

세션3 교육 및 노동

대학 구조개혁의 방향

고영선 KDI 연구부원장



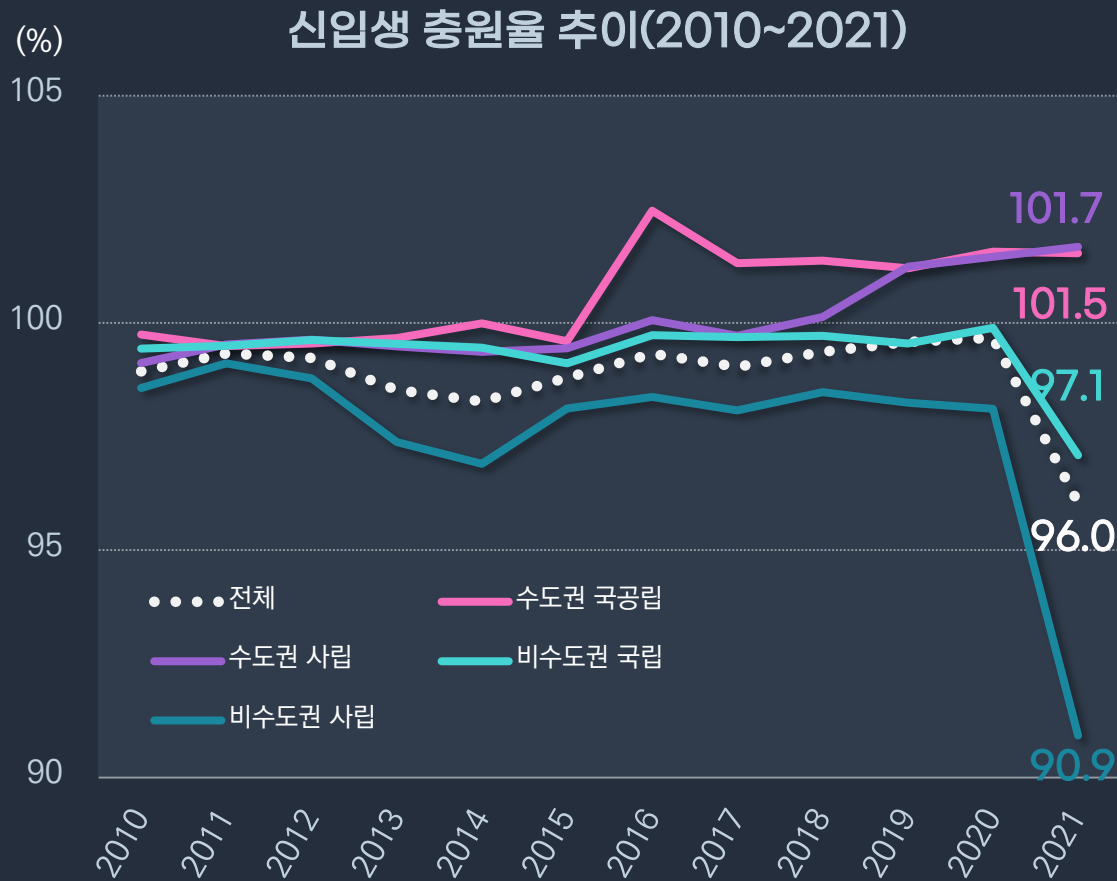
Contents

01. 학령인구 감소로 대학은 위기에 직면
02. 역대 정부는 지속적으로 구조개혁을 추진
03. 현재의 대학 구조개혁 방식은 한계를 노정
04. 구조개혁 지연의 원인: 공급측 요인
05. 구조개혁 지연의 원인: 수요측 요인
06. 대학 구조개혁의 방향

