

# 대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안

2020. 7.

# 대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안

2020.7.

대학교육연구소

이 연구는 전국대학노동조합 정책연구과제로 수행되었으며, 연구에서 제시한 정책 대안이나 의견 등은 전국대학노동조합 공식 의견이 아니라 본 연구진 견해를 밝힙니다.

---

## 목차

연구 요약 .....	3
I. 서론 .....	19
II. 지방 현실 진단 .....	27
III. 지방대학 현황 .....	37
1. 대학 수 .....	37
2. 학생 수 .....	42
3. 재정 .....	56
4. 교·직원 .....	75
5. 사회적 선호도 .....	83
IV. 역대 지방대학 관련 정책 변천과 시사점 .....	97
1. 군사정권 .....	97
2. 김영삼정부 .....	102
3. 김대중정부 .....	107
4. 노무현정부 .....	111
5. 이명박정부 .....	125
6. 박근혜정부 .....	120
7. 문재인정부 .....	123
8. 시사점 .....	127

---

V. 지방대학 학생 수 감축 전망 .....	137
1. 2020~2037년 입학가능인원 추계 .....	137
2. 지방대학 학생 수 감축 전망 .....	140
VI. 설문조사 및 권역별 간담회 .....	157
1. 설문조사 결과 분석 .....	157
2. 권역별 간담회 주요 내용 .....	201
VII. 지방대학 위기 원인 .....	213
1. 학령인구감소에 따른 미충원 심화 .....	213
2. 우리 사회의 수도권 집중 현상 .....	216
3. 고등교육에 대한 정부 책임 부재 .....	219
4. 실효성 없었던 지방대학 육성 정책 .....	223
5. 부정·비리 및 부실 운영 .....	227
VIII. 지방대학 육성 방안 .....	233
1. 지방대학 정책 전면 재고 .....	233
2. 학령인구 감소에 따른 전체 대학 정원 감축 .....	238
3. 정부책임형 사립대학 도입 .....	248
4. 공공성, 민주성, 투명성 강화 .....	254
5. 지방대학 육성법 개정 및 제도 개선 .....	260

---

[부록1] 지방대학 육성을 위한 대학구성원 설문조사 .....	269
[부록2] 대학구성원 권역별 간담회 .....	280
[부록3] 입학가능자원 추계 방식 .....	283
참고문헌 .....	287

---

## 표 목 차

〈 표2-1 〉 2019년 주민등록 인구 수 .....	28
〈 표2-2 〉 수도권 대비 지방 주요 지표 변화 .....	29
〈 표2-3 〉 2019년 수도권 및 지방 각급 학교 수 .....	30
〈 표3-1 〉 1980년 이후 대학 수 .....	38
〈 표3-2 〉 2019년 시·군별 대학 수 .....	41
〈 표3-3 〉 1980년 이후 대학 입학정원 .....	43
〈 표3-4 〉 2019년 시·군별 대학 입학정원 .....	47
〈 표3-5 〉 2019년 시·군별 재학생 .....	49
〈 표3-6 〉 2010년 대비 2019년 대학 학생 충원율 .....	51
〈 표3-7 〉 2010년 대비 2019년 전문대학 학생 충원율 .....	53
〈 표3-8 〉 2010년 대비 2018년 중도탈락 학생 비율 .....	55
〈 표3-9 〉 1996년 이후 사립대학 학생 1인당 재정 규모 .....	57
〈 표3-10 〉 2018년 설립별 대학 학생 1인당 재정 규모 순위 .....	58
〈 표3-11 〉 1996년 이후 사립 전문대학 학생 1인당 재정 규모 .....	59
〈 표3-12 〉 1996년 이후 사립대학 학생 1인당 국고보조금 .....	62
〈 표3-13 〉 2018년 설립별 대학 정부재정지원 사업 지원액 순위 .....	63
〈 표3-14 〉 1996년 이후 사립 전문대학 학생 1인당 국고보조금 .....	64
〈 표3-15 〉 1996년 이후 사립대학 학생 1인당 법인전입금 .....	66
〈 표3-16 〉 1996년 이후 사립 전문대학 학생 1인당 법인전입금 .....	67
〈 표3-17 〉 1996년 이후 사립대학 학생 1인당 기부금 .....	69
〈 표3-18 〉 2018년 설립별 대학 기부금수입 순위 .....	70
〈 표3-19 〉 1996년 이후 사립 전문대학 학생 1인당 기부금 .....	71

---

〈 표3-20 〉 2005년 이후 사립대학 학생 1인당 산학협력수익 .....	73
〈 표3-21 〉 2018년 설립별 대학 산학협력수익 순위 .....	74
〈 표3-22 〉 2005년 이후 사립 전문대학 학생 1인당 산학협력수익 .....	75
〈 표3-23 〉 2005년 이후 대학 전임교원 (의학계열 제외) .....	76
〈 표3-24 〉 2005년 이후 전문대학 전임교원 .....	78
〈 표3-25 〉 2012년 이후 대학 직원 .....	81
〈 표3-26 〉 2012년 이후 전문대학 직원 .....	83
〈 표3-27 〉 2010년 이후 신입생 경쟁률 .....	85
〈 표3-28 〉 2012년 이후 대학 취업률 .....	87
〈 표3-29 〉 2012년 이후 전문대학 취업률 .....	88
〈 표3-30 〉 2019년 공공기관 지방 지역인재 선발 비율 현황 .....	91
〈 표3-31 〉 5급 국가공무원 및 외교관후보자 선발시험 지방인재 채용목표제 현황 .....	93
〈 표3-32 〉 7급 국가공무원 공채 지방인재 채용목표제 현황 .....	93
〈 표3-33 〉 7급(2005~2018년) 및 9급(2012~2018년) 지역별 지역인재 선발 인원 .....	94
〈 표4-1 〉 국가균형발전 3대 전략과 9대 과제 .....	125
〈 표4-2 〉 역대 정부 지방대학 위기 진단 비교 .....	129
〈 표4-3 〉 역대 정부 지방대학 육성 주요 정책 비교 .....	130
〈 표5-1 〉 만 18세 학령인구 추계 .....	137
〈 표5-2 〉 2020~2037년 입학가능인원 추계 - 전국 .....	138
〈 표5-3 〉 2020~2037년 입학가능인원 추계 - 권역별 .....	140

---

〈 표5-5 〉 1주기 대학 구조개혁 평가 결과, 등급별 현황 .....	143
〈 표5-6 〉 2013년 대비 2018년 입학정원 감축률 분포도 .....	143
〈 표5-7 〉 2주기 대학 기본역량 진단 결과, 입학정원 감축 전망 .....	145
〈 표5-8 〉 2021~2037년 입학자 수 추계 .....	148
〈 표5-9 〉 신입생 충원을 추계 .....	149
〈 표5-10 〉 신입생 충원을 추계 분포도 - 유형별 .....	150
〈 표5-11 〉 신입생 충원을 추계 분포도 - 설립별 .....	150
〈 표5-12 〉 신입생 충원을 추계 분포도 - 지역별1 .....	151
〈 표5-13 〉 신입생 충원을 추계 분포도 - 지역별2 .....	150
〈 표5-14 〉 학생 수 감소에 따른 학부 등록금수입 감소 전망 .....	154
〈 표7-1 〉 폐교 사립대학 현황 .....	228
〈 표7-2 〉 1988년 이후 임시이사 선임 대학 .....	229
〈 표8-1 〉 2019년 국·공립대학 및 특별법법인 국립대학 현황 .....	238
〈 표8-2 〉 전체대학 정원 감축률 적용 시 2024년 입학정원 감축 전망 .....	239
〈 표8-3 〉 전체대학 10% 감축 시 입학정원 변화 시뮬레이션 .....	241
〈 표8-4 〉 2019년 국내 및 외국 주요 대학 학부 학생 수 비교 .....	242
〈 표8-5 〉 교육 및 재정 여건 법정기준 준수 여부 .....	243
〈 표8-6 〉 정부책임형 사립대학 도입에 필요한 추가 비용 .....	251
〈 표9-1 〉 2020~2037년 고교 졸업자 수(증감률) 추계 .....	284
〈 표9-2 〉 2020~2037년 고등교육기관 입학가능인원 추계 .....	286



## 연구 요약

---



# 연구 요약

## 1. 서론

‘벚꽃 피는 순서대로 대학이 망한다’는 말이 회자될 만큼 지방대학 위기가 심화하고 있다. 당면한 지방대학 위기의 가장 큰 원인은 학령인구 감소에서 찾을 수 있다.

만 18세 학령인구는 2020년 51만 명에서 2024년 43만 명으로 8만 명가량 감소한다. 2020년 대학 입학정원이 약 50만 명이니, 입학 정원을 그대로 유지하면, 신입생 모집에 어려움을 겪는 대학이 늘어날 수밖에 없다.

학령인구 감소로 인한 정원 감축과 미충원 문제는 지방대학을 중심으로 전개될 것이다. 지방대학은 학생 수 감소로, 재정 수입이 감소해 교육여건 후퇴, 교·직원 임금 체불 등 위기가 심화될 것이다.

지방대학 위기의 근본 원인에는 정부 차별정책이 있다. 해방 직후, 대학 설립이 본격화할 때부터 수도권, 특히 서울지역 일부 대학에 정부 재원을 집중 지원했다. 역대 정부가 실시한 지방대학 육성 방안은 국가균형발전과 연계되지 못했고, 지방대학 현실을 제대로 반영하지 못한 채 추진 돼 성과보다는 한계가 컸다.

1997년 발생한 IMF 사태는 지방대학의 본격적인 위기를 불러왔다. 신자유주의 무한 경쟁이 전면화하면서 대학서열화에 따른 수도권대학 집중 현상이 더욱 두드러졌기 때문이다. 또한 대학설립 준칙주의(1996년)와 정원자율화(1997년) 정책 영향으로 대학 수와 입학정원이 크게 증가한 것도 한몫했다. 지금 대학이 정원을 채우지 못하는 ‘미충원’ 문제의 시발점이었다.

변화하는 환경에 맞게 교육여건을 개선하고, 특성화하려는 지방대학 스스로의 노력이 부족했던 문제도 있다. 지방대학은 정원 자율화 정책에 따라 교육여건이 열악함에도 학생 수 늘리기가 용이했다.

이유야 어찌 됐든 지금의 위기가 지속되면 지방대학은 ‘고등교육기관’으로서 경쟁력이 있느냐 없느냐의 문제를 떠나, ‘기피’ 대상으로 전락할 수밖에 없다. 수도권대학 중심의 학벌주의가 더 심화하고, 이에 따른 사교육비 문제, 수도권 집값 문제, 지방 공동화 등 사회 문제도 더 심각해질 것이다.

정책연구는 이런 문제의식을 바탕으로 지방대학 위기 극복 방안을 마련하고자 수행되었다. 연구 목적을 달성하고자 선행 연구논문과 각종 정책·세미나 자료를 검토하고, 지방대학 관련 각종 통계를 조사·분석했으며, 지방대학 구성원 설문조사와 간담회를 개최했다.

정책연구가 마중물이 되어 지방대학 육성을 위한 논의가 활성화되고, 다양한 방안들이 구체화·정책화되길 바란다.

## 2. 지방 현실 진단

2019년 12월을 기점으로 우리나라는 전체 인구의 50%가 수도권에 집중된 국가가 됐다. 전체 면적의 11.8%에 해당하는 수도권에 인구 절반이 밀집해 있는 셈이다.

인구가 수도권에 집중하는 이유는 경제활동 기반이 수도권에 몰려있기 때문이다. 2017년 기준 GRDP(지역내총생산)의 51%, 사업체 수의 47%, 취업자 수의 50%, 연구개발투자비의 69%가 수도권에 몰려있다. 인구는 수도권에 집중하고, 다시 경제활동 기반이 수도권 중심으로 형성되는 악순환이 반복되고 있다.

저출산에 따른 인구감소와 저성장으로 수도권 집중과 지방 공동화는 더욱 빠르게 진행할 것으로 보인다. 노무현정부의 공공기관 이전 정책 영향으로 2013~2016년 그나마 수도권에서 순유출 됐던 인구이동은 2017년 이후 다시 순유입으로 돌아섰고, 유입 규모도 커지는 추세다.

저성장은 수도권보다 지방에 타격이 크다. 저성장일수록 안정적인 일자리를 찾고자 하는 경향이 강해지고 이에 따라 부동산 투자, 대학진학, 취업이 상대적으로 용이한 수도권을 선호하기 때문이다.

지방사회를 이끌었던 제조업이 쇠퇴하면서 지방 위기는 더욱 심각한 지경에 이르고 있다. 연구개발은 ‘수도권’이 하고, 공장과 생산기능은 ‘지방’이 맡고 있는 우리나라 제조업 시스템에서 제조업 위기는 곧 지방의 위기를 뜻한다. 결과적으로 지방 상당수 지역은 ‘위기’를 넘어 ‘소멸’ 대상이 되리라는 전망마저 나온다.

지방 위기와 수도권 집중에 대해 역대 정부는 나름의 대책을 제시했다. 그러나 「수도권정비계획법」 등 수도권에 밀집하지 못하도록 규제하는 소극적인 정책이 대부분이었고, 지방 발전을 내세운 나머지 정책도 단편적이고, 산발적으로 추진되었다. 그 결과 이러한 정책들은 실질적 성과를 얻지 못했고 수도권 집중은 더욱 심화했다.

문재인정부는 자치분권 강화를 국가균형발전 최우선 과제로 내세워 추진하고 있다. 그러나 급격한 인구 유출로 소멸 위기에 직면한 지방 자치분권 확대는 오히려 지방 소멸을 앞당기는 것이라는 반론이 나오기도 한다. 여러 주장과 논란이 이어지고 있지만 한 가지 분명한 것은 오늘날 지방 상황을 반전시키기 위해서는 특단의 대책이 필요하다는 점이다.

### 3. 지방대학 현황

해방 당시 29교에 불과했던 우리나라 대학은 경제성장과 함께 고등교육에 대한 진학 욕구 증대 등으로 1980년 224교로 증가했다. 1990년까지는 241교로 소폭 증가하다, 2005년 360교까지 늘어났다. 이후 학령인구 감소와 대학 구조조정 정책으로 줄어 2019년 현재 335교다.

지방대학은 1980년 138교에서 2019년 220교로 82교 증가했다. 특히 1990~2000년 사이 78교 증가했는데, 대부분 비광역시(74교)에서 증가했다. 이후 2005년 234교까지 늘었다가 구조조정과 부정·비리로 인한 폐교 등의 영향으로 14곳 줄어, 2019년 현재 220교다.

지방대학 입학정원은 입학정원 증가기(1980~2000년)에는 수도권대학보다 더 많

이 늘고, 감소기(2000~2019년)에는 더 많이 줄었다. 특히 1990년 21만 명에서 2000년 43만 명으로 2배 증가했는데, 대학설립 준칙주의로 대학 수가 증가하고, 정원 자율화로 입학정원을 확대한 영향이다. 2000~2019년 정원 감축 시기에는 30.2% 감축해, 수도권(14.5%) 감축률의 2배였다. 2019년 지방대학 입학정원은 29만 8천여 명으로 전체 입학정원의 61.4%에 해당한다.

지방대학 재정 현황을 살펴보면, 2018년 학생 1인당 재정 규모는 4년제 대학 기준 1,506만 원으로 수도권(2,176만 원)의 69.2%다. 국고보조금, 기부금, 산학협력수익 등이 수도권대학에 비해 열악하기 때문이다. 실제 지방대학 학생 1인당 국고보조금은 181만 원으로 수도권(386만 원)의 46.8%, 학생 1인당 기부금은 17만 원으로 수도권(37만 원)의 절반도 안 되고, 산학협력수익도 학생 1인당 38만 원으로 수도권(100만 원)의 3분의 1 수준이다.

지방대학 교원확보율(의학계열 제외)은 74.5%로 수도권(73.6%)보다 소폭 높다(2019년 4년제 대학 기준). 하지만 구조조정이 본격화 한 2015~2019년 교원 수가 줄어, 교원 수가 늘어난 수도권대학과 차이를 보였다. 직원 1인당 학생 수는 38.6명으로 수도권(39.1명)보다 소폭 양호했으나, 계약직 비율은 38.6%로 수도권(37.3%)보다 소폭 높았다.

지방대학에 대한 학생 선호도를 살펴보면, 2019년 신입생 경쟁률이 7.0대 1로, 수도권(13.6대 1)의 절반이었다. 신입생·재학생 충원율도 수도권대학과 비교해 낮은 반면, 중도탈락률은 더 높았다.

지방대학 우대 정책인 공공기관 지방인재 선발 현황을 살펴보면, 2019년 공공기관 70곳(26.5%)이 정부가 권고한 지방인재 선발 비율(35% 이상)보다 낮게 선발했다. 지방인재 채용목표제는 2018년 5급 9.1%, 7급 23.7%로 목표 비율(5급 20%, 7급 30%)에 못 미친다.

#### 4. 역대 지방대학 관련 정책 변천과 시사점

박정희정권은 ‘대학정비’라는 명목 아래 정원을 비롯한 대학 전반에 강력하게 개입하고 통제했다. 1977년 ‘재수생 문제 해결을 위한 종합대책’을 발표, 기존의 대학 정원 억제 정책에서 벗어나 대폭적인 정원 증원을 모색했다.

전두환정권은 입학문턱을 낮추고 졸업은 어렵게 한다는 취지로 정원의 30%를 더 뽑도록 한 ‘졸업정원제’를 실시했는데, 수도권대학과 지방대학 입학정원을 모두 늘리면서 대학간 ‘규모 경쟁’을 야기했다.

노태우정권에서는 청와대 지역균형발전기획단(1989년)과 제3차 국토종합계획(1992~2001년)에서 지역균형발전과 관련한 지방대학 육성 방안을 제시했다. 하지만 지역별 주력산업과 연계한 지방대학 육성책 소홀, 지방대학 졸업생 취업기회 확대 시책 추진 미진 등으로 실효성 있게 추진되지 못했다.

김영삼정부가 도입한 대학설립 준칙주의와 정원 자율화는 대학의 양적 팽창을 초래해 지금의 지방대학 위기를 가중시켰다. 대학설립 준칙주의 도입 이후부터 2013년까지 대학 52교, 전문대학 9교가 신설되거나 개편됐는데, 상당수가 지방대학이다. 또한 2006년까지 법정기준보다 낮은 기준으로 정원 증원을 허용해 지방대학 증원을 용이하게 했다.

김대중정부는 2000년 12월, 권역별 산·학·연 체제 구축, 취업기회 확대를 위한 관련 법령 정비, 지방대학 지원 확대 등을 담은 ‘지방대학 육성대책’을 발표했다. 하지만 국립대학 통·폐합과 특별회계를 추진하고, 설립목적 달성이 곤란한 사학법인의 퇴출 경로를 마련하는 등 지방대학 구조조정을 전제로 해 논란이 됐다. 이 시기 ‘지방대학 특성화 지원사업(1997~2001년)’에 이어 1999년부터 1단계 BK21 사업의 일환으로 ‘지역 우수대학 육성사업’, 2002년부터 ‘지방대학 육성사업’이 시작됐다.

노무현정부는 ‘누리사업’을 통해 2004~2008년 5년간 총 1조 4천억 원을 지원했다. 지원결과, 누리사업에 참여한 사업팀의 교원확보율, 학생충원율, 졸업생 취업률, 졸업생 인적자원의 질 모두 향상됐다는 연구결과가 나왔다. 그러나 신규임용 교원 상당수가 겸임·초빙교원이고, 졸업생 취업률도 정규직인지 단기 계약직인지 확인되지 않는 등 한계가 있었다.

이 시기 대학구조조정 정책이 본격화했는데, 국립대학은 학부 입학정원 15% 감축을 추진하고, 사립대학은 구조개혁선도대학사업을 통해 선정된 대학은 입학정원 10%를 감축하도록 했다.

이명박정부는 평가를 통해 정부 재정지원을 제한하고, 퇴출을 유도하는 구조조정을 실시했다. 평가 결과, 정부재정지원제한대학의 77%, 학자금대출제한대학의 87%, 경영부실대학의 85%가 지방대학이었다. 구조조정으로 2008~2013년 총 3만 6,164명의 입학정원을 감축했는데 감축정원의 78.5%(2만 8,403명)가 지방대학이었다.

‘교육역량강화사업’에서는 수도권 대규모대학과 지방 국립대학이 집중적으로 지원받았고, 다수 지방 사립대학은 지원에서 배제됐다. 2009년 신설한 ‘광역경제권 선도사업 인재양성사업’은 노무현정부에서 전국(수도권 제외)을 11개 권역으로 나눠 지원하던 것을 6개 광역경제권으로 변경해, 지방대학에서는 집중지원 분야를 변경하는 사례가 다수 발생했다.

박근혜정부가 추진한 대표적인 지방대학 지원 정책은 ‘지방대학 특성화사업’이다. 2014년부터 5년 단위 계속사업으로 추진했는데, 사업 추진 2년만인 2016년 전체 재정지원사업을 개편하고, ‘사회수요 맞춤형 인재양성 사업’을 신설해 지방대학 특성화사업을 편입했다. 대학들은 기존의 특성화 방향과 무관하게 산업수요에 따라 학사구조를 또다시 재편해야 하는 상황에 놓였다.

학령인구 감소에 따라 재정지원 사업에서 정원 감축 실적을 반영하고, 2015년 1주기 구조개혁 평가를 실시했다. 박근혜정부 시절 총 감축인원 6만 1,047명 중 76.7%(4만 6,830명)가 지방에서 감축할 정도로 대학구조조정은 지방대학에 불리했다.

문재인정부는 출범 이후 지방대학 육성 방안을 별도로 제시하지 않았다. 다만 ‘제4차 국가균형발전 5개년 계획’에서 ‘지방대학의 교육역량 강화’를 통해 ‘지역인재-일자리 선순환 교육체계’를 도모한다는 계획을 제시했다. 큰 틀에서 지방대학 육성을 통해 지역사회 발전을 이끌겠다는 역대 정부 구상과 크게 다르지 않다.

또한 2018년 2주기 대학 기본역량 진단을 통해 진단 대상대학을 자율개선, 역량



강화, 재정지원제한대학 I, II로 구분했다. 4년제 대학 기준 수도권대학은 70.8%가 자율개선대학에 선정된 반면, 지방대학은 권역별로 57.1~67.6%에 그쳤다. 또한 2주기에 입학정원을 5만여 명 감축할 계획이었으나, 실제 감축 규모는 5천 명이 채 안 될 것으로 전망돼, 향후 지방대학 미충원 문제가 심화될 것으로 보인다.

## 5. 지방대학 학생 수 감축 전망

입학가능인원은 2020년(45만 7천명)부터 2024년(38만 4천명) 사이 7만 3천 여 명 감소할 전망이다. 2025~2034년은 정체기고, 2035년부터 다시 감소기에 들어가 2037년 31만 5천 명까지 줄어든다.

권역별로 살펴보면 수도권과 다른 지역 간 차이가 컸다. 수도권 입학가능인원은 2020~2024년 사이에 11.8% 줄어든다. 반면 지방은 충청(13.7%)과 제주(13.5%)를 제외하고 모든 지역 감축률이 20%를 상회한다. 4년 안에 지방대학은 신입생 수가 20% 이상 줄어든다는 의미다.

중·장기적으로 2037년까지 살펴보면 지역 간 격차가 더 심해진다. 제주지역 감축률이 12.8%로 가장 낮고, 이어 수도권 23.8%, 충청 28.1%은 상대적으로 양호했다. 반면 강원 감축률(45.3%)이 가장 높았고, 전라(43.3%)와 대구경북(39.8%), 부울경(35.9%)도 높았다. 2024년을 겨냥한 단기 방안과 함께 2037년 이후까지의 중장기 방안도 수립해야 함을 보여준다.

입학가능인원이 점점 감소하는데, 대학들이 2021년 입학정원을 유지하게 되면 신입생 충원율이 떨어진다. 추계에 따르면 신입생 충원율은 2021년 84.1% → 2024년 78.0% → 2037년 63.9%로 떨어질 전망이다.

대학별 신입생 충원율을 전망해보면, 수도권대학은 2024년까지는 대부분 '70% 이상' 이었다. 반면 지방대학은 2024년부터 신입생 충원율 '95% 이상'이 한 곳도 없고, '70% 미만'이 85교(34.1%)로 지방대학 3곳 중 1곳에 해당했다. 신입생을 절반도 못 채우는 '50% 미만' 대학도 26교로 지방대학 10곳 중 1곳에 해당했다.

2037년이 되면 신입생 충원을 ‘70% 미만’ 지방대학은 209교로 83.9%에 달해 ‘사실상’ 대부분의 지방대학이 ‘위기’ 상황에 직면할 것으로 추계됐다. 이 중 ‘50% 미만’은 84교로 3곳 중 1곳(33.7%)에 해당했다.

학생 수 감소는 등록금수입 감소로 이어진다. 지방대학 학부 등록금수입은 2018년 대비 2024년 25.8% 감소할 전망이다. 권역별로도 충청권 감소율이 19.5%로 상대적으로 양호했고, 대구경북(27.1%), 부울경(28.0%), 제주(28.1%), 전라(29.6%), 강원(32.5%)은 감소율이 30% 내외였다.

2037년을 전망해보면 전체 수도권(25.2%)과 제주(27.7%)는 상대적으로 양호했다. 반면 강원(55.7%)과 전라(50.1%)는 절반 이상 줄고, 대구경북(45.3%), 부울경(42.9%), 충청(33.8%)은 등록금수입 감소폭이 3분의 1을 상회했다. 학부 학생 수 감소는 대학원 학생 수 감소에도 영향을 미칠 것이므로, 지방대학 전체(학부+대학원) 등록금수입 감소 규모는 더 커질 것으로 보인다.

## 6. 설문조사 및 권역별 간담회

지방대학 구성원 583명(직원 381명, 교수 202명)을 대상으로 설문조사를 실시했다. 설문조사에 응한 직원 대다수는 전국대학노동조합 조합원이고, 교수는 교수단체 및 교육운동단체 소속이라 전체 대학 구성원 의견으로 보기에 한계가 있다. 하지만 정책연구 과제를 수행하면서 지방대학과 지역사회 현실, 육성 방안 관련해 대학 구성원의 의견을 들을 수 있었다는 점에서 의의가 컸다.

주요 설문문항 결과를 살펴보면, ‘지방대학이 위기라고 생각하십니까?’라는 질문에 응답 인원의 98.5%가 ‘매우 위기’(72.4%) 또는 ‘위기’(26.1%)로 보고 있을 정도로 대다수가 위기를 느끼고 있다. 이런 흐름은 구성원별, 입사 시기별, 유형별, 설립별, 지역별, 설립 시기별, 규모별로 별반 다르지 않았다.

현 지방대학 상황을 위기라고 보는 답변자 중 ‘어떤 점에서 위기라고 생각’하느냐고 묻은 결과, ‘학생모집의 어려움’(34.9%)이 가장 많았고, ‘교직원 신규채용 중

단 및 임금삭감'(19.9%), '교육 및 연구여건 하락'(19.4%) 응답이 비슷하게 다음 순으로 나왔다.

'위기의 가장 큰 원인'을 묻는 질문에는 '학령인구 감소'(30.4%), 수도권대학 중심의 정부 고등교육정책'(17.8%), '대학재정 부족'(16.1%), '설립·운영자의 부실운영 및 부정·비리'(10.8%) 순으로 답했다.

'지방대학 육성을 위해 필요한 과제'를 묻는 질문에는 '지방대학에 대한 정부 재정지원 확대'(22.3%), '대학 서열화 및 학벌주의 해소를 위한 방안 마련'(17.2%), '사학 부정·비리해소'(12.3%), '내실있는 국가균형발전 정책 추진'(11.7%), '수도권대학의 정원 감축'(11.1%), '대학 내 민주적 의사결정구조 정착'(9.1%) 순을 보였다.

'학령인구 감소로 인한 지방대학 미충원 문제를 해결하려면 어떤 방안이 필요하다고 생각하느냐'는 질문에는 '정부가 수도권대학 정원 감축을 유도해야한다'(36.1%), "'부실대학'을 조속히 폐교해야한다'(24.5%), '정부가 개입하지 않고 학생·학부모 선택에 맡겨야 한다'(15.5%), '정부가 미충원 지방대학의 정원을 더 적극적으로 감축해야한다'(8.5%), '외국유학생을 적극적으로 유치해야한다'(8.0%) 순으로 답했다.

'학령인구 감소에 따른 대학 재정 악화를 극복하기 위한 재정 확보 방안'을 묻는 질문에는 '정부재정 지원 확대'(42.6%)가 가장 많았다. 다음은 '등록금 인상'(19.4%), '법인전입금 확대'(18.1%), '산학협력 수입확대'(7.2%), '유학생 유치'(7.0%), '기부금 확대'(4.8%), '기타'(1.0%) 순으로 답했다.

## 7. 지방대학 위기 원인

당면한 지방대학 위기의 가장 큰 원인은 '학령인구 감소'다. 2021년 입학정원을 유지할 경우, 2024년 학생 수 부족은 10만 8천 명으로 전망된다. 미충원은 전국에 골고루 분산되는 것이 아니라 전라, 부울경, 대구경북, 강원 지역 중심으로 집중될 것으로 보인다.

교육부 역시 지난해 발표한 ‘대학혁신 지원방안’에서 대학교육 환경변화의 첫 번째로 “학생인구 급감 등 인구구조 변화”를 꼽았다. 하지만 진단의 심각성과 달리, 교육부는 학령인구 변화 대응에 손 놓는 대안을 내놴다. 2021년 시행할 3주기 대학 기본역량 진단에서 정부 권고 정원 감축을 없애고, 정원 감축을 대학 자율에 맡기기로 했기 때문이다.

지방대학 학생 수 감소는 ‘미충원’을 넘어 ‘폐교’ 문제로 확산될 것이다. 앞서 폐교한 사례를 보면 학생들은 학습권을 침해받고, 교·직원들은 일자리를 잃었으며, 지역사회는 ‘황폐화’라 할 만큼 상권과 활력을 잃었다. 앞으로는 학령인구 급감으로 인해 지금까지와는 비교할 수 없을 만큼 지방대학 폐교 문제가 가시화될 것이다.

지방대학 위기의 또 다른 원인은 ‘우리 사회의 수도권 집중’에 있다. 지역발전의 토대가 될 수 있는 인구 및 경제·사회·문화 관련 인프라의 수도권 쏠림현상이 심각하고, 그 과정에서 지방대학 위기도 심화됐다.

지방대학 위기는 수도권으로 청년층이 빠져나가는 현상과 밀접하게 관련되어 있다. 17개 시·도 중에서 청년층이 순유출한 지역은 지방 11개 지역이며, 전남과 전북 지역 순유출이 유독 높았다. 청년층이 수도권에 몰리는 이유는 저성장 및 일자리부족, 4차 산업혁명, 지방위기 등에 직면해 더 나은 일자리를 찾기 위함이다. 지방대학은 연구개발 및 산학협력에서도 어려움이 크다. 민간기업 총연구개발비 68조 8,344억 원의 63.7%(43조 8,236억 원)가 대기업에 집중돼 있는데 대기업은 수도권에 몰려있다.

지방에 일자리가 늘어나고 지방대학이 배출한 인재와 생산한 지식을 흡수할 수 있는 사회·경제적 토대가 마련되지 않는 한 지방대학 위기는 쉽게 극복되기 어렵다.

또 다른 지방대학 위기 원인은 ‘고등교육에 대한 정부 책임 부재’다. 우리나라는 OECD 국가 중에서 사립대학 비율이 가장 높다. 사학의존도가 높은 만큼 고등교육 재정의 상당부분을 등록금수입에 의존하고 있다.

이마저도 평가에 따른 선별 지원 방식을 취해 지방대학은 재정 여건이 더욱 열악하고, 수도권대학과의 격차가 확대되고 있다. 1996~2000년 지방대학과 수도권

대학 학생 1인당 국고보조금 격차는 10만 원 미만이었었는데, 2018년에는 지방대학 181만 원, 수도권대학 386만 원으로 격차가 205만 원에 달했다.

앞서 언급했듯이 무분별한 대학 신설과 정원 자율화 정책 또한 지방대학 위기를 가중했다. 관리·감독에도 소홀 해 2018년 기준, 대학 설립 이후 교육부 종합감사를 한 번도 받지 않은 사립대학은 70교로, 전체(153교)의 45.8%에 달한다. 이 중 지방 비광역시 대학은 32교(52.5%), 광역시 대학은 9교(32.1%)가 종합감사를 한 번도 받지 않았다.

역대 정부는 다양한 ‘지방대학 육성 정책’을 실시했지만, 실효성이 없었다. 지방대학 육성 주요 정책은 정부가 바뀔 때마다 바뀌었다. 지방대학은 특성화 분야와 집중지원 분야를 변경해야 하는 등 중·장기적인 계획을 수립하고 발전을 도모하기 어려웠다. 일부 사업은 거점대학과 이공계 분야에 지원이 집중 돼, 지방대학 간, 학문간 불균형을 심화시켰다.

지방대학 육성 정책에서 지방대학은 구조조정 대상이 되기도 했다. 2014년 도입한 ‘지방대학 특성화 사업’은 정원을 감축하면 가산점 5점을 부여했는데, 이로 인해 대부분의 지방대학이 정원을 감축했다. 지방대학 적극적 우대정책으로 공공기관 지방인재 채용제, 국가공무원 임용 시 지방인재 채용목표제 및 지역인재 추천채용제를 실시하고 있지만 법·제도 미비로 목표를 달성하지 못하고 있다.

마지막으로 ‘부정·비리와 친인척 중심의 대학 운영, 그에 따른 대학 부실 운영’도 지방대학 위기를 가중시켰다. 2020년까지 폐교한 사립대학 16곳 중에서 인제대학원대학을 제외한 15곳이 지방대학이었다. 이들 대학 대부분은 설립자 친인척 중심 운영, 이사회 허위 개최, 교비 횡령, 교수 채용 비리 등 부정·비리가 난무했고, 이로 인해 대학은 부실 운영을 면할 수 없어 폐교에 이르렀다.

1988년 이후 임시이사가 선임된 지방대학도 30교다. 임시이사는 회계 부정이나 임원 간 분쟁 등으로 정상적인 운영이 불가능하다고 판단될 때 선임하기 때문에, 부정·비리나 분쟁 등으로 몸살을 앓은 지방대학이 적지 않음을 보여준다.

최근에도 지방대학 부정·비리 보도가 이어지고 있으며, 사립대학 부정·비리를 비판하거나 민주화를 요구하는 대학 구성원에게 징계를 내리는 등 자정 능력마저 훼손시키고 있다.

## 8. 지방대학 육성 방안

지방대학을 육성하기 위해서는 전면적인 정책 재고가 필요하다. ‘지방대학을 육성해야한다’는 막연한 당위적 주장에서 벗어나 ‘존폐 위기에 직면한 지방대학을 어떻게, 어떤 과정을 거쳐 지방의 중추적 고등교육기관으로 끌어올릴 것인가’를 고민해야 한다.

지방대학 육성은 학령인구 감소로 인해 지방대학이 인적토대를 완전히 상실할 수도 있는 상황을 최대한 방지하고, 국가균형발전에서 제 역할을 할 수 있는 기반을 확보하는데 목표를 두어야 한다.

우선, 미충원 문제에 대응하기 위해 전체대학 ‘10% 정원 감축’이 필요하다. 전체대학 10% 감축 결과, 지방대학 입학정원은 2021년 30만여 명에서 2024년 27만여 명으로 3만 명 감축한다. 전체대학 정원 감축으로 지방대학 ‘몰락’을 막고, 전체대학 교육여건 개선 효과와 수도권대학의 체질 개선 효과를 기대할 수 있다. ‘정원 외’ 모집도 단계적으로 정원 내로 전환하되, 사회적배려대상자의 대학 진학 기회를 넓히기 위해 정원 내 일정 비율 선발을 의무화해야 한다.

지방대학 폐교 문제도 대두될 것인데, 전체대학을 대상으로 실태파악이 필요하다. 교육부는 자발적 퇴출 정책 추진에 앞서, 대학의 운영 가능한 재정 규모, 임금 체불 여부, 부정·비리 여부, 법인과 대학의 자구노력, 자발적 퇴출 경로 희망대학 등을 사전 조사하고, 종합적인 대책을 수립해야 한다.

이와 함께 정부가 사립대학 재정의 절반 이상을 지원하는 ‘정부책임형 사립대학’을 도입해야 한다. 정부책임형 사립대학으로 전환하기 위해 필요한 예산은 약 15조 1천억 원이다. 국가장학금을 포함해 이미 지원되고 있는 국고보조금 7조 2천억 원을 제하면, 7조 9천억 원이 추가로 필요하다. 국가장학금 제도를 통해 ‘반값등록금’을 전면 시행하고(추가 예산 2조 1천억 원), 이후 5조 8천억 원을 추가 확보해야 한다. 「고등교육재정교부금법」을 제정해 안정적으로 고등교육 예산을 확보하고, 공적 회계 시스템 구축과 회계 관련 정보 공시 확대 등으로 회계 투명성을 확보해야 한다.

사립대학 공공성, 민주성, 투명성 강화방안도 필요하다. 지방 사립대학 종합감사를 확대하고, 감사 처벌 규정을 강화해야 한다. 부정·비리 등으로 임원취임 승인이 취소된 자의 학교 복귀 시한을 현행 5년에서 10년으로 늘리고, 부정·비리 방조 임원도 취임승인을 취소할 수 있게 「사립학교법」을 개정해야 한다. 「공익신고자보호법」을 개정해 사립학교 부정·비리에 대한 내부 고발자 보호조치를 강화하고, 정부 재정지원사업 평가에서 부정·비리 대학 제재 조치를 없애는 방안도 필요하다.

이 외에도 국립대학 총장 선출 규정을 준용해 사립대학도 대학 구성원이 다양하게 총장 선출에 참여할 수 있게 하고, 사립대학 이사 및 그 친·인척이 총장에 임명될 수 없도록 법 개정이 필요하다. 교수회, 직원회, 학생회 등 대학 자치 기구를 법제화 해 원활한 자치 활동을 권장·보호해야 한다. 정보공개를 확대해 대학 구성원과 대학 관련 정보를 공유·소통하고, 국민의 알권리를 보장하는 것도 중요하다.

마지막으로 지방대학 육성을 위한 실효성 있는 법·제도 개선이 필요하다. 「지방대학육성법」에서 규정한 정부의 지방대학 지원을 더 분명하게 의무화하고, 의무사항을 법률에 구체적으로 명시해야 한다. 범정부 차원에서 지방대학 육성을 위한 기구를 마련해 종합적, 체계적으로 정책을 추진해야 한다. 지방인재 우대 관련 현행 제도를 보완해 정부 목표치만큼이라도 지방인재가 채용되도록 개선이 필요하다.





I

## 서론



# I. 서론

## 1. 연구목적 및 필요성

‘벚꽃 피는 순서대로 대학이 망한다’는 말이 회자될 만큼 지방대학 위기가 심화하고 있다. 지방대학 위기 원인은 학벌주의에 기반한 대학서열화, 수도권 중심의 정부 정책, 사회·문화 기반시설의 수도권 집중, 학령인구 감소 등 다양하다. 이 가운데 당면한 위기의 가장 큰 원인은 학령인구 감소에서 찾을 수 있다.

정부가 발표한 만 18세 학령인구는 2020년 51만 명에서 2024년 43만 명으로 8만 명가량 감소한다. 2020년 대학 입학정원이 약 50만 명이니, 입학 정원을 그대로 유지하면, 신입생 모집에 어려움을 겪는 대학이 늘어날 수밖에 없다.

학령인구 감소가 대학에 미칠 영향력은 막대하다. 우리나라 대학은 학생 등록금에 의존해 대학을 운영하고 있어 학령인구 감소는 학생 수 감소, 대학 재정 수입 감소로 직결되기 때문이다.

학령인구 감소에 대응하기 위해 정부는 대대적인 구조조정을 추진하고 있다. 1주기 대학 구조개혁 기간(2013~2018년)에 입학정원을 6만 여 명 감축했다.

정원 감축 결과, 수도권대학보다는 지방대학, 4년제 대학보다는 전문대학이 더 큰 영향을 받았다. 1주기 정원 감축률은 서울 3.5%, 경기·인천 9.8%, 광역시 10.5%, 비광역시 14.9%로 지역 간 차이를 보였다. 또한 4년제 대학은 8.1%인 반면 전문대학은 15.5%로 감축률이 2배가량 높았다.

문재인정부는 2018년 2주기 사업을 추진하면서 기존의 ‘대학 구조개혁 평가’를 ‘대학 기본역량 진단’으로 전환하고, 구조조정에 따른 대학 부담을 줄이겠다는 방침을 밝혔다. 또한 2021년 시행할 3주기 대학 기본역량 진단에서는 평가 여부도 대학 스스로 결정하고, 정원 감축 정책과도 연계하지 않겠다고 했다. 정원 감축 정책이 ‘시장’에 전적으로 맡겨진 셈이다.

따라서 2, 3주기 정원 감축 규모는 예측하기 어렵다. 하지만 향후 학령인구 감소에 따른 정원 감축과 미충원 문제가 지방대학에 쏠릴 수밖에 없음은 1주기 결과로 충분히 예측 가능하다. 지방대학은 학생 수 감소에 따른 재정 수입 감소로 교육여건 후퇴, 교·직원 임금 체불 등 위기가 심화될 것이다.

지방대학 위기의 근본 원인은 정부 차별정책에 있다. 우리나라는 해방 직후, 대학 설립이 본격화할 때부터 수도권, 특히 서울지역 일부 대학에 정부 재원을 집중 지원했다. 이와 같은 양상은 지금까지도 계속돼, 2018년 사립대학 국고보조금(국가장학금 제외)의 46.1%를 10개 대학이 독식하고 있는데 9곳이 수도권대학(서울 8교, 인천 1교)이다. 역대 정부가 실시한 지방대학 육성 방안은 국가균형발전과 연계되지 못했고, 지방대학 현실을 제대로 반영하지 못한 채 추진 돼 성과보다는 한계가 컸다.

특히 1997년 발생한 IMF 사태는 지방대학의 본격적인 위기를 불러왔다. 신자유주의 무한 경쟁이 전면화하면서 대학서열화에 따른 수도권대학 집중 현상이 더욱 두드러졌기 때문이다. 또한 대학설립 준칙주의(1996년)와 정원자율화(1997년) 정책 영향으로 대학 수와 입학정원이 크게 증가한 것도 한몫했다. 지금 대학이 정원을 채우지 못하는 ‘미충원’ 문제의 시발점이었다.

변화하는 환경에 맞게 교육여건을 개선하고, 특성화하려는 지방대학 스스로의 노력이 부족했던 문제도 있다. 수도권대학은 「수도권정비계획법」에 의해 정원이 확대가 상대적으로 어려운 반면, 지방대학은 정원 자율화 정책에 따라 교육여건이 열악함에도 학생 수 늘리기가 용이했다. 2019년 현재 지방 사립대학 중에서 학부 입학정원이 4천 명 넘는 곳이 5곳, 3천 명 이상인 곳이 2곳이다.

이유야 어찌 됐든 지금의 위기가 지속되면 지방대학은 ‘고등교육기관’으로서 경쟁력이 있느냐 없느냐의 문제를 떠나, ‘기피’ 대상으로 전락할 수밖에 없다. 수도권대학 중심의 학벌주의가 더 심화하고, 이에 따른 사교육비 문제, 수도권 집값 문제, 지방 공동화 등 사회 문제도 더 심각해질 것이다.

이번 정책연구는 이런 문제의식을 바탕으로 지방대학 위기 극복 방안을 마련하고자 수행되었다. 본격적인 지방대학 논의에 앞서 인구 유출, 산업체 수, 일자리

현황, GRDP(지역내총생산) 등 지방 현실을 살펴봤다. 지방대학 육성은 지역사회와 떼어 수 없는 관계에 있기 때문이다.

이어 대학 수, 학생 수, 재정 등 지방대학 현황을 진단하고, 역대 정부 지방대학 정책을 국가균형발전 정책과 연계해 검토했다. 2020년 이후 대학에 입학 가능한 인원을 추계해보고, 이를 바탕으로 지방대학 학생 수 감축 전망을 추계해 학생 수 감소가 지방대학에 미칠 영향을 분석했다.

이와 같은 현실 진단을 바탕으로 지방대학 위기 원인을 종합적으로 진단하고, 마지막으로 육성 방안을 제시했다.

정책연구 과제를 수행하면서 지방대학과 지역사회 현실에 대해 더 생생한 의견을 듣고자 지역 간담회와 설문조사를 실시했다. 지방대학 현실은 생각보다 심각해 과연 ‘육성’이 가능할지 근본적인 고민이 들었다.

지방대학 육성은 고등교육정책뿐만 아니라, 국가균형발전과 경제적 상황, 사회·문화적 인식 등 다방면의 정부 정책이 결합되어야만 가능하다. 따라서 이번 정책 연구에서 제시한 지방대학 육성 방안이 다소 부족하거나 보완이 필요할 수 있다. 지역에 따라, 대학에 따라 상황이 많이 다르기 때문에 연구진이 제시한 육성 방안 에 대한 논란도 따를 수 있다.

부족하지만 정책연구가 마중물이 되어 지방대학 육성을 위한 논의가 활성화되고, 다양한 방안들이 구체화·정책화되길 바란다.

## 2. 연구내용 및 범위

위의 연구 목적에 따라 정책연구 내용은 다음과 같다.

첫째, 인구 수 및 인구 유출, 산업체, 일자리 등 지방 현실을 살펴본다.

둘째, 대학 수 및 학생 수, 미충원, 재정, 교·직원 등 지방대학 현황을 검토한다.

셋째, 역대 정부 지방대학 정책을 국가균형발전 정책과 연계해 검토하고, 시사점

을 도출한다.

넷째, 2020~2037년 입학가능인원 및 지방대학 학생 수를 추계하고, 학생 수 감소가 지방대학에 미칠 영향을 검토한다.

다섯째, 설문조사 결과와 권역별 간담회 내용을 검토한다.

여섯째, 지방대학 위기 원인을 진단하고, 육성 방안을 제시한다.

### 3. 연구방법

첫째, 선행 연구논문과 정부 및 교육관련 단체에서 발행한 정책자료, 세미나 자료를 검토했다. 또한 정부 보도자료, 국회 국정감사 자료, 대학교육연구소가 발행한 각종 자료, 법·규정 등의 문헌과 자료를 수집·분석했다.

둘째, 지방대학 관련 각종 통계를 조사·분석하고, 지역 언론사 기사를 검토해 지방대학 현황을 진단할 수 있는 통계를 산출했다.

셋째, 지방 문제 해결을 위해 애쓰는 연구자들과 심층 면담을 진행해 지방대학 육성 방안을 수렴했다.

넷째, 지방대학과 지방 현실에 대해 더 생생한 의견을 듣고, 대학 구성원들과 함께 지방대학 육성 방안에 대해 논의하고자 설문조사와 간담회를 개최했다.

#### 〈 지방대학 구성원 설문조사 개괄 〉

구분	내용
일시	2019년 12월 1일 ~ 2020년 1월 31일
대상	583명(직원 381명, 교수 202명)
방법	인터넷을 통한 설문조사

〈 지방대학 구성원 간담회 개괄 〉

구분	일자	참석자
강원권	2019.12.16.	박정원(상지대학교 교수), 김병국(대학노조 정책실장)
	2019.12.24	방정균(상지대학교 교수), 김병국(대학노조 정책실장)
충청권	2019.12.24	강명숙(배재대학교 교수), 김병국(대학노조 정책실장)
전라권	2020.1.14	황병하(조선대학교 교수, 입학처장)
		지병근(조선대학교 교수, 공영형사립대 담당)
대경권	2020.1.13	기화서(경안신학대학원대학교 교수)
		김병규(안동대학교 교수, 대외협력본부장)
		이종복 등 4명(안동대학교 직원)
부울경권	2020.1.21.	배대화(경남대학교 교수), 신훈(경남대학교 직원)

#### 4. 일러두기

첫째, ‘지방대학’은 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」 제2조 제1호에 따라, 수도권이 아닌 지역, 즉 서울·경기·인천을 제외한 지역에 소재한 대학을 뜻한다. 참고로 지방대학과 유사하게 지역대학을 사용하기도 하는데, 일반적으로 ‘지역’은 수도권과 지방을 모두 포괄한다.

둘째, 지방대학 현황을 구체적으로 살펴보기 위해 광역시(세종특별자치시 포함)와 비광역시로 구분했다. 이에 더해 충청권(대전·세종·충남·충북), 전라권(광주·전남·전북), 부울경권(부산·울산·경남), 대경권(대구·경북), 강원권, 제주권으로 구분했다. 필요에 따라 일부 현황 진단에서 시, 군 단위 현황을 살펴보았다. 행정구역 개편에 따라 소재지 단위가 변경된 경우, 해당연도 소재지 기준으로 분류했다. (예 : 청원군→청주시)

셋째, 통계 대상 대학은 국·공·사립 대학(일반대), 산업대학, 교육대학, 전문대학이며, 재정 분석 통계에서는 사립대학만을 대상으로 했다. 입학가능인원 추계에서는 각종학교, 기능학교, 기술학교 등도 포함해 원격대학을 제외한 전체 고등교육기관을 대상으로 했다.







## 지방 현실 진단

---



## II. 지방 현실 진단

2019년 12월을 기점으로 우리나라는 전체 인구의 50%가 수도권에 집중한 국가가 됐다. 행정안전부가 집계한 주민등록 인구통계를 보면, 2019년 12월 기준 서울, 경기, 인천지역 인구는 총 2,593만 명으로 전체 인구의 50%이며, 지방 광역시 인구는 1,027만 명으로 19.8%, 비광역시 인구는 1,565만 명으로 30.2%를 차지했다.

면적으로 보면, 우리나라 전체 면적(100,210㎢)의 11.8%(서울 605㎢, 경기 10,171㎢, 인천 1,063㎢, 총 11,839㎢)에 해당하는 공간에 전체 인구의 절반이 밀집해 있는 셈이다.

인구가 도시로 집중하는 현상은 비단 우리나라에서만 나타나는 현상은 아니다. 2018년 유엔은 세계의 도시인구가 앞으로도 꾸준히 증가해서 2030년에는 전체 인구의 60%, 2050년에는 66%가 도심 및 도시권에 거주하게 되리란 보고서를 발표한 바 있다.<sup>1)</sup>

그러나 이를 감안하고 보더라도 우리나라의 수도권 집중 현상은 전체 인구의 34.5%(2015년), 36.4%(2015년), 18.3%(2016년)가 수도권에 거주하고 있는 일본, 영국, 프랑스 등과 비교하면 과도하다.<sup>2)</sup>

인구가 수도권에 집중하는 이유는 경제활동 기반이 수도권에 몰려있기 때문이다. 이 때문에 인구는 수도권에 집중하고, 다시 경제활동 기반이 수도권 중심으로 형성되는 악순환이 반복되고 있다.

〈표2-2〉를 보면, 인구 수는 수도권 대 지방 비율이 1990년 43(1,834만 명) : 57(2,453만 명)에서 2017년 50(2,538만 명):50(2,559만 명)으로 수도권 집중도가 상승했다. GRDP(지역내총생산)도 마찬가지다. 1990년 48(222조원):52(236조원)

1) 차미레, 유엔 발표 “2050년엔 세계인구 2/3가 도시 거주 예상”, 『뉴시스』, 2018.7.12.

2) 이희환, 인구절벽과 지방소멸 부채질하는 수도권 중심주의, 『황해문화』, 105호, 새얼문화재단, 2019, 365쪽.

〈 표2-1 〉 2019년 주민등록 인구 수

(단위 : 명, %)

구분		주민등록 인구수	비율	
수도권	서울	9,729,107	18.8	
	경기	13,239,666	25.5	
	인천	2,957,026	5.7	
	소계	25,925,799	50.0	
지방	광역시	부산	3,413,841	6.6
		대구	2,438,031	4.7
		광주	1,456,468	2.8
		대전	1,474,870	2.8
		울산	1,148,019	2.2
		세종	340,575	0.7
		소계	10,271,804	19.8
	비광역시	강원	1,541,502	3.0
		충북	1,600,007	3.1
		충남	2,123,709	4.1
		전북	1,818,917	3.5
		전남	1,868,745	3.6
		경북	2,665,836	5.1
		경남	3,362,553	6.5
		제주	670,989	1.3
		소계	15,652,258	30.2
전체		51,849,861	100.0	

※ 자료 : 행정안전부 누리집(<http://27.101.213.4/index.jsp>)

에서 2017년 51(902조원):49(861조원)로 수도권 비율이 높아졌다.

사업체 수도 1993년 45(103만개):55(128만개)에서 2017년 47(190만개):53(212만개)로 수도권 비율이 올라갔다. 단, 500인 이상 사업체 수는 같은 기간 62(926개):39(579개)에서 59(1,139개):41(791개)로 수도권 비율이 다소 낮아졌다.

취업자 수도 수도권 비율이 증가했다. 1990년 43(776만 명):57(1,032만 명)에서 2017년 50(1,337만 명):50(1,336만 명)으로 수도권 취업자 비율이 늘었다. 연구개발투자비도 1995년 52(4,922억 원):48(4,515억 원)에서 2017년 69(54조 1,803억 원):31(24조 6,089억 원)로 수도권 집중도가 크게 상승했다.

〈표2-2〉 수도권 대비 지방 주요 지표 변화

구분	인구(만 명)				GRDP(지역내총생산, 억 원)			
	1990년		2017년		1990년		2017년	
	인원	비율	인원	비율	금액	비율	금액	비율
수도권	1,834	42.8	2,538	49.8	2,216,763	48.4	9,015,491	51.1
지방	2,453	57.2	2,559	50.2	2,364,114	51.6	8,613,839	48.9
전체	4,287	100.0	5,098	100.0	4,580,877	100.0	17,629,330	100.0
구분	사업체 수(개)				500인 이상 사업체 수(개)			
	1993년		2017년		1993년		2017년	
	개수	비율	개수	비율	개수	비율	개수	비율
수도권	1,029,105	44.7	1,897,843	47.2	926	61.5	1,139	59.0
지방	1,275,145	55.3	2,122,029	52.8	579	38.5	791	41.0
전체	2,304,250	100.0	4,019,872	100.0	1,505	100.0	1,930	100.0
구분	취업자 수(만 명)				연구개발투자비(억 원)			
	1990년		2017년		1995년		2017년	
	인원	비율	인원	비율	금액	비율	금액	비율
수도권	776	42.9	1,337	50.0	4,922	52.2	541,803	68.8
지방	1,032	57.1	1,336	50.0	4,515	47.8	246,089	31.2
전체	1,809	100.0	2,673	100.0	9,437	100.0	787,892	100.0

1) 인구 : 대한민국에 상주하는 모든 내국인과 외국인으로, 주민등록상의 인구총수와 다를 수 있음

2) GRDP 수치는 2015년 가격 기준

※ 자료 : 국가통계포털

지역발전위원회, 『2017년 균형발전 주요통계집』, 2017, 102쪽.

한국과학기술평가원, 2017년도 연구개발활동조사보고서, 과학기술정보통신부, 2017.

경제적 기반만큼 인구분포에 영향을 미치는 것이 교육이다. 〈표2-3〉을 보면, 상급 학교로 올라갈수록 수도권 비율이 커진다. 초등학교는 35.1%(2,134교), 중학

교는 35.8%(1,151교), 고등학교는 39%(920교)가 수도권에 있다. 수도권 밀집은 고등교육기관이 가장 크다. 고등교육기관의 47.3%(720교)가 수도권에 밀집해 있다.

앞의 < 표2-2 >와 연계해 보면, 수도권에 있는 대학 및 대학원에 진학해 수도권에서 일자리를 구해 정착하는 인구가 늘어나고 있다 할 수 있다. ‘교육’과 ‘일자리’가 수도권 집중현상과 밀접하게 관련되어 있음을 알 수 있다.

< 표2-3 > 2019년 수도권 및 지방 각급 학교 수

(단위 : 교, %)

구분	초등학교		중학교		고등학교	
	학교 수	비율	학교 수	비율	학교 수	비율
수도권	2,134	35.1	1,151	35.8	920	39.0
지방	3,953	64.9	2,063	64.2	1,436	61.0
합계	6,087	100.0	3,214	100.0	2,356	100.0
구분	대학 및 대학원					
	대학 수	비율	대학원 수	비율	소계	비율
수도권	116	34.1	604	51.1	720	47.3
지방	224	65.9	579	48.9	803	52.7
합계	340	100.0	1,183	100.0	1,523	100.0

1) 대상 : 국·공·사립 일반·산업·교육·전문대학

※ 자료 : 교육부, 『교육통계연보』, 2019.

수도권 밀집도가 높은 고등교육기관은 사학 의존도가 특히 높다. 고등교육을 민간에 내맡긴 자유방임주의 정책과 우리 사회의 뿌리 깊은 수도권 중심주의가 결합하여 사립대학이 수도권에 밀집하는 결과를 낳은 것이다. 대규모 사립대학은 해방과 함께 서울에 자리를 잡았고, 1960~1970년대 수도권을 중심으로 한 급속한 경제개발 속에서 주요 사립대학 역시 서울에 설립됐다. 교육열이 높고 학벌주의가 팽배한 우리 사회에서 이러한 사립대학의 수도권 밀집은 인구를 수도권으로 유입시키는 요인이 된다.

한편, 저출산에 따른 인구감소와 저성장으로 수도권 집중과 지방 공동화는 더욱

빠르게 진행할 것으로 보인다. 통계청이 지난해 발표한 ‘장래인구특별추계 2017~2067년’에 따르면 우리나라 총인구는 2017년 5,136만 명(중위추계 기준)에서 꾸준히 증가해 2028년 5,194만 명을 정점으로 2029년부터 감소할 것으로 예상된다.<sup>3)</sup>

저출산은 전 국가적 문제이지만 가뜩이나 인구가 적은 지방은 산업 및 경제, 문화, 교육 모든 면에서 수도권보다 더욱 심각한 피해를 입을 수밖에 없다. 여기에 더해 기존의 생산가능 인구마저 빠져나가 지방쇠퇴의 속도는 급격히 빨라지고 있다.

통계청이 발표한 ‘2019년 국내인구이동통계 결과’에 따르면, 지난해 읍·면·동 경계를 넘어 거주지를 옮긴 인구 이동자 수는 2018년 대비 19만 3,000명(2.6%) 감소한 710만 4,000명으로, 1976년 이후 가장 적은 규모다.<sup>4)</sup> 사회가 고령화되면서 이동률이 낮아진 것이다.

그러나 생산가능 인구는 여전히 수도권으로 향하고 있다. 지난해 20대가 가장 많이 유입된 지역은 세종, 서울, 경기며, 30대는 세종, 경기, 제주로 몰렸다. 20, 30대가 공통적으로 경기, 세종 지역에 집중하고 있다.

노무현정부의 공공기관 이전 정책 영향으로 2013~2016년 그나마 수도권에서 순유출 됐던 인구이동은 2017년 이후 다시 순유입으로 돌아섰고, 유입 규모도 2017년 1만 6,000명, 2018년 6만 명, 2019년 8만 3,000명으로 커지는 추세다.<sup>5)</sup>

저성장 역시 수도권보다 지방에 타격이 크다. 저성장일수록 안정적인 일자리를 찾고자 하는 경향이 강해지고 이에 따라 부동산 투자, 대학진학, 취업이 상대적으로 용이한 수도권을 선호하기 때문이다.

뿐만 아니라 지방사회를 이끌었던 제조업이 쇠퇴하면서 지방 위기는 더욱 심각한 지경에 이르고 있다. 4차 산업혁명, 미·중 무역분쟁, 보호무역주의 팽배 등 글로벌 산업 환경이 변화하면서 우리나라 제조업은 위기를 맞이하고 있다. 특히 연구개발은 ‘수도권’이 하고, 공장과 생산기능은 ‘지방’이 맡고 있는 우리나라 제조업

3) 이훈철, 인구감소 시기 3년 빨라진다...올해부터 ‘인구절벽’, 『뉴스1』, 2019.3.28.

4) 손영하, 작년 수도권에 8만3000명 순유입...공공기관 이전 끝나자 다시 집중 심화, 『한국일보』, 2020.1.29.

5) 통계청, 2019년 국내인구 이동통계 결과, 보도자료, 2020.1.29.

시스템에서 제조업 위기는 곧 지방의 위기를 뜻한다.

결과적으로 지방 상당수 지역은 ‘위기’가 아니라 ‘소멸’ 대상이 되리라는 전망이 나오고 있다. 한국고용정보원 이상호 연구위원이 마스다 히로야의 저서 ‘지방소멸’에 착안하여 분석한 우리나라 지방소멸 분석에 따르면, 2018년을 기준으로 지방의 모든 ‘도’ 지역은 소멸위험지수가 1.0 미만인 ‘소멸주의단계’에 진입했으며, 지방 ‘광역시’ 중에서도 부산(0.76)과 대구(0.78) 역시 ‘소멸주의단계’에 진입한 것으로 나타났다. 2018년 6월 시·군·구 기준 소멸위험지역은 89개로, 2017년 전망보다 4개 증가했다.

이상호 연구위원은 지방소멸 분석연구를 통해 인구절벽과 지방소멸의 문제는 지역 단위를 세분화할수록 그 심각성이 더욱 뚜렷하게 나타나고, 최근 소멸위험지역이 도청 소재지, 산업도시, 광역대도시로 확산되는 양상이며, 그나마 혁신도시가 지방 청년유입에 기여하지만 이 또한 균등하게 나타나는 현상은 아니라고 보고하고 있다.<sup>6)</sup>

지방 위기는 지방 위기로 끝나지 않는다. 지방 대도시까지 인구유출이 심화되면서 수도권은 인구집중에 따른 과열경쟁과 높은 실업률 문제에 직면해 있다. 지방 대졸자의 31.7%가 수도권에 취업했고, 서울 청년 실업률은 2011년 8.3%에서 2018년 10.1%로 상승했다.<sup>7)</sup>

서울시가 지난해 ‘서울시 지역상생 종합계획’을 발표하면서 서울과 지역 간 양극화와 불균형 문제 해결에 예산 2,403억 원을 투입하겠다고 발표한 것은 서울시의 이와 같은 고민이 담긴 것이라 할 수 있다.

2008년부터 서울시는 지역 상생을 위해 매년 대외협력기금 약 70억 원을 조성해 운영하고 있지만 이 같은 대규모 투자계획을 세운 것은 처음이다. 지방 위기는 일자리를 둘러싼 과열경쟁뿐만 아니라 수도권 교통체증, 환경오염, 주택가격 상승 등의 문제를 심화한다.

6) 지방소멸위험지수는 65세 이상 고령인구수를 20~39세 여성인구수로 나눈 값으로, 소멸위험지수값이 1.0 이하이면 인구학적인 쇠퇴위험단계에 진입되었음을 의미한다.

이상호, 한국의 지방소멸 2018~2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로, 『고용동향 브리프』, 한국고용정보원, 2018. 6쪽.

7) 서울시 기획조정실, 지역상생 종합계획, 2019, 1쪽.



쇠퇴하는 지방 유지비용도 문제다. 2001년에 대도시(서울특별시+5대 광역시)에서 사용한 주민 1인당 평균 세출액은 427만 원 정도였다. 그런데 최근 국토연구원이 꼽은 20개 축소도시<sup>8)</sup>의 경우 2001년 1인당 평균 세출액이 1,368만 원이었다.

이것이 전부가 아니다. 군 지역(전국 82개 군)은 국토연구원이 꼽은 축소도시보다 더욱 열악하다. 군 지역의 2001년 1인당 세출은 1,984만 원으로 대도시보다 4배 이상 크게 나타났다. 이와 같이 세출액이 차이나는 이유는 대도시에 비해 지방 작은 지역에 투자되는 1인당 도로·상하수도·공공시설 유지비용이 더 클 수밖에 없기 때문이다.<sup>9)</sup>

인구가 계속 수도권으로 유출되면 유지비용을 정부가 지원하라는 지방의 목소리는 더욱 커질 것이고 정부는 국가재정 상당부분을 투입하게 될 것이다.

지방 위기와 수도권 집중에 대해 역대 정부는 나름의 대책을 제시했다. 그러나 「수도권정비계획법」 등 수도권에 밀집하지 못하도록 규제하는 소극적인 정책이 대부분이었고, 지방 발전을 내세운 나머지 정책도 단편적이고, 산발적으로 추진되었다.

그 결과 이러한 정책들은 실질적 성과를 얻지 못했고 수도권 집중은 더욱 심화했다. 그나마 노무현정부가 추진한 행정중심복합도시와 공공기관 지방이전이 지방 인구유출을 막는 가시적 성과를 내왔으나, 후속작업 미비와 정권교체로 성과를 계승하지 못했다.

문재인정부는 자치분권 강화를 국가균형발전 최우선 과제로 내세워 추진하고 있다. 그러나 급격한 인구 유출로 소멸 위기에 직면한 지방 자치분권 확대는 오히려 지방 소멸을 앞당기는 것이라는 반론<sup>10)</sup>이 나오기도 한다. 여러 주장과 논란이 이어지고 있지만 한 가지 분명한 것은 오늘날 지방 상황을 반전시키기 위해서는 특단의 대책이 필요하다는 점이다.

8) 국토연구원에서는 ‘저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안(2016)’ 보고서를 통해 인구가 줄어드는 20곳의 축소도시를 선정했다. 고착형 축소도시로 태백, 영주, 상주, 영천, 밀양, 공주, 김제, 정읍, 남원 등 9곳이, 점진형 축소도시로 익산, 동해, 경주, 여수 등 4곳, 급속형 축소도시로 삼척, 문경, 안동, 김천, 보령, 논산, 나주 등 7곳이 뽑혔다.

9) 마강래, 『지방도시 살생부-‘압축도시’만이 살길이다』, 개마고원, 2017, 139~140쪽, 요약발췌.

10) 마강래, 『지방분권이 지방을 망친다-지방분권의 함정, 균형발전의 역설』, 개마고원, 2018.





## 지방대학 현황

---



### III. 지방대학 현황

#### 1. 대학 수

##### 1) 1980년 이후 변화

해방 당시 29교<sup>11)</sup>에 불과했던 우리나라 대학은 경제성장과 함께 고등교육에 대한 진학 욕구 증대 등으로 1980년 224교로 증가했다. 1990년까지는 241교로 소폭 증가하다, 2005년 360교까지 늘어났다. 이후 학령인구 감소와 대학 구조조정 정책으로 줄어 2019년 현재 335교다.

이 기간 지방대학은 138교(1980년)에서 234교(2005년)로 늘었다가, 2019년 220교로 감소했다. 특히, 1990~2000년 10년간 78교가 증가해 전체 증가치(108교)의 70% 이상이였다. 정부가 지방을 중심으로 대학 설립을 허가했기 때문이다.

1988년 말 당시 문교부는 “중소도시 및 농어촌지역주민의 대학교육기회를 늘리고 교육비 부담을 줄이기 위해 고교졸업 예정자가 많은 지역을 중심으로 연차적으로 대학 설립을 허용키로”<sup>12)</sup>하고, 15개 지역에 1991년부터 1993년까지 총 22개 대학을 신설하기로 했다.<sup>13)</sup> 1990년에는 전문대학 출신 기능 인력을 확충하기 위해 1995년까지 전문대학을 22개 신설하고 정원도 증원한다는 방침을 밝혔다.<sup>14)</sup> 실제 1991~1995년 설립·개편한 대학 37교<sup>15)</sup> 중 30교, 전문대학 38교 중 31교가 지방대학이었다.

11) 대학교육연구소, 대학 수, 『대교연 통계(기본)』, 1호, 2013.

12) 한겨레, 4개 대학 90년에 신설, 1988.12.2.

13) 중앙일보, 93년까지 22개 대학신설 | 90년엔 제천·논산 등 7개대 개교, 1988.12.1.

14) 대학교육연구소, 대학 수, 『대교연 통계(기본)』, 1호, 2013. 2쪽.

15) < 표3-1 >에서 1990~1995년 증가한 대학 수는 35교, 전문대학 수는 28교임. 같은 기간 설립대학이 훨씬 많은 이유는, 대학은 2교(성심여대, 효성여대 등)가 다른 대학에 통합되었으며, 전문대학은 10교(군산수산전문대, 목포해양전문대, 밀양전문대, 삼척공업전문대, 상주농업전문대, 안성농업전문대, 예산농업전문대, 진주농업전문대, 충주공업전문대, 통영수산전문대 등)가 4년제 대학과 통합 또는 4년제·산업대 등으로 승격되었기 때문이다.

〈 표3-1 〉 1980년 이후 대학 수

(단위 : 교, %)

구분		1980년	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년	2019년
전체		224	237	241	304	349	360	345	339	335
유형	대학	96 (42.9)	117 (49.4)	124 (51.5)	159 (52.3)	191 (54.7)	202 (56.1)	200 (58.0)	201 (59.3)	198 (59.1)
	전문	128	120	117	145	158	158	145	138	137
설립	국공립	67 (29.9)	53 (22.4)	54 (22.4)	54 (17.8)	61 (17.5)	59 (16.4)	50 (14.5)	54 (15.9)	54 (16.1)
	사립	157	184	187	250	288	301	295	285	281
지역	수도권	서울	58	56	51	52	54	52	49	48
		경기인천	28	33	39	51	66	74	70	67
		소계	86	89	90	103	120	126	119	115
	지방	광역시	23	40	63	63	67	68	67	71
		비광역시	115	108	88	138	162	166	159	149
		소계	138 (61.6)	148 (62.4)	151 (62.7)	201 (66.1)	229 (65.6)	234 (65.0)	226 (65.5)	220 (65.7)
			수도권	86 (38.4)	89 (37.6)	90 (37.3)	103 (33.9)	120 (34.4)	126 (35.0)	119 (34.5)
권역			충청권	29 (12.9)	29 (12.2)	29 (12.0)	47 (15.5)	53 (15.2)	54 (15.0)	53 (15.4)
			전라권	35 (15.6)	35 (14.8)	37 (15.4)	52 (17.1)	60 (17.2)	59 (16.4)	57 (16.5)
			부울경권	38 (17.0)	39 (16.5)	39 (16.2)	42 (13.8)	45 (12.9)	46 (12.8)	46 (13.3)
			대경권	21 (9.4)	29 (12.2)	30 (12.4)	39 (12.8)	46 (13.2)	49 (13.6)	47 (13.6)
			강원권	11 (4.9)	12 (5.1)	12 (5.0)	16 (5.3)	19 (5.4)	20 (5.6)	18 (5.2)
			제주권	4 (1.8)	4 (1.7)	4 (1.7)	5 (1.6)	6 (1.7)	6 (1.7)	5 (1.4)
			제주권	4 (1.8)	4 (1.7)	4 (1.7)	5 (1.6)	6 (1.7)	6 (1.7)	5 (1.4)

1) 대상 : 국·공·사립 일반·산업·교육대학 및 전문대학(분교는 대학 수에서 제외)

2) 지역 : 본교 기준

3) 국·공립 : 국립, 공립, 국립대학법인, 특별법국립, 특별법인

4) 광역시 : 1980년 부산, 1985년 부산·대구·인천, 1990~1995년 부산·대구·인천·광주·대전, 2000~2010년 부산·대구·인천·광주·대전·울산, 2015~2019년 부산·대구·인천·광주·대전·울산·세종

5) ( )는 전체 대학 대비 비율

6) 2010~2015년 국·공립대학 4교 증가는 한국·광주·대구경북과기원과 한국전통문화대학

※ 자료 : 교육부, 『교육통계연보』, 1980~2010년. / 대학알리미(2015~2019년)

1996년에는 대학설립 준칙주의를 도입했다. 기존에는 대학 설립 계획단계에서부터 최종 설립까지 단계별 조건을 충족했을 때 대학 설립 인가를 받을 수 있었다. 하지만 준칙주의 도입으로 교지, 교사, 교원, 수익용기본재산 등 최소 설립요건을 갖추면 대학 설립을 인가하는 방식으로 변경했다. 이에 따라 1995~2000년 사이 대학 수가 45교 늘었는데, 지방 28교, 수도권 17교였다.

1990~2000년 사이 지방 광역시 대학은 4교 증가했으나, 비광역시는 74교 증가했다. 이 기간 지방대학 증가는 대부분 비광역시 대학 증가였다. 1990년 이전 광역시 지역에는 이미 대학이 집중되었기에, 그 외 시지역과 군지역에 대학이 설립됐기 때문이다.

2000년 이후 지방대학은 2005년 234교까지 늘었다가 이후에는 구조조정과 부정·비리로 인한 폐교 등의 영향으로 2019년 220교로 줄었다.

권역별로 살펴보면, 충청권이 1980년 29교에서 2019년 54교로 가장 많이(25교) 증가했다. 수도권과 인접한 이점이 반영된 것으로 보인다. 다음으로는 대경권 22교, 전라권 20교, 부울경권 9교, 강원권 6교 증가했다. 제주권은 4교로 동일했다.

수도권대학도 1980년 86교에서 2005년 126교로 늘었다가, 2019년 115교로 줄었다. 1982년 「수도권정비계획법」을 제정해 수도권대학 설립을 제한했음에도 증가한 이유는 1989년 「수도권정비계획법 시행령」을 개정해 서울 이외 수도권에 전문대학 신·증설을 허용했기 때문이다. 당시 시행령 제정·개정 이유에 ‘수도권 내 지역 간의 교육기회의 균등화 및 기술인력의 원활한 수급을 위해’ 전문대학 신·증설을 허용한다고 명시했다.

한편, 대학 구조조정 정책 등으로 전체 대학 수는 2005~2019년 사이 25교 감소했는데, 이 중 21교가 전문대학이다. 동일법인 대학 통·폐합 정책에 따라 전문대학을 대학에 통합했기 때문이다.

지역별로는 지방대학이 14교 감소하고, 수도권대학이 11교 감소했는데, 양상은 다르다. 수도권은 모두 통·폐합으로 대학 수가 감소한 반면, 지방은 통·폐합과 더불어 폐교가 대학 수 감소의 큰 요인이다. 2008년 아시아대(경북)와 2012년 명신대(전남), 2014년 경북외대(경북), 2018년 서남대(전북) 등 2005년 이후 폐교한

11교 모두 지방대학이다.<sup>16)</sup>

권역별로 보면, 충청권, 부울경권을 제외한 전라권(4교), 대경권(6교), 강원권(3교), 제주권(2교)의 대학 수가 감소했다.

## 2) 2019년 지역별 현황

지역별 대학 수를 세부적으로 파악하기 위해, 권역별 시·군 현황을 살펴봤다. < 표3-1 > 과 달리 대학 분교(5곳)도 별도 대학으로 구분했다.

2019년 대학은 지방에 224교(65.9%), 수도권에 116교(34.1%)가 있다. 지방대학은 광역시 72교, 주요시 36교, 시 85교, 군 31교이며, 이중 시와 군이 116교로 수도권대학 수와 같다.

시·군 대학 116교 중 93교가 사립대학이며, 이 중 절반이 넘는 55교가 입학정원 1,000명 미만인 소규모 대학이다. 설문조사에서 소규모 대학 구성원의 위기 의식이 더 높게 나와, 학령인구 감소에 따른 학생모집의 어려움이 집중되는 것으로 보인다.

지방대학을 권역별로 살펴보면, 충청권만 대학(40교)이 전문대학(16교)보다 월등히 많았다. 수도권 ‘낙수효과’와 4년제 대학이 전문대학보다 학생 선호도가 높은 점 등을 고려하면, 향후 다른 권역보다 학생모집 어려움이 작을 것으로 보인다.

그 외 권역은 전라권과 부울경권이 대학보다 전문대학이 소폭 많았고, 대경권과 강원권, 제주권은 동일했다. 사립만 보면, 전라권은 대학과 전문대학 수가 22교로 동일했고, 그 외 지역은 전문대학 수가 더 많았다.

전문대학이 4년제 대학과 비교해 학생 모집이 어려운 점을 고려하면, 이들 권역

16) 폐교대학 현황(4년제 대학 및 전문대학) : 2000년 광주예술대(전남), 2008년 아시아대(경북), 2012년 명신대(전남), 성화대(전남), 2013년 선교청대(충남)·건동대(경북), 2014년 경북외대(대구)·벽성대(전북), 2018년 대구외대(경북)·서남대(전북)·한중대(강원)·대구미래대(경북)  
대학알리미(통·폐합 및 학제변경 대학 현황)



〈 표3-2 〉 2019년 시·군별 대학 수

(단위 : 교, %)

구분			대학				전문대학				전체	
			국공립	사립	소계	비율	국공립	사립	소계	비율	대학수	비율
전체			45	158	203	100.0	9	128	137	100.0	340	100.0
수도권	서울		5	34	39	19.2	0	9	9	6.6	48	14.1
	인천		2	2	4	2.0	0	3	3	2.2	7	2.1
	경기		1	29	30	14.8	1	30	31	22.6	61	17.9
	합계		8	65	73	36.0	1	42	43	31.4	116	34.1
지방	충청권	대전	3	8	11	5.4	0	4	4	2.9	15	4.4
		세종	0	2	2	1.0	0	1	1	0.7	3	0.9
		천안	0	4	4	2.0	0	2	2	1.5	6	1.8
		청주	3	3	6	3.0	0	2	2	1.5	8	2.4
		시	3	8	11	5.4	0	3	3	2.2	14	4.1
		군	1	5	6	3.0	2	2	4	2.9	10	2.9
		소계	10	30	40	19.7	2	14	16	11.7	56	16.5
	전라권	광주	3	8	11	5.4	0	6	6	4.4	17	5.0
		전주	2	2	4	2.0	1	2	3	2.2	7	2.1
		시	3	6	9	4.4	0	11	11	8.0	20	5.9
		군	1	6	7	3.4	1	3	4	2.9	11	3.2
		소계	9	22	31	15.3	2	22	24	17.5	55	16.2
	부울경권	부산	4	9	13	6.4	0	9	9	6.6	22	6.5
		울산	1	1	2	1.0	0	2	2	1.5	4	1.2
		시	4	7	11	5.4	0	7	7	5.1	18	5.3
		군	0	0	0	0.0	2	1	3	2.2	3	0.9
		소계	9	17	26	12.8	2	19	21	15.3	47	13.8
	대경권	대구	3	1	4	2.0	0	7	7	5.1	11	3.2
		경산	0	7	7	3.4	0	3	3	2.2	10	2.9
		시	2	8	10	4.9	0	10	10	7.3	20	5.9
		군	0	1	1	0.5	1	1	2	1.5	3	0.9
		소계	5	17	22	10.8	1	21	22	16.1	44	12.9
	강원권	춘천	2	1	3	1.5	0	2	2	1.5	5	1.5
		시	1	4	5	2.5	1	3	4	2.9	9	2.6
		군	0	1	1	0.5	0	3	3	2.2	4	1.2
		소계	3	6	9	4.4	1	8	9	6.6	18	5.3
	제주	시	1	1	2	1.0	0	2	2	1.5	4	1.2
	합계	광역시	14	29	43	21.2	0	29	29	21.2	72	21.2
		주요시	7	17	24	11.8	1	11	12	8.8	36	10.6
		시	14	34	48	23.6	1	36	37	27.0	85	25.0
		군	2	13	15	7.4	6	10	16	11.7	31	9.1
		합계	37	93	130	64.0	8	86	94	68.6	224	65.9

1) 대상 : 국·공·사립 일반·산업·교육대학 및 전문대학(분교 5교 포함)

2) 지역 : 본·분교 기준

3) 국·공립 : 국립, 공립, 국립대학법인, 특별법국립, 특별법법인

4) 주요시 : 천안, 청주, 전주, 경산, 춘천

※ 자료 : 대학알리미

은 학령인구 감소에 따른 미충원이 더 심각해질 것으로 예상된다. 특히 주요 도심 지역 생활권이 아닌 시·군 지역의 사립 전문대학 위기가 심각해질 것으로 보인다.

한편 전국적으로 국·공립대학은 고르게 분포해있는 편이다. 충청권 12교, 전라권 11교, 부울경권 11교, 대경권 7교, 강원 4교, 제주 1교 등이다. 사립대학과 비교하면 턱없이 부족하지만 권역별로 분포해 지역거점 역할을 하고 있다.

## 2. 학생 수<sup>17)</sup>

### 1) 1980년 이후 입학정원 변화

입학정원은 1980년 20만 1천 명에서 2000년 64만 6천 명으로 급증했다. 이후 학령인구 감소 등의 영향으로 감소해 2019년 48만 6천 명으로, 20여 년간 16만 1천 명 감소했다. 지방대학 입학정원은 입학정원 증가기(1980~2000년)에는 수도권대학보다 더 많이 늘고, 감소기(2000~2019년)에는 더 많이 줄었다.

시기별로 살펴보면, 1980년대 입학정원이 급증한 이유는 ‘졸업정원제’ 때문이다. 고등교육에 대한 사회적 수요가 커지자 전두환 정권은 1981년 졸업정원제를 시행했다. 신입생을 졸업정원보다 30%<sup>18)</sup> 더 선발하고, 재학 기간 중 졸업정원 외 학생을 제적시키는 제도다. 입학정원은 1980~1985년 11만 8천 명(20만 1천 명→31만 9천 명) 늘었다.

학생 간 경쟁 과열 등 부작용으로 1987년 졸업정원제는 폐지, 1988년부터 입학정원제로 환원했다. 정원조정기로 접어든 1985~1990년 입학정원은 2만 명 증가에 그친다.

1990~2000년에는 입학정원이 폭증했다. 10년간 30만 7천 명 증가해, 2000년 입학정원은 64만 6천 명으로 전 기간 중 최대치다. 지역별로 보면 수도권은 9만

17) 학생 수는 학부 학생 수 기준

18) 대학 기준, 전문대학은 15%

여 명(증가율 68.8%) 증가한 반면, 지방에서 21만 7천 명(103.8%) 증가해 훨씬 많았다. 지방 증가치 대부분은 비광역시(16만 5천 명) 몫이었다.

