

대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안 토 · 론 · 회

일시 : 2020년 7월 8일 (수) 오후 2시

장소 : 민주노총 13층 회의실

주최 전국대학노동조합

대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안 토론회

■ 사회

김병국 (대학노조 정책실장)

■ 발제

대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안

임은희 (대학교육연구소 연구원)

■ 토론

강명숙 (민주평등사회를위한전국교수연구자협의회 상임의장)

이경준 (전국교수노동조합 상임집행위원)

김진균 (한국비정규교수노동조합 부위원장)

방정균 (사립학교개혁과비리추방을위한국민운동본부 대변인)

정양희 (교육혁명포럼 선전위원장)

〈 발 제 문 〉

대학 위기 극복을 위한
지방대학 육성 방안

임은희 (대학교육연구소 연구원)

대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안

임은희 (대학교육연구소 연구원)

1. 지방대학 현황

1) 대학 수

- 전체대학 수 1980년 224교에서 2019년 335교로 증가
 - 수도권 86교 → 115교, 29교 증가
 - 지방 138교 → 220교, 82교 증가
- 지방대학 수 변화를 살펴보면
 - 1990~2000년 사이 78교 증가 : 대부분 비광역시에 신설, 대학설립 준칙주의 영향
 - 2005년 이후 14교 감소 : 폐교 11교, 통·폐합 3교
 - 2019년 지방대학 수는 220교로 전체 대학의 65.7% 차지
- 2019년 지방대학(본교 220교+분교 4교)은 광역시 72교, 주요시(천안, 청주, 전주, 경산, 춘천) 36교, 그 외 시 85교, 군 31교 분포
 - 그 외 시(85교)와 군(31교) 지역 대학이 116교로 수도권 대학 수와 일치
 - 이 중 사립대가 93교인데, 55교가 입학정원 1,000명 미만 소규모. 학령인구 감소에 따른 학생모집 어려움이 집중될 것으로 보임

〈 표1 〉 1980년 이후 대학 수 변화

(단위 : 교, %)

구분		1980년	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년	2019년
전체(a)		224	237	241	304	349	360	345	339	335
수도권	서울	58	56	51	52	54	52	49	48	48
	경인	28	33	39	51	66	74	70	67	67
	소계	86	89	90	103	120	126	119	115	115
지방	광역시	23	40	63	63	67	68	67	71	71
	비광역시	115	108	88	138	162	166	159	153	149
	소계(b) (b/a)	138 (61.6)	148 (62.4)	151 (62.7)	201 (66.1)	229 (65.6)	234 (65.0)	226 (65.5)	224 (66.1)	220 (65.7)

1) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업, 교육, 전문(분교는 대학 수에서 제외)

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

3) 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

4) 2010~2015년 국공립대학 4교 증가는 한국·광주·대구경북과학기술원과 한국전문문화대학

※ 자료 : 교육통계연보(1980~2010년) 및 대학알리미(2015~2019년)

2) 입학정원

〈 표2 〉 1980년 이후 입학정원 변화

(단위 : 명, %)

구분		1980년	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년	2019년
전체(a)		201,055	319,000	339,511	495,300	646,275	625,541	570,927	520,664	485,592
수도권	서울	52,621	80,405	68,805	85,895	97,121	91,833	87,301	90,292	87,437
	경인	25,773	48,633	61,200	91,555	122,264	127,079	118,520	106,487	100,210
	소계	78,394	129,038	130,005	177,450	219,385	218,912	205,821	196,779	187,647
지방	광역시	21,467	63,527	102,816	128,210	155,145	147,530	134,029	128,364	120,544
	비광역시	101,194	126,435	106,690	189,640	271,745	259,099	231,077	195,521	177,401
	소계(b) (b/a)	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)	297,945 (61.4)

1) 대상 대학 : 국·공·사립 일반, 산업, 교육, 전문

2) 지역 구분 : 캠퍼스 소재지 기준

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

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

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

※ 자료 : 교육통계연보(1980~2010년) 및 대학알리미(2015~2019년)

- 지방대 입학정원은 1990년 21만 명에서 2000년 43만 명으로 2배 증가
 - 대학설립 준칙주의로 대학 수가 증가하고, 정원자율화로 입학정원 확대한 영향
- 2000~2019년 정원 감축 시기
 - 지방대 입학정원 30.2% 감축해 수도권(14.5%)의 2배
 - 2019년 지방대 입학정원은 29만 8천여 명으로 전체 입학정원의 61.4% 차지

3) 재정 현황

- 지방대 학생 1인당 재정 규모는 1,506만 원으로 수도권(2,176만 원)의 69.2%
 - 수도권 특히 서울지역에 대규모 사립대가 많고, 이들 대학에 국고보조금, 기부금이 집중되고 있으며, 상대적으로 등록금이 비싸기 때문

〈 표3 〉 2018년 사립대 학생 1인당 재정 현황

(단위 : 만원, %)

구분		재정규모		국고보조금 (국가장학금 제외)		기부금		산학협력수익	
		대학	전문	대학	전문	대학	전문	대학	전문
전체		1,860	1,221	289	109	28	7	71	12
수도권(a)		2,176	1,240	386	77	37	6	100	12
지방(b) (b/a)		1,506 (69.2)	1,206 (97.2)	181 (46.8)	134 (174.3)	17 (44.8)	7 (108.4)	38 (37.8)	12 (98.9)
권역별	충청권	1,544	1,227	161	134	16	8	42	11
	전라권	1,433	1,129	173	117	14	6	30	8
	부울경권	1,458	1,232	203	128	18	9	39	9
	대경권	1,503	1,270	182	135	21	6	36	18
	강원권	1,731	1,167	222	116	14	4	40	13
	제주권	1,535	920	106	119	11	4	22	15

1) 학생 수 : 학부 + 대학원 재학생 수

2) 재정 : 교비회계 + 산학협력단회계

※ 자료 : 대교연 DB

- 학생 1인당 국고보조금은 181만 원으로 수도권(386만 원)의 46.8%
 - 지방대 학생 1인당 국고보조금이 1996년에는 수도권의 70%였는데, 2018년에는 46.8% 수준 → 수도권과 격차 커짐
 - 1990년대 중반부터 ‘선택과 집중’을 통한 재정지원이 확대됐기 때문
- 학생 1인당 산학협력수익은 38만 원으로 수도권(100만 원)의 3분의 1 수준

4) 신입생 경쟁률 등

- 지방대 학생 선호도 낮아 입학 경쟁률(7.0대 1), 수도권(13.6대 1)의 절반
 - 신입생 충원율 지방 98.6% < 수도권 99.4%
 - 재학생 충원율 지방 97.5% < 수도권 103.9%
 - 중도 탈락률 지방 5.4% > 수도권 3.3%
 - 취업률 지방 62.9% < 수도권 66.9%

〈 표4 〉 경쟁률, 충원율, 탈락률, 취업률

구분		신입생 경쟁률 (19년)		신입생 충원율 (19년, %)		재학생 충원율 (19년, %)		중도 탈락률 (18년, %)		취업률 (18년, %)	
		대학	전문	대학	전문	대학	전문	대학	전문	대학	전문
전체		9.4	9.3	98.9	97.3	99.8	92.3	4.6	7.9	64.4	71.1
수도권		13.6	12.4	99.4	99.7	103.9	94.5	3.3	7.5	66.9	70.1
지방		7.0	6.9	98.6	95.5	97.5	90.6	5.4	8.2	62.9	72.0
권역별	충청권	8.0	7.7	98.2	98.4	98.4	92.0	5.3	9.0	65.1	71.3
	전라권	6.1	4.9	96.0	93.1	96.0	87.7	6.0	8.2	63.2	72.0
	부울경권	6.7	9.0	101.7	93.7	98.7	91.7	5.0	8.2	61.5	70.8
	대경권	6.9	7.0	99.9	96.5	97.0	92.0	5.5	7.6	60.0	73.7
	강원권	6.1	5.2	94.8	92.9	96.1	86.5	4.9	7.3	64.8	70.0
	제주권	5.1	2.7	85.3	99.5	90.3	88.1	8.1	7.6	59.5	74.0

1) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업, 교육, 전문

※ 자료 : 대학알리미

5) 교·직원 현황

- 지방대 교원확보율(의학계열 제외)은 74.5%로 수도권(73.6%) 보다 소폭 높음
 - 구조조정 본격화 한 2015~2019년 지방대 교원확보율 2.9%p 상승 : 교원 수가 2.7% 감소했지만, 재학생 또한 6.8% 감소했기 때문
 - 반면, 수도권은 같은 기간 교원 수는 1.2% 증가하고, 재학생 수도 0.7% 증가해 지방과 다른 양상 보임
 - 2019년 현재, 지방대학, 수도권대학 모두 법정기준의 4분의 3 수준으로 열악
- 직원 1인당 학생 수는 38.6명으로 수도권(39.1명) 보다 소폭 양호, 그러나 계약직 비율은 38.6%로 수도권(37.3%) 보다 소폭 높음
 - 계약직 비율 강원권 45.7%, 대경권 45.3%, 충청권 42.9%로 높음
 - 최근 직원 1인당 학생 수 감소 이유도 지방대는 재학생 수 감소에, 수도권은 직원 고용 확대에 더 큰 영향을 받음

〈 표5 〉 2019년 교원 및 직원 현황

(단위 : 명, %)

구분		교원(의학계열 제외)				직원			
		대학		전문		대학		전문	
		1인당 학생수	확보율	1인당 학생수	확보율	1인당 학생수	계약직 비율	1인당 학생수	계약직 비율
전체		29.6	74.1	36.1	58.1	38.8	38.0	53.0	39.1
수도권		30.1	73.6	37.3	56.9	39.1	37.3	63.9	35.4
지방		29.2	74.5	35.1	59.1	38.6	38.6	46.9	41.2
권역별	충청권	30.2	72.4	34.7	59.6	39.9	42.9	50.3	33.3
	전라권	28.2	76.6	34.6	59.8	38.4	28.3	52.8	38.0
	부울경권	29.9	72.9	36.0	57.5	42.3	34.6	46.6	46.6
	대경권	28.8	75.2	35.2	59.1	35.6	45.3	44.4	43.3
	강원권	27.5	78.7	34.6	60.3	33.4	45.7	33.3	38.2
	제주권	25.6	86.0	36.2	59.7	27.3	29.1	45.6	55.7

1) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업, 전문(직원 현황에는 교육대 포함)

※ 자료 : 대교연 DB 및 대학알리미

6) 우대정책

- 2019년 공공기관 지역인재 선발, 정부 권고율(35% 이상) 보다 낮게 선발한 공공기관이 70곳(26.5%)으로 전체의 1/4 차지
- 이 중 48곳은 서울 소재 공공기관

〈 표6 〉 2019년 비수도권 지역인재 선발비율별 공공기관 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)

※ 자료 : 알리오(공공기관 경영정보공개시스템), 2020.5.20.

- 2018년 5급 공무원 및 외교관 후보 선발시험에서 지방인재 합격자 비율이 9.1%로 지방인재 채용목표(20%)에 못 미침
- 2018년 7급 또한 23.7%로 채용목표(30%)에 못 미침

〈 표7 〉 국가공무원 지방인재 채용목표제 현황

(단위 : 명, %)

구분	5급 및 외교관후보자				7급 국가공무원			
	2015년	2016년	2017년	2018년	2015년	2016년	2017년	2018년
전체 합격인원	353	293	277	296	721	840	752	743
지방 인재 합격 인원	당초합격	6	13	13	15	112	171	157
	추가합격	17	12	8	12	23	24	9
	합계 (비율)	23 (6.5)	25 (8.5)	21 (7.6)	27 (9.1)	135 (18.7)	195 (23.2)	166 (22.1)

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

이상의 내용을 종합하면, 지방대학은 대학설립 준칙주의와 정원자율화 정책 영향으로 1990~2000년 대학 수와 학생 수가 급증했다. 2000년 이후에는 학령 인구 감소 영향으로 정원 감축 주 대상이 되고 있다.

지방대학 학생 1인당 재정 규모, 국고보조금, 산학협력수익 등은 수도권대학과 비교해 열악하고, 격차마저 커지고 있다. 입학 경쟁률과 신입생·재학생 충원율은 수도권대학과 비교해 낮은 반면, 중도탈락률은 높아 학생 충원의 어려움을 겪고 있다.

최근 교원 수가 줄고, 직원은 계약직 비율이 늘고 있다. 지방대 교원확보율이 수도권대학 보다 소폭 높았으나, 법정기준에 한참 모자란다.

지방대학은 학생 수 감소, 재정·교육여건 열악 등 총체적으로 어려운 상황에 직면했음을 알 수 있다.

2. 역대 정부의 주요 지방대학 정책 진단

1) 김영삼 정부

- 1995년 5·31 교육개혁안 발표
 - ‘세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안 (5·31교육개혁안)’은 수요자 중심교육, 자율과 경쟁, 규제 완화 등 신자유주의 논리를 기본원리로 함
 - 주요 정책은 대학설립 준칙주의, 정원 자율화, 연구중심대학 육성, 전문대학원 도입, 학부제 도입, 국립대 특수법인화 등으로 오늘날까지 교육 정책에 지대한 영향을 미침
- 대학설립 준칙주의와 정원자율화 정책은 대학의 양적 팽창을 초래해 지방대 위기를 가중시킴
 - 대학설립 준칙주의로 대학 설립 요건을 대폭 완화해, 1997년부터 준칙주의가 폐지된 2013년까지 대학 52교, 대학원대학 46교, 전문대학 9교가 신설되거나 개편¹⁾ → 전체 대학²⁾의 약 1/3이 준칙주의 도입 이후 설립
 - ‘부실대학’ 양산에도 영향 미침. 대학설립 준칙주의 도입 이후 설립된 일반대학 52교

가운데 5교는 문을 닫았으며, 5교는 타 대학과 통합. 13교는 2011~2015학년도 재정 지원제한대학, 학자금대출제한대학, 경영부실대학 등에 선정

- 정원자율화 정책은 1996년 포괄승인제(교육부가 대학의 교육여건을 평가해 계열별 정원규모를 통보)를 거쳐 1997년부터 교육여건연동제(일정한 교육여건 기준을 준수하면 대학이 증원을 자율적으로 결정하는 교육여건연동제) 시행
- 2006년까지 법정기준보다 낮은 기준으로 정원 증원을 허용함으로써 대학의 양적팽창 유도 → 지방대 정원 증가 주요 원인

2) 김대중 정부

○ 2000년 12월 지방대학 육성대책 발표

- 주요 내용은 권역별 산·학·연 체제 구축, 취업기회 확대를 위한 관련 법령 정비, 우수 학생과 교수 유치를 위한 지원 확대, 고등교육 예산 중 지방대 지원 비중을 69%(2000년)에서 74%까지 확대 등
- 범부처 차원에서 지방대 육성대책을 마련한 것은 의미 있는 조치였음
- 하지만 정부가 심각한 위기에 처해있는 지방대를 육성하기 위해서는 획기적으로 재정지원을 확충해야 하는데, 예산 5% 확충 계획 이외에 구체적인 방안을 제시하지 않음
- 오히려 국립대 통·폐합 및 특별회계 도입 추진, 설립목적 달성이 곤란한 사학법인의 퇴출 경로 마련 등 지방대 구조조정을 전제로 함

○ 지방대 관련 주요 사업으로는

- 김영삼 정부에서 시작한 ‘지방대학 특성화 지원사업(1997년~2001년)’ 진행
- 2002년에는 ‘지방대학 육성사업’ 시작 : 지방대학 특성화 지원사업과 달리 사업 추진 분야를 제한하지 않았으며, 43개 대학에 연간 500억 원 지원
- 1999년부터 1단계 BK21 사업 일환으로 ‘지역 우수대학 육성사업’ 시작 : 연구에 중점을 둔 대학원 육성과 학사과정 내실화에 역점을 둔 지역우수대학을 연계해 지원함으로써 지역 고등학교 졸업자들이 지역대학에 진학하는 것을 목표로 7년간 매년 약 500억 원 지원

1) 설립 이후 폐지·통합된 대학이 있어 실제 대학 증가수와는 차이가 있다.

2) 2014년 기준, 대학 189교, 전문대학 139교, 대학원대학 44교

3) 노무현 정부

- ‘지역혁신을 통한 자립형 지방화 실현’으로 국가균형발전 도모하고자 함
 - 지역혁신체계 구축에서 지방대는 정부, 지자체, 기업, 연구기관 등과 함께 지역의 혁신을 이끌어내는 중추적 기관으로 제시
- 지방대학 혁신역량 강화사업(NURI)을 통해 2004~2008년 5년간 총 1조 4천억 원 지원
 - 동일시기 수도권대학 특성화사업 예산이 2,999억 원이었던 점과 비교하면 누리사업은 전례 없는 지방대 지원정책
 - 지원결과, 누리사업에 참여한 사업팀의 교원확보율, 학생충원율, 졸업생 취업률, 졸업생 인적자원의 질 등 향상됐으며, 누리사업의 지원을 받은 대학, 학과 졸업생의 경우 전공에 대한 만족도가 이전에 비해 7~8% 가량 증가했다는 연구결과³⁾
 - 그러나 2007년 중간평가에서 전체 131개 사업단의 절반이 넘는 63개 사업단의 사업비가 삭감되고, 교원확보 증가율도 1차('05년) 및 2차('06년)시기 신규임용 교원 중 68.2%가 겸임 및 초빙교원으로 채워졌으며, 증가했다고 발표한 졸업생 취업률도 정규직인지 단기 계약직인지 확인되지 않는 등의 문제 나타남⁴⁾
 - 특히 지방대가 인재를 양성하고 양성된 인재가 지역사회에 복무하는 선순환구조와 관련해 졸업생들의 지역 잔류도 큰 변화가 나타나지 않는 것으로 나타남. 지역 노동시장의 변화가 없는 이상 지방대학에서 우수한 인재가 배출된다 하더라도 자연스럽게 그들이 해당 지역에 머무는 경향이 강화되는 것은 아닐 수 있다는 의미⁵⁾
- 구조조정 정책의 일환으로 ‘대학구조개혁사업’ 추진
 - 국립대는 학부 입학정원 15% 감축하도록 하고, 2개 이상 대학이 통·폐합할 경우 통합지원금 지원 → 2009년까지 18개 국립대학을 9개 대학으로 통합
 - 사립대는 자율적으로 통·폐합을 유도하고, 구조개혁 선도대학사업에 선정된 대학은 입학정원 10%를 감축하도록 함⁶⁾ → 연세대, 고려대, 성균관대 등 서울지역 대규모 사립대

3) 남기곤, ‘지방대학혁신역량강화(NURI)사업’은 성공적이었는가?, 『경제학연구』, 제66권 제2호, 한국경제학회, 2018, 246~267쪽.

