



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

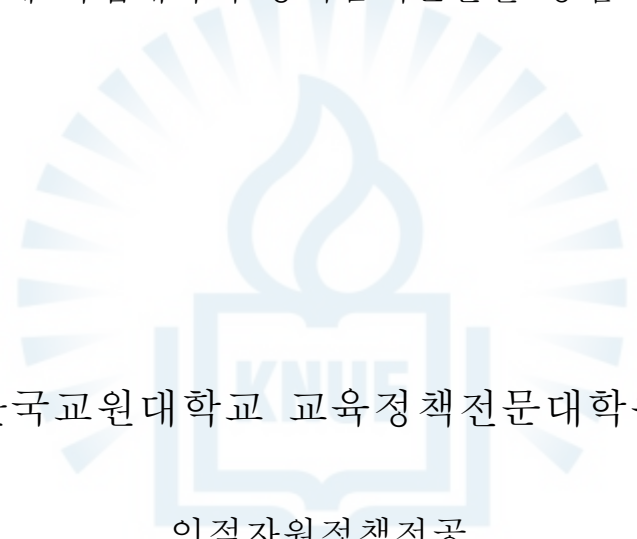
이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

대학 재정과 교육여건의 관계 분석

- 4년제 사립대학의 등록금의존율을 중심으로 -



한국교원대학교 교육정책전문대학원

인적자원정책전공

김 진 홍

2020년 2월

대학 재정과 교육여건의 관계 분석

- 4년제 사립대학의 등록금의존율을 중심으로 -

지도교수 장수명 · 김성천

이 논문을 교육학 석사(인적자원정책)학위 논문으로
제출함

한국교원대학교 교육정책전문대학원

인적자원정책전공

김 진 홍

2020년 2월

김진홍의

교육학석사(인적자원정책)학위 논문을
인준함

심사위원장 최 종 덕 인

심 사 위 원 장 수 명 인

심 사 위 원 김 성 천 인

한국교원대학교 교육정책전문대학원

2020년 2월

목 차

표 목차	iii
그림 목차	iv
논문요약	v
 I. 서론	 1
1. 연구의 필요성과 목적	1
2. 연구문제 및 내용	3
3. 연구의 범위 및 제한점	4
 II. 이론적 배경	 5
1. 사립대학의 재정구조	5
2. 대학등록금의 성격과 정부정책	8
가. 대학등록금의 성격	8
나. 대학등록금 정책	10
3. 고등교육 재정지원	14
가. 고등교육 재정지원의 필요성	14
나. 정부재정지원의 유형	17
다. 한국의 고등교육 재정지원 규모와 특징	21
라. 대학등록금정책과 고등교육재정지원의 효과	24
4. 대학 구조개혁과 재정지원의 연계	26
 III. 연구방법	 30
1. 연구대상 및 자료수집	30
가. 연구대상	30
나. 자료수집	31

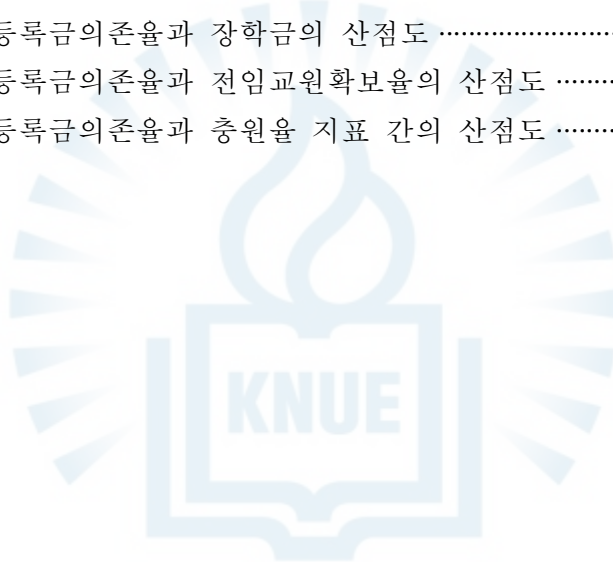
2. 연구방법	32
가. 분석모형	32
나. 연구방법	32
IV. 연구내용	34
1. 교육여건 지표 도출	34
가. 교육부 기본역량진단 평가지표	34
나. 교육부 대학혁신지원사업 재원배분 산식	36
다. 한국대학교육협의회 기관평가인증제 필수 평가준거	37
라. 중앙일보 대학평가지표	40
마. 대학정보공시센터 대학경쟁력지표	41
바. 대학의 질 측정 공통 지표	43
2. 사립대학의 재정구조	45
가. 수입 규모	46
나. 등록금	48
다. 국고보조금	49
라. 수입규모와 각 수입항목의 상관관계	52
3. 재정구조와 교육여건	54
가. 교육비 환원율	54
나. 장학금 환원율	56
다. 전임교원 확보율	59
라. 학생 충원율	62
V. 결론 및 제언	67
1. 연구결과 요약	67
2. 논의 및 제언	71
참고문헌	79
ABSTRACT	82

표 목 차

<표 II-1> 정부 지원 사업 기준 고등교육 재정지원 총 규모	23
<표 IV-1> 대학 기본역량진단 지표	35
<표 IV-2> 필수평가준거의 최소요구수준	38
<표 IV-3> 중앙일보 대학평가 지표 및 배점	40
<표 IV-4> 대학정보공시센터 대학경쟁력지표	42
<표 IV-5> 대학 진단·평가 지표	43
<표 IV-6> 진단·평가지표 중 중복 지표	45
<표 IV-7> 수입재원별 규모	46
<표 IV-8> 대학규모별 평균 수입규모	47
<표 IV-9> 지역별 평균 수입규모	47
<표 IV-10> 대학규모별 평균 등록금	49
<표 IV-11> 대학규모별 국고보조금 대비 국가장학금 평균 비율	51
<표 IV-12> 지역별 국고보조금 대비 국가장학금 평균 비율	51
<표 IV-13> 대학규모별 세입 대비 국가보조금 비율	52
<표 IV-14> 수입규모와 각 수입항목의 상관관계	53
<표 IV-15> 회귀분석 모형	53
<표 IV-16> 대학규모별 등록금 대비 교육비환원율	54
<표 IV-17> 지역별 등록금 대비 국가장학금 평균 비율	55
<표 IV-18> 교육비환원율의 상관관계	56
<표 IV-19> 대학규모별 각종 장학금 비율	58
<표 IV-20> 등록금의존율과 장학금의 상관관계	58
<표 IV-21> 대학규모별 평균 전임교원확보율	60
<표 IV-22> 지역별 평균 전임교원확보율	61
<표 IV-23> 등록금의존율과 전임교원확보율의 상관관계	62
<표 IV-24> 대학규모별 학생 충원율	63
<표 IV-25> 지역별 학생 충원율	64
<표 IV-26> 등록금의존율과 충원율 지표의 상관관계	65

그 립 목 차

[그림 II-1] 사립대학의 재정구조	6
[그림 II-2] 1990-2013 대학 등록금 인상률 현황	11
[그림 II-3] 세계은행의 정부 재정지원방식 분류	21
[그림 II-4] 고등교육 GDP 대비 정부/민간 부담 공교육비 추이	22
[그림 III-1] 분석모형	32
[그림 IV-1] 대학 혁신지원 사업 재원배분 산식	37
[그림 IV-2] 등록금의존율과 교육비환원율의 산점도	56
[그림 IV-3] 등록금의존율과 장학금의 산점도	59
[그림 IV-4] 등록금의존율과 전임교원확보율의 산점도	62
[그림 IV-5] 등록금의존율과 충원율 지표 간의 산점도	65



논 문 요 약

대학 재정과 교육여건의 관계 분석

- 4년제 사립대학의 등록금의존율을 중심으로 -

김 진 홍

한국교원대학교 교육정책전문대학원 인적자원정책전공
(지도교수 장수명 · 김성천)

본 연구의 목적은 사립대학 재정을 수입구조 중심으로 파악하고, 수입 중에서 등록금에 대한 의존도를 확인하고자 하였으며, 사립대학의 등록금 의존도의 차이가 대학의 교육여건에 미치는 관계를 실증적으로 분석하는 것에 있다.

이 논문의 주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 사립대학 재정에 있어 등록금에 대한 의존은 절대적이다. 등록금 의존율은 대학의 규모나 지역과 관계없이 4년제 사립대학 재정 수입의 절반 이상을 차지하고 있었다. 둘째, 등록금 의존율이 높은 대학일수록 전임교원 확보율이 상대적으로 낮고, 교내 장학금이 줄어드는 등 총 교육비 투입이 작아짐을 확인할 수 있었으며, 교육여건 지표는 전반적으로 비수도권·소규모 대학이 수도권·대규모 대학에 비해 상대적으로 좋지 않았다. 셋째, 소규모 대학의 경우 정부에서 지원하는 국고보조금의 대부분은 학생 개인에게 지급하는 국가장학금으로 이루어져 있어 정부의 재정지원은 이들 대학의 교육·연

구 경쟁력을 신장하도록 사용되지 않고 있다. 따라서, 교육여건이 열악한 소규모 대학은 향후 교육·연구 경쟁력이 점차 퇴보할 가능성이 높다.

분석결과를 바탕으로 본 연구에서는 대학에 대한 정부의 재정지원이 국가장학금은 기존대로 유지하되 향후 재정지원 재원을 확대하여 고등교육기관의 교육·연구에 실질적으로 기여할 수 있는 방향으로 개선될 필요가 있으며, 대학등록금 정책으로 인해 대학이 직면하고 있는 경상적 경비 부담을 완화할 수 있는 일반목적의 재정지원 방식이 필요하다는 점과, 학령인구 감소에도 불구하고 대학의 입학정원이 과다하게 많아 자발적인 구조조정이 필요한 현재의 고등교육 환경에서 정부 재정지원의 효율성을 높이기 위해서는 평가 등을 통하여 교육·연구 역량을 강화할 수 있는 대학을 선별하여 지원할 필요가 있다는 점을 제언하였다.



※ 이 논문은 2020년 2월 한국교원대학교 교육정책전문대학원위원회에 제출된 교육학석사(인적자원정책)학위 논문임.

I. 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

우리나라가 후진 개발도상국에서 현재의 선진국 대열에 진입하기까지 대학은 경제적·사회적·문화적 발전에 필요한 고급 인력을 양성하고, 각 분야의 리더를 육성함으로써 국가 경쟁력 강화에 기여하여 왔다. 실제로 우리나라 15세 이상 성인 인구의 평균 교육년수는 1960년 4.5년에서 2010년에는 13.0년으로 증가하였으며, 대학교육을 받은 성인 인구의 비중은 같은 기간에 2.8%에서 47%로 괄목하게 증가하였다(이종화, 2016). 교육은 인적자본 증대를 통해 직접적으로 그리고 기술발전, 제도발전, 형평성 제고 등을 통해 간접적으로 경제발전을 촉진하는데, 특히, 초등교육의 중요성은 저소득국가에서 고등교육의 중요성은 고소득국가에 더 강함을 시사한다는 점(이영, 2010) 등을 감안할 때, 우리나라가 향후에도 지속가능한 성장을 위해서는 고등교육의 중요성은 간과할 수 없다 할 것이다.

그러나, 반값등록금 논의가 시작된 2009년부터 정부의 대학등록금 정책이 장기화하면서 열악해지는 재정 여건 하에서 미래에도 국내대학이 이러한 역할을 수행할 수 있을지에 관해서는 의구심이 커지고 있는 형편이다. 대학 등록금 정책에 따라 국내 대학은 2009년부터 11년째 등록금을 동결 또는 인하하고 있는데, 특히 대학 재정을 등록금 수입에 크게 의존하는 사립대학의 재정 부담은 매우 심각한 수준에 이르고 있다.

김수경(2016)에 따르면, 2009년부터 2014년까지 사립대학의 평균등록금은 2009년 7,132천원이었으나 2014년의 경우 7,039천원으로 6년간 1.3% 낮아졌다. 대학 운영수입에서 등록금 수입이 차지하는 비중은 2009년 62%에 이르렀으나, 이후 꾸준히 감소하여 2014년에는 53.9%로 비중이 - 8.2% 감소한 반면, 대학운영에 소요되는 평균 총지출은 동기간 오히

려 8.2% 증가하였다.

대학 운영수입의 주요 재원인 등록금이 감소하더라도 대학의 지출이 오히려 증가하고 있는 현상은 고등교육의 경쟁체제가 심화되고 있는 상황에서 비롯된 것으로 보인다. 고등교육의 세계화 추세와 MOOC 등 개방형 교육의 활성화는 고등교육 분야에서 국내대학을 더 이상 안주할 수 없는 경쟁체제 속으로 몰아가고 있다. 특히, 2008년부터 모든 대학이 대학의 정보를 ‘대학알리미’를 통해 의무적으로 공시하기 시작하면서 학생 및 학부모가 손쉽게 대학의 교육여건을 비교할 수 있게 되면서 국내 대학 간 경쟁체제는 심화될 수 밖에 없는 상황이 되었다. 더군다나 학령인구의 감소로 인해 대학의 학생 충원율은 갈수록 하락하고 있어 대학들은 생존 경쟁에 내몰리고 있다. 교육부가 고등학교 졸업생 수와 대학 진학률, 재수생 등 요인을 모두 고려해 예측한 결과에 따르면 2020학년도 대학 입시에서 ‘입학 자원’은 총 47만 812명으로, 대학이 모집하려는 입학 정원(49만 3,049명)보다 2만 2,237명 적다. 정원 미달 현상은 지속적으로 심화해 2022학년도에는 역전 폭이 8만2089명에 달할 것으로 교육부는 추산했다.¹⁾ 이는 신입생을 확보하기 위한 대학간 경쟁이 갈수록 심해질 것임을 의미한다.

결국 대학의 등록금은 동결되고 있으나 경쟁력을 강화하기 위한 대학의 투자 수요는 과거에 비해 매우 커지면서 대학은 진퇴양난에 빠진 상황이다. 재정 지출 수요는 많은데 비해 수입 재원은 한정되어 있다 보니 결국 2016년부터 사립대학의 운영 지출이 수입을 초과하기 시작했다.²⁾ 이는 상당수 대학이 적자 운영에 돌입하게 되었다는 것을 의미하며, 적자 운영이 지속되면 결과적으로 교육여건을 위한 투자를 줄일 수 밖에 없는 상황 속으로 대학들은 내몰리게 된다.

1) 한국경제신문(2019. 5. 27.), 내년부터 대학 진학학생수가 입학정원보다 적어져,
<https://www.hankyung.com/society/article/2019052400731>

2) 한국경제신문(2019. 5. 27.), '반값 등록금' 정책으로 재정 부족에 시달리는 대학들,
<https://www.hankyung.com/news/article/2019052400741>

따라서, 등록금 의존도 높은 대학일수록 교육여건이 악화되어 있을 가능성이 높다. 본 연구는 등록금 의존도가 대학의 규모나 위치한 지역에 따라 차이가 있을 수 있다는 점에서 착안하여 등록금 의존도의 차이가 교육여건에 미치는 관계를 실증적으로 분석하고자 하였다.

2. 연구의 문제 및 내용

본 연구는 10여 년간 지속된 대학등록금 정책으로 인해 현재 대학의 재정구조가 어떻게 구성되어 있는지 4년제 사립대학의 재정을 세입구조를 중심으로 파악하고자 한다. 4년제 사립대학의 특성이 매우 다양하므로 대학의 규모와 위치한 지역에 따라 다층적인 분석을 함으로써 세입원 중에서 가장 비중이 높은 세입 항목인 등록금에 대하여 세입 중 등록금에 대한 의존도를 확인하고, 등록금 의존율이 교육여건에 미치는 영향을 분석하고자 하였다.

본 연구에서 설정한 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 사립대학 재정에서 세입구조를 중심으로 살펴볼 때 등록금과 국가보조금이 갖는 중요성은 어느 정도인가? 특히, 등록금이 사립대학 수입규모를 결정짓는다고 할 수 있을 것인가? 사립대학의 세입 재원으로서 등록금의 중요성은 절대적이라고 인식되어 왔다. 1989년 사립대학 등록금 책정 자율화 정책이 도입된 이후 사립대학은 2008년까지 등록금을 대폭 인상하였는데, 인상된 등록금이 전임교원 충원, 교지 및 교사의 확보, 교내 장학금 지급 확대 등 교육여건을 향상시켜 사립대학의 경쟁력 제고를 위한 필수적인 재원이 되어 왔다. 그러나, 매년 대폭 인상되는 등록금으로 인하여 학부모와 학생의 부담이 가중되었고, 결국 2009년부터 등록금 인상 억제 정책이 도입되면서 사립대학의 등록금은 동결 또는 인하되었는데, 본 연구에서는 이 기간 동안 사립대학의 등록금이 전체 세입 재

원에서 차지하는 위상에 변화가 있었는지를 파악하고자 하였다.

둘째, 등록금이나 국가보조금은 대학의 규모나 위치한 지역에 따라 차이가 있을 것인가? 통상적으로 학생 수가 많은 대규모 대학, 수도권에 위치한 대학일수록 교육여건이 우수하고 언론사에서 실시하는 대학평가에서도 상위권에 위치하는 등 학생의 선호도가 높아 학생 모집에 용이한 것으로 알려져 있다. 그렇다면 수도권·대규모 대학의 경우 등록금이나 국가보조금에 대한 의존도가 비수도권·소규모 대학과 비교할 때 상대적으로 차이가 있는지를 본 연구를 통하여 확인하고자 하였다.

셋째, 등록금에 대한 의존이 심한 사립대학과 교육여건의 상관관계는 어떠한가? 등록금에 대한 의존이 심한 대학일수록 등록금 정책의 영향을 클 것으로 예상되어 진다. 따라서, 등록금에 대한 의존이 심한 대학의 경우 교육여건이 상대적으로 그렇지 않은 대학에 비해 나쁠 가능성이 높다. 이러한 관점에서 교육여건 중에서 대표적인 지표들을 선정하여 등록금 의존도가 높은 대학과 그렇지 않은 대학 사이에 차이가 있는지를 확인하고자 하였다.

3. 연구의 범위 및 제한점

본 연구는 대학의 전체 세입에서 등록금 수입 비중이 상대적으로 높아 대학등록금 정책의 영향을 직접적으로 받고 있는 4년제 사립대학을 대상으로 한다³⁾. 따라서, 인건비와 운영비의 상당부분을 국가가 책임지고 있는 국립대학의 경우 본 연구의 결과와 다를 수 있다. 4년제 사립대학으로 한정 한 이유는 고등교육기관 중에서 4년제 사립대학의 비중이 높고, 사립대학의 경우 일반적으로 등록금 규모나 의존도가 학교별로 차이가 커서 분석에 용이할 것으로 기대되기 때문이다.

3) 구체적인 연구의 대상과 분석 방법에 대해서는 <Ⅲ. 연구방법>에서 기술하였다.

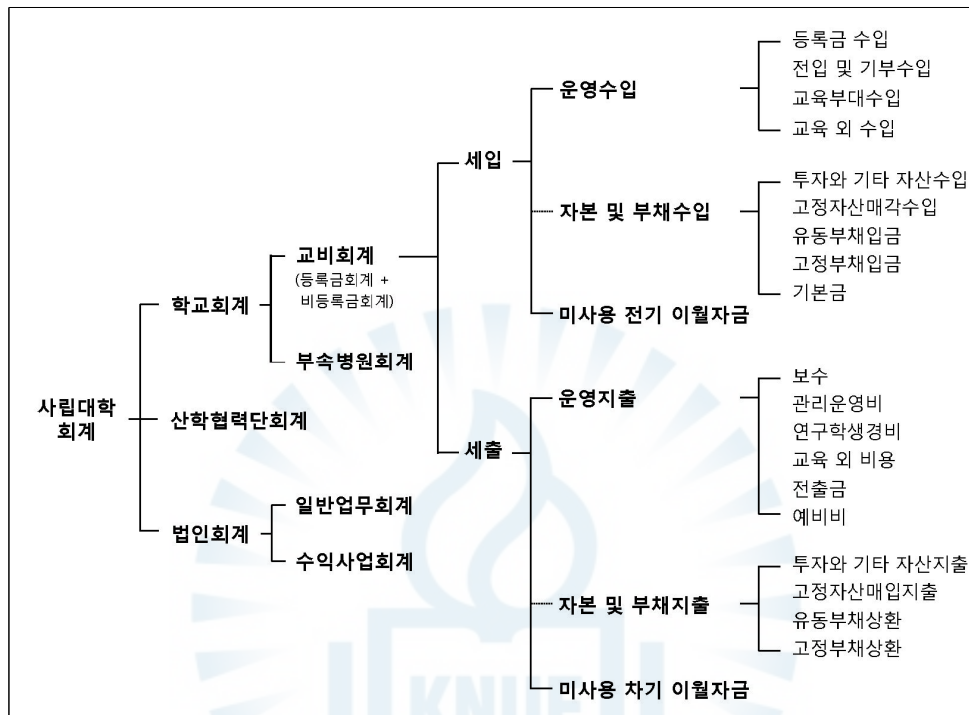
II. 이론적 배경

1. 사립대학의 재정구조

「사립학교법」 제29조에 따르면, 학교법인의 회계는 그가 설치·경영하는 ‘학교에 속하는 회계’와 ‘법인의 업무에 속하는 회계’로 구분되며, ‘학교에 속하는 회계(이하 학교회계)’는 다시 ‘교비회계’와 ‘부속병원회계(부속병원이 있는 경우에 한함)’로 구분할 수 있다. ‘교비회계’는 학생으로부터 징수하는 입학금 및 수업료 등을 세입으로 하여 사립대학의 교육·연구·봉사활동 및 대학 운영과 시설의 설치 등을 위한 세출을 충당하기 위해 필요한 회계로 등록금 회계와 비등록금회계로 구분한다(정소현, 2016). ‘법인의 업무에 속하는 회계(이하 법인회계)’는 법인의 일반업무회계와 수익사업회계를 말한다. 전자는 학교를 설치·운영하는 학교법인의 업무에 속하는 영역을 회계처리하는데 필요한 회계를 말한다. 법인수익사업회계는 대학 운영에 충당할 목적으로 하는 수익사업이 있을 경우 학교법인이 영위하고 있는 수익사업의 성과를 정확하게 측정하고 구분관리하기 위해서 법인의 일반업무회계와 별도로 작성해야 하는 회계를 의미한다(교육부, 2017a).

이 외에 산학협력단회계가 있다. 산학협력단회계는 대학의 산학협력을 촉진하기 위하여 종전의 「산업교육진흥법」을 2003년도에 「산업교육진흥 및 산학협력 촉진에 관한 법률」로 대폭 개정하면서 산학협력 업무를 관장하는 조직으로 대학에 산학협력단을 둘 수 있도록 하였다. 특히, 2006년 이후 대부분의 정부의 재정지원 사업에서 참여 조건으로 산학협력단 설립을 요구하면서 산학협력단이 대학에 급속도로 확산되었는데, 이전까지 교비회계로 편입되었던 국고보조금이나 연구기부금 등이 모두 산학협력단회계로 이동하게 되면서, 전체 대학재정에서 차지하는 산학협력단회계의 규모나 중요성이 크게 증가하였다(김훈호, 2014).

[그림 II-1] 사립대학의 재정구조



출처: 김훈호(2014)

사립대학회계에 속한 각 회계들은 「사립학교법 시행령」 제13조에 따라 상호 전출이 가능하다. 법인 수익사업회계에서 수익이 발생하면, 이를 법인 일반업무회계로 전출하고, 법인은 다시 교비회계로 전출할 수 있다. 산학협력단회계와 부속병원회계에서 수익이 발생할 경우에도 일부를 교비회계로 전출할 수 있다. 다만, 「사립학교법」 제29조제6항에 따라 교비회계에 속하는 수입은 ‘차입금의 원리금 상환’ 외 다른 목적으로 타 회계로 전출하거나 대여할 수 없다(김훈호, 2014). 이 중에서 학교의 직접적 업무에 속하는 회계는 학교회계(전체 재정 규모의 약 73%) 및 산학협력단회계(약 12%)로, 사립대학 전체 재정 규모 중 법인회계(일반업무 회

계, 수익사업회계)를 제외한 약 85% 정도의 비중을 차지하고 있다(정소현, 2016).

