



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](#)

교육학석사학위논문

국가장학금이  
대학재정에 미치는 영향 분석

2016년 2월

서울대학교 대학원  
교육학과 교육행정전공  
정 소 현






# 국가장학금이 대학재정에 미치는 영향 분석

지도교수 신 정 철

이 논문을 교육학석사 학위논문으로 제출함  
2015년 10월

서울대학교 대학원  
교육학과 교육행정전공  
정 소 현

정소현의 석사 학위논문을 인준함  
2015년 12월

위원장	<u>신정철</u>	
부위원장	<u>김홍욱</u>	
위원	<u>신정철</u>	



## 국문초록

본 연구의 목적은 2012년 도입된 국가장학금이 대학에 의도하는 목적을 달성하고 있는지를 비롯하여 대학 재정에 어떠한 영향을 미치고 있는지 분석하는 것이다. 국가장학금은 대학 등록금 부담 완화라는 오랜 정책 목적을 달성하기 위해 도입된 제도임과 동시에 대학구조개혁을 위한 정부의 통제가 강화되고 있는 한국 고등교육의 맥락에서 매우 복잡한 논리를 포함하고 있다. 본 연구에서는 국가장학금의 영향을 대학의 관점에서 분석하기 위하여 국가장학금 II유형으로 범위를 한정하였으며, 높은 등록금 문제의 중심인 사립대학을 대상으로 경제학적 관점과 역사적 제도주의 관점을 통하여 의미를 분석하였다.

이를 위해 2011년부터 시행되고 있는 정부재정지원제한대학을 비롯하여 확장 및 발전된 형태인 2015년 대학구조개혁평가의 결과를 고려하여 4년제 사립대학의 유형을 분류하였다. 본 연구에 활용된 데이터는 국가장학금의 지원 현황 및 대학의 수입구조를 분석하는 데에 필요한 자료로써 한국장학재단과 교육부, 대학알리미 및 대학교육협의회를 통해 확보하여 분석을 실시하였다. 국가장학금 II유형이 어떻게 분배되고 있는지를 토대로 각 대학이 등록금 인하 및 장학금 확충이라는 자체노력을 어떻게 실천하고 있는지, 그리고 현재 처하고 있는 등록금 인상 압박 및 정원 축소 등에 의한 재정적 어려움 속에서 어떤 재정적 변화를 통해 현 상황에 대응하고 있는지에 관한 시계열적 변화를 모색하였다.

분석 결과, 대학에 지급되는 국가장학금 II유형은 전체적으로 학생 1인당 평균액이 매우 적은 것과 동시에 시간이 지날수록 급격히 줄어들고 있었으며, 대학 내에서도 소득분위별 지급액이 점차 동형화되면서 대학에 대한 유인책이 되지 못할 가능성을 나타내었다. 국가장학금의 직접적인 목적과 관련해서는 단기적으로는 등록금 인하 및 장학금 확충 효과가 있었으나 장기적으로는 대학의 자체노력을 유도하지 못하고 있으며, 이러한 효과는 국가장학금 자체의 설계의도보다는 반값 등록금에 대한 강력한 사회적 요구 및 대학의 재정적 상황이 더 큰 설명력을 지니고

있었다. 대신 각 대학들이 등록금을 동결하거나 적은 금액이라도 상대적으로 타대학보다 인하하도록 하는 수동적인 등록금 인하효과를 가지고 있으며, 이는 대학의 등급 및 시기에 따라 다르다는 점을 발견하였다. 또한 정부의 대학구조개혁과 맞물려 시간이 지날수록 오히려 상위권 대학은 등록금 상승이, 하위권 대학에는 재정적 안정성 악화라는 부작용을 불러 일으키고 있었으며, 이에 따라 국가장학금 제도의 실태를 도입기와 전환기, 분화기로 구분하여 해석하였다.

이상의 연구 결과를 바탕으로 정책적 개선 및 향후 제언으로는 첫째, 새로운 자원 동원 전략 모색의 필요성, 둘째, 국가장학금이 대학구조개혁 평가와의 결합을 통해 오히려 등록금 정책에 미칠 수 있는 부작용 인식, 셋째, 부실대학 퇴출에 대한 대학 협의체와 정부의 타협이 필요함을 제시하였다.

**주요어** : 국가장학금, 사립대학, 등록금 인하, 장학금, 대학 재정

**학 번** : 2014-20872

# 목 차

I. 서론 .....	1
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
2. 연구문제 .....	3
3. 연구의 의의 및 한계 .....	5
II. 이론적 배경 .....	6
1. 고등교육 재정의 구조 및 현황 .....	6
가. 정부 재정지원의 구조 .....	6
나. 대학재정지원정책의 동향 .....	9
다. 사립대학의 재정구조 및 실태 .....	11
2. 국가장학금 .....	15
가. 도입 배경 .....	15
나. 정책 목적과 실행 논리 .....	17
다. 운영방식 및 현황 .....	19
3. 정부 재정지원에 대한 대학의 대응전략 .....	23
가. 신자유주의 관점에 의한 경제학적 논의 .....	24
나. 역사적 제도주의 관점에 의한 사회학적 논의 .....	25
III. 연구 방법 .....	28
1. 연구 모형 .....	28
2. 분석 자료 .....	30
3. 분석 방법 .....	34



IV. 분석 결과 논의 .....	37
1. 대학에 대한 국가장학금 배분 효과 .....	37
2. 대학의 등록금 인하 및 장학금 확충 효과 .....	43
가. 분석 자료의 분포 .....	43
나. 등록금 인하 효과 .....	46
다. 장학금 확충 효과 .....	51
3. 대학 재정구조의 변화 .....	55
가. 수입 관련 변화 .....	57
나. 지출 관련 변화 .....	58
4. 국가장학금제도 시기화 .....	59
V. 요약 및 결론 .....	61
1. 요약 .....	61
2. 결론 및 제언 .....	63
참고문헌 .....	67
부    록 .....	73
Abstract .....	77

## 표 목 차

<표 II-1> 교육부의 고등교육 예산 규모 변화 .....	7
<표 II-2> 사립대학 학교회계와 산학협력단회계 변화 추이 .....	12
<표 II-3> 사립대학 교비회계 수입지출구조 .....	13
<표 II-4> 연도별 등록금 인상률(2000-2012) .....	15
<표 II-5> 국가장학금 유형별 방식(2015년 기준) .....	21
<표 II-6> 연도별 국가장학금 지원 금액 .....	23
<표 III-1> 변수 설명 .....	33
<표 IV-1> 국가장학금 II유형 분배현황 .....	39
<표 IV-2> 등록금 수입 대비 국가장학금 II유형 비중 .....	40
<표 IV-3> 분석 변수의 기술통계 결과 .....	45
<표 IV-4> 국가장학금이 등록금 인하액에 미치는 영향 .....	50
<표 IV-5> 국가장학금이 등록금 인하에 미치는 영향(추가분석) .....	51
<표 IV-6> 국가장학금이 대학의 장학금 확충에 미치는 영향 .....	54
<표 IV-7> 국가장학금이 대학의 장학금 확충(2010 소비자물가지수 기준)에 미치는 영향 .....	55

## 그 립 목 차

[그림 II-1] 고등교육에 대한 정부 재정지원의 구조 .....	8
[그림 II-2] 고등교육 지원 규모 및 불균형정도 추이(사립대학) .....	10
[그림 II-3] 고등교육 재정지원 현황(2010-2014년) .....	11
[그림 II-4] 한국의 등록금과 학자금 지원정책의 변화 .....	16
[그림 II-5] 사립대학 정원감축과 등록금 인상률 .....	26
[그림 III-1] 국가장학금 정책의 대학등록금 인하효과 분석모형 .....	28
[그림 IV-1] 국가장학금 II유형 재정지원집중도 추이 .....	40
[그림 IV-2] 국가장학금 II유형 수혜인원 추이 .....	40
[그림 IV-3] 국가장학금 II유형 대학 내 배분 추이 .....	42
[그림 IV-4] 사립대학 연도별 평균 등록금 추이 .....	47
[그림 IV-5] 등록금 인하액 추이 .....	47
[그림 IV-6] 사립대학 연도별 평균 장학금 추이 .....	52
[그림 IV-7] 장학금 추이 .....	52
[그림 IV-8] 등록금 관련 정책에 따른 시기 구분 .....	56
[그림 IV-9] 전입금 추이 .....	57
[그림 IV-10] 적립금 추이 .....	57
[그림 IV-11] 인건비 추이 .....	59
[그림 IV-12] 관리운영비 추이 .....	59
[그림 IV-13] 연구학생경비 추이 .....	59
[그림 IV-14] 미사용차기이월자금 추이 .....	59
[그림 IV-15] 국가장학금 제도 시기화 .....	60

# I. 서론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

본 연구의 목적은 2012년 국가장학금의 도입과 함께 본격적으로 실시된 반값 등록금 정책이 기존의 대학 구조개혁정책과 결합되면서 대학에 미치는 재정적 변화를 토대로 실제적 효과 및 영향을 분석하는 것이다. 지난 50여 년간 이루어진 한국 고등교육의 급격한 팽창은 대부분 사적 부담으로 충당되어 왔으며(윤철경, 1993), 사립대학의 비율이 85%(대학알리미, 2015)를 웃도는 현재 높은 등록금 문제는 역사적, 정치적, 경제적 관점에서 매우 중요하고도 오랜 주제이다. 교육부처에서는 그간 다양한 정책적 개입을 통해 이러한 문제에 대한 해결책을 제시하기 위해 노력했고, 특히 일명 ‘반값 등록금 정책’으로써 2011년 ‘대학생 등록금 부담 완화 방안’ 및 2012년 ‘국가장학금 사업 기본계획안’을 발표하였다. 이후 국가장학금 지원을 위하여 막대한 양의 국가 재정이 투입 및 확대(2015년 기준 3조 9,000억 원)되고 있으며, 이는 전체 고등교육 재정지원 중 약 50%를 차지한다(한국교육개발원, 2015). 뿐만 아니라 등록금 인하를 위한 대학의 자체 노력(장학금 확충, 등록금 동결·인하 등)을 유도하는 제도적 장치를 마련하여 3조 1,000억 원(2015년 기준)을 확보하였다고 밝혔다. 그 결과 2015년 교육부에서는 ‘소득연계형 반값등록금을 마침내 완성했다’고 발표했지만(교육부, 15.11.11.), 대학을 비롯한 사회 각계에서는 그 성과에 대한 의구심을 품고 있는 것이 현실이다.

그 이유는 첫째, 반값등록금 정책 실시 이후 학자금 대출 규모의 증가 추세에서 찾아볼 수 있다(대학교육연구소, 2015). 이는 국가장학금이라는 막대한 재정의 투입과 등록금 인상에 대한 제재에도 불구하고 학생들에게 등록금이 여전히 부담스러운 요소일 뿐 아니라 그 정도가 점차 증가하고 있다는 의미이다. 둘째, 대학의 자체적인 등록금 부담 완화 노력 및 지속이 어려운 재정 구조적 한계를 들 수 있다(이희숙, 2014; 김진영, 이정미, 2014). 앞서 밝힌 등록금 부담 완화에 관한 정부 논리에 의하면 반

값등록금은 단순히 정부로부터의 지원뿐 아니라 그에 상응하는 대학의 자체적인 등록금 부담 완화 노력이 동시에 이루어져야 가능한 것이다. 그러나 특히 등록금을 중심으로 하는 사적 부담의 비중이 매우 높은 한국 고등교육의 재정적 상황은 정부의 요구를 지속적으로 수용할 수 없는 한계에 직면할 수밖에 없게 하며 높은 등록금 문제가 사립대학에 상당히 큰 요인이 있다는 점을 고려할 때, 전체 대학의 평균적인 등록금 인하 효과가 아니라 사립대학에 보다 초점을 두고 심층적으로 살펴야 할 필요성이 있다. 또한 만약 반값 등록금을 위하여 각 대학에서 교육적 투자를 줄이거나 다른 비용의 증가를 시도한다면, 혹은 이러한 정책적 요구에 제대로 반응하지 않는 경우가 있다면 실제 정책 목적이 달성되었다고 판단할 수 없다. 따라서 각 대학이 등록금 인하에 대한 필요성과 중요성을 얼마나 인식하고 있으며 장기적 부담에 어떠한 해결방안을 모색하고 있는지 재정적 대응을 통해 구체적으로 살피는 것이 필요하다.

실제 이러한 문제는 최근 이루어지고 있는 정부 중심의 대학 평가와 재정지원 제한의 연계로 대표되는 대학구조개혁정책과도 무관하지 않다. 2000년대 이후 정부가 대학 규모감축(downsizing)에 초점을 두고 진행해 온 대학구조조정은 정원감축 및 등록금 통제, 정부 재정지출 확대라는 세 가지 정책조합을 기반으로 이루어졌으며(김일환, 2015), 그에 의해 심화된 사립대학의 재정 위기는 2011년 본격화된 대학구조개혁정책이라는 평가 기반의 정부재정지원제한 조치와 연계하여 특히 일부 하위권 대학의 존립을 위태롭게 하는 요소로 작용하고 있다. 이는 다른 재정적 준비가 뒷받침되지 못한 상태에서 지속적으로 제기된 등록금 인하 요구가 현 상황에서 각 대학들이 다소 다른 반응 양상을 보일 것임을 추측할 수 있다. 이를 종합해 보면, 국가장학금이 의도하는 등록금 인하요구와 관련하여 각 대학이 정책의 목적 달성에 매우 핵심적인 매개이자 거름망 역할을 할 것이라는 가정을 할 수 있다.

따라서 본 연구는 2012년 도입된 국가장학금이 의도하는 목적을 달성하고 있는지 각 대학들의 재정적 대응을 바탕으로 분석하는 것을 목적으로 한다.

## 2. 연구문제

이 연구의 목적을 달성하기 위하여 설정한 연구문제는 다음과 같다.

### <연구문제 1> 국가장학금 II유형은 어떤 배분효과가 있는가?

국가장학금이 대학의 재정 중에서 차지하는 비중은 각 대학에서 국가장학금에 대한 의존도를 보여줌과 동시에 등록금 인하에 대한 재정적 중요성을 얼마나 크게 인식하게 하는가를 측정할 수 있는 주요 요소이다. 특히 국가장학금이 대학 재정과 관련하여 미친 영향을 살펴보기 위해서는, 대학의 자체노력을 유도하는 국가장학금 II유형을 중심으로 살펴볼 필요가 있다. 따라서 본 연구문제를 통해서는 국가장학금 II유형의 분배가 실제 대학에 어떻게 이루어지고 있으며, 대학 내 분배의 자율성이 보장되어 있는 상황에서 각 대학이 실제 그 자율성을 어떻게 활용하고 있는지 살펴봄으로써 국가장학금 정책의 등록금 인하효과를 해석하기 위한 전제조건을 확인하였다.

### <연구문제 2> 국가장학금 II유형은 대학의 등록금 인하 및 장학금 확충 효과가 있는가?

국가장학금이 대학의 등록금 관련 자체노력(등록금 인하 및 장학금 확충)에 어떤 영향을 미치고 있는지 정책적 효과를 분석하고자 하였다. 앞서 언급한 대로, 정부가 제시한 ‘반값 등록금’이 달성되기 위해서는 정부 재정지원 뿐만 아니라 대학의 자체노력이 매우 중요한 역할을 한다. 반면 정부 주도의 대학평가를 통한 결과 공개 및 재정지원제한 조치 등 각종 구조개혁정책의 실시는 각 대학에게 사회적으로 상대적 서열을 부여함과 동시에 서로 다른 재정적 상황에 직면하게 한다. 따라서 대학의 노력을 이끌어내기 위해 도입된 국가장학금 II유형이 이러한 복합적인 상황 하에서 각 대학에게 과연 실효성을 갖고 있는지를 실증적이고 통계적인 분석을 통해 확인하고 이를 토대로 재정지원에 대한 정당성을 확인하였다.

### <연구문제 3> 국가장학금 제도의 도입은 대학 재정구조에 어떠한 변화를 초래하는가?

2000년대 들어 실시된 대학구조조정 및 구조개혁정책은 대학에 대한 정부 재정지원의 흐름이 지원논리와 분배 방식, 지원대상 등 다양한 측면에서 급변한 것과 함께 특히 사립대학에 막대한 재정적 부담을 초래하였다. 게다가 2009년도부터 실질적으로 시작된 등록금 인하 압박은 2012년 국가장학금 제도의 실시와 동시에 각 대학에게 새로운 위기를 맞이하게 하였으며, 이는 대학의 수입과 지출 구조의 변화에도 직·간접적인 영향을 미칠 것임이 우려되었다. 대학재정의 변화는 대학교육의 질과도 밀접한 관련을 갖고 있으므로 반값 등록금 정책의 무리한 시행이 오히려 교육의 질을 저하시킬 가능성을 실제적으로 확인하는 작업이 반드시 필요하다. 따라서 본 연구문제에서는 이러한 복합적인 상황에서 국가장학금이 실제로 도입된 2012년을 기점으로 서로 다른 사회적 위치에 있는 각 대학이 어떠한 재정적 변화를 겪는지를 한국 고등교육의 역사적 맥락에서 분석하고자 하였다.

이를 위하여 개별대학의 재정구조를 수입과 지출로 구분하고, 수입 측면에서는 전입금과 적립금을, 지출 측면에서는 인건비와 관리운영경비, 연구학생경비, 미사용차기이월자금 등으로 구분하여 변화를 살펴보았다. 또한 사립대학을 정부의 대학구조개혁평가 결과 상위권, 중위권, 하위권으로 분류하여 각각 어떻게 다르게 반응하고 있는지, 국가장학금 배분상의 차이와 연계하여 어떤 결과를 초래하는지를 시간의 흐름에 따라 살펴봄으로써 국가장학금을 필두로 한 반값등록금 정책의 현황에 관해 보다 심도 있게 논의하고자 하였다.

### 3. 연구의 의의 및 한계

이 연구에 따른 의의를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 국가장학금에 관한 분석 및 해석을 대학의 관점으로 한정하여 본 제도의 한계를 보완할 수 있는 실증적 근거를 마련하였다. 그간 국가장학금을 비롯한 학자금지원 정책의 효과에 관한 대다수의 논의는 학생 수준의 효과 혹은 학생을 매개로 대학에 미치는 재정적 효과를 위주로 이루어졌다. 그러나 본 연구는 국가장학금이 학생 뿐 아니라 대학의 등록금 인하 노력을 통한 재정적 효과를 의도한다는 점에 초점을 두고 제도의 현황 및 한계, 보완점을 제시하고자 하였다. 둘째, 국가장학금의 이론적 논리가 한국 고등교육 맥락에서 갖는 의미와 실태를 거시적으로 해석하였다. 국가장학금과 대학 사이의 단편적인 관계를 통계적 수치를 통해 제시하는 것을 넘어서 한국 대학이 직면하고 있는 사회적, 재정적 구조 및 환경과 상황을 광범위하게 고찰하여 본 제도에 내재하는 균열에 대한 설명을 시도하였다. 이를 통해 과거의 합리주의 혹은 행태주의적 접근이 해명할 수 없는 부분에 대한 대안을 모색하였다.

반면, 이 연구는 다음의 몇 가지 한계점으로 결과 해석 및 적용에 주의가 기울일 필요가 있다. 첫째, 대학을 분류하기 위한 기준 중 한 가지인 대학구조개혁평가 결과가 대학 서열화에 대한 우려로 전면 공개되지 않아 생길 수 있는 오차가 존재한다. 따라서 교육부에서 공식적으로 발표하지 않은 A부터 C등급까지의 대학에 관한 분류는 2015 대학구조개혁평가 기본계획(교육부, 2015) 상 평가제외대학과 각 대학의 발표 및 홍보, 언론 등을 통해 공개된 자료에 근거하여 상위권(A등급), 중위권(B, C등급)으로 분류하였다. 둘째, 대학재정의 변화를 분석하는 데 있어 특정한 통계적 기법 대신 시계열적 추세를 시각화하여 나타내었다. 그 이유는 연구주체의 특수성을 비롯하여 현실적으로 일반적 회귀분석 시 수입과 지출에 해당하는 각 종속변수 간의 상호연관성으로 인해 발생할 수 있는 편의성(bias)이나 비일관성(inconsistency) 문제(Greene, 2012)를 간과하는 것이 의미가 없다고 여겼을 뿐 아니라 오차항들 간의 상관을 가정한 상태에서 분석하는 ‘표면상 무관 회귀분석(Seemingly unrelated regression, 이하 SUR)’을 활용한 구조방정식의 경우 필요한 다수의 도



구변수 투입이 현실적으로 매우 어렵기 때문이다(김훈호, 2014). 이에 특정한 통계적 분석을 활용하지 않았으나 이는 국가장학금을 비롯한 반값등록금정책 이외에 각 대학에 미칠 수 있는 다양한 요인을 과소평가하여 해석할 수 있는 한계가 존재한다. 따라서 향후 후속연구에서는 이러한 탐색적 분석을 토대로 보다 정확한 분석을 실시할 필요가 있다. 셋째, 대학 재정 중 등록금과 직접적으로 관련되는 교비회계에 치중해서 살펴보았다는 점에서 사립대학의 현 주소를 정확히 파악하는 데에는 한계가 존재한다. 물론 교비회계의 비중이 일반적으로 전체 학교 회계 중 가장 큰 부분(50% 내외)을 차지하지만, 향후 후속연구에서는 이외의 다른 재정구조의 변화 역시 함께 살펴보는 것이 필요할 것이다.

## II. 이론적 배경

### 1. 고등교육 재정의 구조 및 현황

#### 가. 정부 재정지원의 구조

고등교육 재정지원이란 고등교육활동을 지원하기 위해 국가나 공공단체가 필요한 재원을 직·간접적으로 확보·배분·지출·평가하는 일련의 경제활동을 의미한다(윤정일, 2001; 임후남, 권기석, 엄준용, 이정미, 2012).

고등교육에 대한 정부의 재정지원은 크게 네 가지 논리에 의해 정당화된다. 첫째, 고등교육이 지닌 외부효과(external effects 또는 spillover effects)로, 이는 고등교육이 제공하는 학생 개인의 혜택뿐만 아니라 지역사회나 국가에 미치는 금전적·비금전적 수익을 초래한다는 것이다(김화진, 1999). 둘째, 고등교육의 투자재적 성격에 기반한 것으로, 교육에 대한 투자가 위험성 및 불확실성을 지니므로 국가의 적절한 개입을 통해

사회적 적정 투자가 이루어지도록 지원할 필요가 있다는 논리이다(송기창, 2010; 천세영, 2000). 셋째, 고등교육은 그것을 소비하는 것 자체가 바람직하므로 정부가 개입하여 직접 생산하고 공급해야 할 가치재적 속성을 지니고 있으며 넷째, 공공재로서 정부가 고등교육에 적극 지원함을 통해 고등교육에 의한 경제적 재생산구조를 방지하고 균등한 교육기회를 보장해야 한다는 것이다(윤정일, 2001).

이러한 재정지원의 정당성에도 불구하고 현실 속에서는 한정된 재원으로 고등교육을 지원하는 방식은 각 정부가 처한 사회적·역사적·경제적 맥락과 정책 방향 등에 따라 달라질 수 있다(송기창, 2010). 역사상 가장 급속도로 팽창한 한국 고등교육은 그 비용이 공적 투자보다 거의 전적으로 사적 투자를 통해 충당되어 왔다(김기석, 2008; 윤철경, 1993; 이종재 외, 2010). 이러한 맥락에서 한국 고등교육 재정구조의 가장 큰 특징은 정부재원의 부족 및 사학과 민간 재원 부담이 높은 동시에 수익자 부담의 원칙에 입각하여 대학등록금에 의존하는 비율이 높아 안정성이 매우 취약하다는 점이다(신정철 외, 2014). OECD(2013)의 연구결과에 따르면 한국은 공공재원이 27.3%, 민간재원이 72.7%로 수익자 부담의 원칙이 매우 강한 수준에서 지켜지고 있다. 그러나 미국, 일본, 영국, 프랑스 등

<표 II-1> 교육부의 고등교육 예산 규모 변화 (단위: 조 원, %)

구분	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
국내총생산 (GDP)	684.3	779.4	847.9	994.1	1,060.9	1,104.2	-
정부예산	113.9	127.0	144.8	183.5	212.0	282.7	355.8
교육예산	22.3	26.4	29.1	39.1	41.8	49.3	50.4
고등교육예산	2.6	3.0	3.4	4.3	4.8	6.0	8.7
GDP대비	0.38	0.39	0.40	0.43	0.45	0.54	-
정부예산대비	2.29	2.38	2.34	2.34	2.26	2.12	2.45
교육예산대비	11.73	11.47	11.63	11.00	11.48	12.17	17.26

주: 1) 고등교육예산은 교육부 세출예산 중 대학, 교육대학, 산업대학, 전문대학을 대상으로 지원되는 예산들을 각각 취합한 후 그들을 더한 것으로 산출.