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

5) 남기곤, 위의 글, 264~266쪽.

학 입학정원 10% 이상 감축

4) 이명박 정부

- 국정과제에서 국가균형발전 중요도가 상대적으로 낮았던 이명박 정부는 지방대 육성에 있어서도 별다른 성과를 내지 못함
- 정부재정지원제한대학 선정 등 대학 구조조정으로 지방대 위기 심화
 - 대학을 평가해 평가 하위 15%를 정부재정지원제한대학, 학자금대출제한대학, 경영부실대학 등으로 선정해 퇴출 유도 계획
 - 평가결과, 2011~2014년 정부재정지원제한대학(94교)의 77%, 학자금대출제한대학(46교)의 87%, 경영부실대학(26교)의 85%가 지방대학
 - 이와 같은 구조조정으로 2008~2013년 총 3만 6,164명의 입학정원을 감축했는데, 감축정원의 78.5%(2만 8,403명)가 지방대학⁷⁾
- 누리사업, 수도권대학 특성화사업, 전문대 특성화사업을 통합해 ‘교육역량강화사업’으로 개편
 - 수도권 대규모대학과 지방 국립대가 집중적으로 지원받았고, 다수 지방 사립대학은 지원에서 배제됨
- 2009년 ‘광역경제권 선도사업 인재양성사업’ 신설
 - 수도권을 제외한 광역경제권 4년제 대학에 5년간 총 5천억 원 지원
 - 노무현 정부에서 누리사업을 통해 전국(수도권 제외)을 11개 권역으로 나눠 지원하던 것을 6개 광역경제권으로 변경해, 지방대학에서는 집중지원 분야를 변경하는 사례가 다수 발생함
- 2012년 6월, ‘지역대학 발전방안’ 발표

6) 교육부, 경쟁력 강화를 위한 대학 구조개혁 방안, 2004.

7) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업, 교육, 전문 대학

- 지역대학 특성화 촉진, 지역의 우수인재 유치지원 강화, 지역대학 연구역량 강화 등 3대 과제 중점 추진
- 여기에서 ‘지역대학’이란 서울을 제외한 지역소재 대학으로, ‘지방대학’(비수도권 대학) 집중육성과는 다소 거리가 있음⁸⁾

5) 박근혜 정부

- 대표적인 지방대 정책, 지방대학 특성화사업(CK)
 - 기존 교육역량 강화사업을 개편해 2014~2018년 5년간 약 1조 원 지원(2+3년)
 - 그러나 사업 추진 2년만인 2016년 전체 재정지원사업을 개편하고, ‘사회수요 맞춤형 인재양성 사업’을 신설해 지방대 CK사업을 편입시킴
 - 대학들은 기존의 특성화 방향과 무관하게 산업수요에 따라 학사구조를 또다시 재편해야 하는 상황에 놓임
- 학령인구 감소에 따른 대학 구조개혁 정책, 지방대가 구조조정 주 대상이 됨
 - 2014년 1월 ‘대학 구조개혁 추진계획’을 발표, 입학정원을 2023년까지 16만 명 감축한다는 목표 제시
 - 이를 위해 재정지원 사업에서 정원 감축 실적을 반영하고, 모든 대학을 5등급으로 구분해 최우수를 제외한 나머지 등급 대학의 정원을 감축하도록 함
 - 박근혜 정부 시절 총 감축인원 6만 1,047명 중 76.7%(46,830명)가 지방대학에서 감축할 정도로 대학 구조조정은 지방대에 불리하게 작용
 - 충원율, 취업률, 전임교원 확보율 등 성과위주 지표의 줄 세우기식 평가에 기반했기 때문. 그 결과, 전체 입학정원에서 수도권 정원이 차지하는 비중이 2013년 37%에서 2018년 39%로 늘어남⁹⁾

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

9) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업, 교육, 전문

6) 문재인 정부

- 문재인 정부는 출범 이후 지방대 육성방안을 별도로 제시하지 않음
 - 다만 ‘제4차 국가균형발전 5개년 계획’에서 ‘지방대학의 교육역량 강화’를 통해 ‘지역인재-일자리 선순환 교육체계’를 도모한다는 계획을 제시함. 큰 틀에서 지방대 육성을 통해 지역사회 발전을 이끌겠다는 역대 정부 구상과 크게 다르지 않음
- 2018년 2주기 ‘대학 기본역량 진단’으로 전환, 지방대 미충원 심화 예상
 - 진단 결과 진단 대상대학을 자율개선, 역량강화, 재정지원제한대학 I, II로 구분
 - 자율개선대학(상위 64%)은 혁신지원사업 지원을 받으며, 정원 감축이 대학 자율에 맡겨짐. 4년제 대학 기준 수도권대학은 70.8%가 자율개선대학에 선정된 반면, 지방대학은 권역별로 57.1~67.6%에 그침
 - 2주기에 입학정원을 5만여 명 감축할 계획이었으나, 실제 감축 규모는 5천 명이 채 안 될 것으로 전망 → 향후 지방대 미충원 문제 심화 예상
- 국립대학 지원을 확대해 지방 거점대학으로서 육성 계획
 - ‘국립대학 혁신지원사업(PoINT)’을 ‘국립대학 육성사업’으로 개편하고, 지원예산을 2017년 210억 원, 2018년 800억 원, 2019년 1504억 원, 2020년 1500억 원으로 확대
 - 지원 대상도 일부 국립대(18교)에서 전체 국립대(39교)로, 지원 기간도 2년 단위에서 5년 단위 지원으로 확대
 - 지난 21대 총선에서 더불어민주당은 국립대 반값등록금과 거점 국립대 지원 예산을 현행 100억 원에서 500억 원으로 확대하는 등의 방안을 공약함
- 2020년 1월, ‘지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업’ 발표
 - 전국 14개 지자체와 지역 대학은 ‘지역혁신 플랫폼’을 구축하고 지역의 교육·산업 여건을 반영한 ‘지역혁신 핵심 분야’를 선정해 지원할 계획
 - 정부가 미리 사업을 정해 선정 대학을 지원하는 게 아니라 지자체와 대학이 조성한 지역 맞춤 사업에 정부가 지원한다는 점에서 기존 지원사업과 차별화 함

3. 지방대학 학생 수 감축 전망

〈 표8 〉 2020~2037년 입학가능인원 추계

(단위 : 명, %)

구분	수도권	충청	전라	부울경	대구경북	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
'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)
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-'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)

- 입학가능인원 추계 결과 2020년 45만 7천명 → 2024년 38만 4천명, 7만 3천 여 명 감소 전망(-16.1%)¹⁰⁾

10) 일반적으로 '학령인구'는 만 18세 인구 전체를 뜻하므로 실제 대학에 입학 가능한 인원과 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 규모를 조정해 미충원 등에 대비할 수 있기 때문이다. 연구진은 2001년부터 2018년 사이에 태어난 인구가 대학에 진학하는 시기인 2020~2037년 고등교육기관 입학가능인원을 추계했다. 17개 시·도별로 각 연도 출생인구가 초·중·

- 2025~2034년 정체기, 2035년부터 다시 감소해, 2037년 31만 5천 명 예상(2020년 대비 2037년 감소율 -31.2%)
- 지방은 권역별로 2024년까지 입학가능인원 20% 이상 감소
 - 수도권 입학가능인원은 2020~2024년 사이 11.8% 감소
 - 반면 지방은 충청(-13.7%)과 제주(-13.5%)를 제외하고 모든 지역 감축률이 20%를 상회함. 4년 안에 지방대학은 신입생 수가 20% 이상 줄어든다는 의미
- 중·장기적으로 2037년까지 살펴보면 지역 간 격차 더 심각
 - 제주지역 입학가능인원 감소율(-12.8%)이 가장 낮고, 수도권(-23.8%), 충청(-28.1%)은 상대적으로 양호
 - 반면 강원 감소율(-45.3%)이 가장 높았고, 전라(-43.3%)와 대구경북(-39.8%), 부울경(-35.9%)도 매우 높음
 - 2024년을 겨냥한 단기 방안과 함께 2037년 이후까지의 중장기 방안 수립해야
- 입학가능인원이 감소함에 따라 2024년 지방대 3곳 중 1곳 신입생 충원을 '70% 미만'으로 전망 됨
 - 대학별 신입생 충원을 전망 결과, 수도권대학은 2024년까지는 대부분 '70% 이상'. 이 중에는 '95% 이상' 7교, '90~95%' 8교 등 상대적으로 양호한 대학 존재
 - 반면 지방대학은 2024년부터 신입생 충원을 '95% 이상'이 한 곳도 없고, '70% 미만'이 85교(34.1%)로 지방대 3곳 중 1곳에 해당. 신입생을 절반도 못 채우는 '50% 미만' 대학도 26교로 지방대 10곳 중 1곳에 해당
- 2037년 지방대 83.9% 신입생 충원을 '70% 미만'
 - 2037년 신입생 충원을 '70% 미만' 지방대 209교(83.9%) → 대부분의 지방대가 '위기' 상황에 직면할 것으로 추계됨
 - '50% 미만'은 84교로 3곳 중 1곳(33.7%)에 해당함

고등학교에 입학해서 졸업하기까지의 생애주기별 데이터를 기반으로 했으며 구체적인 추계 방식은 연구보고서에 담았다.

〈 표9 〉 신입생 충원율 추계 분포도

(단위 : 교)

구분		95이상	90~95	80~90	70~80	60~70	50~60	30~50	30미만
수도권 (126교)	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)	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) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업, 교육, 전문, 기능, 각종, 기술, 경찰대학, 사관학교, 과학기술원 375교

2) 신입생 충원율 = 각 연도 정원 내 입학자 수 추계인원 / 2021년 입학정원

3) A~B 구간 : A% 이상, B% 미만

〈 표10 〉 학생 수 감소에 따른 학부 등록금수입 감소 전망 - 사립대

(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
수도권		53,800	45,927	40,253	-7,872	-14.6	-13,547	-25.2
지방		49,630	36,829	28,508	-12,801	-25.8	-21,121	-42.6
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
	대구경북권	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 2024년(2037년) 정원 내 입학자 수 감축률을 2018년 등록금 수입에 적용해 산출

※ 자료 : 대학교육연구소 DB 및 대학알리미

○ 지방대 학부 등록금수입 2018년 대비 2024년 25.8% 감소 전망

- 학생 수 감소는 등록금수입 감소로 이어짐. 2024년까지 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% 내외
- 2037년을 전망해보면 수도권(25.2%)과 제주(27.7%)는 상대적으로 양호함. 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 상회함
- 학부 학생 수 감소는 대학원 학생 수 감소에도 영향을 미칠 것이므로, 지방대학 전체(학부+대학원) 등록금수입 감소 규모는 더 커질 것임

4. 지방대학 위기 원인

1) 학령인구감소에 따른 미충원 심화

- 2024년까지 학령인구 급감으로 지방대 미충원 심화될 것
 - 앞서 지방대는 2000~2019년 입학정원을 30.2% 감축(수도권의 2배, 서울의 3배)
 - 향후 2021년 입학정원을 유지할 경우, 2024년 학생 수 부족은 10만 8천 명으로 전망됨 → 미충원은 전국에 골고루 분산되는 것이 아니라 전라, 부울경, 대구경북, 강원 지역 중심으로 집중될 것으로 보임
 - 학령인구감소는 재정 수입 감소로 인한 교·직원 임금삭감, 신규채용 중단, 교육·연구 여건 하락 등 대학 운영 전반에 영향을 미침
- 3주기 대학 기본역량 진단, 정원 감축을 대학 자율에 맡겨 지방대 위기 가중
 - 국가균형발전과 고등교육 생태계 유지를 위해 정부가 지방대 미충원 문제에 적극 나서야 함에도 불구하고, 교육부는 정원 감축을 '시장'에 맡김
 - 물론 대학 스스로 적정 규모를 실현하도록 △진단 지표 중 신입생·재학생 충원율 비중을 20점으로 확대 △지방대를 배려하기 위해 '일반재정지원대학' 선정 시 90%를 5개 권역별로 선발 △충원율, 전임교원 확보율, 취업률 등 만점 기준을 수도권과 비수도권, 권역별로 다르게 적용한다고 밝힘

- 하지만 정부 의도대로 ‘적정 규모’를 유도할 수 있을지는 의문. 대학은 될 수 있으면 학생 수를 줄이지 않는 범위에서 각종 지표를 따져 ‘적정 규모’를 산출할 것이기 때문
 - 5개 권역별 선발 및 만점 지표를 달리하는 방안 역시 앞서 1, 2주기에 적용했으나 기울어진 지방대 현실을 개선하는데 역부족이었음¹¹⁾
- 지방대학 학생 수 감소 ‘미충원’을 넘어 ‘폐교’ 문제로 확산 우려
 - 앞서 폐교한 사례를 보면 학생들은 학습권을 침해받고, 교·직원들은 일자리를 잃었으며, 지역사회는 ‘황폐화’라 할 만큼 상권과 활력을 잃음
 - 앞으로는 학령인구 급감으로 인해 지금까지와는 비교할 수 없을 만큼 지방대 폐교 문제가 가시화될 것임
 - 입학가능인원은 2024년까지 급감하다가 2025~2034년 10년간 유지됨
 - 2024년을 어떻게 대비하느냐에 따라 향후 지방대 전망이 크게 갈림
 - 학령인구급감이 예고됨에도 ‘대학 자율’이라는 미명하에 정원 정책을 시장에 맡긴다면 지방대 위기를 넘어, 지방 전체 위기를 부추기는 결과로 이어질 것임

2) 우리 사회의 수도권 집중 현상

- 지방대 위기는 청년층의 수도권 유출과 밀접한 관련
 - 5~9세 인구(1995년) 대비 25~29세 인구(2015년) 비율이 전국 평균(99.4%) 이하인 지역은 청년인구 순유출이 발생했다는 기준에 비춰볼 때, 지방 청년층의 수도권 집중현상이 분명하게 나타남¹²⁾
 - 17개 시·도 중에서 청년층이 순유출한 지역은 지방 11개 지역이며, 전남(66.4%)과 전북(74.5%) 지역 순유출이 유독 높음. 청년층 순유입 지역은 서울(114.5%), 경기(119.7%), 대전(101.4%), 충남(100.4%) 등 4개 지역

11) 2주기 진단에서도 ‘자율개선대학’을 선정할 때 83%를 권역별로 뽑았으며, 학생 충원율(수도권/비수도권 구분), 졸업생 취업률(계열/성별/권역 구분), 전임교원 확보율(국·공립/사립/국립대법인 구분) 등 만점 기준을 달리했다.

12) 김준영, 지역고용동향 심층분석-청년인구의 지방유출과 수도권 집중 : 5가지 특징, 『지역고용동향 브리프』 2016년 가을호, 한국고용정보원, 7~8쪽.

- 청년층이 수도권에 몰리는 이유는 저성장 및 일자리부족, 4차 산업혁명, 지방위기 등에 직면해 더 나은 일자리를 찾기 위함
- 지방대학에 대한 사회적 차별, 지방대 위기로 이어져
 - 지방대 졸업생들이 수도권 졸업생들에 비해 임금, 취업률, 취업의 질, 직업과 전공의 일치 여부에서 열악
 - 지방대에 대한 사회적 차별은 지방대 위기로 이어져, 2019년 지방대학 경쟁률은 7:1로 수도권(13.6:1)의 절반 수준
 - 지방 거점 역할을 해왔던 지방 국립대 위상도 크게 하락. 특히 2000년대에 접어들면서 ‘국립’ 대학보다 ‘수도권’ 대학 선호 현상 뚜렷해짐. IMF 이후 수도권 집중현상이 더욱 두드러진 상황에서 정부가 지방 국립대학 육성 의지를 표방하기보다는 ‘구조조정’ 대상으로 전락시켰던 원인이 큼¹³⁾
- 지방대학은 연구개발 및 산학협력에서도 어려움
 - 그간 지방대를 대상으로 한 각종 재정지원사업은 지방대와 지역 기업체 간의 협력을 통한 지역 활성화를 강조함. 그러나 지방 기업체는 대부분 연구개발 투자 여력이 부족한 중소기업으로 효과적인 연구개발 및 산학협력을 기대하기 어려움
 - 민간기업 총연구개발비 68조 8,344억 원의 63.7%(43조 8,236억 원)가 대기업에 집중돼 있는데¹⁴⁾ 대기업은 수도권에 집중(100대 기업 중 83곳 본사가 수도권에 밀집).¹⁵⁾ 실질적인 산학협력이 수도권 중심으로 이뤄질 수밖에 없는 구조
- 결과적으로 지방대 위기는
 - 인적·물적 자원이 수도권에 몰려있는 구조적 문제며, 지방대 출신이 양질의 일자리를 구하기 어려운 노동시장의 문제고, 지방대 출신을 차별하는 사회적 문제
 - 지방에 일자리가 늘어나고 지방대가 배출한 인재와 생산한 지식을 흡수할 수 있는 사회·경제적 토대가 마련되지 않는 한 지방대 위기는 극복되기 어려움

13) 대학교육연구소, 『국립대학법 제정을 위한 연구』, 전국공무원노동조합·전국대학노동조합, 2013, 15쪽.

