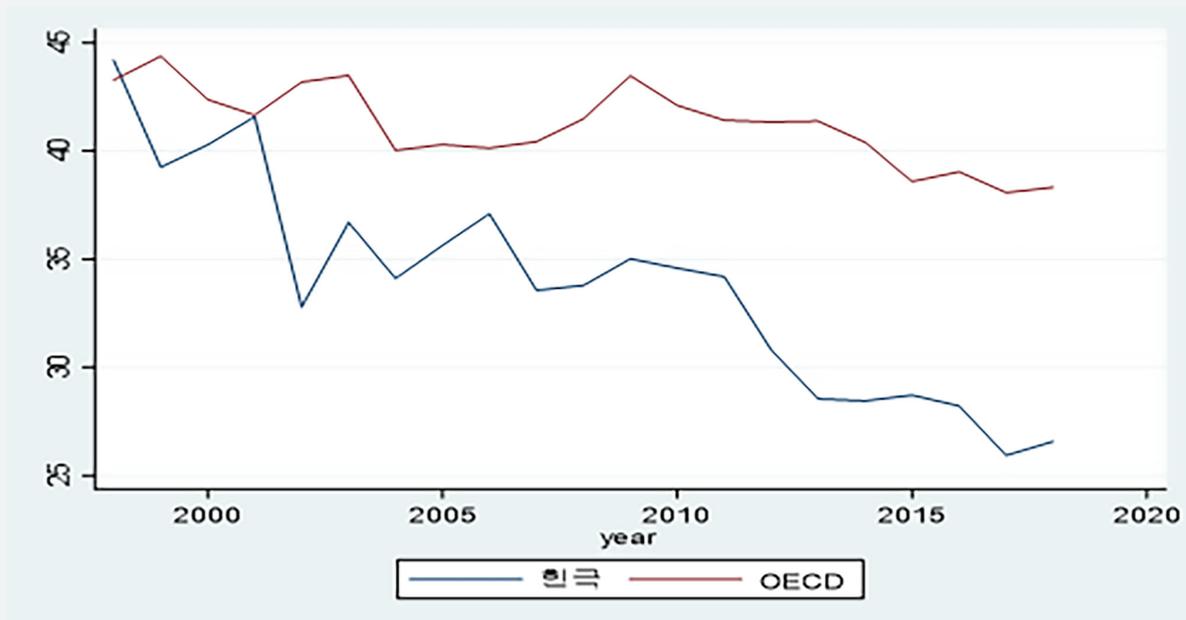


김진영 | 건국대학교 경제학과 교수

1. 서론

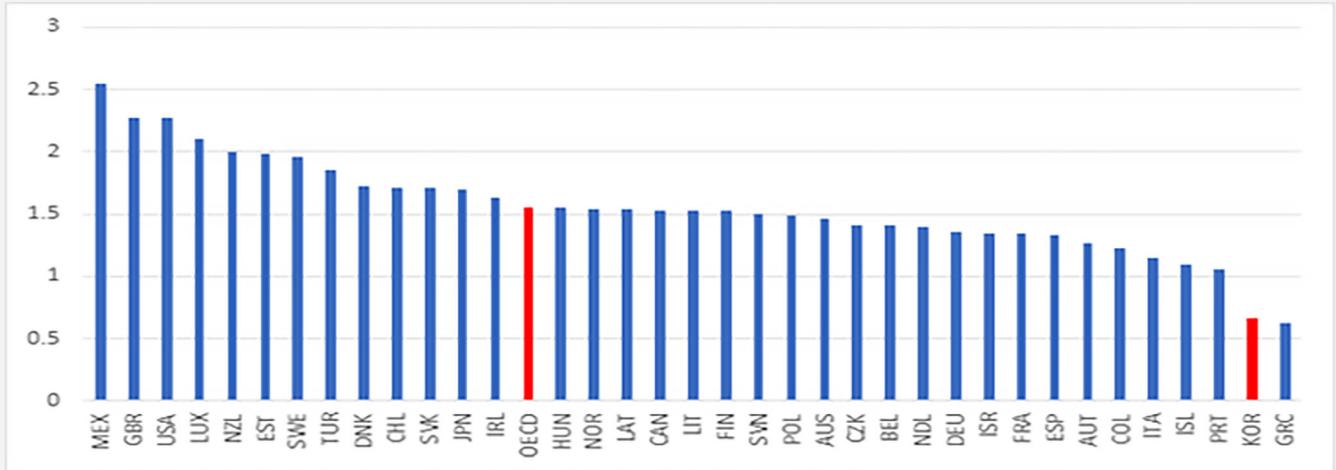
한국은 초중등교육에 비할 때 그리고 다른 선진국들과 비교할 때 고등교육에 대한 투자가 매우 박한 나라이다. 뜨거운 대학입시 열기나 학생들이 대학에 들어가기 위해 들이는 노력을 생각한다면 이는 극히 이례적인 현상이라고 할 수밖에 없다. [그림 1]에서 보는 바와 같이 1인당 GDP 대비 학생 1인당 교육비 수준을 한국과 한국을 제외한 OECD 국가의 평균치로 나누어 비교해 보면 2000년대 초반만 해도 비슷했지만, 점차 차이가 벌어져서 최근에 이르면 그 차이가 10%p에 이르고 있다.