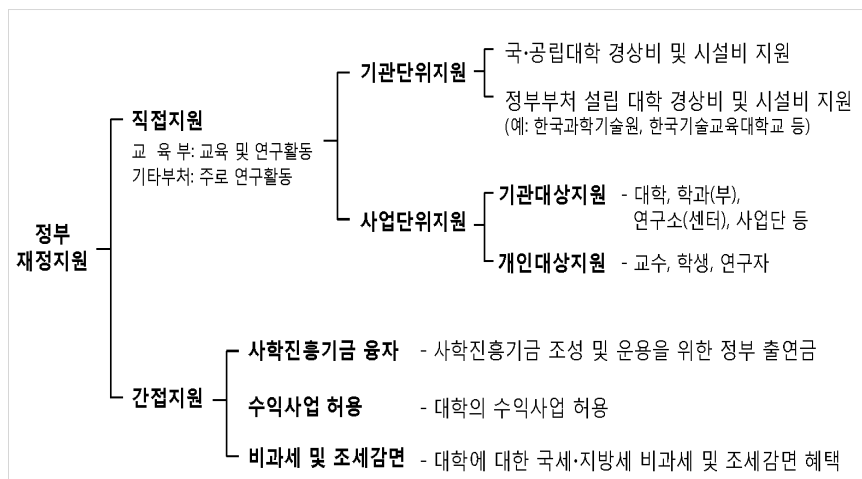
2) 고등교육예산은 결산 자료 기준임. 다만, 2014년은 예산기준임.

3) GDP는 당해 연도 기준.

\* 출처: 교육부·한국교육개발원(각 연도). 교육통계연보; 교육부(2014.1.2.). 2014년도 교육부 소관 예산안 및 기금운용계획안 개요; 국가통계포털(KOSIS). <http://www.kosis.kr>.

주요 선진국에서 공공부담의 상대적 비중이 감소하는 추세를 보이는 것과 반대로 한국의 경우 <표 II-1>과 같이 정부 전체 예산이나 교육 예산 대비 고등교육 예산의 상대적 비율은 점차 확대되고 있다(신정철 외, 2014).

고등교육 재정지원은 [그림 II-1]과 같이 그 형식에 따라 직접지원과 간접지원으로 구분된다(박현철, 2007; 이정미 외, 2010; 임후남 외, 2012; 김훈호, 2014에서 재인용). 직접지원이란 대학 또는 대학 구성원들을 대상으로 정부가 직접 재정을 지원하는 것을 의미하며, 간접지원이란 수익사업 허용, 비과세 및 조세감면 등 기관을 대상으로 제공하는 일종의 재정보조 혜택이라 할 수 있다. 직접지원을 위주로 살펴보면 우선 그 주체에 따라서는 교육부에 의한 지원과 기타 정부부처에 의한 지원으로 구분되고, 지원금의 성격에 따라서는 기관단위 지원과 사업단위 지원으로 나눌 수 있다(반상진 외, 2005). 기관단위 지원은 중앙정부나 지방자치단체가 국·공립대학교나 정부출연 대학교의 설립 주체로서 대학의 운영을 위한 경상운영비를 지원하는 것을 의미하며, 이외의 고등교육에 대한 모든 직접지원은 사업단위 지원이라고 할 수 있다. 사업단위 지원은 지원 대상에 따라 대학, 학과(부), 연구소(센터), 사업단 등에 대한 ‘기관대상’ 지



[그림 II-1] 고등교육에 대한 정부 재정지원의 구조

\*자료 : 김훈호(2014, p.46)에서 재인용.

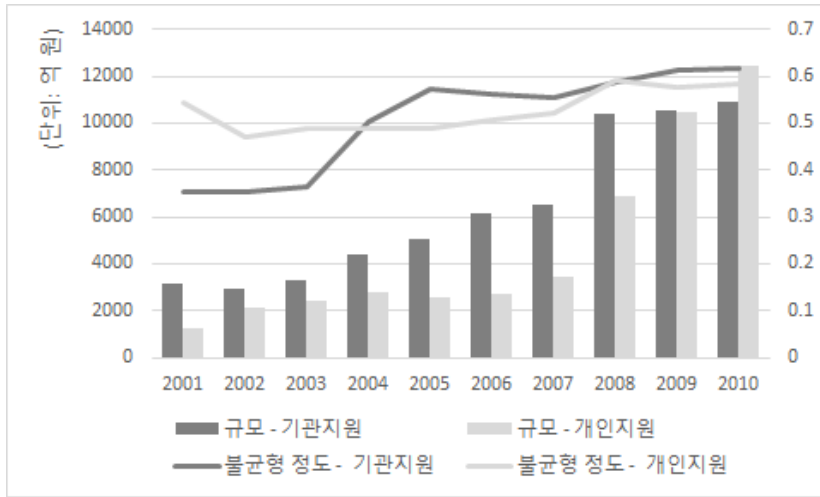
원과 교수나 연구자, 학생 등에 대한 ‘개인대상’ 지원‘으로 구분할 수 있다. 본 연구의 대상인 국가장학금은 학자금 지원의 일종으로 고등교육재정지원 구조 중 직접지원-사업단위지원-개인대상지원-학생에 대한 장학금 및 학자금 대출 이자 지원으로 분류된다.

## 나. 대학재정지원정책의 동향

신자유주의가 본격적으로 도입된 1995년 5.31 교육개혁 이후 고등교육 재정지원의 주된 방향은 ① 경쟁체제에 기반을 둔 효율성·수월성 추구, ② 교육기회균등을 위한 공평성 추구, ③ 고등교육 예산규모의 적정성 확보, ④ 고등교육 재원의 다양성 확보, ⑤ 재정확보의 안정성 추구라는 5가지로 요약되고 있다(신정철 외, 2014). 그리고 이러한 고등교육 재정지원정책의 기본적 방향은 한국 사회의 사회적·정치경제적 맥락 아래 최근 그 방식과 구조, 실행 논리의 변화가 핵심 논의의 대상이 되고 있다.

첫째, 분배 방식의 변화이다. 2004년을 기점으로 모든 재정지원사업이 기존 균등지원 방식으로부터 평가에 의한 차등지원 방식으로 전환되기 시작하였고 2008년 일반지원사업이 완전 폐지되면서 정부는 대학 간, 사업단 간, 연구자 간의 경쟁을 통해 대학을 지원하고 있다(송기창, 2010; 신정철 외, 2014). 이에 따라 대학에 대한 재정지원 불균형이 심화되고 있는데 그 정도는 [그림 II-2]에서와 같이 특히 사립대학에서 크게 나타나고 있다(김훈호, 2014).

둘째, 지원논리의 변화이다. 그간, 고등교육에 대한 재정지원정책은 시장, 경쟁, 선택과 집중 논리에 의해 상위권 혹은 성과가 우수한 대학들이 재원을 확보하는 형태가 주를 이루었다(나민주, 2008). 반면 최근에는 2011년부터 실시 및 확대되고 있는 대학 구조개혁 정책에 따라 정부재정 지원제한대학, 대출제한대학, 경영부실대학 등 하위권 대학에 대한 재정 지원을 제한하는 형태를 띄면서 국가의 통제가 보다 강력해지고 대학들

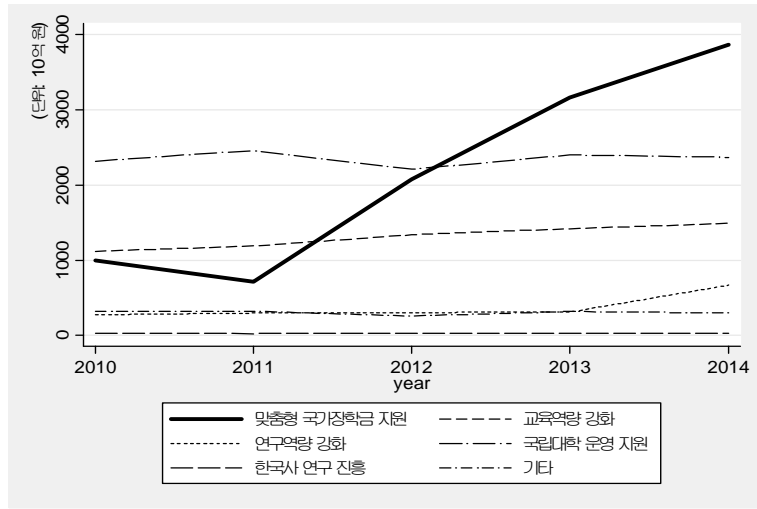


[그림 II-2] 고등교육 지원 규모 및 불균형정도 추이(사립대학)

\*자료: 김훈호(2014)의 내용을 재구조화.

의 직접적인 서열이 국가주도의 평가시스템에 의해 가시화되며 이것이 재정지원정책과 연결되고 있다(김일환, 2015). 그러나 이러한 정책논리는 2008년 금융위기를 기점으로 계속되는 등록금 동결 및 인하 압박, 학생 수 급감으로 인한 대학의 재정적 어려움과 맞물려 교육의 질 저하 문제를 발생시킬 수 있다는 우려가 대두되고 있다(이정미 외, 2012).

셋째, 지원 대상의 변화이다. 2008년도부터 기존의 기관 중심 재정지원에서 교수·연구자 및 학생 중심의 지원방식으로 개편되면서 개인지원의 규모가 급증하고 있다(교육과학기술부, 2008). 실제 [그림 II-2]에서 나타나듯이, 2001년 전체 교육부 재정지원의 72.3%를 차지했던 기관지원이 점차 감소하였고 2010년에는 개인지원 규모가 53.3%로 기관지원을 넘어 서고 있다. 특히 개인지원 중에서도 학생들에 대한 재정지원이 비약적으로 증가하고 있는데, 2001에는 그 규모가 165억 원(전체 재정지원 사업 대비 3.7%)에 불과하였으나 2010년도에는 약 3,083억 원(13.2%)으로 변화하였다(김훈호, 2014). 더불어 [그림 II-3](실금액 기준)에서와 같이 2012년 학생의 등록금을 매개로 대학의 재정을 지원해 주는 국가장학금이 도입되고 그 규모가 급증하면서 대학 재정지원 중 상당부분이 복지적 성격으로 전환되고 있음을 확인할 수 있다.



[그림 II-3] 고등교육 재정지원 현황(2010-2014년)

\*자료 : 한국교육개발원(2015). 교육통계연보 참조.

#### 다. 사립대학의 재정구조 및 실태

대학재정은 대학교육서비스를 생산, 공급하기 위해 소요되는 모든 비용을 포함하는 것으로 일반적으로 정부, 사학재단, 학생, 기업 및 사회단체 등으로부터 재원이 확보된다(반상진 외, 2014). 「사립학교법(법률 제11,622호, 2013. 1. 23)」 제 29조 1항에 따르면, 학교법인의 회계는 그가 설치·경영하는 ‘학교에 속하는 회계(이하 학교회계)’와 ‘법인의 업무에 속하는 회계(이하 법인회계)’로 구분된다. 그리고 학교회계는 다시 ‘교비회계’와 ‘부속병원회계(부속병원이 있는 경우에 한함)’, 그리고 ‘학교기업회계’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 구분된다. ‘부속병원회계’는 부속병원을 운영하고 있는 대학에서 병원을 관리·운영하는 데 필요한 회계를 의미하며, 학교에 학교기업이 설치된 경우 학교회계는 ‘학교기업회계<sup>1)</sup>’를 포함하기

도 한다. 이 외에 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률(법률 제 11,682호, 2013. 3. 23)」에 따른 별도의 산학협력단 회계가 있다. 산학협력단회계는 산학협력단을 설치한 대학에서 산학협력단을 관리·운영 하는데 필요한 회계를 의미한다.

이 중에서 학교의 직접적 업무에 속하는 회계는 학교회계(전체 재정 규모의 약 73%) 및 산학협력단 회계(약 12%)로, 사립대학 전체 재정 규모 중 법인회계(일반업무 회계, 수익사업회계)를 제외한 약 85% 정도의 비중을 차지하고 있다(김훈호, 2014). <표 II-2>를 통해 보다 세부적으로 살펴보면, 2008년부터 2013년까지 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 교비회계로 평균 53.3%이며 그 다음으로 부속병원 회계와 산학협력단 회계가 각각 평균 32.0%, 14.3%를 차지하고 있다. 학교기업회계의 평균 규모는 332억 원 정도로 전체 규모의 0.1% 정도 차지하고 있다. 또한 6년간 교비회계가 차지하는 비중은 감소하는 추세에 있지만 부속병원 회계와 산학협력단 회계의 비중은 증가하고 있음을 확인할 수 있다.

이 중 등록금을 중심으로 하는 사적 부담의 비중이 매우 높은 한국 사립대학의 재정적 특성 상, 학교회계의 대부분을 차지하면서 대학의 교육

<표 II - 2> 사립대학 학교회계와 산학협력단회계 변화 추이 (단위 : 억 원 %)

구분	학교회계			산학협력단 회계	재정규모
	교비회계	부속병원회계	학교기업회계		
2008	148,117 (55.7)	82,113 (30.9)	322 (0.1)	35,298 (13.3)	265,850 (100.0)
2009	156,417 (54.6)	90,155 (31.5)	379 (0.1)	39,496 (13.8)	286,447 (100.0)
2010	164,851 (53.6)	97,472 (31.7)	363 (0.1)	44,796 (14.6)	307,482 (100.0)
2011	176,660 (54.1)	104,843 (32.1)	393 (0.1)	44,796 (13.7)	326,692 (100.0)
2012	181,142 (50.9)	111,181 (32.4)	350 (0.1)	50,543 (14.7)	343,216 (100.0)
2013	180,533 (50.9)	119,087 (33.6)	184 (0.1)	54,638 (15.4)	354,442 (100.0)
평균	167,953 (53.3)	100,809 (32.0)	332 (0.1)	44,928 (14.3)	314,022 (100.0)

주: 각 회계연도별 자금계산서 결산 기준

\* 자료 : 한국사학진흥재단. 사립대학 결산자료. 사립대학회계정보시스템.

1) 학교기업회계의 세입 내역은 영업수입, 영업외수입, 자산수입, 부채수입, 기본금수입, 미사용전기이월자금으로 구성되어 있다(반상진 외, 2014).

및 연구 활동과 관련된 교비회계를 기준으로 수입 및 지출 구조(<표 II-3> 참조)를 살펴볼 필요가 있다.

사립대학 교비회계의 수입구조는 크게 운영수입과 자산 및 부채수입, 미사용전기이월자금으로 구성된다. 운영수입은 등록금, 전입금 및 기부금, 입시수수료 등 교육부대수입과 예금이자, 수익재산수입 등 교육외수입 등으로 구성되어 있고, 자산 및 부채수입은 투자자산 수입 등 투자와 기타 자산수입 등으로 구성되어 있다. 그리고 미사용전기이월자금은 전기말 유동자산금액 및 유동부채 중 예산 항목을 제외한 금액과의 차이로서 전년도 불용액의 전입을 의미한다(반상진 외, 2014). 「사립학교법 32조의 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.

사립대학 교비회계의 지출은 크게 운영지출과 자산 및 부채지출, 미사용차기이월자금으로 구성된다. 구체적으로 운영지출은 교원 및 직원보수,

<표 II-3> 사립대학 교비회계 수입지출구조

수입구조	지출구조
1. 운영수입 1.1. 등록금 수입 1.2. 전입 및 기부수입 1.3. 교육부대수입 1.4. 교육외수입	1. 운영지출 1.1. 보수 1.2. 관리운영비 1.3. 연구학생경비 1.4. 교육외비용 1.5. 전출금
2. 자산 및 부채 수입	2. 자산 및 부채지출 2.1. 투자와기타자산지출 2.2. 고정자산매입지출 2.3. 유동부채상환 2.4. 고정부채상환
3. 미사용 전기이월자금	2.5. 미사용차기이월자금

\* 자료 : 한국사학진흥재단. 사립대학회계정보시스템.



관리운영비, 연구학생경비, 교육외비용, 전출금 등으로 구성되어 있고, 자산 및 부채지출은 투자자산 지출 등 투자와 기타 자산 지출과 고정자산 매입지출, 유동부채상환, 고정부채상환 등으로 구성되어 있다. 그리고 미사용차기이월자금은 세출에 해당하는 경우 당기 말 유동자산금액 및 유동부채 중 예산항목을 제외한 금액과의 차이로서 전년도 불용액으로의 전출을 의미한다(반상진 외, 2014).

최근 사립대학의 재정 실태를 분석한 연구들에서는 현 사립대학의 재정구조 상 몇 가지 특이점 및 문제점을 지적하고 있다. 우선 수입구조 상에서는 등록금이 차지하는 비중이 매우 높으며 전입 및 기부수입에 해당하는 국고보조금의 증가로 인해 그 중요성이 점차 커지고 있다는 점이 주목할 만한 점인 반면, 교육외 수입 및 자산 및 부채수입의 비중이 매우 적어 사립대학의 안정적인 자산 확보 및 운영에 심각한 위험성을 내포하고 있다는 것이다. 또한 지출구조 상에서는 고정지출에 해당하는 인건비의 비중이 2013년 기준 41.1%까지 증가하였고 연구학생경비 또한 증가하는 추세인 반면, 자산 및 부채지출과 차기이월자금의 비율이 감소하고 있다는 것을 문제점으로 제시한다(강태균, 권영호, 2007; 반상진 외, 2014).

## 2. 국가장학금

### 가. 도입 배경

한국을 비롯한 세계적인 고등교육 접근성 향상과 수요 증가는 고등교육 재정을 누가 어떻게 부담할 것인가에 대한 관심의 증대로 이어졌다. 이에 따라 각국 정부는 증가한 고등교육 수요에 부응하기 위하여 다양한 계층을 대상으로 재정지원 정책을 펼치는 한편, 다양한 방식의 비용 부담을 요구하고 있다(Marcucci & Johnstone, 2007). 그러나 최근 글로벌 금융 위기와 경기 침체로 각국의 정부 예산과 고등교육 지원 규모가 줄어들었으며, 대부분의 국가에서 등록금 상승 및 학자금 지원 정책의 변화를 초래했다(Marcucci & Usher, 2012). 이에 OECD 국가들의 최근 학자금 지원 정책의 동향을 살펴보면(OECD, 2012), 소득연동형 대출 형태의 학자금 지원이 증가하고 있으며 이러한 정책이 고등교육 취학률을 높이는 데 기여할 뿐 아니라 공사부담에서의 형평성을 유지하는 데 기여하고 있다.

이러한 관점에서 한국 정부의 국가장학금 도입은 세계적 정책 동향과 비교하여 매우 특이할 만한 변화라고 할 수 있으며, 따라서 역사적 배경에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. 손준중(2013)은 한국의 등록금 및 학생 지원정책의 흐름을 [그림 II-4]과 같이 제시하고 있다. 1960년대까지 한국은 유형 (라)와 같이 고등교육에 대한 비용이 공적으로 부담되어야 한다는 사회적 합의 하에 낮은 등록금 정책을 고수하였다. 그러나 ‘대

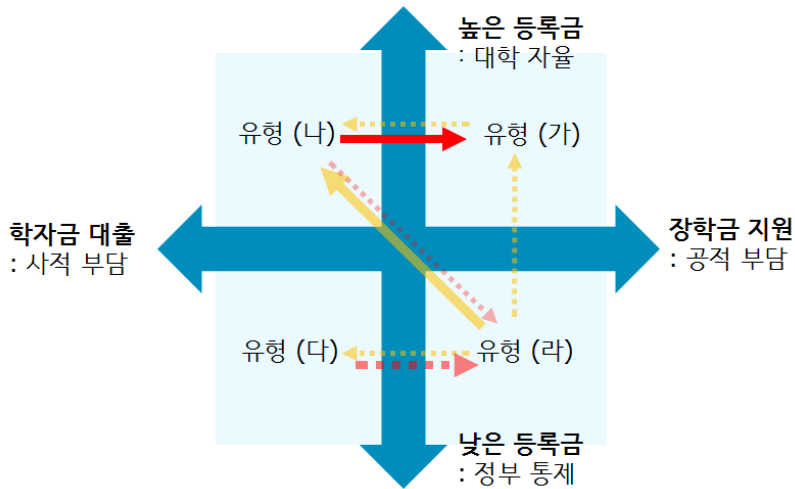
<표 II-4> 연도별 등록금 인상률(2000-2012)

연도	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
국립	6.7	4.7	7.6	7.7	9.7	6.8	8.9	9.5	8.4	2.5	1.4	0.6	-4.8
사립	9.6	5.8	6.9	6.8	5.8	5.1	6.5	6.8	6.7	0.4	1.6	2.2	-3.9
물가상승률	2.3	4.1	2.7	3.6	3.6	2.7	2.2	2.5	4.7	2.8	2.6	4.0	1.2

주1) 국사립 일반대 기준

주2) 2012년 물가상승률은 2011년 8월 대비 2012년 8월 물가상승률 기준

\*자료: 국가통계포털(KOSIS). <http://www.kosis.kr>.



[그림 II-4] 한국의 등록금과 학자금 지원정책의 변화

\*자료: 손준중(2013, p.205)을 변형함.

학 등록금 자율화 정책'이 시행되고 간접적인 행정 통제가 사라진 1990년대 이후 물가상승률을 웃도는 높은 등록금 인상률이 하나의 쟁점이 되었다(송동섭 외, 2010). 이 때 사립대 등록금은 <표 II-4>와 같이 2000년 9.6%를 정점으로 2008년까지 매년 5% 이상 인상되었으며, 같은 기간 국립대 등록금 또한 매우 높은 인상률을 보였다. 또한 2006년 OECD가 국가 간 등록금 수준을 발표하고 난 이후부터 우리나라의 대학등록금이 세계적 수준임이 알려졌고, 사회적 문제로 확대되면서 지방선거과정에서 '반값등록금'이라는 표현이 등장하게 된다(송기창, 2010). 특히 2008년 세계 금융 위기를 거치면서 등록금을 마련하기 위한 가계 부채 증가 또한 심각한 사회 문제가 되었다. 뿐만 아니라, 정부가 확대 추진한 학자금 대출 제도도 대출 학생 수가 급증하면서 또 다른 가계 부채의 요인으로 작용하였다. 높은 등록금에 대한 학생과 학부모의 부담 문제가 불거지자 2010년 1월 국회 교육과학기술위원회는 '취업 후 학자금 상환제(일명 '든든학자금')'와 함께 등록금 인상을 상한제, 등록금 산정근거 공시, 등록금 심의위원회 도입을 골자로 한 '고등교육법 개정안'을 통과시켰다(이정미, 김병찬, 2009). 또한 재정지원 사업인 교육역량강화사업 교육지표 포물러와 정부재정지원 제한대학 및 대출제한대학 선정 지표에 '등록금 부담

완화 지수'를 반영하기 시작하였으나, 그 연계효과는 실효성이 떨어졌다(유기홍, 2012). 게다가 획기적으로 등록금 부담을 줄일 것이라 기대했던 등등학자금은 정부의 예상과 달리 도입 후 실 이용률이 전체 학생 대비 9.6%(2012년 기준)에 불과하여 등록금 부담을 완화하는 데 큰 역할을 하지 못하였다.

