

교육정책포럼

통권
360

21 June 2023

www.eduforum.re.kr

교육정책네트워크

교육시론

- 지역과 대학의 상생을 위한 협력 거버넌스

현안문제진단

- 지역혁신을 위한 지방정부와 대학의 상생협력 과제
- 지역대학 관점에서 본 RISE 성공을 위한 과제
- 지방자치단체의 지역대학 지원을 위한 입법과제

외국교육동향

- 일본 지방대학 활성화 정책 사례 및 시사점

교육통계

- 지방대학의 위기와 과제: 신입생 충원율을 중심으로





교육 정책 네트워크

교육 정책포럼

통권
360

Contents



04. 교육시론

지역과 대학의 상생을 위한 협력 거버넌스
최정윤 | 한국교육개발원 고등평생교육연구본부장

발행처 한국교육개발원
27873 충북 진천군 덕산읍 교학로 7

발행인 류방란

편집위원장 황준성

편집위원 이상철, 김효정, 정경애(KEDI),
심대현(교육부), 이윤진(서울교육청),
이재열(KRIVET), 정성수(대구교대), 손형태(적상중)

편집실 이상철, 정은하

편집실전화 043 530 9581

등록번호 진천 라00003

ISSN 1739-4325

발행일 2023년 6월 21일 제 360호/월간

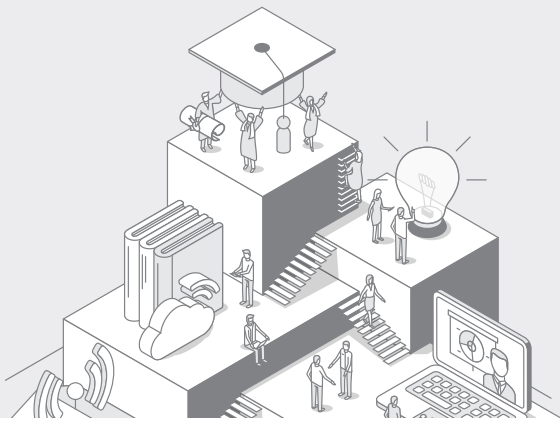
홈페이지 <http://www.eduforum.re.kr>

<https://edpolicy.kedi.re.kr>

디자인 및 인쇄 리드릭·전화 02 2269 1919

©한국교육개발원 교육정책네트워크
2023 비매품

본지의 내용은 한국교육개발원의
공식입장이 아님을 밝힙니다.



12. 현안문제진단

지역혁신을 위한 지방정부와 대학의 상생협력 과제

원광해 | 부산테크노파크 지산학협력센터장

지역대학 관점에서 본 RISE 성공을 위한 과제

차성현 | 전남대학교 교육학과 교수

지방자치단체의 지역대학 지원을 위한 입법과제

조인식 | 국회입법조사처 입법조사관

30. 외국교육동향

일본 지방대학 활성화 정책 사례 및 시사점

이소영 | 한국지방행정연구원 지역균형발전실장

37. 교육통계

지방대학의 위기와 과제:

신입생 충원율을 중심으로

모영민 | 한국교육개발원 데이터전략실 부연구위원

FOCUS

지역과 대학의 상생을 위한 협력 거버넌스

최정윤 | 한국교육개발원 고등평생교육연구본부장

들어가기

수도권 집중과 이로 인한 지역불균형의 문제가 심각한 우리나라에서 지역소멸과 지방대학의 위기 해소는 아마도 논란의 여지없이 국가적 아젠다라고 손꼽을 만하다. 특히 학령인구감소 추이에 대한 경고가 본격화된 2010년 이후부터 지방대학 육성은 줄곧 고등교육 정책 전면에 자리를 점하고 있었다. 그 어느 때보다 지방소멸의 위기가 심각해진 상황 속에서 출범한 윤석열 정부는 지역 주도와 지역 특성을 강조한 지방 살리기를 국정 과제로 제시하였다. 그리고 이러한 국정 기조에 발맞추어 교육정책 당국은 교육 분야 4대 개혁과제 중 하나로 '규제없는 과감한 지원으로 지역을 살리는 교육'을 제시하고 이를 실현하기 위한 대표적인 정책으로서 지역혁신중심 대학지원체계(Regional Innovation System & Education, 이하 RISE)를 추진하고 있다.

그런데 RISE는 현 정부의 고등교육 정책 중 아마도 가장 많은 관심과 논란의 중심에 서 있는 것으로 보인다. RISE는 지역과 대학의 협력 거버넌스에 대해 이전과는 완전히 다른 방식으로 접근하고 있다. 아마도 이와 같은 새로운 면모가 많은 기대와 동시에 우려를 촉발하는 것이 아닐까 생각된다. 이하에서는 RISE가 어떤 정책적 내용과 특징을 갖고 있는지 살펴보고 이에 대한 세간의 비판과 그에 대한 필자의 생각을 RISE의 성공적 안착을 위한 방향과 함께 이야기해 보려 한다.

지역과 대학의 새로운 협력 거버넌스, 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)

RISE 출범의 배경은 학령인구 감소와 수도권 집중이 지역 대학과 지방 경제에 타격을 가하자 이러한 공동 위기에 지자체와 대학이 협력하여 인재양성-취·창업-지역정주에 이를 선순환 발전 생태계를 구축해야 한다는 인식이다. RISE의 골자는 2025년부터 지자체가 주도적으로 지역발전과 연계한 대학 지원 계획을 세우고, 중앙정부의 지원 및 협력하에 이를 실행하여 궁극적으로 지역과 대학이 동반성장한다는 것이다. RISE에 관한 여러 가지 사항 중에서 본고의 주제와 밀접한 관련을 갖고 있는 추진체계와 재정 확보의 2가지 축으로 RISE의 실체를 살펴보겠다.



우선 **추진체계** 측면에서 RISE는 대학 업무의 주무부처인 교육부가 대학지원의 행·재정 권한을 지자체에 위임·이양하고, 지역대학에 대한 재정지원 권한을 위임받은 지자체는 시도별 지역산업과 연계한 대학 지원(안)을 담은 RISE 계획을 5년 주기로 마련하고 이를 이행한다는 내용을 담고 있다. 이를 위해 각 시도는 지자체 내에 분산된 대학 관련 업무를 정비하여 대학 지원 관련 업무를 총괄·기획하는 전담부서를 설치하고, 지역 주도의 대학지원 사업을 수행하는 전담기관을 지정하여 해당기관이 참여대학의 선정, 평가 및 성과관리를 담당하도록 할 예정이다. 또한 지역의 고등교육정책에 관한 사항을 총괄적으로 심의·조정하는 지역협의체인 (가칭)지역고등교육협의회를 구성하고 지역의 대학 지원에 필요한 조례와 행정규칙 등을 정비하도록 예정되어 있다(교육부, 2023.02.01.).

다음으로 RISE의 실질적 작동을 가능케 하는 **재정**과 관련한 계획을 살펴보면, 2025년부터 대학재정지원사업 예산의 절반에 해당하는 약 2조원을 RISE 예산으로 확보하여 이를 지자체가 사용하도록 할 계획이 마련되었다. 구체적으로 현재 산학협력, 직업교육, 대학평생교육, 지방대 육성 등을 목적으로 하는 5개의 관련 재정지원사업¹⁾의 예산을 통합하고, 대학재정지원사업 구조



1) RIS(지역혁신), LINC 3.0(산학협력), LiFE(대학평생교육), HiVE(전문직업교육), 지방대활성화 사업

및 규모 조정을 통해 필요한 예산을 확보한다는 것이다. 이처럼 교육부 대학재정지원사업의 예산 확보에 더하여 각 시도에서 활용가능한 재원의 확보와 중앙부처 대학재정지원사업 중 지역주도 필요성이 높은 사업을 RISE 내의 사업과 연계하여 추진한다는 내용도 RISE 기본 계획에 담겨 있다(교육부, 2023.02.01.).

이처럼 RISE는 지역과 대학의 협력을 통한 상생 발전이라는 목표 측면에서는 과거 지방대학 정책과 같지만 지역, 대학, 그리고 중앙정부가 어떻게 협력할 것인가에 대해서는 완전히 새로운 방식을 제시하고 있다. 고등교육 정책에서 지역 중심성을 실현할 수 있는 실질적 기제를 마련하였기 때문이다. 지자체가 고유의 발전전략을 심도 있게 고려하여 지방대학에 대한 지원 계획을 체계적으로 마련하도록 하였고, 이를 조직과 재정, 지방대육성법 및 지자체 조례 등의 법·행정적 근거를 통해 뒷받침할 계획이다. 이것은 과거에 대규모 예산이 투입된 NURI 사업, 대학 특성화 사업, 지역선도대학육성사업과 같은 다수의 대학재정지원사업이 지역 혁신과 연계하여 대학 혁신을 이루고 이를 통해 지역 사회를 살리고자 했으나 실효성 있는 성과를 거두지는 못했다는 통렬한 반성에서 나온 대안적 정책전략이다.

지역혁신중심 대학지원체계에 대한 기대와 우려, 어떻게 대응할 것인가?

하지만 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)의 혁신적 면모로 인해 지역이나 대학 현장에서는 다양한 반응이 나오고 있다. 이것은 RISE가 전례 없이 큰 폭의 변화를 담고 있어 정책 관계자들의 이해가 미치지 못하는 부분도 있고, 정책의 세부 추진 방안이 미처 정리되지 않았거나 대외적으로 명확히 전달되지 못한 측면에 따른 것으로 보인다.

RISE에 대해 제기되는 비판점 중 하나는 교육부가 지자체에 대학에 대한 관리 및 지원의 부담을 떠넘기려는 것이 아니냐는 것이다. 심지어 여기에서 한 걸음 더 나아가 중앙정부가 지자체를 통제하는 방식으로도 보인다는 지적도 있다. 실제로 현재까지 알려진 RISE 추진 계획에 다소 불분명한 지점들이 있다. 하지만 이 비판은 상당 부분 오해와 정보 부족에서 비롯된 것으로 보인다. 우선 지자체의 RISE 계획 수립은 지자체가 주도하지만, 교육부와와의 Co-Design을 통해 이행되고 교육부와 지자체의 협약에 의해 계획이 추진되는 것임이 RISE 기본계획에 분명히 명시되어 있다. 즉, RISE에 대한 책무성은 지자체와 교육부가 함께 갖고 있다. 뿐만 아니라

NURI 사업부터 RIS²⁾ 사업에 이르기까지 지역과 대학 협력 기반의 대학재정지원사업을 지켜본 필자로서는 RISE를 통해 중앙정부가 지자체를 통제하려는 의도가 있어 보인다는 주장에는 동의할 수 없다. RISE 구상을 촉발한 RIS 사업에서도 대학재정지원사업이 지역 살리기에 실질적으로 기여하고 지자체 주도로 지역협업기관들이 사업에 실질적인 영향력을 미치도록 계획되었으나, 해당 사업 추진 과정에서 이것이 당초 교육당국의 의도대로 원활히 추진되지 않았고 대안을 마련하고자 고민했던 정책담당관들의 노력을 지켜보았기 때문이다.

RISE를 바라보는 불안한 시선 중 하나는 과연 지자체를 포함한 지역혁신 주체가 대학 지원의 역량을 갖추었는가 하는 것이다. 이러한 우려는 지자체 외부 주체뿐만이 아니라 지자체 내부에서도 제기되고 있다. 실제로 현재 지자체의 조직이나 업무 성격, 공무원들의 전문성을 고려할 때 이러한 우려는 일견 타당하다. 더욱이 대학지원은 고등교육 정책 및 대학조직에 대한 고도의 전문성과 다양한 이해관계자들을 대하는 정치적 역량도 필요하기에 매우 짧은 준비 기간 동안 중앙에서 지역으로의 대학 지원 권한 이양은 불안을 야기할 수 있다.

그럼에도 불구하고 RISE가 추진되어야 하는 이유는 과거처럼 중앙정부가 각 부처 또는 부처 내 개별 부처 고유의 목적에 주안점을 둔 대학재정지원사업을 추진하는 방식으로는 현재 지역과 대학이 직면한 문제를 해결할 수 없기 때문이다. 또한 대학이 아무리 혁신을 위해 애쓰더라도 현재와 같이 개방성이 미흡한 방식으로, 대학 내부의 입장에서 재정지원사업을 추진할 경우 대학재정지원사업의 성과가 실질적인 지역의 변화와 맞닿아 있지 않다는 비판을 피하기 어렵다. 지자체 등 지역혁신 주체의 대학 지원 역량 부족은 비판과 우려가 아니라 역량강화를 통해 극복해야 할 사안이다.