〈 표3-3 〉 1980년 이후 대학 입학정원

(단위 : 명, %)

구분		1980년	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년	2019년
전체		201,055	319,000	339,511	495,300	646,275	625,541	570,927	520,664	485,592
유형	대학	120,435 (59.9)	210,517 (66.0)	208,991 (61.6)	279,830 (56.5)	352,100 (54.5)	359,451 (57.5)	347,615 (60.9)	337,350 (64.8)	319,148 (65.7)
	전문	80,620	108,483	130,520	215,470	294,175	266,090	223,312	183,314	166,444
설립	국공립	49,569 (24.7)	63,511 (19.9)	65,180 (19.2)	84,345 (17.0)	97,829 (15.1)	95,869 (15.3)	82,649 (14.5)	83,161 (16.0)	77,540 (16.0)
	사립	151,486	255,489	274,331	410,955	548,446	529,672	488,278	437,503	408,052
지 역	수 도 권	서울	52,621	80,405	68,805	85,895	97,121	91,833	87,301	90,292
		경기인천	25,773	48,633	61,200	91,555	122,264	127,079	118,520	106,487
		소계	78,394	129,038	130,005	177,450	219,385	218,912	205,821	196,779
	지 방	광역시	21,467	63,527	102,816	128,210	155,145	147,530	134,029	128,364
		비광역시	101,194	126,435	106,690	189,640	271,745	259,099	231,077	195,521
		소계	122,661 (61.0)	189,962 (59.5)	209,506 (61.7)	317,850 (64.2)	426,890 (66.1)	406,629 (65.0)	365,106 (63.9)	323,885 (62.2)
권 역	수도권	78,394 (39.0)	129,038 (40.5)	130,005 (38.3)	177,450 (35.8)	219,385 (33.9)	218,912 (35.0)	205,821 (36.1)	196,779 (37.8)	187,647 (38.6)
	충청권	20,676 (10.3)	36,080 (11.3)	41,135 (12.1)	70,200 (14.2)	101,330 (15.7)	103,952 (16.6)	97,712 (17.1)	92,468 (17.8)	85,428 (17.6)
	전라권	30,110 (15.0)	43,077 (13.5)	46,801 (13.8)	75,735 (15.3)	95,417 (14.8)	86,595 (13.8)	74,401 (13.0)	62,022 (11.9)	58,026 (11.9)
	부울경권	32,689 (16.3)	51,181 (16.0)	55,670 (16.4)	74,740 (15.1)	97,920 (15.2)	92,474 (14.8)	84,361 (14.8)	75,283 (14.5)	69,299 (14.3)
	대경권	30,181 (15.0)	44,366 (13.9)	47,310 (13.9)	66,420 (13.4)	93,900 (14.5)	86,096 (13.8)	74,741 (13.1)	64,011 (12.3)	59,121 (12.2)
	강원권	7,023 (3.5)	11,963 (3.8)	14,850 (4.4)	23,875 (4.8)	29,088 (4.5)	29,425 (4.7)	26,611 (4.7)	24,185 (4.6)	20,776 (4.3)
	제주권	1,982 (1.0)	3,295 (1.0)	3,740 (1.1)	6,880 (1.4)	9,235 (1.4)	8,087 (1.3)	7,280 (1.3)	5,916 (1.1)	5,295 (1.1)

1) 대상 : 국·공·사립 일반·산업·교육대학 및 전문대학

2) 지역 : 본교, 분교, 캠퍼스 각 지역 기준

3) 국·공립 : 국립, 공립, 국립대학법인, 특별법국립, 특별법법인

4) 대학(일반, 교대)과 전문대학의 1980년, 1985년 입학정원은 입학자 수

5) 1985년 산업대학 입학정원은 1986년 정원, 1990년 산업대학의 입학정원은 입학자 수

6) ( )는 전체 대학 입학정원 대비 비율

※ 자료 : 교육부, 『교육통계연보』, 1980~2010년. / 대학알리미(2015~2019년)

1990년대 초반에 고교졸업 예정자가 많은 지역에 대학 설립을 허용한 것과 1990년대 중·후반 대학설립 준칙주의와 정원 자율화 정책을 추진한 결과다.<sup>19)</sup>

2000년을 정점으로 이후 입학정원은 감소기로 접어든다. 2000~2019년 입학정원은 16만 1천 명 줄었다. 학령인구 감소에 따라 각 정부가 대학 구조조정 정책을 본격화했기 때문이다. 이 기간 지방대학 정원 감축률은 30.2%로, 수도권대학 14.5%의 2배 이상이다. 정부 구조조정 정책에서 지방대학이 주 대상이 되어왔음을 의미한다.

감소기를 구체적으로 살펴보면, 2000~2005년 대학은 정원이 늘고, 전문대학만 2만 8천 명 감축했다. 대부분 지방 전문대학에서 정원 감축이 이뤄졌다. 2001년 정부가 ‘전문대학 발전방안’을 발표해 교육여건 개선목표에 따라 사립 전문대학 정원 감축을 유도했기 때문이다. 2002년 전문대학 일부 학과 수업 연한을 3년으로 확대하면서 입학정원을 20% 감축한 것도 영향을 미쳤다.

2005~2010년 입학정원은 5만 5천 명 줄었다. 전문대학(감축률 16.1%)이 대학(3.3%)보다, 국·공립대학(13.8%)이 사립대학(7.8%)보다 높은 감축률을 보였다. 노무현정부가 국립대학 입학정원 15% 감축 및 통·폐합 정책 등 국립대학 중심의 구조조정을 추진한 영향이다.<sup>20)</sup> 이로 인해 지방대학 정원 감축률(10.2%)이 수도권(6.0%)보다 높았다.

2010~2015년 입학정원은 5만여 명 감소했다. 경영부실대학, 학자금대출 제한 대학 선정 등 이명박정부 구조조정 정책이 본격화하고, 박근혜정부가 1주기 대학 구조개혁 평가 및 정원 감축과 재정지원사업 연계를 골자로 하는 ‘대학 구조개혁 추진계획’을 시행한 때다. 이들 정책은 지방대학에 불리하게 작용해, 감축 인원 5만여 명 중 4만여 명이 지방대학 몫이었다.

2015~2019년에는 정원이 3만 5천 명 줄었다. 1주기 대학 구조개혁 평가와 2주기 대학 기본역량 진단을 실시한 때다. 다른 기간과 마찬가지로 지방대학과 전

19) 대학설립 준칙주의와 정원자율화 정책 관련한 구체적인 내용은 IV장 역대 지방대학 관련 정책 변천과 시사점 중 ‘김영삼정부 지방대학 육성 정책’에서 살펴본다.

20) 이수연, 대학 구조조정 현황과 전망, 『대교연 보고서』, 통권 4호, 대학교육연구소, 2015.

문대학 감소세가 두드러진다. 지방대학(8.0%)이 수도권대학(4.6%)보다, 전문대학(감축률 9.2%)이 대학(5.4%)보다 감축률이 약 2배였다.

한편 1990년대 지방대학 정원이 크게 늘어났음에도, 대학의 수도권 집중 현상은 해소되지 않았다. 수도권대학 정원도 증가했기 때문이다. 수도권대학 정원은 경기·인천지역 전문대학 신설과 더불어 정부 정책의 영향을 받았다.

1990~2000년 경기·인천지역 입학정원은 6만 1천 명(99.8%) 증가했다. 1989년 「수도권정비계획법 시행령」을 개정해 서울 외 수도권에 전문대학 신·증설을 허용하고, 1991년 동 시행령을 개정해 1992년부터 1995년까지 수도권대학 이공계 학과 정원을 매년 2천 명씩 증원했기 때문이다. 또한 1998년 수도권대학 야간 정원을 자율화해 당해만 야간 정원이 1만 895명 증가했다. 이듬해인 1999년부터 총 정원 범위 내에서 야간에서 주간으로의 전환을 허용<sup>21)</sup>했다.

지방 권역별로 보면, 입학정원 증가 시기인 1980~2000년 충청권 입학정원이 가장 많이 늘었다. 1980년 2만 명에서 2000년 10만 1천 명으로 5배 증가했다. 이어 전라권(6만 5천 명), 대경권(6만 4천 명), 부울경권(6만 5천 명)도 3배 이상 증가하고, 강원과 제주도 각각 4.1배, 4.7배 증가했다. 같은 기간 수도권 입학정원은 7만 8천명에서 22만 명으로 3배(14만 명) 늘었다.

정원이 가장 많이 증가했던 충청권은 2000~2019년 감소 인원이 1만 6천 명으로 15.7% 감소해, 감소율이 수도권(14.5%)과 더불어 가장 낮았다. 충청권 정원 증가와 감소 모두 수도권과 가까운 지리적 이점이 큰 영향을 미친 것으로 해석된다.

이어 부울경권 29.2%(2만 9천 명), 대경권 37.0%(3만 5천 명), 전라권 39.2%(3만 7천 명) 감소했다. 이외 제주권 42.7%(4천 명), 강원권 28.6%(8천 명) 감소했다.

## 2) 2019년 지역별 현황

21) 국회의원 최재성, 『정원자율화 10년, 현황과 문제점』, 국정감사 정책자료집, 2005., 37쪽. 요약 발췌

## ① 입학정원 현황

2019년 입학정원은 지방대학에 29만 8천 명(61.4%), 수도권대학에 18만 8천 명(38.6%) 분포했다. 수도권 중 서울 입학정원은 8만 7천 명으로 전체의 18.0%를 차지했는데, 앞서 < 표3-2 >에서 살펴 본 대학 수 비율 14.1%와 비교하면 3.9%p 높다. 서울에 학생 수가 많은 대규모대학이 많음을 알 수 있다.

유형별로 살펴보면, 대학 입학정원은 지방이 20만 3천 명(63.5%)으로 수도권 11만 7천 명(36.5%)보다 2배가량 많다. 권역별로는 충청권이 6만 4천 명(20.1%)으로 가장 많았고, 부울경권 4만 8천 명(14.9%), 전라권 3만 8천 명(11.8%), 대경권 3만 5천 명(11.0%) 순이다. 강원권은 1만 6천 명(4.9%), 제주권은 3천 명(0.9%)이다.

행정 단위별로 보면 광역시 7만 8천 명(24.5%), 주요시 4만 5천 명(14.1%), 시 6만 7천 명(20.9%), 군 1만 2천 명(3.8%)이다. 시와 군 지역 입학정원 비율을 합하면 24.8%로, 대학 수 비율(31.0%)보다 작아(< 표3-2 >참조) 소규모 대학이 많음을 짐작할 수 있다.

지방 전문대학 입학정원은 9만 5천 명(57.3%)으로 수도권 7만 1천 명(42.7%)보다 2만 4천여 명 많다. 전문대학은 대학(36.5%)보다 정원의 수도권 쏠림이 더 두드러졌다. 수도권 전문대학 학교 수 비율이 31.4%(< 표3-2 >참조)인데, 입학정원 비율이 42.7%임을 고려하면, 수도권 전문대학 규모가 크다는 것을 알 수 있다. 실제로 입학정원 5,000명 이상 전문대학 21교 중 20교가 수도권에 위치한다.

지방 전문대학을 권역별로 살펴보면, 대경권 입학정원이 2만 4천 명(14.4%)으로 많았다. 이어 부울경권 2만 2천 명(13.1%), 충청권 2만 1천 명(12.8%), 전라권 2만 명(12.3%) 순이다. 강원권과 제주권은 각각 5천 명(3.1%), 3천 명(1.5%)이다.

행정 단위별로는 광역시 4만 2천 명(25.4%), 주요시 9천 명(5.5%), 시 3만 4천 명(20.3%), 군 1만 명(6.1%)이다. 시와 군 입학정원 비중(26.4%)이 학교 수 비율(38.7%)보다 12.3%p 작아, 4년제 대학과 마찬가지로 시·군에 소규모 전문대학이 많음을 짐작할 수 있다.

〈 표3-4 〉 2019년 시·군별 대학 입학정원

(단위 : 백 명, %)

구분		대학				전문대학				전체		
		국공립	사립	소계	비율	국공립	사립	소계	비율	학생수	비율	
전체		737	2,455	3,191	100.0	39	1,626	1,664	100.0	4,856	100.0	
수도권	서울	78	645	723	22.6	0	152	152	9.1	874	18.0	
	인천	31	37	68	2.1	0	59	59	3.6	127	2.6	
	경기	12	363	375	11.8	2	497	500	30.0	875	18.0	
	합계	121	1,045	1,166	36.5	2	709	711	42.7	1,876	38.6	
지방	충청권	대전	62	121	183	5.7	0	78	78	4.7	262	5.4
		세종	0	27	27	0.8	0	12	12	0.7	39	0.8
		천안	0	107	107	3.3	0	28	28	1.7	134	2.8
		청주	36	44	79	2.5	0	27	27	1.6	106	2.2
		시	50	133	183	5.7	0	30	30	1.8	213	4.4
		군	1	61	63	2.0	9	29	38	2.3	100	2.1
		소계	149	492	641	20.1	9	204	213	12.8	854	17.6
	전라권	광주	37	102	139	4.4	0	59	59	3.6	198	4.1
		전주	41	26	67	2.1	6	19	25	1.5	92	1.9
		시	48	67	115	3.6	0	88	88	5.3	203	4.2
		군	16	39	54	1.7	7	25	32	1.9	87	1.8
		소계	141	234	375	11.8	13	192	205	12.3	580	11.9
	부울경권	부산	92	213	306	9.6	0	118	118	7.1	423	8.7
		울산	4	27	31	1.0	0	24	24	1.4	55	1.1
		시	63	75	138	4.3	0	65	65	3.9	203	4.2
		군	0	0	0	0.0	8	3	11	0.7	11	0.2
		소계	159	315	475	14.9	8	210	218	13.1	693	14.3
	대경권	대구	52	46	98	3.1	0	130	130	7.8	228	4.7
		경산	0	148	148	4.6	0	0	0	0.0	148	3.0
		시	27	74	101	3.2	0	99	99	5.9	200	4.1
		군	0	4	4	0.1	4	7	11	0.6	15	0.3
		소계	79	273	351	11.0	4	236	240	14.4	591	12.2
	강원권	춘천	33	17	50	1.6	0	13	13	0.8	63	1.3
		시	34	71	104	3.3	3	27	30	1.8	134	2.8
		군	0	2	2	0.1	0	10	10	0.6	11	0.2
		소계	66	89	156	4.9	3	49	52	3.1	208	4.3
	제주	시	21	6	27	0.9	0	26	26	1.5	53	1.1
	합계	광역시	247	536	783	24.5	0	422	422	25.4	1,205	24.8
주요시		110	342	452	14.1	6	87	92	5.5	544	11.2	
시		242	426	668	20.9	3	335	338	20.3	1,006	20.7	
군		17	106	123	3.8	28	74	101	6.1	224	4.6	
합계		616	1,410	2,026	63.5	36	917	954	57.3	2,979	61.4	

1) 대상 : 국·공·사립 일반·산업·교육대학 및 전문대학

2) 지역 : 본교, 분교, 캠퍼스 각 지역 기준

3) 국·공립 : 국립, 공립, 국립대학법인, 특별법국립, 특별법법인

4) 주요시 : 천안, 청주, 전주, 경산, 춘천

※ 자료 : 대학알리미

## ② 재학생 수 현황

2019년 재학생 수 현황도 세부적으로 살펴봤다. 전체 학부 재학생 192만 명 중에서 115만 명(59.6%)이 지방대학에 재학 중이다. 지방대학 재학생 비율이 앞서 입학정원 비율 61.4%(< 표3-4 > 참조)보다 낮은 이유는 지방대학 중도탈락률이 높기 때문이다.

또한 지방대학보다 수도권대학에서 정원 외 학생을 많이 모집하기 때문이다. 실제 4년제 대학 정원 외 학생 17만 7천 명 중 절반이 넘는 9만 1천 명(51.3%)이 수도권이다. 특히 서울지역 정원 외 재학생 수가 6만 7천 명으로 대학 정원 외 재학생의 37.7%를 차지했다. 뒤에서 살펴보겠지만 서울 지역 대규모대학 중심으로 '정원 외 모집'의 절반가량을 재외국민으로 선발하고 있다.<sup>22)</sup>

유형별로 보면, 2019년 지방 4년제 대학 재학생 수는 89만 4천 명(60.5%)이다. 권역별로 보면, 충청권 재학생 수가 28만 7천 명(19.4%)으로, 수도권 다음으로 많았다. 이어 부울경권 21만 1천 명(14.3%), 전라권 16만 4천 명(11.1%), 대경권 15만 3천 명(10.3%) 순이다. 강원권은 6만 8천 명(4.6%), 제주권은 1만 1천 명(0.8%)이다.

행정 구역 별로는 광역시 재학생이 35만 8천 명(24.2%)으로 가장 많았고, 시 28만 2천 명(19.1%), 주요시 20만 2천 명(13.7%), 군 5만 3천 명(3.6%) 순이다.

2019년 전문대학 재학생은 지방 25만 1천 명(56.8%), 수도권 19만 1천 명(43.2%)이다. 재학생도 입학정원과 마찬가지로, 전문대학이 대학보다 수도권 쏠림이 두드러졌다.

수도권 다음으로 재학생이 많은 권역은 대경권으로 6만 6천 명(14.9%)이다. 이어 부울경권 5만 7천 명(13.0%), 전라권 5만 4천 명(12.3%), 충청권 5만 2천 명(11.8%) 순이다. 강원권은 1만 3천 명(3.0%), 제주권은 8천 명(1.9%)이다.

지방 광역시 전문대학 재학생은 11만 3천 명(25.4%)이다. 주요시는 3만 1천 명

22) 국회의원 조승래, 최근 3년간 대학 정원 외 입학생 비중 계속 증가, 보도자료, 2019.10.8.



〈 표3-5 〉 2019년 시·군별 재학생

(단위 : 백 명, %)

구분		대학				전문대학				전체		
		학생수	비율	정원 외		학생수	비율	정원 외		학생수	비율	
				학생수	비율			학생수	비율			
전체		14,787	100.0	1,772	100.0	4,424	100.0	717	100.0	19,211	100.0	
수도권	서울	3,796	25.7	668	37.7	402	9.1	62	8.6	4,199	21.9	
	인천	319	2.2	43	2.4	156	3.5	27	3.8	475	2.5	
	경기	1,730	11.7	198	11.2	1,351	30.5	217	30.3	3,081	16.0	
	합계	5,845	39.5	909	51.3	1,909	43.2	306	42.7	7,754	40.4	
지방	충청권	대전	838	5.7	79	4.5	192	4.3	21	3.0	1,030	5.4
		세종	123	0.8	12	0.7	35	0.8	5	0.7	158	0.8
		천안	483	3.3	52	3.0	67	1.5	8	1.1	550	2.9
		청주	352	2.4	34	1.9	70	1.6	10	1.4	422	2.2
		시	805	5.4	89	5.0	74	1.7	10	1.4	878	4.6
		군	264	1.8	27	1.5	85	1.9	9	1.3	349	1.8
		소계	2,865	19.4	293	16.6	522	11.8	63	8.8	3,387	17.6
	전라권	광주	619	4.2	58	3.2	169	3.8	32	4.4	788	4.1
		전주	308	2.1	32	1.8	70	1.6	13	1.8	378	2.0
		시	476	3.2	46	2.6	218	4.9	32	4.5	694	3.6
		군	234	1.6	22	1.2	85	1.9	16	2.3	319	1.7
		소계	1,637	11.1	157	8.8	542	12.3	93	13.0	2,179	11.3
	부울경권	부산	1,388	9.4	141	8.0	294	6.6	47	6.6	1,682	8.8
		울산	144	1.0	14	0.8	81	1.8	14	1.9	224	1.2
		시	583	3.9	46	2.6	176	4.0	25	3.5	759	4.0
		군	0	-	0	0.0	23	0.5	1	0.2	23	0.1
		소계	2,114	14.3	201	11.4	574	13.0	87	12.1	2,688	14.0
	대경권	대구	463	3.1	45	2.5	356	8.0	63	8.8	819	4.3
		경산	646	4.4	57	3.2	68	1.5	11	1.6	714	3.7
		시	408	2.8	36	2.0	214	4.8	46	6.4	623	3.2
		군	11	0.1	0	0.0	23	0.5	2	0.2	34	0.2
		소계	1,529	10.3	138	7.8	661	14.9	122	17.0	2,190	11.4
	강원권	춘천	234	1.6	21	1.2	38	0.9	8	1.1	271	1.4
		시	432	2.9	36	2.1	68	1.5	11	1.5	500	2.6
		군	18	0.1	6	0.3	25	0.6	4	0.5	43	0.2
		소계	684	4.6	63	3.6	131	3.0	23	3.1	815	4.2
	제주	시	114	0.8	10	0.6	84	1.9	23	3.2	198	1.0
	합계	광역시	3,575	24.2	349	19.7	1,125	25.4	182	25.4	4,701	24.5
		주요시	2,023	13.7	197	11.1	313	7.1	51	7.0	2,335	12.2
		시	2,817	19.1	263	14.8	835	18.9	147	20.4	3,652	19.0
		군	527	3.6	54	3.1	241	5.4	32	4.4	768	4.0
		합계	8,942	60.5	863	48.7	2,514	56.8	411	57.3	11,456	59.6

1) 대상 : 국·공·사립 일반·산업·교육대학 및 전문대학

2) 지역 : 본교, 분교, 캠퍼스 각 지역 기준

3) 학생 수 : 정원 내, 외 재학생 수

4) 비율 : 해당 지역 재학생 대비 전체 대학생 비율

5) 주요시 : 천안, 청주, 전주, 경산, 춘천

※ 자료 : 대학알리미

(7.1%), 시 8만 4천 명(18.9%), 군 2만 4천 명(5.4%)이다. 시, 군 지역 재학생 비중은 24.3%로 입학정원(26.4%)보다 작아 중도탈락이 상당수 발생하고 있음을 짐작할 수 있다.

한편, 전문대학 정원 외 재학생 비율은 16.2%로, 대학(12.0%)보다 높다. 전문대학 특성상 산업체 위탁생이나 계약학과 학생 비중이 높기 때문으로 풀이된다.

### 3) 미충원 및 중도탈락 현황

#### ① 미충원 현황

2019년 지방대학 ‘신입생 충원율’은 98.6%로 수도권 99.4%와 비교해 0.9%p 낮지만 모집인원 대부분을 채우고 있었다. 2010년(98.4%)과 비교하면 0.2%p 늘었다.

고교졸업자 수가 2010년 63만 4천 명에서 2019년 56만 9천 명<sup>23)</sup>으로 10.2%(6만 5천 명) 감소했음에도, 지방대학 신입생 충원율이 소폭 증가한 이유는 구조조정 등으로 입학정원을 줄였기 때문이다.

지역별로 살펴보면, 지방 비광역시 신입생 충원율이 2019년 98.0%로 가장 낮았다. 비광역시는 2010~2019년 사이 입학정원을 가장 많이 줄인 지역이다. 그럼에도 신입생 충원율이 가장 낮다는 것은 학생 모집 어려움이 크다는 것을 의미한다. 이외 경기·인천 99.2%, 서울 99.5%, 광역시 99.6% 등이다.

권역별로 살펴보면, 제주권 신입생 충원율이 지난 9년간 6.7%p 급감해 2019년 86.3%로 미충원이 가장 높았다. 제주에는 4년제 대학이 제주대와 제주국제대 2교 뿐인데, 2019년 제주국제대 충원율이 41.6%로 미충원이 컸기 때문이다.

충청권과 강원권은 2019년 신입생 충원율이 각각 99.5%, 99.3%로 미충원이 거

23) 교육부·한국교육개발원, 『교육기본통계』, 각 연도.

의 없었다. 특히 충청권은 입학정원 감소율이 가장 낮았음에도 충원율이 가장 높았다. 수도권과 가까운 지리적 이점이 영향을 미친 것으로 분석된다. 이외 전라권과 부울경권 98.8%, 대경권 97.4% 등이었다.

‘재학생 충원율’은 신입생 충원, 중도탈락, 편입학, 휴학 및 복학 등 다양한 요인의 영향을 받는다.

〈 표3-6 〉 2010년 대비 2019년 대학 학생 충원율

(단위 : %, %p)

구분		2010년		2015년		2019년		증감('19-'10)		
		신입생	재학생	신입생	재학생	신입생	재학생	신입생	재학생	
전체		98.7	95.6	98.8	100.7	98.9	99.8	0.2	4.2	
설립	국공립	99.5	101.2	99.6	105.7	99.6	104.3	0.1	3.1	
	사립	98.5	94.0	98.8	99.2	98.7	98.5	0.2	4.5	
지역	수도권	서울	99.4	106.7	99.4	107.0	99.5	105.6	0.1	-1.1
		경기인천	99.0	98.1	99.1	101.2	99.2	101.0	0.2	2.9
		소계	99.3	103.4	99.3	104.8	99.4	103.9	0.1	0.5
	지방	광역시	99.6	96.7	99.6	102.3	99.6	100.9	0.0	4.2
		비광역시	97.8	88.5	98.0	96.1	98.0	95.4	0.2	6.9
		소계	98.4	91.5	98.6	98.4	98.6	97.5	0.2	6.0
	권역	수도권	99.3	103.4	99.3	104.8	99.4	103.9	0.1	0.5
충청권		98.5	91.4	98.7	98.2	99.5	98.4	1.0	7.0	
전라권		96.5	87.0	98.5	96.0	98.8	96.0	2.3	9.0	
부울경권		99.7	95.4	99.7	101.7	98.8	98.7	-0.9	3.3	
대경권		98.7	94.4	98.5	99.9	97.4	97.0	-1.3	2.6	
강원권		99.3	85.8	97.3	94.8	99.3	96.1	0.0	10.3	
제주권		93.0	89.0	87.6	85.3	86.3	90.3	-6.7	1.3	

1) 대상 : 국·공·사립 일반·산업·교육대학(자료 미비 대학 제외)

2) 지역 : 본교, 분교, 캠퍼스 각 지역 기준

3) 신입생 충원율 = (정원 내 입학자 수/정원 내 모집인원)×100

4) 재학생 충원율 = {정원 내 재학생 수/(학생정원-학생 모집정지 인원)}×100

(단, 2010년은 당시 대학알리미 공시에 따라 편제정원만으로 산출)

※ 자료 : 대학알리미

2019년 지방대학 재학생 충원율은 97.5%로, 신입생 충원율 98.6%보다 낮았다. 재학생 휴학, 중도탈락 등이 발생함을 알 수 있다. 수도권대학은 재학생 충원율이 103.9%로 신입생 충원율 99.4%보다 높은 것과 대조된다.

지방대학 재학생 충원율은 2010년 91.5%에서 2019년 97.5%로 6.0%p 상승했다. 특히 비광역시가 88.5%에서 95.4%로 6.9%p 증가했는데, 구조조정으로 정원을 가장 많이 줄인 결과다.

권역별로 살펴보면, 2019년 재학생 충원율이 가장 낮은 권역은 제주권(90.3%)이다. 제주대가 107.4%로 높은 편이나, 제주국제대가 39.9%로 미충원이 심각하기 때문이다.

이 외에 전라권 96.0%, 강원권 96.1%, 대경권 97.0% 등 이었는데, 제주를 제외하고, 모두 신입생 충원율보다 낮아 중도탈락 등을 짐작할 수 있다.

〈표3-7〉은 전문대학 충원율 현황을 보여준다. 2019년 지방 전문대학 ‘신입생 충원율’은 95.5%로, 수도권 전문대학(99.7%)보다 2.2%p 낮고, 지방대학(98.6%)보다도 3.1%p 낮아 미충원이 가장 높았다.

지방 전문대학 신입생 충원율은 2010년 91.6%에서 2019년 95.5%로 3.9%p 상승했다. 특히 비광역시는 같은 기간 88.3%에서 94.2%로 5.9%p 증가했다.

지방 전문대학 미충원과 이에 따른 위기는 2010년 이전부터 시작했음을 알 수 있다. 최근 충원율 상승도 대학과 마찬가지로 입학생 증가에 따른 것이 아니라, 구조조정을 거치며 입학정원을 대폭 감소했기 때문이다.

권역별로 살펴보면, 2019년 신입생 충원율이 가장 낮은 권역은 강원권(92.9%)이었고, 이어 전라권(93.1%), 부울경권(93.7%) 등이었다. 제주권이 99.5%로 가장 높았는데, 2010년 75.4%와 비교해 24.1%p 상승했다. 이 역시 입학정원을 대폭 감소한 영향이다.

지방 전문대학 ‘재학생 충원율’은 2019년 90.6%로, 수도권 전문대학(94.5%)보다 3.9%p 낮았다. 특히, 비광역시 전문대학은 88.6%로 전 지역 중 가장 낮았다.

전문대학은 지방뿐만 아니라, 수도권도 재학생 충원율이 신입생 충원율보다 낮았

다. 즉, 지역에 관계없이 전문대학은 재학생 휴학, 중도탈락 등이 발생함을 알 수 있다.

2010년과 비교하면, 전 권역에서 재학생 충원율이 향상됐는데, 앞서 언급했듯이 전문대학 재학생 수가 증가한 것이 아니라, 구조조정 등의 영향으로 입학정원을 많이 줄였기 때문이다.

〈 표3-7 〉 2010년 대비 2019년 전문대학 학생 충원율

(단위 : %, %p)

구분		2010년		2015년		2019년		증감('19-'10)		
		신입생	재학생	신입생	재학생	신입생	재학생	신입생	재학생	
전체		94.8	84.7	99.0	91.5	97.3	92.3	2.5	7.6	
설립	국공립	97.8	86.8	100.0	89.1	98.5	91.3	0.7	4.5	
	사립	94.8	84.6	99.0	91.6	97.2	92.3	2.4	7.7	
지역	수도권	서울	100.0	94.1	100.0	93.2	100.0	93.6	0	-0.5
		경기인천	100.0	90.2	100.0	93.1	99.6	94.8	-0.4	4.6
		소계	100.0	91.0	100.0	93.2	99.7	94.5	-0.3	3.5
	지방	광역시	96.7	86.4	99.3	92.4	97.0	93.2	0.3	6.8
		비광역시	88.3	77.0	97.6	88.9	94.2	88.6	5.9	11.6
		소계	91.6	80.8	98.4	90.4	95.5	90.6	3.9	9.8
	권역	수도권	100.0	91.0	100.0	93.2	99.7	94.5	-0.3	3.5
충청권		97.3	83.4	99.3	92.0	98.4	92.0	1.1	8.6	
전라권		91.7	83.0	98.4	88.7	93.1	87.7	1.4	4.7	
부울경권		95.0	82.7	98.9	91.2	93.7	91.7	-1.3	9	
대경권		89.5	80.0	97.5	90.2	96.5	92.0	7	12	
강원권		79.1	68.4	96.4	89.2	92.9	86.5	13.8	18.1	
제주권		75.4	67.2	97.0	88.2	99.5	88.1	24.1	20.9	

1) 대상 : 국·공·사립 전문대학(자료 미비 대학 제외)

2) 지역 : 본교, 캠퍼스 각 지역 기준

3) 신입생 충원율 = (정원 내 입학자 수/정원 내 모집인원)×100

4) 재학생 충원율 = {정원 내 재학생 수/(학생정원-학생 모집정지 인원)}×100

(단, 2010년은 당시 대학알리미 공시에 따라 편제정원만으로 산출)

※ 자료 : 대학알리미

## ② 중도탈락 현황

중도탈락은 미등록, 미복학, 자퇴, 학사경고, 유급제적 등의 사유로 제적되거나 자퇴하는 학생 현황을 말한다. 2018년 지방대학 중도탈락률은 6.0%로 수도권(4.4%)과 비교해 1.6%p 높다.

행정구역별로 살펴보면, 군 단위 중도탈락률이 8.8%로 가장 높고, 2010년 대비 증가폭도 2.1%p로 가장 컸다. 이어 시 지역 6.3%, 광역시 5.7%, 주요시 5.2% 순이었다. 광역시와 주요시가 비슷한 점을 고려하면, 행정구역이 작을수록 중도탈락률이 높은 셈이다. 특히 전문대학 군 단위 중도탈락률이 2018년 10.2%로 10명 중 1명 이상이 학교를 그만두는 것으로 나타났다.

권역별로 살펴보면, 4년제 대학 중에서 2018년 중도탈락률이 가장 높은 권역은 제주권(8.1%)이다. 최근 8년간 5.1%p 증가했는데, 다른 권역 중도탈락률 변화가 1%p 미만인 것과는 다른 양상이다. 제주대와 제주국제대 중도탈락률이 2010년 대비 2018년 각각 4.8%p(2.8%→7.6%), 4.7%p(6.9%<sup>24</sup>)→11.6%) 증가했기 때문이다. 제주권은 전 권역에서 신입생·재학생 충원율, 신입생 경쟁률도 가장 낮았다.

이어 전라권 6.0%, 대경권 5.5%, 충청권 5.3%, 부울경권 5.0%, 강원권 4.9% 순이었다.

2018년 전문대학에서 중도탈락률이 가장 높은 권역은 충청권(9.0%)이다. 2010년(7.0%) 대비 2.0%p 증가해, 증가폭도 큰 편이다. 학생 수 규모가 비교적 큰 강동대와 대덕대 중도탈락률이 지난 8년간 각각 4.1%p(9%→13.1%), 4.9%p(5.1%→10.0%) 증가했기 때문이다. 이어 전라·부울경권 8.2%, 대경·제주권 7.6%, 강원권 7.3% 순이다.

신입생·재학생 충원율과 중도탈락 현황을 종합하면, 지방은 학생 유입이 적고, 그마저 상당수가 이탈함을 알 수 있다. 이러한 어려움은 지방 비광역시 특히 시·군 단위대학과 전문대학에 더 심각하게 나타났다.

24) 제주국제대 2010년 자료는 탐라대 기준

〈 표3-8 〉 2010년 대비 2018년 중도탈락 학생 비율

(단위 : %, %p)

구분			대학			전문대학			전체		
			2010년	2018년	증감	2010년	2018년	증감	2010년	2018년	증감
전체			4.2	4.6	0.4	7.3	7.9	0.6	5.0	5.4	0.4
수도권	서울		2.6	2.9	0.3	6.9	7.2	0.3	3.1	3.3	0.2
	인천		2.7	2.7	0.0	6.1	6.1	0.0	3.8	3.8	0.0
	경기		4.3	4.4	0.1	7.1	7.7	0.7	5.7	5.9	0.2
	합계		3.1	3.3	0.2	6.9	7.5	0.6	4.2	4.4	0.2
지방	충청권	대전	4.8	5.6	0.8	6.4	8.7	2.3	5.1	6.2	1.1
		세종	3.4	4.2	0.8	7.3	7.5	0.2	4.2	4.9	0.7
		천안	5.0	4.8	-0.2	8.8	9.5	0.7	5.5	5.4	-0.1
		청주	3.8	3.9	0.1	-	9.0	-	3.8	4.8	1.0
		시	5.8	5.2	-0.6	6.6	8.6	2.0	5.8	5.5	-0.3
		군	6.2	8.1	1.9	7.0	10.1	3.1	6.6	8.7	2.1
		소계	5.1	5.3	0.2	7.0	9.0	2.0	5.4	5.9	0.5
	전라권	광주	5.1	5.5	0.4	6.8	6.5	-0.3	5.6	5.7	0.1
		전주	3.9	4.4	0.5	6.4	7.5	1.1	4.2	4.9	0.7
		시	5.8	6.9	1.1	6.7	8.4	1.7	6.1	7.4	1.3
		군	5.9	7.7	1.8	8.2	12.3	4.1	6.6	8.9	2.3
		소계	5.2	6.0	0.8	7.0	8.2	1.2	5.7	6.6	0.9
	부울경권	부산	4.5	4.9	0.4	11.2	10.1	-1.1	5.9	5.9	0.0
		울산	3.0	4.2	1.2	6.1	5.5	-0.6	4.1	4.7	0.6
		시	4.9	5.7	0.8	11.4	6.0	-5.4	6.6	5.7	-0.9
		군	-	-	-	6.7	8.4	1.7	6.7	8.4	1.7
		소계	4.5	5.0	0.5	10.5	8.2	-2.3	6.0	5.8	-0.2
	대구 경북권	대구	3.5	3.8	0.3	6.0	7.2	1.2	4.6	5.3	0.7
		경산	4.3	5.4	1.1	7.9	11.3	3.4	4.8	5.9	1.1
		시	6.0	7.2	1.2	6.2	7.1	0.9	6.0	7.2	1.2
		군	8.5	13.1	4.6	7.8	9.8	2.0	8.2	11.0	2.8
		소계	4.6	5.5	0.9	6.4	7.6	1.2	5.2	6.1	0.9
	강원권	춘천	3.0	3.8	0.8	3.3	7.2	3.9	3.1	4.3	1.2
		시	5.3	5.2	-0.1	5.8	7.7	1.9	5.4	5.5	0.1
군		7.2	8.6	1.4	5.8	6.3	0.5	6.7	7.5	0.8	
소계		4.6	4.9	0.3	5.2	7.3	2.1	4.7	5.2	0.5	
제주권		시	3.0	8.1	5.1	6.1	7.6	1.5	4.3	7.9	3.6
합계	광역시	4.4	4.9	0.5	7.8	8.0	0.2	5.3	5.7	0.4	
	주요시	4.2	4.6	0.4	7.3	9.1	1.8	4.5	5.2	0.7	
	시	5.5	6.0	0.5	7.2	7.5	0.3	6.2	6.3	0.1	
	군	6.3	8.1	1.8	7.3	10.2	2.9	6.7	8.8	2.1	
	합계	4.8	5.4	0.6	7.4	8.2	0.8	5.7	6.0	0.3	

1) 대상 : 국·공·사립 일반·산업·교육대학 및 전문대학

2) 지역 : 본교, 분교, 캠퍼스 각 지역 기준

3) 주요시 : 천안, 청주, 전주, 경산, 춘천

4) 2019년 자료 미공시로 2018년 현황으로 대체

5) - 는 해당 없음

※ 자료 : 대학알리미

### 3. 재정<sup>25)</sup>

#### 1) 재정 규모

학생 1인당 재정 규모가 클수록 대학 재정 운영이 안정적이며, 교육여건 개선에 투자할 여력도 높아진다. 2018년 사립대학 학생 1인당 재정 규모는 1,860만 원으로 1996년 619만 원에서 200% 증가했다.

1996~2010년 학생 1인당 재정 규모가 증가한 주요 원인은 등록금 인상이다. 1996년 사립대학 인문·사회계열 연 평균 등록금은 319만 원이었는데, 2010년 659만 원으로 2배 이상 증가했다. 이 외 계열도 모두 2배 이상 증가했다.<sup>26)</sup>

2010년 이후 학생 1인당 재정 규모 증가는 국고보조금 증가가 주된 이유다. 그 중에서도 국가장학금 영향이 크다. 국가장학금 예산은 2012년 도입 당시 1조 7,500억 원에서 2018년 3조 6,800억 원으로 늘어났다. 한편 이 기간에는 사립대학 등록금이 소폭 인하했다(전 계열 연 평균 등록금 2010년 754만 원<sup>27)</sup> → 2018년 743만 원). 정부가 국가장학금 2유형과 재정지원사업 등을 통해 등록금 동결·인하 정책을 추진한 결과다.

지방대학 학생 1인당 재정 규모도 1996년 562만 원에서 2018년 1,506만 원으로 168% 증가했다. 하지만 수도권 증가율 226%에 못 미쳤다. 이로 인해 지방대학 학생 1인당 재정 규모는 1996년 수도권대학의 84.2%에서 점차 낮아져 2018년 69.2%까지 떨어졌다.

지방대학과 수도권대학 격차가 커진 이유는, 국가장학금 이외 국고보조금, 기부금, 산학협력 수익 등이 수도권에 더 많이 집중됐기 때문이다. 또한 지방 사립대학은 2010년 이후 학생 수 감소 등으로 등록금 수입이 감소했지만, 수도권은 감소하지 않은 것도 영향을 미쳤다.

25) 재정 단락은 사립대학을 대상으로 분석했으며, 국립대학은 학생 1인당 재정규모, 정부 재정지원 사업 지원액 순위, 산학협력수익 순위 등 일부 현황에만 담았다.

26) 대학교육연구소, 등록금 현황, 『대교연 통계(기본)』, 9호, 2013.

27) 위의 글



〈 표3-9 〉 1996년 이후 사립대학 학생 1인당 재정 규모

(단위 : 만 원, %)

구분			1996년 (A)	2000년	2005년	2010년	2015년	2018년 (B)	증감(B-A)	
									금액	증가율
전체			619	733	1,098	1,536	1,707	1,860	1,241	200
지 역	수 도 권	서울	680	823	1,282	1,895	2,137	2,338	1,658	244
		경기인천	626	742	1,169	1,590	1,665	1,818	1,193	191
		소계	667	812	1,253	1,802	1,987	2,176	1,508	226
	지 방	광역시	509	603	905	1,202	1,367	1,469	960	189
		비광역시	596	675	947	1,282	1,435	1,530	934	157
		소계	562 (84.2)	646 (79.5)	931 (74.3)	1,250 (69.4)	1,408 (70.9)	1,506 (69.2)	944	168
권 역	수도권		667	812	1,253	1,802	1,987	2,176	1,508	226
	충청권		599 (89.8)	662 (81.5)	976 (77.9)	1,264 (70.2)	1,469 (74.0)	1,544 (71.0)	945	158
	전라권		506 (75.8)	606 (74.6)	900 (71.8)	1,213 (67.3)	1,307 (65.8)	1,433 (65.9)	927	183
	부울경권		551 (82.6)	621 (76.5)	910 (72.6)	1,184 (65.7)	1,387 (69.8)	1,458 (67.0)	907	164
	대경권		549 (82.3)	630 (77.6)	890 (71.0)	1,267 (70.3)	1,367 (68.8)	1,503 (69.1)	954	174
	강원권		750 (112.4)	900 (110.8)	1,056 (84.3)	1,536 (85.2)	1,629 (82.0)	1,731 (79.5)	980	131
	제주권		- -	908 (111.8)	629 (50.2)	858 (47.6)	658 (33.1)	1,535 (70.6)	628	69

1) 대상 : 사립 일반·산업대(자료 미비 대학 및 포항공대 제외)

2) 학생 수 : 학부 + 대학원 재학생 수(단, 1996년은 등록 학생 수)

3) 재정 규모 = 교비회계 자금계산서 수입총액 + 산단회계 현금흐름표 수입총액(현금유입액+기초의 현금) - 내 부거래(교비회계 산학협력단 전입금)

4) 제주권 증감은 2000년 대비 2018년

5) ( ) 수치는 수도권 사립대학 학생 1인당 재정 규모 대비 비율

※ 자료 : 대학교육연구소 DB, 대학 홈페이지

권역별로 살펴보면, 2018년 학생 1인당 재정 규모가 가장 큰 권역은 강원권 (1,731만 원)이었는데, 수도권의 79.5%에 불과했다. 다음으로 충청권이 1,544만 원(71.0%), 제주권 1,535만 원(70.6%), 대경권 1,503만 원(69.1%) 순이다. 부울

경원(1,458만 원), 전라권(1,433만 원)은 학생 1인당으로 재정 규모가 수도권의 2/3 수준이었다.

1996~2019년 학생 1인당 재정 규모 증가액도 강원권이 980만 원으로 가장 크다. 이어 대경권 954만 원, 충청권 945만 원, 전라권 927만 원, 부울경권 907만 원 순이었는데, 수도권 증가액 1,508만 원과 비교하면 크지 않다.

수도권과 지방 격차는 재정 규모 대학 순위에서도 알 수 있다. < 표3-10 >을 보면 2018년 사립대학 학생 1인당 재정 규모는 연세대가 4,252만 원으로 가장 크고, 다음으로 성균관대 3,672만 원, 가톨릭대 3,572만 원, 고려대 3,444만 원 순이었다. 상위 10위 대학 중 8교가 수도권대학이며, 이 중 6교는 서울지역 대학이다.

< 표3-10 > 2018년 설립별 대학 학생 1인당 재정 규모 순위

(단위 : 만 원)

순위	사립			국립		
	지역	대학명	금액	지역	대학명	금액
1	서울	연세대	4,252	서울	서울대	7,046
2	서울	성균관대	3,672	부산	부산대	2,469
3	경기	가톨릭대	3,572	대구	경북대	2,438
4	서울	고려대	3,444	광주	전남대	2,397
5	경기	아주대	2,965	대전	충남대	2,352
6	서울	이화여대	2,817	전북	전북대	2,273
7	서울	한양대	2,797	경남	경상대	2,230
8	울산	울산대	2,622	충북	충북대	2,194
9	서울	서강대	2,417	강원	제주대	2,142
10	충남	순천향대	2,326	부산	인천대	2,119
	상위 10위 평균		3,266	상위 10위 평균		2,943

1) 대상 : 재학생 1만 명 이상 사립 일반·산업대 및 국립 일반대

2) 학생 수 : 학부 + 대학원 재학생 수

3) 사립대학 재정규모 = 교비회계 자금계산서 수입총액 + 산단회계 현금흐름표 수입총액(현금유입액+기초의 현금) - 내부거래(교비회계 산학협력단 전입금)

4) 국립대학 재정규모 = 대학회계(서울대, 인천대는 법인회계) 수입총액 + 산단회계 수입총액(현금유입액+기초의 현금) + 발전기금회계 기부금수입

※ 자료 : 대학교육연구소 DB, 대학 홈페이지

한편, 국립대학 학생 1인당 재정 규모 순위를 보면, 서울대가 7,046만 원으로 압도적이다. 다음으로 부산대(2,469만 원), 경북대(2,438만 원), 전남대(2,397만 원) 순으로 대다수 거점 국립대학이다.

회계 시스템과 주요 재원 등이 달라 국립대학과 사립대학 학생 1인당 재정 규모를 직접 비교하기에는 무리다. 하지만 지방 거점 국립대학으로서 학생 1인당 재정 규모가 가장 큰 부산대조차 사립대학 상위 9위 수준이다.

〈표3-11〉 1996년 이후 사립 전문대학 학생 1인당 재정 규모

(단위 : 만 원, %)

구분			1996년 (A)	2000년	2005년	2010년	2015년	2018년 (B)	증감(B-A)	
									금액	증감률
전체			404	573	734	1,039	1,233	1,221	817	202
지 역	수 도 권	서울	460	681	791	1,111	1,278	1,194	735	160
		경기인천	420	620	758	1,087	1,270	1,253	833	199
		소계	430	634	765	1,092	1,272	1,240	811	189
	지 방	광역시	390	535	720	964	1,175	1,203	813	208
		비광역시	392	543	705	1,030	1,226	1,208	816	208
		소계	391 (91.0)	540 (85.2)	711 (93.0)	1,001 (91.6)	1,203 (94.6)	1,206 (97.2)	815	208
	수도권		430	634	765	1,092	1,272	1,240	811	189
권 역	충청권		402 (93.4)	518 (81.7)	776 (101.4)	1,085 (99.3)	1,235 (97.1)	1,227 (98.9)	825	205
	전라권		381 (88.6)	507 (80.0)	715 (93.4)	896 (82.0)	1,127 (88.6)	1,129 (91.0)	748	196
	부울경권		410 (95.5)	568 (89.7)	664 (86.7)	1,022 (93.5)	1,271 (99.9)	1,232 (99.3)	822	200
	대경권		399 (92.8)	565 (89.1)	726 (94.8)	1,030 (94.3)	1,198 (94.2)	1,270 (102.4)	872	219
	강원권		339 (78.9)	536 (84.6)	700 (91.5)	1,001 (91.7)	1,173 (92.2)	1,167 (94.1)	828	244
	제주권		326 (75.9)	449 (70.9)	575 (75.2)	883 (80.8)	1,089 (85.6)	920 (74.2)	594	182

1) 대상 : 사립 전문대학(자료 미비 대학 제외)

2) 학생 수 : 재학생 수

3) 재정 규모 = 교비회계 자금계산서 수입총액 + 산단회계 현금흐름표 수입총액(현금유입액+기초의 현금) - 내 부거래(교비회계 산학협력단 전입금)

4) ( ) 수치는 수도권 사립대학 학생 1인당 재정 규모 대비 비율

※ 자료 : 대학교육연구소 DB, 대학 홈페이지

사립 전문대학 재정 규모는 대학보다 열악하다. 2018년 학생 1인당 1,221만 원으로 사립대학(1,860만 원)의 65.6%에 불과하다. 대학과 비교해 전문대학 등록금이 상대적으로 낮고, 국고보조금, 기부금 등도 훨씬 적기 때문이다.

지역별 격차는 크지 않다. 2018년 지방 사립 전문대학은 1,206만 원으로 수도권 1,240만 원과 비교해 34만 원 적다. 전문대학은 지역을 불문하고, 모두 재정이 열악하다는 것을 의미한다. 한편 1996년에는 지방대학이 수도권대학의 91.0%였는데, 2018년 97.2%로 격차가 줄었다. 뒤에서 살펴보겠지만 지방 국고보조금이 더 많이 증가한 것 등이 영향을 미쳤다.

지방은 권역별로도 가장 낮은 제주권(920만 원)을 제외하면 1,167~1,270만 원으로 큰 차이가 없었다.

## 2) 국고보조금

사립대학 재정 운용에 있어, 국고보조금은 등록금수입 다음으로 큰 비중을 차지한다. 사립대학 국고보조금은 꾸준히 늘어, 학생 1인당 국고보조금은 1996년 25만 원에서 2018년 446만 원으로 18배 늘었다.

1990년대 초반까지 고등교육재정 자체가 적었고, 사립대학에 대한 교육부의 직접적인 재정지원사업도 ‘공·사립대학 시설·설비 확충 사업’뿐이었다. 1994년부터 국·공립대학과 사립대학을 구분하지 않고 평가를 통한 차등 지원 사업이 증가하기 시작해, 선별적이거나 더 많은 재정지원을 받을 수 있게 됐다.<sup>28)</sup>

국고보조금은 2000년대 초부터 대폭 늘어나기 시작했다. 김대중정부는 1999년 ‘교육발전 5개년 계획 시안’에서, 지식강국의 초석으로서 세계적 경쟁력을 갖춘 대학을 육성하겠다고 밝혔다. 이에 2001년 1,851억 원을 지원하는 BK21 사업, 대학(전문) 다양화 특성화 지원사업(1,430억 원) 등을 시작했다.<sup>29)</sup> 노무현정부도

28) 국회의원 도종환, 『대학재정지원 사업 현황과 개선방안』, 국정감사 정책자료집, 2016, 4~5쪽. 요약 발췌

29) 교육부, 대학 자율성 및 경쟁력 제고를 위한 대학 재정지원사업 개편계획(안), 2018.

2007년 ‘고등교육의 전략적 발전방안’을 발표하고, 2008년 고등교육정책 사업비를 1조 원 증액하고, 2009년 이후에는 연간 2조 원 수준을 추가로 지원하기로 했다.<sup>30)</sup>

이명박정부는 2012년부터 국가장학금 제도를 도입해, 첫 해 1조 7,500억 원을 시작으로 2018년 3조 6,800억 원까지 확대했다. 그 결과 2000년 28만 원이던 사립대학 학생 1인당 국고보조금은 2005년 67만 원, 2010년 196만 원, 2018년 446만으로 늘었다.

지방대학 학생 1인당 국고보조금도 1996년 20만 원에서 2018년 369만 원으로 늘었다. 1996년에는 수도권대학의 70.0%였는데, 2018년에는 71.7%로 격차가 소폭 줄었다.

하지만 지방대학 국고보조금의 절반은 학생 소득에 따라 지원하는 국가장학금이 다. 국가장학금을 제외하면 지방대학 2018년 학생 1인당 국고보조금은 절반으로 줄어 181만 원이다. 수도권대학(386만 원)의 절반에 불과하다. 더욱 문제는 수도권대학과 격차가 점점 커진다는 점이다. 1996년 수도권대학의 70.0%였는데, 2010년 50.8%, 2018년 46.8%로 비율이 계속 하락했다.

국가장학금을 제외한 국고보조금의 지역별 격차는 정부재정지원 사업을 선별적, 차등적으로 지원했기 때문이다. 사립대학에 대한 정부재정지원을 확대하기 시작한 1990년대 중반부터 정부는 경쟁을 통한 ‘선택과 집중’ 방식의 재정지원을 확대했다. 이후 2004년부터 ‘일반재정지원을 폐지, 선택과 집중에 의한 선별지원 방식으로 전환’하겠다고 밝히면서 국고보조금 격차는 급격히 확대됐다.

권역별 격차도 크다. 2018년 수도권 다음으로 ‘국가장학금을 제외 한 학생 1인당 국고보조금’이 높은 권역은 강원권으로 222만 원이지만 수도권의 57.6%에 불과했다. 다음으로 부울경권 203만 원(52.7%), 대경권 182만 원(47.1%), 전라권 173만 원(44.9%), 충청권 161만 원(41.6%) 순이다. 제주권은 106만 원(27.5%)에 그쳤다.

30) 교육부, 「고등교육의 전략적 발전방안」 발표, 보도자료, 2007.6.26.

〈 표3-12 〉 1996년 이후 사립대학 학생 1인당 국고보조금

(단위 : 만 원, %)

구분			1996년 (A)	2000년	2005년	2010년	2015년		2018년		증감(B-A)	
							①	②	①	②(B)	금액	증감률
전체			25	28	67	196	359	215	446	289	264	1,076
지 역	수 도 권	서울	30	33	77	285	442	337	562	443	413	1,379
		경기인천	23	25	86	195	336	188	410	259	236	1,005
		소계	28	31	79	257	408	290	515	386	357	1,255
	지 방	광역시	19	24	59	126	299	136	370	184	166	888
		비광역시	21	25	49	134	312	136	368	178	158	758
		소계	20 (70.0)	25 (80.3)	53 (66.7)	131 (50.8)	307 (75.1)	136 (47.0)	369 (71.7)	181 (46.8)	161	807
권 역	수도권		28	31	79	257	408	290	515	386	357	1,255
	충청권		20 (71.9)	23 (75.1)	49 (61.8)	109 (42.5)	318 (77.9)	127 (44.0)	344 (66.9)	161 (41.6)	140	685
	전라권		16 (56.5)	27 (87.1)	51 (64.6)	139 (53.9)	304 (74.4)	150 (51.8)	373 (72.4)	173 (44.9)	157	976
	부울경권		21 (75.4)	26 (83.7)	68 (85.3)	137 (53.3)	303 (74.1)	141 (48.6)	388 (75.3)	203 (52.7)	182	848
	대경권		21 (73.7)	22 (72.9)	40 (50.8)	130 (50.5)	294 (72.0)	131 (45.1)	378 (73.4)	182 (47.1)	161	766
	강원권		24 (83.5)	28 (90.2)	61 (76.3)	204 (79.4)	310 (76.0)	143 (49.4)	394 (76.6)	222 (57.6)	198	834
	제주권		-	18 (58.9)	38 (47.7)	49 (19.2)	352 (86.3)	128 (44.1)	283 (55.0)	106 (27.5)	74	413

- 1) 대상 : 사립 일반·산업대(자료 미비 대학 및 포항공대 제외)
  - 2) 학생 수 : 학부 + 대학원 재학생 수(단, 1996년은 등록 학생 수)
  - 3) 국고보조금 : 교비회계 및 산단회계 합산 기준
  - 4) ①은 전체 국고보조금, ②는 국가장학금 제외 한 국고보조금
  - 5) 제주권 증감은 2000년 대비 2018년
  - 6) ( ) 수치는 수도권 사립대학 학생 1인당 국고보조금 대비 비율
- ※ 자료 : 대학교육연구소 DB, 대학 홈페이지

2018년 정부의 대학 재정지원 사업 지원액 순위(국가장학금 제외)를 살펴보면 서울지역 대규모 대학 편중이 심각했다. 사립대학 중 재정지원액이 가장 많은 대학은 연세대로 사립대학(152교) 재정지원 총액의 9.0%인 2,475억 원을 지원받았

다. 다음으로 고려대 2,180억 원(7.9%), 성균관대 1,697억 원(6.2%), 한양대 1,476억 원(5.4%) 순이다.

상위 4개 대학은 서울지역 대규모 대학으로, 전체 대학 재정지원액의 1/4(28.4%) 넘게 지원받았다. 상위 10교로 확대하면, 전체 지원액의 절반(46.1%)에 달한다. 상위 10교 중 9교가 수도권대학이며, 이 중 8교는 서울지역 대학이다. 지방은 소규모 특성화 대학인 포항공대 1곳뿐이다.

국립대학은 서울대가 3,624억 원으로 가장 많아, 전체 국립대학(29교)의 24.7%에 달했다. 서울대 다음으로 부산대 1,279억 원(8.7%), 경북대 1,163억 원(7.9%)으로 1,000억 원이 넘었다. 그러나 서울대를 제외하고 가장 많은 재정지원을 받은 부산대는 사립대학 상위 4위인 한양대보다 지원액이 작았다.

〈 표3-13 〉 2018년 설립별 대학 정부재정지원 사업 지원액 순위

(단위 : 백만 원, %)

순위	사립				국립			
	지역	대학명	재정 지원액	비중	지역	대학명	재정 지원액	비중
1	서울	연세대	247,549	9.0	서울	서울대	362,443	24.7
2	서울	고려대	217,987	7.9	부산	부산대	127,881	8.7
3	서울	성균관대	169,678	6.2	대구	경북대	116,257	7.9
4	서울	한양대	147,568	5.4	광주	전남대	99,179	6.8
5	서울	경희대	90,522	3.3	대전	충남대	93,860	6.4
6	서울	건국대	87,117	3.2	전북	전북대	85,193	5.8
7	경북	포항공대	86,600	3.1	충북	충북대	67,325	4.6
8	서울	중앙대	80,292	2.9	강원	강원대	66,438	4.5
9	서울	이화여대	72,649	2.6	경남	경상대	59,380	4.1
10	인천	인하대	69,624	2.5	부산	부경대	47,846	3.3
	상위 10위 합계		1,269,224	46.1	상위 10위 합계		1,125,802	76.8
	사립 전체(152교)		2,755,238	100.0	국립 전체(29교)		1,465,432	100.0

1) 대상 : 사립 일반·산업대 및 국립 일반대(자료 미비 대학 및 한국기술교육대 제외)

2) 정부재정지원 사업 : 학자금 지원사업 지원비(국가장학금 등) 및 국립대학 경상운영지원사업비 제외

3) 비중 : 설립별 재정지원 사업 지원 총액 대비 비율

※ 자료 : 대학재정알리미, 2018년 대학별 정부(중앙정부) 재정지원 사업 지원액 현황, 2019.

2018년 사립 전문대학 학생 1인당 국고보조금은 348만 원으로 사립대학(446만 원)의 78.1% 수준이다. 하지만 국가장학금을 뺀 국고보조금은 학생 1인당 109만 원으로 사립대학(289만 원)의 37.8%에 불과했다. 전문대학에 대한 정부 재정지원이 열악함을 알 수 있다.

〈 표3-14 〉 1996년 이후 사립 전문대학 학생 1인당 국고보조금

(단위 : 만 원, %)

구분			1996년 (A)	2000년	2005년	2010년	2015년		2018년		증감(B-A)	
							①	②	①	②(B)	금액	증감률
전체			13	36	49	99	302	89	348	109	96	713
지역	수도권	서울	13	34	30	90	245	21	310	60	47	364
		경기인천	13	30	37	77	271	63	308	82	69	541
		소계	13	31	35	80	265	54	308	77	64	503
	지방	광역시	12	33	54	113	329	107	381	122	110	914
		비광역시	15	45	64	113	332	121	379	144	129	852
		소계	14 (107.2)	39 (127.0)	60 (169.2)	113 (140.7)	330 (124.4)	115 (211.4)	380 (123.1)	134 (173.9)	120	877
권역	수도권		13	31	35	80	265	54	308	77	64	503
	충청권		15 (114.6)	45 (145.9)	66 (187.2)	105 (130.7)	320 (120.5)	103 (190.0)	384 (124.6)	134 (174.3)	120	816
	전라권		15 (114.7)	45 (146.0)	64 (182.2)	126 (156.7)	337 (127.1)	117 (215.0)	373 (121.1)	117 (151.2)	102	694
	부울경권		13 (99.9)	40 (127.7)	53 (149.9)	86 (106.7)	328 (123.7)	121 (223.2)	367 (119.2)	128 (166.2)	115	903
	대경권		13 (104.9)	36 (114.6)	60 (169.7)	129 (160.5)	331 (124.7)	117 (215.3)	401 (130.0)	135 (174.6)	121	903
	강원권		14 (111.8)	18 (59.4)	35 (99.7)	96 (119.6)	320 (120.6)	101 (185.5)	372 (120.5)	116 (150.1)	101	709
	제주권		11 (82.2)	33 (106.2)	78 (222.2)	163 (203.0)	380 (143.1)	139 (255.9)	316 (102.4)	119 (154.3)	86	261

- 1) 대상 : 사립 전문대학(자료 미비 대학 제외)  
 2) 학생 수 : 재학생 수(단, 1996년은 학생정원)  
 3) 국고보조금 : 교비회계 및 산단회계 합산 기준  
 4) ①은 전체 국고보조금, ②는 국가장학금 제외 한 국고보조금  
 5) ( ) 수치는 수도권 사립대학 학생 1인당 국고보조금 대비 비율  
 ※ 자료 : 대학교육연구소 DB, 대학 홈페이지



수도권보다는 지방의 학생 1인당 국고보조금(국가장학금 제외)이 많았는데, 2018년 지방 전문대학이 134만 원으로 수도권 77만 원보다 57만 원 많다.<sup>31)</sup> 격차가 점점 커지는 양상인데, 대학이 받은 국고보조금은 지방과 수도권 비슷한 규모로 증가했지만 지방대학 학생 수 감소가 커, 학생 1인당 금액에서는 지방대학이 더 많이 증가했다.

지방 전문대학을 권역별로 보면, 학생 1인당 국고보조금 격차가 크지 않았다. 2018년 대경권이 135만 원으로 가장 많았으며, 충청권 134만 원, 부울경권 128만 원 순이었으며, 강원권이 116만 원으로 가장 작았다.

### 3) 법인전입금

학교법인은 사립대학 설립·운영 책임자인 만큼, 대학운영에 필요한 재정을 부담해야 한다. 학교법인이 대학에 지원하는 ‘법인전입금’은 경상비전입금, 법정부담전입금, 자산전입금으로 구분한다.

법인전입금이 대학 재정에서 차지하는 비율은 3.4%로 매우 적다.<sup>32)</sup> 이로 인해 2018년 학생 1인당 법인전입금은 48만 원으로 1996년(38만 원)과 비교하면 10만 원 증가에 그쳤다.

2010년 44만 원에서 2015년 56만 원으로 분석기간 중 가장 많이 증가했는데, 2012년 사학법인 책임성을 강화하기 위한 방안으로 「사립학교교직원 연금법」을 개정된 영향이다. 2012년부터 학교법인이 사학연금 법인부담금을 전액 부담할 수 없어, 부족액을 학교가 부담하게 하려면 교육부 장관 승인을 받도록 했다.

지방대학 학생 1인당 법인전입금은 2018년 50만 원으로 수도권(45만 원)보다

31) 서울지역 사립 전문대학의 학생 1인당 국고보조금이 2010년 90만 원에 2015년 21만 원으로 대폭 하락했는데, 서울지역 대학 다수가 2015년 재정지원 사업에 대거 선정되지 못했기 때문으로 보인다. 일례로 2010년에는 이들 대학 대부분이 전문대학 교육역량강화사업에 선정되어 재정지원을 받았으나, 2014년 동 사업 폐지 이후 2015년에는 별다른 재정지원 사업에 선정되지 못했다.

32) 2018년 교비회계 기준

많다. 1996~2015년 줄곧 수도권대학보다 작았으나, 2018년에 역전했다.

이는 2015년 대비 2018년 서울지역 학생 1인당 법인전입금이 절반(77만 원→38만 원)으로 줄었기 때문이다. 특히, 성균관대 등의 법인전입금이 대폭 줄어 들었는데, 의대 임상교수 인건비 등의 회계처리 방식이 변경된 영향이다.<sup>33)</sup>

〈 표3-15 〉 1996년 이후 사립대학 학생 1인당 법인전입금

(단위 : 만 원, %)

구분			1996년 (A)	2000년	2005년	2010년	2015년	2018년 (B)	증감(B-A)	
									금액	증감률
전체			38	32	42	44	56	48	10	26
지 역	수 도 권	서울	37	38	57	63	77	38	1	3
		경기인천	54	50	50	48	61	61	7	14
		소계	41	41	55	58	72	45	5	11
	지 방	광역시	16	9	16	19	20	21	5	34
		비광역시	46	31	35	34	52	69	23	50
		소계	34	22	28	28	40	50	16	48
권 역	수도권		41	41	55	58	72	45	5	11
	충청권		58	38	39	38	57	77	19	33
	전라권		18	17	21	18	14	12	-6	-33
	부울경권		45	17	25	27	30	37	-8	-18
	대경권		15	6	8	10	15	19	5	31
	강원권		30	47	87	81	151	175	145	477
	제주권		-	12	0	0	1	0	-12	-100

1) 대상 : 사립 일반·산업대(자료 미비 대학 및 포항공대 제외)

2) 학생 수 : 학부 + 대학원 재학생 수

3) 법인전입금 = 경상비전입금+법정부담전입금+자산전입금+법인출연금(교비회계 기준)

4) 제주권 증감은 2000년 대비 2018년

※ 자료 : 대학교육연구소 DB, 대학 홈페이지

33) 교육부는 △부속병원회계로부터 의료활동의 대가로 받은 임상교수 인건비 부담액은 교비회계에서 예수금으로 처리하고, △협력병원 등으로 학교 소속 교원을 파견하고 그에 대한 대가 수취 시 교비회계에서 세입 처리하도록 했다. 이에 경상비전입금에 포함됐던 임상교수 인건비 부담액과 협력병원 파견 대가 등의 금액이 제외되면서 법인전입금이 낮아진 것으로 보인다.

교육부, 학교법인 및 사립대학 예·결산 유의사항, 2018.

지방 권역별로 살펴보면, 2018년 학생 1인당 법인전입금이 가장 많은 곳은 강원권으로 175만 원이다. 다른 지역과 비교해 월등히 많은데, 한림대(671만원) 때문이다. 한림대를 제외하면 강원권도 22만 원에 불과하다.

다음으로 충청권이 77만 원인데, 한국기술교육대(2,145만 원)<sup>34)</sup>때문으로 이를 제외하면, 29만 원으로 떨어진다. 전라권과 대경권은 10만 원대이고, 제주권은 거의 없다. 지방대학은 권역별로 특정 대학을 제외하면, 법인지원이 매우 열악한 실정이다.

〈표3-16〉 1996년 이후 사립 전문대학 학생 1인당 법인전입금

(단위 : 만 원, %)

구분			1996년 (A)	2000년	2005년	2010년	2015년	2018년 (B)	증감(B-A)	
									금액	증감률
전체			13	9	11	10	10	9	-4	-28
지 역	수 도 권	서울	3	3	5	4	3	4	1	34
		경기인천	11	5	9	11	9	10	-1	-8
		소계	9	5	8	10	8	9	0	-1
	지 방	광역시	3	12	3	2	4	4	1	18
		비광역시	24	12	21	17	19	14	-10	-42
		소계	15	12	13	11	12	10	-5	-35
권 역	수도권		9	5	8	10	8	9	0	-1
	충청권		34	10	38	32	21	17	-16	-49
	전라권		4	9	5	4	3	3	-2	-38
	부울경권		22	20	9	11	19	14	-9	-40
	대경권		10	2	1	2	3	5	-5	-50
	강원권		6	33	46	15	13	19	13	201
	제주권		3	8	4	2	49	0	-3	-98

1) 대상 : 사립 전문대학(자료 미비 대학 제외)

2) 학생 수 : 재학생 수

3) 법인전입금 = 경상비전입금+법정부담전입금+자산전입금+법인출연금(교비회계 기준)

※ 자료 : 대학교육연구소 DB, 대학 홈페이지

34) 한국기술교육대는 1991년 고용노동부의 전액 출연으로 설립한 직업능력개발 관련 특수목적대학으로 「근로자직업능력개발법」에 따라 한국산업인력공단이 설립·운영하는 사립대학이다. 공단으로부터 출연 받는 금액, 즉 법인전입금이 수입총액의 절반을 넘는다. (2018년 결산 기준)

2018년 사립 전문대학 학생 1인당 법인전입금은 9만 원으로 대학의 1/5 수준도 안 된다. 1996년(13만 원)에 비해 오히려 4만 원 하락했다.

지역별로 보면, 지방은 1996년 15만 원에서 2018년 10만 원으로 5만 원 줄었다. 같은 기간 수도권은 2000년을 제외하고 9만 원 전후로 비슷했다.

권역별로 살펴보면, 1996년 대비 2018년 학생 1인당 법인전입금은 강원권을 제외하고 모두 하락했다. 그 결과 2018년 강원권이 19만 원으로 가장 높고, 충청권 17만, 부울경권 14만 원 순이다.

대경권 5만 원, 전라권 3만 원으로, 법인전입금이 거의 없다시피 한 제주권을 제외하면 2000년 이후로 가장 낮은 권역이다.

#### 4) 기부금

국고보조금, 법인전입금과 더불어 기부금도 대학 재정의 주요 수입원이다. 그러나 우리나라는 기부금에 관한 법·제도가 미비하고, 기부 문화가 활성화되지 못한 탓에 규모가 매우 작고, 일부 대학 편중이 극심하다.

2018년 사립대학 학생 1인당 기부금은 28만 원이다. 1996년 44만 원에서 2000년 57만 원으로 상승했다, 이후 지속해서 줄었다. 이는 산학협력단회계를 설치하면서 연구기부금의 회계처리 방식이 바뀐 영향이 크다. 2003년까지 연구기부금에는 민간 기부금뿐만 아니라 한국학술진흥재단, 한국과학재단(현 한국연구재단) 등의 정부 지원 연구비가 포함됐다.

그러나 2004년 산학협력단을 설치하면서 연구기부금 대부분은 산학협력단회계 '산학협력연구수익'으로 처리했고, 일부만 교비회계와 산학협력단회계 연구기부금으로 처리하게 되었다. 이에 따라 연구기부금 규모는 대폭 줄었다.<sup>35)</sup>

35) 연구결과물의 소유권을 산학협력단이 가지면 '연구기부금'으로, 그렇지 않으면 '산학협력연구수익'으로 회계 처리한다.

이 외에 2008년 세계 경제 금융 위기 등 경제 불황으로 기부문화가 위축되면서 사립대학 기부금이 감소한 측면도 있다.

지역별 현황을 보면, 2018년 지방 사립대학 학생 1인당 기부금은 17만 원으로 수도권(37만 원)의 절반 이하다. 특히, 서울의 사립대학 학생 1인당 기부금이 44만 원에 달해 쏠림 현상이 컸다.

〈 표3-17 〉 1996년 이후 사립대학 학생 1인당 기부금

(단위 : 만 원, %)

구분			1996년 (A)	2000년	2005년	2010년	2015년	2018년 (B)	증감(B-A)	
									금액	증감률
전체			44	57	43	34	28	28	-16	-37.0
지역	수도권	서울	61	80	52	50	45	44	-17	-27.8
		경기인천	44	66	52	34	23	23	-21	-47.4
		소계	57	77	52	45	38	37	-20	-34.3
	지방	광역시	23	41	36	21	20	21	-2	-9.3
		비광역시	32	33	32	23	14	14	-18	-55.4
		소계	28	36	34	22	16	17	-12	-40.8
	수도권		57	77	52	45	38	37	-20	-34.3
권역	충청권		20	28	33	22	13	16	-4	-20.4
	전라권		19	28	19	11	20	14	-5	-25.8
	부울경권		45	49	34	16	17	18	-28	-61.5
	대경권		23	32	42	32	19	21	-2	-8.2
	강원권		54	72	55	47	11	14	-40	-74.4
	제주권		-	26	40	0	12	11	-16	-59.5

1) 대상 : 사립 일반·산업대(자료 미비 대학 및 포항공대 제외)

2) 학생 수 : 학부 + 대학원 재학생 수

3) 기부금 : 교비회계 및 산단회계 합산 기준(현물기부금 제외)

4) 제주권 증감은 2000년 대비 2018년

※ 자료 : 대학교육연구소 DB, 대학 홈페이지

수도권을 제외하면 권역별 격차는 줄어든다. 2018년 대경권이 21만 원으로 지방 권역 중 가장 많고, 부울경권 18만 원, 충청권 16만 원, 전라권·강원권 14만

원 순이다. 제주권은 11만 원에 그쳤다. 가장 많은 대경권과 제주권의 차이는 10만 원이다.

한편, 강원권 학생 1인당 기부금은 2010년 이후 대폭 줄었는데, 한림대 기부금이 100억 원대에서 10억 원대로 축소됐기 때문이다.

〈표3-18〉을 통해 2018년 대학 기부금수입 순위를 살펴보면, 서울지역 편중 현상이 뚜렷이 드러난다.

2018년 기부금 수입이 가장 많은 사립대학은 연세대(413억 원)로 사립대학(152교) 기부금 총액의 11.4%에 달했다. 이어 고려대 309억 원(8.5%), 성균관대 221억 원(6.1%)으로 3교의 기부금이 전체 사립대학의 25.9%를 차지했다. 다음으로 한양대 146억 원(4.0%), 동국대 136억 원(3.7%), 경희대 122억 원(3.4%), 이화여

〈표3-18〉 2018년 설립별 대학 기부금수입 순위

(단위 : 백만 원, %)

순위	사립				국립			
	지역	대학명	기부금	비중	지역	대학명	기부금	비중
1	서울	연세대	41,271	11.4	서울	서울대	97,752	55.8
2	서울	고려대	30,916	8.5	강원	강원대	10,529	6.0
3	서울	성균관대	22,074	6.1	광주	전남대	8,963	5.1
4	서울	한양대	14,607	4.0	부산	부산대	8,582	4.9
5	서울	동국대	13,582	3.7	대전	충남대	6,831	3.9
6	서울	경희대	12,242	3.4	대구	경북대	5,915	3.4
7	서울	이화여대	11,561	3.2	경남	경상대	5,707	3.3
8	대전	을지대	8,689	2.4	인천	인천대	3,600	2.1
9	서울	중앙대	7,922	2.2	전북	전북대	3,427	2.0
10	서울	한국외대	7,324	2.0	제주	제주대	3,124	1.8
	상위 10위 합계		170,188	46.8	상위 10위 합계		154,430	88.1
	사립 전체(152교)		363,564	100.0	국립 전체(29교)		175,290	100.0

1) 대상 : 사립 일반·산업대 및 국립 일반대(자료 미비 대학 및 포항공대 제외)

2) 학생 수 : 학부 + 대학원 재학생 수

3) 사립 기부금 : 교비회계 및 산단회계 합산 기준(현물기부금 제외)

4) 국립 기부금 : 발전기금회계 및 산단회계 합산 기준(현물기부금 제외)

※ 자료 : 대학알리미

대 116억 원(3.2%) 순이다. 상위 7교까지는 기부금수입이 100억 원을 넘는다.

상위 10개 대학 기부금수입 비중은 전체의 46.8%로 절반 가까이 차지는데, 이중 9교는 서울지역 대학이다. 지방대학은 을지대 1곳뿐인데, 을지대 입학정원(2021년) 1,029명 중에서 대전 본교 인원이 40명(3.9%)이고, 성남 캠퍼스 인원이 989명(96.1%)이어서 사실상 수도권대학으로 볼 수 있다.

한편, 국립대학 기부금은 서울대 편중이 극심하다. 2018년 국립대학 기부금수입 상위 10교를 보면, 서울대가 978억 원으로 전체(29교) 국립대학 기부금수입의 절반 이상(55.8%)을 차지했다. 나머지 9교는 대부분 지역 거점 국립대학으로, 강원대가 105억 원으로 서울대를 제외하고는 유일하게 100억 원이 넘었다. 그러나 사립대학과 비교하면 상위 7위인 이화여대보다 적다.

〈 표3-19 〉 1996년 이후 사립 전문대학 학생 1인당 기부금

(단위 : 만 원, %)

구분			1996년 (A)	2000년	2005년	2010년	2015년	2018년 (B)	증감(B-A)	
									금액	비율
전체			1.2	20	6	6	7	7	5	447
지역	수도권	서울	1.6	27	4	5	7	7	5	350
		경기인천	1.5	21	6	6	7	6	5	322
		소계	1.5	22	5	6	7	6	5	327
	지방	광역시	0.9	23	6	7	7	7	6	631
		비광역시	1.3	15	6	5	8	7	6	475
		소계	1.1	19	6	6	7	7	6	535
	수도권		1.5	22	5	6	7	6	5	327
권역	충청권		1.9	14	6	7	8	8	7	345
	전라권		1.1	14	6	5	8	6	5	423
	부울경권		0.9	18	7	8	7	9	8	835
	대경권		1.0	28	5	5	7	6	5	473
	강원권		0.5	16	7	4	8	4	4	736
	제주권		0	0.5	2	2	5	4	4	-

- 1) 대상 : 사립 전문대학(자료 미비 대학 제외)  
 2) 학생 수 : 재학생 수  
 3) 기부금 : 교비회계 및 산단회계 합산 기준(현물기부금 제외)  
 ※ 자료 : 대학교육연구소 DB, 대학 홈페이지

사립 전문대학 학생 1인당 기부금수입은 더욱 적어, 2018년 7만 원으로 사립대학의 1/4 수준이다.

1996년에는 1만 2천 원에 불과했다. 이후 사립대학과 마찬가지로 정부 연구비 지원 등의 증가로 기부금이 늘어나다, 2005년 대폭 감소한 이후 제자리걸음이다.

지역별 편차는 미미했는데 2018년 수도권 6만 원, 지방 7만 원이었다. 권역별로 살펴보면, 2018년 부울경권이 9만 원으로 가장 높았으며, 충청권 8만 원, 전라권과 대경권이 각 6만 원이었다. 강원권, 제주권이 각 4만 원으로 특히 열악했다.

### 5) 산학협력수익

2002년 정부는 ‘국가혁신체제 구축을 위한 산학연(産學硏) 협력 활성화 종합대책’을 발표하고 본격적으로 산학협력 활동을 추진하기 시작했다. 2003년에는 「산업교육진흥 및 산학협력 촉진에 관한 법률」을 전면 개정해 대학이 산학협력단, 산학협력연구소, 산학협력 계약 등 산학협력에 참여할 수 있는 제도적 근거를 마련했다.

산학협력단회계 수입 중 ‘산학협력수익’은 정부·지자체 또는 산업체 등이 대가성 없이 대학에 지원한 ‘지원금수익’과 달리, 대가성이 있는 실질적인 산학협력수익<sup>36)</sup>으로 대학의 산학협력 수준을 가늠할 수 있는 바로미터다.

2018년 사립대학 학생 1인당 산학협력수익은 71만 원으로 2005년 44만 원에서 27만 원(59.8%) 증가했다. 2010년에 39만 원으로 하락한 이유는, 산학협력단회계 설치 초기 연구기부금 처리 혼선<sup>37)</sup>에 따른 것으로 풀이된다.

지방대학 산학협력수익은 수도권의 1/3에 그쳤다. 2018년 지방 사립대학 학생 1인당 산학협력수익은 38만 원으로 수도권(100만 원)의 38%였다. 지방은 전반적으로 열악해 권역별로도 학생 1인당 30~42만 원에 그쳤다. 제주권만 22만 원으로 특히 낮았다.

36) 국회의원 박경미, 『서울지역 대규모 사립대학 진단』, 국정감사 정책자료집, 2019, 25쪽.

37) 대학교육연구소, 사립대학 기부금 현황, 『대교연 통계(기본)』, 15호, 2014.



〈 표3-20 〉 2005년 이후 사립대학 학생 1인당 산학협력수익

(단위 : 만 원, %)

구분			2005년(A)	2010년	2015년	2018년(B)	증감(B-A)	
							금액	증감율
전체			44	39	54	71	27	59.8
지역	수도권	서울	77	59	84	114	37	48.4
		경기인천	35	42	61	70	35	98.0
		소계	66	53	77	100	34	50.9
	지방	광역시	22	22	24	34	13	57.8
		비광역시	19	25	32	40	21	114.9
		소계	20	24	29	38	18	90.6
권역	수도권		66	53	77	100	34	50.9
	충청권		16	23	29	42	26	165.9
	전라권		37	27	23	30	-7	-19.5
	부울경권		16	24	31	39	23	144.6
	대경권		7	23	31	36	28	390.0
	강원권		42	22	30	40	-2	-4.5
	제주권		21	3	13	22	0	1.6

1) 대상 : 사립 일반·산업대(자료 미비 대학 및 포항공대 제외)

※ 자료 : 대학교육연구소 DB

지역별 편중은 산학협력수익 상위 대학을 보더라도 알 수 있다. 2018년 사립대학 중 산학협력수익이 가장 많은 연세대는 1,100억 원으로 전체 사립대학(138교) 산학협력수익의 11.9%를 차지했다. 성균관대 952억 원(10.3%), 한양대 649억 원(7.0%), 고려대 604억 원(6.5%) 순이며, 4교의 산학협력수익이 전체의 35.8%에 달했다.

또한, 상위 10교의 산학협력수익은 전체 산학협력수익의 절반(52.1%)을 넘었다. 모두 수도권대학이며, 7교는 서울지역 대학이다.

국립대학은 서울대 편중이 컸는데, 2018년 전체 산학협력수익의 35.0%를 서울대(1,926억 원)가 차지했다. 다음으로 부산대 390억 원(7.1%), 충남대 315억 원(5.7%) 순이었다. 그러나 지역 거점 국립대학 중 산학협력수익이 가장 많은 부산

대조차 사립대학 산학협력수익 상위 4위인 고려대(604억 원)보다 200억 원 이상 적다.

〈 표3-21 〉 2018년 설립별 대학 산학협력수익 순위

(단위 : 백만 원, %)

순위	사립				국립			
	지역	대학명	산학협력수익	비중	지역	대학명	산학협력수익	비중
1	서울	연세대	109,968	11.9	서울	서울대	192,597	35.0
2	서울	성균관대	95,200	10.3	부산	부산대	39,007	7.1
3	서울	한양대	64,850	7.0	대전	충남대	31,459	5.7
4	서울	고려대	60,419	6.5	전북	전북대	28,941	5.3
5	서울	경희대	32,026	3.5	대구	경북대	27,687	5.0
6	서울	건국대	26,623	2.9	광주	전남대	27,190	4.9
7	경기	아주대	24,611	2.7	강원	강원대	19,697	3.6
8	인천	인하대	23,396	2.5	경남	경상대	19,377	3.5
9	서울	중앙대	23,336	2.5	충북	충북대	19,149	3.5
10	경기	항공대	20,931	2.3	부산	부경대	18,723	3.4
	상위 10위 합계		481,361	52.1	상위 10위 합계		423,828	76.9
	사립 전체(138교)		923,143	100.0	국립 전체(29교)		550,893	100.0

1) 대상 : 산학협력단을 설치한 사립 일반·산업대 및 국립 일반대(자료 미비 대학 및 포항공대 제외)

2) 비중 : 설립별 전체 산학협력 수익 대비 비율

※ 자료 : 대학교육연구소 DB

사립 전문대학은 2018년 학생 1인당 산학협력수익이 12만 원으로, 2005년 4만 원에서 8만 원 증가에 그쳤다.

전문대학은 산학협력단 규모가 작고, 정부나 산업체 지원이 적은 게 원인으로 꼽힌다. 또한, 규모가 큰 연구용역보다, 산학협력 관련 수탁교육, 직업훈련과정, 계약학과 설치·운영 등 교육운영수익 중심의 산학협력 운영도 영향을 미친 것으로 보인다.

지역 간 격차는 없어 지방과 수도권 모두 12만 원으로 동일했다. 권역별로는 대경권(18만 원)이 가장 많고, 전라권(8만 원)이 가장 작았다.

〈 표3-22 〉 2005년 이후 사립 전문대학 학생 1인당 산학협력수익

(단위 : 만 원, %)

구분			2005년(A)	2010년	2015년	2018년(B)	증감(B-A)	
							금액	증가율
전체			4	8	12	12	8.1	196
지역	수도권	서울	5	5	9	9	4.5	90
		경기인천	4	9	12	13	8.7	199
		소계	4	8	12	12	7.8	174
	지방	광역시	3	5	11	12	9.0	296
		비광역시	5	10	12	12	7.7	170
		소계	4	8	12	12	8.3	215
	권역							
	수도권		4	8	12	12	7.8	174
	충청권		6	11	11	11	5.1	83
	전라권		1	8	10	8	6.9	489
	부울경권		3	5	9	9	6.6	241
	대경권		5	8	17	18	12.4	231
	강원권		7	6	7	13	5.6	77
	제주권		1	13	9	15	14.1	1,259

1) 대상 : 사립 전문대학(자료 미비 대학 제외)

※ 자료 : 대학교육연구소 DB

## 4. 교·직원

### 1) 교원

교육·연구를 담당하는 교원 현황을 살펴보면 대학 교육의 질을 가늠할 수 있다. 전체대학 교원확보율은 2019년 74.1%로 법정기준에 한참 못 미친다. 교원 1인당 학생 수는 29.6명이다.

