
대학교육의 위기 극복과 미래 준비를 위한 건의

2017. 6. 29.



한국대학교육협의회
Korean Council for University Education

대학교육의 위기 극복과 미래 준비를 위한 건의

지난 수년간 우리는 대학의 위기상황을 극복하고, 개선하기 위해 지속적인 건의를 해왔습니다. 그럼에도 불구하고 대학의 어려움이 개선되기보다는 오히려 악화되고 있는 실정입니다. 학생들의 부담 완화를 위한 반값등록금 정책이 시작된 이래 학생들은 학비 부담의 경감을 체감하지 못하고, 대학의 재정, 교육환경, 연구여건 등은 점점 더 나빠지고 있을 뿐입니다. 대학에 대한 근본적인 지원 없이는 이러한 문제들을 해결하기 어려우며, 우수 인력양성이나 일자리의 창출도 기대하기 힘들 것입니다.

고등교육이 경쟁력을 갖추지 못하면 청년의 성장뿐만 아니라 국가의 성장도 기대할 수 없습니다. 이제는 단순한 구호가 아닌 실천적인 측면에서 인재육성을 위한 고등교육 정책의 재정비가 절실합니다. 헌법에 명시된 학문의 자유(제22조)와 대학의 자율성(제31조)이 반드시 보장되어야 합니다. 아울러 “국가가 책임지는 교육”을 강조하고 있는 새 정부의 정책방향에서도 대학에 대한 근본적인 지원은 반드시 필요합니다. 고등교육의 위기는 곧 국가의 위기입니다. 우리 대학들이 위기를 극복하고, 미래사회에 대비하는 경쟁력을 확보할 수 있도록 정부의 전향적인 인식 전환과 보다 실질적이고 적극적인 대책 마련을 건의합니다.

I “고등교육 재정지원을 위한 법” 이 제정되어야 합니다.

첫째, 고등교육의 경쟁력 제고를 위해 “고등교육 재정지원을 위한 법”이 제정되어야 합니다. 지난 7년간 등록금 인상 규제 정책으로 대학의 재정상황은 이미 한계에 이르렀으며, 대학의 경쟁력도 퇴보하고 있습니다. 현재 우리나라의 정부부담 학생 1인당 고등교육 공교육비는 OECD 평균 대비 27.2%로 매우 낮은 수준입니다. 학생들의 등록금 부담을 실질적으로 경감하고, 교육환경의 개선과 교육의 질적 수준을 높이기 위해서는 OECD 평균 수준 이상으로 정부의 재정지원이 확대되어

야 합니다. 정부와 대학이 함께 책무성을 가지고 고등교육의 경쟁력 향상을 위해 노력을 기울일 수 있도록 “고등교육 재정지원을 위한 법”(예, 고등교육재정교부금법 등)이 반드시 제정되어야 합니다.

- 우리나라 학생 1인당 고등교육 공교육비는 OECD 평균의 59.1% 수준에 그치고 있으며, 이 중 정부가 부담하는 정부부담 공공재원의 비중은 OECD 평균의 27.2% 수준으로 아주 낮게 나타나고 있어 고등교육에 대한 재정지원은 재정총량이나 정부부담 수준 모두가 매우 열악한 상황임

Ⅱ 대학구조개혁은 “대학인증 중심의 구조개혁”으로 추진되어야 합니다.

둘째, 대학구조개혁은 “대학인증 중심의 구조개혁”으로 추진되어야 합니다. 대학교협 회원대학에 대한 의견조사 결과, 91%의 대학이 정부 주도의 구조개혁평가를 ‘대학인증 중심의 구조개혁’으로 전환하는 데에 찬성하였으며, 79%의 대학은 현재 국회에 계류 중인 대학구조개혁법의 대체법안 제정이 필요하다고 응답한 바 있습니다. 그동안 ‘선제적 정원감축이 구조개혁’이라는 기계적 접근으로 대학의 자율성과 다양성이 훼손됨은 물론, 대학 간 격차와 대학 내 갈등이 심화되는 등 대학은 심각하게 황폐화되었습니다. 학령인구의 급격한 감소추세를 고려한다면, 더욱 더 대학이 고유의 비전과 특성별 전략에 따라 자율적인 질 관리 체계를 통해 스스로 혁신할 수 있는 힘을 가질 수 있도록 대학인증 중심의 구조개혁으로 추진되어야 합니다.

- 정부의 1주기 구조개혁평가를 통한 4년제 대학의 입학정원 감축은 대부분 구조개혁평가 이전의 대학재정 지원 사업에 따라 이루어졌으며(85.3%, 22,148명), 실제로 구조개혁평가를 통한 정원감축 비율은 14.7%(3,827명)에 그침
- 최근 3년간 ‘신입생 충원율’의 기준값(95%) 미달 대학이 기준을 충족하기 위한 감축인원은 3,000여명에 달함. 또한, 향후 3년간의 ‘신입생 충원율’ 기준값 충족을 위한 감축인원은 약 28,700여명으로 추산되며, 이는 정부의 2주기 구조개혁평가 감축 목표인 5만명의 약 57%에 달하는 것임. 여기에 전문대학 기관평가 인증의 기준값 충족을 위한 감축인원까지 고려한다면 기관평가인증의 필수평가준거 중 하나의 사례만으로도 정부의 목표를 달성할 수 있을 것으로 예측됨

* 신입생 충원율(95%)은 기관평가인증의 6개 필수평가준거중 하나임

Ⅲ

“시간강사 지원을 위한 법적 근거”가 마련되어야 합니다.