이러한 우려를 잘 알고 있는 교육부는 지난 3월에 7개의 시도를 RISE 시범지역으로 선정한 후 워크숍, 포럼, 시도별 컨설팅단운영 등을 통해 지자체가 대학지원 역량을 갖추도록 지원하고 있다. 물론 현재 추진 중인 교육부의 지원책이 충분하지는 않을 것이다. 양적 또는 질적으로 교육부의 역량강화 지원책이 강화될 필요도 있다. 더욱 중요한 것은 지자체가 내부적으로 조직을 구성하고 전담기구를 구축하는 데 중앙정부 차원의 행정 지원이 이루어지도록 교육부가 리더십을 행사할 필요도 있어 보인다.

2) 지자체-대학 협력 기반 지역혁신(Regional Innovation System, RIS)사업은 지자체, 대학, 다양한 지역혁신기관이 플랫폼을 구축하고, 지역별 여건에 맞는 '지역혁신모델'을 자율적으로 개발·운영하는 것을 지원하는 사업이다. 동 사업은 지역혁신기관이 역량을 결집해 지역인재양성·취·창업·정주로 이어지는 지역혁신 선순환 구조를 구축하는 데 목적을 두고 있으며 2020년에 시작되어 2023년 현재도 추진되고 있고 2025년부터는 RISE에 통합될 예정이다(교육부, 2022).



마지막으로 RISE에 대한 비판적 의견 중에 대학을 지역에 종속시키는 것이 타당한가에 대한 문제제기가 있다. 주로 대학 현장에서 제기되는 문제인식인데 일반적으로 통용되는 대학의 포괄적 역할을 고려할 때 타당한 지적이다. 또한 대학과 지역의 상호의존 또는 연계의 정도가 지역별, 대학별로 차이가 있기에 일률적으로 모든 지방대학을 지역 기반에 묶어두는 것은 불합리한 측면이 있다는 것이다.

그럼에도 불구하고 RISE라는 정책의 추진 배경이 지역의 경제적 위기와 그 속에 자리 잡은 대학의 위기 극복이라는 사실은 되새길 필요가 있다. 즉 RISE의 모태가 되는 대학재정지원사업들은 지역의 사회·경제적 발전에 부응하는 대학의 역할 수행과 이를 위한 지원의 필요에서 시작되었다. 따라서 RISE의 운영은 지역에 대한 대학의 역할 강화에 맞추어 추진되는 것이 옳다고 본다. 더욱이 현재 위기의 심화 양상을 고려할 때 대학이 예전처럼 지역을 위한 인재양성이나 기업지원에 대해 간접적으로만 기여하도록 놓아둘 여유가 많지 않다. 그리고 우리나라의 경우 상당수의 지방대학이 지역의 인재공급망 역할을 하고 있고, 해야 한다는 점도 고려되어야 할 것이다. 다만 지자체나 교육부 등 정책입안자들이 대학을 지역대학이라는 틀 속에 가두기보다는 유연한 입장과 장기적인 안목을 가지고 이러한 문제를 대하는 것은 분명히 중요하다.

지자체는 대학이 지역 문제 해결에 지금보다 더 적극적으로 참여하도록 유도하는 동시에 대학 지원 방안을 설계함에 있어 단기적 결과에 집착하지 말고 중장기적 계획 속에서 대학이 근본적인 역량을 갖추는 데 주안점을 두어야 할 것이다. 교육부 역시 지자체가 대학의 본질을 더 깊이 이해하도록 지원해야 한다. 더 나아가 RISE가 교육부 정책의 중요한 축을 이루고 있지만 전부는 아니며 교육부의 여러 정책들이 대학의 다양한 역할 수행을 지원하고 있다는 사실을 알리는 한편 부족한 부분을 찾아 메우려는 노력을 지금보다 더 적극적으로 수행할 필요가 있다.

나가기

지역발전 허브로서 지방대학을 육성하고 지역과 대학 간 협력에 기반하여 지역발전 생태계를 구축한다는 목표는 지난 20여년간 지방대학 정책의 모범답안처럼 여겨졌다. 이러한 목표가 정책문건의 상투적 구호에 머무르지 않고 실질적으로 중앙정부와 지역, 대학 간 새로운 역할 정립 속에서 실현될 수 있는지 여부는 RISE가 성공적으로 정착하는가에 달려 있다. 건설적 비판과 이에 대한 진지한 수용 및 개선 노력이 그 어느 때보다 필요한 시점이다.



[참고자료]

교육부(2022). 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 2022년 기본계획. 교육부 지역대학혁신과(2022.1.)

교육부(2023.02.01.). 지역혁신중심 대학지원체계 시범지역 선정 · 운영 계획. 교육부 보도자료.

유신열(2023). 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 정책에 대한 제언. 한국대학신문(2023.02.14.).
<https://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=541889> (인출일 2023.05.31.)

최정윤, 강충서, 김나영, 백승주, 임후남, 정혜주, 조옥경, 서재영, 정동열(2022). 지방대학 경쟁력 강화 정책의 종합진단 및 발전방안. 충북: 한국교육개발원.

한국대학신문(2022.07.01.). 윤석열 정부의 ‘지방대학 시대’...엇갈린 시각. <https://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=530409>(인출일 2023.05.31.)

한국대학신문(2023.2.6.). 대학노조 등 교육계 “대학 지원권한 지자체 이양, 정부 역할 폐기” 비판.
<https://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=541578>(인출일 2023.05.31.)



최정윤 박사는 University of California, Los Angeles(미국)에서 고등교육 전공으로 석사학위와 박사학위를 받았다. 한국대학교육협의회를 거쳐 2006년부터는 한국교육개발원에서 고등교육 정책 연구자로 일하고 있다. 국립대학육성사업, 대학 특성화 사업, 대학혁신지원사업, 지역선도대학 육성사업, LINC+, RIS 사업 등 다양한 교육부 재정지원사업에서 사업관리위원, 평가위원 및 컨설팅위원 등의 역할을 수행해 왔다. 주요 관심 분야는 학생성공, 대학효과, 대학교육의 노동시장 성과, 대학평가와 대학재정 등이다.

SUBJECT_01

지역혁신을 위한 지방정부와 대학의 상생협력 과제

원광해 | 부산테크노파크 지식학협력센터장

변화와 혁신의 시대

인구구조 및 산업구조 급변에 따른 지역-대학의 공동위기 상황에서 대학의 과감한 혁신과 지역과 대학의 동반 성장 추진전략 마련이 매우 중요해지고 있다. '21년 인구감소지역(89곳) 중 85곳이 비수도권 지역(행정안전부, 2021.10.)이며, '21년 미충원 신입생 40,586명(75%)이 지방대학에 집중되어 있는 것으로 나타났다(교육부, 2023.01.). 이러한 상황에서 지자체 주도의 대학지원으로 대학을 지역발전의 허브로 육성하여 '인재양성-취·창업-정주'에 이르는 선순환 혁신생태계 조성의 필요성에 관심이 집중되고 있다.

지역혁신을 위한 지방정부와 대학의 역할

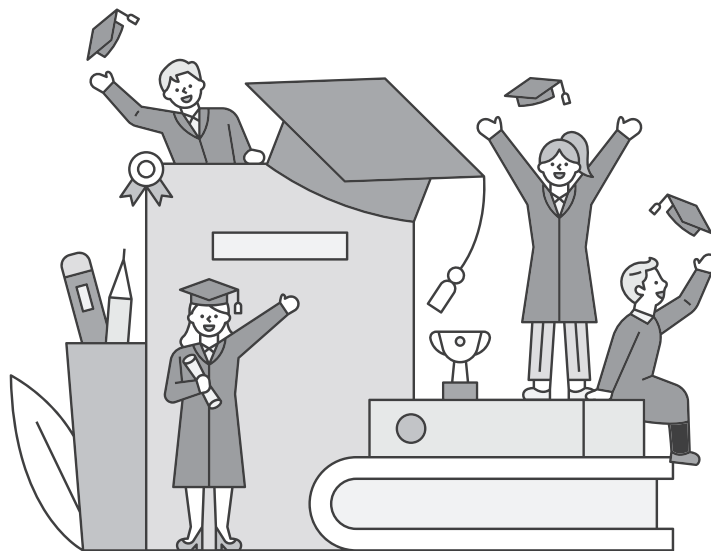
올 초 교육부는 지역혁신중심 대학지원체계(이하 RISE)에 대한 계획을 발표했다. RISE 체계는 지자체 주도의 지역발전과 연계한 대학지원으로 지역과 대학이 동반성장하는 것을 목표로 한다. 이는 대학들이 소재한 지역의 실질적 현황과 문제점을 파악하고, 해당 지역의 발전전략과 연계하여 효과적으로 대학을 지원하기 위한 정책이다. 그렇다면 효과적인 정책입안과 성공적인 성과창출을 위해서 지·산·학 혁신주체들은 어떠한 준비를 해야 할까? 무엇보다 대학재정지원사업의 주체가 될 지방정부는 해당 지역에 위치한 대학의 현황과 강점, 문제점 등을 면밀히 파악하고 대학들의 의견을 충분히 수렴하여 대학 고유의 특성을

잘 반영한 대학지원 전략을 수립해야 한다. 그 과정에서 비단 교육부 사업뿐만이 아니라 타 부처의 대학재정지원사업, 지자체 고유의 대학재정지원사업 등도 효과적으로 연계하는 종합적 전략을 수립하는 것이 중요하다. 대학 역시 캠퍼스라는 학문지향의 공간적 범주에서만 걸음 나아가 지역사회, 지역기업들과 밀착하여 소통할 수 있는 보다 개방적이고 융합적인 혁신 노력을 추진해 나가야 할 것이다.

※ 라이즈(Regional Innovation System & Education, RISE): 지자체가 지역발전과 연계하여 지역혁신, 산학협력, 창업, 직업평생교육에 중점을 두고 지역대학을 지원함으로써 '지역인재·취·창업·정주'의 지역발전 생태계 구축을 추진하는 체계

수평적 협력을 통한 지·산·학 혁신주체들의 역할과 과제

지역소멸, 대학위기, 청년인재의 유출이라는 어려운 문제들을 해결해 나가기 위해서는 대학의 혁신, 지역기업의 경쟁력 강화, 지방정부의 개혁 등 다양한 노력들이 필요하다. 특히 시대가 요구하는 올바른 인재를 양성하고 그 인재를 지역에 정주시키는 과정들은 매우



중요한 화두이다. RISE는 이러한 문제들을 해결하기 위한 하나의 중요한 전략이 될 수 있다고 본다. 특히 지역 중심의 지·산·학 혁신주체들의 수평적 협력구조를 통해 개별이 아닌 공동체 관점에서의 대응 체계 마련이 중요해 보인다. 지방정부와 대학의 핵심역할을 중심으로 앞으로의 공동 대응과제를 살펴보자.

1. 지역산업 발전전략과의 연계성

그 동안 대학재정지원사업은 교육부 소관의 대학의 과제라고 생각하는 경향이 많았다. 그러나 사실 대부분의 대학의 주요기능들은 지역사회의 특성 및 역할들과 밀접한 연관이 있다. 특히 대학에서 양성하는 우수한 인재들은 지역사회가 포용해야 하는 인력들이다. 또한 대학이 가진 인프라와 자원들을 기반으로 대학별 특성화 전략을 수립하고 있는데, 이런 전략들은 대학이 몸담고 있는 지역의 산업정책과 세부사업 육성전략들과 맞물려 설계하는 것이 매우 중요하다.

2. 지역대학의 현황과 특성 분석

앞으로 RISE 체계를 준비하는 지방정부들은 그 지역이 가지고 있는 대학의 현황과 특성들에 대해 보다 면밀히 분석할 필요가 있다. 그동안 지역사회는 필요에 의해 대학의



..... ● ● ●

직원들을 활용하거나 연계하는 수동적 관점의 수요자였던 것이 아닌가 싶다. 대학 자체가 가진 고유의 특성, 비전, 장점, 특성화전략, 애로점 등에 대해 정확히 분석하고 이러한 내용들을 상호 보완해 줄 수 있는 전략 수립이 필요하다.

3. 지역기업의 수요 분석

RISE 체계의 핵심 방향 중 하나는 지역산업 기반 수요맞춤형 인재를 양성하고, 이를 통해 선순환적 생태계를 조성해 나가고자 하는 것이라 생각한다. 이는 곧 대학의 혁신과 인재양성의 축이 지역사회 수요기반으로 설계되어야 한다는 것이다. 대학재정지원사업의 추진에 있어서도 대학에서 육성한 인재의 1차적 수요처인 지역산업계(기업)의 니즈를 반영하는 것이 매우 중요하다. 산업적 수요와 동떨어진 인재의 양성은 더 이상 환영받지 못하는 시대이기 때문이기도 하다.