14) e-나라지표(<http://www.index.go.kr>)

15) 2014년 기준(※ 자료 : 박상돈, 100대 기업 본사 위치설립연도, 『연합뉴스』, 2014.)

3) 고등교육에 대한 정부 책임 부재

- 우리나라 사학의존도 세계 최고 수준
 - 우리나라 대학 수는 1945년 29교에서 시작해 2019년 335교로 증가했는데, 이 중 사립대학이 84%(281교)로 OECD 국가 중 최고 수준
 - 사학의존도가 높은 만큼 재정의 상당 부분을 학생과 학부모가 부담. 10여 년간 등록금이 동결됐음에도 2018년 사립대 등록금 의존율은 53.8%¹⁶⁾에 달하고, 2017~2018학년도 사립대 등록금은 세계 4위¹⁷⁾
 - 고등교육 공교육비 중 정부지출 비율은 37.6%로, OECD 평균인 66.1%와 비교하면 현저히 낮음. OECD 국가 대부분이 대학을 직접 운영하거나, 재정의 상당 부분을 정부가 책임지는 것과 대조됨
 - 이마저도 평가에 따른 선별 지원방식을 취해 지방대학은 재정 여건이 더욱 열악하고, 수도권대학과의 격차마저 확대되고 있음(1996~2000년 지방대와 수도권대 학생 1인당 국고보조금 격차는 10만 원 미만이었는데, 2018년에는 지방대 181만 원, 수도권 386만 원으로 205만 원으로 격차 커짐)
- 무분별한 대학 신설과 정원 자율화 정책, 지방대 위기 가중
 - 대학설립 준칙주의 도입 당시, 교육부는 학령인구 감소에 따른 정원 미달을 우려해 반대 의견을 제시함. 그럼에도 이 제도가 도입된 것은, 다양한 대학이 설립되고 정원을 확대하면, 경쟁에 따라 교육의 질이 상승하고, 그렇지 못한 대학은 자연 도태할 것이라는 시장 논리가 작용했기 때문
 - 그러나 예측과 달리 대학은 자연 도태하지 않았고, 오늘날 정부가 정책을 통해 정원을 감축해야 하는 상황에 이르렀음. 구조조정마저 ‘평가와 경쟁’ 논리에 따라 진행돼 지방대학 위기를 부추김
- 정부 관리·감독 소홀로 지방대 위기 부추겨
 - 대표적인 관리·감독은 교육부 종합감사. 2018년 기준, 대학 설립 이후 교육부 종합감사를 한 번도 받지 않은 사립대학은 70교로, 전체(153교)의 45.8%

16) 대상 : 4년제 사립 일반, 산업대 교비회계 기준

17) 교육부, 「OECD 교육지표 2019」 결과 발표, 보도자료, 2019.9.10.

- 이 중 지방 비광역시 대학은 32교(52.5%)가 종합감사를 한 번도 받지 않아, 비교적 일찍 설립된 서울 지역(13교, 38.2%), 광역시 지역(9교, 32.1%)과 비교해 감사를 받지 않은 대학 비율이 높음
- 전문대학은 종합감사를 한 번도 받지 않은 대학 55교 중 지방 비광역시 지역이 32교로 가장 많음. 이 중, 22교가 1990년대 초반부터 2011년까지 설립된 학교임
- 정부는 그간 ‘자율과 경쟁’이라는 미명 하에 대학 설립, 재정, 정원, 관리·감독 등에서 대학에 대한 책임을 방기해 옴
- 이러한 현실 속에서 수도권 집중화 심화, 사회적 무관심 등 구조적으로 이미 불리한 위치에 있는 지방대는 더욱 위기에 내몰릴 수밖에 없었음

4) 실효성 없었던 지방대학 육성정책

- 지방대학 육성정책을 추진했음에도 지방대학 위기 심화
 - 지금까지의 육성정책이 실질적인 효과를 내지 못했음을 의미
 - 국가균형발전과 지방대학 육성을 내세우긴 했지만 국정운영과 고등교육 정책 전반은 시장주의에 기반 한 수도권 중심의 경쟁력 강화 논리를 벗어나지 못했기 때문
 - 이에 따라 지역발전 및 지방대 육성의 필요성도 시혜적 관점에 머물거나, 명분에 그치는 경우가 많았음
- 지방대학 육성 주요 정책, 정부가 바뀔 때마다 바뀌어
 - 특성화공대 육성지원 사업(1978~1994년), 공과대학 중점지원 사업(1994~1998년), 누리사업(2004~2008년), 교육역량 강화사업(2008~2013년), 광역경제권 인재양성사업(2009~2011년), 지방대학 특성화 사업(2014~2018년) 등 추진
 - 지방대학은 특성화 분야와 집중지원 분야를 변경해야 하는 등 중장기적인 계획을 수립하고 발전을 도모하기에 한계. 일부 사업은 거점대학과 이공계 분야에 지원이 집중 돼, 지방대학 간, 학문간 불균형을 심화시킴
- 지방대학 육성정책에서 지방대학은 구조조정 대상이 되기도 함
 - 2014년 도입한 ‘지방대학 특성화 사업’은 정원을 감축하면 가산점 5점을 부여했는데,

- 이로 인해 대부분의 지방대학이 정원을 감축함
 - 직접적인 가산점 외에도 평가지표 상당 부분이 정원감축에 직·간접적 영향 미침¹⁸⁾
- 지방대학 육성정책의 핵심으로 강조한 ‘산학협력’도 현실과 괴리
 - 지방의 산업체가 대부분 대기업의 하청업체, R&D에 대한 투자여력이 부족한 중소기업 등으로 구성되어 산학협력이 제대로 이뤄지기에 한계¹⁹⁾
 - 이로 인해 2018년 지방 사립대학 학생 1인당 산학협력 수익은 수도권의 1/3(38%) 수준
- 지방대학 적극적 우대정책, 법·제도 미비로 목표에 달성 못함
 - 공공기관 지방인재 채용제 : 공공기관의 1/4은 정부 권고(35%)에 미달
 - 지방인재 채용목표제 : 추가 합격 비율을 선발 인원의 10%로 제한을 두고 있어 목표치(5급 20%, 7급 30%)에 미달
 - 지역인재 추천채용제 : 선발 인원이 적어, 지방 시·도별로 1~2개 대학에 집중

5) 부정·비리 및 부실 운영

- 부정·비리와 친인척 중심의 대학 운영도 지방대 위기 원인
 - 지금까지 폐교한 사립대 16곳 중에서 인제대학원대학을 제외한 15곳이 지방대였음. 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 폐교로 이어짐
 - 1988년 이후 임시이사 선임대학 50곳 중 30곳이 지방대학. 임시이사는 회계 부정이나 임원 간 분쟁 등으로 정상적인 운영이 불가능하다고 판단될 때 선임하기 때문에, 부정·비리나 분쟁 등으로 몸살을 앓은 지방대학이 적지 않음을 보여줌
- 최근에도 지방대학 부정·비리 보도 이어짐

18) 대학교육연구소, 지방대 구조조정 정책 될 ‘지방대학 특성화 사업’, 논평, 2014.2.7.

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

- 신한대는 전 총장이 현직 때인 2014~2018년 교비 23억 원가량을 횡령한 혐의로 징역 2년에 집행유예 3년 선고 받음²⁰⁾
- 청암대는 2017년 전임 총장이 공금 14억 원을 빼돌린 혐의로 1년 6개월의 징역형을 마치고 출소 후, 이사장인 아들을 앞세워 대학 운영에 간섭하면서 논란²¹⁾
- 사학 운영자, 대학 구성원 탄압해 지방대학 자정 능력 희석시키고 발전 저해
 - 동아대 교수협의회 의장은 ‘사립대 비리 해결을 위한 정책토론회’에서 한 발언이 학교 명예를 실추시켰다는 이유로 징계위원회로부터 정직 2개월의 중징계 받음
 - 경성대는 총장 규탄 집회에 참여한 교수를 재임용에서 탈락시킴²²⁾
- 지방대학이 현 위기를 극복하기 위해서는 대학을 투명하고 민주적으로 운영하려는 자구노력이 절실히 필요

5. 지방대학 육성 방안

1) 지방대 정책 전면 재고

- 지방대학 육성은 지역사회 발전과 긴밀하게 연관되어 있음
 - 수도권과 지방의 사회경제적 격차가 해소되고, 국가균형발전에 대한 정부 의지와 계획이 동반된다면 지방대 육성 방안 마련은 그만큼 탄력을 받을 수 있음
- ‘지방대를 육성해야한다’는 막연한 당위적 주장에서 벗어나 ‘존폐위기에 직면한 지방대를 어떻게, 어떤 과정을 거쳐 지방의 중추적 고등교육기관으로 끌어올릴 것인가’를 고민해야
 - 산술적으로만 보면 수도권대학과 국공립대학만으로도 이후 입학수요를 대부분 충족시킬

20) 김도윤, 교비 23억 횡령 혐의 신한대 전 총장 상고, 『연합뉴스』, 2020.5.15.

21) 배영재, 교육부 “순천청암대 총장 면직 증거 부족” 보고서 2차례 반려, 『경향신문』, 2019.6.17.

22) 박진홍, “교수 공익발언 탄압” 부산 사립대 교수들, 동아대·경성대 규탄, 『부산CBS』, 2020.5.11.

수 있음

- 대학서열화와 수도권 집중 구조가 쉽게 극복되기 어렵다는 이유로 정원감축을 시장논리에 맡긴다면 지방 사립대학 대부분은 문을 닫을 수밖에 없다는 것을 의미
- 이렇게 되면 이후 국가균형발전을 추진하면서 지방대학을 다시 일으켜야 하는 난감한 상황에 봉착할 수 있음
- ‘지방대 육성방안’은 학령인구 감소로 인해 지방대학이 인적토대를 완전히 상실할 수도 있는 상황을 최대한 방지하고, 국가균형발전에서 제 역할을 할 수 있는 기반을 확보하는데 목표를 두어야 함

〈 표11 〉 2019년 지방 국·공립대학 및 특별법법인 국립대학 현황

(단위 : 명, %)

구분		국·공립대학 및 특별법법인 국립대학		전체 입학 정원 (B)	비율 (A/B)
		대학명(대학 수)	입학 정원 (A)		
강원	비대도시권	강원대, 강릉원주대, 춘천교대, 강원도립대학(4교)	6,953	20,776	33.5
경남	부산울산권	부산대, 부경대, 부산교대, 창원대, 한국해양대, 울산과학기술원(6교)	11,361	64,806	17.5
	비대도시권	경남과학기술대, 경상대, 진주교대, 경남도립거창대학, 경남도립남해대학(5교)	5,374	8,069	66.6
경북	대구권	경북대, 금오공대, 대구교대, 대구경북과학기술원(4교)	6,423	46,057	13.9
	비대도시권	안동대, 경북도립대학(2교)	1,836	9,488	19.4
전남	광주권	전남대, 광주교대, 광주과학기술원, 전남도립대학(4교)	4,374	23,092	18.9
	비대도시권	전남대(여수캠퍼스), 목포대, 목포해양대, 순천대(4교)	4,602	12,912	35.6
전북	비대도시권	전북대, 군산대, 전주교대, 한국농수산대(4교)	6,388	22,022	29.0
충남	대전권	공주대, 충남대, 충북대, 공주교대, 청주교대, 한국교대, 한밭대, 한국과학기술원, 충북도립대학(9교)	13,315	47,092	28.3
	비대도시권	한국전통문화대, 충남도립대학(2교)	596	27,380	2.2
충북	비대도시권	한국교통대(1교)	1,911	10,956	17.4
제주	비대도시권	제주대(1교)	2,110	5,320	39.7

1) 대도시권 : 대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법 시행령 제2조 [별표 1]에 따라 구분

2) 입학정원 : 2019년 입학정원

3) 전체 입학정원 : 해당지역 입학정원

※ 자료 : 대학알리미

- 첫째, ‘시장주의식 구조조정’을 중단하고 국가균형발전과 대학균형발전을 종합적으로 고려한 정원감축 정책 추진해야
 - 미충원을 겪고 있는 대학뿐만 아니라 수도권을 포함한 전 지역의 대학이 정원을 감축해야 함
 - 이 과정에서 대학운영자의 부실운영 또는 심각한 미충원으로 인해 폐교가 불가피한 상황이 발생할 수 있음. 정부는 폐교로 인한 대학구성원의 피해를 최대한 방지하고, 부실운영의 책임이 있는 경우 대학운영자에게 책임을 물어야 함
- 둘째, 국립대를 집중 육성해 지방대 육성의 교두보로 삼아야
 - 우리나라 국립대는 전체 고등교육기관의 13%(대학 수 기준)에 불과할 정도로 적지만 전국적으로 분포해 지역거점 역할을 하고 있음
 - 그간 국립대는 지역거점대학으로서 육성되기보다 사립대와 동일하게 자율과 경쟁의 대상이었음. 그 결과 앞서 언급한 바와 같이 지리적 이점을 지닌 수도권대학과의 경쟁에서 밀려 위상이 크게 하락함
 - 따라서 최소한 수도권 주요대학 수준으로 교육의 질을 높이겠다는 목표로 국립대를 집중 육성하여 이들 대학을 지방대 육성의 교두보로 삼아야 함
- 셋째, 지방 사립대에 대한 안정적인 지원과 관리·감독 필요
 - 학생 수 감소로 2024년 지방 사립대 등록금수입은 2018년과 비교해 20.0% 줄어든 것으로 예상됨. 또한 지방 사립대는 기부금, 산학협력에 따른 수입 등도 영세해 정부의 안정적 재정지원 없이는 대학운영이 어려운 실정
 - 그러나 기존의 재정지원과 성과를 연계시킨 재정지원방식은 존폐위기에 놓인 지금의 지방 사립대학에 적합하지 않음. 오히려 이들 대학으로 하여금 기준을 충족하기 위해 각종 편법을 동원하는 무리수를 두게 할 수 있고, 재정지원의 장기적 효과도 기대하기 어려움. 지방 사립대학 운영비의 일부를 정부가 책임지는 방식의 재정지원이 필요함

2) 학령인구 감소에 따른 전체 대학 정원 감축

① 전체 대학 정원 감축

- 학령인구감소로 인한 ‘미충원’ 문제를 해결해가는 과정은 과거 무분별한 팽창을 부추긴 정책을 바로잡고, 지방대를 비롯한 전체 고등교육기관의 적정 규모를 유도하는 과정이 돼야 함
 - 정부 방안대로 ‘시장’에 맡긴다면 학생 수 부족을 온전히 지방대가 감당해야 해 지방대는 학생 수를 30%, 40% 감축해야 함(2024년 학생 수 10만 8천여 명 부족)
- 지방대학 ‘몰락’을 막고, 고등교육 생태계를 유지시키기 위해서 전체 대학 정원 감축 필요 → ‘10% 감축’을 통해 부족한 학생 수의 절반가량을 전체 대학이 고르게 감축
 - 이와 함께 추가적인 대학 자율 감축, 정원 외 모집을 정원 내로 흡수, 동일법인 대학 통·폐합 등을 통해 지방대 미충원 문제를 다각도로 접근해야

〈 표12 〉 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
수도권	191,138	19,114	172,024	159,943	93.0	83.7
지방	301,314	30,131	271,183	224,059	82.6	74.4
권 역 별	충청권	8,690	78,212	70,176	89.7	80.8
	전라권	5,866	52,795	41,090	77.8	70.0
	부울경권	7,040	63,363	51,293	81.0	72.9
	대경권	6,005	54,041	43,365	80.2	72.2
	강원권	2,025	18,228	14,084	77.3	69.5
	제주권	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

※ 자료 : 한국대학교육협의회(한국전문대학교육협의회), 2021학년도 입학정원, 정보공개청구 결과, 2019.