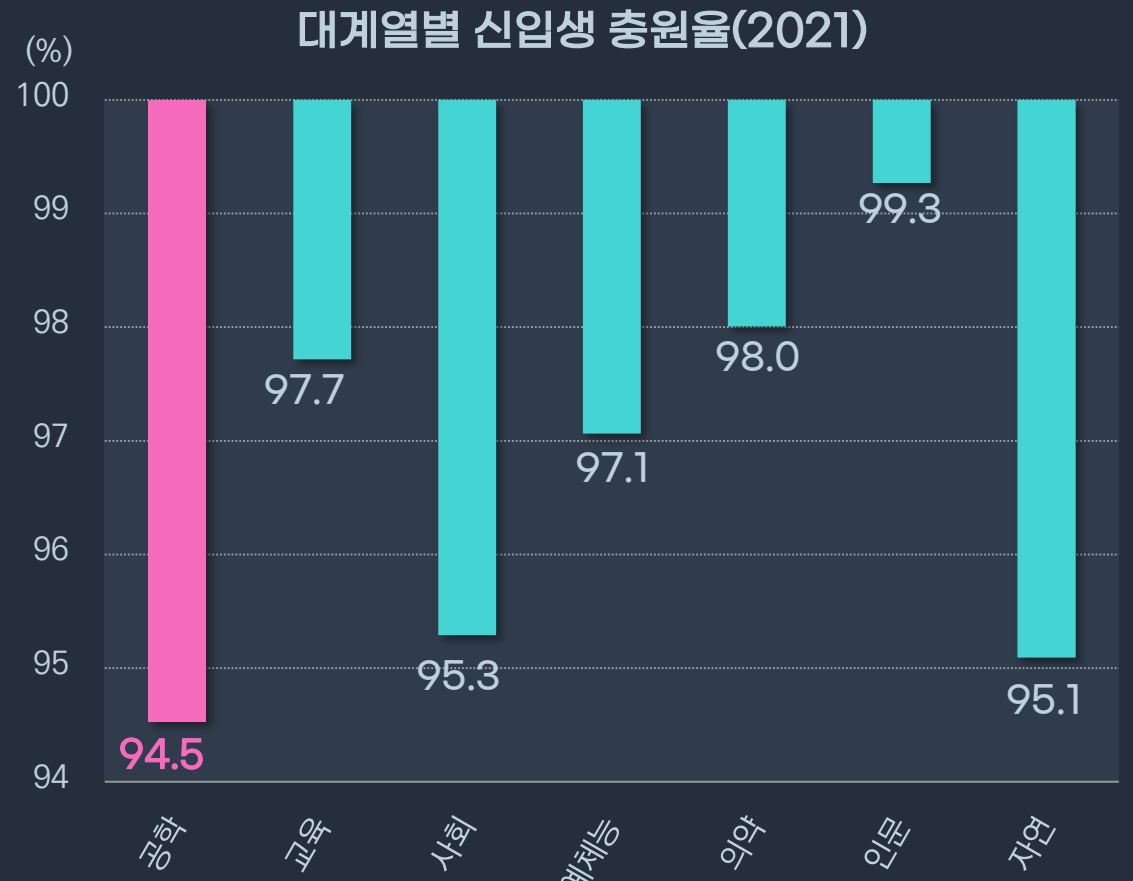
01 학령인구 감소로 대학은 위기에 직면

'21년, 4년제 일반대학 신입생 총원율이 96.0%로 급락

- 지역·설립형태별로는 비수도권 사립대학이 90.9% 기록
- 전공별로는 공학계열도 94.5%에 불과



자료: 교육통계서비스.

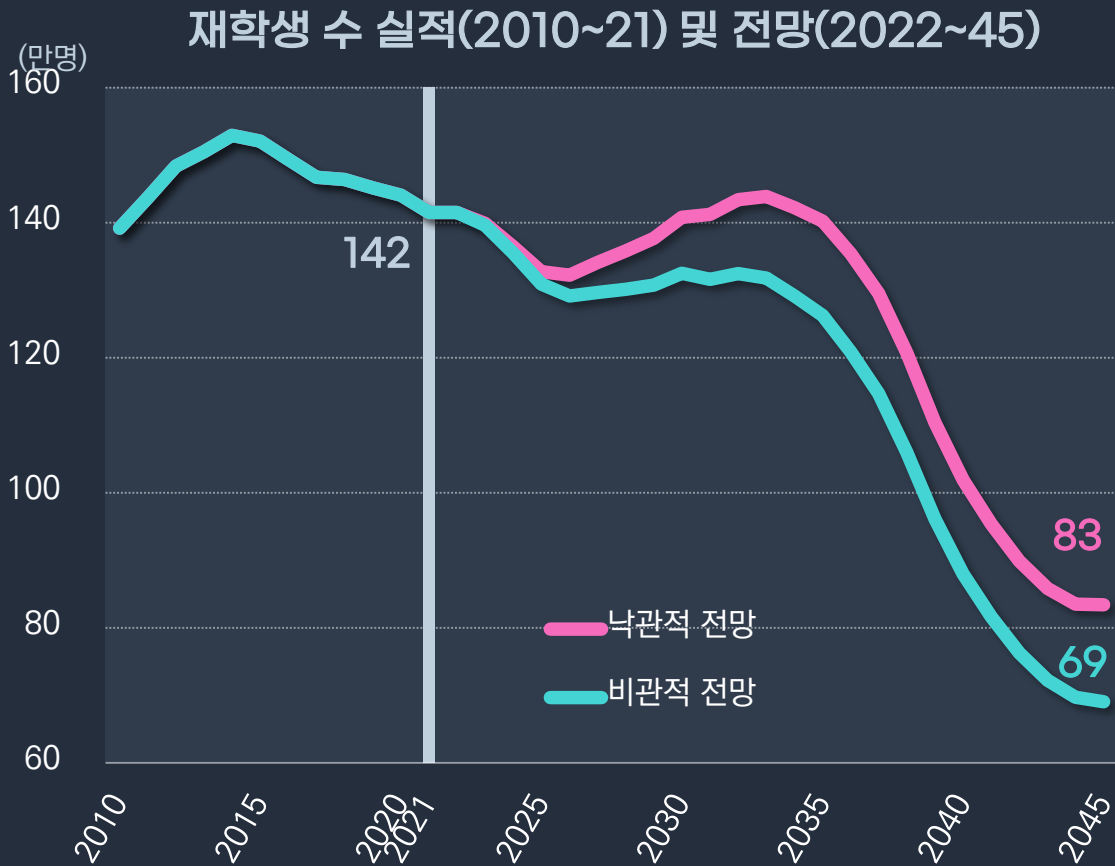


자료: 교육통계서비스.

01 학령인구 감소로 대학은 위기에 직면

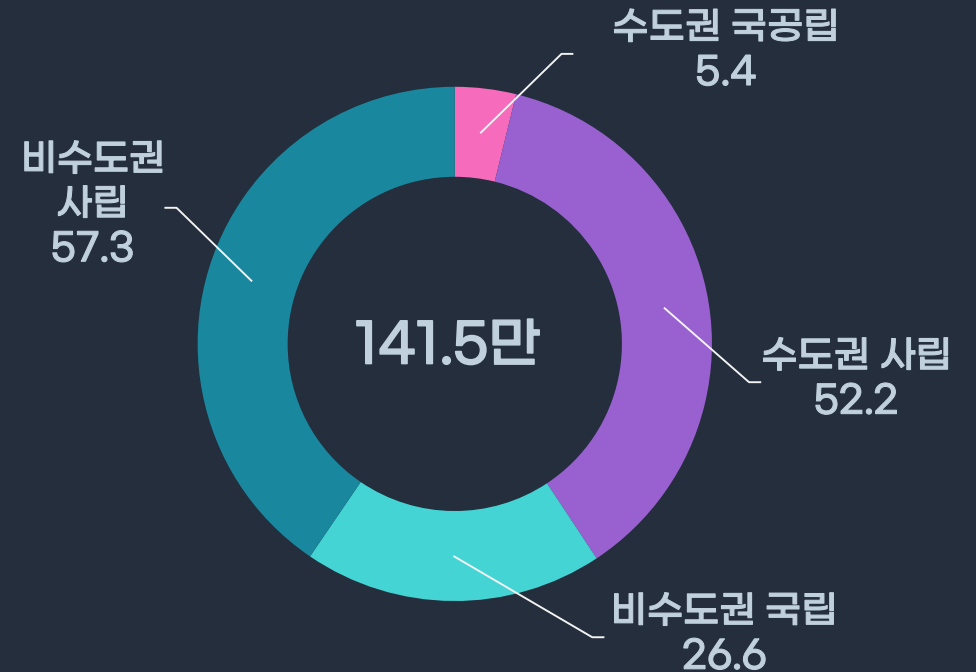
일반대학 재학생 수는 '21년 142만명에서 '45년 70만~80만명으로 감소할 전망

- 비수도권 대학은 거의 소멸할 가능성



자료: 교육통계서비스.