다양한 정책을 추진했음에도 이처럼 실질적인 부담이 줄지 않는 것에 대한 비판 여론이 커지던 중 2011년 황우여 한나라당 원내대표가 '반값등록금' 실현에 대한 언급을 하면서 '반값등록금'을 위한 투쟁이 전국으로 확산되었다(김시진, 김재웅, 2012). 이에 정부는 2011년 '등록금 부담 완화 TF'를 구성하여 학생 등록금 부담 완화를 위한 논의를 본격화하였으며, 2011년 11월 '등록금 부담 완화를 위한 2012년 국가장학금 사업 시행계획(안)'을 확정 발표했다. 그리고 최종적인 지원 내용은 개인에 대한 직접 지원과 대학을 통한 기관지원 방식을 적절히 조화시키는 선에서 결정되었는데, 이는 부실대학에 대한 국가재정이 지원됨으로써 재원이 낭비될 가능성을 줄이기 위한 시도였다(송동섭 외, 2010; 이정미 외, 2012).

## 나. 정책 목적과 실행 논리

국가장학금은 경제적 여건에 관계없이 누구나 의지와 능력에 따라 고등교육 기회를 가질 수 있도록 높은 대학 등록금으로 인한 부담을 경감하기 위해 마련된 제도(한국장학재단, 2011)이다. 즉, 국가의 무상지급방식 장학금으로써 고등교육비의 사부담을 줄이는 동시에 고등교육 기회형평성을 제고하기 위한 정책적 의도에서 도입된 것으로 볼 수 있다.

한편, 국가장학금 제도는 국가 재정 투자의 효율성을 제고하기 위하여 매우 다양한 시장적 요소와 메커니즘을 포함한다. 이는 1990년대에 들어서면서부터 한국 교육 분야에 도입된 신자유주의에 뿌리를 두고 있으며, 기본적으로 가격기능이나 경쟁, 교환, 소비자주권, 효율성 등을 핵심개념으로 삼는다(나민주, 2008). 사실 정부와 시장은 서로 반대되는 개념이라

는 관점이 일반적이지만, 신자유주의 정책에서의 ‘시장’은 정책에 대한 수단적 차원을 뜻한다. 즉 시장적 조정에 의한 자율통제, 재정적 유인책을 통한 간접적 관리방식이 더 효율적이라는 관점에서 정부 개입의 정당성을 인정하는 논리가 형성되는 것이다. 이는 최근 세계적으로 대두되고 있는 대학개혁전략의 일환으로도 널리 활용되고 있으며, 대체로 재정지원방식과 연결된다(Niklasson, 1996; Vught, 1991).

국가장학금 또한 이러한 관점에서 설명될 수 있다. 즉, 국가장학금은 학생의 입장에서는 학비에 대한 지원정책으로 이해될 수 있으나 대학의 입장에서는 이전의 기관지원과는 달리 학생을 얼마나 유치하느냐에 따라 국가로부터의 지원액이 결정된다는 측면에서 학생 유치의 중요성을 확대하고, 시장중심의 지원시스템을 활성화시키는 역할을 한다. 뿐만 아니라, 대학구조개혁정책과 연계하여 하위권 대학에 대한 장학금지원 제한조치를 통해 대학에 대한 간접적이지만 효율적인 통제를 가능케 하는 것이다.

국가에서는 국가장학금을 통해 고등교육체제에 대한 시장적 요소를 활성화시키기 위해 몇 가지 장치를 넣어 놓았는데, 크게 2가지 이론적 측면에서 설명할 수 있다. 첫째, Niklasson(1996)이 제안한 ‘준시장(Quasi-Market)’의 도입이다. 국가는 정책수단으로서 시장원리를 일부 도입하는 경우가 있는데, 이는 시장적이긴 하지만 정부가 규제하는 시장이 된다. 즉, 게임의 규칙을 정하고 언제 어디에 시장을 허용할지, 혹은 정부규제가 자율적인 조정으로 대치될 부분이 무엇인지를 결정하는 것은 바로 정부라는 의미이다. 따라서 정부는 대학에 대하여 일부 선별된 영역에서 제한적 시장형 메커니즘을 채택하여 운영하며, 그런 측면에서 매우 특별한 의미의 ‘시장’이 형성된다. 이는 기존 정책들이 ‘시장조정형’이나 ‘정부통제형’의 두 가지 중에서 한 측면을 활성화하고 나머지는 버리는 1차원적이고 이분법적인 관점을 취했던 것에서 나아가, 이 두 가지를 2차원의 축으로 삼고 둘 모두를 한 번에 달성하는 특수한 형태의 정책이라는 의미를 지닌다.

둘째, ‘이중적 시장’ 조성을 통한 시장적 이념의 창출이다(Cowen, 1996). 이중적 시장은 외부시장(external market)과 내부시장(internal

market)으로 구분지어 설명된다. 우선 정부는 대학의 재정적 안정성을 약화시킴으로써 그들이 교육체제 외부의 고객에게 더욱 의존하도록 하는 외부시장을 조성하는 동시에 대학들 사이에서 서로 경쟁하도록 규칙이나 지표를 개발하고, 그에 따른 보상이나 제재를 제공하는 내부시장을 조성한다(나민주, 2008).

이러한 논리를 가지고 한국 국가장학금제도를 분석해 보면 국가장학금은 첫째, 학생을 기준으로 이루어지는 정부보조금으로 대학에 대한 학생의 영향력을 강화시키고, 그 결과 학생유치를 위한 대학 간 경쟁체계를 형성하고 있다. 둘째, 국가적 차원의 무상장학금 정책으로 고등교육을 공공재로 간주하는 사회적 분위기를 반영하고 있고, 그 결과 한국 국민의 대부분에게 고등교육 접근의 기회를 높이는 역할을 수행한다. 셋째, 국가장학금의 정책적 목표를 온전히 수행하기 위해 대학 재정지원 중 국가장학금의 비중을 확대하며 등록금 부담 완화 노력에 대한 매칭펀드 및 인센티브제도를 통해 대학 간 경쟁시장을 조성하고 있으며, 이는 대학구조개혁정책과도 밀접한 관련을 갖는다는 것을 알 수 있다.

## 다. 운영방식 및 현황

교육과학기술부는 2011년 “대학생 등록금 부담 완화 방안”과 “등록금 부담 완화를 위한 2012년 국가장학금 사업 시행계획(안)”을 발표하면서 국가장학금 사업이라는 용어를 명시적으로 사용하고 있다. 2009년 한국장학재단의 설립은 학자금지원사업의 본격화와 동시에 보다 안정적인 재원 확보를 가능하게 하였다. 한국장학재단 설립 법률안(2008)에 따르면, 장학재단 내에 ‘국가장학기금’의 설치를 통하여 국가예산 확충을 비롯하여 재단채권 발행, 민간 기부금 유치 등 다양한 재원을 발굴하고 확충할 수 있는 법적, 제도적 기반을 마련하여 국가장학금 지급의 확대 및 학자금 대출이자 인하하는 방안을 마련하고 있으며, ‘반값등록금’이 국가의 핵심 교육정책이 되면서 2012년부터 국가장학금에 막대한 예산이 편성

및 투입되고 있다. 또한 대학의 장학금 활용의 자율성을 제고하고 대학 구조개혁과 연계를 강화하였다.

국가장학금은 대학생들의 등록금 부담을 줄여 학업에 전념할 수 있도록 한 장학금 지원 제도이다. 소득수준에 따라 정부가 직접 정해진 금액을 지원하는 I 유형과, 대학의 등록금 인하·동결, 장학금 추가확충 등 대학 자체노력과 연계하여 지원하는 II 유형으로 나뉜다. 다만 II 유형의 경우 정부재정지원 제한대학 및 정부재정지원 제한대학 평가 미참여 대학의 신입생은 지원 대상에서 제외된다. 또한 대학의 자구 노력에 따라 배정되는 국가장학금 II 유형은 대학의 판단에 따라 성적기준의 일부 완화가 가능하며, 국가장학금 I 유형을 받은 학생이 II 유형을 중복해서 지급 받을 수도 있다.

국가장학금은 그 자체로 가장 중요한 목적은 ‘형평성’ 확대이다. 그러나 동시에 국가 차원의 ‘반값 등록금’정책의 일환으로 실시된 제도이며, 국가재정의 ‘효율성’ 확보를 위하여 고등교육에 대한 질 관리(Quality Assurance)의 측면도 포함한다. <표 II-5>는 2015년 기준 국가장학금이 각 유형별로 어떤 차이를 보이고 있으며, 각각의 방식에 따라 의도하는 목적이 무엇인지 정리한 것이다. 크게 I 유형과 II 유형으로 나누어 설명할 수 있는데, I 유형은 가정의 소득수준에 따라 차별적으로 학생을 직접 지원하는 방식으로 형평성이 가장 중요한 가치이다. 반면, 대학배분 지원 방식인 II 유형의 경우 대학의 자체노력, 즉 장학금 확보 및 등록금 인하에 따른 대응투자(Matching Funding)의 형식으로 운영되고 있다. 또한 우수한 대학에게는 인센티브를 제공함으로써, 경영 상태가 부실한 대학에게는 지원을 제한함으로써 대학에 대한 질관리 중심의 지원방식을 공유하고 있다. 이러한 여러 요소는 국가장학금 지원 방식의 다양한 조건과 요소를 통해 내재화 되어 있으며, 연도별로 그 비중을 어떻게 조절하느냐에 따라 추구하는 가치의 우선순위가 결정된다.

우선, 교육기회 및 등록금 부담에 관한 ‘형평성’의 관점에서 국가장학금은 교육비 부담능력차로 인한 교육기회의 제약, 부담의 불평등을 해소시키는 장치로서 기능을 가진다. 보다 자세히 살펴보면, 먼저 무상장학금

(need based) 사업(I 유형)은 철저히 소득연계형 장학금으로 교육 기회의 형평성 제고를 위해 최소한의 성적기준을 충족하는 소득 8분위 이하 저소득층 대학생을 대상으로 제공한다. 또한 수직적 형평성 차원에서 소득분위별로 차등 지원하는데 2015년 현재 8분위 학생에게는 연간 최대지원 금액이 675,000원인데 반해 1, 2분위 및 기초생활수급대상자는 480만원을 지원한다. 그러나 보다 본질적인 의미에서 등록금 부담의 형평성을 높이기 위해 정부는 대학 수준의 장학금 지원, 자발적 등록금 인하 등 대학의 자체 노력과 연계하는 제 II유형을 운영하고 있다. 이는 대학 자체의 노력을 통해서도 등록금을 인하한다는 방침으로 등록금 부담 문제를 개인뿐만 아니라 국가와 대학의 공동의 책임으로 인식하고 있음을 보여준다. 그 외에 셋째 자녀 이상 대학생에게 국가장학금 지원하는 것도 출산율 감소추세에 대한 대응 및 사회적 보상이자 대학등록금으로 인한 다자녀 가구의 등록금 부담을 줄이려는, 형평성 제고 정책의 일환이라 할 수 있다.

<표 II-5> 국가장학금 유형별 방식(2015년 기준)

가치추구	배분방식	학생 직접 지원방식 (I 유형)	대학 배분 지원방식 (II 유형)
질관리 (QA) *Merit- Based	성과중심 지원 (Incentive)	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대학 자체노력 연계지원</li> <li>○ 장학금 확보 및 등록금인하/동결에 따른 대응투자</li> <li>○ 자체노력 우수대학 인센티브 지원</li> </ul>
	최소자격 중심 지원 (Penalty)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 학점이수 및 성적요건 충족 (B0조건 및 C학점 경고제)</li> <li>○ 경영부실대(7교) 신입생 제외</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 15학년도 정부재정지원제한대학 및 평가 미참여 대학</li> </ul>
형평성 (Equity) *Need-Based		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 학생소득분위기준 차별적 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대학자체기준에 의한 저소득층 중심 분배</li> </ul>
지원경로		국가장학금 전체를 대학을 경유하여 학생에게 지원	

\*자료 : 한국장학재단(2015)을 재구성.



대학재정지원을 위한 ‘효율성’의 관점에서 국가장학금이 갖는 의미 또한 매우 다양하다. 국가장학금 제도에서는 ‘준시장’적 형태 및 ‘이중적 시장’의 조성이 여러 부분에서 드러난다. 우선 가장 광범위하게는 기존의 기관지원 위주의 고등교육 재정지원정책에서 학생지원의 비중을 증가시키고 있다는 점이다. 이는 학생(소비자)의 유치를 재정지원 중 큰 부분을 차지하도록 그 중요성을 의도적으로 확대시킨 것이라 할 수 있다. 보다 세부적으로 2015학년 기준 80%를 차지하고 있는 국가장학금 I 유형은 장학금 그 자체의 형평성 확대를 가장 큰 목표로 삼고 학생의 소득분위에 따른 재정지원을 실시하고 있지만, 기본적으로 ‘경영부실대학 제외’ 조항을 통해 그 재정지원의 자격을 정부기준을 통해 제한한다는 면에서 정부의 시장규제 역할을 확인할 수 있다. 또한 국가장학금 II 유형은 비록 2012년에 50%의 비중에서 2015년 기준 14%로 줄어들었으나 대학에 대한 국가의 시장적 통제 의도가 매우 잘 드러나는 영역이다. 기본적으로 각 대학의 등록금 인하에 대한 자체노력에 따라 지원되는 매칭펀딩 방식에다가, 정부의 의도를 잘 이해하고 목표를 달성하고 있는 우수 대학에는 인센티브를, 그렇지 않은 부실 대학에게는 패널티를 제시함으로써 국가가 통제하는 시장적 특성을 극대화시키고 있다고 할 수 있다. 즉, 국가장학금은 기본적으로는 ‘형평성’을 확대시키는 데 그 주요 목적이 있지만 제도 속에 들어있는 여러 장치를 통해서 고등교육에 대한 국가 재정지원 차원에서의 ‘효율성’을 달성하는 데에도 많은 노력이 들어가 있음을 알 수 있다.

이러한 논리로 설계 및 도입된 국가장학금은 이후 해를 거듭하면서 다양한 부분에 있어 변화를 추구하였다. 우선, 지원대상 범위가 기존 저소득층 중심의 지원에서 보다 광역화되고 있으며, 국가장학금 지원사업의 혜택을 도입 초기에 비해 넓은 범위의 학생들에게 차별적으로 확대하여 보편적 의미에서의 등록금 부담 완화를 꾀하고 있음을 의미한다. 이외에도 국가장학금의 규모는 2012년 1조 7,500억 원에서 2015년 3조 4,000억 원으로 2배 가량 확대되었다. 반면 아래의 <표 II-6>은 2012년 초기에 II 유형이 우세했으나, 시간이 흐르면서 점차 I 유형 중심으로 변환되는 것을 보여

준다. 또한 도입 초기에 비해 소득분위별 지급 금액 및 지원한도액이 전반적으로 상향조정된 것뿐만 아니라, 소득 최하위계층 및 저소득층을 중심으로 조정되었다. 재학생의 경제적 사정 등 대학의 판단에 따라 소득분위 제한 등을 일부 탄력적으로 적용할 수 있도록 가이드라인이 제공되기도 한다. 특히 국가장학금 II유형의 경우, 그 비중은 감소하고 있는 대신 대학의 기존 자체 노력 인정(지속분) 및 추가 자체노력(신규분)에 대한 인정비율 상향으로 대학의 자체노력 부담을 완화하고자 하고 있다. 이는 국가장학금이 본래 목적이었던 ‘고등교육의 기회균등’이라는 목적에 부합하도록 실천되고 있으며, 구조개혁정책의 탄력적인 시행이 함께 이루어지도록 의도하고 있음을 보여준다.

<표 II-6> 연도별 국가장학금 지원금액

구분	2012	2013	2014	2015
I 유형	7,500억 원	2조 750억 원	2조 8,350억 원	2조 9,000억 원
II 유형	1조원	7,000억 원	5,000억 원	5,000억 원
다자녀가구	-	-	1,225억 원	2,000억 원
합계	1조 7,500억 원	2조 7,750억 원	3조 4,575억 원	3조 6,000억 원

\*자료 : 한국장학재단(해당연도), 국가장학금 시행 계획.

### 3. 정부의 재정지원 정책에 대한 대학 대응전략

정부의 재정지원에 의해 대학의 등록금을 포함한 재정적 대응전략이 변화할 것이라는 주장은 여러 상반된 관점에서 설명되며, 이와 관련된 선행연구 또한 다양한 논리와 결론을 이끌어내고 있다. 본 장에서는 이러한 연구들을 크게 신자유주의적 관점에 따른 경제학적 논의와 역사적 제도주의 관점에 따른 재정사회학적 논의라는 두 가지의 관점으로 구분하여 정리하였다.

## 가. 신자유주의 관점에 의한 경제학적 논의

고등교육에 본격적으로 신자유주의적 관점이 제기되기 시작한 1990년대부터 고등교육재정에 관한 본격적인 관심과 함께 대부분의 논의는 경제학적 관점에서 이루어졌다. 그 중 본 연구와 관련하여 두 가지를 제시해 보면 첫째, 시장 논리에 의한 대학 간의 경쟁 체제를 통한 설명, 둘째, 정부와 대학 간의 목표 불일치에 따른 의도치 않은 결과에 관한 논의이다.

신자유주의적 관점에서 각 대학은 기본적으로 시장 환경 아래 경쟁적 관계에 놓여있다. 보다 나은 교육을 제공하면서도 소비자인 학생들의 비용부담이 적은 대학이 경쟁력을 갖고 선택받으며 그렇지 못한 대학은 자연적으로 도태될 것이라는 시장주의적 관점은 그간 고등교육에 대한 국가의 재정지원정책 또한 경쟁, 선택과 집중 논리에 의해 불평등을 심화하는 방향으로 발전시켰다(김훈호, 2014; 나민주, 2008).

반면, 대학에 대한 정부의 정책이 효과를 나타내지 못하는 이유에 대한 논의 또한 활발하게 이루어지고 있다. 그 중 가장 대표적으로 주인-대리인 이론(Agency Theory)이 있는데, 이는 정부의 정책적 의도와 사립대학이 추구하는 목표가 불일치함으로 인해 부작용이 발생한다는 논리를 바탕으로 한다. Lane과 Kivistö의 연구(2008)에 의하면 대학에 대한 정부의 재정지원이 충분한 경우, 학교법인에서는 오히려 대학운영을 위한 재정지원을 소홀히 하거나 여유자금을 인건비 혹은 관리운영비 증액을 위해 사용할 수 있다. 이러한 대학의 기회주의적 성향은 대학에 대한 충분한 재정지원이 교육의 질 향상으로 반드시 이어지지 않는다는 현실을 주인인 정부와 대리인인 대학의 목표 차이로 적절히 설명한다는 점에서 매우 유용하다. 비슷한 논리를 보다 구체적으로 활용한 예로는 정부의 학자금 대출 지원액이 증가하는 한 등록금도 오를 것이며, 반대로 대학이 등록금을 올리면 비용부담을 낮추기 위해 지원액이 따라서 오른다는 베넷 가설(Bennett Theory)이 있다(Bennett & Wilezol, 2013). 이를 좀 더 발전시킨 가격차별 베넷가설(Price-Discrimination Bennett

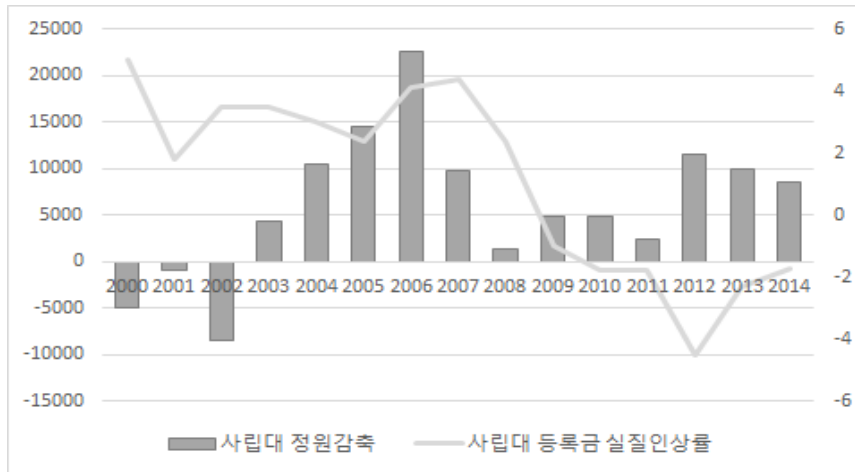
Theory)은, 대학이 정부의 학자금 지원에 대해 표면적인 등록금 그 자체를 올리기보다는 장학금 등의 전략적 감소를 통해 반응함으로써 의도한 효과를 오히려 감소시킨다는 가설이다(Turner, N., 2012). 그러나 반대로 오히려 재정지원의 축소가 등록금 부담을 늘린다는 주장(고장완, 2012)도 있다. 즉, 서로 상반되는 이러한 주장들은 모두 대학 내·외면적으로 등록금의 상승에 재정지원이 영향을 미친다는 공통점을 지니고 있다.

뿐만 아니라 본 연구주제와 관련한 국내 선행연구로는 학자금지원사업과 대학 재정의 관계를 광범위하게 고찰한 연구(김훈호, 2014)를 비롯, 등록금 산정 과정에 관한 정책적 연구(송기창, 윤흥주, 2011) 혹은 관계자들의 인식 연구(이승복, 2008), 등록금 결정요인 연구(홍정화, 이승복, 이미영, 2009) 등이 있다. 실제 학자금지원정책의 효과에 관해서도 등록금 부담을 경감한다는 주장(진상기, 김진영, 2014)이 있는 반면, 부실대학의 연명 수단으로 작용할 가능성을 제기(기획재정부, 2014)하기도 하는 등 복합적인 이슈가 공존한다.

#### 나. 역사적 제도주의 관점에 의한 사회학적 논의

역사적 제도주의(Historical Institutionalism)의 관점에서는 특정 현상을 설명하는 데 주변의 시간적, 공간적, 그리고 제도적 환경의 중요성을 강조하며, 행위와 구조적 맥락의 상호작용을 종합적으로 재구성하는 과정에서 역사의 중요성을 부각한다. 따라서 과학적이고 계량화된 통계적 검증이나, 사회적 현상을 일반화시켜 설명할 수 있는 이론을 만드는 것보다도 각각의 특수성과 맥락을 중시한다. 그 일례로 김일환(2015, p.2)은 한국의 대학구조조정을 역사적 제도주의 관점 및 재정사회학 관점을 통해 논의하면서 자원동원전략의 변화로 다음과 같이 설명하고 있다.

“사립대학의 퇴출 경로가 차단되어 있는 조건에서 국가는 재정지원에 매개로 정원감축에 대한 효과적 개입 통로를 확보하는 한편, 정원 감축 및 등록금 통제([그림 II-5] 참조)에 의한 사립대학의 재정 손실을 상쇄할 수 있는 추가적 재정자원을 사회적으로 동원할 필요에 직면한다.”



[그림 II-5] 사립대학 정원감축과 등록금 인상률

\* 주: 등록금 인상률은 물가상승률 고려한 실질인상률

출처: 교육통계연보, 통계청 데이터베이스(kosis.kr)를 정리한 김일환(2015)을 재구성

제도주의적 관점의 도입은 사실 정책의 효과보다도 그 불용성이나 갈등, 균열에 관한 설명을 다양한 제도적 환경을 통해 찾는 데에 더 유용할 수 있으며 그 중 역사적 제도주의 관점은 주요 관심을 주변의 역사적 맥락에 둔다(하연섭, 2003). 이러한 이유로 역사적 제도주의에 의한 연구는 몇 가지 특징적인 개념과 사고방식, 전략을 가지고 있다. 그 중 첫 번째로 경로의존성(path-dependency)이란 제도나 정책에서 발견되는 속성으로, 과거의 제도나 정책적 제약이 현재와 미래의 제도나 정책에까지 지속적으로 영향을 미치는 것을 의미한다(정용덕 외, 1999). 이는 각각의 요소가 서로 다른 시기에 특정 목적을 달성하기 위해 도입된다는 ‘제도 형성의 시간적 비동시성(the nonsimultaneity of institutional origins)’ 개념과도 연결된다(Orrén & Skowronek, 1994). 또한 역사적 제도주의 연구를 위한 보편화된 분석틀로써, 시간의 흐름에 따라 제도나 정책을 구분하여 그 관계를 해석하는 ‘시기화(periodization) 전략’이 활용된다(Katznelson, 2003). 이러한 접근은 광범위하고 종합적인 시각에서 각 정책을 바라보고 해석을 가능케 하는 반면 각 사례를 중심으로 하여 보편적 이론 형성이 불가능하다는 특성상 아직까지 정책 관련 연구에 있어

주요한 관점인 것은 아니다. 따라서 관련 선행연구는 경제학적 접근에 비해 매우 적으나 모든 정책이 경제학적인 시장논리에 의해 설명되어지거나 의도한 효율성 및 효과성을 가져오는 것이 아니기 때문에 오히려 더 큰 의의를 갖는다고 할 수 있다.

