

고등교육 발전을 위한  
'지역거점형 공영형사립대학 운영' 토론회

공영형 사립대학의 특성화 모형

# 지역밀착형 공영형사립대학과 지방정부연계형 공영형사립대학

| 일시 | 2019. 01. 17(목) 14:00~17:00

| 장소 | 대구대학교 본관 17층

■ 후 원 : 공영형사립대학추진협의회, 사교련 공영형사립대학특별위원회  
대구대 교수회, 영남대 교수회

■ 주최·주관 : 교육부 공영형사립대학 정책연구단





## 행사 일정

| 14:00-14:20 개회식     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 사회<br>환영사<br><br>축사 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 임재홍 (한국방송통신대학교교수, 대학정책연구소장)</li> <li>▶ 이용세 (대구대학교 교학부총장)</li> <li>▶ 조승래 (국회의원, 국회 교육위 민주당 간사)</li> <li>▶ 이정우 (영광학원 이사장, 한국장학재단 이사장)</li> <li>▶ 김용석 (한국사립대학교수회 연합회 이사장)</li> <li>▶ 박관석 (조선대학교 이사장)</li> </ul>                                                                                             |
| 14:20-15:20 주제발표    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 발제 1                | <b>지방정부 연계형 공영형 사립대학 모델</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 지병근 (조선대학교 교수)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 발제 2                | <b>지역밀착형 공영형 사립대학 모델</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 안현호 (대구대학교 교수, 정책연구단 공동연구원)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                          |
| 15:30-17:00 토론      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 토론                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 유원준 (경희대학교 교수, 정책연구단 공동연구원)</li> <li>▶ 안상훈 (교육부, 사학혁신지원과장)</li> <li>▶ 이정복 (대구대학교 교수회 부의장)</li> <li>▶ 김문주 (영남대학교 교수회 부의장)</li> <li>▶ 최이호 (대구시 교육협력정책관)</li> <li>▶ 배성길 (경상북도 교육정책관)</li> <li>▶ 최정윤 (KEDI 고등교육정책실)</li> <li>▶ 김명연 (상지대학교 교수, 정책연구단 공동연구원)</li> <li>▶ 최철영 (대구대학교 교수, 대구 시민센터 이사장)</li> </ul> |
| 17:00- 폐회           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

일시 | 2019년 1월 17일(목) 14:00-17:00

장소 | 대구대학교 본관17층





환영사

**이용세**

대구대학교 교학부총장



## 환영사

이 용 세

대구대학교 교학부총장

저희 대구대학교에서 교육부의 공영형사립대학 정책연구단에서 주관하여 지역거점형 공영형사립대학 운영에 관한 지역 순회 토론회가 열리게 되어 감사드리며 무한한 영광으로 생각합니다.

또한 바쁘신 일정에도 불구하고 본 토론회에 참석하여 주신 조승래 국회의원님, 이정우 한국장학재단 이사장님, 박관석 조선대학교 이사장님, 김용석 사교련 이사장님, 임재홍 대학정책연구소 소장님께 감사드립니다.

저는 작년 5월 말에 우리 대학에서 공영형사립대학에 관한 토론회가 열렸던 것을 기억하고 있습니다. 그동안 공영형사립대학에 대해 우리 대학을 비롯한 각 지역 사립대학 구성원들의 관심이 매우 높았으며 기대가 컸었는데, 올해 예산이 삭감되었다는 안타까운 소식을 접하고 좀 허탈해하기도 했습니다.

그러나 공영형사립대학은 현 정부의 공약이기도 하며, 새로 취임한 유은혜 교육부 장관 겸 사회부총리께서도 공영형사립대학의 추진을 주요한 정책 과제로 언명하였다는 소식에 안도의 느낌도 갖고 있습니다.

저는 공영형사립대학이 실현되기 위해서 가장 중요한 것은 교육주체의 의지라고 생각합니다. 고등교육을 맡고 있는 일반대학과 전문대학의 구성원들, 법인과 교직원, 학생들이 관심을 갖고 그 추진의 주체가 되어 있을 때 공영형사립대학은 성사될 수 있을 것입니다.

오늘 토론회의 주제 발제는 공영형사립대학을 지역의 관점에서 접근하고 있어 교육주체의 필요로부터 출발한다는 점에서 작년의 토론회와 또 다른 새로운 접근으로 보입니다.

한국 사회에서 고등교육의 새로운 생태계가 시작하는 계기가 되는데 대구대학교가 함께할 수 있어 기쁘게 생각하며, 모쪼록 이러한 토론회가 전국적으로 활성화되어 공영형사립대학이 반드시 실현될 수 있기를 성원합니다.

끝으로 오늘 토론회 준비에 노고를 아끼지 않으시고 주제를 발표 해주실 대구대학교 안현효 교수님과 조선대학교 지병근 교수님, 사회 및 토론자로 참석하신 모든 분들께 감사드립니다.

기해년 올 한해에도 이 자리에 참석하신 모든 분들께 건강과 행운이 함께 하시길 기원합니다.

감사합니다.



## 축사

- ▶ 조승래 국회의원-국회 교육위 민주당 간사
- ▶ 이정우 한국장학재단 이사장
- ▶ 김용석 한국사립대학교수회 연합회 이사장
- ▶ 박관석 조선대학교 이사장





## 축사 I



### 조 승 래

더불어민주당 대전 유성구갑 국회의원  
국회 교육위 민주당 간사

안녕하십니까.

국회 교육위원회 더불어민주당 간사 조승래입니다.

「지역거점형 공영형사립대학 운영」 토론회가 개최됨을 매우 의미 있게 생각하며 바쁘신 중에도 귀한 시간을 내어 참석하신 모든 분들께 감사드립니다.

그리고 오늘의 토론회를 위해 많은 준비를 해주신 교육부 공영형 사립대학 정책연구단과 공영형사립대학추진협의회, 사교련 공영형사립대학특별위원회, 대구대 교수회, 영남대 교수회 관계자 여러분께 각별한 감사의 말씀드립니다.

공영형 사립대 육성은 문재인 대통령의 공약이자 고등교육분야 국정과제입니다. 고등교육의 공공성과 경쟁력을 강화하기 위한 것으로 공영형 사립대 도입은 발전 가능성에도 불구하고 재정적 여건 등으로 어려운 지역 사립대를 강소대학으로 육성하고 건전 사학의 발전 지원을 목적으로 하고 있습니다. 이를 통해 장기적으로는 대학서

열화, 입시경쟁, 학벌주의, 교육격차를 완화함으로써 우리가 마주하고 있는 다양한 교육현안과 사회적 문제를 풀어나갈 수 있기를 기대하고 있습니다.

당초 2019년부터 시범 운영하는 것을 목표로 하였으나 아쉽게도 공영형 사립대 추진을 위한 준비가 미흡하였고 정책과 관련한 당국의 다양한 이견이 나타남으로써 부득이하게 더 심도 있는 준비와 논의의 시간이 필요하게 되었습니다. 이러한 의미에서 오늘 열리는 토론회는 공영형 사립대의 추진방향을 새롭고 좀 더 구체화 하는 자리로 적지 않은 의미가 있으며 논의 결과에 대해 고등교육 관계자들의 기대 또한 클 것으로 기대됩니다.

지역거점형 공영형사립대학 정책은 고등교육의 공공성과 경쟁력 강화 차원에서 한 단계 더 나아가 지역균형발전의 거점으로서 사립대학의 역할을 정립하고 지역과 대학이 함께 발전하도록 함으로써 지역사회의 지속가능한 발전을 도모하는 것입니다.

대학이 지역사회의 경제·고용·문화·복지의 허브가 되고 지역의 특성과 수요를 반영한 주민참여 지역밀착형 사회통합정책의 거점 역할을 할 수 있도록 중앙정부와 지방정부가 함께 지원해나가는 방안이 필요합니다.

공영형 사립대 지원을 위한 규모와 예산은 충분한 연구결과를 통해 결정해야 하겠지만 적지 않은 예산이 소요될 것입니다. 특히 지역에서 대학이 신뢰를 얻기 위해서는 재정·회계의 투명성이 확보되어야 합니다. 그래야 지역의 기업이 투자하고 지자체가 지원함으로써 배출된 인재들이 지역의 기업과 사회를 위해 일하는 선순환 구조가 이루어 질 것입니다.

정책의 실현을 위해 앞으로 준비해나가야 할 과제들이 많이 있습

니다. 무엇보다도 사회적 공감대 형성이 가장 중요합니다. 발전가능성에 대한 고려보다는 단순히 대학 재정지원을 위한 해결책으로 보인다면 정책에 대한 국민적 지지를 얻기가 어렵습니다.

이를 위해 철저한 준비와 연구는 물론 정부, 지자체, 대학구성원, 대학당국, 전문가들 간의 활발한 의견 교환으로 최적의 방안을 도출해내야 합니다.

오늘의 토론회가 그 출발점이 될 수 있길 바랍니다. 공영형사립대 도입을 통한 대학의 혁신과 함께 고등교육의 공공성 강화와 경쟁력 제고로 우리의 대학들이 명실상부한 4차산업 혁명시대 글로벌 인재육성의 요람이 되고 지역균형발전과 지역공동체 회복의 첨병이 될 수 있도록 여러분들과 함께 노력해나가겠습니다.

감사합니다.

2019년 1월 17일

더불어민주당 대전 유성구갑 국회의원

## 축사 II

### - 공영형 사립대는 화합, 발전의 길 -

이 정 우

영광학원 이사장, 한국장학재단 이사장

희망의 새해가 밝았습니다. 특히 올해는 기미 독립운동 100주년이 되는 뜻깊은 해입니다. 새해 벽두부터 대구대학교에서 좋은 일이 있어 더욱 기쁘게 생각합니다. 다름 아니라 작년에 이어 올해에도 공영형 사립대 토론회를 대구대학교에서 열게 된 것입니다.

다 아시다시피 한국은 전반적으로 공공 영역이 약하고 시장 영역이 과잉인 사회구조를 갖고 있는데, 교육도 그 예외가 아닙니다. 한국의 각급 학교는 사립이 대종을 이루고 있고, 국공립은 비중이 낮습니다. 최근의 유치원 대란은 그것을 잘 보여줍니다. 사립대 중에는 오랜 전통과 건전한 건학 이념을 갖고 날로 발전하는 대학이 있는가 하면 각종 학내 갈등과 분규에 시달리면서 내홍과 침체를 벗어나지 못하는 대학도 적지 않아 참으로 안타깝기 그지없습니다.

지금 한국은 또 다른 중대한 변화를 겪고 있는데, 그것은 저출산 고령화의 속도가 세계적으로 사상유례 없이 빠르다는 것입니다. 따라서 매년 대학에 입학하는 학령 인구가 감소하고 있습니다. 몇 년 뒤에는 입학생이 없어 문을 닫아야 하는 대학이 속출할 전망이다. 대학은 구조조정의 압력을 피하기 어려운 상황에 내몰리고 있습니다. 살아남기 위한 자구 노력이 불가피합니다.

이런 상황에서 최근 제시되고 있는 ‘공영형 사립대’는 공공 영역이 협소하고 시장 영역이 과대한 한국 상황에서, 더구나 학령 인구

의 감소로 위기에 내몰리고 있는 사립대의 생존과 발전을 위한 상당히 설득력 있는 대안이라고 생각합니다. ‘공영형 사립대’는 공과사의 조화 속에서 사립대학이 위기를 벗어나 장기적으로 발전을 모색하는 중요한 돌파구가 될 것으로 확신합니다. 저는 작년에 우리 대학에서 열린 ‘공영형 사립대’ 토론회에 참석하여 여러 학자, 전문가들의 토론을 지켜보면서 큰 기대를 품게 되었습니다.

올해의 토론회에서는 작년의 토론회 기조를 계승하면서 보다 지역밀착형, 지방정부 연계형의 모델을 모색하므로 한층 더 실행가능한 현실적 모델이 도출될 것으로 기대가 큼니다. 부디 올해의 토론회를 통해 발전적 합의에 한걸음 다가갈 수 있게 되기를 바라고, 정부와 국회에서도 이 문제에 보다 깊은 관심을 갖는 계기가 되기를 바랍니다. 한국의 고질적 갈등 중 하나인 사학 분류가 조속히 종지부를 찍고 대학 구성원들의 신뢰와 화합 속에서 대학이 발전하는 날이 앞당겨지기를 바라면서, 오늘의 ‘공영형 사립대’ 토론회가 거기에 큰 기여를 할 것을 믿어 의심치 않습니다.

감사합니다.

김 용 석

한국사립대학교수회 연합회 이사장

세상 돌아가는 이치를 볼 때 지식이 없는 열정만으로는 일이 실현되지 않는 경우를 저는 너무 많이 경험합니다. 공영형사립대 개념을 대하는 우리 모습이 이렇지는 않았는지 되돌아봅니다. 공영형사립대가 문재인 정부의 대선공약이었고 그 후 이 개념에 동조한 많은 교육자 및 관련자들이 현실화시키려 노력하였지만 작년에 우리는 안타깝게도 이 개념을 구현하지 못하는 것을 목격하였습니다. 이제 우리는 공영형사립대 개념이 모든 대학문제들을 해결할 것이라는 열정에 불타올라 제대로 이 개념을 격물치지의 정신으로 살펴보지 못하였고 이에 대한 지식이 부족하였음을 고백해야 합니다. 그 어느 교육자도 공영형사립대 개념과 그 밑바탕의 정신을 반대하지 않을 것입니다. 그러나 이 개념을 제대로 실현시키기 위해서는 우리는 학자적 정신으로 살피고 연구 토론해서 이에 대한 지식을 더 높여야 할 것입니다. 이 개념에 대한 접근론적 차이에 있어 서로 다름을 인정하지 않고 제대로 된 격론조차 없이 공영형사립대 개념을 접근한다면 이것이 바로 지식 없는 열정인 것입니다.

공영형사립대 개념은 우리나라 교육의 구조적인 모순, 대학 재단의 부정부패, 시대 요구에 부응하지 못하는 교육 등 수많은 문제들을 극복하기 위해 생겨난 것입니다. 사립대의 경우 2018년 교육개발원 통계에 따르면 총 430개 대학 중 58개만이 국공립이며 372개 각종 대학은 사립으로 되어 있습니다. 그 동안 무분별하게 대학을 증원해 준 결과 단지 13.4 퍼센트 만이 국공립 대학인 것입니다. 그러므로 우리나라 대부분 학생들은 재정이 열악한 사립대학들에 재학 중이라

할 수 밖에 없으며, 뿐만 아니라 재정이 열악한 환경 속에서 교육자들이 교육과 연구에 대한 열정으로 학생들을 지도하고 자신의 길들을 묵묵히 가려하지만 사학재단들은 각종 비리와 부패로 연결되어 있고 심지어 교육자들에게 온갖 협박과 심리적 압박을 가해 제대로 학생들의 교육과 연구에 정신을 집중시킬 수 없는 형편이 되어버렸습니다. 이런 교육 여건 속에서 학생들은 인성과 지식을 제대로 대학에서 신장하기 어려울 뿐만 아니라 교육자들은 제자들에게 살아있는 삶의 표상이 되기는커녕 부끄러워해야 할 형편이 되었습니다.

대학의 수많은 문제를 해결해야 할 필요가 강력히 요구되는 가운데 공영형사립대 개념은 우리 대학의 풀기 어려운 부분들을 해결할 수 있는 중요한 접근 방식입니다. 그러나 그 필요성에도 불구하고 우리는 이 개념의 성공적인 실현을 위해 넘어야 할 많은 부분들이 있으며 교육자들은 이 개념이 맞닥뜨리고 있는 현실적인 문제에 대한 해결책을 제시할 수 있어야 할 것입니다. 공영형사립대학을 두고 법제화가 먼저인가 아니면 시범사업이 먼저인가에 대한 논의, 재정 투입 효율성에 대한 우리의 견고한 논리, 그리고 최종적으로 공영형사립대가 만들어져야 할 완성된 모양과 비전 등 극복해야 할 사안들이 한 두가지가 아닙니다. 분명한 점은 우리 대학이 이 개념을 통하여 첫째 대학의 부정 비리를 완전히 끊을 수 있다는 확신, 둘째 우리 사회에 궁극적으로 유익한 결과를 초래할 수 있다는 확신을 국민들에게 설득할 수 있어야 합니다. 뿐만 아니라 이 개념의 시행 방법에 있어서도 사학재단을 공영형사립대로 전환할 때 어떤 기준으로 선별할 것인지에 대한 우리 사회의 보편적 타당성을 확보해 나가야 이 개념에 생소한 자들 혹은 반대자들을 설득할 수가 있을 것입니다.

대학의 오랜 문제들에 대한 해결책을 찾기가 쉽지 않은 상황 속에서 고등교육 발전을 위한 ‘지역거점형 공영형사립대학 운영’ 토론회가 열리니 사교련은 너무나 감사하고 축하할 일입니다. 오늘 이

토론회에서 참석자들이 대학 문제를 해결하기 위해 병든 몸의 정수리에 침을 놓는 자세로 난상토의 해 묘책을 찾아 주시길 바랍니다. 그리하여 죽어가는 대학이 공영형사립대학 개념을 통하여 살아나고 지역사회가 대학을 존중하며 이를 통해 우리 사회가 살아나는 귀한 시발점이 되길 기원하며 오늘 참석한 모든 분들에게 진심으로 축하드립니다.

감사합니다.



## 축사 IV

박 관 석

조선대학교 이사장

안녕하십니까? 조선대학교 이사장을 맡고 있는 박관석입니다.

먼저, 교육부 공영형사립대학 정책연구단의 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 그동안 정책연구단은 ‘촛불 정신’으로 등장한 문재인 정부가 추진해온 공영형사립대 육성정책을 구체화시키기 위해 많은 노력을 기울여 왔습니다. 사학비리로 얼룩진 대학, 철저히 서열화 되고, 어느새 취업학원이 되어버린 대학을 정상화시키기 위해 대학이 어떻게 변화하고 개혁해야 하는지에 대한 비전을 제시해주었습니다. 한국에서는 낯설게 느껴지던 공영형사립대가 이제는 대학교육의 공공성을 실현하기 위한 의미 있는 대안임을 많은 이들이 알게 되었다고 생각합니다.

더구나 이번 토론회의 주제는 “지역거점형” 공영형사립대학의 운영에 관한 것입니다. 대부분의 사학들, 특히 지방의 사학들은 학령인구의 감소와 등록금 동결 등으로 심각한 재정위기에 직면하고 있습니다. 따라서 이번 토론회가 어떻게 지방정부, 지역산업계, 그리고 지역민들과 함께 지역대학이 공영형 사립대학으로의 전환을 통해 현재의 위기를 극복하고 지역사회에 공헌할 수 있을 것인지에 대하여 많은 의견들을 제시해줄 것으로 기대합니다.

한국의 사립대학은 그동안 학생들에 대한 교육에만 신경을 써온 것이 사실입니다. 그러나 이제는 지역사회에 공헌할 수 있는 대학으로 거듭나야 합니다. 특히 공영형 사립대를 희망하는 대학들은 지역

의 현안을 이해하고, 지역의 시민들에게 필요한 교육이 무엇인지, 그리고 지역사회의 발전을 위해 필요한 연구가 무엇인지를 고민해야 하며, 더 나아가 지역사회에 밀착하여 지방정부 및 지역산업계와 적극 협력해야 합니다.

올해 공영형사립대학 시범사업을 추진할 예산이 전액 삭감했다는 소식을 접하였습니다. 하지만 제가 이사장으로 재직하고 있는 조선대학교는 이에 얽매이지 않고 공영형 사립대로의 전환을 선제적으로 준비하고 있습니다. 조선대학교는 민립대학으로서 호남의 인재양성이라는 공공의 목적을 갖고 지역민들이 십시일반으로 설립기금을 모아 창학 되었기에, 이미 태생적으로 공영형사립대학이라고도 할 수 있습니다만, ‘시민의 대학’으로 거듭나기 위해 모든 구성원들이 노력하고 있습니다.

마지막으로 현 정부의 국정과제인 만큼 공영형사립대 육성사업이 반드시 추진될 수 있도록 참석자 여러분들께서 애써주시기를 부탁드립니다. 저 또한 여러분과 함께 할 것입니다. 아무쪼록 이번 토론회가 성공적으로 마무리 될 수 있기를 기원합니다.

감사합니다.