물론 연구중심 기능까지 모두 다 이러한 구조를 취해야 한다는 것은 아니다. 다만 지역의 여건과 현실을 잘 반영할 수 있는 교육혁신 과정을 통해 지역의 인재가 역외로 유출되지 않고 지역사회가 수용할 수 있도록 구조적 장치를 마련해 주어야 한다.

4. 청년의 목소리 청취

지역소멸, 지역대학 위기, 기업이 원하는 인재양성 등의 키워드를 논하면서 종종 이들 화두의 가장 핵심 대상인 청년들의 목소리를 등한시하곤 한다. 실제로 여러 가지 정책과 사업수단을 이야기하면서 청년들의 입장과 의견을 수용하지 않고 추진하는 사례가 많았다. 대학혁신의 가장 중요한 주체는 지자체와 대학본부가 아니라 어쩌면 대학의 핵심 구성원인 학생들이다. 대학과 지방정부의 상생을 논하기 전에 청년과 지역의 공존관계에 대해 논하는 것이 더 빠른 해답을 얻을 수 있는 방법이 아닐까?

5. 교육혁신을 위한 규제개혁 추진

대학에도 정말 많은 규제들이 존재한다. 대학을 지탱하는 직원, 교수들의 우수한 능력들도 행·재정적 규제 때문에 빛을 발하지 못하는 경우가 많다. 해외 선진사례들을 벤치마킹하고 새로운 혁신과정들을 도입하려고 해도 제도적 한계 때문에 추진 자체가 불가능한 경우도 많다. 다행히 최근에는 교육혁신을 위한 다양한 아이디어가 도출되고 있고, 「글로벌대학 30」 등 새로운 패러다임의 도입으로 교육혁신 규제개혁 노력들이 많이 이루어지고 있어, 머지않아 가시적 성과를 기대해 보아도 좋을 듯하다.

6. 지·산·학 혁신주체간의 수평적 융합구조 마련

지·산·학 협력체계의 구축은 지방정부와 대학의 협력만 중요한 것이 아니다. 지방정부-대학-기업-시민 등 지역사회를 구성하는 주체들 간의 수평적 협력체계 마련이 중요하다. 지역의 혁신과 대학의 혁신 모두 이들 수평적 통합체가 함께 설계(Co-design)하여 지역사회 문제를 해결해 나갈 수 있도록 해야 한다. 이는 기존의 중앙정부 의존형 지역혁신이 아닌 지역의 역량을 결집하여 스스로 문제를 극복해 나가는 내발적 발전의 기초가 되어야 한다.

7. 재정집행의 효율성 증대와 성과관리

과거 20년 산학협력사업 추진의 문제점으로 지적된 것 중 하나는 예산활용의 비효율성이었다. 다양한 부처에서 추진하는 대학재정지원사업들에 대한 사업내용, 성과, 문제점 등에 대한 상호체크가 어려워 비효율적 예산집행구조가 발생할 수밖에 없었다. 향후 추진될 RISE 체계는 지자체 주도의 관리체계라는 특징 외에도 지역이 스스로 지역의 대학재정지원사업들을 근접 모니터링하고, 이들 사업의 내용, 구조, 성과 등을 직접 분석함으로써 예산집행과 성과관리에 보다 효율성을 증대시킬 수 있다는 장점이 있을 것이다.

8. 범정부적 지원체계 확립

혁신의 기초는 새로운 사업의 도입이 아니라 추진하고 있는 사업들의 효율성을 극대화하는 것에서도 발생할 수 있다. 그간 추진해 온 다양한 대학재정지원사업들에 대한 성과분석을 고도화할 필요가 있다. 가까운 곳에서 사업들의 구조를 분석해보면 사업의 추진방향과 목적성뿐 아니라 잘못된 사업연계, 불필요한 사업구조 등의 문제점도 파악될 것이다. 특히 부처별 장벽이 존재하는 유사사업 유형들은 과감하게 통합 점검을 해나갈 필요가 있다. 예산의 집행부처만 다를 뿐 동일한 사업, 동일한 추진주체가 비일비재하다. 비효율을 줄이는 것이 혁신의 시작이 될 수 있다.

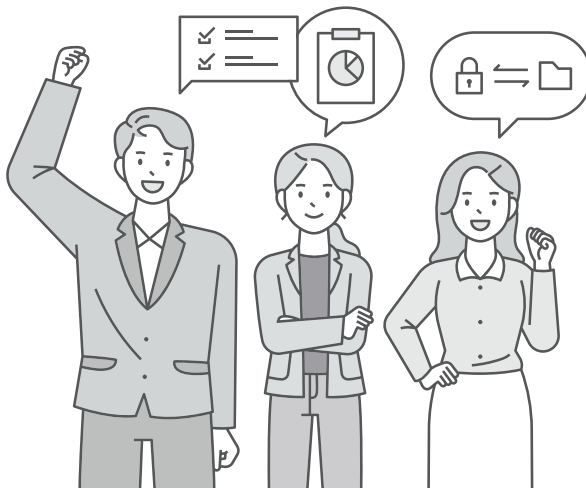
9. 사업추진 거버넌스의 효율화

RISE 체계 정착의 기본은 지역의 관점에서 얼마나 객관적이고 효과적으로 지역사회를 바라보고 대학혁신사업들을 연계·조정·관리해 나갈 수 있는지에 달려있다. 지역산업에 대한 이해, 지역대학에 대한 이해, 지자체와 대학-기업의 가장 중립적 연결매체, 이러한 기능적 역할이 가장 중요하다. 지나치게 대학 중심의 거버넌스도, 지나치게 기업 중심적인 거버넌스도 문제가 발생할 수 있다. 지역과 대학의 혁신을 위한 앞으로의 추진체계는 지방정부를 중심으로 이를 함께 보조할 수 있는 전담기관의 역할이 성패를 좌우할 것이다.

특정 집단 중심 사업 수주 관점의 이기주의적 거버넌스는 정부의 새로운 교육혁신 노력 자체를 무색하게 만들 수 있다.

지·산·학복합체로 구체적 실천효과 도출해야

미국 농구선수 마이클 조던은 “실현을 바라는 사람, 실현을 꿈꾸는 사람, 그리고 실현시키는 사람이 있다”라고 했다. 지역의 혁신, 대학의 혁신, 기업의 혁신에 대해 누구나 각자의 방식과 언어로 다양한 의견들을 개진한다. 그러나 아이러니하게도 실현을 목적으로 하는 구체적 실천방식에서는 큰 차이가 나타나곤 한다. 정책 입안자가 성과만을 바란다거나, 실행의 주체가 꿈만 꾸어서는 안 된다. 지역의 혁신을 바라는 모든 주체들이 하나의 복합체로서 활동해야 하고, 이 과정들을 통해 올바르게 구체적인 실현을 이루어내야 한다. 지방정부의 역할과 책임, 대학의 혁신, 기업의 혁신, 여기에 시민의 능동적 참여까지 더해진다면 지역 스스로 이루어내지 못할 것이 없을 것이다. 창의적인 혁신가들이 스스로 지역으로 모여들 수 있도록 지역 중심의 지·산·학복합체 혁신이 빛을 발할 날을 기대해 본다.



원광해 센터장은 부산대학교에서 경제학 박사학위를 받고 현재 부산테크노파크 지산학협력센터장, 신라대학교 겸임교수로 일하고 있다. 동남경제연구원 책임연구원과 한국해양대학교 겸임교수를 역임하였다. 주요 관심분야는 지역산업정책기획, 지산학협력정책, 기술혁신, 성과분석이다.

SUBJECT_02

지역대학 관점에서 본 RISE 성공을 위한 과제

차성현 | 전남대학교 교육학과 교수

고등교육 정책의 중심이 중앙에서 지역으로

우리나라 고등교육 정책의 중심이 중앙에서 지역으로 바뀌고 있다. 최근 정부는 '이제는 지방대학 시대'라는 국정과제 아래 지역대학에 대한 지자체의 행·재정 권한을 강화하고, 지역과 대학의 협력을 기반으로 하는 지역 주도의 고등교육 혁신을 추진하고 있다.

중앙정부 주도의 획일적 기준을 적용한 고등교육 정책은 나름의 성과에도 불구하고, 지자체-지역대학-지역산업체 등 지역의 특수한 여건과 요구를 반영하지 못한 구조적 한계가 있었다. 이는 결과적으로 지역인재의 수도권 집중, 수도권과 지방대학의 교육격차를 확대하는 부작용을 낳았다. 기존 사업단 중심의 칸막이 고등교육 정책은 학령인구감소, 등록금 동결로 인한 지방대학의 위기를 극복하고 지역을 살리는 데 큰 성과를 내지 못했다.

RISE를 통한 지역 주도 대학지원 패러다임 대전환 추진

2023년 2월, 정부는 일명 '라이즈'(RISE)로 불리는 지역혁신중심의 대학지원체계 (Regional Innovation System & Education) 정책을 발표하였다(교육부, 2023.02.01.). 정책의 핵심 내용은 2조원 규모의 정부 대학재정지원 권한을 지자체로 이양하여 지역과 대학이 동반 성장하는 '지역인재양성-취·창업-정주'의 지역발전 생태계를 구축하겠다는 것이다.

지난 3월 9일, 라이즈 시범지역 선정위원회는 경남, 경북, 대구, 부산, 전남, 전북, 충북 등 7개 지역을 시범지역으로 선정하였다(교육부, 2023.03.09.). 2023~24년 이들 지역에서 시범 운영을 하고 2025년부터는 전국 17개 시도로 확대할 계획이다. 시범지역에서는 지역대학 지원 관련 업무를 기획·총괄하는 대학지원 전담부서 연내 설치, 지역 주도의 대학지원 사업을 관리하고 선정·평가 등을 전담하는 라이즈센터 지정·운영, 지역발전과 연계한 지역혁신, 산학협력, 직업·평생교육 중심의 대학지원 사업 등을 추진한다.

RISE에 대한 기대와 우려

라이즈 사업에 대해 지역과 지역대학에서는 기대와 함께 우려도 적지 않게 표출되고 있다. 라이즈 사업을 통해 지자체가 지역발전과 연계하여 지역대학을 지원함으로써 지역 위기를 극복하고 지역과 대학이 동반 성장할 것이라는 긍정적 기대가 있다. 반면, 고등교육 분야에서 경험이 많지 않은 지자체에 대학지원의 행·재정 권한을 주는 것에 대해 우려가 크다. 그동안 고등교육 정책을 기획·추진해 본 경험이 부족한 지자체에 2조 원이 넘는 예산에 대한 대학지원 권한을 줌으로써 대학의 자율성이 훼손되고, 지자체와 대학, 지역대학 간 재정지원을 둘러싼 긴장과 갈등이 심화될 수 있음을 걱정한다. 또한, 고등교육에 대한 지자체의 관심과 투자, 정책역량에 따라 지역 간 고등교육 및 지역발전 격차가 확대될 것이라는 우려도 있다.



RISE 성공을 위한 과제

라이즈 사업의 성공적 현장 안착, 지속가능한 지역과 대학의 동반 성장을 위해 지방대학의 관점에서 몇 가지 과제를 제안한다.

1. 지역과 대학의 상호 이해 및 존중

행정기관과 교육기관은 조직 운영의 원리와 방식에 차이가 있다. 지자체는 명령과 지시, 통제와 관리에 의해 운영되는 관료제적 특성이 강하다. 반면, 대학은 전문성 기반을 두고 자율과 협력, 토론과 설득이 주된 운영 원리로 작동한다. 각 기관의 고유성과 자율성이 존중되지 않고, 어느 한쪽이 어느 한쪽에 흡수되거나 통제되면 지역과 대학의 협력을 통한 동반 성장은 기대하기 어렵다. 특히, 대학지원의 행·재정적 권한을 갖게 될 지자체는 관리·통제가 아니라 지원·협력의 관점에서 지역대학을 이해하고 소통하기 위해 적극적으로 노력할 필요가 있다. 예컨대, 지자체는 지역대학의 총장협의회, 기획처장협의회, 산학협력단협의회 등 대학 대표들과 주기적으로 만나 지역의 현안을 공유하고 발전 전략을 모색하는 자리를 마련할 필요가 있다. 또한, 지자체가 대학지원을 위해 신설하는 전담부서, 대학지원 사업 관리·선정·평가 등을 위해 지자체가 지정·운영하는 라이즈센터 등에 대학교육·행정 경력자를 채용하거나 대학에서 파견받는 방안도 검토해 볼 수 있다.



