

2022. 11. 24.

지역대학 위기극복방안을 위한 국회 연속토론회(1차)

■ 토론회

“이제는 지방대학 시대”,  
윤석열 정부의 해법은 과연 괜찮은가?

주관: 국회 교육위원회 위원 민형배  
사교육걱정없는세상

일시: 2022. 11. 24. (목) 오전 10시 00분

장소: 국회의원회관 제3세미나실



## ■ 머리말

# 지역대학 위기극복방안 마련을 위한 연속 국회토론회를 개최합니다!

국회 교육위원회 소속 민형배 국회의원과 사교육걱정없는세상은 지역대학 위기극복방안 마련을 위한 연속 국회토론회를 개최합니다. 1차 토론회는 11월 24일 목요일 오전 10시에 국회의원회관 제3세미나실에서 “ ‘이제는 지방대학시대’ , 윤석열 정부의 해법은 과연 괜찮은가?” 라는 주제로, 2차는 12월 5일(월) 오후 2시에 국회의원회관 제6간담회의실에서 “ ‘이제는 지방대학 시대’ , 최우선 과제는 무엇인가?” 라는 주제로 진행됩니다.

윤석열 정부는 국정과제 85번째 항목으로 ‘이제는 지방대학 시대’ 를 내세웠습니다. 이를 실현하려면 각 지방대학이 특정 경쟁력을 갖출 수 있게 지원하는 것이 중요합니다. 그리고 ‘반도체학과’ 와 같이 국가의 대대적인 투자와 노동시장의 요청이 있는 영역을 지역대학에 우선 지원하는 것이 해당 방안이 될 수 있습니다. 하지만 정부는 오히려 수도권 정원 확대를 사실상 ‘허용’ 하는 정책을 내어놓음으로써 정책 기조와 실제 정책이 일치하지 않는 모습을 표출하였습니다.

지역대학 위기의 본질은 기울어진 운동장에 있으며, 우리나라는 수도권에 너무 많은 이권을 집중시켜 놓았습니다. 지역인재들이 계속 수도권으로 몰리는 이유이며, 지역인재의 유출은 지역대학의 위기와 동시에 지역사회의 위기를 가져옵니다. 대학은 단순히 교육기관으로서의 의미만 있는 것이 아니며, 세계 많은 지역을 보아도 대학은 한 권역이 자생하고 발전케 하는 핵심 인프라 역할을 하기 때문에 정부는 국가차원에서 계획적으로 또 의도적으로 지역대학에 대한 대대적 투자를 실시하여 경쟁력 있는 지역대학을 만들 필요가 있습니다.

이러한 맥락 속에서 이번 국회 토론회를 통하여 지역대학 위기극복방안을 모색하고자 합니다. 우선적으로 현재의 상황을 구체적으로 진단할 것입니다. 나아가 지역대학의 경쟁력

을 강화하고, 대학 서열화 속에서 줄 세우기로 일그러진 교육의 본질을 회복할 수 있는 대학체제 개선방안을 적극 논의하고자 합니다. 아무쪼록 우리나라 지역대학의 미래에 관심이 있는 분들의 많은 참여와 적극적인 의견 개진을 부탁드립니다.

2022. 11. 24.

사교육걱정없는세상  
(공동대표 정지현, 홍민정)

## ■ 축사



국회 교육위원회 위원  
민형배

반갑습니다. 국회 교육위원회에서 일하는 민형배입니다.

<지역대학 위기극복방안을 위한 국회토론회>에 참석하신 여러분 반갑습니다. 두 차례에 걸친 토론회를 준비하시느라 사교육걱정없는세상 관계자 분들께서 애쓰셨습니다. 감사의 인사 드립니다.

지난해 수도권 인구가 처음으로 2,600만명 선을 넘었습니다. 대한민국 총 인구수가 5,182만 명이라고 하니 전국민의 과반수가 수도권에 살고 있다는 결론입니다. 국토 면적의 12.6% 가량을 차지하는 수도권으로 사람이 모이니, 그 뒤를 따라 모든 게 수도권으로 몰렸습니다. 저출산현상과 인구 수 급감에도 수도권에 작용하는 중력은 그 위세가 꺾인 적이 없었습니다.

결과는 참담합니다. 고용노동부가 올해 3월 발표한 분석결과에 따르면 전국 228개 시군구의 절반(49.6%)인 113곳이 소멸위험지역으로 나타났습니다. 분명하고 임박한 징후에 맞는, 적절하고도 적기에 취할 국가적 차원의 결단이 필요합니다. 윤석열 정부의 “이제는 지방대학 시대”, “대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대”가 더없이 공허한 이유입니다. 비수도권 대학 지원을 확충하겠다며 수도권 대학 정원 제한을 교묘히 우회하고, 오로지 반도체만을

목표로 일사불란할 뿐입니다. 지역 대학의 고통을 치유할, 제대로 된 정책 '백신'이 시급합니다.

사법은 어제를 심판하고, 행정은 오늘을 집행합니다. 그리고 입법은 내일을 준비합니다. 수도권 집중, 서울대 일극체제는 단시간에, 한꺼번에 바로잡을 수 있는 문제는 아닙니다. 오랜 기간 당연한 듯, 그것만이 정답인 양 굳어져왔습니다. 뽕뽕 얼어붙은 교육 지형도를 녹여낼 지혜가 필요한 때입니다. 오늘 이 토론회에서 함께, 지역이 살 길과 교육의 미래를 그려낼 수 있기를 희망합니다.

다시 한 번 이번 토론회에 참석해주셔서 고맙습니다. 모든 분들의 앞날에 건강과 평화가 함께하길 바랍니다.

2022년 11월 22일

국회의원 민형배

## ■ 목 차

### 발 제

- 발제: 구본창(사교육걱정없는세상 정책대안연구소장) ..... 1  
“국정과제로서의 ‘이제는 지방대학 시대’ 를 어떻게 볼 것인가?”

### 토론

- 제 1 토론: 김동원(전북대학교 총장) ..... 14
- 제 2 토론: 임은희(대학교육연구소 연구원) ..... 22
- 제 3 토론: 정세은(충남대학교 경제학과 교수) ..... 25
- 제 4 토론: 박성하(교육부 지역혁신대학지원과장) ..... 28





## ■ 제1발제

# 국정과제로서의 ‘이제는 지방대학 시대’를 어떻게 볼 것인가?

구본창(사교육걱정없는세상 정책대안연구소장)

## I. 들어가며

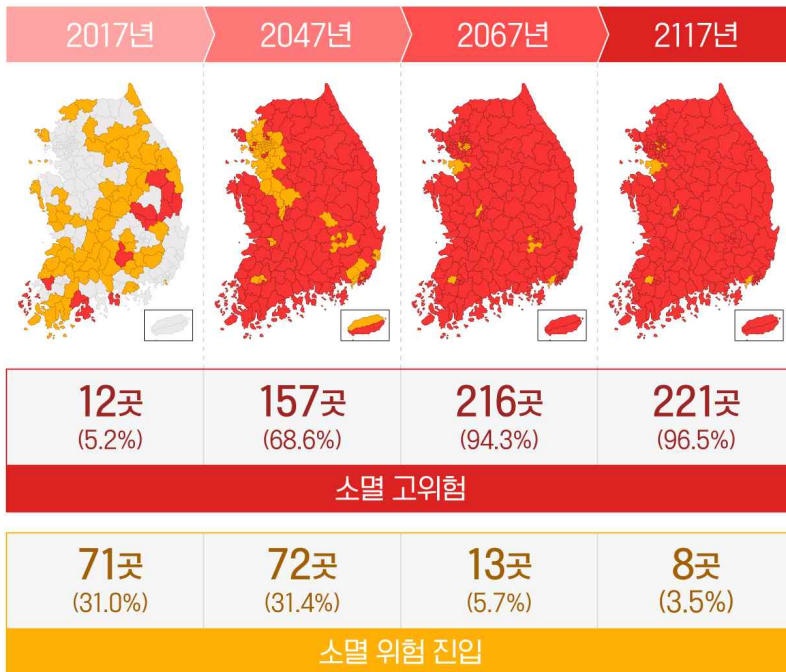
사교육걱정없는세상은 지난 5월 제 20대 대통령직인수위원회는 ‘윤석열정부 110대 국정과제’를 발표했다. 그 중에서 인상적인 것은 “지역, 계층, 소득 등 양극화 심화”를 해결하는 것이 시대적 소명임을 밝히면서 ‘지역 균형발전’을 국정비전으로 제시했다는 점이다. 이에 따라 윤석열정부는 교육분야의 국정목표4의 일환으로 “이제는 지방대학 시대”를 국정목표6은 “대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대”를 천명했다<sup>1)</sup>. 그리고 7월에 120대 국정과제를 발표하면서 앞서 언급한 과제와 목표를 확정했다.