지역별로 보면, 2019년 지방대학 교원확보율이 74.5%(교원 1인당 학생 수

〈 표3-23 〉 2005년 이후 대학 전임교원 (의학계열 제외)

(단위 : 명, %, %p)

구분		2005년 (A)		2010년		2015년		2019년 (B)		증감(B-A)		
		1인당 학생수	확보율	1인당 학생수	확보율	1인당 학생수	확보율	1인당 학생수	확보율	1인당 학생수	확보율	
전체		38.0 (32.2)	57.8 (65.1)	34.1 (29.2)	64.8 (72.3)	30.6 (26.4)	72.0 (80.1)	29.6 (25.3)	74.1 (83.4)	-8.4 (-6.9)	16.3 (18.3)	
설립	국공립	32.3 (29.3)	66.3 (69.0)	29.2 (26.5)	74.0 (75.9)	29.3 (25.8)	73.3 (78.1)	27.6 (23.9)	77.8 (84.7)	-4.7 (-5.4)	11.5 (15.7)	
	사립	40.3 (33.3)	54.9 (63.8)	35.9 (30.2)	62.0 (71.1)	30.9 (26.5)	71.6 (80.8)	30.2 (25.8)	72.9 (83.0)	-10.1 (-7.5)	18.0 (19.2)	
지역	수도권	서울	39.3 (33.4)	56.2 (63.2)	33.4 (28.9)	66.9 (73.6)	30.6 (26.4)	72.7 (80.5)	30.0 (25.9)	74.1 (82.4)	-9.3 (-7.5)	17.9 (19.2)
		경기인천	39.9 (30.9)	55.1 (68.5)	36.0 (29.3)	61.7 (72.9)	30.8 (25.6)	71.8 (83.7)	30.3 (25.1)	72.5 (85.4)	-9.6 (-5.8)	17.4 (16.9)
		소계	39.5 (32.6)	55.9 (64.7)	34.1 (29.0)	65.3 (73.4)	30.6 (26.2)	72.4 (81.5)	30.1 (25.7)	73.6 (83.3)	-9.4 (-6.9)	17.7 (18.6)
	지방	광역시	38.6 (33.1)	56.6 (62.3)	36.0 (30.6)	61.2 (67.9)	31.9 (27.4)	68.7 (75.8)	30.6 (25.7)	71.3 (81.0)	-8.0 (-7.4)	14.7 (18.7)
		비광역시	35.8 (31.1)	61.0 (67.6)	33.0 (28.7)	66.5 (28.7)	29.6 (25.9)	73.7 (81.3)	28.3 (24.6)	76.6 (85.4)	-7.5 (-6.5)	15.6 (17.8)
		소계	36.8 (31.9)	59.3 (65.5)	34.2 (29.4)	64.3 (71.4)	30.5 (26.5)	71.6 (79.0)	29.2 (25.1)	74.5 (83.6)	-7.6 (-6.8)	15.2 (18.1)
	권역	수도권	39.5 (32.6)	55.9 (64.7)	34.1 (29.0)	65.3 (73.4)	30.6 (26.2)	72.4 (81.5)	30.1 (25.7)	73.6 (83.3)	-9.4 (-6.9)	17.7 (18.6)
		충청권	39.3 (34.9)	55.8 (60.9)	34.9 (31.3)	63.3 (68.6)	31.5 (28.3)	69.8 (75.5)	30.2 (26.9)	72.4 (79.5)	-9.1 (-8.0)	16.6 (18.6)
		전라권	34.9 (31.4)	62.4 (64.8)	31.7 (29.0)	69.0 (70.7)	29.2 (26.3)	74.4 (77.2)	28.2 (25.5)	76.6 (80.1)	-6.7 (-5.9)	14.2 (15.3)
부울경권		37.2 (30.7)	58.6 (68.2)	35.8 (28.8)	61.4 (73.1)	31.2 (25.6)	70.1 (81.9)	29.9 (24.1)	72.9 (87.2)	-7.3 (-6.6)	14.3 (19.0)	
대경권		38.4 (34.4)	56.8 (60.8)	36.2 (32.3)	60.6 (65.0)	30.6 (27.8)	71.1 (75.5)	28.8 (25.5)	75.2 (82.0)	-9.6 (-8.9)	18.4 (21.2)	
강원권		31.2 (24.4)	69.5 (83.6)	30.6 (22.8)	71.6 (90.9)	29.0 (22.4)	75.2 (92.6)	27.5 (21.2)	78.7 (97.6)	-3.7 (-3.2)	9.2 (14.0)	
제주권		28.4 (24.6)	78.4 (85.0)	25.8 (21.8)	85.8 (95.0)	25.5 (20.8)	86.2 (97.9)	25.6 (20.5)	86.0 (99.9)	-2.8 (-4.1)	7.6 (14.9)	

1) 대상 : 국·공·사립 일반·산업대(교육대는 자료 미비로 제외)

2) 분교와 캠퍼스는 본교에 포함

3) ( )는 의학계열 포함 전임교원 1인당 학생 수 및 확보율

※ 자료 : 대학교육연구소 DB

29.2명)로 수도권 73.6%(30.1명)보다 소폭 높다. 2005년과 비교해 지방대학은 15.2%p 증가한 반면, 수도권은 17.7%p 증가해, 수도권 개선 폭이 더 컸다. 수도권대학 교원 수가 더 많이 증가했기 때문이다.<sup>38)</sup>

1, 2주기 구조조정이 본격화 한 2015~2019년에도 지방과 수도권 모두 교원확보율이 향상됐는데, 양상이 달랐다. 지방대학은 교원 수가 2.7% 감소했지만, 재학생 또한 6.8% 감소해 교원확보율이 상승했다. 반면, 수도권대학은 교원 수(1.2%)와 재학생 수(0.7%) 모두 증가해 교원확보율이 상승했다.

지방 권역별로 살펴보면, 2019년 충청권(72.4%)과 부울경(72.9%)이 낮고, 제주(86.0%)와 강원(78.7%)이 높았다.

그간 교원확보율이 개선된 데는 정부 재정지원사업과 교원 지표를 연계한 영향이 크다. 노무현정부는 2004년 대학구조개혁 방안을 통해 전임교원 확보율 연차별(2005~2009년) 목표를 설정해 모든 재정지원사업에 반영했으며, 2009년 이후 기준 미달 대학은 정원을 감축하기로 했다.<sup>39)</sup> 이후 정부에서도 교육역량강화사업, 정부재정지원제한대학 선정, 1주기 구조개혁평가, 2주기 대학 기본역량 진단 등에서 교원확보율 지표를 포함했다.

이 같은 정책은 교원확보율 증가라는 긍정적 변화를 낳았지만 사립대학이 ‘비정년트랙’ 교원을 대거 채용하는 문제도 낳았다. 지난 14년 간 사립대학(18.0%p) 교원확보율이 국·공립대학(11.5%p)보다 더 많이 증가했는데, 사립대학 교원 증가의 상당수가 비정년트랙이기 때문이다.

실제 2004년 비정년트랙을 도입한 대학은 38교였으나, 2006년은 99교로 늘었고, 비정년트랙 교원도 2003년 400여 명에서 2006년 1,642명 4배 늘었다.<sup>40)</sup> 2011년 대비 2015년 전임교원이 3,167명 증가했는데, 이 중 비정년트랙이 2,200명(69.5%)으로 상당수였다. 자료 미제출 대학까지 고려하면, 비정년트랙 증

38) 2005~2019년 교원 수 증가율 : 지방대학 29.0% < 수도권대학 46.1%

2005~2019년 재학생 수 증가율 : 지방대학 2.3% < 수도권대학 11.2%

39) 교육인적자원부, 경쟁력 강화를 위한 대학 구조개혁 방안, 2004.

40) 신하영, 외국 대학도 비정규직 교수 의존도 높다, 『한국대학신문』, 2007.3.15.

가세는 더 클 것으로 추정된다.<sup>41)</sup>

전문대학 교원현황은 4년제 대학보다 더 열악하다. 2019년 전체 전문대학 교원 확보율 58.1%, 교원 1인당 학생 수 36.1명으로 법정기준에 한참 못 미친다.

설립별 차이가 컸는데, 국·공립 전문대학 교원확보율은 79.3%인 반면, 사립대학은 57.8%로 21.5%p 낮았다. 국·공립 전문대학 8교 중에서 한국복지대(178.1%)와 강원도립대(100.0%) 교원확보율이 높은 영향이다.

〈 표3-24 〉 2005년 이후 전문대학 전임교원

(단위 : 명, %, %p)

구분		2005년(A)		2010년		2015년		2019년(B)		증감 (B-A)		
		1인당 학생수	확보율	1인당 학생수	확보율	1인당 학생수	확보율	1인당 학생수	확보율	1인당 학생수	확보율	
전체		44.4	47.3	39.4	53.8	36.2	58.2	36.1	58.1	-8.3	10.8	
설립	국공립	32.6	63.0	29.5	69.3	27.7	73.6	26.0	79.3	-6.6	16.3	
	사립	45.1	46.6	39.6	53.5	36.4	58.0	36.3	57.8	-8.8	11.2	
지역	수도권	서울	48.1	43.6	40.5	52.5	38.0	56.0	38.2	55.7	-9.9	12.1
		경기인천	49.4	42.2	40.5	52.1	36.9	57.7	37.1	57.2	-12.3	15.0
		소계	49.1	42.5	40.5	52.2	37.1	57.4	37.3	56.9	-11.8	14.4
	지방	광역시	45.5	46.5	40.4	52.3	37.2	56.5	37.3	55.8	-8.2	9.3
		비광역시	39.1	53.9	37.3	56.9	34.5	60.7	33.6	61.7	-5.5	7.8
		소계	41.6	50.8	38.6	54.9	35.6	58.9	35.1	59.1	-6.5	8.3
	권역	수도권	49.1	42.5	40.5	52.2	37.1	57.4	37.3	56.9	-11.8	14.4
충청권		40.8	51.7	40.0	52.8	36.0	58.2	34.7	59.6	-6.1	7.9	
전라권		41.5	50.9	39.0	54.5	35.2	59.3	34.6	59.8	-6.9	8.9	
부울경권		46.8	45.3	39.3	53.8	36.4	57.6	36.0	57.5	-10.8	12.2	
대경권		40.4	52.0	37.8	56.1	35.2	59.5	35.2	59.1	-5.2	7.1	
강원권		34.4	61.1	36.4	57.8	35.4	60.0	34.6	60.3	0.2	-0.8	
제주권		35.8	60.1	32.9	65.3	34.4	62.4	36.2	59.7	0.4	-0.4	

1) 대상 : 국·공·사립 전문대학

※ 자료 : 대학교육연구소 DB

41) 국회의원 김태년, 2015년 사립대 전임교원 5명 중 1명 비정년트랙, 보도자료, 2015.8.29.

지방 전문대학 교원확보율은 2019년 59.1%(교원 1인당 학생 수 37.3명)로 수도권 56.9%(37.3명)보다 소폭 높다. 2005년과 비교하면 지방대학(8.3p%)과 수도권대학(14.4%p) 모두 교원 여건이 나아졌지만, 개선 정도와 원인은 확연한 차이를 보였다.

지방 전문대학 변화는 교원 증가가 아닌 학생 수 감소에 따른 것이다. 2005년 대비 2019년 교원은 0.9%, 학생 수는 16.6% 감소했다. 수도권 전문대학은 학생 수가 14.9% 감소한 반면 교원은 12.1% 증가했다.

지방 전문대학 교원 감소는 비광역시에 원인이 있다. 비광역시는 지표상 2019년 교원 여건이 가장 우수하지만, 지난 14년간 유일하게 교원이 감소한 지역이다. 비광역시는 교원이 8.6% 감소했음에도 학생 수가 21.4%나 감소해 지표가 개선된 것으로 나타났다.

지방 권역별 교원확보율은 57.5(부울경)~60.3(강원)으로 편차가 거의 없었다. 다만 14년 간 변화는 부울경이 12.2%p 증가해 증가율이 가장 높았고, 강원과 제주는 하락했다.

## 2) 직원

직원은 대학에서 이루어지는 교육·연구 활동을 직·간접적으로 지원하는 역할을 한다. 2019년 대학 직원 1인당 학생 수는 지방 38.6명, 수도권 39.1명으로 비슷한 수준이다.

2012년과 비교하면 직원 1인당 학생 수가 지방은 7명, 수도권은 8.4명 감소해 수도권이 더 많이 개선됐다. 원인을 분석하면 수도권은 직원 고용 확대, 지방은 고용확대와 재학생 수 감소가 함께 영향을 미쳤다.

지난 7년간 수도권은 직원 수가 20.9% 증가하고, 재학생 수는 크게 변동이 없었다(0.6% 감소). 반면 지방은 직원 수가 10.4% 증가했지만, 재학생 수도 6.5% 감소했다. 지방대학 재정이 열악해 상대적으로 직원 고용이 적고, 구조조정 정책에

따라 수도권보다 입학정원을 많이 감축한 결과로 분석된다.

지방 권역별로 살펴보면, 2019년 직원 1인당 학생 수는 부울경권이 42.3명으로 가장 많았다. 2012년 46.5명과 비교해 4.2명 줄어 변화도 가장 작았다. 재학생 수가 7.7% 감소했으나 직원 수는 1.3% 증가에 그쳐, 증가율이 전 권역 중 가장 낮았기 때문이다.

다음으로 충청권 39.9명, 전라권 38.4명, 대경권 35.6명, 강원권 33.4명, 제주권 27.3명이었다.

충청권은 최근 9년간 지방에서 직원 수 증가율(25.0%)이 가장 높고, 재학생 수 감소율(1.9%)이 가장 낮다. 이로 인해 2012년에 비해 직원 1인당 학생 수가 11명 줄었지만 여전히 열악한 편이다.

전라권과 대경권은 2012년과 비교해 각각 5.1명, 6.2명 줄어들었는데, 부울경과 마찬가지로 재학생 수 감소에 많은 영향을 받았다. 전라권 직원 수 증가율은 4.7%, 대경권은 3.8%인 반면 재학생 수는 각각 7.7%, 11.6% 감소했다.

계약직 비율은 직원의 고용 안정성을 평가할 수 있는 지표다. 2019년 지방대학 계약직 비율은 38.6%로 수도권(37.3%)보다 1.3%p 높았다. 참고로 직원 현황과 계약직 비율은 교육부가 운영하는 대학알리미 자료를 기초로 작성했다. 대학알리미에서 계약직은 ‘근무기간·급여·근무조건, 업적 및 성과약정 등 계약조건을 정하여 채용한 직원으로, 4대 보험에 가입한 직원’을 대상으로 한다.<sup>42)</sup> 그러나 대학알리미의 계약직 기준은 대학의 비정규직 유형이 다양해지고, 대학별 규정이 각기 다른 현실을 담아내지 못하고 있다. 따라서 정확한 계약직 실태 파악을 위해서는 더 정교한 조사 방법이 필요해 보인다.

지방에서 계약직 비율이 가장 높은 권역은 강원권으로 45.7%이며, 이어 대경권 45.3%, 충청권 42.9%, 부울경권 34.6% 순이다. 제주권(29.1%)과 전라권(28.3%)은 30% 미만으로 낮은 편에 속했다. 전라권을 제외한 전 권역 계약직 비율이 2012년과 비교해 7.7~19.4%p 상승했다.

42) 교육부, 2019년 대학정보공시 계획 및 지침서 - 대학 및 대학원, 2019, 294쪽.



〈 표3-25 〉 2012년 이후 대학 직원

(단위 : 명, %, %p)

구분			2012년(A)		2015년		2019년(B)		증감(B-A)	
			직원 1인당 학생수	계약직 비율	직원 1인당 학생수	계약직 비율	직원 1인당 학생수	계약직 비율	직원 1인당 학생수	계약직 비율
전체			46.4	28.2	45.3	33.1	38.8	38.0	-7.6	9.8
설립	국공립		35.5	22.0	39.0	22.2	28.3	35.0	-7.2	13.0
	사립		51.2	30.9	47.8	37.5	44.0	39.5	-7.2	8.6
지역	수도권	서울	45.6	26.8	43.0	34.7	37.6	38.6	-8.0	11.8
		경기인천	52.6	22.3	50.0	27.5	42.9	34.1	-9.7	11.8
		소계	47.5	25.5	44.9	32.7	39.1	37.3	-8.4	11.8
	지방	광역시	46.4	32.3	48.1	33.7	42.0	40.0	-4.4	7.7
		비광역시	45.0	28.6	44.0	33.3	36.5	37.7	-8.5	9.1
		소계	45.6	30.1	45.5	33.4	38.6	38.6	-7.0	8.5
	권역	수도권		47.5	25.5	44.9	32.7	39.1	37.3	-8.4
충청권			50.9	32.0	50.5	35.7	39.9	42.9	-11.0	10.9
전라권			43.5	29.7	45.7	28.6	38.4	28.3	-5.1	-1.4
부울경권			46.5	26.9	47.7	29.0	42.3	34.6	-4.2	7.7
대경권			41.8	33.6	40.4	39.5	35.6	45.3	-6.2	11.7
강원권			43.2	30.6	40.0	37.2	33.4	45.7	-9.8	15.1
제주권			32.5	9.7	28.7	28.6	27.3	29.1	-5.2	19.4

1) 대상 : 국·공·사립 일반·산업·교육대

2) 학생 수 : 학부 및 대학원 재학생 기준

3) 분교와 캠퍼스는 본교에 포함

※ 자료 : 대학교육연구소 DB

한편 지난 7년 간 사립대학(8.6%p)보다 국·공립대학(13.0%) 계약직 비율이 많이 늘었다. 정부가 2017년 발표한 ‘공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 추진 계획’에 따라 용역 노동자들을 무기계약직으로 전환<sup>43)</sup>한 영향으로 해석된다. 계약

43) 김경석, 강원대, 청소·주차 근로자 전원 무기계약직 전환, 『뉴스1』, 2018.8.28.

박순기, 금오공대, 주차·환경미화원 등 용역근로자 46명 정규직 전환, 『연합뉴스』, 2018.8.29.

전희진, 충남대, 파견·용역 근로자 246명 정규직 전환, 『국민일보』, 2019.3.4.

김혜경, 부경대, 미화원·주차관리원 정규직 전환 출범식 개최, 『노컷뉴스』, 2018.3.5.

직 증가비율은 강원대 30.7%p(2012년 20.6%→51.4%), 경북대 10.4%p(42.0%→52.4%), 금오공대 61.0%p(0%→61.0%), 충남대 30.4%p(25.7%→56.1%), 부경대 20.7%p(13.2%→33.9%) 등이다.

이례적으로 전북대 계약직이 21.6%에서 2.4%로 19.2%p 감소했다. 전북대는 2018년 1월 청소용역 근로자 118명, 3월 무기계약 및 기간제 근로자 85명을 정규직(대학회계직)으로 전환<sup>44)</sup>한 바 있다.

2019년 지방 전문대학 직원 1인당 학생 수는 46.9명으로, 수도권 전문대학(63.9명)보다 17명 적었다. 2012년과 비교하면 각각 6.3명, 10명 줄어들었는데, 대학과 마찬가지로 지방 전문대학도 재학생 수 감소에 더 큰 영향을 받았다.

최근 7년간 지방 직원 수는 0.2% 증가해 변동이 거의 없었다. 그러나 재학생 수가 11.6% 감소해 직원 1인당 학생 수가 감소했다. 수도권 전문대학은 직원 수가 7.8% 증가하고, 재학생 수도 6.8% 감소해 직원 1인당 학생 수가 감소했다.

지방 권역별로 살펴보면, 2019년 전라권이 52.8명으로 가장 많았다. 다음으로 충청권 50.3명, 부울경권 46.6명, 제주권 45.6명, 대경권 44.4명 순이었다.

강원권은 33.3명으로 가장 적었으며, 2012년에 비해 10.8명 감소해 전 권역 중 감소폭이 가장 컸다. 동우대학 통·폐합 등으로 강원권 재학생 수 감소율이 20.9%에 달했기 때문이다.

2019년 지방 전문대학 계약직 비율은 41.2%로, 수도권 전문대학(35.4%)보다 5.8%p 높았다. 지방대학(38.6%)과 비교해도 2.6%p 높은 수준이다. 지방 전문대학 직원의 처우 및 고용 안정성이 가장 열악하다 할 수 있다.

구체적으로 살펴보면, 2019년 계약직 비율이 가장 높은 권역은 제주권(55.7%)으로, 직원 절반 이상이 계약직이다. 이어 부울경권 46.6%, 대경권 43.3%, 강원권 38.2%, 전라권 38.0%, 충청권 33.3% 순이었다.

특히, 부울경권은 계약직 비율이 전 권역에서 두 번째로 높은 동시에, 지난 7년간 계약직 비율이 12.4%p(34.2%→46.6%) 늘어 지방에서 증가폭이 가장 컸다. 부

44) 신동석, 전북대, 85명 근로자 추가 정규직 전환, 『뉴시스』, 2018.3.5.

산과학기술대, 부산여대, 마산대 등 중·대규모<sup>45)</sup> 부울경 소재 전문대학에서 최근 7년간 계약직 직원을 대폭 늘렸기 때문이다. 특히, 부산과학기술대와 마산대는 2012년 계약직 비율이 0%였으나 2019년 각각 61.6%, 56.3%로 급증했다.

〈 표3-26 〉 2012년 이후 전문대학 직원

(단위 : 명, %, %p)

구분			2012년(A)		2015년		2019년(B)		증감(B-A)	
			직원 1인당 학생수	계약직 비율	직원 1인당 학생수	계약직 비율	직원 1인당 학생수	계약직 비율	직원 1인당 학생수	계약직 비율
전체			60.3	29.8	54.7	37.1	53.0	39.1	-7.3	9.3
설립		국공립	24.4	23.5	21.8	18.8	16.2	31.2	-8.2	7.7
		사립	61.8	30.0	56.2	37.9	55.0	39.5	-6.8	9.5
지역	수도권	서울	76.7	18.1	68.1	32.0	73.0	30.3	-3.7	12.2
		경기인천	73.2	23.6	63.8	32.7	61.9	36.5	-11.3	12.9
		소계	73.9	22.5	64.7	32.6	63.9	35.4	-10.0	12.9
	지방	광역시	55.6	38.3	51.4	44.6	51.7	44.9	-3.9	6.6
		비광역시	51.4	30.2	47.5	36.2	43.5	38.7	-7.9	8.5
		소계	53.2	33.5	49.1	39.7	46.9	41.2	-6.3	7.7
	권역	수도권	73.9	22.5	64.7	32.6	63.9	35.4	-10.0	12.9
충청권		56.8	26.3	52.2	32.8	50.3	33.3	-6.5	7.0	
전라권		59.0	34.3	52.2	38.8	52.8	38.0	-6.2	3.7	
부울경권		52.8	34.2	49.0	42.7	46.6	46.6	-6.2	12.4	
대경권		49.4	36.4	46.9	42.2	44.4	43.3	-5.0	6.9	
강원권		44.1	32.3	42.6	31.7	33.3	38.2	-10.8	5.9	
제주권		53.0	47.4	44.3	60.8	45.6	55.7	-7.4	8.3	

1) 대상 : 국·공·사립 전문대학

2) 학생 수 : 재학생 기준

※ 자료 : 대학교육연구소 DB

## 5. 사회적 선호도

45) 2019년 재학생 수 : 부산과학기술대 4,173명, 부산여대 2,820명, 마산대 5,595명

## 1) 신입생 경쟁률

신입생 경쟁률은 대입 예정자가 어떤 대학을 선호하는지 알 수 있는 지표다. 지방대학 경쟁률은 2010년 5.8:1, 2015년 6.4:1, 2019년 7:1로, 같은 기간 수도권 대학 경쟁률(12.9~13.7:1)의 절반 수준이다. 지방대학 경쟁률이 지속적으로 상승한 것은 지방대학 인기가 높아졌다고보다 구조조정 정책이 시행돼, 입학정원을 수도권보다 더 많이 감축했기 때문이다.

지방에서 가장 경쟁률이 높은 권역은 충청권(7.1~8:1)이다. 수도권과 가까운 지리적 특성과 더불어 건국대, 고려대, 상명대, 홍익대 등 서울지역 대학 분교와 캠퍼스가 소재하기 때문으로 풀이된다.

다음으로 부울경권(5.8~6.7:1)과 대경권(5.2~6.9:1) 등 영남 지역 대학 경쟁률이 높았다. 경북대, 부산대 등 거점 국립대학과 계명대, 영남대 등 학부 재학생 2만 명 이상의 대규모 사립대학이 소재하기 때문으로 해석된다. 이어 전라권(4.6~6.1:1)과 강원권(5.2~6.1:1) 경쟁률이 비슷한 수준이었고, 제주권(3.7~5.1:1)이 가장 낮았다.

행정구역에 따른 경쟁률 차이는 1%p 미만으로 거의 없었다. 다만, 군 단위 경쟁률이 2010년 5.2:1에서 2019년 7.1:1로 1.9 상승했는데, 해당 기간 군 단위 지원자 수 증가율(5.4%)에 비해 정원 내 모집인원 감소율(22.7%)이 훨씬 높았기 때문이다.

지방 전문대학 경쟁률 또한 수도권보다 현저히 낮다. 지방 전문대학 경쟁률은 2010년 4.1:1, 2015년 5.9:1, 2019년 6.9:1로, 같은 기간 수도권 전문대학 경쟁률(10.2~12.4:1)의 1/2~1/3에 불과하다. 지난 10년간 경쟁률이 2.8 증가한 것은 대학과 마찬가지로 지원자 증가율(16.9%)에 비해 모집인원 감소율(31.3%)이 훨씬 높았기 때문이다.

권역별로 살펴보면, 2019년 경쟁률이 가장 높은 권역은 부울경권(9:1)이다. 지방 전문대학 중 경쟁률이 가장 높은 경남정보대(14.4:1), 동의과학대(13.4:1), 마산대(11.9:1) 등이 부울경권에 소재하기 때문이다. 취업에 유리한 보건·의료계열인 간

〈 표3-27 〉 2010년 이후 신입생 경쟁률

(단위 : 명)

구분		대학				전문대학				
		2010년 (A)	2015년	2019년 (B)	증감 (B-A)	2010년 (C)	2015년	2019년 (D)	증감 (D-C)	
전체		8.5	8.7	9.4	0.9	6.4	8.5	9.3	2.9	
수도권	서울	14.0	14.4	14.4	0.4	15.7	14.1	13.7	-2.0	
	인천	11.4	10.6	13.6	2.2	8.8	12.9	12.4	3.6	
	경기	13.1	10.5	12.2	-0.9	8.9	11.6	12.0	3.1	
	합계	13.7	12.9	13.6	-0.1	10.2	12.2	12.4	2.2	
지방	충청권	대전	6.2	5.9	7.0	0.8	5.2	6.7	8.0	2.8
		세종	7.8	7.9	10.1	2.3	3.2	5.4	5.9	2.7
		천안	8.7	8.8	8.7	0.0	4.5	8.1	8.2	3.7
		청주	6.3	7.4	7.8	1.5	3.6	5.5	6.9	3.3
		시	7.5	7.7	8.2	0.7	4.4	5.8	6.7	2.3
		군	6.4	7.9	8.3	1.9	6.4	7.5	8.5	2.1
		합계	7.1	7.4	8.0	0.9	4.8	6.7	7.7	2.9
	전라권	광주	4.4	5.0	5.7	1.3	3.9	5.9	6.1	2.2
		전주	4.7	5.6	6.8	2.1	-	-	-	-
		시	4.9	5.7	6.2	1.3	2.5	3.6	4.2	1.7
		군	4.1	4.8	6.3	2.2	2.6	4.9	5.1	2.5
		합계	4.6	5.3	6.1	1.5	2.9	4.5	4.9	2.0
	부울경권	부산	6.1	6.8	7.3	1.2	4.2	7.5	10.5	6.3
		울산	4.3	5.7	6.2	1.9	6.1	6.2	6.6	0.5
		시	5.5	6.0	5.5	0.0	3.7	4.7	7.8	4.1
		군	-	-	-	-	4.7	4.0	4.3	-0.4
		합계	5.8	6.5	6.7	0.9	4.3	6.4	9.0	4.7
	대경권	대구	6.3	8.5	9.0	2.7	6.2	8.2	8.1	1.9
		경산	4.6	6.2	6.6	2.0	-	-	-	-
		시	5.2	4.8	5.4	0.2	3.9	4.8	5.6	1.7
		군	4.0	2.6	2.9	-1.1	4.5	4.6	5.0	0.5
		합계	5.2	6.4	6.9	1.7	5.0	6.5	7.0	2.0
	강원권	춘천	5.6	5.8	6.5	0.9	3.4	4.7	6.2	2.8
		시	5.0	5.0	5.8	0.8	2.6	4.1	4.8	2.2
		군	5.7	4.4	4.2	-1.5	4.1	5.8	5.3	1.2
		합계	5.2	5.2	6.1	0.9	3.0	4.5	5.2	2.2
	제주	시	3.7	4.2	5.1	1.4	1.7	2.4	2.7	1.0
	합계	광역시	5.8	6.5	7.2	1.4	5.0	7.2	8.3	3.3
		주요시	6.0	6.9	7.2	1.2	3.8	6.3	7.3	3.5
		시	5.8	6.0	6.4	0.6	3.2	4.3	5.4	2.2
		군	5.2	6.2	7.1	1.9	4.3	5.8	6.2	1.9
		합계	5.8	6.4	7.0	1.2	4.1	5.9	6.9	2.8

1) 대상 : 국·공·사립 일반·산업·교육대 및 전문대학

2) 지역 : 본교, 분교, 캠퍼스 각 지역 기준

3) 주요시 : 천안, 청주, 전주, 경산, 춘천

4) - : 해당 없음 표기

5) 경쟁률 : 정원 내 지원자 / 정원 내 모집인원

※ 자료 : 대학알리미

호학과, 물리치료학과, 치위생과 등을 모두 보유한, 재학생 수 5천 명 이상인 대규모 전문대학이다. 부울경권은 2010년(4.3:1)에 비해 경쟁률이 4.7 증가해 증가 폭도 가장 컸는데, 취업난이 심화해지자 이들 대학에 지원자가 급증<sup>46)</sup>한 영향으로 분석된다.

다음으로 충청권(7.7:1)과 대경권(7:1) 경쟁률이 비슷했고, 이어 강원권(5.2:1)과 전라권(4.9:1)도 비슷한 수준이었다. 제주권은 2.7:1로 전 권역 중 가장 낮았다. 한편, 전문대학은 대학과 달리 행정구역에 따른 경쟁률 격차를 보였다. 2019년 광역시가 8.3:1로 경쟁률이 가장 높았고, 이어 주요시 7.3:1, 군 6.2:1, 시 5.4:1 순이었다.

## 2) 취업 현황

2018년 지방대학 취업률은 62.9%로 수도권 66.9%보다 4.0%p 낮다. 지방대와 수도권대학 취업률 차이 또한 2012년 0.7%p, 2015년 2.1%p, 2019년 4.0%p로 점차 벌어졌다. 극심한 취업난 속에 지방대학 학생이 수도권대 학생보다 취업에 불리해지고 있음을 알 수 있다.

권역별로 살펴보면, 제주권 취업률이 2018년 59.5%로 가장 낮았다. 제주권은 관광 및 농업 이외 산업이 사실상 없기 때문에 파악된다. 이어 대경권(60.0%), 부울경권(61.5%), 전라권(63.2%), 강원권(64.8%), 충청권(65.1%) 순이다.

취업률은 학생의 취업 준비 기간, 대학 소재 지역의 경제적 여건 등 다양한 변수가 영향을 미치고, 취업률 지표만으로 고용의 질을 파악하기 어려운 한계가 있다. 따라서 지역 및 권역별 취업 현황은 이후 관련 자료를 종합적으로 검토해 추가적인 분석이 필요하다.

2018년 지방대학 교내취업 비율은 3.3%로, 수도권대학 2.2%보다 1.1%p 높았

46) 2010년 대비 2019년 정원 내 지원자 증가율 : 경남정보대(부산) 109.1%(19,986명), 동의과학대(부산) 180.1%(19,219명), 마산대(창원시) 117.7%(13,331명)

다. 취업에 상대적으로 불리한 지방대학 학생들이 교내에서 취업 기회를 찾는 경우가 더 많음을 보여준다. 또한, 2018년 비율(3.3%)은 2012년(4.8%)보다 1.5%p 감소한 수치인데, 2013년부터 재정지원사업 평가 지표에서 ‘교내 취업률’을 3%까지만 반영<sup>47)</sup>한 영향으로 보인다.

〈 표3-28 〉 2012년 이후 대학 취업률

(단위 : %, %p)

구분		2012년(A)		2015년		2018년(B)		증감(B-A)		
		취업률	교내 취업률	취업률	교내 취업률	취업률	교내 취업률	취업률	교내 취업률	
전체		56.9	4.1	64.9	3.4	64.4	2.8	7.5	-1.3	
설립	국공립	56.1	1.4	62.9	1.7	61.2	1.7	5.1	0.3	
	사립	57.2	5.0	65.5	3.9	65.4	3.2	8.2	-1.8	
지역	수도권	서울	58.0	2.5	66.1	2.6	67.0	1.8	9.0	-0.7
		경기인천	56.1	4.0	66.4	2.8	66.7	2.7	10.6	-1.3
		소계	57.3	3.0	66.2	2.7	66.9	2.2	9.6	-0.8
	지방	광역시	56.2	5.2	63.9	4.2	62.4	3.5	6.2	-1.7
		비광역시	56.9	4.5	64.3	3.5	63.3	3.1	6.4	-1.4
		소계	56.6	4.8	64.1	3.8	62.9	3.3	6.3	-1.5
	권역	수도권	57.3	3.0	66.2	2.7	66.9	2.2	9.6	-0.8
충청권		56.3	5.6	65.5	4.1	65.1	3.1	8.8	-2.5	
전라권		58.1	5.0	63.4	4.7	63.2	4.2	5.1	-0.8	
부울경권		56.6	4.1	64.4	3.2	61.5	3.4	4.9	-0.7	
대경권		56.9	4.8	62.7	3.8	60.0	2.8	3.1	-2.0	
강원권		55.8	2.7	63.2	2.1	64.8	2.3	9.0	-0.4	
제주권		47.7	3.3	60.2	5.0	59.5	3.5	11.8	0.2	

1) 대상 : 국·공·사립 일반·산업·교육대(자료 미비 대학 제외)

2) 지역 : 본교, 분교, 캠퍼스 각 지역 기준

※ 자료 : 대학알리미

47) 교육과학기술부, 정부재정지원제한대학 등 대학 평가지표 개선안 발표, 보도자료, 2012.12.6.

권역별로 살펴보면, 전라권 교내취업 비율이 4.2%로 가장 높았고, 제주권 3.5%, 부울경권 3.4%, 충청권 3.1%, 대경권 2.8%, 강원권 2.3% 순이었다.

지방 전문대학 취업률 현황에서 주목할 점은 2012년 78.3%에서 2018년 72.0%로 6.3%p 하락했다는 점이다. 수도권 전문대학 취업률이 같은 기간 68.8%에서 70.1%로 1.3%p 소폭 상승한 것과 대조된다.

〈 표3-29 〉 2012년 이후 전문대학 취업률

(단위 : %, %p)

구분		2012년 (A)		2015년		2018년 (B)		증감 (B-A)		
		취업률	교내 취업률	취업률	교내 취업률	취업률	교내 취업률	취업률	교내 취업률	
전체		74.3	1.1	69.6	1.9	71.1	1.5	-3.2	0.4	
설립	국공립	73.3	0.4	67.8	1.1	67.9	0.5	-5.4	0.1	
	사립	74.3	1.1	69.6	1.9	71.2	1.5	-3.1	0.4	
지역	수도권	서울	69.6	1.1	66.0	2.1	67.5	1.8	-2.1	0.7
		경기인천	68.5	1.0	68.8	1.8	70.8	1.6	2.3	0.6
		소계	68.8	1.1	68.2	1.8	70.1	1.7	1.3	0.6
	지방	광역시	78.1	1.3	70.5	2.4	71.7	1.8	-6.4	0.5
		비광역시	78.4	1.0	70.7	1.6	72.2	1.0	-6.2	0.0
		소계	78.3	1.2	70.6	1.9	72.0	1.3	-6.3	0.1
	권역	수도권	68.8	1.1	68.2	1.8	70.1	1.7	1.3	0.6
충청권		79.3	1.6	69.4	2.5	71.3	2.0	-8.0	0.4	
전라권		75.7	0.9	71.1	1.7	72.0	1.0	-3.7	0.1	
부울경권		78.2	1.3	70.4	2.2	70.8	1.5	-7.4	0.2	
대경권		78.7	1.0	71.4	1.5	73.7	1.1	-5.0	0.1	
강원권		80.9	0.8	71.5	1.7	70.0	1.1	-10.9	0.3	
제주권		83.6	1.3	69.8	2.0	74.0	1.1	-9.6	-0.2	

1) 대상 : 국·공·사립 전문대학

※ 자료 : 대학알리미

권역별로 살펴보면, 2018년 강원권 취업률이 70.0%로 가장 낮고, 2012년 대비 감소폭 또한 10.9%p로 가장 컸다. 이어 부울경권 70.8%, 충청권 71.3%, 전라권



72.0%, 대경권 73.7%, 제주권 74.0% 순으로 높았다. 앞서 언급했듯, 전문대학 취업 현황 또한 추가 자료를 통해 더 면밀한 분석이 필요하다.

한편, 전문대학 교내취업 비율은 대학과 달리 수도권(1.7%)과 지방(1.3%) 간 격차가 크지 않았다. 지방 권역별로 살펴봐도, 비율이 가장 높은 충청권이 2.0%, 가장 낮은 전라권이 1.0%로 큰 차이를 보이지 않았다.

### 3) 지방대학 졸업자의 사회 진출

경제분야, 행정·입법·사법을 비롯한 공공분야 고위직에 지방대학 출신자는 많지 않다. CEO 스코어 조사 결과에 따르면, 국내 500대 기업에 포함된 공기업 대표이사 23명 중에서 지방대학 출신은 21.7%(5명)이다.<sup>48)</sup> 데이터뉴스가 발표한 국내 30대 그룹 CEO의 경우, 지방대학 출신은 전체 258명 중 40명(15.6%)뿐이고, 나머지 84.4%는 수도권대학 또는 외국대학 출신이었다.<sup>49)</sup>

고위 공무원의 수도권 쏠림은 더 심각했다. 국회의원 이용호 의원실이 인사혁신처로부터 받은 ‘고위공무원단 각 부처별 출신대학 현황’에 따르면, 2016년 전체 고위공무원 1,476명 중 지방대학 출신은 14.0%(206명)에 불과했다. 경북대, 부산대, 전남대 각 29명, 영남대 20명, 전북대, 충북대, 충남대 각 10명 등이다. 반면, 서울대, 연세대, 고려대 3교가 차지하는 비율은 55.1%(814명)로 절반 이상이다. 성균관대와 한양대까지 포함하면 서울지역 상위 5교가 64.5%로 고위공무원 2/3가량을 차지해 쏠림 현상이 심각했다.<sup>50)</sup>

20대 국회의원 현황<sup>51)</sup>에서도 같은 양상이 드러났다. 지역구 국회의원 253명 중 지방대학 출신은 부산대, 전남대, 영남대 각 6명, 총 18명으로 7.1%뿐이다. 반면

48) 이력을 확인할 수 있는 경우만 조사함

유영준, 공기업 CEO, 10명 중 7명은 외부 출신… 절반이 관료, 『CEO스코어데일리』, 2020.2.13.

49) 이윤혜, [30대 그룹 CEO] 10명 중 3명은 서울대 출신, 『데이터뉴스』, 2020.2.26.

50) 국회의원 이용호, 고위공무원단, 특정대학·인서울 대학 편중 심각, 보도자료, 2016.9.15.

51) 중앙선거관리위원회

서울대(67명), 고려대(35명), 성균관대(25명), 연세대(20명)가 총 147명으로 58.1%를 차지했다.

법조계는 지방대학 출신이 극히 드물었다. 법률신문이 2015~2019년 신규 임용된 경력법관 500명을 분석한 결과<sup>52)</sup>, 서울대(246명), 고려대(78명), 연세대(51명)가 대다수로 75%를 차지한 반면, 지방 주요 국립대학 출신은 경북대, 부산대 각 5명, 전남대 3명, 전북대 1명으로 총 14명(2.8%)에 불과했다.

지방대학 졸업생은 서울을 포함한 수도권 로스쿨에 입학하기도 쉽지 않았다. 국회의원 김해영 의원실 보도자료에 따르면<sup>53)</sup>, 2017~2019년 수도권 주요 로스쿨 입학자 2,648명 중 지방대학 출신은 74명(2.8%)뿐이다. 이 중 포항공대, 한국과학기술원, 공군사관학교, 경찰대학을 제외하면, 24명(0.9%)으로 지방대학 출신은 사실상 거의 없는 것과 다름없다. 로스쿨이 유일한 법조인 양성기관임을 고려하면, 향후 법조인 출신 대학 양극화는 더욱 심각해질 것으로 보인다.

#### 4) 우대 정책

지방대학은 수도권대학에 비해 학생 1인당 재정 규모, 정부재정지원, 기부금, 산학협력수익 등이 열악하다. 취업률도 수도권대학보다 낮고, 사회적 선호도 또한 낮아 ‘차별’을 받고 있다.

「국가인권위원회법」에서는 현존하는 차별을 없애기 위해 특정한 사람 또는 집단을 우대하기 위한 법령 제·개정, 정책 수립 등은 차별행위로 보지 않는다고 규정하고 있다.<sup>54)</sup> 지방대학 학생들을 대상으로 한 공공기관 지역인재 채용제, 지방인재 채용목표제, 지역인재 추천채용제 등은 ‘지방대학 우대정책’의 일환으로 볼 수

52) 손현수, 법학과 출신 72% ‘편중’... ‘SKY’ 쏠림 여전, 『법률신문』, 2019.11.7.

53) 박대호, [2019 국감] ‘지방대’ 출신 수험생, 서울 수도권 로스쿨 입학 ‘하늘의 별따기’, 『한국대학신문』, 2019.10.7.

54) 「국가인권위원회법」 제2조 3. (생략) 다만, 현존하는 차별을 없애기 위하여 특정한 사람(특정한 사람들의 집단을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권 침해의 차별행위(이하 "차별행위"라 한다)로 보지 아니한다. (생략)

있다. 하지만 정책 추진 목표만큼 제대로 시행되고 있지 못하다.

우선 ‘공공기관 지역인재 채용제’는 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률(이하 ‘지방대육성법’)」에 따라 공공기관 및 300인 이상 기업이 신규채용 인원의 ‘일정 비율’을 지방대학 졸업자(졸업 예정자)로 채용하도록 권고하는 제도다. 법에 비율을 명시하지 않았지만, 공공기관과 300인 이상 기업이 지역인재를 ‘35% 이상’ 채용하는 경우, 정부와 지자체가 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다고 규정했다.<sup>55)</sup> 사실상 지방인재 권고 비율을 ‘35% 이상’으로 한 것이다. ‘2017년 공공기관 인력운영 방안’도 35% 이상을 지역인재로 채용하도록 노력해야한다고 규정하고 있다.

2019년 공공기관 264곳의 지역인재 선발비율은 61.5%로 정부 권고 비율(35%)보다 높다. 그러나 기관별로 살펴보면 ‘35% 이상 선발하지 않은 공공기관’이 70곳(26.5%)으로 1/4 이상이다. 이 중 48곳은 서울 소재 기관이다.

〈 표3-30 〉 2019년 공공기관 지역인재 선발 비율 현황

(단위 : 개, %)

구분	0%	35% 미만	50% 미만	70% 미만	70% 이상	합계
기관수	18	52	60	86	48	264
비율	6.8	19.7	22.7	32.6	18.2	100.0

1) 대상 : 2019년 3명 이상 신규채용 공공기관(부설기관 및 공시제외기관 제외)

2) 지역인재 : 지방대학 학생 또는 지방대학을 졸업한 사람을 뜻함

※ 자료 : 알리오(공공기관 경영정보공개시스템), 2020.5.20. 다운로드

공공기관 중 혁신도시(수도권 제외)로 이전한 공공기관은 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」(이하 혁신도시법)에 따라 직원 채용 시 이전한 지역의 고교 또

55) 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」 제13조

① 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 상시 근로자의 수가 300명 이상인 기업(이하 이 조에서 “기업”이라 한다)은 신규 채용인원의 일정비율 이상을 지역인재로 채용하도록 노력하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 경우 공공기관 및 기업에 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다.

1. 지역인재를 대통령령으로 정하는 일정비율 이상 채용하는 경우

는 대학 졸업(예정)자를 일정 비율<sup>56)</sup> 이상 의무적으로 채용해야한다.

2019년 혁신도시 이전 공공기관 지역인재 채용률은 25.9%로 법령 기준(2019년 21%)을 준수하고 있다. 그런데 전체 109개 기관 중 60개 기관이 목표를 달성했고 2개 기관은 신규채용이 없었다. 나머지 47개 기관은 「혁신도시법 시행령」 예외조항<sup>57)</sup>에 따라 의무채용 적용 대상이 아니다.<sup>58)</sup> 예외조항은 △5명 이하 △석사학위 이상인 연구직 △경력직 등을 선발할 때 적용한다. 할당된 비율만큼 지역인재를 뽑도록 예외 선발 규정을 최대한 줄이고, 지역 출신 석·박사에게도 취업 기회를 확대해야 한다. 또한 ‘이전지역 지역인재’ 범위가 이전된 공공기관 소재 시·도로 한정되어 특정 대학 쏠림 현상<sup>59)</sup>이 나타나는 한계도 있다.

‘지방인재 채용목표제’는 5급(7급) 국가공무원 공채 및 외교관 후보자 선발 시험에서 지방인재 합격자(서울지역 대학 제외)가 20%(30%)에 미달할 경우 추가로 선발하는 제도다. 다만 5급 공무원과 외교관 후보자 선발 시험은 2021년까지, 7급 공무원 시험은 2024년까지 한시적으로 시행한다.

5급 및 외교관 후보자 시험에서 2013년을 제외하고 지역인재 비율이 10%가 채 안 돼, 목표치인 20%의 절반에 못 미쳤다. 7급 시험에서도 목표치인 30%에 못 미친다. 지역인재 추가 합격 상한 인원을 합격 예정 인원의 10% 이내(7급은 5%)로 제한하기 때문이다.

56) 2018년 18%, 2019년 21%, 2020년 24%, 2012년 27%, 2022년 30% 이상

「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 시행령」 별표1

57) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 시행령」 제30조의2 ④ 제2항에도 불구하고 이전공공기관등의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 채용시험에서 지역인재를 별표 1의 비율 이상으로 합격시키지 않을 수 있다.

1. 시험실시분야별 연 채용모집인원이 5명 이하인 경우
2. 일정기간 이상의 업무수행 경력을 응시요건으로 하여 채용시험을 실시하는 경우
3. 석사학위 이상을 취득한 사람을 대상으로 연구직으로 직렬을 제한하여 채용시험을 실시하는 경우
4. 이전공공기관등의 본사가 아닌 지역본부 또는 지사에서 별도로 채용을 하거나 지역본부 또는 지사에서 5년 이상 근무하는 조건으로 채용하는 경우. 다만, 지역본부 또는 지사가 이전지역에 소재하는 경우는 제외한다.
5. 지역인재의 채용시험 결과가 이전공공기관등의 장이 미리 정하여 공고한 합격하한선에 미달하는 경우
6. 채용시험에 지원한 지원자 중 지역인재의 비율이 별표 1의 비율 이하인 경우

58) 윤종석, 생기 도는 혁신도시...작년 지역인재 채용비율 25% 넘겨, 『연합뉴스』, 2020.2.19.

59) 울산의 경우 A대학이 78.6%를, 전북의 경우 B대학이 68.5%를 차지했다.  
관계부처 합동, 범정부 균형인사 추진계획(안), 2019.9.24.

〈 표3-31 〉 5급 국가공무원 및 외교관후보자 선발시험 지방인재 채용목표제 현황

(단위 : 명, %)

구분		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	누계
전체 합격인원		266	325	317	353	293	277	296	3,324
지방인재 합격인원 (비율)	당초합격	14	26	22	6	13	13	15	166
	추가합격	9	11	9	17	12	8	12	93
	합계 (비율)	23 (8.6)	37 (11.3)	31 (9.7)	23 (6.5)	25 (8.5)	21 (7.6)	27 (9.1)	259 (7.8)

1) 지방인재 채용목표제 적용대상 시험단위(선발예정인원 10명 이상, 지역구분 모집 제외) 합격인원

※ 자료 : 대한민국 정부, 『2019 공공부문 균형인사 연차보고서』, 2019, 53쪽.

‘지역인재 추천채용제’는 7급 공무원 선발 시 4년제 대학 졸업(예정)자를 학교추천을 통해 선발해 1년간 수습 근무 후 임용하는 제도다. 9급은 특성화고·마이스터고 등 졸업(예정)자 또는 전문대학 졸업(예정)자 중 학교추천을 받아 선발해 6개월 수습 근무 후 임용한다. 특정 시·도 합격자가 7급은 10%, 9급은 20%를 넘지 않게 해 지방학생의 공직 진출 기회 확대를 목표로 한다. 2019년 선발 인원은 7급 130명, 9급 210명이었다.

〈 표3-32 〉 7급 국가공무원 공채 지방인재 채용목표제 현황

(단위 : 명, %)

구분		2015년	2016년	2017년	2018년	누계
전체 합격인원		721	840	752	743	3,056
지방인재 합격인원	당초합격	112	171	157	159	599
	추가합격	23	24	9	17	73
	합계 (비율)	135 (18.7)	195 (23.2)	166 (22.1)	176 (23.7)	672 (22.0)

※ 자료 : 대한민국 정부, 『2019 공공부문 균형인사 연차보고서』, 2019, 53쪽.

지역인재 선발인원의 지역별 현황을 살펴보면, 7급은 수도권 262명(23.5%), 지방 853명(76.5%), 9급은 수도권 441명(43.2%), 지방 581명(56.8%) 선발했다.

‘지역’에 서울, 경기, 인천을 포함해 다른 지방대학 우대 정책과 차이를 보인다. 또한 7급의 경우 서울, 경기, 인천은 다수 대학에서 비교적 고르게 선발된 반면 부산, 광주, 충북, 전북, 전남, 경남 등 지방에서는 1, 2개 대학에 쏠리는 특징을 보인다.<sup>60)</sup>

〈 표3-33 〉 7급(2005~2018년) 및 9급(2012~2018년) 지역별 지역인재 선발 인원

(단위 : 명, %)

구분	수도권			지방													
	서울	경기	인천	강원	경남	경북	광주	대구	대전	부산	세종	울산	전남	전북	제주	충남	충북
7급	94	99	69	82	79	83	68	69	57	99	6	20	43	81	35	78	53
9급	145	192	104	10	40	57	65	38	38	58	1	14	90	60	6	52	52

1) 1개 시도별 합격자가 선발 예정 인원의 일정 비율(7급 10%, 9급 20%)을 넘을 수 없음

※ 자료 : 대한민국 정부, 『2019 공공부문 균형인사 연차보고서』, 2019, 56쪽.

60) 대학교육연구소, 2005~2012년 지역인재 추천채용제 현황, 정보공개청구보고서, 2012.

# IV

## 역대 지방대학 관련 정책 변천과 시사점





## IV. 역대 지방대학 관련 정책 변천과 시사점

### 1. 군사정권

#### 1) 국가균형발전 정책

1960~1970년대 급속한 경제개발은 철저히 중앙정부 중심의 경제계획에 따라 이뤄져, 지역 경제 발전이나 지역 간 경제력 격차를 고려하지 못했다. 특정 지역 경제는 국가 차원 경제계획의 수단적 요소로 간주될 뿐이었고, 이 시기 울산, 구미, 창원 등 일부 지역의 성장거점화는 지역 특수성에 대한 세심한 배려 없이 이루어진 측면이 크다.

또한 대도시를 중심으로 한 공업화로 경제개발을 추진하면서, 농촌 인구의 도시 집중, 대도시 문제 악화, 도·농간 격차, 토지자원의 남용 등 문제가 심각하게 등장<sup>61)</sup>했다.

구체적인 정책을 살펴보면, 박정희정권은 1962년 제1차 경제개발 5개년 계획(1962~1966년)부터 제2차 경제개발 5개년 계획(1967~1971년)에 이르기까지 총량적 경제성장이라는 국정목표를 제시했다. 이어 국토 개발을 추진하기 위한 제도(1967년 대국토건설계획, 1968년 국토계획기본구상 등)를 마련했으나 국토 계획을 비롯한 지역 정책은 뒷전으로 밀려났다.<sup>62)</sup>

1970년 제정한 「지방공업개발법」과 1971년 공표한 ‘제1차 국토종합개발계획(1972~1981년)’은 경제성장 우선이라는 목표에 밀려, 지역경제 문제를 도외시켰다.<sup>63)</sup>

61) 한영주 외, 『국토·지역정책의 회고와 전망에 관한 기초 연구』, 대통령직속 지역발전위원회, 2017, 12~14쪽.

62) 한영주 외, 위의 글, 7~13쪽.

63) 제1차 국토종합 개발계획(1972~1981년)이 시행된 시기에 제3차 경제개발계획(1972~1976년)과 제4차 경제개발계획(1977~1981년)이 차례로 수립, 시행됐다. 급속한 경제성장을 추진하기 위해 수도권과 동남해안공업벨트를 발전의 중심거점으로 삼았다는 점에서 경부축과 비경부축 간의 발전 양극화를 초래하는 결과를 낳았다는 평가가 제기된다.

이 시기 국토 불균형 개발 문제뿐만 아니라 교통 혼잡, 주택난, 토지 부족과 지가상승, 환경오염 등 도시 문제가 심각하게 제기됐다. 수도권(서울·인천·경기) 인구 비율이 1960년 20.8%에서 1970년 28.2%로 늘어나고, 같은 기간 서울 연평균 인구 증가율이 8.21%로 전국 평균의 4배에 육박했다.<sup>64)</sup>

인구의 수도권 집중을 억제하기 위해 1964년 대도시 인구집중 방지책, 1969년 수도권 인구집중 억제방안을 내놓았으나 초기 공업화 단계의 집적 경제 효과를 지닌 서울 등 대도시 인구집중은 가속화했다.

이어 1970년 ‘수도권 인구의 과밀집중억제에 관한 기본지침’을 발표했다. △국토종합개발계획 수립·추진 △개발제한구역 지정 △강남지역 개발 촉진 △군사적 사항을 고려한 시가지 건설 △교육·연구 기능 수용을 위한 학원도시 건설 등을 내용으로 한다. 1971년에 발표한 ‘제1차 국토종합개발계획’에는 개발제한구역을 도시 주변에 설정하는 내용을 포함시키기도 했다.

1972년 전국적인 토지 이용계획을 위해 「국토이용관리법」을 제정하고, 1976년 ‘반월(안산)신도시 건설계획’을 수립했다. 1977년에는 ‘수도권 인구재배치 계획’과 서울의 산업과 공공기능 분산을 위한 ‘신행정수도 건설계획’을 발표했다.<sup>65)</sup>

그러나 이러한 정책은 지방을 육성하기보다, 과밀한 수도권을 억제하고 규제하는 것에 초점을 맞춰, 발전 논리에 밀려 성과를 거두지 못했다.

전두환정권에서도 과도한 수도권 집중을 해소하기 위한 정책을 추진했다. 서울과 부산 양대 도시 성장 억제와 인구 분산, 수도권에 대응할 다핵의 광역권 개발 등이다.

구체적으로 1982년 「수도권정비계획법」을 제정했다. 「수도권정비계획법」은 수도권 전체를 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역으로 나눠 인구 집중·유발 시설의 유입과 허용 총량을 억제하는 것을 골자로 했다. 그러나 대형건축물 및 토지

차재권, 역대정부 균형발전정책의 성과평가 : 박정희정부에서 박근혜정부까지, 『사회과학연구』, 사회과학연구소, 25권 2호, 2017, 144쪽.

64) 차재권, 위의 글, 144쪽.

65) 한영주 외, 위의 글, 18~20쪽.

이용규제 등 공간규제에만 한정되어 수도권 집중을 억제하는데 한계가 있었다. 또한 1986년 아시안게임, 1988년 서울올림픽을 유치하면서 수도권 규제를 완화했다.

노태우정권은 수도권 비대화 문제에 대응하기 위해 1989년 6월 청와대에 ‘지역균형발전기획단’을 발족시켜 수도권 집중 억제와 지역균형발전 방안을 마련하도록 했다. 그러나 이 기구는 1990년 3월 청와대 경제수석이 경질되면서 아무런 후속 조치도 마련하지 못하고 해체됐다.<sup>66)</sup>

더욱이 주택 200만호 건설을 위한 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동 등 수도권 5곳에 거대 신도시 개발, 인천 남동공단 및 시화공단 등 제한정비구역 내 대규모 공단조성 등 정부 주도의 수도권 내 대규모 개발 사업이 추진되고, 공공기관의 지방 이전 부진 등으로 수도권 비대화를 초래했다.

## 2) 지방대학 육성 정책

박정희정권은 ‘대학정비’라는 명목 아래 정원을 비롯한 대학 전반에 강력하게 개입하고 통제했다.

그러나 경제성장, 중학교 무시험진학, 고교평준화 등에 힘입어 ‘베이비붐’ 세대의 대학 진학 욕구가 커졌다. 대학정원 억제 정책으로 억누르기 힘들었고, 이 과정에서 ‘입시과열’, ‘재수생 양산’ 등의 문제가 발생했다.

이에 1977년 ‘재수생 문제 해결을 위한 종합대책’을 발표, 기존의 대학정원 억제 정책에서 벗어나 대폭적인 정원 증원을 모색(대학 12.5%, 전문학교 18.0%, 방송통신대학 11.0%)<sup>67)</sup>했다. 당시 서울과 수도권에 밀집한 인구를 지방으로 분산시키고자, 대학정원 증원 정책에서 ‘지방대학 우선 원칙’을 내세웠다.

그 결과 1977학년도 대학입학정원에서 ‘서울 대 지방’ 비율은 49.4 : 50.6으로

66) 정훈영, 수도권정비계획법, 『기호일보』, 2005.6.17.

67) 문교부, 재수생 문제 해결을 위한 종합 대책 국무회의 보고, 1977.8.12.

처음으로 지방이 서울을 앞지르게 되었다. 1969년 77 : 23, 1972년 60.8 : 39.2 등이었던 점과 비교했을 때 매우 큰 변화다.

그러나 지방대학 정원 증원이 고등교육 발전이 아니라 인구분산정책 수단으로 이뤄짐에 따라 부실교육 문제가 나타났다. 일례로 전북대는 교수 기준의 38%, 부속건물 18%, 기타건물 20% 정도밖에 갖추지 못했다. 전남대도 실험실습기구 보유율이 인문계 5.3%, 자연계 35.6%에 불과했다. 국립대학이 이 정도였으니 재정이 열악한 지방 사립대학은 더 말할 것도 없었다. 대부분의 지방대학은 시설기준의 30%도 채우지 못했다.<sup>68)</sup>

박정희정권이 지방대학 우선 원칙을 고수한데는 인구 분산 외에 다른 의도도 담겨 있었다. 학생운동을 선도하는 서울 소재 대학에 학생이 늘어나는 것을 의도적으로 막았던 것이다. 지방대학도 학생운동 문제가 입학정원 조정에서 중요한 판단 기준이 되었다.<sup>69)</sup>

박정희정권은 1978년 인구분산시책을 발표하면서 직장인을 위한 야간대학과 국책 상 부득이한 학과 이외에는 서울 소재 대학의 학생 증원을 억제하고 지방대학의 학생 정원을 늘리는 정책 기조를 유지했다. 또한 수도권을 제외한 지역으로 서울 지역 사립대학의 이전 합병 및 분교 설립 지원 정책도 함께 추진했다.

이 계획에 따르면 정부는 당초 서울지역 사립대학이 대전(청주 포함), 광주(송정·나주), 전주(이리·군산 포함), 대구(구미·경산 포함), 마산(창원포함) 등 5대 거점 도시권에 이전 합병 및 분교를 설립하면 증과, 증원을 우선해 주고, 토지 취득에 특례, 재정·금융상 지원 등 행·재정적 지원<sup>70)</sup>을 하기로 했다. 그러나 잇따른 사학의 요청에 따라, 방침을 변경해 서울 통학이 가능한 경부선상에 지방 분교가 밀집하게 되었다.<sup>71)</sup> 지금까지 나온 대다수 연구 결과에서 정부의 지방 분교 정책이 인

68) 오제연, 1970년대 후반 대학정원 정책의 전환과 고등교육 대중화, 『역사비평』, 통권 128호, 역사문제연구소, 2019, 161~164쪽.

69) 1975년 1월 경북대를 방문한 유기춘 문교부장관은 학교관계자들과의 간담회에서, 정부가 지방대학 우선으로 증원을 한 이유에 대해 “서울에는 학원소요가 많기 때문”이라고 설명하였다. 자오제연, 위의 글, 165쪽.

70) 제1무임소장관실, 수도권 인구 재배치계획(1977~1986), 1978, 68쪽.

71) 김수일, 본교와 분교의 관계, 『대학교육』, 통권32, 한국대학교육협의회, 1988, 34쪽.

구분산에 실질적인 도움이 되지 않았다고 진단한 이유다.

전두권정권도 박정희정권과 마찬가지로 고등교육 부분에 강력한 통제 조치를 취한다. 당시의 일상화된 사립대학 부정·비리와 대학 지원자 급증, 과열 과외, 재수생 누적 등이 큰 사회적 문제였다. 여기에서 쿠데타로 권력을 장악한 신군부 세력에 대해 가장 강력하게 반대하는 대학사회를 통제하고자 했던 목적도 강하게 작용했다.

전국 비상계엄을 통해 1980년 5월에 설치된 국가보위비상대책위원회(국보위) 문교위원회는 1980년 7월 30일 ‘교육정상화 및 과열과외 해소방안(7·30 방안)’을 발표했다. 7·30 방안 가운데 고등교육과 관련된 것은 △졸업정원제 실시 △대학 입학정원 확대 △전일수업제 대학 운영 등이다.<sup>72)</sup> 그러나 이들 조치는 수도권대학과 지방대학 입학정원을 모두 늘리면서 대학간 ‘규모 경쟁’을 불러일으키는 신호탄이 됐다.

졸업정원제는 입학문턱을 낮추고 졸업은 어렵게 한다는 취지로 정원의 30%를 더 뽑도록 한 제도다. 하지만 제도 도입 취지를 살리지 못하고, 정원만 늘리게 되면서 수도권 학생 수가 크게 늘었다. 실제로 수도권 학생 수는 1980년 254만 6천 명(전국 학생 수의 43.3%)에서 1990년 570만 6천 명(전국의 54.7%)으로 증가했다.

1982년 「수도권정비계획법」이 제정되면서 학교가 인구집중 유발시설로 분류되어 수도권에 대학 신설 및 증원이 제한됐다. 그러나 야간대학(1985년), 방송통신대학(1989년), 입학정원 50인 이내 소규모 대학(1992년)은 신설할 수 있게 해 수도권대학의 양적팽창을 실질적으로 막지 못했다.

한편, 정부가 지방대학 육성을 위한 총체적인 방안을 제시한 것은 1987년 교육개혁심의회가 제출한 ‘지방대학 육성 방안’이 최초다. 지방대학 육성 방안은 △지역별 대학발전위원회 구성 △지역 간 균형발전을 전제로 한 증과·증원정책 △수도권 이외 지역대학 우선 지원 △졸업생 취업기회 확대책 강구 △지방대학 교수 연

72) 국회의원 안민석, 『대학 자율화 정책 문제점과 개선방안』, 국정감사 정책자료집, 2008, 18쪽.

구 활동 지원 △시설투자지원 등을 내용으로 한다. 그러나 지극히 원론적인 내용만을 담고 있어, 추진하기 위한 구체적 계획과 재원마련은 거의 이루어지지 않았다.<sup>73)</sup>

이후 청와대 지역균형발전기획단(1989년)과 제3차 국토종합계획(1992~2001년)에서 지역균형발전과 관련한 지방대학 육성 방안을 제시했으나, 지역별 주력산업과 연계한 지방대학 육성책 소홀, 지방대학 졸업생 취업기회 확대 시책 추진 미진 등으로 실효성 있게 추진되지 못했다.<sup>74)</sup>

## 2. 김영삼정부

### 1) 국가균형발전 정책

김영삼정부 출범 당시 세계적으로 탈 이데올로기, 세계화 바람이 불었다. 국내에서는 1987년 민주화, 1988년 올림픽 개최, 해외여행 자유화, 1990년 구소련과 1992년 중국과의 국교 수립 등에 이어 1994년 우루과이라운드 협상 체결 등으로 개방화 물결이 밀려왔다.

1991년 3월에 시·군·구·자치구 기초의원선거가, 6월에는 시·도 광역의원선거가 실시돼 지방자치가 30년 만에 부활했고, 1995년 6월에는 지방자치단체장(광역, 기초)과 지방의회의원(광역, 기초)을 동시에 뽑는 4대 지방선거가 실시돼, 완전한 민선 자치시대가 막을 열었다.

이러한 국·내외 변화 속에서 1970년대 이래 지역 정책 기조인 수도권 인구집중 억제·분산, 지역균형발전은 뒷전으로 밀려나고 세계화를 위한 개방적 국토 공간형성 등이 출현했다. 국가 경쟁력 강화를 위한 지역 정책과 제3차 국토종합개발계획, 서해안시대 개막에 따른 지역정책을 실시했다.

73) 국회의원 설훈, 『위기의 지방대학, 해법을 찾아서』, 국정감사 정책자료집, 2003, 42쪽.

74) 지방대학육성대책위원회, 지방대학 육성대책(안), 2000, 13~14쪽.

이와 같이 1990년대에는 국토 균형 발전 촉진과 세계화·지방화·첨단화라는 시대 조류 대응에 역점을 두면서 지방 육성, 낙후 지역 개발을 위한 제도 정비, 신산업 지대 조성 및 산업구조 고도화 전략, 고속 교통망 구축 등 국토·지역 정책의 패러다임이 다원화됐다.<sup>75)</sup>

구체적으로 ‘제7차 경제사회발전 5개년 계획’(1992~1996년), ‘신경제 5개년 계획’(1993~1997년), ‘제3차 국토종합계획’(1992~2001년), ‘제2차 수도권정비계획’(1997~2011년) 등을 추진했다.

특히 제3차 국토종합계획(1992~2001년)은 △지방 분산형 국토 골격 형성 △생산적·자원절약적 국토이용체계 구축 △국민복지 향상과 국토환경 보전 △남북통일에 대비한 국토기반 조성 등 네 가지 기본 목표를 설정했다. 이 가운데 ‘지방 분산형 국토 골격 형성 전략’으로서 지방 육성과 수도권 집중 억제, 신산업지대 조성을 제시했다.

지방 육성에 관해서는 수도권 집중 억제라는 소극적인 방식에서 벗어난 지방개발 중심의 적극적인 방식으로 전환하기 위해 지방 도시와 농·어촌 육성을 표방했다. 이를 위해 부산, 대구, 광주, 대전 등 4대 도시는 행정, 경제, 정보, 국제기능 등 중추 관리 기능을 특화시켜 수도권 비대화를 견제했다. 중·소도시는 부존자원, 산업구조, 노동력, 지리적 위치 등에 따라 주력 산업 성장을 촉진하도록 제안했다.

산업입지 전략은 환경보전을 도모하면서 지역 간 균형배치에 초점을 두고, 상대적으로 낙후한 서남권에 산업을 유치하기 위한 신산업지대 조성을 강조했다. 아산만-대전-청주를 연결하는 신산업지대는 주로 수도권에서 이전하는 기업을 수용하고, 서남권의 군장-익산-전주 및 광주-목포-광양만 신산업지대에는 기초 원자재와 부품 산업을 유치하는 전략을 구상했다.<sup>76)</sup>

그러나 김영삼정부는 1994년 우루과이라운드(UR) 협상타결과 1995년 세계무역기구(WTO)체제 출범을 계기로 국가경쟁력 강화를 강조했으며, 국가경쟁력 강화라는

75) 한영주 외, 위의 글, 33쪽.

행정안전부 국가기록원 누리집, 기록으로 보는 지방자치의 발자취

(<http://theme.archives.go.kr/next/localSelf/growthEra.do?page=4&eventId=0051553377>)

76) 안영진, 『저성장 시대의 지역정책 평가와 발전방향』, 국회예산결산특별위원회, 2016, 27쪽.

미명 아래 점차 수도권 규제를 완화했다. 「수도권정비계획법」, 「국토이용관리법」, 「기업규제완화를 위한 특별조치법」등을 개정해 토지 이용 및 공업 입지에 관련 각종 규제 완화가 이에 해당한다.

구체적으로 「수도권정비계획법」을 개정해 수도권 공간 권역 구분을 기존 5개에서 과밀억제, 성장관리, 자연보존 3개 권역으로 단순화했다. 인구 유발 시설 관련해서 수도권정비위원회 심의를 거쳐야하는 직접규제방식을, 일정규모 이상이면 과밀부담금을 부과하고 대학과 공장 등을 총량으로 관리하는 간접 규제방식으로 전환했다.

또한 1994년 「지역균형 개발 및 지방 중소기업 육성에 관한 법률」을 제정해 광역권 개발을 추진하는 한편, 낙후한 지역을 ‘개발촉진지구’로 지정하고 준농림지 개발을 허용하는 등 적극적인 광역권 개발에 나섰다.

‘광역권 개발’ 정책은 인구와 경제력을 지방 대도시로 분산하려는 목적에서 추진됐다. 그러나 의도와 달리 많은 부작용을 일으켜 국가균형발전에 어떤 도움도 되지 못했다.

광역권 및 낙후지역 개발을 위해 허용했던 ‘준농림지 개발 허용’은 오히려 수도권 내 공장과 주택 건설을 가속화해 난개발을 초래했다. 광역권 개발 추진도 지방 자치단체 재정 부족으로 제대로 추진되지 못한 채 유명무실해졌다.<sup>77)</sup>

## 2) 지방대학 육성 정책

김영삼정부는 1995년 ‘세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(이하 5·31 교육개혁안)’을 발표했다. ‘5·31 교육개혁안’은 수요자 중심교육, 자율과 경쟁, 규제 완화 등 신자유주의 논리를 기본원리로 했으며, 김영삼 정부 이후에도 교육 정책 중심기조로 자리 잡아 지대한 영향을 미쳤다.

77) 차재권, 위의 글, 147쪽.



대학설립 준칙주의, 정원 자율화, 연구중심대학 육성, 전문대학원 도입, 학부제 도입, 국립대학 특수법인화 등은 ‘5·31 교육개혁안’이 제시한 주요 정책이다.

이 가운데 대학설립 준칙주의 및 정원 자율화 정책은 대학의 양적 팽창을 초래해 오늘날 대학구조조정의 원인을 제공했다. 특히 지방대학이 구조조정의 주 대상이 되고 있는 점에 주목해 볼 때, 두 정책은 지방대학 위기를 가중시킨 주된 원인이다.

대학설립 준칙주의는 대학 설립 기준을 대폭 완화한 것으로, 1955년 제정한 「대학설치 기준령」을 폐지하고, 1996년 「대학설립·운영규정」을 제정하면서 도입됐다. 기존에는 대학 설립 계획단계에서부터 최종 설립까지 단계별 조건을 충족했을 때 대학 설립 인가를 받을 수 있었다. 하지만 준칙주의 도입으로 교지, 교사, 교원, 수익용기본재산 등 최소 설립요건을 갖추면 대학 설립을 인가하는 방식으로 규제완화가 이뤄졌다.

1997년부터 대학설립 준칙주의가 폐지된<sup>78)</sup> 2013년까지 대학 52교, 대학원대학 46교, 전문대학 9교가 신설되거나 개편됐다.<sup>79)</sup> 전체대학<sup>80)</sup>의 약 1/3이 준칙주의 도입 이후에 설립된 셈이다.

준칙주의는 ‘부실대학’ 양산에도 영향을 미쳤다. 도입 이후 설립된 4년제 대학 52교 가운데 5교는 문을 닫았으며, 5교는 타 대학과 통합했다. 또 13교는 2011~2015년 재정지원제한대학, 학자금대출제한대학, 경영부실대학 등에 선정됐다.

대학설립 준칙주의를 도입할 당시 대학 양적팽창에 대한 우려가 제기됐었다. 당시 교육부는 저출산에 따른 학령인구 감소로 인한 학생 충원 어려움 등을 예상하고, 대학 정원 확대를 불러올 준칙주의에 반대의견을 제시했다. 그러나 교육개혁위원회가 5·31 교육개혁안에 포함시킴에 따라 대학설립 준칙주의가 도입됐다.

78) 2013년 8월 12일, 교육부는 ‘고등교육 종합발전방안(시안)’을 발표하면서 대학 설립의 4가지 기본요건을 강화하고, 재정운영계획과 학교현장, 학사운영계획을 엄격히 심사해 설립을 인가하도록 함으로써 사실상 대학설립 준칙주의를 폐지했다.

79) 설립 이후 폐지·통합된 대학이 있으므로 이는 실제 대학 증가 수와는 차이가 있다.

80) 2014년 기준 대학 189교, 전문대학 139교, 대학원대학 44교

학령인구 감소가 예견됨에도 대학설립 준칙주의를 도입한 데에는 학생 확보를 위한 치열한 경쟁 속에서 질적 수준이 떨어지는 대학은 자연히 도태할 것이라는 시장논리가 작용했다. 그러나 5·31 교육개혁안이 예상한 ‘우수대학’이 늘어나고 ‘부실대학’이 도태되는 선순환구조는 형성되지 않았다.<sup>81)</sup>

정원 자율화 정책은, 1994년 ‘대학 정원자율화 추진계획’을 발표하면서 구체화됐다. 교육부가 대학 교육여건을 평가해 계열별 증원규모를 통보하는 포괄승인제(1단계), 일정한 교육여건 기준을 준수하면 대학이 증원을 자율적으로 결정하는 교육여건연동제(2단계), 대학정원 완전자율체제(3단계)의 단계별 정원 자율화 방안을 제시했다.

이에 1996년 포괄승인제를 거쳐 1997~2014년 교육여건연동제가 시행됐다. 교육부가 2006년까지 법정기준보다 낮은 기준을 제시해 정원 증원을 허용함으로써 대학의 양적팽창을 유도했고, 지방대학 정원은 급격히 팽창했다. 2015년부터는 구조개혁 추진에 따른 정원 감축을 고려해 정원 동결 및 감축 권장 정책으로 전환했다. 정원 증원대학은 구조개혁 및 재정지원 평가 시 불이익 조치를 받는다.<sup>82)</sup>

이 외에 ‘선택과 집중’에 따른 정부 재정 지원은 지방 중·소규모 대학이 소외되는 결과를 만들었다. 결과적으로 ‘5·31 교육개혁안’이 제시한 고등교육 정책은 오늘날 지방대학 위기를 심화시킨 직·간접적 원인이 되었다.

개별사업을 살펴보면, 1978~1994년 추진한 ‘특성화공대육성지원사업’이 지방대학 육성사업의 시작이라 할 수 있다. 이 사업은 지방 국립 공과대학을 특성화해 지역 산업에 필요한 인력 양성을 목적으로 추진됐다. 경북대 전자공학계열, 부산대 기계공학계열, 전남대 화학공학계열 등 6개 대학에 총 314억 원을 지원했다.

특성화공대육성지원사업은 지방 공과대학의 열악한 여건을 개선했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 하지만 일부대학을 제외하면 지역 경제여건 미숙, 대학 자율 노력 부족, 특성화 분야의 비적정성 등으로 인하여 소기의 성과를 거두지 못했

81) 국회의원 김태년, 『5·31 교육개혁 실태 진단-고등교육 주요정책 중심으로』, 국정감사 정책자료집, 2015, 9~13쪽.

82) 교육부, 15학년도 대학 및 산업대학 학생정원 조정계획(안), 2014.

다.<sup>83)</sup> 재정지원 중 89%가 시설비로 투입되었다는 점에서도 공과대학 특성화보다는 물적 기반 조성 차원에서 사업이 진행되었음을 알 수 있다.

‘공과대학중점지원사업(1994~1998년)’은 특성화공대육성지원사업 연장이라 할 수 있다. 총 8개 대학에 중점 육성 분야를 선정해 연간 400억 원씩 총 2,000억 원을 지원했으며,<sup>84)</sup> 오늘날 특수목적지원사업의 시작이라 할 수 있다. 특성화공대육성지원사업과 마찬가지로 지역산업과의 뚜렷한 연계 없이 진행돼 선정 대학의 해당 분야 교육여건은 향상되었지만 지역 관련 산업 발전에는 별 영향을 미치지 못했다.<sup>85)</sup>

1997년 시작한 ‘지방대학특성화지원사업’은 1996년 ‘국제전문인력양성특성화사업’에 선정된 9개 대학이 모두 서울 소재 대학인 점을 감안하여, 지방대학만을 대상으로 특성화사업을 시행하기 위해 신설되었다. 국제전문실무인력양성, 공학, 기초공학, 자유응모분야(인문, 기타) 등 4개 분야에 총 28개 대학을 선정했으며, 매년 200억 원씩 5년간 총 1,000억 원을 지원할 계획이었으나, 정부 세수결함으로 1997년에는 180억 원, 1998년부터는 150억 원씩 지원했다.<sup>86)</sup>

### 3. 김대중정부

#### 1) 국가균형발전 정책

김대중정부 부터는 국가균형발전 시각이 수도권 규제에서 지역 성장잠재력 유도로 옮겨가기 시작했다. 단순한 대형 인프라 구축만으로는 지역발전 유도가 한계에 직면한 것이다. 따라서 중앙정부의 적극적인 지원으로 지역산업을 육성하는 것이

83) 특성화 공과대학 운영평가 연구위원회, 『특성화 공과대학 운영평가 및 육성 방안에 관한 연구』, 1993.

84) 지원대학 : 경북대(전자·전기), 부산대(기계), 영남대(기계·소재), 창원대(메카트로닉스), 전남대(자동차), 전북대(자동차), 충남대(신소재), 충북대(반도체·정보)

85) 류장수 외, 『균형발전 정책교본 시리즈-누리사업』, 국가균형발전위원회·산업자원부·한국생산성본부, 2007, 28쪽.

86) 국회의원 김영진, 『이명박 정부 지방대학 정책, 문제점과 개선방안』, 국정감사 정책자료집, 2009, 31~32쪽.

주요 과제로 대두됐다.

김대중정부는 제2차 수도권 정비계획(1997~2011년)을 통해 수도권 규제를 지속적으로 추진했다. 이와 함께 지역별 특화산업을 육성해 지역산업의 경쟁력을 확보하여, 수도권과 지방간 격차를 줄여나가자는 정책 방향을 수립했다.

강력한 수도권 분산 의지를 천명하고 청와대 비서실에 지역균형발전기획단을 설치, 각종 관련 정책을 추진했다. 대표적으로는 1973년, 1980년, 1985년 세 차례에 걸친 공공기관 이전<sup>87)</sup>에 이어 1998년 제4차 공공기관 지방이전을 추진했다. 이에 따라 통계청, 조달청, 문화재 관리국 등 8개청 3개 기관이 정부 대전청사로 이전했다.

또한 자생력 있는 지역경제 발전기반을 구축하기 위해 산업자원부의 지역산업진흥계획에 따라 지역에 테크노파크, 지역기술혁신센터 등을 설립하고 4개 지역산업진흥사업을 실시했다.

4개 지역산업진흥사업은 기존 산업기반 유지를 중심 기조로 삼아 1999년 대구 섬유산업을 선정하고, 2000년에 부산 신발산업과 경남 기계산업을 선정했다. 산업기반이 취약한 광주에는 신산업인 광(光)산업을 선정하고, 국비 1조 원 정도를 투입해 육성 지원책을 추진했다.<sup>88)</sup>

그러나 이러한 정책 방향은 유지·확대되지 못했다. 1997년 외환위기에 따른 급격한 경제 침체와 시급한 구조조정 위기에 맞닥뜨리면서 세계화와 지식기반화에 따른 국가 경쟁력 강화가 국정운영의 중심이 됐기 때문이다. 지역경제 발전 정책은 유명무실하게 됐다.

실제로 「수도권정비계획법 시행령」을 개정해 인구유발 시설에 대한 심의제도를 일부 폐지하고 절차를 간소화했다. 일례로 성장관리권역의 대학이전, 자연보존권역의 전문대학 및 소규모대학 이전에 대한 심의를 폐지하고, 서울도심내 학원규제를 폐지했다. 또한, 4년제 대학 중 예외적으로 수도권에 허용되는 소규모대학의 정원 허용 규모를 첨단전문분야의 경우 50명에서 100명으로 확대했다.<sup>89)</sup>

87) 총 51개 기관 이전, 이후 내무부 지방행정연수원 등 5개 기관은 수도권으로 복귀

88) 안영진, 위의 글, 28쪽.

외환위기 극복과 구조조정 과정에서 실행된 외국인 투자에 대한 입지규제 완화, 그린벨트규제 완화도 수도권 집중을 가속화했다. 그 결과, 1997년 44.4%로 다소 낮아졌던 수도권 지역내총생산(GRDP) 비중은 2000년 47.2%로 늘어나 지방과의 격차가 확대되었다. 수도권 인구 비중 역시 1990년 42.8%에서 2000년 46.3%로 높아졌다.<sup>90)</sup>

## 2) 지방대학 육성 정책<sup>91)</sup>

김대중정부는 2000년 2월, 대통령비서실 소속으로 지역균형발전기획단을 구성하고, 정부차원에서 지역균형발전 일환으로 지방대학 정책을 수립했다. 지역균형발전기획단은 2000년 12월 ‘지역균형발전 추진전략’을 확정했는데, 지방대학 관련 내용은 크게 두 가지로 요약된다.

첫째, 수도권대학 총량을 규제해 대학 정원 증원을 불허하고, 대학원대학도 「수도권정비계획법」 규제 대상에 포함키로 했다.

둘째, 구체적인 지방대학 육성 정책으로 △지방대학 특성화 및 소규모 대학 통합 유도 △권역별 연합대학체제 구축 △지방 사립대학에 대한 개인기부금 전액을 소득공제 대상에 포함 △지방이전 대학의 학교법인 재산에 대한 각종 지방세 감면 등의 방안을 담았다.<sup>92)</sup>

이어 ‘지방대학 육성대책(2000년 12월)’을 통해 구체적인 방안을 발표했다. 지방대학은 현재 △수도권 집중화로 인한 지방 공동화 현상 심화 △교육여건 열악 △미충원 심화 △취업의 질 저하 등의 문제점에 직면해 있으며, 이를 개선하기 위한 방안으로 △권역별 산·학·연 체제 구축 △취업 기회 확대를 위한 관련 법령 정비 △우수 학생과 교수 유치를 위한 지원 확대 △고등교육 예산 중 지방대학 지원 비

89) 단, 대학의 야간계 학과에 대해서는 입학정원을 제한했다.