- 전체대학 10% 감축 결과, 지방대 입학정원 2021년 30만여 명에서 2024년 27만여 명으로 3만 명 감축

- 2024년 지방대학 신입생 충원율(①) 82.6%로 전망, 정원을 조정하지 않았을 경우 신입생 충원율(②) 74.4%와 비교하면 8.3%p 상승
- 2024년 권역별 신입생 충원율은 강원(77.3%)과 전라(77.8%)가 가장 낮고, 제주(89.1%)와 충청(89.7%)이 상대적으로 양호. 정원 조정 이후에도 지방대 신입생 충원율이 77.3~89.7%에 그치는 이유는 이미 열악해진 지방대 상황이 반영됐기 때문
- 정원 감축을 유도하기 위해 3주기 진단 참여조건으로 ‘10% 정원 감축’ 제시
 - 대학 혁신지원사업 예산을 확대해 1유형은 정원 감축 대학에 등록금수입 감소분을 지원하고, 2유형은 3주기 진단 결과에 따라 차등지급(2020년 혁신지원사업 예산은 대학 8,035억 원, 전문대학 3,908억 원으로 총 1조 2천억 원)
 - 이처럼 ‘일반재정지원’ 예산을 확대해 뒤에서 제시 할 정부책임형 사립대학으로 가는 과정에서 지방대가 생존할 수 있는 토대 마련해야
- 전체 대학 정원 감축으로, 전체 대학 교육여건 개선 기대
 - 우리나라 대학은 지방대학, 수도권대학을 막론하고 교육여건 관련한 법정기준을 준수하지 않고 있음
 - 4년제 대학 중에서 ‘전임교원’을 법정기준만큼 확보한 곳은 수도권 2교, 지방 4교뿐이고, 교육여건이 상대적으로 우수할 것으로 생각되는 ‘수도권’ 대학이 ‘학생 1인당 도서관 수(70권)’, ‘도서관 좌석 당 학생 수(5명)’, ‘법정부담금 부담률’ 등에서는 지방대학보다 열악함
 - 양질의 교육·연구 여건을 조성하기 위해서라도 전체 대학 정원 감축이 필요함
- 수도권 대학도 ‘적정 규모화’를 통해 체질 개선 기대
 - 세계 대학 평가에서 외국 우수대학과 경쟁하고 있는 우리나라 수도권 주요 대학 학부는 학생 수 규모가 상대적으로 큼
 - 예일대와 하버드대, 스탠퍼드대는 학부생 규모가 6천 명대인 반면, 우리와 고등교육체계가 비슷한 일본도 동경대 14,058명, 교토대 13,094명인 반면 경희대, 고려대, 중앙대는 학부 학생 수가 2만 명 이상이고, 성균관대, 연세대도 2만 명에 근접함
 - 외국 우수대학과 경쟁할 수 있는 교육·연구 여건을 갖추기 위해서라도 수도권 주요 대학 정원 감축이 필요함
- ‘정원 외’ 모집인원 점진적으로 폐지해야

- 2019학년도 정원 외 모집인원은 10만 7천여 명으로 정원 내 모집인원 48만 3여 명의 22.2% 규모
- 전체대학 정원감축 정책을 시행해야 하는 시점에서 방대한 규모의 ‘정원 외 모집’을 유지하는 것은 설득력이 떨어짐
- 따라서 점진적으로 정원 외 모집을 폐지하되, 사회적배려대상자의 대학 진학 기회를 넓히기 위해 정원 내 일정 비율 선발을 의무화해야 함

〈표13〉 교육 및 재정 여건 법정기준 준수 여부

(단위 : 교)

구분		①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
		전임교원 확보율	교사 확보율	교지 확보율	학생 1인당 도서 수	도서관 좌석수	수익용 재산 확보율	학교 운영경비 부담율	법정부담금 부담률
대학	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%)
전문	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 : ①~⑥ 국, 공, 사립 일반, 산업, 교육, 전문대(분교 별도 대학으로 구분)

⑥~⑧ 사립 일반, 산업, 전문대(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

②③ 교사·교지 확보율 : 2019년, 「대학설립·운영규정」에 따른 학생정원 기준

④ 학생1인당 도서 수 : 2019년, 「대학도서관진흥법 시행령」에 따른 재학생 기준

⑤ 도서관 좌석 수 : 2019년, 「대학설립·운영규정」에 따른 학생정원 기준

⑥⑦ 수익용재산확보율·학교운영경비부담률 : 2019년 기준, 「대학설립·운영규정」 기준

⑧ 법정부담금부담률 : 2018년 기준

※ 자료 : 대학알리미, 학술정보통계시스템

② 위기대학 및 폐교대학 대책 수립

- 학령인구 감소 규모가 워낙 커 지방대 폐교 문제 대두될 것

- 폐교 문제를 잔여재산 환원으로 접근해서는 안 됨. 부정·비리, 부실 운영의 책임자인 사립대학 설립·운영자가 자산을 챙겨갈 수 있는 호기가 될 수 있고, 대학 구성원과 지역에 미칠 영향도 막대할 것이기 때문
 - 교육부는 폐교가 예상되는 대학을 사전에 관리하고 폐교에 따른 피해를 최소화할 수 있는 방안을 마련해야
- 첫째, 전체대학을 대상으로 전수 조사 필요
- 부실운영 징후는 학생 미충원뿐만 아니라, 임금체불, 부정·비리 등 다양한 방식으로 나타남
 - 따라서 교육부는 자발적 퇴출 정책 추진에 앞서, 학령인구 감소로 재정적 어려움을 겪는 대학의 운영 가능한 재정 규모가 어느 정도인지, 임금 체불 문제가 있는 대학이 어느 정도인지, 부정·비리 문제가 없는지, 법인과 대학의 자구노력으로 회복 가능한지, 자발적 퇴출 경로를 마련한다면 얼마나 많은 대학이 자진폐교를 원하는지 사전 조사해야 함²³⁾
- 둘째, 부정비리 대학은 종합감사, 실태조사 등 교육부 관리·감독 강화해야
- 감사 지적 사항을 이행하지 않아 정상적인 대학 운영이 불가하다고 판단되면 폐교 명령을 내리고, ‘먹튀방지법’ 적용해야
 - 현행 ‘먹튀방지법’은 학교법인이 해산할 때만 적용돼, 다른 교육기관이 있어 법인이 존속하는 경우에는 부정비리로 폐교하더라도 잔여 재산을 보존할 수 있음. 따라서 학교법인 해산 여부와 관계없이 부정·비리로 폐교하는 모든 대학에 적용할 수 있도록 「사립학교법」 개정 필요
- 셋째, 자진폐교를 신청한 대학도 실제 정상 운영이 불가능한지, 불가능하다면 원인이 무엇인지 살펴야
- 부정비리로 인한 것이라면 앞서 살펴본 부정비리 대학 절차 적용하고,
 - 자진 폐교 관련해 교수, 직원, 학생 등 대학 구성원 의견을 수렴하고, 대학평의회 회의 심의를 거쳐 결정하도록 해야 함
 - 부정·비리를 은폐하고 자산을 보존하기 위한 ‘고의성’ 폐교로 악용될 수 있기 때문

23) 대학교육연구소, 사학 잔여재산 환원 말하기 앞서 실태 파악부터 우선해야, 논평, 2019.10.18.

- 넷째, 잔여재산 환원에 앞서 면밀하고, 신중하게 검토해야
 - 잔여재산 환원은 사회에 출연한 ‘공적’ 자산에 일정 부분 ‘사유성’을 인정하는 것으로 그동안의 원칙과 사회적 합의를 깨는 것
 - 부실 교육 연장을 막고, 대학 구성원을 보호하기 위해 불가피하게 추진하더라도 초·중 등과 같이 한시적인 특례(1998~2006년)를 두고, 부정·비리가 없는 대학에 국한해야 함
 - 잔여 재산은 환원에 앞서 △학생 등록금 환불액 △교직원 체불임금, 퇴직금, 생계안정·재취업 및 직업훈련 등의 비용 △국가예산으로 구입한 재산 공제 등에 우선적으로 사용돼야 함
 - 또한 환원액은 출연자 기본금 범위 내로 하고, 출연자가 출연 재산을 입증해야 함. 정부가 위원회를 구성해 환원재산 적정성을 검증하는 절차도 필요함
- 다섯째, 교·직원에 대한 법적 보호 장치 마련해야
 - 사립학교 교·직원은 일반 근로자와 달리 「임금채권보장법」²⁴⁾ 및 「고용보험법」 적용 대상에서 배제 돼 정부로부터 체불임금과 실업급여를 보장받을 수 없음
 - 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 함
 - 하지만 ‘해산법인 청산에 필요한 자금 용자 용도’가 명확하지 않아 법 개정 과정에서 문제점이 지적됐음. 법 개정 취지를 고려했을 때 해산하는 학교법인 기본재산을 담보로 사학진흥기금에서 체불임금 지급이 가능하도록 추가적인 정책 보완이 필요함
- 여섯째, 학생 보호 제도 강화해야
 - 폐교가 예정되면 폐쇄 유예기간을 두고, 재학 연한이 얼마 남지 않은 학생은 주변 대학에 학점교류 또는 위탁교육에 대한 협약을 체결해 교육을 이수하고 폐쇄예정 대학의 학위를 받도록 해야 함
 - 재학 연한이 많이 남은 학생은 편입학을 지원해야 함. 편입생을 수용하는 대학에 학생 정착 사업 등 소정의 보상을 제공하거나, 폐쇄대학 지원 거점대학을 지정하고 폐쇄대학

24) 「임금채권보장법」은 회사 도산으로 임금, 휴업수당, 퇴직금을 못 받은 근로자에게 국가가 사업주를 대신해 임금채권보장기금에서 최종 3개월분의 임금과 휴업수당, 3년분의 퇴직금을 지급하는 제도다. 산재보험 납부 시 보수 총액의 0.2%를 징수한다. 하지만 사립학교 교직원은 적용 대상이 아니다.

에서 거점대학으로 편입하는 학생들에게 등록금 감면 등을 지원해야 함²⁵⁾

- 마지막으로 폐교 자산처리 현황을 공개해야 함
 - 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 함
 - 추가적인 법률 개정이 없이 교육부 정책 보완으로 가능함²⁶⁾

3) 정부책임형 사립대학 도입²⁷⁾

① 도입 필요성

- ‘육성’을 떠나 ‘존폐’ 위기에 몰린 지방대학을 살리기 위해서는 특단의 대책이 필요함
 - 고등교육에 대한 정부 재정지원 규모가 작은데다, 이마저 경쟁에 따라 지원했기 때문에 지방대는 소외되어 옴
 - 2018년 기준 우리나라 사립대학 등록금 의존율은 53.8%, 이러한 구조에서 2024년 지방대학 등록금수입이 30% 내외로 감소한다면, 지방대학은 운영의 어려움 또는 폐교 위기에 놓일 수밖에 없음. 어렵게 운영되더라도, 학생들은 열악한 여건에서 제대로 된 교육을 받지 못할 확률이 높음
- ‘정부책임형 사립대학’ 도입해야
 - OECD 교육지표에서는 사립 교육기관을 정부의존형(학교 재정의 50% 이상을 정부가 지원하거나 학교에 속한 교사(수) 급여를 정부가 지원하는 교육기관)와 독립형으로 구분함
 - ‘정부책임형 사립대학’은 정부의존형 사립학교를 차용하되, 정부 ‘책임’을 높인다는 의미에서 변용함. 다시 말해, 정부가 전체 사립대 재정의 절반 이상을 지원해, 고등교육을 사립에, 재정은 등록금에 의존해온 구조를 바꾸고, 고등교육의 공공성을 확대하자는 것임

25) 신중범, ‘폐교되는 대학, 사회적 안전망이 필요하다.’, 국회 정책토론회(사학진흥포럼) 발제문, 2017, 19쪽.

26) 박거용, 『사립대학 개혁방안 - 부정·비리 근절방안을 중심으로』, 교육부 연구용역과제, 2019.

27) 이 방안은 “『정부책임형 사립대학』(대학교육연구소, 2019.5.)”을 보강해 재구성했다.

- 물론 ‘전체 사립대 재정의 절반 이상을 지원’하는 것이 과도하다고 느낄 수 있음
 - OECD 국가 대부분은 고등교육기관이 절대다수의 국·공립대와 소수의 독립형 사립대로 구성되거나, 국·공립대와 정부의존형 사립대가 혼재함
 - 우리나라처럼 독립형 사립대학 비율이 높은 나라는 칠레(64%), 일본(79%)뿐이고, 우리나라는 그 비율이 81%로 가장 높음
 - 사학 의존도와 등록금 의존도가 높은 현재 구조가 학령인구 감소라는 대외적 변화를 맞아 야기할 폐해를 고려하면, 전체 사립대 재정의 절반 이상을 지원하는 ‘정부책임형 사립대학’ 도입의 필요성이 커짐
- 정부책임형 사립대학이 아닌 공영형 사립대를 주장하는 목소리도 있음
 - 두 방안은 모두 사립대학의 공공성을 확대해야 한다는 방향성에서 같음
 - 하지만 대상에서 차이를 보임. ‘정부책임형’은 전 대학을 대상으로 하며, ‘공영형’은 일부 대학을 대상으로 함
 - 공영형 사립대학이 지방대 육성을 위한 대책이 되기 어려운 가장 큰 이유는 일부 대학만 지원할 경우, 이 외 지방대학은 급격한 학령인구 감소에 대응하기 어렵기 때문임
 - 또한, 일부 대학만 공영형 사립대학이 될 경우, 그 외 대학은 독립형 사립대학으로 남아 법·제도 간섭 배제를 요구할 가능성이 높음. 실제로 서울 주요 사립대학 중심으로 그간 등록금 인상, 정원 등 ‘대학 자율 확대’를 강하게 요구해 옴
 - 이러한 상황에서 사립대가 공영형과 독립형으로 이원화된다면, 고등교육 공공성을 확보 하자는 근본적 취지가 훼손될 수 있음

② 도입 방안

- 모든 정책에서처럼 정부책임형 사립대학도 예산 문제가 가장 크게 부각될 것임
 - 정부책임형 사립대학으로 전환하기 위해 필요한 예산은 약 15조 1천억 원(B)
 - 현재 국가장학금을 포함해 이미 지원되고 있는 국고보조금은 7조 2천억 원(C)
 - 반값등록금에 필요한 예산 15조 1천억 원 기준, 7조 9천억 원(D)이 추가로 필요
- 우선, 국가장학금 제도를 개선해 ‘반값등록금’ 완성
 - 2018년 기준 사립대학(전문대학 등 포함) 학부 등록금수입 총액은 약 10조 6천억 원이

므로 사립대 전체 학부생을 대상으로 반값등록금을 시행한다면 약 5조 3천억 원이 필요함

- 2018년 현재, 국가장학금 3조 1천억 원이 이미 지원되고 있으므로, 2조 2천억 원(E)을 추가로 확보해야 함
- ‘반값등록금’ 전면 시행 이후, 추가로 5조 7천억 원(F) 확보 필요

〈표14〉 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
D(B-C=E+F)	78,710	26.1
정부책임형 사립대학 부족분		
사립대 반값등록금 국고 추가 소요액(E)	22,151	7.4
정부책임형사립대학 추가비용(F)	56,559	18.8

1) 대상: 사립 일반대 149교, 산업대 2교, 전문대 125교

※ 자료 : 2018년 전국 사립대학 및 전문대학 자금계산서(교비회계 + 산단회계)

○ ‘정부 예산 확대’ 관련해

- 반값등록금 소요액을 포함해 추가로 7조 9천억 원을 확보하는 것이 쉬운 일이 아니고, 학령인구가 급감한다면 왜 현 시점을 기준으로 예산 소요액을 추계했는지에 대한 의문이 제기될 수 있음
- 2016년 기준, 우리나라 학생 1인당 고등교육 공교육비 지출액은 10,486\$로 OECD 평균(15,556\$)²⁸⁾의 2/3 수준. 구체적인 후속 연구가 필요하겠지만, ‘최소한’ 현재 재정 규모는 유지해야 학령인구 감소에 따라 점진적으로 OECD 평균에 근접해 갈 것으로 보임
- 또한, 이전부터 정부가 고등교육 예산을 확대해야 한다는 사회적 요구는 꾸준히 있어

28) 학생 1인당 공교육비 지출액 = {(교육기관 직접 투자비) / 학생 수} / PPP

(※ 자료 : 교육부, 「OECD 교육지표 2019」 결과 발표, 보도자료, 2019.9.10.)

음. 문재인 정부도 “획기적 교육재정 확보로 유아에서 대학교육까지 공교육비용 국가 책임 강화”를 약속했음

- 등록금 중심의 기형적 사립대 재정 구조를 개편해 학생, 학부모의 학비 부담을 크게 낮추고, 대학의 공공성을 높여가기 위한 목적에서 예산 확대에 대한 국민적 동의를 구해야 함
 - 국민 세금이 확대 투입되는 만큼 공적 회계 시스템 구축, 회계 관련 정보 공시 확대 등을 통해 사립대 회계 투명성을 확보해야 함
- 「고등교육재정교부금법」(안) 제정해 안정적으로 재정 확보해야
- 17~20대 국회에서 「고등교육재정교부금법」(안) 제출했으나, 임기 만료로 폐기됨
 - 법안의 대체적인 내용은 내국세의 6~10%를 단계적으로 확보하거나, 처음부터 8% 또는 10%로 확보해 대학에 교부하자는 것
 - 이러한 방식을 따르면, 코로나19 등 예기치 못한 상황에 따라 국세 수입에 급격한 변동이 있는 경우를 제외하고, 재정을 가장 안정적으로 확보할 수 있음
 - 더욱이, 향후 학령인구 감소에 따라, 비슷한 규모의 예산이 지원되더라도 학생 1인당 지원액은 늘어 교육여건도 지속적으로 개선할 수 있음
 - 지원 방식은 학생 수에 따라 균등하게 지원함. 평가에 따른 선별지원으로 대학 간 부의 불균형이 심화하고, 이 과정에서 지방대 위기가 가중됐음
- ‘부실대학 연명수단이 될 것’이라는 우려 관련
- 「고등교육재정교부금법」을 제정하더라도 교부금을 보통교부금, 특별교부금(또는 사업교부금, 목적교부금)으로 구분하고, 이를 조정하면 부실대학의 ‘생명 연장’ 논란은 해소해 나갈 수 있음
 - 그간 제출된 법안 대부분은 학생 수에 따라 보통교부금을 지원함. 부실대학은 학생 충원이 어려워므로 보통교부액이 크게 줄어들 것이고, 교부금심의위원회(가칭) 심의로 부실대학이라 판단되는 대학은 교부액 자체를 조정할 수도 있음
 - 이 외에도 교육부 관리·감독을 강화하고, 별도 대책을 마련해 부실대학 문제를 풀어야 함
- 정부 재정지원 총괄·조정 부서 마련해야
- 마지막으로, 지원 주체 관련 문제를 검토해야 함. 그동안 교육부가 대학을 통제하는 수단으로 재정지원사업을 이용하고 있다는 비판이 제기됨

- 또한 교육부 이외 정부 부처도 각종 재정지원사업을 수행하는데, 이를 총괄하는 주체가 없어 부처 간 유사·중복 사업이 발생하고, 대학 간 편차가 심화하는 문제도 지속적으로 발생함
- 교육부 역할을 강화해 대학 재정지원을 총괄하고 조정하는 부서를 신설하거나, 정부로부터 독립성과 자율성을 지닌 준독립적 고등교육재정 기구를 설립하는 것을 고려해볼 수 있음. 후자는 영국이 차용한 방식인데, 이 경우, 정부와 국회는 지원 규모 총액만 결정하고, 교부금 산정 방식과 구체적인 대학 지원 규모는 해당 기구에서 결정하면 될 것임

4) 공공성, 민주성, 투명성 강화²⁹⁾

① 관리·감독 강화

- 지방대학을 육성하기 위해서는 절대 다수인 사립대학 부정·비리를 근절하는 것이 필수임
- 사립대학 부정·비리는 지역을 막론하고 현재 진행형이지만, 급격히 학생 수가 감소하는 현 조건에서, 지방 사립대학에 더 치명적 타격이 될 수 있기 때문
- 지방대학 부정·비리를 근절하기 위해서는 첫째, 지방 사립대학에 대한 종합감사를 확대해야함
- 2018년까지, 종합감사를 한 번도 받지 않은 지방대학이 4년제 사립대학은 89교 중 41교(46.1%)이고, 사립전문대학은 86교 중 56교(65.1%)³⁰⁾
- 감사 인력 부족 등으로 종합감사 대상 대학 수를 크게 확대할 수 없다면, 부정·비리가 발생하거나 관련 의혹이 제기되는 대학 구성원들이 일정 비율 이상 감사를 청구했을 때 종합감사를 실시하는 방안을 고민해 볼 수 있음

29) 이 장은 “『사립대학 개혁 방안』 (박거용, 2019)” 중 “V. 부정·비리 근절을 위한 개혁방안”을 지방대학 현실에 맞춰 재구성했다.

