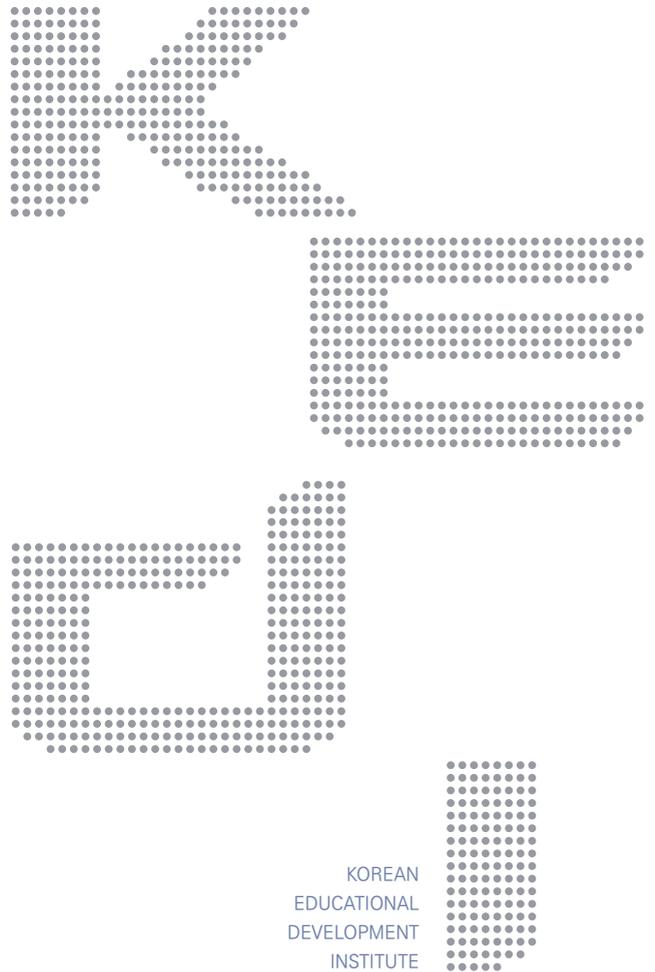


/ 연구보고 RR 2020-14 /

# 학령인구 감소에 따른 한계대학 대응 방안 연구

저 자 서영인 외





# 학령인구 감소에 따른 한계대학 대응 방안 연구

저 자 서영인, 최상덕, 김지하, 문보은, 길용수, 신재영

연구진  
연구책임자 서영인(한국교육개발원)  
공동연구자 최상덕(한국교육개발원)  
김지하(한국교육개발원)  
문보은(한국교육개발원)  
길용수(한국사학진흥재단)  
신재영(중앙대학교)  
연구운영원 오상아(한국교육개발원)



## 머리말

4차 산업혁명, 인구지형의 변화 그리고 코로나 19시대에 선제적 대응은 미래를 이끄는 성장 동력으로서 고등교육의 중요성을 또 한 번 시사한다. 새로운 연구 성과 창출과 인재 육성에 속도를 내야 하는 대학에 인구감소로 인한 입학자원 감소 그리고 학생 미충원에 따른 경영 곤란은 고등교육 진보의 발목을 잡는 외부 요인으로 작용하고 있다.

그동안 정부 지원의 큰 성과도 있었지만 한편으로 등록금 동결, 학생 지원 강화, 각종 평가에 따른 재정적 조치 등은 대학의 재정결손 증가에 영향을 미쳤으며 특히, 올해 등장한 코로나 19는 신속한 교수-학습 방식 전환과 그에 따른 인프라 구축으로 대학의 큰 부담으로 작용하는 상황이다. 상대적으로 열악한 지역 대학들은 급변하는 외부 요인의 파급효과가 더 크게 다가올 것이다. 이러한 배경은 향후 정상적인 경영이 곤란한 한계대학의 발생과 가속화를 의미하는 단서들이며, 이를 반영한 듯 정부에서는 매년 폐교 예측 규모를 확대 전망하여 민감한 논쟁을 지속하는 상황이다.

이에 본원에서는 ‘학령인구 감소에 따른 한계대학 대응 방안’ 연구를 통해 사회적 공익(公器)로서 대학이 외부 여건 변화에 신속하고 안정적으로 대응하여 건전한 고등교육 생태계를 유지할 수 있는 해법을 찾고자 했다. 무엇보다 위기에 대한 지속적인 모니터링과 사전 신호(signal) 제공, 퇴출보다는 대학의 자율성을 기반으로 한 회생을 우선하는 정책과 제도를 마련하고자 하였다.

대학의 경영 자료를 수집하고 실태를 파악하는 일이 쉽지 않음에도 끝까지 일관되게 참여해준 연구진께 감사드린다. 또한 코로나 19로 인해 비대면이라는 제한된 방식에도 불구하고 연구에 도움을 주신 여러 전문가께도 진심으로 감사를 표한다. 어려운 시기지만 이러한 노력이 국가 정책에 잘 전달되어 고등교육 발전에 기여할 수 있기를 기대한다.

2020년 12월

한국교육개발원

원장 **반상진**



## 연구요약

인구지형 변화로 인한 학령인구 급감은 고등교육 입학자원 부족과 학생 미충원 등으로 대학의 경영난과 재정결손을 심화시키는 요인이 되고 있다. 경영자의 비위나 도덕적 해이가 대학 부실의 원인이 되었던 지난 상황과 달리 인구·사회적 변화 요인이 정상적인 경영이 어려운 한계대학 증가의 주요 원인으로 등장했으며 향후 한계대학 발생 및 증가 추이는 가속화될 전망이다. 4차 산업혁명 시대에 미래사회를 주도할 국가의 자원으로 대학의 발전과 경쟁력이 더욱 중요한 상황에서 정부와 대학은 한계대학 문제에 대한 정책적 대응을 미룰 수 없는 시점이다.

본 연구는 이러한 배경에 근거하여 한계대학 문제에 대응할 수 있는 정책 및 제도를 모색하였다. 구체적인 연구 목적은 첫째, 한계대학 개념 정립 및 기존 대학평가를 통해 도출된 부실대학과의 차별화 도출, 둘째, 한계대학의 현황 및 실태 파악, 셋째, 한계위험도 진단 모형 개발 및 진단 결과 활용 가능성 탐색, 넷째, 한계대학 유형 구분 및 유형별 특징 파악, 다섯째, 한계대학에 대한 체계적인 관리·지원을 통한 고등교육의 사회적 손실 최소화 및 한계대학 예측 결과의 정책적 활용을 통한 건전한 고등교육 생태계 조성 방안 모색 등이다.

연구 내용은 크게 네 가지로 구성된다. 첫째, 기초 연구를 통해 한계대학의 개념과 이론적 배경을 분석하였다. 기초 연구에는 정부별 한계대학 정책 변천 과정, 한계대학 지원의 사회적·경제적 의의, 타 부문 한계기업 관련 정책과 제도 분석, 그리고 해외 사례 분석 등이 포함된다. 둘째, 한계대학의 현황 분석을 통해 한계대학을 둘러싼 문제 및 쟁점을 도출하였다. 현황 분석에는 그동안 각종 정부 평가를 통해 도출된 한계대학의 발생 추이, 선별 지표, 지표별 실태와 폐교 발생 추이 등이 포함되었다. 셋째, 대학별 한계위험도 예측을 위해 교육여건 지표와 재무비율 지표를 활용하여 진단 모형을 개발하고, 모형을 활용한 진단 결과에 따라 한계대학 유형화를 시도해 보았다. 넷째, 이상의 연구 내용을 종합하여 한계대학에 대한 정책적·제도적 대응 방안과 정책 추진 로드맵을 제시하였다. 전체적인 연구의 내용과 구성을 정리하면 다음 <표 1>과 같고, 이하에서는 장별 추진 내용을 요약하고자 한다.

〈표 1〉 연구의 내용과 구성

구분	목적	내용	방법
I 장. 서론	• 연구의 틀 정립	• 연구의 필요성 및 목적 • 연구 내용과 방법	-
II 장. 이론적 배경	• 이론적 배경 분석	• 한계대학 개념 정의 • 정부별 정책 현황 • 한계대학의 사회·경제적 의의 • 타 부문 관련 정책과 제도	• 문헌 분석 • 전문가 협의회
III 장. 한계대학 현황 및 문제	• 현황, 문제 및 쟁점 분석	• 한계대학 발생 추이 • 한계대학 선별지표 분석 • 주요 지표별 한계대학 현황 • 폐교대학 현황 • 한계대학 문제 및 쟁점	• 문헌 분석 • 통계 DB 분석 • 전문가 협의회
IV 장. 한계대학 진단	• 한계위험도 예측 • 한계대학 유형화	• 진단 모형 개발 및 검증 • 유형별 진단과 한계위험도 예측	• 통계 분석(t-test, 로지 스틱, 모형 검증, 분산 분석 등)
V 장. 해외 사례	• 정책적 시사점 도출	• 미국, 일본, 영국 및 기타 국가의 한계 대학 정책, 제도 분석	• 문헌 분석 • 통계 DB 분석 • 전문가 원고 집필
VI 장. 한계대학 대응 방안	• 한계대학 대응 방안 제시	• 방안 탐색의 기본 방향 • 대응 방안 : 시스템 도입 진단, 유형별 정책, 법·재정(인프라) • 정책 추진 로드맵	• 문헌 분석 • 전문가 협의회
VII 장. 결론 및 제언	• 결론 및 후속 연구 제시	• 연구의 도출 • 후속 연구 및 과제 제언	-

## □ 이론적 배경

한계대학은 그동안 고유 개념 없이 정부 정책에 따라 평가결과가 저조한 대학들로 통칭, 분류되었다. 즉, 독립적인 서술적 개념 또는 조작적 정의가 정련화 되지 못해 한계대학 선별 결과의 신뢰성과 타당성 논란이 수반되었다. 본 연구에서는 한계대학 개념을 교육적·재무적 접근을 통해 탐색한 후 재무구조가 부실하고 정상적인 학생모집을 할 수 없어 고등교육기관으로서의 경쟁력을 상실해 대학으로서의 설립목적 달성이 어려운 경영 곤란에 처한 상태라고 정의하였다<sup>1)</sup>. 이러한 한계대학에 대한 정부별 지원 및 관리 정책의 변화를 살펴보고 한계대학이 갖는 사회·경제적 의의를 학령인구 감소와 지역경제 파급효과의 측면에서 살펴봄으로써 기존에 발생했던 부실대학과의 차이점을 구분하

1) 서술적 개념 정의를 보완하는 조작적 정의는 방안에서 제시함. 즉, 한계위험도 진단 결과에 따라 한계대학을 자율형, 개편형, 위기형으로 분류한 후 각각에 따른 조작적 정의를 제안함.

였다. 마지막으로 타 부문 즉, 공공부문과 민간부문에서 한계기업을 관리·지원하는 정책 및 제도, 법적 근거 등을 분석하여 한계대학 대응 방안 마련 시 활용하였다.

## □ 한계대학의 현황 및 문제

한계대학 발생 추이는 그동안 정부의 대학 구조개혁 평가에서 재정지원제한, 학자금 대출제한, 경영부실 등으로 지정된 대학을 통해 확인할 수 있었다. 총 84개 부실 유경력 대학을 대상으로 평가별·주기별·지역별 현황을 분석하였다. 또한 대학 구조개혁 평가에서 활용된 지표 중 주요 교육 및 재무지표별 부실 유경력대학의 현황과 변화 추이를 살펴 보았다. 마지막으로 2000년 이후부터 최근까지 발생한 폐교대학의 폐교 사유, 폐교 관련 주요 이슈, 현재 상태(해산, 청산, 소멸 등) 등 현황을 분석하였다.

주요 문제는 첫째, 한계대학 발생 원인의 차별화 미흡, 둘째, 한계대학의 개념 정립 부재, 셋째, 한계대학 유형화 구분과 유형에 따른 정책 추진 미흡, 넷째, 한계위험도 진단을 통한 한계대학 선별 시급, 다섯째, 법과 재정이 수반되지 못하는 정부 정책 추진 실태 등이다. 또한, 한계대학 문제에 대한 정부 개입의 타당성 관련 쟁점도 분석하였다.

## □ 한계대학 진단

한계대학을 진단하여 대응 방안을 도출하고자 진단 모형을 개발하였다. 이를 위해 분석 가능한 4년제 사립대학 133개교에 대하여 교육여건 및 재무비율지표로 구성된 29개의 진단 지표(Risk Indicator)를 수집하였다. 수집된 진단 지표 풀(Pool)에 대하여 T검정과 단변량 로지스틱 분석을 시행하여 최종 진단 지표(신입생충원율, 재학생충원율, 국고 보조금비율, 관리운영비비율, 총자본회전율)를 도출하였고 진단 모형으로서의 예측정확도를 검증하였다. 최종 진단 모형으로 133개교에 대한 지역별·규모별 진단 결과, 한계위험도에 따른 유형별 진단 결과를 도출하였다. 주요 유형은 정상(균형발전형), 자율형(학생유치강세형, 법인수익형), 개편형(학생유치약세형), 위기형(한계임박형)으로 나타났고, 본 한계위험도 진단 결과를 통해 한계대학 예측 가능성과 정책적 활용 가능성을 검증해 보았다.

## □ 해외 사례

한계대학 대응 방안 마련에 시사점을 얻기 위해 미국, 일본 및 기타 국가(영국, 독일)의 고등교육 일반현황, 한계대학 정책 및 대응 방안, 한계대학 사례 등을 분석하였다. 미국, 일본의 경우 모두 사립대학 비율이 현저히 높고 인구구조 변화가 발생하고 있어 현재 우리나라와 같이 한계대학 발생 및 폐교 문제에 대응하고 있는 국가이다. 미국, 일본의 중앙정부 및 지방정부, 유관 기관은 경영악화로 인해 발생하는 한계대학을 점검하고 관리하도록 유도하는 시스템을 운영하고 있고, 영국은 미국, 일본과 같이 시장주의 성격의 고등교육기관은 아니지만 기관 간 합병 방식을 통해 대학의 양적·질적 관리에 노력하고 있다. 국가별로 대학을 둘러싼 상황은 차이가 있지만 다양한 해외 사례를 통해 우리나라의 한계대학과 폐교 및 대학의 기능 변화에 관련한 시사점을 얻는 데 활용하였다.

## □ 한계대학 대응 방안

이상의 분석 결과를 토대로 한계대학 대응 방안 도출을 위한 기본 방향을 설정하고 대응 방안을 도출하였다. 건전한 고등교육 생태계 조성 및 대학의 사회적 가치 극대화를 위해 한계대학 대응 방안을 모색한 것이며, 이러한 방향은 기본적으로 다섯 가지 정책 기조를 지향하고 있다. 첫째, 선 회생 후 퇴출 정책 지향, 둘째, 한계대학 유형별 정책 차별화, 셋째, 회생 불가 한계대학 퇴출 과정의 합리성과 공정성 확보, 넷째, 자발적 퇴로 개발 및 행정 지원 강화, 다섯째, 한계대학과 비 한계대학 간 획일적 정책 지양 등이다.

이를 바탕으로 한계대학 대응 방안은 시스템, 진단, 유형별 정책, 인프라(법·재정) 등 크게 4영역으로 구분하여 제시하였다. 영역별 정책은 다음 <표 2>와 같다. 그리고 각 대응 방안에 대하여 단기(2021~2023년), 중기(2024~2025년), 장기(2026년 이후)로 추진 시기를 구분하고, 국회, 중앙정부 및 지자체, 대학, 유관 기관 등 추진 주체 등을 설정하여 실질적 정책 추진을 위한 로드맵을 제시하였다.

본 연구 결과와 정부의 정책적 추진의 실효성 제고를 위한 제언으로 첫째, 한계대학 진단을 위하여 지표별 한계 구간 설정에 대한 정교한 후속 연구 실시, 둘째, 대학의 경영 상태에 관련한 데이터 관리와 연구, 셋째, 퇴출 대학의 사후 처리에 대한 사회적 합의 도출, 넷째, 한계대학 문제 해결에 대한 범부처 차원의 대응 등을 제시하였다.

〈표 2〉 한계대학 대응 방안

영역		방안
시스템	한계대학 상시평가시스템 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위기진단 상시평가시스템 제도화</li> <li>• 위기진단 상시평가지표 개발</li> </ul>
진단	한계대학 유형 구분 및 차별화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한계대학 유형 구분</li> <li>• 자율형 대학 지원 정책</li> <li>• 회생형 대학 지원 정책</li> <li>• 위기형 대학 지원 정책</li> </ul>
유형별 정책	한계대학 회생 지원 및 체계적 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (가칭) 「한계대학 회생 제고를 위한 특별법」 제정</li> <li>• 한계대학 회생을 위한 지원제도 개발</li> <li>• 한계대학 입학자원 확보의 개방화 및 다양화</li> <li>• 한계대학 재정결손 보전</li> </ul>
	사회적 가치 제고를 위한 구조조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (가칭) 「고등교육기관 구조조정 촉진법」 제정에 근거한 구조조정 실시</li> <li>• 학내 구조조정 및 기능 개편</li> <li>• 대학 간 구조조정 및 기능 전환</li> </ul>
	회생 불가 한계대학 퇴로 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부실대학과 한계대학의 퇴출 경로 이원화</li> <li>• 회생 불가 한계대학 선별과 퇴출의 공정성 확보</li> <li>• 폐교 희망대학을 위한 자발적 퇴로 개발</li> <li>• (가칭) '대학 폐교 종합관리지원센터' 설립</li> <li>• 유류자산의 사회적 활용 대안</li> <li>• (가칭) 「대학 폐교 관리법」 제정</li> </ul>
인프라 (법·재정)	정부의 고등교육 재정지원 정책 개편	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고등교육 재정지원 정책 재구조화</li> <li>• 한계대학 맞춤형 재정지원</li> </ul>
	법령 제·개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「고등교육법」 개정</li> <li>• 「사립학교법」 개정</li> <li>• 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」 개정</li> <li>• (가칭) 「한계대학 회생 제고를 위한 특별법」 제정</li> <li>• (가칭) 「고등교육기관 구조조정 촉진법」 제정</li> </ul>

□ 주제어: 학령인구 감소, 대학 재정결손, 한계대학, 부실대학, 폐교대학, 한계대학 진단, 한계대학 유형, 한계대학 회생 지원, 기능 전환, 구조조정



# 목차

학령인구 감소에 따른 한계대학 대응 방안 연구

<b>I. 서론</b>	1. 연구의 필요성 및 목적 .....	3
	2. 연구 내용 .....	6
	3. 연구 방법 .....	10
<b>II. 이론적 배경</b>	1. 한계대학의 개념 .....	15
	2. 한계대학 지원 및 관리 정책 .....	19
	3. 한계대학 지원의 사회·경제적 의의 .....	27
	4. 타 부문 정책 및 제도 .....	33
<b>III. 한계대학의 현황 및 문제</b>	1. 한계대학 발생 추이 .....	41
	2. 한계대학 선별 지표 .....	47
	3. 한계대학 주요 지표별 현황 .....	50
	4. 폐교대학 현황 .....	57
	5. 문제 및 쟁점 .....	60
<b>IV. 한계대학 진단</b>	1. 진단 모형 개발 .....	66
	2. 진단 모형 검증 .....	73
	3. 한계대학 진단 .....	77
	4. 논의 .....	96

# 목차

학령인구 감소에 따른 한계대학 대응 방안 연구

<b>V. 해외 사례</b>	
1. 미국 .....	101
2. 일본 .....	128
3. 영국 및 기타 .....	148
4. 논의 및 시사점 .....	154
<b>VI. 한계대학 대응 방안</b>	
1. 기본 방향 .....	163
2. 대응 방안 .....	168
3. 정책 추진 로드맵 .....	209
<b>VII. 결론 및 제언</b>	
1. 결론 .....	215
2. 제언 .....	220
참고문헌 .....	225
Abstract .....	247

## 표 목차

학령인구 감소에 따른 한계대학 대응 방안 연구

〈표 I-1〉 연구 내용별 연구 방법 .....	12
〈표 II-1〉 재학생총원 감소율 적용 시 2030년 재학생이 2019년 정원보다 적은 대학 현황 .....	28
〈표 II-2〉 대학의 경제적 효과 도출 사례 .....	30
〈표 II-3〉 공공부문과 민간부문 한계기업 관리 및 지원 제도 .....	33
〈표 II-4〉 민간부문 한계기업 구조조정의 유형별 특징 .....	36
〈표 III-1〉 평가별·주기별 부실 유경력대학 현황 .....	42
〈표 III-2〉 지역별·설립별·규모별 부실 유경력대학 현황 .....	44
〈표 III-3〉 평가별 부실·한계대학 주요 선별 지표 현황 .....	47
〈표 III-4〉 부실 유경력대학 주요 교육지표별 현황 .....	51
〈표 III-5〉 부실 유경력대학 주요 재정지표별 현황 .....	54
〈표 III-6〉 폐교대학 현황(2000~2018년) .....	57
〈표 IV-1〉 한계대학 진단 모형 개발을 위한 진단 지표 데이터 확보 .....	66
〈표 IV-2〉 한계대학 진단 모형 개발을 위한 분석 대상 대학 .....	69
〈표 IV-3〉 한계대학 진단 모형 개발을 위한 최종 진단 지표 풀(Pool) .....	70
〈표 IV-4〉 진단 지표 T-검정 결과 .....	71
〈표 IV-5〉 진단 지표 단변량 로지스틱 분석 결과 .....	72
〈표 IV-6〉 한계대학 진단 모형의 최종 진단 지표 .....	72
〈표 IV-7〉 다변량 로지스틱 회귀분석에 의한 모형검정 및 예측정확도 .....	74
〈표 IV-8〉 판별분석에 따른 예측정확도 .....	74
〈표 IV-9〉 의사결정나무 모형에 따른 예측정확도 .....	75
〈표 IV-10〉 인공신경망 모형에 따른 예측정확도 .....	76
〈표 IV-11〉 시그모이드-쌍곡탄젠트 방법에 따른 예측정확도 .....	76
〈표 IV-12〉 한계대학 진단 모형 예측정확도 비교 .....	77
〈표 IV-13〉 진단 모형 기초통계량 분석 및 분산분석 결과 .....	79
〈표 IV-14〉 수도권 대학 지표별 평균 .....	81
〈표 IV-15〉 비수도권 대학 지표별 평균 .....	82

## 표 목차

학령인구 감소에 따른 한계대학 대응 방안 연구

〈표 V-16〉 대규모 대학(10,000명 이상) 지표별 평균	83
〈표 V-17〉 대규모 대학(8,000명 이상) 지표별 평균	84
〈표 V-18〉 중·소규모 대학(8,000명 미만) 지표별 평균	85
〈표 V-19〉 균형발전형 지표별 평균	87
〈표 V-20〉 학생유치강세형 지표별 평균	88
〈표 V-21〉 학생유치약세형 지표별 평균	89
〈표 V-22〉 한계임박형 지표별 평균	91
〈표 V-23〉 한계임박형 하위 유형(1) 지표별 평균	92
〈표 V-24〉 한계임박형 하위 유형(2) 지표별 평균	93
〈표 V-25〉 법인수익형 지표별 평균	94
〈표 V-26〉 한계위험도 진단 결과에 따른 대응 구조	96
〈표 V-1〉 미국 고등교육 일반현황	103
〈표 V-2〉 미국 고등교육기관 : 설립별·학제별 현황	104
〈표 V-3〉 미국 고등교육기관 : 영리 및 비영리 현황	105
〈표 V-4〉 미국 학제별·설립별 대학생 수 변화 추이	105
〈표 V-5〉 미국 사립대학 학제별 학생 수 변화 추이	106
〈표 V-6〉 미국 고등학교 졸업생 수 및 대학 진학률 변화	106
〈표 V-7〉 미국 정부 총 재정지출 현황	107
〈표 V-8〉 미국 연방정부 교육 기능 예산 현황	108
〈표 V-9〉 미국 교육부 예산 현황	109
〈표 V-10〉 주 정부 및 지방정부 교육서비스 예산 현황	109
〈표 V-11〉 미국 공립대학 수입 현황	111
〈표 V-12〉 미국 공립대학 지출 현황	112
〈표 V-13〉 미국 사립대학(비영리) 수입 현황	114
〈표 V-14〉 미국 사립대학(비영리) 지출 현황	115
〈표 V-15〉 미국 고등교육기관 폐교 현황(2000~2019)	116

## 표 목차

학령인구 감소에 따른 한계대학 대응 방안 연구

〈표 V-16〉 주별 고등교육기관 폐교 및 합병 현황(2016년 이후) .....	118
〈표 V-17〉 위기진단 지표(At-Risk Indicator) 사례 .....	123
〈표 V-18〉 일본 고등교육 일반현황 .....	130
〈표 V-19〉 일본 고등교육기관 유형별·설립별 현황 .....	131
〈표 V-20〉 일본 대학(4년제)·단기대학의 설립별·성별 현황 .....	132
〈표 V-21〉 일본 국가 총 재정 현황 .....	133
〈표 V-22〉 일본 중앙정부 문부과학성 예산 현황 .....	134
〈표 V-23〉 일본 교육예산 및 고등교육 예산의 주요 출처별 현황 .....	135
〈표 V-24〉 일본 국립대학 수입·지출 현황 .....	136
〈표 V-25〉 일본 공립대학 수입·지출 현황(2015년) .....	137
〈표 V-26〉 일본 사립대학 수입·지출 현황 .....	138
〈표 V-27〉 사립대학 경상경비 중 경상비 보조금 현황 .....	139
〈표 V-28〉 일본 사립대학(4년제) 폐교 및 통합 현황(2000년 이후) .....	140
〈표 V-29〉 일본 사립대학 학교법인에 대한 경영판단지표 .....	143
〈표 V-30〉 일본 사립대학 경영상태 분석 .....	144
〈표 V-31〉 영국 고등교육기관(HE providers) 통합 현황 .....	151
〈표 V-32〉 국가별 한계대학 관련 현황 .....	156
〈표 VI-1〉 한계대학 위기진단 상시평가지표(안) .....	171
〈표 VI-2〉 한계대학 컨설팅 체제(안) .....	175
〈표 VI-3〉 한계대학 대응을 위한 「고등교육법」 개정(안) .....	195
〈표 VI-4〉 한계대학 대응을 위한 「사립학교법」 개정(안) .....	196
〈표 VI-5〉 한계대학 대응을 위한 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」 개정(안) .....	197
〈표 VI-6〉 한계대학 대응 방안 로드맵 .....	212
〈표 VII-1〉 한계위험도 진단 결과에 따른 대응의 주요 내용 .....	217

## 그림 목차

학령인구 감소에 따른 한계대학 대응 방안 연구

[그림 I-1] 연구 내용 및 구조 .....	7
[그림 III-1] 부실 유경력대학 분포 현황 .....	46
[그림 IV-1] 한계대학 진단 과정 .....	65
[그림 IV-2] 수도권 대학 진단 결과 .....	81
[그림 IV-3] 비수도권 대학 진단 결과 .....	82
[그림 IV-4] 대규모 대학(10,000명 이상) 진단 결과 .....	83
[그림 IV-5] 대규모 대학(8,000명 이상) 진단 결과 .....	84
[그림 IV-6] 중·소규모 대학(8,000명 미만) 진단 결과 .....	85
[그림 IV-7] 균형발전형 진단 결과 .....	87
[그림 IV-8] 학생유치강세형 진단 결과 .....	88
[그림 IV-9] 학생유치약세형 진단 결과 .....	90
[그림 IV-10] 한계임박형 진단 결과 .....	91
[그림 IV-11] 한계임박형 하위 유형(1) 진단 결과 .....	92
[그림 IV-12] 한계임박형 하위 유형(2) 진단 결과 .....	93
[그림 IV-13] 법인수익형 진단 결과 .....	95
[그림 V-1] 미국 고등교육기관 폐교 현황(2019년 기준) .....	117
[그림 V-2] 미국 주별 대학 폐교 및 합병 현황(2016년 이후) .....	120
[그림 V-3] 일본 고등교육기관 분포(2018년 기준) .....	131
[그림 VI-1] 한계대학 대응 방안 탐색의 기본 방향 .....	163
[그림 VI-2] 한계대학 대응 방안의 구조 .....	168

CHAPTER

I

# 서론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구 내용
3. 연구 방법

**KEDI**

학령인구 감소에 따른 한계대학 대응 방안 연구



## 1 연구의 필요성 및 목적

인구지형 변화로 인한 학령인구 급감은 고등교육체제의 근간을 흔드는 요인이 되고 있다. 2018년 기준 대학 입학정원 49.7만 명 유지를 가정할 시 2024년에는 약 12.4만 명의 입학생 부족이 예측되고 있다(교육부, 2019c:1). 특히 2020년부터는 학령인구가 대입 정원보다 낮아지기 시작한다는 점에서 정부 및 대학의 각종 정책적 대응을 더 이상 미룰 수 없는 시점임을 의미한다. 4차 산업혁명과 미래사회를 주도할 국가의 자원으로 대학의 발전과 경쟁력은 새로운 성장 동력으로서 그 중요성을 강조해도 부족하지 않을 것이다. 그러나 입학자원 부족과 재정결손으로 인한 한계대학 및 폐교<sup>1)</sup>의 증가는 정부, 대학, 사회적 차원에서 신속한 대응이 필요한 이슈가 되었다.

전체 고등교육기관 중 사립대학의 비율이 약 86%에 이르며 대체로 등록금 수입에 의존하는 재정구조라는 점에서 학령인구 감소로 인한 미충원 확대는 모든 대학에 위기 요인으로 작용한다. 특히 지방 군소 대학에는 한계대학 및 폐교의 그늘이 더욱 짙어지는 상황이다. 5.31 교육개혁에 따른 대학설립준칙주의는 무분별한 대학설립을 조장하였고, 학생 수 급감의 상황에서 정부가 취한 정책은 사립대학 퇴출 정책으로 귀결되었다. 그러나 퇴출 대학 선별 절차 및 과정의 미흡, 퇴로의 법적 근거 미비로 인해 정부 정책에 대한 책임의 뭉을 모두 대학에 지우게 되는 문제를 유발하였다. 2019년 정부는 국고 1,000억 원을 투자하여 한국사학진흥재단에 ‘폐교대학 종합관리센터’를 설치·운영하도록 제안하였으나 예산 당국의 반대로 전액 삭감되었다.<sup>2)</sup> 2019년 대학혁신지원방안에서 발표한 대안도 역시 실효성에 한계를 갖고 있다.<sup>3)</sup> 현재 폐교대학의 체불임금 및 보전 금액에

1) 국회 교육위원회 보좌진 업무 설명회 자료에 따르면 학령인구 감소로 인한 입학자원 부족 발생으로 2021년 기준 56,000명 미충원, 2021년까지 38개 폐교대학 발생, 자진 폐교 및 강제 폐교 속출 등이 전망됨(한국대학신문, 2018.08.15.).

2) 교직원 체불임금만 살펴보면, '17년 기준 서남대 330억 원, 2018년 기준 한중대 430억 원 등으로(국회의원 박경미 의원실, 2018.10.30.) 이미 체불임금만 700억 원 이상으로 현실적 대안으로는 한계가 있음.

대한 정확한 파악과 추정도 불가능하여 이에 대한 실질적 지원방안 마련도 시급하지만, 지역경제 황폐화, 교직원 실직에 따른 고급인력의 유휴화, 학생의 학습권 침해 등이 사회적 문제로 확대되고 있다. 이러한 점은 한계대학에 대한 정부 및 사회적인 대응 마련의 시의성과 배경을 나타내고 있으며 이에 따른 본 연구의 구체적인 필요성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 그동안 폐교대학에 대한 연구는 많이 이루어졌으나 한계대학에 대한 연구는 매우 미흡하였다. 한계대학은 정상적인 경영이 불가능한 대학으로서 부실대학, 재정지원제한대학, 역량강화대학 등 정부가 추진하는 대학평가에서 최하위 수준으로 지목된 대학들과 비슷한 개념으로 활용되었다. 그러므로 평가에 따라 한계대학의 개념 및 조작적 정의가 일관될 수 없었다. 이러한 상황이므로 한계대학에 대한 별도의 연구가 추진되기보다는 대학평가, 재정지원사업평가, 대학 구조개혁 및 대학기본역량진단에 관한 연구의 일부 내용으로 다뤄지고 있는 형편이었다. 한계대학의 개념은 행·재정 및 경영의 측면과 교육 및 연구 활동의 측면이 동시에 고려되어야 하며, 이러한 개념적 틀에 근거한 선별 기준이 마련되어야 한다. 본 연구에서는 이미 폐교된 대학에 대한 처리에 국한하지 않고 그 전 단계로서의 한계대학까지 연구대상에 포함하여 분석하고자 한다.

둘째, 한계대학 연구는 기존의 폐교대학 연구와 달리 발생 원인을 구분하여 접근해야 한다. 기존의 폐교대학들은 대체로 비위 문제가 그 원인으로 작용하였다. 따라서 청산을 지원하는 것 자체가 비리 경영자들의 재산을 지켜주는 격이 되어 관련 법 제·개정에 정치적·사회적 논쟁이 그치지 않았다.<sup>4)</sup> 즉, 청산의 제도적 지원을 어렵게 하여 건설한 지방 군소 대학들의 자발적 퇴로까지 차단하는 문제를 유발하였다. 최근의 한계대학들은 비위 문제보다는 입학자원 감소로 인한 미충원이 더 근본적인 원인으로 작용한다. 「사립학교법」 제35조의2 제4항 제1호에서는 사립 초·중·고등학교의 경우 설립자에게 기본재산 감정가액의 100분의 30 이내의 범위에서 해산장려금을 지급할 수 있도록 허용하고 있다. 이러한 사례는 비위 문제가 아닐 경우 실질적인 해산 및 청산을 지원할 수 있는

3) 폐교대학의 조속한 청산을 지원하기 위한 전담 기관을 지정하고 자발적 퇴로 마련을 위한 사회적 합의를 도출할 계획을 밝히고 있음(교육부, 2019c:35-36). 그러나 2021 대학기본역량진단에서 대학의 자체적인 학생충원율을 강화(교육부, 2019c:5)하였으므로 대학설립준칙주의 정책의 실패를 학생충원을 지표로 매개로 대학에 책임을 전가하는 결과를 낳을 수 있고, 폐교대학의 재산처분 및 잔여재산 귀속 주체에 관한 완화 계획은 비리 및 비위 문제 처리의 근본적 대안 없이 재산을 지켜주는 부작용을 초래할 수 있음.

4) 이명박 정부 이후 부실판정 전력 있는 대학은 160개(일반대·전문대 323개 중 49.5% 규모)임. 이후 부실 여부를 반복하지만 재정지원은 진행 중임. 고등교육재정이 GDP 대비 1.1% 규모로 확대 시 20조 원 이상의 예산이 투입되므로, 한계대학에 대한 정리가 없을 시 부실대학에 국고 투입이 발생할 수밖에 없음.

법적인 근거가 된다. 본 연구에서는 한계대학의 발생 원인을 파악하여 비위 문제, 미충원에 의한 경영악화, 그 외의 복합적인 원인 등을 구분한 정책 방안을 도출하여 미충원으로 인한 자발적 퇴로를 선택한 대학들이 사회적 공기(公器)로서 그 가치를 재창출하고 사회적 손실을 최소화할 수 있는 대안을 모색하고자 한다.

셋째, 정부의 각종 고등교육 정책 추진 및 재정투자에 관한 정책적 의사결정에 중요한 요인으로서 한계대학에 관한 문제를 해결하기 위해서는 정확하고 객관적인 근거가 제공되어야 한다. 4차 산업혁명에 대비하기 위한 신성장동력으로서 대학의 중요성이 강조되고 있고, 이에 대한 고등교육 재정투자 확대는 매년 증가하고 있다. 그러나 정부의 재정투자 효과 제고를 위해서는 부실대학을 연명하는 데 정부재정이 투입되는 경로부터 정리해야 한다. 이를 위하여 한계대학과 폐교대학을 정확히 파악하고 청산을 지원하는 데 필요한 재정 규모를 추정하는 절차부터 선행되어야 한다. 그동안 한계대학의 개념 정립이 미흡하고 이에 대한 정확한 선별 기준이 모호하여 관련한 발생 가능성 및 전망에 관한 시뮬레이션을 시행한 사례가 없다. 또한, 폐교대학에 대한 체계적인 관리체제가 구축되지 않아 정확한 재정손실을 파악할 수 없었으며, 청산이 지연됨에 따라 재정손실의 규모도 매년 변동되고 있다. 학령인구 감소, 입학금 폐지, 등록금 동결 등으로 대학은 재정난에 허덕이고 있고 정부 역시 적극적인 재정 확보 방안을 강구하고 있다. 고등교육재정이 OECD 수준에 이르는 총 규모를 확보하는 것도 중요하지만 신수요 부문에서 어느 수준의 투자가 왜 필요하고 얼마나 필요한지 정확한 근거를 마련하는 것이 더 중요하다. 이러한 차원에서 한계대학 및 폐교대학에 대한 정부의 재정지원 규모 추정은 고등교육 정책 추진의 실효성 제고에 중요한 근거가 될 것이다.

넷째, 기존의 연구들은 이미 발생한 폐교대학의 청산과 후속 처리에 중점을 두고 있어 앞으로 폐교에 직면하게 될 한계대학을 사전에 기능 개편·전환하여 사회적 자원으로 활용할 수 있는 대안 마련에는 미흡하였다. 한계대학들이 기존의 종합대학 운영 방식을 과감히 전향하여 보유 시설 및 인프라를 활용하면서 사회적 효용성을 발휘할 수 있는 기관으로 기능이 전환될 수 있도록 고민해야 한다. 그러나 예측 수요 부문, 타겟 그룹, 기타 사회적 활용 가치 등 실행 가능성(Feasibility) 분석 및 진단이 부재하므로 의사결정에 어려움을 겪고 있다. 미래사회에서 노동시장 지형의 변화와 새로운 직업 창출, 그리고 기존 직업의 소멸 등 사회·경제적 변화의 국면에서 대학은 고등교육 수준의 인재양성과

평생교육을 통한 지속적인 자기계발의 기제로 그 활용 가치가 높아질 것이다. 한계대학들에 대한 정확한 진단과 선별을 통해 접근성에 제약이 없는 기관에 대해서는 발전적인 기능 개편 및 전환을 위한 정책적인 지원이 뒷받침되어야 할 것이다.

이상의 필요성에 근거하여 본 연구에서는 한계대학에 대한 제도적인 대응 방안을 모색하고자 하며 구체적인 연구목적은 다음과 같이 제안할 수 있다. 첫째, 한계대학 개념 정립 및 기존 대학평가를 통해 도출된 부실대학과의 차별화 도출, 둘째, 한계대학의 현황 및 실태 파악, 셋째, 한계위험도 진단 모형 개발 및 진단 결과 활용 가능성 탐색, 넷째, 한계대학 유형 구분 및 유형별 특징 파악, 다섯째, 한계대학에 대한 체계적인 관리·지원을 통한 고등교육의 사회적 손실 최소화 및 한계대학 예측 결과의 정책적 활용을 통한 건전한 고등교육 생태계 조성 방안 모색 등이다.

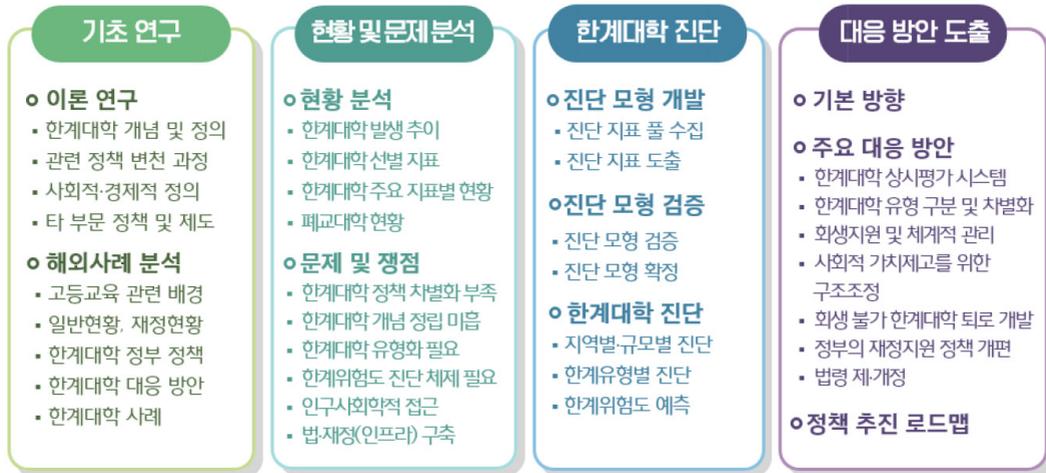
## 2 연구 내용

본 연구의 내용은 다음 [그림 1-1]과 같이 크게 4단계로 구성된다. 첫째, 기초 연구에서 한계대학의 개념을 도출하고 정부별 한계대학 정책 변천 과정, 한계대학의 사회적·경제적 의미, 타 부문의 정책과 제도를 검토하였다. 또한 해외 사례 분석을 통해 한계대학 대응 방안에 대한 시사점을 도출하였다.

둘째, 현황 및 문제 분석에서는 주요 대학 구조조정 평가에서 발생한 부실 유경력대학을 통해서 한계대학의 현황을 분석하였다. 이를 위해 한계대학 발생 추이, 한계대학 선별 지표, 한계대학의 주요 지표별 현황, 폐교대학 현황 등을 살펴보았다. 이를 통해 현재 우리나라 고등교육 상황 속에서 한계대학을 둘러싼 문제 및 쟁점을 도출하였다.

셋째, 한계대학 진단에서는 교육여건 지표와 재무비율 지표 등을 활용하여 진단 모형을 개발한 후, 한계유형별 진단을 시행하였다. 한계대학 진단은 지역별·규모별 진단, 한계유형별 진단 등을 통해 한계위험도를 예측하였다.

마지막으로 이를 종합하여 한계대학에 대한 주요 정책적·제도적 대응 방안 도출과 정책 추진 로드맵을 제시하였다. 주요 대응 방안은 시스템, 진단, 유형별 정책, 인프라(법·재정) 측면에서 모색하였고, 각 대응 방안의 실질적 정책 추진을 고려하여 추진 시기(단기, 중기, 장기)와 추진 주체를 구분하여 로드맵을 제시하였다.



[그림 1-1] 연구 내용 및 구조

## 가. 이론적 배경

한계대학은 그동안 고유 개념 없이 정부 정책에 따라 평가결과가 저조한 대학을 통칭 또는 분류하거나 조작적 정의, 정련되지 못한 개념으로 설명되어왔다. 그러나 본 연구에서는 한계대학 개념을 고등교육 정책 및 경영·재무적 접근을 통해 탐색한 후 개념을 정의하였다. 또한 한계대학에 대한 정부별 지원 및 관리 정책의 변화를 살펴보고, 한계대학이 갖는 사회·경제적 의의를 학령인구 감소와 지역경제 파급효과의 측면에서 살펴보았다. 마지막으로 타 부문(공공, 민간부문)의 한계기업 관련 정책 및 제도, 법적 근거 등을 분석하여 한계대학 대응 방안 마련 시 활용하고자 하였다. 구체적인 내용 구성은 다음과 같다.

- 한계대학의 개념 및 정의
- 한계대학 지원 및 관리 정책의 정부별 변화
- 한계대학의 사회·경제적 정의
- 타 부문 정책 및 제도

## 나. 한계대학의 현황 및 문제

한계대학의 현황을 분석하고 관련 문제점 및 쟁점을 도출하였다. 먼저 한계대학 발생 추이를 분석하였는데 이때 한계대학은 주요 대학 구조조정 평가에서 재정지원제한, 학자금 대출제한, 경영부실 등으로 지정된 대학이다. 이들 대학의 평가별·주기별·지역별 한계대학 유경력 현황을 살펴보았다. 그리고 대학 구조조정 평가지표 중 한계대학 선별지표가 무엇인지 검토하였다. 이 중 교육 및 재무지표를 활용하여 총 84개의 한계대학 유경력 대학의 지표별 현황 및 변화 추이를 살펴보았다. 마지막으로 2000년부터 최근까지의 폐교대학 현황을 살펴보았다. 본 연구에서는 한계대학 관련 현황을 분석함으로써 한계대학을 둘러싼 쟁점을 도출하였다. 구체적인 내용 구성은 다음과 같다.

- 한계대학 발생 추이
- 한계대학 선별 지표
- 한계대학의 주요 지표별 현황
- 폐교대학 현황
- 문제 및 쟁점

## 다. 한계대학 진단

한계대학을 진단하여 대응 방안을 도출하고자 진단 모형을 개발하였다. 이를 위해 4년제 대학 133개교에 대하여 교육여건 및 재무비율 지표로 구성된 29개의 진단 지표(Risk Indicator)를 수집하였다. 수집된 진단 지표 풀(Pool)에 대하여 T검정과 단변량 로지스틱 분석을 시행하여 최종 진단 지표(신입생충원율, 재학생충원율, 국고보조금비율, 관리운영비비율, 총자본회전율)를 도출하고 예측정확도를 검증하였다. 최종 진단 모형으로 한계대학 진단을 시행한 후 지역별·규모별 진단 결과, 한계유형별 진단 결과를 도출하였다. 이 결과를 통해 한계위험도를 예측하고 한계대학에 대한 대응 방안을 마련하는 데 활용하였다. 구체적인 내용 구성은 다음과 같다.

- 진단 모형 개발
- 진단 모형 검증
- 한계대학 진단
- 논의

## 라. 해외 사례

본 연구에서는 한계대학 대응 방안 마련에 시사점을 얻기 위해 미국, 일본 및 기타 국가(영국, 독일)의 고등교육 현황, 한계대학 정책 및 대응 방안, 한계대학 사례 등을 분석하였다. 미국, 일본의 경우 모두 사립대학 비율이 현저히 높고 인구구조 변화가 발생하고 있어 현재 우리나라와 같이 한계대학 발생 및 폐교 문제에 대응하고 있는 국가이다. 세 국가 모두 세부적인 방식은 차이가 있지만 중앙정부 및 지방정부, 유관 기관이 한계대학의 양적·질적 관리를 위하여 노력하고 있었다. 국가별로 대학을 둘러싼 상황은 차이가 있지만 다양한 해외 사례를 통해 우리나라의 한계대학과 폐교 및 대학의 기능 변화에 관련한 시사점을 얻는 데 활용하였다.

- 분석 대상: 미국, 일본, 기타(영국, 독일)
- 분석 내용: 배경, 고등교육기관 현황(일반 현황, 재정 현황), 폐교 현황, 한계대학 진단과 대응, 한계대학 사례
- 논의 및 시사점

## 마. 한계대학 대응 방안

이상의 분석 결과를 토대로 한계대학 대응 방안 도출을 위한 기본 방향을 설정하고 대응 방안을 도출하였다. 기본 방향은 건전한 고등교육 생태계 조성 및 대학의 사회적 가치 극대화라는 미션을 달성하기 위해 수립되었다. 이와 같은 핵심가치 달성을 위한 기본 방향은 첫째, 선 회생 후 퇴출 정책 지향, 둘째, 한계대학 유형별 정책 차별화, 셋째, 회생 불가 한계대학 퇴출 과정의 합리성과 공정성 확보, 넷째, 자발적 퇴로 개발 및 행정 지원 강화, 다섯째, 한계대학과 비한계대학 간 획일적 정책 지양이다. 이를 바탕으로 한계대학 대응 방안은 시스템, 진단, 한계대학 유형별 정책, 인프라(법·재정)로 크게 4영역으로 구분하여 제시된다. 그리고 각 대응 방안에 대하여 단기(2021~2023년), 중기(2024~2025년), 장기(2026년 이후)로 추진 시기를 구분하고, 국회, 중앙정부 및 지자체, 대학, 유관 기관 등 추진 주체 등을 설정하여 실질적 정책 추진을 위한 로드맵을 제시하였다.

- 한계대학 대응의 기본 방향
- 한계대학 대응 방안 : 시스템, 진단, 유형별 진단, 인프라(법·재정)
- 정책 추진 로드맵

### 3 연구 방법

#### 가. 문헌 연구

- 대학구조개혁 및 한계대학에 대한 국내·외 기초 연구 및 보고서
- 고등교육기관 운영 및 통·폐합 관련 각종 법령 및 지침
- 대학구조개혁 및 한계대학 지원 관련 정부 발표 자료 및 연구보고서
- 대학별 주요 고등교육 재정지원사업 예·결산 자료
- 한계기업 현황 및 부실기업 지원에 관한 연구 보고서
- 타 중앙부처(기획재정부, 행정안전부 등), 금융기관 등 기업혁신, 한계기업, 구조조정 관련 발표 자료 및 연구 보고서

#### 나. 통계자료 분석

- 대학재정알리미의 사업별·대학별 자료 분석
- 국내·외 교육통계 DB를 활용한 대학 관련 데이터 분석
- 교육통계연보, 교육정책분석 자료집 등 KEDI 데이터 분석
- 대학정보공시 자료 중 대학 재정지원 평가사업 관련 공시 항목 분석
- 한국사학진흥재단 대학회계 관련 데이터 분석
- 통계청, e-나라지표, 한국은행 경제통계시스템 중 관련 지표 분석
- 기업정보 종합포털(KISLINE) 중 재무 관련 데이터 분석
- 해외 국가의 고등교육 통계 관련(NCES, HESA, 文部科学省 등) 데이터 분석

## 다. 한계대학 진단을 위한 통계 분석

### 1) 한계대학 진단 모형 개발

- 목 적: 한계대학 진단 지표 도출을 통한 진단 모형 개발
- 내 용: 교육 및 재무지표(29개)에 대하여 분석 대상 대학(133개교)을 두 유형(건전과 부실)으로 분류한 후 한계대학 선별에 유의미한 차이를 보이는 최종 진단 모형에 활용할 진단 지표 도출
- 방 법: SPSS 26.0 프로그램 활용, 진단 지표 풀에 대한 T검정(t-test) 및 단변량 로지스틱 분석(logistic regression analysis) 후 5개 진단 지표 도출

### 2) 한계대학 진단 모형 검증

- 목 적: 진단 모형의 예측력 비교를 통한 한계대학 진단 모형 최종 확정
- 내 용: 4가지 모형 검증 분석 시행을 통해 가장 예측력이 우수한 분석 방법을 확인 하고 최종 진단 모형 확정
- 방 법: SPSS 26.0 프로그램 활용, 다변량 로지스틱 회귀분석(Multiple Logistic Regression Analysis), 판별분석(Discriminant Analysis), 의사결정나무 모형 (Decision Tree), 인공신경망 모형(Neural Network Mode) 시행, 한계대학 예측력 상호 비교 및 진단 모형 검증 결과 도출

### 3) 한계대학 유형별 진단 분석

- 목 적: 최종 진단 모형에 따른 한계대학 진단
- 내 용: 최종 진단 모형으로 한계대학을 진단하여 지역별, 규모별 진단 및 5개 유형별 진단 결과를 도출하여 한계위험도 예측
- 방 법: SPSS 26.0 프로그램 활용, 기초통계량 분석, 분산분석(ANOVA) 및 사후검증 시행, 최종 진단 모형을 적용한 지역별, 규모별, 5개 한계유형별 진단 결과 도출 및 오각형 레이더 차트로 시각화 제시

## 라. 전문가 협의회

- 목 적: 연구 내용, 방법에 관한 자문 및 관련 정책에 대한 상시적 의견수렴
- 내 용: 한계대학에 관한 문제 및 쟁점 도출, 기존 정책의 효과 논의, 각종 조사 시행과 결과에 관한 상시적 의견수렴
- 대 상: 고등교육 전문가, 경영 및 회계 분야 전문가, 대학의 법인 담당자 및 재정·회계 담당자, 정부 부처 유관 업무 담당자 등

## 마. 전문가 원고 집필

- 목 적: 인구지형 변화에 따른 주요국의 대학 통·폐합, 기능 전환, 구조조정 등에 대한 사례 분석
- 내 용: 인구지형 변화에 대비한 고등교육정책 방안, 고등교육기관 구조조정 및 체제 개편 방안, 대학의 경영상태 진단 및 유형화 방안, 한계대학 및 부실대학에 대한 정부의 행·재정적 지원 방안, 한계대학 퇴로 개방 정책, 한계대학 및 부실대학의 기능 개편·전환 및 학교법인 전환 사례
- 방 법: 선진 사례 국가를 선정한 후 현지 전문가 섭외

〈표 1-1〉 연구 내용별 연구 방법

구 분	문헌 연구	통계 자료	통계분석			전문가 협의회	전문가 원고 집필
			t 검정 / 로지스틱	모형 검증 분석 <sup>5)</sup>	유형별 진단 분석		
한계대학의 이론적 배경	○						
한계대학의 현황 및 문제		○					
한계대학 진단	진단 모형 개발	○	○				
	진단 모형 검증	○		○			
	진단	○			○		
해외 사례 분석	○	○					○
한계대학 대응 방안 도출	○					○	

5) 다변량 로지스틱 회귀분, 판별분석, 의사결정나무 모형, 인공신경망 모형 시행

CHAPTER II

## 이론적 배경

1. 한계대학의 개념
2. 한계대학 지원 및 관리 정책
3. 한계대학 지원의 사회·경제적 의의
4. 타 부문 정책 및 제도

**KEDI**

학령인구 감소에 따른 한계대학 대응 방안 연구



## CHAPTER II

## 이론적 배경

## 1 한계대학의 개념

## 가. 고등교육 정책적 접근

한계대학은 2018년 교육부 2주기 대학기본역량진단에서 정부의 평가진단을 시행하고 그 결과에 따라 대학에 대한 정부 재정지원 제한(재정지원사업, 국가장학금, 학자금대출) 범위를 설정하기 위해 사용된 분류 개념이다. 교육부는 2주기 대학 기본역량진단부터 한계대학을 선별하는 기준(안)을 갖고, 대학을 분류하였다. 한계대학의 선별 기준은 1, 2주기 평가에서 연속으로 최하위 등급을 받은 대학, 한국대학교육협의회(이하, 대교협) 및 한국전문대학교육협의회(이하, 전대협)의 기관평가인증 불인증 대학, 부정·비리로 인해 정상적인 학사운영이 불가능한 대학, 학생충원율(신입생충원율, 재학생충원율)이 현저하게 낮은 대학 등이다(교육부, 2017:18). 이에 따라 우리나라의 한계대학은 실제적으로 교육부 대학구조개혁평가의 대학 분류에 근거하여 한계대학 선별 기준에 포함되는 대학을 의미하고 있다.

한계대학과 유사 개념인 부실대학 역시 2011년 교육과학기술부의 정량적 평가에서 하위 15% 대학인 정부 재정지원제한대학을 의미하는 것으로 사용되었다.<sup>6)</sup> 최근 연구자들은 재정지원제한대학과 부실대학은 같은 개념이 아닌 것으로 판단하고, 부족하고 미덥지 못하여 대학으로서 기능을 불성실하게 수행하는 대학(김병주, 2016:289)이라고 정의하였다.

그동안의 한계대학 개념은 한계대학의 특성을 반영한 고유 개념 없이 정부 정책에 따라 평가 결과가 저조한 대학들을 통칭 혹은 분류한 개념으로 활용되었고, 조작적으로 정

6) 정부 대학평가에 의한 부실대학은 정부 재정지원제한대학→학자금대출 제한대학→경영부실대학 순으로 단계적으로 구분되며 경영부실대학의 경우 컨설팅 등을 통해 학교경영 개선을 권고하고 출구 전략을 마련하지만 유예기간이 지나도 개선되지 못하거나 감사 및 컨설팅 사항을 미이행 시 폐쇄계고를 추진함(교육과학기술부, 2011.09.05.).

의하거나 정련화 되지 못한 개념을 사용했다는 문제를 내포하는데 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 한계대학을 대학평가와 연계하여 하위 등급을 받은 대학으로 설정할 경우 대학 평가별 준거에 따라 한계대학 선별 기준이 달라진다. 즉, 어떤 평가체제 아래에서는 한계 대학으로 분류되었지만, 다른 평가체제에서는 정상적인 대학으로 분류될 수도 있다는 의미이다. 따라서 한계대학 선별 기준의 타당성, 선별 결과의 일관성 등이 보장되지 못하는 문제를 갖고 있다.

둘째, 한계대학을 선별하는 대표적인 지표 중 학생충원율을 제외하면 이미 「대학설립·운영규정」이나 각종 대학평가로 인하여 어느 정도는 대학 간 표준화된 경향이 있다. 무엇보다 이러한 지표들은 대학 경영상의 위험(risk)을 대표하는 재무지표들과의 상관관계가 매우 낮은 특징이 있다. 즉, 한계대학이 고유하게 갖는 본질적 특징에 근거해 선별되지 못하고 비본질적 요소나 관련성이 상대적으로 낮은 지표에 의해 분류되어 버릴 가능성이 커질 우려가 있다.

셋째, 대학평가에 따른 한계대학 선별은 한계대학의 위험을 예측하고, 대학이 정상화될 수 있도록 지원하는 정책 수립에 참고하기보다는 성과 저조에 대한 조치로서 재정지원 제한에 초점을 두고 있다. 한계대학으로의 선별이나 예측 결과 등은 결국 대학 입장에서는 발전전략 수립의 근거로 활용해야 하고, 정부에서는 고등교육 정상화의 질 제고 전략을 위한 근거로 활용해야 할 것이다. 그러나 지금까지와 같은 방식은 정부에서 부실대학에 재정지원을 차단하는 정책 효과는 제고할 수 있지만, 대학은 낙인효과로 이중고를 겪게 된다. 또한, 잠재적 수요자들에게는 대학 선택의 의사결정에 도움이 될 수 있지만, 이미 재학하는 학생에게는 학자금 지원 제한이 적용되어 궁극적인 피해가 돌아가는 결과를 초래해왔다.

넷째, 최근 발생하는 한계대학은 학령인구 감소로 인한 학생 미충원에 큰 영향을 받은 결과로 기존에 재단의 비리나 비위로 인해 폐교의 수순을 밟는 대학과는 차이가 있다. 비리로 인해 한계에 처한 대학은 징벌적 조치로 관리할 수 있을지 모르지만 학생 미충원으로 한계에 처한 대학은 고등교육의 외부 환경변화에 따른 것으로 재정지원 제한보다는 폐교 위험의 예측과 질서 있는 퇴로 구축이 중요하다. 따라서 한계대학의 개념 설정에 이러한 외부 요인도 고려해야 할 것이다.

## 나. 경영 및 재무적 접근

한계대학의 개념을 정립하는 데 경영학에서 기업을 대상으로 연구할 때 활용하는 개념을 참고할 수 있다. 경영학에서 사용하는 한계기업(Marginal Firms)은 정상적인 영업활동을 통해 기업 존속에 필요한 적정규모의 이익을 창출하기 어려운 기업으로 재무비용 부담 증가로 추가 성장을 위한 투자기회를 상실하거나 일시적 유동성 부족에 직면할 가능성이 큰 특징을 나타낸다(김영민, 2016:3).

일반적으로 적정규모의 이익을 창출하는지 확인하기 위해 경우에 따라 다양한 조작적 정의를 활용하는데, 예를 들어 기업의 금융비용 부담능력을 나타내는 이자보상비율(영업 이익÷이자 비용)이 3년 연속 100% 미만인 기업으로 보는 사례도 있고, 재무적으로 통상 3년 연속 영업이익으로 이자 비용을 감당하지 못해 위기관리가 시급한 기업으로 보는 사례도 있다(김영민, 2016:3).

유사 개념으로 부실기업, 취약 기업 등도 활용되는데 고등교육에서 한계대학이 폐교에 가까워지는 상태를 의미하듯 기업에서는 재무적 요인 등에 의해 부도에 직면한 기업, 이라는 뜻으로 사용하고 있다(이지언, 2010:1). 이러한 기업에 대하여 수익성 저하, 기술적 지급불능, 법률적 파산 등 기업의 총체적 부실 여부를 판단하기 위한 이론적 모형을 기업 부도 예측 모형이라고 한다(최현경 외, 2017:49-53).

기업은 부채가 과다할수록 부실위험이 커지는 것으로 알려져 있으나 도산 관련 이론에서 다루는 지표들을 살펴보면 부채 관련 비율이 안정적임에도 불구하고 기업 부실위험이 커짐을 확인할 수 있다(최영준, 2017:111). 따라서 재무제표는 물론 산업 및 거시경제에 영향을 미치는 변수들을 활용하여 기업의 신용 위험(Credit Risk)을 측정한다(김형준·류두진·조훈, 2019:132). 또한 최근에는 재무정보가 각 기업의 결산 시점 이후 공시까지 일정 기간이 소요되어 적시성이 떨어지는 한계가 있어 비정형 정보인 뉴스, 웹게시판, 기업 관련 SNS 등 대체정보 활용이 활성화되고 있다(최정원·오세경·장재원, 2017:397). 또한 부도 예측 방법론도 과거 재무데이터를 활용한 판별분석(Discriminant Analysis), 로짓·프로빗 회귀분석 등을 넘어 다양한 인공지능 기법이 도입되고 있다.

기업 부도 예측의 중요성은 그 결과 활용에서 확인할 수 있다. 기업 부도 예측 결과를 통해 기업은 경영상태 진단, 경영 전략 수립을 시행하고 투자자는 신용위험 관리 및 투자 전략 조정을 추진하며, 정부는 기업의 신용위험을 관리할 수 있는 거시건전성 정책 수립,

금융규제 및 제도 설계·개선에 활용한다(김형준 외, 2019:132).

이상의 내용을 정리하면 경영학에서 한계기업의 개념을 설정하고 그것을 확인할 수 있는 조작적 정의로는 이자보상비율을 대표적으로 활용하고 있다. 그리고 한계기업을 관리하기 위해 부도예측 기법을 활용하고 기업 부도에 영향을 주는 재무적·비재무적 지표 또는 정형·비정형 지표를 활용하여 다양한 분석 방법을 시도해왔다. 이러한 일련의 과정은 무엇보다 한계기업 예측의 정확성과 적시성을 높이기 위함이며, 궁극적으로는 기업, 수요자, 정부 등 이해관계집단이 최적의 의사결정을 수행할 수 있도록 객관적인 정보를 제공하는 데 있다.

#### 다. 한계대학의 개념

대학은 비영리기관으로 부실 운영에 대한 개념 정의를 이윤추구를 목적으로 하는 기업과 동일하게 접근할 수는 없다. 그러나 한계대학의 개념을 정의하고 개념 정의에 필요한 요소들을 갖추는 데 부실기업을 정의하고 예측하는 과정을 참고할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 그동안 고등교육 정책에서 사용해왔던 한계대학 개념의 문제를 살펴보고, 일반 경영에서 활용하는 개념을 참고하여 다음과 같이 한계대학의 개념을 정의하고자 한다.

한계대학은 재무구조가 부실하고 정상적인 학생모집을 할 수 없어 고등교육기관으로서의 경쟁력을 상실해 대학으로서의 설립목적 달성이 어려운 경영 곤란에 처한 상태를 의미한다. 즉, 재정적으로는 미충원으로 인한 재정결손이 심하고, 교육 측면에서는 교육 및 연구 여건이 열악하고 질적 수준이 낮아 정상적인 대학 기능을 수행할 수 없는 상태를 의미한다.

한계대학이 발생하는 이유는 대체로 네 가지로 들 수 있다. 첫째, 학생 미충원으로 발생하는 재정결손, 둘째, 인건비 및 제경비 등 고정적 비용 경직성으로 인한 수지 적자, 셋째, 과잉투자로 인한 금융자산 고갈 및 과대한 차입금 의존, 넷째, 재단의 부정·비위로 인한 재정결손 및 내부 구성원의 분쟁 등이다. 특히, 최근에는 인구지형 변화에 따른 고등교육 학령인구 감소와 지역 간 격차에 따른 입학자원 수도권 유출 등으로 대학의 경영난이 발생하는 사례가 늘고 있어 한계대학 진단 및 예측에는 이러한 요소들이 모두 반영되어야 한다.

한계대학은 이윤추구를 목적으로 하지 않으므로 이자보상비율과 같은 하나의 수식이나 재무지표를 통한 조작적 정의로 한계 여부를 판단하기는 쉽지 않다. 따라서 대학의 경영

위기진단 또는 폐교 예측을 위해서는 재무지표와 교육지표가 모두 고려되어야 한다. 대학은 비영리기관으로서 국가의 사회경제발전에 이바지하는 공기(公器)이므로 교육기관으로서의 특징과 경영 대상 기관으로서의 특징이 모두 고려되어야 한다.

재무지표와 교육지표를 고려하여 지표를 구성한 후 주기적 점검을 통해 대학의 경영상태에 대한 정보를 공유해야 할 것이다. 이는 대학의 경영상태에 대한 '판정'에 초점을 두기보다는 경영 파탄의 정도를 예측하여 사전 예방과 사후 지원에 초점을 두어야 한다. 한계대학의 진단 결과를 정부 재정지원을 위한 의사결정에 활용하는 것은 소극적인 방식이며, 보다 적극적으로 활용하기 위해서 대학은 경영 및 운영 정상화를 위한 전략 수립, 정부는 고등교육 생태계 조성 및 균형발전을 위한 정책 수립에 활용해야 할 것이다.

그동안 정부는 폐교의 처리 및 지원에 관한 정책 수립과 예산 확보에 주력해왔다. 그러나 학령인구 감소로 인한 폐교의 예측 규모는 점점 늘어나고 있다. 교육부는 2018년 '향후 2~3년 뒤 약 38개 대학이 문을 닫게 될 것'으로 전망했으나, 2019년 '2년 뒤 70개 이상 대학'으로 상향 전망했다(이데일리, 2019.06.17.). 이는 4년제 대학 및 전문대학의 약 21%를 위기대학으로 진단했음을 의미한다. 따라서 사전에 대학의 경영위기를 정확히 예측하여 한계대학을 선별하는 것이 향후 고등교육 정책 수립을 위한 소요재정 추정을 위해서 매우 시급히 요구되는 상황이다.

## 2 한계대학 지원 및 관리 정책

한계대학 지원과 관리 정책이 등장하게 된 배경은 정부가 시행해 온 대학 구조개혁 정책에 뿌리를 두고 있다. 학령인구 감소 및 대학 재정여건 악화 상황이 심화됨에 따라 대학 구조개혁 정책과 그에 따른 평가가 시행되었고 이는 이명박 정부 시기부터 본격적으로 추진되기 시작하였다. 또한, 한계대학 지원 및 관리 정책의 필요성이 대두하게 된 배경에는 역대 추진된 대학 구조개혁 정책과 평가가 있다.

본 장에서는 주요 시기별 대학 구조개혁평가 정책이 추진되면서 한계대학에 대한 지원 및 관리는 어떻게 진행되었는지 살펴보고자 한다. 이를 위해 2008년 이전(2003년 이전, 참여정부(2003~2007)), 이명박 정부(2008~2013), 박근혜 정부(2014~2017)부터 시작된 1주기 대학구조개혁평가(2015~2017), 2주기 대학기본역량진단(2018~2020)으로 구분

하였다. 각 대학 구조개혁평가 정책에서 한계대학을 어떻게 선정하고 조치하였으며, 이에 따라 어떤 파급효과가 발생했는지를 중심으로 살펴보았다.