수사적으로 보면 “이제는 지방대학 시대”라는 말은 ‘아직은 수도권대학 시대’라는 뜻이, “대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대”라는 말에는 ‘아직은 수도권이 살만하지’라는 뜻이 내포되어 있다. 대한민국의 상황을 볼 때 상식이 있는 이라면 이 말은 수사적인 내포가 아니라 가혹한 현실이라는 것을 삼척동자도 알 것이다. 합계출산율이 0.7%대로 떨어질 것으로 예상되는 초저출산과 함께 심각한 지방소멸도 예고된지 오래이다. 지난해 감사원이 내놓은 보고서에 의하면 지방소멸은 빠르게 진행되고 있다. 2017년 기준 전국 229개 시군구 가운데 소멸위험단계 지역은 83곳(63.2%)이다. 그런데 2047년에는 72곳이 소멸진입단계, 157개 지역이 고위험단계가 되어 전국이 소멸위험에 놓이게 될 전망이다. 불과 30년 만에 전국이 소멸 위험 진입과 소멸고위험을 알리는 색으로 물드는 위험 정보가 감사원 보

1) 「윤석열정부 110대 국정과제」, 제20대 대통령직인수위원회, 2022.

고서의 주요 골자이다.<sup>2)</sup> 지역 시·군·구가 먼저 소멸되고 이후 광역시와 수도권 순으로 소멸되는 시각 자료를 보면 일종의 공포가 몰려온다. 이런 상황에서 ‘이제는 지방대학 시대’, ‘전국 어디서나 살기좋은 나라’ 라는 말은 굉장히 엽기적으로 들린다.

## 시·군·구별 장래 소멸위험지역 분석



KBS 자료 감사원

‘지방대학 전성시대’가 더욱 엽기적으로 들리는 이유는 이미 도래한 지역대학의 위기 상황 때문이다. 대학관계자들 사이에서 ‘우리나라 대학은 벚꽃 피는 순서대로 문을 닫을 것이다.’라는 이야기가 회자된지 오래이다. 하지만 이제라도 지방대학 시대와 국가균형발전을 선언하고 장기적인 로드맵과 함께 실효성 있는 정책을 추진하는 것은 매우 중요한 일이다. 물론 30년 뒤에 소멸하는 위기에 봉착한 국가에서 저출산 극복이나 인구 유입 정책을

2) 「인구구조 변화 대응 실태」, 감사원, 2021.

논해야 하는 것이 아니냐는 비판이 뒤따를 수 있지만 국가 소멸을 막기 위한 전략적 관점에서 국가균형발전은 통과해야 할 첫 번째 관문이라 할 수 있다. 국가균형발전을 통해 지역불균형을 해소하고 국가 성장동력을 마련해 각 지역에 국내외의 인구가 유입되고 정주할 수 있는 확장의 발판을 마련한다면 2·3차 관문인 저출산과 소멸 위기 또한 통과할 수 있는 동력을 얻게 된다. 본 발제에서는 국가균형발전이라는 큰 맥락 중에서도 교육 영역, 즉 대학 교육과 이것이 미치는 초·중고 교육의 생태계적 차원에서 윤석열 정부가 내세운 '이제는 지방대학 시대' 라는 국정과제의 의미를 조명하고 정권 초기이지만 관련 정책의 동향을 통해 향후 실효성을 전망해 보려고 한다. 또한 정책적 동향과 실효성 진단해 보는 과정에서도 출된 정책 대안의 방향까지를 살펴보고자 한다.

## II. 잃어버린 20년 - 이전 정부의 지역 대학 위기 극복

지역 인구감소 위기의 핵심 원인은 청년층 유출이다. 청년층 유출을 막기 위해 각 지역에서는 다양한 정주여건 향상 정책을 펼치고 있지만 이 문제는 갈수록 심화되고 있다. 대학서열이 생애 주기 전반에 임금격차<sup>3)</sup>로 이어지는 상황에서 진학과 취업을 목적으로 청년층이 수도권과 대도시로 계속 빠져나가면서 지역의 인구감소가 가속화 되는 것이다. 그렇다면 이 문제를 해결하기 위해 역대 정부는 무엇을 했을까? 크게 보면 정원감축 정책과 재정지원 정책으로 압축된다.

### 1) 통폐합과 구조조정

2004년 지방대 입학정원 미달 사태가 발생하면서부터 문제의 심각성을 인식하고 당시 교육부는 대학 설립의 인허가를 강화하고 대학정원을 축소하는 정책을 추진했다. 참여정부 시절 24개 대학을 12개로 통폐합했고, 이명박 정부시절에도 국립대 통합, 사립대 분교·분교 통합, 일반대 전문대 통합, 부실대학 퇴출 등의 방법으로 정원 감축을 했다. 또, 이명박 정부 시절 사회적으로 부실대학 논란이 일자 경영부실 대학 퇴출 정책을 추진해 명신대, 서교청대, 건동대, 성화대 퇴출로 총 1,629명 정원 감축했다.

참여정부부터 이명박 정부의 대학정책으로 실질적으로 어느 정도의 정원감축이 이루어졌는지 확인하기 위해 2005년부터 2014년까지 총 10년간 전국의 일반대학, 전문대학, 산업대

3) 「대학서열과 생애임금격차」, 이지영·고영선, 2019.

학, 교육대학의 입학정원 추이를 조사했다. 조사결과 2005년 입학정원은 625,541명이었고 2014년에는 539,116명으로 총 86,425명의 정원을 감축했다.<sup>4)</sup>

<참여정부·이명박 정부 통폐합 위주의 정원감축 현황>

년 도	2005	2006	2007	2008	2009
입학정원(명)	625,541	595,913	584,789	588,636	589,427
년 도	2010	2011	2012	2013	2014
입학정원(명)	581,309	569,121	557,653	544,532	539,116

출처: 한국교육개발원 교육통계센터, 대학정원: 일반대, 산업대, 교육대, 전문대

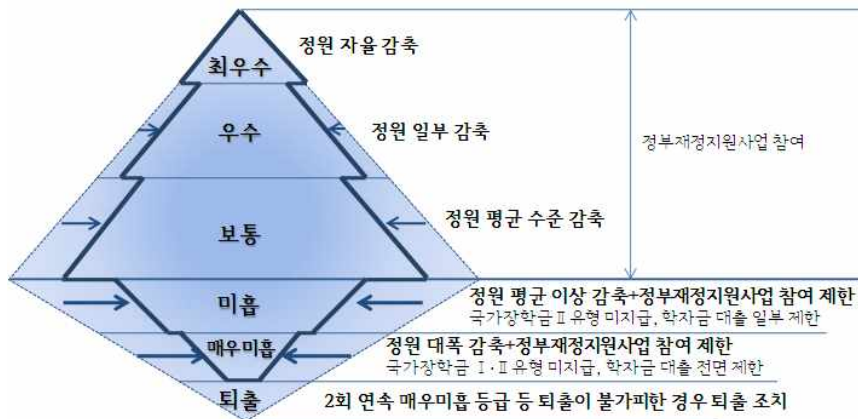
구체적으로 서울 소재 대학과 비서울 소재 대학으로 나누어 전년도 대비 감축률을 나누어 분석해 보면 서울 소재 대학은 0.17%, 비서울 소재 대학은 1.94%, 전체 1.68% 평균 정원 감축률을 나타내고 있다. 즉 지역 대학 위주의 정원 감축이 이루어진 것이다. 학력인구 급감과 지역 학생의 수도권 이탈로 지역 대학과 지역의 위기가 도래했는데 지역 대학 중심의 정원 감축은 오히려 지역의 위기를 가속화하는 정책으로 간주된다.

박근혜 정부는 평가를 통해 등급을 부여하고 등급별 감축률에 맞춰 정원을 감축하거나 부실 대학을 퇴출시키는 ‘대학 구조조정 정책’을 강력하게 추진했다. 이전 정부 대책과 가장 큰 차이점은 정원감축 대상이 모든 대학에 해당된다는 점이다. 3년을 1주기로 하여 2022년까지 총 3주기로 나누어 매 주기마다 A,B,C,D,E 등급으로 나누는 평가를 실시하여 1주기 4만명, 2주기 5만명, 3주기 7만명 총 16만명의 정원을 감축을 선언했다. 특히 D,E 등급의 대학들은 정부재정지원 사업, 학자금 대출 제한 등의 제재 조치가 있으며 2회 연속 E등급을 받으면 퇴출되는 등 매우 강력한 정원 감축 정책이었다.<sup>5)</sup>

4) 「대학구조개혁 추진방안 연구」, 배상훈, 2014.

5) ‘대학 구조개혁 추진계획」, 교육부, 2014.

<박근혜 정부의 대학 구조 개혁 계획안>



평가주기	1주기('14~'16)	2주기('17~'19)	3주기('20~'22)
감축 목표량	4만명	5만명	7만명
감축 시기	'15~'17학년도	'18~'20학년도	'21~'23학년도

박근혜 정부의 대학구조 개혁은 심각한 문제점을 지니고 있는 것으로 평가된다. 우선 정부가 모든 대학을 일일이 평가하는 방식을 갖다 보니 헌법이 보장하고 있는 대학의 자율성이 크게 훼손되었다. 또한 단 기간에 이루어지는 서류평가가 과연 공정성과 신뢰성을 담보할 수 있는가에 대한 문제가 제기된다. 아울러 대학은 아울러 대학은 평가를 잘 받아야 하기 때문에 평가지표 점수만을 높이기 위한 꼼수를 부리고 이러한 운영은 대학 교육의 질을 하락시켰다는 평가도 존재한다. 대학평가 결과 평균 이상의 정원 감축이 권고되는 C, E 등급은 약 68%가 비수도권대학이었다. 입학정원 3천명 이상 대규모 대학은 41%가 A등급을 받았고 B등급까지 포함하면 그 비율이 71%에 달한 것이 그 증거일 것이다. 이런 점에서 박근혜 정부의 대학 구조 조정 방식은 한계가 명확하지만 안타깝게도 이러한 기초와 방식이 문재인 정부까지 이어진다.

