

2024년 국정감사 정책자료집

윤석열 정부 지방대학 정책 진단

국회의원 김문수

더불어민주당 전남 순천시 · 광양시 · 곡성군 · 구례군(갑)

대학교육연구소

차례

1. 들어가며	1
2. 지방 및 지방대학 현황	3
1) 지방 현황	3
2) 지방대학 현황	9
3. 윤석열 정부 지방대학 정책 추진 과정	23
1) 2022년	23
2) 2023년	25
2) 2024년	26
4. 윤석열 정부 지방대학 주요 정책	29
1) 라이즈(RISE, 지역혁신중심 대학지원체계)	29
2) 재정지원사업	30
3) 규제완화	33
4) 구조개혁	35
5) 유학생 유치	36
5. 윤석열 정부 지방대학 정책의 문제점	39

1) ‘수도권 중심’ 국정운영으로 지방대학 위기 가중	39
2) ‘지방대 권한 지자체 위임’, 정부 책임 방기	44
3) 글로벌대학, 국립대 구조조정 정책으로 변질	52
4) 학령인구 감소에 무대응, 지방대학 몰락 우려	57
5) 지방대학, 수도권대학과 재정 격차 여전	65

6. 나가며	77
1) 지방대학 육성을 위한 중장기적인 종합계획 수립해야	77
2) 학령인구 감소 대응 방안 마련해야	78
3) 정부 재정지원 확대해야	81

표차례

〈 표 2-1 〉 2010~2024년 총인구	3
〈 표 2-2 〉 2010~2024년 청년(20~29세) 인구	4
〈 표 2-3 〉 2010~2023년 출생인구	5
〈 표 2-4 〉 지역 내 총생산, 사업체 수, 취업자 수	6
〈 표 2-5 〉 2010~2023년 청년(15~29세) 고용률, 실업률	8
〈 표 2-6 〉 2023년 삶의 만족도	9
〈 표 2-7 〉 2024년 대학 및 전문대학 수	10
〈 표 2-8 〉 2024년 대학 및 전문대학 입학정원(학부)	12
〈 표 2-9 〉 2024년 학부 재학생 수(정원내·외)	13
〈 표 2-10 〉 2010~2024년 대학 신입생 및 재학생 충원율(정원내)	14
〈 표 2-11 〉 2010~2024년 전문대학 신입생 및 재학생 충원율(정원내)	15
〈 표 2-12 〉 2023년 대학 및 전문대학 중도탈락률	17
〈 표 2-13 〉 2017~2023년 국·공립대학 학생 1인당 재정 규모	18
〈 표 2-14 〉 2010~2023년 사립 대학 학생 1인당 재정 규모	19
〈 표 2-15 〉 2010~2023년 사립 전문대학 학생 1인당 재정 규모	20
〈 표 4-1 〉 2024년 기준, BK21 대학원 혁신지원 사업 선정 대학	33
〈 표 5-1 〉 2010년 이후 지방대학의 수도권 캠퍼스 신설 현황	43
〈 표 5-2 〉 2025년 RISE 정부 예산안 개요	45

< 표 5-3 >	2018~2022년 지자체 대학 재정지원 예산	46
< 표 5-4 >	2022년 지자체별 대학 재정지원 예산	47
< 표 5-5 >	최근 10년(2015~2024년) 평균 지자체 재정자립도 및 재정자주도	48
< 표 5-6 >	2023년 대학 산학협력수익	50
< 표 5-7 >	2023년 대학 산학협력수익 상위 20교	51
< 표 5-8 >	권역별 글로벌대학 선정 현황	52
< 표 5-9 >	2005년 이후 국·공립대학 통합 현황	53
< 표 5-10 >	2004년 대비 2024년 설립별 대학수	54
< 표 5-11 >	권역별 2022~2025년 적정규모화 계획	58
< 표 5-12 >	2010~2024년 학부 입학정원 변화	59
< 표 5-13 >	권역별 만 18세 학령인구 추계	60
< 표 5-14 >	2035년 기준, 한계대학 추계	61
< 표 5-15 >	2024년 학부 유학생 현황	62
< 표 5-16 >	2024년 학부 유학생 상위 20교	63
< 표 5-17 >	윤석열 정부 3년, 고등교육의 ‘수도권 집중’ 지표	65
< 표 5-18 >	2020~2023년 국·공립대학 학생 1인당 교육비	66
< 표 5-19 >	2023년 국공립대학 내역별 학생 1인당 교육비	68
< 표 5-20 >	2023년 거점국립대 학생 1인당 교육비	69
< 표 5-21 >	2020~2023년 사립대학 학생 1인당 교육비	70
< 표 5-22 >	2023년 사립대 학생 1인당 교육비 상위 20교	71
< 표 5-23 >	2020~2023년 사립 대학 등록금수입	71

〈 표 5-24 〉 2020~2023년 사립 전문대학 등록금수입	72
〈 표 5-25 〉 2020~2023년 사립 대학 국고보조금 (국가장학금 제외)	73
〈 표 5-26 〉 2020~2023년 사립 전문대학 국고보조금 (국가장학금 제외)	74
〈 표 5-27 〉 2023년 사립대학 국고보조금 (국가장학금 제외) 상위 20교	75

1. 들어가며

수도권 과밀화가 심각하다. 2020년을 기점으로 수도권 인구가 지방 인구보다 많은 역전 현상이 시작됐고, 청년 인구(20~29세)는 2024년 기준 55.1%가 수도권에 밀집해 있다. 지역 내 총생산(GRDP)의 53.3%가 수도권에서 생산되고, 20~29세 취업자의 57.7%가 수도권에 있다.

국토 면적의 12%에 불과한 수도권에 인구, 산업체, 일자리 등이 과도하게 밀집해 있으니, 지방소멸 가시화는 어찌 보면 자연스러운 귀결이다. 국민 1인당 생산력이 최대였던 울산마저도 경제 여건이 어려워지고, 청년 인구가 줄고 있어 위태하다는 이야기가 들린다.

수도권 과밀화와 지방소멸 현상은 대학 사회에서도 뚜렷하게 나타난다. ‘인서울’로 진학하기 위한 대입 경쟁은 점점 치열해지고 있는 반면 지방대학은 미충원과 재정 부족으로 운영상 어려움이 커진지 오래다. 2010년 이후 입학정원을 30% 가량 감축했지만 2021년 대량 미충원 ‘사태’를 빚겨 가지 못했다.

다행히 2022년 이후에는 학령인구 수 변동이 작아 미충원 문제가 주춤하는 듯 보인다. 하지만 지난해 출생아 수가 23만 명임을 감안하면 20년 후엔 대입 가능 인원이 지금(45만여 명)의 절반으로 줄어든다. 현재의 대학 구조가 유지된다면 지방대학 상당수는 학생 모집이 어려워 폐교가 불가피할 것이다.

지방대학 위기가 감지된 것은 1990년대 중·후반부터다. 정부 정책 곳곳에 신자유주의 기조가 반영되기 시작했고, 교육 정책에서도 평가 결과에 따른 ‘선택과 집중’ 지원이 확대됐다. 그 결과 수도권 대규모대학 중심으로 정부 재정지원이 집중됐다. 지방 국립대학은 4곳 중 1곳이 통·폐합으로 없어졌고, 통합을 통해 재도약을 모색했던 거점 국립대학마저도 서울지역 대규모 사립대학과의 격차가 점점 커지고 있다.

지방대학 위기를 극복하기 위해 역대 정부는 다양한 정책을 실시했다. 노무현 정부의 ‘지방대학 혁신역량 강화사업(NURI)’, 이명박 정부의 ‘광역경제권 선도산업 인재양성사업’과 ‘지방대학 교육역량 강화사업’, 박근혜 정부의 ‘지방대학 특성화사업’, 문재인 정부의 ‘지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업(RIS)’ 등이 대표

적이다. 나열했듯이 정권이 바뀔 때마다 지방대학 지원사업이 달라지면서 지방대학은 중장기적인 계획을 수립하고 특성화하기 어려웠다. 지방대학을 대상으로 한 일부 사업을 제외하고, 재정지원사업 대부분은 수도권대학 중심으로 지원됐다. 여기에 학령인구가 급감하면서 지방대학 위기는 걷잡을 수 없는 상태가 되었다.

윤석열 대통령은 지난 대선에서 ‘지방대학을 육성해 지역균형발전을 돕겠다’고 공약했다. 이어 국정과제와 새 정부 경제정책방향 등에서 지방대학을 육성하겠다고 했다. ‘라이즈(RISE)’를 통해 지방대학 육성 주체를 중앙정부에서 지방자치단체로 이관하는 과정을 밟고 있다. 혁신 가능한 지방대학 30개를 선정해 집중 육성하기 위한 ‘글로벌대학30’ 사업을 신설했다. 지방대학이 경쟁력을 갖출 수 있도록 돕는다며 각종 규제를 대폭 완화하고 있다.

2024년 현재, 우리나라 대학(일반·교육·산업·전문) 325교 중에서 지방대학은 210교로 3분의2(64.6%)에 달한다. 지방대학 문제는 ‘지방’의 문제를 넘어, 우리나라 고등교육 전체의 문제로 바라봐야 한다는 의미다. 심각하게 기울어진 수도권과 지방대학 간 불균형이 회복되지 않는다면, 우리나라 고등교육의 경쟁력 강화는 물론이거니와 지역균형발전도 헛된 꿈이 될 것이다.

다행히 2032년까지는 학령인구가 유지된다. 지방에 지역구를 둔 국회의원으로서 2032년까지를 지방대학이 위기를 극복해가는 ‘골든타임’으로 만들어야 한다는 절박한 심정을 갖게 됐다. 이 같은 절실함은 집권 3년을 맞은 윤석열 정부의 지방대학 정책이 타당하게 설계되고 추진되고 있는지에 대한 정책적 고민으로 이어졌다. 대학교육연구소에 정책 연구를 의뢰하게 된 계기다.

이번 정책자료집에서는 윤석열 정부의 지방대학 정책을 종합적으로 진단했다. 각종 통계를 통해 지방대학 현황을 살펴보고, 지방대학 관련한 정책을 구체적으로 살펴보았다. 이를 바탕으로 문제점을 진단하고, 정부 정책이 나아가야 할 방향을 제시했다.

지방대학이 위기를 극복하고, 양질의 교육·연구 여건을 제공하며, 지역 인재를 양성하는 기관으로 거듭나는데, 정책적으로 기여할 수 있길 바란다.

2. 지방 및 지방대학 현황

1) 지방 현황

① 인구 현황

2024년 7월 기준 우리나라 총 인구는 5,127만 명으로, 2010년 5,052만 명과 비교해 75만 명(1.5%) 증가했다. 2020년까지 증가추세를 보이다가 이후 감소했다.

〈 표 2-1 〉 2010~2024년 총인구

(단위 : 만명, %)

		2010년	2015년	2020년	2024년	증감		비율	
						증감	증감율	'10년	'24년
전체		5,052	5,153	5,183	5,127	75	1.5	100.0	100.0
수도권	서울	1,031	1,002	967	936	-95	-9.2	20.4	18.3
	경기	1,179	1,252	1,343	1,367	188	16.0	23.3	26.7
	인천	276	293	294	301	25	9.2	5.5	5.9
	소계	2,486	2,547	2,604	2,604	119	4.8	49.2	50.8
지방	충청	513	539	554	556	43	8.3	10.2	10.8
	전라	524	525	511	495	-29	-5.5	10.4	9.7
	부울경	798	805	787	761	-37	-4.7	15.8	14.9
	대경	520	519	506	491	-29	-5.6	10.3	9.6
	강원	153	155	154	152	-1	-0.5	3.0	3.0
	제주	57	62	67	67	10	17.6	1.1	1.3
	소계	2,566	2,606	2,579	2,522	-44	-1.7	50.8	49.2

1) 주민등록 신고 기준

2) 2010년에는 재외국민 제외(재외국민은 2015년 1월부터 통계에 포함하기 시작함)

3) 비율 : 각 지역 인구 / 전체 인구

※ 자료 : 국가통계포털, 행정구역(읍면동)별/5세별 주민등록인구, 2024년 9월 다운로드.

지역별로 보면 지난 14년간 수도권은 119만 명 증가(4.8%)한 반면, 지방은 44만 명 감소(감소율 1.7%)했다. 그 결과 수도권 인구 비율이 2010년 49.2%에서 2024년 50.8%로 늘었다.¹⁾ 권역별로 보면 충청권과 제주 인구가 증가하고, 강원은 비슷한 수준을 유지했다. 반면 전라권, 부울경권, 대경권은 5% 내·외로 감소했다.

〈 표 2-2 〉 2010~2024년 청년(20~29세) 인구

(단위 : 만명, %)

		2010년	2015년	2020년	2024년	증감		비율	
						증감	증감율	'10년	'24년
전체		687	670	681	605	-81	-11.8	100.0	100.0
수도권	서울	158	145	146	133	-25	-15.9	23.1	22.0
	경기	157	164	181	165	8	5.2	22.8	27.2
	인천	39	40	40	36	-3	-8.6	5.7	5.9
	소계	354	349	367	334	-20	-5.8	51.6	55.1
지방	충청	68	67	69	63	-5	-6.7	9.9	10.4
	전라	65	62	62	54	-11	-16.8	9.5	9.0
	부울경	106	101	95	80	-27	-25.1	15.5	13.2
	대경	68	64	61	51	-16	-24.0	9.9	8.5
	강원	19	18	18	16	-3	-14.6	2.7	2.6
	제주	7	7	8	7	0	4.1	1.0	1.2
	소계	333	320	314	272	-61	-18.3	48.4	44.9

1) 주민등록 신고 기준
 2) 2010년에는 재외국민 제외(재외국민은 2015년 1월부터 통계에 포함하기 시작함)
 3) 2024년은 7월 기준
 4) 비율 : 각 지역 청년 인구 / 전체 청년 인구
 ※ 자료 : 국가통계포털, 행정구역(읍면동)별/5세별 주민등록인구, 2024년 9월 다운로드.

20~29세 청년 인구의 수도권 쏠림은 더 심각하다. 2024년 7월 기준 청년 인

1) 우리나라 인구는 2019년 5,185만 명으로 정점을 찍었다. 2020년부터 사망자 수가 출생아 수보다 많아지면서 인구가 자연 감소하고, 수도권 인구가 지방 인구보다 많은 역전 현상이 나타나기 시작했다.

구는 605만 명으로, 2010년 687만 명 대비 81만 명 감소했다. 이 사이 지방 청년 인구가 61만 명 줄어, 수도권 감소 인원 20만 명의 3배에 달한다. 이미 2010년에도 청년 인구의 51.6%가 수도권에 밀집해 있었는데, 2024년 55.1%로 3.5%p 증가했다.

문제는 지방 출생인구가 크게 줄어 이후에도 지방 인구 변화가 개선되기 어렵다는 점이다. 전체 출생인구는 2010년 47만 명에서 2023년 23만 명으로 13년 만에 절반으로 줄었다. 이 기간에 지방 출생인구가 12만 명 감소해, 감소율이 52.9%에 달한다. 권역별로 대경(55.7%), 부울경(56.4%), 전라(55.9%)권 감소율이 특히 높다.

〈 표 2-3 〉 2010~2023년 출생인구

(단위 : 명, %)

		2010년	2015년	2020년	2023년	증감		비율	
						증감	증감율	'10년	'24년
전체		470,171	438,420	272,337	230,028	-240,143	-51.1	100.0	100.0
수도권	서울	93,266	83,005	47,445	39,456	-53,810	-57.7	19.8	17.2
	경기	121,753	113,495	77,737	68,817	-52,936	-43.5	25.9	29.9
	인천	25,752	25,491	16,040	13,659	-12,093	-47.0	5.5	5.9
	소계	240,771	221,991	141,222	121,932	-118,839	-49.4	51.2	53.0
지방	충청	49,226	48,649	31,506	26,971	-22,255	-45.2	10.5	11.7
	전라	46,733	41,589	25,221	20,622	-26,111	-55.9	9.9	9.0
	부울경	71,050	67,914	38,498	30,997	-40,053	-56.4	15.1	13.5
	대경	44,257	41,748	24,066	19,596	-24,661	-55.7	9.4	8.5
	강원	12,477	10,929	7,835	6,688	-5,789	-46.4	2.7	2.9
	제주	5,657	5,600	3,989	3,222	-2,435	-43.0	1.2	1.4
	소계	229,400	216,429	131,115	108,096	-121,304	-52.9	48.8	47.0

1) 국내 거주 출생아 수 기준
 2) 비율 : 각 지역 출생인구 / 전체 출생인구
 ※ 자료 : 국가통계포털, 출생아 수, 2024년 9월 다운로드.

수도권도 출생인구 감소가 가파르다. 2010년 24만 명에서 2023년 12만 명의

로 절반 가량 줄었기 때문이다. 서울 감소율이 57.7%로 지방보다 높지만 경기(43.5%)와 인천(47.0%)이 전국 평균보다 낮아 수도권 감소율(49.4%)은 지방(52.9%)보다는 양호하다. 이로 인해 전체 출생인구 중 수도권 비율이 2010년 51.2%에서 2023년 53.0%로 높아졌다.

② 산업체 및 일자리 현황

〈 표 2-4 〉 지역 내 총생산, 사업체 수, 취업자 수

구분		지표		비율(%)	
		2010년	2022년	2010년	2022년
지역 내 총생산(GRDP) (억원)	수도권	7,032,667	10,506,079	49.1	53.3
	지방	7,290,977	9,220,262	50.9	46.7
	전체	14,326,839	19,723,961	100.0	100.0
사업체 수 (개)	수도권	1,580,405	3,012,109	47.1	49.1
	지방	1,775,054	3,127,790	52.9	50.9
	전체	3,355,459	6,139,899	100.0	100.0
종사자 500명 이상 사업체 수 (개)	수도권	969	1,298	60.3	58.1
	지방	637	935	39.7	41.9
	전체	1,606	2,233	100.0	100.0
구분		지표		비율(%)	
		2010년	2024년	2010년	2024년
취업자 수 (만명)	수도권	1,195	1,478	49.7	51.2
	지방	1,208	1,408	50.3	48.8
	전체	2,403	2,886	100.0	100.0
20~29세 취업자 수 (만명)	수도권	204	209	54.8	57.7
	지방	169	154	45.2	42.4
	전체	372	363	100.0	100.0

1) 지역내총생산 : 시장가격, 실질 기준(비가법적 특성에 의해 총량(또는 상위부문) 금액과 그 구성항목 금액의 합이 일치하지 않음)
 2) 사업체 수 : 통계 산출 기준 차이로 2010년과 2022년 시계열 비교 불가함
 3) 취업자 수 : 2024년은 7월 기준
 ※ 자료 : 국가통계포털, 각 자료, 2024년 9월 다운로드.

인구의 수도권 집중은 경제 활동 기반과 관련이 크다. <표2-4>를 보면 경제 활동 기반 전반이 수도권에 집중되어 있고, 집중도가 점점 높아지고 있어, 인구의 수도권 집중이 심화할 수밖에 없는 구조다.

2022년 기준, 지역 내 총생산(GRDP)의 53.3%는 수도권에서 생산됐다. 2010년 49.1%와 비교해 증가했다. 사업체 수도 ‘전체’ 사업체의 49.1%, ‘종사자 500명 이상’ 대규모 사업체의 58.1%가 수도권에 있다.

취업자의 수도권 비중도 과반이다. 2024년 7월 기준, ‘전체 취업자’ 중 51.2%가 수도권에 있고, 특히 ‘20~29세 취업자’는 57.7%가 수도권에 있다. 2010년과 비교해 수도권 비중이 커졌다.

청년 일자리 지표를 좀 더 구체적으로 알아보고자, 15~29세 고용률과 실업률을 지역별로 살펴봤다. 청년 고용률은 ‘15~29세 인구 중 취업자가 차지하는 비율’을 뜻하는데, 2023년 서울이 51.8%로 가장 높다.

이어 경기 49.9%, 인천 49.2%로 수도권 청년 고용률이 높음을 알 수 있다. 반면 전남(39.4%), 경북(39.2%), 경남(39.0%), 광주(38.9%), 전북(38.8%), 세종(33.1%)은 40% 미만이다. 2010년과 비교해보면 충북이 9.8%p 증가해 증가폭이 가장 컸고, 이어 부산(9.2%p), 경기(8.2%p), 서울(7.6%p) 순으로 컸다.

청년 실업률은 ‘15~29세 경제활동인구 중 실업자가 차지하는 비율’로 높을수록 청년 취업 여건이 좋지 않음을 의미한다. 2023년 기준, 제주가 4.0%로 가장 낮고, 이어 경기 4.7%, 서울 5.1% 순으로 낮다. 반면 울산 9.7%, 전북 9.0%, 부산 8.1% 등은 2배 가까이 높다. 2010년과 비교하면 대부분 지역에서 실업률이 낮아졌는데, 울산(2.6%p), 전북(2.0%p), 전남과 충남(1.2%p) 등 일부 지역은 높아졌다.

이 외에도 100대 기업 본사의 86%(2022년), 1,000대 기업 본사의 75%가 수도권(2021년)에 있고, R&D 투자의 69.8%, 100억 원 이상 투자받은 스타트업의 92.5%, 매출 1천 억 벤처 수의 62.6%가 수도권에 집중해 있다.²⁾ 각종 지표를 종합하면, 청년 인구가 지방을 떠날 수밖에 없는 구조임이 분명하다.

2) 지방시대위원회, 제1차 지방시대 종합계획(2023~2027), 2023, 4쪽.

〈 표 2-5 〉 2010~2023년 청년(15~29세) 고용률, 실업률

(단위 : %, %p)

구분			고용률					실업률				
			2010년	2015년	2020년	2023년	증감	2010년	2015년	2020년	2023년	증감
전체			40.4	41.2	42.2	46.5	6.1	7.9	9.1	9.0	5.9	-2.0
수도권	서울		44.2	43.8	46.6	51.8	7.6	8.4	9.3	9.1	5.1	-3.3
	경기		41.7	43.9	43.1	49.9	8.2	8.3	9.0	8.6	4.7	-3.6
	인천		43.7	42.2	46.8	49.2	5.5	8.5	11.8	8.6	6.5	-2.0
지방	충청	대전	37.5	38.9	44.7	44.4	6.9	8.6	8.9	7.7	6.0	-2.6
		세종	-	-	36.6	33.1	-	-	-	7.7	6.4	-
		충북	38.1	41.6	43.4	47.9	9.8	5.3	7.2	8.1	5.4	0.1
		충남	43.4	44.0	42.0	44.7	1.3	6.7	8.3	8.5	7.9	1.2
	전라	광주	37.9	35.3	39.6	38.9	1.0	8.6	7.6	8.8	5.6	-3.0
		전북	31.5	34.8	31.5	38.8	7.3	7.0	5.7	9.1	9.0	2.0
		전남	36.5	36.9	37.9	39.4	2.9	6.6	8.5	7.0	7.8	1.2
	부울경	부산	34.7	38.8	40.5	43.9	9.2	8.9	9.7	10.6	8.1	-0.8
		울산	39.9	38.3	37.6	40.3	0.4	7.1	9.3	11.6	9.7	2.6
		경남	36.8	36.9	37.7	39.0	2.2	6.4	8.6	10.1	6.2	-0.2
	대경	대구	38.2	39.3	37.8	42.3	4.1	9.2	10.1	9.0	6.3	-2.9
		경북	39.9	41.1	38.0	39.2	-0.7	6.8	8.8	10.5	7.6	0.8
	강원	강원	37.3	33.3	40.8	43.6	6.3	5.9	12.6	8.6	5.2	-0.7
	제주	제주	39.4	43.2	41.6	46.4	7.0	5.0	5.1	6.8	4.0	-1.0

1) 청년 고용률(%) = (15~29세 취업자/15~29세 인구)×100

2) 청년 실업률(%) = (15~29세 실업자/15~29세 경제활동인구)×100

3) 2017년부터 충남에서 세종을 분리해 산출함

※ 자료 : 국가통계포털, 청년 고용률 및 청년 실업률, 2024년 9월 다운로드.

하지만 〈표2-6〉의 삶의 만족도 지표는 다른 의미를 보여준다. 삶의 만족도는 ‘13세 이상 인구 중 경제적인 면, 가족관계, 직업, 건강 등에 대해 전반적으로 느끼는 만족감(행복도)에 대한 비율’이다.

2023년 기준 수도권의 만족도(매우만족+약간만족)는 서울 41.9%, 경기 41.3%, 인천 39.8%로 하위권인 반면 불만족도(약간불만족+매우불만족)는 서울 14.9%, 경기 15.6%로 상위권이다. 지방은 일부 지역을 제외하고, 만족도는 전국 평균보다 높고, 불만족도는 낮다.

이 같은 결과는 수도권은 ‘집중’ 효과로 경제 여건이 상대적으로 좋지만 삶의 만족도가 낮은 역설을 보여준다. 수도권 집중과 지방소멸은 전 국민의 삶의 질을 떨어뜨리는 근본 요인으로 우리사회가 반드시 해결해야 할 과제를 보여준다.