## 가. 2003년 이전

대학 구조개혁평가 정책의 근간이 된 것은 문민정부(김영삼 정부)의 5.31 교육개혁안이었다. 1990년 이후 국민의 정부 전까지 이루어진 고등교육기관의 구조조정은 국립대학 및 국립 전문대학, 동일 재단 내 사립대학과 전문대학 간의 통합 형태였으며 정부 정책에 의해 대학 구조조정이 시행된 것은 아니었다. 하지만 문민정부 정책 중 대학설립 준칙주의 및 대학평가와 재정지원의 연계 강화 정책이 현재의 대학 구조개혁평가 정책을 추진하는 데 큰 영향을 주었다. 1996년부터 시행된 대학설립준칙주의로 대학 자율화가 시행됨에 따라 4대 요건<sup>8)</sup>의 일정 기준 충족 시 자유롭게 대학 설립이 가능했고 이는 고등교육기관의 급격한 양적 증가를 초래했다.

대학 구조조정은 1998년 김대중 정부의 ‘창조적 지식기반 국가건설을 위한 교육 발전 5개년 기본계획(1999~2003)’에서 고등교육정책으로 처음 등장하였고(교육부, 1999:141), IMF 여파로 재정 건전성 확보가 대두되면서 국립대학 운영의 어려움을 해결하기 위해 ‘국립대학 구조조정 계획’(1998.12.)을 추진하였으며 이것이 첫 대학 구조조정 정책이다(대한민국정책브리핑, 2007.11.08.). 이후 본 계획은 국립대학 직원 감축, 행정조직 및 기능조정 등 미미한 성과에 그쳐 2000년 12월 ‘국립대학 발전계획’으로 재추진되었다(임연기, 2005: 249). ‘국립대학 발전계획’의 정책지표 중 하나인 국립대학의 기능 분화 및 연계체제 구축에서 대학 통·폐합 및 학과교환이 제시되었고 2003년 추진실적 평가 결과에 따라 일반지원으로 총 148.6억 원을 지원하였으며, 정책지표별 24개 우수대학을 선정하여 대규모·소규모 일반대학, 산업대학, 교육대학에 400억 원을 지원하였다(교육인적자원부, 2003.10.21.).

‘국립대학 발전계획’으로 실제 통·폐합이 진척된 경우는 없었으며 2003년부터 국립대학과 국립 전문대학 간 통합 논의가 진행되었다. 사립대학은 대구, 경산 지역 사립대학

7) 국립대로는 경상대(1995년, 통영수산전문대 흡수), 부경대(1996년, 부산수산대, 부산공업대 합병), 사립대로는 경희대(1997년, 경희호텔전문대, 1999년 경희간호대 흡수)가 있음(대한민국 정책브리핑, 2004.09.24.).

8) 대학설립을 위한 4대 요건은 교지, 교사, 수익용 기본재산, 교원 확보이며, 1996년 이후 대학설립준칙주의로 사립 4년제 대학은 1996년 108개에서 1997년 124개로 증가한 후, 연차적으로 증가(2000년 135개교→2006년 150개교→2012년 136개교)하였고 2013년 대학설립준칙주의가 폐지되면서 154~156개교를 유지하고 있음(한국교육개발원 교육통계서비스, 2020.06.30.).

간 연합체제 및 학과 간 인수·합병을 제외하고는 본격적으로 추진되지 않았다. 2000년 교육부에 의해 폐쇄된 광주예술대가 첫 번째로 폐교된 사립대학으로 폐교 이유는 등록금 횡령 혐의로 인한 것이었다(중앙일보, 2000.03.03.).

2003년 이미 대학 및 전문대학이 348개교에 달했고 출산율 저하 및 입학자원 감소, 대학과 학생 간 수급불균형 가속화 전망 등 고등교육 위기론이 대두되기 시작했다. 하지만 2004년 한북대 개교 및 2·3년제 대학이 다수 개교하면서 정부 차원의 대책 논의가 시작되었음에도 대학 차원의 위기감은 간과되었다(대한민국정책브리핑, 2004.09.24.).

## 나. 참여정부(2003~2007)

2003년 참여정부부터 대학 구조조정이 본격화되었으며 이로써 학과 및 대학 간 통·폐합, 국·공립 및 사립대학의 정원감축이 시작되었다(교육인적자원부, 2004:19). 2004년 ‘대학 경쟁력 강화를 위한 대학 구조개혁 방안’을 통해 그간의 고등교육 양적 성장으로 교육여건이 부실화됨을 지적하고 과감한 구조개혁을 위해 ‘대학구조개혁 재정지원사업’을 시행하였다. 동 사업은 약 1천억 원의 예산을 2005년부터 2~4년간 지원하되, 국·사립대학 참여 기준으로 입학정원 감축 비율<sup>9)</sup>을 제시하고 이에 도달한 대학을 대상으로 실적평가 및 선별·지원하는 것이었다(교육인적자원부, 2004:18).

2005년에서 2008년까지 시행된 ‘대학구조개혁 재정지원사업’ 결과, 국립대학 12개교가 7개교로 통·폐합 및 5,111명의 입학정원 감축, 교육대학은 486명의 입학정원 감축, 사립대학은 12개교가 6개교로 통·폐합 및 7,954명의 입학정원 감축을 달성<sup>10)</sup>했으며 ‘구조개혁선도대학 사업’을 통해 수도권대학 8개교, 국립대학(산업대학 포함)의 입학정원을 2005년 대비 2007년 4,290명 감축하였다(배상훈 외, 2014:28-29).

이때 부실대학이나 한계대학이라는 개념이 등장하지 않았지만 이와 유사한 대학의 경우로 ‘학생 수 격감 등 불가피한 사유로 합병·해산하는 대학’에 대한 조치가 본격적으로 제시되었으며 구체적으로 다음과 같다. 첫째, 선의의 재산출연자에게 출연 재산의 일부를 환원<sup>11)</sup>하는 것을 검토, 둘째, 객관적이고 공정한 구조개선 지원과 해산 및 잔여재산

9) 국립대학은 2006학년도 학부 입학정원을 2004년 대비 10% 이상 감축, 사립대학은 2006학년도 학부 입학정원을 2004년 대비 10% 이상 감축하는 것을 사업 참여 기준으로 제시함(교육인적자원부, 2004:14).

10) 2005년 공주대(공주대+천안공대), 2006년 부산대(부산대+밀양대), 전남대(전남대+여수대), 강원대(강원대+삼척대), 충주대(충주대+청주과학대), 2007년 강릉원주대(강릉대+원주대)(배상훈 외, 2014:27)임.

처분을 심의하기 위해 대학구조개선위원회를 구성하는 것이다(교육인적자원부, 2004:14). 이 당시에 지금과 같은 부실대학과 한계대학에 대한 단계적 조치가 등장하는데 이를 적기시정조치라 하며, 자체구조개선 이행계획 제출 명령, 임원과 학교의 장에 대한 직무 정지, 임시이사 선임, 학생모집 중지, 학교재산 매각 등이 해당된다(교육인적자원부, 2004:12).<sup>12)</sup>

참여정부 때부터 부실대학에 대한 논의가 본격화되고 위와 같은 정부 조치 설정과 부실대학 퇴출 시 퇴출 대학 설립자에게 재산 귀속을 허용하는 방안을 골자로 대학구조개혁 특별법 제정을 추진했으나 무산되었다(조선일보, 2017.08.23.). 이처럼 참여정부의 대학 구조조정은 학과 및 정원감축 등 양적 규모 축소에 중점을 두었으며, 신입생충원과 모집에서 어려움이 발생하는 지역 사립대학에 대한 통·폐합 및 퇴출은 전혀 진행되지 않았다.

#### 다. 이명박 정부(2008~2013)

이명박 정부 때부터는 정부와 대학 등 사회 전반적으로 학령인구 감소와 경기침체로 인한 입학정원 축소 등으로 대학에 대한 구조조정이 불가피하다는 위기의식이 커지게 되었다. 또한 ‘경영 한계에 달한 대학 퇴출을 위한 제도를 마련하고, 대학 통폐합을 지속 유도’한다는 선거공약에 따라 진행된 이명박 정부의 대학 구조조정 정책(장규하·김병주, 2017:364)은 정부 재정지원제한대학 평가로 평가지표<sup>13)</sup>를 활용하여 대학을 평가한 후, 하위권 대학에는 정부 재정지원과 학자금대출을 제한하는 정부 주도의 대학 구조개혁 방식으로 추진되었다.

이명박 정부의 대학 재정지원사업 제한대학 평가는 대학 부실의 범위와 정도에 따라 구조개혁 우선 대상 대학을 체계화하는 것이 목적으로, 지표에 미달하는 대학(하위 15%)은 정부 재정지원제한대학, 학자금대출 제한대학, 경영부실대학으로 선정함으로써 구조

11) 환원 재산의 범위는 잔여재산 중 학생 편입 시 소요되는 교육 시설 부담, 교수 총원 부담, 교직원 퇴직금 등을 제외한 재산의 일부임(교육인적자원부, 2004:14).

12) 정상적인 교육 기능 수행이 어려운 대학은 재학생 졸업 시까지 존치하되 신입생 선발은 중단하며, 폐지되는 대학 학생의 타 대학 편입을 보장하는 별도정원을 인정하고, 교직원의 경우 명예퇴직 제도의 시행 권장과 감축된 교직원의 경우 신규 채용 시 우선 임용될 수 있도록 인센티브를 제공함(교육인적자원부, 2004:12).

13) 정부 재정지원 제한대학 지표는 취업률, 재학생충원율, 전임교원 확보율, 교육비 환원율, 학사관리 및 교육과정으로 4년 제 대학과 전문대학 간 비율이 다르게 설정되어 있음(교육과학기술부, 2011.09.05.).

조정을 유도하고 감사결과 이행 여부에 따라 퇴출 절차를 추진한다는 계획이었다(교육과학기술부, 2011.09.05.). 이를 위해 대학구조개혁위원회가 2011년부터 국립대학 통·폐합과 부실 사립대학 선정 및 퇴출을 담당하였다.

정부 재정지원제한대학은 재정지원사업의 제한, 신입생은 등록금 지원 제한, 재학생만 등록금 지원사업 허용하였고, 학자금대출 제한대학은 재정지원제한 대학 중 제한 대출 그룹 대학(등록금의 최대 70%까지만 대출 가능)과 최소대출 그룹 대학(등록금의 최대 30%까지만 대출 가능)으로 구분하였다(교육과학기술부, 2011.09.05.). 다음으로 경영부실대학은 재정지원과 학자금대출의 제한뿐 아니라, 집중적인 컨설팅과 학교 통·폐합 등 강도 높은 구조조정을 추진하는 대학이다(교육과학기술부, 2011.09.05.). 이 대학들은 자체적인 구조조정 노력 및 실적 미흡, 교육 및 재무 여건이 부실하여 경영 컨설팅 결과에 따라 입학정원 감축, 학과 개편 등 구조조정 과제를 이행해야 하며, 이행 기간(2년)까지 과제 미이행 시 종합감사 대상이 되는 대학으로, 종합감사 결과에 따른 시정요구 및 폐쇄계고를 통해 폐교대학이 된다(교육과학기술부, 2011.12.09.).

대학 재정지원사업 제한대학 평가를 통해 구조개혁 우선 대상 대학을 선정하는 평가는 이전까지 정부의 대학 구조조정 정책보다 강력하게 추진되어 국·사립대학의 통·폐합<sup>14)</sup> 및 경영부실대학 퇴출을 진행하였다. 이명박 정부에서 퇴출이 단행된 대학은 2012년 명신대, 선교청대, 건동대, 성화대, 벽성대이며 모두 1,629명의 정원을 감축했다(배상훈 외, 2014:35). 아시아대의 경우 2008년 파행 운영으로 인해 폐교하였는데 폐교 시 대학 기록물 부실관리가 발생하여 이때부터 교육부가 한국사학진흥재단에 위탁하여 관리하게 되었다.

2012년 퇴출 대학들은 교육부 감사에서 비리와 부실이 지적되었고, 그 정도가 매우 심하여 컨설팅 단계 없이 바로 감사와 퇴출 절차를 진행하게 되었다. 한편, 이러한 심각한 경영부실대학을 퇴출하여 학생과 학부모에 대한 피해를 예방하고 강력한 구조개혁을 추진한 것은 성과이나 대학 특성을 고려하지 않은 일률적인 평가라는 지적을 받았다. 또한 퇴출 및 부실대학은 대부분 지방소재 대학으로 나타나 수도권과 비수도권 대학 간 격차 및 양극화를 심화시켰다는 문제점이 지적되었다(반상진 외, 2013:190).

14) 국립대는 2008년 경북대(경북대+상주대), 전북대(전북대+익산대), 제주대(제주대+제주교대), 2010년 인천대(인천대+인천전문대) 통합 및 3,607명 감축, 사립대는 2011년 가천대(가천의과대+경원대), 제주국제대(탐라대+제주산업정보대), 중앙대(중앙대 본교+분교+적십자간호대), 경희대(경희대 본교+분교), 2012년 경동대(경동대+동우대), 한국외대(한국외대 본교+분교)로 2,493명 감축(배상훈 외, 2014:34-35).

경영부실대학으로 지적되어 결국 폐교된 지방사립대의 경우, 교직원 대량 실직, 편입학 학생 발생,<sup>15)</sup> 대학생 학습권 보호, 학교법인 해산 및 법인 소유재산 청산 등의 문제<sup>16)</sup>가 발생하였고 이에 대한 후속 조치가 제대로 마련되지 않았다(이테일리, 2018.08.20.).

## 라. 1주기 대학구조개혁평가(2015~2017)

1주기 대학구조개혁평가는 기존의 단계적 조치보다 대학을 5등급으로 평가한 후 운영 미흡 대학에 강제적인 정원감축 및 재정지원 제한을 두는 방법의 구조개혁으로 진행하게 되었다. 이러한 강제적인 정원감축은 학령인구 감소 현상이 가시화되어 2018년 시점부터 현재 정원 유지 시 대학 정원이 고교졸업자 수를 초과한다는 예측에 따라서 대학 정원 감소의 필요성이 대두되었기 때문이다. 따라서 2013년 폐지된 대학설립준칙주의와 함께 대학 신설을 억제하고, 그동안 우후죽순으로 설립된 대학의 질 제고가 긴급하게 요구되는 현실을 정책에 반영하였다.

등급별 대학 구조개혁 조치는 대학을 총 5개 등급으로 구분하였다. 2015년 교육부의 대학구조개혁평가 기본계획에 따라 상위그룹에는 교육여건 항목(전임교원 확보율, 교사 확보율, 교육비 환원율)에서 만점을 받고 나머지 지표에서 80% 이상을 획득한 대학이 A등급이며, A등급을 제외한 대학들은 점수에 의해 B, C등급으로 구분하였다(교육부, 2014:13). 상위 등급 대학들은 정부 재정지원사업 참여가 가능하였다. 그러나 하위 등급 대학 중 D등급 대학은 재정지원사업 제한 및 국가장학금 2유형 미지급, 학자금 최소대출 대학으로 지정되었고, E등급 대학은 재정지원사업 제한, 국가장학금 1, 2유형 모두 미지급, 학자금대출 전면제한대학으로 지정되었다(교육부, 2014:16).

이러한 등급별 대학 구조개혁 조치에서 2회 연속 E등급을 받고 퇴출이 불가피한 경우 퇴출 조치되는 대학을 퇴출 대학이라고 하였다. 1주기 대학구조개혁평가의 시행에 따라 지속해서 최하위 대학으로 선정되면 퇴출 대학으로 설정하고 퇴출한다는 계획이 본격적으로 논의된 시점이기도 하다. 한편 이 시기에 여러 대학이 통·폐합 및 학제변경<sup>17)</sup>이

15) 명신대, 성화대, 벽성대 재적 학생 2,116명 중 920명(44%)만 타 대학에 특별편입학(국회의원 김태년 의원실, 2014:50-52).

16) 2019년 「사립학교법」 제35조 개정(잔여재산의 귀속)으로 비리 학교법인의 잔여재산은 정관상 잔여재산에 대한 귀속자 지정에도 불구하고 해산법인과 특수관계에 있는 자가 주요 보직을 맡은 법인 등 또는 다른 비리법인 등에는 귀속시킬 수 없게 됐다. 부칙에 따라 '이 법 시행 당시 청산이 종결되지 않은 학교법인'에도 적용하게 됨(에듀인뉴스, 2018.12.28.).

17) 2010년부터 통·폐합 및 학제변경의 사례를 살펴보면, 2010년 인천대(일반)+인천전문대(전문)=인천대(일반), 2011년

이루어지기도 했지만, 한려대의 경우 2011년 산업대에서 일반대 전환 후 1주기 대학구조개혁평가 말에 E등급을 받아 잠정적인 퇴출 대상 대학이 되었다. 1주기 대학구조개혁평가 결과로 지속해서 최하위 등급을 받은 대학들은 정상적인 학사운영이 불가능하거나 학생충원율이 현저히 낮아 폐교조치를 받았다. 또한 1주기 대학구조개혁평가에서 하위 등급을 면한 대학이라도 최근 3년 내 심각한 비리가 발생할 시 국고지원을 차단하는 페널티도 부과했다. 폐교조치를 받은 대학으로는 대구외국어대, 서남대, 한중대, 대구미래대(전문대학)이었다. 이때 C등급을 받은 전문대학 중 서해대학, 동부산대가 현재 사실상 폐교 단계이다.

1주기 대학구조개혁평가에서는 이명박 정부보다 강력한 평가지표와 대학등급 설정으로 대학에 대한 재정지원, 학자금대출 등을 제한하여 대학 구조조정을 유도했다. 이때 공식적으로 한계대학이라는 용어가 등장하지는 않지만 연속적으로 최하위 등급을 받거나, 상위그룹이라도 C등급에 해당하는 대학의 경우는 부실대학 및 퇴출 대상 대학의 가능성이 존재하는 것으로 인식되기 시작했다.

## 마. 2주기 대학기본역량진단(2018~2020)

2주기 대학구조개혁평가는 대학기본역량진단으로 변경되어 기존의 등급제를 역량강화대학(X등급, 1주기 C등급), 재정지원제한대학 유형 1(Y등급, 1주기 D등급), 재정지원제한대학 유형 2(Z등급, 1주기 E등급)로 구별하여 시행하였다. X, Y, Z등급에 포함된 대학은 정원감축 권고, 정부 재정지원사업 제한, 국가장학금 및 학자금대출이 일부 제한 또는 전면 제한되었다(교육부, 2017:15-16).

1주기 대학구조개혁평가와 달라진 점은 정원감축 권고 부분인데 그동안 정부 주도의 강력한 추진방식을 유지했다면 2주기에서는 진단을 시행하고 감축을 권고하거나 자율감축 및 진단 결과 제공을 통해 학생 선택에 맡기는 방향으로 전환되었다(교육부, 2018.09.03.). 이때 정부 대학구조개혁 정책에서는 처음으로 한계대학이라는 용어가 등장하였다.

Z등급 대학은 최하위 등급 대학으로 한계대학 및 폐교 심의 대상에 포함되었다. 이때

한려대(산업→일반), 2012년 가천의과대(일반)+경원대(일반), 경운대(산업대→일반대), 남서울대(산업→일반), 송원대학(전문→일반), 탐라대(일반)+제주산업정보대(전문)=제주국체대(일반), 2013년 동우대학(전문)→경동대(일반), 창신대학(전문)→창신대(일반대), 2014년 신홍대학(전문)+한복대(일반)=신한대(일반) 등임(한국대학교육협의회 대학정보공시센터, 2020.05.30.)

부터 한계대학에 대한 정부의 정의와 조치가 공식적으로 등장하였다. 2주기 대학기본역량진단에서는 지역의 기여도 및 운영 건실성을 고려하여 한계대학을 별도로 선발하였다(교육부, 2017:18).

한계대학을 선별할 때 대학의 운영상황과 학생충원 지표를 사용하였는데 대학의 운영 상황은 건실한 운영과 운영부실로 나누고, 학생충원 역시 양호와 어려움으로 구분하여 운영부실 및 학생충원 어려움에 놓인 대학은 퇴출 경로를 마련한다고 명시하였다(교육부, 2017:18). 대학 운영은 건실한데, 학생충원이 어려운 경우는 상생·발전을 모색하며 학생충원은 양호한데 운영이 부실한 경우 강도 높은 개혁 및 정상화를 추진한다는 계획이었다(교육부, 2017:18). 한계대학의 선별 기준은 첫째, 1, 2주기 평가에서 연속으로 최하위 등급을 받은 대학, 둘째, 대교협/전대협에서 시행하는 기관평가인증에서 불인증을 받은 대학, 셋째, 부정·비리로 인해 정상적 학사운영이 불가능한 대학, 넷째, 학생충원을(신입생충원율, 재학생충원율)이 현저하게 낮은 대학으로 설정하였다(교육부, 2017:18).

한계대학에 대한 조치는 재정지원 전면제한 및 최고 수준의 정원감축 시행, 대학별 컨설팅 제공에 따른 정상화 모색이었으며 이를 따르지 않거나 정상화가 불가능할 경우는 정부 차원의 통·폐합, 기능 전환, 폐교 등의 퇴출을 추진하고자 하였다(교육부, 2017:18). 이같이 2주기 대학기본역량진단에서는 한계대학에 대한 정의, 조치 등을 명시하여 그동안 추진해왔던 정부 차원의 부실대학 폐교조치 등을 함께 공표·명문화하였다.

2주기 대학기본역량진단이 시행되던 시점인 2018년에는 지난 1주기 대학구조개혁 평가 때 컨설팅 및 권고사항 미이행, 비리 및 부실 학사운영으로 지적받았던 부실대학 3개교가 정부에 의해 강제 폐교되었다. 2018년 한계대학에 포함된 대학은 신경대 1개 교이다.

### 3 한계대학 지원의 사회·경제적 의의

#### 가. 학령인구 감소 측면

우리나라의 학령인구(6~21세)는 1980년대를 정점으로 가파르게 감소하고 있다고 알려져 있다. 1980년 학령인구는 전체 인구의 37.8%까지 차지하였으나, 2015년에는 그 절반에 가까운 17.5%로 급감하였고, 2060년까지는 11.1%까지 감소할 것으로 전망하고 있다(최윌·김두섭, 2016:43). 학령인구 감소의 원인 중 하나는 출산율 감소이다. 통계청에 따르면 우리나라의 합계출산율은 1970년대 4.5명에 달하다가, 1984년을 기점으로 1.7명으로 하락하였고, 2000년대에 1.5명에서 급기야 최근 2019년에는 0.91명대로 하락하여 출산율 저하의 심각성을 증명하게 되었다(통계청 e-나라지표, 2020.10.01.).

이와 같은 출생률 저하 및 점진적인 학령인구 감소는 우리나라와 같이 인적 자원과 경제 발전이 밀접한 상관관계를 가진 국가의 경우 국가 경쟁력 저하를 의미한다. 학령인구 감소는 고등교육기관에 직접적인 타격으로 작용하게 된다. 교육부에 따르면 우리나라의 고등교육기관 재적 학생 수가 1990년대 이후 크게 증가하였으나 2012년을 기점으로 최근 10년간 감소하고 있다(교육부, 2019a:20). 고등교육기관 신입생충원을 역시 전체적으로 점차 감소하고 있는 추세이다(서영인 외, 2020:53).

서영인 외(2020)는 이러한 감소 추세를 확인하고 고등교육기관의 약 10년 후인 2030년 대비 전망을 위해 고등교육기관 충원을 전망을 시행하였다. 4년제 일반대학을 중심으로 최근 5년간 재학생충원 증감률이 감소한 4년제 일반대학 130개교를 대상으로 연평균 감소율을 유지할 경우, 향후 2030년 재학생 수를 전망하였다(서영인 외, 2020:66). 그 결과 전국 총 75,584명이 부족할 것으로 전망되었는데, 이러한 결과가 도출된 대학 현황은 다음 <표 II-1>과 같다.

재학생충원 감소율 적용 시 2030년 재학생이 2019년 정원보다 적은 대학은 지역별로는 경기지역 소규모 사립대학이 12개교, 기타(예체능, 신학, 의과대학) 대학 7개교로 가장 많았다(서영인 외, 2020:66). 정원보다 재학생이 적어질 대학 중 예체능, 신학, 의과대학이 서울, 경기지역에서 13개교에 달해 전체 기타 대학 25개의 절반 이상을 차지했다(서영인 외, 2020:66). 설립별로 살펴보면 사립대학 93개교(80.9%), 국·공립대학은 22개교(19.1%)로 사립대학이 가장 많았고, 규모별로는 소규모 대학이 52개교로 전체의

45.2%로 가장 많았다(서영인 외, 2020:66). 이는 연평균 재학생증원율 감소비율이 유지된다는 가정하에 시행된 것으로 향후 인구의 급격한 감소로 재학생증원율이 유지되지 않고 감소한다면, 더 많은 대학이 입학정원 부족을 겪을 것으로 보인다.

〈표 II-1〉 재학생증원 감소율 적용 시 2030년 재학생이 2019년 정원보다 적은 대학 현황

(단위: 개교, %)

지역	설립		규모			특성				총계(%)	
	국공립	사립	대규모	중규모	소규모	일반대	교육대	산업대	기타		
경기	-	17	2	3	12	10	-	-	7	17	14.8
서울	-	16	3	7	6	10	-	-	6	16	13.9
경북	2	9	3	3	5	9	-	-	2	11	9.6
부산	4	7	4	5	2	10	1	-	-	11	9.6
전북	3	6	2	3	4	5	1	1	2	9	7.8
경남	3	5	2	2	4	6	1	-	1	8	7.0
충남	1	7	2	3	3	5	1	1	1	8	7.0
강원	2	5	1	4	2	6	1	-	-	7	6.1
전남	2	5	-	2	5	5	-	-	2	7	6.1
충북	2	5	1	4	2	6	1	-	-	7	6.1
대전	-	4	-	1	3	2	-	-	2	4	3.5
광주	2	1	2	-	1	2	1	-	-	3	2.6
대구	1	1	1	-	1	1	1	-	-	2	1.7
세종	-	2	-	1	1	1	-	-	1	2	1.7
인천	-	2	1	-	1	1	-	-	1	2	1.7
울산	-	1	1	-	-	1	-	-	-	1	0.9
총계	22	93	25	38	52	80	8	2	25		115
(%)	19.1	80.9	21.7	33.0	45.2	69.6	7.0	1.7	21.7		100.0

출처: 서영인 외(2020). p.66. 참조 후 재구성함.

교육부는 그동안 학령인구 감소에 따른 대학 입학자원 감소를 우려하여 2000년대 이후부터 국·공립대학 효율화 및 통·폐합, 사립대학 구조조정, 정원감축, 대학정보공시를 통한 수요자 대상 대학 책무성 강화 등 학령인구 감소에 대비한 고등교육 정책을 추진해 왔다. 대표적인 것이 2010년 전후의 대학 구조개혁, 국립대학 통·폐합, 재정지원제한대학평가, 1주기 대학구조개혁평가, 2주기 대학기본역량진단 등이다.

정부는 2000년대 초반부터 최근까지 학령인구 감소를 대비하여 그동안 양적으로 확대되어 온 고등교육기관을 축소하고, 질적 효율화를 위해 노력하였다. 하지만 인구구조의 변화는 급격하게 진행되어 2024년에는 2018년 기준 입학정원 대비 12.4만 명의 입학생이 부족해지고 우선적으로 지역대학, 전문대학이 운영난에 직면할 것이라고 예측하였다

(교육부, 2019c:1). 그동안 양적으로 확대된 고등교육기관의 규모를 줄여나갔지만 급격한 인구구조 변화로 인해 미래사회 및 산업 수요에 대응하기 위한 인적 자원 확보가 국가적 대응과제로 부상하게 된 것이다. 이러한 인구구조의 변화 흐름을 반영하고 미래사회 신산업에 대응한 인재양성을 위해 교육부는 대학의 정원을 강제로 줄이기보다는 대학 자율에 맡기는 것으로 정책 방향을 전환하였다.

앞으로 제4차 산업혁명 등 사회변화, 기술변화에 대응하기 위해 개별 대학의 특성에 맞는 효율적 운영을 하는 것이 더 중요하게 될 것이다. 이에 따라 그동안의 정원감축 및 부실대학 판별을 위해 시행되었던 강력한 정부 주도의 대학 구조조정과 일률적인 지표에 따라 진행되는 줄세우기식 평가는 지양되어야 할 것이다. 지역의 특색을 살리고 경제적 효과를 창출하는 지역대학의 강점을 육성하고 이에 따른 자체적인 대학 운영의 효율화와 학사구조 개편이 요구된다.

#### 나. 지역경제 파급효과 측면

대학이 지역경제 성장과 발전에 이바지한다는 경제적 파급효과 및 파급 경로에 관한 연구는 지속적으로 진행되어왔다. 대학은 국·공·사립 및 전문대학, 사이버대학, 산업대학, 교육대학, 기술대학, 대학원대학 등 매우 다양한 형태로 지역사회에 존재한다. 지역사회에 존재하는 형태가 어떠한 것이든, 대학이 지역사회에 위치하여 운영된다는 것은 해당 지역의 경제적 측면 및 지역 사회적 측면 등에서 파급효과를 가진다는 것을 의미한다. 우리나라뿐만 아니라 세계 여러 나라는 지역거점의 대학과 산업이 긴밀히 연결된 경우가 많다. 유럽의 지역대학들은 역사적으로도 상업 발달에 따른 상인, 수공업자들이 교육을 위한 모임으로 만든 길드에서 시작되었다는 것은 익히 알려진 사실이다.

지역대학이 유발하는 경제효과는 크게 교육효과, 소비효과, 연구·개발효과, 사회공헌 효과로 구분할 수 있다(경북일보, 2018.06.03.). 또한 청년인구 유입과 교육기관 구성에 따른 유동인구 증가 효과도 발생한다. 대학이 지역에 미치는 파급효과는 다음과 같이 연쇄적으로 발생할 수 있다. 먼저, 대학유치에 따른 청년인구 및 가족, 대학 직원 및 관련 기업 등의 인구 증가 효과, 대학생과 지역민의 다양한 의식주 활동을 통한 지역경제 소비 효과, 지역에 인재 유입을 통한 인재양성 및 지역사회 교육효과, 재학생과 졸업생들의 신기술 개발에 따른 연구개발 효과와 지역산업 발전 효과, 대학 시설을 지역사회 시민이

함께 이용하고 지자체 공공기관, 행정기관 및 지역 기업이 협력하여 지역 현안을 해결하고 상생 및 협업함으로써 공생 발전하는 사회공헌효과이다.

본 장에서는 대학이 지역사회에 미치는 파급효과 중 경제적 효과를 중심으로 연구한 사례를 통해 시사점을 찾았다. 대학의 지역에 대한 경제적 효과는 세부적으로는 생산유발효과, 부가가치유발효과(GRDP, gross regional domestic product), 취업·고용 효과, 총소득효과 등 수치화할 수 있는 지표가 다양하다. 이를 주요 지역과 대학을 중심으로 정리하면 다음 <표 II-2>와 같다.

<표 II-2> 대학의 경제적 효과 도출 사례

지역	대학명	경제적 효과			기타
		생산유발효과	부가가치 유발효과	취업유발효과	
강원	강릉원주대	1,379억 원	-	-	-
	상지대	1,341억 원	812억 원	-	수도권(경기) 지역의 입지 변경 시, 총 생산유발효과는 996억 원 감소, GRDP 증가 효과는 605억 원 감소 가능
경기	서강대 캠퍼스 이전	4,930억 원	2,209억 원	4,411명	이전 취소 <sup>18)</sup>
	13개 대학 이전·유치 <sup>19)</sup>	1조 2,385억 원		전국 11,071명 경기 10,284명	13개 대학 이전·유치가 진행되지 않고 있음
충남	중부대 캠퍼스 이전	-1,163억 원	- 604억 원	-1,960명	중부대 캠퍼스 이전에 따른 충남지역 경제축소 발생
전북	전북대	5,460.8억 원	2,682.6억 원	5,927명	GRDP 증가 효과: 51.8억 원
울산	울산국립대	5,600억 원	2,360억 원	5,900명	유치 가정 시
부산	세계수산대	5,307억 원	2,264억 원	4,161명	유치 가정 시

<그 외 대학 기반 지역의 경제효과>

- 포항지역(포항공대, 한동대 등) 산출 R&D의 외부확산 효과: 4,370억 원
- 강릉지역(강릉원주대, 가톨릭관동대)의 대학생 소비지출에 따른 지역소득창출: 1,000~1,160억 원 (직·간접소득효과 640억, 유발소득효과 364억)
- 지역대학 내 산학협력 파급효과 종합지수: LINC 사업 등의 지역대학 중심의 산학협력의 파급효과가 수도권보다 높게 나타남

출처: 강원도민일보(2014.11.20.), 황신준(2015). p.37., 김태경·권대한·최준영(2012). pp.34-38., 임재영·이종윤(2013). p.39., 최정은·홍성훈(2017). p.51., 한겨레(2005.09.16.), 부산파이낸셜뉴스(2016.02.21.), 권태현·김진홍(2013). p.15., 김덕형·박정현(2019). p.12., 이기중 외(2016). p.140.을 참조하여 재구성함.

18) 서강대 남양주 캠퍼스(학생 수, 5,500명) 이전에 따른 경제적 파급효과 예측이며 캠퍼스 이전은 무산되었음(조선일보, 2017.02.07.).

19) 동국대, 중부대, 예원예술대, 경동대, 침례신학대, 상명대, 서강대, 한려대, 을지대, 건국대, 서울대, 성균관대, 중앙대 등이 경기도 지역에 유치될 시 발생할 대학별 소득창출효과를 예측함(김태경·권대한·최준영, 2012:38).

지역대학의 경제적 효과는 크게 생산유발효과, 부가가치효과, 취업유발효과로 나누어 지역별 대학의 경제적 효과를 예측하였다.<sup>20)</sup>

강원지역의 강릉원주대(국립)와 상지대(사립)의 경우, 각각 생산유발효과는 1,379억 원, 1,341억 원으로 유사하게 도출되었고 특히 상지대의 부가가치 유발효과는 812억에 달했다(강원도민일보, 2014.11.20.; 황신준, 2015:41). 하지만 수도권 및 경기지역의 입지 변화 등에 영향을 받아 대학의 경제적 효과의 증가만 유발하는 것이 아니라 감소도 발생할 것으로 예측할 수 있다.

경기지역에는 서강대 포함 13개 지역 대학의 캠퍼스 이전이 계속 논의되어 왔으며 이에 따른 경제적 효과를 추정하였다. 서강대 캠퍼스 이전의 경우는 생산유발효과가 4,930억 원, 부가가치효과가 2,209억 원이며 취업 유발효과는 4,411명으로 추정되었다(김태경 외, 2012:35-37). 13개 지역 대학 캠퍼스 이전 시에는 생산유발효과는 1조 원 이상에 달했고 전국적으로는 취업유발효과가 1만 명을 넘었다(김태경 외, 2012:34, 38).

충남지역 중부대는 경기도 캠퍼스로 이전 시 경제적 효과 감소가 발생할 것으로 예측되었다. 이는 중부대가 본 지역에서 감소 효과만큼의 경제적 효과를 창출하고 있음을 보여준다(임재영·이종윤, 2013:39). 전북지역 전북대(국립)의 생산유발효과는 5,460.8억 원, 부가가치 유발효과는 2,682.6억 원, GRDP 증가 효과 51.8억 원에 달했으며 취업유발효과는 5,927명으로 추정되었다(최정은·홍성훈, 2017:51). 울산의 울산국립대와 부산의 세계수산대와 같이 지역 대학설립에 대한 유치를 가정하였을 때 각각 생산유발효과가 5,000억 원대였고 부가가치 유발효과도 2,300억 원대였다. 취업 유발효과는 각각 5,900명, 4,161명으로 매우 큰 규모였다(한겨레, 2005.09.16.; 부산파이낸셜뉴스, 2016.02.21.)

그 외 대학을 기반으로 한 지역산업이 활성화될 때의 경제적 파급효과, 외부확산효과도 큰 것으로 나타났다. 포항공대, 한동대 등이 위치한 포항지역이 산출하는 R&D 결과는 전국에 대한 외부확산효과가 4,370억 원에 달했고(권태현·김진홍, 2013:15), 지역대학이 수혜하는 LINC 사업 등으로 지역대학 중심의 산학협력 파급효과가 수도권보다 비수도권 지역에서 더 큰 것으로 나타나기도 했다(이기종 외, 2016:140). 강릉지역에 위치한 대학인 강릉원주대, 가톨릭관동대의 경우는 해당 대학 재학생의 소비지출이 지역소득 창출로 총 1,000~1,160억 원을 창출하는 것으로 분석되었는데, 이는 2016년 기준 강릉

20) 지역경제 파급효과 분석은 지역 내 산업간 경제활동의 상호의존관계를 설명하는 산업연관표를 작성하고 최종 수요 등 외부변화에 대한 지역파급 효과를 계량적으로 분석하는 투입산출모형을 주로 활용함(조혜영·박성길·강해정, 2017:4-5).

의 명목 GRDP인 4조 8550억 원의 2.1~2.4%, 2019년 기준 강릉시 전체 예산 1조 1,000억 원의 9.1~10.5% 수준에 달하는 큰 규모였다(김덕형·박정현, 2019:12).

이처럼 지역대학의 경제적 유발효과는 매우 큰 규모인 것으로 나타났고 R&D 산출, 산학협력 등의 효과도 매우 큰 것을 알 수 있다. 앞으로 출산율 저하에 따른 학령인구 감소가 심각해져 지역 내 대학입학 정원 또한 감소하는 상황이 지속되면 지역대학이 해당 지역에 미쳤던 경제적 효과는 감소하게 될 것이다. 이는 궁극적으로 지역 소득이 감소하고 지역경제 생산성을 저하하며 지역사회의 활력이 감소하게 되는 결과로 이어질 것이다(한국은행 강릉본부, 2018.07.02.). 지역대학의 위기 문제와 대응 방안은 지역경제의 활성화, 지역대학이 지역사회에 미치는 경제적 효과, 이에 따라 파생하는 다양한 지역사회 파급효과를 함께 고려해서 마련되어야 할 것이다.

## 4 타 부문 정책 및 제도

본 절에서는 공공부문과 민간부문의 한계기업 관련 정책과 제도를 분석함으로써 공기업과 사기업의 회생 및 청산을 지원하는 정부 정책과 관련 법적 근거 등을 알아보고자 한다. 한계기업 지원 및 관리 사례는 고등교육 부문에서 참고할 수 있는 정책적 시사점을 제공하므로 한계대학 대응 방안 도출에 도움이 될 것이다. 공공부문과 민간부문에서 한계기업을 지원 관리하는 정책을 정리하면 다음 <표 II-3>과 같고 구체적인 내용을 살펴보고자 한다.

<표 II-3> 공공부문과 민간부문 한계기업 관리 및 지원 제도<sup>21)</sup>

구 분	공공부문	민간부문
대상	• 공공기관, 공기업	• 사기업
개념	• 부채상환 가능성이 매우 낮은 경우, 사업 전망이 없는 경우 그리고 설립목적 달성이 불가능한 경우에 해당하는 공공기관(공기업)	• 외부로부터의 자금을 지원받지 않고서는 일반적, 통상적으로 기업 경영정상화 및 회생이 어려운 기업 • 외부자금에 연명하는 특성이 강조된 좀비(Zombie) 기업 • 수익성, 유동성, 안정성 세 가지 기준 중 한 가지 요건이 미충족된 기업
주요 정책	• 정보공개, 기능 개편, 성과중심경영제, 구조조정(기관 간, 기관 내), 책무성 점검 등	• 자율협약, 워크아웃(「기업구조조정 촉진법」 근거(대기업), 채권은행협의회 운영 협약 근거(중·소기업)), 기업회생절차, 사전회생계획안 제출제도(P-Plan), 자율구조조정 지원(ARS)
지원 기관	• 기획재정부, 행정안전부, 노동부, 산업통상자원부 등	• 정부, 금융기관, 법원, 채권단 등
유관 기관	• 지방공기업평가원 • 각종 기업 및 정부출연 연구소	• 각종 기업 연구소 • 정부출연연구소
관련 법	• 「지방공기업법」	• 「기업구조조정 촉진법」 • 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 • 「기업활력 제고를 위한 특별법」

21) 본 장의 pp.17-19, pp.34-38의 주요 내용을 참조하여 재구성함.

## 가. 공공부문

공공기관 중 높은 부채와 방만 경영, 기관 간 기능 중복 등의 문제를 갖는 기관에 대해서는 오랫동안 개혁의 필요성이 제기되었다. 공공부문의 한계기업은 부채상환 가능성이 매우 낮은 경우, 사업 전망이 없는 경우 그리고 설립목적 달성이 불가능한 경우에 해당한다(「지방공기업법」 제78조의 3).

이러한 기업들을 위해 기획재정부에서는 공공기관 정상화 추진 계획을 두 차례 제시한 바 있고(기획재정부, 2013b; 기획재정부, 2015.01.19.), 별도 공공기관 부채감축계획 운용 지침과 방만경영 정상화계획 운용 지침(기획재정부, 2013a; 2013c)이 제시되었으며, 행정자치부도 지방공공기관 구조개혁에 대한 방안을 여러 차례에 걸쳐 제시하였다(2015, 2016년)(행정자치부, 2015.03.31.; 행정자치부, 2016.07.05.). 아울러 관계부처 합동(기획재정부, 공공기관운영위원회)으로 공공기관 정상화 대책을 마련하기도 했다(관계부처합동, 2013). 그럼에도 불구하고 부채가 자본보다 많은 ‘완전자본잠식’인 부실 공공기관은 여전히 상당수 존재하고 있다(이데일리, 2020.10.16.).

정부 부처 외에 지방공기업평가원에서는 공기업에 대한 경영평가, 경영진단 및 경영컨설팅, 공기업의 정보자원 관리 및 표준화 지원, 지방공기업 정책 연구개발과 정부에 대한 자문 및 지원 등을 수행하고 있다.<sup>22)</sup>

2013년 기획재정부의 공공기관 정상화의 주요 방안은 정보공개, 부채관리(200% 수준 감축), 방만 경영 조기 해소 등이었으나, 2015년에는 좀 더 구체화 되었다. 주요 방안은 첫째, 정상화 과제 제도화(정보공개를 통한 국민감시체계 확립, 부채감축을 통한 재무건전성 제고, 방만 경영 개선의 지속적·체계적 관리, 비정상 관행 개선의 제도적 정착), 둘째, 핵심업무 중심으로 기능재편(중점 기능점검 추진, 기능점검 제도화 뒷받침, 출자회사 설립에 대한 관리 강화), 셋째, 성과 중심의 운영체계 정착(성과연봉제 확산, 기관장 중기 성과급제 도입, 인력운영의 효율성 제고, 경영평가제도 개선, 경제활력 제고를 위한 공공기관 투자 활성화), 넷째, 공공기관의 사회적 책임 강화 등 제도 개선(지역경제 활성화, 정부 3.0 지원, 능력 중심사회 구현, 숨은 규제 개선 및 사업 실명제 도입) 등이다(기획재정부, 2015:17-20).

한편, 2015년 행정자치부는 지방공기업 혁신방안을 통해 제도혁신, 구조개혁, 부채감

22) 지방공기업평가원. 주요사업(2020.05.01.) 참조

축을 중심으로 한 방안을 제시했다. 제도혁신에는 설립요건 강화, 사업실명제 도입 및 신규 사업 타당성 검토 강화, 경영평가 체계 개편, 부실공기업 청산 및 절차 마련, 인적자원 역량 제고 및 맞춤형 정보공개 강화 등이 포함되었으며, 구조개혁(기관 간 유사·중복 기능조정, 민간경제 위축기능 감축) 등이 포함되었다(행정자치부, 2015.03.31.). 행정자치부의 대표적인 구조개혁 방안에는 기관 통·폐합, 기관 간 기능조정, 기관 내 기능조정, 전환 및 협업 등 구체적 조정기준 마련 등이 포함되었다(행정자치부, 2015.07.29.).

이러한 정책의 법적 근거로 「지방공기업법」 및 「지방공기업법 시행령」이 있는데, 이 법은 지방자치단체가 직접 설치·경영하거나 법인을 설립하여 경영하는 기업의 운영에 필요한 사항을 정하기 위한 것으로 부실 지방공기업에 대한 해산 시 공공부문 한계기업 지원 및 해산의 근거로 활용된다. 구체적으로 이 법의 제78조의3은 해산에 관한 사항을 규정하고 있고 이를 추진하는 주체로 지방공기업정책위원회 구성 운영(제78조의5)을 포함하고 있다. 또한 공기업 해산 시 주민 등의 의견 청취(제78조의6) 절차를 명문화하여 지역 발전과 주민 복리의 악영향을 최소화하는 장치를 갖추고 있다(「지방공기업법」 제 78조의3, 5 및 6).

이상과 같이 공공부문 한계기업에 관한 정부 정책을 살펴보면 몇 가지 특징을 도출할 수 있다. 첫째, 한계기업에 대한 개념(조작적 정의) 정립, 둘째, 중앙정부 및 지자체의 적극적 참여를 통한 문제 대응, 셋째, 한계위험도에 대한 평가(진단)를 시행하고 관련 정보를 공개하며 전담 기관 및 업무 추진 주체를 구성한 점, 넷째, 법적 근거를 통한 제도화 등이다.

## 나. 민간부문

공공부문 한계기업 정책 및 제도와 같이 민간부문에서도 사기업의 부실을 관리하기 위한 정책 및 제도가 갖추어져 있다. 먼저 민간부문에서의 한계기업의 개념은 서술적 정의와 조작적 정의로 규정할 수 있는데, 일반적인 서술적 정의로는 외부의 자금지원(은행대출 및 정부 정책자금 지원 등) 없이는 통상적인 방법으로 경영정상화가 어려워 회생 가능성이 없는 기업, 최근에는 외부자금에 연명하는 특성을 강조하여 좀비(Zombie)기업(김태준, 2019:5)으로 정의할 수 있다.

한편 한국은행과 같이 조작적 정의로 한계기업의 개념을 규정할 때에는 기업으로서의

생존이 한계에 다다른 기업으로, 수익성, 유동성, 안정성 세 가지 기준 중 한 가지 요건에 해당하는 경우 한계기업으로 정의하고 있다. 이 때 수익성은 이자보상비율(영업이익÷이자비용×100)이 3년 연속 100% 미만인 기업이며 유동성은 3년 연속 영업현금흐름이 마이너스인 기업, 안정성은 자본잠식 상태를 의미한다(김은숙·이준범, 2016:2).

정부는 민간부문의 한계기업을 지원·관리하기 위해 2001년부터 ‘상시퇴출제도(기업신용위험 상시평가시스템)’를 마련하여 기업 구조조정과 부실기업의 건전화를 유도하고 있다. 이 제도는 한계기업에 대한 예방적 감시체제 구축을 통해 기업부실의 확대를 조기에 차단하고 부실 발생 시 신속하고 효과적으로 처리함으로써 금융회사의 건전성을 제공하며 시장기능에 의한 상시적 기업구조조정의 활성화를 도모하려는 목적이 있다.<sup>23)</sup> 이 제도로 금융기관이 자체적 판단에 따라 부실기업의 퇴출 여부를 상시적으로 판단할 수 있게 되었다(최현경, 2016:78). 평가결과는 총 4등급으로 나뉘는데 정상적 영업을 가능한 기업(A등급), 일시적 유동성 위기로 부실징후기업이 될 가능성이 큰 기업(B등급), 구조적 유동성 문제가 있으나 경영정상화 가능성이 있는 기업(C등급), 부실징후기업 중 경영정상화 가능성이 없는 정리대상 기업(D등급)으로 분류되며, C등급의 경우 사적정리절차(워크아웃), D등급의 경우 청산 또는 회생절차를 진행한다(최현경, 2016:79). 한계기업 구조조정은 크게 사적 구조조정과 법적(공적) 구조조정으로 나눌 수 있으며, 유형과 근거, 주요 특징은 다음 <표 II-4>와 같다.

<표 II-4> 민간부문 한계기업 구조조정의 유형별 특징

유형	근거	주요 특징
사적 구조조정 (Out-of-Court Restructuring)	자율협약 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영난에 처한 기업이 채권단에 자율협약 체결을 요청하여 실시하며, 채권단(주로 시중 은행)은 기업실태조사 및 회생 가능성을 진단 후 지원 여부 결정</li> <li>• 채권단(참여 금융회사) 100% 동의 시 협약 진행</li> <li>• 법적 구속력이 약하므로 구조조정 지연 우려</li> <li>• 자산매각, 인력 감축, 대주주 사재출연, 재무구조 개선 등</li> </ul>
	「기업 구조조정 촉진법」	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신용공여액 500억 원 이상 기업 대상 워크아웃</li> <li>• 자율협약보다 강도 높은 구조조정으로 신용위험 평가 C등급 기업이 대상</li> <li>• 채권단 75% 이상 동의 시 진행. 채권단이 중심이 되는 점은 자율협약과 동일하나 채권단 요구에 무조건 응해야 하며 제2금융권도 참여하는 것이 차이</li> <li>• 출자전환, 대출금 상환유예, 이자감면, 부채 삭감 등</li> </ul>

23) 네이버지식백과 시사상식사전. 기업신용위험 상시평가시스템(2020.05.01. 추출) 참조

유형	근거	주요 특징	
	채권은행 협의회 운영협약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신용공여액 500억 원 미만 중소기업 워크아웃</li> <li>• 협약금융기관(은행, 신보, 기술신보, 무역보험진흥공단, 한국자산관리공단 등 23개 기관)이 협약, 채권은행 내부규정 또는 채권은행협약 준용</li> <li>• 채권행사 유예, 채권 재조정, 신규자금지원, 특별약정 체결 및 관리</li> <li>• 「기업구조조정촉진법」에 의한 워크아웃과 절차, 채권자 의사 결정 방법 등 대체로 같은 구조</li> </ul>	
법적(공적) 구조조정 (In-Court Restructuring)	기업회생 절차	채무자 회생 및 파산에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과거 법정관리에 해당, 회생가치가 청산가치보다 높을 때 적용</li> <li>• 신청은 해당 기업, 채권자, 주주에 의해 가능하나 법원 주도로 법적 구속력과 절차의 투명성 보장</li> </ul>
기타 (절충식)	사전회생 계획안 제출제도 (P-Plan <sup>*</sup> )	채무자 회생 및 파산에 관한 법률 제233조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부가 2016년 도입한 단기법정관리제도로 회생절차 개시 이전에 회생계획안 제출</li> <li>• 채권단 중심의 워크아웃(기업개선작업)제도와 법원 주도 법정관리(기업회생절차)의 장점을 결합</li> </ul>
	자율구조조정 지원(ARS <sup>**</sup> )	서울회생 법원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기업이 회생절차를 신청한 뒤 법원이 최대 3개월간 자체적인 구조 조정 기회 보장</li> <li>• 사적 구조조정 절차를 법적 구조조정 절차 속에서 구현</li> </ul>

주: \* P-Plan은 Prepackaged Plan, \*\*ARS는 Autonomous Restructuring Support의 줄임말임.  
출처: 매일경제(2016.05.25.), KDI 경제정보센터(2010.03.02.), 한국은행 지역경제동향(2016.05.23.), 대한경제(2017.01.09.), 금융위원회(연도미상), 정광호·송미경(2013), 안유미(2019), 최현경(2016), 서울회생법원(2018.07.09.)을 참고하여 재구성함.

한계기업 구조조정에 관한 법은 크게 세 가지를 찾아볼 수 있다. 첫째, 「기업구조조정 촉진법」(이하 기촉법)으로 이 법은 부실징후기업의 기업개선이 신속하고 원활하게 추진될 수 있도록 필요한 사항을 규정함으로써 상시적 기업구조조정을 촉진하고 금융시장의 안정과 국민경제의 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다(「기업구조조정 촉진법」 제1조).

둘째, 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」(이하 「채무자회생법」)인데 2000년대 후반 세계적인 금융위기 이후 지속적인 불황으로 과대부채에 처한 채무자의 구조조정 필요성이 상시화되자 보다 공정하고 효율적인 구조조정 절차가 필요하여 회생절차를 보완하고 원활한 신규자금 확보 유도과 상거래채권자의 보호를 강화하기 위해 이 법을 제정하였으며, 한국형 프리패키지(사전회생계획안 제출제도, P-Plan 또는 pre-packaged plan) 제도의 근거가 된다(최현경, 2016:80-81).

셋째, 「기업활력 제고를 위한 특별법」(이하 「기활법」)인데, 부실기업이 아닌 정상기업을 대상으로 사전적 구조조정을 가능하게 하는 법이다. 사전적 구조조정이란 부실기업이 되는 심각한 상황이 되기 전 특정 시점에서 정부가 구조조정에 관여하는 것을 의미한다(최현경, 2016:76). 기업이 자발적인 사업재편을 신속하게 추진할 수 있도록 관련 절차

및 규제 등을 개선함으로써 기업의 활력과 산업 경쟁력 제고, 시장 경쟁 촉진을 목적으로 한다(최현경, 2016:80). 「기축법」이나 「채무자회생법」과 달리 정상기업에 적용한다는 점에서 차이가 있으며, 공급과잉 문제 등으로 정상기업이 어려움에 부딪쳐 있으면 신속하게 사업을 재편하여 경쟁력을 갖도록 지원하는 것이 중점적이다. 기업부실이 가시화되기 전 기업이 스스로 선제 대응을 한다는 점에서 긍정적이다.

이상의 내용을 종합하면 민간부문 한계기업 구조조정의 특징은 첫째, 개념 정의가 정교하고 대상이 분명하다는 점, 둘째, 민간부문임에도 불구하고 국가 경제와 시장의 건전성을 높이기 위해 정부가 각종 정책 및 제도적 지원을 시행하는 것, 셋째, 한계유형별 구조조정의 다양성과 법적 근거가 마련된 점 등이 특징이다.

CHAPTER

# III

## 한계대학의 현황 및 문제

1. 한계대학 발생 추이
2. 한계대학 선별 지표
3. 한계대학 주요 지표별 현황
4. 폐교대학 현황
5. 문제 및 쟁점

**KEDI**

학령인구 감소에 따른 한계대학 대응 방안 연구



1 한계대학 발생 추이<sup>24)</sup>

## 가. 주기별 발생 현황

한계대학은 2010년 시행된 대학 재정지원제한대학 사업(평가 적용은 2011년)부터 본격적으로 등장했다. 본 장에서는 대학 재정지원제한대학 평가(2010~2014), 1주기 대학 구조개혁평가(2015~2017), 2주기 대학기본역량진단(2018~2020)에서 발생한 한계대학 추이를 4년제 대학을 중심으로 살펴보았다. 주기별 한계대학 발생 현황은 발표 후 적용 시점을 기준으로 하였으며 다음 <표 III-1>과 같다.

2010년 재정지원제한대학 평가에서는 재정지원 제한, 학자금대출 제한, 경영부실대학이 한계대학의 범주에 속한다. 이 평가에서는 2011년부터 학자금대출이 제한되는 대학 총 9개교가 포함되었다(중앙일보, 2010.09.07.). 2011년 평가결과 2012년부터 재정지원 제한대학 29개교, 학자금대출 제한대학 9개교가 포함되었다. 이 중 학자금대출 제한대학 9개교는 재정지원제한대학 29개교에 중복포함되어 있었다(교육과학기술부, 2011.09.06.). 2012년 평가에는 2013년부터 재정지원제한대학으로 총 23개교, 학자금대출 제한대학 7개교가 포함되었고, 이 중 학자금대출 제한대학 7개교 역시 재정지원제한대학 23개교 중 중복으로 포함되어 있다(교육과학기술부, 2012.08.31.). 2013년 평가에는 2014년부터 재정지원제한대학 18개교, 학자금대출 제한대학 6개교 및 경영부실대학 총 5개교가 발표되었다(교육과학기술부, 2013.08.29.). 이 대학들은 재정지원 및 학자금대출이 모두 제한되며 부실 정도가 심각한 것으로 나타났다. 2014년 평가에는 2015년부터 재정지원

24) 본 장은 교육부(각 연도), 재정지원제한대학평가, 1주기 대학구조개혁평가, 2주기 대학기본역량진단 결과 보도자료 및 신문기사를 참고하여 재구성함. 또한 본 장의 한계대학 현황은 기존 정부의 각종 평가 결과 한 번이라도 부실 또는 미흡한 판정을 받은 “부실 유경력” 대학의 현황을 의미함.

제한대학은 총 8개교로 발표되었는데 이 중 학자금대출 제한대학 4개교가 재정지원 제한대학에 중복 포함됨과 동시에 경영부실대학에도 선정되었다(교육과학기술부, 2014. 08.29.). 재정지원제한대학 평가 시기에는 폐교대학 4개교가 발생했다. 2012년에 2011년 재정지원제한 및 학자금대출 제한대학으로 분류되었던 3개 대학이 순차적 폐교, 2013년에는 2012년 학자금대출 제한대학 중 하나였던 1개교가 자진 폐교하였다. 2013~14년에는 연속 4개교가 경영부실대학으로 선정되었다.

〈표 III-1〉 평가별·주기별 부실 유경력대학 현황

구분 <sup>25)</sup>		'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20
재정지원 제한대학 평가	재정지원제한	-	29(9)	23(7)	18(6)	8(4)	-	-	-	-	-
	학자금대출제한	9	9	7	6	4	-	-	-	-	-
	경영부실대학	-	-	-	5(4)	4(4)	-	-	-	-	-
1주기 대학구조 개혁평가	재정지원제한(D+)	-	-	-	-	-	16	(13)	-	-	-
	재정지원제한(D-)	-	-	-	-	-	10	(2)	-	-	-
	경영부실대학	-	-	-	-	-	6	1(6)	1	-	-
2주기 대학기본 역량진단	역량강화(X)	-	-	-	-	-	-	-	-	30	-
	재정지원제한1(Y)	-	-	-	-	-	-	-	-	4	-
	재정지원제한2(Z)	-	-	-	-	-	-	-	-	6	-
	학자금대출제한	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11
	한계대학	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
폐교대학		-	-	3	1	-	-	-	-	3	-

주: ( )는 중복선정대학 수를 나타냄.

출처: 중앙일보(2010.09.07.), 교육과학기술부(2011.09.06.), 교육과학기술부(2012.08.31.), 교육부(2013.08.29.), 교육부(2014.08.29.), 교육부(2015.08.31.), 교육부(2016.09.05.), 교육부(2017.09.04.), 교육부(2019.09.03.), 머니투데이(2010.09.07.) 참고 후 재구성함.

2015년 1주기 대학 구조개혁평가에서 한계대학은 재정지원 제한대학 2개 등급(D+, D-) 및 경영부실대학(E)으로 분류할 수 있다(교육부, 2015.08.31.). 상위 그룹(A,B,C)을 제외한 하위 등급 대학을 한계대학 후보군으로 볼 수 있다. D+는 국가장학금 II 유형 미지급, 재정지원사업 참여 제한대학이며, D-는 국가장학금 II 유형 미지급, 학자금대출 일부 제한(50%), 재정지원사업 참여 제한대학이다. E등급 대학은 재정지원사업 제한, 국가장학금 1, 2유형 모두 미지급, 학자금대출 전면 제한대학이다. 2015년 평가결과 D+등

25) 평가결과 적용연도를 기준으로 분류하였으며, 2010년 평가결과는 2011년부터 적용되었음. 2015년은 재정지원제한대학평가가 폐지되고 1주기 대학구조개혁평가가 시작됨으로 이전 평가결과와 시기상 겹침.

급은 총 16개교, D-등급은 10개교, 경영부실대학은 6개교였다(교육부, 2015.08.31.). 2016년에는 재정지원제한 재평가대학을 발표하면서 일부 대학은 컨설팅 이행 여부에 따라 재평가결과가 등급별로 적용되었고 2016년 첫 평가를 받은 대학이 E등급을 받음으로써 경영부실대학에 포함되었다(교육부, 2016.09.05.). 2017년도는 2주기 차 컨설팅 이행 점검으로 총 22개교가 재평가결과에 따른 등급별 조치를 받았다. 1개교가 E등급을 받음으로써 경영부실대학에 포함되었는데(교육부, 2017.09.04.), 이 대학은 2015년 대학구조개혁평가 시 산업대에서 일반대로의 체제 개편으로 평가대상에서 제외되었던 대학이다.

2018년에 2주기 평가는 대학기본역량진단<sup>26)</sup>으로 변동되어 2018년부터 2021년까지 시행되도록 계획되었다. 하위대학은 역량강화대학(X등급), 재정지원제한대학(Y등급), 재정지원제한대학(Z등급) 및 한계대학으로 구분하였다. 이때부터 Z등급 대학, 최하위 등급 대학을 한계대학으로 정하고 별도 선발하였는데 선별 기준은 1, 2주기 연속 최하위 등급 대학, 기관평가인증 시 불인증 대학, 부정·비리로 인해 정상적인 학사운영이 불가능한 대학, 학생충원율(신입생, 재학생)이 현저하게 낮은 대학으로 설정하였다(교육부, 2017:18).

2018년 대학기본역량진단 결과, X등급 대학은 총 30개교로 수도권 6개교, 충청권 7개교, 대구·경북·강원권 6개교, 부산·울산·경남권 4개교, 호남·제주권 7개교가 포함되었다. Y등급은 총 4개교, Z등급은 총 5개교였고, 한계대학은 1개교가 포함되었다. 2018년에는 1주기 대학 구조개혁평가에서 계속 한계대학으로 설정되어 상시 컨설팅을 받던 3개교가 폐교하였다(교육부, 2018.09.03.). 2019년도는 2018년도 진단에서 역량강화대학(X등급)을 대상으로 대학혁신지원사업 역량강화형 선정이 이루어졌고, 2020년에는 총 11개교가 학자금대출 제한대학에 선정되었다(교육부, 2019.09.03.).

## 나. 부실 유경력대학의 운영 현황

2010~2020년까지 대학 재정지원제한대학 평가, 1주기 대학 구조개혁평가, 2주기 대학기본역량진단에서 하위 등급으로 선정된 부실 유경력대학의 지역별 분포 현황을 살펴 보았다. 동 평가 기간 중 폐교한 7개교는 제외하였고 통·폐합된 경우는 통합대학을 기준으로 정리한 결과, 부실 유경력대학으로 총 84개교가 도출되었다. 이 대학을 설립별(국·

26) 대학기본역량진단에서는 전국의 교육대, 예술대학 및 종교계 대학, 사이버대학, 특수대학 및 대학원대학 등은 진단대상에서 제외하였다(교육부, 2017:10).

사립), 규모별(대·중·소)<sup>27)</sup>, 지역별(수도권·비수도권)로 살펴본 현황은 다음 <표 III-2>와 같다.

<표 III-2> 지역별·설립별·규모별 부실 유경력대학 현황

(단위: 개교)

지역	국립				사립				총합계 (%)	
	대규모	중규모	소규모	소계	대규모	중규모	소규모	소계		
수도권	서울	-	-	-	-	3	3	5	11	11(13.1)
	경기	-	-	-	1	-	4	5	9	10(11.9)
	인천	-	-	-	-	-	-	1	1	1(1.2)
	소계	-	1	-	1	3	7	11	21	22(26.2)
비수도권	강원	1	-	-	1	-	3	2	5	6(7.1)
	경남	-	-	1	1	1	1	4	6	7(8.3)
	경북	-	-	-	-	-	3	5	8	8(9.5)
	광주	-	-	-	-	1	-	3	4	4(4.8)
	대전	-	-	-	-	-	3	1	4	4(4.8)
	부산	-	1	-	1	2	1	1	4	5(6.0)
	세종	-	-	-	-	-	1	-	1	1(1.2)
	전남	-	1	-	1	-	-	3	3	4(4.8)
	전북	-	-	-	-	1	2	2	5	5(6.0)
	제주	-	-	-	-	-	-	1	1	1(1.2)
	충남	-	-	-	-	1	5	3	9	9(10.7)
	충북	-	-	-	-	1	3	4	8	8(9.5)
	소계	1	2	1	4	7	22	29	58	62(73.8)
총합계 (%)	1 (1.2)	3 (3.6)	1 (1.2)	5 (6.0)	10 (11.9)	29 (34.5)	40 (47.6)	79 (94.0)	84 (100.0)	

출처: 중앙일보(2010.09.07.), 교육과학기술부(2011.09.06.), 교육과학기술부(2012.08.31.), 교육부(2013.08.29.), 교육부(2014.08.29.), 교육부(2015.08.31.), 교육부(2016.09.05.), 교육부(2017.09.04.), 교육부(2019.09.03.), 머니투데이(2010.09.07.) 참고 후 재구성함.

설립별로 살펴보면 부실 유경력대학은 사립대학이 대부분을 차지하였다. 총 84개교 중 국립대학은 총 5개(6.0%)인데 반해, 사립대학이 79개교(94.0%)에 달했다. 수도권 대학은 전체 중 22개교(26.2%)였고, 비수도권 대학이 62개교(73.8%)로 나타나 비수도권 대학이 약 2.8배가 많은 비중을 차지하였다.

설립별·규모별로 살펴보면 국립대학 중 대규모가 1개교, 중규모 3개교, 소규모 1개교

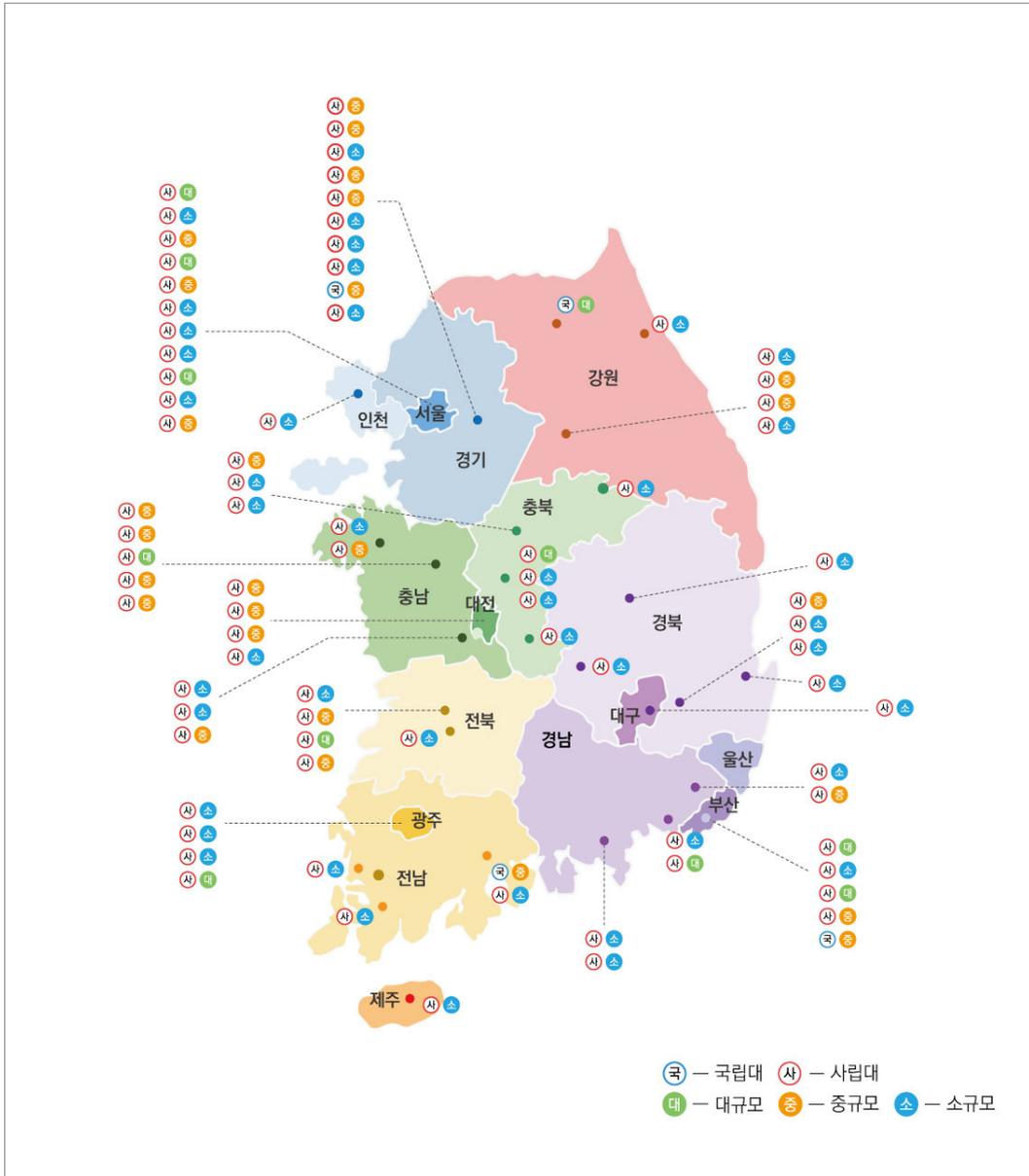
27) 대학정보공시, 2019년 기준 재학생 수를 활용함(본교와 캠퍼스는 합산함).