교비회계 수입구조는 운영수입, 자본 및 부채수입, 미사용전기이월자금으로 크게 구성된다. 운영수입은 등록금 수입, 전입금 및 기부금 수입, 입시수수료 등 교육부대수입, 예금이자나 수익재산수입 등 교육외수입 등으로 구성되어 있고, 자산 및 부채수입은 투자와 기타자산 수입 등으로 구성된다. 미사용전기이월자금은 전기말 유동자산금액 및 유동부채 중 예산 항목을 제외한 금액과의 차이로서 전년도 불용액의 전입을 의미한다(정소현, 2016). 「사립학교법 제32조의 2」에 따르면 대학교육기관의 장 및 대학교육기관을 설치 경영하는 학교법인의 이사장은 교육시설의 신축 증축 및 개수 보수, 학생의 장학금 지급 및 교직원의 연구활동 지원 등에 충당하기 위하여 필요한 적립금(이하 “적립금”이라 한다)을 적립할 수 있다. 다만, 등록금회계로부터의 적립은 해당 연도 건물의 감가상각비 상당액을 교육시설의 신축 증축 및 개수 보수 목적으로 적립하는 경우에 한한다(정래용, 2015).

교비회계 지출은 운영지출, 자산 및 부채지출, 미사용차기이월자금으로 구성된다. 구체적으로 운영지출은 교원과 직원의 보수, 관리운영비, 연구 학생경비, 교육외비용, 전출금, 예비비로 구성되어 있고, 자본 및 부채지출은 투자와 기타자산 지출, 고정자산매입지출, 유동부채상환, 고정부채상환으로 구성된다. 그리고 미사용차기이월자금은 세출에 해당하는 경우 당기 말 유동자산금액 및 유동부채 중 예산항목을 제외한 금액과의 차이로서 전년도 불용액으로의 전출을 의미한다(반상진 외, 2014).

2. 대학등록금의 성격과 정부 정책

가. 대학등록금의 성격

일반적으로 교육기관에 있어서의 등록금 또는 납부금은 교육기관이 제공하는 교육에 대해 학생이 그 반대급부로 지불하는 금액을 의미한다. 사립대학에서의 학생 등록금은 대표적 재원이라는 점에서 볼 때, 사립대학 등록금은 대학교육에 지불하는 비용으로 부과된다고 보는 것이 타당하다(김수경, 2016). 이러한 일반적 시각에 따라 대학 등록금을 교육공급자인 대학과 수요자인 학생의 관계로 본다면 대학등록금은 다음과 같은 성격을 가지고 있다. 첫째, 교육서비스를 생산해 내는데 필요한 전체 교육경비의 일부를 서비스 혜택을 받는 몫으로 보는 생산비용, 둘째, 학교 교육기관에서 교육혜택을 받는 학습자들이 학습과정에서 사용한 시설과 설비 및 각종 서비스를 사용한 몫의 일부를 부담한다는 사용비용, 셋째, 교육서비스를 제공한 학교와 학습자 간의 사전 약속에 따라 학교는 일정한 유형의 계약된 서비스를 제공하고 학습자는 약속된 비용을 부담한다는 계약비용, 넷째, 교육서비스 제공자가 일정한 교육목표를 설정하고 동일한 목표를 가진 학습자들로 하여금 그들의 학습목표 달성에 필요한 경비를 수익자로 하여금 납부하도록 하는 목적비용 혹은 학업성취비용 등이 그것이다(김남순, 2001).

대학이 일반기업이라면 등록금은 학생 교육에 들어가는 비용에 대학이 추가로 받고자 하는 이윤을 합한 금액이다. 그렇지만 대학은 기업과 다르며 이윤 추구보다 대학 자체의 설립목적과 교육의 우수성을 추구하는 비영리기관이다(이정미 외, 2009). 대학 등록금이 ‘일반 상품 가격’과 차이가 생기는 이유에 대해 대학등록금의 적정 수준은 교육시장에서 자유롭게 결정되지 않고, 등록금 지출은 지출된 분야와 일대일 대응하지 않으며, 대학등록금의 액수가 오른다고 해도 인원은 감소하지 않고, 국립대

학과 사립대학의 국고 지원 차이는 등록금 결정에 영향을 주며, 대학교육은 공공재 또는 시장상품 중 어느 하나에 속한다고 말하기 어렵다고 말한다(이승복, 2009).

위에서 살펴본 바와 같이 대학 등록금은 공급자인 대학과 수요자인 학생의 수요-공급에 따른 경제적 원리에 의해 결정되지 않는다. 여기에는 연혁적으로 대학의 등록금 책정과정에서 정부의 영향력이 컸던 이유도 있지만, 그렇게 되기까지 공급자인 대학이 등록금 인상에 대해 등록금 책정 근거나 사유를 합리적으로 제시하지 못하고, 더 심각하게는 등록금 수준이 교육을 하는데 적절한지 또는 과대한지 판단하지 못하고 있다는 점도 큰 이유가 된다(김병주, 1994). 이는 1989년 사립대학 등록금 책정 자율화 정책이 도입된 이래 각 대학의 경쟁적인 등록금 인상이 국민들의 공감대를 얻지 못한 채 등록금 부담을 이기지 못하고 2011년 촉발된 반값등록금 시위를 시작으로 다시금 정부의 역할 강화를 가져온 요인이 되었다. 이에 대해, “대학등록금 문제는 대학과 학생의 관계에 국한하지 않고 국가가 모종의 역할을 해주기를 요구받고 있는 상황이 만들어져 대학은 등록금 문제해결의 주체가 되지 못하고 객체로 인식되고 있으며 오히려 주체는 국가로 인식되고 있고 있는데, 대학이 배제된 채 등록금 문제가 논의되고 때로 대학을 등록금 문제의 근원으로 규정하는 것은 문제의 근본적인 해결방향이 아니다(송기창 외, 2011)”는 의견도 있다.

장수명(2011)은 등록금 문제가 대두된 원인으로 고등교육의 가치가 과거보다 상대적으로 떨어지는 점에 주목하였으며, “반값등록금이 촉발한 고등교육 문제가 민주주의와 시장원리의 상충”이라는 관점에서 해석한 바 있다. 반값등록금 논쟁 확산과정의 주요 특징으로는 지방사립대학과 전문대학 학생의 투쟁은 거의 존재하지 않았다는 점, 둘째, 등록금 이외에 교육의 품질이나 대학 졸업 이후 노동시장과 연계한 요구가 없었다는 점, 대학의 공공성 확대 등에 대해 학생들의 자발적 요구가 없었다는 점, 대학생을 제외한 다른 직접적 이해관계자는 반값등록금 논쟁에 참여하지

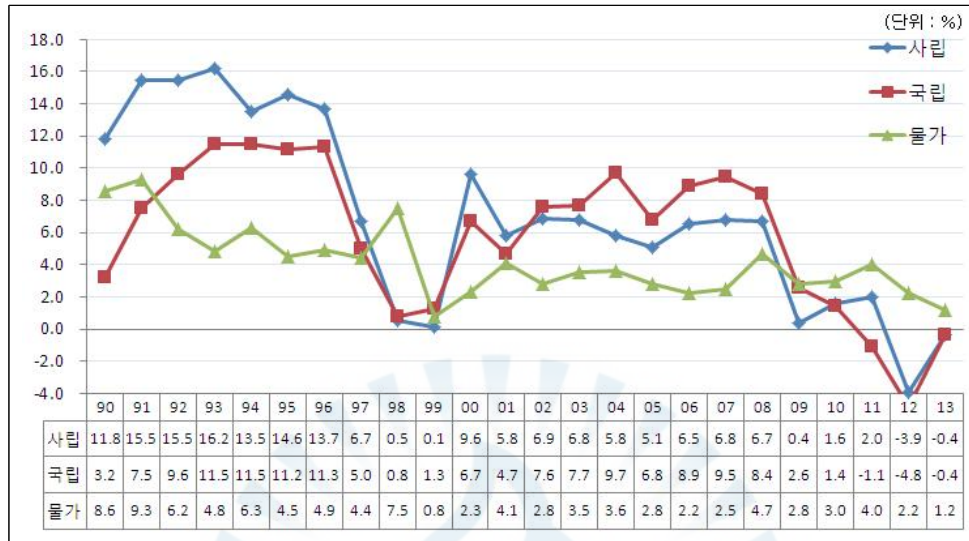
않았다는 점을 들고 있다. 장수명(2011)은 공적 재정의 확보, 국·공립대학의 발전 촉진, 사립대학 준공영화 지원, 엄격한 법집행 및 평가체제 구축을 대책으로 내놓았다.

나. 대학등록금 정책

연혁적으로 살펴보면 해방 후 미 군정 시기의 교육정책은 초등교육에 초점을 두었고 중등교육과 고등교육은 주로 ‘수익자 부담원칙’에 따라 징수되는 입학금이나 수업료에 의존했는데, 1988년까지 사립대학 등록금은 문교부장관이 기준을 제시하고 그 기준에 따라 대학이 결정해왔으며, 법률적으로 대학등록금을 정부가 통제할 근거가 없었지만 ‘행정적’으로 통제하는 방식이었다(김영재, 2015).

1989년 사립대 등록금 책정 자율화 정책이 도입된 이래 1992년 사립대 등록금 책정이 완전 자율화되었고, 2002년에는 산업대, 2003년에는 국·공립대 등록금 책정이 자율화되었다(문보은, 2012). 그 결과 대학 등록금은 1990년대부터 크게 오르기 시작하여 사립대학은 2008년까지 연평균 6.1%, 국립대학은 연평균 6.3% 인상되었는데 이는 같은 기간 연평균 물가상승률 3.9% 대비 대략 1.5배 초과 인상된 수준이었다. 현행 고등교육법 제11조(등록금 및 등록금심의위원회)에서는 등록금 인상률이 ‘직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률의 1.5배를 초과할 수 없다’고 규정하고 있다. 대학이 등록금 책정에 상당히 자율성을 가지고 있었던 1990년부터 2008년까지 약 20년간의 통산 물가상승률 대비 등록금 인상률이 현재 정부에서 정한 등록금 인상 상한선과 일치하고 있는 것으로 볼 때, 현재의 상한선 수준은 결코 낮은 것이 아니다. 이는 과거 등록금 인상에 대한 국민의 체감 상승률이 매우 높았던 것을 고려하면 실제로 현재 정하고 있는 상한선 수준으로 대학이 등록금을 인상하더라도 학부모가 체감하는 등록금 수준은 매우 높을 수 있다는 것을 의미할 수 있다.

[그림 II-2] 1990-2013 대학 등록금 인상률 현황



출처: 대학교육연구소(2013), 대교연 통계(기본) 9호

대학 등록금 인상이 사회적 문제로 대두되기 시작한 것은 1997년 말 외환위기 이후 서민가정의 경제 문제가 심각해지고 양극화가 심화되기 시작하면서 부터이다(남수경, 2012). 특히, 2006년 OECD가 국가 간 등록금 수준을 발표하면서 우리나라의 대학등록금이 세계적 수준임이 알려졌고, 사회적 문제로 확대되면서 지방선거과정에서 ‘반값등록금’이라는 표현이 등장하게 된다(송기창, 2010).

이후 등록금 문제가 중요한 정책 의제로 부상하면서 대선공약에 반영되었다. 이명박 정부는 대선 공약으로 “등록금 부담 줄이기”를 제시하고, 출범 후 대학등록금 인하 정책을 본격적으로 추진했다. 그 결과 2008학년도부터 기초생활수급권자 장학금을 시행하였으며, 국가장학제도(2009)와 취업 후 상환 학자금대출제도(Income Contingent Loans)인 ‘든든학자금’(2010)이 도입되고, 대학 등록금 인상률을 직전 3개 연도 평균 소비자물가인상률의 1.5배 이내로 제한하는 대학등록금 인상 규제 법안(고등교육법 제11조제7항, 2010.1.22. 일부개정)이 제정되었으며, 대학등록금을

재원으로 한 적립을 제한하는 내용이 담긴 사학기관 재무·회계 규칙에 대한 특례 규칙이 개정되었다(2010.3.1. 시행).

그럼에도 불구하고 2011년 초 어려운 취업여건 속에서 주거비 등 높은 생활비로 인한 대학등록금 부담이 커지면서 대학생의 반발과 사회의 우려가 범사회적인 이슈로 확대되자 일부 정치권과 시민단체에서는 “반값등록금”을 본격적으로 주장하였다(김수경, 2016). 대학등록금 부담 완화는 정치권과 사회 전체의 중요한 이슈로 부상하였고, 이에 당시 한나라당은 ‘등록금 부담 완화 및 대학경쟁력 제고 방안(2011.6.23.)’을 발표하였으며, 교과부가 이어 ‘대학생 등록금 부담완화 방안(2011.9.8.)’을 발표·시행함으로써 이른바 ‘반값등록금 정책’이 본격적으로 추진되었다.

정부의 대학등록금 정책에 있어 직접적으로 대학 등록금 인상을 억제하는 것이 한 축이었다면, 다른 한 축은 국가장학금 재정을 학생과 대학에 지원함으로써 대학등록금 부담을 줄이는 것이다(김수경, 2016). 이에 정부의 국가장학금 재정 규모는 기하급수적으로 확대되어 왔다. 대학등록금 부담 완화의 대학등록금 정책이 추진되기 이전인 2007년의 국가장학금의 규모는 979억 원이었으나 2016년의 경우 3조6545억 원 수준에 이르고 있을 뿐 아니라, 대학의 자체노력 차원의 장학금을 포함하면 실질적인 대학등록금 부담 완화에 국가장학금 지원 정책이 미친 효과는 7조원을 넘는다(교육부, 2016). 정부의 국가장학금 지원 정책은 한국장학재단에서 실행하고 있으며, 그 내용에는 국가장학금(I 유형, II 유형, 다자녀, 지방인재), 국가근로장학금, 대통령과학장학금, 드림장학금, 국가우수장학금 등 다양하지만, 대부분의 국가장학금 재정은 국가장학금(I 유형, II 유형, 다자녀, 지방인재) 재정으로 배분되고 있다(김수경, 2016). 특히, 국가장학금 II 유형의 경우 대학의 등록금 인하 노력을 반영하도록 함으로써 고등교육법(제11조제7항)에서 직전 3개 연도 평균 소비자 물가 상승률의 1.5배 이내에서 등록금 인상을 허용함에도 불구하고 사실상 각 대학은 국가장학금 II 유형 지원에서 배제되지 않기 위해 등록금을 동결

또는 인하하여 왔다.

정부가 고등교육 재정지원 사업에서 평가지표와 재원배분 포물리 지표로서 장학금지급률이나 등록금인상률이 사용한 점 역시 대학의 등록금인상을 억제하는 기제가 되었다. 정부는 대학 및 전문대학 교육역량 강화사업, 학부교육선진화선도대학 지원사업, 2단계 BK21 사업, 세계수준의 연구중심대학 육성사업(WCU), 2단계 산학협력중심대학육성사업, 광역경제권 선도사업 중 인재양성사업 등에서 대상선정을 위한 평가지표와 재원배분 포물리 지표로서 장학금지급률이나 등록금인상률이 사용하였는데 기본적으로 정부의 의도를 잘 이해하고 목표를 달성하고 있는 우수대학에는 인센티브를, 그렇지 않은 부실 대학에게는 패널티를 제시함으로써 국가가 통제하는 시장적 특성을 극대화시키고 있다고 할 수 있다(정소현, 2016).

반값등록금 정책에 관해서는 찬반의 논쟁이 있어 왔다. 유진성(2014)은 ‘대학 내 불필요한 고비용 구조의 문제가 있으며 이를 개선할 때 대학등록금을 낮출 수 있다’고 봤는데 이러한 관점에서 보면 명목상의 대학 등록금이 인하됨으로써 소정의 효과를 거두었다고 볼 수 있다. 반면, 반값등록금 정책은 대학등록금 부담 완화에 집중한 나머지 사립대학의 등록금 동결 및 인하가 대학 교육의 질 저하와 직결되는 상황을 간과하고 정량지표 위주로 대학을 평가하면서 대학운영이 질보다는 양에 치중하게 되는 결과를 낳게 되는 모순을 지적하는 시각도 있다(송기창, 2011; 김수경, 2015).

3. 고등교육 재정지원

가. 고등교육 재정지원의 필요성

교육, 특히 고등교육에 대한 정부의 재정지원은 통상적인 경제 관념에 따를 경우 부인될 수 있는 여지를 가진다. 즉, 교육 수혜자의 자아실현, 자기계발과 직업 선택을 위한 비용을 정부가 지원하는 것이 바람직한가에 관한 논쟁이 있을 수 있다. 그러나, 고등교육을 통해 개인은 사회적·경제적 혜택을 누리게 되고, 기업은 그들이 원하는 인적자원을 공급받을 수 있으며, 사학재단은 사립대학 운영을 통해 설립 정신을 구현시킬 수 있다(김훈호, 2014). 이러한 이유로 학생 및 학부모, 사학재단, 기업 등이 고등교육 비용을 부담하는 것은 정당화될 수 있다(반상진 외, 2005). 고등교육에 대한 정부의 재정지원을 정당화할 수 있는 논리적 근거는 아래와 같은 여러 가지 관점에서 찾을 수 있다(김훈호(2014)의 논문을 재정리).

첫째, 고등교육은 공공재로서의 성격을 갖는다. 일반적으로 공공재는 소비에서의 비경합성과 배제불가능성을 갖는다고 알려져 있다. 그러나 현실에서 이러한 두 가지 성격을 모두 갖는 순수한 공공재를 찾는 것은 쉽지 않으며, 현실에서 보는 공공재들은 대부분 두 가지 성격 가운데 하나만 가지고 있거나, 가지고 있다 하더라도 불완전한 정도로만 갖는 경우가 더욱 흔하다(이준구, 2011). 고등교육도 이러한 불완전한 공공재의 하나로, 배제성은 상당히 높으나 경합성은 중간 정도인 공공재라고 할 수 있다(백일우, 2007). 김훈호(2014)는 ‘대학은 등록금을 내지 않은 사람을 손쉽게 골라내 교육을 받지 못하게 만들 수 있다는 점에서 배제가능성이 높은 반면, 대학교육은 기본적으로 경합성을 갖지만, 일정한 범위 즉, 학생정원 이내에서는 학생의 수가 늘어도 혼잡성이 문제가 되지 않기 때문에 완전한 형태의 경합성은 아니라고 할 수 있다’고 말한다.

김훈호(2014)는 ‘공공재의 특성으로 인해 생산이나 공급을 시장에 맡겨

둘 경우 정당한 대가를 지불하려 하지 않고 편익만 누리려는 소비자들의 전략적 행위들로 인해 적정 수준의 공공재가 생산·공급되지 않을 수 있기 때문에 공공재는 정부가 시장에 개입하여 적정량을 생산·공급하는 것이 바람직하다. 대학등록금 가격이 높아지면 사람들은 고등교육을 기피하거나 혹은 국가의 개입을 강하게 요구할 것이며, 가격이 낮아지면 대학은 더 이상 고등교육을 제공하려 하지 않을 것이다. 이러한 이유로 정부는 고등교육에 대한 재정지원을 통해 사회가 필요로 하는 최적량까지 고등교육이 공급될 수 있도록 시장에 개입할 필요가 있다'고 한다.

고등교육의 역할을 대학의 연구 활동으로 확대하면 고등교육의 공공재적 성격은 보다 강하게 드러난다. 인문학, 사회과학, 자연과학 등 기초학문분야의 연구 성과는 기업에서 당장 요구하는 실용적 연구와는 관계가 없지만 실용학문의 진보를 위해서는 기초학문분야의 연구 성과가 축적되어야 함은 주지의 사실이다. 고등교육을 시장에 맡겨두면 기초학문 분야의 지식생산은 이 사회가 필요한 적정수준에 도달하기 어렵게 되므로 정부의 고등교육에 대한 재정지원과 국·공립대학교를 직접 운영할 필요가 있는 것이다.

둘째, 고등교육이 갖는 외부효과 관점이다. 정부의 재정지원에 반대하는 입장에서는 고등교육의 이해관계자로서 학생 개인은 자아실현이나 신분상승, 고소득 등 다양한 사회·경제적 혜택을 갖게 되며, 기업은 대학으로부터 우수한 인적자원을 제공받을 수 있기 때문에 고등교육에 대한 재정지원 주체는 개인과 기업이 되어야 한다고 주장한다(윤정일, 2001). 그러나, 민주시민의식의 고취나 지식의 생산 및 보급, 예술·인문·과학분야의 학문적 발전, 기술 및 문화의 창조, 국가의 경제성장 및 경쟁력 향상, 사회통합 등과 같이 고등교육이 지역사회나 국가에 미치는 금전적·비금전적 외부효과는 상당한 수준으로 고등교육이 제공하는 이러한 사회적 수익은 대학을 비롯한 고등교육에 대한 정부 재정지원에 상당한 당위성을 제공한다(김훈호, 2014).

셋째, 인적자본론적 관점이다. 시카고학파에 속하는 경제학자들은 교육을 인적자본에 대한 일종의 투자로 보았으며, 교육을 통해 신장된 인적자본이 전체 경제의 생산성을 높일 수 있는 역할을 한다고 보았다. 교육 수준이 전반적으로 높아지면 사회 구성원 간 학력격차가 축소되고 근로 소득이 평준화되면서 이를 통해 소득분배가 평등해지는 효과를 기대할 수 있다. 고등교육에 대한 투자를 통해 인적자본을 형성하는 것은 국가 경제에 상당한 긍정적 영향을 미치며, 그 결과는 경제성장과 소득분배, 인구이동, 국제무역, 노동시장, 지역발전 등의 효과로 나타나게 된다(김훈호, 2014). 따라서, 고등교육의 외부효과로서 인적자본이 축적되어 사회의 성숙도를 높일 수 있다는 점에서 고등교육에 대한 정부의 지원이 필요하다.

넷째, 고등교육은 투자재로서의 성격을 갖는다. 일반적으로 투자재는 자원을 투자한 이후 상당한 기간이 지나야 효과가 나타나기 시작한다(윤정일, 2001). 미래 소득이나 투자 효과를 정확히 예측할 수 없는 경우, 이를 민간에서 전적으로 투자규모를 결정한다면 위험성이 큰 행위에 대한 투자량은 작아질 수 있다. 교육은 투자 회수기간이 상대적으로 길고, 투자의 효과가 수혜자의 특성에 따라 크게 달라질 수 있기 때문에 투자 효과의 불확실성이 상당히 높은 특징을 갖는다(반상진, 2008; 윤정일, 2001). 따라서 정부는 보다 적극적으로 교육활동에 개입하여 사회적으로 적정 수준의 투자가 이루어질 수 있도록 재정지원을 할 필요가 있다.

다섯째, 고등교육은 가치재로서의 특성을 가진다. 가치재란 개인이 스스로 시장을 통해 구입하여 소비하는 양보다 더 많은 소비를 유도하는 것이 사회적으로 바람직할 경우 정부가 공적 예산을 투입하여 사적 소비를 촉진할 필요가 있는 재화를 의미한다(윤정일, 2001; 이준구, 2011). 정부 입장에서는 고등교육이 가진 여러 외부효과가 있으므로 보다 많은 국민들이 고등교육을 받는 것이 바람직하며, 정부가 적극적으로 재정지원을 하지 않을 경우 배제성이 작용하는 고등교육의 특성상 비용을 감당하

기 힘든 계층에서는 자연스럽게 고등교육 자체를 포기할 가능성도 크다. 이러한 이유들로 정부가 시장에 개입하여 고등교육을 직접 제공하거나 고등교육 분야에 다양한 재정지원 정책을 실시하는 행위들이 정당화될 수 있다(김훈호, 2014).