출처: OECD, Education at a Glance (2000~2021)

[그림 1] GDP 대비 대학생 1인당 교육비 - 한국과 OECD 평균 (1998~2018)

이러한 낮은 투자수준은 초중등교육과 비교해 볼 때 더 두드러진다. 일반적으로 학교급이 높을수록 1인당 교육비도 많아지는 경향이 있다. 실제로 [그림 2]에서 보듯이 2019년 자료를 기반으로 OECD 국가의 1인당 중등교육비 대비 1인당 고등교육비를 계산해 보면 평균값이 약 1.5로 나온다. 즉 1인당 중등교육비에 비해 1인당 고등교육비는 50% 정도 높다. 하지만 한국은 이 값이 0.66으로 그리스와 함께 이 값이 1 이하로, 즉 중·고등학교 교육비에 비해서도 대학 교육비가 낮은 수준인 나라이다. OECD 평균과는 정반대로 1인당 중등교육비에 비해 1인당 고등교육비가 50%나 낮다. 대학생 1인당 교육비가 낮다는 사실은 매우 이례적이며, 학교급 간 교육비 비율에서도 뚜렷하게 나타나고 있다.



출처: OECD, Education at a Glance (2022)

[그림 2] 1인당 중등교육비 대비 1인당 고등교육비 (2019)

이런 상황은 여러 주체들의 공동노력에 의해서만 극복될 수 있을 것이다. 현재 우리나라의 고등교육에 대한 투자는 민간이 약 60%, 공공이 약 40%를 담당하고 있다. 10년 이상 지속된 사립대학 등록금 동결을 폐지함으로써 민간의 투자 확대도 도모해야겠지만 공공부문 내에서도 지자체의 역할을 높이는 방안도 모색할 필요가 있다. 특히 학령인구 감소라는 거시적 요인에 의해 많은 어려움을 겪는 지역대학의 발전을 위해서는 지자체의 적극적인 노력이 요구된다. 이 글에서는 해당 지역에서 지역대학이 갖는 중요성과 지역대학에 대한 재정지원 현황을 살펴보고 지자체의 역할을 통해 고등교육 재정운영의 효율성을 높일 수 있는 방안에 대해 생각해 본다.

2. 지역대학 및 지역대학에 대한 재정지원 현황

1) 지역대학의 현황

통계청 자료에 따르면 2022년 현재 교육대와 산업대를 포함하는 202개의 4년제 대학에는 1,918,048명이 재학 중이다. 서울, 인천 경기 등 수도권 외 지역 120개 학교에 1,143,198명이 재학하여 학교 수 기준으로는 약 64%, 학생 수 기준으로는 약 60%가 수도권 외 지역에 분포하고 있다. 전문대학의 경우는 134개 539,306명의 학생 중 서울, 인천 경기 등 수도권 외 지역에 90개 학교, 295,541명이 재학하여 학교 수 기준으로는 62.5%, 학생 수 기준으로는 54.8%가 수도권 외 지역에 분포한다. 2022년 9월 현재 수도권에 약 50.5%, 수도권 외 지역에 49.5%에 달하는 전체 인구와 대비해보면, 인구에 비해 더 많은 대학이 지방에 분포함을 알 수 있다. 경기도와 인천, 경남 지역은 해당 지역의 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중에 비해 대학생 중에 해당 지역 대학생이 차지하는 비중이 높으므로 다른 지역으로부터 대학생을 받아들이는 지역이 되고 있다. 그 외 지역은 다른 지역으로 대학생을 보내는 지역이 되고 있다.