〈 표 2-6 〉 2023년 삶의 만족도

(단위 : %)

구분		만족			보통	불만족			
		매우 만족	약간 만족	〈소계〉		약간 불만족	매우 불만족	〈소계〉	
전체		11.9	30.3	42.2	43.3	11.5	3.0	14.5	
수도권	서울	11.4	30.5	41.9	43.3	11.8	3.1	14.9	
	경기	11.8	29.5	41.3	43.1	12.3	3.3	15.6	
	인천	12.6	27.2	39.8	46.2	10.4	3.5	13.9	
지방	충청	대전	14.6	34.4	49.0	39.2	9.5	2.3	11.8
		세종	15.9	37.4	53.3	35.1	9.3	2.2	11.5
		충북	13.5	31.8	45.3	39.9	11.6	3.2	14.8
		충남	15.1	30.0	45.1	43.3	9.4	2.3	11.7
	전라	광주	11.4	31.6	43.0	44.2	10.2	2.5	12.7
		전북	11.8	35.3	47.1	37.5	11.4	3.9	15.3
		전남	13.5	28.5	42.0	46.7	9.1	2.2	11.3
	부울경	부산	10.2	30.3	40.5	44.2	12.3	3.0	15.3
		울산	11.0	30.4	41.4	41.4	14.0	3.2	17.2
		경남	10.7	33.7	44.4	43.6	9.7	2.4	12.1
	대경	대구	11.2	26.4	37.6	45.2	14.2	3.1	17.3
		경북	10.2	27.9	38.1	47.1	12.0	2.7	14.7
	강원	강원	14.1	33.0	47.1	40.3	10.7	1.8	12.5
	제주	제주	13.1	31.6	44.7	42.9	9.0	3.3	12.3

1) 주관적 만족감 : 13세 이상 인구 중 경제적인 면, 가족관계, 직업, 건강 등을 전반적으로 느끼는 만족감(행복도)에 대한 비율

※ 자료 : 국가통계포털, 삶의 만족도(시도), 2024년 9월 다운로드.

2) 지방대학 현황

① 대학 수

2024년 기준, 우리나라 대학 수는 총 325교다. 국·공립대가 46교로 14.2%를 차지하고, 사립대가 279교로 85.8%를 차지한다. 고등교육의 사립대학 의존도가 매우 높음을 알 수 있다. 유형별로는 4년제 대학 195교(60.0%), 전문대학 130교(40.0%)다.

〈 표 2-7 〉 2024년 대학 및 전문대학 수

(단위 : 교, %)

구분			대학			전문			전체			
			국공립	사립	소계	국공립	사립	소계	국공립	사립	소계	비율
전체			39	156	195	7	123	130	46	279	325	100.0
수도권	수도권	서울	5	34	39	0	9	9	5	43	48	14.8
		경기	1	29	30	0	30	30	1	59	60	18.5
		인천	2	2	4	0	3	3	2	5	7	2.2
		소계	8	65	73	0	42	42	8	107	115	35.4
지방	충청	대전	2	8	10	0	4	4	2	12	14	4.3
		세종	0	2	2	0	1	1	0	3	3	0.9
		충북	4	8	12	1	4	5	5	12	17	5.2
		충남	2	12	14	1	5	6	3	17	20	6.2
		소계	8	30	38	2	14	16	10	44	54	16.6
	전라	광주	2	8	10	0	6	6	2	14	16	4.9
		전북	3	7	10	0	7	7	3	14	17	5.2
		전남	3	6	9	1	8	9	4	14	18	5.5
		소계	8	21	29	1	21	22	9	42	51	15.7
	부울경	부산	4	10	14	0	8	8	4	18	22	6.8
		울산	0	1	1	0	2	2	0	3	3	0.9
		경남	3	5	8	2	8	10	5	13	18	5.5
		소계	7	16	23	2	18	20	9	34	43	13.2
	대경	대구	2	1	3	0	7	7	2	8	10	3.1
		경북	2	16	18	1	13	14	3	29	32	9.8
		소계	4	17	21	1	20	21	5	37	42	12.9
	강원	강원	3	6	9	1	6	7	4	12	16	4.9
	제주	제주	1	1	2	0	2	2	1	3	4	1.2
	합계	광역시	10	30	40	0	28	28	10	58	68	20.9
		비광역시	21	61	82	7	53	60	28	114	142	43.7
		소계	31	91	122	7	81	88	38	172	210	64.6

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

2) 비율 : 각 지역 대학 수 / 전체 대학 수

※ 자료 : 대학알리미, 학교 개황 리스트, 2024.

지방대학은 210교로, 전체 대학의 64.6%를 차지한다. 권역별로 살펴보면 충청권에 54교(16.6%)가 있어 가장 많다. 이어 전라 51교(15.7%), 부울경 43교(13.2%), 대경 42교(12.9%), 강원 16교(4.9%), 제주에 4교(1.2%)가 있다. 충청권만 4년제 대학(38교)이 전문대학(16교)보다 2배 이상 많고, 그 외 권역은 4년제 대학이 약간 많거나 비슷한 수준이다.

국·공립대학(4년제대학+전문대학) 분포를 보면, 충청권에 10교, 전라권과 부울경 9교, 대경권 5교, 강원 4교, 제주 1교가 소재해 있다. 각 권역에서 국·공립대학이 차지하는 비율은 11.9%(대경)~25.0%(강원, 제주)로, 수도권 7.0%(115교 중 8교)와 비교하면 높다.

② 학생 수

2024년 기준, 학부 입학정원은 총 44만 8천 명이다. 이 중 지방대학은 26만 7천 명으로 59.6%다. 유형별로 보면 4년제 대학 입학정원 31만여 명 중 19만 2천 명(61.7%), 전문대학 13만 7천 명 중 7만 5천 명(54.9%)이 지방대학 정원이다.

대학 수(<표2-7>)와 비교해보면 수도권과 충청권은 ‘대학 수’ 비율보다 ‘입학정원’ 비율이 더 크다. 이 지역에 학생 수가 많은 대규모 대학이 많음을 의미한다.

반면, 전라권은 대학 수 비율은 15.7%인데, 입학정원 비율은 11.7%로 낮아 중소규모 대학이 많음을 알 수 있다. 그 외 권역은 대학 수 비율과 입학정원 비율이 비슷하다.

<표2-9>에 따르면, 2024년 학부 재학생은 총 175만 명이다. 이 중 지방대학 학생은 100만여 명(57.5%)이다. 충청권이 30만 명(17.2%)으로 가장 많고, 이어 부울경 22만 8천여 명(13.0%), 대경권 20만 명(11.5%) 등이다.

수도권 재학생 수는 74만 6천여 명으로 전체의 42.5%를 차지한다. 이 중 ‘서울’을 주목할 필요가 있다. 서울 지역 학부 재학생 수는 41만 6천여 명으로 23.7%를 차지한다. 6개 광역시(대전, 세종, 광주, 부산, 울산, 대구) 재학생 41만 4천여 명보다 많은 인원으로, 과도한 ‘서울’ 집중을 단적으로 보여준다. 또한 서울 대학 수 비율은 14.8%(<표2-7>)인데, 입학정원 비율은 19.8%(<표2-8>), 재학

생 비율은 23.7%(<표2-9>)다. 서울에 대규모대학이 많고, 정원 외 재학생 수가 많다는 의미다.

〈 표 2-8 〉 2024년 대학 및 전문대학 입학정원(학부)

(단위 : 명, %)

구분			대학			전문			전체			
			국공립	사립	소계	국공립	사립	소계	국공립	사립	소계	비율
전체			73,832	237,190	311,022	2,621	134,515	137,136	76,453	371,705	448,158	100
수도권	수도권	서울	8,265	66,275	74,540	0	14,386	14,386	8,265	80,661	88,926	19.8
		경기	1,271	36,573	37,844	0	42,264	42,264	1,271	78,837	80,108	17.9
		인천	3,114	3,758	6,872	0	5,171	5,171	3,114	8,929	12,043	2.7
		소계	12,650	106,606	119,256	0	61,821	61,821	12,650	168,427	181,077	40.4
지방	충청	대전	5,568	11,349	16,917	0	5,474	5,474	5,568	16,823	22,391	5.0
		세종	0	2,749	2,749	0	1,089	1,089	0	3,838	3,838	0.9
		충북	5,706	10,062	15,768	400	4,319	4,719	6,106	14,381	20,487	4.6
		충남	3,169	22,994	26,163	447	4,318	4,765	3,616	27,312	30,928	6.9
		소계	14,443	47,154	61,597	847	15,200	16,047	15,290	62,354	77,644	17.3
	전라	광주	3,904	9,671	13,575	0	5,473	5,473	3,904	15,144	19,048	4.3
		전북	5,952	8,475	14,427	0	5,036	5,036	5,952	13,511	19,463	4.3
		전남	4,554	3,203	7,757	410	5,796	6,206	4,964	8,999	13,963	3.1
		소계	14,410	21,349	35,759	410	16,305	16,715	14,820	37,654	52,474	11.7
	부울경	부산	9,377	19,289	28,666	0	7,738	7,738	9,377	27,027	36,404	8.1
		울산	0	2,657	2,657	0	2,272	2,272	0	4,929	4,929	1.1
		경남	6,318	5,181	11,499	704	5,107	5,811	7,022	10,288	17,310	3.9
		소계	15,695	27,127	42,822	704	15,117	15,821	16,399	42,244	58,643	13.1
	대경	대구	5,424	4,619	10,043	0	12,097	12,097	5,424	16,716	22,140	4.9
		경북	2,554	21,561	24,115	346	8,945	9,291	2,900	30,506	33,406	7.5
		소계	7,978	26,180	34,158	346	21,042	21,388	8,324	47,222	55,546	12.4
	강원	강원	6,481	8,404	14,885	314	2,726	3,040	6,795	11,130	17,925	4.0
	제주	제주	2,175	370	2,545	0	2,304	2,304	2,175	2,674	4,849	1.1
	합계	광역시	24,273	50,334	74,607	0	34,143	34,143	24,273	84,477	108,750	24.3
		비광역시	36,909	80,250	117,159	2,621	38,551	41,172	39,530	118,801	158,331	35.3
		소계	61,182	130,584	191,766	2,621	72,694	75,315	63,803	203,278	267,081	59.6

1) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업, 교육 및 전문대학

2) 지역 : 본교, 분교, 캠퍼스 각 지역 기준

3) 비율 : 각 지역 입학정원 / 전체 입학정원

※ 자료 : 대학알리미, 신입생 현황, 2024.

〈 표 2-9 〉 2024년 학부 재학생 현황(정원내·외)

(단위 : 명, %)

구분			대학			전문			전체			
			국공립	사립	소계	국공립	사립	소계	국공립	사립	소계	비율
전체			320,998	1,068,503	1,389,501	5,911	359,441	365,352	326,909	1,427,944	1,754,853	100
수도권	수도권	서울	39,643	338,169	377,812	0	38,657	38,657	39,643	376,826	416,469	23.7
		경기	5,289	166,819	172,108	300	111,316	111,616	5,589	278,135	283,724	16.2
		인천	13,831	18,516	32,347	0	13,598	13,598	13,831	32,114	45,945	2.6
		소계	58,763	523,504	582,267	300	163,571	163,871	59,063	687,075	746,138	42.5
지방	충청	대전	25,661	48,562	74,223	0	12,727	12,727	25,661	61,289	86,950	5.0
		세종	0	11,985	11,985	0	2,956	2,956	0	14,941	14,941	0.9
		충북	24,373	41,274	65,647	717	10,027	10,744	25,090	51,301	76,391	4.4
		충남	13,585	98,184	111,769	1,000	11,376	12,376	14,585	109,560	124,145	7.1
		소계	63,619	200,005	263,624	1,717	37,086	38,803	65,336	237,091	302,427	17.2
	전라	광주	17,573	39,521	57,094	0	14,746	14,746	17,573	54,267	71,840	4.1
		전북	25,176	36,508	61,684	0	13,494	13,494	25,176	50,002	75,178	4.3
		전남	17,452	11,969	29,421	896	13,930	14,826	18,348	25,899	44,247	2.5
		소계	60,201	87,998	148,199	896	42,170	43,066	61,097	130,168	191,265	10.9
	부울경	부산	42,742	82,648	125,390	0	20,232	20,232	42,742	102,880	145,622	8.3
		울산	0	10,677	10,677	0	7,678	7,678	0	18,355	18,355	1.0
		경남	26,223	21,754	47,977	1,665	14,714	16,379	27,888	36,468	64,356	3.7
		소계	68,965	115,079	184,044	1,665	42,624	44,289	70,630	157,703	228,333	13.0
	대경	대구	23,555	20,544	44,099	0	32,486	32,486	23,555	53,030	76,585	4.4
		경북	9,698	87,342	97,040	722	27,696	28,418	10,420	115,038	125,458	7.1
		소계	33,253	107,886	141,139	722	60,182	60,904	33,975	168,068	202,043	11.5
	강원	강원	26,742	33,708	60,450	611	8,040	8,651	27,353	41,748	69,101	3.9
	제주	제주	9,455	323	9,778	0	5,768	5,768	9,455	6,091	15,546	0.9
	합계	광역시	109,531	213,937	323,468	0	90,825	90,825	109,531	304,762	414,293	23.6
		비광역시	152,704	331,062	483,766	5,611	105,045	110,656	158,315	436,107	594,422	33.9
		소계	262,235	544,999	807,234	5,611	195,870	201,481	267,846	740,869	1,008,715	57.5

1) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업, 교육 및 전문대학

2) 지역 : 본교, 분교, 캠퍼스 각 지역 기준

3) 비율 : 각 지역 재학생 수 / 전체 재학생 수

※ 자료 : 대학알리미, 학부 재학생 현황, 2024.

③ 학생 충원

지방대학이 가장 어려움을 호소하는 부분은 ‘학생 충원’이다. 사립대학이 압도적으로 많은 우리나라 대학은 학생 등록금수입에 의존해 대학을 운영하기 때문에 미충원은 수입 감소, 교육·연구 투자 감소로 이어져 대학 경쟁력을 떨어뜨린다.

2024년 지방대학 ‘신입생 충원율’은 97.1%다. 2010년 이후로 98%대를 유지하다가, 2024년 97%대로 소폭 낮아졌다. 수도권이 99% 대로 신입생을 거의 채워온 것과 대조된다. 권역별로 살펴보면 충청 98.5%, 대경 97.4%, 부울경 96.8%, 전라 96.7% 등으로 제주(86.8%)를 제외하면 95% 이상이다.

〈 표 2-10 〉 2010~2024년 대학 신입생 및 재학생 충원율(정원내)

(단위 : %, %p)

구분			신입생 충원율					재학생 충원율				
			2010년	2015년	2020년	2024년	증감	2010년	2015년	2020년	2024년	증감
전체			98.9	98.8	98.8	98.0	-0.9	95.7	100.8	99.8	94.9	-0.8
설립	국공립		100.5	99.6	99.8	99.6	-0.9	101.3	106.1	104.1	98.2	-3.1
	사립		98.5	98.6	98.6	97.5	-1.0	94.0	99.3	98.5	93.9	-0.1
지역	수도권	서울	99.4	99.4	99.7	99.8	0.3	106.7	107.0	105.2	101.9	-4.7
		경인	100.7	99.1	99.2	99.1	-1.6	98.1	102.1	101.0	97.3	-0.7
		소계	99.9	99.3	99.5	99.5	-0.4	103.4	105.2	103.6	100.2	-3.3
	지방	광역시	99.5	99.6	99.2	98.3	-1.2	96.7	102.3	100.5	95.0	-1.7
		비광역시	97.8	98.0	98.0	96.3	-1.5	88.5	96.1	95.8	89.5	1.0
		소계	98.4	98.6	98.5	97.1	-1.3	91.5	98.4	97.6	91.6	0.1
	수도권		99.9	99.3	99.5	99.5	-0.4	103.4	105.2	103.6	100.2	-3.3
권역	충청		98.6	98.7	99.4	98.5	-0.1	91.4	98.3	98.8	93.3	1.9
	전라		96.5	98.5	98.7	96.7	0.1	87.0	96.0	97.0	89.6	2.6
	부울경		99.6	99.7	97.8	96.8	-2.8	95.4	101.7	98.3	93.1	-2.3
	대경		98.6	98.5	97.5	97.4	-1.2	94.4	99.9	96.2	91.1	-3.3
	강원		99.3	97.3	99.3	94.1	-5.2	85.8	94.8	96.3	87.4	1.7
	제주		93.0	87.6	91.4	86.8	-6.1	89.0	85.3	90.1	85.2	-3.8

1) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업, 교육대학

2) 지역 : 본교, 분교, 캠퍼스 각 지역 기준

※ 자료 : 대학알리미, 신입생 및 재학생 충원율 현황, 각 연도.

학령인구가 많이 줄었음에도 지방대학 신입생 충원율이 95% 이상 유지되는 이유는 지방대학이 2010년 이후로 입학정원을 많이 줄였기 때문이다. 그럼에도 불구하고 2024년 권역별 충원율은 2010년과 비교해 모든 권역에서 감소했다.

2024년 지방대학 ‘재학생 충원율³⁾’은 91.6%로 미충원이 10%에 달한다. 권역별로는 85.2%(제주)~93.3%(충청)로, 전체 권역에서 저조하다. 지방 신입생 충원율이 97.1%임에도 재학생 충원율이 91.6%에 불과한 이유는 뒤에서 살펴보겠지만 중도탈락률이 높기 때문이다.

수도권 재학생 충원율은 2010년 이후, 줄곧 100%를 초과한다.

〈 표 2-11 〉 2010~2024년 전문대학 신입생 및 재학생 충원율(정원내)

(단위 : %, %p)

구분			신입생 충원율					재학생 충원율				
			2010년	2015년	2020년	2024년	증감	2010년	2015년	2020년	2024년	증감
전체			94.8	99.0	93.5	90.2	-4.7	84.7	91.5	91.0	82.6	-2.1
설립	국공립		97.8	100.0	98.1	92.1	-5.7	86.8	90.7	91.6	87.3	0.5
	사립		94.8	99.0	93.4	90.1	-4.6	84.7	91.5	90.9	82.5	-2.2
지역	수도권	서울	100.0	100.0	100.0	99.7	-0.3	94.0	93.2	94.2	90.8	-3.2
		경인	100.0	100.0	97.1	86.9	-13.1	90.2	92.9	94.7	80.5	-9.7
		소계	100.0	100.0	97.7	89.9	-10.1	91.0	93.0	94.6	82.9	-8.1
	지방	광역시	96.7	99.3	90.4	91.8	-4.9	86.4	92.4	90.2	84.3	-2.0
		비광역시	88.2	97.6	90.1	89.2	1.0	77.0	89.0	86.8	80.8	3.9
		소계	91.5	98.4	90.3	90.4	-1.2	80.7	90.4	88.3	82.4	1.7
	수도권		100.0	100.0	97.7	89.9	-10.1	91.0	93.0	94.6	82.9	-8.1
권역	충청		97.3	99.3	89.2	86.1	-11.2	83.4	92.0	88.8	79.5	-3.9
	전라		91.4	98.4	91.7	90.3	-1.1	82.7	88.7	86.6	81.2	-1.4
	부울경		95.1	98.9	85.5	88.7	-6.4	83.0	91.2	87.7	82.8	-0.2
	대경		89.5	97.5	93.9	95.4	5.9	80.0	90.2	90.5	86.3	6.3
	강원		79.1	96.4	90.1	91.4	12.3	68.4	90.0	84.6	82.1	13.7
	제주		75.4	97.0	94.3	82.3	7.0	67.2	88.3	87.5	72.5	5.3

1) 대상 : 국·공·사립 전문대학

2) 지역 : 본교, 분교, 캠퍼스 각 지역 기준

※ 자료 : 대학알리미, 신입생 및 재학생 충원율 현황, 각 연도.

3) 재학생 충원율 = ((재학생 수/(편제정원-학생 모집정지 및 유보 인원))×100)

전문대학 학생 충원율은 4년제 대학과 비교해 저조하다. 2024년 지방 전문대학 ‘신입생 충원율’은 90.4%고, ‘재학생 충원율’은 82.4%다. 다만 수도권도 각각 89.9%, 82.9%로 지역별 차이가 크지 않다.

지방 전문대학은 2010년 신입생 충원율 91.5%, 재학생 충원율 80.7%로 이미 이때부터 학생 모집에 어려움을 겪고 있었음을 알 수 있다. 2015년에 충원율(신입생 98.4%, 재학생 90.4%)이 높아진 이유는 학생 수가 늘어난 것이 아니라, 이 기간에 모집인원을 20.8% 감축함에 따라 상대적으로 충원율이 높아진 것이다.

수도권 전문대학도 입학정원을 지속해서 줄여, 2020년까지는 신입생 충원율이 97.7%로 양호했다. 하지만 2021년부터 학령인구가 대학 입학정원보다 적은 ‘역전’ 현상이 나타나, 2024년 신입생 충원율이 89.9%로 급감했다.

‘중도탈락률’은 재적학생 중에서 미등록, 미복학, 자퇴, 학사경고, 유급제적 등으로 중도탈락한 학생 비율을 뜻한다. 지방대학은 학생을 충원하기도 어렵지만, 중도탈락하는 학생도 많아 이중고를 겪고 있다.

2023년 지방대학 중도탈락률은 신입생 9.2%, 재학생 6.3%다. 권역별로 보면 전라권 중도탈락률이 신입생 11.4%, 재학생 7.1%로 가장 높다.

이례적인 현상은 재학생 중도탈락률의 경우 서울이 3.7%로 가장 낮지만 신입생 중도탈락률은 10.3%로 전라권 다음으로 높다는 점이다. 최근 ‘의대열풍’ 현상으로 서울지역 신입생의 중도탈락이 많아졌기 때문으로 분석된다. 실제로 경희대 532명, 중앙대 531명, 고려대 474명, 한국외대 470명, 성균관대 445명, 한양대 423명, 연세대 412명 등 신입생 중도탈락자 상위 10곳 중 7곳이 서울지역 대학이다.

지방 전문대학 중도탈락률은 신입생 10.4%, 재학생 9.7%로 4년제 지방대학보다 각각 1.2%p, 3.4%p 높다. 권역별로는 전체 권역에서 신입생은 10% 내외, 재학생은 9% 내외의 중도탈락률을 보인다. 수도권 중도탈락률은 신입생 9.1%, 재학생 8.3%로 지방보다 소폭 양호하다.

〈 표 2-12 〉 2023년 대학 및 전문대학 중도탈락률

(단위 : %)

구분			대학		전문대학	
			신입생 중도탈락률	재학생 중도탈락률	신입생 중도탈락률	재학생 중도탈락률
전체			9.5	5.3	9.8	9.0
설립	국공립		8.3	4.6	8.5	9.8
	사립		9.8	5.6	9.8	9.0
지역	수도권	서울	10.3	3.7	10.9	8.5
		경인	9.0	4.6	8.5	8.2
		소계	9.8	4.0	9.1	8.3
	지방	광역시	8.5	5.6	10.5	9.8
		비광역시	9.7	6.7	10.3	9.6
		소계	9.2	6.3	10.4	9.7
	수도권		9.8	4.0	9.1	8.3
권역	충청		8.8	6.0	10.4	9.9
	전라		11.4	7.1	10.3	9.2
	부울경		8.0	6.0	9.7	9.5
	대경		9.3	6.4	10.6	9.7
	강원		8.6	5.7	10.2	9.1
	제주		9.2	6.1	13.8	13.7

1) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업, 교육 및 전문대학

2) 지역 : 본교, 분교, 캠퍼스 각 지역 기준

3) 중도탈락률 = 중도탈락 학생 / 재적학생

※ 자료 : 대학알리미, 중도탈락 학생 현황, 2024.

③ 재정

대학 재정 규모가 클수록 교육·연구 여건에 투자할 수 있는 여력이 높아진다. 국·공립대학 학생 1인당 재정 규모는 2017년 2,251만 원에서 2023년 3,548만 원으로 57.6% 증가했다.⁴⁾ 2023년 기준 서울대가 9,074만 원으로 가장 많고,

4) 국·공립대학 회계는 2015년 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률」이 제정 돼, 기존 기성회 회계와 일반회계로 구분하던 것이 대학회계로 단일화됐다. 대학회계 초기에 일부 항목이 누락되는 등의 문제가 있어 2017년을 기준으로 국·공립대학 재정을 살펴봤다.

지방에 소재한 거점국립대는 3,447만 원으로 서울대의 38.0% 수준이다.

국립강릉원주대, 국립공주대, 국립군산대 등 일반국립대⁵⁾ 학생 1인당 재정 규모는 2,833만 원으로 서울대의 31.2%에 해당한다. 교육대(한국교원대 포함)는 2,343만 원으로 서울대의 25.8% 수준이다.

〈 표 2-13 〉 2017~2023년 국·공립대학 학생 1인당 재정 규모

(단위 : 만원, %)

구분	학생 1인당 재정 규모			증감		서울대 대비 비율		
	2017년	2020년	2023년	증감액	증감율	2017년	2020년	2023년
〈전체〉	2,251	2,634	3,548	1,297	57.6			
서울대	6,288	7,255	9,074	2,786	44.3	100.0	100.0	100.0
거점국립대	2,113	2,545	3,447	1,334	63.2	33.6	35.1	38.0
일반국립대	1,858	2,117	2,833	975	52.5	29.6	29.2	31.2
교육대	1,564	1,720	2,343	779	49.8	24.9	23.7	25.8

1) 학생 1인당 재정규모 = 수입총액 / 학생수(학부+대학원 재학생 수)

2) 서울대 수입총액 : 법인회계 자금흐름표의 수입총액 + 산단회계 세입총액 (내부거래 제거 안 함)

3) 국립대 수입총액 : 대학회계 세입총액 + 산단회계 세입총액 (내부거래 제거 안 함)

4) 산단회계 세입총액 : 현금흐름표의 현금유입액 + 기초의현금

※ 자료 : 대학알리미, 국공립대학 대학회계 및 산학협력단 결산, 각 연도.