나. 정부재정지원의 유형

고등교육에 대한 정부의 재정지원 방식에 대한 연구는 많지 않다. 대표적 연구로 세계은행(World Bank)이 지원한 Salmi & Hauptman(2006)의 연구가 있다. 김훈호(2014)가 Salmi & Hauptman(2006)의 연구 결과에 따라 정부재정 지원방식을 정리한 내용은 아래와 같다.

1) 기관에 대한 직접지원

대학에 대한 정부의 직접지원은 ‘교육 활동 및 운영’ 지원과 교수와 연구자 대상의 ‘연구 활동’지원으로 구분할 수 있다.

가) 교육 및 운영, 투자지원

교육 및 운영, 투자를 위한 지원은 크게 ‘협상형(negotiated)’, ‘목적지원금형(earmarked funds)’, ‘수식형(funding formulas)’, ‘성과기반형(performance based)’ 지원으로 나눌 수 있다.

① 협상형 지원: 협상형 지원 방식은 주로 국·공립대학의 운영비나 자본투자를 위한 재정지원에 사용되는데, 정부와 대학의 협상과정을 통해 재정지원 규모가 결정되며, 이러한 재정지원 방식은 지원금의 성격에 따라 다시 ‘품목별 예산(line-item budgets)’방식과 ‘총액배분(block grants)’방식으로 구분되고, 이 중 품목별 예산 방식으로 배분되는 정부재정은 보통 사용처가 정해져 있기 때문에, 지출에 상당한 제약이 따르게 되는 반면 총액배분 형태로 지원되는 예산은 대학의 자체적인 지출 계획에 따라 자유롭게 사용할 수 있는 장점이 있다(김훈호, 2014).

② 특수목적 지원: 특수목적 지원금은 정부의 필요에 의해 특정 대학을 지정하여 재정을 지원하는 방식을 의미하는데, 재정지원 대상자를 선정하기 위해 정부는 기관에 대한 재정지원 필요성을 평가하게 되며, 여건의 열악함뿐만 아니라 재정지원이 주변 대학이나 지역사회에 미칠 파급효과까지 고려되기도 한다(김훈호, 2014). 다만, 이러한 목적 지원 방식은 지원 대상 범주에 들지 못하는 다른 대학들의 적극적인 개선 노력을 촉진할 수 없다는 점이 한계로 지적되기도 한다(김훈호, 2014).

③ 수식형 지원: 최근 많은 국가들이 국·공립 대학에 대한 경상비 지원을 협상형이나 목적지원금 형태의 지원 방식에서 수식형 지원 방식으로 전환하고 있는데, 수식형 지원에서 가장 중요한 것은 어떠한 지표들로 수식을 구성하는가 하는 것이다(김훈호, 2014). 수식에 사용되는 지표는 교직원 수나 학생 수가 흔하게 사용되며, 교육원가도 많이 사용되고 있으며, 최근에는 교육과정 이수 학생 수 등 각 기관의 투입성과들을 측정할 수 있는 지표들을 수식에 반영하기도 한다. 그 외에도 정부는 정책적 필요에 따라 재정지원의 우선순위를 조정하기도 하는데 보호·육성이 필요한 학문분야가 있거나 지역 간 교육격차의 해소와 같은 시급한 정책목표가 존재할 경우대학에 대한 재정지원 규모를 결정하는 과정에서 다양한 정책적 우선순위를 수식에 반영하기도 한다(김훈호, 2014).

④ 성과기반 지원: 성과기반 지원방식은 투입요소보다 산출(output)이나 성과(outcome)에 주목한다는 점에서 큰 차이가 있다. 성과기반 지원방식은 최근 많은 국가에서 도입되었는데, 정부의 정책 목표 달성 정도에 대한 평가가 가능하다는 장점이 있다. 또한, 현재의 상태를 유지하기 보다는 기관의 개선 노력과 발전 정도에 따라 보상이 제공된다. 재정지원 대상과 규모를 결정하기 위해 주로 기관과 학생들의 성과를 평가하기 위한 지표들이 사용되는데, 평가지표의 성격에 따라 학생들의 시험 성적이나 향상 정도를 고려하는 ‘학생기반 접근’과 중도탈락률이나 졸업률과 같은 지표에 초점을 맞춘 ‘기관단위 접근’으로 세분화하기도 한다(김훈

호, 2014). 성과기반 지원은 ①정부와 대학 간 체결된 성과계약에 기반하여 재정을 지원하고, 그 성과에 따라 추가적인 보상이 이루어지는 방식, ②전체 재정지원의 일정부분을 성과평가 결과에 기초하여 차등적으로 배분하는 지원하는 방식, ③정부가 발주한 재정지원 사업에 제안서를 제출하고 심사위원회에서 이를 평가하여 지원 대상자 및 지원규모를 결정하는 경쟁기반 지원 방식, ④결과를 평가하여 예산을 차등 지원하는 방식 등으로 세분화할 수 있다.

나) 연구지원

정부는 대학의 연구역량 강화와 우수한 연구 성과의 생산을 위해 교수나 연구자, 학생들을 대상으로 연구 활동을 지원하고 있는데, 대학에 대한 연구지원은 크게 ‘교육·연구병행 지원’과 프로젝트 기반 지원, ‘연구비 총액지원’ 등으로 구분할 수 있다(김훈호, 2014).

① 교육·연구병행 지원: 이 방식은 대학에 대한 가장 보편화된 연구 지원 형태라 할 수 있다. 정부 재정지원은 교육과 학교운영을 위해 주로 사용되지만, 그 중 일부는 학내 연구 활동 지원 목적으로 사용되기도 한다. 정부가 ‘협상형 지원’ 혹은 ‘수식형 지원’ 방식으로 대학에 예산을 배정할 때 각 대학의 연구활동에 소요되는 예산을 포함하여 분배하는 것이 일반적이다. 다만, 이러한 방식은 학내 연구 활동에 정부가 필요로 하는 정책이나 요구사항들이 반영되기 쉽지 않다는 단점이 있다.

② 프로젝트 기반 지원: 교수 또는 연구자가 재정지원을 희망하는 경우 연구계획서를 제출하고, 관련 분야 전문가들로 구성된 심사위원회에서 평가를 실시하여 지원 대상자를 선정한다. 연구계획서 평가의 공정성과 투명성, 외부로부터 독립성이 중요하다. 이 방식은 대학이나 민간의 대응자금을 요구하는 경우도 있는데, 이는 정부 재정의 부담을 완화시키고 참여하는 대학의 관심과 지원을 촉진할 수 있어서 긍정적이다.

③ 연구비 총액지원: 연구비 총액지원은 대학 또는 대학 내 기관에 총

액형태로 연구비를 지원하는 방식으로, 대학이 연구비 지원의 우선순위를 자유롭게 정할 수 있으며, 필요할 경우 특정 분야에 집중하여 지원할 수도 있다. 이 방식은 연구역량 평가의 정확성과 공정성이 관건으로, 연구 주제 선정에 있어 대학 자율성을 보장함으로써 대학의 창의적 연구를 더욱 촉진할 수 있다.

2) 기관에 대한 간접지원과 학생 및 학부모에 대한 직접지원

최근 가장 혁신적인 방법 중 하나로 거론되는 지원 방식으로 복지분야에서 주로 사용되는 바우처 제도를 들 수 있는데, 이 방식은 소비자 선택권에 초점을 두고 대학들이 더 많은 학생을 확보하기 위해 서로 경쟁하는 과정에서 양질의 교육을 제공하는 것을 기대하고 있다.

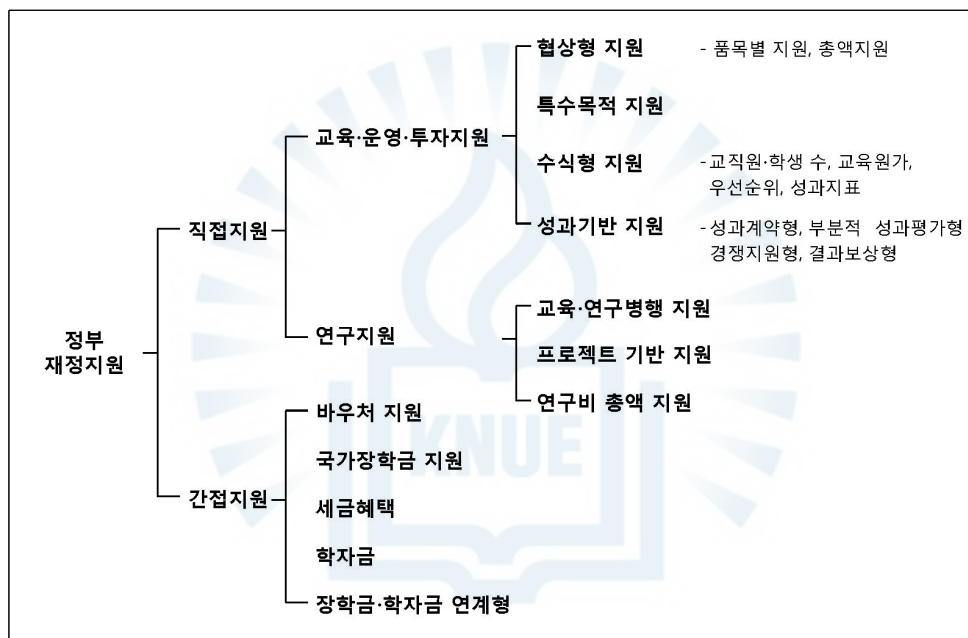
두 번째 유형은 학생들에게 지원하는 보조금과 장학금이다. 지원방식은 크게 정부가 직접 제공하는 방식과 각 대학이 정부 기준에 맞게 대상 학생과 규모를 결정한 후, 필요 상당액을 정부에서 지원받는 간접 방식으로 나눌 수 있다. 학생에 대한 재정지원에 있어 가장 중요한 것은 형평성 제고, 고등교육 기회 확대, 교육의 질 개선과 같은 서로 이질적인 정책목표들을 동시에 달성하기 위해 경제적 필요(need-based)와 능력(merit-based)의 지원 비중을 정교하게 설계하여야 한다는 것이다.

세 번째 유형으로 일부 국가들은 등록금에 대하여 세금 감면 혜택을 제공하고 있으며, 최근에는 자녀의 대학 재학 기간 동안 가족수당을 주는 국가들도 나타나고 있다.

네 번째 유형으로는 학자금 대출이 있다. 가장 흔한 방식은 학생 부담이자 일부를 정부가 보조하는 것으로 학생들이 처한 재정적 여건에 따라 보조하는 이자율이 달라질 수 있다. 다른 방식으로 학자금 대출 이자와 시중은행 대출금리의 차이를 정부가 부담하는 방식도 있으며, 전업 학생으로 재학하는 기간 동안 원금상환을 유예하고, 이 때 발생하는 이자를 정부에서 부담하기도 한다.

마지막 유형으로 장학금과 학자금 대출이 결합된 형태가 있다. 예를 들어, 네덜란드의 경우 일반적으로 전일제 학생이라면 누구나 정부로부터 지원을 받을 수 있는데, 최초에는 학자금으로 제공하지만, 재학 기간 중에 일정 기준 이상의 학업성취도를 유지하면 이 학자금이 장학금으로 전환이 된다.

[그림 II-3] 세계은행의 정부 재정지원방식 분류



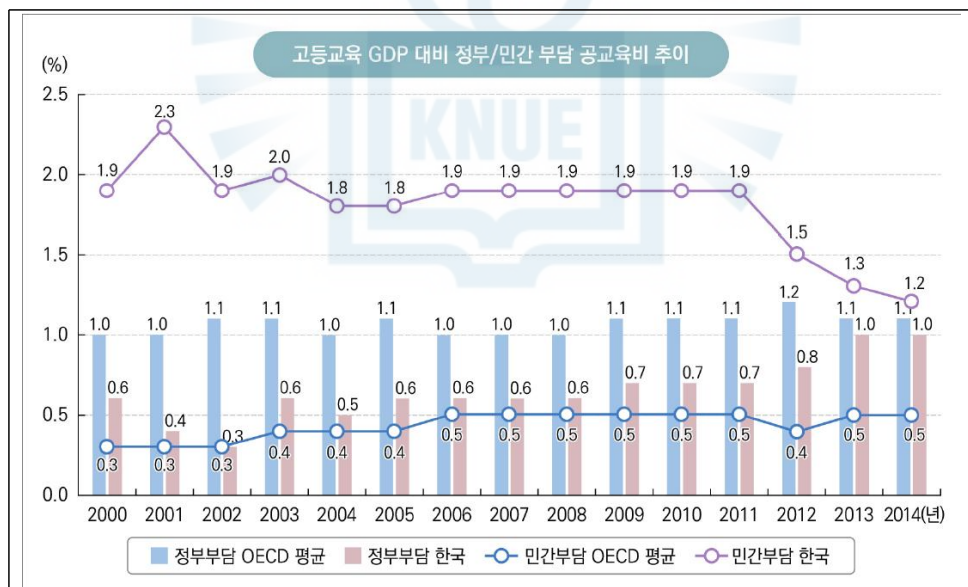
출처: 김훈호(2014)

다. 한국의 고등교육 재정지원 규모와 특징

한국의 고등교육에 대한 재정지원은 OECD국가와 비교할 때 작지 않은 편이다. 각 국가의 경제규모(GDP) 대비 고등교육에 투자하고 있는 공교육비 비율을 살펴보면, 2014년 한국은 2.3%로 OECD 평균 1.5%를 상회하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 한국의 경우 다른 OECD 국가들

과 비교하여 고등교육에 대한 민간 의존도가 매우 높다. 2014년 OECD 주요국가의 GDP 대비 정부부담 공교육비 비율을 살펴보면 미국은 0.9%로 한국과 비슷한 수준이었으며, 일본 0.5%, 영국 0.6%, 독일 1.1%, 캐나다는 1.3%이었다. 민간부담 공교육비 비율은 미국이 1.7%로 가장 높고, 일본 1.0%, 영국 1.3%, 캐나다 1.3%이었다(박경호 외, 2018). 최근 발표된 'OECD 교육지표 2019'에 따르면, 2016년 국내 대학 공교육비의 정부재원 비율은 37.6%에 그친 반면 가계·사립대학 등 민간재원 지출 비율은 62.4%로 나타났는데 OECD 평균이 정부 지출 66.1%, 민간 지출 31.8%인 것과 비교하면 국내에서는 정부와 민간의 역할이 거꾸로 나타난 셈이다. 여기에 국내 대학의 약 80%가 사립학교인 여건 등이 더해지며 2018년 국내 사립대학 등록금은 미국, 호주, 일본에 이은 4위(8,760달러)로 집계되었으며, 국·공립대 등록금도 8위 규모였다.⁴⁾

[그림 II-4] 고등교육 GDP 대비 정부/민간 부담 공교육비 추이



출처: Education at A Glance, OECD 각년도(박경호 외(2018)에서 인용)

4) 출처: 서울경제신문(2019.09.10.) 대학 학비 60% 민간 부담...OECD 평균과 반대,
<https://www.sedaily.com/NewsView/1VO6Y8LSZR>

고등교육 재정지원사업 예산 중 거의 60% 이상은 교육부를 통해 지원되고 있다(서영인 외, 2017). 교육부 사업은 대체로 국립대 경상비, 일반지원사업, 학자금지원사업 등 크게 세 유형으로 나뉘는데, 경상비와 일반지원사업은 대학으로 직접 지원되나, 학자금지원사업은 학생 개인에게 지원되므로 대학의 발전보다는 학비에 대한 가계부담을 경감하는 의미가 큰 사업으로 일반적인 사업과 구분하여 볼 필요가 있다(서영인 외, 2017). 국가장학금을 포함할 경우 전체 고등교육 재정지원 사업 예산 중 교육부 비중은 2011년 58.6%에서 매년 증가하여 2015년 69.7%가 되었지만, 국가장학금을 제외할 경우에는 2011년 52.2%에서 2015년에는 41.3%로 오히려 줄어들었다는 점을 알 수 있다. 이는 국가장학금 지원을 통해 고등교육에 있어서 가계부담 경감이라는 정책 목표는 어느 정도 달성하고 있으나 대학의 실질적 발전을 더디게 이루어지는 원인으로 지목할 수도 있다(서영인 외, 2017).

<표 II-1> 정부 지원 사업 기준 고등교육 재정지원 총 규모

(단위: 억 원, %)

구분	고등교육 재정지원 사업 예산				국가 장학금 (C)	교육부 실질지원예산 (D)=(A)-(C)	전체 예산 대비 교육부 예산	
	교육부(A)	타부처	지자체	계(B)			(A)/(B) *100	(D)/(B) *100
2008	35,613	19,117	3,009	57,739	1,612	34,001	61.7	58.9
2009	43,916	21,401	3,051	68,368	3,820	40,096	64.2	58.6
2010	42,792	24,301	4,070	71,163	4,115	38,677	60.1	54.3
2011	51,018	32,805	3,296	87,119	5,515	45,503	58.6	52.2
2012	61,801	34,635	3,087	99,523	19,332	42,469	62.1	42.7
2013	74,227	31,530	3,819	109,576	28,412	45,815	67.7	41.8
2014	83,307	30,193	3,197	116,697	35,256	48,051	71.4	41.2
2015	93,638	37,758	3,044	134,440	38,063	55,575	69.7	41.3

출처: 서영인 외(2017)

라. 대학등록금정책과 고등교육재정지원의 효과

최근 사립대학의 재정 실태를 분석한 연구들에서는 현 사립대학의 재정구조 상 몇 가지 특이점 및 문제점을 지적하고 있다. 전반적으로 사립대학의 수입구조 상에서 등록금이 차지하는 비중이 매우 높은 상황에서 2009년 이후 등록금 인상 억제가 장기간 지속되고 이에 대한 보충적 대안으로 고등교육 재정지원이 확대되어 왔는데 이러한 정부정책은 결과적으로 사립대학재정구조를 대학등록금 의존에서 교육부 의존으로, 교수지원에서 학생지원으로, 대학교육비의 운영수입 부담에서 자본수입 부담으로의 변화를 가져왔다(김수경, 2016).

김수경(2016)은 ‘대학등록금 정책에 따른 사립대학 재정의 변화 추이 및 대학유형별 차이’를 분석하였다. 김수경(2016)은 등록금 정책이 시행된 2009년부터 2014년까지 6년간 대학정보공시자료를 활용하여 사립대학의 재정 변화 추이를 살펴보았는데 이 연구에서 나타난 중요한 점은 아래와 같다.

“첫째, 정부의 대학등록금 인상 억제와 국가장학금 확대라는 대학등록금 정책은 2009년부터 2014년까지 6년간 사립대학의 대학등록금을 -1.3% 인하시킨 반면, 국가장학금을 929.6% 증가시킴으로써 대학재정구조를 변화시키는데 크게 영향을 미쳤다. 둘째, 정부의 대학등록금 인상 억제로 인해 사립대학 수입구조는 대학의 수업료 수입, 입학금 수입, 단기수강료 수입이 모두 감소한 반면, 국가장학금 확대에 의해 교육부 보조금 의존도가 크게 증가하였다는 점이다. 또한 같은 시기 대학기부금 수입이 급감하였을 뿐만 아니라 대학특성별 편차가 커지고 있음도 분석되었다. 셋째, 국가장학금 확대에 따른 장학금과 학생지원비가 급증하면서 동시에 대학특성별 편차가 커지고 있다는 점이다. 또한 교수연구비 지원은 감소하고 있었으며, 사립대학 교직원 인건비는 교원확보를 제고를 위한 신입교원이 충원되었음을 감안할 때, 동결이 지속되고 있었다.

넷째, 대학등록금 수입이 감소해왔음에도 불구하고 대학교육비는 감소하지 않았으며, 이는 대학이 유형고정자산 매입에 투자를 꾸준히 늘렸으며, 기금, 미사용이월자금, 차입금 등에서 적립 및 상환 수준 이상으로 사용액을 확대하는 자본적 특징에서 비롯한 것으로 분석되었다(김수경, 2016).”

김훈호(2014)는 ‘대학에 대한 정부의 재정지원의 변화가 4년제 일반 사립대학 재정의 수입 및 지출항목별 규모에 미친 영향력’을 분석하였는데 그 결과 다음과 같은 점들을 발견하였다.

“첫째, 2001년 이후 대학에 대한 정부의 재정지원은 비약적으로 증가하였으나, 주로 개인 연구자들에 대한 R&D 지원에 집중되었으며, HRD를 위한 기관지원에는 상대적으로 소홀하였다. 둘째, 2004년 모든 정부 재정지원 사업에 ‘선택과 집중’에 의한 선별지원 방식이 도입된 이후 대학에 대한 ‘기관지원’은 불균형 정도가 더욱 심화되었으나, 교수나 연구자들에 대한 개인지원의 불균형 정도는 비슷한 수준을 유지하였다. 셋째, 정부의 재정지원이 국·공립대학과 연구중심 대학에 집중되면서, 사립대학과 교육중심 대학은 국·공립대학이나 연구중심 대학과의 재정지원 격차뿐만 아니라, 사립대학 간, 교육중심 대학 간의 불균형 정도도 더욱 심화되었다. 넷째, 연구중심 대학의 학교법인은 정부의 재정지원이 증가할수록 법인전입금의 규모를 줄임으로써 학교경영을 지원해야 할 책임을 회피하였고, 주변 대학들과 비슷한 수준으로 등록금을 인상함으로써 정부 재정지원으로 인해 생겨난 재정적 여유를 그대로 유지하려고 하였다. 다섯째, 대학에 대한 정부의 재정지원은 교육 및 연구여건 개선과 대학의 경쟁력 강화에 기여할 것이라는 정부의 기대와 달리, 교직원들의 인건비를 증가시키는데 보다 큰 영향을 미쳤다(김훈호, 2014).”

4. 대학 구조개혁과 재정지원의 연계

김영삼 정부에서 설립한 교육개혁위원회에서 1994년에 「5·31 교육개혁」 방안을 발표하면서 대학자율화를 통하여 대학의 다양화 및 특성화를 유도하겠다는 틀을 제시한 이후 김대중, 노무현, 이명박 정부에 이르기까지 고등교육정책의 큰 기조는 대학 설립 및 운영의 자율성을 확대하는 것이었으나, 노무현 정부에서 규제완화와 구조개혁의 방안이 제시되고, 이명박 정부에서 대학등록금에 대한 제한을 가하면서 정책 기조의 변화가 시작되었다⁵⁾. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 대학이 등록금을 자율적으로 책정할 수 있도록 하면서 과도한 등록금 인상으로 인한 학부모의 부담이 가중되면서 더 이상 대학운동을 대학 자율에 맡기기 어려운 사회적 여건이 형성되었기 때문이다. 여기에 더해 대학설립준칙주의에 따라 고등교육기관 설립이 늘어나는 반면, 학령인구 감소로 인해 대학교육의 질에 대한 정부 안팎의 우려가 커지면서 대학에 대한 구조개혁의 필요성이 증가되었다.

