

고등교육 재정지원사업 예산 집행 실태 및 개선 방안

연구책임자 | 서영인 (한국교육개발원)

고등교육 재정지원사업
예산 집행 실태 및 개선 방안

고등교육 재정지원사업 예산 집행 실태 및 개선 방안

연구책임자 | 서영인 (한국교육개발원)

공동연구자 | 권도희 (연성대학교)

목 차

I. 재정지원사업 예산 분석의 배경	1
II. 재정지원사업 예산 분석의 개요	3
III. 재정지원사업 예산 비목 특징	5
1. 인건비	5
2. 장학금	8
3. 교육과정(프로그램) 개발·운영비	10
4. 시설비 / 교육환경개선비 / 실험실습기자재 구입·운영비	12
IV. 재정지원사업 예산 집행 실태	15
V. 재정지원사업 예산 지원 개선 방안	19
1. 정부재정지원사업심의위원회 구성 운영	19
2. 재정지원사업 단순 재구조화	20
3. 사업비 산정 기준 마련	20
4. 사업비 배분 방법 개선	21
5. 표준 가이드라인 개발	21
6. 비목별 개선 사항	22
참고문헌	24

표 목 차

〈표 II-1〉 실태조사 대상 총 개황	3
〈표 III-1〉 재정지원사업 별 인건비 비목 집행기준 비교	6
〈표 III-2〉 재정지원사업 별 장학금 비목 집행기준 비교	9
〈표 III-3〉 재정지원사업 별 교육과정(프로그램) 개발·운영비 비목 집행기준 비교	11
〈표 III-4〉 재정지원사업별 시설, 환경, 실습 관련 비목 집행기준 비교	13
〈표 IV-1〉 재정지원사업 비목별 집행 현황	17

재정지원사업의 예산 분석의 배경

고등교육 재정지원사업이 대학 재정에 미치는 영향력은 지속적으로 증가하고 있다. 그동안 각종 재정지원사업의 수혜 자격은 대학의 등록금, 정원, 구조조정, 거버넌스 등 대학운영의 민감한 사항이 관련되어 대학 측에서 소홀히 할 수 없는 구조였으며, 최근에는 구조개혁과 재정지원 간 연계성이 더욱 강화되었다. 대학 측에서는 고등교육 재정지원의 변화에 민감하지 않을 수 없는 상황이며 이러한 흐름은 재정지원 규모의 변화를 통해서도 확인할 수 있다.

고등교육재정지원사업 예산은 2008년 약 5조 7,739억 원에서 2015년 13조 4,440억 원으로 증가하였다. 같은 기간 교육부 예산 역시 3조 5,613억 원에서 9조 3,638억 원으로 증가하였고¹⁾, 같은 기간 고등교육 재정지원사업 예산의 GDP 대비 비율은 0.5%에서 0.9%로 확대되었다.²⁾ 이러한 성장은 정부에서 고등교육 재정을 GDP 대비 1% 수준으로 확대하고자 했던 정책적 노력에 힘입은 결과라 하겠다. 이러한 양적 데이터의 분석 결과들은 전반적으로 고등교육에 대한 정부의 투자 의지가 적극적으로 반영된 성과를 나타낸다.

그러나 대학이 정부의 적극적인 투자 확대로 실질적인 발전을 이루었는지는 재검토가 필요하다. 국·공립대의 경우 운영수입 총액 중 실질 경상비가 차지하는 비율은 2010년 32.7%에서 2015년 23.1%로 감소하였고(최일, 2017:10), 사립대의 경우

1) 고등교육 재정지원 사업예산은 교육부 내부자료(2008-2012)와 하이에듀포트(<https://hiedupport.kedi.re.kr>) 데이터 추출 후 재구성(17.1.31 기준)

2) 한국교육개발원 교육통계연구센터 교육통계연보(2009-2016).

운영수입 중 국고보조금이 차지하는 비율은 4.0%에 불과하다.³⁾ 이러한 수치는 정부의 지원금 중 장학금이 큰 비중을 차지하고 있어 대학 기관차원에서는 정부 지원의 체감도가 떨어지는 정부지원예산의 일차적인 경직성을 나타낸다. 이후의 경직성은 각종 사업예산의 집행을 제한하는 규제들로부터 발생한다.

정부의 고등교육 재정지원이 대학의 실질적 발전을 유도하고 자율성을 보장할 수 있는 대안을 모색함에 있어, 전자는 전체적인 재정지원 정책의 개선을 통해 달성할 수 있는 거시적 접근이라면, 후자는 각 사업의 예산집행 기준 및 대학이 실제로 집행한 예산 데이터들을 분석함으로써 문제 해결에 미시적으로 접근한다는 차이가 있다. 본 연구에서는 고등교육 재정지원 사업의 예산 집행 실태 및 비목별 특징들을 미시적으로 분석하여 정부 재정지원이 대학의 발전과 자율성 제고 차원에서 실효성을 거둘 수 있는 방안을 탐색하고자 한다.

3) 한국교육개발원(2012-2016), 하이에듀포트(<https://hiedupport.kedi.re.kr>) 데이터 추출 후 산출(17.1.31 기준)

재정지원사업 예산 분석의 개요

대학의 재정지원사업 예산 집행 현황을 파악하기 위해 두 가지 분석을 실시하였다. 첫째, 예산 비목별 특징을 알아보기 위해 7개 사업별로 정부가 제시하는 예산 편성·운용 지침을 분석하였다. 정부는 사업 목적 달성을 위해 사업비 비목을 구분하고 집행기준을 제시하는데 대학에서 사업별로 마련하는 규정 및 지침도 정부의 지침 범위 내에서 가능하다. 둘째, 각 비목별로 얼마나 어떤 비율로 집행하였는지 알아보기 위해 7개 주요 사업 수혜 대학들로부터 결산 데이터를 수합해 분석을 실시하였다. 실태 조사에 참여한 대학은 총 99개교로 수혜 대상 사업, 설립유형, 규모, 소재지 등 구성은 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 실태조사 대상 총 개황

(단위: 개)

사업명	대학수	설립유형		규모		소재지	
		국·공립	사립	대규모	중·소규모	수도권	수도권 외
ACE	25	4	21	15	10	7	18
BK21+	39	13	26	26	13	15	24
CK	33	7	26	19	14	6	27
CORE	12	5	7	9	3	4	8
LINC	36	11	25	19	17	7	29
PRIME	15	2	13	8	7	2	13
고교정상화	39	17	22	28	11	14	25
계	99	30	69	52	47	29	70