서울대 대비 비율은 2017년과 비교해 개선되고 있다. 하지만 정부가 집중 육성한다는 거점국립대학 조차 재정 규모가 서울대의 3분의 1이라는 점은 지방대가 구조적으로 ‘서울’ 지역 대학과 경쟁하기 힘든 상황임을 보여준다.

〈표2-14〉에 따르면 사립대학 학생 1인당 재정 규모도 증가하고 있다. 지방 사립대학 학생 1인당 재정 규모는 2010년 1,245만 원에서 2023년 1,804만 원으로 559만 원 증가했다. 하지만 같은 기간 수도권대학이 1,803만 원에서 2,491만 원으로 688만 원 증가한 것과 비교하면 130만 원 부족하다.

5) 일반국립대 : 국립대인 ‘국립공주대, 국립군산대, 국립금오공과대, 국립목포대, 국립목포해양대, 국립부경대, 서울과학기술대, 국립순천대, 국립안동대, 국립창원대, 국립한국교통대, 국립한국해양대, 국립한밭대, 한경국립대, 한국체육대’와 공립대인 ‘서울시립대’, 국립대학법인인 ‘인천대’를 포함했다.

〈 표 2-14 〉 2010~2023년 사립 대학 학생 1인당 재정 규모

(단위 : 만원, %)

구분			2010년	2015년	2020년	2023년	증감		서울 대비 비율	
							증감액	증감율	'10년	'23년
전체			1,537	1,713	1,865	2,189	651	42.4		
지 역	수 도 권	서울	1,898	2,139	2,341	2,672	775	40.8	100.0	100.0
		경인	1,599	1,684	1,881	2,094	495	31.0	84.2	78.3
		소계	1,803	1,992	2,195	2,491	688	38.2	95.0	93.2
	지방	광역시	1,179	1,343	1,432	1,687	508	43.1	62.1	63.1
		비광역시	1,288	1,446	1,520	1,878	590	45.8	67.9	70.3
		소계	1,245	1,406	1,485	1,804	559	44.9	65.6	67.5
	권 역	수도권		1,803	1,992	2,195	2,491	688	38.2	95.0
충청		1,246	1,443	1,508	1,825	579	46.5	65.7	68.3	
전라		1,206	1,309	1,381	1,694	488	40.4	63.6	63.4	
부울경		1,181	1,399	1,476	1,771	590	50.0	62.2	66.3	
대경		1,272	1,368	1,491	1,767	495	38.9	67.0	66.1	
강원		1,572	1,661	1,707	2,288	716	45.5	82.8	85.6	
제주		-	-	-	-	-	-	-	-	

1) 대상 : 사립 일반, 산업대학(각 연도 결산이 모두 있는 대학 기준, 포항공대 제외)

2) 지역 : 본교 기준

3) 학생 1인당 재정 규모 = (교비회계 수입총액+산학협력단회계 수입총액-교비회계의 산학협력단전입금) / (학부+대학원 재학생 수)

4) 제주 지역에 사립대학 1곳이 있으나, 자료 미제출로 제외함

※ 자료 : 교육부, 2023년 사립대학 결산, 국정감사 제출자료, 2024.

물론, 증가율에서는 지방대학이 44.9%로, 수도권 38.2%와 비교하면 더 높다. 하지만 이는 지방대학 재정여건이 수도권대학보다 더 많이 개선됐기 때문이 아니다. 실제 2010~2023년 사이 지방대학 수입총액 증가율은 28.1%로 수도권대학 41.1%에 크게 못 미친다. 이 기간에 지방대학은 학생 수가 11.6% 줄고, 수도권대학은 2.2% 늘었다. 이로 인해 지방대학 학생 1인당 재정 규모가 상대적으로 높아진 결과다.

문제는 지방대학 학생 1인당 재정 규모가 서울 지역과 비교해 한참 못 미친다는 점이다. 2023년 기준으로 강원을 제외한 모든 권역이 서울의 60%대에 그친다. 강원이 서울의 85.6%로 상대적으로 높은데, 이는 한림대(학생 1인당 약 4천

만 원) 재정 규모가 월등히 크기 때문이다. 한림대를 제외한 강원 지역 평균은 1,693만 원으로 권역 중 최하위로 떨어진다.

사립 전문대학 재정 규모는 일반대보다 열악하다. 2023년 학생 1인당 1,517만 원으로 사립 4년제 대학(2,189만 원)의 약 70%에 해당한다. 등록금수입, 국고보조금, 기부금 등 수입 자원 전반이 부족하기 때문이다.

지역별로는 지방(1,546만 원)이 수도권(1,482만 원)보다 양호하다. 제주(1,309만 원)를 제외한 지방 전 권역이 1,500만 원 대로 평준화되어 있다.

〈 표 2-15 〉 2010~2023년 사립 전문대학 학생 1인당 재정 규모

(단위 : 만원, %)

구분			2010년	2015년	2020년	2023년	증감		서울 대비 비율	
							증감액	증감율	'10년	'23년
전체			1,054	1,238	1,252	1,517	463	43.9		
지 역	수 도 권	서울	1,109	1,278	1,220	1,372	263	23.8	100.0	100.0
		경인	1,102	1,270	1,267	1,516	414	37.5	99.4	110.5
		소계	1,104	1,272	1,257	1,482	378	34.3	99.6	108.0
	지 방	광역시	971	1,181	1,242	1,454	483	49.7	87.6	106.0
		비광역시	1,055	1,238	1,253	1,627	571	54.1	95.2	118.6
		소계	1,016	1,212	1,248	1,546	530	52.1	91.7	112.7
권 역	수도권		1,104	1,272	1,257	1,482	378	34.3	99.6	108.0
	충청		1,085	1,235	1,276	1,538	453	41.7	97.9	112.1
	전라		935	1,128	1,194	1,547	612	65.4	84.4	112.8
	부울경		1,031	1,288	1,293	1,591	560	54.3	93.0	115.9
	대경		1,035	1,206	1,268	1,538	503	48.6	93.3	112.1
	강원		940	1,222	1,221	1,570	629	66.9	84.8	114.4
	제주		891	1,089	1,007	1,309	418	46.9	80.4	95.4

1) 대상 : 사립 전문대학(각 연도 결산이 모두 있는 대학 기준)

2) 지역 : 본교 기준

3) 학생 1인당 재정 규모 = (교비회계 수입총액+산학협력단회계 수입총액-교비회계의 산학협력단전입금) / 재학생 수

※ 자료 : 교육부, 2023년 사립대학 결산, 국정감사 제출자료, 2024.

2010년에는 수도권(1,104만 원)이 지방(1,016만 원)보다 88만 원 가량 많았

다. 격차는 2015년 60만 원, 2020년 9만 원으로 줄다가 2023년에는 지방(1,546만 원)이 수도권(1,482만 원)보다 64만 원 가량 많은 것으로 역전됐다. 지방대학 재정 규모가 수도권보다 더 많이 증가하고, 학생 수는 더 많이 줄어 학생 1인당 재정 규모 개선 폭이 큰 것으로 분석된다.

3. 윤석열 정부 지방대학 정책 추진 과정

교육부는 2022년 9월, “윤석열 정부의 고등교육 분야 국정과제 및 주요 정책을 체계적으로 추진하기 위해 향후 5년간의 ‘고등교육 발전 마스터플랜’을 연말까지 수립할 예정”이라고 밝혔다. 마스터플랜에는 대학의 자율적인 혁신을 지원하기 위한 규제 혁파, 재정 지원, 지방대 균형발전 등에 대한 종합적인 청사진이 담길 계획이라고 명시했다.⁶⁾

하지만 집권 3년 차인 현재까지 고등교육 발전 마스터플랜은 마련되지 않았다. 종합적인 청사진 없이 정책을 추진하다 보니, 지방대학 정책 또한 체계적이지 못하고, 추진과정에서 많은 혼선과 논란을 빚고 있다. 윤석열 정부 3년간 지방대학 정책이 추진된 과정을 연도별로 살펴보자.

1) 2022년

윤석열 정부 집권 첫해는 교육부 장관 인선을 둘러싼 논란으로 한 해를 보냈다고 해도 과언이 아니다. 국정과제를 바탕으로 향후 5년 동안 추진할 고등교육 마스터플랜을 마련해야 할 시기를 교육부 장관이 공석인 상황에서 허비한 셈이다.

교육부 장관 후보자로 처음 지명된 김인철 한국외국어대 전 총장은 가족의 풀브라이트 장학생 선발, 법인카드·업무추진비 유용, 논문 표절 등의 논란이 불거져 20여 일 만에 후보직을 자진사퇴 했다.⁷⁾ 이어 박순애 서울대 교수가 교육부 장관에 임명되었지만 논문 중복 게재 의혹, 만 5세 입학 연령 하향 추진 논란 등으로 인해 취임 35일 만에 자진사퇴 했다. 이후 교육부 장관 자리는 3개월 가량 공석이었던가, 11월에 이명박 정부에서 교육부 장관을 역임한 이주호 장관이 임명되면서 일단락됐다.

장관이 공석인 상황에서 윤석열 정부는 첨단분야 인재 양성을 목적으로 ‘수도

6) 교육부, 대학의 자율혁신과 자발적 적정규모화 추진을 적극 지원, 보도자료, 2022.9.15.

7) 김정현, ‘가족 장학금부터 방석집 심사까지’...김인철, 논란의 21일, 『뉴시스』, 2022.5.3.

권 증원' 방안을 내비쳐 큰 논란이 됐다. 윤석열 대통령은 2022년 6월 7일 국무회의에서 반도체 분야 인재 양성을 주문했고, 바로 다음 날 교육부가 반도체 분야 인재를 양성하기 위해 수도권 대학의 입학정원 증원 방안을 검토하기로 했기 때문이다. 논란이 커지자, 정부는 지방대학도 함께 증원하는 것으로 봉합하려고 했다. 하지만 2000년 이후 23년만에 대학 증원을 허용함으로써 지방대학 위기를 가중시킨다는 비판이 끊이지 않았다.

윤석열 정부 지방대학 정책의 큰 틀은 인수위원회가 제시한 국정과제에서 구체화 됐다. 대통령직속 인수위원회는 2022년 5월 3일 새 정부에서 중점적으로 추진할 '110대 국정과제'를 발표했다. 인수위는 '지자체 권한 강화를 통한 지방대 육성' 방향을 국정과제로 제시했다.

지역대학에 대한 행·재정 권한을 중앙정부에서 지자체로 위임하고, 지자체, 지역대학, 지역 산업계 등이 참여하는 '지역고등교육위원회(가칭)'를 설치하겠다는 것이 핵심이다. 이외에 지역거점대학(원) 육성, 대학중심 산학협력·평생교육 제공, 전문대 평생직업교육 기능 강화 등의 내용을 포함해 대선공약을 구체화했다. 인수위원회 국정과제는 취임 이후 발표한 120대 국정과제(2022년 7월)에 담겼다.⁸⁾

2022년 6월 16일 발표한 '새 정부 경제 정책 방향'과 7월 6일 발표한 2022년 국가재정전략회의에서는 고등교육 재정 확보 방안이 제시됐다. 교육세 등을 활용해 고등·평생교육지원특별회계(가칭)를 신설하는 방안이 골자다. '교육세 활용' 방안은 초·중등 재정인 '지방교육재정교부금 재원 일부를 고등교육 재정으로 전환'하는 것이므로 초·중등 분야의 반발이 거셌다.

사회적 논란은 2022년 11월, 국회에서 여·야 합의를 통해 '교육세 세입 예산액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액의 50%' 등을 세입 재원으로 하는 「고등·평생교육지원 특별회계법」을 제정하면서 일단락됐다. 교육부는 확대된 고등교육 재정을 바탕으로 지방대학을 집중 육성하기 위해 1.1조 원을 추가 지원한다고 밝혔다.

8) 대한민국정부, 『윤석열정부 120대 국정과제』, 2022.

2) 2023년

2023년에는 윤석열 정부 지방대학 정책의 핵심인 라이즈(RISE)와 글로벌대학 30 정책이 추진됐다. 또한 지역균형발전 관련 법률이 제정되고, 지방시대위원회가 출범하는 등 지역균형발전을 위한 추진 체계가 재정비된 한해였다.

우선, 2023년 2월 1일 지역혁신중심 대학지원체계, 즉 라이즈(Regional Innovation System & Education, RISE) 방안이 발표됐다. 지자체 주도로 지방대학 육성 방안을 수립하고, 교육부 재정지원의 50% 이상을 라이즈 체계에서 지원하는 것이 골자다.

정책 발표 당시, 지자체 홈페이지에 공개된 조직 현황을 검토한 결과, 대학지원전담 조직을 체계적으로 구성해 운영하는 곳은 드물었다. 대부분 3~4명으로 구성된 '대학협력팀'에서 관련 업무를 담당하고 있었고, 팀조차 없이 직원 1인이 지방대학 육성 업무를 담당하는 곳도 있었다. 이런 상황에서 2월 21일까지, 20여 일 만에 '라이즈 시범 사업' 신청을 받아, 줄속추진이라는 비판을 받았다.⁹⁾

이어 2023년 3월 16일에는 라이즈 체계에서 핵심 역할을 할 '글로벌대학 30 추진방안(시안)'이 발표되고, 공청회 등을 거쳐 4월 18일 확정됐다. 5년간 1천억 원을 지원받는 '글로벌대학'을 지방에서 30여 개 선정하는 것이 골자다.

2023년 9월에는 지방대학 규제완화 방안이 발표됐다. 사립대학 기본재산 용도 변경 및 활용 시 교육부 허가 절차를 폐지하고, 유휴 토지 매각 후 다른 재산으로 전환할 때 취득세와 재산세를 감면하며, 외국인 유학생 유치 여건을 개선하는 등의 내용이 포함됐다.

더불어 지역균형발전 체계가 재정비되었는데, 2023년 7월 10일부터 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(지방분권균형발전법)」이 시행됐다. 기존에는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」과 「국가균형발전 특별법」이 별도로 되어 있어, 자치분권위원회와 국가균형발전위원회가 기능을 분산적으로 수행해 상호연계가 미흡했다. 이에 두 법률을 통합함으로써 지자체 주도로 수도권 집중화에 따른 지역 간 불균형을 해소하고, 지역 특성에 맞는 자립적 발전과

9) 대학교육연구소, 지자체에 지역대학 떠넘기려는 RISE 계획, 논평, 2023.2.6.

지방자치분권 등을 통해 지역이 주도하는 지역균형발전을 추진하겠다는 기초를 담고 있다.

「지방분권균형발전법」에는 지방대학 관련 조항이 포함됐다. 국가와 지자체가 △지방대학과 산업체 간 산학협동을 통한 고용촉진 △지방 고교 졸업자의 지방대학 입학 지원 △지방대학 졸업자의 공공기관 취업 지원 △지방대학 특성화 및 지방 대학원 교육·연구 역량 강화 등에 대한 시책을 추진하도록 했다.¹⁰⁾ 수도권대학이 지방으로 이전하는 경우 행·재정 지원을 할 수 있다는 조항도 담았다.¹¹⁾

이어 「지방분권균형발전법」에 따라 지방시대위원회가 출범하고, 지방시대 종합계획(2023-2027년)이 발표됐다. 종합계획 5대 전략에는 ‘인재를 기르는 담대한 교육개혁’ 전략이 포함됐고, 고등교육 관련 과제가 담겼다. 하지만 라이즈 구축, 글로벌대학, 대학 규제개혁, 외국인 유학생 등 새로운 수요 창출, 대학 창업활성화가 전부다. 앞서 정부가 제시한 정책을 모아서 발표한 것과 다르지 않다.

지방시대위원회가 지역균형발전 차원에서 고등교육 정책을 수립하기 위해서는 수도권과 지방의 교육 현실을 구체적으로 진단·분석하고, 전체 고등교육 생태계 회복에 초점을 맞춰야 한다. 수도권대학은 그대로 둔 상태에서 지방대학 정책만 추진한다는 것은 사실상 수도권 중심의 고등교육 체계를 그대로 둔다는 것과 다르지 않기 때문이다.

3) 2024년

2024년 고등교육 관련 가장 큰 이슈는 무전공제 도입과 의대증원이다. 이 두 정책은 직접적인 지방대학 육성 목적으로 추진되는 것은 아니지만, 지방대학의 학생 증원과 학제 개편을 불러왔다는 측면에서 큰 영향을 미쳤다.

10) 「지방분권균형발전법」 제15조(지역 교육여건 개선과 인재 양성) 국가와 지방자치단체는 지역의 교육여건 개선과 지역균형발전에 필요한 우수인력의 양성을 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 시책을 추진하여야 한다.(이하 생략)

11) 「지방분권균형발전법」 제24조(기업 및 대학의 지방이전 등) ③ 국가와 지방자치단체는 수도권(성장촉진 지역과 특수상황지역은 제외한다)에 있는 대학이 지방으로 이전하는 경우 행정적·재정적 사항 등을 지원할 수 있다.

정부는 2024년부터 국립대학 육성사업 및 대학혁신역량지원사업(수도권 대학만 해당) 재정지원 시, 인센티브에 '2025학년도 무전공제 모집 규모'를 반영키로 했다. 이에 따라 사업 대상 국립대학 전체가 2025학년도부터 무전공제를 확대 또는 신규 도입한다고 밝혔다. 입학정원의 25% 이상을 '무전공제'로 모집해야 하는 만큼, 대학 내 구조조정이 불가피했다.

또한 2025학년도 의대 입학정원을 현행 3천 명에서 5천 명으로 2천 명 증원키로 하면서 1,600여 명을 지방대학에 배정했다. 사회적 합의가 이뤄지지 않았고, 의대 교육 인프라가 마련되지 않은 상황에서 정부가 독단적으로 2천여 명 증원을 발표함에 따라, 2025학년도 입시가 시작된 현재까지도 논란이 계속되고 있다. 의과대학 학생의 집단 휴학, 전공의 사직, 의료 시스템 붕괴 등 문제 심각성이 더해지고 있다.

2025년 17개 지자체 전역에 라이즈 체계 도입을 앞두고, 각 지자체에서는 라이즈 추진 체계를 구축하고, 5개년 계획을 수립하는 등 관련 준비를 진행하고 있다. 이와 함께 글로벌대학 10교를 추가 선정했다. 첫째 예비선정됐다가 본 선정에서 탈락한 5교와 2024년 신규로 예비선정된 15교를 대상으로 심사해 최종 10교를 선정했다.

한편 2024년 2월 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률(이하 지방대학육성법)」을 개정해 지방 소재 공공기관의 지역인재 채용 35%를 의무화했다.¹²⁾ 그동안은 공공기관의 지역인재 채용이 권고사항이었다. 채용인원이 소규모이거나 고도의 전문인력 및 특수인력의 확보가 필요한 경우 등 대통령령¹³⁾으로 정하는 경우에는 의무 선발하지 않아도 된다. 수도권 소재 공공기관과 상시 근로자 수가 300명 이상인 기업도 지역인재 채용이 권고 사항이다.

12) 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」 제13조(공공기관 등의 채용 확대 등) ① 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 수도권 소재 공공기관과 상시 근로자의 수가 300명 이상인 기업은 신규 채용인원의 일정비율 이상을 지역인재로 채용하도록 노력하여야 한다.

13) 「지방대학육성법 시행령」 제9조(공공기관 등의 채용 확대 등)에 따라 ①연간 채용인원이 5명 이하인 경우, ②채용 분야와 관련된 박사학위(교육부 장관이 정하여 고시하는 특정 분야인 경우에는 석사 이상의 학위)를 취득한 사람으로 제한하여 채용하는 경우, ③ 채용 분야와 관련된 업무에 일정 기간 이상 종사한 경력을 응시요건으로 하여 채용하는 경우 등에는 지역인재 의무채용이 적용되지 않는다.

4. 윤석열 정부 지방대학 주요 정책

1) 라이즈(RISE, 지역혁신중심 대학지원체계)

라이즈(Regional Innovation System & Education, RISE)는 지자체가 중심이 돼 지방대학을 육성하는 시스템으로 ‘지역혁신중심 대학지원체계’를 의미한다. 지자체가 주도해 지역발전 전략과 연계해서 대학에 재정을 지원하는 방식이다.

지자체는 대학 관련 업무를 총괄·기획하는 대학지원 ‘전담부서’를 설치하고, 대학 지원 사업을 관리하고 선정·평가 등을 전담하는 ‘라이즈센터’를 설치·운영해야 한다. 또한 지역 발전 전략과 연계해 ‘라이즈 5개년 계획(2025~2029)’을 수립해 교육부와 협약을 체결해야 한다.

기존 지자체-대학 연계 사업은 사업분야를 지역에서 선정한 소수 핵심 분야에 국한했다면, 라이즈는 산학협력, 대학평생교육, 직업교육, 취업과 창업 등 지역 연계 가능한 분야를 망라한다.

정부는 이와 같은 방안이 담긴 ‘지역혁신중심 대학지원체계 시범지역 선정·운영 계획’을 2023년 2월 1일 발표하고, 20여 일 만에 ‘라이즈 시범지역 선정사업’ 신청서를 접수 마감했다. 지방 14개 시·도 중에서 13개 시·도가 신청해, 경남, 경북, 대구, 부산, 전남, 전북, 충북 7개 지역이 라이즈 시범지역에 선정됐다. 2023~2024년 시범운영을 거쳐, 2025년에 전 지역에 도입할 방침이다.

라이즈 중심으로 대학 재정지원 시스템을 구축하기 위해 교육부는 재정지원사업을 단계적으로 라이즈에 이관하고 있다. 5개 재정지원사업¹⁴⁾을 라이즈 체계로 우선 통합 지원하고, 점차 교육부 재정지원사업 예산의 50%이상(2조 원 이상)을 지역 주도로 전환하며, 타 부처 대학재정지원사업도 단계적으로 전환하도록 협의할 계획이라고 밝혔다.

14) RIS(지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업), LINC 3.0(산학협력 선도대학 육성사업), LiFE(대학 평생교육체제 지원사업), HiVE(고등직업교육 거점지구사업), 지방대 활성화 사업

2) 재정지원사업

① 글로벌대학30

라이즈가 지자체 중심의 대학지원체계를 의미한다면, 글로벌대학은 라이즈 체계에서 핵심적 역할을 할 대학을 지칭한다. ‘지역의 산업·사회 연계 특화분야에서 경쟁력을 갖추고, 혁신을 선도하는 대학’을 선정해, 집중 지원하는 것을 목표로 신설된 사업이다. 정부는 급격한 학령인구 감소와 산업구조의 변화 속에서 향후 10~15년이 대학 혁신의 마지막 ‘골든타임’이라는 인식에서 글로벌대학을 추진하게 됐다고 밝혔다.¹⁵⁾

2026년까지 지방대학 30개 내외를 글로벌대학으로 선정해, 대학 당 5년 간 총 1천억 원을 지원할 방침이다. 글로벌대학은 규제완화 조치가 우선 적용되고, 타 부처와 지자체 투자를 유도하는 등의 행·재정 지원을 받는다.

2023년과 2024년에 글로벌대학 사업에 각각 10곳이 선정됐다. 2023년에는 단독 또는 통합대학으로 신청을 받았다. 통합대학은 통합 협약체결 후 1년 이내에 교육부로 공식적인 통합신청서를 제출해야 하며, 사업 지원 기간 내에 통합대학 출범을 완료해야 한다.

2024년에는 연합대학 형태가 추가됐다. 연합대학은 두 개 이상의 고등교육기관이 단일 거버넌스를 구성해 대학 운영과 관련된 포괄적인 결정 권한을 갖는 형태를 뜻한다. 통합대학은 다수 대학이 함께 신청하는 만큼 약 1,500억 원을 지원받지만 연합대학은 단일 대학과 동일하게 1천억 원을 지원받는다.

② 지방(전문)대 활성화 사업

‘고등·평생교육지원 특별회계(이하 특별회계)’가 신설돼, 2023년부터 기존 지방교육재정교부금 재원이었던 교육세 일부가 특별회계 세입으로 전환됐다. 2023년

15) 교육부, 글로벌대학30 추진방안(시안), 2023.

특별회계 예산은 기존 사업 예산 8조 원, 교육세 전입 1.5조 원, 일반회계 추가 전입 0.2조 원 등 총 9.7조 원 규모로 편성됐다.¹⁶⁾

정부는 확대된 예산 일부를 활용해 지방(전문)대 활성화 사업을 신설했다. 지방 사립대학이 지역발전과 연계해 특성화함으로써, 경쟁력을 강화할 수 있도록 지원하는 사업이다.

지원대상은 대학혁신지원사업 지원을 받는 지방 사립대학과 전문대학 전체이며, 지원 기간은 2년이다. 2023년 예산은 일반대학 1,900억 원, 전문대학 600억 원이 배정됐다. 사업 예산의 60%(1,140억 원)는 재학생 수, 재학생 충원율, 교육비 환원율 등을 반영한 포물러 산식으로 66개 지방 사립대학에 지원하고, 나머지 40%(760억 원)는 인센티브로 지원한다.

