공동 2019-03

구조조정 위기의 대학, 평생 · 직업교육훈련기관으로 전환을 위한 제언

김기식 더미래연구소 정책위원장

박선나 더미래연구소 연구원

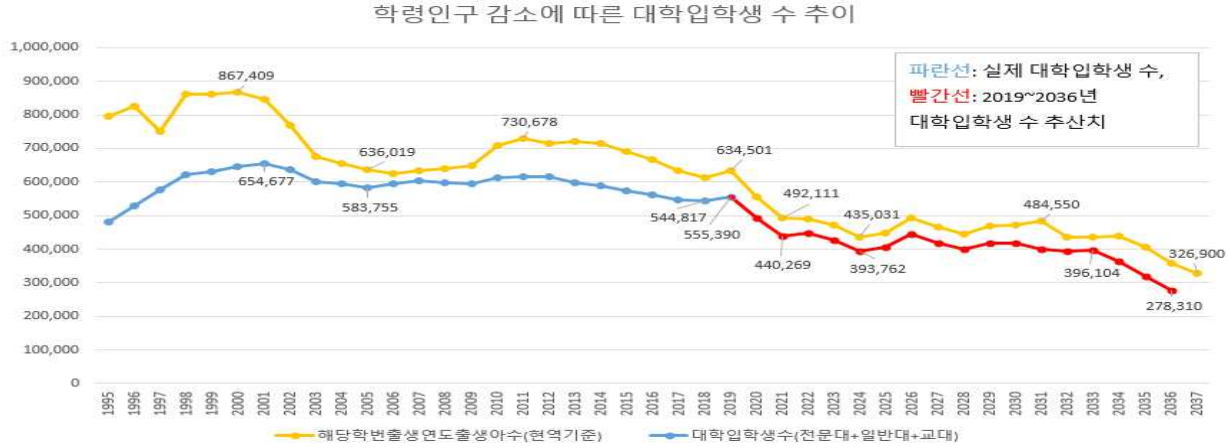
더미래연구소
KOREA INSTITUTE FOR THE FUTURE

재단법인
우리교육연구소
Woori Education Institute

1. 서론[1)]

- **빠른 속도로 줄어들고 있는 학령인구 영향으로 대학(기타유형[2)]을 제외한 일반대+전문대+교대) 신입생 수도 빠르게 급감할 것으로 예측된다.**
  - 아래 <그림 1>을 보면, 2001년 65만여명이었던 대학교 신입생이 2018년에는 54만여명으로 18년만에 16.7%가 줄었다. 앞으로는 상황이 더 악화될 전망으로, **대학진학률이 점점 하락한다고 가정할 시**[3)], 당장 2년 뒤인 2021년 대학입학생은 정원외 입학생을 포함하여 44만여명이 될 것으로 예측되는데, 이는 2018년 대학 입학정원인 48만여명[4)] 보다도 하회하는 수준이다. **2024년에는 대학입학생 수가 39만여명으로, 2018년 입학생 54만명에 비하면 6년만에 15만명(27%)이 줄어든 수준이 될 것**으로 예측된다. 출생아 수는 갈수록 더 급감하기 때문에 2017년에 태어난 아동이 대학에 입학하는 **2036년에는 2018년 입학생 대비 26만명(48%)이 줄어 28만여명**이 대학에 입학할 것으로 예측된다.

<그림 1> 대학진학률 감소 가정, 대학입학생 수 추이 (단위: 명)



* 대학입학생 수 = 전년도 고3 학생수×대학진학률÷(1-재수생등 기타비율)[5)]

** 2019~2036년 '전년도 고3 학생 수'는 2018년 고3부터 초1 학년별 학생 수, 만5세~만0세 인구를 기준으로 삼았다. 초중고 중도탈락율이나 졸업률을 고려하지 않은 것은 초등학교부터 고등학교까지 학생들의 진학률이 대체로 92~97%내외로 예외의 경우가 매우 소수이기 때문이다.

*** 2019~2036년 '재수생등 기타비율'은 2007~2018년 내내 거의 비슷한 수준(0.3내외)이기 때문에, 2018년도 기준(0.29)으로 고정시켰다.

<출처> 한국교육개발원. 교육통계서비스-연도별 교육통계연보 및 간추린 교육통계. KOSIS. 연령별 인구통계 참고

---

1) 이 보고서는 재단법인 우리교육연구소의 지원을 받아 수행된 연구입니다.

2) 대학 유형은 일반대학 과정에 일반대, 교육대, 산업대(2), 기술대(1), 방통대, 각종학교, 원격, 사이버대, 사내대가 있으며, 전문대과정에 전문대, 기술대, 원격, 사이버대, 사내대, 기능대, 전공대가 있다. 대학 과정에서 일반대와 교대 입학생이 차지하는 비중은 2018년 기준 88%이고, 전문대 과정에서 전문대 입학생이 차지하는 비중은 92%였다.

3) **** 2019~2036년 '대학진학률'은 2011년부터 2018년 실제 데이터를 토대로 선형회귀분석을 통해 추산했다.

<표 1> 연도별 대학진학률 (단위: %)

연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
대학진학률	72.5	71.3	70.7	70.9	70.8	69.8	68.9	69.7
2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
69.1	68.7	68.3	67.9	67.5	67.1	66.7	66.3	65.9
2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036
65.5	65	64.6	64.2	63.8	63.4	63	62.6	62.2

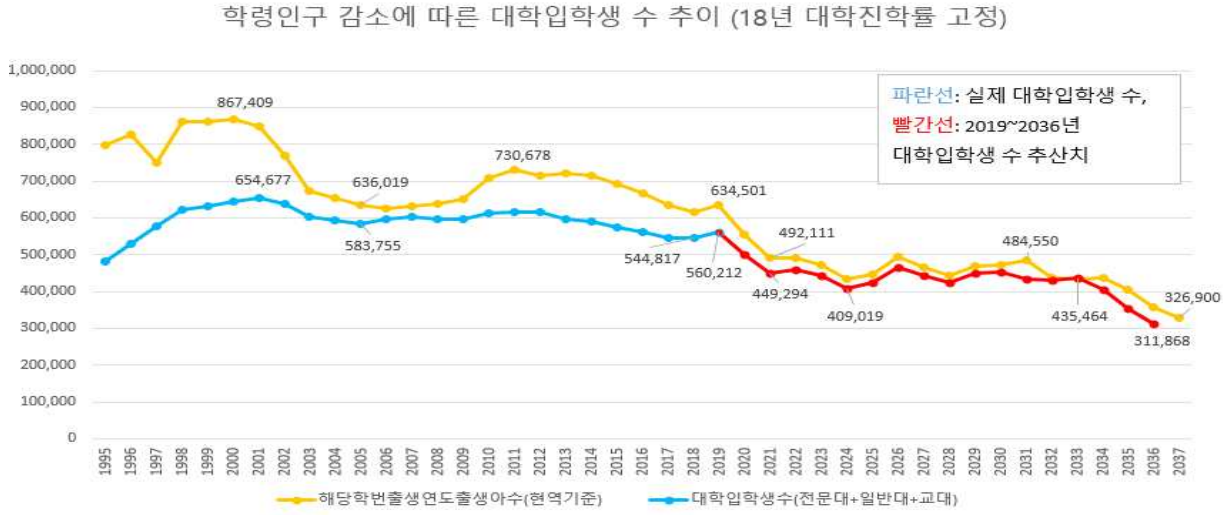
※ 2011~2018년: 실제 대학진학률(연도별 간추린 교육통계 참고), 2019~2036년: 추산치($y=-0.4095x+72.418$, $R^2 = 0.8214$)

4) **2018년 대학정원이 48만명인데, 대학입학자 수가 54만명으로 약 6만여명이 차이나는 이유는 정원외 입학생 때문이다.** 정원외 전형에는 재외국민, 장애자, 북한이탈주민전형, 기회균형전형 등이 있고, 이 중 가장 큰 비중을 차지하는 전형은 농어촌, 기초수급자, 특성화고 출신 등을 대상으로 하는 기회균형전형이다. 기회균형전형으로 입학하는 입학생 수는 고등교육법 시행령 제29조에 의거하여 입학정원의 11%(2018년 기준, 약 5만 3천여명)를 차지한다.

5) 통계청에서 작성된 '인구변화에 따른 교육기관 운영변화 예측(황양주·최유성 2011, p.29)'을 참고하여 산식 마련

- 한편, **지금처럼 대학진학률이 떨어지는 추세가 멈추어 2018년 대학진학률(69.7%)이 2036년까지 유지된다고 가정**하여 대학입학자 수를 예측할 수도 있다. 2004년에 태어난 47만명이 대학에 입학하게 되는 해가 2023년인데, 태어난 아동 수 자체가 2018년 대학 입학정원인 48만여명에도 못 미치기 때문에, 2023년부터는 대학 서열에 따른 경쟁 외에 대학 진학 자체는 누구나 할 수 있는 상황이 되어 진학률 하락이 멈출 가능성이 있기 때문이다. 예측한 결과는 아래 <그림 2>와 같다. 앞에서 <그림 1>에서 보여주는 것보다는 입학생 감소 폭이 줄지만, 여전히 **2024년 대학입학생은 40만여명, 2036년에는 31만여명**으로 예측된다.

<그림 2> 2018년 대학진학률 유지 가정, 대학입학생 수 추이 (단위: 명)



※ 2019년부터 2036년 대학진학률을 2018년 대학진학률인 69.7%으로 통일시켰다는 점을 제외하고는 위 <그림 1>에서와 모든 계산이 같다.

- **지난 8월, 교육부에서 발표한 '대학혁신 지원 방안'에 따르면, 2024년 입학생은 37.3만명이 될 것으로 추정했다. 이는 앞서 <그림 1>에서 추계한 수치보다 약 2만명이나 더 줄어든 수치다. 교육부는 고등교육법 상 대학 외에도 추가로 특별법 상 대학인 경찰대, 카이스트, 3사관학교 등을 포함하였음에도 본 보고서가 가정한 추계보다 입학생 수가 더 적을 것으로 예측한 것이다. 교육부는 대학진학률을 2017~2018년 평균으로 가정했다는 것 외에 구체적 산식은 발표하지 않아 그 차이를 밝히기는 어렵지만, 남녀 성비와 지역별 진학률 등을 적용해 더 복잡한 산식을 활용한 것으로 설명했다.**

- **본 보고서와 교육부가 내린 공통된 결론은, "학령인구 감소 영향은 지방 소재 대학을 중심으로 크게 나타날 것"이라는 점이다. 더미래연구소 IF REPORT 2017-02에서도 밝혔듯이, 학생들은 "지방대보다는 수도권 소재 대학을, 사립대보다는 국공립대를, 전문대보다는 4년제 대학을 선호하는 현실"이기 때문에, "신입생 모집에 있어서 [지방 사립 전문대→수도권 사립 전문대 및 지방 사립 일반대→수도권 사립 일반대 및 지방 국공립 일반대] 순서로 충격효과가 클 것"으로 예측된다.**

  - 수도권 중에서도 서울 소재 대학은 국공립과 사립을 불문하고 진학 수요가 압도적으로 높은 상황이므로, 서울 소재 대학이 받는 충격효과가 가장 약할 것이라는 점에서 서울지역, 서울 외 수도권지역, 비수도권지역으로 나누어 대학과 대학입학자 수를 분석했다(<표 2>).

<표 2> 2018년 지역별・설립별 대학교 및 대학입학생 수 (단위: 개, 명)

2018년 대학 수	서울		인천・경기		비수도권		합계
	국공립	사립	국공립	사립	국공립	사립	
일반대학	4	34	2	31	29	91	191
전문대학	0	9	1	33	8	86	137
교육대학	1	0	1	0	8	0	10
소계	5	43	4	64	45	177	338
합계	48		68		222		338

2018년 대학입학생 수	서울		인천・경기		비수도권		합계
	국공립	사립	국공립	사립	국공립	사립	
일반대학	8,113	75,616	4,060	43,766	63,780	**147,506	342,841
전문대학	0	**18,688	255	**68,436	3,980	*106,751	198,110
교육대학	388	0	658	0	2,820	0	3,866
소계	8,501	94,304	4,973	112,202	70,580	254,257	544,817
합계	102,805		117,175		324,837		544,817

※ 학령인구 감소 충격으로 * → ** 순으로 큰 영향을 받을 것이라고 가정했다.

<출처> 한국교육개발원. (2018). 교육통계연보-대학통계

- 2018년 서울 소재 대학은 48곳(국공립 5, 사립 43)으로 이 중 일반대학은 38곳(국공립 4, 사립 34), 전문대학은 9곳(모두 사립)이었다. 서울 소재 대학에 10만여명이 입학했고, 이 중 사립 일반대에 7만 5천여명, 사립 전문대에 만 8천여명이 입학했다.
- 인천 및 경기지역 대학은 68곳(국공립 4, 사립 64)으로 이 중 일반대는 33곳(국공립 2, 사립 31), 전문대는 34곳(국공립 1, 사립 33)이었다. 인천과 경기지역 대학에 약 11만명이 입학했고, 그 중 사립 일반대학에 4만 3천여명, 사립 전문대에 6만 8천여명이 입학했다.
- 비수도권지역 대학은 222곳(국공립 45, 사립 177)으로 일반대 120곳(국공립 29, 사립 91), 전문대 94곳(국공립 8, 사립 86), 이었다. 비수도권지역 대학입학생은 32만여명으로, 이 중 사립 일반대 입학생 수가 14만여명이었고, 사립 전문대 입학생 수가 10만여명이었다. (국공립 일반대와 전문대 입학생은 약 7만여명)

- 앞서 <그림 1>에서 본 대학입학생 추계 상, 5년 뒤인 2024년 대학입학생 수는 2018년 입학생 대비 약 15만 명이 감소한다. 비수도권→인천 및 경기→서울 소재 대학 순으로 학생들의 선호도가 높고, 사립보다 국공립이, 같은 계열이라면 전문대보다 일반대학이 선호되는 경향에 비추어보면, **2024년이 되면 현재 약 10만명의 입학생을 받는 비수도권의 사립 전문대학(<표 2>, *)은 대부분 생존하기 어려울 것이고, 나머지 5만명 감소분에 대한 영향으로 수도권 사립 전문대학이나 비수도권 사립 일반대학(<표 2>, **) 중 일부는 운영이 어려워**질 것으로 예측된다.
- 2024년부터 2034년까지 10년간은 대체로 입학생 수 증감이 크지 않다가, 2017년 출생아들이 대학에 입학하게 되는 **2036년이 되면** 다시 큰 폭으로 줄어들어 **입학생 수가 28만여명**이 될 것으로 예측된다. **이는 2018년에 비하면 26만명, 2024년에 비해서 11만명이 줄어드는 것**으로, **남은 수도권 전문대학 거의 대부분과 광역자치단체별로 그나마 경쟁력 있는 소수 대학을 제외하고 대부분 비수도권 사립 일반대학이 구조조정의 위기**에 처할 것이다.