지역 및 설립형태별 재학생 수(2021, 만명)



자료: 교육통계서비스.

02 역대 정부는 지속적으로 대학 구조개혁을 추진

기본 틀은 교육부가 ‘평가’ 또는 ‘진단’을 실시하고 그 결과를 재정지원과 연계해 대학 정원감축을 유도하는 것

- 01 김대중 정부**
국립대학 구조조정 계획(1998), 국립대학 발전계획(2000)
- 02 노무현 정부**
대학 구조개혁 방안(2004)
- 03 이명박 정부**
학령인구 감소에 따른 대학 구조조정 추진방안(2009),
대학 구조개혁 추진 기본계획(2011)
- 04 박근혜 정부**
대학 구조개혁 추진계획(2014)
- ‘대학구조개혁평가’ 실시(2015)
- 05 문재인 정부**
- ‘대학기본역량진단’ 실시(2018, 2021)

2018년 대학기본역량진단 결과에 따른 구조개혁 조치

등급	정원감축		국가장학금, 학자금 대출	일반 재정지원	특수목적 재정지원
	4년제	2·3년제			
자율개선대학	감축권고 없음.		지원	지원	가능
역량강화대학	10%	7%	지원	정원감축 조건부 지원	가능
재정지원 제한대학 I 유형	15%	10%	국가장학금 II 유형 미지급, 학자금 대출 50% 제한	제한	제한
재정지원 제한대학 II 유형	35%	30%	국가장학금 I, II 유형 미지급, 신·편입생 학자금 대출 전면 제한	제한	제한
진단 제외 대학	10%	7%	지원	제한	제한

03 교육부가 전면에서 입학정원 조정을 요구하는 방식은 한계 노정

정치적 압력에 노출될 가능성

- 지난 정부는 국가균형발전을 위해 권역별 평가를 실시하였으며, 정원감축 대상 대학도 그 이전에 비해 축소
 - 하위대학 수(일반+전문): ('15년 D 및 E등급) 66개 → ('18년 재정지원 제한대학) 20개 → ('21년) 17개
 - 입학정원 감축실적: ('15~'17학년도) 60,077명 → ('18~'20학년도) 5,903명

대학의 자율과 창의 침해, 정부 의존성 심화

- 정부는 이미 등록금, 수도권 입학정원, 학생선발 방식, 학사관리, 부지 및 시설 등 촘촘한 규제 부과
- 지금까지의 구조개혁도 이런 행태의 연장선
- 이런 상황에서는 '미네르바 대학'과 같은 혁신적 대학의 출현이 불가능
- 대학이 환경변화 및 지역수요를 능동적으로 파악하고 대응할 역량 개발 지체

03 교육부가 전면에서 입학정원 조정을 요구하는 방식은 한계 노정

인력공급의 왜곡 가능성

- 감사원(2022.2): 교육부가 평가와 연계해 추진한 대학 특성화 사업은 지역의 수요나 특성과 연계된 정원조정을 유도하지 못하였음.
- 정부가 장래 인력수요를 예측하기보다는 시장에서 각종 정보가 생성되고 확산되면서 다수의 주체가 판단하여 수요가 형성되는 것이 바람직
- 입학 경쟁률, 신입생 충원율, 졸업생 취업률 등 수요자들의 선호가 정원조정에 반영되지 않고 있음.
 - 다양한 회귀분석을 실시한 결과, 예컨대 취업률이 높다고 하여 정원이 늘지도 않고, 낮다고 하여 정원이 줄지도 않는 것으로 나타남.

4년제 대학 모집인원 증가율에 대한 회귀분석 결과

대학 群		수도권 국공립	수도권 사립	비수도권 국립	비수도권 사립	전국
취업률 (%)	(-1)	0.100 (0.255)	0.108 (0.158)	0.082 (0.098)	-0.117* (0.061)	-0.013 (0.049)
	(-2)	0.402 (0.308)	-0.096 (0.095)	-0.084 (0.133)	0.059 (0.078)	-0.014 (0.053)
	(-3)	-0.235 (0.215)	0.138 (0.148)	0.035 (0.039)	0.023 (0.049)	0.061 (0.041)
관측 수		40	520	232	720	1,512
R-squared		0.352	0.043	0.456	0.060	0.021

