

“지방대학의 위기 대학정책의 과제” 정책토론회

-지방대학의 위기와 대학정책의 방향-

일 시 : 2021.4.22.(목) 14:00~17:00

장 소 : 여의도 이룸센터 회의실2

주 관 : 송재호 의원실, 윤영덕 의원실, 대구사회연구소

**주 최 : 부산경제사회연구회, 광주연구소, 호남사회연구회,
더불어민주당 국가균형발전특별위원회**

후 원 : 국가균형발전위원회

프로그램

◎ 1 부 : 개회식

시 간	내 용	진 행 자
14:00~14:30	○ 개회사 김재훈 대구대 교수(대구사회연구소 소장)	사 회 원도연 (원광대 교수/ 호남사회연구회 회장)
	○ 환영사 송재호 의원, 윤영덕 의원	
	○ 축사 김사열 위원장(국가균형발전위원회)	

◎ 2 부 : 주제발표

시 간	내 용	진 행 자
14:30~16:00	○ 스마트 지역혁신 생태계와 지역대학의 역할 오세홍 한국과학기술기획평가원 선임연구위원	좌 장 정성배 (조선대 교수/ 광주연구소 소장)
	○ 지방(사립)대학의 현황과 대학정책 임재홍 한국방송통신대 교수	
	○ 지방(국립)대학의 현황과 대학정책 이형철 경북대 교수/전 국립대교수회연합회 상임의장	
	○ 균형발전과 공공성확보를 위한 대학정책의 전환 고영구 극동대 교수/전 전국시도지역혁신협의회 회장	

◎ 3 부 : 토론

시 간	내 용	진 행 자
16:00~17:00	○ 토론 반상진(한국교육개발원장), 정대화(상지대 총장), 류한호(광주대 교수/지역신문발전위원회 위원장), 소준노(우석대 교수/대통령 직속 정책기획위원회 의원), 주제발표자 전원	좌 장 권오혁 (부경대 교수/ 부산경제사회연구회 회장)

토론회 일정

○ 등록 및 인사말 (13:30~14:30)

□ 개회사 김재훈(대구사회연구소장)

□ 환영사 송재호 의원, 윤영덕 의원

□ 축 사 김사열(국가균형발전위원회)

○ 주제 발표 (14:30~16:00)

제 1주제 스마트 지역혁신 생태계와 지역대학의 역할

제 2주제 지방(사립)대학의 현황과 대학정책

제 3주제 지방(국립)대학의 현황과 대학정책

제 4주제 균형발전과 공공성확보를 위한 대학정책의 전환

○ 토 론 (16:00~17:00)

지역대학의 위기와 대학정책의 방향

○ 마무리

Contents

목 차

▣ 개회사

- 김재훈 소장(대구사회연구소)

▣ 환영사

- 송재호 의원
- 윤영덕 의원

▣ 축사

- 김사열 의원장(국가균형발전위원회)

▣ 발표1. 스마트 지역혁신 생태계와 지역대학의 역할

- 오세홍 한국과학기술기획평가원 선임연구위원

▣ 발표2. 지방(사립)대학의 현황과 대학정책

- 임재홍 한국방송통신대 교수

▣ 발표3. 지방(국립)대학의 현황과 대학정책

- 이형철 경북대 교수/전 국립대학교수회연합회 상임의장

▣ 발표4. 균형발전과 공공성확보를 위한 대학정책의 전환

- 고영구 극동대 교수/전 전국시도지역혁신협의회 회장

Contents

목 차

▣ 토론

- 반상진(한국교육개발원장), 정대화(상지대 총장)
류한호(광주대 교수/지역신문발전위원회 위원장)
소준노(우석대 교수/대통령 직속 정책기획위원회 위원)
- 주제발표자 전원



개 회 사

■ 김재훈 (대구사회연구소장)



‘대학정책의 과제’에 관한 정책토론회를 개최합니다.

대구사회연구소 소장 김재훈
(대구대학교 경제학과)

올해 2021년 대학입시에서 지방대학의 위기가 본격화되었습니다. 입시 성적이 저조한 대학의 총장이 자진사퇴 혹은 사퇴압박에 물리고 있습니다. 그러나 이 문제는 대학 총장 개인에 귀책사유가 있는 것은 아닐 것입니다. 수도권 비수도권 간 불균형 발전과 그에 따른 인구이동에 따른 구조적인 문제이기 때문입니다. 수도권 인구가 전체 인구의 50%를 넘어선 현실을 제쳐놓고는 현 상황을 설명할 수 없습니다. 이런 구조적 상황에 사회적 대책이 필요하고, 이를 위한 사회적 토론을 위해 오늘 이렇게 정책토론회를 개최하게 되었습니다.

오늘 정책토론회에 전 국가균형발전위원장을 지내신 송재호 의원, 국회 교육위원회 윤영덕 의원께서 공동주관해주셨고, 국가균형발전위원회(김사열 위원장)에서 후원해주셨습니다. 공동주최하게 된 지역 4개 연구소(회)를 대표해서, 그리고 비수도권의 지역주민들과 지방대학들을 대신해서 깊이 감사드립니다.

대학은 전통적으로 교육과 연구라는 두 가지 핵심 역할을 해왔습니다. 청년들에게 교양을 갖추고 미래 직업을 준비하게 하며, 사회 각 분야에 양질의 인력을 양성해서 제공하는 역할입니다. 여기에 전 세계적인 기술경쟁의 격화와 함께 기술진보를 뒷받침하며, 지역사회에 필요한 지식을 이전하고 봉사하는 역할이 있습니다. 그 외에 평생교육 역할, 창의적 집단이 모이는 문화 허브, 쇠퇴지역 경제회생을 위한 인구로서의 다양한 역할이 있습니다. 지구적 교류의 시대를 맞아 우리 내부의 지구촌 역할도 있습니다.

특히 개발도상국 시절 추격성장에서 이제 선도형 사회로 이행하는 한국사회의 경우 양질의 노동자 양성에서 효율적인 지식생산자 양성으로 교육이 하는 역할의 중심이 이동하게 되었습니다. 외국의 실증연구 결과에 따르면 지식기반의 내생적 발전에는 초중등교육의 영향력은 20%대에 머물고 이제 학부 졸업 이상 석사 등의 교육

수준이 70% 이상의 영향을 미친다고 합니다.

그래서 도제식 기술교육으로 유명한 독일에서는 향후 반복적인 두뇌노동도 AI가 대체할 시대에는 현재의 직업교육 중심 시스템에 변화가 필요하다고 고민한다고 합니다. 영국에서는 대학교육 강화를 위한 연도별 목표치를 두고 정책적 노력을 하고 있고, EU에서도 볼로냐선언, 리스본전략, 유럽2020전략 등을 통해 대학교육 진흥을 위해 노력하고 있습니다. 미국에서도 러스트벨트의 경제회생에 그 지역 대학의 역할이 강조되고 있습니다. 인구의 31%를 차지하는 러스트벨트의 주들이 전국 총 학사 학위 소지자의 35%, STEM 졸업생의 33%, 고등교육 학위의 32%를 배출하고 있다는 것입니다. 여기에는 일찍이 지역의 대학교육 진흥을 위해 사립으로 설립된 대학들에 국유지를 양여해서 주립대학으로 전환한 대학들과 커뮤니티칼리지들이 중심적인 역할을 하고 있습니다.

이에 비해 근본적으로 우리나라 대학교육에 대한 공공부문의 기여도는 현격히 낮습니다. OECD가 발행한 자료(Education at a Glance)를 보면 2016년 고등교육에 지출 내역에서 공공부문 부담이 OECD 평균은 66%, EU23개국 평균은 73%인데 한국은 38%밖에 되지 않고, 민간(가계)부문 부담이 32%, 24%인데 한국은 62%입니다. 공적지출의 방식도 기본역량 강화를 위한 지출과 사업(project)별 지원방식의 비중이 정반대입니다. 이런 가운데 연구개발에서 대학의 비중도 현격히 낮습니다. OECD의 자료(Main Science and Technology Indicators, 2020)를 보면 고등교육기관이 수행한 R&D의 GDP 대비 비중이 한국 8.3%인데 OECD 평균은 16.6% EU27개국 평균은 21.8%(2018)입니다. 국가별 총 연구자 중 고등교육부문 연구자의 비중은 한국이 9.6%인데 OECD 평균은 30.1%(2016), EU27개국 평균은 33.0%(2019)입니다.

일반적으로 기술정책은 지식창출에 수월성을 우선하고, 교육정책과 산업정책, 지역정책은 상대적 취약부문과 지역을 우선하게 된다고 구분합니다. 그런데 우리나라에서는 교육정책과 산업정책, 지역정책이 과연 얼마나 그 역할을 충실히 해왔는지 의문을 제기할 수밖에 없습니다. 메가시티의 집적효과에 관한 실증연구를 보면 메가시티는 고학력자의 프리미엄을 누리는 것으로 나와 있습니다. 도시 규모와 1인당 GRDP 관계는 고등교육 이수자들이 생산도시보다 대도시에 더 많이 산다는 점 때문에 과장된다는 것입니다. 그 변수가 포함되어서 영향력 탄력치가 0.077인데, 제외하면 0.069라는 것입니다. 고등교육 증대의 1%p 효과는 1인당 GRDP 1.5%p를 증가시킨다고 합니다.

그런데 이제 우리나라 지방대학에 집중되는 구조조정은 이미 기울어진 운동장인

지방의 불균형을 앞으로 더욱 심화시키게 될 것입니다. 이제 근본적인 대책 (moonshot thinking)이 필요합니다. 그 대책을 오늘 정책토론회에서 찾고자 합니다.

2021년 4월 22일
대구사회연구소 소장 김재훈



환영사 I

■ 송재호 의원(더불어민주당 제주시갑 국회의원)

‘지방대학의 위기 대학정책의 과제’ 정책토론회 환영사



안녕하십니까?

국회 정무위 소속 더불어민주당 제주시갑 국회의원
송재호입니다.

오늘 「지방대학의 위기, 대학정책의 과제」 토론회에
참여해주신 모든 분들에게 진심 어린 환영의 인사를
드립니다.

이번 토론회를 함께 주관해주신 윤영덕 의원님과
대구사회연구소 김재훈 소장님 이하 관계자

여러분들의 노고에 감사드리고, 후원을 아끼지 않아

주신 국가균형발전위원회 김사열 위원장님께도 감사의 마음을 전합니다.

교육은 백년지대계입니다. 과거 우리나라가 폐허 속에서도 눈부신 성장을 이룩할 수 있던 데는 높은 교육열 또한 크게 이바지했습니다. 지난해 우리나라의 고등교육 진학률은 70%를 기록할 만큼 여전히 우리의 교육 열의는 높습니다. 교육을 통해 훌륭한 인재를 키워내는 일이야말로 우리의 미래를 좌우할 중차대한 일이기 때문입니다.

그렇지만 우리는 교육의 기회가 지역적으로 고르지 못하다는 문제를 가지고 있습니다. 장기적인 저출산과 우리나라 전체 인구 중 절반 이상이 수도권으로 몰려있는 상황이 계속되면서 지방대학은 운영의 어려움을 넘어 존립의 위기에까지 직면해 있습니다.

지방대학의 위기는 곧 지역의 위기이고, 지역의 위기는 곧 국가의 위기로 이어집

니다. 지방대학의 소멸을 막는 정책적 노력이 절실한 이유입니다. 미국의 러스트벨트 공업지대가 성장한 데는 그 지역을 거점으로 한 명문대학들을 양성하는 정부의 적극적인 노력이 뒷받침되었습니다. 기본적인 학문 소양을 충족시키며, 지역의 특성을 살린 활성화 정책에 부합하는 인재를 길러내는 일은 지역 대학이 가장 잘할 수 있습니다.

오늘의 토론회를 통해 지방대학의 위기를 타개하며, 지역별로 생기는 교육의 편차를 합리적으로 줄일 수 있는 정책 아이디어가 폭넓게 논의되기를 바랍니다. 지방대학이 지역과 함께 발전하는 방향에서 나아가 국가균형발전에도 기여할 수 있는 좋은 방안이 나올 것이라 기대합니다.

국가균형발전 정책을 최우선의 과제로 삼는 대한민국의 국회의원으로서 제시된 여러 내용이 정부 정책과 향후 입법 활동 등에 반영될 수 있도록 저 역시 만전을 기하겠습니다.

다시 한번 오늘 토론회에 관심과 성원을 보내주신 모든 분들에게 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.



환영사 Ⅱ

■ 윤영덕 의원(더불어민주당 동구남구갑 국회의원)

‘지방대학의 위기 대학정책의 과제’ 정책토론회 환영사



반갑습니다. 광주 동구남구갑 국회의원
더불어민주당 윤영덕입니다.

「지방대학의 위기, 대학정책의 과제」토론회를
공동주최하게 되어 참으로 뜻깊고 영광스럽게
생각합니다.

토론회 주치를 위해 힘써주신 송재호 의원님과
김재훈 대구사회연구소장님께 깊은 감사의 말씀을
드립니다. 풍성한 토론회를 위해 공동으로
주최해주신 부산경제사회연구회, 광주사회연구소,
호남사회연구소에도 감사드립니다.

마지막으로 토론회에 직접 참석하여 자리를 빛내주실 김사열 국가균형발전위원장
님과 우원식 더불어민주당 국가균형발전특별위원장님께도 환영과 감사의 인사를 전
합니다.

국회 개원 후 교육위원회 위원으로서 1년여를 활동해오면서 우리 사회가 가장 심
각하게 직면해 있는 교육 문제는 바로 지방대학의 위기임을 실감하고 있습니다.

지역사회와 경제의 한 축을 담당하는 지방대학이 큰 위기에 직면했습니다. 2021학
년도 지방대학들의 정시모집 경쟁률 하락은 지방대가 처한 위기를 그대로 드러냅니
다. 정시모집 전형의 경우 최소 3:1의 지원율을 보여야 미달이 나지 않는다고 할
수 있습니다.

그러나 인천과 경기지역 대학의 경쟁률이 4.5:1을 상회하고, 서울의 경우 5.04:1을
넘어서는 것에 비하면 비수도권 대학의 평균 경쟁률은 처참합니다. 특히 영·호남 지

역 대학의 78%가 사실상 미달되는 등 가장 큰 타격을 받고 있습니다.

‘벚꽃이 피는 순서대로 대학이 무너진다’라는 말은 약 7년 전부터 계속해서 신문 1면을 장식해왔으나, 교육부는 이제야 겨우 대책을 내놓고 있습니다.

지방대학이 지금 처한 위기는 교육부와 대학만의 문제가 아닙니다. 국가 균형발전을 위해 정부가 같이 노력해야 하고, 지방대 소멸은 곧 지역의 소멸이므로 지자체에서도 힘을 모아야 합니다.

이런 점에서 오늘 토론회는 참으로 시의적절한 자리입니다. 오늘 토론회를 통해 지방대학의 위기를 극복하고, 국가 균형발전의 차원에서 지방대 소멸 위기에 대한 대책을 함께 이야기할 수 있는 자리가 되었으면 좋겠습니다.

다시 한번 「지방대학의 위기, 대학정책의 과제」의 개최를 축하드리며, 이 자리에 함께하신 모든 분의 행복을 기원하겠습니다.

감사합니다.



축사

■ 김사열 위원장(대통령직속 국가균형발전위원)

‘지방대학의 위기 대학정책의 과제’ 정책토론회 축사



여러분 반갑습니다.

국가균형발전위원회 위원장 김사열입니다.

추운 겨울을 지나 어느덧 봄기운이 완연한 4월입니다. 코로나-19로 인한 사회적 거리두기가 지속되면서 많은 어려움과 불편이 있으나 멀지 않은 시간 내에 이를 극복하고, 정상적인 생활을 되찾게 되기를 기원해 봅니다.

바쁘신 와중에도 오늘 토론회를 주관하시고, 자리를 빛내주신, 송재호 의원님, 윤영덕 의원님과 더불어민주당의 국가균형발전특별위원회 우원식 위원장님, 그리고 부산, 대구, 광주, 호남 사회연구소 관계자분들과, 오늘 발표와 토론을 기꺼이 허락해주신 모든 분께 깊은 감사의 인사를 드립니다.

오늘 여러 의원님들과 다양한 분야의 전문가들을 모시고, 「지방대학의 위기, 대학정책의 과제」에 대한 내용으로 토론회를 개최하게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다.

지난 3월 23일은 균형발전 17주년 기념식이 균형발전의 상징과도 같은 세종특별자치시에서 있었습니다. 이날 국무총리께서는 균형발전이 대한민국의 미래이자 총력을 기울여야 할 국가 비전임을 강조하신 바 있습니다.

또한, 지방대학은 지역공동체의 혁신역량을 높이는 핵심기반이며, 지역혁신의 주체로서 자리매김할 수 있도록 정부와 지자체가 함께 노력하겠다는 말씀도 하셨습니다.

이와 뜻을 같이하여 저출산과 고령화와 같은 인구 구조의 변화, 수도권 등 도시 집중으로 인한 지역의 소멸위기 등 우리 사회가 안고 있는 여러 문제를 해결하기 위해서는 국가 균형발전을 통해 지속가능한 성장과 발전을 도모해야 한다고 생각합니다.

인구문제를 언급한 것은 학령인구의 감소로 올해 대학의 충원율이 급격히 하락하는 등 지방대학의 여건이 매우 어려워졌기 때문입니다.

지방대학은 그 지역의 인적, 물적, 지적 자원의 집합체입니다. 앞서 말씀드린 지속가능한 성장과 발전을 위해서는 인적 자원의 양성과 확보가 매우 중요합니다.

특히 지역에서의 인재양성과 지역 정착은 지역의 유지, 발전의 핵심이기도 합니다. 그 핵심적 역할을 수행하여야 하는 것이 지방대학입니다.

지역이 자율적이고 내생적 성장을 도모하기 위해서는 앞으로 더 심각하게 다가올 위기를 정확히 진단하고, 무엇보다 지방대학이 무엇을 해야하는 지에 대한 진지한 논의가 필요합니다.

이러한 관점에서 오늘 토론회는 매우 뜻깊은 자리이며, 국가균형발전을 위한 지방대학의 육성방안을 고민하고, 지역과 수도권이 다 함께 잘 살 수 있는 대한민국을 만드는 데에 한 걸음을 내딛는 의미 있는 자리라고 생각합니다.

2021년 4월 22일

대통령직속 국가균형발전위원회 위원장

김 사 열



스마트 지역혁신 생태계와 지역대학의 역할

■ 오세홍(한국과학기술기획평가원 선임연구위원)

『지방대학의 위기, 대학정책의 과제』 토론회

* 여의도 이룸센터 회의실, 14:00~

『지방대학의 위기와 대학정책의 방향』

스마트 지역혁신생태계와 지방대학의 역할

국가혁신체계의 관점에서 지방대학의 역할과 방안 제시

2021. 04. 22.

선임연구위원 오세홍박사

한국과학기술기획평가원

Contents

목 차

I

지역혁신생태계와 혁신 피드백루프

II

지역혁신생태계 불균형 문제 진단
- 대학의 역할을 중심으로

III

실천적 방안은 무엇인가?



지역혁신생태계와 혁신 피드백루프

1

지역혁신생태계...붕괴? 지역 소멸, 공멸 !!!

[이코노미조선](2020. 7. 26) <르포> 소멸하는 지방 도시
팽창의 결과는 공멸, 인프라 집약된 압축도시 만들자
수도권 인구 첫 비수도권 추월
일자리 해결 못 하면 악순환 반복
도시 공간 구조 효율화 고민해

[출처: 중앙일보] [단독]뱀꽃 피는 순서로 망한다?
영호남대 78% 사실상 미달(2021. 1. 18)



지방이 사라진다-전국 시군구, 30년 후 46% '소멸 위험'

보스턴은 세계적 대학은 물론 미연방 국책 연구기관들도 다수(예를 들어 미보건국NIH 지원금의 top 5 이 모두 보스턴파) 집중한 덕분에, 100여년 가까이 '첨단기술'과 '혁신'의 본고장으로 자리잡고 있습니다. 첨단기술 분야의 혁신에 기여하는 요소가 여럿 있지만 메사추세츠는 특히 이 요소(각 동그라미)를 체계화해서 이들의 역할과 협업 체계를 잘 발달시켜 왔습니다.
하나가 선전하면 그것을 활용해 다른 중목도 발전시키고 하나가 못하면 나머지가 일으켜 세워주는 **선순환 구조를 만들어 '혁신'을 둘러싼 하나의 큰 생태계가 되는 것**입니다. 무엇보다 중요한 것은, 그 성과가 '양질의 고용 창출과 지속적인 경제성장'이라는 궁극적인 목표를 뒷받침합니다. (<https://bpplblog.wordpress.com/2014/10/30/>, 혁신, 창업, 생태계, 공동체의 모호하고 로맨틱한 관계)

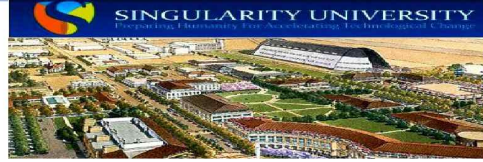
학생이 줄어든 학교가 몇 년 못 버티고 문을 닫게 되듯이 사람이 살지 않는 마을은 머지않아 사라질 겁니다.
앞으로 30년 뒤 대한민국은 어떤 모습일까요?
지금처럼 지방 인구가 줄어든다면 전국 시 군 구의 절반이 사라질 수도 있다! 한국고용정보원의 조사 결과입니다.
한 지역의 젊은 여성인구를 예순 다섯 살 이상 고령인구로 나눈 값인 '지방소멸 위험지수'를 따져본 결과입니다.
위험지역은 대부분 수도권이 아닌 지방입니다.
인구의 절반이 서울 등 수도권에 뿔뿔하게 모여 사는 반면 지방은 사라지는 게 겁날 정도로 한산해진 건데, 사람 몸으로 치면 머리는 점점 커지는데 팔다리는 자꾸 찌그러드는 셈입니다.

2

4차산업혁명, 디지털대전환+Covid-19 狂風 = 평생교육 한계

전 세계 사내 창업 교육기관

기관	Singularity University	DRAPER UNIVERSITY	CORPORATE ENTREPRENEURSHIP	H-FARM	IGM
기반	싱귤러리티대학 (미국, 2009년 설립)	드레이퍼대학 (미국, 2012년 설립)	사내창업(기업창조)대학 (미국, 2009년 설립)	H-FARM (이탈리아, 2009년 설립)	IGM (독일, 2009년 설립)
대상	포천 500대 기업 최고경영자-일함	기업원형 사내창업가	사내창업(기업창조) 실무자	기업가-학생	대기업, 중견기업의 4차 산업혁명(인공지능) 관련 인재 양성
특징	기업가정신(창의성, 도전정신, 리더십, 팀워크, 커뮤니케이션, 문제해결력, 협업능력, 글로벌마인드, 기업가정신, 리더십, 팀워크, 커뮤니케이션, 문제해결력, 협업능력, 글로벌마인드)	싱귤러리티대학(미국)은, 기업가정신(창의성, 도전정신, 리더십, 팀워크, 커뮤니케이션, 문제해결력, 협업능력, 글로벌마인드)을 교육하는 대학이다.	기업가정신(창의성, 도전정신, 리더십, 팀워크, 커뮤니케이션, 문제해결력, 협업능력, 글로벌마인드)을 교육하는 대학이다.	기업가정신(창의성, 도전정신, 리더십, 팀워크, 커뮤니케이션, 문제해결력, 협업능력, 글로벌마인드)을 교육하는 대학이다.	기업가정신(창의성, 도전정신, 리더십, 팀워크, 커뮤니케이션, 문제해결력, 협업능력, 글로벌마인드)을 교육하는 대학이다.
기간	연 24개 워크숍	5일	12주	4주	9주
강의료	2억 8500만원	약 1200만원	12주	약 350만원	400만원

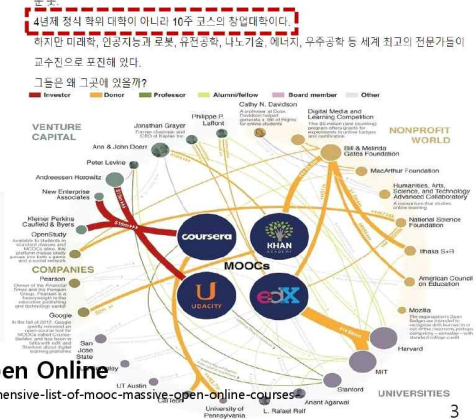


싱귤러리티 대학(Singularity University)은 2008년 구글과 미항공우주국(NASA) 등이 주축해서 세

4차산업 인재란? 지식배틀선 AI 못이겨, 핵심은 문제해결력
문명사적 대전환 제조업 고용인력 20~30년내 90% 사라져
기업도 지식생산 연고대 경쟁자는 서울대 아니라 삼성·LG



온라인 수업?에서
온라인 교육
(MOOCs)을 이수한
인재를 기업에서 선
호한다면???

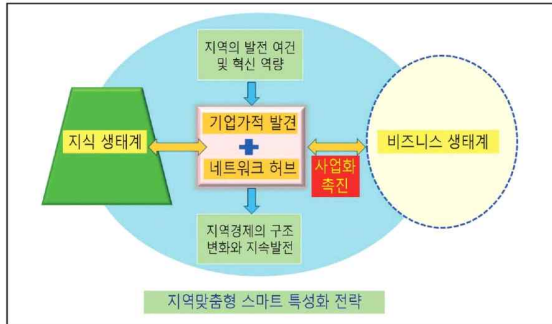


국가혁신정책과 고등교육(HE)/연구의 역할

- 혁신 촉진(Promoting Innovation)은 주요 선진국의 경제성장의 핵심 수단이 되어 왔음
- 이들 국가들은 지식, 창조 그리고 기술혁신에 점점 더 집중
 - * 자원은 더 이상 경제성장에서 비교우위를 제공하지 않음
- 이러한 새로운 경제적 맥락에서, 고등 교육 및 연구조직(higher education and research organizations)들은 국가 정책의 핵심 대상이 됨
 - * 참고: David D.Dill and Frans A. van Vught(2010), National Innovation Policies: Governments as innovation agents of higher education and research(University Research for Innovation, 2010)

- NIS 관점은 전체 혁신과정에 참여하는 다양한 행위자 및 조직간 연계(linkage)* 역할을 강조(↔the traditional "science-push model")
 - * 연계(linkage)에는 공식적 지식이전(대학, 기업, 과학단지, 조인트 대학-기업 연구 센터)+수많은 커뮤니케이션 채널(각종 미팅, 컨설팅 등)을 포함
 - * NIS 연구는 아카데미 연구의 "하드" 산출물(the "hard" outputs)-논문 및 특허-이 혁신에 중요한 반면, "소프트" 지식이전과정("softer" knowledge transfer processes)-새로운 과학 공학 박사출업자 채용(산업체에 아카데미 지식이전의 주요수단)-동등한 중요성이 부여되어야 한다고 강조
- 지난 20년에 걸쳐 NIS 관점은 수많은 국가의 고등교육 및 연구정책(research policy)에서의 국가 개혁에 영향을 미쳐왔음
 - NIS 관점의 한가지 버전은 ICT, 의료기술, 나노기술, 신재료 및 환경기술과 같은 미래 산업혁신 핵심 분야들의 기초 연구를 위한 국가 차원의 인센티브 프로그램을 통해 기존 제도적 맥락 내에서 고등교육에 대한 혁신을 증진하는데 목표를 둠
 - 두번째 좀 더 체계적이고 자유방임적 버전은 혁신을 증진하기 위해 고등교육기관의 프레임(틀) 조건을 변화하는데 집중(고등교육 거버넌스 프로세스와 법적 프레임워크, 아카데미 연구활동의 평가를 위한 새로운 판단기준의 개발, 아카데미 연구의 사회로의 이전을 증진(전통적으로 고등교육정책 파트너 간주되지 않았음)하기 위한 새로운 인센티브 채택)
 - * 참고: David D.Dill and Frans A. van Vught(2010), p.109.
- ➔ 많은 국가에서 채택한 국가 혁신 정책은 대부분의 국가에서 고등 교육 및 연구의 생산성에 긍정적인 영향을 미쳤으며, 특히 지식 이전의 적극적인 프로세스 개발에서 대학 내에서 더 기업가적 문화 장려에 기여

지역경제에 긍정적으로 기여하는 핵심요소?(대학 역할)

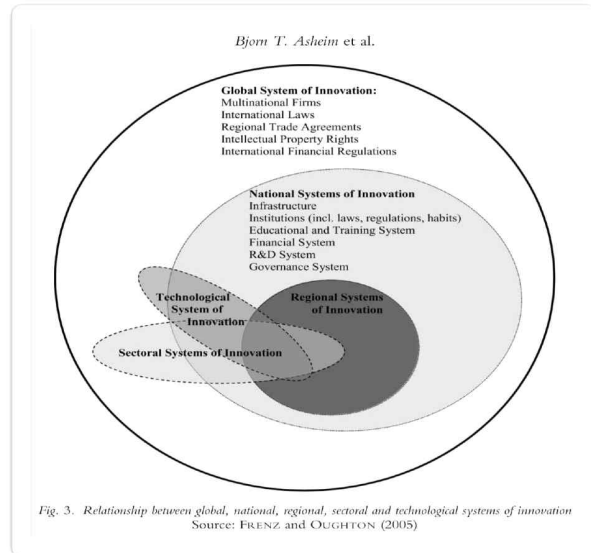


자료: 김선배 외(2016).

지역혁신체제에서 대학의 주요 역할은 무엇인가?

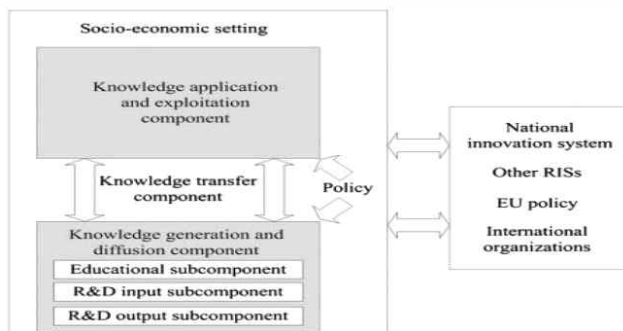
- 교육기능
- 지식전달
- 인재양성-인재유입(Brain Gain 노력)
- 부가적 지역 가치 창출

Institut für Öffentliche Dienstleistungen
und Tourismus
Universität St. Gallen



5

* (참고) RIS 구성요소 및 주요 분석항목



출처: Visualising components of regional innovation systems using self-organizing maps—Evidence from European regions

➢ RIS의 구조와 구성요소

- 지식 응용 및 활용 구성 요소는 수평 및 수직 네트워킹으로 연결된 회사, 고객, 파트너 및 경쟁자로 구성
- 지식 생성 및 확산 구성 요소는 공공 및 민간 연구 기관, 혁신 센터 및 대학과 같은 교육 기관으로 구성
- 두 구성 요소는 지식 이전 구성 요소를 통해 연결되며, 또한 지역 정책의 영향을 받음

Table 1
The design of attributes for RISs analysis.