**발제 I**

**지방정부 연계형 공영형 사립대학 모델**

**지병근**

조선대학교 교수



## ‘지방정부 연계형’ 공영형 사립대학 모델

지 병 근 (조선대학교)

### I. 서론

문재인 정부의 등장 이후 공영형 사립대에 대한 관심이 점차 커지고 있다. 이는 공영형 사립대 육성정책이 문재인 대통령의 대선후보시절 공약이었으며, 이를 김상곤 교육부장관시절부터 정책과제에 포함시켰기 때문이다. 비록 재원부족을 이유로 시행시기가 유예되었지만, 한국의 대학교육에서 사립대학교가 차지하는 역할의 비중이 워낙 큰데다, 공영형 사립대로의 전환이 비리사학의 척결과 함께 대학의 공공성을 강화하고, 사립대학이 직면한 심각한 재정위기 탈출의 유력한 방안이라는 점에서 이에 대한 사회적 요구와 이를 추진할 동력은 여전히 강하게 잠재되어 있다고 볼 수 있다.

공영형 사립대에 관한 기존의 연구들은 이를 추진해야할 필요성을 제기하거나 일본이나 미국, 유럽 등지에서 시행된 사례들에 대한 소개와 한국의 대학정책과 관련한 정책적 함의를 도출하는데 초점을 두어왔다. 특히, 이들은 공영형 사립대를 도입함으로써 한국에서 대학의 서열화를 방지하고 지역경제발전 등 대학의 기여도를 높일 수 있다는 점을 제기하였으며, 이를 추진하는데 필요한 재원의 규모를 추정하고, 이에 참여할 사립대학을 선별하는 기준을 제시해왔다. 물론 이러한 노력은 공영형 사립대 육성정책을 실행에 옮기고 더 나아가 이를 법제화하기 위한 필요성에서 기초한 것이었다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 여전히 공영형 사립대 추진의 필요성에 대한 국민적 공감대가 충분히 형성되었다고 보기는 힘들다(변기용·송인영 2018). 공영형 사립대로의 전환은 단순히 개별 사립대학의 비리나 재정위기의 타개책이라고 볼 수만은 없다. 그럼에도 불구하고 비리사학은 구제의 대상이 아니라 문을 닫아야 하며, 대학의 재정위기는 대학 구성원들이 부담해야 하며, 이를 공적자금으로 해결하려는 시도는 비리사학의 수명을 연장하거나 국가경제에 오히려 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 비판적 시각 또한 무시하기 힘들다.<sup>1)</sup> 다시 말해, 공영형 사립대 추진을 통해 얻을 수 있는 공공의 이익이 무엇인지 그리고 이를 정책의 우선순위에 두어야 할 이유에 대

1) 공영형 사립대가 지역사회에 얼마나 기여할 수 있는가가 정부가 이에 대한 재정지원의 규모를 결정하는 기준이 될 수 있다.

하여 사회적 공감대가 충분히 이루어지지 못하고 있다는 것이다.

그 뿐만 아니라 공영형 사립대 추진에 대하여 중앙정부는 물론 지방정부나 지역의 시민들로부터 별다른 협조를 구하지 못하고 있다. 물론 이러한 한계는 중앙정부에게 절대적으로 의존할 수밖에 없는 한국의 대학교육체제의 특성을 고려할 때 불가피한 것이었다고 볼 수도 있다. 하지만, 지방대학의 위상 하락으로 인해 수도권에 대한 교육의존도가 더욱 심화되고 있을 뿐만 아니라 지역경제의 파탄과 내생적 발전의 동력이 상실될 수 있다는 지역사회의 우려가 점차 커지고 있음에도 불구하고 정작 이를 추진해가야 할 주체라고 할 수 있는 지방정부가 무관심한 태도를 보이는 것은 공영형 사립대 추진이 문제인 정부의 등장 이후 가속화되고 있는 지방분권화에 조응하여 지역대학을 육성시킬 수 있는 정책적 대안으로서의 가치를 제대로 평가받고 있지 못한 현실을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 따라서 공영형 사립대를 추진하기 위해서는 무엇보다 이에 대한 지방정부의 공감과 지원을 얻기 위한 노력이 절실하다.

이러한 문제의식을 바탕으로 이 연구는 공영형 사립대가 지역사회의 발전에 어떠한 기여를 할 수 있으며, 이를 위해 지방정부와 어떠한 연계를 맺어야 하는가에 대하여 논하고, 이를 바탕으로 ‘지방정부 연계형’ 공영형 사립대 모델을 제시하고자 하였다. 이를 통해 이 연구는 공영형 사립대 정책의 수혜자가 단지 개별 사립대학 내부의 구성원들이 아니라 이들이 소재하는 지역시민들이며, 이 정책이 단순히 공적자금을 통한 사립대학의 생명연장과 일부 사립대 구성원들의 ‘사적이익’을 위한 것이 아니라는 점을 밝히고자 하였다.<sup>2)</sup> 이 연구가 기존 연구의 범위를 확장하는 것일 뿐만 아니라 ‘지방정부 연계형’ 공영형 사립대로의 전환에 대한 지역민들의 지지를 창출하고, 이를 실현가능한 정책으로서 입안하는 데 기여할 수 있기를 기대한다.

이 연구는 II장에서 그동안 공영형 사립대를 둘러싸고 제기되어온 쟁점들을 간단히 요약하고, 지방정부와 대학 간의 연계를 강화할 필요성을 제기할 것이다. III장에서는 한국의 지방정부와 지역대학의 연계방식 현황에 대하여 간략히 논하고, 광주광역시와 조선대학교 사이의 연계사례를 소개할 것이다. IV장에서는 ‘지방정부 연계형’ 공영형 사립대 모델을 제시하고, 이를 구체화하기 위한 다양한 방안들을 제시할 것이다. V장에서는 이 연구의 성과를 간단히 정리하고, 향후의 정책과제를 제시할 것이다.

---

2) 물론 이러한 시각은 시장에 국가가 개입할 필요가 없다는 신자유주의적 시각을 옹호하는 것이 아니며, 교육이라는 공공의 목적을 수행하는 교육기관을 이윤을 추구하는 개별기업과 동일시하는 것은 아니다. 오히려 이 연구는 대학을 기업화하려는 시도에 반대하며, 국가의 책임성이 강화되어야 한다고 본다. 다만, 이 연구에서 대학의 공공성은 대학생을 대상으로 상아탑 내부에서 수행되는 전통적인 대학교육의 공공성을 벗어나 지역사회의 발전에 기여하는 것을 포함한다. 이에 대한 논의는 박지윤 외(2014, 420) 참조. 여기서 지역발전은 단순히 경제적 차원이 아니라 다양한 사회경제적 정치적 차원의 발전을 의미한다.

## II. 지방정부와 대학간 연계의 필요성

### 1. 공영형 사립대 도입에 대한 논쟁: 공영형 사립대 육성정책은 과연 필요한가?

공영형 사립대 도입을 요구하는 지속적인 노력에도 불구하고, 이를 둘러싼 다양한 쟁점이 제기되어왔다. 아래의 표 1에 요약되어 있는 바와 같이, 공영형 사립대가 비리사학을 척결하고 대학의 공공성 강화나 사립대학, 특히 열악한 재정위기에 직면한 지방소재 대학의 재정을 안정화하고, 더 나아가 공영형 사립대에 선정되기 위한 공공성 경쟁과 대학의 질을 높이기 위한 경쟁을 유도할 수 있다는 장점이 제시되어 왔다. 그뿐만 아니라 지방분권시대를 맞이하여 지방대학을 육성함으로써 “수도권 대학으로의 우수인력 유출”이나 “대학서열화” 등의 문제를 해결하고 지역 균형발전을 도모할 수 있다는 주장 또한 제기되어 왔다(정수진·이선영 2004; 김정희 2013).

〈표 1〉 공영형 사립대의 장단점

|   | 쟁점           | 단점            | 장점          |
|---|--------------|---------------|-------------|
| 1 | 공익이사 법인구성 요건 | 자율성 침해        | 공공성 강화      |
| 2 | 대학운영비 국가 지원  | 재정지출 증가       | 대학재정 안정화    |
| 3 | 일부 대학 선발     | 재정지원의 편중성     | 공공성 경쟁 유도   |
| 4 | 우수대학 선발      | 선발기준의 불공정성 논란 | 대학의 질 경쟁 유도 |
| 5 | 시범대학 선발      | 재정지원 특혜 논란    | 실패비용 최소화    |
| 6 | 교육 기회평등 실현   | 비리/무능 대학 연명   | 지방대학 육성     |
| 7 | 지역균형발전       | 예산지출의 비효율성    | 지역발전        |

하지만, 이에 반해 공영형 사립대가 사립대학 고유의 자율성을 침해할 수 있으며, 막대한 국가재정이 소요될 수 있으며, 공영형 사립대에 선정된 일부 대학에게만 편중되어 예산이 지원될 수 있다는 점과 함께, 이를 선정하는 과정에서도 공정성 논란이 불가피할 뿐만 아니라 비리·무능대학에 대한 비효율적 예산배분으로 이들의 수명만을 연장해준다는 부정적 입장 또한 제기되어 왔다.<sup>3)</sup> 정책적 오류를 최소화하기 위한 시범사업을 시행하는 것에 대해서도 일부에서는 사립대학에 대한 특혜성 사업이 될 수 있다는 문제의식을 제기해 왔다.

그런데 이러한 공영형 사립대에 대한 부정적인 태도는 이를 통해 지역사회가 어떠한 공익을 얻을 수 있는가에 대한 공감대를 형성하지 못하였기 때문이라고 할 수 있다. 따라서, 이 연구의 주제인 공영형 사립대와 지방정부의 연계에 관한 논의에

3) 예를 들어, 변기용 외(2018, 65-66)는 복지예산지출수요가 증가하는 상황에서 공영형 사립대 도입을 위해서는 거점국립대학육성 정책처럼 일반 사립대에 투자될 재원을 투여할 수밖에 없기에 전반적인 고등교육의 경쟁력 향상에는 도움이 되지 않는다고 주장하였다. 아울러 이들은 “제한된 정부의 고등 교육재원을 감안할 때 경합하는 다른 정책 대안 혹은 영역과 비교하여 ..... 어떤 근거에서 우선적으로 추진되어야 하는지”를 분석할 필요가 있다는 문제의식을 제기하였다.

앞서 공영형 사립대가 왜 지역사회에 필요한 것인가에 대한 질문에 답할 필요가 있다. 다시 말해 지역의 국립대학도 아닌 사립대학에 대하여 상당한 규모의 공적자금을 지출하여 공영형 사립대로 전환시킴으로써 얻을 수 있는 지역사회가 이익이 무엇인지 분명해졌을 때만이 지역주민들, 그리고 이들의 요구에 반응하는 지방정부가 공영형 사립대 추진에 보다 적극적으로 협력할 것이며, 공영형 사립대 육성정책의 효과를 극대화할 수 있을 것이다.

## 2. 대학교육에 대한 지방정부의 책임성; 지방정부는 왜 대학교육에 관여해야 하는가?

아래의 표 2는 지방자치단체가 고등교육재정지원에 대한 법률조항들이다. 여기서 확인할 수 있는 것은 무엇보다, 중앙정부만이 아니라 지방자치단체가 대학교육을 포함한 교육을 진흥시킬 법적인 책임과 권한이 있으며, 이를 위해서는 국립만이 아니라 사립대학에도 보조금을 교부하거나 다른 방식의 지원을 할 수 있다는 사실이다. 초·중·고등학교의 경우 지역의 교육청이 이를 육성할 책임을 지고 있으며, 이를 위한 각종 재정지원을 수행한다. 그런데, 대학교육의 경우에도 교육부를 포함한 중앙정부만이 아니라 지방자치정부가 지역차원에서 이를 육성할 권한과 책임이 법적으로 명시되어 있음을 알 수 있다.

〈표 2〉 지방자치단체의 고등교육재정지원 관련 법률

|                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>사립학교법 제43조(지원)</p> <p>① 국가 또는 지방자치단체는 교육의 진흥상 필요하다고 인정할 때에는 사립학교교육의 지원을 위하여 대통령령 또는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 보조를 신청한 학교법인 또는 사학지원단체에 대하여 보조금을 교부하거나 기타의 지원을 할 수 있다. [개정 64·11·10, 90·4·7]</p> |
| <p>교육기본법 제7조(교육재정)</p> <p>① 국가와 지방자치단체는 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.</p> <p>② 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 지방교육재정교부금 등에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.[전문개정 2007.12.21][본조제목개정 2007.12.21]</p>      |
| <p>고등교육법 제7조(교육재정)</p> <p>① 국가와 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하는 데에 필요한 재원(財源)을 지원하거나 보조할 수 있다.</p>                                                                                                         |

공영형 사립대를 추진하는 근본적 이유는 단순히 재정적 측면에서 지역정부가 공영형 사립대의 운영에 필요한 재정을 공급할 수 있을 뿐만 아니라 지역수준에서 요구되는 공공의 이익을 실현하는 것에서 찾을 수 있다. 이미 앞서 언급하였듯이 공영형 사립대를 추진하며 국가 혹은 지방정부가 재정을 지원하는 것을 단지 이에 선



정된 일부대학에 대한 특혜를 제공하는 것이라거나 단순히 사립대학의 재정부담을 지방정부에게 지우는 것만을 의미하는 것이 아니다.

지방정부의 입장에서 “정부의 역량강화와 지역발전을 위해 대학을 적극 활용할 필요가 있다” (박지윤·조정래 2014, 420). 대학이 수행하는 교육과 연구는 지역발전의 원동력이다(고영삼 2004, 64; 최영훈·백중윤 2009; 손경미·안영훈 2011; 염대봉 2015; 김진영·장덕희·최영훈 2015; 장은하·강현주 2018). 지방정부는 주민참여를 통해 지역의 사회경제적, 그리고 정치적 발전을 도모해야 하며, 이를 위해서는 대학과의 연계를 통해 대학이 보유한 인적, 물적 자산을 활용할 필요가 있다.<sup>4)</sup>

### III. 지방정부와 대학교육 사이의 관계 현황: 광주광역시 사례

#### 1. 지방정부와 지역대학 사이의 연계 현황

그럼에도 불구하고 현실은 어떠한가? 이미 잘 알려져 있듯이 대학교육에 대하여 지방정부는 거의 관여하고 있지 않다. 따라서 한국의 지방정부와 지역대학 사이의 연계 또한 그다지 강하다고 보기 힘들다. 이는 직접적인 재정적 차원의 연계만을 보더라도 어렵지 않게 확인할 수 있다. 한국의 고등교육재정원은 중앙정부 지원중심, 교육부 지원중심, 국립대 위주의 지원 등의 특성을 갖는다. 예를 들어, 2016년도의 경우, 고등교육 재정지원 규모는 12조 9,406억원이었으며, 이 가운데 중앙정부의 지원은 12조 5,451억원(96.9%), 지자체지원은 불과 3,955억원(3.1%)에 그쳤다(한국사학진흥재단 2018): 중앙정부의 지원 가운데 대부분은 교육부(8조 8,837억원, 70.8%)와 미래부(1조 8,462억원, 14.9%)에서 이루어진 것이다. 목적별로 보면, 인력양성사업이 연구개발사업보다 지원비중이 거의 2배 가까이 높으며, 국공립대 경상운영비 지원(24.4%) 또한 매우 높다. 지자체 지원의 경우를 살펴보면 지자체 자체사업(1,793억원, 45.3%)보다 중앙부처 대응투자사업(2,161억원, 54.6%)이 더 큰 비중을 차지한다. 목적별로 보면, 인력양성사업(1,214억원, 30.7%)과 연구개발사업(1,244억원, 31.5%)의 비중이 비교적 높고 국공립대 경상운영비(695억원, 17.6%)가 차지하는 비율도 상당하다.

이는 지방자치단체가 직접적인 대학교육 지원보다 인력양성 등 관학협업체계구축

4) 염대봉(2015, 243-244)은 미국, 일본, 유럽에서 “지역사회 구성원들의 재교육, 평생교육, 의료, 봉사, 문화, 연구 등 대학이 보유한 소프트웨어적인 기능”을 활용하여 지역사회에 기여하는 추세가 강화되고 있으며, 이러한 지역사회와의 “소프트웨어적 연계 및 통합”과 함께 도심을 활성화하기 위하여 대학시설을 이용한 “하드웨어적 연계 및 통합”이 필요하다고 주장하였다. 이태희·박소은·김태현(2016, 62-63)은 일본은 「교육기본법 제7조」와 「학교교육법 제83조」에 “대학은 교육·연구 성과를 널리 사회에 제공함으로써 사회 발전에 기여해야 한다”는 규정을 추가함으로써 대학의 역할을 교육과 연구를 넘어 ‘지역사회 공헌’ 부문으로 확대하였으며, 일본 문부성이 2013년부터 추진한 “Center of Community사업”이 ‘지역재생 및 활성화의 거점’이 되는 대학 형성을 위해 “지역의 고용창출이나 지역 정착률을 향상시키기 위한 사업, 지역의 매력 향상사업 등 지역인재 육성 및 지방고용창출과 취업률 향상” 등을 도모하였다고 밝혔다.

을 위한 간접적 지원사업에 더 많은 관심이 있음을 의미하며, 2012년 사례를 분석한 박지윤 외(2014, 422)의 분석결과와 대체로 일치하는 것이다. 지방정부의 재정지원규모에 영향을 미치는 요인으로 지방정부의 재정적 여건, 소득수준, 지역내생산, 대학입학연령인구, 진학률 등과 함께 고등교육에 투자의지가 강한 정당에 대한 선호, 단체장의 당파성, 고등교육단체의 정치적 영향력 등을 고려할 수 있다(박지윤 외 2014, 428). 그러나 근본적으로 한국의 지방정부가 지역대학을 육성하는데 필요한 재정지출을 감당할 수 없다는 사실을 고려할 필요가 있다.

## 2. 광주광역시 사례

### 1) 조직

광주광역시의 행정조직에서 교육과 관련한 실무부서를 찾기는 매우 어려우며, 이와 관련한 활동계획이나 성과보고 또한 매우 미미하다. 단적인 예로, 광주광역시의 홈페이지(<https://www.gwangju.go.kr/>)에 소개된 정보에는 광주통계, 건설·교통, 경제·일자리, 도시·부동산, 복지·건강, 재난·안전, 재정·예산·재정공시, 행정·기타, 환경·상수도 등이 포함되어 있지만 교육부문은 없다. 광주광역시의 경우 대학교육과 관련한 업무는 자치행정국 산하의 청년정책과에서 청년창업 등 일자리 창출과 관련된 부서가 수행하고 있다(부록 1 참조). 예를 들어, 조선대학교 “일자리센터(<http://www.chosun.ac.kr/user/indexMain.do?siteId=work>)”가 광주광역시청의 지원을 받아 광주고용센터, 광주경제혁신센터 등과 연계하여 취·창업 지원시스템을 운영하고 있다.

이용섭 광주광역시장의 인수위원회라고 할 수 있는 혁신위원회가 제출한 혁신안(2018.6. 30.)에서도 교육, 특히 지역대학육성을 위한 정책은 거의 찾아보기 힘들다(광주혁신위원회 2018, 부록 2 참조).<sup>5)</sup> 그보다는 일자리 창출이나 광주광역시가 중점을 두고 있는 “아시아문화중심도시”, 도시재생, 민주인권평화 등 주요 정책의 일부에 대학교육과 관련된 사업들을 제시하고 있다. 예를 들어, 혁신위는 일자리 창출과 관련하여 전통적인 뿌리기술이나 4차산업과 연관된 교육훈련프로그램 개설이나 사회적 경제 활성화를 위한 유관기간과의 협력을 제시하였다. 도시재생을 위한 사업으로 “도시재생뉴딜 연구포럼, 도시재생대학, 주민역량강화 교육 등 시민수렴체계 구축” 등과 5.18 기념사업 확대를 위해 “인권교육훈련센터, 세계인권미술관, 인권평화교류센터, 인권평화기념공원 등 설립 운영”, “‘유엔평화대학 광주캠퍼스’ 유치, ‘유네스코 아태교육원 세계시민교육 광주 분관’ 유치”를 비롯하여 광주시민대학을 개설하겠다는 의지를 표명하였다. 그 외에도, 아시아문화중심도시 추진을 위한 “첨단실감콘텐츠제작 클러스터, 광주CGI센터 등을 활용하여 대학 등

5) 이 혁신위원회에는 시민주권, 일자리경제, 문화관광체육, 복지여성, 환경교통안전, 도시재생, 민주인권평화 등 7개 분야의 분과로 구성되었다. 혁신위는 총 24명의 위원들 가운데 위원장을 포함한 6인이 국립대학인 전남대 소속 교수들이며, 조선대 2인, GIST 2인, 광주대 2인, 광주여대와 호남대 각 1인 등 사립대학 출신 교수 8인을 중심으로 구성되었다.