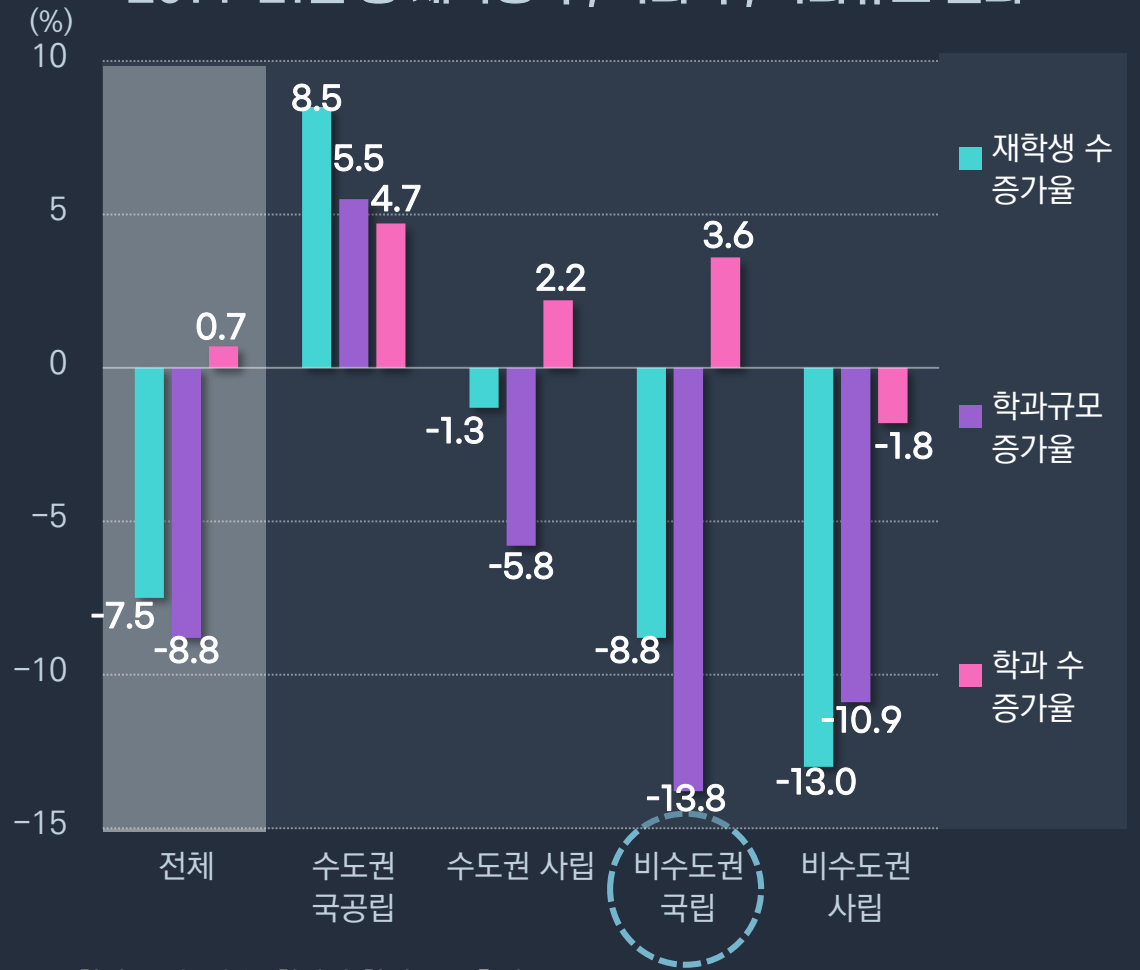
주: 2011~20년의 대학별 모집인원 증가율(로그 증가율x100)을 취업률의 1년, 2년, 3년 시차변수 및 연도 고정효과에 대해 회귀분석한 결과. 표준오차는 대학 단위로 군집화(clustering). 입학자 수로 가중치를 부여하여 가중회귀분석을 실시. 유의수준은 * < 0.1.

03 교육부가 전면에서 입학정원 조정을 요구하는 방식은 한계 노정

대학들은 특성화와 반대되는 방향으로 구조조정을 추진해온 것으로 파악됨.

- 상대적 강점 분야에 집중하기보다 학과 수를 늘리면서 개별 학과규모를 축소
- 특히, 비수도권 국립대학에서 백화점식 대학운영이 목격
- 이는 교육의 질적 하락에 대한 우려 초래