Socio-economic setting	Source of data
x_1 GDP at current market prices per capita	Eurostat
x_2 Employment rate [%]	Eurostat
x_3 $\frac{\text{R\&D expenditure}}{\text{GDP}}$ (12 months and more) share [%]	Eurostat
Knowledge generation and diffusion component	
x_4 Educational subcomponent: $\frac{\text{Population aged 15 and over with tertiary education}}{\text{Population aged 15 and over with secondary education}}$ per 1000 inhabitants	Eurostat
x_5 Population aged 15 and over with secondary education per 1000 inhabitants	Eurostat
x_6 Participation of adults aged 25-64 in life-long learning per 1000 inhabitants	Eurostat
x_7 R&D input subcomponent: $\frac{\text{Business enterprise R\&D expenditure in percentage of GDP}}{\text{Higher education R\&D expenditure in percentage of GDP}}$	Eurostat
x_8 Business enterprise R&D expenditure in percentage of GDP	Eurostat
x_9 Higher education R&D expenditure in percentage of GDP	Eurostat
x_{10} Human resources in science and technology [%]	Eurostat
x_{11} Employment in high-technology sectors (high-technology manufacturing and knowledge-intensive high-technology services) [%]	Eurostat
x_{12} R&D output subcomponent: $\frac{\text{Biotechnology patent applications to the EPO}}{\text{Patent applications to the EPO}}$ per million of inhabitants	Eurostat
x_{13} Biotechnology patent applications per million of inhabitants	Eurostat
x_{14} Patent applications to the EPO of inhabitants	Eurostat

Table 2
Components and attributes of RISs used in previous studies

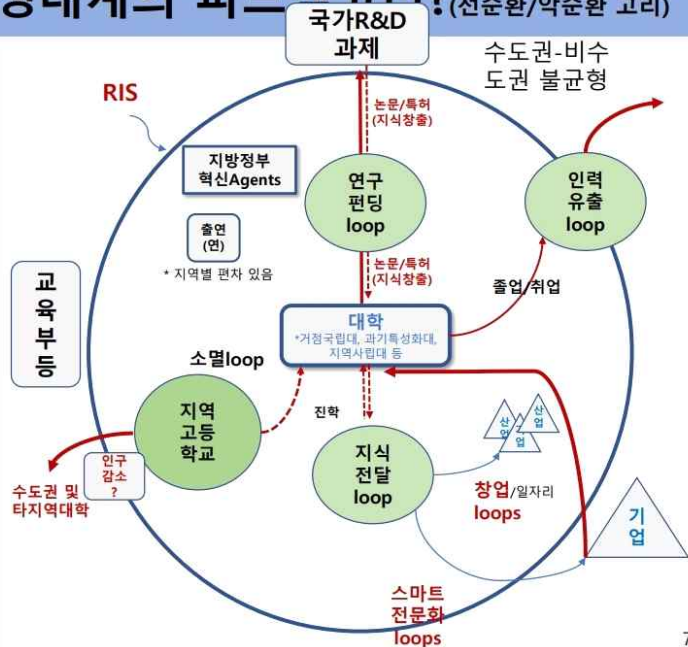
Study	Component	Attributes
x_{15}	Knowledge application and exploitation	GDP per capita, GDP per worker, population density, employment rate, periphery index, employment in agriculture, employment in industry, employment in financial and business services, exports, foreign direct investment
x_{16}	Product and/or process innovation	total patents, high-tech patents, total R&D expenditure, business R&D expenditure, employment in medium and high-tech manufacturing
x_{17}	Marketing and/or organisational innovation	employment in knowledge-intensive services, human resources in science and technology, population with tertiary education, students in tertiary education, life-long learning
x_{18}	New-to-market sales	sales of new-to-firm and new-to-market products
x_{19}	New-to-firm sales	innovative firms co-operating with science and technology infrastructure
x_{20}	SMEs innovating in-house	innovative firms funded by regional administrators
x_{21}	Self-employed persons per 1	Legend: SE denotes socio-economic setting, KGZ is knowledge generation and diffusion component, KAE is knowledge application and exploitation component, KTS is knowledge transfer component, and RP is regional policy
x_{22}	Knowledge transfer component	
x_{23}	Innovative SMEs co-operating with others (CS)	Eurostat
x_{24}	Broadband access by households	Eurostat

Legend: CS denotes Community Innovation Statistics.

6

지역대학과 스마트혁신생태계의 피드백고리? (선순환/악순환 고리)

- ▶ 일정 장소 또는 지역단위에서 혁신주체 간의 연계-협력, 연관산업의 융·복합 촉진을 도모하는 혁신생태계 (Innovation Eco System) 구축, 어떻게 스마트하게 할 것인가? (문제해결을 위한 핵심 키)
 - 연구펀딩 피드백loop
 - 지식전달 피드백loop/창업 피드백loop
 - 인력유출입 피드백loop
 - 스마트전문화 피드백loop(신성장동력발굴 등 지역맞춤형 Domain에 대해 기업가적 발견/발굴)
- ➔ 비수도권 지역 혁신생태계 내에서 지역대학(핵심 위치)의 역할, 기능 변화에 영향을 미침(현상황으로 판단할 때 악순환 고리, 대학소멸-지역소멸)
- ▶ 수도권의 연구개발 및 고부가가치 서비스 기능과 비수도권의 제조업 생산기능으로 구분되는 경제활동의 공간적 불일치로 인한 산업발전의 비효율성이 심화되고 있음(김선배, 2017)
 - 젊고 유능한 교수들이 채용되지만, 석박사 인재는 수도권 대학으로 유출되는 악순환(국책과제미수행시 Lab유지어려움)→지역의 제조 생산기능만 남는 구조
 - * 조선, 자동차 등 특정 산업과 특정 대기업에 대한 의존도가 높은 비수도권의 지역경제는 주력 제조업의 위기를 맞고 있음
- ▶ 수도권과 비수도권의 발전격차는 줄어들지 않고 오히려 전산업의 취업자, 지역내총생산, 제조업 부가가치 등에서 전국대비 비수도권 비중이 감소 추세를 보이고 있음(김선배, 2017).



7

II

지역혁신생태계 불균형 문제 진단 - 대학의 역할을 중심으로

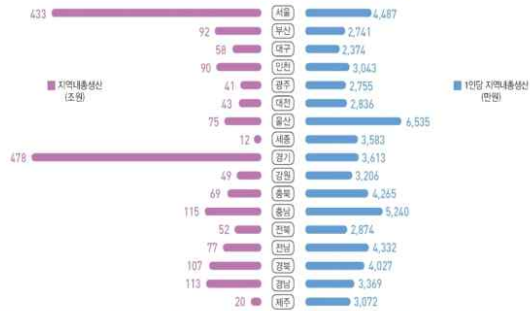
8

지역 혁신 생태계 발전 한계

2019년 지역소득(잠정)



지역내총생산 및 1인당 지역내총생산

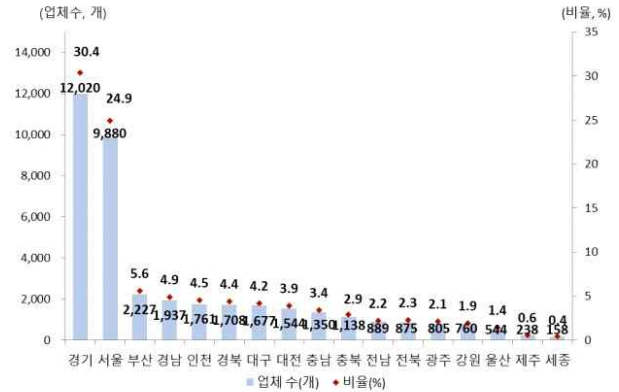


* 수도권(서울, 경기, 인천)은 1,001조원으로 전국 대비 52.0%를 차지

출처 : 통계청(2020.12.23.), 2019년 지역 소득(잠정) 보도자료

지역 격차와 소득 불균형

[지역별 벤처기업 분포('20.12월 기준)]



출처 : 벤처확인종합관리시스템(2020), 우리나라 벤처현황.

지역 경쟁력인 중소벤처의 격차

GRDP와 혁신(벤처기업분포) 격차 확대
중앙 중심 발전 전략은 한계가 있다

9

연결되지 않은 지역-강한 혁신지역 아니다

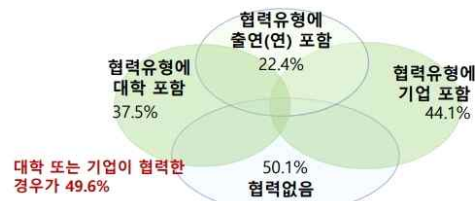
- ▶ 대학과 기업을 통한 연결, 지역 혁신에 기여하나 (약한 연결 → 약한 혁신지역)
- 국가연구개발사업의 성과 중 기업(산) 또는 대학(학)이 협력하여 발생한 등록특허가 적은 지역(약한 연결, 11위 ~17위)일 수록, 혁신역량(R-COSTII) 순위도 낮은 경향을 나타냄(약한 혁신지역, 11위~17위)

구분	기업 또는 대학과 협력한 경우 발생한 국가연구개발사업 등록특허 성과(순위)					R-COSTII 순위				
	2015	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2020
국내지역별										
경기도	5	2	1	3	3	1	1	1	1	1
서울특별시	14	14	12	15	14	2	3	2	2	2
대전광역시	17	11	4	10	6	3	2	3	3	3
경상북도	2	6	6	4	5	4	5	4	4	4
울산광역시	9	10	9	14	16	7	6	6	7	5
충청북도	7	12	13	7	8	9	10	8	5	6
부산광역시	16	15	10	9	11	12	9	10	8	7
충청남도	3	4	3	2	2	6	12	9	6	8
인천광역시	8	8	5	5	12	5	7	11	9	9
전라북도	10	9	11	11	17	11	15	15	11	10
경상남도	6	3	7	6	7	10	14	14	12	11
광주광역시	13	13	14	17	13	13	8	7	10	12
강원도	15	16	15	16	15	16	16	16	15	13
전라남도	4	5	2	1	1	15	11	12	14	14
대구광역시	11	7	8	8	4	14	13	13	13	15
세종특별자치	1	1	16	12	9	8	4	5	16	16
제주특별자치	12	17	17	13	10	17	17	17	17	17

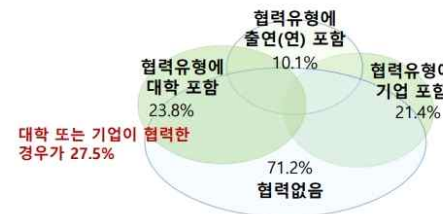
주 : 상위권(1~6위) 하위권(11~17위)

출처 : KISTEP(2021), 2020년 지역 과학기술혁신 역량평가(R-COSTII).

[협력유형별 국가연구개발사업 국내특허등록 성과 상위권(예 : 경기)]



[협력유형별 국가연구개발사업 국내특허등록 성과 하위권(예 : 강원)]



10

지역 연구개발투자 불균형(1)-현재 및 미래 혁신역량

- ▶ 우리나라 전체의 지역별(수도권/대전/지방) 연구개발투자 (2014년~2019년)
- 2019년 기준 우리나라 전체 연구개발투자 규모는 89조 471억원 (전년 대비 3.9% 증가)
- 수도권 지역의 연구개발비는 **우리나라 전체 연구개발비의 과반 이상을 차지(69.9%)**
- 지방(대전 제외)의 연구개발비는 전체의 21.5%로 우리나라 전체 연구개발비의 1/5 수준(21.5%)
- 지방 연구개발투자액이 증가하는 추세임에도, 전체에서 **수도권 지역의 연구개발비가 차지하는 비중은 증가한 반면(67.4%→69.9%), 지방이 차지하는 비중은 감소(22.7%→21.5%), 지역 연구개발투자에 불균형이 심화**

[우리나라 전체의 지역별 연구개발 투자추이 (2014년~2019년) : 수도권/ 대전/ 지방]



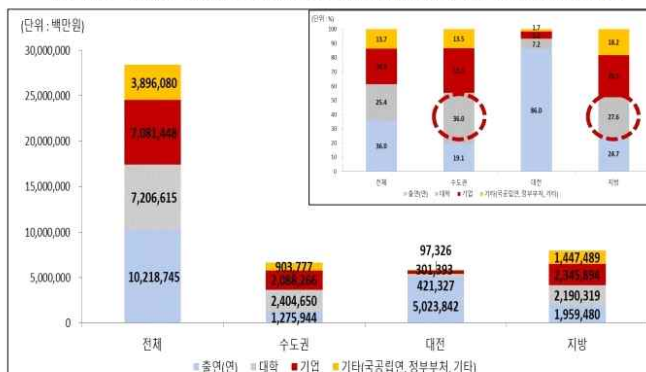
출처 : 과기정통부·KISTEP(2021), 2019년 연구개발활동조사.

11

지역 연구개발투자 불균형(2)-현재 및 미래 혁신역량

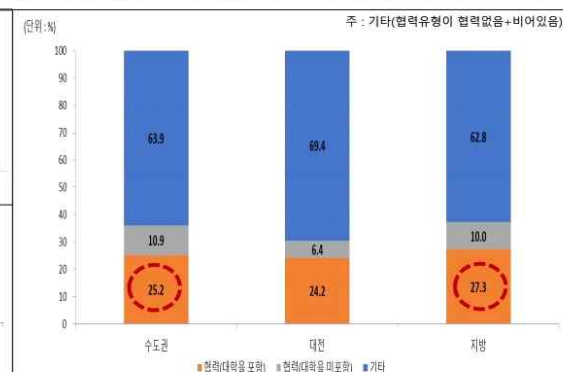
- ▶ 연구수행주체별 국가연구개발사업 집행액 현황 (2019년)
- 국가연구개발사업 집행액 중 **대학이 차지하는 비중은 수도권에서 36.0%, 지방에서 27.6%를 차지함**
- ▶ 협력유형별 국가연구개발사업 집행액 현황 (2019년)
- **지방은 수도권에 비해 대학을 포함한 협력 비중이 높음 (지방 27.3%, 수도권 25.2%, 대전 24.2%)**
- 대전은 출연(연)이 연구수행주체의 86.0%를 차지하며, 협력없음이 전체의 69.4%를 차지

[지역별 연구수행주체별 국가연구개발사업 집행액 현황 (2019년) : 수도권/ 대전/ 지방]



출처 : 과기정통부·KISTEP(2020), 2019년 국가연구개발사업 조사분석.

[지역별 협력유형별 국가연구개발사업 집행액 현황 (2019년) : 수도권/ 대전/ 지방]



12

지자체 혁신 의지가 강할 수록 자체 R&D 투자 확대

▶ 지자체 혁신의지(연구개발투자)와 자체 연구개발투자 현황 (2018년)

- GRDP 대비 연구개발투자액 비중이 큰 지역은 대전, 경기 순으로 혁신역량(R-COSTII) 수준이 높은 지역
- 지자체 재정자립도 대비 연구비 비중이 큰 지역은 경기, 서울, 대전 순

[지역별 GRDP 대비 연구개발투자액 비중(2018년)]



출처 : KISTEP(2021), 2020년 지역 과학기술혁신 역량평가(R-COSTII).

[지역별 지자체 재정자립도 대비 연구개발투자액 비중(2018년)]



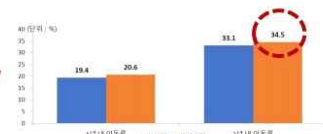
출처 : 과기정통부-KISTEP(2020), 2018년 연구개발활동조사, KOSIS(2020), 행안부 재정자립도.

13

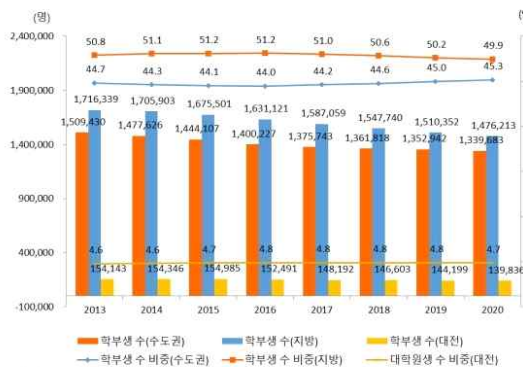
수도권으로 인력 유출은 점점 심화

▶ 고등교육기관 졸업자 현황 및 지역별 일자리 이동

- **대학생 수, 대학원생 수는 전반적으로 감소하는 추세(수도권, 지방 공통)**
- **전체 학생에서 수도권 비중은 증가, 지방은 감소하는 추세(수도권, 지방 공통)이며 특히 지방의 인력 유출이 심각**
- 비수도권 대학 졸업자의 2년 내 이동률(34.5%)이 수도권(33.1%)보다 높음



출처 : 일자리 이동조사, 건강보험.



출처 : 교육개발원, 고등교육기관 기본통계조사.



14

지자체 내 연구중심대학 역할?

▶ 상위 대학과 지역 혁신

- 지역 혁신역량 상위권 지역들은 과학기술이 특성화된 연구중심대학 소재지이거나, 상위대학, 기업을 다수 확보 (R-COSTII 2위 서울(서울대), 3위 대전(KAIST), 4위 경북(POSTEC), 5위 울산(UNIST))
- 세계 대학평가(Nature, CWTS, Time) 상위대학, 투자 상위 기업(EU) 소재지는 수도권 중심



학령인구의 감소 가운데 맞춤형 인력의 전략적 양성 필요

▶ 연구중심대학 (지식창출 + 대학특성화)

- 한정된 인적자원(학령인구) 가운데 국가혁신체제 내에서 대학이 갖는 위상 (고급인력 양성 + 기초연구 수행)
- 서울대(2020년 기준: 학부생 16,608명, 대학원생 11,205명), KAIST(2020년 기준: 학부생 3,766명, 대학원생 6,738명), POSTECH(2019년 기준: 학부생 1,422명, 대학원생 2,159명), UNIST(2020년 기준: 학부생 2,879명, 대학원생 1,850명), GIST(2020년 기준: 학부생 633명, 대학원생 1,262명), DGIST(2020년 기준: 학부생 683명, 대학원생 390명)

학령인구의 감소(통계청(2019), 장래인구추계)



목적에 의한 대학 유형 분류 (변순천, 2013; 민철규 2000)

구분	분류기준	특징
연구중심대학	탁월성위주의 연구와 고급과학기술인력 양성	우수한 교수와 연구설비 지원설비를 갖춘 대규모의 대학원 교육을 통해 교수준의 연구인력을 양성하는 대학 - 학부정원은 대학원의 2/3이하인 대학원 중심대학
교육중심대학	취업 위주	일반 학문위주의 학부교육에 중점을 두고 졸업 후 연구중심대학의 대학원에 진학하거나 폭 넓은 사회분야로 진출할 학생들을 양성하는 대학
산업중심대학	기술인력 배출을 목적	학부 단계 교육만으로 자기분야의 전문적 능력을 갖추고 사회에 진출할 인력을 양성하는 대학 - 실무교육에 중점 ※ 고급전문직종에 적합한 인재들을 양성하는 대학원 중심의 직접지향 교육기관도 속함(공학과 의학 등에서 대학원 정도의 심화된 교육을 필요로 하는 분야에 적합)

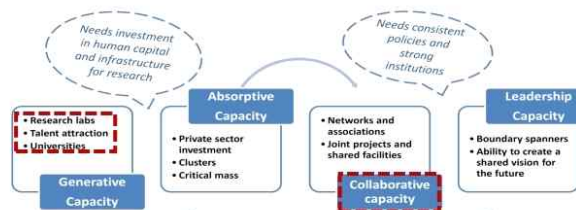
III

실천적 방안은 무엇인가?

17

출발점은 지역 핵심자산인 대학의 변화로 부터

Capacities needed for regions to move from 'disconnected' to 'connected' regions



출처: John Goddard, 'Connecting universities to regional growth through smart specialisation' (2016. 9. 19)

주요 질문(비수도권)

출처: 지역혁신생태계(KCERN, 2018.15)

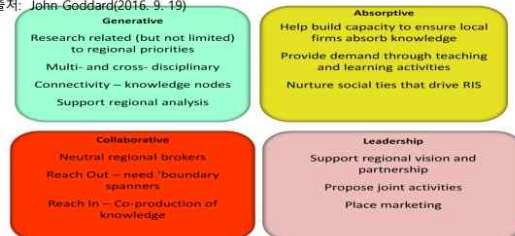


비수도권 혁신을 위해 인력과 시장의 중요성을 강조



Multifaceted roles of universities in regional capacity building

출처: John Goddard(2016. 9. 19)



18

4개 핵심영역 중심으로 지역 기여 설명회(지자체와 함께하기)

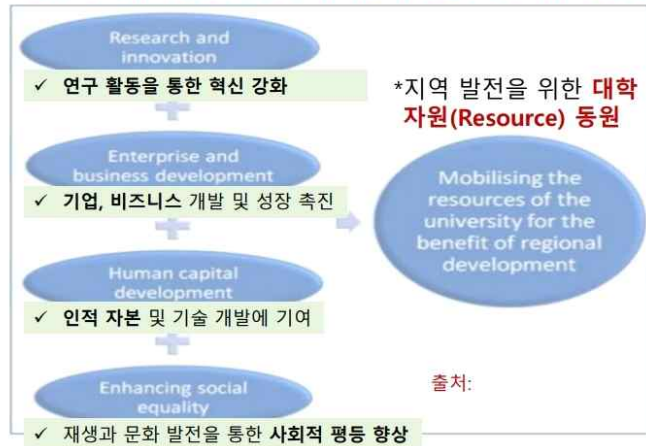
障碍와 挑戰

Universities are a critical 'asset' of the country and region; even more so in less favoured regionsbut

- Universities have often been absent from or had a minimal role in national or regional innovation strategies
- Technology push or linear model has dominated - potential contribution of the Arts, Humanities and Social Sciences to societal innovation and the quadruple helix of universities, business, government and civil society has been ignored
- The **principles** underlying why universities can be important agents in economic development have not been well understood by regional public authorities
- While a range of **mechanisms** have been used with varying success, they have generally not been coordinated strategically to produce the maximum impact.
- The range of **barriers** and challenges, both internal to the universities and in the wider enabling environment, have been under problematised by policy makers and largely under addressed by universities

The mechanisms by which universities can and do contribute to development and growth

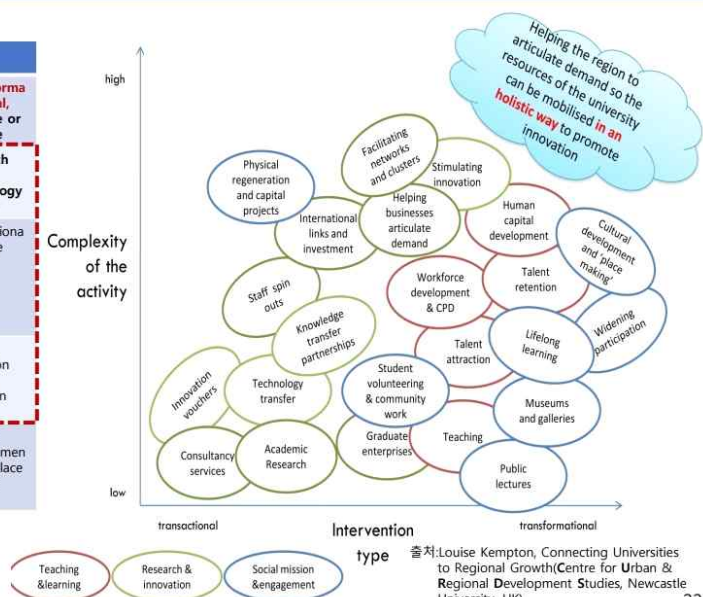
대학이 지역 개발과 성장에 기여할 수 있는 메커니즘 만들기



대학의 지역 혁신증진 개입 방법-맞춤형 전략 발굴 필요

	Nature of the intervention				
	Transactional, high volume				Transformational, unique or rare
연구 및 혁신 (Research and Innovation)	Consultancy services	Innovation vouchers	Knowledge transfer partnerships	Science parks	Research and technology centres
기업 및 사업 개발 (Enterprise and Business Development)	Graduate enterprise	University staff spin outs	Network and cluster development	Encouraging intellectual property development	International linkage
인적자원개발 (Human Capital Development)	Workforce development		Increasing mobility of staff and students		Talent attraction and retention
사회평등고양 (Enhancing Social Equality)	Student volunteering and community work		Widening student participation		Cultural development and 'place making'

When exploring **mechanisms for intervention** we need to make a distinction between the impact of **'normal'** university activity (financed as part of the core business of teaching and research) and **'purposeful'** interventions (initially funded from a source outside higher education and then ideally 'mainstreamed').



스마트(방향성)+혁신생태계 구축(미래성장동력창출)

- 1) 전문화된 지역의 우선적 투자 지식분야에 대한 **기업가적 발견 과정** (Foray, 2009)
- 2) 스마트전문화는 어느 특정 산업을 전문화 시키는 계획이 아니라, 지식경제적 관점에서 비교우위에 있는 각 지역의 연구 및 혁신 영역을 스스로 발견하여 발전시켜 나가는 정책적 접근 방법
- 3) **기업가적 발견 과정**은 민간 부문이 새로운 활동들을 발견하는 한편, 정부는 이러한 잠재력을 가장 잘 구현할 수 있는 주체들에게 권한을 위임하는 민간-정부 간 상호작용을 의미(KDI, OECD주재관)

What is Smart Specialisation ?

= **fact-based**: all assets
= no top-down but **process + shared vision among innovation stakeholders, in particular business**

= **All forms of innovation** - not only technology and research driven

= **eco-systems**: creating environments for change

= Mobilisation of investments and synergies **across different departments and governance levels** (EU-national-regional)

= **source-in** knowledge, & technologies

= **Be different!**

= **competitive advantages**, potential for excellence, opportunities

= **global perspective** on potential competitive advantage + potential for cooperation, global value chains

= **Concentration** of resources on priorities, problems and core needs

= accumulation of **critical mass**

= not necessarily focus on a single sector, but **cross-fertilisations**, rejuvenating traditional sectors through higher value-added activities

= **Integrated agenda for place-based economic transformation**

자료: Reppel, Katja(2014), RIS3.

지역발전(산업)정책 패러다임 변화(박재근, 2015)

구분	구 패러다임	신 패러다임
문제 인식	소득, 인프라, 고용의 지역 간 격차	지역경쟁력 취약, 저이용되는 지역의 잠재력
정책 목표	균형개발을 통한 형평성 제고	경쟁력 제고 및 형평성
정책 틀	낙후지역의 입지적 불리함을 상쇄하기 위한 일시적 보상	지역경쟁력 제고, 모든 지역의 활용되지 않는 잠재력 이용
공간 대상	낙후지역 대상	모든 지역 대상
접근 방법	단일방식(one-size-fits-all) 부문별 접근	지역 특성별 접근(중소기업 접근) 다양한 개발 사업의 통합적 접근
초점	외부 투자와 자원 이전 유치	지역의 내재적 자산과 자원 활용
정책 주체	중앙 정부	다층적 정부(중앙, 지역, 로컬) 다양한 이해관계자(민간 참여)
정책 수단	보조금 국가 재정 지원	하드 및 소프트 자본의 혼합 (자본스톡, 노동시장, 기업환경, 사회적 자본, 네트워크 등)

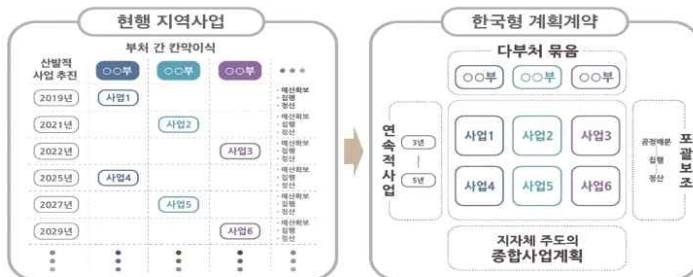
23

비수도권 균형성장Fund(R&D부문적용), 계획계약제도 등

<https://www.newsro.kr/>
[2호선의 정책프린즘] '지역발전투자협약', 2021년 지역발전사업의 대표적 모델로 본격 추진된다(2020. 5. 10)



[지역발전투자협약의 유형과 연도별 추진내용] 인용 : 제5차 국토종합계획, KPAC



출처: 김진영, 정철순, 정우성, 김형철 2019, 92.

https://library.krihs.re.kr/bbs/content/2_761
국토용어해설

민간 R&D 투자는 정책개입이 어렵지만, 국가 R&D는 정책개입이 가능

- R&D에도 비수도권 균형성장을 위한 별도의 R&D 혁신 Fund 만들어야 하는가?

혁신 주체들 중 리더 역할을 할 전문기관(지자체 내생적 발전을 주도할 R&D부문의 진흥원) 설립 필요성?(예:BISTEP)

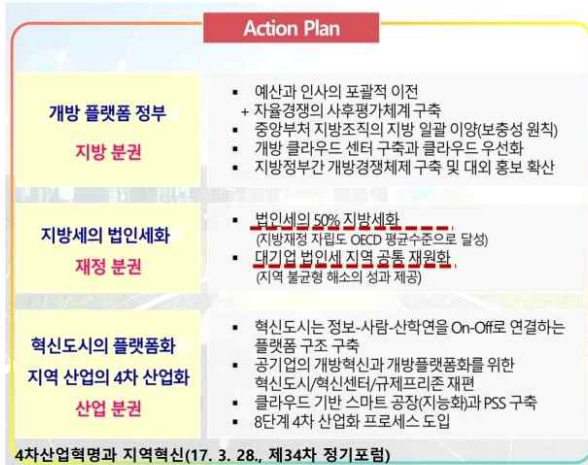
- 계획계약제도 추진시 추진주체, 포괄보조 R&D사업 등

24

지방재정분권 그리고 자율과 책임의 원칙

Principle of Subsidiarity(보충성 원칙)

국가, 지역 또는 지역 차원에서 취한 조치보다 더 효과적이지 않는 한 EU가 조치를 취하지 않는 원칙(독점적 권한에 해당하는 영역 제외)(유럽연합조약5조3항)



- 국가와 지방자치단체가 공유하는 '공동사무'는 지방의 사무에 대해 국가가 함께 공동계획을 수립하고 보조금을 지급함
- 국가와 지방 간 사무배분에 관련한 3대 원칙은 헌법 제23조 1항 '보충성의 원칙'과 제28조 2항 '전관한성의 원칙', '자기책임성의 원칙'임
- 독일의 지방재정 분권은 '재정연방제'를 강조할 정도로 재정메커니즘과 직결되어 있음
- 국가재정 대비 지방재정이 50:50 정도를 유지하고 있으며, 각 정부 간 부여된 기능에 따라 스스로의 재정지출을 부담하는 원칙을 준수함
- 동시에 독일은 지역 간 재정격차를 해소하기 위해 연방과 주 간 수직적·수평적 조정제도(역교부금, 보충교부금)를 활용하여 중앙-지방간 상생협력관계를 추구하고 있음

4차산업혁명과 지역혁신(17. 3. 28., 제34차 정기포럼) pp.100-101.

25

지역 이미지 바꾸자-수도권을 능가하는 혁신지구, 스마트농촌지구 등

DEFINING INNOVATION DISTRICTS: 3 DISTINCT TYPOLOGIES

1. Anchor-plus model. Primarily found in the downtowns and midtowns of central cities, where large-scale mixed-use development is centered around major anchor institutions and a rich base of related firms, entrepreneurs, and spin-off companies involved in the commercialization of innovation. Examples: Cortex, St. Louis, Mo.; Greater Oakland, Pittsburgh; Kendall Square, Cambridge, Mass.; Midtown, Atlanta; University City, Philadelphia.

2. Re-imagined urban area. Often found near or along historic waterfronts, where industrial or warehouse districts are undergoing a physical and economic transformation. These districts are powered, in part, by transit access and proximity to downtowns in high-rent cities, and are supplemented with advanced research institutions and anchor companies. Examples: Brooklyn Navy Yard; Mission Bay, San Francisco; South Lake Union, Seattle; South Waterfront, Boston.

3. Urbanized science park. Commonly found in suburban and exurban areas, these traditionally isolated, sprawling areas of innovation are urbanizing through increased density and an infusion of new activities, including retail and restaurants, that are mixed as opposed to separated. Examples: Research Triangle Park, N.C.; University Research Park, Madison, Wis.; UVA Research Park, Charlottesville, Va.

