

## 사립대학의 재정위기와 ‘교육의 질 저하’

재정통계분석부 | 미래정책연구실

### 요약

- ❑ 재정위기에 봉착한 많은 사립대학들이 ‘교육의 질’ 측면에서 고등교육기관으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있는 실정이다. 미래 국가경쟁력을 떨어뜨리는 핵심 요인으로서, 사립대학의 재정위기에 대한 국가적 관심과 지원이 요구되는 이유다.
- ❑ 지난 10년간 사립대학의 운영수입 총액의 증가는 주로 국고보조금 수입 증가에 기인했다. 국고보조금 중 가장 크게 기인한 국가장학금은 학생 지원에서 효과는 있지만, 사립대학의 재정난을 해소하는 데는 직접적인 기여를 하지 못하고 있음이 드러났다.
- ❑ 국가장학금을 제외한 운영지출 내역에서 보수와 관리운영비 등의 경직성 경비 지출은 증가했지만, 교육의 질에 결정적 영향을 미치는 연구비와 학생경비는 크게 감소하였다. 이는 사립대학의 재정위기가 ‘교육의 질’을 결정하는 지출액 감소로 이어졌음을 의미한다.
- ❑ 사립대학의 재정난은 특히 비수도권 사립대학, 그 중에서도 비수도권 소규모 사립대학에서 더욱 두드러진다. 이는 ‘수도권과 비수도권의 사회경제적 격차’에서 비롯된 바가 크며, 중소도시에 위치한 대학의 경우 학생모집이 더욱 어려운 실정이고 동시에 재정난의 정도도 더욱 심각하다.
- ❑ 미래 국가경쟁력 제고를 위해서는 사립대학에 대한 특단의 지원이 절실함에도 불구하고 현실적으로는 ‘사립’대학이라는 이유로 혹은 사학비리를 우려하며 국가지원을 반대하는 논리도 만만치 않다. 최근에는 부실사학의 퇴출 필요성을 강조하며 국가지원에 소극적인 논리도 매우 강력한 편이다.
- ❑ 하지만 그동안 사립대학의 투명성 제고를 위한 제도개선 노력이 있었으며, 부실대학의 퇴출을 준비하는 입법도 추진되고 있는 상황이다. 사립대학이 국가경쟁력을 좌우하는 고등교육 핵심 기관이라는 점에서, 사립대학에 대한 지원은 매우 타당할 뿐만 아니라 시급한 국가 과제이다.



# 1. 최근 10년간 사립대학의 재정 현황

## 가. 개괄

- ❑ 사립대학들은 대부분 심각한 재정위기에 봉착해 있음.
  - 사학비리 요인과 중첩된 측면도 있지만 이미 19개 대학이 폐교되었으며, 근래 파산 신청을 당하거나 법원으로부터 파산 선고받은 대학들이 증가하고 있음.
  - 10년 넘게 교직원 급여가 동결된 대학, 나아가 교수 급여가 최저임금 수준에도 미치지 못하는 대학, 임금이 체불되고 있는 대학들도 증가하고 있음.
- ❑ 파산 또는 폐교 직전의 사립대학들은 '교육의 질' 측면에서 고등교육기관으로서의 역할을 사실상 수행하지 못하고 있는 실정임.
- ❑ 그것은 '고등교육의 질 저하'를 초래하고 나아가 미래 국가경쟁력을 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있음. 사립대학의 재정위기에 관심을 가져야 하는 이유가 여기에 있음.

## 나. 사립대학 재정위기의 근본 원인, '등록금 수입 감소'

- ❑ 사립대학의 재정수입을 구성하는 여러 요소 중 등록금 수입이 차지하는 비중은 절대적임. (2011년 74.4%, 2021년 62.5%)