였고, 사립대학 중 규모는 전체 중 10개교로 약 12%를 차지했다. 사립대학 중 중규모 29개교(34.5%), 소규모 40개교(47.6%)로 나타나 부실 유경력대학은 비수도권 사립 소규모 대학이 가장 많았다.

지역별로 보면 서울이 총 11개교(13.1%)로 가장 많았으며 이 대학은 모두 사립대학이었다. 다음으로 경기도 총 10개교(11.9%), 충남이 총 9개교(10.7%), 충북과 경북이 각각 8개교(9.5%), 경남이 총 7개교(8.3%), 강원이 총 6개교(7.1%) 등의 순이었다.

지역별·규모별로 살펴보면 수도권 중 대규모가 3개교, 중규모 8개교, 소규모 11개교였고, 비수도권 중 대규모가 8개교, 중규모 24개교, 소규모 30개교였다. 이 중 비수도권 사립대학 중 대규모 7개교, 중규모 22개교, 소규모가 29개교로 나타나 비수도권 지역에 사립 부실 유경력대학 분포가 월등히 많은 것을 확인할 수 있다. 인천, 세종과 제주는 각각 1개교로 나타나서 대학이 적은 지역, 신생도시 및 특별자치도를 제외하고는 모든 지역에 부실 유경력대학들이 전반적으로 분포하는 것을 확인할 수 있었다.

이상과 같이 살펴본 부실 유경력대학 현황을 지도로 나타내면 [그림 III-1]과 같다. 지역별로 가장 많은 부실 유경력대학이 밀집한 곳은 서울, 경기 등 수도권 지역이다. 부실 유경력대학이 10개교 이상으로 가장 많은 서울, 경기 등 수도권 지역을 제외하더라도, 부산, 강원, 대구, 충북, 충남, 대전, 광주 등 부실 유경력대학은 비수도권 전 지역에서 고루 분포하고 있는 것을 알 수 있다.



주: <표 III-2>를 참고하여 재구성함.

[그림 III-1] 부실 유경력대학 분포 현황

## 2 한계대학 선별 지표

대학 구조조정 평가<sup>28)</sup>의 주요 평가지표에서 부실·한계대학 선별에 활용된 지표를 살펴보았다. 이를 위해 연도별 재정지원제한대학 평가, 1주기 대학구조개혁평가(이하 1주기), 2주기 대학기본역량진단(이하 2주기) 시 활용된 지표를 재무, 교육, 성과, 여건, 학생 지원, 법인, 중·장기발전계획, 교육과정, 특성화 등으로 분류한 후 활용 현황을 분석하였으며 다음 <표 III-3>과 같다.

<표 III-3> 평가별 부실·한계대학 주요 선별 지표 현황

분류	지표명	재정지원제한대학 평가					1주기	2주기	활용 빈도
		2011	2012	2013	2014	2015	2015~2017	2018~2020	
재무지표	등록금의존율	-	○	○	○	○	-	-	4
교육지표	신입생총원율	-	-	-	-	-	○	○	2
	재학생총원율	-	○	○	○	○	○	○	6
	교육비환원율	-	○	○	○	○	○	○	6
	전임교원확보율	○	○	○	○	○	○	○	7
	교사확보율	-	-	-	-	-	○	○	2
	취업률	○	○	○	○	○	○	○	7
성과지표	장학금 지급률	○	○	○	○	○	○	○	7
	상환율(연체율)	○	○	○	○	○	-	-	5
	교육수요자 만족도 관리	-	-	-	-	-	○	○	2
여건지표	학사관리(및 교육과정)	○	○	○	○	○	-	-	5
	수업관리 및 학생평가	-	-	-	-	-	○	○	2
	학생 1인당 교육비	○	-	-	-	-	-	-	1
	등록금 관련	등록금 인상수준	○	○	-	-	-	-	-
등록금 부담완화		-	-	○	○	○	-	-	3
학생지원	학생 학습역량 지원	-	-	-	-	-	○	○	2
	진로 및 심리상담 지원	-	-	-	-	-	○	○	2
	취·창업 지원	-	-	-	-	-	○	○	2

28) 본 장에서는 재정지원제한대학 평가, 1주기 대학 구조개혁평가, 2주기 대학기본역량진단 등 다양한 명칭으로 진행된 정부의 대학 구조조정 정책을 '대학 구조조정 평가'로 통칭하여 사용함.

분류	지표명	재정지원제한대학 평가					1주기	2주기	활용 빈도
		2011	2012	2013	2014	2015	2015~2017	2018~2020	
법인 지표	법정부담금 부담률	-	○	○	○	○	-	-	4
	법인전입금비율	-	○	○	○	○	-	-	4
	법인지표	-	-	○	○	○	-	-	3
중장기 발전 계획	중장기 발전계획의 적절성	-	-	-	-	-	○	-	1
	중장기 발전계획과 학부(과) 및 정원조정의 연계성	-	-	-	-	-	○	○	2
교육 과정	핵심역량 제고를 위한 교양교육과정	-	-	-	-	-	○	○	2
	전공능력 배양을 위한 전공교육과정	-	-	-	-	-	○	○	2
	교육과정 및 강의개선	-	-	-	-	-	○	○	2
특성화	특성화 계획의 수립, 추진, 성과	-	-	-	-	-	○	○	2
지역사회 협력·기여		-	-	-	-	-	-	○	1
대학 운영 건전성	구성원 참여·소통	-	-	-	-	-	-	○	1
	재정·회계, 법인책무성	-	-	-	-	-	-	○	1
<b>총 지표 수</b>		<b>8</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>-</b>

출처: 중앙일보(2010.09.07.), 교육과학기술부(2011.09.06.), 교육과학기술부(2012.08.31.), 교육부(2013.08.29.), 교육부(2014.08.29.), 교육부(2015.08.31.), 교육부(2016.09.05.), 교육부(2017.09.04.), 교육부(2019.09.03.), 머니투데이(2010.09.07.) 참고 후 재구성.

재무지표의 경우 재정지원제한대학 평가에서는 2011년(2010년도 평가 시행)을 제외하고 2014년까지 등록금의존율이 사용되었다. 등록금의존율은 자금수입총액 대비 등록금 수입이 차지하는 비율이다(교육부, 2014.11.03.). 즉 대학이 학교운영에 있어 등록금에 의존하는 비율로 이는 대학 재정의 건전성, 안정성을 살펴볼 수 있는 지표이다. 교육지표는 신입생충원율, 재학생충원율, 교육비환원율, 전임교원확보율, 교사확보율이 활용되었다. 이 중 재학생충원율은 재정지원제한대학 평가에서 주로 사용하였고, 1, 2주기에서는 신입생충원율, 재학생충원율을 모두 사용하였다. 교육비환원율, 전임교원확보율은 모든 단계에서 주로 사용되었고 교사확보율은 1, 2주기에 사용되었다(교육부, 2014:10; 교육부, 2017:13).

성과지표로는 취업률, 장학금지급률, 상환율(연체율), 교육수요자 만족도 관리가 있다. 이 중 취업률, 장학금지급률이 모든 단계에서 공통 활용되었다. 상환율(연체율)은 재정지원제한대학 평가에서, 교육수요자 만족도 관리는 1, 2주기에서 주로 활용되었다(교육부, 201

4:10; 교육부, 2017:13). 여건지표로는 학사관리(및 교육과정)가 재정지원제한대학 평가에서, 수업관리 및 학생평가는 1, 2주기에서 주로 활용되었다(교육과학기술부, 2012.08.31.; 교육부, 2014:10; 교육부, 2017:13). 학생 1인당 교육비는 교육지표에서 교육비환원을 계산에 활용되며, 이는 이후 활용되지 않았다. 그 외 등록금 현황에 관련한 지표로 2010~2011년에는 등록금 인상수준, 2012~2014년에는 등록금 부담완화를 사용하였다(교육과학기술부, 2011.12.05.; 교육과학기술부, 2012.08.31.; 교육부, 2013.08.29).

학생지원에는 학생 학습역량 지원, 진로 및 상담 지원, 취·창업 지원 성과 등이 1, 2주기에서 사용되어 대학의 질적인 부분을 함께 고려한 것으로 보인다(교육부, 2014:10; 교육부, 2017:13). 법인지표에는 법정부담금 부담률, 법인전입금 비율, 법인지표(법정부담금 부담률과 법인전입금 비율을 일정 비율과 함께 곱하여 도출한 값)로 모두 재정지원제한대학 평가에서만 사용되었다(교육과학기술부, 2012.08.31.). 대학의 중·장기발전계획 관련 지표는 중장기 발전계획의 적절성, 중·장기 발전계획과 학부(과) 및 정원조정의 연계성이며 1, 2주기에서 활용되었다(교육부, 2014:10; 교육부, 2017:13). 교육과정 관련 지표는 핵심역량 제고를 위한 교양 교육과정, 전공능력 배양을 위한 전공 교육과정 개선, 교육과정 및 강의 개선, 특성화 등에 대한 지표로 1, 2주기에서 사용되었다(교육부, 2014:10; 교육부, 2017:13). 또한 2주기에는 지역사회 협력·기여 및 대학운영 건전성과 관련하여 구성원 참여 소통, 재정·회계·법인 책무성 지표가 사용되었다(교육부, 2017:13).

위와 같은 분석 결과, 부실·한계대학 선별 지표로 재정지원제한대학 평가 동안 평균 12.4개, 1주기에 18개, 2주기에 19개가 활용되었다. 모든 평가 기간에 가장 많이 활용된 공통 평가지표는 전임교원확보율, 취업률, 장학금지급률, 재학생충원율, 교육비환원율 순이었다. 그 외 상환율(연체율), 등록금의존율, 학사관리 및 교육과정, 법정부담금 부담률, 법인전입금비율 등이 있었다. 1, 2주기 때는 중·장기 발전계획, 학생지원을 위한 다양한 활동, 지역사회와의 협력과 기여, 대학구성원의 참여·소통 등의 정성 평가지표를 활용한 노력을 확인할 수 있었다.

### 3 한계대학 주요 지표별 현황

본 장에서는 앞서 분석한 대학 구조조정 평가에서 하위 등급으로 선정된 부실 유경력 대학 84개에 대한 주요 지표별 현황을 분석하였다. 주요 지표는 크게 교육지표, 재정지표로 구분하였다.

교육지표는 평가별 부실 유경력대학 주요 선별 지표 중에서 재학생충원율, 신입생충원율, 취업률과 전임교원확보율을 선정하였다. 교육지표에 중도탈락률 지표도 추가하였다. 중도탈락률은 대학 구조조정 평가에 활용된 지표는 아니지만 최근 대학생의 학업 지속 및 교육의 질에 대한 지표로 그 중요성을 판단하여 추가하였다. 재정지표는 교육비환원율, 장학금지급률을 선정하였고 세입 결산 중 등록금(국립대학의 경우 입학금, 수업료 등) 수입, 국고지원(보조금), 적립금(사립대학의 경우, 교비와 법인 적립금의 총합)을 추가로 활용하였다.

본 장에서는 부실 유경력대학 84개교의 교육지표, 재무지표를 살펴볼 때 전체 대학, 설립별(국립·사립), 지역별(수도권·비수도권), 규모별(대·중·소규모)로 구분하여 지표별 평균, 2016년 대비 증감률을 분석하였다. 또 지표값이 2016년 대비 2018년 증가한 학교 수와 증가비율의 평균, 감소한 학교 수와 감소비율의 평균을 도출하였다. 이상의 과정을 거쳐 2016~2018년의 3년간 부실 유경력대학 84개교의 교육 및 재무지표의 변화 추이를 살펴보았다.<sup>29)</sup> 각 지표는 회계연도(학년도) 기준으로 수집하였다.<sup>30)</sup> 부실 유경력대학 84개교의 주요 교육지표별 현황은 다음 <표 III-4>와 같다.

29) 사립대학 중 5개 캠퍼스의 경우, 재정지표 평균값과 증감을 산출 시 제외하였음. 이는 재정지표 중 활용되는 등록금 수입, 세입 결산 중 국고지원금, 교육비환원율 계산을 위한 총 교육비, 교내·교외 장학금, 적립금을 본교에 함께 계상함에 따라 지표값을 분리하여 확인할 수 없었기 때문임. 적립금의 경우 일부 사립대학에서 도출된 극단치는 제외하였음.

30) 주요 지표는 한국대학교육협의회 대학정보공시센터, 대학알리미(<http://www.academyinfo.go.kr>)에서 추출하였음. 교육지표 중 재학생충원율은 공시연도(2016~2018) 4-라-1. 재학생충원율, 신입생충원율은 공시연도(2016~2018) 4-다. 재학생충원율, 중도탈락률은 공시연도(2017~2019) 4-사. 중도탈락 학생 현황을 활용하였음. 데이터 중 0값, 폐교는 삭제하였고 캠퍼스는 본교에 통합하여 평균 계산함. 재정지표 중 등록금은 공시연도(2017~2019) 8-차-1. 등록금 현황, 등록금 수입, 국고지원은 공시연도(2017~2019) 8-가-2. 대학회계 결산(국·공립대), 8-바-2. 교비회계 결산(사립대), 사립대학 적립금은 공시연도(2017~2019) 8-사. 적립금 현황을 활용함.

〈표 III-4〉 부실 유경력대학 주요 교육지표별 현황

(단위: %, 개교)

구분	평균				증감률 (2016 대비)	증가대학		감소대학			
	2016	2017	2018	3년 평균		학교 수	증가율 평균	학교 수	증가율 평균		
재학생 배출률	전체	91.0	90.6	91.9	91.1	1.2	38	7.0	44	-3.7	
	설립별	국립	93.8	95.4	97.6	95.6	4.8	2	15.1	3	-2.1
		사립	90.8	90.2	91.5	90.9	1.0	36	6.6	41	-3.8
	권역별	수도권	93.2	92.5	93.9	93.2	0.7	9	6.7	12	-3.5
		비수도권	90.2	89.9	91.2	90.4	1.4	29	7.1	32	-3.8
	규모별	대규모	98.3	96.8	97.6	97.5	-0.7	5	1.3	6	-2.4
중소규모		89.9	89.6	91.0	90.2	1.5	33	7.9	38	-3.9	
신입생 배출률	전체	97.1	96.5	96.4	96.7	-0.9	39	2.8	38	-4.8	
	설립별	국립	99.4	99.5	99.6	99.5	0.3	3	0.5	2	-0.2
		사립	97.0	96.3	96.2	96.5	-1.0	36	3.0	36	-5.1
	권역별	수도권	97.5	97.8	97.6	97.6	0.4	10	2.6	10	-1.7
		비수도권	97.0	96.0	96.0	96.3	-1.3	29	2.8	28	-5.9
	규모별	대규모	99.5	99.5	99.6	99.5	0.1	6	0.3	5	-0.2
중소규모		96.7	96.0	95.9	96.2	-1.0	32	3.2	33	-5.5	
장도 탈락률	전체	6.2	6.3	7.0	6.5	14.1	60	24.2	21	-12.9	
	설립별	국립	4.7	4.8	5.6	5.0	20.1	5	20.1	0	0.0
		사립	6.3	6.4	7.1	6.6	13.7	55	24.6	12	-12.9
	권역별	수도권	5.6	5.4	6.0	5.7	10.2	13	23.7	8	-10.8
		비수도권	6.5	6.6	7.4	6.8	15.4	47	24.8	13	-14.2
	규모별	대규모	4.2	4.5	4.8	4.5	16.7	8	24.7	3	-5.1
중소규모		6.5	6.6	7.4	6.8	13.7	52	24.6	18	-14.2	
취업률	전체	70.4	71.1	64.3	68.6	-1.3	32	3.7	48	-4.7	
	설립별	국립	62.0	61.3	61.8	61.7	-4.0	-	-	5	-4.0
		사립	73.2	73.1	66.9	71.1	-1.1	32	3.7	43	-4.8
	권역별	수도권	69.2	75.9	66.9	70.7	0.9	11	4.6	9	-3.4
		비수도권	71.6	68.8	61.8	67.4	-2.1	21	3.2	39	-5.0
	규모별	대규모	62.0	61.3	61.8	61.7	-0.4	4	2.7	6	-2.5
중소규모		73.2	73.1	66.9	71.1	-1.5	28	3.8	42	-5.1	
전임 교원 확보률	전체	87.4	90.8	89.9	89.4	2.3	56	7.4	26	-8.8	
	설립별	국립	76.1	76.5	77.6	76.7	1.6	4	6.5	1	-17.8
		사립	88.2	91.7	90.7	90.2	2.3	52	7.5	25	-8.4
	권역별	수도권	87.2	92.9	91.7	90.6	2.1	14	9.3	8	-10.5
		비수도권	87.5	90.0	89.2	88.9	2.3	42	6.8	18	-8.1
	규모별	대규모	72.6	75.2	75.9	74.6	4.6	9	6.4	2	-3.1
중소규모		89.7	93.1	92.0	91.6	1.9	47	7.7	24	-9.3	

주: 음영처리한 지표는 〈표 III-3〉의 평가별 부실한계대학 주요 선별지표임.  
출처: 주요 교육지표는 대학알리미에서 추출·활용하였으며 본 장 p.50의 각주 31에서 제시함.

교육지표 중 재학생충원율을 살펴보면, 3년 평균 91.1%였고 2016년 대비 2018년 1.2% 증가했다. 2016년 대비 2018년 재학생충원율이 증가한 대학은 총 38개교(증가율 평균 7.0%), 감소한 대학은 44개교(감소율 평균 3.7%)였다. 이를 통해 재학생충원율이 2016년 대비 2018년 증가한 대학보다 감소한 대학이 많음을 알 수 있다. 국립대학의 재학생충원율의 3년 평균은 95.6%, 사립대학이 90.9%로 사립대학이 좀 더 낮았다. 2016년 대비 2018년 증감률도 국립대학 4.8% 증가했지만 사립대학은 1.0%만 증가했다. 사립대학 중 재학생충원율이 증가한 대학은 총 36개교(증가율 평균 6.6%), 감소대학은 41개교(감소율 평균 3.8%)로 감소대학이 많았다. 수도권 대학은 3년 평균 재학생충원율은 93.2%였으며 2016년 대비 2018년 0.7% 증가했다. 비수도권 대학도 3년 평균 재학생충원율이 90.4%로 수도권보다 낮았으나, 2016년 대비 2018년 1.4% 증가했다. 수도권 및 비수도권 모두 재학생충원율 감소대학이 증가대학보다 다소 많았다. 대규모 대학은 재학생충원율이 3년 평균 97.5%, 중·소규모 대학은 90.2%로 격차가 발생하고 있었다.

신입생충원율을 살펴보면 전체 대학의 3년 평균은 96.7%였고 2016년 대비 2018년 0.9% 감소했다. 신입생충원율이 증가한 대학은 39개교(증가율 평균 2.8%), 감소한 대학은 38개교(감소율 평균 4.8%), 변화가 없는 대학이 7개교였다. 신입생충원율은 국립대학이 평균 99.5%, 사립대학이 96.5%로 역시 국립대학이 높았으며 2016년 대비 2018년에 국립대학은 0.3% 증가했지만 사립대학은 1.0% 감소하였다. 신입생충원율이 증가한 사립대학은 36개교(증가율 3.0%), 감소한 사립대학은 36개교(감소율 5.1%)로 나타났다. 수도권 대학은 3년 평균 신입생충원율이 97.6%이며 2016년 대비 2018년 0.4% 증가하였다. 그러나 비수도권 대학 신입생충원율은 96.3%로 수도권보다 낮았으며 2016년 대비 2018년에 1.3% 감소하였다. 대규모 대학의 신입생충원율은 99.5%, 중·소규모 대학은 96.2%였으며 대규모 대학이 더 높았다.

중도탈락률은 전체 대학의 3년 평균이 6.5%, 증가율은 14.1%에 달해 그 심각성이 커지고 있었다. 중도탈락률 증가대학은 총 60개교(증가율 평균 24.2%), 감소대학은 21개교(감소율 평균 12.9%)였다. 이를 통해 중도탈락률이 증가한 대학이 감소한 대학보다 3배 정도 많음을 알 수 있었다. 중도탈락률은 국립대학 평균이 5.0%, 사립대학 평균이 6.6%로 사립대학이 훨씬 높았으며, 설립별 대학 모두 2016년 대비 2018년에 각각 20.1%, 13.7%까지 증가하였다. 이는 서울 주요 대학의 2018년 기준 중도탈락률이 2.27% 정도

인 것에 비해 매우 높은 수준임을 알 수 있다. 중도탈락률 증가 사립대학은 총 55개교(증가율 24.6%)로 감소 사립대학 총 12개교(감소율 12.9%)에 비해 4배 이상 많은 비중을 차지했다.

취업률의 경우 전체 대학의 3년 평균은 68.6%로 2016년 대비 1.3% 감소하였다. 취업률의 증감률이 감소한 대학은 총 48개교로 증가한 대학 32개보다 많은 수를 차지했다. 국립대학과 사립대학 취업률의 3년 평균값은 각각 61.7%, 사립대학이 71.7%로 사립대학이 10%나 높았다. 하지만 국·사립대학 모두 2016년 대비 취업률이 감소하였는데, 국립대학의 취업률 감소(4% 감소)가 사립대학(1.1% 감소)보다 더 컸다. 한편 수도권 대학은 취업률 평균이 70.7%로 비수도권보다 높았다. 또한 수도권 대학의 취업률은 0.9% 증가하였으나 비수도권 대학은 2.1% 감소하여 수도권과 비수도권 대학 간 취업률의 차이를 보여주고 있다. 대규모 대학의 취업률은 61.7%로 중·소규모 대학 취업률인 71.1%보다 낮았다. 취업률 지표는 수도권 대학을 제외한 나머지 대학 모두 하락하고 있었다. 특히 비수도권, 중·소규모 대학 중 평균이 감소한 대학 수가 증가한 대학보다 약 2배 정도 많았다.

전임교원확보율은 전체 대학 3년 평균이 89.4%였고, 2016년 대비 2018년 2.3% 증가하였다. 전체적으로 56개 대학이 전임교원확보율이 증가하였고 그 외 26개 대학은 감소하였다. 이 지표는 사립대학이 90.2%로 국립대학보다 평균값이 높았다. 권역별로는 수도권 대학이 90.6%, 비수도권 대학이 88.9%로 다소 차이가 났다. 규모별로는 중·소규모 대학이 3년 평균 91.6%로 대규모 대학의 74.6%보다 높아 차이가 크게 나타났다. 중·소규모 대학의 경우 전임교원확보율이 47개교에서 평균 7.7%나 증가하였다.

다음으로 부실 유경력대학 84개교의 주요 재정지표별 현황은 다음 <표 III-5>와 같다.

〈표 Ⅲ-5〉 부실 유경력대학 주요 재정지표별 현황

(단위: 백만 원, %, 개교)

구분	평균				증감률 (2016 대비)	증가대학		감소대학			
	2016	2017	2018	3년 평균		학교 수	증가율 평균	학교 수	증가율 평균		
교유비환원율	전체	179.0	183.3	184.8	182.4	3.4	56	7.6	23	-6.9	
	설립별	국립	369.6	355.7	391.6	372.3	6.9	4	8.6	1	-0.1
		사립	166.1	171.7	170.8	169.5	3.1	52	7.5	22	-7.2
	권역별	수도권	164.8	170.9	167.3	167.7	1.9	12	6.7	10	-3.9
		비수도권	184.4	188.1	191.6	188.0	3.9	44	7.8	13	-9.2
	규모별	대규모	180.9	187.4	194.1	187.4	6.7	9	9.5	2	-6.0
		중소규모	178.7	182.7	183.3	181.5	2.8	47	7.2	21	-7.0
장학금지급률	전체	45.2	47.1	46.9	46.4	4.0	59	8.7	20	-9.9	
	설립별	국립	57.3	59.8	61.4	59.5	7.6	5	7.6	-	-
		사립	44.4	46.2	46.0	45.5	3.7	54	8.8	20	-9.9
	권역별	수도권	39.6	41.1	38.6	39.7	-0.8	12	5.9	8	-10.0
		비수도권	47.4	49.4	50.2	49.0	5.8	47	9.4	10	-11.1
	규모별	대규모	39.6	39.8	39.9	39.8	1.9	9	6.6	2	-19.4
		중소규모	46.1	48.3	48.1	47.5	4.3	50	9.1	16	-9.5
등록금수입	전체	43,801	42,769	42,315	42,962	-3.4	18	7.6	61	-6.6	
	설립별	국립	39,393	38,352	37,436	38,394	-4.2	1	1.5	4	-5.6
		사립	44,099	43,068	42,644	43,270	-3.3	17	7.9	57	-6.7
	권역별	수도권	43,156	42,622	42,565	42,781	-3.3	6	3.4	16	-5.8
		비수도권	44,050	42,826	42,218	43,031	-3.4	12	9.7	45	-6.9
	규모별	대규모	109,751	106,621	106,259	107,544	-3.4	3	1.8	8	-5.3
		중소규모	33,133	32,440	31,971	32,515	-3.4	12	9.7	45	-6.9
국고지원	전체	17,045	17,592	17,628	17,422	2.6	52	11.0	27	-13.5	
	설립별	국립	64,358	70,545	72,898	69,267	15.1	5	15.1	-	-
		사립	13,848	14,014	13,894	13,919	1.8	47	10.5	27	-13.5
	권역별	수도권	11,936	12,625	12,575	12,379	1.2	13	10.7	9	-12.6
		비수도권	19,016	19,509	19,578	19,368	3.1	39	11.0	18	-14.0
	규모별	대규모	41,066	41,099	42,166	41,444	2.0	7	11.0	3	-18.3
		중소규모	13,159	13,790	13,659	13,536	2.7	44	11.2	24	-12.9
적립금(사립)	전체	31,845	31,084	29,989	30,973	-13.6	18	36.2	45	33.5	
	권역별	수도권	38,563	37,821	36,465	37,616	-21.8	6	16.4	13	-39.5
		비수도권	29,133	28,363	27,374	28,290	-10.0	12	46.0	31	-32.0
	규모별	대규모	87,770	85,704	82,106	85,193	-6.7	3	4.3	6	-13.3
		중소규모	22,969	22,414	21,717	22,367	-14.9	15	42.5	38	-37.5

주 1. 음영처리한 지표는 〈표 Ⅲ-3〉의 평가별 부실한계대학 주요 선별지표임.

2. 적립금(사립)의 경우 극단치를 갖는 A대학은 제거하고 계산함.

출처: 주요 재정지표는 대학알리미에서 추출·활용하였으며 본 장 p.50의 각주 31에서 제시함.

재정지표 중 교육비환원율은 전체 대학 평균이 182.4%였고 2016년 대비 3.4% 증가하였다. 교육비환원율이 증가한 대학은 총 56개교로 증가비율의 평균은 7.6%에 달했다. 반대로 본 지표가 감소한 대학은 총 23개교로 감소비율의 평균은 6.9%였다. 국립대학은 총 5개교에 불과하여 교육비환원율 3년 평균값이 300%가 넘어 매우 높게 나왔고, 사립대학은 평균 169.5%였다. 수도권 대학이 167.7%로 비수도권 대학 평균 188.0%보다 낮았고 대구모 대학이 187.4%로 중·소규모 대학 평균인 181.5%보다 조금 높은 수준이었다.

장학금지급률은 전체 대학 평균이 46.4%였고 2016년 대비 4.0% 증가하였다. 국립대학이 사립대학보다, 비수도권 대학이 수도권대학보다, 대구모 대학보다 중·소규모 대학이 3년 평균 비율이 더 높았다. 수도권 대학의 경우 장학금지급률은 0.8% 감소하였으나 비수도권 대학은 증가율이 5.8%나 되었다.

등록금 수입은 전체 대학의 3년 평균이 약 430억 원이며, 2016년 약 438억 원에서 2018년 약 423억 원으로 3.4% 감소하였다. 등록금 수입 증가대학은 18개교이며, 감소대학은 61개나 되어 전반적으로 대학 세입에서 등록금 수입이 감소함을 알 수 있었다. 등록금 수입은 국립대학, 사립대학이 2016년 대비 각각 4.2%, 3.3% 하락하고 있었다. 특히 사립대학 등록금 수입의 경우, 감소대학이 총 57개교(감소율 6.7%)로 증가한 대학 17개교보다 3배 이상 많은 수였다. 등록금 수입은 수도권, 비수도권 대학 모두 유사한 비율로 감소하고 있었고 대구모 및 중·소규모 대학 모두 각각 3.4%만큼 감소하였다. 특히 중·소규모 대학 중 45개교가 2016년 대비 2018년에 등록금 수입이 감소하여 증가한 대학 12개교보다 4배 정도 많은 수를 차지했다.

국고지원의 경우 전체 대학의 3년 평균이 약 174억 원이고 2016년 약 170억 원에서 2018년 약 176억 원으로 2.6% 상승했다. 국고지원 증가대학은 52개교이고 감소대학은 27개교로 증가한 대학이 좀 더 많았다. 하지만 국고지원 증가율 평균은 11%, 국고지원 감소율 평균은 13.5%로 차이가 나타났다. 수도권, 비수도권 대학의 국고지원금은 각각 1.2%, 3.1% 정도 증가했다. 비수도권의 경우 국고지원금이 증가한 대학이 39개교로 감소한 18개교보다 많았다. 대구모 및 중·소규모 대학의 국고지원금도 각각 2.0%, 2.7% 증가하였다. 특히 중·소규모 대학의 경우 국고지원금이 44개교가 증가했고 감소한 대학은 24개교였다.

사립대학의 적립금은 3년 평균 약 310억 원이며 2016년 약 318억 원에서 2018년 약 300억 원으로 감소하고 있었다. 적립금이 없는 15개교 제외한 45개교가 적립금이 감소

하고 있었고, 18개교만이 적립금이 증가하고 있었다. 수도권 사립대학의 적립금은 2016년 대비 2018년 21.8% 감소하였다. 비수도권 사립대학 역시 10% 감소하였다. 대규모 대학의 적립금은 2016년 대비 2018년 6.7% 감소하였다. 중·소규모 사립대학의 적립금 역시 14.9% 감소하였다. 적립금은 대학별 편차가 심한 편이었다.

이상과 같이 교육지표 및 재정지표를 활용하여 부실 유경력대학의 지표별 현황을 살펴보고 그 특징을 정리하면 다음과 같다.

교육지표 중 재학생충원율은 전체적으로 소폭 증가하고 있고, 규모별로 살펴보면 대규모 대학이 0.7% 감소하고 있었다. 재학생충원율이 감소한 대학은 그 수가 증가한 대학보다 적지 않은 상황이다. 신입생충원율은 전체적으로는 0.9% 감소하였다. 또한 신입생충원율은 국립대학, 수도권 및 대규모 대학에서는 2016년 대비 증가하고 있었지만, 사립대학, 비수도권, 중·소규모 대학에서는 2016년 대비 감소하고 있었다. 신입생충원율이 감소한 대학 역시 그 수가 증가한 대학보다 적지 않은 상황이다. 중도탈락률은 전체적으로 모두 증가 추세인데 서울 주요 4년제 대학의 중도탈락률이 3% 이내인 것에 대비하여 부실 유경력대학의 평균은 7%에 달하며, 지표값 증가대학 수가 감소대학의 최대 4배 정도 많았다. 취업률은 전체적으로 1.3% 감소하고 있었다. 수도권 대학이 0.9% 정도 증가한 것을 제외하면 국·사립, 비수도권, 대규모 및 중·소규모 대학 모두 취업률 지표값이 하락하였다. 전임교원 확보율은 전체적으로 2.3% 증가하고 있었다. 하지만 세부적으로 살펴본 사립대학 중 전임교원 확보율 감소대학이 25개로 전체의 30%에 달하고 그 감소비율 평균도 8.4%로 높았다.

재정지표 중 교육비환원율은 설립별로 큰 차이가 있었지만, 전반적으로 증가하는 추세였다. 설립별 구분을 제외하고는 수도권, 비수도권, 대규모, 중·소규모 간 유사한 비율로 나타났다. 장학금지급률은 전체 평균 46.4%였고 2016년 대비 4.0% 증가하였으며, 특히 국립대학, 비수도권 대학의 증가율이 각각 7.6%, 5.8%나 되어 두드러졌다. 등록금 수입은 전체적으로 감소하는 추세였다. 이는 위에서 살펴본 재학생, 신입생충원율 및 중도탈락률 등의 영향으로 보이며, 등록금 수입 감소대학 수가 증가대학 수보다 최대 4배 이상 많았다. 국고지원금은 전반적으로 증가하고 있었다. 특히 이들 대학 중 국립대학 5개교는 무려 15.1%가 증가하여 국립대학 지원이 확대되었음을 보여준다. 이에 반해 이들 대학 중 사립대학은 1.8% 증가하여 국고지원이 증가하였더라도 편차가 큼을 볼 수 있다.

국고지원금은 비수도권 대학보다 수도권 대학이, 중·소규모 대학보다 대규모 대학이 증가율이 더 높았다. 마지막으로 사립대학의 적립금은 전체적으로 증가율이 높았으나 이는 사립대학 적립금 변동 추이가 불규칙하여 발생한 증가율일 가능성이 크다.

#### 4 폐교대학 현황

2000년 이후부터 최근까지 폐교한 4년제 대학 현황을 살펴보았다. 세부적으로 폐교 유형 및 시기, 폐교 원인, 폐교와 관련된 법적·행정적 진행 사항 및 주요 이슈, 현재 상태(해산, 청산, 소멸)로 구분하였다. 이 결과를 통해 폐교대학에서 나타나는 시사점을 도출하고, 향후 발생하게 될 한계대학에 대한 대응 방안 마련 시 활용하였다. 구체적인 폐교 대학 현황은 다음 <표 III-6>과 같다.

<표 III-6> 폐교대학 현황(2000~2018년)

대학	유형 및 연도		폐교 사유	주요이슈	현재 상태		
	폐쇄 명령	자진 폐쇄			해산	청산	소멸
광주 예술대	2000	-	• 설립자 비리 적발, 대학 부실 운영에 따른 폐쇄계고 조치 (1998년)	• 교직원 대책 마련 부재 • 잔여재산 귀속문제	×	-	-
아시아대	2008	-	• 허위재산 출연, 채용 시 금품 수수 등 비리 적발 • 시정사항 미이행	• 교직원 대책 마련 부재 • 교직원 체불임금 미지급 (98명, 36억 원)	○	청산인 미확인	-
명신대	2012	-	• 수익용 기본재산 허위 제출 및 무단 처분 • 비정상적 학사운영 • 교비횡령 비리 • 시정사항 미이행	• 폐쇄 명령 불복·항소 • 학생, 교직원 대책 마련 부재	×	-	-
선교청대	2012	-	• 비정상적 학사운영 • 채용 비리, 회계 위법 • 시정명령요구 미이행	• 폐쇄 명령 처분 반발 소송 • 재학생 편입 어려움 발생	○	-	-
건동대	-	2013	• 비정상적 학사운영 • 입학정원 감축, 교원확보율 미충족 등 유지 불가	• 이사회 결정만으로 폐쇄 결정, 학생, 교직원 등 구성원 반발 발생	×	-	-

대학	유형 및 연도		폐교 사유	주요이슈	현재 상태		
	폐쇄 명령	자진 폐쇄			해산	청산	소멸
경북외대	-	2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>경영부실대학 지정</li> <li>신입생 총원난, 등록금 수입 감소, 인건비 상승 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>구성원 동의 없이 일방적 진행 및 잔여재산 귀속 문제</li> <li>유일한 법인 청산(19년 기준)</li> </ul>	○	○	-
대구외대	2018	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정비리 지적 및 폐쇄 명령, 동 시점 교비회계 횡령</li> <li>시정요구 미이행</li> <li>학사운영 불가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대학부지 활용방안 부재</li> <li>교직원 임금 체불 미해결</li> </ul>	○	-	-
한중대	2018	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>교비회계 횡령 및 미회수</li> <li>교직원 임금 체불, 수익용 기본재산 허위 출연, 미보전</li> <li>낮은 학생총원율</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>교직원 임금 체불 발생 (430억 원)</li> <li>2020년 재단 해산 요청 (교수비대위)</li> </ul>	진행 중	-	-
서남대	2018	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>설립자 비리, 교비 횡령</li> <li>정부 폐쇄계고 미이행</li> <li>임금 체불 및 세금 대납</li> <li>총원율 저조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>타 법인(신경대, 한려대) 잔여재산 귀속문제 발생</li> <li>* 잔여재산 국고환수법 통과로 국고환수 가능(2018.12월)</li> </ul>	○	진행 중	-

주 1. 명신대의 해산은 학교법인 신명학원이 목포 성신고를 운영하고 있어 법인의 해산 여부 추후 검토 예정임.

2. 건동대의 경우 학교법인 백암교육재단은 경북 하이텍고등학교를 운영 중임.

출처: 한국사학진흥재단(2018) 및 신문기사, 웹사이트<sup>31)</sup>를 참조하여 재구성함.

사립대학 폐교는 2000년부터 일반 4년제 대학 기준 총 9개교<sup>32)</sup>이다. 이들 대학의 폐교 원인은 대부분 학교법인의 비리·횡령 및 부실경영과 비정상적인 학사운영 등에 따른 것이다. 이 대학들은 2010년경부터 대학 구조개혁평가에서 정부 재정지원제한대학, 학자금대출 제한대학, 경영부실대학 등에 지정되어왔고 앞서 발생한 재단 비리, 횡령, 부실경영에 이어 학생총원율의 지속적 감소, 교육과정 부실화, 임금 체불 등의 악순환에 놓여왔다. 학생들의 학습권을 우선 보장하고 재직 중인 교직원에게 대한 안전망 마련, 지역사회 피해를 방지하기 위해 교육부 차원에서 강제 폐쇄 및 계고, 시정명령 등을 지속 시행했지만, 대부분 대학은 이를 인정하지 않고 법적·행정적으로 조치하거나 학교 폐쇄를 지연, 또는 동일 설립자 타 재단과 법인에 잔여재산을 귀속하게 되어 추후 유사한 교육기관 폐해를 유발했다.

31) 매일신문(2019.09.29.), 베리타스알파(2018.01.24.), 시민일보(2018.10.30.), 파이낸셜뉴스(2015.02.04.), 시민일보(2018.10.30.), 한국일보(2020.01.29.), 한중대학교 교수비상대책위원회 사이트(2020.06.01. 추출)를 참조하여 재구성함.

32) 같은 기간 전문대 3개교(벽성대, 성화대, 대구미래대), 대학원대학 2개교(국제문화대학원대, 인제대학원대), 각종학교 2개교(개혁신학교, 한민족학원)가 자진폐교 및 폐쇄명령으로 폐교되었음(연합뉴스, 2017.11.02.).

〈표 III-6〉에서와 같이 4년제 일반대학 중 유일하게 청산이 완료된 대학은 경북외대 1개교뿐이며 다른 대학들은 장기간 청산 진행 중이거나 해산조차 불투명한 상황이다. 설립자는 또 다른 교육기관을 운영하거나 친·인척을 대상으로 운영하고 있어 차후 학교법인의 비리·횡령, 부실경영 및 비정상적인 학사운영 등이 비슷한 수준의 대학에서도 발생할 가능성이 우려되는 상황이다.

더욱이 교직원에 대한 임금 체불 문제가 아직도 해결되지 않았고, 그 액수는 천문학적으로 늘어나며 학생들에 대한 학습권 침해는 비교육적인 폐교 후유증을 불러일으키고 있다. 폐교대학 부지, 시설 등에 대한 처리 문제 역시 쉽지 않아 지역사회 공동화 현상을 심각하게 유발할 가능성이 클 것으로 보인다. 하지만 이들 대학의 청산이 요원해지고 장기화되고 있어 폐교대학 부지 활용 논의가 어려운 현실이다(한국대학신문, 2020.06.06).

## 5 문제 및 쟁점

이상에서 한계대학에 관한 이론적 배경과 현황 및 특징을 분석한 결과를 근거로 한계대학이 고등교육 전반에서 노출하고 있는 문제는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 한계대학 발생 원인에 따른 정책의 차별화가 이루어지지 못하고 있다. 기존의 한계대학은 주로 경영자의 부정이나 도덕적 해이로 인해 정상적인 교육 활동이 불가능하게 된 사례가 주를 이루었다. 그러나 최근의 한계대학은 경영상태를 논하기 이전에 학령인구 감소에 따른 미충원이라는 외부적·사회적 요인에 의해 발생한 사례에 해당하므로 경영자의 부정으로 발생한 부실대학과는 차별화해야 정책적·제도적 지원을 타당하게 모색할 수 있다. 지금까지는 유형화나 구분 없이 획일적으로 부실대학으로 분류하여 대학의 입장에서도 낙인효과의 부작용이 더 크기 때문에 적극적으로 대학의 상황을 알려 문제를 해결하기 어려운 상황이 지속되어 왔다.

둘째, 한계대학의 개념 정립이 명확히 이루어지지 못했다. 공공, 민간부문 모두 기업에 대해서는 한계기업의 명확한 개념이 정립되었고 특히, 사기업의 경우 서술적 정의와 조작적 정의가 정확하게 정립·활용되고 있었다. 학자들에 따라 한계기업을 정의하는 조작적 정의에는 약간의 차이가 있지만, 이에 관한 지속적인 연구가 이루어져 왔으므로 개념에 근거한 정책적 지원과 처방이 모색될 수 있었다. 그러나 한계대학의 경우 정확한 정의 없이 대학평가의 유형에 따라 부실대학, 재정지원제한대학, 구조조정 대상 대학 등으로 분류됨에 따라 평가에 기반하여 한계대학에 포함되거나 제외되는 사례가 발생하는 문제를 내포하고 있다. 따라서 대학이 교육 활동을 목적으로 하는 비영리기관이라는 특징을 고려하여 교육여건과 재무비율의 상태를 통해 확인할 수 있는 개념 정립이 필요하다.

셋째, 한계대학 안에서도 유형화와 구분이 필요하다. 한계대학 발생 원인의 차별화를 통해 외부적 요인에 의한 한계대학과 경영자의 비위로 인한 부실대학을 구분한다면, 한계대학으로 분류된 이후에는 적절한 정책적 처방을 위한 유형 구분이 필요하다. 크게는 회생 가능한 대학과 불가한 대학을 구분해야 하며, 회생이 불가능한 경우 자발적 퇴로가 필요한 대학과 비자발적 퇴출이 필요한 대학을 구분해야 할 것이다. 이는 정부 고등교육 정책의 실효성 제고와 정부 재정투자의 효율성을 높이기 위한 조치이기도 하며 대학의 자율성을 보장하는 방식이기도 하다. 이미 앞서 한계기업의 구조조정 방식을 살펴보았듯

이 사전적·사후적 구조조정을 이원화하고, 회생 가치와 청산가치 판단을 통해서도 처방을 다르게 하고 있다. 가능하다면 기업의 자율성을 최대한 보장하는 방식도 한계대학 문제를 다루는 고등교육 정책에서 참고할 수 있다.

넷째, 한계대학은 대학의 한계위험도 진단을 통해 선별되어야 하는데, 지금까지는 정부의 각종 대학평가에서 하위권으로 분류된 대학으로 선별하는 방식을 취해왔다. 이때 각종 평가를 통해 하위권 대학을 선별할 경우 평가체제나 지표에 따라 선별된 대학이 다르게 나타난다. 지금까지 정부의 대학 구조조정 평가에서 주로 활용된 지표들은 학생 충원율을 제외하고 이미 「대학설립·운영규정」이나 각종 대학평가로 인하여 어느 정도는 대학 간 표준화된 경향이 있으므로 경영부실과 건실을 구분해내는 변별력을 갖지 못한다. 무엇보다 이러한 선별 지표들이 대학 경영상의 위험요인(Risk)을 대표하는 재무지표들과의 상관관계가 매우 낮은 특징이 있어 한계대학의 고유한 특징을 드러내는 데 한계가 있다. 기업이 부도 위험도를 예측하는 상시평가시스템을 통해 한계기업을 사전 예방하고 관리·지원하듯이 한계대학 역시 고유의 한계위험도 진단 체제를 마련하여 컨설팅 및 사전적·사후적 구조조정의 근거로 활용되어야 할 것이다.

다섯째, 한계대학 문제는 대학만의 문제가 아니라 크게는 인구 요인으로 인한 사회적 문제로 접근할 수 있으므로 이에 대한 정책적·재정적 지원과 처방은 법에 근거하여 안정적으로 이루어져야 한다. 현재는 한계대학에 대한 정책적 조치가 대학 기본역량진단평가를 통해 이루어지고 있으나, 이 역시 대학 구조조정 및 관련 평가에 관한 법령 제정이 지연되고 있으므로 정권 및 정부 담당자 변화에 따라 일관성을 놓치기 쉬운 상황이다. 공공부문 기업과 공공기관의 경우 기획재정부를 중심으로 규정 및 지침을 정교히 마련하여 한계기업에 대한 기능 개편, 전환, 통·폐합 등을 관리하고 있고, 민간부문의 사기업에 대해서는 「기업활력제고를 위한 특별법」, 「기업구조조정 촉진법」, 「파산법」 등을 마련하여 사전적·사후적 처리의 법적 근거와 안정성을 확보하고 있다. 적어도 한계대학 회생과 구조조정을 위한 법적 근거가 마련된다면 건전한 고등교육 생태계 구성에 큰 도움이 될 것이다.

한계대학 문제가 사회적 이슈로 부상하고 각종 대학평가와 고등교육 정책에서 중요성이 커지면서 이해관계자들 사이에서는 종종 찬·반 논쟁이 붙는 쟁점이 있는데 이는 한계대학 문제를 해결하는 과정에서의 정부 개입의 타당성이다.

국·공립대학은 자연스럽게 정부가 주도하여 문제를 해결할 수 있지만, 문제는 사립대학이다. 우리나라 고등교육기관의 약 87%<sup>33)</sup>가 사학이란 점은 물론 한계대학 문제를 상대적으로 먼저 직면하게 될 대상이 지역의 군소 사립대들이란 점에서 사학 문제에 정부가 적극적으로 개입할 필요가 없다는 주장이 제기되기 때문이다. 따라서 한계대학은 시장 논리에 의해 자연 도태되는 방식을 취해야 한다는 관점과 고등교육 생태계 보호와 대학의 사회적 가치 제고, 지역경제 활성화 차원에서 정부의 지원이 필요하다고 보는 관점이 병존한다.

한편, 정부 개입과 관련한 쟁점 중 또 하나로 지자체와 지역사회 참여 여부도 포함된다. 고등교육은 중앙정부 소관이므로 초·중등교육을 주관하는 교육청과 지자체는 대학 문제에 적극적으로 개입하지 않는 경향이 있었다. 그러나 한계대학이 지역경제와 주민 복지에 직결되는 문제로 부상하면서 지역에서의 한계대학 문제의 중요성과 심각성은 대학 폐교로 인한 지역사회의 각종 대책 수립 과정이 증명하고 있다.

정부 개입의 타당성을 논할 때 민간부문에서 한계기업 문제에 정부가 대응하는 방식 및 역할을 참고할 수 있을 것이다. 이때 정부는 금융권과 같이 부도예측 및 방지를 위한 상시평가제도를 만들거나 기업의 자율적 회생과 내·외부적 구조조정, 그리고 파산과 폐업에 대한 법령 제정 과정에 참여한다. 정부 개입의 근거는 시장의 건전성 확립과 원활한 경제활동을 보호하기 위함이다. 이러한 정부의 역할을 고등교육 부문에 적용해보면 정부는 공정한 규칙(rule)을 정하는 역할, 정책 수립 및 재정지원의 역할 등을 찾아볼 수 있을 것이다. 특히, 재정과 법은 정책을 제도화하는 핵심 인프라이므로 한계대학 문제 해결에 두 요건이 결여되지 않도록 지혜를 모아야 할 것이다. 정부는 대학의 자율성을 저해하는 방식의 참여를 지양하고 건전한 고등교육 생태계 조성 및 지역사회 보호, 사회변화와 새로운 수요에 맞는 고등교육 기회를 보장하는 데 초점을 두는 조정자(Coordinator) 역할에 집중해야 할 것이다.

33) 교육부·한국교육개발원(2019). 2019 교육통계연보 중 13-1. 고등교육기관 개황(1) 참조(전체 고등교육기관 430개교 중 국립 50개교, 공립 8개교, 사립 372개교임. 전체 4년제 대학(산업대학 포함) 201개교 중 국·공립 35개교, 사립 157개교임).

CHAPTER **IV**

**한계대학 진단**

1. 진단 모형 개발
2. 진단 모형 검증
3. 한계대학 진단
4. 논의

**KEDI**

학령인구 감소에 따른 한계대학 대응 방안 연구



본 장에서는 한계대학 진단 및 대응 방안 도출을 위한 진단 모형을 개발하였다. 이를 위해 한계위험도 진단 지표(Risk Indicator)를 수집하여 최종 진단 모형에 활용할 지표를 도출하였다. 다음으로 진단 지표의 한계대학 예측정확도를 검증한 후 진단 모형을 확정하였다. 마지막으로 한계대학 진단을 시행하고, 한계위험도 예측을 통해 대응 방안을 도출하였다. 한계대학 진단을 위한 과정은 다음 [그림 IV-1]과 같다.



[그림 IV-1] 한계대학 진단 과정

## 1 진단 모형 개발

### 가. 자료 수집

한계대학 진단 모형 개발에 필요한 진단 지표를 수집하였다. 이를 위해 선행연구, 대학 기본역량진단 기본계획, 경영재무 관련 회계 정보 등을 참고하여 크게 교육여건과 재무비율로 구분하고 해당하는 진단 지표를 수집하였다.

첫째, 교육여건 지표는 대학이 교육을 수행할 경우 갖추어야 할 기본 요소에 해당하는 정량지표이다. 신입생충원율, 재학생충원율(정원 내), 졸업생 취업률, 전임교원확보율로 4개 지표를 도출하였다. 교육여건 지표는 대학알리미<sup>34)</sup>의 대학정보공시 데이터를 수집·활용<sup>35)</sup>하였다.

둘째, 재무비율 지표는 대학의 재무상태나 경영성과와 미래 경영예측을 보여주는 정량 지표이다. 교비회계 결산 및 재무제표를 기초로 경영 분석에 활용되는 성질별(성장성, 수익성, 안정성, 활동성) 정량 재무비율 지표를 활용하였으며, 총 33개 지표를 수집하였다. 진단 지표는 대학알리미 대학정보공시, 기업정보 종합포털 KISLINE<sup>36)</sup>의 학교법인 재무 데이터를 활용하였다. 이 중 학교법인 재무데이터는 공시되어있지 않거나 미계산된 지표 값이 있는 경우 결측치 발생을 최소화하기 위하여 개별 재무제표 금액을 재무비율 산출 공식에 적용하여 계산하였다.

한계대학 진단 모형 개발을 위해 수집한 교육여건 및 재무비율 지표(Pool)와 각 진단 지표의 출처, 분석을 위한 가공방법은 다음 <표 IV-1>과 같다.

<표 IV-1> 한계대학 진단 모형 개발을 위한 진단 지표 데이터 확보

구분	진단 지표 풀(Pool)	
	지표명	지표 출처 및 가공방법(산출공식)
교육여건 (4)	○ 신입생충원율	○ 4-다-신입생충원율 현황
	○ 재학생충원율	○ 4-라-재학생충원율 현황(정원내)
	○ 졸업생취업율	○ 5-다. 졸업생의 취업 현황

34) 한국대학교육협의회 대학정보공시센터 대학알리미(<https://www.academyinfo.go.kr>) 참조

35) 대학알리미 공시 항목에서 수집된 값은 그대로 활용하였고, 공시 항목을 활용하여 계산이 필요한 경우 산출식에 의거하여 지표값을 계산하였음.

36) NICE평가정보-기업정보 종합포털(<https://www.kisline.com>) 참조

구분	진단 지표 풀(Pool)				
	지표명	지표 출처 및 가공방법(산출공식)			
	○ 전임교원확보율	○ 6-나. 전임교원 1인당 학생 수 및 전임교원 확보율			
재무 비율 (29)	수익성 (12)	○ 전입기부금비율	8-바-2. 교비회계 자금 계산서(결산)	• 전입금, 기부금 합계/전체 수입합계*100	
		○ 국고보조금비율		• 국고보조금/전체 수입합계*100	
		○ 인건비비율		• 보수/전체 지출합계*100	
		○ 관리운영비비율		• 관리운영비/전체 지출합계*100	
		○ 학생경비비율		• 연구학생경비/전체 지출합계*100	
		○ 등록금 의존율		• 등록금/전체 수입합계*100	
		○ 등록금인건비 의존율		• 인건비(보수)/등록금수입*100	
		○ 총자산순이익율		• (당기순이익/((당기총자산+전기총자산)/2))*100	
		○ 총자산경상이익율		• (경상이익/총자산)*100	
		○ 매출액순이익율		• (당기순이익/당기매출액)*100	
		○ 매출액경상이익율		• 경상이익/매출액*100	
		○ 금융비용부담율		• 금융비용/매출액비율	
	안정성 (8)	○ 유동비율	개별 재무재표, 재무분석 (성질별 주요 재무비율) <sup>37)</sup>	• 유동자산/유동부채*100	
		○ 당좌비율		• 당좌자산/유동부채*100	
		○ 부채비율		• 부채총계/자본총계*100	
		○ 자기자본비율		• 자본총계/총자산*100	
		○ 순운전자본비율		• 순운전자본/총자본비율	
		○ 차입금 의존도		• 총차입금/총자산*100	
		○ 현금비율		• 현금및현금등가물/유동부채*100	
		○ 고정자산비율		• (비유동자산)/자본총계총계*100	
	활동성 (3)	○ 총자본회전율		• 매출액/((당기총자산+전기총자산)/2)	
		○ 고정자산회전율		• 매출액/((당기비유동자산+전기비유동자산)/2)	
		○ 자기자본회전율		• 매출액/((당기자본총계+전기자본총계)/2)	
	성장성 (6)	○ 매출액증가율		• (당기매출액/전기매출액)*100-100	
		○ 순이익증가율		• (당기순이익/전기순이익)*100-100	
		○ 이자보상비율		• (당기자본총계/전기자본총계)*100-100	
		○ 자기자본증가율		• (당기자본총계/전기자본총계)*100-100	
		○ 기부금수입증가율		8-바-2. 교비회계	• 기부금 수입의 전년대비 증가율
		○ 교육외수입증가율		자금계산서(결산)	• 교육외수입의 전년대비 증가율

주: 진단 지표 중 개별 재무재표, 재무분석(성질별 주요 재무비율)은 NICE평가정보-기업정보 종합포털에서 추출하였으며 그 외 진단 지표는 대학알리미에서 추출하였음.

37) 지표값이 없는 경우, 개별 재무제표의 금액을 재무비율 산출식에 적용하여 계산함.

## 나. 분석 대상

진단 지표의 수집 대상인 4년제 사립대학은 2020학년도 대학정보공시 기준 153개교(산업대학 및 캠퍼스, 분교는 본교로 포함)이다. 사립대학별로 학교법인명도 조사하여 기업정보 종합포털 KISLINE에서 재무비율 지표를 수집할 때 활용하였다. 동일 학교법인이 운영하는 일부 사립대학의 분교 및 캠퍼스는 본교를 기준으로 수집하였다. 진단 지표 데이터셋 확정을 위해 먼저 교육여건 및 재무비율 지표의 기준연도 설정과 미비한 지표에 대한 보완을 시행하였으며 과정은 다음과 같다.

첫째, 진단 지표의 기준연도를 설정하였다. 대학알리미는 매년 공시되어 최신의 교육 및 재무데이터를 활용할 수 있다.<sup>38)</sup> 하지만 외부감사를 통해 의무적으로 경영공시를 하는 일반 기업과 달리 4년제 사립대학의 학교법인은 비영리법인으로 회계연도마다 경영공시를 의무적으로 시행하지 않는다. 그래서 학교법인의 재무정보 공시연도는 일관적이지 않은 문제점이 있었다. 재무비율 지표의 경우 학교법인의 재무데이터를 활용해야 함에 따라 153개의 학교법인 재무데이터가 가장 많이 수집될 수 있었던 2015년도를 데이터셋의 기준연도로 설정하였다.<sup>39)</sup> 일부 학교법인의 재무비율 지표 중 2015년도가 부재할 경우 최근 공시된 회계연도(2018, 2019년도) 또는 직전 회계연도(2014년도) 데이터값으로 대체하였다.<sup>40)</sup> 또한 재무비율 지표를 공시하지 않는 17개 학교법인은 데이터셋에서 제외하였다. 교육여건 지표도 기준연도인 2015년도의 대학정보공시 데이터를 활용하여 재무비율 지표와의 일관성을 확보하였다.<sup>41)</sup>

둘째, 기준연도의 재무비율 지표 중 데이터값이 존재하지 않는 경우, 지표 산출식으로 재계산 후 데이터를 보완하였다. 이를 위해 개별 재무제표에 수록된 원본 금액을 대학별로 수집한 후 <표 IV-1>에서 제시한 재무비율 지표 산출식을 활용하여 지표를 계산하였

38) 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」 제6조 및 관련 시행령에 따라 매년 1회 이상 고등교육기관 정보를 공시해야 함(<http://www.law.go.kr/법령/교육관련기관의정보공개에관한특례법>).

39) 기업정보 종합포털 KISLINE의 153개 학교법인이 공시한 재무데이터 중 공통으로 가장 많이 제시된 회계연도는 2015년도로 총 127개교임. 다음으로 2014년도 105개교, 2016년도 61개교, 2017년도 54개교, 2018년도 43개교, 2019년도 21개교임.

40) 데이터셋 기준연도(2015년도) 재무데이터가 없는 사립대학 5개교는 2014년도 데이터 활용, 3개교는 2018년도 데이터 활용, 1개교는 2019년도 데이터를 활용함.

41) 졸업생 취업률은 소수 학교법인의 교육여건 지표 중 데이터 수집 기준연도 데이터가 부재하여 직전년도 데이터로 대체하였다. 학교법인이 같은 대학 분교 또는 캠퍼스는 본교를 기준으로 통합하였고, 하나의 학교법인이 두 개의 사립대학을 운영하는 경우는 별개의 사립대학으로 처리하였음.

다. 본 작업을 통해 재무 진단 지표의 결측값이 최대한 발생하지 않도록 하고 분석 대학의 수를 최대로 확보하였다.

이상과 같이 한계대학 진단 모형에 사용될 진단 지표 도출을 위한 데이터셋을 구성하였다. 데이터셋은 총 133개 대학<sup>42)</sup>에 대한 29개의 교육여건 및 재무 비율 지표로 구성된다. 분석 대상의 특징은 다음 <표 IV-2>와 같고 진단 모형 개발에 활용할 진단 지표는 다음 <표 IV-3>과 같다.<sup>43)</sup>

분석 대상을 지역별로 살펴보면 수도권 대학 57개교(42.9%), 비수도권 대학 76개교(57.1%)로 비수도권 대학이 더 많았다. 규모별로는 재학생 수를 기준으로 크게 두 분류로 나누어 살펴보았다. 재학생 수 10,000명 이상을 대규모, 10,000명 미만을 중·소규모로 보았을 때, 대규모 대학은 35개교(26.3%), 중·소규모 대학은 98개교(73.7%)였다. 재학생 수 8,000명 이상을 대규모, 8,000명 미만을 중·소규모로 보았을 때, 대규모 대학 50개교(37.6%), 중·소규모 대학은 83개교(62.4%)였다. 모두 중·소규모 대학이 더 많았다.

한계대학 진단 모형 개발에 활용할 진단 지표 풀(Pool)은 교육여건 지표 4개, 재무비율 지표 25개였다. 이 중 재무비율 지표는 세부적으로 수익성 지표 11개, 안정성 지표 7개, 활동성 지표 5개, 성장성 지표 2개로 구성되었다.

<표 IV-2> 한계대학 진단 모형 개발을 위한 분석 대상 대학

구분		학교 수(비율)
분석 대상 사립 4년제 대학 수		133개교
지역	수도권	57개교(42.9%)
	비수도권	76개교(57.1%)
규모1	대규모(10,000명 이상)	35개교(26.3%)
	중·소규모(10,000명 미만)	98개교(73.7%)
규모2	대규모(8,000명 이상)	50개교(37.6%)
	중·소규모(8,000명 미만)	83개교(62.4%)

42) 분석 대상 대학 수는 2020학년도 대학정보공시 기준 사립 4년제 대학 158개교(산업대, 분교 및 캠퍼스 포함)에서 동일 학교법인에 의해 운영되는 분교 및 캠퍼스 5개교, 정부 출연 사립대학 1개교, 재무비율 지표를 공시하지 않아 모든 진단 지표의 데이터가 존재하지 않는 17개교를 제외한 것임. 또 33개의 교육 및 재무 진단 지표 중 20개 이하로 수집된 2개교를 제외하여, 데이터 결측값을 최소화하였음.

43) 최종 진단 모형 도출 시 진단 지표가 통계적으로 유의미할 수 있도록 <표 IV-1>의 33개 재무 진단 지표 중 데이터 수집률이 90% 이하인 총 4개(순이익증가율, 금융비용부담률, 이자보상비율, 차입금의존도)는 제외하였음.

〈표 IV-3〉 한계대학 진단 모형 개발을 위한 최종 진단 지표 풀(Pool)

구분		진단 지표	구분	진단 지표
교육여건 (4)		1 신입생충원율	안정성 (7)	16 유동비율
		2 재학생충원율		17 당좌비율
		3 졸업생 취업률		18 부채비율
		4 전임교원확보율		19 자기자본비율
재무 비율 (25)	수익성 (11)	5 전입기부금비율		20 순운전자본비율
		6 국고보조금비율		21 현금비율
		7 인건비비율		22 고정자산비율
		8 관리운영비비율	활동성 (5)	23 총자본회전율
		9 학생경비비율		24 고정자산회전율
		10 등록금 의존율		25 자기자본회전율
		11 등록금인건비 의존율		26 기부금수입증가율
		12 총자본순이익율		27 교육외수입증가율
		13 총자본경상이익율	성장성 (2)	28 매출액증가율
		14 매출액순이익율		29 자기자본증가율
		15 매출액경상이익율		
<b>총 29개</b>				

출처: 대학알리미(진단 지표 1~11, 26, 27), 기업정보 종합포털(진단 지표 12~25, 28, 29) 참조

## 다. 진단 지표 분석

최종 진단 모형을 개발하기 위해 진단 지표 분석을 시행하였다. SPSS 26.0 프로그램을 이용하여 T-검정, 단변량 로지스틱 분석을 진행하였다. 먼저 한계대학 진단에 교육여건 및 재무비율 지표에 대한 대학 간의 차이 유무를 T-검정(T-test)을 통해 분석하였고 두 집단 간 유의미한 진단 지표를 도출하였다. 그리고 단변량 로지스틱 분석을 시행하여 T-검정을 통해 도출된 진단 지표 중에서 한계대학 진단에 가장 적합하다고 판단되는 최종 진단 지표를 선정하였다.

### 1) T-검정

분석 대상 대학 133개교와 진단 지표 풀(Pool) 29개에 대한 T-검정을 시행하였다. T-검정을 위한 독립변수로 분석 대상 대학을 두 유형(A, B)으로 구분하였다. 대학구조개혁 평가 및 대학기본역량진단 등에서 건전대학으로 포함되었던 대학을 A유형, 부실 기관에

가장 많이 포함되었던 대학을 B유형으로 분류하였다. T-검정 결과, 유의미한 것으로 도출된 지표는 다음 <표 IV-4>와 같다.

A유형과 B유형의 29개 진단 지표 풀(Pool)을 T-검정한 결과 교육여건 지표에서 신입생충원율, 재학생충원율, 재무비율 지표에서 수익성 부분의 국고보조금비율, 관리운영비율, 활동성 부분의 총자본회전율, 고정자산회전율이 집단별로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

<표 IV-4> 진단 지표 T-검정 결과

구분		평균		표준편차		t값	채택
		A	B	A	B		
교육 여건	신입생충원율	99.47	91.39	0.55	20.03	-3.420**	○
	재학생충원율	102.43	85.99	7.95	19.36	-6.581**	○
	졸업생 취업률	66.31	66.17	4.98	10.52	-0.095	
	전임교원확보율	85.27	91.97	43.07	80.04	0.586	
수익성	전입기부금비율	8.10	8.80	10.86	15.80	0.294	
	국고보조금비율	14.24	17.70	5.39	7.36	3.034**	○
	인건비비율	40.85	39.06	5.68	14.93	-0.938	
	관리운영비비율	10.28	12.73	2.69	4.60	3.809**	○
	학생경비비율	31.66	32.92	6.32	9.03	0.916	
	등록금의존율	56.65	55.92	11.40	15.40	-0.303	
	등록금인건비의존율	78.73	80.82	39.31	66.06	0.216	
	총자본순이익율	-0.13	-0.83	2.97	2.25	-1.493	
	총자본경상이익율	1.64	-0.83	13.58	2.39	-1.476	
	매출액순이익율	1.57	-234.97	20.44	1897.96	-0.940	
	매출액경상이익율	2.12	-231.37	20.83	1883.75	-0.935	
	재무 비율	유동비율	2294.28	14817.09	13982.15	76413.89	1.355
당좌비율		2291.67	14815.37	13982.42	76414.19	1.355	
부채비율		107.56	500.27	413.65	3853.27	0.779	
자기자본비율		78.82	81.99	18.78	19.45	0.941	
순운전자본비율		5.12	4.79	19.27	14.93	-0.112	
현금비율		1965.64	12998.47	13548.73	75717.92	1.205	
고정자산비율		163.55	573.22	374.02	3829.61	0.818	
활동성	총자본회전율	0.35	0.27	0.21	0.21	-2.118*	○
	고정자산회전율	0.55	0.33	0.82	0.30	-2.129*	○
	자기자본회전율	0.51	0.61	0.48	2.42	-1.754	
	기부금수입증가율	6.05	142.67	44.76	899.50	1.184	
	교육외수입증가율	-15.85	61.63	24.50	399.32	1.643	
성장성	매출액증가율	293.00	-2.01	2092.87	47.11	-1.064	
	자기자본증가율	13.63	-5.33	78.62	20.68	-1.754	

\*p<.05, \*\*p<.01

## 2) 단변량 로지스틱 분석

T-검정에서 도출된 6개의 진단 지표에 대한 단변량 로지스틱 분석을 시행하였으며 분석 결과는 다음 <표 IV-5>와 같다.