Source: "The Rise of Innovation Districts: A New Geography of Innovation in America," Brookings Institution, <http://brook.gs/jhjsomp>



변창하는 지역에서 공통적으로 나타나는 몇 가지 핵심 요소(Katz)

- 경제적, 물리적 및 네트워킹 자산의 임계 규모 (Critical mass of economic, physical, and networking assets)
- 경쟁 우위와 이를 육성하기 위한 전략 (Competitive advantages, and strategies for cultivating them)
- "활기가 넘치는" 공공 장소와 함께 장소의 우수성 (Strong sense of place, with "animated" public spaces)
- 모든 수준의 연결성 (Connectivity at all levels)
- 다양한 거주자(다양한 문화 등) (Diversity of tenant types and sizes)



26

참고문헌

- David Doloreux and Saeed Parto(August 2004), **Regional Innovation Systems: A Critical Synthesis**, United Nations University, Institute for New Technologies(INTECH)
- Bjorn T. Asheim, Helen Lawton Smith & Christine Oughton(2011), **Regional Innovation Systems: Theory, Empirics and Policy**, Regional Studies, 45:7, 875-891(<http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2011.596701>)
- Petr Hajek, Roberto Henriques, Veronika Hajkova(2014), **Visualising components of regional innovation systems using self-organizing maps—Evidence from European regions**, Technological Forecasting & Social Change 84
- Louise Kempton, **Connecting Universities to Regional Growth**, Centre for Urban & Regional Development Studies(CURDS) Newcastle University, UK. ppt
- John Goddard(2016), **Connecting universities to regional growth through smart specialization**, ppt
- Dill, D. D. and van Vught, F. A(2010). **"National Innovation Policies: Governments as Innovation Agents of Higher Education and Research**. In L. E. Weber and J. J. Duderstadt (eds), University Research for Innovation, 107-124. London, Paris and Geneva: Economica.
- Ties Vanthillo and Ann Verhetsel(2012), **Paradigm change in regional policy : towards smart specialisation? Lessons from Flanders(Belgium)** URL: <http://journals.openedition.org/belgeo/7083>
- Elvira Uyarra(2008), **The impact of universities on regional innovation: A critique and policy implications**, Manchester Business School Working Paper No 564. <http://hdl.handle.net/10419/50728>
- Sybille Reichert(March 2019), **The Role of Universities in Regional Innovation Ecosystems**, EUA Study
- 김선배(2017), **새로운 지역산업 발전전략, 스마트 지역혁신생태계 구축**, KIET 산업경제. 김선배·이두희·김윤수·하정석(2016), 「스마트 특성화 기반의 지역맞춤형 지역산업 육성전략과 과제」참고
- 과학기술정보통신부, 한국과학기술기획평가원(2021), **연구개발활동조사**.
- 과학기술정보통신부, 한국과학기술기획평가원(2021), **국가연구개발사업 성과분석**.
- 과학기술정보통신부, 한국과학기술기획평가원(2020), **국가연구개발사업 조사분석**.
- 변순천(2013), **대학유형별 발전모형 및 평가지표 수립 연구**, 한국과학기술기획평가원, 연구보고 2013-052.
- 민철구, 이준근(2000), **연구중심대학의 효과적 육성방안**, 과학기술정책연구원, 정책연구.
- 안지혜 외(2021), **2020년 지역 과학기술혁신 역량평가**, 한국과학기술기획평가원, 기관 2020-019.
- 이민화 외(2018), **지역혁신생태계**, 포럼보고서. <http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE07567906>
- 통계청(2019), **장래인구추계**.
- <https://news.v.daum.net/v/20210414080528707>



지방(사립)대학의 현황과 대학정책

■ 임재홍(한국방송통신대학교 교수)

지방 사립대학의 현황과 대학정책

임재홍(한국방송통신대 법학과)

I. 들어가며

「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」(약칭 「지방대육성법」)에 의하면, "지방대학"이란 「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권(이하 "수도권")이 아닌 지역에 소재하는 「고등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교(원격대학 및 각종학교는 제외한다)를 말한다(같은 법 제2조 제1호). 따라서 지방 사립대학이란 이들 지방대학 중 학교법인이 설립·경영하는 사립학교를 말한다(「고등교육법」 제3조).

우리나라 전체 인구의 50%는 수도권(우리나라 전체 면적의 11.8%)에 집중되어 있다. 따라서 나머지 인구 50%가 살고 있는 지역에 있는 대학 중 사립대학이 지방 사립대학이다.

현재 시점에서 지방 사립대학의 현황을 간단히 말하면 학생 모집이 되지 않고, 재학생 충원을 또한 저하되고 있다는 표현으로 요약될 수 있다. 대학운영경비의 상당 부분을 학생 수업료에 의존하고 있는 지방 사립대학의 입장에서 학생 모집의 어려움은 바로 대학운영의 위기로 연결된다. 여기서 그치지 않고 지방경제의 타격으로 연결된다.

이런 상황에서 지방 사립대학이 대학다운 대학으로 운영되는 것 또한 당연히 기대하기 힘들다. 지방 사립대학은 대학위기 이전부터 이미 여러 가지 문제로 인하여 비판의 대상이 되곤 했다. 예를 들면 학교법인의 권한남용, 부정부패, 열악한 교육여건과 같은 문제이다. 이 때문에 사립학교법 개정이 논의되었다. 그러나 2005년 사립학교법의 개정이 있었지만, 2007년 개악되면서 사립학교의 건전성이나 투명성과 같은 과제가 제대로 실현되지 못하고 있다. 여기에 신자유주의 고등교육정책으로 인하여 고등교육의 공급과잉과 같은 상황이 벌어지면서 지방 사립대학은 존폐의 위기로 내몰리고 있다.

이 글에서는 지방 사립대학의 현황과 대학정책에 대해서 살펴본다. 현황에 대해서는 자세히 논할 필요는 없으리라 본다. 오히려 향후 지방 사립대학에 대한 정책을 갖고 갈 것인지가 더 논의의 초점이 되어야 할 것으로 본다. 다만, 지역의 고등교육거점이 필요하다거나 지역 경제를 살려야 한다는 하나의 가치에 입각하여 우리나라 사립학교의 본질적 문제를 덮어두고 갈 수는 없다고 본다. 따라서 국가의 공적 책임이 강화될수록 지방 사립대학의 재정투명성, 사회적 책임성이 강화되는 방향으로 정책은 가야하지 않을까 한다.

II. 지방 사립대학 현황과 위기의 원인

대학교육연구소가 2020년 7월 발간한 정책연구보고서는 지방 사립대학이 처한 상황에 대해서 자세히 기술하고 있다. 이 보고서는 지방 사립대학이 처한 상황에 대해서는 객관적으로 기술되고 있다.

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 기준 220교이다(대학교육연구소, 2020: 5).

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 기

부금은 17만원으로 수도권(37만 원)의 절반도 안 되고, 산학협력수익도 학생 1인당 38만 원으로 수도권(100만 원)의 3분의 1 수준이다(대학교육연구소, 2020: 6).

지방대학에 대한 학생 선호도를 살펴보면, 2019년 신입생 경쟁률이 7대 1로, 수도권(13.6대 1)의 절반이었다. 신입생·재학생 총원율도 수도권대학과 비교해 낮은 반면, 중도탈락률은 더 높았다(대학교육연구소, 2020: 6).

특히 2021년 대입시에서 대학 입학 정원 49만2천 명보다 수능 응시자 수가 42만6천 명으로 7만 명 가까이 적어지면서 학생 모집에 문제가 발생했다. 여기에 대졸자들의 취업난이 갈수록 극심해지면서 '대학 무용론'이 서서히 고개를 들었다. 그 결과 대학 진학률은 2009년부터 서서히 떨어져 2019년에는 72.5%로 낮아졌다.¹⁾ 당연히 대학서열과 교육여건이 좋지 않은 지방대 특히 지방 사립대학부터 위기에 빠지지 않을 수 없다.

진부하지만 지방 사립대학이 이러한 현황에 빠지게 된 원인을 한번 짚어볼 필요는 있다.

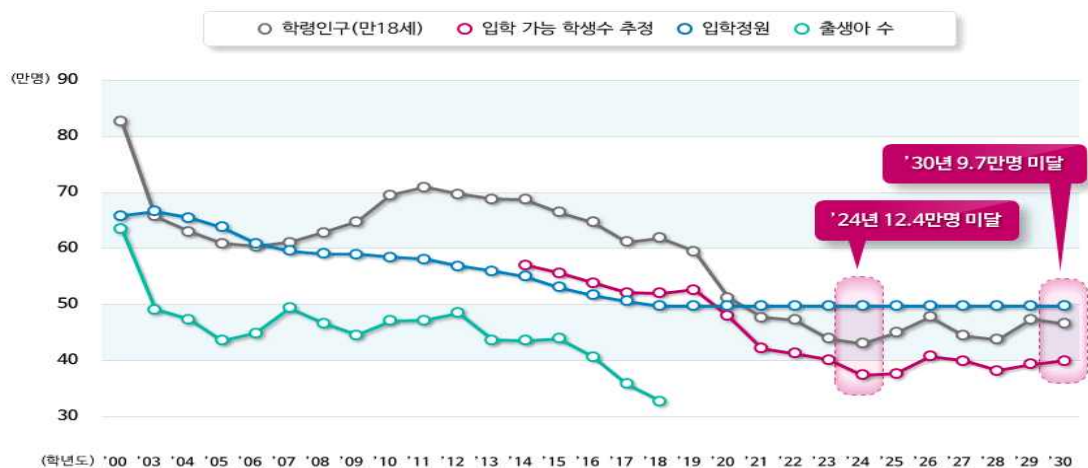
- ① 신자유주의정책으로 인한 고등교육의 공급 확대
- ② 저출산고령화로 인한 고등교육에 대한 수요 감소
- ③ 대학서열화로 인한 수도권 대학의 높은 선호도
- ④ 지방 사립대학의 교육연구여건의 부실과 각종 문제

이러한 원인 진단에 대해서 대책을 세울 수 있다. 이중에는 해결된 부분도 있고 그렇지 않은 부분도 있다.

- ① 신자유주의정책으로 인한 고등교육의 공급 확대 -> 대학설립준칙주의 폐지와 대학구조정의 시작
- ② 저출산고령화로 인한 고등교육에 대한 수요 감소 -> 저출산고령화의 해결은 사회정책으로 해결할 문제이나 부재시 대학은 계속 위기에 봉착
- ③ 대학서열화로 인한 수도권 대학의 높은 선호도 -> 서열의 완화와 국가균형정책의 필요
- ④ 지방대학의 교육연구여건의 부실과 각종 문제 -> 교육연구여건의 개선(지방대육성정책이 필요), 비리사립대학에 대한 적정 대응

위에서 본 것 중에 ②의 상황을 고려하면서 향후 논의가 필요한 것은 ③과 ④가 아닌가 한다. 이것이 이 원고에서 다룰 주요 사항들이다.

<그림 1> 학령인구 변화



출처: 교육부 보도자료(2019), 인구구조 변화, 4차 산업혁명 대응 대학혁신 지원 방안 발표

1) 권선미, [위기의 대학]① 저출산에, 코로나19에 대학이 '무너진다', 연합뉴스, 2021.04.13.자.

다만 논의에 앞서 몇 가지 고려할 사항이 있다.

하나는 미래 고등교육체제에서 지방 사립대학의 역할에 관한 것이다. 지방 사립대학이 지역의 고등교육 단위로서 존립한다는 것만으로도 의미는 부여할 수 있다. 지역에 청년이 남게 되고, 지역경제에도 긍정적 의미를 가질 수 있다. 그러나 대학은 다양하고 지역에서의 요구도 다양할 수 있기 때문에 이런 차이로 인하여 정책은 다양하게 전개될 필요가 있다.

둘째는 사립대학에 대한 재정지원의 조건을 어느 정도 요구할 것인가 하는 것이다. 이것은 사립대학에 대한 혁신 지원사업이든 아니면 공영형 사립대학정책이든, 나아가서 대학교육의 무상화이든 공통적으로 필요한 문제라고 본다. 더불어 공적 자금투입에 따른 사회적 책임의 실현(국립대학 육성사업에서 보았던 4가지 조건)도 중요한 대상이 된다. 물론 이러한 논의는 지방 사립대학에 대한 지원의 취지나 방식, 액수에 따라 달라질 수 있다.

III. 공영형 사립대육성사업: 사학혁신 지원사업

1. 한계대학의 발생과 정책 접근

지방 사립대학이라고 해서 무조건 국가가 공적으로 개입할 수 있는 것은 아니다. 지방 사립대학이 공적 개입의 대상이 될 가능성이 높다는 것이며, 그 근거가 되는 정책 개념으로 '한계대학'을 들 수 있다.

한국교육개발원의 정책연구에 의하면, 한계대학이란 한계대학은 재무구조가 부실하고 정상적인 학생 모집을 할 수 없어 고등교육기관으로서의 경쟁력을 상실해 대학으로서의 설립목적 달성이 어려운 경영 곤란에 처한 상태에 있는 대학을 말한다. 즉, 재정적으로는 미충원으로 인한 재정결손이 심하고, 교육 측면에서는 교육 및 연구 여건이 열악하고 질적 수준이 낮아 정상적인 대학 기능을 수행할 수 없는 상태를 의미한다(서영인외, 2020: 18).

지난 2010년부터 지난해까지 정부 주도의 대학 구조 개혁 평가에서 한 차례라도 부실대학에 포함돼 재정지원·학자금대출이 제한된 적이 있는 84개의 대학을 한계대학으로 봤다. 이런 방식의 분류는 몇가지 문제점이 있기 때문에 타당성 여부에 대한 검토가 필요하지만, 중요한 것은 지방 사립대학이 70%에 해당한다는 점이다. 나아가 이들 대학중 상당수가 퇴출될 가능성이 높다는 점이다.

그런데 대학이 지역 경제에 미치는 효과는 상당히 크다.

<표 1> 대학의 경제적 효과 도출 사례

지역	대학명	경제적 효과			기타
		생산유발효과	부가가치 유발효과	취업유발효과	
강원	강릉원주대	1,379억 원	-	-	-
	상지대	1,341억 원	812억 원	-	수도권(경기) 지역의 임지 변경 시, 총 생산유발효과는 996억 원 감소, GRDP 증가 효과는 605억 원 감소 가능
경기	서강대 캠퍼스 이전	4,930억 원	2,209억 원	4,411명	이전 취소 ¹⁸⁾
	13개 대학 이전·유치 ¹⁹⁾	1조 2,385억 원		전국 11,071명 경기 10,284명	13개 대학 이전·유치가 진행되지 않고 있음
충남	충부대 캠퍼스 이전	-1,163억 원	- 604억 원	-1,960명	충부대 캠퍼스 이전에 따른 충남지역 경제축소 발생
전북	전북대	5,460.8억 원	2,682.6억 원	5,927명	GRDP 증가 효과: 51.8억 원
울산	울산국립대	5,600억 원	2,360억 원	5,900명	유치 가정 시
부산	세계수산대	5,307억 원	2,264억 원	4,161명	유치 가정 시

<그 외 대학 기반 지역의 경제효과>

• 포항지역(포항공단, 한동대 등) 산출 R&D의 외부확산 효과: 4,370억 원

• 강릉지역(강릉원주대, 가톨릭관동대)의 대학생 소비지출에 따른 지역소득창출: 1,000~1,160억 원 (직·간접소득효과 640억, 유발소득효과 364억)

• 지역대학 내 산학협력 파급효과 종합지수: LINC 사업 등의 지역대학 중심의 산학협력의 파급효과가 수도권보다 높게 나타남

출처: 서영인외(2020), 30.

위의 표에서 보듯이 지역대학의 경제적 유발효과는 매우 크다. 나아가 지역대학의 퇴출이 있게 된다면 지역사회의 활력도 감소할 것은 분명하다. 따라서 지역의 회생을 위해 지역대학의 안정적 존립의 보장 방안이 필요하다. 다만, 위기에 봉착한 모든 지방 사립대학에 대한 지원이 이루어져서는 안된다. 한계대학과 비리사학의 구별은 필요하다. 왜냐하면 비리사학은 척결의 대상이지 지원이 대상이 되어서는 안되기 때문이다.

2. 혁신 사립대학의 육성(사립대의 준공립화)

종래 사립대학의 재정과 거버넌스를 혁신하는 방안으로 현정부에서 유력하게 검토한 방안이 공영형 사립대육성정책이었다. 교육부는 4차례의 정책연구를 거쳐 '사학혁신 지원사업'으로 시작할 예정이다.

이 사업은 종래의 공영형 사립대육성정책의 변형으로 볼 수 있다. '변형'으로 말하는 이유는 사학공공성 강화라는 점과 국정과제인 공영형 사립대 추진의 틀을 마련한다는 점에서 정책 취지의 일관성이 있다. 다만, 공영형 사립대육성정책이 공적 최대개입을 염두에 둔 재정지원과 지속성 및 이에 상응하는 거버넌스 혁신(예를 들면 이사회 구성방식의 변화나 재정위원회 도입 강제 등)을 필수 요건으로 하였다면, '사학혁신 지원사업'은 공영형 사립대정책과 달리 재정지원금의 규모도 작고, 기간도 한시적인 보조금사업으로 책정되는 점에서 차이가 있다.

이러한 차이에도 불구하고 '사학혁신 지원사업'이 사립대학의 공공성을 강화할 수 있고 실효성을 인정받는다면 우리나라 사립대학위주의 고등교육체제를 변경시켜 나갈 수 있는 계기가 될 수 있다.

종래 사립대학에서 제일 문제되었던 부분이 회계의 건전성과 투명성이다. 학생들이 낸 수업료나 국가의 재정지원비가 불투명하게 사용되다가 하면, 상당 수 사립대학에서는 부정, 비리 등이 문제되었다. 학교에서 있어서는 안될 일이 벌어지는 것은 사립학교법의 구조적 문제 때문이다. 즉 사립학교법상 이사회의 권한이 강하고 설립자 1인이 법인이사회와 대학을 모두 지배할 수 있는 구조이기 때문이다(임재홍, 2006: 284-285).

수십년간 지적되어 온 문제이지만, 최근의 조사자료를 보아도 개선되었다고 보기에는 민망할 따름이다. 교육부가 사립대학 및 사립전문대학 72교(일반대 39교, 전문대 33교)에 대해 종합감사 및 회계감사를 실시한 결과, 사립대학 당국의 횡령 또는 부당운영(유용 및 전용을 비롯한 부당 회계처리 포함)으로 인한 사립대학 및 사립전문대학의 손실액이 2000억 여 원에 달하는 것으로 나타났다.

<표 2> 2014년~2016년 교육부 종합 및 회계감사 결과 적발된 손실금 현황
(단위 : 천원)

구 분	2014년	2015년	2016년	합계
대 학	34,647,830	28,948,609	55,726,240	119,322,679
전문대학	14,641,826	59,433,561	6,513,487	80,588,874
계	49,289,656	88,382,170	62,239,727	199,911,553

1) 대상 대학 : 각 연도별 종합 및 회계감사 대상 대학(2014년 20교, 2015년 23교, 2016년 29교, 2017년 3교)

※ 자료 : 임희성(2019), 39.

2019년 국민권익위원회는 교육부, 인사혁신처, 한국사학진흥재단, 한국대학교육협의회, 한국전문대학교육협의회를 대상으로 “대학의 재정·회계 부정 등 방지방안”을 강구하도록 제도개선을 권고했다(국민권익위원회 보도자료, 2019.1.29.). 이러한 제도개선을 권고한 배경에는 현행 사립학교법의 회계 관련 규제조항들이 제대로 작동되고 있지 못한 현실에 기인한다(임재홍, 2019: 23).

더 심각한 것은 국공립대학이나 사립대학 할 것 없이 내부적인 감사체계가 거의 마련되어 있지 않다는 것, 설령 내부적인 감사체계가 있어도 독립성이 부족한 결과 부패행위의 적발이 어렵다는 점이다(국민권익위원회 보도자료, 2019.1.29.: 1-2). 또한 사학진흥재단이나 교육부의 외부 감사 역시 한계가 있다는 점이다.²⁾

국민권익위원회의 실태조사에 기초하여 보면 사립대학의 재정회계 투명성이나 공정성을 신뢰하기 힘들고, 무언가 새로운 대책이 필요하다는 것을 알 수 있다. 그래서 국민권익위원회는 이러한 문제점을 해결하기 위하여 7개 과제를 구분하여 개선할 것을 권고했다.³⁾

따라서 사립대학 재정운동을 투명하게 공개하고, 부정·비리를 근절하기 위한 장치를 마련하는 것은 정부, 대학, 대학구성원이 신뢰를 전제로 사립대학 재정확보방안을 모색해나가기 위한 선결과제라 할 수 있다(임희성, 2019: 34).

이를 받아 박용진위원이 사립학교법 일부개정법률안을 2019. 3. 22일자로 발의했으나,⁴⁾ 입법이 되지 못했다.

‘사학혁신 지원사업’을 신청한 대학들은 대학의 회계를 투명하게 운영함으로써 학생들이 낸 수업료를 기반으로 한 재정운동을 잘 하겠다는 의사표시를 한 셈이다. 지원을 받게 되면 그 약속을 지켜야 한다. 따라서 ‘사학혁신 지원사업’은 상당한 의미가 있는 사업으로 평가할 수 있다.

2) 교육부 감사를 통해서도 회계·학사·채용 등 부정·비리가 적발되고 있었으나 감사인력 부족 등으로 감사대상은 연간 20여 개교, 이 가운데 종합감사는 3~5개교에 불과해 감사가 시작된 1979년 이후 종합감사를 한 번도 받지 않은 사립대는 359개 중 31.5%인 113개교에 달했다(국민권익위원회 보도자료, 2019.1.29.: 3).

3) 위 7개 과제를 보면 다음과 같다. (1) 대학 내부의 자율적인 감사시스템 구축을 권고했는데, 구체적인 내용으로는 ① 독립적 자체감사기구 설치, ② 대학의 자체감사 활성화를 들고 있다. (2) 내부신고자 보호시스템 구축을 권고했는데, 구체적인 내용으로는 ① 내부신고자 보호를 위한 세부절차 마련, ② 자체감사 및 보호시스템 구축을 부정·비리대학 제재와 연계를 들고 있다. (3) 내부 감사시스템 평가 개선을 권고했는데, 구체적인 내용으로는 ① 자체감사 활성화를 위한 대학평가기준 구체화, ② 내부통제시스템 구축·운용 평가비중 확대, ③ 내부통제 강화에 따른 인센티브 확대를 들고 있다. (4) 외부감사의 실효성 강화를 권고했는데, 구체적인 내용으로는 ① 의무적 외부회계감사 항목 확대, ② 외부회계감사에 대한 감리결과 공개 의무화, ③ 부실 감사인에 대한 외부회계감사 참여 배제, ④ 비리발생 대학에 대한 종합감사 의무화를 들고 있다. (5) 부패행위자 징계·고발 기준 마련을 권고했는데, 구체적인 내용으로는 ① 위법·부당 유형별 징계처분기준 확립, ② 부패행위에 대한 대학별 고발기준 마련을 들고 있다. (6) 대학정보공시센터를 통한 대학의 정보공개 확대를 권고했다. (7) 대학 관련 공직자의 이해충돌 방지장치 보완을 권고했는데, 구체적인 내용으로는 ① 감독부처와 대학 간 사적접촉 제한장치 마련, ② 퇴직공직자 취업제한 심사대상 범위 확대를 들고 있다(국민권익위원회 의결, 2019.1.21.: 43-60). 이러한 과제들은 제도적인 개선, 법적인 개선, 정책적 추진 사항 등으로 구분되지만 실제로는 이 3부분이 상호 결합되어 있는 측면들이 강하다.

4) 내용을 보면 다음과 같다. 가. 대학교육기관을 설치·경영하는 학교법인으로서 연속하는 3개 회계연도에 대하여 공인회계사 또는 회계법인(이하 “외부감사인”이라 함)을 직접 선임하여 회계감사를 받은 경우에는 그 다음 회계연도부터 연속하는 2개 회계연도에 대하여 교육부장관이 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 지정하는 외부감사인으로부터 회계감사를 받아야 함(안 제31조제5항 신설). 나. 대학교육기관을 설치·경영하는 학교법인으로서 회계규칙을 위반하였거나 학교에 속하는 회계의 집행에 관하여 부정 또는 현저히 부당한 일이 발생한 학교법인에 대해서는 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 2개 회계연도 이내의 기간에 대하여 교육부장관이 지정하는 외부감사인으로부터 회계감사를 받을 수 있도록 하는 직권 지정제를 도입함(안 제31조제6항 신설). 다. 교육부장관은 외부감사인을 지정하는 업무의 전부 또는 일부를 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제19조에 따른 증권선물위원회에 위임할 수 있다는 위임근거를 마련함(안 제31조제7항 신설). 라. 교육부장관이 지정한 외부감사인은 지정받은 회계연도 이후 최초로 도래하는 회계연도에는 외부감사인으로 선임되지 않도록 하여 지정받은 기간 동안 그 업무를 성실하게 수행할 수 있도록 1년 동안의 냉각기간(cooling off period)을 설정함(안 제31조제8항 신설).

재정회계의 운영을 국립대에 준하여 운영하면 일종의 준공립화정책이라고 할 수 있다.

<공영형 사립대 기본 요건 (예시)>

- 이사 정수 1 / 3 ~ 1 / 2 이상을 공익이사로 구성(개방이사 포함)
- 설립자.임원 친인척의 개방이사 선임 제한, 이사장 친족 총장 임명 제한
- 국립대 재정위원회에 준하는 재정·회계투명성 장치 필수 마련
- 비리 임원 선임 제한 강화 및 외부회계감사 결과에 대해 매년도 감리 실시
- 의사결정구조에 지자체·시민사회 인사 포함하는 거버넌스 개편

출처: 길용수외(2020), 147

다만 재정회계의 문제를 해결한다고 해서 사립대학의 문제를 모두 해결하는 것은 아니다. 즉 거버넌스의 문제를 해결할 필요가 있다. 나아가 이런 혁신의 결과는 교육역량의 증대로 연결되어야 한다.

이와 관련하여 한국사학진흥재단에서 행한 정책연구는 공영형 사립대학의 발전모형과 중장기 로드맵을 다음과 같이 제시하고 있다.

<그림 2> 공영형 사립대학 발전 모형



<그림> 공영형 사립대학 발전 모형

<그림 3> 공영형 사립대학 추진을 위한 로드맵



<그림> 공영형 사립대학 추진을 위한 운영 로드맵

출처: 길용수외(2020), ii-iii

이러한 로드맵을 단계적인 문제가 아니라 서로 혼합되어 있는 문제로서 중첩적인 단계로 이행한다

면 그 효과는 배가될 것이다. 즉 시범운영기에 1-2단계의 내용을 적절히 필수사항과 선택사항으로 배치하는 방법이다.

마지막으로 '사학혁신 지원사업'에서 고려해야 할 것이 지속성 부분이다. 현행 재정관련 법령을 볼 때 이 사업은 「보조금 관리에 관한 법률」에 따른 보조금 사업의 형식으로 전개하지 않을 수 없다. 그런데 보조금 사업은 그 자체의 한계가 있다.

먼저 「보조금 관리에 관한 법률」 제15조, 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제6조에 따르면 몇몇 예외적인 경우를 제외하고는 보조사업의 존속기간은 3년 이내이다. 그리고 실효성 및 재정지원의 필요성을 평가하여 3년 이내의 범위에서 연장할 수 있다. 특히 3년 이내 원칙으로 재정지원사업을 하려면 당연 성과를 염두에 두고 보조금 사업을 기획하지 않을 수 없다. 교육사업은 성과를 염두에 두게 되면 목적 달성에 장애가 발생한다.

다음으로 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업의 경우 예비타당성조사를 거쳐야 한다(「보조금 관리에 관한 법률」 제38조). 그런데 현정부에서 자신의 공약인 공영형 사립대육성정책은 바로 이 예비타당성조사를 넘지 못한 경험에 있다. 경제관료들이 고등교육을 사양산업 정도로 인식한다면, 혹은 고등교육은 사적 영역이라고 판단하면 보조금 확보는 쉬운 일이 아니게 된다.

마지막으로 보조금사업에서는 인건비 사용이 쉽지 않다. 왜냐하면 기간이 한정되어 있기 때문이다. 따라서 기존 교직원의 업무량 증가로 연결되어 오히려 교육연구환경이 악화되기도 한다. 물론 이러한 문제를 피해갈 수 있는 방법이 없는 것은 아니다. 그러나 분명 한계는 있다.

공영형사립대 사업은 향후 2가지 방식으로 진행되었으면 한다. 하나는 현재 진행되고 있는 '사학혁신 지원사업'은 그대로 가면서 보다 지방 사립대학의 현안을 쉽게 해결할 수 있는 방안을 모색하는 것이다.

IV. 대학교육의 무상화와 사립대의 공립화

1. 공교육과 무상교육

사립대학위주의 고등교육체제는 고등교육의 공공성이란 측면에서 그 무엇으로도 정당화될 수 없다. 이런 점에서 사립대를 공립화하는 방안에 대해서는 여전히 정책적 접근이 필요하다. 나아가 고등교육의 점진적 무상화에 대해서도 검토가 필요하다.

무상교육은 '교육의 평등' 문제를 해결하려는 노력에서 생겨난 것으로 학생에게 일체의 경비를 부담하게 하지 않고 무료로 실시하는 교육을 말한다. 무상교육 정도는 해당 국가의 형편에 따라 다르지만 최소한 입학금과 수업료를 면제한다는 점에서는 공통적이다.

공교육의 사상은 우리나라 헌법과 교육법에도 반영되고 있다. 헌법은 의무교육이 무상임을 명기함에 더하여(제31조 제3항), 「교육기본법」 제8조는 의무교육의 기간을 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 규정하고 있다.

의무교육은 당연 무상교육이지만, 의무교육의 대상이 아니더라도 무상교육을 실시할 수 있다. 고등학교 교육은 의무교육이 아니지만, 무상교육의 대상이 되었다. 마찬가지로 고등교육도 무상교육의 대상이 되어야 한다. 여러 국가의 헌법에서 무상교육 조항을 두고 있는 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

국제 인권규범도 고등교육의 기회균등과 무상화를 권리로서 추구하고 있다.

<세계인권선언>

제26조 ① 모든 사람은 교육받을 권리가 있다. 적어도 초등교육과 기초교육 단계에서는 무상교육을 실시해야 한다. 초등교육은 의무적으로 실시해야 한다. 보통 사람들이 별 어려움 없이 기술교육과 직업교육을 받을 수 있어야 하며, **고등교육 즉 대학 교육은 다른 차별 없이 오직 학업능력이 있느냐 없느냐 여부만 따져서 모든 사람에게 똑같이 개방되어야 한다.**

<경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 >

제13조 ② 이 규약의 당사국은 동 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 다음 사항을 인정한다.

(a) 초등교육은 모든 사람에게 무상 의무교육으로 실시된다.

(b) 기술 및 직업 중등교육을 포함하여 여러 가지 형태의 중등교육은, 모든 적당한 수단에 의하여, 특히 무상교육의 점진적 도입에 의하여 모든 사람이 일반적으로 이용할 수 있도록 하고, 또한 모든 사람에게 개방된다.

(c) **고등교육은, 모든 적당한 수단에 의하여, 특히 무상교육의 점진적 도입에 의하여, 능력에 기초하여 모든 사람에게 동등하게 개방된다.**

2. 고등교육과 교육공공성

초등교육과 중등교육은 (의무)무상교육이 실시되고 있기 때문에 공교육의 범주에 포섭된다. 문제는 고등교육이다.

우리 법체계는 고등교육 역시 공공성이 인정되는 공교육임을 인정하고 있다.⁵⁾ 그러나 헌법과 교육 관련 법률이 정하고 있는 고등교육의 공공성은 '국가에 의한 공적 관리'(학교의 설립운영과 학력인정의 권한)에만 인정되고, '교육경비의 공적 책임'까지 확장되지는 않았다.