셋째, 지난 5년간 계속 유예되어 온 시간강사 문제해결을 위해 “시간강사 지원을 위한 법적 근거”가 마련되어야 합니다. 시간강사는 대학교육의 한 축을 담당하고 있으며, 학문의 다양성과 발전을 이끌어갈 우수한 인적 자원입니다. 이들을 위해 마련된 소위 ‘강사법’은 대다수 시간강사에게 오히려 불리한 상황을 만들 것이라는 지적이 계속되고 있으며, 학령인구의 급격한 감소추세 속에서 대학만의 노력으로는 대안을 마련하는 데 한계가 있습니다. 이제는 정부의 전향적인 정책 전환이 필요합니다. 학문의 발전과 학문후속세대 양성이라는 정책적 관점에서 실효성 있는 지원이 이루어질 수 있도록 “시간강사 지원을 위한 법적 근거”가 마련되어야 합니다.

- 사립대학의 시간강사 강의료를 국립대학 평균 수준으로 인상하고, 4대 보험을 적용하는 등의 처우개선을 위한 추가 예상 비용은 약 1,952억원 정도로 추산됨
- 강사법이 2011년에 개정된 이후, 전임교원은 2010년 대비 2016년 18.6% 증가한 반면, 시간강사는 27.5% 감소하여 전임교원의 증가율보다 시간강사의 감소율이 높게 나타남. 또한, 전임교원의 담당학점은 9.9% 증가한 반면 시간강사는 12% 감소하여 시간강사의 강의기회가 오히려 제한되고 있음

2017. 6. 29

한국대학교육협의회 총장 일동

[별첨] 한국 고등교육의 실태

I 추락하는 고등교육의 경쟁력과 악화되는 재정상황

□ IMD 평가 50위권에 머무르고 있는 낮은 대학교육경쟁력

- 한국의 대학교육경쟁력은 2005년 이후 39~53위에서 2017년에는 63개국 가운데 53위로 매우 낮음.
특히, 국가경쟁력 대비 대학교육의 수준은 일반 교육수준에 비해 매우 낮은 것으로 나타남

<표 1> 한국의 IMD 대학교육경쟁력 순위

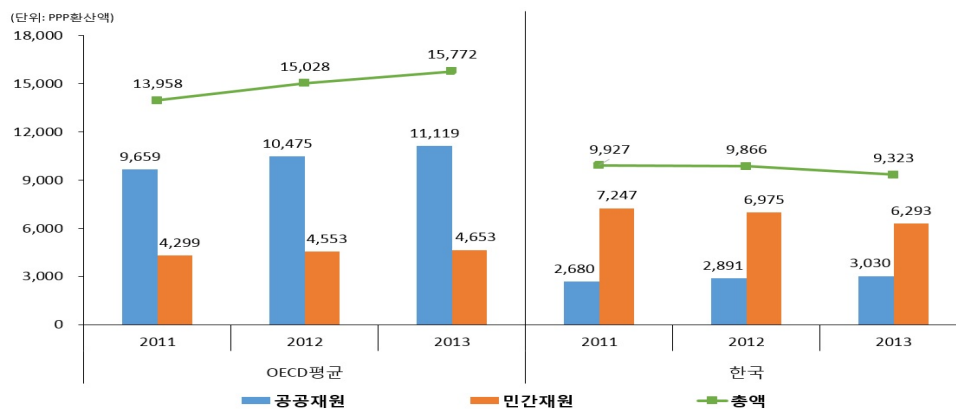
(단위: 개국, 순위)

| 연도 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 전체 참여 국가 수 | 53 | 55 | 55 | 57 | 58 | 59 | 59 | 60 | 60 | 61 | 61 | 63 |
| 경쟁력 순위 | 국가 | 32 | 29 | 31 | 27 | 23 | 22 | 22 | 26 | 25 | 29 | 29 |
| | 교육 | 42 | 29 | 35 | 36 | 35 | 29 | 31 | 25 | 31 | 32 | 37 |
| | 대학교육 | 41 | 39 | 53 | 51 | 46 | 39 | 42 | 41 | 53 | 55 | 53 |

자료: IMD 교육경쟁력 분석보고서(국가지표체계: <http://www.index.go.kr/>)

□ 국제적인 흐름과 동떨어진 정부의 고등교육 재정지원

- 국내 학생 1인당 고등교육 공교육비의 총액 및 정부부담 비율은 2011년부터 2013년까지 매년 감소함
- 2013년 학생 1인당 고등교육 공교육비의 정부부담 공공재원은 OECD의 경우 70.5%(11,119달러/15,772달러)인데 비해, 한국은 32.5%(3,030달러/9,323달러)임. 반면, 민간재원은 OECD가 29.5%(4,653달러)인데 비해, 한국은 67.5%(6,293달러)로 나타남. 즉, 고등교육 공교육비의 공공 대 민간 재원 비율은 OECD가 7:3인데 비해, 한국은 3:7로 국제적인 흐름과 반대 경향을 보임



자료: 이성은(2017). 국가경쟁력의 위기와 대학재정. 서울: 한국대학교육협의회

[그림 7] 학생 1인당 고등교육 공교육비의 재원별 규모 비교

<표 2> 고등교육 공교육비에 대한 투자 현황

(단위: %, PPP환산액)

| 구분 | | 학생1인당 고등교육 공교육비 | | | | |
|-----------|--------|-----------------|---------------------------|--------------------|---------------------------|--------------|
| | | 총액 | | 재원별 금액(재원별 상대적 비중) | | |
| | | 금액 | OECD평균 대비비율 ¹⁾ | 공공재원 | OECD평균 대비비율 ²⁾ | 민간재원 |
| 2011('14) | OECD평균 | 13,958 | 71.1 | 9,659 (69.2) | 27.7 | 4,299 (30.8) |
| | 한국 | 9,927 | | 2,680 (27.0) | | 7,247 (73.0) |
| 2012('15) | OECD평균 | 15,028 | 65.7 | 10,475 (69.7) | 27.6 | 4,553 (30.3) |
| | 한국 | 9,866 | | 2,891 (29.3) | | 6,975 (70.7) |
| 2013('16) | OECD평균 | 15,772 | 59.1 | 11,119 (70.5) | 27.2 | 4,653 (29.5) |
| | 한국 | 9,323 | | 3,030 (32.5) | | 6,293 (67.5) |