〈사립대학의 운영수입 및 등록금 수입 추이〉

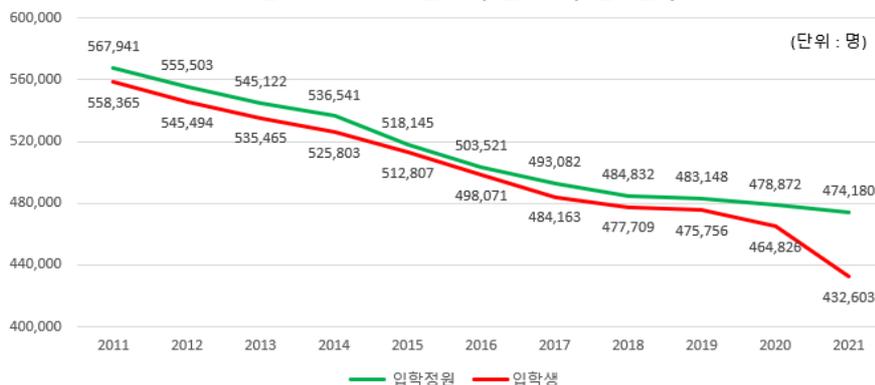
(단위 : 억원)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
운영수입(A)	148,326	155,275	158,793	164,678	165,913	168,743	166,755	166,736	166,290	162,484	163,114
등록금수입(B)	110,285	107,828	107,718	108,815	107,734	107,232	105,080	105,121	104,846	102,872	102,007
비중(B/A)	74.4%	69.4%	67.8%	66.1%	64.9%	63.5%	63.0%	63.0%	63.1%	63.3%	62.5%

\* 사립대학 교비회계 자금계산서 기준(일반대, 산업대)

- 사립대학 재정위기의 가장 큰 요인도 등록금 수입의 감소에서 찾을 수 있음.
- 등록금 수입의 감소는 2009년 이후 14년째 이어진 등록금 동결과 학령인구 급감으로 인한 입학정원 미충원, 재학생 수 감소의 결과임.

〈전체 대학의 입학정원 미충원 현황〉



\* 출처 : 교육부(2021.12) 내용 재구성. 고등교육법에 따른 대학(일반대, 산업대, 교육대, 전문대)

- 그 결과 2011년 대비 2021년의 전국 사립대학 등록금 수입 총액은 11조 285억 원에서 10조 2,007억 원으로 8,278억 원 감소하였음.

〈사립대학 운영수입 세부내역〉

구분	등록금수입	전입 및 기부금수입	국고보조금 수입	교육부대 수입	교육외수입	운영수입 (합계)
2011(A)	110,285	18,271	6,400	6,834	6,535	148,325
비율	(74.4%)	(12.3%)	(4.3%)	(4.6%)	(4.4%)	(100.0%)
2021(B)	102,007	17,961	31,789	8,494	2,863	163,114
비율	(62.5%)	(11.0%)	(19.5%)	(5.2%)	(1.8%)	(100.0%)
증감 (C=B-A)	△8,278	△310	25,389	1,660	△3,672	14,789

\* 사립대학 교비회계 자금계산서 기준(일반대, 산업대)

- 등록금 수입 비율은 2011년 74.4%에서 2021년 62.5%로 감소하였음. 이는 국고보조금 수입 비율이 2011년 4.3%에서 2021년 19.5%로 늘어난 결과임.
- 사립대학의 운영수입 총액에서 등록금 수입액이 차지하는 비중이 절대적인 것을 고려하면, 사립대학의 재정난은 기본적으로 등록금 수입의 대폭 감소에 기인했다고 볼 수 있음.

**다. 국고보조금 수입의 증가, 그러나 사립대학의 재정위기 극복에는 도움되지 않아**

- 등록금 수입이 큰 폭으로 감소했음에도 불구하고, 전국 사립대학의 운영수입 총액은 2011년 14조 8,325억 원에서 2021년 16조 3,114억 원으로 1조 4,789억 원 증가하였음.
- 사립대학의 운영수입 총액 증가는 주로 국고보조금 수입의 증가에 기인한 것임. 국고보조금 수입은 2011년 6,400억 원에서 2021년 3조 1,789억 원으로 2조 5,389억 원 증가하였음.
- 국고보조금 수입은 교육부를 비롯한 여러 중앙부처가 대학에 제공하는 보조금과 사업비, 그리고 국가장학금으로 구성됨.
- 국고보조금 수입의 증가는 주로 국가장학금 증가에 기인하였음.

■ <국가장학금 제도>

- 2012년부터 시행되기 시작.
- 학생의 소득분위에 따라 차등 지원.
- 최근 3년간 2019년에 1조 9,810억 원, 2020년에 2조 442억 원, 2021년에 2조 740억 원 규모로 증가 추세.

- 국고보조금 수입의 증가 규모, 2조 5,389억 원 가운데 국가장학금이 차지하는 비중은 2조 740억 원이었음. 국가장학금을 제외한 국고보조 금액 4,649억 원은 교육부 등 여러 부처가 사립대학에 지원한 각종 사업비와 보조금이었음.
- 2021년도 기준 사립대학은 151개이며, 한 대학이 국가로부터 받은 보조금(국가장학금 제외)은 2011년 대비 2021년에 약 31억 원 정도 증가한 것으로 볼 수 있음.