30) 2018년 전체 사립대학 수 : 4년제 대학 153교, 전문대학 128교

- 둘째, 교육부 감사 처벌 규정을 강화해야 함
 - 감사 적발 사항에 비해 취해진 처벌 조치가 ‘주의’, ‘경고’ 등 솜방망이에 그쳐 실효성이 문제가 됨
 - 올해 교육부는 감사 실효성을 높이기 위해 행정 제재 기준 강화 및 유형별 적정 ‘감사 처분 양정 기준’을 마련하겠다고 밝힌 바 있음³¹⁾
- 셋째, 비리 당사자 처벌을 강화하기 위해 「사립학교법」을 개정해야 함
 - 현행 「사립학교법」은 부정·비리 등으로 임원취임 승인이 취소된 자는 5년, 관할청 해임 요구로 해임된 학교의 장은 3년, 징계를 받아 파면된 자는 5년이 경과하면 복귀할 수 있음
 - ‘5년은 10년으로’, ‘3년은 5년으로’ 연장해 비리 당사자의 대학 복귀를 어렵게 해야 함
- 넷째, 부정·비리 방조 임원에 대한 조치 필요
 - 「사립학교법」에는 부정·비리를 방조한 임원의 취임승인을 취소하는 조항이 없음
 - 2005년 「사립학교법」 개정 시 해당 조항을 신설했으나 2007년 개정 시 삭제했기 때문. 해당 조항을 복원해야 함
- 다섯째, 임시이사 선임 조건을 개정해야 함
 - 현재는 이사 정수의 과반을 초과하는 임원이 취임승인 취소됐을 때만 임시이사를 선임할 수 있음. 임시이사 선임을 꺼리는 사립대학 측 요구를 그대로 반영해 2007년 「사립학교법」 개정 시 만들어진 조항임
 - 부정·비리가 발생한 대학에는 항시 임시이사를 선임할 수 있도록 해야 함
- 여섯째, 대학 자체 감사 강화를 위해 감사 중 1인은 대학평의위원회가 직접 추천
 - 현재는 감사 중 1인을 개방이사추천위원회(대학평의위원회 추천 인사 1/2와 그 외 인사로 구성)에서 추천
- 일곱째, 사학비리 내부 고발자 보호 방안 마련 필요
 - 부정·비리 속성 상 밀실에서 담합과 방조 속에 이루어지기 때문에 내부 고발로 그 실상이 드러나는 경우가 많음

31) 교육부, 국민이 체감하는 교육혁신 미래를 주도하는 인재양성, 2020 업무계획, 2020.

- 2017년 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(2002년 제정)」이 개정돼 사립학교 교직원도 부패행위 신고 등을 이유로 불이익조치를 받았거나 받을 것으로 예상되는 경우에 보호를 받을 수 있게 됨
- 그러나 2011년 제정된 「공익신고자보호법」은 공익침해 행위 범위에 「사립학교법」 위반을 포함하지 않음. 따라서 동 법률을 개정해 「고등교육법」과 「사립학교법」도 공익침해 행위 대상 법률에 포함시켜 지방 사립대학 비리 내부 고발자를 보호해야 함³²⁾

② 구성원 참여 확대 및 투명성 강화

- 부정·비리를 근절하기 위해서는 정부의 관리·감독 강화와 함께 대학 운영에 구성원 참여를 확대하고, 투명성을 강화해 일상적 감시 기능이 작동할 수 있게 해야 함
- 학교법인 이사회 공공성 및 투명성 강화를 위해
 - 사립대학 임원 간 친인척 비율을 현행 4분의 1에서 5분의 1로 낮춰야 함(공익법인도 이사와 특별한 관계에 있는 자의 이사 참여를 5분의 1로 제한하고 있음)
 - 개방이사는 대학평의위원회에서 추천해야 함(현재 개방이사는 대학평의위원회가 2분의 1을 추천해 구성한 개방이사추천위원회에서 2배수 추천하는 인사 중에서 이사회에서 선임)
 - 개방이사 자격 기준을 마련해 설립자나 임원의 이해관계인은 개방이사가 될 수 없도록 해야 함
 - 이사회 소집 시 대학 홈페이지에 공개하는 사전예고제 도입
 - 이사회 회의록 공개 기간을 현행 3개월에서 5년으로 연장³³⁾
 - 이사장 및 이사 재산 공개
- 사립대학 법인은 재정적 책임을 충실히 이행해야
 - 2018년 4년제 사립대 법인전입금 비율 2.8%, 교직원 법정부담금 부담률 50.8%, 수익

32) 사학혁신위원회도 비리제보자 보호를 위해 「공익신고자보호법」의 대상 법률에 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「사립학교법」을 포함할 것을 권고했다.

(※ 자료 : 교육부, 교육부-사학혁신위원회, 사학혁신 활동 결과 발표, 보도자료, 2019.7.3.)

33) 교육부는 현행 3개월에서 1년으로 연장할 계획을 밝혔다.

(※ 자료 : 교육부, 교육부-사학혁신위원회, 사학혁신 활동 결과 발표, 보도자료, 2019.7.3.)

용 기본재산 확보율 65.8% 등³⁴⁾

- 사립대학 법인은 법인이 부담해야 할 교·직원 법정부담금을 전액 부담하는 등 설립·운영자로서 재정적 책임을 다하기 위한 방안 강구해야

○ 총장선출 제도 개선 필요

- 「사립학교법」은 이사회가 총장 선임을 심의·의결한다고만 규정하고 있어, 대다수 사립대학은 이사회에서 일방적으로 총장 임명
- 반면 국립대학은 ‘총장 임용추천위원회’나 ‘해당 대학 교원의 합의된 방식과 절차’에 따라 총장 후보자를 선정하면 교육부장관 제청으로 대통령이 임용. 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 구성원의 참여 보장
- 사립대학도 국립대 규정을 준용해 대학 구성원이 총장 선출에 참여할 수 있게 하되, 국립대학의 ‘해당 대학 교원의 합의된 방식과 절차’는 전체 구성원의 합의된 방식과 절차로 확대해야함
- 민주적 총장 선출과는 별개로, 설립자와 이사, 그 친인척의 총장 임명을 제한하기 위해 「사립학교법」을 개정해야 함

○ 이 외에 대학 구성원의 대학 운영 참여 확대를 위해

- 대학평의회 개선 : 평의회 역할 중 △교육과정의 운영에 관한 사항 △대학현장의 제정 또는 개정에 관한 사항을 자문에서 심의사항으로 개정. 평의회 구성도 대학 구성원 중심으로 이루어져야 하며 ‘외부 위원’은 학내 구성원 단위 위원보다 적게 구성해야. 평의회 회의록은 공개 기간이 명시돼 있지 않은데 5년 공개로 해야
- 교수회, 직원회, 학생회 법제화로 대학 자치 활동 보호·육성해야

○ 지방대학을 포함해 전체 대학 정보공개 확대 필요

- 대학알리미 공시 기한을 현행 3년에서 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

34) 교비회계와 산학협력단 합산 기준(※ 자료 : 대학교육연구소, 『서울지역 대규모 사립대학 진단』, 국정감사 정책자료집, 국회의원 박경미, 2019, 31·38쪽.)

및 반환 여부 등도 공시항목에 추가해야 함

- 이외에 비정년트랙 교원 임용 현황, 장학금 관련 규정, 직원 비정규직 현황 등 대학 공공성과 투명성을 높이기 위해 추가로 공시해야 할 항목도 발굴해야
- 대학 홈페이지에 공시하는 예·결산도 공시기간을 5년으로 늘리고, 결산 공개 시 ‘산출 근거’를 명시해야 함
- 또한 현재는 사립대학만 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따른 정보공개 대상인데, 학교법인도 정보공개 대상 기관에 포함해야 함

5) 지방대학 육성법 개정 및 제도 개선

- 2014년 제정 된 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률(이하 지방대육성법)」 제정 이후에도 지방대학 위기 여전함
 - 법 취지가 구현될 수 있도록 법 개정과 함께 제도 보완 필요
- 첫째, 정부의 지방대 지원을 의무화하고, 법률에 구체적으로 명시해야 함
 - 「지방대육성법」 제16조에서는 ‘국가와 지방자치단체는 지방대학의 교육·연구 여건의 개선을 위하여 (중략) 필요한 지원을 할 수 있다.’ 등으로 규정해 국가와 지자체 지원을 임의적 선택사항으로 함
 - 국가와 지방자치단체 지원을 의무로 규정한 제3조에 배치되므로 의무규정으로 바뀌어야 함
- 둘째, 지방대학에 대한 지자체 역할 재정립 필요
 - 현재는 「지방대육성법」에 따라 교육부장관이 5년마다 ‘지방대학 및 지역균형인재 육성 지원 기본계획’을 수립하고, 기본계획에 따라 관계 중앙행정기관의 장 및 시도지사가 소관 분야에 관한 연도별 시행계획을 수립·시행함
 - 그러나 지자체의 재정난이 심각하고, 대학은 교육부 소관인 탓에 지자체가 지방대학 육성과 관련하여 능동적으로 접근할 여지가 크지 않음. 이런 상황에서 지자체가 ‘시행계획’ 수립의 주체가 되다보니 계획안의 내용이 제한적임
 - 2019년 10월 대한민국시도지사협의회는 ‘대학행정기능의 지방이양’과 관련된 법 제정을 제안하기로 결의함³⁵⁾. 지역대학의 역할이 지역발전과 밀접하게 연관되어 있음을 감

안하면 이러한 지자체 요구는 타당함

- 그러나 지자체 권한만 확대한다고 해서 지방대학이 지역에서 역할을 다 할 수 있다고 보기는 어려움. 지방대학에 대한 안정적인 재원 확보와 대학의 기능과 특성에 대한 이해 등이 전제되어야 하기 때문. 현실에 맞는 지자체의 역할이 재정비되기 위해서는 별도의 연구가 필요함

○ 셋째, 지방대 육성을 위한 정부 각 부처와 지자체를 포괄하는 기구 마련해야

- 「지방대육성법」에 명시된 ‘지방대학 및 지역균형인재육성지원위원회’는 지방대학 육성 지원에 관한 주요사항을 심의하기 위한 교육부 소속 위원회임
- 하지만 지방대 육성은 지역사회 활성화와 연계되어 있으므로 교육부뿐만 아니라 각 정부부처와 지방자치단체의 협력이 수반되지 않으면 성공하기 어려움
- 범부처 및 지자체의 협력 문제를 해결하고자 과거에 지방대육성위원회를 대통령 직속으로 두어야 한다는 주장이 제기된 바 있음(2001년 전국 21명의 지역총장들로 구성된 지방대 특별법 제정위원회, 2013년 한국교육개발원)
- 이러한 방안을 포함해 지방대 육성을 실질적으로 책임질 수 있는 기구를 마련해야 함

○ 넷째, 지방인재 우대정책을 적극적으로 추진해야

- 지방인재 우대정책 관련해 수도권 역차별 논란도 있음. 그러나 지역인재 우대정책은「헌법」이 보장한 기회와 평등을 실현하기 위한 차별해소 정책으로 봐야 함. 지방대학 우대정책은 국가균형발전과 직결되므로 보다 적극적으로 관련 정책을 추진해야 함
- 지방인재 채용목표제 : 채용 목표치(5급은 합격자의 20%, 7급은 30%)를 달성하지 못하고 있는 이유는 합격선을 충족하는 지방대학 출신자가 적고 추가합격 상한인원도 5급, 7급 각각 합격예정인원의 10%, 5%로 제한하기 때문. 따라서 합격선 조정, 추가합격 상한인원 확대 등 지방인재채용목표제가 효과를 발휘할 수 있도록 제도를 개선해야 함
- 지역인재 추천채용제 : 7급, 9급 공무원선발시 적용하고 있으나 선발인원이 적고, 다수 대학에서 선발되는 수도권과 달리 지방에서는 채용인재가 지방의 1~2개 대학에 쏠려있

35) 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 대학기본역량 진단에 따른 정원감축대상 지방대학에만 편중’ 등의 사례를 제시하며 지역특성에 맞는 대학정책 추진을 위해 지역연계사업을 지자체에 이양할 것을 요구했다. (※ 자료 : 이정현, ‘대학행정 정부이양’ 시도지사협의회 내년까지 개정안 마련, 『뉴스1』, 2019.10.04.)

- 음. 이유는 다수의 지방대 출신이 시험관문을 통과하지 못하기 때문인데, 이런 선발 시스템은 ‘추천 채용’이라는 취지를 살리지 못하는 것인 만큼 제도 개선이 필요함
- 공공기관 지방인재 채용 : 「지방대육성법」에 따라 권고 사항인데, 의무화해야 함 이와 관련하여 20대 국회에서 공공기관의 지방인재 채용 의무화, 지방인재 채용 비율 40%로 확대, 지방인재 채용 민간기업 대상 확대 등의 내용을 담은 「지방대육성법 일부개정법률안」이 발의됐었음. 이를 참고해 제도 개선 필요함
 - 지방대학의 지방인재 선발 : 의과대학, 한의과대학, 치과대학, 약학대학, 간호대학, 법학전문대학원의 지방인재 선발 ‘권고’를 ‘의무’로 개정해야 함
 - 교육대학의 지방인재 선발 의무화 규정 신설 : 경기지역을 제외한 도지역 교육청은 2015~2019년까지 5년 동안 초등교원 평균 경쟁률이 0.9대 1 수준³⁶⁾으로, 초등교원 수급 불균형이 심각함. 예비교사들이 도지역 근무를 기피하는 성향이 큰 것과 교육대학에 해당 도지역 출신 학생들보다 수도권 등 타지역 학생들이 다수를 차지하기 때문으로 보임. 현재 교육대학은 지방인재 선발 관련 규정이 없음. 지방 교육대학의 지방인재 선발 의무화 규정을 신설해야 함
 - 수도권 법학전문대학원의 지방인재 선발 확대 : 2017~2019년 수도권 법학전문대학원(13개교) 입학자 2,929명 중 지방 출신 입학자는 82명(2.8%)에 불과. 포항공대, 카이스트, 공군·간호사관학교, 경찰대학 등을 제외한 지방대 출신은 25명(0.8%)에 그침³⁷⁾. 수도권 법학전문대학원의 지방인재 선발확대를 위한 제도 개선이 필요함

36) 국회의원 여영국, 도지역(경기 제외) 초등교사 임용시험 경쟁률 최근 5년 평균 0.9:1, 보도자료, 2019.10.14.

37) 국회의원 김해영, 최근 3년간 주요 서울·수도권 로스쿨에 입학한 비수도권 출신은 2.8% 불과, 보도자료, 2019.10.2.

[부록] 지방대학 구성원 설문조사 주요 내용

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, 육성방안 관련해 대학 구성원의 의견을 들을 수 있었다는 점에서 의의가 컸다. 주요 설문문항 결과는 다음과 같다.

〈문1〉 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	광역시	173	67.1	31.2	1.2	0.0	0.6	100.0
	비광역시	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
	5천~1만명	231	74.5	25.1	0.0	0.0	0.4	100.0
	1만~1만5천명	99	66.7	30.3	1.0	1.0	1.0	100.0
	1만5천~2만명	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

〈문1-2〉 어떤 점에서 지방대학이 위기라고 생각하십니까?
(〈문1〉에서 '매우 위기다', '위기다' 응답자만 답변, 3개 선택)

(단위 : 명, %)

구분		응답자수	학생 모집의 어려움	졸업생 취업률저 조	교직원 채용중단, 임금삭감	교육연구 여건하락	교수 유출	지방대 수도권이 전	산학 협력 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	광역시	438	33.1	18.7	21.2	20.3	1.4	0.5	1.8	3.0	100.0
	비광역시	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
	5천~1만명	614	34.7	16.4	20.4	19.2	1.0	2.3	3.6	2.4	100.0
	1만~1만5천명	241	32.8	18.7	21.2	20.3	1.7	0.8	2.5	2.1	100.0
	1만5천~2만명	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

〈문1-3〉 '지방대학 위기'의 가장 큰 원인을 무엇이라고 생각하십니까?

(〈문1〉에서 '매우 위기다', '위기다' 응답자만 답변, 2개 선택)

(단위 : 명, %)

구분		응답 자수	학령 인구 감소	졸업생 취업· 교수채용 등 에서 지방대 출신차별	수도권 중심의 고등 교육 정책	산업체· 문화 시설· 정보 등 수도권 집중	사회적 관심 부족	대학 재정 부족	부실 운영· 부정 비리	민주적 의사 결정 구조 결여	기타	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
	5천~1만명	536	31.7	8.4	17.9	6.2	6.9	16.8	7.1	4.5	0.6	100.0
	1만~1만5천명	207	23.7	5.8	17.9	7.7	6.8	14.0	15.5	7.2	1.4	100.0
	1만5천~2만명	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

※ 기타 의견 : 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/수학능력 떨어지는 학생들 입학/교육부의 파탄 및 시의에 부응하지 못하는 정책/지방대학 죽이기식의 평가로 지방대학 재정지원 불이익

〈문1-4〉 '지방대학 위기'에 대해 소속 대학은 어떤 대응을 했거나 하고 있습니까?