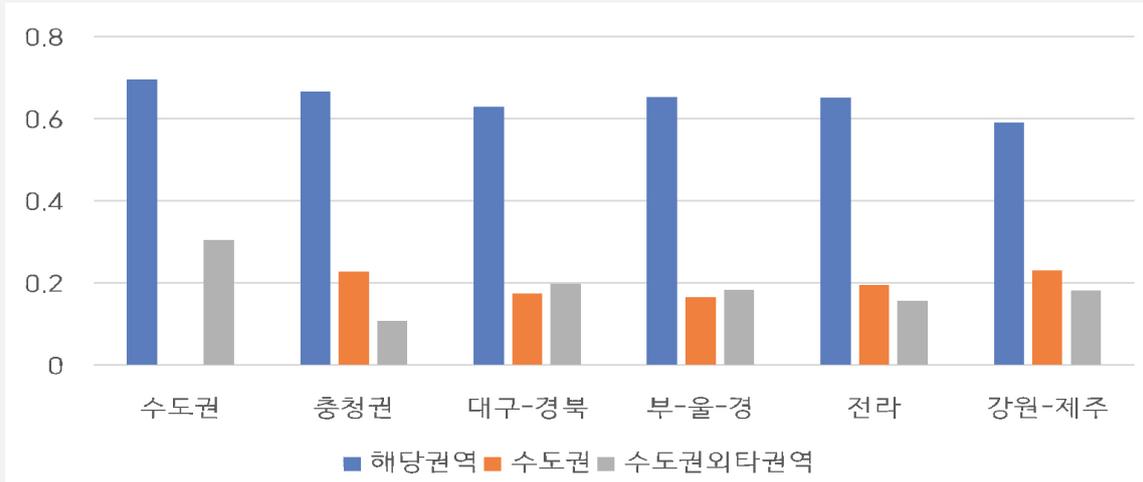
〈표 1〉 지역별 대학과 대학생 수 분포

(단위: 개, 명, %)

	4년제		전문대		지역별 비중	
	학교 수	학생 수	학교 수	학생 수	총인구	대학생 수
전국	202	1,918,048	134	539,306		
서울	39	498,464	9	53,709	22.5%	18.4%
부산	13	174,746	8	34,614	8.5%	6.5%
대구	4	60,657	7	45,129	4.3%	4.6%
인천	4	43,397	3	20,580	2.6%	5.8%
광주	11	79,521	6	21,604	4.1%	2.8%
대전	11	103,985	4	19,850	5.0%	2.8%
울산	2	19,349	2	10,780	1.2%	2.2%
세종	2	17,101	1	4,152	0.9%	0.7%
경기	30	232,989	31	169,476	16.4%	26.4%
강원	9	90,716	8	13,537	4.2%	3.0%
충북	12	91,812	5	15,699	4.4%	3.1%
충남	14	155,267	6	17,987	7.1%	4.1%
전북	9	87,043	8	21,075	4.4%	3.4%
전남	10	41,869	9	19,892	2.5%	3.5%
경북	18	136,335	15	35,226	7.0%	5.1%
경남	10	70,509	10	24,320	3.9%	6.4%
제주	2	14,288	2	11,676	1.1%	1.3%

출처: 학교 수 <https://www.kcce.or.kr/web/collegeIntro/webOperateCurrent.do>
 학생 수 https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL8801
 총인구 https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3