「국립학교 설치령」 제20조는 국립대학에도 적용되기 때문에 이 조항만 놓고 보면 국립대학은 무상교육이어야 한다. 그러나 이 조항이 국립대학의 무상교육을 전제로 한 것은 아닌 것 같다. 「고등교육법」 제7조와 「국립대학회계법」 제4조에 의하면 국가의 대학운영경비 부담은 의무사항이 아니다.

「고등교육법」

제7조(교육재정) ① 국가와 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하거나, 재난 등 급격한 교육환경 변화의 상황에서 교육의 질을 관리하는 데 필요한 자원(財源)을 지원하거나 보조할 수 있다.

5) 헌법 제31조가 국민의 교육받을 권리를 헌법상의 권리로 규정하고 있다. 그리고 「교육기본법」 “교육은 홍익인간의 이념아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을” 목적으로 한다(제2조)고 규정하고 있다. 이 조항이 적용되는 교육이란 초·중등교육뿐 아니라 고등교육을 거쳐 심지어 사회교육까지 적용된다. 「교육기본법」 제9조의 학교교육에 고등교육이 포함되어 있고, 제10조는 사회교육에 대해서 규정함으로써 동법의 적용범위가 이들 학교에까지 미침을 밝히고 있다.

「국립대학회계법」

제4조(국가 및 지방자치단체의 지원) ① 국가는 국립대학의 교육 및 연구의 질 향상과 노후시설 및 실험·실습 기자재 교체 등 교육환경 개선을 위하여 필요한 재정을 안정적으로 지원하여야 한다.

② 국가는 종전의 각 국립대학의 예산, 고등교육예산 규모 및 그 증가율 등을 고려하여 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 등 국립대학의 운영에 필요한 경비를 각각 총액으로 지원하여야 한다.

「국립대학회계법」은 국립대학의 경상비 교부 총액을 구체적으로 정하고 있지는 않다. 따라서 국립대 경상비 예산은 「국가재정법」에 따라 교육부의 예산요구서 제출(제31조), 기획재정부장관의 예산안의 편성(제32조), 정부의 예산안의 국회제출(제33조) 등의 절차를 걸쳐 국회에서 예산이 확정된다.

국립대를 포함함 고등교육예산은 고등교육을 바라보는 경제관료들의 입장에 따라 결정된다. 만약 경제관료들이 고등교육의 공공성을 인정한다면 예산을 충분히 배분할 것이다. 그러나 반대로 고등교육을 사양산업 정도로 인식하거나, 고등교육은 사적 영역이고 그 비용을 개인이 부담해야 한다고 보는 경우 고등교육예산의 확보는 쉬운 일이 아니게 된다.

사립대학의 경우 설립자인 학교법인의 재정 상황 역시 매우 취약하다. 사립대학에 대한 국가의 재정지원도 사업비의 일부에 한정되기 때문에 대학교육경비는 대부분 학생에게 전가되고 있다. 사립대학에 대한 공적 책임도 보장되고 있지 못하다. 그래서 대학교육경비는 개인 책임으로 전가된다.

<표 3> 교육단계별 정부부담 및 민간부담 공교육비의 상대적 비중(2017)

구분	초·중등교육		고등교육		초등교육~고등교육	
	정부지출	민간지출	정부부담	민간부담	정부부담	민간부담
한국	87	13	38	62	72	28
OECD평균	90	10	68	29	83	16
캐나다	91	9	54	46	76	24
핀란드	99	1	92	4	97	2
프랑스	91	9	77	21	87	13
독일	87	13	83	15	86	14
이탈리아	94	5	62	35	86	12
일본	92	8	31	69	71	29
영국	84	15	25	71	66	33
미국	91	9	35	65	68	32

주석 1) 한국, 캐나다는 민간부담 공교육비에 해외재원 공교육비가 포함됨.

2) 캐나다는 초·중등교육단계에 유아교육단계 수치가 포함됨.

3) 미국은 학자금대출을 총액(gross)이 아닌 순액(net) 기준으로 산출하여 정부의 이전지출이 과소평가됨.

* 출처 : OECD 교육지표 2020(<https://kess.kedi.re.kr/index>에서 재인용)

우리나라의 초·중등교육의 경우 정부부담비율이 높은 데 비해 고등교육은 민간부담 비율이 매우 높은 편이다. 고등교육경비를 개인이 부담하게 되는 근거는 「고등교육법」이다.

우리나라의 초중등교육의 경우 정부부담비율이 높은 데 비해 고등교육은 민간부담 비율이 매우 높은 편이다. 고등교육경비를 개인이 부담하게 되는 근거는 「고등교육법」이다.

「고등교육법」

제11조 (등록금 및 등록금심의위원회) ① 학교의 설립자·경영자는 수업료와 그 밖의 납부금(이하 "등록금"이라 한다)을 현금 또는 「여신전문금융업법」 제2조에 따른 신용카드, 직불카드, 선불카드에 의한 결제로 납부 받을 수 있다. 이 경우 학생은 학칙으로 정하는 바에 따라 해당 학기에 납부하여야 할 등록금을 2회 이상으로 분할하여 납부할 수 있다.

사적 부담이 커지는 경우 고등교육은 부실해질 수밖에 없다. 학생 1인당 공교육비 지출액을 보면 알 수 있다.

<표 4> 교육단계별 연간 학생 1인당 공교육비(2017)

(단위: \$)

구분	초등학교 과정	중학교 과정	고등학교 과정	고등교육 과정
한국	11,702	12,597	14,394	10,633
OECD평균	9,090	10,527	10,888	16,327
캐나다	10,238	x	13,891	24,671
핀란드	9,633	15,400	8,180	17,730
프랑스	8,319	11,252	14,743	16,952
독일	9,572	11,975	15,466	18,486
이탈리아	9,160	10,073	10,883	12,226
일본	8,824	10,511	11,510	18,839
영국	11,604	11,749	11,480	28,144
미국	12,592	13,654	15,202	33,063

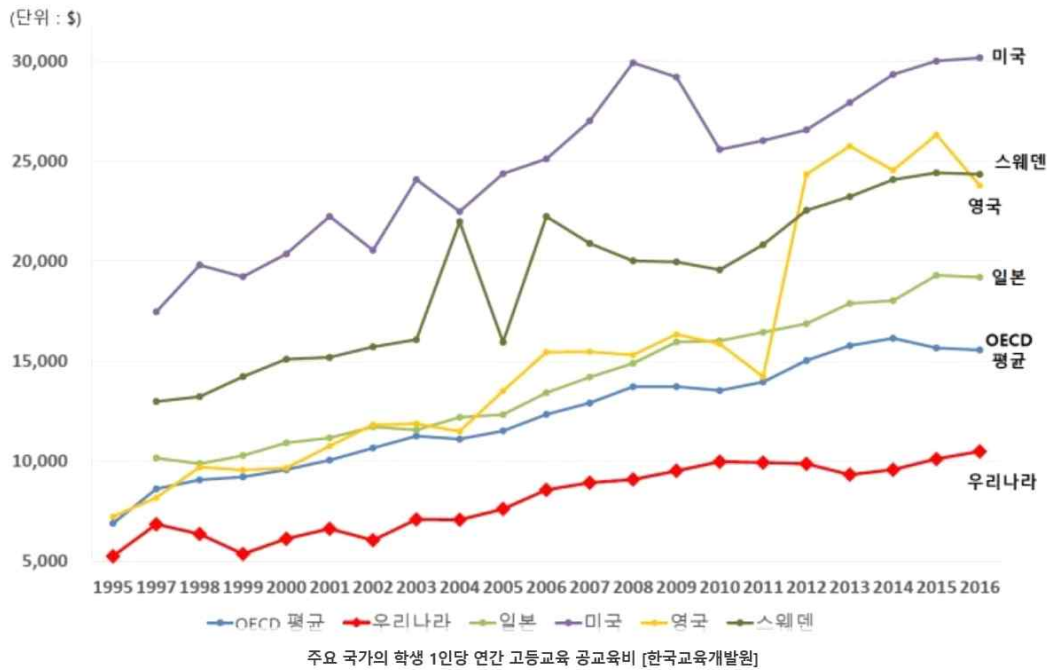
주석 1) 한국의 2017년 PPP 환율은 \$1당 871.70원이며, 1인당 GDP는 US\$41,001임.

2) x는 자료가 다른 범주 또는 해당 표의 다른 항목에 포함됨을 의미함(캐나다는 초등학교 과정에 유치원 및 중학교 과정 수치가 포함됨).

* 출처 : OECD 교육지표 2020(<https://kess.kedi.re.kr/index>에서 수정하여 인용)

주요 국가들의 학생 1인당 공교육비(2017)를 연도별로 추이를 보면 아래 그림과 같다.

<그림 4> 주요 국가 학생 1인당 연간 고등교육 공교육비 추이



2020년부터 우리나라 고등학교도 무상교육의 대상이 되어 2021년이면 완성된다. 따라서 고등교육의 무상화도 논의의 대상이 되어야 한다.

고등교육의 무상화 논거는 다양하다. 예를 들면 고등교육이 보편교육이 되었기에 무상교육이 필요 하다가나. 고등교육의 공적 효과를 감안할 때 무상교육이 되어야 한다는 주장⁶⁾ 등이 그러하다. 지역 발전이란 정책적 측면에서 무상화를 점진적으로 도입할 필요도 있다.

3. 대학 무상화의 구체적 방안

고등교육 무상화는 다양한 방식으로 가능하다. 다만 몇 가지 고려할 사안이 있다. 하나는 사립대학에 대한 재정지원이 타당한가의 문제이다. 종래 사립대학을 포함한 사립학교는 부정부패와 권한남용 등 위법행위가 다수 노출되었다. 현재도 해결되지 못하고 있다. 사립대학에 대한 국민의 불신도 강한 편이다.

이런 사립학교에 국가가 재정지원하는 것이 바람직하다고 생각하는 국민은 많지 않을 것이다. 따라서 사립대학에 대한 재정교부가 이루어지기 '이전에 또는 병렬적으로' 사립대학의 재정회계를 공정하고 투명하게 만들어야 한다. 더불어 대학의 거버넌스 구조를 민주화시켜야 한다. 사립대학의 혁신이 필요하고, 공적 지원은 이러한 혁신을 뒷받침할 수 있어야 한다.

둘은 「고등교육재정교부금법」 제정 논의가 지지부진한 이유이다. 종래 「고등교육재정교부금법」 입

6) 우리 헌법이 교육이 진정한 공교육이 되려면, 공교육의 효과는 사적 효과에 매몰되어서는 안된다. 사유재로 인식 되는 현실을 바꾸려면 고등교육을 무상화 혹은 준무상화 하여 공적 효과를 높여야 한다. 사회를 대표해서 국가가 공적으로 교육비용을 부담하는 것이 공교육이라면 교육의 공적 효과가 당연히 발휘될 수 있어야 한다. 공적 효과(사회적 편익)란 개인에 대한 교육을 통해 사회가 얻는 편익을 말한다. 고등교육은 지식의 생산과 보급을 통하여 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 영역에서 발전에 기여한다. 민주주의의 유지와 발전(정치), 경제적인 부의 창출(경제), 인권보장과 범죄의 감소(사회), 인간적인 공동체의 유지(문화) 등 여러 면에서 사회적 편익이 있다.

법을 위해 법률안이 여러 번 제출되었다.⁷⁾ 그러나 입법은 여전히 불투명하다. 그 원인으로 「고등교육 재정교부금법」의 제정이 법체계상 가능한지의 문제가 있다.

재정교부금이란 국가와 지방자치단체간의 재정균형을 맞추어주는 제도이다. 따라서 국가사무인 대학에 대한 재정지원을 위해 재정교부금제도를 도입하는 것은 재정조정제도의 취지와 맞지 않다.⁸⁾ 「고등교육재정교부금법」을 도입하기 위해서 국가사무로 되어 있는 고등교육업무⁹⁾를 지방자치단체의 업무로 전환해야 하는데, 이는 재정교부금제도의 도입보다 더 복잡한 문제이다. 그러나 「지방교육재정교부금법」에 의한 재정교부제도가 초·중·고등학교의 재정을 안정시킨 점을 감안하면 「고등교육재정교부금법」 제정의 취지를 살릴 수 있는 보완적 제도를 도입하는 방식으로 문제를 해결하면 될 것이다.

종래 논의된 고등교육재정교부금법안은 기준재정수요액과 기준재정수입액을 계산하여 그 부족한 부분을 국가가 재정교부하는 방식을 취하고 있다. 그리고 교부금을 보통교부금과 특별교부금으로 구분하는데, 보통교부금은 인건비, 운영비, 시설비지원금으로 사용하고, 특별교부금은 강사지원, 천재지변으로 인한 특별한 재정수요시 사용하는 재원으로 보고 있다. 고등교육재정교부금법안에서 구상하고 있는 기준과 재정교부방식을 '법률'에서 일반예산으로 편성하는 방식을 취하면 법적인 문제는 없다. 즉 고등교육재정교부금법안의 재정교부금중 보통교부금은 일반회계로, 특별교부금은 특별회계로 규정하면 된다.

우리나라 고등교육이 부실한 원인은 사립대학위주의 고등교육체제만의 문제는 아니다. 국립대학도 인건비, 운영비, 시설비지원금에 대한 지원이 턱없이 부족하기 때문이다. 따라서 대학생의 수업료를 점진적으로 인하하면서 인건비 등에 대한 지원금을 상향시키면 무상교육에 도달할 수 있다. 다만 교육여건도 개선하면서 무상교육을 실시하려면 대학에 대한 재정지원금은 상당한 액수에 이를 수 있기 때문에 일거에 무상교육을 도입하는 것보다는 일정 기한을 정해 점진적인 방식으로 도입하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

이상의 논의를 감안하여 고등교육의 무상화 방식을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

<고등교육의 무상화 방식>

경로1 : 「고등교육법」의 개정을 통해 모든 대학을 대상으로 무상교육의 실시

경로2 : 「국립대학법」과 「사립대학법」의 제정을 통해 국립과 사립대학 별도로 실시

① 대학무상교육을 실시하는 가장 효과적인 방법은 「고등교육법」에 대학 무상교육을 법정하는 방안이다. 이것은 국·사립 불문하고 대학에 대해 재정 지원을 일반예산으로 지원하는 방식이다.

이 방식을 채택하는 경우 모든 대학의 문제를 일거에 해결하는 장점도 있다. 그러나 사립대학의 거버넌스나 제정·회계의 투명성·공정성을 규정하는 제도의 도입이 어려워지면 오히려 국립대학의 무

7) 2009년 18대 국회부터 현재 2021년 21대 국회에 이르기 까지 고등교육재정교부금법안이 다수 제출되었다. 21대 국회에서는 조승래 의원이 국립대학법안에 국립대학재정교부금제도를 포함시켜 대표 발의하였다.

8) 「지방교육재정교부금법」에 의한 지방교육재정교부금이나 「지방교부세법」에 의한 지방교부세는 국가와 지방자치단체 간의 재정조정 일환으로 국가가 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 지방자치단체에 대해 그 부족한 금액을 지원하는 제도이기 때문에 그러하다. 문병호, “고등교육재정교부금법의 필요성과 주요 내용”, 대학정책학회 학술심포지움: 대학 주요 현안(네트워크, 재정, 거버넌스) 토론회, 2020.12.4., 83쪽.

9) 「고등교육법」에 의하면 학교는 교육부장관의 지도(指導)·감독을 받으며(제5조), 국가 외의 자가 학교를 설립하려는 경우에는 교육부장관의 인가를 받아야 한다(제4조 제2항). 이것은 고등교육과 대학에 대한 업무가 국가사무임을 전제로 한 것이다.

상교육까지 어려워지는 단점이 있다.

② 다른 하나는 국립대학과 사립대학의 무상교육을 별개의 방식으로 추진하는 방식이다. 국립대학의 경우 이미 재정회계 관련해서는 「국립대학회계법」이 마련되어 있다. 따라서 「국립대학법」의 제정(혹은 「국립대학회계법」의 개정)을 통해 국립대의 일반예산을 기준재정수요액과 기준재정수입액을 계산하여 그 부족분을 지원하도록 구체적으로 규정하면 된다. 그리고 학생들의 수업료를 낮추면서 공적 지원금을 증액하여 무상으로 가면 된다.

사립대학의 경우에는 재정회계 및 거버넌스를 개선하는 대학부터 점진적인 무상교육을 실시하면 된다. 구체적인 방식으로는 「사립대학법」(혹은 「공영형사립대학법」)의 제정을 통하여 가능하다. 다만 사립대학의 완전 무상화를 위해서는 상당히 많은 쟁점들이 있고 이를 해결하기 위한 노력이 필요함을 지적해 둔다.

특히 지방 사립대학의 무상화 정책은 지역살리기 정책의 일환으로 우선 실시될 여지가 있는지 검토가 필요하다.

4. 지방 사립대학의 공립화

헌법 제31조 제1항은 국가로 하여금 공교육제도를 적극적으로 보장해야 할 의무와 과제를 부과하고 있으며, 이는 학교교육의 비중에 있어 국·공립학교가 원칙이고 사립학교가 예외라는 학교제도의 원칙적인 국·공립화에 관한 헌법적 결정을 의미한다(한수웅, 2015: 975).

고등교육에 있어서도 사립대학은 국·공립대학을 대체해서는 안 되고, 이를 보완하는 정도에 그쳐야 한다. 그러나 한국의 근대국가 형성의 역사적 특수성으로 인해 현실은 고등교육에 있어 사립대학이 압도적 비중을 차지하고 있으며, 사립대학을 선택한 학생들은 적극적·자발적으로 선택한 것이 아니라 국·공립대학의 수용능력의 한계로 인한 불가피한 소극적 선택을 의미한다.

사립대학에 재학하는 학생들에게 국·공립대학에 비하여 상대적으로 열악한 교육 여건 속에서 고액의 등록금을 부담하게 하는 '수익자부담의 원칙'은 국민의 균등한 교육을 받을 권리를 침해하는 것이다. 따라서 공영형 사립대육성정책이나 사립대학의 국·공립대학으로의 전환 정책도 필요하다(임재홍 외, 2019: 18-19).

이런 전환정책의 사례를 일본에서 찾을 수 있다. 일본의 사립대학도 한국과 유사하게 학생 수 감소로 인한 경영의 어려움을 겪고 있다. 사립대학의 위기와 맞물려, 청년층을 포함한 인구가 대도시권으로 유출되어 지역이 공동화되는 현상을 막기 위해서는 지역에서 청년들이 고등교육을 받을 수 있어야 하고 그 지역에서 취업과 윤택한 생활이 가능해야 하므로 지방자치단체로서는 자신의 물적 토대를 기반으로 그 지역에 적합한 사립대학을 유치하거나 기존의 사립대학을 공립대학으로 전환하려는 노력을 하지 않을 수 없게 되었다(임재홍 외, 2019: 57).

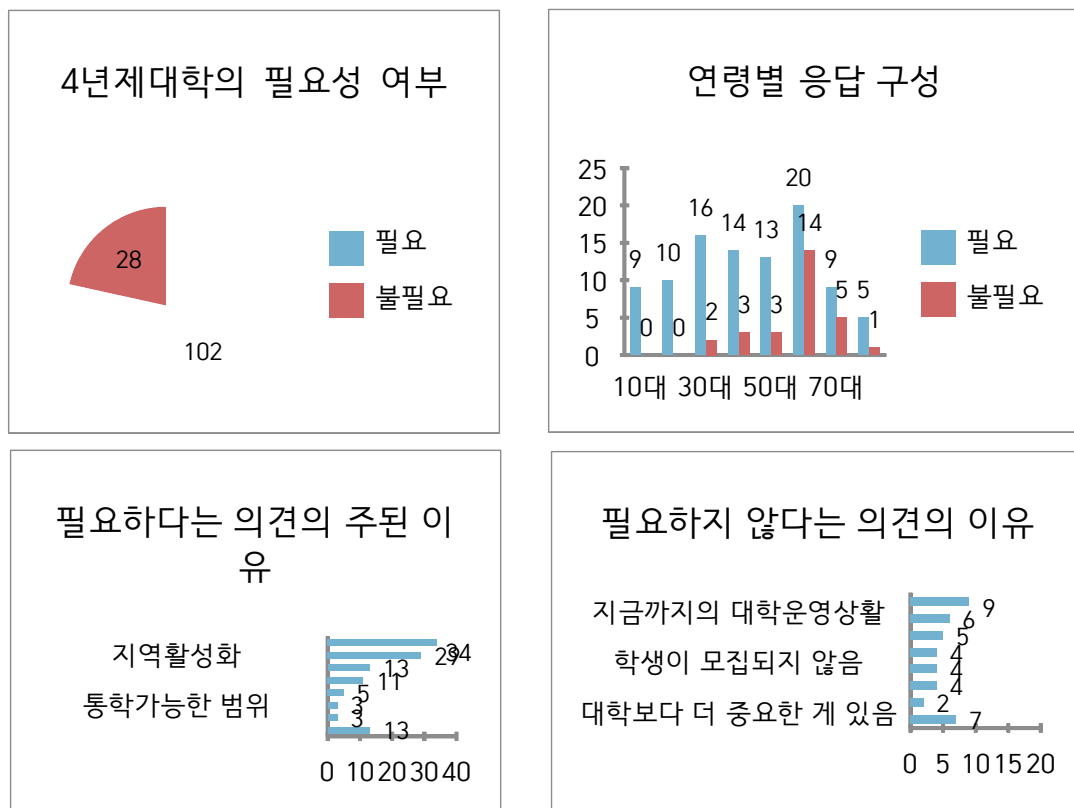
일본 공립대학에 비하여 2배 정도의 등록금을 받는 일본 사립대학으로서는 매우 불리하게 되었다고 볼 수 있다(岡村 甫, 2007). 따라서 경영난 등 심각한 문제를 안고 있는 사립대학으로서는 '공립대학법안'이라는 제도의 도입을 계기로 1차적으로는 공설민영대학을 중심으로 '사립대학의 공립화'가 잇따르게 된다(임재홍 외, 2019: 59-60).

2009년 이후 8개의 사립대가 공립으로 전환했으며 6개의 다른 사립대는 공립 전환을 추진하고 있다. 이는 사립대학 공립화는 지역 활성화의 방안, 저출산 고령화의 위기 상황에서 대학 생존은 지역 활성화의 열쇠, 청소년이 있는 것만으로 지역 활성화, 지방자치단체의 지원과 협력이 가능하다고 보고 있기 때문이다(임재홍 외, 2018: 70).

高知工科大学·名桜大学·静岡文化芸術大学(시즈오카문화예술대학)·公立鳥取環境大学(공립돗토리환경대학)·長岡造形大学은 자치단체가 설립한 학교법인에 의한 공설민영의 사립대학¹⁰⁾으로 개교했으며, 시즈오카 문화 예술 대학을 제외한 각 대학은 제반 사정에 따라 학생 정원을 채울 수 없는 상태가 발생하는 등 대학 경영의 문제가 발생했으나 공립대학으로 전환 후 입학자 확보에 어려움이 없다(임재홍 외, 2018: 70).

일본에서 사립대학의 공립화 정책을 추진하면서 여론조사를 행한 사례가 있다. 지역살리기의 일환으로 지역주민의 다수가 찬성하고 있다.

<그림 5> 후쿠치야마시의 공립화 설문조사 결과 1



출처: 임재홍 외(2019), 83.

일본의 공립대학법인의 지배구조는 사적 형태는 아니고 지방자치단체장이 개입하여 구성하는 방식이다. 즉 우리나라의 국립대학법인과 그 구조가 유사하다.

이러한 일본의 사례는 우리나라에서도 시사점을 받을 수 있다. 특히 지역의 고등교육기반이 필요한 경우 사립대학의 몰락을 방지하기보다는 적극적으로 국공립화하거나 아니면 공립대학법인의 형태로 전환시켜 지방살리기의 한 방안으로 활용할 수 있다.

10) 공설민영대학은 각 근거 법령에서 정의된 대학의 분류는 아니지만, 일반적으로 지방자치단체가 지역의 활성화 등 차원에서 대학의 유치 활동을 하고, 대학 설립까지 필요한 부동산이나 자금 등 유·무형의 공유 재산을 학교법인에 제공한 후 개교한 대학이다.
<https://translate.google.co.kr/translate?hl=ko&sl=ja&u=https://ja.wikipedia.org/wiki/%25E5%2585%25AC%25E8%25A8%25AD%25E6%25B0%2591%25E5%2596%25B6%25E5%25A4%25A7%25E5%25AD%25A6&prev=search>

우리나라에서 지방 사립대학을 공립화하는 정책의 수단으로는 학교의 설립자변경방식으로 추진하는 방안이 있고, 이 경우 귀속재산의 특례를 인정하는 특별조항을 두어 지원하는 것도 가능하다.

더불어 경영권양수 방식(법인이사회 이사직 승계를 통한 준공영화)을 통해서 준공영화한 후 설립자 변경 방식으로 공영화도 가능하다. 이런 대학에 대해서 앞서 보았던 대학무상화의 우선 대상으로 정책을 맞추어 갈 수도 있다. 이런 방식의 공립화 정책에 대해서는 좀더 법적 검토가 필요하다.

V. 맺으며

지역소멸의 위기 속에서 지역대학의 존속과 지자체와의 협력을 통한 활용은 지역재생에서 중요한 부분이다.

현재 우리는 양극화·저성장·저출산·고령화·지방소멸 등 당면문제를 해결하고, 4차 산업혁명이란 패러다임의 전환에 대응하여 새로운 발전과 번영의 모멘텀을 형성하여야 하는 국가적 과제를 안고 있다.

이러한 국가적 과제는 글로컬리제이션(glocalization)으로 강조되는 전반적인 추세에서 확인되는 바와 같이 지방의 혁신역량을 제고하고 지역의 다양성과 창의성을 기반으로 하는 국가균형발전에 의해서만 가능하다.

국가균형발전은 단순히 수도권과의 격차 해소를 넘어 지방의 혁신과 발전을 통해 국가 경쟁력을 창출하는 선순환의 사회·경제구조를 형성하는 비전과 이의 전략적 실현을 목표로 한다.

OECD 보고서에서 제시하고 있는 것처럼 고등교육의 강화를 통해서 이루어지고 있고, 지역균형발전을 위한 지역의 혁신역량을 강화와 자립적 발전 동력을 확보하는 전초기지로서 중앙정부와 지방정부의 협력과 지원에 의한 지방대학의 역량 강화에 초점을 맞추고 있다.

이런 맥락 속에서 지방 사립대학 정책의 흐름이 만들어지길 기대한다.

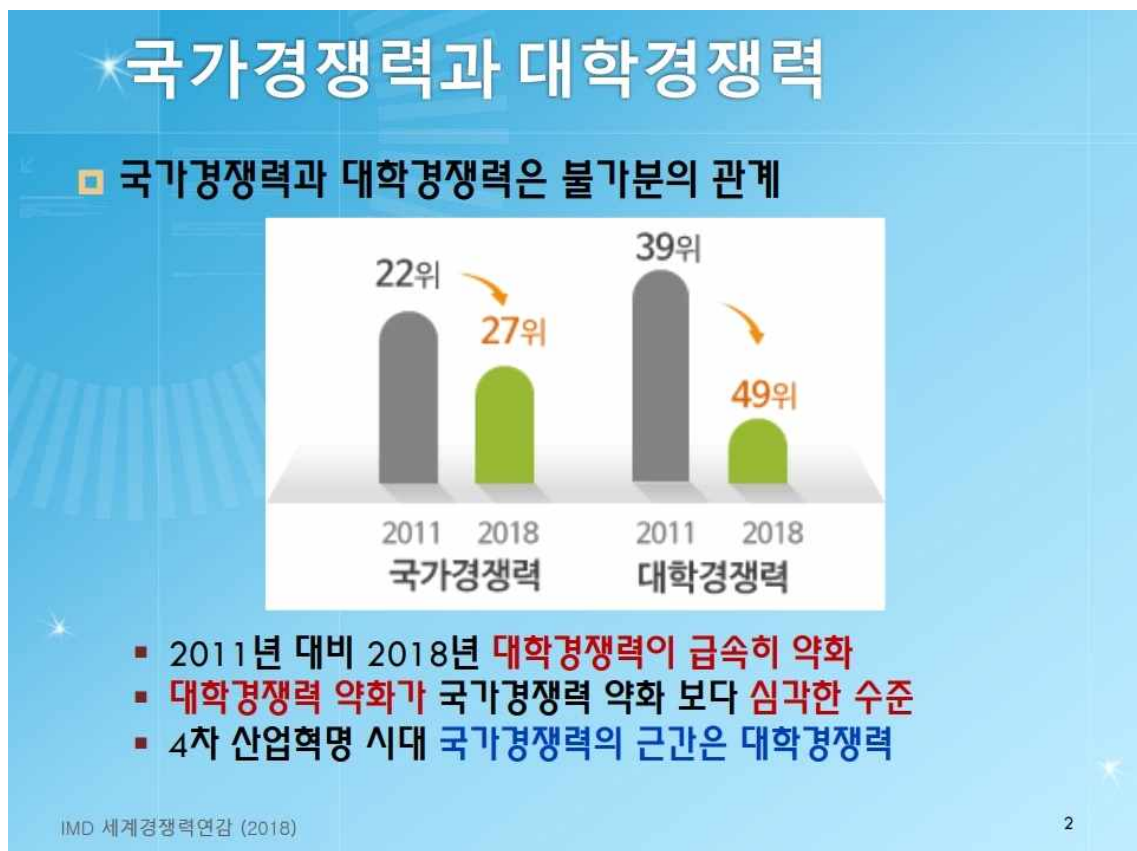
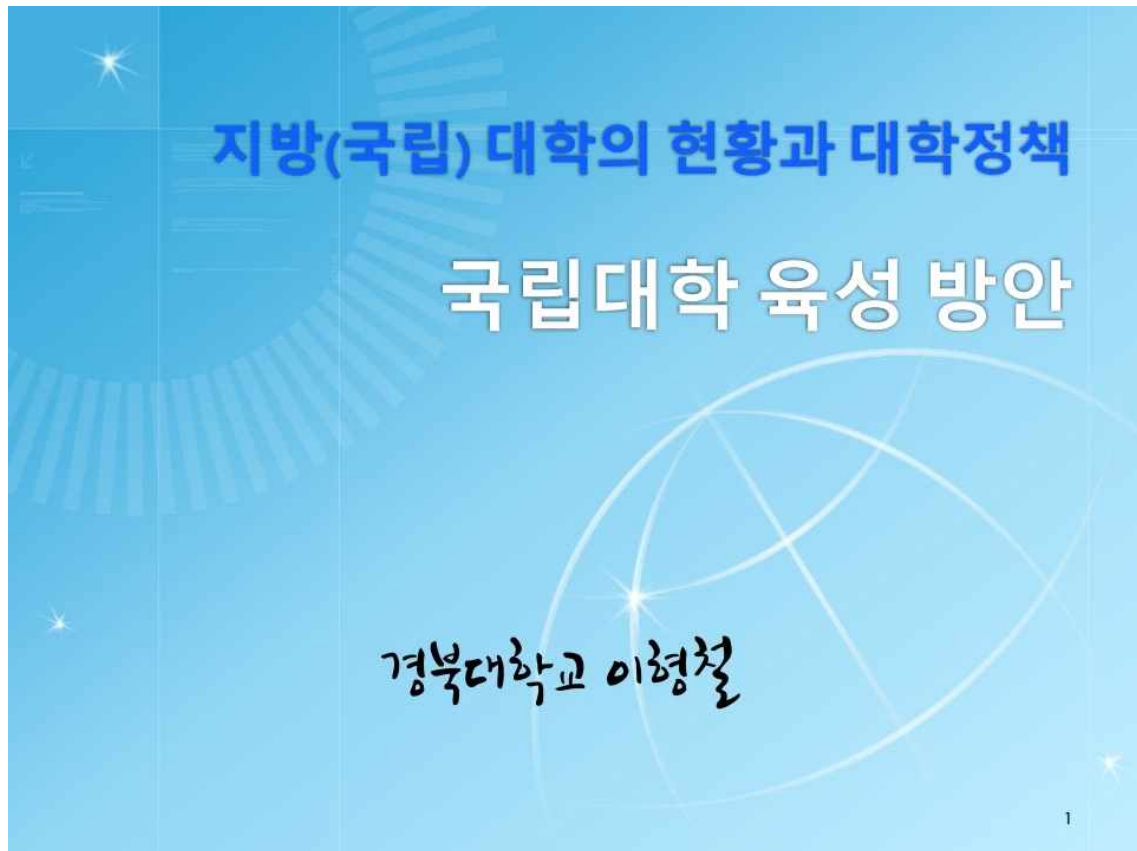
참고문헌

- 岡村 甫(2007), "公設民営大学の現状", 『IDE』, 2007 年 2・3 月号(特集テーマ「自治体と大学」).
- 국민권익위원회 보도자료(2019.1.29.), 독립적 감사기구 설치로 대학 자체감사 대폭 강화한다 - 대학평가기준 개선을 통한 내부감사 활성화, 내부신고자 보호 강화, 외부회계감사 감리결과 공개 등 권고 -.
- 국민권익위원회 의결(2019.1.21.), 대학의 재정·회계 부정 등 방지방안.
- 길용수 외(2020), 공영형 사립대학 운영모델가이드라인 연구 - 사학혁신 선도대학 중심으로 -, 한국사학진흥재단
- 대학교육연구소(2020), 대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안, 정책연구보고서.
- 서영인 외(2020), 학령인구 감소에 따른 한계대학 대응 방안 연구, 한국교육개발원 연구보고 RR 2020-14.
- 임재홍 외(2018), 공영형 사립대학 운영 방안, 교육부.
- 임재홍 외(2019), 공영형 사립대학 인식조사 및 운영모델 개발, 교육부.
- 임재홍(2006), "사립학교법 개정의 의미와 향후과제 - 대학평의원을 중심으로 -", 민주법학 30호.
- 임재홍(2019), "사립대학 재정·회계의 투명성 및 공정성 확보와 사립학교법 개정안", 국회의원 박용진, 민주연구원 주최, 사립대 외부회계감사의 실효성 강화를 위한 토론회" 사학의 재정·회계비리 방지와 투명성 제고에 대한 논의, 국회도서관 소회의실.
- 임희성(2019), "사립대학의 재정·회계 비리 실태와 회계투명성 제고방안", 국회의원 박용진, 민주연구원 주최, 사립대 외부회계감사의 실효성 강화를 위한 토론회" 사학의 재정·회계비리 방지와 투명성 제고에 대한 논의, 국회도서관 소회의실.
- 한수웅(2015), 『헌법학』, 법문사.
- 신문기사
- 권선미, [위기의 대학]① 저출산에, 코로나19에 대학이 '무너진다', 연합뉴스, 2021.04.13.자.
- 김홍근, '무너진 대통령 공약' 공영형 사립대...이름 변경에 예산도 '처참', 한국대학신문, 2020.12.10.자.