2. '지역고등교육협의회'의 법제화

지역 고등교육 정책을 심의·조정·의결하기 위해 설치하는 '지역고등교육협의회'가 안정적으로 운영되도록 법적 기반을 마련할 필요가 있다. 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」(약칭: 지방대육성법)에 관련 조항을 신설하거나, 현행 대학 및 지역균형인재육성지원협의회, 지역협업위원회에 관련 내용을 추가할 필요가 있다. 지방대육성법 제19조에 따라 지방대학 및 지역인재의 육성·발전에 관한 중요 사항을 협의·조정하기 위하여 지방대학 및 지역균형인재 육성지원협의회를 둘 수 있다. 또한, 동법 제21조에 따라 지역의 협업체계 운영에 관한 중요한 사항을 심의·의결하기 위하여 지역협업위원회를 둔다. 이러한 협의회와 위원회는 광역지방자치단체장, 지역대학 총장, 산업체 대표, 지역 공공기관의 장 등이 위원으로 참여하며, 대부분의 지역에서 시도지사가 위원장을 맡고 있다¹⁾. 양 조직의 운영에 대한 평가는 지역에 따라 차이가 있지만, 전반적으로 충실하게 운영되지 못했다는 부정적 평가가 많다(조옥경 외, 2021; 주휘정 외, 2022; 최정윤 외, 2022).

지역고등교육협의회의 구성과 운영에 관한 사항은 지역의 특성이 반영될 수 있도록 조례로 하되, 지역과 대학의 동반자적 협력 강화를 위해 위원장은 위원 중에서 호선하는 방식을 고려해 볼 필요가 있다. 또한, 지역과 대학의 협력을 활성화하기 위해 실무협의체로 지역대학의 기획처장협의회, 산학협력단장협의회, 국제교류협력협의회, 입학처장협의회 등을 두는 것도 검토해 볼 수 있다.

3. 충분한 재정보호 및 균형 있는 배분

라이즈의 안정적 운영을 위해 충분한 재정보호 및 균형 있는 배분이 필요하다. 라이즈의 재정 수입은 중앙정부의 재정투자자와 지자체의 대응투자자로 구성된다. 라이즈 기본 계획에 따르면, 정부는 지자체와 협력이 필수적인 RIS(지역혁신), LINC 3.0(산학협력), LiFE(대학평생교육), HiVE(전문직업교육), 지방대활성화 사업 등 5개 사업을 통합하고, 대학재정지원사업 구조 및 규모 조정 등을 통해 전체 대학재정지원사업 예산의 50% 이상(2조 원 이상)을 라이즈 예산으로 전환할 예정이다(교육부, 2023.02.01.).

이는 정부의 대학재정지원 정책 기조에 따라 라이즈 예산 규모가 언제든지 달라질 수 있음을 의미한다. 지자체의 대응투자 규모도 지역의 재정 여건과 정책 중요도에 따라 쉽게

1) 지역협업위원회의 경우 위원장은 해당 지역의 관할 지방자치단체의 장이 되며, 위원회 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(지방대육성법 제21조). 육성지원협의회의 경우 구성·운영 등에 필요한 사항은 해당 광역시·특별자치시·도 및 특별자치도의 조례로 정하고 있다(지방대육성법 제19조).

변동될 수 있다. 이러한 라이즈 예산의 불확실성은 지역과 대학의 참여 동력을 약화시키고, 지역의 경제적 여건에 따라 대학지원의 지역 간 불균형이 초래될 가능성이 높다.

이러한 우려를 해소하는 방안으로 지자체에 교부하는 지방교부세 항목에 ‘대학지원교부세’를 신설하는 것을 검토해 볼 수 있다. 교육세 일부와 시도세의 일정 비율을 재원으로 하고, 현행 지방교부세 제도의 기본구조, 운영방식을 따르도록 한다. 이렇게 하면 대학재정지원을 위한 지자체의 행정 부담을 줄일 수 있고, 지역의 교육 및 재정 여건을 반영한 균형 있는 재정 배분이 가능할 것이다.

4. 지역 대학의 동반 성장 모델

지역 대학들이 상생할 수 있는 지역 대학의 동반 성장 모델이 필요하다. 기존 중앙정부 주도의 대학재정지원과 마찬가지로, 라이즈 하에서도 지역의 대규모 또는 국립대학 중심으로 대학지원이 집중될 것이라는 우려가 있다. 이러한 우려를 해소하는 한 가지 방안으로 지자체는 지역과 대학들의 의견을 수렴하여 대학지원의 원칙을 수립할 필요가 있다. 예컨대, 개별대학에 대한 지원보다는 지역과 대학, 지역대학들이 함께하는 공동협력사업에 우선적으로 투자하는 원칙도 중요하게 고려해 볼 만하다. 이와 함께 지역에서 필요한 인재 양성을 위해 지역 대학들이 각자에게 맞는 역할을 설정하고 이를 분담할 필요가 있다. 이 과정에서 지역대학의 기능 특성화, 대학 자원의 개방과 공유는 필수적으로 요구된다.

대전환의 긴 여정, 보다 긴 호흡으로

지역과 대학의 동반 성장 협력 체제를 구축하기 위한 ‘라이즈호’가 항해를 시작했다. 지역 주도의 대학지원을 통한 지역을 살리는 대전환의 여정이 시작되었다. 라이즈의 성공을 위해서는 지역과 대학의 상호 이해 및 존중, 지역고등교육협의회의 법제화, 충분한 재정확보 및 균형 있는 배분, 지역대학의 동반성장 모델이 필요하다. 라이즈의 긴 여정에서 적지 않은 시행착오를 거치겠지만, 보다 긴 호흡으로 지역과 대학이 서로를 동반자로 여기고 함께 나아가야 지역을 살릴 수 있음을 잊지 말아야 할 것이다.

[참고자료]

교육부(2023.02.01.). 지역혁신중심 대학지원체계 시범지역 선정 · 운영 계획(Regional Innovation System & Education). 교육부 보도자료.

교육부(2023.03.09.). 2025년 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 도입 본격 시동. 교육부 보도자료.

조옥경, 김미란, 김은영, 서재영, 문보은, 최정윤, 조한상, 이민수(2021). 대학 간 공유 · 협력 체제 구축 방안 연구(RR2021-08). 한국교육개발원.

최정윤, 강충서, 김나영, 백승주, 임후남, 정혜주, 조옥경, 서재영, 정동열, 장수정(2022). 지방대학 경쟁력 강화 정책의 종합진단 및 발전방안(RR2022-06). 한국교육개발원.

주휘정, 오호영, 민숙원, 정은진, 장광남, 김신애, 고요한, 양정승(2022). 광주 · 전남 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 성과제고 방안 연구. 광주전남지역혁신플랫폼, 한국직업능력연구원.



차성현 교수는 서울대학교 교육학과를 졸업하고, 미 플로리다주립대학교에서 교육정책 전공으로 박사학위를 받았다. 현재 전남대학교 교육혁신본부장을 맡고 있으며, 광주전남지역혁신플랫폼의 대학교육혁신본부장을 역임하였다. 교육정책평가, 교육행정조직, 교육재정 분야를 중심으로 다양한 활동과 연구를 수행하고 있다.

SUBJECT_03

지방자치단체의 지역대학 지원을 위한 입법과제

조인식 | 국회입법조사처 교육문화팀 입법조사관

저출산 문제와 지방대학

국가차원에서 저출산 문제가 갈수록 심각해지고 있다. OECD 국가 중에서 합계출산율(만 15세~49세 사이의 가임 여성 1명이 평생 출산할 것으로 예상되는 아이의 숫자)이 1명 미만인 국가는 우리나라가 유일하다. 2006년 한 영국의 인구전문가는 대한민국이 세상에서 사라지는 첫 번째 나라가 된다고 경고하였다. 우리나라의 저출산 문제는 국가적으로 교육, 복지, 노동 등 사회 각 분야에 영향을 미치고 있다.

저출산에 따른 학령인구 감소는 어린이집과 유치원 및 초·중·고등학교와 대학의 운영과 교육과정에 변화를 야기하고 있다. 학생 수 감소는 특히 고등교육에 미치는 영향이 매우 크다. 현재 대학 입학정원이 유지된다고 가정하면, 2024년에 대학 입학정원이 47만 4천 명이고, 대학에 입학이 가능한 학생의 수가 43만 명이며, 실제로 대학에 입학하는 학생은 37만 3천 명으로 예상된다. 최근 고등학교를 졸업하는 학생 수가 급격하게 감소하여 지방대학을 중심으로 신입생 충원이 어렵다. 대부분의 대학이 학생의 등록금으로 학교를 운영하는 재원을 충당하는 상황에서 신입생을 충원하지 못하면, 향후 4년간 등록금 수입이 감소하여 재정난이 가중된다. 대학이 학생들의 교육과 연구에 필요한 환경을 조성하지 못하고 교육 경쟁력이 하락하여 부실대학으로 전락할 수 있다.

지방대학과 지역소멸

지방대학은 고등교육기관으로서 교육을 담당하는 역할 뿐만 아니라 지역에서 경제·문화·복지 등 지역 생활의 중심이며, 지역주민들에게 평생교육을 제공하는 역할도 수행한다. 지방대학은 지역산업과 연계를 통하여 지역산업에 혁신의 거점이 되기도 한다. 지방대학의 쇠락은 지역소멸을 초래할 수 있으며, 지방자치단체는 지역소멸에 대응하는 차원에서 지역대학의 지원과 육성에 관심을 가질 필요가 있다.

지방대학 지원 관련 법률과 정책

지방자치단체가 지역대학을 지원하는 사항이 규정된 법률은 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」, 「국가균형발전 특별법」, 「인구감소지역 지원 특별법」 등이 있다. 법률에 규정된 지방자치단체의 지역대학 지원 관련 책무와 역할은 다음과 같다.

<p>지방대육성법</p>	<p>제3조(국가와 지방자치단체 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체(수도권 이외의 지방자치단체를 말한다. 이하 같다)는 지방대학 및 지역인재의 육성을 지원하기 위하여 필요한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>제16조(국가 등의 지원) ① 국가와 지방자치단체는 지방대학의 교육·연구 여건의 개선을 위하여 교원 및 교육용·연구용 시설·설비의 확보에 필요한 지원을 할 수 있다.</p> <p>제21조(대학과 지역의 협업) ① 국가와 지방자치단체는 「국가균형발전 특별법」 제9조의2에 따른 지역혁신체계의 구축 및 지방대학의 지역혁신역량 강화를 위하여 지방자치단체와 지방대학의 협업체계를 육성하는 데 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.</p>
<p>국가균형발전 특별법</p>	<p>제12조(지역 교육여건 개선과 인재 양성) ① 국가 및 지방자치단체는 지역의 교육여건 개선과 국가균형발전에 필요한 우수인력의 양성을 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 시책을 추진하여야 한다.</p> <p>5. 지방대학 특성화 및 지방대학의 대학원 교육·연구 역량 강화와 산학연 협력 강화에 관한 사항</p> <p>7. 지방대학 역량 강화와 교육 개선 지원에 관한 사항</p>
<p>인구감소지역지원 특별법</p>	<p>제22조(교육기반의 확충) ⑩ 국가와 지방자치단체는 인구감소지역 내의 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 지방대학에 대하여 같은 법 제16조에 따른 지원보다 강화된 지원을 할 수 있다.</p>

정부는 이전 정부에서 추진했던 지방대학 관련 정책과는 다르게 지방대학 육성 정책을 지역주도의 대학지원 체계로 대전환하기 위하여 지역혁신중심 대학지원체계(Regional Innovation System & Education, 이하 RISE)를 발표하였다. RISE는 대학지원의 행정 및 재정 권한을 지방자치단체에 위임 또는 이양하고, 지역발전과 연계한 전략적 지원으로 지역과 대학의 동반 성장을 추진하는 체계를 의미한다. RISE를 통하여 ①지자체 주도의 대학재정지원 추진, ②지역이 키우고 지역을 살리는 지역대학 육성, ③규제를 완화하고 지자체의 대학지원 권한 확대, ④지역주도 대학지원 체계를 위한 기반의 마련을 목적으로 하고 있다.

이에 따라 지방자치단체는 교육부가 담당하던 지방대학 지원 정책의 시행 및 예산 지원 등의 역할을 수행하게 된다. 하지만, 지방자치단체는 지역대학 지원을 위한 기반이 부족하며, 지역대학 지원에 필요한 재원을 확보하지 못하고 있다.