하지만 2023년 예산안이 2022년 12월 24일 국회 본회의에서 확정되고, 다음 해에 글로벌사업이 신설되면서 예산 일부가 글로벌사업 예산으로 전환됐다.

2024년에는 총 예산이 2,375억 원으로 증가했는데, 포물러 사업비 지원 40%(950억 원), 인센티브 지원 60%(1,425억 원)로 변경됐다.

지방 전문대학 활성화 사업 예산은 2023년 600억 원, 2024년 750억 원이다.

③ 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업(RIS)

‘지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업(이하 RIS)’은 문재인 정부 당시인 2020년 3월 신설돼, 윤석열 정부에서 지속되고 있다. RIS는 △지자체, 대학, 지역혁신기관¹⁷⁾ 등이 플랫폼을 구축해 △지역 중장기 발전목표에 부합하는 핵심분야를 선정하고 △지역 내 대학들이 핵심분야와 연계해 교육체계를 개편하며 △지역혁신기관과 협업해 과제를 수행하는 것을 지원하는 사업이다.¹⁸⁾

지자체 단독(1개의 ‘광역시’ 또는 ‘도’) 또는 복수로 플랫폼을 구축하는데, 단일

16) 교육부, 교육부 2023년 예산 및 기금 102조원 국회 확정, 보도자료, 2022.12.24.

17) 지역혁신기관 : 기업, 연구소, 상공회의소, 교육청, 학교, 테크노파크, 창조경제혁신센터, 지구·특구·단지 관리기관 등

18) 교육부, 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 공고, 교육부 공고 제 2020-105호, 2020.3.27.

형은 플랫폼 당 연간 300억 원, 복수형은 약 480억 원 가량 지원받는다. 사업 기간은 5년이고, 사업비는 연차 평가를 거쳐 1년 단위로 지원되며, 총사업비(국고+지방비)의 30% 이상은 지자체가 부담해야 한다.

2020년에는 경남, 충북, 광주·전남 3개, 2021년에는 대전·세종·충남 1개(기존 경남 플랫폼은 경남·울산 복수형으로 전환), 2022년에는 강원과 대구·경북 2개, 2023년에는 부산, 전북, 제주 3개 플랫폼이 선정됐다. RIS 사업에 총 9개(단일형 5개, 복수형 4개)가 선정됐는데, 복수형에 여러 지자체가 포함됐으므로, 지방 14개 지자체 모두가 선정된 셈이다.

RIS는 총괄대학 소속 총괄운영센터가 사업비를 집행하고, 지역에서 선정한 핵심분야 중심으로 지원한다. 반면 라이즈는 지역 내 라이즈센터에서 예산을 집행하고, 산학협력, 평생교육, 직업교육 등 지역 연계 가능 분야에 대해 계획을 수립하고 지원한다는 측면에서 두 사업은 차이를 보인다. 2025년 2월 28일 사업 종료 이후 라이즈 체계로 통합될 예정이다.

④ BK21 대학원 혁신지원 사업

윤석열 정부는 대선 당시, 지방대학 GBK(Glocal Brain Korea) 사업으로 지방 거점대학원을 집중 지원하겠다고 공약했다. 또한 120개 국정과제에서 지역 소재 연구중심대학을 육성하고, 지역우수연구자를 양성하겠다고 밝혔다.¹⁹⁾

이와 관련해서는 별도의 사업 신설 없이, 기존 4단계 두뇌한국21 사업(BK21) 중 하나인 ‘대학원 혁신지원 사업’의 지방 대학원 지원을 확대하는 것으로 같음했다. BK21은 ‘석·박사급 인재를 양성해 세계 수준 연구중심 대학을 육성하고, 우수박사과정생을 지원’하는 사업이다. 1999년 시작돼, 7년 단위로 진행되며, 현재 4단계 사업(‘20.9.~’27.8.)을 진행 중이다.

2024년 BK21 사업 예산은 총 5,247억 원인데, 이 중 807억 원이 대학원 혁신지원 사업비다. ‘세계적 연구중심대학으로 도약할 수 있도록 대학원 본부 차원

19) 대한민국정부, 『윤석열정부 120대 국정과제』, 2022, 141쪽.

의 제도개혁 비용을 지원'하는 사업으로 연구중심대학을 위한 대학 내 체제 개편, 대학원 교육 개선, 연구 환경 및 질 개선, 대학원 국제 경쟁력 강화 등에 지원한다. 2022년까지는 530억 원을 배정해 수도권 10교, 지역 10교를 지원했는데, 2023년 800억 원으로 늘려 지역대학원 4곳을 추가했다.²⁰⁾

〈 표 4-1 〉 2024년 기준, BK21 대학원 혁신지원 사업 선정 대학

구분	대학명
수도권	경희대, 고려대, 서울대, 성균관대, 연세대, 인하대, 중앙대, 한양대, 한양대(ERICA캠퍼스), 안주대
지방	강원대, 경북대, 경상국립대, 부경대, 부산대, 전남대, 전북대, 제주대, 충남대, 충북대, 동아대, 연세대(미래 캠퍼스), 한국해양대, 포항공대,

1) 밑줄은 2023년 이후 추가 선정 대학 표시
※ 자료 : 교육부, 국정감사 제출자료, 2024.

3) 규제완화

윤석열 정부 고등교육 핵심 정책 기조 중 하나는 ‘규제완화’다. 규제완화를 통해 대학 운영의 자율성을 높이고, 대학 수익 창출 경로를 확장시키겠다는 목표에 서다.

규제완화 정책 대부분은 전체 대학에 적용되지만 일부는 지방대학만을 대상으로 추진되고 있다. 2023년 9월, 국무총리를 단장으로 하는 규제혁신추진단이 발표한 ‘지방대학 경쟁력 강화를 위한 3대 분야, 7개 세부과제’가 대표적이다. 정부는 규제완화를 통해 대학의 자율성을 보장하고 지역에 산업을 유치할 수 있도록 함으로써 지방대학이 자생력을 갖출 수 있을 것으로 기대했다.²¹⁾

20) 2023년에 지방대 4개교, 동아대, 연세대(미래 캠퍼스), 한국해양대, 순천향대가 신규 선정되었으나, 중간평가('23) 결과를 반영해 '24년 순천향대 탈락하고, 아주대가 선정됨

21) 국무조정실. 국무총리비서실, 지방소멸시대, 불합리한 규제를 혁파함 지방대학의 경쟁력을 높인다, 보도 자료, 2023.9.20.

분야별로 살펴보면, ‘지방대학 재정자립 촉진 분야(4건)’에서는 △사립대학 기본재산을 용도 변경하거나 활용 시, 교육부 사전 허가 절차를 없애고 사후 보고로 전환하고 △지방대학이 유휴 토지 매각 후 수익성 높은 재산으로 전환할 때 취득세 및 5년간 재산세를 50% 감면하는 방안이 제시됐다. 또한 △대학 내 입주 가능 시설 범위를 확대하고, △한계대학이 스스로 해산할 때 잔여재산 처분에 특례를 부여하는 과제가 제시됐다.

‘산학관 협력체제 구축 분야(2건)’에서는 △4주기(25~28년) 교육국제화역량 인증제를 개편해 유학생 입학요건을 개선하고 △국립대학이 소재지 외 지역에 캠퍼스를 설치할 수 있게 허용하는 방안이 제시됐다.

‘지역인재 양성 분야(1건)’에서는 △재직자의 재교육형 계약학과 설치 권역을 확대하는데 첨단분야는 수도권, 지방대학 모두 전국에, 비첨단분야는 지방만 전국에 설치할 수 있게 확대하는 방안이다(수도권 대학은 ‘수도권 내 또는 직선거리 50km 이내’ 설치).

이 중 ‘국립대학 소재지 외 캠퍼스 설립’ 방안은 2023년 11월 「국립학교 설치령」이 개정되면서 시행됐고²²⁾, ‘재교육형 계약학과 설치 권역 확대’도 2023년 5월 「계약학과 설치·운영규정」이 개정되면서 실행되고 있다.

한편, 2023년 9월 19일 「대학설립·운영규정」을 개정해 대학이 갖춰야 하는 4대 요건인 교지(校地), 교사(校舍), 교원, 수익용기본재산 기준을 완화했다. 교지 기준면적을 폐지하고, 학생 1인당 교사 면적도 인문사회계열은 기존 12㎡를 유지하지만 다른 계열은 기존 17~20㎡에서 14㎡로 하향 조정했다. 수익용기본재산 확보 규모도 기존 학교회계 ‘운영수입총액’에서 ‘운영수입총액 중 등록금·수강료 수입’으로 축소했다. 또한 대학 간 통·폐합을 진행하는 경우 일률적으로 정원을 감축하도록 한 조항을 삭제했다.

앞서 교육부는 2022년 6월 ‘사립대학(법인) 기본 재산 관리 안내서’를 개정해, 유휴 교육용 재산에 대해 교비회계 보전 없이 수익용 재산으로 용도변경할 수

22) 「국립학교 설치령」 제7조(시설 등) ② 대학은 「대학설립·운영 규정」 제4조제1항 및 별표 2에 따른 교육기본시설·지원시설 및 연구시설을 이 영 제3조 및 별표 1에 따른 학교의 소재지에 두어야 한다. 다만, 교육·연구 활동에 필요한 경우로서 「대학설립·운영 규정」 제3조제1항에 따른 대학설립·개편심사위원회의 심의·의결을 거친 경우에는 해당 학교의 소재지 외의 지역에 본문에 따른 교육기본시설·지원시설 및 연구시설을 둘 수 있다.

있도록 했다. 이와 같은 4대 요건 완화 및 기본재산 용도변경 완화는 지방대학뿐만 아니라 전체대학에 적용된다.

이어 2024년 4월 30일 「대학설립·운영규정」이 추가 개정돼, 지방대학 대학원은 총정원을 늘릴 경우 4대 요건(교사, 교지, 교원, 수익용 기본재산) 충족 여부를 적용하지 않도록 했다.

4) 구조개혁

윤석열 정부는 대선 공약집에서 ‘학령인구 감소에 따라 2024년에는 미충원이 지방대에 집중될 것’이라고 진단했다. 하지만 집권 3년째인 현재까지 지방대학 미충원 문제에 대응하기 위한 정원 정책을 마련하지 않았다.

다만 윤석열 정부가 중점을 두고 있는 구조개혁 방안은 ‘한계대학의 자발적 퇴출’이다. 즉, 사립대학 재정을 진단해 ‘경영위기대학’을 선별하고 이들의 구조개선을 지원하되, 회생이 불가능한 대학은 공익법인, 사회복지법인 등으로 전환할 수 있도록 퇴로를 열어주는 방안이다.

이와 관련해서 21대 국회에서는 국민의힘 이태규의원과 정경희의원, 더불어민주당 강득구의원과 문정복의원이 각각 대표발의 해 4건의 ‘사립대학 구조개선 법률안’이 제안됐다. 4건 법률안은 공통적으로 경영위기대학의 퇴출을 유도하기 위해 공익법인·사회복지법인으로의 재산출연 허용, 해산장려금 지급 등의 특례를 담고 있다. ‘한계대학’ 문제에 대한 사회적 공감대가 확산되었지만, 전체대학 구조개혁 차원에서 접근하지 못했고, 해산장려금 지급 방안에 대한 우려 등이 제기돼 국회 문턱을 넘지 못했다.

22대 국회에서는 2024년 9월 말 현재, 더불어민주당 문정복의원이 「사립대학의 구조개선 지원에 관한 법률안(의안번호 2668, 2024년 8월 8일)」을, 조국혁신당 강경숙의원이 「사립대학의 위기대응 및 구조개선에 관한 법률안(의안번호 3809, 2024년 9월 9일)」을 대표발의 했다.

한편, 잠정적 ‘한계대학’으로 일컬어지는 ‘정부재정지원제한대학, 학자금지원제한대학 및 학자금대출제한대학’ 정책은 일부 변화는 있지만 윤석열 정부에서도

계속되고 있다. 교육부는 2024년 9월 4일 ‘2025학년도 학자금지원가능대학, 학자금지원결정유예대학, 학자금대출제한대학’ 등 총 313교 명단을 발표했다. 이 중 일부 변동 가능성 있는 대학(18교)에 대해서는 2024년 12월에 최종 확정할 방침이다.

달라진 점은 기존에는 ‘대학기본역량진단’ 결과에 따라 재정지원가능대학, 국가장학금지원가능대학, 학자금대출제한대학으로 구분했다면, ‘대학(전문대학)기관평가인증’과 ‘한국사학진흥재단 재정진단’ 결과를 바탕으로 학자금지원가능대학, 학자금대출제한대학으로 구분한다는 점이다.

5) 유학생 유치

정부는 2023년 8월 유학생 교육경쟁력 제고 방안인 ‘Study Korea 300K Project(이하 스터디코리아)’를 발표했다. 현재 약 17만 명인 유학생을 2027년까지 30만 명으로 확대하는 내용이 골자다.

유학생 확대 정책은 해외 우수 인재를 확보하려는 목적과 함께 인구절벽 위기 속에 지역과 지방대학을 살리기 위한 목적으로 추진되고 있다. 이를 위해 라이즈 시범지역 지자체가 지역 산업수요에 기반해 해외 인재를 유치할 수 있도록 지원하는 등 라이즈 체계와 연계하고 있다.²³⁾

유학생을 확대하기 위해 ‘4주기 교육국제화역량 인증제 및 외국인 유학생 유치·관리 실태조사(2025~2028)’를 앞두고 제도 개편을 도모하고 있다. 교육부와 법무부는 외국인 유학생 불법체류 문제에 대응하고, 대학의 국제화 역량을 제고하기 위해 2012년부터 매년 인증심사와 실태조사를 실시하고 있다.²⁴⁾

개편 방안에는 △4년제/전문대를 분리해서 평가하고 △‘불법체류율’을 산정할

23) 교육부, 유학생 유치에서 정주까지 해외인재 유치 전략 마련에 박차, 보도자료, 2024.3.25.

24) 2023년 인증심사에서는 학위과정 134개교(일반대학 108교, 전문대학 12교, 대학원대학 14교), 어학연수과정 90교(일반대학 85교, 전문대학 4교, 대학원대학 1교)가 인증을 받았다. 미인증대학 중에서 실태조사 결과 일정 기준을 충족하지 못해 비자발급이 제한된 대학은 학위과정 20교와 어학연수과정 20교다.

때 최근 1년간 입국한 신규 유학생 대비에서, 재적 중인 유학생 대비로 변경하며, △한국어능력 입학요건 등 인증기준을 개선하고, 지표 수를 감축하는 등의 내용이 담겼다.²⁵⁾

이 외에도 정부초청장학생(Global Korea Scholarship; GKS) 사업을 확대하고, 재정지원 확대 등을 통해 첨단·신산업 분야를 중심으로 해외 우수 인재를 유치할 방침이다.

한편 지역대학의 유학생 유치 활성화 방안의 일환으로 유학 비자 발급 때 필요한 재정능력 심사 기준을 완화했다. 지방대학 학위과정 유학생은 재정능력 심사 기준을 18,000불(2024년 9월 3일 기준, 한화 약 2,400만 원)에서 1,600만 원(수도권은 2천만 원)으로 완화했다. 지방대학 어학연수생은 800만 원 상당의 재정능력을 입증하면 된다.²⁶⁾

25) 교육부, 대학 특성별 글로벌 교육 역량을 강화하고, 지역발전에 기여하는 우수 유학생 유치 지원, 보도 자료, 2024.7.19.

26) 법무부, 유학생 비자 발급시 재정능력 심사 완화...시간제 취업도 허용, 대한민국 정책브리핑, 2023.6.23.

5. 윤석열 정부 지방대학 정책의 문제점

1) ‘수도권 중심’ 국정운영으로 지방대학 위기 가중

윤석열 정부는 2023년 9월 지방분권과 지방균형발전을 통합 추진하기 위해 ‘지방시대위원회’를 출범했다. 이어 11월에 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대를 비전으로 하는 제1차 ‘지방시대 종합계획(2023~2027년)’을 발표했다. 세제·금융 등 특혜를 주는 기회발전·교육발전·도심융합·문화 특구를 도입하고, 인접한 광역시·도를 묶어 협력 사업을 추진하는 초광역권 발전계획을 수립하는 것이 골자다.

지방시대위원회는 지방시대 종합계획을 발표하면서 “지방정부·중앙정부와 원팀으로 지방시대 구현을 이끌어갈 것으로 기대된다”며 포부를 밝혔다. 하지만 지방시대 종합계획 발표 이틀 전에 국민의힘 원내대표가 ‘김포의 서울 편입 방안’을 발표하면서 사실상 여론의 관심에서 밀렸다. 논란 이후 무산 수순에 들어가는가 싶더니, 총선을 앞두고 국민의힘 비상대책위원장이 “목련이 피는 봄이 오면 김포는 서울이 될 수 있을 것”이라며 다시 불을 지폈다.²⁷⁾

이와 같은 ‘서울 확장론’은 2006년 지방선거 때 김문수 경기도지사 후보가 ‘대수도론’을, 2018년 지방선거를 앞두고는 남경필 후보가 ‘광역서울도’를 제시하는 등²⁸⁾ 국민의힘 전신 정당에서 오래전부터 주장해 온 방안이다.

여기에 더해 윤석열 정부는 2024년 1월, 추진 중인 광역급행철도(GTX·지티엑스) A, B, C 노선을 강원과 충청까지 연장하고, D, E, F 노선을 추가 신설하는 방안을 발표했다. 서울로 출퇴근하는 수도권 주민들의 교통난 해소를 위해 시작한 사업을 수도권뿐 아니라 강원도와 충청도까지 확장하겠다는 것이다. 윤석열 정부가 ‘지방시대’를 표방하고 있지만, 속내는 서울을 중심으로 한 수도권 중심 정책을 강화하려 한다고 비판받는 이유다.

고등교육 정책에 있어서도, 수도권대학 증원을 허용해 논란이 됐다. 윤석열 정

27) 김준일, 한동훈 “김포, 목련 피면 서울 될것”… 野 “못지킬 공약 또 꺼내”, 『동아일보』, 2024.2.5.

28) 이슬기, 선거 때마다 나온 ‘수도권 광역화’…논의 필요성 있지만 왜 지금?, 『KBS 뉴스』, 2023.11.3.

부는 취임 직후인 2022년 6월, 첨단분야 인재를 양성하겠다고며 수도권대학 증원 방안을 제시했다. 당시 교육부 출입기자단이 실시한 설문조사에서 지방대학 총장의 92.9%가 반대한다고 답한 반면, 수도권 대학 총장의 85.7%가 찬성한다고 밝혀 입장차가 극명했다.²⁹⁾

많은 논란에도 불구하고, 수도권대학 증원은 현실화됐다. ‘2024학년도 일반대학 첨단분야’ 정원배정 결과, 수도권 21개 대학에서 5,734명 증원을 신청해, 817명(19개 학과)을 증원하는 것으로 결론 났다. 2025학년도에도 수도권 첨단학과에 569명이 추가 증원될 전망이다.³⁰⁾ 첨단분야 전공 석·박사 신입생 정원도 1,303명 늘렸는데, 증가한 입학정원의 약 80%(1,037명)는 수도권 대학에 할당됐다.³¹⁾ 「산학협력법 시행령」을 개정해 수도권에 집중된 첨단산업 계약학과 정원도 증원할 수 있게 했다.

물론, 지방대학 첨단분야 학과도 2024년 1,012명(31개 학과), 2025년 576명 증원했다. 하지만 이는 수도권대학 증원에 대한 논란이 불거지자, 국무총리가 뒷수습 차원에서 제시한 방안이다.

참고로, 2024년 증원된 대학의 첨단분야 해당학과 50곳을 대상으로 2024년 신입생 충원 현황을 살펴보니, 일부학과를 제외하고 100% 충원율을 보였다. 하지만 경쟁률에서는 다소 차이를 보인다. 수도권대학은 13대1의 경쟁률을 보인 반면, 지방대학은 7대1의 경쟁률을 보였다.³²⁾ 첨단분야 인재양성 역시 수도권대학 선호도가 훨씬 높음을 알 수 있다.

지역에서 첨단분야 인재를 양성했다 하더라도, 지역 산업체에 취업해 정주할 수 있는 선순환구조가 회복될 수 있을까. 결론부터 말하면 어려울 것으로 보인다. 정부가 수도권 중심의 첨단산업 성장을 견인하고 있기 때문이다.

정부는 2023년 3월 ‘2042년까지 신규민간투자를 통해 300조 원 규모로 수도권(경기도 용인)에 시스템반도체 클러스터를 조성한다’고 발표했다.³³⁾ 지방 곳곳

29) 김민제·이유진, ‘수도권대 반도체 학과 증원’에 비수도권 총장 93% 반대, 『한겨레』, 2022.6.26.

30) 이지희, 올해도 수도권 첨단학과 증원…지역 대학에 영향 미칠까, 『전자신문』, 2024.6.12.

31) 이유진, 반도체 등 첨단분야 석·박사 1303명 증원…80%는 수도권대 몫, 『한겨레』, 2022.12.29.

32) 대학알리미, 신입생 충원율(학과) 현황, 2024.

33) 노승길, 수도권에 300조 규모 세계 최대 ‘첨단 시스템 반도체 클러스터’ 만든다, 『이투데이』, 2023.3.15.

에 14개 첨단 산업단지를 새로 조성한다는 발표를 결들였지만 전체 민간투자 유치자금 550조 원 중 300조 원이 수도권에 유치되고, 지방 14개 산업단지 유치자금은 총 250조 원이라, 예산 규모면에서 비교가 안 된다.

또한 용인에 삼성전자가 300조 원을 투자한다는 것은 확정됐지만, 나머지 14개 산업단지 후보지는 업체를 선정하는 것부터 시작해야 하는 상황이라 확정된 것이 없다. 정부가 국가 전략산업과 연관지어 전국에 15개 첨단산업단지를 조성하겠다는 지역균형발전 의지를 담았다지만, 지역균형발전에 역행하고, ‘수도권 몰아주기’라는 비판이 나오는 이유다.

1980년대 세계 반도체산업을 이끌었던 일본은 반도체 산업 부활을 도모하고자, 해외 반도체 기업에 막대한 보조금을 지급하며 첨단 반도체 제조 기반을 조성하고 있다. 대만의 TSMC가 구마모토현에, 미국 마이크론이 히로시마현에, 미국 웨스턴디지털과 일본 키옥시아의 합작 공장은 이와테현에 반도체 제조공장을 건설하고 있다. 이 지역들은 수도권이 아닌 지방 도시라는 점에서 ‘수도권 중심’으로 첨단산업 성장을 견인하고 있는 우리나라와 차이를 보인다.

단순히 반도체라는 첨단산업 육성에만 목매는 정책이 아니라 일본 사례처럼 지역균형을 감안하면서 그동안 지방에 구축되어 온 관련 산업기반과 산학협력 체제, 정주 환경을 결합하는 중장기적 접근에서의 산업정책이 필요하다.³⁴⁾

한편, 2023년 제정된 「지역균형발전법」에는 수도권대학이 지방으로 이전하는 경우 행·재정지원을 해준다는 조항을 명시했다.³⁵⁾ 수도권 중심 국정운영으로 지방대학 위기가 가중되고 있는 상황에서 수도권대학의 지방 이전은 현실 가능할까.

과거에도 세종시 건설 과정에서 서울대, 고려대, KAIST 등이 캠퍼스 신설이나 이전을 검토한 적이 있었으나, 실현되지 않았다. 대학서열이 극심한 우리나라 현실에서, ‘서울’ 프리미엄을 버리고 지방으로 이전하기란 쉽지 않기 때문이다.

최근에도 행정중심복합도시건설청이 세종시에 공동캠퍼스를 설립하고, 국내외 ‘명문대학’을 유치하고 있다. 세종시는 지방분권을 위해 개별 대학 캠퍼스 유치

34) 장후은, [기고] 일본은 왜 지방에 신규 반도체 공장을 건설할까?, 『뉴스핌』, 2024.6.21.

35) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제24조(기업 및 대학의 지방이전 등) ③ 국가와 지방자치단체는 수도권(성장촉진지역과 특수상황지역은 제외한다)에 있는 대학이 지방으로 이전하는 경우 행정적·재정적 사항 등을 지원할 수 있다.

필요하다는 입장이다. 하지만 공동캠퍼스에는 몇몇 대학의 단과대학, 대학원 정도만 입주할 예정이다. 수도권대학 중에서는 서울대가 행정대학원 일부 이전을 준비하는 정도다.³⁶⁾ 정부 정책 기조가 수도권 중심인 이상, 수도권 대학의 지방 이전은 기대할 수 없다.

오히려 지방대학의 ‘탈 지방’ 문제를 해결하는 것이 선결과제다. 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」 제17조에 따라, 미군부대가 이전한 공여구역에 대학 이전이나 증설이 가능하다. 특별법에 따라, 2010년 이후 교육부에 캠퍼스 위치변경인가 승인을 받아 수도권에 캠퍼스를 신설한 지방대학은 <표5-1>과 같다.