- ❑ 국가장학금은 학생들이 저소득 가정의 자녀라는 이유로 고등교육에서 배제되지 않도록 하고, 학비 마련을 위해 학업에 전념하기 어려운 학생들을 지원하기 위한 국가정책임.
  - 즉, 부모 세대의 경제력 격차가 자녀 세대에게 확대 재생산되는 것을 예방하기 위한 교육 정책이자 사회정책이라고 할 수 있음.
  - 국가장학금은 사립대학의 재정난 완화에도 간접적으로 기여한다고 볼 수 있음. 국가장학금 혜택을 받지 못하면 고등교육 이수를 포기해야 하는 빈곤가정 자녀들이 대학에 진학할 수 있게 하기 때문임.
  - 그럼에도 국가장학금은 지난 10여년간 급속하게 악화되어 온 사립대학의 재정난을 완화하거나 해소하는 데는 거의 기여하지 못했다고 할 수 있음. 사립대학의 지출 중 대부분을 차지하고 있는 보수나 관리운영비, 학생경비 등에는 지원할 수 없기 때문임.
- ❑ 국가장학금을 제외한 국고보조금 수입의 경우도 사립대학의 재정난 완화에 직접적으로 기여했다고는 할 수 없음. 대부분의 국고지원 방식이 사업 베이스 지원, 평가와 연계한 지원 등이었고, 따라서 재정난에 빠진 사립대학들이 인건비나 운영경비 등에 국고를 사용할 수 없었기 때문임.
  - 물론 국가장학금을 제외한 국고지원<sup>1)</sup>의 경우, 학생들에게 양질의 교육환경과 교육프로그램을 제공할 수 있게 하고 학생들의 취업과 창업 준비를 도와줄 수 있게 함으로써 대학의 경쟁력을 높이고 그 결과 학생 모집에 간접적으로 기여할 수 있도록 하는 정도임.

## 2. 사립대학의 재정난과 '교육의 질 저하'

### 가. 사립대학의 재정난과 지출내역의 변동

- ❑ 사립대학의 재정난은 심한 경우 대학 폐교와 법인파산 등을 초래할 수도 있지만, 일반적으로는 광범위한 '교육의 질 저하'를 초래하게 됨.
  - 예컨대, 재정난으로 인한 교수와 직원의 보수 동결, 복지비 감액, 근무 여건 후퇴, 교수의 사기 저하도 교육의 질 저하를 초래하는 요인으로 작용함.
  - 교육의 질 저하를 초래하는 보다 직접적인 요인들로는, 교육환경 개선 투자 위축, 교육시설 및 실험실습 기자재 노후화 등 교육환경의 문제와 비교과 프로그램 축소, 강좌 개설 감축, 전임교원의 의무 강의시수 상향, 폐강 기준 강화(소규모 강좌 폐지), 교수 연구비 감액, 조교 인력 감축, 도서 및 외국 저널 구입액 삭감 등 교육의 질을 결정짓는 지출의 감액이 대표적임.

1) ACE+(대학자율역량강화지원사업), CK(대학특성화사업), PRIME(산업연계 교육활성화 선도대학사업), CORE(대학 인문역량 강화사업), WE-UP(여성공학인재 양성사업) 등 5개 사업이 대표적이며, 2019년부터 대학혁신지원사업으로 통합 운영 중. 그 외에 산학협력 지원이라는 특수목적 지원사업으로 LINC(산학협력선도대학육성) 사업이 있음.

- 사립대학 운영지출의 세부내역 변동 양상을 보면, 학생 1인당 보수는 완만한 증가세를 보였으나 그조차도 물가 인상을 따라갈 수 없는 정도이며, 학생경비는 2017년 이후부터는 감소 추세를 보이고 있음.