주 1) 학생 1인당 고등교육 공교육비 총액에 대한 OECD 평균 대비 한국의 비율

2) 정부부담 공공재원 금액에 대한 OECD 평균 대비 한국의 비율

3) 연도는 자료 기준연도(OECD(EAG) 발간연도)

자료: OECD Education at a Glance(2014, 2015, 2016)

□ 지속적으로 감소하고 있는 실질 고등교육예산

- 2008년 이후 한국의 GDP는 지속 성장한 데에 비해, 실질고등교육예산은 지속 감소함. 국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 공교육비 비율 역시 2005년 이후 31~37%에서 2013년 29%로 OECD 국가 평균보다 현저히 낮음
- 우리나라는 국가 경제규모나 개인의 경제 수준에도 못 미치는 고등교육 투자가 이루어지고 있음
- 2013년 2월 정부는 2017년까지 고등교육 재정투자 규모를 GDP 대비 1% 수준으로 확대한다고 발표하였으나, 2016년 정부부담의 명목 기준은 0.6% 수준이고 실질고등교육예산은 0.36% 수준에 그침

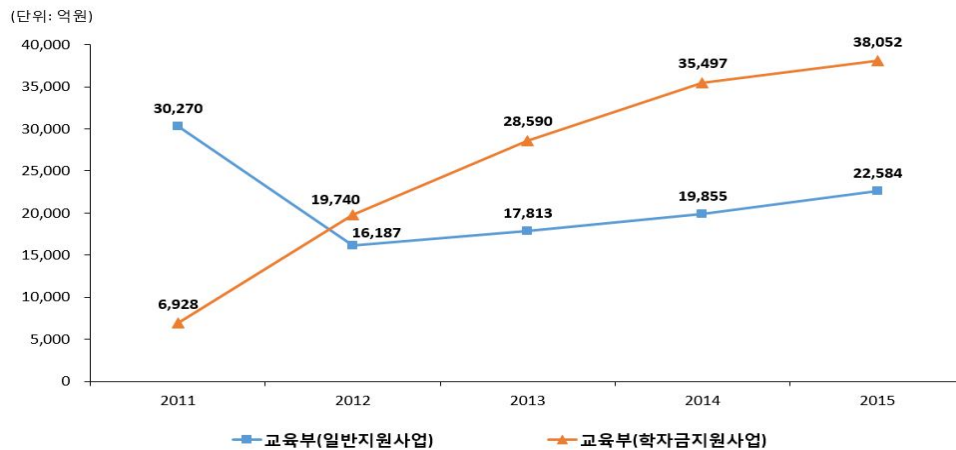
<표 3> 우리나라의 실질고등교육예산 규모

(단위 : 억원, %)

| 연도 | GDP (A) | 정부예산(B) | | | 국가 장학금 (E) | 실질고등 교육예산 (F=D-E) | 정부예산 대비 고등교육예산 | | GDP 대비 고등교육예산 | |
|------|------------|-----------|---------|---------|------------------|-------------------------|-------------------|-------------|------------------|-------------|
| | | 교육부(C) | 고등교육(D) | D/B*100 | | | F/B*100 | D/A*100 | F/A*100 | |
| | | | | | | | | | | |
| 2008 | 11,044,922 | 2,281,859 | 364,190 | 44,985 | 718 | 44,268 | 1.97 | 1.94 | 0.41 | 0.40 |
| 2009 | 11,517,078 | 2,546,321 | 373,037 | 47,792 | 3,889 | 43,903 | 1.88 | 1.72 | 0.41 | 0.38 |
| 2010 | 12,653,080 | 2,552,228 | 385,960 | 50,548 | 4,209 | 46,339 | 1.98 | 1.82 | 0.40 | 0.37 |
| 2011 | 13,326,810 | 2,640,929 | 416,187 | 50,131 | 5,218 | 44,913 | 1.90 | 1.70 | 0.38 | 0.34 |
| 2012 | 13,774,567 | 2,826,873 | 457,527 | 62,324 | 19,240 | 43,084 | 2.20 | 1.52 | 0.45 | 0.31 |
| 2013 | 14,294,454 | 2,994,026 | 501,874 | 78,221 | 26,837 | 51,384 | 2.61 | 1.72 | 0.55 | 0.36 |
| 2014 | 14,860,793 | 3,096,925 | 510,705 | 89,069 | 35,476 | 53,593 | 2.88 | 1.73 | 0.60 | 0.36 |
| 2015 | 15,585,916 | 3,227,871 | 514,621 | 111,477 | 38,456 | 73,021 | 3.45 | 2.26 | 0.72 | 0.47 |
| 2016 | 16,252,993 | 3,299,092 | 519,377 | 97,291 | 39,308 | 57,983 | 2.95 | 1.76 | 0.60 | 0.36 |

자료: 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)의 국민계정(한국은행), 기획재정부 연도별 '나라살림 확정예산'과 '중앙관서 결산보고서'

주 : 2015년도는 고등교육 정부예산은 기성회비 1조3천억원을 포함한 수치임

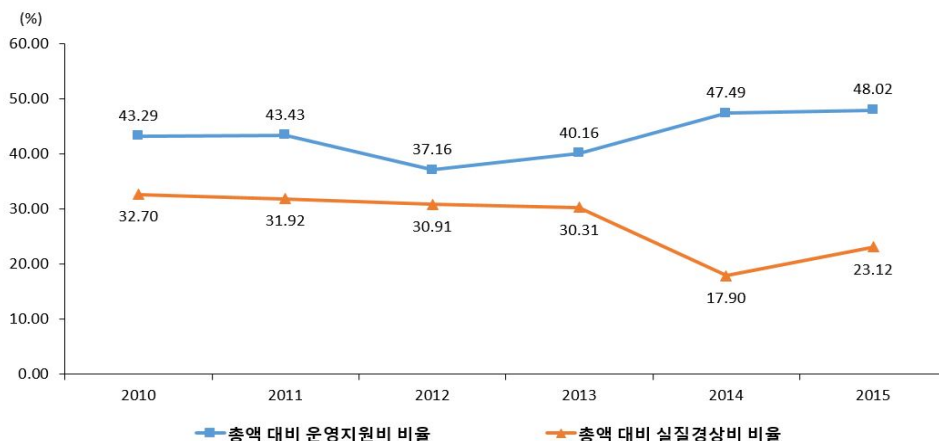


주 1) 공시대학(전문대학 포함, 대학원대학 제외) 기준, 실 지원된 금액이며, 지자체 지원사업과 국·공립대학 경상비 지원사업, 간접지원사업 제외
 자료: 고등교육 재정지원 정보시스템(<http://hiedupport.kedi.re.kr/>)