2014~21년 중 재학생 수, 학과 수, 학과규모 변화

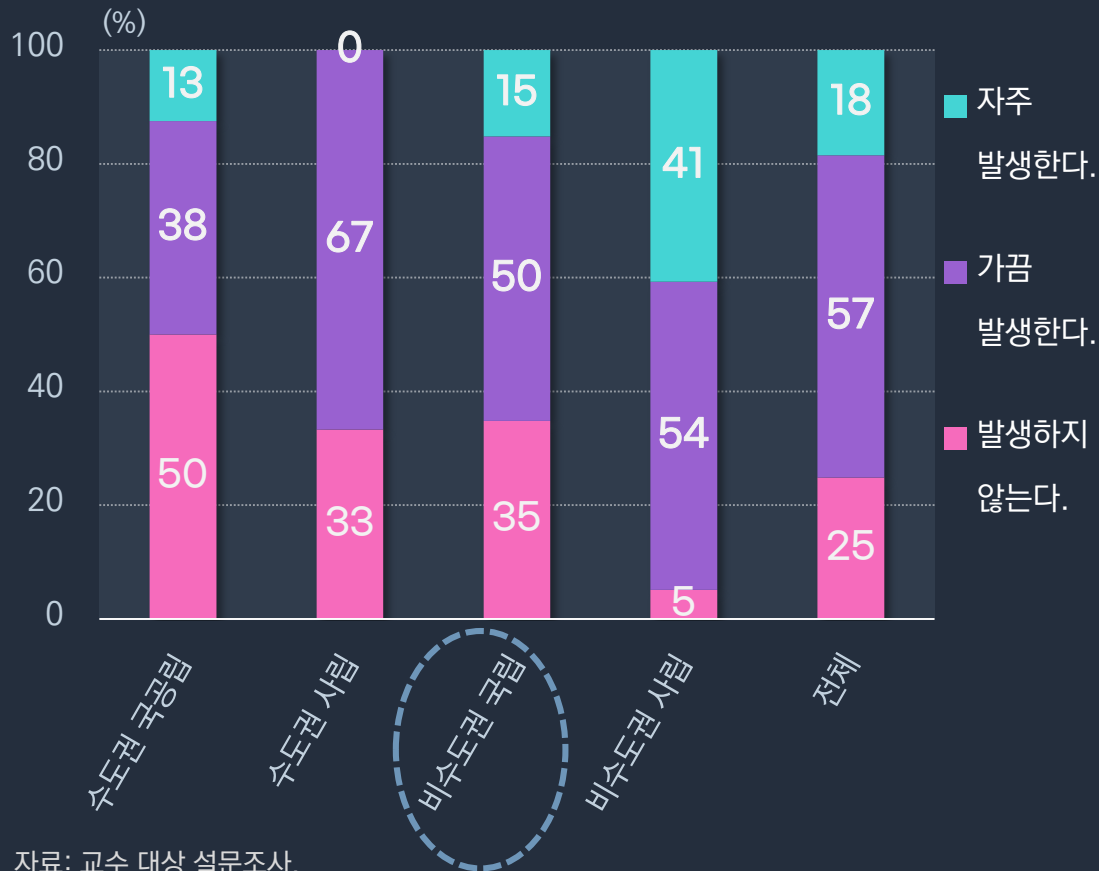


주: 학과규모는 中位 학과별 학생수로 측정.
 자료: 교육통계서비스.

04 구조조정 지연의 원인: 공급측 요인

수요에 따른 입학정원 조정 발생빈도는
수도권보다 비수도권, 국공립보다 사립이 높음.

“수요에 따른 대학 내 입학정원 조정이 발생하는가?”



입학정원 조정이 발생하지 않는 경우
그 주된 이유는 교수 등의 반발

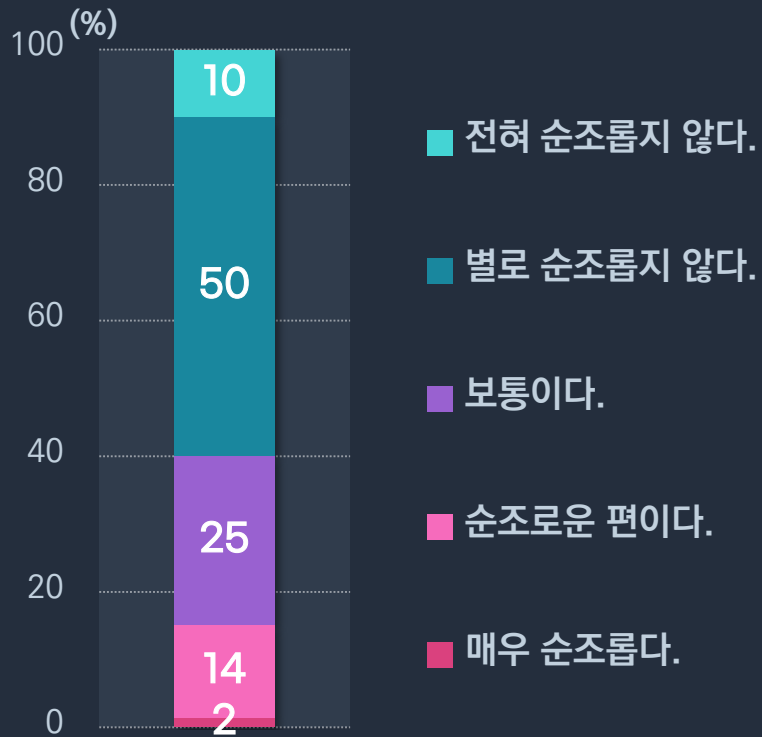
“입학정원 조정이 발생하지 않는 이유는?”



04 구조조정 지연의 원인: 공급측 요인

입학정원 조정이 발생하는 경우
그 과정은 대체로 순조롭지 않은 것으로 나타남.

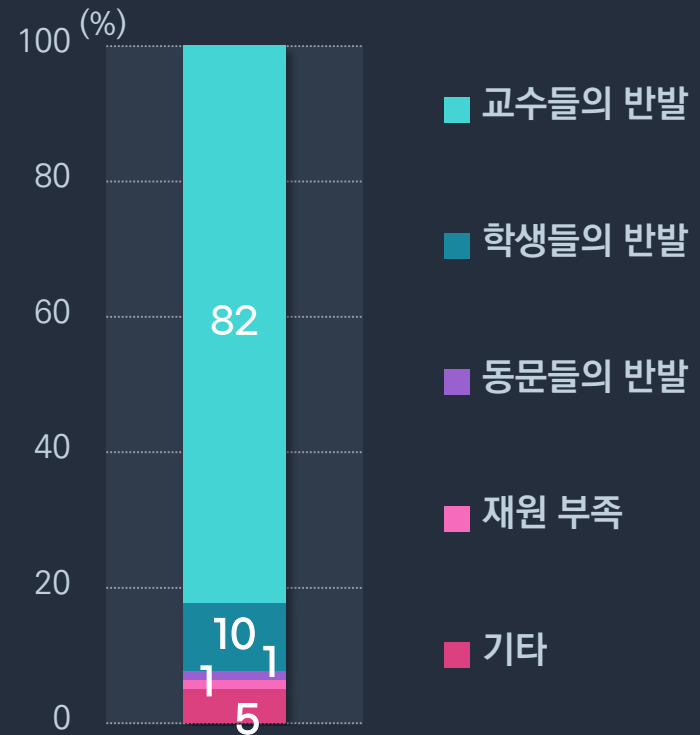
“정원조정 과정이 순조로운가?”



자료: 교수 대상 설문조사.

순조롭지 않은 것은 대부분
교수들의 반발 때문

“순조롭지 않은 가장 큰 이유는?”



자료: 교수 대상 설문조사.