<표 IV-5> 진단 지표 단변량 로지스틱 분석 결과

지표		B	S.E.	Wals	자유도	유의 수준	Exp(B)	채택	
교육여건	신입생충원율	.338	.171	3.928	1	.047	1.403	○	
	재학생충원율	.190	.040	22.077	1	.000	1.209	○	
재무 비율	수익성	국고보조금비율	-.095	.033	8.270	1	.004	.910	○
		관리운영비비율	-.202	.063	10.393	1	.001	.817	○
	활동성	총자본회전율	1.899	.948	4.017	1	.045	6.680	○
		고정자산회전율	1.219	.674	3.274	1	.070	3.383	-

\*p<.05, \*\*p<.01

단변량 로지스틱 분석 결과 총 5개의 진단 지표가 대학 유형 간 차이에 대한 설명력이 높아 유의하게 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 유의미한 것으로 도출된 5개 진단 지표 중 2개가 교육여건 지표(신입생충원율, 재학생충원율)이고 3개가 재무비율 지표(국고보조금비율, 관리운영비비율, 총자본회전율)이다.

## 3) 최종 진단 지표

이상 T-검정과 단변량 로지스틱 분석을 거쳐 한계대학 진단 모형의 최종 진단 지표를 도출하였으며 다음 <표 IV-6>과 같다.

<표 IV-6> 한계대학 진단 모형의 최종 진단 지표

구분	진단 지표	
교육여건(2)	신입생충원율, 재학생충원율	
재무비율(3)	수익성(2)	국고보조금비율, 관리운영비비율
	활동성(1)	총자본회전율

## 2 진단 모형 검증

이상의 과정을 거쳐 도출된 총 5개 진단 지표가 분석 대상인 사립 4년제 대학 133개교에 대해 한계대학 예측모형으로서 성과가 있는지를 확인하기 위하여 진단 모형 검증을 시행하였다.

한계대학 진단 모형의 예측력을 상호 비교하기 위하여 진단 모형 검증은 4가지 분석 방법을 적용하였다. 첫째, 다변량 로지스틱 회귀분석, 둘째, 판별분석, 셋째, 의사결정나무 모형, 넷째, 인공신경망 모형을 활용하였다. 대학구조개혁평가 및 대학기본역량진단 등에서 건전 대학으로 포함되었던 대학을 A유형, 부실대학에 가장 많이 포함되었던 대학을 B유형으로 분류하여 분석 방법에 적용하였다. 각각의 분석 방법을 통해 진단 모형의 예측정확도를 확인하고 최종 진단 모형을 확정하였다.

### 가. 다변량 로지스틱 회귀분석

진단 모형에 대하여 다변량 로지스틱 회귀분석을 시행하였다. 이 분석 방법을 통해 대학 집단을 이분 변수로 하여 종속변수와 독립변수 간의 인과관계를 확인하고 진단 모형의 예측정확도를 확인할 수 있다. 또한 변수진입방법<sup>44)</sup>으로 단계선택법(Stepwise Method) 활용 시 A, B유형 대학의 관찰치와 예측치 간의 차이를 볼 수 있다. 분석 결과, A유형 대학은 전체의 75.4%가, B유형의 대학은 전체의 80.9%로 정확히 분류되어 전체적인 예측정확도는 78.3%로 도출되었다.<sup>45)</sup> 이로써 두 대학 유형이 진단 모형에 의해 정확하게 분류되었다(〈표 IV-7〉 참조).

44) 단계선택법(Stepwise Method)은 독립변수의 추가와 제거를 적절히 조합하여 최선의 회귀식을 도출하는 방법이고 전진선택법(Forward Selection Procedure)은 일정 기준에 따라 독립변수를 하나씩 추가시키며, 후진선택법(Backward Elimination Procedure)은 일단 모든 독립변수를 포함시킨 후 일정기준에 따라 독립변수를 제거하는 방식임(성태제, 2015:265-268).

45) 변수진입방법으로 전진선택법(Forward Selection Procedure), 후진선택법(Backward Elimination Procedure)을 선택한 후 분석한 결과, 전체 예측정확도가 모두 78.3%로 동일하게 도출되었음.

〈표 IV-7〉 다변량 로지스틱 회귀분석에 의한 모형검정 및 예측정확도

구분	예측값			정확도	
	A	B	전체		
관찰값	A	46	15	61	75.4%
	B	13	55	68	80.9%
	전체	59	70	129	78.3%

-2LL=120.08,  
 $\chi^2$ (절편모양-이론모형)=58.371(df=5, p=.00), Nagelkerke R<sup>2</sup>=.49

\*p<.05

## 나. 판별분석

진단 모형이 유형별 대학을 타당하게 구별할 수 있는지 검정하기 위하여 판별분석을 시행하였다. 진단 지표를 독립변수로 하여 분석 대상인 두 대학 집단을 종속변수로 분석하였다.<sup>46)</sup> 진단 지표들에 의해 A, B유형 대학이 어느 정도 정확하게 분류될 수 있는지 분석한 결과는 다음 〈표 IV-8〉과 같다.

판별함수에 의해 A유형 대학은 82.0%, B유형 대학은 73.5%로 정확하게 분류하여 전체적으로 77.5%의 정확도를 나타내고 있다. 따라서 진단 모형이 두 유형의 대학을 제대로 구별할 수 있는 높은 예측력을 가졌음을 알 수 있다.

〈표 IV-8〉 판별분석에 따른 예측정확도

집단	예측 소속집단		전체
	A	B	
원래 소속집단	A	11	61
		82.0%	18.0%
B	B	50	68
		26.5%	73.5%

전체의 정확분류비율 : 77.5%

46) 판별분석 시 독립변수를 모두 진입하는 방식으로 시행하였고, Willks의 람다의 유의확률(p-value)이 .000으로 두 집단 간 유의한 차이가 있는 것을 확인하였음. 구조항렬에서 도출된 판별적재값에 따라 재학생총원율(.788), 국고보조금비율(-.365)이 판별력이 큰 것으로 나타났음.

## 다. 의사결정나무 모형

진단 모형에 대해 의사결정나무 모형(Decision tree)<sup>47)</sup>을 시행하였다. 총 4가지의 알고리즘(CHAD, EXHAUSTIVE CHAD, CRT, QUEST)을 각각 실시하였고 그 결과는 다음 <표 IV-9>와 같다.

<표 IV-9> 의사결정나무 모형에 따른 예측정확도

CHAID	예측값		정확도	EXHAUSTIVE CHAD	예측값		정확도
	A	B			A	B	
A	44	17	72.10%	A	44	17	72.10%
B	9	63	87.50%	B	9	63	87.50%
전체 비율	39.80%	60.20%	80.50%	전체 비율	39.80%	60.20%	80.50%
CRT	예측값		정확도	QUEST	예측값		정확도
	A	B			A	B	
A	49	12	80.30%	A	0	61	0.00%
B	11	61	84.70%	B	0	72	100.00%
전체 비율	45.10%	54.90%	82.70%	전체 비율	0.00%	100.00%	54.10%

분석 결과, 예측정확도는 CHAD 80.5%, EXHAUSTIVE CHAD 80.5%, CRT 82.7%, QUEST 54.1%로 나타났으며, 예측정확도가 가장 높은 것은 CRT에 의한 예측 정확도 (82.7%)를 선택하였다.

## 라. 인공신경망 모형

진단 모형에 대해 인공신경망 모형을 시행하였으며 훈련자료와 테스트자료 결과로 각각 도출된다. 본 연구에서는 진단 모형의 예측정확도를 살펴보기 위해 자동완성 방법 포함 총 9가지 분석 방법<sup>48)</sup>으로 예측정확도를 확인하였다.

예측정확도를 살펴보면 다음 <표 IV-10>과 같다. 일반적으로 훈련자료 결과와 테스트

47) 본 모형은 의사결정의 규칙(rule)을 나무구조로 도표화하여 관심대상이 되는 몇 개의 소집단으로 분류하거나 예측을 수행하는 분석 방법으로 경영학에서 부실 가능성이 높은 기업을 분류해낼 수 있고, 어떤 속성을 가지고 있는 기업이 부실화될 가능성이 더 큰지 설명이 가능함(오우석·김진화, 2017:25).

48) 일반적으로 다층 퍼셉트론 방식을 활용하고, 이 방식에는 기본적인 자동완성(적절한 방법 자동 설정)과 8가지 분석 방법 적용이 가능함. 은닉층 활성화 함수 2개(쌍곡탄젠트, 시그모이드)와 결과레이어 활성화 함수 4개(항등, softmax, 쌍곡탄젠트, 시그모이드)의 조합으로 총 8가지 분석 방법이 도출됨.

자료 결과의 예측정확도가 모두 80% 이상일 경우 적합한 모형으로 판단한다. 따라서 9 가지 분석 방법 중 시그모이드(은닉층)-쌍곡탄젠트(결과레이어) 모형이 가장 적절한 모형으로 나타났다.

〈표 IV-10〉 인공지능경망 모형에 따른 예측정확도

예측정확도		적절
훈련자료 결과	테스트자료 결과	
1) 자동완성: 77.7%	1) 자동완성: 74.3%	
2) 쌍곡탄젠트-항등: 75.6%	2) 쌍곡탄젠트-항등: 79.5%	
3) 쌍곡탄젠트-Softmax: 79.3%	3) 쌍곡탄젠트-Softmax: 83.3%	
4) 쌍곡탄젠트-쌍곡탄젠트: 76.8%	4) 쌍곡탄젠트-쌍곡탄젠트: 78.7%	
5) 쌍곡탄젠트-시그모이드: 83.3%	5) 쌍곡탄젠트-시그모이드: 66.7%	
6) 시그모이드-항등: 71.4%	6) 시그모이드-항등: 80.0%	
7) 시그모이드-Softmax: 81.3%	7) 시그모이드-Softmax: 60.5%	
<b>8) 시그모이드-쌍곡탄젠트: 80.6%</b>	<b>8) 시그모이드-쌍곡탄젠트: 83.3%</b>	○
9) 시그모이드-시그모이드: 88.2%	9) 시그모이드-시그모이드: 79.2%	

시그모이드(은닉층)-쌍곡탄젠트(결과레이어) 방법을 통한 훈련자료 결과와 테스트자료 결과로 도출된 진단 모형의 예측정확도는 80.6%, 테스트자료의 예측정확도는 83.3%가 도출되었다(〈표 IV-11〉 참조).

〈표 IV-11〉 시그모이드-쌍곡탄젠트 방법에 따른 예측정확도

구분	집단	예측값		전체
		A	B	
훈련 자료	A	30	12	71.40%
	B	6	45	88.20%
	전체 비율	38.70%	61.30%	80.60%
테스트 자료	A	14	5	73.70%
	B	1	16	94.10%
	전체 비율	41.70%	58.30%	83.30%

주: 시그모이드(은닉층)-쌍곡탄젠트(결과레이어) 방법에 의한 결과임.

## 마. 진단 모형 검증 결과

진단 모형 검증 결과, 최종적으로 인공지능망 모형의 시그모이드-쌍곡탄젠트의 예측정확도가 83.3%(80.6%)로 가장 높아 한계대학 진단 판별능력이 가장 우수한 것으로 나타났다. 차순으로 예측정확도는 의사결정 나무 모형(CRT) 82.7%, 다변량 로지스틱 회귀분석 78.3%, 판별분석 77.5% 순이었다.

〈표 IV-12〉 한계대학 진단 모형 예측정확도 비교

분석 방법		예측정확도	순위
1) 다변량 로지스틱 회귀분석	단계선택법, 전진선택법, 후진선택법	78.3%	3
2) 판별분석		77.5%	4
3) 의사결정나무	CHAID	80.5%	
	EXHAUSTIVE CHAID	80.5%	
	CRT	82.7%	2
	QUEST	54.1%	
4) 인공지능망모형	자동완성	74.3%(77.7%)	
	쌍곡탄젠트-항등	79.5%(75.6%)	
	쌍곡탄젠트-Softmax	83.3%(79.3%)	
	쌍곡탄젠트-쌍곡탄젠트	78.7%(76.8%)	
	쌍곡탄젠트-시그모이드	66.7%(83.3%)	
	시그모이드-항등	80.0%(71.4%)	
	시그모이드-Softmax	60.5%(81.3%)	
	시그모이드-쌍곡탄젠트	83.3%(80.6%)	1
	시그모이드-시그모이드	79.2%(88.2%)	

주: ( )는 훈련자료 예측정확도임.

### 3 한계대학 진단

한계대학 진단을 시행하기 위해 먼저 진단 지표값을 기준으로 4분위 구간(75% 이상, 50~75% 미만, 25~50% 미만, 25% 미만)으로 분류하고 기초통계량 분석 및 분산분석(ANOVA)을 시행하였다. 이를 통해 4분위 구간별 진단 지표값과 평균값의 유의미한 차이를 확인하였다.

다음으로 5개 진단 지표값이 4분위 구간 내에 위치하는 모양을 직관적으로 도출하기 위해 오각형 레이더 차트(Radar Chart) 도식화 작업을 시행하였다. 오각형 레이더 차트는 스파이더 차트(Spider Chart), 스타 플롯(Star Plot) 등의 명칭으로도 사용되며, 어떤 측정 목표에 대한 평가항목이 여러 개일 때 중심으로부터 일정 간격으로 척도를 채는 칸을 나누어 각 평가항목의 정량화된 점수에 따라 그 위치에 점을 찍고 평가항목 간 선을 이어 항목 간 균형을 직관적·균형적으로 볼 수 있도록 해주는 도표이다.<sup>49)</sup> 본 연구의 지표값은 오각형 레이더 차트에 위치하는 구간에 따라 75% 이상은 그린 존(green zone), 50~75% 미만은 옐로우 존(yellow zone), 25~50% 미만은 오렌지 존(orange zone), 25% 미만은 레드 존(red zone)으로 구분하였다. 한계대학 진단은 지역별, 규모별로 구분하여 살펴본 일반 진단과 한계위험도 예측에 따른 5가지 유형별 진단으로 시행하였다.

### 가. 기초통계량 분석 및 분산분석

한계대학 진단 대상은 총 133개교<sup>50)</sup>이며 진단 모형으로 도출된 총 5개 진단 지표(신입생충원율, 재학생충원율, 국고보조금비율, 관리운영비비율, 총자본회전율)를 적용하였다. 진단 지표 데이터값은 총자본회전율<sup>51)</sup>을 제외하고 모두 백분율을 기준으로 구성되어 있으며, 분석의 통일성을 위해 일부 지표값을 조정하였다. 국고보조금비율 및 관리운영비율의 경우 지표값을 역방향으로 해석해야 함에 따라 원래의 백분율 지표값을 역산(역코딩)하여 재산출하였다. 모든 진단 지표값은 서로 상이한 척도와 기준에 의해 측정되었기 때문에 양적 비교가 가능하도록 모든 값을 Z점수로 표준화하였으며, 한계대학 진단을 위한 오각형 레이더 차트를 구성할 때 Z점수를 활용하였다.

이상 진단 지표값을 기준으로 4분위 구간을 분류하였고 분산분석을 시행하여 구간 구分的 통계적 유의미성 확인 및 구간별 집단 간에 대한 사후검증을 시행하였다.<sup>52)</sup> 이에 대한 기술통계 분석량 및 분산분석 결과는 다음 <표 IV-13>과 같다.

49) 위키백과(2020.07.30.), Wikipedia(2020.7.30.) 참조

50) 본 장의 1절 진단 모형 개발에서 활용된 4년제 사립대학 153개교 중 최종 분석 대상인 133개교이며 분석 대상 대학의 현황은 <표 IV-2>와 같음.

51) 총자본회전율은 매출액을 총자본으로 나눈 값으로 1년 동안 총 자본이 몇 번 회전했느냐를 나타내는 비율로 단위는 회를 사용함.

52) 사회과학에서 일반적으로 사용하는 Scheffé의 사후검증 방법을 사용함.

〈표 IV-13〉 진단 모형 기초통계량 분석 및 분산분석 결과<sup>53)</sup>

구분		대학 수	평균 (Z점수)	표준편차 (Z점수)	F값	사후검증결과 (Scheffe)
신입생 충원율	25% 미만(a)	36	82.69(-0.81)	25.67(1.68)	14.174**	a(b,c,d)
	25~50% 미만(b)	34	99.36(0.28)	0.14(0.01)		
	50~75% 미만(c)	34	99.72(0.30)	0.08(0.01)		
	75% 이상(d)	29	100.06(0.33)	0.22(0.01)		
	총계	133	95.09(0.00)	15.24(1.00)		
재학생 충원율	25% 미만(a)	33	70.64(-1.33)	20.44(1.18)	77.710**	a(b,c,d b(d)
	25~50% 미만(b)	34	95.55(0.12)	1.59(0.09)		
	50~75% 미만(c)	33	100.59(0.41)	1.77(0.10)		
	75% 이상(d)	33	107.29(0.8)	3.79(0.22)		
	총계	133	93.53(0.00)	17.26(1.00)		
국고 보조금비율	25% 미만(a)	34	23.88(-1.16)	6.19(0.92)	117.068**	a)b,c,d b)d c)a,b d)a,b,c
	25~50% 미만(b)	32	17.91(-0.27)	1.11(0.16)		
	50~75% 미만(c)	33	13.93(0.32)	1.33(0.20)		
	75% 이상(d)	32	8.21(1.17)	2.53(0.38)		
	총계	131	16.09(0.00)	6.72(1.00)		
관리 운영비비율	25% 미만(a)	33	17.05(-1.35)	4.13(1.03)	109.349**	a)b,c,d b)c,d c)d d)a,b,c
	25~50% 미만(b)	34	11.65(0.00)	0.64(0.16)		
	50~75% 미만(c)	33	9.85(0.44)	0.45(0.11)		
	75% 이상(d)	33	7.92(0.92)	1.04(0.26)		
	총계	133	11.60(0.00)	4.02(1.00)		
총자본 회전율	25% 미만(a)	34	.11(-1.00)	.07(0.30)	79.507**	-
	25~50% 미만(b)	32	.27(-0.27)	.05(0.11)		
	50~75% 미만(c)	32	.32(0.08)	.04(0.09)		
	75% 이상(d)	32	.58(1.24)	.24(1.13)		
	총계	130	.31(0.00)	.21(1.00)		

\*\*p&lt;.01

진단지표별·구간별 분석 대상 대학의 수는 유사했다. 신입생충원율은 평균 95.09%였고 25% 미만 구간이 82.69%로 나머지 구간 평균값(99.36%, 99.72%, 100.06%)과 차이가 나타났다. 재학생충원율은 평균 93.53%였고, 25% 미만 구간의 평균 70.64%와 75% 이상 구간의 평균 107.29% 간 차이가 컸다. 국고보조금비율은 전체 평균은 16.09%였고

53) 국고보조금비율과 관리운영비비율의 기초통계량 분석(평균, 표준편차) 결과는 원 데이터를 기준으로 제시하였음.

비율이 높을수록 대학이 정부 재정지원에 의존하는 비율이 높다고 볼 수 있다. 관리운영 비비율은 대학의 세출 결산 중 관리운영에 지출하는 비용으로 전체 평균은 11.60%였다. 총자본회전율은 지표값이 높을수록 양호한 것을 의미하며 전체 평균값은 0.31이었다. 75% 이상 구간의 평균은 0.58이었고 25% 미만 구간의 평균은 0.11 수준이었다.

사후검증 결과 신입생충원율은 25% 미만 구간과 나머지 구간 간의 차이가 유의미한 것으로 나타났고 나머지 세 구간에 속한 대학과 지표값이 25% 미만 구간의 대학과 지표값에 비해 높은 것으로 판단되었다. 한편 25% 미만 구간을 제외한 나머지 세 구간 간에는 통계적으로 유의미한 차이가 없었다. 재학생충원율은 25% 미만 구간과 75% 이상 구간 간의 차이가 유의미하게 나타나 75% 이상 구간에 속한 대학과 지표값이 25% 미만 구간의 대학과 지표값에 비해 높은 것으로 판단되었다. 국고보조금비율과 관리운영비비율은 4개의 구간 간 차이가 유의미하였고 75% 이상 구간, 50~75% 미만 구간, 25~50% 미만 구간, 25% 미만 구간 순으로 높게 나타났다.

## 나. 일반 진단

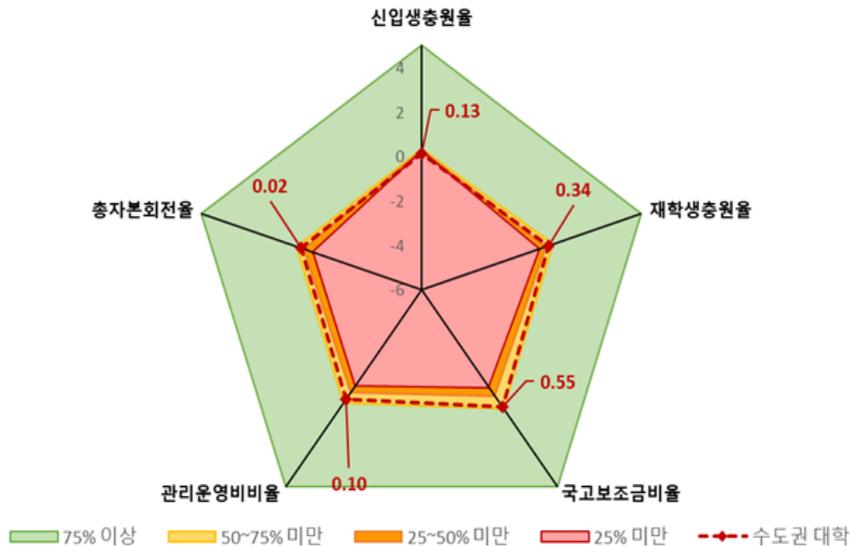
분석 대학을 지역별(수도권/비수도권 대학), 규모별(대규모/중·소규모 대학)로 구분하였다. 대학 규모 분류의 기준을 학령인구 감소에 따른 학생 수 변화 등의 상황을 고려하여 대규모는 두 기준(10,000명 이상과 8,000명 이상)으로 분류하였다. 재학생 8,000명 이상 대학 중에는 대형 대학이 포함되어 있다. 또한 대규모 대학(10,000명 이상), 중·소규모 대학(10,000명 미만)으로만 구분할 시 진단을 위한 대학 수 균형이 맞지 않음에 따라 규모별로 균형적인 진단 모형 도출을 위해 두 기준으로 분류하였다. 진단 결과를 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 지역별 진단

먼저 수도권 대학의 지표별 평균은 다음 <표 IV-14>와 같고 진단 결과는 다음 [그림 IV-2]와 같다.

〈표 IV-14〉 수도권 대학 지표별 평균

진단 지표	4분위 구간별 기준값				수도권 대학		
	75% 이상	50~75% 미만	25~50% 미만	25% 미만	최대값	최소값	평균
신입생충원율	5	0.31	0.29	0.26	0.34	-3.90	0.13
재학생충원율	5	0.59	0.22	-0.09	1.28	-3.14	0.34
국고보조금비율	5	0.66	-0.04	-0.55	2.03	-0.76	0.55
관리운영비비율	5	0.30	-0.24	-0.62	1.36	-2.91	0.10
총자본회전율	5	0.26	-0.13	-0.56	4.22	-1.36	0.02



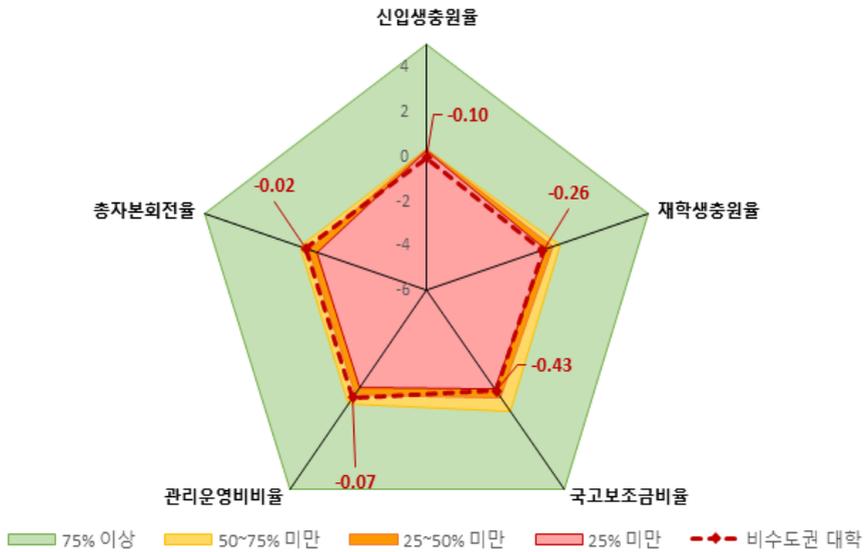
[그림 IV-2] 수도권 대학 진단 결과

수도권 대학은 원만한 오각형 모양으로 나타난다. 신입생충원율은 레드 존(red zone), 재학생충원율, 관리운영비비율, 총자본회전율은 옐로우 존(yellow zone), 국고보조금비율은 옐로우 존(yellow zone)에 위치하면서 그린 존(green zone)에도 가까웠다. 수도권 대학은 신입생충원율이 레드 존(red zone)에 위치하여 학생충원 부족을 보여주고 있다. 재학생충원율, 관리운영비비율, 총자본회전율은 옐로우 존(yellow zone)에 있는데 그린 존(green zone)으로 개선되지 않으면 한계대학으로 진단될 가능성이 있다. 국고보조금비율은 옐로우 존(yellow zone)의 상위에 위치하여 현재는 양호한 상태에 가까웠다.

다음으로 비수도권 대학의 지표별 평균은 다음 <표 IV-15>와 같고 진단 결과는 다음 [그림 IV-3]과 같다.

<표 IV-15> 비수도권 대학 지표별 평균

진단 지표	4분위 구간별 기준값				비수도권 대학		
	75% 이상	50~75% 미만	25~50% 미만	25% 미만	최대값	최소값	평균
신입생충원율	5	0.31	0.29	0.26	0.39	-5.58	-0.10
재학생충원율	5	0.59	0.22	-0.09	1.64	-4.26	-0.26
국고보조금비율	5	0.66	-0.04	-0.55	2.11	-5.90	-0.43
관리운영비비율	5	0.30	-0.24	-0.62	1.74	-4.11	-0.07
총자본회전율	5	0.26	-0.13	-0.56	4.74	-1.41	-0.02



[그림 IV-3] 비수도권 대학 진단 결과

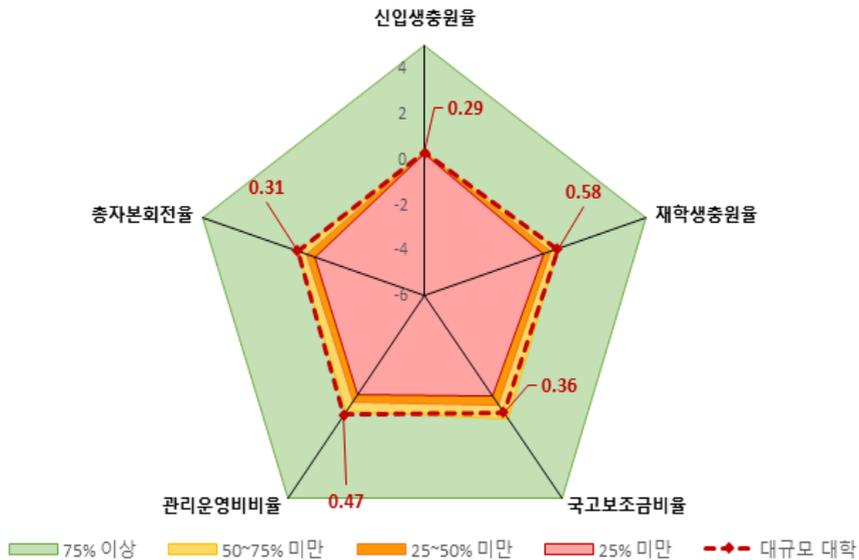
비수도권 대학은 원만한 모양으로 나타나지만 진단 지표가 레드 존(red zone) 또는 오렌지 존(orange zone)에 위치하고 있다. 신입생충원율, 재학생충원율은 레드 존(red zone) 안쪽에 위치하여 심각한 충원 부족을 보여주고 있다. 국고보조금비율 역시 오렌지 존(red zone)에 위치하여 국고 의존도가 높음을 알 수 있다. 관리운영비비율, 총자본회전율 역시 옐로우 존(yellow zone)과 오렌지 존(orange zone) 경계에 있어 개선이 필요한 것으로 보인다.

## 2) 규모별 진단

대규모 대학(10,000명 이상)의 지표별 평균은 다음 <표 IV-16>과 같고 진단 결과는 다음 [그림 IV-4]와 같다.

<표 IV-16> 대규모 대학(10,000명 이상) 지표별 평균

진단 지표	4분위 구간별 기준값				대규모 대학		
	75% 이상	50~75% 미만	25~50% 미만	25% 미만	최대값	최소값	평균
신입생충원율	5	0.31	0.29	0.26	0.34	0.20	0.29
재학생충원율	5	0.59	0.22	-0.09	1.28	0.03	0.58
국고보조금비율	5	0.66	-0.04	-0.55	1.79	-1.37	0.36
관리운영비비율	5	0.30	-0.24	-0.62	1.24	-0.19	0.47
총자본회전율	5	0.26	-0.13	-0.56	2.85	-1.41	0.31



[그림 IV-4] 대규모 대학(10,000명 이상) 진단 결과

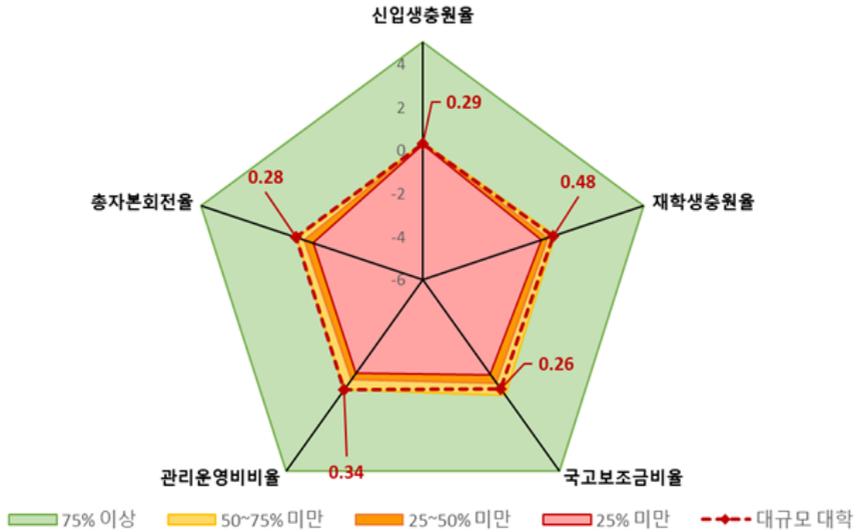
대규모 대학(10,000명 이상)은 원만한 모양으로 진단 지표가 대부분 그린 존(green zone)에 가까이 또는 옐로우 존(yellow zone)에 위치한다. 신입생충원율은 오렌지 존(orange zone)에 있으나 지표의 분포가 좁은 것을 감안했을 때 레드 존(red zone)을 제

외하고는 양호한 수준이다. 재학생충원율은 옐로우 존(yellow zone) 경계에, 국고보조금 비율은 옐로우 존(yellow zone) 내에 있었다. 관리운영비비율과 총자본회전율은 그린 존(green zone)에 있어 대체로 모든 지표가 양호한 편이라 판단할 수 있다.

다음으로 대규모 대학(8,000명 이상)의 지표별 평균은 다음 <표 IV-17>과 같고 진단 결과는 다음 [그림 IV-5]와 같다.

<표 IV-17> 대규모 대학(8,000명 이상) 지표별 평균

진단 지표	4분위 구간별 기준값				대규모 대학		
	75% 이상	50~75% 미만	25~50% 미만	25% 미만	최대값	최소값	평균
신입생충원율	5	0.31	0.29	0.26	0.34	0.10	0.29
재학생충원율	5	0.59	0.22	-0.09	1.28	-1.33	0.48
국고보조금비율	5	0.66	-0.04	-0.55	1.79	-1.41	0.26
관리운영비비율	5	0.30	-0.24	-0.62	1.24	-1.91	0.34
총자본회전율	5	0.26	-0.13	-0.56	4.74	-1.41	0.28



[그림 IV-5] 대규모 대학(8,000명 이상) 진단 결과

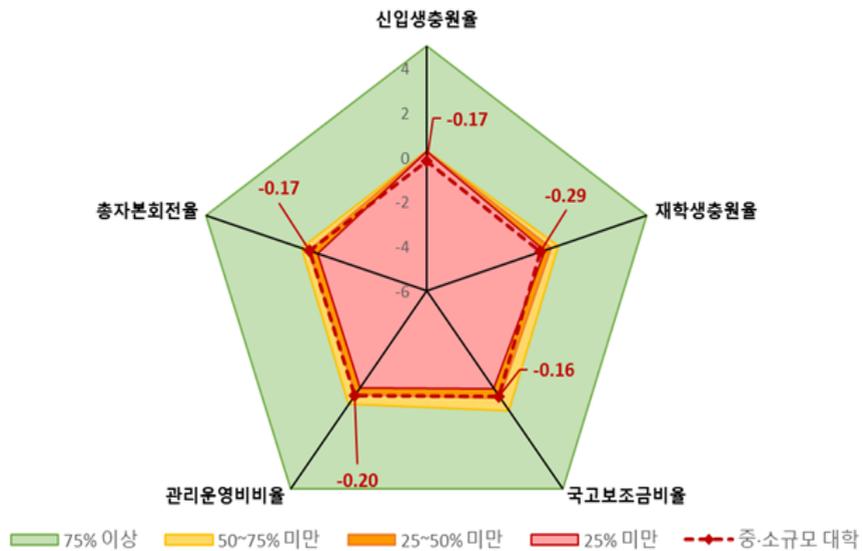
대규모 대학(8,000명 이상) 역시 원만한 모양으로 나타났다. 진단 지표 중 관리운영비 비율과 총자본회전율이 그린 존(green zone)에 있어 양호한 상태를 보였다. 신입생충원

율, 재학생충원율, 국고보조금비율이 모두 오렌지 존(orange zone)에 위치하고 있어 향후 진단 지표가 레드 존(red zone)으로 하락하지 않도록 개선이 필요할 것으로 보인다.

마지막으로 중·소규모 대학(8,000명 미만)의 지표별 평균은 다음 <표 IV-18>과 같고 진단 결과는 다음 [그림 IV-6]과 같다.

<표 IV-18> 중·소규모 대학(8,000명 미만) 지표별 평균

진단 지표	4분위 구간별 기준값				중·소규모 대학		
	75% 이상	50~75% 미만	25~50% 미만	25% 미만	최대값	최소값	평균
신입생충원율	5	0.31	0.29	0.26	0.39	-5.58	-0.17
재학생충원율	5	0.59	0.22	-0.09	1.64	-4.26	-0.29
국고보조금비율	5	0.66	-0.04	-0.55	2.11	-5.90	-0.16
관리운영비비율	5	0.30	-0.24	-0.62	1.74	-4.11	-0.20
총자본회전율	5	0.26	-0.13	-0.56	4.22	-1.36	-0.17



[그림 IV-6] 중·소규모 대학(8,000명 미만) 진단 결과

중·소규모 대학(8,000명 미만)은 대부분의 진단 지표가 레드 존(red zone) 및 오렌지 존(orange zone)에 있는 양상을 보인다. 신입생충원율과 재학생충원율은 모두 레드 존

(red zone)에 위치하여 학생총원 부족이 심각한 상황임을 알 수 있다. 국고보조금비율, 관리운영비비율, 총자본회전율은 오렌지 존(orange zone)에 위치하면서 레드 존(red zone)에 가까운 양상으로 나타나 진단 지표의 개선이 필요할 것으로 판단된다.

## 나. 한계유형별 진단

전체 133개의 대학을 진단 모형에 적용하여 오각형 레이더 차트를 도출한 후 한계유형 별로 진단하였으며 유형은 5가지이다.<sup>54)</sup> 이러한 한계유형별 진단으로 도출된 진단 결과는 한계위험도를 예측하고 이에 따른 대응 구조를 마련하는 데 활용될 수 있다.

첫째 유형은 균형발전형으로 모든 진단 지표가 그린 존(green zone)인 경우이다.<sup>55)</sup> 둘째 유형은 학생유치강세형으로 학생총원율이 다른 진단 지표에 비해 양호하여 그린 존(green zone)에 위치한 경우이다. 셋째 유형은 학생유치강세형이며 학생총원율이 저조하나 상대적으로 다른 진단 지표는 양호한 경우이다. 넷째 유형은 한계임박형으로 거의 모든 진단 지표가 레드 존(red zone)에 있는 경우이다. 한계임박형의 하위 유형으로 다른 진단 지표는 모두 레드 존(red zone)이나 국고보조금비율만 양호한 경우와 관리운영비비율만 양호한 경우가 있다. 다섯째 유형은 법인수익형으로 총자본회전율이 다른 진단 지표에 비해 매우 양호한 경우이다.

### 1) 균형발전형

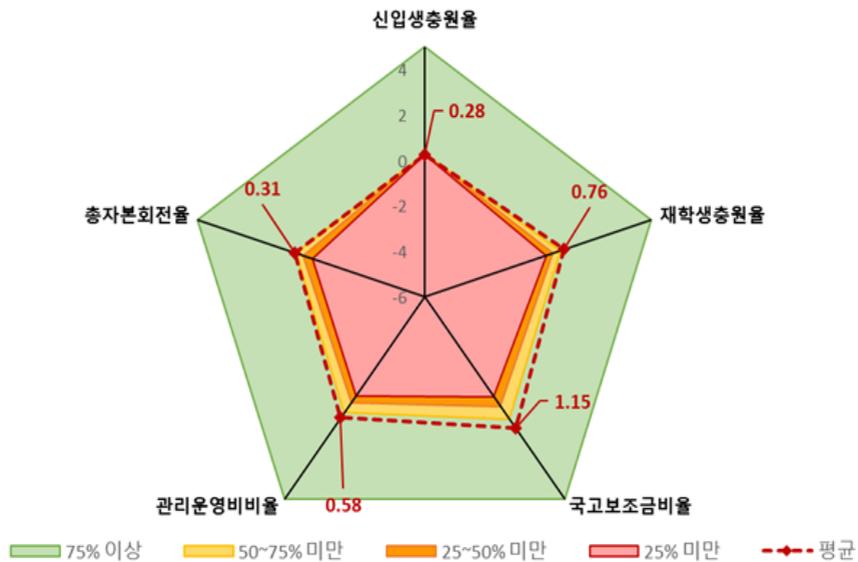
균형발전형은 진단 모형의 5개 진단 지표가 거의 모든 그린 존(green zone)에 위치한 유형이다. 지표별 평균은 다음 <표 IV-19>와 같고 진단 결과는 다음 [그림 IV-7]과 같다.

54) 진단 지표값은 개별 대학의 데이터값을 Z점수로 변환한 값을 활용하였음.

55) 3절의 진단 지표에 대한 분산분석 결과, 신입생총원율은 25% 미만(레드 존, red zone)과 나머지 상위 구간 간 차이가 유의미하며, 25% 미만을 제외한 나머지 구간은 유의수준 .05에서 동질집단으로 볼 수 있음.

〈표 IV-19〉 균형발전형 지표별 평균

진단 지표	4분위 구간별 기준값				유형 평균
	75% 이상	50~75% 미만	25~50% 미만	25% 미만	
신입생충원율	5	0.31	0.29	0.26	0.28
재학생충원율	5	0.59	0.22	-0.09	0.76
국고보조금비율	5	0.66	-0.04	-0.55	1.15
관리운영비비율	5	0.30	-0.24	-0.62	0.58
총자본회전율	5	0.26	-0.13	-0.56	0.31



[그림 IV-7] 균형발전형 진단 결과

균형발전형은 진단 지표가 모두 그린 존(green zone)에 위치해 완만한 오각형으로 나타난다. 신입생충원율은 오렌지 존(orange zone)에 위치하였으나, 분산분석 결과에 따라 지표값이 25% 미만 구간 이외의 대학은 양호한 것으로 판단할 수 있다. 재학생충원율, 국고보조금비율, 관리운영비비율, 총자본회전율 모두 그린 존(green zone)에 위치하였다. 이는 학생충원이 안정적이고 기관 경영에 있어 국고의존율이 낮고 관리운영비 지출도 양호하며 학교법인이 자산을 효율적으로 이용하고 있음을 의미한다.

균형발전형은 현재 시점에서는 모든 진단 지표가 양호한 수준으로 나타나지만, 향후 학생충원과 재정여건 개선을 통해 한계징후가 발생하지 않도록 지속적인 노력이 요구되

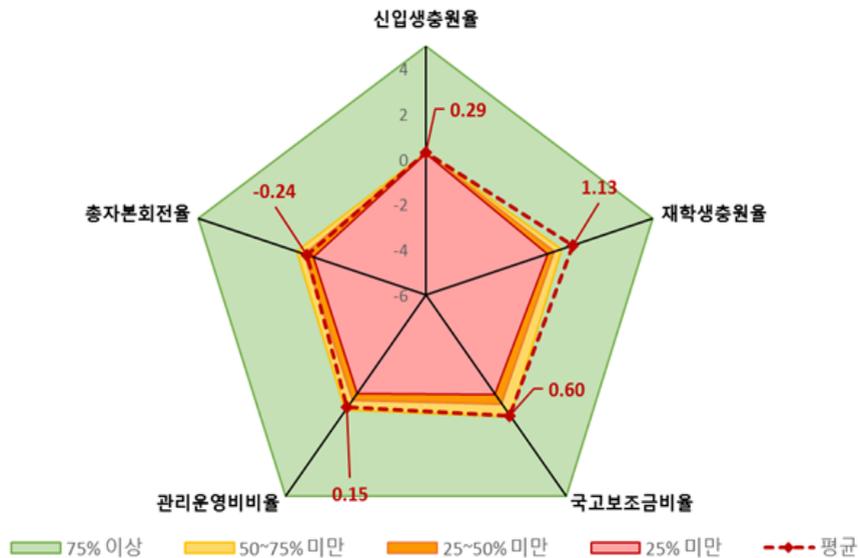
는 대학이다. 이 중 일부 대학은 지역 대학보다 상대적으로 학생충원이 유리한 수도권 또는 대도시에 위치하므로 학령인구 감소가 전반적으로 영향을 주는 시점에는 균형발전형 대학 역시 한계징후가 발생할 수 있다.

## 2) 학생유치강세형

학생유치강세형은 신입생, 재학생충원율이 다른 지표보다 양호하여 그린 존(green zone)에 위치한 유형이다. 지표별 평균은 다음 <표 IV-20>과 같고 진단 결과는 다음 [그림 IV-8]과 같다.

<표 IV-20> 학생유치강세형 지표별 평균

진단 지표	4분위 구간별 기준값				유형 평균
	75% 이상	50~75% 미만	25~50% 미만	25% 미만	
신입생충원율	5	0.31	0.29	0.26	0.29
재학생충원율	5	0.59	0.22	-0.09	1.13
국고보조금비율	5	0.66	-0.04	-0.55	0.60
관리운영비비율	5	0.30	-0.24	-0.62	0.15
총자본회전율	5	0.26	-0.13	-0.56	-0.24



[그림 IV-8] 학생유치강세형 진단 결과

이 유형은 재학생충원율이 그린 존(green zone)에 위치한 경우이다. 국고보조금비율은 그린 존(green zone)에 근접한 옐로우 존(yellow zone), 관리운영비비율은 옐로우 존(yellow zone), 총자본회전율은 오렌지 존(orange zone)에 위치하여 재학생충원율보다는 저조하다. 현재와 같이 재학생충원율이 안정적이라면 다른 진단 지표가 저조해도 운영의 어려움이 적을 것으로 판단된다.

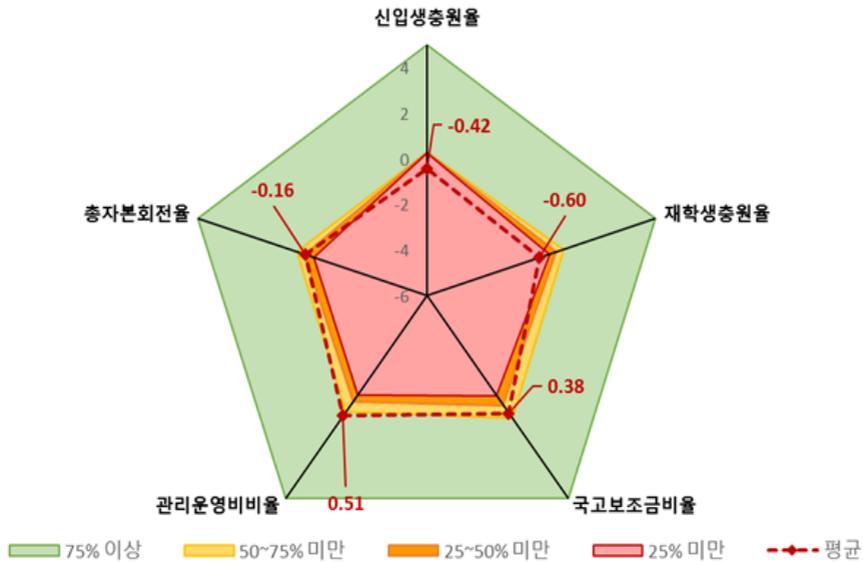
학생유치강세형은 현재 시점에서는 재학생충원율이 특히 양호한 대학으로 대부분 학생 유치의 지리적 강점을 가진 수도권 및 대도시에 위치한 경우이다. 이 대학들은 입학생의 수도권 및 대도시 집중화 현상으로 학생충원이 유지되고 이에 따라 재정운영이 유지되는 대학이라 볼 수 있다.

### 3) 학생유치약세형

학생유치약세형은 신입생, 재학생충원율이 레드 존(red zone)에 위치한 반면, 다른 진단 지표는 상대적으로 양호한 유형이다. 지표별 평균은 다음 <표 IV-21>과 같고 진단 결과는 다음 [그림 IV-9]와 같다.

<표 IV-21> 학생유치약세형 지표별 평균

진단 지표	4분위 구간별 기준값				유형 평균
	75% 이상	50~75% 미만	25~50% 미만	25% 미만	
신입생충원율	5	0.31	0.29	0.26	-0.42
재학생충원율	5	0.59	0.22	-0.09	-0.60
국고보조금비율	5	0.66	-0.04	-0.55	0.38
관리운영비비율	5	0.30	-0.24	-0.62	0.51
총자본회전율	5	0.26	-0.13	-0.56	-0.16



[그림 IV-9] 학생유치약세형 진단 결과

학생유치약세형은 신입생, 재학생충원율이 모두 레드 존(red zone)에 뚜렷하게 위치하였다. 국고보조금비율은 옐로우 존(yellow zone), 관리운영비비율은 그린 존(green zone)에 있어 양호한 수준이다. 총자본회전율은 오렌지 존(orange zone)에 있어 다소 저조한 수준이다. 학생유치약세형은 학생충원이 타 진단 지표에 비해 저조하여 기관 운영의 어려움이 발생할 것으로 판단된다.

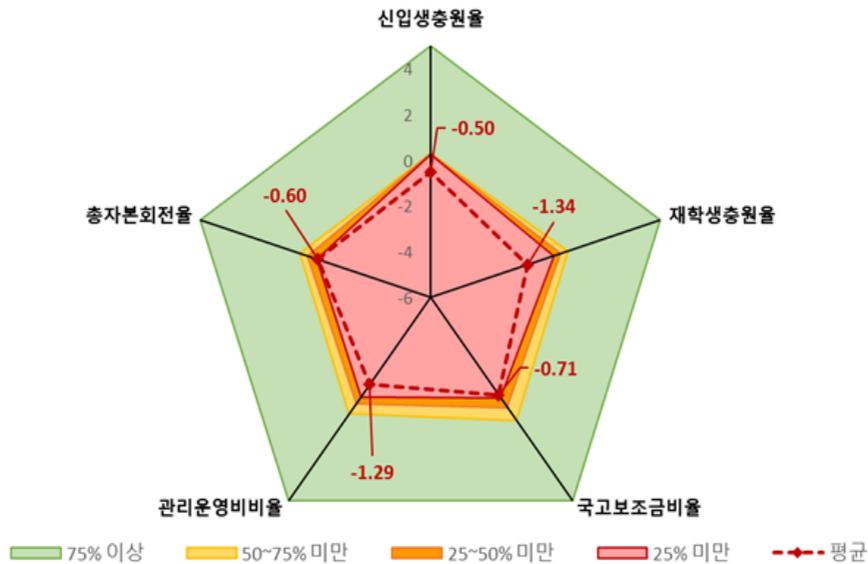
이처럼 학생유치약세형은 현재 시점에서 학생충원이 저조하여 이미 한계징후가 나타난 대학이다. 대부분 비수도권 위치한 대학으로 타 진단 지표가 일정 부분 양호하더라도 학생 미충원이 이미 발생하여 이를 회복할 수 있는 대책 마련이 시급한 유형이라 할 수 있다.

#### 4) 한계임박형

한계임박형은 모든 진단 지표가 레드 존(red zone)에 위치한 유형이다. 지표별 평균은 다음 <표 IV-22>와 같고 진단 결과는 다음 [그림 IV-10]과 같다.

〈표 IV-22〉 한계임박형 지표별 평균

진단 지표	4분위 구간별 기준값				유형 평균
	75% 이상	50~75% 미만	25~50% 미만	25% 미만	
신입생충원율	5	0.31	0.29	0.26	-0.50
재학생충원율	5	0.59	0.22	-0.09	-1.34
국고보조금비율	5	0.66	-0.04	-0.55	-0.71
관리운영비비율	5	0.30	-0.24	-0.62	-1.29
총자본회전율	5	0.26	-0.13	-0.56	-0.60



[그림 IV-10] 한계임박형 진단 결과

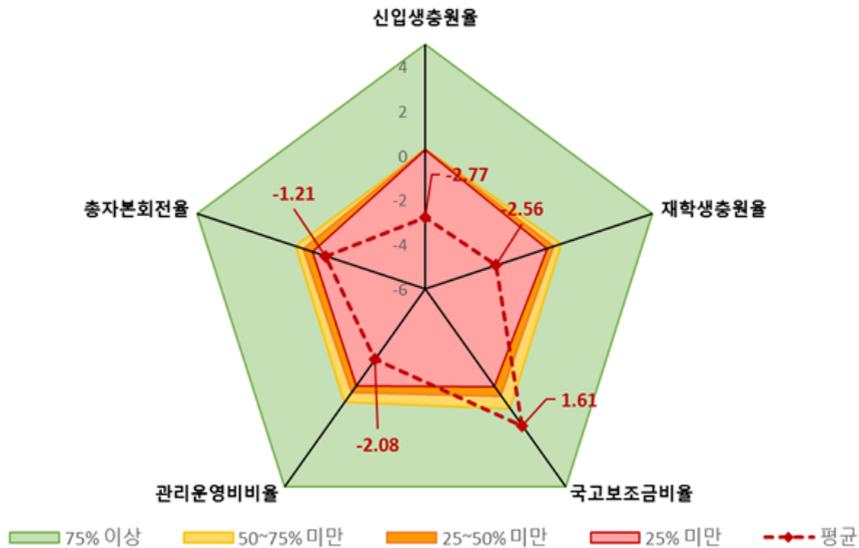
한계임박형은 진단 지표가 대체로 레드 존(red zone) 안쪽에 깊숙이 위치하며 재학생 충원율이 특히 저조하여 비대칭적 오각형 형태를 보인다. 이 유형은 한계위험도가 예측되며 향후 진단 지표가 개선되지 않으면 부실대학으로 전환될 가능성이 크다. 한계임박형은 비수도권에 위치한 대학이 많고 모든 지표가 레드 존(red zone)에 위치하여 한계위험도가 분명하게 나타나고 있다. 이 한계임박형은 두 하위 유형으로 구분된다. 모든 지표가 레드 존(red zone)이나 국고보조금비율과 총자본회전율이 다른 진단 지표와 비교하여 상대적으로 나은 편에 속하는 것이다. 이 두 진단 지표가 상대적으로 낮다고 해도 그 이유가 대학의 특성(종교계, 특수목적대학, 학교법인 부실 운영 대학 등)을 반영하고 있

기 때문에 한계임박형에 속한다.

첫 번째 하위 유형은 국고보조금비율만 그린 존(green zone), 다른 진단 지표는 모두 레드 존(red zone)에 위치한다. 지표별 평균은 다음 <표 IV-23>, 진단 결과는 다음 [그림 IV-11]과 같다.

<표 IV-23> 한계임박형 하위 유형(1) 지표별 평균

진단 지표	4분위 구간별 기준값				유형 평균
	75% 이상	50~75% 미만	25~50% 미만	25% 미만	
신입생충원율	5	0.31	0.29	0.26	-2.77
재학생충원율	5	0.59	0.22	-0.09	-2.56
국고보조금비율	5	0.66	-0.04	-0.55	1.61
관리운영비비율	5	0.30	-0.24	-0.62	-2.08
총자본회전율	5	0.26	-0.13	-0.56	-1.21



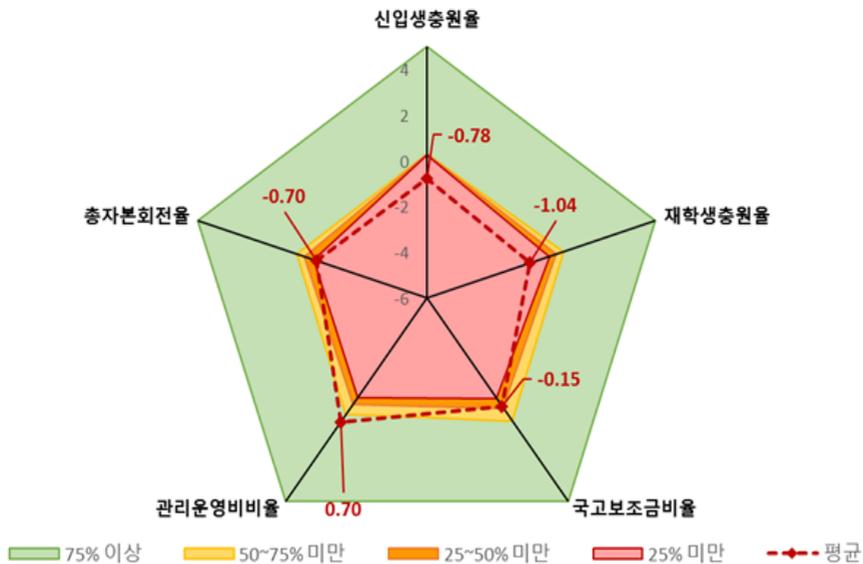
[그림 IV-11] 한계임박형 하위 유형(1) 진단 결과

이 유형은 국고보조금비율만 그린 존(green zone) 안쪽에 위치하여 양호한 수준이나 나머지 진단 지표가 레드 존(red zone) 가운데에 위치하고 있어 한계임박형 유형의 특징을 보여주고 있다.

두 번째 하위 유형은 관리운영비비율만 그린 존(green zone)에 위치하고 다른 진단 지표(신입생충원율, 재학생충원율, 총자본회전율)는 레드 존(red zone) 또는 인접한 경계에 위치한다. 국고보조금비율만 오렌지 존(orange zone)에 위치한다. 지표별 평균은 다음 <표 IV-24>, 진단 결과는 다음 [그림 IV-12]와 같다.

<표 IV-24> 한계임박형 하위 유형(2) 지표별 평균

진단 지표	4분위 구간별 기준값				유형 평균
	75% 이상	50~75% 미만	25~50% 미만	25% 미만	
신입생충원율	5	0.31	0.29	0.26	-0.78
재학생충원율	5	0.59	0.22	-0.09	-1.04
국고보조금비율	5	0.66	-0.04	-0.55	-0.15
관리운영비비율	5	0.30	-0.24	-0.62	0.70
총자본회전율	5	0.26	-0.13	-0.56	-1.21



[그림 IV-12] 한계임박형 하위 유형(2) 진단 결과

위 유형은 관리운영비비율만 양호하고 신입생충원율, 재학생충원율은 레드 존(red zone) 안쪽, 국고보조금비율 역시 오렌지 존(orange zone)으로 양호하지 않다. 국고보조금 비율이 낮은 것은 학생충원이 저조하여 상대적으로 재정지원사업, 국가장학금 등에 지

원이 낮아서 발생한 형태로 해석할 수 있다. 또한 학생충원이 미흡한 가운데 기관 운영에 소요되는 각종 관리운영비 비중은 계속 증가하여 재정 상황이 악화될 것으로 판단된다.

한계임박형 대학은 학생유치약세형보다 학생충원이 매우 저조한 대학으로 거의 모든 진단 지표가 극단치에 있어 한계징후가 농후한 유형이다. 한계임박형의 하위 유형별로 일부 대학은 관리운영비비율, 국고보조금비율이 현재는 양호한 것으로 나타나지만 이는 이들 대학이 특수목적형(종교계) 대학 또는 학교법인의 경영상 특수한 상황이 작용한 것으로 볼 수 있다.

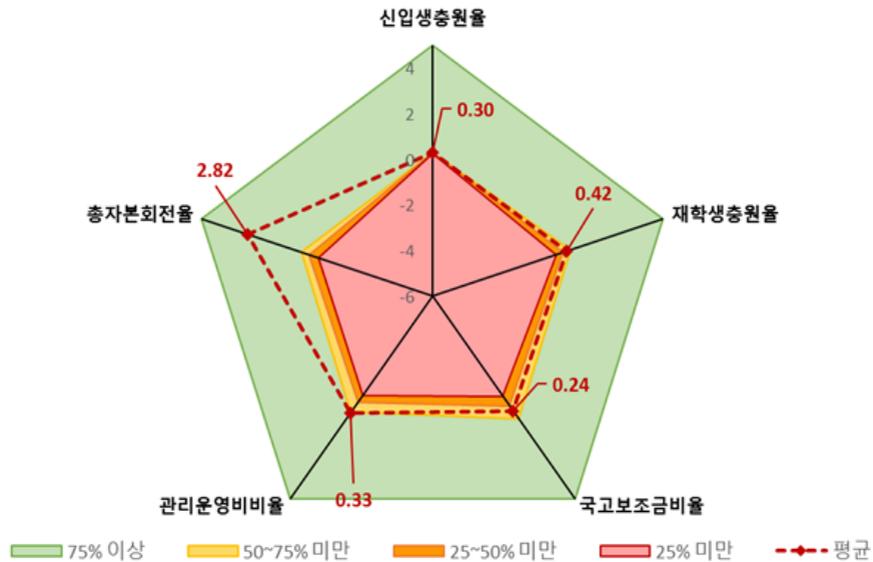
### 5) 법인수익형

법인수익형은 총자본회전율이 매우 양호한 유형이다. 지표별 평균은 다음 <표 IV-25>와 같고 진단 결과는 다음 [그림 IV-13]과 같다.

이 유형은 총자본회전율이 매우 양호한 유형으로 그린 존(green zone)에 치우쳐 두드러지는 형태이다. 총자본회전율은 지표값이 높을수록 양호한 것으로 학교법인인 보유 자산을 능률적으로 활용하고 있음을 나타낸다.

<표 IV-25> 법인수익형 지표별 평균

진단 지표	4분위 구간별 기준값				유형 평균
	75% 이상	50~75% 미만	25~50% 미만	25% 미만	
신입생충원율	5	0.31	0.29	0.26	0.30
재학생충원율	5	0.59	0.22	-0.09	0.42
국고보조금비율	5	0.66	-0.04	-0.55	0.24
관리운영비비율	5	0.30	-0.24	-0.62	0.33
총자본회전율	5	0.26	-0.13	-0.56	2.82



[그림 IV-13] 법인수익형 진단 결과

이 유형의 다른 진단 지표를 살펴보면 신입생·재학생충원율이 옐로우 존(yellow zone)으로 안정적인 형태를 보여준다. 국고보조금비율은 옐로우 존(yellow zone) 가운데 위치하고 관리운영비비율은 그린 존(green zone)에 위치하여 전반적으로 국고 의존율이 낮고 관리운영비 지출도 양호함을 알 수 있다. 총자본회전율이 그린 존(green zone)에 두드러지게 위치한 경우 다른 지표도 전반적으로 양호한 수준임을 알 수 있다.

법인수익형은 학교법인의 자산이 많거나 산학협력 수익, 병원 및 기타 기관운영 수입이 타 대학보다 월등히 많은 극단치에 있는 대학이다. 이들 대학은 수도권 및 비수도권에 골고루 위치하며 학생충원은 타 대학과 비교하여 상대적으로 양호한 수준이다. 이 유형의 대학이 학생충원으로 타격이 발생할 경우, 다른 유형보다 상대적으로 총자본회전율이 높은 것이 기관 운영의 안정성을 보장할 것으로 판단된다. 하지만 앞에서 살펴본 균형발전형, 학생유치강세형과는 달리 총자본회전율만 월등히 높기 때문에 향후 학생충원 현황에 따라 다른 진단 지표가 저조하게 될 경우 한계징후가 발생할 수도 있다.

## 4 논의

이상 한계대학 진단 모형을 개발하였고 진단 모형을 활용하여 한계위험도 진단을 시행한 결과 총 5개의 한계유형을 도출하였다. 첫째, 모든 진단 지표가 양호(green zone)하여 안정적인 기관 운영이 가능한 균형발전형, 둘째, 학생충원율이 다른 지표보다 강세인 학생유치강세형, 셋째, 학생충원율이 다른 지표보다 약세인 학생유치약세형, 넷째, 모든 진단 지표가 매우 저조(red zone)한 한계임박형, 다섯째, 총자본회전율이 매우 높은 법인수익형이다.

한계위험도 진단 결과에 따른 유형별 대응 구조를 도출하기 위해 5개의 한계유형을 다시 4개 유형(정상, 자율형, 개편형, 위기형)으로 분류하였다. 먼저 균형발전형은 정상으로 별도 구분하였다. 학생유치강세형과 법인수익형은 한계 상황에 자율적으로 대응할 수 있기 때문에 자율형에 포함하였다. 또한 학생유치약세형은 개편형, 한계임박형은 위기형으로 분류하였다. 한계위험도 진단 결과에 따른 유형별 대응 구조는 다음 <표 IV-26>과 같다.

<표 IV-26> 한계위험도 진단 결과에 따른 대응 구조

구분	정상	자율형		개편형	위기형	
	균형발전형	학생유치강세형	법인수익형	학생유치약세형	한계임박형	
주요 특징	수도권 소재 모든 지표가 현재 기준 양호	수도권, 대도시 소재, 학생충원만 양호	학교법인 기업, 병원 등 수익구조 건실	비수도권 소재, 학생충원 저조	비수도권, 특수목적형, 법인 부실, 모든 진단 지표 위험	
대응 주체	자구노력 (대학+학교법인)	○	○	○	△	×
	정부(교육부) 차원 재정지원	△	△	×	○	○
	타 부처, 기업·금융, 감사기관, 국회 및 사법기관	×	×	×	△	○
대응 방향	기능 개편, 구조조정	×	△	△	○	○
	폐교 고려	×	×	×	×	△

○ : 적극적 수행 주체 / △ : 고려 및 보조 장치 역할 / × : 불필요

첫째, 정상으로 분류된 균형발전형은 대학 및 학교법인에 의한 적극적인 자구 노력을 수행할 수 있다. 모든 진단 지표가 안정적인 상태이므로 정부(교육부) 차원의 재정지원은 상황에 따라 고려하거나 보조 장치로 역할을 할 수 있다. 그 외 타 중앙부처 및 각종 기관(기업, 금융, 감사기관, 국회 및 사법기관 등)의 대응은 필요하지 않다. 대학 기관의 기능 개편, 구조조정, 폐교 고려 등도 역시 불필요하다.

둘째, 자율형인 학생유치강세형은 학생충원이 안정적이므로 기관 운영에서 대학 및 학교법인에 의한 적극적인 자구 노력을 수행할 수 있다. 정부(교육부) 차원의 재정지원은 상황에 따라 고려하거나 보조 장치로 역할을 할 수 있다. 그 외 타 중앙부처 및 각종 기관(기업, 금융, 감사기관, 국회 및 사법기관 등)의 대응은 필요하지 않다. 학생유치강세형은 학령인구 감소 및 대학의 기능 변화에 대한 사회적 요구 등을 반영하여 기능 개편, 구조조정을 고려해 볼 수 있다. 이 유형은 학생충원이 안정적이므로 폐교 고려는 불필요하다. 한편 자율형 중 하나인 법인수익형은 총자본회전율이 매우 높은 대학으로 구성되며 학교법인의 자산 규모 이상의 매출액을 실현하고 있는 경우가 많다. 이러한 기업형태 대학은 대학과 학교법인의 자구적인 노력만으로도 기관 운영을 적극적으로 수행할 수 있다고 판단된다. 이 경우 정부(교육부), 타 중앙부처 및 각종 기관(기업, 금융, 감사기관, 국회 및 사법기관 등)의 지원은 불필요하지만, 장기적인 교육환경 변화로 기능 개편과 구조조정은 고려해 볼 수 있다.

셋째, 개편형인 학생유치약세형은 학생충원이 불안정하므로 정부(교육부) 차원의 재정 지원이 적극적으로 요구된다. 또한 기관 운영에서 대학 및 학교법인에 의한 적극적인 자구 노력과 타 중앙부처 및 각종 기관(기업, 금융, 감사기관, 국회 및 사법기관 등)의 대응은 고려하거나 보조적인 장치로 수행될 수 있다. 이처럼 학생유치약세형은 학생충원의 불안정성으로 인해 기관 재생을 위한 기능 개편, 구조조정이 적극적으로 필요하다.

넷째, 위기형인 한계임박형은 모든 진단 지표가 저조하여 대학 및 학교법인의 자구 노력은 매우 어려운 상황이라 할 수 있다. 기관의 교육 및 재무여건이 어렵기 때문에 정부(교육부) 차원의 재정 지원과 타 중앙부처 및 각종 기관(기업, 금융, 감사기관, 국회 및 사법기관 등)의 개입과 대응이 적극적으로 이루어질 수 있다. 따라서 한계임박형은 적극적인 기능 개편, 구조조정을 고려할 수 있으며 폐교 역시 중·장기적인 대안으로 고려할 수 있다.