(〈문1〉에서 '매우 위기다', '위기다' 응답자만 답변, 해당사항 모두 선택)

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	폐과 및 학과 통폐합	교직원 감원, 임금삭감	비정년 트랙 교원, 비정규직 채용	교육연구 여건 지출 축소	교명 변경	학교·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	광역시	436	25.0	21.6	25.5	24.3	1.1	1.1	1.4	100.0
	비광역시	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
	5천~1만명	571	30.3	19.4	22.9	22.2	0.4	4.0	0.7	100.0
	1만~1만5천명	243	25.9	21.8	24.3	24.3	0.0	2.1	1.6	100.0
	1만5천~2만명	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

※ 기타 의견 : 전혀 대응 못하거나 별다른 대응 없음/학생 교육 및 취업 프로그램 활성화/교과목 감소/외국인 유학생 유치/리더쉽 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

〈문2〉 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. 이와 같은 정책 방향을 어떻게 평가하십니까?

(단위 : 명, %)

구분		응답자수	매우 잘하고 있다	잘하고 있다	보통이다	못하고 있다	매우 못하고 있다	잘 모르겠다	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
	5천~1만명	231	8.7	22.5	33.3	16.5	14.3	4.8	100.0
	1만~1만5천명	99	14.1	32.3	26.3	15.2	11.1	1.0	100.0
	1만5천~2만명	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

〈문2-1〉 문재인정부의 구조조정을 긍정적으로 평가한 이유는 무엇입니까?

(〈표2〉에서 '매우 잘하고 있다', '잘하고 있다' 응답자만 답변, 2개 선택)

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	정부주도 구조조정에 서 탈피	양적 조정보다 질적발전 강조	평가에서 지방대가 불리하지 않게 장치 마련	일반재정 지원사업과 구조조정 연계	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	광역시	113	40.7	28.3	17.7	13.3	0.0	100.0
	비광역시	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
	5천~1만명	123	35.8	29.3	22.8	12.2	0.0	100.0
	1만~1만5천명	81	38.3	24.7	24.7	11.1	1.2	100.0
	1만5천~2만명	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

〈문2-2〉 문재인정부의 구조조정을 부정적으로 평가한 이유는 무엇입니까?

(〈문2〉에서 '못하고 있다', '매우 못하고 있다' 응답자만 답변, 2개 선택)

(단위 : 명, %)

구분		응답자수	정원감축 효과가 없을 것이다	지방대와 전문대 위기를 가중시킬 것이다	대학의 평가부담 이 줄지 않을 것이다	일방적 구조조정 대응책을 마련하지 않았다	폐교대책 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	광역시	137	10.2	37.2	21.9	22.6	6.6	1.5	100.0
	비광역시	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
	5천~1만명	189	6.9	39.2	23.8	18.5	10.1	1.6	100.0
	1만~1만5천명	74	6.8	37.8	24.3	25.7	5.4	0.0	100.0
	1만5천~2만명	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

〈문3〉 지방대학 육성을 위해 필요한 과제는 무엇이라고 생각하십니까? (3개 선택)

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	대학 서열화·학벌주의 해소	내실 있는 국가균형 발전정책	정부 재정 지원 확대	사회적 인식 전환	수도권 대학 정원 감축	사학 부정·비리 해소	민주적 의사 결정 구조	산학 협력 활성화	대학 특성화	기타	합계
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	광역시	501	17.8	13.0	20.8	7.8	10.4	10.8	11.0	2.2	6.0	0.4	100.0
	비광역시	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
	5천~1만명	686	17.3	12.0	21.7	8.2	11.7	10.5	9.2	2.0	7.0	0.4	100.0
	1만~1만5천명	285	18.2	10.2	21.4	6.0	7.7	14.0	12.3	3.2	6.3	0.7	100.0
	1만5천~2만명	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

※ 기타 의견 : 전국 국립대학 철폐 또는 소외지방으로 이전해 연구중심 대학으로 개편하고, 사립대학 자율성 보장/교육부 폐지/국립대 정원조정 감축해 기초학문 육성/서울권 모집인원 5000명 이상 대학 정원 감축과 명문대 지방 이전/비정년트랙 교수율을 평가지표에 부정적으로 반영/지방인재 육성

〈문4〉 학령인구 감소로 인한 지방대학 학생 미충원 문제를 해결하려면
어떤 방안이 필요하다고 생각하십니까?(2개 선택)

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	'부실 대학' 조속히 폐교	수도권 정원 감축 유도	미충원 지방대 정원을 적극 감축	학생·학부모 선택에 맡겨야	외국 유학생 적극적 유치	대학의 해외진출 용이하게 규제완화	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	광역시	321	29.6	34.9	7.2	13.1	6.9	5.3	3.1	100.0
	비광역시	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
	5천~1만명	433	23.6	37.0	6.7	15.0	9.0	5.8	3.0	100.0
	1만~1만5천명	187	27.3	31.6	8.0	21.9	6.4	4.3	0.5	100.0
	1만5천~2만명	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

※ 기타 의견

- 교수 : 충원에 대한 재정지원 통해 교육 질 제고의 기회로 전환/강의별 학생수를 OECD기준 15명으로 규정(인건비 일정 보조)/지역 요구에 맞는 강소 특성화 대학 유도와 육성 비리근절/사립대 법인 비리 척결하고 지원 확대/학생에 대한 학비 취업 등 지원 강화
- 직원 : 재정의 안정적 지원/혁신도시 정부기관 및 수도권 대학 지방 이전, 지방대 불리한 평가 개선/지방대학 특성화를 위한 지원(컨설팅 재정 등)/지역사회 기여 및 문화거점으로서의 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)

〈 표5 〉 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	정부 재정지원 확대	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	광역시	333	18.6	21.9	40.2	5.1	7.2	6.9	0.0	100.0
	비광역시	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
	5천~1만명	447	21.5	15.0	42.3	6.0	7.2	7.4	0.7	100.0
	1만~1만5천명	192	19.3	20.8	40.6	3.6	7.3	7.3	1.0	100.0
	1만5천~2만명	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

※ 기타 의견

- 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/국립대와 사립대의 경쟁체계를 없애고, 국가가 배출하는 전문직종 육성 대학(경찰대, 국군간호사관학교) 폐지
- 직원 : 고등교육재정교부금법 시행/예산 집행 효율화, 고가 기자재 공용화 등/대학 회계간 전출 자유롭게 법령 개정해 유동성 확보/일 안하는 정규직원 퇴직 권유

〈 토 론 문 〉

강명숙 (민주평등사회를위한전국교수연구자협의회 상임의장)

이경준 (전국교수노동조합 상임집행위원)

김진균 (한국비정규교수노동조합 부위원장)

방정균 (사립학교개혁과비리추방을위한국민운동본부 대변인)

정양희 (교육혁명포럼 선전위원장)

지방대학 위기 인식과 위기 원인 및 대응책 논의에 부쳐

강명숙 (배재대, 민주평등사회를위한전국교수연구자협의회 상임의장)

우선 이러한 연구의 시도와 연구진의 노고에 감사드립니다. 그리고 수집 정리한 자료가 고등교육 개혁 논의 전개에 도움 될 자료가 많이 있고, 또 연구진의 논지에 대부분 공감합니다. 이 토론회에서 고등교육 미래에 대해 함께 토의하며 고민했으면 하는 몇 가지 근본적인 고민을 제시하고자 합니다.

1. 지방대학, 위기, 폐교라는 용어에 대한 민감성 필요

발표문에서는 수도권대학, 비수도권 대학 혹은 권역별로 지역을 구분하여 대학을 나누어 조사하고 논의하고 있는데, 지방대학이라는 용어를 지속적으로 사용하는 것의 장단점과 의미에 대한 고민 필요합니다. 자료에서 지역을 권역별로 나누어 조사하고 해석은 지방대학으로 통칭하는 것은 복잡한 지역대학 문제를 축소하고, 고등교육의 구조적 문제를 서울과 지방으로 이분화하여 대립적으로만 파악할 우려가 있습니다. (지역대학 육성책에서 인천·경기를 포함하는 경우와 포함하지 않은 경우의 차이는?)

2. 지방대학의 위기와 원인에 대한 지역대학 구성원의 인식

지방대학의 위기 원인에 대한 설문조사 결과 학령인구감소(30.4%), 수도권 중심의 고등교육정책(17.8%), 대학재정부족(16.1%), 부실운영과 부정비리(10.8%) 등의 순서로 인식하고 있습니다.

2018년 기준 20년 후인 2037년 입학 자원 31만명 14만명 감소, 신입생 충원을 ‘70% 미만’ 지방대가 209교로 83.9%, 등록금 수입 1/3 수준으로 감소, 폐교라는 수준의 위기를 지역대학의 운명으로 수용하는 위기담론의 연장으로 오해될 가능성이 있습니다. 위기는 체감하는 미래로, 현실적인 고민이지만, 결과적으로 정원조정의 발미가 되어 구조조정의 불가피성을 수용하는 듯한 담론적 포섭의 가능성에 대해 고민할 필요가 있습니다. 고등교육의 다른 길, 미래 모색에 장애로 역할 할 우려에 대한 고민이 필요하다고 봅니다.

지방대학위기로 학령인구감소에 따른 미충원 심화, 우리 사회의 수도권 집중 현상, 고등교육에 대한 정부 책임 부재, 실효성없는 (국립/ 사립) 지방대학 육성책, 부정 비리 및 부실 운영 등등을 논의하고 있습니다. 지역대학 구성원이 책임질 것은 없어 보입니다. (π) 지방 사립 대학에 대해 정부가 지원해야 하는가에 대한 현존하는 의구심, 대학교육에 대한 사회적 불신(?)에 대한 언급도 필요한 것 같습니다. 지역대학 육성 방안과 관련하여 정부책임형 사립대학을 주장하려고 해도 이 부분이 먼저 고민되어야 할 것 같습니다.

3. 제안 대책의 실효성 제고를 위하여

대정부 및 대사회적인 제안과 대학구성원이 할 수 있고 해야 할 제안을 나누어보면 제안의 실효성이 좀 더 높아질 것 같습니다. 발표문에서 정부의 선별적인 재정 지원(국립대 육성, 지방대 선별 육성)과 재정 지원 방식의 변화, 개별학교를 단위로 하여 전 대학의 정원 10% 감축, 위기대학 및 폐교대학에 대한 대응책 수립, 고등교육재정교부금법 제정과 정부책임형 사립대학으로의 전환, 투명 책임 참여를 핵심가치로 대학거버넌스 체제 구축 등의 추진 행위 주체를 분명히 하는 것이 필요할 것 같습니다. 나아가 고등교육

혁신을 위한 향후 실행(투쟁) 계획 수립에도 필요할 것 같습니다.

4. 부가적인 논의의 틀 제안

방안에서 대학의 교육, 연구, 사회공헌(봉사, 산학협력, 지역재생, 취업 등)의 각 기능을 골고루 염두에 두는 제안으로 보완되었으면 합니다. 또 코로나19 사태이후 대학의 변화, 대학정책의 방향 등을 함께 논의해 보는 것이 개별 지역 대학의 생존과 대학체제 개편 논의에 도움될 것이라 봅니다.

이상 토론을 마치겠습니다. 감사합니다.

“대학위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안” 토론회

이경준 (전국교수노동조합 상임집행위원)

들어가면서

위기가 곧 기회라는 말이 있지만, 절체절명의 의식과 결단적 행동이 따르지 않으면 기회를 기회로 살리지 못하고 더한 위기로 내몰릴 위험성도 있다. 이것이 때론 생존이나 존폐의 문제와도 직결될 수 있음은 우리의 현실로 알 수 있다.

현재 대학이라는 교육현장에 근무하면서 가장 자주 드는 감정이 바로 위기감이다. 어렵지 않았던 적은 없었다며 위로 아닌 위로를 건네는 선배교수들의 의식 사이에도 긴장감이 배어있다. 그 정서는 대표적으로 입학자원 감소라는 보편적 현상에만 국한하지 않고 각종 정부재원이나 일개 산학협력 수주 여부 등에 울고 웃는 대학사회 현실 속에서 더욱 처절하게 확산하고 있다.

이것을 굳이 수도권 대학과 비수도권 내지 지방대학으로 구분해 설명할 필요가 있을까 싶기도 하지만, 오늘 주제가 주제인 만큼, 그리고 실제로도 각종 통계 수치들이 보여주는 것과 같이 지방대학이 체감하는 위기수준은 상대적으로 더욱 클 수밖에 없고 그 격차는 점차 더 커지고 있음을 확인할 수 있다. 이것은 결국 지방대학 자체의 생존전략으로서 변혁을 위한 개선보다는 유지를 위한 보수에만 급급하게 하여 우리 스스로 기회를 놓아버리게 할지도 모른다. 더한 위기를 자초할지도 모른다는 것이다.

이런 의미에서 오늘 ‘대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성방안’ 토론회는 우리 대학사회 현실을 근본적으로 되짚어보면서, 지방대학의 실태와 원인 분석으로 혁신을 요구하기 위한 객관적 근거를 확보하고 방향성을 제시하고 있다는 측면에서 매우 시의적절한 ‘행동’으로 높게 평가하고 싶다.

이에 본 토론자는 발제자의 제시 의견 전반에 동의와 긍정을 표하면서, 몇 가지 부분에 대한 요약과 일부 개인 의견을 첨언하는 방식으로 발언하고자 한다.

지방대학 실태 점검

- 2019년 현재 지방대학 220(+4)개 중 중소도시 소재 지역대학 116개교, 이중 사립대는 93개이며, 입학정원 천명 미만 소규모 대학이 55개교
 - 지방대학과 지역경제와의 상생구조 연계 및 지원 방안 효율성 제고 요함.
 - 지역기반 소수정예화 고등교육 실현 가능성 검토와 전국 네트워크 구축의 필요성 인식 요함.
- 2019년 현재 지방대 교원확보율 법정기준의 3/4 수준
 - 교육의 양과 질 보장을 위한 최소한의 법정기준을 지키지 못하는 것은 분명한 근본적 문제임.
 - 그러나 동시에 그나마 달성하고 있는 수준 내에서도 필요 이상의 분업을 촉진하듯 다수의 새로운 직군을 양성하여 교원을 채용하고, 그들에 대한 급여나 각종 수당 등에서의 차등을 합리화함으로써 각 직군 간 차별과 갈등 조장의 원인을 제공하고 있음.
 - 수도권 대학 내에서 새로운 직군에 대한 효과 및 효율이 입증되었다하더라도 기본 재정과 교육 여건 등이 상대적으로 열악한 지방대학들에서는 그 방식들을 단순 차용하면서 교원충원을 위한 수치 달성에만 주목하고 있음.
- 직원 계약직 비율 상승
 - 기본적으로 직원의 직무여건과 근속 및 만족도는 학사행정 전반에서의 질적 수준과 상통할 것임. 그러나 현실에서는 인건비 상승 등에 의한 재정여건 악화 우려를 이유로 정규직원 채용에 대해서는 매우 냉소적임.
 - 그러면서도 일례로, 기존 학과 조교제도를 폐지하고 그 인력을 계약직 직원으로 체 채용하는 현실이 대학 계약직 직원 비율의 비정상적 상승 중 한 가지 요인임. 이것이 과연 업무 전문성이나 행정 효율성을 가져올 것인가에는 의문임. 급여수준의 변화는 미미하면서도 업무분야와 양은 기존 학과업무를 넘어 학내 학사행정 전반으로 확대되면서

오히려 직무여건과 만족도를 떨어뜨려 근속기간을 단축시켜 잦은 인력교체로 인한 업무 연계성 및 공백을 비롯해, 학과 학생 및 교수지원의 미흡으로 재학생 충원을 등에 부정적 영향을 미칠 것임.

역대 정부의 주요 지방대학 정책 진단

- 김영삼 정부 : 신자유주의와 대학의 양적 팽창, 누구를 위한 정책인가?
- 김대중 정부 : 지방대학 육성대책, 신자유주의 수습과 대처
- 노무현 정부 : 국가균형발전을 위한 지방대학 육성, 절반의 시작
- 이명박 정부 : 대학구조조정과 지방대학 집중육성, 보편성의 결여
- 박근혜 정부 : 지방대학 특성화사업, 구색맞추기식 구조조정과 갈등
- 문재인 정부 : 지방대학 ‘자율’의 기대와 굴레 vs. 통제의 미학

지방대학 위기 원인

- 학령인구감소에 따른 미충원 심화
 - 2021년 3주기 대학기본역량진단(시안) 내 정원 감축을 대학 자율에 맡기면서, 신입생과 재학생 충원을 비중 확대, 지방대 배려를 위해 ‘일반재정지원대학’ 선정 시 권역별 선정, 충원을, 전임교원 확보율, 취업률 등 만점 기준을 수도권과 비수도권, 권역별로 다르게 적용함.
 - 그럼에도 지방대학들의 자구적 조치를 기대할 수 있을 것인가. 재정수입의 원천인 학생수를 줄이지 않을 방안 찾기, 일례로 정원 외 학생 모집을 위해 외국학생 유치 경쟁에 나서 생존 그 자체에만 매달릴 위험성 높아 교육의 질 제고 어려움.
- 우리 사회의 수도권 집중 현상
 - 인구의 도시화, 수도권 밀집현상의 배경 : 사회, 경제, 문화 전반에서의 인프라 활용과 기회의 다양성 등에서 지방차원의 여건 상대적 열악성 반증

- 통계청의 ‘최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망’ 결과(2020.6.29.), 올해 수도권 인구수가 2천596만명으로 비수도권 인구 2천582만명을 넘어설 것으로 추산 : 전반적 인구감속 하에서 수도권 집중화는 지속될 전망으로, 특히 10대와 20대의 수도권 유입이 최근 20년 간 지속되었음.
- 인구의 수도권 집중화 현상에도 불구하고 혹은 그로 인해서 지방대학으로 진학해야 하는 학생 수 또한 적지 않음. 결국 이들이 지방대학을 졸업하고 가급적 태생지로의 복귀를 희망한다고 전제한다면, 그들을 배출한 지방대학과 지역사회에는 인재양성의 성과와 지역사회 환원을 기대하기 어렵기에 지역기반의 청년을 위한 사회경제문화 제반요소에 대한 갇춤과 사회인식 전환이 절실함.