이러한 두 가지 시각을 토대로 선행연구를 분석해 보면, 사실상 아직까지 국가장학금과 대학 등록금 사이의 관계를 집중적으로 살펴본 경우는 많이 부족한 실정이다. 비교적 최근까지 대다수의 선행연구들은 학자금대출을 중심으로 그 수요 및 효과성에 관한 연구가 이어져 왔으며(김도기, 2005; 김대환, 김진영, 2011; 김지하, 이병식, 2009) 국가장학금은 단순히 학생의 등록금을 국가가 대신 내어주는 것으로 간주하고, 이들이 각 대학에 갖는 재정사회학적 의미에 대해서는 크게 관심이 없었던 것이 사실이다. 오히려, 이 정책의 시행이 학생들의 학업성취도나 drop-out, 혹은 대학의 학생 충원률 등에 어떤 효과를 미치는지에 대한 연구 결과들이 대부분이다(김안나, 김성훈, 2010; 신정철 외, 2014). 또 국가장학금 II유형의 시행이 본래 의도하는 등록금 인하 혹은 장학금 확보와 같은 효과가 존재한다는 가정 하에 그것이 얼마나 발생할 것이며, 어떤 대학들이 어떠한 선택을 하는가에 대한 단편적인 논의 등이 진행되어 왔다(이정미, 이희숙, 2013; 이희숙, 2014). 실제 국가장학금 사업과 사립대학 재정의 관계를 탐색한 가장 최근의 연구(김진영, 이정미, 2014)도 국가장학금 도입의 첫 해인 2012년에 대한 분석만을 진행하여 실제 이 정책이 대학의 재정에 어떠한 변화를 초래하고 있는지에 대한 시계열적인 분석은 전무한 실정이다.

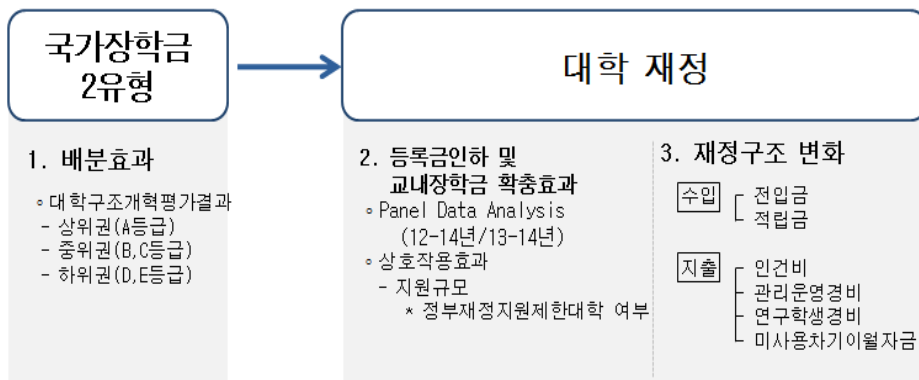
따라서 본 연구는 이러한 선행연구의 한계를 보완하여 경제적 관점과 재정사회학적 관점을 결합하여 국가장학금 정책 자체의 등록금 부담 완화 효과와 함께 반값 등록금 달성에 걸림돌이 무엇인지에 대해 탐색해 보고자 한다.

### Ⅲ. 연구 방법

#### 1. 연구 모형

본 연구의 주요 목적은 2012년 도입된 국가장학금이 등록금 인하 효과를 나타내고 있는지 대학재정의 변화를 바탕으로 분석하는 것이다. 이를 위해 학생의 소득분위에 따라 일괄적으로 지급되는 국가장학금 I 유형은 분석에서 제외하고 국가장학금 II 유형 지원을 중심으로 활용하였으며, 2011년부터 시행되고 있는 정부재정지원제한대학을 비롯하여, 확장 및 발전된 형태인 2015년 대학구조개혁평가의 결과를 고려하여 4년제 사립 대학의 유형을 분류하고 분석을 실시하였다.

우선 연구문제 1과 관련해서는 국가장학금 II 유형의 재정이 어떻게 각 대학에 분배되고 있는지, 그리고 대학 내부에서는 학생들의 소득분위를 기준으로 어떻게 지원되고 있는지 그 현황을 분석하였다. 기존 국가장학금 II 유형 설계에 따르면, 각 대학이 지원받은 장학금은 대학이 자율적으로 배분 및 활용할 수 있도록 하여 대학을 정부가 의도하는 방향으로 유도하는 역할을 한다. 따라서 본 연구문제에서는 각 대학에서 과연 그



[그림 Ⅲ-1] 국가장학금 정책의 대학등록금 인하효과 분석모형

자율성을 어떻게 실현하고 있는지 연도별로 분석하고 추이를 살펴봄으로써 국가장학금 사업 목적 달성에 대한 가능성을 탐색하였다.

연구문제 2와 관련해서는 정부의 정책적 시행논리를 바탕으로 각 대학들이 국가장학금 II유형과 관련한 등록금 인하 자체노력을 어떻게 실천하고 있는지를 분석하였다. 정부가 의도하는 주된 등록금 인하효과는 등록금 인하 및 장학금 확충으로 설명된다(한국장학재단, 2015). 국가장학금 II유형의 논리대로라면, 장학금 배분액이 많은 대학일수록 더 많은 등록금 인하, 장학금 확충 결과를 나타내어야 하며, 이를 통해 실제 투입된 정부 재정지원의 효과를 증명할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 이러한 가설을 바탕으로 대학 등록금에 영향을 미칠 것으로 여겨지는 변인들을 통제된 상태에서 국가장학금 II유형이 각 대학의 등록금 인하액과 재학생 1인당 장학금 확충액에 미친 영향을 분석하고 그 결과를 해석하였다.

연구문제 3에서는 각 대학이 현재 처하고 있는 등록금 인상 압박 및 정원 축소에 의한 재정적 어려움 속에서 어떤 재정구조적 변화를 모색하여 현 상황에 대응하고 있는지에 관한 시계열적 변화를 탐색하고자 하였다. 특히 국가장학금 사업의 실시를 전후로 가장 그 변화의 폭이 큰 항목이 무엇이며 그 이유가 무엇인지에 관하여 의미를 분석하였다. 따라서 사립대학의 재정구조 상 가장 많은 비중을 차지하고 있는 교비회계 중에서 수입과 관련해서는 전입금과 적립금, 지출과 관련해서는 인건비, 관리운영경비, 연구학생경비, 미사용차기이월자금의 연도별 변화 추이를 분석하고 해석을 시도하였다.

이에 따라 국가장학금 II유형이 지니고 있는 정책적 문제점 및 한계를 찾고, 향후 보완점을 제안하였다.



## 2. 분석 자료

본 연구를 위해 활용된 데이터는 국가장학금의 지원 현황 및 대학의 수입구조를 분석하는 데에 필요한 자료로서 한국장학재단과 교육부, 대학알리미 및 대학교육협의회를 통해 확보하였다. 우선 한국장학재단이 보유하고 있는 2012-2014년 국가장학금 지원내역을 비롯하여 2008-2015년도 사립대학 재정 관련 자료는 한국대학교육협의회 대학정보공시센터를 통해, 대학의 특성을 통제하기 위한 변수들은 대학 알리미를 통해 확보하였다.

분석대상은 4년제 일반 사립대학 중 분석대상기간 중간 개·폐교된 대학 및 각종 대학, 사이버대학과 산업대학교를 제외하고 본 연구의 분석대상기간(2008-2015년) 내 결산자료가 수집 가능한 전체 사립대학으로 하였다. 특히 연구문제 1과 3에 관해서는 2015년 대학구조개혁평가 예외대학인 종교인 양성대학, 예체능계열 중심대학, 통폐합 등 체제 개편대학을 제외한 총 116개 대학을, 연구문제 2와 관련해서는 140개 대학을 분석 대상으로 활용하였다.

또한 대학을 상위권, 중위권, 하위권으로 구분하기 위한 근거자료로서 연구문제 2에서는 2012-2014년의 정부재정지원제한대학 명단을, 연구문제 1과 3의 분석에서는 2015년 대학구조개혁평가결과를 활용하였다. 그 이유는 정부재정지원제한대학의 경우 대학구조개혁평가의 전 단계 평가체제로서 전체 대학 중 하위 15%를 대상으로 지정하여 재정지원제한 조치를 취하며, 실제 2012년에서 2014년 사이 국가장학금 II유형 및 등록금 인하 효과(등록금 인하 및 장학금 확충) 사이의 인과관계를 파악하는데 있어 2015년도에 실시한 대학구조개혁평가결과를 변수로 활용하기에는 무리가 있다는 판단에서이다. 그러나 실제 두 가지 평가 결과를 비교해 보면 정부재정지원제한대학과 대학구조개혁평가의 하위권(D, E등급)에 해당하는 대학의 비중이나 평가기준, 결과 등이 유사성이 매우 높다. 대학구조개혁평가를 정부재정지원제한대학제도와 비교해 보면 D+등급 및 D-등급은 일반정부재정지원제한대학, E등급은 경영부실대학이라고

볼 수 있으며, 가장 큰 차이점은 정부재정지원제한대학은 하위권만 구분할 수 있었던 반면 이 제도는 전체 대학을 등급화한 결과이므로 상위권, 중위권, 하위권으로 구분할 수 있다는 점이다. 따라서 전체 대학을 대상으로 상위권, 중위권, 하위권으로 구분하여 국가장학금의 분배 혹은 재정적 변화를 기술적으로 살펴보는 데 있어서는 대학구조개혁평가결과를 활용하는 것이 최선의 방법으로 판단되어 이를 활용하였다. 보다 구체적으로는 교육부가 발표한 D, E등급 대학 및 평가 제외 대학, 언론과 대학 자체 발표를 통해 공개된 A등급 대학을 바탕으로 상위권(A등급), 중위권(B, C등급), 하위권(D, E등급)으로 구분하였다.

변수 구성과 관련해서는 주요 관심변수인 국가장학금 II유형 지원액을 비롯한 모든 재정관련 변수는 재학생 1인당 금액(천 원)으로 통일하였는데 이는 본 연구가 학생 개인이 아닌 대학의 관점에서 이루어지며, 시간에 따른 변화를 분석하는 특성을 고려한 것이다. 특히, 국가장학금 II유형 지원액은 지원금 산정 및 지급 절차에 의하여 선정된 변수이다. 이에 따르면, 교육부(한국장학재단)에서는 대학 자체노력을 유도하기 위하여 대학의 본예산 편성 전 소득 8분위 이하 재학생 수를 기준으로 대학별 자체노력 기준액(배정금액)을 제시하고, 각 대학은 ‘국가장학금 II유형 자체노력 계획서’를 작성하여 제출하며, 그 후 일정 산식에 의해 산정된 인정규모에 대하여 1:1 매칭으로 국가장학금을 지급한다(김수경, 한유경, 고장완, 2012). 따라서 대학들은 자신의 노력에 대해 어느 정도의 장학금 지원을 받을 수 있는지를 사전에 예측할 수 있으며, 그에 따라 노력의 정도를 결정한다. 실제 선행연구에 따르면, 배정금액과 상관없이 자체노력 정도는 2013년 기준 최소 8.2%에서 최대 436.9%까지 차이가 났으며(이희숙, 2014), 따라서 국가장학금 II유형은 교육부가 정한 배정 금액이 그 자체로 대학의 자체 노력에 영향을 미쳤다가 보다는 실제로 활용된 금액을 토대로 그 금액이 투입됨으로써 얼마나 큰 효과가 있었는지 검증하는 것이 더욱 연구문제에 합당한 선택이라고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 국가장학금 배정금액 아닌 실지금액을 주요 변수로 활용하였다. ‘등록금 인하액’은 전년도 대비 당해연도 등록금의 차이를 변수화하

였다. ‘등록금 인하율’은 실제 사립대학의 등록금 금액이 매우 큰 편차를 보이고 있다는 데에서 실제 금액을 그대로 분석에 사용하기보다 등록금 대비 인하 비율(%)을 산정하여 변수화하고 그 결과를 비교해 봄으로써 분석상의 한계를 보완하였다. ‘주변대학 평균등록금’ 변수는 대학 등록금이 주변 대학들의 등록금 수준과 경쟁관계에 있어 상당한 영향을 받는다는 선행연구들의 결과를 반영하기 위한 것으로서(반상진, 2009; 송기창, 윤희주, 2011; Bell et al., 2011; Shin & Milton, 2006) 대학 소재지를 9개 지역(서울, 인천·경기, 강원, 대전·충남, 충북, 광주·전남·제주, 전북, 부산·울산·경남, 대구·경북 등으로 권역화)으로 분류하고 각 지역 내에 소재하는 사립대학들의 평균 등록금을 산출하여 활용하였다. 이외에 국가장학금 II 유형의 주요 정책적 목표인 당해 연도 등록금 인하 및 장학금 확충에 영향을 미칠 것으로 생각되는 일부 변수들은 등록금 책정 및 심의의 실제 업무 추진절차가 연초 혹은 전년도에 이루어지는 것에 대한 현실적 고려에 따라 전년도 자료를 추출한 경우도 있는데, 재학생 충원율과 적립금, 기부금 등의 항목이다.

<표 III - 1 > 변수설명

구분		변수설명	
관심변수	국가장학금 II 유형 지원액	◦ 재학생 1인당 국가장학금 II 유형 지원액(천 원)	
종속변수	등록금인하액	◦ 전년도 대비 등록금 인하액(천 원) ◦ 전년도 등록금 - 당해 연도 등록금	
	등록금인하율	◦ 전년도대비 등록금 인하율(%) ◦ (전년도 등록금 - 당해 연도 등록금) * 100 / 당해 연도 등록금	
	장학금확충액	◦ 재학생 1인당 장학금 확충액(천 원)	
독립변수	대학성	재정지원제한대학	◦ 정부재정지원제한대학 선정 여부
		주변대학 평균등록금	◦ 주변지역 사립대학 평균 등록금(천 원) ◦ 서울, 인천·경기, 강원, 대전·충남, 충북, 광주·전남·제주, 전북, 부산·울산·경남, 대구·경북 등으로 권역화
		재학생충원율	◦ 전년도 재학생 충원율(%)
		전임교원확보율	◦ 당해 연도 전임교원 확보율
	수입	재정지원사업 수혜액	◦ 재학생 1인당 재정지원사업 총 수혜액(천 원)
		적립금	◦ 전년도 재학생 1인당 적립금(천 원)
		기부금	◦ 전년도 재학생 1인당 기부금(천 원)
		전입금	◦ 재학생 1인당 전입금(천 원)
		미사용 전기이월자금	◦ 재학생 1인당 미사용 전기이월자금(천 원)
	지출	인건비	◦ 재학생 1인당 인건비(천 원) ◦ 인건비 : 교원 보수 + 직원 보수
		관리운영경비	◦ 재학생 1인당 관리운영비(천 원)
		연구학생경비	◦ 재학생 1인당 연구학생경비(천 원)
		물가상승률	◦ 당해연도 소비자물가상승률

### 3. 분석 방법

연구문제 1에서는 실제 국가장학금이 대학의 각 등급에 따라 분배되는 ‘재정지원집중도’를 통해 대학 수입재정 중 비중 상 차이를 보이는지 확인하였으며, 수혜인원과 재학생 1인당 수혜액, 그리고 소득분위별 평균 수혜액을 가지적으로 비교하고 시계열적 추이를 살펴보았다.

연구문제 2에 관해서는 수식 (1)과 같이 패널자료(panel data)에 기반한 이원고정효과 모형(Two-way Fixed Effect Model)을 활용하여, 국가장학금 사업의 시행이 실제 대학의 등록금 인하 및 장학금 확충에 어떻게 작용하고 있는지 인과적 효과를 분석하였다. 이원고정효과 모형은 패널 개체의 고유한 특성 오차항 및 시간 오차항의 영향력을 통제할 일차 추정량을 구할 수 있는 장점을 지니고 있다(민인식, 최필선, 2012).

$$(1) y_{it} = \beta_0 + \beta_1 NAT_{it} + \beta_2 RES_{it} + \beta_3 UNI_{it} + u_i + v_t + \epsilon_{it}$$

$y_{it}$ 는  $i$  대학에서  $t$ 연도에 해당하는 종속변수인 등록금 인하액과 등록금 인하율, 그리고 교내외 장학금 확충액 등을 의미하며,  $NAT_{it}$ 는 1인당 국가장학금 II유형 지급액,  $RES_{it}$ 는 재정지원제한대학 여부, 그리고  $UNI_{it}$ 는 대학 특성에 대한 통제변수를 의미한다. 또한  $u_i$ 와  $v_t$ 는 각각 대학 특성과 시점 특성의 오차항을 동시에 통제함을 의미한다.

국가장학금의 본격적 시행이 2012년부터였던 점을 토대로 패널 데이터를 2012년부터 2014년까지, 그리고 정책 시행 첫 해였던 2012년을 제외한 2013년부터 2014년의 두 시기로 구분하여 각각에 대한 분석을 실시하였다. 이는 등록금 인하와 관련하여 국가장학금이 도입된 첫 해인 2012년 매우 큰 효과를 나타냈으나 그 이후부터는 급격히 줄어든 현실에 기반한 것이다. 즉, 통계적 분석방법의 특성상 전체 패널에 대한 국가장학금의 평균적 효과가 측정되므로 실제보다 과대 혹은 과소 추정될 수 있는 한계점을 보완하기 위함과 동시에, 실제 정책의 효과를 보다 의미있게 살펴보기 위한 시도이다.

또한 합동최소자승회귀(Pooled Ordinary Least Squares, 이하 합동 OLS)모형을 활용한 분석인 수식 (2)의 결과를 함께 제시하여, 패널데이터의 구조를 고려한 분석결과와의 차이를 비교할 수 있도록 하였다.

$$(2) y_{it} = \beta_0 + \beta_1 NAT_{it} + \beta_2 RES_{it} + \beta_3 UNI_{it} + \beta_4 INF_t + \epsilon_{it}$$

수식 (3)와 (4)에서는 정부의 정책적 논리에 따라 기본모형에 국가장학금과 재정지원제한대학의 상호작용항인 ( $NAT_{it} \times RES_{it}$ )을 추가하였으며,  $INF_t$ 는 연도별 물가상승률을 의미한다. 즉, 국가장학금 금액이 정부 재정지원제한대학의 선정 여부에 따라 어떠한 효과의 차이를 보일 것인지를 각각 이원고정효과를 활용한 패널회귀분석과 합동 회귀분석의 결과를 통해 비교하였다.

$$(3) y_{it} = \beta_0 + \beta_1 NAT_{it} + \beta_2 RES_{it} + \beta_3 (NAT_{it} \times RES_{it}) + \beta_4 UNI_{it} + u_i + v_t + \epsilon$$

$$(4) y_{it} = \beta_0 + \beta_1 NAT_{it} + \beta_2 RES_{it} + \beta_3 (NAT_{it} \times RES_{it}) + \beta_4 UNI_{it} + \beta_5 INF_t + \epsilon_{it}$$

연구문제 3에서는 등록금 부담 완화효과를 단순한 의미로 한정짓지 않고 관련 수출입의 변화까지로 확대하여, 다양한 관점에서 분석하였다. 이를 통해 정부가 의도한 국가장학금의 매커니즘이 실제 대학의 재정구조와 결합되면서 초래하는 변화를 고찰함으로써 정책적 시사점을 도출하였다. 단, 이는 국가장학금 금액 자체와 직접적인 상관관계가 있다기보다는 2008년부터 지속되어 온 다양한 정책과 제도가 반값등록금 정책의 일환으로 실시된 국가장학금 제도와 어우러지면서 발생한 사립대학의 재정적 변화에 관심을 두고 있으므로 통계적인 분석을 대신하여 시계열적 변화 추이를 살펴보았다. 이를 위하여 개별대학의 재정구조를 수입과 지출로 구분하고, 수입 측면에서는 전입금과 적립금을, 지출 측면에서는 인건비와 관리운영경비, 연구학생경비, 미사용차기이월자금 등으로 구분하여 변화를 살펴보았다. 또한 사립대학을 정부의 대학구조개혁평가 결과 상위권, 중위권, 하위권으로 분류하여 각각 어떻게 다르게 반응하고 있는지,

국가장학금 배분 상의 차이와 연계하여 어떤 결과를 초래하는지를 시간의 흐름에 따라 살펴봄으로써 국가장학금을 필두로 한 반값등록금 정책의 현황을 보다 심도 있게 해석하고자 하였다.

마지막으로 본 연구의 전반에 걸쳐 연도별 변화 및 차이를 분석하기 위해 물가상승에 의한 가격 변화를 다양한 관점에서 고려하였다. 보통 이러한 목적에서 가장 많이 사용되는 방법은 가격변동지수(deflator)를 활용하여 물가상승에 의한 명목적 증가분을 제거한 수치를 바탕으로 실질적인 변화를 나타내는 것이다. 그러나 본 연구의 주된 관심인 등록금 인하 혹은 장학금 확충에 대한 사회적 관점은 실질금액을 기준으로 한다는 점에서 연구문제 2와 관련해서는 실제 금액을 사용하는 대신 물가상승률을 통제변수로 활용하였으며, 연구문제 1과 3에서는 기본적으로 2010년 기준 소비자 물가지수를 반영하여 2007년도부터 2014년도까지의 연도별 변화를 살펴보았다. 이 때, 국가장학금제도가 본격적으로 적용된 것은 2012년부터이나, 실질적으로 정부가 발표하고 사업을 추진한 2011년도를 기준으로 그 이전과 이후의 변화를 나타내었다. 대신, 필요에 따라 실제 금액에 의한 비교가 필요할 때에는 내용 중 표시하였다.

## IV. 분석 결과 논의

### 1. 대학에 대한 국가장학금 배분 효과

본 연구의 목적은 국가장학금의 도입이 등록금 인하를 비롯한 대학재정에 미친 영향을 분석하는 것이다. 이를 위해 분석대상이 되는 4년제 일반 사립대학을 세 집단으로 분류하여 2012년부터 2014년 사이의 국가장학금 II유형 분배 현황 및 추이를 분석하였다. 먼저 상, 중, 하위권 대학 기준의 분배 현황을 살펴본 후, 각 대학에서 학생들의 소득분위에 따라 어떻게 분배하고 있는지 분석하여 실제 국가장학금 II유형에 대한 분배의 자율성이 제대로 실현되고 있는지 해석하였다.

우선 <표 IV-1>을 통해 국가장학금 II유형의 전체 예산 변화를 살펴보면, 정책이 도입된 첫 해인 2012년도에는 약 3,800억 원이었으나 2013년도에는 약 3,200억 원, 그리고 2014년도에는 약 1,500억 원으로 급감하는 것을 알 수 있다. 반면 수혜 인원은 2012년과 2013년도에는 약 60만 명이었으나 2014년도에는 약 41만 명으로 줄어들었다. 학생 1인당 금액으로 살펴보면 2013년도에는 2012년과 대비하여 전체 금액은 줄어들지만 수혜 인원은 거의 비슷하여 학생 1인당 평균 수혜액이 69.5만 원에서 57.4만 원으로 줄어들고 있으며, 2014년도에는 수혜 인원의 감소(2012년 대비 30% 감소)보다도 전체 수혜액의 감소(2012년 대비 60% 감소) 정도가 커 1인당 평균 수혜액이 26.8만 원으로 급감하고 있다.