수도권 외 지역에서 수도권으로 대학생들이 이동할 수밖에 없는 상황이지만, 대학 교육에서 지역의 대학이 차지하는 역할은 매우 크다. 고등학교 및 대학 소재 지역을 (1) 서울, 경기, 인천을 포함하는 수도권 (2) 충북, 충남, 세종시를 포함하는 충청권, (3) 대구를 포함하는 경북권, (4) 부산과 울산을 포함하는 경남권 (5) 전북, 전남, 광주를 포함하는 전라권, (6) 강원과 제주 등 6개 권역으로 나누어서 각 권역의 대학이 권역 내 고등학교 졸업자들을 얼마나 받아들이고 있는지 정리해 보면, [그림 3]과 같다. 대졸자직업이동경로조사(GOMS)의 2007년에서 2018년까지 자료를 활용하여, 2000년에서 2011년 사이 고등학교를 졸업한 학생들이 선택한 대학의 소재 지역을 확인하였다. 그림에서 나타나듯이 수도권 고등학교를 졸업한 대졸자들의 70%는 수도권 대학을 졸업하고 30%는 다른 지역의 대학을 졸업했음을 알 수 있다. 수도권 외 지역에서는 약 2/3에 해당하는 대학 졸업자들은 자신이 고등학교를 졸업한 권역 내의 대학을 졸업했다. 강원과 제주를 제외한 모든 권역에서 해당 권역 고등학교 졸업자의 60% 이상이 같은 권역의 대학으로 진학하는 상황이다. 반면 수도권 외 지역에서 고등학교를 졸업한 후 수도권 대학에서 졸업한 대졸자의 비중은 20% 내외 수준이다. 졸업한 고교 소재 권역이나 수도권이 아닌 다른 지역의 대학에서 졸업하는 대졸자의 비중은 20%에 미치지 못한다. 즉, 지역의 고등학교 졸업자들의 교육에서 해당 지역이 차지하는 비중은 매우 높다는 점이 확인된다.



주: 고등학교 졸업 시점은 2000년에서 2011년
출처: 대졸자직업이동경로조사(2007~2018) 자료로 계산

[그림 3] 권역별 고졸자 진학 현황 (2000~2011)

2) 지역대학에 대한 지자체의 재정지원 현황

지역별 학생 수의 비중과 재정지원의 비중을 비교하기 위해 각 지역의 학생 수 비중과 중앙정부 예산 배분 비중을 정리하였다(표 2) 참고). 4년제 대학에서 가장 뚜렷하게 나타나는 특징은 서울 소재 대학에 대한 예산지원이 학생 수 비중을 크게 상회한다는 점이다. 다른 지역에서 학생 수 비중 이상으로 중앙정부의 예산지원을 받는 지역은 대전, 광주 정도가 있지만 서울만큼 학생 수 비중을 크게 상회하는 예산지원을 받는 것은 아니다.

물론 학생 수에 비례하는 지원이 반드시 규범적으로 바람직하다고 주장에는 반론도 있을 수 있다. 예컨대 연구에 대한 지원은 상대적으로 우수한 대학원을 둔 수도권 대학에 재정지원이 집중될 수도 있기 때문이다. 하지만 수도권 외 지역대학의 전반적인 위기 속에서 수도권에 대한 재정지원 집중이 바람직한지는 의문을 제기할 수 있다.

전문대학의 경우에는 4년제 대학의 경우보다는 학생 수 비중에 가까운 예산지원이 이루어지고 있으며 수도권에 지원이 집중 정도도 약하다. 예를 들어 서울이나 경기, 인천 세 수도권 지역 모두 학생 비중에 비해 중앙정부 예산지원 비중이 더 낮다. 특히 경기 지역은 학생 수 비중과 예산 지원 비중 간의 차이가 매우 크다. 수도권 외 지역에서는 학생 수 비중에 비해 예산 지원 비중이 높은 편이나 강원이나 제주 지역의 전문대학에 대한 예산지원은 학생 수 비중에 비해 다소 낮은 편이다.