지방자치단체의 지역대학 지원 내실화를 위한 입법과제

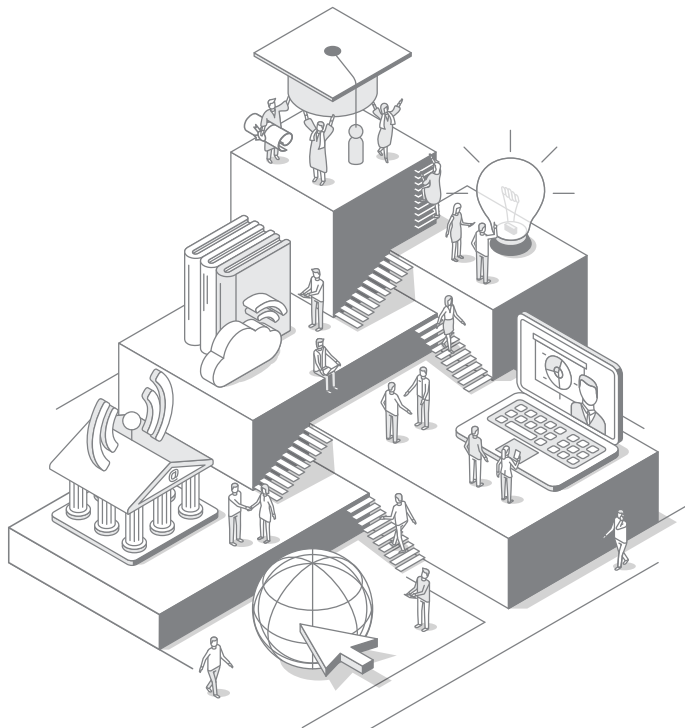
지방자치단체가 지역대학 지원에 내실 있는 역할을 수행하기 위한 입법과제로 다음의 내용을 검토할 수 있다.

첫째, 정부가 지방자치단체에 지역대학 지원과 육성을 위하여 이양하는 권한의 범위와 책무를 「지방대육성법」에 규정하는 입법을 검토할 수 있다. 정부가 지방자치단체에 이양하는 사무와 지방자치단체의 지역대학 지원 관련 권한과 범위는 「지방교육자치에 관한 법률」의 국가행정사무의 위임과 교육감이 관장하는 사무가 규정된 내용을 참고하여 검토할 수 있다.

과거 정부와 시도 교육청 간에는 교육과정 예산지원과 교육행정의 집행에 관하여 갈등이 발생한 적이 있다. 「지방대육성법」에 정부가 지방자치단체에 이양하는 권한의 범위와 지방자치단체의 지역대학 지원 역할을 규정하여, 향후 정부와 지방자치단체 간에 지역대학 지원과 관련하여 발생할 수 있는 갈등을 예방할 필요가 있다. 그리고 정부는 지방자치단체에 지역대학의 지원과 관리 및 감독에 대한 권한을 한 번에 대폭 이양하기보다는 점진적으로 이양하여 제도의 시행에서 발생하는 문제를 보완하는 방식으로 추진하는 것이 바람직하다.

둘째, 지방자치단체가 지역대학 지원에 필요한 인력과 조직 및 예산을 확보할 수 있는 법적 근거를 신설하는 입법을 검토할 수 있다. 현재 지방자치단체의 대학 관련 인력과 조직은 지역대학과의 협력업무와 정부의 대학지원 사업에 대응하는 예산지원 및 지역대학의 학생을 지역주민으로 관리하는 업무를 주로 담당하고 있다.

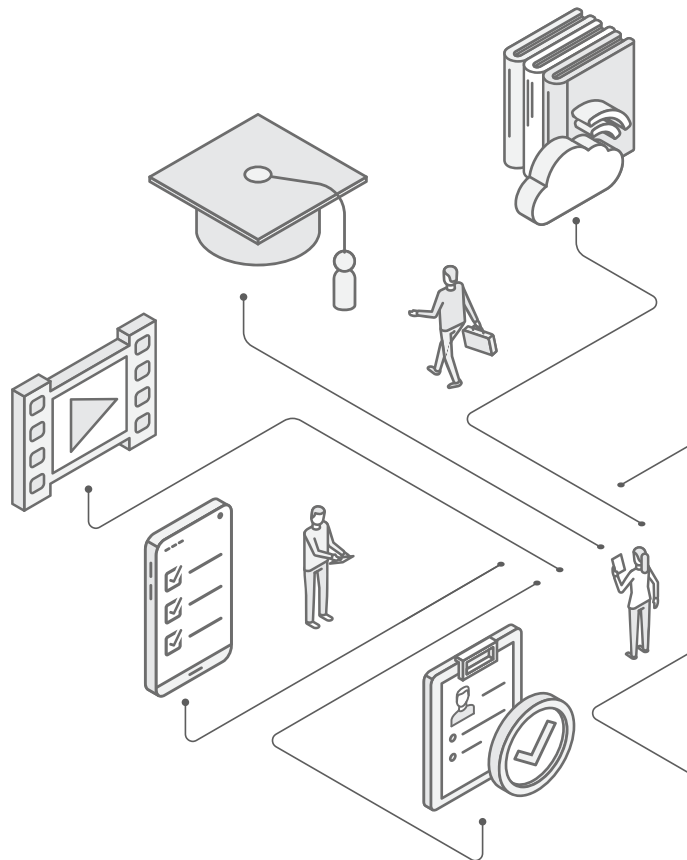
지방자치단체는 재정자립도가 낮아서 자체 예산으로 지역대학을 지원하기가 어려운 구조이다. 지방자치단체의 지역대학 지원을 위한 책무와 역할이 「지방대학 및 지역균형인재육성에 관한 법률」, 「국가균형발전 특별법」, 「인구감소지역 지원 특별법」 등에 규정되어 있지만, 지방자치단체의 지역대학 지원을 위한 예산 확보에 관한 규정이 미비하다. 지방자치단체가 지역대학 지원을 위한 재원을 확보할 수 있도록 지방교부세를 확대하는 방안을 검토할 수 있다. 다만, 대학구조조정이 필요한 상황에서 지방자치단체가 모든 지역대학에 지원을 확대하는 방안이 바람직하지 않다는 의견이 제기될 수도 있다는 점을 고려할 필요가 있다.



셋째, RISE 사업을 위한 입법을 검토할 필요가 있다. RISE를 추진하기 위해서는 규제 혁신과 안정적인 재정지원이 필요하며, 정부는 글로벌대학을 선정하여 지방대학에 막대한 예산을 지원할 예정이다. 지방대학 육성에 필요한 규제 완화를 위한 관련 법률의 개정, 지역대학 지원의 추진체계인 ‘(가칭)지역고등교육협의회’의 구성과 운영 및 권한 관련 규정 신설, RISE 관련 예산의 안정적 확보를 위한 법적 근거 신설 등의 입법을 검토할 수 있다.

나가며

지방대학 지원 정책은 국민의 정부부터 문재인 정부까지 추진하였고 지방대학 육성을 위한 법률도 제정했지만, 지방대학의 경쟁력을 강화하기에는 부족했다는 지적이 있다. 지방대학 육성 정책은 정부가 바뀌어도 일관된 방향을 가지고 안정적으로 추진될 필요가 있으며, 국회는 지방대학 구성원들과 지역주민의 다양한 의견을 종합적으로 수렴하고 심도 있는 논의를 거쳐서 입법을 검토할 필요가 있다. 지방대학도 정부와 지방자치단체의 지원과 국회의 입법을 기대할 것이 아니라 교육과정의 개편과 학과 통폐합 및 대학 간에 통폐합 등의 노력을 통하여 경쟁력을 높여야 할 것이다.



[참고자료]

교육부(2023.03.08.). 2025년 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 도입 본격 시동. 교육부 보도자료.

교육부(2021.05.20.). 대학의 체계적 관리 및 혁신 지원 전략. 교육부 보도자료.

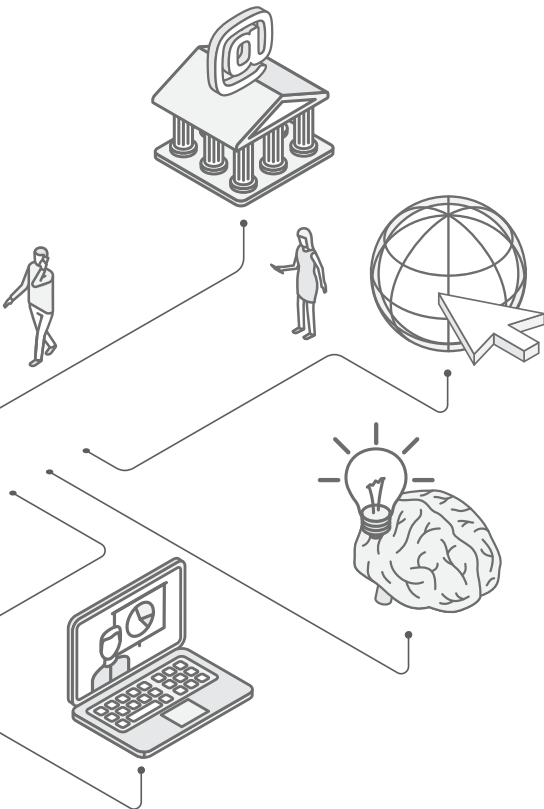
변기용, 이석열, 변수연, 송경오(2016). 지역균형발전의 관점에서 본 현행 대학 재정지원 사업 및 평가체제 발전 방안. 서울: 대통령 직속 지역발전위원회.

서영인(2022). 지방정부의 고등교육 투자 현황과 과제, KEDI Brief 2022년 18호, 충북: 한국교육개발원

조인식(2022). 지방자치단체 지역대학 지원 현황과 향후 과제, 서울: 국회입법조사처

조인식(2021). 지방대학 신입생 충원 현황과 정책 및 입법과제, NARS 현안분석, 204, 국회입법조사처

최정윤, 강충서, 김나영, 백승주, 임후남, 정혜주, 조옥경, 서재영, 정동열, 장수정(2022). 지방대학 경쟁력 강화 정책의 종합진단 및 발전방안. 충북: 한국교육개발원



조인식 입법조사관은 미국 일리노이대학(the University of Illinois at Urbana-Champaign)에서 교육학 석사와 박사 학위를 받았다. 현재 국회입법조사처 교육문화팀 입법조사관으로 근무하고 있으며, 고등교육, 평생교육, 직업교육, 인적자원개발 등의 분야를 담당하고 있다.

일본 지방대학 활성화 정책 사례 및 시사점



이소영 | 한국지방행정연구원 지역균형발전실장

일본 지방대학 활성화 정책의 배경

인구감소·고령화로 인하여 지방소멸 위기의식이 확산되던 2014년 일본은 지방소멸에 대한 대응책으로 ‘마을·사람·일자리 창출(まち・ひと・しごと創生)법’을 제정하고, 도쿄권으로의 과도한 인구집중을 시정하여 모든 지역이 살기 좋은 환경을 마련하기 위한 정책적 노력을 기울여 갔다. 내각부에 설치된 마을·사람·일자리 창출본부는 2017년 지방대학 진흥 및 젊은 사람들 고용 등에 관한 자문회의를 개최하고, 2020년에는 지방의 창조적 재생에 이바지하는 매력 있는 지방대학 실현을 위한 검토회의 등을 열어가며, 도쿄에서의 대학 증설 억제와 지방이전 촉진, 지방에서의 고용창출과 청년들의 취업

지원 등 마을·사람·일자리 창출종합전략에서의 지방대학 활성화 정책의 방향성을 마련해 나갔다¹⁾.

이에 따라 2015년판 마을·사람·일자리 창출종합전략에서는 지방대학 활성화를 위해 ①지역 주체 간 연계체계 구축, ②특색 있는 지방의 창조적 재생을 위한 지방대학 진흥, ③청년들의 고용 창출과 지역학생 정착, ④지역인재 육성 등의 기본 시책을 추진해 갔다. 일본 지방자치단체의 지방대학 활성화정책 또한 지방의 창조적 재생(地方創生) 종합전략의 일환으로서 중앙부처의 기본 시책에 따라 문부과학성 등의 지원을 받고 추진되고 있다고 볼 수 있다.