1) 재정지원 사업

대학 교육의 질을 향상시키기 위해서는 재정의 투자가 반드시 동반되어야 한다. 하지만 대학 재정지원의 수도권 쏠림 현상도 어제 오늘의 일이 아니다. 사교육걱정없는세상이 박용진 국회의원실과 공동으로 교육부에서 제출받은 '2018년 대학지원사업 대학별 지원액' 과 '2014~18년 정부 대학재정 지원액', 그리고 대학알리미 자료를 분석한 결과, 정부의 대학 재정지원이 대학서열 및 지역에 따라 편중이 심한 것으로 나타났다. 2018년 BK21+ 사업비

(총금액 2,687억 원)를 지원받은 67개 대학 중 지원액 상위 10개 대학이 65.9%(1,771억 원)의 지원액을 차지하고, 서울소재 18개 대학이 지원액의 53.2%를 차지하는 등 대학과 지역에 따른 편중이 심한 것으로 나타났다.

### 2018년 BK21+ 사업 지원 비율



정부의 대학재정지원금의 편차는 대학별 지원 금액의 총액에서도 나타난다. 2014~18년 정부의 대학재정 지원에서도 지원 대상 411개 대학 중 서울대 1개 대학이 전체 지원액의 6.6%를 독차지하고 있고 SKY 3개 대학이 10.2%를 차지하고 있다.

### <2014 ~ 2018년 정부의 대학재정 지원 상위 수혜대학(국립대 제외)>

(단위: 백만원, %)

순위	대학명	금액	비율
1	서울대	861,043	6.6
2	연세대	250,408	1.9
3	고려대	222,035	1.7
상위3개 대학 소계		<b>1,333,486</b>	<b>10.2</b>
4	성균관대	189,045	1.4
5	포항공대	156,526	1.2
6	한양대	139,673	1.1
7	경희대	128,187	1.0
8	중앙대	102,328	0.8
9	이화여대	97,439	0.7
10	인하대	94,882	0.7
상위10개 대학 소계		<b>2,241,566</b>	<b>17.2</b>
전체 합계		13,046,548	100

(자료 출처: 교육부 제출 자료 재구성)

지방대학 살리기에 역점을 둔 재정지원 사업은 참여정부에서 실시한 ‘지방대학혁신역량강화(NURD) 사업’이라 하겠다. 5년간 1조 2,400억원을 투자했다. 사업의 목적은 지방대학에서 양질의 인력을 양성하여 지역 발전을 이루고, 이를 통해 우수한 인재를 다시 지방대학으로 진학하도록 유인하는 선순환 구조를 만들겠다는 것이다. 하지만 이 사업으로 인해 취업의 질이 향상되었거나 졸업 후 자신의 출신 대학 지역의 노동시장에 잔류하는 경향에도 유의한 변화가 없었다는 평가가 이 사업의 한계로 지적되고 있다<sup>6)</sup>. 정부가 상당 규모의 금액을 지역 대학 육성에 투자한 것으로 보이지만 학생과 기업이 선호할만한 우량 대학으로 혁신해 지역 학생의 이탈을 막고 정주 여건을 확보하기 위해서는 턱없이 부족한 예산이다. 최근 제기되고 있는 대학서열해소 방안의 재정 투자 규모를 보면 이를 잘 알 수 있다. 경희대 김종영 교수가 대학서열해소 방안으로 제시한 ‘서울대 10개 만들기’는 지방거점국립대 10곳에 매년 3600억, 즉 연간 3조 6천억을 10년간 투자할 때 대학의 병목 구조를 완화하는 효과를 거둔다고 말하고 있다 사교육걱정없는세상이 제안한 대학입학보장제도 거점국립대와 사립대 40개를 네트워크해 교육의 질과 대학서열 완화를 하기 위해서는 연간 3~4조 가량의 재정 투자를 조건으로 제시하고 있다.

종합하자면 지금까지 역대 정부가 지방대학 위기를 극복하기 위해 펼친 정책은 정원 감축을 심화시켜 오히려 지방 대학의 위기를 초래하거나 지방 대학 교육의 질을 향상시키기에 턱없이 부족했다고 결론을 내릴 수 있다. 이러한 현실을 최근 도종환 의원실이 발표한 ‘수도권-지방대학 주요 교육지표 현황’을 분석한 결과가 여실히 보여 준다. 학생은 줄고 정부 재정지원마저 수도권보다 학교당 31억이 적은 생존 위기 상황이 어찌보면 위기를 직감했지만 제대로 대응하지 못한 역대 정부의 잃어버린 20년이 낳은 결과라 하겠다.

### Ⅲ. 그렇다면 윤 정부는?

윤석열 정부는 교육 영역인 국정목표4의 국정과제 85번으로 ‘이제는 지방대학 시대’를, 국정목표6에서는 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 선언했다. 국정과제 85번의 주요 내용으로는 ‘지역 거점대학(원)을 육성’하고 ‘대학 중심 산학협력·평생교육’을 실시해 지역 특색형 평생·직업교육을 제공하며 전문기술인재 양성을 위해 ‘전문대 평생직업

6) 「‘지방대학혁신역량강화(NURD) 사업’은 성공적이었는가?: 졸업생의 노동시장 성과에 대한 분석」, 남기곤, 2018.

교육 기능 강화’ 를 제시했다. 하지만 주요 내용에 대한 세부적인 정책이나 예산 등을 구체적으로 밝히고 있지 않기 때문에 방향에 대한 선언 정도로 해석 된다. 국정목표6인 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’ 와 관련해 주요내용은 ‘지역인재 양성-취업-정주’ 체계를 구축, 공공기관 지역인재 의무채용을 확대, 기업의 지방 이전 및 투자 촉진을 제시했다. 관건은 국정과제가 얼마나 효과있게 실행되느냐가 관건이다. 그런데 세부 정책이 실현되는 과정을 보면 오히려 수도권 쏠림을 조장하는 것이 아니냐는 비판에 봉착한다.

### 1) 논란이 된 반도체 인재 양성 방안

지난 7월 19일 윤석열 정부가 내놓은 ‘반도체 인재양성 정책’ 은 지방 소멸을 가속화 할 것이라는 논란을 지역사회에 촉발시켰다. 언론보도를 통해 ‘지방대 죽이기’ 라는 수사를 쉽게 찾아 볼 수 있다.

문제 상황을 정확하게 진단하기 위해 사교육걱정없는세상과 민형배 국회의원은 교육부로부터 수도권 대학과 지역대학의 반도체학과 충원율과 반도체 계약학과 경쟁률을 분석했다. 먼저 반도체학과는 전국 22개 대학, 25개 학과에서 2022학년도 신입생을 모집했다.(교육부 자료 기준). 전체 충원율 평균 89.6%였다. 22개 대학 가운데 7개 학교가 정원을 모집하는데 실패하였는데 해당학교들은 대부분 지방대학이었다. 전체 지역대학의 43%가량이 정원 미달을 겪은 것이다. 이러한 어려움으로 원광대의 경우는 결국 반도체학과 폐지 결정을 내리기도 했다.

#### <반도체 학과 충원율>

---

7) 「반도체 학과 정원 확대에 지방대 반발 “수도권이 다 빨아들일 것”」, 한국일보, 2022.07.19.