7개 사업별로 대학 수를 살펴보면 학부교육 선도대학 육성사업(Advanced College of Education, 이하 ACE) 25개교, 두뇌한국 21 플러스 사업(Brain Korea 21 plus, 이하 BK21 Plus) 39개교, 대학특성화 사업(university for Creative Korea, 이하 CK) 33개교, 대학 인문역량 강화 사업(initiative for College of humanities' Research and Education, 이하 CORE) 12개교, 산학협력 선도대학 육성 사업(Leaders in Industry-university Cooperation, 이하 LINC) 36개교, 산업연계 교육활성화 선도대학 사업(Program for Industrial needs-Matched Education, 이하 PRIME) 15개교, 고교 교육 정상화 기여대학 사업 39개교가 실태 조사 대상에 포함되었다. 조사 방법은 각 대학의 협조를 통해 공문으로 접수하고 관련 자료를 취합하는 방식으로 진행되었다.



재정지원사업 예산 비목 특징

1. 인건비

‘인건비’ 비목은 해당 재정지원사업을 수행하기 위한 인력 개인에게 지급되는 급여액으로 임금, 수당, 퇴직금 등의 노무주비와 인력의 관리 및 복리후생을 위한 사회보험료 기업부담금, 훈련비 등의 노무부비를 포함할 수 있다.

주요 재정지원사업에서 제시하는 ‘인건비’ 편성 및 집행기준을 비교하면 <표 III-1>과 같다. ‘인건비’ 비목에 대해 주요 재정지원사업에서 제시한 공통지침은 해당 재정지원사업에 직접적으로 참여하는 인력에 대한 인건비만을 제한적으로 지급할 수 있다는 것이다. 즉 신규 사업계약직 전담인력에 대해서만 인건비를 집행할 수 있고, 기존 교원 및 직원의 경우 신규 채용에 준하는 계약절차를 통해 해당 재정지원사업 전담인력으로 재계약한 후에 인건비 집행이 가능하다. 인건비 지급의 구체적인 사항은 재정지원사업별로 상이하며, 인건비 내역 중 사업참여 인센티브, 성과급에 대한 집행은 사업별로 매우 제한적으로 허가하고 있다.

일부 재정지원사업에서는 사업목적 달성을 위해 어떠한 유형의 교원 및 직원 채용을 장려하는지 세부지침을 통해 안내하고 있으며, 인건비 금액산정에 대한 가이드라인도 제시하고 있다. 예를 들어 LINC+의 산학협력 고도화형에서는 <표 III-1>에서 제시한 것과 같이 산학협력중점교수에 대한 인건비 편성 지침을 별도로 포함하고 있으며, 인건비 편성비율, 최대 금액, 인센티브 규모 등에 대해서도 구체적으로 가이드하고 있다. 또한 BK21 plus에서는 신진연구인력에 대한 최소 지급 인건

비 규모(월 250만 원 이상)를 제시함으로써 해당 사업을 통해 지원 규모를 확대하고자 하는 대상을 구체화 하였다.

이와 같은 ‘인건비’ 비목의 세부지침은 재정지원사업의 효과적 운영을 위해 필요한 측면이 있다. 인건비는 개별 대학재정에 있어 일반적으로 비율이 높은 경상비 항목 중 하나이다. 그러므로 일부 대학에서는 재정지원사업 참여를 통해 기존 인력의 인건비를 보존하는 목적의 예산운용이 과도하게 발생할 가능성이 있다. 그러나 정부는 신규 전담인력의 채용 없이 기존 인력의 겸직수행으로는 재정지원사업이 목적으로 하는 성과를 도출하기 어렵다고 판단하여, 이와 같은 부적절한 예산운용을 미연에 방지하고자 하는 목적으로 ‘인건비’ 비목에 대한 세부지침을 제시하는 것으로 판단된다.

그러나 이러한 세부지침의 제시가 사업운영 측면에서 실제적 어려움으로 작용하는 경우도 발생한다. 일부 재정지원사업 지침에서는 신규인력 고용형태에 대해 언급하고 있다. 예를 들어 PRIME의 경우 ‘사업을 위해서 신규 채용된 전임교원, 비전임교원 및 계약직 직원’에 한해 ‘인건비’ 비목 예산을 편성할 수 있게 지침으로 정했다.

〈표 III-1〉 재정지원사업 별 인건비 비목 집행기준 비교

사업명	집행기준
공통	· 기존 전임교원 및 직원의 기본 인건비 집행 불가 (사업에 직접적으로 참여했다는 증빙이 가능한 건에 한해 제한적 인건비 지급은 가능) · 신규 사업계약직 교원 및 직원의 인건비 및 수당 지급 가능
ACE+	· 기존 교직원에 대한 인센티브 지급 불가
BK21 plus	· 신진연구인력에 월 250만원 이상 지급
CK-I / II	· 신규채용 교원 인건비 중 70% 이내 / 최대 금액이 4,000만원을 넘지 못함
LINC+ (고도화)	· 총 사업비의 25% 이내에서 편성 가능 · 산학협력중점교수 인건비 중 70% 이내 / 최대 금액이 4,000만원을 넘지 못함 · 사업참여교수 및 사업단 구성원의 인센티브 지급 가능 (국고지원금 총액의 2% 범위 내 / 1인당 최대 500만원)
LINC+ (사회맞춤형)	· 사회맞춤형 기업전문교수 급여 및 시간외 수당 · 사업참여교수 및 사업단 구성원의 인센티브 지급 (국고지원금 총액의 2% 범위 내 / 1인당 최대 300만원)

사업명	집행기준
PRIME	· 기존 교직원에 대한 사업참여 인센티브는 제한적으로 지급 가능
PoINT	· 해당학교 소속 교직원에 대한 인센티브 지급 불가
CORE	· 총 사업비의 15% 이내에서 편성 가능 · 지급 대상자 인건비의 70% 이내 / 최대 연간 4천만원까지 지급 가능
고교교육 기여대학	· 총 사업비의 60%(채용사정관이 15명 미만인 경우) 또는 70%(채용사정관이 15명 이상인 경우) 이내에서 편성 가능 · 교수사정관/위촉사정관에 대한 수당