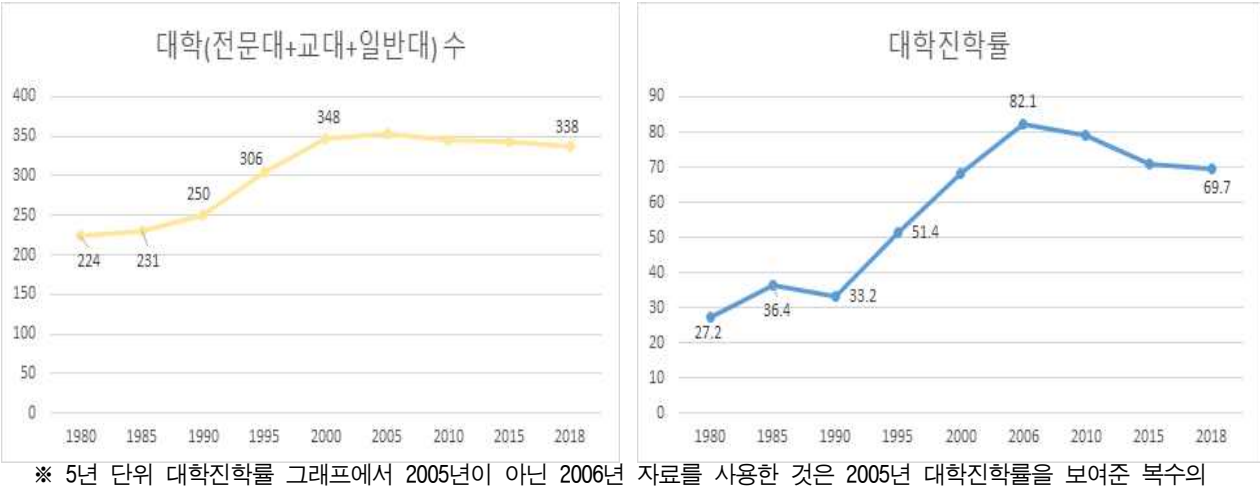
- 결국 2036년에 이르러 전국 대학입학생 수가 ‘28만명’이 되면, 그 중 ‘20만명’은 ‘수도권 4년제 일반대와 지방의 국공립대’로 충원될 것이다(2018년 대학입학생 수를 기준으로 수도권 4년제 대학은 13만 천여명을, 지방 국공립대는 6만 3천여명을 수용해 총 약 20만명이 입학했다). 물론, 수도권에서 경기지역의 경우 일부 부실한 4년제 대학은 정원 모집에 어려움을 겪어 구조조정될 것이다. ‘나머지 8만명’은 ‘지방 소재 대학 중 일부 건실한 4년제 사립 대학’에 충원될 것이다. 10만명의 입학생을 수용하던 지방 전문대 86곳은 이미 2024년에 거의 대부분 사라지게 되고, 14만명을 수용하던 91곳의 지방 4년제 사립 대학도 2036년 경이 되면 일부만 살아남아 지방 사립대 대다수가 소멸할 위기인 것이다.

- 본 보고서는 보다 구체적으로 지역(권역)별로 구조조정 위기에 있는 대학을 분석해보고, 구조조정 위기에 처한 대학에 대한 대안으로 대학을 미래 수요에 부합하는 평생교육 및 직업교육훈련기관으로 전환하는 방향을 정부가 적극적으로 주도할 것을 제안하고자 한다. 그 과정에서 대학의 의미와 대학이 나아갈 방향이 무엇인지를 고찰해 볼 것이다.

2. 대학 수 및 대학진학률의 정상화

- **우리나라 대학 설립에 대한 원칙은 '인가제, 승인 심사제, 예고제(명칭만 다를 뿐 공통적으로 설립계획부터 최종인가여부까지 정부에 의해 통제됨)'[6]로 변천해오다가 김영삼 정부에 들어서 '준칙주의(최소 요건 충족할 시 대학 자유롭게 설립가능)'로 바뀌면서, 대학 수가 급격하게 늘었다. 동시에 대학 수가 증가하는 등 여러 요인의 영향으로 90년대 중반 이후로 대학진학률도 급격히 증가했다. OECD와 비교했을 때 25~34세 청년층 고등교육 이수율은 세계 최고 수준이다.**
  - 1979년 초급대학 및 전문학교가 전문대학으로 통합한 이래, 우리나라 대학(일반대와 전문대, 교대)은 224곳이 있었고, 1995년을 기점으로 큰 폭으로 증가해 2000년에는 348곳으로 증가했다. 매해 100만명 이상 출생했던 베이비 부머들이 학교를 다녔던 1980년대까지만 해도 250개 미만이었던 대학 수가 매해 7~80만명이 태어난 다음 세대들이 대학을 다녔던 1990년대 이후로 350개가량 늘어난 것은 인구 대비 대학 수가 늘어났음을 의미한다. 대학이 급격하게 늘어난 1990년과 2000년 사이 대학 수를 수도권과 비수도권으로 나눠보면, 수도권은 1990년 97곳에서 2000년 125곳으로 28.8% 증가해 28개 대학이 늘어난 반면, 비수도권은 같은 기간 153곳에서 223곳으로 45.7%가 증가해 70개 대학이 늘어 전국적으로 늘어난 대학 총 98곳 중 71%가 비수도권인 지방에서 증가한 수치임을 알 수 있다.
  - 90년대 초반까지 30%대였던 대학진학률도 1995년 51%를 넘어가며, 2006년에는 82%까지 증가하다 현재는 70% 수준으로 감소한 상황이다. 그러나 70% 역시 다른 나라와 비교하면 여전히 매우 높은 수치이다.

<그림 3> 5년 단위 대학 수 및 대학진학률(1980~2018) (단위: 개, %)



※ 5년 단위 대학진학률 그래프에서 2005년이 아닌 2006년 자료를 사용한 것은 2005년 대학진학률을 보여준 복수의 자료에서 서로 다른 수치를 보였기 때문임

<출처> 한국교육개발원 교육통계서비스. 연도별 대학현황·대학진학률 및 문교통계연보(1980~1995) 각연도

- OECD Data에 따르면, 2017년 25~34세 고등교육 이수율[7]은 OECD 평균 47.8%인 것에 반해,

6) 임연기. (2008). 대학설립 준칙주의 공과분석. 교육행정학연구 Vol. 26 No.4, p.151
7) 고등교육(전문대, 대학, 대학원) 단계 학력 소지자수 ÷ 해당연령전체인구

한국은 70%로 "2008년 이후 최고 수준"[8]을 보였다. 한국이 70%로 가장 높았고, 다음으로 높은 캐나다는 60%, 영국 51.6%, 노르웨이 48.3%, 미국 47.8%, 프랑스 44.3%, 핀란드 41.3%, 독일 31.3%, 이탈리아 26.8% 순이었다.

<그림 4> OECD 주요국 25~34세 고등교육 이수율

<출처> OECD Data. (2018). Population with tertiary education. (최종검색일: 2019.8.22.)
https://data.oecd.org/eduatt/population-with-tertiary-education.htm

- 이처럼 대학 수도 늘어나고 대학진학률도 높아짐으로써 더 많은 국민이 고등교육을 이수하게 된 것은 교육적 측면에서는 바람직한 결과로 볼 수도 있다.

- 그러나 늘어나는 대학 수요를 사업 기회로 삼아 대학재정을 학생 등록금과 정부 보조금에만 의존하는 부실대학들이 우후죽순으로 설립된 것도 사실이다. 90년대 폭증한 지방 대학이 학령인구 감소 영향으로 대학 신입생이 급감하자 구조적 위기에 직면했지만, 이는 한편으로 선진국에 비해 과잉공급된 대학 수와 규모가 '정상화' 되는 국면으로 볼 수도 있다.

- 또한 최근 줄어드는 대학진학률 역시 '정상화' 되는 국면으로 볼 수 있다. 앞서 보았듯, 우리나라 대학진학률은 90년대 이후로 비정상적으로 높아진 측면이 있다. 서구를 중심으로 주요 선진국 사회는 대학진학률이 50% 이하이고, 대학을 진학하더라도 고등학교를 졸업한 후 바로 취업을 한 뒤 진학을 하는 '선취업-후진학' 과정이 상대적으로 보편화되어 있다. 반면, 우리나라는 고등학교를 졸업하면 대체로 대학에 바로 진학하고 대학 졸업 후 취업을 하는 '선진학-후취업' 문화가 굳어져 있어서 이러한 차이가 높은 대학진학률이라는 결과를 만들어 내 왔던 것이다. 따라서 대학진학률이 낮아지는 지금의 추세는 국제적으로 보면 오히려 정상화되는 과정으로 볼 수 있다.

8) 교육부 보도자료. (2018.9.10.) OECD 교육지표 2018 결과 발표. p.5

3. 대학구조조정 경과 및 권역별 분석

- **이러한 현실에서 그동안 정부는 대학구조개혁 평가를 실시하여 재정지원사업을 연계한 정원 감축을 통해 대학의 질 관리는 물론, 학령인구 감소에 대비해왔다.**
  - 2014년 교육부는 3주기(1주기: 2014~2016, 2주기: 2017~2019, 3주기: 2020~2022)에 걸쳐 각각 4만, 5만, 7만명의 대학정원을 감축(총 16만명 감축목표)하겠다고 밝혔다. 민주당 유은혜 의원 국감 자료집에 따르면, **1주기 감축 결과** 일반대와 전문대의 13학년도 입학정원인 53만여명 대비 **18학년도 정원은 48만여명으로 약 4만 4천여명 감축**[9]됐다. 교육부는 "야간정원이나 폐교대학정원 등까지 포함하면 **실제 5만 6천여명이 줄어들었다**" 고 밝혔다.[10]
  - 문재인 정부에 들어서 실시된 **2주기 평가**는 "대학의 자율적 구조조정을 유도"[11]한다는 목표 하에 명칭도 기존 '대학구조개혁 평가' 에서 '대학 기본역량 진단' 으로 바뀌었다. 교육부 「2018년 대학 기본역량 진단」 최종 결과 안내 자료[12]에 따르면, **323개 대학 중** 207곳은 자율개선 대학으로 지정되어 정원 감축을 면했고, **116곳은 정원 감축을 권고** 받았다. 대학은 2021년까지 이를 자율적으로 이행해야 한다.
    - 116곳 중 30곳은 진단 대상에서는 제외[13]되었으나 7~10% 정원 감축을 권고 받았으며, 나머지 86곳 중 66개 대학(일반대 30곳, 전문대학 36곳)은 정원 10%를 감축('역량강화대학')해야 한다. 다음 하위 9개 대학 중 4곳의 일반대는 정원을 15% 감축, 5곳의 전문대는 10% 감축하고 동시에 재정지원과 관련하여 신규 신청 및 지원을 제한('재정지원대학 유형Ⅰ')한다. 마지막으로 최하위 11개 대학 중 일반대 6곳은 정원을 35% 감축하고, 전문대 5곳은 30%를 감축하며, 이 대학에 대한 재정지원은 전면적으로 제한('재정지원대학 유형Ⅱ')된다.
    - 대학이 자율적으로 교육부가 권고한 감축 비율에 따라 정원 감축을 모두 이행한다고 할 때, **2018년 입학정원 대비 2021년 입학정원은 만 8백여명(산업대학인 청운대 1곳 포함)이 줄어들 것으로 예상**[14]된다. 나머지 4만명은 시장논리에 의해 자연감축될 것으로 보인다.

- **서론의 대학입학생 수 추계에서 예측된 바와 같이, 현재와 같이 고교졸업생이 대부분인 대학 입학선발구조가 유지된다면, 학령인구 수 감소에 따라 2024년에는 지방의 거의 모든 사립 전문대학이 존립할 수 없고, 상당수의 지방 4년제 대학도 구조조정 위기에 처할 것이며, 2036년에는 수도권 4년제 대학과 지방 국공립대를 제외하면, 일부 4년제 지방 사립대와 극소수의 수도권 전문대만 생존할 것이다. 이러한 대학신입생 충원 위기는 수도권에서 먼 순서대로, 언론의 표현처럼 "벚꽃 피는 순서대로"[15] 올 것이라는 점에서, 그 파급효과는**

9) 유은혜. (2016). 교육부 1주기 대학정원감축정책 평가와 진단. 유은혜의원실 국정감사 정책자료집
10) 연합뉴스. (2017.3.9.) https://www.yna.co.kr/view/AKR20170309129600004
11) 연합뉴스. (2017.3.9.) https://www.yna.co.kr/view/AKR20170309129600004
12) 교육부 보도자료. (2018.9.3.) 「2018년 대학 기본역량 진단」 최종 결과 안내
13) 교육부 보도자료(2018.9.3.)에 따르면, "종교·예체능 계열, 편제완성 후 2년 미도래 등 사유로 진단 제외를 신청한 대학에 대해 대학구조개혁위원회 심의를 거쳐 진단 제외를 결정했다. 일반대 27곳, 전문대 3곳(p.2)"
14) 역량강화대학 66곳 입학정원 감축(7,035.2명)+진단제외 대상 30곳 감축(904.7명)+재정지원대학 유형Ⅰ 9곳(940.5명)+재정지원대학 유형Ⅱ 11곳(1,931명)=10,811명
15) 서울신문. (2019.8.12.) https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190812014012

아래와 같이 분석된다.

※ 권역은 1. 호남권과 제주, 2. 영남권, 3. 충청권, 4. 강원 5. 수도권으로 분류했다.

※ 이하 분석에서 언급되는 '교육부로부터 정원 감축을 권고받은 대학' 이 갖는 의미는, 학령인구의 급격한 감소에 따른 대학 정원 미달 등 미래 전망에 대한 논의를 논외로 하더라도, 현재 시점에서도 대학이 입학 정원조차 채우지 못하거나 부실하게 운영되고 있다는 점을 교육부가 인정한 셈이다. 따라서 그러한 대학부터 1차적 구조조정 대상이 되어 직격탄을 맞을 것이며, 현재 정원 감축을 권고받은 대학 비율이 높은 지역이 호남>영남>충청 순으로 많다는 점에서, 구조조정 위기 여파도 호남>영남>충청 순으로 빠르게 다가올 것이라는 점을 예측할 수 있다.

1. 호남권과 제주(전북, 전남, 광주, 제주)

- **호남권 대학은 권역 중에서 구조조정 위기가 가장 먼저, 크게 닥칠 것으로 예상된다. 특히 수도권과 가장 먼 전남에서부터 가시화될 것이다(제주가 가장 멀지만, 제주 소재 대학은 지역적 특성이 있고, 매우 소수임). 호남권과 제주의 대학 현황과 구조조정 예측 시나리오는 아래와 같다.**

- **2018년 호남권·제주 소재 대학**은 전북 18개(전문9, 일반8, 교대1), 전남 19개(전문9, 일반10), 광주 17개(전문6, 일반 10, 교대1), 제주 4개(전문2, 일반2)로 **총 58개의 대학**이 있다. 이 중 **교육부로부터 정원 감축을 권고받은 대학은 24곳[16]으로 호남권·제주 전체 대학의 41%**에 해당한다. **4개 권역 중 가장 높은 비율**이다.

<표 3> 2018년 호남권·제주 대학 현황 (단위: 개)

대학	전문대			일반대			교대※	총 합계
설립별	국공립	사립	계	국공립	사립	계	국립, 계	
전북	1	8	9	2	6	8	1	18
전남	1	8	9	3	7	10	0	19
광주	0	6	6	2	8	10	1	17
제주	0	2	2	1	1	2	0	4
계	2	24	26	8	22	30	2	**58**

※ 교대에 대한 분석은 권역별 분석이 끝나고 모든 권역을 종합하여 서술할 예정임

<출처> 한국교육개발원. (2018). 18년 고등교육기관 학교별 학과별 입학정원 등. 이하 <표 16>까지 출처 모두 동일

- **2018년 호남권·제주의 대학입학생 수**는 전북 23,094명, 전남 17,449명, 광주 22,445명, 제주 6,007명으로, **총 68,995명**이었다. **10년 전인 2008년[17] 입학생 수와 비교했을 때, 16%가 감소**한 수준이다. 이 역시도 **4개 권역 중 가장 높은 비율로 감소**한 것으로, **수도권과 먼 호남과 제주지역에서부터 학령인구 감소 영향이 현실화**되고 있음을 알 수 있다.

- **앞서 가정한 바에 따라 2024년에 비수도권 사립 전문대가 모두 구조조정된다고 하면, 호남권과 제주의 경우 24곳의 사립 전문대가 그 대상이 된다.** 2018년 기준으로 2만 6천여명이

16) 유형Ⅱ(한려대, 제주국제대, 서해대, 광양보건대), 유형Ⅰ(고구려대), 진단제외(광신대, 호남신학대, 한일장신대, 광주가톨릭대, 영산선학대, 예원예대(본캠), 백제예대), 역량강화대학(조선대, 남부대, 송원대, 우석대, 예수대, 세한대, 조선간호대, 군산간호대, 동아보건대, 목포과학대, 한영대, **순천대(국립)**) 이 중 23곳의 사립 대학에 대한 구체적인 현황은 <별첨자료>에서 확인할 수 있다.