지방(국립)대학의 현황과 대학정책

■ 이형철(경북대학교 교수/전 국립대교수회연합회 상임의장)



21세기 대학의 길을 묻다!

- **위기**
 - 인구 감소
 - 지방대학의 몰락
 - 수도권과 지방의 격차 심화
 - 고등교육 경쟁력 저하
- **기회**
 - 대학구조개혁은 불가피한 현실
 - 국가균형발전의 초석
 - 국가교육위원회 설치
 - 포스트 코로나 시대 대비
- **교육 경쟁의 결승전은 고등교육이다!**
 - 유치원/초·중등 위주의 교육 정책을 고등교육 육성 정책으로...

3

학령인구 및 수능 응시자 추이

출생년도	출생아수	신규입학자원	입학년도	재수생 및 검증고시	수능지원자	수능응시자	신입생 등록
2002년	492,111	349,399	2021	135,590	484,988	426,790	387,991
2003년	490,543	348,286	2022	121,247	469,533	413,189	375,626
2004년	472,761	335,660	2023	117,383	453,043	398,678	362,435
2005년	435,031	308,872	2024	113,261	422,133	371,477	337,706
2006년	448,153	318,189	2025	105,533	423,722	372,875	338,977
2007년	493,189	350,164	2026	105,930	456,095	401,363	364,876
2008년	465,892	330,783	2027	114,024	444,807	391,430	355,846
2009년	444,849	315,843	2028	111,202	427,045	375,799	341,636
2010년	470,171	333,821	2029	106,761	440,583	387,713	352,466
2011년	471,265	334,598	2030	110,146	444,744	391,375	355,795
2012년	484,550	344,031	2031	111,186	455,216	400,590	364,173
2013년	436,455	309,883	2032	113,804	423,687	372,845	338,950
2014년	435,435	309,159	2033	105,922	415,081	365,271	332,065
2015년	438,420	311,278	2034	103,770	415,048	365,243	332,039
2016년	406,243	288,433	2035	103,762	392,195	345,131	313,756
2017년	357,771	254,017	2036	98,049	352,066	309,818	281,653
2018년	326,882	232,086	2037	88,017	320,103	281,690	256,082
2019년	299,000	212,290	2038	80,026	292,316	257,238	233,853
2020년	272,400	193,404	2039	73,079	266,483	234,505	213,186

대학진학률(최근 7년 평균): 70%, 재수생 비율: 25%

2021 학년도 수능응시인원
 예상치 : 482,465, 지원자: 493,433 응시자: 426,344

4

대학 입학정원 및 입학자 (2018-2020)

	입학정원		입학자			미충원		입학정원(정원내) 대비 총입학자
	정원내	정원외	정원내	정원외	총입학자	정원내	정원외	
2018학년도	407,099	73,303	356,349	38,417	394,766	-50,750	-85,636	-12,333
2019학년도	404,530	72,590	354,076	40,124	394,200	-50,454	-82,920	-10,330
2020학년도	403,513	90,508	351,608	42,840	394,448	-51,905	-99,573	-9,065

□ 대학알리미 자료(4년제 대학)

5

대학 입학 정원 vs. 수능 응시자수



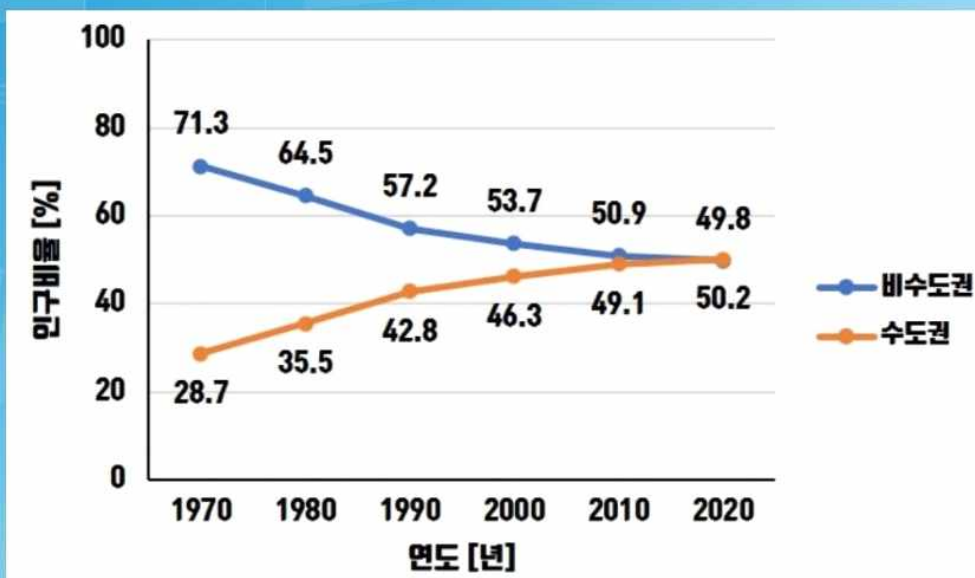
6

2040년 대비

- 2040년 대학 진학자 : 20만명 수준
- 2030년까지 특단의 대책이 필요
- 대학의 재편
 - 종합대학
 - 50개 종합대학(지역 30개, 수도권 20개)의 입학정원 : 10만명(입학정원의 50%)
 - 직업교육 중심 대학
 - 전문대학 육성
- 교육과정 개편
- 고등교육 특히 지방 대학의 혁신이 필요

7

수도권 인구 집중



인구비율
수도권 : 비수도권 = 50:50

8

고등교육 정책의 문제점

■ 문제점은 산재해 있고 잘 알고 있지만...

- 대학의 국제경쟁력 약화
- 학령인구 감소
- 지방대학의 몰락
- 대학의 서열화(수도권대학과 지방대학의 격차 심화)
- 교육부의 교육정책 실패
- 고등교육 예산 부족
- 국가장학금제도로 인한 대학 재정 악화
- 대학별 교육목표의 혼재(연구중심대학 직업교육대학의 역할 분담)
- 포스트코로나 시대(비대면 강의 확대)를 대비
- 4차 산업 혁명 (융합연구) 연구력 확보

9

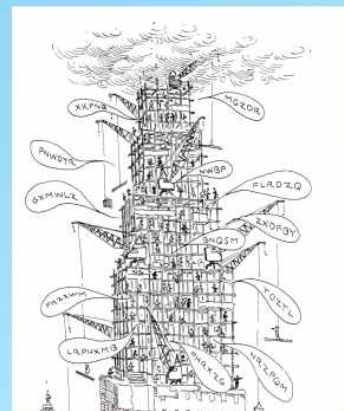
고등교육 정책의 실패

□ 교육부의 정책 및 대안 부재

- 임기응변식 대책
- 고등교육 예산 확대 실패
- 교리(재정지원사업) 몸통(대학)을 흔든다!
- 학령인구 감소에 따른 구조조정 실패
- 대학 서열화 심화 및 경쟁력 약화

■ 개선 의지 부족

- 정책 부재
- 국공립대학 육성
- 사립대학 공공성 강화
- 연구중심/직업교육중심으로 특성화
- 21세기 대비하는 고등교육의 역할



10.

열악한 고등교육 재정

□ 학생 1인당 공교육비 지출액('16년 회계연도 기준)

구 분	초등교육	중등교육	고등교육	초등~고등교육
한 국	11,029 <	12,370 >	10,486	11,318
OECD 평균	8,470 <	9,968 <	15,556	10,502

- **중등교육 지출액 보다 작은 고등교육 지출액**

□ 고등교육 예산 중 정부재원 비율: OECD 평균 이하

- GDP 대비 고등교육 공교육비 정부 지출 비중: 0.6%
- OECD 평균: 1.0%
- **그나마 국가장학금(4조원, 40%)을 제외하면?**

교육부 자료

11

열악한 고등교육 환경(교원수)

□ 교사 1인당 학생 수(2017년 기준)

구 분	교사 1인당 학생 수		
	초등학교	중학교	고등학교
한 국	16.4	14.0	13.2
OECD 평균	15.2	13.3	13.4

□ 대학 교원(대학설립 · 운영 규정)

계열별	인문 · 사회	자연과학	공 학	예 · 체능	의 학
교원1인당 학생수	25	20	20	20	8

교육부 자료

12

국립대학 현황(소재지, 기능별)

종합대학(19개교)		특수목적대학(8개교)		교육대학(10개교)	
1	강릉원주대학교	1	금오공과대학교	1	경인교육대학교
2	강원대학교	2	목포해양대학교	2	공주교육대학교
3	경북대학교	3	서울과학기술대학교	3	광주교육대학교
4	경상대학교	4	한국교원대학교	4	대구교육대학교
5	공주대학교	5	한국교통대학교	5	부산교육대학교
6	군산대학교	6	한국방송통신대학교	6	서울교육대학교
7	목포대학교	7	한국체육대학교	7	전주교육대학교
8	부경대학교	8	한국해양대학교	8	진주교육대학교
9	부산대학교			9	청주교육대학교
10	순천대학교			10	춘천교육대학교
11	안동대학교				
12	전남대학교				
13	전북대학교				
14	제주대학교				
15	창원대학교				
16	충남대학교				
17	충북대학교				
18	하계대학교				

국립대학법인/시립대학(3개교)	
1	서울대학교
2	서울시립대학교
3	인천대학교

13

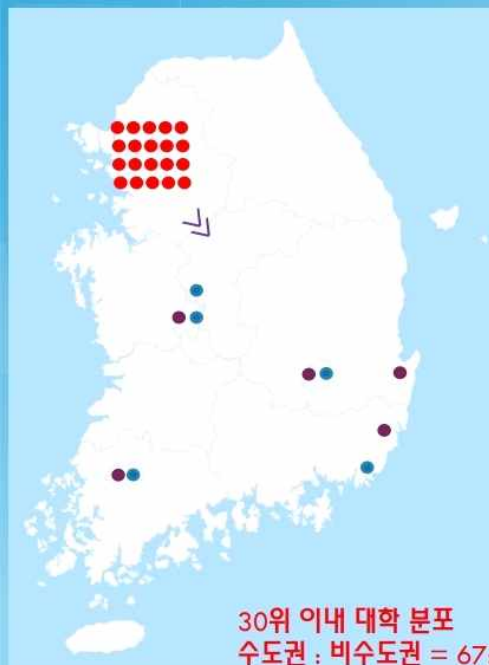


★Excellent universities(독일)



15

★대한민국 (대학 순위 30위 이내)



30위 이내 대학 분포
수도권 : 비수도권 = 67: 33

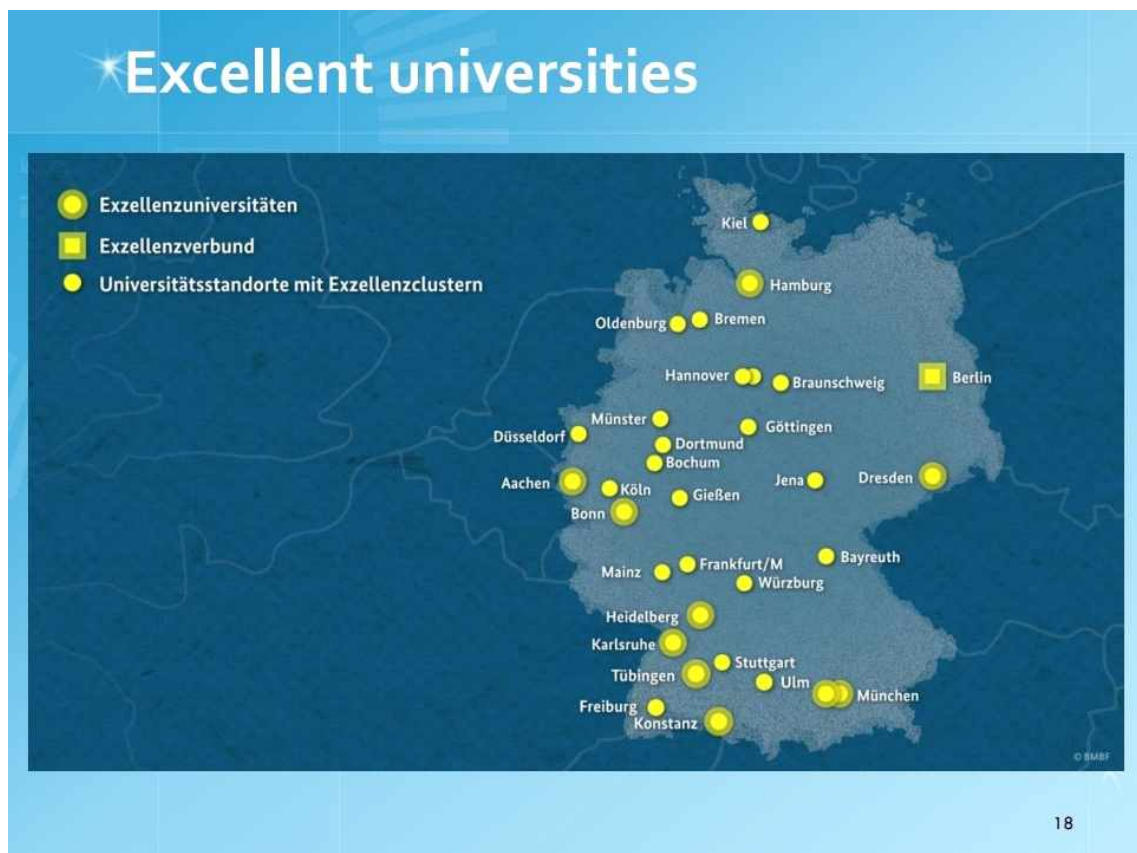
DGIST
GIST
KAIST
POSTECH
UNIST
가톨릭대
건국대
경북대
경희대
고려대
국민대
동국대
부산대
서강대
서울대
서울시립대
성균관대
숙명여대
숭실대
아주대
연세대
이화여대
인하대
전남대
중앙대
충남대
충북대
한국외국어대
한양대
홍익대

재학생수	
KAIST	10,515
POSTECH	3555
GIST	1766
DGIST	1300
UNIST	4729
계	21,865

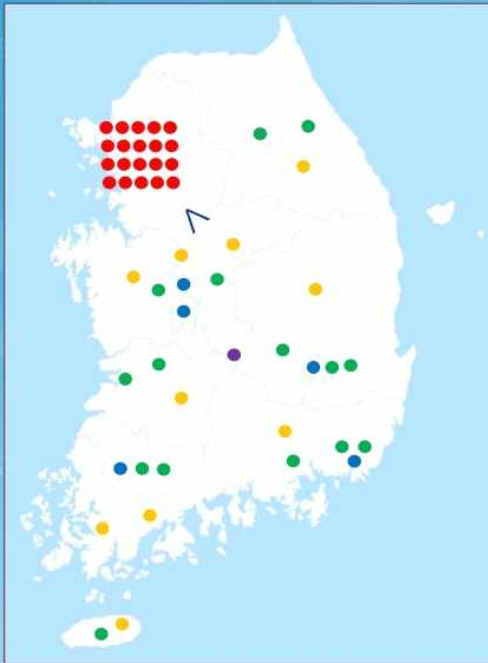
재학생수	
경북대학교	38,383

(가나다순)

16



지방대학 육성(지역균형 발전)



수도권 인구 과밀 해소는 시급한 과제

지역 균형 발전을 위한 지방 대학 육성

30위권 수준의 지방 대학 30개교
(25개교 신규 육성)

교육 수준 향상

10위권 수준의 지방 대학 15개교

• 기존 5개교

• 신규 15개교

19

획기적 대안 수립(새로운 교육정책)

□ 새로운 고등교육 정책 패러다임 도입 요구

- 교육부 폐지(또는 기능 축소) 후
- 고등교육 정책 업무를 국가교육위원회로 이관
 - 고등교육 정책 위원회 신설
- 지자체와 지역균형발전위와 연계한 고등교육 정책 수립
 - 국가경쟁력 제고
 - 지역중심형 인재 육성

□ 고등교육 예산 확충

- 초·중등 교육 예산처럼 OECD 평균 이상으로!

20

★ 획기적 대안 수립(위기를 기회로!)

□ 대학 구조조정

- 3주기 대학역량진단: 대학경쟁력 강화 및 고등교육 환경 개선의 기회로 활용해야 하나,...
- 국립대학 구조조정

□ 즉각적 대책 수립이 가능한 국립대학 정책부터

- 관련 법령 제정(국립대학법, 국립대학재정교부금법)
- 국립대학 재정 확충
 - 국립대학무상교육(국립대학생을 IST 수준의 국가장학생으로)
 - 국립대학의 교육 예산을 현재 수준의 2배로 상향 조정
- 자율성과 책임성 강화(대학본부, 단과대학, 학과 차원)
- 지역과 연계한 발전 방안 수립

21

★ 대학생의 학력 저하와 대학원 육성

- 일본 문무 과학성 : " 대학교에서 BE 동사를 가리키는 건 대학의 수준이 아니다"

- 대학생의 수학실력: $\frac{1}{2} + \frac{1}{3} = \frac{2}{5}$ (?)

- 대학별/학과별 교과과정 개편이 필요

- 지방대학의 몰락은 대학원의 황폐화로 이어진다.

- 대학원생 없이는 연구능력 상실하게 된다.

22

가장 시급하면서,
실행 가능하고,
효과적인
국립대학의 육성이 요구됩니다.

23

국립/서울소재대학 경쟁력 차이 (I)

□ QS 평가

대학	QS Global World Ranking #	Status	Research Output	Total Students	Academic Faculty Staff	교원 1인당 학생수
서울대	#36	Public	Very High	28,482	4,226	6.7
연세대	#107	Private	Very High	24,588	3,575	6.9
성균관대	#=100	Private	Very High	23,142	3,462	6.7
이화여대	#=319	Private	High	17,264	2,500	6.9
부산대	#501-510	Public	Very High	24,703	2,312	10.7
경북대	#651-700	Public	Very High	25,697	2,627	9.8
전남대	#651-700	Public	Very High	22,031	2,196	10.2

□ 대학 경쟁력: 연구 성과보다 대학 재정 규모 차이에 기인 (재학생 대비 교원수와 대학 예산 등)

교원 1인당 학생수 : 주요 사립4개 대학은 거점국립대학 대비 1.5배

24

국립/서울소재대학 경쟁력 차이 (II)

	학생 1인당 교육비	전임교원 확보율 (편제정원기준)	전임교원 확보율 (재학생기준)	대학원 진학률
주요 사립 5개 대학	22,682	99.7	88.9	18.3
거점 국립대학 (9개교)	15,544	85.0	78.8	9.0
지역 중심대학 (18개교)	12,396	74.2	74.3	5.5

1인당 교육비

- 사립5개 대학/거점국립대학 : 1.5배
- 사립5개 대학/지역중심국립대학 : 1.8 배

25

국립대학의 경쟁력 약화 원인

□ 교육부의 국립대학 정책 실패

- 국립대학 예산 절벽
 - 국고(일반회계) 및 등록금 동결(2009년 이후 10년간)
- 실패한 재정지원사업
 - 대학특성화 지원사업, 프라임 사업, Linc 사업, etc.
- 국립대학 선진화 방안(2010년, 2012년): 자율성 침해
 - 총장/학장 직선제 폐지, 성과급적 연봉제, 교연비, 대학 회계 재정법
- 전근대적 대학 지배구조
 - 총장 1인에 집중된 권한, 교육부가 파견하는 사무국장
- 1차 구조조정/2주기 대학역량진단
 - 지방대학 위주로 정원 감축
- 국가장학제도

26

★ 긴급한 국립대학 정책 수립

□ 국립대학 종합적 발전 방안 수립

- 정책과제 사냥꾼들이 아닌 현장 교육 전문가들이 정책을 수립
- 자율성을 부여하고 결과에 책임지는 제도 도입
- 국가균형발전과 연계 중장기적 발전 방안
- 고등교육 경쟁력 제고에 기여
- 국립대학 구조조정 및 대학별 교육/연구 방향 설정

27

★ 국립대학 경쟁력 제고 방안(1)

□ 국립대학법 제정/국립대학 재정 교부금법 제정

- 국립대학 설립의 법적 근거 마련
- 획기적인 국립대학 재정 확충
 - 국립대학 재정 교부금 도입(현재 수준의 2배 이상)
 - 국립대 국가장학생 제도 실시(무상교육, IST의 사례)

□ 21세기 교육 수요에 부응하는 장기적 교육 정책 수립

- 지방자치단체, 교육청과 연계
- 교육 목표에 부합하는 역할 분담

★ □ 국립대학 평가 시스템 도입

- 종합적/다층적 국립대학 평가 시스템 구축
 - 4년 주기 종합평가(지역사회도 참여)

28

국립대학 경쟁력 제고 방안(2)

□ 대학별 자체 구조조정

- 교육 목표 설정: 학과별로 직업교육/연구중심으로 재편
- 대학원 육성 방안

□ 효율적 국립대학 운영을 위한 제도개선

- 총장의 권한 축소(교무 통할권 폐지)
- 위원회: 대학평의위원회, 재정위원회, 교육/연구위원회
- 교수회/교수노조 등 자치회 역할 강화
- 국립대학선진화 방안 폐지, 사무국장제 폐지
- 우수 교원 유치 : 성과급적 연봉제 폐지, 교연비 제도개선 및 법정 수당 도입

29

국립대학 무상교육 재원 확보는 어렵지 않다!

□ 추가 소요 예산(학부 + 대학원)

구분	예산(억 원)
학부	3,940
대학원	3,270
소계	7,210

*2018년 기준
장학금 지급 비율
(경북대 학부생) : 53%

국립대생에게 1/4 등록금제 실시되고 있음

□ 재원 마련

- 입학 자원 감소로 국가장학금 잉여분 활용
- 추가 재정 지원 : 1,000억원(학부 무상교육 부터 단계적으로 실시)

□ 국립대학재정교부금법 제정

- 국립대학무상교육 및 국립대학육성 예산의 안정적 확보

30

국립대학과 IST 교육비 비교

	입학정원(명)	학생 1인당 교육비 (천원)	학생1인당 교육비 비율 (%)	학생1인당 장학금 (천원)	연평균 등록금 (천원)	장학금/등록 금 비율(%)
경북대학교	5,078	17,300.9	97	2,661	4,500.6	59
부산대학교	4,516	19,203.9	108	2,840.8	4,462	64
전남대학교	3,466	16,782.6	94	2,591.2	4,167.1	62
서울대학교	3,378	48,247.9	272	3,180.70	6,011.8	53
KAIST	722	71,964.8	405	7,078.3	6,866	103
GIST	196	75,039.9	422	5,912.8	2,060	287
UNIST	378	57,188.9	322	5,869.7	6,167.2	95
DGIST	231	95,189.40	535	2,925.4	1,750	167

□ 1인당 교육비

■ 거점국립대:서울대: IST=1:2.7:4.1

□ 국립대학의 교육비를 대폭 증액할 필요가 있음.

31

대학관련법률 & 교육재정교부금법

□ 국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률

■ 제29조(국가 및 지방자치단체의 재정 지원)

- ① 국가는 ... 서울대학교에 안정적인 재정 지원을 하여야 한다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 ... 서울대학교의 중·장기적 교육 및 연구 등의 발전과 학생에 대한 장학금 지급에 드는 자금에 중당하기 위하여 별도의 법인으로 설립된 기금에 대하여 각종 제세공과금에 관한 특례를 규정할 수 있다.

□ 국립대학법인 인천대학교 설립·운영에 관한 법률

□ 한국과학기술원법, 광주과학기술원법, 울산과학기술원법, 대구경북과학기술원법

□ 지방교육재정교부금법

32

★국립학교 설치령

- 제1조(목적) 이 영은 「교육기본법」 제11조제1항, 「초·중등교육법」 제3조 및 「고등교육법」 제18조、제19조에 따라 국가가 설립·경영하는 학교의 설치·조직 및 운영 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
- 제20조(경비부담 등) ①이 영에 따라 설립된 학교의 운영에 필요한 경비는 국고에서 부담한다.



균형발전과 공공성 확보를 위한 대학정책의 전환

■ 고영구(극동대학교 교수/전 전국시도지역혁신협의회장)

균형발전과 공공성 확보를 위한 대학정책의 전환

고영구(극동대 교수, 前전국시도지역혁신협의회회장)

<순 서>

1. 서론; 지방대학과 사립대학
2. 정부의 대학정책과 구조조정
3. 대학 재정지원 현황 및 비교

4. 사립대학의존형 대학교육 실태
 5. 대학정책의 전환; 방향과 과제
 6. 결론
- ※ 참고문헌

1. 서론; 지방대학과 사립대학

“한 아이를 키우기 위해서는 온 마을의 관심이 필요하다.”라는 아프리카 속담이 있다. 아이 한 명을 올바르게 성장시키려면 가족의 관심과 사랑뿐만 아니라 주변 이웃, 지역 그리고 사회 전체가 함께 노력해야 한다는 뜻이다. 우리의 대학교육에 있어서도 같은 맥락에서 보아야 한다. 학령인구 급감과 맞물려 지방대학이 위기에 직면한 지금의 상황에서 그 의미가 더 크게 다가오는 것이 사실이다. 저출산 고령화로 인하여 전국적으로 전체 학령인구가 줄어들고 있지만, 서울에서 멀어질수록, 지방으로 갈수록 더욱 심각한 상황을 맞고 있다.

지역인재를 양성하고 지역경제에 버팀목 역할을 해온 지역대학이 문을 닫으면 지방소멸은 가속화될 것이다. 동서고금을 막론하고 좋은 대학이 있는 지역치고 낙후된 지역은 없다. 이것은 대학과 지역사회가 하나이고, 그 지역을 이끌어 가고 있는 원동력이 지역대학에 있다는 것을 입증한다. 이렇듯 지역발전과 균형발전에 있어서 지방대학은 그 핵심에 있다. 그럼에도 지방 학생들은 서울과 그 주변 수도권 대학을 선택하고 있다. 지방대학 재학 중에도 반수나 편입으로 다시 서울로 이동한다. 그나마 지방대학에 남아 있던 졸업생마저 일자리를 찾아 서울로 떠나고 있다. 이러한 관성이 굳어진지 오래인데, 정부는 학생 충원율과 취업률로 대학을 옥죄어 왔다. 정부가 지역 고등교육에 매진해도 모자란 판에 오히려 붕괴시키는데 앞장서고 있는 셈이다.

또 다른 문제는 사립대학이다. 서울이나 지방 할 것 없이 대학등록금은 세계 최고 수준이다. 등록금 의존도가 높은 사립대학이 대부분을 차지하고 있기 때문이다. 이마저도 대학평가에 따른 선별적 지원방식을 취함에 따라 지방대학의 재정여건은 더욱 열악하고, 수도권 대학과의 격차는 계속 벌어지고 있다. 이에 따라 사립대학 운영에 공공성이 강화될 필요성과 동시에 교육은 국가가 책임진다는 사명으로 대학재정을 정부가 지원하는 것이 바람직하다는 목소리가 커지고 있다.

여기서 공공성이라 함은 경제적 부담능력에 따라 교육에 대한 접근성과 교육의 질이 결정되어서는 안된다는 대학교육의 특성 혹은 지향을 의미한다. 대학교육의 목적과 가치가 무엇이든 개인의 경제적 능력에 따라 교육이 좌우되는 것을 정의롭다거나 공평하다고 할 수는 없다.¹¹⁾

11) 김창엽, “대학교육의 공공성”, 대학신문, 2010년 9월 19일자.

문재인정부가 표방하는 “기회가 평등한 나라, 과정이 공정한 나라, 결과가 정의로운 나라”라고 한다면 대학교육의 공공성을 확보하는 것이 첫걸음이자 핵심과제가 아닌가 싶다.

우리나라 대학체제는 기본적으로 미국과 일본을 본뜨고 있다. 그렇지만 국가운영 시스템은 전혀 다르다. 미국과 일본은 지방분권적 체제를 갖추고 있는 나라이다. 미국의 경우 교육정책은 철저한 주정부 고유의 권한이기 때문에 연방정부에서는 개입할 수 없다. 일본의 경우도 도도부현(都道府県) 지자체가 외교안보, 사법을 제외한 모든 내정 분야를 관장하는 지방분권 국가이다. 이렇듯 우리 한국처럼 중앙집권, 수도권 집중 현상으로부터 자유로운 체제이기 때문에 대학 양극화가 지역적으로 나타날 가능성이 적은 나라들이다.

또 다른 측면에서, 그동안 우리사회에서 대학교육과 관련한 논의과정에서 당연시되었던 시장주의 논리는 분명히 허점을 가지고 있다. 세계적으로 대학교육의 문제를 자유시장주의적 접근으로 해결하려는 나라는 미국과 일본 정도라는 것이다.¹²⁾ 1980년대 미국과 함께 신자유주의 쌍벽을 이루었던 영국마저도 대학을 시장주의 시각으로 보지 않는다. 대학의 재정지원을 위하여 공개와 경쟁이라는 시장요소를 도입했다지만, 대학의 핵심가치는 확실하게 공공성에 두었다는 사실이다.