즉, 재정지원사업을 전담할 전담인력은 사업이 유지되는 기한에 한시적으로 필요한 인력이라고 간주하고, 사업계약직 형태의 인력 고용을 지원하는 방식이다(단, 전임교원의 경우 정년교원과 계약형태의 비정년 교원이 모두 포함될 수 있다). 물론 상황에 따라서는 사업계약직 형태의 인력을 채용하는 것이 사업운영을 위해 더 효과적인 방식일 수도 있다. 그러나 정부 재정지원사업을 전담하는 인력 대다수의 고용안정성이 낮아지게 되는 것에 대해서는 주의를 기울여야 한다. 정부 재정지원사업 선정 과정에서 각 대학이 제출한 사업계획은 사업계약직 전담인력이 투입되기 전 기존 대학 구성원이 기획했을 가능성이 높다. 또한 신규 재정지원사업 계획 역시 대학의 기존 중장기 발전계획, 타 재정지원사업 등의 통합적 연계 속에서 수립된다. 그러므로 대학조직에 대한 정보격차, 사업의 이해도 부족 측면에서 사업계약직 전담인력의 대학 내 주도적 사업운영은 어려울 가능성이 높다. 이러한 상황 때문에 재정지원사업의 주요 의사결정 및 업무수행 권한은 기존 인력이 담당하고, 사업계약직 전담인력은 보조적 역할에 한정될 수 있다.

또한 기존 대학구성원에 대해서는 수당성 경비(보고서 작성 수당, 직무교육 및 연수비, 자체평가 수당 등) 집행도 제한하는 경우가 많아 그 경우 대학은 기존인력에게 추가적 업무부담에 대한 인건비를 자체재원으로 별도 제공해야 하는 부담을 갖는 동시에 사업계약직 전담인력의 업무전문성 및 직무동기 증진에 대한 부담도 함께 갖게 된다.

즉, 현재 주요 재정지원사업 내 ‘인건비’ 비목의 예산편성 비율 및 세부지침 방향은 사업목적 달성을 위한 전담인력 충원의 수단으로서 활용되고 있으나 개별 대학의 상황에 따라 대학조직의 인사관리 측면의 자율성을 제한할 수 있는 가능성도 존재한다고 판단된다.

2. 장학금

주요 정부 재정지원사업에서 ‘장학금’ 비목은 해당 사업목적에 부합하는 정책 또는 활동에 참여하고 있는 재학생이 학업에 전념할 수 있도록 지원하는 보조금 형태의 사업비이다. 주요 재정지원사업에서 제시하는 ‘장학금’ 편성 및 집행기준을 비교하면 <표 Ⅲ-2>와 같다. ‘장학금’ 비목에 대해 주요 재정지원사업에서 제시한 지침 방향성은 해당 재정지원사업에 직접적으로 연계되는 재학생의 학업지원 또는 연구지원 보조금 목적으로만 ‘장학금’ 사업비를 집행해야 한다는 것이다. 따라서 대부분의 재정지원사업의 경우 입학예정자, 휴학생, 졸업(유예)자, 입학예정 외국인 등을 대상으로 ‘장학금’ 비목 예산편성을 금지하고 있으며, 해당 재학생에게는 학자금 이충지원 범위를 초과하여 지원할 수 있다. 또한 ‘장학금’ 비목에 사업비 배정이 가능한 대부분의 재정지원사업의 경우 예산편성 비율에 대해서도 제한하고 있지 않다. 다만 BK21 plus 사업의 경우 총 사업비의 60% 이상을 장학금으로 배정하는 지침을 갖고 있으나, 이것은 특정분야 연구를 활성화시키고 신진 연구인력을 육성하고자 하는 사업의 주 목적에 부합하여 사업에 참여하는 재학생이 수혜하는 장학금 전체 규모의 하한선을 제시하는 것이므로 일반적인 예산편성 비율의 제한과는 다른 관점에서 이해되어야 한다. 즉, 주요 재정지원사업의 ‘장학금’ 비목은 예산편성 규모의 적정성 측면에서의 지침만 제시하고 있는 것으로 판단된다.

<표 III-2> 재정지원사업 별 장학금 비목 집행기준 비교

사업명	집행기준
ACE+	-
BK21 plus	· 총 사업비의 60% 이상 편성 · 석·박사 학생에 대한 연구 장학금 지원 (석사 월 60만원 이상 / 박사 월 100만원 이상) · 「학술진흥법 시행규칙」에서 정한 지원기준에 따라 대학원생에게 지원할 수 있는 총금액의 상한선 초과 불가
CK-I / II	· 사업단 소속 학부 재학생 중 학기 등록자 지급 가능 (신입생, 휴학생, 졸업생, 졸업유예생, 대학원생, 교환학생 집행 불가) · 학생들의 학업전념을 지원하기 위한 장학금인 관계로 한국장학재단 학자금 이종지원 범위를 초과하여 지원 가능
LINC+ (고도화)	비목 없음 (집행 불가)
LINC+ (사회맞춤형)	비목 없음 (집행 불가)
PRIME	· 정원 이동이 발생하는 모집단위의 재학생 중 학기 등록자 지급 가능 (신입생, 휴학생, 졸업생, 졸업유예생, 대학원생, 교환학생 집행 불가) · 학생들의 학업전념을 지원하기 위한 장학금인 관계로 한국장학재단 학자금 이종지원 범위를 초과하여 지원 가능
PoINT	-
CORE	· 사업참여 학부 3,4학년 재학생(대학원 진학예정자) 및 전일제 석사과정 대학원생 (학사 월 50만원 이상 / 석사 월 60만원 이상 지급) · 직접적 지원유형이 아닌 학업지원금 성격으로 타 장학금과 병행지원 가능 (공식 비목명은 '학생 학업지원금') · 신입생, 휴학생, 졸업생, 졸업유예생, 석사과정 수료생, 박사과정생 집행 불가
고교교육 기여대학	· 저소득층 학생에 한하여 지급 가능

다만 일부 재정지원사업에서는 ‘장학금’ 비목 편성이 원천적으로 불가능한 경우도 존재한다. 대표적으로 2017년에 신규 모집한 LINC+의 경우 ‘장학금’ 비목 편성이 불가하며, 2017년 고교교육 기여대학 지원사업의 경우에도 대입전형 및 제도 간소화 목적의 사업인 관계로 재학생의 장학금 지원은 매우 제한적인 형태에서 저소득층을 대상으로만 지원 가능하다.