연 번	입학 연도	지역	학교	계약학과명	학과 정원	입학 생수	충원율(%) B/A*100	비고
1	2022	수도권(서울)	고려대	반도체공학과	30	29*	100	계약학과
2	2022	수도권(서울)	국민대	지능형반도체융합전자전공	96	96	100	
3	2022	수도권(서울)	동국대	물리반도체과학부	63	63	100	
4	2022	수도권(서울)	서울과기대	지능형반도체공학과	30	30	100	
5	2022	수도권(서울)	성균관대	반도체시스템공학과	70	70	100	계약학과
6	2022	수도권(서울)	연세대	시스템반도체공학과	50	50	100	계약학과
7	2022	수도권(경기)	가천대	반도체-디스플레이학과	40	40	100	계약학과
8	2022	수도권(경기)	가천대	전자공학부(자세대반도체전공)	50	50	100	
9	2022	수도권(경기)	한국공학대(구. 한국산업기술대)	나노반도체공학과	90	90	100	
10	2022	강원	상지대	반도체-에너지공학과	30	19	63.3	
11	2022	강원	한림대	나노융합스쿨	51	51	100	
12	2022	경남	경상대	나노-신소재공학부 (세라믹공학전공)	40	40	100	
13	2022	경남	경상대	반도체공학과	41	41	100	
14	2022	경북	안동대	반도체-에너지신소재공학부	68	48	70.6	
15	2022	부산	동아대	반도체학과	45	45	100	
16	2022	부산	한국해양대	전자전기정보공학부 (나노반도체공학전공)	26	26	100	
17	2022	세종	고려대(세종)	지능형반도체공학과	25	25	100	
18	2022	전남	목포대	반도체응용물리학과	20	7	35.0	
19	2022	충남	상명대(천안)	시스템반도체공학과	52	52	100	
20	2022	전북	원광대	반도체-디스플레이학부	30	23	76.7	
21	2022	전북	전북대	반도체과학기술학과	29	29	100	
22	2022	충남	선문대	디스플레이반도체공학과	51	51	100	
23	2022	충북	극동대	글로벌반도체공학과	27	2	7.4	
24	2022	충북	유원대	반도체디스플레이학과	25	24	96.0	
25	2022	충북	증원대	반도체공학과	25	23	92.0	

\*고려대의 경우 입학정원 30명을 100% 모집했으나 총원 마감 시한 이후 1명이 입학은 포기해 29명이 입학

지방대의 반도체학과의 충원에 어려움을 겪는 반면 수도권의 반도체 계약학과는 충원율 100%에 최대 약 30 대 1의 경쟁률을 보일 정도로 인기가 있다. 이런 상황에서 반도체 인재 양성 방안이 충원에 어려움을 겪고 있는 대학을 지원하고 기업과 연계해 계약학과로 선정하는 방식으로 추진된다면 그야말로 ‘지방대 전성시대’를 외치는 정부의 정책으로 평가되었을 것이다.

**<반도체 계약학과 경쟁률>**

대학명 및 학과	경쟁률 (수시+정시)	계약 기업	소재지역	모집방식
성균관대 반도체시스템공학과	28.7 : 1	삼성전자	서울	정원 외
고려대 반도체공학과	12 : 1	SK 하이닉스	서울	정원 외
연세대 시스템 반도체공학과	10.3 : 1	삼성전자	서울	정원 외
가천대 반도체·디스플레이학과	1.78 : 1	광우, 엔스펙트라 유니젯, 인포비온 제너코트, 피티에스	경기	정원 외

\*출처: 해당 대학 홈페이지

## 2) 수도권 명문대 이전 논란

지난 9월 6일 이상민 행안부 장관이 “윤석열 대통령 임기 내에 대기업 3~5곳과 주요 대학, 특수목적고의 지방 이전을 추진하겠다” 고 조선일보와의 인터뷰<sup>8)</sup>에서 밝혀 논란이 되었다. 지역균형 발전을 위해서는 대기업이 지방으로 내려가고 그 지방의 대학이 대기업에 인재를 공급하고 대기업 자녀들이 공부할 특목고를 세트로 묶어 지방으로 이전한다는 것이다. 지역균형발전의 주무 장관의 이런 발표에 상당히 놀랐다. 그런데 대기업, 명문대, 특목고 이전과 함께 지역으로의 상당한 인구를 이동하게 하는 정책은 고차방정식이다. 이러한 정책은 정권의 의지만 가지고 되지 않는다. 기업과 대학 등 이해관계자를 설득하고 합의를 도출하는 과정부터 제원을 마련하고 정책이 추진되면서 성과를 측정하는 일까지 매우 복잡한 설계와 정책추진, 성과 측정이 동반되어야 한다. 그런데 이러한 발언의 근원을 추적한 언론보도에 의하면 이해관계자는 물론 관련 주무부처 어느 곳에서도 검토한 적이 없다고 한다<sup>9)</sup>. 만5세 조기 초등 취학 정책을 사회적 합의도 없이 발표했다가 장관 사퇴라는 역풍을 맞은 정부의 장관 입에서 또다시 특 던지듯 주요 의제가 설익은 채로 나왔다는 것에 경악했다.

## 3) 고등-평생교육 재정 확충 방향 발표

지방대학 전성시대를 만들기 위해서 중요한 요소 중 하나가 재정 전략이다. 앞서 언급한 것처럼 10개의 지방거점국립대학을 서울대 수준으로 만들기 위해서도 연간 3조 이상의 추가 재정이 필요하다. 이처럼 고등교육투자의 최소 수준을 유지하고 나아가 재정 확보과정

8) 「이상민 장관 “대기업 3~5곳, 명문대·특목고 묶어 지방이전 추진”」, 조선일보, 2022.09.06.

9) 「“SKY·서강대, 지방으로” 윤석열정부 또 일단 던지고 보나」, 한겨레, 2022.09.08.

에서 국가재정 여건 변화나 정치적 논리에 이끌리는 역기능적인 요인을 제거하기 위해 ‘고등교육재정교부금법’을 제정해 안정적인 재원을 확보해야 한다는 의견은 2000년 초반 이후 지속적으로 제기되고 있으며<sup>10)</sup> 상당히 설득력이 있다.

11월 15일 교육부 장상운 차관은 11조원 규모의 고등평생교육지원 특별회계를 조성해 대학 지원에 나서겠다고 발표<sup>11)</sup>했다. 초중고교에 쓰이는 지방교육재정교부금 재원인 국세 교육세의 일부를 특별회계 세입으로 전환해 지역대학 등에 집중적으로 쓰겠다고 해 교육계 내에서는 논란이 되고 있다. 관련 법률 제개정안이 정기국회 내에 통과돼야 내년도부터 신설이 가능한 것도 문제이지만 지방교육재정교부금 수호 공동대책위원회가 꾸려질 정도로 교부금 개편에 대한 반대 여론이 거센데도 봉합 과정 없이 밀고나가는 모양새는 우려스럽다.

더 큰 문제는 주요 증액 사업으로 지방 대학에 내려가는 추가 재원 총액이 많게 잡아도 2조원 가량이라는 점이다. ‘고등·평생교육지원 특별회계 주요 증액 사업’ 예산안을 보면 ‘대학·전문대학 혁신지원사업’, ‘사립대학 구조개선 지원’에 0.9조, ‘지방대학 활성화 사업’, ‘지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 등’, ‘국립대학 육성사업’, ‘대학 평생교육 체제 지원 및 고등직업교육거점지구’ 사업 등이 1.1조원, ‘국립대학 시설·기자재 확충’, ‘4단계 두뇌한국 2I(연구장려금 관련)’ 1조원, 총 3조원의 재정이 수도권과 지방대학 모두에 분배되는 방식이기 때문에 지방대학에 가는 돈은 최대 2조원 정도가 아니겠는가 거칠게 추정해 본다. 그리고 최대 2조원의 돈을 지방 소재 148개 대학과 118개 대학에 분배한다면 각 대학에 지원되는 금액으로 기대할 수 있는 대학교육 혁신 효과는 얼마나 될 것인지 의문이다. 그리고 이렇게 지원되는 금액이 목적성 없이 ‘규제없는 지원’으로 이어진다는 것은 대단히 위험한 정책 설계라고 판단된다.

## IV. 나오며

### - 지역대학 위기의 원인 진단에 따른 정책 목표 리셋 필요

윤석열 정부가 ‘이제는 지방대학 시대’를 선언하며 세운 국정과제를 보면 저출산·지역

10) 「고등교육재정교부금법(안) 제정을 촉구하며」, 반상진, 대학교육, 2012.

11) 「정부, 총 11.22조 원 규모의 고등·평생교육지원 특별회계 편성」, 2022.

소멸·지방대학 위기라는 현실에 대한 인식은 분명히 갖고 있다고 판단된다. 하지만 사회 문제의 근본 원인이 무엇인지에 대한 진단이 흐릿하다고 생각된다. 이 문제의 원인은 지역 인구의 이탈을 초래할 뿐만 아니라 사회 경제적 자원의 배분 문제를 악화시켜 지역 불균형을 재생산하는 원인으로 인식되고 있는 수도권 중심의 대학서열체제이다<sup>12)</sup>. 지역의 인재라면 누구나 자신의 거주지가 아닌 수도권 대학으로 이동하려는 엄혹한 현실에서 지역 인재 양성이라든지 지방대학 육성이라는 구호는 호소력이 떨어진다. 문제를 선언하고 과감한 재원을 투자해 정책을 추진하고 성과를 측정해 문제점을 보완하면서 장기간 추진해야 할 과제를 대학에 수혜를 베풀 듯이해서는 안 된다.

지방대학 시대를 선언한 정부라면 국가균형발전을 최고의 국정과제로 설정하고 본격적으로 추진한 참여정부의 공과를 타산지석으로 삼아야 할 것이다. 참여정부에서 내린 학벌주의와 대학서열화, 일자리의 수도권 편중으로 전국의 인재가 수도권에 편중되는 문제를 해결해야 한다는 진단은 옳았다. 문제는 그 해법이다.