과 연계한 다양한 교육프로그램 운영 및 활성화” 나 “지역기업과 관련대학의 학생들에게 현장실습기회 제공 등을 통한 인력교육과 수급 활성화” 등을 제안하였다. 그 밖에도 노인건강타운 권역별 확대를 위해 사회교육 프로그램을 운영한다거나, 성평등 교육, 폭력예방교육, 스마트폰 과의존문제를 해결하기 위한 부모, 가족 교육, 미세먼지 관련 교육 등을 제안하였다.

## 2) 재정

물론 이 혁신안은 과거에 비해 지역발전전략에 다양한 교육프로그램을 혁신과제에 포함시키고, 지역대학과 협력하여 추진하겠다는 의지를 반영한 것이라는 점에서 진일보한 것으로 평가할 수 있다. 하지만, 여전히 아쉬운 점은 광주광역시가 지역발전을 위해 반드시 추진해야할 지방대학의 육성을 자신의 임무와 역할에 포함시키기 보다는 지방대학과의 협력만을 도모하겠다는 소극적인 태도에서 벗어나지 못하고 있다는 사실이다. 이러한 시각의 기저에는 지역의 중고교육은 지역 교육청, 그리고 대학교육은 교육부가 직접적인 책임을 진다는 사고가 깔려있기 때문이라고 볼 수 있다. 그리고 이는 지극히 낮은 수준의 재정자립도를 벗어나지 못하고 있는 지방정부가 교육재정에 재정을 지출할 수 있을만한 여유가 없는 현실에서 발생한다(백종윤·조연주·최영훈 2009; 김진영·장덕희·최영훈 2015; 변기용 외 2018).<sup>6)</sup> 예를 들어 광주광역시의 경우 재정자립도는 불과 36.9%이다.

그럼에도 불구하고, 지방분권 시대를 맞이하면서 지역의 대학교육이 심각한 구조적 위기에 직면하고 있다는 점을 고려하면 이처럼 지방정부가 거의 방치하고 있는 것은 심각한 모럴헤저드라고 볼 수밖에 없으며, 지방정부 스스로 대학교육에 대한 민주적 책임성을 회피하고 있다고 볼 수밖에 없다. 지역발전을 책임지고 있는 지방정부가 재원이 부족하다거나, 권한이 없다는 식으로 지역의 대학교육의 ‘몰락’을 좌시하는 것은 결코 바람직하지 않다. 거의 70조원에 달하는 SOC 투자만으로 지방정부의 책임이 해소되는 것이 아니라, 한국대학교육의 80%를 담당하는 사립대학에 대한 재정지원이 지극히 미미하게 이루어지고 있다는 점을 고려해야 한다.

지방대학의 생존을 위해 등록금을 자율적으로 결정하도록 해야 한다는 주장, 즉 수요자 부담원칙에 의존한 과거의 경로를 그대로 답습하는 것은 대안이 되기 힘들다. 그보다는 대학교육에 대한 국가의 책임성을 강화하고, ‘사기업’처럼 운영되는 사립대학을 공영형으로 전환시키기 위한 노력이 필요하다. 단순히 ‘표’를 얻기 위해 고속철도나 고속도로를 내는 데만 신경 쓸 것이 아니라 시민들의 지적 인프라를 강화하는데 주력할 필요가 있다. 대학의 건물은 노후화되고 있으나, 인건비를 지출하고 나면 거의 교육설비를 개선하는데 지출하기 어려운 재정구조, 평가만을 위한 비교육적 업무에 지역대학의 역량을 소진하는 운영체제를 개선할 필요가 있다.

6) 백종윤 외(2009, 360)는 RND 지원과 관련하여 지방정부가 중앙정부의 “대안적 주체”는 아니더라도 “보완적 주체”가 되어야 한다고 주장한다.

## IV. 지방정부 연계형 공영형 사립대

### 1. 개념화와 전제조건: 협력과 개방

공영형 사립대의 유형은 크게 재원을 제공하는 주체의 특성에 따라 중앙정부 혹은 지방정부의존형과 산업체 의존형으로 구분할 수 있다. 전자는 국가, 후자는 산업체의 재정지원에 의존하는 것을 의미한다. 그러나 이와 동시에 대학의 지향을 무엇에 두느냐에 따라 그 유형을 구분할 수 있다. 다시 말해 중앙정부가 추진하는 국가적 차원의 사업을 수행하는데 기여하는 것에 일차적인 관심을 두는 중앙정부 연계형과 지방정부가 추진하는 지역차원의 사업수행에 기여하는 것에 관심을 두는 지방정부 연계형으로 나눌 수도 있다. 정부보다는 산업체와의 연계에 우선성을 두는 공영형 사립대도 존재할 수 있다.<sup>7)</sup> 물론, 재원의 출처와 협력의 목적은 상호 긴밀하게 연관되어 있기에 이들을 엄밀하게 구분하는 것이 별다른 의미가 없을 수 있다.<sup>8)</sup>

이 연구가 주목하는 지방정부 연계형 공영형 사립대의 경우 재원보다는 지역사회의 발전에 기여하는 것에 대학운영의 목적을 두고, 지방정부와 긴밀하게 협력하는 공영형 사립대를 지칭한다. 물론 지방정부와 대학교육의 연계를 강화하려는 노력이 이미 과거에도 지속적으로 이루어져온 것이 사실이다. 아울러, 한국의 대학은 중앙정부의 지원에 주로 의존하고 있기에 지방정부의 지원을 일부 받더라도 중앙정부와의 연계가 불가피하다. 그렇다면, 이 연구에서 의미하는 지방정부 연계형 공영형 사립대는 어떠한 점에서 기존의 사립대학이 추진해온 ‘연계’와 차이를 만들어낼 수 있을까?

지방정부 연계형 공영형 사립대란 문자 그대로 지방정부가 공영형 사립대의 운영에 연계된 것을 의미한다.<sup>9)</sup> 그런데 통상적으로 대학들은 지역사회 혹은 지방정부와 연계를 시도해왔다. 그러나 그 양식은 간헐적이며, 형식적이고, 우연적이며, 지속적이지 않고 안정적이지 않다. 이와 달리 지방정부 연계형 공영형 사립대는 지방정부와의 연계를 제도화하는 것을 전제로 한다.

지방정부 연계형 공영형 사립대는 대학의 운영주체인 법인이사회에 국가 혹은 지방정부가 공익을 위해 추천한 인사들이 참여할 수 있도록, 그리고 대학의 자원 및

7) 예를 들어, 광주광역시의 공영형 사립대의 경우, 주요 산업체인 기아자동차로부터 재정지원과 함께 기업운영에 필요한 RND와 직원교육을 위탁받아 실시하는 등 산업체와의 연계를 추진할 수 있다.

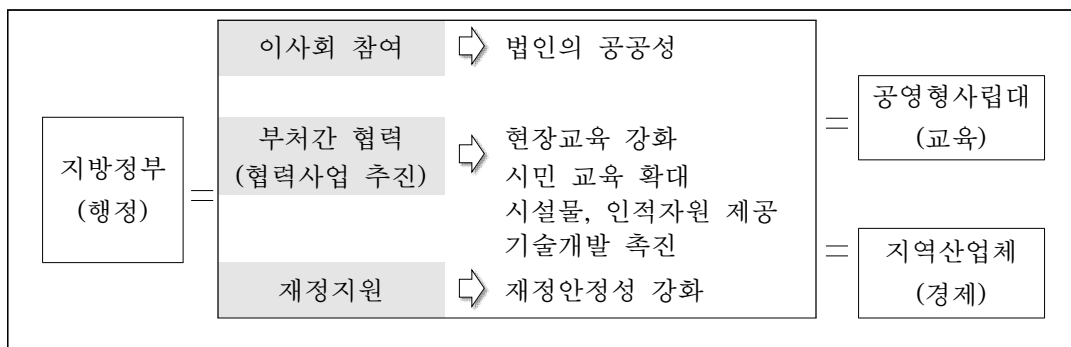
8) 지역발전의 공동가치를 실현하기 위한 정부-대학-산업계 등 3자연합을 통해 유기적인 “지역혁신클러스터”를 형성해야한다는 주장은 그동안 지속적으로 제기되어왔다(문미성 2010)

9) 공영형 사립대는 재정지원의 규모를 기준으로 대학운영비를 지원하는 공영형 사립대와 이에 미치지 못하는 수준의 재정을 지원하는 준공영형 사립대로 구분할 수 있다. 아울러, 공영형 사립대는 재정지원의 소재가 중앙정부인지 아니면 지방정부인지에 따라 그 유형을 구분할 수 있다. 지방의 독립성이 강한 국가들과 달리 한국처럼 강력한 중앙집권적 체제가 장기간 유지되어온 역사적 경험을 갖고 있는 국가에서는 공영형 사립대가 재정적으로 중앙정부에 의존할 가능성이 크다. 하지만 이 연구가 주목하는 것은 재원의 소재보다는 공영형 사립대가 창출하는 공익이 무엇인지, 그리고 그 수혜자가 국가인지 아니면 지역인지, 그리고 주된 연계의 대상이 중앙정부인지 아니면 지방정부인지에 관한 것이다.

시설을 시민들에게 ‘개방’ 할 것을 요구한다.<sup>10)</sup> 아울러, 공영형 사립대는 설립목적  
을 설립자의 가치만이 아니라 국가 혹은 지역의 공적인 가치의 실현에 둘 것, 그리  
고 전통적인 인재양성을 넘어 지역사회의 발전에 기여할 수 있는 체제로 대학운영  
방식을 제도화할 것을 요구한다. 이는 설립목적에 관한 대학의 정관개정절차와 대  
학의 인적 물적 자원을 지역사회의 요구에 반응하고 지역발전에 대한 책임을 요구  
한다.<sup>11)</sup> 이는 지방정부 연계형 공영형 사립대가 지역사회의 요구를 반영하여 운영  
되는 대학으로 대학의 지향과 운영체제를 ‘전환(transition)’ 하는 것을 전제조건으  
로 삼고 있음을 의미한다.

지방정부 또한 공영형 사립대와의 체계적인 연계를 위한 변화가 필요하다. 민주  
주의 체제에서 지방정부는 기본적으로 지역발전에 대한 지역민들의 요구 실현의 책  
무가 있으며, 지역발전을 위해서는 사회경제적 그리고 정치적 발전을 모두 포괄하  
는 ‘내생적 발전’에 대한 구상과 이를 실현하기 위한 주체형성과 운영체제가 필  
요하다. 이를 위해서는 지방정부의 ‘관할권’ 안의 지역대학의 발전에 대한 지방  
정부의 책임성에 대한 각성 또한 필요하다.<sup>12)</sup>

<그림 1> 지방정부와 공영형사립대의 연계/융합



비록, 현재 중앙정부의 대학정책이 구조조정을 통한 대학규모 줄이기에 주력하고 있지만, 최소한 지방정부라도 지역의 대학육성에 대한 실행계획을 마련할 필요가 있다. 지역의 대학교육 육성은 단순히 중앙정부에 의존하여 단일한 거점국립대학을 육성하는 것만으로는 부족하다.<sup>13)</sup> 이미 잘 알려져 있듯이 한국의 대학교육은 국립대학이 아닌 사립대학에 의해 이루어지고 있다. 지역발전을 위해 지방정부는 지역의 사립대를 공영형 사립대로 전환시킴으로써 이들의 인적 물적 자원을 활용하려는 노력을 기울일 필요가 있다.

## 2. 지방정부-공영형 사립대의 연계방식

### 1) 직접적인 재정지원

이미 앞서 지적했듯이 한국에서 지방정부는 대학의 재정에 별다른 기여를 하지 못하고 있다(김진영·장덕희·최영훈 2015). 2016년 고등교육 재정지원 총액인 12조원에서 지자체가 지급한 액수는 3,955억원(3%)에 그쳤다.<sup>14)</sup> 대학에 지급하는 국고보조금의 경우 또한 마찬가지였다. 국고보조금 총 2조8,408억원 가운데 지자체가 지원한 것은 514억원(1.8%)에 불과하였다(한국사학진흥재단 2017, 72). 이처럼 지방정부가 대학에 지급하는 국고보조금 수준이 낮은 이유는 무엇보다 교육자치가 거의 이루어지지 못한 한국대학교육의 현실을 그대로 보여주는 것이다. 중앙정부, 특히 교육부 중심의 대학교육체제하에서 지방정부가 수요가 급증하고 있는 복지부문 대신 지역대학에 지급할 수 있는 예산을 배정할 이유를 찾기 힘들다.

이는 지방정부가 시민들의 요구를 반영하여 지역발전을 위한 사업을 추진하는 과정에서 지역대학의 협력을 얻기 위한 재정적 자원이 현저히 부족하다는 것을 의미하는 것이다. 그리고 대학의 입장에서 재정지원을 하지 않는 지역정부의 요구에 반응할 필요성을 느끼기 쉽지 않다(최정인·문명재 2017). 그러나, 이러한 한계에도 불구하고 지방정부는 국립대에 대한 재정지원규모보다 훨씬 적은 재정지원으로도 공영형 사립대 법인이사회에 참여함으로써 대학이 지역사회와 적극 협력하도록 유도할 수 있다. 지방정부는 이를 통해 지역대학육성의 책임을 수행하고, 공영형 사립대는 지방정부와 함께 지역사회의 요구에 반영하고 공공의 이익 창출에 기여할 수 있다.

지역의 공영형 사립대 양성은 국가가 교육재정을 ‘소비’ 하는 것이 아니라 저비용으로 공공성을 강화하기 위해 대학에 ‘투자’ 하는 것으로 이해할 필요가 있다. 아울러 이는 공영형 사립대 육성은 대학역량평가와 같은 획일적인 방식이 아니라 지역사회의 요구를 반영한 민주적 방식으로 대학구조를 재편하는 것을 의미한다.

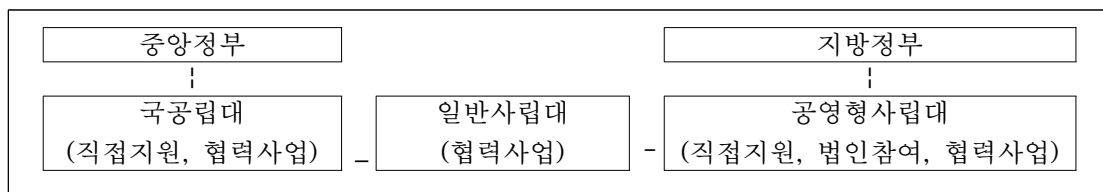
이를 위해 지방정부가 최소한의 재원을 스스로 마련하거나, 이것이 여의치 않을

13) 문재인 정부의 대학정책은 크게, 거점국립대의 명문대로의 육성, 공영형 사립대 육성, 지역 소규모 강소대학 육성, 그리고 대학 네트워크 구축을 통한 대학서열화 완화 등이다(변기용 외 2018).

14) 2016년 국가재정지원은 일반지원사업(5.50조, 43.8%)>학자금지원사업(3.99조, 31.8%)>국공립경상운영비지원사업(3.06조, 24.4%) 순이었다.

경우 중앙정부가 지방정부에게 공영형 사립대 선정과 운영에 필요한 최소한의 재원을 제공할 필요가 있다. 아울러 지방분권시대로의 진입을 고려하여 국공립대를 교육부를 포함한 중앙정부가 주도적으로 지원한다면, 공영형 사립대는 지방정부가 중심이 되어 재정을 지원하는 방식으로 이원화하는 방안도 고려해볼 필요가 있다. 지방분권화의 핵심요소 가운데 하나가 교육분권화라는 사실은 두말할 필요가 없다. 교육재정분권의 차원에서 공영형 사립대를 지원할 수 있는 교육재정을 확보할 수 있도록 교육세와 지방교육세 등 세제의 개혁 혹은 재설계도 추진할 필요가 있다(민기 2004; 하봉운 2011; 구균철 2014; 김재훈 2015).

〈그림 2〉 공영형사립대에 대한 지방정부의 지원방식



## 2) 협력의 제도화: 광주광역시 사례

그동안 지방정부가 지역대학을 지원한 것은 주로 직접적인 재정지원보다 간접적으로 지역대학과의 협업을 통해 이루어졌다고 할 수 있다.<sup>15)</sup> 그러나 지방정부와 공영형사립대 사이의 연계를 높이기 위해서는 이를 조직, 재정, 활동 등 다차원에서 제도화하려는 노력이 수반되어야 한다. 이는 공영형 사립대가 단순히 재정적 측면에서 지방정부로부터 재정지원을 받고, 대신 지방정부는 법인이사회에 참여하여 대학운영에 관여할 수 있는 권한을 부여받는 것으로 협소하게 이해하는 것을 탈피할 것을 요구한다.

먼저, 조직적 차원에서 공영형 사립대와 지방정부는 상호간에 정기적으로 안정적인 협의를 가능하도록 상설협의체를 구성하여 협업의 대상과 방법을 약정할 필요가 있다. 아울러 관련부처간 정례회의를 개최할 필요가 있다. 아래의 그림 1은 광주광역시 행정부처와 유관한 조선대학교 대학본부의 업무부서 및 단과대학을 보여준다.<sup>16)</sup> 이는 광주광역시의 자치행정국 청년정책과와 조선대의 대외협력처 등 현재 양 기관의 협력을 주관하는 부처만이 아니라 다양한 실무행정단위 사이의 연계를 강화할 수 있음을 보여주는 것이다.

15) 예를 들어, 광주광역시의 경우 2017년 3조5,573억 가운데 3,751억원(10.55%)을 교육부문에 지출하였다(부록 1 참조). 지자체의 주요한 고등교육지원방식이라고 할 수 있는 관학협업체계는 다양한 방식으로 이해될 수 있지만, 박지윤 외(2014, 423)처럼 주민복지(복지건강, 평생교육, 교육지원)와 지역발전(연구용역, 인력양성, 산업육성) 등 두 가지 분야로 구분할 수 있다.

16) 조선대는 민립대학으로 법인의 성격만 보면 공영형 사립대의 현실태라고 할 수 있다. 그러나, 이 대학 또한 법인 정관에는 지방정부와의 연계나 전통적인 인재양성의 역할 이외에 지역사회 공헌에 관한 규정이 명시되어있지 않다: 조선대학교의 법인정관 제1조(목적)에는 “이 법인은 대한민국의 교육이념에 의거하여 고등교육 및 중등교육을 실시함을 목적으로 한다”고만 규정되어 있다.

〈그림 3〉 지방정부와 지방대학: 광주광역시와 조선대 사례

| 광주광역시                                                |   | 조선대학교                                            |
|------------------------------------------------------|---|--------------------------------------------------|
| 일자리경제실, 전략산업국,<br>도시재생국(일자리 창출)                      | ⇔ | 취업전략팀<br>(취업학생처)<br>— 공과대<br>산학협력팀(연구처)<br>— 경영대 |
| 자치행정국-청년정책과                                          | ⇔ | 창업교육센터,<br>대학일자리센터<br>— 디자인대학원                   |
| 공무원교육원(교육)                                           | ⇔ | 정책대학원, 경영대학원                                     |
| 복지건강국(복지)                                            | ⇔ | 사회과학대                                            |
| 보건환경연구원(보건의료)                                        | ⇔ | 의치대/보건과학대                                        |
| 자치행정국, 광주평생교육진흥원(평생교육)                               | ⇔ | 원격평생교육원,<br>— 기초교육대                              |
| 문화관광체육실, 문화예술회<br>관, 시립도서관, 시립미술관                    | ⇔ | 고전연구원, 박물관,<br>중앙도서관, 미술관<br>— 인문과학대, 미술대        |
|                                                      |   | 전문스포츠지도사·건<br>강운동관리사연수원,<br>체육관<br>— 체육대         |
| 시민소통기획관, 인권평화협<br>력관, 5.18 민주화운동기록관,<br>518 민주화운동기록관 | ⇔ | 민주평화연구원<br>— 사회과학대                               |
| 기획조정실 (외국 지방정부<br>와의 협력사업)                           | ⇔ | 국제협력팀<br>(대외협력처)<br>언어교육원<br>(한국어학당)             |

\* 자료출처: 광주광역시, 조선대학교 홈페이지

지방정부는 지방재정의 일부를 공영형 사립대에 직접지원할 수 있도록 최대한 노력해야 한다. 공영형 사립대는 학교법인정관에 지자체 추천인사를 포함하는 이사회 구성을 허용하는 정관개정을 해야 한다. 더 나아가 공영형 사립대는 인재양성만이 아니라 ‘시민의 대학’, ‘시민을 위한 대학’으로서 지자체와의 협력을 통한 지역사회의 공익실현에 대한 지향과 역할을 정관에 명시적으로 규정하는 것도 필요하다. 이와 함께 지방정부 인사들을 초빙하여 지역현장에 대한 이들의 경험을 교육내용에도 반영할 수 있도록 대학의 교육목적과 내용을 전환하려는 적극적인 노력도 필요하다. 공영형 사립대는 지방정부가 추진하는 교육사업을 포함한 지역사업에 적극적으로 협력하며, 이를 위해 필요한 대학의 시설물과 인적자원을 활용할 수 있도록 한다.<sup>17)</sup> 지방정부는 공무원 재교육, 민주시민교육, 평생교육 등의 위탁교육을 수



행하는데 공영형 사립대의 지원을 받으며, 이를 통해 교육의 내용을 체계화하고 강사진을 구성함으로써 전반적인 교육의 질을 제고할 수 있다.