04 구조조정 지연의 원인: 공급측 요인

교수들의 반발로 구조조정이 이루어지 못하고 있는 현실은 대학 지배구조(governance)에 문제가 있음을 의미

최근 대학 외부환경이 급변하면서 미국뿐 아니라 영국 등 유럽에서도 교수들보다 경영진의 역할이 상대적으로 강화되는 추세

- 예컨대 총장(rector)은 교수평의회(senate)가 아닌 이사회에서 선출, 권한도 강화(Sporn, 2003)

외국의 기존 연구 결과는 경영진과 교수들 간의 적절한 역할분담이 바람직함을 시사 (Brown, 2001; Cunningham, 2009)

- 경영진은 전략기획, 자원배분, 조직운영 등을 맡고, 교수들은 교육내용 설계 및 동료교수 임용·승진 등을 결정

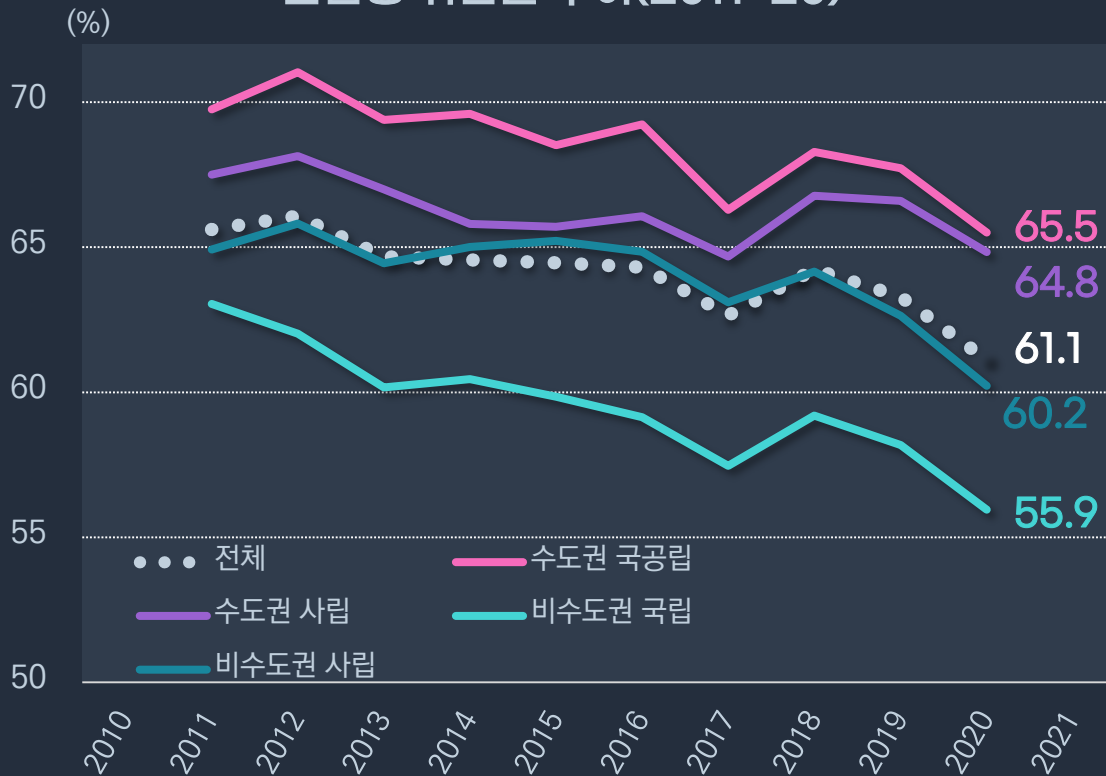
우리나라에서는 바람직한 대학 지배구조에 대한 실증적 연구 부족, 논의가 이념化

- 국립대에서는 ‘학내 민주주의’를 위해 총장 직선제를 채택하고 직원 및 학생에게도 투표권을 확대하는 추세
- 대학이 추구하는 목표가 무엇이고 이를 위해 어떤 지배구조가 바람직한지에 대한 고민 필요

04 구조조정 지연의 원인: 공급측 요인

교육서비스 공급자 중 특히 비수도권 국립대학은 취업률이 가장 낮으나 대학 규모는 가장 비대, 개별 학과는 소규모

졸업생 취업률 추이(2011~20)



지역 및 설립형태별 대학의 주요 지표 비교(2010~21년 평균)

변수	수도권 국공립	수도권 사립	비수도권 국립	비수도권 사립	변수값 평균
취업률(%)	1.56***	0.00	-7.59***	-3.85***	62.88
대학 재학생 수(천명)	-0.89***	0.00	0.83***	-0.87***	10.51
학과 수(개)	5.55***	0.00	12.49***	2.63***	42.46
학과 재학생 수(명)	-5.93	0.00	-89.26***	-93.08***	238.03

주: 3열의 수도권 사립대학을 기준으로 함. 학과 단위 자료를 바탕으로 1열에 있는 여러 변수를 종속변수로 하고 소계열 더미, 연도 더미, 지역 및 설립형태 더미를 설명변수로 하여 회귀분석을 실시한 결과. 회귀분석에서는 재학생 수로 가중치를 부여해 가중회귀분석을 실시. 유의수준은 *** < 0.01. 변수값 평균(가장 오른쪽 열)은 가용한 자료 모두의 평균값.