17) 2008년 대학입학생 수는 전북 27,079명, 전남 22,994명, 광주 25,809명, 제주 6,633명으로 총 82,515명이었다.

입학한 24곳의 호남권·제주 사립 전문대의 교원(전임, 비전임, 시간강사 포함)은 6,081명이며, 직원 수는 1,273명으로 **총 7천여명의 교직원이 5년 내 일자리를 잃을 위기**에 처해있다.

<표 4> 2018년 호남권·제주 사립 전문대 현황 (단위: 개, 명)

지역	사립 전문대	입학정원	입학자 수	교원 수	직원 수	교직원 수
전북[18]	8	6,280	7,377	1,935	478	2,413
전남[19]	8	7,208	8,088	1,827	354	2,181
광주[20]	6	5,996	7,526	1,541	275	1,816
제주[21]	2	2,555	3,274	778	166	944
계	24	22,039	26,265	6,081	1,273	**7,354**

- **또한 2036년이 되면, 전국적으로 비수도권 사립 일반대학의 다수가 구조조정될 것으로 예측되는데, 호남권 총 22곳의 사립 일반대가 잠재적 위험 대상으로 분류될 수 있다(<표 5>). 특히 호남권에서도 전남지역 사립 대학(7곳)의 경우 수도권에서 가장 멀고 학령인구 수가 적기 때문에 구조조정 시기가 인근 지역보다는 더 빠르게, 2036년이 채 되지 않아 찾아올 것으로 예상된다. 조선대(광주)나 원광대(전북 익산)와 같이 호남권에 위치하지만 전국 순위권[22]에 있는 사립 대학의 경우 그나마 생존은 가능하겠지만, 신입생 감소 등의 영향을 받지 않을 수 없을 것이다.**

  - 2018년 기준 2만 3천여명이 입학한 22곳의 호남권 사립 일반대 교원은 8,902명이며, 직원 수는 2,241명이다.

<표 5> 2018년 호남권·제주 사립 일반대 현황 (단위: 개, 명)

지역	사립 일반대	입학정원	입학자 수	교원 수	직원 수	교직원 수
전북[23]	6	8,313	8,850	3,614	843	4,457
전남[24]	**7**	3,808	3,710	1,145	366	**1,511**
광주[25]	8	10,181	10,873	3,913	979	4,892
제주[26]	1	709	452	230	53	283
계	22	23,011	23,885	8,902	2,241	**11,143**

2. 영남권(경북, 대구, 경남, 부산, 울산)

- **영남권, 특히 수도권과 가장 먼 경상남도의 경우 구조조정 위기가 영남권 내에서 가장 먼저 닥칠 것으로 예상된다. 영남권의 대학 현황과 구조조정 시나리오는 아래와 같다.**
- **2018년 영남권 소재 대학**은 경북 33개(전문15, 일반18), 대구 11개(전문7, 일반3, 교대1), 경남 21

18) 군산간호대, 서해대, 군장대, 전주기전대, 백제예술대, 원광보건대, 전주비전대, 전북과학대
19) 광양보건대, 고구려대, 동아보건대, 목포과학대, 순천제일대, 청암대, 전남과학대, 한영대
20) 광주보건대, 기독간호대, 동강대, 서영대, 조선이공대, 조선간호대
21) 제주관광대, 제주한라대
22) US News가 선정한 2018 세계대학순위에 이름을 올린 44개 국내 대학 중, 호남권에서는 국립대인 전북대(국내순위 16위), 전남대(13위)와 특별법법인인 광주과기원(GIST, 17위)을 제외하고, 조선대(38위)와 원광대(44위)가 올랐다(출처: 베리타스알파. (2017.10.25.) http://www.veritas-a.com/news/articleView.html?idxno=99137).
23) 우석대, 원광대, 전주대, 한일장신대, 예원예대, 예수대
24) 광주가톨릭대, 세한대, 동신대, 영산선학대, 목포가톨릭대, 한려대, 초당대
25) 광신대, 광주여대, 조선대, 호남대, 호남신학대, 남부대, 광주대, 송원대
26) 제주국제대

개(전문10, 일반10, 교대1), 부산 22개(전문9, 일반12, 교대1), 울산 4개(전문2, 일반2)로, **총 91개의 대학**이 있다. **교육부로부터 정원 감축을 권고받은 영남권 대학은 총 29개[27]로 영남권 대학의 약 32%**를 차지한다. 이는 **호남권에 이어 두 번째로 높은 비율**이다.

<표 6> 2018년 영남권 대학 현황 (단위: 개)

대학	전문대			일반대			교대	총 합계
설립별	국공립	사립	계	국공립	사립	계	국립, 계	
경북	1	14	15	2	16	18	0	33
대구	0	7	7	2	1	3	1	11
경남	2	8	10	3	7	10	1	21
부산	0	9	9	3	9	12	1	22
울산	0	2	2	1	1	2	0	4
계	3	40	43	11	34	45	3	**91**

- **2018년 영남권 소재 입학생 수**는 경북 39,579명, 대구 26,681명, 경남 22,777명, 부산 46,658명, 울산 6,226명으로 **총 141,921명**이 영남권 소재 대학에 진학했다. 이는 **10년 전인 2008년 입학생 수[28]와 비교하면, 13%가 감소**한 수준으로 **호남권에 이어 두 번째로 높은 감소율**이다.
- **호남권 분석과 마찬가지로 2024년 비수도권 사립 전문대가 모두 구조조정된다고 하면, 영남권에서는 40곳의 사립 전문대가 타격을 받을 것으로 예상된다. 40곳의 교직원 수는 만 4천여명이다.**

<표 7> 2018년 영남권 사립 전문대 현황 (단위: 개, 명)

지역	사립 전문대	입학정원	입학자 수	교원 수	직원 수	교직원 수
경북[29]	14	10,743	12,724	2,842	691	3,533
대구[30]	7	13,145	15,635	3,771	725	4,496
경남[31]	8	6,928	7,284	1,744	354	2,098
부산[32]	9	11,938	13,521	3,042	623	3,665
울산[33]	2	2,373	2,920	716	125	841
계	40	45,127	52,084	12,115	2,518	**14,633**

- **2036년 경에는 다수의 영남권 사립 일반대학이 타격을 받을 것이다. 호남권의 전남지역과 마찬가지로 영남권 내에서는 수도권과 가장 먼 경남지역 사립 대학(7곳)의 구조조정 위기가 인근 다른 권역보다 빠르게 닥쳐올 것으로 예상된다. 경남지역 사립대 7곳을 포함하여, 영남권 전역의 사립대는 34곳으로, 해당 대학의 교직원 수는 2만 9천여 명에 달한다. 다만 영**

27) 유형Ⅱ(경주대, 부산장신대, 한국국제대, 동부산대, 영남외국어대), 유형Ⅰ(김천대, 가야대, 서라벌대), 진단제외(대구예술대, 대신대, 영남신학대, 창신대, 부산예대), 역량강화대학(동서대, 동양대, 위덕대, 인제대본캠, 대동대, 부산경상대, 대구공업대, 경북과학대, 성덕대, 포항대, 진주보건대, 김해대, 한국승강기대, 인제대2캠(학교 수에 반영x), **경남도립거창대학(공립), 경남과기대(국립), 한국해양대(국립)**) 이 중 26곳의 사립 대학에 관한 구체적인 현황은 <별첨자료>에서 확인할 수 있다.

28) 2008년 대학입학생 수는 경북 47,083명, 경남 27,772명, 대구 28,559명, 부산 53,950명, 울산 6,750명으로 총 16만 4,114명이었다.

29) 가톨릭상지대, 호산대, 영남외국어대, 경북전문대, 서라벌대, 구미대, 경북보건대, 대경대, 경북과학대, 문경대, 성덕대, 안동과학대, 선린대, 포항대

30) 계명문화대, 대구공업대, 대구보건대, 수성대, 대구과학대, 영남이공대, 영진전문대

31) 거제대, 마산대, 동원과기대, 연암공과대, 진주보건대, 창원문성대, 김해대, 한국승강기대

32) 경남정보대, 대동대, 동부산대, 동의과학대, 동주대, 부산경상대, 부산여대, 부산과기대, 부산예대

33) 울산과학대, 춘해보건대

남권에서도 전국 순위권에 있거나 규모가 있는 포항공대, 울산대, 영남대(경북 경산), 동아대(부산), 인제대(김해, 부산) 등과 같은 대학[34]들은 생존은 가능하나, 신입생 감소 영향을 받지 않을 수 없을 것이다.

- 2018년 약 6만여명이 입학한 34곳의 영남권 사립 일반대에 근무하는 교원은 2만 3천여명이며, 직원 수는 6천여명이다.

<표 8> 2018년 영남권 사립 일반대 현황 (단위: 개, 명)

지역	사립 일반대	입학정원	입학자 수	교원 수	직원 수	교직원 수
경북[35]	16	22,178	23,574	8,680	2,711	11,391
대구[36]	1	4,605	4,956	1,842	594	2,436
경남[37]	**7**	7,616	7,880	2,672	772	**3,444**
부산[38]	9	21,331	23,041	7,861	1,993	9,854
울산[39]	1	2,372	2,916	2,153	322	2,475
계	**34**	58,102	59,367	23,208	6,392	**29,600**

3. 충청권(충북, 충남, 대전, 세종)

- **충청권 대학은 수도권과 거리가 가까워 입시결과 상에서도 수도권 다음으로 높은 순위를 차지할 만큼 지리적 이점이 있는 편이다. 다른 권역과 달리 정원 감축 권고 비율이 높은 재정지원 유형Ⅱ에 속하는 대학도 없었고, 전문대 중에서도 정원 감축을 권고받은 곳이 없었다. 따라서 호남이나 영남에 비해 구조조정 위기 속도가 상대적으로 느릴 것으로 예측된다.**

- **2018년 충청권 소재 대학**은 충북 17개(전문5, 일반11, 교대1), 충남 20개(전문6, 일반13, 교대1), 세종 3개(전문1, 일반2), 대전 15개(전문 4, 일반11)로, **총 55개 대학**이 있다. **교육부로부터 정원 감축을 권고받은 충청권 대학은 10곳[40]으로 전체 대학의 18%를 차지**한다.

<표 9> 2018년 충청권 대학 현황 (단위: 개)

대학	전문대			일반대			교대	총 합계
설립별	국공립	사립	계	국공립	사립	계	국립, 계	
충북	1	4	5	3	8	11	1	17
충남	1	5	6	2	11	13	1	20
대전	0	4	4	3	8	11	0	15
세종	0	1	1	0	2	2	0	3
계	2	14	16	8	29	37	2	**55**

---

34) US News가 선정한 2018 세계대학순위에 이름을 올린 44개 국내 대학 중, 영남권에서는 국립대인 경북대(10위), 경상대(20위)와 부산대(15위), 부경대(30위), 특별법법인인 울산과기원(UNIST, 7위)을 제외하고, 포스텍(5위)과 울산대(14위), 영남대(19위), 인제대(35위), 동아대(37위)가 올랐다(출처: 베리타스알파. (2017.10.25.) http://www.veritas-a.com/news/articleView.html?idxno=99137).

35) 대구한의대, 경일대, 경주대, 대구대, 대구예대, 대구가톨릭대, 대신대, 동국대(분교1), 동양대, 영남대, 영남신학대, 위덕대, 포항고대, 한동대, 김천대, 경운대

36) 계명대

37) 가야대, 경남대, 인제대, 부산장신대, 한국국제대, 영산대, 창신대

38) 경성대, 고신대, 동서대, 동아대, 동의대, 부산가톨릭대, 부산외국어대, 신라대, 동명대, (인제대2캠, 영산대2캠은 학교 수에는 집계가 안되지만, 입학정원~교직원 수에는 집계됨)

39) 울산대

40) 유형Ⅰ(금강대), 진단제외(대전신학대, 침례신학대, 대전가톨릭대), 역량강화대학(극동대, 유원대, 중부대, 남서울대, 건양대, 건양대(2캠, 학교수에 반영x), 목원대

- **2018년 충청권 소재 입학생 수**는 충북 23,790명, 충남 35,400명, 대전 28,086명, 세종 4,345명으로, **총 91,621명**이다. 이는 **10년 전인 2008년 입학생 수[41]와 비교하면, 4% 감소한 수준으로 수도권 지역과 함께 가장 적은 감소율**을 보였다.

- **호남권이나 영남권과 비교하면 상황이 낫지만, 그럼에도 불구하고 급격한 학령인구 감소 영향으로 2024년 14곳의 충청권 소재 사립 전문대가 구조조정 위기에 처할 것이다.** 2018년 기준으로 2만 2천여명이 입학한 14곳의 충청권 사립 전문대의 교원은 4,485명이며, 직원 수는 936명이다.

<표 10> 2018년 충청권 사립 전문대 현황 (단위: 개, 명)

지역	사립 전문대	입학정원	입학자 수	교원 수	직원 수	교직원 수
충북[42]	4	5,461	5,998	1,331	258	1,589
충남[43]	5	5,957	6,527	1,188	294	1,482
대전[44]	4	8,014	8,593	1,616	318	1,934
세종[45]	1	1,204	1,498	350	66	416
계	14	20,636	22,616	4,485	936	**5,421**

- **충청권의 경우 호남이나 영남권에 비하면 구조조정에 대한 체감이 느릴 수 있지만 2036년이 되면, 절대적으로 대학입학생 수가 줄어들기 때문에, 29곳의 충청권 사립 일반대 중 일부 대학은 구조조정 상황에 대비해야 할 것이다. 현재 29곳에 근무하는 해당 사립 대학의 교직원 수는 2만 2천여명이다.**

<표 11> 2018년 충청권 사립 일반대 현황 (단위: 개, 명)

지역	사립 일반대	입학정원	입학자 수	교원 수	직원 수	교직원 수
충북[46]	8	10,664	11,389	3,560	989	4,549
충남[47]	11	22,513	24,560	8,281	2,454	10,735
대전[48]	8	12,136	12,911	4,909	1,017	5,926
세종[49]	2	2,657	2,847	901	348	1,249
계	29	47,970	51,707	17,651	4,808	**22,459**

4. 강원

- **강원지역 대학은 충청권과 마찬가지로 수도권과 가까운 춘천, 원주지역의 경우 지리적 이점이 있어, 구조조정 위기에 대한 체감이 충청권과 마찬가지로 영호남에 비해 상대적으로 느릴 것으로 예상된다.**

---

41) 2008년 대학입학생 수는 충북 24,981명, 충남 43,448명, 대전 26,977명(당시 세종은 없었음)으로 총 95,406명이었다.
42) 강동대, 대원대, 충북보건과학대, 충청대
43) 아주자동차대학, 신성대, 연암대, 백석문화대, 혜전대
44) 대전보건대, 우송정보대, 대전과기대, 대덕대
45) 한국영상대
46) 건국대(분교), 극동대, 서원대, 세명대, 유원대, 청주대, 꽃동네대, 중원대
47) 건양대, 나사렛대, 선문대, 순천향대, 중부대, 백석대, 한기교대, 한서대, 호서대, 금강대, 남서울대 (단국대2캠, 상명대2캠은 학교 수에는 포함되지 않고 입학정원~교직원 수에는 포함됨)
48) 대전대, 목원대, 배재대, 을지대, 침례신학대, 한남대, 대전신학대, 우송대 (건양대2캠은 학교 수에는 포함되지 않고, 입학정원~교직원 수에는 포함됨)
49) 고려대 세종캠, 대전가톨릭대 (홍익대2캠은 학교 수에는 포함되지 않고 입학정원~교직원 수에는 포함됨)

- **2018년 강원지역 대학 수는 18개**(전문9, 일반8, 교대1)이며, **대학입학생 수는 22,752명이었고, 충청권과 마찬가지로 정원 감축 권고율이 높은 재정지원 유형 Ⅱ에 해당하는 대학은 없었다. 그러나 교육부로부터 정원 감축을 권고받은 나머지 유형 대학[50]을 보면, 강원 지역 사립 전문대 8곳 중 7곳에서, 사립 일반대학도 6곳 중 5곳이 정원 감축을 권고받아 거의 모든 사립 대학이 구조조정에서 자유롭지 못할 것으로 예측된다.** 현재 8곳의 사립 전문대 교직원은 천 사백여명이며, 사립 일반대 6곳의 교직원 수는 4천 7백여명이다.