이에 따라, 교육부는 2014년 「대학 구조개혁 추진계획」을 발표하고, 3년 주기로 나누어 주기마다 대학을 평가하고, 평가 결과를 정원 감축 등과 연계하여 추진하기로 하고 그 첫 평가를 2015년에 실시하였다. 2015년에 실시된 대학구조개혁평가 시에는 양적 감축에 초점을 두고 전국 단위로 6등급으로 구분한 다음 A등급(16%)이 아닌 모든 대학을 대상으로 정원 감축을 권고하고 재정지원 사업을 연계하여 감축하는 벌칙 중심으

5) 「5·31 교육개혁」방안에서 고등교육분야에 제시된 주요 과제는 대학설립준칙주의, 대학이 정한 자율적인 입학제도, 대학 정원 및 학사 운영 자율화, 외국인 유학생 정책 개선, 고등교육기관 해외진출 지원, 세계화/정보화 관련 전문요원 양성을 위한 단설전문대학원 설치, 첨단 학술정보센터 설립, 대학평가 및 재정지원 연계 강화 등을 들 수 있다. 이에 대해, 장수명(2009)은 5·31 고등교육개혁을 규제완화와 경쟁을 강조하는 시장주의 정책으로 보았는데, 구체적으로 설립준칙주의와 정원 자율화를 핵심적인 규제완화로, 평가와 재정지원의 연계는 간접적 경쟁유도 정책으로 보았다. 규제완화정책은 부실 사립대학의 양산, 교육여건의 악화를 동반한 대학 체제의 비대화, 학생의 재정 부담 증가 원인이 되었고, 재정지원과 평가의 연계는 대학 간, 교수 간 경쟁 관행을 제도화시켜 이미 시장주의가 팽배한 고등교육에 더욱 시장주의를 강화하는 결과를 초래하였다. 그는 미래의 대학개혁에 시장주의 접근보다 민주적 공공성의 확대가 필요하다고 보았다.

로 운영하고 평가와 연계한 지원은 없었다. 그러나, 추진 과정에서 전국 단위 세세한 등급화로 인한 서열화 및 지역대학 고려 부족, 정원 감축에만 초점을 두고 지원과 연계되지 않아 교육여건 개선 미흡하다는 등의 문제점이 제기되었으며, 교육부는 2017년 발표한 대학 평가 및 재정지원사업 전면 개선 정책을 통하여 대학 구조개혁 평가는 대학 기본역량 진단으로 개선하고, 대학 재정지원사업은 일반재정지원과 특수목적지원으로 단순화한 바 있다(교육부, 2017b). 이를 반영하여 2019년도부터 대학의 특성화를 지원한다는 명목으로 여러 개의 재정지원사업을 만들어 각 대학에 중복해서 지원하는 방식에서 이들 예산을 통합하여 대학혁신지원사업으로 단일화하고 각 대학이 각자 수립한 중장기 발전계획에 따라 자율적으로 집행할 수 있도록 하였다.

2018년 대학 기본역량 진단은 대학을 자율개선대학, 역량강화대학과 재정지원제한대학 등 3개 범주로 분류하였다. 자율개선대학은 일반 재정 지원을 통해 지역 발전을 선도할 수 있는 대학으로 육성하여 지방과 수도권 상생의 선순환 체계 조성하기 위해 육성하고, 역량강화대학은 적정 규모화를 유도하고 대학혁신지원사업 참여 기회를 부여함으로써 특화 발전을 지원하며, 재정지원제한대학은 운영 효율화 추진 및 기본 역량을 제고하거나(I 유형)강도 높은 구조조정을 추진하는(II 유형) 방향으로 정책을 추진하였다.⁶⁾ 진단 대상 대학 중에서 약 36%에 해당하는 역량강화대학, 진단제외대학 및 재정지원제한대학 유형 I·II에 대해서만 정원 감축을 권고하며, 정원 감축 권고 수준은 약 1만 명이었다. 진단 결과에 따른 재정지원의 경우 자율개선대학은 2019년부터 대학혁신지원사업 유형 I 을 3년간 지원받아 개별 대학의 중장기 발전계획에 따라 자율적으로

6) 2018년 진단의 경우 진단대상 대학은 323교(일반대학 187교, 전문대학 136교)였다. 이 중 자율개선대학이 대상 대학의 64%인 207교(일반대학 120교, 전문대학 87교)이었고, 역량강화대학은 66교(일반대학 30교, 전문대학 36교)였다. 재정지원제한대학 유형 I 은 9교(일반대학 4교, 전문대학 5교), 재정지원제한대학 유형 II 는 11교(일반대학 6교, 전문대학 5교)를 선정하였는데 절대 점수 80점 미만 대학 중 점수 격차가 큰 구간을 기준으로 재정지원제한대학 유형 I 과 II 로 구분하였다.

혁신을 추진할 수 있도록 하고, 역량강화대학은 대학혁신지원사업 유형 II에 신청가능하며, 특성화 및 정원감축 권고 이행계획을 포함한 발전계획을 따로 평가받아 지원 대상을 정하도록 하였다. 재정지원제한대학의 경우, 유형 I·II로 구분하여 차등적으로 정부재정지원을 제한받게 되는데, 유형 I 대학은 재정지원 일부 제한으로 운영 효율화를 유도하고, 유형 II 대학에 대해서는 재정지원을 전면 제한하도록 하였는데 기존 재학생에 대한 국가장학금·학자금 대출 지원의 경우 졸업 시까지 지원하며, 대학의 여건·성과와 관계없이 학생이나 교원 개인에게 지원되는 장학금·연구비 등은 지원 가능하도록 하였다(교육부, 2018).

교육부는 2019년 8월 14일에 2021년 대학 기본역량 진단 기본계획 시안을 발표한 바 있는데 2021년 진단은 대학의 개선 요구를 반영하여, 대학이 스스로 진단 참여 여부를 선택할 수 있도록 하고, 진단의 기능을 일반재정지원 대상 대학 선정 중심으로 재정립하여 대학의 부담을 완화할 계획이라고 한다(교육부, 2019c). 일반재정지원 대상 대학으로 미선정된 대학의 경우에도 특수목적 재정지원은 신청 가능하도록 하고, 진단에 미참여한 대학이라도 지자체가 시행하는 특수목적 재정지원에 신청하거나 국가장학금 및 학자금대출은 지원받을 수 있다. 진단 참여자격 제한 대학(재정지원제한대학)에 대해서만 일반재정지원, 특수목적 재정지원, 국가장학금 및 학자금대출을 완전히 제한함으로써 구조조정이 이루어질 수 있도록 한다는 구상이다. 여기서 가장 중요한 부분은 모든 대학을 대상으로 교육여건 성과나 재정 건전성 등과 관련된 핵심적인 정량 지표를 활용하여 재정지원제한대학을 지정한다는 것이다. 재정투자의 효율성 등을 고려하여 재정지원제한대학에 대해서는 2021년 진단에 참여를 제한하고 매년 점검을 통해 일정 기준 충족 시 재정지원제한을 해제하여 대학의 자구 노력에 따라 2021년 진단 미참여 대학 수준의 재정지원이 가능하도록 한다는 방침이다(교육부, 2019c).

교육부는 2015년 실시된 1주기 구조개혁 평가의 문제점을 개선하여 2

주기 평가부터 기본역량진단을 통해 지원이 바람직한 대학에 대해서만
선별적으로 재정을 지원하는 방향으로 대학 정책을 전환하고 있다.



III. 연구방법

1. 연구대상 및 자료수집

가. 연구대상

본 연구에서는 연구대상을 대학정보공시제도의 적용대상이 되는 고등교육법 제2조에 의거한 고등교육기관 중에서 4년제 사립대학으로 제한하였다. 고등교육기관 중에서 사립대학의 비중이 높고, 일반적으로 등록금에 대한 의존도가 학교별로 차이가 크기 때문에 분석에 용이하기 때문이다. 4년제 사립대학 중에서 학생이나 등록금 수입이 존재하더라도 학교 상태가 폐교인 대학⁷⁾은 일차적으로 제외하였으며, 다른 대학들과 동일한 관점에서 비교하기 어려운 아래에 해당하는 대학들 역시 분석 대상에서 제외하였다.

- ① 대학 특성과 재정구조가 일반대학과 상이한 각종학교(대학) 및 산업대학⁸⁾
- ② 종교목적 대학, 특수목적 대학 중에서 아래 3개 조건 중 2개 이상에 해당하는 대학⁹⁾
 - 학생정원 1,000명 이하
 - 등록금 규모 50억 원 이하
 - 한 학기 개설 강좌 수 100개 이하인 대학
- ③ 본교 이외의 제2캠퍼스가 있는 경우에는 본교 기준¹⁰⁾

7) 대구외국어대학교, 서남대학교, 한북대학교, 한중대학교, 경운대학교, 남서울대학교, 초당대학교, 한국산업기술대학교가 이 기준에 해당한다

8) 청운대학교, 호원대학교, 순복음총회신학교가 이 기준에 해당한다

9) 광주가톨릭대학교, 영산선학대학교, 중앙승가대학교, 대전가톨릭대학교, 수원가톨릭대학교, 대전신학대학교, 루터대학교, 부산장신대학교, 금강대학교, 대신대학교, 꽃동네대학교, 목포가톨릭대학교, 예수대학교, 영남신학대학교가 이 기준에 해당한다

10) 가톨릭대학교, 건국대학교, 건양대학교, 경기대학교, 경동대학교, 고려대학교, 단국대학교, 동

나. 자료수집

분석에 필요한 자료는 대학정보공시센터에서 관리하는 대학알리미 사이트에 공시된 2018년도 대학정보공시자료 중에서 사립대학의 재정, 장학금, 학생충원, 전임교원 등과 관련된 다음의 자료들을 활용하였다.

- 4-다. 신입생 충원 현황
- 4-라-1. 재학생 충원을
- 6-나-(1) 전임교원 1인당 학생 수 및 전임교원 확보율
- 8-바-2. 교비회계 자금계산서(결산)
- 8-사. 적립금 현황
- 8-아. 기부금 현황
- 8-차-1. 등록금 현황
- 9-나-2. 학생 1인당 교육비(사립대학)
- 12-다-1. 장학금 수혜 현황
- 12-나-1. 학생 규모별 강좌수
- 12-나-2. 교원 강의 담당 비율

결측치가 있는 대학들을 제외하면 분석 대상 대학은 총 136개교로, 소재지별로 구분해보면 서울, 인천, 경기 등 수도권 대학이 61개교, 수도권 이외의 지방대학이 75개교이다. 대학의 규모를 학생 수 기준으로 할 경우, 학생정원 5,000명 미만인 소규모 대학이 58개교, 학생정원 5,000명 이상 10,000명 미만인 중·소규모 대학이 47개교, 학생정원 10,000명 이상인 대규모 대학이 31개교이다¹¹⁾.

국대학교, 명지대학교, 상명대학교, 안양대학교, 연세대학교, 영산대학교, 예원예술대학교, 을지대학교, 인천가톨릭대학교, 중앙대학교, 한양대학교, 홍익대학교의 제2 캠퍼스(또는 제3 캠퍼스)가 이 기준에 해당한다

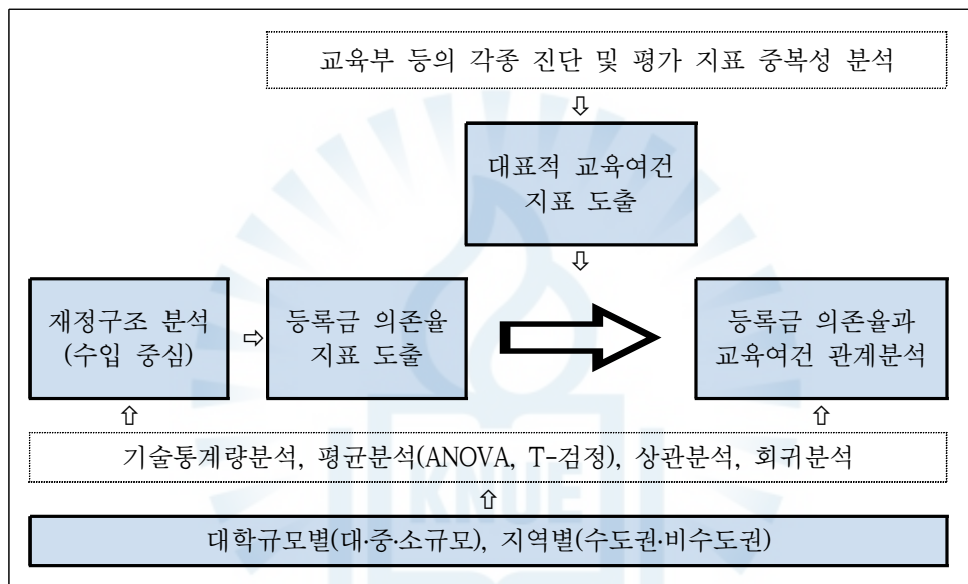
11) 대학규모 분류는 문보은(2012), 김수경(2016)의 연구에서와 동일한 기준을 사용하였다

2. 연구 방법

가. 분석 모형

본 연구에서 설정한 전체 분석모형은 다음과 같다.

[그림 III-1] 분석모형



나. 연구 방법

본 연구의 최종 목표는 등록금 의존율과 교육여건의 관계를 분석함으로써 사립대학 재정구조가 교육여건에 미치는 영향을 살펴보는 것이다. 이를 위해, 다음과 같은 단계를 밟아 연구를 진행하였다.

1) 교육여건 지표 도출

교육여건을 나타내는 매우 다양한 지표들이 존재하므로, 어떤 교육여건 지표를 분석 대상으로 하여야 하는지를 결정하여야 한다. 본 연구에서는 최근의 각종 진단 및 평가에서 활용되는 지표들을 분석하여 중복이

많은 지표들을 중심으로 교육여건 지표를 도출하였다.

2) 사립대학 재정구조 분석

사립대학의 수입규모와 수입항목 중 등록금과 국고보조금을 중심으로 대학규모별 및 지역별로 구분하여 사립대학의 재정구조를 분석하고, 사립대학의 수입규모에서 수입에 가장 큰 영향을 미치는 등록금이 수입규모에 미치는 영향을 분석하고, 등록금의존율 지표를 설정한다.

3) 등록금의존율과 교육여건의 상관관계 분석

도출된 교육여건을 대학규모와 지역에 따라 상세하게 분석한다. 또한, 이들 교육여건과 등록금의존율의 상관관계를 분석하여, 등록금의존율과 정(+)의 상관관계를 갖는 교육여건 지표와 부(-)의 상관관계를 갖는 교육여건 지표를 확인하고, 이들 간의 관계에 대한 종합적 분석을 실시한다.

본 연구에서는 분석 도구로 IBM SPSS(ver. 25)를 활용하였다. 개별 지표들에 대해서 기술통계 분석을 실시한 후, 대학규모별 차이 분석은 일원배치 분산분석을, 지역별 차이 분석은 독립표본 T검정을 실시하였다. 각 집단별로 사례 수가 30개를 넘어 정규분포를 가정하였으며, 유의확률은 등분산을 가정하였다. 등록금의존율과 교육여건 지표 간의 상관관계를 분석하기 위해 상관분석을 실시하였으며, 산점도를 통하여 시각적인 상관성을 확인하였다.

IV. 연구내용

1. 교육여건 지표 도출

대학의 경쟁력 또는 질에 대한 개념적 정의는 쉽지 않다. 김재웅 외(2001)는 ‘고등교육에서 질의 정의는 합의되지 않았지만, 질을 구성하고 판단하는 준거에서 교육여건과 산출지표가 공통된다’고 한 바 있다. 따라서, 본 장에서는 대학의 질을 측정 또는 평가하는데 사용되는 각종 지표들을 교육여건과 산출지표로 나누어 고찰하여 보고 이 중에서 교육여건에 관한 지표들을 중심으로 논의를 이어가고자 한다. 이 방법은 문보은(2012)에 의하여 시도된 연구방법과 방법론적으로 같으며 평가지표의 선택에 있어서 차이가 있다.

대학을 평가하거나 측정하기 위해 공식적으로 사용되고 있는 지표는 첫째, 교육부의 기본역량진단 평가지표, 둘째, 교육부의 대학혁신지원사업 평가지표, 셋째, 한국대학교육협의회 기관평가인증제 필수 평가준거, 넷째, 중앙일보 대학평가지표, 마지막으로 한국대학교육협의회 대학정보공시센터 대학경쟁력지표를 들 수 있다. 아래에서는 각각의 평가에서 활용되는 지표의 특성을 살펴본다.

가. 교육부 『대학 기본역량진단』 평가지표(교육부, 2017b)

2018년 실시된 대학 기본역량진단은 종전의 구조개혁 평가가 정원 감축과 재정지원 제한 등 양적 조정에만 초점을 두면서 나타난 문제점들을 개선하고자 하였다. 2015년 실시된 구조개혁 평가의 문제점으로는 전국단위 세세한 등급화로 인한 서열화 및 지역대학 고려 부족, 정원 감축에만 초점, 지원과 연계되지 않아 교육여건 개선이 미흡했다는 점을 들 수 있다. 이러한 구조개혁 평가의 문제점과 함께, 학령인구 감소로 인한 대

학 규모 조정의 불가피성, 지역 균형 발전의 필요성, 고등교육 재정 투자의 효율성 등을 종합적으로 고려하여 기본역량진단 평가를 실시하였다.

구체적으로 살펴보면 1단계 진단에서는 대학이 양질의 교육을 제공하기 위해 갖추어야 할 기본 요소를 종합적으로 진단한다. 진단 결과, 일정 수준 이상의 대학(60% 내외)을 권역별 균형을 고려하여 자율개선대학으로 선정하고 일반재정을 지원한다. 이들 대학에 대해서는 정원 감축 권고는 하지 않으며, 개별 대학에는 대학별 진단 결과 분석 자료를 제공하여, 대학이 진단 결과를 활용할 수 있도록 한다. 2단계 진단에서는 대학의 지속가능성을 정밀 진단하고, 1·2단계 결과를 합산하여 권역 구분 없이 역량강화대학과 재정지원제한대학(유형 I·II)을 선정한다. 역량강화대학에는 정원 감축 권고로 적정 규모화를 유도함과 동시에, 대학 재정지원 사업 중 특수목적 지원 사업 참여를 허용하여 대학의 전략적 특성화 추진을 지원한다. 재정지원제한대학(유형 I·II)은 정원 감축 권고와 함께 차등적으로 정부 재정지원을 제한하는데, 유형 I 대학에 대해서는 정원 감축 권고와 재정지원 일부 제한으로 운영 효율화를 유도하고, 유형 II 대학에 대해서는 정원 감축 권고와 함께 재정지원을 전면 제한한다.

1단계 진단 시 지표로는 교육 여건 및 대학운영의 건전성, 수업 및 교육과정 운영, 학생 지원, 교육성과, 대학 운영의 건전성 항목으로 나누어 전임교원 확보율 등 9개 진단 지표를 설정하였으며, 진단 지표를 세분화하여 구체적으로 15개의 진단 요소를 통하여 진단하도록 하였다.

<표 IV-1> 대학 기본역량진단 지표

항목	진단 지표	진단 요소
교육 여건 및 대학 운영의 건전성	전임교원 확보율	전임교원 확보율
	교사 확보율	교사 확보율
	교육비 환원율	교육비 환원율
	법인 책무성	법정 부담금 부담률 법인 전입금 비율

항목	진단 지표	진단 요소
수업 및 교육과정 운영	수업 관리 및 학생 평가	강의 규모의 적절성
		시간강사 보수수준
학생 지원	장학금 지원	장학금 지급률
교육 성과	학생 충원율	신입생 충원율
		재학생 충원율
	졸업생 취업률	졸업생 취업률
		유지 취업률
대학 운영의 건전성	재정·회계의 안정성	등록금 의존율
		학생정원 1인당 교육투자기여수입
		재학생 1인당 교육비

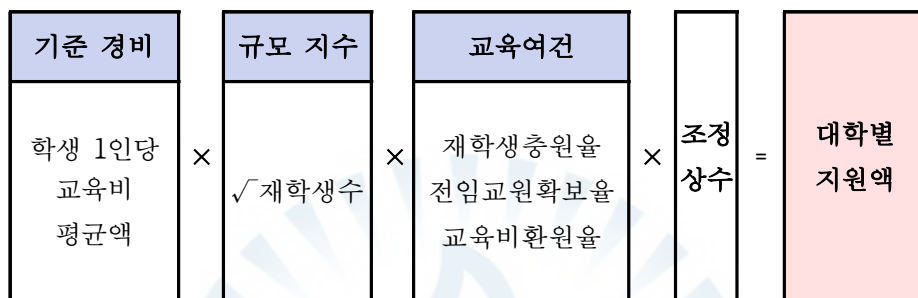
나. 교육부 『대학 혁신지원사업』 재원배분 산식 (교육부, 2019a)

대학혁신지원사업은 대학의 자율 혁신을 통해 혁신 성장의 토대가 되는 미래형 창의 인재 양성 체제 구축을 지원하는 사업으로, 대학의 자율성 강화에 대한 현장의 요구를 반영하여 기존에 정부 주도로 추진되어 온 다양한 목적형 사업을 대학의 자율성을 바탕으로 추진하는 ‘일반재정 지원’ 사업으로 전면적으로 개선하여 대학의 경쟁력을 강화할 수 있도록 지원하는 사업이다. 이 사업은 교육역량 강화를 위한 ACE+(자율역량), CK(특성화), PRIME(산업연계), CORE(인문역량), WE-UP(여성공학) 등 5개 재정지원사업을 통합하여 일반재정으로 지원하는 사업으로 2018년 대학 기본역량 진단 결과와 연계하여 전체 자율개선대학 및 일부 역량강화대학을 지원 대상으로 하고 있으며, 대학 스스로 수립한 중장기 발전계획의 목표와 방향 등에 부합하는 자율 혁신 및 전략적 특성화를 지원하도록 설계하였다.

지원 방식은 차등 배분을 위한 별도의 사전 평가 없이 대학의 중장기 발전계획이 포함된 ‘대학혁신지원 사업계획’에 대한 컨설팅 후 100% 재

원배분산식에 따라 지원할 예정으로 권역별 균형 발전을 위해 ‘학부 재학생 수’와 ‘학교 수’를 고려하여 5개 권역(수도권/대구·경북·강원권/충청권/호남·제주권/부산·울산·경남권)별로 배분하며, 각 대학별 지원금은 아래 재원배분산식에 따라 결정된다.

[그림 IV-1] 대학 혁신지원사업 재원배분 산식



다. 한국대학교육협의회 『기관평가인증제』 필수 평가준거

기관평가인증은 대학이 교육기관으로서의 기본요건을 충족하고 있는지를 여부를 판정하여 그 결과를 사회에 공표함으로써 사회적 신뢰를 부여하는 제도이다(이병기 외, 2013). 인증을 획득하였다는 것은 대학이 대학경영과 교육을 구성하는 요소(대학이념 및 경영, 교육, 교직원, 교육시설 및 학생지원, 대학성과 및 사회적 책무)에서 「대학설립·운영 규정」 등 고등교육 관계 법령과 대학이 구현하고자 하는 교육의 질을 보증할 수 있는 최소요건을 확보하고 있으며, 지속적으로 질개선을 위한 노력을 하고 있음을 의미한다(이병기 외, 2013). 정부는 2007년에 「고등교육법」을 개정하여 대학에 대한 평가를 의무화하고, 2008년 「고등교육기관의 평가인증 등에 관한 규정」을 제정하여 평가인증제를 도입하였다. 이 규정에 따라 평가기구에 대한 정부 인정을 실시하게 되었으며, 한국대학교육협의회는 2010년에 기관평가인증제 시행기관으로 지정받아 2011년부터 기관평가인증제를 시행하고 있다.