따라서 미국, 일본의 대학체제와 다른 관점에서 대학정책의 전환이 요구된다. 즉 지역 균형발전의 측면에서 대학교육을 바라봐야 하고, 정부의 책임성을 높이고 공공성을 확보함으로써 대학의 문제 특히, 지방대학 위기를 해소할 수 있다.

2. 정부의 대학정책과 구조조정

2-1. 역대 정부의 대학구조조정 정책

대학구조개혁에 대한 논의는 김대중정부때 부터 있어 왔지만, 본격적으로 대두된 것은 이명박정부의 정부재정지원제한대학 시행부터이다. 당시 대학구조개혁이 대두하게 된 배경은 학령인구 감소, 반값등록금, 청년실업 등의 문제가 복합적으로 작용했다. 수치화된 평가기준을 도입하여 대학을 평가하고, 하위권에 속하는 대학에는 정부재정 지원 및 학자금 대출을 막는 방식이었다. 취업률, 재학생충원율, 전임교원확보율, 학사관리 및 교육과정 등 5개 영역 평가지표를 통하여 정부재정지원제한대학, 학자금대출제한대학, 경영부실대학 등으로 추려내는 것이다. 시장논리를 통해 신입생의 선택을 돕고, 낮은 평가를 받는 대학은 퇴출시킨다는 의도였다.

박근혜 정부에서는 대학구조개혁평가라는 명칭으로 대체되었다.¹³⁾ 대학을 5등급으로 평가해서 평가등급에 따라 강제적인 정원감축과 재정지원 제한 등을 두는 것으로 바뀐 것이다. 대학들은 A부터 E까지 각 등급에 따라 정원감축 조치를 자율적 또는 강제적으로 이행해야 했다. 사실상 정부가 강제적인 방식으로 대학의 구조개혁을 진행하는 셈이다. 그러나 성과위주 지표의 줄세우기식 평가를 통한 구조조정은 결과적으로 지방대학 위기를 가중시킨 이명박 정부와 크게 다르지 않았다.¹⁴⁾

12) 허준, 『대학의 과거와 미래』, 연세대학교 대학출판문화원, 2020.

13) 전임교원확보율, 교사확보율, 교육비환원율, 수업관리, 학생평가, 학생학습역량 지원, 진로 및 심리상담 지원, 장학금 지원, 취업 및 창업 지원, 학생 충원율, 졸업생 취업률, 교육수요자 만족도 등 1단계 지표와 중장기 발전계획과 교육과정, 특성화 등 2단계 지표로 평가가 진행되었다.

14) 대학교육연구소, “전체 대학 정원감축을 제안한다”, 2021년 3월 3일자.

다음 문재인정부가 출범하면서, 대학정책에 대대적인 변화가 있을 것으로 기대했으나, 2017년 1주기 평가, 2년차 평가가 그대로 이루어졌고, 2018년 2주기 평가는 대학기본역량진단이라는 이름으로 바뀌어 지속되었다. 그 결과, 상위 64% 자율개선대학에 총 207개교가 선정되었다. 자율개선대학은 정원감축 여부를 스스로 선택하고, 대학혁신지원사업 예산을 3년간 지원받았다. 반면 하위 36% 대학 중 66개교는 역량강화대학으로 이들 대학은 3년간(2019~2021년) 정원 7~10%를 감축하고 정부재정지원사업이 제한되었다. 최하위 20개교는 재정지원제한대학이 되는데, 정원 10~35%를 감축하고, 정부재정지원뿐만 아니라 국가장학금, 학자금 대출도 일부 제한되었다.

한편, 2021년도 대학기본역량진단평가 최저기준은 교육비 환원율 127%, 전임교원 확보율 68%, 신입생 충원율 97%, 재학생 충원율 86%, 졸업생 취업률 56% 등이다. 2018년부터 2021년까지 4년간 지표를 평가에 활용하는데, 이 중 3개 지표에서 최저기준을 충족하지 못하면 재정지원제한 I 유형으로 분류되고 4개 이상을 충족하지 못하면 재정지원제한 II 유형에 속하게 된다.¹⁵⁾

<표 1> 대학구조조정정책의 변화

시기	이명박정부 (2010~2014)	박근혜정부 (2015~2017)	문재인정부 (2018~2021)
정책	정부재정지원제한대학	대학구조개혁평가	대학기본역량진단
특징	정부재정지원대학, 학자금대출제한대학, 경영부실대학 선정	대학을 A~E 5등급으로 평가하여 운영이 미흡한 대학에는 강제적인 정원 감축과 재정지원 제한	자율개선대학, 역량강화대학, 재정지원제한대학 등으로 분류
평가 지표	취업률, 재학생충원율, 전임교원확보율, 교육비환원율, 학사관리 및 교육과정 등	전임교원확보율, 교사확보율, 교육비환원율, 수업관리 및 학생평가, 학습역량 및 진로상담, 장학금, 취창업지원, 학생충원율, 졸업생취업률 등	교육비 환원율, 전임교원 확보율, 신입생 충원율, 재학생 충원율, 졸업생 취업률 등

출처: 교육부 자료(해당 연도)

2-2. 대학구조조정의 결과; 입학정원 감축

1주기 구조조정 기간(2013년~2018년) 정원변동 현황을 분석한 결과, 지방소재 대학, 전문대학, 중규모 대학이 정원감축의 주 대상이 된 것으로 나타났다. 대학교육연구소(2018)의 2013년 대비 2018년 소재지 별 정원변동 분석자료를 보면, 지방소재 대학 입학정원은 2013년 334,137명에서 2018년 291,782명으로 42,355명(12.7%)이 줄었으며, 수도권 소재 대학 입학정원은 같은 기간 206,806명에서 192,326명으로

15) 대학이 재정지원제한 I 유형에 속하면 신규 국책연구나 재정지원 사업에 참여할 수 없고, 국가장학금이나 학자금 대출도 일부 제한된다. 이보다 심각한 재정지원제한 II 유형은 신규사업 참여 제한은 물론 해당 대학이 기존에 진행하던 재정지원사업 지원도 중단되고, 국가장학금이나 학자금 대출도 제한된다.

14,480명(7.0%) 준 것으로 나타났다. 그 결과, 대학의 수도권 집중도는 더 커졌다. 2013년 전체 대학의 38.2%를 차지한 수도권 대학의 비중은 2018년 39.7%로 확대되고, 지방대학의 비중은 같은 기간 61.8%에서 60.3%로 축소되었다.¹⁶⁾

한편, 2013년 대비 2018년 대학정원 감축률이 높은 지역 순위를 살펴보면, 충남지역을 제외한 도단위가 8위까지 모두를 차지하고 있다. 대학정원감축률이 가장 큰 지역은 2013년 26,597명에서 2018년 21,614명으로 4,983명(18.7%)이 줄어든 전북지역이다. 그 뒤를 각각 6,996명(15.9%), 2,748명(14.9%), 3,687명(14.1%), 3,297명(13.4%), 3,291명(13.3%)이 줄어든 경북, 전남, 경남, 충북, 강원지역이 잇고 있다.

<표 2> 수도권-지방 대학입학정원 변동현황 비교(2013~2018)

(단위: 명, %)

구분		수도권	지방	합계
4년제 대학	2013년	124,871(36.6)	216,493(63.4)	341,364(100.0)
	2018년	120,866(38.4)	194,212(61.6)	315,078(100.0)
	증감인원	-4,005	-22,281	-26,286
	증감률	-3.2	-10.3	-7.7
전문 대학	2013년	81,935(41.1)	117,644(58.9)	199,579(100.0)
	2018년	71,460(42.3)	97,570(57.7)	169,030(100.0)
	증감인원	-10,475	-20,074	-30,549
	증감률	-12.8	-17.1	-15.3
합계	2013년	206,806(38.2)	334,137(61.8)	540,943(100.0)
	2018년	192,326(39.7)	291,782(60.3)	484,108(100.0)
	증감인원(%)	-14,480	-42,355	-56,835
	증감률	-7.0	-12.7	-10.5

출처: 대학교육연구소(2018.6.5.)

이어 2주기 대학기본역량진단 결과를 보면,¹⁷⁾ 일반대에서는 진단 대상대학 160개교 가운데 120개교가 자율개선대학으로 평가되었고, 역량강화대학 30개교, 재정지원제한대학 I 유형에 3개교, II 유형에 5개교가 포함되었다. 전문대학 중에는 진단 대상대학 133개교 중 자율개선대학이 87개교, 역량강화대학이 36개교, 재정지원제한대학 I 유형에 6개교, II 유형에 5개교가 포함되었다. 자율개선대학을 제외한 나머지 대학은 모두 정원감축 대상이다. 여기서 큰 난관을 겪은 대학은 역시 재정지원제한대학 II 유형 대학들이다. 이들 11개 대학은 정원감축 권고와 재정지원 제한은 물론 국가장학금과 학자금 대출까지 전면 제한되었다.¹⁸⁾

16) 대학교육연구소, “대학구조개혁 정원감축 쏠림현상 뚜렷”, 보도자료. 2018년 6월 5일자.

17) 재정지원제한대학에는 서울예대, 두원공과대, 웅지세무대를 제외한 나머지는 지방소재 대학들이다. 교육부, 2주기 대학기본역량 진단 결과, 2018.8.23.

18) 한편, 3주기 평가결과, 재정지원제한대학에는 일반대 9개교, 전문대 9개교가 포함된 것으로 보도되었다. 일반대 재정지원제한대학 유형 I 은 서울기독대(수도권), 예원예대(호남·제주권), 유형II에는 신경대(수도권), 경주대(대구·경북·강원권), 대구예대(대구·경북·강원권), 금강대(충청권), 한국국제대(부산·울산·경남권), 제주국제대(호남·제주권), 한려대

<표 3> 2주기 대학기본역량진단 결과

(단위: 개교)

구 분	자율개선대학	역량강화대학	재정지원제한대학	
			I 유형	II 유형
일반대학 (160개교)	120	30	3	5
			가야대, 금강대, 김천대	고구려대, 두원공대, 서라벌대, 서울예대, 세경재
전문대학 (133개교)	87	36	6	5
			경주대, 부산장신대, 신경대, 제주국제대, 한국국제대, 한려대	광양보건대, 동부산대, 서해대, 영남외국어대, 웅지세무대

출처: 교육부(2018.8.23)

이와 함께 2주기(2018년~2021년) 정원감축 규모는 4,305명으로 나타났다. 권역별 정원감축 현황을 살펴보면, 수도권 감축 규모는 370명으로 전체 감축인원 4,305명의 9%에 불과했다. 반면 지방대학은 부산, 울산, 경남권이 1,018명을 감축해 가장 많았고, 강원 808명, 대구와 경북 754명 감축 등으로 나타났다. 감축 비율로 보면 제주권이 -6.1%(329명)로 가장 높았다.

<표 4> 2018년~2021년 권역별 입학정원 변화 비교

(단위: 명, %)

구 분	입학정원				입학정원비율	
	2018	2021	증감인원	증감율	2018	2021
수도권	187,940	187,570	-370	-0.2	38.8	39.0
강원권	20,851	20,043	-808	-3.9	4.3	4.2
충청권	84,695	83,998	-697	-0.8	17.5	17.5
전라권	57,475	57,146	-329	-0.6	11.9	11.9
대구경북권	59,214	58,460	-754	-1.3	12.2	12.2
부.울.경권	69,246	68,228	-1,018	-1.5	14.3	14.2
제주권	5,354	5,025	-329	-6.1	1.1	1.0
전 체	484,775	480,470	-4,305	-0.9	100.0	100.0

출처: 유스라인(2021.2.21)

이상 정부의 정원감축 노력에도 불구하고 학령인구 감소폭을 감당하기는커녕 이렇다 할만한 성과도 없

(호남·제주권) 등으로 알려졌다. 전문대 중에 유형 I 은 두원공대(수도권), 서라벌대(대구·경북권), B대 그리고 유형 II 에는 웅지세무대(수도권), 영남외대(대구·경북권), 강원관광대(충청·강원권), 대덕대(충청·강원권), 고구려대(호남·제주권), 광양보건대(호남·제주권)가 해당 된다. 한국대학신문, 2021년 4월 8일자.

다. 2020년 수능 지원자는 493,433명이었으나 대학입학 정원은 559,036명이었다. 지방 사립대학은 물론 거점 국립대학도 미충원 사태를 비껴가지 못했다. 대학진학연령 18세 인구 기준으로만 봐도, 2023년에는 12만명 가까이 미충원 규모가 확대될 것으로 보인다. 당장 입학정원 2천명을 모집하는 대학이라고 한다면 60개 대학이 문을 닫아야 할 상황에 있다. 학령인구 감소 속도를 볼 때 이대로 간다면 2040년에는 미충원이 27만명을 넘어설 것이라는 계산이다.

<표 5> 대학진학 연령(18세) 인구수 및 미충원 예측

(단위: 명)

구 분	2021	2022	2023	2024	2040
18세 인구	476,259	472,535	439,046	430,385	283,734
미충원 인원	82,777	86,501	119,990	128,651	275,302

주: 2021년 4년제 및 전문대학 모집정원은 559,036명이었음.

당초 대학구조조정 정책은 저출산, 고령화로 인한 학령인구의 인구절벽으로 인한 미충원 등에 대처하고, 고등교육의 질적 수준을 제고하는데 목적을 두었다. 그러나 정원감축 성과도 거두지 못했을 뿐만 아니라 대학의 자율성과 창의성을 저해하고, 정부와 교육당국의 입맛에 맞게 대학을 개편시키는 조치라는 비판을 받아 왔다. 지속적으로 학령인구가 감소하는데다 학생들이 수도권 대학으로 몰리고 있는 상황에서 신입생·재학생 충원율, 졸업생 취업률 등을 포함 시킴에 따라 지방대학에 불리한 획일적인 지표라는 비판과 함께 시장주의적 경쟁 논리라는 지적이다. 그 여파도 매우 컸다. 평가지표를 상승시키는 대표적인 요소로 학과 통폐합, 장학금 증가, 등록금 인하, 전임교원 증원 등이 있는데, 이 모든 것이 재정압박으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 대학평가제도는 변함없이 지속되고 있다.

2-3. 대학의 규모; 대학 수 및 학생수 비교

많은 대학들이 미달사태를 겪으면서 대학교 수를 줄여야 한다는 여론이 지배적이다. 물론 정상적인 대학운영이 어려운 부실대학은 정리되는 것이 맞지만, 학교 수가 많아서 줄여야 한다는 논리는 명확하지 않다. 2010년 기준으로 우리나라의 인구대비 대학교 수는 미국의 절반 수준이다. 미국의 '2010년 교육통계'를 보면 미국의 대학 수는 4,495개교로 인구 1만명당 0.146개교이다. 반면 우리나라의 대학 수는 345개교(2010년 기준)로 인구 1만명당 0.072개교이다. 1만명당 0.098개교인 일본보다도 적다. 대학교 수는 적지만 대학생 수는 우리나라가 미국보다 많다. 인구 1만명당 미국은 502명이 대학생이지만 우리나라는 615명이나 된다. 일본 241명보다는 2.5배가 많다. 대학 1개교당 평균 정원은 8,554명으로 일본(2,467명), 미국(3,447명)과 비교해 2배 이상 많다.¹⁹⁾

물론 인구절벽 위기에 직면한 상황이고 보면 지금의 대학교 수가 많게 느껴질 수도 있다. 그러나 분명한 것은 대학교 수가 아니라 각 대학들의 규모이다. 대학통계를 살펴보면 알 수 있듯이 우리나라 대학들은 학부 정원이 지나치게 많다. 해외 우수 대학들의 경우, 학부생 정원은 많아야 1만 명대이다. 그런데 우리나라 대학 대부분은 2만명을 훌쩍 넘긴다. 교육비 투자규모나 전임교원당 학생수 통계로만 봐도, 양

19) 한겨레신문, "한국 대학수 과잉? 착시였다", 2011년 7월 3일자.

질의 교육을 담보하고 있는지 의문이다. 그동안 대학들이 양적 팽창에 몰두해 온 결과이다. 대학재정 대부분을 등록금에 의존하고 있는 대학의 입장에서 보면 당연한 선택일지도 모른다. 대학 운영진들은 대학 재정 확충을 위해 학생정원을 늘리거나 등록금을 인상해 매달려 왔다. 그러나 이제는 옳은 선택지가 아닐 뿐만 아니라 반대로 학생정원을 줄이고 등록금 의존도를 낮춰야 할 상황이다. 어쨌든 문제의 핵심은 대학의 숫자가 많아서가 아니라 개별 대학들의 규모가 너무 크다는 데 있다는 점이다.

<표 6> 한.미.일 대학수 및 학생수 비교

구 분	한 국	미 국	일 본
대학 수(개교)	345	4,495	1,243
대학생 수(명)	2,951,282	15,495,892	3,060,270
전체 인구수(만명)	4,799	30,874	12,705
1만명당 대학 수	0.072	0.146	0.098
1만명당 대학생 수	615	502	241
1개 대학당 평균정원(명)	8,554	3,447	2,467

출처: 한겨레신문(2011.7.3)

다시 확인하자면, 2020년 기준으로 미국 하버드대와 스탠퍼드대, 영국 옥스퍼드대와 케임브리지대, 일본 동경대, 중국 칭화대 등 세계 명문대학들 학부생 수는 1만~1만5천명 수준이다. 가까운 일본은 사립대학 비중이 우리나라 비슷하다. 그리고 매년 약 100만 명에 이르는 고교 졸업생 중 절반 정도가 대학에 진학하므로 전체 대학생 수도 우리나라와 비슷한 규모이다.²⁰⁾ 그러나 대학 숫자는 우리 두 배가 넘는 1,227개교이며, 그중의 30%는 재학생 전체가 1000명도 안되는 작은 대학들이다. 이렇게 많은 수의 소규모 대학들이 건재한 것은 국가와 지방정부가 대학을 지원하기 때문이다.

그러나 우리나라 경우는 재적학생수 3만명 이상의 대학이 10개교나 된다. 수도권에만 학부생 수가 1만 5천명 이상인 대학이 21개교, 전국에는 46개교에 달한다. 학령인구 급감에 대처하고 대학발전을 위해서라면, 일차적으로 대학들의 학생정원을 대폭 줄여야 하는 이유가 여기에 있다. 전국 모든 대학에서 줄여야 하지만, 특히 수도권 대형대학을 중심으로 정원감축이 선행되어야 한다. 수도권 대형대학을 시작으로 학생들이 채워지고 있는 구조에서 학령인구가 줄어든다는 것은 지방대학 공동화의 결과로 나타날 것이 분명하기 때문이다.

20) 김도연, “대학의 미래, 미래의 대학”, 동아일보, 2021년 3월 25일자.

<표 7> 해외 주요대학 학부 및 대학원 학생수 비교

(단위: 명)

구분	학부생	대학원생	합계
미국 하버드대	6,700	14,000	20,700
미국 스탠퍼드대	6,980	8,897	15,877
미국 예일대	5,414	6,809	12,223
영국 옥스포드대	11,930	11,813	23,743
영국 케임브리지대	12,077	6,371	18,448
일본 동경대	14,102	14,475	28,577
중국 칭화대	14,943	22,697	37,640
중국 베이징대	15,128	15,039	30,167

출처: wikipedia.org(2021)

<표 8> 대형대학 학부 재적학생수(2020년 기준)

구분	수도권	지방
30,000명 이상	고려대(37,102명), 연세대(36,545명), 한양대(36,167명), 경희대(34,710명), 건국대(33,660명), 중앙대(32,619명), 단국대(30,983명)	강원대(30,754명), 경북대(30,423명), 계명대(30,292명)
25,000명 이상	동국대(29,820명), 홍익대(26,035명), 성균관대(25,916명), 인하대(25,615명), 가천대(25,467명)	영남대(29,593명), 부산대(28,124명), 조선대(27,463명), 전남대(26,502명), 동아대(25,670명), 전북대(25,129명)
20,000명 이상	한국외대(23,596명), 국민대(22,077명), 서울대(21,393명)	대구대(24,342명), 충남대(23,166명), 부경대(22,365명), 원광대(21,569명), 동의대(21,057명)
15,000명 이상	명지대(19,603명), 숭실대(19,396명), 이화여대(19,179명), 경기대(18,143명), 인천대(16,504명), 세종대(15,227명)	경상국립대(19,254명), 충북대(18,490명), 울산대(17,677명), 공주대(16,933명), 대구가톨릭대(16,871명), 경성대(16,831명), 호서대(16,785명), 경남대(16,506명), 청주대(16,141명), 백석대(15,832명), 한남대(15,483명)

주: 캠퍼스 합산, 정원내.외 합산 기준임.

출처: 대학알리미(2021)

3. 대학 재정지원 현황 및 비교²¹⁾

21) 이하는 대학교육연구소가 대학재정알리미에 공시된 2019년 대학재정지원 현황을 분석한 자료이다. 대학교육연구소, “정부 대학재정지원 분석”, 2021년 1월 14일자.

3-1. 학자금 지원, 국공립 지원, 일반지원

대학교육연구소(2021) 분석자료에 따르면, 2019년 교육부 소관 334개 대학(4년제 대학 198개, 전문대학 136개 대학)이 정부로부터 지원받은 재정지원액은 총 12조 1,497억원에 달한다. 이 가운데 학자금 지원이 3조 7,965억원, 국공립 지원이 3조 1,151억원, 일반지원이 5조 2,381억원으로, 각각 31.2%, 25.6%, 43.1%를 차지했다. 여기서 학자금 지원은 국가장학금, 근로장학금 등 지원액을 말하며, 국공립 지원은 국공립대학의 인건비, 시설확충비, 운영비 등 지원액이다. 그리고 일반지원은 교육 및 연구여건 개선을 위한 지원액이다.

<표 9> 정부 대학재정지원 현황(2019년)

(단위 : 백만원 , %)

구분	학자금지원		국공립지원		일반지원		합계	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
대학	2,707,568	25.6	3,100,808	29.3	4,772,017	45.1	10,580,393	100.0
전문대학	1,088,911	69.4	14,339	0.9	466,052	29.7	1,569,302	100.0
전체	3,796,479	31.2	3,115,147	25.6	5,238,069	43.1	12,149,695	100.0

출처: 대학교육연구소(2021. 1.14)

대학재정 지원에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 일반지원(43.1%)이다. 국가장학금 도입으로 학자금지원 규모가 커지면서 일반지원 비중이 줄어들긴 했으나, 대학교육 및 연구기능 향상을 위한 대학재정지원 사업 대부분을 포함하고 있는 일반지원은 여전히 대학재정지원의 가장 큰 역할을 하고 있다. 문제는 일반지원에서 지방대학의 대학당 지원액은 수도권의 50% 수준이라는 점이다. 수도권대학의 대학당 지원액은 225억원인데 비해, 지방대학의 대학당 지원액은 121억원으로 큰 차이를 보인다. 양질의 교육과 연구여건을 만들기 위해서는 대학의 재정이 충분해야 한다. 재학생 수가 감소하고 대학재정이 줄어들면 교직원의 임금삭감 및 체불, 비전임·비정규직 채용 증가, 교육여건 투자 감소 등으로 교육 및 연구환경은 악화될 수밖에 없다.

<표 10> 지역별 대학재정지원(일반지원) 현황(2019년)

(단위 : 개교, 백만원)

구분	수도권			지방			합계		
	대학 수	금액	대학당	대학 수	금액	대학당	대학 수	금액	대학당
대학	73	2,456,499	33,651	125	2,315,517	18,524	198	4,772,017	24,101
전문 대학	43	149,314	3,472	93	316,739	3,406	136	466,052	3,427
전체	116	2,605,813	22,464	218	2,632,256	12,075	334	5,238,069	15,683

주: 1) 학자금지원 및 국공립 경상비지원 제외하였음. 2) 본교와 분교는 분리 산출한 것임.

출처: 대학교육연구소(2021. 1.14)

3-2. 정부 부처별 일반지원 규모

대학교육연구소(2021)는 수도권대학과 지방대학의 정부재정지원의 차이를 보다 구체적으로 파악하기 위해 정부부처별 재정지원을 분석·제시했다. 부처별 대학재정지원 규모를 보면, 교육부가 47.5%(2조 4,871억원), 교육부 외 타 부처가 52.5%(2조 7,510억원)를 차지한다. 즉, 일반지원에서는 교육부보다 교육부 외 타 부처 지원이 더 많은 비중을 차지하고 있다. 교육부 외 타 부처 중에서는 전체 지원액의 29.5%(1조 5,446억원)를 차지한 과학기술정보통신부가 가장 많다. 그 뒤를 산업통상자원부 3,156억원(6%), 중소벤처기업부 1,936억원(3.7%) 등의 순으로 거의 모든 부처에서 5조 2,381억원 규모의 재정지원이 이루어졌다.²²⁾

22) 기타 부처는 특허청(3,420백만원), 통일부(3,061백만원), 해양경찰청(1,504백만원), 여성가족부(262백만원), 국가보훈처(36백만원) 등이다.

<표 11> 2019년 부처별 대학재정지원(일반지원) 현황

(단위: 백만원, %)

구 분	금액	비중
교육부	2,487,108	47.5
과학기술정보통신부	1,544,568	29.5
산업통상자원부	315,602	6.0
중소벤처기업부	193,575	3.7
고용노동부	145,012	2.8
보건복지부	137,623	2.6
식품의약품안전처	79,391	1.5
농촌진흥청	65,374	1.2
농림축산식품부	57,555	1.1
국토교통부	44,153	0.8
환경부	36,579	0.7
해양수산부	35,237	0.7
문화체육관광부	26,266	0.5
외교부	24,173	0.5
기상청	15,522	0.3
행정안전부	11,127	0.2
산림청	10,921	0.2
기타 부처	8,283	0.2
합계	5,238,069	100.0

주: 1) 학자금지원 및 국공립 경상비지원 제외하였음. 2) 본교와 분교는 분리 산출한 것임.

출처: 대학교육연구소(2021. 1.14)

여기서 수도권 대학과 지방대학 지원액을 보면, 교육부 이외 전 부처 지원에서 모두 차이를 보이고 있는데, 특히 교육부 이외의 부처 지원에서 두드러진다. 교육부 지원에서 수도권 대학 대학당 지원액이 88억원, 지방대학은 67억원으로, 지방대학 지원액은 수도권대학의 76% 수준이다. 교육부 이외 부처 지원에서 수도권의 대학당 지원액은 136억원인데 반해 지방대학은 54억원에 불과했다. 지방대학 지원액은 수도권 1/3 수준인 셈이다. 대학교육 및 연구의 질이 높아지기 위해서는 일반지원사업이 확대돼야 한다. 그러나 수도권 대학에 심각하게 편중되어 있어 지방대학 간 격차도 크게 벌어지고 있다. 이러한 현상은 특히, 대학의 연구개발에 대한 재정지원을 주로 맡고 있는 과학기술정보통신부 등 교육부 외 타 부처의 재정지원에서 크게 나타나고 있다.

<표 12> 2019년 교육부 및 타 부처 대학재정지원(일반지원) 현황

(단위: 개교, 백만원)

구분	수도권			지방			전체		
	대학 수	금액	대학당	대학 수	금액	대학당	대학 수	금액	대학당
교육부	116	1,023,540	8,824	218	1,463,569	6,714	334	2,487,108	7,446
교육부 외 타부처		1,582,273	13,640		1,168,688	5,361		2,750,961	8,236
전체		2,605,813	22,464		2,632,256	12,075		5,238,069	15,683

주: 1) 학자금지원 및 국공립 경상비지원 제외하였음. 2) 본교와 분교는 분리 산출한 것임.

출처: 대학교육연구소(2021. 1.14)

4. 사립대학의존형 대학교육 실태

4-1. 대학수 및 입학정원 비교

OECD 국가 대부분 정부가 대학을 직접 운영하고 있는 것과는 달리 우리나라는 대학교육 대부분을 민간에 떠넘기고 있는 실정이다. 대학교육에 대한 국가의 책무성 결여, 정부지원 감소는 고등교육의 질 저하로 이어질 수밖에 없다. 설상가상으로 학령인구 급감과 미충원 충격까지 더해지며, 특히 지방의 사립대학은 대학 본연의 기능마저 상실한 위기에 놓여 있다. 해방 당시인 1945년 29개교에 불과했던 대학이 국민들의 교육열에 힘입어 2019년 335개교(일반, 산업, 전문, 교육대학)로 늘었다. 문제는 대학 증가의 대부분이 사립대학이었다는 점이다. 2019년 기준, 전체 대학 335개교 중 사립대학이 281개교로 83.9%를 차지하고 있다. 1980년 이후 변화를 살펴보면 사립대학 비중은 70.1%에서 2019년 83.9%로 증가하였고, 입학정원으로 보면 48만 6천명 중에서 사립대학이 41만명으로 84.0% 차지한다. 정부의 재정부담을 이유로 소수의 국립대학만 설립하고 나머지는 민간에 위탁하면서 사실상 방치했다고 해도 과언이 아니다.

<표 13> 1980~2019년 사립대학 수 및 입학정원 현황

(단위: 개교, 명, %)

구 분		1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019
대 학 수	전체	224	237	241	304	349	360	345	339	335
	국공립	67	53	54	54	61	59	50	54	54
	사립	157	184	187	250	288	301	295	285	281
	사립비율	70.1	77.6	77.6	82.2	82.5	83.6	85.5	84.1	83.9
입 학 정 원	전체	201,055	319,000	339,511	495,300	646,275	625,541	570,927	520,664	485,592
	국공립	49,569	63,511	65,180	84,345	97,829	95,869	82,649	83,161	77,540
	사립	151,486	255,489	274,331	410,955	548,446	529,672	488,278	437,503	408,052
	사립비율	75.3	80.1	80.8	83.0	84.9	84.7	85.5	84.0	84.0

주: 일반 4년제 대학, 산업대학, 전문대학, 교육대학을 포함한 것임.

출처: 대학교육연구소(2020)

4-2. 외국의 대학 공영화 수준

20세기 접어들면서 세계적으로 대학교육 성격에 많은 변화가 일어났다. 즉 특정 계층이나 개인의 필요가 아니라 복잡한 근대사회 전체의 운영을 위해 대학교육이 국가적으로, 보편적으로 이루어져야 할 필요성이 커진 것이다. 또한 대다수의 일반시민층에서도 사회적인 요구에 부응할 지식과 자질을 함양하기 위한 고등교육이 필요하게 되었다. 세계적으로 대학교육이 보편화 된 것이다. 우리나라의 경우도 90년대 이전까지는 대학진학이 고교졸업생 중 30%를 조금 상회할 정도였으나, 2000년대 들어 80%를 넘어서는 현상이 나타났다. 대학교육이 특수한 엘리트 교육이 아니라 보편적인 국민교육의 단계에 진입했다는 의미이다.²³⁾

OECD 교육지표 분류에서 고등교육기관은 국공립대와 사립대학로 구분한다. 사립대학은 정부책임형 사립대와 자율형 사립대로 나눈다.²⁴⁾ 국공립대는 정부가 관리·경영하거나 경영진의 대다수를 공공기관이 채용한 대학이다. 정부책임형 사립대학은 정부가 대학재정의 50% 이상을 지원하거나 교수 인력의 급여를 지원하는 대학이고, 자율형 사립대학은 정부가 대학 재정의 50% 미만을 지원하거나 교수들이 정부에서 급여를 지급받지 않는 대학을 의미한다. 대다수의 OECD 국가들은 대학교육을 정부가 직접 운영하거나 재정의 상당 부분을 정부가 책임지고 있는 구조이다. 그러나 우리나라는 전일제 등록학생수 기준으로 81%가 자율형 사립대학 학생으로서 대학교육 재정의 대부분을 민간이 담당하고 있는 실정이다. 대학교육에 대한 정부의 책무를 민간부문이 담당하고 있는 것이다.