<표 12> 2018년 강원지역 대학 현황 (단위: 개)

대학	전문대			일반대			교대	총 합계
설립별	국공립	사립	계	국공립	사립	계	국립, 계	
강원	1	**8**	9	2	**6**	8	1	**18**

<표 13> 2018년 강원지역 사립 전문대 및 일반대 현황 (단위: 개, 명)

강원지역	대학 수	입학정원	입학자 수	교원 수	직원 수	교직원 수
사립 전문대[51]	**8**	4,966	5,786	1,156	322	**1,478**
사립 일반대[52]	**6**	8,934	9,547	3,890	906	**4,796**

5. 수도권(서울, 경기, 인천)

- **2018년 수도권 대학 수는** 서울 48개(전문9, 일반38, 교대1), 경기 61개(전문31, 일반30), 인천 7개(전문3, 일반3, 교대1) 로 **총 116개** 대학이 존재한다. **학생들의 선호가 높은 수도권 대학도 구조조정 대상에서 자유로운 것은 아니다. 정부로부터 정원 감축을 권고받은 수도권 대학은 40곳[53]으로 이 중 68%가 경기지역 대학이었다.**

<표 14> 2018년 수도권 대학 현황 (단위: 개)

대학	전문대			일반대			교대	총 합계
설립별	국공립	사립	계	국공립	사립	계	국립, 계	
서울	0	9	9	4	34	38	1	48
경기	1	30	31	1	29	30	0	61
인천	0	3	3	1	2	3	1	7
계	1	42	43	6	65	71	2	**116**

- **2018년 수도권 대학입학생 수는** 서울 102,805명, 경기 102,112명, 인천 15,063명으로 **총 219,980명이다.** 10년 전인 2008년 입학생 수[54]와 비교하면 4% 감소한 수준이다. **참고로 서울만 전국에서 유일하게 2008년 대비 2018년 입학생 수가 늘었다.**
- **서론에서 언급한 바와 같이, 2024년에 줄어드는 대학입학생 수 15만명 중에 10만명이 지방 사립 전문대에서 줄어들 것이고, 나머지 5만명이 수도권 사립 전문대나 지방의 사립 일반대**

50) 유형Ⅰ(상지대, 세경대), 진단제외(한국골프대), 역량강화대학(경동대(본캠,3캠,4캠), 가톨릭관동대, 연세대원주캠, 한라대, 상지영서대, 강릉영동대, 강원관광대, 송호대, 송곡대)
51) 상지영서대, 강릉영동대, 세경대, 강원관광대, 한림성심대, 송호대, 송곡대, 한국골프대
52) 경동대, 가톨릭관동대, 상지대, 연세대 원주캠퍼스, 한라대, 한림대
53) 유형Ⅱ(신경대, 웅지세무대), 유형Ⅰ(두원공대, 서울예대), 진단제외(감리교신학대, 장로회신학대, 총신대, 추계예대, 인천가톨릭대(본캠,2캠), 서울신학대, 서울장신대, 수원가톨릭대, 신한대(본캠,2캠), 아세아연합신학대, 예원예대(2캠), 용인대, 중앙승가대, 칼빈대, **한국체대(국립)**), 역량강화대학(서울기독대, 덕성여대, 서울한영대, 수원대, 평택대, 명지전문대, 배화여대, 숭의여대, 인덕대, 경인여대, 계원예대, 김포대, 수원여대, 수원과학대, 신안산대, 오산대, 용인송담대, 장안대, 청강문화산업대, 국제대, 서정대, **한경대(국립)**)
54) 2008년 대학입학생 수는 서울 95,469명, 경기 116,138명, 인천 17,552명으로 총 229,159명이었다.

학 중 일부에서 줄어들 것으로 예측되므로, 2024년이 되면 지방 전문대만큼은 아니더라도 수도권 사립 전문대(42곳) 일부에서는 신입생 감소에 의한 타격을 받을 것이다.

- 수도권 사립 전문대 42곳은 2018년 기준으로 만 9천여명의 교직원이 근무하고 있다.

<표 15> 2018년 수도권 사립 전문대 현황 (단위: 개, 명)

지역	사립 전문대	입학정원	입학자 수	교원 수	직원 수	교직원 수
서울[55]	9	15,280	18,688	3,524	553	4,077
경기[56]	30	50,028	60,996	11,657	2,091	13,748
인천[57]	3	5,941	7,440	1,274	257	1,531
계	42	71,249	87,124	16,455	2,901	**19,356**

- **2036년이 되어도 수도권 사립 일반대학은 지방 대학에 비해 구조조정 영향을 크게 받지는 않을 것이지만, 경기지역의 경우 일부 부실대학은 구조조정될 가능성이 높다.**

- **한편, 전국 교육대학의 구조조정은 다른 일반대나 전문대학처럼 대학입학생 감소 및 지역별 대학진학 수요에 좌우되기보다는 초등학생 인구가 급감하여 교사 선발인원을 축소할 수밖에 없는 상황에 더 큰 영향을 받을 것이다. 교사 1인당 학생 수와 학급당 학생 수 모두 OECD 평균에 거의 도달[58]한 상황이고, 급격한 출생아 수 감소로 매해 40만명대였던 초등학교 입학생 수가 앞으로 5년 내로 30만명대로 줄어드는 것이 확실한 상황에서 신규 초등교사 채용인원을 현재 수준보다 줄이지 않는다면 과잉공급이 예견되어 결국 줄일 수밖에 없다. 지금보다 교사 채용인원이 줄어 교대 대학 정원을 더 줄인다면, 지금도 "한 교대 당 입학생 수가 평균 400명도 안 될 정도로"[59] 학교 규모가 작은 상황에서 현실적으로 존립하기 어렵다. 이미 2008년 제주교대가 국립대인 제주대와 통합한 사례가 있다. 따라서 더미래연구소의 지난 보고서 IF REPORT 2017-05에서 주장한 바와 같이, "교대는 현재의 체제를 폐지하거나 유지하더라도 광역자치단체별 국립대학과 통합하는 방향(p.26)"으로 가야한다. 더불어 초등교사 선발인원이 현재 수준인 4천여명 보다 더 줄어들 경우, 교원시험 응시 자격도 현재와 같은 폐쇄적 교원 선발 시스템을 고수할 것이 아니라 중·고교처럼 교직과목 이수 등 일정한 조건을 주어 교원 자격을 개방하는 등 선발 시스템의 전환이 필요하다. 앞서 언급한 더미래연구소 IF REPORT 2017-05에 따르면, "우리처럼 교대 시스템이 있는 일본조차도 교대 출신에게만 초등 교원 자격을 부여하는 것은 아니며, 주요 선진국 사례와 비교해보아도 초등 교육에 필요한 전문성이 왜 교대라는 특수 목적 대학을 통해서만 훈련될 수 있는지는 납득하기 어렵다(p.20)."**

- <표 16>에서 보듯, 전국에 교대는 10곳으로 교직원은 총 3천여명이다. 인근 거점 국공립대로 통합되면 일부는 국공립대로 흡수될 수 있겠지만, 다수는 구조조정 될 위험이 있다.

---

55) 동양미래대, 명지전문대, 배화여대, 삼육보건대, 서울여자간호대, 서일대, 송의여대, 인덕대, 한양여대

56) 경민대, 경복대, 계원예대, 김포대, 농협대, 대림대, 동서울대, 동남보건대, 동아방송예대, 동원대, 두원공대, 부천대, 서울예대, 수원여대, 수원과학대, 신구대, 신안산대, 안산대, 연성대, 여주대, 오산대, 용인송담대, 유한대, 장안대, 청강문화산업대, 국제대, 경기과기대, 한국관광대, 서정대, 웅지세무대

57) 경인여대, 인천재능대, 인하공전

58) 교육부「2018 OECD 교육지표」결과 발표(p.8)에 따르면, 2016년 초등교사 1인당 학생 수 및 초등학교 학급당 학생 수가 한국은 16.5명, 23.2명으로, OECD 평균 15.0명, 21.3명에 거의 도달했음을 알 수 있다.

59) 김기식·박선나. (2019). 학기제와 학제 개편 공론화를 제안한다. 더미래연구소·우리교육연구소 공동연구 2019-02

<표 16> 2018년 전국 10개 교대 입학자 및 교직원 현황 (단위: 명)

교대명	위치	입학정원	입학자 수	교원	직원	교직원 수
서울교대	서울 서초구	355	388	328	136	464
경인교대	인천 계양구	336	658	336	183	519
전주교대	전북 전주시	285	302	185	84	269
광주교대	광주 북구	326	352	154	75	229
대구교대	대구 달서구	383	415	254	99	353
진주교대	경남 진주시	319	339	171	77	248
부산교대	부산 연제구	356	383	235	62	297
청주교대	충북 청주시	286	307	169	61	230
공주교대	충남 공주시	354	379	178	70	248
춘천교대	강원 춘천시	321	343	161	73	234
합계		3,321	3,866	2,171	920	**3,091**

- **앞서 보았듯이, 학령인구가 줄어드는 상황에서 대학신입생의 대부분이 고등학교 졸업생으로 충원되는 지금의 조건이 유지된다고 가정하면, 지방대를 중심으로 소위 벚꽃 피는 지역 순서로 구조조정 되는 것이 불가피하다. 지나치게 많아졌던 대학 수가 다시 줄어드는 것을 과잉공급된 대학의 수와 규모가 정상화되는 국면으로 봐야 한다고 할지라도, 다음과 같은 세 가지 지점에서 정부가 수많은 지방 대학이 구조조정 되는 상황을 불가피한 것으로 방치할 수만은 없다.**
  - 첫째, 고등교육 발전에 있어서 지역 간 불균형이 더 심화될 것이 예측되기 때문이다. 수도권과 비수도권, 서울과 지방의 불균형은 현재 사회경제적 지표뿐만 아니라 교육에 있어서도 매우 심각한 상황이다. 80년대만 하더라도 지방 거점 국공립대가 수도권 사립대보다 위상도 높았고, 말그대로 지방의 거점으로서 제 역할을 다 했다고 평가되었지만, 지금의 대학 서열화는 서울에 집중하여 이루어져 수도권과 지방 대학 간 불균형이 심화된 상황이다. 앞으로 대학의 구조조정이 이루어지면, 지방 고등교육의 부실화·황폐화는 더욱 심화될 것이므로, 국가 균형발전 측면에서 정부는 적어도 광역자치단체별로 고등교육의 축을 유지해낼 의무가 있다.
  - 둘째, 대학의 교직원들이 대규모로 실업상태에 빠지게 될 것이 예측되기 때문이다. 앞서 살펴보았듯이, 2024년 수도권을 제외한 지역의 지방 사립 전문대가 대부분 구조조정되면 2만 8천여명이나 되는 교직원들이 구조조정 위기를 겪을 것이며, 2036년이 되면 추가로 지방 사립 일반대 교직원 6만 7천여명이 그 대상이 될 수 있다. 그나마 인근 대학으로 흡수되면 상황이 낫지만, 그밖에 남은 교직원들은 심리적·경제적 상황이 더 악화될 수 있다. 일례로 지난해 전북 서남대가 폐교되자, 재직했던 교수들은 "상실감과 박탈감으로 공황 장애를 앓게 된 경우도 많고, 폐교대학 출신 교수라는 꼬리표를 달고 재취업하기는 불가능하다며 90%이상이 실직 상태"[60]인 것으로 알려져 있다. 또한 지금까지 경영 악화로 대학이 폐교한 경우 교직원에게 임금을 제대로 지급하지 못한 사례가 빈번했던 사례에 비추어 볼 때, 대학 구조조정은 교직원 개인의 경제적 어려움도 가중시킬 수 있다.

60) SBS. (2019.8.30.)
https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005380677&plink=ORI&cooper=NAVER

- 2018년 더불어민주당 박경미 의원이 교육부로부터 받은 ‘폐교대학 교직원 임금 체불 현황’ 자료[61]에 따르면, 문재인 정부에 들어서 폐교된 한중대의 교직원 체불임금은 430억원(18년 9월 기준)이었고, 서남대는 330억원(17년 11월 기준), 대구미래대는 교원에 대해 1.3억원의 체불임금이 존재한다. 이전에 폐교됐던 아시아대학도 3천 6백만여원, 성화대도 10억여원의 임금이 미지급됐다.

- 마지막으로, 지역 경제에도 부정적 영향을 끼칠 것으로 예견되기 때문이다. 구조조정 대상 대학이 대체로 지방에서도 중소도시나 군단위 소재지인데다가 작은 규모의 지역일수록 한 대학에 의존하여 지역 경제가 운용되는 것이 사실이다. 물론 모든 대학 주변에 상권이 형성되어 있는 것은 아니지만, 외지에서 오는 대학생과 교직원들이 이용했던 인근 지역 상권, 택시, 택배업계에까지 영향을 미칠 수밖에 없다. 박정원(2013) 추계에 따르면, “하나의 4년제 일반대학이 고용과 소비효과 측면에서 연간 5천억원 정도의 경제적 기여를 하고 있다”[62]고 한다.

  - 전북 남원에 위치한 서남대(2017년 당시 교직원과 재학생 합계 천여명)의 경우, 서남대가 폐교하자 “주변 상가 78곳이 문을 닫고, 원룸 42곳도 폐업”[63]했다. 택시를 이용하는 교직원들과 학생들이 사라지자 택시업계의 수익도 줄어들었다. 이러한 일들이 위 분석에 따르면 5년 뒤, 10년 뒤 계속해서 일어나는 것이다.

  - 김한수(2018)는 재정지원대학 유형Ⅱ 11개 대학 중 “경남 김해시에 위치한 부산장신대와 전북 군산시에 위치한 서해대의 경우 접근성이 높고, 주변 근린시설과 지역 상권이 존재”[64]하여 기존 서남대와 같이 폐교될 시 지역경제에 끼치는 파급효과가 클 것으로 예측했다.

- **따라서 지방 고등교육의 황폐화를 막고, 대학 교직원들의 대규모 실업상황과 지역 경제의 피해를 최소화할 수 있는 방향으로 대안이 마련되어야 한다.**

- **이미 더미래연구소는 IF REPORT 2017-02 ‘대학개혁, 국공립 대학 확충이 답이다’를 통해, 대학구조조정 위기에 대응하고, 비리사학을 척결하며, 사립 대학 중심의 기형적인 고등교육시스템을 개선하는 등 대학 개혁 해결책으로 ‘국공립 대학을 확충할 것’을 제안한 바 있다. 국공립 대학 확충은 고등교육의 공공성 강화 차원에서, 지방 대학의 경쟁력 강화 차원에서 타당성이 있다.**

  - 현재 우리나라 국공립 대학 비율은 매우 낮다. 전국적으로 16% 수준이며, 지방 소재 대학 중에서 국공립 대학은 20%에 불과하다. 국공립대와 사립대 비율이 거의 2:8인데, 이는 “미국이 7:3, 프랑스와 스페인이 8:2, 뉴질랜드·덴마크 등의 국가에서는 100% 국공립대로 운

61) 대학저널. (2018.10.30.) http://www.dhnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=87451
62) 박정원. (2013). 대학을 적극 유치·지원하여 창의도시를 만들어야. 유기홍·이언주의원실 주최 대학교육 공공성 강화 지역거점 국립대학교 확대 필요성 토론회. p.33
63) 뉴시스. (2018.3.23.) http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180322_0000259654
64) 김한수. (2018). 폐교대학 종합관리를 위한 법적·재정적 지원방안. 조승래·김한표 의원실 주최 토론회 “한 순간에 벼랑 끝”: 폐교대학 종합관리 진단과 해법(2018.11.15.) 발제자료. p.47

영되고 있는”[65]현실에 비추어보면 매우 기형적이라고 할 수 있다. 교육의 공공성은 국립이든 사립이든 교육기관이라면 추구해야 하는 가치이지만, 사립 대학은 “국립 대학에 비하면 사익이 우선될 개연성이 높고, 그동안 사학들이 교비 전용 등의 문제를 일으킨 곳이 많았다는 것을 상기”[66]해보아도, 고등교육의 공공성 강화는 국공립 대학을 위주로 추진하는 것이 맞다.