기관평가인증에서 사용하고 있는 평가준거는 필수 평가준거와 일반 평가준거의 2종류이다(김무영, 2014). 필수 평가준거는 기관평가인증에서 반드시 충족되어야 하는 평가준거로 6개 준거 모두 충족되어야 인증의 최소요건을 갖추는 것이며, 일반 평가준거는 대학의 특성, 대학발전 및 특성화 계획 등에 따라 대체 및 추가할 수 있다(문보은, 2012). 필수평가준거는 대학교육의 질을 확보하기 위한 필수요건으로 대학설립 4대 기본요건 중 우선적으로 개선이 필요한 교육여건인 전임교원 확보율, 교사 확보율 등 2개 지표, 대학 존립의 근거가 되는 교육 수요와 만족도 지표인 정원내 신입생 충원율, 정원내 재학생 충원율 등 2개 지표, 교육 질 제고의 기반이 되는 교육재정 건전성, 학생에 대한 지원을 대표할 수 있는 지표인 교육비 환원율, 장학금 비율 등 2개 지표 등 6개 지표로 구성되어 있다(임후남, 2017). 필수평가준거는 최소요구수준 이상인 경우 충족(P), 그렇지 않은 경우 미충족(F)으로 판정하는데, 6개 필수평가준거가 모두 기준값을 충족한 경우 평가 대상 대학으로 확정하고, 6개 필수평가준거 중 1개 이상 기준값을 충족하지 못한 경우 인증운영위원회의 검토와 대학평가인증위원회의 심의·의결을 통하여 평가 대상 여부를 결정하도록 되어 있다(임후남, 2017).

<표 IV-2> 필수평가준거의 최소요구수준

구분	필수평가준거	최소요구수준	선정근거
교육여건	전임교원 확보율	61%	<ul style="list-style-type: none"> • 「대학설립·운영 규정」의 대학설립 4대 요건 • 2010년 기준 OECD 국가 교원 1인당 학생수 15.8명에 비해 우리나라 4년제 대학의 전임교원 1인당 학생수(편제정원 기준)는 34.7명으로 매우 취약하였고, 이를 개선하기 위해 대학설립·운영 규정의 [별표 1의4]에서 연차별 교원확보율(61%)을 법으로 정한 바 있음 • 2주기 필수평가준거 검토 당시(2015년) 우리나라 4년제 대학의 전임교원 1인당 학생수(학생정원 기준)는 23.2명¹²⁾으로 다소 개선되었으나 여전히 취약한 실정임 • 이에 향후에도 대학이 일정 수준의 교원을 확보하고 있

구분	필수평가 준거	최소 요구수준	선정근거
			는지 진단·점검하기 위하여 필수평가준거로 선정함
	교사 확보율	100%	<ul style="list-style-type: none"> • 「대학설립·운영 규정」의 대학설립 4대 요건 • 「대학설립·운영 규정」 제4조 ‘교사(校舍)’에 따르면 대학은 교육기본시설과 지원시설 및 연구시설을 학생 1인당 교사기준면적에 계열별 학생정원을 곱하여 합산한 면적 이상 확보하도록 정하고 있음 • 교사는 교육·연구 활동의 필요 공간이라는 점에서 교육 여건 관련 주요 점검·진단사항으로 보고 필수평가준거로 선정함
교육 만족도	정원내 신입생 충원율	95%	<ul style="list-style-type: none"> • 대학이 제공하는 교육에 대한 수요는 대학 존립이유와 직결되며, 대학교육이 지니는 경쟁력과 밀접한 관련이 있음 • 신입생 및 재학생 충원율은 대학이 제공하는 교육에 대한 수요를 판단하는 근거로 볼 수 있음. 이러한 맥락에서 각종 정부사업뿐만 아니라 외국의 대학평가에서도 신입생 충원율과 재학생 충원율은 주요 평가지표로 활용되고 있음 • 이에 교육의 질제고 촉진과 교육 수요를 진단·점검하기 위하여 필수평가준거로 선정함
	정원내 재학생 충원율	80%	
재정 건전성	교육비 환원율	100%	<ul style="list-style-type: none"> • 대학에 입학한 학생들이 재정지원을 어느 정도 받고 있는가는 대학의 교육에 있어 중요한 부분으로 학교의 교육비 투자 정도를 판단하는 지표로서, 학생들이 납부하는 등록금 대비 교육활동에 직접 소요되는 비율을 산정하여 대학의 교육에 대한 투자 현황을 판단할 수 있음 • 대학이 충분한 교육재정 확보를 위해 재원을 다양화하고 정부의 고등교육 재정을 지속적으로 확충해야 하는 실정을 감안하여, 최소한 학생이 부담한 등록금은 학생들을 위한 교육활동에 환원되어야 한다는 점에서 필수평가준거로 선정함
학생 지원	장학금 비율	10%	<ul style="list-style-type: none"> • 학생들에 대한 학습동기부여 측면에서, 사회적 취약계층 출신 학생에 대한 장학금 지원은 고등교육 기회 확충의 측면에서 매우 중요함 • 특히 장학금은 「대학 등록금에 관한 규칙」(교육부령 제1호, 2013. 3. 23)에서 “학교는 해당 학년도에 전체 학생이 납부해야 할 등록금 총액의 10퍼센트 이상에 해당하는 등록금을 학생에게 면제하거나 감액하여야 한다. 이 경우 경제적 사정이 곤란한 학생에게 감면하는 액수가

구분	필수평가 준거	최소 요구수준	선정근거
			총감면액의 30퍼센트 이상이 되도록 하여야 한다.”고 규정하고 있는 점을 감안하여 필수평가준거로 선정함

출처: 한국대학평가원(2017)

라. 중앙일보 대학평가 지표

중앙일보 대학평가는 인문, 사회, 공학, 자연과학, 의학, 예체능(총 6개 계열) 중 4개 계열 이상 존재하는 전국 4년제 대학을 대상으로 1994년부터 평가를 시작하였으며, 대학이 참여를 원하지 않더라도 중앙일보에서 직접 정보공시, 연구재단 등을 통해 자료를 수집하여 4개 평가분야별 점수를 종합하여 상위 60여개 대학의 순위를 발표하고 있다. 평가분야 및 배점은 교육여건(100점), 교수연구(100점), 학생교육 및 성과(70점), 평판도(30점)으로 구성되어 있으며 총점은 300점이다. 2015년부터는 대학의 4대 계열(인문계열, 사회계열, 자연과학계열, 공학계열)을 대상으로 계열별 순위를 발표하고 있는데 종합평가와 평가분야는 같으나 계열별 배점 및 총점을 각 계열별로 다르게 함으로써 계열별 특성을 반영하여 평가한다.

<표 IV-3> 중앙일보 대학평가 지표 및 배점

분야	지표명	배점
교육여건	교수 확보율	13
	등록금 대비 장학금 지급률	15
	강의 규모	5
	등록금 대비 교육비 지급률	10
	세입 대비 기부금	5
	기숙사 수용률	8
	학생 당 도서자료 구입비	7
	외부 경력 교원 비율	5
	외국인 교수 비율	5

12) 교육부·한국교육개발원(2015). 교육통계연보.

분야	지표명	배점
	학위 과정 등록 외국인 학생 비율	10
	외국인 학생의 다양성	7
	교환 학생 비율	10
	분야 총점	100
교수연구	계열평균 교수당 교외 연구비	15
	계열평균 교수당 자체 연구비	10
	국제학술지 논문 당 피인용 수	20
	계열평균 국제학술지 논문	10
	인문·사회·체육 계열 국내논문	15
	인문·사회·체육 계열 저역서	10
	과학기술교수 당 기술이전 수입액	10
	과학기술교수 당 산학협력 수익	10
	분야 총점	100
학생 성과	순수취업률	15
	유지취업률	15
	중도 포기율	10
	졸업생 창업 활동	10
	창업교육 비율	10
	현장실습 참여학생 비율	10
	부문 총점	70
평판도	신입사원으로 뽑고 싶은 대학	8
	입학 추천하고 싶은 대학	8
	자녀입학 선호 대학	4
	향후 발전가능성이 있다고 판단되는 대학	5
	국가, 지역 사회에 기여가 큰 대학	5
	부문 총점	30

마. 대학정보공시센터 대학경쟁력지표

대학정보공시제도는 고등교육기관의 운영 상황 및 교육·연구여건에 관한 주요정보를 정보공개에 대한 열람·교부 및 청구와 관계없이 미리 정보통신망 탑재 등의 방법으로 알리거나 제공하는 것이다. 정보공시를

통해 공개되는 정보들은 교육에 관한 국민의 알권리를 보장하고 학술 및 정책연구를 진흥함과 아울러 학교교육에 대한 참여와 교육행정의 효율성 및 투명성을 높이는 것을 목적으로 한다.¹³⁾ 연혁적으로 2004년 12월 28일 대학구조 개혁의 일환으로 대학정보공시제 도입이 발표되면서 교육공시에 관한 논의가 이루어졌다. 이후 2007년 5월 25일에 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」이 제정·공포되었으며, 이 법률에 의거하여 교육관련기관의 장은 2008년부터 법이 정한 공시 대상 정보를 매년 1회 이상 공시하게 되었다.¹⁴⁾ 공시주체는 고등교육법 제2조, 그 밖에 다른 법률에 따라 설치된 고등교육기관이며, 공시항목은 2019년 현재 14개 분야의 62개 항목, 101개 세부항목으로 구성되어 있고, 공시단위는 학과, 학부별 전공단위, 모집단위 또는 학교 단위이다.

대학정보공시자료를 관리하기 위해 교육부는 총괄 관리기관으로 한국대학교육협의회에 대학정보공시센터를 설치하여 운영하고 있다. 대학정보공시센터는 수요자의 알권리를 충족시키기 위해 자체적으로 대학경쟁력 지표를 설정하여 수요자에게 제공하고 있는데, 대학정보공시센터의 대학경쟁력 지표는 재학생충원율, 전임교원확보율, 취업률, 신입생충원율, 학생 1인당 교육비, 학생 1인당 장학금 등 6개 지표로 구성되어 있다.

<표 IV-4> 대학정보공시센터 대학경쟁력지표

지표	산출 산식
전임교원 확보율	전임교원수/교원 법정정원×100%
취업률	취업자수/(졸업자수-제외자수)×100%
신입생 충원율	정원내 입학자수/모집인원×100%
재학생 충원율	정원내 재학생수/(학생정원-학생모집정지인원)×100%
학생 1인당 교육비	총교육비/재학생수
학생 1인당 장학금	장학금총액/재학생수

13) 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 제1조(목적)

14) [네이버 지식백과] 교육정보공시제 [教育情報公示制] (한국민족문화대백과, 한국학중앙연구원)

바. 대학의 질 측정 공통 지표

문보은(2012)은 국내외 선행연구에서 사용한 대학 산출 변수를 정리한 바 있는데, 이 연구의 결과를 보면 개별 연구에서의 차이점은 있을 수 있으나 결과적으로 전체 집합으로서 이들 변수들은 앞서 정리한 각종 진단 및 평가에서 활용한 지표들을 모두 포괄하고 있다. 따라서, 본 연구에서는 선행연구에서 산출 변수에 대해서는 별도로 검토하지 않고, 앞서 열거한 진단 및 평가에서 공통적으로 활용되는 지표를 살펴보고자 한다. 평가지표의 성격은 김재웅 외(2001)의 연구결과에 따라 교육여건과 성과·산출 지표로 구분하였으며, 개별적인 평가지표가 구체적으로 어떻게 구분되어야할지에 관해서는 원칙적으로 그 지표성격이 투입지표인 경우 교육여건지표로, 산출지표인 경우에는 성과지표로 구분하되, 모호한 경우에는 문보은(2012)의 연구결과를 참고하였다.

<표 IV-5> 대학 진단·평가 지표

구분	평가지표의 성격	
	대학여건	대학성과
교육부 대학 기본역량진단 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> · 전임교원 확보율 · 교사 확보율 · 법정 부담금 부담률 · 법인 전입금 비율 · 교육비 환원율 · 장학금 지급률 · 강의 규모의 적절성 · 시간강사 보수수준 · 등록금 의존율 · 학생정원 1인당 교육투자기여수입 · 재학생 1인당 교육비 	<ul style="list-style-type: none"> · 신입생 충원율 · 재학생 충원율 · 졸업생 취업률 · 유지 취업률
교육부 대학 혁신지원사업 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> · 전임교원확보율 · 교육비환원율 	<ul style="list-style-type: none"> · 재학생충원율

구분	평가지표의 성격	
	대학여건	대학성과
대학평가원 기관평가인증 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> · 전임교원 확보율 · 교사 확보율 · 교육비 환원율 · 장학금 비율 	<ul style="list-style-type: none"> · 정원내 신입생 충원율 · 정원내 재학생 충원율
중앙일보 대학평가 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> · 교수 확보율 · 계열평균 교수당 자체 연구비 · 등록금 대비 장학금 지급률 · 강의 규모 · 등록금 대비 교육비 지급률 · 세입 대비 기부금 · 기숙사 수용률 · 학생 당 도서자료 구입비 · 외부 경력 교원 비율 · 외국인 교수 비율 · 창업교육 비율 · 현장실습 참여학생 비율 	<ul style="list-style-type: none"> · 계열평균 교수당 교외 연구비 · 국제학술지 논문 당 피인용 수 · 계열평균 국제학술지 논문 · 인문·사회·체육 계열 국내논문 · 인문·사회·체육 계열 저역서 · 과학기술교수 당 기술이전 수입액 · 과학기술교수 당 산학협력 수익 · 학위과정 등록 외국인 학생 비율 · 외국인 학생의 다양성 · 교환 학생 비율 · 순수취업률 · 유지취업률 · 중도 포기율 · 졸업생 창업 활동 · 신입사원으로 뽑고 싶은 대학 · 입학 추천하고 싶은 대학 · 자녀입학 선호 대학 · 향후 발전가능성이 있는 대학 · 국가, 지역사회에 기여가 큰 대학
정보공시센터 대학경쟁력 지표 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> · 전임교원 확보율 · 학생 1인당 교육비 · 학생 1인당 장학금 	<ul style="list-style-type: none"> · 취업률 · 신입생 충원율 · 재학생 충원율

이를 바탕으로 대학의 질 측정 지표 중 최소 2회 이상 중복되는 지표는 전임교원 확보율, 교육비 환원율, 교사 확보율, 학생 1인당 교육비, 장학금 지급 비율, 신입생 충원율, 재학생 충원율, 취업률 등이 있었다. 중복내역은 다음 표와 같다.

<표 IV-6> 진단·평가지표 중 중복 지표

구 분	대학기본 역량진단	대학혁신 지원사업	기관평가 인증	중앙일보 대학평가	대학경쟁 력지표	중복 횟수
전임교원 확보율	○	○	○	○	○	5
교육비 환원율	○	○		○	○	4
교사 확보율	○		○			2
강의 규모	○			○		2
학생 1인당 교육비	○				○	2
장학금 지급비율	○		○	○		3
신입생 충원율	○		○		○	3
재학생 충원율	○	○	○		○	4
취업률	○			○	○	3

<표: 대학의 질 측정 지표>를 기준으로 중복 횟수가 3회 이상인 지표는 전임교원 확보율과 교육비 환원율, 장학금 지급비율, 신입생 충원율, 재학생 충원율, 취업률 등 3개 지표인데, 교육여건에 해당하는 지표가 3개 지표(전임교원 확보율과 교육비 환원율, 장학금 지급비율)이고, 성과에 해당하는 지표가 3개 지표(신입생 충원율, 재학생 충원율, 취업률)이다. 이 논문에서는 교육여건에 해당하는 3개 지표를 중심으로 분석하고, 성과에 해당하는 지표 중에서는 취업률을 제외하고 충원율에 대해서만 분석하고자 한다. 각 지표에 대한 정의는 해당 지표분석을 하기에 앞서 대학정보공시 기준에 따라 별도 표기하기로 한다.

2. 사립대학의 재정구조

대학정보공시의 회계 결산서는 자금계산서, 운영계산서, 대차대조표를 각각 공시하고 있는데, 본 연구에서는 이 중에서 현금 수·지를 기준으

로 한 자금계산서를 기초로 분석을 하고자 한다. 대학정보공시 상 사립 대학 교비회계의 세입은 등록금(수강료 포함), 기부금, 전입금, 국고보조금, 교육부대수입, 교육외수입, 자산 및 부채수입, 미사용 전기이월자금 등으로 구분되는데, 본 연구에서는 전반적인 수입 규모를 비교 분석한 후, 수입 항목 중에서 등록금, 국고보조금, 기부금 및 전입금에 대하여 세부적으로 살펴보고자 한다.

가. 수입 규모

2018년도 교비회계 결산을 기준으로 조사대상 136개 사립대학의 평균 수입규모는 1,365억 원이었으며, 수입재원 평균규모는 등록금수입, 국고보조금, 교육부대수입, 법인전입금, 기타전입금, 수강료수입, 기부금 순으로 높았는데, 대학별 최소값과 최대값의 차이는 매우 큰 편이었다.

<표 IV-7> 수입재원별 규모

(단위: 백만원)

	평균	표준편차	최소값	최대값
수입합계	136,529	143,677	7,487	1,006,519
등록금수입	73,018	71,726	4,698	384,213
수강료수입	3,687	5,959	1	37,130
국고보조금	20,875	15,380	891	66,576
기부금	3,117	7,308	39	67,425
법인전입금	5,945	17,574	-	149,512
기타전입금	4,666	20,683	-	222,714
산학협력단 및 학교기업전입금	1,322	3,627	-	25,531
교육부대수입	6,868	9,895	99	65,276
교육외수입	2,055	3,620	7	29,206

대학규모별로 살펴보면 58개 소규모 대학은 평균 수입이 479억 원, 47

개 중규모 대학은 평균 1,319억 원, 31개 대규모 대학은 평균 3,094억 원의 평균 수입을 나타내었다. 학생정원을 고려한 학생 1인당 수입규모에서는 통계적으로 유의한 차이를 찾기는 어려웠다.

<표 IV-8> 대학규모별 평균 수입규모

(단위: 백만원, 명)

구분	전체	소규모 대학	중규모 대학	대규모 대학	F값	유의 확률
수입규모	136,529	47,889	131,868	309,438	65.566	0.000
학생정원	6,684	2,484	7,351	13,531	388.949	0.000
학생 1인당 수입(천원)	23,834	29,174	17,926	22,801	1.484	0.230

지역별로 살펴보면 61개 수도권대학의 경우 평균 1,753억 원의 평균 수입을, 75개 비수도권대학의 평균 수입은 1,050억 원을 나타내어 수도권 대학의 수입이 비수도권대학에 비해 매우 많음을 알 수 있다. 유의한 수준은 아니나 수도권 대학의 평균 학생정원이 6,510명인데 반해 비수도권 대학의 평균 학생정원은 6,826명으로, 비수도권 대학의 학생정원이 수도권 대학에 비해 더 많다는 점을 고려하면 더욱 두드러진다. 학생 1인당 수입규모로 비교하면 수도권 대학은 학생 1인당 약 2천 9백만 원의 수입이 있는 반면, 비수도권 대학은 학생 1인당 약 1천 9백만 원의 수입이 있는 것으로, 수도권 대학과 비수도권 대학 사이의 재정 상의 격차를 여실히 보여준다.

<표 IV-9> 지역별 평균 수입규모

(단위: 백만원, 명)

구분	전체	수도권 대학	비수도권 대학	t값	유의 확률
수입규모(A)	136,529	175,307	104,990	2.916	0.004
학생정원(B)	6,684	6,510	6,826	-0.393	0.695
학생 1인당 수입규모(A/B)	20	29	19	1.667	0.098

대학정보공시에서 구분하고 있는 수입 재원별로 살펴보면, 전체 수입 중에서 등록금과 국고보조금의 비중이 가장 높다. 따라서, 등록금과 국고보조금에 대해서는 보다 깊은 수준의 분석이 필요하다.

나. 등록금

대학정보공시에서는 등록금과 수강료가 나뉘어져 있는데, 등록금 수입은 입학금과 수업료의 합계액을 의미하며, 수강료 수입은 특별강좌, 특별교육강좌 개설 등 단기교육 수강료를 의미한다(교육부, 2019b). 이 논문에서는 특별히 구분하지 않는 경우 ‘등록금’은 입학금과 수업료의 합계액만을 의미하며, 수강료를 포함하여 논의할 경우에는 ‘등록금및수강료’로 따로 표시하기로 한다.

분석대상이 되는 136개 사립대학의 학생 1인당 평균 등록금(재학생 기준)은 1,005만 원 수준이었으며, 소규모 대학의 등록금이 1,211만 원으로 중규모 대학(913만 원)이나 대규모 대학(1,061만 원)의 등록금보다 많은 것으로 보이나 통계적으로 유의한 수준은 아니었다.

등록금의존율은 수입총액 중에서 등록금이 차지하는 비율을 의미한다. 2018년도 교비회계 결산을 기준으로 조사대상 136개 사립대학의 평균 등록금의존율은 55.9%였으며, 의존율이 가장 낮은 대학은 11.8%, 가장 높은 대학은 86.1%의 의존율을 나타내어 학교별로 편차가 심했다. 학교규모를 기준으로 등록금의존율을 살펴보면 소규모 대학은 평균 55.2%, 중규모 대학은 평균 56.1%, 대규모 대학은 평균 56.9%로 큰 차이가 없었으며, 수도권 대학의 평균 등록금의존율은 56.3%, 비수도권 대학은 평균 55.5%의 등록금의존율을 보여 지역별 등록금의존율의 차이도 없었다.

<표 IV-10> 대학규모별 평균 등록금

(단위: 백만원, 명)

구분	전체	소규모 대학	중규모 대학	대규모 대학	F값	유의 확률
수입 규모	136,529	47,889	131,868	309,438	65.566	0.000
등록금 규모	73,018	22,702	72,885	167,361	103.441	0.000
재학생 수	9,577	3,339	9,873	20,799	160.097	0.000
학생 1인당 등록금(천원)	10,741	12,111	9,133	10,615	1.507	0.225
등록금 의존율	6,684	55.17%	56.09%	56.92%	0.261	0.771

요약하면 등록금은 사립대학의 수입에서 절반 이상(55.9%)을 차지하는 가장 중요한 수입원이며, 등록금 수입에 대한 의존도는 대학의 규모나 지역과 무관하게 비슷한 수준을 유지하고 있었다. 다만, 127개의 4년제 사립대학을 대상으로 한 김수경(2016)의 연구결과에 따르면 등록금의존율은 2009년 62.0%에서 2014년 53.9%로 꾸준히 감소한 것으로 나타났는데, 본 연구에서 137개 대학의 2018년도 결산서를 대상으로 분석한 결과 등록금의존율이 55.9%로 확인되어 오히려 2014년에 비하여 의존율이 2.0%p 높아진 것으로 나타났다. 이것이 과거의 전반적인 추세에서 다른 방향으로 변화가 나타난 것인지 아니면 대상 학교의 차이로 인해 나타난 현상인지에 관해서는 더 깊은 비교분석이 필요해 보인다.¹⁵⁾

다. 국고보조금

15) 등록금의존율은 보는 시각에 따라 다양한 결과가 나타난다. 한국경제신문 기사(2019.5.12.자, <https://www.hankyung.com/society/article/2019051266851>)에서는 한국사학진흥재단의 자료를 인용하여 2017년 사립대학 등록금의존율이 60%이라고 기사화한 반면, 매일경제신문 기사(2019.9.22.자, <https://www.mk.co.kr/news/society/view/2019/09/753804/>)에서는 대학교육연구소의 자료를 인용하여 사립 일반산업대 대상 174개 학교를 기준으로 등록금의존율을 2017년 53.1%으로 표시한 바 있다.