- 실행체계
  - ▶ 지역내부의 교육현안을 공동으로 해결하기 위한 MOU 체결
  - ▶ 대학본부와 지방정부 관련 부처간 정례회의 개최
  - ▶ 광역단체장이 추천하는 인사(정무부시장 혹은 기획조정실장)의 법인이사 참여
- 공영형 사립대 정관 및 운영체계 개정
  - ▶ ‘시민의 대학’, ‘시민을 위한 대학’ 으로서의 지향과 역할 정관에 명시
  - ▶ 도서관 개방, 미술관/박물관/체육관 등 개방, 의료취약계층 지원, 산학공동기술개발 및 컨설팅<sup>18)</sup>, 축제, 학생봉사활동 등
  - ▶ 학교법인정관에 지자체 추천인사를 포함하는 이사회 구성만이 아닌 지자체와의 협업 체제 규정 명시
  - ▶ 지방정부 인사들을 초빙하여 대학의 현장교육강화-특강 및 인턴프로그램 운영
  - ▶ 위탁교육 지원체계 구성(시민대학-민주시민교육, 인문학 강좌, 소프트웨어 교육, 기타 평생교육 등)
- 기타
  - ▶ 교육청과의 협업구조 마련: 대학과목선 이수제(미국의 Advanced Placement) 등 대학 입시교육 지원 및 민주인권교육센터와 연계한 교육프로그램 마련
  - ▶ 시도의회는 공영형 사립대 지원에 관한 조례 제정
  - ▶ 지자체의 공영형사립대 지원책무를 명시하는 법제화(대통령 시행령, 사립학교법, 지방자치법 등) 추진

공영형 사립대는 시도교육청과의 협력을 통해 초중고 교육의 질을 높이는 데에도 기여할 수 있다. 교육청과의 협약을 바탕으로 공영형 사립대의 기초교육대학의 교육프로그램을 초중고생에게 개방함으로써 초중고 교육의 질을 제고할 수 있다. 예를 들어, 미국의 대학과목 선이수제(Advanced Placement, 대학입학 시에 학점 인정)와 같은 프로그램을 시행함으로써 대학과의 연계를 통해 지역고교교육을 보완하고, 전공 이해도를 제고함으로써 대학진학에 도움을 주는 등 교육청과의 협력방안을 마련할 필요가 있다. 그 외에도 시도교육청이 추진하는 다양한 민주시민교육사업을 추진하는데 공영형 사립대가 기여할 수 있다. 예를 들어, 광주광역시 교육청 민주인권교육센터가 추진한 광주청소년독립페스티벌 사회참여대회와 같은 다양한 교육프로그램을 활성화하는데 체계적인 협력관계를 형성함으로써 공영형 사립대가 기여할 수 있다.

이를 실행하기 위해서는 무엇보다 공영형 사립대와 지방정부, 그리고 교육청 사

17) 이에 관한 일본사례연구로는 이태희·박소은·김태현(2016) 참조.

18) 정수진·이선영(2004, 248)은 “지역혁신 체계를 대학중심으로 구축하여 인재양성, 지식창출, 산학협력, 사회봉사 등의 종합적 역할을 수행함으로써 지역 주민의 생활의 질을 향상”시킬 필요성을 제기하였다.

이의 협력을 제도화하기 위하여 지자체의 공영형 사립대 지원책무를 명시한 법규정(대통령 시행령, 사립학교법, 지방자치법 등)과 시도의회가 공영형 사립대 지원에 관한 조례를 제정하려는 노력도 필요하다.

## V. 결론

공영형 사립대 추진예산책정이 무산되면서 이를 추진해온 대학들이 당혹감을 그치지 못하고 있다는 보도가 이어졌다. 그러나 공영형 사립대로의 전환을 추진하기 위해 소요되는 예산이 결코 적지 않다는 점에서 하루아침에 성사될 수 있을 것이라고 예상한 이들 역시 지극히 드물었다. 다만, 시범사업의 추진시기가 늦춰지게 된 사실에 대한 실망감이 컸을 뿐이다. 본격적으로 이를 추진하기 위해서는 국민적 공감대 형성, 대학교육예산에 대한 전향적인 지원정책 수립 및 실행노력이 필요하다.

공영형 사립대로의 전환은 장기적인 안목에서 추진할 필요가 있다. 공영형 사립대 추진은 단순히 소수의 사립대학에 대한 일시적 구제책이 아니라 대학교육에 대한 국가적 책임성을 강화하겠다는 문재인정부의 의지가 반영된 것이라고 할 수 있다. 2017년 기준 전체 대학의 78%를 사립대학(총 201개 대학 중 156개, 나머지는 국공립대)이 담당하고 있다(변기용 외 2018). 공영형 사립대 정책은 획일적인 대학평가가 아니라 대학의 공공성을 기준으로 대학교육의 대부분을 담당하는 사립대학의 재편을 가능케 할 뿐만 아니라 지역발전에 기여할 수 있도록 유도하는데 유용한 정책이라고 할 수 있다.

공영형 사립대가 공공성을 실현하려면 지방정부와 효율적인 협력체계를 마련할 필요가 있다. 중앙정부 혹은 지방정부는 직접적인 재정지원을 확대하고, 대학의 시설물과 재원을 활용하여 교육사업의 질을 제고하고, 공영형 사립대는 지방정부가 대학법인의 운영에 참여하는 것은 물론 지역시민들을 위한 대학운영체계를 갖추어야 한다. 사립대가 자율성을 바탕으로 대학교육의 다양성이라는 장점을 유지함과 동시에 ‘시민의 대학’으로서 공공성을 강화하려는 노력은 지방정부와의 긴밀한 협력체계를 형성함으로써 가능하다. 지방분권화가 가속화되는 과정에서 지방정부는 지역대학육성에 대한 책임성을 강화해야 하며, 이를 위해 재정적 지원만이 아니라 지방정부의 운영과정에서 이를 실현하기 위한 중장기적 계획을 마련할 필요가 있다.

이 연구는 공영형 사립대와 지방정부의 연계성을 강화할 필요성을 제기하고 협력의 기본틀과 방법을 제시하는데 머물렀다. 이미 그 동안에도 사립대와 지방정부 양자간의 협력에 대한 고민은 다양한 방식으로 제기되어온 것이 사실이지만, 여기서는 공영형 사립대의 ‘공공성’에 초점을 두고 이를 안정적으로 체계화하는 방안에 초점을 두었다. 그럼에도 불구하고, 이 연구는 공영형 사립대를 추진하는데 필요한 재원확보를 위한 지방교육세제 개편 등의 방안에 대해서는 거의 다루지 못하였다. 이에 대해서는 추후 연구과제로 남겨두고자 한다.

## ■ 참고문헌

- 고영삼. 2003. 울산지역 국립 종합대학의 필요성과 추진방안. 한국지방정부학회 학술대회자료집, 57-74.
- 광주혁신위원회. 2018. “제13대 광주광역시장 이용섭 당선인의 광주혁신위원회 보고서”(2018.6.30.)
- 구균철. 2014. 지방교육재정 재원조달체계의 평가와 개선방안. 한국지방재정논집, 19(1): 33-75.
- 김재훈. 2015. 지방교육재정수요 변화에 따른 지방교육세의 재설계 한국지방재정학회, 한국 지방재정논집 20(2): 35-69.
- 김정희. 2013. 지역발전을 위한 지방대학 육성정책 연구. 지방정부연구, 17(1): 105-135.
- 김진영·장덕희·최영훈. 2015. 대학에 대한 중앙정부의 R&D 예산지원이 지방정부의 R&D 예산지원에 미치는 영향 분석. 한국기술혁신학회 학술대회, 331-334.
- 김현국. 2016. 지방교육재정 제도 개선 방안 우리교육, 82-91.
- 문명현. 2018. 일본에서의 지방자치와 지방교육자치의 관계에 관한 연구. 한국비교공법학회, 공법학연구 19(2): 269-292.
- 문미성. 2010. 미국 지방정부의 기술혁신 정책 연구. 정책연구, 1-84.
- 민기. 2004. 지방분권정책이 지방교육재정에 미치는 영향. 한국지방정부학회, 지방정부연구 8(2): 185-200.
- 박지윤·조정래. 2014. 지방정부의 고등교육 재정지원 현황과 영향요인 분석: 기초자치단체의 고등교육 재정지원사업을 중심으로. 지방행정연구, 28(4): 417-447
- 백종윤·조연주·최영훈. 2009. 지방정부의 대학 연구개발 지원 규모 결정요인 분석. 한국행정정보, 43(4): 359-380.
- 변기용·송인영. 2018. 문재인 정부 고등교육 개혁 추진 현황 및 개선과제 : 대학 구조개혁 및 재정지원 사업 재편 정책을 중심으로. 한국교육학연구, 24(2): 51-79
- 손경미·안영훈. 2011. 대학과 지역사회 간 발전전략에 관한 연구. 한국지방정부학회 학술대회자료집, 265-295.
- 신희권. 2007. 지역사회와 지역대학 ; 지역혁신체계 활성화를 위한 지방정부와 지역대학간 협력 방안. 사회과학연구, 18: 49-66
- 염대봉. 2015. 대학시설들의 지역사회 통합과 도시재생. 한국지방정부학회 학술대회자료집, 241-253.
- 이종열. 2010. 지역발전과 대학의 역할. 한국행정학회 학술발표논문집, 143-153.
- 이태희·박소은·김태현. 2016. 일본의 대학-지역사회 협력을 통한 도시재생에 관한 연구. 대한지리학회지, 51(1): 57-75.
- 장은하·강현주. 2018. 산학관 협력을 통한 대학의 지역인재양성 방안: 전라북도 J대학교 산학관 커플링 사례를 중심으로. HRD연구(구 인력개발연구), 20(3): 299-329
- 정수진·이선영. 2004. 지역경제 활성화를 위한 산학 협력시스템 개발. 경영교육저널, 4, 243-259.
- 채원호. 2002. 일본에 있어서 중앙정부의 헤게모니와 지방대학: 지방분권개혁과 대학의 구조개혁. 인문연구, 42: 193-224
- 최영훈·백종윤. 2009. 대학과 지역발전의 관계. 한국지방정부학회 학술대회자료집, 425-441.

최정인 · 문명재. 2017. 대학구조개혁평가에 대한 대학의 대응전략. 지방정부연구, 21(2): 305-323.

하봉운. 2011. 지방분권시대 지방교육재정의 운용 전략 연구 한국산업경제학회, 산업경제연구 24(3): 1323-1342.

한국교육개발원. 2013. 지방 대학과 정부, 기업의 협력적 파트너십 구축에 관한 해외동향 분석. 한국교육개발원 연구보고서.

한국사학진흥재단. 2017. 사립대학재정분석보고서. [https://support.kasfo.or.kr/menu/u04/02\\_02.asp](https://support.kasfo.or.kr/menu/u04/02_02.asp)

한국사학진흥재단. 2018. 2016 고등교육 재정지원 정보분석자료집.

[https://support.kasfo.or.kr/menu/u04/02\\_02.asp](https://support.kasfo.or.kr/menu/u04/02_02.asp)

대학재정알리미. <http://uniarlimi.kasfo.or.kr/main/>

대학재정회계센터. <https://support.kasfo.or.kr/>

재정관련사이트.

<http://lofin.mois.go.kr/portal/bbs/bbsSites.do?siteNm=&code=fsl&leftCd=8&subCd=&depCd=>

지방재정365, 지방재정통합공개시스템, <http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>

<부록 1>

일반회계 세출규모 분야별, 연도별 현황(광주광역시, 2013-2017)

(단위 : 백만원, %)

| 분야별<br>연도   | 2013      |       | 2014      |       | 2015      |       | 2016      |       | 2017      |       |
|-------------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|
|             | 금액        | 비중    | 금액        | 비중    | 금액        | 비중    | 금액        | 비중    | 금액        | 비중    |
| 합 계         | 3,103,328 | 100   | 3,141,317 | 100   | 3,514,506 | 100   | 3,360,039 | 100   | 3,557,310 | 100   |
| 일 반 공 공 행 정 | 575,501   | 18.54 | 361,830   | 11.52 | 582,292   | 16.57 | 392,454   | 11.68 | 433,646   | 12.19 |
| 공공질서·안전     | 28,432    | 0.92  | 27,927    | 0.89  | 41,957    | 1.19  | 137,551   | 4.09  | 150,497   | 4.23  |
| 교 육         | 247,836   | 7.99  | 266,584   | 8.49  | 292,615   | 8.33  | 321,947   | 9.58  | 375,151   | 10.55 |
| 문 화 및 관 광   | 306,015   | 9.86  | 358,064   | 11.40 | 345,462   | 9.83  | 195,251   | 5.81  | 237,829   | 6.69  |
| 환 경 보 호     | 93,112    | 3.00  | 118,153   | 3.76  | 74,552    | 2.12  | 72,118    | 2.15  | 83,442    | 2.35  |
| 사 회 복 지     | 968,567   | 31.21 | 1,068,069 | 34.0  | 1,208,097 | 34.37 | 1,258,529 | 37.46 | 1,291,030 | 36.29 |
| 보 건         | 54,182    | 1.75  | 52,272    | 1.66  | 56,758    | 1.61  | 61,463    | 1.83  | 76,516    | 2.15  |
| 농 립 해 양 수 산 | 35,027    | 1.13  | 42,715    | 1.36  | 55,623    | 1.58  | 59,467    | 1.77  | 50,020    | 1.41  |
| 산업·중소기업     | 96,247    | 3.10  | 111,247   | 3.54  | 100,523   | 2.86  | 118,476   | 3.53  | 143,429   | 4.03  |
| 수송 및 교통     | 338,848   | 10.92 | 333,081   | 10.6  | 349,656   | 9.95  | 431,766   | 12.85 | 372,589   | 10.47 |
| 국토·지역개발     | 127,323   | 4.10  | 147,317   | 4.69  | 124,127   | 3.53  | 112,257   | 3.34  | 143,911   | 4.05  |
| 과 학 기 술     | 11,325    | 0.36  | 14,712    | 0.47  | 28,560    | 0.81  | 8,889     | 0.26  | 14,666    | 0.41  |
| 기 타         | 220,914   | 7.12  | 239,347   | 7.62  | 254,284   | 7.24  | 189,870   | 5.65  | 184,585   | 5.19  |

\* 자료출처: 광주광역시 2018년 재정공시(결산기준), 2017년 재정운영결과<sup>19)</sup>

19) [https://www.gwangju.go.kr/BD\\_0000120600/boardView.do?seq=18&infoReturn=&menuId=gwangju0809060000&searchType=&searchText=&pageIndex=1&boardId=BD\\_0000120600](https://www.gwangju.go.kr/BD_0000120600/boardView.do?seq=18&infoReturn=&menuId=gwangju0809060000&searchType=&searchText=&pageIndex=1&boardId=BD_0000120600)

<부록 2>

광주광역시 혁신안(일부 발췌)

| 분과             | 과제명                             |                                                                                                                      |
|----------------|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 시민주권           |                                 |                                                                                                                      |
| 일자리<br>경제      | 미래 성장동력 확충방안                    | ○ 4차산업과 뿌리기술에 대한 교육훈련 프로그램 개설 운영하여 인력양성 거점센터로 활용                                                                     |
|                | 문화산업 일자리 창출방안                   |                                                                                                                      |
|                | 사회적경제 활성화                       | ○ 사회적경제 활성화를 위한 유관기관·단체, 사회적경제 조직간 협력 강화                                                                             |
| 문화<br>관광<br>체육 | 최신 트렌드를 고려한 융복합 실감콘텐츠 육성        | ○ 첨단실감콘텐츠제작 클러스터, 광주CGI센터 등을 활용하여 대학 등과 연계한 다양한 교육프로그램 운영 및 활성화<br>○ 지역기업과 관련대학의 학생들에게 현장실습 기회 제공 등을 통한 인력교육과 수급 활성화 |
| 복지<br>여성       | 노인복지인프라 강화: 노인건강타운 권역별 확대       | ○ 사회교육·건강증진 등 노인여가복지시설 및 프로그램운영                                                                                      |
|                | 성평등환류센터 설치운영                    | ○ 지역 내 성주류화 정책 지원, 성평등교육 및 문화 확산, 거버넌스사업 등 역할 수행                                                                     |
|                | 성희롱·성폭력 제로도시                    | ○ 폭력예방교육, 고충상담창구 운영, 피해자 보호 조치 등                                                                                     |
|                | 어린이 안심 5대 프로젝트                  | ○ 인터넷·스마트폰 과의존 가족치유 캠프운영, 부모교육 확대를 통한 어린이 인터넷 스마트폰 과의존 해결, 청소년수련원 인터넷 치유캠프 운영 등                                      |
|                | 공공어린이전문재활병원 유치                  | ○ 수요타당성 분석을 통해 병상규모, 진료과, 의료진 규모, 연구 및 교육연계, 상담기능 등 주요 기능 설정                                                         |
| 환경<br>교통안전     | 미세먼지 관리를 위한 거버넌스 구축             | ○ 미세먼지 관련 교육 및 홍보, 미세먼지 감시관 교육 및 육성                                                                                  |
| 도시재생           | 도시재생 뉴딜사업의 주민 실감, 속도감 있는 추진     | ○ 도시재생뉴딜 연구포럼, 도시재생대학, 주민역량강화 교육 등 시민수렴 체계 구축                                                                        |
|                | 도시재생 뉴딜사업으로 신경제거점 조성            | ○ 창업 공간 제공, 역량 교육, 일자리 창출 등의 복합기능 거점 역할 수행                                                                           |
| 민주인권<br>평화     | 옛 광주교도소 이전 부지에 민주·인권·평화 콤플렉스 조성 | ○ 인권교육훈련센터, 세계인권미술관, 인권평화교류센터, 인권평화기념공원 등 설립 운영 계획                                                                   |
|                | 옛 전남도청 원형 복원                    |                                                                                                                      |
|                | 광주평화재단 설립                       | ○ 광주평화재단은 평화 및 평화도시 의미, 평화연구, 평화교육, 평화정책, 한반도 평화 실현, 남북평화교류 등 여러 분야를 고려해 재단의 위상과 역할을 정립할 필요가 있음                      |
|                | 5·18의 세계화와 정신계승 기반구축 사업         | ○ UN인권교육훈련센터 설립<br>○ ‘5·18의 문화예술화’ 차원에서 다양한 콘텐츠를 개발하는 것은 광주의 문화예술을 다양화하고, 5·18정신을 계승하는 교육자료로 활용 가능                   |
|                | 광주시민대학 개설                       | ○ 청소년을 포함한 광주시민들의 시민성, 세계시민의식, 민주주의, 인권, 평화 등 대안적 가치를 학습하고 교육하는 공간으로 구축                                              |

\* 자료출처: 광주혁신위원회(2018)