- 또한 앞으로 학령인구 감소에 따라 지방 소재 대학이 사립대를 중심으로 궤멸할 위기에 처해있는데, 지역의 고등교육이 황폐화되면 교육에 있어서 지금도 지역 간 불균등성이 높은 상황에서 수도권과 비수도권 간의 격차가 더 심화될 우려가 있다. 이러한 문제는 민간차원에서 해결할 수 없고, 학생들의 진학 수요가 사립대보다는 국공립대에 있다는 점에서, 지방의 국공립대 확충이 필요하다.

- **다만 인구가 감소하는 상황에 비추어 볼 때 지방에 새로 국공립 대학을 설립하는 것은 현실성이 없으므로, 구조조정 위기 대학 중 일부 경쟁력 있는 대학을 국공립 대학으로 전환하는 것이 하나의 방안이 될 수 있다.**

- **그러나 국공립 대학으로 전환하더라도, 각각을 독자적인 대학 체제로 유지하는 것은 비현실적이며, 지방의 거점 국공립대(경상대, 전남대 등과 같은)와 네트워킹을 통해 거점 대학의 지역 내 제2, 제3캠퍼스 형태로 전환되는 것이 더 적절한 방안일 수 있다. 대학 네트워킹을 통해 대학 간 경쟁보다는 협력체계를 구축할 수 있고, 줄어드는 학령인구 측면에서나 지역 경쟁력 강화, 자원 배분의 효율성 측면에서도 바람직하다. 이전에 국립대인 부산대가 2006년 국립 산업대였던 밀양대를 통합하여 밀양대가 부산대학교의 밀양캠퍼스[67]가 된 사례가 있고, 국립대인 강원대도 2006년 국립 산업대였던 삼척대학교와 통합하며 현재 삼척대는 강원대의 삼척캠퍼스로 부지와 자원이 활용되고 있다. 이번 정부에 들어서도 국립 경상대와 국립 경남과학기술대학교가 통합하기로 결정[68]되어, 2022년부터 신입생 모집이 예정되어 있다.[69]**

  - 국공립대 네트워크 주장은 “대학서열화 및 학벌 문제에 대한 관심이 높아지던 2000년대 초반부터 제기되었으며, 서울대 장희익 교수 등 20명이 제시한 ‘국립대 협력 및 개방화 방안’에서 시작되어, 정진상(2004) 교수의 국공립대 네트워크안이 구체적 시초가 됐다.”[70] 지역 국립대학에 대해서는 “현재의 지역 거점대학을 중심으로 통합하고, 몇 개의 캠퍼스로 조직하는 안”[71]이 제안되었다.

  - 문재인 대통령도 18대 대선 후보자 시절부터 ‘국공립대 공동학위제’를, 19대 대선 후보 당시에는 ‘국공립대 통합 네트워크’를 공약한 바 있다. 정부 출범 후에는 ‘거점 국립대학

65) 김기식·박선나. (2017). 대학개혁, 국공립대학 확충이 답이다. 더미래연구소 IF REPORT 2017-02. p.17
66) 교수신문. (2011). 부실 사립대, 국공립으로 흡수해야. http://www.kyosu.net/news/articleView.html?idxno=23538
67) 한겨레. (2005.9.29.) http://www.hani.co.kr/arti/area/area_general/67925.html
68) 2019년 교육부 예산안에 따르면, 경상대와 경남과기대 간 연합·통합 추진 지원으로 50억원이 책정되었다.
69) 오마이뉴스. (2019.6.26.) http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002548958
70) 은수진. (2019.3.12.) 국공립대 통합네트워크, 선택 아닌 시대적 과제. 민주연구원 이슈브리핑 2019-13호. pp.6-7
71) 은수진. (2019.3.12.) 국공립대 통합네트워크, 선택 아닌 시대적 과제. 민주연구원 이슈브리핑 2019-13호. p.7

육성’ [72]사업이 발표되었으며, 이 사업을 통해 거점 대학을 중심으로 지역 내 대학 간 네트워크를 활성화하는 효과를 거두고 있다. 이 사업에 대한 교육부 예산은 2018년 800억 규모에서, 2019년 1,504억원으로 700억 이상 증액되는 등 문재인 정부 역점 사업으로 꼽히고 있다.

- 박정원(2013)은 ‘대학교육 공공성강화, 지역거점 국립대확대 필요성 토론회’에서 스코틀랜드의 중심대학과 협력대학체계(Hub&Spokes Model)를 소개한 바 있다. 스코틀랜드에서는 대학마다 존재하는 물리학과 연구자들이 지역 내 타 대학 물리학과 연구자와 서로 경쟁하기보다는 협력관계를 맺어 공동으로 연구프로젝트를 수주해오는 형식으로 연대하고 있다. 이러한 방식은 정부의 한정된 연구비 지원 측면에서 보면, “기존과 같이 대학 간 경쟁을 통해 자원을 배분하는 방식이 아니라 연대와 협조에 따른 자원배분 방식이” [73]가능해져, 학문에 있어서 발전과 지역에 있어서 발전을 동시에 꾀할 수 있다. 우리나라에서도 지역의 거점대학이 주변 대학과 네트워킹하는 형태로 나아가야 스코틀랜드 사례와 같은 긍정적 효과를 기대할 수 있다.

- **그러나 이러한 방안을 추진한다 해도, 그 숫자와 규모는 제한적일 수밖에 없다. 따라서 다수의 지방 소재 대학을 살리기 위해서는 전통적 의미에서의 대학(학령기 중심 신입생 선발, 학문중심)을 평생·직업교육 제공기관(성인학습자 신입생 선발, 평생·직업교육 중심)으로서 체제를 근본적으로 전환하는 ‘질적인 측면에서 대학의 구조조정’을 과감하게 추진해야 한다. 그 의미와 구체적 추진 방안에 대해서는 다음 장에서 논할 것이다.**

72) 거점 국립대학 9개교(강원대, 경상대, 경북대, 부산대, 전남대, 전북대, 제주대, 충남대, 충북대)와 지역 중심 국립대 등 육성 30개교에 대한 지원 사업

73) 박정원. (2013). 대학을 적극 유치·지원하여 창의도시를 만들어야. 유기홍·이언주의원실 주최 대학교육 공공성 강화 지역거점 국립대학교 확대 필요성 토론회. p.36

4. 대학, 평생 · 직업교육훈련기관으로의 전환

1) 한국사회 대학의 주요 기능과 현실

- **한국사회에서 대학은 크게 아래와 같이 세 가지 기능을 수행해왔다.**
  - 첫째, **'학문 연구 중심의 기능(1)'** 이다. 이러한 기능은 주로 4년제 일반대학이 담당해왔으며, 국민들이 전통적으로 인식하는 '대학의 기능'이다. 「고등교육법」 제28조에 규정된 대학의 목적도 "인격을 도야하고, 국가와 인류사회 발전에 필요한 심오한 학술이론과 그 응용방법을 연구하며, 국가와 인류사회에 이바지함을 목적으로 한다" 고 명시되어 있다.
  - 둘째, 대학이 수행하는 기능 중에는 **'평생교육을 제공하는 기능(2)'** 도 있다. 일반대학 내에 부설 형태로 존재하는 평생교육원과 방통대, 기술대, 원격 및 사이버대 등 대학 형태의 평생교육기관에서 이를 담당해왔다.「평생교육법」제2조에 따른 평생교육이란 "학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 문자해득교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동" 을 의미한다.
  - 마지막으로, **'직업교육 및 훈련을 제공(3)'** 하는 기능이다. 교육부 산하에는 전문대학이 이를 담당하고 있으며, 고용노동부 산하에는 폴리텍대학(기능대학)이 이를 담당하고 있다. 전문대학은 2년제부터 4년제까지 다양한 유형이 있고, 대체로 고등학교를 졸업한 학생들이 진학하는 「고등교육법」상의 대학인 반면, 폴리텍대학의 경우 2년제 산업학사학위과정이 있기는 하지만 대다수가 비학위과정으로 취업을 희망하는 자에게 전문기술훈련을 제공하는 「근로자직업능력개발법」상의 기능대학이다.

- **각각의 기능은 다음과 같은 한계에 직면한 상황이다.**
  - **학문 연구 중심의 기능(1)**은 중장기적으로 수도권과 지방 국공립 대학을 중심으로만 유지될 수 있을 것으로 전망된다. 앞서 분석된 바와 같이, 고졸 신입생을 선발하는 현재의 대학 선발구조가 유지될 경우 학령인구 감소에 따라 지방의 4년제 대학은 대다수 구조조정 될 위기에 있기 때문이다.
  - **평생교육을 제공하는 기능(2)**은 사실상 대학이 수행하는 본령적 기능이라기보다는 부차적인 기능에 머물러 있는 한계가 있다. 대학 내 부설 평생교육원으로 존재하는 형태가 그 상징적인 예이며, 이명박 정부 이래 현재까지 대학의 학과나 학부, 단과대 차원에서 후학습자를 위한 평생교육을 공급하는 방향으로 정부의 지원정책이 더 확대되어왔지만, 여전히 대학은 앞서 설명한 학문 연구 중심의 기능을 본령적 기능으로 수행하고 있다.
  - 마지막으로 **직업교육 및 훈련 기능(3)**을 담당하는 전문대학의 경우 사실상 그 기능에 충실하지 못하고 고등학교를 졸업한 학생 중 일반대학에 진학하지 못한 학생들의 진학기관으로 역할을 하고 있다는 점에서 한계가 있다. 게다가 일반대학에 우선해서 전문대학은 학령인구 감소에 따라 중장기적으로 거의 대부분이 소멸할 위기에 처해있는 것이 현실이다. 한편, 같은 기능을 담당하는 폴리텍대학은 전문대에 비해 취업률도 높고, 입학 선발기준에 제한

을 두지 않는다는 장점이 있지만, 직업훈련과정을 대체로 비학위과정으로 제공하고 있으므로 대학으로써 위상이나 가치평가 면에서 전문대보다 떨어진다는 한계가 있다.

- **앞으로 학령인구가 감소하는 상황에 비추어서도, 위에서 지적한 대학 기능의 한계를 고려해 볼 때에도, 현재와 같은 학문 연구 중심의 대학 기능을 유지하는 것은 가능하지도 않을뿐더러 지양되어야 한다. 반대로 대학에서 평생교육, 직업교육훈련을 제공하는 기능은 학문 연구 중심 기능에 비해 매우 취약한 바, 이를 강화하는 것이 학령인구 감소에 따른 대학의 구조조정 위기에 대처하는 정책적 대안이 될 수 있다.**

2) 대학 차원에서 평생·직업교육훈련 제공 기능을 강화해야 하는 이유

- **사실 그동안 평생교육과 직업교육훈련 제공은 대학보다는 민간 기관을 중심으로 공급이 활성화되어 왔다.**
  - 우리나라 평생교육기관에는 '비형식기관(평생교육법에 따라 인가·등록·신고된 시설, 법인 또는 단체)'과 '준형식기관(초중고등교육 형태의 평생교육기관으로 직접 해당 학력을 인정하고 학위부여 가능)'이 있다. 전자는 대학 내 부설 평생교육원 뿐만 아니라 백화점 내 문화센터, 시민사회나 언론기관 부설 형태의 평생교육원들이 속하고, 후자 중 고등교육형태 평생교육기관으로 방송통신대, 기술대, 원격 및 사이버대, 사내대 등이 존재한다.
  - 먼저, 우리나라 평생교육법에 의거해 인가·등록·신고된 비형식 평생교육기관 4,184곳 중에 국가나 지자체가 설립·운영하는 기관은 전체 11%에 불과하다. 나머지는 민간 법인 또는 개인이 운영하는 형태가 가장 많다. 한편, 직업훈련기관도 6,684곳 중 사업주시설 및 학원이 각각 45.6%, 23.7%로 합계 69%를 차지하는 등 민간 기관이 압도적으로 많다.

<표 17> 2018년 비형식 평생교육기관 및 직업훈련기관 현황 (단위: 개)

비형식 평생교육기관		기관 수	
		계	**국가·지자체 설립**
부설형	대학부설 평생교육원	412	53
	사업장부설 (문화센터 등)	420	0
	시민사회 부설	500	4
	언론기관부설	741	1
독립형	원격형태	1,012	4
	지식인력개발	586	10
전담형	시도 평생교육진흥원	17	11
	평생학습관(지역)	496	408
합계		4,184	491 **(11%)**

직업훈련기관	훈련기관 수 (비중)
직업능력개발 훈련시설	729
직업능력개발 훈련법인	10
고등교육법에 의한 학교	131
평생교육시설	396
학원	1,590 **(23.7%)**
사업주, 사업주단체 등의 시설	3,048 **(45.6%)**
타법령에 따른 직업훈련시설	656
기타	124
합계	6,684 (100%)

<출처> 한국교육개발원 교육통계서비스. (2018). 2018년 평생교육통계 및 고용노동부·한국고용정보원 직업훈련 포털(HRD-Net). 고용행정통계-직업훈련기관 교육통계

● **이러한 평생교육과 직업교육훈련의 민간 기관 중심 공급은 ‘프로그램 성격’과 ‘기관 운영’이라는 두 가지 차원에서 문제를 낳았다.**

● **첫째, 민간 기관은 미래 산업과 일자리 수요에 부합하는 교육·훈련을 선도해 나가지 못하고, 평생교육의 대다수 프로그램이 ‘예체능·교양 중심’으로 활성화되어 있으며, 직업교육훈련도 ‘사무직이나 단순서비스’ 분야의 훈련이 주를 이루고 있다.**

- 아래 <표 18>에서 보다시피 모든 비형식 평생교육기관에서 참여자가 가장 많은 프로그램이 예체능과 인문계열이라는 점에서, 민간 기관에서 제공하는 평생교육이 주로 교양교육의 성격으로 다뤄지고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 노인을 포함한 성인 평생교육 학습자의 대다수가 여성이라는 점(예를 들어 문화센터와 같은 사업장부설형태 평생교육기관의 성인 및 노인학습자 수 84%가 여성)은 수요자층이 고르지 못하다는 한계를 드러내는 것이다.

<표 18> 2018년 비형식 평생교육기관 현황 (단위: 개, 명)

비형식 평생교육기관		기관 수	성인 및 노인 학습자 수		학습자 수 많은 계열별 프로그램	
		계	계	여성 비율	1위	2위
부설형 (2,073)	대학부설 평생교육기관	412	68만	62%	예체능	인문
	사업장부설(문화센터 등)	420	42만	84%	예체능	교육
	시민사회 부설	500	8만	73%	예체능	인문
	언론기관부설	741	13만	74%	예체능	인문
독립형 (1,598)	원격형태	1,012	872만	51%	인문	사회
	지식인력개발	586	38만	48%	예체능	사회
전담형 (513)	시도평생교육진흥원	17	3만	54%	예체능	인문
	평생학습관(지역)	496	54만	77%	예체능	인문

<출처> 한국교육개발원 교육통계서비스. (2018). 2018년 평생교육통계

- 한편, 직업교육훈련 역시 미래의 산업과 일자리 수요에 부응하지 못하고 있다. 우리나라는 이미 4차 산업혁명에 따른 산업구조 변동으로 자동차나 선박, 가전과 같이 전통적인 제조업 분야에서도 ICT(정보통신기술)와의 접목이 늘어나는 등 “제품+서비스 또는 서비스 중심으로 비즈니스 모델 전환이 가속화”[74]되고 있고, 4차 산업혁명 시대에 부응하는 “전기·자율차, 스마트·친환경선박, IoT가전, 로봇, 바이오헬스 등”[75]에서 기술인력이 필요한 상황이다. 이러한 산업 수요에 필요한 기술인력이 부족하다는 것이 산업계의 공통된 지적임에도 불구하고, 현재 민간 기관에서 제공되는 직업교육훈련은 기술인력을 양성하지 못하고 있다.