CHAPTER V

해외 사례

1. 미국
2. 일본
3. 영국 및 기타
4. 논의 및 시사점

**KEDI**

학령인구 감소에 따른 한계대학 대응 방안 연구



본 장에서는 우리나라 한계대학 대응 방안 마련의 시사점을 얻기 위해 미국, 일본, 영국 및 기타 국가의 사례를 분석하였다. 미국과 일본은 우리나라와 같이 고등교육기관 중 사립의 비율이 높고 정도의 차이는 있지만 학령인구 감소 영향에 따른 고등교육기관 입학자원 부족 등의 현상에 대응하고 있는 국가들이다. 이에 따라 현재 우리나라의 한계대학, 부실대학 발생 및 대학의 기능 전환과 관련하여 미국과 일본의 사례를 통해 시사점을 도출하고자 한다. 한편 영국 및 기타 국가는 고등교육 환경 변화에 대응하는 다양한 사례 중 하나로서 시사점을 얻기 위해 분석하였다.

## 1 미국

### 가. 배경

미국은 2019년 기준, 4,042개교의 고등교육기관이 운영되고 있어 규모 면에서 세계 최대이고 그 유형 및 성격 역시 매우 다양하다. 이는 대학의 설립 및 인가 등에 관한 권한<sup>56)</sup>을 주 정부가 갖는 분권적 교육제도가 발달하였기 때문이다. 또한, 미국 고등교육은 연방 정부의 「고등교육법」(Higher Education Act)을 제외하고는 주 정부의 교육법, 지자체 교육법에 근거하며 대학의 독자적 규정 등이 자율적 영향을 행사하고 있다.<sup>57)</sup>

56) 미국의 일반적인 고등교육기관(정규대학)은 주 정부의 허가(인가) 및 승인을 받아야 하고 정부에서 인정한 CHEA (Council for Higher Education Accreditation)과 같은 인증기관(Accrediting Organizations)의 인증(Accreditation)을 받아야 함.

57) 미국의 교육은 연방정부가 아닌 주 정부 및 지방정부(시 또는 County)의 책임이므로, 학교설립, 교육과정 개발, 등록·졸업 등에 관한 사항을 주 정부 또는 지방정부(지역학교구)에서 관장하도록 함(금창호 외, 2011:86).

미국 고등교육 시스템은 양적·질적 향상에도 불구하고 다양한 문제<sup>58)</sup>에 직면해 있는데, 이는 2008년 경제 위기(Great Recession) 때 하락하여 회복되지 못한 주 정부 고등교육 재정과 반대로 대학 등록금 증가 등이다.<sup>59)</sup> 한편 Osili(2019)는 고등교육의 위기 요인을 크게 경제적 요인(Economic Factors), 사회-인구통계학적 변화(Socio-demographic Forces), 기술 혁신(Technological Innovation)으로 구분하였다(Osili, 2019:4). 이와 관련하여 Grawe(2018)는 미국의 대학입학 연령 학생들이 2025년을 기점으로 2030년까지 감소할 것이라고 예측하고(Grawe, 2018:46), 이는 결과적으로 대학의 등록률 감소를 초래할 것이라고 하였다. 특히 18세 인구가 10%까지 감소하는 것에 영향을 받아 2년제 전문대학(Community College)이 13%까지 감소하는 심각한 불균형을 경험할 것이라고 예측했다(Grawe, 2018:59). 재정난과 관련해서 Zumeta 외(2012)는 주 정부 지원의 부침(ups and downs), 증가하는 등록금, 부족한 학생지원 비용을 지적하면서(Zumeta 외 2012:16-24) 가장 타격을 입는 고등교육기관(Stressed Institutions)은 소규모(small)이고, 등록금의존율이 높고(tuition-dependent), 종교계 속성(religiously affiliated)을 가진 대학이라고 보았다(Martin, Samels & Associates, 2009:3). 이처럼 인구통계학적 변화와 재정난은 소규모 사립대학 및 전문대학의 등록률 감소, 기관 수입·지출 간 불균형 등을 유발해 기관 운영의 지속을 저해하여 결국 대학 폐쇄, 합병, 상업화 조치로 이어지고 있다.

한편 2020년 초부터 코로나 19가 전 세계적으로 확산됨에 따라 미국 고등교육기관은 잠정 휴교하였고 원격 수업을 추진하고 있다. 2020년 가을 학기에도 약 5,000여 개의 각종 고등교육기관 중 75% 정도가 원격 수업으로 전환하면서 학생과 학부모는 등록금 인하를 요구하고 있다(CNN, 2020.08.08.). 미국 연방 교육부(United States Department of Education)는 2020년 4월에 긴급 학생 보조금으로 62억 달러(한화 7조 2,800억 원)를 지원했고 이 중 고등교육기관 학생 대상 긴급 현금 보조금으로 20억 달러(한화 2조 3,500억 원)를 허가했다(U.S. Department of Education, 2020.04.21.). 주 정부와 주 정부 내 고

58) 첫째, 고비용-경제성장 기제로서의 한계, 둘째, 졸업장의 희소성 및 경쟁력 감소, 셋째, 저조한 학습량과 학부생 교육 소홀, 낮은 고등교육 완수율, 넷째, 고등교육 관련 정보 부족 및 소득 불평등 해소 기제 미흡, 다섯째, 연방정부의 학생 재정지원 효과성 하락 등이다(Vedder, 2012).

59) 2020년 조 바이든 민주당 대선 후보는 일정 수입 이하의 가구에 대하여 대학 등록금에 대한 무료공약을 내걸기도 했음. 주요 내용은 연간 12만 5,000달러 이하의 수입을 갖는 가정에 대해서는 대학 등록금 무료 및 전문대학에 해당하는 커뮤니티 칼리지 무료제공으로 고등교육에 대한 부담을 줄인다는 공약임(Forbes, 2020.06.11.).

등교육기관 역시 해당 지역의 코로나 19 감염 확산 상황을 고려한 조치(재학생 코로나 검사, 자가격리, 대면 강의 전면 취소 및 원격 수업 조기 개강 등)를 지시하고 있다.<sup>60)</sup>

## 나. 고등교육기관 현황

### 1) 일반 현황<sup>61)</sup>

미국 고등교육은 전 세계적으로 매우 큰 규모를 갖고 있으며 진학률, 기관수, 학생수, 교원수, 학위취득자를 중심으로 살펴보면 <표 V-1>과 같다(NCES, 2018a; 2018b; 2019a; 2019b; 2019c; 2019d).

<표 V-1> 미국 고등교육 일반현황

(단위: 명, 개교, %)

구분	진학률	기관수	학생수	교원수	학위취득자 수			
					전문학사	학사	석사	박사
1980	49.3	3,231	8,819,013	686,000	416,377	935,140	302,637	98,016
1990	60.1	3,559	9,983,436	824,220	481,720	1,094,538	342,863	105,547
2000	63.3	4,182	11,267,025	1,027,830	578,865	1,244,171	473,502	119,585
2010	68.1	4,599	15,947,474	1,439,074	943,506	1,716,053	730,922	163,827
2015	69.2	4,583	15,078,504	1,552,256	1,008,228	1,920,750	785,757	178,134
2016	69.8	4,360	14,937,939	1,546,081	1,005,649	1,956,032	804,684	181,352
2017	66.7	4,313	14,880,079	1,543,569	981,000	1,963,000	814,000	183,000
2018	69.1	4,042	14,919,000	1,542,613	985,000	1,968,000	816,000	184,000

출처: NCES(2018a; 2018b; 2019a; 2019b; 2019c; 2019d) 참조 후 재구성함.<sup>62)</sup>

60) 인디애나 주 노트르담 대학(University of Notre Dame)은 2020년 가을 학기 개강 전, 1만 2,000명의 재학생 대상 코로나 검사 실시, 감염 학생 자가격리, 대면 강의 전면 취소, 원격 수업 조기 개강을 추진했음(The Washington Post, 2020.08.19.).

61) 미국 고등교육기관 일반 현황은 코로나 19 감염병 확산 이전(2020학년도 이전) 시점을 중심으로 살펴보았음. 2020학년도 코로나 19 감염병 사태로 인한 신입생과 재학생 입학, 총원과 관련한 변화 현황은 내용에 맞게 일부 추가하였음.

62) 진학률, 기관수, 교원수는 2019년 Table 302.10, Table 317.10, 317.20, Table 315.10, 학생수, 학위취득자는 2018년 Table 307.10, Table 318.10 참조 후 재구성함.

먼저 고등교육 진학률은 2018년 기준 69.1% 수준으로 높은 편이다. 고등교육기관 수는 2018년 4,042개교로 2017년 대비 약 300여 개교가 감소하였다. 학생 수는 약 1,500만 명으로 2010년 이후부터 조금씩 감소하고 있다. 학위취득자 수는 지속 증가하는 추세이지만, 전문학사의 경우 2015년 100만 명으로 최고조에 달하다 2018년 기준 98만 5천 명 수준으로 하락하였다.

설립별·학제별 고등교육기관 변화는 다음 <표 V-2>와 같다(NCES, 2019c). 2018년 기준 공립대학은 1,636개교(약 41%), 사립대학이 2,406개교(약 60%)로 2000년 대비 감소하였다. 4년제 대학은 전체의 2,703개교(약 67%)였으며, 1980년 1,957개교(약 61%)에서 증가하였다. 전문대학은 2000년에 1,732개교(41.4%)에서 최근 1,339개교(33.1%)로 감소하여 1980년대 전문대학 비율(39.4%)보다 낮은 수준이었다.

<표 V-2> 미국 고등교육기관 : 설립별·학제별 현황

(단위: 개교, %)

구분	총합	설립별				학제별			
		공립		사립		대학(4년제)		전문대학(2년제)	
		학교수	비율	학교수	비율	학교수	비율	학교수	비율
1980	3,231	1,497	46.3	1,734	53.7	1,957	60.6	1,274	39.4
1990	3,559	1,567	44.0	1,992	56.0	2,141	60.2	1,418	39.8
2000	4,182	1,698	40.6	2,484	59.4	2,450	58.6	1,732	41.4
2010	4,599	1,656	36.0	2,943	64.0	2,870	62.4	1,729	37.6
2015	4,583	1,620	35.3	2,963	64.7	3,004	65.5	1,579	34.5
2016	4,360	1,623	37.2	2,737	62.8	2,832	65.0	1,528	35.0
2017	4,313	1,626	37.7	2,687	62.3	2,828	65.6	1,485	34.4
2018	4,042	1,636	40.5	2,406	59.5	2,703	66.9	1,339	33.1

출처: NCES(2019c). Table 317.10 참조 후 재구성함.

고등교육기관을 영리, 비영리로 구분하여 살펴보면 다음 <표 V-3>과 같다(NCES, 2019c). 비영리 및 영리 사립 4년제, 2년제 전문대학 모두 감소 추세였다. 이 중 비영리 사립 2년제 전문대학은 1980년 182개교에서 2018년 87개교로 반 이상 감소하였다. 영리 2년제 전문대학 역시 2010년 664개교로 2018년에는 300개교 정도 감소하였다.

〈표 V-3〉 미국 고등교육기관 : 영리 및 비영리 현황

(단위: 교, %)

구분	총합	대학(4년제)						전문대학(2년제)					
		공립		사립				공립		사립			
		전체	비율	전체	영리	비영리	비율	전체	비율	전체	영리	비영리	비율
1980	3,231	552	17.1	1,405	18	1,387	43.5	945	29.2	329	147	182	10.2
1990	3,559	595	16.7	1,546	64	1,482	43.4	972	27.3	446	279	167	12.5
2000	4,182	622	14.9	1,828	277	1,551	43.7	1,076	25.7	656	512	144	15.7
2010	4,599	678	14.7	2,192	649	1,543	47.7	978	21.3	751	664	87	16.3
2015	4,583	710	15.5	2,294	700	1,594	50.1	910	19.9	669	562	107	14.6
2016	4,360	737	16.9	2,095	514	1,581	48.1	886	20.3	642	541	101	14.7
2017	4,313	750	17.4	2,078	488	1,590	48.2	876	20.3	609	510	99	14.1
2018	4,042	768	19.0	1,935	358	1,577	47.9	868	21.5	471	384	87	11.7

출처: NCES(2019c). Table 317.10 참조 후 재구성함.

학제별·설립별 대학생 수 변화는 다음 〈표 V-4〉와 같다(NCES, 2018b). 학제별로는 2017년 기준 4년제 대학생이 약 1,100만 명(약 77%), 2년제 전문대학생은 약 350만 명(23.4%)을 차지했다. 4년제 대학생은 계속 증가하지만 2년제 전문대학생은 2000년 30.8%였던 것에서 2017년에는 약 7%p 감소하였다. 설립별로는 2017년 기준 공립대학 학생 수가 약 1,060만 명(71.0%), 사립대학 학생 수는 약 431만 명(29.0%)이었다. 2010년 이후부터 공립대학 학생 수 비율은 다소 증가하고 있었고, 이와 반대로 사립대학 학생 수 비율은 약간 감소하고 있었다.

〈표 V-4〉 미국 학제별·설립별 대학생 수 변화 추이

(단위: 천 명, %)

연도	전체	학제별				설립별			
		4년제		2년제		공립		사립	
		학생수	비율	학생수	비율	학생수	비율	학생수	비율
1990	9,983	6,968	69.8	3,015	30.2	7,558	75.7	2,425	24.3
2000	11,267	7,795	69.2	3,472	30.8	8,267	73.4	3,000	26.6
2010	15,947	11,129	69.8	4,818	30.2	11,019	69.1	4,929	30.9
2015	15,079	11,226	74.4	3,852	25.5	10,570	70.1	4,509	29.9
2016	14,938	11,357	76.0	3,581	24.0	10,572	70.8	4,366	29.2
2017	14,880	11,404	76.6	3,476	23.4	10,566	71.0	4,314	29.0

출처: NCES(2018b). Table 307.10 참조 후 재구성함.

학생 수 감소 위기는 소규모 사립대학과 전문대학에서 두드러진다. 실제로 2000년대 초반부터 소규모 사립대학과 전문대학이 만성적인 재정난을 겪고 있는 것은 학생 수 감소의 영향으로 보인다(Lyken-Segosebe & Shepherd, 2013:1). 사립대학을 학제별로 영리, 비영리 대학으로 구분하여 학생 수 변화 추이를 살펴보면(〈표 V-5〉)(NCES, 2018b), 2년제 사립 비영리 대학의 학생 수 감소가 큰 것을 확인할 수 있다.

〈표 V-5〉 미국 사립대학 학제별 학생 수 변화 추이

(단위: 천 명, %)

연도	전체	사립대학											
		4년제						2년제					
		전체		영리		비영리		전체		영리		비영리	
		학생수	비율	학생수	비율	학생수	비율	학생수	비율	학생수	비율	학생수	비율
1990	2,425	2,228	91.9	50	2.1	2,178	89.8	197	8.1	125	5.2	73	3.0
2000	3,000	2,770	92.3	220	7.3	2,550	85.0	231	7.7	179	6.0	52	1.7
2010	4,929	4,493	91.2	1,258	25.5	3,235	65.6	435	8.8	408	8.3	27	0.5
2015	4,509	4,256	94.4	857	19.0	3,399	75.4	253	5.6	211	4.7	42	0.9
2016	4,366	4,135	94.7	725	16.6	3,410	78.1	231	5.3	187	4.3	44	1.0
2017	4,314	4,094	94.9	659	15.3	3,435	79.6	220	5.1	176	4.1	44	1.0

출처: NCES(2018b). Table 307.10 참조 후 재구성함.

고등학교 졸업생 수와 대학 진학률 변화는 미국 고등교육기관의 감소 및 등록률 하락을 추정하는 지표가 된다. 미국 고등학교 졸업생 수 및 대학 진학률 변화는 다음 〈표 V-6〉과 같다(NCES, 2019a).

〈표 V-6〉 미국 고등학교 졸업생 수 및 대학 진학률 변화

(단위: 천 명, %)

연도	고등학교 졸업생 수	고등학교 졸업생 진학률		
		전체	2년제	4년제
1990	2,362	60.1	20.1	40.0
2000	2,756	63.3	21.4	41.9
2010	3,160	68.1	26.7	41.4
2015	2,965	69.2	25.2	44.0
2016	3,137	69.8	23.7	46.0
2017	2,870	66.7	22.6	44.2

출처: NCES(2019a). Table 302.10 참조 후 재구성함.

전체 고등학교 졸업생은 2010년 약 320만 명에서 2017년 287만 명으로 감소하였다. 한편 고등학교 졸업생의 대학 진학률은 2017년 66.7%로 2016년 대비 감소한 반면, 2017년 기준 4년제 대학 진학률은 44.2%로 많이 감소하진 않았다. 그러나 2년제 전문대학 진학률은 22.6%로 2010년 26.7%를 기점으로 감소하고 있었다.

대학 입학자원 감소는 코로나 19 감염병 확산으로 더욱 심화하고 있다. 전국학생정보처리연구센터(National Student Clearinghouse Research Center, 이하 NSCRC)가 조사한 결과(NSCRC, 2020.10.22.), 2020년 9월 학기 신입생등록률은 13%나 하락하여 2019년 2% 하락보다 감소폭이 크고, 전문대학은 18.9% 감소, 흑인 및 라틴계 학생은 각각 28.4%, 27.5%나 감소하였다. 학부 기준 재학생등록률은 4.4%가 감소하였고 이 중 공립 전문대학은 9.5%나 감소하여 미국 고등교육기관 운영에 부정적인 영향 요인으로 작용하고 있다.

## 2) 재정 현황

미국 전체 정부의 재정 현황을 살펴보면 다음 <표 V-7>(The White House, 2020:25; U.S. Census Bureau, 2017; US Spending, 2018-2020)과 같다. 미국은 연방정부와 주 정부·지방정부 간 유사한 수준의 재정을 확보·운용하고 있다.

<표 V-7> 미국 정부 총 재정지출 현황

(단위: 백만 달러, %)

구분	2017년		2018년		2019년		2020년	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
연방정부 <sup>1</sup>	3,981,628	52.1	4,109,042	51.8	4,448,316	52.9	4,789,746	53.8
주·지방정부 <sup>2</sup>	3,663,342	47.9	3,819,090	48.2	3,968,070	47.1	4,116,980	46.2
전체	7,644,970	100.0	7,928,132	100.0	8,416,386	100.0	8,906,726	100.0

출처 1. The White house(2020). p.25(Historical Tables, 6.1.) 참조하여 재구성함.

2. U.S. Census Bureau(2017), US Spending(2018~2020년) 참조하여 재구성함.

2020년 기준, 연방정부 예산은 약 4조 7,897억 달러(한화 약 5,230조 원)(53.8%)였으며, 주 정부·지방정부 예산은 2020년 추정치에 따라 약 4조 1,170억 달러(한화 약 4,496조 원)(46.2%)로 전체 예산 중 절반에 가까운 금액임을 알 수 있다. 2017년부터 2020년까지 연방정부 및 주 정부·지방정부의 예산 총량은 증가하고 있으며, 비율로 보면 연방

정부 예산이 점차 증가하고, 주 정부·지방정부 예산은 소폭 감소하는 추세였다.

미국 고등교육 재정은 정부(연방정부, 주 정부) 고등교육 예산과 고등교육기관의 수입·지출 현황을 통해 다음 <표 V-8>과 같이 살펴볼 수 있다(The White House, 2020:70). 연방정부의 고등교육 예산은 2020년 추정치 기준으로 전체 교육 기능 예산 중 58.9%를 차지하여 다른 투자 분야에 비해 압도적으로 많았다. 다음으로 초·중등·직업교육 예산이 22.9%를 차지하고 있었다.

<표 V-8> 미국 연방정부 교육 기능 예산 현황

(단위: 백만 달러, %)

구분	2017년		2018년		2019년		2020년(추정치)	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
초·중등·직업교육	40,631	28.2	39,474	41.3	41,406	30.3	44,691	22.9
고등교육	71,778	49.9	24,610	25.8	63,107	46.1	115,180	58.9
연구·일반교육	3,691	2.6	3,601	3.8	3,748	2.7	4,019	2.1
훈련·채용	7,018	4.9	6,759	7.1	6,650	4.9	7,374	3.8
기타 노동서비스	1,900	1.3	1,918	2.0	1,928	1.4	2,035	1.0
사회서비스	18,935	13.2	19,141	20.0	19,913	14.6	22,227	11.4
전체	143,953	100.0	95,503	100.0	136,752	100.0	195,526	100.0

출처: The White House(2020). p.70(Table 3.2) 참조하여 재구성함.

연방 교육부(U.S. Department of Education)의 고등교육 예산은 2019년 기준 전체의 41.6%로 초·중등교육 예산(49.4%)과 함께 많은 부분을 차지했다(<표 V-9>). 대부분 학자금 보조, 간접지원 및 기관지원으로 구성<sup>63)</sup>되며, 2020년 기준 약 424억 달러 이상(약 46조 원)으로 증가할 것이 예상된다.<sup>64)</sup> 그리고 주 정부, 지방정부 고등교육 예산은 전체 중 29.0%(2017년 기준 약 2,880억 달러, 한화 약 314조 원)였다(<표 V-10>)(U.S. Census Bureau, 2015-2017).

63) 연방펠보조금, 연방보충교육기회보조금, 근로장학금, 학생직접용자, 연방가족교육용자, TRIO 프로그램, 하워드대학 지원, 기금 지원 등임(U.S. Department of Education, 2018).

64) 2020년 교육부 예산은 <표 V-10>과 같이 분류되지 않아 고등교육 부문 예산 중 하워드대학 지원, 연방펠보조금, 학생 직접용자 등을 합하여 재계산함(US Department of Education, 2020:60).

〈표 V-9〉 미국 교육부 예산 현황

(단위: 백만 달러, %)

구분	2017년		2018년		2019년	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
초·중등교육	37,858	32.8	39,668	56.5	40,120	49.4
고등교육	70,656	61.2	23,441	33.4	33,798	41.6
성인교육 및 기타	6,852	5.9	7,119	10.1	7,247	8.9
전체	115,367	100.0	70,228	100.0	81,165	100.0

출처: U.S. Department of Education(2018). p.9. 참조하여 재구성함.

〈표 V-10〉 주 정부 및 지방정부 교육서비스 예산 현황

(단위: 백만 달러, %)

구분	2015		2016		2017		
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	
교육 서비스	교육단계(A)	905,213	98.8	935,754	98.8	972,906	98.8
	고등교육	269,215	28.9	274,131	28.9	287,813	29.0
	초·중등교육	586,758	64.3	609,590	64.3	632,746	64.6
	기타교육	49,241	5.5	52,032	5.5	52,346	5.2
	도서관(B)	11,088	1.2	11,564	1.2	12,042	1.2
	전체(A+B)	916,301	100.0(27.9)	947,318	100.0(28.0)	984,948	100.0(27.9)
전체 지출	3,396,919	-	3,514,583	-	3,663,342	-	

주: ( )는 전체 지출 중 교육서비스 전체 지출이 차지하는 비율임.

출처: U.S. Census Bureau(2015~2017). 참조하여 재구성함.

연방정부와 주 정부, 지방정부 고등교육 예산의 대부분은 공립대학 및 전문대학으로 지원된다(Urahn & Irwin, 2019:3). 공립 고등교육기관은 대부분 연방정부, 주 정부, 지방정부의 지원을 받지만<sup>65)</sup>, 사립 고등교육기관은 상대적으로 학생들의 등록금 수입 및 기타 수익 창출에 의존함을 알 수 있다.

다음으로 미국의 공·사립 고등교육기관의 수입, 지출 항목과 각각의 항목들의 변화 추이를 〈표 V-11〉, 〈표 V-12〉와 같이 살펴보았다(NCES, 2019f; 2019h). 고등교육기관의 수입·지출 현황과 변화 추이를 통해 미국의 공·사립 고등교육기관의 재정 상황을 확인하

65) 연방정부와 주 정부·지방정부의 고등교육 예산은 2001~02년, 2008~09년에 발생한 두 차례의 경기불황(Recession)의 영향을 받아, 연방정부의 2000년부터 2015년까지 공립, 비영리, 영리 고등교육기관으로 지출되는 학생당 교육비(연방 펠 그랜트 포함)는 24% 상승했지만, 주 정부 고등교육 예산은 동일시기에 31%까지 감소하였다(Urahn & Irwin, 2019:5).

고 예측할 수 있다.

공립 고등교육기관의 수입(2017~2018년 기준)은 4년제 공립대학의 경우 보조기업, 병원의 판매수입 등(29.6%), 등록금 수입(20.5%), 주 정부 지원금(19.5%), 연방정부 지원금(12.0%), 기부금, 투자금 등(9.1%), 지방정부 지원금(4.4%) 순이었다. 2년제 전문대학은 수입 분포가 4년제 공립대학과 다른 양상을 보였다. 2017~2018년 기준 전체 수입의 73.2%가 정부 지원금으로 운영(주 정부 지원금, 33.0%, 지방정부 지원금, 22.3%, 연방정부 지원금, 17.9%)되었다.

공립 고등교육기관의 지출(2017~2018년 기준)은 4년제 공립대학의 경우, 교육 활동을 위한 지출과 인건비, 병원기업, 연구, 운영관리 및 학술 지출이 상대적으로 많았다. 2년제 공립 전문대학은 학생 교육 활동, 인건비, 기관지원, 학생지원 등이 주요 지출이었다.

공립 고등교육기관의 수입·지출의 변화 추이(2015~2016년 대비 2017~2018년)를 살펴보면, 연방정부, 주 정부·지방정부의 4년제 공립대학 지원금이 1.3%p 감소하였다. 주 정부·지방정부의 지원금으로 운영되는 2년제 공립 전문대학은 소폭 증가(0.9%p)하였다. 이와 같이 정부의 지원금이 감소하자 전체 공립 고등교육기관의 교육활동 지출, 인건비, 학생장학금이 각각 1.3%p, 0.5%p, 0.2%p 감소하였고, 특히 2년제 공립 전문대학이 0.6%p 감소한 것으로 나타났다.

〈표 V-11〉 미국 공립대학 수입 현황

(단위: 백만 달러, %)

구분	전체						4년제 대학						2년제 대학								
	2015~2016		2016~2017		2017~2018		2015~2016		2016~2017		2017~2018		2015~2016		2016~2017		2017~2018				
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율			
전체 수입	364,350	100.0	390,508	100.0	408,855	100.0	308,813	100.0	335,175	100.0	353,196	100.0	353,333	100.0	55,537	100.0	55,537	100.0	55,660	100.0	
운영 수익	등록금	76,604	21.0	79,245	20.3	81,300	19.9	67,534	21.9	70,091	20.9	72,453	20.5	9,070	16.3	9,154	16.5	8,847	15.9	8,847	15.9
	연방 지원금	27,678	7.6	28,268	7.2	29,529	7.2	26,106	8.5	26,801	8.0	27,988	7.9	1,572	2.8	1,467	2.7	1,541	2.8	1,541	2.8
	주 지원금	7,780	2.1	8,018	2.1	8,804	2.2	6,008	1.9	6,142	1.8	6,415	1.8	1,772	3.2	1,876	3.4	2,389	4.3	2,389	4.3
	지방 지원금	12,979	3.6	13,812	3.5	14,187	3.5	12,472	4.0	13,305	4.0	13,624	3.9	507	0.9	508	0.9	564	1.0	564	1.0
비 운영 수익	기타 <sup>1)</sup>	95,904	26.3	101,683	26.0	107,052	26.2	93,429	30.3	99,263	29.6	104,717	29.6	2,475	4.5	2,420	4.4	2,335	4.2	2,335	4.2
	연방 보조금	1,667	0.5	1,924	0.5	2,036	0.5	1,618	0.5	1,884	0.6	1,984	0.6	49	0.1	39	0.1	52	0.1	52	0.1
	주 보조금	67,146	18.4	68,641	17.6	72,891	17.8	53,067	17.2	54,722	16.3	58,513	16.6	14,079	25.4	13,919	25.2	14,378	25.8	14,378	25.8
	지방 보조금	12,213	3.4	12,959	3.3	13,401	3.3	10,521	3.4	11,399	3.4	12,507	3.5	8,955	16.1	8,298	15.0	8,397	15.1	8,397	15.1
기타 <sup>2)</sup>	연방 비운영 보조금	20,478	5.6	19,697	5.0	20,904	5.1	11,522	3.7	11,399	3.4	12,507	3.5	8,955	16.1	8,298	15.0	8,397	15.1	8,397	15.1
	주 비운영 보조금	4,861	1.3	5,164	1.3	5,646	1.4	3,009	1.0	3,227	1.0	4,024	1.1	1,853	3.3	1,936	3.5	1,621	2.9	1,621	2.9
	지방 비운영 보조금	418	0.1	433	0.1	382	0.1	206	0.1	243	0.1	234	0.1	212	0.4	190	0.3	148	0.3	148	0.3
	기타 <sup>3)</sup>	17,834	4.9	31,380	8.0	33,430	8.2	16,646	5.4	30,038	9.0	32,011	9.1	1,189	2.1	1,342	2.4	1,419	2.5	1,419	2.5
정부별 지원 현황	연방	18,787	5.2	19,287	4.9	19,291	4.7	16,145	5.2	16,660	5.0	17,015	4.8	2,642	4.8	2,626	4.7	2,277	4.1	2,277	4.1
	주	49,823	13.7	49,889	12.8	52,469	12.8	39,246	12.7	40,084	12.0	42,479	12.0	10,576	19.0	9,804	17.7	9,990	17.9	9,990	17.9
	지방	79,787	21.9	81,823	21.0	87,341	21.4	62,084	20.1	64,091	19.1	68,952	19.5	17,704	31.9	17,731	32.0	18,388	33.0	18,388	33.0
	기타	25,610	7.0	27,204	7.0	27,970	6.8	13,730	4.4	14,949	4.5	15,567	4.4	11,881	21.4	12,256	22.1	12,404	22.3	12,404	22.3

주: 기타<sup>1)</sup>은 보조기여, 병원의 판매수입, 기타<sup>2)</sup>는 기부금 및 투자금, 기타<sup>3)</sup>은 기타수입(자본지출, 자본금 및 선물, 연구기금에서의 수익, 기타) 합산 금액임.  
출처: NCES(2019f), Table 333.10. 참조하여 재구성함.

〈표 V-12〉 미국 공립대학 지출 현황

(단위: 백만 달러, %)

구분	전체						4년제 공립대학						2년제 공립 전문대학						
	2015~2016		2016~2017		2017~2018		2015~2016		2016~2017		2017~2018		2015~2016		2016~2017		2017~2018		
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	
전체	354,776	100.0	371,705	100.0	384,972	100.0	301,270	100.0	317,580	100.0	31,147	100.0	53,505	100.0	54,126	100.0	53,825	100.0	
교육	교육활동	109,299	30.5	111,839	30.1	112,542	29.2	85,963	28.5	89,339	28.1	90,342	27.3	22,336	41.7	22,500	41.6	22,200	41.2
	인건비	61,715	17.4	63,830	17.2	65,056	16.9	48,770	16.2	50,968	16.0	52,367	15.8	12,946	24.2	12,862	23.8	12,689	23.6
연구	36,126	10.2	37,353	10.0	38,645	10.0	36,100	12.0	37,324	11.8	38,616	11.7	25	0.0	29	0.1	29	0.1	
공공봉사	14,756	4.2	15,589	4.2	15,852	4.1	13,955	4.6	14,748	4.6	14,983	4.5	802	1.5	841	1.6	870	1.6	
학생지원	29,627	8.4	31,088	8.4	32,029	8.3	24,947	8.3	26,372	8.3	27,344	8.3	4,680	8.7	4,716	8.7	4,685	8.7	
학생지원	20,279	5.7	21,200	5.7	21,785	5.7	14,449	4.8	15,226	4.8	15,735	4.8	5,830	10.9	5,974	11.0	6,050	11.2	
기관지원	34,476	9.7	35,968	9.7	35,665	9.3	25,622	8.5	26,689	8.4	26,982	8.1	8,854	16.5	9,279	17.1	8,683	16.1	
운영관리	31,449	8.9	33,203	8.9	33,939	8.8	29,214	9.7	31,028	9.8	31,830	9.6	2,236	4.2	2,175	4.0	2,109	3.9	
장학금	15,518	4.4	15,370	4.1	16,152	4.2	10,403	3.5	10,631	3.3	11,286	3.4	5,115	9.6	4,739	8.8	4,867	9.0	
병원기업	45,053	12.7	49,003	13.2	51,589	13.4	45,053	15.0	49,003	15.4	51,589	15.6	-	-	-	-	-	-	
관련기업	1,689	0.5	1,713	0.5	1,752	0.5	1,689	0.6	1,713	0.5	1,752	0.5	-	-	-	-	-	-	
기타	17,503	4.9	19,380	5.2	25,023	6.5	13,875	4.6	15,507	4.9	20,691	6.2	3,628	6.8	3,873	7.2	4,332	8.0	

출처: NCES(2019h). Table 334.10. 참조하여 재구성함.

미국 사립 고등교육기관의 수입·지출 현황은 비영리 대학을 중심으로 <표 V-13>, <표 V-14>와 같다(NCES, 2019g; 2019i).<sup>66)</sup> 사립 고등교육기관의 수입(2017~2018년 기준)은 앞에서 살펴본 공립 고등교육기관과 달리 등록금 수입이 가장 많은 부분을 차지하고 있다. 구체적으로는 4년제 사립대학의 경우 등록금 수입(30.4%), 투자수익금(18.3%), 민간지원 및 기부금(12.4%), 연방정부, 주 정부·지방정부 지원금(12.0%), 병원수입(11.9%) 등이었다. 2년제 사립 전문대학의 경우 등록금 수입이 무려 79.5%로 많은 비중을 차지했다. 이는 학교 운영수입의 대부분이 등록금 수입으로 이루어져, 학생등록률이 기관 운영에 중요한 역할을 하는 것임을 알 수 있다.

사립 고등교육기관 지출(2017~2018년 기준)은 4년제 사립대학의 경우, 교육활동을 위한 지출이 30.7%로 가장 많았고, 병원기업과 기관지원(각각 약 13%), 연구지원(10.6%) 순이었다. 2년제 사립 전문대학의 지출 규모는 4년제 사립대학과 비교하여 극히 미미한 수준이나, 교육에 대한 지출이 28.1%, 학생지원 지출이 27.4%로 총 55%를 교육과 학생 지원에 집중적으로 투자하고 있다.

사립 고등교육기관의 수입·지출의 변화 추이(2015~2016년 대비 2017~2018년)를 살펴보면, 학생의 등록률과 밀접한 등록금 수입이 전체 지출에서 차지하는 비율은 감소(9%p)하였다. 사립대학 수입 중 약 10%의 비중을 갖는 민간기부금은 전체적으로 2.8%p나 감소하였으며 4년제 비영리 사립대학 역시 2.8%p 감소하였다. 등록금 수입이 감소하자, 교육 지출 역시 4년제 비영리 사립대학은 1.2%p, 2년제 비영리 사립대학은 2.7%p 감소하였다. 학생지원 지출의 경우 전체적으로 비율 변동은 없으나, 2년제 비영리 사립대학의 경우 2.5%p나 증가하여 학생들의 직업진출 가이드, 상담 및 재정지원 관리 등에 투자를 확대한 것을 알 수 있다. 기관지원 지출은 4년제 비영리 사립대학은 0.3%p 감소하였으나, 2년제 비영리 사립대학은 2.3%p 증가하였다. 기관지원 지출은 대학 기관 운영의 행정적 비용으로, 소규모 사립대학의 경우 등록금 수입이 감소하게 되면, 장기적으로 투자하기 어려운 지출 분야라 할 수 있다.

66) 미국의 영리 사립대학은 직업교육을 중점으로 하고 영리를 목적으로 하는 기업의 성격을 가졌으므로 본 장에서는 제외함.

〈표 V-13〉 미국 사립대학(비영리) 수입 현황

(단위: 백만 달러, %)

구분	비영리 사립 전체						비영리 사립 4년제						비영리 사립 2년제					
	2015~2016		2016~2017		2017~2018		2015~2016		2016~2017		2017~2018		2015~2016		2016~2017		2017~2018	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
등록금, fees	72,100	39.5	73,966	30.5	75,871	30.5	71,425	39.3	73,308	30.3	75,218	30.4	675	80.2	659	79.4	653	79.5
지원금, 그랜트, 계약	25,633	14.0	27,347	11.0	28,606	12.0	25,584	14.0	27,303	11.0	28,565	12.0	49	6.0	44	5.0	41	5.0
연방정부	23,471	12.9	25,244	10.4	26,440	10.6	23,428	12.9	25,206	10.4	26,405	10.7	43	5.1	38	4.6	35	4.3
주정부, 지방정부	2,162	1.2	2,103	0.9	2,166	0.9	2,156	1.2	2,097	0.9	2,160	0.9	6	0.7	6	0.7	6	0.7
전체	28,623	15.7	28,865	11.9	30,668	12.3	28,581	15.7	28,824	11.9	30,615	12.4	41	4.9	40	4.8	53	6.5
민간 지원	5,820	3.2	6,197	2.6	6,575	2.6	5,817	3.2	6,195	2.6	6,573	2.7	3	0.4	2	0.2	2	0.2
기부금	22,803	12.5	22,667	9.3	24,093	9.7	22,765	12.5	22,630	9.4	24,042	9.7	39	4.6	38	4.6	51	6.2
투자수익(손실)	-2,735	-1.5	48,839	20.1	45,451	18.3	-2,736	-1.5	48,824	20.2	45,435	18.3	1	0.1	15	1.8	16	1.9
교육활동	7,042	3.9	7,516	3.1	7,992	3.2	7,037	3.9	7,511	3.1	7,986	3.2	5	0.6	5	0.6	5	0.6
부설기업	17,608	9.6	18,004	7.4	18,327	7.4	17,562	9.7	17,964	7.4	18,291	7.4	46	5.5	40	4.8	36	4.4
병원	24,108	13.2	26,745	11.0	29,400	11.8	24,108	13.3	26,745	11.1	29,400	11.9	-	-	-	-	-	-
기타	10,193	5.6	11,320	4.7	12,151	4.9	10,169	5.6	11,292	4.7	12,135	4.9	24	2.9	27	3.3	16	1.9
전체	182,572	100.0	242,603	100.0	248,466	100.0	181,730	100.0	241,773	100.0	247,645	100.0	842	100.0	830	100.0	821	100.0

출처: NCES(2019g). Table 333.40. 참조하여 재구성함.

〈표 V-14〉 미국 사립대학(비영리) 지출 현황

(단위: 백만 달러, %)

구분	비영리 사립 전체						비영리 사립 4년제						비영리 사립 2년제					
	2015~2016		2016~2017		2017~2018		2015~2016		2016~2017		2017~2018		2015~2016		2016~2017		2017~2018	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
교육	60,228	31.9	62,162	31.5	63,490	30.7	59,963	31.9	61,907	31.5	63,269	30.7	265	30.8	255	29.7	221	28.1
연구	18,387	9.7	21,060	10.7	21,873	10.6	18,386	9.8	21,059	10.7	21,872	10.6	1	0.1	1	0.1	1	0.1
공공봉사	2,730	1.4	2,890	1.5	3,091	1.5	2,728	1.5	2,889	1.5	3,090	1.5	2	0.2	1	0.1	1	0.1
학술지원	16,012	8.5	16,261	8.2	17,844	8.6	15,907	8.5	16,158	8.2	17,745	8.6	105	12.2	104	12.1	98	12.5
학생지원	16,061	8.5	16,868	8.6	17,560	8.5	15,847	8.4	16,652	8.5	17,345	8.4	214	24.9	216	25.1	215	27.4
기관지원	24,830	13.2	25,517	12.9	26,471	12.8	24,654	13.1	25,330	12.9	26,293	12.8	175	20.3	187	21.7	178	22.6
운영관리	16,724	8.9	17,225	8.7	17,824	8.6	16,684	8.9	17,188	8.8	17,794	8.6	40	4.7	37	4.3	30	3.8
장학금	914	0.5	943	0.5	987	0.5	910	0.5	941	0.5	985	0.5	4	0.5	1	0.1	2	0.3
병원기업	21,268	11.3	24,090	12.2	26,741	12.9	21,268	11.3	24,090	12.3	26,741	13.0	-	-	-	-	-	-
관련기업	6,193	3.3	5,811	2.9	6,295	3.0	6,193	3.3	5,811	3.0	6,295	3.1	-	-	-	-	-	-
기타	5,344	2.8	4,344	2.2	4,602	2.2	5,289	2.8	4,286	2.2	4,563	2.2	55	6.4	58	6.7	39	5.0
전체	188,690	100.0	197,171	100.0	206,778	100.0	187,829	100.0	196,311	100.0	205,992	100.0	860	100.0	860	100.0	786	100.0

출처: NCES(2019). Table 334.30. 참조하여 재구성함.

### 다. 고등교육기관 폐교 현황<sup>67)</sup>

2000년 이후 미국의 폐교 고등교육기관 수는 764개교에 달한다.<sup>68)</sup> 이 중 공립의 폐교는 2000년 이후 8개교였지만 사립의 폐교가 756개교로 대부분(99%)을 차지하고 있었다. 사립 2년제 전문대학 폐교가 427개교(56.5%)로 사립 4년제 대학 폐교는 329개교(43.5%)보다 많아 절반 이상을 차지함을 알 수 있었다. 그러나 사립 4년제 대학 폐교도 적지 않은 비중이다(NCES, 2019e).

〈표 V-15〉 미국 고등교육기관 폐교 현황(2000~2019)

(단위: 개교, %)

구분	전체			공립			사립								
							전체			비영리			영리		
	전체	4년제	2년제	전체	4년제	2년제	전체	4년제	2년제	전체	4년제	2년제	전체	4년제	2년제
2000/01	14	9	5	0	0	0	14	9	5	8	8	0	6	1	5
2005/06	11	6	5	1	1	0	10	5	5	5	4	1	5	1	4
2010/11	20	9	11	0	0	0	20	9	11	7	6	1	13	3	10
2015/16	66	24	42	0	0	0	66	24	42	8	5	3	58	19	39
2016/17	112	65	47	0	0	0	112	65	47	20	12	8	92	53	39
2017/18	86	39	47	1	0	1	85	39	46	17	12	5	68	27	41
2018/19(A)	236	111	125	0	0	0	236	111	125	30	15	15	206	96	110
누적 폐교 수 (2000~2019)	764	332	432	8	3	5	756	329	427	156	109	47	600	220	380
전체 대학 수(B)	4,042	2,703	1,339	1,636	768	868	2,406	1,935	471	1,664	1,577	87	742	358	384
폐교 비율 (A/B)	5.8	4.1	9.3	0.0	0.0	0.0	9.8	5.7	26.5	1.8	1.0	17.2	27.8	26.8	28.6

출처: NCES(2019e). Table 317.50. 참조하여 재구성함.

2018년 기준 전체 고등교육기관 수 대비 2018~2019년 폐교 비율을 살펴보면(〈표 V-15〉), 사립 2년제 전문대학 471개교 중 26.5%인 125개교가 폐교되어 가장 폐교 사례가 많았다. 사립 4년제 대학은 2018~2019년에 폐교가 111개교로 사립 2년제 전문대학 폐

67) 2020년 1월부터 시작된 코로나 19 감염병 확산 영향 이전의 미국 고등교육기관의 폐교 현황임.

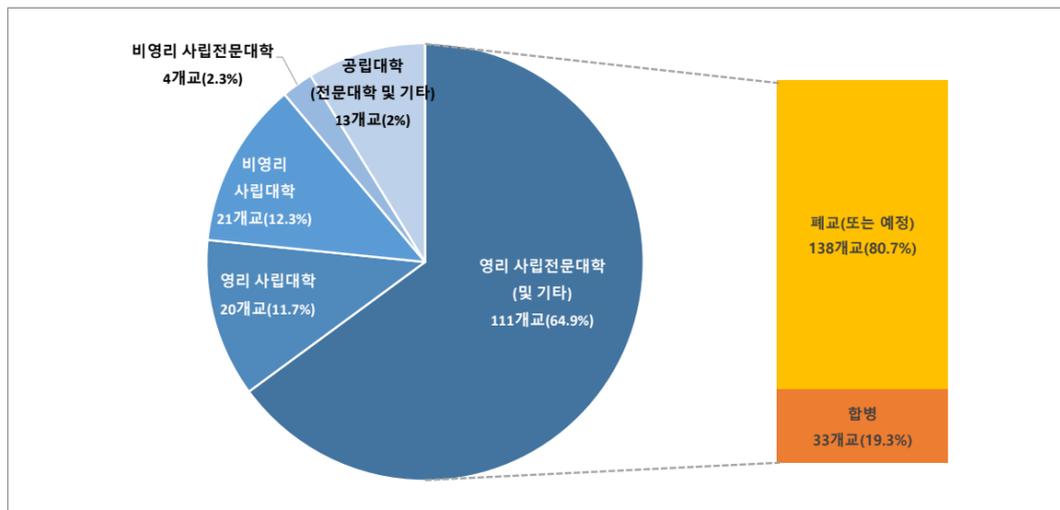
68) 1969~1999년 폐교 고등교육기관은 총 464개교, 이 중 4년제 대학이 217개교(46.8%), 2년제 전문대학이 247개교(53.2%)로 2년제 전문대학의 폐교 비율이 절반 이상임(NCES, 2019e). 사립 비영리 대학이 156개교, 영리대학이 600개교가 폐교하여 영리대학의 폐교가 79.3%에 달한 것을 알 수 있음. 영리대학 총 600개 폐교 중 4년제 대학은 220개교(36.6%), 2년제 대학은 380개교(63.3%)로 영리 2년제 대학의 폐교 수가 약 2배 이상 많았음(NCES, 2019e).

교(125개교)와 비슷한 수치이지만, 전체 사립 4년제 대학(1,935개교) 중 5.7% 수준이었다. 비영리 사립대학의 경우 2년제 전문대학 87개교의 17.2%인 15개교가 2018~2019년에 폐교되어 전체 비영리 사립대학의 폐교 비율(1.8%)보다 월등히 높았다(NCES, 2019e).

연방정부의 고등교육통합시스템(IPEDS) 등록기관 정보를 분석한 결과, 2019년 기준 최소 171개교가 폐교(또는 예정) 및 합병<sup>69)</sup>한 것으로 나타났으며 다음 [그림 V-1]과 같다. 폐교(또는 예정) 대학은 138개교(80.7%), 타 기관과 합병은 33개(19.3%)였고 이 중 영리 사립 전문대학 111개교(64.9%), 영리 사립대학 20개교(11.7%)이며 비영리 사립대학과 사립 전문대학이 25개교(14.6%)였다(NCES, 2019j).

이처럼 미국은 사립대학, 특히 2년제 전문대학 폐교 비율이 가장 높았다. 2년제 전문대학 중 비영리 대학이 앞서 언급한 폐교 요인(소규모, 높은 등록금 수입 의존율, 기부금 수입 저조, 유지비용 상승, 정부 지원금 감소)에 직접 영향을 받음을 알 수 있었다.

영리 사립대학, 사립 전문대학, 이하 기타 기관을 제외하면 비영리 사립대학 21개교, 공립대학 13개교, 비영리 사립 전문대학 4개교 등이 폐교된 것으로 나타났다. 이 고등교육기관 중 58개교가 초소규모였고, 4개교가 소규모로 대부분이 학교 규모가 작은 고등교육기관이 대부분이었다(NCES, 2019j).



출처: NCES(2019). 2019년 IPEDS 조사 결과 참조 후 재구성

[그림 V-1] 미국 고등교육기관 폐교 현황(2019년 기준)

69) 완전 폐교(delete out of business), 2019년 또는 2020년 중 폐교기관(closed in current year, active has data)임.

한편 EducationDive는 2016년 이후부터 고등교육기관 폐쇄, 합병 등의 현황을 주(State)별로 수집·공개하고 있다(〈표 V-16〉). 조사된 총 63개 기관은 대부분 종교계, 소규모 인문대학, 여자대학, 흑인대학, 직업훈련 교육 및 예술대학 등이며 이 중 종교계 기관이 21개교로 1/3을 차지하였다(EducationDive, 2020). 거의 모든 기관이 학생등록 감소에 따른 재정난으로 폐교·파산했으며, 일부 대학은 타 대학과의 인수·합병을 진행하였다. 이처럼 미국의 종교계, 소규모, 예술계 대학 등이 고등교육기관 운영을 지속하는 데 취약한 것을 확인할 수 있었다.

〈표 V-16〉 주별 고등교육기관 폐교 및 합병 현황(2016년 이후)

주(State)	성격	이름	폐교 또는 합병	
			연도	상태
매사추세츠(8)	종교계	Atlantic Union College	2018	폐교
	종교계	Episcopal Divinity School	2017	폐교
	소규모인문	Mount Ida College	2018	합병
	소규모	Newbury College	2019	폐교
	여자대학	Pine Manor College	2022	합병
	예술대학	School of the Museum of Fine Arts	2016	합병
	예술대학	The Boston Conservatory	2016	합병
	교육대학	Wheelock College	2018	합병
일리노이(5)	직업훈련	Chicago ORT Technical Institute	2017	폐교
	종교계	MacMurray College	2020	폐교
	종교계	Morthland College	2018	폐교
	소규모	Robert Morris University	2020	합병
	소규모	Shimer College	2017	합병
테네시(5)	소규모	Hiwassee College	2019	폐교
	예술대학	Memphis College of Art	2020	폐교
	예술대학	O'More College of Design	2018	합병
	예술대학	Watkins College of Art	2020	합병
	종교계	Martin Methodist College	2021	합병
버몬트(5)	소규모	Burlington College	2016	폐교
	종교계	College of St. Joseph	2019	폐교
	종교계	Green Mountain College	2019	폐교
	소규모	Marlboro College	2020	합병
	소규모	Southern Vermont College	2019	폐교

주(State)	성격	이름	폐교 또는 합병	
			연도	상태
오리건(4)	종교계	Concordia University of Portland	2020	폐교
	종교계	Marylhurst University	2018	폐교
	예술대학	Oregon College of Art and Craft	2019	폐교
	예술대학	Pacific Northwest College of Art	2020	합병
뉴욕(4)	소규모	Bramson ORT College	2017	폐교
	여자대학	College of New Rochelle	2019	폐교
	소규모	Dowling College	2016	폐교
	소규모	Union Graduate College	2016	합병
캘리포니아(3)	소규모	Coleman University	2018	폐교
	소규모	Shepherd University	2017	폐교
	종교계	Claremont School of Theology	2020	합병
인디애나(3)	소규모	Indiana Tech Law School	2017	폐교
	종교계	Saint Joseph's College	2017	합병
	소규모	Valparaiso University Law School	2020	폐교
오하이오(3)	종교계	Cincinnati Christian University	2019	폐교
	종교계	Trinity Lutheran Seminary	2018	합병
	소규모	Urbana University	2020	합병
미시건(2)	종교계	Marygrove College	2019	폐교
	소규모	Miller College	2016	폐교
위스콘신(2)	종교계	Holy Family College	2020	폐교
	예술대학	School of Architecture at Taliesin	미정	재건
네브라스카(2)	종교계	Grace University	2018	폐교
	종교계	Nebraska Christian College	2020	폐교
앨라배마(2)	흑인대학	Concordia College Alabama	2018	폐교
	종교계	Southeastern Bible College	2017	합병
펜실베이니아(2)	소규모	Abington Memorial Hospital Dixon School of Nursing	2017	폐교
	소규모	Philadelphia University	2017	합병
워싱턴(1)	종교계	Trinity Lutheran College	2016	폐교
미네소타(1)	종교계	Crossroads College	2016	폐교
사우스다코타(1)	전문대학	Kilian Community College	2016	폐교
콜로라도(1)	소규모	Colorado Heights University	2017	폐교
캔사스(1)	소규모	Wright Career College	2016	폐교
오클라호마(1)	소규모	St. Gregory's University	2017	폐교
미주리(1)	사관학교	Wentworth Military Academy & College	2017	폐교

주(State)	성격	이름	폐교 또는 합병	
			연도	상태
켄터키(1)	소규모	St. Catharine College	2016	폐교
플로리다(1)	소규모	Jones College	2017	폐교
노스캐롤라이나(1)	종교계	John Wesley University	2018	합병
뉴햄프셔(1)	예술대학	New Hampshire Institute of Art	2019	합병
메인(1)	예술대학	Salt Institute for Documentary Studies	2016	합병
델라웨어(1)	소규모	Wesley College	2021	합병

주: EducationDive 자체 조사이므로 모든 고등교육기관이 포함되어 있지 않음.

출처: EducationDive(2020). 참고하여 후 재구성함.

주별 현황을 살펴보면, 매사추세츠주 내 8개의 고등교육기관이 폐교, 합병되어 가장 많았고 버몬트, 테네시, 일리노이주 등이 각각 5개 기관으로 뒤를 이었다(그림 V-2). 이중 폐교 및 합병 연도가 2020년 이후인 고등교육기관이 15개교에 달해서, 2020년 1월 초, 전 세계적으로 유행하고 있는 코로나 19 전염병 확산에 따른 경영악화가 소규모, 종교계, 예술계 대학을 중심으로 빠르게 영향을 주었음을 확인할 수 있다.



주: EducationDive 자체 조사이므로 모든 고등교육기관이 포함되어 있지 않음.

출처: EducationDive(2020). 참고하여 재구성함.

[그림 V-2] 미국 주별 대학 폐교 및 합병 현황(2016년 이후)

## 라. 한계대학 진단과 대응

### 1) 한계대학 진단

미국의 한계대학은 학생에게 덜 선택받는 대학(less-selective College), 위기 사립대학(At-risk Private Colleges, Private College in Peril), 급격한 대학 폐쇄(Precipitous College Closures) 예상 대학, 취약대학(Fragile College and University) 등으로 다양하게 불린다. Lyken-Segosebe & Shepherd(2013), Moody's Investors Service(2015), Eide(2018), Deloitte(2018), Sullivan & Stergios(2019) 등은 학생등록률 하락에 따른 운영수입 감소와 이에 따른 재정적 위기(Financial Crisis)를 한계대학 및 폐교대학 발생의 주요 원인이라고 하였다.

미국은 정부가 직접 한계대학 정책을 추진하기보다 대학의 자율성을 최우선으로 하는 방향으로 대응하고 있다. 즉 연방정부, 주 정부, 고등교육평가·인증기관 등이 기관의 지속가능성을 자율적으로 점검할 수 있는 다양한 장치를 마련하여 위기 요인(risks)에 대처하도록 유도한다.

첫째, 연방정부 차원에서는 교육부의 재정책임점수(Financial Responsibility Scores)를 통해 대학의 재정 건전성을 평가하고 있다.<sup>70)</sup> 이는 미국 「고등교육법」(Higher Education Act of 1965) Title IV에 해당하는 정부 지원을 받는 영리, 비영리 고등교육기관이 재정적 책임 기준을 유지하고 있음을 입증하고, 정부는 국가 예산을 학생지원을 위해 안정적으로 활용·유지하기 위함이다. 재정책임점수는 기본 준비금 비율(Primary Reserve Ratio), 자기자본 비율(Equity Ratio), 순이익 비율(Net Income Ratio)로 구성된다. 고등교육기관은 최저 -1.0점에서 3.0점 범위에서 평가되며, 1.5점 이상이 되어야 재정적 책임이 있다고 판단(pass), 1~1.4점 사이는 재정적 책임은 있다고 판단하나 정부의 추가적인 감독 강화 필요, 1.0점 미만인 기관은 불합격으로 재정건전성의 추가 입증 필요, 교육부 미인증시에는 재정지원 수혜 불가능(U.S. Department of Education, 2016:74-75)으로 분류된다. 2017~2018년의 경우, 재정책임점수를 도출한 총 3,498개 고등교육기관 중 약 7%(235개교)가 1.0점 미만인 기관으로 불합격을 받았다.<sup>71)</sup> 이처럼 연방정부 차원의 재정책임점수 제도는 기관의 지속 가능한 재정상태를 유지하도록 하는 제도적 장치로서 교육

70) Federal Student Aid. Financial Responsibility Composite Scores. 참조 (2020.07.30. 인출)

71) Federal Student Aid. Financial Responsibility Composite Scores(2017~2018). 참조 (2020.07.30. 인출)

수요자 및 고등교육 관계자에게 한계대학의 가능성을 알리는 역할을 한다.

둘째, 주 정부는 고등교육기관 재정지원과 구조조정을 자율적으로 시행한다. 개별 주 정부는 성과기반 포물리(formula), 비포물리(non-formula) 등 다양하고 복잡한 평가방식으로 고등교육기관의 재정지원을 시행하는데, 가장 많이 활용되는 성과지표는 학위수여자 규모에 따른 성취지표이다(SRI international, 2012:52). 또한 주 정부는 공립대학 간 통·폐합 및 구조조정을 시행하여 해당 지역 고등교육 비용 절감, 경쟁력 제고를 통해 한계대학 발생을 방지하고 있다.<sup>72)</sup>

셋째, 고등교육기관평가·인증기구<sup>73)</sup>의 인증평가가 대학의 질 관리 및 지속가능성을 판단한다. 고등교육기관은 지역별 평가·인증기관을 통해 일정 수준의 기관 인증, 학문 분야별 프로그램 평가인증 등을 받지 못하면 고등교육 활동 상의 제약 및 재정지원 제한, 학자금대출 제한 등의 적용을 받는다. 거의 모든 고등교육기관은 기관평가·인증에 참여하며 이는 자율적으로 기관의 운영상황을 점검하는 기본적인 장치로서 기능한다.

한편 폐교대학이 증가하면서 다수의 전문가가 고등교육기관의 위기를 사전 진단할 수 있는 위기진단 지표(At-Risk Indicator)를 제시하고 있다(〈표 V-17〉). Martin, Samels & Associates(2009)는 위기진단 지표 20개를 재정, 학생등록, 규정, 교수/리더십, 교육 과정 등으로 구분<sup>74)</sup>하여 세부적 변인으로 구성·제시했다.

Denneen & Dretler(2012)는 대학 폐교의 위기를 진단 시 채권등급의 하락, 학생등록 상쇄를 위한 등록금 과다 인상 여부, 교수 수 감소 등을 지표로 보았고, Porter & Ramiez(2009)는 높은 기부금과 학생 선택률, 대학 재정(Wealth) 및 학생당 낮은 기부금, 등록률(Enrollments), 대학에 대한 선택도(Selectivity) 등을 제시했다(Lyken-Segosebe & Shepherd, 2013, p.5에서 재인용). Deloitte(2018)는 기업에 대한 위험관리 접근방식을 적용하여 총 5개(경영모델, 대학평판, 기관 운영, 학생등록, 규정 관련) 위험지표가 될 수 있는 변인을 포괄적으로 제시하고 있다.

72) 조지아 주는 교육의 질 제고, 기관 효율성을 위하여 주 전역에 있는 공립대학, 공립 2년제 전문대학을 통·폐합, 운영하는 조지아주립대학체제(University System of Georgia)를 추진하여 현재, 주 내에 총 26개 고등교육기관을 운영 중임(University System of Georgia, USG Facts 참조).

73) 미국의 고등교육기관은 설립하는 지역의 주 정부(State)의 설립 허가(승인)를 받고, 연방정부(교육부)에서 인정하는 인증 기관으로부터 인증(Accreditation)을 받아야 함.

74) Martin, Samels & Associates(2009)가 제시한 위기진단 지표 20개는 본 연구 저자가 지표 내용에 따라 5개의 상위 카테고리로 구분하였음.

〈표 V-17〉 위기진단 지표(At-Risk Indicator) 사례

Martin, Samels & Associates(2009)		Deloitte(2018)	
구분	지표 내용	구분	지표 내용
재정 위험지표	수업료 할인율이 35% 이상	경영모델 위험지표	등록금 수입 의존성
	수업료 의존도가 85% 이상		교육전달 매체의 다양화
	부채 서비스가 연간 운영예산의 10% 이상		기부금 수입
	기부금과 운영예산이 1~3% 미만		표적화되고 정교한 신입생 모집
	학생 부채비율이 5% 이상	강화된 자금 관리 시스템	
	평균 등록금 인상이 5년간 8% 이상	대학평판 위험지표	기관 브랜드 관리
	연기된 유지보수의 40%가 미재정지원됨		캠퍼스 안전 우선시
	각 회계연도 마지막 분기에 단기 용자 필요		학생활동 장려 및 주시
기술 지원 비용이 운영예산의 10% 미만	기관운영의 효율성		
학생등록 위험지표	연평균 동문 기부금이 75\$ 이하	기관운영 위험지표	협력업체와의 엄격한 거버넌스 형성
	기관등록학생 수 1,000명 또는 그 이하		기관평가 인증
	전환 수익률이 경쟁대학 대비 20% 뒤처짐		시설 및 자산 관리
규정관련 위험지표	학생 유지율이 경쟁대학 대비 10% 이상 뒤처짐	규정관련 위험지표	기관사업 지속성 및 위기관리
			인재관리
교수/ 리더십 위험지표	기관 감사 실시(재정 등)	학생등록 관련 위험지표	의사결정 지원
	교수진의 다수가 최종학위가 없음		사이버보안
	풀타임 교수의 평균 연령이 58세 이상		이민과 연방정부 정책
교육과정 위험지표	기관운영팀이 3년 이하, 또는 12년 이상 운영	규정관련 위험지표	경제적 요인과 학생등록률 관계
	온라인 교육프로그램이 개발되지 않음		시장 수요 변화
	최소 2년간 새로운 학위/프로그램 개설 없음		학생부채 증가
학문거버넌스와 교육과정 개발 시스템이 새로운 학위 프로그램 승인에 1년 이상 소요	학문거버넌스와 교육과정 개발 시스템이 새로운 학위 프로그램 승인에 1년 이상 소요	규정관련 위험지표	연방정부, 주정부, 지방정부 규정
			연구 투자 비용
			비리 및 횡령
			위기관리를 위한 새로운 표준 설정

출처: Martin, Samels & Associates(2009). pp.9-20. & Deloitte(2018). pp.3-7. 참조 후 재구성함.

## 2) 한계대학 대응

미국 고등교육기관은 연방정부(교육부)의 재정책임점수, 주 정부의 성과기반 재정지원 및 주 정부 요구사항과 기관평가·인증기관의 인증을 통해 자율적으로 운영상황을 점검하게 된다. 하지만 다양한 위기 요인을 극복하지 못하면 한계대학이 되고 폐교 단계가 진행된다. 연방정부는 한계대학이 폐교하면 소속 학생들의 학자금대출과 같은 정부 지원이 중단

되게 되므로 연방학생보조금(Federal Student Aid)을 통해 폐교대학 정보, 학생 대응 방안(전학, 성적증명서 발급, 학자금대출 면제 자격 및 반환 지원)을 제시하여 학생 보호를 우선시하고 있다.<sup>75)</sup> 한편 연방정부는 교육수요자 보호를 위해 한계대학에 대한 엄격한 규정 제정과 모니터링 집행을 조치한다. 교육부는 2015년 학자금 용자제도 악용 등 문제가 있던 영리 직업교육대학인 코린티어컬리지(Corinthian Colleges)에 대해 대형 로펌에 법률적·행정적 조치를 위임함으로써 전례 없는 감사 및 매각, 벌금 부과 등을 시행했다(U.S. Department of Education, 2014.07.14.; U.S. Department of Education, 2015.04.14.).

주 정부는 비영리 사립대학 폐교 시 대학의 자산 배분에 대해 법적으로 조치하는데 대학의 시설물, 운동장, 도서관, 예술품 등에 대한 법적 검토, 기부금, 증여, 양도에 대한 협의, 이와 관련한 보고 및 처분에 대한 승인 등을 담당하게 된다(정원창, 2018:81).

고등교육 기관평가·인증기관은 한계대학과 폐교, 통·폐합, 재건 등을 연방정부 규정에 따라 실질적 변동사항(Substantive Change)이라 지칭하고 관련 지침을 마련하고 있다. 남부 대학협의회(Southern Association of Colleges and Schools Commission on Colleges, 이하 SACSCOC)에서는 실질적 변동사항을 고등교육기관의 특성과 범위를 수정·확장하는 것이라 정의하고 있다(SACSCOC, 2018:1). 중부 고등교육위원회(Middle States Commission On Higher Education, 이하 MSCHE)는 고등교육기관이 실질적 변동사항을 시행할 때 준수해야 할 연방정부 수준의 규정, 절차, 법적 서류, 요구사항 등을 제시하고 있다. 이 중 한계대학이 진행할 수 있는 기관 변동사항은 총 11가지<sup>76)</sup>로 기관의 법적 지위, 소유권 변경 형태 등이며(MSCHE, 2020a:2), 관련 법적 절차, 인증기관에 제출해야 할 서류 등이 제시되어 있다.

예를 들어 기관 폐쇄(Closure)의 경우, 고등교육기관이 위치한 장소에서 시행하던 교육 활동을 완전히 중단하고, 캠퍼스 폐쇄 및 인증기관의 인증범위에서 제외하며, 3년 이상 교육 활동이 운영되지 않으면 공식적 폐쇄를 위해 인증기관은 연방정부 규정과 인증기관의 관련 규정에 근거하여 잔여 학생들에 대한 타 기관 연계 교육(Teach-out) 계획 제출을 요구한다(MSCHE, 2020b:15-16). 이러한 과정은 고등교육기관이 자발적으로 실질적 변동사항을 인지하고 준비해야 함을 전제한다. 실질적 변동이 발생하거나, 발생 예

75) Federal Student Aid. closed school. 참조 (2020.07.30. 인출)

76) 기관 취득, 타 교육기관 인수, 타 기관과 합병, 기관 분할, 매각, 지배지분 취득 및 매각, 공공후원 시작 또는 종료, 교육 서비스 이전계약, 영리·비영리·공공기관 등 법적 지위 변경 등(MSCHE, 2020a:3-5).

정인 고등교육기관은 인증기관에 사전 신고(Early Notification)를 시작으로 관련 절차를 준수해야 한다. 사전 신고 이후, 고등교육기관의 실질적 변동 유형을 결정하고, 실질적 변경 요청서를 제출하면, 인증기관 위원회는 이를 검토하고 추가적인 입증을 위한 자료 요청 및 현장방문을 통해 심사하는 과정 등을 거쳐 승인한다(MSCHE, 2020b).

미국 고등교육 법률은 연방정부의 「고등교육법」(Higher Education Act)을 제외하고 주 정부 차원의 교육법, 기관평가·인증기관의 규정, 개별 대학의 규칙 등 개별적으로 진행되고 한계대학의 파산, 재건 등은 연방법인 「연방파산법」(Title 11 Bankruptcy)에 근거하여 진행한다(United States Code).<sup>77)</sup> 한계대학의 청산은 대학 폐쇄 및 기능을 정지하는 폐교(closing), 「연방파산법」 제7장 청산(liquidation)에 적용받아 채무 등으로 학교운영이 불가능한 대학에 대한 청산 조치로 구분할 수 있고, 재건은 합병(merger), 제11장에 의한 재건(reorganization) 및 소유권 이전에 해당한다(정원창, 2018:77).