[그림 8] 교육부의 일반지원사업비와 학자금지원사업비 규모 변화

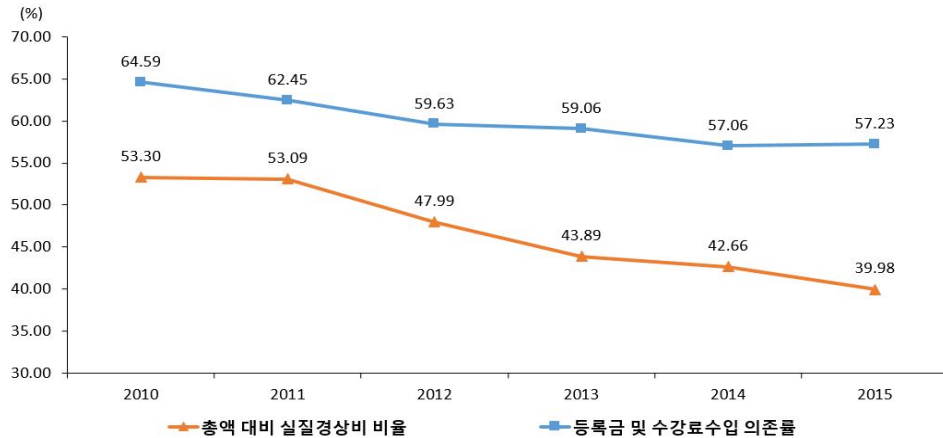
□ 실질 경상비 감소에 따른 직접교육비 지출의 축소

- 국·공립대학의 2015년도 수입총액(5조 4,630억)의 경상운영비 지원금은 48%(2조 6,232억원)이나 실질경상비는 23.1%(1조 2,629억원)에 불과함. 총액 대비 운영지원비가 2012년에 다소 감소하다가 2013년부터 다시 증가하지만, **총액 대비 실질경상비는 2010년 이후 지속 감소하고 있음**
- 사립대학은 등록금 수입 의존율이 낮아지고 국고보조금이 증가하는 것으로 보이지만, 국가보조금은 국가 장학금Ⅱ 유형이 포함된 금액으로 실질 정부지원금은 훨씬 적음. **사립대학의 고정비가 지속 증가하는 반면, 대학운영에 필요한 실질경상비 비율은 지속 감소하여, 2015년도에는 약 40%에 불과함**
- 실질경상비의 감소는 기계기구매입비, 연구비, 실험실습비, 도서구입비 등 직접교육비의 지출을 축소시킴으로써 **교육의 질적 저하를 초래한다는 점에 심각성이 있음**



주 1) 수입총액(A)은 “일반회계(운영지원비)+산학협력회계”에 “기성회계+발전기금회계” 포함
 2) 국립대학 운영지원비는 기획재정부 부처별 결산자료를 활용함

[그림 9] 국·공립대학의 실질경상비 비율 변화 추이



주 1) 교비회계 총액(A)은 기부금, 산학협력회계 전입금 등이 포함된 금액임
2) 국고보조금은 교비회계 운영수입에 포함된 금액에 한한 것임

[그림 10] 사립대학의 실질경상비 비율 변화 추이

□ “고등교육 재정지원을 위한 법” 제정 시 재원 및 예산 계상

- GDP 대비 고등교육 재정규모를 OECD 평균 수준으로 확대하기 위하여 소요되는 재정규모 추정
 - GDP 대비 1.1%에 해당하는 비용을 산출하고, 해당 금액의 내국세 대비 비중을 산출하였음
 - OECD 평균수준의 GDP 대비 고등교육예산을 산출한 결과, '07~'22년까지 내국세 대비 비중이 작게는 8.0%에서 크게는 9.9%의 범위에 해당하는 것으로 나타났으며, 2022년 기준으로 내국세의 9.0%에 해당하는 23조 610억원의 예산이 편성되어야 하는 것으로 나타남
- 학생 1인당 고등교육 공교육비를 OECD 평균 수준으로 확대하기 위하여 소요되는 재정규모 추정
 - 2013년 기준(OECD, 2016) 우리나라의 학생 1인당 고등교육 공교육비는 OECD 평균의 59.1% 수준이며, 그 중 정부부담의 공공재원은 OECD 평균 정부부담 공공재원의 27.2%에 불과함
 - OECD 평균 학생 1인당 고등교육 공교육비 수준으로 올리기 위한 우리나라의 고등교육 재정규모는 2022년 기준 내국세의 9.1%에 해당하는 23조 2,190억원의 예산이 편성되어야 하는 것으로 나타남

- 국민의 고등교육에 대한 교육권 보호를 국가가 외면할 수 없으며, 대학의 재정운영의 어려움에 대하여도 외면해서는 안되고, 고등교육재정지원법 제정을 통해 국립대학에 대한 지원뿐만 아니라 사립대학의 대학운영을 위한 필수 경상비에 대한 재정지원의 법적 근거를 마련함으로써 대학과 정부가 고등교육에 대하여 사회적 책무를 분담하는 구조를 확립해야 할 것임
 - 국립대학에 대한 안정적 지원과 운영을 위해 ‘국립대학 육성을 위한 특례법’(가칭)을 제정하고, 국립대학의 위상 정립과 지원 강화 (공립대학 포함)
 - 고등교육의 상당부분을 담당하고 있는 사립대학의 특성을 반영한 재정 정책이 이루어질 수 있도록 ‘사립대학 지원을 위한 특례법’(가칭)을 제정하고 지원함
 - 대학 운영에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 공공성을 확대하고, 고등교육의 균형 있는 발전과 대학의 특성화 및 경쟁력 강화를 도모함을 목적으로 고등교육재정지원을 위한 법(예, 고등교육재정교부금법 등)을 제정하고 지원함