지방대학을 통한 지역혁신의 목표			
	현재	5년 후	
전국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학벌주의, 대학 서열화</li> <li>• 우수인재와 일자리의 수도권 편중</li> </ul>	⇒	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대학서열화 현상 완화 및 대학 특성화</li> <li>• 국가균형발전 및 지방분권</li> </ul>
지방 대학	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 우수학생 수도권대학 진학 편중 - 학생충원율(2003) : 86.9%(대학), 81.4%(전문대 포함)</li> <li>• 교원 확보율(2003) : 59.2%</li> <li>• 산·학·연·관 협력 미흡</li> <li>• 졸업생 취업을 저조 및 양질의 취업기회 부족 ※ 2003 지방 일반 4년제 대학 : 57.6%</li> </ul>	⇒	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 우수학생 지방대학 진학을 증가 - 사업(특성화) 분야 충원율 : 100%</li> <li>• 특성화 분야 교원확보율 : 80%</li> <li>• 산·학·연·관 협력 활성화</li> <li>• 졸업생 취업을 증가(70%) 및 취업의 질 제고 - 졸업생에 대한 기업의 만족도 제고</li> </ul>
지역 경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정 자립도 및 GRDP 저조</li> <li>• 지역 내 일자리 부족</li> <li>• 지역 인구증가율 감소·정체</li> </ul>	⇒	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정 자립도 및 GRDP 향상</li> <li>• 지역 내 일자리 증가</li> <li>• 지역 인구증가율이 자연증가율 초과</li> </ul>
지역 문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화·예술·복지 향유기회 부족</li> <li>• 지역주민의 문화적 박탈감 심화</li> </ul>	⇒	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화·예술·복지 향유기회 증가</li> <li>• 지역주민의 문화만족도 상승</li> </ul>

12) 『국립대 통합네트워크』, 정진상, 2004.

대학서열화 해소가 대학 정원과 학령 인구를 맞추기 위해 대학간 통폐합이나 정원 조정으로 해결될 문제가 아니기 때문이다. 연간 2-3천억원의 예산으로 해결할 수 있는 문제는 더 더욱 아니다. 수도권 대학이 가지고 있는 물적 토대, 지리적 위상, 사회적 지위, 미래적 가치가 지방 대학에서도 향유될 수 있도록 하는 과감한 정책과 투자가 필요하다. 따라서 윤석열 정부의 지방대학 육성 정책은 대학서열화 해소라는 정책목표를 재설정하고 추진되어야 한다. 대학서열화 해소를 위한 세부 방안에 대해서는 2차 토론회에서 논의할 예정이기 때문에 본 발제에서는 방향 정도만 언급하였다. 끝으로 정부에 제언을 하자면 이 정도의 결단이 없다면 5년뒤 대통령기록관의 국정운영백서에 또 한계가 명확했던 정책으로 '이제는 지방대학 시대'를 넣어야 할 것이다.



## ■ 제1토론

# ‘이제는 지방대학 시대’ 어떻게 볼 것인가?

김동원(전북대학교 총장, 국가거점국립대학총장협의회장)

## 1. 교육정책 대전환의 필요성

### (1) 대한민국의 5대 위기(박맹수 2022)

#### ① 저출산

- 수준지난 3년간 합계출산율\*은 2018년 0.98, 2019년 0.92, 2020년 0.84로 세계 최저  
\*합계출산율이란 한 명의 여성이 일생동안 낳는 평균 자녀수
- 2022년 2월 23일 통계청이 발표한 「2021년 출생·사망통계 잠정결과」에 따르면, 2021년 합계출산율은 0.81명으로 역대 최저치
- 저출산에 의한 학령인구 감소: 통계청 장래 인구추계 자료에 의하면 2030년 전국 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교별 학령인구는 2020년 대비 각각 41.4%, 41.6%, 15.6%, 4.7% 감소할 것으로 예측

#### ② 고령화

- 1999년에 65세 이상 인구가 7% 이상인 고령화사회(高齡化社會)로 진입
- 지난해 우리나라의 65세 이상 인구는 16.5%에 이르렀으며, 2026년이면 65세 이상 고령 인구가 20% 이상인 초고령사회(超高齡社會)로 진입할 전망

### ③ 지방소멸

- 지방소멸은 저출산으로 인한 인구절벽, 고령층 사망으로 인한 인구의 자연 감소, 젊은 층의 수도권으로의 유출 등 여러 요소가 중첩되어 일어남
- 수원 시정연구원에서 분석한 결과에서는 2050년까지 105개의 지자체가 소멸될 것으로 예측. 이는 전체 지자체의 46%에 해당하며 그 가운데 비수도권이 92%에 이르고 있음.

### ④ 수도권 집중

- 우리나라의 수도권집중은 세계 최고 수준으로써 가히 ‘파멸적’ (破滅的) 현상이라 지적받고 있다(성경룡, 「수도권으로의 파멸적 집중」, 『경향신문』, 2014년 6월 23일자).
- 수도권집중 가운데 가장 전형적인 분야가 인구집중. 2020년에 수도권 인구는 2,604만 3,325명인 데 비해 비수도권 인구는 2,578만 5,811명으로 수도권 인구가 유사 이래 처음으로 비수도권 인구를 26만 명 이상 넘어섬, 이른바 수도권과 비수도권 간의 ‘인구 데드크로스’가 발생.
- 수도권의 국토면적은 불과 11.8%에 지나지 않는데 전인구의 50.25%가 거주
- 수도권은 인구 외에도 국내 총생산액 1,936조 원 가운데 52.5%인 1,017조 원을 차지하고 있으며(『투데이신문』, 2022년 7월 1일자), 국세 수입의 4분의 3, 기업의 70%, 중소벤처기업 투자액의 77%, 100대 기업 본사의 95%, 예금의 70%, 전국 20대 대학의 80%, 의료기관의 51%, 정부투자기관의 89%가 집중되어 있는 실정(강준만, 「지방이 지방을 죽인다」, 『창작과비평』 190호, 2020).

### ⑤ 4차 산업혁명

- 4차 산업혁명이란 인공지능(AI), 사물인터넷, 빅 데이터 등 정보통신기술과의 융합을 통해 제조업의 생산성이 급격히 향상되고 제품과 서비스가 지능화되면서, 사회 전반에 걸쳐 혁신적인 변화가 나타나는 것을 의미. 2016년 1월 세계경제포럼(다보스포럼)에서 클라우드 슈밥이 언급하면서 정보통신기술 기반의 새로운 산업시대를 대표하는 용어가 됨.
- 기존의 산업혁명이 ‘인간이 이용하는 기계’를 통한 것이었다면, 4차 산업혁명은 인간을 대신하는 기계’의 등장으로 대표된다는 점
- 인공지능과 로봇 등으로 대표되는 4차 산업혁명에 의해 일자리를 위협받는 사람들이 약 1,800만 명에 이를 것으로 예측. 전체 일자리 2,560만 명 가운데 약 70%가 영향을



받는 셈.

- 고소득 직종의 관리직인 경우 로봇에 의한 일자리 대체율이 49% 정도에 머물지만, 단순노무직의 경우는 90% 정도에 이르는 것으로 분석.

## (2) 정해진 미래(조영태, 2016)

- 대한민국은 고령화 속도에서 세계 최고이자 합계출산율은 세계 최저로써 가장 빠른 속도로 인구가 감소하는 나라고 꼽히고 있음.(조영태, 『정해진 미래』, 2016; 마강래, 『지방도시 살생부』)
- 대한민국처럼 세계 최고로 빠른 속도로 인구가 감소하고 있는 나라는 전체를 새롭게 디자인하기 위한 ‘국토 대(大)개조’ 운동, ‘시민의식 대개조’ 운동을 전개할 필요가 있음.
- 대한민국은 ‘수도권 일극체제’의 나라. ‘수도권 일극체제’는 세계에서 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 최악의 수준, 이른바 ‘파멸적(破滅的) 수준에 이르고 있음.(성경룡, 「수도권으로의 파멸적 집중」, 『경향신문』 2014년 6월 23일자)
- 수도권 일극체제에서 반드시 유념해야할 영역이 인구 분야
- 수도권 일극 체제의 해소 또는 완화를 위해서 수도권 인구의 비수도권으로의 이동, 분산을 위한 국가적 차원의 전략이 절실히 요청됨.

## 2. ‘이제는 지방시대’에 필수적인 정책 제안

### (1) 지방대 육성을 통한 대학 서열화 해소

: 서울대 10개 만들기와 지방 연구중심대학 육성

- 연구중심대학 육성: 김종영 교수의 서울대 10개 만들기(김종영 2021)
  - 개천용 학과 VS. 대통영 학과
  - 개천용 학과: SKY 또는 인서울 대학의 독점을 유지한 채 그 좁은 자리에 계층이 낮은 학생들이 더 선발되거나 이들의 계층이동을 돕는 정책을 제시하는 학과 => 개혁을 가장한 채 사악한 교육체제를 영속시키는데 기여한다고 비판!
  - 대통영 학과: 대학서열로 인한 지위권력의 독점을 깨자는 주장이 17년 전에 제기되

있고 그 생명력은 지금까지 이어지고 있음. 이들 소수 학과는 ‘대학통합네트워크를 위해 영혼을 끌어모은 사람’ (‘대통령’) 들 => SKY 독점체제의 해체, 지역균형발전 도모, 교육지옥 해체. => 근본적으로 고속도로 10개를 만들어 대학병목(독점)체제를 해체해야 한다고 주장함.

