

발간등록번호

12-1073500-000064-01

# 국가균형발전을 위한 지방대학 혁신역량 제고방안



대통령 직속  
국가균형발전위원회

## ■ 연구진

연구책임자	조성은	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	이상림	한국보건사회연구원 연구위원
	강지원	한국보건사회연구원 부연구위원
	이길재	충북대학교 교육학과 교수
	김지선	충북대학교 교육혁신연구원 초빙교수
	홍지오	한국외국어대학교 교육공동체연구센터 수석연구원
	황안나	한국보건사회연구원 전문연구원
	박태양	충북대학교 교육혁신연구원 연구원

---

## 제|출|문

### 국가균형발전위원회 위원장 귀하

본 보고서를 귀 기관과 용역계약(2020. 12. 16.)한 「국가균형발전을 위한 지방대학 혁신역량 제고방안」의 보고서로 제출합니다.

2021년 6월  
한국보건사회연구원 원장  
이 태 수







<b>제1장 서론</b> .....	<b>17</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	19
제2절 연구방법 .....	25
제3절 연구의 주요 내용 .....	29
<b>제2장 지역인구 변동과 지역 격차</b> .....	<b>31</b>
제1절 인구이동과 지역 균형발전 .....	33
제2절 지역 격차 .....	45
<b>제3장 고등교육 정책과 대학 격차</b> .....	<b>51</b>
제1절 5·31 교육개혁과 대학의 변화 .....	53
제2절 고등교육 정책의 영향과 지방대학 .....	63
제3절 대학 격차 .....	79
<b>제4장 국가균형발전과 대학</b> .....	<b>101</b>
제1절 국가균형발전과 대학의 역할 .....	103
제2절 정부의 지방대학 육성의 필요성 .....	106
<b>제5장 국가균형발전을 위한 지방대학 혁신역량 강화 방안</b> .....	<b>111</b>
제1절 지속가능한 지역-대학 공생 .....	113
제2절 고등교육기관의 전략적 기능 분화 .....	129
제3절 산학연계 지역 생태계 구축 .....	139
제4절 지방대학 혁신 플랫폼 구축 .....	144
<b>참고문헌</b> .....	<b>155</b>
<b>부록</b> .....	<b>159</b>
[부록 1] 국민 능력개발 지원비 재원 마련 방안 .....	159
[부록 2] 4차 산업혁명 시대의 인적자원 개발 제도 개혁 방안 .....	162
[부록 3] HCA 분석 결과 .....	175

# 표 목차

〈표 1-1〉 비대칭적 영향 : 교육수준별 취업자 수 변화 .....	21
〈표 1-2〉 위계적 군집분석 계산 절차 .....	26
〈표 1-3〉 설립별 소재지별 HCA 결과 .....	27
〈표 1-4〉 HCA 분석 결과 그룹별 기술통계 .....	27
〈표 2-1〉 비수도권 시도 청년인구의 순이동률(2019) .....	39
〈표 2-2〉 지역 유형별 인구 변화 추이(1992-2020) .....	47
〈표 3-1〉 5·31 교육개혁안의 고등교육 개혁 방안 .....	54
〈표 3-2〉 역대 정부의 고등교육정책 .....	55
〈표 3-3〉 고등교육기관 유형별 학교수(1996-2020) .....	56
〈표 3-4〉 대학기관 유형별 학생수(1996-2020) .....	58
〈표 3-5〉 2018년 대학기본역량진단 최종 결과 .....	60
〈표 3-6〉 중앙부처 및 지방자치단체 고등교육재정 지원사업 현황 .....	63
〈표 3-7〉 2010-2019 재정지원사업 수혜 현황(일반대학) .....	65
〈표 3-8〉 2010-2019 고등교육 재정지원사업 현황(일반대학) .....	66
〈표 3-9〉 2010-2019 학생 1인당 평균 고등교육 재정지원사업 현황(일반대학) .....	67
〈표 3-10〉 2010-2019 재정지원사업 수혜 현황(전문대학) .....	68
〈표 3-11〉 2010-2019 고등교육 재정지원사업 현황(전문대학) .....	69
〈표 3-12〉 2010-2019 학생 1인당 고등교육 재정지원사업 현황(전문대학) .....	70
〈표 3-13〉 역대 정부별 지방대학 육성방안 .....	73
〈표 3-14〉 지방대학육성정책 추진과정과 한계 .....	74
〈표 3-15〉 2021년 지역혁신 플랫폼 현황 .....	76
〈표 3-16〉 대학 유형별 학생 1인당 교육비 현황 .....	80
〈표 3-17〉 대학 유형별 전임교원 1인당 학생 수 현황 .....	82
〈표 3-18〉 대학 유형별 재학생총원율(정원내) 현황 .....	84
〈표 3-19〉 고등교육 경쟁력지수 구성 변수 .....	85
〈표 3-20〉 대학 유형별 경쟁력지수 현황 .....	87
〈표 3-21〉 대학 유형별 중도탈락률 현황 .....	89
〈표 3-22〉 대학 유형별 취업률 현황 .....	91
〈표 3-23〉 대학 유형별 전임교원 1인당 연구실적(국내) 현황 .....	93
〈표 3-24〉 대학 유형별 전임교원 1인당 연구실적(국제) 현황 .....	95
〈표 3-25〉 대학 유형별 전임교원 1인당 연구실적(재단등재지) 현황 .....	97
〈표 3-26〉 대학 유형별 경쟁력 지수 차이 .....	99
〈표 4-1〉 지방대학육성정책 추진과정과 한계 .....	106
〈표 5-1〉 만 6세 인구추계 자료(예시) .....	115
〈표 5-2〉 고등학교 3학년 학생 수 추계(예시) .....	115
〈표 5-3〉 대학입학자원 규모 추정 계수 .....	116
〈표 5-4〉 대학입학 규모 추계(예시) .....	116
〈표 5-5〉 출신지역별 고등학교 졸업자중 대학 입학에 위한 지역 이동 비율(2020)(예시) .....	117



〈표 5-6〉 출신지역별 고등학교 졸업자 중 대학 입학에 위한 경기 지역 이동 비율 추정(예시) .....	118
〈표 5-7〉 Non-Traditional 신입생 규모 계수 .....	118
〈표 5-8〉 고등학교 졸업 후 대학 입학에 위한 지역이동 규모를 고려한 대학입학 규모 추계 .....	119
〈표 5-9〉 고등학교 졸업 후 대학 입학에 위한 지역이동 규모를 고려한 대학입학 규모 구성비율 .....	119
〈표 5-10〉 2020년 대학 입학정원 현황(정원 내, 정원 외 포함) .....	120
〈표 5-11〉 연도별 대학입학자원의 규모 추계값 .....	121
〈표 5-12〉 연도별 대학입학 자원의 수도권/비수도권 배율 값 .....	121
〈표 5-13〉 지역정주 대학생 등록금 지원액 추계 .....	123
〈표 5-14〉 지역정주 졸업생 학자금 대출상환 지원액 추계 .....	124
〈표 5-15〉 캘리포니아 대학 체제 .....	130
〈표 5-16〉 권역별 대학 체제 및 기능(예시) .....	132
〈표 5-17〉 평생교육기관의 역할 .....	134
〈표 5-18〉 평생교육 수요 대응 지역사회 상생협력 모델(예시) .....	135
〈표 5-19〉 한국신용정보원에서 선정한 6대 미래산업 .....	145
〈표 5-20〉 시도별 고교학점제-대학 연계 교육과정 운영 현황 .....	148
〈부표 1-1〉 고용보험기금 직업능력개발사업의 운영 현황 .....	160

# 그림 목차

[그림 1-1] 출생아수와 합계출산율의 추이 .....	19
[그림 1-2] 사회역량 강화의 연결구조 .....	23
[그림 2-1] 수도권과 지방의 인구성장 추이 .....	34
[그림 2-2] 수도권과 지방의 연도별 인구증감 .....	35
[그림 2-3] 수도권과 지방의 인구성장 요인 변화추이: 자연증가율과 순이동률(%) .....	36
[그림 2-4] 수도권 연령집단별 순이동(2019) .....	37
[그림 2-5] 수도권의 연령집단별 순이동 추이 .....	38
[그림 2-6] 청년인구의 연령별 수도권 유입 규모와 전입 사유 .....	40
[그림 2-7] 청년 인구의 인구의 인구구조에 대한 영향 .....	41
[그림 2-8] 청년유출과 지역위기에 대한 지방대학의 관계 .....	44
[그림 2-9] 인구 이동에 따른 국토 공간 이용의 변화(1975-2015년) .....	46
[그림 2-10] 수도권, 광역시와 도 지역의 인구 점유율 변화(1992-2020) .....	47
[그림 2-11] 시도별 1인당 GRDP(2018년) .....	48
[그림 2-12] 수도권, 광역시와 도 지역의 경제활동인구 변화 .....	49
[그림 2-13] 지역별 고용률과 실업률의 분포 .....	49
[그림 3-1] 고등교육기관 유형별 학교수(1996-2020) .....	57
[그림 3-2] 대학기관 유형별 학생수(1996-2020) .....	59
[그림 3-3] 대입 역전 현상 .....	62
[그림 3-4] 중앙부처 및 지방자치단체 고등교육재정 지원 사업 현황 .....	64
[그림 3-5] 제2차 지방대학 및 지역균형인재 육성지원의 기본방향 .....	76
[그림 3-6] 대학의 체계적 관리 전략 .....	77
[그림 3-7] 대학 유형별 학생 1인당 교육비 현황 .....	81
[그림 3-8] 대학 유형별 전임교원 1인당 학생수 현황 .....	83
[그림 3-9] 대학 유형별 재학생 총원율(정원 내) 현황 .....	85
[그림 3-10] 대학 유형별 경쟁력지수 현황 .....	88
[그림 3-11] 대학 유형별 중도탈락률 현황 .....	90
[그림 3-12] 대학 유형별 취업률 현황 .....	92
[그림 3-13] 대학 유형별 전임교원 1인당 연구실적(국내) 현황 .....	94
[그림 3-14] 대학 유형별 전임교원 1인당 연구실적(국제) 현황 .....	96
[그림 3-15] 대학 유형별 전임교원 1인당 연구실적(재단등재지) 현황 .....	98
[그림 3-16] 대학 유형별 경쟁력 지수 차이 .....	99
[그림 4-1] 지방소멸과 저성장 .....	103
[그림 4-2] 지역주력산업 쇠퇴 및 임금격차 .....	104
[그림 4-3] 지역발전과 지역대학의 선순환관계도 .....	104
[그림 4-4] 긴급돌봄 제공 현황 .....	109
[그림 5-1] 권역별 대학 체제 운영 거버넌스(안) .....	133
[그림 5-2] 충청북도 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 기업 수요 맞춤형 학사운영 .....	140
[그림 5-3] 경남 공유대학 체계도 .....	146



[부그림 2-1] 연도별 성인 평생학습 참여자 수 .....	163
[부그림 2-2] 정부의 직업능력개발사업 연도별 예산 및 지원 인원 .....	164
[부그림 2-3] OECD 국가들의 학생 1인당 초중등교육비 대비 고등교육비 비중(2016년) .....	173
[부그림 2-4] 2017년 1인당 GDP(PPP기준) 대비 교육단계별 학생 1인당 공교육비의 비율(%) .....	174





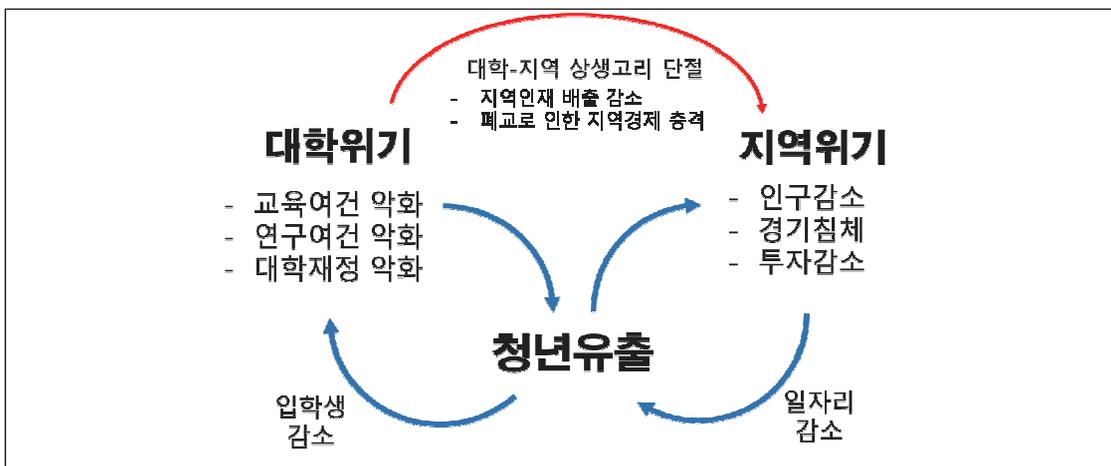
## 요약

### 1. 서론

- 국가균형발전을 위해서는 지역의 역량(산업, 인구, 사회공공성: 보건복지 필수 서비스 수요 충족)이 강화될 필요가 있으며, 이러한 역량 강화 과정에서 지방대학의 역할이 중요함

### 2. 지역인구 변동과 지역 격차

- 지역 인구 위기의 순환구조에서 대학이 중요한 연결고리가 되고 있음
  - 인구 유출이 주요 원인 → 지역인재의 지역대학 진학 촉진: 대학진학(무시험, 학석사 기간 단축, 지역인재 등록금 지원) + 취업 연계(산업+공공) → 생애과정(결혼, 출산) 이행 촉진 → 지역 정주, 지역 발전



### 3. 고등교육 정책과 대학격차

- 대학의 양적증가가 학령인구 감소 이후 지방대학의 위기를 가속화하였음.
  - 1995년 5·31 교육개혁 이후 대학의 양적 증가 기조는 학령 인구 감소세가 나타나면서 지방대학에 구조적 위기로 연결됨.

## 2 국가균형발전을 위한 지방대학 혁신역량 제고방안

- 대학의 서열화 → 지역인재의 수도권 유출 → 지방대학 자원 감소 → 지방대학 경쟁력 약화 → 지역인재의 수도권 유출
  - 고등교육 재정지원, 교육여건, 교육경쟁력 등에서 지방대학, 특히 지방 사립대의 역량이 부족한 것으로 나타남. 역량평가를 반영한 교육부 지원사업에서 지방대학의 불리함이 나타남. 예를 들어 2014년 기준 대학재정지원사업에서 사립대학만을 대상으로 지역별 현황을 살펴보면, 일반지원사업의 경우 수도권 대학에 1조 4,340억원(63.5), 지방대학 8,226억원(36.5)로 수도권 사립대학에 더 많이 배분됨.
  - 수도권 중소규모 대학이 지방 대규모 및 중소규모 사립대보다 높은 경쟁력을 갖는 것으로 확인됨. 따라서 현재와 같은 경쟁체제에서는 지방 대학의 불리함은 가속될 가능성이 높으며,
    - 1주기 대학구조개혁에 의한 정원감축도 국공사립 4년제 대학 및 전문대학 전체를 대상으로 봤을 때 수도권 대학(7.0)에 비해 지방대학(12.7)의 정원감축이 더 컸고, 지방의 경우도 광역시보다는 도 단위 지역에 소재하는 대학에서 감축률이 높게 나타남.
- 문재인 정부의 지방대학 육성정책의 방향이 향후 성과를 거두기 위해서는 보다 과감한 지방대학 육성이 요청됨.
- '제4차 국가균형발전 5개년 계획(국가균형발전위원회 산업통상자원부, 2019.1.)'에서 지역 주도의 분권형 균형발전, 지역 주도의 자립적 성장기반 마련을 목표로 지역인재-일자리 선순환 교육체계를 도모한다는 계획을 수립함. 이를 위해 지방대학의 자율적 교육역량 강화 방안으로 대학기본역량진단 결과에 따라 대학혁신지원 강화, 국립대학이 지역의 교육, 연구, 혁신의 거점 역할을 할 수 있도록 지속적인 지원을 확대·개편하고자 함. 또한 지역 맞춤형 우수 지역인재 양성 및 지역인재 취업지원을 위한 계획을 수립하여 추진하고자 함.
  - 문재인 정부의 대표적인 지방대학 육성을 위한 방향성은 '제2차 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획(교육부, 2021.2.)'에 구체적으로 명시되어 있음. 「지방대육성법」제 5조에 따라 수립된 이번 기본계획(2차)에서는 지역협업시스템 구축과, 그 핵심 축으로서 지자체와 지방대학의 역할을 재정립하는 데 중점을 둠.
  - 지방대학의 생존 중심의 목표에서 지역발전의 보다 큰 틀의 목표를 가지고 지역의 다양한 주체들이 참여하고 권한을 갖는 방향으로의 정책이 강화될 필요가 있음.

#### 4. 국가균형발전과 대학

□ 대학이 지역의 발전에서 갖는 역할과 함의는 매우 크며, 다음 그림에서와 같이 지방대학을 중간 연결고리로 해서 인재양성과 지역발전이 서로 영향을 주는 순환관계에 있음.



- 대학은 지역 내 인구의 질적 역량 강화, 경제 성장을 위한 R&D, 지역주민의 성장 및 사회통합 등에서 주요한 역할
- 지역 내 필수 서비스 인력 양성 및 공급, 서비스 제공에서 지역 내 새로운 역할이 요구됨.

#### 5. 국가균형발전을 위한 지방대학 혁신역량 강화 방안

□ 보다 혁신적인 지방대학 역량강화를 위해서는 대학 정책의 초점을 중앙정부가 아닌 지역(시·도 또는 권역) 단위로 이양해야 하며, 준비된 지역에 대해서 과감한 권한 이양(정원, 학과 신설, 운영형태 다변화 등)과 재정 투입이 수반되어야 함.

○ 대학의 구조조정 과정에서 수반되는 학내 갈등을 피하기 위해서는 일시적 정원 변화가 필요한 경우 정원의 자율화, 지역(지방정부, 기업 등)의 산업, 인구 정책에 따라 지역 대학이 조용할 수 있도록 거버넌스 구조를 마련하고 자원 투입 유도, 대학 운영에서의 지역 자율성 제고 등의 원칙에서 정책대안 모색 → 현재 지방자치단체의 권한이 미미한 상황에서 적극적인 참여를 유도하기 위한 권한과 책임의 이양이 필요함.

○ 향후 학령인구 감소 시 발생하는 지방교육재정의 여력을 지역 고등교육에 투여하고 이것이 지역 발전으로 연결될 수 있도록 지방정부, 지역교육청의 역할과 권한이 요구됨.

- 지방교육재정교부금은 2015~2019년 연평균 11.3% 증가했고, 이에 따라 지방교육재정 총세입은 2015년 62조3천605억원에서 2019년 87조3천873억원으로 연평균 8.8% 증가한데 비해 학령인구는 연평균 2.7% 감소함.
- 이에 따라 불용액은 2015년 1조6천911억원, 2016년 1조7천552억원, 2017년 1조9

4 국가균형발전을 위한 지방대학 혁신역량 제고방안

천474억원, 2018년 1조8천442억원, 2019년 1조8천60억원으로 매년 2조원가량 발생하고 있음.

가. 지속가능한 지역-대학 공생

1) 지역별 대학 정원 관리제(쿼터제)

- 지역(시·도 또는 권역)별 정원 쿼터를 두어 균형 있는 정원 감축: 현 대학입학 정원 비율을 적용한 권역별 대학 입학정원 쿼터제를 도입하고, 권역별로 배정된 정원 내에서 각 권역은 자율적으로 지역 대학들 간 입학정원을 자율적으로 감축하는 방안
  - 1단계로는 향후 정원 조정 시 수도권 대 비수도권의 비율 유지, 수도권 대학의 정원 외 모집 등과 같은 예외 조건 최소화로 비수도권 대학에 대한 낮은 선호 보완하고 동시에 가시적이고 체감할 수 있는 인센티브 제공

2) 지역 인재의 지역대학 진학 촉진

- 지금까지 지역 인재에 대한 지원은 지역의 고용에 초점이 맞춰져 있음. 본 연구에서는 지역 인재의 일차적인 유출을 “대학 진학”시기로 상정하고 있으므로, 이에 대한 대응방안으로 “지역 인재의 지역 대학 진학”을 촉진하는 세 가지 구체적인 방안을 제안함.
  - 지역인재, 지역정주 대학생의 등록금 지원
    - 동일 지역 내에서 고등학교를 졸업한 후 대학에 진학한 대학생에게 등록금 전액을 지원함.

〈요약 표 1〉 지역정주 대학생 등록금 지원액 추계

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
대상자 추계(안)	117,727	118,815	113,824	107,108	109,802	120,618
충청권	29,787	30,308	29,646	27,954	29,125	32,037
부산경남울산	27,919	28,169	26,764	25,514	26,058	28,766
대구경북강원	33,112	33,522	31,982	30,178	30,689	33,815
호남제주	26,910	26,816	25,431	23,461	23,929	26,000
재정소요액(억원)	7,911	7,984	7,648	7,197	7,378	8,105

주: 출신지역별 고등학교 졸업자중 대학 입학을 위한 지역 이동 비율의 지역별 평균값을 적용한 것임. 해당 자료는 시도 단위로 제시되는 한계가 있음.

- 지역정주 졸업생의 학자금 대출 상환 지원
  - 동일 지역 내에서 대학교를 졸업한 후 해당 지역에서 취업하는 청년에게 학자금 대출 상환을 지원함. 이 때 대학은 4년제와 2년제 대학 및 일반대학과 교육대학 등을 모두 포함. 연간 약 6,500억원이 예산 소요.
- 지역 대학 유휴 공간을 활용한 지역 주거 공간
  - 지역 대학의 학생 수가 감소함에 따라 기숙사, 교수 아파트 등 일부 시설을 활용하여 청년 주거 및 창업 활동에 대한 공간을 지원함.
  - 향후 고령화가 심화된 지역의 경우 유휴공간을 활용한 고령자 주거시설과 뒤에서 살펴볼 필수서비스 제공을 연계하는 모델의 실현도 가능함(일본 지바현 모델)

### 3) 지자체-대학 간 공동 오너십 및 지역 거버넌스 구축

- 중앙정부 중심의 정책 추진과 집행을 넘어서 거버넌스(governance) 관점의 접근을 통해 이해 당사자들의 참여와 조정을 통한 접근이 필요한 시점임(김미란 외, 2019: 20)
- 대학정책의 수립 및 대학재정의 예산 운영에서 중앙정부만큼 지자체의 권한이 확대되어야 한다는 주장은 끊임없이 제기되어 온 문제임. 중앙정부가 통괄하고 있는 대학재정의 예산을 모두 지자체가 운영하는 방안, 나아가 지역 사립대학의 설립, 인가 및 지도, 감독의 관할권을 지자체가 확보하는 방안(고영구, 조택희, 2018: 95), 대학정책과 인적자원개발정책에 대한 중앙정부의 결정권과 통제권을 지방과 대학에 이양하는 방안(구동모, 2003: 12) 등이 제기되어 옴.
- 지자체가 중앙정부의 일반재정지원 예산을 넘겨받는 일, 교육부와 동일하게 대학의 관할청 역할을 수행하는 일, 마지막으로 지자체가 대학정책을 수립하는 일은 지자체의 지역대학 운영에 관한 권한 확보는 물론 지역 실정에 적합한 지역대학의 특성화 방향 수립 등 적극적 개입에 기반한 책무성 확보에도 기여할 것으로 판단됨.
- 지역 내 대학 특성화의 조정 및 산업 연계를 위해서는 일종의 지역 공동 오너십도 필요
  - 지방대학육성법 지역협업위원회 거버넌스 구조 강화
    - [개선방안 1] 고등교육정책에서 중앙정부와 지방정부, 지역대학 간의 실질적 협업의 활성화, 상생을 유도할 수 있는 법 개정이 필요함.
    - 현재「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」에는 고등교육혁신특화지역에 대한 대학과 지역의 협업에 대한 규정은 있으나, 지방대학 및 지역균형인재 육성 전반을 위한 대학과 지역 간 협업을 보장하고 의무화하는 규정은 미약함. 지역과 대학 간의 협업

및 상생의 발전을 위해 구체적으로 지역대학거버넌스 구축에 관한 조항을 마련하고 구성원 및 역할에 대해 세부적으로 명시할 필요가 있음.

- 나아가 국가균형발전을 위한 권역별 경쟁력 강화를 위해 권역별 조정위원회(○○권역 고등교육 위원회)의 조직 및 운영에 필요한 법적 근거를 마련할 필요가 있음. 권역별 조정위원회(○○권역 고등교육 위원회)는 권역 내 대학 간 대입가능자원에 대한 조정, 대학 간 특성화 및 기능 분화를 위한 조정 등 권역 내 대학교육의 전반적인 방향을 설정하는데 있어 발생할 수 있는 대학들 간 이견을 조정하는 역할을 수행하도록 함.
- [개선방안 2] 지역대학거버넌스가 지방대학 및 지역인재 육성을 위한 협의 및 조정의 기능을 수행할 수 있도록 구체적인 조례 제정이 이루어져야 하며 다음의 내용이 포함되도록 개정할 필요가 있음.

- 지방대학 육성을 위한 중장기 비전의 수립과 단계적 추진에 관한 사항
- 지역 실정에 맞는 지방대학의 기능 분화 및 특성화 방향 수립에 관한 사항
- 지방자치단체의 지역대학 운영을 위한 예산의 안정적 확보 및 지원에 관한 사항
- 지역산업체 및 공공기관, 지역연구소와 연계한 지역인재 활용에 관한 사항
- 지방대학의 교육경쟁력 확보를 위해 지역대학 간 교육 플랫폼 구축에 관한 사항

□ 지역 차원에서 지방대학의 교육력 및 경쟁력 확보를 통해 전문인력을 양성하고 지역산업체와 공공기관에 공급하는 일은 지방대 출신 청년 실업 문제의 해결, 지역의 발전전략, 지역기업의 경쟁력 확보, 지역 소득 문제 해결 및 발전을 위한 전체적인 구도 속에서 가장 핵심적인 요소임. 고등교육정책 결정에 대한 지방정부의 적극적인 참여 확대, 지역 내 협력체제구축을 통한 거버넌스의 구축을 달성해야 하는 목적이 여기에 있음.

#### 나. 고등교육기관의 전략적 기능분화

- 학령인구의 감소와 미래사회 변화에 대응한, 대학의 체계적 관리의 방향으로 제기되어 온 시장 논리에 입각한 경쟁주의적 방식, 즉 교육 및 재정 여건이 부실한 대학을 집중 관리하고 회생이 불가능한 대학을 폐교하는 방식은 지역발전 및 상생, 국가균형발전 차원에서 재고될 필요가 있음 → 학부 중심의 정원 관리에서 벗어나 지역에 필요한 다른 역할을 수행하더라도 고등교육기관으로서의 지위는 유지하도록 (가칭)지역교육대학 유형 신설
- 지방대학은 지역을 위한 교육, 연구, 봉사의 역할을 수행하고 있음(백미현 외, 2015; 고영구, 조택희, 2018).
- 지역대학의 교육 기능은 지역에 있는 광범위한 인적자원을 지역의 다양한 영역에 필요한

고급인력으로 교육시킴으로써 교육을 마친 후 지역 내에서 고용될 수 있게 하고, 지역 산업계의 새로운 기술 요구에 반응함으로써 현직자의 지속적인 전문성 개발을 위한 학습 지원의 역할을 수행하는 것임.

- 지역대학의 연구 기능은 지역 기업과의 협력을 통해 R&D의 증추적인 역할을 수행하면서 지역 특성화 산업의 성장 동력으로서 기술 혁신 및 지역의 신산업과 고용 창출을 통해 내생적 지역발전을 유도하는 역할을 수행하는 것을 의미함.
- 지역대학의 봉사기능은 지역의 잠재적 성인학습자를 위한 평생교육 프로그램, 사회교육 프로그램을 운영함으로써 사회 변화 유도, 지역주민의 의식 성장 및 사회적 통합, 지역주민의 삶의 질에 기여 하는 역할을 수행하는 것임.

□ 또한 지방대학 입학생의 출신지와 졸업 후 취직 및 정주가 해당 지역경제 및 지역발전, 나아가 국가균형발전에 미치는 영향을 고려해 볼 때 지역대학은 지역사회를 이끌어가는 핵심 동력임(김정희, 2013b; 서찬수, 2002; 임승달, 권영섭, 변세일, 2004). 따라서 대학구조조정 방식은 권역별 접근 및 대학 간 네트워크 강화, 지역대학의 사회적 역량 강화를 위한 방식으로 전환되어야 함.

### 1) 지역 내 대학의 역할 분담 모델

권역별 대학 체제 구축: 연구중심대학, 학부 중심대학, 지역교육대학

□ (권역별 대학 체제 구축) 국가 차원의 획일적인 지방대학 구조조정이 아닌 지역의 인구구조, 산업 특성 등을 반영한 ‘지역 내 대학 역할 분담 모델’을 통해 권역별 대학 체제를 구축함(연구중심 대학, 학부 중심 대학, 지역교육대학). 이때, 권역 내 역량이 부족하거나 기능 전환에 참여하지 않는 대학은 퇴출 혹은 국가·지자체 재정지원을 제한

- 연구중심대학은 권역 내에서 박사학위를 제공하는 독점적 권위를 가진 최고의 연구중심기관이며, 인문학, 자연과학, 사범계, 치과, 법률, 의학, 수의학, 공학, 농학, 해양학 등 해당 지역에 필요한 전문분야에 대한 연구인력을 양성하는 역할을 담당함.
  - 연구중심대학의 핵심은 지방 거점국립대학을 중심으로 연구 역량을 갖춘 사립대학을 통합하여 캠퍼스별 특성화 영역을 구축하는 것임. 연구중심대학의 체계로 통합되는 사립대학은 장기적으로 국공립화를 추진함.
  - 권역별 명문대학을 넘어 세계적 수준의 엘리트 대학으로의 육성을 위한 정부 및 지자체의 집중적인 재정 투자 및 성장 지원이 요구됨. 해당 지역 연구중심대학의 사범대는 해

당 지역 교육대학과 통합하면서 사범대학 유형의 연구중심대학으로 운영함.

- 지역별 연구중심대학은 인재와 자본의 지역 정착 → 교육 양극화 해소 및 지역경제 활성화 → 지역소득 증가 → 수도권·비수도권 격차 해소의 선순환에 기여할 수 있을 것임 (김정희b, 2013: 130).
  - 학부중심대학은 권역 내에서 직업인력 양성을 목적으로 한 종합대학, 산업대학, 방통대학, 기술대학으로 구성되며, 학사학위와 석사학위 제공을 중심으로 함.
    - 교육중심대학의 핵심은 지방 사립대학을 중심으로 2년 이상의 학부교육을 전담하는 것임. 교육중심대학의 체계로 통합되는 사립대학은 장기적으로 지자체의 지원 속에 운영되는 공립대학으로 전환됨.
    - 지역 산업과 연계하여 지역전략산업 및 지역선도산업연계 특성화 공동 교육과정 운영, 지역 공공기관과의 연계를 통해 지역형 인재 육성-지역 고용 촉진 및 확대-지역 정주 지원에 기여
  - 지역교육대학은 각 학군들이 자체적으로 설립한 2년제 대학들과 전환된 4년제 대학으로 일반 인문 강좌, 취업 강좌, 차상급 편입을 위한 대학 기본과정을 개설하는 기관임. 주로 전문학사학위 혹은 자격(certificate) 부여의 기능을 담당
    - 지역교육대학은 권역 내 전문대학의 기능전환을 통해 구축하는 것을 목적으로 하며, 권역 내 주민을 대상으로 고등교육 및 평생교육을 제공하기 위해 마련된 2년제 대학으로 지자체의 예산에 의해 운영되며 장기적인 관점에서 등록금 무상화를 추진함.
    - 지역의 교육 역량을 강화하는 역할로 성인학습자를 위한 직업훈련 및 민주시민교육과 중등교육과 연계한 교육과정 운영을 지원하여, 권역 내 지역민들의 정주 여건 강화에 기여
- ※ 지역 내 대학 역할 분담과정에서 지방대학에 대한 선호를 높이기 위한 특별 지원 필요

  - 지방 국립대학 등록금 단계적 무상화
  - 지역 사립대의 지역 특화(지역교육대학 전환 등) 전제 공영화
- 대학 체제 운영을 위한 거버넌스 구축

[요약 그림 1] 권역별 대학 체제 운영 거버넌스(안)



## 2) 지역교육대학 유형 신설

### □ 지역교육대학 유형과 역할

- 현재 고등교육 수요 변화에 따라 학령인구의 재학인원을 충족하기 어려운 대학들을 생애밀착교육기관으로의 역할을 부여하여 기존 대학과 구별하여 운영할 필요가 있음.
  - 지역 수요자 중심의 생애밀착형교육기관은 기존 전문대학을 중심으로 한 체질 개선 대학으로 기능대학 및 실무대학의 성격을 가짐.
  - 자율적 전환 유도를 통해 학사모집을 중단해도 기초교양교육을 지속하고, 자유학기제, 고교학점제 연계 등으로 초중등교육과 수직적으로 통합하는 것을 역할로 부여함.
  - 자발적으로 생애밀착형교육기관으로 기능을 전환하는 해당 지역 사립대학은 지자체 중심의 공영화 추진을 통해 지자체의 재정적 지원에 기반하여 안정적 운영을 할 수 있도록 지원함.
- 이러한 전환 대학에 대해서는 직업교육과 관련하여 고용노동부 직업훈련 예산을, 초중등 교육 연계와 관련해서는 지방교육재정교부금과 지자체 예산을 투입하며, 유희화된 물적·인적자원을 활용하여 필수서비스 인력 육성과 공공서비스 공급기관으로서의 역할도 부여하여 현재의 대학 자원 활용을 극대화할 필요가 있음.

### □ 지역 수요자 중심의 생애밀착형교육기관을 운영하기 위해 선제적으로 마련되어야 할 여건을 제시하면 다음과 같음.

- [학사제도 개편] 지역 주민을 위한 대학교육과정, 중등교육 지원을 위한 대학교육과정, 지역 산업인력 재교육 및 훈련을 위한 대학교육과정 등 대상별 맞춤형 트랙 중심의 교육과정을 공동으로 개발하여 운영
- [교원의 개방] 교원, 산업체 전문가, 중등교원 등 교수자의 개방
- [학생의 개방] 지역 주민의 생애 학습, 지역 산업 인력의 직업훈련 및 재교육을 담당하기 위해 선취업 후진학 제도 운영, 파트타임 제도 운영 등

### 3) 거점국립대 연구 역량 강화: 연구중심대학

□ 우리나라 대학원 교육 중심의 연구중심기관 운영을 위한 구체적인 방안을 제시하면 다음과 같음.

- [운영 방식] 연구중심대학의 핵심은 지방 거점국립대학을 중심으로 연구 역량을 갖춘 사립대학을 통합하여 캠퍼스별 특성화 영역을 구축하는 것임. 연구중심대학의 체계로 통합되는 사립대학은 장기적으로 국·공립화를 추진함.
- [재정 지원 방식] 권역별 명문대학을 넘어 세계적 수준의 엘리트 대학으로의 육성을 위해 정부 및 지자체의 집중적인 재정 투자 및 성장 지원이 요구됨.
- 지역 내 거점국립대학으로 집중되는 것을 막기 위해서는 연구중심대학으로 지원받는 대학의 경우 학부 정원의 최소화가 필요함. 학사과정의 직접 운영을 줄이고 지역내 타 대학 학부생과의 교류 활성화, 연구인력 양성을 위한 기초교육 제공 등의 역할로 한정
- [권역별 연구중심대학 간 네트워크 구축] 권역별 거점국립대학을 중심으로 구성된 연구중심대학 간 네트워크 구축을 통해 연구중심대학 간 인적·물적 자원 공유를 확대하여 권역 내 한정적인 연구 인프라에 대한 한계점을 극복하고, 국립대학으로서 국가적 책무성에 대응하기 위한 연구중심대학의 공동 발전계획, 성과관리 체계를 구축
  - 이를 위해 현 국립대자원관리시스템(KORUS)과 같은 권역별 연구중심대학 자원공유 및 공동 성과관리 시스템 및 플랫폼을 구축하여 권역 간 교류 확대
  - ‘(가칭) 연구중심대학 연합위원회’를 설치하여 국가의 여건 및 미래 변화에 대응하기 위한 연구중심대학 공동의 발전계획 및 비전을 수립하고, 권역별 연구중심대학에 대한 성과관리 및 컨설팅 등을 통한 대학의 자율성 및 책무성 확보 기제 마련

## 다. 산학연계 지역 생태계 구축

### 1) 산업체-대학 간 pipe-Line 구축

지역인재 유출 방지를 위한 고등교육- 산업체 pipe-line 구축이 목표

□ 지역 산업 중심의 대학 학사구조 개편 및 교육과정 운영

- 지방대학은 지역의 특화 산업 중심의 특성화 전략을 수립하여, 지역산업 중심 교육과정 운영이 가능하도록 학사구조를 개편. 이를 위해 지방 대학 간 공동 학사운영 추진 체계를 구축하고 대학별 특성을 고려한 산업인력 양성 계획을 수립, 이를 바탕으로 학사구조를 개편할 필요가 있음.

- 지역 산업을 중심으로 대학 간 공동 학사운영 체계 강화를 위한 Bologna Process를 통하여 지역 내 대학 간 교육과정을 표준화하고, 참여 대학 간 핵심 특화 산업 분야에 대한 수평적 공동 학위제를 운영함으로써 지역 내 모든 대학들의 혁신을 유도
  - 기업 인턴십, 기업의 주문식 교육 등 다양한 산학연계교육 프로그램 발굴하고, 대학-기업 공동 프로젝트, 공동연구 진행 등 기업과 연계한 학사개편을 추진하여 산업체 중심의 실무형 인재 양성을 추진. 이를 위해 지역 산업체는 교육과정 개발에 직접 참여하고, 실제 교육과정 운영에 참여하여 교육 프로그램 운영의 실효성을 제고
- 지역 특화 산업 중심의 대학-산업체 인적·물적 자원 공유 기반 플랫폼 구축
- 지역 특화 산업의 문제 해결 및 고부가가치 창출을 위한 대학 인적자원(교수, 직원, 학생)을 활용을 강화하기 위한 방안 마련이 필요함. 지방대학은 기존의 R&D 중심의 산업체와의 연계를 넘어 전공 또는 전공 관련 분야의 산업체에 대한 전문성을 가진 교원 및 연구인력을 산업체에 공유할 수 있는 (가칭)“산업교원”제도를 마련하여, 산업체의 기술혁신·애로사항 해결 등을 위한 전문인력 공유
  - 또한 박사후연구원 제도와 산업체 지원 간 연계 강화를 통한 지역산업 연구인력의 실무 이해 향상 및 지역 산업 전문인력의 지역 정주 제고 등에 기여
  - 지역 산업 전문인력 양성을 위한 실무 중심의 교육 프로그램을 운영하여, 참여 학생의 지역산업 실무능력 강화 및 지역 산업체 인적 자원 제공
  - 지방대학 캠퍼스 내 지역 중소규모 산업체, 벤처기업 등이 입주할 수 있는 공간을 마련하고, 대학은 산업 관련 장비를 제공하는 한편, 입주된 기업을 활용한 지역 산업 맞춤형 교육과정을 운영하여, 산업체 인력의 교육과정 참여 확대
- 산업체 전문인력 재교육을 위한 교육과정 혁신
- 지방대학은 지역 산업 혁신 및 고도화에 따른 산업체 인력의 직업훈련 및 재교육을 위한 맞춤형 학위과정(신취업후진학전형 제도)을 운영하고, 학위과정 외에 특정한 기술이나 지식에 대한 자격 과정을 운영하여 지역 산업 인력의 전문성 향상을 도모
  - 산업체 전문가의 대학 교육과정 운영 지원을 위한 산업 전문가 겸임교원 제도를 확대 운영하고, 산학협력중점 전임교원을 채용을 확대하여, 산업체 전문인력 육성을 위한 교육과정 운영의 실효성을 제고

## 2) 지역 필수서비스(보건, 사회서비스) 제공 인력 양성

- 지역 내 필요한 최소한의 서비스 인력을 지역 단위에서 양성하고 지역 단위 고등교육 체계 내에서 필수서비스 인력을 양성하는 학과의 설치, 정원의 확보를 위한 등록금 지원, 졸업 후 지역 단위의 고용 보장제의 package 프로그램
  
- 지역 내 필수서비스의 필수적인 공급을 위해 지역 내 필수서비스에 대한 교육 및 훈련서비스의 할당이 필요함. 이를 위해 필수서비스에 대한 범위를 명확하게 정리하고 이를 바탕으로 지역별 수요-공급에 대한 실태를 파악한 후, 장기적인 인력 양성 계획을 수립하여야함. 본 연구에서는 코로나19 대응에서 노출된 지역별 보건-안전을 포함한 필수서비스를 1안으로 제시하고, 보다 협소한 의미의 보건복지서비스를 2안으로 제시

## 라. 지방대학 혁신 플랫폼 구축(RIS 사업의 전면화, 보편화) → 교육 경쟁력 강화

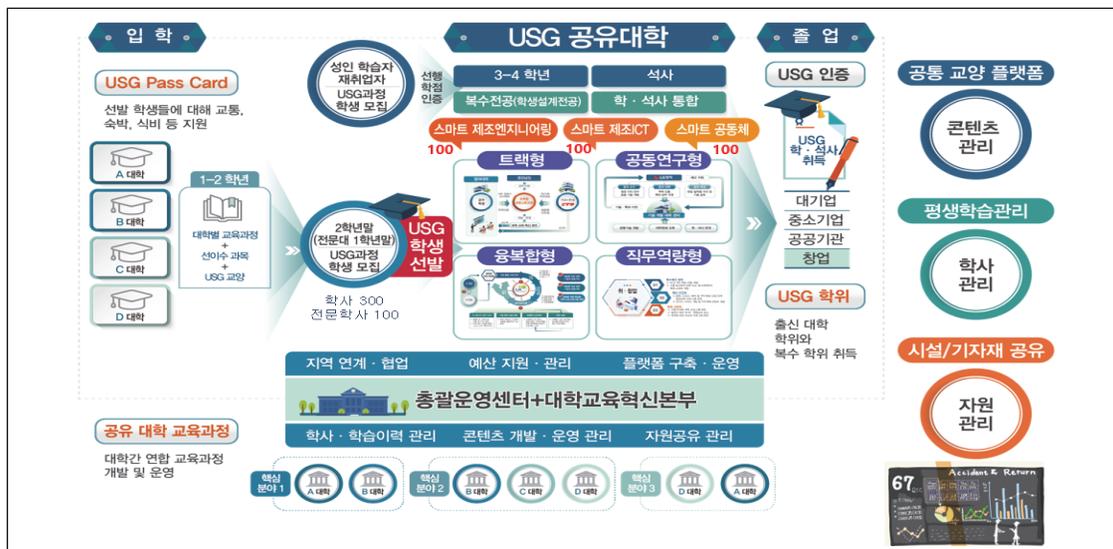
### 1) 주제 중심 학사구조 전면 개편

- 융합교육과정: 지역 문제, 지역사업 관련 주제.
  - 실제 융복합 전공의 신설과 같은 학사구조 개편은 학내 이해 당사자들 간 제로섬(Zero-Sum)게임의 문제로 인식됨. 교원 확보 시 정해진 예산, 혹은 TO의 제한으로 인한 문제, 학사구조 혹은 정원조정 시 통폐합 대상 학과 구성원들 간의 갈등과 같이 의사결정 과정에서 첨예한 대립이 발생되어 왔음(이길재 외, 2018).
  - 현재 학령인구 감소에 따른 정원 감축이 필요한 상황에서, 융합전공을 신설하는 것은 대학 내 전공 간의 갈등을 더욱 악화시킬 수 있을 것임. 따라서 학령인구 감소에 따른 정원 감축과 더불어 융합전공 신설에 따른 정원 확보 방안이 동시에 고려되어야 함. 이 때 합리적인 정원조정 및 통폐합 방안 마련과 더불어 대학 내 전공 간의 불필요한 갈등을 유발하는 방식을 지양하도록 해야 함.
  - 이와 함께 대학 내 융합전공 학사운영 뿐만 아니라, 대학 간 공동 융합전공 교육과정 운영을 통해 개별 전공을 넘어선 대학 간 융합전공 운영을 꾀할 수 있는 방안이 필요함.
  
- 지역 주력 신(新)산업 인재 양성을 위한 융합 교육과정 도입
  - 미래 산업전망 예측을 토대로 지역 주력 산업과 신산업과의 연계 방안 마련 및 맞춤형 인력 양성을 위한 융합 교육과정 도입 방안 마련

□ 지역 문제해결 기반 대학 간 공동 융합 교육과정 운영

- 지역 내 문제해결을 위해 대학 간 공동 융합전공 교육과정을 운영하고, 대학 간 공동복수 학위제 등 복수 대학이 연합한 공유대학의 학위를 인정할 수 있는 방안 모색
- 지역 문제해결 중심의 주제 중심 교육과정 개편을 지역 내 대학들이 공동으로 추진함으로써 대학 간 협력체계를 강화하여 대학들의 인적·물적 자원을 공유함으로써 규모의 경제 실현

[요약 그림 2] 경남 공유대학 체계도



2) 초·중등교육과 고등교육의 지역 내 수직적 통합

- 고교학점제(2025년 예정)를 활용하여 지역 학생들의 사전 강의 수강+진학 연계(무시험 진학, 대학 수학기간 단축) → 산업체 취업 연계까지의 일관 과정 : 지역사회의 인증이나 보증 등 또는 주거, 육아 등의 지역사회 인프라 제공 등의 메리트 + 지방교육재정 투입
- 2025년 전면 시행을 앞두고 있는 고교학점제는 학교교육의 경계 확장, 고등학교 교육 체계의 종합적 혁신을 추진 방향으로 설정하면서 대학, 기업, 연구 및 공공기관 등 지역사회 기관과의 교육공동체 구축을 강조하고 있음(교육부, 2021.2.16.).
- 교육부에서 제시한 종합 추진계획(2021.2.16.)에 따르면, 대학, 기업, 연구기관 등 지역사회와의 협력을 통해 교육과정을 다양화하고, 학교 밖 다양한 학습경험에 대해 학점을 인정하며, 고교학점제 선도 지구를 확대할 것을 제안하고 있음.
- 지역 연계를 통한 교육과정 다양화는 인근 고교, 지역 대학, 공공기관 등과의 교육적 협력

을 통해 대학과 연계한 심화 과목 개설, 진로 연계 프로그램 운영, 지역기관을 활용한 실습 및 체험 등을 제공함으로써 학생의 과목 선택권을 보장하는 것임.

○ 학교 밖 교육은 대학, 기업, 연구기관 등 지역사회 기관을 통해 이루어지는, 삶과 연계한 교육활동을 의미함. 학생의 다양한 학습수요를 반영하여 지역사회 기관에서 이루어지는 교육활동에 대해 지역단위 학점제를 운영하는 것임.

□ 고교학점제를 통해 지역 고등학교와 지역대학, 기업, 연구기관, 공공기관 간에 이루어지는 수업 협력은 대입가능자원의 지역 내 각종 기관에 관한 선(先) 경험을 바탕으로 지역 대학에 대한 긍정적인 이미지를 형성할 수 있는 상황과 기회를 마련해 줄 수 있음(한국연구저널, 2021.05.26.). 나아가 지역 기업 및 연구기관, 공공기관으로의 취업에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있음.

### 3) 에듀테크 활용 교육 혁신: 물리적 공간의 무력화

□ 지역 교육 플랫폼을 통해 권역 내 자원 활용의 극대화 → 중장기적으로 통합 지역인재 육성 플랫폼(공유대학): 지역 내 모든 대학 자원(교육과정, 교수, Learning Management System 등) 공유. 공동학위제+지역정원제

□ 국내외 사례를 바탕으로 권역별 에듀테크 활용 교육의 혁신을 위한 구체적인 방안을 제시하면 다음과 같음.

○ [개선방안 1] 지역대학 간 교육자원의 공유 및 협력이 활발하게 이루어질 수 있도록 공유 성장을 촉진하는 법적 근거를 마련할 필요가 있음.

- 「고등교육법」제21조(교육과정의 운영), 제22조(수업 등), 제23조(학점의 인정 등)에 국내 대학 간 교육자원의 공유 및 협력을 통한 교육과정 및 수업 운영, 학점 인정에 의한 학위 수여의 규제를 완화하는 법적 근거를 마련함.

- 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」과 지방자치조례의 정비를 통해 권역별 지역대학 간 교육자원 및 교육 서비스의 공동 개발 및 공유 활성화, 대학 간 공동 학위 운영 등 협력적 교육 시스템 운영을 강화할 수 있는 법적 근거를 마련함.

- 지역대학 간 물리적 거리의 한계에서 오는 교육자원 공유의 어려움을 해소하기 위해 지역 교육 플랫폼을 구축하고, 이를 활용하기 위해 에듀테크 기반 원격수업 확대를 위한 법 제도 정비, 원격수업 질제고를 위한 콘텐츠 제작 및 운영의 표준 관리 지침을 마련할 필요가 있음.

○ [개선방안 2] 권역별 대학 간 교무처 간의 네트워크 활성화를 위한 협의체를 구성하여 운영할 필요가 있음.

- 권역별 지역대학 간 교육과정 및 학사제도의 연계 운영, 이를 위해 중복 개설 최소화, 대학 내 선택과 집중에 의한 체계적인 교육과정 운영이 가능하도록 협의체를 구성하여 운영할 필요가 있음.
- 협의체는 공동교육과정 편성 및 심의를 위한 「지역대학 공동교육과정위원회」와 교육과정 운영의 실무를 추진하는 「교육과정실무위원회」의 두 체계를 구축하여 운영함. 「지역대학 공동교육과정위원회」는 각 대학의 교무처장 혹은 교무과장으로 구성하며, 「교육과정실무위원회」는 공동교육과정 운영을 집중적으로 수행하는 교무행정직원으로 구성함.

**키워드 :** 국가 균형발전, 지방대학, 고등교육 개혁



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제 1 장

## 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구방법

제3절 연구의 주요 내용



# 제 1 장 서론

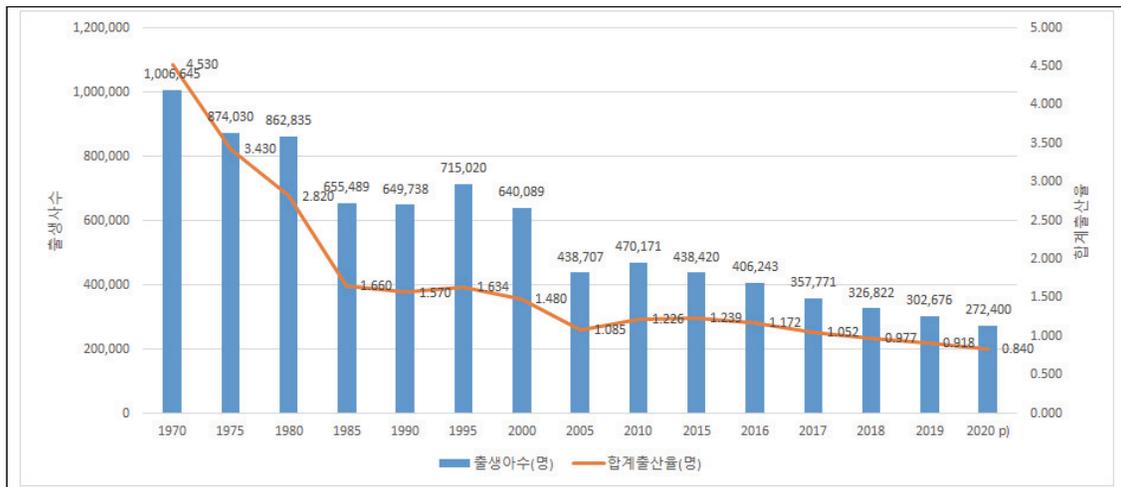
## 제1절 연구의 배경 및 목적

### 1. 연구의 배경과 필요성

- 국가균형발전과 고등교육의 질 향상은 향후 대한민국의 미래를 준비하는 중요 과제이며, 향후 국가와 사회 발전의 기본을 갖추기 위해 지속적으로 추진해야 할 핵심 부문임
- 저출생에 따른 인구 고령화는 전반적인 사회 역량을 감소시킬 위험이 있으며, 지역불균형과 결합되어 일부 지역에 심각한 위기를 야기함.

[그림 1-1] 출생아수와 합계출산율의 추이

(단위: 명, 가임여성 천명당 출산율)



주: 2020년은 잠정치임.

자료: 국가통계포털(<http://kosis.kr>)에서 2021.05.15. 인출.)

- 인구감소, 저출산 등이 사회 전체의 활력을 떨어뜨리는 것을 질적 향상을 통해 완충해야 하며 지역 인구 감소에 따른 위기 대응으로 지역 교육의 혁신역량 제고를 통해 지역의 사회적 역량을 높이는 것이 중요함.
  - 노동인구의 역량을 높임으로써 아이디어와 지식을 창출하고, 그로 인해 생산성을 높이는 것은 향후 경제성장의 요체이며, 그 핵심에 노동인구의 역량이 있음(조성은 외, 2020, p.250). 노동자가 생산 활동에서 필요로 하는 능력에 대해서는 지식(knowledge), 숙련(skill), 역량(competency) 등 다양한 개념이 사용되는데(윤양배 외, 2008; 반가운

외, 2017 등), 이 중에서도 ‘역량’은 좀 더 포괄적인 능력을 가리키는 개념으로 미래에 필요로 하는 직업적 능력의 포괄성을 고려할 때 ‘역량’이라는 표현이 적합함.

- 생산성 관점에서 보면 변화하는 역량에 대한 요구에 맞추어 일반적 숙련, 고숙련, 학습하고 협업하는 능력을 함양하는 것이 중요하고, 사회권 관점에서 보면 기존 역량개발체제에서 소외된 이들에게 보편적으로 역량개발 기회를 부여하는 것이 중요함. 이 두 가지는 연결된 것으로 경제 전체의 생산성 제고를 위해서는 그 사회의 “모든” 인적자본을 활용하는 것이 필요하며, 역량개발에 대한 사회적 투자의 지속가능성을 위해서는 경제의 생산성을 유지하는 것이 필요함.

- 사회적 역량은 개개인이 가진 잠재력을 최대한 개발하는 동시에 인적자본을 활용할 수 있는 사회 전체의 구조적 능력으로 정의될 수 있으며, 지역의 인구 총량이 감소하더라도 지역 인구의 사회적 역량을 높임으로써 지역 역량을 강화할 수 있음.

○ 중장기적으로 지역에서 청년인구가 이탈하지 않고 정주하도록 하기 위해서, 반드시 필요한 것은 교육, 취업, 주거 등이며 생애주기에서 이를 이행하는 과정에서 한번 지역을 이탈한 경우 다시 지역으로 돌아오기 어려운 것이 현실임.

- 특히 생애주기 중 수도권으로 이탈한 청년들은 이후 생애주기 이행을 수도권에서 진행하고 정주할 가능성이 매우 높기 때문에 고등교육 이행기부터 지역 내 정주를 고려해야 함.

□ 교육의 차이는 여전히 한국 사회에서 고용과 임금의 차이로 연결되기 때문에 교육의 기회와 질의 균형은 지역 균형에서 중요한 요소임.

○ 현 정부는 ‘고르게 발전하는 지역’을 5대 국정목표로 제시한 바 있으며, 고르게 잘 사는 사회를 만들기 위해서는 공정한 기회를 제공하는 것이 중요한데, 기회불평등 중 교육으로 인한 격차는 임금 격차로 이어지고 있기 때문에 정책적 개입이 중요함.

- 예를 들어 교육으로 인한 격차는 학력 간 임금격차로 이어져 중졸 이하 및 고졸의 임금은 각각 144.0%, 168.8% 증가하는 반면, 4년제 대학 이상의 임금은 186.3% 증가하여 학력 간 임금격차가 지속되는 것으로 분석된 바 있음(통계청, 2017).

○ 코로나 19로 인한 실업과 소득 감소의 충격은 저숙련, 저임금 취약계층에 집중되어 발생한 바 코로나19 대유행의 충격을 받은 기간 동안 전체 취업자수는 1.3% 감소하였는데 고졸이하 학력자는 상대적으로 더 크게 감소하고 전문대졸 이상 학력자의 상대적으로 덜 감소하였음. 대졸이상 학력자 수는 오히려 증가한 것으로 나타남.

〈표 1-1〉 비대칭적 영향 : 교육수준별 취업자 수 변화

	2019.3월-10월 (천명)	비중 (%)	2020.3월-10월 (천명)	비중 (%)	증감 (천명)	증감률 (%)
초졸이하	1,978	(7.2)	1,930	(7.2)	-47	<b>-2.4</b>
중졸	2,102	(7.7)	2,017	(7.5)	-85	<b>-4.0</b>
고졸	10,316	(37.8)	10,089	(37.5)	-227	<b>-2.2</b>
전문대졸	3,655	(13.4)	3,615	(13.4)	-40	-1.1
대졸 이상	9,227	(33.8)	9,280	(34.5)	53	0.6
계	27,278	(100)	26,931	(100)	-347	<b>-1.3</b>

자료: 통계청, 경제활동인구조사, 조성은 외(2020)에서 재인용.