<부록 3>

2016 중앙정부 고등교육 재정지원사업 운영 현황(단위 : 개, 천원, %)

| 구분     | 부처명        | 사업수       | 지원액                  | 비율          |
|--------|------------|-----------|----------------------|-------------|
| 직접지원사업 | <b>교육부</b> | <b>96</b> | <b>8,883,652,489</b> | <b>65.5</b> |
|        | 미래창조과학부    | 105       | 1,846,180,241        | 13.6        |
|        | 고용노동부      | 19        | 420,255,857          | 3.1         |
|        | 산업통상자원부    | 70        | 359,037,579          | 2.6         |
|        | 중소기업청      | 25        | 243,919,989          | 1.8         |
|        | 보건복지부      | 35        | 166,538,877          | 1.2         |
|        | 국토교통부      | 20        | 104,901,298          | 0.8         |
|        | 농림축산식품부    | 20        | 98,855,765           | 0.7         |
|        | 농촌진흥청      | 12        | 83,530,080           | 0.6         |
|        | 문화체육관광부    | 37        | 72,415,119           | 0.5         |
|        | 식품의약품안전처   | 17        | 46,920,119           | 0.3         |
|        | 해양수산부      | 20        | 45,525,746           | 0.3         |
|        | 환경부        | 12        | 44,352,803           | 0.3         |
|        | 국가보훈처      | 5         | 31,494,093           | 0.2         |
|        | 기상청        | 12        | 29,617,875           | 0.2         |
|        | 문화재청       | 7         | 23,123,802           | 0.2         |
|        | 국민안전처      | 6         | 15,115,211           | 0.1         |
|        | 국방부        | 2         | 393,004              | 0.003       |
|        | 산림청        | 4         | 8,348,500            | 0.1         |
|        | 외교부        | 3         | 6,211,562            | 0.05        |
|        | 통일부        | 3         | 6,207,475            | 0.05        |
|        | 특허청        | 4         | 3,966,000            | 0.03        |
|        | 경찰청        | 2         | 2,628,057            | 0.02        |
|        | 행정자치부      | 4         | 916,874              | 0.01        |
|        | 여성가족부      | 2         | 506,000              | 0.004       |
|        | 법제처        | 2         | 353,648              | 0.003       |
|        | 공정거래위원회    | 4         | 110,145              | 0.001       |
|        | 국세청        | 1         | 16,000               | 0.0001      |
|        | 소계         | 549       | 12,545,094,208       | 92.5        |
| 간접지원사업 | <b>교육부</b> | <b>20</b> | <b>929,665,884</b>   | <b>6.9</b>  |
|        | 미래창조과학부    | 2         | 81,137,000           | 0.6         |
|        | 국방부        | 2         | 9,451,000            | 0.1         |
|        | 특허청        | 1         | 298,000              | 0.002       |
|        | 소계         | 25        | 1,020,551,884        | 7.5         |
| 총 합계   |            | 574       | 13,565,646,092       | 100         |

\* 출처: 한국사학진흥재단. 2018. 2016 고등교육 재정지원 정보분석자료집, 표 I-2

<부록 4>

2016 고등교육 재정지원 지방자치단체별 사업 수

(단위 : 천원)

| 구분        | 소재지 | 합계   |             |       |
|-----------|-----|------|-------------|-------|
|           |     | 사업수  | 실지원액        | 비율    |
| 일반<br>지자체 | 대구  | 73   | 52,741,697  | 13.3  |
|           | 경기  | 163  | 44,239,152  | 11.2  |
|           | 강원  | 74   | 40,526,679  | 10.2  |
|           | 인천  | 34   | 37,756,005  | 9.5   |
|           | 경북  | 165  | 35,795,618  | 9.1   |
|           | 경남  | 93   | 33,971,416  | 8.6   |
|           | 충남  | 97   | 30,365,028  | 7.7   |
|           | 전남  | 106  | 22,468,176  | 5.7   |
|           | 부산  | 95   | 18,200,459  | 4.6   |
|           | 전북  | 40   | 15,464,296  | 3.9   |
|           | 광주  | 22   | 13,744,685  | 3.5   |
|           | 울산  | 34   | 8,570,478   | 2.2   |
|           | 충북  | 79   | 8,020,888   | 2     |
|           | 서울  | 65   | 6,040,813   | 1.5   |
|           | 제주  | 14   | 2,453,928   | 0.6   |
|           | 대전  | 9    | 1,113,155   | 0.3   |
|           | 세종  | 7    | 654,188     | 0.2   |
|           | 소계  | 1170 | 372,126,661 | 94.1  |
| 교육<br>지자체 | 대전  | 21   | 3,388,620   | 0.9   |
|           | 대구  | 38   | 3,200,269   | 0.8   |
|           | 경북  | 28   | 2,451,574   | 0.6   |
|           | 부산  | 33   | 2,534,536   | 0.6   |
|           | 서울  | 7    | 2,393,400   | 0.6   |
|           | 경남  | 24   | 2,091,932   | 0.5   |
|           | 전북  | 15   | 1,595,724   | 0.4   |
|           | 경기  | 18   | 1,252,766   | 0.3   |
|           | 충북  | 18   | 1,062,250   | 0.3   |
|           | 광주  | 19   | 809,618     | 0.2   |
|           | 전남  | 14   | 637,388     | 0.2   |
|           | 강원  | 12   | 422,321     | 0.1   |
|           | 세종  | 10   | 495,678     | 0.1   |
|           | 제주  | 11   | 397,710     | 0.1   |
|           | 충남  | 17   | 468,810     | 0.1   |
|           | 울산  | 6    | 126,310     | 0.03  |
|           | 인천  | 1    | 7,410       | 0.002 |
|           | 소계  | 292  | 23,336,316  | 5.9   |
| 합계        |     | 1462 | 395,462,977 | 100   |

\* 출처: 한국사학진흥재단. 2018. 2016 고등교육 재정지원 정보분석자료집, 표 I-3





**발제 II**

**지역밀착형 공영형 사립대학 모델**

**안현효**

대구대학교 교수, 정책연구단 공동연구원



**지역밀착형 공영형사립대학의 모델:  
- 교육과 지역사회의 선순환 발전을 위하여**

안 현 호

(대구대학교, 공영형사립대학 정책연구단 공동연구원)

**요약:** 지난 1차 연구에서는 고등교육에 대한 정부 책임의 강화와 사학의 민주적 지배구조를 위해 정부의 과감한 지원과 이에 대응하는 사학의 민주적 지배구조 재구성에 초점을 맞추었다면 이번 2차 연구에서의 초점은 학령인구 감소에 직면한 지역대학의 회생 전략에 초점을 맞춘다. 지역대학이 지역에서 존재해야 하는 이유를 증명하기 위해서는 지역사회, 지역경제, 지역정치와 긴밀히 결합하여야 할 것이다. 따라서 지역거점형 공영형사립대학의 다양한 발전 모형을 제안하고 검토함으로써 공영형사립대학을 지향하는 지역대학이 손쉽게 공영형사립대학의 흐름에 동참할 수 있도록 하는데 그 목적이 있다.

지금까지 대학이 입학하는 학생에 대한 교육과 연구로 자신의 정체성을 정립했다면 공영형사립대학은 지역 국립대학에 못지 않는 공공성과 지역밀착성을 유지해야 할 것이다. 이러한 수단으로 지방정부가 보다 적극적으로 지역대학을 지원하고 지역대학은 자신의 지식과 교육 프로그램으로 지역사회, 지역경제에 기여하는 프로그램과 운영모형을 구축할 필요가 있다.

아래의 토론에서는 국내, 해외의 다양한 경험을 살펴보면서 해당 지역의 고민을 담은 발제와 토론을 통해 우리 지역에서의 공영형사립대학은 어떠해야 하는가를 연구한다.

**1. 문제제기: 지역사회 발전을 위한 교육기관의 역할**

우리나라에서 지역 대학은 수도권 집중으로 인해 가장 큰 피해를 받아왔다. 또 과거의 지방국립대의 위상은 급격히 추락한지 오래다. 그럼에도 불구하고 많은 지역에서 대학은 지역 사회의 경제적, 사회적, 문화적 발전에 큰 견인차 역할을 해 왔다. 지역에서 시도 지방자치단체가 대학을 유치하거나 건립하려는 시도를 하는 이유도 여기에 있다. 물론 지금은 대학도 구조조정의 시기이기 때문에 새로운 대학 건립이라는 것은 꿈도 꾸지 못할 것이다. 앞으로 10년~20년 간은 지역에 새로운 대학 건립이 문제가 아니라, 지역에 대학의 소멸 문제에 어떻게 대응해야 할 것인가를 고민해야 할 상황이다.

새 정부의 고등교육 정책은 1) 국립대 발전, 2) 공영형 사립대학 육성, 3) 대학입시제도 개선, 4) 대학연합체제와 같은 대학체제 개편 공약에 기초하고 있다.

- ☐ 거점 국립대가 명문대학으로 발전할 수 있도록 집중 육성
  - ▶ 국립대학간 선택 집중을 통해 대학들이 주력 학문을 특성화할 수 있도록 자율적 혁신방안 추진에 대한 지원
  - ▶ 거점 국립대의 교육비 지원 확대
- ☐ 지역 소규모 강소 대학 육성 지원
  - ▶ 교육·직업 중심 특성화 사업에 대한 지원 확대
- ☐ 공영형 사립대 전환 및 육성
- ☐ 중장기적으로 대학 네트워크 구축을 통해 대학서열화 완화 및 대학경쟁력 강화
  - ▶ 국·공립대 공동운영체제를 통해 대학들의 자발적 고등교육 혁신체제 방안 구축
  - ▶ 국·공립대간 기능별(연구중심·교육중심·직업중심 등), 중점 분야별 특화 추진
  - ▶ 국·공립대 네트워크 구축, 이후 혁신강소대학 네트워크 구축
- ☐ 대학재정지원 사업 개편 및 대학 자율성 확대
  - ▶ 대학재정지원은 일반대학재정지원사업과 특수목적재정지원사업으로 구분하여 지원
  - ▶ 일반대학재정지원사업은 미래사회에 대응하기 위한 중장기 발전계획을 토대로 협약을 통해 대학을 지원하고 협약 이행 실적 위주의 평가 실시

\* 출처: 더불어민주당, 2017: 220.

이러한 정책들의 배경에는 대학을 네트워킹하여 대학 서열화를 완화하고 모든 대학을 균형있게 발전시키겠다는 철학이 있다고 볼 수 있다.

이 공약 자체가 새 정부의 고등교육 정책에 잘 구현되고 있는지는 논란이 될 것이다. 물론 공약이 기계적으로 그대로 시행되어야 한다는 것은 아니다. 그런데 고등교육 정책 중 공영형사립대학 정책은 다른 정책에 비해 가장 실현하기 어려운 공약으로 되어 버렸다.

그러나 이 공약은 역사가 매우 오래된 공약이다. 문재인 후보는 18대 대선에서 이미 공영형 사립대 공약을 제시한 바 있으며,<sup>1)</sup> 19대 대선에서도 공식 선거공약집에는 “공영형 사립대 전환 및 육성”이라는 단 한 줄로만 정리되어 있지만, “대학공공성 공대위 질의에 대한 회신(2017.4.19.)”에서 보다 구체적으로 서술한다.

“공영형 사립대: 장기적으로 발전 가능성이 있고, 지역적으로 필요한 사립대를 ‘공영형 사립대학’으로 육성하려 합니다. 공영형 사립대학은 정부가 일정 비율 이상의 운영비를 지원하며, 협약을 통해 대학지배구조(이사회) 및 운영을 공영화하게 됩니다. 공영형 사립대학 제도를 도입하는 의미는 지역에서 반드시 필요하고 발전 가능성이 있는 대학임에도 각종 사유로 인해 부실 위험에 처해 있는 대학을 공영화 해 지역인재 유출방지와 지역경제 발전 및 교육·문화 공동체 형성에 기여하고자 합니다. 또한 교육 분야에서 정부와 민간이 협력하는 좋은 모델을 만들어 향후 대학자율화와 정부 지원 간 최적화 된 정책방향을 찾고자 합니다.”

이를 보면 새 정부는 우리나라에서 절대적으로 부족한 국립대학의 역할을 사립대

1) 국공립대학과 정부책임형 사립대학이 임기 중에 전체 고등교육기관의 30%에 이르도록 하고, 장기적으로는 50%를 목표로 하겠습니다. ... 대학교육 개혁을 통해, 교육이 우리 사회의 무너진 중산층을 복원하는 희망의 사다리가 되도록 하겠습니다.”(문재인 후보 대학개혁 공약, 2012.12.17.)

에서 찾아 국가의 고등교육에 대한 책임을 더 확대하려는 정책으로 생각하고 있다는 점에서 공영형 사립대에 대해 잘 이해하고 있고 목표 의식도 뚜렷한 것으로 보인다. 또한 집권 후 공약을 구체화하는 과제를 맡은 국정기획자문위원회(국정기획자문위원회, 2017: 1).에서는 국정과제 52번으로 ‘고등교육의 질 제고 및 평생·직업교육 혁신’을 정하고, 세부내용으로

- (고등교육 공공성 강화) ‘19년부터 공영형 사립대 단계적 육성·확대 추진
- (전문대 질 제고) ‘17년 전문대학에 지원 확대 방안 마련 및 ‘19년 공영형 전문대 운영을 통해 전문대를 직업교육 지역거점으로 육성을 확정했다.

를 제시하여, 공영형 사립대학에 대한 정책 의지를 계속 피력해 왔다. 부족하지만 2019년 공영형 사립대학 도입을 위한 연구 예산이 10억원이 책정되어 2019년에는 공영형 사립대학의 기본 모델들을 시험해보아야 하는 시기이다.

새 정부가 집권한지 3년이 지난 현재 시점에 이 이야기를 끌어낸 이유는 공영형 사립대 정책에 대해 다시 한번 성찰해보기 위해서다. 공영형 사립대학은 우리나라에 없는 대학 유형이다. 하지만 다른 나라에도 없는 것은 아니다. 공영형 사립대학은 OECD 대학분류 체계인 정부책임형 사립대학(Government-dependent private higher education institutions)의 개념을 우리 방식으로 표현한 개념이다. 공영형 사립대학은 국가·지방자치단체 등 공적 기관이 강제적 지정방식이 아니라 자율적인 ‘협약’을 통해 사립대학 운영경비의 일정비율(예를 들면 50% 이상)을 지원하고 이에 상응하여 조직이나 운영구조를 국공립대학에 준하도록 변경한 사립대학을 말한다.

사람들은 국가의 고등교육 책임을 넓히는 과제를 말하면 국립대학을 더 확대하면 되지 사립대학에 왜 지원하느냐고 말한다. 그러나 이는 우리나라의 국립대학이 20% 정도 밖에 안되는 상황에서 매우 어려운 과제라는 점을 모르고 하는 소리다. 사립대학의 비중이 80%를 점하고 있으면 고등교육 정책에 사립대학의 영향력은 매우 커지게 된다. 또 어떤 사람은 사립대학은 알아서 운영하면 되지 왜 여기에 정부지원을 해야 하느냐고 말하기도 한다. 하지만 이러한 생각은 고등교육이 보편화되어 가는 현재의 시점에 시대착오적인 주장이 될 수 있다. 고등교육에 대해 재정을 지원하지 않아서 고등교육의 교육, 연구 여건이 악화되면 나라 경제를 발전시킬 수가 없다.

우리는 지금 딜레마에 빠져 있는 것이다. 사립대학에 대한 지원은 “수익자 부담”의 원리에 의해 제어되고, 국립대학에 대한 지원은 사립대학이 반대한다. 현재 고등교육에 대한 지원에 대한 사회적 합의는 “일반재정지원 사업”인데, 여기서는 교육의 기본경비를 지원하지 않는다.

이러한 악조합을 선조합으로 바꾸어보자는 생각이 공영형 사립대학인 것이다. 공영형 사립대학은 공적 지원이 핵심이므로 이에 상응하는 지배구조 개혁도 전제된

다. 공영형 사립대학이 처음 논란이 될 때 이 문제들은 상당히 보편적으로 알려졌다. 그러나 공영형 사립대학이 실제로 설치 운영되면 어떤 기능을 할 수 있을 것인가에 대한 풍부한 논의는 부족했다.

선행 연구들이 주로 고등교육에 대한 정부 책임의 강화와 사학의 민주적 지배구조에 초점을 맞추어 정부의 과감한 지원과 이에 대응하는 사학의 민주적 지배구조 재구성에 초점을 맞추었다면 앞으로의 연구는 학령인구 감소에 직면한 지역대학의 회생 전략에 초점을 맞출 필요가 있다. 지역대학이 지역에서 존재해야 하는 이유를 증명하기 위해서는 지역사회, 지역경제, 지역정치와 긴밀히 결합하여야 할 것이다. 따라서 지역거점형 공영형사립대학의 다양한 발전 모형을 제안하고 검토함으로써 공영형사립대학을 지향하는 지역대학이 손쉽게 공영형사립대학의 흐름에 동참할 수 있도록 할 필요가 있다.

본 연구는 지금까지 대학이 단위 대학의 관점에서 입학하는 학생에 대한 교육과 연구 위주로 자신의 정체성을 정립했다면 공영형 사립대학은 지역 국립대학에 못지 않는 공공성과 지역밀착성을 유지해야 한다는 데 문제의식을 갖고, 지방정부, 지역사회, 지역경제 속에 뿌리 박은 지역대학의 발전 모형의 제안하는 것을 목표로 한다. 국내, 해외의 다양한 경험을 살펴보면 해당 지역의 고민을 담은 발제와 토론을 통해 우리 지역에서의 공영형 사립대학은 어때야 하는가를 연구할 필요가 있다. 특히 이번 발표문은 지역사회, 지역경제와 결합한 공영형 사립대학을 구축하는 과정을 고민해보고자 한다.

## 2. 대학발전을 위한 과제: 학별적 위계체계의 타파, 대학의 대중교육화, 창조적 사고력을 위한 융합교육

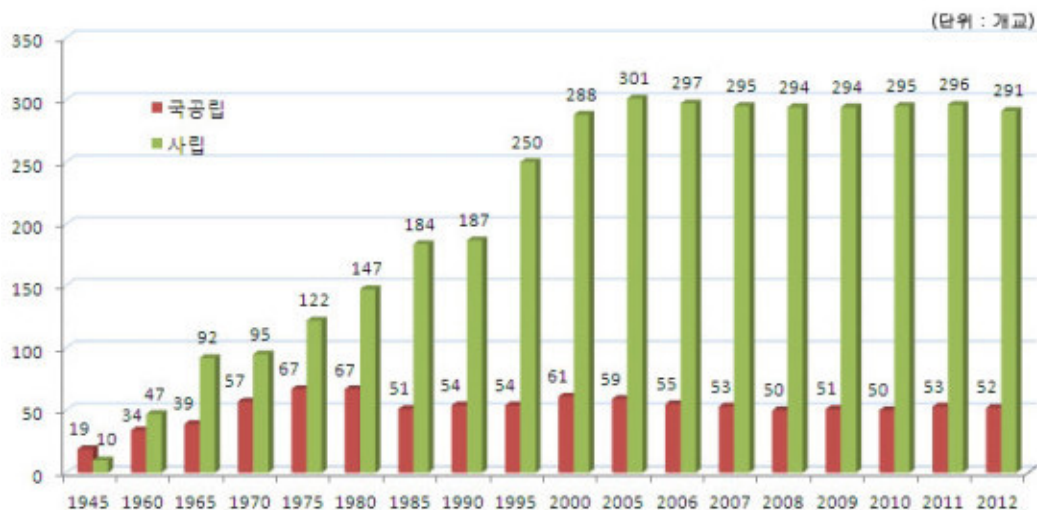
우리나라 대학은 2017년 기준 일반 대학이 189개, 전문 대학이 약 138개이며 총 정원은 48만 명 정도이다. 이 중 대학 전체를 기준으로 국립대는 52개, 사립대가 291개로 사립대의 비중이 압도적으로 높다(그림 1). 세계 다른 나라의 경우 국립대의 비중이 높은 반면, 우리나라의 경우 사립대의 비중이 높다는 것은 매우 특이한 현상이다.

우리나라 대학체제의 또 다른 특징은 서열화다. 매년의 대학입시 때마다 고3학생들은 자신의 서열화된 성적에 따라 또 서열화된 대학을 고른다. 대학정책의 초점은 어떻게 이 서열화된 대학의 질서를 개편하여 다양화된 대학 생태계를 만드느냐의 문제다. 이러한 서열화의 양상 역시 수도권 집중과 같다. 서울 소재의 대학과 지방의 대학이 서열화되어 있고 서울 소재 내부의 대학들도 서열화되어 있다.