- 연구중심대학의 승리: 현대대학은 ‘연구중심대학의 승리’, 900년 대학 역사상 가장 중요한 혁명은 19세기 독일의 연구중심대학 혁명임(버턴 클라크) => 기회단일주의를 기회다원주의로 전환을 위한 구조적 변화

- 교육독점 체제의 문제: 대학병목, 공간병목, 시험병목, 계급병목, 직업병목

- 서울대 10개 만들기. 지방 거점 국립대의 서울대화. 향후 30% 내외의 학생을 수용할 수 있게 확장 가능함.

- 영국대학체제의 특이성과 문제점: 골든 트라이앵글(런던, 옥스퍼드, 케임브리지)을 중심으로 한 공간병목과 대학병목이 일어남.

- 미국식 다원화 모델: 전국에 서울대 이상 수준의 대학이 60여개 분포. SKY 이상 수준의 대학이 100여개 분포. 미국 조지아주 대학의 통폐합: 2011년부터 2017년까지 단행하여 연구중심대학 육성.

- 프랑스도 PSL대학 중심으로 통폐합: 대학의 통폐합을 10여년에 걸쳐 단행함. 덩치블리기 전략. => PSL 대학: 그랑제꼴의 연합. 파리고등사범, 파리 국립광업학교, 콜레주 드 프랑스 등이 참여. 예) 파리-샤를레 대학교: 7개 대학과 7개 연구기관의 연합

- 독일의 TU9 연구중심대학: 독일 연방에 9개의 공과대학을 중심으로 하는 종합 연구중심대학 육성, 드레스덴 공대(TU Dresden)를 통독 후에 집중 육성 => 독일 통합 이후 성공적인 지역균형발전 모델 도입

• UC 시스템의 벤치마킹

- 클라크 커어(Clark Kerr, 버클리 교수, 캘리포니아대학체제 총장): 마스터 플랜의 설계자. “20세기 최고의 미국 대학총장”

- UC: University of California System (UC System: 10개 대학). 고교성적 2.5% 내 진학. 25만 명

- CSU: California State University System (CSU System: 23개 대학). 고교성적 33.3% 내 진학. 48만 명

- CCC: California Community Colleges System (CCC System: 114개 대학). 240만 명.

- KNU10(Korea National University): 10개로 구성된 국가거점대학 집합체, 서울대 포함.

- 서울대 포함 10개 연구중심대학 연합네트워크: 상향 평준화 도모

- 권역별 학문 분과 단위별의 통합 및 특성화
  - 인문사회과학분야는 인구가 많은 지역으로, 공대와 농대는 인구가 적은 지역으로 통합, 가령 A대 사회과학대학 전체를 B대로 흡수하고, B대 농명생명환경대학을 A대로 흡수하는 방안
  - 적정규모의 권역별 특성화 대학원 육성 필요: 대학원 교육의 양적, 질적 성장을 담보할 수 있어야 함
  - 거점국립대는 해당 권역의 지역국립대학과 통합을 수행할 필요, 2020년 기준 10개의 거점국립대와 12개의 지역국립대학이 있는데 이들을 초기에 통합하는 것이 훨씬 좋음. => 2020년 기준 4년제 일반대학 정원 기준 거점국립대학의 입학정원은 11.2%. 지역거점 국립대학은 7.7%. 이 둘을 합치면 18.9% 수준.
  - 서울 엘리트 11개 대학의 입학정원은 4년제 기준 9.7%, 따라서 서울대 10개 만들기 프로젝트에서 지역국립대학을 포함시키면, 사립대를 포함하여 전체 30% 내외가 좋은 대학에 입학 가능함.
- 국가거점국립대학의 현실적인 대안
  - 서울대 10개 만들기를 기본 모델로 하고, 거점국립대학의 연구중심대학 육성에 동의, 서울대를 큰 틀에서 포함하고, 10개 대학을 평준화 하는 것에는 반대. 서울대는 독자적으로 세계적 수준의 연구중심대학으로 성장하기 위해 별도 지원.
  - 현재 백화점식으로 나열된 학과 구조조정을 위해 약 10년의 기간을 두고 거점 국립대학의 특성화 및 국가중심대학(중소 규모 지역 국공립대학)과의 통합 추진
  - 권역별 거점국립대학의 특성화를 위해 2-3개 학문분야로 이루어진 과학기술특성화 단과대학을 설립 => 특성화 단대를 중심으로 연구중심대학 육성 시험 모델 개발, 학생 입학 및 졸업 기준 도입, 교수 승진 및 급여 체제의 기존 방식에서의 변화 => 특성화 단과대학을 중심으로 연구중심대학 육성하되, 단계적으로 연구중심 단과대학 추가 육성
  - 권역별로 거점대의 연구중심대학의 육성을 위해 과학기술특성화 단대에 연간 500~1,000억원 수준의 특별 예산 지원, 국가와 지역의 교육협력 체제 도입
  - 중장기적으로 현재 국회에 계류 중인 ‘국립대학법’의 입법화를 통해, 거점국립대(중소 지방국립대는 권역별로 통합)의 예산을 국립대 법인의 평균으로 지원

## (2) 고등교육재정 확보 방안

- 현행 고등교육법
  - 2021년 9월 24일자로 「고등교육법」[시행 2022. 3. 1.] [법률 제18454호] 제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정)가 개정되었는데, 핵심 내용은 실질적인 확충방안보다는 정책 컨트롤타워의 구축에 관한 것임.
  - 고등교육법 개정(2018. 5. 29): ‘10개년 고등교육 재정투자 기본계획’을 5개년 기본계획으로 그 수립주기를 단축하고, 지원계획도 매년 수립하도록 함.
  - 고등교육법 개정(2022. 3. 1): 고등교육 재정지원 체계를 정비하고 정책 컨트롤 타워를 구축하기 위하여 교육부 장관과 사전 협의 절차를 도입하고, 교육부 장관이 고등교육 재정지원 사업 및 그 성과에 대해 조사·분석하고 그 결과를 중앙행정기관의 장에게 통보하여 정책 추진에 반영하도록 권고할 수 있도록 함.
- 「고등교육재정교부금법」 제정을 통한 재원 확보방안 경과
  - 고등교육재정교부금법의 제정 취지는 국가의 고등교육에 대한 투자를 OECD 평균 수준인 국내총생산 대비 1.0% 수준으로 확보하기 위하여 고등교육재정교부금을 법률로서 정하고, 이를 보통교부금과 사업교부금으로 교부하여 등록금 부담을 낮추고 고등교육의 경쟁력은 높이는 한편, 일부 대학에 대해서는 교부금 교부를 제한함으로써 대학 구조조정도 유도하는 데 목적이 있음.
  - 2004년부터 2021년까지 국회의원에 의해서 발의된 「고등교육재정교부금법안」은 총 10차례 있었음. 그런데 2021년 들어서는 「지방교육재정교부금법」 개정을 통한 고등교육재정 확보방안과, 「대학균형발전특별회계법안」을 통한 확보방안 등이 추가로 제안됨. 재원 규모는 내국세 총액에 대해서 각각 8.4%와 10%를 제안한 것이 3회 씩으로 가장 많았음. 그 다음으로 8% 순으로 많았고, 교부금의 유형은 보통교부금과 사업교부금(또는 특별교부금)으로 제안하였음.
  - 현재 발의되어 있는 고등교육재정 확보 관련 법안은, 「국립대학 책무 및 재정지원 등에 관한 법률」(유기홍의원 대표발의, 의안번호 제2113381호)과 「고등·평생교육 지원특별회계법안」(이태규의원 대표발의, 의안번호 제2117196호) 등이 있음.
- 고등교육재정 확보를 위한 개선과제 (남수경 2022)
  - 「고등교육법」 제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정)에서 제시한 고등교

육 재정지원 기본계획의 수립과 실천을 실효성 있게 운영할 필요.

- 고등교육을 위한 안정적 재정확보 방안을 구체화할 필요가 있음. 특히 재원 확보방법과 관련하여 내국세의 일정률, 국세 교육세의 고등교육세 개편, 지방교육재정 특별교부금의 일부 이전을 통한 확보, 지방교육재정교부금과의 통합 등 다양한 방식에 대해서 ‘교육계’가 공론화와 합의과정을 거쳐야 할 것임(송기창, 2021).

- 안정성과 자율성을 보장할 수 있는 고등교육재정 확보수단이 마련될 필요 => 현 정부에서는 고등교육재정의 확보 규모를 OECD 국가평균인 GDP 1% 이상을 제시한 바 있음.

- 고등교육 총 재정 규모 내지 고등교육예산의 일정비율 이상을 반드시 기본운영비로 보장해야 하는 바, 일본의 경우 정부지원금에서 기본 운영비가 90% 수준임.

· 고등·평생교육지원특별회계와 고등교육재정교부금법 추진

- 고등교육재정 GDP 대비 1% 확보를 위한 첫걸음으로 ‘고등·평생교육지원특별회계’의 설치가 가시화되고 있음. 그러나 지방교육재정교부금 개편 논의 속에서 “아우 돈을 뺏아서 형이 가져가려고 한다.”는 비판은 물론 조세 부담을 통한 대학 지원의 타당성 문제 등이 걸려 있음.