〈표 2〉 지역별 대학생 수 비중과 중앙정부 예산 비중 (2020년)

(단위: 억 원, %)

	4년제		전문대	
	학생 수 비중	중앙정부 예산 비중	학생 수 비중	중앙정부 예산 비중
서울	25.6%	38.4%	8.8%	6.5%
부산	9.4%	7.2%	6.9%	7.2%
대구	3.1%	3.8%	8.3%	9.8%
인천	2.2%	2.2%	3.6%	3.3%
광주	4.2%	4.4%	3.9%	4.6%
대전	5.5%	6.9%	4.1%	4.0%
울산	1.0%	2.4%	1.9%	2.9%
세종	0.9%	0.5%	0.8%	1.1%
경기	11.9%	7.4%	31.6%	22.9%
강원	4.9%	3.6%	2.9%	2.3%
충북	4.9%	3.4%	3.1%	4.8%
충남	7.7%	4.7%	3.6%	5.2%
전북	4.3%	4.0%	3.8%	5.5%
전남	2.3%	1.5%	3.9%	4.4%
경북	7.5%	5.4%	6.2%	7.6%
경남	3.9%	3.1%	4.5%	5.9%
제주	0.8%	0.9%	2.1%	2.0%

주: 중앙정부 예산 비중은 전체 고등교육 재정지원에서 해당 지역대학에 대한 지원이 차지하는 비중을 의미함
출처: 대학알리미 2020년 자료이며 2020년 이후 자료는 대학알리미 사이트에 공개되지 않고 있음

2020년을 기준으로 지역별 중앙정부 및 지자체의 대학 재정지원 상황을 정리해 보자. 〈표 3〉은 각 시도의 대학에 대한 중앙정부와 지자체의 재정지원을 4년제 대학과 전문대학으로 나누어 제시하고 있다. 재정지원 규모와 함께 재정지원에서 지자체가 차지하는 비중을 제시하였다. 고등교육, 특히 4년제 대학에 대한 재정지원은 기본적으로 중앙정부의 지원이 절대적인 비중을 차지하는 가운데 전남, 충북, 경북 등 일부 지역에서는 10% 이상의 재정지원을 지자체가 담당하고 있다.

한편 대부분 지역에서 전문대에 대한 지자체 재정지원 비중이 4년제의 경우보다 높다는 점도 확인할 수 있다. 예컨대 경기, 강원, 경북, 서울 등의 지역에서는 전체 전문대 예산지원에서 지자체 지원이 차지하는 비중이 20%를 넘는 매우 높은 수준이다. 일부 지자체는 이미 상당 정도로 고등교육에 대해 재정지원을 하고 있으며 4년제 대학보다는 전문대에 대한 재정지원을 더 많이 하고 있다. 이는 전문대 졸업자가 지역에 취업하는 비중이 4년제 대학에 비해 높다는 사실과 무관치 않으리라 생각된다.

〈표 3〉 지역별 중앙정부와 지자체 재정지원(2020년)

(단위: 억 원, %)

	4년제			전문대학		
	중앙정부	지자체	지자체 비중 ¹⁾	중앙정부	지자체	지자체 비중 ¹⁾
서울	30,427.8	1,086.5	3.4%	763.5	225.7	22.8%
부산	5,722.3	242.8	4.1%	837.3	46.0	5.2%
대구	3,005.2	306.9	9.3%	1,143.0	111.6	8.9%
인천	1,720.5	138.5	7.4%	381.4	72.4	16.0%
광주	3,510.8	364.8	9.4%	532.4	44.0	7.6%
대전	5,484.7	321.7	5.5%	471.3	42.2	8.2%
울산	1,918.0	45.0	2.3%	341.3	32.5	8.7%
세종	418.0	5.9	1.4%	126.5	0.5	0.4%
경기	5,899.1	514.3	8.0%	2,675.7	1,050.8	28.2%
강원	2,815.9	263.1	8.5%	270.5	68.8	20.3%
충북	2,720.5	385.9	12.4%	555.9	29.6	5.1%
충남	3,730.9	295.9	7.3%	602.6	44.2	6.8%
전북	3,133.4	285.7	8.4%	637.2	53.4	7.7%
전남	1,157.0	286.8	19.9%	509.4	118.4	18.9%
경북	4,305.9	557.6	11.5%	888.7	262.6	22.8%
경남	2,482.2	259.7	9.5%	685.6	101.3	12.9%
제주	737.7	147.1	16.6%	238.7	35.2	12.8%

주: 지자체 비중은 해당 지역의 대학에 대한 재정지원에서 지자체 지원이 차지하는 비중을 의미
출처: 대학알리미 2020년 자료이며 2020년 이후 자료는 대학알리미 사이트에 공개되지 않는 상태