대학 서열화의 탈피는 지역대학의 차원에서 보면 생존전략의 문제다. 서열화된 구조 내에서 경쟁하는 것이 아니라, 다양성의 관점에서 새로운 교육목표를 설정하고 이를 추구함으로써 서열화된 위계에서 벗어나는 것, 이것이 대학 구조조정 시대

지역대학의 전략이 될 수 있는 것이다.

<그림 1> 우리나라 국공립과 사립대학의 비중



\* 자료: 교육부, 교육통계연보

학령인구의 감소로 인해, 고등교육의 구조조정이 불가피해지고 있다. 교육부가 작년 국회 교육위원회 보좌진 대상 업무 설명회에 밝힌 자료에 따르면 2018학년도 대입정원 48만3000명 기준 대비 2021학년도에는 5만6000명의 미충원이 예상되고 이를 감축하기 위해 38개교의 폐교가 예상된다고 했다(출처: 한국대학신문 (<http://news.unn.net>)). 어떤 기준으로 과잉한 정원을 소화할 것인가는 첨예한 쟁점이 될 수 밖에 없다. 현재의 위계체제가 유지되고 자유로운 경쟁에 구조조정이 맡겨진다면 결국 위계의 밑바닥부터 대학이 무너지는 사태가 올 것이다. 그러므로 지역대학으로서는 위계의 질서에서 벗어나 있는 것이 중요하다. 다양화되고 특성화된 대학은 자신의 고유한 학생들을 발견할 수 있을 것이기 때문이다.

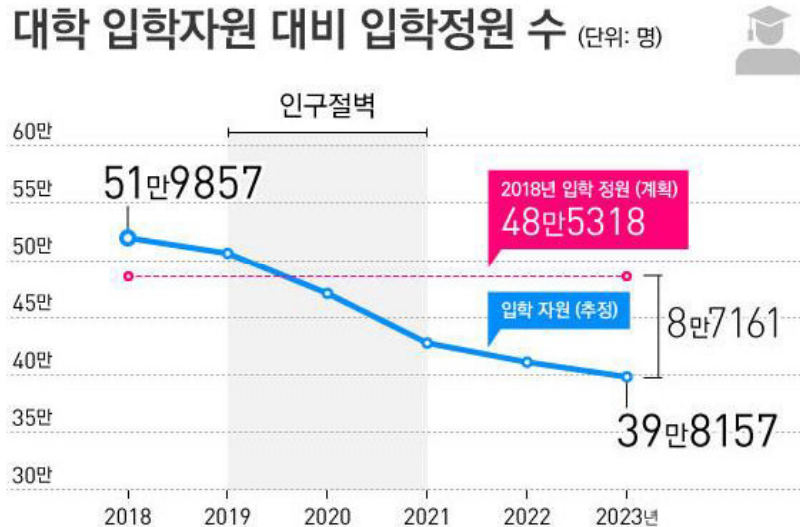
하지만 다른 한편에서 보면 대학 위계질서에서의 탈출은 사회의 요구이기도 하다. 현재의 위계질서 하에서 대학 구조조정이 진행된다면 위계질서의 하위에 놓인 지방대학교는 치명적인 타격을 입게 되어 있다. 그러나 대부분의 나라에서 대학은 지역 사회에 큰 역할을 해 왔다는 점을 감안할 때 지역대학이 붕괴한다면 지역사회에도 큰 악영향을 미치게 될 것이다. 지역사회에서 대학의 중요성은 지방자치단체가 대학의 유치에 매우 큰 관심을 보여주는 것에서도 확인된다.

지금까지 대학이 사회에 대해 제 기능을 하고 있지 못하다는 비판이 크지만, 역으로 대학이 가지고 있는 잠재력을 어떻게 활용할 것인가는 지역사회의 입장에서 매우 중요하다 할 수 있다. 따라서 대학과 지역의 연관에 대한 연구는 상당히 많이 누적된 편이다(기영석, 2008; 김철영, 2013; 박보식, 사득환, 2008; 박종관, 2011; 양승실, 이정민, 2005; 여혜진, 김광중, 2008). 하지만 이 연구들은 대학과 지역의 산학협력에 초점을 둔 것으로 대학과 지역의 유기적 연계에 대한 성찰적 통찰이 부족하

다고 보여진다.

이는 왜 이 문제가 제기되었는가를 역사적으로 고찰하지 못하고 맹목적으로 대학의 산학협력을 전제한 후에 어떻게 결합할 것인가만을 기술적으로 고찰한 결과다. 결과적으로 엄청난 규모의 재정이 투입되었지만 실질적으로 지방대학이 지역사회의 발전과 유기적으로 결합했는가는 성찰이 필요하다.

<그림 2> 학령인구 감소에 따른 대학구조조정



\* 자료: 각종 자료에서 재구성

대학의 지역사회에 대한 역할은 초기 대학에서부터 강조된 것은 아니었다. 이를 이해하기 위해서는 대학이 중세에 출현한 이래 상아탑에서 대중교육으로 그 사회적 역할이 변화해 왔다는 점을 이해해야 한다.

근대대학의 전범으로 간주되는 훔볼트에 의해 독일에서 1809년 창설된 베를린 대학은 진리탐구의 상아탑적 대학관에 기초했다. 상아탑적 대학에서는 대학의 자율성이 중요하고, 연구가 중심이며 교육은 전문직업 교육이 아닌 학문으로서의 학문을 배우는 교양적 목표가 강했다. 상아탑적 대학은 지역사회와 긴밀히 연결되어 있지 않았다. 오히려 지역으로부터 고립되어 독립적이고 고고한 연구를 수행하였던 것이다.

그러나 1930년경부터 상아탑으로서의 대학관이 아니라 대중교육으로서 대학관이 제기된다. 1930년 스페인의 철학자 올테가 이 카세트는 “대학의 사명”에서 엘리트주의적 대학관이 아니라 일반교양을 위주로 하는 대중화대학을 묘사했다(신일철, 2001). 여기에서 그는 대학교육프로그램은 교양의 전달, 전문직업교육, 과학연구와 과학자의 양성이라는 세 기능을 종합해야 한다고 주장했다.

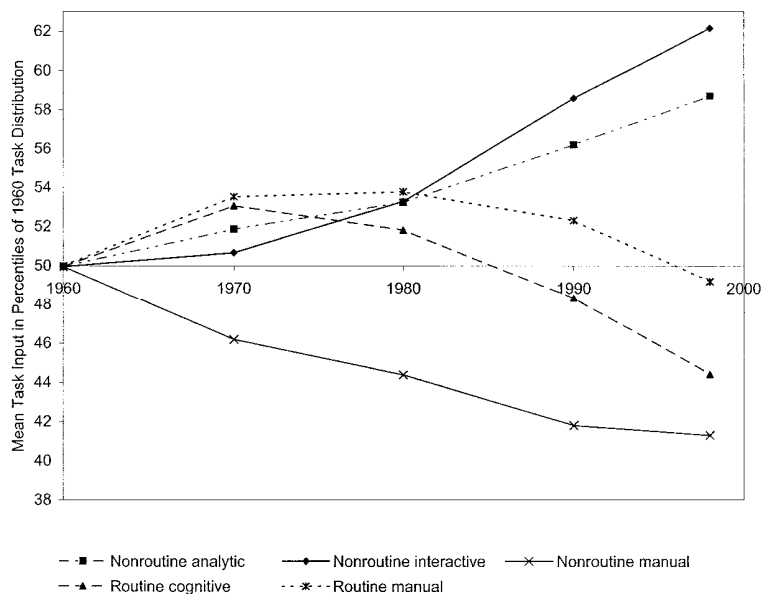
이 이후로 세계 대학들은 엘리트대학과 대중대학, 능력주의와 기회균등, 대중성과 수월성, 전문영역과 교양영역의 길항관계 속에서 자신의 자리를 잡아 왔다. 물론 이러한 논의에서도 대학이 하나의 유형만으로 수렴되어야 할 이유는 없다고 할 수 있



다. 다만 지식의 역할이 중요해지고 있다는 점, 소위 ‘지식기반사회’ 적 속성을 띠는 점은 대학 유형의 다양화를 초래하는 또 다른 새로운 조건이 된다. 현상에 대한 새로운 인식으로 인해 지식은 심화되어 세분화된 전공영역의 심화로 인해 대학이 사회가 요구하는 역할을 수행하기에 한계에 직면하게 되었다. 사회적 현상, 자연적 현상을 해결하기 위해 필요한 것은 지식 그 자체가 아니라 문제를 해결할 수 있는 지식이며 이러한 지식은 다양한 전공적 지식의 합종연횡으로 가능하게 된다는 문제의식이다. 지식에 대한 사회적 요구는 점점 증가하게 되고 이는 고등교육의 진학을 증가로 나타낸다. 하지만 증가한 고등교육이 사회가 필요로 하는 지식을 제공하는 것이 아니라 스스로의 자기 재생산 논리, 즉 자폐적 상황에 빠져드는 문제를 안게 되는 것이다(김광웅 외, 2009).

지난 40 여년간의 작업장 업무의 유형 분석의 추이에 의하면 일상적 직무역량에서 비일상적 직무역량이 더 증가해 왔음을 알 수 있다(이민화 외, 2013, 263쪽; Levy & Murnane , 2003). 따라서 필요한 지식과 역량은 점차 창의적이고 비정형적이게 된다. 이를 위해서는 융합적 지식이 필요하다.

〈그림 3〉 일상적 업무에서 비일상적 업무로



\* 자료: Levy & Murnane (2003). p. 1296

연구가 독창적이고 융합적으로 이루어진다는 것은 교육 또한 기존의 주입식 교육이 아닌 새로운 방식이 요구된다는 것을 의미한다. 교육 2.0의 논의는 여기에서 나왔다. 교육2.0은 웹2.0 사조가 반영된 기술환경에서의 교육으로서 웹2.0이 웹 상에서 집단지성을 만들어 내는 것처럼 개인과 집단의 경쟁을 통한 교육이 아니라 개인과 집단의 협동을 통한 교육을 강조하는 것 등이다. 지금까지 전통적 교육관(교육1.0)이 교육을 가르치는 주체인 교사가 지식과 기술을 학생들에게 가르치고 전수하는 활동

으로 생각하여 왔다면 교육2.0이란 웹 2.0의 정신인 '개방', '참여', '공유'의 개념을 바탕으로 온라인커뮤니티나 위키와 같은 공동의 협업이 가능한 개방적 교육환경에서 교사와 학생이 함께 공동의 협업활동에 적극적으로 참여함으로써 새로운 지식을 창조, 공유하는 집단지성을 바탕으로 한 교육활동을 의미한다.

여기에 한 걸음 더 나아가 교사와 학생의 위계를 붕괴시키는 교육 3.0이 제기된다. 교육 3.0은 교사 중심에서 학생 중심으로 교육이 이동한다는 데서 출발한다. 교육 3.0은 혁신 중심의 실제 사회업무 변화에 걸맞은 교육을 제공하고자 한다. 무엇보다 교육 3.0은 반값 등록금과 같은 교육의 경제성 제고에 대안을 제시하고 있다. GELP(Global Education Leader's Program, <http://gelponline.org/>)라는 컨소시엄이 지난해 결성되어 전 세계적으로 교육 3.0의 확산을 추진하고 있다.

기존의 대학 체계, 특히 서열화된 한국의 대학 체계는 이러한 변화를 쉽게 수용하지 못하고 있다. 이를테면 창의적 지식을 융합하기 위해서는 전공의 벽을 뛰어넘어야 하지만 전공주의는 여전히 강하다. 새로운 형태의 지식은 새로운 형태의 대학체제를 요구한다고 할 수 있다. 예를 들어 융합분야의 하나인 인지과학이 구성되기 위해서는 심리학, 컴퓨터과학, 신경과학, 언어학, 철학, 인류학, 물리학, 사회학, 교육학, 경제학, 미학 등이 결합되어야 한다. 이러한 새로운 학문은 단순히 학문의 발전으로 진화되는 것이 아니라 사회의 필요 속에서 혁명적 단절을 겪으면서 융합하면서 등장하게 된다.

또한 학생의 선발제도에도 혁신이 요구된다. 현재 우리나라 대학의 선발제도는 미국식 제도를 모방하여 1) 내신, 2) 수학능력시험(SAT와 유사), 3) 논술 및 면접 등을 포괄적으로 활용한다. 최근 입학사정관제도를 도입하여 다양한 영역의 능력을 전반적으로 고려하는 입시제도를 발전시켰다. 하지만 이러한 제도는 우리나라 대학의 서열화에 의해 입시경쟁만 강화시키고 사교육을 증대하는 부작용을 낳게 되었다. 대학이 어떤 학생을 뽑을 것인가라는 선발의 문제는 대학이 어떤 교육을 할 것인가는 교육과정과 교육철학의 문제에 선행할 수 없다. 한국의 대학은 교육과정을 고민하기 전에 우수한 학생을 먼저 선발하는데 역점을 둔다. 이를 위해 어떤 형식으로든 줄세우기를 하려고 하는 것이다. 따라서 수학능력시험 같이 표준화된 고부담 시험이 선호되고, 내신 제도 역시 상대평가로 줄세우기를 하게 된다.<sup>2)</sup> 과거의 대입제도와 비교하면 한 줄 세우기가 아니라 여러 줄 세우기를 한다는 점에서 다소 진화한 듯하지만, 결국 줄세우기라는 점에서는 동일하고 이 때문에 삼중고에 시달린다는 표현이 나온다.

교육심리학자 서턴버그의 연구에 의하면 SAT 같은 고부담시험은 기껏해야 분석적(비판적) 지능 만 평가한다.<sup>3)</sup> 그러나 지능(intelligence)을 이렇게 규정하는 것은 실

---

2) 내신제도는 전국적으로 성적에 따라 줄세우기를 하는 수학능력시험에 비해 중등학교에서 이루어지는 공교육이 중시된다는 효과가 있다. 하지만 고등학교 내신제도의 운영방식을 보면, 절대평가로 이루어지는 미국고등학교와 달리 상대평가제도를 운영한다는 차이가 있다. 따라서 고등학교의 내신성적 역시 줄세우기를 하는 셈이다.

3) 여기에는 미국 SAT와 한국 수학능력시험의 차이를 고려해야 한다. 미국의 SAT는 그 취지가 많이 훼손

제 교육이 추구해야 할 목적의 일부만 반영한다는 것이다. 그에 의하면 지금까지의 지능평가 및 지능정의는 분석적 능력인데 반해, 창조적 지능도 있으며 실용적 지능도 있다. 문제는 이 세가지 지능이 연관관계가 없을 수도 있고 역으로 연관될 수도 있다는 점이다. 예컨대 창의적 사고를 하는 학생은 학교 현장에서는 엉뚱한 아이로 간주될 수 있다. 하지만 긴 인생의 역정에서 보면, 창의적 사고가 더 유의미한 경우가 많다는 것이다. 따라서 스텐버그는 분석적 지능(학습지능), 창조적 지능, 실용적 지능을 모두 고려하는 이른바 성공 지능을 측정해야 한다고 주장한다. 스텐버그는 여기에서 더 나아가 지혜와 지능, 그리고 창의성을 함께 교육하는 통합교육 모형을 주장한다. 이 경우 선발과정 역시 혁신되어야 한다.

이런 시대의 변화에 직면하여 고등교육기관은 과연 잘 대응하고 있는가?

### 3. 지역과 대학의 결합: 22@바르셀로나와 캘리포니아 주립대학 체계

초기의 대학은 지역에서 괴리되어 있었다. 캠브리지 대학의 역사에서 알 수 있는 townyer와 gownyer의 갈등은 대학 구성원들이 상업중심지였던 지역민과 잘 지내지 못했음을 보여준다. 이는 대학이 생산하고 보존하는 지식과 인재가 그 지역과 무관하기 때문에 가능했다. 그러나 오늘날 현대 대학은 자신이 포함된 지역과 결합되어야 한다. 역으로 좋은 대학은 지역에 좋은 기여를 한다. 따라서 대학을 올바르게 키운다면 지역도 좋아질 수 있다고 기대할 수 있다.

아래 <표 3>은 대학과 지역의 연계를 통해 발생할 수 있는 효과에 대한 학자들의 견해를 대학의 주요 기능인 교육, 연구, 사회봉사의 영역으로 나누어 정리한 것이다. OECD에 의하면 대학은 지식의 원천, 혁신의 씨앗, 성장의 원동력으로 지역의 사회·경제·문화적 발전에 기여한다. 대학주도의 지식 창출 및 기술이전 활동은 지역과 국가 모두의 경제적 경쟁력을 높이는데 필수적이다. 구체적으로 대학이 지역발전에 기여하는 메카니즘은 대학의 연구활동이 지역기업의 생산활동과 기술발전에 기여하는 경로, 대학 졸업생이 지방의 산업수요에 부응함으로써 지역경제발전에 기여하는 경로, 대학과 산업체, 공공부문, 시민사회와의 분업과 협업의 네트워크를 통해 지역의 혁신을 이루는 경로들을 들 수 있다(OECD-IMHE, 2005; 윤덕홍, 2002).

<표 1> 대학-지역연계를 통해 발생할 수 있는 효과

| 기능 | 정의           | Goldstein                  | Goddard                                     | 한국교육개발원                                |
|----|--------------|----------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------|
| 연구 | 진리탐구<br>학문창조 | 기초학문창출<br>기술혁신<br>지식인프라 구축 | 산업클러스터 형성 발전<br>지역으로부터<br>연구비지원<br>지식네트워크활용 | 지역산업과 연계된<br>사업참여<br>지역산업에 필요한<br>연구지원 |

손되기는 했지만 지능검사와 같은 원리에 의해 출제된다. 우리나라의 수학능력시험은 최초에는 SAT를 모방해서 만들어졌지만 현재는 학습량에 의해 성적이 결정되는 결과를 보여준다.

|            |                             |                           |                                      |                                     |
|------------|-----------------------------|---------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|
| 교육<br>(교수) | 지식전달<br>인격교화                | 인재공급                      | 우수학생유입<br>인재공급<br>평생학습, 성인교육<br>직업교육 | 실습형교육과정제공<br>지역산업에 필요한<br>인력양성      |
| 사회<br>봉사   | 지역요구에<br>부응<br>실생활중심의<br>교육 | 타기관컨설팅<br>자본투자<br>지역내 리더십 | 국제적 이슈에 대응<br>학교의 물적, 인적<br>인프라 제공   | 자원봉사 인력제공<br>지역산업 기술지도<br>지역사회 프로그램 |

\* 자료: 양승실 이정민(2005). 한국 대학의 지역협력 현황과 그 유형화 가능성 탐색.  
교육행정학연구 제23권 제4호(통권 제61호), 305쪽

위 표에 의하면 대학은 연구, 교육, 사회봉사를 통해 지역사회에 기여할 수 있을 것이다. 이러한 기여는 직관적이고 구체적이긴 하다.

하지만 대학의 지역사회에 대한 기여는 이 이상을 의미할 수 있고, 이 때 대학에 대한 투자는 단순히 교육투자가 아니라 경제적 투자로 인식될 수 있다. 이런 관점에서 우리나라의 대학이 지역사회와 밀접한 연관을 가져야 한다는 것은 교육부의 사업 중 산학협력선도대학(LINC) 사업에서 많이 강조하고 있다. 이 사업은 대학이 지역의 산업과 결합함으로써, 대학이 양성하는 인재를 취업시키고, 대학의 연구역량을 지역 기업과 연계시키고자 하는 각종의 프로그램에 정부가 지원한다. 하지만 이것은 대학의 관점에서 기업의 산학협력을 보는 것이다. 대학과 지역사회의 연관은 보다 폭넓게 확산될 수 있다. 이를 위해서는 대학을 주어로 하지 않고, 지역사회를 주어로 보는 대학혁신을 고려해야 한다.

