

# 정책브리핑



정책브리핑 | 2022-12호 | 2022년 6월 9일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 노웅래 | www.idp.or.kr

‘서울대 10개 만들기’로 본격적인 지역혁신시대 열어야  
尹정부 알맹이 빠진 대학교육 정책, 「국립대학법」으로 실질적 재정지원 약속 필요

이 경 아 연구위원 (교육정책학 박사)

곽 민 욱 전문위원 (민주당 정책위원회)

## < 요약 >

☑ (尹정부 고등교육 정책 평가) 위기에 처한 고등교육 재정 확보 방안이 빠진 실효성 없는 정책

- 지자체에 지방대학에 대한 행·재정 권한을 확대하는 것은 고등교육재정의 확충이 담보되지 않은 상황에서 대학 사무를 고등교육에 대한 전문성이나 지원체계, 경험이 미흡한 지자체로 위임하여 골치 아픈 고등교육 문제를 지방 정부에 떠넘기는 것
- 특히, 고등교육 행정 경험이 없는 지자체에서 대거 지역대학을 감독·관리하게 될 경우 사학비리·특혜시비·부실운영 등을 초래할 우려도 있음

☑ (대안) 국립대학법 제정, 서울대 10개 만들기

- 「국립대학법」 제정으로 국립대 교육여건을 획기적으로 향상할 필요
- 지방대 위기 극복을 위한 전국 방방곡곡 ‘서울대 10개 만들기’ 추진
  - 지방 거점국립대 집중 투자로 서울 주요 사립대와의 교육격차를 줄여 지방대의 마지막 보루나 다름없는 거점국립대의 명성과 자부심을 되찾아야 함
  - 이를 통해 지역소멸위기를 극복해내고, 학생들이 지방에도 ‘가고 싶은 대학’을 늘려 지역 정주여건 개선에도 기여. 거점 국립대를 중심으로 상향평준화를 이룰 경우 수직적 대학서열화로 발생하는 각종 부작용을 완화하는데 기여할 수 있을 것

# 키워드 : 서울대 10개 만들기, 국립대학법, 고등교육정책, 거점국립대, 균형발전

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

## I.尹정부 국정과제 대학교육 정책 평가

### ○尹정부 국정과제, 위기에 처한 고등교육 재정 확보 방안이 빠진 실효성 없는 정책임

#### <국정과제 83> 대학자율 확대

- (대학규제 개혁) 대학의 자율적 발전을 지원하는 방향으로 규제 혁신
- (학사제도 유연화) 학생수요 맞춤 교육과정 지원
- (부실·한계대학 개선) 대학 재정진단으로 ‘경영위기대학’ 지정. 「사립대학의 구조개선지원 특별법」으로 자발적 구조 개선

#### <국정과제 85> 지방대학 시대

- (지자체 권한 강화) 지역대학 행·재정 권한 중앙정부(교육부)에서 지자체로 위임
- (고등교육혁신특화지역 확산) 지자체-대학 협력기반 지역혁신플랫폼과 지역 맞춤형 규제특례제도인 고등교육혁신특화지역을 비수도권 전역으로 확산

- 대학이 당면한 최우선 과제로서 대학 위기에 대응하는 실질적이고 실현 가능한 대책 부재. 고등교육 재정의 구체적 확충방안이나 목표를 제시하지 못함
- 학령인구 감소 추세 등을 감안할 때 고등교육에 대한 보다 실질적인 대책이 반드시 마련되어야 할 필요
- 특히 <국정과제 85>, 지자체에 지방대학에 대한 행·재정 권한을 확대하는 것은 고등교육재정의 확충이 담보되지 않은 상황에서 대학 사무를 고등교육에 대한 전문성이나 지원체계, 경험이 미흡한 지자체로 위임하여 골치 아픈 고등교육 문제를 지방 정부에 떠넘기는 것
- 반면, 지자체-대학-지역산업이 연계한 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업\*(RIS) : Regional Innovation System)은 노무현 정부 국가균형발전 정책을 기반으로 문재인 정부가 계승한 정책으로 기존 국가혁신체계를 확대·발전시키기 위해 초광역 단위 법인(지역혁신플랫폼)을 설치하고, 지자체가 사업에 적극 참여하여 주도할 수 있도록 했음

#### ☒ 지역혁신사업 (RIS : Regional Innovation System)

- 지자체, 대학, 다양한 지역혁신기관이 플랫폼을 구축하고, 지역별 여건에 맞는 ‘지역 혁신모델’을 자율적으로 개발·운영하는 것을 지원하는 사업
- 지방의 위기에 대응하기 위해 지역 내 대학들이 강점을 결집하고 역할을 분담해 함께 인재를 양성하고, 대학의 역량을 지역으로 확장하는 것을 목표로 함