- 대학들은 공적 재원의 확대 없이는 교육의 질적 개선을 기대하기 어려운 상황에 처해 있음. 대학의 재원 확보방안은 등록금 규제라는 공적 개입으로 한계에 이름.

- 대학 등록금 안정화를 위해 2009년부터 등록금 현황을 공시하고, 2010년 등록금 인상을 상한제 및 등록금심의위원회 도입이 법제화됨에 따라서 대학 등록금 책정 공개 및 등록금 상한제가 시행됨. 고등교육 학생1인당 공교육비는 OECD국가 가운데 최하위 수준(OECD국가 평균의 66% 수준)이 되었음. => 그 결과 2022년 IMD 순위에서 총 63개국 가운데 우리나라 대학교육경쟁력은 46위에 불과함.

- 2022년 기준 우리나라 고등교육예산(기금 포함)은 약 12조 894억 원으로, 이 중 국가장학금 등 장학사업과 국립대 운영지원비를 제외하고 지원하는 사업비는 2조 9,930억원 수준임. 특별회계가 도입된다고 해도 추가 투입 고등교육재원 규모는 교육세전입금 3.6조원 수준으로, 일본 정부자금의 10분의 1 수준임. 새 정부의 공약처럼 고등교육재정 GDP 1% 수준에 도달하기 위해서는 교육세전입금 외에 앞으로 정부지원금이 5조원 이상 지원되어야 함.

- GDP의 1%는 2020년 GDP 1,933조 1,524억원을 기준으로 산출하면, 19조 3,315억원에 달하는데, 2021년 고등교육예산 11조 1,456억원보다 약 8.2조원 이상 증액해야 하는 상황임. 따라서 빠른 시일 내에 고등교육재정교부금법이 제정되어 안정적인 고등교육 재원을 확보하여야 함.

[참고 문헌]

- 박맹수, 대전환 시대 전라북도 상생 교육협력체계를 디자인하자, 전라북도 교육협력 활성화 토론회, 2022. 11. 18.
- 남수경, 대학혁신과 국제경쟁력을 위한 고등교육재정의 안정적 확보, 더 이상 늦출 수 없다. 2023 고등교육재정토론회, 2022. 11. 15.
- 조영태, 『정해진 미래』, 2016.
- 김종영, 『서울대 10개 만들기』, 2021.

표1. OECD 선진국 대비 고등교육 확충 예산 소요

OECD 평균 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ OECD 평균 고등교육 학생1인당 공교육비 수준</li> <li>- OECD 평균 수준 고등교육 추가지원 규모 : <b>6조 4,164억원</b> (단위 : 명, 달러, 백만원)</li> </ul>			
	구분	금액	비고	
	한국 학생 1인당 공교육비 (A)	11,287	(달러)	
	학생수 (B)	3,326,733	(명)	
	구매력지수 (C)	864.63	(달러)	
	교육기관 직접 지출 (D = A × B × C)	32,465,849	(백만원, 약 32조원)	
	한국 GDP 대비 공교육비 현황			
	GDP	1,924,498,100	(백만원)	
	고등교육 공교육비 총규모	정부부담 (GDP 대비 0.6%) (E)	11,546,989	(백만원, 35.6%)
		민간부담 (GDP 대비 0.9%)	17,320,483	(백만원, 53.3%)
		기타	3,598,378	(백만원, 11.1%)
		계	32,465,850	(백만원, 100.0%)
	OECD 학생 1인당 공교육비 (G)	17,559	(달러)	
	OECD 수준 공교육비 확보시 총 고등교육비 규모 (F = G × B × C)	50,506,587	(백만원, 100.0%, GDP 대비 2.6%)	
	정부부담분 (H = F × 35.6%)	17,963,459	(백만원, 35.6% 정부부담 유지시)	
OECD 수준 정부부담 추가 지원액 (H - E)	6,416,471	(6조 4,164억원, GDP 대비 0.34%)		
<p>1) 공시자료: Education at a glance (OECD 2022, 기준년도 2019년)</p> <p>2) 학생 1인당 공교육비 = (교육기관 직접 지출) / (학생수 × 구매력지수)</p> <p>3) 한국 GDP 대비 공교육비 = (정부재원교육기관직접지출 / GDP) × 100</p>				

## ■ 제2토론

# 지방대학 위기 극복을 위한 정책 방향

임은희(대학교육연구소 연구원)

발제자가 밝힌 지역대학과 지역 위기가 심화하고 있고, 주된 원인이 정부 정책에서 비롯됐다는 의견에 동의함. 또한 윤석열 정부가 고등교육 정책을 발표할 때마다 ‘지역 불균형과 지방대학 위기를 가속화’ 시키고 있는 상황에 대해서도 동의함. 토론문에서는 발제문에 대한 추가적인 의견과 함께 지방대학 위기를 극복하기 위한 정책 방향을 제시하고자 함.

발제자는 “윤석열 정부의 지방대학 육성 정책은 대학서열화 해소라는 정책목표를 재설정하고 추진되어야 한다” 고 밝힘. 지방대학은 학생 모집, 재학생 이탈, 재정 규모, 교수 충원, 유학생 모집, 취업 등 대학 운영 전반에서 어려움을 넘어 ‘위기’ 가 만연함. 과거 벚꽃피는 순서대로 대학 위기가 올 것이란 예측과 달리, 지방대학 위기는 전국에서 ‘동시다발’ 로 나타남. 지방대학 육성 목표를 ‘대학서열화 해소’ 로 국한시키기 보다는 수도권대학과 지방대학이 공존하는 고등교육 생태계 복원으로 폭넓게 보는 것이 필요함. 그 과정에서 대학서열이 완화되는 효과도 기대할 수 있을 것임. 지방대학 위기 극복을 위한 주요 정책 방향은 다음과 같음.

### 지방과 수도권이 상생하기 위한 ‘정원 감축’ 정책 수립

발제자는 ‘대학서열화 해소가 대학 정원과 학령 인구를 맞추기 위해 대학간 통·폐합이나, 정원 조정으로 해결될 문제가 아니다’ 고 밝힘. 지방대학 위기의 가장 큰 현상은 ‘학생모집’ 에서 비롯됨. 우리 연구소가 2019년 지방대학 교·직원 583명을 대상으로 한 설문조사에서 ‘위기의 가장 큰 원인’ 을 묻는 질문에 ‘학령인구 감소’ (30.4%), 수도권대학 중심의 정부 고등교육정책’ (17.8%), ‘재정 부족’ (16.1%), ‘설립·운영자의 부실 운영 및 부정·비리’ (10.8%) 순으로 답함.

만 18세 학령인구는 2022년 47만 4,885명에서 2040년 25만 9,004명으로 줄어들 전망이다.

현재 수도권 입학정원과 국·공립대학 입학정원이 약 26만 명임을 감안하면 미래에는 수도권대학과 지방 국립대학만 있어도 입학수요를 감당할 수 있게 됨.

윤석열 정부는 ‘전체 대학 정원 감축’ 정책을 수립해야 함. 현재 정부 정책은 △대학별 자율 감축 계획 수립 △유지충원을 등을 점검해 권역별로 정원 감축 대학 30~50% 선정 △부실대학 퇴출 등을 중심으로 함. 하지만 이와 같은 방식으로는 지금의 학령인구 감소 문제를 해소할 수 없고, 미충원 문제가 지방대학 중심으로 나타나게 될 것임,

전체 대학이 정원을 감축함으로써, 지방대학 미충원 문제를 완화하고 수도권대학이나 지역의 대규모대학도 지금보다 나은 교육여건을 갖추는 계기를 마련해야 함.

## 정부 재정지원 확대

대학 재정의 55% 가량을 등록금수입에 의존하고 있는 사립대학 상황에서, 지방대학이 정원을 감축하게 되면 재정 축소로 이어짐. 대학 재정 축소는 교육·여건 투자 감소, 교·직원 임금 감소 등 운영상 어려움으로 직결돼 지방대학 위기를 가중시킬 것임.

따라서 정부 재정지원을 확대해야 함. 2020년 우리나라 고등교육 재정은 14조 9,957억 원으로 GDP 대비 0.78%임. OECD 국가 평균 1.0~1.1%와 비교하면 한참 부족함. 높아진 국가 위상, 고등교육에 대한 정부 책임 확대 등을 위해 고등교육 재정 투자를 획기적으로 늘려야 함. OECD 국가 수준을 목표로 재정 규모를 확대하고, 지원 방식도 운영비 지원 중심으로 전환해야 함.

발제자는 정부 재정지원이 ‘목적성 없이 규제없는 지원으로 이어진다는 것이 위험한 정책 설계’라고 비판함. 하지만 그동안의 ‘특수목적지원사업’ 중심의 정부 재정지원으로 대학의 평가 피로도 누적, 중장기 발전 계획 추진 어려움, 평가 지표에 따른 획일화 등의 문제가 나타났음을 상기해야 함. 대학도 초·중등과 같이 공교육기관이므로 정부가 운영비를 지원해야 함. 그래야만 각 대학이 학교 발전 계획에 따라 재정 계획을 수립·집행하고, 중·장기적인 발전을 도모할 수 있음.