요약하자면 주요 재정지원사업에서 ‘장학금’ 비목은 대학의 예산운용 자율성 측면을 크게 제한하는 내용이 아닌 것으로 판단되며, 편성비율 제한의 경우 교육활동 주 수혜자인 학생을 확대 지원하는 방향으로 이루어지기 때문에 대학의 자율성 측면과는 연계하여 논의하기 어렵다. 다만 일부 재정지원사업에서 ‘장학금’ 비목 예산 편성이 사업목적 달성을 위한 직접적 위협요인이 아님에도 불구하고 ‘장학금’ 비목 편성을 원천적으로 불가 하는 것에 대해서는 대학이 참여하는 재정지원사업의 재정 운용 자율성을 제한하는 지침이라고 볼 수 있다.

3. 교육과정(프로그램) 개발·운영비

주요 정부 재정지원사업에서 ‘교육과정(프로그램) 개발·운영비’ 비목은 해당 사업운동을 위해 신규 개설하는 정규·비정규 교육과정 및 프로그램 개발·운영, 인프라 구축에 대해 집행 가능한 사업비이다. 주요 재정지원사업에서 제시하는 ‘교육과정(프로그램) 개발·운영비’ 편성 및 집행기준을 비교하면 <표 Ⅲ-3>과 같다. ‘교육과정(프로그램) 개발·운영비’ 비목에 대해 주요 재정지원사업에서 제시한 지침의 방향성을 살펴보면, 각 재정지원사업을 통해 진행하는 교육과정(프로그램)에 대한 개발 및 운영 내실화를 위한 사업예산은 편성 가능하며, 사업계획서에 명기되지 않은 프로그램 운영 및 내부 교원 수당성 경비(연구비, 심사비 등)는 편성 불가하다는 것이다.

각 재정지원사업에서는 위에서 언급한 공통지침을 기본 방향으로 하되, 각 사업의 목적달성에 필요한 교육과정(프로그램) 개발 및 운영 유도를 위한 추가 지침을 제시하고 있다. 예를 들어 LINC+ 사업의 경우 ‘청년 취·창업 확대 및 중소기업 혁신지원을 통한 국가경쟁력 향상’이라는 주요 사업목적 달성을 위해 신산업, 창업, 창의적 활동에 대한 예산집행을 별도로 지침화하여 지원한다. 이와 같은 추가지침은 전체 사업운영의 맥락에서 효과적인 재정지원사업 운영을 위한 합리적 수준의 세부사항이라고 판단된다.

그러나 일부 사업의 경우 교육부 주요정책 방향성 유도를 위한 세부지침을 포함

하고 있다. 예를 들어 2016년 CORE의 경우 인문학 관련 K-MOOC 콘텐츠 개발비용 집행지침을 세분화하여 별도 사항으로 제시하고 있다. 해당 사업의 본 목적인 ‘인문소양을 갖춘 창의적 인재 양성 및 인문학 진흥 도모’를 위해 인문학 관련 콘텐츠 개발을 지침으로서 강조한 것은 위에서 언급한 합리적 수준의 세부사항이라고 판단될 수 있으나, 이를 개발하는 수단으로써 교육부 주요 정책 중 하나인 K-MOOC 확대 사업과 연계하여 지침에서 제시한 것은 대학 관점에서 사업운동을 위한 교육부의 유도성 권고라고 인식하게 할 가능성이 높다. 또한 2017년 고교교육 기여대학 지원 사업의 경우에도 ‘대입전형을 고교교육 내실화 방향으로 개선’하고자 하는 목적과 부합되지 않는 중학교 자유학기제 지원 항목을 운영비 항목에 포함하고 있다. 자유학기제 정책은 지난 정부에서 주력으로 추진한中等교육 정책 중 하나로서 고교교육과 연계한 대입전형 개선과는 직접적 관련성을 찾기 어렵다.

〈표 III-3〉 재정지원사업 별 교육과정(프로그램) 개발·운영비 비목 집행기준 비교

사업명	집행기준
공통	· 교육과정 개선비, 학생 교육·실습 활동비, 교육 프로그램 운영비 등
ACE+	-
BK21 plus	-
CK-I / II	-
LINC+ (고도화)	· 산학협력 친화형 학사제도 구축 및 운영 지원비 · 산업연계 교육과정 개편에 따른 교육 인프라 지원 · 신산업, 창업, 창의적 활동과 연계한 활동에 집행 가능
LINC+ (사회맞춤형)	· 사회맞춤형 학과 개편에 따른 교육 인프라 지원 · 사회맞춤형 인재양성 및 취업 목적과 연계되는 활동(현장실습비 등)에 집행 가능
PRIME	· 축소 및 폐지되는 모집단위의 재학생 학습권 보장 및 교육과정 내실화 목적 집행 가능
POINT	-
CORE	· 인문학 관련 외부 공개강좌 개발 비용 및 K-MOOC 콘텐츠 개발비용 집행 가능
고교교육 기여대학	· 대입전형 운영 및 역량강화 / 고교교육 정상화 지원 항목에 한해 집행 가능

주요 재정지원사업에서 ‘교육과정(프로그램) 개발·운영비’ 비목은 비목을 편성하거나 예산편성 비율을 제한하는 측면에서는 대학의 예산운용 자율성을 제한하지 않는 것으로 나타났다. 또한 사업의 주요 목적에 부합하는 일부 교육과정(프로그램) 운영 및 인프라 구축 측면에서 참여를 유도하는 세부지침을 제시하는 것 역시 합리적 수준에서 이해될 수 있는 사항이라고 판단된다. 다만 해당 재정지원사업의 주요 목적과는 직접적으로 연계되지 않는 다른 정책유도성 지침으로서 세부내용을 제시하는 것, 해당 사업의 일환으로 진행되는 활동임에도 불구하고 내부교원 수당성 경비 지급을 원천적으로 금지하는 것 등은 대학의 예산편성 세부항목 선택의 자율성을 제한하는 측면이 있는 것으로 판단된다.