  - 먼저, 민간 기관에서 제공하는 직업교육훈련(실업자, 사업주 및 근로자, 인력부족분야) 프로그램 중 ‘실업자의 직업훈련 현황(<표 19>)’을 보면, 연령과 관계없이 ‘사무직과 음식서비스’와 관련한 직업훈련이 주를 이루고 있음을 알 수 있다. 상대적으로 젊은 10대부터 30대에 제공되는 직업훈련 역시 미래 산업 수요에 부합하는 훈련보다는 당장 노동시장 재진출이 상대적으로 쉬우며, “향후 인공지능에 의해 대체될 가능성이 높은 분야(사무, 판매, 기계조작

74) 산업통상자원부. (2016). 4차 산업혁명 시대 신산업 창출을 위한 정책과제. 제4차 신산업 민관협의회
75) 윤일영. (2017). 제조업과 ICT의 융합, 4차 산업혁명. 융합연구정책센터 Weekly Tip Vol.52. p.12

등)" [76]의 훈련이 주로 이루어지고 있다는 점에서 문제가 있다.

<표 19> 2018년 1월~12월 실업자 직업훈련 직종별 실시현황 (단위: 명)

실업자훈련	10대	20대	30대	40대	50대	60대 이상
인원	19,828	118,181	47,914	40,732	33,296	17,158
1순위	음식서비스	경영행정사무	경영행정사무	경영행정사무	돌봄서비스	돌봄서비스
2순위	미용서비스	정보통신연구	음식서비스	음식서비스	음식서비스	음식서비스
3순위	기계설치정비	예술디자인방송	미용서비스	돌봄서비스	경영행정사무	경영행정사무

<출처> 고용노동부・한국고용정보원 직업훈련포털(HRD-Net). 고용행정통계-실업자훈련실시현황

- 사업주와 근로자에게 제공되는 '재직자 직업능력개발훈련 업종별 참여 현황(2017년 자료가 최신)'을 보아도, 사업주나 근로자 모두 '제조업 분야' 참여가 각각 28.3%, 16.3%로 가장 높았다. 2순위가 보건과 사회복지 서비스업, 3순위가 각각 금융보험업이나 도매소매업으로 사업주 직업훈련의 60%가 1~3순위에, 근로자 직업훈련의 40%가 1~3순위에 집중되어 있었다.

<표 20> 2017년 1월~12월 재직자 직업훈련 업종별 참여 현황 (단위: 명)

재직자훈련	사업주 (비중)	근로자 (비중)
인원	3,458,234	261,934
1순위	**제조업** (28.3%)	**제조업** (16.3%)
2순위	보건업 및 사회복지서비스업 (18.6%)	보건업 및 사회복지서비스업 (12.5%)
3순위	금융 및 보험업 (13.8%)	도매 및 소매업 (11.9%)
1~3순위 비중	60.7%	40.7%

<출처> 고용노동부・한국고용정보원. (2018). 2017 직업능력개발 통계연보

- **둘째, 국가나 지자체가 관리하지 않고 민간 법인이나 개인이 운영하는 형태가 많다 보니 그동안 강의의 질이 담보되지 않고, 부실・비리 문제가 끊임없이 발생하고 있다.**
  - 2014년 국가평생교육진흥원에 대한 국정감사에서 민주당 배재정 의원은 학점은행제로 운영되는 평생교육기관에 대한 평가가 오로지 국가평생교육진흥원에서 이루어져, "진흥원과 교육기관 사이에 뇌물과 청탁이 오간다는 것은 업계의 공연한 사실" [77]이라고 지적했다. 또한 "현장평가도 부실하고, 교육 콘텐츠에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않아서 질낮은 수업을 거를 수도 없다" [78]고 지적했다.
  - 또한 2014년에는 "어린이집 보육교사를 대상으로 직업훈련 국고보조금을 부당하게 받은 어린이집과 평생교육원 32곳이 적발되어 총 6억원을 빼돌린 사실" [79]이 밝혀진 바가 있다.
  - 2016년에는 대학 산하 평생교육원에서 "시간강사들에게 강좌를 배정해주는 대가로 평생교육원 교수가 금품수수를 하거나, 실습비를 횡령하고, 실제로 존재하지 않는 수업에 강사를 배정하고 수업료를 챙기는 일" [80]등의 부정비리가 발견됐다.

76) 김건우. (2018.5.15.) 인공지능에 의한 일자리 위험 진단-사무·판매·기계조작 직군 대체 가능성 높아-. LG경제연구원
77) 프레시안. (2014.10.12.) http://www.pressian.com/news/article/?no=120721&ref=kko#09T0
78) 프레시안. (2014.10.12.) http://www.pressian.com/news/article/?no=120721&ref=kko#09T0
79) 뉴스1. (2014.11.11.) http://news1.kr/articles/?1948003
80) 유스라인. (2016.7.24.) http://www.usline.kr/news/articleView.html?idxno=7624

- 올해 초에는 충북 청주의 한 사립대 평생교육원에서 “A 교수가 수업에 참석하지 않은 학생들의 출석과 교육시간을 허위로 작성해, 4명의 학생이 학교로부터 수백만원의 장학금을 부정하게 수령하여 불구속 입건” [81]된 바가 있다.

● **이러한 현실에서 평생교육과 직업교육훈련에 참여하는 참여자와 기관에 대한 정부 지원은 교육부와 고용노동부로 이원화되어있는데, 각각 2019년 예산이 5천여억원, 1조 2천여억원 이상이 될 정도로 한 해에 많은 예산을 지출하고 있다.**

- 교육부의 평생·직업교육에 대한 예산은 국제교육과 관련한 예산을 제외하면 2018년에 4,607억원에서 2019년 5,393억원으로 약 786억원이 증액됐다. 그 중 산학연 협력 활성화를 위한 사업에 배분된 예산이 4,008억원으로 가장 많았다.

<표 21> 교육부 평생·직업교육 관련 일반회계 예산(국제교육관련 제외) (단위: 억원)

재원	정책 목표	사업명	2018 예산	2019 예산
일반회계	인적자원정책 기반강화	인적자원 개발정책 추진 활성화, 국가진로교육센터 운영 지원, 정책연구 개발사업	23.9	24.6
	평생직업교육 체제구축	평생학습 진흥지원, 국가평생교육통계 구축, 평생교육 바우처 지원 등	1,119	1,361
	산학연 협력 활성화	전문대학 자율역량 기반조성, 전문대학 혁신지원 등	3,465	4,008
합계			4,607	5,393

<출처> 교육부. (2019). 2019년 예산 및 기금운용계획

- 한편, 사업주, 재직자, 실업자의 직업훈련에 발생하는 비용은 고용노동부의 지원으로 이루어지고 있다. 2019년 고용노동부의 직업훈련과 관련한 고용보험기금 예산을 보면 2018년에는 1조 5억여원이었고, 2019년에는 1조 2천억원으로 2018년에 비해 약 3천억 정도 줄었지만, 여전히 1조가 넘는 큰 규모의 예산이다.

<표 22> 고용노동부 직업교육훈련 관련 사업 중 고용보험기금 예산 (단위: 억원)

재원	사업명	수혜 대상	2018 예산	2019 예산
고용보험기금	건설근로자기능향상및취업지원	건설일용근로자	106	106
	사업주직업훈련지원금	고용보험 가입 사업주 및 노동자	5,911	4,146
	전직실업자등능력개발지원	고용보험 가입 이력있는 실업자	7,040	5,976
	근로자능력개발지원	우선지원대상기업 근로자 및 비정규직 등 노동자	953	953
	중견·중소기업현장훈련지원	기업 및 근로자, 예비 입직자	151	133
	일학습병행운영지원	일학습병행 참여기업	1,246	845
합계			15,407	12,159

<출처> 고용노동부. (2019). 2019년 예산 및 기금운용계획

● **따라서 정부로부터 받은 지원금을 빼돌리거나 강의 수준이 낮음에도 개선되지 않는 등 민간 평생·직업교육훈련기관의 비리·부실운영에 대한 우려를 제도적으로 보완하고, 단지 교양 수준이 아닌 정규 학교교육과 동일한 위상에서 평생·직업교육훈련체계를 구축하기**

81) 충청매일. (2019.3.5.) http://www.ccdn.co.kr/news/articleView.html?idxno=565838#09SX

위해서는 필요한 인력과 제반시설을 갖추고 있는 '대학' 을 평생・직업교육훈련의 중심으로 거듭날 수 있도록 재편해야 한다.

3) 서구의 대학 사례가 주는 시사점

- **주요 선진국으로 분류되는 서구 사례를 참고하면, 우리처럼 고교 졸업 후 전통적 의미에서의 일반 대학에 진학하는 대학진학률은 낮고, 실제로 대학이 평생・직업교육훈련의 중심으로 개방・변모하고 있다. 특히 주요 산업의 변동과 노동시장 유연화에 따른 직업재교육의 중요성이 높아지자, 이를 대학이 수행하고 있다.**

※ 이하 주요국 대학의 평생・직업교육훈련 사례는 박인섭 외(2014)[82]와 최성호・장경원(2018)[83]를 참고하여 정리했다.

- 독일은 앞서 보았다시피 대학진학률이 31%로 우리나라와 비교하면 매우 낮은 수준이다. 이처럼 대학진학률이 낮은 독일의 문화는 지역과 연계된 평생교육기관인 시민대학(Volkshocheschule)이 확산되는 계기가 됐다. 시민대학은 2013년 기준 전국 938개(3,072개 지부)[84]로 이루어져 있을만큼 활성화되어 있다. "독일 성인교육이 지향하는 세 가지 특징은 직업능력의 향상, 사회적 통합을 위한 교육, 문화예술 능력의 향상을 지원하는 것(박, p.60)" 이다. 한편, 독일은 다른 나라와 비교하면 직업교육훈련제도의 위상이 매우 높은 편이다. "다수의 중소기업과 대학이 긴밀하게 연결되어 있고, 직업교육과 일정기간 실무경력이 있는 이들에게 대학에 진입할 수 있는 자격을 부여하고 있어서, 이러한 청년들이 지속적으로 증가하는 추세다(최, p.34)."
- 영국의 대학진학률은 51%대로, 우리나라 진학률보다는 낮지만, 유럽권 나라 중에서는 상대적으로 높은 진학률을 보여왔다. 다만, "1970년대 산업 전반에 있어서 국가경쟁력이 하락하자 그 대응책으로 전통적 학문 중심교육에서 직업기술교육으로 전환하는 고등교육개혁을 시도(박, p.113)" 했으며, "1992년까지는 소위 엘리트대학만을 university로 인정했으나, 이후 폴리테크닉도 university로 개칭(박, p.115)" 하는 등 전통적 개념의 대학의 의미가 변모하고 있다.
- 프랑스는 대학진학률이 44%로 OECD 평균보다 낮은 수준이다. 프랑스는 68혁명 이후, "대학의 평생교육기능 활성화를 위해 고등교육 과정을 유연화하는 개혁을 진행"[85]해왔다. 특히 대입 선발기준을 개방하여 프랑스식 수능인 바깔로레아를 통한 입학뿐만 아니라 경험학습인정제(VAE)를 통해 나이나 교육 수준과 상관없이 본인의 경험에 대한 증명을 통해 대학에 입학할 수 있다. 한 사례로 파리 제6대학(UPMC(Universit é Pierret Marie Curie))은 "자연과학과 의과전문대학으로 약 40여년 전부터 평생학습중심으로 대학을 개방하여 나이나 학력,

82) 박인섭 외. (2014). 대학의 평생교육 해외선진사례 심층 조사분석 연구. 국가평생교육진흥원 RM2014-9
83) 최성호·장경원. (2018). 4차 산업혁명 대비 주요국 동향과 직업능력개발훈련의 방향. 한국산업인력공단 용역보고서
84) 수원시평생학습관 웹진. (2013). 독일의 계속교육③ 독일사회의 교육안전망-시민대학. http://www.wasuwon.net/2306
85) 김의식·이성엽. (2018). 프랑스68운동이 주는 한국 고등교육기관의 평생교육학적 의미. 휴먼웨어 연구 제1권 제1호. p.116

직종과 관계없이 개인의 경험에 비추어 희망 진로 및 학위에 따른 적합성 여부로 입학을 결정한다(박, pp.3-5)"

- 미국은 "미국 사회로 유입되는 이민자와 은퇴자가 증가함에 따라 평생학습 요구가 증가하고 전문인력에 대한 수요 증가에 따라 대학이 평생학습기관으로서 역할을 주도(박, pp.23-27)" 하게 됐다. 내셔널루이스대학(National Louis University) 대학의 경우, "대학 내 부설 형태, 단과대 내지는 전담학과 형태가 아닌 대학 전체가 성인친화형 체제로 구축되어 있으며, 사범대, 경영대, 예술과학대로 구성되어 있고, 전체 학생 85% 이상이 성인학습자였다(박, pp.7-8)."

- **우리나라의 수많은 학문 중심 기능을 수행하는 대학은 앞으로 서구 사례와 같이 '평생교육 내지는 직업교육훈련을 제공하는 역할로 기능을 전환(1→2, 3)' 하여 대학의 의미와 기능을 재편하지 않고서는 살아남을 수 없을 것이다.**
  - 앞서 설명했듯이, 학문 중심의 기능(1)은 학생들의 진학 수요가 높은 수도권 4년제 대학과 지방 국공립대를 중심으로 유지하고, 나머지 대다수 대학은 평생교육(2), 직업교육훈련(3)을 제공하는 유형으로 재편할 필요가 있다.
  - 저출산고령사회위원회와 한국직업능력개발원이 2014년에 발표한 연구자료에서도 "2~30개 정도의 소수 연구중심대학을 제외하고는 직업관련 교육의 공급 인프라로서 대학이 재정비되어, 대학교육이 직업으로 연결되고 직무훈련을 대학에서 받을 수 있는 체제(school to work, work to school)가 구축되어야 한다"[86]고 주장한 바 있다.