- 국가균형발전을 위해 체계적인 지방대학 혁신역량 제고가 필요한데 인구, 산업에 비해 고등교육은 상대적으로 지역균형 차원에서 덜 주목되어 왔음. 중앙정부의 정책으로 여겨져 왔던 고등교육 정책의 지역 중심 전환의 당위성과 필요성이 구체화되고 사회적으로 공유될 필요가 있음.
  - 학령인구 감소와 저성장에 따른 수도권 집중화로 위기에 직면한 지방을 균형 있게 발전시키기 위한 전략으로 지방대학의 역할과 역량강화 방안 제시가 필요함.
  - 지방대학이 어렵기 때문에 지원해야 한다는 논리에 근거한 정책은 국민들로부터 지지받기 어려우며, 대학 운영의 부실을 개선하지 못해 역량강화에 부정적 효과
  - 지역이 중심이 되어 지역에 필요한 인적 역량 배가에 지방대학이 집중할 수 있는 획기적이고 실효성 있는 지방대학 육성정책 시급
    - 지역인구 감소에 대응하는 고등교육의 역량 제고를 우선으로 종합적이고 다각적인 방안 모색, 지역에서 대학별 강점 분야를 기초교육-연구-직업교육·HRD-평생교육 등의 역할로 나누어 분담하면서 네트워킹하여 자원 사용의 효율성 제고, 고등교육과 평생교육에서 지방정부의 지원과 역할 강화 필요 등 최근 제기되고 있는 의제의 사회적 공론화가 필요함.
- 지금까지 고등교육 정책의 초점을 대학에 두어왔지만, 핵심은 국가와 사회 발전에 두어야 하며 지방대학 살리기가 아닌 지역의 역량 강화의 관점으로 패러다임 전환이 필요함.
  - 지역에서 필요한 인재육성이 효과적으로 이루어지고 이들이 지역에 정주하여 사회적 역량이 극대화되고 국가의 균형 있는 발전으로 연결되는 것이 주요 방향임.
    - 지방대학 육성의 관점에서는 한계가 발생함. 역대 정부에서는 수차례 지방대학 육성정책을 펼쳤으나, 근본적인 해결책을 제시하지 못함으로써 수도권과 지방 간 격차 발생, 1970년대 이후 산업화·도시화, 수도권 중심 개발 등으로 인해 지역대학의 역량, 선호도는 지속적으로 하락하고 있음.

○ 대학을 전반적인 지역 인재 육성 중심으로 재편하여 입학률 기준으로 정해지는 대학 서열에서 벗어날 수 있는 고등교육 패러다임 전환이 필요함.

- 지역에서 학령인구의 감소에 따라 중등교육 이수자의 대학진학 중심의 고등교육 수요는 줄어들고 있으며, 반면 사회적으로 기술 변화에 따른 평생교육 수요는 증가하기 때문에 초등교육에서 평생교육까지 아우르는 지역 인재 육성의 틀에서 대학의 역할을 재구조화하고 지원할 필요가 있음.

- 미래의 노동시장에서 생산성의 핵심이 되는 직업적 역량들은 문제해결능력, 적응력(학습능력), 협업능력과 같은 일반적 역량이라는 점을 주목하면 개인 주도 역량개발 체계와 평생 교육, 지속적인 재교육의 확대에 정책적 초점이 이동해야 함.
- 변화하는 직업역량에 맞는 교육훈련을 공급할 새로운 공급기관으로 가장 유력한 대안은 대학임(조성은 외, 2020, p.269). 미래의 직업역량이 학습하는 능력이나 협업하는 능력과 같이 학습의 '내용'이 아닌 '과정'에서 길러지는 일반적 역량의 특성을 갖는다는 점은 대학의 역할이 요구되는 배경임. 대학은 훈련기관에 비해 전국에 고르게 분포하고 있어 지역별 접근성을 확보하기 용이하며, 직업교육을 담당할 수 있는 양질의 교수자 인력을 보유하고 있다는 장점이 있음.

□ 중장기적으로 교육은 사회정책의 중요한 부분으로 경제정책, 일자리정책, 사회정책과 유기적으로 연결될 때 사회 전체의 지속적인 발전으로 연결될 수 있으므로, 교육정책의 틀을 넘어 사회정책의 틀 속에서 논의될 필요가 있음(그림 1-2) 참조). 지방대학의 역량 강화 역시 지역의 경제-일자리-사회정책과 연결되는 구조에서 고찰하여야 함.

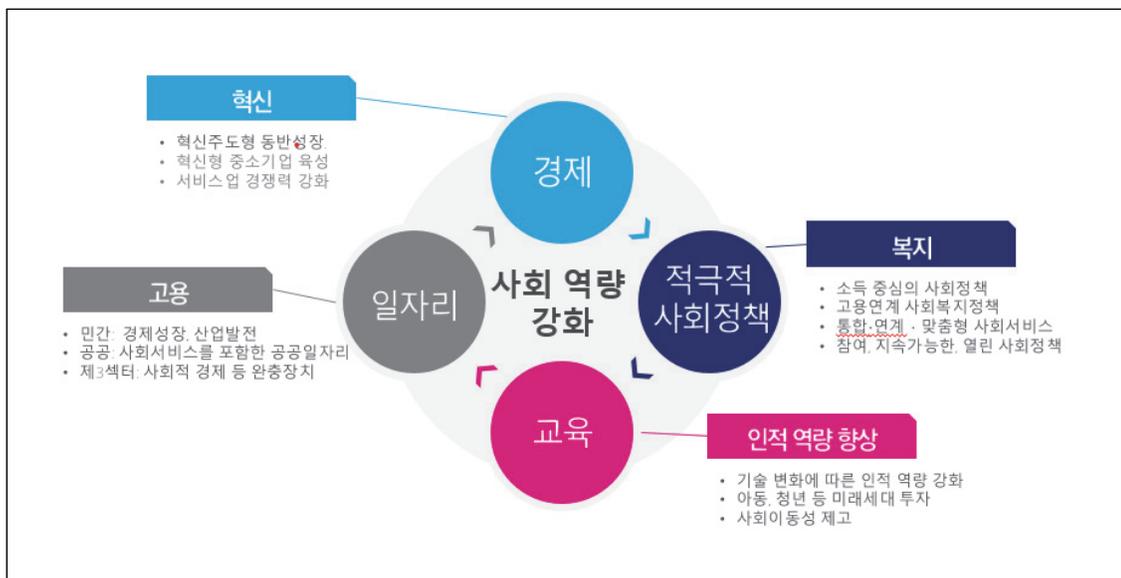
○ 지방 대학의 환경적 요인인 동시에 현재 한국 사회가 처한 사회·경제적 변화와 위기요인은 다음과 같음.

- 저출산 고령화 : 생산가능인구의 감소, 고령인구의 사회참여 필요. 과거의 교육과 기술로는 한계. 지속적인 교육훈련이 필요. → 평생교육계좌 등으로 전 생애 주기에 걸쳐 지식과 기술을 축적, 관리하는 시스템 필요
- 산업구조 변화 : 다양한 개인 역량을 갖추고 디지털 리터러시 능력을 기본소양으로 갖춘 인재 필요. 단순히 신기술과 관련된 학과 정원 조정이 아니라 전반적인 학문 융복합적인 역량을 갖춘 인력 요구
- 지역불균형 : 한정된 국토와 자원을 가진 국가에서 수도권 집중은 전체 사회의 자원을 충분히 활용하지 못하는 문제. 인구의 집중으로 인한 인구와 산업의 관점에서의 비효율 발생

○ 이러한 환경 변화에 대응하기 위해서는 사회적 역량 약화 요인을 최대한 억제하고, 강화 요인을 극대화가 필요. 이를 위한 대학은 역할이 재편될 필요가 있으며, 그 중심은 지역과 지방대학의 자율적 거버넌스가 되어야 함.

- 대학의 역할: 학령기 인구에 대한 고등교육 제공 역할에서 전 생애주기에 걸친 지속적인 새로운 지식, 기술 제공(중등교육, 평생교육 등의 역할 추가) + 대학이 지역사회의 수요를 충족시키고 청년 등 지역주민이 지역에서 정주하기 위해 필요한 다양한 역량 충족(지역산업 고려 + 지역에서 필요한 시설과 서비스 제공)

[그림 1-2] 사회역량 강화의 연결구조



자료: 김태완 외. (2019). 포용성장의 비전과 전략. 경제인문사회연구회, p. 37의 그림 일부 수정.

## 2. 연구의 목적

□ 본 연구는 중장기적인 지역 인구의 양과 질, 지역 균형발전에 대한 분석을 바탕으로 지방대학 육성의 합리적 목표와 논리 도출

- 인구가동, 지역 경제 격차에 대한 분석을 바탕으로 국가균형발전에서 지방대학의 역할과 육성 필요성 파악
- 과거 지방대학 정책의 한계를 명확히 하고, 이를 바탕으로 지방대학 역량강화에 필요한 요소 도출
- 지방대학 역량강화가 가져올 사회·경제적 효과 구성
- 장기적인 국가발전 전략에 기여할 수 있는 지방대학 혁신역량 제고 방안 모색

### 3. 연구의 기대효과

- 지방대학 혁신역량 제고 방안 도출을 위해 사회·경제적 요인에 대한 분석을 바탕으로 합리적인 논의의 틀 도출
  - 지금까지 지방대학 지원 정책과 제기된 대안들을 비교·검토하여 한계와 발전과제에 대한 관련 연구자의 합의 수준 제고
  
- 지방대학의 균형적인 역량 향상을 통해 지역 인재가 지역 내에서 성장하고 생활할 수 있는 사회적 분위기를 확산시킴.
  - 지방대학 살리기가 아닌 지역인재 육성의 관점에서 지방대학의 역할과 중요성에 대한 인식 제고
  - 교육의 수도권 집중이 가져오는 사회적 불균형과 불평등에 대해 실증적인 자료를 통해 문제점을 인식시키고 지방대학 혁신역량 제고가 국민의 삶의 질에 필요한 것으로 균형 있게 발전해야 한다는 합리적 판단의 공론화

## 제2절 연구방법

### □ 문헌조사

- 기존 선행연구에서 제시된 이론적·실증적·법제도적 논의에 대한 비판적 검토를 통한 시사점 도출
- 역대 정부의 지방대학 육성 정책 등 각종 정책 및 계획에 대한 분석, 효과 및 한계점 도출

### □ 통계자료 분석

- 국가교육통계(대학교육), 대학재정알리미, 교육 관련자료, 인구통계, 산업통계 등을 활용한 기초통계 분석

### □ 위계적 군집분석(Hierarchical Cluster Analysis, HCA)

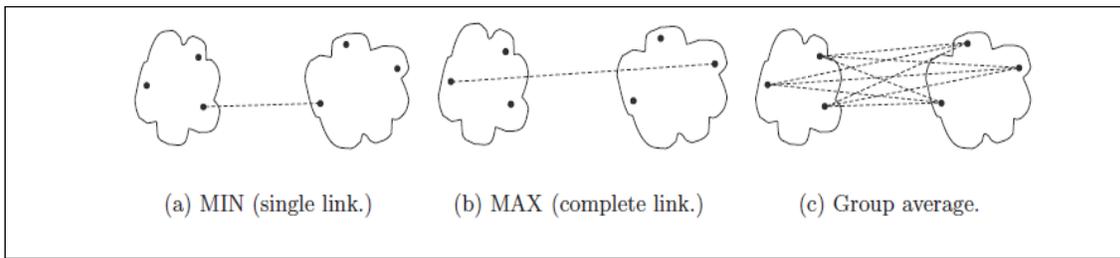
- 우리나라 대학 간 격차를 분석함에 있어 대학을 구분하는 집단 간 비교 분석이 유의미하게 제시되기 위해서는 outlier를 제외하고, 결과를 비교 분석하는 것이 타당하다고 판단됨. 본 연구에서는 대학 종류는 ‘일반대학’과 ‘교육대학’만을 포함하며 산업대학, 방송통신대학, 각종학교는 제외함. 또한 ‘특별법국립’과 ‘특별법법인’에 해당되는 대학은 제외하였음. 제외한 결과 189개 대학이 분석대학으로 파악됨.
- 이와 함께 일반대학 대상 대학 간 격차를 비교 분석하기 위해 outlier에 해당하는 사례를 파악하기 위해 위계적 군집분석(Hierarchical Cluster Analysis, HCA)을 실시함.
- 군집 분석은 관찰된 값들에 기초해서 공통의 특성을 공유하는 비슷한 유형의 개체들의 군집화를 시도하는 분석기법임.<sup>1)</sup> 위계적 군집분석은 먼저 각 관측대상이 독립된 하나의 집단이라는 가정에서 출발해서 가장 가까운 두 관측대상을 하나로 묶어서 총 (N-1)개의 그룹을 만들고, 다시 N-1개의 그룹 중 가장 가까운 그룹을 묶어 N-2개의 그룹을 만드는 식으로 전체가 하나의 그룹으로 묶일 때까지 반복함. 위계적 군집분석의 계산 절차를 제시하면 다음과 같음(Tan, Steinbach, & Kumar, 2013: 516).

1) 위계적 군집 분석은 이정미 외(2020) 연구에서 인용되었음을 밝혀둠.

〈표 1-2〉 위계적 군집분석 계산 절차

1	거리 매트릭스(Proximity Matrix) 계산
2	반복
3	가장 가까운 두 집단을 병합
4	새로 병합된 집단과 다른 집단들의 거리 매트릭스를 재계산
5	하나의 군집으로 묶일 때까지 위 절차를 반복

- 위계적 군집 분석의 절차 중에서 가장 핵심적인 개념은 두 군집간의 거리를 어떻게 계산하느냐의 문제이다. 대표적인 세 가지 방법을 제시하면 아래와 같음.
  - Min, Max, 및 Group Average. 이 세 가지 방법은 통계 프로그램(STATA 14)에서 각각 Single Linkage, Complete Linkage, 및 Average Linkage로 명명되며, 본 연구는 Average Linkage 기법을 사용하도록 함.



자료: Tan, et al., 2013, p. 517.

- 먼저, Single Linkage 기법은 두 집단을 구성하는 주체들 중에서 가장 가까이에 있는 두 주체간의 거리를 두 군집의 거리로 삼는 방법임. 이 방법은 극단의 값을 가지는 관측값에 민감하다는 단점이 있음.
- 반면, Complete Linkage 기법은 두 군집에서 가장 멀리 떨어져 있는 주체의 거리를 두 군집의 거리로 간주함.
- 마지막으로, Average Linkage 기법은 두 집단에서 가능한 모든 쌍의 거리의 평균을 두 집단의 거리로 규정하는 방법임. 이를 수식으로 나타내면 다음과 같음.

$$D_{KL} = \frac{1}{n_K n_L} \sum_{i \in CK} \sum_{j \in CL} d(x_i, x_j)$$

- Average Linkage 방법은 두 군집 내의 모든 주체들 간의 거리를 고려하기 때문에, 다른 방법들보다는 극단의 관측값에 영향을 덜 받는다는 장점이 있음.

○ 일반대학, 교육대학을 포함하고, 특별법국립, 특별법법인 설립 대학을 제외한 189개 대학을 대상으로, 2020년 기준 대학정보공시 ‘재학생 충원율’, ‘학생 1인당 교육비’, ‘교원 1인당 연구비’ 변수를 활용하여 HCA 분석을 수행한 결과, 5개의 집단으로 대상이 분류되었으며 결과는 아래 표와 같음.

- <표 1-3> 결과를 살펴보면 그룹 1은 총 152개 대학, 그룹2는 28개 대학이, 그룹 3, 5는 각각 1개 대학이, 그룹 4는 7개 대학이 포함됨. 그룹 3에는 서울대학교, 그룹 5는 포항공과대학교가 포함됨.
- <표 1-4>를 보면 그룹 3과 그룹 5는 타 대학 대비 학생1인당 교육비와 교원1인당 연구비가 매우 높은 집단으로 확인됨(부록 1).

<표 1-3> 설립별 소재지별 HCA 결과

구분		그룹1	그룹2	그룹3	그룹4	그룹5	총합계
수도권	국공립	6	1	1			8
	사립	45	12		6		63
	계	51	13	1	6		71
비수도권	국공립	18	14				32
	사립	83	1		1	1	86
	계	101	15		1	1	118
총합계		152	28	1	7	1	189
비고		연금크레딧 (Pension Credit)		서울대		포항공대	

<표 1-4> HCA 분석 결과 그룹별 기술통계

(단위: %, 천 원)

구분		그룹1	그룹2	그룹3	그룹4	그룹5
재학생 충원율	평균	101.92	120.46	126.17	133.00	111.88
	표준편차	19.59	9.73	0.00	11.80	0.00
학생1인당 교육비	평균	12,756	16,828	<b>44,747</b>	<b>27,487</b>	93,281
	표준편차	4,652	2,674	0	6,017	0
교원1인당 연구비	평균	21,259	103,684	<b>241,462</b>	<b>175,902</b>	490,832
	표준편차	19,389	14,571	0.00	22,418	0

○ 위 결과를 종합해보면, 우리나라 대학 간 격차 분석의 대상으로 특별법국립, 특별법법인을 제외한 일반대학과 교육대학 중 HCA 분석 결과 중 outlier에 해당되는 서울대와 포항공대를 제외한 총 187개 그룹을 분석 대상으로 하였으며, 해당 대학의 2015~2020년 대학정보공시를 분석자료로 설정함.

- 단, 대학 격차를 확인하기 위해 활용된 변수 중 대학의 회계 관련 정보, 교원의 연구실적, 연구비, 졸업생 취업률 등의 변수들은 공시연도의 직전 연도(t-1)의 정보를 포함함에 따라, 관측연도와 공시연도에 차이가 있는 변수들은 관측연도를 기준으로 각 변수의 수치를 부여 하였음. 즉 대학 간 격차를 설명하기 위해 2015~2019년간의 변수만을 활용할 수 있음.
- 분석에 포함되는 대학들을 중심으로 각 지표에 대하여 소재 지역(수도권, 비수도권), 설립 유형(국공립, 사립), 대학 규모(대규모, 중소규모)의 범주를 통해 대학 간 격차를 탐색하고자 하였음.

### 제3절 연구의 주요 내용

- 국가균형발전과 대학교육 간의 관계 분석 및 대학의 역할 탐색
  - 국가의 경제발전과 대학교육의 질 간의 상관 분석
  - 지역의 경제 격차와 대학교육의 격차 간의 상관 분석
  - 지역 인구이동에서 대학이 주는 요인 탐색
  - 국가균형발전을 위한 대학의 역할 탐색
- 우리나라 지역 간 격차 분석
  - 지역 인구이동의 추이와 특성 분석
    - 우리나라 지역인구 인구변동의 핵심 원인인 인구이동의 방향성 및 그로 인한 지역간 인구격차 발생 분석
  - 지역 경제 격차에 대한 추이와 특성 분석
- 우리나라 대학 간 격차 분석
  - 대학교육 여건의 수도권 vs 비수도권의 격차 분석
  - 대학교육 경쟁력의 수도권 vs 비수도권의 격차 분석
  - 대학교육 성과의 수도권 vs 비수도권의 격차 분석
- 국가균형발전을 위한 대학의 역할
  - 4차 산업혁명 등 기술변화에 따른 노동시장 구조 변화와 고등교육의 대응방안
    - 기술변화와 노동시장의 구조 변화에 선제적으로 대응하기 위한 대학의 역할 변화 필요성 탐색
    - 대학의 역할 변화를 통한 사회적 역량 강화 방안 도출
- 지방대학 역량 강화 방안 도출
  - 지방대학 육성정책의 계획 및 성과에 대한 비판적 분석
  - 국가균형발전을 위한 지방 대학 집중 육성방안
  - 지방대학의 지속 가능한 혁신을 위한 지자체, 지역산업간 상호 협력
  - 지방대학 거버넌스 체계 구축 등 대학의 지역 기여 방안



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## 제2장

### 지역인구 변동과 지역 격차

제1절 인구이동과 지역 균형발전

제2절 지역 격차



## 제2장 지역인구 변동과 지역 격차

### 제1절 인구이동과 지역 균형발전<sup>2)</sup>

- 최근 우리나라에서는 0.8대로 떨어진 세계 최저 수준의 고령화와 세계에서 가장 빠른 속도로 진행되고 있는 고령화 등 저출산·고령화의 문제와 함께, 소위 ‘지방소멸’이라고 불리는 지방의 인구 위기 및 지역 간 인구격차의 문제가 사회적 문제로 부각되고 있음.
- 지난 2019년 등록센서스 방식 인구주택총조사의 통계청 분석결과에 따르면 우리나라에서 처음으로 외국인을 포함한 수도권 총인구가 지방(서울, 경기, 인천 등 수도권을 제외한 모든 지역)의 인구보다 많아져 전체 인구의 절반을 넘어선 것으로 나타났음.
- 더불어 고령화의 진행에 따라 사망자 수가 증가하고, 저출산 현상의 지속과 출산기 여성인구의 감소로 태어나는 아이의 수가 줄어들고 있는 가운데 2020년부터 사망자의 수가 출생아 수보다 더 많은 인구의 자연감소가 시작되어 인구문제의 위기가 현실화된다는 사회적 우려가 높아지고 있음.
- 그러나 사실 지방의 자연감소는 2013년 전담을 시작으로 계속 확산되어, 지난 2020년에는 수도권 지역들과 울산광역시 및 세종특별시를 제외한 전국의 모든 시도들에서 태어난 아이보다 더 많은 수의 사람들이 사망한 것으로 보고됨(통계청 인구동태통계 잠정치).
- 더불어 올해부터는 우리나라 전체 입학정원의 수가 해당 연령의 인구를 앞지르기 시작했으며, 국립대학을 포함한 지방대에서는 대규모 정원 미달 사태가 발생하였는데, 이러한 지방대학의 위기는 인구변동 특히 지방인구의 변동이라는 측면에서 살펴볼 필요가 있음.
- “수도권 인구집중의 이면에는 연령에 대한 인구이동의 선택성(migration selectivity), 지역 인구 고령화, 청년문제, 지역 인구 세대구성의 변화 등 지역 차원의 인구변동이 복합적으로 연결되어 있음.”
- 그러나 “우리사회에서는 인구문제에 대한 사회적·정책적 관심이 전체(전국) 인구의 저출산·고령화에만 초점이 맞춰지면서 “지역의 인구변동은 인구문제가 아닌 지역 발전(또는 낙후)

2) 본 장의 직접인용 부분은 특별한 표기가 없을 시 한국보건사회연구원의 ‘보건·복지 Issue & Focus 395호 청년인구 이동에 따른 수도권 집중과 지방 인구 위기’에서 인용하였음.

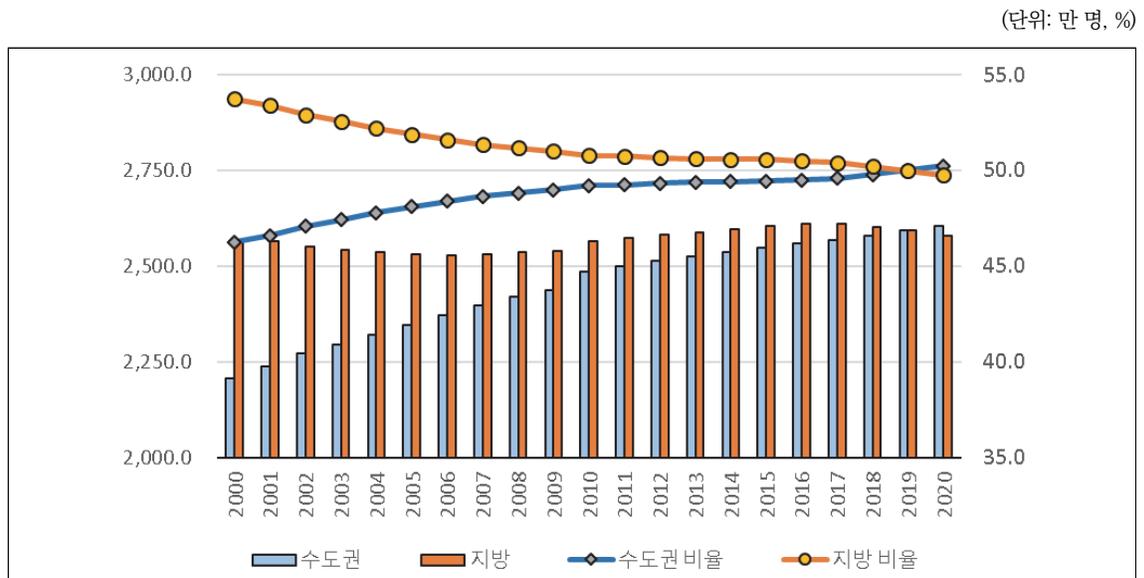
의 문제로만 여겨져 왔음. 최근에서야 지역(지방)의 인구문제가 사회의 주요 관심으로 부각되지만, 이러한 관심 역시 '수도권 집중'이나 '지방 인구소멸'과 같이 개별 지역들의 분리된 문제로 단순화하는 경향이 존재.”

- 다음에서는 우리나라 수도권 (인구) 집중 현상을 청년의 인구이동과 “그에 따른 지역인구의 파급효과라는 차원에서 분석하고,” 이러한 청년의 유출과 지역의 인구 위기 사이에는 대학의 위기가 자리하고 있음을 밝히고자 함.

### 1. “수도권 인구집중의 추이: 수도권 인구성장과 지방의 인구감소”

- “과거 인구성장의 시대에 ‘수도권 인구집중’은 수도권 인구가 지방에 비해 더 빠르게 증가하면서 수도권 지역에 인구가 몰리는 ‘수도권의 인구증가’라는 의미가 더 강했지만”, 최근에는 자연감소(출생, 사망)의 확대와 인구유출(인구이동)의 지속에 따라 지방의 총인구가 감소하기 시작하면서 수도권 인구 집중화는 지방-수도권 인구의 비대칭의 극대화의 양상으로 전개된다고 할 수 있음.

[그림 2-1] 수도권과 지방의 인구성장 추이



주: 2010년 주민등록 말소자 등록으로 인한 인구 변동이 발생. 이에 2011년 이후 주민등록인구를 활용하여 분석  
 자료: 통계청 KOSIS. (각 연도). 주민등록 연앙인구

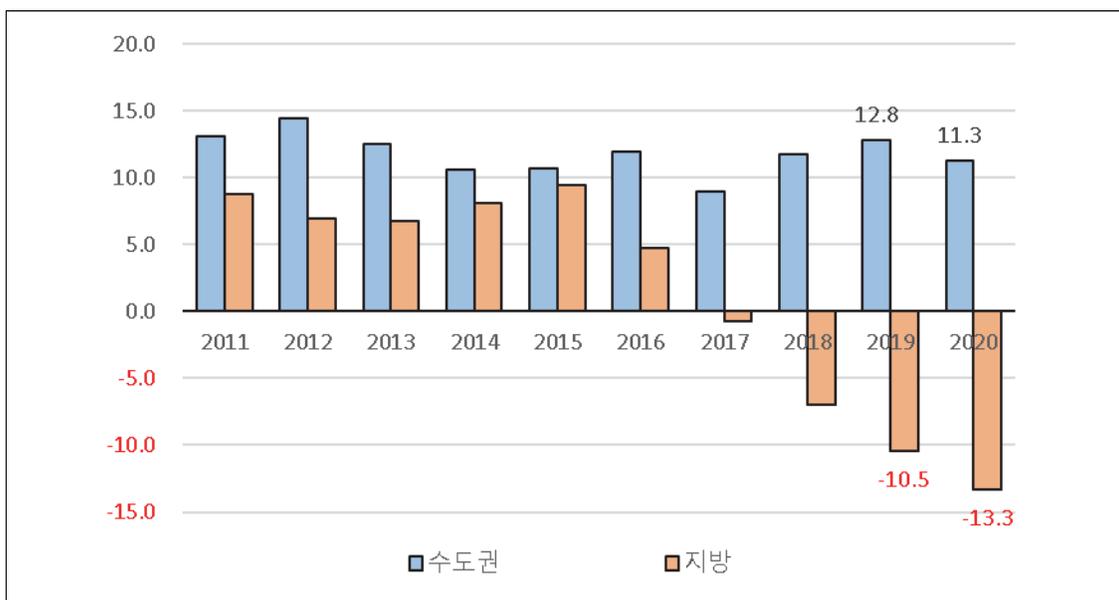
- 2000년대 들어 정부에서 추진한 공공기관 이전 및 지방 혁신도시 건설 등 균형발전 정책들의 성과로 수도권의 인구증가는 다소 완화되는 경향을 보였으며, 지방의 인구증가는 비교적 높은 수준임.

- 수도권 인구는 공공기관 이전 및 지방 혁신도시 건설 등 균형발전 정책들 속에서도 “꾸준한 인구 증가세를 보이며 2011년 이후 매년(2017년 제외) 10만 명 이상의 인구성장이 발생하였고,” 2019년(12월 말 기준)에는 약 2천6백만 명에 약간 못 미치는 수준에서 지방 전체 인구를 초과하기 시작
- “반면 지방 인구는 공공기관 이전 및 혁신도시 건설 등 균형발전 정책 효과가 감소하기 시작한 2017년부터” 인구가 감소하기 시작하여, 매년 감소 규모가 점점 확대되는 추세로 2019년부터 십 만명 이상의 감소가 발생하고 있음.

□ 이와 같이 수도권 인구증가와 지방 인구감소가 결합 되면서 수도권 인구집중 현상은 빠르게 진행되고 있으며, 지방-수도권 간의 인구 격차는 더욱 가속화되고 있는 실정

[그림 2-2] 수도권과 지방의 연도별 인구증감

(단위: 만 명)



주: 2010년 주민등록 말소자 등록으로 인한 인구변동이 발생. 이에 2011년 이후 주민등록인구를 활용하여 분석  
 자료: 통계청 KOSIS. (각 연도). 주민등록 연앙인구.

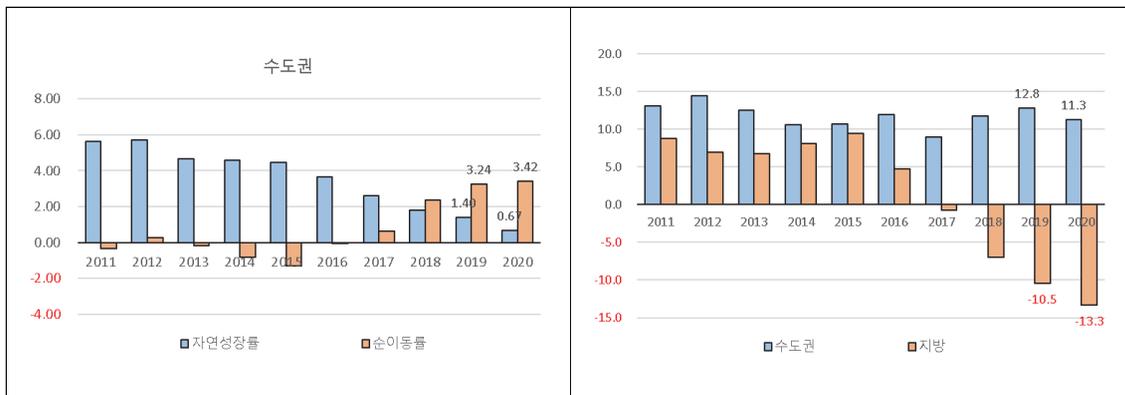
- 앞서 언급한 바와 같이 한 지역에서 인구의 변동(성장과 감소)은 “출생 인가와 사망 인구의 차이인 자연증가와, 인구 유입과 유출의 차이인 순이동에 의해 결정됨. 최근 우리나라 전체 인구에서는 출산율 및 출산연령대 인구의 감소로 출생아수가 줄어드는 반면, 고령화로 노인 인구가 증가하면서 사망자 수는 늘어나는 추세.”
- “국제이동의 규모가 매우 작고, 유입과 유출의 차이도 크지 않은 우리나라에서는 인구성장에 대한 인구이동의 영향은 매우 제한적”

## 2. 수도권과 지방의 인구변동 요인 차이

□ 지역인구 차원에서는 인구변동 요인이 지역별로 불균등하게 작동하는데, 최근 수도권 인구는 자연증가와 순유입이, 반대로 지방 인구는 자연감소와 순유출이 동시에 일어나고 있음 ([그림 2-3])

□ 수도권에서는 “자연증가세가 지속적으로 약화되고 있는 가운데, 국토균형발전 정책이 본격적으로 효과를 보인 2011년부터 2016년 사이에 순유출이 발생(2012년 제외)하였으나, 2017년부터는 다시 유입인구가 유출인구보다 더 많은 순유입으로 반전되었음.”

[그림 2-3] 수도권과 지방의 인구성장 요인 변화추이: 자연증가율과 순이동률(%)



자료: 통계청. (각 연도). 인구동태통계-출생자료 및 사망자료 및 인구가동 통계 원자료

□ 지방에서는 2017년부터 다시 나타난 수도권으로의 인구 순유출 추세와 함께, 2018년부터 나타난 자연성장(인구감소)이 지방 인구의 감소를 촉진하는 요인으로 작동

○ “지방 전체인구의 자연감소는 2018년부터이지만, 지역별 자연감소는 이미 전남(2013년), 강원(2014년), 전북, 경북(2016년)의 순으로 시작하였고, 2018년부터는 경기도와 제주도를 제외한 모든 도 지역에서 인구의 자연감소가 발생<sup>3)</sup>”

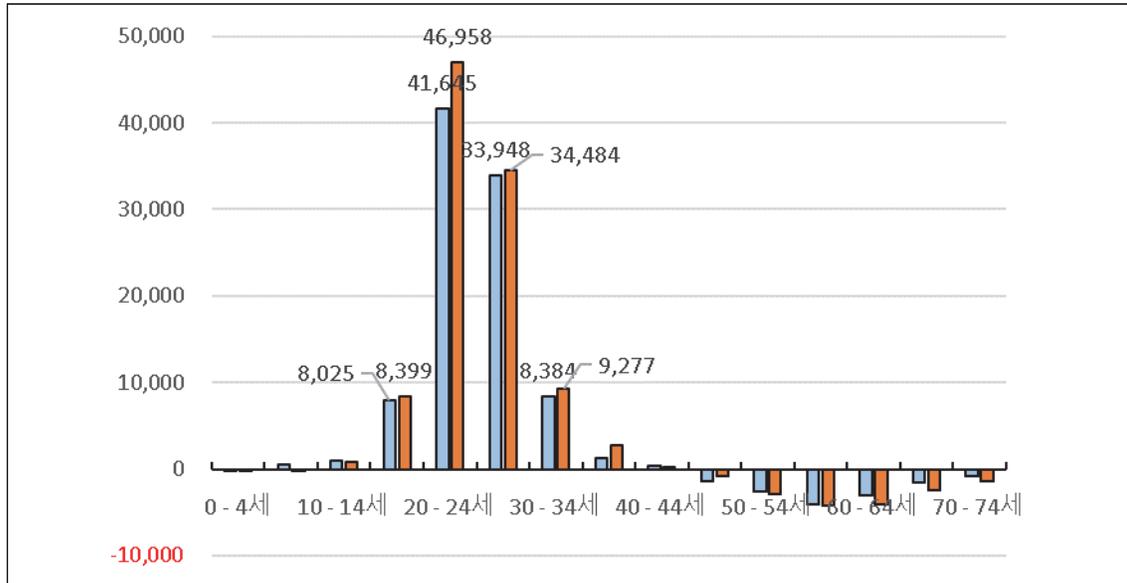
○ “한편 부산(2018년)과 대구(2019년) 등 광역시 지역에도 자연감소로의 전환이 시작됨”

○ 지방 인구의 고령화에 따른 노인인구의 증가로 사망자 수는 앞으로 계속 늘어날 것이며, 이에 따라 지방 인구의 자연감소 수준도 점차 증가할 전망

3) 전라남도는 2005년과 2006년에 매우 미미한 수준(-0.3%, -0.2%)으로 자연감소가 산발적으로 발생한 적이 있음. 통계청. 인구동태통계-출생자료 및 사망자료(각연도) 자료 분석.

[그림 2-4] 수도권 연령집단별 순이동(2019)

(단위: 명)



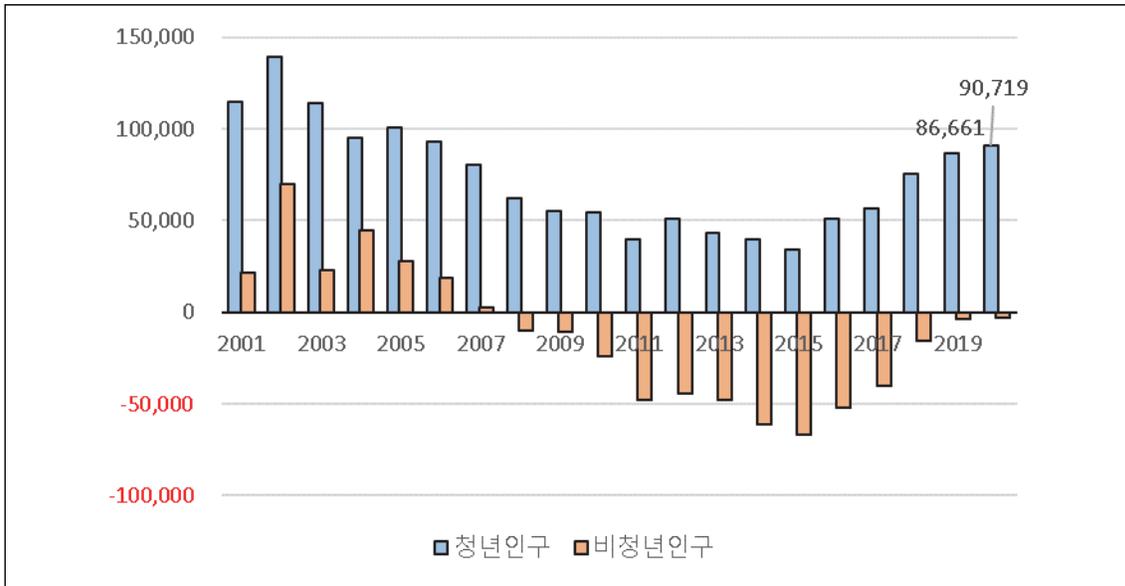
자료: 통계청. 2019년, 2020년 인구가동 통계 원자료

### 3. 수도권 인구집중과 청년의 인구이동

- 그림에도 불구하고, “지방의 인구감소의 가장 중요한 요인은 인구 순유출인데 지방의 인구 순유출(수도권으로의 유입) 인구는 자연감소 인구 수준을 크게 넘어섬([그림 2-3]). 특히 지방 인구의 순유출은 수도권 인구의 순유입을 의미하므로, 인구이동은 우리나라 인구의 수도권 집중과 지역 불균형을 유발하는 핵심 요인이라고 할 수 있음.”
- “인구유출 수준은 지방 지역들 사이에서도 많은 차이가 존재하지만, 모든 시도에서 가장 큰 유출지(인구가동의 목적지)는 ‘수도권’ 지역임”
  - 오랜 기간 동안 전라남도가 가장 인구감소가 심각한 지역이었으나, “최근 수도권 인구유출의 급증에 따라 3년 전부터 전라북도가 전국에서 인구감소율이 가장 높은 지역이 됨.”

[그림 2-5] 수도권 연령집단별 순이동 추이

(단위: 명)



자료: 통계청, 2019년, 2020년 인구이동 통계 원자료

- 수도권 인구 순이동을 청년집단(19~34세)<sup>4</sup>과 그 외 연령인 비청년집단으로 나누어 그 방향과 규모를 살펴보면, 수도권으로의 인구 순유입은 청년인구의 유입에 의해 주도되고 있음.
- 균형발전 정책 이전 시기 수도권의 순유입이 이뤄졌던 2000년대 초반은 물론이고, 심지어 수도권 인구의 순유출이 시기에조차도 청년인구는 지속적으로 순유입이 있었으며 단지 2010년대에 5만 명 이하로의 규모 감소만 발생하였음.
- 심지어 2018년부터 최근까지 청년인구의 순유입 규모는 빠르게 상승하고 있으며, 국토균형발전 정책 이전 시기로 회복하였음.
- 반면 청년 이외의 연령에서는 2008년 이후 계속해서 순유출이 일어나고 있었으며, 그러한 양상은 지난 2020년까지도 지속되었음.
- 이상과 같이 수도권 순유입은 청년인구에서 “가장 크며, 사실 상 청년인구의 순이동만으로도 전체 순유입을 넘어서는 규모”로 이는 수도권에서는 “청년 및 이전 연령 인구에서는 순유입이, 이후 집단에서는 순유출이 일어난다고 할 수 있음.”
- 2019년 청년인구의 수도권 순유입은 86,661명으로 수도권 전체 순유입 인구 82,741명보다도 더 많았으며, 2020년에는 90,719명으로 87,775명을 상회하는 수준([그림 2-5])

4) <청년기본법>에 의거한 청년연령 구분

- 물론 수도권 내에서도 서울과 인천에는 순유출이 발생했지만, 인구이동의 대부분이 수도권 내에서 일어나 수도권 집중의 차원에서는 구별된 의미를 부여하기 어려움.

〈표 2-1〉 비수도권 시도 청년인구의 순이동률(2019)

(단위: ‰)

	전체	수도권	타지방		전체	수도권	타지방
전북	-35.5	-25.6	-9.9	경남	-23.0	-17.4	-5.6
강원	-19.8	-21.7	1.9	충남	-10.3	-16.4	6.1
경북	-25.2	-20.7	-4.5	대전	-12.9	-16.1	3.2
전남	-30.7	-19.4	-11.3	부산	-14.1	-15.5	1.4
울산	-23.8	-19.0	-4.8	충북	-9.0	-13.1	4.1
대구	-23.5	-18.3	-5.2	제주	-4.4	-10.5	6.1
광주	-9.8	-18.2	8.4	세종	108.4	6.1	102.3

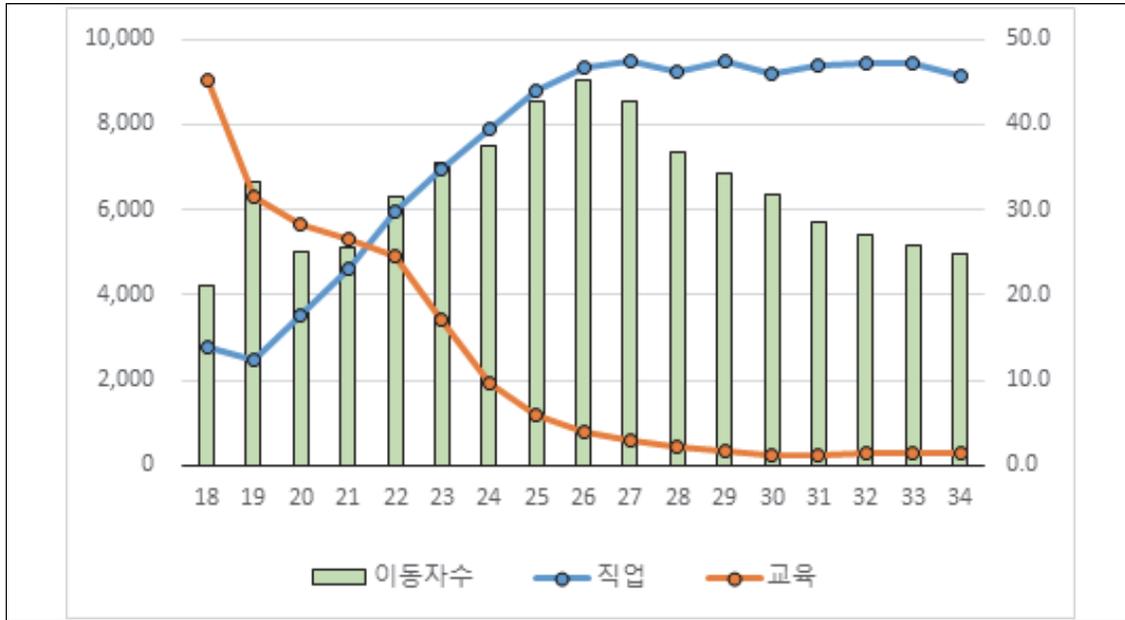
주: 순서는 수도권 순유출률 순  
 자료: 통계청, (2019). 인구이동 통계 원자료

- 청년인구의 순이동은 지방 각 지역(시도) 인구증감을 결정하는 핵심요소이지만, 수도권 유출이 전체 순유출에 차지하는 정도(수도권 인구유출 집중도)는 지역에 따라 차이가 존재(〈표 2-1〉)
- “전국에서 전체 청년인구 순유출률이 가장 높은 전라북도는 수도권으로의 순유출률 또한 가장 높은 반면, 광주 등 일부 광역시의 경우에는 다른 지방으로부터는 순유입, 수도권에 대해서는 순유출을 보임.”
- “전라북도의 경우 최근 수도권의 지방 청년인구 흡수 경향이 크게 강해지면서 도내 청년인구 유출 수준이 지역의 인구 지속성을 위협할 수준으로 급격히 높아지고 있음.”
- 전라북도에서 수도권으로의 청년인구 순유출은 2019년 전라북도 전체 인구감소의 46.5%, 전체 인구 순유출의 66.9%를 설명할 수 있는 규모 (2019년 기준)<sup>5)</sup>
- 전라북도는 권역 내 광역시와 같은 대도시의 부재와 수도권과의 상대적으로 가까운 거리로 인하여, 청년인구가 다른 대도시로의 유출 대신 수도권으로 유출되는 경향이 강한 것으로 추정됨.

5) 전라북도 2018~2019년 인구감소는 17,915명, 2019년 전체 순유출(수도권 및 비수도권 순유출)은 12,452명이었던 것에 반해, 청년인구의 수도권 순유출은 8,331명이었음 (통계청, 주민등록인구 자료 및 2019년 인구이동 통계 원자료)

[그림 2-6] 청년인구의 연령별 수도권 유입 규모와 전입 사유

(단위: 명, %)



자료: 통계청. (2019). 인구이동 통계 원자료

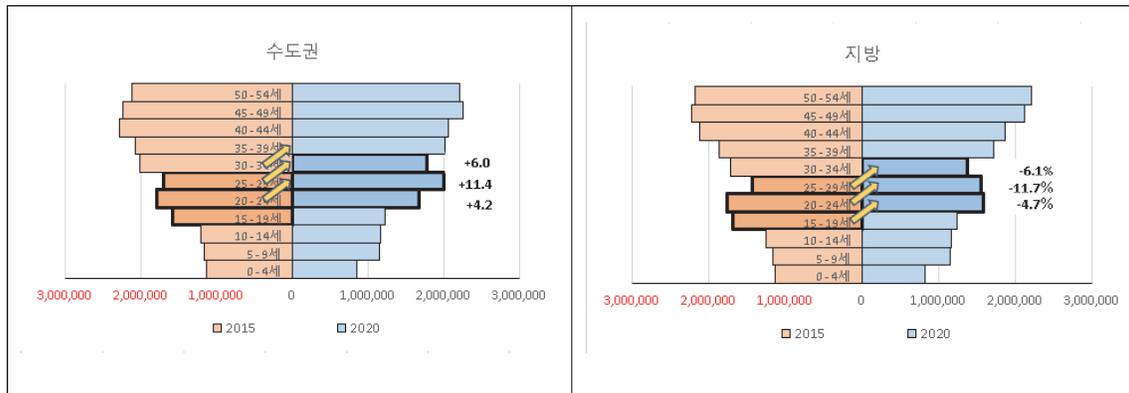
- “지방 청년인구가 수도권으로 유입되는 사유는 연령별로 다르게 분포하는데, 청년기 초기에는 진학으로 인한 ‘교육’ 사유가 가장 높지만, 대학 졸업 연령을 지나면서 일자리와 관련된 ‘직업’ 사유로 대체되는 패턴을 보임([그림 2-6]).”
- “이러한 인구이동 양상은 질 좋은 대학과 일자리가 수도권에 집중 분포하면서 지방청년의 수도권 유출이 집중되고 있음을 의미”
- 인구 “연령구성의 측면에서는 지방 청년인구는 만 18세부터 20대 초반의 연령구간 동안 급격히 수도권으로 흡수되면서 지방의 청년인구 감소가 일어나고 있음을 보여줌.”

#### 4. 청년 인구유출이 지역인구에 미친 영향

- 청년들의 인구이동(지방유출)이 얼마나 지역 불균형에 영향을 미쳤는가를 살펴보면, 청년인구의 이동은 단순히 수도권과 지방 간 인구규모의 차이를 만들 뿐만 아니라, 눈에 띄는 인구구조의 변화를 초래한 것을 확인할 수 있음 ([그림 2-7]).
- 진학으로 인한 지방 이탈과 졸업 후 취업을 위한 수도권 유입이 일어나는 20대 초반을 거치면서 지방의 청년 코호트는 급격히 감소하는 반면, 수도권은 청년 인구의 유입이 일어나면서 청년연령대의 인구가 눈에 띄게 증가하여 더욱 젊은 인구구조가 만들어짐
- 특히 연령별로 지방을 떠나 수도권으로 향하는 인구흐름이 구조화되었다고 가정하면 현재

의 코호트 분포의 변화가 앞으로도 지속될 것으로 예측할 수 있음. 이를 통해 초기 청소년(약 15세) 인구(코호트)의 20% 이상이 후기 청소년기와 청년기를 거치면서 수도권으로 이동하게 된다는 것을 알 수 있음.

[그림 2-7] 청년 인구이동의 인구구조에 대한 영향



자료: KOSIS. (2014, 2019). 주민등록인구통계 - 주민등록 연앙인구자료

- 인구이동은 “인구규모와 연령구조에 대한 직접적 영향뿐만 아니라, 지역의 출산 수준 등에도 2차적 파급효과를 초래. 지방에서는 청년인구유출로 출산연령기 청년의 규모 역시 줄어들게 되어 지역 차원에서는 출산력의 저하를 초래.”
- “지방은 출산연령기 (여성)청년의 인구가 감소함에 따라 합계출산율(출산연령 여성 1인당 출산력 수준)이 유지되더라도 출생아수 및 조출생율(지역 전체 인구대비 출산력 수준)은 감소. 이를 통해 지역 인구의 자연감소는 더욱 가속화.”
- 과거 인구성장 시대에도 청년의 수도권 유출은 중요한 지역의 현안이기는 했지만, 출산 수준이 높아 지방의 자연증가에 미치는 부정적 영향이 크게 드러나지 않았지만, 최근 지방 청년 유출-수도권 청년유입의 급속한 증가는 최근 지방인구의 자연감소가 시작/확대되는 상황과 맞물리면서 “인구의 자연증가(감소)의 수준에도 유의미한 영향을 미치는 단계로 들어섬. 이러한 순이동과 자연증가의 상호작용을 통해 수도권 인구집중과 지방의 인구위기는 더욱 심각해질 것임.”

## 5. 지역 인구이동 분석의 정책적 함의

- 이상의 “분석결과들은 지방 지역의 인구위기(인구감소 및 고령화)가 개별지역의 문제라기보다는 주로 인구유출과 인구흡수 등 지역 간의 관계에서 유발되고 있음을 시사하며, 지역의 인구변동은 전체(전국) 인구와는 다른 맥락에서 작동하고 있음을 보여줌.”

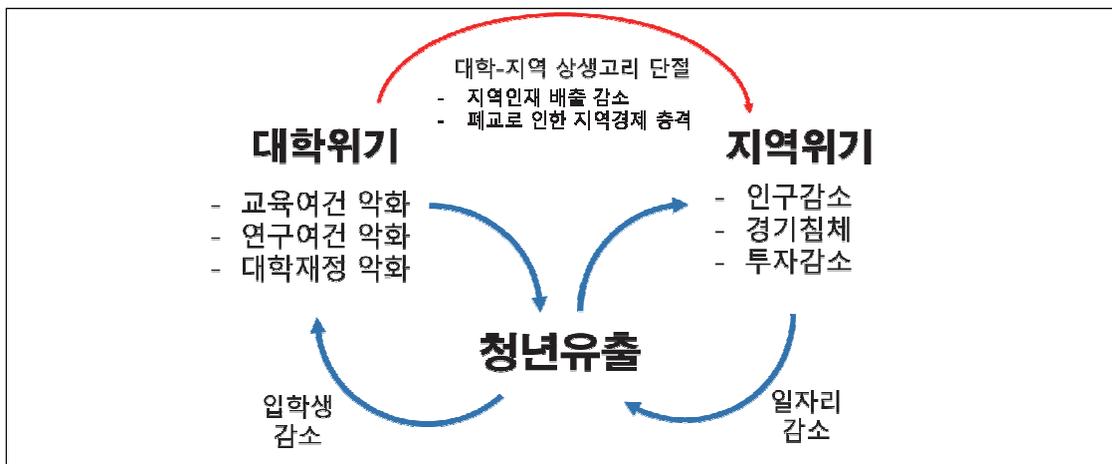
- “우리나라 전체적으로는 저출산 현상의 지속이 고령화와 인구감소를 만들어내지만, 지역 차원에서는 인구유출, 특히 청년인구의 유출이 변동의 가장 핵심 요인”
- “청년인구의 집중적 수도권 순유출은 지방의 인구 규모뿐만 아니라 인구구조에도 부정적 영향을 끼치는데, 이는 다시 지역의 인구 재생산 구조 및 자연성장에도 연쇄적으로 부정적 영향을 미치게 됨.”
- “수도권이 낮은 출산율에도 불구하고 젊은 인구구조를 유지하고, 전라남도 등 지방지역이 높은 출산율에도 심각한 인구감소와 고령화의 위기를 맞고 있는 것은 청년인구의 유출과 흡수라는 지역 간의 구조적 관계에 기인하고 있음.”
- 특히 고학력, 고기술의 인구에게 더 많은 유출<sup>6)</sup>(brain drain)이 일어나는 인구이동 선택성(migration selectivity)에 따라 수도권(대도시)-지방(중소도시 및 농촌) 사이에 인구자질의 격차로 인한 지방 활기 저하의 문제마저 발생할 위험(최예술, 2021)
- 한편 청년의 인구이동으로 인해 “높은 합계출산율이 지역의 인구 재생산 수준(출산이 지역에 미친 인구학적 영향)을 제대로 반영하지 못하는 경향이 나타나는데, 지역 단위에서는 기존 합계출산율 중심의 출산력 측정과 더불어 조출생률을 함께 고려하는 접근이 필요.”
- “인구감소 및 고령화 심화 등 지방(지역)의 인구위기는 상당 부분 다른 지역(특히 수도권)으로의 구조적 인구유출에서 기인한 만큼 개별 지역의 발전(낙후) 또는 자립성의 문제가 아닌 지역 간의 관계의 문제로 접근할 필요가 있음.”
- “지역균형발전, 정책 재원의 분배, 지역협력기금 등 예산의 운용 다양한 문제에서 (청년) 인구 유출-유입의 구조를 반영하고자 하는 접근이 필요.”
  - “최근 재논의되고 있는 2기 공공기관 지방이전에 있어서도, 수도권 집중에 대한 대응의 의미에서 지역별 청년인구의 수도권 순유출 수준을 중요한 기준으로 설정할 필요.”
- “청년의 인구유출이 수도권 집중 및 지방 인구위기의 핵심적 요인이라는 점에서 지방 지역의 인구정책은 지역 청년정책과의 결합을 적극적으로 모색하면서 청년과 지역의 상호발전을 지향할 필요가 있음.”
- 전국 단위 인구에서 인구변동(고령화 및 인구감소)의 원인은 저출산의 누적이지만, 지역 단위 인구의 변동 및 그로 인한 지역 간 인구 불균형의 핵심 원인은 인구이동이며, 특히 청년 연령대의 이동이 가장 중요한 원인이라는데 주목할 필요가 있음.

6) 최예술(2021) “지방 중소도시의 유출인구 직종 특성 분석” <국토연구>.

- 지방의 인구위기와 지방대학이 상호작용하면서 지역의 청년유출을 더욱 가속화하고 있음. 지역의 대학이 지역 청년들에게 만족할만한 수준의 교육과 취업 등 졸업 이후의 진로 가능성을 제공해주지 못하면서, 지방의 학생들은 수도권 입학에 지향하게 되고 지방대 진학을 기피하는 경향이 더욱 강해짐.
  - 특히 최근 대학진학 연령대 인구(2002~2003년생) 인구가 크게 감소하면서 대규모 미달 사태가 발생하기 시작하는 등 학생충원에 대한 지방대학의 위기는 더욱 가중
  - 학생들의 수도권 대학진학이 증가한다는 것은 우리사회의 수도권 중심 대학서열에서 우수한 학생인재를 타지역으로 보낸다는 것을 의미
  - 그러므로 학생 이탈에 따른 인구감소의 인구학적 손실뿐만 아니라 지역 사회의 우수인재 유출로 인한 인적자원 유출(brain drain)의 의미도 함께 포함하며, 이는 지역 사회의 발전에도 중요한 손실 요소
  
- 이러한 수도권 대학으로의 학생 유출과 지방대학의 정원 미충족은 지방대학의 재정 등 교육 여건을 악화시키고, 재정부족과 우수 인재들의 유출 등으로 대학의 연구역량은 더욱 악화되는 구조를 낳게 됨.
  - 이는 다시 지방의 고교생들이 지역/지방의 대학보다는 더 나은 교육 및 연구 환경을 찾아 수도권으로 진학하게 되는 악순환 구조를 낳음.
  
- 그러나 지방에서 수도권으로의 청년유출을 대학입학과 관련된 지방대학의 책임만으로 탓할 수는 없는데, 지역의 인구감소 및 기업/산업의 부족은 지역의 경기침체와 투자감소를 야기하고, 이러한 다시 상황의 악화로 인하여 청년들이 지역을 떠나 수도권으로 이동하게 하는 원인으로 작용
  - 이는 앞서 [그림 2-6]에서 나타난 20대 중반기부터 상승하는 청년이동에 해당하는 흐름
  
- 그런데 문제는 이러한 청년유출이 청년 인구의 감소라는 인구학적 영향으로 그치는 것이 아니라, 이것이 다시 지역의 인구감소와 활력감소를 더욱 가중시키는 악순환 구조를 만든다는 점. 이러한 악순환 구조는 높은 출산율에도 불구하고 지방의 인구는 계속적으로 감소하고, 수도권에서는 낮은 출산율에도 불구하고 젊은 인구구조를 유지하게 하는 구조적 요인.
  - 청년의 지역유출은 인구의 재생산(출산과정)을 약화시키는 2차 인구학적 영향을 미치는데, 비록 높은 출산율이 유지된다고 하더라도 청년인구의 감소로 인하여 출생아수는 감소하게 됨. 또한 청년의 유출이 주로 청년기에 일어나기 때문에 지역 혼인시장(marriage market)의 성비불균형이나, 학력 불균등 등의 또 다른 미스매칭을 야기하여 혼인력 자체를 약화시킬 수도 있을 것으로 추정됨.