<표 4> OECD 평균수준으로 GDP 대비 고등교육예산 확대에 따른 재정규모 추정

(단위: 십억원)

| 연도 | GDP | 내국세 | 고등교육 편성예산 ('07~'17) | | OECD 평균 GDP 대비 정부부담 수준의 고등교육예산 추정 | | | 내국세 중 고등교육예산 비중 | | GDP의 1.1% 확대 | |
|------|-----------|---------|---------------------|---------|-----------------------------------|-----------|---------|-----------------|---------|--------------|--------|
| | | | GDP대비 비율 | | 정부부담 비중 | 추정예산 | 추가재정 소요 | C/B*100 | E/B*100 | 내국세 대비비중 | 확충 금액 |
| | A | B | C | C/A*100 | D | E=A*D/100 | F=E-C | | | | |
| 2007 | 1,043,258 | 130,246 | 3,737 | 0.36 | 1.0 | 10,433 | 6,696 | 2.87 | 8.01 | - | - |
| 2008 | 1,104,492 | 133,727 | 4,499 | 0.41 | 1.0 | 11,045 | 6,546 | 3.36 | 8.26 | - | - |
| 2009 | 1,151,708 | 133,713 | 4,779 | 0.41 | 1.1 | 12,669 | 7,890 | 3.57 | 9.47 | - | - |
| 2010 | 1,265,308 | 140,628 | 5,055 | 0.40 | 1.1 | 13,918 | 8,864 | 3.59 | 9.90 | - | - |
| 2011 | 1,332,681 | 157,072 | 5,013 | 0.38 | 1.1 | 14,659 | 9,646 | 3.19 | 9.33 | - | - |
| 2012 | 1,377,457 | 166,772 | 6,232 | 0.45 | 1.2 | 16,529 | 10,297 | 3.74 | 9.91 | - | - |
| 2013 | 1,429,445 | 165,899 | 7,822 | 0.55 | 1.1 | 15,724 | 7,902 | 4.71 | 9.48 | - | - |
| 2014 | 1,486,079 | 171,260 | 8,907 | 0.60 | | 16,347 | 7,440 | 5.20 | 9.55 | - | - |
| 2015 | 1,564,124 | 182,013 | 11,148 | 0.71 | | 17,205 | 6,058 | 6.12 | 9.45 | - | - |
| 2016 | 1,637,421 | 200,396 | 9,729 | 0.59 | | 18,012 | 8,283 | 4.85 | 8.99 | - | - |
| 2017 | 1,701,811 | 206,696 | 9,886 | 0.58 | | 18,720 | 8,834 | 4.78 | 9.06 | - | - |
| 2018 | 1,773,928 | 215,496 | - | - | 1.1 | 19,513 | 9,580 | 4.61 | 9.06 | 6.00 | 12,930 |
| 2019 | 1,852,726 | 225,596 | - | - | | 20,380 | 10,400 | 4.42 | 9.03 | 6.80 | 15,341 |
| 2020 | 1,935,024 | 235,995 | - | - | | 21,285 | 11,258 | 4.25 | 9.02 | 7.60 | 17,936 |
| 2021 | 2,019,016 | 245,907 | - | - | | 22,209 | 12,135 | 4.10 | 9.03 | 8.40 | 20,656 |
| 2022 | 2,106,653 | 256,235 | - | - | | 23,173 | 13,051 | 3.95 | 9.04 | 9.00 | 23,061 |

주. 고등교육 편성예산은 '17년까지는 기획재정부 나라살림 확정예산의 고등교육예산, '18~'22년까지는 교육부의 중기 재정투자 계획에 따른 고등교육 연평균 증가율 2.7%를 적용하여 산출함

자료: 한국은행경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr>)의 국민계정 국내총생산, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)의 국세통계, 국회예산정책처(2016). 2016~2020년 국세수입 전망, OECD Education at a Glance(2010~2016), 기획재정부 연도별 '나라살림 확정예산'.

<표 5> OECD 평균수준 학생 1인당 고등교육 공교육비 수준으로 고등교육예산 확대에 따른 재정규모 추정

(단위: 천원, %)

(단위: 십억원, %)