3. 지자체의 고등교육 지원 강화 방안

1) 과거의 지역대학 재정지원 사업에 대한 평가

과거 추진되었던 비수도권 대학 대상 중앙정부의 대표적인 재정지원사업으로는 누리(NURI) 사업과 대학특성화사업(CK)을 들 수 있다. 누리 사업은 109개 대학의 131개 사업단(대형 37개, 중형 33개, 소형 61개)이 참여한 대형 사업으로 지방대생의 약 10%에 해당하는 19만여 명이 참여하였으며, 2004년 말부터 2008년까지 5년간 1조 4200억 원이 투입되었다. 이 사업의 성과를 엄밀하게 평가한 가장 최근 연구인 남기곤(2018)은 누리사업으로 학생들의 교육만족도가 증가했으며, 졸업생의 취업률이 증가하고 직장 초기 단계에 직장만족도가 증가하는 긍정적 효과가 있었지만, 취업의 질이 향상되었다는 증거는 발견되지 않았음을 보고한 바 있다. 또한 지역대학의 졸업자들이 해당 지역의 노동시장에 잔류하는 경향에도 사업 전후 유의한 변화가 나타나지 않았음을 발견하였다.

대학특성화사업(University for Creative Korea)은 비수도권 대학만을 대상으로 한 재정지원 사업은 아니지만 대학이 지역사회의 수요에 기반을 둔 비교우위 분야를 특성화함으로써 대학의 창의적 인재 육성 기능을 강화하고

지역과 동반 성장해 가는 것을 목표로 하였다는 점에서 수도권 외 지역대학을 주 대상으로 출범한 사업이라고 볼 수 있다. 2014년에 시작되어 2018년에 마무리되었으며, 연간 최소 약 1,700억 원에서 최대 약 2,500억 원, 5년간 총 1조 1,000억 원 투입되었다. 이 사업에 대한 정량적 평가는 드물지만 고은비 외(2021)의 연구에서는 이 사업에 참여한 학과에서 입학경쟁률과 신입생총원율이 높아지고, 중도탈락학생비율이 낮아진 것을 발견하였으나, 취업률의 경우 사업에 참여한 학과에서 비참여학과에 비해 낮다는 사실을 밝힌 바 있다.

이렇게 지역대학을 대상으로 한 대규모 재정지원 사업의 성과평가는 참여 학생들의 정성적인 만족도는 증가하였지만, 취업 성과는 오르지 않았다는 비교적 일관된 결과를 보여주고 있다. 취업 성과를 높이는 데 있어 지역 산업과 연계성을 높일 수 있도록 지자체가 일정한 역할을 담당할 필요가 있음을 시사하는 대목이다.

2) 지자체 참여방안에 대한 몇 가지 제언

지역대학이 지역발전에 중요한 역할을 한다는 점을 고려한다면 지역대학 지원에 있어 장기적으로 중앙정부와 지자체 간 협력 체계를 갖추는 노력이 필요하다는 사실은 자명하다. 이는 짧은 기간에 이루어지기 어려운 장기적 개혁방안이겠지만 그 출발은 속히 이루어져야 할 것이다. 문제는 그 방안에 대한 사전적 지식이 충분하지 않다는 데 있다. 따라서 구체적인 방안들이 제안되고 검토될 필요가 있다.

기본적으로는 지역대학에 대한 재정투입이 양적으로 증가할 필요도 있다. 지역대학에 대한 투자 증가를 위한 하나의 방안으로 대학의 역량에 따른 복수의 규제-재정지원 조합을 마련하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 현재는 모든 대학에 하나의 규제-재정지원 조합이 부과되고 있다. 하지만 대학의 운영역량에 따라 현재와 동일한 규제를 받으면서 정부의 기관 단위 재정지원 사업에 참여할 자격을 부여받는 “대안 A”와 현재보다 완화된 규제를 적용받는 대신 정부의 기관 단위 재정지원 사업에 참여할 자격은 부여받지 않는 “대안 B” 중에 하나를 선택하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 예컨대 정부의 재정지원 없이도 운영할 수 있을 만큼 우수한 경쟁력을 가지고 있다고 판단하는 대학은 “대안 B”를 선택할 수 있다. 이 경우 많은 지역대학은 대안 A를 선택하면서 대안 B를 선택하였던 대학이 받던 재정지원까지 확보하는 것이 가능할 것이다. 개인지원이 아닌 기관에 대한 지원은 지역대학에게 집중될 수 있다면, 그리고 여기에 산학협력 분야를 중심으로 한 지자체의 지원이 더해진다면, 지역대학의 재정난 해소에 어느 정도 도움이 될 것으로 기대된다.