- 한편 이러한 지역 일자리 및 활력 감소로 인한 청년의 구조적 유출은 청년유출과 지방대학의 위기 구조에도 영향을 미치게 되는데, 지역의 대학을 졸업하여 지역에 남을 경우 일자리를 구하기 어려울 것이라는 위기인식은 학생들로 하여금 최대한 수도권으로 진학하도록 압박
- 이와 같이 청년유출-지역위기의 악순환 구조는 다시 청년유출-지방대학 위기의 악순환 구조에 부정적 영향을 가중시키는 요인으로 작용. 이러한 이중 악순환 구조의 결합으로 인하여 지방대학의 위기는 구조적으로 강화되고 있음.
- 마지막으로 대학의 위기는 결국 지역의 위기에 직접적 충격을 주게 됨. 우선 대학이 지역에 활력을 넣을 지역인재들을 배출하지 못하여 지역 산업(기업)의 인재 수요에 충족하지 못하면서, 지역 기업과 산업의 경쟁력과 발전 가능성을 저해하는 요인으로 작용
  - 지방으로 기업을 이전하고자 하더라도 기업이 요구하는 인력들을 구하지 못해 이전을 철회하는 경우 발생
- 최종적으로는 지역의 대학이 학생 정원을 채우지 못하는 위기가 지속되다가 학력인구의 감소기를 거치면서 위기가 증폭되어 지방대학들이 결국은 폐교하게 되는 경우가 발생하게 되고, 이는 다시 지역 경기침체에 결정적 영향을 끼치게 됨.
  - 이러한 지방대학 폐교-지역침체의 위기는 이미 현실화되고 있으며, 인구 구조를 볼 때 그리 멀지 않은 시점에 수 많은 지방대들이 폐교하게 되는 사태가 발생될 것으로 예측됨.

[그림 2-8] 청년유출과 지역위기에 대한 지방대학의 관계



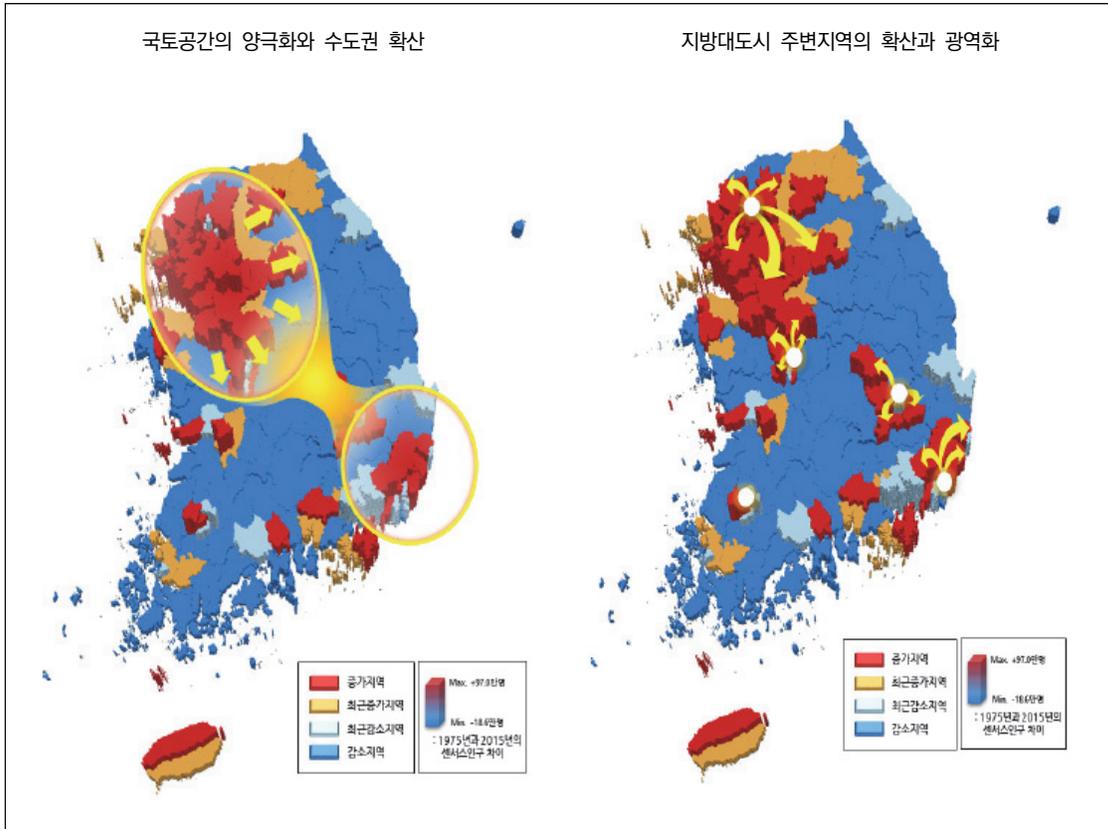
## 제2절 지역 격차

- 격차(gap, 隔差)는 “개인 또는 사회의 사회경제적 성취정도나 자원 보유의 양에서 차이나 남”을 의미하며, 사회경제정책 분야에서 격차는 “사회경제적 성취나 지위에 영향을 미치는 자원의 소유 정도에 차이 나는 것에 관심”을 두고 있음(김태완 외, 2020, pp. 13-14).
- 지역 격차는 사회경제적 성취보다 자원 보유의 양 차이에 좀 더 관심을 두는데 대표적으로 인구, 경제 규모의 격차가, 수도권-비수도권, 도시-농어촌, 대도시-중소도시 간에 지속적으로 벌어지고 있음.
- 지역 격차는 역설적으로 지역 균형발전 관련 규정에서 그 대상과 내용을 확인할 수 있는데 헌법 제123조2항은 “국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.”고 규정하고 있고, 국토기본법 제3조에서는 “국가와 지방자치단체는 수도권과 비수도권, 도시와 농촌·산촌·어촌, 대도시와 중소도시 간의 균형있는 발전을 이룩하고, 생활여건이 현저히 뒤떨어진 지역이 발전할 수 있는 기반을 구축하여야 한다”고 규정하고 있음.
- 이들 규정의 목표에 담긴 내용으로 유추할 수 있는 지역격차의 대상과 내용은 “수도권과 비수도권, 도시와 농촌·산촌·어촌, 대도시와 중소도시 간”의 “지역 경제”와 “생활여건”이며, 이를 해소하여 지역 경제를 육성하고 생활 여건을 발전시켜 균형을 이루는 것을 지향하고 있음

### 1. 지역 인구의 격차

- 1970년대 이후 최근까지 인구의 이동·분포를 분석한 결과를 보면 수도권, 광역시 중심으로 인구가 집중되고 있는 것으로 나타남(민성희 외, 2017).
- 수도권의 범위가 확산되면서 수도권과 광역시 주변 특정지역 내에서의 인구는 증가하고, 지방 대부분의 군 지역에서는 인구가 감소한 것으로 나타남
  - 1975~2015년간 군 인구는 전체 인구의 25.1%에서 8.3%로 급감하였으며, 인구 정점 대비 절반 이상 인구가 감소한 지방중소도시들이 늘었음(김태완 외, 2020, p. 280).
  - 수도권 이외에도 지방대도시의 경우 주변 지역으로 인구가 확대되면서 대도시의 광역화가 나타나고 있어 국토 공간의 활용이 매우 불균형하게 이루어지고 있음.

[그림 2-9] 인구 이동에 따른 국토 공간 이용의 변화(1975~2015년)



자료: 김태완 외(2020), p. 280.

- 수도권, 광역시 중심으로 인구가 집중되는 경향은 2015년 이후에는 광역시로의 집중은 줄어든 반면 수도권으로의 집중이 더 증가하여 2019년부터는 수도권 인구가 전체 인구의 50%를 넘어서기 시작하였음.
- 1992년에서 2020년 사이 수도권의 인구는 6,424,117명 증가하였는데 비해 비수도권 광역시 인구는 1,690,877명 증가하고 비수도권 도 지역 인구는 789,171명 감소하였음.
- 2015년 이후의 변화만 보면 수도권 인구는 567,705명 증가한데 반해 비수도권 광역시 인구는 160,914명 감소하고 비수도권 도 지역 인구도 107,106명 감소하였음.
- 즉, 2015년 이후에는 광역시의 인구도 줄어들면서 수도권으로의 인구집중이 더 심화된 것으로 나타나 다양한 수도권 인구 분산 정책의 효과가 충분하지 못한 것으로 분석됨. 이에 전체 인구에서 수도권 인구가 차지하는 비중도 1992년 44.1%에서 2020년에는 50.2%로 전체 인구의 절반 이상이 수도권에 거주하는 것으로 나타남.7)

7) 수도권 인구가 50%를 넘어서는 것은 2019년부터임.

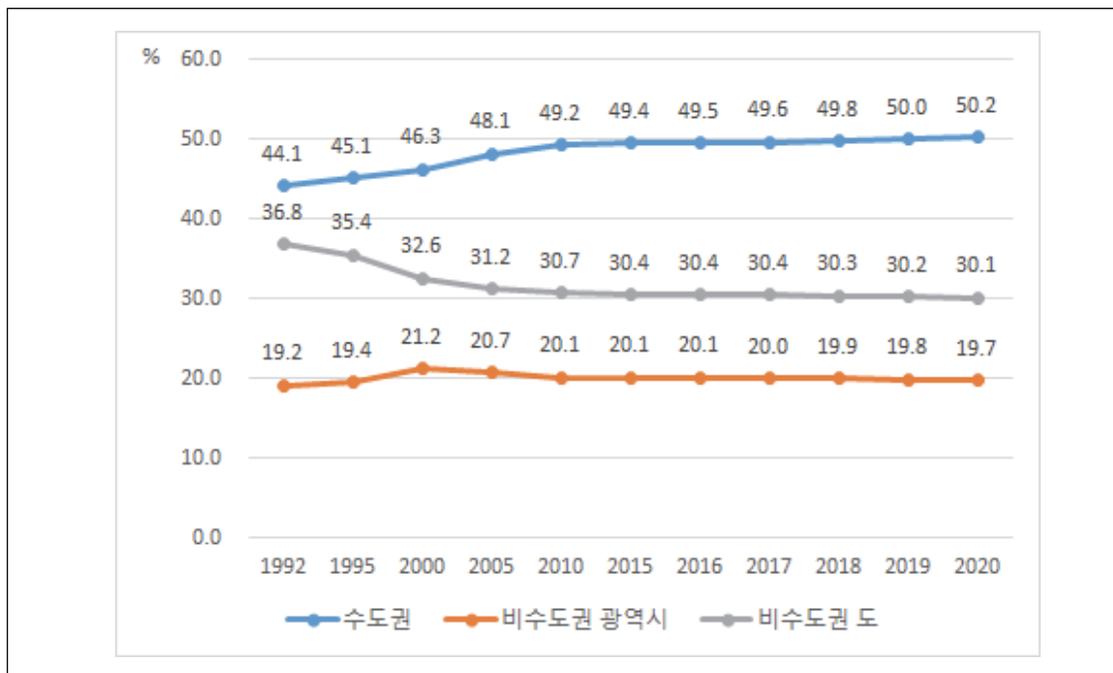
〈표 2-2〉 지역 유형별 인구 변화 추이(1992-2020)

(단위: 명)

	1992	1995	2000	2005	2010	2015	2020
수도권	19,614,190	20,693,368	22,076,426	23,465,054	24,857,463	25,470,602	26,038,307
비수도권 광역시	8,525,207	8,913,183	10,118,499	10,093,630	10,164,184	10,376,998	10,216,084
비수도권 도	16,363,803	16,251,478	15,537,633	15,223,590	15,494,019	15,681,738	15,574,632

자료: 국가통계포털(<http://kosis.kr>, 2021.05.15. 인출)의 주민등록인구(시·도별)를 재가공하여 저자 작성.

[그림 2-10] 수도권, 광역시와 도 지역의 인구 점유율 변화(1992-2020)



주: 위 자료에서 수도권은 서울, 인천, 경기를 합한 값이며, 비수도권 광역시에는 울산시가 2000년부터, 세종특별자치시가 2015년부터 포함된 값임.

자료: 국가통계포털(<http://kosis.kr>, 2021.05.15. 인출)의 주민등록인구(시·도별)를 재가공하여 저자 작성.

## 2. 지역 경제의 격차

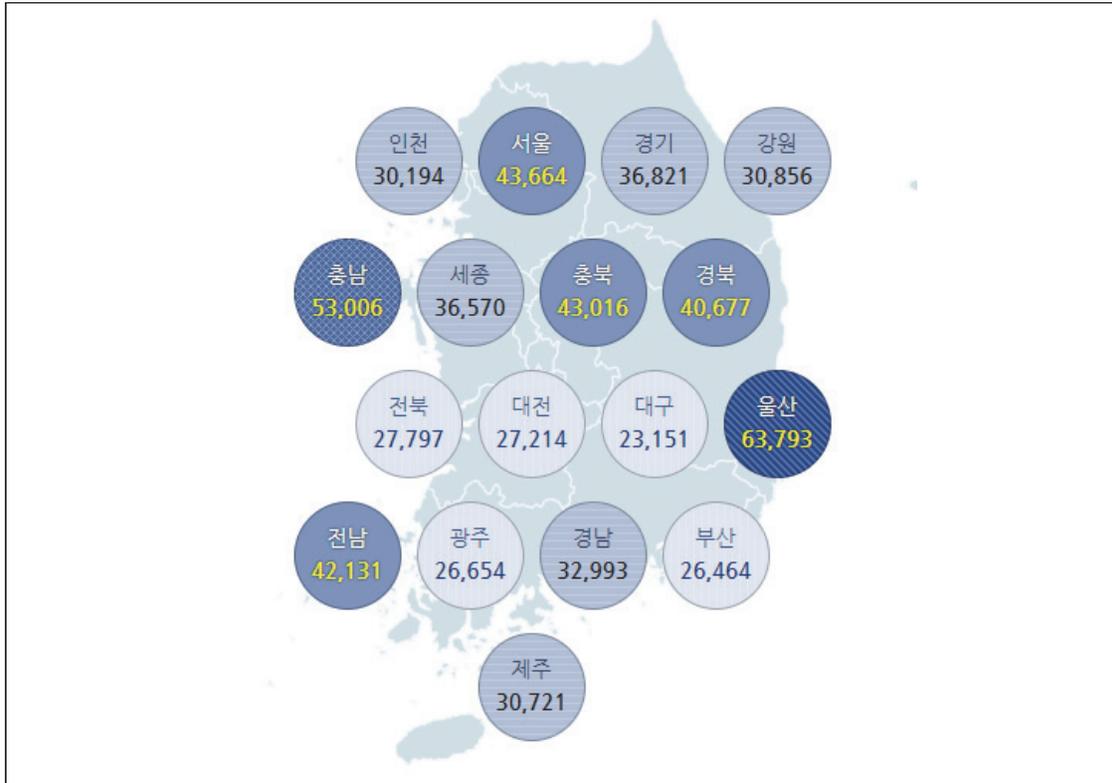
□ 지역격차의 대표적인 지표는 ‘1인당 지역총생산(GRDP: Gross Regional Domestic Product)’으로 “지역 간 1인당 GRDP 격차는 지역 간 생산격차를 기초하여 소득격차, 나아가 삶의 질과 관련된 사회문화적 격차까지 유추해낼 수 있는 지표”로 받아들여지고 있음(조명래, 2019).

□ 한국의 지역 1인당 GRDP 격차는 “2000년대 들어 계속 확대”(조명래, 2015)되었는데, 현대경제연구소의 분석에 따르면 1인당 GRDP의 표준편차는 2000년 550만원에서 2012년 882만원으로 1.6배, 범위(range)는 2,280만원에서 3,236만원으로 1.4배 증가, 변동계수

(coefficient of variation)는 2012년 기준 0.384 수준인 것으로 나타남(현대경제연구소, 2014).

[그림 2-11] 시도별 1인당 GRDP(2018년)

(단위: 천원)

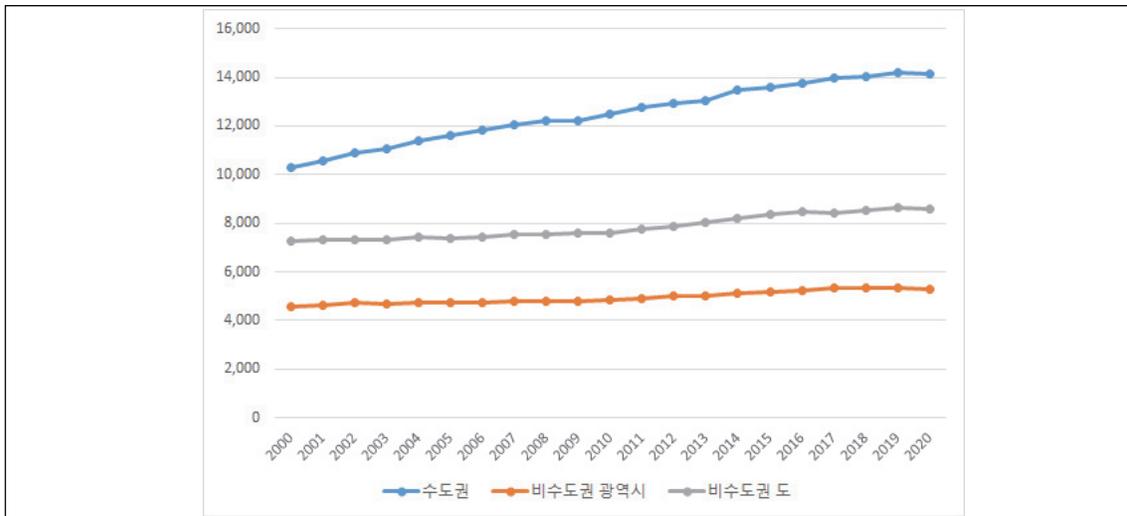


자료: 국가통계포털. e-지방지표. (<http://kosis.kr>에서 2021.05.15. 인출)

- 지역 경제의 격차는 지역 청년인구의 이동에 중요한 요인이 되는데, 여러 요인들이 결합하여 지역 내 생산가능인구가 줄어들 경우 지역에 대한 생산적 투자를 위축시키는 악순환으로 이어질 수 있음.
- [그림 2-12] 에서 볼 수 있듯이 지역 내 경제활동인구는 수도권의 경우 꾸준히 증가하고 있는 반면, 비수도권은 정체상태에 있음. 경제활동인구는 지역 내 생산가능인구수에 더해 지역 내 일자리 상황이 결합된 결과라 할 수 있음.

[그림 2-12] 수도권, 광역시와 도 지역의 경제활동인구 변화

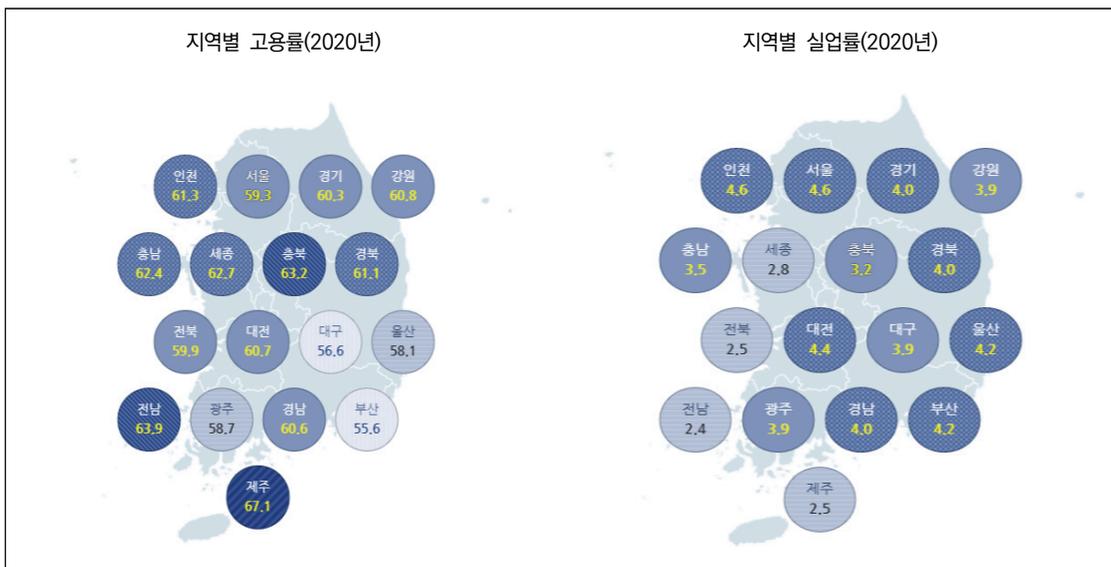
(단위: 천명)



주: 위 자료에서 수도권은 서울, 인천, 경기를 합한 값이며, 비수도권 광역시에는 울산시가 2000년부터, 세종특별자치시가 2015년부터 포함된 값임.

자료: 국가통계포털(<http://kosis.kr>에서 2021.05.15. 인출)의 주민등록인구(시·도별)를 재가공하여 저자 작성.

[그림 2-13] 지역별 고용률과 실업률의 분포



자료: 국가통계포털, e-지방지표. (<http://kosis.kr>에서 2021.05.15. 인출)

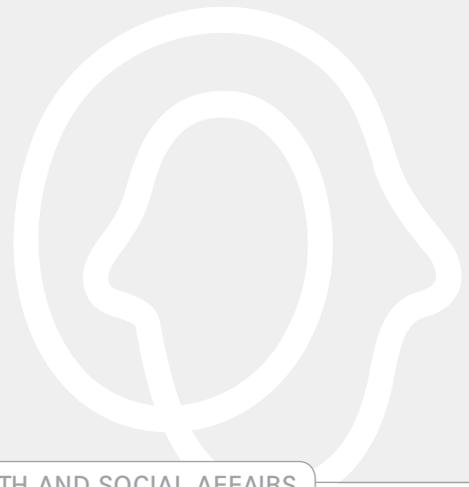
□ 지역의 경제규모 격차와는 달리 지역별 고용률과 실업률은 상이하게 나타나는데, 농업의 비중이 크고 고령화가 진행된 지역들이 고용률이 높고 실업률이 상대적으로 낮은 것으로 나타남([그림 2-13] 참조). 역설적으로 이러한 현상은 도시 지역으로 밀집된 인구들이 지역으로 분산되었을 때 좀 더 인적자원을 효율적으로 활용할 수 있을 것이라는 전망을 보여주고 있음.



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## 제3장

### 고등교육 정책과 대학 격차

제1절 5·31 교육개혁과 대학의 변화

제2절 고등교육 정책의 영향과 지방대학

제3절 대학 격차



## 제3장      고등교육 정책과 대학 격차

### 제1절 5·31 교육개혁과 대학의 변화

#### □ 5·31 교육개혁안 등장 배경

- 1989년 소련 및 동구 사회주의 몰락에 따른 냉전시대의 종식, 세계화의 격류 속에 경제적 국경과 국가의 보호막의 붕괴에 따른 ‘글로벌 경제권’의 형성과 국민국가의 약화, 200년 이상 근대화의 표상이었던 산업사회는 쇠퇴하게 됨. 이후, 자본의 무한 팽창 요구, 첨단정보통신 및 교통의 발달, 다품종 소량 생산체제로의 전환 등 21세기의 전환을 세계화, 정보화, 지식사회화라는 역사적·거시적 변혁의 문명사적 전환을 경험하게 됨(안병영, 하연섭, 2015; 신현석, 2015).
- 세계화에 따른 자본과 재화의 초국적 유동성, 전 지구적으로 조직화 되는 글로벌 생산네트워크, 급진적으로 세계화되는 금융 체제는 이념적으로 탈규제, 민영화, 정부감축, 그리고 사회보호의 축소를 조장하면서 그 과정에서 서구 복지국가의 표상인 사회권, 국민적 연대, 사회적 평등의 이념을 위축시킴. 세계화의 시대적 도전에 부응하기 위한 시장기제의 활성화, 경쟁력의 강화는 김영삼 정부의 세계화도 신자유주의의 영향을 많이 받았음을 의미함(안병영, 하연섭, 2015).
- 디지털과 지식의 결합에 따른 디지털 지식혁명은 교육정보화를 위한 기반 및 지원체계구축, 교육용 소프트웨어 개발 보급, 정보기술 활용교육의 강화 등 기술적·수단적 측면이 강함. 이는 세계화와 함께 삶의 변화를 이끄는 중요한 역사적 흐름으로 인식되면서 교육정보화는 교육개혁 과정에서 모든 이가 갖추어야 할 필수 요소로 강조됨(안병영, 하연섭, 2015; 신현석, 2015).
- 산업사회에서는 노동이 중시된 반면, 지식사회는 지식의 중요성을 강조하면서 지식의 습득과 활용 능력, 지식을 가공할 수 있는 능력의 함양에 대한 교육적 필요성이 대두됨. 지식사회에서는 개인적, 사회적으로 습득해야 할 지식의 양이 방대하며 기존지식의 생존주기 또한 짧기 때문에 경제주체의 전 생애에 걸친 지식 습득을 위한 평생학습사회의 필요성이 제기됨(안병영, 하연섭, 2015; 신현석, 2015).
- 1970년대 중반부터 세계 곳곳에서 진행되는 ‘제3차 민주화 물결’ 속에 우리나라 역시 1987년 6월 민주항쟁을 분수령으로 민주주의로의 이행이 가속화되면서 1993년 2월 역사상 최초의 민주정부인 김영삼 정부가 탄생하게 됨. 김영삼 정부는 자유, 다원화, 경쟁,

참여의 핵심적 가치를 표방한 정치적 민주주의를 추구하면서 교육에 있어서 자치와 자율에 바탕을 둔 민주적 교육질서의 전환, 교육과정과 교육방식의 민주화를 이끌게 됨(안병영, 하연섭, 2015).

□ 5·31 교육개혁안의 고등교육 개혁 방안

○ 시대적·역사적 배경 속에 등장한 5·31 교육개혁안의 고등교육 개혁 방안을 제시하면 다음과 같음.

〈표 3-1〉 5·31 교육개혁안의 고등교육 개혁 방안

기본 개혁 구상	영역	과제
대학의 다양화와 특성화	대학의 다양화와 특성화	대학모형의 다양화와 특성화(학부제) - 다전공·최소전공인정학점제 단설 전문대학원 설치 - 세계화, 정보화 전문요원 양성
	대학설립, 정원 및 학사 운영 자율화	대학설립 준칙주의 대학정원 및 학사 운영 자율화 - 정원 포괄 승인제, 교육여건연동제
	학술연구의 일류화	연구의 세계화 첨단 학술정보센터의 설립 대학평가와 재정지원 연계 강화
	대학교육의 국제화	국제관계 전문인력 양성 외국인 유학생 정책 개선 고등교육기관의 해외진출 지원 한국문화 정체성 확립
전문대학원 제도의 도입	전문대학원 제도	의학전문대학원 제도의 도입 성직자 양성 전문대학원의 도입 법학전문대학원 제도의 도입
고등교육 체제의 개선	고등교육 체제의 개선	연구중심 대학의 집중 육성 인재양성의 지방화체제 구축 - 지역인재할당제 도입 대학평가 기준과 모형의 다양화 전문대학 지원 사업의 내실화 학기제 전환을 위한 장기 대책 강구

자료: 박남기, 임수진. (2015). p. 226을 수정·보완.

□ 5.31 교육개혁안의 영향

○ 5·31 교육개혁안의 영향은 다음과 같음. 첫째, 5·31 교육개혁안은 1995년 이후 고등교육 정책의 기초와 근간이 됨. 5·31 교육개혁의 교육정책 주요 방향인 1) 정보화, 지식기반 경제, 2) 세계화 기반 인적자원 계발을 위한 교육, 3) 교육의 다양화 및 특성화, 4) 수요자 중심의 교육, 5) 시장기제를 활용한 교육은 김영삼 정부 이후 김대중 정부, 노무현 정부에서도 그대로 계승되었고, 이명박 정부에 와서는 신자유주의적 특징이 더욱 강화되었음.

〈표 3-2〉 역대 정부의 고등교육정책

김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부
대학정원의 자율화 대학설립준칙주의 최소 전공인정학점제 대학의 다양화 및 특성화 학부제 단설 전문대학원 설치 대학의 정원 자율화 국제관계전문 인력 양성 외국인 유학생 정책 개선 고등교육기관 해외 진출 지원 전문대학원 제도 도입 대학평가 및 재정지원 연계 강화	학부제 추진 학생선택권 존중의 전공운영모형 BK21 사업 대학 구조조정 교원 전문대학원 제도 도입 국립대학 구조조정 및 평가 사업	- 2단계 BK21 착수 지방대학혁신역량강화사업(NURI) 학교기업·산학협력단 대학특성화 및 다양화 정책 사학법 개정 및 개방형 이사제 도입 법인화 도입 시도 평가와 연계된 보조금 사업의 지속 정보보증학자금대출 대학구조개혁 국립대 통·폐합
이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
대학정보공시 맞춤형 국가장학제도 대학구조조정(학자금 대출 제한 대학, 재정지원제한 대학) 서울대 법인화 세계수준의 연구중심대학 육성사업(WCU) 대학교육역량강화사업 학부교육 선진화 선도대학지원사업(ACE) 산학협력선도대학(LINC)	교육역량강화사업 선도대학지원사업(ACE) 사회맞춤형 산학협력 선도대학 육성사업(LINC+) BK21+ 대학구조개혁평가 대학특성화(CK)사업	국립대학육성사업(PoINT→국립대학육성 사업) 대학혁신지원사업(ACE+, CK, PRIME, CORE, WE-UP 통합) BK21+ 사회맞춤형 산학협력 선도대학 육성사업(LINC+) 대학기본역량진단

자료: 안병영, 하연설. (2015). p. 396을 수정·보완

○ 둘째, 5·31 교육개혁안은 고등교육기관 및 대학 정원의 양적 확대에 영향을 미침. ‘대학설립준칙주의’와 ‘대학정원 자율화’에 따른 대학기관 수 및 입학정원의 폭발적 증가로 1980년 말 이후 고등교육 보편화 시대 도래, 세계적 수준의 대학신학물을 확보

- 1996년부터 교육부는 설립규모별로 학교부지와 건물, 교원, 수익용 기본재산의 4가지 기본요건만 충족될 경우 대학을 설립할 수 있도록 허용함. 기존 1,280~5,000명으로 규정되어 있던 정원기준 역시 대학 종류에 관계없이 1,000명으로 낮추고 8~25개로 규정된 학과 수 기준도 폐지함.

- 2014년 기준 사립대학 수는 300개교에 육박, 사립대학 3분의 1은 5·31 교육개혁 이후 설립

- 일반대학은 1996년 134개교에서 지속적으로 증가하는 추세를 보이다가 2008년, 2015년~2017년에 잠시 주춤하는 듯 했으나, 2018년 다시 2개교가 증가하면서 2020년 191개교에 이르러 5.31 교육개혁 이후 57개교가 증가함(〈표 3-3〉 참조).

〈표 3-3〉 고등교육기관 유형별 학교수(1996-2020)

(단위: 개)

구분	일반대학	전문대학	교육대학	산업대학	기타	고등교육기관 합계
1996	134	152	11	18	-	-
1997	150	155	11	19	-	-
1998	156	158	11	18	-	-
1999	158	161	11	19	5	354
2000	161	158	11	19	6	355
2001	162	158	11	19	6	356
2002	163	159	11	19	6	358
2003	169	158	11	19	6	363
2004	171	158	11	18	25	383
2005	173	158	11	18	25	385
2006	175	152	11	14	24	376
2007	175	148	11	14	24	372
2008	174	147	10	13	24	368
2009	177	146	10	12	24	369
2010	179	145	10	11	26	371
2011	183	147	10	9	41	390
2012	189	142	10	2	43	386
2013	188	140	10	2	47	387
2014	189	139	10	2	46	386
2015	189	138	10	2	45	384
2016	189	138	10	2	45	384
2017	189	138	10	2	45	384
2018	191	137	10	2	45	385
2019	191	137	10	2	45	385
2020	191	136	10	2	45	384

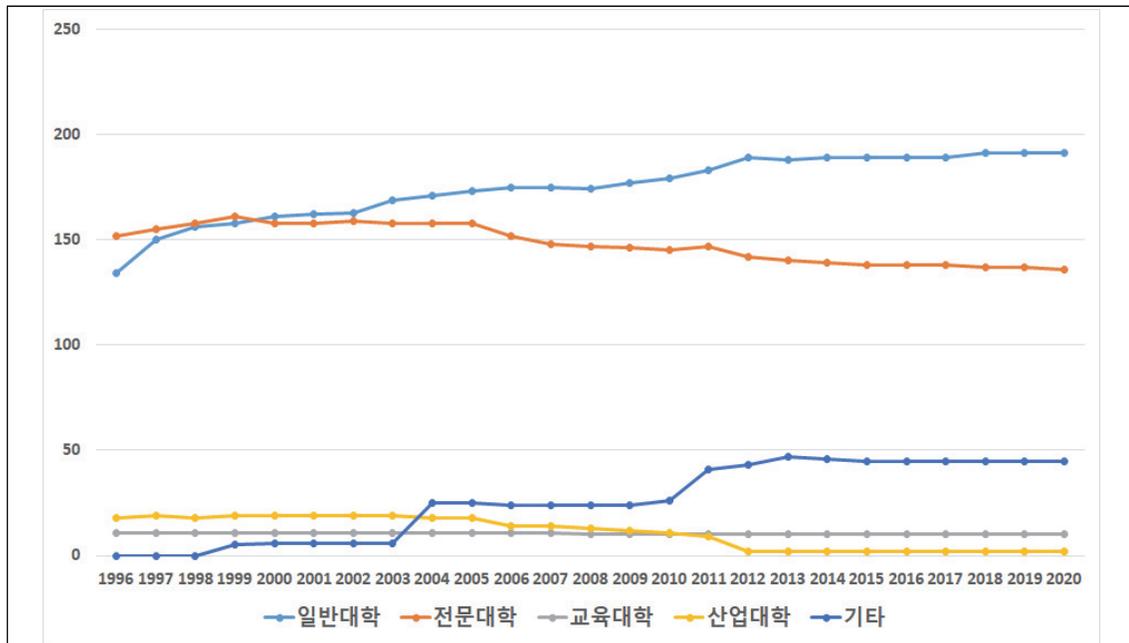
주: 1) 기타에는 방통대학, 기술대학, 각종학교, 원격 및 사이버대학, 사내대학, 전공대학, 기능대학 포함이나 96-98년은 동일 분류 기준으로 데이터가 집계되지 않아 결측치로 표시.

2) 대학원은 고등교육기관 학교 수에 포함하지 않음.

자료: 교육통계연보. (각 연도). 한국교육개발원.(<https://kess.kedi.re.kr/index>에서 2021.07.20. 인출)

[그림 3-1] 고등교육기관 유형별 학교수(1996-2020)

(단위: 개)



주: 1) 기타에는 방통대학, 기술대학, 각종학교, 원격 및 사이버대학, 사내대학, 전공대학, 기능대학 포함이나 96-98년은 동일 분류 기준으로 데이터가 집계되지 않아 결측치로 표시.

2) 대학원은 고등교육기관 학교 수에 포함하지 않음.

자료: 교육통계연보. (각 연도). 한국교육개발원. (<https://kess.kedi.re.kr/index>에서 2021.07.20. 인출)

〈표 3-4〉 대학기관 유형별 학생수(1996-2020)

(단위: 명)

구분	고등교육기관	일반대학	전문대학	교육대학	산업대학	기타
1996	-	1,266,876	642,697	20,439	141,826	-
1997	-	1,368,461	724,741	21,000	141,099	-
1998	-	1,477,715	801,681	20,969	146,563	-
1999	3,154,245	1,587,667	859,547	21,323	158,444	322,491
2000	3,363,549	1,665,398	913,273	20,907	170,622	363,912
2001	3,500,560	1,729,638	952,649	21,418	180,068	373,517
2002	3,577,447	1,771,738	963,129	23,259	187,040	369,414
2003	3,531,721	1,808,539	925,963	23,552	191,455	309,881
2004	3,555,115	1,836,649	897,589	23,335	189,035	331,589
2005	3,548,728	1,859,639	853,089	25,141	188,753	339,881
2006	3,545,774	1,888,436	817,994	25,881	180,435	342,999
2007	3,558,711	1,919,504	795,519	25,834	169,862	351,416
2008	3,562,844	1,943,437	771,854	24,116	161,876	360,149
2009	3,591,088	1,984,043	760,929	22,879	143,368	373,398
2010	3,644,158	2,028,841	767,087	21,618	133,736	376,243
2011	3,735,706	2,065,451	776,738	20,241	122,916	420,427
2012	3,728,802	2,103,958	769,888	18,789	95,533	411,090
2013	3,709,734	2,120,296	757,721	17,500	76,377	408,018
2014	3,668,747	2,130,046	740,801	16,566	60,082	390,380
2015	3,608,071	2,113,293	720,466	15,967	44,679	380,188
2016	3,516,607	2,084,807	697,214	15,903	33,245	352,670
2017	3,437,309	2,050,619	677,721	15,839	25,343	341,472
2018	3,378,393	2,030,033	659,232	15,788	16,262	334,846
2019	3,326,733	2,001,643	643,762	15,697	15,756	330,635
2020	2,955,732	1,981,003	621,772	15,628	15,384	321,945

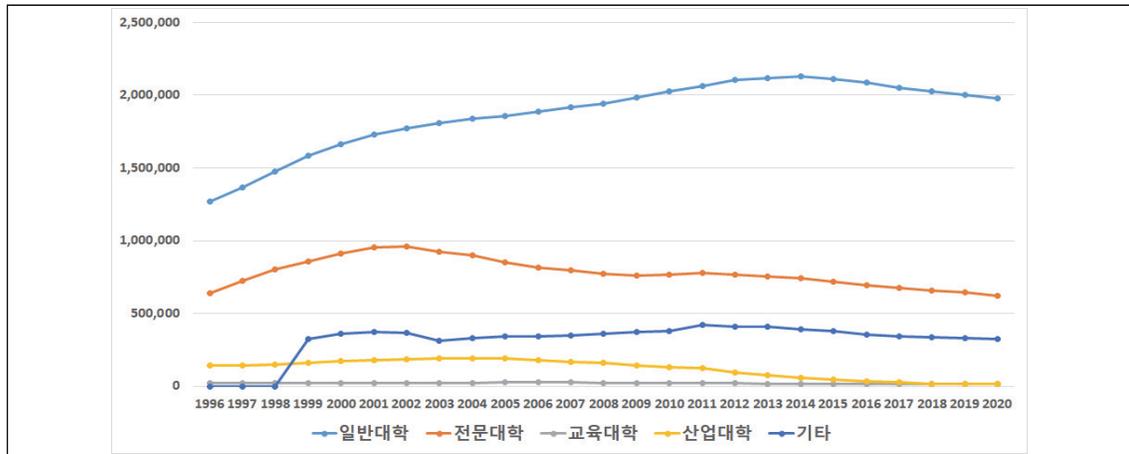
주: 1) 기타에는 방통대학, 기술대학, 각종학교, 원격 및 사이버대학, 사내대학, 전공대학, 기능대학 포함이나 96-98년은 동일 분류 기준으로 데이터가 집계되지 않아 결측치로 표시.

2) 대학원은 고등교육기관 학교 수에 포함하지 않음.

자료: 교육통계연보. (각 연도). 한국교육개발원. (<https://kess.kedi.re.kr/index>에서 2021.07.20. 인출)

[그림 3-2] 대학기관 유형별 학생수(1996-2020)

(단위: 명)



주: 1) 기타에는 방통대학, 기술대학, 각종학교, 원격 및 사이버대학, 사내대학, 전공대학, 전공대학, 기능대학 포함이나 96-98년은 동일 분류 기준으로 데이터가 집계되지 않아 결측치로 표시.  
 2) 대학원은 고등교육기관 학교 수에 포함하지 않음.  
 자료: 교육통계연보. (각 연도). 한국교육개발원. (<https://kess.kedi.re.kr/index>에서 2021.07.20. 인출)

- 셋째, 5·31 교육개혁안은 대학구조조정정책의 확대를 가져옴. 5.31 교육개혁의 다양화된 개방적 교육, 자율과 책무 중심의 교육 개혁에 따른 대학설립준칙주의, 대학 정원 및 학사 운영의 자율화, 학부제 등은 고등교육기관의 질적 수준 미흡, 대학의 역할·기능 중복에 따른 재정투자 비효율, 미충원 사태를 야기함으로써 대학구조조정정책으로 귀결됨
  - 대학설립준칙주의는 다양한 전문 인력의 양성을 통해 국가 발전의 인력 수요에 능동적으로 대처할 수 있었다는 긍정적인 측면이 있는 반면, 대학교육의 양적 팽창을 통한 질 관리의 어려움, 대입정원 역전 현상 초래에 일조함으로써 대학구조조정의 빌미를 제공함.
  - 대학 정원 자율화는 정부 규제 완화 조치의 일환으로 특성화된 집중 육성이라는 긍정적 측면이 있는 반면, 수도권 대학은 자율화 대상에서 배제한 채 지방사립대학의 증원 규모를 자율화하는 여건 연동제를 운영함으로써 지방대학의 난립, 수도권 대학의 프리미엄을 상승하는 계기를 마련함.
  - 정부가 대학개혁차원에서 추진한 대표적인 대학구조조정계획은 국립대학구조조정계획(1998-2002), 대학구조개혁(2003-2008), 정부재정지원제한대학(2010-2014), 대학구조개혁평가(2015-2017), 대학기본역량진단(2018-2021), 교원양성기관평가(1998-2017), 교원양성기관역량진단(2018-2021) 등이 있음.
  - 특히 대학구조개혁은 정부 재정지원사업을 연계한 정원 감축을 통해 대학의 질 관리 및 학령인구 감소 대비라는 긍정적 측면과 함께 결과적으로 수도권대비 지방대학의 정원 감소 폭의 비율을 증대시킴으로써, 지방대학의 위기 조성이라는 부작용을 야기함.

- 대학구조개혁평가의 감축 결과 13학년도 일반대와 전문대의 입학정원 53만 여명 대비 18학년도 정원은 48만 여명으로 약 4만 4천 여명 감축함.(유은혜, 2016)<sup>8)</sup>
- 「2018 대학 기본역량 진단」결과 전체 323개 대학 가운데 116곳은 정원 감축 권고를 받고 2021년까지 이를 자율적으로 이행하도록 함. 이 가운데 호남권·제주에서 정원 감축을 권고 받은 대학은 24개<sup>9)</sup>로 해당 지역 전체 대학의 41%, 영남권에서 정원 감축을 권고 받은 대학은 29개<sup>10)</sup>로 해당 지역 전체 대학의 32%, 충청권에서 정원 감축을 권고 받은 대학은 10곳<sup>11)</sup>으로 해당 지역 전체 대학의 18%에 해당함. 강원권에서 정원 감축을 권고 받은 대학은 강원 지역 사립 전문대 8곳 중 7곳, 사립 일반대학도 6곳 중 5곳이 정원 감축을 권고 받음<sup>12)</sup>(김기식, 박선나, 2019).

〈표 3-5〉 2018년 대학기본역량진단 최종 결과

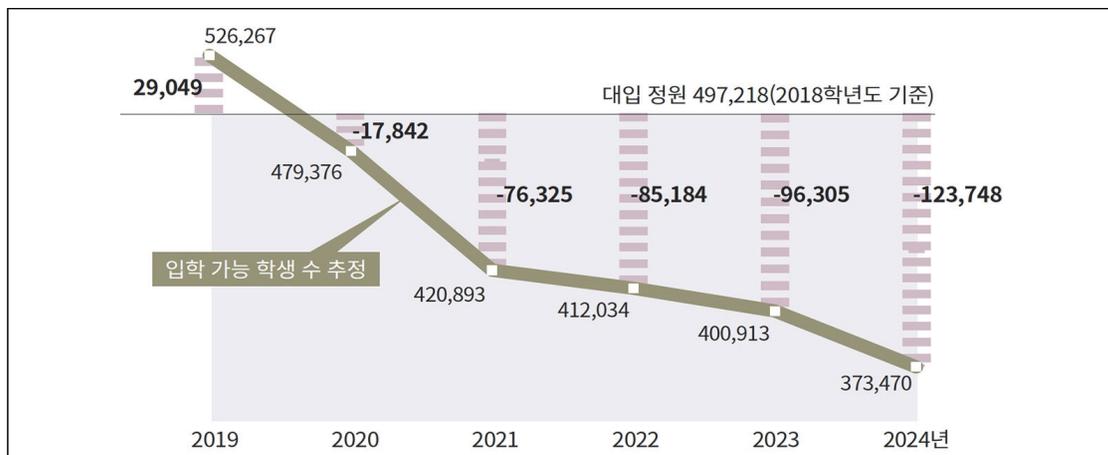
일반 대학	구분		수도권	대·경·강	부·울·경	충청	호남·제주	합계
	자율개선대학		51	16	15	23	15	120
역량강화대학		6	6	4	7	7	30	
교원양성기관		11						11
진단제외대학		27						27
재정지원제한 대학	유형 I	-	2	1	1	-	4	
	유형 II	1	1	2	-	2	6	
합계								198
전문 대학	구분		수도권	대·경	부·울·경	충청·강원	호남·제주	합계
	자율개선대학		24	16	13	18	16	87
역량강화대학		16	4	6	5	5	36	
진단제외대학		3						3
재정지원제한 대학	유형 I	2	1	-	1	1	5	
	유형 II	1	1	1	-	2	5	
합계								136

자료: 교육부(2018.9.3.) 2018년 대학 기본역량 진단 최종 결과 안내 p.5

8) 유은혜. (2016). 교육부 1주기 대학정원감축정책 평가와 진단. 유은혜의원실 국정감사 정책자료집  
 9) 유형 II(한려대, 제주국제대, 서해대, 광양보건대), 유형 I(고구려대), 진단제외(광신대, 호남신학대, 한일장신대, 광주가톨릭대, 영남신학대, 예원예대(본캠), 백제예대), 역량강화대학(조선대, 남부대, 송원대, 우석대, 예수대, 세한대, 조선간호대, 군산간호대, 동아보건대, 목포과학대, 한영대, 순천대(국립))  
 10) 유형 II(경주대, 부산장신대, 한국국제대, 동부산대, 영남외국어대), 유형 I(김천대, 가야대, 서라벌대), 진단제외(대구예술대, 대신대, 영남신학대, 창신대, 부산예대), 역량강화대학(동서대, 동양대, 위덕대, 인제대본캠, 대동대, 부산경상대, 대구공업대, 경북과학대, 성덕대, 포항대, 진주보건대, 김해대, 한국승강기대, 인제대2캠(학교 수에 반영x), 경남도립거창대학(공립), 경남과기대(국립), 한국해양대(국립))  
 11) 유형 I(금강대), 진단제외(대전신학대, 침례신학대, 대전가톨릭대), 역량강화대학(극동대, 유원대, 중부대, 남서울대, 건양대, 건양대(2캠, 학교수에 반영x), 목원대  
 12) 유형 I(상지대, 세경대), 진단제외(한국골프대), 역량강화대학(경동대(본캠,3캠,4캠), 가톨릭관동대, 연세대원주캠, 한라대, 상지영서대, 강릉영동대, 강원관광대, 송호대, 송곡대)

- 넷째, 5·31 교육개혁안은 대학의 다양화, 특성화 사업의 확대를 가져옴. 5.31 교육개혁방안에 따라 대학재정지원정책은 평등에 의한 분배보다는 대학 간, 프로그램 간 자유경쟁을 통해 수월성을 도모하는 정책으로 전환하게 됨(윤정일 외, 2015: 509). 대학 특성화란 대학 간 기능 분화와 재정 투자의 효율성 차원에서 대학이 자체적으로 수립한 발전 계획에 따라 경쟁력 있는 분야와 차별화된 교육 프로그램을 집중 육성함으로써 대학 시스템의 개혁, 경쟁력 제고, 우수한 인재의 양성 및 공급을 위한 목적으로 추진된 사업임(정영길, 배상훈, 김우승, 이재훈, 2013; 김안나, 2005b).
- 이는 모든 대학을 한 줄로 세워 평가하는 대학서열화를 지양하고, 대학별 비교우위의 학문 분야에 대한 경쟁력을 제고하기 위해 대학 내, 혹은 대학 간 비교우위에 위치한 분야를 집중 지원함으로써 수준 높은 양질의 교육력과 경쟁력을 갖춘 대학을 육성하고자 함(교육부, 2014).
  - 대학원 중점 육성지원사업(1995-1999), 지방대학 특성화 사업(2014- 2018), 수도권 대학 특성화지원사업(2014-2018), 산업연계 교육활성화 선도대학(2016-2018), 대학 인문역량 강화사업(2016-2018) 등이 있음.
- 다섯째, 5·31 교육개혁안은 대학 정원 자율화 및 충원률의 하락을 가져옴. 1970년대 이후 산업화·도시화, 수도권 중심 개발 등으로 인해 지역대학의 역량, 선호도는 지속적으로 하락하고 있으며, 이는 수도권 대학과 지방 대학 간의 격차를 발생시킴. 특히 학령인구 감소 추세로 인해 지방대학의 경쟁력 약화 및 수도권 대학과의 격차는 심화되고 있음.
- 교육부(2018)에 따르면 2018학년도 기준 대입 정원은 49만 7,218명이나 입학 가능 학생은 2021년 42만여 명, 2022년 41만여 명, 2023년 40만여 명을 거쳐 2024년 37만여 명으로 줄어들 예정임. 3년 후 전국 대학은 최소 12만 3,000여 명이 미달되는 상태로 이는 입학 정원 대비 약 24%가 부족한 상황임.

[그림 3-3] 대입 역전 현상



자료: 시사HN. (2020.01.13.)

- 2020학년 전문대 132곳의 정원 내 신입생 모집 결과, 절반이 넘는 77개교가 100% 신입생 충원에 실패함. 지역별 등록률을 살펴보면, 충남과 충북, 부산이 90%선을 넘기지 못한 것으로 확인됐다. 2020학년도 지역별 정원 내 등록률은 △서울 100% △인천 100% △울산 97.9% △경기 97.7% △광주 97.5% △전북 96.4% △대구 94.6% △제주 94.3% △경북 93.0% △전남 91.7% △대전·세종 91.48% △강원 90.1% △경남 90.0% △충남 89.1% △충북 87.0% △부산 85.9% 등임(한국대학신문. 2020.03.24.)
- 여섯째, 5·31 교육개혁안은 대학의 획일화 및 질 하락을 야기함. 책무성 강화를 전제로 한 신자유주의적 철학에 기초한 재정지원의 차등화는 대학 간 경쟁적 문화의 확산으로 이어짐.
- 경쟁을 통한 교육자원 활용은 1) 수월성에 대한 단일한 표준을 제시함으로써 학생들을 능력에 따라 계열화, 차별적인 교육경험 제공, 2) 교육을 상품화하고 과학적 관리를 강화함으로써 교육의 질 표준화, 계량화된 평가방법으로 통제, 3) 협소한 업적주의에 기초하여 불충분한 교육적 지원이 이루어지는 것을 정당화, 4)학문의 현장성과 실용성을 강조하고, 산업현장에 필요한 응용학문에 집중함으로써 단기적인 수익에 집착, 결과적으로 인문학, 문화예술학, 사회과학 분야의 위축 초래, 대학의 교육기능과 연구기능 간의 갈등 초래함(김안나, 2005a: 99).

## 제2절 고등교육 정책의 영향과 지방대학

### 1. 고등교육 재정지원사업과 지방대학

#### □ 고등교육 재정지원사업 현황(전체)

○ 교육부의 재정지원사업은 2011년 총 83개 사업, 5조 4,793억 원으로 전체 66.97%를 차지하였으며, 타 부처는 총 311개 사업, 2조 7,025억 원으로 전체 33.03%를 차지함. 2019년 기준, 교육부는 93개 사업, 금액 역시 9조 5,154억 원으로 확대되었으며, 타 부처 역시 672개 사업, 4조 2,367억 원으로 확대됨. 지방자치단체의 경우 사업 수는 2,109개 사업으로 가장 많은 사업을 운영하고 있으나, 금액이 4,772억 원으로 전체 3.35%에 그치고 있음.

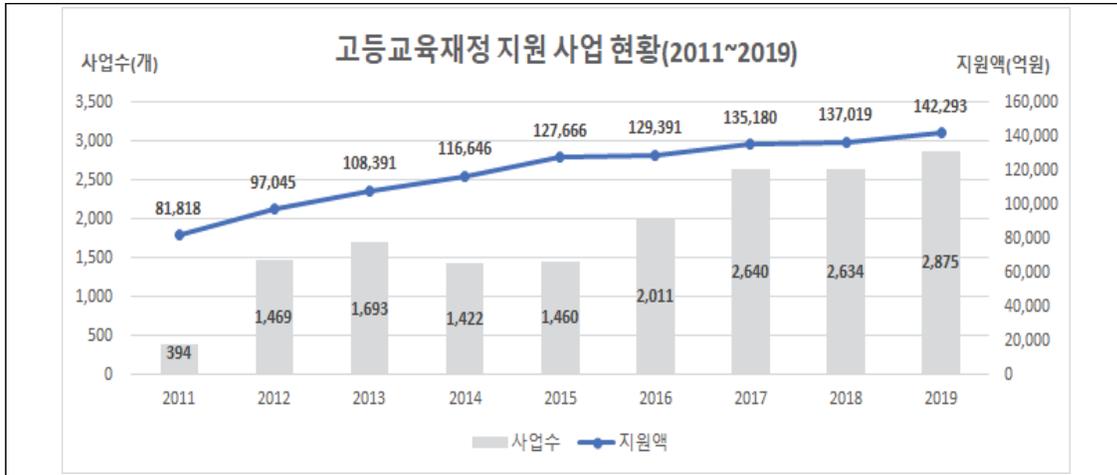
〈표 3-6〉 중앙부처 및 지방자치단체 고등교육재정 지원사업 현황

(단위: 개, 억 원, %)

연도	중앙부처(A)						지방자치단체(B)			총계(C)		
	교육부			타부처			사업수	지원액	비율	사업수	지원액	비율
	사업수	지원액	비율	사업수	지원액	비율						
2011	83	54,793	66.97	311	27,025	33.03	-	-	-	394	81,818	100
2012	83	61,498	63.37	320	32,463	33.45	1,066	3,084	3.18	1,469	97,045	100
2013	93	74,097	68.36	283	30,476	28.12	1,317	3,818	3.52	1,693	108,391	100
2014	94	83,256	71.37	255	30,193	25.88	1,073	3,197	2.74	1,422	116,646	100
2015	102	86,868	68.04	400	37,754	29.57	958	3,044	2.38	1,460	127,666	100
2016	96	88,837	68.66	453	36,614	28.3	1,462	3,940	3.05	2,011	129,391	100
2017	93	90,624	67.04	671	39,842	29.47	1,876	4,714	3.49	2,640	135,180	100
2018	101	91,482	66.77	777	41,350	30.18	1,756	4,187	3.06	2,634	137,019	100
2019	94	95,154	66.87	672	42,367	29.77	2,109	4,772	3.35	2,875	142,293	100
연평균 증감률	1.79	7.33	0.07	12.74	6.27	-0.93	12.70	7.80	2.18	44.09	7.30	

자료: 김지하 외(2019)의 분석결과에 고등교육재정알리미 상의 중앙정부(2018~2019)와 지방자치단체(2018~2019)의 고등교육재정지원 사업 지원 현황 자료를 추가하여 재구조화함

[그림 3-4] 중앙부처 및 지방자치단체 고등교육재정 지원 사업 현황



□ 연도별 고등교육 재정지원사업 현황(일반대학)

- 일반대학의 연도별 고등교육 재정지원사업 수혜 현황을 살펴보면 다음과 같음. 정부의 재정지원사업 수혜 대상교는 2010년 196개교에서 꾸준히 증가하여 2013년 204개 대학으로 정점을 찍은 후 증가와 감소를 반복한 가운데 2019년 196개 대학이 지원을 받은 것으로 나타남. 정부의 재정지원사업 수혜 학생은 2010년 대비 2019년 334,110명이 증가한 1,681,070명임.

〈표 3-7〉 2010-2019 재정지원사업 수혜 현황(일반대학)

(단위: 개교, 명)

구분		2010		2011		2012		2013		2014	
		대학수	학생수								
수도권	국·공립	6	35,236	6	35,113	6	20,133	6	22,627	6	32,872
	사립	61	412,897	65	570,659	64	574,746	66	521,128	65	666,837
	소계	67	448,133	71	605,772	70	594,879	72	543,755	71	699,709
비수도권	국·공립	32	286,447	32	285,225	33	302,215	33	311,080	33	359,005
	사립	97	612,380	92	596,986	94	595,247	99	662,911	96	719,167
	소계	129	898,827	124	882,211	127	897,462	132	973,991	129	1,078,172
합계		196	1,346,960	195	1,487,983	197	1,492,341	204	1,517,746	200	1,777,881
구분		2015		2016		2017		2018		2019	
		대학수	학생수								
수도권	국·공립	6	35,103	6	40,996	6	39,753	6	40,264	6	39,694
	사립	65	660,024	65	667,628	65	660,272	65	660,399	65	663,650
	소계	71	695,127	71	708,624	71	700,025	71	700,663	71	703,344
비수도권	국·공립	33	361,602	33	354,686	32	343,634	32	339,470	32	334,678
	사립	98	708,239	95	682,620	94	663,006	92	653,315	93	643,048
	소계	131	1,069,841	128	1,037,306	126	1,006,640	124	992,785	125	977,726
합계		202	1,764,968	199	1,745,930	197	1,706,665	195	1,693,448	196	1,681,070

주: 1) 일반대학의 수는 중앙정부 및 지방자치단체로부터 일반지원, 학자금지원, 간접지원사업, 지방자치단체의 중앙부처 대응투자 사업, 지방자치단체의 자체 사업 지원을 받은 대학, 산업대학, 교육대학 포함

2) 일반대학의 경우 대학, 산업대학, 교육대학 포함, 법인으로 설립된 서울대학교, 인천대학교 제외, 특별법에 의해 설립된 대학(각종 사관학교, 경찰대, 각종 과학기술원, 방송통신대, 예술종합대, 전통문화대), 각종학교, 기술대학, 기능대학, 원격대학 제외

자료: 사학진흥재단 내부자료

- 일반대학의 2010년부터 2019년 중앙정부 및 지방자치단체의 고등교육 재정지원사업의 지원금액을 살펴본 결과, 2010년과 2011년을 제외하면 수도권 사립대학>비수도권 사립대학>비수도권 국·공립대학>수도권 국·공립대학 순으로 높게 받은 것으로 나타남. 수도권 대학은 지난 10년간 39%~44% 지원을 받았고 그 가운데 사립대학이 35%~41%까지 지원을 받음. 반면 비수도권 대학은 56%~61%까지 지원받았는데 그 가운데 사립대학이 26%~36% 수준으로 재정지원사업 예산을 지원받음.