- 국민의힘에서는 이와 관련한 대선 공약이 없었으나 국정과제에 포함되었으며, 특정 사업에 국한한 것이 아닌 일반 행·재정적 권한까지 지자체에 포함하는 것으로 발표됨. 결론적으로 심각한 위기에 직면한 지방대학 문제를 중앙정부가 회피하는 것임

- 고등교육분야 정부 예산이 연간 12조원에 달하는데도 정부 재정지원이 크게 부족하다는 지적이 꾸준히 있어왔던 바, 이런 상황에서 지자체에 재정 권한을 넘긴다는 구실로 책무성만 부과할 경우 지방재정의 부실로 이어지거나 지역 대학의 교육 여건이 더욱 어려워지는 원인이 될 수 있음
- 특히, 고등교육 행정 경험이 없는 지자체에서 대거 지역대학을 감독·관리하게 될 경우 사학비리·특혜시비·부실운영 등을 초래할 우려도 있음

## II. 지방 대학의 현실

### ○ 지방대 소멸 위기는 지역 소멸의 위기로 이어짐

- 학령인구의 감소, 지역인재의 수도권 유출과 지역경제 침체로 지방대학은 엄청난 위기에 직면함. 10~20代 의 수도권 이동은 지방대학의 위기 심화로, 지역 소멸의 위기로 확대되어 지방 거점국립대에서도 신입생 정원을 채우지 못하고 자퇴율도 높아지고 있는 상황
- 2020년 거점국립대 9곳에서 신입생 2,400여 명이 자퇴. 거점국립대 신입생 자퇴율은 10년 사이 무려 2.8배 높아짐 (2020년 대학정보공시)
- (신입생 자퇴율) 강원대, 경북대, 경상국립대, 부산대, 전남대, 전북대, 제주대, 충남대, 충북대 등 지방 거점국립대 9곳에서
  - ▲ 2010학년도 전체 신입생 3만7968명 중 949명(2.5%)이 입학한 뒤 1년 내 자퇴
  - ▲ 2020학년도 신입생 3만4660명 중 2403명(6.9%)이 자퇴

### ○ 수도권 대학과 지방 대학 사이의 교육비 투자 격차가 지역인재 유출로 이어지는 악순환 반복

- 교육비 투자 격차는 교육여건과 연구역량 격차로 이어지고 지방대의 신입생 충원율, 입학성적 하락으로 이어짐. 결론적으로 지역인재 유출로 이어지는 악순환이 반복되고 있음
- (학생 1인당 교육비) ▲서울대 4,800만원, ▲연세대·고려대 2,700만원, ▲서강대·성균관대·한양대 2,300만원, ▲지방 9개 거점국립대 1,700만원, ▲지방사립대 1,300만원수준 (2020년 대학정보공시)

<학생 1인당 교육비 수준(평균)>

대학	서울대	연세대·고려대	서강대·성균관대·한양대	거점국립대	중앙대·경희대·외국어대·서울시립대	지방사립대
교육비 평균	4,800만원	2,700만원	2,300만원	1,700만원	1,500만원	1,300만원

\*출처 : 대학알리미, 2020년 학생 1인당 교육비(평균)

- **(교육·연구 환경)** 도서구입비 및 기계기구매입비 등 교육·연구여건과 직결된 비용도 서울대 및 주요사립대와 거점 국립대의 큰 격차를 확인할 수 있음. 서울대와 전남대의 도서구입비는 17.6배, 기계·기구 매입비는 4.9배나 차이 남
- 지방국립대 실험실습 기자재 중 내구연한(10년) 초과 비율은 48.8%, 15년 이상은 26.9%나 되며, 지방국립대 건물 중 리모델링이 시급한 30년 이상 노후 건물은 766동(24%)에 이르고 있음
- 수도권과 세종을 제외한 14개 시·도에서 20대 인구 순유출 증가. 지방 청년의 수도권 이동은 대학 진학단계(10대)에서의 1차 유출, 구직단계(20대)에서의 2차 유출 모두 증가 추세

**<2020년 대학별 도서구입비 및 기계기구매입비 현황>**

(단위 : 억 원)

구분	서울대	연세대	고려대	한양대	이화여대	전남대	제주대	충북대	경상국립대	부산대
도서구입비	123	55	42	52	43	7	14	17	23	56
기계·기구 매입비	620	332	254	223	109	126	82	83	91	69