4. 시설비 / 교육환경개선비 / 실험실습기자재 구입·운영비

주요 재정지원사업에서 ‘시설비’, ‘교육환경개선비’, ‘실험실습기자재 구입·운영비’는 전체 맥락에서 대학 교육환경 개선을 위한 예산이라고 볼 수 있다. ‘시설비’는 사업목적 달성을 위해 신설·확대되는 교사, 대학시설을 개선하고자 하는 목적의 제반 비용이며, 시설의 신축·증축·개축 항목에 편성할 수 있다. ‘교육환경 개선비’는 사업운영에 활용하는 주요 교육시설의 환경개선에 집행하는 비목으로서, 강의실, 실험실습실의 내부설비, 냉난방시설, 인테리어, 정보화 시설구축 등에 예산편성이 가능하며, 사업 목적에 따라 기존 건물설비의 유지·보수도 가능하다. 마지막으로 ‘실험실습기자재 구입·운영비’는 실험·실습 기자재의 구입 및 리스·임차에 소요되는 경비로서 사업 목적에 따라 교육용 기자재 및 연구용 기자재에도 예산편성이 가능하다.

‘시설비’, ‘교육환경개선비’, ‘실험실습기자재 구입·운영비’는 정부 재정지원사업에서 비목예산 편성 가능여부 및 비율 측면에서 제한이 상대적으로 높은 비목이라고 볼 수 있다. 해당 비목에서의 예산집행을 통해 발생하는 산출물은 대학의 자산과 연계되어 사업 종료 후 대학에 귀속된다. 이러한 이유로 대학은 사업 종료 후에도 일반교육용으로 활용 가능한 해당 비목에서의 예산집행을 선호하고, 정부는 각 재

정지원사업 목적달성에 필수적으로 요구되는 교육환경 개선에만 최소한으로 한정하여 예산을 편성하기를 기대한다. 정부의 이러한 입장은 대학 별 총 운용예산 총액은 제한된 상태에서 교육환경 개선 목적의 예산집행이 강조될 경우 다른 사업운영의 내실적 운영예산이 축소될 수 있다는 우려가 기반한 것으로 판단된다. 즉, ‘시설비’, ‘교육환경개선비’, ‘실험실습기자재 구입·운영비’에 대한 대학의 예산편성 자율성 논의는 정부의 사업목적 달성을 위한 비목별 예산편성 비율의 합목적성 논의와 연계되어 이해될 수 있다.

각 비목별로 구체적 사항은 <표 III-4>에서 제시한 것과 같다. 우선 ‘시설비’의 경우에는 주요 재정지원사업 중 단 2개의 사업에서만 비목편성을 허가하고 있다. 이와 같이 ‘시설비’는 정부 재정지원사업에서 가장 엄격하게 통제하는 비목 중 하나이며, 사업의 목적달성을 위해 반드시 집행이 필요한 경우에 한해 제한적으로 허가된다. ‘시설비’ 비목편성이 가능한 재정지원 사업은 2017년 ACE+과 2016년 PRIME이다. 이 두 사업의 공통점은 사업의 주요 목적이 대학의 교육시스템 개선이다. ACE+의 경우에는 ‘잘 가르치는 대학 육성을 위한 전반적인 학부교육 시스템 개선지원’, PRIME의 경우에는 ‘사회수요 중심의 자율적인 대학 체질개선’이 사업의 주 목적이다.

<표 III-4> 재정지원사업별 시설, 환경, 실습 관련 비목 집행기준 비교

사업명	집행기준		
	시설비	교육환경개선비	실험실습기자재 구입운영비
공통	-	· 사업관련 교육 환경(강의실, 실험실습실 등) 개선 비용 집행	· 교육목적 실험실습기자재 구입 및 임차비용 집행
ACE+	· 연도별 총 지원금의 30% 이내에서 집행 가능	-	-
BK21 plus	비목없음 (집행불가)	비목없음 (집행불가)	비목없음 (집행불가)
CK-I / II	비목없음 (집행불가)	-	-
LINC+ (고도화)	비목없음 (집행불가)	-	-
LINC+ (사회맞춤형)	비목없음 (집행불가)	-	-

사업명	집행기준		
	시설비	교육환경개선비	실험실습기자재 구입운영비
PRIME	· 신설, 확대되는 모집단위의 시설 개선 목적의 제반비용 · 사회수요선도대학은 60억원, 창조기반 선도대학은 20억 원까지 가능 · 관련 총 경비를 정부와 대학이 1:1로 매칭	· 정원이동이 발생하는 모집단 위에만 사용 가능	· 정원이동이 발생하는 모집단 위에만 사용 가능
PoINT	비목없음 (집행불가)	-	-
CORE	비목없음 (집행불가)	-	-
고교교육 기여대학	비목없음 (집행불가)	비목없음 (집행불가)	비목없음 (집행불가)

이와 같이 대학의 교육체제 관련 사업은 대학운영 방식, 교수-학습법의 혁신적 개선, 학과 정원조정 및 학과신설 등과 연계한 조직 관점에서 영향력이 큰 변화가 수반되므로 시설의 증축·개축이 필수적으로 요구될 수 있다. 상황에 따라서는 신축도 필요할 수 있다는 맥락에서 ‘시설비’ 비목의 포함을 이해할 수 있다. 다만 이 경우에도 예산편성의 비율, 예산집행의 엄정성 등을 세부지침을 통해 제시하고 있다. 예를 들어 ACE+의 경우 연도별 총 지원금의 최대 30%까지 ‘시설비’ 비목 예산집행이 가능하며, PRIME의 경우 신설·확대되는 모집단위에 한하여 정부와 대학이 1:1로 매칭 한 재정계획을 수립할 수 있다. 이 경우에도 창조기반 선도대학 유형은 20억 원까지, 사회수요선도대학은 60억 원까지만 사업비 집행이 가능하게 정하고 있다.

‘교육환경 개선비’와 ‘실험실습기자재 구입·운영비’ 비목 측면에서 살펴보면 주요 재정지원사업 중 BK21 plus와 고교교육 기여대학 지원사업에서만 집행이 불가하고 나머지 사업의 경우 모두 편성이 가능하다. 또한 ‘교육환경 개선비’와 ‘실험실습기자재 구입·운영비’ 비목이 편성 가능한 재정지원사업 중 예산편성 비율을 제한한 사업을 없었으며, 다만 PRIME의 경우에만 사업의 주목적을 고려하여 정원이동이 발생하는 모집단위에 한정해서 ‘교육환경 개선비’ 및 ‘실험실습기자재 구입·운영비’ 집행이 가능하다고 제한하고 있다.