〈표 3-8〉 2010-2019 고등교육 재정지원사업 현황(일반대학)

(단위: 천원, %)

구분	2010		2011		2012		2013		2014		
	지원금액	비율									
수도권	국·공립	31,979,922	1.65	101,087,536	4.39	110,394,571	3.92	141,401,962	2.65	136,052,651	2.28
	사립	735,118,806	37.88	909,461,549	39.54	990,549,051	35.17	1,969,924,704	36.98	2,219,558,106	37.14
	소계	767,098,728	39.52	1,010,549,085	43.93	1,100,943,622	39.09	2,111,326,666	39.63	2,355,610,757	39.42
비수도권	국·공립	614,101,031	31.64	698,031,370	30.35	743,722,367	26.41	1,424,370,149	26.74	1,550,238,592	25.94
	사립	559,604,129	28.83	591,600,201	25.72	971,819,821	34.50	1,791,987,251	33.64	2,070,374,129	34.64
	소계	1,173,705,160	60.48	1,289,631,571	56.07	1,715,542,188	60.91	3,216,357,400	60.37	3,620,612,721	60.58
합계	1,940,803,888	100.00	2,300,180,656	100.00	2,816,485,810	100.00	5,327,684,066	100.00	5,976,223,478	100.00	
구분	2015		2016		2017		2018		2019		
	지원금액	비율									
수도권	국·공립	219,775,379	3.26	108,855,304	1.60	232,489,911	3.31	121,137,580	1.77	142,482,390	1.97
	사립	2,528,703,321	37.52	2,662,834,328	39.14	2,738,896,832	38.96	2,736,859,754	39.98	2,939,106,971	40.70
	소계	2,748,478,700	40.78	2,771,689,632	40.74	2,971,386,743	42.26	2,857,997,334	41.75	3,081,589,361	42.67
비수도권	국·공립	1,747,965,680	25.94	1,594,860,502	23.44	1,600,978,438	22.77	1,630,786,547	23.83	1,730,218,725	23.96
	사립	2,243,141,600	33.28	2,436,319,596	35.81	2,458,229,371	34.96	2,356,061,075	34.42	2,409,365,353	33.37
	소계	3,991,107,280	59.22	4,031,180,098	59.26	4,059,207,809	57.74	3,986,847,623	58.25	4,139,584,078	57.33
합계	6,739,585,980	100.00	6,802,869,730	100.00	7,030,594,552	100.00	6,844,844,957	100.00	7,221,173,439	100.00	

주: 1) 지원금액의 경우 중앙정부 및 지방자치단체로부터 일반지원, 학자금지원, 간접지원사업, 지방자치단체의 중앙부처 대응투자 사업, 지방자치단체의 자체 사업 포함, 국공립경상운영비 제외  
 2) 일반대학의 경우 대학, 산업대학, 교육대학 포함, 법인으로 설립된 서울대학교, 인천대학교 제외, 특별법에 의해 설립된 대학(각종 사관학교, 경찰대, 각종 과학기술원, 방송통신대, 예술종합대, 전통문화대), 각종학교, 기술대학, 기능대학, 원격대학 제외  
 자료: 사학진흥재단 내부자료

○ 고등교육 재정지원사업 현황을 보다 구체적으로 살펴보기 위해 학생 1인당 평균 고등교육 재정지원사업 예산 지원 현황을 살펴본 결과, 2012년을 제외하면 수도권대학이 비수도권 대학에 비해 지원을 더 많이 받은 것으로 나타남. 금액의 차이는 9,000원~581,000원 수준임.

〈표 3-9〉 2010-2019 학생 1인당 평균 고등교육 재정지원사업 현황(일반대학)

(단위: 천원, %)

구분	2010		2011		2012		2013		2014		
	지원금액	비율1)	지원금액	비율	지원금액	비율	지원금액	비율	지원금액	비율	
수도권	국·공립	908	62.99	2,879	186.24	5,483	290.54	6,249	178.03	4,139	123.13
	사립	1,780	123.56	1,594	103.10	1,723	91.32	3,780	107.69	3,328	99.02
	소계	1,712	118.80	1,668	107.92	1,851	98.06	3,883	110.61	3,367	100.15
비수도권	국·공립	2,144	148.79	2,447	158.32	2,461	130.39	4,579	130.44	4,318	128.46
	사립	914	63.42	991	64.11	1,633	86.51	2,703	77.01	2,879	85.64
	소계	1,306	90.63	1,462	94.56	1,912	101.29	3,302	94.07	3,358	99.90
합계	1,441	100.00	1,546	100.00	1,887	100.00	3,510	100.00	3,361	100.00	
구분	2015		2016		2017		2018		2019		
	지원금액	비율	지원금액	비율	지원금액	비율	지원금액	비율	지원금액	비율	
수도권	국·공립	6,261	163.96	2,655	68.15	5,848	141.97	3,009	74.43	3,590	83.56
	사립	3,831	100.33	3,989	102.36	4,148	100.70	4,144	102.53	4,429	103.10
	소계	3,954	103.55	3,911	100.38	4,245	103.04	4,079	100.92	4,381	102.00
비수도권	국·공립	4,834	126.59	4,497	115.40	4,659	113.10	4,804	118.85	5,170	120.35
	사립	3,167	82.94	3,569	91.60	3,708	90.00	3,606	89.22	3,747	87.22
	소계	3,731	97.70	3,886	99.74	4,032	97.89	4,016	99.35	4,234	98.56
합계	3,819	100.00	3,896	100.00	4,119	100.00	4,042	100.00	4,296	100.00	

주: 1) 연도별 전체 학생의 1인당 정부 재정지원사업 지원 금액 대비 비율을 표시한 것임

2) 지원금액의 경우 중앙정부 및 지방자치단체로부터 일반지원, 학자금지원, 간접지원사업, 지방자치단체의 중앙부처 대응투자 사업, 지방자치단체의 자체 사업 포함, 국공립경상운영비 제외

3) 일반대학의 경우 대학, 산업대학, 교육대학 포함, 법인으로 설립된 서울대학교, 인천대학교 제외, 특별법에 의해 설립된 대학(각종 사관학교, 경찰대, 각종 과학기술원, 방송통신대, 예술종합대, 전통문화대), 각종학교, 기술대학, 기능대학, 원격대학 제외

자료: 사학진흥재단 내부자료

- 전문대학의 연도별 고등교육 재정지원사업 수혜 현황을 살펴보면 다음과 같음. 정부의 재정지원사업 수혜 대상교는 2010년 146개교에서 꾸준히 감소하여 2019년 136개 대학이 지원을 받은 것으로 나타남. 정부의 재정지원사업 수혜 학생은 2010년 대비 2019년 53,387명이 감소한 440,742명임.

〈표 3-10〉 2010-2019 재정지원사업 수혜 현황(전문대학)

(단위: 개교, 명)

구분		2010		2011		2012		2013		2014	
		대학수	학생수								
수도권	국·공립	2	1,024	3	1,909	2	1,517	2	1,649	2	1,585
	사립	45	201,479	44	200,315	44	198,484	44	205,861	43	199,699
	소계	47	202,503	47	202,224	46	200,001	46	207,510	45	201,284
비수도권	국·공립	7	7,726	7	7,871	7	7,489	7	7,516	7	7,608
	사립	92	283,900	91	278,566	88	269,303	88	265,488	87	265,422
	소계	99	291,626	98	286,437	95	276,792	95	273,004	94	273,030
합계		146	494,129	145	488,661	141	476,793	141	480,514	139	474,314
구분		2015		2016		2017		2018		2019	
		대학수	학생수								
수도권	국·공립	2	1,719	1	596	1	632	1	669	1	684
	사립	42	197,206	42	193,729	42	189,861	42	189,203	42	190,252
	소계	44	198,925	43	194,325	43	190,493	43	189,872	43	190,936
비수도권	국·공립	7	7,243	8	8,248	8	7,984	7	6,547	7	6,468
	사립	87	260,812	87	253,123	87	246,365	86	242,697	86	243,338
	소계	94	268,055	95	261,371	95	254,349	93	249,244	93	249,806
합계		138	466,980	138	455,696	138	444,842	136	439,116	136	440,742

주: 1) 전문대학의 수는 중앙정부 및 지방자치단체로부터 일반지원, 학자금지원, 간접지원사업, 지방자치단체의 중앙부처 대응투자 사업, 지방자치단체의 자체 사업 지원을 받은 전문대학  
 2) 전문대학의 경우 사이버대학, 기능대학, 특별법에 의해 설립된 대학(농수산대, 한국복지대) 제외  
 자료: 사학진흥재단 내부자료

○ 전문대학의 2010년부터 2019년 중앙정부 및 지방자치단체의 고등교육 재정지원사업의 지원금액을 살펴본 결과, 비수도권 사립대학>수도권 사립대학>비수도권 국·공립대학>수도권 국·공립대학 순으로 높게 받은 것으로 나타남. 수도권 대학은 지난 10년간 29%~39% 지원을 받았고 그 가운데 사립대학이 29%~38%까지 지원을 받은 것으로 나타남. 반면 비수도권 대학은 62%~71%까지 지원받았는데 사립대학이 57%~63% 수준으로 재정 지원사업 예산을 지원받음.

〈표 3-11〉 2010-2019 고등교육 재정지원사업 현황(전문대학)

(단위: 천원, %)

구분		2010		2011		2012		2013		2014	
		지원금액	비율								
수도권	국·공립	3,414,303	0.89	3,609,206	0.69	1,264,412	0.16	3,869,048	0.32	2,610,397	0.19
	사립	120,644,947	31.55	149,957,924	28.59	262,096,074	33.02	450,978,592	37.88	521,643,893	37.85
	소계	124,059,250	32.44	153,567,130	29.28	263,360,486	33.18	454,847,640	38.20	524,254,290	38.04
비수도권	국·공립	19,636,363	5.13	55,380,238	10.56	29,148,310	3.67	51,336,903	4.31	53,459,671	3.88
	사립	238,714,244	62.42	315,510,955	60.16	501,122,655	63.14	684,486,604	57.49	800,609,363	58.09
	소계	258,350,607	67.56	370,891,193	70.72	530,270,965	66.82	735,823,507	61.80	854,069,034	61.96
합계		382,409,857	100.00	524,458,323	100.00	793,631,451	100.00	1,190,671,147	100.00	1,378,323,324	100.00
구분		2015		2016		2017		2018		2019	
		지원금액	비율								
수도권	국·공립	20,659,593	1.35	1,295,087	0.08	1,926,993	0.12	2,087,476	0.14	4,639,354	0.29
	사립	569,852,682	37.27	582,933,115	37.64	593,569,352	37.46	577,407,673	37.85	611,642,086	37.98
	소계	590,512,275	38.63	584,228,202	37.72	595,496,345	37.58	579,495,149	37.98	616,281,440	38.27
비수도권	국·공립	45,076,623	2.95	67,381,852	4.35	83,794,415	5.29	26,995,809	1.77	32,555,010	2.02
	사립	893,236,173	58.43	897,159,587	57.93	905,323,997	57.13	919,197,226	60.25	961,714,006	59.71
	소계	938,312,796	61.37	964,541,439	62.28	989,118,412	62.42	946,193,035	62.02	994,269,016	61.73
합계		1,528,825,071	100.00	1,548,769,641	100.00	1,584,614,757	100.00	1,525,688,184	100.00	1,610,550,456	100.00

주: 1) 지원금액의 경우 중앙정부 및 지방자치단체로부터 일반지원, 학자금지원, 간접지원사업, 지방자치단체의 중앙부처 대응투자 사업, 지방자치단체의 자체 사업 포함, 국공립경상운영비 제외

2) 전문대학의 경우 사이버대학, 기능대학, 특별법에 의해 설립된 대학(농수산대, 한국복지대) 제외

자료: 사학진흥재단 내부자료

- 고등교육 재정지원사업 현황을 보다 구체적으로 살펴보기 위해 학생 1인당 평균 고등교육 재정지원사업 예산 지원 현황을 살펴본 결과, 10년간 비수도권대학이 수도권대학에 비해 지속적으로 지원을 더 많이 받은 것으로 나타남. 금액의 수준은 일반대학보다 큰 273,000원~763,000원임.

〈표 3-12〉 2010-2019 학생 1인당 고등교육 재정지원사업 현황(전문대학)

(단위: 천원, %)

구분	2010		2011		2012		2013		2014		
	지원금액	비율1)	지원금액	비율	지원금액	비율	지원금액	비율	지원금액	비율	
수도권	국·공립	3,334	430.84	1,891	176.16	833	50.07	2,346	94.69	1,647	56.68
	사립	599	77.37	749	69.75	1,320	79.33	2,191	88.41	2,612	89.89
	소계	613	79.16	759	70.76	1,317	79.11	2,192	88.46	2,605	89.63
비수도권	국·공립	2,542	328.41	7,036	655.57	3,892	233.83	6,830	275.65	7,027	241.81
	사립	841	108.65	1,133	105.53	1,861	111.79	2,578	104.05	3,016	103.80
	소계	886	114.47	1,295	120.65	1,916	115.09	2,695	108.77	3,128	107.65
합계	774	100.00	1,073	100.00	1,665	100.00	2,478	100.00	2,906	100.00	
구분	2015		2016		2017		2018		2019		
	지원금액	비율	지원금액	비율	지원금액	비율	지원금액	비율	지원금액	비율	
수도권	국·공립	12,018	367.10	2,173	63.94	3,049	85.59	3,120	89.81	6,783	185.61
	사립	2,890	88.26	3,009	88.53	3,126	87.76	3,052	87.84	3,215	87.98
	소계	2,969	90.67	3,006	88.46	3,126	87.76	3,052	87.84	3,228	88.33
비수도권	국·공립	6,223	190.10	8,169	240.37	10,495	294.63	4,123	118.68	5,033	137.74
	사립	3,425	104.61	3,544	104.29	3,675	103.16	3,787	109.01	3,952	108.15
	소계	3,500	106.92	3,690	108.58	3,889	109.17	3,796	109.26	3,980	108.92
합계	3,274	100.00	3,399	100.00	3,562	100.00	3,474	100.00	3,654	100.00	

주: 1) 연도별 전체 학생의 1인당 정부 재정지원사업 지원금액 대비 비율을 표시한 것임

2) 지원금액의 경우 중앙정부 및 지방자치단체로부터 일반지원, 학자금지원, 간접지원사업 포함, 지방자치단체의 중앙부처 대응투자 사업, 지방자치단체의 자체 사업 포함, 국공립경상운영비 제외

3) 전문대학의 경우 사이버대학, 기능대학, 특별법에 의해 설립된 대학(농수산대, 한국복지대) 제외

자료: 사학진흥재단 내부자료

## 2. 역대 정부별 지방대학 육성정책의 추진과정과 한계

□ 대학 서열화에 대한 문제 제기와 지역 간 균형발전 요구는 사회적으로 오랫동안 있어 왔던 반면, 역대 정부에서 이를 해소하려는 노력이 일부 진행되었으나 그 효과는 크지 않았음.

○ 김대중 정부의 지방대학 육성정책(2000.12.)은 지역균형발전 추진전략의 일환으로 이루어짐. 지역인재의 수도권 집중화 문제, 지방대학 교육의 경쟁력 약화 문제, 지방대학 졸업생의 취업률 저조 등에 직면하여 권역별 산학연의 연계 체제 구축, 지방대학 졸업생의 취업 기회 개선을 위한 법령 정비, 우수 학생 및 교수 유치를 위한 지원 확대, 고등교육 예산의 지방대학 지원 확대 등을 지방대학 육성정책으로 제시함. 김대중 정부는 지방대학 육성

사업으로 지난 정권에서 시작한 '지방대학특성화지원사업', 99년부터 시작한 BK21 사업을 핵심 정책으로 추진함. 지방대학특성화지원사업은 2001년까지 5개 특성화 분야 28개 대학에 총 780억원이 투입되었으며, BK21사업의 일환으로 이루어진 지역우수대학육성 사업은 1999년부터 7년간 매년 약 500억원이 지원됨. 이밖에 「지방대학육성을위한특별법(안)」이 추진되어 중앙부처의 지방대학 육성을 위한 적극적인 지원체계를 구축하고자 하였으나 무산됨.

- 노무현 정부는 수도권 집중과 지역 발전에 대한 고민을 본격적으로 국가균형발전 국정과제의 핵심으로 정하면서 지방화 관련 3대 특별법 제정, 중심추진 기구로 중앙에 국가균형발전위원회, 지방에는 지역혁신협의회를 출범시킴. 지역혁신체제 구축에서 정부, 지자체, 기업, 연구기관과 함께 지방대학을 중추적 기관으로 설정함으로써 지방대학 육성방향과 내용을 체계적으로 설정하고 추진한 최초의 정부라고 할 수 있음.
- 이러한 노력의 일환을 이루어진 노무현 정부의 대표적인 지방대학 육성사업으로는 수도권 대학과 지방대학의 격차 완화를 위한 '지방대학 혁신역량 강화사업(New University for Regional Innovation, 이하 누리사업)'이 있음. 누리사업은 2004-2008년 5년간 총 1조 4,200억 원 투입, 109개 학교 131개 사업단, 19만 여명이 지원을 받은 전례 없는 지방대학 집중 지원 정책이라고 볼 수 있음. 그러나 1단계 BK21 사업은 수도권대학이 집중 지원을 받음에 따라 그 대안으로 2단계 BK21사업에서는 지역 우수대학원 육성 사업을 신설하기도 하였으나, 여전히 수도권 대학지원의 편중문제는 해결되지 못함, 그 밖에 2004-2007년 지방연구중심대학 사업으로 매년 100억 원씩 4년간 총 200억 원을 투자하여 지방의 우수 이공계 대학을 지방의 연구중심대학으로 육성해 지역산업 발전에 기여하고자 하였으나, 일부 특성화 학과 중심으로만 성장하는 결과를 초래하였으며, 수도권 중심의 대학 서열화는 고착화 됨.
- 이명박 정부는 노무현 정부가 추진하던 국가균형발전정책을 이어나가지 못하고 자율과 경쟁, 선택과 집중 논리의 신자유주의 정책을 강화하면서 지방대학이 더욱 위축되는 결과를 초래함. 특히 「수도권 정비계획법 시행령」을 통해 지방대학의 수도권 이전을 허용하는 개정안을 추진해 논란을 빚기도 하였음.
- 이명박 정부는 지방과 수도권 대학 동시 경쟁 체제를 도입해 평가를 통한 지원 방식을 채택하면서, 지방대학에만 지원하던 대규모 재정지원사업인 누리사업과 수도권대학 특성화 사업, 전문대학 특성화사업 등을 통합해 교육역량강화사업으로 개편함. 지원 방식을 공시된 정량지표를 통한 포물리 방식을 활용함으로써 개별 사업단의 역량보다는 대학 자체의 역량이 평가요소가 됨에 따라 대규모 수도권 대학과 지방 국립대학이 집중 지원을 받았고, 지방대학의 다수를 차지하는 사립대학은 지원 대상에서 밀려나는 결과를 초래함.

- 이는 대학의 생존을 시장 논리에 맡기자는 입장으로 대학 간 경쟁풍토 조성, 경쟁의 원리를 취함으로써 지방대학을 지원하겠다는 당초의 방침과 달리 재정지원의 대부분이 수도권 주요 대학에 집중되는 결과를 초래함. 오히려 국립대인 서울대와 인천대를 법인화하는 정책을 추진하여 “월등한 인적-물적 자원을 지닌 서울대와 지방 국립대 간 격차를 더욱 확대시키고, 대학 서열화 체제를 공고하게 하는 결과를 초래할 것”<sup>13)</sup>이라는 비판을 받음.
- 박근혜 정부는 ‘지방대학 육성방안(2013.11) 수립’과 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률(2013.12.)」제정을 통해 구체적인 지방대학 경쟁력 강화를 실시하고자 함. 그러나 지방대의 수도권 이전과 신설을 가능하게 하는 「수도권 정비계획법 시행령」개정안을 입법예고하여 지방대 교육정책과 상반된 태도를 보여주기도 함.
- 박근혜 정부의 대표적인 지방대학 육성방안은 이명박 정부가 추진한 교육역량강화사업을 지방과 수도권 각각의 특성화 사업으로 구분하여 지방대학 특성화 사업에 5년간 총 1조원(수도권대학 특성화 사업 5년간 3,000억) 이상을 지원한 것임. 그러나 이는 ‘사회수요 맞춤형 인재양성 사업’의 신설로 편입되면서 평가지표가 중간에 달라지는 등 정부 재정지원이 일관성 없이 추진됨으로써 대학 현장에 혼란만을 야기함.
- 2014년 기준 대학재정지원사업에서 사립대학만을 대상으로 지역별 현황을 살펴보면, 일반지원사업의 경우 수도권 대학에 1조 4,340억 원(63.5), 지방대학 8,226억 원(36.5)로 수도권 사립대학에 더 많이 배분됨. 특히 재정지원을 무기로 대학구조조정을 본격적으로 추진함으로써 모든 정부 재정지원사업 평가에 정원감축 계획(실적)을 반영함.
- 대학교육연구소(2018.6.5.)에 따르면 1주기 대학구조개혁에 의한 정원감축도 국공사립 4년제 대학 및 전문대학 전체를 대상으로 봤을 때 수도권 대학(7.0)에 비해 지방대학(12.7)의 정원감축이 더 컸고, 지방의 경우도 광역시보다는 도 단위 지역에 소재하는 대학에서 감축률이 높게 나타남. 또한 4년제 대학(7.7)보다 전문대학(15.3)에서 더 많은 정원감축이 일어났으며, 규모별 정원감축에서도 학생수 3천명 이상(5.9)보다 1~2천명(13.2)에서 더 많은 정원감축이 일어남. 대학구조개혁은 지방소재 대학, 전문대학, 중규모 대학이 정원감축의 주 대상이 되면서 수도권 대학, 4년제 대학, 대규모 대학 중심의 불균형 현상은 더욱 더 악화됨.

13) 민주화를 위한 전국교수협의회. (2016.10.18.) 국립대법인화 반대 성명서

〈표 3-13〉 역대 정부별 지방대학 육성방안

정부명	지방대학 육성방안	내용
김대중 정부	지방대학 육성대책 (2000.12)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비교우위, 특성화 분야 중심의 자율구조조정 유도</li> <li>- 권역별 산·학·연 연계체제 구축</li> <li>- 지역 평생학습센터 중핵기관으로 육성</li> <li>- 지방대학 학생 취업기회 확대</li> <li>- 국고확대·학자금·생활비지원·우수교원 유치</li> <li>- 대학의 기술개발 이전 및 창업지원</li> <li>- 지방대학 육성을 위한 특별법 제정</li> <li>- 법정부적 추진체제와 안정적 재원마련</li> </ul>
노무현 정부	지역혁신체계의 구축을 통한 지방대학발전방안 (2003.4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방대학의 자구노력을 통한 구조조정 지원</li> <li>- 지방과 지방대학에 대한 R&amp;D 투자확대</li> <li>- 산·학·연·관 Network 중심축으로서의 지방대학</li> <li>- 우수 연구 인력의 지방정착 지원</li> <li>- 지방 인재육성 프로젝트의 추진</li> <li>- 지역인재 채용장려제 검토</li> <li>- 국가 및 지역수준의 통합적 혁신시스템 구축</li> <li>- 지방대학혁신역량강화사업 추진</li> </ul>
이명박 정부	‘지역대학시대’를 연다! 지역대학 발전방안 (2012.6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방대학 특성화 및 상시적 구조개혁 추진 체계화</li> <li>- 산학협력선도대학(LINC) 육성지원사업 확대</li> <li>- 지역대학 장학지원 강화</li> <li>- 공공기관 지역인재 채용 목표제</li> <li>- 창업교육 및 창업지원 강화</li> <li>- 지역산업과 지역대학간 일자리 창출 협의회 활성화</li> <li>- 지방대학혁신역량강화사업, 수도권대학 특성화사업, 전문대 특성화사업 → 교육역량강화사업 통합 및 개편</li> </ul>
박근혜 정부	‘지역과 함께 창의적인재양성과 창조경제계연인!’ 지방대학 육성방안 시안 (2013.8)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방대학 특성화 및 구조조정</li> <li>- 지방대학 재정지원 확대</li> <li>- 우수인재 유치를 위한 제도 개선: 지역인재 채용할당제</li> <li>- 지방대학 기능의 발전적 전환</li> <li>- 지방대학에 대한 재정지원 확대</li> <li>- 지역과 연계한 다양한 산학협력 모델 정착</li> <li>- 대학의 창업교육 및 창업문화 활성화</li> <li>- 지역 평생교육 기능 강화</li> <li>- 지방대학육성특별법 제정</li> <li>- 대학-산업체-지자체-중앙정부협의체 구축</li> </ul>

자료: 대학교육연구소. (2020). 대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안. 수정 및 보완

〈표 3-14〉 지방대학육성정책 추진과정과 한계

사업명	사업목적과 특징	지원실태의 한계
지방대학특성화 사업	5개 분야 28개교에 분야별 특성화 대학 집중 육성	지방대학의 사업별, 특성화별 지원은 사업에 따라 대학별 지원 분야가 달라짐으로써 사업의 연계성을 통한 시너지 효과 미비
1단계 BK21 육성사업	연구에 중점을 둔 대학원과 학사과정 내실화에 역점을 둔 지역우수대학을 연계하여 지원	수도권 대학에 심각한 편중 지원의 문제 야기
지방대학혁신역량강화사업	지역 발전과 연계된 지방대학의 특성화분야 집중 육성을 통한 경쟁력 강화 비수도권대학에 한정 지원, 지역 간 균형발전 실현 목적에 부합	거점대학과 비거점대학, 국립대학과 사립대학 등의 구분 없이 모든 지방대학을 무차별경쟁시켜 특성화 발전과 배치
2단계 BK21 육성사업 BK21 플러스 육성 사업	지역균형발전을 고려해 세계 수준 대학원 집중 육성 지역 대학원 특성화를 통한 고등인력양성체계 구축 지역우수대학원 사업 신설, 지방대 지원비율 확대로 사업목적과 추진과정의 연계성 확보	수도권 편중지원 미해소, BK21 플러스 사업은 수도권 대학 지원 비율이 오히려 상승
대학교육역량강화사업	대학의 자율적 교육역량강화 지원 교육여건 전반의 개선 다양한 학부교육 선진 모델 창출 '잘 가르치는 대학' 집중 육성 설립별, 지역별, 규모별 특성을 반영해 지원, 타 사업에 비해 사업 목적과 추진과정이 비교적 일치	개별사업단 보다 대학 자체 역량이 중요하게 평가되는 포플러 보조금 지원 방식에 따라 ACE 사업의 경우 수도권 대학에 편중 지원
광역경제권 선도사업 인재양성사업	수도권을 제외한 광역경제권의 4년제 대학에 대해 신성장 선도산업 지정과 연계, 선도산업별로 1-2개 거점대학을 지정해 중견전문인력 양성	이전 정부의 특화 산업 내역의 변경으로 인해 대학의 집중투자 분야에 혼란 야기 사업진행단계에서 지방대학 교육역량강화사업예산의 이관(500억원)으로 인해 해당 사업은 재정 부족으로 인해 지방대학 절반가량이 지원을 받지 못하는 문제 발생
산학협력중심대학 육성사업	산학협력 중심대학 선정, 육성 산업단지의 연구기능과 네트워크 능력 확충 국가균형발전 5개년 계획과 연계 추진	국가균형발전 5개년 계획과 연계추진돼 수도권 편중 지원 문제는 없으나 사업비 규모가 작고 지원대상 대학이 소수에 그쳐 실질적 효과 미비
산학협력선도대학육성사업	대학체제를 '산학협력 친화형'으로 개편하는 '지역대학 특성화' 전략 중점 추진 권역별 평가를 통해 지원대상을 선정하는 '현장밀착형'의 경우 수도권 편중지원문제 해소	타 사업과 마찬가지로 모든 대학에게 참여 문호 개방으로 인해 '산학협력 친화형 지역대학 특성화 추진'이라는 사업목적에 배치

자료: 김정희. (2013a), 김정희. (2013b) 수정 및 보완.

### 3. 문재인 정부의 지방대학 육성정책

□ 문재인 정부는 출범 이후 지방대학 육성방안을 별도로 제시하지는 않았지만 '제4차 국가균형발전 5개년 계획(국가균형발전위원회 산업통상자원부, 2019)'에서 지역 주도의 분권형 균형발전, 지역 주도의 자립적 성장기반 마련을 목표로 지역인재-일자리 선순환 교육체계를 도모한다는 계획을 수립함. 이를 위해 지방대학의 자율적 교육역량 강화 방안으로 대학기본역량진단 결과에 따라 대학혁신지원 강화, 국립대학이 지역의 교육, 연구, 혁신의 거점 역할

을 할 수 있도록 지속적인 지원을 확대·개편하고자 함. 또한 지역 맞춤형 우수 지역인재 양성 및 지역인재 취업 지원을 위한 계획을 수립하여 추진하고자 함.

- 문재인 정부의 대표적인 지방대학 육성을 위한 방향성은 ‘제2차 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획(교육부, 2021.02.)’에 구체적으로 명시되어 있음. 「지방대육성법」제5조에 따라 수립된 이번 기본계획(2차)에서는 지역협업시스템 구축과 그 핵심축으로서 지자체와 지방대학의 역할을 재정립하는 데 중점을 둠.
  - 지방대학 역량 강화를 위한 대학혁신 추진을 위해 지역 내 대학들이 동반성장하는 지역고등교육 생태계 전환 지원, 고등교육 제도 혁신 및 재정 확충, 신산업 인재 양성 및 국제화 선도모델 창출 등 전략적 특성화를 통한 우수 지방대 육성, 지방대학의 체계적 관리(한계사학 관리 등) 및 대학 체질 개선 지원을 추진하고자 함.
  - 지역인재 정착을 위한 지역혁신 추진을 위해 산학협력을 촉진하는 캠퍼스 공간 혁신(도심융합특구, 캠퍼스 내 기업, 산업단지 내 캠퍼스), 지역산업 연계 연합대학원 모델 창출 및 지역 R&D 역량 강화 지원 등 지역 혁신역량 강화를 통한 일자리 창출 기반 구축, 공공기관 및 지역기업 채용 기회 확대 및 취·창업 역량 개발을 통한 지역인재 친화적 취·창업 환경 조성을 추진함.
  - 지역혁신주체 간 협업 촉진을 위해 지자체의 위상 강화, 지자체-대학-지역혁신주체 간 협력 기제 마련을 통한 협업기반 구축, 상시적인 지방대학 및 지역인재 육성 네트워크 활성화를 통한 중앙-지자체 협력 활성화를 추진하고자 함.

[그림 3-5] 제2차 지방대학 및 지역균형인재 육성지원의 기본방향



□ 지자체와 대학 간의 협력은 2020년부터 추진된 「지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업」을 통해 본격적으로 이루어짐. 대학교육혁신에 기반한 지역혁신을 위해 계획 수립부터 추진까지 전(全)단계를 지자체-대학-지역혁신기관이 합동으로 추진한 첫 사업임. 지역위기 극복을 위한 지역혁신의 중추적 주체로서 지역대학이 가진 역량을 전략적으로 활용하면서 지역 내 대학, 지자체, 공공기관, 기업 등이 협업하여 ‘지역대학·지역수요 연계→우수 지역인재 육성→지역 경쟁력 제고→지역 정주여건 개선→지역발전의 선순환 구조’가 구축되도록 추진함 (교육부, 2020.03.; 교육부, 2021.02.).

○ 「지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업」은 지자체, 대학 및 다양한 지역혁신기관들이 (1) 플랫폼을 구축하여 (2) 지역의 중장기 발전목표에 부합하는 지역의 핵심분야를 선정, (3) ‘지역 내 대학’들이 핵심 분야와 연계하여 교육체제를 개편하고, 지역혁신기관과 협업하여 과제를 수행하는 것을 지원함. 교육부는 2020년 3개 지자체에 국비 1,080억을 지원하였으며, 2021년 8개 지자체에 국비 1,710억을 지원할 예정임.

<표 3-15> 2021년 지역혁신 플랫폼 현황

지자체	총괄대학, 중심대학	핵심분야
광주/전남(복수형)	전남대, 목포대	에너지신산업, 미래형운송기기
대전/세종/충남(복수형)	충남대 공주대	미래모빌리티 소재·부품·장비, 미래모빌리티 ICT
울산/경남(복수형)	경상국립대, 경남대, 창원대, 울산대	제조엔지니어링, 제조ICT, 스마트공동체, 미래모빌리티, 저탄소그린에너지
충북(단일형)	충북대, 한국교통대	제약바이오, 정밀의료·기기, 화장품·천연물

○ 2020년 3개 지자체의 사업 추진 성과는 다음과 같음. 안정적인 지역협업체계로서 지자체와 대학을 중심으로 한 지역혁신 플랫폼‘을 구축함(협력·상생). 공유·협업을 통해 지방대학의 경쟁력을 확보하기 위해 국내 최초로 지역단위 공유대학(원) 모델을 수립하여 대학별 강점을 결집하고 공동으로 인재 양성을 추진함(교육혁신). 지역 내 연구개발특구, 산업 클러스터 등 경제·산업 인프라와 연계하여 지역의 수요에 부합하는 인재를 양성함으로써 지역정착을 유도하고자 함(지역혁신). 지역혁신 플랫폼의 혁신방안을 적극적으로 추진하기 위해 법률(「지방대육성법」)을 개정함(제도혁신).

- 한편 문재인 정부는 지방대학 및 지역발전을 위한 방안과는 별도로 학령인구 감소 및 미래사회 변화에 대응하기 위해 대학에 대한 체계적인 관리 전략 및 고등교육의 혁신지원전략을 발표한 바 있음(교육부, 2021.5.20.).
- 대학의 체계적 관리 전략으로 자율혁신역량을 갖춘 대학은 자율혁신계획에 기반한 적정 규모화, 특성화를 추진할 수 있도록 컨설팅 지원 및 유지충원율을 점검하고, 대학 여건 및 역량에 따라 다양한 방식의 발전전략을 지원하기 위해 정원 조정 유연화, 재정지원 확대, 규제혁신 등을 추진하고자 함.
- 반면 체계적인 진단을 통해 교육·재정 여건이 부실한 한계대학은 재정지원제한대학과 재정위험대학으로 분류하여 집중 관리하고, 회생이 어려운 경우에는 폐교 및 청산을 지원하고자 함.

[그림 3-6] 대학의 체계적 관리 전략

대학 유형	정책방향	
<b>한계대학</b> - 재정지원제한 대학 - 재정지원 미선정 대학 중 일부 대학	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과감한 구조개혁 추진</li> <li>• 회생이 불가능한 경우 폐교명령</li> <li>• 신속한 청산 지원을 통한 구성원 보호</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 컨설팅 및 이행점검</li> <li>• 위험대학 관리</li> <li>• 폐교청산 절차 체계화</li> </ul>
<b>자율혁신대학</b> - 일반재정지원 대학	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적정 규모화, 특성화를 포함한 대학별 자율 혁신계획 수립·추진</li> <li>• 지역 수요, 대학 역량 등에 따라 다양한 발전전략 추진 지원</li> <li>* 연구 중심 대학 지향, 특성화 강화, 평생직업교육강화 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 컨설팅 지원</li> <li>• 유지충원율 점검</li> <li>• 정원 조정 유연화</li> <li>• 고등평생직업교육 기능 전환 지원</li> </ul>

- 고등교육의 혁신지원전략으로 고등교육 재정 정책 총괄 기능 강화를 위한 센터 수립, 고등교육 재정지원 확충 및 안정성 제고를 통한 대학 경쟁력 강화의 기반 마련, 지역인재가 지역 내 대학 진학, 지역 내 취·창업 및 재교육·평생교육 등 안정적으로 지역에 정주할 수 있도록 지방대학 혁신을 통해 지역혁신을 추진하고자 함. 또한 대학 간 교육과정, 교원, 시설, 노하우 등에 대한 공유와 협력을 통해 공동의 경쟁력을 강화하고, 권역 내 국립대 연합 대학 모델 구축을 통해 지역 고등교육 혁신 및 지역 발전 등을 선도하고자 함.
- 이처럼 문재인 정부는 대학의 자율혁신에 기반한 적정 규모화 추진이라는 일관된 정책 기조를 유지하되, 이를 촉진하는 다양한 세부 정책기제를 마련하여 제공하는 한편, 지자체와 대학, 대학과 대학, 교육혁신주체들 간의 협력과 공유, 연계, 상생을 통한 지역혁신과 대학교육 혁신의 효과성을 제고하고, 성과와 지속가능성에 기반하여 교육·재정 여건이 부실한 대학에 대해서는 과감한 구조개혁 및 퇴출을 추진하는 정책을 펼침.

- 이러한 정책들이 향후 지역발전과 지방대학 위기에 어느 정도의 기여를 할 수 있을지는 더 지켜봐야 하겠지만, 중요한 것은 국가균형발전을 위해 지자체와 지역대학 간의 공조를 통한 상생의 필요성, 지역대학이 학문과 연구의 장에서 나아가 지역발전의 핵심주체로서 새롭게 역할을 재정립함으로써 한층 더 지방대학의 역량을 강화하는 기회를 획득하였다는 것임.
- 이러한 정책의 방향은 큰 틀에서 지방대학의 지속가능성을 높이는 데 도움이 될 것으로 판단되나, 현재의 대학 상황에서 고등교육 정책의 중심을 지역 중심으로 전환하는 보다 획기적인 관점의 전환이 요청됨.

## 제3절 대학 격차

### 1. 대학교육 여건의 격차

- 대학교육 여건을 살펴보기 위한 지표로서 학생 1인당 교육비, 전임교원 1인당 학생 수, 재학생 충원율을 파악하고자 함.

#### □ 학생 1인당 교육비

- 2015~2019년 학생 1인당 교육비 분석 결과 지속적으로 상승하는 모습을 보임.
  - 다만 수도권 대규모 국립대는 2018년도 이후 감소하는 추이를 보였음.
- 소재지역, 설립유형, 대학규모에 따른 집단별 평균 차이를 확인하기 위해 5년간의 대학별 자료를 통합하여 분산분석(ANOVA)을 실시하였으며, 집단별 평균 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 확인됨( $p < .001$ ).
  - 사후분석(bonferroni) 결과, 수도권 대규모 사립대가 수도권·비수도권 대규모 국공립 대학을 제외한 모든 집단보다 높은 평균을 보인 반면, 비수도권 대규모 국공립대학의 학생 1인당 교육비의 경우, 수도권의 중규모 대학들보다 높은 평균을 보이는 것으로 나타남. 즉, 수도권과 비수도권의 지역 간의 격차와 수도권 내 규모에 따른 지역 내의 격차도 동시에 존재하는 것으로 드러남.

〈표 3-16〉 대학 유형별 학생 1인당 교육비 현황

(단위: 천 원)

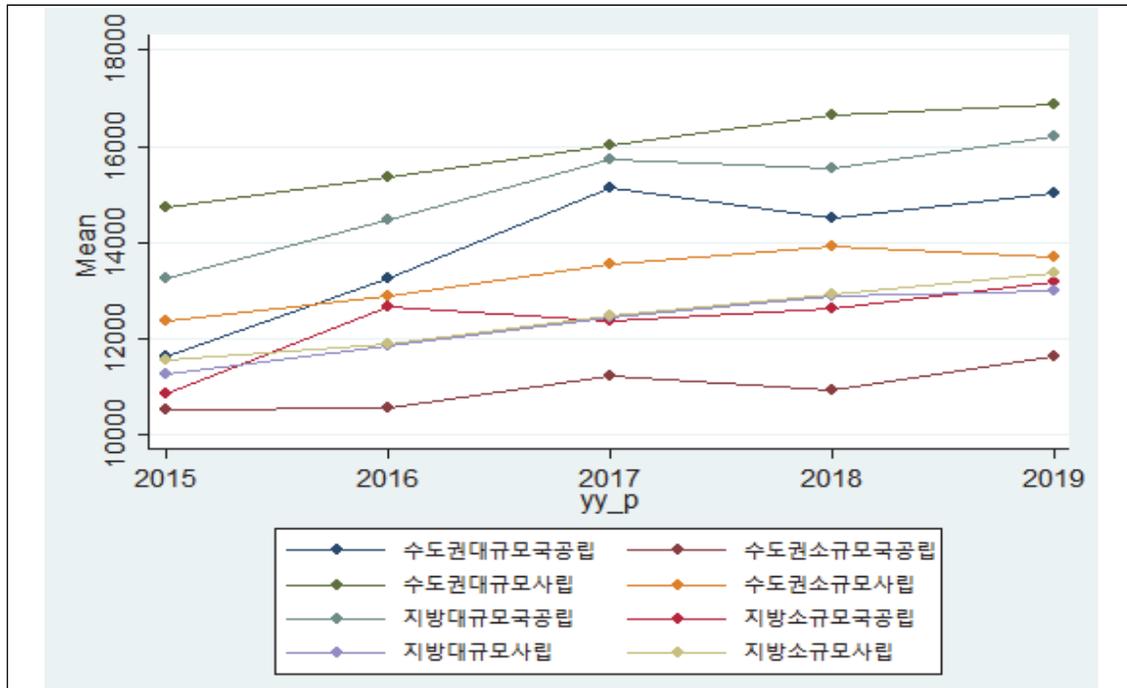
구분			2015	2016	2017	2018	2019	F
수도권	국공립	대규모(A)	N	1	1	1	1	1
			Mean	11,613	13,264	15,116	14,508	14,453
			SD	.	.	.	.	.
		중소규모(B)	N	5	5	5	5	5
			Mean	10,513	10,554	11,205	10,934	11,610
			SD	991	700	2,322	1,895	2,110
	사립	대규모(C)	N	21	21	21	21	21
			Mean	14,725	15,336	16,006	16,661	16,886
			SD	4,341	4,677	4,789	5,108	5,400
		중소규모(D)	N	42	42	42	42	42
			Mean	12,370	12,879	13,528	13,916	13,691
			SD	6,305	6,375	6,267	6,472	6,079
비수도권	국공립	대규모(E)	N	11	11	11	11	11
			Mean	13,246	14,461	15,741	15,549	16,192
			SD	1,235	1,421	1,762	1,674	1,773
		중소규모(F)	N	21	21	21	21	21
			Mean	10,853	12,643	12,355	12,613	13,169
			SD	1,385	4,417	2,305	2,230	2,042
	사립	대규모(G)	N	18	18	18	18	18
			Mean	11,239	11,845	12,428	12,860	12,996
			SD	2,117	2,490	2,544	2,700	2,814
		중소규모(H)	N	67	67	67	67	67
			Mean	11,547	11,880	12,454	12,914	13,375
			SD	4,817	4,923	5,258	5,452	6,499
계	N	186	186	186	186	186		
	Mean	12,056	12,703	13,259	13,635	13,908		
	SD	4,599	4,923	4,926	5,098	5,438		

8.56\*\*\*

C>B,D,F,  
G,H  
/  
E>B,F,G,  
H

주: 1) 수도권 국공립 대규모 학교 중 '인천대'는 법인 회계가 별도로 명시되어 분석에서 제외됨.  
 2) ANOVA 분석 결과(F값)는 2015~2019 데이터를 pooling하여 중심으로 분석  
 3) \* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

[그림 3-7] 대학 유형별 학생 1인당 교육비 현황



#### □ 전임교원 1인당 학생 수

- 2015~2019년 전임교원 1인당 학생 수 분석 결과 지속적으로 감소하는 모습을 보임. 다만 수도권 중소규모 사립대는 2017년 이후 증가 추세임
- 소재지역, 설립유형, 대학규모에 따른 집단별 평균 차이를 확인하기 위해 5년간의 대학별 자료를 통합하여 분산분석을 실시하였으며, 집단별 평균 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 확인됨( $p < .001$ )
  - 사후분석(bonferroni) 결과, 수도권 중소규모 국공립대가 수도권 대규모 국공립대와 수도권 중소규모 사립대보다 더 낮은 전임교원 1인당 학생 수를 보이는 것으로 나타남.

〈표 3-17〉 대학 유형별 전임교원 1인당 학생 수 현황

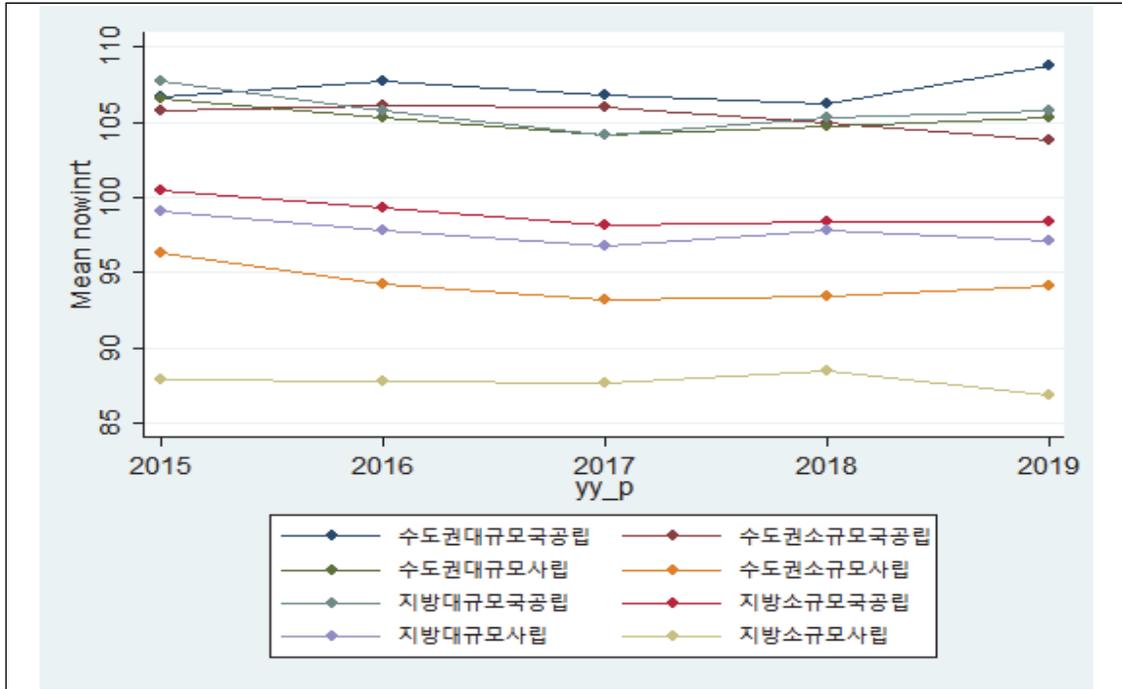
(단위: 명)

구분			2015	2016	2017	2018	2019	F
수도권	국공립	대규모 (A)	N	2	2	2	2	2
			Mean	32.28	30.16	29.35	28.30	28.29
			SD	2.99	4.18	3.71	3.77	4.88
		중소규모 (B)	N	5	5	5	5	5
			Mean	24.31	23.82	23.23	22.85	21.76
			SD	7.90	7.25	6.00	5.60	4.25
	사립	대규모 (C)	N	21	21	21	21	21
			Mean	25.09	24.65	23.51	23.43	24.02
			SD	5.09	4.96	4.65	4.66	4.88
		중소규모 (D)	N	42	42	42	42	42
			Mean	25.53	24.86	24.08	24.64	25.11
			SD	7.14	6.96	6.74	7.95	8.47
비수도권	국공립	대규모 (E)	N	11	11	11	11	11
			Mean	24.85	24.19	22.11	21.27	21.04
			SD	3.22	3.29	3.74	3.64	3.47
		중소규모 (F)	N	21	21	21	21	21
			Mean	23.29	22.69	22.04	21.78	21.60
			SD	5.78	5.18	4.75	4.52	4.36
	사립	대규모 (G)	N	18	18	18	18	18
			Mean	26.12	25.41	24.63	24.56	24.74
			SD	5.89	5.63	5.50	5.57	5.62
		중소규모 (H)	N	67	67	67	67	67
			Mean	23.83	23.59	22.84	22.75	22.59
			SD	7.97	7.91	7.51	7.63	7.65
계	N	187	187	187	187	187		
	Mean	24.68	24.18	23.31	23.29	23.36		
	SD	6.84	6.65	6.34	6.70	6.88		

3.95\*\*\*  
F(A,D)

주: 1) ANOVA 분석 결과(F값)는 2015~2019 데이터를 pooling하여 중심으로 분석  
 2) \* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

[그림 3-8] 대학 유형별 전임교원 1인당 학생수 현황



#### □ 재학생 충원율(정원 내)

- 2015~2019년 재학생 충원율(정원 내) 분석 결과는 다음과 같음
- 소재지역, 설립유형, 대학규모에 따른 집단별 평균 차이를 확인하기 위해 5년간의 대학별 자료를 통합하여 분산분석을 실시하였으며, 집단별 평균 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 분석됨( $p < .001$ ).
  - 사후분석(bonferroni) 결과, 수도권 대규모 사립대는, 수도권 국공립대학과 지방 대형 국공립대를 제외한 대학들보다 더 높은 재학생 충원율을 보였으며, 수도권 중소규모 국공립대와 비수도권 대규모 국공립대는 수도권 중소규모 사립대보다 높은 재학생 충원율을 보였음. 또한 비수도권 소규모 사립대는 모든 대학 집단들보다 낮은 재학생 충원율을 보임.

84 국가균형발전을 위한 지방대학 혁신역량 제고방안

〈표 3-18〉 대학 유형별 재학생총원율(정원내) 현황

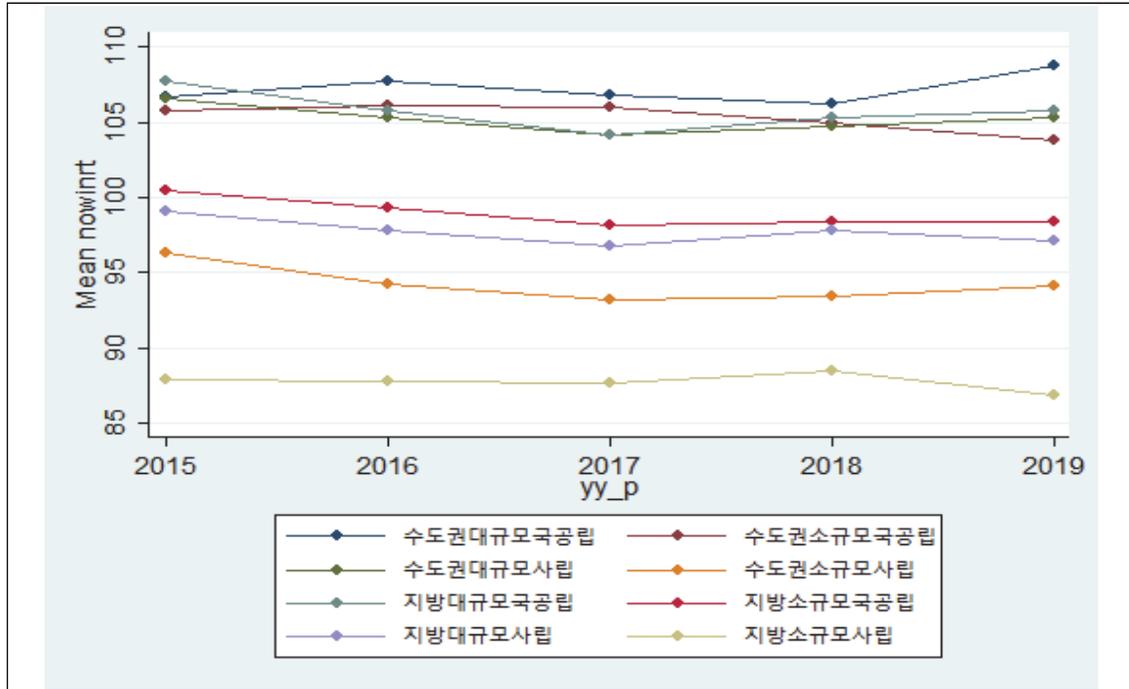
(단위 : %)

구분			2015	2016	2017	2018	2019	F
수도권	국공립	대규모(A)	N	2	2	2	2	2
			Mean	106.68	107.71	106.83	106.26	108.72
			SD	8.03	5.64	5.25	1.88	4.50
		중소규모(B)	N	5	5	5	5	5
			Mean	105.82	106.06	105.99	104.97	103.84
			SD	9.59	7.64	7.55	6.78	7.99
	사립	대규모(C)	N	21	21	21	21	21
			Mean	106.62	105.29	104.19	104.73	105.34
			SD	3.71	3.29	3.36	2.95	2.91
		중소규모(D)	N	42	42	42	42	42
			Mean	96.30	94.20	93.19	93.41	94.09
			SD	14.54	15.06	16.20	16.40	16.42
비수도권	국공립	대규모(E)	N	11	11	11	11	11
			Mean	107.79	105.83	104.17	105.27	105.75
			SD	4.90	4.99	4.77	4.97	3.82
		중소규모(F)	N	21	21	21	21	21
			Mean	100.43	99.28	98.15	98.42	98.39
			SD	4.65	4.08	4.00	3.40	3.53
	사립	대규모(G)	N	18	18	18	18	18
			Mean	99.09	97.77	96.75	97.77	97.06
			SD	3.21	2.90	3.12	3.49	3.94
		중소규모(H)	N	67	67	67	67	67
			Mean	87.91	87.74	87.68	88.42	86.80
			SD	18.09	17.42	17.54	18.57	19.31
계	N	187	187	187	187	187		
	Mean	96.23	95.19	94.49	95.02	94.61		
	SD	14.92	14.49	14.63	15.05	15.71		

주: 1) ANOVA 분석 결과(F값)는 2015~2019 데이터를 pooling하여 중심으로 분석

2) \* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

[그림 3-9] 대학 유형별 재학생 총원율(정원 내) 현황



## 2. 대학교육의 경쟁력 격차

○ 대학교육의 경쟁력 격차를 확인하기 위해 이정미 외(2020)에서 활용한 고등교육 경쟁력 지수를 활용하고자 함. 대학교육 경쟁력 지수를 구성하는 하위 변수들은 다음과 같음.

<표 3-19> 고등교육 경쟁력지수 구성 변수

구분	지표명	자료 출처	비고	
투입-과정	전임교원 1인당 학생수	대학정보공시		
	학생 1인당 교육비	대학정보공시	별도 분석	
산출-결과	공통	재학생 총원율	대학정보공시	
		졸업생 취업률	대학정보공시	
		중도탈락률	대학정보공시	
		대학 사회봉사 역량	대학정보공시	
		교원 1인당 수주 연구비	대학정보공시	
	연구	교원 1인당 논문 편수	대학정보공시	

- 고등교육 경쟁력지수를 산출하기 위해 하위 지수들은 표준화 점수로 변환되었으며, 이는 다시 평균이 80이고 표준편차가 10인 수치로 표준화 됨. 이때, 개별 변수의 표준점수가 -3보다 작거나 +3보다 큰 경우, 개별 변수의 지나친 영향력을 통제하기 위해 -3, +3으로 변환시킴.
- 위와 같은 조정과정을 통해 고등교육경쟁력 영향요인을 분석하는 모델에서는 2015년부터 2019년의 경쟁력지수만을 활용하여 경쟁력 격차를 확인하고자 함.
- 경쟁력지수 분석 결과 수도권 대형과 중소규모 사립대의 경우 2017년도 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보임. 전체적으로 2014~2018년은 증가하는 추이를 보이고, 2019년 이후 감소하는 경향을 보임.
- 소재지역, 설립유형, 대학규모에 따른 집단별 평균 차이를 확인하기 위해 5년간의 대학별 자료를 통합하여 분산분석을 실시하였으며, 집단별 평균 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 확인됨( $p < .001$ ).
  - 사후분석(bonferroni) 결과, 지방 대규모, 소규모 사립대는 대부분 대학 집단들보다 낮은 경쟁력 지수를 갖는 것으로 나타남.
  - 세부적으로 수도권 대규모 사립대 및 지방 대규모 국공립대가 수도권 국공립대 및 지방 소규모 국공립대를 제외한 대학들보다 높은 경쟁력지수를 보였으며, 수도권 중소규모 국공립대 및 사립대, 지방 중소규모 국공립대는 지방 대규모 및 중소규모 사립대보다 높은 경쟁력을 갖는 것으로 확인됨.