23) 대학교육의 공공성에 대해 사회적 합의가 어려웠던 이유를 다음과 같이 설명하고 있다. 우리나라 대학들이 미국 사립대학의 영향을 받아왔던 이유도 있고, 대학은 의무교육이 아닐뿐더러 개인의 삶을 위한 선택인 점에서 진학은 개인의 차원이지만 반드시 공공의 이익에 부합하는 것으로 볼 수 없다는 논리이다. 이러한 관점에서 대학을 공공교육으로 보고 정부재정이 지원된다면, 대학진학을 선택하지 않은 국민과의 형평성 문제가 제기된다는 것이다. 윤지관, “대학교육의 공공성과 민주화의 과제: 대학 공영화 운동을 제안하며”, 수원대학교 교수협의회, 2013.12.

24) 정부책임형 사립대학은 정부의존형 사립대학으로, 자율형 사립대학은 독립형 사립대학으로 지칭하기도 한다. 본 연구에서는 정부책임형 사립대학, 자율형 사립대학으로 표현하기로 한다.

<표 14> 고등교육기관 전일제등록 학생비율(2013-2014)

(단위: %)

구 분	국공립 대학	정부책임형 사립대학 (공영형 사립대학)	자율형 사립대학
한 국	19	해당없음	81
호 주	92	2	6
미 국	68	해당없음	32
영 국	해당없음	100	해당없음
일 본	21	해당없음	79
독 일	94	6	해당없음
이탈리아	90	해당없음	10

주: 전일제등록 학생은 단기고등, 학사, 석사와 이에 상응하는 단계의 학생임.

출처: 대학교육연구소. 한겨레신문(2019.5.7)

영국, 프랑스, 독일 등 유럽의 대다수 국가들은 교육을 공공서비스로 보기 때문에 전체 대학의 80% 이상이 국공립 대학, 정부책임형 또는 공영형 사립대학이다.²⁵⁾ 그래서 수도권과 지방의 대학 간에 격차가 크지 않으며, 행재정 여건도 비슷한 수준을 유지하고 있다. 반면 우리나라는 335개 대학 중 281개교(83.9%)가 사립대학이다. 이에 따라 문재인정부는 고등교육에 대한 책무성 강화와 고등교육의 질 제고 및 공공성 강화를 위해 2019년부터 공영형 사립대학 단계적인 육성을 추진하겠다고 공약한 바 있다. 그러나 기초연구 수준에서 예산도 마련하지 못한 채 공약으로만 남아 있다.

<표 15> 국가별 설립주체별 대학수 비중

(단위: 개교, %)

구 분	미 국	영 국	프랑스	독 일	일 본	한 국
국공립대학	689 (22.8)	159 (99.4)	74 (86.0)	156 (85.7)	177 (22.8)	54 (16.1)
사립대학	2,337 (77.2)	1 (0.6)	12 (14.4)	26 (14.3)	600 (77.2)	281 (83.9)
합 계	3,026	160	86	182	782	335

출처: 전주대학교 교수회(2018)

5. 대학정책의 전환; 방향과 과제

5-1. 단기과제; 문재인정부 임기내(2021-2022)

25) 전주대학교 교수회, “공영형 사립대는 무엇인가?”, 공영형 사립대 공론화를 위한 토론회, 전주대학교, 2018. 10.24.

5-1-1. 대학기본역량진단 폐지하고, 최저기준(minimum standard)으로 대체

이명박정부의 정부재정지원제한대학 선정(2010-2014)을 시작으로 박근혜정부 대학구조개혁평가(2015-2017)로 이어진 지금의 대학평가제 즉, 대학기본역량진단(2018-2021)은 폐지되어야 한다. 학령인구 감소를 이유로 진행되고 있는 대학평가제도에 기초한 일련의 대학구조조정 시책은 대학의 본질을 훼손하고 교육기반을 붕괴위기로 내모는 등 부작용만 초래했다.

신입생 및 재학생 충원율과 졸업생 취업률이 핵심 평가지표로 사용됨에 따라 비인기 학과들은 서슴없이 통폐합 또는 폐과되었고 인문학, 문화예술과 기초학문 기반은 붕괴되었다. 취업알선기관으로 바뀐지도 오래이다. 충원율과 취업률은 세계의 대학평가에서 거의 활용되지 않는 방식이며, 대학경쟁력과 무관한 지표이다. 그리고 정부재정 지원 및 학자금 대출 제한을 통하여 하위권에 속하는 대학을 퇴출시킨다고 했지만, 지금까지 퇴출된 대학 대부분은 비리대학이거나 자연소멸 위기에 처한 대학들이다.²⁶⁾ 정원감축 성과를 강조하고 있지만, 소기의 목적을 달성하지도 못했을 뿐만 아니라 그마저도 형편이 어려운 지방대학에게만 전가되고 말았다. 가장 큰 문제는 자율성과 비판기능을 상실했다는 점이다. 평가지표 맞추기에 급급한 대학과 교수들은 수동적이고 나약한 존재로 전락했다. 교육과 연구, 행정서비스라는 본연의 기능보다는 지표관리와 보고서 가공에 에너지를 집중하고 있는 것이 대학의 현실이다.

따라서 대학에 대한 일체의 평가제도를 폐지하고, 그 대신 '대학설립·운영기준'보다는 훨씬 높은 수준으로 대학운영의 최저기준(minimum standard)을 설정·적용할 필요가 있다.²⁷⁾ 교육시설 및 대학운영, 학사운영 등에 있어서 대학교육의 질적 수준으로 담보할 수 있는 기준을 설정하고 이를 준수하도록 의무화하는 것이다. 자연스럽게 대학운영 철학과 의지, 능력있는 학교법인만이 존재할 수밖에 없을 것이다.

5-1-2 정상적인 대학운영이 어려운 한계사학 퇴로 마련, 부실대학 정리

최근 대학운영에 대한 어려움을 토로하는 사립대학들이 늘고 있다. 이들 한계사학에 대해서는 퇴로를 마련해 줄 필요가 있다. 학령인구가 급격하게 감소하는 함에 따른 학생수 부족으로 운영이 어려워진 대학들이 자진해서 교육사업을 포기할 수 있도록 하자는 것이다.

여기서 난관은 사학재단의 잔여재산 귀속문제이다. 현행 사립학교법 제35조에 따르면, "처분되지 않은 재산 중 학교법인의 재산은 국고에 귀속된다."라고 명시되어 있다. 이렇다 보니 교육기관으로서 기능을 잃고도 문을 닫지 않은 채 연명하는 대학이 있는가 하면, 이미 폐교상태에 있음에도 법인은 해산하지 않는 경우도 발생하고 있다.²⁸⁾ 지금도 폐교된 대학 중 8개 학교법인은 해산하지 않고 있다.

물론 이같은 한계대학들의 퇴로를 열어주는 데에 대한 반대여론도 적지 않다. 수십 년간 국고보조금과 학생 등록금으로 형성된 교육자산의 소유권을 인정하는 게 부당하다는 지적이다. 분명히 일리 있는 주장이지만, 문제는 이로 인해 사립대학정책이 한 발자국도 나가지 못한다는 것이다. 이들 부실 사립대학이

26) 2000년 이후 전국에서 문을 닫은 대학은 18개 대학으로 모두 지방대학이다. 광주예술대(하남학원), 아시아대(아시아교육재단), 명신대(신명학원), 선교청대(대정학원), 국제문화대학원대(국제문화대학원), 한중대(광희학원), 대구외국어대(경북교육재단), 서남대(서남학원), 성화대(세림학원), 벽성대(충렬학원), 동부산대(설봉학원), 서해대(군산기독학원), 개혁신학교(개혁신학원) 등 이상은 강제폐교이며, 건동대(백암교육재단), 경북외국어대(경북외국어대), 인제대학원대(인제학원), 대구미래대(애광학원), 한민학교(한민족학원) 등은 자진폐교이다. 교육부 자료 2021.3.4.

27) 1996년 제정한 '대학설립·운영 규정'에서는 교사, 교지, 교원, 수익용기본재산 등 4대 요건을 적용하고 있는데, 이것만으로는 양질의 교육을 담보할 수 없다.

28) 폐교된 18개 대학 중 하남학원, 신명학원, 충렬학원, 설봉학원, 백암교육재단, 인제학원, 애광학원, 한민족학원 등 8개 학교법인은 해산하지 않고 있다. 교육부, 폐교대학현황 자료, 2021.3.4.

계속 남아 있음으로 인해 우량 사립대학으로 갈 정부재원이 분산되고 재정지원의 비효율 문제가 발생할 수도 있다.

따라서 해산하려는 학교법인 잔여재산의 일부를 해산 장려금으로 지급할 수 있도록 퇴로를 열어주면서 부실 사립대학들의 폐교를 유도하는 것이 바람직하다. 다만 해산 장려금 책정과정에서 합리적인 방안을 찾는 것이 필요하다. 물론 부정과 비리를 저지른 사학재단의 경우는 예외로 다룰 문제이다.²⁹⁾ 다른 한편, 대학의 교지나 교사 잉여공간을 공익법인이나 사회복지법인, 평생교육기관, 직업능력훈련기관, 청소년시설, 요양병원, 창업보육센터, 공공박물관 등으로 전환 가능토록 하는 것도 좋은 방법일 수 있다.³⁰⁾

5-1-3. 수도권 대형대학 중심으로 모집정원 대폭 감축, 질적 발전의 전기

학령인구 급감으로 수도권, 지방할 것 없이 전체 정원을 줄여야 하는 상황이다. 이에 따라 수도권 대형대학을 중심으로 모집정원을 대폭 감축할 필요가 있다. 지방에도 대형대학들이 적지 않은 것으로 나타나는데, 이미 정원을 채우지 못하는 상황이 속출하고 있을 뿐만 아니라 질적 내실화를 도모하기 위해서라면 정원감축은 불가피하다. 또 학생 수를 채우지 못하는 정원은 의미가 없기때문에 지방대학 정원감축은 그리 중요하지 않다.

학령인구는 크게 줄어, 대학진학연령 18세 인구는 2024년 430,385명, 2040년 283,734명으로 추정되는 데, 현재 모집정원으로 하면 2024년에 128,651명, 2040년에는 275,302명이 미달이다. 수도권 쓸림현상으로 인하여 고스란히 지방대학의 몫으로 돌아갈 것이 분명하다. 이대로 간다면 지방의 고등교육기능은 붕괴되고 지역의 몰락으로 이어질 것이라는 경고이다.³¹⁾

수도권 소재 상위권대학들 재적 학생수를 살펴보면, 3만명 이상의 대학이 11개교이며, 1만5천명 이상으로 보면 21개교나 된다. 수도권 대학들이 정원 외 선발까지 나서면서 과도한 팽창 상황까지 이르렀다. 미국의 명문대학 하버드대, 스탠퍼드대, 예일대 등의 학부생 수는 5천~6천명대이며, 영국 옥스퍼드대, 케임브리지대 등도 1만명대 수준이다. 인구규모라면 세계 최고인 중국의 명문대학들도 1만5천명대를 넘지 않는다. 수도권 대형대학 대부분은 소위 명문대학으로 꼽히는 대학들이다. 국내 명문으로 현실에 안주한다면 한국대학의 미래는 지속 가능할 수 없다. 차제에 수도권 대형대학도 그간의 양적 팽창 방식에서 벗어나 질적 발전을 도모할 때이다. 노벨상 수상자 한 명 배출하지 못한 한국의 상위권 대학들이 심기일전하는 기회로 삼을 필요가 있다.³²⁾

정부에서 지방대학 육성책을 내놓고 있지만, 수도권 대학의 정원을 줄이지 않으면 백악이 무효이다. 수도권 대학과 지방대학이 공통으로 정원감축을 통해 교육여건에 맞게 적정규모로 운영해야 맞다. 벚꽃 피는 순서대로 대학이 망한다고 하니, 단풍 물드는 순서대로 정원을 줄이는 것이 순서이다.

29) 부정, 비리재단에 대해서는 '징벌적 손해배상' 개념에서 잔여재산 귀속 대상에서 제외하고 민형사상 책임을 묻는 것이 옳을 것이다.

30) 노근호, "균형발전의 관점에서의 대학정책 전환 방안", working paper, 2021.3.

31) 고영구·조택희, "지역의 관점에서 본 대학정책의 문제와 개선방안 연구", 『한국지역경제연구』, 제40집, 한국지역경제학회, 2018.

32) 노벨상은 1901년부터 2020년까지 화학, 물리학, 생리·의학, 문학, 평화 분야에서 934명의 수상자와 28개 단체가 수상했다. 미국, 영국, 독일 등의 나라는 100개가 넘고, 프랑스, 스웨덴, 러시아, 스위스, 일본, 오스트리아, 네덜란드, 이탈리아 등의 나라는 20개 이상을 수상했다. 대학별로 보면 하버드대, 케임브리지대, 버클리대, 시카고대, MIT, 스탠포드대, 옥스포드대, 훔볼트대, 파리대, 뮌헨대 등 세계 명문대학에서 다수 배출하였으며, 남아공 케이프타운대, 이집트 카이로대, 아르헨티나 부에노스아이레스대, 멕시코 국립자치대, 일본의 교토대와 동경대, 나고야대 등의 대학들도 노벨상 배출 대학이다. 우리나라 대학은 1명도 배출하지 못하고 있다.

5-2. 중기과제; 21대 국회 임기내(2021-2024)

5-2-1. 공영형 사립대학 도입, 정부책임성 강화 및 고등교육의 공공성 확보

우리나라 대학교육은 지나치게 사학의존도가 높다. 세계에서 가장 사립학교가 많은 나라가 한국이다. 교육을 아예 사립학교에 맡겨놓은 셈이다. 문제는 이들 사학재단의 부정과 비리, 전횡이 그치지 않고 있다는 것이다. 따라서 정부 책임하에 대학의 공공성을 확보하는 것이 시급한 사안이며, 이를 위해서 공영형 사립대학 제도를 도입해야 한다.

공영형 사립대학이란 국가가 대학 운영비 50% 이상을 책임지는 부분에 있어서는 정부책임형 사립대학과 유사한 개념이다. 여기에 더해 이사진의 50% 이상을 공익이사로 구성하여 대학운영의 공공성과 민주성, 투명성을 확보하여 국공립대학처럼 운영하는 제도를 말한다.³³⁾

공영형 사립대학 체제를 갖추으로써 일단 사학의 부정과 비리를 근절할 수 있다. 그리고 교육투자가 원활해짐에 따라 교육환경이 개선되고 지역인재 양성 기반이 공고해질 수 있다. 우량 사립대학의 경우는 질적 발전을 통해 국가발전은 물론 세계수준의 사립대학으로 발돋움 할 수도 있다. 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본, 중국 등 어느 나라든 하나의 도시권에 명문대학들이 집중해 있는 나라는 없다.

공영형 사립대학이 도입된다면 우리나라 고등교육구조는 국공립대학 중심으로 공영형 사립대학, 자립형 사립대학이라는 3각 축으로 끌고 가는 형태가 된다. 지방대학의 관점에서 본다면, 정부가 지원하고 있는 거점국립대 육성 차원을 넘어, 권역별 국공립대 및 공영형 사립대학의 통합 네트워크를 구축하고 공동학위과정 운영 등 고등교육의 균형발전과 질적 수준을 제고할 수 있다.

5-2-2. 대학 무상교육 실시, 고등교육 비용을 공공이 부담하는 구조로 전환

공영형 사립대학 차원을 넘어 대학교육 비용을 국가가 부담할 필요가 있다. 대학교육의 공공성을 확보하기 위해서는 교육비용의 공적 부담원리가 핵심이 된다. 대학교육은 그동안 공공재적 성격으로 변화해 왔으며, 고등교육의 수익자는 교육받은 개인보다는 사회라는 점이 분명해지고 있다.

2019년 2학기부터 고3을 대상으로 시작했던 고교 무상교육이 금년 새학기 부터는 전 학년을 대상으로 확대 시행하고 있다. 이제 초중고 모두 입학금, 수업료, 학교운영지원비, 책값 등 네 가지 학비가 무상이다. 하지만 교육비 부담의 정점은 대학등록금이다. 따라서 대학 무상교육을 서두를 필요가 있다. 연간 12조 정도면 가능한 것으로 분석된다.³⁴⁾ 반값등록금이 아니라 무상교육이다. 헌법 32조 제1항에 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.”라고 명시되어 있다.

대학 무상교육을 실시하고 있는 독일의 경우를 보면, 2차 세계대전 이후 경제상황이 매우 좋지 않은 1946년에 대학 무상교육을 실시했다.³⁵⁾ 세계 경제규모 10위, 1인당 국민소득 3만 달러가 넘는 우리나라

33) 이 제도는 국정기획자문위원회가 2017년 7월 발표한 ‘국정운영 5개년계획’에 포함된 사업으로 문재인 대통령의 대선 공약이자 100대 국정과제 가운데 하나이다.

34) 190만명에 650만원으로 계산하면 대략 12조원 정도이다. 2020년 5월 현재, 전국 대학생수는 1,894,469명(4년제 대학 1,450,534명, 전문대학 443,935명)이다. 연간 등록금은 240~750만원까지 다양한데, 625만원(4년제대학 670만원, 전문대학 580만원) 정도로 나타난다. 대학알리미 2020년 5월 자료.

35) 김누리, “자본독재시대의 대학: 위기의 한국 대학과 학문”, 『대학정책, 어떻게 바꿀 것인가』, 한국대학교육학회 편, 소명출판, 2017.

에서 시행하지 못할 이유가 없다는 것이다. 노르웨이, 프랑스, 핀란드, 독일 등을 포함하여 OECD 가맹국 36개국 중 16개의 유럽국가에서 대학 무상교육을 실시하고 있다.³⁶⁾ 유럽의 대학교육 무상화 움직임은 학생이 국가 성장을 담보할 미래의 인적자본이라는 인식에서 출발하고 있다. 청년들이 사회인으로서의 역할을 감당하기 위해 필요한 역량을 가르치는데 들어가는 비용은 사회적 비용이어야 한다는 지극히 당연한 논리이다.

게다가 미국까지도 대학 무상교육이 현실화되고 있다. 테네시(Tennessee) 주는 이미 2015년부터 고등학교 졸업생들에게 2년제 커뮤니티 칼리지를 무료로 다닐 수 있도록 대학 무상교육을 실시해 왔는데, 2017년부터 그 대상을 성인으로까지 확대하고 있다.

5-2-3. 지방 사립대학 공립화 추진, 사학비리 근절 및 지역대학 육성

공영화율이 높은 사립대학이나 부정과 비리를 저지른 사학법인 퇴출대학을 대상으로 공립대학으로의 전환을 모색할 필요가 있다. 이로써 대학교육에 대한 공공성을 확보하는 한편 사학재단 비리를 근절하는 효과도 기대할 수 있다.

우리나라와 같이 사립대학 비중 높은 일본의 사례인데, 저출산 위기에 직면하면서 2009년 이후 지방 사립대 공립화를 추진하고 있다. 현재까지 사립대학 7개교가 공립으로 전환했으며, 다른 6개 사립대학은 공립전환을 진행하고 있는 중이다. 일본 정부는 지역 사립대학 공립화를 통하여 지역경제 활성화와 저출산 고령화의 위기를 극복하기 위한 노력이라고 밝히고 있다. 지역대학의 생존이 곧 지역 활성화의 열쇠이며, 지방자치단체의 지원과 협력으로 가능하다는 맥락에서 이해될 수 있다.³⁷⁾

다른 한편, 설립자의 비리로 사립대학에서 시립 공립대로 전환되어 사학비리를 근절할 수 있었던 과거의 인천대 사례는 중요한 시사점을 준다. 대표적인 비리 사학이었던 선인학원 인천대는 1994년 시립대로 전환되었다. 1993년 7월 정부와 인천시 간의 협의로 선인학원 소유 각급 학교 및 대학원까지 모두 공립화되었고, 학원재산을 국가에 헌납하도록 하였다.³⁸⁾ 당시 선인학원이 보유한 수익용 기본재산의 처리는 인천시장과 인천시교육감이 협의하여 결정하기로 했는데, 인천시와 시교육청은 75:25의 비율로 분할 귀속시킨 바 있다. 그후 2013년에 국립대학법인 소속으로 변경되었다.

이와 같이 지방 사립대학의 공립화는 무엇보다 학생들에 대한 교육 서비스의 질적 제고가 이루어짐으로써 지역발전 기대효과도 높아질 것이다. 또 시장수요 이외에 지역사회가 요구하는 인문학이나 문화예술 분야 학문기반을 복원하는 계기가 될 수 있다. 그리고 사학재단의 고질적인 문제를 해소할 수 있다. 기존의 비리재단이 다시 이사로의 복귀 가능성을 원천적으로 차단하여 비리문제를 근원적으로 해결하는 것이다.

5-3. 장기과제; 20대 대통령 임기내(2021-2027)

5-3-1. 대학체제 재구성, 포스트 코로나 및 4차 산업혁명 시대 대응

포스트 코로나 시대, 디지털 환경, 4차 산업혁명 시대 등 급변하는 고등교육 환경의 변화에 전략적으로

36) 김상규, "의무무상교육에 대한 국제적 동향", 행복한 교육 08월호, 교육부, 2019.

37) 한국사학진흥재단, 『공영형 사립대학 운영모델 가이드라인 연구』, 2020.12.

38) 김기식·박선나, "대학개혁, 국공립대학 확충이 답이다", 더미래연구소, 2017. 2.

대응하기 위해서는 대학체제를 재구성할 필요가 있다. 각 대학의 유형과 성격에 따라 지향점을 찾아야 할 것이다.

우리나라도 1990년대 이전만 하더라도 종합대학과 단과대학이 있었고, 단과대학 중에서 교육이나 특정 산업분야에 특화된 대학들이 존재했다. 전문대학은 나름대로 실무기술 인력양성 역할을 톡톡히 해 왔다. 그러나 이후 대학정책 획일화 및 일반화의 오류 과정에서 섞이고 서열화되면서 특성화 대학체제는 무너지고 말았다.

2000년대 이에 대한 반성이 일기 시작하면서 독일과 같이 연구중심대학, 실무중심대학 등 대학 특성화를 위한 정책수단이 다양하게 동원된 바도 있다. 독일의 대학은 연구중심대학(university)과 실무중심의 응용과학대학(university of applied science) 그리고 예술대학, 음악대학으로 분류된다. 응용과학대학은 파콰슐레(Fachhochschulen)라고 하는데, 이 대학은 연구중심대학과 달리 졸업 후 곧바로 취업해서 활용할 수 있는 실무지식과 기술을 교육한다. 연구중심대학과 같은 대학이면서도 이론 중심이나 실무중심이나의 차이이다.

한편 대학의 기능을 학령인구에 의존한 교육에만 국한한다면 쇠락을 막을 수 없다는 지적도 설득력이 있다. 호원경교수(2021)가 주장한 바와 같이 전국 각 지역에 분포하고 있는 각 대학들을 진보된 지식과 기술을 생산하는 연구기관으로 탈바꿈시킬 필요가 있다.³⁹⁾ 물론 학생을 가르치는 교육기능을 등한시하지는 것이 아니라 연구기능을 대폭 강화함과 동시에 이것을 기반으로 교육의 품질을 높이는 것이다. 학생 수만으로 대학의 존립을 따질 것이 아니라 연구기관으로서 효용성으로 본다면 위기가 아니라 기회일 수도 있겠다.

최근 스타리(David J. Staley)교수가 예측하는 미래대학의 유형도 시사하는 바 크다. 그는 미래 대학의 형태로 플랫폼대학(Platform University), 미니대학(Micro college), 인문학 싱크탱크(The humanities Think Tank), 이동하는 대학(Nomad university), 인문과학대학(The liberal arts college), 인터페이스대학(Interface university), 종합지식대학(polymath university) 등을 들었다.⁴⁰⁾ 네트워크의 발달, AI의 등장으로 하루가 다르게 변화하는 상황에서 과거와는 다른 형태의 제안이다.

대학 스스로 길을 찾아가는 것이 무엇보다 중요하다. 그리고 정부와 지역이 고민과 노력을 함께하면서 지원하는 방안을 모색할 필요가 있다.

5-3-2. 대학정책의 분권화, 대학정책 주체를 중앙정부에서 시·도로 이관

오늘날 한국사회는 각 분야의 분권화 요구가 매우 크다. 이러한 흐름에 맞추어 지방 사립대학 정책에 대해서도 중앙정부 통제에서 벗어나 시·도 광역지자체로 관할권을 이전할 필요가 있다. 대학정책의 지방 분권화를 이루는 것이다.⁴¹⁾

제주특별자치도 사례와 같이 사립대학 관할권을 시·도가 행사함으로써 대학과 지역사회의 상생발전을 이룰 체계적 기반을 마련하는 것이다. 재정분권이 뒷받침하지 못하는 상황에서 아직 부족한 부분이 많지만 현실적으로 참고할만 하다. 중앙정부가 움켜쥐고 있는 대학재정 예산을 모두 광역지자체 시·도로 넘겨

39) 호원경, “위기의 대학, 정부정책 대전환이 필요하다”, 한겨레신문, 2021년 3월 29일자.

40) 이 밖에도 뇌가 젊은 노인대학(super ager university), 몸의 대학(The university of body), 우월한 삶 연구소(The Institute for Advanced Play), 미래대학(future university) 등을 들고 있다. David J. Staley, Alternative Universities: Speculative Design for Innovation in Higher Education, Johns Hopkins UP, 2019.

41) 고영구·조택희, “지역의 관점에서 본 대학정책의 문제와 개선방안 연구”, 『한국지역경제연구』 제40집, 한국지역경제학회, 2018.

진다면 지역특성에 부합하는 고등교육 설계가 가능할 수 있다.⁴²⁾

제주특별자치도는 지난 2012년 5월 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법'에 근거하여 도내 사립대학 설립·인가와 지도·감독업무 권한이 교육부로부터 이양되어 제주도가 교육부와 동일하게 대학의 관할청 역할을 수행하고 있다. 지금이라도 국가균형발전특별법에 근거한 특별회계 보조금 형태로 운영한다면 어렵지 않게 시도해 볼 수 있다.

지역대학과 지방자치단체는 한배를 탄 운명공동체적 관계에 있다. 광역지자체의 책임성이 강화된다면 부실하게 운영되고 있는 일부 사립대학의 구조개선을 통해 양질의 고등교육을 공급할 수도 있다. 미국의 주정부가 지역대학에 지대한 관심을 갖는 이유도 여기에 있다. 지역의 우수한 인재가 지역대학에 입학하고 또 대학은 지역발전을 이끌 우수한 인재를 배출하는 선순환 구조가 형성되도록 해야 한다. 이러한 관점에서 지역대학의 관할권을 시·도가 갖는 것이다.

5-3-3. 자유롭고 평등한 학문공동체 회복, 혁신적 대학교육 수용

반성과 성찰을 통해서 자유롭고 평등한 학문공동체로 기능을 회복하는 한편, 대학 스스로 혁신하고 미래를 개척할 수 있도록 지원해야 한다.

우리나라 대학은 IMF 이후 신자유주의 시장체제가 자리를 잡았고, 성과주의, 대학서열 평가 등으로 대학을 기업처럼 관리되면서 학문공동체는 퇴색되었다. 신자유주의적 경쟁체제 하에서 개인의 성공을 위한 것이라면 무엇이든 허용되는 사회적 분위기가 만들어지고, 대학은 더불어 살아가는 삶, 따뜻한 공동체적 삶에 기여하는 책임 있는 민주시민을 키워내지 못했다. 특히 이명박정부가 정부재정지원제한대학이라는 시장주의 잣대를 들이대면서 학문공동체는 급속히 붕괴되었다. 사회적 비판기능은 상실했고, 학내민주주의는 크게 후퇴했다. 인문학, 순수과학, 문화예술 분야의 학과들은 취업이 어렵다는 이유로 통폐합되고 사라지고, 소통이 상실되고 평가지표 달성을 위한 일방적인 지시만이 존재하는 상황에서, 학내 구성원들은 수동적인 방관자로 변해버렸다. 따라서 반성과 성찰을 통해서 대학 본연의 자리로 돌아가는 것이 먼저이다.

한편, 세계는 이미 4차 산업혁명 시대로 진입했다. 게다가 전대미문의 코로나19 위기를 겪으면서 디지털 기술은 하루가 다르게 진화하고 있다. 대학교육 현장도 오프라인이 비대면 원격시스템으로 전환되면서 새로운 일상을 경험하고 있다. 2012년 미국에서 개교한 미네르바 스쿨은 강의실이나 도서관이 없는 대학이다. 학생들은 6개월씩 세계 7개 도시에 머물며 다양한 인류사회를 직접 경험하고, 모든 수업은 온라인으로 수강한다. 캠퍼스와 강의실 공간을 기반으로 하는 전통적인 대학과는 너무 많이 다르다. 하지만 지금 한국의 대학들과 비교하면 오히려 훨씬 더 자유롭고 평등한 학문공동체에 가깝다. 한국의 교육부 평가기준으로 보면 절대로 용납할 수 없는 대학시스템이다.

미네르바 스쿨 방식을 모든 대학에 획일적으로 적용할 수는 없다. 다만 우리도 이러한 혁신적 대학교육이 가능해야 한다. 대학의 자율성을 신장시켜 대학 스스로 혁신하고 미래를 개척해 나가는 계획을 세울 수 있어야 한다. 정부의 간섭과 통제가 지속되는 한 불가능한 일이다.

42) 반상진, "정부 대학지원정책 비판과 대학격차 문제", 『교육부의 대학구조개혁 현황과 개선대책 토론회 발표논문』, 사교육 걱정없는 세상, 2016.6.14.

6. 결론

학령인구 감소에 따른 입학생이 부족으로 인하여 지방대학과 전문대학부터 운영난에 직면할 것으로 전망된다. 또 4차 산업혁명에 따른 미래사회 수요 대응과 인구감소 등에 따른 지역의 위기 극복을 위해 대학의 역할이 강조되고 있다. 전체적으로 보면 수도권 대학, 지방대학 할 것 없이 난제에 부딪혀 있다. 국공립대학, 사립대학 할 것 없이 마찬가지다. 그렇지만 지방대학이 더 어렵고 사립대학이 더 큰 문제이다. 따라서 지역발전과 균형발전의 관점에서 지방대학 문제를 접근해야 하며, 고등교육의 공공성 확보라는 관점에서 사립대학 문제를 해소해야 한다.

이를 위해서는 먼저, 정부의 대학정책 방향을 평가와 통제가 아닌 지원과 후원의 방향으로 전환해야 하며, 정상적인 고등교육이 어려운 부실 사립대학의 퇴로 문제도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 그리고 대학의 집중구조를 완화하고 지방의 활로를 열어주기 위해서는 수도권 대형대학 중심으로 대폭적인 정원 감축을 실시해야 한다. 이 기회를 통해서 명문대학들은 세계적인 대학으로 발돋움할 수 있는 전기를 마련할 필요가 있다.

그리고 우리나라는 국공립대학보다 사립대학의 비중이 워낙 크기 때문에 사립대학 문제는 곧 지방대학의 문제라 해도 과언이 아니다. 따라서 이들 지방 사립대학의 공공성 확보를 위한 대책이 매우 중요하다. 대학운영비 50% 이상을 정부가 책임지고 대학운영에 정부가 참여하는 공영형 사립대학 제도를 도입하고, 다음 단계로 대학교육에 전면 무상교육을 실시함으로써 정부의 책무성을 높이고 공공성을 한층 높여 나갈 수 있다. 아울러 비리대학이나 재정압박을 받는 한계대학을 공립대학으로 전환함으로써 지방의 고등교육기반 안정화를 도모할 필요가 있다.