90) 차재권, 위의 글, 148~149쪽.

91) 김영진, 위의 글, 32~34쪽.

92) 지역균형발전기획단, 지역균형발전 추진전략, 2000.

중을 69%(2000년)에서 74%까지 확대 등을 제시했다.

정부 차원에서 지방대학 육성대책을 마련하고, 범부처 차원에서 구체적인 정책을 마련한 것은 의미 있는 조치다. 하지만 정부가 지방대학을 육성하기 위해서는 획기적인 재정지원이 필요한데, 예산 5% 확충 계획 이외의 구체적인 방안은 제시하지 않았다.

오히려 ‘지방대학 육성대책’은 국립대학 통·폐합 및 특별회계 도입을 추진하고, 설립목적 달성이 곤란한 사학법인 퇴출 경로를 마련하는 등 지방대학 구조조정을 전제로 했다는 문제점이 지적됐다.

지방대학 관련 주요 사업으로는 김영삼정부에서 시작한 ‘지방대학특성화지원사업(1997~2001년)’이 연차적으로 진행되었다. 2002년에는 ‘지방대학 육성사업’이 시작됐다. 앞선 지방대학특성화지원사업과 달리 사업 추진 분야를 제한하지 않았으며, 43개 대학에 연간 500억 원을 지원했다.

한편 ‘1단계 BK21’사업 일환으로 1999년부터 ‘지역우수대학육성사업’이 시작되었다. 1단계 BK21 사업은 연구에 중점을 둔 대학원과 학사과정 내실화에 역점을 둔 지역우수대학을 연계해 지원함으로써 지역고등학교 졸업자들이 지역대학에 진학하는 것을 목표로 7년간 매년 약 500억 원을 지원했다.

이와 함께 여당인 민주당 한화갑 의원은 2001년 12월 「지방대학육성을위한특별법(안)」을 발의했다. 주요 내용을 살펴보면, 교육부장관은 5년마다 지방대학육성기본계획을 수립·시행하고, 교육부에 지방대학육성위원회를 뒤 주요 사항에 대하여 심의·의결토록 했다. 위원회는 교육부장관이 위원장을 맡고, 당연직 위원으로 재정부, 행자부, 교육부, 정통부, 산자부 차관이 참여하며, 전체 15인 이내로 구성토록 했다. 또한 정부는 공·사기업 직원 신규 채용시 수도권과 지방대학 학생을 졸업생수에 비례하여 채용토록 권고하고, 채용목표제<sup>93)</sup>를 도입토록 했다.

93) 「지방대학육성을위한 특별법(안)」 제21조 제1항

시험실시기관의 장은 지방대학 출신 우수인재가 그 지역사회발전에 기여할 수 있도록 하기 위하여 5급 공개경쟁채용 시험 그 밖에 국가가 주관하는 시험 중 국회규칙, 대법원규칙 또는 대통령령이 정하는 시험의 경우 지방대학 재학생 또는 졸업생이 전체 합격자수중 국회규칙, 대법원규칙 또는 대통령령이 정하는 비율 이상이 될 수 있도록 선발예정인원을 초과하여 합격시킬 수 있다.

하지만 법(안)은 추진 과정에서 타 부처의 협조를 이끌어내지 못하는 등의 이유로 국회를 통과하지 못했고, 그 외 지역균형발전 관련한 법안들도 재원 조성 및 수도권 낙후지역 포함 문제에 대한 이견 등으로 인해 무산되었다.<sup>94)</sup>

교육부 이외에 과학기술부가 지역협력연구센터(RRC), 산·학·연 공동기술개발 지역컨소시엄 사업, 우수 과학자 지원 사업, 지방과학기술문화 창출지원 사업 등을 통해 지방대학 육성을 지원했다. 산업자원부도 테크노파크조성정책, 지역기술혁신센터 등의 사업을 추진했다.

## 4. 노무현정부

### 1) 국가균형발전 정책

수도권 집중에 대한 문제의식과 지역발전 개념은 이전 정부에도 있었지만 사실상 국가균형발전이 국정운영의 핵심과제로 자리 잡은 것은 참여정부 때부터다.

물론 이전에도 국가균형발전에 대한 정책을 추진했지만 노무현정부는 단발적 정책이 아니라 법과 제도를 정비하고, 추진체계를 구축하여 국가균형발전의 토대를 마련했다는 점에서 과거 정부와 차별된다.

노무현정부는 3대 국정목표 중 하나로 ‘더불어 사는 균형발전사회’를 제시하며 국가균형발전에 대한 확고한 의지를 천명했다. 이 국정목표의 핵심은 수도권과 지방의 균형발전이라고 할 수 있다. 각 지역이 나름의 발전전략을 세우지 못하고 수도권 팽창만 막는데 급급했던 기존의 국가균형발전 정책에 대한 문제의식에 기반한 것이다.

당시 대통령직인수위원회 활동 결과보고서는 1990년대 초 지방자치제도가 시행되었지만 진정한 의미의 참여적인 지방자치에 이르지 못했다고 평가했다. 이에 따

94) 국가균형발전위원회, 국가균형발전을 위한 제도적 기반 구축방안-국가균형발전특별법 제정과 특별회계 신설, 2003.

라 지역 간 균형발전을 추구하여 국민적 통합의 토대를 마련하고 지방분권을 획기적으로 추진하기로 했다.

2003년 6월, 노무현정부는 국가균형발전을 위한 3대 원칙과 7대 과제를 제시했다. 3대 원칙은 △종합적 접근으로 △혁신주도형 경제로의 발전전략 아래 △선(先) 지방 육성, 후(後) 수도권 계획적 관리를 도모한다는 것이다. 국가균형발전 패러다임이 과거에 비해 크게 변화했음을 알 수 있다.

7대 과제는 △특별법 제정(국가균형발전, 신행정수도, 지방분권 등 3대 특별법 제정 및 특별회계 설치) △공공기관 지방이전(245개 공공기관 이전계획 확정발표) △R&D지방지원 비율 확대(국가 R&D의 중앙·지방 배분비율 확대로 지방대학 집중 육성) △지역혁신체계 시범사업(지역혁신체계를 토대로 지역발전계획 수립) △국가균형발전 5개년 계획(지방주도 지역발전계획 종합) △지역특화발전특구 설치(지역별 개성을 살릴 핵심규제 1~2개 개혁) △낙후지역 대책(농어촌, 산촌 등 낙후 지역 특별대책) 이다.

즉, 노무현정부가 추진한 국가균형발전의 두 축은 공공기관 지방이전 등을 통해 수도권 기능 분산을 유도하고, 지역혁신체계 구축을 통해 지방을 자립화하는 것이다.

7대 과제에 포함된 「국가균형발전특별법」, 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」, 「지방분권특별법」의 지방화 관련 3대 특별법을 제정하고, 중심추진 기구로 중앙에는 국가균형발전위원회를, 지방에는 지역혁신협의회를 출범시켰다.

이러한 노력은 ‘지역혁신체계 구축’과 밀접하게 연관되어 있다. 노무현정부는 법과 제도, 추진체계 구축 등을 통해 지역혁신체계 구축을 지원했으며, 지역혁신체계는 산업체, 대학, 연구소, 지자체가 주축이 되어 지역의 자립력 향상을 목표로 했다.

그러나 ‘지역혁신체계 구축’은 지방 발전의 방향을 제시했다는 의의에도 불구하고 △하향식 정책과 비효율적 예산집행 △정책의 중복과 정책 간 연계 미흡 △지역특성을 무시한 정책 △다양한 사업추진 주체의 참여부족과 하드웨어 중심의 정책 등 문제를 드러냈다.<sup>95)</sup>



또한 수도권과 지방간의 심각한 격차 때문에 지역의 자립력 향상은 지자체 영역이 아니라 중앙정부 부담이 되어 성과를 거두기 어려웠다. 한편으로 공공기관 이전과 이전 공간 확보에 지나치게 관심이 집중됨에 따라 지역혁신체계 구축을 심도 깊게 검토할 힘을 잃기도 했다.

## 2) 지방대학 육성 정책

노무현정부는 ‘지역혁신을 통한 자립형 지방화 실현’으로 국가균형발전을 도모하고자 했다. ‘지방대학’은 지역혁신체계 구축에서 정부, 지자체, 기업, 연구기관 등과 함께 지역 혁신을 이끌어내는 중추적 기관으로 제시됐다.

이처럼 큰 틀에서 지방대학 육성 방향과 내용을 체계적으로 설정하고 추진한 것은 노무현정부가 처음이다. 또한 지방대학 육성 필요성을 강조하고 기존 재정지원과 차별화된 지방대학 대규모 지원을 가능케 하는 배경이 되었다.

노무현정부는 지방대학을 육성하기 위해서는 권역별 대학 특성화가 필요하다는 점을 강조했다. 이에 대학 특성화 분야를 지역 대표 브랜드로 육성하며, 산업체, 대학, 연구소, 지자체 등 지역 주체들이 협력하여 지역 특화 사업과 연계함으로써 지역 발전의 핵심역량을 집중할 필요가 있음을 제시했다.

이러한 취지를 바탕으로 추진된 대표적인 지방대학 육성 사업이 ‘지방대학 혁신역량 강화사업(New University for Regional Innovation, 이하 누리사업)’이다.

누리사업은 △대학 스스로 지역발전과 연계된 특성화분야를 선정해, 인적·물적 자원을 집중 투자함으로써 경쟁력을 높이고 △다양한 인력양성 프로그램으로 졸업생 취업률을 사업기간 동안 10% 이상 향상시키며 △대학이 중심이 되어 지역의 지자체, 산업체, 연구소, 언론, NGO 등 다양한 혁신주체들이 상호 협력해 지역발전을 도모하는 목적으로 추진됐다.

95) 이철우, 참여정부 지역혁신 및 혁신클러스터 정책 추진의 평가와 과제, 『한국경제지리학회지』, 제10권 제4호, 한국경제지리학회, 2007, 387쪽.

투입된 재정은 2004~2008년 5년간 총 1조 4천억 원에 달했다. 동일 시기 수도권대학을 대상으로 진행된, 누리사업과 비슷한 유형의 대학특성화사업 예산이 2,999억 원이었던 점과 비교하면 누리사업은 전례 없는 지방대학 집중 지원 정책이라 할 수 있다.

지원 방식은 13개 광역자치단체별로 대형(30~50억 원), 중형(10~30억 원), 소형(10억 원 이하)으로 구분해서 지원 대학을 선정했다. 지자체, 산업체 등 외부기관이 필수적으로 참여해 사업단을 구성하고, 산학협력단을 의무적으로 설치하도록 했다.

지원결과, 누리사업에 참여한 사업팀의 교원확보율, 학생충원율, 졸업생 취업률, 졸업생 인적자원의 질 모두 향상됐으며, 누리사업 지원을 받은 대학·학과 졸업생은 전공 만족도가 이전에 비해 7~8% 가량 증가했다는 연구결과도 나왔다.<sup>96)</sup>

그러나 2007년 중간평가에서 전체 131개 사업단의 절반이 넘는 63개 사업단의 사업비가 삭감되고, 개선되었다던 교원확보 증가율도 1차(2005년) 및 2차(2006년) 시기 신규임용 교원 중 68.2%가 겸임 및 초빙교원으로 채워졌다. 졸업생 취업률도 정규직인지 단기 계약직인지 확인되지 않는 등의 문제도 드러났다.<sup>97)</sup>

특히 지방대학이 인재를 양성하고, 양성된 인재가 지역사회에 복무하는 선순환구조와 관련하여 졸업생들의 지역 잔류에 큰 변화가 나타나지 않았다. 지역 노동시장 변화가 없는 이상, 지방대학에서 우수 인재를 양성하더라도 그들이 해당 지역에 머무는 경향이 강화되는 것은 아닐 수 있다는 의미다.<sup>98)</sup>

누리사업 외에도 노무현정부는 산·학·연 협력체제 활성화 사업을 다양하게 진행했다. 8개 권역별로 산학협력 우수대학을 선정해 지원하는 ‘1단계 산학협력 중심 대학(전문대학)육성사업(2004~2008년)’, 학생 및 교원의 현장실습 교육을 위한 목적으로 추진된 ‘학교기업 지원사업(2004년~)’, 지방대학과 지역 산업체 간의 공동

96) 남기곤, 지방대학혁신역량강화(NURI)사업은 성공적이었는가?, 『경제학연구』, 제66권 제2호, 한국경제학회, 2018, 246~267쪽.

97) 대학교육연구소, 교육부 평가 ‘A’, 정부기관 평가 ‘낙제’받은 누리사업, 『논평』, 2007.9.11.

98) 남기곤, 위의 글, 264~266쪽.

연구 과제 지원을 통해 지역 산업계 현장 애로기술을 해결하고 우수인력을 양성하는 ‘지역 혁신인력성사업(2003년~)’, 전문대학생을 대상으로 전공 관련 해외 산업 현장에서 인턴십을 수행하고 이를 학점으로 인정한 ‘전문대학생 해외 인턴십사업(2005년~)’ 등이 대표적이다.

또한 2006년부터 시작된 2단계 BK21 사업에서 ‘지역 우수대학원 육성 사업’을 신설했다. 1단계 BK21 사업에서 수도권대학이 과학기술분야 68%, 인문사회분야 95%를 집중 지원받은 것을 감안한 조치다. 1단계 BK21에서 학부를 지원했던 ‘지역우수대학육성사업’은 폐지했다.

이 외에 지방대학 연구능력 향상 및 우수인력 확보·정착을 지원하기 위한 ‘지역 대학 우수과학자 연구지원사업’, 지역의 특화된 미래연구개발을 위해 10년간 지원하는 ‘지방 연구중심대학 육성사업’, 지방대학을 중심으로 지자체·산업체가 연계해 연구를 수행하는 ‘지역협력연구센터(RRC) 육성사업’ 등이 추진되었다.

한편 노무현정부는 대학구조조정 정책의 일환으로 ‘대학구조개혁사업’을 시작했다. 국립대학은 학부 입학정원 15%를 감축하고, 2개 이상 대학이 통·폐합하면 통합지원금을 지원하도록 했다. 사립대학은 자율적으로 통·폐합을 유도하고, 구조개혁선도대학사업에 선정된 대학은 입학정원 10%를 감축하도록 했다.<sup>99)</sup>

그 결과, 2009년까지 18개 국립대학을 9개 대학으로 통·폐합하고, 서울대, 연세대, 고려대, 성균관대 등 서울지역 대규모대학 입학정원을 10% 이상 감축했다. 비록 재정지원을 통해 유도한 결과지만, 이후 정부의 구조조정과 비교해 볼 때 서울 지역 대규모대학 정원 감축을 이끌어낸 유일한 정책이라 할 수 있다.

## 4. 이명박정부

### 1) 국가균형발전 정책

99) 교육부, 경쟁력 강화를 위한 대학 구조개혁 방안, 2004.

노무현정부가 추진했던 국가균형발전정책은 이명박정부에서 이어지지 못했다. 광역권으로 묶어 정책을 추진하는 전체 틀은 계승했으나, 지역발전을 위한 지역혁신체계 구축 등에서 이렇다 할 성과를 내지 못했다.

노무현정부에서는 지역전략산업을 육성하는 한편, 7개의 산업단지에 혁신클러스터를 실질적으로 육성하는 강력한 지역산업정책을 펼쳤다. 하지만 이명박정부에서는 이를 선도사업 육성 정책이나 녹색성장사업으로 대체해 지역혁신정책과의 연결고리를 사실상 찾아보기 어렵게 만들었다.<sup>100)</sup>

‘국가균형발전위원회’는 ‘지역발전위원회’로 개칭되면서 위상이 약화됐다. 2012년까지 이전하기로 계획했던 혁신도시로의 공공기관 이전이 계속 지연되고 이전할 공공기관들이 기존 부지를 매각하거나 신규 입주부지 토지 매입을 서두르지 않아도 정부가 적극 나서서 다그치지 않았다.<sup>101)</sup>

대신 이명박정부는 지역의 글로벌 경쟁력을 강화하기 한다는 명분 아래 ‘5+2 광역경제권’을 구축하는 지역경제 활성화 정책을 펼쳤다. ‘5+2 광역경제권’은 수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권의 5대 광역권과 강원권, 제주권의 2개 특별광역권을 뜻한다. 기존 16개 광역자치단체별로 수행하던 균형발전계획을 광역경제권 단위로 통합해 재조정하는 것으로, 광역자치단체를 서로 연결해 시너지 효과를 추구했다.

그러나 시·도간 조정이 이뤄지지 않아 결국 시·도별 배분방식으로 이루어졌다는 점, 실질적인 지역전략산업 발전역량 강화에 미흡했다는 점, 권역별 추진사업 특성을 발견하기 어려웠다는 점, 국책사업 유치과정에서 지역 간 갈등 및 대립 구조가 생성되었고 기존 지역 국책사업과의 차별성 부재했다는 점 등이 지적됐다.<sup>102)</sup>

이와 함께 이명박정부는 2009년 ‘초광역권 개발계획’을 발표, 동해안 블루벨트, 서해안 골드벨트, 남해안 선벨트, 남북교류·접경벨트를 개발하겠다고 했다. 그러나

100) 차재권, 노무현·이명박·박근혜정부 지역혁신체계의 특성과 성과에 대한 비교분석, 『21세기정치학회보』, 제26집 3호, 21세기정치학회, 2016, 155쪽.

101) 차재권, 위의 글, 44쪽.

102) 오승은·노승용, 지역발전정책의 성과와 한계 - 노무현정부와 이명박정부의 비교를 중심으로, 『한국자치행정학회보』, 제28권 제2호, 한국자치행정학회, 2014, 77쪽.

초광역권 사업도 지역특성과의 연계성 부족, 과열경쟁에 따른 지자체간 갈등, 중앙 정부의 사업권 독점 등 문제를 드러내 한계를 보였다. 이 밖에 전국을 163개 시·군 중심의 기초생활권으로 나눠 광역경제권과 함께 육성한다는 기초생활권 정책을 펼쳤다.

결과적으로 이명박정부는 광역경제권 구축 등의 정책을 내놓았지만 실제로는 4대강 사업 등에 치중하면서 국가균형발전에 큰 노력을 기울이지 않았다. 이명박정부가 중시한 자율과 경쟁 논리에서 정부 책임과 지원이 전제되어야 할 지방 육성은 국정과제 우선순위에서 밀려날 수밖에 없었다.

또한 IMF 이후 신자유주의 한계가 쟁점이 되는 세계적 흐름과 달리 이명박정부는 규제 완화, 정부 개입 최소화 등 신자유주의 정책을 더욱 강화했다. 특히 수도권 규제 완화 정책을 펼쳐 지방을 더욱 위축시켰다. 성장관리권역 및 과밀억제권역의 산업단지 내 규모·업종에 대한 제한 없는 신·증설·이전 허용, 성장관리 및 과밀억제권역 중 산업단지 외 기존 공장 증설범위 대폭 확대, 자연보전권역 내 공장 건축면적 산정 시 창고·사무실 제외 등은 대표적인 규제 완화 내용이다.

## 2) 지방대학 육성 정책

국정과제에서 국가균형발전 중요도가 상대적으로 낮았던 이명박정부는 지방대학 육성에 있어서도 별다른 성과를 남지 못했다. 오히려 수도권으로 대학 이전을 허용하는 「수도권 정비계획법 시행령」 개정안을 추진해 논란을 빚었다.

당시 추진했던 「수도권 정비계획법 시행령」 개정안 골자는 수도권 내 자연보전권역 안에 일반대, 교육대, 산업대 이전 허용이다. 지방의 거센 반발로 개정안은 불발에 그쳤지만 고등교육 정책 전반적으로 지방대학 위기를 한층 심화시켰다.

대학 구조조정이 대표적이다. 학령인구 감소에 따른 구조조정 방안을 수립하면서 ‘부실대학 퇴출’을 중심에 뒀다. 대학 평가 결과 하위 15%를 정부재정지원제한대학으로 선정하고, 이 가운데 학자금대출제한대학, 경영부실대학 등을 선정해 퇴출

을 유도한다는 것이다.

평가 결과, 2011년부터 2014년까지 94개 대학 및 전문대학이 정부재정지원제한대학으로 선정됐다. 이 중 46개 대학 및 전문대학이 학자금대출제한대학으로, 학자금대출제한대학 중 26개 대학 및 전문대학이 경영부실대학으로 선정됐다.

문제는 이들 대학 대부분이 지방대학이라는 점이다. 정부재정지원제한대학의 77%, 학자금대출제한대학의 87%, 경영부실대학의 85%가 지방대학이다. 같은 시기 문을 닫은 대학은 6곳으로, 모두 지방 소규모 대학이다.

이와 같은 구조조정으로 2008~2013년 총 3만 6,164명의 입학정원이 감축됐는데 감축정원의 78.5%(2만 8,403명)가 지방대학이었다.<sup>103)</sup>

한편, 이명박정부는 지방과 수도권대학 동시 경쟁체제를 도입해 평가에서 우위를 점한 대학을 지원했다. 기존 누리사업, 수도권대학 특성화사업, 전문대학 특성화사업 등을 통합해 ‘교육역량강화사업’으로 개편한 것이 대표적이다.

기존 재정지원 사업들이 대학이 제출한 사업계획서를 평가해 지원 대상을 선정한 것과 달리, 교육역량강화사업은 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」에 따라 공시된 지표를 활용해 포물리 방식으로 지원 대학을 선정했다.

교육역량강화사업 지원 예산은 총 1조 2천억 원이었다. 설립별로 보면, 국·공립 대학에 5,100억 원(42.8%), 사립대학에 6,800억 원(57.2%)이 지원됐으며, 지역별로 보면 수도권대학에 3,310억 원(27.8%), 지방대학에 8,595억 원(72.2%) 지원됐다.

규모별로 보면 ‘학생 수 1만 명 이상’ 대규모대학에 6,841억 원(57.5%), ‘5천~1만 명’ 중규모 대학에 3,948억 원(33.2%), ‘5천명 이하’ 소규모 대학에 1,116억 원(9.4%)이 지원됐다.<sup>104)</sup> 요약하면 대규모 수도권대학과 지방 국립대학이 집중적으로 지원받았고, 지방대학 다수를 차지하는 사립대학은 지원 대상에서 밀려났다.

103) 일반대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학 대상

104) 류청산, 『교육역량강화 지원사업 백서』, 한국대학교육협의회, 2015, 13~15쪽.

2010년부터는 교육역량강화사업을 이원화해 300억 원 규모의 ‘학부교육 선진화 선도대학 지원사업(ACE)’을 신설했다.

이명박정부 시기 지방대학 육성 의미가 희석됐음은 ‘지역대학 발전방안’에서도 엿볼 수 있다. 교육과학기술부는 2012년 6월, ‘지역대학 발전방안’을 발표하고 지역대학 특성화 촉진, 지역 우수인재 유치지원 강화, 지역대학 연구역량 강화 등 3대 과제를 중점적으로 추진한다고 밝혔다.

그러나 ‘지역대학 발전방안’에서 말하는 ‘지역대학’이란 서울을 제외한 지역소재 대학으로, 인천·경기를 포함해 지방대학(비수도권 대학) 집중 육성과는 다소 거리가 있다.<sup>105)</sup>

한편, ‘5+2 광역경제권’ 육성사업의 정책 세부사업으로 2009년 ‘광역경제권 선도사업 인재양성사업’을 신설했다. 이 사업은 ‘광역경제권별 선도산업 분야에 필요한 인재를 양성하고, 지역 청년실업 해소’를 위해 수도권을 제외한 광역경제권 4년제 대학에 2009년부터 1,000억 원씩 5년간 총 5,000억 원을 투자했다.

그러나 광역경제권 선도사업 인재양성사업은 이전 정부에서 제시한 특화 산업 내역을 변경해, 대학도 집중투자 분야를 변경하는 문제를 야기했다. 노무현정부에서 전국(수도권 제외)을 11개 권역으로 나눠 누리사업을 지원했었는데, 이명박정부가 6개 광역경제권으로 변경했기 때문이다.

권역 변경으로 인한 사업 불일치는 2004년 신설된 지역거점연구단육성사업에서도 유사하게 나타났다. 정책 일관성과 지속성 결여로 대학의 혼란과 재정지원의 비효율성을 초래한 셈이다.

더욱이 비교적 다수 대학을 지원하는 교육역량강화사업 예산 500억 원을 19개 지역거점 대학만을 선별지원하는 ‘광역경제권 선도사업 인재양성사업’으로 이관해 재정지원의 ‘선택과 집중’을 강화했다. 이에 권역별로 선정된 ‘거점 국립대학 및 대규모 사립대학’과 ‘지방 군소규모’ 대학 사이의 격차는 더욱 심화했다.<sup>106)</sup>

105) 김정희, 지역발전을 위한 지방대학 육성정책 연구 : 참여정부와 이명박 정부의 대학재정지원사업 비교분석을 중심으로, 『지방정부연구』, 제17권 제1호, 한국지방정부학회, 2013, 118쪽.

106) 국회의원 안민석, 『이명박정부 대학재정지원사업 실태와 개선방안』, 국정감사 정책자료집, 2010, 30~32쪽.

## 6. 박근혜정부

### 1) 국가균형발전 정책

박근혜정부 국가균형발전은 수도권과 지방 불균형 개선보다 국가 경쟁력 강화 관점에서 접근해, 이명박정부 연장선상에 있다고 볼 수 있다. 국가 경쟁력을 높인다는 명목 아래 수도권 규제를 완화하고, 국가균형발전 기조를 축소하는 경향이 강했다.

창조경제 실현, 일자리 창출, 지역경제 활성화를 표방한 박근혜정부는 2013년 이후 7차에 걸쳐 규제완화 정책을 내놓았는데 수도권 규제완화 정책이 상당수 포함됐다.

일례로 5차 지역경제활성화대책 77개 과제 중 18개, 6차 서비스산업 육성대책 135개 과제 중 56개, 7차 관광인프라 및 기업혁신투자 대책 53개 과제 중 20개가 수도권 규제완화와 직·간접적으로 관련되어 있다. 이 외에 투자활성화 대책 456개 과제 중 139개도 수도권 규제완화와 직·간접적으로 관련되어 있다.<sup>107)</sup>

이명박정부와 차이가 있다면 ‘광역경제권’ 중심 경제개발을 ‘지역행복생활권’으로 바꿨다는 점이다. ‘지역행복생활권’ 실현은 “국민에게 행복을, 지역에 희망을!”을 내건 ‘HOPE 프로젝트’로 구체화됐다. HOPE 프로젝트는 주민행복체감(Happiness), 균등한 기회제공(Opportunity), 자율적 참여와 협업(Partnership), 어느 곳에서나 보장받는 삶의 질(Anywhere)을 통해 지역 활력 증진, 일자리 창출, 삶의 질 향상을 추구한다는 계획이다.

박근혜정부가 ‘지역행복생활권’, ‘HOPE 프로젝트’ 등을 제시한 것은 경제성장 일변도의 국정운영을 강조하기 어려울 만큼 우리 사회의 지역 간, 세대 간, 계층 간 격차가 심화하고, 지방도시 쇠퇴가 심각한 지경에 이르렀음을 시사한다.

그러나 박근혜정부 출범 이후 국가 사무의 지방이양 실적이 하나도 없을 정도로

107) 원광희 외, 『박근혜 정부의 지역발전정책과 수도권규제완화 대응방안』, 충북발전연구원, 2015, 24쪽.



성과는 빈약했다. ‘국민행복·지역희망 프로젝트’는 지역행복생활권 개념을 도입하고 일자리 창출을 통한 지역경제 활성화 등을 주요 내용으로 했지만 지역발전을 선도할 수 있는 획기적인 방안은 마련하지 않았다.

지역발전특별회계 대부분이 국가 전액 보조 사업이 아니라, 지방에서 매칭 펀드를 해야 하는 사업으로 재정이 열악한 지자체는 이 재원을 사용할 수 없다는 점도 한계로 지적됐다.<sup>108)</sup>

## 2) 지방대학 육성 정책

박근혜정부는 ‘지방대학 육성 방안’을 발표하고 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률(이하 지방대학육성법)」을 제정할 만큼 지방대학 육성을 강조했다. 하지만 한편으론 수도권 자연보존권역에 4년제 대학, 교육대학·산업대학 이전을 허용하는 내용을 담은 「수도권정비계획법 시행령」 개정안을 입법예고하는 등 지방대학 육성을 저해하는 정책을 펼쳐 엇박자를 보였다.

2013년 발표한 ‘지방대학 육성 방안’도 과거 정부 육성 정책을 그대로 옮겨놓은 것에 불과했다. 이 정책은 △창조경제를 선도할 특성화된 지방대학 육성 △우수인재의 지역 유치·정주 기반 구축 △평생교육, 문화, 복지의 구심적으로서 지방대학 위상 재정립을 목표로, 5대 중점과제와 16개 세부과제를 제시했다.

구체적인 육성 방안으로 △지방대학 특성화 및 구조조정 △지방대학 재정지원 확대 △지역과 연계한 다양한 산학협력 모델 정착 △지역인재전형 도입 △지방대학 학생 지원 강화 △지역인재 채용우대(할당)강화 △대학 창업교육 및 창업문화 활성화 △지역 평생교육기능 강화 △지방대학육성 특별법 제정 △대학-산업체-지자체-중앙정부 협의체 구축 등을 내놓았다.

그러나 이들 내용은 일부 세부적인 것을 제외하고 대부분 과거 정부에서 내놓은

108) 전국 7개 언론사 공동취재단, [7개 언론사 공동기획] < 3-1 > 정권별 지역발전 정책은...박근혜 정부 지방 이양 실적 전무, 『국제신문』, 2017.3.31.

정책을 반복했다. ‘지방대학 육성 방안’ 비전이 ‘지역의 창조경제 견인’인 점도 실현 가능성 여부에서 논란을 낳았다.<sup>109)</sup>

물론 대학이 지역사회와 밀접한 연관을 맺고 있는 것은 사실이다. 그러나 지역 산업과 경제활동이 침체되어 있고, 침체된 지역사회를 주도적으로 끌어내가기에는 지방대학 교육·연구 역량이 열악하다. 이런 상황에서 ‘지역의 창조경제 견인’을 지방대학 육성의 비전으로 내세운 것은 설득력이 떨어졌다.

한편, 박근혜정부는 이명박정부가 추진한 교육역량강화사업을 지방과 수도권 각각의 특성화사업으로 개편하고, 지방대학 특성화사업(CK-1)에 5년 간 약 1조 원을 지원했다.

지방대학 특성화사업은 애초 5년(2014~2018년, 2+3년) 단위 계속사업으로 추진했으나, 사업 추진 2년만인 2016년 ‘사회수요 맞춤형 인재양성 사업’을 신설해 전체 재정지원사업을 또다시 개편했다. 이러한 조변석개식 재정지원사업 개편은 대학현장에 혼란을 야기했다.

일례로 지방대학 특성화사업이 ‘사회수요 맞춤형 인재양성 사업’에 편입되면서 2016년 재선정 평가에서는 ‘산학협력 계획’의 세부지표로 ‘사회수요 맞춤형 인력양성을 위한 지역산업과의 연계·활성화 계획(2점)’을 신설하는 등 평가지표를 변경했다.

이에 대학들은 기존 특성화 방향과 무관하게 산업수요에 따라 학사구조를 또다시 재편해야 하는 상황에 놓였다. 이처럼 정부 재정지원이 일관성을 가지고, 안정적으로 추진되지 않는 상황에서 제대로 된 대학특성화를 기대하기는 더욱 어려워졌다.<sup>110)</sup>

대학구조조정 정책도 지방대학 육성에 역행한다는 비판을 받았다. 2014년 1월, 교육부는 ‘대학 구조개혁 추진계획’을 발표, 대학 정원을 2023년까지 16만 명 감축한다는 목표를 제시했다. 대학을 지원할 때 구조조정 실적을 반영하고, 모든 대학을 5등급으로 나눠 최우수를 제외한 나머지 등급 대학 정원을 감축하도록 했다.

109) 대학교육연구소, 지방대학 육성은 정책이 아닌 정권의 의지가 더 중요, 『논평』, 2013.8.12.

110) 국회의원 도종환, 『대학 재정지원사업 현황과 개선방안』, 국정감사 정책자료집, 2016, 23쪽.

그러나 박근혜정부 시절 총 감축인원 6만 1,047명 중 76.7%(4만 6,830명)를 지방대학에서 감축할 정도로 구조조정은 지방대에 불리했다. 충원율, 취업률, 전임 교원 확보율 등 성과위주 지표의 줄 세우기식 평가에 기반했기 때문이다. 그 결과, 전체 입학정원에서 수도권 정원이 차지하는 비중이 2013년 37%에서 2018년 39%로 오히려 늘어났다.<sup>111)</sup>

## 7. 문재인정부

### 1) 국가균형발전 정책

문재인정부는 노무현정부 국가균형발전정책을 계승하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 노무현정부는 세종시와 혁신도시 건설, 공공기관 이전으로 지역 간 불균형을 시정하고 국가균형발전 토대를 구축했다.

그러나 국가균형발전의 가시적 성과를 얻기에 한계가 있었으며, 이명박·박근혜 정부를 거치면서 국가균형발전 주요정책은 지속되지 못한 채 약화됐다.

이에 문재인정부는 대선 당시 ‘연방제 수준의 강력한 지방분권’을 추진하겠다고 약속하면서 ‘지방 살리기’를 강조했다. 문재인정부 ‘지방 살리기’는 지역의 자립적 발전을 위한 지방분권과 이를 뒷받침할 수 있는 국가균형발전 정책으로 요약된다.

구체적으로 2018년 9월, 6대 추진전략과 33개 과제로 구성된 ‘자치분권 종합계획’을 수립하고, 후속 조치로 2019년 2월 자치분권 시행계획을 확정했다. 앞서 2018년 3월 재정 분권 추진방안을 마련하고, 10월에는 관계부처 합동 재정 분권 추진방안을 발표했다.

이 일환으로 국가 사무의 지방 일괄 이양 및 중앙행정기구의 행·재정 지원 사항을 명시한 「지방이양일괄법」 제정안과 자치경찰제 도입을 위한 「경찰법」 개정안을

111) 일반대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학 대상

마련했다. 또한 자치분권 종합계획에 담긴 33개 과제를 제도적으로 추진하기 위해 「지방자치법」 전부 개정안을 정부 입법 형태로 발의했으며, 재정 분권 조치로 지방소비세 10% 인상에 대한 관련 부처 간의 합의를 도출했다.

더 나아가 문재인 대통령은 지방자치와 지방분권을 대폭 확대한 대한민국 「헌법」 개정안을 2018년 3월 26일 발의했으나, 야당의 거센 반발로 통과하지 못해 20대 국회 임기만료로 폐기됐다.

한편, 문재인정부는 ‘국정운영 5개년 계획’에서 5대 국정 목표 중 하나로 ‘고르게 발전하는 지역’을 제시하고, 2018년 3월 「국가균형발전특별법」을 개정, 기존 ‘지역발전위원회’를 ‘국가균형발전위원회’로 변경해 국가균형발전 개념을 복원하고 위상을 강화했다.<sup>112)</sup>

이어 ‘국가균형발전 비전’을 선포, ‘지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국’을 비전으로, ‘지역 주도 자립적 성장기반 마련’을 목표로 제시했다. 이를 위한 3대 전략과 9대 핵심 과제 내용은 < 표4-1 >과 같다.

2019년 1월에는 국가균형발전 청사진이라 할 수 있는 ‘제4차 국가균형발전 5개년 계획’을 발표해 국가균형발전 목표와 실행방안 수립을 완성했다. ‘국가균형발전 비전’에서 제시한 3대 전략과 9대 핵심과제를 실행하기 위한 37개 실천과제를 담았다. 주요 내용은 투자협약 제도 도입, 균형발전특별회계 포괄 보조사업의 지방이양 등을 통한 ‘분권형 균형발전’, 생활 SOC 확충, 사각 없는 복지·의료 등의 ‘포용적 발전’, 국가혁신클러스터 육성, 규제자유특구 조성 등의 ‘혁신적 발전’ 등이다.

이에 2020년 2단계 국가균형발전사업으로 23개 사업에 25조 원을 배정해서 예비타당성 조사를 면제하기로 하고, 생활 SOC 건설과 관련하여 지방자치단체에 10조 원을 지원하기로 했다.

112) 국가균형발전 특별회계를 편성 과정에서 중앙부처는 국가균형발전위원회의 의견을 기초로 예산당국에 예산을 요구하고, 주요 국가균형발전정책 추진과정에서 국가균형발전위원회의 의결을 거치도록 국가균형발전위원회의 위상을 강화했다.

〈표4-1〉 국가균형발전 3대 전략과 9대 과제

3대 전략	9대 과제
① (사람) 안정되고 품격있는 삶	① 지역인재·일자리 선순환 교육체계 ② 지역자산을 활용한 특색있는 문화·관광 ③ 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축
② (공간) 방방곡곡 생기도는 공간	④ 매력있게 되살아나는 농산어촌 ⑤ 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약 ⑥ 인구감소지역을 거주강소지역으로
③ (산업) 일자리가 생겨나는 지역혁신	⑦ 혁신도시 시즌2 ⑧ 지역산업 3대 혁신 ⑨ 지역 유흥자산의 경제적 자산화

※ 자료 : 지역발전위원회, 문재인정부 국가균형발전 비전 선포, 보도자료, 2018, 2쪽.

문재인정부는 노무현정부 시절 수도권에서 혁신도시와 세종시 등으로 이전기로 한 153개 공공기관 이전도 완료했다. 이후 산·학·연 클러스터와 여기에 공급할 인재를 위한 대학육성, 지방자치단체 지원 등으로 이곳의 정주율을 높이는 것을 임기 후반기 과제로 삼고 있다.

## 2) 지방대학 육성 정책

문재인정부는 고등교육 공공성 강화를 강조하면서 지방대학 육성 관련된 공약을 제시했다. 지역거점 국립대학 및 지역 소규모 강소대학 육성, 지방 고교 졸업생에게 지방대학 의대·한의과대·치과대·약학대 의무할당제 실시 및 장학금 확대, 로스쿨 지방인재 선발 확대 등이 이에 해당한다.

그러나 출범 이후 ‘지방대학 육성 방안’을 별도로 제시하지 않았으며, 지방대학 육성에 관한 내용을 ‘제4차 국가균형발전 5개년 계획’에 담았다. ‘제4차 국가균형발전 5개년 계획’은 ‘지방대학의 교육역량 강화’로 ‘지역인재·일자리 선순환 교육체계’를 도모하겠다는 계획을 제시했다. 이는 큰 틀에서 지방대학 육성을 통해 지역사회 발전을 이끌겠다는 역대 정부 구상과 크게 다르지 않다.

다만, 지방대학 육성을 ‘평가와 경쟁’ 논리에만 의존하지 않고 대학혁신지원 강화, 국립대학 지원 확대 등 지방대에 대한 정부 책임 확대를 강조했다.

‘지방대학의 교육역량 강화’ 골자는 구체적으로 △대학 기본역량 진단 결과에 따라 대학혁신지원 강화 △‘국립대학 육성사업’을 통해 전체 국립대학 지원 확대 △‘사회맞춤형 산학협력 선도대학 육성사업’으로 지역발전을 견인하는 인재양성 △「지방대학육성법」을 통해 지방대학 의·약학 계열 및 전문대학원 신입생 선발 시 지역인재·저소득층 선발 의무화, 지역인재장학금 지원을 통한 지역 맞춤형 우수 지역인재 양성 △지방이전 공공기관의 지역인재 채용의무화 정착을 위한 지방대학-지자체-공공기관 간 연계 클러스터 조성, 지역인재의 우수 중소기업 취업 촉진을 위한 취업장려금 지원 등이다.

‘대학 기본역량 진단 결과에 따른 대학혁신지원 강화’는 학령인구 감소 대응 방안이라 할 수 있다. 문재인정부는 과거 정부의 대학구조조정이 대학을 등급화해 서열화를 강화하고 지방대학에 대한 고려가 부족했다고 평가하고, ‘대학구조개혁’을 ‘대학 기본역량 진단’으로 전환했다.

2018년 2주기 대학 기본역량 진단을 통해 진단 대상대학을 자율개선대학, 역량강화대학, 재정지원제한대학 I, II로 구분하고, 자율개선대학 모두와 역량강화대학 일부에 대학혁신지원 사업비를 지원하고 있다.

그러나 정원 감축의 지방대학 쏠림현상은 역대 정부와 크게 다르지 않았다. 진단 결과에 따르면, 2018년 대학 입학정원은 48만 4,775명에서 2021년 48만 470명으로 4,305명(-0.9%) 감소할 것으로 보인다.<sup>113)</sup> 수도권 감축 규모가 370명으로 전체 감축인원의 8.6%에 불과한 반면, 지방은 3,935명 감축해 91.4%에 해당했다.

한편, 문재인정부는 국립대학 지원을 확대해 지방 거점대학으로 육성하려 한다. 이에 기존 ‘국립대학 혁신지원사업(PoINT)’을 ‘국립대학 육성사업’으로 개편하고, 지원예산을 2017년(PoINT) 210억 원에서 2018년 800억 원, 2019년 1,504억

113) 일반대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학 대상

대학교육연구소, 2주기 감축 정원 4천여명 예상(감축률 -0.9%), 보도자료, 2019.7.31.

원, 2020년 1,500억 원으로 7배 이상 늘렸다. 지원 대상도 일부 국립대학(18교)에서 전체 국립대학(39교)으로, 지원 기간도 2년 단위에서 5년 단위로 늘렸다.

지원 방식도 과도한 경쟁을 지양하고 전체 국립대학을 육성하는 것에 초점을 두었다. 2018년 거점 국립대학을 보면, 총 지원액의 70%는 학생 1인당 교육비, 학생 수, 전임교원 수에 따른 포물러 방식으로 배분했고, 나머지는 사업계획평가(20%), 네트워크 활성화방안 평가(10%)에 따라 지원했다.

이 외에 2020년 1월, ‘지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업’을 발표했다. 전국 14개 지자체와 지역 대학이 ‘지역혁신 플랫폼’을 구축하고 지역 교육·산업 여건을 반영한 ‘지역혁신 핵심 분야’를 선정하도록 했다.

2020년 6월 3개 사업단을 시범 선정한 뒤 7월부터 2021년 4월까지 시범 사업을 추진한다. 시범 사업에 소요되는 예산은 1,080억 원의 국고와 총사업비의 30%에 해당하는 지방비(대응투자)다. 정부가 미리 사업을 정해 선정 대학을 지원하는 게 아니라 지자체와 대학이 조성한 지역 맞춤 사업에 정부가 지원한다는 점에서 기존 지원사업과 차별화했다.

## 8. 시사점

‘국가균형발전’과 ‘지방대학 육성’은 역대 모든 정부가 추진한 정책이다. 국가균형발전 또는 지역발전을 국정과제로 선정하고 정부에 따라서 지방대학 육성 방안을 제시하거나, 육성 방안을 제시하지 않더라도 각종 지방대학 지원 정책을 추진했다. 그러나 모순되게도 인구 수도권 집중은 심화했고 지방대학 상당수도 존폐위기에 직면했다. 왜 그럴까.

결론부터 말하자면 국가균형발전과 지방대학 육성을 내세웠지만 국정운영과 고등교육 정책 전반은 시장주의에 기반 한 수도권 중심의 경쟁력 강화 논리를 벗어나지 못했기 때문이다. 지역발전 및 지방대학 육성 필요성은 시혜적 관점에 머무르거나 명분에 그쳤다.

군사정권에 추진된 성과중심의 경제개발정책은 지역 간 경제력 격차를 낳았고, 인구를 비롯한 산업체, 문화 및 복지시설, 교육시설, 금융, 정보 등의 수도권 쏠림 현상이 극심하게 나타났다.

1980년대 이후 ‘지방 살리기’ 목소리가 높아지면서 그린벨트 지정, 「수도권정비계획법」 제정 등 대도시 인구집중을 방지하기 위한 각종 정책이 추진됐다. 하지만 서울올림픽 유치, 세계화, IMF 금융위기 극복 등의 명분 아래 국정운영 전반적인 흐름은 수도권 규제 완화 등 수도권 중심으로 흘러갔다.

균형발전정책을 범정부차원에서 강력하게 추진할 체계가 없어, 여러 부처에서 정책을 단편적·분산적으로 추진하고, 법·제도 기반이 없어 대내·외적 상황에 따라 정책을 수시로 변경<sup>114)</sup>한 것은 그만큼 국가균형발전정책이 형식적으로 추진되었음을 방증한다.

세계화 논리, 시장주의 정책이 전면화하면서 지방 기업들은 부도와 파산을 겪었고, 이로 인해 지방 생산기반은 위축됐으며 인구가 밀집한 수도권 삶의 질도 떨어졌다.

지방대학 육성 방안도 크게 다르지 않다. 범부처 차원에서 구체적인 지방대학 육성 방안을 내놓은 것은 김대중정부 시기부터다. 지방 위기가 가속화되고 학령인구 감소까지 예고되는 가운데 지방대학 위기 극복 방안이 필요하다는 인식이 확대된 것이다.

그러나 역대 정부 지방대학 육성 방안을 살펴보면, 정부 이름만 바뀌었을 뿐 위기 진단과 육성 방안은 되풀이되었다. <표4-2> 역대 정부 지방대학 위기 진단 내용을 보면, 수도권 집중화, 정원미달 우려, 지방대학 교육여건 열악, 정부와 사회의 지원과 관심 부족 등을 공통적으로 꼽았다. <표4-3>에 따르면, 육성 방안도 지방대학 특성화, 산학협력 강화, 재정지원 확대, 지역인재 채용확대 등 대동소이하다.

왜 같은 내용의 위기 진단과 육성 방안이 되풀이될 정도로 지방대학 육성은 진

114) 국가균형발전위원회, 『21세기 새로운 국가발전전략 ‘국가균형발전’』, 대통령자문 정책기획위원회, 2008, 77~78쪽.



척이 되지 못했을까.

첫째, 역대 정부는 지방대학을 육성한다면서 고등교육 정책은 전반적으로 ‘자율과 경쟁’ 논리에 의존해, 수도권대학에 비해 경쟁력이 낮은 지방대학에 대한 책임을 외면했다.

〈표4-2〉 역대 정부 지방대학 위기 진단 비교

정부명	지방대학 육성방안	내용	
김대중 정부	지방대학 육성대책 (2000.12)	1	수도권집중화 현상심화로 지방대학 공동화위기 초래
		2	적령인구 감소, 정원확대, 경쟁력 약화로 정원미달사태 심화
		3	교육여건 열악 / 취업률 큰 차이 없으나 취업의 질은 매우 낮음
		4	자구노력 부족 및 사회의 차별적 인식/지자체 및 산업체 지원과 관심부족
노무현 정부	지역혁신체계의 구축을 통한 지방대학 발전방안 (2003.4)	1	수도권-지방 격차심화로 지방출신 우수학생의 수도권유입 가속화
		2	90년대 중반이후 지방대학 난립으로 정원미달사태 발생
		3	지방 산업기반 취약 및 지방대생들의 경쟁력 약화로 취업난 극심/지방대학 교육·연구여건이 수도권대학에 비해 열악
		4	지방의 혁신역량 부족 및 중앙의 조정기제 부재
이명박 정부	“지역대학시대”를 연다! 지역대학 발전방안 (2012.6)	1	수도권 경제력 집중 등으로 우수인재들의 지역대학 진학기피 현상 심화
		2	학령인구의 지속적 감소추세에 따른 구조개혁·특성화 필요
		3	지역대학 졸업생의 취업난 심화 속 취업미스매치 여전 / 서울소재 대학과 교육·연구여건 격차 미해소
		4	지역산업 수요에 적극 대응하지 못한 이론 위주 교육과정 운영
박근혜 정부	지역과 함께 창의적 인재양성과 창조경제 견인! 지방대학 육성방안 시안 (2013.8)	1	수도권집중으로 지방인재 수도권대학으로 몰리고, 지역에서는 인재 유출
		2	학령인구 감소로 2025년 이후 입학정원의 30% 이상 미충원 추산
		3	지방대학 위상 약화로 졸업생 취업의 질이 낮아지고, 우수학생 지방대학 기피
		4	지역 및 사회수요에 부응한 특성화 및 자구적 구조개혁 노력 부족

※ 자료 : 대학교육연구소, 지방대육성은 정책이 아닌 정권의 의지가 더 중요, 논평, 2013.8.12.

〈표4-3〉 역대 정부 지방대학 육성 주요 정책 비교

정부명	지방대학 육성방안	내용
김대중 정부	지방대학 육성대책 (2000.12)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비교우위, 특성화 분야 중심의 자율구조조정 유도</li> <li>• 지방대학 지원 비중 확대</li> <li>• 권역별 산·학·연 연계체제 구축</li> <li>• 국고확대·학자금·생활비지원·우수교원 유치</li> <li>• 지방대학 학생 취업기회 확대</li> <li>• 대학의 기술개발 이전 및 창업지원</li> <li>• 지역 평생학습센터 중핵기관으로 육성</li> <li>• 지방대학 육성을 위한 특별법 제정</li> <li>• 범정부적 추진체제와 안정적 재원마련</li> </ul>
노무현 정부	지역혁신체계의 구축을 통한 지방대학 발전방안 (2003.4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방대학의 자구노력을 통한 구조조정 지원</li> <li>• 지방과 지방대학에 대한 R&amp;D 투자확대</li> <li>• 산·학·연·관 Network 중심축으로서의 지방대학</li> <li>• 우수 연구 인력의 지방정착 지원</li> <li>• 지방 인재육성 프로젝트의 추진</li> <li>• 지역인재 채용장려제 검토</li> <li>• 창업 및 기술개발 시설기반 조성</li> <li>• 국가 및 지역수준의 통합적 혁신시스템 구축</li> </ul>
이명박 정부	“지역대학시대”를 연다! 지역대학 발전방안 (2012.6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방대학 특성화 및 상시적 구조개혁 추진 체계화</li> <li>• 산학협력선도대학(LINC) 육성지원사업 확대</li> <li>• 산학협력 친화적으로 대학체제 개선</li> <li>• 지역대학 장학지원 강화</li> <li>• 공공기관 지역인재 채용 목표제</li> <li>• 창업교육 및 창업지원 강화</li> <li>• 지역산업과 지역대학간 일자리 창출 협의회 활성화</li> </ul>
박근혜 정부	지역과 함께 창의적 인재양성과 창조경제 견인! 지방대학 육성방안 시안 (2013.8)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방대학 특성화 및 구조조정</li> <li>• 지방대학 재정지원 확대</li> <li>• 지역과 연계한 다양한 산학협력 모델 정착</li> <li>• 지역인재 전형 도입</li> <li>• 지방대학생 지원강화</li> <li>• 지역인재의 채용우대(할당)강화</li> <li>• 대학의 창업교육 및 창업문화 활성화</li> <li>• 지역 평생교육 기능 강화</li> <li>• 지방대학육성특별법 제정</li> <li>• 대학-산업체-지자체-중앙정부협의체 구축</li> </ul>

1) 김대중정부는 ‘모집 정원의 일정 비율’을 할당하지는 않았으나 ‘지역인재 양성’을 위해 △지방고교 졸업자가 지방대학 진학시 등록금 감면 △지방고교 출신자에게 장학금 우선 지급·학자금 용자 우선지원·해외연수기회 확대 등을 논의한 바 있다.

2) 노무현정부는 별도의 ‘지방대학육성특별법’을 내놓지는 않았으나, ‘국가균형발전특별법’(2004.1.16, 제정)을 제정하면서 ‘지방대학 육성 조항’을 삽입해 지방대학 육성을 국가균형발전 차원에서 접근했다.

※ 자료 : 대학교육연구소, 지방대육성은 정책이 아닌 정권의 의지가 더 중요, 논평, 2013.8.12.

김영삼정부 시절 추진한 대학설립 준칙주의와 정원 자율화 정책은 ‘규모의 경쟁’을 부추겨 지방대학 양적 팽창을 초래하고, 부실대학을 양산해 오늘날 지방대학이 구조조정 주 대상으로 전락하는 원인을 제공했다.

대학재정지원은 ‘선택과 집중’의 경쟁방식에 따라 이뤄졌다. 대학재정지원사업에서 학생 수나 경비에 따른 균등 배분은 국립대학에 한정됐으며, 사립대학의 경우 1990년대 초반에 추진된 일반지원사업 일부를 제외하고 학생 수나 경비에 따른 균등한 정부 지원을 받은 경험이 사실상 전무하다고 할 수 있다. 2004년 이후 특수목적지원사업이 전면화하면서 대학은 ‘지원 규모’가 아니라 ‘지원 유무’를 둘러싼 경쟁에 돌입했다.

문제는 경쟁이 심화하면서 교육 인프라가 상대적으로 우수하고 학생 충원 또는 취업 등이 비교적 용이한 지리적 환경에 놓인 대학이 재정지원에서 우위를 선점하는 현상이 오랜 기간에 걸쳐 고착화됐다는 점이다. 그 결과 서울 지역과 광역시 지역에 위치한 대규모 국·사립대학에 집중지원이 이뤄졌다.<sup>115)</sup>

이런 현상은 구조조정 과정에서도 그대로 나타났다. 학생충원율, 취업률 등의 지표를 중심으로 대학을 평가하여 평가결과에 따라 정원 감축을 유도하는 방식은 지방대학에 절대적으로 불리했다.

이러한 대학구조조정은 인구 및 경제활동 기반이 위축되고 있는 지방의 환경적 요인과 ‘자율과 경쟁’ 논리로 인해 수도권대학과 격차가 벌어진 지방대학 현실을 고려하지 않은 채, 학생모집 실패 책임을 대학에 전가하는 결과를 초래했다.

둘째, 역대 정부는 예외 없이 지방대학 육성 방안으로 ‘산학협력’을 강조했다. 그러나 산업체를 비롯한 각종 사회·문화시설의 수도권 쏠림이 가속화되는 상황에서 ‘산학협력’은 지방대학 육성의 해법이 되기 어려웠다.

노무현정부 시절 ‘지역혁신체계 구축’이라는 이름으로 대학과 기업, 정부, 공공기관, 연구소 등의 협력이 강조되었으나, 산학협력을 통해 대학이 지식과 인재를 생산하고 생산된 지식과 인재가 지역사회에 복무하는 선순환 구조를 만들고자 했던

115) 국회의원 박경미, 『대학재정지원 평가와 발전과제』, 국정감사 정책자료집, 2017, 30~31쪽.

구상은 그 이전부터 있었다.

그러나 대학과 산업체가 손잡고 지식생산과 기술개발, 인재양성의 윈-윈 효과를 얻는다는 산학협력 취지는 현실과 괴리가 컸다. 우선 기업은 단기간의 공동연구를 통해 당장 사업화가 가능한 기술개발을 원하지만 대학은 학문적 성과 위주의 연구를 선호하는 미스매치가 해소되지 못했다.

특히 지방 산업체 대부분이 대기업 하청업체, R&D에 대한 투자여력이 부족한 중소기업 등으로 구성되어 산학협력이 제대로 이뤄지기 힘들었다.<sup>116)</sup> 즉, 산학협력이 효과적으로 진행될 만큼 지역 산업구조 및 인력 등의 인프라와 문화가 형성되어 있지 못한 점을 간과한 채 산학협력이 지방대학 육성 방안으로 반복적으로 제시된 것이다.

앞서 살펴봤듯이, 노무현정부 시절 역대 최대 규모의 지방대학 재정지원사업을 추진하고도 정부지원 수혜를 받은 졸업생들이 지역사회에 남지 않은 점도 시사하는 바가 크다. 우리나라 노동시장 전반의 변화가 없는 한 산학협력도 성과를 내기 힘들다는 것을 알 수 있다.

셋째, 지방대학 육성 정책이 계승·확대되지 못했다. 국가균형발전과 지방대학 육성에 대한 본격적인 틀은 노무현정부 시절부터 마련됐다. 그러나 정권이 교체되면서 정책은 계승되지 못했다. 정책의 맥이 끊긴 사이 우리 사회는 저출산에 따른 인구감소, 저성장, 4차 산업혁명이라는 변화를 맞이했고, 이후 들어선 보수정권은 이러한 변화에 적절하게 대응하지 못했다. 그 결과 지역사회와 지방대학은 침체기를 넘어 소멸 위기로 내몰리고 있다.

이러한 위기상황에서 출범한 문재인정부는 노무현정부가 추진한 국가균형발전정책을 계승하겠다는 의지를 밝혔다. 문제는 지금의 현실이 노무현정부 시절과 비교가 어려울 만큼 좋지 않다는 점이다. 더욱 심화한 수도권과 지방 격차, 저성장·양극화 심화, 인구절벽 쇼크와 지방소멸 위기, 지역산업 위기와 4차 산업혁명에 대한 대응 여력 부족 등이 그렇다.

116) 김태운, 지역 산학협력의 활성화를 저해하는 경제사회문화적 구조에 대한 연구, 『한국행정논집』, 제22권 제2호, 한국정부학회, 2010.

지방대학 육성이 더욱 어려운 점도 여기에 있다. 지역 인구가 급격하게 감소하고 있는 상황에서 모든 지방대학을 대상으로 재정지원을 확대하는 것이 합리적이지 않다는 주장이 있다. 그렇다고 지금과 같은 대학구조조정으로 지방대학 퇴출을 유도하는 것은 지방대학 더 나아가 지역사회 몰락을 유도하는 것이라는 반론도 만만치 않다.

광역시와 비광역시를 막론하고 지방대학 위기가 심각한 상황에서 가시적 성과를 중심으로 대학간 경쟁을 유도하는 정책은 평가에 따른 대학의 부담만 가중할 가능성이 크다. 지역산업 위기가 심화하고 있어 산학협력을 통한 지방대학 육성도 기대하기 어렵다.

따라서 앞으로의 지방대학 육성 정책은 역대 정부 정책의 면밀한 검토를 기반으로 하되, 과거 정부정책을 답습하거나 수정·보완하는 수준을 넘어 변화된 상황에 맞게 새롭게 마련할 필요가 있다.



**V**

**지방대학**

**학생 수 감축 전망**





## V. 지방대학 학생 수 감축 전망

### 1. 2020~2037년 입학가능인원 추계

정부 발표에 따르면, 만 18세 학령인구는 2019년 59만 명에서 2020년 51만 명으로 1년 사이 8만 명 줄었다. 지난해와 달리 올해 대학 미충원 문제가 심각하게 불거진 이유다.

이후에도 학령인구는 매년 감소해 2024년 43만 명, 2040년 28만 명까지 줄어들 전망이다. 이마저도 더 줄어들 가능성이 높다. 통계청이 정기적으로 발표하는 출생인구 수가 예측치보다 더 줄고 있어 만 18세 학령인구도 영향을 받을 것이기 때문이다.<sup>117)</sup>

〈표5-1〉 만 18세 학령인구 추계

(단위 : 만 명)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2030년	2035년	2040년
인구수	59	51	48	47	44	43	46	38	28
증감		-8.3	-3.5	-0.4	-3.3	-0.9	3.4	-8.7	-9.4

1) 중위추계 기준(인구변동요인별 출생, 사망, 국제이동 중위가정을 조합)

2) 증감은 앞 단계 연도 대비 증감인원

※ 자료 : 통계청, 장래인구추계, 2019.

일반적으로 ‘학령인구’는 만 18세 인구 전체를 뜻하므로 실제 대학에 입학 가능한 인원(이하 입학가능인원)과는 다르다. ‘입학가능인원’은 그 해에 고등학교를 졸업한 학생 중 대학 진학 의사가 있는 인원, N수생, 기타 경로로 진학하려는 인원 등을 뜻한다. 입학가능인원을 살펴보는 이유는 이를 기준으로 대학 입학정원 규모

117) 김민재, 출생아 42개월 연속 최저…인구 자연증가를 '0명' 코앞, 『노컷뉴스』, 2019.11.27.

〈 표5-2 〉 2020~2037년 입학가능인원 추계 - 전국

(단위 : 명)

구분	입학가능인원	증감인원 (증감율)	2021년 입학정원 (492,452명) 대비 부족인원
2020년	457,477	-73,475 (-16.1%)	
2021년	414,126		-78,326
2022년	419,186		-73,266
2023년	406,592		-85,860
2024년	384,002		-108,450
2025년	391,563	23,930 (6.1%)	-100,889
2026년	419,771		-72,681
2027년	402,789		-89,663
2028년	390,505		-101,947
2029년	406,413		-86,039
2030년	407,670	-71,260 (-18.5%)	-84,782
2031년	415,493		-76,959
2032년	386,026		-106,426
2033년	385,010		-107,442
2034년	386,601		-105,851
2035년	365,980		-126,472
2036년	335,434		-157,018
2037년	314,767		-177,685
'20-'37 (감축률)	-142,710 (-31.2%)		

1) 2021년 입학정원은 대학은 2019년 6월, 전문대학은 2019년 3월 기준

를 조정해 미충원 등에 대비할 수 있기 때문이다.

연구진은 2001년부터 2018년 사이에 태어난 인구가 대학에 진학하는 시기인 2020~2037년 입학가능인원을 추계했다.<sup>118)</sup> 17개 시·도별로 각 연도 출생인구가

118) 2019년 12월 말 현재 통계청이 발표한 확정 출생인구는 2018년 생으로 이들이 대학에 진학하는 연도가 2037년이다. 이에 따라 2037년까지 입학가능인원을 추계했다.

초·중·고등학교에 입학해서 졸업하기까지의 생애주기별 데이터를 기반으로 했으며 구체적인 추계 방식은 [부록3]에 담았다.

추계 결과 학령인구 감소와 양상이 비슷했다. 우선 입학가능인원 급감기인 2020년(45만 7천명)부터 2024년(38만 4천명) 사이 7만 3천 여 명 감소할 전망이다. 2021년 전체 고등교육기관 입학정원 49만 2,452명을 유지할 경우 2021년에는 입학가능인원이 7만 8천 명 부족하고, 2024년에는 10만 8천 명 부족하다. 입학가능인원 감소로 인해 3주기 대학 기본역량 진단이 마무리되는 2024년까지 신입생 모집에 어려움을 겪는 대학이 급증한다는 의미다.

2025~2031년은 정체기고, 2032년(38만 6,026명)부터 다시 감소기에 들어가 2037년 31만 5천 명까지 줄어든다. 2019년 입학정원(49만 5,130명)을 유지할 경우, 2037년에 18만 명가량 미충원이 발생한다. 정부가 2024년을 겨냥한 단기 방안과 함께 2037년 이후까지의 중장기 방안도 수립해야 함을 보여준다.

권역별로 살펴보면 수도권과 다른 지역 간 차이가 컸다. 수도권 입학가능인원은 2020년 18만 1,387명에서 2024년 15만 9,943명으로 11.8% 줄어든다. 반면 지방은 충청(13.7%)과 제주(13.5%)를 제외하고 모든 지역 감축률이 20%를 상회한다. 4년 안에 지방대학은 신입생 수가 20% 이상 줄어들 것으로 보인다.

중·장기적으로 2037년까지 살펴보면 지역 간 격차가 더 심해진다. 제주지역 감축률이 12.8%로 가장 낮고, 이어 수도권 23.8%, 충청 28.1%은 상대적으로 양호했다. 반면 강원(45.3%)이 가장 높았고, 전라(43.3%)와 대경(39.8%), 부울경(35.9%)은 10명 중 4명가량 줄어들 것으로 전망된다.

이상의 내용을 종합하면, 2020~2037년 입학가능인원이 크게 줄기 때문에 전국적으로 미충원 문제를 피할 수 없다. 다만 수도권과 충청, 제주는 상대적으로 양호하고, 그 외 지역은 반 토막 날 만큼 상황이 심각하다. 또한 수도권 인접 지역인 강원과 충청은 그동안 수도권 '낙수효과'로 인해 신입생 충원이 용이했지만, 앞으로는 이들 지역도 충원에 어려움이 커질 것으로 보인다.

〈 표5-3 〉 2020~2037년 입학가능인원 추계 - 권역별

(단위 : 명, %)

구분	수도권	충청	전라	부울경	대경	강원	제주
2020년	181,387	81,337	52,919	64,363	54,666	18,123	4,682
2021년	169,009	73,705	46,745	56,515	47,877	16,051	4,225
2022년	171,351	75,434	46,483	57,291	48,613	15,649	4,365
2023년	167,905	74,027	44,377	54,994	45,992	15,132	4,165
2024년	159,943	70,176	41,090	51,293	43,365	14,084	4,050
'20-'24 (감축률)	-21,444 (-11.8)	-11,161 (-13.7)	-11,829 (-22.4)	-13,070 (-20.3)	-11,301 (-20.7)	-4,039 (-22.3)	-633 (-13.5)
2025년	164,061	71,469	41,720	52,690	43,560	13,906	4,157
2026년	172,520	77,277	45,287	57,844	47,185	15,138	4,520
2027년	167,504	74,041	42,791	55,532	44,705	13,908	4,309
2028년	162,746	71,806	41,440	53,513	42,996	13,706	4,299
2029년	167,575	75,448	43,394	56,413	44,981	14,090	4,512
2030년	167,652	75,837	43,145	57,002	45,421	13,968	4,645
2031년	170,389	77,486	43,870	58,490	46,380	13,987	4,892
2032년	160,620	72,544	39,930	53,526	42,466	12,498	4,442
2033년	160,627	71,953	39,214	54,097	42,366	12,177	4,576
2034년	160,876	72,595	39,052	54,365	42,641	12,446	4,627
2035년	153,981	68,269	36,385	51,013	40,210	11,567	4,555
2036년	143,720	62,865	32,839	45,429	35,870	10,466	4,245
2037년	138,167	58,466	29,995	41,247	32,896	9,913	4,084
'20-'37 (감축률)	-43,219 (-23.8)	-22,871 (-28.1)	-22,924 (-43.3)	-23,116 (-35.9)	-21,771 (-39.8)	-8,210 (-45.3)	-599 (-12.8)

## 2. 지방대학 학생 수 감축 전망

### 1) 1주기 정원 감축 결과 및 2주기 예상<sup>119)</sup>

119) 이 단락에서 제시한 입학정원 및 정원 감축 규모는 앞서 Ⅲ장과 Ⅳ장에서 밝힌 규모와 다소 차이가 있다. 대상 대학 수 차이 때문인데, 앞에서는 대부분 일반대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학을 대상으로 한 반

① 1주기 정원 감축 결과<sup>120)</sup>

정부는 입학가능인원(학령인구) 감소에 대응하기 위해 구조조정 정책을 추진하고 있다. 2014년 대학 구조개혁 추진계획을 발표하고, 입학정원을 2013년 56만 명에서 2023년 40만 명으로 16만 명 줄이겠다고 밝혔다.<sup>121)</sup> 2015년 1주기 대학 구조개혁 평가를 시작으로 2018년 2주기 대학 기본역량 진단을 실시한데 이어, 2021년 3주기 대학 기본역량 진단을 앞두고 있다.

정부 정책에 따른 지금까지의 정원 감축 결과를 살펴보면 수도권대학보다는 지방대학, 4년제 대학보다는 전문대학이 더 큰 영향을 받았다.

전체 고등교육기관 입학정원은 1주기 대학 구조개혁 기간 동안 2013년 56만 명에서 2018년 50만 명으로 6만 명(감축률 10.9%) 줄었다. 감축률로 보면 대학(8.1%)보다 전문대학(15.5%), 수도권(7.0%)보다 지방(13.2%)이 2배 높았다. 권역별로 보면 강원(16.2%) 감축률이 가장 높고, 대경(14.2%), 전라(13.9%), 부울경(13.1%) 순이었다.

특히 수도권 중에서도 서울은 감축률이 3.5%로 전국 평균 10.9%의 3분의 1 수준이다. 1주기를 거치면서 서울 입학정원 비중이 16.6%에서 18.0%로 늘어난 반면, 지방은 제주를 제외한 모든 권역의 입학정원 비중이 줄었다.

지방대학이 정원을 많이 감축한 이유는 대학 구조개혁 평가에서 수도권에 비해 낮은 평가를 받았기 때문이다. 일례로 4년제 대학 중 가장 높은 평가를 받은 A등급 현황을 보면, 수도권에서는 72교 중 20교가 A등급을 받아 27.8%였던 반면, 지방은 118교 중 14교로 11.9%에 그쳤다. A등급은 정원 감축이 대학 자율 사항

면, 이 단락에서는 전체 입학가능인원과 연계하기 위해 각종학교, 기능학교, 기술학교 등도 포함해 ‘원격대학을 제외한 전체 고등교육기관’을 대상으로 했다.

120) 2014년 ‘대학 구조개혁 추진계획’에서는 1주기 정원 감축 시기를 2015~2017학년도로 계획했다. 하지만 2017년 ‘2주기 대학 구조개혁 기본계획’에서 ‘1주기 대학 구조개혁을 2013년부터 추진했으며 (중략) 1주기 감축기간을 2013~2018년’으로 밝혔다. 기준 시점이 변경된 것으로 해석돼, 연구진도 1주기 입학정원 감축 기간을 2013~2018년으로 살펴봤다.

121) 교육부, 대학 교육의 질 제고 및 학령인구 급감 대비를 위한 대학 구조개혁 추진계획 발표, 보도자료, 2014.1.29.

이라 수도권대학 중 정원을 줄이지 않아도 되는 대학이 많았음을 의미한다. 지방대학을 고려하지 않는 평가 방식으로 인해 지방대학이 정원 감축 주 대상이 될 것 이란 예측이 현실화한 결과다.

〈표5-4〉 1주기 대학 구조개혁 결과, 입학정원 감축 현황

(단위 : 명, %)

구분			입학정원				입학정원 비중	
			2013년	2018년	감축인원	감축률	2013년	2018년
전체			557,765	497,151	-60,614	-10.9	100.0	100.0
유 형	대학		349,646	321,307	-28,339	-8.1	62.7	64.6
	전문		208,119	175,844	-32,275	-15.5	37.3	35.4
설 립	국공립		85,633	79,443	-6,190	-7.2	15.4	16.0
	사립		472,132	417,708	-54,424	-11.5	84.6	84.0
지 역	수 도 권	서울	92,574	89,360	-3,214	-3.5	16.6	18.0
		경기인천	113,331	102,228	-11,103	-9.8	20.3	20.6
		소계	205,905	191,588	-14,317	-7.0	36.9	38.5
	지 방	광역시	137,811	123,306	-14,505	-10.5	24.7	24.8
		비광역시	214,049	182,257	-31,792	-14.9	38.4	36.7
		소계	351,860	305,563	-46,297	-13.2	63.1	61.5
권 역	수도권		205,905	191,588	-14,317	-7.0	36.9	38.5
	충청권		98,794	87,653	-11,141	-11.3	17.7	17.6
	전라권		68,570	59,050	-9,520	-13.9	12.3	11.9
	부울경권		82,271	71,471	-10,800	-13.1	14.8	14.4
	대경권		70,955	60,884	-10,071	-14.2	12.7	12.2
	강원권		25,217	21,126	-4,091	-16.2	4.5	4.2
	제주권		6,053	5,379	-674	-11.1	1.1	1.1

1) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업, 교육, 전문, 기능, 각종, 기술, 경찰대학 및 사관학교, 과학기술원 376교(2013년은 폐교 7교 포함해 379교)

2) 지역 : 본교, 분교, 캠퍼스 각각 지역 기준

3) 입학정원 비중 : 내역별 입학정원 / 전체 입학정원

※ 자료 : 대학알리미 및 대학 홈페이지  
교육부, 전국단위 모집단위별 입학정원, 각 연도

여기에 더해 당시 정부 재정지원 사업과 정원 감축을 연계한 것도 큰 영향을 미

쳤다. 재정이 열악한 지방대학 입장에서는 정부 재정 지원 사업에 선정되기 위해 정원을 줄이고 가산점을 받는 방식을 택했을 것으로 유추된다.<sup>122)</sup> 실제로 지방대학 중에서 A등급을 받아 정원을 감축하지 않아도 되는 선문대(2013년 대비 2018년 입학정원 감축률 10%), 영남대(7%), 한림대(7%), 전주대(10%), 전남대(10%), 전북대(9%) 등 대부분은 정원을 줄였다. 반면 수도권 A등급 대학인 건국대(서울), 동국대(서울), 세종대, 숭실대 등은 정원을 줄이지 않았다.

〈표5-5〉 1주기 대학 구조개혁 평가 결과, 등급별 현황 - 4년제 대학

(단위 : 교, %)

구분	A등급(a)	B·C등급	D등급	E등급	제외	합계(b)	A등급 비율(a/b)
수도권	20	28	9	3	12	72	27.8
지방	14	68	16	3	17	118	11.9
합계	34	96	25	6	29	190	17.9

1) 대상 : 국·공·사립 일반·산업대 190교(평가 대상 기준)

〈표5-6〉 2013년 대비 2018년 입학정원 감축률 분포도

(단위 : 교)

구분		미감축	0~5	5~10	10~15	15~20	20~25	25~30	30이상	합계
대학	수도권	16	17	25	8	5	1	0	0	72
	지방	10	8	36	53	4	1	0	3	115
	소계	26	25	61	61	9	2	0	3	187
전문	수도권	1	1	21	16	2	1	0	1	43
	지방	0	0	29	24	12	6	3	19	93
	소계	1	1	50	40	14	7	3	20	136

1) 대상 : 국·공·사립 일반·산업대 187교 및 전문대학 136교(평가를 받았으나, 2018년 폐교한 4교 제외)

2) A~B : A% 이상, B% 미만

122) 학부교육 선도대학 육성사업(ACE), 사회맞춤형 산학협력선도대학 육성사업(LINC+), 대학 특성화 사업(CK) 등 주요 재정 지원 사업에서 '대학 구조개혁에 따른 정원 감축 실적'을 평가해 가·감점을 반영했다.

2013년 대비 2018년 입학정원 감축률 분포를 보면 4년제 대학 중 수도권은 대부분 10% 미만 감축한 반면, 지방은 절반가량인 53곳이 10~15% 감축했다. 전문대학도 지방은 30% 이상 감축한 대학이 19곳 되는 등 수도권에 비해 감축률이 높았다.

## ② 2주기 정원 감축 예상

2주기 정원 감축 규모는 1주기에 비해 미미할 것으로 보인다. 정부 정책이 1주기와 비교해 크게 달라졌기 때문이다.

우선 정부 권고 감축 인원을 당초 5만 명에서 1만 명으로 줄이고, 나머지 4만 명은 시장 자율에 맡겼다. 또한 진단 대학 중 상위 64%는 자율개선대학으로 선정해 정원 감축을 대학 자율에 맡기고, 하위 36% 대학에만 정원 감축을 권고했다. 지방대학이 불리하지 않게 5개 권역별로 구분해서 평가하고, 정원 감축을 정부 재정지원 사업과 연계하지 않는 것도 1주기와 비교해 달라진 점이다.

연구진이 한국대학교육협의회(이하 대교협)와 한국전문대학교육협의회(이하 전문대교협)에 정보공개를 청구해 받은 '2021학년도 입학정원' 자료에 따르면, 2018년 대비 2021년 입학정원은 4,699명(감축률 0.9%) 감소할 전망이다. 이 중 지방대학 입학정원 감소분은 4,249명(감축률 1.4%)으로 전체 감축인원(4,699명)의 90%를 차지한다. 하지만 1주기 때 지방대학 입학정원이 4만 6천여 명 줄어든 것에 비하면 10%가 채 안 된다.

권역별로 보더라도 충청(감축률 0.9%), 전라(0.7%), 부울경(1.5%) 등 대부분 1% 내·외 감축률을 보였다. 강원 지역 감축률이 4.1%로 높았는데, 2020학년도부터 상지대와 상지전문대가 통합해 상지영서대 정원이 줄어든 영향이다. 상지대와 상지영서대를 제외하면 강원 지역 감축률도 1.8%로 낮아진다.

제주 지역 감축률도 6.1%로 높는데, 제주 지역에는 대학이 5곳(일반대2, 전문대학2, 기능대1)뿐이라 '재정지원제한2' 평가를 받은 제주국제대가 35%를 감축해야



〈표5-7〉 2주기 대학 기본역량 진단 결과, 입학정원 감축 전망

(단위 : 명, %)

구분			입학정원				입학정원 비중	
			2018년	2021년	감축인원	감축률	2018년	2021년
전체			497,151	492,452	-4,699	-0.9	100.0	100.0
유형	대학		321,307	322,111	804	0.3	64.6	65.4
	전문		175,844	170,341	-5,503	-3.1	35.4	34.6
설립	국공립		79,443	79,957	514	0.6	16.0	16.2
	사립		417,708	412,495	-5,213	-1.2	84.0	83.8
지역	수도권	서울	89,360	89,562	202	0.2	18.0	18.2
		경기인천	102,228	101,576	-652	-0.6	20.6	20.6
		소계	191,588	191,138	-450	-0.2	38.5	38.8
	지방	광역시	123,306	122,381	-925	-0.8	24.8	24.9
		비광역시	182,257	178,933	-3,324	-1.8	36.7	36.3
		소계	305,563	301,314	-4,249	-1.4	61.5	61.2
권역	수도권		191,588	191,138	-450	-0.2	38.5	38.8
	충청권		87,653	86,902	-751	-0.9	17.6	17.6
	전라권		59,050	58,661	-389	-0.7	11.9	11.9
	부울경권		71,471	70,403	-1,068	-1.5	14.4	14.3
	대경권		60,884	60,045	-839	-1.4	12.2	12.2
	강원권		21,126	20,253	-873	-4.1	4.2	4.1
	제주권		5,379	5,050	-329	-6.1	1.1	1.0

1) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업, 교육, 전문, 기능, 각종, 기술, 경찰대학, 사관학교, 과학기술원 375교( 2018년은 376교)

2) 지역 : 본교, 분교, 캠퍼스 각각 지역 기준

3) 기능, 각종, 기술, 경찰대학, 사관학교, 과학기술원은 2021년 입학정원 자료 미비로 2019년 입학정원 자료 사용

4) 2021년 입학정원은 대학은 2019년 6월, 전문대학은 2019년 3월 기준

5) 입학정원 비중 : 내역별 입학정원 / 전체 입학정원

※ 자료 : 대학알리미 및 대학 홈페이지

한국대학교육협의회(한국전문대학교육협의회), 2021학년도 입학정원, 정보공개청구 결과, 2019.

하기 때문이다. 제주국제대를 제외하면 오히려 0.2% 늘어난다.<sup>123)</sup>

123) 제주지역 입학정원이 늘어나는 이유는 제주대 때문이다. 의·치의학 전문대학원(대학원)에서 의·치의학 대학(학부)으로 전환하고, 약학대학 학제개편에 따른 것으로 이들 대학은 단계적으로 대학원 정원을 학부 정원으로 전환하고 있다. 이와 같은 영향으로 제주대 이외에도 학부 입학정원이 늘어난 대학이 있다. 서울 지

물론 이는 2019년 상반기 기준 자료라 향후 변동될 수 있다. 하지만 정원 감축이 대학 자율에 맡겨졌고, 학생 수 감소가 등록금 수입과 연관돼 있어 이후에라도 대학이 정원을 크게 줄일 가능성은 낮아 보인다.

문제는 지방대학이 정원을 감축하지 않았다고 긍정적으로 볼 수 없다는 점이다. ‘미충원’이 불가피하기 때문이다. 앞서 추계한 자료에 따르면 2021학년도 입학가능인원은 41만 4천여 명이다. 2021학년도 입학정원 49만 2천여 명이 유지된다면 미충원은 7만 8천여 명에 달한다. 미충원 상당수는 지방대학 몫이 될 것이다.

지방대학 미충원은 2주기를 거쳐, 3주기가 끝나는 2024년까지 가속화할 것이다. 3주기 정책은 정부가 정원 정책에서 사실상 손을 떼는 방식으로 설계됐기 때문이다. 정부는 2019년 8월 발표한 ‘2021년 대학 기본역량 진단 기본계획(시안)’에서 대학이 진단에 참여할지 여부를 선택하고, 진단 결과와 정원 감축을 연계하지 않는다고 밝혔다. 다만, 대학이 자체적으로 수립한 계획에서 적정 규모를 실현하도록 진단 지표 중 신입생·재학생 충원율 비중을 2주기 10점(75점 만점의 13.3%)에서 3주기 20점(100점 만점의 20%)으로 확대할 방침이다. 또한 ‘유지 충원율’ 개념을 도입해 일정 수준 이상의 재학생 충원율을 충족한 경우에만 재정을 지속 지원하겠다고 밝혔다.<sup>124)</sup>

이렇게 되면 학생 충원이 용이한 수도권은 정원을 줄이지 않을 것이므로 학생 수 감소는 온전히 지방대학이 감당해야 한다.

정부 의도대로 대학 적정 규모를 유도할 수 있을지도 의문이다. 우선, ‘적정 규모’라는 의미가 모호하고, 대학은 될 수 있으면 학생 수를 줄이지 않는 범위에서 각종 지표를 따져 ‘적정 규모’를 산출할 것이기 때문이다. 학생 수는 곧 재정 수입의 원천이고, 규모가 크다는 것은 대학서열에서 큰 이점이 되기 때문이다.<sup>125)</sup>

결국 입학가능인원이 급감하는 2024년까지 미충원 상당수는 지방대와 전문대학 몫이 될 것이다. 정책 발표 뒤 수도권과 지방대·전문대학 반응이 엇갈리는 이유다.

역 정원이 202명 늘어난 것으로 같은 이유로 분석된다.

124) 교육부, 2021년 대학 기본역량 진단 기본계획(시안), 2019.8.14.

125) 대학교육연구소, ‘학령인구 변화’ 대응 손 놓은 3주기 대학기본역량 진단, 『논평』, 2019.8.16.

## 2) 지방대학 학생 수 감축 전망

정원 감축이 ‘시장’에 맡겨진 이상, 대학별 정원 감축 규모를 예측할 수 없다. 3주기 대학 기본역량 진단에서 신입생·재학생 충원을 점수가 커졌기 때문에 선제적으로 정원을 감축하는 대학이 있을 것이다. 반면 경쟁 대학과의 모의 진단에서 우세하다고 판단해 미충원이 우려되더라도 정원을 감축하지 않는 대학도 있을 것이다.

‘지방대학 위기 여부’는 ‘입학정원’ 규모보다는 실제 ‘대학에 입학하는 학생 수(이하 입학자 수)’에 달렸다. 입학자 수에 따라 등록금수입이 결정되기 때문이다. ‘입학자 수’를 전망해볼 수 있다면 지방대학 미충원 규모와 등록금수입 감소분 등을 예측할 수 있다.

연구진은 앞서 입학가능인원 추계에서 사용한 데이터를 바탕으로 2주기 대학 기본역량 진단이 마무리되는 2021년, 3주기 대학 기본역량 진단이 마무리되는 2024년, 중·장기적으로 2037년 입학자 수를 추계했다.(추계 방식은 [부록3] 참조)

추계 결과, 2주기를 거치면서 전체 입학자 수는 2018년 49만여 명에서 2021년 41만 4천여 명으로 3년 만에 7만 6천여 명(15.4%) 감소하는 것으로 나타났다. 3주기가 마무리되는 2024년 입학자 수는 38만 4천여 명으로 2018년보다 10만 명 가량 줄고, 중·장기적으로 2037년에는 2018년 대비 3분의 1(35.7%) 이상 줄어들 전망이다.

유형별로 보면, 4년제 대학은 2018년 32만여 명에서 2021년 28만여 명(2018년 대비 2021년 12.7% 감축), 2024년 26만여 명(18.1%), 2037년 22만여 명(30.6%)까지 줄어들 전망이다. 전문대학은 더 많이 감축 해, 2037년까지 45.2% 줄어들 전망이다.