구조개혁평가 결과에 따라 전체 대학을 상위권, 중위권, 하위권으로 구분하여 살펴보면 분석대상인 전체 116개 대학 중 상위권은 24개(20.7%) 대학, 중위권은 67개(57.7%), 하위권은 25개(21.6%)를 차지하고 있다. 상위권 대학에 투입되는 국가장학금 II유형 예산은 전체 금액 대비 2012년 24.58%, 2013년 30.48%, 2014년 28.70%으로 증가 추세에 있고, 중위권 대학은 2012년부터 2014년까지 61.16%, 53.44%, 54.51%로 감소하고 있으



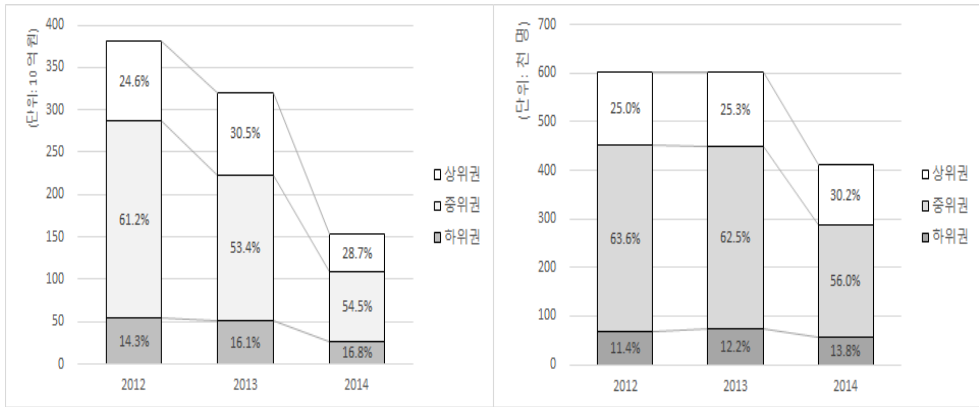
며, 하위권 대학은 14.26%, 16.08%, 16.79%로 증가하고 있음을 알 수 있다. 즉, 국가장학금 II유형의 전체 금액은 급속히 감소하고 있으나 대학의 등급에 따른 지원 비중은 상위권과 하위권 대학에서 증가 추세를, 중위권 대학에서는 감소 추세를 보이고 있는 것이다. 이러한 경향은 수혜인원에서도 나타난다. 상위권 대학의 경우 국가장학금 II유형 수혜인원은 전체 수혜자 대비 2012년 25.02%, 2013년 25.30%, 2014년 30.16%로 2014년도에 5% 가량 그 비중이 급증하고 있으며 중위권 대학에서는 63.55%, 62.50%, 56.01%로 마찬가지로 2014년 6.5% 감소, 하위권 대학에서는 2012년 11.43%, 12.20%, 13.83%로 매년 1%씩 그 비중이 증가하고 있다. 즉, 2014년도에 상위권 대학에서의 수혜인원 비중이 급증하는 동시에 중위권에서는 급감하였고, 하위권 대학은 조금씩 증가추세를 보이고 있다. 이러한 결과는 아래의 [그림 IV-1]과 [그림 IV-2]에서도 잘 드러난다.

〈 표 IV - 1 〉 국가장학금 II 유형 분배 현황

(단위 : 천 원, %, 명)

연도	구조개혁 평가등급	학교수	금 액			인 원		
			전체	비율	1인당 평균	전체	비율	평균
2012	상위권	24	93,558,880	24.58	703.65	150,828	25.02	6,284.50
	중위권	67	232,804,944	61.16	659.80	383,035	63.55	5,716.94
	하위권	25	54,263,656	14.26	720.78	68,855	11.43	2,754.20
	계	116	380,627,480	100	694.74	602,718	100	4,918.55
2013	상위권	24	97,765,968	30.48	681.26	152,366	25.30	6,348.58
	중위권	67	171,410,800	53.44	493.70	376,352	62.50	5,617.19
	하위권	25	51,547,316	16.08	547.58	73,406	12.20	2,936.24
	계	116	320,724,084	100	574.18	602,124	100	4,967.34
2014	상위권	24	43,992,108	28.70	280.70	124,055	30.16	5,168.96
	중위권	67	83,554,280	54.51	246.72	230,417	56.01	3,439.06
	하위권	25	25,736,968	16.79	276.15	56,887	13.83	2,275.48
	계	116	153,283,356	100	267.86	411,359	100	3,627.83

\* 자료 : 한국장학재단(해당 연도). 국가장학금 지원 내역  
교육부(2015). 2015 구조개혁평가 결과



[그림 IV-1] 국가장학금 II 유형 재정지원집중도 추이

[그림 IV-2] 국가장학금 II 유형 수혜인원 추이

국가장학금 II 유형은 학생들에 대한 장학금 지원으로 형평성 확대뿐만 아니라 이를 통해 각 대학의 자체적인 등록금 인하 노력을 유도한다. 따라서 이러한 점에서 국가장학금 지원액이 각 대학 재정 중 얼마나 큰 비중을 차지하고 있는지가 대학의 입장에서 정책적 노력과 비례할 것이라고 예상할 수 있다. 따라서 사립대학의 등록금 수입에 대한 국가장학금 II 유형의 비중을 확인해 본 결과 평균적으로 2012년도에는 4.75%, 2013년도에는 4.06%, 2014년도에는 1.88%로 감소하고 있다. 만약 등록금 수입이 아닌 사립대학의 전체 재정 규모를 기준으로 한다면 국가장학금 II 유형의 비중은 1%도 채 되지 못하는 것이다. 그럼에도 불구하고 매년 그 규모 및 비중이 줄어들고 있는 현 상황에서 이러한 국가장학금 II 유형이 각 대학으로 하여금 주요 수입원인 등록금을 인하하게 하거나 장학금을 확충하도록 하기에는 한계가 클 것으로 예상된다.

< 표 IV-2 > 등록금 수입 대비 국가장학금 II 유형 비중 (단위 : %)

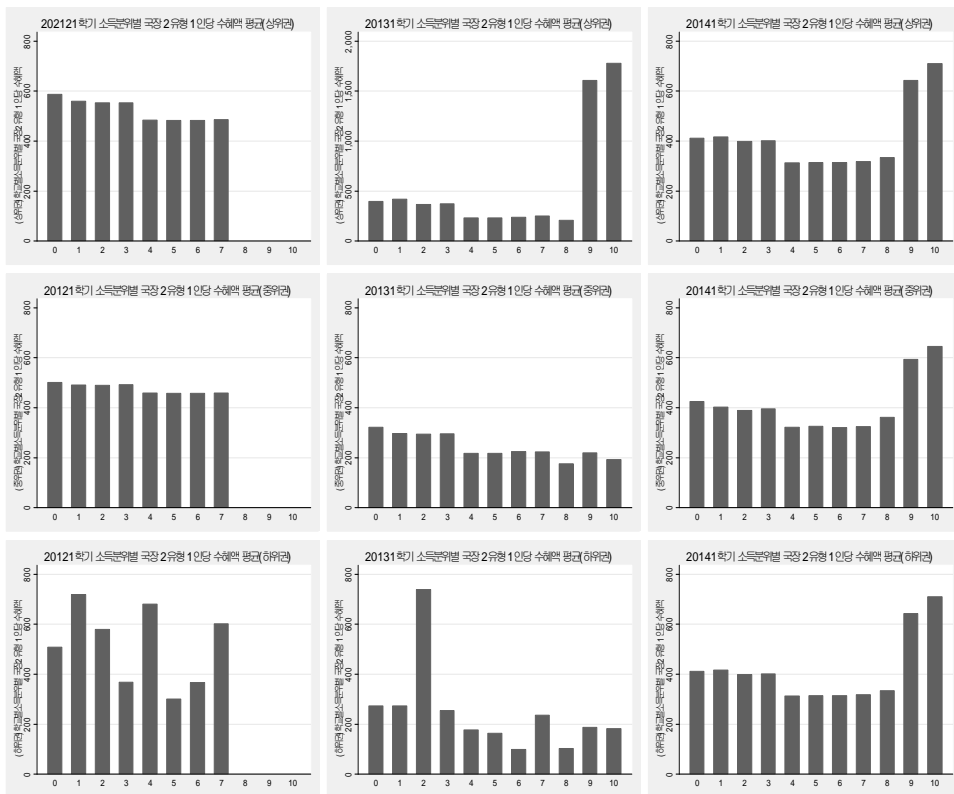
	2012년	2013년	2014년	평균
상위권	3.29	3.52	1.63	2.81
중위권	5.38	4.25	2.04	3.89
하위권	5.59	4.40	1.96	3.99
평균	4.75	4.06	1.88	3.56

국가장학금 II유형이 대학의 입장에서 I 유형과 비교하여 구별되는 또 다른 특징은 각 대학이 자체노력의 결과 지급받는 총액을 교내에서 학생들에게 배분하는 데 있어 자율성을 부여한다는 점이다. 즉, 정책의 의도대로라면 각 대학에서는 학교의 상황이나 목적에 따라 가장 적합한 분배 전략을 취할 수 있다. 따라서 이하에서는 이러한 분배의 자율성이 어떻게 실현되고 있는지 살펴보기 위해 각 연도별 1학기 배분 상황을 살펴보았다. 이는 학기별로 국가장학금이 배분 및 학생들에게 지급되는 상황에서 학기에 따라 대학별로 배분 기준이나 여건, 금액 등의 차이가 있을 수 있으며, 이에 따라 1학기과 2학기를 같은 기준으로 비교대상으로 삼기에는 어려움이 있기 때문이다.

[그림 IV-3]을 보면 대학의 자율성이 실제로는 해가 갈수록 거의 작용하지 못하고 있음을 알 수 있다. 국가장학금이 도입된 첫 해인 2012년에는 고소득계층인 8분위에서 10분위를 제외한 나머지 분위의 학생들에게 장학금이 지급되었다. 상위권과 중위권 대학들에서는 0분위에서 3분위 학생들에게 나머지 학생들과 비교하여 3만 원에서 10만 원 가량을 더 지급하고 있는 것 이외에는 비교적 평준화된 지급 상황을 보여준다. 단, 상위권에서는 0분위에서 3분위 학생들은 평균 약 56만 원이, 4분위에서 6분위 학생들에게는 50만 원에 조금 못 미치는 금액이 배분되고 있는 반면 중위권 대학에서는 약 50만 원, 그리고 약 47만 원 가량이 분배되고 있어 전체 평균적으로는 상위권 대학과 중위권 대학의 학생들이 약 6만 원 정도의 수혜액 차이를 나타내고 있다. 반면, 하위권 대학에서는 뚜렷한 경향성을 발견할 수는 없을 정도로 다양하게 배분이 이루어지고 있는 것을 알 수 있는데, 전체 시기와 대학 집단 중 가장 자율성이 많이 발휘되고 있다고 판단할 수 있을 것이다.

정책 도입 후 2년차에 접어든 2013년도에 나타난 가장 큰 변화는 8분위에서 10분위의 고소득 계층에 대한 국가장학금 지급이 시작되어 수혜 가능 대상이 전 학생으로 확대되었다는 것이다. 반면 앞서 살펴본 대로 국가장학금 예산이 감소하면서 전반적인 지급액의 수준은 전년과 대비하여 크게 감소하고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 감소폭은 특히 상위권

대학에서 크게 나타나고 있는데, 0분위에서 7분위 학생들의 경우 평균적으로 30만 원 가량을 수혜받고 있으며, 9분위와 10분위에 속하는 학생들에게는 150만 원 이상의 장학금이 지급되고 있음을 알 수 있다. 이는 각 대학에서 소득분위와 상관없이 성적 우수자에게, 혹은 긴급 가계곤란 대상자 등에게 대학의 자율적인 판단을 토대로 장학금을 지급한 결과라고 해석할 수 있다. 중위권 대학에서는 저소득층을 중심으로 하지만 소득분위와 상관없이 비교적 고른 분배 현황을 보이고 있어 상위권 대학에서의 분포와 다소 다른 모습을 나타낸다. 하위권 대학에서도 마찬가지로 비교적 전년도에 비해 고른 분배를 보이고 있는데, 2분위 학생들에 대한 장학금 지급액의 정도가 상대적으로 매우 크다는 것을 알 수 있다. 이는 각 대학에서 국가장학금 II유형을 배분하는 데 있어 기초생활수급자 및 차상위계층인 0분위와 1분위 학생들보다도 2분위 학생들에게 보다 중



[그림 IV-3] 국가장학금 II유형의 대학 내 배분 추이

점을 두고 있는 것으로 해석할 수 있다.

반면, 정책 도입의 3년차에 접어드는 2014년도가 되면서 대학의 자율성에 의한 분배의 차이점이 없어지고 모든 유형의 대학에서 그 형태와 금액이 동형화되는 현상을 발견할 수 있다. 즉, 도입 초기 2년 동안 발휘되던 자율성이 모두 사라지고 대학의 의도가 아닌 학생들의 소득분위에 의하여 금액이 결정되고 지원되고 있는 것이다. 이는 국가장학금 II 유형의 재정 비중이 급격히 줄어든 것과 동시에 대학의 입장에서 미약한 수준의 장학금을 지급하기 위해 다양한 방면으로 자율성을 발휘할 만한 여건이나 유인가가 전혀 작용하지 못하고 있음을 보여준다.

## 2. 대학의 등록금 인하 및 장학금 확충 효과

### 가. 분석 자료의 분포

분석 대상 대학은 전체 4년제 일반 사립대학 중 140개 대학이며, 평균적인 1인당 국가장학금 II 유형의 지원액은 2012년 42.5만 원에서 2013년 32.6만 원, 2014년도에는 13.4만 원으로 감소하였다. 국가장학금 II 유형이 의도하는 대학의 자체노력 중 대학별 등록금 인하액 역시 2012년도에는 평균 30.8만 원으로 매우 크지만 그 수치는 2013년도에 3.6만 원, 2014년도에는 2.2만 원으로 급격하게 감소하였다. 등록금 대비 등록금 인하액의 비율인 등록금 인하율 또한 비슷한 경향을 보이고 있는데, 2012년도에 평균 4.38%의 인하율을 보이고 있으나 2013년과 2014년도에는 0.49%, 0.3%로 나타난다. 학생 1인당 장학금 확충액은 2012년 115.1만 원에서 2014년도에는 123.2만 원으로 미미하나 증가하는 추세를 보이고 있다.

대학의 평균 등록금은 2012년도에는 661.2만 원이었으나 2013년도에는 648.3만 원, 2014년도에는 640.8만 원으로 3년 간 대략 20만 원 가량이

감소하였다. 여기에서 주목할 만한 변수는 전년도 재학생 충원율로서 대학구조개혁정책으로 인해 대학 정원 감축이 시행되고 있음에도 불구하고, 정원 대비 재학생 충원율이 2012년과 2013년도에는 100%를 넘었으나 2014년도에는 93.2%로 감소하여 대학이 전반적으로 재정을 운영하는 데 있어 등록금뿐만 아니라 학생 수의 감소와 관련해서도 부담이 가중되고 있다는 것을 파악할 수 있다. 전임교원 확보율은 2012년 77.5% 대비 2014년 82.3%로 증가하였다.

이외에 대학의 주요 수입 항목들 중 학생 1인당 재정지원사업 수혜액은 2012년 164.3만 원이었고 2013년도에는 169.7만 원, 2014년도에 197.8만 원으로 약 33만 원 가량 증가하고 있다. 이는 대학 재정 대비 정부를 비롯한 각종 지자체에서 대학을 대상으로 하는 재정지원사업액의 비중이 점차 커지고 있음을 뜻하며, 정부의 재정지원제한대학과 맞물려 이전보다 재정적 불평등이 더욱 심화될 가능성을 보여주고 있다. 반면 각 대학에서 운영, 관리하는 수입항목인 학생 1인당 적립금과 기부금, 전입금, 미사용 전기금은 모두 2012년부터 2014년까지 감소하는 추세를 보이고 있다.

주요 지출 항목의 변화를 살펴보면, 경직성경비에 해당하는 학생 1인당 인건비의 경우 2012년 618.0만 원에서 2014년 637.0만 원으로 증가하였으나 학생 1인당 관리운영경비는 2012년과 2013년 약 211.0만 원에서 2014년도 198.8만 원으로 급감하고 있다. 반면, 연구학생경비는 2012년 346.5만 원, 2013년 429.3만 원, 2014년 463.1만 원으로 3년 간 약 116.6만 원이 증가하여 전반적으로 학교의 시설 및 설비를 관리하고 운영하는 데에 드는 비용을 줄이고 연구 및 학생을 지원하는 데에 드는 비용을 증가시키고 있는 것을 확인할 수 있었다. 또한 소비자물가상승률의 경우, 2012년에는 2.2%였으나 2013년과 2014년도에는 각각 1.3%로 동일하였다.

이어서 위 변수들에 대한 다중공선성의 문제를 확인하기 위해 VIF(Variance Inflation Factor) 측정을 실시한 결과 문제가 없는 것으로 나타났다.

<표 IV-3> 분석 변수의 기술통계 결과

(단위: 천 원, %)

변수	2012년					2013년					2014년				
	학교 수	평균	표준 편차	최소	최대	학교 수	평균	표준 편차	최소	최대	학교 수	평균	표준 편차	최소	최대
관심 변수															
국가장학금II유형 지원액	134	424.9	527.8	0	6009.0	140	326.0	329.6	0	2864.4	140	134.2	126.1	0	766.1
등록금인하액	134	308.1	151.3	-323.4	758.5	140	35.80	82.5	-260.9	392.1	140	22.8	89.9	-391.4	402.4
등록금인하율	134	4.38	2.2	-4.2	11.5	140	0.49	1.1	-3.9	5.4	140	0.3	1.3	-5.5	6.3
장학금확충액	134	1151.4	683.9	9.3	6608.1	140	1197.3	658.4	6.6	6183.0	140	1232.4	606.2	6.1	5833.7
주변대학 평균등록금	134	6612.4	508.3	5363.7	7213.1	140	6483.0	506.8	5293.3	7059.0	140	6408.5	497.4	5246.0	6980.1
대학 특성 (전)재학생증원율	134	102.4	18.8	26.4	139.4	140	103.5	19.4	29.5	137.9	140	93.2	16.0	27.8	116.6
전임교원확보율	134	77.5	33.8	40.5	300.8	140	83.2	38.2	42.3	314.3	140	82.3	32.3	37.7	237.8
재정지원사업 수혜액	134	1643.9	5148.8	0	55871.9	140	1697.0	4933.6	0	48446.4	140	1978.6	5132.5	0	56309.2
(전)적립금	133	7562.7	10233.6	0	67001.8	140	7355.2	10537.0	0	66431.7	140	7381.6	11380.8	0	84028.1
(전)기부금	134	1451.6	4102.7	19.8	33048.6	140	1181.0	3491.3	24.4	29231.5	140	1304.4	5069.2	0	49419.0
전입금	134	1842.0	6067.4	0	50730.7	140	1877.0	5673.1	0	43384.3	140	1675.7	4973.5	0	39140.3
미사용 전기이월자금	134	1238.2	2263.3	-874.2	18210.2	140	1546.7	3428.7	-1044.0	30777.8	140	1321.2	2926.5	-6200.2	21854.4
인건비	134	6180.1	6070.4	2468.1	54331.6	140	6379.5	5319.3	2487.9	38392.7	140	6370.8	5240.1	2921.9	41978.9
관리운영경비	134	2100.0	2139.9	643.0	18701.0	140	2119.6	2003.3	683.9	18666.1	140	1988.2	2171.9	542.7	20255.6
연구학생경비	134	3465.4	2633.4	949.6	23153.1	140	4292.7	3331.6	960.1	29784.4	140	4631.0	3258.4	2128.6	31269
소비자물가상승률			2.2					1.3					1.3		



## 나. 등록금 인하 효과

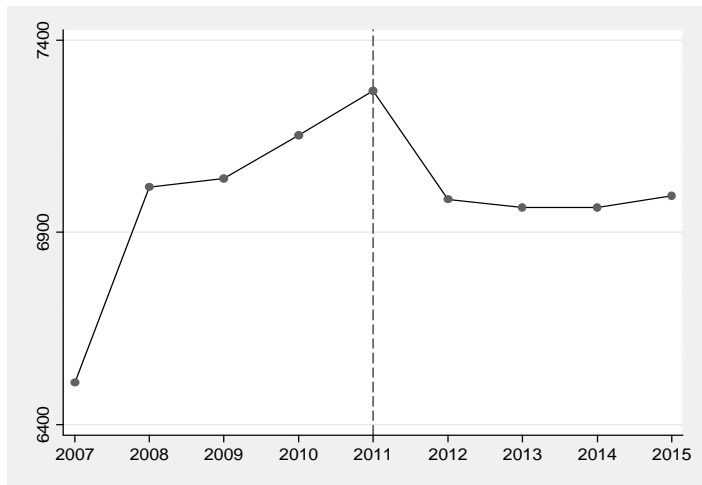
국가장학금의 목표를 가장 직접적으로 달성하는 것과 관련한 관심변수는 전년대비 등록금 인하정도로, 원래 금액에 대한 연도별 비교를 위해서는 물가상승률을 고려한 금액을 기준으로 한다. 그러나 반값 등록금의 사회적 관심은 매년 대학에서 발표하는 실 등록금 금액에 있기 때문에 본 장에서는 물가상승률을 고려하지 않은 실 금액을 토대로 분석을 실시하였다.

[그림 IV-4]에서 확인할 수 있듯 연도별 사립대학 평균 등록금은 2011년을 기점으로 상승세와 하락세로 나뉜다. 또한 2008년도 금융위기 이후 2009년부터 2011년까지 등록금 인상의 기울기가 낮아진 것을 알 수 있는데, 김훈호(2014)에 의하면 이 때 대부분의 대학들이 등록금을 동결하거나 소폭 인상하는 데 그치면서 전체 자금 수입 중 등록금 수입이 차지하는 비중이 줄어드는 경향을 보인다. 즉, 등록금과 관련하여 실질적으로 한국 사립대학의 재정적 어려움이 시작된 시기가 이 때라고 볼 수 있는 것이다.

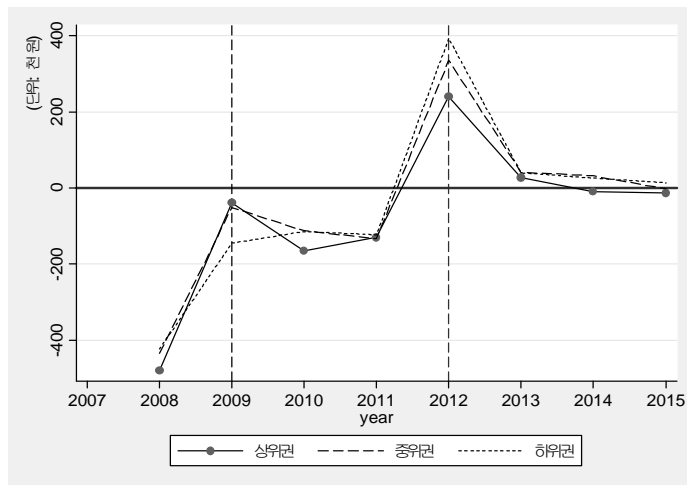
국가장학금 제도가 본격적으로 실시된 2012년도에는 등록금이 가장 급격한 기울기로 인하되었으나 이후 2013년도부터는 전년도와 비슷한 수준을 유지하고 있으며 오히려 2015년도에는 미미한 수준이지만 상승하고 있다.