「연방파산법」은 개인, 기업의 청산, 회생절차를 모두 포괄하는 광의의 법률로, 근본적인 목적은 채무자의 억압적인 부채부담을 덜어주고 새로운 출발을 하도록 하는 데 있다.<sup>78)</sup> 파산사건 절차는 사건을 감독하는 파산관재인(U.S. trustee)을 선임하여 진행한다(김종호·하삼주, 2009:46). 청산 대학은 선임된 파산관재인을 통해 파산한 대학의 재산에 포함되지 않는 재산 이외의 채무자의 모든 재산을 인도받아 이를 환가하여 채권자에게 배당한다(김범준, 2009:33). 재건 및 회생을 원하는 대학은 일반적으로 채무자관리인(debtor in possession, DIP) 제도에 의해 대학 법인이 재건을 맡아 실질적으로 계속 대학을 경영할 수 있다.<sup>79)</sup> 「연방파산법」 제11장의 절차는 채무자가 일정 기간 회생계획을 마련하여 채권자에게 변제 등 노력을 통해 재정적 어려움에 빠진 채무자에 대한 재건 기회를 주는 것으로 제7장에 의한 파산과 다르다.

77) United States Code. Title 11—Bankruptcy; and Appendix 참조 (2020.10.01. 인출)

78) 미국 대법원 판례(Local Loan Co. v. Hunt, 292 U.S. 234, 244 (1934)) 참조

79) DIP가 법인이면 그 직무를 실제로 수행하는 것은 법인의 의사결정기관 및 집행기관이며, 도산법원에 의해 감독을 받음(정영수, 2017:257-259).

## 마. 한계대학 사례

본 장에서는 미국의 한계대학이 재건, 파산 및 폐교, 타 기관으로의 인수·합병된 사례를 간략히 살펴보았다. 재건 사례인 스위트 브라이어 칼리지(Sweet Briar College)는 1901년 버지니아주에 설립, 운영되고 있는 소규모 여자 사립 교양대학으로 소규모 학급 운영 및 긴밀한 학생-교직원의 상호작용을 통해 진행되는 교육과정으로 알려져 있다. 하지만 2008년 이후 2015년까지 등록 학생 수가 700명 미만으로 하락하고 정부 지원에 의한 등록금 할인을 증가에 따른 수입 감소 등 극복할 수 없는 어려움(Insurmountable Financial Challenges)을 호소하며 2015년 3월경 폐교를 결정하였다(The Newyork Times, 2018.05.17.). 스위트 브라이어 칼리지 이사회는 2015년 8월 25일 폐교를 결정하고 버지니아 주립대학(University of Virginia) 등 여러 기관과 합병을 시도했지만 무산되었다. 대학을 폐쇄하려는 이사회와 이를 반대하는 대학 구성원(교직원)과 Amherst 카운티 검사 간의 소송 끝에 버지니아 대법원은 최종적으로 대학 폐쇄 금지를 명령했다(The Chronicle of Higher Education, 2015.07.14.). 남부대학협의회(SACSCOC)는 2017년 인증평가에서 이 대학의 재정상태에 경고를 지정했지만, 지속적 등록률 증가 노력, 기부금 활용, 인건비 감축 등의 노력으로 2019년 경고를 해제하였다(Sweet Briar College, 2019). 이 대학은 2018~2019학년 재학생이 총 337명, 입학생이 110명, 지원자는 654명으로 여전히 소규모 대학이지만(Sweet Briar College, 2018) 기존에 20여 개에 달하던 학과를 폐지하고 대신 공학·과학·기술, 인간과 환경 지속가능성, 창조·디자인·예술의 3개의 우수 센터(Centers of Excellence)를 구축하고 실습, 협력, 학제 간 학습의 강점을 살리는 교육과정을 추진하고 있다.<sup>80)</sup>

파산 및 폐교 사례 중 하나로 별링턴 칼리지(Burlington College)는 버몬트주의 사립 비영리 인문대학으로 1972년 비공식 학생 모임으로 시작된 지역대학 중 하나였다. 2010년 6월까지의 재학생이 174명으로 약 410만 달러의 수익을 내는 학교였다(Inside Higher Ed, 2017.05.17.). 또한 대학은 뉴잉글랜드대학협회(New England Association of Schools and Colleges, 이하 NEASC)의 인증을 받아 왔지만, 2014년 7월 부채로 인한 재정 부분에서 미충족을 받고 2016년 5월 폐교를 발표하였다(Burlington Free Press, 2016.05.16.). 이 대학 부채의 원인은 2010년 버니 샌더스 대통령 후보의 부인이

80) Sweet Briar College. Programs of Study for 2020-2021. 참조 (2020.10.01. 인출)

새로운 캠퍼스 부지 매입을 위해 1천만 달러의 무리한 대출을 추진한 것으로 지목되었다(American School & University, 2016.05.16.). 약 1천만 달러의 부채는 2백만 달러로 줄긴 했지만, 대학은 대출 기관 및 은행으로부터 신용한도 갱신을 거부당했고 뉴잉글랜드대학협회 역시 대학에 대한 인증을 갱신하지 않았기 때문에 폐교 수순을 밟게 되었다. 캠퍼스 부지는 지역 개발자가 매입하여 Cambrian Rise라는 공원, 주택부지로 개발될 예정이다(Vermontviz, 2019.02.11.). 대학 폐교로 인해 약 70명의 학생은 인근 기관으로 편입하여 학위를 마치기로 하였으며, 30여 명의 교수와 직원은 실직했다(American School & University, 2016.05.16.).

모스랜드 칼리지(Morthland College)는 2009년 설립된 사립 기독교 교양대학으로 고전 학과 성서연구에 관한 학사학위 과정을 포함하고 있었다. 2013년 모스랜드칼리지는 교육부, 고등교육인증위원회(CHEA) 등으로부터 기관인정을 받지만, 2017년 이후 미납 세금 70만 달러, 채무 8만 달러 등 대학 재정관리 부실, 연방 학생 지원금 부적절 지급 등의 문제가 심각해져 교육부 및 일리노이 주 고등교육위원회의 조사 및 신탁 의무 위반 등에 따라 연방정부 벌금 2백만 달러를 부과받았다(The Southern Illinoisan, 2017.05.27.). 교육부는 이 대학의 학생 재정지원을 차단하고 2018년 5월 학교는 영구적으로 폐교하였다.

타 기관으로의 인수·합병된 사례인 월락 칼리지(Wheelock College)<sup>81)</sup>는 1888년에 설립된 매사추세츠주 보스턴에서 유치원 교사 훈련을 담당하며, 약 1,000명의 학생에게 학부와 대학원 교육과정을 제공하는 교육대학이었다. 이 대학은 학생등록 감소로 수년 동안 재정적 위험에 처해 있었다. 2016년 학생 수는 1,157명으로 10년 전보다 39% 감소했고, 재무제표상 2015~2016년 재정적 손실 및 2018년에는 운영예산 약 3,000만 달러 중 600만 달러가 손실이 예측된다는 우려가 있었다(BU Today, 2017.10.11.; The Boston Globe, 2017.10.11.). 이 대학은 결국 재정적 어려움 극복을 위해 보스턴 대학교에 2018년 합병(merger)되었고 합병을 통해 Wheelock College는 보스턴 대학 내 월락 교육 및 인적자원 개발 대학(Wheelock College of Education & Human Development)으로 개편되었으며 기존 대학의 리더십, 교육과정, 재정(기부금 포함)은 보스턴 대학의 담당으로 변경되었다(The Boston Globe, 2017.10.11.).

81) Boston University. Boston University & Wheelock College Merger. 참조 (2020.10.01. 인출)

## 2 일본

### 가. 배경

일본은 우리나라보다 약 20년 앞서서 저출산·고령화에 따른 인구감소, 지방 소멸, 도쿄(수도권) 인구이동 심화 현상을 겪고 있다.<sup>82)</sup> 이에 일본 정부는 지역의 경제활력 저하를 우려하여 2015년부터 지방창생종합전략, 과소지역 자립촉진정책 등 총무성, 내각부, 국토교통성 등 범정부 차원의 인구감소 대비 정책을 연차적으로 추진하고 있다. 학령인구 감소와 고령화는 고등교육에도 영향을 미쳐 고등교육 재정 악화, 교육비 부담으로 인한 계층 격차, 고등교육으로 소요되는 생활비 부담, 대학졸업자 고용시장의 불안정화 등의 문제가 발생하고 있다(김미란 외, 2016:81-84).

저출산·고령화는 학생 수 감소로 이어져 지역 국·공립, 사립 고등교육기관의 대학경영 위기 문제가 높아지고 있으며, 특히 사립 고등교육기관이 그 중심에 있다. 1990년대 대학설치 기준 완화에 따라 사립 고등교육기관은 2018년에 전체 중 82.4%에 달하고 있다. 2005년 니혼게이자이(日本經濟) 신문의 설문 조사에서 사립대학 최고경영자들은 사립대학 700개교 중 41개교가 5년 내 파산할 것이라고 응답하여 대학 정원미달 및 경영난에 대한 우려가 2000년대 들어서 심각해진 것을 알 수 있다(한국경제, 2005.10.25.). 한편 일본 사립학교진흥·공제사업단의 2016년 조사 결과, 정원미달 사립대학이 44.5%이며, 이 중 90%가 입학정원 400명 미만의 소규모 지방대학으로 나타났다(동아일보, 2018.01.17.).

일본 정부는 고등교육에서 사학의 비중이 매우 높음에 따라 1976년부터 「사학조성법」에 의해 경상적 경비를 지원하는 동시에 사학의 자율성을 위해 기타 보조금 지출, 대부금 관련 사항은 일본 사립학교진흥·공제사업단(日本私立学校振興・共済事業団)을 통해 지원하고 있다. 하지만 입학정원 미달 기관이 속출하면서 2007년 일본 문부과학성(文部科学省)과 사립학교진흥·공제사업단은 ‘사립학교의 경영혁신과 경영어려움에 대한 대응’ 보고서를 발표하고 경영곤란대학에 대한 사전 대응, 학생 보호 등 국가적 지원 절차를 마련

82) 2008년 일본의 인구는 1억 2,808만 명을 정점으로 줄곧 감소하여 2018년 280만 명(2.2%)이 줄어들어 1억 2,520만 명을 기록하였음(정운선·윤기환, 2019:14). 2020년 일본 총무성 발표 결과, 총인구 추계에 따르면 생산가능인구(15~64세) 역시 7,507만 명으로 1년간 약 38만 명이 감소해서 인구 감소세를 9년째 보이는 것으로 나타났다(연합뉴스, 2020.04.15.). 이에 따라 2050년에는 절반 이상 인구가 감소하는 지역이 63%가 될 것으로 예측되고 있음(박상우 외, 2018:6).

하였다. 향후 일본의 고등교육 진학률이 본격적으로 감소할 시점부터 경영악화에 따른 사립대학 파산, 대학 간 입학생 양극화, 지역사회 황폐화 등의 문제가 유발될 것으로 보인다.

문부과학성은 고등교육 위기 상황을 타개하고, 인적 자원을 확보하기 위해 교육투자 확대와 이를 위한 미래 구상 정책을 추진하고 있다. 특히 고등교육 분야에서는 2040년을 위한 고등교육의 그랜드 디자인을 공표하고(2018.11.26.) 대학의 연계·통합 촉진, 사립대학 학부 양도 원활화, 국·공·사립대학의 틀을 넘어선 단위 간 호환 등 전국적인 대학 재편을 지향하고 있다(文部科学省, 2018.11.26.). 또한 문부과학성은 국·공립 고등교육 기관도 대학 효율화 방침을 내걸고 구조개혁, 법인화 등을 추진함으로써 위기의식을 고조시키고자 하고 있다.

이러한 상황 속에서 2020년 초부터 코로나 19 전염병이 전 세계적으로 확산됨에 따라 일본의 모든 고등교육기관은 잠정 휴교하였고 원격 수업을 시행하고 있다. 이에 따라 고등교육기관의 자퇴생과 휴학생 증가, 유학생 감소, 온라인 수업 시설 신규설비 투자 수요 증가 등으로 대학경영이 악화하는 상황이다(경향신문, 2020.07.30.). 문부과학성은 2020년 8월 사립대학이 정부 지원금을 활용하여 코로나 19 대응(등록금 감면, 납부기한 연기, 온라인 수업 및 감염방지 설비 투자 등)을 추진할 수 있도록 사학조성지원금 중 12월분의 절반에 해당하는 약 750억 엔(한화 약 8,403억 원)의 교부를 9월 중순으로 앞당기는 것으로 결정했다(産経新聞, 2020.08.28.).

## 나. 고등교육기관 현황

### 1) 일반 현황

일본의 고등교육 일반 현황을 2000년 이후부터 살펴보면 다음 <표 V-18>과 같다(文部科学省, 2016; 総務省統計局, 2019a; 2019b; 2019c; 旺文社 教育情報センター, 2016:6).

<표 V-18> 일본 고등교육 일반현황

(단위: 명, 개교, %)

연도	진학률	학생 수	학교 수	교직원 수	졸업자		
					학사	석사	박사
2000	49.1	3,067,703	1,221	167,315	716,592	56,038	12,375
2010	56.8	3,042,687	1,173	184,060	612,822	73,220	15,842
2015	56.5	2,992,891	1,125	190,989	623,470	71,301	15,684
2016	56.8	3,002,084	1,118	192,388	688,138	71,016	15,773
2017	56.8	3,014,829	1,117	193,267	691,712	71,187	15,658
2018	57.9	3,028,194	1,113	194,823	684,471	71,446	15,658

주: 진학률 및 학생 수는 4년제 대학과 단기대학 등록 학생 수를 합한 것임.

출처: 文部科学省(2016). 9. Colleges of Technology, 10 Universities & Junior Colleges(2000~15년), 総務省統計局(2019a, 2019b, 2019c). 25. 教育, 25-12. 短期大学, 25-13. 大学, 25-14. 大学院(2016~2018년) 참조 후 재구성함. 진학률은 旺文社 教育情報センター(2016). p. 6. 참조 후 재구성함.

고등교육 진학률은 2000년 49.1%에서 2018년 57.9%로 지속 상승하고 있었다. 학생 수는 2000년 약 300만 명에서 2015년 299만 명대로 소폭 감소하다 2016년부터 증가세로 돌아서 2018년에 다시 약 300만 명에 달했다. 고등교육기관 수는 2000년 1,221개교에서 감소하여 2018년 기준 1,113개교였다. 고등교육 학생 수 증가는 취업에 대한 유리함과 여성의 대학 진학 증가 등에 따른 것이며, 이에 반해 학교 수가 감소한 것은 대학 통·폐합 및 축소에 따른 결과이다.

일본의 고등교육기관 유형별·설립별 현황을 자세히 살펴보면 <표 V-19>와 같다(文部科学省, 2016; 総務省統計局, 2019b). <표 V-18>을 통해 고등교육기관 수가 2000년 대비 2018년 108개의 기관이 감소한 것을 알 수 있다. 이는 4년제 국·공립대학 및 단기대학 감소, 통폐합, 사립 단기대학의 감소 등이 원인이다. 하지만 <표 V-19>와 같이 4년제 사립대학 수는 2000년 478개교에서 2018년 603개교로 오히려 증가하여 전체 고등교육

기관 중 54.2%로 가장 높은 비율을 보였다. 사립 단기대학 314개까지 포함하면 사립 고  
등교육기관은 전체의 82.4%로 매우 높은 비율이다. 국·공립 고등교육기관은 전체 17.6%  
이며 이 중 4년제 국·공립대학은 16.1% 수준이었다.

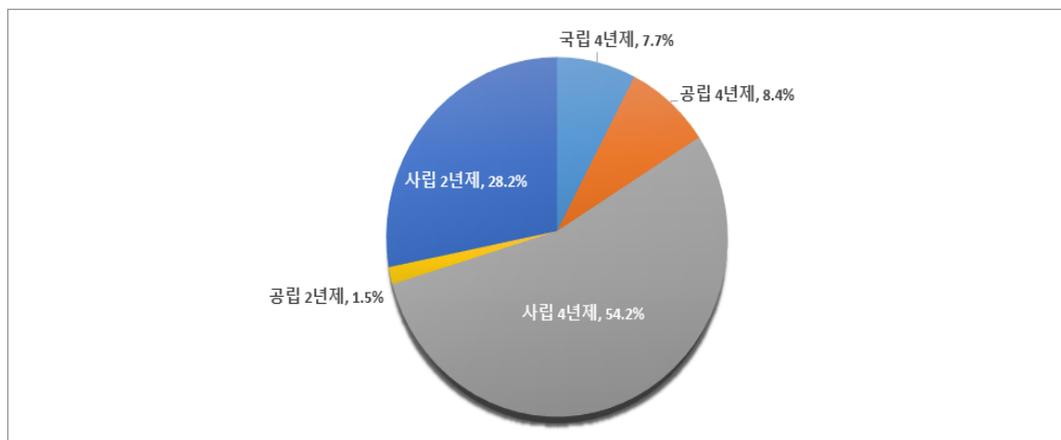
〈표 V-19〉 일본 고등교육기관 유형별·설립별 현황

(단위: 개교, %)

구분	전체				대학(4년제)				단기대학			
	국립	공립	사립	합계	국립	공립	사립	소계	국립	공립	사립	소계
2000	119	127	975	1,221	99	72	478	649	20	55	497	572
	9.7	10.4	79.9	100.0	8.1	5.9	39.1	53.2	1.6	4.5	40.7	46.8
2010	86	121	966	1,173	86	95	597	778	0	26	369	395
	7.3	10.3	82.4	100.0	7.3	8.1	50.9	66.3	-	2.2	31.5	33.7
2015	86	107	932	1,125	86	89	604	779	0	18	328	346
	7.6	9.5	82.8	100.0	7.6	7.9	53.7	69.2	-	1.6	29.2	30.8
2016	86	108	924	1,118	86	91	600	777	0	17	324	341
	7.7	9.7	82.6	100.0	7.7	8.1	53.7	69.5	-	1.5	29.0	30.5
2017	86	107	924	1,117	86	90	604	780	0	17	320	337
	7.7	9.6	82.7	100.0	7.7	8.1	54.1	69.8	-	1.5	28.6	30.2
2018	86	110	917	1,113	86	93	603	782	0	17	314	331
	7.7	9.9	82.4	100.0	7.7	8.4	54.2	70.3	-	1.5	28.2	29.7

주: 국립 단기대학은 2010년 국립대학(4년제)과 통·폐합되었음.

출처: 文科科学省(2016). 9. Colleges of Technology, 10 Universities and Junior Colleges(2000~2015년), 総務省統計局 (2019b). 25. 教育, 25-12. 短期大学, 25-13. 大学 참조 후 재구성함.



출처: 〈표 V-2〉를 참조 후 재구성함.

[그림 V-3] 일본 고등교육기관 분포(2018년 기준)

일본의 4년제 대학 및 단기대학의 설립별·성별 학생 현황은 다음 <표 V-20>과 같다 (総務省統計局, 2019a; 2019b; 2019c).

<표 V-20> 일본 대학(4년제)·단기대학의 설립별·성별 현황

(단위: 천 명, %)

구분	전체			국립			공립			사립			
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	
대학	남	1,626 (54.2)	1,627 (54.0)	1,629 (53.8)	398 (65.3)	396 (65.0)	394 (64.8)	71 (45.3)	72 (45.1)	73 (45.2)	1,156 (51.7)	1,159 (51.6)	1,161 (51.4)
	여	1,248 (41.6)	1,264 (41.9)	1,280 (42.3)	212 (34.7)	213 (35.0)	215 (35.2)	79 (50.4)	81 (50.7)	82 (51.0)	957 (42.8)	970 (43.2)	983 (43.6)
	계	2,874 (95.7)	2,891 (95.9)	2,909 (96.1)	610 (100.0)	609 (100.0)	609 (100.0)	150 (95.7)	153 (95.8)	155 (96.2)	2,113 (94.6)	2,129 (94.8)	2,144 (95.0)
단기 대학	남	14 (0.5)	14 (0.5)	14 (0.4)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	1 (0.6)	1 (0.6)	1 (0.6)	13 (0.6)	13 (0.6)	13 (0.6)
	여	114 (3.8)	110 (3.6)	106 (3.5)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	6 (3.7)	6 (3.6)	5 (3.2)	108 (4.8)	104 (4.6)	100 (4.4)
	계	128 (4.3)	124 (4.1)	120 (3.9)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	7 (4.3)	7 (4.2)	6 (3.8)	121 (5.4)	117 (5.2)	113 (5.0)
전체	남	1,640 (54.6)	1,641 (54.4)	1,642 (54.2)	398 (65.3)	396 (65.0)	394 (64.8)	72 (45.9)	73 (45.7)	74 (45.8)	1,170 (52.3)	1,172 (52.2)	1,174 (52.0)
	여	1,362 (45.4)	1,374 (45.6)	1,386 (45.8)	212 (34.7)	213 (35.0)	215 (35.2)	85 (54.1)	87 (54.3)	88 (54.2)	1,064 (47.7)	1,074 (47.8)	1,084 (48.0)
	계	3,002 (100.0)	3,015 (100.0)	3,028 (100.0)	610 (100.0)	609 (100.0)	609 (100.0)	157 (100.0)	160 (100.0)	162 (100.0)	2,234 (100.0)	2,246 (100.0)	2,258 (100.0)

주: 학생 수는 천 명에서 반올림하였으며, ( )는 비율임.

출처: 総務省統計局(2019a, 2019b, 2019c). 25-12. 短期大学, 25-13. 大学, 25-14. 大学院 참조 후 재구성함.

4년제 국·공·사립대학의 전체 대학생 수는 2016년 대비 2018년 소폭 증가했는데, 여학생 비율이 41.6%에서 42.3%로 증가하여 여학생의 진학률 증가를 보여준다. 단기대학 학생 수는 전체 중 약 4% 수준(2018년 기준, 약 12만 명)으로 극히 적은 비율을 차지하고 있으며, 전체적으로 감소하고 있다. 단기대학의 경우, 여학생이 남학생의 약 8배 정도 많았다. 전체적으로 일본의 고등교육기관 학생 수는 증가하고 있으며, 4년제 공립대학과 사립대학의 학생 수가 증가하는 반면, 4년제 국립대학 학생 수는 감소하고 있었다. 이상 4년제 국·공·사립대학 모두 여학생의 비중이 증가하고 있는 것을 확인할 수 있었다.

## 2) 재정 현황

일본의 국가 총 재정은 다음 <표 V-21>과 같다(総務省統計局, 2020a). 2019년 기준 중앙정부 및 지방정부의 총 예산은 159조 엔(한화 1,669조 원)으로 중앙정부가 44.1%, 지방정부가 55.9%를 차지했다. 중앙정부 예산 중 지방정부 이양금 예산은 약 20% 내외를 차지하고 있다.

<표 V-21> 일본 국가 총 재정 현황

(단위: 십억 엔, %)

구분	중앙정부						지방정부						총 계	
	일반회계(A)		지방정부 이양금(B)		소계(A-B)		일반회계(C)		중앙정부로의 지출(D)		소계(C-D)			
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율		
2010	95,312	60.4	32,097	20.3	63,215	40.0	94,775	60.0	149	0.1	94,626	60.0	157,841	100.0
2015	98,230	61.2	31,765	19.8	66,466	41.4	94,571	59.0	617	0.4	93,954	58.6	160,419	100.0
2016	97,542	61.2	32,314	20.3	65,227	40.9	94,767	59.5	696	0.4	94,071	59.1	159,299	100.0
2017	98,116	60.6	31,111	19.2	67,005	41.4	95,507	59.0	643	0.4	94,864	58.6	161,869	100.0
2018	101,358	64.0	29,189	18.4	72,169	45.5	86,897	54.8	585	0.4	86,313	54.5	158,482	100.0
2019	101,457	63.7	31,147	19.6	70,310	44.1	89,593	56.3	641	0.4	88,953	55.9	159,262	100.0

주: 실질 중앙정부 예산은 일반회계에서 지방정부 이양금을 제외한 값임. 지방정부 재정은 일반회계와 중앙정부로의 지출로 구분되며, 실질적인 지방정부 예산은 일반회계에서 중앙정부로의 지출을 제외한 금액임.

출처: 総務省統計局(2020a). 5. 財政, 5-1. 一般会計及び地方普通会計歳出額 참조하여 재구성함.

일본 국·사립대학 지원은 대부분 중앙정부가 담당하며 국립대학은 지방정부가 담당하여 지방교부세를 통해 운영경비를 지원하고 있다. 전체 중앙부처 예산 97조 7천억 엔(한화 약 1,025조 원) 중 문부과학성 예산은 5.4%(5조 5,200억 엔, 한화 약 58조 원)이었고(総務省統計局, 2020e), 상세 예산은 다음 <표 V-22>와 같다(文部科学省, 2017a; 2018a; 2019a). 고등교육기관 지원 항목은 국립대학 법인 운영비 교부금, 사학 조성 관계 예산, 국립대학 법인 등 시설 정비 등으로 30% 안팎이었고, 과학기술 진흥비, 장학금 사업, 유학생 관계 예산 등을 포함하면 고등교육기관 지원 비율은 더 커질 수 있다.

〈표 V-22〉 일본 중앙정부 문부과학성 예산 현황

(단위: 십억 엔, %)

구분	2016		2017		2018	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
의무 교육비 국고 부담금	1,527	28.7	1,528	28.6	1,523	28.7
국립대학 법인 운영비 교부금	1,095	20.6	1,101	20.6	1,097	20.7
고등학생 등에 수학 지원	384	7.2	391	7.3	384	7.2
사학 조성 관계 예산 <sup>83)</sup>	430	8.1	431	8.1	428	8.1
과학기술 진흥비	864	16.2	853	16.0	963	18.1
에너지 대책비	144	2.7	159	3.0	147	2.8
장학금 사업	100	1.9	90	1.7	114	2.1
문화 예술 관련 예산	104	2.0	104	1.9	108	2.0
공립학교 시설 정비	71	1.3	65	1.2	68	1.3
국립대학 법인 등 시설 정비	42	0.8	49	0.9	38	0.7
국립 고등 전문 학교기구 운영비	62	1.2	62	1.2	63	1.2
교과서 구입비	41	0.8	41	0.8	43	0.8
유학생 관계 예산	37	0.7	37	0.7	37	0.7
스포츠 관련 예산	32	0.6	29	0.5	34	0.6
유치원 취원 장려비	32	0.6	32	0.6	30	0.6
평생 학습 등	122	2.3	117	2.2	160	3.0
인건비 등	234	4.4	233	4.4	231	4.4
총 합	5,322	100.0	5,338	100.0	5,309	100.0

주: 세출 예산 기준임.

출처: 文部科学省(2017a, 2018a, 2019a). p.458, p.452, p.438.(2016, 2017, 2018년 데이터) 참조 후 재구성함.

일본의 교육예산을 주요 출처별로 구분하고 고등교육 예산 비중을 살펴보면 다음 〈표 V-23〉과 같다(文部科学省, 2018c; 2019b; 2020b). 2017년 기준 고등교육 예산은 전체 교육예산(약 31조 엔, 한화 약 325조 원) 중 약 31%(9조 6천억 엔, 한화 약 101조 원)를 차지했다. 정부별로는 중앙정부 교육예산(약 7조 엔, 한화 약 73조 원) 중 50%가 고등교육 예산(약 3조 6천억 엔, 한화 약 38조 원)이었다. 지방정부 교육예산(약 16조 엔, 한화 약 168조 원) 중 고등교육 예산은 4.3%(7천억 엔, 한화 약 7조 3,430억 원) 수준이었다. 전체 학교법인의 등록금 수입 5조 6천억 엔(한화 약 59조 원) 중 고등교육기관 등록금

83) 사학 조성 관계 예산에는 사립대학 등 경상비 보조, 사립고등학교 등 경상비 조성비용 등 보조, 사립학교 시설과 정비, 사립대학 교육연구 활성화 시설 정비사업 지원금이 포함됨.

수입은 약 60%(3조 3천억 엔, 한화 약 35조 원)를 차지하고 있었다.

정리하면 중앙정부 교육예산 중 고등교육 예산 비중이 절반에 가까워 중앙정부에 의한 고등교육기관 지원이 지방정부보다 월등히 많았음을 알 수 있다. 또한, 학교법인의 등록금 수입이 약 60%에 달해 등록금 의존이 큰 것을 알 수 있었다. 한편 일본 지방정부의 교육예산은 도도부현, 시정촌이 담당하며, 도도부현이 약 2배 정도 큰 규모를 갖는다. 공립대학은 지자체 담당이며, 지방재정조치에 의해 도도부현이 한정하여 담당하고 있다.

〈표 V-23〉 일본 교육예산 및 고등교육 예산의 주요 출처별 현황

(단위: 천억 엔, %)

구분	2015			2016			2017		
	전체(A)	고등(B)	B/A	전체(A)	고등(B)	B/A	전체(A)	고등(B)	B/A
중앙정부(A)	72(23.5)	36(38.3)	49.9	71(23.0)	35(37.5)	49.7	72(23.2)	36(37.5)	50.0
지방정부(B)	159(51.5)	6(6.8)	4.0	160(52.0)	7(7.2)	4.2	161(51.9)	7(7.3)	4.3
도도부현(a)	89(28.8)	4(4.2)	4.4	89(29.0)	4(4.5)	4.7	81(26.1)	4(4.2)	4.9
시정촌(a')	60(19.5)	2(2.3)	3.6	59(19.2)	2(2.4)	3.9	68(21.9)	2(2.1)	2.9
공립학교 지원금(a+a')	149(48.3)	6(6.5)	4.1	148(48.3)	6(6.9)	4.4	149(47.9)	6(6.3)	4.0
학교법인 (등록금 등)(C)	77(25.0)	52(54.9)	67.2	77(24.9)	52(55.3)	67.8	77(24.9)	53(55.2)	68.8
등록금수입	54(17.4)	32(33.8)	59.5	55(17.8)	32(34.2)	58.5	56(18.1)	33(34.4)	58.9
전체 (A)+(B)+(C)	308(100.0)	94(100.0)	30.6	308(100.0)	94(100.0)	30.5	310(100.0)	96(100.0)	31.0

주: ( )는 비율임.

출처: 文部科学省(2018c, 2019b, 2020b). 2015, 2016, 2017년 데이터 참조하여 재구성함.

다음으로 일본 고등교육기관의 수입·지출 현황과 변화 추이를 살펴보았다. 먼저 국립대학 수입·지출 현황은 다음 〈표 V-24〉와 같다(文部科学省, 2018b:2). 2018년 기준 국립대학 수입 중 중앙정부 운영비 교부금이 전체의 33.0%(1조 506억 엔, 한화 약 11조 원)로 주요 수입이 되고 있다. 이 외 학생납부금 수입은 전체의 10.9%(3,475억 엔, 한화 약 3조 6,450억 엔) 수준이었다. 국립대학 운영비 교부금 수입은 2015년 대비 2018년에 1.6%p 정도 감소했고, 학생납부금 수입은 거의 비슷한 수준을 유지하고 있었다.

국립대학 지출은 경상비용이 2018년 기준 전체의 39.9%(1조 2,544억 엔, 한화 약 13조 원)로 가장 많았고 인건비 32.3%(1조 144억 엔, 한화 약 10조 7천 원), 교육경비와

연구경비를 합하여 14.6%(4,591억 엔, 한화 약 4조 8천억 원) 순이었다. 국립대학 경상비용의 경우 2015년 37.4%(1조 1,542억 엔, 한화 약 16조 원)가 2018년 약 40%(1조 2,544억 엔, 한화 약 13조 원)까지 증가하고 있었다. 그에 비해 교육과 연구경비는 2015년 16.5%(5,113억 엔, 한화 약 5조 4천억 원)에서 2018년 14.6%(4,591억 엔, 한화 약 4조 8천억 원)로 감소했다. 고정비성 경비인 경상비용이 증가하였지만 교육과 연구에 소요하는 지출이 감소했음을 알 수 있다.

〈표 V-24〉 일본 국립대학 수입·지출 현황

(단위: 십억 엔, %)

구분	2015		2016		2017		2018		
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	
수입	운영비 교부금	10,820	34.6	10,421	33.7	10,466	33.3	10,506	33.0
	부속병원수익	10,380	33.2	10,645	34.4	11,053	0.0	11,457	36.0
	학생납부금	3,433	11.0	3,454	11.2	3,486	11.1	3,475	10.9
	외부 자금	4,507	14.4	4,442	14.4	4,484	14.3	4,578	14.4
	기타	2,153	6.9	1,985	6.4	1,912	6.1	1,809	5.7
	총 합계	31,293	100.0	30,947	100.0	31,401	100.0	31,825	100.0
지출	교육경비	1,773	5.7	1,647	5.4	1,650	5.3	1,662	5.3
	연구경비	3,340	10.8	2,998	9.8	2,929	9.5	2,929	9.3
	경상비용	11,542	37.4	11,694	38.2	12,130	39.2	12,544	39.9
	수탁 연구비 등	2,302	7.4	2,381	7.8	2,447	7.9	2,515	8.0
	인건비	10,190	33.0	10,222	33.4	10,150	32.8	10,144	32.3
	일반관리비	1,754	5.7	1,634	5.3	1,624	5.3	1,632	5.2
	총 합계	30,901	100.0	30,576	100.0	30,915	100.0	31,436	100.0

주: 경쟁적 자금은 공모 등을 통해 선발된 연구과제에 대한 연구비를 집중 지원하는 제도임.  
출처: 文部科学省(2018b). p.2. 참조 후 재구성함.

공립대학 수입·지출 현황<sup>84)</sup>은 다음 〈표 V-25〉와 같다(般社団法人公立大学協會, 2016). 2015년 기준, 공립대학 수입 중 국가보조금이 전체의 32.2%(1,800억 엔, 한화 약 2조 원)를 차지하고 있었다. 이 중 도도부현에서 지원하는 금액이 25.3%(1,410억 엔, 한화 1조 5천억 원)로 가장 많았다. 공립대학의 수입은 부속병원 수익에 의한 학교자체수입, 도도부현과 시정촌을 중심으로 한 국가보조금 수입이 전체 수입의 70% 이상 차지하고

84) 般社団法人公立大学協會(2016)의 2015년 학교기본경비 데이터에 공립대학 수입 세부 내역이 상세하게 제공되어 이를 활용함(2020.07.30. 인출).

있었다. 공립대학의 지출은 소비지출, 자본지출, 적립금 지출로 구분되는데, 이 중 소비 지출이 약 91%에 달했다. 소비지출 중 가장 많은 것은 인건비(교원 및 직원급여) 지출로 37.8%(2,234억 엔, 한화 2조 원)에 달했다. 그 외 관리비 19.0%(1,120억 엔), 교육연구비는 12.9%(760억 엔, 한화 8천억 원)였다.

〈표 V-25〉 일본 공립대학 수입·지출 현황(2015년)

(단위: 십억 엔, %)

수입		금액	비율	지출		금액	비율	
학교 자체 수입	수업료	74	13.2	소비 지출	인건비	교원급여	119	20.2
	입학금·수험료	15	2.6			직원급여	104	17.6
	부속병원 수익	238	42.7		교육연구비	76	12.9	
	농장·연습 숲 수익	-	0.0		관리비	112	19.0	
	기부금수입·산학 연계 등 연구 수익	311	5.6		보조활동사업비	3	0.5	
	기타 수입	207	3.7		소정지불금	52	8.8	
	소계	378	67.8		기타소비지출	70	11.9	
					소계	536	90.8	
공립 학교 보조금	중앙정부	6	1.1	자본 지출	토지, 건축비	26	4.4	
	도도부현	141	25.3		설비, 비품비	24	4.1	
	시정촌	32	5.7		도서구입비	2	0.3	
	소계	180	32.2		소계	52	8.8	
			적립금 지출	2	0.3			
총합	558	100.0	총합	590	100.0			

출처: 般社団法人公立大学協会(2016). 大学基本情報, 一学校経費, 22-A, 学校経費、学校独自の収入・補助金 참조 후 재구성함.

사립대학의 수입·지출 현황은 〈표 V-26〉과 같다(一般社団法人日本私立大学連盟, 2019:2). 2018년 기준 학생납부금이 47.3%(1조 4,170억 엔, 한화 약 15조 원)를 차지하여 수입의 상당 부분을 학생납부금에 의존함을 확인할 수 있었다. 다음으로 부수사업 및 수익사업 수입이 27.8%(8,330억 엔, 한화 약 9조 원)를 차지했는데, 2015년 25.6%(7,490억 엔, 한화 약 7조 9,000억 원)보다 증가하였다. 정부 보조금은 2015년 8.1%(2,380억 엔, 한화 약 2조 5천억 원)보다 다소 감소한 7.9%(2,370억 엔, 한화 약 2조 4,900억 원) 수준이었다. 사립대학의 전체 지출 중에서 인건비가 2018년, 49.5%(1조 3,222억 엔, 한화 약 14조 원)로 가장 많았으며 다음은 교육연구경비로 31.5%(8,400억 엔, 한화 8조 8천억 원)를 차지했다.

〈표 V-26〉 일본 사립대학 수입·지출 현황

(단위: 십억 엔, %)

구분	수입				구분	지출			
	2015	2016	2017	2018		2015	2016	2017	2018
학생 납부금	1,345 (46.0)	1,383 (47.1)	1,401 (47.2)	1,417 (47.3)	인건비	1,276 (48.4)	1,303 (49.0)	1,322 (49.5)	1,322 (49.5)
수수료	64 (2.2)	68 (2.3)	71 (2.4)	71 (2.4)	교육연구 경비	798 (30.2)	800 (30.1)	840 (31.5)	840 (31.5)
기부금	60 (2.1)	69 (2.4)	61 (2.0)	56 (1.9)	관리비용	131 (5.0)	133 (5.0)	134 (5.0)	134 (5.0)
보조금	238 (8.1)	233 (7.9)	234 (7.9)	237 (7.9)	차입금등 이자	4 (0.2)	4 (0.2)	3 (0.1)	3 (0.1)
이자배당 소득	38 (1.3)	34 (1.1)	37 (1.2)	33 (1.1)	차입금 등 상환	82 (3.1)	73 (2.7)	64 (2.4)	64 (2.4)
자산매각 수입	257 (8.8)	246 (8.4)	214 (7.2)	204 (6.8)	사실관계 지출	254 (9.6)	256 (9.6)	221 (8.3)	221 (8.3)
부수사업· 수익사업	749 (25.6)	748 (25.5)	811 (27.3)	833 (27.8)	실비관계 지출	94 (3.6)	90 (3.4)	87 (3.3)	87 (3.3)
접수입	73 (2.5)	81 (2.8)	75 (2.5)	76 (2.5)	-	-	-	-	-
차입금 등	100 (3.4)	73 (2.5)	61 (2.1)	70 (2.3)	-	-	-	-	-
합계	2,926 (100.0)	2,936 (100.0)	2,966 (100.0)	2,997 (100.0)	합계	2,639 (100.0)	2,658 (100.0)	2,670 (100.0)	2,670 (100.0)

출처: 一般社団法人日本私立大学連盟(2019). p.2. 참조 후 재구성함.

일본 정부는 매년 증가하는 사립대학 경상적 비용을 보조하기 위해 경상비 보조금을 지원하고 있다. 경상비 보조금은 일본 「사립학교진흥조성법」에 의거한 사학조성제도에 의해 중앙정부 및 도도부현이 사립대학에 경상비를 보조하는 제도이다.<sup>85)</sup> 사학조성제도는 사립대학, 단기대학 및 고등전문학교의 교육연구 조건을 유지 개선하고 대학의 경제적 부담을 낮춰 경영 건전성을 높이기 위한 교육연구시설 및 장치 정비 보조도 포함하고 있다.

전체 사립대학(사립대학, 단기대학, 고등전문학교) 경상비 보조금 현황은 다음 〈표 V-27〉과 같다(日本私立学校振興・共済事業団, 2013-2018). 일본 정부는 2018년 경상비 보조금 총 3,166억 엔(한화 약 3조 38,00억 원)을 지원하였다. 경상비 보조금 중 일반보조는 경상비 보조금 총액의 약 85%를 차지하는 교육과 연구에 관한 경상적 경비이며, 특별보

85) 文部科学省(연도미상). 私学助成の充実 참조 (2020.07.30. 인출)

조는 2020년 이후 18세 인구감소에 대비하여 지역 대학의 특색에 맞는 활동을 지원하기 위해 편성된 것이다(文部科学省, 2017a:14).<sup>86)</sup> 경상비 보조금은 전체 사립대학 경상비 중 약 10%를 차지할 정도로 사학 경영에 큰 비중을 차지하는데, 2018년까지의 지원 현황을 보면 경상비 보조금 총액과 교부 학교 수가 점차 감소하고 있다. 전체 사립대학 경상경비 중 정부 경상경비 보조금은 1980년 29.5%에서 점점 감소하여 2008년 10.9%, 2015년 9.9% 수준으로 하락하고 있다(文部科学省, 2017a:15).

〈표 V-27〉 사립대학 경상경비 중 경상비 보조금 현황

(단위: 억 엔, 개교, %)

구분		2013	2014	2015	2016	2017	2018
경상비 보조금	일반보조	2,782	2,762	2,711	2,701	2,688	2,714
	특별보조	422	451	463	510	480	452
	총액	3,205	3,213	3,174	3,212	3,168	3,166
교부 학교 수		880	882	877	877	873	865
학교 당		3.6	3.6	3.6	3.6	3.6	3.6
학생 당		15만 9천엔	15만 8천엔	15만 6천엔	15만 8천엔	15만 7천엔	15만 4천엔

출처: 日本私立学校振興・共済事業団(2013-2018). p.2. 참조 후 재구성함.

## 다. 고등교육기관 폐교 현황

일본의 국립대학은 기관 간 합병을 지속 추진해왔고, 국립 단기대학의 경우는 4년제 전환, 대학 학부로 편입, 야간대학으로 개편 등을 통해 2011년 모두 해지되었다.<sup>87)</sup> 공립대학 역시 폐교한 기관은 1989년(헤이세이 원년 이후) 이후에 15개교이며, 단기 공립대학은 현재까지 약 73개교가 폐교하였다.<sup>88)</sup> 사립대학의 경우는 고등교육기관 학생 수의 약 80%를 보유하고 있어 입학생 수 감소가 폐교의 주된 원인이라 볼 수 있다.

2018년 사립대학 규모별 입학정원 충족률을 보면, 입학정원 300명 이하의 소규모 사립대학은 정원미달이고 지역별로도 보면 북해도(98.7%), 고신에쓰(97.2%), 추부(96.6%), 도카이(95.6%), 추코쿠(88.6%)가 수도권과 핵심 지역 도시와 비교해 정원미달인 것으로

86) 특별보조에는 사립대학 개혁 종합지원사업, 사립대학연구브랜딩 사업, 경제적으로 수석이 곤란한 학생에 대한 수업료 감면 등의 사업비가 포함됨(文部科学省, 2017a:14).

87) 日本 Wikipedia(2020). 日本の国立大学一覽(국립대학). 참조 (2020.08.30 인출)

88) 日本 Wikipedia(2020). 廃止された日本の短期大学一覽#国立(폐지된 일본 공립대학). 참조 (2020.08.30 인출)

나타났다(newsweekjapan, 2018.12.03.). 이러한 수도권 대학으로의 학생 유입 과다를 막기 위해 도쿄도(東京都) 23개 대학정원 억제 사업이 시행되고 있다(文部科学省, 연도미상).<sup>89)</sup>

파산으로 인한 폐교는 1950년 구가야마대학(久我山大學)에서부터 시작되는데 1949년 설립된 이 대학은 이듬해부터 학생모집을 중지하고 같은 해 폐교가 인가되었다(newsweekjapan, 2018.12.03.). 대학 파산의 원인은 대학의 입지조건, 수험생에 대한 시장조사 부족, 경영 능력 부족, 교육과 연구의 질 저하 등이지만 그럼에도 사립대학이 계속 설치·운영되었다는 점이 문제로 지적된다(newsweekjapan, 2018.12.03.). 2000년 이후 일본의 사립대학(대학원대학 포함) 폐교 및 통합 사례는 다음 <표 V-28>과 같다(日本の大学一覽; 日本の大学の展望, 2020.06.28.).

<표 V-28> 일본 사립대학(4년제) 폐교 및 통합 현황(2000년 이후)

구분	유형	연도	대학명	비고
사립 대학	폐교	2003	릿시칸대학	-
		2010	아이치 신시로 오타니대학	-
		2011	도와대학	-
		2013	고베 패션조형대학	-
		2013	창조학원대학(군마현)	문부과학성 해산 명령
		2013	미에츄코대학	-
		2014	후쿠오카의료복지대학	-
		2015	고베창조학원	-
		2015	세인트 토마스 대학	-
		2017	도쿄여자학관대학	-
	통합	2002	오사카국제여자대학	오사카국제대학교에 통합
		2008	큐슈토카이대학	토카이대학에 통합
		2008	교리쓰약학대학	게이오대학 약학부에 통합
		2008	호카이도토카이대학	토카이대학에 통합
		2009	세이대학	간사이학원대학에 통합
		2011	성모대학	상지대학 간호학과에 통합
		2013	하마마츠대학	토키와대학에 통합
		2013	후지토키와대학	토키와대학에 통합
		2020	고베야마테대학	간사이국제대학에 통합

89) 文部科学省(연도미상). 特定地域内学部収容定員の増加の抑制 等. 참조 (2020.08.30. 인출)

구분	유형	연도	대학명	비고
	공립화	2009	고치공과대학	-
		2010	시츠오카문화예술대학	-
		2010	메이오대학	-
		2012	돗토리 환경 대학	-
		2014	나카오카 디자인 인스티튜트	-
		2016	산요노 시립 야마구치 도쿄이과대학	-
		2016	나루미대학(후쿠치야마 공립대학)	-
대학원 대학	폐교	2010	일본전통의료과학대학원대학	-
		2011	LCA 대학원대학	-
		2013	영화전문대학원대학	-
	통합	2015	오미야법과대학원대학	토인요코하마대학법과대학원에 통합

출처: 日本 Wikipedia(2020). 日本の大学-覧(일본의 대학목록), 日本の大学の展望(2020.06.28.)<sup>90)</sup> 참조 후 재구성함.

4년제 사립대학의 폐교는 2003년 릿시칸대학(立志館大學)을 시작으로 현재까지 총 10개교에 머물렀다(중앙일보, 2019.03.10.). 폐교 후 타 대학으로 통합된 사례가 9개교이며, 공립화한 사례는 7개교이다. 단기대학 폐교는 2000년 이전부터 현재까지 약 290건이 넘었다. 이 중 2008년 교리쓰약학대학(共立薬学大学)과 같이 특정 학과로 구성된 대학은 게이오대학(慶應大學)의 약학부로 통합되었다. 2013년 문부과학성의 강제 해산명령으로 폐교된 대학은 군마현(群馬県)의 창조학원대학(創造学院大學)이며 사립 대학원대학 역시 3개교 폐교, 1개교 통합이 진행되었다.

사립대학의 폐교 또는 통합된 대학 중에는 종합대학이 아닌 단과대학의 형태가 많은데, 이는 소규모 단과대학이 입학생이 저조하면 대학경영이 어려워지는 구조를 가지기 때문이다. 일본은 단과대학만으로도 대학 개설이 가능하여 학과 중심 대학이 난립하다 결국 종합대학 및 인근 대학으로 통·폐합되는 경우가 많았다. 한편 2003년 릿시칸대학(立志館大學)이 폐교된 이후 폐교대학이 적은 것은 학령인구 감소를 역으로 활용하여 지역대학, 영세대학의 경영을 개선하고, 여성층 등 새로운 대학입학 인구를 확보하는 등의 대응에 의한 것으로 해석된다(오대영, 2019:41). 그러나 동시에 학령인구 감소 위기로 심각한 대학 입학생 감소 현상이 목전에 있음에도 한계대학 진단과 구조조정이 미진하다는 의견도 있다.

90) 日本の大学-覧(일본의 대학목록). <https://ja.wikipedia.org/wiki/日本の大学-覧> 참조 (2020.08.30. 인출)  
日本の大学の展望(2020.06.28.). 참조 (2020.07.30. 인출)

## 라. 한계대학 진단과 대응

### 1) 한계대학 진단

일본은 저출산에 따른 인구감소가 진행되면서 2005년경부터 대학 도산 시대(大学倒産時代)에 대한 위기감이 고조되었다. 실제로 단기대학은 입학생 감소로 290여 개교가 폐교해왔다. 2000년 이후부터도 단기대학 제외 4년제 사립대학의 학생모집 중지 및 폐교 대학 사례도 나타나고 있다. 한편 일본은 한계대학 진단 시 고등교육기관의 성격을 최대한 존중하면서도 정부가 관여하는 방식으로 추진해 오고 있다. 국립대학은 정부 차원에서 구조개혁 정책을 시행하고, 사립대학은 정부와 사립학교진흥·공제사업단과의 협력을 통해 경영진단 및 단계별 퇴로 개방을 마련하는 방식을 적용하고 있다.

국립대학은 문부과학성의 대학 구조조정 정책에 따라 경영개혁에 착수했는데, 2004년 이후 법인화 조치 및 국립대학 경영개혁 지원사업(지정국립대학법인) 등을 시행<sup>91)</sup>하고 있다. 사립대학은 문부과학성이 강제로 개입하지 않고, 정책적 지원과 감독을 우선 시행하는 대신 사립학교진흥·공제사업단과 협력하는 형태의 한계대학 대응 방안을 마련하고 있다. 2007년 문부과학성과 사립학교진흥·공제사업단이 마련한 ‘사립대학의 경영혁신과 경영난, 도산에의 대응’ 보고서에서 위기대학 및 부실대학 지침 제정 및 법 정비 필요성 제기, 대학설치학교법인심의회 내에 학교법인제도 개선 보고서 결정 등을 명시하여 대학 파산에 대비해 왔다(日本私立学校振興·共済事業団, 2007).

일본의 한계대학은 도산대학(倒産する大学), 경영파탄대학이라고 불리기도 하며, 경영악화의 징후를 보이는 사립대학을 중심으로 구조개혁을 시행하는데 이때 경영판단 지표로 경영상태를 분석하고 단계별로 기관을 구분한다. 한계대학을 진단하는 경영판단 지표는 크게 재무비율 지표와 관리운영 지표로 구분된다(〈표 V-29〉)(日本私立学校振興·共済事業団, 2017:32-36).

우선 재무비율 지표 중 하나인 교육활동자금수지차액 지표를 통해 기관 적자 여부를 판별한다. 그 외 외부부채 및 운용자산 대비 외부부채의 초과 여부, 외부부채 일정 기간 내 상환 가능 여부, 경상수지 차액, 적립금 비율, 인건비 비율, 부채와 관련한 유동자산

91) 2018년 기준 국립대학의 교육과 연구수준을 향상하기 위해 도호쿠(東北)대학, 도쿄(東京)대학, 도쿄공업(東京工業)대학, 히토츠바시(一橋)대학, 나고야(名古屋)대학, 교토(京都)대학, 오사카(大阪)대학을 지정국립대학법인으로 선정하고 교육, 연구의 경쟁력 강화를 위한 뉴멀티캠퍼스 시스템 모델 구축 등을 진행할 예정이다(Univ Journal, 2018.10.15.).

비율 등이 있다(日本私立学校振興·共済事業団, 2018:1). 경영판단지표에 의해 단계별로 구분된 대학은 각각의 조치사항을 따르도록 한다. 경영상태 분석 시행 시 문부과학성과 사립학교진흥·공제사업단은 필요에 따라 사립학교 단체와 협력하여 학교법인 결산서, 정원충족 상황, 위원회의 실지 조사, 기관의 경영개선 노력 등 기초자료를 분석하고 그 결과에 입각해 경영지도 및 조연을 시행하여 학교법인의 경영개선 노력을 촉진하는 역할을 한다(오창걸, 2009:17).

〈표 V-29〉 일본 사립대학 학교법인에 대한 경영판단지표

항목	상세 지표명	상세지표 내용	비고	
재무 지표	사업활동 수지 상황 (법인 전체)	경상수지차액비율	경영재원 창출 및 유실 여부	10% 이상 확보가 안정적
		인건비 비율	가장 큰 지출 요소	50% 미만이 바람직
		인건비 의존율	-	-
	기금 수지 상황	교육활동자금수지차액비율	교육활동으로 현금 흐름 창출	20% 이상이 바람직
	운용자산 상황	적립금 비율	운용자산 보유상황	100% 이상이 바람직
		감가 상각비율	참고지표	-
		운용자산 초과액 대비 교육 활동자금수지차액 비율	-	-
		운용자산 대 교육기금수지 차액 비율	-	-
	외부부채 상황	유동비율	유동부채에 대한 유동 자산 비율	200% 이상이 우량 최소 100% 유지 바람직
외부 부채 초과액 대비 교육 활동자금수지차액비율		-	-	
관리 운영 지표	① 거버넌스의 확립, ② 경영이념 및 전략, ③ 조직 운영의 원활화 ④ 리스크관리 체제 구축, ⑤ 재무 체질의 개선, ⑥ 수업내용 개선 ⑦ 학생지원, ⑧ 정보공개와 지역 공헌		총 50문항	

출처: 日本私立学校振興·共済事業団(2017). pp.32-36.

## 2) 한계대학 대응

일본에서는 현재 국·공·사립대학의 경계를 넘어선 고등교육기관의 재편과 통합 검토가 논의되고 있다(weekly-economist, 2018.07.24.). 위에서 언급한 지정국립대학법인 사업뿐만 아니라, 국·공·사립대학을 통합·연계하는 ‘(가칭)대학연계추진 법인제도’의 설립 등이 검토되고 있다. 이 제도는 일반 사단법인을 문부과학성 장관의 인정으로 설립하

고 국·공·사립대학과 연구소가 모두 연계 참여하여 교육과정의 공동개설·운영, 산학협력 및 지역과의 협력을 통한 연구시설의 공동 이용과 지적 재산권 공동관리 등을 확대하는 것이다(文部科学省, 2020a:1).

일본의 경우 사립대학은 위에서 살펴본 경영진단지표를 통한 단계별 퇴로 개방을 구축하고 대학 구조조정 정책을 시행해왔다. 특히 위기대학 및 부실대학의 폐교에 대해서는 학교법인 해산 법령인 「사립학교법」, 「민사재생법」 등에 따라 필요한 절차를 진행해 왔다. <표 V-29>에서 살펴본 경영진단지표에 의해 사립 고등교육기관은 정상상태, 경영곤란(yellow zone), 자력갱생곤란(red zone), 파산상태 단계로 나누어지고 단계별 조치 및 컨설팅을 받는다(<표 V-30>)(本私立学校振興・共済事業団, 2007; 정원창, 2018:61-66).

<표 V-30> 일본 사립대학 경영상태 분석

구분	주요 내용							
	정의	조치사항						
정상대학	<ul style="list-style-type: none"> <li>경영판단지표에 의해 교육·연구활동에 의한 자금이 흑자 또는 부채인 경우 10년 이내 상환 가능 대학</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정상상태라도 향후 경영상태의 문제점을 진단, 점검. 대학 간 컨소시엄 추진, 경영 인재 육성, 성공사례 소개</li> </ul>						
경영곤란 (옐로우 존)	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육, 연구활동으로 인한 현금흐름이 2년 연속 적자, 또는 과도한 부채로 10년 이내 상환이 불가능한 대학</li> <li>학교법인 스스로 개혁과 경영개선이 어려운 상태인 대학</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대학 수지 개선, 인건비 및 운영경비 절감, 경영개선, 유휴자산 및 채무 정리</li> <li>계획 미달 시 모집정지 경영자 책임 명기</li> <li>경영 어려움이 계속될 경우 학생모집 중단 조기 결정(최소 3년 전, 단기대학은 최소 1년 전)</li> <li>경영 곤란의 해결책으로 합병 또는 대학재건을 위한 인력 배치 시행</li> </ul>						
자력갱생이 매우 어려운 상태 (레드존)	<ul style="list-style-type: none"> <li>옐로우 존 대학보다 경영상태가 악화되어 자력으로 갱생하기 극히 곤란해진 상태</li> <li>과도한 부채를 안고 있는 등 자력갱생이 어려운 경우</li> </ul>	<table border="1"> <tr> <td>사적 정리</td> <td>개별 채권자의 동의를 얻어 채무를 감면함/금융채권자간의 조정/학교법인 재산 가치 손실 최소화</td> </tr> <tr> <td>민사재생</td> <td>재건형 도산절차로 학교법인과 채권자 간 법원 개입으로 채무를 압축해가는 과정</td> </tr> <tr> <td>모집정지</td> <td>민사재생 절차에서는 회생계획이 부결된 경우 파산으로 이어지기 때문에, 학교법인의 경우에는 학생의 수학 기회의 유지가 곤란함에 따라 학생 학습권 및 교직원 퇴직금 보호 조치 실시</td> </tr> </table>	사적 정리	개별 채권자의 동의를 얻어 채무를 감면함/금융채권자간의 조정/학교법인 재산 가치 손실 최소화	민사재생	재건형 도산절차로 학교법인과 채권자 간 법원 개입으로 채무를 압축해가는 과정	모집정지	민사재생 절차에서는 회생계획이 부결된 경우 파산으로 이어지기 때문에, 학교법인의 경우에는 학생의 수학 기회의 유지가 곤란함에 따라 학생 학습권 및 교직원 퇴직금 보호 조치 실시
사적 정리	개별 채권자의 동의를 얻어 채무를 감면함/금융채권자간의 조정/학교법인 재산 가치 손실 최소화							
민사재생	재건형 도산절차로 학교법인과 채권자 간 법원 개입으로 채무를 압축해가는 과정							
모집정지	민사재생 절차에서는 회생계획이 부결된 경우 파산으로 이어지기 때문에, 학교법인의 경우에는 학생의 수학 기회의 유지가 곤란함에 따라 학생 학습권 및 교직원 퇴직금 보호 조치 실시							
파산	<ul style="list-style-type: none"> <li>금융기관 등에서의 거래 정리, 체납 및 압류 등으로 교육 연구활동이 계속 곤란할 경우</li> <li>민사재생의 절차 중 신청이 기각, 재생계획 부결 등 더 이상 민사재생이 어려운 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>법인 이사 또는 채권자에 의해 소재지 지방법원에 신청, 법원은 파산관재인 선임 후 감독</li> <li>정부는 학생 전학 알선, 지원학교에 대한 보조금 배려, 학적부 관리, 파산관재인 보좌, 교직원 전직 정보 제공</li> <li>사학법인은 전학 지원, 인근 학교의 지원 등으로 졸업까지 계속교육, 경영책임(파산 관재인 지원)</li> </ul>						

출처: 日本私立学校振興・共済事業団(2007), 정원창(2018), pp.61-66. 참조 후 재구성.

자력으로 경영개선과 운영이 어려운 학교법인은 다른 학교법인과 연계·통합, 합병을 할 수 있다(김지영, 2019:7). 합병에 의한 재건은 크게 두 가지 형태로 상호발전형과 위기회피형이 있는데, 상호발전형<sup>92)</sup>은 각 대학의 강점과 약점을 융합하는 경우이고, 위기회피형은 학교법인이 경영위기에 빠진 경우, 동일법인 또는 관련 법인 간 흡수·합병을 추진하는 방법이다(정원창, 2018:66).

자력갱생이 어려워 레드 존(red zone)으로 분류된 대학은 주로 민간기업(중소기업)을 전제로 제정된 「민사재생법」의 적용을 받아 사적 정리, 민사재생, 모집 정지와 같은 세 종류의 조치사항을 시행하는데, 구체적으로 다음과 같다.

첫째, 사적 정리는 채권자들의 동의 하에 채무를 감면하는 방식으로 학교법인의 재산 손실을 최소화할 수 있다(日本私立学校振興·共済事業団, 2007:26). 둘째, 민사재생<sup>93)</sup>이라는 재건형 도산절차는 학교법인과 채권자 간 법원 개입으로 채무를 압축해가는 과정이며 「민사재생법」이 적용된 사례이다(정원창, 2018:64). 민사재생을 위해 채무자는 채권자에 대한 변제 계획, 비용 절감 계획안을 법원에 제출하고, 채무액의 절반 이상의 의결권을 갖는 당사자들의 가결된 계획이 필요하다(日本私立学校振興·共済事業団, 2007:26). 민사재생 시 학교법인의 경영상태가 완전히 파탄나거나 재생 계획안에 대해 법원이 불인정하는 경우 재건은 불가하며 민사재생을 하더라도 재정적 후원을 해 줄 수 있는 적절한 후원자로 교체하는 데 어려움도 따른다(日本私立学校振興·共済事業団, 2007:26-27). 셋째, 모집정지는 파산으로 이어지는 과정이며, 학교기능 정지, 학생 학습권 및 퇴직하는 교직원 보호 조치를 시행하게 된다.

결국 파산하는 학교법인은 금융기관 등에서의 거래 정리, 체납 및 압류 등으로 지속적인 교육연구활동이 계속 곤란하게 되거나 민사재생 절차 중 신청이 기각, 재생계획 부결 등으로 인해 더 이상 민사재생이 어려운 경우이다(日本私立学校振興·共済事業団, 2007:28). 이 경우 법인 이사 또는 채권자에 의해 소재지 지방법원에 파산을 신청하고, 법원은 파산관재인을 선임 후 감독하게 된다. 이때, 학교법인은 적극적으로 소속 학생들의 전학, 졸업을 위한 편입 지원, 경영 종료를 위한 책임을 다하고, 문부과학성 및 관련 사학지원기관은 학

92) 종합대학이 의학·간호대학 흡수·합병, 단과대학 간 합병을 종합대학으로 도모, 지리적으로 인접한 학교법인 간 합병, 건학정신·이념이 유사한 법인 간 합병 등임(정원창, 2018:66).

93) 현재 일본에서도 기업의 회생에 많은 기여를 해 오고 채무자가 업무의 수행 및 재산의 관리처분을 계속하는 것을 원칙으로 하는 미국식 DIP제도를 도입하여 재건을 위해 기존 경영자의 경영능력 및 신용을 활용할 수 있도록 하였음(박승두, 2010:205).

생 보호(전학, 학생 기록 관리), 학교지원금 관련 처리, 교직원 전직 제공, 파산관재인인의 파산처리 지원 등을 수행해야 한다(日本私立学校振興・共済事業団, 2007:28).

일본 정부는 경영 운영이 개선되지 않는 학교법인에 대해 해산명령을 내리고, 학교법인은 정산 수속을 하여 채무가 초과한 경우 법인은 소멸된다(김지영, 2019:8). 일본의 사립학교 법인의 해산 및 해산 후의 잔여재산 귀속 절차는 「사립학교법」 제50조에 규정되어 있다. 여기에 제시된 대학의 해산 사유는 첫째, 정관에 의한 해산 사유 발생, 둘째, 목적사업 성공 불가능, 셋째, 다른 학교법인과의 합병, 넷째, 파산절차 결정, 다섯째, 문부과학성의 해산명령이다. 「사립학교법」 제50조 10항에 따르면 학교법인 해산 및 청산은 법원이 감독한다.<sup>94)</sup>

최근 일본 문부과학성은 2015~2020년까지 사립대학 등 경영강화 집중지원 기간으로 설정하고 지방의 중·소규모 대학 약 150개 교를 대상으로 경영개혁 개선 심사를 시행하고 있다. 경영지도강화계획을 통해 최근 3년간 외부부채가 운용자산보다 많고, 수입보다 지출이 많은 학교법인을 대상으로 전문가위원회를 구성하여 2019년부터 경영상 부실대학 조기 진단 및 후속 조치를 시행하기로 하였다(Between 情報サイト, 2018.08.07.).

이처럼 일본은 한계대학의 대응을 중앙정부 차원에서 주도적으로 개입하여 시행하고 있다. 학교법인의 경영부실, 부도덕, 법령위반에 대해서는 중앙정부가 강력한 정책과 관리·감독을 추진하고 이를 위하여 「사립학교법」을 개정하기도 하였다. 기업에 적용되는 「민사재생법」에 의한 학교법인 파산의 경우도, 중앙정부와 해당 지역 교육청, 법원이 파산절차에 따른 역할을 담당하고 있다. 한편으로는 사립 고등교육기관의 자율성을 존중하고 자발적인 대응을 지원하기 위해 사립학교진흥·공제사업단, 학교법인운영조사위원회 등에 세부 절차 및 가이드라인 제시 등의 업무를 위임하여 진행하고 있다.

## 마. 한계대학 사례

일본의 한계대학 중 재건(민사재생) 사례 중 하나인 하기국제대학(萩国際大學, 현 지성관대학(至誠館大學))은 1967년 여자 단기대학으로 개교하여 1999년 국제정부학부, 경영정보학과를 갖춘 4년제 대학으로 개설되었다. 개교 초기부터 계속되는 정원미달, 경영난으로 도호쿠문화학원대학(東北文化学院大学)에 이어 2번째로 민사재생을 신청하였으며

94) e-GOV. 「私立学校法」. 참조 (2020.08.30. 인출)

신청 당시인 2005년 1학년 입학생은 22명에 불과했다.<sup>95)</sup>

2005년 하기국제대학(萩国際大學)은 도쿄지방법원에 민사재생을 신청하여 시오미홀딩스가 대학을 인수하였고 이후 2006년 민사재생 절차를 종결하고 2007년 야마구치복지문화대학(山口福祉文化大學)으로 개교하였다(정원창, 2018:68). 하지만 시오미홀딩스의 경영악화로 2012년 민사재생 절차를 재신청하여 학교법인 스가와라 학원이 경영지원을 하게 되고, 2014년 지성관대학(至誠館大學)으로 교명을 변경했다. 2차례에 걸친 민사재생으로 대학경영을 유지하게 된 하기국제대학(萩国際大學)은 2017년 입학생 23명 모집 및 하기지역 중심 교육으로 정상화를 시도하고 있지만, 정부로부터 지원받은 사립대학 경상비 보조금(2013~2017년) 반환 문제 등으로 어려움을 겪고 있다(毎日新聞, 2017.04.06.; 山口新聞, 2019.11.09.).

2020년 3월에는 오사카 관광대학(大阪観光大學)이 민사재생을 신청했다. 오사카 관광대학은 2000년 설립된 사립대학으로 관광학부와 국제교류학부를 운영 중이다. 민사재생 사유는 학생 수 감소에 따라 2019년 매각했던 학교토지 자금 21억 엔(한화 약 223억 원)을 횡령하면서 발생한 경영악화였다(不景氣, 2020.03.16.). 한편 자진 폐교 사례 중 하나인 아이치신성대학(愛知新城大學)은 아이치현에 2004년 설립된 사회복지학부, 사회복지 심리 전공을 개설한 단기대학으로 2009년부터 학생모집 중단을 발표했고 2013년 11명의 졸업생을 마지막으로 문부과학성으로부터 폐지 인가를 받았다.<sup>96)</sup> 대학부지는 현재 간호전문학교로 사용되고 있다.