정부 재정지원이 확대되는 만큼 교육부 종합감사 확대, 대학 운영에 교수·직원·학생 참여 확대, 설립자와 친·인척 중심의 대학 운영 지양, 정보공개 확대 등 관리·감독을 강화해야 함.

## 지역인재 채용제도 확대·개선

고등교육 정책과 함께 지역에 양질의 일자리를 비롯한 정주 여건을 갖출 수 있는 정책이



함께 제시되어야 함. 당장에 기업을 지역으로 이주시키기 어려운 만큼 공공기관의 ‘지역인재 채용제도’를 확대·개선해야 함.

‘지방인재채용목표제’와 ‘지역인재추천채용제’ 현황을 보면 목표치에 미달하거나, 수도권인재 선발 비율이 높음. 선발방식을 개선해 채용목표(5급 20%, 7급 30%)에 도달할 수 있게 하고, 제도 도입 취지에 맞게 비수도권 채용 비율을 높여야 함. 더불어 「지방대육성법」이 명시한 공공기관 신규채용 인원의 35% 지역인재 채용 권고 사항도 의무 사항으로 전환하고, 비중을 점차 확대해야 함.



■ 제3토론

# 공공성 및 민주성 원칙 하, 적극적 지역대학 육성정책 필요

정세은(충남대 경제학과)

## 지역대학과 지역경제 위기는 최근 더욱 심화

이러한 위기는 한국사회의 더욱 구조적이고 근원적인 위기와 동시에 진행.

최근에는 저출산 고령화로 인한 지역소멸, 수도권으로의 인재, 금융, 산업의 쏠림, 지역 제조업의 붕괴, 지역대학과 지역경제 위기는 악순환의 단계에 진입.

[표 1] 수도권 대학의 집중도(2020년)

구분	전체	일반대학	기타대학	전문대학	대학원
학교 수	41.5	36.3	51.1	31.6	84.4
학과 수	38.6	32.7	48.8	39.7	42.1
재적학생 수	46.5	39.6	81.6	44.0	56.8
외국인유학생수	54.0	56.4	80.4	27.7	54.8
전임교원 수	42.0	39.8	53.7	42.3	56.7
입학정원수	48.7	36.9	84.4	43.1	55.6
입학자 수	46.8	38.4	73.4	45.8	57.6
졸업자수	47.6	39.3	79.2	44.4	58.0

자료: KOSIS

## 지역대학과 지역경제 위기는 국가 정책의 결과

외환위기 이후 신자유주의적 규제완화, 시장화 강화, 경쟁 강화로 인해 수도권에 대학이 몰리고 대학 서열화가 진행. 대학 간 경쟁에서 수도권 대형 사립대들이 몸집 확대.

이는 지역 인재를 빨아들여 인재 배출을 담당해 온 지역대학들에 충격. 지방대학이 충원율을 올리는 노력을 하는데 이것이 교육의 질을 떨어뜨리는 모순적 결과 야기.

**[표 2] 국립대 및 사립대 재정현황(단위 : 억원, %)**

연도	고등교육 예산 (A)	국립대 예산 (B)	사립대 예산 (C)	국립대 비율 (B/A)	사립대 비율 (C/A)
2000	24,097	14,728	3,594	61.1	14.9
2002	26,133	14,596	6,072	49.9	23.2
2004	30,287	17,777	4,098	58.7	13.5
2006	33,925	18,265	13,694	53.8	40.4
2008	48,247	21,450	17,679	44.5	36.6
2010	50,467	21,336	27,185	42.3	53.9
2012	56,838	20,126	39,028	35.4	68.7
2014	80,124	23,485	46,791	29.3	58.4
2015	89,823	26,351	56,074	29.3	62.4
평균	42,156	19,542	21,602	47.1	51.2
증가율	372.8%	178.9%	1,560%		

자료: 김영석(2018)

### 특히 교육부의 잘못된 예산정책이 대형 사립대 지원 비중 확대

사립대 지원 비중이 커지게 된 것은 고등교육예산을 배정하면서 국립대들이 자율적으로 사용할 수 있는 운영지원비보다 교육부가 사용처를 정하고 성과평가를 통해 예산을 배분하는 재정지원사업을 늘려왔기 때문임. 이러한 방식이 효율적으로 재원을 배정하는 것처럼 보이지만 사립대에 유리한 정책임.

즉 국공립대학은 등록금을 마음대로 올릴 수 없고 지역 경제의 침체로 인해 기부 등의 발전기금 확보가 더디어 재정적 열위에 처하기 쉽기 때문에 일단 경쟁에서 뒤쳐질 수 밖에 없음. 이러한 상황에서 성과위주의 예산배분은 국공립대학에 부정적인 악순환을 가져온 것이 지난 20, 30년의 상황이었음.

### 윤석열 정부 대학정책은 이명박, 박근혜 정부의 문제 반복

윤석열 정부는 ‘지역 거점대학(원)을 육성’ 하고 ‘대학 중심 산학협력·평생교육’ 을 실

시해 지역 밀착형 평생·직업교육을 제공하며 전문기술인재 양성을 위해 ‘전문대 평생직업 교육 기능 강화’를 제시, ‘지역인재 양성-취업-정주’ 체계를 구축하겠다고 했으나 관건은 이 과제를 어떤 방식으로 실행하려고 하느냐.

### 이주호 장관의 고등평생교육 특별회계 조성안은 새로운 문제의 시작

11월 15일 교육부 장관은 “대학이 중앙정부가 만든 전략에 따라가는 게 아니라, 지자체와 협력해 지역 신산업 발전의 ‘허브(hub)’가 될 수 있도록 하겠다”면서 “교육부 권한을 과감하게 지자체에 넘기겠다”고 밝혔다. 최근 교육부는 기존 대학 예산 8조원과 초·중등 교육 예산 3조원을 등을 합쳐 11조2000억원 규모의 ‘고등교육 특별회계’를 만들고 향후 이를 30조원까지 확대하겠다고 했음.

자체-대학의 협력 강화는 바람직. 이는 지난 정부에서도 추진했던 정책 기조임. 그러나 지자체의 역할 강화와 지자체 전담은 차원이 다른 문제임. 많은 문제들은 지자체 차원에서 해결하기 어려운 문제들이 많음. 예를 들어 비리사학개혁 문제, 대학 구조조정 문제, 비정년 교원 차별 철폐 문제 등 많은 문제들은 지자체 차원에서 해소할 수 없는 문제들임. 특히 대학 구조조정, 비정년 교원 차별 철폐문제는 새로운 예산 투입이 필요함. 지자체가 자체 재원으로 이를 감당하기 어려움.

이러한 문제들이 산적해 있는 상태에서, 그리고 현재 예산이 수도권 대형 사립대에게 투입되고 있는 예산구조 하에서 그냥 지자체에 예산과 재량권을 넘긴다면 대학교육은 전체적으로 큰 혼란에 휩싸일 것이고 로비력이 강한 대형 사립대들이 더욱 예산을 독식하는 결과로 귀결될 것임. 지금보다 더욱 시장화가 심화될 것이며 예산을 던져줄 테니 한번 싸워봐라라는 식이나 다름 아님.

### 책임의 방기가 아니라 공공성 및 민주성 원칙 하, 적극적인 지역대학 육성정책 필요

국립대에 대한 획기적인 재정지원 확대가 중요 과제임. 그러나 재정지원을 확대하는 방식이 다시금 사업비를 늘리는 방식이어서는 안 될 것이며 경상비 확충을 통해 서울 주요 사립대 수준의 교육 여건을 마련할 필요가 있음. 그래야만 대학의 가장 핵심적인 역량인 전임 교원 확대가 가능해지고, 그래야만 질 높은 교육 제공 가능.

지방의 비리사학들을 개혁하고 국가의 재정지원을 통해 공공성이 강한 사립대로 거듭나게 해야.



■ 제4토론

“국정과제로서 ‘이제는  
지방대학 시대’ 어떻게 볼  
것인가?”에 대한 토론

박성하(교육부 지역혁신대학지원과장)





## ■ 종합토론



## ■ 지역대학 위기극복방안을 위한 국회 연속토론회(1차)

일시	주제	■발제 □토론
11.24.(목) 오전 10시	“이제는 지방대학 시대”, 윤석열 정부의 해법은 과연 괜찮은가?	■구본창(사교육걱정없는세상 정책대안연구소장)
		□김동원(전북대학교 총장, 국가거점국립대학총장협의회회장)
		□임은희(대학교육연구소 연구원)
		□정세은(충남대학교 경제학과 교수)
		□박성하(교육부 지역혁신대학지원과장)
12.5.(월) 오후 2시	“이제는 지방대학 시대”, 최우선 과제는 무엇인가?	■장승진(사교육걱정없는세상 정책위원)
		□김종영(경희대 사회학과 교수)
		□김학수(KDI 한국개발연구원)
		□김석수(부산대학교 대외 부총장)
		□박성하(교육부 지역혁신대학지원과장)



**사교육걱정없는세상**

서울시 용산구 한강대로62길 23 유진빌딩 4층 T.02-797-4044 F.02-797-4484

Email [noworry@noworry.kr](mailto:noworry@noworry.kr) 홈페이지 [www.noworry.kr](http://www.noworry.kr)