설립별로는 국·공립보다는 사립대학이 더 많이 감축하는 것으로 나타났다. 지역별로는 서울 → 경기·인천 → 광역시 → 비광역시 순으로 감축률이 높았다. 2024년 기준으로 서울은 감축률이 11.7%였는데, 경기·인천은 20.1%로 서울의 약 2배였으며, 광역시(24.1%)와 비광역시(25.7%)는 서울보다 2배 이상 높았다. 서울지역

〈표5-8〉 2021~2037년 입학자 수 추계

(단위 : 명, %)

구분		2018년 입학자수	입학자 수 추계			2018년 대비 감축률			
			'21년	'24년	'37년	'21년	'24년	'37년	
전체 (‘18년 대비 감축 인원)		489,701	414,126 (-75,575)	384,002 (-105,699)	314,767 (-174,934)	-15.4	-21.6	-35.7	
유 형	대학	319,136	278,518	261,527	221,333	-12.7	-18.1	-30.6	
	전문	170,565	135,609	122,475	93,434	-20.5	-28.2	-45.2	
설 립	국공립	79,089	70,236	66,193	56,874	-11.2	-16.3	-28.1	
	사립	410,612	343,890	317,809	257,892	-16.2	-22.6	-37.2	
지 역	수 도 권	서울	89,392	81,972	78,925	71,455	-8.3	-11.7	-20.1
		경기인천	101,433	87,037	81,018	66,712	-14.2	-20.1	-34.2
		소계	190,825	169,009	159,943	138,167	-11.4	-16.2	-27.6
	지 방	광역시	121,505	100,670	92,253	73,435	-17.1	-24.1	-39.6
		비광역시	177,371	144,448	131,806	103,165	-18.6	-25.7	-41.8
		소계	298,876	245,118	224,059	176,600	-18.0	-25.0	-40.9
권 역	수도권		190,825	169,009	159,943	138,167	-11.4	-16.2	-27.6
	충청권		86,175	73,705	70,176	58,466	-14.5	-18.6	-32.2
	전라권		57,714	46,745	41,090	29,995	-19.0	-28.8	-48.0
	부울경권		70,052	56,515	51,293	41,247	-19.3	-26.8	-41.1
	대경권		59,091	47,877	43,365	32,896	-19.0	-26.6	-44.3
	강원권		20,827	16,051	14,084	9,913	-22.9	-32.4	-52.4
	제주권		5,017	4,225	4,050	4,084	-15.8	-19.3	-18.6

- 1) 정원 내 신입생 기준
  - 2) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업, 교육, 전문, 기능, 각종, 기술, 경찰대학, 사관학교, 과학기술원 375교(2018년은 376교)
  - 3) 지역 : 본교, 분교, 캠퍼스 각 지역 기준
  - 4) 2018년은 실제 값, 2021년 이후는 추계 값
  - 5) 괄호 값은 2018년 대비 입학자 수 감축 인원
- ※ 자료 : 대학알리미 및 대학 홈페이지

편중이 더 심화할 것으로 보인다.

권역별로 살펴보더라도 수도권 감축률이 가장 낮고, 충청과 제주가 상대적으로 양호했으며, 그 외 지역은 2021년 약 20%, 2024년 26.6~32.4%, 2037년 41.1~52.4% 감축하는 것으로 나타났다.

이와 같은 결과는 2019년을 기준으로 추계한 자료다. 지방대학 위기 의식이 커진다면 지방대학 기피, 서울 편중이 더 심화해 지방대학 학생 수가 더 많이 감소하는 결과로 이어질 것이다.

대학 입학자 수는 점점 감소하는데, 2021년 입학정원을 유지하게 되면 신입생 충원율이 떨어진다. 일례로 2018년 전국 대학 신입생 충원율은 98.5%였다. 입학자 수가 감소함에 따라 신입생 충원율은 2021년 84.1% → 2024년 78.0% → 2037년 63.9%로 떨어질 전망이다.

〈 표5-9 〉 신입생 충원율 추계

(단위 : 명, %)

구분	입학정원(a)	입학자 수(b)	충원율(b/a)
2018년	497,151	489,701	98.5
2021년	492,452	414,126	84.1
2024년		384,002	78.0
2037년		314,767	63.9

1) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업, 교육, 전문, 기능, 각종, 기술, 경찰대학, 사관학교, 과학기술원 375교(2018년은 376교)

2) 입학자 수 2018년은 실제 값, 2021년 이후는 추계 값

3) 신입생 충원율 = 정원 내 입학자 수 / 입학정원(2021년 이후 입학정원은 2021년 기준)

※ 자료 : 대학알리미 및 대학 홈페이지

한국대학교육협의회(한국전문대학교육협의회), 2021학년도 입학정원, 정보공개청구 결과, 2019.

학생 수 감소에 따른 신입생 충원율 추계 분포를 살펴보면, 4년제 대학은 2018년에는 대부분 '95% 이상'이었다. 그러나 2021년에는 '95% 이상'이 16교로 줄고, 2024년에는 7교, 2037년에는 단 한 곳도 없을 것으로 전망된다.

전문대학은 더 심각해 2018년에는 164교 중에서 126교의 신입생 충원율이 '95% 이상'이었다. 하지만 2021년에는 '95% 이상'이 한 곳도 없고, '90~95%'로 14곳에 불과했다. 2037년에는 50% 미만 대학이 55곳으로 3곳 중 1곳에 해당했다.

설립별 차이도 컸다. 국·공립은 2024년 90~95% 구간과 80~90% 구간에 상당

〈표5-10〉 신입생 충원율 추계 분포도 - 유형별

(단위 : 교)

구분		95이상	90~95	80~90	70~80	60~70	50~60	30~50	30미만
대학 (212교)	2018년	194	3	2	3	2	0	4	4
	2021년	16	48	111	14	9	2	5	7
	2024년	7	24	76	71	9	9	9	7
	2037년	0	12	22	47	63	32	20	16
전문 (163교)	2018년	126	21	11	4	0	1	1	0
	2021년	0	14	82	40	14	6	3	4
	2024년	0	0	35	70	25	20	7	6
	2037년	0	0	1	20	45	42	38	17

- 1) 전문대학 2018년은 164교  
 2) A~B 구간 : A% 이상, B% 미만  
 3) 그 외는 〈표5-9〉와 동일

〈표5-11〉 신입생 충원율 추계 분포도 - 설립별

(단위 : 교)

구분		95이상	90~95	80~90	70~80	60~70	50~60	30~50	30미만
국공립 (61교)	2018년	58	2	0	1	0	0	0	0
	2021년	10	18	27	6	0	0	0	0
	2024년	1	20	19	17	3	1	0	0
	2037년	0	3	21	9	16	8	4	0
사립 (314교)	2018년	262	22	13	6	2	1	5	4
	2021년	6	44	166	48	23	8	8	11
	2024년	6	4	92	124	31	28	16	13
	2037년	0	9	2	58	92	66	54	33

- 1) 사립대학 2018년은 315교  
 2) A~B 구간 : A% 이상, B% 미만  
 3) 그 외는 〈표5-9〉와 동일

수 대학이 분포했으나, 사립대학은 70~80% 구간에 가장 많은 124교가 분포했다. 3주기 대학 기본역량 진단이 마무리되는 2024년까지 사립대학 상당수가 학생 수 감소로 인해 재정적 어려움을 겪을 것으로 전망된다.

지역 간 격차도 보였다. 수도권대학도 신입생 충원율이 점차 떨어지지만 2024년까지는 대부분 ‘70% 이상’ 이었다. 이 중에는 ‘95% 이상’ 7교, ‘90~95%’ 8교 등 상대적으로 양호한 대학이 존재했다.

반면 지방대학은 2024년부터 신입생 충원율 ‘95% 이상’이 한 곳도 없고, ‘70% 미만’이 85교(34.1%)로 지방대학 3곳 중 1곳에 해당했다. 신입생을 절반도 못 채우는 ‘50% 미만’ 대학도 26교로 지방대학 10곳 중 1곳에 해당했다.

대학 ‘위기’는 학생 수 감소, 재정 감소, 부정비리 여부, 지역사회와의 연계 등 다방면에서 진단해야 한다. 다만 ‘학생 수 감소’는 재정 수입 감소, 정부 재정지원 사업 진단에서 불리 등 대학 운영에 큰 타격이 될 것임이 분명하다. 4년 후인 2024년에 신입생 충원율이 70%에 못 미치는 지방대학이 85곳(34.1%)에 달할 것 이란 전망은 학생 수 감소가 지방대학 ‘위기’로 직결될 것임을 보여준다.

중장기적으로 2037년이 되면 신입생 충원율 ‘70% 미만’ 대학이 209교로 83.9%에 달해 ‘사실상’ 대부분의 대학이 ‘위기’ 상황에 직면할 것으로 추계됐다. 이 중 ‘50% 미만’은 84교로 3곳 중 1곳(33.7%)에 해당했다.

〈표5-12〉 신입생 충원율 추계 분포도 - 지역별<sup>1</sup>

(단위 : 교)

구분		95이상	90~95	80~90	70~80	60~70	50~60	30~50	30미만
수도권 (126교)	2018년	118	4	0	2	0	0	1	1
	2021년	9	40	67	4	3	0	1	2
	2024년	7	8	55	49	1	3	1	2
	2037년	0	10	6	46	34	23	3	4
지방 (249교)	2018년	202	20	13	5	2	1	4	3
	2021년	7	22	126	50	20	8	7	9
	2024년	0	16	56	92	33	26	15	11
	2037년	0	2	17	21	74	51	55	29

1) 지방 2018년은 250교

2) A~B 구간 : A% 이상, B% 미만

3) 그 외는 〈표5-9〉와 동일

지방대학을 광역시와 비광역시로 구분하고, 수도권을 서울과 경기·인천으로 구분하면 지역별 특성이 더 두드러진다. 2024년 지방대학 중 신입생 충원을 ‘70% 미만’은 비광역시가 63교(비광역시 대학의 36.8%)로 광역시 22교(광역시 대학의 28.2%)보다 더 많았다. ‘50% 미만’ 대학도 비광역시 21교(12.3%), 광역시 5교(6.4%)로 대부분 비광역시에 집중됐다.

〈표5-13〉 신입생 충원을 추계 분포도 - 지역별2

(단위 : 교)

구분		95이상	90~95	80~90	70~80	60~70	50~60	30~50	30미만
수도권	서울 (53교)	2018년	53	0	0	0	0	0	0
		2021년	9	22	20	2	0	0	0
		2024년	7	7	26	13	0	0	0
		2037년	0	10	5	21	12	5	0
	경기인천 (73교)	2018년	65	4	0	2	0	1	1
		2021년	0	18	47	2	3	0	1
		2024년	0	1	29	36	1	3	1
		2037년	0	0	1	25	22	18	3
지방	광역시 (78교)	2018년	61	9	5	1	0	0	1
		2021년	2	5	43	20	3	2	1
		2024년	0	5	18	33	11	6	3
		2037년	0	0	6	8	26	17	17
	비광역시 (171교)	2018년	141	11	8	4	2	1	3
		2021년	5	17	83	30	17	6	6
		2024년	0	11	38	59	22	20	12
		2037년	0	2	11	13	48	34	38

1) 비광역시 2018년은 172교  
 2) A~B 구간 : A% 이상, B% 미만  
 3) 그 외는 〈표5-9〉와 동일

반면 수도권 중 서울은 2024년까지 신입생 충원을 ‘70% 미만’ 대학이 없고, 경기·인천에 7곳(경기·인천 대학의 9.6%)이 분포했다. ‘50% 미만’ 대학도 경기·인천



에 3곳이 전부라 지방과 비교해 신입생 충원이 용이할 것으로 전망된다.

### 3) 지방대학 등록금 수입 감소 전망

학생 수 감소가 대학에 미칠 영향은 막대하다. 운영비 절반 이상을 등록금수입에 의존하고 있어 재정 수입 감소로 직결되기 때문이다. 정부와 지자체가 운영비를 부담하는 국·공립대학이나, 학생 수 감소 영향이 미미한 서울지역 대규모대학은 그나마 여력이 있을지 모른다. 그러나 대다수 사립대학은 학생 수 감소로 인한 재정 부족 문제가 심각하게 대두될 것이다.

학생 수 감소에 따른 사립대학 학부 등록금수입 감소액을 추계해보면 〈표5-14〉와 같다. 2024년 전체 사립대학 학부 등록금수입은 2018년과 비교해 2조 원(20.0%) 감소하는 것으로 나타났다. 4년제 대학과 전문대학 간 차이가 컸는데, 4년제 대학은 17.6% 감소하는 반면 전문대학은 27.7% 감소했다.

지역별로는 수도권 14.6%, 지방 25.8% 감소해 격차가 컸다. 권역별로도 충청권 감소율이 19.5%로 그나마 양호했고, 대경(27.1%), 부울경(28.0%), 제주(28.1%), 전라(29.6%), 강원(32.5%)은 감소율이 30% 내외였다.

2037년을 전망해보면 전체 사립대학 등록금수입은 2018년 10조 3천억 원에서 2037년 6조 9천억 원으로 줄어, 감소율이 33.5%였다.

이 중 4년제 대학은 2조 4천억 원 가량 줄어 감소율이 29.9%인 반면, 전문대학은 1조 1천억 원 가량 줄어 감소율이 45.2%였다. 권역별로는 수도권(25.2%)과 제주(27.7%)는 상대적으로 양호했다. 반면 강원(55.7%)과 전라(50.1%)는 절반 이상 줄고, 대경(45.3%), 부울경(42.9%), 충청(33.8%)은 등록금수입 감소폭이 3분의 1을 상회했다.

대학이 양질의 교육·연구 여건을 제공하기 위해서는 재정이 충분해야 한다. 학생수가 감소해 대학 재정이 크게 줄어들면 교·직원 임금 삭감·체불, 비전임·비정규직 채용 증가, 교육여건 투자 감소 등 교육·연구 여건이 후퇴할 수밖에 없다.

〈 표5-14 〉 학생 수 감소에 따른 학부 등록금수입 감소 전망 - 사립대학

(단위 : 억 원, %)

구분			등록금수입			18년 대비 24년		18년 대비 37년	
			2018년	2024년	2037년	감소액	감소율	감소액	감소율
전체			103,429	82,756	68,761	-20,673	-20.0	-34,668	-33.5
유형	대학		79,094	65,168	55,430	-13,926	-17.6	-23,664	-29.9
	전문		24,335	17,589	13,331	-6,746	-27.7	-11,004	-45.2
지역	수도권	서울	30,991	27,465	24,855	-3,526	-11.4	-6,136	-19.8
		경기인천	22,809	18,463	15,398	-4,346	-19.1	-7,411	-32.5
		소계	53,800	45,927	40,253	-7,872	-14.6	-13,547	-25.2
	지방	광역시	19,885	14,825	11,571	-5,060	-25.4	-8,314	-41.8
		비광역시	29,745	22,004	16,937	-7,741	-26.0	-12,807	-43.1
		소계	49,630	36,829	28,508	-12,801	-25.8	-21,121	-42.6
	수도권		53,800	45,927	40,253	-7,872	-14.6	-13,547	-25.2
권역	충청권		15,028	12,097	9,952	-2,932	-19.5	-5,076	-33.8
	전라권		8,935	6,287	4,462	-2,648	-29.6	-4,473	-50.1
	부울경권		11,614	8,358	6,627	-3,257	-28.0	-4,987	-42.9
	대경권		10,777	7,859	5,900	-2,918	-27.1	-4,877	-45.3
	강원권		2,861	1,931	1,268	-931	-32.5	-1,593	-55.7
	제주권		414	297	299	-116	-28.1	-115	-27.7

1) 대상 : 사립 일반·산업 151교, 전문 125교(2018년 결산 미제출 대학, 등록금수입 없는 대학 등 제외)

2) 지역 : 본교 기준

3) 2018년 등록금수입 : 2018년 자금계산서의 학부 수업료수입(입학금 및 계절학기 수업료 제외)

4) 2024년(2037년) 등록금수입 : 2018년 대비 정원 내 입학자 수 감축률을 2018년 등록금수입에 적용해 산출

※ 자료 : 대학교육연구소 DB 및 대학알리미

지방대학은 2013~2018년 입학정원을 13.2% 줄여 이미 학생 수가 상당히 줄었다. 앞으로도 지방대학 학생 수가 크게 줄면 ‘위기’ 상황으로 이어질 가능성이 크다. 이미 교·직원 임금이 삭감·체불돼 소송 중인 지방대학 소식도 들린다.

‘기울어진 운동장’에서 경쟁해 온 지방대학 입장에선 입학가능인원이 급감하는 2024년까지가 고비다. 어찌어찌 지방대학이 살아남더라도 서울 지역과 격차가 더욱 벌어져 지방대학을 기피하는 악순환이 반복될 수 있다. ‘지방소멸’ 만큼이나 ‘지방대소멸’이 우려되는 이유다.

# VI

## 설문조사 및 권역별 간담회



## VI. 설문조사 및 권역별 간담회

### 1. 설문조사 결과 분석

#### 1) 지방대학 위기에 대한 인식

학령인구 감소에 대한 지방대학 교·직원의 위기 의식은 매우 심각하고, 미래 전망도 어둡게 보고 있는 것으로 드러났다.

대학 교·직원들은 학령인구 감소로 인한 학생모집의 어려움 때문에 큰 위기 의식을 느끼고 있다. 이런 상황에서 대학 당국은 ‘폐과 및 학과 통폐합’, ‘교육 및 연구여건 지출 축소’, ‘비정년트랙교원 및 비정규직원 채용’, ‘교직원 감원 및 임금 삭감’ 등으로 대응하고 있는데, 교·직원들은 대학의 이런 대응을 부정적으로 평가하고 있다.

대학 교·직원 상당수는 지방대학에 대한 사회적 관심이 없다고 생각하고 있으며, 향후 10년간 전망도 매우 어둡게 보고 있었다.

#### ① 지방대학 위기 정도와 원인

학령인구 감소에 대한 지방대학 교·직원의 위기 의식은 매우 심각한 것으로 드러났다. 응답 인원의 98.5%가 ‘매우 위기’(72.4%) 또는 ‘위기’(26.1%)로 보고 있을 정도로 대다수가 위기를 느끼고 있다. 이런 흐름은 구성원별, 입사 시기별, 유형별, 설립별, 지역별, 설립 시기별, 규모별로 별반 다르지 않다.

다만, ‘매우 위기’라고 응답한 비율은 직원(70.6%)보다 교수(75.7%)가 높고, 일반대학(70.5%)보다 전문대학(80.6%)이, 국·공립대학(53.8%)보다 사립대학(79.3%)이, 지역별로는 광역시(67.1%)보다 비광역시(74.6%)가 높았으며, 특히 강원권(81.1%) 비율이 높았다. 규모별로는 재학생 5천명 미만 대학의 위기 의식(82.7%)

〈 설문1 〉 귀하는 현재 지방대학이 위기라고 생각하십니까?

(단위 : 명, %)

구분		응답자수	매우 위기다	위기다	위기가 아니다	전혀 위기가 아니다	잘 모르겠다	합계
구성원	교수(강사포함)	202	75.7	22.8	1.0	0.5	0.0	100.0
	직원(조교포함)	381	70.6	27.8	0.5	0.3	0.8	100.0
입사 시기	1995년 이전	120	75.0	25.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	1996~2005년	189	77.8	21.7	0.0	0.5	0.0	100.0
	2006년~	274	67.5	29.6	1.5	0.4	1.1	100.0
유형	일반대학	482	70.5	27.6	0.8	0.4	0.6	100.0
	전문대학	93	80.6	19.4	0.0	0.0	0.0	100.0
	기타	8	87.5	12.5	0.0	0.0	0.0	100.0
설립	국공립	158	53.8	42.4	2.5	0.6	0.6	100.0
	사립	425	79.3	20.0	0.0	0.2	0.5	100.0
지역	광역	173	67.1	31.2	1.2	0.0	0.6	100.0
	비광역	410	74.6	23.9	0.5	0.5	0.5	100.0
권역	충청권	199	69.3	29.6	0.5	0.0	0.5	100.0
	전라권	61	75.4	21.3	0.0	3.3	0.0	100.0
	부울경권	118	67.8	29.7	1.7	0.0	0.8	100.0
	대경권	115	73.9	26.1	0.0	0.0	0.0	100.0
	강원권	90	81.1	16.7	1.1	0.0	1.1	100.0
설립 시기	1960년 이전	253	64.4	32.4	1.6	0.4	1.2	100.0
	1970년 이전	71	76.1	23.9	0.0	0.0	0.0	100.0
	1980년 이전	99	85.9	14.1	0.0	0.0	0.0	100.0
	1990년 이전	73	75.3	24.7	0.0	0.0	0.0	100.0
	2000년 이전	83	75.9	22.9	0.0	1.2	0.0	100.0
	2000년 이후	4	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0	100.0
규모	5천명 미만	162	82.7	16.7	0.0	0.6	0.0	100.0
	5천명~1만명 미만	231	74.5	25.1	0.0	0.0	0.4	100.0
	1만명~1만5천명 미만	99	66.7	30.3	1.0	1.0	1.0	100.0
	1만5천명~2만명 미만	34	52.9	41.2	2.9	0.0	2.9	100.0
	2만명 이상	57	56.1	40.4	3.5	0.0	0.0	100.0
전체		583	72.4	26.1	0.7	0.3	0.5	100.0

이 다른 규모보다 월등히 높았다.

〈 설문1-1 〉 (〈 설문1 〉에서 '매우 위기다', '위기다' 응답자만) 어떤 점에서 지방대학이  
위기라고 생각하십니까?(3개 선택)

(단위 : 명, %)

구분		응답 자수	학생 모집의 어려움	졸업생 취업을 저조	교직원 신규 채용 중단및 임금 삭감	교육및 연구 여건 하락	교수 유출	지방대 수도권 이전	산학 협력의 어려움	기타	합계
구성원	교수(강사포함)	538	30.9	16.4	18.8	26.0	1.9	0.6	3.0	2.6	100.0
	직원(조교포함)	951	37.1	17.8	20.5	15.7	1.6	2.2	3.6	1.6	100.0
입사 시기	1995년 이전	300	35.7	21.0	17.0	21.0	0.7	1.0	2.3	1.3	100.0
	1996~2005년	504	35.3	15.9	21.4	19.4	1.4	1.8	2.2	2.6	100.0
	2006년~	685	34.2	16.6	20.0	18.7	2.3	1.8	4.7	1.8	100.0
유형	일반대학	1,225	34.3	17.6	18.9	20.3	1.8	1.5	3.6	2.0	100.0
	전문대학	241	37.8	16.2	24.9	14.5	1.2	2.1	1.7	1.7	100.0
	기타	23	34.8	13.0	17.4	21.7	0.0	4.3	8.7	0.0	100.0
설립	국공립	370	34.3	28.1	10.8	16.8	2.7	2.2	4.9	0.3	100.0
	사립	1,119	35.0	13.7	22.9	20.3	1.3	1.4	2.9	2.5	100.0
지역	광역	438	33.1	18.7	21.2	20.3	1.4	0.5	1.8	3.0	100.0
	비광역	1,051	35.6	16.7	19.3	19.0	1.8	2.1	4.0	1.5	100.0
권역	충청권	520	34.6	16.5	20.8	19.6	1.2	1.5	3.7	2.1	100.0
	전라권	145	37.9	20.7	17.9	17.2	2.1	0.7	2.1	1.4	100.0
	부울경권	293	31.1	16.4	22.9	21.8	1.7	1.4	1.4	3.4	100.0
	대경권	300	36.0	18.7	16.7	18.7	2.3	1.3	4.7	1.7	100.0
	강원권	231	36.8	16.0	19.5	18.2	1.7	3.0	4.3	0.4	100.0
설립 시기	1960년 이전	630	33.8	22.2	15.9	20.3	1.7	1.4	3.3	1.3	100.0
	1970년 이전	173	36.4	16.8	22.5	19.7	1.2	1.7	1.2	0.6	100.0
	1980년 이전	261	36.8	15.7	20.7	15.3	2.7	1.5	4.6	2.7	100.0
	1990년 이전	186	36.6	10.8	22.6	22.0	0.0	2.2	2.2	3.8	100.0
	2000년 이전	230	33.0	11.3	25.7	19.1	2.2	1.3	4.8	2.6	100.0
	2000년 이후	9	33.3	11.1	22.2	22.2	0.0	11.1	0.0	0.0	100.0
규모	5천명 미만	410	38.3	12.2	23.4	17.6	1.7	1.7	3.2	2.0	100.0
	5천명~1만명 미만	614	34.7	16.4	20.4	19.2	1.0	2.3	3.6	2.4	100.0
	1만명~1만5천명 미만	241	32.8	18.7	21.2	20.3	1.7	0.8	2.5	2.1	100.0
	1만5천명~2만명 미만	81	29.6	24.7	14.8	23.5	4.9	0.0	2.5	0.0	100.0
	2만명 이상	143	32.2	28.7	8.4	21.7	2.8	0.7	4.9	0.7	100.0
전체		1,489	34.9	17.3	19.9	19.4	1.7	1.6	3.4	1.9	100.0

VI장

현 지방대학 상황을 ‘매우 위기’ 또는 ‘위기’라 보는 답변자 중 “어떤 점에서 위기라고 생각”하느냐고 묻은 결과, ‘학생모집의 어려움’(34.9%)이 가장 많았고, ‘교직원 신규채용 중단 및 임금삭감’(19.9%), ‘교육 및 연구여건 하락’(19.4%) 응답이 비슷하게 다음 순으로 나왔다.

응답자 특성별로 보면 ‘학생모집의 어려움’을 제외한 두 번째 응답은 차이를 보였다. 교수들은 ‘교육 및 연구여건 하락’(26.0%)을 두 번째로 꼽았고, 직원들은 ‘교직원 신규채용 중단 및 임금삭감’(20.5%)을 꼽았다.

일반대학 역시 ‘교육 및 연구여건 하락’(20.3%)을 두 번째로 꼽았고, 전문대학은 ‘교직원 신규채용 중단 및 임금삭감’(24.9%)를 꼽았다. 또한 국·공립대학은 ‘졸업생 취업률 저조’(28.1%)를 두 번째로 꼽은 반면, 사립대학은 ‘교직원 신규채용 중단 및 임금삭감’(22.9%)을 두 번째로 꼽았다.

대학 설립 시기별로는 1960년 이전(22.2%)이, 규모별로는 재학생 2만명 이상(28.7%)이 ‘졸업생취업률 저조’를 두 번째로 꼽은 반면, 2000년 이전(25.7%)과 재학생 5천명 미만(23.4%)은 ‘교직원 신규채용 중단 및 임금삭감’을 두 번째로 꼽았다.

종합하면, 사립대학, 특히 전문대학과 규모가 작은 대학일수록 ‘교직원 신규채용 중단 및 임금삭감’ 답변 비율이 높은데, 이는 학생 수 감소가 재정 수입 감소로 직결되면서 영향을 받기 때문으로 보인다.

현 지방대학 상황을 ‘매우 위기’ 또는 ‘위기’라 보는 답변자 중 ‘위기의 가장 큰 원인’을 묻는 질문에는 ‘학령인구 감소’(30.4%), 수도권대학 중심의 정부 고등교육 정책’(17.8%), ‘대학재정 부족’(16.1%), ‘설립·운영자의 부실운영 및 부정·비리’(10.8%) 순으로 답했다.

다만, 전문대학의 경우 위기 원인으로 ‘학령인구 감소’(34.4%)에 가장 높게 답했으나, 두 번째 원인은 전체 의견과 다르게 ‘수도권대학 중심의 정부 고등교육정책’(13.6%)보다 ‘대학재정부족’(19.0%)을 꼽았고, ‘설립·운영자의 부실운영 및 부정·비리’(17.6%) 답변 역시 전체 평균(10.8%)보다 월등히 높았다.



〈 설문1-2 〉 (〈 설문1 〉에서 '매우 위기다', '위기다' 응답자만) '지방대학 위기'의 가장 큰 원인을 무엇이라고 생각하십니까?(2개 선택)

(단위 : 명, %)

구분		합계	학령 인구 감소	졸업생 취업/교수 채용 등에서 지방대 출신 차별	수도권 대학 중심의 정부 고등 교육 정책	산업체/문화 시설/정보 등의 수도권 집중	지방대 예대한 사회적 관심 부족	대학 재정 부족	설립·운영자의 부실 운영 및 부정 비리	민주적 의사 결정 구조의 결여	기 타	합계
구성 원	교수(강사포함)	418	26.8	6.9	20.8	7.9	3.8	12.9	12.9	6.9	1.0	100.0
	직원(조교포함)	857	32.1	7.6	16.3	5.8	6.8	17.6	9.8	3.5	0.5	100.0
입사 시기	1995년 이전	252	33.7	8.3	15.1	5.2	5.6	16.3	9.9	5.2	0.8	100.0
	1996~2005년	420	30.5	5.2	19.5	4.3	4.3	18.1	12.4	4.5	1.2	100.0
	2006년~	603	28.9	8.5	17.7	8.6	7.0	14.6	10.1	4.5	0.2	100.0
유형	일반대학	1,035	29.4	8.4	18.8	7.1	5.9	15.3	9.4	5.1	0.7	100.0
	전문대학	221	34.4	3.2	13.6	3.6	5.4	19.0	17.6	2.7	0.5	100.0
	기타	19	36.8	0.0	10.5	10.5	5.3	26.3	10.5	0.0	0.0	100.0
설립	국공립	317	30.6	13.2	19.6	9.1	8.2	14.2	2.5	2.2	0.3	100.0
	사립	958	30.3	5.4	17.2	5.6	5.0	16.7	13.6	5.4	0.7	100.0
지역	광역시	364	28.0	8.5	18.4	7.1	4.9	15.1	11.8	5.2	0.8	100.0
	비광역시	911	31.3	6.9	17.6	6.3	6.1	16.5	10.4	4.4	0.5	100.0
권역	충청권	455	31.0	7.3	17.6	5.9	5.5	16.0	11.6	4.6	0.4	100.0
	전라권	131	32.8	9.9	13.0	5.3	3.1	19.8	12.2	3.1	0.8	100.0
	부울경권	242	23.6	6.6	19.4	6.2	5.0	13.2	15.7	9.1	1.2	100.0
	대경권	244	33.6	6.6	20.1	8.2	5.7	16.0	5.7	3.7	0.4	100.0
	강원권	203	31.5	7.9	16.7	6.9	9.4	17.2	8.4	1.5	0.5	100.0
설립 시기	1960년 이전	518	30.5	9.5	18.9	7.7	6.4	14.3	7.9	4.4	0.4	100.0
	1970년 이전	155	29.0	8.4	17.4	4.5	7.1	16.8	12.9	3.2	0.6	100.0
	1980년 이전	225	32.0	5.8	14.7	6.7	4.4	21.3	10.7	4.0	0.4	100.0
	1990년 이전	174	28.2	2.9	15.5	6.3	6.9	17.2	15.5	5.7	1.7	100.0
	2000년 이전	195	31.3	6.7	20.0	5.1	3.6	13.8	12.8	6.2	0.5	100.0
	2000년 이후	8	25.0	12.5	37.5	0.0	12.5	0.0	12.5	0.0	0.0	100.0
규모	5천명 미만	359	33.7	4.7	16.2	4.7	3.9	18.4	15.3	2.5	0.6	100.0
	5천명~1만명 미만	536	31.7	8.4	17.9	6.2	6.9	16.8	7.1	4.5	0.6	100.0
	1만명~1만5천명 미만	207	23.7	5.8	17.9	7.7	6.8	14.0	15.5	7.2	1.4	100.0
	1만5천명~2만명 미만	60	21.7	15.0	20.0	8.3	5.0	8.3	11.7	10.0	0.0	100.0
	2만명 이상	113	30.1	9.7	21.2	10.6	5.3	13.3	5.3	4.4	0.0	100.0
전체		1,275	30.4	7.4	17.8	6.5	5.8	16.1	10.8	4.6	0.6	100.0

1) 기타의견 : 주요 대학의 수도권 집중, 선출되지 않은 권력의 남용 현상, 교수와 직원의 반상제도, 교원들의 학생에 대한 권한 과도, 대학을 사유물로 생각하는 재단, 부실대 인식으로 신입생 지원 저조, 제4차 산업혁명, 수학생력 떨어지는 학생들 입학, 교육부의 파탄 및 시의에 부응하지 못하는 정책, 지방대학 죽이기식 평가로 지방대학 재정지원 불이익

## ② 지방대학 위기에 대한 소속 대학의 대응

지방대학 위기에 “소속 대학은 어떻게 대응하고 있는가”라는 질문에는 ‘폐과 및 학과 통폐합’(28.7%)이 가장 많았고, ‘교육 및 연구여건 지출 축소’(24.4%), ‘비정년트랙교원 및 비정규직원 채용’(21.8%), ‘교직원 감원 및 임금삭감’(20.4%) 순으로 답했다.

그러나 응답자 특성별로 보면 차이가 난다. 1995년 이전 입사한 응답자는 ‘교육 및 연구여건을 위한 지출 축소’(27.0%) 응답이 다른 시기 입사자들보다 높았고, 국·공립대학 역시 ‘교육 및 연구여건을 위한 지출 축소’(30.4%) 응답이 사립대학(23.0%)에 비해 높았다.

전문대학은 ‘교직원 감원 및 임금삭감’(24.6%) 응답이 일반대(19.6%)에 비해 높았고, 비광역시에는 ‘폐과 및 학과 통폐합’(30.3%) 응답이 광역시(25.0%)에 비해 높았다.

규모별로는 5천명 미만 대학이 ‘교직원 감원 및 임금삭감’(23.9%) 응답 비율이 높았고, 1만 5천~2만 명(29.1%)과 2만 명 이상(29.5%) 대학이 ‘교육 및 연구여건을 위한 지출 축소’ 비율이 상대적으로 높았다.

현 지방대학 상황을 ‘매우 위기다’, ‘위기다’라고 응답한 사람 중 소속 대학 대응에 대한 평가를 묻는 질문에는 ‘대응을 못하고 있다’(33.1%)와 ‘전혀 대응을 못하고 있다’(21.7%)가 54.8%에 이르렀다. 반면 ‘보통’이란 응답도 33.1%다.

응답자 특성별로 교수(69.3%)가 직원(47.0%)보다 ‘(전혀)대응을 못하고 있다’ 반응이 높았고, 입사 시기가 오래될수록 비율이 높았다. 또한 일반대학(52.1%)보다 전문대학(69.9%)이 ‘(전혀)대응을 못하고 있다’ 반응이 높았고, 국·공립대학(36.0%)보다 사립대학(61.5%) 비율이 월등히 높았다. 대학 규모별로는 재학생 5천명 미만 대학(71.3%)에서 응답률이 높았다.

〈 설문1-3 〉 (〈 설문1 〉에서 '매우 위기다', '위기다' 응답자만) '지방대학 위기'에 대해 소속 대학은 어떤 대응을 했거나 하고 있습니까?(해당사항 모두 선택)

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	폐과 및 학과 통폐합	교직원 감원 및 임금 삭감	비정년 교원 및 비정규직 채용	교육 및 연구 위축	교명 변경	학교 또는 캠퍼스 이전 노력	기타	합계
구성원	교수(강사포함)	569	26.2	18.3	25.3	25.8	0.4	2.8	1.2	100.0
	직원(조교포함)	837	30.3	21.9	19.4	23.4	1.4	2.2	1.4	100.0
입사 시기	1995년 이전	285	26.7	20.0	22.1	27.0	1.4	1.8	1.1	100.0
	1996~2005년	493	28.2	24.3	21.5	23.1	0.4	1.0	1.4	100.0
	2006년~	628	29.9	17.5	21.8	24.2	1.3	3.8	1.4	100.0
유형	일반대학	1,163	29.1	19.6	22.3	24.2	0.5	2.8	1.5	100.0
	전문대학	224	26.8	24.6	18.8	25.0	3.6	0.4	0.9	100.0
	기타	19	21.1	21.1	26.3	31.6	0.0	0.0	0.0	100.0
설립	국공립	270	30.4	13.7	19.3	30.4	1.5	2.6	2.2	100.0
	사립	1,136	28.3	22.0	22.4	23.0	0.9	2.4	1.1	100.0
지역	광역	436	25.0	21.6	25.5	24.3	1.1	1.1	1.4	100.0
	비광역	970	30.3	19.9	20.1	24.4	0.9	3.0	1.3	100.0
권역	충청권	491	30.1	16.7	22.8	22.4	1.2	5.7	1.0	100.0
	전라권	128	29.7	23.4	19.5	24.2	1.6	0.0	1.6	100.0
	부울경권	312	24.4	23.4	26.3	23.7	0.6	0.3	1.3	100.0
	대경권	279	30.8	17.6	20.8	27.6	1.1	0.4	1.8	100.0
	강원권	196	28.1	27.0	14.8	26.0	0.5	2.0	1.5	100.0
설립 시기	1960년 이전	559	26.8	19.7	22.4	27.0	1.4	1.4	1.3	100.0
	1970년 이전	154	28.6	21.4	18.2	28.6	1.9	0.0	1.3	100.0
	1980년 이전	252	28.2	24.2	21.0	21.8	0.8	2.0	2.0	100.0
	1990년 이전	216	31.0	15.7	24.5	19.0	0.0	7.9	1.9	100.0
	2000년 이전	218	31.2	22.0	21.1	22.9	0.5	1.8	0.5	100.0
	2000년 이후	7	42.9	14.3	14.3	28.6	0.0	0.0	0.0	100.0
규모	5천명 미만	401	28.7	23.9	18.0	25.2	2.5	0.2	1.5	100.0
	5천명~1만명 미만	571	30.3	19.4	22.9	22.2	0.4	4.0	0.7	100.0
	1만명~1만5천명 미만	243	25.9	21.8	24.3	24.3	0.0	2.1	1.6	100.0
	1만5천명~2만명 미만	79	26.6	11.4	24.1	29.1	2.5	3.8	2.5	100.0
	2만명 이상	112	27.7	16.1	22.3	29.5	0.0	1.8	2.7	100.0
전체		1,406	28.7	20.4	21.8	24.4	1.0	2.4	1.4	100.0

1) 기타의견 : 전혀 대응 못하거나 별다른 대응 없음, 학생 교육 및 취업 프로그램 활성화, 교과목 감소, 외국인 유학생 유치, 리더십 결여, 대학 통폐합, 공영형민주대학 추진·교육혁신 실천·사회협력 실천·학생행복대학 실천·발전기금 적립·각종 사업 유치 등, 지역협력·재정 관련 업무하고 있으나 교육의 질이 떨어지고 있음, 부실 경영, 부정 만행·사실상 자발 폐교 수순, 두개 과를 한 조교가 맡아서 함

VI장

〈 설문1-4 〉 (〈 설문1 〉에서 '매우 위기다', '위기다' 응답자만) '지방대학 위기'에 대해 소속 대학의 대응을 어떻게 평가하십니까?

(단위 : 명, %)

구분		응답자수	매우 잘 대응하고 있다	잘 대응하고 있다	보통이다	대응을 못하고 있다	전혀 대응을 못하고 있다	합계
구성원	교수(강사포함)	199	0.0	5.0	25.6	38.2	31.2	100.0
	직원(조교포함)	372	2.2	13.7	37.1	30.4	16.7	100.0
입사 시기	1995년 이전	120	2.5	10.0	26.7	37.5	23.3	100.0
	1996~2005년	187	1.6	10.7	31.0	36.4	20.3	100.0
	2006년~	264	0.8	11.0	37.5	28.8	22.0	100.0
유형	일반대학	470	1.7	11.3	34.9	31.9	20.2	100.0
	전문대학	93	0.0	6.5	23.7	39.8	30.1	100.0
	기타	8	0.0	25.0	37.5	25.0	12.5	100.0
설립	국공립	150	2.7	10.7	50.7	24.7	11.3	100.0
	사립	421	1.0	10.7	26.8	36.1	25.4	100.0
지역	광역	169	0.0	8.9	32.0	29.6	29.6	100.0
	비광역	402	2.0	11.4	33.6	34.6	18.4	100.0
권역	충청권	196	1.5	12.2	35.7	36.2	14.3	100.0
	전라권	58	1.7	8.6	32.8	25.9	31.0	100.0
	부울경권	114	0.0	4.4	25.4	33.3	36.8	100.0
	대경권	115	0.9	5.2	38.3	38.3	17.4	100.0
	강원권	88	3.4	23.9	30.7	23.9	18.2	100.0
설립 시기	1960년 이전	243	2.9	11.5	37.4	29.6	18.5	100.0
	1970년 이전	71	1.4	11.3	28.2	35.2	23.9	100.0
	1980년 이전	99	0.0	9.1	25.3	36.4	29.3	100.0
	1990년 이전	73	0.0	12.3	28.8	35.6	23.3	100.0
	2000년 이전	81	0.0	8.6	37.0	35.8	18.5	100.0
	2000년 이후	4	0.0	0.0	50.0	25.0	25.0	100.0
규모	5천명 미만	160	0.6	5.0	23.1	40.0	31.3	100.0
	5천명~1만명 미만	229	0.9	17.5	35.8	32.8	13.1	100.0
	1만명~1만5천명 미만	95	3.2	6.3	35.8	25.3	29.5	100.0
	1만5천명~2만명 미만	32	3.1	9.4	37.5	34.4	15.6	100.0
	2만명 이상	55	1.8	7.3	43.6	27.3	20.0	100.0
전체		571	1.4	10.7	33.1	33.1	21.7	100.0

### ③ 지방대학에 대한 사회적 관심과 향후 전망

〈 설문2 〉 ‘지방대학’에 대한 사회적 관심이 어느 정도라고 생각하십니까?

(단위 : 명, %)

구분		응답자수	매우 관심있다	어느정도 관심있다	보통이다	별로 관심없다	전혀 관심없다	합계
구성원	교수(강사포함)	201	3.5	7.0	15.4	52.7	21.4	100.0
	직원(조교포함)	379	3.7	8.2	23.5	53.0	11.6	100.0
입사 시기	1995년 이전	120	7.5	8.3	16.7	50.8	16.7	100.0
	1996~2005년	188	3.2	4.3	19.7	59.6	13.3	100.0
	2006년~	272	2.2	9.9	23.2	49.3	15.4	100.0
유형	일반대학	480	4.0	9.0	20.8	52.9	13.3	100.0
	전문대학	92	2.2	2.2	20.7	51.1	23.9	100.0
	기타	8	0.0	0.0	12.5	75.0	12.5	100.0
설립	국공립	156	5.1	10.3	26.3	48.7	9.6	100.0
	사립	424	3.1	6.8	18.6	54.5	17.0	100.0
지역	광역	172	3.5	6.4	18.0	51.2	20.9	100.0
	비광역	408	3.7	8.3	21.8	53.7	12.5	100.0
권역	충청권	198	3.5	8.1	22.7	55.1	10.6	100.0
	전라권	61	8.2	11.5	18.0	44.3	18.0	100.0
	부울경권	117	2.6	7.7	16.2	52.1	21.4	100.0
	대경권	115	2.6	5.2	17.4	57.4	17.4	100.0
	강원권	89	3.4	7.9	28.1	49.4	11.2	100.0
설립 시기	1960년 이전	251	4.8	8.4	25.1	53.0	8.8	100.0
	1970년 이전	70	4.3	7.1	20.0	41.4	27.1	100.0
	1980년 이전	99	2.0	6.1	11.1	55.6	25.3	100.0
	1990년 이전	73	2.7	11.0	19.2	47.9	19.2	100.0
	2000년 이전	83	2.4	6.0	20.5	62.7	8.4	100.0
	2000년 이후	4	0.0	0.0	25.0	75.0	0.0	100.0
규모	5천명 미만	161	1.9	5.0	18.0	53.4	21.7	100.0
	5천명~1만명 미만	231	3.5	8.2	23.8	53.2	11.3	100.0
	1만명~1만5천명 미만	99	6.1	9.1	15.2	57.6	12.1	100.0
	1만5천명~2만명 미만	33	6.1	9.1	30.3	39.4	15.2	100.0
	2만명 이상	56	3.6	10.7	19.6	50.0	16.1	100.0
전체		580	3.6	7.8	20.7	52.9	15.0	100.0

VI장

## 〈 설문3 〉 향후 10년간 지방대학은 어떻게 될 것으로 예상하십니까?

(단위 : 명, %)

구분		응답자수	매우 나아질 것이다	약간 나아질 것이다	현재와 비슷할 것이다	심각해 질 것이다	매우 심각해질 것이다	합계
구성원	교수(강사포함)	202	0.5	0.5	4.5	37.6	56.9	100.0
	직원(조교포함)	380	1.6	0.5	4.5	49.5	43.9	100.0
입사 시기	1995년 이전	120	2.5	0.0	1.7	40.8	55.0	100.0
	1996~2005년	189	0.5	0.0	2.6	43.4	53.4	100.0
	2006년~	273	1.1	1.1	7.0	48.7	42.1	100.0
유형	일반대학	481	1.2	0.6	5.0	46.8	46.4	100.0
	전문대학	93	1.1	0.0	2.2	37.6	59.1	100.0
	기타	8	0.0	0.0	0.0	50.0	50.0	100.0
설립	국공립	157	2.5	0.6	6.4	63.7	26.8	100.0
	사립	425	0.7	0.5	3.8	38.6	56.5	100.0
지역	광역	173	0.6	0.6	6.4	46.2	46.2	100.0
	비광역	409	1.5	0.5	3.7	45.0	49.4	100.0
권역	충청권	198	1.5	0.5	5.6	52.5	39.9	100.0
	전라권	61	0.0	0.0	1.6	41.0	57.4	100.0
	부울경권	118	1.7	0.0	5.9	41.5	50.8	100.0
	대경권	115	0.9	0.0	3.5	44.3	51.3	100.0
	강원권	90	1.1	2.2	3.3	38.9	54.4	100.0
설립 시기	1960년 이전	252	2.0	0.8	6.0	54.8	36.5	100.0
	1970년 이전	71	0.0	0.0	4.2	35.2	60.6	100.0
	1980년 이전	99	1.0	0.0	1.0	32.3	65.7	100.0
	1990년 이전	73	0.0	0.0	5.5	37.0	57.5	100.0
	2000년 이전	83	0.0	1.2	3.6	48.2	47.0	100.0
	2000년 이후	4	25.0	0.0	0.0	50.0	25.0	100.0
규모	5천명 미만	162	1.2	0.0	3.1	32.1	63.6	100.0
	5천명~1만명 미만	231	0.4	0.4	5.6	49.8	43.7	100.0
	1만명~1만5천명 미만	99	3.0	1.0	3.0	52.5	40.4	100.0
	1만5천명~2만명 미만	34	2.9	2.9	8.8	50.0	35.3	100.0
	2만명 이상	56	0.0	0.0	3.6	50.0	46.4	100.0
전체		582	1.2	0.5	4.5	45.4	48.5	100.0

지방대학에 대한 사회적 관심을 묻는 질문에는 ‘별로 관심이 없다’(52.9%), ‘전

혀 관심이 없다'(15.0%)가 67.9%인 반면, '매우 관심 있다'(3.6%), '어느 정도 관심 있다'(7.8%)는 11.4%에 불과했다.

응답자 특성별로는 교수(74.1%)가 직원(64.6%)보다 '별로 관심이 없다', '전혀 관심이 없다' 응답률이 높았으며, 전문대학(75.0%)이 일반대학(66.3%)보다, 사립(71.5%)이 국·공립(58.3%)보다, 재학생 5천 명 미만(75.2%) 대학이 다른 규모 대학보다 '별로 관심이 없다', '전혀 관심이 없다' 응답률이 높았다.

향후 10년간 지방대학이 어떻게 될 것인지 예상하는 질문에는 48.5%가 '매우 심각해질 것이다'고 답했고, 45.4%가 '심각해질 것이다'고 답하는 등 93.8%가 미래를 어둡게 전망했다.

이런 경향은 응답자 특성별 답변에서도 특성에 구분 없이 거의 대다수가 90% 이상의 응답률을 보였다.

반면, '나아질 것이다'는 응답은 1.2%, '약간 나아질 것이다'는 0.5%로 긍정적인 전망은 극소수에 그쳤다.

## 2) 문재인정부 지방대학 정책 평가

문재인정부 출범 이후 지방대학 현실의 변화 여부를 묻는 질문에는 '국립대학 육성 등 지방대에 대한 재정지원이 늘었다'는 소수의 긍정 평가를 제외한 상당수는 별다른 변화를 느끼지 못하거나 악화됐다고 생각하고 있다.

대학 교·직원들은 문재인정부 정책이 '지방대학 육성을 위한 뚜렷한 정책이 없거나 미흡'하고, '기본역량진단이 지방대학 위기를 심화시킬 것'이며, '국가균형발전 전반에 관한 정책추진이 미흡'하다고 보고 있다.

다만, 문재인정부의 '국립대학 육성' 공약은 국·공립대학에서, '공영형사립대학 도입'은 사립대학에서 지지하고 있다.

대학재정지원사업 개편과 대학혁신지원방안은 긍정 의견이 부정 의견보다 많았으나, '보통' 의견이 제일 높아 상당수가 판단을 유보하고 있는 것으로 보인다.

## ① 문재인정부 출범 이후 지방대학 현실

문재인정부 출범 이후 지방대학 현실 변화 여부를 묻는 질문에는 ‘변화가 없다’는 응답이 45.3%로 가장 높았고, ‘악화됐다’, ‘매우 악화됐다’가 각각 22.7%와 21.2%로 뒤를 이었다. 반면, ‘매우 개선됐다’와 ‘개선됐다’가 각각 1.5%와 6.4%로 긍정적 평가는 소수에 그쳤다.

응답자 특성별 응답을 보면, 국·공립대학은 ‘매우 개선됐다’(3.8%)와 ‘개선됐다’(12.8%)가 16.7%로 사립대학 4.7%보다 크게 높았다. 이 영향으로 국·공립대학은 ‘악화됐다’(17.9%), ‘매우 악화됐다’(9.6%)가 27.6%인 반면 사립대학은 49.9%로 매우 높았다.

규모별 특성에 따른 답변을 보면, 재학생 규모가 커질수록 ‘매우 개선됐다’와 ‘개선됐다’ 응답 비율이 높았고, ‘악화됐다’, ‘매우 악화됐다’는 그 반대 경향을 보였다.

문재인정부 출범 이후 지방대학 현실이 ‘매우 개선됐다’거나 ‘개선됐다’는 응답자 중 그 이유가 무엇이라는 질문에는 ‘국립대학 육성 등 지방대에 대한 재정지원이 늘었다’고 답한 응답자가 29.8%로 가장 많았다.

다음은 ‘특성화, 산학협력 등 위기를 극복하려는 대학의 자구노력이 이뤄지고 있다’(21.4%), ‘지방대학 위기에 대해 언론 등 사회적 관심이 높아지고 있다’(18.3%), ‘정부가 국가균형발전에 주력하고 있다’(16.8%), ‘기본역량 진단에서 지방대학이 불리하지 않도록 조치했다’(13.7%) 순으로 답변했다.

응답자 특성별 답변을 보면, ‘국립대학 육성 등 지방대에 대한 재정지원이 늘었다’고 답한 응답자는 국·공립대학(51.8%)과 1995년 이전 입사자(37.0%), 일반대학(32.4%), 비광역시대학(34.0%), 1960년 이전 설립대학(37.7%), 재학생 2만 명 이상 대학(47.4%)이 상대적으로 높았다.

‘특성화, 산학협력 등 위기를 극복하려는 대학의 자구노력이 이뤄지고 있다’고 답한 응답자는 전문대학(25.0%)과 1980년대 설립 대학(30.0%), 재학생 5천~1만 명 미만 대학(29.5%)에서 상대적으로 높은 응답률을 보였고, ‘지방대학 위기에 대



해 언론 등 사회적 관심이 높아지고 있다’는 응답자는 사립대학(26.7%), 광역시(23.5%), 1970년대 설립 대학(37.5%), 재학생 5천 명 미만 대학(37.9%)에서 상대적으로 높게 나왔다.

문재인정부 출범 이후 지방대학 현실이 ‘변화가 없다’, ‘악화됐다’, ‘매우 악화됐다’는 응답자 중 그 이유가 무엇이라는 질문에는 ‘지방대학 육성을 위한 뚜렷한 정책이 없거나 미흡하다’(37.8%), ‘기본역량 진단이 지방대학 위기를 심화시킬 것이다’(24.2%), ‘국가균형발전 전반에 관한 정책추진이 미흡하다’(15.6%), ‘학령인구 감소 속도가 너무 빠르다’(14.3%), ‘부실대학’에 대한 대응이 지지부진하다’(7.5%), 기타(0.5%) 순으로 답했다.

응답자 특성별로는 ‘지방대학 육성을 위한 뚜렷한 정책이 없거나 미흡하다’는 응답은 구성원별, 입사시기별, 유형별, 설립별, 지역별 등에서 큰 차이를 보이지 않았다. 반면 두 번째 응답률을 보인, ‘기본역량 진단이 지방대학 위기를 심화시킬 것이다’는 교원(18.7%)보다 직원(27.5%)이, 국·공립(14.5%)보다 사립(27.1%)이, 광역시(17.3%)보다 비광역시(27.2%) 소재 대학이 상대적으로 높은 응답율을 보였고, 재학생 규모별에서도 규모가 작을수록 응답률이 높았다. 이는 비광역시 소규모 사립대학 직원일수록 정부 기본역량 사업에 대한 불안감을 드러낸 것으로 보인다.

‘국가균형발전 전반에 관한 정책추진이 미흡하다’는 응답은 직원(12.0%)보다 교수(21.6%)가, 입사시기가 최근에 가까울수록, 전문대학(6.5%)보다 일반대학(17.5%)이, 사립(13.9%)보다 국·공립(21.3%)이, 대학 설립 시기가 오래될수록, 재학생 규모가 클수록 상대적으로 높았다.

기타 답변으로는 ‘교육부의 대응책이 없다’, ‘사립대학 법인을 해산시키지 못해서’, ‘(교육부) 비리척결 의지 없음’ 등이 있었다.

〈 설문4 〉 문재인정부 출범 이후 지방대학 현실은 어떻게 변화했다고 보십니까?

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	매우 개선됐다	개선됐다	변화가 없다	악화됐다	매우 악화됐다	잘 모르겠다	합계
구성원	교수(강사포함)	202	0.5	5.0	46.0	24.8	23.8	0.0	100.0
	직원(조교포함)	379	2.1	7.1	44.9	21.6	19.8	4.5	100.0
입사 시기	1995년 이전	119	3.4	5.9	44.5	25.2	21.0	0.0	100.0
	1996~2005년	189	1.1	3.7	44.4	24.3	23.8	2.6	100.0
	2006년~	273	1.1	8.4	46.2	20.5	19.4	4.4	100.0
유형	일반대학	480	1.9	6.9	45.4	22.3	21.3	2.3	100.0
	전문대학	93	0.0	2.2	43.0	25.8	22.6	6.5	100.0
	기타	8	0.0	25.0	62.5	12.5	0.0	0.0	100.0
설립	국공립	156	3.8	12.8	53.8	17.9	9.6	1.9	100.0
	사립	425	0.7	4.0	42.1	24.5	25.4	3.3	100.0
지역	광역	172	0.6	6.4	47.7	18.6	22.7	4.1	100.0
	비광역	409	2.0	6.4	44.3	24.4	20.5	2.4	100.0
권역	충청권	197	2.5	4.6	45.7	24.9	18.8	3.6	100.0
	전라권	61	1.6	9.8	39.3	21.3	21.3	6.6	100.0
	부울경권	118	0.8	4.2	46.6	20.3	25.4	2.5	100.0
	대경권	115	0.9	8.7	42.6	25.2	21.7	0.9	100.0
	강원권	90	1.1	7.8	50.0	18.9	20.0	2.2	100.0
설립 시기	1960년 이전	251	2.4	9.2	54.6	17.1	13.5	3.2	100.0
	1970년 이전	71	1.4	7.0	35.2	25.4	28.2	2.8	100.0
	1980년 이전	99	1.0	3.0	35.4	25.3	32.3	3.0	100.0
	1990년 이전	73	0.0	4.1	42.5	26.0	26.0	1.4	100.0
	2000년 이전	83	1.2	3.6	39.8	30.1	21.7	3.6	100.0
	2000년 이후	4	0.0	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0	100.0
규모	5천명 미만	162	0.6	2.5	38.9	25.9	27.8	4.3	100.0
	5천명~1만명 미만	230	0.4	7.0	44.8	22.2	23.0	2.6	100.0
	1만명~1만5천명 미만	99	4.0	8.1	49.5	21.2	16.2	1.0	100.0
	1만5천명~2만명 미만	34	5.9	5.9	52.9	26.5	5.9	2.9	100.0
	2만명 이상	56	1.8	12.5	53.6	16.1	12.5	3.6	100.0
전체		581	1.5	6.4	45.3	22.7	21.2	2.9	100.0

〈 설문5 〉 (〈 설문4 〉에서 '매우 개선됐다', '개선됐다' 응답자만) 문재인정부 출범 이후  
지방대학 현실이 개선됐다고 생각하는 이유는 무엇입니까? (2개 선택)

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	정부가 국가균형 발전에 주력하고 있다	국립대 육성 등 지방대에 대한 재정 지원이 늘었다	'기본역량진단'에서 지방대가 불리하지 않도록 조치했다	특성화/ 산학협력 등 극복하려는 대학의 자구노력이 이뤄지고 있다	지방대학 위기에 대해 언론 등 사회적 관심이 높아지고 있다	기타	합계
구성 원	교수(강사포함)	28	17.9	28.6	21.4	21.4	10.7	0.0	100.0
	직원(조교포함)	103	16.5	30.1	11.7	21.4	20.4	0.0	100.0
입사 시기	1995년 이전	27	14.8	37.0	3.7	22.2	22.2	0.0	100.0
	1996~2005년	42	14.3	21.4	19.0	23.8	21.4	0.0	100.0
	2006년~	62	19.4	32.3	14.5	19.4	14.5	0.0	100.0
유형	일반대학	111	14.4	32.4	14.4	19.8	18.9	0.0	100.0
	전문대학	16	31.3	12.5	12.5	25.0	18.8	0.0	100.0
	기타	4	25.0	25.0	0.0	50.0	0.0	0.0	100.0
설립	국공립	56	10.7	51.8	10.7	19.6	7.1	0.0	100.0
	사립	75	21.3	13.3	16.0	22.7	26.7	0.0	100.0
지역	광역	34	14.7	17.6	20.6	23.5	23.5	0.0	100.0
	비광역	97	17.5	34.0	11.3	20.6	16.5	0.0	100.0
권역	충청권	41	17.1	19.5	22.0	26.8	14.6	0.0	100.0
	전라권	16	18.8	37.5	6.3	25.0	12.5	0.0	100.0
	부울경권	17	11.8	29.4	17.6	17.6	23.5	0.0	100.0
	대경권	30	16.7	36.7	3.3	16.7	26.7	0.0	100.0
	강원권	27	18.5	33.3	14.8	18.5	14.8	0.0	100.0
설립 시기	1960년 이전	69	11.6	37.7	18.8	20.3	11.6	0.0	100.0
	1970년 이전	23	26.1	30.4	4.3	17.4	21.7	0.0	100.0
	1980년 이전	16	25.0	12.5	0.0	25.0	37.5	0.0	100.0
	1990년 이전	10	20.0	10.0	20.0	30.0	20.0	0.0	100.0
	2000년 이전	13	15.4	23.1	15.4	23.1	23.1	0.0	100.0
	2000년 이후	0	-	-	-	-	-	-	-
규모	5천명 미만	29	20.7	17.2	6.9	17.2	37.9	0.0	100.0
	5천명~1만명 미만	44	20.5	20.5	11.4	29.5	18.2	0.0	100.0
	1만명~1만5천명 미만	28	14.3	39.3	21.4	14.3	10.7	0.0	100.0
	1만5천명~2만명 미만	11	9.1	45.5	18.2	18.2	9.1	0.0	100.0
	2만명 이상	19	10.5	47.4	15.8	21.1	5.3	0.0	100.0
전체		131	16.8	29.8	13.7	21.4	18.3	0.0	100.0

1) 기타의견 : 개선 안 됨, 특별히 변화된 내용이 없다.

VI장

〈 설문6 〉 (〈 설문4 〉에서 '변화가 없다', '악화됐다', '매우 악화됐다' 응답자만) 문제인 정부 출범 이후 지방대학 현실의 변화가 없거나 오히려 위기가 악화됐다고 생각하는 이유는 무엇입니까? (2개 선택)

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	국가균형발전 전반에 관한 정책 추진이 미흡하다	학령인구 감소 속도가 너무 빠르다	지방대학 육성을 위한 뚜렷한 정책이 없거나 미흡하다	'기본역량' 기반이 지방대학 위기를 심화시킬 것이다	'부실대학'에 대한 대응이 지지부진하다	기타	합계
구성원	교수(강사포함)	379	21.6	9.0	40.9	18.7	8.7	1.1	100.0
	직원(조교포함)	641	12.0	17.5	36.0	27.5	6.9	0.2	100.0
입사 시기	1995년 이전	211	12.3	14.2	39.3	25.1	8.1	0.9	100.0
	1996~2005년	345	14.5	13.9	37.4	26.1	8.1	0.0	100.0
	2006년~	464	17.9	14.7	37.5	22.4	6.9	0.6	100.0
유형	일반대학	839	17.5	12.6	38.1	23.7	7.4	0.6	100.0
	전문대학	168	6.5	21.4	36.9	26.8	8.3	0.0	100.0
	기타	13	7.7	30.8	30.8	23.1	7.7	0.0	100.0
설립	국공립	235	21.3	18.3	38.7	14.5	6.8	0.4	100.0
	사립	785	13.9	13.1	37.6	27.1	7.8	0.5	100.0
지역	광역시	307	17.6	14.7	41.0	17.3	9.1	0.3	100.0
	비광역시	713	14.7	14.2	36.5	27.2	6.9	0.6	100.0
권역	충청권	360	12.5	16.7	39.7	23.6	6.9	0.6	100.0
	전라권	91	13.2	19.8	38.5	17.6	8.8	2.2	100.0
	부울경권	210	20.0	11.0	39.0	20.0	10.0	0.0	100.0
	대경권	205	19.0	10.7	36.6	25.9	7.3	0.5	100.0
	강원권	154	13.6	14.9	33.1	33.1	5.2	0.0	100.0
설립 시기	1960년 이전	419	19.1	14.8	39.6	17.9	7.9	0.7	100.0
	1970년 이전	127	14.2	16.5	30.7	32.3	6.3	0.0	100.0
	1980년 이전	173	14.5	12.7	34.7	31.8	6.4	0.0	100.0
	1990년 이전	140	10.7	10.7	41.4	25.0	10.7	1.4	100.0
	2000년 이전	156	13.5	16.0	39.1	25.6	5.8	0.0	100.0
	2000년 이후	5	0.0	20.0	40.0	20.0	20.0	0.0	100.0
규모	5천명 미만	283	10.6	17.3	34.6	28.6	8.5	0.4	100.0
	5천명~1만명 미만	412	15.3	12.6	38.1	27.7	6.1	0.2	100.0
	1만명~1만5천명 미만	183	15.3	13.7	40.4	20.8	8.2	1.6	100.0
	1만5천명~2만명 미만	59	28.8	11.9	39.0	10.2	10.2	0.0	100.0
	2만명 이상	83	25.3	15.7	41.0	9.6	8.4	0.0	100.0
전체		1,020	15.6	14.3	37.8	24.2	7.5	0.5	100.0

1) 기타의견 : 교육부의 무대책, 교육부 적폐 청산 미흡, 사립대학 법인 해산시키지 못함, 정책 자체보다 내용과 기준이 미흡, 비리척결 의지 없음

## ② 문재인정부 구체적 정책에 대한 의견

〈설문7〉 문재인정부는 ‘국립대학 육성’을 공약으로 제시하고, 국립대학 특성화, 거점 국립대학 교육비 지원 확대 등을 추진하겠다고 했습니다. 실제로 ‘국립대학 육성사업’ 지원예산을 2017년 210억 원에서 2019년 1,504억 원으로 증액했습니다. 지방대학 육성 차원에서 이와 같은 정책을 어떻게 평가하십니까?

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	매우 긍정적이다	긍정적이다	보통이다	부정적이다	매우 부정적이다	잘 모르겠다	합계
구성원	교수(강사포함)	201	9.5	25.9	16.4	22.4	20.9	5.0	100.0
	직원(조교포함)	378	7.7	18.8	24.3	17.7	26.2	5.3	100.0
입사 시기	1995년 이전	120	10.0	16.7	24.2	20.8	25.8	2.5	100.0
	1996~2005년	188	3.7	20.2	17.6	26.1	28.2	4.3	100.0
	2006년~	271	10.7	24.0	23.2	14.0	21.0	7.0	100.0
유형	일반대학	479	8.8	23.6	21.7	19.0	22.8	4.2	100.0
	전문대학	92	3.3	10.9	21.7	19.6	33.7	10.9	100.0
	기타	8	37.5	0.0	12.5	37.5	12.5	0.0	100.0
설립	국공립	157	19.1	36.3	26.8	8.9	5.1	3.8	100.0
	사립	422	4.3	15.6	19.7	23.2	31.5	5.7	100.0
지역	광역	172	9.3	24.4	22.7	14.5	21.5	7.6	100.0
	비광역	407	7.9	19.9	21.1	21.4	25.6	4.2	100.0
권역	충청권	196	6.6	18.9	27.0	18.9	23.5	5.1	100.0
	전라권	61	11.5	19.7	14.8	14.8	27.9	11.5	100.0
	부울경권	118	7.6	25.4	17.8	19.5	24.6	5.1	100.0
	대경권	115	7.0	25.2	21.7	22.6	20.0	3.5	100.0
	강원권	89	12.4	16.9	19.1	19.1	29.2	3.4	100.0
설립 시기	1960년 이전	252	14.7	28.2	26.2	14.3	11.5	5.2	100.0
	1970년 이전	70	4.3	15.7	15.7	15.7	42.9	5.7	100.0
	1980년 이전	99	4.0	15.2	14.1	22.2	38.4	6.1	100.0
	1990년 이전	71	4.2	15.5	21.1	32.4	22.5	4.2	100.0
	2000년 이전	83	1.2	18.1	21.7	22.9	32.5	3.6	100.0
	2000년 이후	4	0.0	0.0	25.0	25.0	25.0	25.0	100.0
규모	5천명 미만	161	5.0	10.6	19.9	23.6	32.9	8.1	100.0
	5천명~1만명 미만	229	4.4	20.5	26.6	19.7	24.9	3.9	100.0
	1만명~1만5천명 미만	99	11.1	24.2	20.2	19.2	24.2	1.0	100.0
	1만5천명~2만명 미만	34	17.6	23.5	20.6	14.7	14.7	8.8	100.0
	2만명 이상	56	23.2	48.2	8.9	8.9	3.6	7.1	100.0
전체		579	8.3	21.2	21.6	19.3	24.4	5.2	100.0

문재인정부가 ‘국립대학 육성’을 공약으로 제시하고, 국립대학 특성화, 거점 국립대학 교육비 지원 확대 등을 추진하겠다고 밝힌 정책에 대한 의견을 묻는 질문에는 ‘매우 부정적이다’(24.4%), ‘보통이다’(21.6%), ‘긍정적이다’(21.2%), ‘부정적이다’(19.3%) ‘매우 긍정적이다’(8.3%), ‘잘 모르겠다’(5.2%) 순으로 답했다.

질문 자체가 국립대학 공약과 지원을 중심으로 묻는 것이어서 응답자 특성별로 매우 다른 경향을 보였다. ‘매우 긍정적이다’, ‘긍정적이다’ 응답 비율이 국·공립(55.4%)은 사립(19.9%)에 비해 매우 높았고, 광역시(33.7%)가 비광역시(27.8%)보다 높았다. 또한 일반대학(32.4%)이 전문대학(14.1%)보다 높았고, 1960년 이전 설립대학(42.9%)은 설립 시기별 응답률 가운데 제일 높았다.

재학생 규모가 클수록 긍정적 응답율이 높아 2만명 이상 대학은 71.4%에 이르렀고, 재학생 규모가 작아질수록 ‘부정적이다’, ‘매우 부정적이다’ 응답율이 높아져 재학생 5천명 미만 대학은 56.5%에 이르렀다.

이 같은 의견은 국·공립대학이 주로 일반대학이고, 설립이 오래되었으며, 재학생 규모가 큰 거점 국립대학이라는 점이 반영된 결과로 보인다.

문재인정부가 공영형사립대학 도입을 공약과 국정과제로 제시한 것을 지방대학 육성 차원에서 어떻게 평가하는지, 묻는 질문에는 ‘매우 긍정적이다’(37.0%), ‘긍정적이다’(28.4%), ‘보통이다’(15.5%), ‘부정적이다’(9.5%), ‘잘 모르겠다’(5.7%), ‘매우 부정적이다’(4.0%) 순을 보이며 긍정적 반응이 매우 높았다.

응답자 특성별로 보면, 앞선 ‘국립대학 육성’ 관련 질문과 반대로 사립(73.1%)이 국·공립(44.6%)보다 월등히 높았고, 교수(79.2%)가 직원(58.0%)보다 높았다. 또한 지역별로는 부울경권(72.9%), 강원권(72.2%)이 타 지역보다 높았고, 재학생 규모로는 1만~1만 5천 명 대학(76.8%)이 다른 규모 대학보다 높았다.

대신, 입사 시기별이나 유형별 특성에서는 큰 차이를 보이지 않았다.

문재인정부는 ‘선택과 집중’ 방식의 대학재정지원사업을 일부 개편하여 학생 수, 자구노력 등에 따라 비교적 균등하게 재정을 배분하는 일반재정지원사업을 도입한 것에 대한 질문에는 ‘보통’(30.7%), ‘긍정적’(29.1%), ‘부정적’(15.3%), ‘매우 부정적’(14.5%), ‘매우 긍정적’(5.5%), ‘잘 모르겠다’(4.8%) 순으로 답했다.

〈 설문8 〉 공영형 사립대학은 사립대학의 공공성 및 책무성을 강화하고자 문재인정부가 내건 공약이자 국정과제입니다. 지방대학 육성 차원에서 공영형 사립대학 도입을 어떻게 평가하십니까?

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	매우 긍정적이다	긍정적이다	보통이다	부정적이다	매우 부정적이다	잘 모르겠다	합계
구성원	교수(강사포함)	202	50.5	28.7	9.4	5.4	2.5	3.5	100.0
	직원(조교포함)	379	29.8	28.2	18.7	11.6	4.7	6.9	100.0
입사 시기	1995년 이전	120	46.7	20.0	16.7	10.0	4.2	2.5	100.0
	1996~2005년	189	40.7	27.0	16.4	9.5	2.6	3.7	100.0
	2006년~	272	30.1	33.1	14.3	9.2	4.8	8.5	100.0
유형	일반대학	480	37.3	27.5	14.8	10.4	4.6	5.4	100.0
	전문대학	93	34.4	33.3	19.4	4.3	1.1	7.5	100.0
	기타	8	50.0	25.0	12.5	12.5	0.0	0.0	100.0
설립	국공립	157	15.3	29.3	21.7	21.0	4.5	8.3	100.0
	사립	424	45.0	28.1	13.2	5.2	3.8	4.7	100.0
지역	광역시	173	35.8	31.2	15.6	8.1	2.9	6.4	100.0
	비광역시	408	37.5	27.2	15.4	10.0	4.4	5.4	100.0
권역	충청권	197	28.9	33.5	15.7	9.6	5.6	6.6	100.0
	전라권	61	34.4	31.1	16.4	8.2	3.3	6.6	100.0
	부울경권	118	48.3	24.6	13.6	4.2	4.2	5.1	100.0
	대경권	115	32.2	25.2	16.5	16.5	3.5	6.1	100.0
	강원권	90	47.8	24.4	15.6	7.8	1.1	3.3	100.0
설립 시기	1960년 이전	252	37.7	25.8	16.3	11.5	3.2	5.6	100.0
	1970년 이전	71	32.4	26.8	21.1	11.3	1.4	7.0	100.0
	1980년 이전	99	40.4	34.3	12.1	5.1	4.0	4.0	100.0
	1990년 이전	72	34.7	29.2	13.9	5.6	8.3	8.3	100.0
	2000년 이전	83	37.3	27.7	14.5	10.8	4.8	4.8	100.0
	2000년 이후	4	25.0	75.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
규모	5천명 미만	162	39.5	30.2	17.3	3.7	2.5	6.8	100.0
	5천명~1만명 미만	230	30.0	30.4	16.5	12.6	5.2	5.2	100.0
	1만명~1만5천명 미만	99	53.5	23.2	8.1	8.1	4.0	3.0	100.0
	1만5천명~2만명 미만	34	35.3	23.5	20.6	8.8	2.9	8.8	100.0
	2만명 이상	56	30.4	26.8	16.1	16.1	3.6	7.1	100.0
전체		581	37.0	28.4	15.5	9.5	4.0	5.7	100.0

VI장

〈 설문9 〉 문재인정부는 '선택과 집중'에 따른 차등지원으로 전면화된 대학재정지원사업을 일부 개편하여 학생 수, 자구노력 등에 따라 비교적 균등하게 재정을 배분하는 일반재정지원사업을 도입했습니다. 기본역량 진단결과에 따라 재정지원 가능 평가를 받은 대학은 일반재정지원사업의 지원 대상이 됩니다. 지방대학 육성 차원에서 이와 같은 정책을 어떻게 평가하십니까?

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	매우 긍정적이다	긍정적이다	보통이다	부정적이다	매우 부정적이다	잘 모르겠다	합계
구성원	교수(강사포함)	202	3.5	36.1	26.7	16.8	11.4	5.4	100.0
	직원(조교포함)	378	6.6	25.4	32.8	14.6	16.1	4.5	100.0
입사 시기	1995년 이전	120	10.0	25.8	30.0	15.0	16.7	2.5	100.0
	1996~2005년	189	2.6	27.0	32.8	14.3	18.0	5.3	100.0
	2006년~	271	5.5	32.1	29.5	16.2	11.1	5.5	100.0
유형	일반대학	480	5.4	31.3	29.2	15.4	13.8	5.0	100.0
	전문대학	92	4.3	19.6	38.0	15.2	18.5	4.3	100.0
	기타	8	25.0	12.5	37.5	12.5	12.5	0.0	100.0
설립	국공립	157	5.7	35.0	31.8	14.0	5.1	8.3	100.0
	사립	423	5.4	27.0	30.3	15.8	18.0	3.5	100.0
지역	광역	172	4.7	32.0	30.2	15.1	11.6	6.4	100.0
	비광역	408	5.9	27.9	30.9	15.4	15.7	4.2	100.0
권역	충청권	196	6.1	30.1	32.1	13.8	15.3	2.6	100.0
	전라권	61	8.2	24.6	36.1	6.6	18.0	6.6	100.0
	부울경권	118	4.2	32.2	22.9	18.6	14.4	7.6	100.0
	대경권	115	1.7	28.7	32.2	19.1	11.3	7.0	100.0
	강원권	90	8.9	26.7	32.2	15.6	14.4	2.2	100.0
설립 시기	1960년 이전	251	7.6	36.3	29.5	13.5	8.0	5.2	100.0
	1970년 이전	71	4.2	16.9	35.2	14.1	21.1	8.5	100.0
	1980년 이전	99	7.1	21.2	29.3	16.2	22.2	4.0	100.0
	1990년 이전	72	2.8	33.3	29.2	22.2	11.1	1.4	100.0
	2000년 이전	83	1.2	24.1	31.3	15.7	22.9	4.8	100.0
	2000년 이후	4	0.0	25.0	75.0	0.0	0.0	0.0	100.0
규모	5천명 미만	161	4.3	20.5	35.4	15.5	20.5	3.7	100.0
	5천명~1만명 미만	230	4.8	25.2	33.5	16.5	14.3	5.7	100.0
	1만명~1만5천명 미만	99	9.1	40.4	22.2	14.1	13.1	1.0	100.0
	1만5천명~2만명 미만	34	5.9	44.1	26.5	11.8	5.9	5.9	100.0
	2만명 이상	56	5.4	41.1	23.2	14.3	5.4	10.7	100.0
전체		580	5.5	29.1	30.7	15.3	14.5	4.8	100.0



‘긍정적’이라는 답변이 응답자 특성별로, 일반대학(36.7%)이 전문대학(23.9%)보다 높았고, 국·공립(40.8%)이 사립(32.4%)보다 높았다. 설립시기별로는 1960년 이전 설립대학(43.8%)이 상대적으로 높았고, 재학생 규모가 클수록 높았다.

문재인정부가 대학혁신지원방안을 통해 지역대학-지자체-지역기업 간 협력체계를 구축하기로 한 것이 지역대학 육성에 기여할 것인지 묻는 질문에는 ‘보통이다’(36.3%), ‘그렇다’(26.2%), ‘그렇지 않다’(17.0%), ‘전혀 그렇지 않다’(7.9%), ‘매우 그렇다’(7.1%), ‘잘 모르겠다’(5.5%) 순이었다.

‘매우 그렇다’(7.1%)와 ‘그렇다’(26.2%)는 긍정적 답변이 33.3%로, ‘그렇지 않다’(17.0%), ‘전혀 그렇지 않다’(7.9%)는 부정적 답변 24.9%보다 높았지만, ‘보통이다’는 답변이 36.3%에 이르러 대학혁신지원방안에 대해 전반적으로 기대치가 높지 않아 보인다.

응답자 특성별로 보면, 일반대학은 긍정적 답변이 34.8%였으나 전문대학은 22.6%에 불과했고, 부정적 답변은 일반대학이 22.3%인 반면 전문대학은 38.7%에 이르러 큰 차이를 보였다. 이는 대학과 지자체, 지역 기업간 협력체계를 구축할 경우 전문직업인을 양성하는 전문대학이 영향을 받을 것에 대한 우려로 풀이된다.

문재인정부가 대학혁신지원방안에서 지역대학간 특성화 및 기능조정, 첨단학과 및 융합학과 설치 운영 등을 통해 지역수요와 연계된 인재를 양성하고, 대학 R&BD 강화를 통해 지역산업을 혁신하겠다고 밝힌 것에 대한 의견은 ‘보통이다’(38.4%), ‘그렇다’(25.1%), ‘그렇지 않다’(17.4%), ‘전혀 그렇지 않다’(9.1%), ‘매우 그렇다’(5.3%), ‘잘 모르겠다’(4.6%) 순이었다.

‘보통이다’가 38.4%, ‘매우 그렇다’, ‘그렇다’는 긍정 답변이 30.4%, ‘그렇지 않다’, ‘전혀 그렇지 않다’는 부정 답변이 26.5%인 점에 비춰, 앞선 질문 답변과 비슷하게 대학혁신지원방안에 대한 기대치가 높지 않아 보인다.

응답자 특성별 답변에서는 일반대학(32.5%)의 긍정 답변이 높았고, 전문대학(30.0%)의 부정 답변이 높았다. 또한 국·공립(35.0%)의 긍정 답변이 높은 반면, 사립(30.0%)은 부정 답변이 높았다. 규모별로는 규모가 클수록 긍정 답변이 높았고, 규모가 작을수록 부정 답변이 높았다.

〈 설문10 〉 문재인정부는 출범 이후 지역대학-지자체-지역기업 간 협력체계 구축 계획을 발표했습니다. (「대학혁신지원방안」, 교육부, 2019. 8.) 이러한 구상이 지역 대학 육성에 기여할 것이라고 생각하십니까?

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	잘 모르겠다	합계
구성원	교수(강사포함)	202	7.9	29.2	35.1	14.9	6.9	5.9	100.0
	직원(조교포함)	379	6.6	24.5	36.9	18.2	8.4	5.3	100.0
입사 시기	1995년 이전	120	10.0	26.7	34.2	15.8	12.5	0.8	100.0
	1996~2005년	189	4.2	25.4	34.4	23.3	7.9	4.8	100.0
	2006년~	272	7.7	26.5	38.6	13.2	5.9	8.1	100.0
유형	일반대학	480	7.9	26.9	37.9	15.4	6.9	5.0	100.0
	전문대학	93	1.1	21.5	30.1	24.7	14.0	8.6	100.0
	기타	8	25.0	37.5	12.5	25.0	0.0	0.0	100.0
설립	국공립	157	9.6	29.3	39.5	12.7	3.8	5.1	100.0
	사립	424	6.1	25.0	35.1	18.6	9.4	5.7	100.0
지역	광역	173	5.2	23.7	35.3	20.2	8.7	6.9	100.0
	비광역	408	7.8	27.2	36.8	15.7	7.6	4.9	100.0
권역	충청권	197	6.1	20.8	39.1	21.3	7.1	5.6	100.0
	전라권	61	6.6	29.5	26.2	18.0	11.5	8.2	100.0
	부울경권	118	7.6	26.3	33.9	15.3	9.3	7.6	100.0
	대경권	115	6.1	29.6	41.7	13.9	5.2	3.5	100.0
	강원권	90	10.0	31.1	33.3	13.3	8.9	3.3	100.0
설립 시기	1960년 이전	252	7.9	28.2	40.1	13.9	5.2	4.8	100.0
	1970년 이전	71	2.8	28.2	22.5	22.5	15.5	8.5	100.0
	1980년 이전	99	9.1	24.2	30.3	20.2	10.1	6.1	100.0
	1990년 이전	73	9.6	15.1	46.6	17.8	2.7	8.2	100.0
	2000년 이전	82	3.7	30.5	32.9	18.3	12.2	2.4	100.0
	2000년 이후	4	0.0	25.0	75.0	0.0	0.0	0.0	100.0
규모	5천명 미만	162	5.6	25.3	31.5	21.6	10.5	5.6	100.0
	5천명~1만명 미만	230	4.3	23.9	41.3	16.5	8.3	5.7	100.0
	1만명~1만5천명 미만	99	14.1	28.3	33.3	15.2	6.1	3.0	100.0
	1만5천명~2만명 미만	34	11.8	32.4	32.4	11.8	2.9	8.8	100.0
	2만명 이상	56	7.1	30.4	37.5	12.5	5.4	7.1	100.0
전체		581	7.1	26.2	36.3	17.0	7.9	5.5	100.0

〈 설문11 〉 문재인정부는 지역대학의 지역혁신 역할 강화를 위해 지역대학간 특성화 및 기능조정, 첨단학과 및 융합학과 설치 운영 등을 통해 지역수요와 연계된 인재를 양성하겠다고 했습니다. 또 대학 R&BD 강화를 통해 지역산업을 혁신하겠다고 했습니다. (「대학혁신지원방안」, 교육부, 2019. 8.) 이러한 구상이 지역대학 육성에 기여할 것이라고 생각하십니까?