중앙정부에 의해 강제 해산된 사례는 군마현에 위치한 창조학원대학(創造学院大學)으로 2004년 설치되어 2013년 폐교하였다. 이 대학은 설립 이후 계속 경영악화, 정원미달로 문부과학성 및 군마현의 정부 보조금 취소, 경영개선 권고 조치를 받았다. 2012년 5월 이후 학교법인의 이사 지위를 둘러싼 대립, 임금 체불 교직원 문제, 전액요금 체납, 수업 휴강 및 학교시설 운영 중지 문제 등이 악화되었고 민사재생 등의 재건 계획 및 채무 상환계획이 이루어지지 않아 급기야 문부과학성은 2012년 10월 학교 폐쇄를 결정하였다(文部科学省, 2012.10.). 2013년 3월에는 「사립학교법」 제62조 제1항 규정에 의해 창조학원대학(創造学院大學)에 해산명령을 내렸으며, 재학 중이던 학생 약 140여 명은 타 대학으로 편입시험을 거쳐 전학 조치되었다(文部科学省, 2012.11.08.; 2013.03.24.). 또한 2018

95) 日本 Wikipedia(2020). 萩国際大學(하기국제대학) 참조 (2020.08.30. 인출)

96) 日本 Wikipedia(2020). 愛知新城大学(아이치신성대학) 참조 (2020.08.30. 인출)

년 3월 창조학원대학(創造學院大學) 교직원 조합이 해산되었고, 같은 해 대학 캠퍼스 부지는 요양원으로 활용하기 위한 계획이 수립되었다.

동일 재단 내 소규모 대학의 경쟁력 제고를 위한 통·폐합 사례로는 2013년 시즈오카현 토키와대학(常葉大學)의 하마마츠대학(浜松大學)과 후지 토키와대학(富士常葉大學) 간의 합병이 있다. 하마마츠대학(浜松大學)은 1988년에 설립되어 건강과학연구 및 보건의료학부가 운영 중이었고 후지 토키와대학(富士常葉大學)은 2000년에 설립되어 환경방재연구학과를 운영 중이었다.<sup>97)</sup> 이 두 대학은 토키와대학(常葉大學)의 동일 학교법인인 토키와학원 소속의 지역 중심 대학이었지만 대학통합 및 학부 재편을 통해 폐교대학의 학과를 특성화하고, 현 내 최대 규모의 종합대학이 되었다(日本私立大學協, 연도미상).

### 3 영국 및 기타

위에서 살펴본 미국과 일본의 사례는 모두 시장주의를 접목한 사립 고등교육기관의 비중이 높다는 것이 공통점이었다. 이들 국가는 고등교육기관 설립이 상대적으로 수월하여 그동안 사립대학 및 전문대학 등이 급격히 증가해왔다. 미국과 일본의 경우 사립 고등교육기관이 최근 학령인구 감소에 따른 경영악화로 인해 한계대학이 되는 것을 정책적으로 모니터링하고 관리하고 있다. 이에 따라 미국은 국·공립 고등교육기관에 대해서도 개별 주 정부 차원에서, 일본은 중앙정부와 지방정부 차원에서 구조조정 정책을 통해서 관리하고 있다.

유럽 국가의 고등교육기관은 시장주의를 접목한 미국, 일본의 고등교육기관과는 성격이 다르다. 우선 중세 대학에 뿌리를 두고 있어 고등교육기관의 설립 역사가 깊고 시장주의 성격의 사립 학교법인보다는 대부분 국가가 관리하고 있다. 영국의 경우 고등교육기관(Higher Education Provider)을 국가(교육부)에서 재정지원하고 국가 관리 감독하에 교육, 연구, 학생유치 등을 시행하고 있다. 고등교육통계국(Higher Education Statistics Agency, 이하 HESA)의 2018/19년 기준 고등교육기관은 총 168개교였다(HESA, 2020a). 영국 고등교육기관의 경우 국가가 정하는 설립기준은 없고, 교육부의 지원을 통해 최종적

97) 日本 Wikipedia(2020). 浜松大学(하마마츠대학) 참조 (2020.08.30. 인출)

日本 Wikipedia(2020). 富士常葉大学(후지토키와대학) 사례 (2020.08.30. 인출)

으로 추밀원(Privy Council)에서 설립 인증을 받으며, 「교육개혁법」(Education Reform Act 1988)에 의거하여 학위수여기관(Recognised Bodies)으로서 허가를 받아야 한다.<sup>98)</sup>

이러한 방식으로 설립된 영국의 고등교육기관은 정부 지원을 받으면서도 대학의 자구 노력으로 교육과 연구의 질을 향상해야 한다. 영국의 고등교육법인(Higher Education Corporation)은 「교육개혁법」의 규정에 따라 설립된 법인으로 지방교육청이 유지하는 기관, 계속교육법인이 운영하는 계속교육기관에서 전일제에 상당하는 등록자 수가 55% 이상이면 고등교육법인으로 인정된다(Education Reform Act 1988. Section 122).

영국의 경우 대학의 실제적인 폐교는 거의 없고, 양적·질적 규모 확대를 위한 고등교육기관(Higher Education Provider 및 Alternative providers) 간의 합병(mergers)이 활발하게 활용되고 있다. 2003년경부터 재정난에 시달리는 대학들은 학과 통·폐합과 같은 구조조정도 시행하고 있다. HESA는 고등교육기관의 명칭 변경, 신규 개설, 합병 현황을 제공하고 있다. 1994/1995년부터 2018/2019년까지 고등교육기관(HE providers)의 합병만 약 52건에 달하며 이는 <표 V-31>과 같다(HESA, 2020b). 이 중에는 대학과 대학 간 합병뿐만 아니라, 전공 단과대학이 상위대학에 속하는 합병, 대학의 지역 캠퍼스(단과대학)가 상위대학에 속하는 합병, 고등교육 연구기관 간 합병 등 다양하게 발생하고 있었다.

고등교육 연구기관이 대학에 합병된 경우로는 정신질환, 심리학 및 신경과학 연구로 1923년 설립된 Institute of Psychiatry가 있다. 세계적인 섭식장애 치료 기관인 런던 모즐리 병원(Maudsley Hospital)에서 분리되어 1997/1998년 런던 킹스칼리지(King's College London)에 합병되었다. 이로써 킹스칼리지는 정신과 및 심리학 연구 분야에서 세계 2위 대학<sup>99)</sup>이 되었다.

런던 공립 종합대학 중 하나인 유니버시티 칼리지 런던(University College London)은 1999년 16개 기관을 합병하며 성장했고, 2014년에는 교육연구대학원(Institute of Education)과 합병하였다(HESA, 2020b). 카디프 대학(Cardiff University) 역시 1980년대에 심각한 재정적 어려움을 겪었으나 마거릿 대처 총리 시절, 웨일스 공과대학(University of Wales Institute of Science and Technology)과의 과감한 합병과 정부에 대한 구제 금융으로 현재 다시 번성하고 있어 영국의 대학 간 합병이 주는 대학 경쟁

98) Wikipedia(2020). Universities in the United Kingdom. 참조 (2020.08.30. 인출)

99) US News(연도미상). Best Global Universities for Psychiatry/Psychology 참조(2020.07.30. 인출)

력 회복 및 긍정적 결과를 확인할 수 있다(Financial Time, 2020.04.25.).

맨체스터 대학교(University of Manchester)는 2004년 맨체스터 빅토리아 대학교(Victoria University of Manchester), 맨체스터 과학기술연구소(Manchester Institute of Science and Technology)의 합병으로 약 34,000명의 학생을 교육하고 대규모 학과를 운영하는 연구중심대학이 되었는데, 영국 정부와 과학기술 연구자금으로 총 1억 1,800만 유로(한화 약 1,600억 원)의 자금이 합병에 지원되었다(European Union, 2004.10.04). 영국 역시 폐교 사례가 있는데 중소도시의 인구 감소, 종합대학과의 경쟁 실패로 인한 신학대학교 폐교(카디프의 성미카엘대학, 글래스고의 국제기독교 대학)가 발생하였다(기독신문, 2014.05.08.).

오랜 역사를 가진 명문대학을 보유한 영국도 2010년 이후 재정상태 악화로 대학의 위기가 제기되기 시작했다. 영국의 대학은 사립이면서도 정부의 지원을 받아 운영되었는데, 전반적으로 정부 지원자금이 감소한 것이 대학의 운영 적자를 유발하는 원인이 되었다. 이는 2010년 이후부터 보수당 정부의 시장화 정책으로 인한 것으로 치솟는 등록금, 교육의 질 저하 등의 부작용을 유발하고 있다. 또한 영국은 OECD 국가 중 고등교육 재원의 민간부담률이 68%나 된다(교육부·한국교육개발원, 2019:334). 대학의 재정난 및 경영 위기와 함께 주 정부의 재정지원을 받는 기술전문대학(University Technical Colleges)도 폐쇄되고 교육의 질 저하 및 학교 기능 저하 등의 문제도 발생하고 있다(National Audit Office, 2019:1).

2010년 영국 대학 연합(University and College Union)의 조사 결과 정부의 고등교육 재정 삭감 등에 의해 고등교육기관의 27%가 적자상태이며, 130개교의 대학 중 49개교가 재정적으로 고위험군 대학에 속할 것이라고 전망했다(University and College Union, 2010:5-6). 2015년에는 STEM 이외의 고등교육 학문 분야에 대한 정부재정이 삭감되어 높은 등록금에도 불구하고 만성적인 재정 문제가 제기되었다(Times Higher Education, 2015.07.23.). 2019년에 고등교육정책연구소(Higher Education Policy Institute, 이하 HEPI)는 대학생을 대상으로 대학의 재정상태에 대한 의견을 조사하였고, 그 결과 84%의 학생들이 대학의 재정 위기가 매우 심각하여 정부의 지원이 요구된다고 하였다(HEPI, 2019:1). 2018년 당시 테리사 메이 총리는 대학 등록금 인하를 통한 대대적인 교육개혁을 선포하였으나 브렉시트(Brexit) 등으로 별다른 대책이 없는 상황이다.

정부는 학생청(Office for Students)에 등록된 모든 대학에 재정적 건실과 유지 가능성을 증명하도록 하고 위기대학의 경우는 학생청 등을 통해 정부가 관여할 예정이다.

최근 발생한 코로나 19 전염병 확산으로 인해 영국의 대학도 학생들의 수업료 감면 요구, 해외 유학생으로부터의 수입 감소, 기부금 등 투자수익 저하 등의 문제에 직면하고 있다. 국가세입연구소(Institute for Fiscal Studies)는 2020/2021학년도에 대학 13개교가 재정 위기에 봉착할 가능성이 크고 이 대학들은 회생을 위해 정부 긴급 구제를 요청하거나 채무 재구성을 해야 할 것이라고 지적하면서 영국 내에서도 파산 가능 한계대학(failing institutions) 발생 위험성이 있음을 제기하고 있다(The Guardian, 2020.07.06.).

한편, 독일의 경우 고등교육기관이 거의 국립이기 때문에 한계대학이나 폐교 사례는 극히 드물다. 고등교육기관의 설립 역사가 17~18세기인 경우가 많고, 기술, 농업, 정치 분야 특수대학의 경우도 이미 근대에 들어서 국립 종합대학에 흡수되어 운영되고 있다. 베를린 농업대학(Landwirtschaftliche Hochschule Berlin)의 경우 1881년에 설립되어 1934년 나치 정권 때 폐쇄되었다가 현재는 베를린 훔볼트 대학(Humboldt-Universität zu Berlin) 농업 학부로 통합되었다. 독일 뿐 아니라, 스웨덴, 스위스, 프랑스 등 유럽 국가의 고등교육기관은 경쟁력 강화와 효율성을 위한 합병은 존재하지만, 재정 악화, 학생등록률 감소 및 비리로 인한 한계대학 및 부실대학 사례는 거의 없다고 볼 수 있다.

〈표 V-31〉 영국 고등교육기관(HE providers) 통합 현황

연도	연번	통합 현황
1994/95	1	• Welsh Agricultural College merged with the University College of Wales, Aberystwyth
	2	• Duncan of Jordanstone College of Art merged with The University of Dundee
1995/96	3	• The British Postgraduate Medical Federation merged into Imperial College of Science, Technology & Medicine, King's College London, University College London, and London University - Senate institutes
	4	• St. Bartholomew's Hospital Medical College, The London Hospital Medical College and Queen Mary and Westfield College merged and are now known as Queen Mary and Westfield College
	5	• The University of Huddersfield and The University of Hull both merged with Colleges of Nursing
	6	• West London Institute of Higher Education merged with Brunel University.

연도	연번	통합 현황
1996/97	7	• Coleg Normal has merged with University College of North Wales, Bangor
	8	• Winchester School of Art has merged with The University of Southampton
	9	• Salford College of Technology has merged with The University of Salford
1997/98	10	• Royal Postgraduate Medical School and Charing Cross & Westminster Medical School merged with Imperial College of Science, Technology & Medicine
	11	• Institute of Psychiatry merged with King's College London
	12	• La Sainte Union College of HE has merged with The University of Southampton
1998/99	13	• United Medical and Dental Schools of Guy's and St Thomas's Hospitals has merged with King's College London
	14	• Loughborough College of Art and Design has merged with Loughborough University
	15	• Moray House Institute of Education has merged with The University of Edinburgh
	16	• The Scottish College of Textiles merged with Heriot-Watt University
	17	• Royal Free Hospital School of Medicine merged with University College London
1999/00	18	• St Andrew's College of Education merged with The University of Glasgow
	19	• Westhill College merged with The University of Birmingham
	20	• The School of Slavonic & East European Studies, affiliated with University of London(Institutes and activities) merged with University College London
2000/01	21	• The College of Guidance Studies merged with Canterbury Christ Church College
	22	• North Riding College Higher Education Corporation merged with University of Hull
	23	• Westminster College merged with Oxford Brookes
	24	• Wye College merged with Imperial College of Science, Technology & Medicine
2001/02	25	• Bretton Hall College of HE merged with The University of Leeds
	26	• Northern College of Education merged its Aberdeen campus with The University of Aberdeen and Dundee campus with The University of Dundee
	27	• Homerton College only returns data for students from the School of Health Studies. All other students are now included in the figures for The University of Cambridge
2002/03	28	• London Guildhall University and The University of North London have merged to form London Metropolitan University
2003/04	29	• The Northern School of Contemporary Dance became a full affiliate member of the Conservatoire for Dance and Drama and is not shown separately.
2004/05	30	• Trinity College of Music merged with Laban to become Trinity Laban
	31	• The Victoria Manchester University and UMIST merged to form 0204 The University of Manchester.
	32	• University of Wales College of Medicine merged with Cardiff University.
	33	• The University of Northumbria at Newcastle merged its Carlisle campus into The University of Central Lancashire

연도	연번	통합 현황
2005/06	34	• Merthyr Tydfil College of Further Education merged with The University of Glamorgan
	35	• Homerton College merged with Anglia Ruskin University.
	36	• Kent Institute of Art and Design merged with The Surrey Institute of Art and Design University College to become The University College for the Creative Arts at Canterbury, Epsom, Farnham, Maidstone, Rochester
2006/07	37	• De Montfort University's Bedford campus merged with University of Bedfordshire
	38	• Wimbledon School of Art merged with University of the Arts London
2007/08	39	• Cumbria Institute of the Arts and the Carlisle campus and Penrith campus of The University of Central Lancashire merged with St Martin's College
	40	• The Royal College of Nursing transferred provision of its HE distance learning programmes to The Open University
	41	• Royal Welsh College of Music and Drama merged with University of Glamorgan
	42	• Bell College merged with The University of Paisley
2008/09	43	• Dartington College of Arts merged with University College Falmouth. However, both providers continued to make separate returns for the HESA 2007/08 reporting period
	44	• Dartington College of Arts merged with University College Falmouth in 2007/08, but continued to make separate returns for that collection year. A single return has been made in 2008/09.
2010/11	45	• The University of Wales, Lampeter merged with Trinity University College.
2011/12	46	• The University of Edinburgh merged with Edinburgh College of Art, retaining the name The University of Edinburgh
2012/13	47	• Swansea Metropolitan University merged with University of Wales Trinity Saint David, retaining the name University of Wales Trinity Saint David
	48	• The School of Pharmacy merged with University College London, retaining the name University College London.
2013/14	49	• The University of Wales, Newport merged with University of Glamorgan
2014/15	50	• University College London (UCL) and Institute of Education merged, creating UCL Institute of Education as a single faculty school of UCL
2015/16	51	• Institute of Education merged with University College London in December 2014, creating UCL Institute of Education as a single-faculty school of UCL.
2016/17	52	• University for the Creative Arts merged with Open College of the Arts, retaining the name University for the Creative Arts

출처: HESA(2020b). 참고하여 재구성함.

## 4 논의 및 시사점

한계대학과 관련하여 국가별로 고등교육기관을 둘러싼 상황이 달라 우리나라와 동일한 기준으로 비교할 수 없었다. 대신 각국의 고등교육기관과 학생 현황, 정부의 고등교육 재정, 대학의 수입·지출 양태, 부실 또는 위기대학에 대한 정부 및 관계 기관의 대응, 한계대학의 사례를 중심으로 살펴보고 시사점을 도출하였다.

미국의 한계대학 발생 원인은 학령인구 감소 및 경기침체로 인한 대학 경영악화이다. 미국은 우리나라와 마찬가지로 사립 고등교육기관이 전체의 60% 이상으로 규모가 크다. 비영리 사립 4년제 대학의 수입 중 등록금 수입은 30~40%에 달한다. 그러므로 대학 입학생의 감소는 등록금 수입 감소와 재정손실을 유발하게 되는 것이다. 미국의 고등교육은 규모가 매우 커서 학령인구 감소와 경기침체에 따른 급격한 한계대학 발생은 아니지만, 영세한 소규모 사립대학, 지역 전문대학, 종교계 및 예술계 대학이 타격의 주요 대상인 것으로 나타났다. 미국은 한계대학이 폐교로 진행되는 과정에서 이를 방지하기 위한 연방정부 차원의 재정책임접수, 주 정부와 인증기관을 통한 규정 적용이 진행 중이며 「연방도산법」에 의해 회생 및 기능 전환, 통·폐합을 유도하고 있다. 연방정부는 결국 폐교한 대학의 학생 보호 제도(편입, 학자금 융자 면제, 폐교대학 정보 제공 등)를 우선 시행하고 있다.

일본은 인구감소와 고령화가 심각하여 일찍부터 대학경영 위기에 중앙정부 및 지자체가 주목하고 있었다. 일본 역시 사립대학이 전체 고등교육기관 중 54%(4년제 대학 기준)이고, 정원미달 사립대학이 전체의 36%에 달해 정부 차원에서 사학조성기금을 지원한 지 오래였다. 일본 역시 지역의 4년제 대학이 파산하여 폐교하는 경우가 많은데 이 경우 구제신청을 하기도 한다. 이때 일본 「사립학교법」과 기업 파산에 적용하는 「민사재생법」, 문부과학성과 사립학교진흥·공제사업단 지침에 따라 대학등급별 진단을 실시하고 그에 따른 컨설팅 결과 등을 활용하고 있다. 특히 문부과학성에 의한 경영상태 컨설팅과 대학 경영상태 분류(green-yellow-red zone) 결과 부실대학은 정부 차원의 해산명령을 받기도 한다. 일본 역시 극도의 경영악화, 자발적 폐교, 경영자의 비리·부정, 불법적인 학사 운영 등의 사유가 아니면 대학에 대한 회생 및 경영상태 개선, 기능 전환 등을 지원하고자 노력하고 있다.

영국의 경우 대부분의 유럽 대학과 같이 정부의 재정지원과 정책적 관여로 운영되고 있다. 영국은 아직 EU 및 비EU 국가의 유학생이 많은 비중을 차지하고 있어 학령인구 감소의 요인보다는 대학 경쟁력 확보를 위한 대학 간 통·폐합 정책을 진행하고 있다. 하지만 2010년 보수당 정권 집권 후 등록금 상승 및 고등교육에 대한 정부 예산 삭감, 고등교육 시장화 실패, 브렉시트(Brexit)로 인한 불안전성이 유발되었고 이로 인해 고등교육기관의 적자와 민간의 고등교육 지출이 급격히 증가하는 문제점이 지속되고 있다. 미국이나 일본과 다르게 영국은 폐교보다는 역사적으로 오래된 대학 간, 학과 간 활발한 통·폐합(College mergers plan)을 통해 교육자원과 연구기반을 확대하고 있었다.

우리나라는 위 세 국가와 유사하면서도 다른 고등교육 환경을 갖고 있다. 학령인구 감소 현상이 발생하고 있는 것은 미국, 일본의 상황과 유사하고 그 심각성은 일본이 경험했던 것과 비슷해지는 것으로 판단된다. 대학에 대한 구조조정과 한계대학 정책은 우리나라가 다른 국가보다 중앙정부 주도적이라고 볼 수 있다. 우리나라는 1990년 중반 전후 대학설립준칙주의로 인해 급격하게 확대되어 온 대학과 부정·비리로 인해 비정상적인 운영을 시행하는 대학에 대하여 정부 주도의 강력한 대학 구조개혁평가를 시행해왔다. 하지만 무엇보다 우리나라는 세 국가보다 단기간에 한계대학, 부실대학 및 폐교가 발생하고 있지만 이에 대한 대응 방안(퇴로, 학생과 교직원 보호 대책, 관련 법령 및 제도 마련 등)은 상대적으로 미흡한 실정이다. 또한 세 국가 모두 대학의 자율성에 기반한 고등교육기관 회생에 초점을 두고 있는 반면, 우리나라의 경우 아직은 정부가 설정한 평가 지표에 미달한 대학에 대해 경영부실의 책임 전가 및 퇴출 지향 중심 정책을 시행하고 있음을 알 수 있다.

〈표 V-32〉 국가별 한계대학 관련 현황

구분	미국	일본	영국	우리나라
한계대학 발생 배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학생인구 감소 및 경기 침체</li> <li>• 입학생 감소로 인한 등록금 수입 감소, 직접 손실 발생</li> <li>• 사립대학이 전체의 60%, 등록금 수입이 대학재정의 40%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구감소 및 고령화로 대학경영 위기 지속</li> <li>• 정부의 사립조성기금 지원</li> <li>• 사립대학이 전체의 54.1% (사립단기대학 포함 82.7%)</li> <li>• 장원미달 사립대학이 전체의 36%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010년 보수당 집권 후 등록금 상승, 정부 예산 삭감, 시정화 실패, 브렉시트 불안정</li> <li>• 비EU 유학생 감소</li> <li>• 고등교육기관 27%가 적자상태</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학생인구 감소</li> <li>• 정부 주도의 대학구조조정 시행으로 일정 지표에 미달 대학 발생</li> <li>• 사학재단 부정·비리, 대학 비정상 경영</li> </ul>
폐교 현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소규모 사립대, 전문대, 종교, 예술대</li> <li>• 2000년 이후 총 764개교 폐교 중 사립 대학이 759개교(99%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 4년제 대학 파산 폐교</li> <li>• 지역 사립대학 구제신청</li> <li>• 전문대학: 1997~2016년까지 280개 폐교</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통·폐합 또는 이름 변경, 학과 단위 소규모 대학의 대규모 대학 흡수 형태</li> <li>• 1994~2018년까지 약 54건 통·폐합 진행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반대 97개교(자진폐쇄 2개교)</li> <li>• 전문대 37개교(자진폐쇄 1개교)</li> <li>• 대학원대학 2개교(자진폐쇄 1개교)</li> <li>• 각종학교 2개교(자진폐쇄 1개교)</li> </ul>
폐교 관련 법제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연방도산법(chapter 7, 11)에 의거</li> <li>• 주 정부의 독자적 규칙, 대학 한장, 인종 혐의회 규정 활용</li> <li>• 사립대학은 이사회 승인 및 법원 승인 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사립학교법, 민사재생법</li> <li>• 문부과학성 지침에 따른 대학등급별 진단 및 컨설팅(경영상태별 대학 분류)</li> <li>• 문부과학성 해산명령</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부 대학 구조조정 기금</li> <li>• 대학 통·폐합 계획 추진 (College mergers plan)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사립학교법, 사학진흥재단법</li> <li>• 한국장학재단 설립 등에 관한 법률</li> <li>• 학교용지 확보 등에 관한 특별법</li> <li>• 대학 구조개혁 기본계획</li> </ul>
학생 및 구성원 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연방정부의 학생 편입, 학자금 융자 면책, 학생기록부 보존, 사립대 재정 종합 지표 공시</li> <li>• 인종평가기관의 폐교 단계별지침 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학생 및 관계자 사전 조정(사전 설명)</li> <li>• 전학 지원 및 관련 정보 제공</li> <li>• 폐교 전까지 서비스 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대학 간 다양한 합병으로 교육자일 및 연구기반 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학자금 대출자, 금리 부담 지원</li> <li>• 타 대학 편입 등을 유도, 지원하나 대학 간 갈등 발생</li> </ul>
폐교 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 스위트브리아어칼리지 : 2015년 폐교 결정 후 동창 자원으로 소생</li> <li>• 모스랜드 칼리지 : 채무, 학생 지원금 부족설 지급 등 연방정부의 재정지원 차단 및 폐교 진행</li> <li>• 워낙 칼리지 : 학생등록 감소 및 재정난으로 보스턴 대학교와의 합병</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하키국제대학: 경영악화 등 2회에 걸친 민사재생으로 회생 운영</li> <li>• 창조학원대학: 경영악화, 정원미달, 정부 권고 무시, 체납 등으로 강제 폐교</li> <li>• 토키오대학: 하마미즈대학, 후지토기 와대학을 합병하여 대학 통합 및 학부 재편</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 순수 폐교(종교대학)</li> <li>- 카디프 성미카엘대학</li> <li>- 클래스고 국제기독교대학</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광주에솔대 : 2000년 최초 폐교</li> <li>• 2008년부터 현재: 아시아대, 명신대, 선교청대, 경북외대, 대구외대, 한중대, 서남대 외 전문대 37개, 대학원대 2개교 등</li> </ul>

주: 〈표 V-32〉는 II 장의 우리나라 한계대학 현황, V 장의 국가별 현황 및 사례를 참조하여 재구성하였음.

미국, 일본 및 영국 등의 사례를 통해 도출한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 세 국가 모두 같지는 않지만 대학의 재정난을 경험하고 정부 차원에서 이를 극복하기 위한 대응 방안을 마련하고 있었다. 특히 미국과 일본은 학생 등록금에 크게 의존하는 사립대학의 비율이 높아 한계대학에 대한 대응의 양태가 우리나라와 유사한 면을 볼 수 있었다. 두 국가는 한계대학에 대한 법적·제도적 정책과 세부 지침을 마련하고 있었다.

다만 미국의 경우, 고등교육에 대한 승인 권한이 주 정부 법률에 있어 연방정부 차원에서 한계대학 및 부실대학의 정보를 학생 및 수요자에게 제공하는 역할을 하고 있다. 일본은 정부가 적극적으로 경영부실 및 회생에 대한 단계별 조치를 하고, 폐교의 경우 준수해야 할 상세한 지침을 제시하고 있다. 영국은 모든 고등교육기관이 정부의 지원을 전적으로 받고 있으며 미국과 일본과 다르게 폐교보다는 역사적으로 오래된 대학 간, 학과 간 통·폐합을 통해 대학의 경쟁력을 확보하고 있었다. 이는 중세 유럽 대학의 역사를 갖는 유럽 타 국가(독일, 프랑스 등)의 공통된 특징이다.

둘째, 한계대학에 대한 퇴출보다는 회생 지향적이다. 미국, 일본의 한계대학과 폐교, 통·폐합 사례에서 살펴본 바와 같이 개별 국가의 종교계, 예술계 대학, 단과대학, 전문대학은 입학생 저조와 등록금 수입 감소 및 그에 따른 경영난에 취약한 대학인 것으로 확인할 수 있었다. 이러한 대학에 대하여 미국은 주 정부 및 지역사회 법·행정 기구 등의 지원으로 기관 간 통·폐합과 구조조정을 추진하고 있었다. 일본은 한계대학에 대해 국·공·사립대학과 중앙 및 지방정부의 고등교육 유관 기관이 공동 대응하는 방향으로 정책이 추진된다. 유럽 고등교육기관의 경우 거의 국가가 지원하는 국·공립대학이므로 기관 간, 학과 간 자연스러운 통합이 이루어지고 있다. 이와 같은 사례는 대학과 정부, 지역이 공유성장을 고민하는 우리나라의 고등교육 상황에서 주목할 필요가 있으며, 전체적으로 고등교육기관을 단순 폐교 및 청산의 대상으로 보지 않고 사회적 자원으로써 활용할 수 있도록 극대화하기 위해 노력하는 점을 찾아볼 수 있었다.

셋째, 정부가 개입하여 고등교육기관 구조조정과 회생을 지원하지만 대학의 자율성을 최대한 보장하고 있다. 고등교육기관의 자율성을 존중하고 자발적인 대응을 지원하기 위해 미국의 경우 각 지역별 인증평가위원회 등이 기관 미인증 과정에서 발생하는 폐교 및 통·폐합 등에 필요한 가이드라인을 만들어 제공하고 있고, 일본은 사립학교진흥·공제사업단, 학교법인운영조사위원회 등에 관련 절차와 업무를 위임하여 추진하고 있다. 이

국가들의 연방정부 및 중앙정부는 대학의 지속적인 위험관리에 대한 자발적 대응이 결국 실현되지 않아 학생과 지역사회에 문제가 될 경우 강력한 대응을 권고하게 되지만 그전까지는 해당 기관의 자율적인 조치를 유도한다. 무엇보다 대학에서 해당 기관의 재정건전성과 기관 교육 활동의 지속가능성 등을 전반적으로 스스로 점검하여 자발적으로 대응할 수 있는 장치를 제도화하는 것이 한계대학 문제에 대처하는 첫걸음이 될 것이다.

넷째, 각종 대학평가 및 질 관리를 위한 제도 외에 경영위기를 점검하는 모니터링 시스템을 갖추고 있었다. 미국 연방정부의 재정책임점수, 일본의 경영판단지표 등은 고등교육기관으로서의 책무성 외에 독립된 기관으로서 경영의 건전성 및 책무성을 철저히 점검하기 위한 것이다. 그리고 이 결과를 바탕으로 대학의 위험 정도를 판단하고 후속 조치를 진행하게 된다. 교육수요자 역시 이 결과를 참고하여 고등교육기관을 선택하게 된다. 우리나라의 경우 정부 주도로 이루어지는 고등교육기관에 대한 모니터링은 그동안 시행되어 온 대학 구조조정평가에 포함되어 있다고 볼 수 있다. 정부 주도 대학 구조조정평가에서 하위권에 속한 대학이 정부 재정지원제한을 받음과 동시에 부실한 대학으로 분류되고 있는데, 이 경우 별도의 경영지표가 아니라 교육기관으로서 평가받아야 할 여러 지표를 기반으로 도출된 결과이므로 경영 또는 재정(재무)에 대한 책무성을 집중적으로 검토하기에는 한계가 있다.

다섯째, 법에 근거한 고등교육기관의 퇴로가 마련되어 있다. 미국의 「연방과산법」, 일본의 「민사재생법」 등은 퇴출 또는 자발적 퇴로를 선택한 대학이 안정적으로 청산과 해산을 할 수 있도록 제도적 기반이 되어주고 있다. 이 국가들은 고등교육기관의 퇴출 및 퇴로에서 기관 경영의 측면에서 처리할 수 있는 법령을 적용하고 있어 보다 수월하게 청산과 해산을 시행할 수 있다. 또한 일본의 경우 대학의 유휴자산에 대해서도 증여, 양도 등 법률적 검토를 통해 그 가치를 보존 활용할 수 있는 법적 근거가 마련된 점도 우리나라에 주는 시사점이 크다.

여섯째, 모든 국가의 폐교 및 통·폐합, 합병에서 학생 보호를 최우선으로 한다. 특히 미국은 폐교 시 대학 정보를 공개하여 학자금 융자 면책 및 반환 등의 제도로 학생을 지원하며, 일본은 폐교 시 학생 전학과 학적 기록 보존 등의 조치를 한다. 그리고 미국과 일본 모두 폐교를 결정하는 법인 이사회와 관련자들이 사전에 폐교에 대한 결정사항을 공지하고, 폐교 시점까지 서비스를 제공하게 하고 있다. 영국의 고등교육기관 합병 역시

기관 운영과 교육·연구 활성화, 시설이용의 효율화뿐만 아니라, 학생에게 더욱 확대된 교육 기회와 자원을 제공하기 위해 전략적으로 고등교육기관 간에 활발히 추진되는 방안 중 하나이다. 대학은 경영 조직이기 전에 하나의 교육기관으로 교육수요자가 우선되어야 한다는 측면에서 향후 정부와 대학은 청산 및 해산 작업 시 학생 보호를 위한 각종 대응 방안을 확정하고 이를 적극적으로 시행하는 것이 필요하다.



CHAPTER VI

한계대학 대응 방안

1. 기본 방향
2. 대응 방안
3. 정책 추진 로드맵

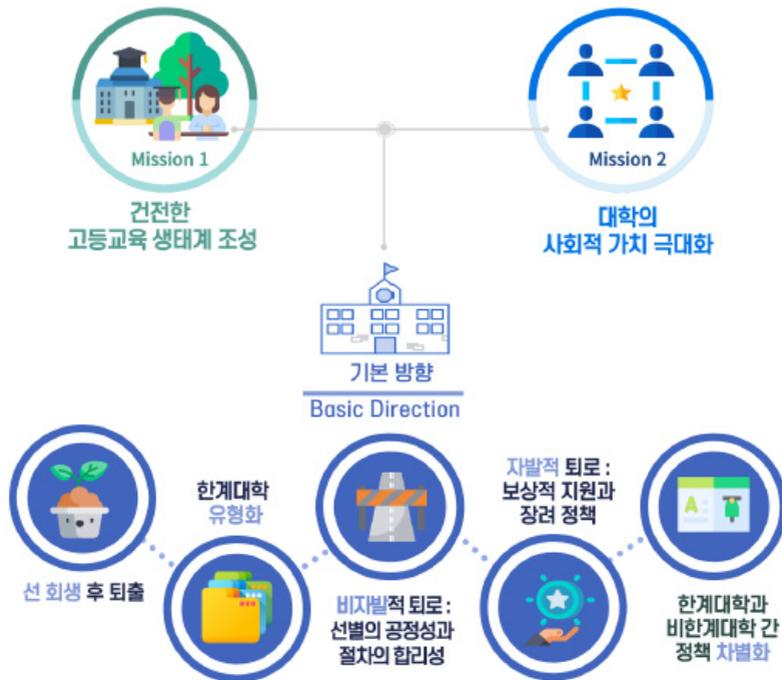
**KEDI**

학령인구 감소에 따른 한계대학 대응 방안 연구



## 1 기본 방향

한계대학 대응 방안을 통해 달성하고자 하는 미션은 건전한 고등교육 생태계 조성과 대학의 사회적 가치 극대화이다. 이러한 미션 달성을 위해 5가지 기본 방향으로 선 회생 후 퇴출, 한계대학 유형화, 비자발적 퇴로(선별의 공정성과 절차의 합리성), 자발적 퇴로(보상적 지원과 장려 정책), 한계대학과 비한계대학 간 정책 차별화를 설정하였다. 본 연구의 미션과 기본 방향과의 관계를 나타내면 다음 [그림 VI-1]과 같다.



[그림 VI-1] 한계대학 대응 방안 탐색의 기본 방향

## 가. 선 희생 후 퇴출

한계대학을 일괄 퇴출로 유도하기보다는 선제적으로 다양한 희생 기회를 제공하는 것을 우선해야 한다. 이를 위해 일정 기간 한계대학 평가를 시행한 후 평가결과에 따라 각 한계대학을 처리하는 정책을 개발할 필요가 있다. 이는 많은 한계대학을 일시에 모두 퇴출 혹은 폐교 처리함으로써 발생하는 다양한 국가적·사회적 손실을 사전에 방지하고, 그로 인한 피해 학생과 교직원들의 발생에 따른 문제를 최소화할 수 있기 때문이다. 특히 대학의 퇴출 혹은 폐교는 지역사회의 다양한 경제적·사회적 손실을 초래하고 나아가 폐교에 의한 교육적 혼란을 유발하는 바 이를 더욱 신중히 처리하는 정책적 노력이 요구된다.

따라서 한계대학에 대한 정책을 일차적으로 선 희생 기회 제공 후 평가 및 경로 결정의 방향 하에서 탐색할 필요가 있다. 이는 최대한 많은 한계대학이 희생 가능한 대학으로 전환할 수 있는 정책적 터전을 제공하게 될 것이다. 한계대학이 지탄 및 기피 대상이 되는 상황에 다다를 때까지 기다리는 것은 지역사회 경제뿐만 아니라, 국가 경쟁력 부문에서 손실이다. 그러므로 정부는 대학 폐교가 증가할 수밖에 없는 사회적 변화를 인정하고 우선 희생을 정책적으로 지원한 후에 필요할 경우 퇴출 정책을 추진해야 할 것이다.

## 나. 한계대학 유형화

한계대학은 발생 원인을 분석하여 유형화하는 것이 필요하다. 해당 대학이 환경변화에 적절히 대응하지 못하는 것인지 또는 대학 경영진의 비리 등 부실 운영 때문인지를 파악하고 차별화된 대응 방안을 제시하는 것이 필요하다.

최근 발생하는 한계대학은 인구 소멸 또는 소멸 예정 지역에 소재하여 학생 수 자연 감소에 의한 입학정원 충원의 어려움을 겪고 있다. 이로 인해 대학은 기관 규모 및 정원 축소로 재정결손이 심화되어 안정적인 학교운영이 곤란해지는 경우가 빈번히 발생하고 있다. 따라서 학생자원 감소로 인해 발생하는 한계대학에 대한 정책은 경영진 비리로 발생하는 부실대학과는 구별하여 추진되어야 한다. 부실대학은 교육 및 학교 경영상에서의 관련 법령을 위반하거나 각종 문제와 비리·부패로 마땅히 퇴출되어야 할 대학을 의미한다. 즉 부실대학은 학교운영의 비리 혹은 부조리로 정부의 재정지원 제한 및 국가장학금 지급 불가 대학으로 장차 폐교를 검토해야 할 대학이다.

그러므로 한계대학을 곧 부실대학과 동일한 것으로 간주하는 것은 비합리적이며, 한계대학과 부실대학과의 차별적 대응 방안을 통한 정책적 배려가 필요하다. 한계대학과 부실대학을 유형별로 구분할 때 주목해야 할 사항도 존재한다. 한계대학은 경우에 따라 일정 지원책만 개발·제공되면 회생 가능 대학으로 전환될 수 있는 경우도 상당히 존재한다. 따라서 한계대학의 특성별로 유형화하여 적합한 대응 방안을 개발할 필요가 있는데, 그 필요성을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 한계대학과 부실대학의 혼재이다. 현재 한계대학 중에는 학생자원 감소에 의한 미충원으로 학교운영에 어려움을 안고 있는 대학도 있지만, 동시에 각종 비리와 문제에 의한 부실 운영으로 퇴출해야 할 대학이 혼재되어 있다. 이를 구별하여 유형별로 정책 대안을 마련하는 것이 요구된다.

둘째, 한계대학의 회생 가능성 문제이다. 학생자원 감소로 발생한 한계대학 중에는 정책적 자문과 제도적 배려 및 지원, 규제 완화 및 철폐 등이 부여되면 회생이 가능한 대학이 존재한다. 하지만 정부의 다양한 정책적·재정적 지원이 이루어진다 해도 회생이 거의 불가능한 대학들도 존재한다. 그러므로 한계대학의 미래 회생 가능성을 타진하는 것이 선행되어야 한다. 무엇보다 이 과정에서 고등교육 수요가 낮아진 대학이라 하더라도 해당 지역에서 교육 및 연구의 가치를 창출하고 있다면 우선적인 정책적 배려가 요구된다.

이처럼 한계대학을 획일적 기준으로 취급하기보다는 다양한 유형으로 구분하여 정책 대응 방안을 탐색하는 것이 합리적이다. 이는 한계대학에 대한 공정한 처리 방식으로서 작동하여 대학의 입장에서든 수용 가능성이 클 것으로 판단된다.

#### 다. 비자발적 퇴로 개발 : 선별의 공정성과 절차의 합리성

한계대학 중 회생 불가인 대학에 대한 선별·퇴출 과정에서의 합리성과 공정성을 확보해야 한다. 한계대학의 유형 중 회생 불가능 대학으로 분류될 경우, 대학은 인수, 흡수 합병, 통·폐합, 폐교 등의 퇴출 과정을 거쳐야 한다. 회생 불가 대학을 퇴출하기 위해서는 해당 대학의 선정을 위한 합리적 선별 기준과 지표 개발이 선행되어야 한다. 그렇지 못하면 회생 불가 대학으로 판정된 대학의 반발로 자연스러운 퇴출 과정 진행이 어렵게 되고, 나아가 대학 퇴출 과정에서 많은 혼란을 유발하게 될 가능성이 크다. 대학 퇴출 시에도 해당 대학 측의 재산 처리 및 학생 및 교직원과 지역사회 경제 관련 대책 등이

합리적이고 공정하게 마련되지 못하면 이 역시 퇴출 과정에 많은 갈등과 어려움이 발생하게 하는 요인이 될 것이다. 따라서 회생 불가 대학의 선별과 퇴출 과정의 합리성 및 공정성을 확보할 수 있는 정책 방안을 탐색해야 할 것으로 판단된다.

## 라. 자발적 퇴로 개발 : 보상적 지원과 장려 정책

한계대학 중에는 학생충원의 현저한 미달로 경영이 악화되어 자발적 퇴출을 희망하는 대학이 존재한다. 이러한 한계대학은 부실대학과는 다른 특성을 갖고 퇴출 과정 역시 차별적으로 접근해야 한다. 그러나 자발적 퇴출을 희망하는 한계대학의 퇴출 결정은 신중하게 접근해야 할 필요성이 있다. 그 이유는 학생 수 확보 곤란에 따른 경영악화로 자발적으로 퇴출하려는 대학의 경우 학교법인의 의사와는 달리 재학생, 교직원, 동문, 지역사회 등으로부터 다양한 반발과 혼란이 유발될 수 있기 때문이다.

자발적 퇴출을 희망하는 한계대학에 대해서는 현재 상황 진단과 지속가능성 평가(컨설팅)를 토대로 대학 이해관계자에게 미치는 부작용을 최소화하는 안정적인 연착륙에 초점을 두어야 할 것이다. 따라서 부실대학 퇴출 정책과 학생자원 확보 곤란에 의한 자발적 퇴출 희망대학에 대한 정책은 차별적으로 개발되고 적용되어야 할 필요가 있다. 또한 한계대학의 자발적 퇴출에 대한 기준 및 판단지표를 보다 구체적으로 개발·적용해야 하며 정부는 관련 행·재정적 지원을 강화하는 방안을 탐색해야 한다.

## 마. 한계대학과 비한계대학 간 정책 차별화

최근 출산율 저하, 학령인구 감소, 수도권으로의 청년 인구 유입 심화 등 인구구조 변화가 급격해지고 있다. 이는 지역사회 인구감소와 지역 대학의 학생충원 곤란을 유발하게 된다. 기업에서는 수도권과 비수도권 대학 출신 인재 채용의 불균형 현상이 여전히 해소되지 못하고 있다. 게다가 2020년부터 코로나 19 확산으로 인해 언택트(Untact) 시대가 되어 기존 오프라인 중심의 고등교육 생태계의 변화가 촉발되었다. 물리적 공간으로서 대학의 정체성이 변화하여 학생자원 확보에 대한 새로운 대안이 필요하게 된 것이다.

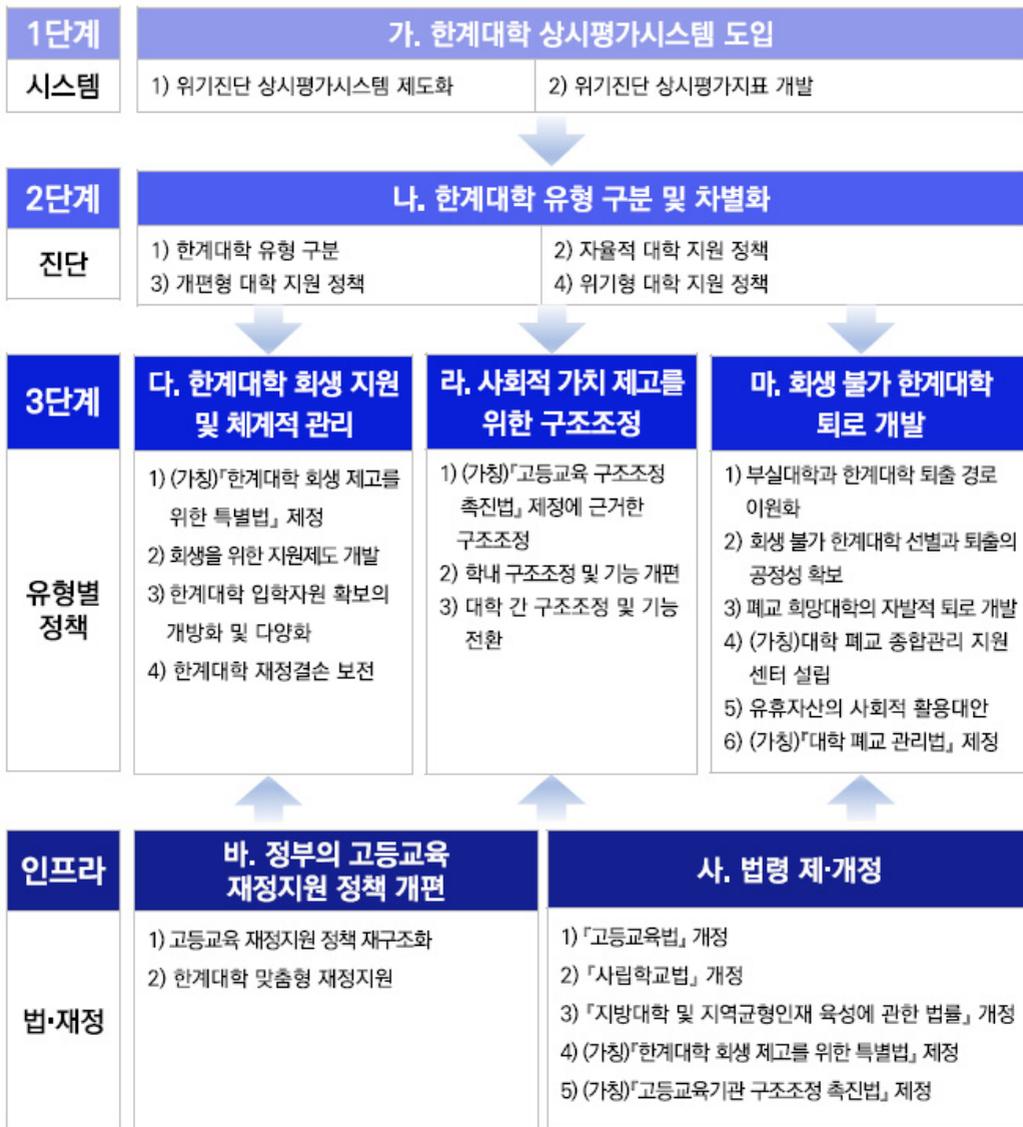
이러한 상황에서 지역 대학은 학생 수 부족과 환경변화로 불가피하게 한계대학에 포함될 가능성이 커졌으며 이러한 현상은 더욱 심화될 것이다. 따라서 수도권 혹은 광역시

지역에 소재하여 학생충원에 어려움이 없는 비한계대학과 그렇지 못한 한계대학 간에 같은 기준으로 고등교육 정책을 추진할 시 정책의 합리성을 보장할 수 없다. 예컨대 정부 주도로 현재의 전국 모든 대학이 대학기본역량진단에 참여하고 획일적 단일 기준 및 지표로 평가받는 것은 인구감소와 사회적 변화가 심각한 지역 소재 한계대학에는 불공정한 정책으로 비칠 수 있다. 또한 최근 언택트 시대에 「대학설립·운영 규정」의 4대 교육여건 중 교사(校舍) 및 교지(校地) 확보율과 같은 획일적·물리적인 기준을 대학의 학생정원 조정 근거로 삼는 관행도 개선되어야 할 사항이다.

한계대학 중에는 대학의 기본적인 기능을 잘 발휘하고 있음에도 불구하고 인구감소 지역에 소재하여 학생충원에 어려움을 겪는 대학이 존재한다. 이들 대학에 대해서는 수도권 및 대도시 지역의 대학과 동일 기준과 지표로 평가하여 재정지원 여부를 결정하는 방식을 벗어나야 한다. 즉 대학별 특성을 고려한 차별적인 재정지원정책이 필요한 시점이다. 따라서 한계대학의 지역적 혹은 태생적 특성을 다양하게 고려하고 차별적으로 적용되는 고등교육 정책 및 재정지원 정책 개발과 대안 탐색이 필요하다.

## 2 대응 방안

본 연구에서 제시하는 한계대학 대응 방안의 전체적인 구조는 다음 [그림 VI-2]와 같다. 한계대학 대응 방안은 크게 3단계(시스템, 진단, 유형별 정책)와 인프라(법·재정)로 구분된다.



[그림 VI-2] 한계대학 대응 방안의 구조

한계대학 대응 방안 마련을 위한 1단계는 시스템 구축으로 한계대학 상시평가시스템을 도입하는 것이다. 세부 방안으로는 위기진단 상시평가시스템 제도화, 위기진단 상시평가지표 개발이다.

2단계는 진단으로 이를 위해 한계대학 유형 구분 및 차별화를 시행한다. 세부 방안으로는 한계대학 유형 구분과 자율형 대학, 개편형 대학, 위기형 대학 지원 정책이 있다.

3단계는 유형별 정책 추진으로 이를 위해 한계대학 회생 지원 및 체계적 관리, 대학의 사회적 가치 제고를 위한 한계대학 구조조정, 회생 불가 한계대학 퇴로 개발을 추진한다. 먼저 한계대학 회생 지원 및 체계적 관리를 위해서는 (가칭)「한계대학 회생 제고를 위한 특별법」 제정, 한계대학 회생을 위한 지원제도 개발, 한계대학 입학자원 확보의 개방화 및 다양화, 한계대학 재정결손 보전을 시행한다. 그리고 대학의 사회적 가치 제고를 위한 한계대학 구조조정을 위해서는 (가칭)「고등교육기관 구조조정 촉진법」 제정에 근거한 구조조정을 시행하고, 학내 구조조정 및 기능 개편, 대학 간 구조조정 및 기능 전환을 시행한다. 회생 불가 한계대학 퇴로 개발을 위해서는 부실대학과 한계대학의 퇴출 경로 이원화, 회생 불가 한계대학 선별과 퇴출의 공정성 확보, 폐교 희망대학을 위한 자발적 퇴로 개발, (가칭)「대학 폐교 종합관리지원센터」 설립, 유휴자산의 사회적 활용 대안, (가칭)「대학 폐교 관리법」 제정이 있다.

이와 같은 한계대학 대응 방안의 단계별 시행에는 법적·재정적 인프라 구축 및 지원도 수반될 수 있다. 먼저 정부의 고등교육 재정지원정책 개편을 위해 고등교육 재정지원 재구조화와 한계대학 맞춤형 재정지원을 제시하였다. 그리고 법령 제·개정에는 「고등교육법」, 「사립학교법」, 「지방대학 및 지역균형인재육성에 관한 법률」 개정 및 (가칭)「한계대학 회생 제고를 위한 특별법」 제정, (가칭)「고등교육기관 구조조정 촉진법」을 제시하였다.

## 가. 한계대학 상시평가시스템 도입

### 1) 위기진단 상시평가시스템 제도화

- 제안 배경 : 한계임박 전 대학경영 상태에 대한 상시적인 점검
- 주요 방안 : 평가체제 구축, 위기진단 상시평가위원회 구성, 전문기관에 위탁·운영
- 추진 주체 : 교육부, 상시평가 전담기관, 유관 기관
- 기대 효과 : 한계대학 발생 조기 예방, 한계대학 정책의 의사결정 근거 마련

한계대학의 구조조정과 부실대학 발생 예방 및 건전화를 위해 위기진단 상시평가시스템을 제도화하는 것이 필요하다. 위기진단 상시평가시스템은 대학 부실에 대한 예방적 모니터링 체제를 구축하는 것을 목적으로 한다. 즉 대학이 한계대학에 이르기 전 단계에서부터 지속적·체계적으로 모니터링하고 점검하는 역할이라 할 수 있다. 이 시스템은 제도화와 실제적 운영을 통해 대학 부실 확대를 조기에 예방·차단하는 기능을 수행할 것이다. 또한 부실대학 발생 시 신속하고 효과적으로 처리함으로써 상시적인 한계대학 구조조정 활성화를 도모할 수 있다.

한계대학 위기진단 상시평가시스템 구축 및 운영은 교육부가 주관하되 대학평가 전문기관에 위탁하여 시스템 운영을 시행할 수 있도록 해야 한다. 본 시스템을 구축하여 앞에서 제시한 한계대학의 유형별 분류를 시도할 수 있다. 본 시스템 구축 및 운영에는 위기진단 평가 시기 및 기간, 평가 기준과 지표, 평가방법, 평가 결과의 분류 및 해석, 평가 결과에 따른 한계대학 유형별 등급 구간 결정 등이 수반될 것이다. 이와 같은 주요 사항에 관한 결정은 고등교육 및 유관 기관 전문가 또는 상시평가시스템 운영 전문가들로 구성된 ‘한계대학 위기진단 상시평가위원회’를 두어 시행할 수 있으며, 해당 위원회 위원은 교육부 장관이 위촉하도록 한다.

## 2) 위기진단 상시평가지표 개발

- 제안 배경 : 한계대학 진단에 적합한 평가 도구 부재
- 주요 방안 : 위기진단 상시평가지표 개발 및 활용
- 추진 주체 : 교육부, 위기진단 상시평가위원회 및 고등교육 전문가
- 기대 효과 : 상시평가의 타당성과 객관성 확보

한계대학 위기진단 상시평가를 위해서는 평가 기준과 지표를 합리적으로 개발하여 시행해야 한다. 이를 위한 위기진단 상시평가지표(안)를 제시하면 다음 <표 VI-1>과 같다.

평가 기준은 위기 요인을 중심으로 총 5개를 제시하였다. 학생충원 위기진단, 경영위기진단, 대학평판 위기진단, 기관관리 위기진단, 규정 관련 위험 진단으로 구분할 수 있고 평가지표별 중요도에 따라 배점을 달리하였다. 평가지표는 총 25개이며 총점은 100점이다. 평가 기준 중 가장 배점이 높은 것은 학생충원 위기진단으로 총 50점이 할당되었으며, 해당 평가지표 중 ‘입학 경쟁률과 재학생충원율’의 배점이 20점으로 가장 높다. 다음으로 학교 소재 지역의 인구환경 및 수도권과 대도시로의 인구이동 양호수준, 정부의 대학평가 및 관계 기관의 평가인증이 각각 10점이다. 그 외에도 경영 위기진단 평가 지표 중 부채상환 및 초과 여부, 등록금의존율과 자금 유동성, 대학평판 위기진단 평가지표 중에서는 취업률, 대학 브랜드 관리 등이 평가지표 중 높은 배점으로 설정될 수 있다.

<표 VI-1> 한계대학 위기진단 상시평가지표(안)<sup>100)</sup>

평가 영역	평가지표	배점
학생충원 위기진단 (5개)	입학 경쟁률과 재학생충원율	20
	학교 소재 지역(광역 및 기초구역 기준)의 인구환경 및 수도권과 대도시로의 인구이동 양호수준	10
	선호 및 인기 학과(전공) 개설 규모	5
	직업 세계 및 노동시장의 변화에 따른 대응 능력	5
	정부의 대학평가 및 관계 기관의 평가인증	10
	소계	50

100) 본 지표(안)는 정책 방안 개발을 위한 전문가 자문협의회를 통해 도출되었으며, 상시평가지표의 예시로 제안됨.

평가 기준	평가지표	배점
경영위기 진단 (4개)	등록금 수입 의존성과 자금 유동성	3
	외부부채 및 운용자산 대비 외부부채의 초과 여부, 외부부채를 일정 기간 내 상환 가능한지 여부	4
	기부금 수입	2
	강화된 자금관리시스템	1
	소계	10
대학평판 위기진단 (5개)	대학 브랜드 관리(홍보 포함)	6
	장학금 수혜액과 수혜율	4
	취업률(전공 특색별 취업률 산정법 다양화)	6
	캠퍼스 생활 안전도 및 편리성, 복지시설 및 환경	2
	교과 외 학생활동 장려 및 지원	2
	소계	20
기관관리 위기진단 (7개)	기관 운영의 효율성	2
	관·산·학·연 등의 협력업체와의 엄격한 거버넌스 형성	1
	시설 및 자산 관리	2
	기관사업 지속성 및 위기관리	1
	인재관리	2
	의사소통 및 정책 결정 지원	1
	사이버보안	1
	소계	10
규정 관련 위기 진단 (4개)	학칙 및 관련 규정	2
	교직원 관련 인사 및 평정 규정의 합리성과 공정성	2
	감사 및 비리·횡령·징계 규정	3
	위기관리를 위한 새로운 표준 설정 및 규정 제·개정	3
	소계	10
총계		100

이 외에도 대학경영의 건전성을 확인하기 위하여 기업정보 종합포털 KISLINE을 통해 학교법인 재무지표를 활용할 수 있다. 주요 재무지표는 수익성을 보는 총자본순이익율, 매출액경상이익율, 안정성을 보는 유동비율, 당좌비율, 부채비율, 자기자본비율, 고정자산비율, 활동성을 보는 총자본회전율, 고정자산회전율, 성장성을 보는 매출액증가율, 순이익증가율 등이 있다.

## 나. 한계대학 유형 구분 및 차별화

### 1) 한계대학 유형 구분

- 제안 배경 : 대학에 대한 획일적 평가 및 정책 지양
- 주요 방안 : 한계대학 특성별 3대 유형(자율형, 개편형, 위기형)
- 추진 주체 : 교육부, 위기진단 상시평가위원회
- 기대 효과 : 고등교육 정책 및 정부재정 투자 효율성 제고

한계대학은 학생자원 부족으로 대학 운영의 어려움이 발생한다는 것이 공통적이다. 하지만 대학별로 다양한 특성이 있어 이를 반영한 유형별 회생 전략 강구가 요구된다. 한계대학은 자율형, 개편형, 위기형 등으로 구분하여 유형별 정책을 다변화하는 방안으로 제시할 수 있다. 학생총원율, 현금흐름, 자금 유동성, 부채상환 등을 기준으로 유형별 특징의 예를 제시하면 다음과 같다.<sup>101)</sup>

첫째, 자율형은 당분간은 정상적으로 운영이 가능하고, 구조적 유동성 문제가 있더라도 부실이 가시화되기 전 선제 대응이 가능한 대학이다. 적어도 자력갱생을 통하여 향후 10년간 학생총원율 80% 이상을 계속 유지할 수 있는 대학, 학교운영 활동으로 인한 현금흐름이 3년 연속 적자 또는 5년 이내 상황이 불가능한 부채를 보유하고 있는 대학 등을 본 유형으로 분류할 수 있다.

둘째, 개편형(약세형)은 유동성 위기로 부실징후 대학이 될 가능성이 크지만 회생가치가 청산가치보다 큰 대학이다. 향후 10년간 학생총원율 80% 이하 50% 이상을 유지할 수 있는 대학, 학교운영 활동으로 인한 현금흐름이 5년 연속 적자 또는 과도한 부채로 10년 이내 상황이 불가능한 대학 등이 여기에 해당한다.

셋째, 위기형은 경영정상화 가능성이 매우 낮아 청산가치가 회생 가치보다 큰 대학이다. 향후 10년간 학생총원율이 50% 이하로 낮아져 정상적인 학교운영이 어려운 대학, 과도한 부채를 안고 있어 향후 상황이 상당 기간 불가능한 대학 등이 위기형에 포함될 수 있다.

101) 본 연구에서는 한계위험도 진단 결과를 통해 한계유형을 도출하고 정상(균형발전형), 자율형(학생유치강세형, 법인수익형), 개편형(학생유치약세형), 위기형(한계임박형)으로 유형화한 후 각 유형별 대응 구조를 도출하였음(표 IV-26), <표 VII-1> 참조).

## 2) 자율형 대학 지원 정책

- 제안 배경 : 한계대학 지원을 위한 선택과 집중 대상 선별
- 주요 방안 : 컨설팅 지원, 규제 완화 및 철폐 특례 적용, 조건부 재정지원 등
- 추진 주체 : 교육부, 유관 부처, 지자체
- 기대 효과 : 대학의 자율성 보장 및 자생력 증진

한계대학 진단 결과, 자율형으로 분류된 대학 지원 정책은 다음과 같다. 해당 한계대학의 특성에 따라 맞춤형 회생절차 프로그램과 자율조정 지원 프로그램을 개발하여 시행할 수 있다. 회생 지원 컨설팅을 시행하여 경영상태의 문제점을 지속해서 진단하고 점검해야 한다. 이 경우 대학이 자발적으로 컨설팅을 신청할 시 중앙 및 지자체의 지원을 통해 무상으로 시행할 수 있다.

자율형 대학이라 하더라도 향후 대학 환경변화로 인해 개편형 혹은 위기형 한계대학으로의 가능성이 발생할 수도 있다. 그러므로 중·장기적인 대처방안 및 사전 예방방안에 대한 컨설팅을 자발적으로 시행해야 한다. 컨설팅 결과는 학교법인 및 대학구성원에게 공개하여 자구 노력에 대한 공감대를 형성해야 한다.

자율형 대학에 대해서는 학과 및 전공 설립·폐지, 정원 증감, 학사운영, 학생 선발, 교원 충원, 등록금 및 적립금, 수익사업, 교육시설 용도 제한 등에서 각종 규제 완화 및 철폐를 허용할 수 있다. 예컨대 대학에 4차 산업혁명 유망 직종 및 신기술 첨단 분야 인력양성을 위한 학과 신설 및 관련 행정 업무 지원을 위한 특별 허용 정책을 시행할 수 있다. 또한 국가인력수급계획과 지역특화 분야와 연계한 인력양성에 필요한 인재를 적재적소에 양성하기 위한 학문 단위를 신설하거나 정원조정에 있어 요구되는 「대학설립·운영 규정」의 4대 교육여건 충족에 대한 규제 완화를 검토해야 한다. 궁극적으로 자율형 대학이 해당 지역 산업 특성과 실정에 부응하도록 지원하여 대학 특성화를 유도해야 한다.

또한 정부는 자율형 대학에 조건부 재정지원을 시행하여 대학 회생을 지원할 수 있다. 즉 정부 재정지원은 학교법인의 대응 투자 이행, 정기적인 컨설팅, 컨설팅 이행결과 및 성과 등의 일정한 기준에 근거하여 시행될 수 있다. 본 연구에서 제안하는 한계대학 컨설팅 체제(안)의 주요 내용은 다음 <표 VI-2>와 같다.

〈표 VI-2〉 한계대학 컨설팅 체제(안)

구분	내용
필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한계대학 발생 원인을 단순 학령인구만이 아닌 고등교육기관 생태계 개선 및 명확한 목적에 두고 컨설팅 시행 필요</li> <li>• 한계대학 유형화를 통해 특수성 반영: 한계대학 특성에 따른 컨설팅 패키지 및 프로세스를 적용하여 효과성 및 효율성 제고</li> <li>• 한계대학의 현재 상황 진단 및 지속가능성 평가가 선행되기 위함</li> </ul>
컨설팅 유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한계대학 컨설팅의 목적에 다양한 유형이 진행될 수 있음 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (대학운영 컨설팅) 재정, 교원인사, 학사, 입학, 연구, 산학협력단, 총무관리 등 대학운영 전반 대상, 대학 종합감사 영역 준용</li> <li>- (대학혁신 컨설팅) 기존 모델에 대한 컨설팅뿐 아니라, 새로운 대학 모델 설계 및 실험 가능한 컨설팅 제공</li> <li>- (경영정상화를 통한 회생) 대학 및 지역 환경을 고려한 학문 단위 구조조정 및 특성화 방향 모색</li> <li>- (가능 개편 및 조정) 대학 관련 전문가집단 외 정부, 지역사회와 지자체의 컨설팅 컨소시엄을 구성하여 사회적 수요 반영 방안 모색</li> <li>- (사회적 회생을 최소화하는 청산) 정부를 중심으로 회계전문가, 지역사회와 지자체가 참여하는 대학 자산 정리, 구성원 구제 방안 마련</li> <li>- (회복 불가능한 폐교 가능 대학) 자발적 폐교를 위한 컨설팅 필요</li> <li>- (진단 및 평가를 통해 회복 가능성 있는 대학) 여러 개선 분야 분과로 나누어 각 분과에 적합한 컨설팅 필요</li> <li>- (학교법인 컨설팅) 대체로 수익성 부동산이 전혀 없는 영세법인인 경우가 많음. 학교법인에 대한 컨설팅이 우선 필요</li> </ul> </li> </ul>
전담조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한계대학의 양적·질적 진단, 체계적 연구수행과 컨설팅이 가능하며, 발전 방향을 제시할 수 있는 조직(교육부 대학정책실 등)으로 구분</li> <li>• 독립적 기능(외부 중립성) 수행, 교육부 직속 조직, 한국교육개발원 내 독립센터(KEDI 대학역량 진단센터 등 평가 연계 가능), 한국대학교육협의회 내 독립센터, 한국대학평가원 부설 형태 가능</li> <li>• (대학 내 전담 상설기관) 학교 조직 내 TF 형태, 내·외부 전문가 집단의 결합 형태로 운영(내부 인력의 경우 실제적 결정력을 행사할 수 있는 총장 또는 이사장 참여) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전문가집단 : 공동위원장(의사결정자), 경영컨설턴트(감독), 대학 행정 실무 경험자(대학의 각종 정보 파악 가능)</li> <li>- 평교수, 교직원, 학생대표도 참여하며 위계구조는 의사결정단 및 기획단(컨설팅 조직), 시행조직으로 구분</li> <li>- 한국사학진흥재단은 대학 이해관계자이므로 일반 사업 이외에는 고려 필요</li> </ul> </li> </ul>
전문가집단 유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사학법인과 법인이사회 유경험자 및 전문가, 해당 지역 지자체 관계자, 향토 기업 관계자들로 구성(ex. 한계대학 재건팀)</li> <li>• (컨설팅 전문가 집단) 컨설팅과 연구를 수행할 수 있는 전문가, 대학의 주요 보직자 등 대표자, 재정 중심 대학행정전문가, 교육과정전문가, 공무원(연금공단 등), 회계사 등 재정전문가, 연구자 등</li> <li>• (컨설팅 전문가집단) 평교수, 중간관리자 이상 교직원, 학생대표 포함</li> <li>• 한계대학 컨설팅을 위해 교육 및 경영의 시각을 가진 전문가 구성 필요 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육학뿐 아니라 경영학, 행정학, 산업심리학 등 인접 학문 전공 전문가 중 대학조직 연구 전문가 필요, 특히 교육의 본질을 잘 이해하지 못하는 경영자 시각에서 컨설팅 제공은 주의가 필요</li> </ul> </li> </ul>
주요 내용 및 프로세스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주기적 컨설팅 및 결과의 강제적 이행과 주기적 이행점검을 전제함 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일정 평가모형(ex. CIPP, CES 등)에 입각하여 주요 쟁점별 대안 모색 등의 의사결정을 위한 평가연구 실시</li> <li>- 다양한 이해당사자의 요구를 종합적으로 수렴하여 쟁점 도출, 쟁점별 적절한 의사결정을 지원하는 전문가 지원 및 다차원 모형 적용</li> </ul> </li> </ul>

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개인적 의견 반영 방지를 위한 표준화·체계화된 매뉴얼 제작</li> <li>- 평가연구 종료 시 해당 대학은 결과를 바탕으로 단기, 중기, 장기 개선방안 로드맵(과제)에 대한 심의, 모니터링, 중간 점검 시행</li> <li>- 컨설팅 주요 내용 : 중장기 발전계획, 재정상황(재무구조), 특성화 전략 및 실행 방안, 학생모집 및 지원프로그램, 교직원 임금 체불 문제, 재산 매각 및 청산절차, 인근지역 학생 배치 방안, 각종 증명서 시스템 통합 문제</li> <li>• 한계대학 컨설팅 프로세스                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 컨설팅 대학 선정→한계대학 문제점 진단, 컨설팅 요구→컨설팅 영역 설정→컨설팅단 구성 및 컨설팅 내용 설정→컨설팅 실시→컨설팅 결과 모니터링→컨설팅 결과 보고</li> <li>- 컨설팅 요청(자체보고서 작성)→컨설팅단 구성→컨설팅단 서면검토→컨설팅 실시→결과 반영 확인→환류</li> </ul> </li> </ul>
결과 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이행에 대한 인센티브 및 불이행에 대한 제재 명확화 및 확약</li> <li>• 주기적인 사후 이행점검 컨설팅으로 지속적 확인</li> <li>• 타 법인으로의 전환이나 시설 전환을 위한 관련 법 개정</li> <li>• 컨설팅 결과를 한계대학 학교법인과 구성원에 제공, 중앙정부 차원의 한계대학 관리 방안 수립에 활용</li> <li>• 지속가능한 대학들의 건강한 성장을 위해 신속한 한계대학 정리                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통폐합, 기능 전환 및 개편 유도, 폐교, 캠퍼스 공간 타 용도로 변경 및 임대, 교지 매각, 기타 재정지원 등 방안 시행</li> </ul> </li> </ul>

### 3) 개편형 대학 지원 정책

- 제안 배경 : 한계대학 지원을 위한 선택과 집중 대상 선별
- 주요 방안 : 재무구조개선 이행 및 점검, 학내 구조조정 및 기능 개편
- 추진 주체 : 교육부, 유관 부처, 지자체
- 기대 효과 : 대학의 기능 회생 및 지역사회 기여도 제고

한계대학 진단 결과 개편형으로 분류된 대학에 대한 지원 정책은 다음과 같다. 이러한 대학은 정부의 도움으로 재무구조 회복을 우선 유도한 후 구조조정 및 기능 개편을 통해 대학을 정상화로 끌어 올려야 하는 특징이 있는데, 구체적으로 다음과 같다.