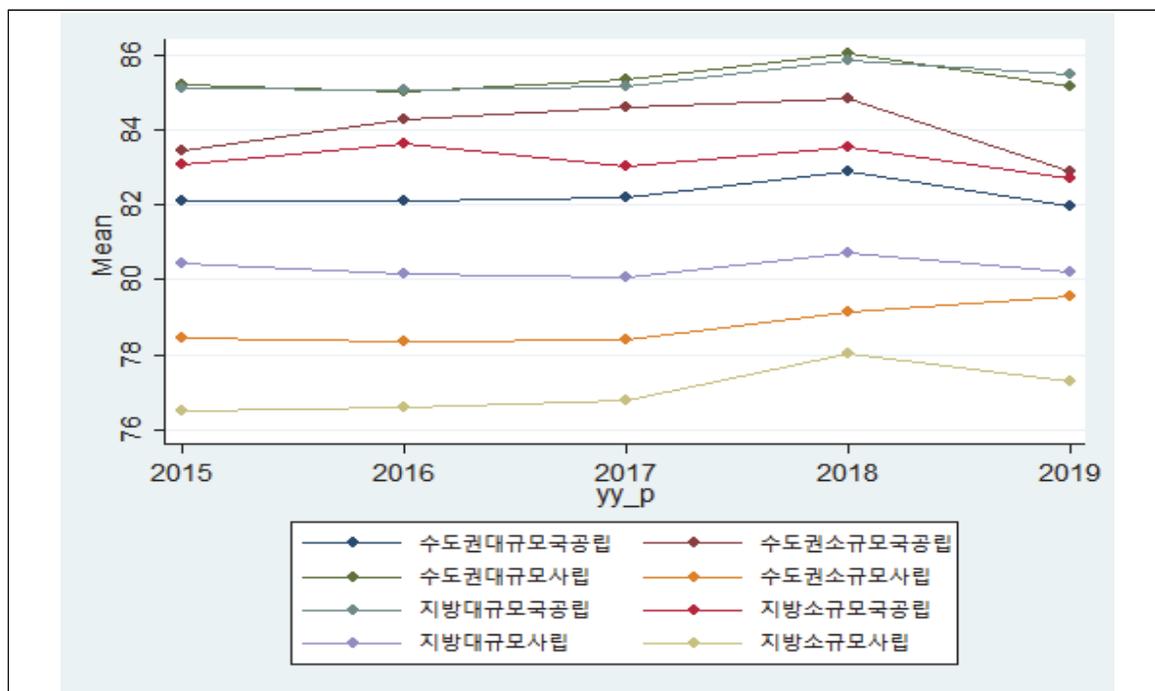
〈표 3-20〉 대학 유형별 경쟁력지수 현황

구분			2015	2016	2017	2018	2019	F
수도권	국공립	대규모 (A)	N	2	2	2	2	2
			Mean	82.09	82.11	82.18	82.91	81.99
			SD	5.38	4.64	3.69	3.14	2.02
		중소규모 (B)	N	5	5	5	5	5
			Mean	83.45	84.27	84.58	84.82	82.87
			SD	3.40	3.78	3.85	3.69	3.65
	사립	대규모 (C)	N	21	21	21	21	21
			Mean	85.20	85.04	85.33	86.02	85.16
			SD	3.84	3.95	4.01	3.79	2.80
		중소규모 (D)	N	42	42	42	42	42
			Mean	78.45	78.36	78.39	79.16	79.54
			SD	4.75	4.55	4.67	3.67	4.31
비수도권	국공립	대규모 (E)	N	11	11	11	11	11
			Mean	85.14	85.07	85.17	85.86	85.47
			SD	1.61	1.59	1.49	1.36	1.34
		중소규모 (F)	N	21	21	21	21	21
			Mean	83.06	83.64	83.03	83.52	82.69
			SD	2.41	2.77	2.81	2.84	2.60
	사립	대규모 (G)	N	18	18	18	18	18
			Mean	80.44	80.18	80.05	80.72	80.22
			SD	2.31	2.36	2.37	2.38	2.26
		중소규모 (H)	N	67	67	67	67	67
			Mean	76.50	76.57	76.80	78.02	77.31
			SD	4.36	4.09	4.22	3.68	4.20
계	N	187	187	187	187	187		
	Mean	79.78	79.83	79.89	80.75	80.26		
	SD	5.09	5.03	5.04	4.52	4.61		

주: 1) ANOVA 분석 결과(F값)는 2015~2019 데이터를 pooling하여 중심으로 분석

2) \* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

[그림 3-10] 대학 유형별 경쟁력지수 현황



### 3. 대학교육 성과의 격차

○ 대학교육 여건을 살펴보기 위한 지표로서 중도탈락율, 졸업생 취업률, 전임교원 1인당 연구실적(국내, 국제, 재단등재지)을 파악하고자 함.

#### □ 중도탈락률

○ 2015~2019년 중도탈락률 분석 결과, 평균적으로 지속적으로 증가하는 추이를 보임

- 특히 2018년 이후 수도권 대규모 및 중소규모 국립대가 매우 크게 증가하였다가 다시 감소하는 추이를 보임.

○ 소재지역, 설립유형, 대학규모에 따른 집단별 평균 차이를 확인하기 위해 5년간의 대학별 자료를 통합하여 분석분석을 실시하였으며, 집단별 평균 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 확인됨( $p < .001$ ).

- 사후분석(bonferroni) 결과, 비수도권 소규모 사립대가 가장 높은 중도탈락률을 보이고 있으며, 수도권 대형 사립대학 역시 일부 대학 집단(수도권 대규모 국공립대, 수도권 중소규모 사립대, 지방 중소규모 사립대)을 제외하고 높은 중도탈락을 보이는 집단으로 확인됨.

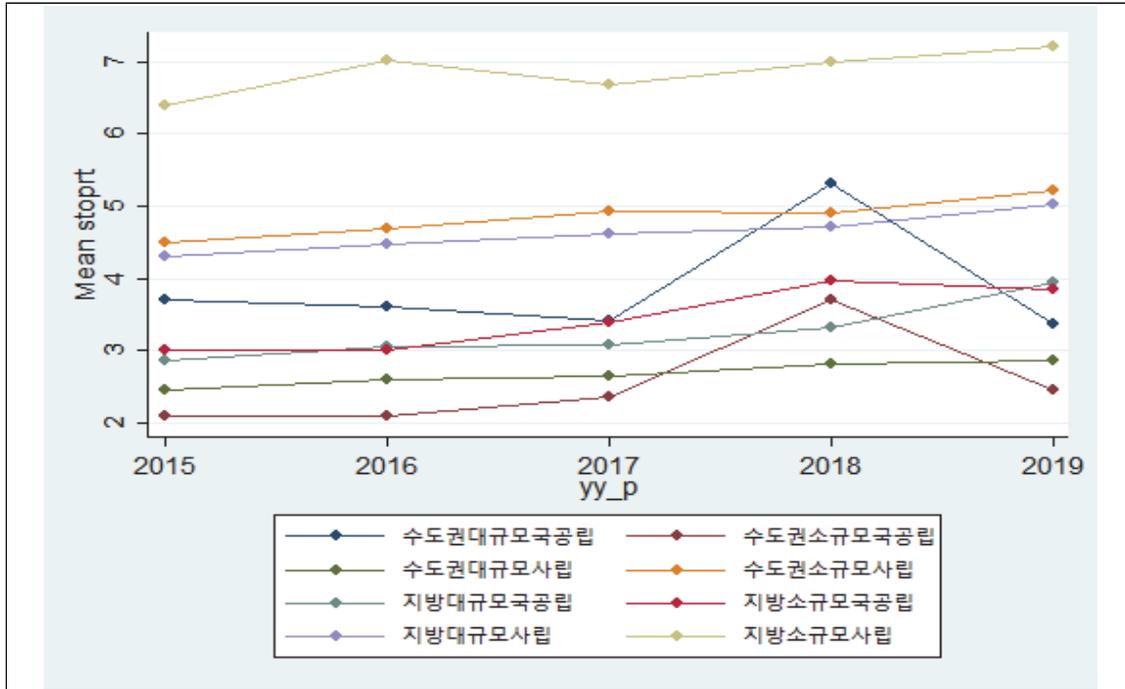
〈표 3-21〉 대학 유형별 중도탈락률 현황

(단위 : %)

구분			2015	2016	2017	2018	2019	F
수도권	국공립	대규모 (A)	N	2	2	2	2	2
			Mean	3.70	3.61	3.40	5.32	3.36
			SD	0.33	0.29	0.38	2.17	0.26
		중소규모 (B)	N	5	5	5	5	5
			Mean	2.09	2.09	2.35	3.70	2.46
			SD	1.27	1.79	2.04	4.83	2.29
	사립	대규모 (C)	N	21	21	21	21	21
			Mean	2.46	2.59	2.65	2.82	2.87
			SD	0.54	0.60	0.59	0.69	0.75
		중소규모 (D)	N	42	42	42	42	42
			Mean	4.51	4.70	4.92	4.91	5.23
			SD	1.76	1.52	1.54	1.70	1.95
비수도권	국공립	대규모 (E)	N	11	11	11	11	11
			Mean	2.87	3.04	3.07	3.33	3.95
			SD	0.48	0.62	0.55	0.53	1.29
		중소규모 (F)	N	21	21	21	21	21
			Mean	3.00	3.00	3.38	3.96	3.85
			SD	2.33	2.24	2.78	3.74	2.72
	사립	대규모 (G)	N	18	18	18	18	18
			Mean	4.30	4.48	4.61	4.71	5.03
			SD	0.87	0.70	0.93	0.66	0.68
		중소규모 (H)	N	67	67	67	67	67
			Mean	6.38	7.02	6.68	7.00	7.20
			SD	2.61	3.98	2.84	3.02	2.67
계	N	187	187	187	187	187		
	Mean	4.59	4.90	4.90	5.18	5.33		
	SD	2.48	3.15	2.61	2.88	2.65		

주: 1) ANOVA 분석 결과(F값)는 2015~2019 데이터를 pooling하여 중심으로 분석  
 2) \* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

[그림 3-11] 대학 유형별 중도탈락률 현황



□ 취업률

- 2015~2019년 취업률 분석 결과 2015~2019년은 감소하는 추이를 보이고, 2017년 이후 상승 유지하는 경향을 보임.
  - 특히 2018년 기준으로 수도권, 비수도권 중소규모 국공립대의 취업률 감소 추이가 크게 나타남.
- 소재지역, 설립유형, 대학 규모에 따른 집단별 평균 차이를 확인하기 위해 5년간의 대학별 자료를 통합하여 분산분석을 실시하였으며, 집단별 평균 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 확인됨( $p < .001$ ).
  - 사후분석(bonferroni) 결과, 수도권 중소규모 사립대와 비수도권 대규모 국공립대가 타 집단에 비해 낮은 취업률을 보이는 것으로 나타남. 상대적으로 수도권, 지방 중소규모 국공립대의 취업률이 높았음.

〈표 3-22〉 대학 유형별 취업률 현황

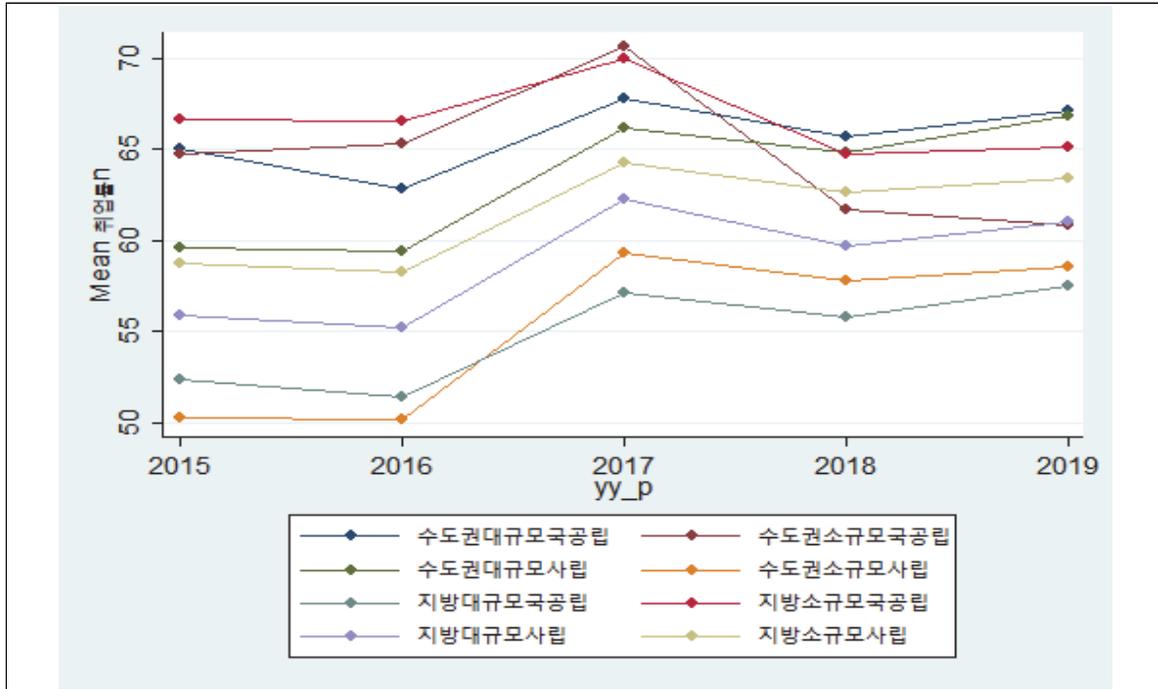
(단위 : %)

구분			2014	2015	2016	2017	2018	F
수도권	국공립	대규모 (A)	N	2	2	2	2	2
			Mean	65.02	62.81	67.78	65.73	67.13
			SD	2.45	0.08	0.43	0.27	0.21
		중소규모 (B)	N	5	5	5	5	5
			Mean	64.76	65.30	70.63	61.68	60.82
			SD	13.08	13.41	10.49	9.28	8.39
	사립	대규모 (C)	N	21	21	21	21	21
			Mean	59.65	59.42	66.18	64.86	66.85
			SD	4.53	4.72	3.89	3.23	3.58
		중소규모 (D)	N	41	41	40	41	41
			Mean	50.29	50.15	59.34	57.80	58.59
			SD	18.39	18.25	18.28	19.38	18.89
비수도권	국공립	대규모 (E)	N	11	11	11	11	11
			Mean	52.38	51.46	57.13	55.79	57.56
			SD	2.08	1.74	2.57	3.11	2.62
		중소규모 (F)	N	21	21	21	21	21
			Mean	66.64	66.58	70.05	64.75	65.10
			SD	12.74	14.37	12.85	9.68	6.55
	사립	대규모 (G)	N	18	18	18	18	18
			Mean	55.86	55.26	62.28	59.67	61.07
			SD	2.98	2.89	3.63	4.79	4.07
		중소규모 (H)	N	61	63	64	65	65
			Mean	58.77	58.26	64.24	62.67	63.42
			SD	12.50	12.36	14.63	14.40	14.16
계	N	180	182	182	184	184		
	Mean	57.41	57.06	63.65	61.37	62.32		
	SD	13.42	13.53	13.58	13.38	12.89		

주: 1) ANOVA 분석 결과(F값)는 2015~2019 데이터를 pooling하여 중심으로 분석

2) \* p&lt;.05, \*\* p&lt;.01, \*\*\* p&lt;.001

[그림 3-12] 대학 유형별 취업률 현황



□ 전임교원 1인당 연구실적

- 전임교원 1인당 연구실적 분석을 위해, 국내논문, 국제논문, 연구재단 등재지 3개의 범주를 구분하여 실적의 변화 추이를 분석하였음.
- 2015~2019년 전임교원 1인당 국내논문 연구실적 분석 결과 평균적으로 감소하는 추이를 보임.
- 소재지역, 설립유형, 대학규모에 따른 집단별 평균 차이를 확인하기 위해 5년간의 대학별 자료를 통합하여 분산분석을 실시하였으며, 집단별 평균 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 확인됨( $p < .001$ ).
  - 사후분석(bonferroni) 결과, 소재지역과 무관하게 중소규모 국공립대의 연구실적이 타 대학 집단보다 높은 국내논문 연구실적으로 보임

〈표 3-23〉 대학 유형별 전임교원 1인당 연구실적(국내) 현황

구분			2015	2016	2017	2018	2019	F
수도권	국공립	대규모 (A)	N	2	2	2	2	2
			Mean	0.81	0.76	0.71	0.67	0.64
			SD	0.08	0.07	0.03	0.07	0.08
		중소규모 (B)	N	5	5	5	5	5
			Mean	1.08	1.09	1.02	0.99	0.97
			SD	0.50	0.55	0.49	0.48	0.48
	사립	대규모 (C)	N	21	21	21	21	21
			Mean	0.65	0.63	0.58	0.56	0.56
			SD	0.17	0.16	0.17	0.18	0.18
		중소규모 (D)	N	42	42	42	42	42
			Mean	0.73	0.71	0.68	0.82	0.69
			SD	0.34	0.32	0.32	0.47	0.37
비수도권	국공립	대규모 (E)	N	11	11	11	11	11
			Mean	0.80	0.76	0.73	0.70	0.64
			SD	0.15	0.10	0.14	0.18	0.12
		중소규모 (F)	N	21	21	21	21	21
			Mean	1.08	0.91	0.92	0.91	1.00
			SD	0.46	0.38	0.45	0.46	0.44
	사립	대규모 (G)	N	18	18	18	18	18
			Mean	0.66	0.61	0.58	0.56	0.57
			SD	0.19	0.21	0.21	0.19	0.20
		중소규모 (H)	N	66	66	67	66	66
			Mean	0.60	0.60	0.58	0.55	0.55
			SD	0.27	0.31	0.32	0.25	0.30
계	N	186	186	187	186	186		
	Mean	0.72	0.69	0.66	0.67	0.65		
	SD	0.34	0.32	0.33	0.36	0.34		

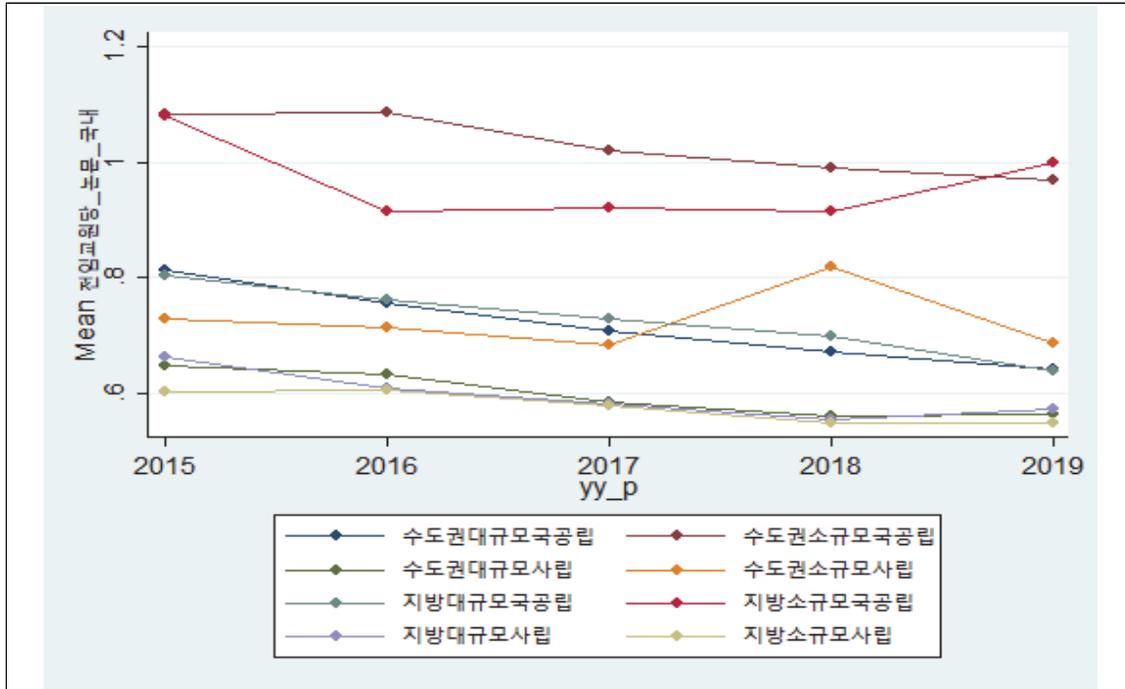
25.38\*\*\*

B>C,D,E  
,G,HF>C,D,E,  
G,H

주: 1) ANOVA 분석 결과(F값)는 2015~2019 데이터를 pooling하여 중심으로 분석

2) \* p&lt;.05, \*\* p&lt;.01, \*\*\* p&lt;.001

[그림 3-13] 대학 유형별 전임교원 1인당 연구실적(국내) 현황



- 2015~2019년 전임교원 1인당 국제논문 연구 실적 분석 결과, 큰 변화 없이 소폭 증가하는 추이를 보이고 있음.
- 소재지역, 설립유형, 대학규모에 따른 집단별 평균 차이를 확인하기 위해 5년간의 대학별 자료를 통합하여 분산분석을 실시하였으며, 집단별 평균 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 확인됨( $p < .001$ ).
  - 사후분석(bonferroni) 결과, 수도권 대규모 국공립대, 수도권 대규모 사립대, 비수도권 대규모 국공립대가 타 대학 집단보다 많은 교원 1인당 국제논문 실적으로 보이는 것으로 확인됨.

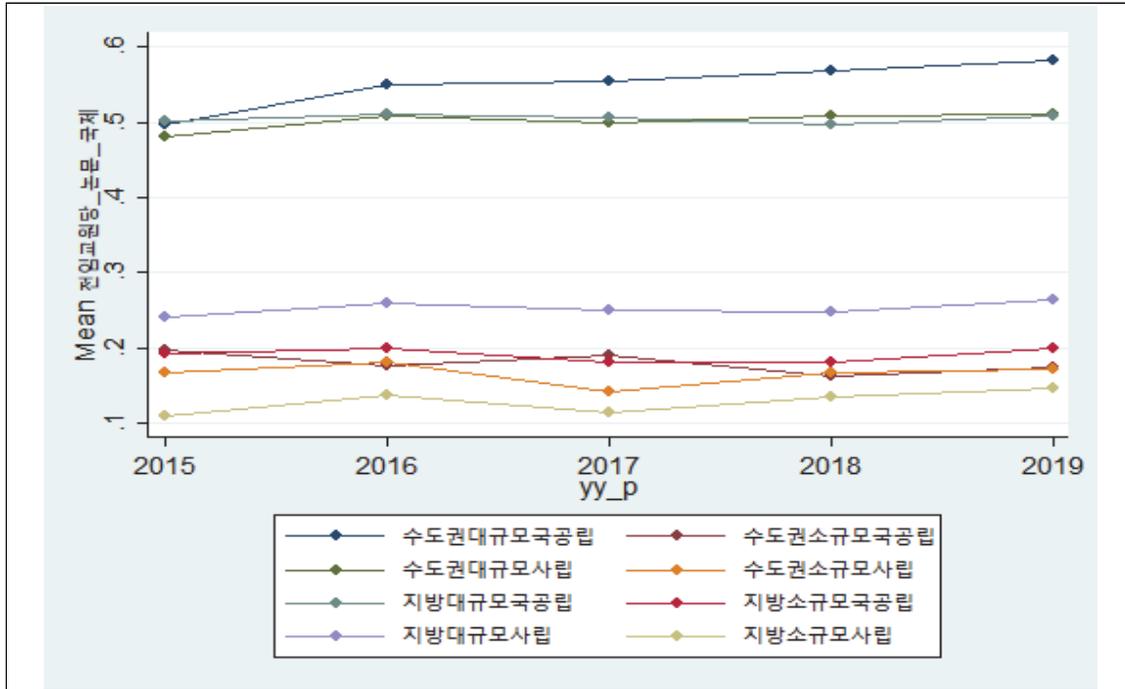
〈표 3-24〉 대학 유형별 전임교원 1인당 연구실적(국제) 현황

구분			2015	2016	2017	2018	2019	F	
수도권	국공립	대규모 (A)	N	2	2	2	2	108.97*** A,C,E>B, D,F,G,H F,G>H	
			mean	0.50	0.55	0.55	0.57		0.58
			sd	0.11	0.08	0.01	0.03		0.01
		중소규모 (B)	N	5	5	5	5		5
			mean	0.20	0.18	0.19	0.16		0.17
			sd	0.19	0.15	0.19	0.17		0.18
	사립	대규모 (C)	N	21	21	21	21		21
			mean	0.48	0.51	0.50	0.51		0.51
			sd	0.24	0.24	0.23	0.23		0.23
		중소규모 (D)	N	36	36	42	38		34
			mean	0.17	0.18	0.14	0.17		0.17
			sd	0.19	0.20	0.18	0.18		0.18
비수도권	국공립	대규모 (E)	N	11	11	11	11	108.97*** A,C,E>B, D,F,G,H F,G>H	
			mean	0.50	0.51	0.51	0.50		0.51
			sd	0.07	0.06	0.06	0.08		0.07
		중소규모 (F)	N	21	20	21	21		21
			mean	0.19	0.20	0.18	0.18		0.20
			sd	0.13	0.13	0.12	0.12		0.12
	사립	대규모 (G)	N	18	18	18	18		18
			mean	0.24	0.26	0.25	0.25		0.26
			sd	0.16	0.16	0.17	0.17		0.16
		중소규모 (H)	N	58	58	67	58		57
			mean	0.11	0.14	0.11	0.13		0.15
			sd	0.10	0.12	0.10	0.11		0.10
계	N	172	171	187	174	169			
	mean	0.22	0.24	0.21	0.23	0.25			
	sd	0.20	0.21	0.20	0.20	0.20			

주: 1) ANOVA 분석 결과(F값)는 2015~2019 데이터를 pooling하여 중심으로 분석

2) \* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

[그림 3-14] 대학 유형별 전임교원 1인당 연구실적(국제) 현황



- 2015~2019년 전임교원 1인당 연구재단등재지 논문 연구 실적 분석 결과 2014~2015년은 증가하는 추이를 보이고, 2016년 이후 감소하는 경향을 보임.
  - 반면, 수도권 중소규모 국공립대학은 증가하는 추이를 보임.
- 소재지역, 설립유형, 대학규모에 따른 집단별 평균 차이를 확인하기 위해 5년간의 대학별 자료를 통합하여 분산분석을 실시하였으며, 집단별 평균 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 확인됨( $p < .001$ ).
  - 사후분석(bonferroni) 결과, 비수도권 중소규모 사립대는 비수도권 대규모 사립대를 제외한 대부분의 대학 집단보다 낮은 연구 실적으로 보이는 것으로 나타났고, 비수도권 내에서 대형 사립대학이 국공립대보다 더 낮은 연구실적으로 보이는 것으로 확인됨.
  - 또한 수도권, 비수도권 중소규모 국공립대들의 연구재단 등재지 연구 실적이 타 집단에 비해 높은 수준임.

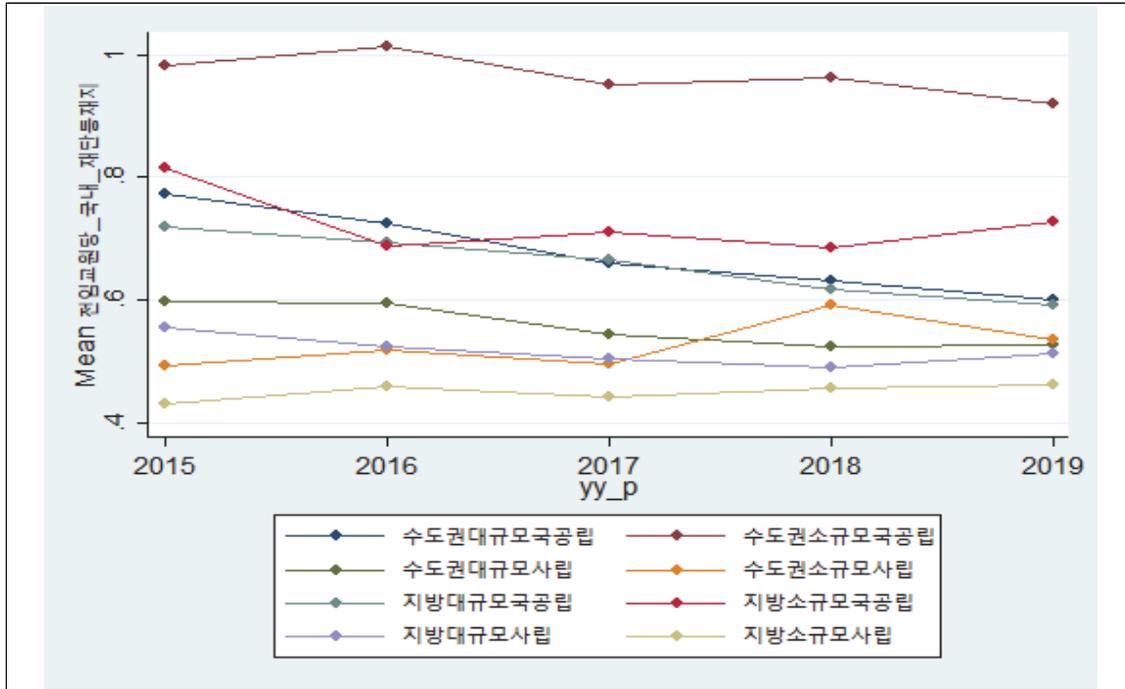
〈표 3-25〉 대학 유형별 전임교원 1인당 연구실적(재단등재지) 현황

구분			2014	2015	2016	2017	2018	F	
수도권	국공립	대규모 (A)	N	2	2	2	2	35.12*** B>A,C,D, E,F,G,H F>C,D,G, H E>G A,C,D,E> H	
			mean	0.77	0.73	0.66	0.63		0.60
			sd	0.11	0.04	0.02	0.06		0.09
		중소규모 (B)	N	5	5	5	5		5
			mean	0.98	1.01	0.95	0.96		0.92
			sd	0.47	0.55	0.47	0.49		0.45
	사립	대규모 (C)	N	21	21	21	21		21
			mean	0.60	0.60	0.54	0.52		0.53
			sd	0.15	0.15	0.15	0.16		0.17
		중소규모 (D)	N	41	40	42	41		41
			mean	0.49	0.52	0.50	0.59		0.54
			sd	0.21	0.25	0.25	0.26		0.25
비수도권	국공립	대규모 (E)	N	11	11	11	11	11	
			mean	0.72	0.69	0.66	0.62	0.59	
			sd	0.15	0.10	0.14	0.13	0.12	
		중소규모 (F)	N	21	21	21	21	21	
			mean	0.82	0.69	0.71	0.69	0.73	
			sd	0.25	0.25	0.31	0.31	0.25	
	사립	대규모 (G)	N	18	18	18	18	18	
			mean	0.56	0.52	0.51	0.49	0.51	
			sd	0.14	0.15	0.16	0.15	0.16	
		중소규모 (H)	N	65	65	67	65	65	
			mean	0.43	0.46	0.44	0.46	0.46	
			sd	0.18	0.19	0.22	0.21	0.22	
계	N	184	183	187	184	184			
	mean	0.56	0.55	0.53	0.55	0.54			
	sd	0.24	0.24	0.25	0.25	0.24			

주: 1) ANOVA 분석 결과(F값)는 2015~2019 데이터를 pooling하여 중심으로 분석

2) \* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

[그림 3-15] 대학 유형별 전임교원 1인당 연구실적(재단등재지) 현황



※ 참조. 대학교육 경쟁력지수 활용 시계열 분석 결과

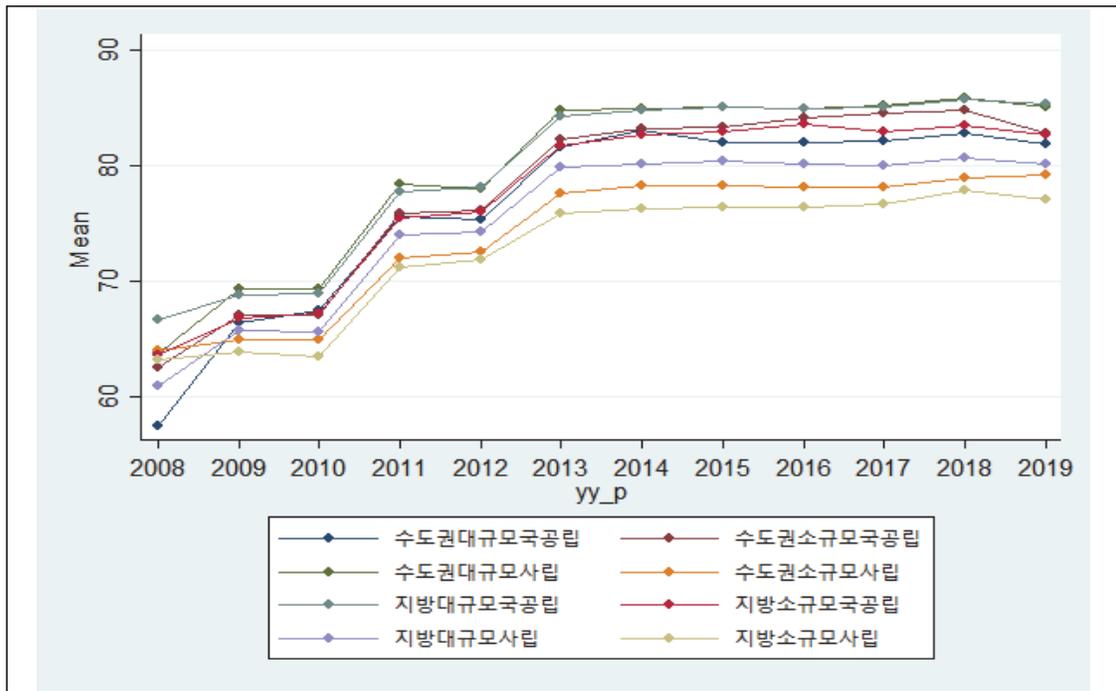
- 소재지역, 설립유형, 대학규모에 따른 집단 변수를 독립변수로 설정하고, 각 대학 집단이 2008~2019년 경쟁력 지수에 차이를 미치고 있는지 분석함.
  - 독립변수의 준거집단은 수도권 대규모 사립대학으로 설정함.
  - 분석을 위해 무선효과모형(Random effects Model)을 활용함.
- 분석결과 수도권 대규모 사립대학 대비, 수도권 중소규모 국공립, 지방 대규모 국공립 대학을 제외한 모든 집단에 음의 추정치가 발생함.

<표 3-26> 대학 유형별 경쟁력 지수 차이

변수	Coef.	Std.Error	[95% Conf. Interval]	
준거집단 : 수도권 대규모 사립				
수도권 대규모 국공립	-3.086**	1.135	-5.310	-0.863
수도권 중소규모 국공립	-1.763	1.492	-4.686	1.160
수도권 중소규모 사립	-5.605***	0.920	-7.576	-3.972
지방 대규모 국공립	0.075	0.821	-1.533	1.684
지방 중소규모 국공립	-2.157**	0.834	-3.792	-0.523
지방 대규모 사립	-4.405***	0.907	-6.183	-2.628
지방 중소규모 사립	-6.991***	0.821	-8.688	-5.498
상수	79.655***	0.737	78.210	81.099

주: 1) 대학 수 : 187, 관측치 총수 : 2,231  
 2) \* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

[그림 3-16] 대학 유형별 경쟁력 지수 차이





사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## 제4장

### 국가균형발전과 대학

제1절 국가균형발전과 대학의 역할

제2절 정부의 지방대학 육성의 필요성



## 제4장 국가균형발전과 대학

### 제1절 국가균형발전과 대학의 역할

- 지역 균형발전의 핵심 지표는 지역 경제의 균형발전이며, 지역 인구 유지의 핵심 요소이기도 함.
  - 지역별 인구구조의 변화, 특히 지역 고령화의 심화는 지역 경제의 격차로 이어지고 있으며, 동시에 지역별 산업구조의 차이 등이 지역 경제 격차를 야기함.
  - 국가균형발전은 인구, 경제의 균형 추구를 목표로 진행해야 함.
- 지역소멸과 대학의 역할 강화
  - 최근 우리나라는 유례없는 인구감소와 지역소멸 현상을 겪고 있음. 이러한 가운데 기업의 수도권 집중 심화, 수도권과 지방의 임금 격차가 심화되면서 지역소멸이 가속화되고 있음.

[그림 4-1] 지방소멸과 저성장



자료: 마강래. (2019).

[그림 4-2] 지역주력산업 쇠퇴 및 임금격차

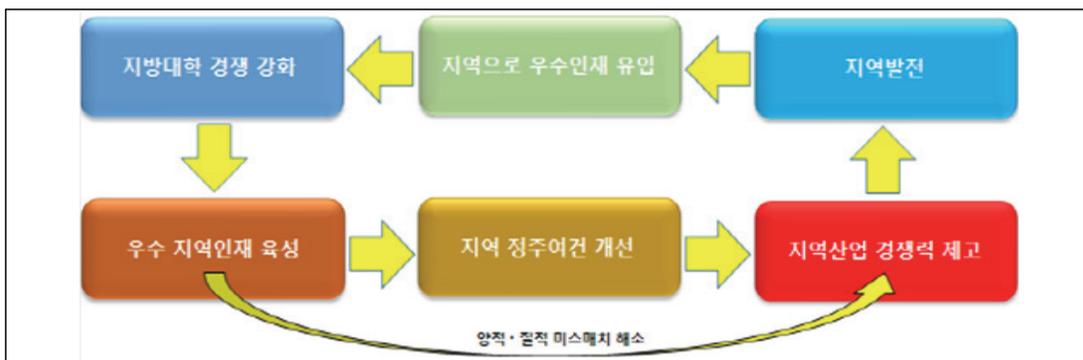


자료: 마강래. (2019).

○ 이러한 상황에서, 대학의 존재 여부가 지역발전에 기여하는 가장 중요한 요소라는 것이 강조되고 있음. EU에서도 대학이 지역발전에 기여하는 핵심 4개 영역으로 연구와 혁신, 기업발전, 인적 자본개발, 사회평등 증진을 들고 있으며, 지역 개발 이익을 위해 대학자원을 적극적으로 활용해야 한다는 점을 제시하였음(EU, 2011).

□ 지역공동화, 지역인재의 수도권 유출, 경쟁력강화, 채용기피, 국가경쟁력 약화 등의 악순환 구조를 해결하고 선순환 구조를 만드는데 지역 대학의 역할은 더 강조될 전망이다.

[그림 4-3] 지역발전과 지역대학의 선순환관계도



자료: 김민희 외. (2019).

- 지역사회 발전과 대학의 존재 간 상관관계는 해외 사례에서도 자주 언급되고 있음.
  - 미국의 주립대학 시스템, 유럽의 국립대학 체제 모두 지역발전을 견인하는 역할을 담당하고 있음.
    - 특히 해외 사례에서 지역대학은 지역사회 문제해결, 연구투자를 통한 지역사회 발전에 가장 큰 기여를 하는 기관으로 인식되고 있으며 새로운 협력모델을 구축하는데 핵심적 역할을 담당하고 있는 것으로 나타남(김민희 외, 2019).

(예시) 주요국 사례

[미국] North Carolina State : Research Triangle Park(RTP)  
 Philadelphia City : Center for Community Partner ships(CCP)

[일본] 지역 거점대학에 의한 지방창생추진사업(COC+)

[독일] High-Tech Strategy 2020 사업

- 지역대학의 존재가 지역 인구 및 경제에 미치는 영향도 상당함.
  - 대학이 구조조정되어 폐교된 지역의 경우 지역 경제에 큰 충격 발생
    - 구조조정 대상 대학이 대체로 지방에서도 중소도시나 군단위 소재지인데다가 작은 규모의 지역일수록 한 대학에 의존하여 지역 경제가 운용되는 경우가 적지 않음.
  - 지역 대학의 소멸은 지방 고등교육의 황폐화, 대학 교직원들의 대규모 실업 등과 함께 지역 경제의 충격으로 연결되고 있음.

## 제2절 정부의 지방대학 육성의 필요성

### 1. 대학의 주요 기능과 지역

- 대학의 3대 기능인 교육, 연구, 봉사를 중심으로 지역대학이 지역발전에 미치는 영향을 살펴 보면 다음과 같음(고영구, 조택희, 2018; 백미현 외, 2015).
  - 첫째, 지역대학의 교육 기능은 지역에 있는 광범위한 개인들을 지역의 다양한 영역에 필요한 고급인력으로 교육시킴으로써 그들이 교육을 마쳤을 때 지역 내에서 고용될 수 있게 하고, 새로운 기술 요구에 반응함으로써 지역의 고용주를 돕고 고용자의 지속적인 전문성 개발을 위한 학습 지원의 역할을 수행
  - 둘째, 지역대학의 연구 기능은 지역 기업과의 협력을 통해 R&D의 중추적인 역할을 수행 하면서 지역 특성화 산업의 성장 동력으로서 기술 혁신 및 지역의 신산업과 고용의 창출을 통해 내생적 지역발전을 유도하는 역할을 수행
  - 셋째, 지역대학의 봉사기능은 지역의 잠재적 성인학습자를 위한 평생교육 프로그램, 사회 교육 프로그램을 운영함으로써 사회 변화의 유도, 지역주민의 의식 성장 및 사회적 통합, 지역주민의 삶의 질에 기여하는 역할을 수행함.

〈표 4-1〉 지방대학육성정책 추진과정과 한계

대학기능	교육기능	연구기능	봉사기능
지역발전	인적자본 공급 고등교육 제공 지역가치 형성	지역연구 개발 유망산업 창출 기술혁신 촉진	지역문화 창달 지역사회 혁신 지역사회 통합

자료: 고영구, 조택희. (2018). p. 82.

- 지방대학이 각 지역에서 수행하는 역할을 국가별로 다소 차이가 있지만, 대부분의 유럽 대학 들은 공공성을 중심으로 운영되므로 지역과 매우 밀접한 관계 속에서 운영되며, 시장주의적 으로 평가받는 미국에서도 지방대학은 지역 특성에 맞는 역할 수행을 통해 지역과 상생의 관 계를 형성하여 자율적으로 지속하고 있음.
- 미국의 지방대학 육성정책은 대학-지역사회 파트너십, 산학협력 파트너십, 대학기능 특성 화형, 지역사회 특성중심형의 4가지로 대별하여 살펴볼 수 있음. 대학-지역사회 파트너십 은 지역사회 교육분야 지원 프로그램 제공, 대학의 지식봉사로 인한 슬럼가 회생, 지역사회 와 대학 간 네트워크 형성 등을 통한 지방대학 육성 정책을 의미함. 산학협력 파트너십 은 기업 연계조직과 연구 계약, 지역 산업분야와의 클러스터 형성을 통한 지속적인 혁신활

동, 지역 산업의 핵심 분야에 대한 집중 육성을 통한 경쟁력 확보 등의 역할을 통한 지방대학 육성 정책을 의미함. 대학기능 특성화형은 연구중심 대학, 실무중심 대학, 지역사회 주민교육 대학으로 그 역할을 특성화하여 지방대학 육성 정책을 펼치는 것을 의미함. 마지막으로, 지역사회 특성중심형은 지역사회의 핵심 주력 산업 관련 지속가능한 발전을 위한 대학의 역할을 확보함으로써 지방대학을 육성하는 정책을 의미함(백미현 외, 2015).

- 한편 미국의 지역대학은 해당 지역의 주민들에게 고등교육 및 평생교육의 기회 제공 차원에서 전문교육, 직업훈련 등 다양한 분야의 전문기술 프로그램을 운영하면서 지역사회 주민들에게 교육적 편의를 제공하고 있음. 아울러 해당 지역에서 세금을 내고 있는 주민들에게 평생학습자로서 지역대학의 교육적 편의를 이용하는 데 지역대학의 무상화 정책을 확대하고 있음(백미현 외, 2015).
- 독일의 지방대학 육성정책은 기술대학을 실무중심교육으로, 종합대학은 연구중심교육으로 개편하는 시도를 통해 기술대학이 지역의 산업 경제적 요구에 부응하는 실무중심 직업교육의 요람이 되게 한 것임. 기술대학은 새로운 학습장소, 훈련의 새로운 분야의 창출, 학습하는 장소의 범주 확장이라는 측면에서 특성화 대학개혁 정책으로 인정받음. 또 하나의 지방대학 육성정책은 독일 대학의 국제적 경쟁력을 높임으로써 고급 인력들이 독일의 대학에서 연구를 지속하게 하며, 해외의 고급 두뇌를 독일로 유인하고자 하는 엘리트 대학 정책임. 엘리트 대학의 성과는 탁월성, 다양성, 차이를 통한 경쟁의 증가인 반면 지원 대학의 편중에 따른 대학 계층화, 장기적 효과 지속성은 해당 정책의 그늘이라고 볼 수 있음(백미현 외, 2015).
- 지방대학의 지역발전을 위한 기능과 해외 대학 사례를 통해 볼 때 지방 소재 대학이 수도권 소재 대학에 비해 경쟁력이 떨어짐에도 불구하고 지역대학을 살리고자 하는 것은 대학이라는 수단을 통해 지역을 살리고자 하는 데 그 목적이 있음(고영구, 조택희, 2018: 83).

## 2. 지역 필수서비스와 대학

□ 필수서비스(essential services) 개념의 등장과 코로나19로 인한 필수서비스 공백

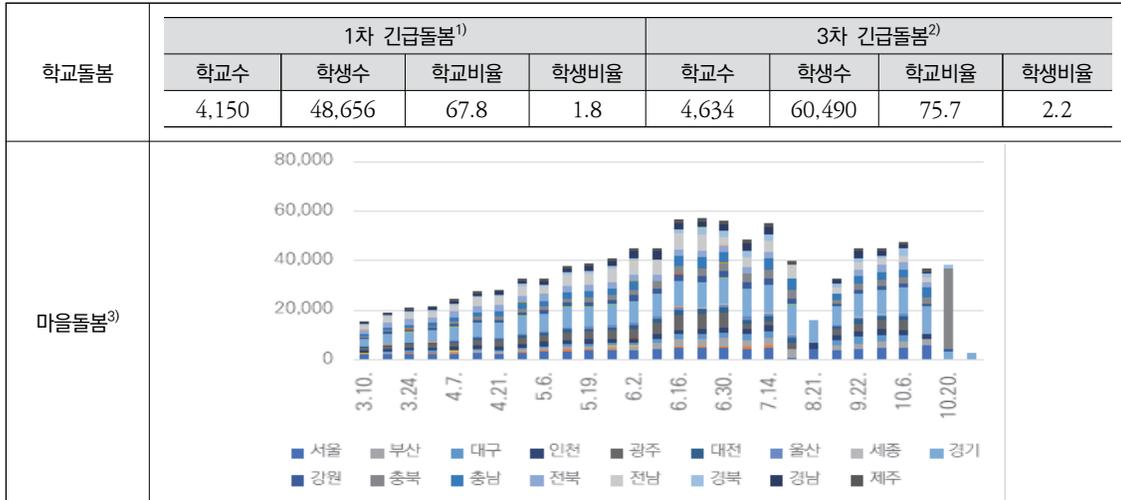
- 유럽연합 집행위원회는 “공익사업에 공공부문과 민간부문을 모두 포함하며 ‘공익’이라는 기준에 의해 특정 공공서비스의 의무를 가지게 되는 경제적 주체가 제공하는 서비스”를 필수서비스라고 명명함(Green Paper on Services of General Interest).
- 공공서비스는 서비스가 일반대중에게 제공된다거나 일반의 이익을 위한 특정한 역할을 하는 서비스를 의미하기도 하는데, 운송, 우편, 에너지, 통신 등 거대 네트워크산업에서 제공하는 서비스를 포함하기도 함.

- 일반적으로 유럽에서 필수서비스로 분류되는 서비스는 운송, 공영방송, 수도, 가스 및 전기, 교도행정, 사법제도, 국가안보서비스, 의료서비스와 긴급서비스임.
- 유럽사회권위원회(European Committee of Social Right)는 필수서비스의 범위를 병원 부문, 전력산업, 운송, 수도 및 식품공급, 쓰레기처리, 통신, 항공관제를 포함하는 것으로 보고 있음. 최소서비스가 다음과 같은 상황과 요건 하에서 도입될 수 있음을 밝히고 있음.
- 최소서비스는 엄격한 의미에서 필수적인 부문에 도입될 수 있음. 예를 들면, 타인의 권리와 자유에 대한 존중을 보장하거나 공익, 국가안보, 공중보건이나 도덕을 보호하는 데 있어 필수적인 사업장
- 정부 당국과 노조는 필수공익사업장에서 제공되어야 하는 최소서비스를 정의하고 결정하기 위해 협상하여야 함.
- 최소서비스는 법원과 같은 독립 위원회의 감독 하에 도입될 수 있음.

□ 코로나19로 인한 '사회적 돌봄 공백'의 증가

- 2020년 초등학생 자녀를 둔 학부모 5,050명에 대해 「방과후돌봄 실태조사」를 분석한 결과, 초등학생 자녀가 있는 학부모의 23.1%는 방과후돌봄이 필요하나 돌봄을 받지 못하는 '돌봄 사각지대'에 있다고 응답(강지원 외, 2020).
- 돌봄 사각지대는 대상 선정 기준으로 인한 탈락과 이용 시간의 제약, 돌봄서비스 공급의 부족 및 접근성 등 다양한 이유로 발생하는데, 돌봄 공백을 메우기 위해 방과후학교 및 학원을 이용하거나 이웃 및 조부모, 가사도우미, 베이비시터 등에게 돌봄을 의뢰하는 경우 한 달 평균 50만원 이상을 지출함(2가지 이상 혼합해서 사용).
- 학기 중 평일에 자녀가 보호자없이 보내는 시간은 163.2분인데, 소득이 낮을수록 더 길어지는 특징. 동 수치는 2018년 146.7분(김영란 외, 2018)에 비해 증가
- 자녀가 혼자 있는 시간은 학년이 증가할수록, 자녀의 수가 많을수록, 맞벌이일 때 증가하며, 지역적 특성과도 관련이 있음. 특히 중소도시에서 돌봄 공급량이 부족함.
- 코로나19의 영향으로 학교가 휴업하거나 학년별·학급별 교차 출석 및 요일제 출석 등을 시행하면서 가정 내 돌봄의 욕구가 증가했으며, 어린이집과 방과후돌봄 역시 휴원하거나 긴급 돌봄만 제한적으로 실시하여 가정 내 돌봄 부담이 증가
- 5월 6일 생활방역 전환기부터는 마을 돌봄을 정상적으로 운영함. 학교는 신청에 근거한 긴급돌봄을 매우 제한적으로 운영한 반면, 보건복지부는 2020. 10. 이후 정상 운영하였고, 일부 지역에서만 긴급돌봄을 실시(2020. 10.6. 기준 긴급돌봄 43.0%)

[그림 4-4] 긴급돌봄 제공 현황



자료: 1) 교육부, 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부. (2020.2.28).  
 2) 교육부 유아교육정책과, 방과후돌봄정책과. (2020.3.12.).  
 3) 보건복지부. (2020). 긴급돌봄 아동 수(지역아동센터+다함께돌봄센터). 내부자료.

- 또 다른 조사에 의하면(초록우산 어린이재단, 2021.2.), 만10~17세 아동 582명 조사 결과 코로나 발생 이후 집에 혼자 있거나 아동끼리만 있다고 응답한 비율이 72.1%로 조사됨. 하루 1~3시간 혼자 있는 경우는 20.1%, 하루 5시간 이상 18.6%의 순으로 조사
- 코로나19로 인해 ① 스트레스 증가, ② 우울감 증가, ③ 경제적 어려움, ④ 돌봄 부담 증가 하였으며, 만18세 미만 자녀가 있는 경우, “학교가 등교하지 않아 학기 중 자녀가 집에 있어서 돌봄 부담이 증가”한 경우가 55.9%이며, 돌봄 부담은 일을 하지 않는 가족 구성원이 전담(39.0%)하거나 일을 하는 가족 구성원이 휴가, 휴직, 유연근무, 재택 근무를 활용해서 대처(27.9%)하거나, 부모, 형제 등 따로 사는 가족의 도움(19.3%)을 받았음(강지원 외, 2021, 발간예정).

□ 필수서비스의 공백이 발생하지 않도록 하는 제재조치도 필요

- 모든 공공서비스에서의 파업이 모두 주요 부문에서 발생하는 것은 아니지만, 파업이 미치는 영향은 제공되는 재화와 서비스의 유용성과 예비된 재고가 있는지, 어느 정도의 비용이 발생하는 대체재가 있는 지의 여부에 따라 달라지는데, 실질적으로는 재고가 충분한가에 관계없이 공공서비스에서의 파업은 대부분의 공공서비스가 사실상 독점 상태로 공급되고 있다는 점에서 시민들의 일상에 파괴적인 영향을 미침. 파업비용은 해당 서비스가 국가경제에서 차지하는 비중이 클수록 늘어남.
- 최소서비스에 대한 EU의 권한은 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)에 의해 제한됨. 영국을 제외한 대부분의 유럽연합 회원국들은, 필수서비스에서 파업이 발생했을 경우

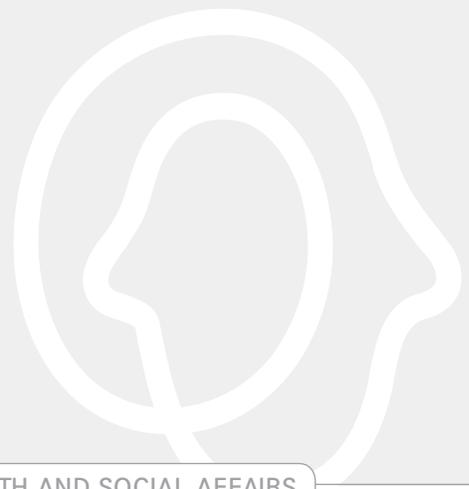
의 최소서비스 제공에 대한 규정을 도입함. 영국에서는 최소서비스나 보장된 서비스(guaranteed service)가 존재하지 않음.

○ 최소서비스는 사회적 파트너들과의 협상에 의해 결정됨. 그러나 스페인과 포르투갈은 예외임. 스페인의 경우 헌법에 파업이 발생할 경우, ‘사회에 필수적인 서비스’의 유지를 명시함. ‘정부 당국은 필수서비스라고 결정한 서비스를 유지하는 데 있어서 불가피한 조치를 취하는 것에 대하여 규정’하고 있음. 국립병원, 철도와 항공부문의 최소서비스 조치에 관한 다른 많은 법령들이 공포됨.

○ 스페인 정부는 2002년 6월 총파업 전야에, 대중교통과 방송 부문에서 20~30%의 최소서비스 유지를 명령하는 긴급법령을 공포함. 노조는 반대신청을 하였으나 기각되었고, 파업 당일 항공서비스의 20%와 철도서비스의 40%는 정상적으로 운영되었음. 스페인 헌법재판소는 “중요한 서비스를 제공받을 소비자의 권리는 파업의 권리보다 우선한다.”는 판결을 내렸으며, 각 파업의 특정한 상황에서 국민의 이익을 우선적으로 보호해야 할 필요성을 항상 염두에 두고 있음. “한 서비스의 중요도는 그것이 가지는 가치의 본질에 의해 결정되는 것이 아니고, 그 서비스에 대하여 국민이 가지는 기대의 가치에 의해 결정”된다고 판결을 내림. 스페인의 판례에 의하면 주요 필수서비스는 운송, 병원서비스, 지원서비스, 에너지 공급, 수도 정화와 공급, 고체 폐기물의 수집과 처리, 우편서비스와 교육이라고 명시함. 최소서비스의 결정은 강제적인 성격을 가짐.

○ 이탈리아에서 최소서비스는 필수공익사업에서 최소서비스를 보장하기 위해 파업권과 공공서비스 지속성 간의 균형을 정립함(2000년 4월법). 최소서비스에 관한 이견이 발생할 때 단체협약에 의해 규정된 최소서비스의 적합성에 대하여 최소서비스보장위원회(guarantee committee)가 평가하고 필요하다면 추가적 조치를 명령할 수 있음.

□ 이러한 필수서비스의 안정적인 제공을 위해서는 지역 내 서비스 인력에 대한 교육 및 공급이 필요하며, 지방대학이 수행할 수 있으며 지역에 필요한 역할로 필수서비스 분야에 대한 검토가 가능함.



## 제5장

### 국가균형발전을 위한 지방대학 혁신역량 강화 방안

- 제1절 지속가능한 지역-대학 공생
- 제2절 고등교육기관의 전략적 기능 분화
- 제3절 산학연계 지역 생태계 구축
- 제4절 지방대학 혁신 플랫폼 구축



## 제 5 장 국가균형발전을 위한 지방대학 혁신역량 강화 방안

- 보다 혁신적인 지방대학 역량강화를 위해서는 대학 정책의 초점을 중앙정부가 아닌 지역(시·도 또는 권역) 단위로 이양해야 하며, 준비된 지역에 대해서 과감한 권한 이양(정원, 학과 신설, 운영형태 다변화 등)과 재정 투입이 수반되어야 함.
- 대학의 구조조정 과정에서 수반되는 학내 갈등을 피하기 위해서는 일시적 정원 변화가 필요한 경우 정원의 자율화, 지역(지방정부, 기업 등)의 산업, 인구 정책에 따라 지역 대학이 조응할 수 있도록 거버넌스 구조를 마련하고 자원 투입 유도, 대학 운영에서의 지역 자율성 제고 등의 원칙에서 정책대안 모색
  - 현재 지방자치단체의 권한이 미미한 상황에서 적극적인 참여를 유도하기 위한 권한과 책임의 이양이 필요함.
- 향후 학령인구 감소 시 발생하는 지방교육재정의 여력을 지역 고등교육에 투여하고 이것이 지역 발전으로 연결될 수 있도록 지방정부, 지역교육청의 역할과 권한이 요구됨.
  - 지방교육재정교부금은 2015~2019년 연평균 11.3% 증가했고, 이에 따라 지방교육재정 총세입은 2015년 62조3천605억원에서 2019년 87조3천873억원으로 연평균 8.8% 증가한데 비해 학령인구는 연평균 2.7% 감소함.
  - 이에 따라 불용액은 2015년 1조6천911억원, 2016년 1조7천552억원, 2017년 1조9천474억원, 2018년 1조8천442억원, 2019년 1조8천60억원으로 매년 2조원가량 발생하고 있음.

### 제1절 지속가능한 지역-대학 공생

#### 1. 지역별 대학정원 관리제(쿼터제)

- 지역(시·도 또는 권역)별 정원 쿼터를 두어 균형 있는 정원 감축
  - 현 대학입학 정원 비율을 적용한 권역별 대학 입학정원 쿼터제를 도입하고, 권역별로 배정된 정원 내에서 각 권역은 자율적으로 지역 대학들 간 입학정원을 자율적으로 감축하는 방안
    - 1단계로는 향후 정원 조정 시 수도권 대 비수도권의 비율 유지, 수도권 대학의 정원 외 모집 등과 같은 예외 조건 최소화로 비수도권 대학에 대한 낮은 선호 보완하고 동시에

가시적이고 체감할 수 있는 인센티브 제공, 단기적으로 권역별 정원 관리, 중장기적으로 시·도별 정원 관리를 추진할 수 있음.

- 출산율의 급감으로 인한 학령인구 감소에 따른 대학의 정원감축은 불가피한 상황임. 2021년 대학 신입생 충원율은 91.4%로, 신입생 미충원의 가속화가 진행되고 있는 것으로 나타났으며, 특히 지방소재 대학과 전문대의 미충원율이 높게 나타나 수도권-지방대학 간 격차가 대학 입학단계에서부터 심화되고 있음(교육부, 2021.05.20.).
- 대학의 정원감축은 인구구조의 변화에 따라 불가피한 조치이나, 단순한 경제 논리에 따른 정원감축 노력은 지방대학의 위기를 점차 심화시킬 수 있으며, 지역 경제 위축 및 일자리 감소 등 지역발전에 악영향으로 연결되는 악순환이 강화될 수 있음.
- 따라서 감소하고 있는 대학 입학자원 및 지역별 균형 있는 대입정원 감축 방안을 마련하기 위하여, ① 적정 입학정원 규모 추정 및 감축 방안 마련, ② 권역별 입학정원 쿼터제 도입 방안 마련이 요구됨.
- 이를 위해, ① 시도별 대학 입학 자원 추계, ② 대학 입학에 위한 인구이동 경향을 반영한 시도별 대학 입학자원 규모 추계, ③ 시도별 대학 입학자원 규모 추정 모델을 활용한 권역별 대학 입학 정원 쿼터제 도입 방안 제시의 단계로 정책 대안을 제시함.