충남 홍성에 소재한 청운대는 과거 1,430명이었던 입학정원 중 352명을 인천 캠퍼스로 옮겼다. 경동대는 강원 고성에 900명 입학정원을 두고 있었는데, 2025년에는 고성캠퍼스 입학정원이 없고, 강원 원주캠퍼스 842명, 경기 양주캠퍼스 713명이다. 예원예술대, 중부대, 동양대는 지방 본교 캠퍼스보다 수도권캠퍼스 정원이 더 많다. 대전에 본교를 둔 을지대는 2007년에 서울보건대학(전문)과 통합함에 따라 경기 성남에 캠퍼스를 두고 있었다. 2021년에 교육부로부터 의정부시 캠퍼스 위치변경인가 승인을 받아 대전과 성남 입학정원 일부를 의정부로 이동했다.

6개 대학을 종합하면 2010년에는 지방캠퍼스 6,157명, 수도권캠퍼스 997명이었으나, 2025년에는 지방캠퍼스 입학정원이 2,452명으로 줄고, 수도권캠퍼스 정원이 4,030명으로 늘었다. 수도권에 입학정원 3천 명 이상인 대규모 사립대학이 신설된 셈이다. 전문대학은 자료미비로 살펴볼 수 없었는데, 포함할 경우 수도권 증원 규모는 더 늘어난다.

36) 고미선, 세종 “개별 대학캠퍼스 유치, 정부·시 지원방안 절실”, 『중도일보』, 2020.9.24.

〈 표 5-1 〉 2010년 이후 지방대학의 수도권 캠퍼스 신설 현황

(단위 : 명)

대학명	위치변경 승인연도	캠퍼스 소재지		입학정원				
				2010년	...	2023년	2024년	2025년
청운대	2013년	충남	홍성군	1,430	...	781	685	610
		인천	미추홀구	-	...	352	352	352
경동대	2014년	강원	고성군	900	...	1	1	0
		강원	원주시	-	...	935	842	842
		경기	양주시	-	...	619	712	713
예원예술대	2014년	전북	임실군	249	...	142	142	46
		경기	양주시	-	...	89	89	185
중부대	2015년	충남	금산군	2,235	...	820	820	473
		경기	고양시	-	...	865	865	1,172
동양대	2016년	경북	영주시	1,156	...	586	536	381
		경기	동두천시	-	...	424	474	629
을지대	2021년	대전	대전	187	...	40	40	100
		경기	성남시	997	...	827	868	787
		경기	의정부시	-	...	192	121	192
지방캠퍼스				6,157	...	3,305	3,066	2,452
수도권캠퍼스				997	...	3,368	3,481	4,030
〈합계〉				7,154	...	6,673	6,547	6,482

1) 대상 : 2010년 이후, 교육부로부터 수도권으로 위치변경 인가 승인 받은 지방대학

※ 자료 : 교육부, 2010년 이후 위치변경인가 승인 신청 및 처리결과, 국정감사 제출자료, 2024.

각 대학 2025학년도 신입생 모집요강

이와 같은 지방대학의 수도권 진출은 학령인구가 급감하는 상황에서 원활하게 신입생을 유치하기 위한 지방대학의 불가피한 선택이었을 것이다. 하지만 지역 캠퍼스 학생 수가 감소하면 주변 대학가에 공동화 현상이 발생하는 등 지역 갈등으로 비화된다. 더욱이 수도권캠퍼스 조성 비용은 지방캠퍼스 학생들의 등록금 수입으로 조달됐을 가능성이 크다.

‘탈 지방’ 정책을 통해 대학 경쟁력을 확보하겠다는 발상 자체에 근본적 문제 의식이 필요하지만, 수도권 중심의 국정기조가 지속되는 한 지방대학의 ‘탈 지방’만을 탓할 수도 없는 노릇이다.

2) ‘지방대 권한 지자체 위임’, 정부 책임 방기

이주호 장관은 정부 권한의 지자체 이양에 대해 “대학도 결국 지역 사회 일부 분이다. 이젠 지역 대학이 중앙정부 전략을 따라가는 게 아니라 지역에 필요한 신산업 발전의 허브(hub)가 될 수 있게 만들겠다”고 설명했다.

지자체가 중심이 돼, 지방대학 위기를 극복하고, 지역에서 인재를 육성하는 시스템을 구축하겠다는 발상은 명분은 그럴듯하다. 하지만 수도권 중심 국정운영 기조가 지속되고, 학령인구 감소가 계속되는 상황에서 지자체가 중심이 돼 지방대학을 육성할 수 있을지는 불투명하다.

일례로 2011년 5월, 「제주특별법」을 개정해 「사립학교법」, 「고등교육법」 등에서 정한 교육부 장관의 권한 일부를 제주도지사에게 이양했다.³⁷⁾ 지자체 중심의 대학 육성 방안이 추진된 지 올해로 14년째다. 하지만 제주 지역 3개 사립대학의 2024년 신입생 충원율(제주국제대 9.7%, 제주관광대 93.2%, 제주한라대 76.7%)과 재학생 충원율(제주국제대 13.9%, 제주관광대 67.9%, 제주한라대 74.6%)이 저조하다.³⁸⁾ 법률과 조례를 개정해 전문대학에서 4년제 과정을 운영할 수 있는 특례(2+4학제)를 도입하는 등 육성 방안을 도모하고 있지만 제주지역 사립대학의 운영상 어려움은 해소되지 않고 있다. 타 지역 출신 학생의 진학이 어렵다는 특성을 고려하더라도, 학령인구 감소가 극심한 상황에서 지자체가 중심이 돼 지방대학을 육성하기 어려움을 방증한다.

2025년 17개 시·도에 라이즈 전면 도입을 앞두고, 각 지자체에서는 대학 전담 기관을 설치하고, 5개년 라이즈계획(‘25~’29)을 수립하는 중이다. 지방대학 대부분이 학생 수 감소로 인한 재정 부족 문제에 직면한 만큼, 지자체가 지방대학을 육성할 수 있느냐의 핵심은 지원할 수 있는 재정 규모에 있다. UNIST, 포항공대, KAIST 등이 지방에 있지만 서울지역 대학 이상의 경쟁력을 갖출 수 있는 근원은 재정 규모에 있다.

37) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제218조(대학설립·운영에 관한 특례) 및 제220조(외국교육기관 설립·운영에 관한 특례)에 따라, 2023년 12월 18일 기준 권한 및 사무 관련 이양 조문은 96건에 달한다.

38) 대학알리미, 2024년 신입생 및 재학생 충원율 현황, 2024.

〈 표 5-2 〉 2025년 RISE 정부 예산안 개요

(단위 : 억원)

구분			2024년	2025년
지역혁신중심 대학지원체계 (RISE)	통합 확정	지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(RIS)	3,420	
		3단계 산학연협력 선도대학 육성(LINC 3.0)	3,025	
		3단계 산학연협력 선도전문대학 육성(LINC 3.0)	1,045	
		전문대학 지역기반 협업형(HiVE)	900	
		대학의 평생교육체제 지원(LIFE)	510	
		지방대학 활성화 사업	2,375	
		지방 전문대학 활성화 지원	750	
		〈소계〉	12,025	
	재구조화	기존 재정지원사업 규모 조정 및 이관	3,000	3,000
	증액	의대교육혁신, 지역협력기반 늘봄지원, 기존사업 일몰분 재투자	-	2,000
합계1			15,025	17,047
내역사업 (RISE 이행준비)	• 첨단분야 혁신 융합대학		2,010	2,010
	• 조기취업형 계약학과 선도대학 육성		258	258
	• 전문대학 조기취업형 계약학과 선도대학 육성		96	96
	• 대학의 창의적 자산 실용화 지원		210	210
	• 대학 산학협력단지 조성 지원		140	140
	• 마이스터대 지원		151	47
	• 신산업분야특화선도형(전문대학 미래기반 조성)		142	142
	• 대학 창업 교육체제 구축		60	60
	합계2		3,067	2,963
전체(합계1+2)			18,092	20,010

※ 자료 : 교육부, 2025년 RISE 정부 예산안 개요, 국정감사 제출자료, 2024.

하지만 정부가 편성한 라이즈 예산을 살펴본 결과, 재정지원 확충은 기대할 수 없다. 교육부는 2025년 라이즈 체계 출범과 관련해 “2조 원 예산을 편성함으로써 지역이 주도하는 대학재정지원 체계로의 변화를 전폭적으로 뒷받침할 수 있게 되었다”고 밝혔다. 더불어 관련 예산이 2024년 대비 8천억 원 증액됐다고 밝혔다.³⁹⁾ 하지만 구체적인 내용을 살펴보면 내막이 다르다.

39) 교육부, 2025년 교육부 예산안 104.9조원 편성, 보도자료, 2024.8.27.

우선, 2조 원 예산 중 2025년 라이즈 체계에 확정 편입된 예산(합계1)은 1조 7천억 원이고, 나머지 3천억 원(합계2)은 이행 준비를 거쳐 2026년부터 라이즈 체계에 통합될 예정이다.

2025년 라이즈 예산(합계1) 1조 7천억 원도 2024년 대비 동결 수준으로 봐야 한다. 라이즈 체계 핵심인 5개 사업(RIS, LINC 3.0, HiVE, LIFE, 지방대학(전문대학) 활성화 사업) 예산은 1조 2천억 원으로 2024년과 같고, 3천억 원은 기존 재정지원사업이 조정 및 이관된 예산이다.

순증은 약 2천억 원인데 이 중 552억 원은 증원된 국·사립 의과대학의 자율적 교육혁신과 우수한 지역·필수의료 인력 양성에 지원되는 ‘의대교육혁신’ 목적이고, 212억 원은 ‘지역협력기반 늘봄지원’ 예산으로 초등 몫이다. 라이즈 체계 전면 도입을 앞두고, 지역 대학 지원을 위해 순증한 예산은 1천억 원 미만이 될 것으로 보인다.

예산이 확대되지 않은 상황에서 기존에 교육부 또는 산하 기관(한국연구재단 등)을 통해 각 대학으로 지원하던 방식에서 교육부 → 지자체 → 지역 라이즈센터 → 각 대학으로 지원하는 방식으로 바뀌어, 절차만 복잡해지는 것은 아닌지 우려스럽다.

정부 예산이 동결 수준이니, 라이즈 체계 성공 여부는 지자체 재정지원에 달렸다. 정부도 지자체의 지속적·안정적 투자 확충을 위해 라이즈 국고 예산에 더하여, 각 지역별 국고 지원액 대비 20%+ α 매칭해 대학에 지원할 것을 제안했다.⁴⁰⁾

〈 표 5-3 〉 2018~2022년 지자체 대학 재정지원 예산

(단위 : 억원)

구분	경상운영비지원사업	학자금 지원사업	일반지원사업	합계
2018년	1,543	46	2,624	4,213
2019년	1,905	86	2,781	4,772
2020년	2,201	0	4,683	6,884
2021년	1,749	145	4,703	6,596
2022년	1,819	202	5,489	7,510

※ 자료 : 대학재정알리미

40) 교육부, 2025년 교육부 예산안 104.9조원 편성, 보도자료, 2024.8.27.

최근 5년간 17개 시·도를 비롯해, 구, 군, 읍, 면 및 교육청, 보건소 등 지방자치단체 차원에서 대학에 지원한 재정 규모는 <표5-3>과 같다. 2022년 경상운영비(공립대학 운영경비 등)로 1,819억 원, 학자금으로 202억 원이 지원됐고, 그 외 각종 지원사업 명목으로 5,489억 원이 지원돼 총 7,510억 원이었다. 2018년 4,213억 원과 비교하면 3천억 원 이상 증가했다. 하지만 2022년 중앙정부 재정지원액 17조 원에 비하면 4.5%에 불과하다.

2022년 지자체별 지원액을 살펴보면, 서울이 1,522억 원으로 전체의 20.3%를 차지한다. 서울 지역 재정지원의 절반은 서울시립대 운영비 지원(875억 원)이다. 지방에서는 강원이 649억 원으로 가장 많은데, RIS 128억 원, 강원도립대 운영

〈 표 5-4 〉 2022년 지자체별 대학 재정지원 예산

(단위 : 억원, %)

구분			전체(경상비+학자금+일반지원)		일반지원사업	
			대학지원액	비율	대학지원액	비율
전체			7,510	100.0	5,489	100.0
수도권	서울		1,522	20.3	626	11.4
	경기		684	9.1	674	12.3
	인천		495	6.6	136	2.5
지방	충청	대전	530	7.1	527	9.6
		세종	80	1.1	80	1.4
		충북	313	4.2	164	3.0
		충남	415	5.5	278	5.1
	전라	광주	150	2.0	149	2.7
		전북	322	4.3	316	5.7
		전남	565	7.5	504	9.2
	부울경	부산	181	2.4	166	3.0
		울산	340	4.5	331	6.0
		경남	247	3.3	229	4.2
	대경	대구	277	3.7	274	5.0
		경북	634	8.4	495	9.0
	강원	강원	649	8.6	437	8.0
	제주	제주	106	1.4	105	1.9

※ 자료 : 대학재정알리미

지원 124억 원, 강원대 도계캠퍼스 학사운영 지원 40억 원 등이다. 이어 경북 지역이 634억 원으로 많은데, 경북도립대 운영 지원 124억 원, RIS 28억 원, 산학융합지구조성사업(R&D) 25억 원 등이다.

지자체 지원 내역 중 ‘50억 원’ 이상 지원 사업은 16개인데, 대부분 지자체가 운영하는 공립대학 운영 지원비거나, RIS와 캠퍼스혁신파크 선도사업 등 정부 재정지원사업에 매칭되는 지자체 대응자금이다.

각 지자체는 RISE와 글로벌사업을 추진하면서 대학 재정 지원 계획을 밝혔다. 따라서 과거보다는 지자체 재정지원 규모가 늘어날 것으로 보인다. 하지만 지방 지자체 재정자립도와 재정자주도는 서울과 비교해 열악하다.

〈 표 5-5 〉 최근 10년(2015~2024년) 평균 지자체 재정자립도 및 재정자주도

구분	70% 이상	60~70%	50~60%	40~50%	30~40%	20~30%
재정 자립도	서울(77.5%)	-	경기(59.9%) 인천(55.9%) 세종(55.5%) 울산(54.6%)	부산(49.0%) 대구(47.1%) 대전(44.9%) 광주(42.6%)	경남(35.2%) 충남(33.2%) 제주(32.9%)	충북(29.6%) 경북(25.5%) 강원(24.1%) 전북(22.9%) 전남(21.4%)
재정 자주도	서울(79.0%)	강원(69.4%) 경기(69.0%) 울산(68.4%) 인천(67.3%) 충남(67.0%) 경북(66.2%) 충북(66.0%) 제주(65.6%) 경남(65.5%) 대전(64.6%) 세종(64.6%) 대구(64.0%) 전남(63.7%) 전북(63.4%) 광주(62.9%) 부산(60.8%)	-	-	-	-

1) 10년 평균 = 각 연도 재정자립도(재정자주도) 합 / 10
 2) 재정자립도 = (지방세+세외수입) / 자치단체 예산규모
 3) 재정자주도 = (자체수입+자주재원) / 자치단체 예산규모
 ※ 자료 : 국가통계포털, 재정자립도 및 재정자주도, 2024년 9월 다운로드.

‘재정자립도’는 재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 지표로 높을수록 재정운영의 자립능력이 우수함을 의미한다. 최근 10년 평균 재정자립도는 서울이 77.5%로 월등히 높다. 지방의 경우 세종 55.5%, 울산 54.6%를 제외하면 모두 50% 미만이다.

‘재정자주도’는 전체 세입에서 자치단체가 편성·집행할 수 있는 재원의 비율로 실질적인 자치단체의 자원 활용능력을 나타낸다. 재정자주도 역시 서울이 79.0%로 월등히 높다. 그 외 지역은 모두 60%대인데, 특히 부산(60.8%), 광주(62.9%), 전북(63.4%) 지역이 저조하다.

이런 상황에서 정부 구상대로 지자체 이양을 통해 지방대학이 ‘지역에 필요한 신산업 발전의 허브’가 될 수 있을지도 불투명하다. 그동안 지자체와 산업체, 대학 등이 연계한 사업은 지방대학 육성정책의 한 축이었다. 노무현 정부가 추진한 NURI 사업, 이명박 정부가 추진한 광역경제권 인력양성사업은 대학을 중심으로 지자체, 산업체, 연구소 등이 참여해 지역발전 전략을 도모하고 지역 인재를 양성하는 사업이었다.⁴¹⁾

이처럼 역대 정부는 예외 없이 지방대학 육성 방안으로 ‘지역과 대학이 연계한 산학협력’을 강조했다. 그러나 대학과 산업체가 손잡고 지식생산과 기술개발, 인재양성의 윈-윈 효과를 얻는다는 산학연 취지는 현실과 괴리가 컸다.

우선 기업은 단기간의 공동연구를 통해 당장 사업화가 가능한 기술개발을 원하지만 대학은 학문적 성과 위주의 연구를 선호하는 미스매치가 해소되지 못했다. 또한 지방 산업체 대부분이 대기업 하청업체, R&D에 대한 투자 여력이 부족한 중소기업 등으로 구성되어 산학협력이 제대로 이뤄지기 힘들었다. 즉, 산학협력이 효과적으로 진행될 만큼 지역 산업구조 및 인력 등의 인프라와 문화가 형성되어 있지 못한 점을 간과한 채 산학협력이 지방대학 육성 방안으로 반복적으로 제시된 것이다.⁴²⁾

대학의 산학협력수익을 보더라도, 지방대학 실정은 녹록치 않다. ‘산학협력수익’은 △정부, 지자체, 산업체 등으로부터 받는 대가성이 있는 연구용역수익, △

41) 대학교육연구소, 정부 책임 방기하는 ‘지방대 권한 지자체 위임’, 논평, 2022.11.30.

42) 대학교육연구소, 『대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성방안』, 대학교육연구소·전국대학노동조합, 2020, 132쪽,

수탁교육, 직업훈련과정, 계약학과 설치·운영 등 계약에 의한 교육운영수익, △기술이전수익 등을 뜻한다.

4년제 대학 기준으로 2023년 산학협력수익은 총 2조 2,063억 원인데, 이 중 60.4%인 1조 3,326억 원이 수도권 몫이다. 특히 서울은 절반 가량인 1조 820억 원을 차지한다. 권역별로는 충청권(2,613억 원)과 부울경(2,397억 원)이 2천억 원 이상이고, 전라권(1,633억 원)과 대경(1,294억 원)이 1천억 원 이상이다. 그 외 권역은 1천억 원 미만이다.

〈 표 5-6 〉 2023년 대학 산학협력수익

(단위 : 억원, %)

구분			금액	비율
전체			22,063	100.0
지 역	수 도 권	서울	10,820	49.0
		경인	2,506	11.4
		소계	13,326	60.4
	지 방	광역시	3,752	17.0
		비광역시	4,985	22.6
		소계	8,737	39.6
권 역	수도권		13,326	60.4
	충청		2,613	11.8
	전라		1,633	7.4
	부울경		2,397	10.9
	대경		1,294	5.9
	강원		682	3.1
	제주		117	0.5

1) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업대학(포항공대 제외)
 2) 산학협력수익 = 산학협력수익 + 간접비수입의 산학협력수익
 ※ 자료 : 대학재정알리미, 2023년 산학협력단 결산, 2024.

산학협력수익은 지역 편중뿐만 아니라, 일부 대학 편중도 두드러진다. 2023년 산학협력수익이 가장 많은 대학은 서울대로 2,929억 원이다. 4년제 대학 전체 산학협력수익의 13.3%다. 이어 연세대 1,395억 원(6.3%), 고려대 1,147억 원

(5.2%), 한양대 953억 원(4.3%), 성균관대 843억 원(3.8%) 등 상위 5위가 모두 서울 소재 대학이다. 상위 5교의 산학협력수익은 전체 수익의 3분의 1(32.9%)에 달한다.

지방대학 중에서는 부산대가 630억 원으로 가장 많고, 충남대 609억 원, 경북대 448억 원 등 거점 국립대가 포함됐다. 지역 산학협력의 중심 역할을 해 온 거점 국립대학임에도 산학협력수익은 연세대와 고려대의 1/5(충북대)~1/2(부산대) 수준에 불과하다.

〈 표 5-7 〉 2023년 대학 산학협력수익 상위 20교

(단위 : 억원, %)

순위	지역	대학명	금액	비율	순위	지역	대학명	금액	비율
1	서울	서울대	2,929	13.3	11	인천	인하대	383	1.7
2	서울	연세대	1,395	6.3	12	서울	건국대	379	1.7
3	서울	고려대	1,147	5.2	13	부산	국립부경대	368	1.7
4	서울	한양대	953	4.3	14	서울	경희대	357	1.6
5	서울	성균관대	843	3.8	15	광주	전남대	322	1.5
6	부산	부산대	630	2.9	16	강원	강원대	307	1.4
7	대전	충남대	609	2.8	17	경남	경상국립대	297	1.3
8	대구	경북대	448	2.0	18	충북	충북대	278	1.3
9	경기	아주대	431	2.0	19	서울	중앙대	261	1.2
10	전북	전북대	425	1.9	20	서울	세종대	261	1.2
상위 10위 소계			9,809	44.5	상위 20위 소계			13,021	59.0

- 1) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업대학(포항공대 제외)
 2) 산학협력수익 = 산학협력수익 + 간접비수입의 산학협력수익 (본·분교 합산 기준)
 3) 비율 = 각 대학 산학협력수익 / 전체 산학협력수익
 ※ 자료 : 대학재정알리미, 2023년 산학협력단 결산, 2024.

이제 막 고등교육 지원 체계를 갖춰가고 있는 지자체가 학령인구 감소 시대에, 정부 재정지원 확대 없이 지방대학을 육성할 수 있을까. 가장 어려운 시기에, 정부조차 실패를 거듭해 온 지방대학 육성 책임을 지자체에 위임하는 것은 명백한 책임 방기다.

3) 글로컬대학, 국립대 구조조정 정책으로 변질

글로컬대학30 정책에 따라, 2023년 10개, 2024년 10개가 선정됐다. 부울경에서 경상국립대, 부산대·부산교대, 울산대, 인제대 등 6개가 선정돼 가장 많았고, 이어 대경권에서 경북대, 안동대·경북도립대, 포항공대 등 5개, 전라권 4개, 충청권과 강원 2개, 이 외에 권역을 초월한 대구보건대·광주보건대·대전보건대가 선정됐다.

〈 표 5-8 〉 권역별 글로컬대학 선정 현황

구분	국립대(10)	사립대(10)
충청(2)	충북대·한국교통대	건양대
전라(4)	순천대 전북대 국립목포대(전남도립대와 통합 계획)	원광대·원광보건대
부울경(6)	경상국립대 부산대·부산교대 국립창원대·경남도립거창대·경남도립남해대·한국승강기대	울산대 인제대 동아대·동서대
대경(5)	경북대 안동대·경북도립대	포항공대 대구한의대 한동대
강원(2)	강원대·강릉원주대	한림대
기타(1)	-	대구보건대·광주보건대·대전보건대

※ 자료 : 교육부, 글로컬대학 본지정 평가 결과 발표, 보도자료, 각 연도.

글로컬대학 선정 현황에서 눈에 띄는 점은 선정된 10개 국·공립대학 중에서 6개가 통합을 전제로 한다는 점이다.

국립대학 통합 여부가 평가지표에 직접 반영되지는 않았다. 하지만 이주호 장관이 “국립대학이 시·도립화 하고, 정부 출연연과 통합하는 등 구조개혁을 하면 글로컬 대학으로 선정될 가능성이 굉장히 높아진다”고 언급했는데, 이것이 국립대학 구조조정 신호로 작용했을 가능성이 크다. 여기에 글로컬대학 1단계(예비지

정) 평가 시 100점 만점의 60점이 ‘혁신성’ 점수이다 보니, 국립대학 입장에서 대학 내·외부 벽허물기의 일환으로 국립대학 통합을 선택했을 가능성이 크다.

문제는 글로벌대학에 선정되기 위해 국립대학들이 무리하게 통·폐합을 추진한다는 점이다. 일례로 충남대와 한밭대는 통합을 전제로 2023년 1차년도 글로벌 사업에 신청했는데, 공동신청서 제출 과정에서 불협화음을 냈다. 2024년에도 통합을 전제로 사업에 응모해 예비 선정됐다가 최종 선정에서 탈락한 후, 바로 통합 논의 종료를 선언했다.⁴³⁾ 공주대도 2023년에는 공주교대와 통합해 ‘종합교원 양성체계’를 구축⁴⁴⁾하는 것을 목표로 글로벌대학 사업을 준비하다가, 2024년 3월에는 한세대와 연합해 글로벌대학 사업에 신청하기 위한 업무협약을 체결했다.⁴⁵⁾

〈 표 5-9 〉 2005년 이후 국·공립대학 통합 현황

연도	통합대학
2005년	공주대(공주대+천안공대)
2006년	충주대(충주대+청주과학대), 강원대(강원대+삼척대), 부산대(부산대+밀양대), 전남대(전남대+여수대)
2007년	강릉원주대(강릉원주대+원주대학)
2008년	경북대(경북대+상주대), 전북대(전북대+익산대학), 제주대(제주대+제주교대)
2010년	인천대(인천대+인천전문대학)
2012년	한국교통대(충주대+한국철도대학)
2021년	경상국립대(경상대+경남과학기술대)
2023년	한경국립대(한경대+한국복지대)
글로벌	국립경국대(안동대+경북도립대), 강원대(강원대+강릉원주대), 부산대(부산대+부산교육대), 충북대+한국교통대, 국립창원대+경남도립거창대+경남도립남해대, 목포대(전남도립대와 통합을 전제로 혁신기획서 제출)

1) 목포대는 단독으로 글로벌사업에 선정되었으나, 혁신기획서에 전남도립대와의 통합 계획을 제시함

43) 최형욱, 글로벌대학 본지정 탈락 충남대-한밭대 통합논의 종료, 『뉴스1』, 2024.8.28.