〈사립대학의 학생 1인당 주요 지출 추이〉

(단위 : 천원)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
보수	4,902	5,075	5,213	5,315	5,531	5,736	5,912	5,980	5,953	6,031	6,062
관리운영비	1,403	1,397	1,387	1,411	1,415	1,478	1,508	1,524	1,557	1,437	1,526
연구비	397	389	371	347	340	346	340	324	317	304	328
학생경비	2,275	2,867	3,255	3,566	3,783	3,939	4,049	4,011	3,937	3,846	3,876

\* 사립대학 교비회계 자금계산서 기준(일반대, 산업대)

나. 국가장학금을 제외한 운영지출 세부내역

- 사립대학의 운영지출 세부내역을 보면, 보수와 관리운영비 등 경직성 경비 지출은 증가한 반면, '교육의 질'에 결정적 영향을 미치는 연구비와 학생경비는 크게 감소하였음.
  - 학생 1인당 연구비는 2011년 397천 원에서 2021년 328천 원으로 감소하였으며, 국가장학금을 제외한 학생 1인당 학생경비 역시 2011년 2,275천 원에서 2021년 2,260천 원으로 감소하였음.
  - 국가장학금을 제외한 학생경비<sup>2)</sup> 지출은 주로 실험실습비, 교과/비교과 교육프로그램 운영비, 취업·창업 활동 지원비 등으로 사용됨.
- 국가장학금을 제외한 학생 1인당 학생경비를 산출해 보면 감소한 것을 확인할 수 있음.
  - 이는 사립대학의 재정위기가 '교육의 질'을 결정하는 지출액 감소로 이어졌음을 의미함.
  - 2011년부터 2017년까지 학생 1인당 학생경비가 소폭 증가한 것은 내부장학금 및 취업·창업 지원비 증가에 주로 기인한 것으로 보임. 교육부의 대학평가 시 교원충원율과 함께 중요하게 고려되는 또 다른 지표가 내부장학금 지급률과 취업률이기 때문에 지표를 올리기 위한 예산 투입이 증가하는 결과를 낳았음.

〈국가장학금을 제외한 사립대학의 학생 1인당 학생경비 추이〉

(단위 : 천원)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
학생경비	2,275	2,867	3,255	2,282	2,346	2,416	2,494	2,439	2,409	2,269	2,260

\* 국가장학금은 2014회계연도부터 국고보조금 계정의 하위계정으로 분리하여 집계.

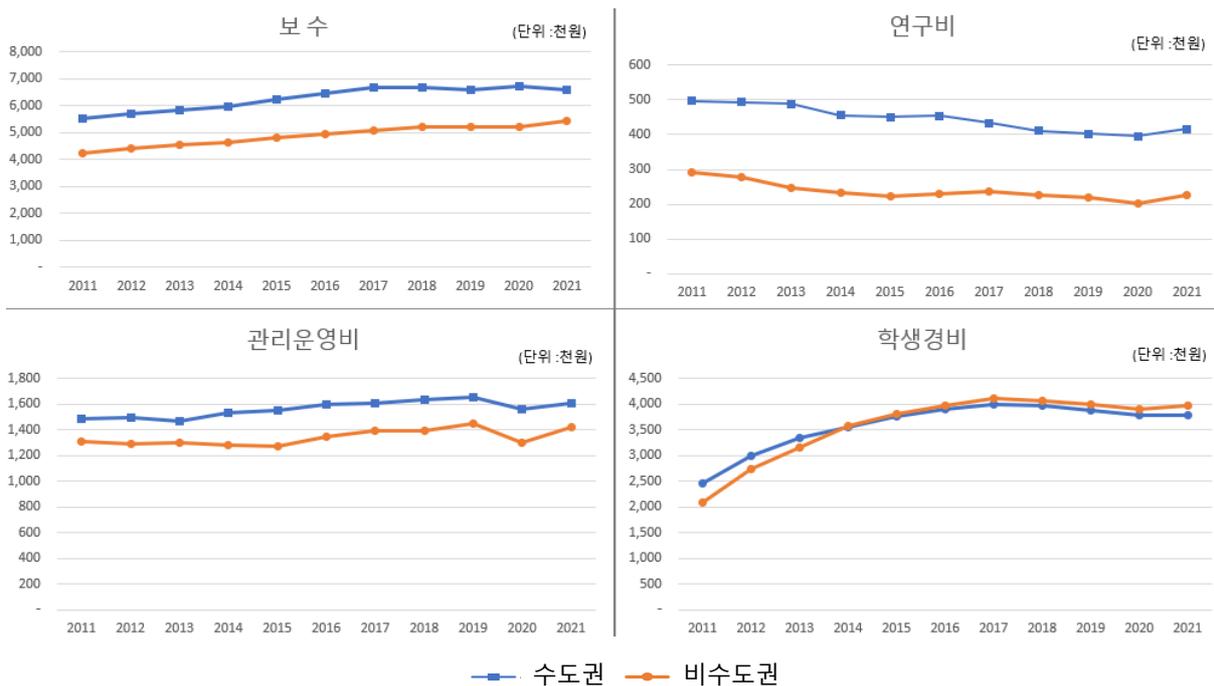
2) 학생경비 = 교외장학금(국가장학금 포함) + 교내장학금 + 실험실습비 + 논문 심사료 + 학생 지원비 + 기타