장기적으로는 획일적인 대학운영 체제에서 벗어나 다양한 형태로 유형화하는 것이 중요하다. 개별 대학들이 처한 상황과 조건을 충분히 고려하고 성격을 명확히 함으로써 위기 극복은 물론 미래의 대학으로 발전할 수 있을 것이다. 그리고 중앙정부의 대학정책을 시도 지자체로 이관함으로써 지역과 대학이 공동운명체로 결합될 수 있다. 지역이 대학정책의 주체가 됨으로써 교육의 분권화를 구현하는 것이다. 끝으로 대학의 학문공동체로 기능을 회복하는 한편, 무한한 상상력이 펼쳐지고 과감한 도전이 가능한 한국 대학의 대전환이 요구된다.

참고문헌

- 고부응, 『대학의 기업화』, 한울, 2018.
- 고영구·조택희, “지역의 관점에서 본 대학정책의 문제와 개선방안 연구”, 『한국지역경제연구』 제40집, 한국지역경제학회, 2018.
- 교육부, 2주기 대학기본역량 진단 결과, 2018. 8.23.
- 교육부, 폐교대학현황 자료, 2021.3.4.
- 김기식·박선나, “대학개혁, 국공립대학 확충이 답이다”, 더미래연구소, 2017. 2.
- 김누리, “자본독재시대의 대학: 위기의 한국 대학과 학문”, 『대학정책, 어떻게 바꿀 것인가』, 한국대학교육학회 편, 소명출판, 2017.
- 김도연, “대학의 미래, 미래의 대학”, 동아일보, 2021년 3월 25일자.
- 김상규, “의무무상교육에 대한 국제적 동향”, 행복한 교육 08월호, 교육부, 2019.
- 김창엽, “대학교육의 공공성”, 대학신문, 2010년 9월 19일자.
- 노근호, “균형발전의 관점에서의 대학정책 전환 방안”, working paper, 2021.3.
- 대학교육연구소, “대학구조개혁 정원감축 쏠림현상 뚜렷”, 보도자료. 2018년 6월 5일자.
- 대학교육연구소, “전체 대학 정원감축을 제안한다”, 2021년 3월 3일자.
- 대학교육연구소, “정부 대학재정지원 분석”, 2021년 1월 14일자.
- 대학알리미, 2020년 5월 대학현황, 2021년 3월 검색자료.
- 반상진, “정부 대학지원정책 비판과 대학격차 문제”, 『교육부의 대학구조개혁 현황과 개선대책 토론회 발표 논문』, 사교육 걱정없는 세상, 2016.6.14.
- 유스라인, 2021년 2월 21일자.
- 윤지관, “대학교육의 공공성과 민주화의 과제: 대학 공영화 운동을 제안하며”, 수원대학교 교수협의회, 2013.12.
- 전주대학교 교수회, “공영형 사립대는 무엇인가?”, 공영형 사립대 공론화를 위한 토론회, 전주대학교, 2018. 10.24.
- 한겨레신문, “한국 대학수 과잉? 착시였다”, 2011. 7월 3일자.
- 한국대학신문, 2021년 4월 8일자.
- 한국사학진흥재단, 『공영형 사립대학 운영모델 가이드라인 연구』, 2020.12.
- 허준, 『대학의 과거와 미래』, 연세대학교 대학출판문화원, 2020.
- 호원경, “위기의 대학, 정부정책 대전환이 필요하다”, 한겨레신문, 2021년 3월 29일자.
- David J. Staley, Alternative Universities: Speculative Design for Innovation in Higher Education, Johns Hopkins UP, 2019.
- wikipedia.org, 각국 대학현황, 2021년 3월 검색자료.



지방 사립대학의 현황과 대학정책 토론회

■ 반상진(한국교육개발원장)

지방 사립대학의 현황과 대학정책 (토론)

- 국가혁신과 포용국가(균형발전) 성장 핵심 DNA로서 대학의 체제 대전환 -

반상진(한국교육개발원장)

□ 지역대학 육성은 대학개혁정책을 넘어선 사회개혁 정책

- 수도권인구가 전체의 50%를 넘어서는 등 인구집중화 심각, 균형발전을 위한 과감한 대책이 필요
 - 전국대비 수도권 인구비율 : '10(49.21) → '15(49.43) → '19(50.02%)
 - 대학졸업자 취업률(2019) : 수도권(68.7%) ; 비수도권(66.0%)
 - 대학졸업자 진학률(2019) : 수도권(9.0%) ; 비수도권(5.3%)
 - 대학졸업자 초임급여 평균(2019) : 수도권(2.61백만원) ; 비수도권(2.27백만원)
- 2018년 기준, 전국 141개 4년제 사립대 중 **105개교(74.5%)** 적자(한국교육개발원, 2020)
 - 수도권 39개교, 충청 20개교, 호남/제주18개교, 대구/경북/강원15개교, 부산/울산/경남 13개교 규모
 - 조사를 시작한 2012년에는 적자를 본 대학 44개교(2012) 105개교(2018), 2.4배 증가
 - 105개교 평균 26억2550만원 재정적자
- 수도권 집중화 해소와 대학체제의 기초(fundamental) 강화를 위해, 지역 소재 대학의 질을 **상향평준화**하여 지역교육과 지역발전의 선순환 구조 마련이 근본적 대안
 - 대학의 지역 생산 유발 효과, 고용유발 효과 등 지역경제에 미치는 영향이 큼(차대규·조재완, 2003; 황신준, 2015; 최정은·홍성훈, 2017; Felsenstein, 1996; Harris, 1997; Mattoon, 2006)

□ 교육의 새로운 가치 실현 : 대학경쟁력의 전환적 패러다임 구현

- 지역의 일자리 창출과 지역인재 양성을 위한 지방 소재 대학의 체질 변화와 새로운 대학경쟁력 패러다임 구축 필요
 - 인구구조 변화, 제4차 산업혁명, 초연결사회 등 시대전환기 연계·협력 기반의 교육체제는 선택이 아닌 시대적 과제이고, 이를 위해 공유성장 대학연합체제로의 대전환은 시대적 도전
- 초·중등교육의 정상화, 학벌에 의한 지위권력과 공간권력의 균형을 위해 지역 소재 대학 육성은 사회개혁의 핵심 고리로 작용
 - 우리 국민의 82.8%는 대학 서열화 현상이 현재 수준 혹은 그 이상 심화될 것으로 전망(한국교육개발원 교육여론조사 결과, 2019)

□ 사업 중심이 아닌 고등교육체제 개혁을 통한 대학균형발전

- 사립대가 80% 이상 차지하는 한국의 고등교육지형에서 지역 사립대는 대학교육의 중심 축. 지역 사립대 육성은 필수불가결한 상황임.
- 이를 위해 대학지원에 대한 행·재정적 지원 등 핵심기반 조성 마련을 위한 선결 조치를 마련하고, 동시에 공영형 사립대를 육성하여 사립대 중심의 대학지형을 개편하며, 중장기적으로는 국립대와 사립대 간 연합체제를 구축하여 대학이 상생발전하는 공유성장형으로 대전환

※ 공유성장형 대학연합체제의 기본 틀

① **(핵심 기반 조성) : 대학지원 선결조치**

- (가칭)국립대학법, (가칭)사립대학법 제정, 대학 설치운영의 법적 근거 마련
- (가칭)고등교육재정교부금법 제정 등 안정적인 재정 지원 법적 장치 마련
- 지자체-대학 간의 지역혁신체제(RIS) 혁신 역량 강화를 위한 행·재정 지원체제 마련을 통해 대학의 교육 및 연구여건과 혁신 역량의 획기적 개선

② (공영형사립대 육성+유형별, 설립별 대학연합체제 구축) : 사립대 중심의 대학지형 개편

- (1단계) : **공영형 사립대 육성과 유형별·설립별 대학연합체제 운영을 위한 “(가칭) 대학연합 운영위원회”** 설치·운영
- (2단계) : 유형별·설립별 대학연합체제 내에서 **교육 및 연구여건 개선**과 교육과정, 학점교류, 학생 및 교수교류 등 **특성화 전략** 수립 및 운영
- (3단계) : 유형별·설립별 대학연합체제간 **공동 학생선발제, 공동학위제, 학력인증제 도입·운영**을 통해 대학에 대한 **사회적 신뢰 구축**

③ **(장기적으로 국+사립대 확대)** 대학연합체제를 국, 사립 확대 및 공동 운영하여 대학체제의 **대 전환**

* 「(가칭)대학연합운영위원회」는 국가로부터 대학 경영 권한을 위임받는 주체이자 **상위 의사결정기구**이고, 대학 간 상호 자율협력체제 및 공조체제를 모색할 수 있는 **대학자치 운영기구**

□ 대학연합체제의 필요성과 기대 효과

- ① (대학의 상향 평준화 : 새로운 대학경쟁력 패러다임 구축)
 - 개별 대학 간 경쟁 패러다임은 마감되고, 대학간 연계·협력 패러다임과 집단경쟁력의 시대 대응
- ② (상생발전 대학지형 개편으로 국가균형발전 기여)
 - 국립대연합체제 + 공영형사립대 + 건전 사립대 육성 + 대학 간 컨소시엄 구축 등으로 구성된 대학 체제 대전환을 통한 국가 및 대학균형발전과 대학의 혁신 역량 강화
 - 대학 간 연합체제를 지역 간 협력과 연계로 확대하여, 지역의 균형 발전과 지역혁신 성장을 도모
- ③ (대학 학벌구조 혁파와 교육양극화 해소)
 - 소수 명문대학체제에서 전국 단위의 다수의 명문대학을 육성하여 왜곡된 대학입시경쟁을 완화 하고, 다양하고 공정한 대학입시체제로 초·중등교육 정상화 유도

□ 고려 사항

- 지역의 중소국립대, 사립대, 전문가 등 참여한 이해관계가 존재하므로, 충분한 논의와 당사자 간 합의가 필요
- 공유성장형 대학연합체제의 철학과 방향, 전략 등이 정교하게 긴 호흡으로 추진되어야 함. 대학 구성원의 반발과 무산 사례 등 사회적 갈등 방지 필요
- 교육부의 2016년 연합대학 계획안은 권역별로 대학 통폐합을 전제로 하는 대학구조조정에 초점을 두고 제시되었기 때문에 대학가의 반발을 야기하였음.



대학 체제 혁신의 혁신이 시급하다

■ 정대화(상지대학교 총장)

대학 체제의 혁신이 시급하다

정대화 (상지대 총장)

우리나라에서 근대적 의미의 대학교육의 역사가 100년을 넘었다. 그런데, 그 100년 역사의 고등교육이 심각한 위기에 직면했다. 1980년대 이후에도 사학비리나 대학 서열화 등 고등교육의 문제점이 지속적으로 제기되었지만 최근 부각되고 있는 재정 위기와 학령인구 감소는 과거와는 전혀 차원이 다른 상황이며 고등교육의 생태계를 송두리째 뒤흔들어버릴 수준의 위기다. 특히, 재정 위기와 학생 수 감소가 지방대학에 집중되어 나타나고 있다는 점에서 문제가 더욱 심각하다.

대학의 재정 위기는 국공립대학과 사립대학에서 양상을 달리하는 문제지만 등록금의 장기간 동결로 인해 사립대학에서 집중적으로 나타나고 있다. 등록금 동결은 이명박 정부에서 국가장학금과 연계하여 시작해서 박근혜, 문재인 정부로 이어진 정책인데 아무런 대책 없이 13년간 지속되고 있어 사립대학 재정을 파탄으로 몰아가고 있다. 정부가 대학 등록금의 부담을 경감하는 정책 자체는 문제가 없지만 여기서 발생하는 부작용에 대한 해결책을 마련하지 않고 방치하는 것은 고등교육에 대한 직무유기에 가깝다.

대학 재정에 대한 대책은 두 가지 방식이 가능하다. 하나는, 사립대학의 재정이 등록금에 지나치게 의존적인 상황에서 대학이 등록금 이외의 재정 수입의 경로를 창출하도록 유도할 필요가 있다. 법인의 자체 수익, 대학의 발전기금, 등록금 이외의 다양한 수입원의 발굴 등이 대안이다. 다만, 이 방식에는 시간이 걸리므로 중장기적인 관점에서만 가능하다. 그러므로 등록금 동결을 유지하는 한 단기적으로는 등록금 동결로 인한 재정 결손을 국가의 재정 지원으로 보충하는 것이 불가피하다. 이것이 두 번째 방식이다. 그러나 정부는 어느 쪽도 선택하지 않고 그냥 방치하고 있다.

학령인구 감소에 따른 학생 수의 감소는 이미 예상되었던 상황이지만 정부의 대응은 미미한 수준이다. 이명박, 박근혜 정부 시절에는 대학구조개혁을 통해서 입학정원을 일부 줄였지만 지방대에 집중되었다. 현 정부 들어서는 그마저도 제대로 하지 못하고 시장 논리에 방치하고 있다. 문제는 대학 자율을 가장한 정부의 시장주의 정책이 당장의 부담을 모면하고 그 책임을 미래로 떠넘겨 파국을 초래할 매우 위험하고 무모한 실험이라는 것이다.

더구나 올해 실시되는 3주기 대학기본역량진단에서 신입생 충원율과 재학생 충원율을 강조함으로써 출발부터 지방대학에 불리할 수밖에 없는 상황인데다 이에 대응하여 대학별 입학정원의 자율감축을 유도함으로써 사실상 수도권 대학의 입학정원을 보장해주기 위한 지역 불균형적인 정책이라는 비판을 받고 있다. 정부가 말로는 지방대학 육성, 지방자치단체와 지방대의 협력을 강조하고 있지만 의미 없는 말의 성찬에 불과하고 실제로 지방대 문제를 해결할 의지도 역량도 가지고 있지 못한 상황이다.

문제는 등록금의 장기간 동결로 인한 대학의 재정 위기가 학생 수 감소 상황과 겹쳐지면서 대학의 보편적 위기가 지방대학만의 위기로 바뀌어 지방대학에 그 부담이 전가되고 있다는 사실이다. 이렇게 고등교육 전반에 긴급 상황을 알리는 비상등이 켜진 상황인데도 관할청인 교육부는 태평하기만 하다. 고등교육에 대한 공적 재원이 OECD 평균인 1.1%에 한참 미달하는 0.6%(국가장학금을 제외하면 0.4%)에 불과한데도 지난 10년간 제기된 고등교육재정교부금은 아직도 요원하고 국정과제로 선정된 공영형 사립대학은 추진 실적이 미흡하기 짝이 없다.

잘 알다시피 고등교육은 국가 공교육의 영역에 있고 헌법재판소 결정에 의하면 국공립대학과 사립대학은 국가 공교육 체제의 두 축이다. 그러나 우리나라 고등교육은 해방 후 70년 동안 국가 재정의 투여 없이 사립대학에 의존하고 등록금에 의존하는 기생적 방식을 유지해왔다. 해방과 분단과 전쟁이라는 국가적 과도기에는 불가피했다고 하더라도 세계 경제 10위권을 오르내리는 지금까지도 민간 재원에 의존하는 것은 공교육 진흥에 대한 국가의 책무를 방기하는 것이다.

더구나 전체 인구의 절반이 수도권에 집중된 상황에서 우리나라처럼 대학이 수도권으로 몰리면 수도권과 지역의 양극화가 더욱 심화되면서 지역이 급격하게 소멸되는 상황이 발생할 수밖에 없다. 이러한 극단적인 상황을 막기 위해서는 수도권에 대학이 집중되는 현상을 차단하면서 지방대학을 적극적으로 육성하는 방향 전환이 반드시 필요하다.

사립대학 위주의 고등교육에서 파생된 족벌운영, 사교육비, 등록금, 대학 서열화, 사학비리, 대학의 비민주적 운영, 대학과 사회의 분리 등의 온갖 문제 역시 위기를 자초한 주범이다. 그러므로 국가가 뒤에 숨어서 민간 등록금에 의존하고 사학비리를 방치하면서도 대학을 관료적으로 통제하는 지금의 낡은 체제는 즉시 폐기되어야 한다.

만약 이러한 상태가 앞으로도 계속된다면 이미 하락하기 시작한 고등교육의 경쟁력은 더욱 빠르게 추락할 것이 명백하며 머잖아 고등교육의 생태계 자체가 붕괴할 것이다. 대학생의 교육비가 초등학생의 교육비보다 낮아져 버린 상황이 추락을 상징한다. 그러므로 고등교육의 위기를 극복하고 더 이상의 추락을 방지하기 위해서는 다음과 같은 비상한 조치가 강구되어야 한다.

첫째, 초중등 교육 정책이 전국 시도교육감협의회를 통해서 성안되고 있는 것과는 달리 고등교육 정책은 실종된 것이 현실이고 교육부에서 다룰 수 없다는 것도 명백해진 상황이다. 국가교육위원회가 언제 발족할지 미지수고 미래에 국가교육위원회가 고등교육 문제를 어떻게 다루게 될지는 알 수 없지만 고등교육에 관한 한 교육부는 무용지물이므로 현재로서는 교육부 바깥에 고등교육 문제를 다룰 수 있는 특별기구를 설립하는 것이 반드시 필요하다.

둘째, 학부모의 등록금 부담을 감안할 때 대학 등록금의 자율화가 현실적으로 쉽지 않은 상황에서 학령인구까지 줄어드는 상황을 감안할 때 대학에 대한 국가의 재정 지원을 확대하는

것은 불가피하다. 이 문제를 해결하기 위하여 고등교육재정교부금법을 제정하든 고등교육지원 특별회계법을 제정하든 고등교육 재정을 마련하기 위한 조치가 즉각 추진되어야 한다.

셋째, 4년제 대학의 80% 이상, 전문대학의 95% 이상이 사립대학교이고 사립대학의 상당수가 비리에 연루되어 있거나 민주적이고 투명한 운영을 보장해주지 못함으로써 대학교육의 공공성이 의심받는 상황이므로 이를 극복하기 위해서는 고등교육에 대한 재정 지원을 대학의 공공성 확보와 밀접하게 연계함으로써 옥석을 구분하여 지원하는 방안이 필요하다.

넷째, 학령인구의 감소는 돌이킬 수 없는 현상이므로 대학 입학정원을 정책적으로 감축하는 것 역시 불가피한 선택인데 인구의 절반이 수도권에 집중된 상황에서 시장에 맡겨둘 수는 없는 일이다. 그러므로 국공립과 사립을 막론하고 수도권 대형 대학과 지방 대형 대학의 입학정원을 우선적으로 감축하면서 전국 모든 대학의 정원을 줄이는 일괄 동시 감축은 피할 수 없는 선택이다. 차제에 신입학에서 정원외 모집을 폐지하고 편입학 규모도 줄여야 한다.

다섯째, 정부가 주관하는 대학평가를 폐지할 때가 되었다. 대학구조개혁평가는 대학기본역량 진단이든 대학기관평가인증이든 명칭 여하를 막론하고 지금의 대학평가는 관료적이고 형식적인 관리감독 이상의 의미를 부여받지 못하고 있다. 대학평가의 지표는 대학의 수준을 하향평준화할 위험성이 있으며 대학의 수준과 지향을 도외시한 전국 단일의 평가지표는 대학의 특성화를 저해하고 모든 대학을 획일화할 소지가 있어 지금으로서는 지극히 불필요한 제도일 뿐이다.



지방대학의 위기, 탈출구를 찾아서

■ 류한호(광주대학교 교수/지역신문발전위원회 위원장)

지방대학 위기, 탈출구를 찾아서

류한호(광주대학교 명예교수)

1. 문제는 대학인가, 대학교육인가

(1) 대학교육과 대학의 존립이 똑같이 중요 - 양쪽을 다 살려야

- 한국 대학의 질적 문제는 서울·수도권과 지방을 막론하고 공통적임
- 지역사회에 작은 규모라도 대학이 존재해야 지역이 존립 가능
- 지역사회와 대학은 강고한 운명공동체
- 4 차산업혁명시대, AI 시대에 걸맞는 대학교육의 대전환이 필요

(2) 지방대학의 위기는 지역의 위기의 반영

- 국가균형발전이 지방대학 존립의 열쇠
- 지역과 대학은 공동운명체
- 지역이 잘 되어야 대학이 잘 된다 / 대학이 잘 되어야 지역이 잘 된다
- 최소한 대학이 존립해야 지역이 생존가능하다.
- 대학이 폐쇄되면 지역사회와 지역경제는 몰락한다.
- 대학이 사라진 지역은 숨이 멎는다.

2. 지방대학의 존립과 대학교육의 질적 수준 보장을 위해 필요한 정책

(1) 전국 대학의 일률적 정원감축과 대형대학 입학정원 우선감축 추진

- 지방대학에 정원감축의 부담이 일방적으로 부과되는 현재의 대학구조조정제도는 지방대학의 일방적 정원감축과 약화를 유도하는 정책
- 지역에 존재하는 대학의 생명을 위협하는 나쁜 제도
- 특히 재적학생 수가 많은 대형대학의 정원을 집중적으로 감축 필요

(2) 서울지역에 밀집한 대학의 지방이전 추진

- 세계 주요국가에서 한국만 특정지역(수도)에 대학 집중 - 기형적 배치
 - 미국, 일본, 영국, 독일, 프랑스 등 주요 선진국의 경우 수도에 주요 대학들이 위치하지 않음
- 서울지역 주요대학에 집중된 정부지원을 대폭 감축하고, 지방대학에 더 많은 몫이 가도록 재조정 필요
- 정부 지원은 지방대학이나 수도권 이외 지역으로 이전하는 대학들에 집중
- 지방대학의 수도권 이전 또는 분교설립 제한
 - 서울 주변으로 이전하거나 분교를 설립한 대학에 대한 재정지원 제한

- (3) 부실대학·적자대학의 퇴출방법 제도화 - 퇴출, 통폐합, 다른 형태로 전환 등
- 대학 전체 입학정원에서 사립대학이 차지하는 비중이 장기적 확대추세임이 드러남(2019년 84%) - 이를 대폭 축소하는 방향으로 정책 전환 필요
 - 부실 사립대학 퇴출 문제에 대한 명확한 답을 제시해야 - 퇴출을 원하는 다수 사학재단에게 납득할 수 있는 출구를 제시해야 - 존립하는 것보다 퇴출하는 것이 사회 전체적으로 유리할 수 있음
 - 전환 : 대규모 인력이 필요한 미래산업분야 인력양성 시스템으로 전환 - 정책적 제도적 지원 필요 - 국회, 정부의 과제
- (4) 대학의 존립과 정원관리는 장기적 관점을 가지고 정책적 접근을 해야
- 2021 대학입학정원 55만명, 인구 47만명 - 정책실패. 정원 미달 예측 가능
 - 2040 대학진학자 최대 20만명 추산(인구 28만명, 최대 70% 대학진학 가정) - 정책은 여기에 초점 맞춰야
 - 건강한 사회를 유지하기 위해 대학진학자 비중을 줄이고, 대학과 대학생 개인에게 투입되는 자원을 확대하여 대학교육의 질적 개선 필요
 - 향후 대학교육을 실질적 무상화하는 방향으로 나아가야 - 사회가 필요로 하는 인력은 공적 시스템을 이용해 교육한다는 철학 확립
- (5) 대학의 교원 관리제도 변경 - 대학의 질적 수준을 유지하는 주요 요소
- 현행 교원정원기준 수정 : 현재 60%대에 머물고 있는 교원확보율 기준을 100%로 상향하여 엄격하게 적용 - 5년 정도의 유예기간 - 부실대학 퇴출제도와 연계하여 운영
 - 교수 처우개선 - 우수인력의 대학회피경향 완화 - 임금체계를 대학평가에 반영 - 일정 수준 이상의 임금을 지급받는 교수들만 정원 내 교수로 인정.
 - 다양한 유사교수제도(겸임교수, 초빙교수, 석좌교수, 기금교수, 산학협력중점교수, 연구교수, 강의교수 등)는 교수 정원을 편법적으로 관리하는 용도로 악용 - 재정비 필요
- (6) 지방대학에 대한 지방정부의 지원과 관여 제도화
- 중앙정부가 독점하고 있는 대학정책을 지역으로 이관 필요
 - 대학은 지역사회로부터 자양분을 공급받아 존립하고 있으나 담을 높이 쌓고 지역사회와 소통하지 않음 - 불관여와 무책임 - 대학의 담을 허물고 지역사회와 유연하게 소통하면서 지역의 미래를 책임지는 당사자라는 자세로 전환 필요
 - 지방정부는 대학에 대해 요구도 없고, 지원도 없음 - 사립대학이라 할지라도 지역의 중요한 자산이자, 지역의 미래를 위한 강력한 자원공급자라는 점을 고려해 적극적인 지원시스템 구축 필요.
 - 비록 사립대학이라 하더라도 지방정부의 지원을 받으면 지역사회와 소통경로를 확대할 수 밖에 없음 - 대학에 대한 지방정부의 책임을 강화함으로써 대학의 공영성 강화
- (7) 지역소재 공공기관, 공기업, 일정규모 이상의 기업에 지방대학 출신 채용 의무화 - 비율 확대



지방대학의 위기와 대학정책의 방향 토론문

■ 소준노(우석대학교 교수/대통령 직속 정책기획위원회 의원)

지방대학의 위기와 대학정책의 방향 (토론문)

소준노 (우석대교수, 정책기획위원)

일부 지역에 머무르던 지역대학의 신입생 총원 위기가 비수도권 지역 전체의 현실이 되었다. 대학 정원 미달 사태는 등록금에 의존하고 있는 대학들의 재정과 맞닿아 있기 때문에, 지방대학의 존립 위기로 여겨지고 있다.

교육기관으로서 대학의 기능을 가볍게 보자는 것은 아니지만, 정원에 비례한 등록금 수입 의존은 우리나라 대학들이 학생 수를 늘리는 규모 경쟁에 우선하며 지식전달 교육에서 벗어나기 힘들게 하고 있다. 더욱이 인구문제에서 비롯되는 자원 감소에 대응하고 질 높은 대학교육을 담보한다는 목표로 진행되어온 **대학평가제도는 유인책으로 재정지원을 내세우며 시대 전환 트렌드에 역행하는 기준들로 일관해 왔다.**

평가 기준이 된 신입·재학생 총원율, 취업률 등은 말할 것도 없고, 전임교원 확보율에 적용되는 시대에 뒤진 기준은 무엇을 위한 것인지 알 수 없다(예, 전임교원 1인당 학생 수 15.08명인 대학의 전임교원 확보율 123.4%). 고도화되는 지식축적과 학문의 빠른 발전 속도를 고려해보면 현재 우리 대학들의 지식전달 교육은 내실을 기약하기 어렵다. **이런 맥락에서 보면 진행되고 있는 대학의 위기는 비수도권 지역에 국한된 것만이 아니고 근미래에 모든 대학의 과제로 닥칠 것이다.**

본 토론회의 발제인 “스마트 지역혁신 생태계와 지방대학의 역할”에서 주장하는 바와 같이 **대학은 국가혁신체계의 핵심이다.** 우리보다 앞서서 선진국에 진입하고 그 성과를 지속해가고 있는 국가들의 역량은 대학을 비롯한 연구 기관의 혁신 창출에 기반을 두고 있다. 이 점에서, 지역 경제와 연계된 지방대학의 건전성, 특히 **지방대학의 R&D 역량의 차이가 지역 혁신 생태계의 한계 요인**이라는 발제자의 주장은 옳다.

또한, 지자체의 R&D 투자 확대 노력과 연구중심대학 소재 여부에 따라 혁신역량이 좌우된다는 전제 아래 나아갈 방향을 제시하고 있다. 즉, 지방대학의 변화가 그 지역의 혁신생태계 구축의 출발이 되어야 하며, **형식보다는 ‘문제해결능력’에 중점을 두기를 주장하며 지역 산업정책과 연계된 대학의 역할 재정립을 강조하고 있다.**

강한 대학이 있는 지역은 그 지역의 역량과 가치를 담아내는 지식 생산과 전달의 기초가 되는 R&D와 인재 양성이 원활하기 때문에 선도 지역으로서 위상을 가질 수 있다. 그렇다면 현실은 어떠한가. 본 토론회의 다른 발제들에서 당혹스런 지표들이 제시되고 있다. 어느 것을 먼저라고 할 것 없이 개선이 필요한 것들이다.

역동성을 지닌 사회는 위기가 오면 사람들이 생각을 바꾼다. 위기의 실체가 전환기라는 점을 파악하고 그에 맞는 해결 방안을 찾아야 한다. **지방대학의 위기에 대응하는 방안은 공공성 확보를 기반으로 해야** 한다는 ‘고영구 교수의 발제’에서 분명하게 제시되어 있다고 본다. 단기과제, 중기과제, 장기과제로 크게 나누고 각각에 대한 세부과제들을 제시하고 있다. 보완이 필요

하고 견해를 달리할 수 있는 세세한 부분들은 논의의 시간을 거치면서 의견이 모아질 수 있다고 본다. 다만, **방안으로 제시되는 것들을(다른 발제에서 제안된 방안도 포함해서) 더 구체적으로 다듬고 법조문으로 만들어 제안할 수 있는 데까지 진행되길 희망한다.**

대학의 신입생 충원 위기가 대학의 위기가 되는 까닭은 무엇인가. 지방대학 위기는 정말 입학자원 감소 때문인가. 그것은 예견된 것이 아니었던가. 진정한 변화를 외면한 우리 사회와 대학의 나태함에 있었던 것은 아닌가. 재정지원에 의한 경쟁이 강한 대학을 만들 것이라는 속임수 교육정책에 돈을 따라가며 특성과 이념을 수시로 바꾸지 않았는가. **특성화라는 명목하에 재정지원사업의 이름에 따라 연구중심으로, 산학협력중심으로, 교육중심으로 바꾸어가는 사이에 대학의 힘은 고갈되어 온 것이다.** 대학이 유연성을 가진 강한 연구기관으로 자리매김 하지 못한 채 현재의 위기를 맞은 것이다.

이제, 대학은 무엇을 하는 공간이어야 하는가. **학생 수에 의존하는 교육기관에서 벗어나야 한다.** 정말이지 학생이 적어지면 대학도 작아져야 하는가. 그렇게 되어도 아무런 문제 없이 국가와 지역의 발전이 이루어질 것인가. 그렇지 않다면, **대한민국의 모든 대학이 R&D에 집중하는 혁신 연구기관으로 그 역할을 재정립해야 한다.** 대학은 연구기관이어야 한다. 지역의 자원과 역사를 고려하여 순수 지식 창출을 목표로 하든지, 산업기술 지식의 축적에 집중하든지 등의 진정한 특성화를 이루는 연구기관으로 변화해야 한다. 그 기반 위에서 고도화된 지식교육도 가능하고 지역사회에 혁신을 제공할 수 있다.

여태껏 우리는 추격형 R&D에 익숙해 있어서, 새로운 지적 영역을 개척하는 일은 생소할 뿐만 아니라 언제 쓸 수 있을지 모르는 경제성 없는 것으로 치부해왔다. 근래에는 좀 나아져서 기초 학문에 대한 인식과 투자에 대한 긍정적인 변화가 조금 보이긴 하지만, 대학의 가치에 대한 관료적 시각은 여전히 고정되어 있다. 그 길이 어렵고 멀어도 **대학의 구성원인 우리가 주도하는 대학정책과 위기 대응 방안이 마련되고 실행되어야 하는 이유이다.** 그래야 공공성에 기반한 대학이 풍성해질 수 있다.

대학교육은 미래에 적응할 인재를 위한 교육인가. **미래를 만들어 갈 인재를 위한 교육인가.** 대학의 수를 줄이는 것이 현재의 위기에 대한 대응이라는 단순한 주장이 있다. 대학의 통합 또는 폐교를 거쳐 지역에는 하나 또는 두어 대학만 있으면 된다는 주장이다. 이는 혁신의 특성에 무지한 주장이다. **혁신은 그 사회의 다양성에서 나온다.** 획일화된 유형의 수단이나 큰 규모로 무장된 사회는 새로운 생각을 만들지 못한다. **변화에 대한 요구나 목마름이 없는 공동체는 혁신을 만들지 못한다.** 다양한 형태와 가치를 지닌 R&D 주체, 소규모 지역 대학들이 지역의 미래이다. (끝)