### 가. 시도별 대학 입학 자원 추계

- 시도별 대학 입학 자원 추계를 위해, 1) 시도별 고등학교 3학년 학생 수 추계(2021~2040년), 2) 최근 3년간(2018~2020) 고등학교 3학년 졸업률 및 대학진학률 분석, 3) 2021~2040년 시도별 고등학교 졸업자 중 대입입학자 규모 추계를 실시함.

#### □ 시도별 고등학교 3학년 학생 수 추계

- 본 연구에서는 대학 입학자원 추계를 위해, 이길재 외(2020) 연구의 학생수 추계 방안을 활용함. 최근 5년 간 데이터(2016~2020)를 활용하여, 추계모델 모수값을 산정하고, 외삽법을 통해 과거 추이를 반영하여 2040년까지의 시·군·구별 학생 수를 추계함.
  - 2021년부터 2040년까지의 학생수 추계를 위하여 ① 통계청 인구추계 데이터(만 6세 인구 추계), ② 한국교육개발원의 교육통계 데이터, ③ 주민등록인구 데이터를 활용함
- 모델의 정확성을 높이기 위하여 229개 행정구역(시·군·구)을 분석 단위로 설정함. 세부적인 절차를 정리하면 다음과 같음<sup>14)</sup>

14) 이길재 외(2020)의 학생 규모 추정 절차를 수정 보완함

- (1단계) 만 6세 미래인구 추계 : 1) 2020년 기준 만1세~5세 주민등록인구 데이터를 활용하여 2025년까지 만 6세 인구를 추계하고, 2) 2026년부터는 통계청 6세 인구 중위 추계 데이터를 활용함.

〈표 5-1〉 만 6세 인구추계 자료(예시)

(단위 : 명)

연도	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
인구수	444,102	412,018	362,900	330,970	295,132	303,874	288,106	285,736	296,330	307,572
연도	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
인구수	319,147	330,509	341,085	350,461	354,977	354,454	352,252	348,442	343,245	336,975

- (2단계) 추정 계수 산출 : 플로우 개념을 활용한 학생 수 추계를 위하여 최근 5개년 자료를 활용하여 행정구역별, 학교급별로 추정모델의 계수값(시군구별, 학교급별 진학률, 학교급별 졸업률, 학교급별, 학년별 진급률)을 산출
  - 1) 2021년~2040년 초등학교 1학년 학생 수 추계(취학률 활용)
  - 2) 2021년~2040년 중·고등학교 1학년 학생 수 추계(졸업률, 진학률 활용)
  - 3) 초·중·고등학교 1학년 외 학생 수 추계(진급률 활용)
  - 4) 초·중·고등학교 특수학급 학생 수 추계(특수학급 학생 비율 활용)
- (3단계) 학생 수 추계 : 추정된 계수 값을 활용하여 2040년까지 시군구별, 학교급별 학생수를 추계

○ 마지막으로, 시군구별 2040년까지 초중고교의 학생 수를 예측하여 제시함

〈표 5-2〉 고등학교 3학년 학생 수 추계(예시)

(단위 : 명)

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
441,941	427,292	403,102	417,539	458,955	435,025	416,680	440,254	443,712	457,727
2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
415,734	416,355	386,192	339,999	310,042	276,186	285,660	270,860	268,594	278,508

□ 대학 입학 규모 추정을 위한 고등학교 3학년 졸업률 및 대학 진학률 분석

- 대학 입학 규모 추정 계수 도출을 위한 분석 결과, 최근 3년 간 고등학교 3학년 졸업률은 대체로 100% 수준을 안정적으로 유지하며, 당해연도 고등학교 졸업자의 대학 진학률은 연도별로 소폭 증가하는 것으로 나타남(졸업률이 100%를 상회한다는 것은 공교육 체제에 있는 고등학교를 졸업한 학생 이외에 여타의 대안적인 방법으로 고등학교 졸업자격을 획득(검정고시, 대안교육 등)한 학생들이 존재함을 의미함).
- 안정적인 시도별 대학 입학 규모 추정을 위해 시도별 고등학교 3학년 졸업률은 최근 3년(2018~2020) 평균값을, 당해연도 고등학교 졸업자의 대학진학률은 가장 최근 자료(2020)의 값과 변화율(2019-2020)로 고정시킴.

〈표 5-3〉 대학입학자원 규모 추정 계수

구분	2018	2019	2020	평균	평균 증감률
고등학교 3학년 졸업률	1.005	1.004	1.006	1.005	0.002
당해연도 고등학교 졸업자 대학진학률	0.677	0.684	0.717	0.693	0.020

□ 시도별 고등학교 졸업자 중 대학 입학자 규모 추정

- 시도별 고등학교 3학년 학생수 및 대학 입학 규모 추정 계수를 활용하여 연도별 대학 입학 규모를 추정한 결과, 2021년 312,480명에서 2040년 193,858명까지 약 38% 감소하는 것으로 나타남(시도별 규모 추계 결과는 부록으로 제시).

〈표 5-4〉 대학입학 규모 추계(예시)

(단위: 명)

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
312,480	317,916	307,218	290,173	300,421	330,488	313,237	300,215	317,341	320,095
2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
330,215	299,920	300,262	278,406	244,949	223,121	198,441	206,351	195,620	193,858

나. 대학 입학에 위한 인구이동을 반영한 시도별 대학 입학자원 규모 추계

- 지방의 청년기 인구, 특히 청년기 초기에 수도권 지역으로 이동하는 이유는 교육이며, 대학 입학에 위해 청년인구는 지역 간 이동이 활발하게 이루어지고 있음. 이러한 대학으로 인한 청년인구의 지역 간 이동 경향성을 반영한 시도별 대학 입학자원 규모를 추정하기 위해 아래와 같은 절차를 수행함.

- 한국교육개발원 교육통계센터의 출신지역별 고등학교 졸업자 중 대학<sup>15)</sup> 입학자 현황 자료(2018~2020년)를 활용하여 분석함.
- **(1단계)** 최근 3년 간(2018~2020) 출신지역(시도수준)별 고등학교 졸업자 중 대학 입학 위한 지역 이동 및 증감 비율을 분석

〈표 5-5〉 출신지역별 고등학교 졸업자중 대학 입학을 위한 지역 이동 비율(2020)(예시)

(단위 : %)

대학 소재지 고교 출신지	강원	경기	경남	경북	광주	대구	대전	부산	서울	세종	울산	인천	전남	전북	제주	충남	충북
강원	49.11	9.95	0.74	7.08	0.83	2.02	3.78	1.67	10.46	0.45	0.27	1.84	0.57	1.09	0.18	3.92	6.05
경기	5.17	40.95	0.36	2.05	1.08	0.43	2.82	0.59	21.91	0.87	0.11	3.43	0.74	1.47	0.20	11.60	6.22
경남	0.34	2.78	39.33	8.10	0.60	4.59	1.60	28.12	6.84	0.38	2.21	0.60	0.85	0.75	0.24	1.69	0.96
경북	1.10	3.96	2.39	43.60	0.35	19.72	4.09	8.07	8.05	0.49	1.19	1.07	0.34	0.76	0.14	2.43	2.25
광주	0.30	3.31	0.63	0.79	60.17	0.19	1.34	1.34	7.26	0.78	0.14	0.78	13.82	5.93	0.22	2.23	0.78
대구	0.28	2.27	0.77	37.56	0.23	43.71	1.33	3.27	6.34	0.47	0.48	0.52	0.24	0.49	0.13	1.18	0.75
대전	0.49	4.18	0.52	3.41	0.92	0.76	56.33	1.25	10.56	1.27	0.25	1.02	0.89	3.71	0.18	9.74	4.51
부산	0.36	1.90	9.33	2.63	0.31	1.70	0.95	71.45	6.34	0.40	1.95	0.28	0.50	0.29	0.27	0.82	0.53
서울	5.43	32.13	0.35	2.14	0.88	0.32	1.96	0.69	42.63	0.90	0.11	2.77	0.76	1.28	0.19	4.87	2.57
세종	1.25	7.17	0.62	3.56	1.47	0.71	34.48	1.47	14.16	3.12	0.40	1.11	1.43	4.37	0.04	13.54	11.09
울산	0.35	3.50	7.85	14.21	0.35	6.90	1.58	23.86	7.52	0.44	29.66	0.67	0.41	0.45	0.05	1.58	0.62
인천	4.05	33.47	0.37	2.01	0.85	0.39	2.80	0.66	18.41	0.73	0.24	18.25	0.86	1.65	0.32	10.76	4.20
전남	0.33	4.51	2.62	2.03	25.17	0.72	2.56	3.85	7.35	0.47	0.42	1.40	35.52	8.14	0.23	3.42	1.26
전북	0.48	4.58	0.77	1.57	7.81	0.51	6.37	1.29	7.66	0.75	0.20	1.04	5.21	55.62	0.19	4.23	1.74
제주	0.68	6.22	1.99	3.11	2.00	1.60	1.69	6.71	9.97	0.35	0.51	1.40	2.13	2.28	56.20	1.99	1.18
충남	0.64	8.05	0.55	2.10	1.16	0.69	21.64	0.82	12.03	1.25	0.19	1.90	1.43	5.45	0.15	36.50	5.46
충북	2.73	5.79	0.72	5.62	0.89	1.68	16.51	1.37	8.63	0.94	0.24	1.35	0.59	2.44	0.29	8.18	42.02

- **(2단계)** 대학 진학을 위한 시도별 고등학교 졸업생의 지역 이동 비율<sup>16)</sup> 추정 (2021~2040년)

15) 일반대학, 교육대학, 전문대학을 포함함.

16) 시도별 고등학교 졸업생의 인구 이동 비율 최신값(2020)에 2018~2020년 간 인구 이동 비율의 변동률을 동시에 고려하였음.

〈표 5-6〉 출신지역별 고등학교 졸업자 중 대학 입학에 위한 경기 지역 이동 비율 추정(예시)

(단위 : %)

고교 출신지	연도																			
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
강원	10.4	10.9	11.3	11.8	12.2	12.7	13.1	13.6	14.1	14.5	15.0	15.4	15.9	16.3	16.8	17.2	17.7	18.2	18.6	19.1
경기	40.5	40.0	39.5	39.0	38.5	38.0	37.5	37.0	36.5	36.0	35.5	35.0	34.5	34.1	33.6	33.1	32.6	32.1	31.6	31.1
경남	3.0	3.2	3.5	3.7	3.9	4.2	4.4	4.6	4.8	5.1	5.3	5.5	5.7	6.0	6.2	6.4	6.7	6.9	7.1	7.3
경북	4.2	4.5	4.8	5.1	5.3	5.6	5.9	6.2	6.5	6.7	7.0	7.3	7.6	7.8	8.1	8.4	8.7	9.0	9.2	9.5
광주	3.5	3.7	3.9	4.1	4.2	4.4	4.6	4.8	5.0	5.2	5.4	5.5	5.7	5.9	6.1	6.3	6.5	6.7	6.8	7.0
대구	2.5	2.8	3.1	3.3	3.6	3.9	4.1	4.4	4.7	4.9	5.2	5.5	5.7	6.0	6.3	6.5	6.8	7.1	7.3	7.6
대전	4.5	4.9	5.3	5.7	6.0	6.4	6.8	7.1	7.5	7.9	8.2	8.6	9.0	9.3	9.7	10.1	10.4	10.8	11.2	11.5
부산	2.1	2.4	2.6	2.9	3.1	3.4	3.6	3.8	4.1	4.3	4.6	4.8	5.1	5.3	5.5	5.8	6.0	6.3	6.5	6.8
서울	32.0	31.9	31.8	31.8	31.7	31.6	31.5	31.4	31.3	31.2	31.1	31.0	30.9	30.8	30.7	30.6	30.5	30.4	30.3	30.2
세종	8.7	10.2	11.7	13.3	14.8	16.3	17.8	19.3	20.8	22.4	23.9	25.4	26.9	28.4	30.0	31.5	33.0	34.5	36.0	37.6
울산	3.8	4.2	4.5	4.9	5.2	5.6	5.9	6.2	6.6	6.9	7.3	7.6	7.9	8.3	8.6	9.0	9.3	9.6	10.0	10.3
인천	33.4	33.4	33.3	33.3	33.2	33.2	33.2	33.1	33.1	33.0	33.0	32.9	32.9	32.8	32.8	32.8	32.7	32.7	32.6	32.6
전남	4.8	5.2	5.5	5.9	6.2	6.5	6.9	7.2	7.5	7.9	8.2	8.6	8.9	9.2	9.6	9.9	10.2	10.6	10.9	11.3
전북	4.9	5.3	5.6	6.0	6.3	6.7	7.0	7.4	7.7	8.1	8.4	8.8	9.1	9.5	9.8	10.2	10.5	10.9	11.2	11.6
제주	7.3	8.4	9.4	10.5	11.6	12.7	13.7	14.8	15.9	17.0	18.0	19.1	20.2	21.3	22.3	23.4	24.5	25.6	26.7	27.7
충남	8.3	8.6	8.9	9.2	9.5	9.8	10.1	10.4	10.6	10.9	11.2	11.5	11.8	12.1	12.4	12.7	12.9	13.2	13.5	13.8
충북	6.2	6.6	7.1	7.5	7.9	8.4	8.8	9.2	9.7	10.1	10.5	11.0	11.4	11.8	12.3	12.7	13.1	13.5	14.0	14.4

- (3단계) 재수생, 외국학교 졸업생 등 당해연도에 고등학교3학년 졸업생 이외의 대입자원(이하, Non-Traditional) 수 및 증감 분석을 통한 Non-Traditional 신입생 규모를 반영하기 위한 계수 도출: 최근 3년(2018-2020) 간 소폭 증가하여, 가장 최신값(2020)으로 고정

- 계수 산식 = 전체 신입생 수/당해년도 신입생 중 고등학교 졸업생 수

〈표 5-7〉 Non-Traditional 신입생 규모 계수

구분	2018	2019	2020	평균	평균 증감률
Non-Traditional 신입생 규모 비율	1.394	1.394	1.482	1.423	0.044

- 위와 같은 절차를 활용하여, 시도별 대학입학자원 규모를 추정하였으며, 권역별<sup>17)</sup>로 결과 값을 제시하면 다음과 같음.

17) 수도권(서울, 경기, 인천), 충청권(대전, 세종, 충남, 충북), 대구·경북·강원권, 부산·울산·경남권, 호남·제주권(광주, 제주, 전남, 전북) 이하 5개 권역 구분

〈표 5-8〉 고등학교 졸업 후 대학 입학에 위한 지역이동 규모를 고려한 대학입학 규모 추계

(단위 : 명)

권역	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
전국	454,923	463,214	447,973	423,261	438,584	482,667	457,770	438,958	464,220	468,422
수도권	191,658	197,373	193,032	183,288	192,387	212,163	202,862	195,195	207,146	209,644
충청권	75,870	77,198	75,513	71,203	74,186	81,603	77,571	74,558	78,645	79,384
부산경남울산	59,655	60,190	57,188	54,518	55,680	61,466	58,031	55,045	58,508	59,020
대구경북강원	72,934	73,838	70,446	66,471	67,597	74,482	70,087	67,042	70,707	71,489
호남제주	54,806	54,615	51,795	47,782	48,735	52,953	49,219	47,118	49,215	48,884
권역	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
전국	483,603	439,506	440,303	408,594	359,756	328,030	292,114	303,305	287,712	285,344
수도권	217,951	199,393	201,128	187,777	166,494	153,540	138,258	141,534	135,083	135,059
충청권	81,757	74,456	74,445	68,969	60,706	55,390	48,742	53,745	51,126	50,721
부산경남울산	60,500	54,494	54,408	49,750	43,186	38,383	33,297	33,754	31,498	30,703
대구경북강원	73,688	66,767	67,033	62,356	54,617	49,506	44,078	45,258	42,779	42,225
호남제주	49,707	44,395	43,290	39,742	34,752	31,212	27,738	29,013	27,226	26,636

○ 시도별 고등학교 졸업 후 대학입학을 위한 지역이동 추이를 반영했을 때, 수도권-지방대 학 간 입학 자원 규모에 대한 격차는 점차 심화될 것으로 예측됨.

〈표 5-9〉 고등학교 졸업 후 대학 입학에 위한 지역이동 규모를 고려한 대학입학 규모 구성비율

(단위 : %)

권역	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
전국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
수도권	42.1	42.6	43.1	43.3	43.9	44.0	44.3	44.5	44.6	44.8
충청권	16.7	16.7	16.9	16.8	16.9	16.9	16.9	17.0	16.9	16.9
부산경남울산	13.1	13.0	12.8	12.9	12.7	12.7	12.7	12.5	12.6	12.6
대구경북강원	16.0	15.9	15.7	15.7	15.4	15.4	15.3	15.3	15.2	15.3
호남제주	12.0	11.8	11.6	11.3	11.1	11.0	10.8	10.7	10.6	10.4
권역	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
전국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
수도권	45.1	45.4	45.7	46.0	46.3	46.8	47.3	46.7	47.0	47.3
충청권	16.9	16.9	16.9	16.9	16.9	16.9	16.7	17.7	17.8	17.8
부산경남울산	12.5	12.4	12.4	12.2	12.0	11.7	11.4	11.1	10.9	10.8
대구경북강원	15.2	15.2	15.2	15.3	15.2	15.1	15.1	14.9	14.9	14.8
호남제주	10.3	10.1	9.8	9.7	9.7	9.5	9.5	9.6	9.5	9.3

**다. 대입자원 규모 추정값을 활용한 권역별 대입정원 쿼터제 도입 방안**

□ 대학 입학정원 감축 방안

○ 추정된 대학 입학자원을 토대로 합리적인 대학 입학정원 감축이 이뤄질 필요가 있음. 따라서 현재의 정원내 중심으로 관리되고 있는 신입생 규모에서 벗어나 실제 충원되고 있는 신입생 규모를 토대로 입학정원 규모를 관리할 필요가 있음.

- 2020년 기준, 대학 신입생 모집 정원(정원내, 정원외 포함)은 599,050명으로 나타남 (일반대 358,733명, 전문대 240,317명).

〈표 5-10〉 2020년 대학 입학정원 현황(정원 내, 정원 외 포함)

권역	행정구역	입학정원			비율(%)
		일반대	전문대	계	
전국		358,733	240,317	599,050	100.0
수도권	서울	85,578	23,045	108,623	40.1
	경기	42,438	72,701	115,139	
	인천	7,774	8,953	16,727	
	소계	135,790	104,699	240,489	
충청권	대전	19,016	9,993	29,009	16.5
	세종	2,946	1,719	4,665	
	충남	30,648	8,849	39,497	
	충북	17,777	8,127	25,904	
소계		70,387	28,688	99,075	
대구경북강원	대구	10,692	18,204	28,896	16.0
	경북	28,169	15,646	43,815	
	강원	17,556	5,726	23,282	
	소계	56,417	39,576	95,993	
부산경남울산	부산	33,925	17,022	50,947	14.0
	울산	2,985	4,572	7,557	
	경남	14,758	10,849	25,607	
	소계	51,668	32,443	84,111	
호남제주	광주	15,016	9,089	24,105	13.3
	제주	2,860	4,811	7,671	
	전남	9,227	11,354	20,581	
	전북	17,368	9,657	27,025	
	소계	44,471	34,911	79,382	

자료 : 대학정보공시(2020. 4. 1. 기준)

- 추정된 대학 입학자원 규모와 2020년 기준 대학입학정원을 비교했을 때, 2021~2030년 간 2021년 수준의 입학 정원이 유지될 것으로 보임. 그러나 2031년 이후 입학자원 규모의 급감에 따라 체계적인 정원 감축을 위한 방안이 요구됨.
- 따라서 2021년에서 2030년까지의 평균 대학입학자원 규모에서 2031~2040년 간 대학 입학자원 규모의 감소분을 2021년 기준 대입 자원 규모로 나눴을 때, 현 정원 대비 20%\*의 정원 감축이 요구되는 것으로 나타남.
  - 20%= (453,999명(‘21~’30년 평균)-362,827명(‘31~’40년 평균))/454,923명(‘21년)

〈표 5-11〉 연도별 대학입학자원의 규모 추계값

(단위: 명)

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	21~30 평균
454,923	463,214	447,973	423,261	438,584	482,667	457,770	438,958	464,220	468,422	453,999
2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	31~40 평균
483,603	439,506	440,303	408,594	359,756	328,030	292,114	303,305	287,712	285,344	362,827

○ 이를 산술적으로 적용할 경우 2022년부터 2026년까지 매년 4%의 대학 입학정원을 감축하여, 2026년까지 362,827명으로 감축하고, 입학 정원을 초과하는 입학자에 대해서는 정원 외 입학을 일시적으로 허용하는 정책대안을 수립할 필요가 있음. 향후, 2035년 이후 입학정원 대비 입학자원의 부족으로 인한 추가적인 정원 감축 계획을 수립함으로써 단계적인 접근법을 취할 필요가 있음.

- 이러한 산술적 계산을 수도권과 비수도권으로 배분할 경우 다음의 〈표 5-12〉와 같은 결과를 얻을 수 있는데, 이러한 현재의 비율을 최대한 유지해가는 것을 목표로 향후 보다 세분화된 권역별 균형을 추진할 필요가 있음.
- 중장기적으로 시·도의 고등교육 거버넌스가 구축될 경우 균형의 단위를 시·도로 이양하는 것을 추진함.

〈표 5-12〉 연도별 대학입학 자원의 수도권/비수도권 배율 값

(단위: 명)

권역	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
전국	454,923	463,214	447,973	423,261	438,584	482,667	457,770	438,958	464,220	468,422
수도권	182,629	185,958	179,839	169,919	176,070	193,767	183,772	176,220	186,362	188,048
비수도권	272,294	277,257	268,134	253,343	262,514	288,901	273,998	262,739	277,859	280,374
권역	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
전국	483,603	439,506	440,303	408,594	359,756	328,030	292,114	303,305	287,712	285,344
수도권	194,143	176,440	176,760	164,030	144,424	131,688	117,269	121,762	115,502	114,552
비수도권	289,461	263,065	263,543	244,564	215,331	196,342	174,845	181,543	172,211	170,792

#### □ 권역별 대학 입학정원 쿼터제 검토

- 출신지별 고등학교 졸업자의 대학을 위한 인구 이동 비율을 고려했을 때, 지방에서의 수도권으로 이동을 제외하고, 수도권, 충청권, 대구·경북·강원권, 부산·울산·경남권, 호남·제주권 내에서의 이동이 활발한 것으로 나타남(예. 충남→대전, 경북→대구 등).
- 또한 수도권 과밀화 방지 및 지역 균형발전을 목적으로 부울경 메가시티(부산, 울산, 경남)를 추진하는 등 규모의 경제를 통한 지역 불균형을 해소하기 위한 지자체 수준의 노력이 이뤄지고 있음. 지방대학 경우도 역시, 입학자원의 감소 및 수도권-지방대학 간 불균형 문

제를 해소하기 위해 광역자치단체 수준을 넘어선 권역 간 대학 협력 및 공동 운영 체계 구축이 요구됨.

- 따라서 현 대학입학 정원 비율을 적용한 권역별 대학 입학정원 쿼터제를 도입하고, 권역별로 배정된 정원 내에서 각 권역은 자율적으로 지역 대학들 간 입학정원을 자율적으로 감축하는 방안을 제안함.
- 이러한 권역별 쿼터제 도입을 위해 ‘권역별 조정위원회(○○권역 고등교육 위원회)’를 설치하여 정원조정 및 대학 간 특성화 조정 기능을 담당하게 하며, 권역 내 정원 조정을 위해 국가균형발전특별위원회와 교육부가 ‘(가칭)지역고등교육조정협의회’를 설치하여 큰 틀에서의 방향과 권역별 정원, 정원 배분의 기본 원칙을 수립·추진하는 것을 제안함.

## 2. 지역 인재의 지역대학 진학 촉진

□ 지금까지 지역 인재에 대한 지원은 지역의 고용에 초점이 맞춰져 있음. 본 연구에서는 지역 인재의 일차적인 유출을 “대학 진학”시기로 상정하고 있으므로, 이에 대한 대응방안으로 “지역 인재의 지역 대학 진학”을 촉진하는 세 가지 구체적인 방안을 제안함.

□ (방안1) 지역 정주 대학생의 등록금 지원

- (대상) 동일 지역 내에서 고등학교를 졸업한 후 대학에 진학한 대학생에게 등록금 전액을 지원함. 이 때, 검정고시를 치른 후 대학에 진학하는 경우 주민등록증에 기재된 주소를 기준으로 동일 지역을 설정함.
- (지역) 지원 대상 지역은 1안) 수도권을 제외한 광역시도의 기초자치단체 기준, 2안) 특광역시 제외 기초자치단체 기준
- (지원) 교육부와 한국대학교육협의회가 일반대학 및 교육대학의 공시정보를 분석한 자료(매년 4월1일 기준)을 토대로 4년제 대학의 평균 등록금을 기준으로 함. 단, 이 때 공시자료는 연 평균 등록금(예, 2020년 672만원)이므로, 이를 기준으로 상하반기 균등분할함.
- (재정) 2020년 데이터를 기준으로 비수도권의 출신 고등학교 지역에서 대학에 진학하는 학생 수를 추정한 후 1인당 연간 지원액을 적용한 결과, 2021년 기준 7911억원 소요되며, 이후 5개년 동안 3조8천억 원이 소요될 것으로 전망됨. 참고로, 현재 소득 8구간 이하 가구의 대학생에게 약3조6천억 원을 투입하고 있으므로, 국가장학금 기준 1인당 연 319만원 수혜하고 있으므로 대상자의 상당 부분은 중복되고 지원금 증가에 따른 추가 소요가 크지 않을 것으로 판단됨. 다만, 이러한 결과는 KEDI로부터 받은 자료가 “ 시도”를 기준으로 하기 때문에 과다하게 추정될 가능성이 존재하며, “강원” 등 일부 지역이 분리되지 않은 한계를 가지므로 향후 정교한 추계가 필요함.

〈표 5-13〉 지역정주 대학생 등록금 지원액 추계

권역	2021	2022	2023	2024	2025	2026
대상자 추계(안)	117,727	118,815	113,824	107,108	109,802	120,618
충청권	29,787	30,308	29,646	27,954	29,125	32,037
부산경남울산	27,919	28,169	26,764	25,514	26,058	28,766
대구경북강원	33,112	33,522	31,982	30,178	30,689	33,815
호남제주	26,910	26,816	25,431	23,461	23,929	26,000
재정소요액(억원)	7,911	7,984	7,648	7,197	7,378	8,105

주: 출신지역별 고등학교 졸업자중 대학 입학을 위한 지역 이동 비율의 지역별 평균값을 적용한 것임. 해당 자료는 시도 단위로 제시되는 한계가 있음.

#### □ (방안2) 지역 정주 졸업생의 학자금 대출 상환 지원

- (대상) 동일 지역 내에서 대학교를 졸업한 후 해당 지역에서 취업하는 청년에게 학자금 대출 상환을 지원함. 이 때 대학은 4년제와 2년제 대학 및 일반대학과 교육대학 등을 모두 포함.
- (지역) 지원 대상 지역은 1안) 수도권을 제외한 광역시도의 기초자치단체 기준, 2안) 특광역시 제외한 기초자치단체 기준임. 현재 기초 자료의 활용이 제한되어 본 연구에서는 1안을 기준으로 광역 단위를 수준에서 제시함.
- (지원) 대학교 졸업 후 해당 지역에서 취업이 확정되어 청년의 개인별 학자금 대출을 확인하고 원리금 상환 방식으로 지원함. 단, 청년의 지역 내 정주 여건 개선의 일환으로 실시하는 본 사업의 성격을 고려하여 지원은 분기 단위로 이뤄짐.
- (재정) 2020년 제도를 기준으로 일반대학 대출 한도 4,000만원을 가정하고, 고정금리(단리) 1.7%, 최장 10년 원리금 균등분할 방식을 적용하는 경우 1인당 연간 지원액은 3년 총 1,378.2만원임. 이를 지역 대학 학생 수 및 졸업 후 해당 지역에 취업한 학생 비율(청년패널, 40%)을 적용하여 소요 재정을 추정한 결과, 2022년 기준 6,646억원, 3개년 기준 1조9조원이 소요될 것으로 전망됨(지역별 취업률에 차이가 커 강원을 기준으로 한 최소 수치임).

〈표 5-14〉 지역정주 졸업생 학자금 대출상환 지원액 추계

	2022년				2023년				2024년				합계
	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	
1인당지원액 (단위: 만원)	116.8	116.6	116.5	116.3	115.1	114.9	114.8	114.6	113.4	113.2	113.1	112.9	1,378.2
재정소요액 (단위: 억원)	66,465,638				65,496,138				64,526,637				

[참고] 경기도 대학생 학자금 대출이자 지원

- (지원자격) 본인 또는 직계존속 중 1명이 경기도에 주민등록상 1년 이상 거주하는 대학·대학원생 재학(휴학)생, 미취업 졸업(수료)생
- (지원내용) 한국장학재단에서 2010년2학기 이후 2020년2학기까지 대출받은 학자금
- (지원기간) 대학 졸업(수료) 후 5년, 대학원 졸업(수료) 후 2년
- (지원금액) 2020년 하반기(7~12월) 동안 발생한 이자

□ (방안3) 지역 대학 유휴 공간을 활용한 주거 지원

- (대상) 지역 대학의 학생 수가 감소함에 따라 기숙사, 교수 아파트 등 일부 시설을 활용하여 청년 주거 및 창업 활동에 대한 공간을 지원함. 지원 대상 학교는 비수도권 대학을 기준으로 하며, 수혜 대상(청년)은 비수도권에 주민등록 전입신고가 되어 있고 고용 상태에 있거나 국가 혹은 지방자치단체에서 창업지원을 받고 있는 청년임. 본 사업은 수도권에서 태어나 비수도권으로 이동한 청년을 포함하는 것이 특징임.
- (지역) 1안) 수도권을 제외한 광역시도의 기초자치단체 기준, 2안) 특광역시를 제외한 기초자치단체 기준임. 현재 기초 자료의 활용이 제한되어 본 연구에서는 1안을 기준으로 광역 단위를 수준에서 제시함.
- (지원) 지역 대학이 캠퍼스 내외 유휴 공간을 활용하여 지역 거주 청년을 대상으로 주거+창업+실험(작업)공간을 활용하는 사업을 신청하는 경우, 리모델링 비용 전액 및 설비·기자재 (에어컨, 침대, 불박이 옷장 등) 등 1억원 지원
- (재정) 동 사업은 공모 방식으로 진행하며 비수도권 대학에서 유휴건물이 있을 때 신청하는 것을 전제로 함. 시범사업으로 10곳을 우선 선정하고 이후 사업의 확장을 검토함.

### 3. 지자체-대학 간 공동 오너십

- 지금까지 지방대학 육성을 위한 노력은 정부 주도 하에 법률 제정, 지방대학 육성방안 마련, 지방대학 육성사업 추진을 통해 진행되어 왔음. 그러나 정부별 지방대학 육성에 대한 기본 철학과 구체적인 정책의 비일관성, 비연속성으로 인해 지방대학 육성을 위한 노력은 안정적이고 체계적으로 이루어지지 못하였음. 이제는 중앙정부 중심의 정책 추진과 집행을 넘어서 거버넌스(governance) 관점의 접근을 통해 이해 당사자들의 참여와 조정을 통한 접근이 필요한 시점임(김미란 외, 2019: 20).
  
- 그 간의 지방대학 육성을 위한 연구들은 지속적이고 일관적인 지방대학 육성의 주체로서 지자체 중심의 지역 내 협력주체 간 연계를 통한 지역단위 거버넌스 구축의 중요성에 대해 언급하였음. 이는 지자체가 지역 실정에 적합한 지역대학의 특성화 방향 수립, 지속적이고 안정적인 예산의 지원, 지역 산업체 및 연구소, 공공기관과 연계한 지역인재 활용 방안의 수립, 지역대학 육성을 위한 중장기 계획 수립 및 추진에 구심점 역할을 수행할 수 있기 때문임.
  
- 지방대학 육성의 주체로 지자체 중심의 지역 단위 거버넌스 구축을 위해서는 무엇보다 법적인 근거의 마련이 필요함. 지역 차원의 지역대학 육성조례는 지자체와 지방대학 간의 유기적인 관계 정립의 안정성 확보를 위한 기틀을 마련해 줄 수 있음. 조례에는 지방대학 육성을 위한 지자체의 재정적 지원 규정(지방대학 육성을 위한 특별회계의 설치 및 운영) 마련, 지방대 육성을 위한 중장기 계획의 수립 및 추진에 필요한 사항, 지역종합발전계획 수립 및 추진에 지방대학 관계자의 참여 의무화, 지역사회의 산업체, 대학, 연구소, 지자체가 공동으로 참여하는 지방대학 지원협의체 구성 등이 포함되어야 함(김정희, 2013b: 129; 구동모, 2003: 102).
  
- 지역 차원에서 지역형 인재육성과 활용, 지역인재 육성을 위한 기반 조성을 위해 대학-연구기관-산업체 간의 공조를 위한 기반 조성 등에 관한 예산 지원, 지역주민 및 유관기관의 합의점 도출, 관련법의 준수 등을 위한 거버넌스 체계 구축도 필요함(백미현 외, 2015: 41). 이를 위해서는 교육부와 지방대학 간의 재정지원 관계에 따른 top-down 방식의 일방적인 관계 해결, 지방자치단체의 지방대학 지원에 관한 권한의 제도적 정비, 부처별 지역인재 육성의 시너지 창출 효과 확대, 정부 기구와 대학, 산업체, 지역연구기관 등 이해관계자들의 협력적 네트워크 활성화, 대학 중심의 지원사업에 대한 지자체, 교육청의 협력 체제 및 참여형 역할의 확대가 필요함(백미현 외, 2015: 41).
  
- 이와 관련하여 대학정책의 수립 및 대학재정의 예산 운영에서 중앙정부만큼 지자체의 권한이 확대되어야 한다는 주장은 끊임없이 제기되어 온 문제임. 중앙정부가 통괄하고 있는 대학재정의 예산을 모두 지자체가 운영하는 방안, 나아가 지역 사립대학의 설립, 인가 및

지도, 감독의 관할권을 지자체가 확보하는 방안(고영구, 조택희, 2018: 95), 대학정책과 인적자원개발정책에 대한 중앙정부의 결정권과 통제권을 지방과 대학에 이양하는 방안(구동모, 2003: 12) 등이 제기되어 있음. 지자체가 중앙정부의 일반재정지원 예산을 넘겨받는 일, 교육부와 동일하게 대학의 관할청 역할을 수행하는 일, 마지막으로 지자체가 대학정책을 수립하는 일은 지자체의 지역대학 운영에 관한 권한 확보는 물론 지역 실정에 적합한 지역대학의 특성화 방향 수립 등 적극적 개입에 기반한 책무성 확보에도 기여할 것으로 판단됨.

- 미국의 고등교육 거버넌스에서도 연방정부와 주정부는 고등교육에 대한 권한과 역할에서 철저하게 분리되어 있음. 주정부가 실질적인 관할 주립대학의 통괄 책임을 맡고 있으며 주정부 중심으로 지역 내 고등교육 마스터 플랜을 수립하여 운영함(유현숙, 2004).
- 연방 헌법은 미국교육의 책임이 각 주에 있음을 명확하게 언급하고 있음. 이에 따라 중앙 차원의 연방정부는 인권 차원에서 교육기회와 혜택 보장을 위한 입법 및 재정지원, 대학의 연구 활동 지원, 고등교육에 대한 통계업무와 평가업무만을 수행함.
- 지역 차원의 주정부가 고등교육에 대한 실질적 거버넌스 책임을 맡고 있음. 모든 주는 관할 주립대학을 통치하기 위해 '대학운영위원회'를 두고 있음. 대학운영위원회는 주지사, 주입법부와 더불어 삼각구조를 이루며 고등교육 거버넌스를 위한 균형과 견제를 이룸.
  - 주마다 대학운영위원회의 책임과 조정의 역할은 다르지만 대체로 주 관할 고등교육 전반에 대해 다음의 역할을 수행함. 새로운 고등교육기관의 인가, 주의 고등교육에 대한 마스터플랜 수립, 기관의 미션과 역할에 대한 조정, 고등교육기관의 프로그램 검토와 프로그램 인가, 자원의 재배분, 교직원 인사에 대한 조정, 입학 표준과 학생수 조정, 기관의 수행 수준 및 학업 성취 수준 검토 등을 담당함.
  - 대학운영위원회는 다음의 유형으로 구분됨. 1) 주에 하나의 운영위원회가 모든 유형의 공립대학을 관리하는 경우, 2) 두 개의 운영위원회가 4년제 대학과 지역사회 초급대학 및 기술대학을 구분하여 각각 관리하는 경우, 3) 유형별 운영위원회를 연계하는 계획위원회를 별도로 두는 경우, 4) 대학 기능별로 운영위원회를 두며 운영위원회 간의 연계를 위해 조정위원회를 두는 경우, 5) 캠퍼스 단위(지역사회 초급대학은 예외)의 운영위원회를 둬으로써 한 운영위원회가 한 캠퍼스에 대해 전적인 자율권을 행사하는 경우로 구분됨.
- 지역거버넌스(local governance)는 지방자치단체와 지역사회의 다양한 이해관계자들 간의 정책네트워크와 파트너십, 그리고 이들 간의 소통과 협상에 기반한 구조화된 협력을 통해 정책을 결정하고 집행하는 통치방식임(이상민, 고현주, 2018: 107). 이러한 지역거버넌스의

개념에 비추어볼 때 지역대학거버넌스(local governance for university)는 지역대학의 문제를 해결하기 위해 지방자치단체와 지역사회의 다양한 이해관계자들이 네트워크를 구성하고 소통과 협상, 조정 등 구조화된 협력을 통해 정책을 결정, 집행하는 방식임. 궁극적으로 지역대학의 경쟁력 강화, 이를 통한 지역의 발전으로 나아가는 데 목적이 있음.

□ 앞선 논의에 기반하여 지역대학거버넌스 구축의 구체적인 방안 및 역할을 제시하면 다음과 같음.

○ [개선방안 1] 고등교육정책에서 중앙정부와 지방정부, 지역대학 간의 실질적 협업의 활성화, 상생을 유도할 수 있는 법 개정이 필요함.

- 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」제5조(지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획 수립)①항, ③항<sup>18)</sup>은 교육부장관의 주도를 넘어 교육부장관과 지방자치단체장의 협업을 통해 지방자치단체가 지역의 실정과 여건에 적합한 기본계획 수립에 적극적으로 동참할 수 있도록 법률 개정이 필요함.

- 현재 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」에는 고등교육혁신특화지역에 대한 대학과 지역의 협업에 대한 규정은 있으나, 지방대학 및 지역균형인재 육성 전반을 위한 대학과 지역 간 협업을 보장하고 의무화하는 규정은 미약함. 지역과 대학 간의 협업 및 상생의 발전을 위해 구체적으로 지역대학거버넌스 구축에 관한 조항을 마련하고 구성원 및 역할에 대해 세부적으로 명시할 필요가 있음.

• 전체 거버넌스 조정을 위한 지방자치단체의 역할과 고등교육 정책에 지방교육재정을 투입하고 성과를 관리하는 지방교육청의 역할, 지역거점국립대학의 대학네트워크 운영의 역할 등으로 나누어 역할과 협업이 가능하도록 조정이 필요함.

- 나아가 국가균형발전을 위한 권역별 경쟁력 강화를 위해 권역별 조정위원회(○○권역 고등교육 위원회)의 조직 및 운영에 필요한 법적 근거를 마련할 필요가 있음. 권역별 조정위원회(○○권역 고등교육 위원회)는 권역 내 대학 간 대입가능자원에 대한 조정, 대학 간 특성화 및 기능 분화를 위한 조정 등 권역 내 대학교육의 전반적인 방향을 설정하는 데 있어 발생할 수 있는 대학들 간 이견을 조정하는 역할을 수행하도록 함.

○ [개선방안 2] 지역대학거버넌스가 지방대학 및 지역인재 육성을 위한 협의 및 조정의 기능을 수행할 수 있도록 구체적인 조례 제정이 이루어져야 하며 다음의 내용이 포함되도록 개정할 필요가 있음.

18) 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」제5조①항 교육부장관은 지방대학 및 지역인재의 육성·발전을 위하여 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획을 5년마다 수립하여야 한다. 제5조③항 교육부장관은 확정된 기본계획을 관계 중앙행정기관의 장 및 제3조제1항에 따른 광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 통보하여야 한다.

- 지방대학 육성을 위한 중장기 비전의 수립과 단계적 추진에 관한 사항
- 지역 실정에 맞는 지방대학의 기능 분화 및 특성화 방향 수립에 관한 사항
- 지방자치단체의 지역대학 운영을 위한 예산의 안정적 확보 및 지원에 관한 사항
- 지역산업체 및 공공기관, 지역연구소와 연계한 지역인재 활용에 관한 사항
- 지방대학의 교육경쟁력 확보를 위해 지역대학 간 교육 플랫폼 구축에 관한 사항

□ 지역 차원에서 지방대학의 교육력 및 경쟁력 확보를 통해 전문인력을 양성하고 지역산업체와 공공기관에 공급하는 일은 지방대 출신 청년 실업 문제의 해결, 지역의 발전전략, 지역기업의 경쟁력 확보, 지역 소득 문제 해결 및 발전을 위한 전체적인 구도 속에서 가장 핵심적인 요소임. 고등교육정책 결정에 대한 지방정부의 적극적인 참여 확대, 지역 내 협력체제구축을 통한 거버넌스의 구축을 달성해야 하는 목적이 여기에 있음.

## 제2절 고등교육기관의 전략적 기능 분화

### 1. 지역 내 대학의 역할 분담 모델

#### 가. 배경 및 필요성

- 학령인구의 감소와 미래사회 변화에 대응한, 대학의 체계적 관리의 방향으로 제기되어 온 시장 논리에 입각한 경쟁주의적 방식, 즉 교육 및 재정 여건이 부실한 대학을 집중 관리하고 회생이 불가능한 대학을 폐교하는 방식은 지역발전 및 상생, 국가균형발전 차원에서 재고될 필요가 있음.
- 지방대학은 지역을 위한 교육, 연구, 봉사의 역할을 수행하고 있음(백미현 외, 2015; 고영구, 조택희, 2018).
  - 지역대학의 교육 기능은 지역에 있는 광범위한 인적자원을 지역의 다양한 영역에 필요한 고급인력으로 교육시킴으로써 교육을 마친 후 지역 내에서 고용될 수 있게 하고, 지역 산업계의 새로운 기술 요구에 반응함으로써 현직자의 지속적인 전문성 개발을 위한 학습 지원의 역할을 수행하는 것임.
  - 지역대학의 연구 기능은 지역 기업과의 협력을 통해 R&D의 중추적인 역할을 수행하면서 지역 특성화 산업의 성장 동력으로서 기술 혁신 및 지역의 신산업과 고용 창출을 통해 내생적 지역발전을 유도하는 역할을 수행하는 것을 의미함.
  - 지역대학의 봉사기능은 지역의 잠재적 성인학습자를 위한 평생교육 프로그램, 사회교육 프로그램을 운영함으로써 사회 변화 유도, 지역주민의 의식 성장 및 사회적 통합, 지역주민의 삶의 질에 기여하는 역할을 수행하는 것임.
- 또한 지방대학 입학생의 출신지와 졸업 후 취직 및 정주가 해당 지역경제 및 지역발전, 나아가 국가균형발전에 미치는 영향을 고려해 볼 때 지역대학은 지역사회를 이끌어가는 핵심 동력임(김정희, 2013b; 서찬수, 2002; 임승달, 권영섭, 변세일, 2004). 따라서 대학구조조정 방식은 권역별 접근 및 대학 간 네트워크 강화, 지역대학의 사회적 역량 강화를 위한 방식으로 전환되어야 함.
  - 이를 통해 볼 때 권역별 네트워크와 특성화 전략에 기반하여 지역균형발전 및 국제 경쟁력 향상을 달성한 캘리포니아 대학 시스템의 모델은 우리에게 많은 시사점을 제공해 줄 수 있음.

**나. 지역 내 대학 역할 분담 모델 사례 : 캘리포니아 대학 체제**

- 1960년 캘리포니아대학의 총장이었던 Clark Kerr는 당시 대학 간 학문의 중복성, 학위의 남발, 특성화 상실, 규모의 경제 부족 등 재정 투입의 비효율성에 기반한 방만한 고등교육 체제에 대해 세 층의 특성화된 대학 체제로 구성된 마스터플랜(A Master Plan for Higher Education in California 1960-1975)을 제안함.
- 이를 통해 캘리포니아 주는 주 헌법과 주 법에 따라 세 개의 특성화된 대학 체제를 구축함. 대학원 교육 중심의 캘리포니아 대학 시스템(University of California), 학부교육 중심의 캘리포니아 주립대학 시스템(California State University), 전문인력 교육 중심의 캘리포니아 전문대학 시스템(California Community College)으로 차별화하였음 .

〈표 5-15〉 캘리포니아 대학 체제

종류	설립 연도	구성	교수수 (2020.02)	학생수 (2019, Fall)
캘리포니아 대학 (University of California)	1868	10개의 캠퍼스(9개 대학 및 대학원, 1개의 전문대학원), 1개의 부속 로스쿨, 1개의 국립연구소로 구성	22,700	285,216
캘리포니아 주립대학 (California State University)	1857	23개의 캠퍼스로 구성	24,405	481,929
캘리포니아 전문대학 (California Community College)	1967	73개 학군 116개의 2년제 대학으로 구성	57,711	2,100,000+

자료: <https://en.wikipedia.org>에서 2021.05.16. 인출

- 각 시스템의 임무는 다음과 같음(백종국, 2011: 56).
  - 캘리포니아 대학(UC)은 박사학위를 제공하는 독점적 권위를 가진 캘리포니아 최고의 연구중심기관임. 인문학, 자연과학 및 사범계 분야를 총괄할 뿐 아니라 치과, 법률, 의학, 수의학, 건축 등의 전문직종 교육에 있어서 배타적 권한을 가짐.
  - 캘리포니아 주립대학(CSU)은 학사학위와 석사학위를 제공하는 교육중심기관으로 박사학위는 법이 규정하는 바에 한하여 UC와 합동으로 제공할 수 있음. 인문학, 자연과학, 2년 이상의 대학 교육을 담당하고 있음.
  - 캘리포니아 전문대학(CCC)은 각 학군들이 자체적으로 설립한 2년제 대학들로 일반 인문 강좌, 취업 강좌, 차상급 편입을 위한 대학 기본과정을 개설함. 학위는 초급학사를 수여함.
- 캘리포니아 주 전체의 세 체제에 근거한 대학 시스템이 우리나라의 국가균형발전 및 국제경쟁력 강화를 위한 대학의 전략적 관리에 주는 시사점은 다음과 같음.
  - 첫째, 캘리포니아 대학 시스템은 지역사회에 필요한 대학의 유형을 세 층의 특성화된 대학

체제로 구분한 후 선택과 집중전략을 통해 막대한 재정 투자를 지원하였음. 선택과 집중이라는 효율성에 근거하면서도 국립대학의 공공성 강화, 지역 간 균형발전을 동시에 달성했다는 평가를 받음(백종국, 2011; 김정희b, 2013). 이는 당시 캘리포니아에 40개 이상의 공립대학이 난립하고 있었고 이들 대학에 대한 체제 전환이 이루어진 것을 의미함. 우리나라 역시 권역별 대학의 공공성을 강화한 이후 전략적 기능 분화가 이루어질 필요가 있음.

- 둘째, 캘리포니아 주 전체의 대학 시스템을 구축하는 과정에서 기존 대학은 대학 스스로 세 체제 가운데 어느 한 체제로의 전환을 선택할 수 있는 권리를 보장받았음. 이러한 방식을 적용함으로써 대학의 체제 전환을 위한 주체적 노력을 이끌어낼 수 있었음.

#### 다. 지역 내 대학 역할 분담 모델

- (권역별 대학 체제 구축) 국가 차원의 획일적인 지방대학 구조조정이 아닌 지역의 인구구조, 산업 특성 등을 반영한 ‘지역 내 대학 역할 분담 모델’을 통해 권역별 대학 체제를 구축함(연구중심 대학, 학부 중심 대학, 지역교육대학). 이때, 권역 내 역량이 부족하거나 기능 전환에 참여하지 않는 대학은 퇴출 혹은 국가·지자체 재정지원을 제한
- 연구중심대학은 권역 내에서 박사학위를 제공하는 독점적 권위를 가진 최고의 연구중심기관이며, 인문학, 자연과학, 사범계, 치과, 법률, 의학, 수의학, 공학, 농학, 해양학 등 해당 지역에 필요한 전문분야에 대한 연구인력을 양성하는 역할을 담당함.
  - 연구중심대학의 핵심은 지방 거점국립대학을 중심으로 연구 역량을 갖춘 사립대학을 통합하여 캠퍼스별 특성화 영역을 구축하는 것임. 연구중심대학의 체제로 통합되는 사립대학은 장기적으로 국공립화를 추진함.
  - 권역별 명문대학을 넘어 세계적 수준의 엘리트 대학으로의 육성을 위한 정부 및 지자체의 집중적인 재정 투자 및 성장 지원이 요구됨. 해당 지역 연구중심대학의 사범대는 해당 지역 교육대학과 통합하면서 사범대학 유형의 연구중심대학으로 운영함.
  - 지역별 연구중심대학은 인재와 자본의 지역 정착 → 교육 양극화 해소 및 지역경제 활성화 → 지역소득 증가 → 수도권·비수도권 격차 해소의 선순환에 기여할 수 있을 것임 (김정희b, 2013: 130).
- 학부중심대학은 권역 내에서 직업인력 양성을 목적으로 한 종합대학, 산업대학, 방통대학, 기술대학으로 구성되며, 학사학위와 석사학위 제공을 중심으로 함.
  - 교육중심대학의 핵심은 지방 사립대학을 중심으로 2년 이상의 학부교육을 전담하는 것임. 교육중심대학의 체제로 통합되는 사립대학은 장기적으로 지자체의 지원 속에 운영되는 공립대학으로 전환됨.

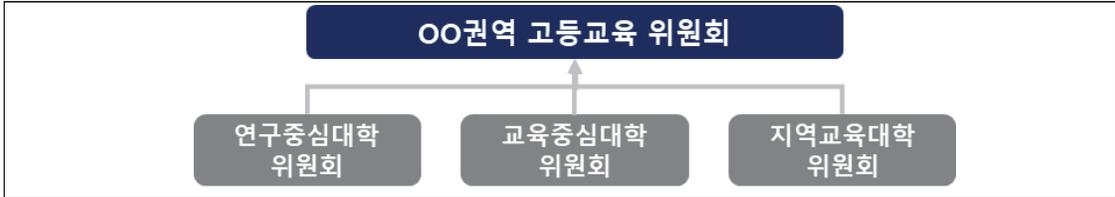
- 지역 산업과 연계하여 지역전략산업 및 지역선도산업연계 특성화 공동 교육과정 운영, 지역 공공기관과의 연계를 통해 지역형 인재 육성-지역 고용 촉진 및 확대-지역 정주 지원에 기여
- 지역교육대학은 각 학군들이 자체적으로 설립한 2년제 대학들로 일반 인문 강좌, 취업 강좌, 차상급 편입을 위한 대학 기본과정을 개설하는 기관임. 주로 전문학사학위 혹은 자격(certificate) 부여의 기능을 담당.
  - 지역교육대학은 권역 내 전문대학의 기능전환을 통해 구축하는 것을 목적으로 하며, 권역 내 주민을 대상으로 고등교육 및 평생교육을 제공하기 위해 마련된 2년제 대학으로 지자체의 예산에 의해 운영되며 장기적인 관점에서 등록금 무상화를 추진함.
  - 지역의 교육 역량을 강화하는 역할로 성인학습자를 위한 직업훈련 및 민주시민교육과 중등교육과 연계한 교육과정 운영을 지원하여, 권역 내 지역민들의 정주 여건 강화에 기여
- 권역 내 대학 체계 내에서 상위의 대학 기관으로의 이동(예. 지역교육대학→교육중심대학)이 가능하게 함. 또한 학부중심대학에 박사학위 과정을 부여하거나, 지역교육대학에 학부 과정을 부여하는 등 대학 체제의 세부 기능에 대해서는 권역별로 자율적으로 설정하게 함.
  - 권역별로 지역 산업 등을 고려하여 기능별로 필요한 규모의 정원을 자율적으로 배정하게 함. 단, 지역교육대학의 경우 전문학사를 부여할 수 있는 정원만을 고려하고 지역민을 위한 평생교육 혹은 자격(certificate) 부여 과정은 정원에서 제외

〈표 5-16〉 권역별 대학 체제 및 기능(예시)

종류	기능	기능개편 중점대학	정원 비율(예시)
연구중심대학	연구중심 전문 인력 양성(박사학위 이하 제공)	거점국립대(+일부 사립대)	40%
학부중심대학	지역 산업 직업인력 양성(석사학위 이하 제공)	사립대(+일부 국립대)	40%
지역교육대학	지역민 대상 직업, 평생교육 지원(전문학사학위 제공)	전문대	20% + $\alpha$

□ (대학 체제 운영을 위한 거버넌스 구축) 권역별 대학 체제를 총괄하고, 고등교육 자원의 효율적 활용을 위하여 거버넌스를 구축. 지자체-대학-산업체-지역주민 등 지역사회 구성원이 포함된 '(가칭) OO권역 고등교육 위원회'를 총괄 조직으로 구성하고, 대학 체제 내의 기능별 특성을 고려하기 위하여 '연구중심대학', '학부중심대학', '지역교육대학' 각각의 이사회를 구성

[그림 5-1] 권역별 대학 체제 운영 거버넌스(안)



## 2. 지역교육대학 유형 신설

□ 지역 수요자 중심의 생애밀착형교육기관은 기존 전문대학을 중심으로 한 체질 개선 대학으로 기능대학 및 실무대학의 성격을 가짐.

□ 지역교육대학 유형과 역할

○ 현재 고등교육 수요 변화에 따라 학령인구의 재학인원을 충족하기 어려운 대학들을 생애밀착교육기관으로의 역할을 부여하여 기존 대학과 구별하여 운영할 필요가 있음.

- 지역 수요자 중심의 생애밀착형교육기관은 기존 전문대학을 중심으로 한 체질 개선 대학으로 기능대학 및 실무대학의 성격을 가짐.

- 자율적 전환 유도를 통해 학사모집을 중단해도 기초교양교육을 지속하고, 자유학기제, 고교학점제 연계 등으로 초중등교육과 수직적으로 통합하는 것을 역할로 부여함.

- 자발적으로 생애밀착형교육기관으로 기능을 전환하는 해당 지역 사립대학은 지자체 중심의 공영화 추진을 통해 지자체의 재정적 지원에 기반하여 안정적 운영을 할 수 있도록 지원함.

○ 이러한 전환 대학에 대해서는 직업교육과 관련하여 고용노동부 직업훈련 예산을, 초중등 교육 연계와 관련해서는 지방교육재정교부금과 지자체 예산을 투입하며, 유희화된 물적·인적자원을 활용하여 필수서비스 인력 육성과 공공서비스 공급기관으로서의 역할도 부여하여 현재의 대학 자원 활용을 극대화할 필요가 있음.

□ 지역 수요자 중심의 생애밀착형교육기관을 운영하기 위해 선제적으로 마련되어야 할 여건을 제시하면 다음과 같음.

○ [학사제도 개편] 지역 주민을 위한 대학교육과정, 중등교육 지원을 위한 대학교육과정, 지역 산업인력 재교육 및 훈련을 위한 대학교육과정 등 대상별 맞춤형 트랙 중심의 교육과정을 공동으로 개발하여 운영

○ [교원의 개방] 교원, 산업체 전문가, 중등교원 등 교수자의 개방

- [학생의 개방] 지역 주민의 생애 학습, 지역 산업 인력의 직업훈련 및 재교육을 담당하기 위해 선취업 후진학 제도 운영, 파트타임 제도 운영 등
- 지역 수요자 중심의 생애밀착형교육기관의 구체적인 운영 방안을 제시하면 다음과 같음.
  - [재정 지원 방식] 해당 지역의 세금을 내고 있는 사람들에 대한 고등교육 및 평생교육을 제공하기 위해 마련된 2년제 대학으로 지자체의 예산에 의해 운영되며 장기적인 관점에서 등록금 무상화를 추진함.
  - [지역 주민 교육을 위한 교육과정 운영] 지역의 교육 역량을 강화하는 역할로 지자체와 연계한 교육 네트워크를 구축하여 성인학습자를 위한 직업훈련 교육을 지원함. 지역 주민을 위한 인문 교양 교육, 성인 문자 해독 교육, 문화 예술 교육, 학력 보완 교육, 소외 계층 취업 교육, 정규교육 미이수 학생의 재교육 등에 관한 대학 공동교육과정을 개발하여 운영
  - [지역 산업인력 재교육을 위한 교육과정 운영] 지역 산업체와 연계한 교육 네트워크를 구축하여 지역 산업 인력 재교육 및 훈련을 위한 공동교육과정을 개발하여 운영
  - [지역 중등교육을 위한 교육과정 운영] 지역 중등교육 학생의 자유학기제 및 고교학점제 지원을 위한 대학 공동교육과정을 개발하여 운영함. 이를 위해 학교교육과정 운영 협의체(교육청 교육과정 담당 장학사, 지역 수요자 중심의 평생교육 및 직업훈련 거점대학 학사담당자, 수업 지원 담당 교수, 지역 중학교 및 고등학교 교사 등) 구성하고, 단위학교교육과정 개발부터 참여하여 지역 학생들의 진로 탐색 및 기초 교양 수업 운영에 주체적으로 참여

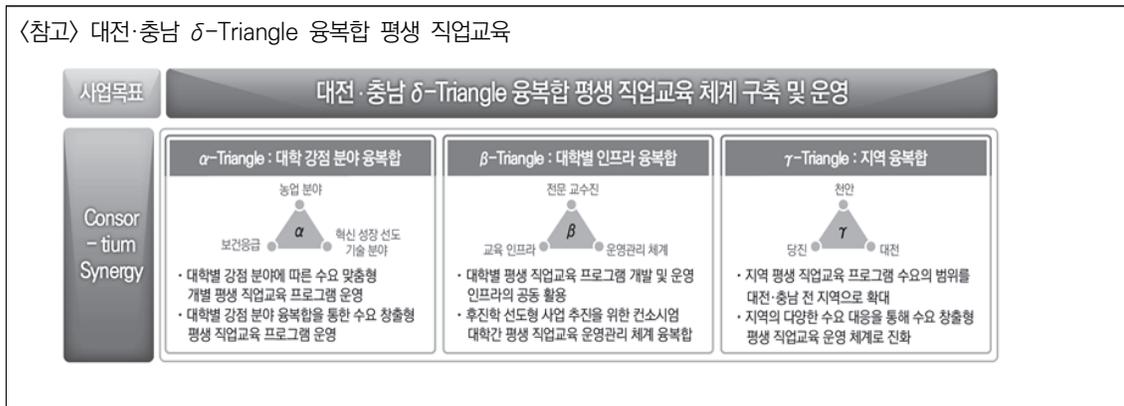
〈표 5-17〉 평생교육기관의 역할

대상	수요자 맞춤형 고등교육기관 교육과정 운영	
중학생 및 고등학생	고교학점제 및 자유학기제 학교교육과정 운영 지원	
지역주민	인문 교양 교육 문화 예술 교육	성인 문자 해독 교육 학력 보완 교육(준학사학위 제공)
	소외계층 취업 교육	정규교육 미이수 학생의 재교육 담당 비정규 취업 희망자 교육
산업체인력	취업용 자격증 교육 산업체 인력 재교육	전문 기술 교육 직업 훈련 과정

자료: 주철안(2003), 임연기(2009), 백미현 외(2015), 김기식, 박선나(2019) 참조하여 구성

- 이와 관련하여 참고할 만한 전문대학 III유형의 우수 대학혁신 모델의 구체적인 사례를 제시하면 다음과 같음.
  - 대전·충남 δ-Triangle 융복합 평생 직업교육은 대전·충남권의 보건 교육중심 대전과학기술대학교, 4차 산업기술 교육 중심 신성대학교, 차세대 농업기술 중심 연암대학교가 컨소

시범을 구성하여, 대학별 강점 영역을 결합한 융·복합 평생직업교육 프로그램을 개발하여 운영하는 모델임.