그러한 사례로서 우리는 22@바르셀로나 지역혁신 사례에 주목한다. 22@바르셀로나는 창조적 도시혁신의 사례로 많이 논의되었다. 즉 쇠퇴하고 있던 스페인 바르셀로나 동남쪽에 위치한 전통적 제조업 산업단지인 포블레노우 지역(22지구)를 지식집약형 첨단산업단지(클러스터)로 전환하여 혁신클러스터를 조성할 뿐 아니라 주거와 문화, 연구와 교육, 생산과 여가를 공존시키는 새로운 도시공동체를 구축하려는 목표를 가지고 있다. 이를 위해서 첫째, 산업과 생활을 통합시키는 5개의 첨단 산업 클러스터를 구축하였다. 5개의 첨단산업은 미디어, ICT, 에너지, 메드테크(의료기술), 디자인이다. 두 번째로는 다양하면서도 균형잡힌 도시환경 조성을 목표로 지역 내 고용과 주거환경 향상을 위한 프로그램을 서로 다른 기능의 도시 및 산업 시설과 녹지공간 등을 복합적으로 구성하여 쾌적하고 높은 문화 수준을 제공하는 살기 좋은 도시를 구축하려고 하였다. 세 번째는 이러한 사업에 대학, 연구소 등의 전문가와 지역 주민을 참여시켜 지역의 구성 요소간의 적극적인 의사소통과 네트워크를 증진시킴으로써 실질적인 도시 개혁을 이루었다. 이 사업의 성과는 인상적이다. 2011년 기준으로 4500여개의 새로운 기업의 입주와 56,000명의 고용창출을 이루었다.

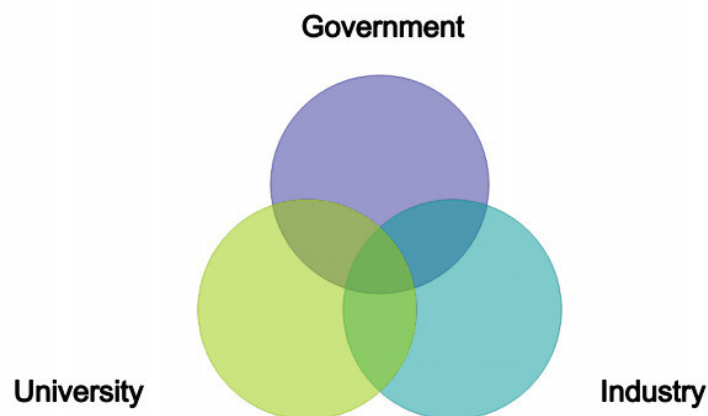
〈그림 4〉 새로운 도시공동체 모델을 제시한 22@바르셀로나 프로젝트



\* 자료: <http://www.22barcelona.com/content/blogcategory/49/280/lang,en/>

이 프로젝트가 우리 관심에서 흥미로운 것은 정부, 대학, 산업이 삼자가 결합하는 지방적이면서, 글로벌한 혁신 체제를 구축하고자 했다는 점이다(Etzkowitz & Leydesdorff, 2000.). 각 산업 클러스터에는 기업, 기관, 대학, 연구소, 주거지역, 창업보육센터 등을 집중시켜 배치하여 주거와 생산, 여가가 한 지역에서 완결되도록 설계하였다. 이러한 새로운 산업지구 내에 대학이 유기적으로 결합함으로써 인재 육성과 연구 기능이 지역 사회와 결합되었다.

〈그림 5〉 정부, 대학, 산업의 3자 결합 모형

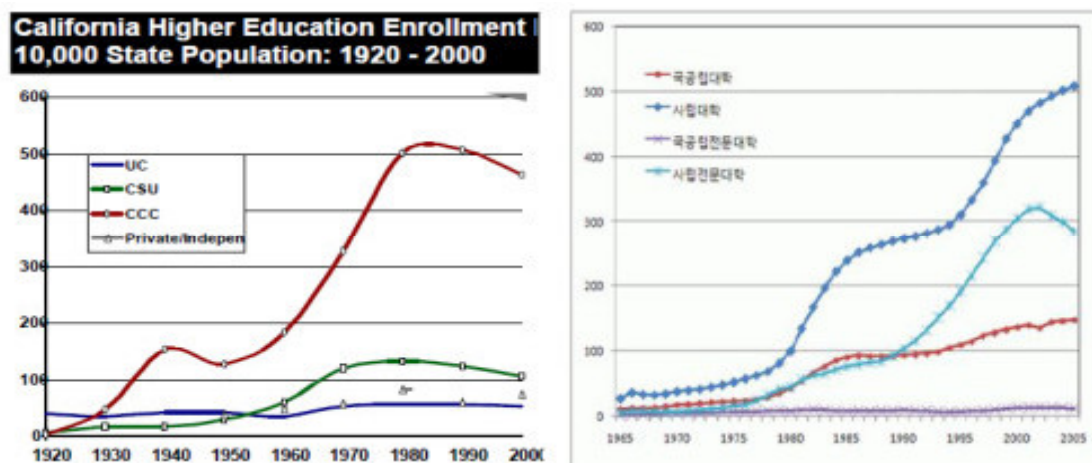


\* 자료: Etzkowitz & Leydesdorff, 2000, p.111

두 번째 사례로는 지방정부가 지방대학을 어떻게 재구조화할 수 있는가에 대한 벤치마크다. 지방정부에 의해 체계적으로 구축된 지방정부가 설립한 공립대학의 사례로서 캘리포니아 주의 공립대학 체계가 주목할 만하다. 왜 캘리포니아 주의 사례 연구인가? 미국 내에서도 캘리포니아주는 매우 특수하게 공립학교 중심으로 고등교

육의 보편화를 이루었다. 고등교육의 보편화는 우리나라와 같은 현상(우리나라는 대학진학율이 84%로 고등교육보편화는 OECD 1위다.)이지만 우리나라는 대학 민영화를 통해 이를 달성한 반면, 캘리포니아 주는 주립대학 체제를 통해 이를 달성했다.<sup>4)</sup> 다음의 <그림 6>에서 보듯이 캘리포니아와 우리나라의 공립대학의 비중은 역전되어 있다.

<그림 6> 학교 유형별 인구 1만 명당 고등교육 취학자 수 추이



(좌) 미국, (우) 한국

\* 자료: 박완보 외(2009), 9쪽 재인용

캘리포니아 주립대학은 중앙 정부의 토지 공여를 바탕으로 처음부터 고등교육의 대중화를 지향하는 교육기관이었다. 그럼에도 불구하고 세계적 수준의 연구중심 대학을 보유한 학문적 수월성 달성에 성공한 지역이기도 하다.

캘리포니아주 대학에는 세 유형이 있다. 연구중심의 캘리포니아대학(UC, 10개의 캠퍼스로 구성된 University of California)<sup>5)</sup>, 학부 교육중심의 캘리포니아주립대학(칼스테이트, 23개의 California State University),<sup>6)</sup> 캘리포니아 커뮤니티 칼리지(110개

4) "우리나라는 폭발적인 진학 수요를 민영화 방식으로 수용했기 때문에, 공립과 사립 대학과 전문 대학, 연구중심대학과 교육중심대학 간의 기능이 분화되고, 정착할 시간이 없는 상태에서 보편화로 이행했다. 고등교육 체제의 부재로 인해 단순히 팽창한 고등교육의 질은 낮아졌고, 노동시장과도 연계되지 못했다. 중등 이후 교육을 제공하는 다양한 형태와 수준의 교육기관을 갖춘 하나의 확고하지만 유연한 고등교육 "체제"의 정착 필요성이 오래전부터 제기되었다".(박완보 외, 2009, "고등교육 보편화의 두 사례", 비교교육연구, 19권1호, 3쪽).

5) 캘리포니아 대학(UC)의 경우 주헌법 Article IX, section 9에 의거해 26명의 위원으로 이사회(board)가 구성된다. 그중 18명은 12년 임기로 주지사가 임명, 1명은 1년 임기로 학생이사를 임명, 당연직 이사는 7명(주지사, 부지사, 주의회 의장, 교육감, UC 동창회장과 부회장, UC 연합대학총장). 기타 2명의 교수대표가 투표권 없이 이사회에 참석한다. UC법인(이사회)이 UC연합대학총장을 과반수로 임명한다. UC연합대학총장은 UC캠퍼스의 예산을 배분하고, UC캠퍼스총장의 임명을 제청한다.

6) CSU의 경우 총 25명으로 이사회가 구성되며, 이중 16명의 이사는 주지사에 의해 임명되고 8년의 임기를 갖는다. 주지사는 제청된 후보자들로부터 2년 임기의 교수이사를 지명한다. 또 주지사는 캘리포니아 학생연합회에서 제청된 후보 중에서 2명의 학생이사를 2년 임기로 임명. UC이사회는 교수진이 참여하나 의결권이 없는 반면 CSU의 이사회에는 교수회에서 이사의 자격으로 참여한다. 또 UC 교수들이 학사문제를 주로 관장하고 있지만 CSU 교수들의 경우 노조를 구성하고 있으며 교수들의 파

대학으로 구성된 California Community College)<sup>7)</sup>가 그것이다. 고등교육의 접근성을 강화하고 기회를 부여하기 위해서 캘리포니아대학의 경우 내신 12.5%, 캘리포니아 주립대학의 경우 내신 33%이내, 주립커뮤니티칼리지의 경우 주내 고등학교 졸업생이면 누구나 입학할 수 있다.<sup>8)</sup>

이러한 대학체제는 UC의 경우 1867년, CSU의 경우 1960년에 이사회가 구성되어 체계화되는 등 상당히 오랜 기간 진화한 결과다. 캘리포니아주는 1960년대 내부의 토론과 정책합의를 통하여 기존의 대학들을 3단계로 구성된 주립대학체제로 구축하는데 성공하였다. 그리하여 오늘날 캘리포니아대학체제는 단일법인체제로 운영된다. 또 이사회가 매우 강력한 권한을 행사하는 중앙집중적인 대학연합체제이다. 캘리포니아 주는 대부분의 고등교육을 주에서 책임지는 주립대학으로 운영한다는 점이 우리나라와 다르며, 주립대학으로 운영하기 때문에 해당 지방의 정책과 긴밀히 연계된 대학운영이 가능하리라 예상할 수 있다. 이 점에서 우리나라의 지방국립대학 네트워크화에 벤치마크가 될 수 있다.

한편 입시제도를 비교하면 우리나라의 입시제도가 미국의 입시제도를 상당부분 모방한 것임을 알 수 있다. 하지만 잘 알려져 있듯이 입시에 대한 우리 사회의 관심은 미국에 비할 수 없이 높다.<sup>9)</sup> 캘리포니아대학의 입학체제에서 검토할 요인은 고등교육기회의 확대다. 주내 고교 졸업생에 대한 내신 고교 졸업생들이 주 전체 졸업생 가운데 상위 12.5%에 들어갈 경우 UC에, 상위 33.3%에 속할 경우 CSU에 입학하도록 했다. 3차원의 공립대학체제는 기능의 분화를 엄격히 주었지만, 학생들은 편입을 보장하여 학습권을 확대하였다. 캘리포니아대학으로의 편입비율은 평균 20%를 달성하였다.

캘리포니아 공립대의 입시는 비록 정량적 평가인 내신과 SAT를 포함하지만 다양한 배경의 학생들을 골고루 뽑기 위해 다양한 정성평가 수단을 고려한다. 캘리포니아는 1960년 대학을 기능에 따라 분류한 ‘마스터 플랜’을 만들면서 이 구분은 캘리포니아 주 교육위원회가 개발한 내신 성적과 SAT 등의 테스트 스코어를 합산해 만든 적격성지표(Eligibility Index)을 기준으로 만들어 진다. <sup>10)</sup>

위가 UC보다 더 강함.

7) CCC의 경우 지역으로부터 재정지원에 의해 운영된다. 72개의 CCC 학구에 108개 대학이 있는데 각 학구에서 선출된 이사회에 의해 운영되며 이사회는 지역의 요구를 잘 반영하는 인사들로 구성된다. 17명의 이사들은 주지사에 의해 임명되고, 상원에 의해 비준된다.

8) 캘리포니아 주는 고교등급제를 실시하지 않는다.

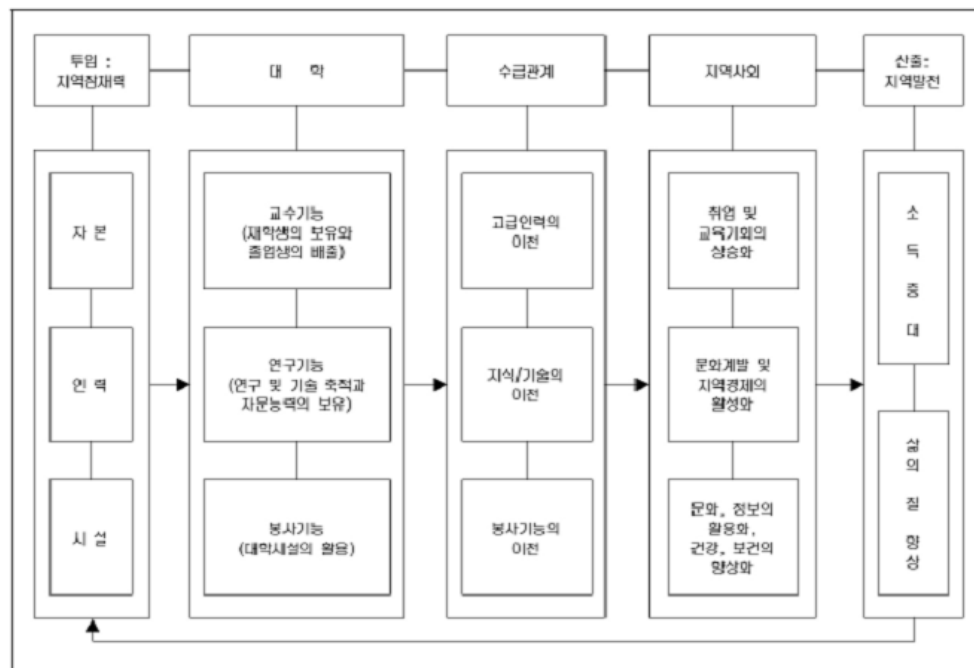
9) 미국의 입시제도가 우리나라와 비슷하게 수시, 정시로 나뉘어지지만, 대부분의 선발은 SAT가 수능시험과 같이 취급되며 SAT와 내신 성적과 같은 객관적 성적과 자기소개서와 같은 주관적 평가를 합산하여 선발하는 입학사정관제를 운영한다는 점이 구분된다. SAT, 내신, 자기소개서의 반영비율은 대학마다 다르다. 특히 캘리포니아 주는 주립대학(공립대학)의 비율이 높다는 점에서 미국내 여타 주와 다른 고등교육체제를 가지고 있다고 볼 여지가 많다.

10) John. A. Douglass(2004). "The Dynamics of Massification and Differentiation: a Comparative Look at Higher Education Systems in the U.K. and California," Higher Education Management and Policy, OECD Vol. 16, No.3, 9-33; John. A. Douglass(2008). "A Global Race for Human Capital: Why Nations are Creating "Structured Opportunity Markets" in Higher Education and the Example of California" 9th International Conference for Educational Research, held at Seoul

#### 4. 대안: 지역밀착형 공영형 사립대학

대학이 지역에 어떤 기여를 하는가에 대한 일반적 설명은 아래 <그림>에서 설명되어 있다. 이 일반적 설명에서도 지역과 대학의 결합은 교육, 연구, 봉사의 3가지 측면에서 모두 이루어진다. 그럼에도 불구하고 한국에서 대학의 지역과의 결합은 봉사, 봉사 중에서도 매우 협소한 산학협력만으로 한정해서 이해된다. 그리고 그 산학협력도 제대로 되는지에 대한 검증이 없다. 왜 그럴까?

<그림 7> 대학의 기능과 지역(사회)의 결합을 통한 지역발전



\* 자료: 박영한·조영국·안영진(2005), 『대학과 지역발전: 이론과 실제』, p.20

그것은 현재 진행 중인 대학의 사업이 대학서열화를 전제한 위에서 위계의 사다리를 넘어서려는 대학들의 생존전략에 불과하고 지역사회와의 유기적 결합을 고민한 산물이 아니기 때문이다.

미국의 경우 12만 정도 되는 도시에도 대학이 하나는 있는 상황과 비교하면 우리나라의 작은 지역에 대학이 있다는 점은 결코 문제가 아니다. 미국에서 지역의 대학은 정원의 3-40%가 26세 이상의 직장인인 성인 학습자들이다. 대학도서관도 지역 주민에게 개방이 되어 있고, 학위가 목적이 아닌 평생교육 대상자들을 위한 프로그램도 있다. 지역 대학의 기능은 지역 사회 문화 창달의 측면으로까지 확대되어야 한다.

하지만 지금까지 우리 사회는 대학을 지역 시민을 위해 봉사하는 기관으로 인식하고 있지 않다. 그 이유는 사립대학이 압도적으로 다수이고 압도적인 사립대학은



사실상 그 대학에 진학한 학생들을 중심으로 사고하고 있기 때문이다. 또 사립대학은 사실상 학생의 등록금으로 운영되기 때문에 재정 구조상 학생들을 중심으로 접근하지 않을 수 없다. 만약 재정지원이 학생의 등록금이 아니라 국가 재정 또는 지방 재정이라고 한다면 어떻게 될까? 당연히 국가적 차원에서 고등교육을 사고하고, 지방의 관점에서 고등교육을 사고하게 될 것이다.

그렇지만 현재의 대학체제를 그대로 두고 형편대로 고등교육에 지원하겠다는 수준의 논의로서는 지방대학의 역할을 재정립하기가 어렵다. 근본적 대학체제의 구조를 고민해야 할 시기가 다가오고 있다.

여기서 하나의 대안으로 제시되는 것은 영국 등 선진국에 존재하는 공영형 사립대학 모델(government-dependent private higher education institutions)이다. 공영형 사립대학은 자치단체를 포함한 정부가 대학예산의 50%를 지원해 주거나 교직원의 임금을 부담해주는 대학으로 OECD에서 사용하는 개념이다. 지방정부가 사립대학들을 공영형 사립대학으로 공영화하여 운영하는 것이 현 상태를 개선하는 대안이 될 수도 있다는 것이다.

한편 우리나라에서는 사회적 물의를 빚은 비리사학들에 대한 재정 지원에 대한 큰 우려가 있다. 시민단체들과 교육운동단체들은 우리나라 고등교육의 가장 큰 문제점으로 ① 대학의 서열화체제를 든다. 그런데 이러한 서열화 체제의 대안을 고민하면서 일차적으로 ② 막대한 비중의 사립대학이 또 다른 문제로 제기되는 것이다. 여기에 ③ 반값등록금 문제는 정부가 고등교육의 책무성을 앞으로 더욱 크게 맡아야 한다는 것이 사회적 합의가 되어가고 있음을 보여준다. 이 대안의 문제의식은 정부가 고등교육에 대한 투자의 수준을 선진국 수준으로 끌어올려서 80% 이상 되는 사립대학을 공교육 네트워크에 적절히 포함시켜 네트워크화하면서 대학서열화를 완화하고 고등교육에 대한 민간부담을 줄이자는 것이다.

여기에는 두 가지의 쟁점이 있다. 첫째는 우리나라의 발전 수준에서 고등교육에 정부가 어느 정도까지 부담할 수 있는가라는 점과, 둘째는 정부부담을 어떻게 지출해야 가장 효과적으로 고등교육을 개혁할 수 있는가라는 점이다.

여기에서 지역에 이 구상을 실현가능한 형태로 적용할 수 있는 ‘지역혁신대학네트워크’를 제안할 수 있다. 이 경우 문제는 대학을 중심으로 지자체, 산업체, 연구소, 언론, 시민사회단체 등이 상호 협력하는 지역혁신체제를 구축하는데 여하히 정부(중앙 및 지방을 포함하여)의 지원으로 기여할 것인가이다. 지원 전략으로는 지방교육청이 초중등교육의 혁신교육을 확산시킨 모델을 벤치마킹하는 것이 바람직하다고 보여진다. 이 방식은 첫째 점진적 모델이면서도 한두 군데만 적용가능한 것이 아니라 장기적으로 전면화할 수 있는 방법이라는 점과 둘째 대규모의 예산투입이 아니라 현실 가능한 예산규모에서도 시작할 수 있다는 장점이 있다.

이런 전략을 벤치마킹할 때 지역혁신대학네트워크 모형은 대규모 예산이 수반되는 국립대학을 직접 설립하는 방식이 아니라 지역의 국립대학과 사립대학을 결합시킬 수 있는 지역혁신대학네트워크센타를 먼저 만들고 이 네트워크를 통해 지역 내

국립대학과 사립대학을 연계하는 프로그램을 운영하는 모형이 바람직하다. 지역혁신대학네트워크 산하에는 2년제 전문대학을 같은 방식으로 네트워킹하는 지역혁신전문대네트워크도 설치하여 대학과 전문대학도 유기적으로 연계한다.