IV

재정지원사업 예산 집행 실태

7개 재정지원사업에 대한 비목별 예산집행 실태를 분석한 결과 다음 <표 IV-1>과 같이 나타났다. 본 장에서는 실태분석 결과를 토대로 논의할 수 있는 주요 특징들을 중심으로 분석결과를 도출하고자 한다.

첫째, 전반적으로 비목의 유형이 많다. 비목은 정부의 지침에 따라 구성된 항목으로 비목을 변경할 경우 대학은 자체 심의를 거쳐 위탁기관의 승인을 얻는 절차를 거칠 만큼 경직성을 갖는다. 여러 사업에 참여하고 있는 대학들은 사업비 수주액은 많을지 모르나 다양한 비목의 제한에 묶여 창의적인 사업운영은 어려운 상황이다.

둘째, 비목별 집행비율만 살펴봐도 해당 사업의 특징이나 주요 목적이 드러나야 한다. 그러나 정착기에 접어든 사업의 경우 비목별 집행금액으로 그 특징을 쉽게 알 수 있으나 도입 초기에 해당하는 사업의 경우 비목으로 사업의 특징을 확인하기 어려운 경향이 있다. 사업목적이 명확히 드러나지 않을 경우 타 사업과의 차별성을 확보하기 못한 것으로 해석할 수도 있다. CORE 사업과 CK 사업들은 타 사업과 차별성을 좀 더 부각시켜야 할 것이다. PRIME 사업은 시설비가 가장 높은 비율을 차지하고 있는데 도입 초반이라 인프라 구축에 주력하기 위함이라면 이는 시기별로 비목을 내용을 조정할 필요를 시사한다.

셋째, 간접비, 본부사업비 및 기타 운영경비의 비율이 낮은 것을 알 수 있다. 일부 사업의 경우 사업단이 아닌 대학 소속 직원이 해당 사업운영에 관계하는 경우가 많으나 이에 대한 보상이 어려운 것이 현실이다. CK, CORE, PRIME은 대학 본부 사업비가 별도 배정되어 있고, 간접비를 허용하는 사업은 BK21 Plus와 LINC 등 두 개에 그친다. 나머지는 관리 운영비에서 충당해야 하나 비율이 높지 않은 것을 확

인할 수 있다.

넷째, 학생 지원 경비에 대한 재검토가 필요하다. 이미 정부의 재정지원사업에서 장학금이 차지하는 비중이 높아 장학금을 제외한 국고지원금을 분석해보면 대학에 대한 실질적 지원 효과가 떨어지는 문제가 지적되어 오고 있다. 이러한 상황에서 재정지원사업 내에 다시 대학원생 지원비, 장학금, 학업지원금 등과 같은 명목으로 학생에게 지원되는 경비가 포함될 경우 대학 기관차원의 수혜 효과는 떨어질 수밖에 없다. 학생에게 지원되는 비목을 운영해야 하더라도 대학이 자율적으로 조율할 수 있는 대안을 모색할 필요가 있다.

〈표 IV-1〉 재정지원사업 비목별 집행 현황

(단위: 천원, %)

대학수 (사업수)	구분	교양 교육과정 개선				전공 교육과정 개선		비교과 교육과정 개선		학습구조 등 학습지도 개선		학생지도 내실화		교수·학습 자원 체계 개선		교육의 질 관리 (평가, 환류) 체계 개선		사업관리 및 운영	합계
		교양 교육과정 개선	전공 교육과정 개선	비교과 교육과정 개선	학습구조 등 학습지도 개선	학생지도 내실화	교수·학습 자원 체계 개선	교육의 질 관리 (평가, 환류) 체계 개선	사업관리 및 운영	합계									
ACE	25	전	계	282,780,810	283,806,608	207,085,637	20,541,418	110,425,289	235,919,356	109,180,474	73,552,437	1,383,292,030							
		체	비율	20.4	20.5	15.0	1.5	8.0	21.4	7.9	5.3	100							
		평균		11,311,232	11,352,264	8,283,425	821,657	4,417,012	11,836,774	4,367,219	2,942,097	55,331,681							
BK21 plus	39	구분	인건비	대학원생 지원비	실험실습지원 및 신학협동 활동비	국제화경비	교육과정 개발비	사업단 운영비	간접비	기타	합계								
		전	계	3,300,449,152	13,309,834,843	294,876,961	2,456,992,299	27,228,800	3,005,575,505	452,193,478	2,365	22,847,153,403							
		체	비율	14.4	58.3	1.3	10.8	0.1	13.2	2.0	0.00001	100							
CK	33	평균		84,626,901	341,277,816	7,560,948	62,999,803	698,174	77,066,039	11,594,705	61	585,824,446							
		구분	인건비	장학금	교육프로그램 개발/운영비	교육환경 개선비	실험실습 기자재 구입/운영비	기타사업 운영비	대학사업비	기타	합계								
		전	계	1,018,932,842	1,147,397,719	2,727,096,242	926,081,369	1,083,484,978	336,374,103	1,996,661,497	106,525,561	9,352,554,311							
CORE	12	체	비율	10.9	12.3	29.2	9.9	11.7	3.6	21.3	1.1	100							
		평균		30,876,753	34,769,628	82,639,280	28,063,072	33,135,908	10,193,155	60,504,894	3,228,047	283,410,737							
		구분	인건비	학업 지원금	교과목 및 교육 프로그램 개발 /운영비	연구수 활성화 경비	실험실습 기자재 구입 /운영비	신학연 협력 지원비	해외교류 지원 경비	교육환경 개선비	기타사업 운영경비	대학본부 사업비	기타	합계					
CORE	12	전	계	687,548,829	362,436,000	938,070,868	197,878,160	57,203,474	96,999,204	1,150,562,766	553,813,760	1,172,509,218	48,631,867	5,841,760,339					
		체	비율	11.8	6.2	16.1	3.4	1.0	1.7	19.7	9.9	9.5	20.1	0.8	100				
		평균		57,295,736	30,203,000	78,172,572	16,489,847	4,766,956	8,083,267	95,880,230	48,008,849	46,151,147	97,709,102	4,052,666	486,813,362				