[그림 IV-5]에서는 전년대비 등록금 인하액 추이를 대학구조개혁평가 결과에 따른 상위권, 중위권, 하위권 대학을 중심으로 구분해서 분석한 결과를 나타낸 것이다. y축의 0을 기준으로 아래쪽은 등록금 상승액을, 위쪽은 등록금 인하액을 의미한다. 2008년도에 크게 차이를 보이지 않았던 등록금 인하액은 2009년도 정부에 의한 등록금 인상 자제요청이 이루어지면서 상위권 대학과 중위권 대학에서 비슷한 수준에서의 소폭 상승한 것과 비교하여 하위권 대학에서는 다소 큰 폭의 상승이 이루어지고 있다. 이후 2012년도 국가장학금 정책과 함께 이루어진 등록금 인하는 대학의 등급에 따라 다소 차이가 있는데, 이전과 달리 오히려 하위권 대학에서 가장 큰 폭의 인하가 이루어지고 있고 중위권, 상위권 대학의 순서로 인하의 폭이 줄어들고 있는 것을 알 수 있다. 이는 2011년 발표된 대학구조개혁정책과 관련이 있을 것으로 추측되는 부분으로, 구조개혁 및 정부재정지원제한대학에 해당될 위험이 높은 하위권 대학들이 자체적으

로 타대학보다 높은 수준의 등록금 인하를 실시한 것이라고 해석할 수 있다. 그러나 국가장학금 실시 2년차인 2013년도부터는 거의 모든 대학에서 등록금이 동결되거나 매우 소폭으로 인하되고 있으며, 2014년과 2015년도에는 오히려 상위권 대학에서 평균적으로 적지만 등록금이 전년 대비 상승하는 것을 확인할 수 있다.



[ 그림 IV-4 ] 사립대학 연도별 평균 등록금 추이



[ 그림 IV-5 ] 등록금 인하액 추이

아래의 <표 IV-4>는 국가장학금 II 유형 지원액의 크기가 등록금 인하 정도에 얼마나 큰 영향을 미치는가에 관한 것으로, 유의미하지 않다고 해서 등록금 인하가 되지 않은 것은 아니다. 단, 유의미하지 않다는 의미는 국가장학금 II 유형을 타대학보다, 그리고 시간의 흐름에 따라 더 많이 지원받느냐의 정도가 등록금 인하 정도와 밀접한 상관관계를 갖지는 않는다는 의미이다.

국가장학금 도입 첫 해를 포함하는 2012-2014년 패널에서는 지원액과 등록금 인하액 사이에 양의 상관관계를 갖는다는 것을 알 수 있다. 이는 각 대학에서 학생 1인당 국가장학금 II 유형을 1만 원 더 많이 지원받을수록 등록금 인하액이 9,600원만큼 커진다는 것을 의미한다. 그리고 정부 재정지원제한대학으로 선정된 경우 그렇지 않은 대학에 비해 평균 6.7만 원 정도의 등록금이 인하되고 있다는 것을 알 수 있다. 반면 국가장학금 지원의 효과가 재정지원제한대학 선정여부에 따라 달라질 것인가에 대해서는 합동회귀모형에서는 유의미하게 나타났으나, 대학과 시간의 특성을 고정한 이원고정효과(Two-way Fixed Effect) 모형에서는 통계적으로 유의미하지 않으므로 차별적인 효과는 없는 것으로 드러났다. 또한 대학 등록금 인하에 지역 평균 등록금의 액수가 유의미한 것으로 나타났다. 이는 각 대학이 속해있는 권역별 지역 평균 등록금액이 높아질수록 등록금이 오히려 상승하는 효과를 나타낸다는 뜻이다. 즉, 대학의 등록금 책정에는 다른 요소보다도 경쟁대학의 등록금 수준이 더 많은 영향력을 갖는다는 선행연구의 결과(반상진, 2009; 송기창, 윤홍주, 2011; Allison et al., 2011; Boatman & L'Orange, 2006; Lenth, 1993; Shin & Milton, 2006)가 한국의 등록금 인하에서도 같은 효과를 보인다는 실증적인 결과가 나타난 것이라고 할 수 있다. 이외에 등록금 인하액과 통계적으로 유의미한 연관성을 갖는 것은 전년도 기부금이었는데, 각 대학과 시간의 특성을 고정하고서도 전년도 기부금의 액수가 증가할수록 대학 등록금의 인하 정도가 커졌다는 것은 등록금을 인하하기 위해 대학 입장에서 기부금의 유치가 매우 중요한 변수라는 것을 의미하는 동시에 현재와 같은 상황이 지속된다는 가정 하에 대학의 새로운 자원동원전략으로 활용될 수

있는 가능성을 드러낸다. 또한 연구학생경비의 증가가 등록금 인하액에 양적 상관관계를 갖는 것으로 드러나고 있는데, 이는 연구학생경비의 지출이 학생들의 교육 및 연구의 질과 직접적인 관계가 있다는 전제 하에 등록금이 인하가 교육의 질 약화와 직접적인 관계가 없을 수도 있다는 추측을 가능케 한다.

그러나 국가장학금 도입의 첫 해인 2012년을 제외한 2013-2014년 패널의 경우를 살펴보면 앞선 것과 매우 상반된 결과를 보인다. 국가장학금 II유형 지원액의 회귀계수는 자료의 패널구조를 무시하고, 각 연도별 자료를 마치 서로 다른 대학의 자료인 것처럼 가정한 합동회귀모형(Gujarati & Porter, 2009)에서는 유의미하여 등록금 인하 효과를 갖는 것 같으나 각 대학과 시간의 특성을 고정하고 실시한 이원고정효과 분석에서는 유의수준 .05에서 통계적으로 유의미하지 않았다. 따라서 정책 도입의 첫 해인 2012년의 특수한 효과를 제외하면 4년제 일반 사립대학에서는 학생 1인당 국가장학금 II유형의 지원 규모가 대학의 등록금 인하에 큰 영향을 미치지 않는다고 할 수 있다. 오히려 재정지원제한대학 여부가 이전 패널보다 훨씬 큰 등록금 인하효과를 지니고 있음이 발견되었는데, 이는 재정지원제한대학으로 선정된 경우 그렇지 않은 대학보다 12만 원 이상의 등록금 인하노력을 보여주고 있다는 것이다. 반면 지역평균 등록금 액수는 2012-2014 패널에서와 같은 결과를 보이는 것으로 미루어, 대학 등록금 책정에 주변대학의 등록금 정도가 중요하다는 데에 이론의 여지가 없다는 것을 확인할 수 있었다.

이러한 결과는 등록금 인하액을 2010년도 소비자 물가지수를 기준으로 디플레이팅하여 실시한 결과와 대학별 등록금 대비 등록금 인하액의 비율을 등록금 인하율로 변환한 값에 100을 곱하여 분석한 <표 IV-5>에서도 같은 결과를 보여준다.

<표 IV-4> 국가장학금이 대학의 등록금 인하액에 미치는 영향

변수명	2012-14년				2013-14년			
	모델 1		모델 2		모델 1		모델 2	
	OLS	Two-way	OLS	Two-way	OLS	Two-way	OLS	Two-way
국가장학금 II 유형 지원액	0.089*** (0.015)	0.096*** (0.026)	0.084*** (0.015)	0.094*** (0.026)	0.077*** (0.019)	0.061 (0.039)	0.067*** (0.019)	0.054 (0.040)
재정지원제한대학	83.846*** (19.448)	67.588** (23.501)	31.398 (29.058)	47.438 (36.536)	104.400*** (16.207)	121.575*** (22.716)	53.246* (22.819)	95.928** (35.415)
국가장학금지원액 *재정지원제한대학	-	-	0.213* (0.0088)	0.081 (0.112)	-	-	0.241** (0.077)	0.106 (0.113)
지역 평균 등록금	0.013 (0.011)	-0.438** (1.351)	0.015 (0.011)	-0.433** (0.163)	0.011 (0.009)	-0.495* (0.195)	0.013 (0.009)	-0.476* (0.196)
전년도 재학생 등록률	0.300 (0.479)	-1.892 (1.351)	0.142 (0.426)	-1.831 (1.355)	1.065** (0.390)	1.769 (1.404)	0.868* (0.389)	1.751 (1.405)
전임교원 확보율	-0.135 (0.262)	0.258 (0.983)	-0.090 (0.261)	0.273 (0.984)	-0.234 (0.226)	-0.341 (1.006)	-0.185 (0.223)	-0.181 (1.021)
재정지원사업수혜액	-0.004 (0.002)	0.002 (0.007)	-00.003 (0.002)	0.002 (0.007)	-0.004 (0.002)	0.003 (0.008)	-0.004 (0.002)	0.003 (0.008)
전년도 적립금	-0.001 (0.002)	-0.003 (0.004)	-0.001 (0.001)	-0.003 (0.004)	-0.001 (0.000)	-0.003 (0.004)	-0.001 (0.000)	-0.004 (0.004)
전년도 기부금	-0.001 (0.002)	0.010* (0.004)	-0.001 (0.615)	0.010** (0.004)	-0.002 (0.002)	0.006 (0.005)	-0.002 (0.002)	0.006 (0.005)
전입금	0.007** (0.002)	0.008 (0.008)	0.006** (0.002)	0.008 (0.008)	0.005 (0.002)	-0.002 (0.008)	0.004* (0.002)	-0.002 (0.008)
미사용 전기이월자금	0.004* (0.002)	-0.004 (0.005)	0.004 (0.002)	-0.004 (0.005)	0.001 (0.002)	-0.011* (0.005)	0.001 (0.002)	-0.011* (0.005)
인건비	-0.008** (0.003)	-0.015 (0.009)	-0.008** (0.003)	-0.015 (0.009)	-0.005* (0.002)	-0.006 (0.015)	-0.005* (0.002)	-0.005 (0.015)
관리운영비	-0.005 (0.006)	-0.004 (0.013)	-0.004 (0.006)	-0.004 (0.013)	0.010 (0.005)	0.016 (0.014)	0.010 (0.005)	0.014 (0.014)
연구학생경비	0.004 (0.005)	0.028* (0.012)	0.003 (0.005)	0.027* (0.012)	0.001 (0.004)	0.018 (0.015)	0.000 (0.004)	0.017 (0.015)
물가상승률	295.302*** (13.835)	(dropped)	293.708*** (13.768)	(dropped)	(dropped)			
상수	-455.2*** (80.2)	3502.7** (1153.5)	-449.3*** (79.7)	3468.7* (1155.5)	-150.9* (71.2)	3360.7* (1388.0)	-148.4* (70.1)	3128.0* (1395.7)
R <sup>2</sup>	0.66	0.74	0.66	0.74	0.253	0.28	0.28	0.28
F	54.46***	49.90***	51.84***	46.73***	6.94***	3.41***	7.36***	3.24***

\* 주: 괄호는 표준오차, N = 140개교, \*\*\* p<0.001, \*\* p<0.01, \* p<0.05

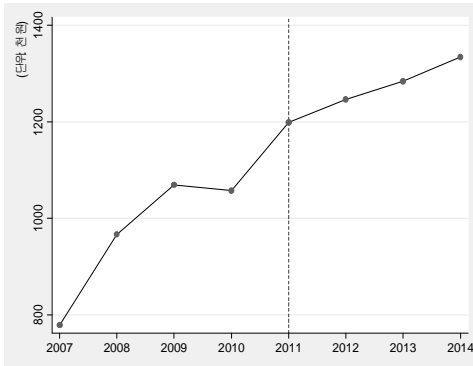
< 표 IV-5 > 국가장학금이 대학의 등록금 인하에 미치는 영향(추가분석)

변수명	2012-14년				2013-14년			
	모델 1		모델 2		모델 1		모델 2	
	OLS	Two-way	OLS	Two-way	OLS	Two-way	OLS	Two-way
등록금 인하율								
국가장학금 II 유형 지원액	0.137*** (0.021)	0.143*** (0.037)	0.131*** (0.021)	0.140*** (0.037)	0.106*** (0.027)	0.072 (0.056)	0.092** (0.027)	0.062 (0.057)
재정지원제한대학	116.260*** (27.542)	92.762** (33.559)	46.448 (41.186)	62.709 (52.167)	144.786*** (23.243)	160.907*** (32.626)	78.537* (32.836)	130.374* (50.929)
국가장학금지원액 * 재정지원제한대학	-	-	0.284* (0.125)	0.120 (0.160)	-	-	0.312** (0.111)	0.122 (0.162)
등록금 인하액(2010 소비자물가지수 기준)								
국가장학금 II 유형 지원액	0.162*** (0.023)	0.101*** (0.027)	0.154*** (0.023)	0.098*** (0.027)	0.083*** (0.020)	0.062 (0.042)	0.071** (0.020)	0.054 (0.043)
재정지원제한대학	69.27* (28.331)	67.508** (23.543)	-7.627 (42.261)	47.319 (36.574)	104.396*** (16.239)	123.069*** (22.903)	53.119* (22.868)	97.383** (35.769)
국가장학금지원액 * 재정지원제한대학	-	-	0.313* (0.128)	0.081 (0.112)	-	-	0.241** (0.077)	0.106 (0.114)

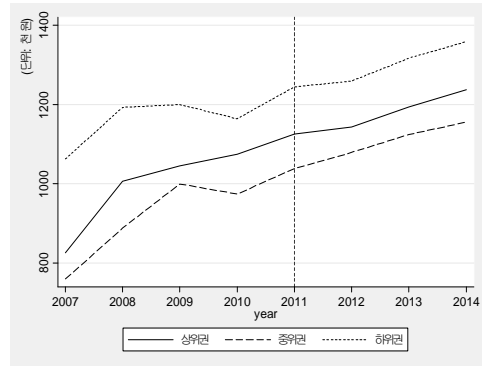
## 다. 장학금 확충 효과

국가장학금 정책이 의도하는 또 다른 등록금 인하는 각 대학의 장학금 확충에 의한 효과라고 할 수 있다. 즉, 대학의 등록금 자체를 인하하는 대신 대학에서 마련하는 장학금이 많아지면 학생의 입장에서는 실제 체감 등록금이 낮아지는 효과가 있기 때문이다. 따라서 본 장에서는 국가장학금 제도가 대학의 장학금 확충에 어떠한 변화를 가져오는지에 관하여 분석하였다. [그림 IV-6]에서는 연도별 사립대학의 평균 장학금 추이(실금액)를 나타내고 있다. 앞선 등록금과는 달리 국가장학금 정책의 실시 이전과 이후 그 인상 정도에 크게 변화가 없다는 것을 확인할 수 있다. 이는 장학금을 물가상승률을 고려하여 2010년 금액을 기준으로 변환한 [그림 IV-7]에서도 확인할 수 있다. 즉, 각 대학에서는 이전보다는 그 상승 정도가 덜하지만, 2010년도부터 꾸준히 비슷한 기준을 가지고 장학금을 확충하고 운영하고 있다는 것을 알 수 있다. 그리고 여기에서 특이

할 만 한 점은, 전 연도에서 하위권 대학의 장학금 확충 정도가 중, 상위권 대학보다 매우 높다는 것이다. 이는 하위권 대학에서는 학생을 모집 및 충원하기 위한 중요한 유인책으로 과거부터 장학금을 활용하고 있다는 것으로 해석할 수 있다.



[그림 IV-6] 사립대학 연도별 평균 장학금 추이



[그림 IV-7] 장학금 추이

이를 통해 사립대학의 입장에서는 직접적 등록금 인하보다도 장학금과 같은 2차적인 방식의 인하를 보다 선호하고 유지하려는 경향을 알 수 있다. 등록금은 전체 학생을 대상으로 이루어지므로 한 번 내리면 다시 올리기 어렵지만, 장학금의 경우 그런 부담감이 덜하며, 대학의 재정적으로도 장학금에 해당하는 비중이 훨씬 작기 때문인 것으로 보인다.

그렇다면 국가장학금은 등록금 인하보다도 대학들의 장학금 확충에 더 큰 효과를 발휘할 가능성도 존재할 수 있다. 따라서 이하에서는 국가장학금 II 유형의 대학 장학금 확충 효과를 각각의 패널자료에 대하여 합동회귀 모형과 이원고정효과 모형을 적용하여 분석해 보았다.

<표 IV-6>의 결과를 살펴보면 이러한 가능성은 충족되지 않는다는 것을 알 수 있다. 국가장학금 II 유형의 장학금 확충 효과는 정책 도입 첫 해인 2012년을 포함한 경우 합동회귀모형에서만 유의미한 것으로 나왔으며, 2013-2014년 패널을 대상으로는 합동회귀모형에서도, 각 대학과

시간 특성을 통제한 이원고정효과모형을 통한 패널단위 회귀분석에서도 유의미하지 않은 것으로 나왔다. 또한 이러한 결과는 모든 금액을 2010년 물가지수를 기준으로 변환한 <표 IV-7>에서도 유사하게 나왔다. 반면 관리운영비의 증가는 2012년부터 2014년 패널에서만 장학금의 확충과 상반된 관계에 있었다. 또한 확충액을 2010년 금액으로 환산하여 실시한 분석에서는 2012-2014년 패널에서 국가장학금 II유형 지원액이 미미하지만 장학금 확충에 정적 관계를 나타낸다는 결과를 보였다. 그러나 이 결과는 앞선 결과와 통계적 유의미성에서 다소 차이를 보이고 있어 향후 보완된 연구가 필요할 것으로 예상된다.

이를 앞의 [그림 IV-7]과 함께 해석해 보면, 대학들은 전반적으로 매년 장학금을 확충하려 노력하지만 이는 어떠한 대학의 재정적 요인이나 국가장학금 정책에 의한 효과라기보다도 특히 하위권 대학에서 학생을 충원하기 위한 유인책으로서 활용하고 있다고 해석할 수 있다.



<표 IV-6> 국가장학금이 대학의 장학금 확충에 미치는 영향

변수명	2012-14년				2013-14년			
	모델 1		모델 2		모델 1		모델 2	
	OLS	Two-way	OLS	Two-way	OLS	Two-way	OLS	Two-way
국가장학금Ⅱ 유형 지원액	0.273*** (0.065)	0.073 (0.039)	0.272*** (0.066)	0.069 (0.039)	0.153 (0.108)	0.077 (0.078)	0.144 (0.109)	0.058 (0.080)
재정지원제한대학	119.229 (85.233)	35.923 (35.670)	108.475 (128.279)	-0.562 (55.426)	65.152 (92.782)	-20.632 (45.537)	22.392 (132.977)	-86.655 (70.841)
국가장학금지원액 * 재정지원제한대학	-	-	0.044 (0.390)	0.150 (0.170)	-	-	0.201 (0.448)	0.270 (0.225)
지역 평균 등록금	0.115* (0.046)	0.210 (0.247)	0.116* (0.046)	0.218 (0.247)	0.041* (0.054)	0.393 (0.390)	0.143** (0.055)	0.440 (0.392)
전년도 재학생 등록률	-0.008 (1.858)	-3.276 (2.051)	-0.040 (1.882)	-3.162 (2.055)	-0.758 (2.232)	-4.444 (2.815)	-0.923 (2.266)	-4.492* (2.811)
전임교원 확보율	4.448*** (1.148)	2.753 (1.492)	4.457*** (1.152)	2.781 (1.493)	5.168*** (1.295)	3.544 (2.017)	5.209*** (1.300)	3.949 (2.042)
재정지원사업수혜액	-0.001 (0.009)	0.007 (0.011)	-0.001 (0.009)	0.007 (0.011)	0.009 (0.012)	-0.004 (0.015)	0.009 (0.012)	-0.004 (0.015)
전년도 적립금	0.001 (0.002)	0.005 (0.006)	0.001 (0.002)	0.005 (0.006)	0.002 (0.003)	0.011 (0.007)	0.002 (0.003)	0.010 (0.007)
전년도 기부금	0.037*** (0.010)	-0.005 (0.006)	0.037*** (0.010)	-0.005 (0.006)	0.039** (0.013)	-0.015 (0.010)	0.039** (0.013)	-0.014 (0.010)
전입금	0.071*** (0.010)	0.003 (0.012)	0.071*** (0.010)	0.003 (0.012)	0.056*** (0.012)	-0.020 (0.017)	0.056*** (0.012)	-0.021 (0.017)
미사용 전기이월자금	-0.036*** (0.008)	-0.004 (0.008)	-0.036*** (0.008)	-0.004 (0.008)	-0.036*** (0.010)	-0.009 (0.010)	-0.036*** (0.010)	-0.009 (0.010)
인건비	-0.113*** (0.011)	0.015 (0.013)	-0.113*** (0.011)	0.015 (0.013)	-0.112*** (0.014)	0.003 (0.030)	-0.112*** (0.014)	0.005 (0.030)
관리운영비	-0.107*** (0.026)	-0.035* (0.020)	-0.107*** (0.026)	-0.036 (0.020)	-0.133*** (0.031)	-0.023 (0.028)	-0.132*** (0.031)	-0.026 (0.028)
연구학생경비	0.214*** (0.021)	0.025 (0.018)	0.213*** (0.021)	0.024 (0.018)	0.218*** (0.024)	0.035 (0.031)	0.218*** (0.024)	0.033 (0.031)
물가상승률	84.159 (60.634)	(dropped)	83.832 (60.779)	(dropped)	(dropped)			
상수	-189.529 (351.559)	-325.6 (1750.7)	-188.3 (352.2)	-388.7 (1752.9)	-186.2 (407.7)	-1452.5 (2782.3)	-184.1 (408.4)	-1788.9 (2791.8)
R <sup>2</sup>	0.61	0.21	0.61	0.22	0.61	0.2	0.61	0.21
F	43.82***	4.67***	40.80***	4.42***	32.11***	2.28**	29.74***	2.23**

\* 주: 괄호는 표준오차, N = 140개교, \*\*\* p<0.001, \*\* p<0.01, \* p<0.05

<표 IV-7> 국가장학금이 대학의 장학금 확충(2010 물가지수 기준)에 미치는 영향

변수명	2012-14년				2013-14년			
	모델 1		모델 2		모델 1		모델 2	
	OLS	Two-way	OLS	Two-way	OLS	Two-way	OLS	Two-way
국가장학금Ⅱ유형 지원액	0.294*** (0.064)	0.082* (0.039)	0.293*** (0.064)	0.078* (0.039)	0.155 (0.107)	0.084 (0.078)	0.146 (0.109)	0.064 (0.080)
재정지원제한대학	108.575 (79.305)	35.698 (33.631)	91.602 (119.173)	0.438 (52.219)	60.195 (85.720)	-20.342 (42.445)	20.318 (122.880)	-83.771 (66.110)
국가장학금지원액 * 재정지원제한대학	-	-	0.069 (0.362)	0.142 (0.160)	-	-	0.188 (0.414)	0.263 (0.214)

### 3. 대학 재정구조의 변화

정부와 사회로부터 등록금 인하 혹은 장기 동결 압박에 처한 한국의 대다수 사립대학들은 대학구조개혁정책의 본격화와 함께 재정 운영상 문제점에 직면하게 된다. 즉, 재정지원제한조치를 받은 소규모 위주의 하위권 대학과 그렇지 않은 대학, 대규모 학생 충원 및 각종 재정지원을 바탕으로 경쟁력을 지닌 대학은 위기에 대하여 서로 다른 방식으로 대응하고 있을 가능성이 크다. 본 장에서는 이러한 대학의 상황에 따라 실제 재정 운영상 어떠한 변화가 이루어지고 있는지 살펴보았으며, 이를 통해 교육의 질을 비롯하여 장기적으로 어떠한 문제를 유발할 수 있는지에 관하여 살펴보았다. 우선 [그림 IV - 8]을 통해 등록금과 관련하여 대학에 가해지는 각종 제한 및 압박의 전개과정을 표현하였다. 등록금에 대한 인하요구가 정책적으로 가시화되기 시작한 것은 2007년도 이명박 대통령 후보의 반값등록금 공약에서부터라고 할 수 있다. 이후 2008년 하반기 세계적인 금융위기로 정부에서는 각 대학들에게 등록금 인상 자제를 요청하였고, 사회적 분위기에 의해 2009년 대부분의 대학에서 등록금을 소폭 인상하거나 동결하였다. 그리고 그 이후 2008년까지보다 등록금 인상의



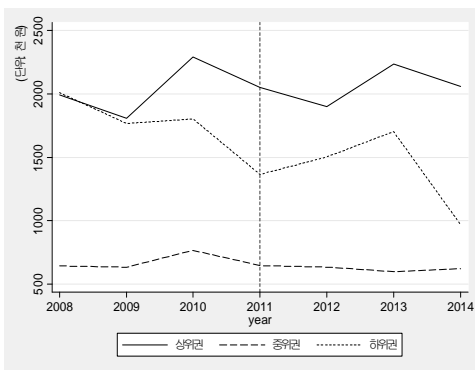
[그림 IV-8] 등록금 관련 정책에 따른 시기 구분

폭이 매우 작아졌으며 이는 2011년 대학구조개혁정책과 더불어 시행된 등록금 인상 상한제를 통해 대학 등록금 인상률에 법적 규제가 이루어지게 되었다. 이때까지 매년 등록금 인상 그 자체에 대해서는 제한이 없었으나, 정책적 개입이 두드러진 것은 2012년 국가장학금 시행과 더불어 나타난 ‘등록금 동결 및 인하’라는 용어의 등장에서부터이다. 국가장학금 II유형이 이런 대학의 등록금 인하에 대한 자체노력(등록금 동결 및 인하, 장학금 확충)과 연계되어 지급되고 사회적 요구가 거세어짐에 따라 각 대학에서는 정책 도입 첫 해 획기적인 등록금 인하조치를 취하게 되었다. 그러나 그 이후 매해 등록금 인하에 대한 정책적, 사회적 요구와 그간 억눌러온 재정적 압박이 대학에 큰 부담으로 작용하게 되었다. 따라서 이하에서는 오랜 기간 동안 대학에 부과되어 온 재정적 압박에 각 대학에서는 어떻게 대응하고 있는지 대학의 교비회계 상 수입과 관련한 전입금, 적립금 및 지출과 관련한 인건비, 관리운영비, 연구학생경비, 그리고 미사용차기이월자금의 변화 추세를 2008년부터 2014년도까지 살펴 보았다. 그리고 국가장학금 정책이 시행되기 전과 후를 비교했을 때 가장 두드러진 특징이 무엇인지 분석하여 현 대학의 재정상 문제점을 찾아 보았다.