### 3. 비수도권 사립대학의 재정위기

#### 가. 수도권 사립대학과 비수도권 사립대학의 재정 추이 비교

- ❑ 사립대학의 재정난은 모든 대학에서 똑같이 나타나지 않음. 가장 큰 변수는 대학의 소재지가 수도권인가 비수도권인가에 있음. 그것은 이미 고착화된 '수도권과 비수도권의 사회경제적 격차'에서 비롯된 바 크며, 대학 입학 준비생들에게 각인된 'in-서울' 진학 선호에서도 뚜렷하게 확인됨.
- ❑ 결국 비수도권 사립대학이 학령인구 급감에 따른 재정적 충격을 더 크게 받게 되는 것임.
- ❑ 사립대학 교비회계 학생 1인당 지출 현황을 살펴보면 재정수입 감소에 따라 사립대학은 지출 측면에서 어려움을 겪고 있음.
  - 보수, 관리운영비, 연구비는 수도권 사립대학이 많음. 반면 학생경비의 경우 비수도권 사립대학이 높은 것으로 나타남.
  - 이는 국가장학금 회계처리<sup>3)</sup>와 교육부의 각종 재정지원사업의 선정에서 장학금과 취업률이 중요한 지표로 활용되면서 경쟁적으로 학생경비 지출을 늘린 결과임.
  - 각종 재정지원사업에 따라 학생경비 비율을 늘리는 형태는 비수도권 사립대학의 교원에 대한 낮은 지원(보수, 연구비)으로 이어져 교원들이 이탈하는 결과를 초래함.

〈수도권과 비수도권 사립대학의 학생 1인당 주요 지출 비교〉

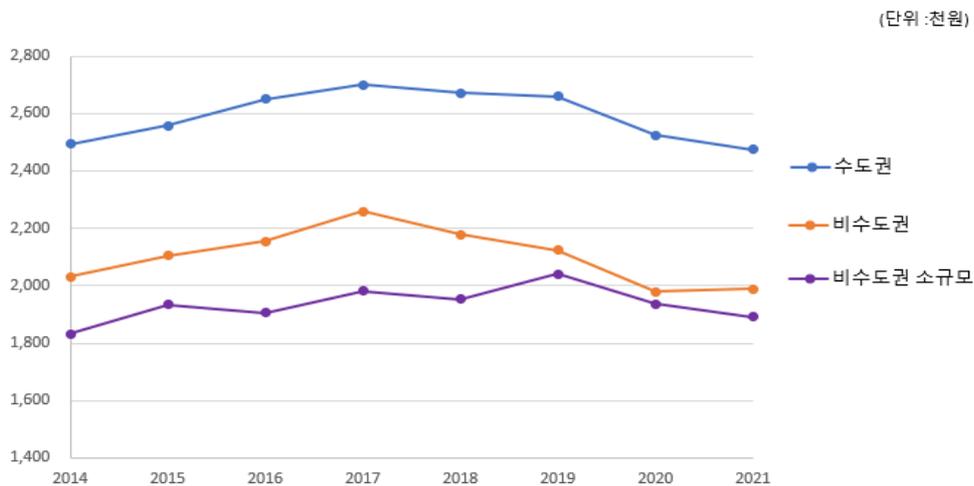


3) 국가장학금은 국고보조금 계정으로 수입 처리하고, 교외장학금 계정으로 지출 처리함.