자료: 전문대학 혁신지원사업 성과포럼 자료집(연암대학교)

- 해당 대학 강점 분야에 기반하여 융·복합 전문가 육성을 위한 프로그램을 개발하여 새로운 평생교육 수요를 반영한 지역사회 상생협력 모델을 마련함

〈표 5-18〉 평생교육 수요 대응 지역사회 상생협력 모델(예시)

세부 프로그램명	평생직업교육 과정명	대상자
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 드론 농업방제 융복합 전문가 육성 프로그램</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 드론 농업방제 교육과정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 드론 조종자격 취득자 중 농업 분야 구직자, 재직자 등</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 매개심리치료 융복합전문가 육성 프로그램</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 동물매개 아동심리치료 전문 과정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역아동센터, 발달장애아동센터</li> <li>■ 사회복지사 등</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 동물매개 노인심리치료 전문 과정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 요양시설 사회복지사 등</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 동물매개 심리치료 자격증 취득과정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사회복지사</li> <li>■ 관련 분야 취업 예정자, 일반인 등</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 원예치료사 자격증 취득 과정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 재활 의료 분야 재직자 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사회복지사</li> <li>■ 자격취득 예정자 등</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 재활의료 융복합 전문가 육성 프로그램</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 재활 ADL 보조도구 3D 설계 과정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 재활 의료 분야 재직자 등</li> </ul>

- 아울러 지역교육대학에 지역 내 필수서비스의 필수적인 공급과 관련한 역할을 부여할 경우 이를 위해 지역 내 필수서비스에 대한 교육 및 훈련서비스의 할당이 필요함.

### 3. 거점국립대 연구역량 강화: 연구중심대학

- 연구중심대학의 개념과 특징을 제시하면 다음과 같음.
- 연구중심대학은 연구와 교육, 학습이 유기적으로 이루어지는 대학을 의미하며 오늘날의 연구중심대학은 교육뿐만 아니라 연구를 통한 새로운 지식의 창출을 중요한 가치로 삼음.

특히 우리나라의 경우 국가 전체의 연구 개발 역량을 증진시키며, 동시에 세계적 수준의 교육과 연구의 우수성 달성을 목표로 함(전승준, 2005: 11).

- 연구중심대학은 일반적으로 학부에 비해 대학원의 규모가 크며 교수들의 수업 부담을 줄이고 연구 중심의 역할을 수행하도록 지원하며, 박사학위 수여에 대한 독점적 권위를 가지는 특징이 있음. 이러한 연구중심대학을 육성하기 위해서는 평등의 원칙보다는 수월성의 원칙에 기반하여 막대한 재정 투자를 집중적으로 해야 함.

□ 해외 선진국의 연구중심대학은 다음과 같은 특성을 지님(전승준, 2005: 78).

- 미국의 경우 대학 행정가 및 핵심 연구자가 간접비를 독자적으로 관리하거나 연구에의 활용이 가능하도록 강력한 권한 및 자율성을 인정해줌. 또한 학부 및 대학원과는 독립적인 별도의 유력 연구소를 보유하고 있음. 지역 경제 및 산업계와 대학 사이의 안정적인 관계 확립을 통해 지역적 특성을 살린 연구 분야를 특화하고 선택과 집중을 통해 지방정부와 긴밀하게 지역 산업 성장을 위한 역할을 수행함.
- 유럽의 경우 각국, 각 대학의 자율성을 최대한 존중하면서도 공통의 전망을 강제할 수 있는 강력한 리더십의 중요성을 강조하고 있음. 대학 연구의 활성화와 구조개혁을 대학 경쟁력 향상의 중요한 수단으로 삼아 직·간접적인 국가의 지원과 개입을 추구할 수 있는 프로그램을 설계하여 운영하고 있음. 또한 공통의 발전 전략을 수립하고 평가할 수 있는 국제 교류의 중요성을 강조하여 유럽단일고등교육기관과 유럽단일연구공간을 구축하여 운영함. 이를 위해 유럽연합 차원의 협동연구를 활성화시키고, 대학과 산업의 협력을 강화하며, 협력을 가로막는 행정적 장벽을 낮추고 있음.
- 중국의 경우 정부 주도의 강력한 대학 개혁을 추진하고 있음. 대학구조개혁의 과정에서 발생하는 다양한 문제들을 정부의 장기적 전망과 강력한 개입으로 극복하고 있음. 중국 정부는 세계적 수준의 인류 대학을 목표로 중점 육성하고 있는 대학이 각 지역별로 고르게 분포하는 특징을 보이며 중점 대학 중심의 집중 육성을 통해 경쟁력을 강화하고 있음.
- 해외 사례를 통해 우리나라 연구중심대학 확립을 위한 시사점을 도출하면 다음과 같음. 1) 대학의 연구 지원을 위한 강력한 재정적 지원 및 재정 운영의 자율성을 확보해 주어야 함. 2) 지역-대학-산업체 연계를 통해 권역별 연구중심대학의 지역사회 산업체 육성 및 발전을 위한 사회적 역할을 확대할 필요가 있음. 3) 권역별 연구중심대학 간의 적극적인 네트워크 형성을 통한 지역 공동연구 개발을 추진할 필요가 있음. 4) 지역발전 및 국가균형발전을 위해 지역 거점 대학 중심의 연구중심대학 캠퍼스-기업-지자체로 구성된 지역 연구 생태계를 구축할 필요가 있음.

- 이러한 연구중심대학으로의 전환 대상 대학을 설정할 때, 권역 내 대학들의 연구 역량 수준을 고려한 연구중심대학으로의 기능 전환이 요구됨. 이러한 관점에서 '제3장 제2절 대학 격차'에서 분석된 바에 따르면, 지방소재 대학 중 거점국립대학이 수도권의 대형 사립대학 수준의 연구 역량을 갖추고 있는 것으로 나타나 향후 연구중심대학으로의 기능 전환에서는 거점국립대학과 연구 역량을 갖춘 일부 사립대가 고려되어야 할 대상일 것임.
- 따라서 연구중심대학으로의 기능 전환이 성공적으로 이뤄지고, 권역별 연구중심대학이 제 기능을 하기 위해서는 거점국립대학의 연구 역량 강화 방안이 고려돼야 하며, 이후 연구중심대학 설립 후 기능과 역할에 대한 세부적인 방안 마련이 필요함.

- 우리나라 대학원 교육 중심의 연구중심기관 운영을 위한 구체적인 방안을 제시하면 다음과 같음.
  - [운영 방식] 연구중심대학의 핵심은 지방 거점국립대학을 중심으로 연구 역량을 갖춘 사립대학을 통합하여 캠퍼스별 특성화 영역을 구축하는 것임. 연구중심대학의 체계로 통합되는 사립대학은 장기적으로 국공립화를 추진함.
  - [재정 지원 방식] 권역별 명문대학을 넘어 세계적 수준의 엘리트 대학으로의 육성을 위해 정부 및 지자체의 집중적인 재정 투자 및 성장 지원이 요구됨.
  - [권역별 연구중심대학 간 네트워크 구축] 권역별 거점국립대학을 중심으로 구성된 연구중심대학 간 네트워크 구축을 통해 연구중심대학 간 인적·물적 자원 공유를 확대하여 권역 내 한정적인 연구 인프라에 대한 한계점을 극복하고, 국립대학으로서 국가적 책무성에 대응하기 위한 연구중심대학의 공동 발전계획, 성과관리 체계를 구축.
    - 이를 위해 현 국립대자원관리시스템(KORUS)과 같은 권역별 연구중심대학 자원공유 및 공동 성과관리 시스템 및 플랫폼을 구축하여 권역 간 교류 확대.
    - '(가칭) 연구중심대학 연합위원회'를 설치하여 국가의 여건 및 미래 변화에 대응하기 위한 연구중심대학 공동의 발전계획 및 비전을 수립하고, 권역별 연구중심대학에 대한 성과관리 및 컨설팅 등을 통한 대학의 자율성 및 책무성 확보 기제 마련.

## 제3절 산학연계 지역 생태계 구축

### 1. 산업체-대학 간 Pipeline 구축

#### 가. 배경과 개요

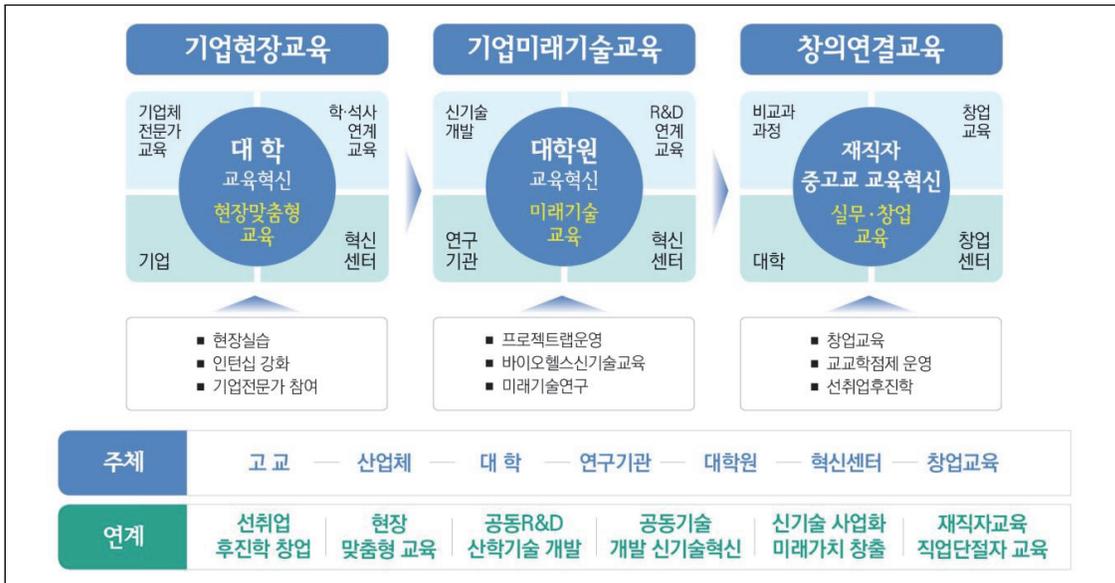
- 지방 청년 인구의 유출에 따른 지방대학 위기 및 지역 경제 황폐화가 불가피한 상황임.
  - 지방 청년인구의 수도권 지역으로 이동은 지방 인구 규모의 감소와 인구구조의 불균형을 심화시키고 있음. 특히 지방의 청년인구는 20대 초반을 거치면서 대학 졸업 후 직업에 따른 인구이동을 통해 이러한 인구이동의 구조가 강화되고 있음.
  - 따라서 지방의 학령인구 감소, 청년 인구의 이동은 지방대학의 위기에서 그치는 것이 아닌 지역의 경제활동을 담당해야 하는 청년인구의 부재로 인한 지역경제의 황폐화를 야기하여 국가 균형발전을 저해할 수 있음.
  - 따라서 지방대학의 역량강화가 지역산업과 연계되어, 지역청년들이 해당 지역에 정주할 수 있도록 하고, 취업의 문제를 해결하기 위한 방안 마련이 필요
- 지방대학과 지역 산업체와의 연계 강화를 통한 지역인재 유출을 방지하고 지역인재의 정주 여건을 강화하여, 지역 균형발전 도모 필요
  - 지역별 특성 및 환경에 기반한 지역산업에 필요한 인재 육성을 위해 지방 대학과 지역 산업체와의 연계를 강화할 수 있는 거버넌스 구축이 필요
  - 지역의 산업체에서 필요로 하는 인재 육성을 위한 지방대학의 교육과정을 구성하고, 이를 통해 지역인재양성-지역산업인력 확보의 선순환 구조 마련

#### 나. 산업체-대학 간 pipeline 구축 방안

- 지역 산업 중심의 대학 학사구조 개편 및 교육과정 운영
  - 지방대학은 지역의 특화 산업 중심의 특성화 전략을 수립하여, 지역산업 중심 교육과정 운영이 가능하도록 학사구조를 개편. 이를 위해 지방 대학 간 공동 학사운영 추진 체계를 구축하고 대학별 특성을 고려한 산업인력 양성 계획을 수립, 이를 바탕으로 학사구조를 개편할 필요가 있음.
  - 지역 산업을 중심으로 대학 간 공동 학사운영 체계 강화를 위한 Bologna Process를 통하여 지역 내 대학 간 교육과정을 표준화하고, 참여 대학 간 핵심 특화 산업분야에 대한 수평적 공동 학위제를 운영함으로써 지역 내 모든 대학들의 혁신을 유도

- 기업 인턴십, 기업의 주문식 교육 등 다양한 산학연계교육 프로그램 발굴하고, 대학-기업 공동 프로젝트, 공동연구 진행 등 기업과 연계한 학사개편을 추진하여 산업체 중심의 실무형 인재 양성을 추진. 이를 위해 지역 산업체는 교육과정 개발에 직접 참여하고, 실제 교육과정 운영에 참여하여 교육 프로그램 운영의 실효성을 제고

[그림 5-2] 충청북도 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 기업 수요 맞춤형 학사운영



자료: 충북대학교(2020). 충북대학교 지자체 대학 협력기반 지역혁신사업 계획서.

□ 지역 특화 산업 중심의 대학-산업체 인적·물적 자원 공유 기반 플랫폼 구축

- 지역 특화 산업의 문제 해결 및 고부가가치 창출을 위한 대학 인적자원(교수, 직원, 학생)을 활용을 강화하기 위한 방안 마련이 필요함. 지방대학은 기존의 R&D 중심의 산업체와의 연계를 넘어 전공 또는 전공 관련 분야의 산업체에 대한 전문성을 가진 교원 및 연구인력을 산업체에 공유할 수 있는 (가칭)“산업교원”제도를 마련하여, 산업체의 기술혁신·애로사항 해결 등을 위한 전문인력 공유
- 또한 박사후연구원 제도와 산업체 지원 간 연계 강화를 통한 지역산업 연구인력의 실무 이해 향상 및 지역 산업 전문인력의 지역 정주 제고 등에 기여
- 지역 산업 전문인력 양성을 위한 실무 중심의 교육 프로그램을 운영하여, 참여 학생의 지역산업 실무능력 강화 및 지역 산업체 인적 자원 제공
- 지방대학 캠퍼스 내 지역 중소규모 산업체, 벤처기업 등이 입주할 수 있는 공간을 마련하고, 대학은 산업 관련 장비를 제공하는 한편, 입주된 기업을 활용한 지역 산업 맞춤형 교육과정을 운영하여, 산업체 인력의 교육과정 참여 확대

## □ 산업체 전문인력 재교육을 위한 교육과정 혁신

- 지방대학은 지역 산업 혁신 및 고도화에 따른 산업체 인력의 직업훈련 및 재교육을 위한 맞춤형 학위과정(선취업후진학전형 제도)을 운영하고, 학위과정 외에 특정한 기술이나 지식에 대한 자격 과정을 운영하여 지역 산업 인력의 전문성 향상을 도모
- 산업체 전문가의 대학 교육과정 운영 지원을 위한 산업 전문가 겸임교원 제도를 확대 운영하고, 산학협력중점 전임교원을 채용을 확대하여, 산업체 전문인력 육성을 위한 교육과정 운영의 실효성을 제고

**다. 전망**

- 산업체-대학 간 Pipeline 구축을 위한 분절적인 형태의 국가 재정지원사업이 이루어져 왔으나, 단순 교류 중심의 연계협력, 대학 중심의 사업 운영에 따른 실효성을 거두지 못함.
- 실질적인 산업체-대학 간 연계협력 체계 구축을 위해서는 대학과 산업체가 공동으로 교육과 기업운영을 운영할 수 있는 거버넌스 구축이 선제적으로 이뤄져야 함.
- 이를 위해 산업체는 필요로 하는 인력 양성을 위한 대학 교육과정 개발 및 운영에 적극적으로 참여하고, 대학은 인적, 물적 자원 교류를 통한 지역산업체의 성장에 기여 해야 함.
- 따라서 지역발전이라는 공동의 목적에 기여하고, 상생하기 위하여 산업체-대학 간 pipeline 구축을 위한 참여대학 간 협력, 산업체의 적극적인 참여를 이끌어 낼 수 있는 지역 내부의 인식 공유가 필수적임.

**2. 지역 필수서비스 제공 인력 양성**

- 지역 내 필수서비스의 필수적인 공급을 위해 지역 내 필수서비스에 대한 교육 및 훈련서비스의 할당이 필요함. 이를 위해 필수서비스에 대한 범위를 명확하게 정리하고 이를 바탕으로 지역별 수요-공급에 대한 실태를 파악한 후, 장기적인 인력 양성 계획을 수립하여 함. 본 연구에서는 코로나19 대응에서 노출된 지역별 보건-안전을 포함한 필수서비스를 1안으로 제시하고, 보다 협소한 의미의 보건복지서비스를 2안으로 제시하고자 함.

## □ (방안1) 광의의 필수서비스

- (개념) 광의의 필수서비스는 자연적·사회적 재난이 발생하여 지역 사회가 타 지역으로부터 독립됐을 때 지역이 스스로의 힘으로 스스로를 보호하는 데 필요한 서비스를 뜻함. 이는 유럽사회권위원회의 필수서비스 범위에 근거하되, 우리나라의 현실에 맞춰 수정 제시함.
  - 유럽연합에서 통용하는 필수서비스는 “병원, 전력, 운송, 수도 및 식품공급, 쓰레기처

리, 통신, 항공관제를 포함하지만, 본 연구에서는 "병원·요양, 운송, 교육, 수도 및 식품 공급과 시설 및 가정방문을 통한 돌봄서비스로 한정함.

- (지역) 지원 대상 지역은 1안) 수도권을 제외한 광역시도의 기초자치단체 기준, 2안) 특광역시를 제외한 기초자치단체 기준
- (내용) 광역의 필수서비스는 자연적 재난이나 사회적 재난 등의 이유로 해당 지역이 다른 지역과 교류를 하지 못하게 되는 최악의 상황에서도 주민의 삶의 질 보장을 위해 일정 수준 이상의 필수적인 서비스가 제공되어야 한다는 의미에서 필수서비스는 지역 단위에서 교육-일자리가 보장되어야 함.
- (지원) 지역 단위 고등교육 체계 내에서 필수서비스 인력을 양성하는 학과의 설치, 정원의 확보를 위한 등록금 지원, 졸업 후 지역 단위의 고용 보장제의 package로 구성됨. 이는 출생아 수 감소에 따른 대학 정원의 감소에도 필수서비스 공급 인력 양성을 위한 대학 정원의 조정은 불가하다는 것을 뜻함. 단, 지역 내 인력 공급 계획(공급량)을 기준으로 조정이 불가하나, 단위 학교별 학과 폐지 등의 구조조정은 가능함.
- (재정) 대학의 학과 설치 및 등록금 지원 등은 기존 제도 내에서 운영되므로, 별도의 재정이 소요되지 않으나, 지역 단위의 고용 보장제는 재정이 소요됨. 다만, 기존에 필수서비스 인건비 등은 동일하게 산정하는 것으로 지역별 공급량에 대한 일부 증원이 요구되나, 급격한 예산 증가는 요구되지 않음.

□ (방안2) 협의의 필수서비스

- (개념) 협의의 필수서비스는 코로나19로 드러나 우리 사회의 '사회적 돌봄 서비스'에 초점을 맞춤. 이 때 사회적 돌봄 서비스는 보건의료서비스 및 교육서비스, 요양 및 돌봄서비스로 한정함.
- (지역) 지원 대상 지역은 1안) 수도권을 제외한 광역시도의 기초자치단체 기준, 2안) 특광역시를 제외한 기초자치단체 기준
- (내용) 협의의 필수서비스 역시 인력 양성과 일자리가 제공되는데 초점을 맞추는데, 보다 협의의 개념으로 의사, 간호사 등 보건의료인력과 학교에 근무하는 교직원, 시설 및 가정방문돌봄 서비스를 제공하는 사회복지사 등을 포함하는 돌봄서비스 인력을 뜻함. 학교 교육 체계 내에서 이들에 대한 교육과정이 개설되어야 하며, 이들에 대한 처우가 지역의 생활임금 이상으로 담보되어야 함.
- (지원) 지역 단위 고등교육 체계 내에서 필수서비스 인력을 양성하는 학과 및 교육훈련기관의 설치를 제안하며, 졸업 후 지역 단위에서 정주할 수 있도록 일정 수준 이상의 인건비를 담보할 필요가 있음. 다만, 이들에 대한 고용은 국가-지방자치단체뿐만 아니라 지역 사

회에서 개원, 민간 부문 취업, 사회적협동조합 등을 통해 자생적으로 이뤄질 수 있으므로 완전 고용제 보다는 처우개선을 위한 지역별 인건비 가이드라인을 설정하는 것을 제안함.

- (재정) 대학의 학과 설치 및 직업훈련기관 병행 설치 등은 별도의 재정이 소요되지 않으나, 지역 단위 생활임금을 기준으로 한 인건비 가이드라인은 일정 부분의 재정이 소요됨. 이를 위해 먼저 지역 단위 인건비 현황을 파악하고 생활임금과의 격차를 조정하기 위해 추가 수당 등을 지급하는 방안을 고려한다면, 서비스별로 기존의 인건비 외 추가 수당에 대해서만 추가 재정이 소요됨.

## 제4절 지방대학 혁신 플랫폼 구축

### 1. 주제 중심 학사구조 전면 개편

#### 가. 배경과 개요

##### □ 지역사회 문제해결을 위한 문제 중심의 융합 전공 운영 필요

- 부상하는 직업수요 충족을 위해서는 전공 간 융합교육이 핵심임에도 공급자 중심의 칸막이형 교육체계가 지속되고 있음. 환경 및 사회 수요 변화에 대응하기 위한 학문구조 및 학사구조의 전면적 개혁이 아닌 부분적, 표면적 변화의 한계가 드러나고 있음.
- 전공과 관계없이 희망하는 대학생이 기존 전공과 연계하여 신기술분야 역량을 기를 수 있게 분야별·수준별 교육과정 운영이 필요함.
- 그 예로, 인공지능 전공과 재료공학전공의 결합을 통한 융복합 소재 개발 인력 양성을 도모하거나, 인공지능 전공과 사회복지학 전공의 융합으로 인공지능 상담 시스템 개발 전문가를 양성하는 등의 사례를 들 수 있음.
- 애리조나 주립대학의 경우 대학을 넘어 지역사회, 넓게는 세계 문제를 해결하는 데 직접적인 해결책이 되도록 연결하기 위한 문제해결 중심의 학사운영을 위해 지난 10년간 70여 개에 달하는 학과를 폐지하고, 대신 사회가 처한 문제를 해결하기 위한 30개의 새로운 융합 학과를 설치하였으며, 25개 융합스쿨을 설립하고 160개 학제 간 연구기관과 센터를 설립함(애리조나 주립대학 홈페이지, 2021)<sup>19)</sup>.

##### □ 높은 전공간 칸막이 구조의 타파 필요성 증대

- 실제 융복합 전공의 신설과 같은 학사구조 개편은 학내 이해 당사자들 간 제로섬(Zero-Sum)게임의 문제로 인식됨. 교원 확보 시 정해진 예산, 혹은 TO의 제한으로 인한 문제, 학사구조 혹은 정원조정 시 통폐합 대상 학과 구성원들 간의 갈등과 같이 의사결정 과정에서 첨예한 대립이 발생되어 왔음(이길재 외, 2018).
- 현재 학령인구 감소에 따른 정원감축이 필요한 상황에서, 융합전공을 신설하는 것은 대학 내 전공 간의 갈등을 더욱 악화시킬 수 있을 것임. 따라서 학령인구 감소에 따른 정원감축과 더불어 융합전공 신설에 따른 정원 확보 방안이 동시에 고려되어야 함. 이 때, 합리적인 정원조정 및 통폐합 방안 마련과 더불어 대학 내 전공 간의 불필요한 갈등을 유발하는 방식을 지양하도록 해야 함.

19) <https://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=226119>

- 이와 함께 대학 내 융합전공 학사운영 뿐만 아니라, 대학 간 공동 융합전공 교육과정 운영을 통해 개별 전공을 넘어선 대학 간 융합전공 운영을 꾀할 수 있는 방안이 필요함.

**나. 주제 중심 학사구조 전면 개편 도입 방안**

- 지역 주력 신(新)산업 인재 양성을 위한 융합 교육과정 도입
  - 미래 산업전망 예측을 토대로 지역 주력 산업과 신산업과의 연계 방안 마련 및 맞춤형 인력 양성을 위한 융합 교육과정 도입 방안 마련

〈표 5-19〉 한국신용정보원에서 선정한 6대 미래산업

분야	내용
핀테크	IT 기술과 결합한 새로운 유형의 금융서비스
빅데이터	비정형 대규모 데이터 분석, 클라우드 기반의 데이터 분석 등
AI	인간의 학습, 추론, 지각 능력을 컴퓨터로 구현한 기술 및 활용 분야
차세대 네트워크	5G 네트워크 및 인프라 활용 산업, 지능형 사물 인터넷 등
스마트 모빌리티	전기차, 수소차, 자율주행, 드론, 차량공유 서비스 등
첨단 헬스케어	개인 맞춤형 의료서비스, 모바일 헬스케어, 신약, 의료기기, 기능성 식품 등

자료 : 한국신용정보원. (2021). CES2021 동향 및 미래산업 전망.

- 또한 미래산업 전망을 고려하여, 미래산업에서 요구하는 인력 수요를 예측하기 위한 고도화된 방안 마련이 요구됨. 현재 미래산업 전망에 대한 예측은 한국고용정보원에서 ‘중장기 인력수급전망’을 통해 이뤄지고 있으나, 인력양성의 측면에서 대학교육과의 연결 지점이 미비하고, 대학 현장에서의 활용성이 떨어지는 한계점이 존재함.
- 따라서 한국고용정보원의 미래 산업 및 인력수요 예측과 대학교육 간의 긴밀성을 높이기 위해 교육부, 고용정보원, 권역별 고등교육위원회 등 주요 고등교육과 미래산업 전문기관과 고등교육 및 미래산업 전문가를 중심으로 ‘(가칭) 미래산업 인력양성위원회’를 구성하여, 새로운 인재양성 분야 및 양성을 위한 커리큘럼 구성 등에 대해 구체적인 방향성을 설정할 필요가 있음.
- 지역 문제해결 기반 대학 간 공동 융합 교육과정 운영
  - 지역 내 문제해결을 위해 대학 간 공동 융합전공 교육과정을 운영하고, 대학 간 공동복수 학위제 등 복수 대학이 연합한 공유대학의 학위를 인정할 수 있는 방안 모색
  - 지역 문제해결 중심의 주제 중심 교육과정 개편을 지역 내 대학들이 공동으로 추진함으로써



## 다. 전망

- 주제 중심으로 학사구조 전면 개편은 ‘미래 산업 분야’에 대한 엄밀한 예측과 그 결과에 기반한 학사구조 개편 계획 수립이 필수적임. 이를 위해 미래 산업분야에 필요한 인재양성을 위한 대학 교육과정 구성에 대한 지역 내 지자체-산업체-대학 간 공동의 고민과 노력이 뒷받침되어야 실효성을 담보할 수 있음.
- 과거 다양한 국가 재정지원사업을 통해 대학들의 신산업 중심의 학사구조 개편을 추진하고자 하였으나, 대학 내 전공 간 칸막이에 따른 대학 내부의 갈등 등으로 인해 실효성 있는 학사구조 개편을 달성하지 못함. 향후 학령인구 감소에 따라 대학의 정원조정은 불가피한 상황에서 주제 중심 학사구조 개편까지 고려한다면 대학 내 갈등의 소지가 더 클 것으로 예측됨.
- 따라서 권역 내 대학 간, 대학 내 학사구조 개편에 대한 구성원의 합의를 통해 주제 중심 학사구조 개편의 필요성과 그 실효성을 담보하기 위한 학사구조 개편 방안을 마련하고, 추진할 필요가 있음. 이와 더불어 대학 간 공동 학사운영을 통한 정원 감소에 따른 한계점을 극복하기 위한 노력이 강구되어야 함.

## 2. 중등교육과 고등교육의 지역 내 수직적 통합

- 2025년 전면 시행을 앞두고 있는 고교학점제는 학교교육의 경계 확장, 고등학교 교육 체계의 종합적 혁신을 추진 방향으로 설정하면서 대학, 기업, 연구 및 공공기관 등 지역사회 기관과의 교육공동체 구축을 강조하고 있음(교육부, 2021.2.16.).
- 교육부에서 제시한 종합 추진계획(2021.2.16.)에 따르면, 대학, 기업, 연구기관 등 지역사회와의 협력을 통해 교육과정을 다양화하고, 학교 밖 다양한 학습경험에 대해 학점을 인정하며, 고교학점제 선도지구를 확대할 것을 제안하고 있음.
- 지역 연계를 통한 교육과정 다양화는 인근 고교, 지역 대학, 공공기관 등과의 교육적 협력을 통해 대학과 연계한 심화 과목 개설, 진로 연계 프로그램 운영, 지역기관을 활용한 실습 및 체험 등을 제공함으로써 학생의 과목 선택권을 보장하는 것임.
- 학교 밖 교육은 대학, 기업, 연구기관 등 지역사회 기관을 통해 이루어지는, 삶과 연계한 교육활동을 의미함. 학생의 다양한 학습수요를 반영하여 지역사회 기관에서 이루어지는 교육활동에 대해 지역단위 학점제를 운영하는 것임.

〈표 5-20〉 시도별 고교학점제-대학 연계 교육과정 운영 현황

시도	주요 내용
대구	(21) 교육과정 공동 운영 캠퍼스 '꿈키움 스쿨' 6지구(소규모, 12교) 운영 고교학점제 선도지구 공유캠퍼스 구축운영(중규모, 권역별) 대구형 온라인 공동교육 캠퍼스(선도지구 및 꿈키움스쿨 대상) 구축운영 대학연계 교육과정(꿈창작 캠퍼스) 운영: 10과목
광주	고교-대학 연계, 고교-지자체/공공기관 연계 프로그램 운영 지원 - 대학 인프라 활용 창의 융합형 주제 탐구 프로그램 - 시청 산하기관 및 공공기관 연계 진로·진학 체험 프로그램 - 학교로 찾아가는 진로·학업 설계 특강 운영
대전	(21~) 대전형 고교학점제 추진(One is You, 원이쥬) ※ One: 고교·대학지역 하나되는 모습, You: 원하는 것을 선택·경험하고 성장하는 학생
충북	지역 교육공동체와 협력하는 미래 고교교육 모델 구축 - (교육청-지자체-대학 교육협력센터 운영) '21년 고교 사무 권한위임(교육감→교육장) 및 10개 교육지원청 중심으로 교육 거버넌스 구축, 지역특화 유초·중·고 연계
전북	(일반고 자신감 프로젝트 운영 지원) - (21) 교육과정 다양화를 위한 오순도순 공동교육과정(28교, 114강좌), - 온라인 공동 교육과정 운영(10교, 43강좌) - 대학연계 공동교육과정 운영(1기관, 5강좌 예정) 일반고·대학 연계 주말강좌(3기관 10강좌) 및 청소년 상상학교 운영( 1기관, 10강좌)
전남	(~21) 학교 간 온·오프라인 공동교육과정(거점형, 밴드형) 운영 지원 - 온라인 공동교육 거점학교(거점형 방과 후 운영, 10교 20과정), 온라인 공동교육 거점센터(밴드형 일과 중 운영, 회원학교 4교, 2과정) - 고교-대학 협력형(21년 4개 대학 6과정 → 24년 20과정) - 고교-지자체 협력형(20년 거점형 3과정 → 24년 10과정)

자료: 교육부(2021.2.16.), 포용과 성장의 고교교육 구현을 위한 고교학점제 종합 추진계획.

- 고교학점제를 통해 지역 고등학교와 지역대학, 기업, 연구기관, 공공기관 간에 이루어지는 수업 협력은 대입가능자원의 지역 내 각종 기관에 관한 선(先) 경험을 바탕으로 지역 대학에 대한 긍정적인 이미지를 형성할 수 있는 상황과 기회를 마련해 줄 수 있음(한국연구저널, 2021.05.26.). 나아가 지역 기업 및 연구기관, 공공기관으로의 취업에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있음.
- 지역 대학과 연계한 고교 교육과정의 운영은 지역 고등학생의 지역사회 고등교육기관에 대한 이해도 및 호감도를 제고할 수 있음. 자신의 관심 분야에 대한 심화된 수업 경험, 지도교수와의 학문적 만남, 예비대학생으로서 경험하는 대학 캠퍼스 생활은 지역 대학에 대해 긍정적인 평가 및 지역 대학을 이해하는 기회가 될 수 있음.
- 지역 내 기업, 연구기관, 공공기관에서의 경험은 지역사회 산업체 및 지역 소재 각종 기관들에 대한 이해도 및 관심을 제고할 수 있음. 이는 지역 고등학생의 향후 취업하고 싶은 기업이나 기관으로서 긍정적인 영향을 미칠 수 있으며, 지역 내 대학 선택 및 취업을 통한 지역 정주를 유도할 수 있음.
- 이와 관련하여, 보다 적극적으로 중등교육과 고등교육 간의 수직적 통합, 나아가 취업까지의 연계를 위한 적극적이고 구체적인 방안을 제시하면 다음과 같음.

- [지자체의 역할: 지역교육대학 공영화 추진 및 시도교육청-지역특성화고-지역밀착형대학 간 협의체 구성] 지역 특성화고와 지역교육대학 간의 플랫폼을 구축하기 위해 지자체의 안정적 재정 지원 속에 지역교육대학의 공영화를 추진할 필요가 있음. 또한 지자체는 시도교육청-지역특성화고-지역교육대학 간의 네트워크 구축을 통해 지역 특성화고등학교(산업수요 맞춤형 고등학교, 특수 목적 고등학교 포함) 학생들의 지역교육대학 연계 교육과정을 지원할 필요가 있음. 특성화고 학생들의 지역교육대학으로의 진학 연계를 위해 지역교육대학 맞춤형의 전문교과 운영은 물론 지역학생 맞춤형 지역교육대학 교육과정 설계, 정규교육 미이수 학생의 재교육 등을 위한 지역교육대학의 교육 지원에서 지자체의 주도적 역할이 요구됨.
- [시도교육청의 역할: 중등교육과 고등교육 연계를 위한 학교교육과정 운영 협의체 운영 및 시도교육과정 지침 마련] 지역 중등교육과 고등교육 연계를 위해 교육청 중심의 중등학교 학교교육과정 운영 협의체(교육청 교육과정 담당 장학사, 고교학점제 관련 업무 담당 장학사, 고교학점제 총괄대학(가칭) 학사담당 교수 및 직원, 중등교사 등)를 구성하여 중등교육과 고등교육 간의 학사 연계를 위한 기반을 마련할 필요가 있음. 이를 위해 시도교육청은 국가교육과정의 큰 틀 아래에서 중등교육과 고등교육의 연계를 위한 「시도교육과정 지침」을 마련하고 고교학점제 운영을 위해 고교학점제 총괄대학을 중심으로 지역대학과의 공조 속에 다양한 교과목을 개발할 필요가 있음.
- [특성화고-전문대학 간 진학 연계 방안: 무시험진학제도] 특성화고 학점제 운영에 있어 다음의 경우는 전문대학과의 연계를 통해 무시험진학제도를 도입하여 운영할 필요가 있음. 고등학교에서 자신의 진로와 관련하여 전문대학 연계 교육과정을 이수한 후 직무역량 강화를 위해 관련 학과의 전문대학으로 진학하는 경우 별도의 대학입학시험의 절차 없이 전문대학 관련 학과에 바로 입학할 수 있는 기회를 부여함. 또한 다음의 경우에는 학점 인정을 통해 조기졸업의 기회를 제공해 주는 방안도 고려해 볼 수 있음. 1)직업교육 성격 기반 전공 관련 학점을 이수한 경우, 2)전공 관련 대학 내 실습을 통해 학점을 이수한 경우, 3) 전공 관련 산업체 현장실습을 통해 학점을 이수한 경우
- [일반계고-일반대학 진학 연계 방안: 학점인정제도] 일반계고 학점제 운영에 있어 다음의 경우는 대학과의 연계를 통해 수학 기간 단축 운영을 제도화시킬 필요가 있음. 대학 연계 과정으로 1)고등학교 기간 자신의 전공 관련 학과에서 학점을 초과 이수한 경우로, 이는 추후 지역대학 과목선이수제도와 연계하여 운영할 수 있음. 2)자신이 선택한 지역대학의 전공교육과정에 고등학교 기간 동안 이수한 (유사)과목이 존재하는 경우에는 학점인정제도를 통해 대학 수학기간을 단축하는 혜택을 부여함.

- 「고등교육법」제23조(학점의 인정 등)제1항제3호에서는 국내외의 고등학교와 국내의 제2조 각호의 학교에서 대학교육과정에 상당하는 교과목을 이수하는 경우 학점을 인정하고 있음. 「고등교육법시행령」제15조(학점인정의 범위 및 기준 등)제1항제1호 다에서는 졸업에 필요한 학점의 2분의 1이내에서 학점을 인정할 수 있도록 규정하고 있음.
  - 이와 관련하여 대학 자체적으로 학칙 개정을 통해 고등학교에서의 이수 학점을 인정하는 규정을 마련해야 함. 구체적으로 대학의 학점 인정 범위와 관련한 조항에서 ‘지역 고등학교에서 취득한 학점’을 추가해야 함.
- [지역대학 유인 방안: 등록금지원제도] 지역 고등학교 출신의 학생이 지역 대학에 입학할 경우 등록금의 절반을 지원해 주는 제도를 도입할 필요가 있음. ‘(가칭)지역대학 등록금 지원 제도’로 이는 교육부에서 지원하는 학자금 대출과는 별도로 운영되며, 전적으로 지방자치단체의 재원을 활용하여 지원하는 방식임. 매년 등록금의 절반을 지원하는 방식이 아닌 최종적으로 학사학위를 받은 경우 졸업과 동시에 일괄 지급하는 방식임. 지역 고등학교 출신의 학생들이 지역 대학에서 대학생활을 함으로써 지역대학 재정에의 기여, 지역경제의 활성화를 유도하기 위한 제도임.
- [지역 정주 방안: 등록금상환제도] 지역 대학을 졸업한 학생이 지역 산업체 및 공공기관, 연구기관에 취업하는 경우 등록금의 절반을 상환해주는 제도를 도입할 필요가 있음. ‘(가칭)지역취업 등록금 지원 제도’로 이 역시 지방자치단체의 재원을 활용하여 지원하는 방식임. 취업 후 바로 등록금을 지원해 주는 것이 아니라 취업 후 일정 기간이 지난 후 일괄 지급하거나 혹은 5년의 기간에 걸쳐 대학 등록금의 절반 상당의 금액을 10%, 20%, 40%, 70%, 100% 수준으로 시간 차이를 두고 점증적 확대를 통해 지급하는 방식임. 취업을 통해 지역 시민으로서 세금 납부, 경제 활동 참여, 결혼을 통한 지역 정주 가능성 확대 가능성을 유도하기 위한 제도임

### 3. 에듀테크 활용 교육의 혁신

- 에듀테크(Edu-Tech)란 교육(Education)과 기술(Technology)의 합성어로, 전통적 교육 서비스업이 VR/AR, AI, 빅데이터 등 첨단기술을 융합해 기존과는 다른 쌍방향·개인맞춤형의 새로운 학습경험을 제공하는 혁신분야를 의미함(산업통상자원부 보도자료, 2018.09.12.).
- 세계적 팬데믹 현상인 COVID-19은 비대면 온라인 교육 및 에듀테크에 대한 관심의 고조를 가져옴. 이는 스마트기기 보급의 확대와 이에 친숙한 Z세대의 증가와 함께 세계 에듀테크 시장규모의 확산을 가속화시킬 전망이다(이혜연, 2020.5.). Holon IQ 자료에 따르면 COVID-19 이전 에듀테크 지출은 1,630억 달러 수준이었으나 2025년 4,040억 달러에 이를 것으로 전망됨(Kotra, 2020.12.24.).
- 고등교육 역시 포스트 코로나 시대를 맞아 국내 대학의 온라인 및 원격수업의 체계적 지원체제 마련의 필요성이 대두됨. 원격수업의 활성화 및 질 제고, 미래교육 체제 전환을 대비한 대학교육의 경쟁력을 강화하기 위해 지역대학 간 교육자원을 공동 개발하고 공유하는 고등교육 질 관리의 권역화가 요구되는 상황임.
- 교육부의 대학원격교육지원센터, 국립대학 공동교육혁신센터의 운영은 지역대학 간 자원 공유의 기반을 다지며 지역 전체의 교육 플랫폼 구축을 위한 마중물이 될 수 있다는 점에서 긍정적인 시도로 평가할 수 있음.
  - 공동교육혁신센터는 권역별 국립대학 간 협업을 위한 네트워크 체제임. 대학 운영의 비효율의 최소화, 우수 교육실제의 공유 및 확산을 통해 권역 내 고등교육의 교육혁신을 지원하고, 대학 간 교류와 협력을 활성화함으로써 상생 협력 생태계 구축을 통한 공동발전의 방안을 모색하는 것을 목표로 하고 있음.
  - 대학원격교육지원센터는 COVID-19로 원격수업의 중요성이 부각되는 상황에서, 전국 10개 권역에 대학과 전문대학 간 컨소시엄에 기반하여 구축됨. 권역센터는 원격수업의 질 개선 및 디지털 전환 시대 미래교육을 대비하여 공동 활용 학습관리시스템(LMS) 및 영상 제작실 구축, 강의 자료 개발 및 공유 등의 역할을 수행함.
  - 고등교육 질 관리의 권역화를 위해 1)지역대학 간 원격교육 인프라 및 콘텐츠의 공동 활용이 가능한 지역교육 생태계 구축, 2)원격수업의 다양성 및 체계성, 특성화 분야에 대한 선택과 집중을 위해 지역대학 교무처 간의 강의 관련 네트워크 활성화가 필요함.
- 해외 대학들 역시 고등교육 재정 부족으로 인한 경영난, 입학 학생의 급감 및 중도 탈락 학생의 증가, 대학 연구역량의 부실이라는 위기 속에서 운영비용의 절감, 규모의 경제를 실현하기 위한 목적으로 대학 간 자원을 공유하고 있음.

- 미국의 대학 간 공유협력 및 성장의 대표적인 한 유형은 컨소시엄임. 대표적인 학부중심대학(Liberal Arts College, 이하 LAC) 컨소시엄에 Claremont Colleges가 있음<sup>20)</sup>. 클레어몬트 컨소시엄이 성공 사례로 꼽히는 이유는 학부 교육의 깊이뿐만 아니라 폭까지 넓혔다는 데 있음. 학생들은 컨소시엄 내 모든 LAC의 강의를 자유롭게 들을 수 있음. 주목할 점은 같은 과목이라도 각 대학의 특성과 관점이 가미되어 있기 때문에 학생들은 자신의 성향과 관심사를 고려해 강의를 선택할 수 있다는 것임. 대학은 독립적으로 강의를 개설하는 대신 컨소시엄 내에서 서로의 약점을 보완하고 강점을 부각시킬 수 있도록 협의 이후 강의를 개설함(중앙일보, 2013.03.27.).
  - 뿐만 아니라 5개 LAC는 하나의 캠퍼스를 완벽하게 공유할 수 있도록 설계되어 있음. 행정적으로 개별 대학이지만 모든 캠퍼스 활동-학생회관, 도서관, 의료시설, 식당, 동아리 활동 등-을 공유함으로써 대형 연구대학 수준의 다양하고 전문적인 서비스 제공이 가능함.
  - 프랑스는 20세기 말 고등교육의 경영난, 재정부족, 중도탈락 학생 증가, 연구역량의 부실과 빈곤의 문제를 타개하기 위해 「프랑스 교육법전」제3부의 구체적 명시를 통해 고등교육기관과 공공 연구기관 간의 협력 및 군집화 정책을 추진함. 연합, 공동체, 혹은 통합에 참여하는 고등교육기관 및 연구기관은 1) 교육활동, 2) 연구, 성과제고, 혁신, 기술이전, 3) 학생생활 향상(일자리, 보건, 문화 등), 4) 지원기능, 인프라 등에서 지역별 협력 미션을 수행함(조옥경 외, 2019).
  - 프랑스 대학 간 공유체제는 정부의 역할과 법제도의 기능이 두드러짐. 또한 대학 간 공유체제 구축에서 중앙정부, 지방정부 및 지역사회의 역할이 중요하게 작용함. 특히 프랑스의 고등교육기관 및 공공 연구기관들 간의 협력 및 군집화는 교육청 관찰 지역별로 추진됨. 우리나라의 광역자치단체 수준의 지역 단위로 한 개의 공동체, 혹은 한 개의 연합체제를 구축함(조옥경 외, 2019: 156).
- 국내 및 국외 사례는 고등교육 질 관리의 권역화를 위한 권역별 지역교육 플랫폼 구축에 시사하는 바가 큼. 권역 내 대학 간 특성화 및 강점 분야의 개발 및 설정을 위한 집중 투자와 전략적 발전, 이를 통한 수요자 중심의 대학 간 교육자원의 공유는 권역 내 개별 대학의 경쟁력 강화, 대학 간 협업 및 상생 유도, 지역 전체의 고등교육 강화를 위한 우수 모델이 될 수 있음. 또한 권역별 지역 교육 플랫폼을 구축하기 위해서는 지방정부의 주도적이고 적극적인 역할이 수반되어야 함.

20) Claremont Colleges는 5개의 LAC와 2대의 대학원이 연합하여 구성됨. 포모나(Pomona College: 종합), 스크립스(Scripps College: 인문학과 예술분야 특화), 클레어몬트매케나(Claremont McKenna College: 국제관계학, 경제학, 정치학 특화), 하버머드(Harvey Mudd College: 과학 및 공학교육 특화), 피처(Pitzer College: 사회과학 특화)의 5개 LAC와 클레어몬트(Claremont Graduate University), 켈(Keck Graduate Institute)의 2개 대학원임. 컨소시엄의 전체 등록생 수는 5,000여명에 달함

□ 국내외 사례를 바탕으로 권역별 에듀테크 활용 교육의 혁신을 위한 구체적인 방안을 제시하면 다음과 같음.

○ [개선방안 1] 지역대학 간 교육자원의 공유 및 협력이 활발하게 이루어질 수 있도록 공유 성장을 촉진하는 법적 근거를 마련할 필요가 있음.

- 「고등교육법」 제21조(교육과정의 운영), 제22조(수업 등), 제23조(학점의 인정 등)에 국내 대학 간 교육자원의 공유 및 협력을 통한 교육과정 및 수업 운영, 학점 인정에 의한 학위 수여의 규제를 완화하는 법적 근거를 마련함.
- 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」과 지방자치조례의 정비를 통해 권역별 지역대학 간 교육자원 및 교육 서비스의 공동 개발 및 공유 활성화, 대학 간 공동 학위 운영 등 협력적 교육 시스템 운영을 강화할 수 있는 법적 근거를 마련함.
- 지역대학 간 물리적 거리의 한계에서 오는 교육자원 공유의 어려움을 해소하기 위해 지역 교육 플랫폼을 구축하고, 이를 활용하기 위해 에듀테크 기반 원격수업 확대를 위한 법 제도 정비, 원격수업 질제고를 위한 콘텐츠 제작 및 운영의 표준 관리 지침을 마련할 필요가 있음.

○ [개선방안 2] 권역별 대학 간 교무처 간의 네트워크 활성화를 위한 협의체를 구성하여 운영할 필요가 있음.

- 권역별 지역대학 간 교육과정 및 학사제도의 연계 운영, 이를 위해 중복 개설 최소화, 대학 내 선택과 집중에 의한 체계적인 교육과정 운영이 가능하도록 협의체를 구성하여 운영할 필요가 있음.
- 협의체는 공동교육과정 편성 및 심의를 위한 「지역대학 공동교육과정위원회」와 교육과정 운영의 실무를 추진하는 「교육과정실무위원회」의 두 체계를 구축하여 운영함. 「지역대학 공동교육과정위원회」는 각 대학의 교무처장 혹은 교무과장으로 구성하며, 「교육과정실무위원회」는 공동교육과정 운영을 집중적으로 수행하는 교무행정직원으로 구성함.





- 강지원, 최혜진, 임완섭, 황안나, 안영, 조동훈, 김우성. (2020). 사회보장 분야 사각지대 축소와 부정적 지출 관리 방안 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 경남공유대학 홈페이지. <http://usg.ac.kr/>
- 고영구, 조택희. (2018). 지역의 관점에서 본 대학정책의 문제와 개선방안 연구. 한국지역경제연구, 40, 79-98.
- 교육부. (2018.09.) 2018년 대학 기본역량 진단 최종 결과 안내.
- 교육부. (2020.03.). 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 기본계획.
- 교육부. (2021.02.). 2021년 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 기본계획.
- 교육부. (2021.2.16.). 포용과 성장의 고교교육 구현을 위한 고교학점제 종합 추진계획.
- 교육부. (2021.5.20.). 학령인구 감소 및 미래사회 변화에 대응한 대학의 체계적 관리 및 혁신 지원 전략.
- 교육부, 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부. (2020). “안전하고 촘촘한 긴급 돌봄! 정부가 지원하겠습니다.(2020.2.28.)” <https://www.moe.go.kr/main.do?s=moe>에서 2020.5.24. 인출
- 교육부 유아교육정책과, 방과후돌봄정책과. (2020). “긴급돌봄 3차 수요조사 결과(2020.3.12.)” <https://moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=294&boardSeq=80012&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=1&s=moe&m=020402&opType=N>에서 2020.11.24. 인출.
- 구동모. (2003). 지방대학의 위기와 그 해결의 실마리. 지역사회, 43, 94-103.
- 국가균형발전위원회 산업통상자원부(2019.1.). 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022).
- 국민생활체육회. (2009). 2009 생활체육 노인건강증진 프로그램 매뉴얼.
- 김기식, 박선나. (2019). 구조조정 위기의 대학, 평생·직업교육훈련기관으로 전환을 위한 제언. 더미래연구소·우리교육연구소.
- 김미란, 임연, 유한구, 정재호, 이주희. (2019). 지방분권화시대 지역인적자원개발 거버넌스 연구. 한국직업능력개발원.
- 김민희, 장덕호, 이정미, 배영주, 김효진. (2019). 지역대학과 지역사회 연계 협력사업 활성화 방안 연구. 대구대학교 산학협력단.
- 김소연, 윤미은, 승정자. (2002). 케어복지사를 위한 노인영양, 교육과학사.
- 김안나. (2005a). 5.31 교육개혁 이후의 한국 고등교육정책의 변화와 쟁점. 교육정치학연구, 12(1), 85-109.
- 김안나. (2005b). 세계화에 따른 고등교육정책의 변화와 대학의 갈등. 한국교육정치학회 학술대회논문집. 91-109.
- 김영란, 조선주, 선보영, 배호중, 김진석, 정영모. (2018). 초등학생 돌봄 실태 파악 및 수요 분석 연구. 저출산고령사회위원회·한국여성정책연구원.
- 김정희. (2013a). 중앙정부 재정지원사업을 통해서 본 지방대학 육성정책의 한계와 과제: 수도권과 동남권을 중심으로. 한국지방자치학회보, 25(4), 219-247.
- 김정희. (2013b). 지역발전을 위한 지방대학 육성정책 연구: 참여정부와 이명박 정부의 대학 재정지원사업 비교분석을 중심으로. 지방정부연구, 17(2), 105-135.

- 김태완, 구형수, 국승용, 김기원, 김기태, 김성원, 김성은, ..., 한국해양수산개발원. (2019). 포용성장의 비전과 전략. 경제인문사회연구회.
- 김태완, 정은희, 이주미, 강예은, 최준영, 차미숙, 김명중, ..., 중소기업연구원. (2020). 한국사회 격차문제와 포용성장 전략. 경제인문사회연구회.
- 대학교육연구소. (2020). 대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안. 대학교육연구소.
- 대한민국정부. (2012). 제2차 저출산고령사회 기본계획.
- 마강래. (2019). 지방위기 극복을 위한 혁신 거점 구축 방안. AT부동산 포럼 2019 발표문.
- 민성희, 김선희, 남기찬, 박종순, 박정호. (2018). 지속가능한 국토계획 수립지원을 위한 기법개발 및 활용방안 연구. 국토연구원.
- 박남기, 임수진. (2015). 5.31 대학교육 개혁의 영향과 과제: 대학설립 준칙주의와 정원 자율화 정책을 중심으로. 한국교원교육학회 학술대회자료집. 225-270.
- 박성우. (2020.12.24.). 코로나 19 이후 떠오르는 미국 에듀테크 시장. Kotra.
- 백미현, 이희수, 배현순, 라순주. (2015). 지역균형 발전을 위한 인재 육성방안 연구: 미국·독일 사례를 중심으로. 한국HRD연구, 10(1), 21-45.
- 백종국. (2011). 권역별 네트워크 활성화로 교육의 질 높이는 미국 대학들. 교육개발, 38(3), 54-58.
- 보건복지부. (2020). 긴급돌봄 아동 수. 내부자료. 세종: 보건복지부.
- 산업통상자원부 보도자료. (2018.09.12.). 이러닝, 에듀테크로의 새로운 도약! 「2018 이러닝 코리아」국제행사 개최.
- 서찬수. (2002). 지방대학 육성을 통한 지역균형발전 방안. 지역연구, 18(3), 25-47.
- 신현석. (2015). 교육현장의 관점에서 바라본 5·31 교육개혁. 한국교원교육학회 학술대회자료집. 3-23.
- 안병영, 하연섭. (2015). 5·31 교육개혁 그리고 20년. 서울: 다산출판사.
- 유현숙. (2003). 미국의 고등교육 거버넌스 분석과 시사점. 교육행정학연구, 22(4), 263-286.
- 이길재, 김이경, 김병주, 이정미. (2020). 학령인구 감소에 대응한 증장기 교원수급 방향 및 과제. 교육부 정책연구과제.
- 이길재, 전병훈, 전재은, 나민주. (2018). PRIME 사업 성과분석 및 성과확산 방안 연구. 한국연구재단 정책연구보고서.
- 이상민, 고현주. (2018). 발현적 지역고용거버넌스: 부천노사민정협의회 사례, 지역고용노동연구, 8(1), 107-131.
- 이혜연. (2020.5.). 에듀테크(EduTech) 시장 현황 및 시사점. Trade Focus 2020년, 16호.
- 임승달, 권영섭, 변세일. (2004). 국가균형발전을 위한 지방대학 육성 방안. 국토연구원.
- 임연기. (2009). 지방대학 육성을 위한 정책과제의 우선순위 탐색 및 발전적 논의. 교육행정학연구, 27(4), 411-435.
- 전승준, 홍성욱, 김봉국, 장세권, 홍성주. (2005). 연구중심대학 육성을 위한 기획연구. 한국학술진흥재단 정책 연구보고서.
- 정현진. (2013.03.27.). LA 근교 위치한 클레어몬트 컨소시엄. 중앙일보.
- 조성은, 정홍원, 김기태, 김유휘, 송철중, 정세은, 양재진, ..., 이은솔. (2020). 증장기 사회보장 발전 방향 모색을 위한 사회보장 의제 발굴 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.