| 연도 | OECD 평균 ¹⁾ | | | 한국 ²⁾ | | 추정금액 | | 고등교육예산 추정 | | 내국세 대비 비중 | | 단계적 확충 | |
|------|-----------------------|--------|-------|------------------|---------------------|-------|--------|---------------------|---------|-----------|-------|----------|--------|
| | 공공 재원 | 민간 재원 | 민간 재원 | 공공 재원 | 민간 재원 ³⁾ | 공공 재원 | 비율 | 편성 예산 ⁴⁾ | 추정 예산 | 내국세 | 비중 | 내국세 대비비중 | 확충 금액 |
| | | | | | | | | | | | | | |
| | A | B | C | D=B | E=D/C | F | G=F*E | H | G/H*100 | | | | |
| 2010 | 11,143 | 7,622 | 3,521 | 8,214 | 2,242 | 5,971 | - | 5,055 | - | 140,628 | - | - | - |
| 2011 | 11,928 | 8,254 | 3,674 | 8,484 | 2,291 | 6,193 | - | 5,013 | - | 157,072 | - | - | - |
| 2012 | 12,928 | 9,011 | 3,917 | 8,487 | 2,487 | 6,000 | - | 6,232 | - | 166,772 | - | - | - |
| 2013 | 13,744 | 9,689 | 4,054 | 8,124 | 2,640 | 5,484 | - | 7,822 | - | 165,899 | - | - | - |
| 2014 | 14,434 | 10,226 | 4,208 | 8,389 | 3,226 | 5,162 | - | 8,907 | - | 171,260 | - | - | - |
| 2015 | 15,159 | 10,792 | 4,366 | 8,662 | 3,802 | 4,860 | - | 11,148 | - | 182,013 | - | - | - |
| 2016 | 15,920 | 11,390 | 4,530 | 8,944 | 4,369 | 4,575 | - | 9,729 | - | 200,396 | - | - | - |
| 2017 | 16,719 | 12,021 | 4,699 | 9,236 | 4,928 | 4,307 | - | 9,886 | - | 206,696 | - | - | - |
| 2018 | 17,559 | 12,686 | 4,872 | 9,536 | 5,482 | 4,055 | 12,686 | 2.31 | 10,153 | 215,496 | 10.90 | 6.00 | 12,930 |
| 2019 | 18,440 | 13,389 | 5,051 | 9,847 | 6,030 | 3,817 | 13,389 | 2.21 | 10,427 | 225,596 | 10.26 | 6.80 | 15,341 |
| 2020 | 19,366 | 14,130 | 5,236 | 10,168 | 6,574 | 3,594 | 14,130 | 2.15 | 10,709 | 235,995 | 9.75 | 7.60 | 17,936 |
| 2021 | 20,339 | 14,913 | 5,426 | 10,499 | 7,116 | 3,383 | 14,913 | 2.10 | 10,998 | 245,907 | 9.37 | 8.40 | 20,656 |
| 2022 | 21,360 | 15,739 | 5,621 | 10,841 | 7,656 | 3,185 | 15,739 | 2.06 | 11,295 | 256,235 | 9.06 | 9.10 | 23,219 |

주. 1), 2) 2013년(OECD, 2016) 이후의 OECD 평균과 한국의 학생 1인당 고등교육 공교육비는 '08~'13까지의 연평균 증가율을 적용하여 산출함

3) 2013년(OECD, 2016) 이후의 한국 민간재원은 '11~'13의 연평균 증가율(-5.9%)을 적용하여 산출함

4) 고등교육 편성예산은 '17년까지는 기획재정부 나라살림 확정예산, '18~'22년까지는 교육부의 중기 재정투자 계획에 따른 고등교육 연평균 증가율 2.7%를 적용하여 산출함

자료: OECD Education at a Glance(2010~2016), 기획재정부 연도별 '나라살림 확정예산', 국가통계포털(<http://kosis.kr>)의 국세통계, 국회예산정책처(2016). 2016~2020년 국세수입 전망

II 대학인증 중심의 구조개혁 추진에 대한 대학의 의견

□ 기관평가인증으로도 구조개혁의 효과를 기대할 수 있음

- 정부의 1주기 구조개혁평가를 통한 4년제 대학의 입학정원 감축은 대부분 구조개혁평가 이전의 대학재정지원 사업에 따라 이루어졌으며(85.3%, 25,975명), 실제 구조개혁평가에 따른 감축비율은 14.7%(3,827명)에 그침
- 대학기관평가인증의 지표중 최근 3년간 평균 '신입생 충원율' 기준값(95%) 미달 대학이 기준을 충족하기 위한 감축인원은 3,000여명에 달함. 대학기관평가인증 기간(2주기, 2016~2020)인 향후 3년간의 '신입생 충원율' 기준값 충족을 위한 감축인원은 약 28,700여명으로 추산되며, 이는 정부의 2주기 구조개혁평가 감축 목표인 5만명의 약 57%에 달함. 여기에 전문대학 기관평가인증의 기준값 충족을 위한 감축인원까지 고려한다면 기관평가인증의 필수평가기준 중 하나의 사례만으로도 정부의 목표를 달성할 수 있을 것으로 예측됨
- 또한, 이와는 별도로 지속적인 정원 미달학과와 일반대학과 전문대학간 동일재단의 폐과 및 통합 등 다양한 측면에서의 추가적인 정원감축의 가능성도 예상됨

<표 6> 1주기 구조개혁평가에 따른 입학정원 감축 현황

(단위 : 명, %)

| 구분 | 2013학년도 입학정원 | 1주기 정원 감축 목표량(A) | 구조개혁평가 이전 감축량 | | 구조개혁평가 이후 감축량 | | 총 감축량 (D=B+C) | 목표 달성도 (E=D/A×100) |
|-----|-----------------|------------------------|---------------|--------------------|---------------|--------------------|------------------|-----------------------|
| | | | 감축 정원 (B) | 비율 (B'=B/D×100) | 감축 정원 (C) | 비율 (C'=C/D×100) | | |
| 일반대 | 342,291 | 25,300 | 22,148 | 85.3 | 3,827 | 14.7 | 25,975 | 102.7 |
| 전문대 | 196,567 | 14,700 | 12,758 | 70.4 | 5,368 | 29.6 | 18,126 | 123.3 |
| 합 계 | 538,858 | 40,000 | 34,906 | 79.2 | 9,195 | 20.8 | 44,101 | 110.3 |

주 1) '대학구조개혁 추진계획'(2014년 1월)에 따르면 1주기 목표(4만 명) 감축 시기는 2015~2017학년도이나 교육부는 2014~2018학년도 정원감축 실적을 1주기 실적으로 인정하고 있음

주 2) 감축량 산정 시 2014~2016 학년도의 경우 감축 실적을 기준으로, 2017~2018 학년도의 경우 대학에서 제출한 향후 계획을 기준으로 산정하였음