중앙정부와 지자체의 협업과 분업의 형태로 생각해 볼 수 있는 한가지 예로 중앙정부는 국립대, 지방정부는 공립·사립대를 중심으로 고등교육 사무·재정을 재구조화하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이는 지역대학에 대한 여러 인허가 관련 업무에 지자체가 관여한다는 점에서 생각해 볼 수 있는 방안이다. 지자체가 지역의 여건을 반영하여 지방사립대 및 지역 평생교육 발전을 위한 정책을 자체적으로 수립하고 실행하며 중앙정부는 대응 보조금방식으로 지원하는 방식을 취할 수 있을 것이다. 물론 지자체의 역할 강화와 함께 중앙정부의 지역대학 지원 강화도 필요하다. 특히 거점국립대학이 지역대학 간 협력을 통해 지역 고급 인력양성 및 지역기반산업 기술개발 등을 주도하는 기능을 하도록 중앙정부의 거점국립대학에 대한 지원과 책임을 강화할 필요가 있다.

한편, 지자체가 주도하는 구체적인 사업설계에 있어서 지역 기업의 참여를 유도하는 장치들에 대해 고민해야 할 것이다. 기본적으로 지자체가 관여하는 재정지원사업은 대학-지자체-기업이 공동 참여하는 방식이 바람직할

것으로 판단된다. 현재 진행되고 있는 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업과 같은 선택과 집중 방식의 실험적 사업은 그 성과를 검토하면서 사업의 내용을 정교하게 다듬어 나가야 할 것이다.

여기서 한가지 고려해야 할 사항은 한계 대학 정리의 필요성이다. 중앙정부든 지자체든 공공자금이 투입되는 한 지원 자격이 있는 기관과 그렇지 않은 기관은 엄격히 구분될 필요가 있다. 최소한 대학교육의 질은 보장되어야 하며 학령인구 감소로 일부 대학의 폐교는 불가피하다는 점은 인정해야 한다. 한계 대학의 정리에 있어서도 중앙정부뿐 아니라 지자체가 중요한 역할을 수행할 수 있어야 한다.

논란의 여지는 있겠지만 지자체의 자발적 고등교육재정 지원 유인을 강화하기 위한 예로 초중등교육에만 쓸 수 있는 지자체의 시·도교육청별 교육비특별회계 법정전입금에 대한 개편 방안도 고민할 필요가 있다. 예컨대 지자체가 교육청에 진출하는 법정전입금 제도를 개편하여 교육재정지원규모를 지자체가 자율적으로 정하도록 하고 지원금 일부는 대학 교육에 투자하도록 전입금 관련 제도를 개편한다면 지자체가 자율적으로 고등교육에 대해 투자하는 유인 장치로 기능할 수 있을 것이다.

이 글에서 몇 가지를 제안하였지만, 고등교육재정의 효율적 운영을 위해 지자체가 할 수 있는 역할은 이외에도 많을 것이다. 정책담당자와 관련 전문가들이 지혜를 모으고 정책으로 실현하기를 기대한다.

[참고문헌]

- | 고은비·김진영·송헌재(2021). “대학특성화사업 효과 분석”. 『재정학연구』, 14(1), 91-121.
- | 국가재정운용계획 교육 분야 지원단(2022). 『2022~2026 국가재정운용계획 교육분야보고서』, 기획예산처.
- | 김진영·이동현(2022). 『고등교육 재정지원 해외사례 연구: OECD 국가를 중심으로』, 국회예산정책처.
- | 남기곤(2018). “지방대학혁신역량강화(NURI) 사업은 성공적이었는가?: 졸업생의 노동시장 성과에 대한 분석”. 『경제학연구』, 66(2), 149-187.