### 나. 비수도권 사립대학의 '교육의 질 저하'

- ❑ 또한 비수도권 사립대학들 가운데서도 소규모 사립대학(재학생 기준 4,000명 미만)들의 재정 위기가 더 두드러짐. 소규모 사립대학의 경우 대부분 대도시권보다는 중소도시(시·군)에 위치하고 있는 경우가 많아 학생 모집에 더 큰 어려움이 있기 때문임.
- 국가장학금을 제외한 학생경비는 2017년도를 최고점으로 감소추세에 있으며, 교육의 질이 떨어지고 있음을 의미함.
- 수도권 사립대학(평균 2,592천 원)과 비수도권 사립대학(평균 2,102천 원, 수도권 대비 81.1%) 사이에 학생경비가 크게 차이 나는 것으로 확인됨. 또한, 비수도권 소규모 사립대학(평균 1,934천 원, 수도권 사립대학 대비 74.6%)으로 좁혀보면 수도권 사립대학과의 격차가 더 크게 벌어지는 것으로 확인됨.

〈국가장학금을 제외한 학생 1인당 학생경비 비교〉



## 4. 정책적 함의 : 사립대학에 대한 국가지원의 애로와 극복방안

- ❑ 학령인구 감소와 오랫동안 지속되어 온 등록금 동결로 인하여 사립대학은 재정적 한계에 직면해 있음. 폐교 위기로 내몰리는 대학들도 있지만 전반적으로 '교육의 질 저하'가 불가피한 실정임.
- ❑ 4차 산업혁명 시대를 이끌어 갈 미래인재 양성을 위해 고등교육의 역할은 매우 중요하며, 사립대학의 경쟁력 확보와 교육의 질 향상을 위해 국가지원이 필요함.
- ❑ 그러나, 사립대학에 대한 국가지원을 어렵게 하는 몇 가지 저항이 존재하고 있는 것이 현실임.

## 가. '사립'대학에 대한 국가 지원의 부당성론과 극복방안

- ❑ 먼저 '사립대학에 대한 국가지원'을 원론적으로 반대하는 입장이 있음. 그러나 사립대학 역시 국가경쟁력을 좌우하는 고등교육의 핵심 기관이며, 특히 우리나라의 경우는 고등교육의 85%를 사립대학이 맡고 있는 실정임.
- ❑ 덧붙여서 국가가 14년째 등록금 동결정책을 펴는 등, 대학의 자율성을 크게 제약하고 있는 실정임. 그 결과 나타난 재정위기를 '사립'대학이라는 이유로 외면하는 것은 논리적으로도 설득력이 없음.

## 나. 사학비리에 대한 우려와 극복방안

- ❑ 사회에 널리 퍼져 있는, '사립대학을 비리의 온상처럼 바라보는 관점'도 사립대학에 대한 국가의 재정지원을 어렵게 하는 요인임.
- ❑ 그러나 그동안 대학경영의 투명성, 공공성, 민주성 제고를 위한 법 개정 및 제도 정비를 통해, 사학비리 문제는 꾸준히 개선되어 왔음<sup>4)</sup>.
- ❑ 사학비리에 대해서는 관련법에 입각해 엄격하게 처리해야 하나 건설하게 운영되는 대부분의 사학들까지 매도되어서는 안 될 것임.

## 다. 경영 부실 사학에 대한 국가지원의 부당성론과 극복방안

- ❑ 학령인구 급감으로 학령인구 대비 대학 수가 지나치게 많은데다 경영부실 사학들도 적지 않은데, 그러한 사립대학에까지 국가가 지원함으로써 마땅히 퇴출되어야 할 사립대학들까지 연명하게 하는 것은 국가재정의 낭비라고 보는 관점도 강력함.
- ❑ 이미 고등교육기관으로서의 최소한의 역할을 감당하지 못하는 부실 사립대학들에 대해서는 객관적인 절차에 따라 폐교 조치를 단행하는 것이 불가피함. 그것은 사학에 대한 국가지원의 당위성을 강화하는 역할을 할 것임.
- ❑ 현재 '대학재정진단-재정위기대학 선별-회생기회부여-회생불능대학에 대한 폐교절차 진행'을 골자로 하는 (가칭)'대학구조개선 지원법'을 준비하고 있는 만큼, 재정난에 빠진 건설한 사립대학에 대한 국가지원은 필요하고 시급한 실정임. 특히 '수도권과 비수도권의 극심한 사회경제적 격차'라는 불균형 국가구조로부터 직격탄을 맞고 있는 비수도권 사립대학에 대한 특별한 고려가 필요함.

4) 대학평의회 제도, 개방이사 제도, 등록금 심의위원회 제도 등과 회계 부분에서 한국사학진흥재단이 시행하고 있는 회계 실태점검 및 회계감리 제도, 금년부터 도입한 외부 감사인의 주기적 지정 제도 등을 들 수 있음.