자료 : 감사원(2017). 감사 보고서(대학 재정지원사업 및 구조개혁 추진실태). 서울: 감사원

□ 대학 인증 중심의 구조개혁 추진에 대한 대학의 의견

- 대학 인증 중심의 구조개혁 추진에 대해서는 공감대를 형성하고 있는 것으로 나타남
 - 인증중심의 구조개혁으로의 전환에 대해 90.7%가 적절하다고 응답하였으며,
 - 인증중심의 구조개혁 추진방향과 내용에 대해서 90.7%가 적절하다고 응답함
 - 인증중심의 구조개혁을 위한 법률 제정에 대해서는 78.5%가 필요하다고 응답함
- 개방형 질문에 대해서는 인증기준 및 지표의 개선(설립별 특수성, 대학특성, 규모, 지역 등 반영)에 대한 의견이 가장 많았으며, 그 밖에 인증 기준 강화, 정부의 재정지원(잔류 학생에 대한 비용, 평가인증 비용 등), 추진 시기(2주기부터 시행) 등의 의견이 있었음

<표 7> 대학 인증 중심의 구조개혁추진에 대한 대학의 의견

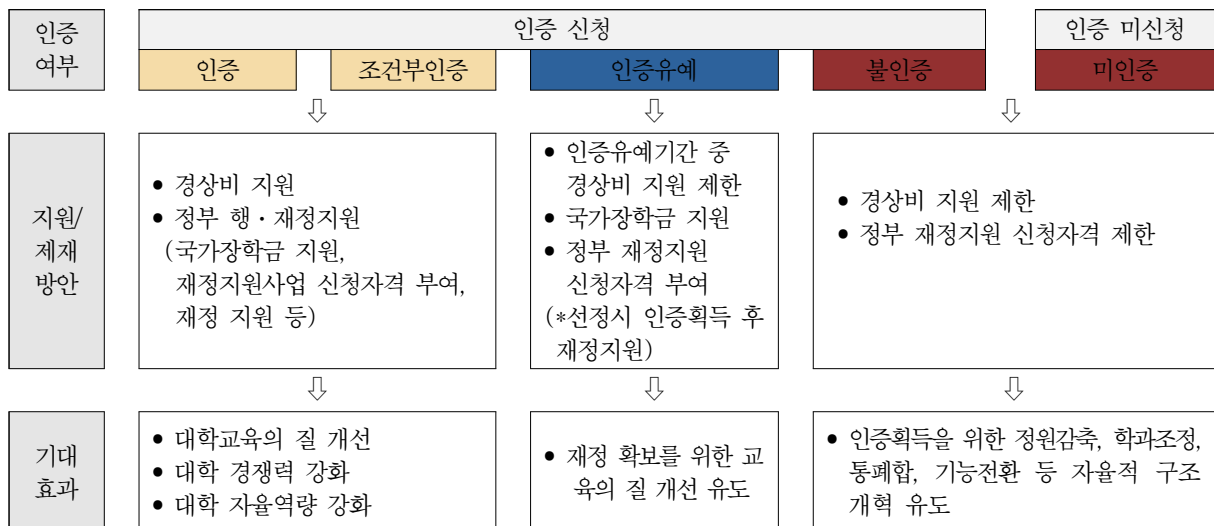
(단위 : 명, %)

| 기관평가인증으로의 전환 | | | | 기관평가인증중심의 구조개혁 추진방향(*) | | | | 기관평가인증중심의 구조개혁을 위한 법률 제정 | | | |
|--------------|------------|------------|--------------|------------------------|------------|------------|--------------|--------------------------|--------------|------------|--------------|
| 적절하다 | 적절하지 않다 | 기타 | 소계 | 적절하다 | 적절하지 않다 | 기타 | 소계 | 필요하다 | 필요하지 않다 | 기타 | 소계 |
| 98 (90.7) | 2 (1.9) | 8 (7.4) | 108 (100) | 98 (90.7) | 4 (3.7) | 6 (5.6) | 108 (100) | 84 (78.5) | 14 (13.1) | 9 (8.4) | 107 (100) |

□ 대학 인증 중심의 구조개혁 추진방안의 주요 내용

- 기본 방향: 학령인구 감소 등 교육환경 변화에 대응하여 ‘대학기관평가인증’을 기반으로 한 대학구조개혁을 통해 대학 스스로 교육의 질 보장 및 개선체제를 확립함으로써 대학의 사회적 책무를 다하고, 정부는 대학이 자율적 질 개선을 통해 지속 발전 가능하도록 지원함으로써 대학교육의 질 향상 및 경쟁력 강화에 기여
 - 대학 : ‘인증’을 통한 교육의 질 보장 및 개선 노력
 - 정부 : 고등교육 재정 확보 및 지원
- ‘기관평가인증’을 통한 대학의 자율적 질 보장 및 개선 체제 구축, 구조개혁 유도
 - 인증대학 : 경상비 지원, 재정지원사업 신청, 국가장학금 지원 등 → 대학 교육의 질 개선, 경쟁력 강화
 - 불인증(미인증)대학 : 정부의 행·재정적 지원 제한 → 대학 스스로 인증 획득을 위해 자율적 구조개혁을 추진할 수 있도록 유도

<그림 5> 대학 인증 중심의 구조개혁 추진방향



Ⅲ 실효성 있는 처우개선으로 강사법 딜레마 해소

□ 교육여건이 악화되고, 시간강사의 강의기회는 오히려 제한되고 있음

- 강사법이 2011년에 개정된 이후, 전임교원은 2010년 대비 2016년 18.6% 증가한 반면, 시간강사는 27.5% 감소하여 전임교원의 증가율보다 시간강사의 감소율이 높은 것으로 나타남
- 전임교원 1인당 주당 강의시간은 2000년~2013년까지 주당 8.8~9.3시간으로 큰 변동이 없다가 2014년 9.8시간, 2016년에는 주당 평균 9.9시간까지 높아졌으며, 시간강사는 오히려 12% 감소한 것으로 나타나 시간강사의 강의기회가 제한되고 있음

<표 8> 전임교원 및 시간강사 현황

(단위: 명, %)

| 교원 유형 \ 연도 | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 증감율 |
|------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|
| 비전임교원 | 전임교원 | 55,258 | 56,526 | 61,243 | 62,568 | 64,646 | 65,638 | 65,516 | 18.6 |
| | 겸임교원 | 7,617 | 7,600 | 7,890 | 8,325 | 7,839 | 7,344 | 7,927 | 4.1 |
| | 초빙교원 | 4,456 | 4,732 | 4,829 | 5,488 | 5,312 | 5,247 | 5,360 | 20.3 |
| | 시간강사 | 64,722 | 62,790 | 65,464 | 58,040 | 55,511 | 53,350 | 46,896 | -27.5 |
| | 기타비전임 | 14,675 | 14,422 | 16,420 | 17,114 | 17,866 | 18,724 | 21,617 | 47.3 |

자료 : 강낙원, 서지영(2016). 시간강사법의 쟁점과 과제. 서울: 한국대학교육협의회.