44) 강정의, 충남대-한밭대 이어 ‘공주대-공주교대’도 통합 시도…“글로벌 대학 선정에 도전”, 『경향신문』, 2023.11.14.

45) 박소현, 국립공주대 한세대와 글로벌대학 추진 위한 업무협약 체결, 『베리타스알파』, 2024.3.22.

국립대 통합 정책은 노무현 정부에서 구조개혁방안의 일환으로 추진된 바 있다. 당시 학령인구 감소 대응책으로 국립대 통·폐합, 사립대 통·폐합 정책이 권고됐다. 그러나 사립대는 동일법인 산하 4년제 대학과 전문대학 몇 곳이 통합하는데 그쳤고, 국립대학 위주로 통합이 진행됐다.

2005년 이후, 국·공립대 통합 13건이 완료됐고, 이후 글로벌대학 선정에 따른 6건의 통합이 예정되어 있다.

그동안의 통합으로 국·공립대학은 2004년 60개에서 2024년 46개로 20년 만에 4곳 중 1곳이 없어졌다. 글로벌대학 통합에 따라 향후 7개 대학이 없어질 것을 고려하면 국·공립대학은 39개로 감소한다.

〈 표 5-10 〉 2004년 대비 2024년 설립별 대학수

(단위 : 교)

구분	2004년	2024년	감소
국공립	60	46	14
사립	303	279	24
〈전체〉	363	325	38
국공립 비율	16.5%	14.2%	

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

OECD 회원국 중에서 독립형 사립대학에 등록한 학생 비율은 우리나라가 80%로 가장 높고, 이어 일본 78%, 핀란드 48%, 미국 26%, 호주 22%, 독일 7% 등이다.⁴⁶⁾ 우리나라와 일본을 제외한 대부분 나라는 국·공립대학 중심의 고등교육 체제를 갖추고 있음을 알 수 있다. 따라서 학령인구가 감소하더라도 국립대학을 줄이는 문제는 신중하게 접근해야 한다. 글로벌대학이 지방대학 ‘혁신’이라는 미명하에 국·공립대학 구조조정을 부추기는 상황은 재고되어야 한다.

통합 이후, 여러 곳에 흩어진 각각의 통합대학 캠퍼스에 양질의 교육·연구 여

46) OECD, 『2022 OECD 교육지표』, 2022.

건을 구축하고, 특성화할 수 있을지도 의문이다.

「국립대학 통폐합 기준」에서는 통·폐합하려는 대학은 구조개혁 및 특성화 계획을 수립하고 이행하도록 규정하는데, 특성화 계획에는 ‘캠퍼스별 특성화 계획’이 포함된다.⁴⁷⁾ 또한 정부가 지원하는 통합 국립대학 지원금 사업에서 지원 필요성 중 하나로 ‘통합대학 캠퍼스별 특성화’를 제시하고 있다.⁴⁸⁾

과거 통합한 부산대와 밀양대, 경북대와 상주대, 전남대와 여수대, 강원대와 삼척대, 충주대와 청주과학대 등은 통합을 통해 대학 간 역할 분담과 특성화를 내세웠다. 부산대는 밀양캠퍼스를 기존 농대 중심 인프라를 활용해 나노·바이오 분야로, 강원대는 삼척캠퍼스를 방재건설·관광레저·한방산업으로, 경북대는 상주캠퍼스를 복지분야 중견인력 양성으로, 전남대는 여수캠퍼스를 수산해양과 국제물류 중심으로 육성하겠다고 했으나 오늘날 이들 캠퍼스 대부분은 특성화커녕 낙후한 교육여건으로 퇴화하고 있다.⁴⁹⁾

현재 강원대 캠퍼스는 3곳(춘천, 삼척, 도계), 강릉원주대는 2곳(강릉, 원주)이다. 통합 ‘강원대’는 캠퍼스 5개를 관할하게 된다. 부산대 캠퍼스는 현재 4곳(장전, 밀양, 양산, 아미)인데, 부산교대와의 통합으로 5곳으로 늘어난다. 충북대 캠퍼스는 현재 4곳(청주, 오송, 오창, 세종)인데, 한국교통대(3곳, 충주, 의왕, 증평)와 통합 이후 7곳으로 늘어난다.

강원대는 개별대학으로 구성된 대학연합 시스템인 캘리포니아대학(University of California, UC) 체제 특징을 적용한다고 밝혔다.⁵⁰⁾ UC는 미국 캘리포니아 주의 10개 연구중심대학 연합 시스템인데, 예산이 416억 달러(2020-21년 기준)⁵¹⁾, 한화로 55조 원 규모다.⁵²⁾ 서울대와 9개 거점국립대를 합한 10개 대학

47) 「국립대학 통폐합 기준」 제3조의4(대학 특성화 등) ① 통·폐합을 하려는 대학의 총장은 통합대학 또는 연합대학의 구조개혁 및 특성화 계획을 수립하고 통·폐합 후 이를 이행하여야 한다. 이 경우 특성화 계획에는 캠퍼스별 특성화 계획을 포함한다.

② 통·폐합을 하려는 대학의 총장은 통합대학 또는 연합대학의 교육여건 개선 및 독자적인 발전 전략을 수립하고 통·폐합 후 이를 이행하여야 한다. 대학과 교육대학이 통합 또는 연합을 하는 경우 통합대학 또는 연합대학의 독자적인 발전 전략에 초·중등 종합 교원 양성 계획을 포함하여야 한다.

48) 교육부, 2024년 교육부 예산안 설명자료, 2023, 626~639쪽.

49) 임희성, 국립대 통합, 무엇이 문제인가, ‘지역대학위기 해법모색 포럼’, 2023.

50) 강원대학교·강릉원주대학교, 강원대학교와 강릉원주대학교의 통·폐합 신청서, 국정감사 제출자료, 2024.

51) University of California, Budget for Current Operations, 2021-22.

예산은 약 9조 원(2023년 기준)으로 UC의 6분의1에 불과하다. 학생 수는 UC가 약 30만 명(학부+대학원), 우리나라 10개 대학이 약 22만 명이다. 학생 수를 고려하더라도, 우리나라 국립대학 예산 규모는 비교가 안 될 정도로 열악하다. 우리나라 국립대학이 UC 연합 시스템 체계를 발전 모델로 삼기에 한계가 클 수밖에 없다.

과거 「국립대학 통폐합 기준」에서는 ‘유사·중복 학과·학부는 원칙적으로 모두 통·폐합’하도록 규정했으나, 2024년 3월 개정 기준에서는 이 조항을 삭제했다. 지금도 캠퍼스별 특성화가 미약한 상황에서 글로벌통합 대학들이 유사·중복학과를 존치하며, 5~7곳에 달하는 캠퍼스를 각기 특성화하고, 양질의 교육·연구 여건을 제공할 수 있을지 의문이다.

한편, 글로벌대학 사업으로 국립대학 통·폐합이 급하게 추진되다 보니, 교육 관련 법령과 충돌하는 문제도 있다. 일례로 「법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률」 제8조에서는 법학전문대학원을 두는 대학은 법학과(학부)를 폐지하도록 규정하고 있다. 하지만 강원대(강원대는 법학전문대학원, 강릉원주대는 법학과) 통·폐합 신청서에는 이와 관련한 내용이 언급되어 있지 않다. 또한 통합 강원대는 연합대학 체계이므로 캠퍼스별 총장을 두겠다고 했는데, 캠퍼스 총장은 「국립학교 설치령」에 없는 보직이다. 관련 규정을 개정해 보직을 설치할 수 있을지라도, 다중 캠퍼스를 두고 있는 다른 대학들과의 형평성을 어떻게 맞출지 등에 대한 고민이 필요하다.

글로벌대학 사업은 예산 확보 및 지원 방식에 있어서도 문제가 지적된다. 일반적으로 재정지원사업이 신설되면 교육부 예산안에 관련 예산이 편성되고, 국회 심의를 통해 확정된다. 하지만 글로벌대학 사업은 예산 확보 없이 추진됐다.

글로벌대학 사업은 2023년에 신설되었는데, 2023년 교육부 예산에 관련 예산이 책정되지 않았다. 2023년 3월 ‘글로벌대학30 추진방안 시안’이 발표될 때까지도 예산 지원방식에 대한 언급이 없었다.

4월 17일 사업 확정안 발표 때 비로소 예산 지원 방식이 발표됐는데 △ 2023~2024년 2년 동안은 국립대는 국립대학 육성사업, 공·사립대는 지방(전문)

52) 환율 1,329원 기준(2024년 9월 19일)

대 활성화 사업을 통해 지원하고, △2025년에는 대학재정지원사업 개편과 연계하여 지원방식 조정을 검토하겠다고 밝혔다.⁵³⁾

결국, 예산 확보 없이 사업을 추진함에 따라 대학기본역량진단을 통과한 지방 대학에 고르게 지원하기 위한 예산 일부를 돌려서 글로벌대학에 지원하는 방식을 택한 것이다. 예비타당성 조사를 우회하려는 방편 아닌가라는 비판이 제기됐다.

이로 인해 글로벌대학이 선정되고, 지원액이 결정돼야 지방(전문)대학 활성화 사업과 국립대학 육성사업의 인센티브 지원액이 결정되는 문제가 발생한다.

국회 예산정책처도 인센티브 지급 방식에 대해 문제를 지적했다. 국회 예산정책처가 2023년 11월 발표한 『고등교육 재정지원 분석』에서 “교육부는 기존 일반재정지원 사업 운영에선 사후적인 성과 평가에 근거해 인센티브를 차등 지원하는 방식으로 운영했다”며 “(글로벌 대학 사업처럼) 사업 수행 이전에 인센티브를 지원하는 것은 인센티브 취지에 부합하지 않는다”고 지적했다.⁵⁴⁾

4) 학령인구 감소에 무대응, 지방대학 몰락 우려

교육부는 2022년 9월 15일, 대학이 제출한 ‘적정규모화 계획’ 결과를 발표했다. ‘적정규모화 계획’은 문재인 정부가 2021년 5월 발표한 ‘대학의 체계적 관리 및 혁신 지원 전략(이하 대학 체계적 관리 방안)’의 일환이다. 대학이 자율혁신계획을 수립해 적정규모화 하고, 교육부가 유지충원율을 점검해 대학에 정원감축을 권고하는 방안이다.

발표 내용에 따르면, 전체 96개 대학에서 2022~2025년까지 입학정원 1만 6,197명을 감축하고, 정부가 대학의 적정규모화 노력을 뒷받침하기 위해 1,400억 원(2022년)을 지원하는 것이 골자다. 입학정원 감축 중에는 실제 정원 감축이 1만 2,454명이고, 대학원 정원으로 전환하는 인원 433명, 성인 학습자로 전환하는 인원 2,337명, 당분간 모집을 유보하는 인원 973명이다.

53) 교육부, 「글로벌대학 30」 추진방안, 2023.

54) 국회예산정책처, 『고등교육 재정지원 분석』, 2023, 104~105쪽,

예상했듯이, 수도권대학은 대상대학 84교 중에서 22교만 참여해 참여율이 26.2%로 최하위다. 자발적으로 감축하겠다고 밝힌 입학정원은 1,953명으로 총청권 4,325명, 부울경 4,407명과 비교하면 절반에도 못 미친다. 지방대학 중심으로 자발적 정원감축 계획을 제출했을 뿐, 수도권 정원감축 유도는 '실패'했다고 해도 과언이 아니다.

〈 표 5-11 〉 권역별 2022~2025년 적정규모화 계획

(단위 : 교, 명, %)

구분	대상 대학	참여 대학	입학정원 감축	대학원 전환	성인학습자 전환	모집 유보	합계	
							인원	비율
전체	233	96	12,454	433	2,337	973	16,197	100.0
권역	수도권	84	22	1,436	137	380	0	1,953
	충청	40	23	3,851	40	188	246	4,325
	호남·제주	36	17	2,000	20	533	272	2,825
	대경·강원	36	15	1,663	174	843	7	2,687
	부울경	37	19	3,504	62	393	448	4,407

1) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업 및 전문대학

2) 비율 : 각 지역 인원 / 전체 인원

3) 권역 구분은 교육부 보도자료 기준에 맞춤

※ 자료 : 교육부, 대학의 자율혁신과 자발적 적정규모화 추진을 적극 지원, 보도자료, 2022.9.14.

2010년 이후 입학정원 변화를 보면, 학령인구 감소에 대응하기 위한 정원 감축이 지방대학 중심으로 진행되어왔음을 알 수 있다. 전체 대학 입학정원은 2010년 57만 1천 명에서 2024년 44만 8천 명으로 12만 3천 명 감소했는데, 감소인원 중 약 10만 명(80.8%)이 지방대학 인원이기 때문이다.

반면 수도권은 2만 4천여 명 감소에 그쳤고, 특히 서울은 2,426명 감소해 거의 변동이 없다. 그 결과 전체 입학정원에서 지방대학이 차지하는 비율이 2010년 64.2%에서 2024년 59.6%로 4.6%p 감소했다. 학생 수 감소는 대학 재정 감소로 이어지는데, 뒤에서 살펴보겠지만 지방대학은 등록금수입이 감소하는 등 대학 재정 어려움으로 연결되는 악순환이 이어지고 있다.

〈 표 5-12 〉 2010~2024년 학부 입학정원 변화

(단위 : 명, %)

구분			2010년	2015년	2020년	2024년	감축		비율	
							감축인원	감축률	'10년	'24년
전체			571,142	518,104	478,872	448,158	-122,984	-21.5	100.0	100.0
유형	대학		351,201	335,180	316,170	311,022	-40,179	-11.4	61.5	69.4
	전문		219,941	182,924	162,702	137,136	-82,805	-37.6	38.5	30.6
설립	국공립		82,814	80,601	74,848	76,453	-6,361	-7.7	14.5	17.1
	사립		488,328	437,503	404,024	371,705	-116,623	-23.9	85.5	82.9
지역	수도권	서울	91,352	90,292	87,153	88,926	-2,426	-2.7	16.0	19.8
		경인	113,313	106,487	99,562	92,151	-21,162	-18.7	19.8	20.6
		소계	204,665	196,779	186,715	181,077	-23,588	-11.5	35.8	40.4
	지방	광역시	139,159	126,334	117,960	108,750	-30,409	-21.9	24.4	24.3
		비광역시	227,318	194,991	174,197	158,331	-68,987	-30.3	39.8	35.3
		소계	366,477	321,325	292,157	267,081	-99,396	-27.1	64.2	59.6
권역	수도권		204,665	196,779	186,715	181,077	-23,588	-11.5	35.8	40.4
	충청		99,255	91,358	83,806	77,644	-21,611	-21.8	17.4	17.3
	전라		74,604	61,432	56,776	52,474	-22,130	-29.7	13.1	11.7
	부울경		83,835	74,623	68,029	58,643	-25,192	-30.0	14.7	13.1
	대경		74,802	63,811	58,403	55,546	-19,256	-25.7	13.1	12.4
	강원		26,701	24,185	20,148	17,925	-8,776	-32.9	4.7	4.0
	제주		7,280	5,916	4,995	4,849	-2,431	-33.4	1.3	1.1

1) 대상 : 국공·사립 일반, 산업, 교육 및 전문대학

2) 지역 : 본교, 분교, 캠퍼스 각 지역 기준

3) 비율 : 각 지역 입학정원 / 전체 입학정원

※ 자료 : 대학알리미, 신입생 현황, 각 연도.

만 18세 학령인구는 45만 명 내외로 유지되다가, 2032년부터 다시 급감기에 들어간다. 학령인구는 2032년 43만 5천 명에서 2035년 38만 7천 명, 2044년 22만 명으로 감소한다. 현재 입학정원의 절반에도 못 미치는 인원이다.

지역별로 보면 수도권과 지방이 차이를 보인다. 수도권은 2035년까지 입학정원보다 입학자원이 더 많다. 반면 지방은 2032년에 이미 여러 권역에서 부족 현상이 나타난다.

〈 표 5-13 〉 권역별 만 18세 학령인구 추계

(단위 : 명)

구분	2024년 입학정원(A)	2032년		2035년		2044년	
		인원	과부족	인원	과부족	인원	과부족
전체	448,158	434,666	-13,492	386,730	-61,428	220,779	-227,379
권역	수도권	181,077	219,832	38,755	198,280	17,203	116,334
	충청	77,644	51,049	-26,595	45,764	-31,880	27,507
	전라	52,474	41,500	-10,974	35,594	-16,880	20,105
	부울경	58,643	64,049	5,406	55,466	-3,177	28,015
	대경	55,546	40,195	-15,351	35,344	-20,202	18,922
	강원	17,925	11,436	-6,489	10,329	-7,596	6,483
	제주	4,849	6,605	1,756	5,953	1,104	3,413

1) 2024년 입학정원 : 국·공·사립 일반, 산업, 교육 및 전문대학

※ 자료 : 통계청, 장래인구추계, 2024년 9월 다운로드.

이런 상황을 종합하면, 운영이 어려운 ‘한계대학’ 문제가 지방대학 중심으로 불거질 것으로 예견된다. 참고로 지금까지 폐교한 사립대학은 22곳인데, 인제대·학원대학을 제외하고 모두 지방대학이었다.

한계대학을 예측해보기 위해 ‘2020~2024년 5년간 신입생 충원율 평균’을 산출한 뒤, 평균 충원율이 낮은 대학 순으로 ‘한계대학’으로 규정했다. 추계 결과 2035년에 64개 대학이 한계대학에 포함되는 것으로 나타났다.⁵⁵⁾

이 중 지방대학이 51교로 80%를 차지하는데, 충청(15교)과 부울경(14교)에서 많았다. 수도권에서도 13교가 한계대학으로 추계됐는데, 12교가 경기·인천 지역, 1교가 서울지역이다.

한계대학이 모두 폐교한다고 가정하면, 2035년 입학정원은 총 38만 7,931명이고, 이 중 지방대학은 21만 6,908명으로 추계된다. 지방대학 입학정원 비율은 2024년 58.7%에서 2035년 55.9%로 감소할 전망이다.

55) 추계 기준 : 2020~2024년 각 연도 정원 내 신입생 충원율의 평균을 산출했다. 평균 충원율 하위대학 순으로 2024년 신입생 입학정원을 합산해 2035년 예상 미충원 6만여 명에 도달하는 대학까지 한계대학으로 추계했다. 단, 종교대학과 정부가 운영비를 지원하는 국·공립대학은 제외했다.

〈 표 5-14 〉 2035년 기준, 한계대학 추계

(단위 : 교, 명, %)

구분			2024년(A)		2035년 한계대학 추계(B)		2035년 생존대학 추계(A-B)		입학정원 비율	
			학교 수	입학정원	학교 수	입학정원	학교 수	입학정원	'24년	'35년
전체			325	448,158	64	60,227	261	387,931	100.0	100.0
유형	대학		195	311,022	14	12,984	181	298,038	69.4	76.8
	전문		130	137,136	50	47,243	80	89,893	30.6	23.2
설립	국공립		46	76,453	0	0	46	76,453	17.1	19.7
	사립		279	371,705	64	60,227	215	311,478	82.9	80.3
지역	수도권	서울	48	90,915	1	136	47	90,779	20.3	23.4
		경인	68	94,347	12	14,103	56	80,244	21.1	20.7
		소계	116	185,262	13	14,239	103	171,023	41.3	44.1
	지방	광역시	66	106,533	12	13,832	54	92,701	23.8	23.9
		비광역시	143	156,363	39	32,156	104	124,207	34.9	32.0
		소계	209	262,896	51	45,988	158	216,908	58.7	55.9
	수도권		116	185,262	13	14,239	103	171,023	41.3	44.1
권역	충청		53	72,658	15	16,177	38	56,481	16.2	14.6
	전라		51	52,563	6	3,544	45	49,019	11.7	12.6
	부울경		43	58,643	14	13,609	29	45,034	13.1	11.6
	대경		42	55,546	7	4,303	35	51,243	12.4	13.2
	강원		16	18,637	6	5,681	10	12,956	4.2	3.3
	제주		4	4,849	3	2,674	1	2,175	1.1	0.6

1) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업, 교육 및 전문대학 325교(분교 5교 포함)

2) 지역 : 본교 및 분교 기준

3) 추계 기준 : 2020~2024년 정원 내 신입생 총원을 평균 하위대학 순(단, 국·공립대학과 종교대학 제외)

4) 비율 : 각 지역 입학정원 / 전체 입학정원

※ 자료 : 대학알리미, 신입생 현황, 2024.

교육부도 앞으로 20년 뒤 입학자원이 현재에 비해 절반 가까이 감소하며, 존폐 위기에 놓이는 대학이 지속적으로 증가할 것으로 예상했다.⁵⁶⁾ 이에 정부가 내놓은 대책은 ‘한계대학’의 자발적 퇴로를 열어주는 방안이다. 특별법을 제정해 학교

56) 교육부, 글로벌대학 30추진방안(확정), 불임자료, 2023.4.19.

법인 해산 이후 잔여재산을 공익법인이나 사회복지법인으로 출연할 수 있게 허용하고, 해산장려금을 지급하는 내용이 골자다.

학생 수 감소로 운영이 어려운 ‘한계대학’이 늘면서, 이와 같은 퇴출 유도 방안에 공감대가 커지고 있다. 하지만 한계대학 퇴출만으로는 학령인구 감소에 대응할 수 없다. 20년 뒤인 2044년이 되면, 학령인구가 지금의 절반으로 줄어 수도권대학 정원(18만여 명)과 지방 국·공립대학 정원(6만여 명)만으로 충당할 수 있기 때문이다. 전체대학 정원 감축을 유도할 수 있는 보다 적극적인 방안이 필요하다.

또 하나 정부가 내놓은 대책은 ‘고등교육의 새로운 수요를 확대’하는 것인데, 대표적으로 ‘유학생 유치’ 방안이 있다. 지금까지 유학생 유치 현황을 보면, 수도권 쏠림이 커 지방대학 학생 수 대응 방안으로서 쉽지 않아 보인다.

2024년 현재 유학생 수는 15만여 명으로 정부가 2027년 목표로 한 30만여 명의 절반 수준이다. 이 중 절반이 넘는 8만 2,684명(54.2%)이 수도권 소속이다. 학부 재학생(42.5%) 쏠림보다 심하다.

〈 표 5-15 〉 2024년 학부 유학생 현황

(단위 : 명, %)

구분		유학생 수				비율	언어능력 충족자	
		학위과정 (A)	교육과정 공동운영생	연수과정	소계		인원(E)	충족 비율 (E/A)
전체		91,237	760	60,672	152,669	100.0	41,643	45.6
권역	수도권	49,401	113	33,170	82,684	54.2	26,451	53.5
	충청	14,082	43	8,087	22,212	14.5	4,215	29.9
	전라	8,041	73	5,935	14,049	9.2	2,600	32.3
	부울경	7,769	490	6,103	14,362	9.4	4,407	56.7
	대경	8,390	11	5,901	14,302	9.4	2,452	29.2
	강원	3,082	1	1,184	4,267	2.8	1,247	40.5
	제주	472	29	292	793	0.5	271	57.4

1) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업, 교육 및 전문대학
 2) 비율 : 각 지역 인원 / 전체 인원
 ※ 자료 : 대학알리미, 유학생 현황, 2024.

언어능력 충족자 즉, ‘학위과정생 중 TOPIK 4급(예·체능 3급) 이상이거나, 영어트랙 TOEFL 530수준 이상이거나, 영어권 외국인 유학생 수’ 비율도 수도권이 53.5%로 월등히 높다. 지역에서는 부울경(56.7%)과 제주(57.4%)가 수도권보다 높다.

유학생 정책 관련해 정부는 4주기(2025~2028년) 인증부터 어학능력 충족 비

〈 표 5-16 〉 2024년 학부 유학생 상위 20교

(단위 : 명, %)

순위	대학				전문			
	지역	대학명	유학생수	비율	지역	대학명	유학생수	비율
1	서울	연세대(본교)	4,367	3.4	경기	서정대	4,606	19.0
2	서울	경희대	4,144	3.2	대전	대전과학기술대	1,089	4.5
3	서울	고려대(본교)	4,107	3.2	충남	혜전대	867	3.6
4	경기	가천대	3,749	2.9	경기	경북대	853	3.5
5	서울	한양대(본교)	3,696	2.9	경기	경민대	802	3.3
6	서울	중앙대(본교)	3,483	2.7	강원	강릉영동대	725	3.0
7	서울	성균관대	3,240	2.5	전북	전주비전대	667	2.7
8	서울	한국외국어대	2,717	2.1	경북	호산대	624	2.6
9	서울	송실대	2,357	1.8	충남	아주자동차대	609	2.5
10	서울	건국대(본교)	2,328	1.8	전북	군장대	495	2.0
11	경기	한양대 ERICA	2,290	1.8	경기	신안산대	486	2.0
12	서울	세종대	2,181	1.7	전남	한영대	480	2.0
13	대구	계명대	2,154	1.7	경기	장안대	474	2.0
14	대전	우송대	2,140	1.7	경기	경기과학기술대	461	1.9
15	서울	동국대(본교)	2,059	1.6	전북	전주기전대학	441	1.8
16	서울	서강대	2,036	1.6	인천	경인여대	438	1.8
17	인천	인하대	1,912	1.5	대구	영진전문대	414	1.7
18	경기	아주대	1,795	1.4	충북	충청대	409	1.7
19	경북	대구한의대	1,781	1.4	충남	백석문화대	380	1.6
20	서울	명지대 제2캠퍼스	1,744	1.4	대구	계명문화대	370	1.5
	20교 소계		54,280	42.3	20교 소계		15,690	64.6

1) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업, 교육 및 전문대학

2) 비율 : 유형별 각 대학 유학생 수 / 유형별 전체 대학 유학생 수

※ 자료 : 대학알리미, 유학생 현황, 2024.