일본 지방대학 활성화 주요 정책 사례

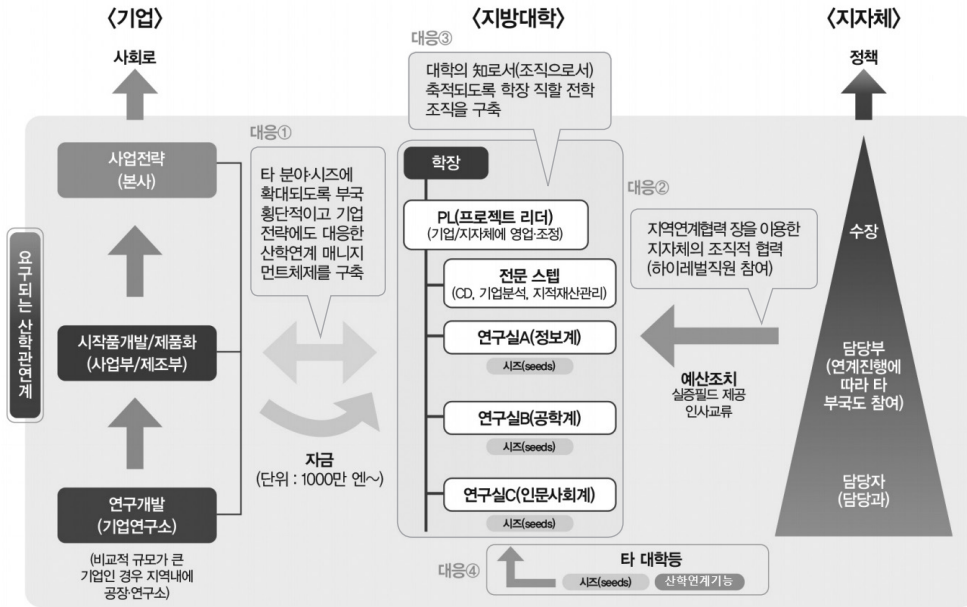
1. 지역연계 플랫폼 구축²⁾

지역연계 플랫폼 구축사업은 대학, 지자체, 산업계 등 다양한 관계기관이 함께 모여 상시적인 논의의 장을 구축하여, ‘근거’에 더해 현상 및 과제를 파악하고 지역의 장래 비전을 공유하며 지역과제 해결을 위해 연계협력하기 위해 추진된 사업이다. **대학**은 지역수요를 바탕으로 교육연구를 활성화하고, 대학 간 연계 추진, 대학의 지역사회 기여로 존재가치를 향상시키며, **지자체**는 대학의 지식과 인재를 활용하여 지역문제를 해결하는 한편, 지역으로 젊은 사람들의 정착을 촉진하고 지역경제의 기반을 강화하며 지속적인 사회 유지를 이루어갈 수 있다. **산업계**는 산업수요를 반영한 인재육성과 공동연구 활성화, 고용 유지 및 고용 증가가 가능하도록 설계된 정책이다.

지역연계 플랫폼의 체계정비사업의 대상지역은 도도부현, 즉 광역자치단체를 기준으로 삼되, 생활권을 넘어선 광역연계형도 지원하고 있다. 지역연계 플랫폼의 운영예산은 대학, 지자체, 산업계 등 참여조직에서의 회비 징수, 정부 예산, 기업관 고향납세 등 다양한 재원을 활용하도록 하고 있다.

1) 地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議(2017). 地方創生に資する大学改革に向けた中間報告.

2) 文部科学省(2020). 地域連携プラットフォーム(仮称)構築に関するガイドライン(ポイント)案. https://www.mext.go.jp/content/20200325-mxt_koutou01-000006162_07.pdf.



[그림 1] 지역연계를 통한 지역과제 대응체계

출처: 文部科学省 科学技術・学術政策局 産業連携・地域支援課 地域支援室(2021)³⁾ 이소영, 박진경(2021)에서 재인용

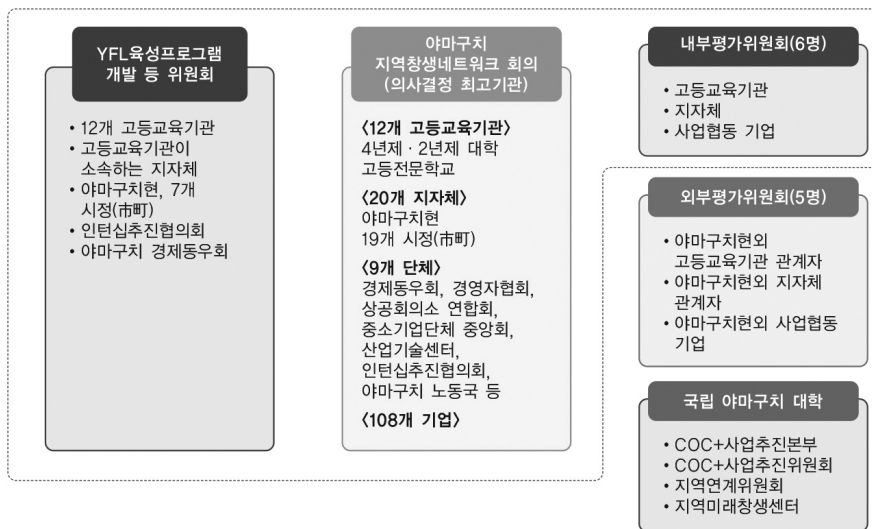
2. 지역거점대학에 의한 지방의 창조적 재생(地方創生) 추진사업(COC+)

COC+(Center of Community Plus)사업은 2013년부터 문부과학성이 추진해오던 COC(Center of Community)사업의 업그레이드 정책으로서, 지역 인재육성 및 지역산업 활성화, 지역인구 유입 촉진 등에 기여하고 있는 지역을 위한 대학을 형성하여 지역재생·활성화의 거점이 되게 하는 정책이다. COC+사업은 지자체와 기업 등과 협업하면서 매력적인 취업처를 창출·개척하고 지역이 요구하는 인재를 양성하기 위해 필요한 교육과정을 개혁하며, 지방 창조적 재생의 중심이 되는 사람을 지방으로 집적시키는 것을 목적으로 하는 지역·지식(地·知) 거점대학을 육성하는 것을 목적으로 삼는다. COC+사업은 대학과 지역사회의 연계협력을 촉진하기 위한 재정지원사업인데, COC 사업에 비해 보다 다양한 지역주체와의 연계, 즉 대학, 지자체, 기업, NPO, 민간단체들과의 협업을 강조한다는 차이가 있다. 최대 5년간 지원 가능하며, 문부과학성은 대학사업에 보조금을 지원하고 총무성은 지자체 사업에 특별교부세 등을 지원하여 사업을 추진하고 있다.

3) https://www.mext.go.jp/content/20210119-mxt_sanchi01-000012164_2.pdf

야마구치(山口)현은 2015년부터 국립 야마구치대학을 거점대학으로, 대학, 단기대학, 고등전문학교 등 12개 고등교육기관, 야마구치현, 20개 지자체, 8개 경제단체, 18개 현 내 기업 등 총 58개 기관이 참여하여 「야마구치(やまぐち) 미래창출(創生)인재육성·정착촉진 사업」을 추진하고 있다. 문부과학성이 추진하는 COC+ 사업의 일환으로 추진되고 있는 것으로, 5년간 참가기관 학생의 지역취업률을 10% 향상시키고, 이 중 10%는 기업에 의한 신규 고용창출을 목표로 한다⁴⁾.

야마구치현 사업의 운영주체는 ‘야마구치 지역창생(創生) 네트워크 회의’, ‘야마구치 미래창출 리더(Yamaguchi Frontier Leader, YFL) 육성프로그램 개발 등 위원회’, ‘야마구치 대학’, ‘내부·외부 평가위원회’로 구성된다. 야마구치 대학 내에 ‘COC+사업본부’, ‘지역미래창출 센터’, ‘COC+사업추진위원회’, ‘지역연계위원회’를 설치하고, 야마구치 지역창생 네트워크 회의는 사업 실시에 관한 최고 의사 결정기관으로 12개 고등교육 기관, 20개 지자체, 9개 단체, 108개 기업(2017년 3월 기준)이 참여하고 있다. YFL 육성프로그램 개발 위원회는 각 대학의 교육 자원을 파악하여 타 대학에 제공하고, 지역이 요구하는 인재의 자질·능력을 분석·검증하며, 야마구치 지역창생 네트워크 회의에서 제시한 교육프로그램을 개선하는 역할을 수행하고 있다.



[그림 2] 야마구치현 COC+ 사업 운용체제

출처: 国立大学法人 山口大学(2016), 이소영, 박진경(2021)에서 재인용

4) 山口県(n.d.). 地(知)の拠点大学による地方創生推進事業(COC+)の概要. <https://www.pref.yamaguchi.lg.jp/cmsdata/5/c/d/5cd709c71c27c43d029f282198610da9.pdf>

야마구치 미래창출인재육성·정착촉진의 주요사업으로는 ‘야마구치 미래창출 리더 육성 프로그램’과 ‘야마구치 취업지원 매칭 시스템’, ‘학생 취업지원’ 등이 있다. 야마구치 미래창출 리더 육성 프로그램은 야마구치현 내 대학, 단기대학, 고등전문학교가 지역이 필요로 하는 차세대 인재를 육성하는 교육 프로그램이다. 야마구치 취업지원 매칭 시스템은 학생과 기업 간의 구직·구인 미스매치를 방지하기 위한 시스템으로 ‘능력기반형 교육과정 시스템’을 통해 데이터베이스를 구축하여, 채용정보를 일원화하고 기업정보를 제공하고 있다. 학생 취업지원 사업은 지자체와 기업, 경제단체, NPO 등과 협력하여 취업처에 관한 정보를 제공하고, 학생과 직장인과의 교류·의견 교환의 장을 마련하며 지역에서 활약하는 기업인 등의 강연회, 세미나, 심포지엄 등을 개최하여 학생들의 취업을 지원하는 사업이다.

3. 취업·전직 지원을 위한 대학 리커런트(recurrent) 교육추진사업⁵⁾

대학 리커런트 교육 추진사업은 문부과학성에서 실시하고 있는 사업으로 비정규 고용노동자·실업자, 원하는 취업을 하지 못하는 젊은 세대들을 지원하는 사업이다. 대학을 중심으로 지자체, 기업, 경제단체 등 지역 주체가 연계해 리커런트 프로그램을 개발·실시하며, 직업소개소와 연계하여 수강자의 취업·전직을 지원한다. 2개월부터 6개월의 단기간 취업·전직에 연결되는 프로그램을 수강자에게 무료로 제공하고 있으며, 의료·간호, 지방의 창조적 재생, 여성적용직업을 중심으로 기초부터 응용까지 63개 프로그램이 있으며, 22개 도도부현에서 채택하고 있다.



5) 文部科学省(2021). 就職・転職支援のための大学リカレント教育推進事業. https://www.mext.go.jp/a_menu/ikusei/manabinaoshi/mext_01127.html

<표 1> 대학 리커런트 교육 프로그램 실시 사례

구분	도도부현	대학명	프로그램 명
국립	지바(千葉)현	지바대학	지역 밀착과 ICT활용으로 코로나화를 극복하는 의료·간호 스태프 리커런트 교육훈련 프로그램 개발·실시
국립	나가노(長野)현	신슈(信州)대학	농업·음식·복지를 연계한 취업·전직 프로그램
사립	나가사키(長崎)현	진제이(鎮西)학원대학	포스트 코로나의 새로운 투어리즘을 견인하는 관광 호스피탈리티·매니지먼트 인재양성 프로그램
국립	사가(佐賀)현	사가대학	산과(産科)·지역 모자 보건 분야의 조산사 부족·편재를 해결하기 위한 잠재(潜在) 조산사 리커런트교육 프로그램 개발·실시
사립	아이치(愛知)현	일본복지대학	지역공생사회에서의 복지인재 확보를 위한 대학 리커런트교육 추진사업(단기집중 코스)
사립	아오모리(青森)현	하치노헤(八戸)학원대학	지역 밀착과 ICT활용으로 코로나화를 극복하는 의료·간호 스태프 리커런트 교육훈련 프로그램 개발·실시

출처: 文部科学省(2021), 이소영, 박진경(2021)에서 재인용

시사점

일본의 지방대학 활성화 정책은 지방소멸 대응 정책의 일환으로서 마을·사람·일자리 창출종합전략 체계 내에서 추진되고 있다. 내각부가 수립한 지방의 창조적 재생 종합전략에 따라 관계부처가 관련 정책을 추진하고 있는데, 문부과학성이 대부분의 주요 정책을 수립하고 있으며, 지방자치제도를 지원하는 총무성 등 관계부처가 협업하는 구조이다. 중앙정부가 수립한 계획의 기본방침에 따라 지방자치단체도 관련 시책을 국가재정사업으로 지원받아 추진하는 하향식 정책방식이 채택되고 있는 한계를 보이나, 지방자치단체의 정책 사례를 살펴보면, 지자체, 기업, 산업계, 민간단체 등 다양한 지역주체가 협업하는 수평적 협력체계가 비교적 잘 구축되고 있다.