○ 고등교육에 대한 정부 책임 부재

- 고등교육 공공성을 위한 교육부의 비전과 책무성 부재
- 정부와 사학 간 독립과 의존 사이의 관계성 제고 : 상호적 책무성 강화로 위기 극복에 기여할 수 있도록 유도해야 함.
- 고등교육 공공성과 사학의 정체성 및 관계성 재정립 급선무

○ 실효성 없었던 지방대학 육성정책

- 국가균형발전에의 주요한 요인으로서의 지방대학 육성은 정책 일관성과 미래지향성 부재로 인해 단기적 처방으로만 효과 종료에 대한 책임은 누가 질 것인가.
- 그로인해 눈앞의 수혜를 위한 지표 관리에만 집중한 나머지 대학의 중장기적 관점에서 학사구조개편을 통한 내실화와 체질 개선 효과보다는 내부혼란을 가중시키거나, 지역 대학 간 또는 학문, 계열 간 불균형 심화 초래에 격한 동감

○ 부정·비리 및 부실 운영

- 부정·비리와 친인척 중심 대학의 한계와 그로 인한 부실운영의 문제에 대한 내부의 경각심 부족 심각함.
- 학사구조개편, 예산 등에 대한 대학평의회 미개최, 이사회 허위 개최나 회의록 임의 작성, 학칙을 비롯한 각종 규정과 절차 미준수 내지는 부적절한 적용과 자구해석, 학내 규정과 상위법령들과의 불일치로 인한 분쟁 유발 가능성 등 문제 다양함.
- 종합감사의 중대성과 시기성 중요하며, 지방대학의 민주성 보장을 위한 자구적 노력과 함께 외부의 체계적 모니터링 등 필요함.

지방대학 육성 방안

○ 지방대 정책 전면 재고

- 지방대 육성 방안 실행의 전제 : 지방과 수도권 격차해소와 국가균형발전을 통한 전사회적 변화 도모 제언에 우선 동의함.
- 물론 ‘평등한 자유의 원리’에 기초하여 개별 대학의 역량과 성과 인정으로 대학발전을 위한 공정한 분배정책이 필요하나, 동시에 실질적인 사회균형과 탄력성을 유지할 위한 ‘격차 원리’도 함께 고려하여야 함.
- 이런 의미에서 충원율이 낮은 대학이 정원을 감축하는 ‘시장주의식 구조조정’을 지양하고, 국가균형발전과 대학균형발전을 종합적으로 고려한 정원감축 정책 추진 필요함에 동의함.
- 재정지원과 성과 연계성 재정지원방식은 오히려 지방 사립대의 썩수 동원으로 더욱 형식적이고 주먹구구식 행정을 야기할 우려가 큼.
- 존폐위기의 지방 사립대학에 대한 정부의 운영비 일부 지원은 사학운영의 권리주체와 책무성 등의 관계성에 혼돈을 야기할 우려가 있기에 신중한 접근이 필요함.

○ 학령인구 감소에 따른 전체 대학 정원 감축

- 지방 사립대학의 위기는 곧 입학생 미충원에 기인, 이 부담을 전체 대학에서 고르게 분담하는 방안으로 정원 10% 일률 감축 제안은 당장의 위기에는 적용 가능하겠지만, 동시에 공정한 협의에도 적지 않은 시간이 필요할 것으로 판단됨. 물론 정책적 확고함과 신뢰성이 바탕이 된다면 효율적 제안이 될 것임.
- 당장 3주기 대학 기본역량 진단 참여 조건으로 이를 시행할 경우, 유형에 따라 등록금 감소분 지원 등으로 생존을 지원하면서 차제에는 ‘정부책임형 사립대학’으로의 전향을 도모하는 것 또한 ‘대타협’이 아니고는 시기적으로 한계가 있을 것으로 보임.
- 또한 정원감축에 역행하기도 하지만 당장 살아야 하는 지방대학의 정원 외 모집은 선택지 없는 선택일 수밖에 없음.
- ‘평생교육단과대학’과 같은 일정 연령 이상의 성인학습자나 선취업 후진학자 대상 교육형태의 확대, 정원 외 외국학생 유치에 대한 적절한 효과적 통제 및 지원체제 구축이 요구됨.
- ‘떡튀보장’ 불가 원칙 재확인. 단지 자발적 퇴출 시 그 의도와 각종 절차를 위한 체제 마련과, 공적 자산에 일정 부분 사유성 인정의 방식과 절차에 대한 인식 제고 매우 필요함.

- 공공재로서의 대학 폐교에 따른 자산처리 현황 공개 및 관리 시스템 전적으로 동의함.

○ 정부책임형 사립대학 도입

- 정부책임형과 공영형에 대한 사회전반의 인식도모가 전제되어야 함.
- 이를 합쳐서 단계별로 접근할 수도 있지 않을까. 일단계로 일종의 선도사업형태로 공영형 사립대학 도입, 이후 효과성 전파와 사회인식 확산을 도모하면서 점차 정부책임형으로의 전환을 의미함.
- 현재 입학자원 수급 등의 현실이 매우 어렵기 때문에 일부 대학에만 우선 적용하기에는 전체적인 문제를 해결할 수는 없음에는 동의하나, 정부책임형 사립대학 도입에 대한 재정 투입이야말로 적지 않은 재정과 국민적 공감대가 요구되기 때문에 시기적 전략 수립도 중요할 것임.

○ 공공성, 민주성, 투명성 강화

- 관리·감독 강화, 특히 공익 내부고발자에 대한 보호 방안 반드시 필요함.
- 지방 사립대학의 학내 구성원 참여 기회 확대와 민주성 보장을 위한, 특히 총장선출 제도 개선 등에서의 변화 모색 절실함

○ 지방대학 육성법 개정 및 제도 개선

- 정부의 지방대 지원 의무화로 법률적 근거 마련 및 지방대 육성을 위한 위원회 등 지원체제 상설화에 적극 동의함.

나가면서

오늘 당면한 대학 위기 현상은 진작 대비하지 못하고 여파를 최소화할 수 있는 기회들을 연거푸 놓친 결과다. 여기에는 이제 식상할 정도의 교육부 책임론이나 정권마다 되풀이되는 일관성 없고 지속성을 보장받을 수 없는 정책공약들이 큰 몫을 차지한다. 더해서 현장에서는 사학재단의 문제가 만연하며, 그 속에서 되풀이되고 있는 사회윤리적 문제와 시행착오들이 올바르게 환류하지 못한 채 고스란히 교육수요자들에게 부정적 영향으로 돌아가면서 문제들이 더욱 고착화하고 있다. 결국 이 모든 것이 국민적 불신에 찬 사회

적 비용 증대로도 이어지고 있다는 사실과 교육의 백년대계를 기약할 수 없는 악순환이 위기의 본질임을 거듭 인식해야 한다.

수도권과 지방권 대학들의 격차 해소는 지리적, 정서적 측면 모두를 아우르는 통합과 포용의 관점에서 실행되어야 한다. 자율과 경쟁이라는 시장주의 원리가 전면에 있고, ‘평등한 자유의 원리’를 사회적으로 인정할 수 있지만, 동시에 ‘공정으로서의 정의’를 실현하기 위한 우리사회 구성원들의 참여와 공정한 절차를 통한 합의가 제대로 이루어짐으로써 균형과 조화가 실현 차원에서 지방대학의 생기가 마련되어야 한다. 여기에서 바로 오늘의 주요제안인 ‘정부책임형 사립대학’ 도입의 명분과 실리가 들어있다고 본다.

또한 대학 위기 극복의 주체로서 대학 구성원과 그 조직체의 역할도 빼놓을 수 없다. 전국교수노동조합을 비롯한 전국적 교수연대체들이 합법적 권위를 보장받았음은 그만큼의 시대적 사명과 기능을 위임받았음이다. 건전한 비판과 공정한 견제와 균형 그리고 합리적 행동과 책임으로 오늘의 대학 위기에 적극 대처해야 한다. 비판과 대안을 위한 자구적 역량강화와 사회적 협의의 리더십도 함께 쌓아나가야 한다.

“대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안” 토론문

김진균 (한국비정규교수노동조합 부위원장)

눈앞의 위기, 맨손의 전략

위기를 진정으로 논의하는 자는, 예기하던 재앙이 빚나가는 상황을 만들기 위해 최선의 노력을 다하여, 결국 자신이 거짓말쟁이가 되는 것이 최대의 희망일 것이다. 그러나 대학의 위기에 대해 많은 사람들이 논의하고 노력하고 있지만, 재앙이 빚나갈 것으로 보이지는 않는다. 지방대학은 더욱 문제가 심각한데, 대학의 위기와 지방의 위기가 중첩되어 재앙이 가장 먼저 닥치고 있기 때문이다.

지방대학의 비정규교수는 더욱더 심각한 문제를 겪고 있는데, 중첩된 위기 위에 비정규직의 열악한 처우와 불안정한 신분이 누적되어 그들은 이미 한복판에서 재앙에 휩쓸리고 있다. 개정강사법에 대한 대학 운영진의 저항이 다양하게 표출되던 2018~2019년 사이에 규모가 작고 열악한 지방사립대학들에서는 오히려 큰 이슈가 없었는데, 이미 강사해고가 상당히 진행되어 개정강사법의 적용 대상이 아예 거의 사라졌기 때문이다. 당사자로서 한국비정규교수노동조합이 해고 강사의 문제를 해결하기 위해 분주한 노력을 기울이지 않은 것은 아니지만 아직까지 이 재앙의 피해가 회복될 기미는 보이지 않는다.

사립대학의 난립과 고등교육재정 미흡, 경제의 수도권 집중과 학령 인구 감소, 대학 운영진의 사욕 추구하고 학내 민주성 결핍 등 지방대학 비정규교수 문제에도 여러 층위의 문제들이 촘촘하게 착종되어 있어서 어느 하나로 집약해서 해결 과제를 설정하기가 만만치 않지만, 다시 지방대학 존폐의 문제로 돌아봐도 마찬가지이고, 대학의 위기 문제로 돌아봐도 마찬가지이다. 고등교육의 공공성을 확보하여 대학의 위기를 극복하자는 당위적 목표와 방안에는 시민 사회가 대개 합의할 수 있었지만, 구체적 전략 목표를 설정하

고 날카로운 전선을 구축하여 당위를 실현할 방도는 아직 손에 잡히는 것이 없는 형편이다.

다시 공공성

발표문에서 추계되어 있는 사립대학의 수입 총액은 30조이고, ‘정부책임형 사립대학’을 실현하기 위한 정부의 소요 비용은 15조이며, 2018년 현재 정부에서는 7조2천억원을 보조하고 있다고 한다. 사립대학 운영에 필요한 예산의 1/4을 국고에서 지출하고 있는 것으로 보면 될 듯하다. 2018년 현재 사립대학 재학생에게 지급되는 국가장학금이 3조 1천억이고, 여기에 2조2천억을 추가하면 등록금의 절반이 된다고 추계하고 있으니, 사립대학 재학생 등록금 총액은 10조 6천억으로 보면 될 듯하다. 2018년 현재 수준에서 등록금의 30%와 운영비의 25%를 국가가 지원하고 있는 셈인데, 전체 고등교육 공공육비로 따지면 한국 정부는 37.6%를 지출하여 OECD 평균 지출 비율 66.1%에 비해 절반 수준이며, 지출액으로 따져도 2/3 수준이라고 한다. 이 재정을 대폭 확충하지 못하면 공공성을 실현할 수 없다.

대학 등록금에 대해 대학생들과 그 가정에서 지고 있는 부담감은 언제나 심각한 문제여서 십수년 동안 등록금 동결의 여론 압력으로 작용하고 있다. 부담감은 사실이다. 문제는 정부가 30%의 등록금을 보조해주면서도, 공공성을 체감할 만큼의 비등점을 넘어서지 못하면 아무런 긍정적 효과를 발휘할 수 없다는 점이다. 재정 위기에 있는 사립대학에 투입되는 운영비는 그것대로 수면 아래로 잠기고, 재정 여력이 있는 사립대학에 투입되는 운영비도 대학을 움직일 만큼의 한계선을 넘지 못하기에, 대학 운영진들에게 생색을 내기 어려운 상태가 지속되고 있다. 정부의 투입 재정은 아무런 배당도 받지 못하고, 민간업체만 수익을 확보하는 구조의 민자인프라사업처럼 되어버리는 것이다. 고등교육의 결과물이 학생 자신과 가정의 고생스런 투자의 결과물로 인식되고, 사립대학 운영진의 경제 행위의 결과물로 인식되며, 비등점을 넘지 못하는 재정투입 7조는 아무런 기여를 인정받지 못하게 되었다는 것이다. 그 결과 우리는 공동체 필요 인력을 영리 사기업에게 탈취당하고, 시민들이 고등교육이 공동체의 자산이라고 생각하지 않는 시대를 살게 된 것이다.

이 부분의 비약적 돌파를 위해 고등교육재정교부금법의 제정과 공영형사립대학 혹은 정부책임형사립대학을 도입하는 것은 적절한 방향일 것이다. 그러나 발제문에서도 “그간 사립대학이 각종 부정·비리를 저지르며 사회적 신뢰를 훼손한 만큼, 회계 투명성이 선결되지 않으면 세금으로 사립대학을 지원하는 것에 대한 국민적 동의를 얻기 어렵다.”고 지적하였듯이, 현재 수준에서 고등교육에 투입되는 재정에 대한 시민 여론은 싸늘하다. 정부에서 코로나 19사태로 발생한 부실한 원격강의에 대한 보상 대책을 마련하다가, 세금으로 보상하지 말라는 여론의 영향으로 대학에 간접 지원하는 방식으로 선회한 일을 우리는 방금 목도하였다. 그 전에 여론이 싸늘한 사이에 우리는 현 정부에서 공영형사립대학 실행예산도 아닌 연구예산조차 삭감한 것을 이미 보았고, 현 정치권에서 고등교육 재정교부금법을 입법할 국회의원이 나서는 일이 없는 것도 보아서 안다. 우리로서는 이 방향을 실현할 추가 전략 모색이 필요한 대목이다.

차가운 여론을 덤힐 방략

우리로서 느끼는 가장 큰 문제는 여론이다. 고등교육 공공성을 확보할 다양한 방안들에는 재정이 투입되어야 하고, 안정적 재정을 확보하기 위해서는 입법이 필요하고, 입법을 위해서는 국회의원들이 우리의 문제를 심각한 자기 과제로 인식해야 한다. 정치인에게 어떠한 문제를 심각한 자기 과제로 인식하게 만들기 위해서는 압도적 여론을 확보해야 한다. 그러나, 현실의 여론 동향은 고등교육 문제에 별 관심이 없다. 고등교육의 공공성에 대한 여론을 구축하는 일에 더 많은 자원을 쏟아야 할 것이다.

교육열이 대단하다는 한국 사회에서 고등교육에 대해 갖는 관심은 대학입시에만 집중되어 있다. 유아교육에서 초중등교육까지 각기 교육 단계에 따른 교육 목표가 있지만, 현실의 유치원에서부터 초중등학교까지 교육의 적나라한 목적은 대학 입시이다. 해마다 교육단체들이 유초중등 교육 정상화의 화두를 던지는 것도, 학부모단체들이 대학 평준화 운동에 나선 것도, 모두 대학 입시라는 괴물에 사로잡힌 교육을 구출해보자는 마음에서 나온 것이다. 한국 사회에서 대학 입시는 이전 단계의 교육 과정을 비정상적으로 망가뜨릴 뿐만이 아니라, 이후 사회생활에도 비정상적으로 악영향을 미친다. 대학 입시로 결정되는 학벌은 흔히 그 사람의 평생을 따라다니며 그 사람의 노력과 성취보다 더

강력한 변수를 만들어낸다. 사실 학벌의 사회적 악영향 때문에 유초중등 과정의 학생 전체가 대학 입시에 과몰입할 수밖에 없는 환경이 조성된 것임은 한국사회의 시민들 모두 알고 있는 일이다.

그렇게 앞뒤 과정이 모두 대학에 집중되어 있지만, 정작 대학의 고등교육에는 대부분의 시민들이 관심이 없다. 대학 진학률이 70%를 육박하고 있는 비정상적 사회에서, 고등교육에 대한 사회적 관심은 오히려 비상식적으로 낮다. 대학에서 무엇을 어떻게 배우느냐가 학생의 미래를 결정하지 못하고, 대학이 무엇을 어떻게 가르치든 학생의 미래에 거의 영향을 미치지 못하기 때문일 것이다. 그저 개인과 가족의 모든 자원을 총동원하여 최선의 학벌을 얻는 것이 미래를 위한 가장 좋은 투자로 여겨진다. 이런 상황에서 대학 입시까지 높았던 사회적 관심은, 고등교육 과정에 대해서는 툭 떨어지고, 취업 문제가 부각될 때 다시 높아진다. 심각한 문제는 사회적 관심의 사각지대에서 고등교육 부실이 발생하고, 사회에 기여해야 할 고등교육이 부실화되어 오히려 사회에 기생하게 된 작금의 현실이다.