4) 대학의 평생·직업교육훈련기관으로 전환을 위한 선결조건

(1) 대학 신입생 선발구조의 변화

- **평생·직업교육훈련기관으로 대학의 기능을 전환하려면 먼저 대학 신입생 선발구조를 변화시켜야 한다. 전문대를 포함하여 기존 대학은 대부분의 입학생을 고등학교 졸업자로 선발해왔다. 그러나 평생·직업교육에 대한 수요는 고등학교를 졸업하고 바로 취업을 했던 이들 중 이후 대학을 진학하기를 원하는 '선취업 후진학자' 나 이미 대학을 졸업한 대졸자 중에서도 이직·전직 등의 사유로 '새로운 직업교육이 필요한 이들' 을 중심으로 발생할 수밖에 없다.**
  - 그동안 대학은 학령기 학생, 즉 고졸 신입생을 주로 선발해왔다. 2018년 일반대학에 재학중인 '26세 이상 학생 수' 는 5%로 대다수 학생이 고등학교를 졸업 후 대학에 진학한 20대 초반생이었으며, 직업교육을 제공하는 전문대학에서조차도 26세 이상 학생 수가 8.6%에 불과했다.
  - 한승희 외(2005)는 "대학이 앞으로 18세 이후 연령과 직업에 관계없이 누구나 회귀해 올 수 있는 학습기반시설로 인식되는 인식의 대 전환이 필요하다며, 대학이 성인교육이 주가

86) 저출산고령사회위원회·한국직업능력개발원. (2014). 직업중심대학 구축 방안 연구

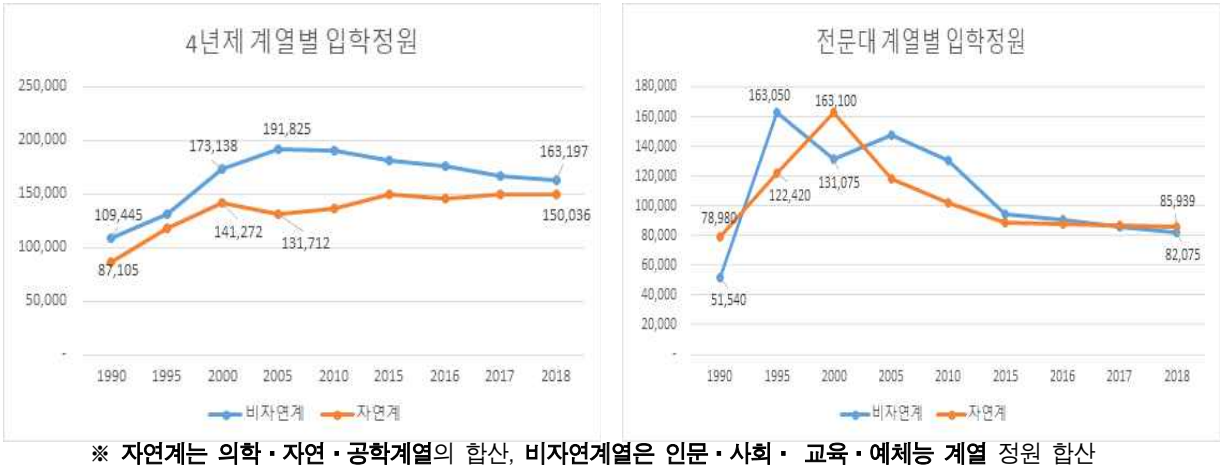
되는 안드라버시티(Andraversity: 성인교육(Andragogy)+대학(University))로 다시 태어나 사회적으로 숨어 있는 학습수요를 발굴하고 지속적인 사회적 지식 업그레이드를 주도할 수 있는 주체로 혁신되어야 한다(p.265)" [87]고 주장했다.

(2) 교육 내용의 변화: 학과조정 및 교원 자격의 개방

- **평생·직업교육 제공기관으로서 대학의 기능을 변모시키기 위해서는 교육 내용에 있어서도 그에 걸맞도록 변화가 필요하다. 현재 지나치게 문과 중심으로 편제되어 있는 학과 구조를 더 과감히 산업 수요 및 성인학습자 수요에 맞는 방향으로 전환해야 하며, 대체로 석·박사 학위 소지자로 규정되어 있는 교원 자격도 개방해야 한다.**
  - **현재 일반대와 전문대는 모두 지나치게 문과 중심으로 학과가 편제**되어 있다. 더미래연구소 IF REPORT 2018-01[88]에서도 지적했지만, 1995년 이후 고등학교에서 수학·과학에 대한 과도한 입시 부담 때문에 소위 수포자(수학포기자)가 늘어 이과기피현상이 심화됨에 따라 대학정원도 인문계가 늘어났다. 2015년 이후 이공계열 대학 정원을 늘리는 방식으로 정부의 학과 구조조정이 이루어지고는 있지만, 여전히 4년제 대학은 비자연계(인문·사회·교육·예체능) 학생이 더 많다.[89] 95년 이후 대학 수가 늘어나면서 모든 대학이 그 규모와 관계없이 모든 전공계열을 포함한 종합대학을 표방하여 설립되어왔다는 것도 비자연계 정원이 늘어나는데 일정한 영향을 주었다고 할 수 있다. **지금의 문과 중심의 학과 구조가 유지되면, 대학이 평생교육기관으로 변모해도 예체능과 인문교양 중심으로 프로그램을 제공했던 민간 평생교육기관의 상황과 크게 달라지지 않을 것이다.**
    - <그림 5>에서 보듯, 4년제 대학의 계열별 입학정원은 1990년대 초 비자연계 입학정원이 10만여명, 자연계 입학정원 8만여명으로 약 2만여명의 차이가 났는데, 90년대 중반 이후 대학 수와 대학진학률이 늘어나는 과정에서 비자연계를 중심으로 입학정원이 대폭 늘었다. 그 결과 2005년 비자연계 정원이 19만여명, 자연계 정원이 13만명으로 그 차이가 6만여명까지 났다. 2010년 이후 정부 차원에서 자연계 정원을 늘리는 등 학과 구조조정을 실시해 비자연계와 자연계 정원 간 격차가 줄어들었지만, 여전히 비자연계 입학정원(2018년)이 16만여명으로 자연계 입학정원 15만여명보다 만여명 더 많다.
    - 한편, 전문대는 1990년만 하더라도 자연계 정원이 비자연계 정원보다 2만여명 더 많았으나, 1995년이 되면서 비자연계 정원이 1990년 대비 3배 이상 늘어나는 등 비자연계 정원이 자연계 정원보다 4만명이 더 많아졌다. 전문대도 2010년 이후 비자연계 정원을 줄이는 방식으로 구조조정을 통해 자연계와 비자연계 간 정원 격차를 줄였고, 현재는 자연계 정원이 비자연계보다 3천여명 더 많다.

87) 한숭희 외. (2005). 북유럽 평생학습정책 추진 사례분석을 통한 한국의 평생학습추진 전략 수립 연구. 한국교육개발원 연구보고 RR 2005-12
88) 김기식·박선나. (2018). 청년 취업률 제고를 위한 교육시스템 개편 방향 검토. 더미래연구소 IF REPORT 2018-01
89) 물론, 자연계열(공학·의학·자연) 모든 학과가 산업수요에 부합한다고 볼 수는 없지만, 비자연계(인문·사회·교육·예체능)에 비해 부합한다고 가정하고 서술한다.

<그림 5> 4년제 대학과 전문대학의 계열별 입학정원 (단위: 명)



※ 자연계는 의학·자연·공학계열의 합산, **비자연계열은 인문·사회· 교육·예체능 계열** 정원 합산

<출처> 한국교육개발원 교육통계서비스. 각년도 교육통계연보-대학 입학정원 참고

- **평생·직업교육기관 체제에서 대학의 교수는 반드시 박사학위 소지자일 필요는 없다. 실제 현장에서 장인으로 불리는 전문가도 필요하다. 산업특화 전문 고등학교인 마이스터고에서도 교사가 될 수 있는 자격을 개방하고 있는 추세에서, 평생·직업교육기관으로 전환하려는 대학은 교원 자격을 개방할 필요가 있다.** 90)

  - 지금은 전문대학의 경우 박사학위 소지자가 전임교원의 70%, 일반대학의 경우 87%에 달한다(<표 23>). 석사학위 소지자까지 합하면 전문대학의 경우 87%, 일반대학은 98%로, 전임교원이 되려면 적어도 석사학위는 소지하는 것으로 나타났다. 「대학교원 자격기준 등에 관한 규정」 제13조(자격인정의 신청)를 보면, '논문 또는 저서7부, 연구실적요지서7부'를 제출하도록 되어있는데, 이 규정을 변화시켜야 한다.

<표 23> 4년제 대학 및 전문대학 전임교원 학위 소지 현황(2018) (단위: %)

대학	박사	석사	학사	기타
인문	78.7	17.5	3.9	0
사회	92.1	6.5	1.4	0
교육	96.2	3.6	0.2	0
공학	93.7	5.2	1	0
자연	98.5	1.2	0.2	0.1
의약	85.6	13	1.4	0
예체능	55.7	42.6	1.5	0.2
기타	87.9	9.8	1.5	0.8
전체	**87.2**	11.2	1.5	0.1

전문대학	박사	석사	학사	기타
인문	66.6	29.6	3.8	0
사회	73.1	24.3	2.6	0
교육	79	20.5	0.5	0
공학	74.8	21.9	3.1	0.1
자연	75.6	18.9	3.6	1.9
의약	72.3	26.7	1	0
예체능	49.3	45.6	4.6	0.6
기타	74.3	19.5	3.5	2.7
전체	**70.1**	27	2.6	0.3

<출처> 한국교육개발원. (2018). 2018년 교육통계 분석자료집-고등교육통계편

90) 참고로 관계부처합동발표자료 '나의 일과 미래가 행복한 사회 구현을 위한 평생직업교육훈련 혁신방안(2018.7.27.)'에 따르면, "전문대학 교원의 경우 자격기준에 산업체 경력을 포함하도록 하는 등 개정을 추진할 예정"이라고 밝혔다.

(3) 범정부 차원 평생·직업교육훈련대학의 통합적 재설계

- **마지막으로, 정부는 부처 간 칸막이를 걷어내고 통합적 관점에서 대학의 평생·직업교육체제 구축을 위한 노력을 해야 한다.**
  - 앞서 언급했듯이, 한국사회에서 직업교육훈련을 제공하는 대학은 교육부 산하의 전문대학과 고용노동부 산하의 폴리텍대학이 존재한다. 각 기관의 수행 기능이 거의 유사함에도 불구하고, 그동안 소관 부처가 다른, 소위 부처 간 칸막이가 존재해 각 대학을 통합적으로 연계시키려는 노력을 할 수 없었다.
  - 지난해 정부는 교육부, 고용노동부 등 관계부처합동발표인 '평생직업교육훈련 혁신 방안 발표(2018.7.26.)' 에서 **"전문대학과 폴리텍은 설립 목적과 교육과정은 다르나 지역을 중심으로 일부 중복되는 상황이며, 유사한 기능을 수행하나 연계가 미흡(p.8)" 하다고 지적하며, "폴리텍 학위과정[91]과 전문대 전문학사과정은 연계를 강화(p.17)" 하겠다고 발표**했다.
  - **그러나 같은 발표 자료에서 "폴리텍의 경우 학위과정을 축소할 것(p.20)" 으로 발표**해, **사실상 전문대 학사과정과 연계를 거의 모색할 수 없을 것**으로 예측된다. 폴리텍대의 학위과정을 확대하는 방향이 '선취업-후진학' 구조의 확대나 폴리텍대의 기능과 역할을 강화할 수 있는 방향임에도 오히려 축소하겠다는 것은 쉽게 이해되지 않는 대목이다.
  - 또한 **같은 발표 자료에서 "전문대에서도 4차 산업혁명과 유망분야 학과를 신설하기로 하고, 폴리텍대학도 고학력 청년을 대상으로 미래 산업수요에 부응하는 하이테크 과정[92]을 확대(p.20)"** 하기로 해서, **사실상 대학이 제공하는 기능이 중복됨에도 불구하고 여전히 통합적 재설계를 하지 못하는 것은 관할 부처가 교육부와 노동부로 이원화된 구조에 그 원인이 있다.**
  - 4년제 일반대학과 전문대학은 교육부가, 폴리텍대학 등 직업훈련기관은 노동부가 그 정책과 업무·예산을 담당하는 이원화된 정부 구조는 통합적인 재설계와 정책추진에 있어 근본적인 걸림돌이다. 앞으로 '선취업-후진학' 구조를 확대하고, 대학의 평생교육 및 직업훈련 기능과 역할을 강화하려면 일반대학과 전문대학은 학과 조정 및 교원 자격의 개방, 시설투자가 필요하고, 폴리텍대학 등 직업훈련기관은 학위과정의 확대가 필요한 바, 이를 위해서는 관련 정책과 업무·예산의 통합적 재설계가 반드시 필요하다. 따라서 중장기적으로는 성인학습자와 관련된 고등교육과 관련하여 교육부와 고용노동부에 각각 존재하는 관련 부서를 일원화시킬 수 있도록 정부조직개편을 검토해야 한다.

- **종합하면, 앞으로 구조조정 위기의 일반대학과 전문대학을 평생교육 및 직업교육훈련을 제공하는 기관으로 대학 기능을 전환하기 위해서는 성인학습자를 주요 입학 대상으로 삼을 수 있도록 입학 선발 대상에 있어서의 변화와 학과 구조 개편 및 교원 자격 개방 등을 수반하는 교육 내용에 있어서의 변화가 필요하다. 또한 정부는 부처 간 칸막이를 제거하여 평생·직업교육훈련을 제공하는 모든 대학을 종합적으로 재설계하는 것이 필요하다.**

---

91) 폴리텍대학은 2년제 학위과정, 비학위 직업훈련과정, 향상훈련과정을 운영하고 있다.
92) 하이테크 과정이란 데이터융합S/W과, 임베디드시스템과, 생명정보시스템과 등으로 구성되어, 미래 산업 변화에 부응하는 훈련과정으로 운영된다.

5. 결론

- 앞으로 대학입학생 수가 급감하여, 5년 뒤인 2024년에는 2018년 입학생 대비 15만명이, 2036년에는 2018년 입학생 대비 26만명이 줄어들 것으로 예측되고, 그 결과 2024년에는 지방 사립 전문대가, 2036년에는 수도권 전문대학 및 지방 4년제 사립 대학의 대다수가 구조조정 위기를 겪을 것으로 예측된다.

- 지금과 같은 고졸 신입생을 대학입학자로 선발하는 구조를 유지할 경우, 특히 구조조정의 위기는 수도권에서부터 먼 호남>영남>충청권 순으로 도래할 수밖에 없다. 대학 수가 줄어드는 현상을 90년대 과잉공급된 대학의 수와 규모가 정상화되는 국면으로 볼 수도 있지만, 고등교육 발전에 있어서 지역 간 불균형이 더 심화될 것이라는 점, 대학의 교직원들이 대규모 실업 상태에 빠져 정신적·경제적 어려움을 겪을 것이라는 점, 대학 주변의 지역 경제에도 부정적 영향을 끼칠 것이라는 점에서 정부의 적극적인 대책 마련이 필요하다.

- 더미래연구소는 지난 IF REPORT 2017-02 「대학 개혁, 국공립 대학 확충이 답이다」를 통해, 고등교육 공공성 및 지방 대학 경쟁력 강화 차원에서 국공립 대학을 확충할 것을 제안한 바 있다. 현재 지방 대학 중 국공립 대학 비율은 20%에 불과하다. 따라서 구조조정 위기 대학 중 일부 경쟁력 있는 대학을 국공립으로 전환하는 것이 구조조정 위기에 처한 지방 대학의 하나의 대안일 수 있다. 다만 국공립 대학으로 전환하는 대학은 독자적 대학 체제를 유지하기보다 지방의 거점 국공립대와 네트워킹을 통해 거점 대학의 제2캠퍼스 형태로 전환되는 것이 인구가 줄어드는 현재의 추세, 지역 내 대학 간 협력 체계 구축, 자원 배분의 효율성을 고려했을 때 바람직하다.

- 다만, 국공립 대학으로 전환시킬 수 있는 지방 대학의 숫자와 규모가 제한적일 것이라는 점에서 대학이 전통적으로 수행해온 '학문 연구 중심의 기능'을 '평생교육과 직업교육훈련 기능'으로 전환하는 '질적 측면에서의 구조조정'을 추진할 것을 제안한다.

- 구조조정 위기 대학은 대체로 지방의 사립 전문대와 사립 일반대학이다. 전자는 직업교육을 제공하는 기능을 했지만, 사실상 고등학교를 졸업한 학생 중 일반대학에 진학하지 못하는 학생들을 위한 진학기관의 역할을 해왔고, 일반 성인 중 직업교육을 희망하는 자를 위한 대안이 되지 못했다. 후자는 학문 연구를 중심으로 하는 기능을 수행해왔지만, 급격한 학령인구 감소로 인해 지금과 같은 고졸 신입생 위주의 선발구조로는 대학의 존립 자체가 불가능하다.

- 이들 지방 대학의 기능을 평생·직업교육훈련 중심으로 재편하기 위해서는 지금과 같이 고졸 신입생을 선발하던 구조에서 직업교육훈련이 필요한 성인을 중심으로 선발구조를 바꾸고, 교육 내용에 있어서 변화를 위해 현재의 과도한 문과 중심 학과구조나 박사 위주 교원 자격 등도 바꿀 필요가 있다. 나아가 교육부와 노동부의 부처 간 칸막이를 제거하여 교육부 관할 일반대학, 전문대학과 노동부 관할 직업훈련교육기관을 범정부 차원에서 통합적으로 재설계할 수 있도록 해야 한다.