을 기준을 인증제는 30% → 40%로, 실태조사는 10% → 15%로 점진적으로 상향할 방침이다.⁵⁷⁾ 유학생 역량을 강화하기 위해 필요한 방안임에도, 당장 충청(29.9%), 전라(32.3%), 대경(29.2%) 등은 유학생 모집이 어려워지는 상황으로 이어질 수도 있다.

각 대학의 유학생 수 현황을 보더라도, 쏠림이 크다. 연세대(본교), 경희대, 고려대(본교)에 4천 명 넘는 유학생이 소속되어 있고, 가천대, 한양대(본교), 중앙대(본교), 성균관대에 3천 명 넘는 인원이 소속되어 있다. 이를 포함해 유학생 상위 20개 대학에 계명대, 우송대, 대구한의대 3곳을 제외하면 모두 수도권대학이다.

전문대학은 서정대에 4,606명⁵⁸⁾의 유학생이 다니고 있어, 전체 대학 중 가장 많은 인원이다. 전문대학 유학생 중 5명 중 1명꼴이다. 이어 대전과학기술대 1,089명, 혜전대 867명 등이다. 상위 20위 전문대학에 지방 전문대학 13교가 포함되어 있다.

윤석열 정부 집권 3년 동안 고등교육의 수도권 집중 변화를 살펴봤다. 대학 입학정원은 수도권과 지방 모두 줄었지만 지방대가 더 많이 감축했다. 이로 인해 수도권 입학정원 비중은 2022년 39.7% → 2024년 40.4%로 늘었다.

입학생 수는 2022년 대비 2024년에 4,168명 늘었는데, 이 중 3,403명이 수도권 인원이다. 이 영향으로 수도권 비중이 42.0% → 42.3%로 늘었다. 재학생 수의 수도권 비중 또한 41.6% → 42.5%로 증가했다.

학생들의 대학 선호도를 가늠할 수 있는 입시 지원자(여러 대학에 지원한 중복 인원 기준)의 수도권 비중은 2022년 54.3% → 57.4%로 3.1%p 늘어 수도권 선호가 더 뚜렷해지고 있음을 알 수 있다. 마지막으로 산학연의 일환인 계약학과 입학자 수도 50.9% → 55.8%로 3년 만에 수도권 비중이 5%p 가량 늘었다.

요컨대, 학령인구 감소에 대한 직접적 대응이 없을 뿐만 아니라, 첨단분야 관련 수도권 증원 등의 영향으로 윤석열 정부 집권 3년간 고등교육의 수도권 집중

57) 교육부, 대학 특성별 글로벌 교육 역량을 강화하고, 지역발전에 기여하는 우수 유학생 유치 지원, 보도 자료, 2024.7.19.

58) 서정대 2024년 신입생 선발 결과를 보면, '정원내' 전형으로 1,355명, '정원외'로 2,198명으로 정원외 인원이 더 많았다. 정원외 인원의 상당수는 '재외국민 및 외국인' 전형으로 보인다. 서정대가 2024년 1월 발표한 '2024학년도 3월 정원 외 특별전형 재외국민 및 외국인 모집요강(전문학사)'에 따르면 '재외국민 및 외국인전형'으로 1,950명을 모집한다고 밝혔기 때문이다.

이 심화하고 있는 것으로 분석된다.

〈 표 5-17 〉 윤석열 정부 3년, 고등교육의 '수도권 집중' 지표

(단위 : 명, %)

구분	지역	2022년	2023년	2024년	증감	증감율
입학 정원	수도권	184,038	181,712	181,077	-2,961	-1.6
	지방	279,477	269,921	267,081	-12,396	-4.4
	전체	463,515	451,633	448,158	-15,357	-3.3
	〈수도권 비율〉	39.7	40.2	40.4		
입학생	수도권	208,949	208,441	212,352	3,403	1.6
	지방	288,515	286,017	289,280	765	0.3
	전체	497,464	494,458	501,632	4,168	0.8
	〈수도권 비율〉	42.0	42.2	42.3		
재학생	수도권	738,751	747,642	746,138	7,387	1.0
	지방	1,036,765	1,021,457	1,008,715	-28,050	-2.7
	전체	1,775,516	1,769,099	1,754,853	-20,663	-1.2
	〈수도권 비율〉	41.6	42.3	42.5		
입시 지원자	수도권	2,121,317	2,133,107	2,218,918	97,601	4.6
	지방	1,786,172	1,719,160	1,646,191	-139,981	-7.8
	전체	3,907,489	3,852,267	3,865,109	-42,380	-1.1
	〈수도권 비율〉	54.3	55.4	57.4		
계약학 과 입학생	수도권	2,134	2,447	2,690	556	26.1
	지방	2,059	2,205	2,130	71	3.4
	전체	4,193	4,652	4,820	627	15.0
	〈수도권 비율〉	50.9	52.6	55.8		

1) 대상 : 국·공·사립 일반, 산업, 교육 및 전문대학

※ 자료 : 대학알리미, 신입생·재학생 총원현황, 각 연도.

5) 지방대학, 수도권대학과 재정 격차 여전

2023년 글로컬사업에 신청가능 한 지방 4년제 대학 97교 중 89교(91.7%)가 신청서를 제출했다. 2024년에도 84교 중 68교(81.0%)가 신청서를 제출했다. 대

다수 지방대학이 재정적 어려움을 극복하기 위해 글로컬 사업에 사활을 걸고 있는 상황이다.

윤석열 정부는 “고등·평생교육지원 특별회계(이하 특별회계) 도입으로 고등교육 재정을 안정적으로 확충하여 지역대학을 두텁게 지원하고, 대학 경쟁력 강화를 뒷받침할 수 있게 되었다”고 밝혔다.⁵⁹⁾ 구체적으로 일반재정지원사업 기대효과가 국립대학은 1.4배, 지방 사립대학은 2배, 지방 사립전문대학은 1.6배 증가할 것이라고 기대했다.⁶⁰⁾ 그렇다면 윤석열 정부에서 지방대학 재정여건이 어느 정도 개선되었을까.⁶¹⁾

지방대학 재정여건 개선 정도를 살펴보기 위해, 학생 1인당 교육비를 분석했다. 학생 1인당 교육비는 대학 재정 중 ‘인건비, 관리운영비, 연구학생경비, 기계기구매입비, 도서구입비 등 교육에 직접 지출되는 총 비용을 학생 수로 나눈 금액’을 뜻한다. 학생 1인당 교육비가 많을수록 양질의 교육·연구 여건을 갖추기 위한 지출을 많이 했다는 의미다.

〈 표 5-18 〉 2020~2023년 국·공립대학 학생 1인당 교육비

(단위 : 만원, %)

구분	학생 1인당 교육비		증감		서울대 대비 비율	
	2020년	2023년	증감액	증감율	2020년	2023년
〈전체〉	1,885	2,493	607	32.2		
서울대	4,861	6,059	1,198	24.7	100.0	100.0
거점국립대	1,855	2,451	596	32.1	38.2	40.5
일반국립대	1,534	2,046	511	33.3	31.6	33.8
교육대	1,220	1,463	243	20.0	25.1	24.2

1) 학생 1인당 교육비 = 총 교육비 / 학생수(학부+대학원 재학생 수)

※ 자료 : 대학알리미, 학생 1인당 교육비 산정근거, 각 연도.

59) 교육부, 2023년 주요업무 추진계획, 보도자료 별첨, 2023.1.5.

60) 교육부, 2023년 예산 및 기금 102조원 국회 확정, 보도자료, 2022.12.24.

61) 앞서 2장 지방대학 현황에서는 대학 전체 재정을 기준으로 ‘학생 1인당 재정 규모’를 살펴보았다. 이 단락에서는 대학 재정 중 교육에 직접 투자되는 교육비를 기준으로 ‘학생 1인당 교육비’를 살펴보았다.

2023년 국·공립대학 학생 1인당 교육비는 서울대가 6,059만 원으로 월등히 많다. 거점국립대는 2,451만 원으로 서울대의 40% 수준이다. 일반국립대는 2,046만 원(서울대의 33.8%), 교육대는 1,463만 원(24.2%)으로 더 적다.

2020년과 비교하면 서울대가 1,198만 원 증액됐고, 거점국립대 596만 원, 일반국립대 511만 원 증액됐다. 증액은 절반 규모지만 증가율은 거점국립대와 일반국립대가 더 높아, 서울대 대비 비율이 2020년 대비 거점국립대 2.3%p, 일반국립대 2.2%p 상승했다. 2023년에 지방대학 활성화사업이 신설되고, 글로벌대학에 일부 재정이 지원됨에 따라 개선된 효과다. 그러나 여전히 서울대와의 격차는 3,500~4,000만 원에 달할 만큼 크다. 교육대는 243만 원 증액에 그쳐, 서울대 대비 비율이 오히려 낮아졌다.

같은 국립대학임에도 학생 1인당 교육비 차이가 큰 이유는 무엇일까? 교육비 내역별로 살펴보면 우선, ‘대학회계(법인회계)’ 학생 1인당 교육비는 국립대학이 1,300만 원 내외다. 대학회계는 교직원 인건비, 대학 운영비 등 기본적인 경비 예산이 대부분이므로 국립대학 간 격차가 크지 않다. 반면 서울대가 2,486만 원으로 1천만 원 이상 많다.

국립대에 지원하는 ‘경상운영비’는 △인건비 △경상비(기본경비, 시간강사 처우개선비, 국립대학교육기반조성비, 실험실습 기자재 확충, 조교 연구성과금, 특수목적대학 실습지원 등) △시설확충비로 구분한다. 서울대는 인건비, 경상비, 시설확충비 외에 ‘사업비와 성과사업비’가 더해져 출연금으로 지원되기 때문에 서울대 법인회계 교육비가 훨씬 규모가 크다.

교육비 격차는 ‘산학협력단회계’에서 더욱 두드러진다. 산학협력단회계 학생 1인당 교육비는 서울대가 3,009만 원으로 거점국립대 902만 원보다 2천만 원 이상 많다. 산학협력단회계 교육비는 산학협력연구 인건비, 연구시설비, 교육운영비, 교육과정개발비 등이 포함되어 있다. 서울대가 대학원생과 교원 등에게 연구관련 지원을 많이 하고 있음을 알 수 있다.

이 외에 기업체와 개인의 기부금으로 운영하는 ‘발전기금회계’의 학생 1인당 교육비도 서울대가 269만 원으로 다른 국립대(8~10만 원)와 격차가 상당하다. ‘기계기구매입비’와 ‘도서구입비’도 서울대가 다른 국립대학에 비해 2~4배 가량 많다.

〈 표 5-19 〉 2023년 국공립대학 내역별 학생 1인당 교육비

(단위 : 만원)

구분	대학회계 (법인회계)	산학협력단 회계	발전기금회계	기계기구 매입비	도서구입비	합계
〈전체〉	1,446	883	29	121	13	2,493
서울대	2,486	3,009	269	253	42	6,059
거점국립대	1,398	902	10	128	12	2,451
일반국립대	1,349	574	10	103	10	2,046
교육대	1,213	193	8	38	11	1,463

1) 내역별 학생 1인당 교육비 = 내역별 총 교육비 / 학생수(학부+대학원 재학생 수)

※ 자료 : 대학알리미, 학생 1인당 교육비 산정근거, 2024.

거점국립대 9교의 학생 1인당 교육비를 살펴보면, 가장 많은 경북대가 2,645만 원으로 서울대의 43.7%에 해당한다. 이어 부산대 2,602만 원, 전남대 2,595만 원으로 3개 대학만이 2,500만 원을 상회한다.

서울대가 우리나라를 대표하는 국립대학이므로 정부 재정지원이 집중될 수는 있다. 하지만 지방 거점국립대학 교육비가 서울대의 절반에도 못 미친다는 점은 정부의 지방대학 지원 정책이 ‘차별’적이었음을 상징적으로 보여준다. 거점국립대 교육비는 뒤에서 살펴볼 연세대, 고려대, 성균관대를 비롯한 서울지역 상위권 사립대학과 비교해도 현저히 낮다.

한편, 9개 거점국립대학 중에서 6개 대학은 글로벌대학 사업에 선정돼, 연간 200억 원 가량 지원받을 전망이다. 2023년을 기준으로 이 대학들이 200억 원을 추가로 지원받는다 가정하고, 학생 1인당 교육비를 추계해봤다.

경북대는 2,645만 원 → 2,718만 원으로 72만 원 증액되는 것으로 추계됐다. 이어 부산대는 2,602만 원 → 2,676만 원으로 74만 원 증액되며, 충북대 123만 원, 전북대 92만 원, 경상국립대 99만 원, 강원대 92만 원 증액되는 것으로 추계됐다.

그간 정부 재정지원 사업과 비교했을 때 글로벌대학 지원금은 대학 당 금액으로 봤을 때 상당히 큰 액수다. 하지만 글로벌대학 지원을 받고도 서울대뿐만 아니라, 연세대, 고려대, 성균관대와 재정 격차 해소 효과가 크지 않다. 이런 상황에서 정부가 목표한대로 ‘글로벌대학이 지역과 산업 수요에 맞춰 대학 구조와 운영 방식을 전면 개편하고, 지역이 필요한 우수 인재를 양성하며, 산학협력의 중심(허브)으로 자리매김할 수’⁶²⁾ 있을지 의문이다.

〈 표 5-20 〉 2023년 거점국립대 학생 1인당 교육비

(단위 : 만원, %)

글로벌대학 선정 여부	대학명	2023년 학생 1인당 교육비		글로벌대학 학생 1인당 교육비 추계		
		금액(a)	서울대 대비 비율	금액(b)	증액(b-a)	서울대 대비 비율
-	서울대	6,059	100.0	-	-	-
24년 선정	경북대	2,645	43.7	2,718	72	44.9
23년 선정	부산대	2,602	42.9	2,676	74	44.2
-	전남대	2,595	42.8	-	-	-
23년 선정	충북대	2,443	40.3	2,565	123	42.3
-	제주대	2,432	40.1	-	-	-
-	충남대	2,382	39.3	-	-	-
23년 선정	전북대	2,302	38.0	2,394	92	39.5
23년 선정	경상국립대	2,285	37.7	2,384	99	39.4
23년 선정	강원대	2,248	37.1	2,340	92	38.6

※ 자료 : 대학알리미, 학생 1인당 교육비 산정근거, 2024.

지방 사립대학 역시, 수도권과 격차가 개선되지 않고 있다. 2023년 지방대학 학생 1인당 교육비는 1,523만 원으로 수도권(1,940만 원)보다 417만 원 적다. 2020년 414만 원과 비슷하다. 다만 증가율은 지방이 18.1%로, 수도권 13.8%보다 4.3%p 가량 높다.

2023년 권역별 학생 1인당 교육비는 강원이 1,939만 원으로 가장 많고, 그 외 권역은 1,400~1,550만 원 범위에 있다. 강원 지역 교육비가 많은 이유는 한림대(2,981만 원) 때문으로, 한림대를 제외하면 1,665만 원으로 낮아진다.

지방 사립 전문대학 학생 1인당 교육비는 1,267만 원으로 수도권 1,183만 원보다 84만 원 많다. 2020년에는 지방과 수도권이 비슷했으나, 2023년 신설된 전문대학 활성화사업 등의 영향으로 지방대 교육비 증가 폭이 컸던 것으로 보인다. 권역별로는 제주가 1,009만 원으로 가장 낮고, 그 외 권역은 1,200~1,300만 원 범위에 있다.

〈 표 5-21 〉 2020~2023년 사립대학 학생 1인당 교육비

(단위 : 만원, %)

구분			대학				전문			
			금액		증감		금액		증감	
			2020년	2023년	증감액	증감율	2020년	2023년	증감액	증감율
전체			1,502	1,747	244	16.3	1,026	1,228	203	19.8
지역	수도권	서울	1,805	2,054	249	13.8	1,001	1,063	62	6.2
		경인	1,515	1,722	207	13.7	1,027	1,220	192	18.7
		소계	1,704	1,940	235	13.8	1,022	1,183	161	15.7
	지방	광역시	1,255	1,433	177	14.1	1,033	1,228	195	18.9
		비광역시	1,311	1,579	268	20.5	1,025	1,300	276	26.9
		소계	1,290	1,523	233	18.1	1,029	1,267	238	23.1
권역	수도권		1,704	1,940	235	13.8	1,022	1,183	161	15.7
	충청		1,330	1,546	216	16.2	1,085	1,305	221	20.3
	전라		1,175	1,405	230	19.6	981	1,243	261	26.6
	부울경		1,259	1,478	218	17.3	1,048	1,299	251	24.0
	대경		1,283	1,495	211	16.5	1,047	1,264	218	20.8
	강원		1,500	1,939	439	29.3	995	1,243	248	24.9
	제주		-	-	-	-	765	1,009	243	31.8

1) 대상 : 사립 일반, 산업 및 전문대학(각 연도 교육비 자료가 모두 있는 대학 기준, 포항공대 제외)

2) 지역 : 본교 기준

3) 학생 1인당 교육비 = 총 교육비 / 학생수(학부+대학원 재학생 수)

4) 제주 지역에 사립대학 1곳이 있으나, 자료 미제출로 제외함

※ 자료 : 대학알리미, 학생 1인당 교육비 산정근거, 각 연도.

사립대학 학생 1인당 교육비는 상위권 대학과 그 외 대학 간 격차도 크다. 2023년 사립대 학생 1인당 교육비 상위대학은 연세대(본교) 4,084만 원, 고려대(본교) 3,264만 원, 성균관대 3,155만 원, 가톨릭대 2,903만 원, 아주대 2,870만 원 등으로 이들 5개 대학은 앞서 살펴본 거점국립대 최상위인 경북대(2,645만 원)보다 많다. 상위 20위 대학 중에서 지방대학은 울산대, 순천향대, 영남대, 원광대 4교뿐이다.

사립대학 중에서도 13위 경희대부터는 학생 1인당 교육비가 2천만 원 미만이고, 20위 원광대부터는 1,700만 원 미만이다. 이는 지방대학뿐만 아니라 전체 사립대학의 교육비가 열악함을 의미한다.

〈 표 5-22 〉 2023년 사립대 학생 1인당 교육비 상위 20교

(단위 : 만원)

순위	지역	대학명	금액	순위	지역	대학명	금액
1	서울	연세대(본교)	4,084	11	인천	인하대	2,047
2	서울	고려대(본교)	3,264	12	서울	서강대	2,037
3	서울	성균관대	3,155	13	서울	경희대	1,815
4	경기	가톨릭대	2,903	14	서울	중앙대	1,811
5	경기	아주대	2,870	15	서울	동국대(본교)	1,797
6	서울	한양대(본교)	2,617	16	서울	건국대(본교)	1,745
7	울산	울산대	2,483	17	서울	세종대	1,716
8	경기	한양대(ERICA)	2,314	18	서울	국민대	1,712
9	충남	순천향대	2,303	19	경북	영남대	1,700
10	서울	이화여대	2,208	20	전북	원광대	1,671

1) 대상 : 재학생 1만 명 이상 사립 일반, 산업 및 전문대학(포항공대 제외)

2) 학생 1인당 교육비 = 총 교육비 / 학생수(학부+대학원 재학생 수)

※ 자료 : 대학알리미, 학생 1인당 교육비 산정근거, 2024.

〈 표 5-23 〉 2020~2023년 사립 대학 등록금수입

(단위 : 억원, %, %p)

구분			금액		증감		비율		
			2020년	2023년	증감액	증감율	'20년	'23년	증감
전체			98,562	97,789	-772	-0.8	100.0	100.0	0.0
지 역	수 도 권	서울	41,052	42,869	1,817	4.4	41.7	43.8	2.2
		경인	17,155	17,194	39	0.2	17.4	17.6	0.2
		소계	58,207	60,063	1,856	3.2	59.1	61.4	2.4
	지 방	광역시	15,306	14,346	-960	-6.3	15.5	14.7	-0.9
		비광역시	25,048	23,380	-1,668	-6.7	25.4	23.9	-1.5
		소계	40,354	37,726	-2,628	-6.5	40.9	38.6	-2.4
권 역	수도권		58,207	60,063	1,856	3.2	59.1	61.4	2.4
	충청		13,395	12,787	-607	-4.5	13.6	13.1	-0.5
	전라		7,174	6,585	-589	-8.2	7.3	6.7	-0.5
	부울경		9,245	8,422	-823	-8.9	9.4	8.6	-0.8
	대경		7,969	7,629	-340	-4.3	8.1	7.8	-0.3
	강원		2,572	2,303	-269	-10.5	2.6	2.4	-0.3
	제주		-	-	-	-	-	-	-

1) 대상 : 사립 일반, 산업대학(각 연도 결산이 모두 있는 대학 기준, 포항공대 제외)

2) 지역 : 본교 기준(제주 지역에 사립대학 1곳이 있으나, 자료 미제출로 제외함)

3) 비율 = 각 지역 등록금수입 / 전체 등록금수입

4) 등록금수입 = 입학금 + 수업료(계절학기 수업료 제외)

※ 자료 : 교육부, 2023년 사립대학 결산, 국정감사 제출자료, 2024.

그렇다면 수도권과 지방 사립대학 재정 격차가 해소되지 않는 이유가 무엇일까. 우선 사립대학 재정에서 절반 이상을 차지하는 ‘등록금수입’에서 원인을 찾을 수 있다. 지난 3년간 수도권대학 등록금수입은 3.2%(1,856억 원) 증가한 반면 지방대학은 6.5%(2,628억 원) 감소했다. 강원(10.5%), 부울경(8.9%), 전라(8.2%) 감소율은 상당히 높다. 그 결과 전체 등록금수입에서 지방대학이 차지하는 비율은 2020년 40.9% → 2023년 38.6%로 2.4%p 낮아졌다.

전문대학 등록금수입은 3년 만에 수도권대학 1,479억 원, 지방 1,803억 원 감소했다. 지방대학 감소율이 13.9%로, 수도권대학 감소율 12.6%보다 더 높다. 그 결과, 전체 등록금수입에서 지방대학이 차지하는 비율이 2020년 52.5% → 2023년 52.1%로 0.4%p 낮아졌다.

〈 표 5-24 〉 2020~2023년 사립 전문대학 등록금수입

(단위 : 억원, %, %p)

구분			금액		증감		비율		
			2020년	2023년	증감액	증감율	'20년	'23년	증감
전체			24,757	21,474	-3,283	-13.3	100.0	100.0	0.0
지 역	수 도 권	서울	2,434	2,322	-111	-4.6	9.8	10.8	1.0
		경인	9,329	7,961	-1,368	-14.7	37.7	37.1	-0.6
		소계	11,762	10,283	-1,479	-12.6	47.5	47.9	0.4
	지 방	광역시	6,145	5,245	-900	-14.7	24.8	24.4	-0.4
		비광역시	6,849	5,946	-903	-13.2	27.7	27.7	0.0
		소계	12,994	11,191	-1,803	-13.9	52.5	52.1	-0.4
	수도권		11,762	10,283	-1,479	-12.6	47.5	47.9	0.4
권 역	충청		2,789	2,241	-548	-19.7	11.3	10.4	-0.8
	전라		2,622	2,301	-321	-12.2	10.6	10.7	0.1
	부울경		3,016	2,537	-480	-15.9	12.2	11.8	-0.4
	대경		3,688	3,429	-259	-7.0	14.9	16.0	1.1
	강원		504	412	-93	-18.4	2.0	1.9	-0.1
	제주		375	272	-103	-27.4	1.5	1.3	-0.2

1) 대상 : 사립 전문대학(각 연도 결산이 모두 있는 대학 기준)

2) 지역 : 본교 기준

3) 비율 = 각 지역 등록금수입 / 전체 등록금수입

4) 등록금수입 = 입학금 + 수업료(계절학기 수업료 제외)

※ 자료 : 교육부, 2023년 사립대학 결산, 국정감사 제출자료, 2024.

두 번째 원인은 사립대학 재정에서 등록금수입 다음으로 큰 비중을 차지하는 ‘국고보조금’에서 찾을 수 있다. 국고보조금 중에서 학생 개인에게 지급하는 국가장학금을 제외한 국고보조금을 살펴보면 <표5-25>와 같다.