\*출처 : 교육부 자료

- **(신입생 충원율)** 최근 5년간(16년~20년) 대학별 미충원은 ▲수도권 일반대(99.2%) ▲지방 일반대(92.2%), ▲ 수도권 전문대(86.6%), ▲지방 전문대(82.7%) 순으로, 일반대<전문대, 국립대<소형사립대에서 심화되는 추세. 이로 인한 지방대학의 위기는 대학 소재지 및 규모, 특성별로 상이 (2020년 대학정보공시). 2021학년도 전체 대학의 약 4만 명이 미충원 되었으며, 24년에는 약 10만 명의 학생이 미충원 될 전망
- **(20대 인구 순유출)** ▲전남·경북 -5.4%, ▲경남 -4.3%, ▲전북 -4.2%, ▲울산 -3.7%, ▲강원 -2.7%, ▲충남 -1.9%, ▲대구 -1.6%, ▲충북 -1.4%, ▲제주 -1.4%, ▲광주 -1.3%, ▲부산 -0.9%, ▲인천 -0.6%, ▲대전-0.3% 순. 20대 인구가 순 유입된 곳은 ▲세종 5.3%, ▲서울 3.1%, ▲경기 2.2% (2020년 국내 인구이동통계)

### Ⅲ. 대안 : ‘서울대 10개 만들기’ 로 지방에도 ‘가고 싶은 대학’ 을 만들어야

#### ○ 「국립대학법」\* 제정으로 국립대 교육여건을 획기적으로 향상할 필요

- 국립대가 지방대 위기 극복의 핵심 역할을 수행할 수 있도록 국립대의 학문연구, 교육 역량을 끌어올려 지역인재 유출을 최소화할 필요.
- 지역 내 다른 대학들과 공유·협력 체제를 구축해 지방대 소멸 위기를 막는 ‘지붕’ 역할을 국립대가 수행하게 할 필요

\* 「국립대학법안」(더불어민주당 유기홍, 서동용 의원 각각 대표발의) 국회 교육위원회에 계류 중

## ○ 지방대 위기 극복을 위한 전국 방방곡곡 ‘서울대 10개 만들기’ 추진

- 한국의 국·공립대 비중은 20%에도 미치지 못하고 있으며(미국 73.1%, 호주 82.4%, 프랑스 79.4%) 재정 지원을 제대로 하지 않아 갈수록 경쟁력이 약화되고, 고등교육 개혁의 전인차 역할을 수행하지 못하고 있음
- 지방 거점국립대 집중 투자로 서울 주요 사립대와의 교육격차를 줄여 지방대의 마지막 보루나 다름없는 거점국립대의 명성과 자부심을 되찾아야 함
- 거점국립대 별로 연간 500억원 이상 집중적으로 예산을 지원하여 충분한 교수 인력 확보, 실험실습 기자재 확충 등 교육여건의 획기적 개선 추진
- 이를 통해 지역소멸위기를 극복해내고, 학생들이 지방에도 ‘가고 싶은 대학’을 늘려 지역정주여건 개선에도 기여할 것임. 거점 국립대를 중심으로 상향 평준화를 이룰 경우 수직적 대학서열화로 발생하는 각종 부작용을 완화하는데 기여할 수 있을 것

## ○ 지역 건전 사립대 지원

- 대학혁신지원사업 확대를 통한 지역 건전 사립대 지원, 지역중심국립대 지원 확대를 통한 국립대 육성 등 지방대 위기 극복 기반 구축

## ○ 윤석열 정부가 이명박·박근혜 정부와 마찬가지로 ‘대학의 자율성’을 내세우며 고등교육에 대한 책임을 지자체에 떠밀거나 방기할 경우 대학경쟁력이 더욱 추락할 것으로 우려됨

- 고등교육에 대한 국가의 책무성을 지속적으로 높여가는 방향으로 제도를 정비하고 재정을 확보해야 함

### ☑ 참고 : ‘국공립대 연합 네트워크’와 ‘서울대 10개 만들기’ 정책 주요내용

정책	주요내용
국공립대 연합 네트워크 (2017년 대선 공약)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국공립대 네트워크 구축으로 대학서열화 완화 및 대학경쟁력 강화</li> <li>- 국공립대 공동운영체제(공동입학·학위제)로 고등교육 혁신체제 구축</li> <li>- 국공립대간 기능별(연구·교육·직업교육중심 등), 중점 분야별 특화 추진</li> </ul>
서울대 10개 만들기 (2022년 지방선거 공약)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서울 소재 주요 사립대 수준으로 지역 국립대 교육비 집중 투자</li> <li>- 국립대학법 제정을 통한 국립대 교육여건 향상 등 ‘서울대 10개 만들기’ 추진</li> </ul>