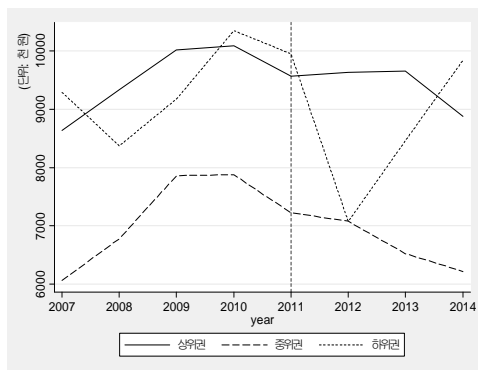
## 가. 수입 관련 변화

사립대학들은 대학의 안정적인 운영을 위해 전입금 혹은 적립금 등의 예산을 확보한다. 아래 [그림 IV-9]과 [그림 IV-10]은 이러한 두 예산의 연도별 변화 추세를 2010년도 가격을 기준으로 변환하여 비교한 것이다. 분석 결과, 2008년부터 2014년도까지 가장 급격한 변화를 보이는 대학 집단은 하위권 대학이다. 전입금의 경우, 2008년도에는 가장 높은 수준이었으나, 시간이 지날수록 급격히 하락하고 있다. 특히 큰 감소를 보여주는 때는 2011년과 2014년이다. 이는 대학구조개혁과 더불어 하위권 대학의 재단으로부터 전입금 투자에 대한 부담감이 작용했다고 해석할 수 있다. 반면 상위권 대학과 중위권 대학에서는 연도에 따른 변동은 존재하지만 대체로 비슷한 수준에서 유지되고 있다.

재학생 1인당 적립금의 경우, 상위권 대학과 중위권 대학에서는 2010년을 기점으로 그 비중이 점차 줄어들고 있으나 하위권 대학에서는 2008년 금융위기 때 일시적으로 하락하고는 2010년 최고 수준을 기록한 이후 2012년의 급락 시기를 제외하고 여전히 증가하고 있다. 이러한 분석 결과를 종합해 보면, 시간이 흐름에 따라 특히 하위권 대학에서 전입금과 적립금의 변동 폭이 컸는데 장기적 관점에서 전입금은 하락세를, 적립금은 일정 시기를 제외하고는 매우 높은 수준을 유지하는 것으로 미루어 보아 점차 재단에서의 투자는 줄어들어 반면 과도한 적립금이 문제가 될 여지가 있는 것으로 보인다.



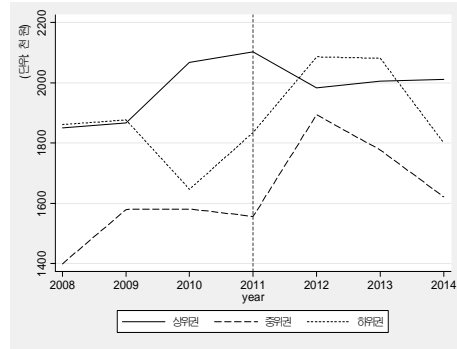
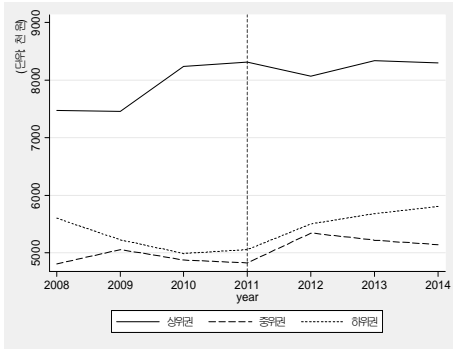
[그림 IV-9] 전입금 추이



[그림 IV-10] 적립금 추이

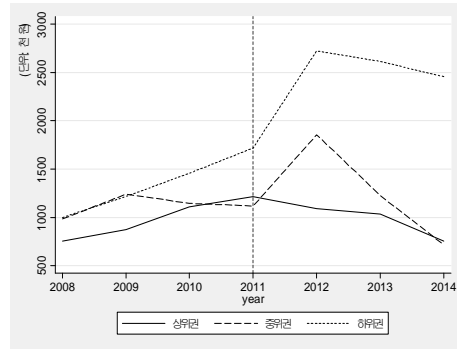
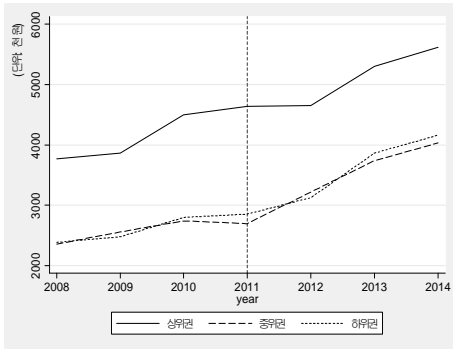
## 나. 지출 관련 변화

사립대학의 지출 관련 변화를 인건비 및 관리운영비, 연구학생경비 및 미사용차기이월자금을 중심으로 살펴보면 아래 그림과 같다. 인건비는 교원 보수와 직원보수가 합쳐진 비용으로, 어떤 특수한 상황이라 하더라도 급격하게 변화시키기 어려운 고정성 경비의 성격을 지닌다. 이러한 특징은 아래 [IV-11]에서도 잘 드러나고 있는데, 상위권 대학의 인건비가 중, 하위권 대학에 비해 매우 높은 수준인 것을 제외하면 연도에 따른 큰 차이는 없어 보인다. [IV-13]를 살펴보면 연구학생경비 또한 매년 비슷한 수준에서 상승세를 이어가고 있는데, 이는 교육의 질과 가장 직접적으로 관련되는 항목이라는 점에서 등록금 인하가 교육의 질을 낮출 것이라는 우려는 적어도 지금까지는 현실화되지 않고 있다고 할 수 있다. 관리운영비는 대학이 각 상황에 따라 가장 유동적으로 지출할 수 있는 비용 중 한 가지로 상위권 대학과는 달리 중위권과 하위권 대학에서 2012년도에 급증한 이후 2013년과 2014년도로 이어지면서 하락세를 이어가고 있다. 미사용차기이월자금은 당해연도의 예산 중 잔액을 차년도로 이월시키는 금액으로, 2012년도에 중위권과 하위권 대학에서 매우 높은 비율로 증가하였으며 이후 낮은 정도로 점차 감소하고 있으나, 여전히 하위권 대학의 미사용 차기이월자금 수준은 타 대학들에 비해 매우 높다는 것을 알 수 있다. 분석 결과, 주목할 필요가 있는 세 가지는 전입금과 적립금, 그리고 미사용차기이월자금이다. 특히 하위권 대학에서 전입금은 점차 줄어들고 미사용차기이월자금과 적립금이 상승하는 경향을 보인다는 점은, 이 대학들이 재정적으로 매우 불안정하여 장기적으로 큰 문제점을 드러낼 가능성이 있다고 판단할 수 있다. 또한 중위권 대학의 경우 인건비 및 연구학생경비 등은 하위권 대학과 비슷한 수준이며 전입금의 비중이 가장 낮고 상위권 대학에 비해 외부의 변화에 매우 민감하게 반응하고 있다.



[그림 IV-11] 인건비 추이

[그림 IV-12] 관리운영비 추이



[그림 IV-13] 연구학생경비 추이

[그림 IV-14] 미사용차기어월자금 추이

#### 4. 국가장학금제도 시기화

앞서 살펴본 결과를 바탕으로 국가장학금 제도를 연도별로 [그림 IV-15]에서와 같이 도입기-전환기-분화기로 구분하였으며, 그 근거는 다음과 같다. 국가장학금 정책은 도입된 첫 해인 2012년도에는 국가장학금 II 유형으로 국가재정 3,800억 원의 예산이 투입되어 대학 등록금 수입 대비 평균 4.75% 가량을 차지하였다. 모든 사립대학에서 등록금 인하 및 장학금 확충으로 대표되는 자체노력을 적극적으로 시행하여 매우 큰 효과를 나타내는 시기였으며, 국가장학금 수혜금액과 등록금 인하 및 장학금 확

층에는 양적 상관관계가 존재하였다. 그러나 동시에 특히 중하위권 대학에서 미사용차기이월자금 규모가 급증하는 경향을 보였다.

2013년도에는 약 3,200억 원으로 전년 대비 약 84%의 예산이 국가장학금 II유형으로 투입되었고 대학의 등록금 수입 대비 비중은 4%이나 그 효과는 극히 미미한 정도의 등록금 인하 혹은 동결이 이루어지고 있었다. 또한 이 때를 기준으로 국가장학금 II유형 수혜액과 등록금 인하 정도, 장학금 확충과의 상관관계는 통계적으로 유의미하지 않았다. 따라서 국가장학금 도입 첫 해와 대비되는 이 시기를 전환기라 하였다.

2014년도에는 국가장학금 II유형 예산이 2012년 대비 39%인 약 1,500억 원이 투입되었으며 각 대학에서의 등록금 수입 대비 비중은 2% 미만 에 불과했다. 이 시기에 가장 특이할 만한 사항은, 대학들의 행동양식이 분화되기 시작했다는 것이다. 전체적인 사립대학 평균 규모로는 등록금이 인하 혹은 동결되고 있으나 상위권 대학에서는 오히려 미미한 수준에서지만 평균 등록금이 인상되기 시작하고 있다. 이는 등록금 인하에 대한 국가의 요구가 특히 학생 충원에 문제가 없는 상위권 대학을 중심으로 더 이상 적용되지 않는다는 뜻으로 해석할 수 있다. 반면 중위권과 하위권 대학의 경우 재정적으로 환경에 민감하고 다소 불안정해지는 경향을 보이고 있으므로 시기상 분화기로 구분하였다.



[그림 IV-15] 국가장학금 제도 시기화

## V. 요약 및 결론

### 1. 요약

국가장학금 제도는 경제적 여건에 관계없이 누구나 의지와 능력에 따라 고등교육을 받을 수 있도록 2012년도부터 국가수준에서 시행되고 있는 반값등록금 정책의 일환이다. 그러나 시행 4년차가 된 현재 그 정책이 본래의 목표를 제대로 이루고 있는가에 대해서는 의문의 여지가 있다. 본 연구는 국가장학금이 본래 의도하는 대학의 등록금 혹은 장학금 확충을 통한 실질적인 등록금 인하효과를 탐색하고 그 원인을 역사적 제도주의적 관점에서 해석하였다. 이러한 연구목적에 위해 설정한 연구문제와 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 국가장학금 II유형은 어떠한 배분효과가 있는가?

사립대학의 등록금 수입과 대비하여 국가장학금 II유형의 비중을 확인해 본 결과 평균적으로 2012년도에는 4.75%, 2013년도에는 4.06%, 2014년도에는 1.88%로 감소하고 있어, 대학의 입장에서는 극히 미미한 정도의 중요성을 가질 수밖에 없었다. 이와 동시에 장학금 활용에 대한 자율성 발휘의 정도가 시간이 지날수록 줄어들어 2014년도에는 오히려 지급대상 학생의 소득을 기준으로 동형화되고 있었다. 이를 통해 국가장학금 II유형이 각 대학으로 하여금 주요 수입원인 등록금을 인하하게 하거나 장학금을 확충하도록 하는 유인가가 되기에는 한계가 클 것으로 예상되었다.

둘째, 국가장학금 II유형은 대학의 등록금 인하 및 장학금 확충 효과가 있는가?

국가장학금 정책이 도입된 2012년도에는 가장 급격한 기울기로 등록금이 인하되었으나 이후 2013년도부터는 전년과 비슷한 수준을 유지하고 있으며 오히려 2015년에는 미미한 수준이지만 상승하고 있었다. 또한 등록금 인하 추세는 대학의 등급에 따라 다소 차이가 있었다. 통계적 분석



을 통한 국가장학금 II유형 자체의 등록금 인하 효과 검증에서도 마찬가지로, 정책 도입의 첫 해인 2012년의 특수한 효과를 제외하면 4년제 일반 사립대학에서는 학생 1인당 국가장학금 II유형의 지원 규모의 등록금 인하 효과는 유의미하지 않았다. 또한 장학금의 경우 연도별 평균 추이 분석에서는 앞선 등록금과는 달리 국가장학금 실시 이전과 이후 그 확충 정도에 크게 변화가 없었으며 국가장학금 II유형의 효과 또한 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 드러났다.

셋째, 국가장학금 제도의 도입은 대학 재정구조에 어떠한 변화를 초래하는가?

2009년도부터 본격적으로 시작된 사회적, 정치적, 제도적 요구로 오랜 기간 동안 대학에 부과되어 온 재정적 압박에 각 대학에서는 어떻게 대응하고 있는지 살펴보았다. 이를 위하여 대학의 교비회계 상 수입과 관련한 전입금, 적립금 및 지출과 관련한 인건비, 관리운영비, 연구학생경비, 그리고 미사용차기이월자금의 변화 추세를 2008년부터 2014년도까지 살펴보았다. 주목할 필요가 있는 세 가지는 전입금과 적립금, 그리고 미사용차기이월자금이다. 특히 하위권 대학에서 전입금이 점차 줄어들고 미사용차기이월자금과 적립금이 상승하는 경향을 보인다는 점은, 이 대학들이 재정적으로 매우 불안정하여 장기적으로 큰 문제점을 드러낼 가능성이 있는 것이라고 판단할 수 있다. 또한 중위권 대학의 경우 인건비 및 연구학생경비 등은 하위권 대학과 비슷한 수준이며 전입금의 비중이 가장 낮고 상위권 대학에 비해 외부의 변화에 매우 민감하게 반응하고 있었다. 이러한 내용을 바탕으로 국가장학금 제도를 2012년도의 도입기, 2013년도의 전환기, 2014년도 이후의 분화기로 시기화 하였다.

2015년도의 국가장학금 II유형 규모는 2014년도와 동일한 수준이다. 그러나 본 연구에서 실증적으로 살펴본 것처럼, 현재까지 각 사립대학이 처하고 있는 사회적, 재정적 상황은 매우 다르며 따라서 향후 새로운 문제점에 봉착할 다양한 가능성을 내포하고 있다는 것을 알 수 있었다. 이는 앞으로의 국가장학금을 포함한 등록금 인하 정책이 대학 구조개혁과 관련하여 보다 폭넓은 관점에서 이해 및 추진되어야 함을 암시한다.

## 2. 결론 및 제언

본 연구는 등록금 인하를 목적으로 실시되고 있는 국가장학금 정책이 과연 어떤 효과를 나타내고 있는지에 대한 재정적 분석을 실시하고 역사적 제도주의의 관점에서 문제점 및 원인을 논의하였다.

연구 결과, 국가장학금 정책은 단기적으로는 등록금 인하 효과가 있었으나 장기적으로는 대학의 자체노력을 유도하지 못하고 있으며, 이러한 효과는 국가장학금 자체의 설계의도보다는 반값 등록금에 대한 강력한 사회적 요구 및 대학의 재정적 상황이 더 큰 설명력을 지니고 있었다. 대신 각 대학들이 등록금을 동결하거나 적은 금액이라도 상대적으로 타 대학보다 인하하도록 하는 수동적인 등록금 인하효과를 가지고 있으며, 그 효과는 대학의 등급 및 시기에 따라 다르다는 점을 발견하였다.

또한 정부의 대학구조개혁과 맞물려 시간이 지날수록 오히려 상위권 대학은 등록금 상승이, 하위권 대학에는 재정적 안정성 악화라는 부작용을 불러일으키고 있었다. 이와 관련하여 일부에서는 국가장학금 정책이 오히려 부실대학에 재정을 지원하여 연명수단으로 작동할 수 있다는 우려가 있다. 그러나 적어도 국가장학금 II유형과 관련해서는 대학의 수입 대비 국가장학금 금액의 규모 상 국가의 재정 자체가 대학의 연명수단이 될 가능성은 없는 것으로 드러났다. 반면 이러한 표면적 효과는 대학 재정의 내부적 운영 관점에서 문제점을 발생시키고 있었는데, 특히 재정적 불안정성이 높은 하위권 대학의 경우 미사용차기이월자금의 비중을 높이거나 전입금을 감축하는 등 대학 자체의 존립 가능성에 대한 불안감에 의해 위축되는 모습을 엿볼 수 있었다.

한국의 사립대학들은 민간 부담 및 등록금 의존율이 매우 높은 특성을 지니는 동시에 현재의 체제로는 부실대학에 대한 퇴출조치가 사실상 거의 불가능한 상태이다. 이러한 상황에서 국가의 구조개혁 및 구조조정 논리가 대학 협의체와의 타협점을 빠른 시일 내에 찾지 못한다면 향후 문제점이 지속되거나 더욱 악화되어 한국 고등교육의 발전에 큰 걸림돌로 작용할 수 있을 것이다. 이상의 결론을 바탕으로 대학에 대한 등록금 인하

정책의 개선에 도움이 될 수 있는 정책적 제언을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 사립대학의 등록금을 인하할 수 있도록 하기 위해서는 이전과는 다른 새로운 자원동원전략을 모색할 필요가 있다. 본 연구의 결과 국가장학금 정책은 의도한 등록금 인하나 장학금 확충과 같은 대학의 변화를 일으키기보다, 오히려 대학의 재정을 국가에 귀속시켜 재정적 안정성 및 건전성을 약화하는 요인으로 작동할 가능성이 있었다. 또한 현재까지의 등록금 동결 및 인하 압박에 의해 대학들은 재정적 어려움이 가중되고 있었지만 아직까지는 뚜렷한 대응방안을 찾지 못한 것과 동시에 사회적, 재정적으로 서로 다른 내·외부 환경에 처해 있어 향후 서로 다른 전략을 발휘하게 할 것으로 예상된다. 따라서 이러한 관점에서 빠른 시간 내에 각 대학의 재정적 상황 및 문제점에 대한 인식을 바탕으로 새로운 자원동원 전략을 찾고 안정화시키는 것이 우선적으로 필요할 것이다.

둘째, 국가장학금 정책과 대학구조개혁평가의 결합으로 인한 국가의 대학 통제가 오히려 등록금 정책에 미칠 수 있는 부작용을 인식할 필요가 있다. 한국 사립대학의 수익자부담원칙의 흐름을 역전시키면서 추진된 국가장학금 정책은 고등교육재정지원의 새로운 형태를 보여주었지만 국가주도 평가에 의한 존속이라는 역사적 관성은 변함없이 지속되고 있다. 그러나 평가에 의한 대학의 사회적 명성의 공식적 확립은, 높은 등록금에 대한 대학들의 정당성을 재강화, 지속시키는 하나의 요인으로 작용하기도 하며, 반면 어떤 대학들에게는 재정적 안정성을 약화시키고 더욱 불안정한 상태를 초래할 수도 있다. 본 연구 결과에서는 이와 관련하여 상위권 대학으로 갈수록 높은 등록금을 유지해도 될 당위성을, 중위권 대학에게는 상위권 대학으로의 도약을 위한 새로운 수입구조 개선 및 투자 압박을, 하위권 대학에게는 교육기반 황폐화를 초래한다는 결과를 제시하였다. 이는 과거 단순히 하위권 대학들만을 분류해 내던 때와는 다른 의미를 지니고 있으며, 오히려 두 정책의 결합이 만들어낼 수 있는 부작용이 확대되지 않도록 그 원인을 파악하고 적절한 보완책을 구상하는 것이 선행되어야 한다.

셋째, 부실대학 퇴출에 대한 대학 협의체와 정부의 타협점을 찾는 것

이 필요하다. 현재 대학의 등록금 및 정원이 국가에 의해 통제되고 있는 상태에서 한국 고등교육이 유지되고 있는 것은 국가장학금이라는 급격한 국가 재정의 투입이 있었기 때문이다. 그러나 국가장학금 정책이 도입된 지 4년이 되어가고, 매년 그 규모가 급증하고 있는 현 상황에서 국가장학금이 부실대학의 퇴출을 가로막는 연명수단으로 작용할 것이라는 우려는 결코 가볍게 여겨서는 안 될 사항이다. 따라서 빠른 시일 내에 이에 대한 대학 협의체와의 타협안을 찾지 못한다면 고등교육재정의 악화는 물론이고, 지금껏 존속되고 있는 국가장학금에 대한 대학의 높은 의존율이 유발할 수 있는 다양한 문제점들에 대한 대응이 불가능할 것으로 예상된다. 따라서 정부와 대학에서는 국가장학금 및 등록금 인하라는 표면적이고 사회적인 관심에 관한 사항뿐만 아니라 이러한 장기적이고 심층적인 논의를 발전적으로 이어가는 것이 필수적일 것이라 제안한다.



## 참 고 문 헌

- 기획재정부(2014). 대학등록금 지원사업군 심층평가 결과 및 지출성과 제고방안.
- 교육과학기술부(2008). 학생 및 교수·연구자 중심의 대학재정지원 사업  
개편 시안 설명회 자료집.
- 교육부(2015). 2015년 대학 구조개혁 평가 기본계획.
- 강태균, 권영호(2007). 학교예산회계제도 운영 실태 및 개선방안. **국제회  
계연구**, 19, 21-38.
- 김기석(2008). **한국고등교육연구**. 교육과학사.
- 김도기(2005). 정부보증 학자금 용자제도의 공평성 분석-선발 전 단계를  
중심으로. **교육재정경제연구**, 14(2), 167-204.
- 김대환, 김진영(2011). 학자금 대출 수요추정과 향후 수요 예측: 추정과  
시뮬레이션. **교육재정경제연구**, 20(2), 57-81.
- 김수경, 한유경, 고장완(2012). 국가장학금 대학배분 제도 분석: 미국 국  
가장학금 배분 제도와 비교를 중심으로. **교육행정학연구**,  
30(1), 185-206.
- 김시진, 김재웅(2012). Kingdon의 정책흐름모형에 의한 대학등록금 부담  
완화정책 분석. **교육행정학연구**, 30(3), 181-203.
- 김안나, 김성훈(2010). 대학생 선택에 미치는 학자금 지원의 영향. **교육  
과학연구**, 41(2), 163-180.
- 김일환(2015). 한국의 대학구조조정에 대한 재정사회학적 연구. **한국사회  
학회 사회학대회 논문집**, 6, 53-55.
- 김지하, 이병식(2009). 대학생 학자금대출 수요 집단의 특성 분석. **교육  
재정경제연구**, 18(1), 27-58.
- 김진영, 이정미(2014). 국가장학금 사업에 따른 사립대학 재정의 변화 탐  
색. **교육재정경제연구**, 23(1), 157-183.
- 김화진(1999). 대학에 대한 국가의 재정지원과 배분의 정책방향. **대학교  
육**, 97, 10-21.
- 김훈호(2014). **대학 재정지원 정책과 대학의 재정구조 분석**. 서울대학  
교대학원 박사학위 논문.