국고보조금은 정부와 지방자치단체의 보조금을 합한 금액이다. 대학정보공시에서는 국고보조금과 별개로 재정지원사업 수혜 실적(14-아)을 따로 공시하고 있다. 재정지원사업 수혜 실적은 중앙정부 및 지방자치단체가 대학에 지원한 사업 중 학내기관(예: 산학협력단)을 통하여 관리되면서 일정 기준에 해당하는 사업에 한하여 제출하도록 하고 있다(교육부, 2019b)¹⁶⁾. 정부재정지원 사업 수혜 실적에는 산학협력단에서 관리하는 정부 연구개발비 및 산학협력 지원 실적이 주로 반영되고, 국가장학금은 제외된다는 점에서 교비회계의 국고보조금과 차이가 있다. 이 연구에서는 대학별 연구개발비의 규모 차이보다는 직접적인 국고보조금 수혜 실적을 중심으로 분석하고자 한다.

앞서 기술한 바와 같이 국고보조금에는 정부나 지방자치단체에서 지급한 장학금이 포함되어 있는데, 국고보조금 중에서 상당부분을 차지하는 것은 국가장학금으로 나타났다. 2018년도 결산 기준으로 평균 국고보조금은 209억 원이었으며, 이 중 국가장학금은 평균 146억 원이었다. 이를 통해 전체적으로 국고보조금 중 국가장학금의 비중이 70%에 가깝다는 것을 알 수 있다.

대학규모별로 국고보조금의 규모를 살펴보면, 국고보조금의 평균액은 소규모 대학이 82억 원, 중규모 대학이 237억 원, 대규모 대학 401억 원으로 차이가 있었으며(유의확률 0.000), 국고보조금 대비 국가장학금 비율을 별도의 변수로 생성하여 평균 분석을 하였을 때 대학규모별로 세 집단 간에 국고보조금 대비 국가장학금 비율에서 유의한 차이가 있음을 확인할 수 있다(유의확률 0.063). 소규모 대학의 경우 국고보조금 대비

16) 일정 기준에 해당하는 사업이란 아래 다섯 가지 중에 하나 이상에 부합하는 사업을 말한다.

- ① 교원확보, 실험실습기자재 확보, 강의실/실습실 환경 개선 등 교육여건 개선
 - ② 1개 학과 이상의 교육과정 개발(개편) 및 운영
 - ③ 대학의 학사제도 개선 및 시범 운영(취업 제고 등)
 - ④ 산업체, 연구소, 공공기관 등과의 산학협력(인적교류, 물적교류 등) 수행
 - ⑤ 대학의 교수와 학생이 참여하는 연구개발(R&D) 수행
- ※ 순수 장학금, 생활비 목적의 재정지원사업은 입력 제외
 ※ 대학 부속기관(부속병원, 평생교육원 등)도 해당할 경우 입력

국가장학금 비율이 82.5%에 달한 반면 대규모 대학은 59.7%에 불과했다. 이는 소규모 대학의 경우 국가장학금 위주로 국고보조금을 지원받고 있는 반면, 대규모 대학의 경우에는 다양한 정부재정지원사업에 참여함으로써 국고보조금의 규모도 크고, 다각화된 국고보조금을 지원받고 있음을 의미한다.

<표 IV-11> 대학규모별 국고보조금 대비 국가장학금 평균 비율

(단위: 백만원)

구분	전체	소규모 대학	중규모 대학	대규모 대학	F값	유의 확률
국고보조금	20,875	8,256	23,744	40,134	129.910	0.000
국가장학금	14,631	5,940	16,672	27,796	187.300	0.000
국가장학금/ 국고보조금	77.6%	82.5%	75.0%	59.7%	2.815	0.063

지역별로 살펴보면, 수도권 대학과 비수도권 대학의 국고보조금 규모에는 큰 차이가 없으며(유의확률 0.702), 국가장학금도 유의한 수준에서 차이가 있다고 보기 어렵다(유의확률 0.148). 비수도권 대학의 국고보조금 대비 국가장학금 비율이 78.8%로 수도권 대학의 76.2%에 비해서 소폭 높은 편이나 이 역시 유의한 차이로 보기는 어렵다(유의확률 0.490).

<표 IV-12> 지역별 국고보조금 대비 국가장학금 평균 비율

(단위: 백만원)

구분	전체	수도권 대학	비수도권 대학	t값	유의 확률
국고보조금	20,875	20,313	21,331	-0.383	0.702
국가장학금	14,631	13,252	15,752	-1.457	0.148
국가장학금/ 국고보조금	77.6%	76.2%	78.8%	-0.692	0.490

결론적으로 국고보조금의 규모나 다양성은 지역별로는 크게 차이가 나지 않으나, 대학규모별로는 상당한 차이를 보인다는 것을 알 수 있으며,

대규모 대학이 국고보조금의 규모나 다양성 측면에서 소규모 대학에 비해 양호한 것으로 나타났다. 전체 세입 중에 국고보조금이 차지하는 비율에 있어서도 대학규모별로 세 집단은 유의한 차이를 보였는데(유의확률 0.035), 특이하게도 수입규모에서 상대적으로 큰 격차를 보이는 소규모 대학의 국고보조금에 대한 의존(15.6%)이 오히려 중규모 대학(19.3%)이나 대규모 대학(18.0%)에 비해 더 낮은 것으로 나타났다.

<표 IV-13> 대학규모별 세입 대비 국가보조금 비율

(단위: 백만원)

구분	전체	소규모 대학	중규모 대학	대규모 대학	F값	유의 확률
수입규모	136,529	47,889	131,868	309,438	65.566	0.000
국고보조금	20,875	8,256	23,744	40,134	129.910	0.000
국고보조금/ 수입규모	17.92%	15.58%	19.33%	18.03%	3.447	0.035

이는 고교교육기여대학사업, 대학혁신지원사업 등 교비회계로 세입되는 국고보조금사업의 경우 어느 정도 기본역량을 갖추고 있어야 지원을 받을 수 있는 자격 요건이 된다는 점에서 소규모 대학의 경우 실질적으로 국가장학금을 제외한 다른 국고보조금사업의 수혜를 받기 어려운 상황을 암시한다. 국가장학금이 결국 해당 대학의 등록금 수입으로 귀속된다는 점에서 사실상 국가장학금이 소규모 대학의 학생 충원을 용이하게 하여 안정적인 등록금 수입을 보장해줌으로써 학령인구 감소와 대학의 경쟁력 저하에 따른 대학의 자연발생적 구조조정을 지연시키고 있는 것이 아닌가 하는 추측을 갖게 한다.

라. 수입규모와 각 수입항목의 상관관계

수입규모에는 가장 큰 영향을 미치는 수입항목을 찾기 위해서 비중이 높은 등록금, 국고보조금, 교육부대수입, 법인전입금, 기부금 등 주요 수

입항목과의 이변량 상관관계를 분석한 결과 모든 수입항목이 수입규모에 영향을 주는 것으로 나타났다(유의확률 0.000). 다만, Pearson 상관도는 각 수입항목별로 차이가 있었는데 등록금이 가장 높았으며, 법인 전입금이 가장 낮았다.

<표 IV-14> 수입규모와 각 수입항목의 상관관계

		등록금	국고 보조금	교육부대 수입	법인 전입금	기부금
수입 규모	Pearson 상관	.960	.753	.839	.493	.804
	유의확률(양측)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
	N	136	136	136	136	136

Pearson 상관도가 가장 높은 등록금이 수입규모를 어느 정도 설명할 수 있는지를 살펴보기 위한 회귀분석 모형은 아래와 같았으며, 결정계수(수정 R제곱)는 0.921로 매우 높았다.

<표 IV-15> 회귀분석 모형

(1) 회귀식

사립대학의 수입규모 = 1.923 × 등록금수입 — 38.74억 원

(2) 모형요약

모형	R	R 제곱	수정된 R제곱	추정값의 표준오차
1	.960	0.921	0.921	40417377

(3) 계수

모형		비표준화 계수		표준화 계수	t값	유의 확률
		B	표준화 오류	베타		
1	(상수)	-3873844	4954978		-0.782	0.436
	등록금수입	1.923	0.048	0.960	39.648	0.000

3. 재정구조와 교육여건

가. 교육비환원율

1) 교육비환원율 분석

교육비환원율은 총교육비를 학생이 납입한 등록금 합계액으로 나눈 값이다. 대학정보공시에서는 총교육비에 산입되는 항목에 대해 교비회계 자금계산서를 기준으로 보수, 관리운영비, 연구학생경비(입시관리비 제외), 도서구입비, 기계·기구매입비를 포함하고, 산학협력단회계 현금흐름표를 기준으로 산학협력비, 지원금사업비, 일반관리비, 간접비사업비, 기계기구취득비를 포함하도록 하고 있으며, 대학정보공시에서는 이 중에서 도서구입비와 기계기구매입비는 별도로 표시하여 기재하도록 하고 있다(교육부, 2019b). 총교육비는 사실상 교비회계와 산학협력단회계 운영비용 대부분이 포함되어 있기 때문에 등록금 대비 교육비 환원율은 100%를 넘을 수 있다.

<표 IV-16> 대학규모별 등록금 대비 교육비환원율

(단위: 백만원, 명)

구분	전체	소규모 대학	중규모 대학	대규모 대학	F값	유의 확률
총교육비	142,954	45,776	132,757	340,231	57.097	0.000
등록금 수입	73,018	22,702	72,885	167,361	103.441	0.000
교육비 환원율	190.61%	197.51%	181.63%	191.32%	0.249	0.780
재학생 수	9,577	3,339	9,873	20,799	160.097	0.000
학생 1인당 교육비(천원)	13,607	13,172	13,160	15,100	0.709	0.494

분석 결과 136개 사립대학의 평균 교육비환원율은 191%였다. 대학규모별로는 소규모 대학 197.5%, 중규모 대학 181.6%, 대규모 대학 191.3%

로 소규모 대학의 교육비환원율이 약간 높으나 유의한 수준은 아니었다(유의확률 0.780). 지역별로는 비수도권 대학의 교육비환원율이 198.1%로 수도권 대학(181.4%)보다 높았으나 역시 유의한 수준은 아니었다(유의확률 0.400). 유의한 수준은 아니었지만 교육비환원율이 비수도권 소규모 대학이 좀 더 높은 것은 수도권 대규모 대학을 선호하는 일반적인 대학 선호도와는 상반된 결과라 할 수 있는데, 이는 분석대상 학교 중에 교육비환원율이 매우 높은 3개의 소규모 대학이 포함되어 있기 때문으로 보인다¹⁷⁾. 이들 3개 대학을 제외하면 소규모 대학의 교육비환원율은 163%로 떨어져 대규모 대학과의 차이가 크다. 비율 위주의 접근 방식이 아닌 규모 방식의 접근 방식을 택하는 학생 1인당 교육비를 살펴보면 좀 더 명확하게 알 수 있는데, 소규모 대학의 학생 1인당 교육비는 1,317만 원으로 대규모 대학의 1,510만 원에 비해 오히려 작아서 교육비 환원율과는 다른 결과를 보여주고 있다.

<표 IV-17> 지역별 등록금 대비 국가장학금 평균 비율

(단위: 백만원, 명)

구분	전체	수도권 대학	비수도권 대학	t값	유의 확률
총교육비	142,954	20,313	21,331	2.963	0.004
등록금 수입	73,018	94,727	55,362	3.298	0.001
교육비 환원율	190.61%	181.44%	198.08%	-0.845	0.400
재학생 수	9,577	11,337	8,146	2.340	0.021
학생 1인당 교육비(천원)	13,607	14,279	13,061	0.891	0.375

2) 교육비환원율과 등록금의존율의 상관관계

교육비환원율과 등록금의존율의 Pearson 상관도는 - 0.623으로(유의확

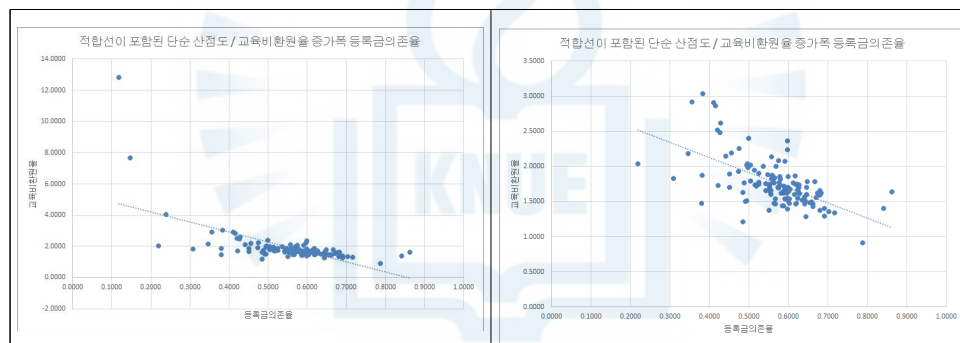
17) 교육비환원율이 가장 높은 대학은 포항공과대학교(1,287%), 한국기술교육대학교(770%), 차의과학대학교(406%)으로 모두 소규모 대학에 속한다. 연세대학교(304%)를 제외한 나머지 132개 대학은 모두 300% 미만이었다.

를 0.00), 등록금의존율이 높을수록 교육비환원율은 낮은 경향을 나타내었다. 이는 등록금에 많이 의존하는 대학일수록 교육비 투입이 부족함을 의미한다. 장학금환원율은 교육비환원율과의 상관관계가 미미하였으며(유의확률 0.875), 교비회계 수입규모와 교육비환원율의 Pearson 상관도는 0.196으로(유의확률 0.022) 수입규모가 클수록 교육비환원율도 높았다.

<표 IV-18> 교육비환원율의 상관관계

		등록금의존율	교비회계 수입	장학금환원율
교육비 환원율	Pearson 상관	-.623	.196	0.014
	유의확률 (양측)	0.000	0.022	0.875
	N	136	136	136

[그림 IV-2] 등록금의존율과 교육비환원율의 산점도¹⁸⁾



나. 장학금 환원율

1) 등록금 대비 장학금환원율

등록금 대비 장학금환원율(이하 '장학금환원율'이라 한다)은 한 해 동

18) 교육비환원율이 400% 이상으로 비정상적으로 높은 포항공과대학교(1,287%), 한국기술교육대학교(770%), 차의과학대학교(406%)의 경우 이상점(outlier)일 가능성을 배제할 수 없다. 따라서, 이들 3개 대학을 포함한 경우와 제외한 경우에 대한 등록금의존율과 교육비환원율의 산점도를 각각 표시하였다. 그림 좌측이 포함한 경우의 산점도이고, 우측이 제외한 경우의 산점도이다.

안 학생들이 납부한 전체 등록금 대비 학교에서 지급한 전체 장학금을 의미하며, 이 때 장학금에는 교내 및 교외 장학금을 모두 포함한다. 교외 장학금은 외부의 재원으로 학생에게 지급된 장학금으로 재원을 기준으로 국가, 지방자치단체, 사설 및 기타 장학금으로 구분하며, 교내 장학금은 수혜 명목에 따라 성적우수, 저소득층, 근로, 교직원, 기타 장학금으로 구분한다. 각종 진단 및 평가에서 활용하는 장학금 지급 비율은 장학금 환원율과 같은 개념이다. 본 연구에서는 각종 신문에서 보다 통상적으로 사용되는 용어인 장학금환원율을 사용하기로 한다.

분석대상이 되는 136개 사립대학의 장학금환원율은 평균 39.8%였다. 특이한 점은 대규모 대학의 장학금환원율이 34.1%로 중규모 대학(41.9%) 및 소규모 대학(41.2%)의 그것에 크게 못 미친다는 점이다. 이는 지역별로도 큰 차이를 보였는데 수도권대학의 장학금환원율이 32.5%로 비수도권대학의 45.8%에 비해 크게 낮았다. 그런데, 이를 좀더 자세히 분석하면 전체 장학금 중 국가장학금 비율은 전체적으로 58.6%에 이르지만, 소규모 대학이 61.6%, 중규모 대학이 58.2%, 대규모 대학이 53.8%로 대학의 규모가 작을수록 국가장학금 비율이 높았는데, 이는 국가장학금 지급 요건에 해당하는 저소득층 학생이 이들 대학에 더 많았던 것으로 보인다. 다른 관점에서 전체 장학금 중에서 학교에서 마련해서 제공하는 교내장학금의 비율은 소규모 대학이 평균 36.1%, 중규모 대학이 평균 39.8%, 대규모 대학은 42.3% 순으로 대학의 규모가 커질수록 교내장학금 비율이 높았다. 지역적으로도 수도권 대학의 교내장학금 비율이 41.9%인 반면 비수도권 대학의 경우 36.2% 수준에 머물러 교내장학금 비율이 지역적으로 유의미한 차이가 있었다(99% 신뢰수준). 정리하자면, 등록금 대비 장학금환원율은 비수도권 소규모 대학이 수도권 대규모 대학보다 높았으나, 이는 국가장학금 혜택에 기인한 바가 크며, 이러한 요인을 제외하고 순수하게 교비회계를 통하여 지원하는 교내장학금의 비율은 수도권 대규모 대학이 비수도권 소규모 대학에 비해 월등하게 높았다.

<표 IV-19> 대학규모별 각종 장학금 비율

구분	전체	소규모 대학	중규모 대학	대규모 대학	F값	유의 확률
등록금 대비 장학금 환원율	39.8%	41.2%	41.9%	34.1%	4.405	0.014
전체장학금 대비 국가장학금 비율	58.6%	61.6%	58.2%	53.8%	6.480	0.002
전체장학금 대비 교내장학금 비율	38.8%	36.1%	39.8%	42.3%	4.586	0.012

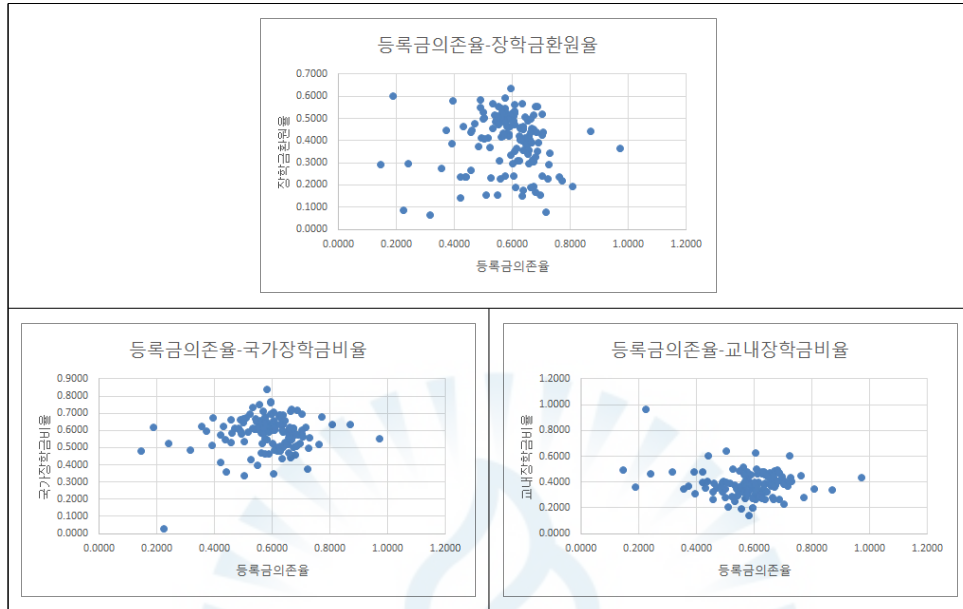
2) 등록금의존율과의 상관관계

장학금과 등록금의존율의 상관관계를 파악하기 위해 위에서 사용한 세 가지 지표에 대하여 각각 Pearson 상관도를 측정하였는데 그 결과 등록금의존율은 장학금환원율과는 상관관계가 없었으나, 국가장학금비율에 대해서는 양의 상관관계를, 교내장학금비율에 대해서는 음의 상관관계를 가짐을 확인할 수 있었다(유의수준 0.1). 즉, 총 수입에서 등록금이 차지하는 비중이 높은 대학일수록 학생들이 국가장학금 수혜를 많이 받는 반면 대학에서 마련하는 교내장학금의 혜택은 적게 받지만, 이러한 두 가지 요인들이 합해지면서 전체적으로 장학금환원율과는 크게 관계가 없다는 것을 확인할 수 있는 것이다.

<표 IV-20> 등록금의존율과 장학금의 상관관계

		장학금환원율	국가장학금비율	교내장학금비율
등록금 의존율	Pearson 상관	-0.017	0.156	-0.142
	유의확률 (양측)	0.844	0.070	0.100
	N	136	136	136

[그림 IV-3] 등록금의존율과 장학금의 산점도



다. 전임교원 확보율

1) 규모별, 지역별 전임교원확보율 차이

전임교원확보율은 교원 법정정원 대비 전임교원 비율을 의미하는데, 대학알리미에서는 학생정원 기준과 재학생 기준 등 2개 기준으로 공시하고 있다. 교원 법정정원은 대학설립·운영규정 제6조제1항 별표5의 교원 1인당 학생 수¹⁹⁾로 나누어 산출하되, 소수점이하는 올림하여 교원 법정정원을 산출한다. 전임교원은 ‘대학교원 자격기준 등에 관한 규정(대통령령 제25050호, 2013. 12. 30. 타법개정)’에 의거 ‘교육공무원법’ 또는 ‘사립학교법’에 의하여 교수, 부교수, 조교수로 임용되어 당해 대학에서 전일

19) 교원 1인당 학생 수 기준은 다음 표와 같다.

대계열	인문사회	자연과학	공학	예체능	의학
교원 1인당 학생 수	25	20	20	20	8

제로 근무를 하는 자로서 세부 조건²⁰⁾을 충족하는 경우에 인정하고 있다(교육부, 2019b).

모든 진단 및 평가에서 가장 중요한 교육여건 지표로 활용하고 있는 전임교원확보율(재학생 기준)의 경우 조사대상 136개 사립대학은 평균 85.5%의 전임교원확보율을 기록하였으나, 가장 높은 대학의 경우 383%, 가장 낮은 대학은 33%를 나타내어 대학별 편차가 매우 심하였다. 대학 규모별 전임교원확보율의 최대값과 최소값의 편차는 소규모 대학(350%)이 대규모 대학(87.5%)에 비해 매우 커서 특히 소규모 대학의 경우 교육여건의 차이가 극심함을 보여주었다.

<표 IV-21> 대학규모별 평균 전임교원확보율

구분	전체	소규모 대학	중규모 대학	대규모 대학	F값	유의 확률
재학생 기준(A)	85.5%	93.0%	78.6%	82.0%	1.802	0.169
학생정원 기준(B)	85.2%	86.2%	82.1%	88.1%	0.304	0.738
차이(B-A)	-0.3%	-6.8%	+3.5%	+6.1%		

흥미로운 점은 학생정원을 기준으로 전임교원확보율을 계산하면 이러한 결과가 상당부분 뒤바뀐다는 점이다. 학생정원 기준 전임교원확보율의 평균치는 85.2%로 재학생 기준과 거의 차이가 없으나, 대학규모별로 보면, 소규모 대학이 평균 86.2%, 중규모 대학이 82.1%, 대규모 대학이 88.1%로 소규모 대학의 학생정원 기준 전임교원확보율은 많이 하락하는 반면 대규모 대학의 그것은 많이 상승하고 있다. 이는 소규모 대학의 재학생 충원율이 대규모 대학에 비해 상대적으로 낮을 가능성이 높다는

20) 세부조건은 아래의 모든 조건을 충족하는 것을 말한다.

- 근무기간을 1년 이상으로 정하여 임용되어 당해 대학에서 전일제로 근무를 하는 교원
- 2019. 4. 1. 현재 공무원연금법 제3조, 사립학교교직원연금법 제2조의 규정에 따라 연금에 가입되고 국민건강보험법 제6조에 의한 건강보험에 가입되어 있는 교원
- 사립대학의 경우 학교법인 정관의 교원에 관한 보수규정에 의하여 전임교원 수준의 보수·수당 등을 지급하는 교원

점을 암시한다. 이에 대해서는 충원율을 분석하면서 따로 살펴보고자 한다.