현재 2019년 책정된 10억 원의 예산으로는 의미있는 공영형 사립대학을 발굴하기는 어렵다. 하지만 각 도 단위로 도내 대학들이 연계할 수 있는 혁신대학네트워크를 만들고 이 네트워크가 각 대학의 상황을 정리해서 사업기획을 할 정도의 예산은 된다.

현재의 예산 규모로 최대의 효과를 낼 수 있는 공영형 사립대학 사업은 어떤 것이 있을까? 필자는 전국의 공영형 사립대학의 대한 구체화 정보를 모으는 것이 일차적으로 해야 할 일이라고 본다. 지금까지 고등교육 정책과 지원은 모두 교육부의 몫이었다. 따라서 실제로 일어나고 있는 대학의 변화, 대학 사업은 교육부의 고등교육재정지원 사업의 분석에서 시작해야 한다. 이러한 분석은 여러 경로에서 특히 재정지원 단위(대교협, 연구재단, 한국교육개발원 등)에서 이루어지고 있다. 그러한 사업으로는 목적사업으로 학부교육혁신, 산학협력, 연구특성화, 교육특성화 등이 있다. 이 사업들에는 틀림없이 지역과 연계된 사업이 있을 것이다. 이러한 사업으로 어떤 것이 이루어졌는지, 그 중에서 성과가 좋은 것이 무엇인지, 나쁜 것이 무엇인지 등을 조사할 필요가 있다. 이것은 일종의 버팀업 방식이다.<sup>11)</sup>

하지만 무조건 조사만 한다고 되는 것은 아닐 것이다. 무엇인가 탐다운의 기획이 있어야 한다. 이런 점은 공영형 사립대학을 염두에 두면 가능하다. 지금까지 연구된 공영형 사립대학의 모형은 구체적 사업 방식에 대한 연구는 없지만 아래 <표>는 교육부의 재정사업 및 평가사업에서 사용된 지표를 교육, 연구, 봉사의 세 영역에서 재구성한 것이다. 이를테면 이러한 틀과 지역이라는 기준을 제시한 후, 이 틀을 구체화하는 프로그램을 계속 발굴할 필요가 있다.

① 공영형 사립대학의 지배구조 및 인프라 개선

- 법인과 대학구성원 합의 문서
- 자치 기구 학칙화
- 법인 권한 중 인사권과 재정권의 위임
- 예산의 공개, 운영의 민주화
- 합리적 대학 재정 운용 체제 구축

② 학부 교육 여건 개선

- 학부 교육력 향상을 위한 장기발전계획 수립
- 교원충원 계획
- 학부 교육력 강화를 위한 교육과정 개선
- 교실 규모의 개선

11) 지금 우리나라에서 공영형 사립대학의 프로그램의 후보가 없는 것이 아니라, 너무 많은 것이 문제이다.

③ 교수학습 여건 개선

- 교수법에 교수 참여 제고
- 학생참여형 교수학습 확대
- 교수학습공동체의 확대

④ 대학 협력 네트워크 구축

- 공동입시, 입학보장제
- 공동교육과정
- 대학원공동운영
- 기능 특화(연구·교육·직업중심 등)를 바탕으로 대학 간 연계·협력 추진  
⇒ 국공립대, 혁신 강소대학, 공영형 사립대학까지 네트워크 확산

⑤ 사회공헌 및 산학협력

- 등록금 인하
- 사회배려자 입시
- 평생교육지원
- 지역사회 봉사
- 지역교육계 협력, 교육자원공유사업
- 지역산업과 산학협력, 창업 활성화
- 지방정부와 협력사업

그러나 주의할 것이 있다. 특히 고등교육 사업 중에는 이 정도 규모로 시작해서 호지부지된 사업들이 많다. 따라서 이 사업도 호지부지 되지 않도록 주의해야 한다. 특히 센터를 각 지역으로 만들어서 감당하지 못하는 상태가 되지 않도록 해야 한다. 따라서 사업의 운영방식도 고민할 필요가 있다.

2019년도의 사업은 2020년 예산이 제대로 확보되는 것을 목표로 해야 한다. 즉 공영형 사립대학에 대한 사회적, 국민적, 재정적 불신을 해소하고 비전을 제시하는 것을 목표로 해야 한다. 그리고 실제의 공영형 사립대학이 선정될 때 적용할 수 있는 구체적 방안들을 제안할 수 있어야 할 것이다.

따라서 1년에 끝나고 성과를 측정할 수 있는 프로젝트여야 하고 이 프로젝트를 운영할 센터를 선정하는 업무가 우선되어야 한다. 이 센터를 선정한 다음에는 센터는 각 지역별로 1명의 전임연구원을 배치하여 지역 내에 관심있는 대학을 회원대학으로 편성하고 이 회원대학과 긴밀한 관계를 통해 사업들을 재구성해 내어야 할 것이다. 물론 센터는 지역별로 예산을 배분하여 지역 내에서 연구가 진행되도록 지원할 수도 있다.

진행된 연구는 매 분기 발표대회를 거쳐서 자료와 정보를 집약하고 집약한 결과를 보고서로 만들면서 대 국민 여론화를 시킬 필요가 있다.

지역혁신대학네트워크는 지역과 결합에 관심이 있는 지역의 공영형 사립대학 후

보를 선발 하는 과정이기도 하다. 이 과정을 통해 기존 대학에 대한 재정지원과 공동교육과정 운영을 통한 점진적 네트워크화 전략을 통해 지역 내 고등교육기관을 지역사회에 유기적으로 결합시키고 서열화를 완화시킬 수 있다. 특히 이를 통해 초·중등교육을 고등교육에 유기적으로 연계시킴으로서 초·중등 혁신교육도 완성시키는 계기가 될 것이다.

2020년에는 이 대학을 대상으로 혁신대학네트워킹 협약과 센타의 이사회 참여<sup>12)</sup>를 수용할 경우 지방정부는 해당 대학의 예산을 일정 정도 지원한다. 이 예산은 국가교수인건비로 사용할 수 있으며 이 금액만큼 대학등록금을 낮춘다. 만약 지방정부가 지역대학에 예산을 지원하기로 결정할 경우, 중앙정부는 큰 부담없이 재정지원을 결정할 수 있을 것이다.

1년간의 충실한 연구를 거치면 매우 구체적 프로그램이 만들어 질 수 있지만 2020년부터 본격적으로 예산이 지원되면 가능한 청사진을 그려보자.

공영형 사립대학을 포함한 대학네트워크 소속대학은 주요 사업으로 선발, 교육, 연구에서 연계사업을 활성화할 수 있다.

- 1) 선발: 선발기준 연구위원회의 연구결과에 따른 공동입시제도의 운영,
- 2) 연구: 융합대학원을 통한 네트워크대학간 교류 (대학원과정),
- 3) 교육: 창의성의 원천과 민주시민 소양의 바탕이 되는 기초교양 교육과정을 개발 운영하는 학부기초교육(교양)의 공동운영(대학1년) 등의 공동교육과정 운영 등을 진행하며, 이 사업의 기획에 참여하는 대학네트워크 사업단의 구성원이 된다.

또한 4차 산업혁명 시대에 필요한 융합교육 활성화를 위해 공영형 사립대학은 일정한 기여를 할 수 있을 것이다. 공영형 사립대학이 주도하는 대학네트워크는 혁신교육선발 및 공동교육과정 운영의 벤치마크 대학으로 자체 캠퍼스인 창의융합대학을 운영할 수 있다. 기존 대학 체제로서 해결할 수 없는 융합형 교육과정으로서 독자적으로 운영되는 센터 내 창의융합대학은 지역의 고등교육기관이 지역 경제와 유

12) 미국의 사례로는 랜드그랜트 지원금이다. 원래 이 자금은 주립대학의 재원이었으나 이후 주립대학에만 한정되지 않고 매사추세츠공과대(Massachusetts Institute of Technology), 코넬대, 시러큐스대(Syracuse), 예일대 등의 사립대도 이 자금의 도움을 받았으며, 오리건주나 켄터키주의 기독교 대학들까지 그 수혜자가 된다. 그리하여 이러한 대학들은 공립과 사립의 성격을 갖는 독특한 대학의 모습을 취하고 있다. 예를 들어 코넬대학은 비영리법인이며, 반(半)공립, 반(半)사립의 지위를 갖고 있다. 이러한 것은 대학지배구조에서 나타난다. 예를 들면 64인으로 구성되는 이사회에 당면직 이사로 뉴욕주 지사, 상원의장, 하원의장이 포함된다. 이는 주정부의 지원을 받고 있기 때문에 그러하다. 또한 대학의 일부는 랜드그랜트 대학으로서, 또한 산업발전의 시기에 미국 시민에게 평등하게 고등교육의 기회를 제공하고자 한 당시 설립자들의 설립취지에 따라 64인의 이사 중 최소 24인을 뉴욕주의 농업계, 비즈니스계 및 노동계의 인사로 선임하고 있다. 신의항, "미국 주립대학과 사립대학의 운영체제 비교", 사회과학연구, 제17권, 충남대학교 사회과학연구소, 2006, 116쪽; 김성복, "미국의 대학 교육: 과거와 현재 1636-2008", 미국학, 제31-2집, 2008, 4-6쪽; 황홍규, 대학의 거버넌스에 관한 비교법적 연구 - 일본, 미국, 독일, 영국 및 한국 -, 한양대학교 대학원 박사학위논문, 2010, 91쪽.

기적으로 연계하여 발전할 수 있도록 연구하고, 교육과정을 개발하는 것을 그 과제로 한다.

공영형 사립대학은 지역의 일자리 창출에도 기여할 수 있다. 공영형 사립대학이 주도하는 혁신대학네트워크의 경우 전문대학 수준에서는 특성화고등학교와 연계하여 일학습 병행듀얼 시스템을 유기적으로 정착시키기 위해 업종별 협회, 지역교육청이 포함된 지방정부의 직업교육위원회를 신설하고 산하에 네트워크전문대학을 선정하여 실무형교육프로그램을 개발하는 등의 사업을 진행하게 되며, 일반대학 수준에서는 융합학문 조류와 대학교육에 대한 사회적 수요에 대응하는 융합형 학사구조를 재설계하여 이를 운영하고 문제점을 파악하며, 학과중심 대학구조를 벗어나서 문제해결 위주로 하는 융합연구센터와 가상연구소(Virtual Lab)를 설립하고 운영한 후 대학생들이 지역 기업과 지역 경제에 기여하는 미래형 학사모델 제시할 수 있게 된다.

#### ■ 참고문헌

- 강충렬 외(2013), 『학교혁신의 이론과 실제』, 지학사
- 교육과학기술부(2010), 지방대학 전문대학 활성화 방안 마련을 위한 연구
- 국회예산정책처(2012). “2008년 이후 감세정책 현황” (2012. 7. 20).
- 국회예산정책처(2012). 지방교육재정의 적정 규모 및 향후 재정소요 등에 관한 연구
- 권오혁(2009), “네트워크도시의 이론적 검토와 동남권에의 적용 가능성에 관한 연구”,  
한국경제지리학회지 제12권 제3호
- 기영석(2008). 협력을 통한 지역과 대학의 상생적 발전 정책. 『한국공공관리학보』, 22(4), 155-182.
- 김광웅 외(2009), 우리는 미래에 무엇을 공부할 것인가? 생각의 나무
- 김상곤·김윤자·강남훈 외(2011), 『경제학자, 교육혁신을 말하다』, 창비.
- 김석철(2012), 『한반도 그랜드 디자인』, 창비.
- 김성복(2008), “미국의 대학 교육: 과거와 현재 1636-2008”, 미국학, 제31-2집
- 김성천(2011), 『혁신학교란 무엇인가』, 맘에드림
- 김수현(2008), 『주택정책의 원칙과 쟁점』, 한울.
- 김수현(2012), 『부동산은 끝났다』, 오월의 봄.
- 김영수(2013), “지역언론과 지역대학간 상생적 산학협력 가능성에 대한 탐색적 연구“, 『언론과학연구』, 13(3), 157-183.
- 김을식(2012), 한국의 고용현황과 일자리 미스매치
- 김지은(2010), “대학-지역사회 파트너십을 통한 지역재생 사례연구“, 『서울도시연구』, 11(3), 69-86.
- 김철영(2013), “대학과 지역의 협력을 통한 지역사회 활성화 방향에 관한 연구“, 『한국도시설계학회지』, 14(5), 65-78.
- 김태경·권대한·최준영(2012.9). 대학유치에 따른 지역경제 파급효과 분석. 『정책연구』, 1-55.
- 김현국(2014). “지방교육재정의 현황과 과제”, 위기의 지방교육재정, 진단과 해법 모색 자료집 (박홍근 의원실. 2014. 2. 19).

류장수(2006), 지역발전을 위한 고등교육기관의 역할, 한국학술진흥재단

류진석(2007). 지역복지거버넌스와 지역대학의 역할. 『사회과학연구』, 18, 27-47.

맥킨지(2013), 제2차 한국보고서: 신성장 공식

박보식·사득환(2008), 지역사회의 발전과 대학의 역할, 『한국행정과 정책연구』, 6(1), 103-121.

박완보 외(2009), “고등교육 보편화의 두 사례”, 비교교육연구, 19권1호

박중관(2011), “대학이 지역발전에 미치는 영향“, 『한국콘텐츠학회논문지』, 11(6), 360-371.

박현정(2012), “대학 사회봉사현황 분석을 통한 지역사회와 연계된 예술봉사의 방향 모색”, 『한국예술연구』, (5), 235-262.

성경룡(2013), 『균형사회와 분권국가의 전망』, 한울.

신의항(2006), “미국 주립대학과 사립대학의 운영체제 비교”, 사회과학연구, 제17권, 충남대학교 사회과학연구소, 2006,

신일철(2001), “대학의 전통과 학풍”, 김호진 편, 지식혁명시대의 교육과 대학, 박영사

양승실·이정민(2005), “한국 대학의 지역협력 현황과 그 유형화 가능성 탐색“, 교육행정학연구 제23권 제4호(통권 제61호)

여혜진·김광중(2008), “대학-지역사회 협력적 계획의 한국적 여건“, 국토계획, 43(5), 91-106.

윤덕홍(2002). 지역발전과 지방대학의 활성화. 『교육개발』, 136호:35-39.

이민화 외(2013), 창조경제,

이상훈(2012), “산업단지의 창조지구로의 진화”, 이슈&진단, 제70호, 경기개발연구원

이유정·이원범 (2013), “ 평생학습시대의 대학과 지역사회의 파트너십에 관한 연구“, 『일어일문학』, 57, 193-216.

이창호, 이영환 (2009), “대학시설의 주변지역 전개에 의한 대학마을 재정비“, 『한국도시설계학회지』, 10(2), 43-56.

장수명(2010), “국공립대학 졸업생의 노동시장 분석“, 한국고용정보원, 『2010 한국고용정보원 고용동향조사 심포지엄』

장재홍 외(2012), 『한국 지역정책의 새로운 도전- 효율과 형평의 동태적 조화』, 산업연구원

정만태 외(2012), 『일자리 창출 중심의 지역정책의 방향과 과제, 산업연구원

지역발전위원회(2010), 지방대학 취업률 제고를 위한 산학협력 개선방안연구

최상덕 외(2011), 21세기 창의적 인재양성을 위한 교육의 미래전략연구, 교육개발연구원 연구보고서

최영기 이정훈 윤상진(2012), “중소기업 인력난 완화를 위한 고용개선 방안”, 경기개발연구원

최영훈 백종윤(2009) 대학과 지역발전의 관계 16개 광역자치단체를 중심으로 한국지방정부학회 2009년도 춘계학술대회 논문집

한국교육개발원(2012), 교육과 노동시장: 통계로 본 한국과 세계교육(9)

한국교육개발원(2012), 미래 한국교육의 발전 방향과 전략: 2013~2017년 핵심교육정책과제를 중심으로

홍영란 외(2012), 지역인재 육성을 위한 정부, 대학 및 기업의 파트너십 구축 연구, 한국교육개발원

황홍규 (2010), 대학의 거버넌스에 관한 비교법적 연구 - 일본, 미국, 독일, 영국 및 한국, 한양대학교 대학원 박사학위논문

Seong-gin Moon, Stephen Glass, Su-ho Bae(2012), “지속가능개발의 증진을 위한 지역 협력 체제 구축: 지역 선도자로서의 대학의 역할과 위상”, 『국정관리연구』, 7(1), 1-17.

Autor, D., Levy, F. and Murnane, R. (2001) “The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration.” NBER Working Paper 8337. Boston, MA: National Bureau of Economic Research.

Batten D.F.(1995), “Network Cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st Century”, Urban Studies, 32(2)

Camara, W., & Kimmel, E. W. (Eds.). (2005). Choosing students: Higher education admissions tools for the 21st century. Routledge.

Douglass, John. A. (2004). "The Dynamics of Massification and Differentiation: a Comparative Look at Higher Education Systems in the U.K. and California," Higher Education Management and Policy, OECD Vol. 16, No.3, 9-33.

Douglass, John. A. (2008). "A Global Race for Human Capital: Why Nations are Creating "Structured Opportunity Markets" in Higher Education and the Example of California" 9<sup>th</sup> International Conference for Educational Research, held at Seoul National University, Seoul, Korea(2008. 10. 28.), 4-47.

Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university–industry–government relations. Research policy, 29(2), 109-123.

Levy, F., & Murnane, R. J. (2003). The skill content of recent technological change: An empirical exploration. The Quarterly Journal of Economics, 118(4), 1279-1333.

OECD(2009). Government at a Glance

OECD(2013). Economic Outlook no. 93 May 2013.

OECD, Revenue Statistics.

OECD-IMHE. (2005), “Supporting the Contribution of Higher Education Institution to Project. Regional Development”. Aide-Memoire for Regions Participating in the OECD

Sternberg, R. J. (2009). The Rainbow and Kaleidoscope Projects. European Psychologist, 14(4), 279-287.

Sternberg, R. J. (2010). College admissions for the 21st century. Harvard University Press.

(배성민 역, 입시가 바뀌면 인재가 보인다, 시그마북스)

<부록1> \* 자료: 교육통계서비스 <http://kess.kedi.re.kr/index>

전국 4년제 대학 지역별 분포

| 구분 | 합계  | 국립 | 공립 | 사립  |
|----|-----|----|----|-----|
| 합계 | 188 | 32 | 1  | 155 |
| 서울 | 38  | 3  | 1  | 34  |
| 부산 | 12  | 3  | 0  | 9   |
| 대구 | 3   | 1  | 0  | 2   |
| 인천 | 3   | 1  | 0  | 2   |
| 광주 | 10  | 2  | 0  | 8   |
| 대전 | 11  | 3  | 0  | 8   |
| 울산 | 2   | 1  | 0  | 1   |
| 세종 | 1   | 0  | 0  | 1   |
| 경기 | 29  | 1  | 0  | 28  |
| 강원 | 8   | 2  | 0  | 6   |
| 충북 | 10  | 3  | 0  | 7   |
| 충남 | 12  | 1  | 0  | 11  |
| 전북 | 9   | 2  | 0  | 7   |
| 전남 | 10  | 3  | 0  | 7   |
| 경북 | 19  | 2  | 0  | 17  |
| 경남 | 9   | 3  | 0  | 6   |
| 제주 | 2   | 1  | 0  | 1   |

<부록2>

전국 2년제 대학 지역별 분포

| 구분 | 합계  | 국립 | 공립 | 사립  |
|----|-----|----|----|-----|
| 합계 | 140 | 2  | 7  | 131 |
| 서울 | 9   | 0  | 0  | 9   |
| 부산 | 9   | 0  | 0  | 9   |
| 대구 | 7   | 0  | 0  | 7   |
| 인천 | 3   | 0  | 0  | 3   |
| 광주 | 6   | 0  | 0  | 6   |
| 대전 | 4   | 0  | 0  | 4   |
| 울산 | 2   | 0  | 0  | 2   |
| 세종 | 1   | 0  | 0  | 1   |
| 경기 | 33  | 2  | 0  | 31  |
| 강원 | 9   | 0  | 1  | 8   |
| 충북 | 5   | 0  | 1  | 4   |
| 충남 | 6   | 0  | 1  | 5   |
| 전북 | 9   | 0  | 0  | 9   |
| 전남 | 9   | 0  | 1  | 8   |
| 경북 | 16  | 0  | 1  | 15  |
| 경남 | 10  | 0  | 2  | 8   |
| 제주 | 2   | 0  | 0  | 2   |