- 나민주(2008). **시장·정부·대학: 대학 재정지원 정책의 이해**. 서울: 한국 학술정보(주).
- 대학교육연구소(2015). **대교연 통계 (기본)**. 서울: 대학교육연구소.
- 민인식, 최필선(2012). **고급 패널데이터 분석: Advanced Panel Data Analysis**. 서울: 지필미디어.
- 반상진, 김환식, 오호영, 채창균(2005). **고등교육재정 지원제도 개선 방안**. 교육인적자원부 정책연구과제.
- 박현철(2007). **고등교육기관의 재정 분석 연구**. 교육인적자원부 정책연구과제.
- 반상진(2009). 대학재정과 대학등록금, 무엇이 문제인가. 한국사회과학연구소. **동향과 전망**, 77, 102-137.
- 반상진, 김민희, 김병주, 나민주, 송기창(2014). **교육재정학**. 서울: 학지사.
- 손준중(2013). 반값 등록금의 정치학: 그 성격과 교육적 의미 탐색. **교육정치학연구**, 20(3), 189-215.
- 송기창(2010). 대학 자율성을 보장하는 재정지원체제 탐색. **교육행정학연구**, 28(2), 331-352.
- 송기창, 윤희주(2011). 대학등록금 결정요인 분석 및 정책방향 탐색. **교육행정학연구**, 29(4), 487-512.
- 송동섭 외(2010). **대학 등록금 합리적인 책정방안에 관한 연구(2010)**. 교육과학기술부 정책연구과제.
- 신정철, 이수정, 김훈호, 박은경, 김양선, 정소현(2014). **학자금지원 사업의 대학 재정기여도 분석 및 성과평가에 관한 연구**. 공동 2014-08-04. 서울: 한국장학재단.
- 유기홍(2012). **이명박정부 등록금 정책 진단: 국가장학금 제도를 중심으로. 2012 국정감사 정책 자료집**.
- 윤정일(2001). **고등교육재정. 한국교육재정경제학회(편). 교육재정경제학백과사전**. 서울: 하우동설.
- 윤철경(1993). 교육재정 정책의 사회학적 고찰-교육팽창비용의 동원방식에 나타난 사회계급적 의미. **교육사회학연구**, 3(2), 77-95.
- 이승복(2008). **대학등록금의 결정요인에 관한 연구**. 경원대학교 일반대학원 박사학위 논문.
- 이정미, 김병찬(2009). 대학 등록금 정책의 정치학적 분석. **한국교육정치**

**학회 제 27차 학술대회.**

- 이정미, 이필남, 서영인, 나민주, 박소영, 이희숙(2010). **고등교육 재정지원사업 발전방안 연구**. 연구보고 RR 2010-15. 서울: 한국교육개발원.
- 이정미, 이희숙(2013). 신규 국가장학금사업에 대한 대학의 자체노력 선호 유형 및 결정요인 분석. **교육재정경제연구**, 22(1), 237-258.
- 이정미, 임후남, 이희수, 최영득, 신수희(2012). **국가장학금사업의 성과 분석**. 서울: 한국교육개발원.
- 이종재 외(2010). **한국교육 60년**. 서울대학교출판문화원.
- 이희숙(2014). 국가장학금 II유형에 대한 대학의 자체노력 정도 결정요인 분석. **교육재정경제연구**, 23(1), 129-155.
- 임후남, 권기석, 엄준용, 이정미(2012). **고등교육 재정지원 현황분석 연구**. 수탁연구 CR 2012-03-2. 서울: 한국교육개발원.
- 정용덕 외(1999). **신제도주의 연구**. 서울: 대영문화사.
- 진상기, 김진영(2014). **고등교육 학자금 지원정책이 학자금 부담경감 및 학업성취도에 미치는 영향 분석**. 경기: 경기개발연구원.
- 천세영(2000). 국립대학 재정확보 논리와 정책 제안. **교육재정경제연구**, 9(2), 27-53.
- 하연섭(2003). **제도분석: 이론과쟁점**. 서울: 다산출판사.
- 한국교육개발원(2015). **2015 교육통계연보**. 서울: 한국교육개발원.
- 한국장학재단(2011). **등록금 부담 완화를 위한 2012년 국가장학금 사업 시행계획(안)**.
- 한국장학재단(2012). **국가장학금 시행 계획**.
- 한국장학재단(2013). **국가장학금 시행 계획**.
- 한국장학재단(2014). **국가장학금 시행 계획**.
- 한국장학재단(2015). **국가장학금 시행 계획**.
- 홍정화, 이승복, 이미영(2009). 전문대학 등록금의 결정요인에 관한 연구. **한국상업교육학회**, 23(2), 25-48.
- Bell, A. C., Carnahan, J., & L'Orange, H. P. (2011). *State Tuition, Fees, and Financial Assistance Policies: For Public Colleges and Universities, 2010-11*. State Higher Education Executive Officers.



- Bennett, W. J., & Wilezol, D. (2013). *Is college worth it?: A former United States secretary of education and a liberal arts graduate expose the broken promise of higher education*. Thomas Nelson Inc.
- Boatman, A., & L'Orange, H. (2006). *State Tuition, Fees, and Financial Assistance Policies for Public Colleges and Universities, 2005-06*. State Higher Education Executive Officers.
- Cowen, R. (1996). *Coda: autonomy, the market and evaluation systems and the individual. The Evaluation of Higher Education Systems*. London: Kogan Page.
- Greene, W. H. (2012). *Econometric Analysis* (7th Ed.). Harlow: Pearson Education Limited.
- Gujarati, D. N., & Porter, D. C. (2009). *Basic econometrics* (5th Ed.). Boston: McGraw-Hill Irwin.
- Katznelson, I. (2003). Periodization and preferences: reflections on purposive action in comparative historical social science. *Comparative historical analysis in the social sciences*, 270-301. New York: Cambridge University Press.
- Organization for Economic Co-operation and Development(2012). *Education at a Glance 2012*. Paris: OECD.
- Organization for Economic Co-operation and Development(2013). *Education at a Glance 2013*. Paris: OECD.
- Orren, K., & Skowronek, S. (1994). Beyond the iconography of order: notes for a new institutionalism. *The dynamics of American politics: Approaches and interpretations*, 311-330.
- Shin, J. C., & Milton, S. (2006). *Rethinking tuition effects on enrollment in public four-year colleges and universities*. The Review of Higher Education, 29(2), 213-237.
- Lane, J. E., & Kivistö, J. A. (2008). Interests, information, and incentives in higher education: Principal-agent theory and its

potential applications to the study of higher education governance. In *Higher education*, 141-179. Netherlands: Springer.

Lenth, C. S. (1993). *The Tuition Dilemma—State Policies and Practices in Pricing Public Higher Education*. State Higher Education Executive Officers, 707 17th St., Suite 2700, Denver, CO 80202-3427.

Marcucci, P. N., & Usher, A. (2012). *2011 Year in Review: Gloval changes in Tuition Fee Policies and Student Assistance*. Higher Education Strategy Associates.

Marcucci, P. N., & Johnstone, D. B. (2007). Tuition fee policies in a comparative perspective: Theoretical and political rationales. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 29(1), 25-40.

Niklasson, L. (1996). Quasi markets in Higher Education a comparative analysis. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 18(1), 7-22.

Turner, N. (2012). Who benefits from student aid? The economic incidence of tax-based federal student aid. *Economics of Education Review*, 31(4), 463-481.

Van Vught, F. A. (1991). *Autonomy and Accountability in Government University Relationships*. Editorial desconocida.

[웹사이트]

교육부 <http://www.moe.go.kr/>

국가통계포털 <http://kosis.kr/>

대학알리미 <http://www.academyinfo.go.kr/>

한국장학재단 <http://www.kosaf.go.kr/>



<부록 - 1> 국가장학금이 대학의 등록금 인하액(2010물가지수 기준)에 미치는 영향

변수명	2012-14년				2013-14년			
	모델 1		모델 2		모델 1		모델 2	
	OLS	Two-way	OLS	Two-way	OLS	Two-way	OLS	Two-way
국가장학금Ⅱ유형 지원액	0.162*** (0.023)	0.101*** (0.027)	0.154*** (0.023)	0.098*** (0.027)	0.083*** (0.020)	0.062 (0.042)	0.071** (0.020)	0.054 (0.043)
재정지원제한대학	69.27* (28.331)	67.508** (23.543)	-7.627 (42.261)	47.319 (36.574)	104.396*** (16.239)	123.069*** (22.903)	53.119* (22.868)	97.383** (35.769)
국가장학금지원액 * 재정지원제한대학	-	-	0.313* (0.128)	0.081 (0.112)	-	-	0.241** (0.077)	0.106 (0.114)
지역 평균 등록금	0.034* (0.017)	0.424* (0.165)	0.036* (0.017)	-0.419* (0.165)	0.010 (0.010)	-0.448* (0.208)	0.013 (0.010)	-0.425* (0.209)
전년도 재학생 등록률	1.273* (0.621)	-1.744 (1.358)	1.028 (0.625)	-1.684 (1.362)	1.074* (0.395)	2.016 (1.409)	0.872* (0.394)	1.991 (1.410)
전임교원 확보율	-0.415 (0.381)	0.341 (0.983)	-0.349 (0.380)	0.356 (0.984)	-0.234 (0.227)	-0.395 (1.015)	-0.186 (0.223)	-0.234 (1.030)
재정지원사업수혜액	0.003 (0.003)	0.000 (0.008)	0.003 (0.003)	0.000 (0.008)	-0.004 (0.002)	0.003 (0.009)	-0.004 (0.002)	0.003 (0.764)
전년도 적립금	-0.000 (0.001)	-0.003 (0.004)	0.000 (0.001)	-0.003 (0.004)	-0.001 (0.001)	-0.004 (0.004)	-0.001 (0.001)	-0.004 (0.004)
전년도 기부금	0.011** (0.003)	0.011* (0.004)	0.011** (0.003)	0.011* (0.004)	-0.002 (0.002)	0.006 (0.005)	-0.002 (0.002)	0.006 (0.005)
전입금	0.003 (0.003)	0.007 (0.008)	0.003 (0.004)	0.007 (0.008)	0.005* (0.002)	-0.002 (0.009)	0.005* (0.002)	-0.002 (0.009)
미사용 전기이월자금	0.003 (0.003)	-0.005 (0.006)	0.003 (0.003)	-0.005 (0.006)	0.001 (0.002)	-0.012* (0.006)	0.001 (0.002)	-0.012* (0.006)
인건비	-0.002 (0.004)	-0.016 (0.010)	-0.001 (0.004)	-0.015 (0.010)	-0.005* (0.003)	-0.006 (0.016)	-0.005* (0.003)	-0.005 (0.016)
관리운영비	0.023* (0.009)	-0.004 (0.014)	0.022* (0.009)	-0.005 (0.014)	0.010 (0.006)	0.017 (0.015)	0.011 (0.006)	0.016 (0.015)
연구학생경비	-0.039*** (0.007)	0.029 (0.013)	-0.039*** (0.007)	0.029* (0.013)	0.001 (0.005)	0.018 (0.017)	0.000 (0.005)	0.017 (0.017)
상수	-147.0 (111.8)	3218.7*** (1097.5)	-140.6 (111.2)	3178.4*** (1100.0)	-143.1* (70.8)	2691.7 (1371.6)	-141.1* (69.7)	2538.2 (1382.0)
R <sup>2</sup>	0.27	0.522	0.281	0.743	0.252	0.263	0.279	0.268
F	11.35***	21.83***	11.1***	46.52***	6.89***	3.21***	7.31***	3.05***

\* 주: 괄호는 표준오차, N = 140개교, \*\*\* p<0.001, \*\* p<0.01, \* p<0.05

<부록 - 2> 국가장학금이 대학의 등록금 인하율에 미치는 영향

변수명	2012-14년				2013-14년			
	모델 1		모델 2		모델 1		모델 2	
	OLS	Two-way	OLS	Two-way	OLS	Two-way	OLS	Two-way
국가장학금II유형 지원액	0.137*** (0.021)	0.143*** (0.037)	0.131*** (0.021)	0.140*** (0.037)	0.106*** (0.027)	0.072 (0.056)	0.092** (0.027)	0.062 (0.057)
재정지원제한대학	116.260*** (27.542)	92.762** (33.559)	46.448 (41.186)	62.709 (52.167)	144.786*** (23.243)	160.907*** (32.626)	78.537* (32.836)	130.374* (50.929)
국가장학금지원액 * 재정지원제한대학	-	-	0.284* (0.125)	0.120 (0.160)	-	-	0.312** (0.111)	0.122 (0.162)
지역 평균 등록금	0.005 (0.015)	-0.720** (0.232)	0.007 (0.015)	-0.713** (0.233)	0.011 (0.014)	-0.748** (0.280)	0.014 (0.013)	-0.727* (0.282)
전년도 재학생 등록률	0.272 (0.600)	-3.442 (1.929)	0.061 (0.604)	-3.351 (1.935)	1.553** (0.559)	1.909 (2.017)	1.298* (0.559)	1.888 (2.021)
전임교원 확보율	-0.287 (0.371)	0.581 (1.404)	-0.228 (0.370)	0.604 (1.405)	-0.336 (0.325)	-0.066 (1.445)	-0.273 (0.321)	0.118 (1.468)
재정지원사업수혜액	-0.005 (0.003)	0.003 (0.011)	-0.005 (0.003)	0.003 (0.011)	-0.006* (0.003)	0.004 (0.011)	-0.006 (0.003)	0.004 (0.011)
전년도 적립금	-0.001 (0.001)	-0.004 (0.005)	-0.001 (0.001)	-0.003 (0.011)	-0.001 (0.001)	-0.005 (0.005)	-0.001 (0.001)	-0.005 (0.005)
전년도 기부금	-0.001 (0.003)	0.015** (0.006)	-0.001 (0.003)	0.015* (0.006)	-0.004 (0.003)	0.007 (0.007)	-0.004 (0.003)	0.008 (0.007)
전입금	0.010** (0.003)	0.008 (0.011)	0.010** (0.003)	0.008 (0.011)	0.007* (0.003)	-0.006 (0.012)	0.006* (0.003)	-0.006 (0.012)
미사용 전기이월자금	0.005 (0.003)	-0.006 (0.007)	0.004 (0.003)	-0.006 (0.007)	0.001 (0.002)	-0.014* (0.007)	0.002 (0.002)	-0.014* (0.007)
인건비	-0.012** (0.004)	-0.019 (0.013)	-0.011** (0.004)	-0.019 (0.018)	-0.007* (0.003)	-0.003 (0.022)	-0.007 (0.003)	-0.002 (0.022)
관리운영비	0.005 (0.007)	-0.011 (0.018)	-0.004 (0.008)	-0.012 (0.018)	0.015 (0.008)	0.020 (0.020)	0.016* (0.008)	0.019 (0.020)
연구학생경비	0.005 (0.007)	0.034 (0.017)	0.004 (0.007)	0.033 (0.017)	0.002 (0.006)	0.021 (0.022)	0.001 (0.006)	0.020 (0.022)
물가상승률	419.388*** (19.593)	(dropped)	417.266*** (19.514)	(dropped)	(dropped)			
상수	-533.5*** (113.6)	5740.5** (1647.1)	-525.7*** (113.1)	5690.0** (1641.9)	193.4 (102.1)	4973.1* (1993.5)	-190.1 (100.8)	4820.3* (2007.1)
R <sup>2</sup>	0.66	0.75	0.67	0.75	0.24	0.25	0.26	0.26
F	55.68***	50.28***	52.86***	47.10***	6.56***	3.07***	6.82***	2.89***

\* 주: 괄호는 표준오차, N = 140개교, \*\*\* p<0.001, \*\* p<0.01, \* p<0.05

<부록 - 3> 국가장학금이 대학의 장학금 확충액(2010 소비자물가지수 기준)에 미치는 영향

변수명	2012-14년				2013-14년			
	모델 1		모델 2		모델 1		모델 2	
	OLS	Two-way	OLS	Two-way	OLS	Two-way	OLS	Two-way
국가장학금II유형지원액	0.294 <sup>***</sup> (0.064)	0.082 <sup>*</sup> (0.039)	0.293 <sup>***</sup> (0.064)	0.078 <sup>*</sup> (0.039)	0.155 (0.107)	0.084 (0.078)	0.146 (0.109)	0.064 (0.080)
재정지원제한대학	108.575 (79.305)	35.698 (33.631)	91.602 (119.173)	0.438 (52.219)	60.195 (85.720)	-20.342 (42.445)	20.318 (122.880)	-83.771 (66.110)
국가장학금지원액 * 재정지원제한대학	-	-	0.069 (0.362)	0.142 (0.160)	-	-	0.188 (0.414)	0.263 (0.214)
지역 평균 등록금	0.118 <sup>*</sup> (0.046)	0.127 (0.236)	0.119 <sup>*</sup> (0.047)	0.137 (0.236)	0.143 <sup>*</sup> (0.055)	0.363 (0.385)	0.145 <sup>**</sup> (0.055)	0.421 (0.387)
전년도 재학생 등록률	0.374 (1.738)	-2.933 (1.940)	0.320 (1.763)	-2.828 (1.945)	-0.667 (2.084)	-4.289 (2.611)	-0.824 (2.116)	-4.352 (2.606)
전임교원 확보율	4.019 <sup>***</sup> (1.067)	2.597 (1.404)	4.034 <sup>***</sup> (1.071)	2.623 (1.405)	4.797 <sup>***</sup> (1.196)	3.492 (1.881)	4.834 <sup>***</sup> (1.201)	3.892 <sup>*</sup> (1.903)
재정지원사업수혜액	0.000 (0.009)	0.007 (0.012)	0.000 (0.009)	0.007 (0.012)	0.009 (0.012)	-0.003 (0.016)	0.009 (0.012)	-0.004 (0.016)
전년도 적립금	0.001 (0.002)	0.004 (0.006)	0.001 (0.002)	0.004 (0.006)	0.002 (0.003)	0.009 (0.007)	0.002 (0.534)	0.008 (0.007)
전년도 기부금	0.040 <sup>***</sup> (0.009)	-0.002 (0.006)	0.040 <sup>***</sup> (0.009)	-0.002 (0.006)	0.038 <sup>**</sup> (0.013)	-0.014 (0.010)	0.038 <sup>**</sup> (0.013)	-0.013 (0.010)
전입금	0.070 <sup>***</sup> (0.010)	0.005 (0.012)	0.070 <sup>***</sup> (0.010)	0.005 (0.012)	0.056 <sup>***</sup> (0.012)	-0.020 (0.017)	0.056 <sup>***</sup> (0.012)	-0.021 (0.017)
미사용 전기이월자금	-0.040 <sup>***</sup> (0.009)	-0.005 (0.009)	-0.040 <sup>***</sup> (0.009)	-0.006 (0.009)	-0.039 <sup>***</sup> (0.010)	-0.011 (0.011)	-0.039 <sup>***</sup> (0.010)	-0.011 (0.011)
인건비	-0.112 <sup>***</sup> (0.011)	0.012 (0.014)	-0.111 <sup>***</sup> (0.011)	0.012 (0.014)	-0.112 <sup>***</sup> (0.014)	0.001 (0.030)	-0.112 <sup>***</sup> (0.014)	0.003 (0.030)
관리운영비	-0.099 <sup>***</sup> (0.025)	-0.034 (0.020)	-0.098 <sup>***</sup> (0.025)	-0.034 (0.020)	-0.132 <sup>***</sup> (0.014)	-0.024 (0.028)	-0.132 <sup>***</sup> (0.031)	-0.028 (0.028)
연구학생경비	0.201 <sup>***</sup> (0.019)	0.026 (0.018)	0.201 <sup>***</sup> (0.019)	0.025 (0.018)	0.218 <sup>***</sup> (0.024)	0.040 (0.031)	0.218 <sup>***</sup> (0.024)	0.038 (0.031)
상수	-90.8 (313.010)	240.2 (1567.8)	-89.4 (313.476)	169.6 (1570.5)	-187.7 (373.732)	-1150.0 (2541.9)	-186.3 (374.306)	-1528.9 (2554.3)
R <sup>2</sup>	0.604	0.162	0.604	0.164	0.611	0.174	0.611	0.185
F	46.77 <sup>***</sup>	3.32 <sup>***</sup>	43.32 <sup>***</sup>	3.16 <sup>***</sup>	32.12 <sup>***</sup>	2.06 <sup>*</sup>	29.75 <sup>***</sup>	1.89 <sup>*</sup>

\* 주: 괄호는 표준오차, N = 140개교, \*\*\* p<0.001, \*\* p<0.01, \* p<0.05



Abstract

A study on  
National scholarship program's  
impact on University finances

Chung, So-Hyun  
Major Advisor: Shin, Jung-Cheol, Ph.D.  
Educational Administration  
Department of Education  
The Graduate School  
Seoul National University

The purpose of this study is to analyse whether the national scholarship program, which was introduced in 2012, is achieving its policy goal and how it puts influence on university finances. Korean universities' level of tuition fees have increased dramatically during the last few decades. As a result, students and households' burden for tuition fees have also increased significantly. As a result, National scholarship program was introduced with the aim of easing the burden of tuition fees of students. However, the policy also contains very complex logic within the context of higher education in Korea since the scholarship program plays an important part of government's structural reform scheme on universities. In this research, the scope is limited to the national scholarship type 2 program in order to analyse the impact from the universities'



perspective. The background and the results of the study are interpreted with the theoretical framework of economic point of view and historical institutionalism perspective.

To achieve this purpose, the study classified the types of four-year private universities using the data on government fund restricted universities which is implemented since 2011, and considered the results of the university reform evaluation in 2015 which is the more extended and developed type. Data utilized in this study is the data needed to analyze the support status of the national scholarship and the income structure of the universities, and these were collected from KOSAF (Korea Student Aid Foundation), MOE (Ministry of Education), Higher Education in Korea and KCUE (Korea Council for University Education). Time serial variation was used to investigate how each private university has practiced self-effort of tuition cuts and the expansion of school scholarships on the basis of how the national scholarship type 2 is distributed, and how they are responding toward the present environmental changes surrounding tuition fees and entrance quota pressure.

From the results of this study, payment per each student in national scholarship type 2 is very small and is constantly reducing as time passes. Also, as payments per each income rank gradually shifted to be same in the university, which leads to possibility that there might not be much incentive for universities to perform more self-effort. With regard to the direct objects of national scholarship, there were the tuition cuts and the expansion of school scholarship in the short-term, but it does not lead to its long-term commitment of the university. These effects shows much explanations to a strong social demand for the half tuition and to the financial situation of the university than the design intent of national scholarship itself. Instead,

there is a passive effect that each university will freeze the tuition or cuts to lower tuition than other universities, and it was found that these depends on the reputation of university and time. Also, in connection with the government's structural reform of universities, there are adverse effects that as time passes, rather higher rank university raise the tuition fees and on the other hand relatively lower rank university worsen the financial stability. Accordingly, it analyzed the state of national scholarships by classifying as introductory stage, transition stage and differentiation stage.

On the basis of this study's results, implications of future improvement are as follow; first, the need for a new resource funding strategy needs to be sought; second, it is important for the policy makers to recognize the adverse effects to the whole tuition fees through a combination of national scholarship and the structural reform assessment of university; third, the necessity of the compromise between the university council and the government needs to be made when weeding out poorly performing universities.

**keywords** : national scholarship type 2, private university, tuition cuts, school scholarships, university finance.

***Student Number*** : 2014-20872