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	잘 모르겠다	합계
구성원	교수(강사포함)	202	5.9	25.2	35.1	19.8	10.4	3.5	100.0
	직원(조교포함)	379	5.0	25.1	40.1	16.1	8.4	5.3	100.0
입사 시기	1995년 이전	120	7.5	25.0	38.3	18.3	10.0	0.8	100.0
	1996~2005년	189	3.2	23.3	39.7	21.7	6.9	5.3	100.0
	2006년~	272	5.9	26.5	37.5	14.0	10.3	5.9	100.0
유형	일반대학	480	5.8	26.7	39.0	15.8	9.0	3.8	100.0
	전문대학	93	1.1	17.2	35.5	25.8	10.8	9.7	100.0
	기타	8	25.0	25.0	37.5	12.5	0.0	0.0	100.0
설립	국공립	157	7.0	28.0	42.0	12.7	4.5	5.7	100.0
	사립	424	4.7	24.1	37.0	19.1	10.8	4.2	100.0
지역	광역시	173	4.0	23.1	34.7	21.4	11.0	5.8	100.0
	비광역시	408	5.9	26.0	40.0	15.7	8.3	4.2	100.0
권역	충청권	197	5.6	25.4	39.6	14.2	11.7	3.6	100.0
	전라권	61	6.6	26.2	36.1	16.4	6.6	8.2	100.0
	부울경권	118	5.1	24.6	29.7	23.7	11.0	5.9	100.0
	대경권	115	3.5	25.2	45.2	15.7	6.1	4.3	100.0
	강원권	90	6.7	24.4	40.0	18.9	6.7	3.3	100.0
설립 시기	1960년 이전	252	6.3	27.0	39.3	15.5	7.1	4.8	100.0
	1970년 이전	71	5.6	15.5	40.8	18.3	12.7	7.0	100.0
	1980년 이전	99	6.1	23.2	30.3	25.3	10.1	5.1	100.0
	1990년 이전	73	4.1	24.7	41.1	17.8	8.2	4.1	100.0
	2000년 이전	82	2.4	29.3	41.5	12.2	12.2	2.4	100.0
	2000년 이후	4	0.0	50.0	25.0	25.0	0.0	0.0	100.0
규모	5천명 미만	162	3.7	22.8	35.2	25.3	7.4	5.6	100.0
	5천명~1만명 미만	230	2.6	25.7	41.7	14.3	10.9	4.8	100.0
	1만명~1만5천명 미만	99	11.1	24.2	36.4	19.2	8.1	1.0	100.0
	1만5천명~2만명 미만	34	14.7	26.5	38.2	5.9	5.9	8.8	100.0
	2만명 이상	56	5.4	30.4	37.5	10.7	10.7	5.4	100.0
전체		581	5.3	25.1	38.4	17.4	9.1	4.6	100.0

VI장

### 3) 대학 구조조정

박근혜정부가 1주기 구조조정을 통해 5만 7천여 명의 정원을 감축한 것에 대해서는 절반 이상이 부정적으로 평가했다.

다만, 긍정 평가자는 ‘학령인구 감소에 따른 불가피한 대처였다’, ‘‘부실대학’을 가려냈다’는 이유를 들었고, 부정 평가자는 ‘지방대학 및 전문대학 위기를 가중시켰다’, ‘평가를 통해 ‘부실대학’을 선별했으나 이들 대학에 대한 대책마련은 미흡했다’ 등의 이유를 들었다.

“정부가 더 이상 인위적인 감축을 하지 않고 대학의 자체 계획에 따라 적정규모가 이루어지도록 지원”한다는 문재인정부 구조조정 관련 정책 방향에 대해서는 긍정 의견 32.3%, 부정 의견 30.9%, 보통 32.5%로 의견이 엇갈렸다. 문재인정부 구조조정 관련 정책 방향에 대해 긍·부정 의견과 유보 의견이 혼재되어 나타났다.

#### ① 박근혜정부 대학 구조조정

학령인구 감소가 소속대학에 어느 정도 영향을 미친다고 생각하느냐는 질문에는 ‘매우 영향을 미친다’(76.0%), ‘다소 영향을 미친다’(21.0%), ‘영향을 미치지 않는다’(1.6%), ‘전혀 영향을 미치지 않는다’(0.7%), ‘잘 모르겠다’(0.7%) 순으로 답했다.

응답자 특성별 답변을 보면, ‘매우 영향을 미친다’는 직원(79.4%)이 교수(69.8%)보다 높고, 일반대학(73.9%)보다 전문대학(86.0%)이 높았다. 또한 같은 답변 비율은 국·공립(59.2%)보다 사립(82.3%)이, 광역시(66.3%)보다 비광역시(80.1%)가 높았다. 대학 설립 시기가 최근 년에 가까울수록 높았고, 규모가 작을수록 높았다.

이를 종합하면, 최근 년 가까운 시기에 설립된 규모가 작은 비광역시 사립 대학이나 전문대학이 위기 의식이 매우 큰 것으로 보인다.

박근혜정부가 1주기 구조조정을 통해 5만 7천여 명 정원을 감축한 것에 대한

견을 묻는 질문에는 ‘매우 못했다’(52.9%), ‘보통이다’(28.5%), ‘잘했다’(10.7%), ‘잘 모르겠다’(4.8%), ‘매우 잘했다’(3.1%) 순으로 답했다. ‘매우 못했다’가 절반을

〈 설문12 〉 학령인구 감소가 소속대학에 어느 정도 영향을 미친다고 생각하십니까?

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	매우 영향을 미친다	다소 영향을 미친다	영향을 미치지 않는다	전혀 영향을 미치지 않는다	잘 모르겠다	합계
구성원	교수(강사포함)	202	69.8	27.2	1.5	0.5	1.0	100.0
	직원(조교포함)	378	79.4	17.7	1.6	0.8	0.5	100.0
입사 시기	1995년 이전	119	79.0	21.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	1996~2005년	189	84.1	13.2	1.6	0.5	0.5	100.0
	2006년~	272	69.1	26.5	2.2	1.1	1.1	100.0
유형	일반대학	479	73.9	23.6	1.3	0.6	0.6	100.0
	전문대학	93	86.0	8.6	3.2	1.1	1.1	100.0
	기타	8	87.5	12.5	0.0	0.0	0.0	100.0
설립	국공립	157	59.2	37.6	2.5	0.0	0.6	100.0
	사립	423	82.3	14.9	1.2	0.9	0.7	100.0
지역	광역	172	66.3	30.2	2.3	0.0	1.2	100.0
	비광역	408	80.1	17.2	1.2	1.0	0.5	100.0
권역	충청권	197	80.2	18.3	1.0	0.5	0.0	100.0
	전라권	61	75.4	21.3	0.0	1.6	1.6	100.0
	부울경권	117	66.7	30.8	1.7	0.0	0.9	100.0
	대경권	115	76.5	18.3	2.6	0.9	1.7	100.0
	강원권	90	78.9	17.8	2.2	1.1	0.0	100.0
설립 시기	1960년 이전	251	66.5	30.7	2.4	0.0	0.4	100.0
	1970년 이전	71	71.8	19.7	4.2	1.4	2.8	100.0
	1980년 이전	99	90.9	9.1	0.0	0.0	0.0	100.0
	1990년 이전	72	83.3	13.9	0.0	1.4	1.4	100.0
	2000년 이전	83	83.1	14.5	0.0	2.4	0.0	100.0
	2000년 이후	4	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
규모	5천명 미만	162	84.6	9.3	1.9	2.5	1.9	100.0
	5천명~1만명 미만	231	82.3	16.9	0.9	0.0	0.0	100.0
	1만명~1만5천명 미만	97	66.0	34.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	1만5천명~2만명 미만	34	50.0	44.1	5.9	0.0	0.0	100.0
	2만명 이상	56	58.9	35.7	3.6	0.0	1.8	100.0
전체		580	76.0	21.0	1.6	0.7	0.7	100.0

〈 설문13 〉 박근혜정부는 2014년 '대학구조개혁'을 발표하면서 1주기 구조조정(2013~2018년)을 단행했습니다. 1주기 구조조정은 대학을 5등급으로 구분하여 A등급은 자율감축, 나머지 등급은 등급별 정원 감축 권고 비율에 따라 정원을 줄이도록 유도했으며, 그 결과 5만 7천 여 명의 정원이 감축됐습니다. 1주기 구조조정에 대해 어떻게 평가하십니까? (2개 선택)

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	매우 잘했다	잘했다	보통 이다	못했다	매우 못했다	잘 모르 겠다	합계
구성원	교수(강사포함)	202	3.0	10.4	20.8	0.0	60.4	5.4	100.0
	직원(조교포함)	380	3.2	10.8	32.6	0.0	48.9	4.5	100.0
입사 시기	1995년 이전	120	5.0	11.7	30.0	0.0	52.5	0.8	100.0
	1996~2005년	189	1.1	11.6	29.1	0.0	53.4	4.8	100.0
	2006년~	273	3.7	9.5	27.5	0.0	52.7	6.6	100.0
유형	일반대학	481	3.3	11.2	27.0	0.0	53.8	4.6	100.0
	전문대학	93	1.1	6.5	37.6	0.0	48.4	6.5	100.0
	기타	8	12.5	25.0	12.5	0.0	50.0	0.0	100.0
설립	국공립	157	4.5	14.6	28.0	0.0	46.5	6.4	100.0
	사립	425	2.6	9.2	28.7	0.0	55.3	4.2	100.0
지역	광역	173	1.7	10.4	31.8	0.0	49.1	6.9	100.0
	비광역	409	3.7	10.8	27.1	0.0	54.5	3.9	100.0
권역	충청권	198	4.5	10.1	36.4	0.0	45.5	3.5	100.0
	전라권	61	1.6	18.0	19.7	0.0	52.5	8.2	100.0
	부울경권	118	2.5	11.0	21.2	0.0	58.5	6.8	100.0
	대경권	115	2.6	9.6	24.3	0.0	57.4	6.1	100.0
	강원권	90	2.2	7.8	32.2	0.0	56.7	1.1	100.0
설립 시기	1960년 이전	252	2.4	13.1	27.0	0.0	52.0	5.6	100.0
	1970년 이전	71	2.8	9.9	25.4	0.0	56.3	5.6	100.0
	1980년 이전	99	6.1	7.1	22.2	0.0	59.6	5.1	100.0
	1990년 이전	73	2.7	9.6	32.9	0.0	53.4	1.4	100.0
	2000년 이전	83	2.4	8.4	41.0	0.0	44.6	3.6	100.0
	2000년 이후	4	0.0	25.0	0.0	0.0	50.0	25.0	100.0
규모	5천명 미만	162	1.9	9.3	25.3	0.0	57.4	6.2	100.0
	5천명~1만명 미만	231	3.9	8.7	32.5	0.0	51.1	3.9	100.0
	1만명~1만5천명 미만	99	4.0	14.1	24.2	0.0	52.5	5.1	100.0
	1만5천명~2만명 미만	34	5.9	20.6	32.4	0.0	41.2	0.0	100.0
	2만명 이상	56	0.0	10.7	26.8	0.0	55.4	7.1	100.0
전체		582	3.1	10.7	28.5	0.0	52.9	4.8	100.0

념을 정도로 박근혜정부 구조조정에 대한 비판적 입장을 보였다.

응답자 특성별 답변을 보면, ‘매우 못했다’는 교수(60.4%)가 직원(48.9%)보다 높고, 일반대학(53.8%)이 전문대학(48.4%)보다 높았다. 또한 같은 답변 비율은 국·공립(46.5%)보다 사립(55.3%)이, 광역(49.1%)보다 비광역(54.5%)이 높았다.

박근혜정부가 1주기 구조조정을 통해 5만 7천여 명의 정원을 감축한 것에 대해 ‘매우 잘했다’, ‘잘했다’고 답한 응답자를 대상으로 그 이유를 묻는 질문에는 ‘학령인구 감소에 따른 불가피한 대처였다’(40.0%), “‘부실대학’을 가려냈다’(33.5%), ‘정원 감축을 적절히 이루어냈다’(18.8%), ‘지방대학 위기극복 토대를 마련했다’(7.1%), ‘기타’(0.6%) 순으로 답했다.

기타 의견으로는 수도권 정원 감축, 지방 국립대학 육성이 있었다.

박근혜정부 구조조정 정책에 대해 ‘못했다’, ‘매우 못했다’고 부정적으로 답한 응답자를 대상으로 그 이유를 묻는 질문에는 ‘지방대학 및 전문대학 위기를 가중시켰다’(35.1%), ‘평가를 통해 ‘부실대학’을 선별했으나 이들 대학에 대한 대책마련은 미흡했다’(24.3%), ‘학과통폐합 등 대학당국의 일방적인 학내구조조정을 부추겼다’(23.0%), ‘대학평가 부담을 가중시켰다’(17.1%), ‘기타’(0.5%) 순으로 답했다.

응답자 특성별로는 구성원별, 입사시기별, 유형별, 설립별로는 큰 차이가 없었지만 ‘지방대학 및 전문대학 위기를 가중시켰다’는 응답은 강원권(43.7%)이 높았고, 재학생 규모가 작을수록 높았다. ‘평가를 통해 ‘부실대학’을 선별했으나 이들 대학에 대한 대책마련은 미흡했다’는 직원(26.6%)이 교수(19.9%)보다 높았고, 1990년대 이후 설립 대학 비율이 높았다. 또한 ‘학과통폐합 등 대학당국의 일방적인 학내구조조정을 부추겼다’는 교수(32.4%)가 직원(18.0%)보다 높았고, 일반대학(24.9%)이 전문대학(14.8%)보다 높았으며, 광역(27.8%)이 비광역(20.9%)보다 높았다. 이 답변은 재학생 규모가 클수록 비율이 높았다.

한편, 이 질문과 관련한 기타 의견으로는 ‘총원 감축을 위한 구조개혁이었으나 감축 인원이 생각보다 저조’했고, ‘평가로 인해 더욱더 대학내 비리가 심화’, ‘단기 취업률 상승을 위하여 각종 편법을 양산’, ‘비리척결 공정성과 공공성 확보 선행을 하지 않았기에 이후 조치들은 썩은 뿌리에 영양제 주는 꼴’이라는 의견이 있었다.

〈 설문13-1 〉 (〈 설문13 〉에서 '매우 잘했다', '잘했다' 응답자만) 박근혜정부 구조조정을  
 긍정적으로 평가한 이유는 무엇입니까? (2개 선택)

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	학령인구 감소에 따른 불가피한 대처였다	정원감축을 적절히 이뤘다	'부실대학'을 가려냈다	지방대학 위기극복 토대를 마련했다	기타	합계
구성원	교수(강사포함)	48	41.7	16.7	39.6	2.1	0.0	100.0
	직원(조교포함)	122	39.3	19.7	31.1	9.0	0.8	100.0
입사 시기	1995년 이전	43	46.5	14.0	27.9	11.6	0.0	100.0
	1996~2005년	51	43.1	23.5	27.5	3.9	2.0	100.0
	2006년~	76	34.2	18.4	40.8	6.6	0.0	100.0
유형	일반대학	144	38.2	19.4	34.7	6.9	0.7	100.0
	전문대학	21	57.1	19.0	19.0	4.8	0.0	100.0
	기타	5	20.0	0.0	60.0	20.0	0.0	100.0
설립	국공립	58	39.7	15.5	34.5	8.6	1.7	100.0
	사립	112	40.2	20.5	33.0	6.3	0.0	100.0
지역	광역	50	38.0	16.0	44.0	2.0	0.0	100.0
	비광역	120	40.8	20.0	29.2	9.2	0.8	100.0
권역	충청권	58	32.8	19.0	36.2	12.1	0.0	100.0
	전라권	20	40.0	25.0	35.0	0.0	0.0	100.0
	부울경권	39	30.8	17.9	46.2	5.1	0.0	100.0
	대경권	32	53.1	21.9	15.6	6.3	3.1	100.0
	강원권	21	57.1	9.5	28.6	4.8	0.0	100.0
설립 시기	1960년 이전	78	41.0	16.7	34.6	6.4	1.3	100.0
	1970년 이전	21	42.9	14.3	38.1	4.8	0.0	100.0
	1980년 이전	30	36.7	30.0	23.3	10.0	0.0	100.0
	1990년 이전	17	47.1	23.5	29.4	0.0	0.0	100.0
	2000년 이전	22	31.8	9.1	45.5	13.6	0.0	100.0
	2000년 이후	2	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0	100.0
규모	5천명 미만	46	43.5	23.9	23.9	8.7	0.0	100.0
	5천명~1만명 미만	56	37.5	19.6	37.5	3.6	1.8	100.0
	1만명~1만5천명 미만	37	35.1	18.9	35.1	10.8	0.0	100.0
	1만5천명~2만명 미만	19	42.1	10.5	36.8	10.5	0.0	100.0
	2만명 이상	12	50.0	8.3	41.7	0.0	0.0	100.0
전체		170	40.0	18.8	33.5	7.1	0.6	100.0

1) 기타의견 : 수도권 정원 감축, 지방 국립대학 육성



〈 설문13-2 〉 (〈 설문13 〉에서 '못했다', '매우 못했다' 응답자만) 박근혜정부 구조조정을 부정적으로 평가한 이유는 무엇입니까? (2개 선택)

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	지방대및 전문대 위기를 가중시켰다	학과 통합등 대학당국의 일방적인 학내구조 조정을 부추겼다	평가를통해 '부실대학'을 선별했으나 이대학에 대한대책 마련은 미흡했다	대학평가 부담을 가중시켰다	기타	합계
구성원	교수(강사포함)	256	33.2	32.4	19.9	13.7	0.8	100.0
	직원(조교포함)	488	36.1	18.0	26.6	18.9	0.4	100.0
입사 시기	1995년 이전	145	37.2	24.1	20.7	17.2	0.7	100.0
	1996~2005년	253	38.7	18.2	24.1	19.0	0.0	100.0
	2006년~	346	31.5	26.0	26.0	15.6	0.9	100.0
유형	일반대학	607	34.8	24.9	23.4	16.5	0.5	100.0
	전문대학	128	36.7	14.8	26.6	21.1	0.8	100.0
	기타	9	33.3	11.1	55.6	0.0	0.0	100.0
설립	국공립	175	33.7	25.1	25.1	15.4	0.6	100.0
	사립	569	35.5	22.3	24.1	17.6	0.5	100.0
지역	광역	223	30.9	27.8	21.5	19.7	0.0	100.0
	비광역	521	36.9	20.9	25.5	15.9	0.8	100.0
권역	충청권	239	31.4	21.8	28.0	18.4	0.4	100.0
	전라권	72	37.5	20.8	22.2	18.1	1.4	100.0
	부울경권	167	32.9	31.7	16.2	19.2	0.0	100.0
	대경권	147	35.4	25.9	25.9	11.6	1.4	100.0
	강원권	119	43.7	10.9	27.7	17.6	0.0	100.0
설립 시기	1960년 이전	311	34.1	28.6	22.5	14.8	0.0	100.0
	1970년 이전	89	39.3	16.9	24.7	19.1	0.0	100.0
	1980년 이전	140	40.0	15.0	24.3	20.0	0.7	100.0
	1990년 이전	92	32.6	26.1	22.8	16.3	2.2	100.0
	2000년 이전	106	29.2	20.8	30.2	18.9	0.9	100.0
	2000년 이후	6	50.0	0.0	33.3	16.7	0.0	100.0
규모	5천명 미만	226	40.3	18.1	26.5	14.6	0.4	100.0
	5천명~1만명 미만	285	34.4	21.1	26.0	17.5	1.1	100.0
	1만명~1만5천명 미만	131	32.1	31.3	14.5	22.1	0.0	100.0
	1만5천명~2만명 미만	32	31.3	28.1	25.0	15.6	0.0	100.0
	2만명 이상	70	28.6	28.6	28.6	14.3	0.0	100.0
전체		744	35.1	23.0	24.3	17.1	0.5	100.0

1) 기타의견 : 평가로 인해 더욱더 대학 내 비리 심화, 총원 감축을 위한 구조개혁이었으나 감축 인원이 생각보다 저조, 비리척결 공정성과 공공성 확보 위한 방안 없었음, 단기 취업을 상생 위한 각종 편법 양산

## ② 문재인정부 대학 구조조정

“정부가 더 이상 인위적인 감축을 하지 않고 대학의 자체 계획에 따라 적정규모가 이루어지도록 지원하고, 대학이 스스로 진단 참여 여부에 대해 선택할 수 있도록 한다”는 문재인정부 구조조정 관련 정책 방향을 어떻게 평가하는지 물었다.

이에 대한 답변은 ‘보통이다’(32.5%), ‘잘하고 있다’(22.8%), ‘못하고 있다’(18.1%), ‘매우 못하고 있다’(12.8%), ‘매우 잘하고 있다’(9.5%), ‘잘 모르겠다’(4.3%) 순이었다.

그런데 ‘매우 잘하고 있다’(9.5%), ‘잘하고 있다’(22.8%)는 긍정 의견이 32.3%이고, ‘못하고 있다’(18.1%), ‘매우 못하고 있다’(12.8%)는 부정 의견이 30.9%, ‘보통이다’가 32.5%로 의견이 엇갈렸다. 문재인정부 구조조정 관련 정책 방향에 대해 긍정·부정 의견과 유보 의견이 혼재된 것으로 보인다.

문재인정부 구조조정 정책 방향에 대해 ‘매우 잘하고 있다’, ‘잘하고 있다’고 긍정적으로 답한 응답자에게 그 이유를 물은 결과, ‘정부주도형 구조조정에서 탈피했다’(34.0%), ‘양적조정보다 질적 발전을 강조했다’(27.9%), ‘권역별 구분 등 평가에서 지방대학이 불리하지 않도록 장치를 마련했다’(23.8%), ‘일반재정지원사업과 구조조정을 연계했다’(13.8%), ‘기타’(0.6%) 순이었다.

응답자 특성별 답변을 보면, ‘정부주도형 구조조정에서 탈피했다’는 응답은 교수(44.7%)가 직원(28.6%)보다 높고, 일반대학(36.0%)이 전문대학(28.3%)보다, 광역(40.7%)이 비광역(30.7%)보다 높았다.

‘양적조정보다 질적발전을 강조했다’는 의견은 교수(31.6%)가 직원(26.0%)보다 높고, 입사 시기가 늦을수록 높았으며, 일반대학(28.6%)이 전문대학(19.6%)보다 높았다. 또한 국·공립(33.0%)이 사립(25.6%)보다 높고, 재학생 규모가 클수록 높았다.

‘권역별 구분 등 평가에서 지방대학이 불리하지 않도록 장치를 마련했다’는 응답은 직원(26.4%)이 교수(18.4%)보다 높았고, 입사시기가 오래될수록 높았다. 또한 전문대학(28.3%)이 일반대학(22.6%)보다 높았고, 사립(25.6%)이 국·공립(19.4%)보

〈 설문14 〉 문재인정부는 “정부가 더 이상 인위적인 감축을 하지 않고 대학의 자체 계획에 따라 적정규모가 이루어지도록 지원하고, 대학이 스스로 진단 참여 여부에 대해 선택할 수 있도록 한다”고 밝혔습니다. 귀하는 문재인정부의 구조조정 관련 정책 방향을 어떻게 평가하십니까?

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	매우 잘하고 있다	잘하고 있다	보통이 다	못하고 있다	매우 못하고 있다	잘 모르 겠다	합계
구성원	교수(강사포함)	202	8.9	24.8	27.2	20.8	14.4	4.0	100.0
	직원(조교포함)	377	9.8	21.8	35.3	16.7	11.9	4.5	100.0
입사 시기	1995년 이전	120	10.8	17.5	32.5	20.8	16.7	1.7	100.0
	1996~2005년	188	6.4	24.5	32.4	19.7	11.7	5.3	100.0
	2006년~	271	11.1	24.0	32.5	15.9	11.8	4.8	100.0
유형	일반대학	478	9.8	23.8	32.4	17.6	12.8	3.6	100.0
	전문대학	93	6.5	16.1	33.3	21.5	14.0	8.6	100.0
	기타	8	25.0	37.5	25.0	12.5	0.0	0.0	100.0
설립	국공립	156	10.9	25.0	41.0	13.5	6.4	3.2	100.0
	사립	423	9.0	22.0	29.3	19.9	15.1	4.7	100.0
지역	광역시	173	9.8	26.6	27.7	20.2	11.0	4.6	100.0
	비광역시	406	9.4	21.2	34.5	17.2	13.5	4.2	100.0
권역	충청권	198	8.6	24.7	31.8	21.7	9.1	4.0	100.0
	전라권	61	9.8	19.7	37.7	6.6	19.7	6.6	100.0
	부울경권	116	12.9	28.4	21.6	18.1	15.5	3.4	100.0
	대경권	114	6.1	16.7	36.8	21.1	15.8	3.5	100.0
	강원권	90	11.1	21.1	38.9	14.4	8.9	5.6	100.0
설립 시기	1960년 이전	251	12.4	25.5	39.4	14.7	5.6	2.4	100.0
	1970년 이전	70	8.6	22.9	28.6	17.1	14.3	8.6	100.0
	1980년 이전	98	11.2	16.3	21.4	18.4	25.5	7.1	100.0
	1990년 이전	73	6.8	20.5	28.8	24.7	15.1	4.1	100.0
	2000년 이전	83	2.4	24.1	30.1	22.9	16.9	3.6	100.0
	2000년 이후	4	0.0	25.0	50.0	25.0	0.0	0.0	100.0
규모	5천명 미만	160	7.5	16.3	30.6	22.5	16.3	6.9	100.0
	5천명~1만명 미만	231	8.7	22.5	33.3	16.5	14.3	4.8	100.0
	1만명~1만5천명 미만	99	14.1	32.3	26.3	15.2	11.1	1.0	100.0
	1만5천명~2만명 미만	34	5.9	32.4	50.0	8.8	2.9	0.0	100.0
	2만명 이상	55	12.7	20.0	34.5	23.6	5.5	3.6	100.0
전체		579	9.5	22.8	32.5	18.1	12.8	4.3	100.0

VI장

다, 비광역시(26.8%)이 광역(17.7%)보다 높았으며, 재학생 규모가 작을수록 높았다.

‘일반재정지원사업과 구조조정을 연계했다’는 응답은 직원(18.1%)이 교수(5.3%)보다 높았고, 전문대학(23.9%)이 일반대학(12.0%)보다 높았다.

기타 의견으로는 ‘신입생 모집을 못하는 대학은 자연스러운 폐교가 되도록 해야 한다’ 등이 있었다.

문재인정부 구조조정 정책 방향에 대해 ‘못하고 있다’, ‘매우 못하고 있다’고 답한 응답자에게 그 이유를 물은 결과, ‘지방대와 전문대학 위기를 가중시킬 것이다’(37.2%), ‘평가에 따른 대학의 부담이 줄어들지 않을 것이다’(24.3%), ‘대학당국의 일방적 구조조정에 대한 대응책을 마련하지 않았다’(20.1%), ‘폐교대학에 대한 대책 마련이 미흡하다’(11.3%), ‘정원 감축 효과가 없을 것이다’(6.2%), ‘기타’(1.0%) 순으로 답했다.

응답자 특성별로 ‘지방대와 전문대학 위기를 가중시킬 것이다’는 응답은 입사시기가 오래될수록 높았고, ‘평가에 따른 대학의 부담이 줄어들지 않을 것이다’는 응답은 직원(26.9%)이 교수(19.6%)보다 높았고, 입사 시기가 늦을수록 높았다. 또한 ‘대학당국의 일방적 구조조정에 대한 대응책을 마련하지 않았다’는 응답은 교수(23.5%)가 직원(18.2%)보다 높았고, 일반대학(21.0%)이 전문대학(15.6%)보다 높았다. 또한 국·공립(26.4%)이 사립(18.4%)보다 높았으며, 광역(22.6%)이 비광역시(19.1%)보다 높았다.

‘폐교대학에 대한 대책 마련이 미흡하다’는 응답은 전문대학(15.6%)이 일반대학(10.2%)보다, 사립(12.6%)이 국·공립(6.6%)보다, 비광역시(13.1%)이 광역(6.6%)보다 높았다.

기타 의견으로 ‘평가 기준 잘못’, ‘수도권만 절대적으로 유리’한 평가, ‘지방대학의 인식만 나빠지고 인재들이 수도권으로 이동’, ‘지역 특성화와 강소대학 육성 고등교육 구조개혁 등 본질적 접근(이) 없다’ 등이 있었다.

〈 설문15 〉 (〈 설문14 〉에서 '매우 잘하고 있다', '잘하고 있다' 응답자만) 문재인정부의  
구조조정을 긍정적으로 평가한 이유는 무엇입니까? (2개 선택)

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	정부주도형 구조조정 에서 탈피했다	양적조정 보다 질적발전을 강조했다	권역별구분 등 평가에서 지방대가 불리하지 않도록 장치를 마련했다	일반재정 지원사업과 구조조정을 연계했다	기타	합계
구성원	교수(강사포함)	114	44.7	31.6	18.4	5.3	0.0	100.0
	직원(조교포함)	227	28.6	26.0	26.4	18.1	0.9	100.0
입사 시기	1995년 이전	67	32.8	22.4	31.3	13.4	0.0	100.0
	1996~2005년	101	35.6	28.7	20.8	13.9	1.0	100.0
	2006년~	173	33.5	29.5	22.5	13.9	0.6	100.0
유형	일반대학	283	36.0	28.6	22.6	12.0	0.7	100.0
	전문대학	46	28.3	19.6	28.3	23.9	0.0	100.0
	기타	12	8.3	41.7	33.3	16.7	0.0	100.0
설립	국공립	103	32.0	33.0	19.4	15.5	0.0	100.0
	사립	238	34.9	25.6	25.6	13.0	0.8	100.0
지역	광역	113	40.7	28.3	17.7	13.3	0.0	100.0
	비광역	228	30.7	27.6	26.8	14.0	0.9	100.0
권역	충청권	116	33.6	29.3	23.3	12.9	0.9	100.0
	전라권	34	32.4	14.7	32.4	20.6	0.0	100.0
	부울경권	83	38.6	30.1	19.3	12.0	0.0	100.0
	대경권	48	37.5	29.2	20.8	10.4	2.1	100.0
	강원권	60	26.7	28.3	28.3	16.7	0.0	100.0
설립 시기	1960년 이전	170	34.7	27.6	22.9	14.1	0.6	100.0
	1970년 이전	50	26.0	32.0	26.0	16.0	0.0	100.0
	1980년 이전	50	30.0	26.0	28.0	14.0	2.0	100.0
	1990년 이전	30	53.3	16.7	23.3	6.7	0.0	100.0
	2000년 이전	40	32.5	32.5	20.0	15.0	0.0	100.0
	2000년 이후	1	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
규모	5천명 미만	77	28.6	20.8	31.2	18.2	1.3	100.0
	5천명~1만명 미만	123	35.8	29.3	22.8	12.2	0.0	100.0
	1만명~1만5천명 미만	81	38.3	24.7	24.7	11.1	1.2	100.0
	1만5천명~2만명 미만	28	28.6	35.7	14.3	21.4	0.0	100.0
	2만명 이상	32	34.4	40.6	15.6	9.4	0.0	100.0
전체		341	34.0	27.9	23.8	13.8	0.6	100.0

1) 기타의견 : 신입생 모집 못하는 대학 자진 폐교

VI장

〈 설문16 〉 (〈 설문14 〉에서 '못하고 있다', '매우 못하고 있다' 응답자만) 문재인정부  
의 구조조정을 부정적으로 평가한 이유는 무엇입니까? (2개 선택)

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	정원감축 효과가 없을 것이다	지방대와 전문대 위기를 가중시킬 것이다	평가에 따른 대학의 부담이 줄어들지 않을 것이다	대학 당국의 일방적 구조조정 에대한 대응책을 마련하지 않았다	폐교대학 에대한 대책 마련이 미흡하다	기타	합계
구성원	교수(강사포함)	179	7.8	37.4	19.6	23.5	10.6	1.1	100.0
	직원(조교포함)	324	5.2	37.0	26.9	18.2	11.7	0.9	100.0
입사 시기	1995년 이전	119	1.7	46.2	21.8	18.5	10.1	1.7	100.0
	1996~2005년	176	8.0	37.5	24.4	18.8	10.2	1.1	100.0
	2006년~	208	7.2	31.7	25.5	22.1	13.0	0.5	100.0
유형	일반대학	410	5.9	36.8	24.9	21.0	10.2	1.2	100.0
	전문대학	90	7.8	38.9	22.2	15.6	15.6	0.0	100.0
	기타	3	0.0	33.3	0.0	33.3	33.3	0.0	100.0
설립	국공립	106	7.5	37.7	21.7	26.4	6.6	0.0	100.0
	사립	397	5.8	37.0	24.9	18.4	12.6	1.3	100.0
지역	광역	137	10.2	37.2	21.9	22.6	6.6	1.5	100.0
	비광역	366	4.6	37.2	25.1	19.1	13.1	0.8	100.0
권역	충청권	162	8.0	37.0	24.7	21.0	9.3	0.0	100.0
	전라권	53	5.7	34.0	20.8	26.4	11.3	1.9	100.0
	부울경권	98	8.2	33.7	21.4	25.5	9.2	2.0	100.0
	대경권	117	4.3	39.3	25.6	16.2	12.8	1.7	100.0
	강원권	73	2.7	41.1	27.4	12.3	16.4	0.0	100.0
설립 시기	1960년 이전	168	7.1	39.3	22.0	26.2	5.4	0.0	100.0
	1970년 이전	66	3.0	39.4	27.3	15.2	15.2	0.0	100.0
	1980년 이전	119	5.0	37.8	26.9	12.6	15.1	2.5	100.0
	1990년 이전	66	10.6	31.8	22.7	21.2	12.1	1.5	100.0
	2000년 이전	82	4.9	35.4	23.2	22.0	13.4	1.2	100.0
	2000년 이후	2	0.0	0.0	50.0	0.0	50.0	0.0	100.0
규모	5천명 미만	174	4.6	36.2	25.3	16.1	16.7	1.1	100.0
	5천명~1만명 미만	189	6.9	39.2	23.8	18.5	10.1	1.6	100.0
	1만명~1만5천명 미만	74	6.8	37.8	24.3	25.7	5.4	0.0	100.0
	1만5천명~2만명 미만	21	9.5	38.1	23.8	14.3	14.3	0.0	100.0
	2만명 이상	45	6.7	31.1	22.2	35.6	4.4	0.0	100.0
전체		503	6.2	37.2	24.3	20.1	11.3	1.0	100.0

1) 기타의견 : 평가 기준 개선, 지방대학 수도권 이전, 지역 특성화와 강소대학 육성 고등교육 구조개혁 등  
본질적 접근

#### 4) 지방대학 육성을 위한 추진 과제

지방대학 육성을 위해 필요한 과제로는 ‘지방대학에 대한 정부 재정지원 확대’와 ‘대학 서열화 및 학벌주의 해소를 위한 방안 마련’, ‘사학 부정·비리해소’, ‘내실있는 국가균형발전 정책 추진’ 등을 들었다. 학령인구 감소로 인한 지방대학 학생 미충원 문제는 ‘정부가 수도권대학 정원 감축을 유도’하거나 ‘부실대학’을 조속히 폐교’ 등을 해결 과제로 들었다.

학령인구 감소에 따른 대학 재정 악화를 극복하기 위한 재정 확보 방안으로는 ‘정부재정 지원 확대’, ‘등록금 인상’, ‘법인전입금 확대’로 답했고, 더 이상 정상적인 운영이 어렵다고 판단되는 대학에 대해 정부가 어떤 조치를 취해야 한다고 생각하느냐는 질문에는 응답자의 절반 이상이 ‘즉각 폐교’보다 ‘대학간 통폐합 유도’라고 답했다. 대학 폐교가 교직원들의 신분 문제와 직결되는 일이기에 대학간 통폐합을 더 선호한 것으로 풀이된다.

대학 퇴출을 유도하기 위해 잔여재산 일부를 설립자에게 환원하는 문제는 원칙적으로 반대하지만, 환원이 불가피한 경우라도 부정비리 등 사유가 있는 경우 제한해야 한다고 답변해 사학 운영자들의 요구대로 잔여재산이 귀속되는 것에 반대했다.

지방대학 육성을 위해 필요한 과제를 묻는 질문에는 ‘지방대학에 대한 정부 재정지원 확대’(22.3%), ‘대학 서열화 및 학벌주의 해소를 위한 방안 마련’(17.2%), ‘사학 부정·비리해소’(12.3%), ‘내실있는 국가균형발전 정책 추진’(11.7%), ‘수도권대학의 정원 감축’(11.1%), ‘대학내 민주적 의사결정구조 정착’(9.1%), ‘지방대학에 대한 우리 사회의 인식전환’(7.7%), ‘산학협력 활성화’(2.2%), ‘대학특성화 실현’(6.0%), ‘기타’(0.4%) 순을 보였다.

응답자 특성별 답변을 보면, 모두가 ‘지방대학에 대한 정부 재정지원 확대’를 첫째 과제로 응답했다. 다만, 구성원별이나, 입사시기별, 유형별, 지역별 구분 없이 두 번째 과제로 ‘대학 서열화 및 학벌주의 해소를 위한 방안 마련’을 응답했는데, 전문대학(17.6%)과 재학생 5천 명 미만 대학(16.4%)에서는 ‘사학 부정·비리 해소’를 두 번째 과제로 제시했다.

〈 설문17 〉 지방대학 육성을 위해 필요한 과제는 무엇이라고 생각하십니까? (3개 선택)

(단위 : 명, %)

구분		응답 자수	대학 서열화 및 학벌의 해소를 위한 방안 마련	내실 있는 국가 균형 발전 정책 추진	지방 대학에 대한 정부 재정 지원 확대	지방 대학에 대한 우리 사회의 인식 전환	수도권 대학의 정원 감축	사학 부정 비리 해소	대학내 민주적 의사 결정 구조 정착	산학 협력 활성 화	대학 특성 화 실현	기 타	합 계
구성원	교수(강사포함)	591	16.8	13.7	20.5	5.1	12.0	13.9	11.7	1.4	4.6	0.5	100.0
	직원(조교포함)	1,079	17.4	10.7	23.4	9.1	10.6	11.4	7.7	2.7	6.9	0.3	100.0
입사 시기	1995년 이전	339	18.9	10.6	26.0	5.9	10.9	12.1	10.9	0.9	3.2	0.6	100.0
	1996~2005년	557	16.2	11.1	22.4	5.7	14.4	12.6	10.2	1.1	6.1	0.2	100.0
	2006년~	774	17.2	12.7	20.7	9.8	8.8	12.1	7.5	3.6	7.2	0.4	100.0
유형	일반대학	1,392	17.5	12.4	22.1	8.0	10.8	11.4	9.3	2.3	5.8	0.4	100.0
	전문대학	256	14.5	8.6	24.2	6.3	13.3	17.6	8.6	1.2	5.9	0.0	100.0
	기타	22	27.3	9.1	13.6	4.5	4.5	9.1	0.0	9.1	22.7	0.0	100.0
설립	국공립	437	22.2	16.2	24.5	10.3	6.4	5.0	5.0	3.2	7.1	0.0	100.0
	사립	1,233	15.4	10.1	21.6	6.7	12.7	14.8	10.5	1.9	5.7	0.5	100.0
지역	광역	501	17.8	13.0	20.8	7.8	10.4	10.8	11.0	2.2	6.0	0.4	100.0
	비광역	1,169	16.9	11.2	23.0	7.6	11.4	12.9	8.3	2.2	6.1	0.3	100.0
권역	충청권	582	16.8	9.3	19.8	9.3	11.0	13.6	9.8	2.4	7.7	0.3	100.0
	전라권	174	20.7	12.1	25.9	6.3	7.5	12.6	7.5	1.1	5.2	1.1	100.0
	부울경권	338	15.4	13.3	20.1	5.0	10.1	15.7	13.9	1.5	4.7	0.3	100.0
	대경권	319	18.5	15.4	23.8	8.5	12.2	6.9	6.6	2.2	5.6	0.3	100.0
	강원권	257	16.3	10.5	26.8	7.4	13.6	11.3	5.4	3.5	5.1	0.0	100.0
설립 시기	1960년 이전	720	21.0	12.9	23.6	8.3	7.5	9.6	9.0	2.1	5.8	0.1	100.0
	1970년 이전	189	15.3	12.2	23.3	6.9	12.2	13.2	9.5	3.2	3.7	0.5	100.0
	1980년 이전	286	14.0	10.1	24.1	6.6	15.4	14.0	6.6	2.1	6.6	0.3	100.0
	1990년 이전	212	13.7	12.3	17.5	5.7	13.7	15.1	10.4	2.4	8.5	0.9	100.0
	2000년 이전	253	14.6	9.1	20.2	9.1	13.0	15.0	11.1	2.0	5.5	0.4	100.0
	2000년 이후	10	10.0	20.0	20.0	10.0	20.0	10.0	0.0	0.0	10.0	0.0	100.0
규모	5천명 미만	444	14.2	10.1	23.4	7.0	14.2	16.4	7.2	1.8	5.4	0.2	100.0
	5천명~1만명 미만	686	17.3	12.0	21.7	8.2	11.7	10.5	9.2	2.0	7.0	0.4	100.0
	1만명~1만5천명 미만	285	18.2	10.2	21.4	6.0	7.7	14.0	12.3	3.2	6.3	0.7	100.0
	1만5천명~2만명 미만	96	20.8	17.7	22.9	10.4	6.3	10.4	8.3	1.0	2.1	0.0	100.0
	2만명 이상	159	20.8	14.5	23.3	8.8	8.8	6.3	8.8	3.1	5.7	0.0	100.0
전체		1,670	17.2	11.7	22.3	7.7	11.1	12.3	9.1	2.2	6.0	0.4	100.0

1) 기타의견 : 전국 국립대학 철폐 또는 소외지방으로 이전해 연구중심 대학으로 개편하고, 사립대학 자율성 보장, 교육부 폐지, 국립대학 정원 감축해 기초학문 육성, 서울권 모집인원 5000명 이상 대학 정원 감축과 명문대 지방 이전, 비정년트랙 교수비율을 평가지표에 부정적으로 반영, 지방인재 육성



이런 상황을 보면, 소규모 사립, 특히 전문대학 교·직원들은 ‘부정·비리해소’를 시급한 과제로 생각하고 있음을 알 수 있다.

한편, 네 번째 과제로 응답한 ‘수도권대학 정원 감축’은 전문대학(13.3%)과, 재학생 5천명 미만 대학(14.2%)에서 상대적으로 비율이 높았다.

학령인구 감소로 인한 지방대학 학생 미충원 문제를 해결하려면 어떤 방안이 필요하다고 생각하느냐는 질문에는 ‘정부가 수도권대학 정원 감축을 유도해야 한다’(36.1%), ‘부실대학’을 조속히 폐교해야 한다’(24.5%), ‘정부가 개입하지 않고 학생·학부모 선택에 맡겨야 한다’(15.5%), ‘정부가 미충원 지방대학의 정원을 더 적극적으로 감축해야 한다’(8.5%), ‘외국유학생을 적극적으로 유치해야 한다’(8.0%), ‘대학의 해외진출을 용이하게 하기 위해 규제를 완화해야 한다’(5.4%), ‘기타’(2.0%) 순으로 답했다.

가장 응답률이 높은 ‘정부가 수도권대학 정원 감축을 유도해야 한다’는 응답은 응답자 특성별 큰 비율 차이 없이 모두가 첫 번째 방안으로 답변했다. 다만 두 번째 응답률을 보인 ‘부실대학’을 조속히 폐교해야 한다’는 답변은 국·공립(33.2%)이 사립(21.4%)보다 높았고, 광역(29.6%)이 비광역(22.3%)보다 높았으며, 재학생 규모가 큰 대학일수록 높았다.

앞선 ‘지방대학 육성을 위해 필요한 과제는 무엇이라고 생각’하느냐는 질문에서는 ‘수도권대학의 정원 감축’이 5번째 응답률을 보였는데, 학령인구 감소로 인한 지방대학 학생 미충원 문제 해결 방안으로는 첫 번째로 응답했다. 이는 앞선 질문이 지방대학의 발전을 위한 근본 방안이었고, 이번 질문은 학령인구 감소 해결책이라는 현실적 대응 방안을 묻는 것이라 판단해 차이가 있었던 것으로 보인다.

한편, 학령인구 감소 대응 방안에 대한 기타 응답은 ‘미충원에 대한 재정지원을 하여 교육 질 제고의 기회로 전환’, ‘지역 요구에 맞는 강소 특성화대학 유도과 육성’, ‘사학 비리 근절’, ‘수도권대학 지방이전’, ‘수도권 규제 대폭 강화’ 등의 의견이 있었다.

〈 설문18 〉 학령인구 감소로 인한 지방대학 학생 미충원 문제를 해결하려면 어떤 방안이 필요하다고 생각하십니까? (2개 선택)

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	‘부실대학’을 조속히 폐교해야 한다	정부가 수도권 대학정원 감축을 유도해야 한다	정부가 미충원 지방대학을 더 적극적으로 감축해야 한다	정부가 개입하고 지방대학 학생 학부모 선택에 말려야 한다	외국유학생을 적극적으로 유치해야 한다	대학의 해외 진출을 용이하게 하기 위해 규제를 완화해야 한다	기타	합계
구성원	교수(강사포함)	387	26.1	36.4	8.0	16.0	6.5	4.4	2.6	100.0
	직원(조교포함)	692	23.6	36.0	8.8	15.2	8.8	5.9	1.7	100.0
입사 시기	1995년 이전	219	20.5	42.0	11.9	18.3	3.7	3.7	0.0	100.0
	1996~2005년	356	24.2	38.5	5.6	18.3	7.3	3.4	2.8	100.0
	2006년~	504	26.4	31.9	9.1	12.3	10.3	7.5	2.4	100.0
유형	일반대학	899	24.7	35.2	7.9	16.0	8.3	5.5	2.4	100.0
	전문대학	164	22.0	41.5	12.8	12.2	6.7	4.9	0.0	100.0
	기타	16	37.5	37.5	0.0	18.8	0.0	6.3	0.0	100.0
설립	국공립	283	33.2	33.2	10.6	11.3	5.3	4.9	1.4	100.0
	사립	796	21.4	37.2	7.8	17.0	8.9	5.5	2.3	100.0
지역	광역	321	29.6	34.9	7.2	13.1	6.9	5.3	3.1	100.0
	비광역	758	22.3	36.7	9.1	16.5	8.4	5.4	1.6	100.0
권역	충청권	373	23.1	32.4	8.3	19.6	9.1	5.6	1.9	100.0
	전라권	113	28.3	38.1	12.4	8.8	7.1	5.3	0.0	100.0
	부울경권	217	32.3	35.9	6.0	12.9	5.5	2.8	4.6	100.0
	대경권	218	20.2	39.0	7.3	15.1	8.7	7.8	1.8	100.0
	강원권	158	20.3	39.9	11.4	14.6	8.2	5.1	0.6	100.0
설립 시기	1960년 이전	465	29.7	35.1	9.0	12.7	6.9	4.9	1.7	100.0
	1970년 이전	116	17.2	42.2	12.9	18.1	4.3	4.3	0.9	100.0
	1980년 이전	195	20.5	36.9	6.2	17.9	10.8	6.7	1.0	100.0
	1990년 이전	132	16.7	34.8	9.1	19.7	9.8	7.6	2.3	100.0
	2000년 이전	162	24.7	35.8	5.6	16.0	8.6	4.3	4.9	100.0
	2000년 이후	9	44.4	22.2	22.2	0.0	11.1	0.0	0.0	100.0
규모	5천명 미만	296	18.9	39.9	9.1	15.5	8.8	6.1	1.7	100.0
	5천명~1만명 미만	433	23.6	37.0	6.7	15.0	9.0	5.8	3.0	100.0
	1만명~1만5천명 미만	187	27.3	31.6	8.0	21.9	6.4	4.3	0.5	100.0
	1만5천명~2만명 미만	63	28.6	33.3	12.7	11.1	7.9	6.3	0.0	100.0
	2만명 이상	100	37.0	32.0	13.0	8.0	4.0	3.0	3.0	100.0
전체		1,079	24.5	36.1	8.5	15.5	8.0	5.4	2.0	100.0

1) 기타의견

- ① 교수 : 미충원에 대한 재정지원 통해 교육 질 제고의 기회로 전환, 강의별 학생수를 OECD기준 15명으로 규정(인건비 일정 보조), 지역 요구에 맞는 강소 특성화 대학 유도과 육성 비리근절, 사립대학 법인 비리 척결 하고 지원 확대, 학생에 대한 학비 취업 등 지원 강화
- ② 직원 : 재정의 안정적 지원, 혁신도시 정부기관 및 수도권대학 지방 이전, 지방대학 불리한 평가 개선, 지방대학 특성화를 위한 지원(컨설팅 재정 등), 지역사회 기여 및 문화거점으로써의 대학 역할 제고, 국가 차원의 출산 정책 수립, 서울 및 수도권 규제를 대폭 강화(학부 정원 대폭 감축), 정원 감축분에 대한 활용 방안 마련(예. 평생교육과 연계), 교부금 확대(인건비)

학령인구 감소에 따른 대학 재정 악화를 극복하기 위한 재정 확보 방안을 묻는 질문에는 ‘정부재정 지원 확대’(42.6%)가 가장 많았다. 다음은 ‘등록금 인상’(19.4%), ‘법인전입금 확대’(18.1%), ‘산학협력 수입확대’(7.2%), ‘유학생 유치’(7.0%), ‘기부금 확대’(4.8%), ‘기타’(1.0%) 순으로 답했다.

응답자 특성별 답변을 보면, ‘정부재정 지원 확대’는 모든 부분에서 1위를 차지했다. 다만 ‘등록금 인상’(19.4%)은 ‘법인전입금 확대’(18.1%)와 비슷한 응답률로 2위를 기록했는데, 교수(28.2%)와 1995년 이전 입사자(22.8%), 사립(20.6%), 광역(21.9%)에서는 ‘법인전입금 확대’가 ‘등록금 인상’ 응답률보다 높았다.

특이한 점은 대학 재정 확보 수단의 한 축을 담당하는 ‘기부금 확대’는 4.8%로 ‘산학협력 수입확대’(7.2%), ‘유학생 유치’(7.0%)보다 낮았는데, 이는 기부금 유치가 수도권 주요대학에 집중되고 있는 현실에 대한 지방대학 교·직원들의 인식을 반영한 것으로 풀이된다.

대학 재정 확충을 위한 기타 의견은 ‘고등교육재정교부금법 시행’, ‘예산 집행 효율화’, ‘고가 기자재 공용화’ 등이 제시됐다.

더 이상 정상적인 운영이 어렵다고 판단되는 대학에 대해 정부가 어떤 조치를 취해야 한다고 생각하느냐는 질문에는 ‘대학 간 통폐합을 유도해야 한다’(52.4%), ‘정부가 즉각 폐교를 명령해야 한다’(26.4%), ‘학부모·학생의 선택에 따라 대학자율에 맡긴다’(15.6%), ‘잘 모르겠다’(3.8%), ‘기타’(1.7%) 순으로 답했다. 응답자의 절반 이상이 ‘즉각 폐교’나 ‘학부모·학생 선택에 따른 시장 논리 적용’보다는 ‘대학 간 통폐합 유도’를 선호하고 있음을 보여준다. 이는 대학 폐교가 교·직원 신분 문제와 직결되는 일이기에 대학 간 통폐합을 더 선호한 것으로 풀이된다.

다만, ‘대학 간 통폐합 유도’ 응답을 응답자 특성별로 보면, 차이가 발견된다. 전문대학(62.4%)이 일반대학(50.3%)보다 높고, 사립(55.2%)이 국·공립(44.9%)보다 높았다. 또한 비광역(53.6%)이 광역(49.7%)보다 높고, 재학생 5천명 미만 대학(62.7%)이 높았다. 학령인구 감소에 따라 비광역시 소규모 사립 전문대학이 우선 피해 대상이 될 것에 대한 우려가 반영된 것으로 풀이된다.

이러한 분석은 ‘즉각 폐교’ 응답에서 전문대학(17.2%)이 일반대(28.0%)보다 낮고, 사립(22.9%)이 국·공립(35.9%)보다 낮으며, 재학생 규모가 작을수록 낮은 데서도 확인된다.

〈 설문19 〉 학령인구 감소에 따른 대학 재정 악화가 큰 문제로 대두되고 있습니다. 대학 재정 확보를 위해 가장 우선 고려돼야 하는 방안은 무엇이라고 생각하십니까? (2개 선택)

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	등록금 인상	법인·전입금 확대	정부재정 지원확대	기부금 확대	유학생 유치	산학협력 수입확대	기타	합계
구성원	교수(강사포함)	386	14.5	28.2	42.2	3.9	6.7	3.1	1.3	100.0
	직원(조교포함)	732	22.0	12.7	42.8	5.3	7.1	9.3	0.8	100.0
입사 시기	1995년 이전	228	20.2	22.8	44.7	2.2	4.4	4.4	1.3	100.0
	1996~2005년	370	24.1	15.9	45.1	5.9	4.6	3.5	0.8	100.0
	2006년~	520	15.8	17.5	39.8	5.2	9.8	11.0	1.0	100.0
유형	일반대학	921	19.0	17.5	42.1	5.4	7.6	7.2	1.2	100.0
	전문대학	182	22.0	21.4	45.6	1.6	3.8	5.5	0.0	100.0
	기타	15	13.3	13.3	33.3	6.7	6.7	26.7	0.0	100.0
설립	국공립	292	18.2	11.0	43.5	8.2	6.8	11.3	1.0	100.0
	사립	826	19.9	20.6	42.3	3.6	7.0	5.7	1.0	100.0
지역	광역	333	18.6	21.9	40.2	5.1	7.2	6.9	0.0	100.0
	비광역	785	19.7	16.4	43.6	4.7	6.9	7.3	1.4	100.0
권역	충청권	386	21.0	20.2	39.1	3.9	8.5	6.5	0.8	100.0
	전라권	119	20.2	15.1	47.1	1.7	7.6	6.7	1.7	100.0
	부울경권	218	15.1	27.5	39.9	5.5	6.0	6.0	0.0	100.0
	대경권	223	20.2	12.6	46.6	4.0	7.2	7.6	1.8	100.0
	강원권	172	19.8	10.5	45.3	9.3	4.1	9.9	1.2	100.0
설립 시기	1960년 이전	483	19.0	15.7	42.9	8.1	5.2	8.5	0.6	100.0
	1970년 이전	129	17.1	19.4	45.7	1.6	7.0	8.5	0.8	100.0
	1980년 이전	194	19.6	16.0	44.8	1.5	9.3	7.2	1.5	100.0
	1990년 이전	139	20.1	19.4	38.8	4.3	9.4	5.8	2.2	100.0
	2000년 이전	165	21.8	24.8	40.0	1.8	7.3	3.6	0.6	100.0
	2000년 이후	8	12.5	25.0	37.5	12.5	12.5	0.0	0.0	100.0
규모	5천명 미만	316	18.7	19.6	44.9	2.2	7.3	6.0	1.3	100.0
	5천명~1만명 미만	447	21.5	15.0	42.3	6.0	7.2	7.4	0.7	100.0
	1만명~1만5천명 미만	192	19.3	20.8	40.6	3.6	7.3	7.3	1.0	100.0
	1만5천명~2만명 미만	62	17.7	22.6	41.9	3.2	8.1	3.2	3.2	100.0
	2만명 이상	101	13.9	18.8	40.6	10.9	4.0	11.9	0.0	100.0
전체		1,118	19.4	18.1	42.6	4.8	7.0	7.2	1.0	100.0

1) 기타의견

- ① 교수 : 지역 요구에 맞는 특성화에 정부 지원, 재정 지원하되 공영형사립대학 등으로 국가관리 통제 강화, 대학 운영자의 비리 차단, 공영형사립대학 등 대학체제 개편을 통한 상향식 대학 특성화, 국립대학과 사립대학의 경쟁체계를 없애고, 국가가 배출하는 전문직종 육성 대학(경찰대, 국군간호사관학교) 폐지
- ② 직원 : 고등교육재정교부금법 시행, 예산 집행 효율화, 고가 기자재 공용화, 대학 회계 간 전출 자유롭게 법령 개정해 유동성 확보, 일 안하는 정규직원 퇴직 권유

〈 설문20 〉 더 이상 정상적인 운영이 어렵다고 판단되는 대학에 대해 정부가 어떤 조치를 취해야 한다고 생각하십니까?

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	정부가 즉각 폐교를 명령해야 한다	학부모, 학생의 선택에 따라 대학자율에 맡긴다	대학간 통폐합을 유도해야 한다	잘 모르겠다	기타	합계
구성원	교수(강사포함)	200	26.0	16.0	53.0	2.0	3.0	100.0
	직원(조교포함)	376	26.6	15.4	52.1	4.8	1.1	100.0
입사 시기	1995년 이전	118	23.7	19.5	53.4	2.5	0.8	100.0
	1996~2005년	187	30.5	18.7	46.5	2.7	1.6	100.0
	2006년~	271	24.7	11.8	56.1	5.2	2.2	100.0
유형	일반대학	475	28.0	16.2	50.3	3.4	2.1	100.0
	전문대학	93	17.2	14.0	62.4	6.5	0.0	100.0
	기타	8	37.5	0.0	62.5	0.0	0.0	100.0
설립	국공립	156	35.9	11.5	44.9	7.1	0.6	100.0
	사립	420	22.9	17.1	55.2	2.6	2.1	100.0
지역	광역	173	28.3	15.0	49.7	5.2	1.7	100.0
	비광역	403	25.6	15.9	53.6	3.2	1.7	100.0
권역	충청권	197	22.8	21.8	50.3	3.6	1.5	100.0
	전라권	60	28.3	13.3	53.3	1.7	3.3	100.0
	부울경권	117	33.3	12.0	47.9	3.4	3.4	100.0
	대경권	113	21.2	12.4	59.3	6.2	0.9	100.0
	강원권	89	30.3	12.4	53.9	3.4	0.0	100.0
설립 시기	1960년 이전	249	29.7	13.7	51.8	4.0	0.8	100.0
	1970년 이전	70	20.0	14.3	57.1	8.6	0.0	100.0
	1980년 이전	99	26.3	17.2	53.5	2.0	1.0	100.0
	1990년 이전	71	16.9	18.3	59.2	1.4	4.2	100.0
	2000년 이전	83	31.3	19.3	41.0	3.6	4.8	100.0
	2000년 이후	4	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
규모	5천명 미만	161	14.3	17.4	62.7	4.3	1.2	100.0
	5천명~1만명 미만	229	27.9	14.8	49.8	5.2	2.2	100.0
	1만명~1만5천명 미만	98	27.6	18.4	50.0	1.0	3.1	100.0
	1만5천명~2만명 미만	34	29.4	14.7	55.9	0.0	0.0	100.0
	2만명 이상	54	51.9	9.3	35.2	3.7	0.0	100.0
전체		576	26.4	15.6	52.4	3.8	1.7	100.0

1) 기타의견

- ① 교수 : 공영형사립대로 전환, 공립화, 국공립화, 국가가 매입해서 국공립대로 전환, 국립대학 특성화 후 경제 낙후지역으로 이전
- ② 직원 : 지자체에서 관리, 대학간 통폐합 유도하되 교수, 직원, 학생 피해 방지, 공영형사립대학 권유, 정상 운영 어려운 대학 공영형사립대학 또는 지자체에서 운영

〈 설문21 〉 대학퇴출을 유도하기 위해서 잔여재산 일부를 설립자에게 돌려주는 방안이 불가피하다는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까?

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	잔여재산 귀속을 허용해선안 된다	잔여재산 귀속을 허용하되 부정·비리 등의 사유가 있는 경우 제한해야 한다	잔여재산 귀속을 허용해야 한다	잘 모르겠다	합계
구성원	교수(강사포함)	200	55.0	41.5	1.0	2.5	100.0
	직원(조교포함)	378	40.2	50.3	5.0	4.5	100.0
입사 시기	1995년 이전	120	50.0	40.0	5.0	5.0	100.0
	1996~2005년	188	47.3	48.4	2.7	1.6	100.0
	2006년~	270	41.9	49.6	3.7	4.8	100.0
유형	일반대학	477	44.7	47.6	3.8	4.0	100.0
	전문대학	93	50.5	44.1	2.2	3.2	100.0
	기타	8	25.0	62.5	12.5	0.0	100.0
설립	국공립	157	28.7	54.1	6.4	10.8	100.0
	사립	421	51.5	44.7	2.6	1.2	100.0
지역	광역	172	41.9	48.8	4.1	5.2	100.0
	비광역	406	46.8	46.6	3.4	3.2	100.0
권역	충청권	197	46.7	48.2	2.5	2.5	100.0
	전라권	61	49.2	44.3	3.3	3.3	100.0
	부울경권	116	47.4	43.1	6.9	2.6	100.0
	대경권	114	38.6	51.8	2.6	7.0	100.0
	강원권	90	45.6	46.7	3.3	4.4	100.0
설립 시기	1960년 이전	250	42.4	47.6	3.6	6.4	100.0
	1970년 이전	70	31.4	57.1	7.1	4.3	100.0
	1980년 이전	99	45.5	48.5	3.0	3.0	100.0
	1990년 이전	72	52.8	45.8	1.4	0.0	100.0
	2000년 이전	83	59.0	38.6	2.4	0.0	100.0
	2000년 이후	4	50.0	25.0	25.0	0.0	100.0
규모	5천명 미만	162	53.1	40.1	3.7	3.1	100.0
	5천명~1만명 미만	230	43.5	50.9	2.2	3.5	100.0
	1만명~1만5천명 미만	98	39.8	52.0	5.1	3.1	100.0
	1만5천명~2만명 미만	34	38.2	52.9	5.9	2.9	100.0
	2만명 이상	54	44.4	40.7	5.6	9.3	100.0
전체		578	45.3	47.2	3.6	3.8	100.0

〈 설문22 〉 한국전문대학교육협의회를 비롯한 일각에서 직업교육의 국가 책임 강화를 위해 ‘(가칭)직업교육육성법’ 제정을 요구하고 있습니다. 이에 대해 어떻게 생각하십니까? (전문대학 구성원만 답변)

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	매우 찬성한다	찬성한다	보통이다	반대한다	매우 반대한다	잘 모르겠다	합계
구성원	교수(강사포함)	128	21.1	18.8	22.7	14.1	3.9	19.5	100.0
	직원(조교포함)	250	17.2	29.6	26.4	6.0	2.4	18.4	100.0
입사 시기	1995년 이전	84	26.2	23.8	22.6	9.5	3.6	14.3	100.0
	1996~2005년	115	20.0	33.0	26.1	8.7	0.0	12.2	100.0
	2006년~	179	14.0	22.3	25.7	8.4	4.5	25.1	100.0
유형	일반대학	279	16.1	22.2	25.8	10.0	3.6	22.2	100.0
	전문대학	93	24.7	35.5	23.7	5.4	1.1	9.7	100.0
	기타	6	33.3	50.0	16.7	0.0	0.0	0.0	100.0
설립	국공립	107	18.7	15.9	26.2	8.4	2.8	28.0	100.0
	사립	271	18.5	29.9	24.7	8.9	3.0	15.1	100.0
지역	광역시	122	21.3	22.1	27.0	13.1	0.8	15.6	100.0
	비광역시	256	17.2	27.7	24.2	6.6	3.9	20.3	100.0
권역	충청권	137	19.7	24.1	21.2	10.2	4.4	20.4	100.0
	전라권	44	22.7	29.5	22.7	2.3	2.3	20.5	100.0
	부울경권	68	14.7	23.5	26.5	16.2	1.5	17.6	100.0
	대경권	69	20.3	27.5	24.6	4.3	1.4	21.7	100.0
	강원권	60	15.0	28.3	35.0	6.7	3.3	11.7	100.0
설립 시기	1960년 이전	151	19.9	19.9	23.2	10.6	2.6	23.8	100.0
	1970년 이전	56	14.3	32.1	26.8	7.1	3.6	16.1	100.0
	1980년 이전	67	23.9	29.9	25.4	4.5	1.5	14.9	100.0
	1990년 이전	47	12.8	23.4	27.7	10.6	8.5	17.0	100.0
	2000년 이전	54	18.5	31.5	25.9	9.3	0.0	14.8	100.0
	2000년 이후	3	0.0	66.7	33.3	0.0	0.0	0.0	100.0
규모	5천명 미만	129	21.7	33.3	24.0	8.5	0.8	11.6	100.0
	5천명~1만명 미만	135	13.3	25.2	29.6	8.1	3.0	20.7	100.0
	1만명~1만5천명 미만	57	19.3	21.1	15.8	10.5	8.8	24.6	100.0
	1만5천명~2만명 미만	27	22.2	22.2	33.3	0.0	3.7	18.5	100.0
	2만명 이상	30	23.3	10.0	20.0	16.7	0.0	30.0	100.0
전체		378	18.5	25.9	25.1	8.7	2.9	18.8	100.0

VI장

대학 퇴출을 유도하기 위해서 잔여재산 일부를 설립자에게 돌려주는 방안이 불가피하다는 주장에 대해서는 ‘잔여재산 귀속을 허용하되 부정·비리 등의 사유가 있는 경우 제한해야 한다’(47.2%), ‘잔여재산 귀속을 허용해선 안 된다’(45.3%), ‘잔여재산 귀속을 허용해야 한다’(3.6%) 순을 보였다. ‘잘 모르겠다’는 답변은 3.8%였다.

이런 답변은 원칙적으로 잔여재산 귀속을 반대하나, 불가피한 경우라도 부정비리 등 사유가 있는 경우 제한해야 한다는 것으로, 사학 운영자들의 요구대로 잔여재산이 귀속되는 것을 반대한 것으로 풀이된다.

응답자 특성별 답변을 보면, ‘잔여재산 귀속을 해서는 안 된다’는 의견은 교수(55.0%)가 직원(40.2%)보다 높고, 전문대학(50.5%)이 일반대학(44.7%)보다 높게 나왔다. 또한 대학 설립 시기가 최근 년에 가까울수록 높았고, 재학생 규모가 작을수록 높았다.

기타 의견으로는 ‘공영형사립대로 전환’, ‘국가가 매입해서 국·공립대학으로 전환’, ‘지자체 운영’ 등이 있었다.

한국전문대학교육협의회를 비롯한 일각에서 직업교육의 국가 책임 강화를 위해 ‘(가칭)직업교육육성법’ 제정을 요구하고 있는 것에 대한 의견을 묻은 결과 ‘매우 찬성한다’(18.5%)와 ‘찬성한다’(25.9%)가 44.4%가 나왔다. 질문 대상인 전문대학 교·직원은 ‘매우 찬성한다’(24.7%)와 ‘찬성한다’(35.5%)가 60.2%로 더 높게 나왔다.

지방대학 육성을 위한 별도의 견해를 묻는 질문에는 다음과 같이 답했다.

〈 설문23 〉 지방대학 육성을 위한 별도의 견해가 있다면 자유롭게 서술해 주십시오.

대입정원 축소(고졸자의 30%)와 대학 특성화 전문화  
 폐교 대학 예고제  
 지방정부의 적극적 역할  
 지역밀착형 대학 실질적 모색  
 교수회 학칙화, 총장직선제 등 대학 민주화  
 국고지원 확대하되, 관리 통제 강화  
 비리사학, 법인전입금 100% 미충족대학 관선이사 선임, 대학 민주화



비리사학재단 영구 퇴출, 사립학교법 개정  
 사학 족벌운영 제한, 지역별 대학클러스터  
 획일적 평가 지양, 대학 스스로 지역과 상생 방안 마련 후 평가  
 국가 정책에 지역할당제가 기본 바탕되어야  
 지역 특화 학과 수요 만큼만 개설  
 정원 외 신입생 모집 폐지 또는 대폭 감소  
 거점대학 분야별 지원체제 확립, 수도권 사립대학 정원 감축  
 수도 이전과 지방 분권  
 평가 지표 지역별, 규모별 분리  
 법인 및 이사진 비리, 대학 평가 반영 제외하고 별도 평가  
 특성화 지원과 구조조정 지원해서 대학 스스로 위기 극복  
 수도권 사립대학 정원 감축 지방 국립대학 증원  
 지역별 총정원제 도입  
 계약학과 지방대로 유도  
 비정년교수 채용 불합리 시정  
 정부가 부실 사학 매입, 국립대학 캠퍼스로 활용  
 수도권 사립대학 국가장학금 금지 거점 국립대학 등록금 인하  
 지역대학 일자리 수도권대학 출신이 장악, 양적 평가 중심의 연구비 지원 개선

1) 지방대학 육성을 위한 별도 견해를 달라는 주문에 138건의 의견이 나옴. 이 가운데 앞선 설문조사에 언급되지 않은 의견을 중심으로 요약함

## 2. 권역별 간담회 주요 내용

연구진은 지방대학과 지역사회 현실에 대해 더 생생한 의견을 듣고, 지방대학 육성 방안에 대해 논의해 보고자 지역 간담회를 진행했다.

간담회는 전국대학노동조합에서 추천한 대학구성원을 대상으로 강원, 충청, 전라, 대구·경북, 부산·울산·경남 권역별로 5차례 진행했다. 주요 내용은 △지방대학 및 지역사회 현실 △역대 정부 지방대학 정책 △정원 감축 정책 △위기대학 △지방대학 육성 방안 등이다.

간담회 주요 내용을 소개하면 다음과 같다. 발언 내용은 요약·보완했으며, 중복되는 내용은 생략했다. 간담회에 참석한 교수·직원이 속한 특정 대학 관련 내용은 제외했다.

## 1) 강원권 간담회

### ① 간담회 개괄

- 일시 : 2019년 12월 16일 및 2019년 12월 24일
- 참석 : 박정원·방정균(상지대 교수), 김병국(대학노조 정책실장)

### ② 주요 내용

#### ☐ 강원지역 대학 학생 모집에 어려움 크다.

- 강원지역 대학도 학생 모집이 어려워 전반적으로 위기다. 다만, 영동과 영서 간 차이가 있다. 영서지역은 수도권에서 1시간 거리로 가까워 상황이 낫지만 중도탈락률이 높다. 영동은 학생 충원이 어렵고, 중도 탈락도 많다.
- 강원지역은 자체 학령인구가 많지 않아 수도권에서 오는 학생이 많다. 앞으로는 수도권 학령인구가 줄어 영서 지역 대학도 신입생 모집 어려움이 커질 것이다.

#### ☐ 미충원 문제는 정부 정책에서 비롯됐다.

- 오늘날 미충원 문제는 대입 자원 감소가 예측됐는데도, 정부가 대학설립 준칙주의와 정원 자율화 정책을 추진해 대학이 무분별하게 정원을 증원할 수 있도록 허용한 정책에서 비롯됐다.
- 수도권대학 정원이 과도하게 많다. 수도권대학의 편법 야간과정 설치, 정원 외 모집, 편입 기회 확대 등 때문이다. 학생들에게 좋은 정책이었는지 모르겠으나, 지방대학 인재가 계속 유출될 수 있는 구조를 만들었다.
- 정부가 나서서 서울에 있는 대학 정원을 과감히 줄이려고 노력해야 한다. 그렇지 않으면, 서울에 학생이 몰리고, 지방대학은 버티지 못하고 많이 없어질 수밖에 없다.

#### ☐ ‘수도권대학’ 우대 정책이 문제다.

- 정부는 서열화 된 고등교육 체제에서 수도권 일부 대학에 (집중적으로) 많은 지원, 완전히 차별적 지원을 했다.

- 예전에는 지방에 있는 주요 대학이 특성화 분야를 갖고 발전했는데, 지금은 모든 것이 수도권대학 중심이다.

☐ 지방대학 위기를 타개하기 위한 정책 필요하다.

- 지금은 지방대학 ‘육성’이 아니라 지방대학을 ‘살려야’ 하는 상황이다. 지방대학은 지역 사회·문화의 중심이면서 산업으로써 의미도 크다.
- 정부는 지역이 골고루 발전할 수 있도록 재정을 대학에 균등하게 지원해야 한다. 기존에 지원해 주던 곳만 지원하면, 불균등은 더 심해지고 지방대학 위기는 더욱 심화한다.
- 고등교육예산을 OECD 평균 수준으로 증액해야 한다. 받은 지원금에 대해서는 투명하게 회계 처리할 수 있는 시스템 마련도 필요하다.
- 학력이 완전히 작용하지 않는 블라인드채용, 지역인재 할당제와 지역 우대정책 확대, 지자체의 대학 육성 등이 필요하다.

## 2) 충청권 간담회

### ① 간담회 개괄

- 일시 : 2019년 12월 24일
- 참석 : 강명숙(배재대 교수), 김병국(대학노조 정책실장)

### ② 주요 내용

☐ 충청은 지역 특성상 수도권 학생이 많다.

- 충청지역은 (학교에서 운영하는) 통학버스가 있다. 학생들이 (통학버스를 타고) 아침에 왔다가 저녁에 올라간다. 대학에 대한 소속감이 없고, 비교과 활동이 활성화할 토대가 마련되지 못했다.
- 지역 균형 발전이 되려면 지방대학 졸업하고 지역에 정착하는 선순환 구조가 형성되어야 한다. 하지만 충청 지역은 수도권에서 유입된 학생 대부분이 졸업 후 수도

권에서 정주하기 때문에 다른 지역보다 문제 심각하다.

☐ 산·학 협력 정책은 한계가 크다.

- 산·학 협력은 정부 정책 방향에 따라가는 것이지, 대학이 자체 역량과 지역 현실을 기반으로 진행하는 것은 아니다. 산·학 협력이 어려운 지방대학 현실에서는 정부가 지원금을 준다고 하니, 지원금 받아 행사 위주의 산·학 협력을 하고 있다.

☐ 지방 사립대학 육성 정책은 없었다.

- 지방 국립대학 육성 사업은 종종 있었지만, 지방 사립대학 육성 사업은 없었다.
- 국립대학과 사립대학 간 서열화도 심각하다. 지방대학 육성 사업이라고 하지만 지원금 대부분은 국립대학으로 간다. 권역별로 지원하더라도 국립대학 중심으로 지원된다.
- (특수목적지원) 사업 위주 지원 방식도 적절하지 않다. 대학은 사업계획서 컨설팅을 맡기기도 하고, 직원 업무 하중도 있다. 특정 사업에 돈을 다 써야하니 불필요하게 사업비를 쓰는 경우도 있다. 사업 지속성도 없다.

☐ 수도권 '정원 외 정원'을 동결해야 한다.

- 수도권대학 '정원 외 정원'을 동결해야 한다. '정원 내 정원'을 감축하면 기초학문 중심으로 구조조정 하므로 정원 내는 두되, 정원 외 조정이 필요하다.
- 수도권대학 외국인유학생 비율 한정도 필요하다.

☐ 충원을 일정 비율 미만 대학 퇴로 마련해야 한다.

- 3주기 대학 기본역량 진단에서는 단계적으로 퇴로를 마련해야 한다. 대학 자체를 없애라고 하는 것은 부담이니, 지역 총 정원제를 마련하든지 통합 압력을 강하게 줄 필요가 있다.
- 충원을 기준을 설정 해 미달 대학은 신입생 모집을 제한해야 한다.
- 폐교대학 잔여재산은 국가로 귀속해야 한다.

☐ 지역혁신대학네트워크 등 지방 사립대학 육성 방안 필요하다.

- 이사회 중심 구조인 사립대학에 지자체가 개입할 수 있는 근거가 필요하다.

- 지역혁신대학네트워크 등을 만들어 공영화하고, 지역 단위로 총 정원을 묶어 정원 80% 수준을 못 채우면 정부나 지자체가 지원해야 한다. 네트워크에서 교원을 채용하면 인건비 절반은 국가가 지원하는 방식도 모색해야 한다.
- 또한 공공기관 지방대학 학생 선발 쿼터를 50%까지 올리고 의무화해야 한다.

### 3) 전라권 간담회

#### ① 간담회 개괄

- 일시 : 2020년 1월 14일
- 참석 : 황병하(조선대 교수, 입학처장), 지병근(조선대 교수, 공영형사립대 담당)

#### ② 주요 내용

##### ☐ 호남지역 학령인구 감소 비율 특히 높다.

- 학령인구 감소는 전국적인 현상이지만 호남지역 감소율이 특히 높다. 호남지역 대 규모대학은 아직까지는 학생 충원이 용이하지만 군소대학은 어려움이 많다.
- 전문대학은 (호남) 지역 학생 비율이 높아 학령인구 감소로 인한 타격이 더 크다.
- 서울지역 대학이 진공청소기처럼 학생들을 빨아들이고 있다. 서울지역 입학정원이 줄지 않으면, 지방대학이 빠른 속도로 줄어들 수밖에 없다.

##### ☐ 지방대학 위기 근본 원인은 입시교육, 대학서열화다.

- 입시교육, 대학서열화 문제가 개선되지 않으면 지방대학 육성은 어렵다.
- 지방대학 문제는 지방분권과 연동돼 있다. 지방대학을 육성하려면 지방분권이 잘 돼야 하는데, 핵심은 교육재정 배분구조를 바꾸는 것이다. 지금처럼 경쟁을 통해 재정을 지원하면 수도권대학이 독식한다. 권역별 동등 배분으로 변화해야 한다.

##### ☐ 취업률 평가로 인해 대학구성원 피로도 높다.

- 과거 누리사업(NURI)은 학생들에게 다양한 기회 제공, 커리큘럼 다양화 등의 장

점 있었으나, 취업률을 높여야 해 부작용 또한 있었다.

- 취업률을 대학 평가 지표에 넣는 것은 문제다. 지역별 취업 인프라가 다르기 때문에 인프라 확충이 먼저다. 인문사회계열은 기초학문인데 (취업 등) 교육 측면에서 업무 증가로 교수들의 피로도가 높다.

☐ 정원 감축은 대학 자율에 맡겨야 한다.

- 이전 정부의 (평가를 통한 구조조정) 정책은 공정하지 않다. 평가의 적정성, 지방 대학 생존 문제에 있어서 평가를 통한 정원 감축은 문제가 있다.
- 정부가 2021년 진단에서 신입생·재학생 충원율 지표 배점을 두 배로 올리겠다고 했는데, 지표를 통한 간접적인 방식으로 정원 조정을 압박하는 것이다.
- 정원 조정은 정부 강제가 아닌, 대학 경쟁 및 학생 선택에 따라야 한다.

☐ 지방대학 육성 정책 ‘지역 균형’이 필요하다.

- 호남권 대학은 다른 지역 대학과 비교해 상대적 박탈감이 크다. 지방대학 정책 추진 시 지역 균형을 고려해야 한다.
- 또한 국·사립으로 구분해서, 국립대학 지원의 절반 정도는 사립대학에 지원해야 한다. 그래야 지방 사립대학이 국립대학과 견줄 수 있는 연구와 교육을 할 수 있다.
- 고등교육교부금법을 제정해 지방 사립대학을 지원하되, 부실대학 연명 수단이 되지 않게 철저히 감시해야 한다.

#### 4) 대경권 간담회

##### ① 간담회 개괄

- 일시 : 2020년 1월 13일
- 참석 : 기화서(경안신학대학원대 교수), 김병규(안동대 교수, 대외협력본부장), 이종복 등 4명(안동대 직원)

## ② 주요 내용

☐ ‘핵심 학과’ 없는 대학은 정원 감소 타격 크다.

- 타 지역에서 안동 지역으로 오는 학생이 크게 줄었다. 특히 전문대학은 일부 학과 빼면 대부분 안동 지역 학생들만 오기 때문에 지역 학령인구 감소 타격을 그대로 받는다.
- 포항(동부)과 구미(서부)는 산업도시라 대학에서 산·학 협력 가능하다. 반면 안동(북부) 지역은 산업체가 없는데다 그마저도 경기도로 많이 이전했다. 대학 졸업 후 취업이 어렵고, 산·학 연계도 점점 줄고 있다.
- 간호과, 의대, 약대, 한의대 등 핵심학과가 있는 대학은 정원이 줄어 들더라도 유지되지만, 없는 대학은 도태될 수밖에 없다.

☐ 신입생·재학생 충원을 지표, 지방대에 큰 위기 될 것이다.

- 3주기 대학 기본역량 진단에서 신입생·재학생 충원을 지표 비중이 가장 커 지방 대학에 큰 위기 요소다.
- 잔여재산을 △임금 체불 등 폐교 비용 30% △설립자 30% △국고환수 40% 로 배분해 자진폐교를 유도해야 한다.

☐ 국립대학 무상등록금 등 육성 방안 필요하다.

- ‘국립대학 육성사업’ 지원으로 지역중심 국립대학은 긍정적 효과 있다. 프로그램 투자, 취업 연계, 해외 인턴 기회, 지역 주민과 연계 사업 등을 할 수 있게 됐다.
- 국립대학 무상 등록금 정책은 상징적 의미 있다. ‘국립대학’은 국민 세금으로 (경제 형편이) 어려운 학생을 교육시켜 인재를 양성하는 역할을 해야 하기 때문이다. 다만 사립대학 설득과 재원 확보 방안이 문제다. 동시에 국립대학 특성화 지원, 교육의 질을 높이기 위한 지원을 해야 한다.
- 국립대학 학과, 정원 등을 자율화해 학과 간 통·폐합, 교육과정 개편 등 내부적으로 변화해야 한다.
- 국립대학 직원 수 차이가 크다. 최소 기본 (법정) 정원을 두고, (대학 규모에 따라) 차등화 해야 한다.

☐ 산학협력, 평생교육 등 지방대학 역할 필요하다.

- 대학의 산·학 협력 중요하다. 지역 기업이 아이템을 갖고 있어도 (대학이 산학 협력을 안 하면) 협조를 받기 어렵다. 산·학 협력 역할은 지역별 산업을 지탱하고 지속하기 위해 필요하다.
- 서울과 달리, 지방은 대학이 평생교육을 하지 않으면 프로그램을 운영할 전문적인 곳이 없다. 대학에 보탬이 되느냐보다는 지역에서 역할을 한다는 측면에서 평생교육에 접근해야 한다.
- 모든 대학을 다 살리는 건 불가능하다. 선택과 집중으로 경쟁력 있는 대학을 키워야 한다. 일본의 제3섹터 대학(어려운 지방대학을 통합해 공영화한 모델, 지자체, 사학법인, 관·민을 묶어서 지원을 하되, 경영은 제3자 전문가가 담당) 등을 참고해야 한다.

## 5) 부울경권 간담회

### ① 간담회 개괄

- 일시 : 2020년 1월 21일
- 참석 : 배대화(경남대 교수), 신훈(경남대 직원)

### ② 주요 내용

☐ 지방대학 위기 근본 원인은 서울 집중 심화와 학벌주의다.

- 서울 집중이 점점 심해져, 지방 국립대학보다 서울지역 대학 더 선호한다. 경남지역 대학도 과거에는 타 지역에서 많이 왔는데, 최근에는 점점 줄고 있다
- 학벌사회가 점점 공고해져 지방대에서 스타교수 초빙해도 영향력 없다.
- 마산·창원·울산 등 산업단지가 있어 졸업 후 지역에서 취업하려는 경향 있다. 졸업 후 서울에서 취업했으나 여건이 열악해, 지역으로 돌아오는 경우도 많다.

☐ 정부가 재정 지원해 전체 대학 정원 감축해야 한다.

- 지방대학이 정원을 못 줄이는 이유는 등록금수입 때문이다. 지방대학 정원을 줄이



려면 대학에 인건비 등 운영비를 지원해야 한다.

- 서울지역 대학도 교육여건 좋지 않기 때문에 정원 줄여 교육여건 개선해야 한다.  
전체 대학이 정원을 5% 또는 10% 감축하면 효과 있을 것이다. 정부 재정으로 정책 강제해야 한다.

☐ 지방대학이 평생교육 확대하려면 공적 지원 필요하다.

- 대도시에 위치한 대학은 평생교육 수준 높지만, 중·소규모 지역에 위치한 지방대학은 겨우 수지 맞추는 정도다.
- 대학이 지역에서 평생교육을 담당하려면 정부와 지자체 지원이 필요하다.