대학수 (사업수)	구분	인건비		대학체제 개편비	교육 프로그램 개발 및 운영비		교육환경 개선비	기자재 구입/운영비	신학협력 기입지원비	신학공동 기술개발비	간접비	기타	합계	
		전 체	비율	평균	전 체	비율	평균	전 체	비율	평균	전 체	비율	평균	전 체
LINC 36	계	3,245,294,254		601,255,396	4,597,174,633	699,815,771	683,195,610	1,843,021,219	1,259,408,849	681,234,081	110,177,517	13,720,577,331		
	비율	23.7	4.4	33.5	5.1	5.0	13.4	9.2	5.0	0.8	100			
	평균	90,147,063		16,701,539	127,699,295	19,439,327	18,977,656	51,195,034	34,983,579	18,923,169	3,060,487	381,127,148		
PRIME 15	계	228,243,426		172,067,036	425,916,698	1,627,124,011	502,944,693	211,562,405	424,807,651	194,904,413	3,796,854	4,204,099,201		
	비율	5.4	4.1	10.1	38.7	12.0	5.0	10.1	9.8	4.6	0.1	100		
	평균	15,216,228		11,471,136	28,394,447	108,474,934	33,529,646	14,104,160	28,320,510	27,515,468	12,993,628	253,124	280,273,280	
고교교육 정상화 기여대학 지원 사업	계	1,478,377,617		942,898,281	2,421,275,897	1,693,853,380	192,287,673	1,886,141,053	112,311,018	10,000	112,321,018	79,436,910	-	79,436,910
	비율	61.1	38.9	100	88.8	10.2	100	99.99	0.01	100	100	-	100	
	평균	37,907,118		24,176,879	62,083,997	43,432,138	4,930,453	48,362,591	2,879,770	256	2,880,026	2,036,844	-	2,036,844

재정지원사업 예산 지원 개선 방안

1. 정부재정지원사업심의위원회 구성 운영

고등교육 재정지원사업은 사업별 소관부처에서 개별적으로 추진되어 왔으므로 전체적인 고등교육재정을 사업별 차별성을 유지하면서 균형 있게 지원하지 못하는 한계를 갖고 있었다. 정부 차원에서는 유사한 사업으로 중복 투자하거나 특정 대학에 수혜가 편중되는 현상을 초래하게 되고, 대학의 입장에서는 서로 다른 사업들을 추진하면서 유사한 예산을 서로 다른 지침을 적용받아 집행해야하는 상황에 처한다. 따라서 고등교육재정을 전체적으로 총괄할 수 있는 주체가 필요하며 이에 일환으로 (가칭) ‘정부재정지원사업심의위원회’를 구성·운영하는 방안을 제안할 수 있다.

‘정부재정지원사업심의위원회’는 전체적인 고등교육재정지원사업의 예산 규모와 사업별 내용이 정부의 고등교육재정 투자를 위한 중·장기 계획에 부합하는지, 사업 간 내용이 유사하거나 사업 간 내용은 서로 달라도 예산비목 구성이 유사한지 여부 등을 심의할 수 있다. 또한, 사업의 성과관리 차원에서 성과평가 결과를 심의하여 사업의 개편 및 존속 여부에 대한 심의 역시 실시할 수 있다. 특히, 고등교육재정의 경우 법에 의한 예산지원이 어려운 상황에서 발생하는 사업 예산의 예측 불가능 문제를 본 위원회의 총괄기능을 통해 예산 확보의 안정성과 지원의 일관성을 제고할 수 있을 것이다.

2. 재정지원사업 단순 재구조화

재정지원사업의 단순 재구조화가 필요하다. 본 연구에서는 자료 수집의 가능성으로 인해 7개 사업에 대한 분석만 실시했으나 실제로 교육부 소관만 100여개 이상의 사업이 추진되고 있다. 지금까지 재정지원사업의 재구조화에 대한 시도가 지속되어 왔으나 대학 발전이라는 본질 외의 이유로 큰 성과를 거두지 못했다. 재정지원사업의 재구조화는 대학의 특성별 재구조화와 연계 추진되어야 한다. 이미 대학의 체질 개선을 위한 구조개혁이 추진 중에 있으므로 이와 연계하는 것은 큰 어려움은 없을 것이다.

따라서 재정지원방식을 이원화하여 일반재정지원과 사업 형식의 평가연계 차등 지원 방식의 재정지원으로 구분하고, 후자에 관한 재정지원사업을 대학의 특성과 일관된 유형으로 단순화 하여 사업별 차별성 제고, 중복지원 방지, 이에 따른 예산 지원 내용의 다양화 등을 추구해야 할 것이다.

3. 사업비 산정 기준 마련

대학별 경쟁에 기반 한 재정지원사업이 유지되는 한 사업비 산정 기준이 마련되어야 할 것이다. 지금까지는 소관 부처 또는 부서의 역량에 의지하여 예산을 확보해왔지만 국회 예산심의과정을 분석해보면 고등교육부문의 예산변동률이 초·중등 교육부문에 비해 높은 것을 확인할 수 있다. 즉, 안정성을 보장할 수 없고, 예산을 확보하더라도 합리성을 전제하기 어려움을 의미한다.

합리적인 사업비 산정은 예산지원의 합목적성을 제고하는데 필수적이다. 사업비를 산정하는 방식은 다양하나 현재와 같이 대학에 비목을 지정해서 지원할 경우 비목별 집행실태를 분석하여 가격을 추정하는 모수추정방법을 활용할 수 있다. 즉, 해당사업의 오랜 동안의 비목별 집행실태를 추적하여 필요한 비목에 합리적인 가격을 산정하여 전체 사업비를 추정하는 방식이다. 지금까지는 대학별 사업비 집행결과에 대한 데이터 관리가 이루어지지 않았지만, 재정지원사업 통합시스템을 구축하

여 예산 데이터의 축적과 관리가 이루어진다면 보다 합리적인 방식의 예산지원이 가능할 것이다.

4. 사업비 배분 방법 개선

대학에서 사업비 집행에 가장 어려움을 느끼는 부분이 비목 경직성으로 인한 대학의 자율성 저하와 사업비 지급 시기 지연으로 인한 비현실적 집행을 꼽을 수 있다. 이 두 가지 문제는 대학이 해당 사업의 추진을 좀 더 적극적이고 창의적으로 추진하는데 가장 큰 걸림돌이 될 수 있다.