한국의 지방대학 육성정책도 교육부-지역대학 간 하향적, 수직적 정책추진체계에서 벗어나 지방자치단체의 역할이 보다 강화될 필요가 있다. 이 때 일본의 정책사례에서 보듯이, 지방자치단체와 대학뿐만 아니라 기업, 민간단체 등 다양한 지역주체가 참여할 수 있는 정책 경험이 보다 축적되어 수평적 협력체계가 잘 구축·운용되도록 노력을 기울여야 할 것이다.

[참고자료]

이소영, 박진경(2021). 지방대학 위기대응 및 상생협력 방안. 원주: 한국지방행정연구원

国立大学法人 山口大学(2016). 地(知)の拠点大学による地方創生推進事業 COC+ “オールやまぐち”で若者の山口での活躍をバックアップ! 平成28年度 事業報告書.

地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議(2017). 地方創生に資する大学改革に向けた中間報告.

文部科学省 科学技術・学術政策局 産業連携・地域支援課 地域支援室(2021). 共創の場京成支援プログラム(地域共創分野)について. 文部科学省. https://www.mext.go.jp/content/20210119-mxt_sanchi01-000012164_2.pdf.

文部科学省(2021). 就職・転職支援のための大学リカレント教育推進事業. https://www.mext.go.jp/a_menu/ikusei/manabinaoshi/mext_01127.html

文部科学省(2020). 地域連携プラットフォーム(仮称)構築に関するガイドライン(ポイント)案. https://www.mext.go.jp/content/20200325-mxt_koutou01-000006162_07.pdf.

山口県(n.d.). 地(知)の拠点大学による地方創生推進事業(COC+)の概要. <https://www.pref.yamaguchi.lg.jp/cmsdata/5/c/d/5cd709c71c27c43d029f282198610da9.pdf>



이소영 선임연구위원은 서울대학교 독어독문학과를 졸업하고, 서울대학교 환경대학원에서 도시계획학 석사 및 박사학위를 받았다. 현재 한국지방행정연구원에서 지역균형발전실장으로 재직 중이며, 국가균형발전위원회 민간위원, 국토교통부 도시개발위원회 민간위원, 교육부 전문대학 미래 기반 조성사업 사업관리위원회 위원 등으로 활동하고 있다.

지방대학의 위기와 과제: 신입생 충원율을 중심으로

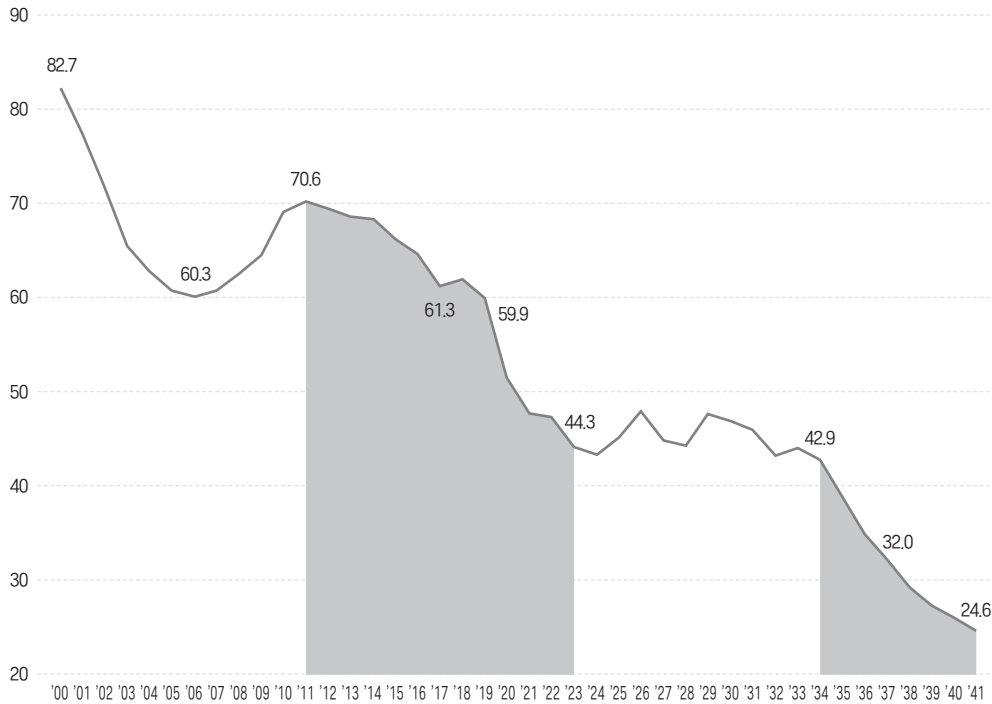
모영민 | 한국교육개발원 데이터전략실 부연구위원

학령인구 변화에 따른 대학 입학정원 감소

통계청의 「인구동향조사」 발표에 따르면, 2000년대부터 저출산 문제가 심화되고, 합계출산율이 지속적으로 감소하고 있다. 저출산은 다양한 사회 문제를 일으키는데, 그중 하나가 학령인구 감소에 따른 대학의 신입생 미충원 문제이다. 대학 입학은 대부분 18세 혹은 19세 시기에 이루어진다는 점에서, 2000년대 초반 출생자들이 대학에 입학하는 2020년대에 들어 대학 신입생 미충원 문제가 본격화되고 있다. 특히 '벚꽃 피는 순서대로 대학이 문을 닫는다.'라는 말과 같이, 신입생 충원의 문제는 지방대학에서 더욱 심각한 것으로 알려져 있다. 본고에서는 주요 통계 결과를 활용하여 학령인구 감소에 따른 지방대학의 신입생 미충원 문제를 중점적으로 살펴보고자 한다.

1. 학령인구 변화 추이

지방대학의 신입생 충원은 대학에 입학하는 학령기 인구나 직접적인 연관이 있다. 아래 [그림 1]은 통계청이 공표한 「장래인구추계」의 18세 인구 추계(2000-2041년) 자료이다. 18세 학령인구는 '00년 826,889명에서 '06년 603,310명으로 지속 감소하였으나, '11년 705,640명으로 소폭 상승하였다. 그러나 '11년부터 학령인구 감소가 본격화되어 '19년 처음으로 18세 인구가 60만 명 이하로 감소하였으며, '24년 약 43만 명까지 가파르게 감소하는 양상을 보인다. '24~'34년에는 18세 인구가 40만 명대로 유지되나, 2023년생이 18세가 되는 '41년까지 다시급 큰 폭으로 하락하여 18세 인구는 20만 명대에 접어들 예정이다. 요컨대 우리나라 18세 학령인구는 '00년부터 '41년까지 지속 감소하는 경향을 보이며, 두 차례('11~'24년, '34~'41년)에 걸쳐 급격히 감소하는 구간이 있다는 특징이 있다.



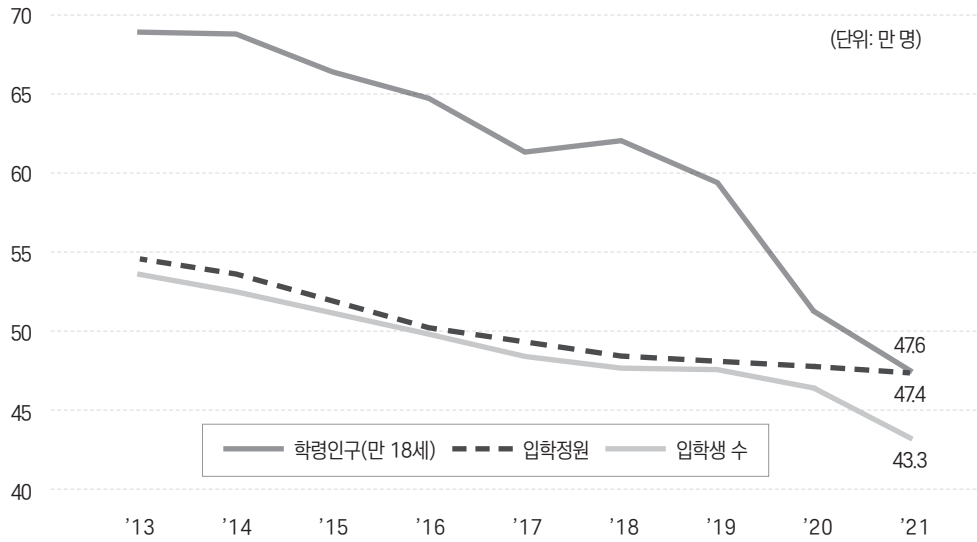
[그림 1] 만 18세 인구 추계(2000-2041년)

출처: 통계청(2021.12). '장래인구추계' 자료를 그래프로 재구성

2. 대학 입학정원 감축 정책의 결과

저출산 문제와 학령인구 감소에 따라 대학 입학정원이 고교 졸업자 수를 상회할 것으로 예상되자, 교육부는 '03년부터 최근까지 대학기본역량진단 사업을 통한 정원감축 유도, 대학 및 학과의 통폐합, 대학 입학정원 증원 조건 강화 등 대학 입학정원을 줄이기 위한 다각적인 노력을 지속적으로 추진해왔다(교육부, 2019.08.06.; 최정윤 외, 2022). 정부의 감축 정책 결과 '00년 646,215명에서 '21년에는 474,180명(교육부, 2021.05.20.: 23)으로 대학 입학정원이 약 26.6% 감소하였다.

그러나 정부의 대학 입학정원 감축 정책에도 불구하고 두 가지 문제 상황이 발생하고 있다. [그림 2]에서 보는 바와 같이 '21년에는 대학 학령인구가 대학 입학정원에 매우 가까워지는 현상이 발생하였다. 이는 대학의 입학정원의 감소폭에 비해 18세 학령인구의 감소폭이 더욱 크기 때문이다.



[그림 2] 학령인구, 입학정원, 입학생 수 추이(2013-2021년)

출처: 교육부(2021.05.20.: 23) 자료 일부를 그래프로 재구성

주목할 만한 사실은 대학의 특성별로 입학정원 감축의 추이가 다르다는 것이다. 아래 <표 1>을 보면 알 수 있듯이 약 20여년에 걸쳐 국·공립대학에 비해 사립대학에서, 4년제 일반대학에 비해 전문대학에서, 수도권에 비해 비수도권 소재 대학에서 입학정원 감축 인원과 감소율이 더욱 컸다. 요컨대 학령인구 감소에 따라 정부는 지속적으로 대학 입학정원 감축 정책을 추진하여 소기의 성과를 거두었다. 그러나 학령인구 감소폭이 더욱 커 최근에는 학령인구가 입학정원보다 적은 이른바 ‘데드크로스 현상’이 발생하고 있다. 또한 이러한 현상은 사립대학, 전문대학, 비수도권 소재 대학에서 더욱 극명하게 나타나고 있다.