2023년 사립대학 국고보조금은 총 5조 4,556억 원이다. 이 중 지방 사립대학에 지원된 국고보조금은 1조 7,755억 원이다. 2020년 1조 2,252억 원보다 5,503억 원 늘어, 증가율이 44.9%에 달한다. 같은 기간 수도권 국고보조금도 7,703억 원 늘었는데, 증가율은 26.5%에 그쳤다. 2023년에 고등·평생교육지원 특별회계가 신설되면서 초중등에 지원됐던 교육세 1.5조 원이 편입됨에 따라 대학 국고보조금이 늘어난 효과다.

그럼에도 불구하고, 2023년 전체 국고보조금에서 지방대학이 차지하는 비율은 32.5%로 전체 국고보조금의 3분의 1에 그친다.

〈 표 5-25 〉 2020~2023년 사립 대학 국고보조금(국가장학금 제외)

(단위 : 억원, %, %p)

구분			금액		증감		비율		
			2020년	2023년	증감액	증감율	'20년	'23년	증감
전체			41,350	54,556	13,206	31.9	100.0	100.0	0.0
지역	수도권	서울	22,237	28,534	6,297	28.3	53.8	52.3	-1.5
		경인	6,861	8,267	1,406	20.5	16.6	15.2	-1.4
		소계	29,098	36,801	7,703	26.5	70.4	67.5	-2.9
	지방	광역시	4,811	6,925	2,115	44.0	11.6	12.7	1.1
		비광역시	7,441	10,829	3,388	45.5	18.0	19.9	1.9
		소계	12,252	17,755	5,503	44.9	29.6	32.5	2.9
권역	수도권		29,098	36,801	7,703	26.5	70.4	67.5	-2.9
	충청		3,643	5,184	1,541	42.3	8.8	9.5	0.7
	전라		2,064	3,424	1,360	65.9	5.0	6.3	1.3
	부울경		3,277	4,653	1,376	42.0	7.9	8.5	0.6
	대경		2,418	3,292	875	36.2	5.8	6.0	0.2
	강원		850	1,201	351	41.3	2.1	2.2	0.1
	제주		-	-	-	-	-	-	-

1) 대상 : 사립 일반, 산업대학(각 연도 결산이 모두 있는 대학 기준, 포항공대 제외)

2) 지역 : 본교 기준(제주 지역에 사립대학 1곳이 있으나, 자료 미제출로 제외함)

3) 비율 = 각 지역 국고보조금 / 전체 국고보조금

4) 국고보조금 : 교비회계 및 산학협력단회계 합산 기준

※ 자료 : 교육부, 2023년 사립대학 결산, 국정감사 제출자료, 2024.

지방 사립전문대학 국고보조금도 2020년 3,966억 원에서 2023년 6,294억 원으로 2,328억 원(58.7%) 늘었다. 하지만 수도권 증가율이 더 높아 전체 국고보조금에서 지방 비율은 65.9%에서 64.8%로 1.2%p 감소했다.

〈 표 5-26 〉 2020~2023년 사립 전문대학 국고보조금(국가장학금 제외)

(단위 : 억원, %, %p)

구분			금액		증감		비율		
			2020년	2023년	증감액	증감율	'20년	'23년	증감
전체			6,015	9,718	3,702	61.5	100.0	100.0	0.0
지역	수도권	서울	417	846	430	103.1	6.9	8.7	1.8
		경인	1,633	2,577	944	57.8	27.1	26.5	-0.6
		소계	2,049	3,423	1,374	67.0	34.1	35.2	1.2
	지방	광역시	1,787	2,658	870	48.7	29.7	27.3	-2.4
		비광역시	2,179	3,637	1,458	66.9	36.2	37.4	1.2
		소계	3,966	6,294	2,328	58.7	65.9	64.8	-1.2
권역	수도권		2,049	3,423	1,374	67.0	34.1	35.2	1.2
	충청		884	1,072	187	21.2	14.7	11.0	-3.7
	전라		834	1,525	691	82.8	13.9	15.7	1.8
	부울경		933	1,580	647	69.4	15.5	16.3	0.8
	대경		1,030	1,686	656	63.7	17.1	17.4	0.2
	강원		143	235	92	64.3	2.4	2.4	0.0
	제주		142	197	55	39.1	2.4	2.0	-0.3

1) 대상 : 사립 전문대학(각 연도 결산이 모두 있는 대학 기준)
 2) 지역 : 본교 기준
 3) 비율 = 각 지역 국고보조금 / 전체 국고보조금
 4) 국고보조금 : 교비회계 및 산학협력단회계 합산 기준
 ※ 자료 : 교육부, 2023년 사립대학 결산, 국정감사 제출자료, 2024.

국고보조금 역시, 일부대학 편중이 뚜렷하다. 4년제 사립대학 기준으로 연세대가 4,701억 원으로 전체 사립대학 국고보조금의 8.6%를 차지한다. 이어 고려대 4,182억 원(7.7%), 성균관대 3,641억 원(6.7%), 한양대 3,476억 원(6.4%)으로, 4교가 3천억 원 이상 교육부, 타부처, 지자체 등으로부터 지원금을 받고 있다. 4개 대학 국고보조금은 1조 6천억 원으로, 전체 국고보조금의 30%를 차지한다.

이 외에 건국대까지 상위 10개 대학 국고보조금은 2조 4,158억 원으로 전체의 44.3%를 차지했는데, 여기에 지방대학은 한 곳도 포함되지 않았다.

지방대학 중에서는 울산대가 1,102억 원으로 가장 많았고, 영남대(1,032억 원), 조선대(862억 원), 동아대(858억 원), 순천향대(855억 원)가 상위 20교에 포함됐다.

〈 표 5-27 〉 2023년 사립대학 국고보조금(국가장학금 제외) 상위 20교

(단위 : 억원, %)

순위	지역	대학명	금액	비율	순위	지역	대학명	금액	비율
1	서울	연세대	4,701	8.6	11	울산	울산대	1,102	2.0
2	서울	고려대	4,182	7.7	12	서울	동국대	1,039	1.9
3	서울	성균관대	3,641	6.7	13	경북	영남대	1,032	1.9
4	서울	한양대	3,476	6.4	14	경기	가톨릭대	983	1.8
5	서울	경희대	1,576	2.9	15	경기	단국대	959	1.8
6	서울	중앙대	1,524	2.8	16	경기	가천대	954	1.7
7	인천	인하대	1,363	2.5	17	광주	조선대	862	1.6
8	경기	아주대	1,279	2.3	18	부산	동아대	858	1.6
9	서울	이화여대	1,276	2.3	19	충남	순천향대	855	1.6
10	서울	건국대	1,140	2.1	20	서울	서강대	815	1.5
상위 10위 소계			24,158	44.3	상위 20위 소계			33,619	61.6

- 1) 대상 : 사립 일반, 산업대학(포항공대 제외)
 2) 지역 : 본교 기준
 3) 비율 = 각 지역 국고보조금 / 전체 국고보조금
 4) 국고보조금 : 교비회계 및 산학협력단회계 합산 기준(본분교 합산 기준)
 ※ 자료 : 교육부, 2023년 사립대학 결산, 국정감사 제출자료, 2024.

이 외에도 지방 사립대학은 전체 기부금 수입의 25.3%, 산학협력수익의 29.9%에 불과해 수도권과 격차가 크다.

윤석열 정부 들어, 지방대학에 대한 재정지원이 확대되었음에도 그동안 누적되어 온 수도권과 지방대학 간 국고보조금 격차가 워낙 크고, 여타 다른 수입도 수도권 편중이 커 지방대학과 수도권대학과의 재정 격차 개선 효과가 미미한 것으로 결론지을 수 있다.

6. 나가며

1) 지방대학 육성을 위한 중장기적인 종합계획 수립해야

윤석열 정부 지방대학 정책을 살펴본 결과 지방대학 위기는 해소되지 않고 있다. 오히려 수도권 중심의 국정운영과 첨단분야 관련 수도권 증원 등의 영향으로 집권 3년간 고등교육의 수도권 집중이 강화됐다.

지방대학 ‘위기’는 어제, 오늘 비롯된 문제가 아니다. 교육 분야를 넘어, 일자리와 산업시설, 정주여건, 문화시설 등 우리사회 기반이 수도권으로 점점 집중되는 과정에서 오랜 기간 누적되어 온 만큼 문제 진단부터 해결 과제 제시까지 총체적으로 풀어가야 한다.

하지만 지역균형발전을 목표로 출범한 지방시대위원회마저도 5개년 종합계획에서 지방대학 육성방안으로 글로벌대학, 라이즈, 유학생 유치, 규제완화 등 기존에 정부가 제시한 정책을 나열했을 뿐이다. 수도권대학은 그대로 둔 상태에서 지방대학에 국한해 육성 정책을 추진한다는 것은 사실상 수도권 중심의 고등교육 체계를 그대로 둔다는 것과 다르지 않다. 윤석열 정부가 집권 첫해에 향후 5년간의 ‘고등교육 발전 마스터플랜’을 수립하겠다고 했지만 집권 3년째인 현재까지도 고등교육 발전방안은 마련되지 않았다.

이정표 없이 지방대학 정책을 추진하다 보니, 주요 정책이 발표될 때마다 혼란의 연속이다. 고등교육의 수도권 집중이 심화할 뿐, 지방대학 위기가 해소되지 않는 이유 중 하나도 이 때문이다.

라이즈 체계를 통해 지방대학을 육성하겠다는 발상은 포장만 그럴듯하게 했을 뿐, 본질은 위기에 처한 지방대학 문제를 지자체와 지방대학에 떠넘긴 것이다. 지자체 중심의 대학 육성 정책에서는 ‘서울’도 개별 지자체에 포함된다. 따라서 서울지역 대학과 지방대학 간 격차는 지자체 간 경쟁 과정에서 불가피한 결과로 치부될 수 있다. 학령인구가 급감하는 미래를 대비해야 할 시점에 지자체 간 경쟁과 지자체 안에서 대학 간 경쟁을 통해 각자도생하라는 주문이나 다름없다.

지방대학 위기는 정부가 지방대학을 육성하겠다는 명확한 정책 기조를 수립하

고, 지역균형발전 차원에서 종합적, 단계적으로 접근할 때 비로소 진척될 수 있다. 이제라도 윤석열 정부는 정부 책임을 강화하는 방향으로 지방대학 정책 기조를 바꿔야 한다. 신자유주의에 입각한 ‘선택과 집중’ 정책으로 인해 오랜기간 지방대학이 차별받고, 지방에 위치했다는 이유만으로 평가 절하되는 지금의 상황을 정부가 책임지고 변화시켜야 한다.

이러한 정책 기조를 바탕으로 지방대학 육성을 위한 중장기적인 종합계획을 수립해야 한다. 종합계획에는 학령인구 감소에 대비한 대학구조개혁 방안, 지역별로 고르게 분포하고 있는 국립대학에 대한 지속적인 육성방안, 등록금수입 중심의 운영 구조를 바꿔가기 위한 재정지원 방안, 지방대학의 취업 지원을 위한 법·제도 정비 방안, 학문 간 불균형을 개선해 각 분야 인재를 양성하기 위한 방안, 사립대학 공공성을 확보하기 위한 방안 등이 담겨야 한다.

지방대학 위기 극복의 필요성에 대해 우리사회가 동의하고 있는 만큼, 윤석열 정부 3년 차인 지금이라도 늦지 않았다. 다만 정권이 바뀌더라도 신뢰를 바탕으로 안정적인 정책 추진이 가능하도록 다양한 사회적 논의를 바탕으로 정책을 수립해가야 한다. 지방대학 육성이 시급하다는 이유로 특정 사업 중심으로 육성 정책을 추진한다거나, 1년 단위 평가를 통해 정량 성과를 요구하는 방식은 지양해야 한다.

2) 학령인구 감소 대응 방안 마련해야

‘인구감소’는 우리사회 최대 화두다. 정부는 저출산 등 인구감소에 효율적, 체계적으로 대응하기 위해 인구 정책을 총괄하는 인구전략기획부 신설 의지를 밝히고 있다.

고등교육분야에서도 ‘학령인구 감소’는 오래된 화두다. 보수정권이었던 박근혜 정부에서 10여 년(2014~2022년)을 바라보는 정원 감축 정책을 추진한 것도 학령인구 감소에 대응하기 위함이었다.

하지만 윤석열 정부는 학령인구 감소에 대응하는 직접적인 정책을 수립하지 않고 있다. 윤석열 정부 임기인 2027년까지 학령인구 총량이 유지되기 때문으로

보인다. 그야말로 단기적 시각에서 고등교육 정책을 바라보는 한계다.

오히려 첨단분야 인재를 양성하겠다고 수도권대학 증원을 허용했다. 학령인구 감소 시대에 최소한 ‘수도권대학 증원’은 막아야 한다는 우리사회의 합의를 깨고, 지방대학 위기를 가중시키는 모양이 됐다.

수도권 증원이 현실화 됐으니, 이후에도 정부 정책에 따라 언제든지 수도권 증원 카드를 꺼내 쓸 수 있는 명분이 생겼다. 일례로 경희대, 중앙대와 같이 수도권에서 이원화 캠퍼스를 운영하는 대학은 「수도권정비계획법」에 따라 전공 선택 시 다른 캠퍼스에 설치된 학과로 지원할 수 없어 완전한 자유전공제 운영이 불가하다. 이에 경희대 총장은 비슷한 상황에 있는 대학과 연합해 「수도권정비계획법」 제한을 풀 수 있도록 교육부에 건의할 계획이라고 밝힌 바 있다.

만 18세 학령인구는 2032년부터 급감기에 들어간다. 2032~2035년 사이에 5만 명 줄고, 2035~2038년 사이에 9만 명이 더 감소한다. 이후에도 학령인구 감소가 지속 돼, 20년 후인 2044년에는 현재의 절반으로 줄어든다.

이 상황을 방치한다면 2021년 미충원 충격이 재현될 것이다. 2021년은 최초로 만 18세 학령인구가 대학 입학정원보다 적었던 해였다. 당시 언론에서는 ‘지방대 패닉’, ‘벼랑끝 지방대’, ‘지방대학 경쟁률 초토화’ 등의 자극적인 제목으로 지방대학 미충원 문제의 심각성을 알렸다.

2032년이 도래하기 전에 학령인구 급감에 적응할 수 있는 고등교육 시스템을 만들어야 한다. 학생들이 수도권으로 몰리고 지방은 학생 모집조차 못 한다면 아무리 좋은 지방대학 정책을 추진하더라도 무용지물이 될 것이다.

2032년을 준비하는 구조개혁 방안은 수도권과 지방대학 간 균형을 맞추고, 전체 대학이 교육·연구 여건을 개선하며, 특성화 영역을 강화할 수 있도록 설계되어야 한다.

구체적으로, 전체 대학 정원 감축을 통해 지방대학도 수도권대학도 원원할 수 있는 상생 방안이 필요하다.

대학 자율에 입각한 적정 규모화 방안만으로는 학령인구 감소에 대비할 수 없다. 학생 모집이 용이하고, 규모의 경제를 지향하는 서울지역 대학이 생각하는 적정 규모는 ‘ 많으면 많을수록 ’ 이기 때문이다. 하지만 서울지역 대학 역시 학생 수 과밀로 인한 교육여건 부실 문제가 있다. 서울지역 대학도 정원 감축을 통해 세계 우수 대학과 경쟁할 수 있는 양질의 교육여건을 갖추는 기회로 만들어야

한다.

‘정원 외’ 모집 규모도 단계적으로 줄여가야 한다. 대학 입시에서 사회적 약자에 대한 배려 차원에서 정원 외 모집 제도가 운영되고 있다. 하지만 서울지역 대학은 재학생 중 20%가 정원 외 모집이다. 지방대학 정원 외 재학생 비율이 10%가량인 것과 비교하더라도 과도한 규모다. 서울지역 대학 정원 외 모집 중 ‘재외국민 외국인’ 비중이 45%에 달한다는 점도 정원 외 모집이 취지대로 운용되고 있는지 재고해봐야 할 지점이다.

라이즈 시범사업에 선정된 7개 지자체가 제출한 신청서를 검토한 결과, ‘수도권대학 정원 외 모집인원 감축 및 정원 내 전환’을 요구하는 곳이 많았다. 지방대 정원 확보가 어려운 상황에서 수도권의 과도한 정원 외 모집인원에 대해 재검토해 줄 것을 요구하고 있는 것이다. 교육여건과 연동해 정원 외 모집 규모를 결정하고, 단계적으로 정원 외 모집인원을 정원 내로 전환하는 방안이 필요하다.

마지막으로 수도권 입학정원 총량 규모를 재설정해야 한다. 「수도권정비계획법」 제18조(총량규제) 및 동법 시행령 제24조(학교에 대한 총량규제)에 따라 국토교통부장관은 학교가 수도권에 지나치게 집중되지 않도록 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 입학정원 총량을 규제할 수 있다. 현재 총량 규제는 1998년 12월 수도권정비위원회에서 결정한 11만 7,145명이 그대로 유지되고 있다. 1998년 당시는 대학 입학정원이 65만 명에 달해 지금(45만 명)보다 20만 명이나 많았다. 출생인구도 65만 명으로 지금(23만 명)보다 40만 명 이상 많았다.

인구감소 시대에 진입한 만큼, 1998년 규정한 수도권 총량 규모가 적절한지 논의가 필요하다. 총량 규모는 입학정원에 국한되기 때문에 정원 외 모집, 어학연수생 등 재학생에 포함되지 않는 인원까지 고려하면 수도권 규모는 총량규제 이상의 효과다.

수도권 총량 규모를 재설정하고, 각 대학에서 단계적으로 입학정원을 줄여가야만 2032년 이후 학령인구 급감기에 대비할 수 있다. 총량 규모는 교육부 장관의 요청에 의해 국토교통부장관이 수도권정비위원회 심의를 거쳐 설정할 수 있다. 정부 의지만 있다면 충분히 가능하다.

‘한계대학’ 문제도 전체 대학 구조개혁 차원에서 접근해야 한다. 학령인구 감소를 고려해 대학 입학정원 규모를 조정한다면, 한계대학 규모를 예측할 수 있을 것이다. 또한 사립대학 법인을 대상으로 자발적 해산 의사 여부를 사전에 조사해

폐교로 인한 잔여재산 처분, 교·직원 실직, 학생들의 학습권 보호 등의 문제에 대응해야 한다. 사학 운영자들의 부정·부당 운영으로 인해 한계대학에 이르게 됐다면 엄격하게 처벌하는 방안도 담아야 한다.

3) 정부 재정지원 확대해야

윤석열 정부 지방대학 정책에서 가장 의미있게 개선된 부분은 ‘재정’이다. 2023년 지방 국립대 학생 1인당 교육비는 2020년과 비교해 500만 원 이상 증액됐고, 사립대는 230만 원 가량 증액됐다.

그럼에도 불구하고 2023년 거점국립대 학생 1인당 교육비 평균은 2,451만 원으로 서울대의 40%에 그쳤다. 사립대인 연세대(4,084만 원), 고려대(3,264만 원), 성균관대(3,155만 원)보다 적다. 정부가 야심차게 준비하는 글로벌사업 지원을 받더라도 거점국립대가 서울지역 대학과 경쟁하기에는 턱없이 부족한 것으로 추계됐다.

이후에는 지방대학에 대한 재정지원 확대를 기대하기 어려워 보인다. 2023년 지방대학 재정이 개선될 수 있었던 이유는 고등·평생교육지원 특별회계가 신설돼, 초·중등 예산 1.5조 원이 고등교육 예산으로 이관됐기 때문이다. 2024년, 2025년에는 이렇다 할 예산 변화가 없다. 2025년 교육부 고등교육 예산(안)이 전년 대비 9,663억 원 증액돼 국회에 제출되었지만 국가장학금 증액(6천억 원)과 의대 교육여건 개선비(5천억 원)에 배정됐을 뿐 지방대학 재정 지원 규모는 예년 수준에서 편성됐다.

정부는 “2025년은 라이즈가 전국적으로 시행되는 첫해로 2조 원 예산 편성을 통해 지역이 주도하는 대학재정지원 체계로의 변화를 전폭적으로 뒷받침할 수 있게 되었다”고 했다. 하지만 정부안 대로라면, 지방대학 혁신 지원에 사용할 수 있는 추가 지원이 마련되지 않은 채 라이즈 체계가 전면화할 전망이다.

지방 사립대학 학생 1인당 교육비가 1,523만 원(전문대학 1,267만 원)에 불과한 현실에서 학생 수 감소로 등록금수입마저 계속 감소할 경우, 지방대학 재정 어려움은 심각해질 것이다.

『OECD 교육지표 2024』에 따르면, 우리나라 고등교육 학생 1인당 교육비는 \$13,573로, OECD 평균 \$20,499의 3분의 2(66.2%)에 그친다. 대학 등록금은 국·공립대학은 자료 제출 국가(24개국) 중 6번째, 사립대학(독립형)은 자료 제출 국가(13개국) 중 5번째로 높다.

사립대학 등록금 2위인 스페인과 3위인 호주는 사립대학에 다니는 학생 비중이 20% 남짓이다. 우리나라처럼 80% 이상이 사립대학에 다니면서 고액 등록금을 납부하는 상황과는 다르다. 실제 우리나라 등록금부담은 순위 이상이라는 의미다.

이런 상황에서 또다시 등록금 인상이나, 규제를 완화해 줄 테니 대학 스스로 자구책을 마련해 재정 문제를 해소하라는 방안은 근본적 대안이 될 수 없다.

학령인구 감소가 우리나라 고등교육에 위기 요인임은 분명하다. 하지만 기회가 될 수도 있다. 그동안 사립대학 중심으로 등록금수입에 의존해 대학을 운영해오던 ‘사학중심’ 체계를, 정부가 책임지는 ‘정부책임형 사립대학’ 체계로 전환할 수 있는 기회로 만들어야 한다. 축소사회에 대비해 정부 주도로 정원 감축 정책을 시행한다면, 학생 수 감소로 인한 재정 결손분을 정부가 적극 지원해야하는 필요성도 있다.

이 과정에서 지방 사립대학 지원 확대가 ‘혈세 낭비’라는 비판이 제기될 수 있다. 하지만 수도권 중심의 대학서열화와 학벌주의가 강한 우리나라 현실에서 지방 사립대학을 무조건 ‘한계대학’으로 치부하는 것은 차별적 발상이다. 지방에서 고등교육 다수를 책임지고 있는 지방 사립대가 ‘몰락’한다면 지방대학 전체, 나아가 우리나라 고등교육 생태계가 붕괴되는 것이나 마찬가지다. 수도권대학 역시 ‘수도권’에 위치했다는 이유만으로 프리미엄 지위를 누린다면, 더 이상의 발전이나 세계 우수 대학과의 경쟁을 기대할 수 없다.

지방 거점국립대 육성을 위한 지원 확대도 필요하다. 앞서 언급했듯이 국립대학 육성사업이나 글로벌대학 사업만으로는 한계가 있다. 글로벌대학 지원이 거점국립대 육성의 최종본이라면, ‘지방대학’ 중에서 좀 더 나은 ‘지방대학’에 그칠 가능성이 크다. 학생 1인당 교육비를 연세대, 고려대, 성균관대 수준으로 상향하는 것을 목표로 재정 지원을 확대해가야 한다.

정부 고등교육 재정지원 규모 목표는 우선적으로 OECD 국가 평균으로 설정해야 한다. OECD 국가들은 평균적으로 GDP 대비 1.0%를 고등교육에 지원하고

있다. 2022년 기준 우리나라 GDP(명목)는 2,162조 원인데, 정부와 지자체가 고등교육에 지원한 재정은 17조 8천억 원으로 GDP의 0.82%다. GDP 대비 1%가 되려면 약 4조 원 부족하다.

우리나라 고등교육 이수율은 69.7%(2023년, 만 25~34세 기준)로, OECD 평균 47.4%보다 20%p 이상 높다. 따라서 중·장기적으로 OECD 국가 평균을 상회하는 교육재정 확보 노력을 해야한다. 덴마크 1.6%, 프랑스 1.2%, 핀란드 1.4%, 노르웨이 1.8%, 스웨덴 1.3% 등 GDP 대비 고등교육 투자 비중이 높은 나라 사례를 참고해야 한다.

2023년부터 시행되고 있는 「고등·평생교육지원 특별회계법」은 3년 한시법으로 2025년 12월 31일까지 효력을 갖는다. 특별회계법은 고등교육 재정 확보를 위한 최초의 명시적 법률이라는 측면에서 의의를 갖는다. 하지만 ‘교육세에서 유아교육 지원 예산을 제외한 금액의 절반’과 ‘정부가 예산에서 정하는 금액’을 주요 재원으로 하기 때문에 이후 획기적인 재정확대를 기대하기에 한계가 크다.

대학의 교육·연구 여건을 개선하고, 정부책임형 사립대학체제로 전환 등을 위해서는 보다 획기적인 재원확보 방안이 필요하다. 17대 국회부터 「고등교육재정교부금법률안」이 발의되어 왔다. 초·중등은 「지방교육재정교부금법」을 통해 내국세의 20.79%와 교육세 일부를 재원으로 마련한다. 이를 참고해 국가 경쟁력에 맞게 고등교육을 육성할 수 있는 지원 체계를 수립해야 한다.

2024년 국정감사 정책자료집

윤석열 정부

지방대학 정책 진단

펴낸이 : 국회의원 김문수

만든이 : 대학교육연구소

펴낸날 : 2024.10.