- 조옥경, 임후남, 최정윤, 임소현, 백승즈, 서재영, 우선영, 채재은. (2019). 대학의 공유성장을 위한 대학체제 개편 방안 연구. 한국교육개발원.
- 주철안. (2003). 우리나라 중앙정부의 지방대육성 정책 평가 및 과제. 지방교육경영, 8, 157-173.
- 중앙일보. (2013.03.27.). LA 근교 위치한 클레어몬트 컨소시엄.
- 충북대학교. (2020). 충북대학교 지자체 대학 협력기반 지역혁신사업 계획서.
- 통계청. (2019), 인구이동 통계 원자료.
- 통계청. (2020), 인구이동 통계 원자료.
- 통계청. (각 연도). 인구동태통계-출생자료 및 사망자료 및 인구이동 통계 원자료.
- 통계청. KOSIS. www.kosis.kr.
- 한국고용정보원. (2017). 대학 전공계열별 인력수급 전망 2015-2025. 한국고용정보원.
- 한국교육개발원. (2018). 출신지역별 고등학교 졸업자 중 대학입학자 현황자료.
- 한국교육개발원. (2019). 출신지역별 고등학교 졸업자 중 대학입학자 현황자료.
- 한국교육개발원. (2020). 출신지역별 고등학교 졸업자 중 대학입학자 현황자료.
- 한국교육개발원. (각 연도). 교육통계연보.
- 한국대학신문. (2020.09.01.) 고등교육재정교부금법 제정이 시급하다.
- 한국사학진흥재단. (2018). 2018 대학 재정분석보고서.
- 한국신용정보원. (2021). CES2021 동향 및 미래산업 전망. 한국신용정보원 CIS이슈리포트, 2021(1).
- 한국연구저널. (2021.05.26.). 강원교육청, 일반고 꿈 더하기 '대학 연계 공동교육과정' 확대.
- Dahlgren, G. and Whitehead, M. (1991). *Policies and Strategies to Promote Social Equity in Health*. Stockholm: Institute for Futures Studies.





## [부록 1] 국민 능력개발 지원비 재원 마련 방안

□ <부표 1-1>은 고용보험 직업능력개발사업의 연도별(2017~2019년) 기금 납부액과 기금 집행액을 표시함.

○ 패널 A는 고용보험기금의 직업능력개발사업 항목(이하 직업능력개발 기금)의 운영 개요를 제시함.

- 직업능력개발을 위한 고용보험기금은 전적으로 사업주 납부보험료를 통해 구성됨. 연도별 총 납부액은 2017년 2.66조원, 2018년 2.85조원, 2019년 3.03조원.
- 직업능력개발 기금은 크게 (1)사업주 훈련 지원금, (2)개인(실업자 및 재직자) 훈련 지원금, (3)공공훈련기관(한국폴리텍대학, 한국기술교육대) 지원금, (4)직업능력개발 용자의 4개 항목에 대해 집행됨.
- 4개 항목 전체에 대한 총 집행액은 2017년 1.70조원, 2018년 1.99조원, 2019년 1.78조원임.
- 집행 항목별로 세분하면, 연도별 총 집행액 대비 (1)사업주 훈련 지원금의 비중은 약 39~42%, (2)개인 훈련 지원금의 비중은 약 39~45%(실업자 35~36%, 재직자 5~9%), (3)공공훈련기관 지원금의 비중은 약 16~18%, (4)직업능력개발 용자의 비중은 약 2~3% 정도임.
- 사업주 훈련과 개인 훈련을 위한 지원금이 전체 집행액의 80% 정도를 차지.
- 각 연도의 총 납부보험료가 총 집행액보다 크기 때문에 매년 직업능력개발 기금의 적립분(즉, 미집행 잔여금)이 발생함.
- 연도별 적립금은 2017년 0.96조원, 2018년 0.86조원, 2019년 1.25조원에 이룸.
- 연도별로 평균 1조원 정도의 적립금이 발생하고 있음.

○ 패널 B는 직업능력개발 기금이 지원하는 분야별 훈련인원을 제시함.

- 총 훈련인원(중복 포함)은 2017년 460만명, 2018년 580만명, 2019년 520만명.
- 사업주 훈련 인원의 비중이 전체의 약 67~79 퍼센트를 차지함.
- 개인 훈련의 비중은 약 21~33 퍼센트임. 이중 실업자 훈련이 약 12~18 퍼센트, 재직자 훈련이 약 9~15 퍼센트를 차지함.

○ 패널 C는 분야별 훈련 참여 1인당 평균 훈련비를 제시함.

- 사업주 훈련의 1인당 훈련비는 약 18.0~19.1만원 정도임.

- 개인 훈련의 1인당 훈련비는 약 46.2~66.7만원임.
- 개인 훈련 분야의 경우 실업자 1인당 훈련비는 67.3~100.1만원 정도로서, 재직자 1인당 훈련비(17.5~20.0만원)에 비해 3배 이상 높음.

〈부표 1-1〉 고용보험기금 직업능력개발사업의 운영 현황

	2017년		2018년		2019년	
	수치	비중	수치	비중	수치	비중
<b>패널 A. 기금 운용 개요</b>						
총 납부보험료(십억원)	2,662	-	2,848	-	3,030	-
총 집행금액(십억원)	1,700	1.00	1,989	1.00	1,778	1.00
*사업주훈련지원금	662	0.39	827	0.42	641	0.36
*개인훈련	672	0.39	799	0.40	802	0.45
-실업자	591	(0.35)	704	(0.35)	647	(0.36)
-재직자	81	(0.05)	95	(0.05)	155	(0.09)
*기관훈련지원	313	0.18	314	0.16	297	0.17
*능력개발용자	54	0.03	50	0.03	38	0.02
미집행 잔여분(십억원)	962	-	859	-	1,253	-
<b>패널 B. 분야별 훈련 인원</b>						
총계(천명)	4,606	1.00	5,801	1.00	5,202	1.00
*사업주훈련	3,458	0.75	4,603	0.79	3,465	0.67
*개인훈련	1,148	0.25	1,198	0.21	1,737	0.33
-실업자	684	(0.15)	703	(0.12)	961	(0.18)
-재직자	464	(0.10)	495	(0.09)	776	(0.15)
<b>패널 C. 분야별 개인당 훈련비 평균(천원)</b>						
*사업주훈련	191.4	-	179.6	-	184.8	-
*개인훈련	585.1	-	667.0	-	461.7	-
-실업자	863.9	-	1001.4	-	673.0	-
-재직자	174.5	-	192.0	-	199.8	-
<b>패널 D. 전국민 능력개발 지원비 추산액</b>						
*추산액(십억원)	2,000	-	2,022	-	2,390	-

자료: 2020 고용보험백서, 2020년판 고용노동백서.

□ 〈부표 1-1〉에 의하면, 직업능력개발 기금의 총 납부보험료 중 사업주훈련지원금을 제외한 나머지 부분은 국민들 개인의 직업능력개발을 위해 사용될 수 있음. 패널 D는 사업주훈련지원금을 제외하고 국민 능력개발 지원금 정책을 위해 활용할 수 있는 재원의 규모를 제시함.

○ 이 금액은 2017년 2.00조원(=2.66-0.66), 2018년 2.02조원(=2.85-0.83), 2019년 2.39조원(=3.03-0.64) 정도임. 대체로 매년 약 2조원 정도를 활용할 수 있음.

- 매년 2조원씩 20년간을 계속 적립한다면 총 40조원의 기금이 마련됨.
- 국민 능력개발 지원금으로서 개인당 총 2,000만원을 지원한다면, 최대 200만명까지 지원할 수 있음.

○ 2020년 "한국노동패널조사" 자료에 의하면, 임금근로자 중 50세까지 직업훈련을 1회 이상 경험한 사람의 비중은 약 40% 정도임.

- 이는 임금근로자 중 약 40%가 학교 졸업 후 일정한 시점에 직업훈련을 경험하였음을 의미함. 여기서 직업훈련은 고용보험 직업능력개발 사업의 사업주훈련과 개인훈련을 모두 포함함. ("한국노동패널조사"에서는 직업훈련의 유형 구분 불가능.)
- 임금근로자의 총수를 2,000만명이라고 가정할 때, 40%인 약 800만 명 정도가 20년의 근로 인생 중 1회 이상 직업훈련에 참여한다고 볼 수 있음.
- <부표 1>의 패널 B에서 직업능력개발 기금이 지원하는 훈련 중 개인 훈련 인원의 비중이 약 21~33%이므로, 800만 명 중 대략 40% 정도인 320만 명 정도가 20년 근로 인생의 한 시점에 자신의 능력개발을 위해 개인적으로 직업훈련에 참여한 것으로 추측됨.
- 정부가 개인당 2,000만원의 능력개발 지원금을 책정하는 경우, 20년간 총 40조원의 직업능력개발 기금을 통해 총 200만 명을 지원할 수 있음. 나머지 120만명에게 능력개발 지원금을 지급하기 위해서는 20년 간 총 24조원(연평균 1.2조원)의 일반예산을 추가로 확보할 필요가 있음.
- 만약 개인당 총지원금을 1,250만원으로 낮추는 경우, 정부는 320만 명 전원에게 능력개발 지원금을 지급할 수 있음.
- 결론적으로, 개인당 능력개발 지원금 수준에 따라 정부 일반예산 편성의 필요성이 달라짐.

## [부록 2] 4차 산업혁명 시대의 인적자원 개발 제도 개혁 방안

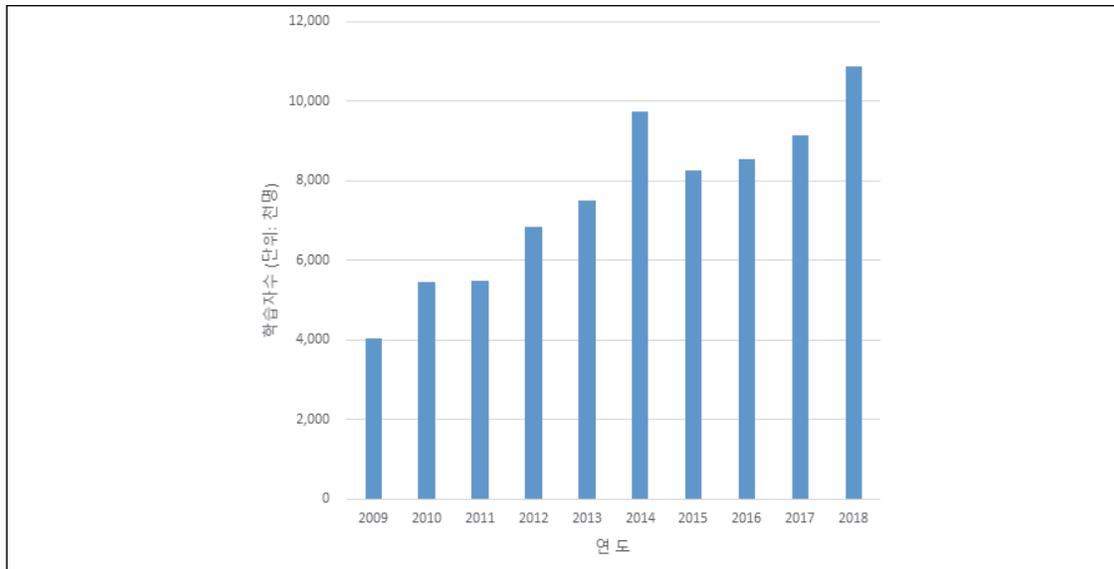
### 1. 주요 현황과 문제점

#### □ 학교 졸업 후 인적자본 형성을 위한 직업훈련과 평생학습

- 4차 산업혁명 시대에는 노동시장이 필요로 하는 숙련의 내용이 급격히 변화하고 숙련의 수준 또한 높아질 것으로 전망됨.
  - 생산기술의 지속적 고도화, 정보통신 기술의 발전에 따라 기존 노동력의 탈숙련화 현상이 지속적으로 진행되며, 향후 이런 경향은 더욱 심화될 것으로 전망됨.
  - 기술과의 경쟁에서 뒤처져 근로자가 보유한 기존 숙련이 진부화되지 않도록 유지하기 위해서는 숙련을 지속적으로 업데이트할 필요가 있음.
  - 그에 따라 개인이 학교의 공식 교육과정을 마치고 졸업한 이후에도 지속적으로 새로운 숙련을 습득하고 기존 숙련을 업데이트하는 직업교육훈련 과정이 요구됨.
  - 현대 지식경제 체제에서는 노동시장 참여자들의 지속적인 직업훈련과 평생학습의 필요성이 높아짐.
- 실제로 [부그림 2-1]에 제시된 바와 같이, 공식적인 고등교육기관에 재학하는 26세 이상 성인 학습자들의 수와 비중은 지난 20여 년 동안 지속적으로 증가하고 있음.
  - 2018년 현재 4년제 일반대학, 전문대학, 방송통신대학, 산업대학, 사이버대학 등 각종 고등교육 기관에 재학하고 있는 약 304만 명의 학생들 중 13.6%인 41.2만 명 가량은 26세 이상의 성인 학습자들로서 이들 중 상당수는 현재 일자리에 취업한 상태에서 학업을 진행하고 있는 것으로 추측됨.

[부그림 2-1] 연도별 성인 평생학습 참여자 수

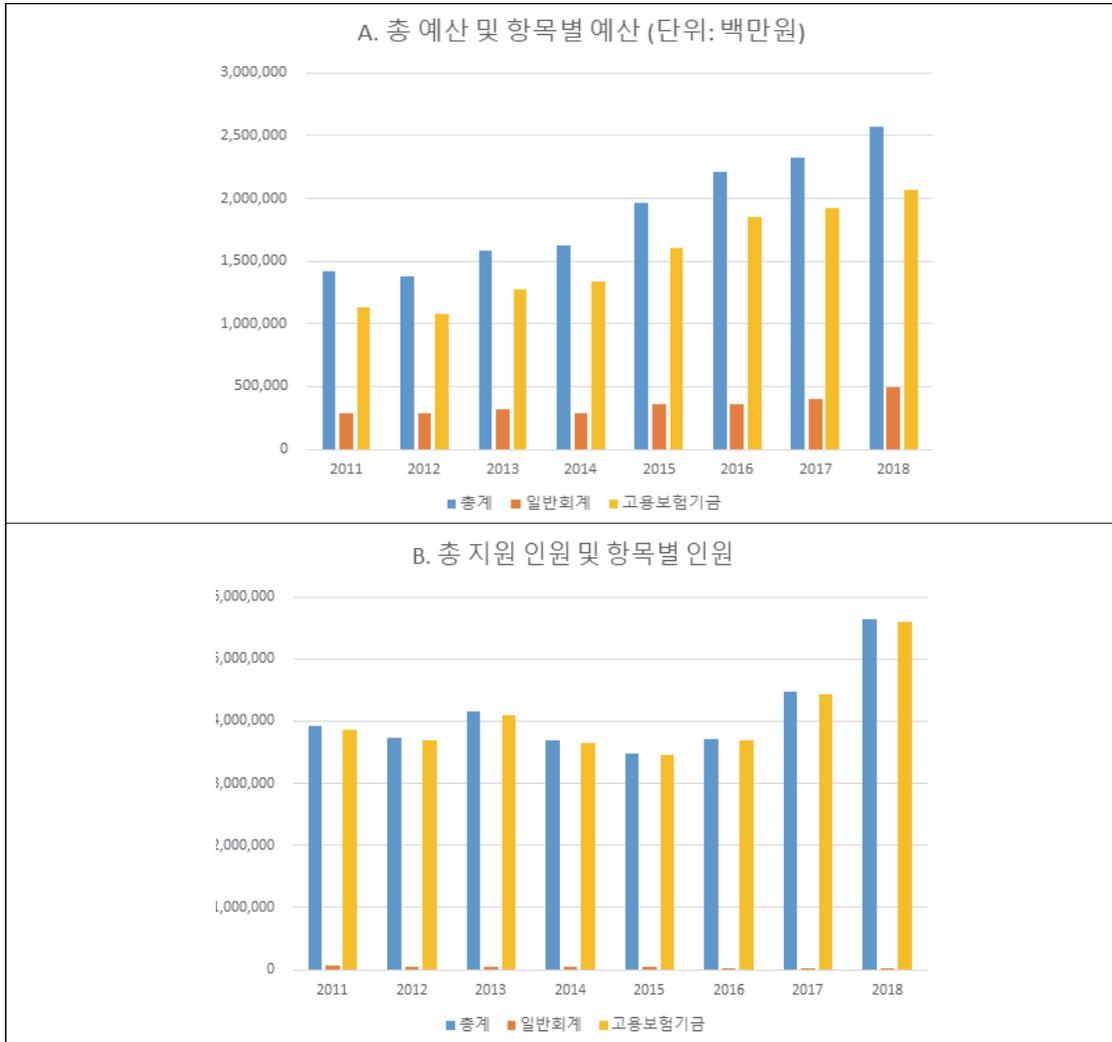
(단위: 천명)



자료: 국가평생교육진흥원. (2018), 평생교육백서, <표 II-11>, p. 99.

- [부그림 2-2]에 제시된 바와 같이, 근로자의 직업교육 및 훈련을 지원하는 정부 직업능력개발사업 총예산은 2010년대 내내 꾸준히 증가해 왔음.
  - 정부의 직업능력개발사업의 총예산은 2011년도 약 1.59조, 2015년도 1.97조, 2018년 2.57조와 같이 꾸준히 증가하고 있음.
  - 직업능력개발사업을 통해 직업훈련 비용을 지원받은 인원 또한 꾸준히 증가하고 있음. 2011년도의 지원 인원은 약 392.5만 명, 2015년의 경우 약 348.4만 명, 2018년의 경우 약 563.4만 명에 이룸.
  - [부그림 2-2]에 제시된 직업능력개발사업의 예산 및 지원 인원의 증가 현상을 통해 확인되는 바와 같이, 기존에 직장을 다니면서 숙련 개발의 필요를 느껴 직업훈련에 참여하고 있는 근로자들의 수는 지속적으로 증가할 것으로 전망됨.

[부그림 2-2] 정부의 직업능력개발사업 연도별 예산 및 지원 인원



자료: 고용노동백서, (각 연도), 고용노동부.

□ 정규교육을 이수한 이후 발생하는 직업훈련 및 평생학습 수요에 대응하는 제도적 장치들이 현재는 교육부, 고용노동부 및 지방자치단체들로 분산되어 있음.

- 직업교육훈련은 교육부와 고용노동부에서 각 부처에 해당하는 법률에 근거해 실시하고 있음.
  - 교육부는 “직업교육훈련촉진법”과 “평생교육법”을 근거로 성인들에 대한 직업교육을 담당함.
  - 고용노동부에서는 “근로자직업훈련촉진법”을 근거로 직업훈련을 담당함.
  - 이하에서 직업교육은 공식적인 교육기관들에서 이루어지는 직무 교육을, 그리고 직업 훈련은 교육기관들이 아닌 공공 및 민간의 직업훈련기관들에서 이루어지는 직무 교육을 의미함. 양자를 통합하는 용어로서 우리는 ‘직업교육훈련’을 사용함.

- 이와 같이, 정부 내 소관 부처가 상이함에 따라 내용적으로 동일한 직업교육훈련일지라도 해당 프로그램이 제공되는 장소에 따라 담당하는 정부 부처가 달라짐.
  - 대학, 전문대학, 사이버대학 등과 같은 정규 교육기관 내에서 제공하는 직업교육 서비스는 교육부의 소관인 반면, 민간 직업훈련 기관들(예를 들어, 직업전문학교, 민간 기술계 학원 등)에서 제공하는 성인 대상 직업훈련 서비스는 고용노동부의 소관임.
  - 전문대와 민간 직업훈련 기관 모두 성인들을 대상으로 직무 교육을 제공한다는 의미에서 사실상 동일한 목적을 가짐.
  - 그러나 전문대의 교육과정은 교육부의 관리 감독을 받는 반면, 민간 직업훈련 기관은 고용노동부의 관리 감독을 받음.
- 직업교육훈련 서비스의 내용에 따라서도 담당 부처가 상이함.
  - 일반 교육이나 교양 교육은 주로 교육부 및 지방자치단체의 소관인 반면, 직업 및 직무 훈련과 관련된 교육은 고용노동부의 소관임.
- 새로운 지식경제에서 요구되는 숙련의 수준이 높아지고 전문화되는 경향을 감안할 때, 직무 관련 교육훈련에 대한 비교우위는 민간의 직업훈련 기관들보다는 일반대학이나 전문대학과 같은 정규 교육기관들에 있다고 판단됨.
  - 기술의 발전에 함께 성인들의 직업교육훈련 분야에서 정규 고등교육기관들이 가지는 역할이 점차 증대할 것으로 예상됨.
  - 시간이 지남에 따라 고등교육기관들의 산학연 연계를 통한 근로자들의 직업훈련 수요가 점증할 것으로 예측됨.
  - 현재와 같이 교육부와 고용노동부로 분리된 직업 교육훈련 관련 행정체계 하에서는 점증하고 다양화되는 직업교육훈련 수요에 적절히 대응하지 못할 가능성이 높음.
  - 교육부의 고등교육(일반교육 및 직업교육)과 평생학습 정책 기능과 고용노동부의 직업능력개발 정책 기능을 하나로 통합하는 방안을 고려할 필요가 있음.

## 2. 개선 방안

- 평생 직업교육과 성인 직업훈련은 동일한 분야이므로 고용부와 교육부의 유관 업무 및 부서 통합
  - 교육부가 주관하는 평생교육은 크게 평생 교양교육과 평생 직업교육으로 구성됨.
    - 평생 교양교육은 여전히 교육부의 소관일 수 있으나, 평생 직업교육은 고용부 소관의 직업훈련 및 직업능력개발과 내용이 동일함.

- “평생 직업교육=성인 직업훈련”이라는 등식이 성인의 인적자본 정책에서 명시적으로 고려될 필요가 있음.
- 고용부 담당 직업훈련과 교육부 담당 평생 직업교육은 수요자의 입장에서는 동일한 분야이므로, 성인 직업훈련 분야를 통합적으로 관리 운영하도록 부처 간 업무 조정과 훈련제도 전반의 개선이 필요함.
  - 정부의 직업훈련 지원금이 민간 직업훈련 기관들뿐만 아니라 공식 고등교육 기관들에게도 투입될 수 있도록 제도 개선방안을 검토할 필요가 있음.
  - 공식 교육기관들이 성인 직업훈련 시장에서 보다 적극적인 역할을 수행할 수 있도록 제반 행정체계를 개선할 필요가 있음.
  - 훈련과정 모니터링에 대한 심리적 저항감으로 인해 고등교육 기관들이 성인 직업훈련 프로그램 제공에 소극적이므로, 민간 직업훈련기관들에 대해 실시하는 훈련과정 모니터링을 공인된 고등교육 기관들에 대해서는 면제하는 방안을 고려할 필요가 있음.
  - 민간 직업훈련기관들은 대개 영세하고 훈련과정의 신뢰성도 낮아서 훈련의 품질 관리를 위해 정부의 모니터링이 반드시 필요함. 그러나, 공식 고등교육 기관은 문자 그대로 ‘공인된’ 기관이므로 민간 훈련기관들과는 다른 관리체계를 적용할 필요가 있음.
  - 이는 국가장학금이 투입되는 공인된 고등교육기관들에서 개설하는 교육과정을 교육부가 세세하게 간섭하거나 모니터링하지 않는 것과 같은 원리임.
- 우리나라 성인들의 직업능력개발을 위한 주요 재원인 “고용보험기금”의 ‘직업능력개발사업’ 지원금은 현재 교육부 소관 정규 교육기관들에는 투입되지 못하고 민간 직업훈련 기관들에만 투입됨. 이런 행정적인 장벽을 제거함으로써 국가 직업훈련의 전반적인 체계를 개선해 나갈 필요가 있음.
- [부그림 2-2] 에 나타난 바와 같이, 정부의 ‘직업능력개발사업’ 총예산 중 약 80%는 ‘고용보험기금’의 직업능력개발 지원금이 차지함.
  - 나머지 20%는 대부분 일반회계 예산을 통해 충당됨. 특별회계 예산은 총예산의 1% 미만에 불과함.
  - 훈련 지원 인원을 기준으로 하는 경우, ‘고용보험기금’이 지원하는 훈련 인원의 비중은 총인원의 98%를 초과함.
- ‘직업능력개발사업’의 직업훈련 지원금은 “고용보험” 가입 이력을 가진 근로자가 고용부가 규정한 “직업훈련” 교육과정을 수강하는 경우에만 지원됨.
  - 성인 근로자가 수강하는 교육과정이 고용부가 규정한 직업훈련의 범주에 속하지 않는 경우 ‘직업능력개발사업’의 지원금은 사용되지 못함.

- 예를 들어, 현재 취업해 있는 재직 근로자나 “고용보험” 가입 이력을 가진 실업자가 교육부 소관의 “학점은행제”에 등록된 직업교육과정을 수강하는 경우에는 ‘직업능력개발사업’의 지원금을 받지 못함.
  - ‘학점은행제’가 교육부에서 실시하는 ‘고등교육 사업’에 해당하여 고용부의 ‘직업훈련사업’으로 분류되어 있지 않기 때문임.
  - 이와 유사한 근거로 성인 학습자가 교육부 소관의 정규 고등교육 기관들에서 개설하는 평생학습 프로그램이나 학위 과정을 수강하는 경우에도 ‘직업능력개발사업’의 지원금은 사용할 수 없음.
- 4차 산업혁명 시대에 근로자의 높은 숙련 수준과 기존 숙련의 재숙련화 및 업데이트를 위한 직업교육훈련의 수요가 증대될 것으로 기대되는 상황에서 정규 고등교육 기관들이 ‘직업능력개발사업’의 지원 범위에서 배제되어 있는 현실은 적절하지 않다고 판단됨.
- 현재 ‘직업능력개발사업’의 지원금은 민간 훈련기관들의 직업훈련 과정 수강에 대해서만 지원됨.
  - 민간 훈련기관들에 비해 정규 고등교육 기관들이 전반적으로 직업능력개발을 위한 인프라 및 교수, 강사진 등 인력의 측면에서 비교우위를 가진 점을 감안할 때 성인들에 대한 직업훈련 체계에서 정규 고등교육 기관들이 배제되어 있는 행정체계는 적절하지 않다고 생각됨.
  - 교육부 소관의 정규 고등교육 기관들이 제공하는 평생학습, 직업교육 프로그램들을 ‘직업능력개발사업’의 직업훈련 과정에 편입시킬 필요성이 있음.
  - 더 나아가 교육부의 고등교육 및 평생학습 정책 기능과 고용노동부의 직업능력개발 정책 기능을 통합하는 방안을 제안함.
  - 정규 고등교육 기관들이 공식적 직업훈련 체계 내로 편입되어 기존 민간 훈련기관들과의 훈련공급 경쟁체제가 구축되는 경우, 직업교육훈련의 가격 하락과 품질 개선 등을 통해 훈련 수요자들에게 경제적인 이득이 돌아갈 수 있음.
- 국가 직업훈련 체계의 저변확대와 국민 평생학습 진흥의 관점에서 교육부 소관의 정규 고등교육 기관들을 고용노동부의 직업훈련 체계 내로 편입시키는 방안을 제안함.
- 4년제 일반대학과 전문대학 등 전통적인 고등교육 기관들은 학령기에 있는 청년 성인들의 인적자원 형성에 주로 초점이 맞추어져 있음.
- 인적자본 형성과 평생학습의 관점에서, 한 개인이 고등학교를 졸업한 이후의 성인기는 18~24세까지의 성인 1기, 25~64세까지의 성인 2기, 65세 이후의 성인 3기로 구분할 수 있음.

- 성인 1기의 인적자본 형성은 주로 정규 고등교육 기관을 통한 전일제 학습을 통해 이루어짐. 성인 2기는 고등교육을 이수하고 직장에 취업해 있는 시기로서 직업과 직무상의 필요에 따라 관련 분야의 직업훈련을 전일제 또는 파트타임 방식으로 받아 기존의 인적자본을 유지 및 업데이트하는 시기임. 성인 1기와 2기가 인적자본 형성의 관점에서 중요성을 갖는 시기임.
  - 성인 3기는 은퇴 이후의 시기로서 주로 직무 관련 숙련형성보다는 교양상의 필요에 의해 학습이 이루어지는 단계임.
  - 기존의 고등교육 체계는 성인 1기에 있는 성인들(청년들)의 인적자본 형성에 일차적인 초점이 있음.
- 4차 산업혁명이 진전되고 지식 기반 경제가 확대됨에 따라 성인 1기에 형성된 숙련 및 인적자본이 빠르게 진부화될 가능성이 있음. 그에 따라 성인 2기에 있는 성인들 사이에서 평생학습과 직업훈련을 통해 새로운 숙련을 배우고 기존 숙련을 업데이트하려는 직업교육훈련 수요가 점증할 것으로 예상됨.
- 기존의 고등교육 체계는 주로 성인 1기 청년들의 전일제 학습을 염두에 두고 학사관리와 교육과정이 수립되어 있음. 그에 따라, 성인 2기에 일자리에 취업한 상태에서 직업교육훈련에 참여하려는 성인들은 정규 고등교육 기관이 제공하는 직업교육 프로그램을 이용하기 쉽지 않음.
  - 4년제 일반대학과 전문대학과 같은 전통적인 고등교육 기관들은 주로 전일제 학생들을 위한 교육 프로그램만을 제공하므로, 전일제 이외의 방식(예를 들어, 시간제 및 파트타임 등록)으로 교육 프로그램에 참여하고자 하는 성인들은 이들 고등교육 기관에 진학하기 어려움.
  - <고등교육법>에 의해 일반대학과 전문대학은 기본적으로 전일제 학생들을 교육시키고 교육과정에 상응하는 학위를 수여하는 기관임. 현재의 <고등교육법>의 규정 내에서도, 일반대학과 전문대학들은 비전일제 학생들을 위한 교육 프로그램(ex. 공개강좌)을 제공할 수는 있으나 그 사례는 극히 제한적임.
  - 일반대학과 전문대학 체계 내에서 성인 학습자를 위한 프로그램은 주로 '계약학과'나 '평생학습중심대학' 등의 특정한 경계 내에서만 존재함.
  - 대다수의 성인 학습자들은 일반대학이나 전문대학이 아닌 한국방송통신대학, 사이버대학 및 학점은행제 등을 이용해 정규적인 교육 프로그램을 이수하고 있음.
  - 전술한 바와 같이, 이들이 교육부 소관의 교육기관들에서 교육과정을 수강하는 경우에 고용보험기금의 '직업능력개발사업' 직업훈련 지원금은 사용되지 못함.

- 우선, ‘고용보험 직업능력개발사업’ 지원금의 수혜 자격을 가진 성인 학습자가 교육부 소관의 정규 고등교육 기관들이 개설하는 교육 프로그램을 수강하면서 직업훈련 지원금을 활용할 수 있도록 이들 교육기관을 고용노동부의 직업훈련 체계 내로 편입시킬 필요성이 있음.
  - 정규 고등교육 기관들에서 제공하는 훈련 프로그램의 수준이나 종류가 전반적으로 민간 훈련기관들이 제공하는 것보다 우수할 것으로 예상되므로, 이와 같은 제도적 개선은 국가 직업능력개발사업의 전반적 수준을 제고시킬 것으로 기대됨.
- 4년제 일반대학과 전문대학 등 전통적인 고등교육 기관들이 성인 1기 성인들뿐만 아니라 성인 2기 성인들을 대상으로 하는 평생학습 분야로 교육과정을 확장할 수 있도록 관련 법과 제도를 정비할 필요가 있음.
- 위에서 설명한 바와 같이, 기존의 4년제 일반대학과 전문대학은 주로 성인 1기에 있는 성인들의 인적자원 형성에 초점이 맞추어져 있음.
- 최근 학령인구의 감소에 따라 2008년도부터는 고등학교 졸업생의 숫자가 대학입학정원을 초과하기 시작하였고, 대학진학율 또한 2008년 83.8%를 정점으로 지속적으로 하락해 2018년 현재 69.7%에 도달하였음.
  - 이와 같은 대학진학자 수의 감소는 성인 1기의 교육과정만을 제공하는 전통적인 고등교육 기관들의 생존을 심각하게 위협하고 있음.
  - 수도권에 위치한 사립대학들, 비수도권의 상위권 사립대학들 및 일부 국공립 대학들을 제외하고 다수의 전통적 고등교육 기관들은 최근 학령인구의 감소로 인한 구조조정 압력에 노출되어 있음.
  - 앞에서 설명한 바와 같이, 성인 1기에 속한 학령기 성인 인구는 지속적으로 감소하고 있지만, 성인 2기에 속한 성인들의 직업교육훈련 및 평생학습 수요는 향후 지속적으로 증가할 것으로 예상됨.
  - 이는 고등교육 시장의 수요 양상이 성인 1기 성인들의 교육 수요로부터 성인 2기 성인들의 직업교육훈련 및 평생학습 수요로 이동하고 있음을 의미함. 이와 같은 고등교육의 수요 변화에 대응해 전통적인 고등교육 기관들의 운영 방식도 변화해야 할 시점에 이룸.
- 현재와 같이 대학들이 성인 1기의 전일제 학생들만의 교육과정을 운영하는 방식으로는 향후 변화하는 고등교육 수요에 적절히 대응하기 어려움. 성인 2기 성인들의 직업훈련 및 평생학습 수요를 적절히 수용할 수 있도록 비전일제 학생들이 일과 학습을 병행하며 대학에서 교육받을 수 있도록 제도적 장치들을 마련해야 함.

- 현행 제도 하에서 대다수의 성인 학습자들은 4년제 일반대학 및 전문대학이 아닌 한국방송통신대학, 사이버대학 및 학점은행제 등을 통해 정규 교육 프로그램을 이수하고 있음.
  - 4년제 일반대학과 전문대학은 전일제 학생들에 특화된 학사과정과 교육 프로그램을 운영하고 있기 때문에, 일과 학습을 병행하는 성인 학습자들이 이들 교육과정을 소정의 기간 내에 원만하게 이수하기는 쉽지 않음. 이들은 전일제보다는 시간제 학습을 선호하고, 공식적인 학위보다는 특정 교육과정이나 특정 지식에 더 큰 관심을 가질 것으로 추측됨. 이들의 교육훈련 수요에 대응하는 제도적 장치가 요구됨.
  - 성인 2기 성인들은 현재 직업훈련을 위해 정부 지원금이나 국가장학금을 활용하기도 어렵기 때문에, 높은 비용이 수반되는 새로운 숙련의 습득과 숙련의 업데이트를 원활히 진행하기 어려움.
  - 성인 2기의 성인들이 일과 학습을 병행하면서 전통적인 고등교육 기관에 진학해 교육과정을 이수할 수 있도록, 4년제 일반대학 및 전문대학의 학위과정 운영 방식에 다양성과 유연성을 도입할 필요성이 제기됨.
  - 이들 기관에 재학하는 성인 2기의 성인들에 대한 정부 지원금과 장학금 또한 늘려나갈 필요가 있음.
- 기존 일반대학과 전문대학들을 연구집중 대학집단과 교육집중 대학집단으로 구분하고, 새로운 고등교육 체계 내에서 성인 2기 성인들의 직업교육훈련과 평생학습이 진행되도록 법적/제도적 장치들을 마련할 필요가 있음.
- 전체 고등교육 기관들을 연구집중 대학집단과 교육집중 대학집단으로 이분해 두 집단 사이에 상이한 입학전형, 학사관리, 교육과정 등록방식 등을 적용할 것을 제안함.
- 연구집중 대학집단의 경우에는 기존의 방식과 같이 주로 성인 1기 전일제 학습자들을 대상으로 하는 전통적인 입학전형과 학사관리 방식을 유지함.
  - 반면, 교육집중 대학집단의 경우에는 전통적인 방식 이외에 다양한 비전통적인 입학전형과 학사관리 방식을 도입해 성인 1기 및 성인 2기의 학습자들을 대상으로 교육 프로그램을 운영할 수 있도록 허용함.
  - 개별 대학이 자신의 고유한 상황을 고려해 자유롭게 연구집중 트랙과 교육집중 트랙 중 하나를 선택하도록 유도하고, 선택한 트랙에 적용되는 규칙에 따라 입학전형, 학사관리를 시행할 수 있도록 허용함.
  - 임의의 대학이 연구집중과 교육집중 중 어느 트랙을 선택하든 해당 대학 재학생 정원의 규모는 그 대학이 법정 최저 교육여건을 충족하는 범위 내에서 자유롭게 결정하도록 허용함.

- 교육집중 트랙을 선택한 대학들에 적용할 수 있는 비전통적인 입학전형, 학사관리, 교육과정 등록방식으로는 다음의 제도들이 있음.<sup>21)</sup>
- [학위과정과 비학위과정의 융합과 연동] 교육중심 대학에서는 전통적인 학위과정뿐만 아니라 비학위과정도 쉽게 이수할 수 있도록 허용함. 그리고 이들 과정의 학습결과가 다른 기관의 학위과정 및 비학위과정에서 폭넓게 인정받을 수 있도록 법적 제도적 장치들을 마련함. 또한 비학위과정을 수강해 일정한 자격을 갖춘 성인 학습자는 학위과정으로 전환해 학습할 수 있는 제도적 장치도 요구됨.
- [전과와 편입의 확대] 학습자들이 전과나 편입 등을 통해 학교들 사이에 쉽게 이동하고 이전 학교에서 획득한 교육성과를 적절히 인정받을 수 있도록 허용함.
- [등록방식의 다양화] 학습자들이 전일제 등록방식 이외에 다양한 방식(예를 들어, 파트타임 및 시간제 등록)으로 대학에 등록해 교육과정을 수강할 수 하도록 허용함.
- [경쟁형과 개방형 입학전형의 공존] 성인 2기 성인 학습자들의 경우 성인 1기의 고졸 학생들과 경쟁하는 입학전형이 아닌 별도의 개방적 입학전형을 통해 대학에 입학할 수 있는 경로를 마련함. 이것이 가능하기 위해서는 기존의 대학정원에 대한 규제를 완화해야 하고, 경직된 대학정원 정책을 유연화할 필요가 있음.
- [전문대학의 교육집중 대학으로의 전환] 전문대학과 일반 4년제 대학 사이의 관계를 재설정할 필요가 있음. 현재 주변적인 역할에만 머물러 있는 전문대학의 위상을 일반대학들과 동등한 경쟁이 가능한 수준으로 향상시켜, 이들이 교육집중 대학집단에서 충분한 역할을 하도록 유도함.
- [원격대학과 일반대학의 융합] 4년제 일반대학에서도 원격학위 프로그램을 운영할 수 있도록 허용함. 대학의 교육방식이 온오프라인의 다양한 결합을 통해 형성될 수 있도록 유도함.
- [포괄적인 고등교육 질 관리 체계 구축] 교육중심 대학집단에 다양한 비전통적 등록방식과 교육방식이 도입됨에 따라 교육과정이나 교육여건의 부실화 가능성이 상존함. 대학 외부에 있는 학습자들은 대학 내 교육여건에 관한 정확한 정보를 확보하기 어려우므로, 공신력 있는 국가기관이 직접 교육기관과 교육과정에 대한 평가 및 인증을 실시해 교육여건에 대한 객관적인 정보를 전달하고 교육체계 전반을 포괄적으로 관리할 필요가 있음.

21) 아래에서 제안된 정책들은 한승희 외(2014, 382~391쪽)가 제안한 정책들 중 일부를 준용하였음.

□ 한국의 교육재정 배분 구조 및 개선방안

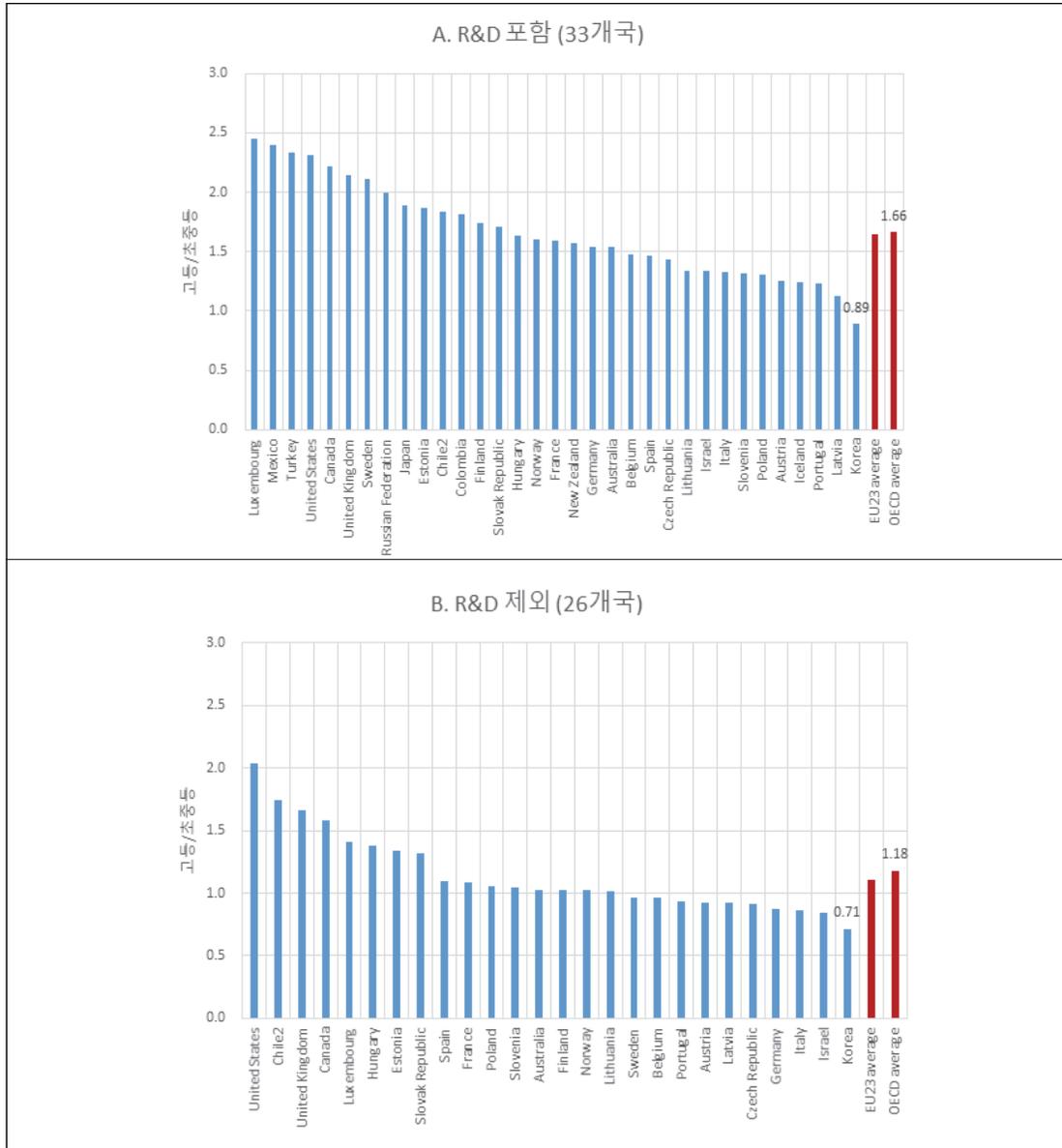
○ 최근 한국의 교육재정은 초중등 부문에 과도하게 투자되고 있음.

- 2016년 현재 한국의 (대학생 1인당 교육비/초중등학생 1인당 교육비) 비율은 0.89로서, 비교 대상 33개 OECD 국가 중 최하위. OECD의 평균은 1.66이고, 이 비율이 1보다 작은 국가는 한국이 유일함. ([부그림 2-3] 과 [부그림 2-4] 참조.)
- [부그림 2-4]에 의하면, 한국의 (1인당 GDP 대비) 초등 및 중고등학생 1인당 교육비는 OECD 국가들 중 최상위 수준임. 반면, 한국의 대학생 1인당 교육비는 OECD 국가들 중 최하위 집단에 속함.
- 2013년부터 초중등학생 1인당 교육비가 급격히 증가. 대학생 1인당 교육비는 대학등록금 규제 정책으로 인해 2011년 이후 정체. 두 사이의 격차는 향후 계속 확대될 전망
- 이런 현상은 초중등교육 총예산이 “지방교육재정교부금법”에 따라 일정비율(20.27%)로 내국세 총액에 연동되어 증가하고 학생수는 감소하는 반면, 고등교육 총예산은 수년째 정체되어 있기 때문에 발생하는 구조적 문제임.

○ 향후 한국의 교육 총재원은 초중등교육보다는 대학교육에 더 배분될 필요성이 있음.

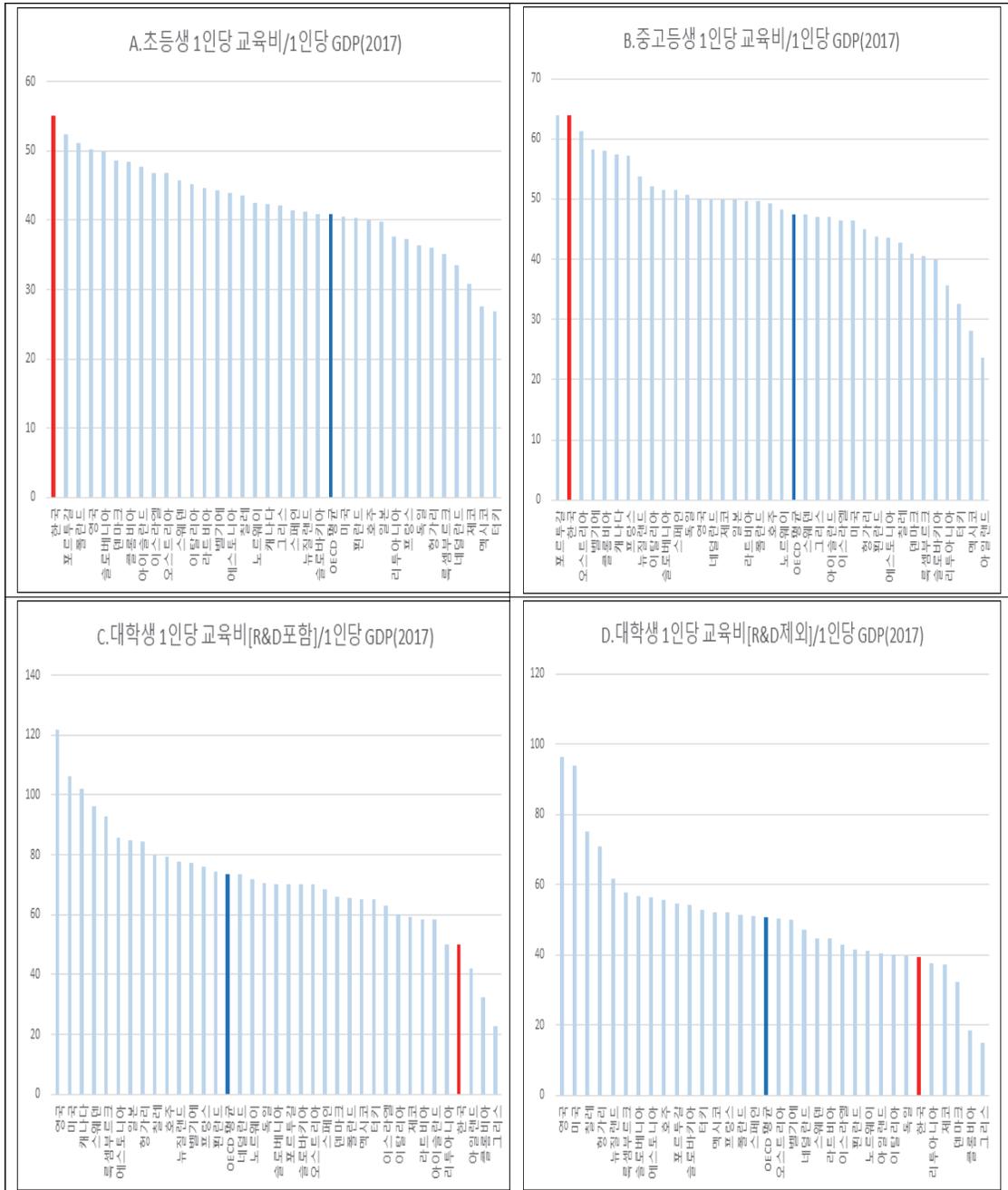
- 향후 초중등 학생수가 감소함에 따라 초중등학생 1인당 교육비를 낮추지 않으면서도 초중등분야 총예산의 일부를 고등교육 및 직업능력개발 분야로 재배분할 여력이 있음.
- 이런 재배분이 가능하기 위해서는 “지방교육재정교부금법”의 개정 및 보완이 필요
- ”지방교육재정교부금법“에 의해 확보된 전체 교육예산을 초중등부문과 대학 부문이 적절한 비율로 나누어 쓸 수 있도록 법적/제도적 보완 장치 마련 필요

[부그림 2-3] OECD 국가들의 학생 1인당 초중등교육비 대비 고등교육비 비중(2016년)



주: 최병호(2019, 18쪽)의 <그림 7>을 OECD(2019, Education at a Glance)를 이용해 재구성.  
 자료: OECD. (2019). Education at a Glance. 자료가 없는 국가는 제외함.

[부그림 2-4] 2017년 1인당 GDP(PPP기준) 대비 교육단계별 학생 1인당 공교육비의 비율(%)



자료: 한국교육개발연구원 교육통계서비스. (2020). 2020년 OECD 교육지표.

## [부록 3] HCA 분석 결과

대학명	학교종류	설립구분	설립유형	HCA 결과	비고
강릉원주대학교	대학교	국립	국공립	1	
강원대학교	대학교	국립	국공립	1	
경상대학교	대학교	국립	국공립	1	
공주대학교	대학교	국립	국공립	1	
순천대학교	대학교	국립	국공립	1	
안동대학교	대학교	국립	국공립	1	
창원대학교	대학교	국립	국공립	1	
한국교원대학교	대학교	국립	국공립	1	
한국체육대학교	대학교	국립	국공립	1	
경남과학기술대학교	대학교	국립	국공립	1	
서울과학기술대학교	대학교	국립	국공립	1	
한경대학교	대학교	국립	국공립	1	
한밭대학교	대학교	국립	국공립	1	
가야대학교	대학교	사립	사립	1	
감리교신학대학교	대학교	사립	사립	1	
강남대학교	대학교	사립	사립	1	
건양대학교	대학교	사립	사립	1	
경기대학교	대학교	사립	사립	1	
경남대학교	대학교	사립	사립	1	
경동대학교	대학교	사립	사립	1	
대구한의대학교	대학교	사립	사립	1	
경성대학교	대학교	사립	사립	1	
가천대학교	대학교	사립	사립	1	
경일대학교	대학교	사립	사립	1	
계명대학교	대학교	사립	사립	1	
고신대학교	대학교	사립	사립	1	
가톨릭관동대학교	대학교	사립	사립	1	
광신대학교	대학교	사립	사립	1	
광주가톨릭대학교	대학교	사립	사립	1	
광주여자대학교	대학교	사립	사립	1	
케이씨대학교	대학교	사립	사립	1	
극동대학교	대학교	사립	사립	1	
나사렛대학교	대학교	사립	사립	1	
단국대학교	대학교	사립	사립	1	
대구대학교	대학교	사립	사립	1	
대구예술대학교	대학교	사립	사립	1	
대구가톨릭대학교	대학교	사립	사립	1	
세한대학교	대학교	사립	사립	1	
대신대학교	대학교	사립	사립	1	
대전가톨릭대학교	대학교	사립	사립	1	
대전대학교	대학교	사립	사립	1	
대진대학교	대학교	사립	사립	1	
덕성여자대학교	대학교	사립	사립	1	
동덕여자대학교	대학교	사립	사립	1	

176 국가균형발전을 위한 지방대학 혁신역량 제고방안

대학명	학교종류	설립구분	설립유형	HCA 결과	비고
동서대학교	대학교	사립	사립	1	
동신대학교	대학교	사립	사립	1	
동아대학교	대학교	사립	사립	1	
동양대학교	대학교	사립	사립	1	
동의대학교	대학교	사립	사립	1	
루터대학교	대학교	사립	사립	1	
명지대학교	대학교	사립	사립	1	
목원대학교	대학교	사립	사립	1	
배재대학교	대학교	사립	사립	1	
부산가톨릭대학교	대학교	사립	사립	1	
부산외국어대학교	대학교	사립	사립	1	
삼육대학교	대학교	사립	사립	1	
상명대학교	대학교	사립	사립	1	
상지대학교	대학교	사립	사립	1	
서경대학교	대학교	사립	사립	1	
서울신학대학교	대학교	사립	사립	1	
서울여자대학교	대학교	사립	사립	1	
서울장신대학교	대학교	사립	사립	1	
서원대학교	대학교	사립	사립	1	
선문대학교	대학교	사립	사립	1	
성결대학교	대학교	사립	사립	1	
성공회대학교	대학교	사립	사립	1	
성신여자대학교	대학교	사립	사립	1	
세명대학교	대학교	사립	사립	1	
수원가톨릭대학교	대학교	사립	사립	1	
수원대학교	대학교	사립	사립	1	
숙명여자대학교	대학교	사립	사립	1	
순천향대학교	대학교	사립	사립	1	
승실대학교	대학교	사립	사립	1	
신라대학교	대학교	사립	사립	1	
아세아연합신학대학교	대학교	사립	사립	1	
인양대학교	대학교	사립	사립	1	
영남대학교	대학교	사립	사립	1	
영남신학대학교	대학교	사립	사립	1	
유원대학교	대학교	사립	사립	1	
영산신학대학교	대학교	사립	사립	1	
용인대학교	대학교	사립	사립	1	
우석대학교	대학교	사립	사립	1	
원광대학교	대학교	사립	사립	1	
위덕대학교	대학교	사립	사립	1	
을지대학교	대학교	사립	사립	1	
인제대학교	대학교	사립	사립	1	
인천가톨릭대학교	대학교	사립	사립	1	
장로회신학대학교	대학교	사립	사립	1	
전주대학교	대학교	사립	사립	1	
조선대학교	대학교	사립	사립	1	

대학명	학교종류	설립구분	설립유형	HCA 결과	비고
증부대학교	대학교	사립	사립	1	
중앙승가대학교	대학교	사립	사립	1	
백석대학교	대학교	사립	사립	1	
청주대학교	대학교	사립	사립	1	
충신대학교	대학교	사립	사립	1	
추계예술대학교	대학교	사립	사립	1	
침례신학대학교	대학교	사립	사립	1	
칼빈대학교	대학교	사립	사립	1	
평택대학교	대학교	사립	사립	1	
한국성서대학교	대학교	사립	사립	1	
한국의국어대학교	대학교	사립	사립	1	
한남대학교	대학교	사립	사립	1	
한동대학교	대학교	사립	사립	1	
한라대학교	대학교	사립	사립	1	
한림대학교	대학교	사립	사립	1	
한서대학교	대학교	사립	사립	1	
한성대학교	대학교	사립	사립	1	
한세대학교	대학교	사립	사립	1	
한신대학교	대학교	사립	사립	1	
서울한영대학교	대학교	사립	사립	1	
한일장신대학교	대학교	사립	사립	1	
협성대학교	대학교	사립	사립	1	
호남대학교	대학교	사립	사립	1	
호남신학대학교	대학교	사립	사립	1	
호서대학교	대학교	사립	사립	1	
홍익대학교	대학교	사립	사립	1	
꽃동네대학교	대학교	사립	사립	1	
남부대학교	대학교	사립	사립	1	
에원예술대학교	대학교	사립	사립	1	
목포가톨릭대학교	대학교	사립	사립	1	
부산장신대학교	대학교	사립	사립	1	
금강대학교	대학교	사립	사립	1	
예수대학교	대학교	사립	사립	1	
한국국제대학교	대학교	사립	사립	1	
광주대학교	대학교	사립	사립	1	
신경대학교	대학교	사립	사립	1	
동명대학교	대학교	사립	사립	1	
영산대학교	대학교	사립	사립	1	
대전신학대학교	대학교	사립	사립	1	
중원대학교	대학교	사립	사립	1	
우송대학교	대학교	사립	사립	1	
김천대학교	대학교	사립	사립	1	
한려대학교	대학교	사립	사립	1	
송원대학교	대학교	사립	사립	1	
경운대학교	대학교	사립	사립	1	
남서울대학교	대학교	사립	사립	1	

178 국가균형발전을 위한 지방대학 혁신역량 제고방안

대학명	학교종류	설립구분	설립유형	HCA 결과	비고
초당대학교	대학교	사립	사립	1	
한국산업기술대학교	대학교	사립	사립	1	
제주국제대학교	대학교	사립	사립	1	
창신대학교	대학교	사립	사립	1	
공주교육대학교	교육대학	국립	국공립	1	
광주교육대학교	교육대학	국립	국공립	1	
대구교육대학교	교육대학	국립	국공립	1	
부산교육대학교	교육대학	국립	국공립	1	
서울교육대학교	교육대학	국립	국공립	1	
경인교육대학교	교육대학	국립	국공립	1	
전주교육대학교	교육대학	국립	국공립	1	
진주교육대학교	교육대학	국립	국공립	1	
청주교육대학교	교육대학	국립	국공립	1	
춘천교육대학교	교육대학	국립	국공립	1	
인천대학교	대학교	국립대법인	국공립	1	
신한대학교	대학교	사립	사립	1	
경북대학교	대학교	국립	국공립	2	
군산대학교	대학교	국립	국공립	2	
금오공과대학교	대학교	국립	국공립	2	
목포대학교	대학교	국립	국공립	2	
목포해양대학교	대학교	국립	국공립	2	
부경대학교	대학교	국립	국공립	2	
부산대학교	대학교	국립	국공립	2	
전남대학교	대학교	국립	국공립	2	
전북대학교	대학교	국립	국공립	2	
제주대학교	대학교	국립	국공립	2	
충남대학교	대학교	국립	국공립	2	
충북대학교	대학교	국립	국공립	2	
한국해양대학교	대학교	국립	국공립	2	
서울시립대학교	대학교	공립	국공립	2	
가톨릭대학교	대학교	사립	사립	2	
건국대학교	대학교	사립	사립	2	
경희대학교	대학교	사립	사립	2	
광운대학교	대학교	사립	사립	2	
국민대학교	대학교	사립	사립	2	
동국대학교	대학교	사립	사립	2	
세종대학교	대학교	사립	사립	2	
아주대학교	대학교	사립	사립	2	
울산대학교	대학교	사립	사립	2	
이화여자대학교	대학교	사립	사립	2	
인하대학교	대학교	사립	사립	2	
중앙대학교	대학교	사립	사립	2	
한국항공대학교	대학교	사립	사립	2	
한국교통대학교	대학교	국립	국공립	2	
서울대학교	대학교	국립대법인	국공립	3	제외
고려대학교	대학교	사립	사립	4	

대학명	학교종류	설립구분	설립유형	HCA 결과	비고
서강대학교	대학교	사립	사립	4	
성균관대학교	대학교	사립	사립	4	
연세대학교	대학교	사립	사립	4	
차의과학대학교	대학교	사립	사립	4	
한국기술교육대학교	대학교	사립	사립	4	
한양대학교	대학교	사립	사립	4	
포항공과대학교	대학교	사립	사립	5	제외