수도권 대학의 재학생 기준 전임교원확보율은 평균 83.7%, 비수도권 대학은 평균 86.9%으로 비수도권 대학의 전임교원확보율이 상대적으로 높았으나 통계적으로 유의미한 차이는 아니었으며(유의확률 0.995), 학생 정원 기준의 전임교원 확보율은 수도권 대학과 비수도권 대학이 모두 85.2%을 나타내어 수도권 대학은 재학생 기준에 비해 상승하고 비수도권 대학은 하락하였는데, 이 역시도 비수도권 대학의 재학생 충원율이 수도권 대학에 비해 낮을 수 있다는 점을 암시하는 것으로 보인다.

<표 IV-22> 지역별 평균 전임교원확보율

구분	전체	수도권 대학	비수도권 대학	t값	유의 확률
재학생 기준(A)	85.5%	83.7%	86.9%	-0.456	0.649
학생정원 기준(B)	85.2%	85.2%	85.2%	0.006	0.995
차이(B-A)	-0.3%	+2.5%	-1.7%		

2) 등록금의존율과 전임교원확보율의 상관관계

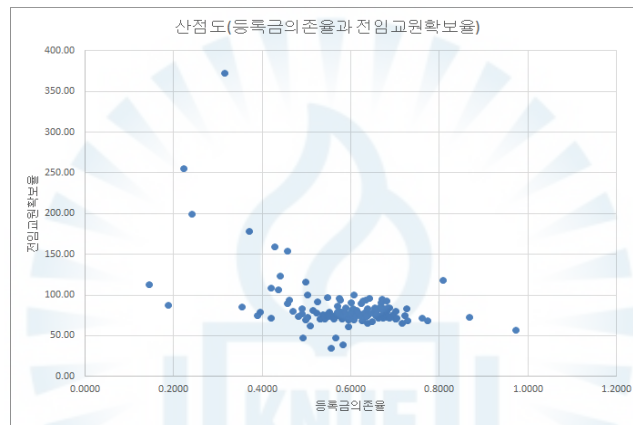
위의 결과를 보면, 전임교원확보율은 재학생 기준으로 접근하는 것이 실제 대학의 교육여건을 적절하게 분석하는데 도움이 되지 않을 수도 있다는 점을 알 수 있다. 현실적인 전임교원확보율은 실제 재학생을 기준으로 접근하는 것이 올바른 것처럼 보이지만, 해당 대학들의 학생 충원율이 낮아서 나타나는 착시현상과 왜곡이 있을 수 있다는 점을 간과할 수 있는 것이다.

다만, 상관분석 결과 학생정원을 기준으로 하거나 재학생을 기준으로 할 경우 모두 전임교원확보율과 등록금의존율 간에는 유의한 상관관계가 있음을 확인할 수 있었다(유의확률 0.000). 이는 등록금의존율이 높은 대학일수록 전임교원확보율이 낮을 수 있음을 의미한다.

<표 IV-23> 등록금의존율과 전임교원확보율의 상관관계

		전임교원 확보율 (학생정원 기준)	전임교원 확보율 (재학생 기준)
등록금 의존율	Pearson 상관	-.483	-.439
	유의확률 (양측)	0.000	0.000
	N	136	136

[그림 IV-4] 등록금의존율과 전임교원확보율(학생정원 기준)의 산점도



라. 학생 충원율

대학정보공시에서는 충원율을 신입생 충원율과 재학생 충원율로 나누어 공시하는데, 재학생 충원율은 세부적으로 정원내재학생 충원율을 따로 표시하고 있어 결과적으로는 3가지 방식의 충원율을 확인할 수 있다. 각각의 충원율 산식은 아래와 같다.

- (1) 신입생 충원율(%) = $\frac{\text{정원내 입학자수}}{\text{입학정원}} \times 100$
- (2) 재학생 충원율(%) = $\frac{\{\text{재학생 수}\}}{\{\text{학생정원}-\text{학생 모집정지 인원}\}} \times 100$
- (3) 정원내재학생 충원율(%) = $\frac{\{\text{정원내재학생 수}\}}{\{\text{학생정원}-\text{학생 모집정지 인원}\}} \times 100$

정원내재학생 충원율은 신입생이 입학한 이후 정원내로 운영되는 학생의 숫자의 변동율을 보여줄 수 있다. 따라서, 본 연구에서는 ‘정원내충원율 변동’이라는 또 다른 변수를 설정하여 이 변수가 어떤 의미를 갖는지 추가로 분석하고자 한다. ‘정원내충원율 변동’의 산식은 아래와 같다.

$$\text{정원내 충원율 변동}(\%p) = \text{정원내재학생 충원율} - \text{신입생 충원율}$$

‘정원내충원율 변동’은 같은 시기의 신입생 충원율 자료와 정원내재학생 충원율 자료를 사용하기 때문에 엄밀한 의미에서 신입생이 충원된 이후 이를 추적하여 그 변동을 설명하는 지표는 될 수 없다. 다만, 신입생이 입학한 후 더 나은 학교로 편입학하거나 다시 대학입학시험을 준비함으로써 발생하는 해당 대학의 결원을 간접적으로 보여줄 수 있다는 점에서 의미가 있을 것으로 본다.

전체적으로 분석대상 136개 사립대학의 평균 신입생 충원율은 97.74%, 재학생 충원율은 107.87%, 정원내재학생 충원율은 95.9%를 나타내었다. 대학규모별로 신입생 충원율, 재학생 충원율, 정원내재학생 충원율은 모두 차이가 있었으며, 충원율 관련 세 가지 지표에서 모두 소규모 대학, 중규모 대학, 대규모 대학의 순으로 충원율이 높아서 대규모 대학이 학생모집이 용이하다는 사실을 확인할 수 있었다. 정원내충원율 변동 지표는 전체적으로 -1.84%p로 나타났는데, 이는 신입생 충원율에 비해 정원내재학생 충원율이 전체적으로 1.84%p 낮아졌음을 의미하며, 대학규모별로 유의미한 차이가 있었다. 특히 주목할 것은 중·소규모 대학의 정원내 충원율 변동 지표 평균값은 각각 -0.85%p, -4.55%p를 나타내어 음(-)의 값을 기록한 반면, 대규모 대학의 지표 평균값은 +1.75%p로 양(+)의 값을 기록하였다는 것이다. 이는 소규모 대학의 학생이 편입학 등의 방법으로 대규모 대학으로 이동하고 있다는 것을 증명하여 준다.

<표 IV-24> 대학규모별 학생 충원율

구분	전체	소규모 대학	중규모 대학	대규모 대학	F값	유의 확률
신입생 충원율	97.74%	95.21%	99.58%	99.67%	5.512	0.005
재학생 충원율	107.87%	100.20%	110.73%	117.89%	17.579	0.000
정원내재학생 충원율	95.90%	90.66%	98.74%	101.42%	13.967	0.000
정원내충원율 변동	-1.84%p	-4.55%p	-0.85%p	+1.75%p	9.059	0.000

지역별로는 수도권 대학의 신입생 충원율이 비수도권 대학에 비해 조금 높았으나 유의미한 차이는 아니었다(유의확률 0.380). 반면 재학생 충원율과 정원내재학생 충원율 지표는 수도권 대학이 비수도권 대학에 높았으며, 유의미한 차이를 보였다. 정원내 충원율 변동 지표 평균값은 수도권 대학이 +0.64%p, 비수도권 대학이 -3.85%p를 나타내어, 비수도권 대학의 학생이 수도권 대학으로 이동하였음을 보여 준다.

<표 IV-25> 지역별 학생 충원율

구분	전체	수도권 대학	비수도권 대학	t값	유의 확률
신입생 충원율	97.74%	98.40%	97.20%	0.880	0.380
재학생 충원율	107.87%	114.73%	102.30%	4.999	0.000
정원내재학생 충원율	95.90%	99.04%	93.35%	3.045	0.003
정원내충원율 변동	-1.84%p	0.64%p	-3.85%p	3.707	0.000

요약하면, 학생 충원율은 소규모 대학에 비해 대규모 대학이, 비수도권 대학에 비해 수도권 대학이 높았으며, 입학 후에도 학생들이 소규모 대학에서 대규모 대학으로, 비수도권 대학에서 수도권 대학으로 이동하고 있는 현실을 보여 주었다. 이는, 학생 모집 및 유지에 있어서도 비수도권 소규모 대학의 어려움이 가중되고 있음을 나타낸다.

등록금의존율과 충원율 지표에 대한 상관분석에서 Pearson 상관도는 신입생 충원율, 재학생 충원율, 정원내재학생 충원율, 정원내충원율 변동

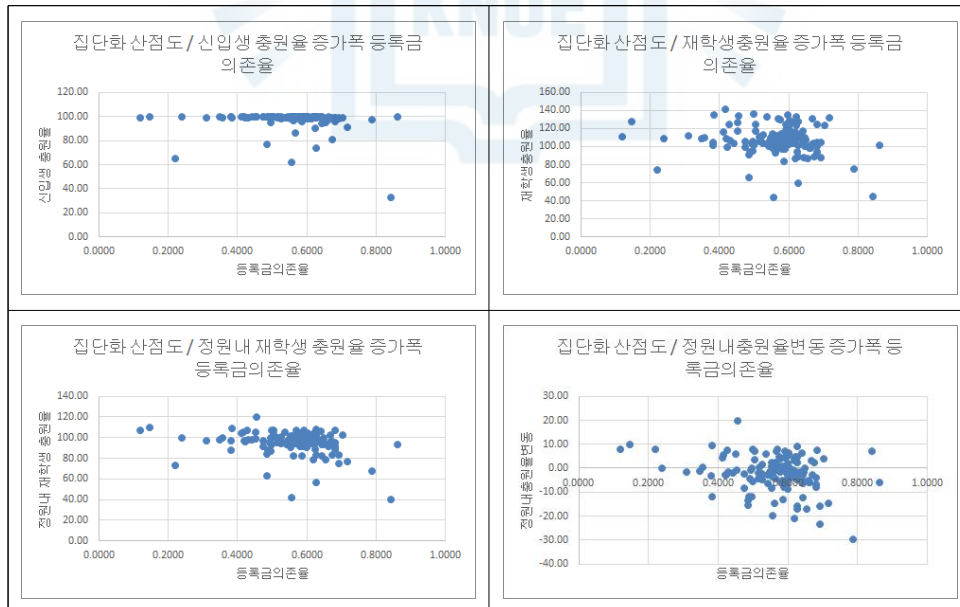
지표의 순으로 높아졌으며, 유의확률은 낮아졌다. 엄밀한 의미에서 등록금의존율은 신입생 충원율이나 재학생 충원율과 상관관계가 있다고 말하기는 어렵지만, 정원내재학생 충원율에 대해서는 음(-)의 상관관계가 있었다. 즉, 등록금의존율이 높은 대학일수록 정원내재학생 충원율이 낮아질 수 있다는 것이다.

<표 IV-26> 등록금의존율과 충원율 지표의 상관관계

		신입생 충원율	재학생 충원율	정원내재학 생 충원율	정원내충원 율 변동
등록금 의존율	Pearson 상관	-.114	-.164	-.267	-.283
	유의확률(양측)	0.186	0.057	0.002	0.001
	N	136	136	136	136

이들 지표와 등록금의존율 간에 산점도는 아래 그림과 같은데, 이 산점도는 상관분석의 결과를 시각적으로 잘 보여주고 있다.

[그림 IV-5] 등록금의존율과 충원율 지표 간의 산점도



이상의 분석 결과를 바탕으로 등록금의존율과 교육여건 간의 상관관계를 간단히 정리하면, 첫째, 등록금의존율이 높을수록 교육비환원율은 낮은 경향을 나타내었으며, 같은 맥락에서 전임교원확보율 역시 낮아지는 경향을 나타내었다. 등록금의존율은 장학금환원율과의 상관관계는 유의하지 않았으나, 국가장학금비율에 대해서는 양(+)의 상관관계를, 교내장학금비율에 대해서는 음(-)의 상관관계를 가지고 있었으며, 학생 충원율 측면에서도 신입생충원율이나 재학생충원율과의 상관관계는 유의하지 않았으나, 정원내재학생충원율에 대해서는 음(-)의 상관관계가 있었다.



V. 결론 및 제언

1. 연구결과 요약

본 연구는 4년제 사립대학의 재정을 세입구조를 중심으로 파악하고, 세입 중 등록금에 대한 의존도를 확인하고자 하였으며, 등록금 의존율이 교육여건에 미치는 영향을 분석하고자 하였다.

이를 검증하기 위하여 본 연구에서는 한국대학교육협의회에서 제공하는 대학정보공시자료를 활용하였는데, 고등교육기관 중에서 4년제 사립대학으로 분석 대상을 한정하였다. 이는 고등교육기관 중에서 4년제 사립대학의 비중이 높고, 사립대학의 경우 일반적으로 등록금 규모나 의존도가 학교별로 차이가 커서 분석에 용이하기 때문이다.

교육여건 중 대표성 있는 지표를 확인하기 위해 정부, 공공기관, 언론기관 등에서 각종 진단 및 평가에서 활용하는 지표들에 대한 중복성을 분석하였다. 본 연구에서는 교육부의 기본역량진단 평가지표, 교육부의 대학혁신지원사업 평가지표, 한국대학교육협의회의 기관평가인증제 필수평가준거, 중앙일보의 대학평가지표, 한국대학교육협의회 대학정보공시센터의 대학경쟁력지표 등 5개 진단 및 평가에 대한 중복성을 분석하였다. 분석 결과에 따라 중복횟수가 3회 이상인 지표 중에서 여건 지표에 해당하는 전임교원 확보율, 교육비 환원율, 장학금 지급비율 등 3개 지표와 성과 지표에 해당하는 학생 충원율 지표 등 총 4개 지표를 중심으로 대학 재정과 교육여건의 상관관계를 분석하였다.

대학의 재정구조는 수입구조를 중심으로 분석하였다. 2018년도 교비회계 결산을 기준으로 분석대상 136개 사립대학의 평균 수입규모는 1,365억 원이었으며, 대학규모별로 살펴보면 58개 소규모 대학은 평균 수입이 479억 원, 47개 중규모 대학은 평균 1,319억 원, 31개 대규모 대학은 평균 3,094억 원의 평균 수입을 나타내었고, 지역별로 살펴보면 61개 수도

권대학의 경우 1,753억 원의 평균 수입을, 75개 비수도권대학의 평균 수입은 1,050억 원을 나타내어 수도권대학의 수입이 비수도권대학에 비해 많았다. 수입 재원별로 기술통계량 분석 결과 사립대학의 수입 재원 중에서는 등록금과 국고보조금의 비중이 가장 높았다.

수입규모에 영향을 미치는 재원을 확인하기 위해 비중이 높은 등록금, 국고보조금, 교육부대수입, 법인전입금, 기부금 등 5개 수입 재원에 대해 상관분석을 실시한 결과 이들 수입항목이 모두 수입규모와 상관관계가 있는 것으로 분석되었는데, 그 상관도에 있어서는 등록금의 상관도가 가장 높았다. 이에 따라, 등록금과 수입규모에 대한 회귀분석을 실시하였는데 회귀모형의 결정계수가 0.921로 매우 높은 수준을 보여, 사립대학의 수입규모에 있어서 등록금의 영향력이 매우 큼을 확인할 수 있었다.

선행연구 결과와 수입재원에서의 등록금과 국고보조금의 중요성을 감안하여 이들 2개 재원에 대해서는 추가적인 분석을 실시하였다. 먼저 등록금에 대한 분석 결과 학생 1인당 평균 등록금(재학생 기준)은 1,005만 원 수준이었다. 사립대학의 평균 등록금의존율은 55.9%이었는데 대학 규모나 지역별로 등록금의존율은 큰 차이가 없었다. 또한, 사립대학의 평균 국고보조금은 209억 원이었는데, 이 중 국가장학금은 평균 146억 원으로 나타나 전체적으로 국고보조금 중 국가장학금의 비중이 70%에 가깝다는 것을 확인할 수 있었다. 국가장학금이 상당 부분을 차지하는 만큼 국고보조금은 대학규모별로 큰 차이를 나타내었다. 국고보조금의 평균액은 소규모 대학이 82억 원, 중규모 대학이 237억 원, 대규모 대학 401억 원이었으며, 특히 소규모 대학의 경우 국고보조금 대비 국가장학금 비율이 82.5%에 달한 반면 대규모 대학은 59.7%에 불과하여 소규모 대학의 국가보조금은 사실상 국가장학금이 대부분을 차지하고 있었다.

이상의 재정구조에 대한 분석 결과는 대학 재정이 등록금 수입에 크게 의존하고 있음을 보여 준다. 따라서, 본 연구에서는 재정규모에서 등록금이 차지하는 비율, 즉 등록금 의존율을 핵심 재정 지표로 설정하고, 등록

금 의존율과 상기 4개 교육여건 지표와의 상관관계를 중심으로 분석을 실시하였다.

첫째, 등록금 대비 교육비 환원율의 경우 분석대상 136개 사립대학의 평균 교육비환원율은 191%였는데 대학규모나 지역에 따라 유의한 차이는 없었다. 교육비 환원율과 등록금 의존율의 Pearson 상관도는 -0.623으로 등록금의존율이 높을수록 교육비환원율은 낮은 경향을 나타내었는데 이는 등록금에 많이 의존하는 대학일수록 교육비 투입이 부족함을 의미한다.

둘째, 등록금 대비 장학금 환원율은 평균 39.8%였는데 특이한 점은 대규모 대학의 장학금환원율이 34.1%로 중규모 대학(41.9%) 및 소규모 대학(41.2%)의 그것에 크게 못 미쳤고, 수도권대학의 장학금환원율이 32.5%로 비수도권대학의 45.8%에 비해 크게 낮았다. 하지만, 이 분석 결과를 그대로 받아들여 소규모 대학 또는 비수도권 대학의 교육여건이 더 낮다고 판정하는 것은 성급하다. 전체 장학금 중 국가장학금 비율은 전체적으로 58.6%에 이르지만, 소규모 대학이 61.6%, 중규모 대학이 58.2%, 대규모 대학이 53.8%로 대학의 규모가 작을수록 국가장학금 비율이 높았는데, 이는 국가장학금 지급 요건에 해당하는 저소득층 학생이 소규모 대학에 더 많았던 것으로 보인다. 다른 관점에서 전체 장학금 중에서 학교에서 마련해서 제공하는 교내장학금의 비율은 소규모 대학이 평균 36.1%, 중규모 대학이 평균 39.8%, 대규모 대학은 42.3% 순으로 대학의 규모가 커질수록 교내장학금 비율이 높았다. 지역적으로도 수도권대학의 교내장학금 비율이 41.9%인 반면 비수도권 대학의 경우 36.2% 수준에 머물렀다. 정리하자면, 장학금 환원율은 비수도권·소규모 대학이 수도권·대규모 대학보다 높았으나, 이는 국가장학금 혜택에 기인한 바가 크며, 이러한 요인을 제외하고 순수하게 교비회계를 통하여 지원하는 교내장학금의 비율은 수도권·대규모 대학이 비수도권·소규모 대학에 비해 월등하게 높았다. 이러한 이유로 등록금의존율은 장학금환원율과는

상관관계가 없었으나, 국가장학금비율에 대해서는 양(+)의 상관관계를, 교내장학금비율에 대해서는 음(-)의 상관관계를 가짐을 확인할 수 있었다. 즉, 총 수입에서 등록금이 차지하는 비중이 높은 대학일수록 학생들이 국가장학금 수혜를 많이 받는 반면 대학에서 마련하는 교내장학금의 혜택은 적게 받고 있음을 의미한다.

셋째, 전임교원 확보율(재학생 기준)은 평균 85.5%이었으나, 가장 높은 대학의 경우 383%, 가장 낮은 대학은 33%를 나타내어 대학별 편차가 매우 심하였다. 전임교원 확보율은 대학규모나 지역에 따른 차이가 없었는데, 주목할 점은 소규모 대학의 경우 전임교원확보율의 최대값과 최소값의 편차가 매우 커서 소규모 대학의 경우 대학별 교육여건의 차이가 극심함을 보여주었다. 전임교원 확보율과 등록금 의존율 간에는 음(-)의 상관관계가 있음을 확인할 수 있었는데, 이는 총 수입에서 등록금이 차지하는 비중이 높은 대학의 경우 전임교원 확보율이 전반적으로 낮을 수 있다는 점을 보여준다.

마지막으로, 학생 충원율은 세부적으로 신입생 충원율, 재학생 충원율, 정원내재학생 충원율로 나누어 분석하였으며, 정원내 충원율 변동을 확인하기 위한 지표로 추가로 분석하였다. 분석결과 136개 사립대학의 평균 신입생 충원율은 97.74%, 재학생 충원율은 107.87%, 정원내재학생 충원율은 95.9%를 나타내었다. 학생 충원율에 대한 분석 결과 소규모 대학에 비해 대규모 대학이, 비수도권 대학에 비해 수도권 대학이 충원율이 높았으며, 입학 후에도 학생들이 소규모 대학에서 대규모 대학으로, 비수도권 대학에서 수도권 대학으로 이동하고 있는 현실을 보여 주었다. 이는, 학생 모집 및 유지에 있어서도 비수도권·소규모 대학의 어려움이 가중되고 있음을 나타낸다. 등록금의존율과 충원율 지표에 대한 상관분석에서 Pearson 상관도는 신입생 충원율, 재학생 충원율, 정원내재학생 충원율, 정원내충원율 변동 지표의 순으로 높아졌으며, 유의확률은 낮아졌다. 엄밀한 의미에서 등록금 의존율은 신입생 충원율이나 재학생 충원

율과 상관관계가 있다고 말하기는 어렵지만, 정원내재학생 충원율에 대해서는 음(-)의 상관관계가 있었다. 즉, 등록금의존율이 높은 대학일수록 정원내재학생 충원율이 낮아질 수 있다는 것이다.

이상의 결과를 종합하면 다음과 같은 결론에 도달할 수 있다.

첫째, 사립대학 재정에 있어 등록금에 대한 의존은 절대적이다. 등록금 의존율은 대학의 규모나 지역과 관계없이 4년제 사립대학 재정 수입의 절반 이상을 차지하고 있었다. 선행연구에 의하면 등록금 의존율이 점차 하락하고 있지만(김수경, 2016), 이는 등록금 인하 정책과 정부재정지원에 의한 국가보조금 상승의 결과일 뿐 등록금을 대체할 만한 새로운 수입재원의 결과가 아니므로 재량적 예산으로서의 등록금에 대한 의존은 여전히 절대적이다.

둘째, 등록금 의존율이 높은 대학일수록 전임교원 확보율이 상대적으로 낮고, 교내 장학금이 줄어드는 등 총 교육비 투입이 작아짐을 확인할 수 있었는데, 이는 이들 대학의 경우 교육·연구 경쟁력이 저하될 위험이 있으며, 결과적으로 학생 충원에 어려움을 겪을 가능성이 높다는 점을 의미한다. 교육여건 지표는 전반적으로 비수도권·소규모 대학이 수도권·대규모 대학에 비해 상대적으로 좋지 않았다.

셋째, 일부를 제외한 대부분의 소규모 대학의 경우에는 정부에서 지원하는 국고보조금의 대부분은 개별 학생이 혜택을 받는 국가장학금으로 이루어져 있어서 정부의 재정지원은 이들 대학의 교육·연구 경쟁력을 신장하도록 사용되지 않고 있다. 상대적으로 대규모 대학의 경우에는 국가장학금 이외의 국고보조금 사업을 많이 확보하고 있어서, 교육여건이 열악한 소규모 대학의 경우 향후에도 재정지원 부족으로 대학 본연의 교육·연구 경쟁력이 점차 퇴보할 가능성이 높은 것으로 보인다.