☐ 지역인재쿼터 확대 등 지방대학 육성 방안 필요하다.

- 지방 공기업의 지역인재 학생 쿼터를 50%까지 확대하고, 지방 대기업도 지역인재를 뽑도록 인센티브 줘야 한다.
- 원하는 대학 우선으로 공영형 사립대학 추진하고, 지방 국립대학을 1대학, 2대학 등으로 개편해 서울대 수준으로 지원해야 한다.
- 세금 징수권을 조정해 지방세를 늘리고, 지자체가 지역 사회와 지역 문화에 맞게 지방대학을 육성해야 한다.



# VII

## 지방대학 위기 원인

---



## VII. 지방대학 위기 원인

### 1. 학령인구 감소에 따른 미충원 심화

지방대학 위기 원인은 다양하게 찾을 수 있지만, 당면한 위기의 가장 큰 원인은 학령인구 감소다. 학령인구 감소는 비단 학생 수 모집 어려움에 그치는 것이 아니라 재정 수입 감소로 인한 교·직원 임금삭감, 신규채용 중단, 교육·연구 여건 하락 등 대학 운영 전반에 영향을 미치기 때문이다. 지방대학 교·직원 설문 조사에서 ‘학령인구 감소가 소속 대학에 영향을 미치는지’ 묻는 질문에 97%가 그렇다고 답했을 정도다(매우 영향 76.0%, 다소 영향 21.0%).

학령인구 감소가 예견되자 노무현정부 때부터 본격적인 정원 감축 정책을 추진했다.<sup>126)</sup> 그 결과 지방대학 입학정원은 2000년부터 2019년 사이 30.2% 줄었다(< 표3-3 > 참조).<sup>127)</sup> 물론 같은 기간 수도권대학도 정원을 14.5% 줄였지만 지방의 절반이고, 서울 감축률은 10.0%로 지방의 3분의 1 수준이었다.

권역별로 보면 제주(42.7%) 감축률이 가장 높고, 전라(39.2%), 대경(37.0%), 부울경(29.2%), 강원(28.6%), 충청(15.7%) 순이었다. 수도권(14.5%)과 비교하면 지방 권역별 감축률이 2~3배 높다. 대학 적정 규모를 논하는 것과 별개로 지방대학은 학령인구 감소와 더불어 ‘구조조정’ 주 대상이 되어왔음을 의미한다.

문제는 4년 뒤인 2024년까지 학령인구가 급감해 지금까지보다 더 빠른 속도로 지방대학 학생 수가 줄어든다는 점이다. 앞서 연구진이 추계한 자료에 따르면, 2024년 대학 입학가능인원은 38만 4천 명이다. 2021년 입학정원 49만 2천 명을 유지할 경우 10만 8천 명 부족하다. 산술적으로만 보면 입학정원의 22% 가량을

126) 정원 감축을 중심으로 한 대학 구조개혁 정책이 본격화 한 것은 노무현정부가 2004년 12월 ‘대학 구조개혁 방안’을 통해 입학정원 감축을 교육부 재정지원 사업의 직접적인 조건으로 내걸기 시작하면서 부터다. 유기홍, 『대학 구조개혁(정원) 정책 평가와 전환』, 국정감사 정책자료집, 2013, 5쪽.

127) 지방대학 입학정원은 2000년 42만 7천여 명에서 2019년 29만 8천여 명으로 12만 9천여 명 줄었고, 감축률은 30.2%에 달한다.

채울 수 없다는 의미다. 22%에 달하는 학생 수 부족은 전국에 골고루 분산되는 것이 아니라 전라, 부울경, 대경, 강원 지역 중심으로 집중될 것으로 보인다.

이로 인해 2024년 신입생 충원율이 70%에 못 미치는 지방대학이 85곳(34.1%)에 달할 것으로 전망된다. 학생 수 감소가 지방대학 ‘위기’로 직결될 것임을 보여 준다. 학생 수 감소는 등록금수입 감소, 정부 재정지원 사업 평가에서 불리 등 지방대학 운영에 큰 타격이 될 것이기 때문이다.

교육부 역시 지난해 발표한 ‘대학혁신 지원방안’에서 대학교육 환경변화의 첫 번째로 “학생인구 급감 등 인구구조 변화”를 꼽았다. 교육부는 학령인구 감소에 따른 입학 가능 학생 수 급감과 등록금 수입 감소로 인한 재정난으로 지방대, 전문대학부터 운영 어려움에 직면할 것이라고 진단했다. 또한 인구감소 등에 따른 지방경제 침체와 지방위기 상황에서 폐교 및 위기대학 발생에 따른 인재 유출 가속화, 지역경제 위축 심화가 우려된다고 진단했다.<sup>128)</sup>

하지만 진단의 심각성과 달리, 교육부는 학령인구 변화 대응에 손 놓는 대안을 내놔다. 2021년 시행할 3주기 대학 기본역량 진단에서 정부 권고 정원 감축을 없애고, 정원 감축을 대학 자율에 맡기기로 했기 때문이다. 다만, 대학이 자체 계획에 따라 적정 규모를 실현하도록 진단 지표 중 신입생·재학생 충원율 비중을 확대하고, ‘유지 충원율’ 개념을 도입해 일정 수준 이상의 재학생 충원율을 충족한 경우에만 재정을 지속 지원하겠다고 밝혔다.<sup>129)</sup>

정책 발표 후 대학구조개혁위원장은 기자들과의 질의응답에서 자율적 정원 조정은 ‘시장’ 기능에 달렸다고 밝혔다. 1주기 때 전체 대학의 85%에 정원 감축을 권고하고, 2주기 때 36% 대학에 권고했던 것에서 전적으로 ‘시장’에 맡기는 방식으로 선회한 것이다.<sup>130)</sup> 이렇게 되면 학생 충원이 용이한 수도권대학은 정원을 줄이지 않을 것이므로 학생 수 감소는 온전히 지방대학이 감당해야 한다. 학령인구가 급감하는 2024년까지 미충원 상당수는 지방대학 몫이 될 수밖에 없다.

128) 교육부, 인구구조 변화와 4차 산업혁명 대응을 위한 대학혁신 지원방안, 2019.

129) 교육부, 2021년 대학 기본역량 진단 기본계획(시안), 2019.

130) 대학교육연구소, ‘학령인구 변화’ 대응 손 놓은 3주기 대학 기본역량 진단, 『논평』, 2019.8.16.

교육부는 지방대학을 ‘배려’하기 위해 3주기 대학 기본역량 진단을 통해 ‘일반재정지원대학’ 선정 시 90%를 5개 권역별로 뽑는 방안을 함께 내놔다. 2018년 시행한 2주기 진단에서도 ‘자율개선대학’을 선정할 때 83%를 권역별로 뽑았지만 수도권대학 선정 비율이 다른 지역에 비해 크게 높았다. 3주기에 권역별 선정 비율을 7%p 늘려 90%를 뽑는다지만 지역대학 육성 방안에 대한 비전 없이 지방대학 몇 개를 더 선정한다고 지방대학 위기를 막을 수 있을지 의문이다.

진단 지표에서 충원율, 전임교원 확보율, 취업률 등 만점 기준을 수도권과 비수도권, 권역별로 다르게 적용해 지역 여건이 미치는 영향을 최소화한다고도 밝혔다. 이 같은 방식은 앞서 1, 2주기 정책에도 적용했으나<sup>131)</sup> 기울어진 지방대학 현실을 개선하는데 역부족이었다.

학생 수 감소로 인한 지방대학 위기는 ‘미충원’을 넘어 ‘폐교’ 문제로 확산될 것이다. 지금도 미충원이 심한 지방대학은 임금체불 등의 문제를 겪고 있고, 일부는 자진폐교를 추진하고 있다.

지금까지 폐교한 사립대학 16곳 중에서 인제대학원대학을 제외한 15곳이 지방대였다.<sup>132)</sup> 이들 대학이 폐교에 이르게 된 과정을 살펴보면, 대부분 대학 운영자(설립자, 이사장, 이사, 총장 등)의 부정·비리와 부당 운영이 직·간접적인 원인이었다.<sup>133)</sup>

폐교로 학생들은 학습권을 침해받고, 교·직원들은 일자리를 잃었으며, 지역사회는 ‘황폐화’라 할 만큼 상권과 활력을 잃었다. 학교 하나가 사라지자, 동네가 폐허가 됐다는 말까지 나오는 이유다.<sup>134)</sup>

앞으로는 사립대학 설립·운영자의 부정·비리뿐만 아니라 학령인구 감소로 인한 미충원이 폐교의 직접적 원인이 될 가능성이 커 지방 사회에 미치는 파장 역시 커

131) 1주기 대학 구조개혁 평가에서는 학생 충원율(수도권/비수도권 구분), 졸업생 취업률(권역 구분), 전임교원 확보율(국·사립 구분) 만점 기준을 달리했다. 2주기 대학 기본역량 진단에서도 학생 충원율(수도권/비수도권 구분), 졸업생 취업률(계열/성별/권역 구분), 전임교원 확보율(국·공립/사립/국립대법인 구분) 등 만점 기준을 달리했다.

132) 2020년 7월 기준

133) 박거용, 『사립대학 개혁방안-부정·비리 근절방안을 중심으로』, 교육부, 2019, 84~94쪽.

134) 염규현·남형석, [로드맨] 무너지는 지방 대학, 『MBC』, 2019.12.14.

질 것으로 전망된다.

2020년, 우리나라 고등교육 역사상 처음으로 ‘입학가능인원’이 ‘입학정원’보다 작아졌다. 입학가능인원은 2024년까지 급감하다가 2025~2034년 10년간 유지된다. 따라서 2024년을 어떻게 대비하느냐에 따라 향후 지방대학 전망이 크게 갈린다.

학령인구 급감이 예고됨에도 정부가 ‘대학 자율’이라는 미명하에 시장에 맡기는 정원 정책을 실시한다면 지방대학 위기를 넘어, 지방 전체 위기를 부추기는 결과로 이어질 것이다.

## 2. 우리 사회의 수도권 집중 현상

지방대학 위기는 지역사회 위기와 밀접하게 관련되어 있다. 지방대학의 지식생산 및 인재양성이 지역발전에 기여하고, 지역발전으로 지방대학의 입학자원이 확대되는 선순환구조가 형성되어야 하는데 지역발전 토대라 할 수 있는 인구 및 경제·사회·문화 관련 인프라의 수도권 쏠림현상이 심각하다.

김영삼정부 때까지 인구 억제정책이 일부 시행되긴 했지만 전반적으로 수도권 집중현상이 당연하게 받아들여졌다. 국가 국제경쟁력을 높이기 위해서는 수도권으로 집중과 독점이 불가피한 것으로 이해됐고, 이로 인해 지리적 위치에 따라 부와 권력이 양극화되는 현상이 심화했다.

이후 정권교체를 통해 김대중정부와 노무현정부가 들어서면서 국가균형발전이 강조되기 시작했다. 그러나 출범과 함께 IMF 금융위기를 맞이한 김대중정부는 신자유주의 논리에 따라 경제 구조조정을 단행했고, 그 과정에서 수도권과 지방 격차는 더욱 크게 벌어졌다.

노무현정부는 행정수도 및 공공기관 이전 등 국가균형발전에 대한 강한 의지를 보였으나 가시적 성과를 얻기에 역부족이었으며, 이후 집권한 보수정권으로 인해 그나마 정책도 단절됐다. 결국 정치, 경제, 사회, 문화, 교육 등 모든 사회 자본이



수도권으로 집중했고, 이 과정에서 지방대학 위기도 심화했다.

지방대학 위기는 수도권으로 청년층이 빠져나가는 현상과 밀접하게 관련되어 있다. 한국고용정보원 연구(2016)에 따르면, 5~9세 인구(1995년) 대비 25~29세 인구(2015년) 비율이 전국 평균(99.4%)보다 낮은 지역에서 청년인구 순유출이 발생했다는 기준에 비춰볼 때, 지방 청년층의 수도권 집중현상이 분명하게 나타났다.

특·광역시도 중에서 청년층 인구 순유출이 발생한 지역은 비수도권 11개 지역이며 전남(66.4%)과 전북(74.5%)이 유독 높았다. 상대적으로 청년층이 순유입된 지역은 서울(114.5%), 경기(119.7%), 대전(101.4%), 충남(100.4%) 등 4개 지역이었다.<sup>135)</sup>

청년층이 수도권에 몰리는 이유는 저성장 및 일자리부족, 4차 산업혁명, 지방위기 등에 직면하여 더 나은 일자리를 찾기 위함이다. 문제는 수도권 집중에 따른 경쟁이 격화되면서 수도권대학 출신과 지방대학 출신의 차별이 심화한 것이다. 지방대학 졸업생들이 수도권 졸업생들에 비해 임금, 취업률, 취업의 질, 직업과 전공의 일치 여부에서 열악하다는 것은 여러 연구를 통해 드러난 바 있다.

박성재(2005)는 지방대학 졸업생의 첫 직장 사업체 규모가 서울지역 대학 졸업생 첫 직장 사업체 규모보다 작고, 지방대학 졸업자가 서울 및 수도권 소재 대학 졸업자에 비해 임시·일용직 비율이 높다고 분석했다.<sup>136)</sup>

오호영(2007)은 출신대학의 수도권, 비수도권 소재 여부와 개인별 월평균 임금 간에 상관관계가 있고, 지방대학 졸업생 임금이 수도권 졸업생에 비해 낮다고 분석했다.<sup>137)</sup> 김희삼(2010)은 다른 조건이 유사할 때 비서울지역 대학졸업자가 서울 소재 대학졸업자에 비해 16% 정도 낮은 임금을 받고, 소규모 업체나 전공과 맞지 않는 직장에 다닐 확률이 상대적으로 높은 결과가 나타났다고 밝혔다.<sup>138)</sup>

135) 김준영, 지역고용동향 심층분석-청년인구의 지방유출과 수도권 집중 : 5가지 특징, 『지역고용동향 브리프』, 2016년 가을호, 한국고용정보원, 7~8쪽.

136) 박성재, 지방대학 졸업생의 노동이동과 노동시장 성과-첫 번째 일자리를 중심으로, 『노동정책연구』, 제5권 제4호, 한국노동연구원, 2005, 79~81쪽.

137) 오호영, 대학서열과 노동시장 성과-지방대생 임금차별을 중심으로, 『노동경제논집』, 30권 2호, 한국노동경제학회, 2007, 112~113쪽.

138) 김희삼, 지방대학 졸업자의 노동시장 성과와 지역별 교육격차, 『한국개발연구』, 제32권 제2호, 한국개발연

지방대에 대한 사회적 차별은 지방대학 위기로 이어진다. 실제로 지방대학과 수도권대학에 대한 학생 선호도는 뚜렷한 차이를 보였는데 앞서 살펴본 바와 같이 2019년 지방대학 경쟁률은 7:1로 수도권대학 13.6:1의 절반 수준이다.<sup>139)</sup> 충원율에서도 차이가 난다. 2019년 지방대학 신입생 충원율은 98.6%로 수도권 99.4%보다 낮으며, 재학생 충원율도 지방이 97.5%로 수도권 103.9%보다 낮다.<sup>140)</sup>

이번 연구과정에서 진행한 지역간담회에서도 이와 관련된 문제가 제기됐다. 서울 집중이 점점 심해져 지방 국립대학보다 서울지역 대학을 더 선호하고, 타 지역에서 오는 학생 수가 최근 들어 점점 줄어들고 있다는 것이다.<sup>141)</sup>

지방 거점 역할을 해왔던 지방 국립대학 위상은 크게 하락했다. 특히 2000년대에 접어들면서 ‘국립’ 대학보다 ‘수도권’ 대학을 선호하는 학생들의 선택은 명확해 보인다. 이 같은 흐름이 형성된 데는 IMF 이후 수도권 집중현상이 더욱 두드러진 상황에서 정부가 지방 국립대학 육성 의지를 표방하기보다는 ‘구조조정’ 대상으로 전략시켰던 원인이 크다.<sup>142)</sup>

지방대학은 연구개발 및 산학협력도 어렵다. 그간 지방대학을 대상으로 한 각종 재정지원사업은 지방대와 지역 기업체 간의 협력을 통한 지역활성화를 강조했다.

그러나 지방 기업체는 대부분 연구개발 투자 여력이 부족한 중소기업으로 효과적인 연구개발 및 산학협력을 기대하기 어렵다. 실제로 우리나라 기업의 연구개발비는 대기업에 집중되어 있다. 2018년 기준 민간기업 총연구개발비 68조 8,344억 원의 63.7%(43조 8,236억 원)가 대기업 연구개발투자비다.<sup>143)</sup>

구원, 2010, 90쪽.

139) 일반대학, 산업대학, 교육대학 대상

140) 일반대학, 산업대학, 교육대학 대상

141) 실제로 1986학년 대학 입시를 앞두고 모 입시업체가 작성한 ‘학력고사 점수별 지원 가능 대학 및 학과’ 현황에 따르면, 자연계열의 경우 부산대 전자·전산, 경북대 유전학, 전남대 약학·제약 학과 등은 서울대(간호·의류·수의·농생물), 고려대(생물·금속기계·화학·수학과), 연세대(생물·요업·화공) 등 소위 수도권 상위대학 학과와 점수대가 비슷했다. 인문계열에서도 지방 주요 국립대학의 사범계열 학과와 행정·경영 등 유수학과는 소위 수도권 주요 대학 학과와 점수대가 비슷했다. 그러나 2013학년 모 사설입시학원에서 대학 입시를 앞두고 발간한 ‘정시모집 배치표’에 따르면, 지방 국립대학의 경우 수도권 주요 사립대학과 비교해 지원 가능한 수능표준점수가 전체적으로 낮았다.

대학교육연구소, 『국립대학법제정을 위한 연구』, 전국공무원노동조합·전국대학노동조합, 2013, 14쪽.

142) 위의 글, 15쪽.

그리고 이러한 대기업은 수도권에 몰려있다. 100대 기업 중 83곳이 수도권에 몰려있으며, 69곳이 서울에 밀집해 있다.<sup>144)</sup> 자산총액 기준 30대 기업 중 등기상 수도권에 본사를 두지 않은 기업은 포스코(경북 포항), 현대중공업(울산), 하림(전북 익산), 한진중공업(부산) 등이고, 이 가운데 ‘컨트롤타워’를 서울에 두지 않은 기업은 한진중공업뿐이다.<sup>145)</sup> 실질적인 산학협력이 수도권 중심으로 이뤄질 수밖에 없는 구조다.

결과적으로 지방대학 위기는 인적·물적 자원이 수도권에 몰려있는 구조적 문제, 지방대학 출신이 양질의 일자리를 구하기 어려운 노동시장의 문제, 지방대학 출신을 차별하는 사회적 문제에서 기인한다.

지방에 일자리가 늘어나고 지방대학이 배출한 인재와 생산한 지식을 흡수할 수 있는 사회경제적 토대가 마련되지 않는 한 지방대학 위기는 쉽게 극복되기 어렵다.

### 3. 고등교육에 대한 정부 책임 부재

앞서 살펴본 바와 같이 역대 정부는 지방대학 육성을 강조했지만, 고등교육 정책 전반은 대학에 대한 정부 관리·감독 기능을 축소하고, 시장 논리에 맡기는 방향으로 전개됐다.

우리나라 대학 수는 1945년 29교에서 시작해 2019년 335교로 증가했는데, 이중 사립대학이 84%(281교)에 달해 세계 최고 수준이다.(〈표3-1〉참조) 사학의존도가 높은 만큼 재정의 상당 부분을 학생과 학부모가 부담해왔다.

143) e-나라지표(<http://www.index.go.kr>)

144) 2014년 기준

박상돈, 〈표〉 100대 기업 본사 위치·설립연도, 『연합뉴스』, 2014.

145) 2017년 기준

강현석·금재은, 지방 본사는 사실상 2곳뿐...30대 기업 ‘본사·사업장’ 해부, 『일요신문』, 제1290호, 2017.1.27.

2011년 등록금 인상률 상한제를 도입하고, 10여 년간 등록금 동결 기조가 유지됐음에도 2018년 사립대학 등록금 의존율은 53.8%<sup>146)</sup>에 달하고, 2017~2018학년도 사립대학 등록금은 세계 4위<sup>147)</sup>다. 1, 2위인 미국과 호주의 경우, 고등교육 기관 국·공립 비율이 각각 63%, 92%인 점을 고려하면, 우리나라 대학 등록금 부담은 3위인 일본과 함께 사실상 세계 최고 수준이라 할 수 있다.

OECD 국가 대부분이 대학을 직접 운영하거나, 재정의 상당 부분을 정부가 책임지는 것과 대조되는 양상이다. 해방 이후 정부가 예산 부족 등을 이유로 고등교육에 대한 책임을 민간으로 떠넘겼고, 고도 성장기를 거친 이후에도 IMF 금융위기 등으로 신자유주의 논리가 전면화하면서 대학 공공성을 높일 계기 또한 없었기 때문이다.

이러한 이유로 정부 지원액은 턱없이 부족하다. 국가장학금을 제외한 사립대학 학생 1인당 국고보조금 규모는 1996년 25만 원에서 2018년 289만 원으로 크게 늘었다. 그럼에도 고등교육 공교육비 중 정부지출의 상대적 비율은 37.6%로, OECD 평균인 66.1%와 비교하면 현저히 낮다.<sup>148)</sup>

이마저도 평가에 따른 선별 지원 방식을 취해 지방대학 재정은 더욱 열악하다. 앞서 살펴봤듯, 1996~2000년 수도권과 지방대학 학생 1인당 국고보조금 격차는 10만 원 미만이었다. 그러나 2004년 일반 재정지원 방식을 사실상 폐지하고, ‘선택과 집중’에 따른 선별지원 방식, 즉 특수목적지원사업을 전면 도입하며 지역별 격차는 급격히 확대됐다.

2005년 사립대학 학생 1인당 국고보조금은 수도권 79만 원, 지방 53만 원으로 격차가 26만 원이다. 그러나 2018년(국가장학금 제외)에는 수도권 386만 원, 지방 181만 원으로 격차가 205만 원에 달했다.

평가에 따라 ‘지원 유무’가 결정돼, 경쟁이 심화하면서 교육 여건이 상대적으로 낮고, 학생 충원율, 취업률 등의 지표에서 유리한 수도권이 경쟁에서 우위를 점하

146) 사립 일반대학, 산업대학 교비회계 기준

147) 교육부, 「OECD 교육지표 2019」 결과 발표, 보도자료, 2019.9.10.

148) 교육부, 「OECD 교육지표 2019」 결과 발표, 보도자료, 2019.9.10.

는 경향이 고착화했기 때문이다.

이러한 구조에서 서울은 더욱 압도적인 우위를 점하고, 비광역시는 그렇지 못했는데, 2018년 학생 1인당 국고보조금(국가장학금 제외)은 서울 443만 원, 비광역시 178만 원으로 차이가 2.5배에 달했다.

무분별한 대학 신설과 정원 자율화 정책 또한 지방대학 위기를 가중시켰다. 정부가 고등교육을 책임지고 관리하지 않고, 시장 논리를 전면화한 것이다. 대학설립 준칙주의(1996), 정원 자율화 조치(1997) 등으로 난립하게 된 지방대학은 오늘날 ‘부실대학’ 및 지방대학 미충원 문제의 신호탄이 됐다.

1997년부터 대학설립 준칙주의를 사실상 폐지한 2013년까지 대학 52교, 전문대학 9교가 신설 또는 개편<sup>149)</sup>했는데, 일반대를 보면, 절반 이상인 54%(28교)가 사라지거나, ‘부실대학’ 판정을 받았다. 이 중, 21교는 지방대학이다.

대학설립 준칙주의 도입 당시, 교육부는 학령인구 감소에 따른 정원 미달을 우려해 반대의견을 제시하기도 했다. 그럼에도 해당 제도가 도입된 것은, 다양한 대학이 설립되고 정원을 확대 공급하면, 경쟁에 따라 교육의 질이 상승하고, 그렇지 못한 대학은 자연 도태할 것이라는 시장 논리가 작용했기 때문이다. 그러나 예측과 달리 대학은 자연 도태하지 않았고, 오늘날 정부가 정책을 통해 정원을 감축해야 하는 상황에 이르렀다.

구조조정마저 ‘평가와 경쟁’ 논리에 따라 진행돼 지방대학 위기를 부추겼다. 특히, 이명박정부부터 대학을 평가하고, 하위등급을 받아 ‘경쟁력이 떨어진다고’ 여겨진 대학은 사실상 퇴출에 내몰리는 기조가 전면화했다. ‘하위 15%’를 재정지원제한 대학으로 선정하는 평가에서 취업률, 충원율 배점이 절반가량 차지해 지방대학은 구조적으로 불리한 입지에 설 수밖에 없었다.

한편, 정부가 대학 관리·감독에 전반적으로 소홀했던 것도 지방대학 위기에 영향을 미쳤다. 「고등교육법」은 사립대학에 대한 교육부(장관)의 지도·감독 권한을 명

149) 설립 이후 폐지·통합된 대학이 있으므로 실제 대학 증가 수와는 차이가 있다. 개편은 전문대학 또는 산업대학에서 일반대학으로 전환한 경우를 뜻하며, 전체 대학은 일반, 산업, 전문대학 기준이다.

김태년, 『5·31 교육개혁 실태 진단-고등교육 주요 정책 중심으로』, 국정감사 정책자료집, 2015, 9~13쪽.

시하는데, 그 중 하나가 감사를 실시하는 것이다.

그러나 사립대학은 감사 주기에 대한 별도 규정이 없고, 감사 인력 부족 등으로 종합감사가 충분히 실시되지 못한 채 회계에 한정된 회계감사로 대체하고 있고, 이런 현상에 대해 꾸준히 문제제기가 됐다.

교육부 감사규정(제3조)에 따르면, 종합감사는 감사대상기관의 주기능·주임무·조직·인사·예산 등 업무전반의 적법성과 타당성 등을 점검하기 위하여 실시하는 감사다. 따라서 교육부가 주기적으로 종합감사를 실시했다면 앞서 언급했던 경영부실 대학, 재정지원제한대학, 학자금대출제한대학 등 부실 운영을 사전 또는 사후에라도 막을 수 있었다.

2018년 기준, 대학 설립 이후 한 번도 교육부 종합감사를 받지 않은 일반 사립 대학은 70교로, 전체 사립대학 153교의 45.8%에 달한다. 1979~2018년 상반기 교육부 종합감사를 한 번도 받지 않은 사립 전문대학도 55교로, 전체 사립 전문대학(128교)의 43%를 차지한다.<sup>150)</sup>

대학을 구체적으로 보면, 지방 비광역시 대학은 32교(52.5%)가 종합감사를 한 번도 받지 않았다. 비교적 일찍 설립된 서울 지역(13교, 38.2%), 광역시 지역(9교, 32.1%)은 그 비율이 낮은 것과 대조된다.

전문대학은 종합감사를 한 번도 받지 않은 대학 55교 중 지방 비광역시 지역이 32교로 가장 많았다. 이 중, 22교가 1990년대 초반부터 2011년까지 설립된 전문대학이다.

1990년대에 각종 규제 완화 정책 등으로 지방에 대학과 전문대학이 급격히 늘어났으나, 교육부는 이를 제대로 관리·감독하지 못한 채 방치했다.

미약한 조치 또한 문제다. 교육부장관은 특별한 사유가 없으면 감사 종료 후 60일 이내에 감사 결과를 감사 대상에 통보해야 하며, 그 결과는 「교육부 감사 규정」을 따라야 한다. 그러나 교육부 조치가 ‘주의’, ‘경고’에 머무는 경우가 많으며,

150) 사립 일반대, 산업대 기준(폐교대학 제외)

박거용, 『사립대학 개혁방안－부정·비리 근절 방안을 중심으로』, 교육부, 2019, 135쪽.

심지어 「사립학교법」에서 명백히 처벌을 명시하고 있는 사안에도 ‘숨방망이’ 조치를 취하는 경우가 있다.<sup>151)</sup> 교육부가 부정·비리 대학 양산에 사실상 일조해왔다는 비판을 피하기 어려운 대목이다.

종합하면, 정부는 그간 ‘자율과 경쟁’이라는 미명 하에 대학 설립, 재정, 정원 등에서 대학에 대한 책임을 방기해왔다. 감사 등 최소한의 관리·감독도 제대로 수행했다고 보기 어렵다. 이러한 현실 속에서 수도권 집중화 심화, 사회적 무관심 등 구조적으로 이미 불리한 위치에 있는 지방대학은 더욱 위기에 내몰릴 수밖에 없었다.

#### 4. 실효성 없었던 지방대학 육성 정책

지역 간담회에서 ‘기억에 남는 지방대학 육성 정책이 있는지?’라는 질문에 대다수 대학구성원은 ‘없다’는 답변을 할 정도로 역대 정부의 지방대학 육성 정책에 대한 평가는 부정적이었다. 지금까지 정부가 수많은 지방대학 육성 정책을 발표했지만 실질적인 효과를 내지 못했음을 의미한다.

앞서 살펴봤듯이 정부가 지방대학 육성을 위한 종합적인 방안을 제시한 것은 1987년 교육개혁심의회가 제출한 ‘지방대학 육성 방안’이 최초며, 이후 청와대 지역균형발전기획단(1989년)과 제3차 국토종합계획(1992~2001년)에서 지역균형발전과 관련된 지방대학 육성 방안을 제시하기도 했으나 제대로 추진되지 못했다.

개별사업으로 ‘특성화공대육성지원사업’(1978~1994년), ‘공과대학중점지원사업’(1994~1998년)을 진행했지만, 국립대학 중심의 지원사업으로 지원대학 수도 적었고, 지역과의 연계성 미숙 등의 비판이 제기됐다.

이후 구체적인 지방대학 육성 방안은 김대중정부가 2000년 12월 발표한 ‘지역균형발전 추진전략’과 ‘지방대학 육성대책’이다. 범부처 차원의 구체적인 정책을 마

151) 박거용, 『사립대학 개혁방안－부정·비리 근절 방안을 중심으로』, 교육부, 2019, 138쪽.

련하고 「지방대육성에관한특별법」 제정을 추진하기도 했다. 그러나 예산 5% 확충 계획 이외의 세부적인 재정 대책이 없었고, 경쟁과 인센티브 제공이라는 무한경쟁 정책으로 지방대학을 내몰았다. 지방대학은 경쟁에 살아남기 위해 돈벌이에 용이하고, 단시일 내에 효과를 볼 수 있는 학문 중심으로 교육과정을 재구성하는 등 특성화도 요원하게 되었다.<sup>152)</sup>

노무현정부는 「국가균형발전 특별법」을 제정하고, ‘자립형 지방화’를 위해 4대 핵심시책을 선정했다. 그중 하나가 ‘지역 혁신체계의 구축을 통한 지방대학 발전방안’이다. 핵심 지방대학 육성사업은 누리사업(2004~2008년)으로 5년간 총 1조 4천억 원을 지원하는 등 역대 정부 중 최대 규모로 이루어진 지방대학 지원사업이다. 지원결과, 참여 사업팀은 교육여건과 졸업생의 전공 만족도 등이 상승했다.

그러나 거점대학과 비거점대학, 국립대학과 사립대학 등의 구분 없이 무차별 경쟁을 유도해 ‘지방대학 특성화 발전’이란 정책목표에 이르지 못했고<sup>153)</sup>, 거점대학과 이공계 분야에 지원이 집중되면서 지방대학 간, 학문 간 불균형도 심화되었다.<sup>154)</sup> 또한, 지역인재가 지역에 잔류하지 못하는 등 지역 노동시장 변화 없이는 지방대학 스스로 자생력을 갖추기 어렵다는 한계를 드러내기도 했다.<sup>155)</sup>

이명박정부 지방대학 육성 정책은 노무현정부보다 후퇴했다고 할 수 있다. 2008년 도입한 ‘교육역량강화사업’(2008~2013년)은 2009년 기존 누리사업 등을 재편해 재정지원 규모를 확대했지만, 지방과 수도권대학 모두를 평가해 우위를 점한 대학을 지원했다. 그 결과 지원 기간 대규모 수도권대학과 지방 국립대학은 집중 지원을 받았지만, 지방 사립대학에 대한 지원은 적었다.

2009년 도입한 ‘광역경제권 인재양성사업’ 또한 누리사업에서 전국(수도권 제외)을 11개 권역으로 나눠 지원하던 것을 6개 광역경제권으로 변경하면서, 대학에서는 집중지원 분야를 변경하는 사례가 다수 발생했다. 더욱이 2013년까지 추진하기

152) 국회의원 설훈, 『위기의 지방대학, 해법을 찾아서』, 국정감사 정책자료집, 2003, 44쪽, 재구성.

153) 정윤희, 지방대학 육성책 10년, 수도권-지방 격차 극심, 『한국대학신문』, 2015.3.29.

154) 대학교육연구소, 지방대학 구조조정 정책 될 ‘지방대학 특성화 사업’, 『논평』, 2014.2.7.

155) 남기곤, 지방대학혁신역량강화(NURI)사업은 성공적이었는가?, 『경제학연구』, 제66권 제2호, 한국경제학회, 2018, 246-267쪽.



로 한 동 사업은 2012년 ‘산학협력 선도대학 육성사업’(2012~2016년)으로 통합됐다.

2012년 발표한 ‘지역대학 발전방안’은 임기 말이라는 시기적 한계와 지역대학에 인천·경기 등 수도권권을 포함<sup>156)</sup>하는 등 지방대학 육성 정책으로서 한계를 드러냈다.

박근혜정부는 ‘지방대학 육성 방안’을 발표하고 「지방대학육성법」을 제정하는 등 지방대학 육성을 강조했다. 그러나 ‘지방대학 육성 방안’은 과거 정책을 그대로 답습했을 뿐 별다른 성과를 가져오지 못했다. 국가균형발전과 수도권 과밀해소 대책 등과 같은 종합적인 계획이 필요함에도 수도권 규제 완화 정책을 추진하기도 했다.

지방대학 육성 정책에서마저 지방대학은 구조조정 대상으로 전락했다. 2014년 도입한 ‘지방대학 특성화 사업’은 정원을 감축할 경우 5점의 가산점을 부여했는데, 대부분의 정부 재정지원 사업 선정 시 간발의 점수 차로 당락이 결정돼, 정원을 감축해서라도 가산점을 받아야했기 때문이다. 재학생 충원율, 전임교원 확보율 등의 배점도 높았는데, 학생 수를 줄여서 지표 값을 향상할 수 있다. 직접적인 가산점 외에도 평가지표의 상당 부분이 정원 감축에 직·간접적 영향을 받았다.<sup>157)</sup>

더욱이 ‘지방대학 특성화 사업’ 추진 2년만인 2016년 ‘사회수요 맞춤형 인재양성 사업’을 신설, 전체 재정지원사업을 개편해 대학현장에 혼란을 일으키기도 했다. 이명박정부에 이어 박근혜정부도 지방대학 육성사업의 일관성과 지속성은 없었다. 이는 지방대학 스스로 역량을 강화하는 데 한계로 작용했다.

「지방대학육성법」 제정과 이에 따른 ‘제1차 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획’(2015)이 수립됐지만, 구체적인 재원 마련과 지원 방안은 없었다. 지방 공공기관 지역인재 채용과 의대·치대·약대 등의 지역인재전형도 도입했지만, 의무화하지 않아 실효성이 떨어졌다.

156) 김정희, 지역발전을 위한 지방대학 육성정책 연구 : 참여정부와 이명박정부의 대학재정지원사업 비교분석을 중심으로, 『지방정부연구』, 제17권 제1호, 한국지방정부학회, 118쪽.

157) 대학교육연구소, 지방대학 구조조정 정책 될 ‘지방대학 특성화 사업’, 『논평』, 2014.2.7.

문재인정부는 출범 후 지금까지 ‘지방대학 육성 방안’을 별도로 제시하진 않았다. ‘제4차 국가균형발전 5개년 계획’(2019년)에 ‘지방대학의 교육역량 강화’로 ‘지역인재-일자리 선순환 교육체계’를 도모하겠다는 계획을 담았다. 이는 큰 틀에서 역대 정부의 구상과 크게 다르지 않지만, 지방대학 육성을 ‘평가와 경쟁’의 논리에만 의존하지 않고 대학혁신지원 강화, 국립대학 지원 확대 등 지방대학에 대한 정부의 책임 확대를 강조했다.

정부마다 지방대학 육성 정책 핵심으로 강조한 ‘산학협력’도 지방대학 현실과 거리가 멀다. 산학협력을 강조했지만, 산학협력을 위한 산업체가 부족할 뿐 아니라, 사회·문화시설 또한 수도권에 쏠려 지방대학 육성을 위한 정책이 되지 못했다. 실제 2018년 지방(사립)대학의 학생 1인당 산학협력 수익은 수도권의 1/3(38%) 수준에 불과하다. 설문조사 결과 지방대학 육성을 위해 필요한 과제로 ‘산학협력 활성화’를 선택한 비율도 2.2%에 그쳤다.

한편, 정부는 지방대학 적극적 우대정책으로 공공기관의 지방인재 채용 권장, 지방인재 채용목표제, 지역인재 추천채용제를 시행하고 있다. 특히, 지방 이전 공공기관은 2018년 「혁신도시법」을 개정해 해당 지역 지방인재 채용비율을 단계별로 의무화했다.

그러나 공공기관의 1/4은 ‘지방인재 채용 권고 비율 35%’를 넘지 못했다. 혁신도시 이전 공공기관 해당 지역인재 선발은 ‘예외조항’으로 채용인원이 기대치에 미치지 못하고, 채용인원이 해당 지역 일부 대학에 편중되는 등 제도개선이 필요한 것으로 나타났다.

‘지방인재 채용목표제’도 목표치(5급 20%, 7급 30%)에 계속해서 미달하고 있다. 지역인재 추가합격 비율이 선발 인원의 10%로 제한을 두고 있기 때문이라는 비판도 나온다.

‘지역인재 추천채용제’는 ‘지역’에 서울, 경기, 인천을 포함해 다른 지방대학 우대 정책과 차이를 보인다. 또한 7급의 경우 지방 시·도 지역은 1~2개 대학 쏠림 현상이 나타났다. 9급의 경우, 전문대학 졸업(예정)자는 행정직군에 지원하지 못하며, 기술직·우정직도 고등학교 졸업(예정)자를 50% 이상 선발하게 되어있다. 이에

전문대학 졸업(예정)자에 대한 기회가 균등하지 못하다는 비판이 제기된다.

## 5. 부정·비리 및 부실 운영

지방대학이 지금의 위기를 맞게 된 데에는 부정·비리와 친·인척 중심의 폐쇄적 운영, 이에 따른 부실 운영 영향이 크다.

지방대학 부정·비리 심각성은 단적으로 폐교대학 현황에서 드러난다. 2020년 7월 기준, 폐교한 사립대학은 일반대학 9교, 전문대학 3교, 대학원대학 2교, 각종학교 2교로 총 16교이며, 이 중 인제대학원대를 제외한 15곳이 지방대학이다.

광주예대는 설립자가 교비 409억 원을 횡령해 2000년 폐교로 이어졌다. 이 대학 설립자는 서남대, 광양보건대, 한려대, 신경대도 설립했는데, 서남대에서도 교비 330억 원을 횡령했다. 서남대는 학교폐쇄 조치를 받고 2018년 폐교했다. 광양보건대, 한려대, 신경대에서도 교비 567억 원을 횡령한 것이 검찰 조사에서 드러났는데, 이 세 대학은 2020년 학자금대출 제한대학으로 지정<sup>158)</sup> 돼, 정상적인 운영이 어려운 상황이다. 한중대(교비 302억 원), 성화대(65억 원), 명신대(40억 원) 등도 설립자의 교비 횡령이 적발 돼, 폐교에 이르는 직접적 원인이 됐다.<sup>159)</sup>

폐교대학 대부분은 설립자와 그의 친·인척 중심으로 학교를 운영했다. 허위로 이사회를 개최하거나, 총장에 취임해 법인회계와 교비회계를 부당하게 운영·횡령하는 등 비리를 일삼아 대학 운영을 어렵게 만들었다.

임시이사가 선임된 지방대학도 상당수다. 1988년 이후 임시이사가 선임된 대학을 살펴보면 총 50교인데, 이 중 지방대학은 30교다.

임시이사는 회계부정이나 임원 간 분쟁 등으로 정상적인 운영이 불가능하다고 판단될 때 선임한다. 부정·비리와 분쟁 등으로 몸살을 앓는 지방대학이 적지 않음을 보여준다.

158) 교육부, 2020학년도 재정지원 가능 대학 272개교 발표, 보도자료, 2019.9.2.

159) 박거용, 『사립대학 개혁방안－부정·비리 근절 방안을 중심으로』, 교육부, 2019, 84쪽.

〈 표7-1 〉 폐교 사립대학 현황

구분	대학	학교법인	소재지	개교 연도	폐교 연도	폐교 유형	법인 해산
일반대 (9교)	광주예대	하남학원	전남	1997년	2000년	폐쇄명령	×
	아시아대	아시아교육재단	경북	2003년	2008년	폐쇄명령	○
	명 신 대	신명학원	전남	2000년	2012년	폐쇄명령	×
	선교청대	대정학원	충남	2003년	2013년	폐쇄명령	○
	건 동 대	백암교육재단	경북	2006년	2013년	자진폐교	×
	경북외대	경북외국어대	대구	2005년	2014년	자진폐교	○
	대구외대	경북교육재단	경북	2003년	2018년	폐쇄명령	○
	한 중 대	광희학원	강원	2000년	2018년	폐쇄명령	×
	서 남 대	서남학원	전북	1991년	2018년	폐쇄명령	○
전문대 (3교)	성 화 대	세림학원	전남	1997년	2012년	폐쇄명령	○
	벽 성 대	충렬학원	전북	1995년	2014년	폐쇄명령	×
	대구미래대	애광학원	경북	1981년	2018년	자진폐교	×
대학원대 (2교)	국제문화대학원대	국제문화대학원	충남	2004년	2014년	폐쇄명령	○
	인제대학원대	인제학원	서울	2005년	2016년	자진폐교	×
각종학교 (2교)	개혁신학교	개혁신학원	충북	1995년	2008년	폐쇄명령	○
	한민학교	한민족학원	충남	1983년	2014년	자진폐교	×

1) 2020년 7월 기준

2) 폐교연도 : 폐교 이후 학생모집을 중단한 연도 기준(벽성대는 교육부가 2013년 2월 28일 자로 학교폐쇄 명령을 했으나, 불복하고 소송을 제기함. 2013년 5월 20일 패소하고, 2014년부터 신입생을 모집하지 않아, 폐교연도를 2014년으로 봄)

※ 자료 : 박거용, 『사립대학 개혁방안 - 부정·비리 근절방안을 중심으로』, 교육부 연구용역과제, 2019, 83쪽, 〈 표III-1 〉.

조선대, 상지대, 대구대는 임시이사 체제로 운영한 기간이 길뿐만 아니라, 정이사 체제로 전환 후 구재단 추천 인사가 복귀해 대학 운영을 또 다시 파행으로 만들었다. 이들 대학은 대학 구성원의 노력으로, 최근 다시 정이사 체제로 전환했다.<sup>160)</sup>

160) 조선대는 2020년 5월 25일, 171차 사학분쟁조정위원회 회의, 상지대는 2018년 8월 6일, 148차 회의, 대구대는 2019년 3월 25일, 157차 회의 결과 정이사가 선임됐다.

〈표7-2〉 1988년 이후 임시이사 선임 대학

지역	대학
지 방 (30교)	조선대(1988, 2017), 영남대(1989), 서원대(1992, 1999, 2009), 상지대(1993, 2016), 대구대(1994, 2014), 고구려대(1999), 오산대(1999), 제주국제대(2000, 2013), 대구미래대(2000), 목원대(2002), 강원관광대(2002), 고신대(2003), 극동대(2003), 대구예대(2004), 대구외대(2004), 한중대(2004), 영남외대(2005), 동주대(2007), 서해대(2009, 2016), 경북과학대(2010), 충청대(2010), 서남대(2013), 수성대(2014), 한려대(2015), 신경대(2015), 광양보건대(2013), 대덕대(2016), 동부산대(2017), 경주대(2019), 장안대(2019)
수도권 (20교)	광운대(1997), 한성대(1997), 한국외대(1998), 단국대(1998), 경인여대(2000), 서일대(2000), 덕성여대(2001), 경기대(2004), 김포대(2004, 2009), 세종대(2005), 대한신학대학원대(2007), 동덕여대(2010), 서울불교대학원대(2010), 성신여대(2015), 순복음대학원대(2016), 케이씨대(2018), 침례신학대(2018), 총신대(2018), 평택대(2018), 명지대(2020)

1) 2020년 7월 기준

2) ( ) 안의 숫자는 최초 임시이사 선임 연도, 정이사 선임 후 임시이사 재선임 연도

※ 자료 : 대학교육연구소, 『사립대학 임시이사 제도 현안과 개선 방안』, 2014.

사학분쟁조정위원회 홈페이지 회의결과

앞서 살펴본 바와 같이, 서남대, 한중대, 대구외대는 임시이사 선임 후 대학을 정상화 할 수 없다는 판단에 2018년 폐교됐다. 세 대학 모두 설립자의 교비 횡령이 문제됐다.

임시이사가 선임돼 있는 서해대와 동부산대는 폐교 가능성이 높다. 서해대는 지난 3월 교육부에 폐교 요청을 했으며, 교육부는 연말 안에 폐교 결정을 내릴 전망이다. 서해대는 2015년 이사장이 교비 146억 원을 횡령해 2016년 임시이사가 선임됐으나, 체불 임금이 38억 원에 달하는 등 정상 회복이 어려워 교·직원도 폐교에 동의한 상태다.<sup>161)</sup> 동부산대도 지난 2월 교육부가 학교폐쇄 계고 조치를 내렸다. 2015년 학교법인 이사장과 사무국장이 80여억 원을 횡령한 혐의로 파면됐다.<sup>162)</sup>

최근에도 지방대학 부정·비리 관련 보도가 이어지고 있다. 신한대는 설립자의 부

161) 백도인, 서해대 교직원 이어 이사회도 교육부에 폐교 요청, 『연합뉴스』, 2020.3.27.

162) 이지영, 교육부, '사학비리·재정난' 동부산대 강제폐교 절차 착수, 『연합뉴스』, 2020.2.19.

인인 전 총장이 현직 때인 2014~2018년 교비 23억 원가량을 횡령한 혐의 등으로, 2020년 4월 징역 2년에 집행유예 3년을 선고받았다.<sup>163)</sup>

청암대는 전 총장이 교비 6억 5천만 원을 배임한 혐의 등으로 징역 1년 6월을 선고 받았다. 전 총장은 설립자 아들인데, 2019년 출소 후 이사장인 아들을 앞세워 대학 운영에 간섭하면서 논란이 되고 있다.<sup>164)</sup>

한편, 사립대학 운영자들은 부정·비리를 비판하거나 민주화를 요구하는 대학 구성원에게 징계를 내리는 등 자정 능력마저 훼손시키고 있다.

동아대 교수협의회 의장은 2019년 ‘사립대학 비리 해결을 위한 정책토론회’에서 한 발언이 학교 명예를 실추시켰다는 이유로, 2020년 4월 재단 징계위원회로부터 정직 2개월의 중징계를 받았다. 경성대는 총장 규탄 집회에 참여한 교수를 재임용에서 탈락시켜 문제가 되고 있다. 더욱이 대학 인사위원회에서는 해당 교수 재임용을 가결했음에도, 법인 이사회가 결과를 뒤집어 논란이 되고 있다.<sup>165)</sup>

지방대학 위기를 극복하기 위해서는 정부 재정 지원 확대가 필요하다. 하지만 이와 같은 부정·비리로 인해, 사립대학 지원 확대에 대한 국민적 공감대를 형성하기 어려운 실정이다. 학령인구 급감을 앞두고, 부정·비리 대학은 학생 선택을 받기도 더 어려워질 것이다. 부정·비리가 지방대학 생존을 가르는 주요 요인이 될 수 있음을 의미한다.

지방대학이 현 위기를 극복하기 위해서는 대학을 투명하고 민주적으로 운영하려는 자구노력이 절실히 필요하다.

163) 김도윤, 교비 23억 횡령 혐의 신한대 전 총장 상고, 『연합뉴스』, 2020.5.15.

164) 최종필, 순천시민단체 “교육부, 청암대 정상화 나서야” 촉구, 『서울신문』, 2020.7.6.

165) 박진홍, “교수 공익발언 탄압” 부산 사립대 교수들, 동아대·경성대 규탄, 『부산CBS』, 2020.5.11.

# VIII

## 지방대학 육성 방안

---





## VIII. 지방대학 육성 방안

### 1. 지방대학 정책 전면 재고

오늘날 지방대학은 폐교가 거론될 만큼 심각한 위기에 직면해 있다. 지방대학교·직원을 대상으로 한 설문조사에서 ‘지방대학이 위기인가’라는 질문에 응답자의 98.5%가 ‘매우 위기’ 또는 ‘위기’라고 답변할 정도로 지방대학 위기 의식은 만연해 있다.

위기를 느끼는 가장 큰 이유는 학령인구 감소에 따라 지방의 대학입학예정자가 급격히 줄어들 전망이기 때문이다. 앞서 살펴본 바와 같이 일부지역을 제외하고 지방의 입학가능인원은 2024년까지 20% 이상 줄고, 2037년까지 40% 가량 줄어들 것으로 전망된다. 10명 중 4명이 줄어든다는 의미다.

정상적인 대학운영이 어려울 정도로 학생 수가 줄어드는 상황이 예고되자 한편에선 ‘부실대학’ 폐교라는 미명 아래 지방대학의 줄도산을 피할 수 없는 현실로 받아들이는가 하면, 지방대학 구성원을 비롯한 다른 한편에선 지방대학 폐교는 지방의 몰락을 가속화한다며 폐교정책에 강력히 반발하고 있다.

이러한 논란을 명쾌하게 종식시키기 어려운 이유는 그만큼 지방대학 문제의 골이 깊기 때문이다. 오늘날 지방대학이 구조조정의 주 대상으로 전락한 것은 인구감소라는 대외적 변화도 있지만 오랜 기간 무분별한 자율과 경쟁 유도, 성과 중심의 평가와 지원 정책, 정부의 관리·감독 부족 등 정부 정책에서 지방대학이 소외되어 왔기 때문이다.

지방대학 소외현상은 역대 정부가 자유방임과 신자유주의를 유지·확대해 온 기간에 비례하여 고착화했다. 그 과정에서 많은 대학이 질적 발전과 괴리된 양적팽창을 거듭했고 양적팽창을 한 만큼 상당한 규모의 대학 및 지역공동체를 형성했다.

따라서 어렵지만 지방대학 구성원과 지역의 피해를 최대한 줄이면서 학령인구

감소에 효과적으로 대응할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 학령인구 감소에 따른 대응 방안은 뒤에서 자세히 서술한다.

지방대학 육성 방안을 언급하기 전에 반드시 전제되어야 할 점이 있다. 그동안 수많은 육성 방안이 쏟아져 나왔지만, 지방대학 현실은 갈수록 어려워지는 것도 다음과 같은 중요한 문제가 해결되지 않았기 때문이다.

지방대학 육성은 지역사회 역동성과 밀접하게 연관되어 있다. 각종 경제기반과 일자리가 수도권에 집중함에 따라 취업을 염두에 둔 학생들이 대학진학을 앞두고 지방을 떠나 수도권으로 향한다. 2020년 현재 19세 이하 인구의 50%가 수도권에 몰려있다. 잠재적 대학입학 대상자의 절반이 수도권에 모여있는 것이다.

이는 청·장년층의 수도권 집중이 누적된 결과로, 이들이 수도권으로 향한 가장 큰 계기는 ‘대학입시’와 ‘취업’이다. 즉, 대학서열 상위를 차지하는 ‘대학’과 임금 및 처우가 상대적으로 나은 ‘일자리’가 수도권에 집중되어있는 한 지방대학이 자구 노력으로 학생을 확보하기란 매우 어렵다.

지역사회 낙후 또한 지방대학 육성을 어렵게 하는 요인이다. 1970~1980년대 지방경제를 뒷받침했던 제조업이 위기를 맞고, 이후 주요산업이 금융·서비스·IT산업으로 전환되면서 이들 산업인프라는 수도권 중심으로 형성됐다.

이 과정에서 대학과 손잡고 연구개발을 해나갈 기업, 특히 연구개발 투자능력이 있는 기업과 기업의 연구개발센터는 더욱 수도권으로 몰렸다. 이를 쫓아 대학 졸업자들은 수도권으로 모이고, 이러한 인재들을 찾아 기업은 다시 수도권으로 향하는 악순환이 자리 잡았다.

수도권이 전국의 ‘인재’를 흡수하고 있는 상황에서 지방을 살려야 할 지방자치단체조차 지역인재의 서울진입을 독려하는 정책을 쏟아내고 있다. 이런 상황에서 지방대에 대한 행·재정적 지원 확대만으로 지방대학을 육성할 수 있을 것이라 기대하기 어렵다.

지방대학과 지역사회의 연계를 고려해 볼 때 지방대학 육성을 위해서는 무엇보다 수도권과 지방 격차를 해소하고자 하는 범정부차원의 노력이 필요하다.

지방과 수도권 격차해소는 지방대학 육성뿐만 아니라 우리 사회가 직면한 부의 양

극화와 불평등 확대, 일자리부족, 저출산, 저성장 문제와도 밀접하게 관련되어 있다.

더 나은 일자리를 찾아 지방 인구가 수도권으로 몰리니 일자리가 부족하고 일자리 질의 양극화 현상이 나타났다. 특히 지방은 청년층이 수도권으로 몰리면서 심각한 인구감소와 저출산을 겪고, 수도권은 인구집중으로 집값과 물가가 올라 청년들이 결혼과 출산을 기피하니 저출산과 고령화는 필연적이다.

지방 위기에도 불구하고 수도권 집중이 지속될 수 있었던 것은 ‘경제력 강한 국가가 되려면 수도권 경쟁력을 높여야한다’는 ‘낙수효과’ 논리가 기저에 깔려있었기 때문이다. 그러나 이와 같은 논리는 인구밀집에 따른 수도권 교육·환경·복지여건의 악화, 인구소멸에 따른 지방 공동화로 인해 치뤄야할 사회적 ‘비용’을 간과했다는 점에서 문제가 크다.

우리 사회는 1997년 IMF 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기를 거치면서 ‘저성장 시대’에 돌입했다. 저성장은 일시적 현상이기보다 생산인구 감소와 맞물려 장기화될 가능성이 크다. 일각에서는 과거 고도성장기로 다시 돌아갈 수 없을 것이라는 전망까지 나오고 있다.

저성장 시대에 지방공동화로 인해 치러야 할 ‘비용’이 늘어나는 것은 사회적으로 큰 부담이 아닐 수 없다. 앞서 언급한 바와 같이 지방에 인구가 줄어든다해도 이미 조성된 기본시설 등이 사라지는 것은 아니기 때문에 시설유지비 등으로 정부와 지자체는 앞으로 상당한 재정부담을 떠안아야 한다. 재정부담이 늘어난 만큼 사회복지, 교육, 긴급재난대비 등에 쏟아야 할 재정적 여력은 줄어든다.

따라서 지방을 살리는 것은 미뤄서는 안 될 우리 사회의 시급한 과제다. 물론 수도권과 지방의 극심한 격차, 빠른 인구감소 속도, 저성장 장기화 등 우리 사회가 처한 현실을 생각하면 ‘지방살리기’는 결코 쉬운 과제가 아니다.

어느 때보다 실효성 있는 국가균형발전정책을 추진하는 것이 필요하다. 우선 수도권 비대화 정책을 중단해야 한다. 현재 추진하고 있는 수도권 신도시개발 정책 등은 수도권 비대화와 지방의 공동화 현상을 더욱 가속화시킬 것이다.

또한, ‘성과와 경쟁’으로 지방 자구노력만을 강조하거나, ‘균형과 평등’이라는 명분 아래 전 지역을 균일하게 지원하는 방식에서 벗어나야 한다. 각 권역별 거점지

역은 ‘육성’하고, 비거점지역은 ‘회생’시키는 전략이 필요하며, ‘자치분권’ 또한 ‘가난의 분권’이 되지 않도록 정부 지원과 지방자치가 적절히 조화를 이뤄야한다.

수도권과 지방의 사회경제적 격차가 해소되고, 국가균형발전에 대한 정부의 의지와 계획이 동반된다면 지방대학 육성 방안 마련은 그만큼 탄력을 받을 수 있다.

중요한 것은 지방대학을 육성해야한다는 막연한 당위적 주장에서 벗어나 존폐위기에 직면한 지방대학을 어떻게, 어떤 과정을 거쳐 지방의 중추적 고등교육기관으로 끌어올릴 것인가 하는 점이다.

2040년 18세 학령인구는 28만 명으로 추계된다. 2019년 기준으로 수도권대학과 지방 국·공립대학 입학정원을 합하면 26만 명이다. 산술적으로만 보면 이들 대학만으로도 이후 입학수요를 대부분 충족시킬 수 있다는 결론이 나온다.

이는 대학서열화와 수도권 집중 구조가 쉽게 극복되기 어렵다는 이유로 정원 감축을 시장논리에 맡기는 대학구조조정을 그대로 유지한다면 지방 사립대학 대부분은 문을 닫을 수밖에 없다는 것을 의미한다. 이렇게 되면 이후 국가균형발전을 추진하면서 지방대학을 다시 일으켜야 하는 난감한 상황에 봉착할 수 있다.

따라서 ‘지방대학 육성 방안’은 학령인구 감소로 인해 지방대학이 인적토대를 완전히 상실할 수도 있는 상황을 최대한 방지하고, 국가균형발전에서 제 역할을 할 수 있는 기반을 확보하는데 목표를 두어야 한다.

이를 위해서는 첫째, 학생충원율이 낮은 대학이 정원을 감축하는 ‘시장주의식 구조조정’을 중단하고 국가균형발전과 대학균형발전을 종합적으로 고려한 정원 감축 정책을 추진해야 한다.

즉, 미충원을 겪고 있는 대학뿐만 아니라 수도권을 포함한 전 지역 대학이 정원 감축을 해야 한다. 수도권대학까지 정원 감축에 참여해야 하는 이유는 수도권대학 교육여건 또한 개선되어야 하기 때문이다.

이 과정에서 대학운영자의 부실운영 또는 심각한 미충원으로 인해 폐교가 불가피한 상황이 발생할 수 있다. 정부는 폐교로 인한 대학구성원의 피해를 최대한 방지하고, 부실운영의 책임이 있는 경우 대학운영자에게 그 책임을 물어야 한다.

둘째, 국립대학 집중 육성이 필요하다. 우리나라 국·공립대학은 전체 고등교육기관의 16.1%(대학수 기준)에 불과할 정도로 적지만 전국적으로 분포하여 지역거점 역할을 하고 있다.

〈표8-1〉를 보면, 각 지역 대도시권과 비대도시권에 국·공립대학이 비교적 고루 분포하고 있으며, 특히 대도시권에는 부산대, 경북대, 전남대 등 대규모 국립대학이 있다. 또한 한국해양대, 경남과학기술대, 금오공대 등 지역의 특성과 연관되어 특성화된 중소규모 국립대학도 있다.

그러나 그간 국립대학은 지역 거점대학으로 육성되기보다 사립대학과 동일하게 자율과 경쟁의 대상이 되었다. 그 결과 앞서 언급한 바와 같이 지리적 이점을 지닌 수도권대학과의 경쟁에서 밀려 위상이 크게 하락했다.

따라서 최소한 수도권 주요대학 수준으로 교육의 질을 높이겠다는 목표로 국립대학을 집중 육성하여 이들 대학을 지방대학 육성의 교두보로 삼아야 한다.

셋째, 지방 사립대학에 대한 안정적인 지원과 꾸준한 관리가 필요하다. 앞서 분석에 따르면, 정원 감축으로 2024년 지방 사립대학 등록금수입은 2018년과 비교해 25.8% 줄어든 것으로 예상된다. 물론 대학마다 차이가 있겠지만 운영비의 절반 이상을 등록금에 의존하고 있는 상황에서 이와 같은 등록금수입 축소는 타격이 크다고 할 수 있다.

더욱이 지방 사립대학은 기부금, 산학협력수익 등도 영세하여 정부의 안정적 재정지원 없이는 대학운영이 어려운 실정이다. 그러나 기존의 재정지원과 성과를 연계시킨 재정지원방식은 존폐위기에 놓인 지금의 지방 사립대학에 적합하지 않다. 오히려 이들 대학으로 하여금 기준을 충족하기 위해 각종 편법을 동원하는 무리수를 두게 할 수 있고, 재정지원의 장기적 효과도 기대하기 어렵다.

따라서 지방 사립대학 운영비 일부를 정부가 책임지는 재정지원방식이 필요하다. 이와 같은 재정지원이 ‘부실대학’을 연명시키는 수단이 될 수 있다는 우려도 있다. 이미 ‘부실운영’이 심각한 대학은 별도의 관리방안을 수립하고, 그 외 대학은 정부의 막대한 재정이 지원되는 만큼 회계 투명성 확대 방안 등을 마련한다면 우려는 해소될 것으로 본다.

〈 표8-1 〉 2019년 국·공립대학 및 특별법법인 국립대학 현황

(단위 : 교, 명, %)

구분		국·공립대학 및 특별법법인 국립대학			전체 입학 정원 (B)	비율 (A/B)
		대학 수	대학명	입학 정원 (A)		
강원	비대도시권	4	강원대, 강릉원주대, 춘천교대, 강원도립대학	6,953	20,776	33.5
경남	부산울산권	6	부산대, 부경대, 부산교대, 창원대, 한국해양대, 울산과기원	11,361	64,806	17.5
	비대도시권	5	경남과학기술대, 경상대, 진주교대, 경남도립거창대학, 경남도립남해대학	5,374	8,069	66.6
경북	대구권	4	경북대, 금오공대, 대구교대, 대구경북과학기술원	6,423	46,057	13.9
	비대도시권	2	안동대, 경북도립대학	1,836	9,488	19.4
전남	광주권	4	전남대, 광주교대, 광주과학기술원, 전남도립대학	4,374	23,092	18.9
	비대도시권	4	전남대(여수캠), 목포대, 목포해양대, 순천대	4,602	12,912	35.6
전북	비대도시권	4	전북대, 군산대, 전주교대, 한국농수산대	6,388	22,022	29.0
충남	대전권	9	공주대, 충남대, 충북대, 공주교대, 청주교대, 한국교대, 한밭대, 한국과학기술원, 충북도립대학	13,315	47,092	28.3
	비대도시권	2	한국전통문화대, 충남도립대학	596	27,380	2.2
충북	비대도시권	1	한국교통대	1,911	10,956	17.4
제주	비대도시권	1	제주대	2,110	5,295	39.8

1) 대도시권 : 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법 시행령」 제2조 [별표 1]에 따라 구분

2) 지역 : 본교, 캠퍼스 각 지역 기준

3) 입학정원 : 2019년 학부 입학정원

4) 전체 입학정원 : 해당지역 입학정원

※ 자료 : 대학알리미

## 2. 학령인구 감소에 따른 전체 대학 정원 감축

### 1) 전체 대학 정원 감축

학령인구 감소로 인한 지방대학 위기는 출생인구 감소에서 비롯된 문제로 사회 전반의 과제와 맞닿아있다. 하지만 1996년 5·31 교육개혁안 당시부터 학령인구 감소가 예견됐음에도 대학설립 준칙주의와 정원 자율화 정책을 실시해 대학 수와 입학정원을 크게 늘리고, ‘부실대학’ 양산을 부추긴 정부 정책 영향이 크다.

따라서 학령인구 감소로 인한 ‘미충원’ 문제를 해결해가는 과정은 과거 무분별한 팽창을 부추긴 정책을 바로잡고, 지방대학을 비롯한 전체 고등교육기관의 적정 규모를 유도하는 과정이 돼야한다.

연구진이 추계한 자료에 따르면 학령인구 급감이 마무리되는 2024년 ‘입학가능인원’은 38만 4천여 명이다. 2021년 입학정원 49만 2천여 명을 유지한다면 학생 수 부족은 10만 8천여 명에 달한다(충원율 78.0%).

정부 방안대로 ‘시장’에 맡긴다면 학생 수 부족을 온전히 지방대학이 감당해야 해 지방대학 학생 수를 30%, 40% 감축해야 한다. 더 중·장기적으로 2037년을 바라본다면, 입학가능인원이 31만 5천 명까지 감소할 전망이다. 지방대학 ‘몰락’을 막고, 고등교육 생태계를 유지시키기 위해서는 전체 대학 정원 감축이 필요하다.

〈표8-2〉 전체대학 정원 감축률 적용 시 2024년 입학정원 감축 전망

(단위 : 명, %)

2021년 입학정원	2024년 입학가능 인원(a)	2024년 입학정원 감축 전망				
		감축률	감축인원	2024년 입학정원(b)	부족인원 (a-b)	충원율 (a/b)
492,452	384,002	미감축	0	492,452	-108,450	78.0
		5% 감축	24,623	467,829	-83,828	82.1
		10% 감축	49,245	443,207	-59,205	86.6
		15% 감축	73,868	418,584	-34,582	91.7
		20% 감축	98,490	393,962	-9,960	97.5

1) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업, 교육, 전문, 기능, 각종, 기술, 경찰대학, 사관학교, 과학기술원 375교

전체 대학이 2021년 입학정원 기준으로 일정 비율만큼 정원을 감축한다면 〈표 8-2〉와 같은 변화를 기대할 수 있다. 입학정원의 5%를 감축하면 2만 4,623명

감축할 수 있고, 10% 감축하면 4만 9,245명 감축해 신입생 충원율을 86.6%까지 올릴 수 있다. 20% 감축한다면 9만 8천여 명을 감축할 수 있어 충원율도 97.5%까지 올라간다.

연구진이 제안하는 방안은 ‘10% 감축’을 통해 부족한 학생 수의 절반가량을 전체 대학이 고르게 감축하는 것이다. 이와 함께 추가적인 대학 자율 감축, 정원 외 모집인원을 정원 내로 전환, 동일법인 대학 통·폐합 등을 통해 지방대학 미충원 문제를 다각도로 접근해야 한다.

전체 대학 10% 감축 결과, 지방대학 입학정원은 2021년 30만여 명에서 2024년 27만여 명으로 3만 명 줄어든다. 입학가능인원 22만 4천여 명 기준으로 신입생 충원율(①)은 82.6%로 전망된다. 정원을 조정하지 않았을 경우 신입생 충원율(②) 74.4%와 비교하면 8.3%p 상승한다.

2024년 권역별 신입생 충원율은 강원(77.3%)과 전라(77.8%)가 가장 낮고, 제주(89.1%)와 충청(89.7%)이 상대적으로 양호하다. 정원 조정 이후에도 지방대학 신입생 충원율이 77.3~89.7%에 그치는 이유는 이미 열악해진 지방대학 상황이 반영됐기 때문이다.

수도권은 1만 9천여 명 감소해 2024년 입학정원 17만 2천여 명, 신입생 충원율 93.0%로 전망된다.

전체 대학 의무 감축을 유도하기 위해서는 3주기 대학 기본역량 진단 참여조건으로 ‘10% 정원 감축’을 제시해야 한다. 정원 감축으로 등록금 수입이 감소하는 문제가 있으므로, 대학 혁신지원사업 예산을 확대해 1유형은 정원 감축 대학에 등록금수입 감소분을 지원하고, 2유형은 3주기 진단 결과에 따라 차등지급하는 방안이다. 참고로 2020년 혁신지원사업 예산은 1조 2천억 원(대학 8,035억 원, 전문대학 3,908억 원)이다.

재정지원사업 참여 조건으로 입학정원 감축을 제시한 사례는 노무현정부가 추진한 ‘구조개혁선도대학사업’에서 찾아볼 수 있다. 이 사업은 대학 특성화와 함께 학생 수를 적정수준으로 감축해 미충원을 완화하고 교육·연구 여건을 개선하기 위한 목적에서 추진됐다. 사업 참여 조건으로 2004년 대비 2007년 학부 입학정원을



10% 감축토록 했고, 사업에 선정된 대학에 재정을 지원했다.

이처럼 전체 대학 정원을 감축하는 방안은 지방대학이 생존할 수 있는 여건을 조성하는데 그치지 않는다. 수도권대학도 ‘적정 규모화’를 통해 체질을 개선할 수 있는 기회가 될 수 있다.

〈표8-3〉 전체대학 10% 감축 시 입학정원 변화 시뮬레이션

(단위 : 명, %)

구분			10% 감축 시 입학정원 변화			2024년 신입생 총원율		
			2021년 (A)	감축인원	2024년 (B)	입학가능 인원(C)	총원율① (C/B)	총원율② (C/A)
전체			492,452	49,245	443,207	384,002	86.6	78.0
유 형	대학		322,111	32,211	289,900	261,527	90.2	81.2
	전문		170,341	17,034	153,307	122,475	79.9	71.9
설 립	국공립		79,957	7,996	71,961	66,193	92.0	82.8
	사립		412,495	41,250	371,246	317,809	85.6	77.0
지 역	수 도 권	서울	89,562	8,956	80,606	78,925	97.9	88.1
		경기인천	101,576	10,158	91,418	81,018	88.6	79.8
		소계	191,138	19,114	172,024	159,943	93.0	83.7
	지 방	광역시	122,381	12,238	110,143	92,253	83.8	75.4
		비광역시	178,933	17,893	161,040	131,806	81.8	73.7
		소계	301,314	30,131	271,183	224,059	82.6	74.4
권 역	수도권		191,138	19,114	172,024	159,943	93.0	83.7
	충청권		86,902	8,690	78,212	70,176	89.7	80.8
	전라권		58,661	5,866	52,795	41,090	77.8	70.0
	부울경권		70,403	7,040	63,363	51,293	81.0	72.9
	대경권		60,045	6,005	54,041	43,365	80.2	72.2
	강원권		20,253	2,025	18,228	14,084	77.3	69.5
	제주권		5,050	505	4,545	4,050	89.1	80.2

1) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업, 교육, 전문, 기능, 각종, 기술, 경찰대학, 사관학교, 과학기술원 375교  
 2) 지역 : 본교, 분교, 캠퍼스 각각 지역 기준  
 3) 2024년 입학가능인원 : 추계 인원  
 ※ 자료 : 한국대학교육협의회(한국전문대학교육협의회), 2021학년도 입학정원, 정보공개청구 결과, 2019.

세계 대학 평가에서 외국 우수대학과 경쟁하고 있는 우리나라 수도권 주요 대학은 학부 학생 수 규모가 상대적으로 크다. < 표8-4 >에서 보듯이 예일대와 하버드대, 스탠퍼드대는 학부생 규모가 6천 명대고, 다트머스대와 프린스턴대는 각각 4천, 5천 명대 규모다. 우리와 고등교육체계가 비슷한 일본도 동경대 14,058명, 교토대 12,992명이다. 반면 경희대, 고려대, 중앙대는 학부 학생 수가 2만 명 이상이고, 성균관대, 연세대도 2만 명에 근접한다. 외국 우수대학과 경쟁할 수 있는 교육·연구 여건을 갖추기 위해서라도 수도권 주요 대학 정원 감축이 필요하다.

< 표8-4 > 2019년 국내 및 외국 주요 대학 학부 학생 수 비교

(단위 : 명)

국내 대학		외국 대학	
대학명	학부 학생 수	대학명	학부 학생 수
경희대	26,430명	예일대(미국)	6,092명
고려대	21,165명(27,608명)	하버드대(미국)	6,788명
서울대	16,556명	스탠퍼드대(미국)	6,996명
성균관대	19,798명	다트머스(미국)	4,459명
연세대	19,084명(26,505명)	프린스턴(미국)	5,422명
이화여대	16,088명	옥스퍼드대(영국)	11,955명
중앙대	23,567명	케임브리지대(영국)	12,274명
한국외대	17,770명	동경대(일본)	14,058명
한양대	16,142명(25,165명)	교토대(일본)	12,992명

1) 국내대학 : 학부 정원 내·외 재학생 기준(괄호는 분교 포함 인원)

2) 외국대학 중 하버드대와 캠브리지대는 2018년, 그 외는 2019년 기준

3) 미국대학은 full time, part time 합한 인원

4) 일본대학은 정규 학생 기준

※ 자료 : 국내대학 - 대학알리미, 외국대학 - 각 대학 홈페이지

전체 대학 교육·연구 여건도 개선 효과도 있다. < 표8-5 >에 따르면 우리나라 대학은 지방대학, 수도권대학을 막론하고 교육여건 관련한 법정기준을 준수하지 않고 있다. 4년제 대학 중에서 '전임교원'을 법정기준만큼 확보한 곳은 수도권대학 2

교, 지방대학 4교뿐이다. 교육여건이 상대적으로 우수할 것으로 생각되는 수도권대학이 ‘학생 1인당 도서 수(70권)’, ‘도서관 좌석 당 학생 수(5명)’, ‘법정부담금 부담률’ 등에서는 지방대학보다 열악하다. 수도권대학은 특별히 교육여건이 좋아서가 아니라 ‘수도권’ 프리미엄으로 지금의 ‘서열’을 유지해왔던 것이다.

전체 대학이 정원을 10% 감축하면, 지방대학뿐만 아니라 수도권대학도 교육여건이 개선되는 효과가 있다. 양질의 교육·연구 여건을 조성하기 위해서라도 전체 대학 정원 감축이 필요하다.

〈 표8-5 〉 교육 및 재정 여건 법정기준 준수 여부

(단위 : 대학 수)

구분		①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
		전임 교원 확보율	교사 확보율	교지 확보율	학생 1인당 도서 수	도서관 좌석수	수익용 재산 확보율	학교 운영경비 부담율	법정 부담금 부담률
대 학	수도권 (74교)	2 (2.7%)	73 (98.6%)	54 (73.0%)	59 (79.7%)	50 (67.6%)	20 (30.3%)	45 (68.2%)	13 (19.7%)
	지방 (124교)	4 (3.2%)	122 (98.4%)	120 (96.8%)	102 (82.3%)	86 (69.4%)	23 (25.3%)	68 (74.7%)	23 (25.3%)
전 문	수도권 (43교)	1 (2.3%)	43 (100.0%)	26 (60.5%)	35 (81.4%)	12 (27.9%)	8 (19.0%)	22 (52.4%)	3 (7.1%)
	지방 (93교)	0 (0.0%)	93 (100.0%)	82 (88.2%)	85 (91.4%)	35 (37.6%)	14 (16.9%)	43 (51.8%)	5 (6.0%)

- 1) 대상 : ①~⑤ 국·공·사립 일반·산업·교육대학 및 전문대학(분교 별도 대학으로 구분)  
⑥~⑧ 사립 일반·산업대학 및 전문대학(분교 별도 대학으로 구분)
  - 2) 괄호 안의 비율은 지역별 대학 중에서 법정기준을 준수하는 대학 수 비율
  - 3) 법정기준 지표별 산출 기준
    - ① 전임교원확보율 : 2019년 의학계열 제외, 편제정원과 재학생 기준 중 작은 값 기준
    - ② ③ 교사·교지 확보율 : 2019년, 「대학설립운영규정」에 따른 학생정원 기준
    - ④ 학생1인당 도서 수 : 2019년, 「대학도서관진흥법 시행령」에 따른 재학생 기준
    - ⑤ 도서관 좌석 수 : 2019년, 「대학설립운영규정」에 따른 학생정원 기준
    - ⑥ ⑦ 수익용재산확보율·학교운영경비부담률 : 2019년 기준, 「대학설립운영규정」 기준
    - ⑧ 법정부담금부담률 : 2018년 기준
- ※ 자료 : 대학알리미, 학술정보통계시스템

최근 일본 사례가 시사하는 바가 크다. 일본은 미충원 문제가 심각해지자, 2016

년부터 대도시 지역의 대규모 사립대학 초과정원을 줄이는 정책을 추진하고 있다. 이들 대학에서 줄어든 신입생 정원이 지방 중·소규모 대학으로 이동하는 현상이 발생해 자연스럽게 정원 미달 대학이 줄어들고, 영세 대학 경영이 개선되는 효과가 생겼다. 우리나라도 지방대학 몰락을 막고, 고등교육 생태계를 유지하기 위해서는 수도권 대규모대학 정원 감축이 반드시 필요하다.<sup>166)</sup>

학령인구 감소와 지방대학 중심의 미충원 문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 ‘정원 외’ 모집인원에 대한 정책 수정도 필요하다.

‘정원 외’ 모집은 사회적 약자에게 교육기회를 확대하기 위한 ‘특별전형’으로 농어촌, 저소득층, 특성화고교 졸업자, 장애인 등 대상자, 재외국민, 외국인 등을 선발할 수 있는 제도다. 2019학년도 정원 외 모집인원은 10만 7천여 명으로 정원 내 모집인원 48만 3여 명의 22.2%에 달한다.

2013년 이후 ‘정원 내’ 모집인원은 정원 감축 정책에 따라 감소한 반면 ‘정원 외’ 모집인원은 증가했다. 특히 수도권대학은 23.9%(3,663명) 증가해 지방대학 12.5%(2,446명)보다 2배가량 높다. 전문대학도 지방은 감소(-6.3%)한 반면 수도권은 5.1% 늘었다.<sup>167)</sup>

또한 수도권대학 중심으로 ‘재외국민 및 외국인’ 특별전형을 선호해 ‘소외계층’ 특별전형으로서 의미가 퇴색하고 있다. 2019년 정원 외 특별전형 결과, 수도권대학 ‘재외국민 및 외국인’ 선발 비중은 41.5%로, 지방대학 22.2%의 2배였다. 반면 기회균형 선발 비중은 54.2%로, 지방대학 70.1%보다 크게 낮았다. 이런 현상은 서울지역 대규모 대학일수록 더 두드러진다.

전체대학 정원 감축 정책을 시행해야 하는 시점에서 대규모 ‘정원 외 모집’을 유지하는 것은 설득력이 떨어진다. 따라서 정원 외를 단계적으로 정원 내로 전환하되, 사회적배려대상자의 대학 진학 기회를 넓히기 위해 정원 내 일정 비율 선발을 의무화해야 한다.

166) 오대영, 파격적인 규제완화로 대학 구조 경쟁력 키우는 일본, 『대학교육』, 206호, 한국대학교육협의회, 2019.

167) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업, 교육, 전문대학 333교

## 2) 위기대학 및 폐교대학 대책 수립

‘위기대학’과 ‘폐교’는 지방대학이 직면한 또 하나의 과제다. 전체대학이 10% 정원 감축(5만여 명)을 하더라도 입학가능인원은 6만여 명 부족해 위기대학은 여전히 학생 모집이 어렵고, 폐교로 이어질 가능성이 높다.

폐교로 학교법인이 해산하면 잔여 재산은 정관에서 정한 자에게 귀속하되, 귀속자는 학교법인이나 교육 사업을 하는 자여야 한다. 그 외 잔여 재산은 국가나 지자체에 귀속한다. 부정비리로 해산하는 학교법인은 「사립학교법」 제35조 3항(이하 ‘먹튀방지법’)을 적용해 잔여재산을 국가와 지자체에 귀속한다.

잔여 재산 관련해 이와 같은 장치를 둔 이유는 학교법인에 출연한 재산을 공공재로 보고, 폐교로 인한 교육결손을 보존하기 위함이다.

정부도 위기대학과 폐교 관련 대책을 발표했다. 3주기 진단에 앞서 재정지원제한대학을 지정하고, 대학의 자발적 퇴로 마련 방안 검토와 함께 학생·교직원·지역 사회 피해를 최소화할 수 있도록 ‘폐교 종합 관리방안’을 마련한다는 내용이다.

쉽게 말해 평가 하위 대학은 재정지원을 제한하고, 학생 진학을 막아 사실상 ‘고사’시키되, 대학 스스로 폐교할 수 있도록 잔여재산을 환원시켜주는 방안이다. ‘꼬리 자르기’식 처방이다.

학령인구 감소 규모가 워낙 커 폐교가 불가피하더라도 잔여재산 환원으로 접근해서는 안 된다. 부정·비리, 부실 운영의 책임자인 사립대학 설립·운영자가 자산을 챙겨갈 수 있는 호기가 될 수 있고, 대학 구성원과 지역에 미칠 영향이 막대하기 때문이다.

따라서 교육부는 폐교가 예상되는 대학을 사전에 관리하고, 폐교에 따른 피해를 최소화할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

이를 위해서는 첫째, 전체대학을 대상으로 실태파악이 필요하다. 부실운영 징후는 학생 미충원뿐만 아니라, 임금체불, 부정·비리 등 다양한 방식으로 나타난다.

교육부는 자발적 퇴출 정책 추진에 앞서, 학령인구 감소로 재정적 어려움을 겪는 대학의 운영 가능한 재정 규모가 어느 정도인지, 임금 체불 문제가 있는 대학

이 어느 정도인지, 부정·비리 문제가 없는지, 법인과 대학의 자구노력으로 회복 가능한지, 자발적 퇴출 경로를 마련한다면 얼마나 많은 대학이 자진폐교를 원하는지 사전 조사해야 한다.<sup>168)</sup>

둘째, 부정비리 대학은 종합감사, 실태조사 등 교육부 관리·감독을 강화해야 한다. 감사 지적 사항을 이행하지 않아 정상적인 대학 운영이 불가하다고 판단되면 폐교 명령을 내리고, ‘먹튀방지법’을 적용해야 한다.

‘먹튀방지법’은 학교법인이 해산할 때만 적용돼, 다른 교육기관이 있어 법인이 존속하는 경우에는 부정·비리로 폐교하더라도 잔여 재산을 보존할 수 있다. 학교법인 해산 여부와 관계없이 부정·비리로 폐교하는 모든 대학에 적용할 수 있도록 「사립학교법」을 개정해야 한다.

셋째, 자진폐교를 신청한 대학도 실제 정상 운영이 불가능한지, 불가능하다면 원인이 무엇인지 살펴야 한다. 부정·비리로 인한 것이라면 앞서 살펴본 부정비리 대학 절차를 적용해야 한다. 대학 구성원 동의 절차도 거쳐야 한다. 교수, 직원, 학생 등 대학 구성원 의견을 수렴하고, 대학평의회 심의를 거쳐 결정하도록 해야 한다. 설립자 등이 부정·비리를 은폐하고 자산을 보존하기 위한 ‘고의성’ 폐교로 악용될 수 있기 때문이다.

넷째, 정부가 잔여재산 환원을 추진하더라도 면밀하고, 신중하게 검토해야 한다. 잔여재산 환원은 ‘교육재산은 사회에 출연한 공적 자산’이라는 원칙과 사회적 합의를 깨는 것이기 때문이다.

부실 교육 연장을 막고, 대학 구성원을 보호하기 위해 불가피하게 추진하더라도 초·중등과 같이 한시적인 특례(1998~2006년)를 두고, 부정·비리가 없는 대학에 국한해야 한다. 잔여 재산은 환원에 앞서 △학생 등록금 환불액 △교직원 체불임금, 퇴직금, 생계안정·재취업 및 직업훈련 등의 비용 △국가예산으로 구입한 재산 공제 등에 우선적으로 사용해야 한다. 또한 환원액은 출연자 기본금 범위 내로 하고, 출연자가 출연 재산을 입증해야 한다. 정부가 위원회를 구성해 환원재산 적정

168) 대학교육연구소, 사학 잔여재산 환원 말하기 앞서 실태 파악부터 우선해야, 『논평』, 2019.10.18.

성을 검증하는 절차도 필요하다.