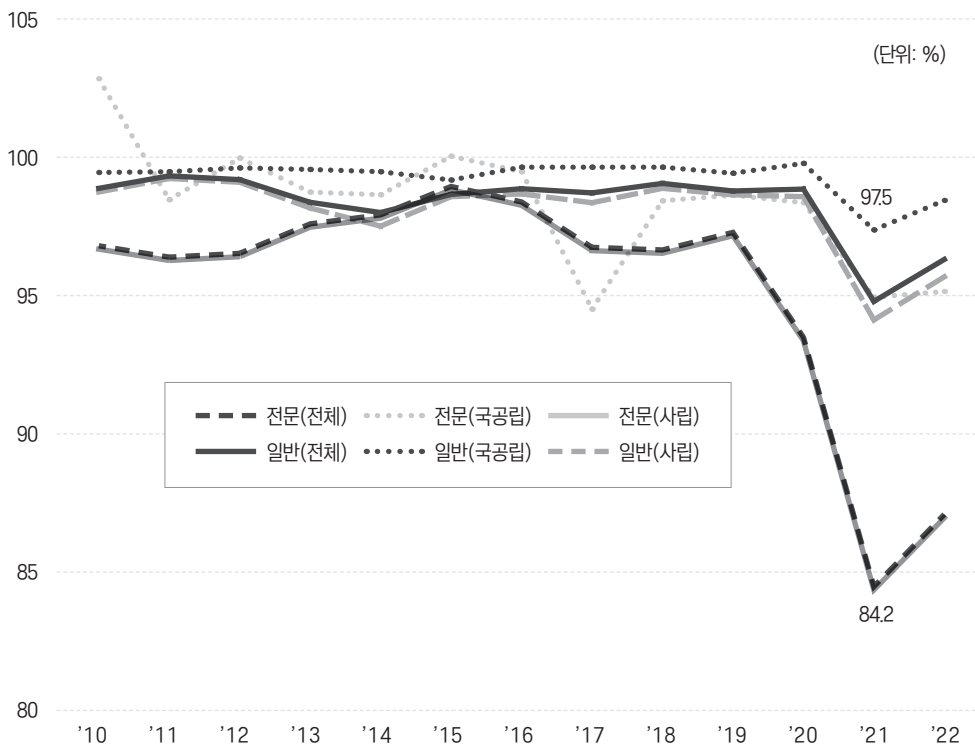
<표 1> 2003년과 2021년 대학 입학정원 감축 증감 비교

구분	입학정원(명)		증감		비중(%)		
	2003년	2021년	인원(명)	증감률(%)	2003년	2021년	
전체	653,170	472,496	-180,674	-27.7	100.0	100.0	
설립 유형	국·공립	98,460	75,595	-22,865	-23.2	15.1	16.0
	사립	554,710	396,901	-157,809	-28.4	84.9	84.0
대학 유형	4년제 대학	368,386	317,076	-51,310	-13.9	56.4	67.1
	전문대학	284,784	155,420	-129,364	-45.4	43.6	32.9
지역	수도권	220,407	185,306	-35,101	-15.9	33.7	39.2
	비수도권	432,763	287,190	-145,573	-33.6	66.3	60.8

출처: 연덕원(2021: 27)

학령인구 감소에 따른 지방대학의 신입생 미충원 문제

사립대학, 전문대학, 비수도권 소재 대학에서 대학 입학정원이 상대적으로 크게 줄었음에도 불구하고, 이들 대학에서는 신입생 충원율 하락 문제가 더욱 극명하게 발생하고 있다. [그림 3]에서 보는 바와 같이 4년제 일반대학과 전문대학의 신입생 충원율은 2020년까지 90% 이상을 유지하였다. 그러나 설립 및 대학 유형과 관계없이 2021년에는 신입생 충원율이 급격하게 하락하였으며, 2022년에도 과거 추세를 회복하지 못하였다. 특히 사립 전문대학의 신입생 충원율은 2021년 84.2%까지 하락하였다. 즉 신입생 미충원 문제는 학령인구 감소에 따라 발생하는 전국적인 현상으로 볼 수 있으며, 대학의 특성에 따라 차별적으로 발생하고 있다.



[그림 3] 설립유형별 신입생 충원율 추이(2010-2022년)

출처: 교육부 · 한국교육개발원(2022) 자료를 그래프로 재구성

지방대학 신입생 미충원 문제를 보다 상세하게 살펴보면 다음과 같다. <표 2>, <표 3>은 대학의 설립유형과 소재지에 따른 신입생 충원율 변화를 보여준다. 먼저 <표 2>는 **일반대학의 신입생 충원율**을 지역에 따라 나타낸 것이다. '20년까지 제주를 제외한 16개 시도 소재 대학의 신입생 충원율은 모두 90%를 상회하였다. 그러나 '21년에 수도권, 광역시, 세종, 충남지역에서는 신입생 충원율이 유지된 반면, 그 외 권역의 신입생 충원율은 80%대로 하락하였다. 또한 '22년에는 전반적으로 신입생 충원율이 소폭 상승하였으나 감소의 경향성이 유지되었다.

<표 2> 일반대학 신입생 충원율(2013-2022)

지역	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
서울	99.6	99.2	99.4	99.5	99.5	99.6	99.5	99.7	99.5	99.5
부산	100.0	99.6	99.9	99.9	99.8	99.9	99.8	98.7	92.9	94.5
대구	99.3	98.9	99.4	99.5	99.5	99.6	99.5	100.0	98.3	99.7
인천	99.5	99.4	99.3	99.7	99.9	99.7	99.8	99.9	98.6	99.8
광주	99.7	99.1	97.0	99.5	99.6	99.7	99.6	99.6	96.5	98.7
대전	98.9	99.1	99.7	99.7	99.6	99.5	99.1	99.4	94.9	98.5
울산	99.9	99.8	99.8	100.1	100.1	99.5	99.9	99.4	95.7	99.2
세종	97.8	96.5	96.9	97.9	97.5	97.8	98.5	98.7	98.6	98.7
경기	99.4	99.1	99.1	99.0	98.9	99.1	99.1	99.0	98.5	98.6
강원	98.0	97.4	97.1	96.5	96.8	99.1	99.3	99.3	89.0	90.3
충북	99.3	99.4	99.1	99.0	99.0	99.4	99.5	99.4	92.8	94.4
충남	97.6	96.8	98.1	98.0	98.2	99.8	99.8	99.8	97.2	98.1
전북	95.7	95.0	98.2	98.9	98.3	99.3	98.8	99.6	89.4	91.8
전남	95.3	94.0	97.1	97.4	96.2	95.9	95.7	95.6	89.7	92.7
경북	95.8	95.4	98.2	98.0	96.9	96.9	96.6	96.6	88.1	91.9
경남	98.8	97.7	99.3	99.1	98.7	98.5	96.1	95.3	84.8	87.5
제주	87.7	81.1	87.6	92.1	88.5	90.3	86.3	91.4	89.4	87.6

출처: 한국교육개발원 교육통계서비스 '고등교육기관 시도별 신입생 충원율(2013-2022)'
 주: 지역×연도별 변화 양상(gif)은 교육포럼 웹진에서 확인할 수 있음(<http://www.eduforum.re.kr>)

<표 3>은 **전문대학의 신입생 충원율**을 지역에 따라 제시한 것이다. 전반적으로 전문대학의 신입생 미충원 문제는 일반대학의 경우에 비해 심각하다. '19년까지는 대부분 지역의 전문대학 신입생 충원율이 90%를 넘었다. 그러나 '20년에는 부산, 충청권, 전북의 신입생 충원율이, '21년에는 서울, 인천, 울산, 전북, 광주를 제외한 모든 지역의 신입생 충원율이 90% 이하로 떨어졌다. 특히 충청권의 충원율이 70% 중반대에 그치는 등 '21년 지방 소재 전문대학의 충원을 하락폭은 지방 소재 일반대학의 경우보다 더욱 큰 것으로 관찰되었다. '22년에는 전반적으로 충원율이 소폭 상승하긴 하였으나, 여전히 비수도권 소재 전문대학들의 신입생 미충원 문제가 심각한 상황이다.

<표 3> 전문대학 신입생 충원율(2013-2022)

지역	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
서울	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	98.8	99.9
부산	98.6	98.4	99.2	99.3	94.0	95.5	91.9	80.0	75.1	84.8
대구	98.8	98.9	98.6	98.7	98.0	97.8	98.6	95.5	88.1	94.9
인천	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	93.3	89.1
광주	97.2	99.8	100.0	99.8	99.3	99.1	98.9	97.7	91.9	94.4
대전	99.0	99.7	100.0	99.7	96.8	94.1	99.4	90.1	71.8	74.0
울산	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	97.8	93.0	91.7
세종	99.5	98.6	98.5	100.0	100.0	100.0	100.0	96.2	82.3	94.1
경기	100.0	100.0	100.0	99.9	99.2	97.9	99.5	96.8	82.1	84.2
강원	95.5	96.1	96.4	95.5	93.9	95.4	92.9	93.0	82.0	86.0
충북	96.0	95.4	98.1	94.2	91.1	95.3	97.7	87.0	72.6	75.9
충남	99.7	98.7	99.8	99.3	96.6	94.8	97.5	88.9	76.1	75.3
전북	90.0	94.5	98.1	95.8	95.3	95.1	92.0	88.8	92.0	90.7
전남	91.4	90.7	97.6	95.0	92.9	93.7	90.2	90.4	83.6	83.0
경북	90.4	92.3	96.2	95.1	90.5	93.0	94.0	93.0	87.5	90.7
경남	96.4	97.5	98.2	95.5	91.9	91.5	94.5	90.0	84.5	86.9
제주	98.1	94.4	97.0	98.4	96.0	96.2	99.5	94.3	78.9	78.8

출처: 한국교육개발원 교육통계서비스 '고등교육기관 시도별 신입생 충원율(2013-2022)'
 주: 지역×연도별 변화 양상(graph)은 교육포럼 웹진에서 확인할 수 있음(<http://www.eduforum.re.kr>)

20여 년 전부터 예견된 저출산 문제와 학령인구 감소에 따라 대학의 신입생 미충원 문제가 시급하고 중요한 과제로서 부각되고 있다. 20년간 진행된 정부의 대학 입학정원 감축 정책에도 불구하고, 2021년부터는 대학 입학정원이 학령인구를 초과하는 현상이 발생하였고, 이는 대학 신입생 충원을 하락 문제로 이어지고 있다. 특히 지방대학의 입학정원은 과거에 비해 더욱 큰 폭으로 줄었음에도 불구하고, 신입생 미충원 문제가 더욱 크게 발생하고 있음을 확인하였다.

[그림 1]에서 살펴보았듯이 우리나라 학령인구는 지속적으로 감소하고 있다. 또한 약 10년 뒤에는 다시 한 번 급격한 학령인구 감소가 예상된다. 따라서 대학의 신입생 미충원 문제는 장기적인 관점에서 해결해야 할 중요한 과제로 간주될 필요가 있다. 학령인구 감소에 따른 신입생 미충원 문제는 대학의 경쟁력, 재정 건전성, 교육의 질 등과 직접적인 연관을 지닌다. 특히 지방대학의 경우에는 수도권으로의 인구 유출, 지역 간 교육 여건 차이 등 수도권 소재 대학에 비해 당면한 환경이 더욱 열악하여 신입생 미충원 문제로 인한 악순환이 발생하고 있다(이길재 외, 2021). 따라서 추후 지방대학 정책에서는 지역균형발전에 대한 장기적·총체적 관점에서 교육의 질, 산학협력 등 지방대학의 경쟁력을 제고하기 위한 방안을 고려해야 한다. 또한 지역과 대학이 상생할 수 있도록 하는 선순환 구조를 구축할 필요가 있다(최정윤 외, 2022).

[참고문헌]

교육부(2019.08.06.). 인구구조 변화와 4차 산업혁명 대응을 위한 대학혁신 지원 방안.
교육부(2021.05.20.) 학령인구 감소 및 미래사회 변화에 대응한 대학의 체계적 관리 및 혁신 지원 전략.
교육부 · 한국교육개발원(2022). 교육통계분석자료집: 고등교육통계편(CSM 2022-07). 진천: 한국교육개발원.
연덕원(2021). 대학 구조조정 현재와 미래: 정원 정책을 중심으로. 정의당 정책연구 과제.
이길재, 조성은, 김지선, 박태양(2021). 지방대학 위기의 원인과 해결방안에 대한 고찰. 교육행정학연구, 39(4), 85-106.
최정윤, 강충서, 김나영, 백승주, 임후남, 정혜주, 조옥경, 서재영, 정동열, 장수정(2022). 지방대학 경쟁력 강화 정책의 종합진단 및 발전방안(RR2022-06). 진천: 한국교육개발원.

교육정책네트워크



교육정책네트워크는

교육부, 시도 교육청, 교육분야 관계기관 간의
인적교류, 공동연구, 정보공유를 위한 협력체제를 말합니다.



<https://edpolicy.kedi.re.kr>

QR코드로 교육정책네트워크를
간편하게 만나보세요.

교육정책네트워크에서 하는 일

교육정책 발굴

교육부-17개 시도 교육청-교육분야 관계기관 간
네트워크 협의체 운영



정책 지원

- 교육정책 토론회
- 교육정책개선-선도연구



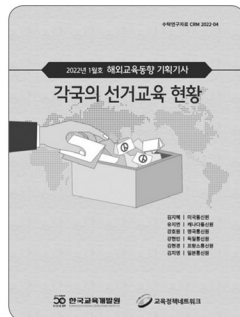
교육정보 공유

주요 교육정책 및 현안에 대한
교육공동체 간 공론의 장 마련



(월간)교육정책포럼

12개국의 최신 교육뉴스 및
교육정책 자료 제공



해외교육동향

주요 교육쟁점에 대한
분석 및 방향 제시



교육현안보고서(정책분석편, 글로벌교육편)

외국의 교육정책 분석 및
시사점 수록



edpolicy@kedi.re.kr로 구독신청을 하시면 매월 신속하고 질 높은 국내외 교육정보를 받아보실 수 있습니다.

TALK

카톡에서 교육정책네트워크 채널 추가해주세요 +



www.eduforum.re.kr

한국교육개발원 교육정책네트워크
비매품