2. 논의 및 제언

본 연구에서는 사립대학 재정에서 등록금과 국가보조금이 갖는 중요성은 어느 정도 정도인지, 대학의 규모나 위치한 지역에 따라 등록금과 국가보조금에 대한 차이가 있는지, 등록금에 대한 의존이 심한 사립대학과 교육여건의 상관관계는 어떠한지를 살펴보았다.

대학 재정에 관한 이전 연구들은 주로 등록금에 관한 연구들이 주를 이루고 있었다. 이들 연구는 등록금의 본질, ‘반값 등록금’ 논쟁, 등록금 차등화, 등록금 책정과 같은 주제를 중심으로 이루어져 왔다(김영재, 2015). 최근 들어 대학의 교육여건과 등록금 수준의 관계를 분석하고 적정한 등록금 수준을 분석하거나(문보은, 2012), 고등교육분야의 정부재정 지원을 세부적으로 분석하거나(김훈호, 2014), 등록금 정책 이후 대학재정의 수입 및 지출구조가 어떤 변화가 있었는지를 거시적으로 분석하는 연구(김수경, 2016)가 있었다. 본 연구는 최근에 실시된 각종 평가지표들을 분석함으로써 대학의 다양한 교육여건 중에서 핵심적인 지표를 도출하고, 가장 최근에 발표된 2018년도 기준 대학정보공시자료를 바탕으로 이들 교육여건이 대학의 규모나 위치한 지역에 따라 유의미한 차이가 있는지 살펴본 후, 특정하여 등록금의존율과 이들 교육여건과는 어떤 관계가 있는지를 실증적으로 분석하였다는 점에서 의의가 있다.

연구 결과 사립대학 재정에 있어 등록금에 대한 의존은 절대적이며, 등록금 의존율이 높은 대학일수록 교육 여건이 악화되는 것으로 나타났다. 또한, 소규모 대학에 지원되는 국고보조금은 대부분 국가장학금으로 이루어져 있어 개별 학생은 혜택을 받지만 이들 대학의 교육·연구 경쟁력을 신장하도록 사용되지 않고 있었다. 대학의 등록금 인상이 억제되고 있는 상황에서 등록금 재원의 대체제로서 정부재정지원의 중요성이 커지고 있는데, 본 연구에서는 이러한 여건을 고려하여 정부 고등교육 재정 지원과 관련하여 아래와 같이 제언하고자 한다.

가. 정부의 고등교육 재정지원 확대

정부의 고등교육에 대한 재정지원은 대학의 교육과 연구 경쟁력을 높이기 위한 방향으로 재편될 필요가 있으며, 이를 위해서는 고등교육 재정지원이 확대될 필요가 있다. 그간 정부의 재정지원은 확대되어 왔으나 국가장학금 위주로 확대되어 온 결과 실질적으로 교육·연구 분야에서 대학의 경쟁력을 높이기 위한 정부의 정책적 수단으로서 기능하지 못하였다. 국가장학금은 학생 및 학부모의 등록금 부담을 경감시켜줄 수 있으나, 대학을 통해 고등교육의 질적 개선을 이루어낼 수 있는 기제로 작용하지는 않는다. 따라서, 향후 고등교육 재정지원 방향은 대학이 질적 개선을 이루어 낼 수 있도록 개선되어야 할 필요가 있다.

국가장학금 지급을 위해 투입되는 정부 예산은 반값등록금 제도가 본격적으로 도입되기 직전 연도인 2011년 8,376억 원에서 올해 4조 2,378억 원으로 5배 이상 증가했다. 그러나 국가장학금을 제외한 실질고등교육예산은 4조 2,532억 원에서 2019년 6조 3,878억 원으로 1.5배 늘어나는 데 그쳤으며, 정부 전체 교육예산에서 실질적으로 대학 교육 여건 개선을 위해 쓰이는 정부 투자액(실질고등교육예산) 비중은 2011년 10.2%에서 2019년에는 8.5%로 되레 1.7%포인트 감소했다. 이 과정에서 정부의 재정지원사업 유형별 재정 규모 변화를 살펴보면, 교육부의 고등교육 일반지원사업비 비중(결산 기준)은 2011년 59.1%에서 2017년 23.8%로 35.3%포인트나 급감했다. 같은 기간 해당 사업비는 3조 270억 원에서 2017년 2조 2,050억 원으로 8,220억 원 줄었다²¹⁾.

국가장학금 제도가 완성단계인 만큼 앞으로의 고등교육 재정 지원은 대학이 실질적으로 본연의 교육과 연구 경쟁력을 강화할 수 있는 방향으로 확대되어야 한다. 교육부는 2019년도부터 고등교육 재정지원 체계 개

21) 매일경제신문(2019. 9. 22.), “고등교육 예산 10조로 사상 최대…정작 경쟁력 강화에 쓸 돈은 부족”, <https://www.mk.co.kr/news/society/view/2019/09/753804/>

편을 통해 종전에 ACE+(대학자율역량강화), CK(대학특성화), PRIME(산업연계교육활성화선도대학), CORE(대학인문역량강화), WE-UP(여성공학인재양성) 등 대학의 특성화를 지원한다는 명목으로 여러 개의 재정지원사업을 만들어 각 대학에 중복해서 지원하는 방식에서 이들 예산을 통합하여 대학혁신지원사업으로 단일화하고 각 대학이 각자 수립한 중장기 발전계획에 따라 자율적으로 집행할 수 있도록 하였다(교육부, 2017b). 작은 규모의 사업을 목적별로 지원하기보다 개별 대학의 사정에 맞게 사업계획을 수립하고 이에 대한 재정을 지원하는 것은 바람직한 방향이라 생각된다. 그러나, 2019년도 대학혁신지원사업 예산 규모는 5,688억 원에 불과²²⁾하며, 이는 학교 당 최소 10억 원에서 최대 70억 원에 미치지 못하는 수준이어서 사립대학의 평균 수입규모에 비추어볼 때 미미한 수준이다. 이러한 규모의 재정지원으로 대학의 질 제고를 이루어 교육 및 연구 경쟁력을 세계적 수준으로 유지하기는 쉽지 않다.

나. 사립대학에 대한 일반목적 재정지원 확대

정부가 ‘반값 등록금’ 정책을 시행한 지 11년이 지나면서 대학의 재정 상황은 갈수록 악화되고 있다. 소비자물가 상승률을 고려한 국내 사립대의 2019년 실질 등록금은 2008년과 비교해 16.5% 하락했으며, 2016년부터는 사립대의 운영 지출이 수입을 초과하기 시작했다²³⁾. 대학의 운영지출에서 가장 많은 부분을 차지하는 것이 인건비, 관리운영비 등 경상적 경비인데 이들 비용은 임금 인상, 물가 상승에 따라 매년 부담이 커지다 보니 교육 및 연구를 위한 대학의 자체적인 노력 또한 축소되고 있다.

정부는 ‘반값 등록금’ 정책 시행에 따라 나타나는 사립대학의 재정적 어려움을 정부 재정 지원을 통해 해결하기 위해 노력해왔다. 그러나, 재정

22) 교육부(2018.12.), 2019년도 교육부 소관 예산 및 기금운용계획 개요

23) 한국경제신문(2019. 5. 27.), ‘반값 등록금’ 정책으로 재정 부족에 시달리는 대학들, <https://www.hankyung.com/news/article/2019052400741>

지원의 규모도 당초 계획한 바에 미치지 못하고, 그 용처 역시 제한함으로써 ‘반값 등록금’ 정책의 보완수단으로서의 정부 재정지원은 제대로 효과를 발휘하지 못하고 있다. 최근 정부는 2020년도 교육부의 고등교육예산이 2019년 본예산 대비 7,251억 원 증가한 10조 8,057억 원으로 편성되는 등 역대 최대 규모라고 밝힌 바 있으나²⁴⁾, 이는 2010년 당시 정부가 반값등록금 정책을 시행하기에 앞서 고등교육 분야 재정 투자를 획기적으로 늘리겠다고 명시했던 2020년 목표치의 80% 선에 불과하다²⁵⁾. 또한, 정부의 재정지원사업은 대학 정규 교직원의 인건비, 관리 운영비 등 경상적 경비를 직접 지원하는 것은 대부분 불가능하다. 정부에서 지급하는 국고보조금은 각각 사용 지침이 정해져 있다 보니 대학의 자율적인 판단에 따라 적재적소에 활용하기 힘들다. 앞서 예를 든 대학혁신지원사업의 경우 대학이 제출한 중장기발전계획에 부합하면 자율적으로 집행이 가능하다고 홍보하고 있으나, 세부적으로 정규 교직원 인건비, 공공요금 등은 사용이 제한되어 있어 실질적으로 대학운영에 필수적인 경상적 경비로는 활용할 수가 없다. 정부의 재정지원사업에 의존해야 하는 대학들이 정부가 정한 방침이나 표준체계를 따르지 않을 수 없는 점을 감안하면, 교육부가 재정지원 사업을 무기로 자신들이 원하는 방향으로 대학을 이끌고 있다는 비판²⁶⁾에서 자유로울 수 없고, 결국 각 대학들이 정부 입맛에 맞는 사업 수행을 통해 전반적으로 비슷하게 운영되는 한편, 자율성·혁신성·창의성은 떨어지는 구조적인 문제가 발생할 수 밖에 없다²⁷⁾.

따라서, 이러한 문제를 불식시키기 위해서는 지원의 목적을 특정하지 않는 일반목적교부금 형태의 재정지원을 검토할 필요가 있다. 이러한 점

24) 교육부 보도자료(2019. 8. 29.), 교육부 2020년도 예산안 77조 2,466억 원 편성

25) 교육과학기술부(현 교육부)가 2010년 발표한 ‘고등교육 재정투자 10개년 기본계획’ 따르면 2010년 교과부의 고등교육 예산은 5조 9,000억 원이었다. 교과부는 이를 2020년까지 최대 13조 4,000억 원으로 끌어올리겠다는 목표를 제시했다. 이를 통해 경제협력개발기구(OECD) 국가 평균 수준의 고등교육 예산을 확보하겠다는 것이 교과부의 약속이었다.

26) 한국경제신문(2019. 5. 27.), ‘반값 등록금’ 정책으로 재정 부족에 시달리는 대학들, <https://www.hankyung.com/news/article/2019052400741>

27) 매일경제신문(2019. 9. 22.), “고등교육 예산 10조로 사상 최대...정작 경쟁력 강화에 쓸 돈은 부족”, <https://www.mk.co.kr/news/society/view/2019/09/753804/>

에서 2017년 안민석 의원이 대표발의한 고등교육재정교부금법안²⁸⁾에서 교부금을 보통교부금과 목적교부금을 나누어 지원할 것을 제안한 것은 주목할 만하다. 이 법안에서는 법안의 제안이유로 OECD 회원국의 고등교육 재정 규모 평균 수준의 고등교육재정교부금을 안정적으로 확보함으로써, 학생의 등록금 부담을 완화하고 교육여건을 개선하여 고등교육을 발전시키기 위한 것으로 밝히고 있으며, 교부금을 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 고등교육기관에 그 미달액을 기준으로 교부하는 교부금인 보통교부금과 고등교육기관의 특성화 사업 등을 위하여 교부하는 교부금인 목적교부금으로 구분하여 지원하는 내용을 담고 있다. 여기에서 보통교부금이 대학의 경상적 경비를 지원할 수 있는 재정지원에 해당하는데 법안의 심의과정에서 다양한 논의가 있을 수 있으나 국회에서도 대학의 경상적 경비 지원의 필요성에 대해 인식하고 있다는 점에서 주목할 만하다.

다. 선별적 재정지원 강화

고등교육재정교부금법안에서 가장 문제가 될 수 있는 것은 보통교부금 지원이 학령인구가 감소하고 있는 현재의 상황에서 적절한 접근 방법인지에 관한 것이 될 것이다. 본 연구에서도 확인한 바와 같이 소규모 대학의 학생 충원율은 학령인구 감소에 따라 지속적으로 낮아질 가능성이 높다. 교육부는 2018학년도 대학 입학정원인 497,218명이 유지될 경우, 2024학년도에 대학 정원 대비 입학자원은 373,476명으로 대입 정원 대비 약 12만 명 부족할 것으로 예상하고 있다(교육부, 2019c). ‘대입 역전현상’은 고등교육에 대한 수요에 비해 공급이 과다하다는 점을 의미하는데, 통계청의 ‘장래인구특별추계’에 따르면 이러한 상황이 개선될 가능성은 없을 것으로 보인다²⁹⁾.

28) 의안번호 9836, 안민석의원 대표발의, 2017. 10. 10. 발의

29) 통계청이 2019년 3월 발표한 ‘장래인구특별추계’에 따르면 대학 진학 대상인 만 18세 인구는

이에 따라, 각 대학은 정원 외 학생, 특히 외국인 유학생을 유치함으로써 학생 충원을 해결하기 위한 노력을 하고 있다. 한국교육개발원의 ‘2019년 교육기본통계’에 따르면, 전국 대학·전문대학 등 고등교육기관 430곳(본·분교, 캠퍼스 중복 제외)의 전체 외국인 유학생 수(재적학생 기준)는 16만 165명으로 전년 대비 12.6%(1만 7,960명)나 늘었다. 한국교육개발원이 정식 집계를 시작한 1998년 이후 사상 최대치이면서, 2015년의 9만 1,332명과 비교하면 4년만에 75.4% 늘어났다. 당초 교육부는 외국인 유학생 유치를 적극적으로 지원하고 정원 외 입학에 대해서도 유연한 입장이었다. 대학의 글로벌화를 통한 대학 경쟁력 강화에 도움이 될 것으로 기대했기 때문이다. 그러나, 교육 현장에선 대학이 무분별하게 외국인 유학생을 유치하는 가운데 의사소통의 어려움에 의한 수업 차질, 학업 중도 포기, 불법체류자 양산, 위장 유학 등 대학 안팎으로 여러 부작용이 발생하고 있다. 과연 외국인 유학생 유치가 당초 교육부가 설정한 대학의 글로벌 경쟁력 강화라는 정책 목적에 부합하거나 국내 학령인구 감소의 대안이 될 수 있을지 의문이다.

수요와 공급에 의한 시장의 법칙에 따르면 향후 공급의 감소는 불가피한 측면이 있다. 이른바 대학구조조정의 필요성이 커지는 이유이다. 그러나, 가장 최근에 실시된 「2018 대학 기본역량진단」에서 권고된 수준으로는 현재 직면하고 있는 학령인구 감소폭에 비해 정원 감축 규모가 매우 부족하다. 교육부는 2024학년도 ‘대입 역전’ 폭이 약 12만 명에 달할 것으로 추산하고 있는데 반해(교육부, 2019c), 2018년 진단을 통해 권고한 정원 감축 규모는 1만 명 선에 그치고 있으며, 그나마, 편제정원 1,000명 미만의 소규모 대학에 대해서는 정원 감축을 권고하지 않는 것을 원칙으로 하였다. 이에 따라, 본 연구에서 밝힌 바와 같이 대규모 대학과 비교할 때 교육여건이 상대적으로 열세에 놓인 소규모 대학들의 학생 충원 부족은 심화될 것으로 보이며, 연쇄적으로 소규모 대학의 교육

2017년 61만 명에서 2030년 46만 명으로 24%가량 줄어들게 된다. 대학 학령인구(만 18~21세)는 2030년 181만 명으로 2017년(264만 명) 대비 69% 수준에 머물 것으로 예측하였다.

여건과 경쟁력은 현재보다 더욱 하락할 가능성이 높다. 또한, 재정지원제한 대상 대학 선정 규모도 적은 편이다. 교육부는 재정지원제한대학(Ⅱ 유형)에 대해서만 재정지원사업 참여를 전면적으로 제한하도록 하고 있는데, 이는 구조조정의 속도를 늦추는 역할을 할 수가 있다. 본 연구에서 나타난 바와 같이 국가장학금에 대한 재정지원은 소규모 대학의 자발적 구조조정을 저해할 우려가 있는데, 재정지원제한대학 중 절반 정도는 여전히 국가장학금 수혜가 가능하도록 함으로써 사실상 이들 대학이 적극적으로 구조조정에 나서기보다는 국가장학금에 의존한 등록금 수입으로 연명할 수 있는 길을 열어줌으로써 전체적으로는 사회적 비용을 증가시킬 우려가 있다.

정부의 정원 감축이 강압적 방식으로 이루어지는 것도 문제가 있으나 국가장학금 등 정부재정지원을 통하여 운영비를 조달하지 않으면 대학 운영이 불가능한 대학이 지속되는 것 역시 문제가 있다. 따라서, 정부재정지원이 없으면 연명이 어려운 대학에 대해서는 과감한 구조조정을 통해 학령인구 감소에 대비하고, 특성화하거나 지역발전을 선도할 수 있는 대학에 대해서만 보통교부금 형식의 선별적 지원을 통하여 대학이 자체 발전계획에 따라 세계적인 경쟁력을 가진 대학으로 성장할 수 있도록 세밀한 정책 설계가 이루어지는 것이 바람직할 것이다.

아울러, 최근 대두되고 있는 사학비리 역시 선별적 지원의 필요성을 높이는 요인이 된다. 비리사학에 대한 재정지원은 고등교육에 대한 재정지원의 당위성을 크게 저해하여 대학을 대상으로 한 정부재정지원에 대한 국민적인 공감대를 훼손할 우려가 있다. 대학에 대한 정부재정지원이 국민적 공감대 아래 당위성을 갖기 위해서는 정부재정지원에 있어 회계 부정 및 보조금 유용 사례를 평가항목에 적극적으로 반영할 필요가 있을 것으로 보인다.

참 고 문 헌

- 교육부(2016). 2016년 국가장학금 지원방안. 교육부
- 교육부(2017a). 사립대학(법인)회계관리 안내서. 교육부 사립대학제도과
- 교육부(2017b). 대학 기본역량 진단 및 재정지원사업 개편 시안 발표
보도자료 및 참고자료(2017. 11. 30.). 교육부 대학정책실
- 교육부(2018). ‘2018년 대학 기본역량 진단’ 가결과 안내. 교육부
보도자료
- 교육부(2019a). 대학·전문대학혁신지원사업 기본계획 시안 발표. 교육부
대학재정장학과
- 교육부(2019b). 2019년 대학정보공시 계획 및 지침서, 대학정보공시센터
- 교육부(2019c). 2021년 대학 기본역량 진단 기본계획(시안), 교육부
고등교육정책과
- 김남순(2001). 교육재정경제학사전. 도서출판 하우
- 김무영(2014). 대학의 질에 영향을 미치는 사립대학 재정변인 분석,
영남대학교 대학원,
- 김병주·박남기·송기창·John C. Weidman. (1996). □대학교육비와 등록금.
교육과학사
- 김수경(2015). 반값등록금 정책에 따른 사립대학 재정의 변화와 전망.
한국교육재정경제학회 춘계학술대회자료집
- 김수경(2016). 대학등록금 정책에 따른 사립대학 재정의 변화 추이 및
대학유형별 차이 분석. 교육재정연구 제25권 제2호
- 김영재(2015). 대학 등록금 정책 변천에 관한 소고:해석학적 접근을
중심으로. 한국행정사학지 제36호
- 김재웅·강태중·한승희·엄태동(2000). 원격교육기관의 질 확보체제,
평생교육학연구, 제6권 제1호, 89-108.

- 김훈호(2014). 대학 재정지원 정책과 대학의 재정구조 분석.
서울대학교대학원 박사학위 논문
- 남수경(2012). 대학 등록금 및 장학금 지원의 방향과 과제. 교육재정연구 제21권 제1호
- 대학교육연구소(2013). 대교연 통계(기본) 제9호
- 문보은(2012). 대학의 질적 수준과 등록금 수준간의 상대적 효율성 분석.
숙명여자대학교대학원 박사학위 논문
- 민철구·이춘원(2000). 연구중심대학의 효과적 육성방안.
과학기술정책연구원
- 박경호·김혜자·나원희·남궁지영·백승주·이승호·임소현·김훈호·채재은(2018). 고등교육 질 제고를 위한 재정투자 방안. 한국교육개발원
- 반상진·김환식·오호영·채창균(2005). 고등교육재정 지원제도 개선방안.
교육인적자원부
- 백일우(2007). 교육경제학(제2판). 학지사
- 서영인·홍영란·김미란·김병주·권도희(2017). 고등교육 재정지원 정책 진단 및 개선 방안 연구. 한국교육개발원
- 송기창(2010). 대학 자율성을 보장하는 재정지원체제 탐색.
교육행정학연구 제28권 제2호
- 송기창·윤홍주(2011). 대학등록금 결정요인 분석 및 정책방향 탐색.
교육행정학연구 제29권 제4호.
- 윤정일(2001). 고등교육재정. 한국교육재정경제학회(편). 교육재정경제학 백과사전(pp.20-32). 서울: 하우동설
- 윤철경(1993). 교육재정 정책의 사회학적 고찰-교육팽창비용의 동원방식에 나타난 사회계급적 의미. 교육사회학연구 제3권 제2호
- 이영(2010). 한국의 경제성장을 위한 교육의 역할과 향후 과제. 경제연구 제31권 제2호
- 이병기·김기오(2013). 정보활용능력의 관점에서 본 한국과 미국의

대학평가인증기준 비교.분석. 한국비블리아학회지 제24권 제3호

이준구(1998). 대학교육과 국가재정. 경제논집 제37권 제2·3호

이준구(2011). 재정학(제4판). 서울: 다산출판사.

이종화(2016). 인적자본과 경제발전. 경제논집 제55권 제2호

임후남(2017). 한국 고등교육 평가체제 개선 방안 연구. 한국교육개발원

장수명(2009). 5·31 대학정책 분석: 규제완화를 중심으로. 동향과 전망 제77호. 한국사회과학연구회

장수명(2011). 등록금 투쟁과 대학제도 혁신. 경제와사회 가을호

정래용(2015). 사립대학 특례규칙상의 감가상각 제도에 관한 연구. 홍익법학 제16권 제4호

정소현(2016). 국가장학금이 대학재정에 미치는 영향 분석. 서울대학교대학원 석사학위 논문

한국대학평가원(2017). 대학기관평가인증 편람. 한국대학평가원

ABSTRACT

A study on the relationship between the financial status of private universities and their educational competitiveness: Focused on tuition dependency of private universities

Kim, Jin Heung

Major in Human Resources Policy,
Graduate School of Educational Policy and Administration of
Korea National University of Education
Chung-Buk, Korea

Supervised by Professor
Jang, Soo Myung Ph.D. & Kim, Sung Chun Ph.D.

The main purpose of this paper is to identify the finances of private universities in the view of their revenue structures, to confirm the degree of dependence on tuition of each private university, and to analyse empirically the relationship between the degree of dependence on tuition and its impact on the universities' education conditions.

The findings of this paper are as follows. First, dependence on tuition is a major source of income to private universities. For private

universities, more than half of their financial income comes from tuition, regardless of their campuses' size or location. Second, the more private universities have high dependence on tuition fees, the less likely they have full-time faculty members, and the less likely they provide in-house scholarships for students. Also, universities tend to have better scores in education indicators as those are closer to the capital city and have larger in size. Third, in the case of small sized universities, government subsidies are mainly for government-funded scholarships, not for enhancing the competitiveness of education and research of the universities. Hence, there is a possibility that small sized universities with poor education conditions are likely to be seen a gradual decline in their competitiveness in education and research fields.

In conclusion, Korean government's financial assistance for higher education institutions needs to be enlarged in a way that can practically contribute to the advancement of education and research of private universities in Korea. It is also essential to expand the general purpose financial support that can alleviate the usual cost burden of the universities under the government's tuition policy. At the same time, there should be a selection process that can evaluate the universities' education and research capabilities in order to enhance operation efficiency of the government's financial support.

※ A thesis submitted to the Committee of the Graduate School of Educational Policy and Administration of Korea National University of Education in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Education(Human Resources Policy) in February, 2020.