- 대학의 위기가 먼 미래의 일이 아니라는 점에서 정부 대책이 신속히 마련되기를 기대한다.

〈별첨자료〉 교육부 정원 감축 권고 대학 중 사립 대학 권역별 현황 분석

* 교원 수에는 전임교원, 비전임교원, 시간강사가 포함된다. 제2캠퍼스(2캠)는 학교 수에 포함되지 않는다. 모든 표의 <출처>는 "한국교육개발원. (2018). 18년 고등교육기관 학교별 학과별 입학정원 등" 로 동일하다.

<표 24> 2018년 호남권・제주 재정지원대학 유형Ⅱ 4곳 현황 (단위: 명)

호남권 재정지원대학 Ⅱ	대학명	위치	입학 정원	실제 입학자수 (충원률)	교원	직원	교직원 수
일반대학 (2곳)	한려대	전남 광양시	333	97	60	13	73
	제주국제대	제주도	709	452	334	53	387
전문대학 (2곳)	광양보건대	전남 광양시	690	358	138	20	158
	서해대	전북 군산시	550	396	318	20	338
합계			2,282	1,303 **(57%)**	850	106	**956**

<표 25> 2018년 호남권・제주 나머지 유형 대학 입학정원에 따른 분류 및 교직원 수 (단위: 명)

입학정원	대학명	위치	교원	직원	교직원 수
1. 500명미만 (9개)	광신대	광주 북구	161	28	189
	광주가톨릭대	전남 나주시	23	27	50
	영산선학대	전남 영광군	18	6	24
	예원예대	전북 임실군	154	22	176
	한일장신대	전북 완주군	151	27	178
	호남신학대	광주 남구	102	19	121
	예수대	전북 전주시	36	21	57
	군산간호대(전문)	전북 군산시	72	27	99
	조선간호대(전문)	광주 동구	42	16	58
	소계		759	193	**952**
2. 1,000명 미만 (8개)	고구려대(전문)	전남 나주시	185	25	210
	백제예대(전문)	전북 완주군	147	29	176
	세한대	전남 영암군	273	67	340
	남부대	광주 광산구	241	79	320
	송원대	광주 남구	248	70	318
	동아보건대(전문)	전남 영암군	155	30	185
	목포과학대(전문)	전남 목포시	221	43	264
	한영대(전문)	전남 여수시	156	25	181
	소계		1,626	368	**1,994**
3. 1,000명 이상 (2개)	우석대	전북 완주군	630	208	838
	조선대	광주 동구	2,119	478	2,597
	소계		2,749	686	**3,435**
합계			5,134	1,247	**6,381**

<표 26> 2018년 영남권 재정지원대학 유형Ⅱ 5곳 현황 (단위: 명)

영남권 재정지원대학 Ⅱ	대학명	위치	입학 정원	실제 입학자수 (충원률)	교원	직원	교직원 수
일반대학 (3곳)	경주대	경북 경주시	762	293	207	52	259
	부산장신대	경남 김해시	67	69	59	16	75
	한국국제대	경남 진주시	738	631	303	62	365
전문대학 (2곳)	영남외국어대	경북 경산시	417	230	97	15	112
	동부산대	부산 해운대구	850	818	408	34	442
합계			2,834	2,041 **(72%)**	1,074	179	**1,253**

<표 27> 2018년 영남권 나머지 유형 대학 입학정원에 따른 분류 및 교직원 수 (단위: 명)

입학정원	대학명	위치	교원	직원	교직원 수
1. 500명미만 (6개)	서라벌대(전문)	경북 경주시	94	23	117
	대구예술대	경북 칠곡군	279	34	313
	대신대	경북 경산시	76	20	96
	영남신학대	경북 경산시	54	18	72
	부산예대(전문)	부산 남구	142	21	163
	인제대(2캠)	부산 부산진구	668	32	700
	한국승강기대(전문)	경남 거창군	73	27	100
	소계		1,386	175	**1,561**
2. 1,000명 미만 (11개)	김천대	경북 김천시	275	88	363
	가야대	경남 김해시	196	66	262
	창신대	경남 창원시	193	40	233
	위덕대	경북 경주시	210	83	293
	대동대(전문)	부산 금정구	196	50	246
	대구공업대(전문)	대구 달서구	188	44	232
	경북과학대(전문)	경북 칠곡군	176	34	210
	성덕대(전문)	경북 영천시	94	39	133
	진주보건대(전문)	경남 진주시	202	26	228
	포항대(전문)	경북 포항시	191	53	244
	김해대(전문)	경남 김해시	156	49	205
	소계		2,077	572	**2,649**
3. 1,000명 이상 (4개)	동서대	부산 사상구	764	189	953
	동양대	경북 영주시	291	144	435
	인제대	경남 김해시	863	269	1,132
	부산경상대(전문)	부산 연제구	291	72	363
	소계		2,209	674	**2,883**
합계			5,672	1,421	**7,093**

<표 28> 2018년 충청권 나머지 유형 대학 입학정원에 따른 분류 및 교직원 수 (단위: 명)

입학정원	대학명	위치	교원	직원	교직원 수
1. 500명미만 (4개)	금강대	충남 논산시	84	40	124
	대전가톨릭대	세종	27	32	59
	대전신학대	대전 대덕구	27	10	37
	침례신학대	대전 유성구	177	68	245
	소계		315	150	**465**
2. 1,000명 미만 (3개)	극동대	충북 음성군	321	58	379
	유원대	충북 영동군	281	52	333
	건양대	충남 논산시	308	160	468
	건양대(2캠)	대전 서구	298	62	360
	소계		1,208	332	**1,540**
3. 1,000명 이상 (3개)	중부대	충남 금산군	577	135	712
	목원대	대전 서구	849	140	989
	남서울대	충남 천안시	669	180	849
	소계		2,095	455	**2,550**
합계			3,618	937	**4,555**

<표 29> 2018년 수도권・강원지역 재정지원대학 유형Ⅱ 2곳 현황 (단위: 명)

수도권 재정지원대학 Ⅱ	대학명	위치	입학 정원	실제 입학자수 (충원률)	교원	직원	교직원 수
일반대학(1곳)	신경대	경기 화성시	246	200	83	17	100
전문대학(1곳)	웅지세무대	경기 파주시	599	454	78	30	108
합계			845	654 **(77%)**	161	47	**208**

<표 30> 2018년 수도권・강원지역 나머지 유형 대학 입학정원에 따른 분류 및 교직원 수 (단위: 명)

입학정원	대학명	위치	교원	직원	교직원 수
1. 500명미만 (17개)	세경대(전문)	강원 영월군	87	31	118
	한국골프대(전문)	강원 횡성군	42	28	70
	감리교신학대	서울 서대문구	102	36	138
	장로회신학대	서울 광진구	330	45	375
	총신대	서울 동작구	271	116	387
	추계예대	서울 서대문구	267	41	308
	인천가톨릭대(본캠,2캠)	인천 강화군/연수구	89	65	154
	서울장신대	경기 광주시	84	27	111
	수원가톨릭대	경기 화성시	31	37	68
	아세아연합신학대	경기 양평군	60	34	94
	예원예대(2캠)	경기 양주시	63	12	75
	중앙승가대	경기 김포시	37	42	79
	칼빈대	경기 용인시	104	26	130
	서울기독대	서울 은평구	93	29	122
	서울한영대	서울 구로구	92	49	141
	경동대	강원 고성군	151	57	208
	송호대(전문)	강원 횡성군	104	49	153
	송곡대(전문)	강원 춘천시	81	33	114
	소계		2,088	757	**2,845**
2. 1,000명 미만 (5개)	서울예대	경기 안산시	480	58	538
	서울신학대	경기 부천시	238	58	296
	경동대(3캠)	강원 원주시	177	20	197
	경동대(4캠)	경기 양주시	88	35	123
	평택대	경기 평택시	303	89	392
	한라대	강원 원주시	269	83	352
	강원관광대(전문)	강원 태백시	95	35	130
	소계		1,650	378	**2,028**
3. 1,000명 이상 (26개)	상지대	강원 원주시	521	137	658
	두원공대(전문)	경기 안성시	395	97	492
	신한대(본캠,2캠)	경기 동두천시/의정부시	547	45	592
	용인대	경기 용인시	533	127	660
	덕성여대	서울 도봉구	450	117	567
	수원대	경기 화성시	844	170	1,014
	가톨릭관동대	강원 강릉시	808	186	994
	연세대 원주캠퍼스	강원 원주시	835	220	1,055
	명지전문대(전문)	서울 서대문구	641	94	735
	배화여대(전문)	서울 종로구	255	49	304
	숭의여대(전문)	서울 중구	288	45	333
	인덕대(전문)	서울 노원구	482	52	534
	경인여대(전문)	인천 계양구	454	56	510
	계원예대(전문)	경기 의왕시	299	71	370
	김포대(전문)	경기 김포시	345	79	424
	수원여대(전문)	경기 수원시	420	66	486
	수원과학대(전문)	경기 화성시	464	69	533
	신안산대(전문)	경기 안산시	323	91	414
	상지영서대(전문)	강원 원주시	200	46	246
	강릉영동대(전문)	강원 강릉시	225	53	278
	오산대(전문)	경기 오산시	410	69	479
	용인송담대(전문)	경기 용인시	325	60	385
	장안대(전문)	경기 화성시	502	48	550
	청강문화산업대(전문)	경기 이천시	376	81	457
	국제대(전문)	경기 평택시	319	56	375
	서정대(전문)	경기 양주시	419	68	487
	소계		11,680	2,252	**13,932**
합계			15,418	3,387	**18,805**

[참고문헌]

OECD Data. (2018). Population with tertiary education. (최종검색일: 2019.8.22.) https://data.oecd.org/eduatt/population-with-tertiary-education.htm
고용노동부. (2019). 2019년 예산 및 기금운용계획
고용노동부·한국고용정보원 직업훈련포털(HRD-Net). 고용행정통계-직업훈련기관 교육통계
관계부처 합동 발표자료. (2018.7.27.) 나의 일과 미래가 행복한 사회 구현을 위한 평생직업교육훈련 혁신방안
교육부 보도자료. (2018.9.10.) OECD 교육지표 2018 결과 발표
교육부 보도자료. (2018.9.3.)「2018년 대학 기본역량 진단」최종 결과 안내
교육부 보도자료. (2019.8.6.) 인구구조 변화, 4차 산업혁명 대응 대학혁신 지원방안 발표
교육부. (2019). 2019년 예산 및 기금운용계획
김건우. (2018.5.15.) 인공지능에 의한 일자리 위험 진단-사무·판매·기계조작 직군 대체 가능성 높아-. LG경제연구원
김기식·박선나. (2017). 교원 양성 및 선발구조에 대한 근본적 전환을 제안한다. 더미래연구소 IF REPORT 2017-05
김기식·박선나. (2017). 대학개혁, 국공립대학 확충이 답이다. 더미래연구소 IF REPORT 2017-02
김기식·박선나. (2018). 청년 취업률 제고를 위한 교육시스템 개편 방향 검토. 더미래연구소 IF REPORT 2018-01
김기식·박선나. (2019). 학기제와 학제 개편 공론화를 제안한다. 더미래연구소·우리교육연구소 공동연구 2019-02
김의식·이성엽. (2018). 프랑스 68운동이 주는 한국 고등교육기관의 평생교육학적 의미. 휴먼웨어 연구 제1권 제1호
김한수. (2018). 폐교대학 종합관리를 위한 법적·재정적 지원방안. 조승래·김한표 의원실 주최 토론회 “한 순간에 벼랑 끝”: 폐교대학 종합관리 진단과 해법(2018.11.15.) 발제자료
박인섭 외. (2014). 대학의 평생교육 해외선진사례 심층 조사분석 연구. 국가평생교육진흥원 RM2014-9
박정원. (2013). 대학을 적극 유치·지원하여 창의도시를 만들어야. 유기홍·이언주의원실 주최 대학교육 공공성 강화 지역거점 국립대학교 확대 필요성 토론회
수원시평생학습관 웹진. (2013). 독일의 계속교육③ 독일사회의 교육안전망-시민대학. http://www.wasuwon.net/2306
유은혜. (2016). 교육부 1주기 대학정원감축정책 평가와 진단. 유은혜의원실 국정감사 정책자료집
은수진. (2019.3.12.) 국공립대 통합네트워크, 선택 아닌 시대적 과제. 민주연구원 이슈브리핑 2019-13호
저출산고령사회위원회·한국직업능력개발원. (2014). 직업중심대학 구축 방안 연구
최성호·장경원. (2018). 4차 산업혁명 대비 주요국 동향과 직업능력개발훈련의 방향. 한국산업인력공단 용역보고서
한국교육개발원. 연도별 교육통계연보
한국교육개발원. (2018). 2018년 교육통계 분석자료집 고등교육통계편
한국교육개발원. (2018). 2018년 교육통계 분석자료집 평생교육통계편
한숭희 외. (2005). 북유럽 평생학습정책 추진 사례분석을 통한 한국의 평생학습추진 전략 수립 연구. 한국교육개발원 연구보고 RR 2005-12
황양주·최유성. (2011). 인구변화에 따른 교육기관 운영변화 예측. 통계청

[인터넷 언론기사]

SBS. (2019.8.30.) https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005380677&plink=ORI&cooper=NAVER
교수신문. (2011). 부실 사립대, 국공립으로 흡수해야. http://www.kyosu.net/news/articleView.html?idxno=23538
뉴스1. (2014.11.11.) http://news1.kr/articles/?1948003
뉴시스. (2018.3.23.) http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180322_0000259654
대학저널. (2018.10.30.) http://www.dhnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=87451
베리타스알파. (2017.10.25.) http://www.veritas-a.com/news/articleView.html?idxno=99137
서울신문. (2019.8.12.) https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190812014012
연합뉴스. (2017.3.9.) https://www.yna.co.kr/view/AKR20170309129600004
오마이뉴스. (2019.6.26.) http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002548958
유스라인. (2016.7.24.) http://www.usline.kr/news/articleView.html?idxno=7624
충청매일. (2019.3.5.) http://www.ccdn.co.kr/news/articleView.html?idxno=565838#09SX
프레시안. (2014.10.12.) http://www.pressian.com/news/article/?no=120721&ref=kko#09T0
한겨레. (2005.9.29.) http://www.hani.co.kr/arti/area/area_general/67925.html

더미래연구소-우리교육연구소 공동연구보고서 2019-03

구조조정 위기의 대학, 평생·직업교육훈련기관으로 전환을 위한 제언

발행일 2019. 9. 18

발행처 (재)더미래연구소(이사장: 정세현), (재)우리교육연구소(이사장: 이현)

Copyright ⓒ더미래연구소·우리교육연구소, 2019

※본 자료는 더미래연구소와 우리교육연구소 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.

더미래연구소는 대한민국의 '더 좋은 미래'를 만들어 가는 '독립 민간 싱크탱크' 입니다. 더미래연구소의 성장은 '후원회원'의 힘과 꿈으로 가능합니다.	**우리교육연구소는 한국적 교육학의 토대를 마련하고자 합리적이고 실천적인 교육정책을 연구하는 '독립적인 민간 교육연구소' 입니다.**
07237 서울특별시 영등포구 국회대로68길 23, 903호(여의도동, 정원빌딩) T: 02-785-2030, F: 02-786-2017 E: themirae2030@gmail.com 웹사이트: themirae.org 페이스북: www.facebook.com/themirae 블로그: blog.daum.net/themirae2030	05562 서울특별시 송파구 백제고분로11길 9, 301호(잠실동, 경성빌딩) T: 02-578-2377, F: 02-578-2376 E: educrit@gmail.com 웹사이트: wooriedu.org

※ 본 보고서는 더불어민주당의 당론 및 더좋은미래의 공식입장과 무관합니다 ※