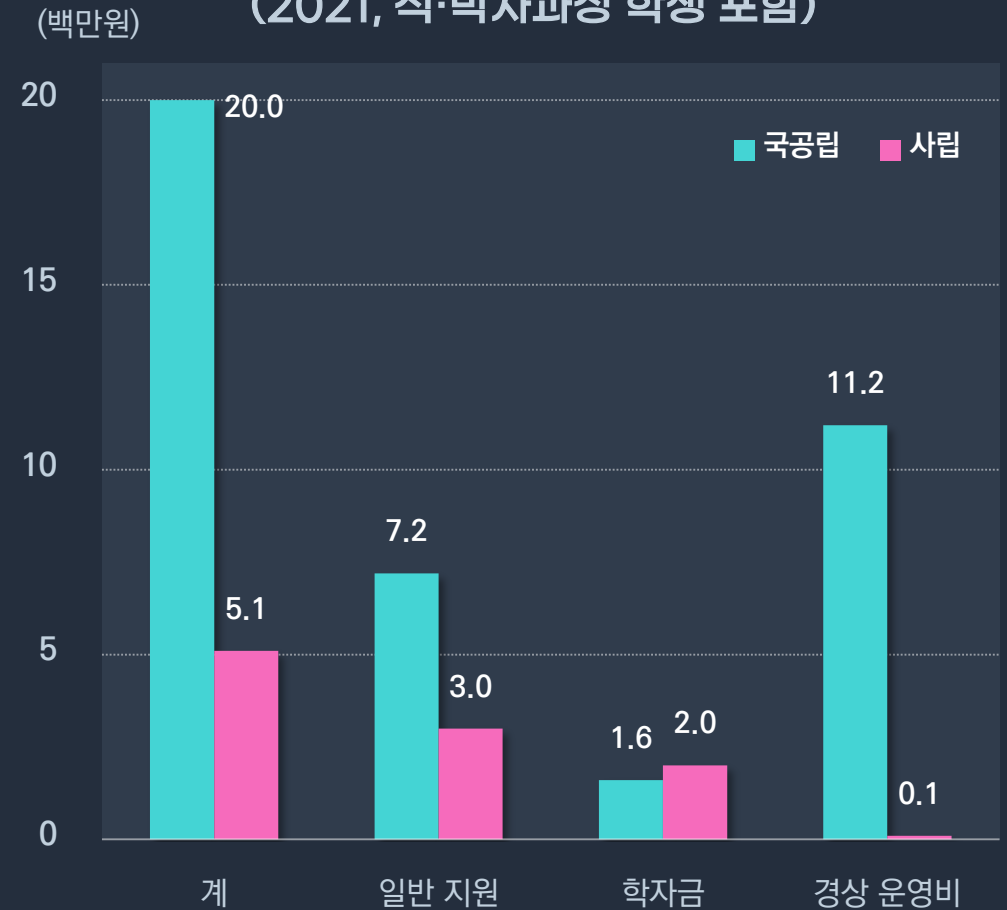
자료: 교육통계서비스.

04 구조조정 지연의 원인: 공급측 요인

이러한 취약성은 국립대학의 연성예산제약 (soft budget constraint)에 기인할 가능성

- 교직원들은 공무원으로서 평생고용 보장
- 인건비 포함 대학 예산은 연례적으로 국민세금으로 총당

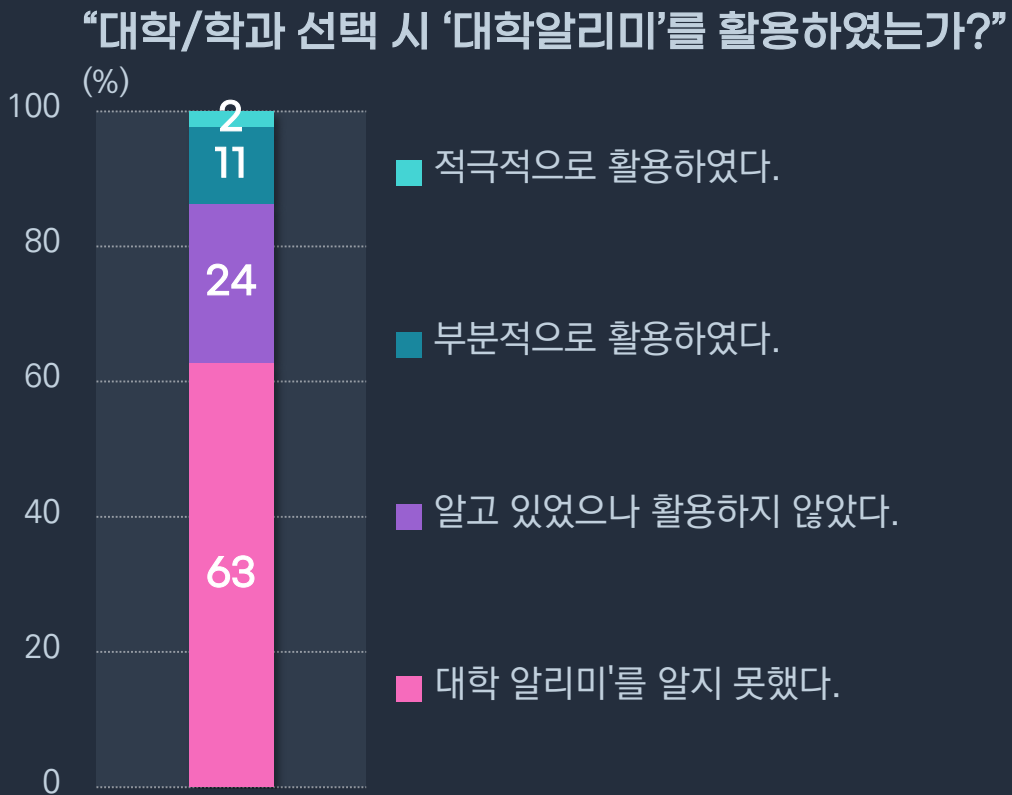
재학생 1인당 고등교육재정 지원
(2021, 석·박사과정 학생 포함)



자료: 대학재정알리미, 교육통계연보.

05 구조조정 지연의 원인: 수요측 요인

학생들은 '대학알리미' 등을 통한 정보수집 없이 성적에 맞춰 대학 및 학과를 선택하는 경향



자료: 대학생 대상 설문조사.