재정지원사업 추진 시 공고부터 결과 보고에 이르는 전체 과정이 비효율적으로 운영되는 점은 여러 연구에서도 문제시되었다. 그러나 특히, 사업비 지급이 사업 시작 후 지연되어 지급될 경우 제한 기간 안에 전체 사업비를 무리하게 집행하게 되므로 사업 추진에 맞춰 예산을 집행하기보다는 비목별 집행실적 달성을 위해 사업을 추진하게 되는 역효과가 발생한다.

사업추진 과정의 합리성을 제고함으로서 문제 해결에 접근할 수 있으나 궁극적으로는 예산 집행의 자율성을 제고할 수 있는 포괄지원방식으로 개선이 필요하다. 전체 사업 중 포괄지원 사업 비율이 2014년 48.2%에서 2016년 54.6%로 증가한 것은(한국교육개발원, 2016) 바람직한 방향이라 하겠다. 전체 사업 중에서 수혜 대상 대학이 비교적 많고, 재정 지원 규모나 정책적 영향력이 높은 사업들은 대학의 자율성을 제고함으로서 사업성과를 극대화하기 위한 방안으로 포괄지원방식에서의 조속한 개선이 필요하다.

5. 표준 가이드라인 개발

국고를 지원받는 사업이 사업별로 예산편성·운용지침을 마련하는 것은 행정적인 비효율을 초래할 수 있으며 대학에게 불요불급한 규제를 가할 수도 있다. 재정지원

사업의 경우 대학이 국고를 사용하게 됨에 따라 준수해야 하는 최소한의 공통사항을 표준가이드라인으로 마련해야 한다. 가이드라인에 제시되지 않는 사항에 대해서는 대학이 자체적인 편성·운용지침을 마련하여 자율성과 책무성에 기반 한 사업추진이 될 수 있도록 지원해야 할 것이다.

이미 정부에서는 「재정지원사업 공정성·투명성 제고를 위한 공동운영·관리 매뉴얼」을 개발하여 활용하고 있으나 본 매뉴얼은 교육부에서 총괄·집행하는 재정지원사업만을 대상으로 사업 추진의 기본 절차와 원칙 등을 규정하고 있다. 재정지원사업 표준가이드라인은 대학에 국고를 지원하는 모든 부처에서 공통으로 활용할 수 있는 범 부처차원의 최소한의 예산사용 지침이어야 한다. 또한 본 가이드라인이 앞서 제안한 재정지원사업의 단순 재구조화와 연계 활용된다면 실효성이 더욱 높아질 것이다.

6. 비목별 개선 사항

앞서 고등교육 재정지원사업의 예산지원의 전체적인 개선 방안을 제시하였다. 이러한 방안들은 고등교육 재정지원의 전체적인 틀의 변화를 수반하는 것으로 중·장기적으로 모색될 수 있는 사안일 수 있다. 따라서 과도기에 해당하거나 또는 특정사업이 항목지원방식을 고수해야하는 경우 비목별 최소한의 개선해야 할 점을 검토해볼 수 있다.

인건비와 시설비와 같이 민감한 비목은 표준가이드라인을 통해 최소한의 비율 또는 금액을 제한할 수 있으며, 제한 내에서는 대학이 자율 집행할 수 있는 여지를 두어야 할 것이다. 특히, 인건비의 경우 사업단 신규 인력보다 기존 대학소속 인력의 기여가 더 높을 수 있는 구조를 감안하여 인건비 및 수당성 경비 지원의 자율성을 제고해야 한다. 시설비 및 교육환경 개선비는 사업의 추진 시기에 맞춰 조정이 필요하다. 장기사업의 경우 사업 추진 초기에는 인프라에 투입 비율을 높게 하고, 이후에는 프로그램 중심으로 예산을 배정해야 할 것이다. 장학금의 경우 직접적으로

대학의 자율성을 제한하지는 않지만 국가장학금이 별도 재정지원사업으로 추진되고 있으므로 개별 사업 내에서 지원되는 학생 지원금은 신중한 검토 후 배정해야 할 것이다. 또한, 교육과정 및 프로그램 운영에 관한 예산은 정책유도성 규제 없이 대학이 자율 집행할 수 있게 하여 사업목적 달성을 극대화해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 교육과학기술부(2010). **고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)**. 교육과학기술부.
- 교육부·한국교육개발원(2008~2017)). **OECD 교육지표**.
- 반상진 외(2014). **교육재정학**. 학지사.
- 반상진(2017). 고등교육 재정의 쟁점과 과제; 새정부 교육재정 정책의 쟁점과 과제.
- 2017년도 한국교육재정경제학회 춘계학술대회 자료집**. 한국재정경제학회.
- 윤정일 외(2015). **신교육재정학**. 학지사.
- 하연섭(2013). 고등교육 재정정책의 정치경제 - 비교제도분석. **한국정책학보**, 22(2), 1-29.
- 하연섭(2016). 한국 고등교육 재정정책의 정치경제. **교육재정경제연구**, 25. pp.147~174.
- 최 일(2017). 국·공립대학 발전 방안. **2017 한국대학교육협의회 하계대학총장세미나**. 한국대학교육협의회.
- 한국교육개발원(2009~2016). **교육통계연보**.
- 한국교육개발원(2011~2017). **고등교육 재정지원 분석자료집**. 한국교육개발원.
- Geiger, Roger L. & Donald E. Heller.(2011). *Financial trends in higher education: The United States*. Center for the Study of Higher Education The Pennsylvania State University, Working Paper No.6.
- Johnstone, D. Bruce & Pamela N. Marcucci.(2010). *Financing Higher Education Worldwide : Who Pays? Who should PAY?*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- 고등교육 재정지원 정보시스템 <http://hiedupport.kedi.re.kr>
- 교육통계연구센터 <http://kess.kedi.re.kr>
- 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>
- 대학알리미 <http://www.academyinfo.go.kr/>
- 통계청 e-나라지표 <http://www.index.go.kr>

이슈페이퍼 IP 2017-08

고등교육 재정지원사업 예산 집행 실태 및 개선 방안

발행일 2017년 12월
발행인 원장직무대행 류방란
발행처 **한국교육개발원**
주 소 27873 충청북도 진천군 덕산면 교학로7
전화: (043) 5309-114
팩스: (043) 5309-309
<http://www.kedi.re.kr>
등 록 1973년 6월 13일, 제16-35호
인쇄처 디자인프리즘 (02) 2264-1728

※ 본 내용의 무단 복제를 금합니다. 비매품입니다.