이 틈에 대학에서 승자들은 자율성을 활용하여 패자들과의 낙차를 즐기며 기득권을 확장하여 사적 이익을 추구해왔다. 이 구조에 대한 문제제기가 대학 안팎에서 나오기도 어려웠다. 대학 내부는 성과 경쟁의 경영 논리에 순치되어 있고, 대학 외부에서는 그런 대학에 관심을 끊은 지 오래다. 대학은 오히려 사회적 무관심을 즐기는 편이었다. 미로 안의 복마전은 이런 분위기에서 조성될 수 있었고, 복마전의 자가 발전으로 미로는 더욱 복잡해졌다. 이 악순환의 고리에서 고등교육과 연구의 공공성은 구두선으로라도 대학 안에서 언급되는 일이 거의 없어졌다. 대학부터 무한경쟁의 판을 키우고 있는 마당에, 공공성 결핍으로 신음하는 사회가 대학에 대해 무슨 기대가 남아있겠는가.

대학입시에만 집중되어 있는 고등교육에 대한 관심을 고등교육 전반으로 돌리기 위해서는 대학에서 진행하는 연구와 교육이 공동체의 자산이기에 함께 감시하고 지켜가야 한다는 의무를 시민 사회에 자각할 만큼의 계기가 있어야 한다. 가장 근본적으로는 대학이 공공성의 보루 역할을 자임하겠다는 신호를 먼저 발신해야 하지 않을까.

연구와 교육의 공공성

고등교육이 대학 구성원만의 문제가 아니라 한국 사회 전체의 문제임을 확인.
 시민 모두가 고등교육 발전의 혜택 대상이 되도록 설계.
 시민 누구에게나 열려 있는 연구와 교육의 인프라.
 고등교육기관에 투입되는 사적 비용을 없앴.
 공공성을 갖춘 엘리트 양산.
 교직원의 비정규직화 문제부터 해결.

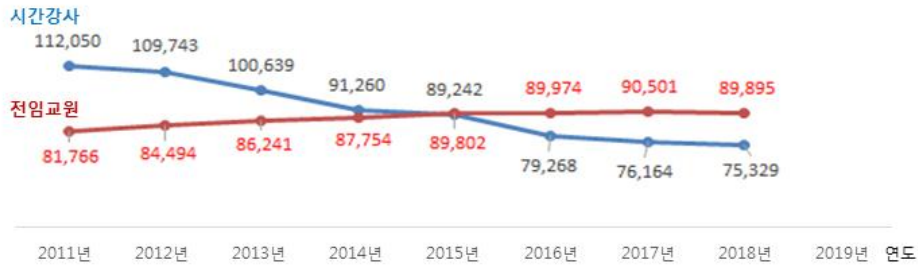
전임교원 확보라는 지렛대

현 체제에서 지방대학의 문제는 대개 인구 감소 현상에서 발원한다. 발제문에 잘 정리되어 있듯이 학령인구의 감소도 그러하거나 수도권인구집중으로 인한 지방 인구 감소도 지방대학의 위기를 불러왔다. 이 문제를 해결하기 위해 가장 쉽게 생각해볼 수 있는 방안은 발제문에서도 거론되어 있듯이, 수도권 입학 정원 감축을 통해 지방대학 입학 자원을 확보하는 방안이다. 그러나 이 방안은 등록금에 대학 운영 경비의 절반을 의지하고 있는 현재의 체제를 일정정도 인정하는 방안이며, 그것 자체로 대학 내부의 개혁을 끌어내기는 어려운 방안이다. 대학 내부 개혁이 기대할 만한 수준으로 달성되지 않는다면, 추가로 필요한 고등교육 예산과 입법을 추동할 세력을 얻기 어려울 것이다.

이 방안과 더불어, 고등교육 교원확충을 양수점장으로 제안해볼 수 있겠다. 2011년 기준으로 전임교원과 시간강사의 합은 8만 2천명 가량이었는데, 2018년에는 8만 9천명으로 미미하게 증가하였다. 이 기간 시간강사는 11만 2천명에서 7만 5천명으로 가파르게 줄었다. 이 기간(오늘 발제문에 의해 비슷한 기간 2010년에서 2019년까지의 변화를 볼 수 있는데) 입학정원은 57만명에서 49만명으로 8만명 정도 줄었다. 학생수는 14%가량 감소하여 전임교원 확보율은 조금 개선이 되었다.

그 결과가 전임교원 1인당 학생 수 29.6명이다. 전임교원을 법정기준만큼 확보한 곳은 전국 6개 학교뿐이다. 교수 1인당 인문사회계열은 학생 25명, 예술계열과 공학계열은 20명, 의학계열은 8명 정도로 설정되어 있는 교원 확보 기준이 있다. OECD 국가 평균 교원 1인당 학생수 15.8명에 비해서도 한심한 기준이지만, 우리나라 대학들은 이마저 준수하지 않아서 2018년 전체 평균 25.2명당 1인 수준이다. 여기에서

의대를 제외하면 29.6명이 되는 것으로 보인다. 우선 법정 기준을 준수할 필요도 있겠지만, OECD 평균 수준을 넘어서는 전임교원확보율로 법정 기준을 개선해야 한다.



강사법 논의 이후 강사와 전임교원 변동 추이 (교육부 보도자료 2019.5.13.)

지금 대학가에서는 학령인구 감소로 인해 문닫는 대학들이 속출할 것이라고 아우성이다. 그러나 학령인구 감소는 교육기관 중 대학이 가장 나중에 겪는 일이다. 학령인구 감소의 물결은 이미 유치원부터 초중고등학교를 지나와서 이제 대학 앞에 도달한 것이다. 그런데 유치원부터 초중고등학교까지는 공공성의 원칙으로 정부 재원으로 문제를 풀어왔다. 현재 중등교육에서 교원 1인당 학생수는 OECD 최상위의 수준이 되었다. OECD 최하위 수준인 대학 교육에도 공공성의 원칙을 적용해야 할 시점이 된 것이다.

지방대학에서부터 전임교원확보율을 개선하기 위한 재정투입이 시작된다면, 학령인구 감소는 대학 연구와 교육의 체질을 개선하기 위한 최선의 기회가 될 것이다. 현재 재정적 한계에 처한 대학에서 과도한 초과 강의에 시달리며 연구의 여력을 확보하지 못하는 전임교원들의 노동조건을 개선하여 연구와 교육이 지방대학에서부터 정상화될 것이며, 지방대학이 활기를 얻어 관련 구성원들이 지역 경제를 떠받치며 지역 민심을 얻게 될 것이고, 등록금 의존율이 높지 않으면서도 쾌적한 환경의 강의를 수강하게 된 학부생들과 그들의 가족들은 고등교육 공공성 실현의 동맹군이 될 것이다. 여기에 비정규교수들이 대거 전임교원으로 전환되면서 대학 내부의 민주성이 크게 확보될 것이다. 수도권 입학 정원 감축과 더불어 전임교원 확보율을 양수점장의 전략으로 가져갈 이유가 될 것이다.

대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안 토론문

방정균(상지대, 사립학교개혁과 비리추방을 위한 국민행동본부 대변인)

“벚꽃 피는 순서로 대학이 문을 닫는다”

얼마 전부터 대학가에 돌고 있는 흉흉한 말이다. 그만큼 지방대학의 상황이 좋지 않음을 나타내고 있는 것이라고 할 수 있다. 현재 문제가 있는 대한민국의 고등교육정책과 관련하여 가장 중요한 과제 2가지를 들라고 하면, 본 토론자는 정부의 고등교육 재정 확충과 지방대학 육성정책을 제시하고자 한다. 특히, 지방대학 육성정책은 국가 균형발전과 밀접하게 연계되기 때문에 그 중요성이 더 크다고 할 수 있다. 또한 지방대학을 육성하기 위해서는 고등교육 재정 확충이 필수적이다. 그러므로 2가지 과제를 제시했지만 지방대학 육성정책의 과제를 귀결된다고 보아야 할 것이다.

임은희 연구원은 본 발제문에서 지방대학의 현황을 먼저 제시한 후 역대 정부의 지방대학 관련 주요 정책을 진단하였다. 이어서 지방대학이 위기에 직면하게 된 원인을 분석하고, 그에 따른 해결책으로 지방대학 육성 방안을 제시하였다.

위에서도 언급하였지만 지방대학은 열악한 재정 환경에 처해 있다. 특히 학령기 인구가 급격한 감소로 입학 자원이 줄어든 반면, 증가된 대학의 수로 입학정원이 증가하여 많은 대학이 정원을 채우지 못하는 사태가 발생하고 있다. 이에 대해 발제자는 그 주요 원인을 1995년 발표된 ‘5.31 교육개혁안’이 대학설립 준칙주의로 보고 있다. 주지하는 바와 같이 5.31 교육개혁안은 대학 간의 자율적인 경쟁을 통해 대학의 질을 높일 수 있을 것이라는 기대속에 추진되었다. 그러나 발제자가 주장하였듯이 추가로 설립된 대학이

대부분 사립대학이었고, 이는 고등교육에서 사립대학의 비중이 증가하는 비정상적인 교육 생태계를 초래하는 계기가 되었다.

발제자는 역대 정부의 지방대학 육성정책을 분석하면서 대체로 충분하지 못하였다고 평가하였다. 그 결과 학령기 인구 감소에 따른 미충원 상황이 지방대학에 집중되어, 20214년 신입생 충원율이 70%에 못 미치는 지방대가 85교(34.1%)가 될 것으로 전망하였다. 또한, 고등교육에서 사립대학이 차지하는 비중을 줄이지 못한 채 고등교육이 84%를 사립대학이 담당하도록 방치하였고, 고등교육비 중 정부지출 비율이 OECD 평균에 비해 현저하게 낮은 문제점을 지적하였다.

발제자는 이상에서 지적된 지방대학 정책의 문제점을 개선하기 위한 지방대학 육성 방안을 다음과 같이 제안하고 있다. 첫째, 지방대 정책의 전면적인 재고를 주장하면서, 특히 “시장주의식 구조조정”을 중단하고 국가균형발전과 대학균형발전을 종합적으로 고려한 정원감축 정책을 추진할 것을 제시하였다. 구체적으로 발제자가 제안한 방안은 3주기 대학기본역량 진단 참여 조건으로 ‘10% 정원감축’을 제시하여야 한다는 것이다. 정원감축에 따른 등록금 수입 감소분은 정부에서 지원하는 것을 제시하였다. 이 제안이 실현될 경우 교육여건이 개선되는 효과가 있을 것으로 전망하였다.

입학정원에 비해 입학자원이 급격하게 줄어들고 있는 상황에서 적절한 수준의 입학정원 감축이 필요하다는 것을 인정한다. 교육여건의 개선을 위해 입학정원의 감축이 필요하다는 주장에 대해서도 동의한다. 또한 2차례의 평가를 통해 지방대학 위주로 정원을 감축했던 상황을 개선하기 위하여 전체대학이 일률적으로 10% 정원감축을 해야 한다는 발제자의 주장 배경도 이해한다. 그럼에도 불구하고 지금까지 지방대학 위주로 정원 감축이 이루어져 왔고, 그 결과 지방의 많은 대학이 적정 규모의 대학 정원을 유지하지 못하고 있는 실정이다. 이 상황에서 또 다시 10%의 정원 감축을 할 경우 정상적으로 대학을 운영할 수 있을지 의문이다. 또한 이미 2차례의 평가를 통해 수도권 집중 상황이 심화된 상태에서, 이에 대한 개선이 없는 일률적인 정원 감축은 문제가 있는 것으로 사료된다.

한편 발제자는 지나치게 높은 사립대학 비중을 개선하기 위한 대안으로 전 대학을 대상으로 하는 “정부책임형 사립대학”을 주장하고 있다. 문재인 정부의 52번째 국정과제인

“공영형 사립대학”은 일부 대학을 대상으로 하기 때문에, 전반적인 지방대학 육성 대책이 되기 어렵다고 보고 있다. 본 토론자는 고등교육의 공공성 확대의 측면에서 정부책임형이든 공영형이든 모두 필요하다는 입장을 견지하고 있다. 다만 국가 재정 투입의 가능성 여부, 즉 실현 가능성의 문제를 고민해야 된다는 입장이다. 교육부는 공영형 사립대학 정책을 일부 대학에 실시하기 위해 2019년 812억 원, 2020년 87억 원의 예산을 기획재정부에 요청하였지만, 전액 삭감된 바 있다. 이러한 상황에서 현실적인 목표는 일부 대학이라도 시범사업을 실시하고, 시범사업을 통해 긍정적인 결과를 도출해내고, 그 결과를 바탕으로 확대해 나가야 할 것으로 사료된다.

마지막으로 사립대학의 공공성·민주성·투명성 강화를 위해 관리, 감독 강화를 주장하는 발제자의 의견에 전적으로 동의하면서, 한가지 의견을 제시한다. 즉, 발제자가 주장한 구성원 참여 확대 및 투명성 강화 방안에 대해, 이를 공영형 사립대학 신청의 필수 요건 사항으로 지정할 것을 제안한다. 아울러 회계의 투명성 제고를 위한 방안으로 두 가지안을 제시해 보고자 한다. 첫째, 국립대학 자원관리시스템인 코러스(KORUS) 준하는 시스템이 준비될 경우, 이 회계시스템에 참여하는 것을 공영형 사립대학 신청을 위한 필수 사항으로 지정하는 것이다. 만일 이 시스템 구축에 시간이 소요될 경우, 외부 회계법인의 감사를 받는 조건으로 대체할 수 있을 것이다. 둘째, 회계의 투명성 제고를 위해 앞에서 제시한 방안을 수용하는 대학의 경우 대학평가에서 가산점을 부여할 것을 제안한다. 이를 통해 많은 대학이 참여하게 되면 사학 회계의 투명성이 제고될 것으로 예측된다.

지역산업연관분석 결과에 의하면 지역대학은 대학이 위치한 군·지역 소득·고용의 9%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 비근한 예로 서남대의 폐교로 전라남도 남원군의 지역 경제가 위협을 받고 있는 실정이다. 본 연구에서 지역 경제에 미치는 지방대학의 영향 부분이 빠진 것을 아쉽게 생각하며 추후 이 부분에 대한 연구가 진행되길 기대해 본다. 지방대학 육성이 목적이 단순한 대학 지원에 그치지 않기 때문이다.

대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안 토론회

정양희(교육혁명포럼 선전위원장)

1. 대학의 공공성을 확보하자!

1) 대학도 무상교육

우리나라의 초등학교와 중학교 교육은 의무 무상교육입니다. 그러나 국가가 교육경비를 전액 부담하고 있음에도 인사와 재정에 대한 권한을 학교법인이 행사하고 있습니다. 공적 관리의 권한이 관할 교육청에 있음에도 법적 미비로 인해 공적관리가 제대로 이루어지지 못하고 있습니다. 법률상 준공립형 사립학교로의 전환이 필요합니다.

2020년부터 고등학교 무상교육이 실시됩니다. 초등과 중등교육 전체가 무상 공교육 틀 안에 들어오게 됩니다. 고등학교 무상교육이 실시되면 대학도 무상교육의 논의가 시작될 것입니다. 대학의 공적효과로 교육비에 대한 국가책임은 충분한 논거가 됩니다. 다만 많은 비용이 들기 때문에 전면적인 무상교육 이전에 공영형 사립대학(국가책임형 사립대학)과 같은 중간 단계의 정책이 필요합니다.

또한 OECD 평균 이상의 정부 부담금을 확보하는 고등교육재정교부금법 재정이 반드시 필요합니다. 고등교육법 제 7조에 2항 교육부장관은 국가재정 중 고등교육 지원 비율확대를 위한 5개년 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 매년 고등교육 지원계획을 수립하여 정기국회 개회 전까지 국회에 제출하여야 한다.(2019년 1월 1일 시행)고 명시되어 있습니다.

2) 공영형 사립대학(국가책임형 사립대학)을 거쳐서

공영형 사립대학 전환은 지방대학 문제뿐만이 아니라 한국 교육의 문제 전반을 해결하는 중요한 기점이 될 것입니다.

공영형 사립대학은 첫째, 공적기관으로부터 학교운영경비의 50% 이상을 보조 받으면서 인사와 예산의 권한을 학교법인으로부터 학교(학교운영위원회, 대학평의위원회)로 바뀌어야 하고, 둘째, 대학서열구도 완화와 대학체제개편,中等교육 정상화 등 공적 과제와 역할을 부여받아 수행하게 됩니다. 그 외 등록금 인하, 사학비리 근절, 학벌주의 타파, 국공립대 비중 확대, 지역균형 발전등의 공적 효과를 높일 수 있고 대학교육의 질을 획기적으로 높이게 될 것입니다.

공영형 사립대학과 국가책임형 사립대학이 구분되어 있는데 공영형 사립대학은 OECD의 대학분류체계 중 하나인 정부책임형 사립대학을 한국의 교육 상황에 적합하게 개념화한 것일 뿐이지 성격이 다르지 않다고 생각합니다. 대상에 있어서도 전 사립대학을 대상으로 실시하는 것을 원칙으로 하는 것이 동일합니다. 다만 추진 과정에서 실현성이 높이는 방안으로 수도권 포함한 공영형 사립대 전환에 동의하는 대학과 전문대학을 우선순위로 실시하는 방안이 고려됩니다.

3) 폐교위기의 대학을 공립대학과 통합으로

폐교 위기의 대학을 인근 공립대학과 통합하는 방안을 모색하는 것이 필요합니다.

대학 하나가 폐교되면 그 지역과 학생들과 교직원들에게 미치는 부정적 영향이 막대하며 폐교건물의 방치도 문제가 되고 있습니다.

2012년에 폐교된 강진에 있는 성화대의 경우 항공 운항, 항공 정비학과가 있었는데 그 학과 학생들은 원하지 않는 다른 전공을 선택해야했고, 항공 관련 시설과 장비, 학습기기들을 다 버려야 했습니다.

2020년부터 지방대학과 지역 간 긴밀한 협업체계로 지자체-대학 협력기반 지역혁신 플랫폼을 구축 운영할 수 있도록 지원하겠다는 ‘대학중심 지역혁신지원 사업’과 연계하는 방안도 모색 할 수 있으면 좋겠습니다.