다섯째, 폐교로 인해 직장을 잃는 교·직원에 대한 법적 보호 장치를 마련해야 한다. 사립학교 교·직원은 일반 근로자와 달리 「임금채권보장법」<sup>169)</sup>과 「고용보험법」 적용 대상에서 배제 돼 정부로부터 체불임금과 실업급여를 보장받을 수 없다.

2020년 3월 「사립학교법」과 「한국사학진흥재단법」을 개정해 △한국사학진흥재단이 해산법인 청산 지원과 학교법인, 폐교 대학 기록물을 보관할 수 있게 됐고 △사학진흥기금을 해산법인 청산에 필요한 자금 용자 용도로 사용 가능하게 했으며 △청산을 위한 용자 자금은 기금 내 별도 계정으로 관리하도록 했다.

하지만 ‘해산법인 청산에 필요한 자금 용자 용도’가 명확하지 않아 법 개정 과정에서 문제점이 지적됐다. 법 개정 취지를 고려했을 때 해산하는 학교법인 기본재산을 담보로 사학진흥기금에서 체불임금 지급이 가능하도록 추가적인 정책 보완이 필요하다.

여섯째, 학생 보호 제도를 강화해야 한다. 원칙적으로 폐교는 재학생이 졸업할 때까지 단계적으로 이뤄져야 한다. 하지만 폐교에 이른 대학이 재학생 교육을 책임질 수 없는 현실적 문제가 있다.

재학 연한이 얼마 남지 않은 학생은 주변 대학과 학점교류 등을 통해 교육 과정을 모두 이수할 수 있도록 유예기간을 두고, 재학 연한이 많이 남은 학생은 인근 대학으로 편입학 지원을 해야 한다. 이때 편입학하는 대학에도 소정의 지원이 필요하다.

마지막으로 폐교 자산처리 현황을 공개해야 한다. 초·중등은 교육부가 운영하는 ‘지방교육재정알리미’ 누리집에 폐교정보를 공시한다. 여기에는 시·도별 폐교 보유 현황, 시·도교육청 폐교재산현황 등을 공개해 학교별 폐교연도, 대지면적, 활용현황(대부, 자체활용 등), 미활용 폐교 수, 대장가격 등을 확인할 수 있다.

반면 대학은 ‘대학알리미’ 누리집에 폐교대학 현황을 공시하지만 폐교연도와 대

169) 「임금채권보장법」은 회사 도산으로 임금, 휴업수당, 퇴직금을 못 받은 근로자에게 국가가 사업주를 대신해 임금채권보장기금에서 최종 3개월분의 임금과 휴업수당, 3년분의 퇴직금을 지급하는 제도다. 산재보험 납부시 보수 총액의 0.2%를 징수한다. 하지만 사립학교 교·직원은 적용 대상이 아니다.

학명 뿐이고, 잔여재산 처리 현황을 알 수 없다. 공공의 학교자산이 폐교 이후 어떻게 처리되고 있는지에 대해 투명하게 공개하고, 지역 사회가 감시할 수 있어야 한다.

앞으로 사학진흥재단이 해산법인과 폐교 대학 기록물을 보관할 수 있게 됐으니, 폐교 후 자산처리 현황 등도 손쉽게 살펴볼 수 있는 종합적인 관리 및 공시 시스템을 운영해야 한다. 추가적인 법률 개정이 없이 교육부 정책 보완으로 가능하다.

이처럼 종합적인 관점에서 접근해야만 학령인구 감소에 따른 부실운영 대학 문제와 자산처리 방식에 대한 사회적 논의가 가능할 것이다. ‘폐교’를 학령인구 감소에 따른 불가피한 일로 치부하고, ‘잔여재산 환원’만으로 유인하려 했다면 대학은 ‘공공재’라는 사회적 합의만 파기한 채 혼란만 불러올 것이다.

### 3. 정부책임형 사립대학 도입<sup>170)</sup>

육성 여부를 떠나 존폐 위기에 몰린 지방대학을 살리기 위해서는 특단의 대책이 필요하다.

앞서, 고등교육에 대한 재정 지원 규모 자체가 작는데다, 이마저 경쟁에 따라 지원되는 과정에서 지방대학이 소외된 현실을 지적한 바 있다. 지방대학 교·직원 설문조사에서 ‘지방대학 육성을 위한 추진 과제’를 묻는 질문에도 ‘정부 재정지원 확대’가 22.3%로 가장 높은 응답 비율을 차지했다. 이러한 현실을 반영한 것으로 풀이된다.

이에 ‘정부책임형 사립대학’을 제안한다. OECD 교육지표는 교육기관을 국·공립 학교와 사립학교로 구분하는데, 사립학교는 다시 ‘정부의존형사립학교’와 ‘독립형사립학교’로 나눈다. 이 중, 정부의존형사립학교는 학교 재정의 50% 이상을 정부가 지원하거나 학교에 속한 교사(수) 급여를 정부가 지원하는 교육기관<sup>171)</sup>이다.

170) 이 장은 “연덕원·임은희, 정부책임형 사립대학 도입 방안, 『대교연 보고서』 12호, 대학교육연구소, 2019.”를 요약하고, 수정·보완했다.



‘정부책임형 사립대학’은 정부의존형사립학교를 차용하되, 정부 ‘책임’을 높인다는 의미에서 변용한 것이다. 다시 말해, 정부가 전체 사립대학 재정의 절반 이상을 지원해, 고등교육을 사립에, 재정은 등록금에 의존해온 구조를 바꾸고, 고등교육 공공성을 확대하자는 것이다.

전체 사립대학 재정의 절반 이상을 지원하자는 주장이 과도하게 느껴질 수도 있다. 그러나 국제 현황을 살펴보면, 현재 우리나라 고등교육 구조의 기형성을 확인할 수 있다. OECD 교육지표를 살펴보면, 대부분 국가의 고등교육기관이 절대다수의 국·공립대학과 소수의 독립형 사립대학으로 구성되거나, 국·공립대학과 정부의존형 사립대학이 혼재해있다. 우리나라처럼 독립형 사립대학 비율이 높은 나라는 칠레(64%), 일본(79%)뿐이고, 우리나라는 그 비율이 81%로 가장 높다.<sup>172)</sup>

더욱이, 사학 의존도와 등록금 의존도가 높은 현재 구조가 학령인구 감소라는 대외적 변화를 맞아 야기할 폐해를 고려하면, 정부책임형 사립대학은 결코 무리한 제안이 아니다.

앞으로 닥쳐올 학생 수 감소에 따른 등록금수입 변화 전망(< 표5-14 > 참조)을 살펴보면, 이런 특단의 대책 없이 지방대학을 살리기 어렵다는 점을 알 수 있다. 학령인구 감소에 따라 지역을 가리지 않고 등록금수입은 감소하지만, 지방대학은 그 타격이 훨씬 크다.

2018년 대비 2024년 등록금수입 감소율은 수도권대학이 14.6%인 반면, 지방은 25.8%에 달한다. 구체적으로 보면, 수도권과 거리가 가까운 충청권은 감소율이 19.5%로, 상황이 상대적으로 낫다. 그러나 이외 지역의 경우, 전라권 29.6%, 부울경 28.0%, 대경 27.1% 등으로 그 비율이 높았다.

2018년 기준 우리나라 사립대학 등록금 의존율은 53.8%(교비회계 기준)다.<sup>173)</sup> 이러한 구조에서 2024년 등록금수입이 30% 내외로 감소한다면, 지방대학이 운영의 어려움 또는 폐교를 마주할 것은 자명하다. 대학을 근근이 운영하더라도, 학생

171) 교육부·한국교육개발원, 『OECD 교육지표(Education at a Glance) 2018』, 2018, 531쪽.

172) 교육부·한국교육개발원, 『OECD 교육지표(Education at a Glance) 2018』, 2018, 325~327쪽.

173) 사립 일반·산업대 기준

들은 열악한 여건에서 제대로 된 교육을 받지 못할 확률이 높다.

정부책임형 사립대학이 아닌 공영형 사립대를 주장하는 목소리도 있다. 두 방안은 모두 사립대학 공공성을 확대해야 한다는 방향성에서 같지만, 그 대상에서 차이를 보인다. 정부책임형 사립대학은 전 대학을 대상으로 하며, 공영형 사립대학은 일부 대학을 대상으로 한다. 공영형 사립대학이 지방대학 육성을 위한 대책이 되기 어려운 이유는 여기에 있다.

일부 대학만 지원할 경우, 이외 대학은 급격한 학령인구 감소에 대응하기 어렵기 때문이다. 이러한 어려움은 수도권대학보다 지방대학이 훨씬 더 크게 겪을 것이란 예측은 앞서 여러 차례 확인한 바 있다.

또한, 일부 대학만 공영형 사립대학이 될 경우, 이외 대학은 독립형 사립대학으로 남게 된다. 독립형 사립대학은 미충원 우려가 크지 않은 서울 주요 대학이 될 가능성이 높다. 이들 대학은 재정의 독자적 확보가 가능하다는 이유로, 공익 차원에서 필요한 최소한의 정부 관리·감독마저 거부할 가능성 또한 높다. 실제로 서울 주요 사립대학은 그간 등록금 인상, 정원 등 ‘대학 자율 확대’를 강하게 요구해왔다.

이러한 상황에서 우리나라 대학이 공영형 사립대학과 독립형 사립대학으로 이원화된다면, 고등교육 공공성을 확보하자는 근본적 취지는 사실상 훼손된다고 볼 수 있다. 공영형 사립대학이 아닌 정부책임형 사립대학이 필요한 이유다.

모든 정책과 마찬가지로, 정부책임형 사립대학 또한 예산 확보가 관건이다. 그러나 국가장학금 제도를 개선해 ‘반값등록금’을 먼저 완성한다면 시행이 한결 수월해질 수 있다.

2018년 기준 사립대학(전문대학 포함) 학부 등록금수입 총액은 약 10조 3천억 원이다(〈표5-14〉참조). 따라서 사립대학 전체 학부생을 대상으로 반값등록금을 시행한다면 약 5조 2천억 원이 필요하다. 2018년 현재, 국가장학금 3조 1천억 원이 이미 지원되고 있으므로, 2조 1천억 원을 추가로 확보하면 된다. (〈표8-6〉의 E)

〈 표8-6 〉 정부책임형 사립대학 도입에 필요한 추가 비용

(단위: 억 원, %)

구분		금액	비율
사립대학 수입총액(A)		301,068	100.0
정부책임형 사립대학 소요 비용(B)		150,534	50.0
	2018년 국고보조금(C)	71,824	23.9
	2018년 국가장학금	31,098	10.3
정부책임형 사립대학 부족분	B-C, E+F	78,710	26.1
	사립대학 반값등록금 국고 추가 소요액(E)	20,616	6.8
	정부책임형 사립대학 추가비용(F)	58,093	19.3

1) 대상: 사립 일반·산업대 151교, 전문대학 125교

※ 자료: 대학교육연구소 DB

정부책임형 사립대학으로 전환하기 위해 필요한 예산은 약 15조 1천억 원이다. 국가장학금을 포함해 이미 지원되고 있는 국고보조금 7조 2천억 원을 제하면, 7조 9천억 원이 추가로 필요하다. 국가장학금 제도를 통해 ‘반값등록금’을 전면 시행한 이후에는 총 5조 8천억 원을 확보하면 된다 (〈 표8-6 〉의 F). 국가장학금은 학생 개인에게 소득에 따라 지원하는 방식을 바꿔, 대학에 직접 지원해야 한다. 현재 국가장학금 제도는 정부가 수 조원의 예산을 지원하고도 사학개혁을 이끌 수 없고, 등록금 액수를 낮추지 못하는 한계가 있기 때문이다.

물론, 반값등록금 소요액을 포함해 예산 7조 9천억 원을 확보하는 것이 쉬운 일은 아니다. 학령인구가 급감한다면 왜 더 적어진 재정 규모가 아닌 현시점을 기준으로 예산 소요액을 추계했는지에 대한 의문도 제기될 수 있다.

그러나 2016년 기준, 우리나라 학생 1인당 고등교육 공교육비 지출액은 10,486\$로 OECD 평균(15,556\$)<sup>174)</sup>의 2/3 수준밖에 되지 않는다. 구체적인 후속 연구가 필요하겠지만, ‘최소한’ 현재 재정 규모는 유지해야 학령인구 감소에 따라 점진적으로 OECD 평균에 근접해 갈 것으로 보인다.

174) 학생 1인당 공교육비 지출액 = {(교육기관 직접 투자비) / 학생 수} / PPP  
교육부, 「OECD 교육지표 2019」 결과 발표, 보도자료, 2019.9.10.

또한, 이전부터 정부가 고등교육 예산을 확대해야 한다는 사회적 요구는 꾸준히 있었다. 이에 문재인정부도 “획기적 교육재정 확보로 유아에서 대학교육까지 공교육비용 국가 책임 강화”를 약속한 바 있다. 정부의 고등교육 예산 확대가 사실상 불가피한 시점이다.

이 과정에서 등록금 중심의 기형적 사립대학 재정 구조를 개편해 학생, 학부모의 학비 부담을 대폭 낮춘다면, 예산 확대에 대한 국민적 합의도 가능할 것이다.

이를 추진하기 위해서는 재원 확보 방안을 마련하고, 재정지원방식도 개편해야 한다. 2002년 대통령 자문기구인 교육인적자원부 정책위원회는 “국가의 고등교육 재정 지원에 대한 책무를 법제화하고, 재정 규모를 안정화”<sup>175)</sup>하기 위해 「고등교육재정교부금법(안)」을 도입해야 한다는 의견을 제출한 바 있다.

이후, 17~20대 국회에서 줄곧 「고등교육재정교부금법」(안)을 제출했으나, 모두 임기 만료로 폐기됐다. 법안의 대체적인 내용은 내국세의 6~10%를 단계적으로 확보하거나, 처음부터 8% 또는 10%로 확보해 대학에 교부하자는 것이다.

이러한 방식을 따르면, 코로나 등 예기치 못한 상황에 따라 국세 수입에 급격한 변동이 있는 경우를 제외하고, 재정을 가장 안정적으로 확보할 수 있다. 부족한 재정마저 매년 변수에 따라 불안정적으로 확보되던 문제를 해소하는 것이다. 더욱이, 향후 학령인구 감소에 따라, 비슷한 규모의 예산이 지원되더라도 학생 1인당 지원액은 늘어 교육여건 개선에도 이를 수 있다.

지원 방식 또한 학생 수에 따른 균등 지원 방식으로 지원해야 한다. 평가에 따른 선별지원으로 대학 간 부익부빈익빈이 심화하고, 이 과정에서 지방대학 위기 또한 가중됐음을 앞서 확인한 바 있다.

물론, 균등 지원 방식이 ‘부실대학’에 대한 연명수단이 될 것이라는 우려도 있다. 그러나 정부책임형 사립대학 도입 목적은 일부 ‘부실대학’의 ‘생명 연장’이 아니라 학령인구 감소에 따른 대학의 위기를 극복하고, 전체 대학의 교육·연구의 질을 끌어올려 경쟁력을 강화하기 위함이다.

175) 손혁기, 고등교육재정교부금제도 만들자, 『교수신문』, 2002.11.30.

「고등교육재정교부금법」을 제정하더라도 교부금을 보통교부금, 특별교부금(또는 사업교부금, 목적교부금)으로 구분하고, 이를 조정하면 ‘부실대학’의 ‘생명 연장’ 논란은 해소해나갈 수 있다.

그간 제출된 법안 대부분은 학생 수에 따라 보통교부금을 지원하도록 했다. 그런데 ‘부실대학’은 학생 충원이 어려우므로 보통교부액이 크게 줄어든 것이고, 교부금심의위원회(가칭) 심의로 ‘부실대학’이라 판단되는 대학은 교부액 자체를 조절할 수도 있다. 이 외에도 교육부 관리·감독을 강화하고, 별도 대책을 마련한다면 ‘부실대학’ 문제는 충분히 풀어갈 수 있다.

마지막으로, 지원 주체 관련 문제를 검토해야 한다. 교육부가 대학을 통제하는 수단으로 재정지원사업을 이용하고 있다는 비판이 제기돼왔기 때문이다. 교육부 이외 정부 부처도 각종 재정지원사업을 수행하는데, 이를 총괄하는 주체가 없어 부처 간 유사·중복 사업이 발생하고, 대학 간 편차가 심화하는 문제도 지속적으로 발생했다.

이에 교육부 역할을 강화해 대학 재정지원을 총괄하고 조정하는 부서를 신설하거나, 정부로부터 독립성과 자율성을 지닌 준독립적 고등교육재정 기구를 설립하는 것을 고려해볼 필요가 있다.

후자는 영국이 차용한 방식인데, 이 경우, 정부와 국회는 지원 규모 총액만 결정하고, 교부금 산정 방식과 구체적인 대학 지원 규모는 해당 기구에서 결정하면 될 것이다.

또한, 정부책임형 사립대학 도입에는 적지 않은 정부 재정이 투입되므로 그에 걸맞는 회계 투명성을 확보해야 한다. 그간 사립대학이 각종 부정·비리를 저지르며 사회적 신뢰를 훼손한 만큼, 회계 투명성이 선결되지 않으면 세금으로 사립대학을 지원하는 것에 대한 국민적 동의를 얻기 어렵다. 공적 회계 시스템 구축, 회계 관련 정보 공시 확대 등이 그 방안이 될 수 있을 것이다.

#### 4. 공공성, 민주성, 투명성 강화<sup>176)</sup>

##### 1) 관리·감독 강화

사립대학 부정·비리는 지역을 막론하고 현재 진행형이다. 하지만 그간의 지방 사립대학 부정·비리로 인해 ‘지방대학 부정·비리가 더 심각하고, 그에 따라 교육의 질도 낮다’는 국민들의 인식이 팽배하다. 또한 급격히 학생 수가 감소하는 현 조건에서, 부정·비리는 지방대학에 더 큰 타격이 될 수 있다.

정부가 재정지원을 확대해 지방대학을 육성하고, 학생·학부모가 지방대학을 선택하기 위해서는 지방대학이 부정·비리를 근절하고, 투명하고 민주적으로 운영된다는 전제가 필요하다.

이를 위해, 교육부 관리·감독을 강화해야 한다. 아직도 지방 사립대학은 설립자 중심의 사적 운영 방식에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 사립대학 공공성 강화의 일차적 책임은 교육부에 있다. 지방대학 부정·비리를 근절하기 위해서는 더 철저한 관리·감독이 요구된다.

우선, 지방 사립대학에 대한 종합감사를 확대해야 한다. 2018년까지, 종합감사를 한 번도 받지 않은 지방대학이 4년제 사립대학은 89교 중 41교(46.1%)이고, 사립 전문대학은 86교 중 56교(65.1%)다. 교육부는 2019년부터 2021년까지 16개 대형 사립대학 종합감사를 착수하고, 2020년부터는 연간 종합감사 대학 수를 10교로 늘리기로 했다.<sup>177)</sup> 종합감사 확대 정책은 적극 환영하나, 350개가 넘는 우리나라 사립대학 수<sup>178)</sup>에 비해 대상 대학 수가 너무 적다. 감사 인력 부족 등으로 종합감사 대상 대학 수를 크게 확대할 수 없다면, 부정·비리가 발생하거나 관련 의혹이 제기되는 대학의 구성원들이 일정 비율 이상 감사를 청구했을 때 종합감사를 실시하는 방안을 제안한다.

176) 이 장은 “박각용, 『사립대학 개혁방안-부정·비리 근절방안을 중심으로』, 교육부, 2019” 중 “V. 부정·비리 근절을 위한 개혁방안”을 지방대학 현실에 맞춰 재구성했다.

177) 교육부, 교육부, 『제11차 교육신뢰회복추진단 회의』 개최, 보도자료, 2019.6.24.

178) 대학알리미 2020년 정보공시 대상 대학 수 358교

둘째, 감사 처벌 규정을 강화해야 한다. 적발된 내용에 비해 처벌 조치가 ‘주의’, ‘경고’ 등 솜방망이에 그쳐 감사 실효성 문제가 제기돼 왔다. 올해 교육부는 감사 실효성을 높이기 위해 행정 제재 기준 강화 및 유형별 적정 ‘감사처분 양정 기준’을 마련하겠다고 밝힌 바 있다. 향후 이행 여부를 지켜볼 필요가 있다.<sup>179)</sup>

셋째, 비리 당사자 처벌을 강화하기 위해 「사립학교법」을 개정해야 한다. 심각한 부정·비리를 저질러 구속되거나 임원취임승인이 취소되는 등 대학에서 쫓겨난 자라 하더라도 일정 기간이 지나면 대학에 복귀할 수 있다. 복귀 후 다시 부정·비리를 저지르거나 학사운영을 간섭하는 등 파행을 일으키는 경우도 있다.

현행 「사립학교법」은 부정·비리 등으로 임원취임 승인이 취소된 자는 5년, 관할 청 해임 요구로 해임된 학교의 장은 3년, 징계를 받아 파면된 자는 5년이 경과하면 다시 해당 대학 임원<sup>180)</sup>이나 총장<sup>181)</sup>이 될 수 있다. 이를 ‘5년은 10년으로’, ‘3년은 5년으로’ 연장해 비리 당사자의 대학 복귀를 어렵게 해야 한다.

넷째, 부정·비리 방조 임원에 대한 제재가 필요하다. 현행 「사립학교법」에는 부정·비리 방조 임원에 대한 취임승인취소 조항이 없다.<sup>182)</sup> 2005년 「사립학교법」 개정 시 해당 조항을 신설했으나 2007년 개정 시 삭제했다. 해당 조항을 복원해야 한다.

다섯째, 임시이사 선임 조건을 개정해야 한다. 현재는 부정·비리로 임원취임승인이 취소되더라도 곧바로 임시이사를 선임할 수 없다. “이사회 의결정족수를 초과하는 이사에 대하여 임원취임 승인이 취소된 때”<sup>183)</sup>에만 임시이사를 선임할 수 있기 때문이다.

사립대학 의결정족수는 이사 정수의 과반<sup>184)</sup>으로, 이사 정수의 과반을 초과하는 임원이 취임승인 취소됐을 때만 임시이사를 선임할 수 있다. 임시이사 선임을 꺼

179) 교육부, 국민이 체감하는 교육혁신 미래를 주도하는 인재양성, 2020 업무계획, 2020.

180) 「사립학교법」 제22조

181) 「사립학교법」 제54조의3

182) 「사립학교법」 제20조의2

183) 「사립학교법」 제25조

184) 「사립학교법」 제18조

리는 사립대학 측 요구를 반영해 2007년 「사립학교법」 개정 시 만들어진 조항이다. 부정·비리가 발생한 대학에는 언제든지 임시이사를 선임할 수 있어야 한다.

여섯째, 대학 자체 감사를 강화하기 위해 감사 중 1인은 대학평의위원회가 직접 추천해야 한다. 교육부 감사를 확대하는데 한계가 있다면, 대학 자체 감사를 강화하는 방안을 모색해야 한다. 그런데 지금까지 대학 자체 감사는 형식에 그친다는 비판을 받아왔다. 위법 사항이 있는 대학의 자체 감사보고서조차 별다른 지적 사항이 없었기 때문이다.

대학 자체 감사가 유명무실한 데에는 여러 이유가 있겠지만, 감사가 감사 대상인 이사회로부터 독립성을 보장받기 어렵다는 게 핵심이다. 현재, 2인 이상인 대학 감사 중 1인은 개방이사추천위원회에서 추천한 인사를 선임하게 돼 있다.<sup>185)</sup> 그런데 개방이사추천위원회는 대학평의위원회에서 추천한 인사 2분의 1과 나머지로 구성한다.<sup>186)</sup> 즉, 개방이사추천위원회에 법인 관련 인사가 참여할 수 있다.

현 제도로는 감사의 독립성을 확보할 수 없고, 대학 구성원 참여와 견제·감시 기능도 제대로 작동할 수 없다. 대학 감사 중 1인은 대학평의위원회가 직접 추천해야 한다.

일곱째, 사학비리 내부 고발자 보호 방안이 강화돼야 한다. 부정·비리 속성 상 밀실에서 담합과 방조 속에 이루어지기 때문에 내부 고발로 그 실상이 드러나는 경우가 적지 않다. 2017년 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」이 개정 돼, 사립학교 교·직원도 부패 행위 신고 등을 이유로 불이익 조치를 받았거나 받을 것으로 예상되는 경우 보호를 받을 수 있게 됐다.

그러나 2011년 제정된 「공익신고자보호법」은 공익침해 행위 범위에 「사립학교법」 위반'을 포함하지 않았다. 동 법률을 개정해 「고등교육법」과 「사립학교법」도 공익침해행위 대상 법률에 포함시켜 지방 사립대학 비리 내부 고발자를 보호할 수 있어야 한다.<sup>187)</sup>

185) 「사립학교법」 제21조 제5항

186) 「사립학교법」 제14조

187) 사학혁신위원회도 비리제보자 보호를 위해 「공익신고자보호법」의 대상 법률에 「초·중등교육법」, 「고등교육법」,



마지막으로 정부 재정지원사업 평가 시, 부정·비리 대학에 대한 제재 조치를 없애야 한다. 일례로 2주기 진단에서 전·현직 이사(장), 총장, 주요 보직자 등이 개입·연루된 부정·비리 대학에 감점·등급 하향 조치를 했다.<sup>188)</sup> 이 영향으로 자율개선대학에 (가)선정된 4개 대학이 최종 선정에서 탈락했다, 부정·비리 조치는 교육부가 대학(기관)과 사업단(팀)을 대상으로 추진하는 모든 대학재정지원사업에 적용한다.<sup>189)</sup>

이 같은 방안은 ‘부정·비리 가능성이 더 낮은 대학, 학교운영 투명성이 높은 대학을 선별해 정부재정운용의 투명성을 제고’한다는 취지에도 불구하고, 폐단이 크다.

대학 내 부정·비리를 밝히려는 대학구성원들에게 재갈을 물리는 조치가 될 수 있기 때문이다. 또한 대학 운영자의 부정·비리로 인해 대학구성원이 정부 지원에서 배제되는 것은 그 자체로 부당하다.

## 2) 구성원 참여 확대 및 투명성 강화

부정·비리를 근절하기 위해서는 정부 관리·감독 강화와 함께 대학 운영에 구성원 참여를 확대해 일상적 감시 기능을 보장해야 한다. 이는 부정·비리 근절뿐만 아니라 대학구성원 간 원활한 소통과 주인의식 고양으로 대학 발전 저력을 키우기 일이지도 하다.

우선, 학교법인 이사회의 공공성과 투명성을 강화해야 한다.

대부분의 부정·비리 대학 이사회가 친·인척으로 구성되었던 점을 감안할 때, 사립대학 임원 간 친인척 비율을 현행 4분의 1보다 낮은 5분의 1로 낮춰야 한다.

「사립학교법」을 포함할 것을 권고했다.

교육부, 교육부-사학혁신위원회, 사학혁신 활동 결과 발표, 보도자료, 2019.7.3.

188) 교육부, 「2018년 대학 기본역량 진단」 최종 결과 안내, 보도자료, 2018.9.3.

189) 교육부, 재정지원사업 공정성·투명성 제고를 위한 공동 운영·관리 매뉴얼, 2018.

참고로 공익법인도 이사와 특별한 관계에 있는 자의 이사 참여를 5분의 1로 제한하고 있다.<sup>190)</sup>

개방이사는 대학평의회에서 직접 추천하고(현재는 개방이사추천위원회에서 2배 수 추천), 설립자나 임원의 이해관계인을 선임할 수 없도록 자격 기준을 마련해야 한다.

이사회 소집 시 대학 홈페이지에 공개하는 사전예고제를 도입하고, 이사회 회의록 공개 기간을 현행 3개월에서 5년으로 연장하며<sup>191)</sup>, 이사장과 이사 재산 공개도 필요하다.

재정적 책임도 충실히 이행해야 한다. 2018년 4년제 사립대학은 법인전입금 비율 3.4%, 법정부담금 부담율 50.8%, 수익용 기본재산 확보율 65.8%에 불과하다.<sup>192)</sup> 교·직원 법정부담금을 모두 부담해야 하며, 사립대학 설립·운영자로서 재정적 책임을 다하기 위한 방안을 강구해야 한다.

둘째, 대학 구성원의 대학 운영 참여를 확대해야 한다.

이를 위해 총장선출제도 개선이 필요하다. 「사립학교법」은 이사회가 총장 선임을 심의·의결한다고만 규정하고 있어, 대다수 사립대학은 이사회에서 일방적으로 총장을 임명한다. 이렇다보니 총장 선출을 둘러싼 내홍이 끊이지 않고, 총장이 이사회를 대변한다는 비판도 있다.

국립대학은 ‘총장 임용추천위원회’나 ‘해당 대학 교원의 합의된 방식과 절차’에 따라 총장 후보자를 선정하면 교육부장관 제청으로 대통령이 임용한다.<sup>193)</sup> 총장 임용추천위원회 구성과 운영은 학칙으로 정하되 교원, 직원, 재학생, 졸업생, 대학 발전에 기여하였거나 교육·연구 또는 대학 운영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람을 각각 1인 이상 포함하도록 명시해 대학 구성원 참여를 보장하고 있다.

190) 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제5조 제5항

191) 교육부는 현행 3개월에서 1년으로 연장할 계획이다.

교육부, 교육부-사학혁신위원회, 사학혁신 활동 결과 발표, 보도자료, 2019.7.3.

192) 교비회계 기준

193) 「교육공무원법」 제24조

사립대학도 국립대학 규정을 준용해 대학 구성원이 총장 선출에 참여할 수 있게 하되, 국립대학의 ‘해당 대학 교원의 합의된 방식과 절차’는 전체 구성원의 합의된 방식과 절차로 확대해야 한다.

민주적 총장 선출과 함께 사립대학 이사 및 그 친·인척이 총장에 임명될 수 없도록 법 개정이 필요하다. 현행 「사립학교법」은 이사장 친·인척의 총장 겸임을 불허하고 있으나, 이사정수의 2/3 찬성과 교육부 승인을 받으면 임명이 가능해 사실상 효력이 없기 때문이다.

대학평의회 제도를 개선하기 위해 자문 사항인 교육과정의 운영에 관한 사항과 대학현장 제정 또는 개정에 관한 사항을 심의사항으로 개정해야 한다.<sup>194)</sup> 다양한 대학 구성원들이 가능한 한 많이 참여할 수 있도록 평의회 구성 시 외부 위원(동문 및 학교의 발전에 도움이 될 수 있는 자)을 교수, 직원, 학생 구성원보다 적게 해야 한다. 평의회 회의록은 공개 기간이 명시돼 있지 않은데<sup>195)</sup> 이사회 회의록과 같이 공개 기간을 5년으로 추진해야 한다.

교수회, 직원회, 학생회 등 대학 자치 기구 법제화도 필수다. 대학 운영에 구성원 참여가 보장되더라도 구성원 각각의 자치 기구가 활성화되지 못하면 참여 기구도 활성화되기 어렵다. 현재 대학 자치 기구는 학칙 등으로 규정할 뿐 법제화하지 않았다. 이에 대학마다 자치 기구 운영 상황이 크게 다르고, 대학평의회나 등록금심의위원회 위원 선정 시 대표 기구를 놓고 갈등이 벌어지기도 한다. 부정·비리 등을 고발한 교수회나, 직원노조 등을 탄압하기도 한다. 대학 자치 기구 법제화를 통해 원활한 자치 활동을 권장·보호해야 한다.

셋째, 정보공개 확대가 필요하다.

대학 운영의 투명성 강화는 독단적·폐쇄적 운영으로 발생할 수 있는 부정·비리를 방지하는 기능을 수행한다. 더불어 대학 구성원과 대학 관련 정보를 공유·소통함으로써 대학의 민주화도 기대할 수 있다. 특히 지방대학의 정보공개 확대는 국민의 알권리를 충족시키고, 신뢰 회복과 홍보 효과를 기대할 수 있다는 측면에서

194) 「사립학교법」 제26조의2

195) 「사립학교법」 제19조의2

더욱 필요하다.

교육부는 ‘대학알리미’를 통해 전체 대학의 주요 현황을 공시하고 있다. 현재 다수의 학부모와 학생, 연구자 등이 대학알리미를 통해 대학 정보를 알아가는 만큼 개선이 필요하다.

대학알리미 공시 기한을 3년에서<sup>196)</sup> 5년으로 확대하고, △수익용기본재산 수익률 및 수익사업체 현황 △법정부담 전입금 내역별 세부 공개 △기타 이월금 비율 △적립금 적립·인출 계획과 증권·벤처기업 투자 현황 △입학전형료 적정성 및 반환 여부 등을 공시 항목에 추가해야 한다.

이 외에 비정년트랙 교원 임용 현황, 장학금 관련 규정, 직원 비정규직 현황 등도 공시하고, 대학 공공성과 투명성을 높이기 위해 추가로 공시해야 할 항목도 적극적으로 찾아야 한다.

대학알리미 공시확대와 함께 대학 홈페이지에 공시하는 예·결산도 공시기간을 현재 1년에서 5년으로 늘리고, 결산 공개 시 ‘산출 근거’를 명시해야 한다.

또한 현재는 사립대학만 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따라 정보공개 대상인데, 학교법인도 공개 대상 기관에 포함하도록 법 개정이 필요하다.

## 5. 지방대학 육성법 개정 및 제도 개선

지방대학 육성을 위한 실효성 있는 법·제도 개선이 필요하다. 지방대학 위기가 심각한 상황에서 2014년 「지방대학육성법」이 제정된 것은 고무적인 일이다.

그러나 「지방대학육성법」이 제정된 이후에도 지방대학 위기는 계속되어 법의 실효성 논란이 이어지고 있다. 따라서 법 취지가 제대로 구현될 수 있도록 「지방대학육성법」을 개정해야 한다.

첫째, 정부의 지방대학 지원을 더 분명하게 의무화하고, 의무사항을 법률에 구체

196) 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령」 제4조

적으로 명시해야 한다. 「지방대학육성법」 제16조에서는 ‘국가와 지방자치단체는 지방대학의 교육·연구 여건의 개선을 위하여 (중략) 필요한 지원을 할 수 있다.’, ‘국가와 지방자치단체는 지방대학의 학술 또는 학문 연구와 교육 연구를 진흥시키기 위하여 (중략) 필요한 지원을 할 수 있다’ 등으로 규정해 국가와 지자체 지원을 임의적 선택사항으로 두고 있다. 이는 국가와 지방자치단체 지원을 의무로 규정한 동법 제3조 제1항에 배치되므로 의무규정으로 바뀌어야 한다.

지자체의 경우 지자체 지원을 의무화하기에 앞서 지방대학에 대한 지자체 역할부터 정립할 필요가 있다. 현재 「지방대학육성법」은 교육부장관이 5년마다 ‘지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획’을 수립하고(제5조 제1항), 이 기본계획에 따라 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 소관 분야에 관한 연도별 ‘지방대학 및 지역균형인재 육성지원 시행계획’을 수립·시행(제6조 제1항)하도록 하고 있다.

즉, 지자체가 ‘지방대학 및 지역균형인재 육성지원 시행계획’을 수립·시행하는 주체가 될 정도로 법률상 지방대학 육성에 관한 지자체 비중이 커진 것이다.

그러나 지자체 재정난이 심각할뿐더러 대학은 교육부 소관인 탓에 구조상 지자체가 지방대학 육성과 관련해 능동적으로 접근할 여지가 크지 않다. 이런 상황에서 지자체가 ‘지방대학 및 지역균형인재 육성지원 시행계획’ 수립의 주체가 되다보니 계획안 내용이 제한적이다. 이에 2019년 10월 대한민국의도지사협의회는 ‘대학행정기능의 지방이양’과 관련된 법제정을 제안하기로 결의한 바 있다.

이를 제안한 이시종 충북지사는 ‘지방대학 및 지역균형인재육성지원 기본계획 수립 시 지자체 의견이 배제되는 점’, ‘대학 중앙재정 지원사업의 수도권 편중화’, ‘정부R&D 투자수혜대상 상위 20개 대학 중 서울소재 대학 독식’, ‘지방대학의 수도권 이전 현상’, ‘교육부 대학 기본역량 진단에 따른 정원 감축대상 지방대학에만 편중’ 등의 사례를 제시하며 지역특성에 맞는 대학정책 추진을 위해 지역연계사업을 지자체에 이양할 것을 요구했다.<sup>197)</sup>

197) 이정현, ‘대학행정 정부이양’ 시도지사협의회 내년까지 개정안 마련, 『뉴스1』, 2019.10.4.

지역대학 역할이 지역발전과 밀접하게 연관되어 있음을 감안하면 이러한 지자체 요구는 충분히 타당하다. 그러나 지자체 권한만 확대한다고 해서 지방대학이 제 역할을 다 할 수 있다고 보기는 어렵다. 지방대학에 대한 안정적인 자원 확보와 대학 기능과 특성에 대한 이해 등이 전제되어야 한다. 이를 고려하여 현실에 맞는 지자체 역할이 재정비되어야 하며, 이에 대해서는 별도의 연구가 필요하다.

둘째, 지방대학 육성을 위한 정부 각 부처와 지자체를 포괄하는 기구를 마련해야 한다. 「지방대학육성법」에 명시된 ‘지방대학 및 지역균형인재육성지원위원회’는 지방대학 육성지원에 관한 주요사항을 심의하기 위한 교육부 소속 위원회다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이 지방대학 문제는 교육부만의 문제가 아니다. 지방대학 육성은 지역사회 활성화와 연계되어 있으므로 교육부뿐만 아니라 각 정부 부처와 지방자치단체의 협력이 수반되지 않으면 성공하기 어렵다. 「지방대학육성법」에 명시된 교육부장관을 위원장으로 하는 ‘지방대학 및 지역균형인재 육성지원위원회’만으로 각 정부부처와 지방자치단체의 협력을 끌어내기란 쉽지 않다.

이러한 범부처 및 지자체의 협력 문제를 해결하고자 과거에 지방대육성위원회를 대통령 직속으로 두어야 한다는 주장이 제기된 바 있다. 2001년 「지방대학 육성을 위한 특별법」 추진과정에서 전국 21명의 지역총장들로 구성된 특별법 제정위원회에서 대통령 직속 지방대육성위원회 설치를 촉구했으며, 2013년 한국교육개발원은 대통령 직속 지방대학발전위원회를 제안했다. 이러한 방안을 포함하여 지방대학 육성을 실질적으로 책임질 수 있는 기구 마련을 모색해야 한다.

셋째, 지역인재 우대정책을 적극적으로 추진해야 한다. 「지방대학육성법」은 제정 이유로 “...수도권대학과 지방대학의 불공정한 경쟁구도와 대학 간 수직적 서열구조로 지역 간 불균형 문제가 심각한 실정...”임을 꼽았고, 이에 근거해 「지방대학육성법」은 지역인재 우대정책을 담고 있다.

수도권 학생에 대한 역차별이라는 주장도 있다. 그러나 개인의 능력을 우선하는 정책이 공정성을 갖기 위해서는 교육과 취업 등에서 기회의 평등이 보장되어야 한다. 지역인재 우대정책은 「헌법」이 보장한 기회의 평등을 실현하기 위한 ‘차별해소’ 정책이라 할 수 있다.

더욱이 지방대학 적극적 우대정책은 국가균형발전과 직결된 문제로서 중요하다. 「지방대학육성법」이 “대학의 경쟁력을 강화하여 지역의 균형발전 도모”를 목적으로 삼고 있다는 점은 이를 시사한다. 지방대학은 지역발전의 주체로서 중요한 역할과 기능을 담당하고 있으며, 지방소멸 시대에 국가균형발전은 지역은 물론, 대한민국의 생존과 직결된 중차대한 과제다. 따라서 적극적인 지방대학 우대정책으로 지역인재가 해당 지역에 머물며 지역발전을 꾀할 수 있도록 해야 한다.

「지방대학육성법」은 ‘지역인재의 공무원임용기회 확대(제12조)’, ‘공공기관 등의 채용확대(제13조)’, ‘대학 등의 지역인재 우대채용(제14조)’, ‘대학의 입학기회 확대(제15조)’ 등을 규정하고 있다.

그러나 이러한 지역인재 우대 조항이 실효성을 갖추려면 개선해야 할 점들이 있다. 국가공무원 지역인재 채용정책 중 하나인 ‘지방인재 채용목표제’의 경우 5급과 7급 각각 합격인원의 20%, 30%를 지역인재로 선발하도록 하고 있으나 5급 공채의 경우 최근 5년간 지역인재 합격률이 평균 8.3%이며, 7급은 22%에 불과하다.

목표치를 달성하지 못하고 있는 이유는 합격선을 충족하는 지방대학 출신자가 적고 추가합격 상한인원도 5급, 7급 각각 합격예정인원의 10%, 5%로 제한되어 있기 때문이다. 따라서 합격선 조정, 추가합격 상한 인원 확대 등 지방인재 채용목표제가 효과를 발휘할 수 있도록 제도를 개선해야 한다.

‘지역인재 추천채용제’는 7급, 9급 공무원선발시 적용하고 있으나 ‘지역’에 서울, 경기, 인천을 포함해 다른 지방대학 우대 정책과 차이를 보인다. 또한 선발인원이 작다보니, 다수대학에서 선발되는 서울·경기·인천 지역과 달리 지방에서는 채용인재가 1~2개 대학에 쏠려있다. 수도권과 지방의 모집인원에 차등을 두는 것은 아니지만 선발과정에서 이와 같은 문제가 나타나는 이유는 다수의 지방대학 출신이 시험관문을 통과하지 못하기 때문이다. 이런 선발 시스템은 ‘추천 채용’이라는 취지를 살리지 못하는 것인 만큼 제도개선이 필요하다.

‘공공기관 지방인재 채용’은 「지방대학육성법」에서 규정하고 있는 것처럼 권고에 그치고 있고, 그 비율 또한 규정하지 않았다. 이에 공공기관의 지방인재 채용을 의무화하고 채용비율을 명확히 규정할 필요가 있다. 현재는 간접적으로 ‘35% 이상

채용'을 권고하고 있는데, 이와 관련하여 20대 국회에서 공공기관의 지방인재 채용 의무화, 지방인재 채용 비율 40%로 확대, 지방인재 채용 민간기업 대상 확대 등의 내용을 담은 「지방대육성법 일부개정법률안」을 발의한 바 있다. 이에 대해 적극적으로 검토할 필요가 있다.

이외에 정부는 지난 5월 「혁신도시법시행령」을 개정해 해당 지역인재 의무채용 '이전 공공기관'을 확대하는 등의 조치를 했다. 이전 공공기관 지방인재 채용이 더욱 활성화되기 위해서는 해당 지역인재 의무채용에 있어 시험실시분야별 연 채용 인원 5명 이하, 경력직 채용, 석사학위 이상 연구직 채용 등의 예외조항은 최소화할 필요가 있다.

한편, 지방대학의 지방인재 선발규정도 '권고'에서 '의무'로 변경할 필요가 있다. 「지방대학육성법」은 지방대학 총장은 특별전형으로 해당 지역의 고등학교 또는 지방대학 졸업자(졸업예정자)를 선발할 수 있도록 규정하고 있다.

지방인재 특별전형 시행대학은 2019학년도 81교, 선발비율 3.8%에서 2021학년도 86교, 선발비율 4.8%<sup>198)</sup>로 시행대학과 선발비율은 증가했다. 그러나 2019년 지방대학의 수가 130교임을 고려하면, 지방대학 1/3은 특별전형을 시행하지 않고 있는 것으로 보이며, 선발비율 또한 매우 낮아 지방대학의 자구노력이 필요하다.

특히, 「지방대학육성법」과 동법 시행령은 의과대학, 한의과대학, 치과대학, 약학대학, 간호대학은 해당 지역<sup>199)</sup> 고교졸업자(예정자)를 30% 이상(강원도와 제주도는 15%) 모집하도록 권고하고 있다. 법학전문대학원 등 전문대학도 선발인원의 해당 지역 지방대학 졸업자(예정자)를 20% 이상 모집(강원도와 제주도는 10%)하도록 권고하고 있다.

2018학년도 기준 해당 지역인재 선발비율을 준수하지 못한 대학은 총 11곳(중복 포함)으로 한의예과는 설치대학 9곳 중 4곳(44.4%), 치의예과가 5개 설치대학 중 2곳(40.0%), 약학과는 18개 설치대학 중 3곳(16.7%), 의예과는 23개 설치대학

198) 한국대학교육협의회, 2021학년도 대학입학전형시행계획 발표, 보도자료, 2019.5.1.

199) 충청권(대전광역시, 세종특별자치시, 충청남도, 충청북도), 호남권(광주광역시, 전라남도, 전라북도), 대구·경북권(대구광역시, 경상북도), 부산·울산·경남권(부산광역시, 울산광역시, 경상남도), 강원권(강원도), 제주권(제주특별자치도)



중 2곳(8.7%)이다.

2019년 기준 지역 거점 국립대학 법학전문대학원의 지방대학 출신(해당 지역이 아닌 비수도권 지역 대학) 선발비율이 20.8%<sup>200)</sup>임을 고려하면 다수 법학전문대학원에서 권고 기준을 지키지 않고 있음을 예상할 수 있다.

따라서 의과대학, 한의과대학, 치과대학, 약학대학, 간호대학은 해당 지역인재 선발비율을 의무화해야 한다. 지난해 1월 정부도 「지방대학육성법」을 개정해 지방대학 의·약학 계열 및 전문대학원 신입생 선발 시 지방인재·저소득층 선발을 의무화<sup>201)</sup>하겠다고 밝혔다.

이외에 2017~2019년 수도권 법학전문대학원(13개교) 입학자 2,929명 중 비수도권 출신 입학자는 82명으로 2.8%에 불과했다. 포항공대, 카이스트, 공군·간호사관학교, 경찰대학 등을 제외한 비수도권 출신들은 25명(0.8%)에 그쳐,<sup>202)</sup> 수도권 법학전문대학원의 지방인재 선발확대를 위한 제도개선이 필요하다.

한편, 경기지역을 제외한 도지역 교육청은 2015~2019년까지 5년 동안 초등학교원 평균 경쟁률이 0.9대 1 수준<sup>203)</sup>으로, 초등학교원 수급 불균형이 심각해지고 있다. 예비교사들이 도지역 근무를 기피하는 성향이 큰 것과 교육대학에 해당 도지역 출신 학생들보다 수도권 등 타지역 학생들이 다수를 차지하기 때문으로 보인다.

실제 2021학년도 지방 교육대학 9교의 지방인재 특별전형은 25.6%에 불과해, 지방 교육대학 해당 지방인재 선발 의무화와 선발비율 확대가 필요하다.

200) 국회의원 김해영, 최근 3년간 주요 서울·수도권 로스쿨에 입학한 비수도권 출신은 2.8% 불과, 보도자료, 2019.10.2.

201) 국가균형발전위원회·산업통상자원부, 제4차 국가균형발전 5개년 계획, 2019.

202) 국회의원 김해영, 최근 3년간 주요 서울·수도권 로스쿨에 입학한 비수도권 출신은 2.8% 불과, 보도자료, 2019.10.2.

203) 국회의원 여영국, 도지역(경기 제외) 초등학교사 임용시험 경쟁률 최근 5년 평균 0.9:1, 보도자료, 2019.10.14.



< 부 록 >

---



## [부록1] 지방대학 육성을 위한 대학구성원 설문조사

저출산·고령화 사회가 되면서 대학은 심각한 위기를 맞고 있습니다.

정부는 학령인구 감소에 따라 대대적인 대학구조조정을 추진하고 있고, 1주기 구조조정('13년~'18년)에서 5만 7천 여 명의 정원을 감축했습니다.

지금까지 정부의 대학구조조정 결과는 수도권대학보다는 지방대학에, 4년제 대학보다는 전문대학에 더 큰 변화를 몰고 왔습니다. 대학교육연구소 분석에 따르면, 1주기 구조조정 결과 수도권대학은 7%, 지방대학은 12.7%, 4년제 대학은 7.7%, 전문대학은 15.3% 정원을 감축했습니다.

문재인정부는 '기본역량 진단'을 추진해 구조조정에 따른 대학부담을 줄이겠다는 방침을 밝혔습니다.

대학교육연구소는 전국대학노동조합과 함께 구조조정 시대에 지방대학과 전문대학의 현실을 진단하고, 이후 발전 방향을 모색하기 위한 연구과제 수행을 위해 본 조사를 실시합니다.

귀하의 답변은 정책 연구 외에 다른 목적으로 사용하지 않을 것이며 개인 정보 역시 비밀을 보장할 것입니다. 대학구성원 여러분의 적극적인 참여 부탁드립니다.

※ 본 조사와 관련하여 의문사항이 있으면 아래로 연락해 주십시오. 감사합니다.

□ 문의처 : 대학교육연구소(02-464-8422)

## 1. 기본사항

문1. 귀하의 신분은 무엇입니까?

(    )① 교수                      (    )② 직원(조교 포함)    (    )③ 학생

문2. 귀하의 입사(입학) 연도는 언제입니까? (                      )

문3. 소속 대학의 종류는 무엇입니까?

(    )① 일반대학                      (    )② 전문대학                      (    )③ 산업대학  
(    )④ 기타(                      )

문4. 소속 대학의 설립 유형은 무엇입니까?

(    )① 국립                      (    )② 공립                      (    )③ 사립

문5. 소속 대학의 소재지는 어디입니까?

(    )① 부산                      (    )② 대구                      (    )③ 광주  
(    )④ 대전                      (    )⑤ 울산                      (    )⑥ 세종  
(    )⑦ 강원도                      (    )⑧ 충청북도                      (    )⑨ 충청남도  
(    )⑩ 전라북도                      (    )⑪ 전라남도                      (    )⑫ 경상북도  
(    )⑬ 경상남도                      (    )⑭ 제주

문6. 소속 대학의 설립 연도는 언제입니까?

(    )① 1960년 이전                      (    )② 1970년 이전                      (    )③ 1980년 이전  
(    )④ 1990년 이전                      (    )⑤ 2000년 이전                      (    )⑥ 2000년 이후

문7. 소속 대학의 재학생 수(학부, 대학원)는 몇 명입니까?

(    )① 5,000명 미만                      (    )② 5,000명 이상 10,000명 미만  
(    )③ 10,000명 이상 15,000명 미만    (    )④ 15,000명 이상 20,000명 미만  
(    )⑤ 20,000명 이상                      (    )⑥ 잘 모르겠다

## 파라미터

- (     )① 매우 위기다                      (     )② 위기다  
 (     )③ 위기가 아니다.                (     )④ 전혀 위기가 아니다  
 (     )⑤ 잘 모르겠다

문1-1. (문1에서 ①,② 응답자만) 어떤 점에서 지방대학이 위기라고 생각하십니까?(3개 선택)

- ( )① 학생모집의 어려움  
( )② 졸업생 취업을 저조  
( )③ 교직원 신규채용 중단 및 임금 삭감  
( )④ 교육 및 연구여건 하락  
( )⑤ 교수 유출  
( )⑥ 지방대학 수도권 이전  
( )⑦ 산학협력의 어려움  
( )⑧ 기타( )

문1-2. (문1에서 ①,② 응답자만) ‘지방대학 위기’의 가장 큰 원인을 무엇이라고 생각하십니까?(2개 선택)

- ( ) ① 학령인구 감소
- ( ) ② 졸업생 취업, 교수 채용 등에서 지방대학 출신 차별
- ( ) ③ 수도권대학 중심의 정부 고등교육정책
- ( ) ④ 산업체, 문화시설, 정보 등의 수도권 집중
- ( ) ⑤ 지방대에 대한 사회적 관심 부족
- ( ) ⑥ 대학재정 부족
- ( ) ⑦ 설립·운영자의 부실운영 및 부정·비리
- ( ) ⑧ 민주적 의사결정구조의 결여
- ( ) ⑨ 기타( )

문1-3. (문1에서 ①,② 응답자만) ‘지방대학 위기’에 대해 소속 대학은 어떤 대응을 했거나 하고 있습니까?(해당사항 모두 선택)

- (     )① 폐과 및 학과 통폐합
- (     )② 교직원 감원 및 임금삭감
- (     )③ 비정년트랙 교원 및 비정규직원 채용
- (     )④ 교육 및 연구여건을 위한 지출 축소
- (     )⑤ 교명변경
- (     )⑥ 학교 또는 캠퍼스 이전 노력
- (     )⑦ 기타(                      )

문1-4. (문1에서 ①, ② 응답자만) ‘지방대학 위기’에 대해 소속 대학의 대응을 어떻게 평가하십니까?

- (    )① 매우 잘 대응하고 있다  
(    )② 잘 대응하고 있다  
(    )③ 보통이다  
(    )④ 대응을 못하고 있다  
(    )⑤ 전혀 대응을 못하고 있다

문2. ‘지방대학’에 대한 사회적 관심이 어느 정도라고 생각하십니까?

- (    )① 매우 관심 있다  
(    )② 어느 정도 관심 있다  
(    )③ 보통이다  
(    )④ 별로 관심 없다  
(    )⑤ 전혀 관심 없다

문3. 향후 10년간 지방대학은 어떻게 될 것으로 예상하십니까?

- (    )① 매우 나아질 것이다  
(    )② 약간 나아질 것이다  
(    )③ 현재와 비슷할 것이다  
(    )④ 심각해 질 것이다



( )⑤ 매우 심각해질 것이다

### Ⅲ. 문재인정부 지방대학 정책 평가

문4. 문재인정부 출범 이후 지방대학 현실은 어떻게 변화했다고 보십니까?

- ( )① 매우 개선됐다
- ( )② 개선됐다
- ( )③ 변화가 없다
- ( )④ 악화됐다
- ( )⑤ 매우 악화됐다
- ( )⑥ 잘 모르겠다

문5. (문4에서 ①,② 응답자만) 문재인정부 출범 이후 지방대학 현실이 개선됐다고 생각하는 이유는 무엇입니까?(2개 선택)

- ( )① 정부가 국가균형발전에 주력하고 있다
- ( )② 국립대학 육성 등 지방대에 대한 재정지원이 늘었다
- ( )③ ‘기본역량 진단’에서 지방대학이 불리하지 않도록 조치했다
- ( )④ 특성화, 산학협력 등 위기를 극복하려는 대학의 자구노력이 이뤄지고 있다
- ( )⑤ 지방대학 위기에 대해 언론 등 사회적 관심이 높아지고 있다
- ( )⑥ 기타( )

문6. (문4에서 ③,④,⑤ 응답자만) 문재인정부 출범 이후 지방대학 현실의 변화가 없거나 오히려 위기가 악화됐다고 생각하는 이유는 무엇입니까? (2개 선택)

- ( )① 국가균형발전 전반에 관한 정책추진이 미흡하다
- ( )② 학령인구 감소 속도가 너무 빠르다
- ( )③ 지방대학 육성을 위한 뚜렷한 정책이 없거나 미흡하다

- ( )④ ‘기본역량 진단’이 지방대학 위기를 심화시킬 것이다  
 ( )⑤ ‘부실대학’에 대한 대응이 지지부진하다  
 ( )⑥ 기타( )

문7. 문재인정부는 ‘국립대학 육성’을 공약으로 제시하고, 국립대학 특성화, 거점 국립대학 교육비 지원 확대 등을 추진하겠다고 했습니다. 실제로 ‘국립대학 육성사업’ 지원예산을 2017년 210억 원에서 2019년 1,504억 원으로 증액했습니다. 지방대학 육성 차원에서 이와 같은 정책을 어떻게 평가하십니까?

- ( )① 매우 긍정적이다  
 ( )② 긍정적이다  
 ( )③ 보통이다  
 ( )④ 부정적이다  
 ( )⑤ 매우 부정적이다  
 ( )⑥ 잘 모르겠다

문8. 공영형 사립대학은 사립대학의 공공성 및 책무성을 강화하고자 문재인정부가 내건 공약이자 국정과제입니다. 지방대학 육성 차원에서 공영형 사립대학 도입을 어떻게 평가하십니까?

- ( )① 매우 긍정적이다  
 ( )② 긍정적이다  
 ( )③ 보통이다  
 ( )④ 부정적이다  
 ( )⑤ 매우 부정적이다  
 ( )⑥ 잘 모르겠다

문9. 문재인정부는 ‘선택과 집중’에 따른 차등지원으로 전면화된 대학재정지원사업을 일부 개편하여 학생 수, 자구노력 등에 따라 비교적 균등하게 재정을 배분하는 일반재정지원사업을 도입했습니다. 기본역량 진단 결과에 따라 재정지원 가능 평가를 받은 대학은 일반재정지원사업의 지원

대상이 됩니다. 지방대학 육성 차원에서 이와 같은 정책을 어떻게 평가하십니까?

- (    )① 매우 긍정적이다
- (    )② 긍정적이다
- (    )③ 보통이다
- (    )④ 부정적이다
- (    )⑤ 매우 부정적이다
- (    )⑥ 잘 모르겠다

문10. 문재인정부는 출범 이후 지역대학-지자체-지역기업 간 협력체계 구축 계획을 발표했습니다. (「대학혁신지원방안」, 교육부, 2019. 8.) 이러한 구상이 지역대학 육성에 기여할 것이라고 생각하십니까?

- (    )① 매우 그렇다    (    )② 그렇다    (    )③ 보통이다
- (    )④ 그렇지 않다    (    )⑤ 전혀 그렇지 않다    (    )⑥ 잘 모르겠다

문11. 문재인정부는 지역대학의 지역혁신 역할 강화를 위해 지역대학간 특성화 및 기능조정, 첨단학과 및 융합학과 설치 운영 등을 통해 지역수요와 연계된 인재를 양성하겠다고 했습니다. 또 대학 R&BD 강화를 통해 지역산업을 혁신하겠다고 했습니다. (「대학혁신지원방안」, 교육부, 2019. 8.) 이러한 구상이 지역대학 육성에 기여할 것이라고 생각하십니까?

- (    )① 매우 그렇다    (    )② 그렇다    (    )③ 보통이다
- (    )④ 그렇지 않다    (    )⑤ 전혀 그렇지 않다    (    )⑥ 잘 모르겠다

#### IV. 대학 구조조정

문12. 학령인구 감소가 소속대학에 어느 정도 영향을 미친다고 생각하십니까?

- ( ) ① 매우 영향을 미친다
- ( ) ② 다소 영향을 미친다
- ( ) ③ 영향을 미치지 않는다
- ( ) ④ 전혀 영향을 미치지 않는다
- ( ) ⑤ 잘 모르겠다

문13. 박근혜정부는 2014년 ‘대학구조개혁’을 발표하면서 1주기 구조조정(2013~2018년)을 단행했습니다. 1주기 구조조정은 대학을 5등급으로 구분하여 A등급은 자율감축, 나머지 등급은 등급별 정원 감축 권고 비율에 따라 정원을 줄이도록 유도했으며, 그 결과 5만 7천 여 명의 정원이 감축됐습니다. 1주기 구조조정에 대해 어떻게 평가하십니까?  
(2개 선택)

- ( ) ① 매우 잘했다
- ( ) ② 잘했다
- ( ) ③ 보통이다
- ( ) ④ 못했다
- ( ) ⑤ 매우 못했다
- ( ) ⑥ 잘 모르겠다

문13-1. (문13에서 ①,② 응답자만) 박근혜정부 구조조정을 긍정적으로 평가한 이유는 무엇입니까? (2개 선택)

- ( ) ① 학령인구 감소에 따른 불가피한 대처였다
- ( ) ② 정원 감축을 적절히 이루어 냈다.
- ( ) ③ ‘부실대학’을 가려냈다.
- ( ) ④ 지방대학 위기 극복 토대를 마련했다
- ( ) ⑤ 기타( )

문13-2. (문13에서 ④,⑤ 응답자만) 박근혜정부 구조조정을 부정적으로 평가한 이유는 무엇입니까? (2개 선택)

- ( ) ① 지방대학 및 전문대학 위기를 가중시켰다
- ( ) ② 학과 통폐합 등 대학당국의 일방적인 학내 구조조정을 부추겼다

- ( )③ 평가를 통해 ‘부실대학’을 선별했으나 이들 대학에 대한 대책 마련은 미흡했다
- ( )④ 대학평가 부담을 가중시켰다.
- ( )⑤ 기타( )

문14. 문재인정부는 “정부가 더 이상 인위적인 감축을 하지 않고 대학의 자체 계획에 따라 적정규모가 이루어지도록 지원하고, 대학이 스스로 진단 참여 여부에 대해 선택할 수 있도록 한다”고 밝혔습니다. 귀하는 문재인정부의 구조조정 관련 정책 방향을 어떻게 평가하십니까?

- ( )① 매우 잘하고 있다 ( )② 잘하고 있다
- ( )③ 보통이다 ( )④ 못하고 있다
- ( )⑤ 매우 못하고 있다 ( )⑥ 잘 모르겠다

문15. (문14에서 ①,② 응답자만) 문재인정부의 구조조정을 긍정적으로 평가한 이유는 무엇입니까? (2개 선택)

- ( )① 정부주도형 구조조정에서 탈피했다
- ( )② 양적 조정보다 질적 발전을 강조했다
- ( )③ 권역별 구분 등 평가에서 지방대학이 불리하지 않도록 장치를 마련했다
- ( )④ 일반재정지원사업과 구조조정을 연계했다
- ( )⑤ 기타( )

문16. (문14에서 ④,⑤ 응답자만) 문재인정부의 구조조정을 부정적으로 평가한 이유는 무엇입니까? (2개 선택)

- ( )① 정원 감축 효과가 없을 것이다
- ( )② 지방대와 전문대학 위기를 가중시킬 것이다
- ( )③ 평가에 따른 대학의 부담이 줄어들지 않을 것이다
- ( )④ 대학당국의 일방적 구조조정에 대한 대응책을 마련하지 않았다
- ( )⑤ 폐교대학에 대한 대책 마련이 미흡하다
- ( )⑥ 기타( )



- (    )③ 정부 재정지원 확대                      (    )④ 기부금 확대  
 (    )⑤ 유학생 유치                              (    )⑥ 산학협력수입 확대  
 (    )⑦ 기타(                      )

문20. 더 이상 정상적인 운영이 어렵다고 판단되는 대학에 대해 정부가 어떤 조치를 취해야 한다고 생각하십니까?

- (    )① 정부가 즉각 폐교를 명령해야 한다  
 (    )② 학부모·학생의 선택에 따라 대학 자율에 맡긴다  
 (    )③ 대학간 통폐합을 유도해야 한다  
 (    )④ 잘 모르겠다  
 (    )⑤ 기타(                      )

문21. 대학퇴출을 유도하기 위해서 잔여재산 일부를 설립자에게 돌려주는 방안이 불가피하다는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까?

- (    )① 잔여재산 귀속을 허용해선 안된다  
 (    )② 잔여재산 귀속을 허용하되 부정·비리 등의 사유가 있는 경우 제한해야 한다  
 (    )③ 잔여재산 귀속을 허용해야 한다  
 (    )④ 잘 모르겠다

문22. 한국전문대학교육협의회를 비롯한 일각에서 직업교육의 국가 책임 강화를 위해 ‘(가칭)직업교육육성법’ 제정을 요구하고 있습니다. 이에 대해 어떻게 생각하십니까?(전문대학 구성원만 답변)

- (    )① 매우 찬성한다  
 (    )② 찬성한다  
 (    )③ 보통이다  
 (    )④ 반대한다  
 (    )⑤ 매우 반대한다  
 (    )⑥ 잘 모르겠다

문23. 지방대학 육성을 위한 별도의 견해가 있다면 자유롭게 서술해 주십시오.

## [부록2] 대학구성원 권역별 간담회

대학교육연구소는 전국대학노동조합 의뢰를 받아 ‘지방대학 육성 방안(가)’ 정책 연구를 수행하고 있습니다.

지방대학과 지역사회 현실에 대해 더 생생한 의견을 듣고, 대학 구성원들과 함께 지방대학 육성 방안에 대해 논의해보고자 지역 간담회를 개최합니다.

간담회에서 주신 고견을 참고하여 의미 있는 ‘지방대학 육성 방안’을 마련하겠습니다. 바쁘신 중에 참여해주셔서 감사합니다.

### < 간담회 내용 >

#### 1. 지방대학 및 지역사회 현실 관련

- ① ‘벚꽃 피는 순서대로 대학이 망한다’는 말이 화자 될 만큼 지방대학이 위기라고 합니다. 지방대학이 위기라는 의견에 대해 어떻게 생각하십니까? 위기라고 생각하신다면, 그렇게 생각하신 이유와 원인이 무엇입니까?
- ② 지방대학 또는 지역사회 구성원으로서 느끼는 차별, 어려움은 무엇입니까?
- ③ 대학 이외에 지역사회 위기에 대해서도 말씀해주십시오.

#### 2. 역대 정부의 지방대학 정책 관련

- ④ 역대 정부가 지방대학 정책을 추진해 왔지만 성과와 한계에 대한 의견이



분분합니다. 지금까지 추진된 지방대학 정책 중에서 지방대학 육성에 성과가 있었던 정책과 그 이유는 무엇입니까?

- ⑤ 역대 지방대학 정책에서 빠지지 않았던 것은 산학 협력입니다. 즉, 대학과 지자체, 기업, 연구소 등을 연계해 지방대와 지역사회를 모두 육성하고자 했습니다. 하지만 지방대학과 지역사회 위기가 해소되지 않고 있습니다. 산·학 협력 정책이 활성화되지 못한 이유는 무엇이라 보십니까?

### 3. 정원 감축 정책 관련

- ⑥ 정부는 입학가능자원 감소에 대응하기 위해 1주기 구조개혁 방안(13~18년 정원 감축), 2주기 대학 기본역량 진단(18~21년 정원 감축)을 실시했습니다. 1, 2주기 정책에 대한 의견을 말씀해 주십시오.
- ⑦ 3주기에는 정원 감축이 사실상 대학 자율에 맡겨집니다. 3주기 대학 기본역량 진단에 대한 의견을 말씀해 주십시오.
- 지역대학을 배려하기 위해 5개 권역으로 구분해서 평가하고, 진단 지표에서 지역대학을 배려하고 있습니다. 이와 같은 조치가 실효성이 있을까요?
- ⑧ 정원 감축 정책의 일환으로 동일법인 산하 4년제 대학과 전문대학 통합이 논의되어 왔습니다. 이에 대해 어떻게 생각하십니까?

### 4. '위기대학' 관련

- ⑨ 학생 수 감소로 미충원이 심각해 대학 운영에 어려움을 겪는 '위기대학' 문제를 어떻게 풀어야 한다고 생각하십니까?

- ⑩ 사립대학 운영자들은 잔여재산 일부를 설립자 등이 가져갈 수 있도록 하는 ‘자발적 퇴로 방안’을 요구하고 있고, 이에 대한 논란이 많습니다. 어떻게 생각하십니까?

## 5. 지방대학 육성 방안 관련

- ⑪ 지방대학을 육성하기 위해 연구소가 수탁 연구에서 반드시 짚어야 할 정책이나 내용이 있다면 말씀해 주십시오.
- ⑫ 이 외에 지방대학 관련한 의견 있으시면 말씀해 주십시오. 더불어 정책연구에 도움 될 자료가 있으면 연구진에게 전달해주시기 바랍니다.

## [부록3] 입학가능인원 추계 방식

입학가능인원은 그 해에 고등학교를 졸업한 학생 중 대학 진학 의사가 있는 인원, N수생, 기타 경로로 진학하려는 인원 등을 뜻한다.

입학가능인원을 추계하는 이유는 이를 기준으로 대학 입학정원 규모를 조정해 미충원 등에 대비하기 위함이다. 또한 이를 바탕으로 대학별 학생 수 감축 규모, 등록금수입 감소 규모 등을 추계해 추가로 필요한 정부 재정지원 규모를 산출해 볼 수도 있다.

연구진은 2020~2037년 입학가능인원을 추계했다. 17개 시·도별 고교 졸업자 수를 추계하고, 여기에 권역별 고교 졸업자 수 증감률, 대학별 입학인원 감소지수를 반영했다. 구체적인 추계 방식은 다음과 같다.

### 1. 고교 졸업자 수 추계

17개 시·도별로 2001~2018년 출생인구가 초·중·고등학교에 입학해서 고등학교를 졸업하는 시기까지 생애주기별 데이터를 마련했다. 출생인구는 통계청이 2019년 3월 발표한 장래인구추계(중위 기준) 자료를 활용했으며, 초·중·고등학교 1학년 학생 수 및 고등학교 졸업자 수는 교육통계연보 자료를 바탕으로 추계했다.

#### ※ 생애주기별 데이터 예시

2018년 출생(1세) → 2025년 초등학교 1학년(8세) → 2031년 중학교 1학년(14세) →  
2034년 고등학교 1학년(17세) → 2037년 고등학교 졸업(20세 2월 말)

〈 표9-1 〉 2020~2037년 고교 졸업자 수(증감률) 추계

(단위 : 명, %)

구분	수도권	충청	전라	부울경	대경	강원	제주	합계
2020년	241,135	56,730	57,221	75,884	51,477	15,219	6,942	504,607
2021년	213,209 (-11.6)	50,113 (-11.7)	49,800 (-13.0)	65,219 (-14.1)	44,166 (-14.2)	13,457 (-11.6)	6,122 (-11.8)	442,087 (-12.4)
2022년	218,346 (2.4)	51,584 (2.9)	49,482 (-0.6)	66,273 (1.6)	44,958 (1.8)	13,102 (-2.6)	6,373 (4.1)	450,118 (1.8)
2023년	210,746 (-3.5)	50,382 (-2.3)	46,923 (-5.2)	63,154 (-4.7)	42,138 (-6.3)	12,645 (-3.5)	6,014 (-5.6)	432,002 (-4.0)
2024년	193,331 (-8.3)	47,106 (-6.5)	42,926 (-8.5)	58,136 (-7.9)	39,318 (-6.7)	11,711 (-7.4)	5,808 (-3.4)	398,337 (-7.8)
2025년	202,150 (4.6)	48,194 (2.3)	43,692 (1.8)	60,023 (3.2)	39,526 (0.5)	11,550 (-1.4)	6,000 (3.3)	411,135 (3.2)
2026년	220,464 (9.1)	53,101 (10.2)	48,034 (9.9)	66,997 (11.6)	43,406 (9.8)	12,666 (9.7)	6,648 (10.8)	451,316 (9.8)
2027년	209,381 (-5.0)	50,327 (-5.2)	44,993 (-6.3)	63,852 (-4.7)	40,739 (-6.1)	11,566 (-8.7)	6,269 (-5.7)	427,126 (-5.4)
2028년	198,997 (-5.0)	48,427 (-3.8)	43,346 (-3.7)	61,109 (-4.3)	38,906 (-4.5)	11,381 (-1.6)	6,252 (-0.3)	408,419 (-4.4)
2029년	209,407 (5.2)	51,504 (6.4)	45,727 (5.5)	65,040 (6.4)	41,030 (5.5)	11,732 (3.1)	6,633 (6.1)	431,074 (5.5)
2030년	209,575 (0.1)	51,836 (0.6)	45,424 (-0.7)	65,840 (1.2)	41,502 (1.2)	11,621 (-0.9)	6,873 (3.6)	432,671 (0.4)
2031년	215,548 (2.9)	53,244 (2.7)	46,307 (1.9)	67,864 (3.1)	42,532 (2.5)	11,638 (0.1)	7,317 (6.5)	444,451 (2.7)
2032년	194,085 (-10.0)	49,009 (-8.0)	41,502 (-10.4)	61,105 (-10.0)	38,324 (-9.9)	10,284 (-11.6)	6,506 (-11.1)	400,814 (-9.8)
2033년	194,101 (0.0)	48,508 (-1.0)	40,629 (-2.1)	61,878 (1.3)	38,217 (-0.3)	9,986 (-2.9)	6,748 (3.7)	400,067 (-0.2)
2034년	194,633 (0.3)	49,051 (1.1)	40,432 (-0.5)	62,242 (0.6)	38,511 (0.8)	10,236 (2.5)	6,838 (1.3)	401,943 (0.5)
2035년	179,857 (-7.6)	45,391 (-7.5)	37,182 (-8.0)	57,691 (-7.3)	35,911 (-6.8)	9,420 (-8.0)	6,709 (-1.9)	372,161 (-7.4)
2036년	158,310 (-12.0)	40,875 (-9.9)	32,874 (-11.6)	50,140 (-13.1)	31,287 (-12.9)	8,390 (-10.9)	6,151 (-8.3)	328,026 (-11.9)
2037년	147,041 (-7.1)	37,262 (-8.8)	29,441 (-10.4)	44,538 (-11.2)	28,151 (-10.0)	7,867 (-6.2)	5,862 (-4.7)	300,162 (-8.5)

1) 괄호는 전년 대비 증감률

※ 자료 : 통계청, 인구동태건수 및 동태율 추이, 2019.

교육부, 초·중·고 학년 및 연령 별 학생 수, 『교육통계연보』, 각 연도.

생애주기별 데이터를 바탕으로 2020~2037년 권역별 고교 졸업자수와 고교 졸업자 수 증감률을 산출하면 < 표9-1 > 과 같다.

## 2. 입학가능인원 추계

전국 375개 고등교육기관<sup>204)</sup>을 대상으로 ‘2019년 대학별 정원 내 입학자 수’에 대학이 속한 권역의 고교 졸업자 수 증감률, 대학별 입학인원 감소지수 등을 반영해 2020년 입학자 수(신입생 수)를 추계했다.

2020년 입학자 수(추계인원)에 같은 방식을 적용해 2021년 인원을 추계하고, 반복 적용해 2037년까지 대학별 입학자 수를 추계했다. 마지막으로 대학별 추계 인원을 합산 해 권역별 및 전국 입학가능인원을 산출했다.

$$2021\text{년 A대학 입학자 수(신입생 수)} = 2020\text{년 A대학 입학자 수} + (2020\text{년 A대학 입학자 수} \times 2021\text{년 A대학이 속한 권역의 고교 졸업자 수 증감률} \times \text{A대학 입학인원 감소지수})$$

대학별 입학인원 감소지수를 반영한 이유는 같은 권역에 속했더라도 입학가능인원 감소 영향을 많이 받는 대학이 있는 반면, 그렇지 않은 대학이 있기 때문이다. 감소지수는 4년제 대학과 전문대학으로 구분해 학생 선호도, 특수목적대학, 2주기 대학 기본역량 진단 평가 결과 등을 반영해 설정했다.

2020~2037년 입학가능인원 추계 결과는 < 표9-2 > 와 같다.

204) 일반 187교(분교 5교), 산업 2교, 교육 10교, 전문 136교, 기능 27교, 각종 2교, 기술 1교, 경찰대학 및 사관학교 6교, 과학기술원 4교

〈 표9-2 〉 2020~2037년 고등교육기관 입학가능인원 추계

(단위 : 명, %)

구분	수도권	충청	전라	부울경	대경	강원	제주	합계
2020년	181,387	81,337	52,919	64,363	54,666	18,123	4,682	457,477
2021년	169,009	73,705	46,745	56,515	47,877	16,051	4,225	414,126
2022년	171,351	75,434	46,483	57,291	48,613	15,649	4,365	419,186
2023년	167,905	74,027	44,377	54,994	45,992	15,132	4,165	406,592
2024년	159,943	70,176	41,090	51,293	43,365	14,084	4,050	384,002
2025년	164,061	71,469	41,720	52,690	43,560	13,906	4,157	391,563
2026년	172,520	77,277	45,287	57,844	47,185	15,138	4,520	419,771
2027년	167,504	74,041	42,791	55,532	44,705	13,908	4,309	402,789
2028년	162,746	71,806	41,440	53,513	42,996	13,706	4,299	390,505
2029년	167,575	75,448	43,394	56,413	44,981	14,090	4,512	406,413
2030년	167,652	75,837	43,145	57,002	45,421	13,968	4,645	407,670
2031년	170,389	77,486	43,870	58,490	46,380	13,987	4,892	415,493
2032년	160,620	72,544	39,930	53,526	42,466	12,498	4,442	386,026
2033년	160,627	71,953	39,214	54,097	42,366	12,177	4,576	385,010
2034년	160,876	72,595	39,052	54,365	42,641	12,446	4,627	386,601
2035년	153,981	68,269	36,385	51,013	40,210	11,567	4,555	365,980
2036년	143,720	62,865	32,839	45,429	35,870	10,466	4,245	335,434
2037년	138,167	58,466	29,995	41,247	32,896	9,913	4,084	314,767
'20-'24 (감축률)	-21,444 (-11.8)	-11,161 (-13.7)	-11,829 (-22.4)	-13,070 (-20.3)	-11,301 (-20.7)	-4,039 (-22.3)	-633 (-13.5)	-73,475 (-16.1)
'20-'37 (감축률)	-43,219 (-23.8)	-22,871 (-28.1)	-22,924 (-43.3)	-23,116 (-35.9)	-21,771 (-39.8)	-8,210 (-45.3)	-599 (-12.8)	-142,710 (-31.2)

## 참고 문헌

- 교육부·한국교육개발원(각 연도), 『교육기본통계』.
- 교육부·한국교육개발원(각 연도), 『OECD 교육지표(Education at a Glance)』.
- 구형수 외(2016), 『저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안』, 국토연구원.
- 국가균형발전위원회(2008), 『21세기 새로운 국가발전전략 ‘국가균형발전’』, 대통령자문 정책기획위원회.
- 국회의원 김영진(2009), 『이명박 정부 지방대 정책, 문제점과 개선방안』, 국정감사 정책자료집.
- 국회의원 김태년(2015), 『5·31 교육개혁 실태 진단-고등교육 주요정책 중심으로』, 국정감사 정책자료집.
- 국회의원 도종환(2016), 『대학재정지원 사업 현황과 개선방안』, 국정감사 정책자료집.
- 국회의원 박경미(2017), 『대학재정지원 평가와 발전과제』, 국정감사 정책자료집.
- 국회의원 박경미(2019), 『서울지역 대규모 사립대학 진단』, 국정감사 정책자료집.
- 국회의원 설훈(2003), 『위기의 지방대학, 해법을 찾아서』, 국정감사 정책자료집.
- 국회의원 안민석(2008), 『대학 자율화 정책 문제점과 개선방안』, 국정감사 정책자료집.
- 국회의원 안민석(2010), 『이명박정부 대학재정지원사업 실태와 개선방안』, 국정감사 정책자료집.
- 국회의원 유기홍(2013), 『대학 구조개혁(정원) 정책 평가와 전환』, 국정감사 정책자료집.
- 국회의원 최재성(2005), 『정원자율화 10년, 현황과 문제점』, 국정감사 정책자료집.

- 김수일(1988), 본교와 분교의 관계, 『대학교육』, 통권32, 한국대학교육협의회.
- 김정희(2013), 지역발전을 위한 지방대학 육성정책 연구 : 참여정부와 이명박 정부의 대학재정지원사업 비교분석을 중심으로, 『지방정부연구』, 제17권 제1호, 한국지방정부학회.
- 김준영(2016), 지역고용동향 심층분석-청년인구의 지방유출과 수도권 집중 : 5가지 특징, 『지역고용동향 브리프』, 2016년 가을호, 한국고용정보원.
- 김태운(2010), 지역 산학협력의 활성화를 저해하는 경제사회문화적 구조에 대한 연구, 『한국행정논집』, 제22권 제2호, 한국정부학회.
- 김희삼(2010), 지방대학 졸업자의 노동시장 성과와 지역별 교육격차, 『한국개발연구』, 제32권 제2호, 한국개발연구원.
- 남기곤(2018), 지방대학혁신역량강화(NURI)사업'은 성공적이었는가?, 『경제학연구』, 제66권 제2호, 한국경제학회.
- 대학교육연구소(2013), 『국립대학법제정을 위한 연구』, 정책연구보고서, 전국공무원노동조합·전국대학노동조합.
- 대학교육연구소(2014), 『사립대학 임시이사 제도 현안과 개선 방안』.
- 대한민국 정부(2019), 『2019 공공부문 균형인사 연차보고서』.
- 류장수 외(2007), 『균형발전 정책교본 시리즈-누리사업』, 국가균형발전위원회·산업자원부·한국생산성본부.
- 류청산(2015), 『교육역량강화 지원사업 백서』, 한국대학교육협의회.
- 마강래(2017), 『지방도시 살생부-‘압축도시’만이 살길이다』, 개마고원.
- 마강래(2018), 『지방분권이 지방을 망친다-지방분권의 함정, 균형발전의 역설』, 개마고원.
- 박거용(2019), 『사립대학 개혁방안-부정·비리 근절방안을 중심으로』, 교육부.
- 박성재(2005), 지방대 졸업생의 노동이동과 노동시장 성과 : 첫 번째 일자리를 중심으로, 『노동정책연구』, 2005년 제5권 제4호, 한국노동연구원.
- 안영진(2016), 『저성장 시대의 지역정책 평가와 발전방향』, 국회예산결산특별위원회.



- 연덕원·임은희(2019), 정부책임형 사립대학 도입 방안, 『대교연 보고서』, 12호, 대학교육연구소.
- 오대영(2019), 파격적인 규제완화로 대학 구조 경쟁력 키우는 일본, 『대학교육』, 2019년 206호, 한국대학교육협의회.
- 오승은·노승용(2014), 지역발전정책의 성과와 한계-노무현정부와 이명박정부의 비교를 중심으로, 『한국자치행정학보』, 제28권 제2호, 한국자치행정학회.
- 오제연(2019), 1970년대 후반 대학정원 정책의 전환과 고등교육 대중화, 『역사비평』, 통권 128호, 역사문제연구소.
- 오호영(2007), 대학서열과 노동시장 성과-지방대생 임금차별을 중심으로, 『노동경제논집』, 30권 2호, 한국노동경제학회.
- 원광희 외(2015), 『박근혜 정부의 지역발전정책과 수도권규제완화 대응방안』, 충북발전연구원.
- 이상호(2018), 한국의 지방소멸 2018 ; 2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로, 『고용동향 브리프』, 한국고용정보원.
- 이철우(2007), 참여정부 지역혁신 및 혁신클러스터 정책 추진의 평가와 과제, 『한국경제지리학회지』, 제10권 제4호, 한국경제지리학회.
- 이희환(2019), 인구절벽과 지방소멸 부채질하는 수도권 중심주의, 『황해문화』, 105호, 새얼문화재단.
- 지역발전위원회(2017), 『2017년 균형발전 주요통계집』.
- 차재권(2016), 노무현·이명박·박근혜정부 지역혁신체계의 특성과 성과에 대한 비교분석, 『21세기정치학회보』, 제26집 3호, 21세기정치학회.
- 차재권(2017), 역대정부 균형발전정책의 성과평가 : 박정희정부에서 박근혜정부까지, 『사회과학연구』, 25권 2호, 사회과학연구소.
- 특성화 공과대학 운영평가 연구위원회(1993), 『특성화 공과대학 운영평가 및 육성방안에 관한 연구』.
- 한국과학기술평가원(2017), 『2017년도 연구개발활동조사보고서』, 과학기술정보통신부.
- 한영주 외(2017), 『국토·지역정책의 회고와 전망에 관한 기초 연구』, 대통령직속 지역발전위원회.





정책연구보고서 2020-01

## 대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안

대학교육연구소 지음

초판 인쇄 2020년 7월 22일

만든이 : 대학교육연구소

서울 성동구 성수이로12길 8, 2층

전화 02-464-8422 팩스 02-464-8423

khei.re.kr

펴낸이 : 전국대학노동조합

서울 은평구 통일로 684 18동 1층

전화 02-765-6291 팩스 02-766-3962

kuwu.or.kr