<표 9> 교원 유형별 강의 담당 학점 비율

(단위: 명, %)

| 교원 유형 \ 연도 | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 증감율 |
|------------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|
| 전임교원 | 담당 학점 | 275,195 | 278,423 | 411,621 | 440,082 | 476,193 | 486,393 | 494,642 | 9.9 |
| | | 53.9% | 55.4% | 53.9% | 57.1% | 60.2% | 61.9% | 63.8% | |
| 비전임교원 | 겸임교원 | 25,500 | 23,901 | 34,408 | 35,551 | 33,799 | 31,425 | 34,682 | -0.5 |
| | | 5.0% | 4.8% | 4.5% | 4.6% | 4.3% | 4.0% | 4.5% | |
| | 초빙교원 | 11,954 | 11,506 | 24,493 | 30,115 | 32,482 | 30,073 | 34,284 | 2.1 |
| | | 2.3% | 2.3% | 3.2% | 3.9% | 4.1% | 3.8% | 4.4% | |
| | 시간강사 | 183,606 | 173,993 | 266,293 | 236,822 | 224,628 | 213,593 | 185,869 | -12.0 |
| | | 36.0% | 34.6% | 34.9% | 30.7% | 28.4% | 27.2% | 24.0% | |
| | 기타비전임 | 13,466 | 13,178 | 19,093 | 21,885 | 18,456 | 18,940 | 20,995 | 0.1 |
| | | 2.6% | 2.6% | 2.5% | 2.8% | 2.3% | 2.4% | 2.7% | |

자료 : 강낙원, 서지영(2016). 시간강사법의 쟁점과 과제. 서울: 한국대학교육협의회.

□ 시간강사에 대한 실효성있는 처우개선이 우선되어야 함

- 학령인구의 급격한 감소추세 속에서 대학만의 노력으로는 대안을 마련하는 데 한계가 있음. 학문의 발전과 학문후속세대 양성이라는 정책적 관점에서 실효성있는 지원이 이루어질 수 있도록 이제는 정부의 전향적인 정책 전환이 필요함
- 최소한 사립대학의 시간강사 강의료를 국립대학 평균 수준으로 인상하고, 4대 보험을 적용하는 등의 처우 개선을 위한 추가 예상 비용은 약 1,952억원 정도로 추산됨

<표 10> 시간강사 처우 개선을 위한 연간 예산 추정치

| 구분 | 지원 내용 | 시행 전 | 시행 후 | 추가비용 |
|-------|-------------|---------|---------|---------|
| 국·공립대 | 강사료 | 1,286억원 | 1,286억원 | - |
| | 4대 보험 및 퇴직금 | - | 222억원 | 222억원 |
| | 소 계 | 1,286억원 | 1,508억원 | 222억원 |
| 사립대 | 강사료 | 2,473억원 | 3,584억원 | 1,112억원 |
| | 4대 보험 및 퇴직금 | - | 619억원 | 619억원 |
| | 소 계 | 2,473억원 | 4,203억원 | 1,730억원 |
| 합계 | | 3,759억원 | 5,711억원 | 1,952억원 |

주 1) 사립대학 강사료는 국·공립대 강사비 평균 71,900원 기준임 2) 국·공립대학의 합계비용에 대학부담 비율은 30%임
자료 : 대학평가원(2016년도 6월 공시 기준)

<표 11> 시간강사 강의료 현황

(단위: 원)

| 구분 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------|------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 전체 (192개교) | 39,672 | 43,500 | 47,377 | 49,469 | 51,803 | 52,929 |
| 설립 | 국공립 (29개교) | 50,102 | 58,550 | 68,273 | 71,101 | 71,911 |
| | 사립 (163개교) | 37,787 | 40,747 | 43,531 | 48,586 | 49,552 |

자료: 한국대학평가원 통계마당 <http://aims.kcue.or.kr/kor/sub03/eval/evalView.do?period>

※ 2016년 국내 대학의 전임교원 1인당 평균 재학생 수는 32.0명으로 OECD 국가의 평균 17.0명(2014년 기준, OECD 2016)에 비해 약 88%가 많음. 또한, 이는 초중등의 교원 1인당 학생수(초등학교 14.6명, 중학교 13.3명, 고등학교 12.9명)와 비교해도 열악한 수준으로 대학의 교육여건 개선이 필요함을 나타냄

<표 12> 교원 1인당 학생수

| 구분 | 초등학교 | 중학교 | 고등학교 | 대학교 |
|------|------|------|------|------|
| 2011 | 17.3 | 17.3 | 14.8 | 37.2 |
| 2012 | 16.3 | 16.7 | 14.4 | 35.5 |
| 2013 | 15.3 | 16.0 | 14.2 | 34.9 |
| 2014 | 14.9 | 15.2 | 13.7 | 33.2 |
| 2015 | 14.9 | 14.3 | 13.2 | 32.4 |
| 2016 | 14.6 | 13.3 | 12.9 | 32.0 |

출처: 2016 교육통계분석자료집(유초중등 및 고등교육·취업통계편), 교육부·한국교육개발원

주 1) 교원 1인당 학생수= 재적 학생수/(전임)교원수

2) 초중고의 교원수에는 정규교원과 기간제 교원이 포함되며, 강사 및 퇴직교원은 제외됨.