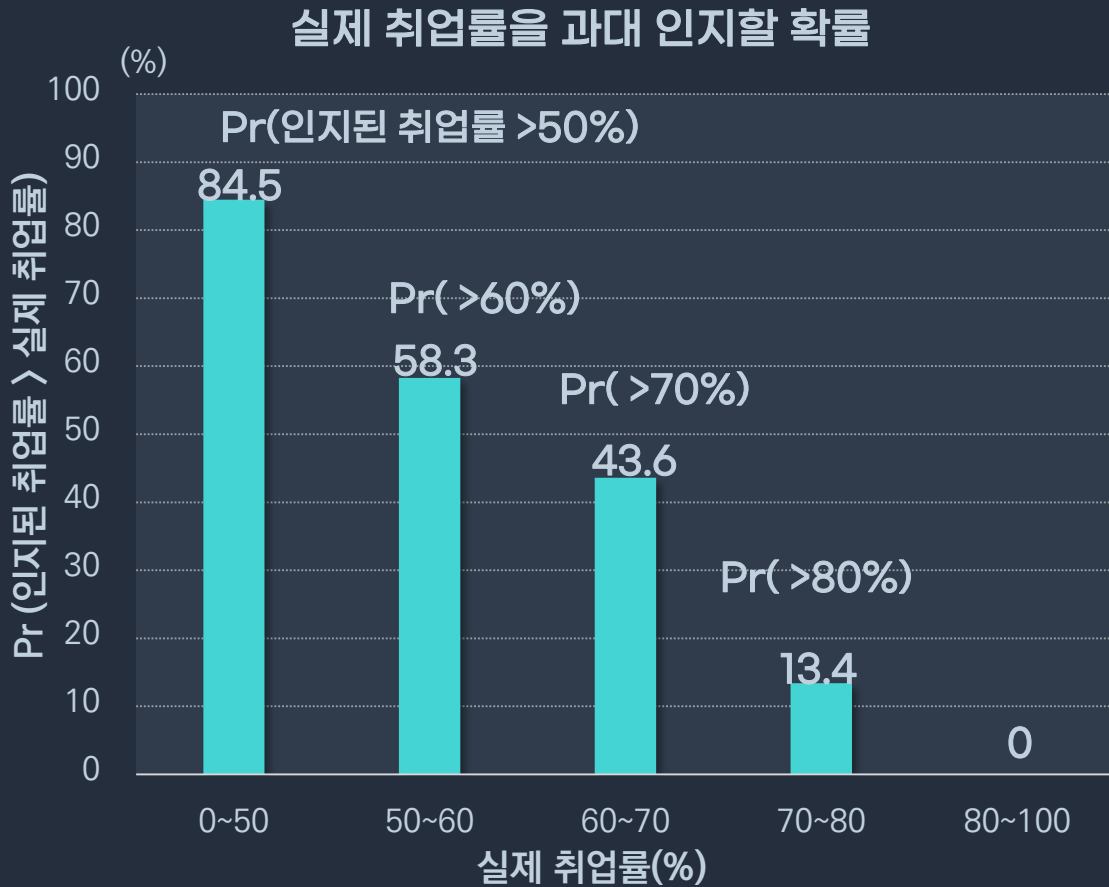


자료: 대학생 대상 설문조사.

05 구조조정 지연의 원인: 수요측 요인

학생 대부분이 학과 취업률을 과대 인식하고 있으며, 실제 취업률이 낮을수록 그러함.

- 비수도권 국립대학의 경우 수도권 사립대학보다 취업률을 과대 인식할 확률이 10.8%p 더 높음.



자료: 대학생 대상 설문조사, 교육통계서비스.

실제 취업률을 과대 인지할 확률

종속변수		Pr(인지된 취업률)실제 취업률 (%)		
설명 변수	실제 취업률(%)	-1.642*** (0.140)	-1.635*** (0.141)	
	수도권 국립		(표본 없음)	(표본 없음)
	수도권 사립		0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
	비수도권 국립		0.092 (5.146)	10.764** (5.457)
	비수도권 사립		-6.450 (5.395)	-3.120 (5.644)
	상수항	147.252 (8.679)	148.625 (9.400)	39.884 (3.745)
관측 수		403	403	463
R-squared		0.255	0.258	0.039

주: 종속변수는 (인지된 취업률)실제 취업률이면 1, 그 반대면 0의 값을 갖는 더미 변수.

설명변수는 실제 취업률 및 여타 변수로 설정. 최소자승법으로 회귀분석.

자료: 대학생 대상 설문조사, 교육통계서비스.

06 대학 구조개혁의 방향



교육부가 전면에서 나서서
대학에 구조개혁을
요구하는 방식



학생들의 '발로 하는 투표
(voting by feet)'를 유도
수요자가 외면하는 대학은
스스로 문을 닫도록 하는 방식

- ✔ 정치적 압력에 노출될 가능성
- ✔ 대학의 자율과 창의 침해, 정부 의존성 심화
- ✔ 정원 조정이 잘못된 방향으로 이루어질 가능성
대학 특성화와 반대되는 방향으로 구조조정 추진
신입생 총원율, 입학 경쟁률, 취업률 등 수요변화와 괴리

- ✔ 정치상황과 무관한 일관된 구조개혁 동력 확보
- ✔ 환경변화에 대응한 대학의 자율적·창의적 경쟁력 강화노력 유도
- ✔ 시장수요에 따른 정원 조정
- ✔ 대학 내부의 합리적 지배구조 형성

06 대학 구조개혁의 방향

**‘대학알리미’의 유용성을
획기적으로 개선,
수요자들이 ‘중요한 정보’를 ‘쉽게’
얻을 수 있도록 개편**

- 취업의 질(예: 연봉) 등 정보제공의 폭을 대폭 확대
 - 연봉은 이미 국민건강보험 데이터를 통해 파악하고 있으며, 2018년에 공개방침을 밝혔으나 실행에 옮기지 않음.
- 대학 및 학과 취업률의 전국 순위를 제시함으로써 대학 간, 학과 간 비교 용이성을 획기적으로 개선
 - 대학의 서열화에 따른 부작용은 학생들의 잘못된 선택에 따른 개인적·국가적 손실보다 작은 것으로 판단됨.



**국립대학의
인위적 구조조정 추진**

- 등록금 인상 및 사립대학과의 예산지원 불균형 축소
- 국립대학의 존재이유 재검토
 - ① 저소득층 유능한 학생 지원
 - ② 국가적으로 필요한 전공 육성
 - ③ 연구활동 진흥 등 어느 것이 적절한 존재이유인지 판단
- 그에 따라 최적의 대안 모색