첫째, 재무구조 회복을 위해 대학 수지 개선, 인건비 및 운영경비 절감, 경영개선, 유휴 자산 및 채무 정리 등을 이행 및 점검하여 경영상황이 위기로 치우치기 전에 예방해야 한다.

둘째, 해당 유형의 대학은 정부가 참여하여 경영자의 책무성 점검을 시행하고, 학생정원의 과감한 인위적 축소를 유도할 수 있다.

셋째, 대학의 규모를 조정하고 분할 지원 등을 시행하여 규모 유지가 가능한 단과대학으로의 기능 개편을 적극 지원해야 한다. 해당 유형 대학에 대한 교육계열을 전환하거나 학과 조정, 통·폐합, 타 대학과의 공동 운영을 지원할 수 있다.

넷째, 정부는 해당 유형 대학에 이상의 구조조정을 수용하는 조건에 한해 재정지원을 시행할 수 있다. 주요 재정지원은 대학과 학생을 대상으로 지원할 수 있는데 먼저 대학에 대한 지원은 재무구조 정상화 및 구조조정에 소요되는 재정에 초점을 둔다. 또한 대학의 부실징후 및 구조조정으로 인하여 학생에게 미치는 피해를 최소화하기 위해 학생에 대한 직·간접적인 혜택을 부여하는 것이 필요하다. 예컨대 중앙정부 및 지자체 차원의 각종 장학금, 학자금대출 상환이자 할인 및 면제, 교육부의 각종 교육지원사업, 노동부의 취업 지원사업 등에서의 별도 할당 제도 등을 제안할 수 있다.

#### 4) 위기형 대학 지원 정책

- 제안 배경 : 한계대학 지원을 위한 선택과 집중 대상 선별
- 주요 방안 : 대학 간 구조조정, 기능 전환, 퇴로 개발
- 추진 주체 : 교육부, 유관 부처, 지자체
- 기대 효과 : 부실대학 연명 차단 및 건전한 고등교육 생태계 조성

한계대학 진단 결과 회생 위기형(red zone)으로 분류된 대학에 대한 지원 정책은 다음과 같다.

첫째, 위기형 대학은 인근 대학 혹은 타 학교법인으로의 인수 또는 흡수 합병, 적극적인 대학 간 통폐합 지원, 지역 공립대학으로의 전환 혹은 국립대학과의 인수 합병을 제안할 수 있다. 대학 간 통폐합의 경우 관련 대학들이 자발적으로 요청하면 통폐합과 관련된 주요 의사결정을 지원하는 자문단, 컨설팅 위원회 등을 파견하는 등의 지원을 검토할 필요가 있다(관련 경비는 정부 재정지원사업 형식으로 추진 등 검토). 대학이 정부의 권고 및 컨설팅 결과를 수용하여 통·폐합한 경우 통합대학에 대한 일시적인 재정지원도 가능하다(통폐합 지원 사업으로 컨설팅과 컨설팅 결과에 기초한 통폐합 실적에 따라 재정지원 등을 연계하여 구성 가능).

둘째, 위기형 대학은 기관 기능을 전환할 수 있다. 가장 현실적인 것은 공공적인 성격의 평생교육기관으로 전환하는 것이다. 예를 들어 산업인력공단, 상공회의소, 도(道) 단위 평생교육진흥원, 산업별 인적자원개발위원회 등의 교육센터로 활용할 수 있다. 폴리텍대학, 직업기술대학, 평생교육대학, 인생 3기 대학(University of the Third Age) 등 고등교육의 성격을 가진 기관이나 요양의료기관 등으로 전환할 수 있다.

셋째, 향후 파산을 고려하여 합리적 폐교 경로를 개발하여 지원해야 한다. 이때 정부는 해당 유형 대학이 합병·분할·매각·폐교 등 정부의 권고를 수용한다는 전제로 절차에 필요한 재정을 일시적으로 지원할 수 있다. 그러나 궁극적으로 학교법인의 잔여재산을 어떻게 처리할지 중앙정부 및 지자체와 대학 간 긴밀한 협의와 사회적 공감대를 얻는 절차가 포함되어야 한다.

## 다. 한계대학 회생 지원 및 체계적 관리

### 1) (가칭)「한계대학 회생 제고를 위한 특별법」 제정

- 제안 배경 : 한계대학 지원을 위한 법적 근거 부재
- 주요 방안 : 「한계대학 회생 제고를 위한 특별법」 제정
- 추진 주체 : 국회, 교육부, 유관 부처
- 기대 효과 : 한계대학 사전적 회생 유도 및 정책 제도화

부실대학이 아닌 회생 가능성을 보유한 한계대학을 대상으로 사전적 회생 제고를 지원할 수 있는 특별법을 제정할 수 있다. 사전적 회생 제고는 대학이 부실대학이 되는 심각한 상황이 되기 전 특정 시점에서 정부가 해당 한계대학을 지원할 수 있는 정책을 의미한다. 사전적 회생 제고를 통한 정부의 지원은 정부에 회생 지원을 신청한 한계대학에 한정해 제공하며 지원 여부에 대한 심의, 결정 절차를 제도화하는 것이 필요할 것이다.

그동안 정상적으로 운영하던 대학이 고등교육의 공급과잉, 인구감소에 의한 입학자원 감소 등의 원인으로 학생충원에서 어려움을 겪었고 급기야 충원을 저하로 한계대학에 포함되는 상황에 부닥쳐 있다. 따라서 이 특별법을 제정하는 것은 한계대학의 자발적인 대

학 구조조정 및 개편의 신속한 추진이 가능하도록 이에 뒤따르는 절차, 규제 등을 개선하고 대학의 부실이 가시화되기 전 한계대학이 스스로 선제 대응을 할 수 있도록 조치하기 위한 목적을 갖는다. 나아가 정부는 이에 필요한 교육재정을 합법적으로 지원함으로써 한계대학의 활력과 교육 경쟁력 제고를 촉진할 수 있을 것으로 보인다.

이 특별법의 적용대상은 부실대학뿐만 아니라, 학생 수 부족에 따른 충원을 저하로 경영위기에 직면한 모든 대학을 대상으로 한다는 점에서 합리적이다.

## 2) 한계대학 회생을 위한 지원제도 개발

- 제안 배경 : 한계대학 회생 지원제도 부재
- 주요 방안 : 회생지원 프로그램 개발 및 관련 위원회 구성, 규제 완화 및 철폐
- 추진 주체 : 교육부, 지자체
- 기대 효과 : 한계대학 회생을 위한 정부의 체계적 관리 및 지원

한계대학 회생을 위한 지원제도 개발로는 대표적으로 두 가지를 제안할 수 있다. 첫째, 한계대학 회생 지원 프로그램 개발과 한계대학 교육사업재편계획심의위원회를 운영할 수 있다. 본 제도가 시행되면 해당 한계대학들이 교육사업재편계획서를 작성하여 교육부에 지원을 신청할 수 있도록 한다. 한계대학의 교육사업재편계획서는 자구적인 회생계획을 구체적으로 포함해야 하며, 이 계획서에 대한 다양한 평가와 심사를 거쳐 지원 여부를 확정한다. 또한 한계대학 교육사업재편계획심의위원회가 계획서의 보완 및 지원 여부를 전문적으로 심의할 수 있다. 위원회에 의해 심의 후 지원이 확정되면 해당 대학이 교육사업재편계획을 성공적으로 추진할 수 있도록 다양한 재정지원, 세제 지원, 행정 지원 등을 시행한다. 교육부는 회생절차에 한계대학에 투자하는 정책금융 지원 확대 방안으로 신규 자금지원 활성화, 자율적 구조조정 지원 등을 검토한다. 또한 교육부는 한계대학에 대학 주요 의사결정과정과 경영개선을 지원하는 컨설팅을 무료로 제공하는 제도 또는 경영전문가 파견 제도를 마련할 수 있다.

둘째, 정부가 한계대학에 대한 지원을 확정된 경우 관련된 각종 규제를 한시적으로 완화·철폐하는 조치가 필요하다. 한계대학 회생 지원 제도가 실행되면 대학은 회생을 위한

구체적인 실행계획을 작성하여 정부에 제출하고, 해당 계획은 정부의 승인을 받게 된다. 그리고 정부 지원이 승인된 한계대학에 대해서 회생 실행계획이 추진되는 과정이 진행된다. 이때 한계대학 회생 지원제도와 관련하여 필요한 각종 규제를 우선적으로 완화 또는 철폐할 수 있다. 단, 한계대학 실행 회생 실행계획이 승인된 경우, 지원 기간에 한정하여 규제를 완화하거나 철폐 조치를 허용하는 것이 필요하다.

### 3) 한계대학 입학자원 확보의 개방화 및 다양화

- 제안 배경 : 학령인구 감소에 대응한 학생충원을 제고
- 주요 방안 : 학생 선발 제도 및 학사운영 다양화, 대학의 지역사회 개방 확대
- 추진 주체 : 대학, 중앙정부, 지자체
- 기대 효과 : 학생충원을 제고, 고등교육 기회 및 접근성 확대

한계대학 발생의 주된 이유는 학생충원 감소이긴 하나 변화하는 상황 속에서 대학은 기존의 고교 졸업생 중심의 입학자원 확보와는 차별화되고 다양한 방법으로 학생자원을 유치할 수 있어야 한다.

이를 위하여 첫째, 학생자원 부족에 직면하게 된 한계대학에 대한 학생선발제도 자율화 조치를 마련하여 시행할 수 있다. 향후 대학생 학령인구 중심이 아닌 청·장년 및 노인 평생학습자, 외국인 학습자 등에 대한 무시험 대학 입학전형 합격 제도를 개발하고 이를 실제적으로 확대 시행하도록 장려할 수 있다. 정부에서는 한계대학에 지원하여 합격한 청·장년 및 노인 평생학습자에 대한 국가장학금 확대 지원을 검토할 수 있다.

둘째, 대학의 자율성에 기반한 학위취득 방식의 다양성을 인정하는 제도와 사회적 분위기를 구축하여 학생자원을 확대해 나가야 한다. 온·오프라인 학위과정 병행, 사회적 수요 기반의 마이크로 디그리(micro degree), 나노 디그리(nano degree), 전문가 양성을 위한 매치업(Match 業) 프로그램과 학점 인정 등이 활성화될 필요가 있다. 또한 재직자·퇴직자를 위한 다양한 프로그램 운영, 미네르바 스쿨과 같은 새로운 형태의 고등교육 프로그램을 개발할 필요가 있다.

셋째, 신입생충원율이 높고 경쟁력이 있는 학과(전공), 4차 산업혁명 시대에 부합하는

전공 영역을 중심으로 한계대학을 구조 조정된 후 최적화된 규모의 대학을 유지해야 한다. 최적화된 규모의 대학 운영과 함께 지역사회 대상 다양한 교육, 사회봉사 사업을 활성화하는 방법도 있다. 다양한 학생자원을 유치하기 위해 지역대학의 성인학습자 대상 비학위과정 운영을 대폭 확대하거나 창업지원센터를 운영하면서 지역의 전문가 집단이 공간을 공유하고 다양한 연계 활동을 추진하도록 하는 형태이다.

#### 4) 한계대학 재정결손 보전

- 제안 배경 : 한계대학의 재정자립도 악화
- 주요 방안 : 유휴시설 활용, 수익사업 활성화, 각종 금융정책
- 추진 주체 : 대학, 중앙정부, 지자체, 금융기관
- 기대 효과 : 한계대학 재정결손 총당 및 자생력 확보를 통한 재무구조 개선

한계대학의 재정결손을 보전하기 위해서는 다음과 같은 다양한 방안이 제시될 수 있다. 첫째, 한계대학의 유휴시설 및 재산 활용 지원정책을 확대·실시하고 이와 관련한 제도 정비, 시설 및 인프라 활용방안을 마련해야 한다. 한계대학의 유휴시설을 지자체와 공공기관에 장기 임대하고 임대료를 대학구성원의 급여로 활용할 수도 있다. 한계대학 내 교육 시설을 노인 복지 시설, 요양 의료시설과 장애인 복지 주거 시설 등으로의 전환·활용하는 방법이 가능하다. 이와 함께 캠퍼스 공간의 배치 및 유휴 공간 활용방안을 마련하고 비효율적으로 지출되는 캠퍼스 환경 예산의 효율화를 도모할 수 있다.

둘째, 한계대학과 지역사회와의 공동 수익사업 활성화를 지원해야 한다. 이를 위해서는 한계대학과 지방자치단체와의 공동 수익사업 협약 체결 시 해당 대학과 지방자치단체에 대한 각종 인센티브 지원책을 개발할 수 있다. 예컨대 한계대학을 소규모 실버타운 운영을 통한 수익모델로 활용하거나 미국의 영리대학 모델 도입도 고려해 볼 수 있다. 즉 전통적인 대학 거버넌스 구조에서 벗어나 다양한 성질의 법인으로 탈바꿈함으로써 기존의 교육, 연구, 봉사라는 대학의 세 가지 근본적인 역할 이상의 새로운 사회적 역할을 수행할 수 있도록 배려해야 할 것이다.

셋째, 한계대학 회생절차에 드는 신규자금 지원제도 마련이 필요하다. 한계대학 회생

절차 시 대학의 구조개선에 필요한 운전자금 등과 같이 신규자금이 필요한 경우가 발생한다. 신규자금 조달이 어려운 경우 신규자금 지원을 위한 제도적 대비책을 마련해야 한다. 또한 한계대학 중 자발적 구조조정을 시도하는 대학에게는 관련한 자금을 지원하고, 금리 인하 및 원금 상환유예 등 특별 정책금융 제도가 제공되어야 할 것이다.

넷째, 한계대학이 스스로 희생할 수 있는 능력을 발휘할 수 있도록 일정 지원 대상으로 선정된 사립대학에 한정해 일부 교지(부동산)를 지목 변경하여 매각할 수 있도록 규제를 완화할 수 있다. 이때, 매각 교지는 전체 교지 중 유희교지가 있는 경우로 한정하고 매각에 의한 재정 수입은 반드시 교비회계에 산입하여 학교 재정으로 쓰여야 한다.

다섯째, 한계대학과 지역사회의 재정적 안정성 유지를 위해 대학 채권 또는 유가증권 발행 등을 시행할 수 있다. 이를 통해 이해관계자들의 경제적 상호작용을 유도하여 한계대학이 소재한 지방자치단체의 필수 지분율을 확보함으로써 자연스럽게 공적 기능을 가진 사립대학의 구조로 전환이 가능할 것으로 보인다.

## 라. 대학의 사회적 가치 제고를 위한 한계대학 구조조정

### 1) (가칭)「고등교육기관 구조조정 촉진법」 제정에 근거한 구조조정 실시

- 제안 배경 : 대학 구조조정의 법적 근거 부재
- 주요 방안 : 법적(공적) 구조조정 실시, 「고등교육기관 구조조정 촉진법」 제정
- 추진 주체 : 국회, 교육부, 지자체, 유관 기관
- 기대 효과 : 대학 구조조정의 법적 근거 확보 및 공정성·투명성 보장

한계대학의 구조조정은 고등교육기관의 공적 성격을 고려하여 법적(공적) 구조조정을 원칙으로 시행해야 하며 이는 개별 대학의 공적 특성에 부합하는 지원을 의미한다. 또 대학의 지속 가능할 만한 가치에도 불구하고, 외부의 공적 지원 없이 자력으로 충분히 위기를 감당할 수 없는 경우 행해지는 지원이다. 이때 구조조정은 반드시 한계대학뿐만 아니라, 모든 교육기관에 적용하여 경영위기 이전에 미리 대비적인 구조조정을 가능하게 하고 이를 정부가 동법에 따라 지원할 수 있도록 개방할 수 있다.

대학을 청산 및 폐교할 때보다 회생할 때 발생하는 가치가 더 높고, 해당 대학을 지속적으로 지원할 경우 회생 가망이 있다고 판단될 때, 한계대학에 대하여 보다 적극적으로 법적(공적) 구조조정을 지원해야 한다. 이때 교육부나 지자체가 회생절차에 적극 개입하여 법적(공적) 구조조정의 공정성·투명성을 보장할 수 있도록 조치하는 것이 필요하다. 이를 위해 (가칭)「고등교육기관 구조조정 촉진법」을 제정해야 한다.

이 법을 통해 특히 부실징후가 확인되는 대학, 한계대학 위기진단 상시평가에서 일정 등급 이하로 판정된 대학 중 외부로부터의 추가적인 정책적 지원 없이는 정상적인 대학 운영이 어려운 상태에 있다고 인정한 대학에 대해서는 우선적으로 법적 조치사항을 적용해야 한다. 「고등교육기관 구조조정 촉진법」을 통해 특히 한계대학의 대학경영 개선이 신속·원활하게 추진되는 데 필요한 각종 법적·행정적·재정적 사항을 규정한다. 그리고 동법은 상시적인 한계대학 구조조정을 촉진하는 근거로 작용하여 향후 고등교육기관 운영의 안정과 지역경제 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

## 2) 학내 구조조정 및 기능 개편

- 제안 배경 : 다양한 구조조정 및 기능 개편 허용
- 주요 방안 : 전략적 주력학과 및 집중기능 육성, 학과 통폐합 및 신설, 캠퍼스 분산
- 추진 주체 : 대학, 지자체
- 기대 효과 : 대학의 사회요구 부합도 제고 및 지역 맞춤형 성장기반 구축

한계대학은 단순히 폐교 및 철폐만이 아니라, 대학의 특성을 충분히 반영하여 학내 구조조정 방식을 다양하게 운영할 수 있도록 지원해야 한다. 구체적으로 첫째, 전략적 주력학과 및 집중기능 육성을 특성화 방향으로 설정하고 지원할 수 있다. 이 방안은 한계대학이 학생충원을 제고에 기여할 수 있는 학과 및 전공을 특성화하여 확대하고, 나머지 학과 전공을 점진적으로 폐지하는 구조조정을 시행할 때 관련한 행·재정 지원을 시행하는 것이다. 단, 전체 대학정원 중 60% 이상을 특성화 학과 및 전공 분야에 배치하고, 나머지 정원은 점진 축소하는 경우에 집중지원을 시행할 수 있다. 또한 대학 간 격차를 인정하고 이를 기능적으로 구분하는 방향의 특성화를 추진해야 한다. 예컨대 연구중심, 교육중심,

사회진출중심 대학으로 특성화한 구조조정을 시행할 수 있다.

둘째, 학과 간 통·폐합 및 폐과 구조조정은 대학 특성화 없이 학생충원율이 낮은 학과 및 전공을 통·폐합하거나 혹은 학생충원율이 낮은 학과를 폐과하고 정원을 자율적으로 축소하는 경우 등으로 관련한 행·재정지원 대책을 강구할 수 있다. 특히 국·공립대학의 경우는 통·폐합을 통해 한계 상황을 극복하고 지역 구성원 문제를 적극적으로 해결할 필요가 있다. 사립대학은 통·폐합 과정에서 발생하는 관련학과, 학생과 교직원에 대한 보호 문제 등을 조율할 수 있는 법령을 구축하는 것이 병행되어야 한다. 한계대학의 학과, 전공 중 신입학 경쟁력이 높은 학과 중심으로 구조조정 후 최적화하여 남은 공간은 성인학습자 대상 비학위과정 확대, 창업지원센터 활용, 지역사회 학습 및 사회복지 공간으로 공유·연계하는 형태(시설, 인적 자원 공유 및 공간 대여 및 임대)로 활용하는 것이 가능할 것이다.

셋째, 학과 신설 지원의 경우 학생충원율이 낮은 학과 전공을 폐지하는 대신 미래 유망 신기술 분야 및 첨단 분야 산업 인력을 양성하는 새로운 학과 신설 시 정원 확대를 보장할 수 있다. 이때 학생정원 확대와 관련한 규제 완화 조치도 수반되어야 할 것이다. 그 외 각종 부설기관, 학교기업 설치와 폐지 등의 구조조정 지원이 가능하다.

넷째, 대학 캠퍼스 분산 방식을 도입할 수 있다. 지역대학이 캠퍼스를 분산하여 학생들이 선호하는 특정 지역을 중심으로 이동하는 방식 또는 특성화 학문 분야별 캠퍼스를 재구조화하는 것으로 캠퍼스별, 교육특성별로 학습 환경 및 인프라를 개선하는 것도 가능하다. 캠퍼스 분산으로 인해 남는 나머지 대학 교육공간은 다양한 기업과 지자체가 수익 창출 및 관련 활동을 수행할 수 있도록 규제를 완화함으로써 다양하게 활용할 수 있다. 이를 위해 「대학설립·운영 규정」 등 관련 규정 개정 및 검토가 필요하다. 유휴 캠퍼스 발생 시 플랫폼대학, 미니대학의 공간으로 활용하거나 실험 실습, 경험 중심(hands-on experience) 캠퍼스로 활용할 수도 있다.

### 3) 대학 간 구조조정 및 기능 전환

- 제안 배경 : 과감한 대학 구조조정의 근거 미약
- 주요 방안 : 대학 간 통폐합, 컨소시엄, 흡수 통합 및 개방제도, 기능 전환
- 추진 주체 : 대학, 중앙정부, 지자체
- 기대 효과 : 대학의 사회요구 부합도 제고 및 지역 맞춤형 성장기반 구축

한계대학은 정상화 대학과 한계대학 간의 구조조정 방식으로 다양하게 운영될 수 있다. 여기에는 한계대학과 정상화 대학 간 컨소시엄 구성, 한계대학 간 기능 통합 운영 장려책, 사립 한계대학의 국립대학으로의 흡수 통합 지원 및 개방제도, 기능 개편 및 전환, 통·폐합 등이 포함될 것이다.

첫째, 수도권 주요 대학과 지역거점 대학을 중심으로 컨소시엄을 구성하고 소규모 대학이 참여하는 네트워크 구성 방안이 있다. 이 방안은 수도권 주요 대학과 지역거점 대학이 보유하고 있는 자원을 지역, 소속 대학에 상관없이 효과적인 교육·연구를 위하여 공유하는 실질적인 공유대학 시스템을 구축하는 것이다. 소규모 대학에서 모든 것을 보유하기 어려운 자원(교과목, 시설 등)의 경우, 수도권 주요 대학 또는 지역거점 대학의 자원(교과목, 시설 등)을 활용하여 추가 재정투자 없이 공유대학 시스템을 통해 학생에게 서비스할 수 있게 된다.

둘째, 한계대학 및 한계대학 예상 대학 간 통합 운영 방안도 가능하다. 이 경우 한계대학이 인근 대학과 통·폐합하게 되면 자체적 노력을 평가하여 정부 차원의 보조금을 지급할 수 있다. 또 한계대학을 인수 혹은 흡수하는 대학에 재정을 함께 지원하여 인수·합병을 효과적으로 시행하도록 지원할 수 있다. 수도권 지역에서 한계대학이 발생하면 수도권 대학정원 제한 조치 등에 따라 학생 증원 의지가 있는 대학과 통합할 수 있도록 관련 법령을 개선하는 것이 그 방안이 될 수 있다. 하지만 현재와 같이 지역 인구가 이미 감소하고 있는 시점에서 지역의 한계대학을 지역의 다른 대학과 통합하는 것은 오히려 부실의 확대를 유발할 위험성도 존재하므로 신중하게 접근해야 할 것이다.

셋째, 사립 한계대학을 인근 국립대학으로 흡수 통합하는 방안이다. 이 경우는 한계대학의 학생 편입학뿐 아니라, 해당 대학의 잔여재산을 국립대학에 출연하는 형태가 되도

록 추진되어야 한다. 그러면 정부와 국립대학에서 사립 한계대학의 구조조정을 추진하면서 발생하는 추가적인 재정부담을 완화할 수 있다.

넷째, 한계대학과 다른 성격의 고등교육기관 간의 통폐합 방안이다. 핀란드의 탐페레 국립대학(University of Tampere)의 경우 2019년에 3개 대학이 통·폐합되었는데, 성격이 이질적이고 유한회사의 성격을 갖는 기술대학과 컨소시엄 형태의 통·폐합을 추진하였다. 이를 통해 대학 특성화와 자원 공유, 자산 획득 등의 효과를 달성하였다. 우리나라의 한계대학 역시 사이버대학 또는 기술대학 등과 컨소시엄 형태의 통·폐합을 추진하여 캠퍼스별 기능적 특성화를 고려한 목표를 설정하고, 온·오프라인 병행 대학 제도를 마련하며, 지역대학 특성화와 자원 및 이익 공유를 추진할 수 있다. 이와 같은 기존 대학 거버넌스 탈피를 통해 다양한 성질의 고등교육 법인으로 탈바꿈하면서 교육, 연구, 봉사 이외에도 고용 창출, 사회서비스, 사회적 공공성의 가치를 제고할 수 있는 추가적인 역할과 책무를 수행할 수 있다.

다섯째, 대학의 기능 개편 및 전환 방식이 있다. 이러한 방식의 구조조정 시에는 교육 수요자와 미래사회의 요구에 부응하는지에 대한 체계적인 심사를 통한 재정지원 여부 및 규모를 결정할 수 있다. 기존 대학을 직업 전문기관 또는 지역 평생교육기관으로 전환하거나 공익법인, 사회복지법인, 직업능력훈련법인, 전문연수기관, 지역 다문화 가정을 위한 정착 커뮤니티 등 다양한 방식으로 전환할 수 있다. 한계대학을 미국의 커뮤니티 칼리지(Community College)의 기능만을 빌려 직업인들을 위한 야간대학 또는 성인들을 위한 계속교육기관의 성격으로 개편·운영하는 것도 방안으로 제시할 수 있다. 이들은 기초 기술능력을 함양하고 기업과 연계한 계약학과 형태로 운영하여 취업 준비와 상위 고등교육기관 진입 전 단계로 볼 수 있다. 이와 같은 대학의 기능 개편과 전환을 시행할 때는 대학 관련 전문가 이외에도 정부, 지자체가 같이 참여하는 형태의 컨설팅 컨소시엄을 구성하고 지역사회 수요를 반영하는 방향을 모색해야 한다.

## 마. 희생 불가 한계대학 퇴로 개발

### 1) 부실대학과 한계대학의 퇴출 경로 이원화

- 제안 배경 : 폐교에 임박한 원인에 근거한 차별화 정책(도덕적 해이 vs 학령인구 감소)
- 주요 방안 : 부실대학에 대한 강제처분, 한계대학에 대한 선 지원 후 퇴출로 이원화
- 추진 주체 : 교육부, 대학, 유관 기관
- 기대 효과 : 고등교육 경영난의 책임 소재 구분을 통한 책무성 제고

부실대학과 한계대학의 폐교 원인은 다르게 볼 수 있다. 부실대학은 학교법인의 각종 비리나 부정, 경영자의 도덕적 해이, 다양한 학내 분쟁 등으로 교육 정상화가 불가능한 상황으로 임박해 퇴출하는 경우이다. 이 경우 법령에 근거하여 퇴출 강제화 정책을 추진하게 된다.

부실대학에 대해서는 대학 캠퍼스 폐쇄를 시행하고 대학기관평가인증기관으로서 인증 범위에서 제외하거나 학생모집 중단 조치 등을 시행할 수 있다. 또한, 부실대학의 퇴출에 대한 엄격한 법적 과정을 이행하고 대학이 법적 책임을 미이행할 시 강제 매각에 의한 처분과 벌금 부과 등이 가능할 것이다. 대학의 자산 배분에 대해서도 법적 조치를 이행하고 대학의 기타 시설물, 운동장, 도서관, 예술품 등에 대한 법적 처분이 가능하게 된다.

반면 한계대학은 주로 학령인구 감소에 따른 학생 미충원이라는 외적 요인으로 인해 경영난에 처한 대학을 의미한다. 이때 자발적 폐교를 희망하는 대학도 있고 컨설팅 및 정부의 평가에 따라 폐교로 선별된 대학도 있지만, 한계대학에 대해서는 선 희생 기회 부여, 후 퇴출 결정을 기본 정책으로 추진해야 한다. 또 해당 대학에 대한 추진 정책으로 정부의 퇴출 권고 및 자문 지원, 자발적 폐교를 희망하는 대학에 대한 배려적 출구 전략 지원이 가능할 것이다. 해당 대학에 대해 해산장려금 및 청산 지원금을 지원할 수 있고, 기부금 및 대학 자산의 증여와 양도 등에 자문과 협의에 대한 사항도 지원 가능할 것이다.

## 2) 회생 불가 한계대학 선별과 퇴출의 공정성 확보

- 제안 배경 : 비자발적 퇴출 대학 선별의 기준 및 절차 부재
- 주요 방안 : 퇴출 경로 일원화, 퇴출 대학 선별과정의 사회적 공론화, 관련 법 개정
- 추진 주체 : 국회, 교육부, 대학, 대학 이해관계자
- 기대 효과 : 민주적 의사결정에 기반한 퇴출 대학 선별과 공정한 퇴로 개발

회생 불가 한계대학 및 부실대학의 퇴출을 위해서는 우선 해당 대학에 대한 선별 기준을 마련하는 것이 필요하다. 퇴출 대학 선별은 앞에서 제시한 ‘한계대학 위기진단 상시평가제도’를 활용할 수 있다. 퇴출 대학의 선별 기준은 상시평가지표 총점 중 일정 점수 이하로 결정할 수 있다. 이를 위해 퇴출 대학 선별 기준과 세부적 평가 절차 마련 및 시행은 이미 제안한 ‘한계대학 위기진단 상시평가위원회’가 관장하도록 하여 한계대학 및 부실대학의 퇴출 지원 경로 마련 업무를 일원화하는 것이 필요하다.

퇴출 대학 선별 및 폐교 결정 시 해당 한계대학의 의사를 반영하는 체제를 마련해야 한다. 무엇보다 퇴출에 따른 부작용을 최소화하는 것에 목적을 두는 것이 필요하다. 회생을 현실적으로 기대하기 어려운 경우 일정 기간의 유예기간을 부여한 후 해당 기간이 지나도 현저히 개선되지 않는다면 퇴출 대학으로 선별해야 할 것이다. 단 심각한 부실대학으로 전락한 경우 이 과정을 생략할 수 있다. 해당 퇴출 대학은 폐교 결정 시 학생과 학부모, 동문회, 지역사회 주민들의 민주적 의사 반영을 위해서 의견수렴, 공청회 등을 의무화할 수 있다.

이와 함께 한계대학의 안정적 폐교 절차 수행을 위해 정부는 행·재정적 지원 대책을 개발할 수 있다. 이와 관련한 법적 근거 정비가 필요한데, 퇴출 대학의 안정적 연착륙을 위한 「고등교육법」, 「사립학교법」 등의 정비가 수반될 수 있다. 또한, 학생과 학부모에게 폐교 예정대학에 대한 각종 정보를 사전 공시 의무화를 제도화해야 한다.

### 3) 폐교 희망대학을 위한 자발적 퇴로 개발

- 제안 배경 : 인구구조와 사회경제적 변화를 수용한 자발적 폐교 확대 전망
- 주요 방안 : 폐교 희망대학 학생과 교직원 보호, 지역경제 영향 분석 및 대응
- 추진 주체 : 대학, 교육부, 지자체
- 기대 효과 : 대학의 자율적 의사결정 존중, 대학구성원 및 지역 타격 최소화

저조한 학생충원으로 인해서 자발적으로 폐교를 희망하는 대학에 대한 합리적인 폐교 경로를 개발·안내해야 한다. 폐교 경로 정책에 포함되어야 할 세부적인 대책은 폐교가 이루어짐에 따라 해당 대학 재학생들의 학습권 보장, 대학에 대한 재정결손 보전, 교직원 보호 및 지역사회 경제 영향에 대한 대책 등이 있다.

첫째, 폐교 희망대학 재학생들의 학습권 보장 및 교직원 보호 정책이 마련되어야 한다. 정부는 학생의 인근 대학 전학 알선, 폐교대학의 학생 전입을 허용한 대학에 대한 보조금 지급 검토, 학생의 안전한 전·입학 및 졸업을 지원하기 위한 학적부 관리 공적화 제도 등을 마련해야 한다. 교직원 보호 차원의 대책으로는 폐교 시 교직원의 체불임금 및 보전 지원, 교직원 실직 대책 개발(특별 경력 채용) 및 전직 정보 제공, 퇴직금 보호 조치 등을 실시할 수 있다.

둘째, 폐교 희망대학에 대한 재정적 결손을 보전해 줄 수 있어야 한다. 사립 초·중등교육기관은 「사립학교법」에 의해 정상적인 운영이 불가능할 때 자발적 해산을 추진하면 해산장려금을 지급하고, 잔여재산은 공익 및 개인에게 귀속할 수 있도록 지원하고 있다. 사립대학이 초·중등교육기관과는 규모와 특성이 다른 점을 고려하여 학교법인의 해산을 위해 필요한 정부 차원의 장려금을 지급할 수 있으며, 해산장려금 정책은 정부 차원의 구체적인 대안을 마련한 후 시행해야 한다. 그 외 잔여재산 처리에 대한 규제·제한 해제, 대학부지와 시설의 현금화 제도 지원, 용도 변경 허용 등을 지원할 수 있다.

셋째, 폐교대학은 지역사회 경제에 영향을 미치므로 폐교 시 해당 대학 소재 지역의 경제적 타격 예측 및 보완 대책을 지자체와 함께 마련해야 할 것이다. 지역경제 및 상권을 살리기 위한 특별교부세 확대 지원, 소상공인 지원자금 확대와 지역경제 및 주민 보호를 위한 장기적인 지역산업 육성 정책 수립이 필요하다.

#### 4) (가칭) ‘대학 폐교 종합관리지원센터’ 설립

- 제안 배경 : 한계대학 퇴출 지원 및 폐교 지원 업무 전담 주체 부재
- 주요 방안 : 대학 폐교 종합관리지원센터 설립 운영, 주기적 컨설팅
- 추진 주체 : 교육부(담당), 한국사학진흥재단 또는 한국대학교육협의회(운영)
- 기대 효과 : 한계대학 퇴출 업무의 효율성 제고

한계대학과 부실대학의 퇴출 지원 경로 마련과 제공을 위해서 이를 전담하는 기구를 마련하는 것이 효율적이다. 가칭 ‘대학 폐교 종합관리지원센터’를 설립하여 위에서 언급한 폐교 관련 지원 업무를 수행할 수 있다. 이 센터의 설립목적은 대학 퇴출 및 폐교의 안정적 관리, 학생의 학습권과 교직원의 생존권 보호 및 구제 방안, 학교법인의 책무와 권리에 대한 법적 관리 등이 될 것이다. 본 센터의 설립 주체와 센터 운영규정, 각종 지침 개발은 교육부가 담당하며, 센터 운영은 한국사학진흥재단 또는 한국대학교육협의회에 위탁할 수 있으나, 가능하면 별도 기관으로 신설하는 것을 우선 고려해 볼 수 있다.

‘대학 폐교 종합관리지원센터’에서는 한계대학의 향후 방향을 설정하기 위한 컨설팅을 수행할 수 있다. 먼저 정책적으로 한계대학에 대한 유형 구분, 유도 방향 등이 결정되면 이에 따른 컨설팅은 본 센터에서 수행할 수 있다. 본 센터는 한계대학을 대상으로 현황 파악, 요구 조사, 자구책 심사, 기관 운영의 방향 설정, 방향 안내 및 점검 등에 대하여 유형별로 컨설팅을 시행할 수 있다. 또한 폐교 및 대학 통·폐합이 우리나라보다 먼저 확산되었던 미국, 일본의 사례를 잘 알고 우리나라의 사회적 맥락에서 적절한 대안을 찾아 한계대학의 새로운 모델을 제시할 수 있도록 해야 한다.

컨설팅에 참여하는 전문가 집단은 고등교육 재정 중심의 대학 행정 전문가, 회계전문가 및 행정학, 경영학, 산업심리학 등의 인접 사회과학 분야 전문가로 다양하게 구성되어야 할 것이다. 또한 한계대학 컨설팅 시에는 관련 연구도 수행할 수 있도록 전문가 집단을 구성해야 한다. 전문가 집단은 한계대학의 주요 쟁점별 대안을 모색하고 의사결정을 위한 평가모형 연구를 시행하여 향후 한계대학의 지속 발생 시에 중·장기적 모니터링과 대응 정책에 반영하여야 한다.

## 5) 유휴자산의 사회적 활용 대안

- 제안 배경 : 유휴자산의 건전한 활용과 지역사회 발전 기여도 제고
- 주요 방안 : 공공기관의 캠퍼스 장기 임대, 용도 변경 및 규제 완화, 리모델링 지원
- 추진 주체 : 교육부(담당), 한국사학진흥재단 또는 한국대학교육협의회(운영), 지자체
- 기대 효과 : 한계대학 퇴출 업무의 효율성 제고

정부 재산으로 귀속된 폐교대학의 캠퍼스 부지는 지자체와 공공기관에 장기 임대하여 지역 공공시설로 활용할 수 있다. 한계대학으로 문제를 초래한 학교법인에서 유휴시설을 직접 활용하도록 하는 것보다 공공성이 높은 기관에서 투명하게 시설을 활용하도록 할 필요가 있다. 이때 장기 임대를 통해 재단에 지급되는 임대료는 우선 구성원의 급여 등 한계대학의 문제 해결을 위한 재정으로 활용하도록 강제해야 할 것이며, 기숙사(숙박)와 식당이 있는 경우 약간의 시설 개·보수를 통해 다양한 목적으로 활용할 수도 있다.

폐교대학의 경우 학교용지 지목을 다른 용도로 변경 해제하여 다양한 시설로 활용할 수 있도록 지원할 수 있다. 폐교대학은 대부분 인근 지역과의 접근성이 낮아 매각 가능성이 낮은 경향이 있다. 그러므로 건축물 용도 변경은 폐교가 예상되는 시점부터 지자체와 협의가 우선시 되어야 한다. 2018년 폐교한 전문대학인 대구미래대학은 교지 일부가 경상북도 재활병원부지로 매각되어 유휴시설을 활용하고 있다. 이러한 유휴시설 전환 및 활용을 위하여 지자체가 해당 지역의 규제 해제 및 유치에 필요한 행정적 업무를 적극적으로 지원해야 한다.

대학부지는 의료시설(요양원, 요양병원, 시니어타운 등), 교육 및 연구시설(사회교육기관, 중소기업의 R&D 집적 단지, 창업보육단지, 각종 교육훈련시설), 외국인 유학생 관리센터, 휴양 및 문화시설(박물관, 지역도서관, 문화센터, 예술마을, 각종 공원 및 캠핑장), 주택부지 등으로 활용할 수 있을 것이다.

폐교대학의 캠퍼스 및 부지는 교육용으로 사용되었기 때문에 사회적 활용 가치가 충분하며, 리모델링을 통해 다른 용도의 사회적 인프라로 기능할 수 있는 장점이 있다. 폐교대학의 인프라 및 자산을 다른 용도로 적극 활용할 경우 지역 경제에 큰 타격이 발생하는 것을 방지할 수 있다. 예컨대, 폐교대학의 부지를 지역사회 노인을 위한 교육 및 학습을

위한 복지 시설로 전환할 수 있고, 이 경우 정부가 노인과 장년층에게 교육 바우처를 제공하여 이를 사용하면 지역 경제 활성화에도 이바지할 것으로 보인다.

이상의 다양한 활용 방법에 따라 발생한 재정 수입은 모두 ‘한계대학 지원을 위한 특별회계’를 두어 관리할 수 있다. 즉 폐교대학 처리 및 활용에 의한 재정 수입은 향후 국가적으로 한계대학 회생 및 구조조정을 위한 특별 재정으로 투자될 수 있도록 제도화할 수 있다.

## 6) (가칭)「대학 폐교 관리법」 제정

- 제안 배경 : 폐교 과정의 법적 안전장치 부재
- 주요 방안 : 「대학 폐교 관리법」 제정, 대학정비정책위원회 구성 운영
- 추진 주체 : 국회, 교육부, 고등교육 유관 기관
- 기대 효과 : 한계대학 퇴출의 일관성 및 안정성 확보

대학의 폐교 과정에는 공정하고 효율적인 대학 퇴출 절차가 필요함에 따라 향후 안정적이며 원활한 폐교를 유도하고, 폐교에 따른 학생, 교직원, 지역사회 보호를 위해 (가칭) 「대학 폐교 관리법」을 제정할 수 있다. (가칭) 「대학 폐교 관리법」의 주요 내용은 학교법인이 결정한 정관 내용 중에서 기관의 해산이 필요한 사유가 발생한 경우, 기관의 운영 목적을 달성하는 것이 불가능한 경우, 타 기관(학교법인 등)과 합병한 경우, 혹은 학교법인이 파산한 경우 교육부 장관이 해산명령을 시행한 경우 합병 이외의 조치로 폐교 결정 시 폐교에 따른 구체적인 절차, 의무, 권리, 의사결정, 관련 집단의 의견수렴, 법적 제한과 처분 등에 대한 구체적인 활동을 포함해야 한다.

동법에는 교육부가 회생 불가 한계대학 혹은 부실대학 퇴출을 위해 ‘대학정비정책위원회’를 운영할 수 있도록 규정하여야 한다. ‘대학정비정책위원회’는 구체적으로 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하고, 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 한다. 동 정책위원회는 학교법인의 해산명령 여부를 결정하고 동시에 대학 폐교 관리를 주도해야 한다.

또한 동법에는 해산 요구를 받은 학교법인은 60일 이내에 학생과 교직원, 지역사회 주민

공청회를 거쳐 정당한 사유가 없을 때 해산 요구를 거부할 수 없도록 규정화하는 것이 필요하다. 그러나 이 법은 교육부뿐 아니라 다양한 부처와 지자체가 관련된 영역이 많아 추후 후속 연구가 필요하다고 판단되어 본 연구에서는 제정(안)을 별도로 제시하지 않고자 한다.

## 바. 정부의 고등교육 재정지원정책 개편

### 1) 고등교육 재정지원정책 재구조화

- 제안 배경 : 한계대학과 비한계대학 간 획일적 대학 진단평가 또는 인증평가 지양
- 주요 방안 : 한계대학 대상 기본역량진단 시행 및 한계대학 위기진단 상시평가 제도, 한계대학 회생 조건에 부합한 재정지원
- 추진 주체 : 정부, 지자체
- 기대 효과 : 한계대학 회생에 따른 지역경제 활성화

한계대학 대응 정책을 추진하기에 앞서 한계대학과 비한계대학에 대한 획일적 대학 진단평가 혹은 인증평가를 지양해야 한다. 현재 시행되고 있는 대학기본역량진단은 그 결과에 따라 자율개선대학과 역량강화대학으로 분류하여 자율개선대학에게는 포물리 배분 방식에 따라 재정지원을 하고 있으며, 역량강화대학은 정원감축 의지를 갖는 대학을 대상으로 평가를 통해 재정지원을 하고 있다. 이를 한계대학과 비한계대학으로 구분하여 기본역량진단을 달리 시행할 필요가 있다.

지역 인구감소로 인한 학생충원 저하와 경영악화 상황에 놓인 한계대학을 비한계대학과 동일 기준과 지표로 평가하는 것은 한계대학을 합리적으로 진단하고 회생을 지원하는 것이 아니라, 지속하지 못하게 하는 불합리성을 갖는다고 볼 수 있다. 따라서 한계대학을 대상으로 한 대학기본역량진단 평가는 그 명칭을 변경하여 ‘대학회생지원평가’로 하는 방안과 앞서 제시한 ‘한계대학 위기진단 상시평가’ 제도를 도입하여 대학 유형별로 교육 재정을 지원하는 방안을 검토하도록 해야 한다.

대부분 한계대학이 인구감소 지역에 소재한다는 태생적 한계로 인해 교육역량을 충분히 발휘하고 있다고 하더라도 상대적으로 입지조건 및 취업률 등에서 수도권 및 대도시

소재 대학과 경쟁하는 데 한계가 분명히 존재한다. 이러한 한계대학의 상황과 한계, 학생 자원 부족 현상을 사회적·정책적 차원에서 인정하고 관련 정책을 추진해야 한다. 그리고 한계대학이 희생할 수 있도록 컨설팅을 통해 그 결과를 이행하는 조건으로 희생하는 데 필요한 재정 규모를 산출하여 중앙정부 및 지자체가 협력하여 재정 지원하는 것을 고려해야 한다.

## 2) 한계대학 맞춤형 재정지원

- 제안 배경 : 한계대학 희생 기회 제고를 위한 특별 재정지원제도 개발 필요
- 주요 방안 : 한계대학만을 위한 고등교육재정 지원 및 희생 가능성 부여 프로그램 개발
- 추진 주체 : 정부, 지자체
- 기대 효과 : 맞춤형 재정지원을 통한 한계대학 희생 제고

한계대학의 희생 기회를 제고하기 위한 특별 재정지원제도를 개발할 필요가 있다. 이 제도는 비한계대학에 대한 대학 재정지원과 구별하여 시행될 수 있다. 즉 한계대학만을 위한 고등교육 재정지원 및 희생 가능성 부여 프로그램을 개발하여 제도화를 추진하는 것이다. 이 제도는 앞에서 제시한 (가칭)「한계대학 희생 제고를 위한 특별법」 제정과 연계하여 시행될 수 있다. 관련 재원 확보를 위해서는 앞에서 제시한 ‘한계대학 지원을 위한 특별회계’ 뿐만 아니라, 한계대학 희생재정지원기금을 설치하거나 중앙 및 지자체의 공동 출연에 의한 희생재정지원기금을 설치하는 것을 고려할 수 있다. 기금 설치와 관련해서는 관련 법령 제정도 함께 추진되어 법적 근거를 마련하고, 나머지 한계대학 관련 법령과 연계하여 추진해야 한다.

한계대학은 대학이 위치한 지역, 설립유형, 교육계열 및 학과 분포 유형 등에 따라 다양한 특성을 보유하고 있다. 그동안 대학에 대한 특성화 중심의 재정지원을 시행했듯이 한계대학의 특성을 충분히 고려한 별도의 재정지원제도를 마련하고, 재정지원을 바탕으로 한계대학 희생절차에 따른 이행결과를 정기적으로 점검하는 방식으로 한계대학의 평가를 전환하는 것이 필요하다. 다양하고 각기 다른 특성을 갖고 있는 한계대학별로 희생할 수 있는 요소가 무엇인지를 파악하고 이를 해결해나가는 시의적절한 재정지원이 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다.

## 사. 법령 제·개정

### 1) 「고등교육법」 개정

- 제안 배경 : 고등교육재정지원의 법적 근거에 한계대학 관련 규정 명시
- 주요 방안 : 「고등교육법」 제7조 제3항 개정
- 추진 주체 : 국회, 교육부
- 기대 효과 : 한계대학 재정지원의 법적 근거 마련

한계대학 대응 관련 법령 제·개정(안) 중 하나로 「고등교육법」 개정(안)을 제시할 수 있다. 현행 「고등교육법」 제7조 제3항에 따르면 교육부 장관이 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 5개년 기본계획 수립, 매년 고등교육 지원계획을 수립하여 국회에 제출하도록 하고 있다. 한계대학 대응에 관련해서 정부의 법적 근거 마련을 위해 「고등교육법」 동 조항을 개정할 필요가 있다. 동 조항에 학생 미충원으로 인한 한계대학에 대한 희생지원계획을 포함하여 정부 차원에서 한계대학에 지원·관리할 수 있도록 보장해야 한다.

〈표 VI-3〉 한계대학 대응을 위한 「고등교육법」 개정(안)

현행	개정(안)
제7조(교육재정) ③ 교육부장관은 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 5개년 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 매년 고등교육 지원계획을 수립하여 정기국회 개회 전까지 국회에 제출하여야 한다.	제7조(교육재정) ③ 교육부장관은 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 5개년 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 매년 고등교육 지원계획을 수립하여 정기국회 개회 전까지 국회에 제출하여야 한다. 단, 그 기본계획 및 매년 고등교육지원계획에는 인구감소에 의한 학생충원율로 발생한 한계대학에 대한 희생지원계획을 포함해야 한다.

출처: 「고등교육법」 제7조 제3항 참조

## 2) 「사립학교법」 개정

- 제안 배경 : 해산 및 잔여재산귀속 특례에 고등교육기관 추가와 한계대학 지원 명시
- 주요 방안 : 「사립학교법」 제35조의2, 제43조 제1항 개정
- 추진 주체 : 국회, 교육부
- 기대 효과 : 사립 한계대학에 대한 우선 지원 특례 마련

한계대학 대응 관련 법령 제·개정(안) 중 하나로 「사립학교법」 개정(안)을 제시할 수 있다. 현행 「사립학교법」 제35조의2 제1항인 해산 및 잔여재산귀속에 관한 특례를 각급 학교로 확대하여 사립대학까지 포괄하게 한다. 또한 시·도교육감과 교육부 장관의 인가를 받아 해산할 수 있도록 개정하여 중앙정부 및 지자체가 함께 해산과 잔여재산 귀속을 법적 관리할 수 있도록 하는 것이다. 또 동법 제43조 제1항 사립학교와 학교법인에 대한 보조금 지원 시 고등교육기관 학교법인 중에도 각종 대학평가에서 학생충원을 저하로 한 계대학으로 평가받은 대학에 대한 보조 신청이 있는 경우 이를 우선 지원할 수 있도록 개정할 수 있다.

〈표 VI-4〉 한계대학 대응을 위한 「사립학교법」 개정(안)

현행	개정(안)
제35조의2(해산 및 잔여재산귀속에 관한 특례) ① 고등학교 이하 각급학교를 설치·경영하는 학교법인은 학생수의 격감으로 인하여 그 목적의 달성이 곤란한 경우에는 제34조제1항의 규정에 불구하고 시·도교육감의 인가를 받아 해산할 수 있다.	제35조의2(해산 및 잔여재산귀속에 관한 특례) ① 각급학교를 설치·경영하는 학교법인은 학생수의 격감으로 인하여 그 목적의 달성이 곤란한 경우에는 제34조제1항의 규정에 불구하고 <u>시·도교육감 혹은 교육부장관의 인가를 받아 해산할 수 있다.</u>
제43조(지원) 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.	제43조(지원) 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 해야 한다. 이때 <u>고등교육기관 학교법인 중 학생충원을 저하로 각종 대학평가에서 한계대학으로 평가받은 대학들에 대한 보조 신청이 있는 경우 이를 우선적으로 지원한다.</u>

출처: 「사립학교법」 제35조의 2, 제43조 참조

### 3) 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」 개정

- 제안 배경 : 학생충원 문제를 상대적으로 우선 직면하게 될 지역대학 보호
- 주요 방안 : 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」 제5조 개정
- 추진 주체 : 국회, 교육부, 지자체
- 기대 효과 : 지역대학 및 지역균형 육성에 사회적 외부환경 변화 반영

한계대학 대응 관련 법령 제·개정(안) 중 하나로 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」 개정(안)을 마련할 수 있다. 현행 동법에서는 교육부 장관이 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획을 5년마다 수립하도록 하고 있으며, 재원 확보, 행·재정적 지원, 제도 개선, 지방대학 특성화, 지역인재 채용 촉진 등이 포함되어 있다. 우리나라는 학생충원 등의 문제로 지방을 중심으로 한계대학 발생 가능성이 큰 상황임에 따라 동법에 따른 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획에 인구감소에 의한 학생충원 미달로 교육 위기에 직면한 지방 한계대학 지원 사항을 추가하도록 하여 지역대학 육성과 지역의 한계대학 대응을 함께 추진할 법적 근거를 마련해야 한다.

〈표 VI-5〉 한계대학 대응을 위한 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」 개정(안)

현행	개정(안)
제5조(지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획의 수립) ① 교육부장관은 지방대학 및 지역인재의 육성·발전을 위하여 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1~7. 생략 8. 그 밖에 지방대학 및 지역인재의 육성을 위하여 필요한 사항	제5조(지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획의 수립) ① 교육부장관은 지방대학 및 지역인재의 육성·발전을 위하여 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1~7. 현행과 같음. 8. <u>인구감소에 의한 학생충원 미달로 교육 위기에 직면한 지방의 한계대학 지원에 관한 사항</u> 9. 그 밖에 지방대학 및 지역인재의 육성을 위하여 필요한 사항

출처: 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」 제35조의 2, 제43조 참조

#### 4) (가칭)「한계대학 회생 제고를 위한 특별법」 제정<sup>102)</sup>

- 제안 배경 : 한계대학의 신속한 회생 지원 및 관련 절차의 법적 근거 마련
- 주요 방안 : (가칭)「한계대학 회생 제고를 위한 특별법」 제정
- 추진 주체 : 국회, 교육부, 지자체
- 기대 효과 : 한계대학 회생을 고등교육 사회적 가치 극대화

이미 앞서 언급한 한계대학의 자발적 기능 개편과 전환 등 정상적 운영을 위한 특별법 제정을 제안할 수 있다. 이에 따라 (가칭)「한계대학 회생 제고를 위한 특별법」을 제정할 수 있다. 동법에는 특별법 제정의 목적, 한계대학의 기능 재편 및 전환, 한계대학 회생 정책의 주무 부처 및 유관 기관 지정, 정부와 한계대학의 책무를 지정할 수 있다. 또한 본 특별법의 적용 범위, 한계대학의 회생 제고를 위한 교육사업 재편 촉진 체계와 정부의 한계대학 승인 및 취소 등과 관련된 진행 과정, 관련 위원회, 한계대학 재편에 대한 행·재정, 세제 및 자금지원, 행정규제 개선에 대한 조치 등을 포함할 수 있다. 동 특별법 제정으로 한계대학 회생을 정부 차원에서 법률적 근거에 기반하여 추진할 수 있다. (가칭)「한계대학 회생 제고를 위한 특별법」(안)은 다음과 같이 구체적으로 제시할 수 있다.

#### 한계대학 회생 제고를 위한 특별법(안)[법률 제00000호, 0000.00.00]

##### 제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 한계대학이 자발적인 기능 개편 및 전환 등 정상적 운영을 위해 신속하게 회생을 추진할 수 있도록 관련 절차 및 규제 등을 개선함으로써 한계대학의 교육 경쟁력을 제고하고 교육 구조의 고도화를 달성함으로써 국가 교육의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "한계대학"이란 「고등교육법」의 적용을 받는 고등교육기관들 중 인구감소에 의한 충원을 저하로 학교 경영에 어려움을 겪는 대학, 각종 평가 및 모니터링 결과 대학의 정상적 운영에 위기 상황을 맞이한 대학들을 말한다.
2. "기능 재편 및 전환"이란 한계대학의 운영 사항의 전부 또는 일부의 생산성을 상당 정도 향상시키는 것을 목적으로 하는 활동으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 것을 말한다.

102) 「기업활력제고를 위한 특별법」을 참고하여 고등교육기관에 적합하게 재구성하여 수정·보완하였음을 밝힘.

- 가. 합병, 분할, 이전·취득·매각·소유, 설립 등 대통령령으로 정하는 방식에 의하여 운영 사항의 전부 또는 일부의 구조를 변경하는 것
- 나. 한계대학이 교육 운영 사업의 전부 또는 일부의 분야나 방식을 변경(교육계열, 학과 등의 개편, 폐지, 통합 등)하거나 신설하여 새로운 교육사업에 진출하거나 신교육기술을 도입하는 등 사업의 혁신을 추진하는 것으로서 대통령령으로 정하는 활동
3. "과잉공급"이란 국내외 교육시장 상황을 고려할 때 현재 또는 향후 상당 기간 공급의 증가, 수요의 감소 등으로 대학의 정상적 운영이 현저하게 위협받거나 비용 대비 교육서비스의 가격 변화율이 상대적으로 둔화되어 대학재정 운영 상황이 악화되는 등 대학의 경영상황이 지속적으로 악화될 것으로 예상되는 상태에서 대통령령으로 정하는 경우를 말한다.
4. "주무부처"란 사업재편계획의 대상이 되는 해당 사업 분야의 진흥업무를 수행하는 「정부조직법」상의 교육 부를 말한다.
5. "관계기관"이란 대학 운영과 관련되는 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체, 법률에 의해 설립된 교육관련 기관 등으로 주무부처가 아닌 행정기관을 말한다.
6. "신산업"이란 기존 교육산업을 혁신하거나 새로운 사회적·경제적 가치가 있어 시장성, 파급효과, 성장 잠재력과 고등교육 발전에 대한 기여도가 높을 것으로 예상되는 산업으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.
7. "학생충원 위기지역"이란 인구 소멸 및 소멸 예정 지역으로 학생 충원이 상당 부분 어려운 지역을 말한다.
- 제3조(정부 및 한계대학의 책무) ① 정부는 한계대학의 자발적인 교육사업 재편 노력을 촉진하기 위하여 필요한 지원을 하여야 한다.
- ② 한계대학은 적극적인 교육사업재편을 통하여 고등교육의 지속가능한 발전 및 경쟁력 강화가 이루어지도록 노력하여야 한다.
- 제4조(적용범위) ① 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 국내 한계대학에 대하여 적용한다.
1. 과잉공급 해소를 위하여 교육사업 재편을 하는 한계대학
  2. 신 교육산업에 진출하기 위하여 교육사업 재편을 하는 한계대학
  3. 학생충원 위기지역에 속하여 지역의 교육 경쟁력 및 경제 활력 회복을 위하여 교육사업 재편을 하는 한계대학
- ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 한계대학에 대해서는 이 법을 적용하지 아니한다.
1. 「고등교육기관 구조조정 촉진법」에 따른 부실징후 대학
  2. 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제34조에 따라 회생절차 개시의 신청을 한 대학 혹은 파산 신청을 한 대학
- 제5조(다른 법률과의 관계) 이 법은 한계대학의 교육사업 재편에 관하여 규정하고 있는 다른 법률에 우선하여 적용한다.

## 제2장 교육사업 재편 촉진 체계의 구축

- 제6조(교육사업재편계획심의위원회) ① 교육사업재편계획에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 교육부에 한계대학 교육사업재편계획심의위원회(이하 "심의위원회"라 한다)를 둔다.
- ② 심의위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
1. 한계대학 교육사업 재편계획 실시 지침
  2. 한계대학의 교육사업 재편계획에 대한 승인, 변경 승인 및 취소에 관한 사항과 한계대학 교육사업 재편계획 기간 연장에 관한 사항

3. 그밖에 교육사업 재편계획과 관련하여 심의위원회의 위원장이 회의에 부치는 사항
    - ③ 심의위원회는 심의에 필요하다고 인정되는 경우 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 공무원, 교육사업 재편계획 신청 한계대학의 이해관계인 등 관련 당사자를 출석하게 하여 그 의견을 청취할 수 있다.
    - ④ 심의위원회는 위원장 2명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성한다.
    - ⑤ 심의위원회의 위원장은 교육부차관과 공무원이 아닌 위원 중 교육부장관이 위촉한 위원이 되며, 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.
      1. 당연직 위원인 기획재정부·규제개혁위원회 소속 3급 이상 공무원 각 1명
      2. 국회 소관 상임위원회에서 추천하는 교육전문가 4명
      3. 대통령령으로 정하는 교육사업 재편에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 교육부장관이 위촉하는 사람
    - ⑥ 심의위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해당 안건의 심의·의결에서 제척(除斥)된다.
      1. 위원이나 그 배우자 또는 친족이 신청 한계대학에 교직원 또는 재학생을 둔 경우
      2. 위원 또는 위원이 속한 법인이나 사무소가 신청 한계대학의 교육·법률·경영·회계 등에 대하여 자문 또는 고문의 역할을 하고 있는 경우
      3. 위원 또는 위원이 속한 법인이나 사무소가 신청 한계대학의 해당 교육사업 재편에 대하여 업무상 관여하고 있거나 하였던 경우
    - ⑦ 신청 한계대학은 심의위원회의 위원에게 공정한 심의·의결을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 심의 위원회에 기피신청을 할 수 있고, 심의위원회는 의결로 기피 여부를 결정하여야 한다. 이 경우 기피 신청의 대상인 심의위원회의 위원은 그 의결에 참여할 수 없다.
    - ⑧ 심의위원회의 위원은 제6항에 해당하는 사유가 있으면 심의위원회에 그 사실을 알리고 스스로 해당 안건의 심의·의결에서 회피하여야 한다.
    - ⑨ 심의위원회의 위원이 제6항에 해당함에도 불구하고 회피신청을 하지 아니하거나 심의와 관련하여 금품을 주고받거나 부정한 청탁에 따라 권한을 행사하는 등 심의의 공정성을 해친 경우 심의위원회는 의결을 통하여 해당 심의위원회의 위원을 해촉하거나 해임할 수 있다.
    - ⑩ 위원 중 공무원이 아닌 위원의 임기는 2년으로 하며, 1회에 한하여 연임할 수 있다.
    - ⑪ 심의위원회는 다음 각 호의 사항을 적은 회의록을 작성하여 5년간 보존하여야 한다. 이 경우 필요하다고 인정되면 속기나 녹음 또는 녹화를 할 수 있다.
      1. 회의 일시 및 장소
      2. 출석위원
      3. 심의내용 및 의결사항
    - ⑫ 그밖에 심의위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제7조(공정성·투명성의 확보) 심의위원회는 그 심의에 있어 공정성과 투명성을 확보하여야 한다.
- 제8조(교육사업 재편계획 실시 지침) ① 교육부장관은 한계대학 교육사업 재편계획에 관한 실시 지침(이하 "사업 재편계획실시지침"이라 한다)을 작성하여 관보에 고시하여야 한다. 이를 변경한 경우에도 또한 같다.
- ② 사업재편계획실시지침에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
    1. 사업재편계획에 포함되어야 할 세부사항
    2. 사업재편계획의 심의 및 승인을 위한 세부기준
    3. 사업재편의 실시에 필요한 절차
    4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
  - ③ 교육부장관은 사업재편계획실시지침을 수립·변경하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항에 대한 변경의 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정 이외에 사업재편계획실시지침의 작성 및 시행 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(사업재편 관련 기초조사의 수행) ① 교육부장관은 사업재편계획의 심의 등에 활용하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육계열별, 학과별, 규모별 동향 및 학교발전 장기·단기 전망 등에 필요한 실태조사와 통계자료의 수집·분석을 실시할 수 있다.

② 교육부장관은 제1항에 따른 실태조사와 통계자료의 수집·분석을 위하여 필요한 경우에 관계기관의 장 또는 교육단체 등 대학지원기관이나 단체의 장에게 자료 제출 등의 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 자료 제출이나 협조의 요청을 받은 자는 정당한 이유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

### 제3장 교육사업 재편계획의 신청 및 승인

제10조(교육사업 재편계획의 승인 신청) ① 교육사업 재편을 추진하고자 하는 한계대학이 이 법에 따른 지원을 받고자 하는 경우에는 교육사업 재편계획을 작성하여 주무부처 장의 승인을 받아야 한다.

② 이 법에 따른 지원을 받기 위하여 교육사업 재편계획을 신청하고자 하는 한계대학(이하 "신청대학"이라 한다)은 다음 각 호의 사항을 포함한 교육사업 재편계획을 주무부처의 장에게 제출하여야 한다.

1. 교육사업 재편의 필요성
  2. 교육사업 재편을 통하여 동 계획기간 중 달성하고자 하는 교육 성과를 포함한 대학경영 개선 성과 재무건전성 향상 등의 목표로서 대통령령으로 정하는 사항
  3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 한계대학인 경우 해당 목에서 정하는 자료
    - 가. 교육사업 재편을 추진하려는 분야가 공급 부족이거나 새로운 분야임을 입증하는 자료
    - 나. 교육사업 재편을 추진하려는 분야가 인구소멸 위기지역의 주된 산업임을 입증하는 자료
  4. 교육사업 재편의 추진내용과 교육사업 재편계획기간
  5. 교육사업 재편에 필요한 자금의 규모와 조달방법
  6. 교육사업 재편을 위하여 필요한 지원 내용
  7. 교육사업 재편에 따른 인적자원 대책 및 투자 계획
  8. 교육사업 재편에 따른 노사협의 및 고용조정 등에 관한 사항
  9. 교육사업 재편을 위하여 교육용지 등의 매각이 필요한 경우 매각대금의 사용계획
  10. 그밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ③ 교육사업 재편계획기간은 최대 5년을 넘지 아니하여야 한다.
- ④ 둘 이상의 한계대학이 공동으로 사업재편을 실시하고자 하는 경우에는 하나의 사업재편계획을 작성하여 공동으로 신청하여야 한다.
- ⑤ 주무부처의 장은 필요한 경우 신청대학에 교육사업 재편계획의 보완 및 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다.
- ⑥ 주무부처의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 교육사업 재편계획을 반려하고 신청대학에게 반려의 취지 등을 통보하여야 한다.
1. 교육사업 재편계획 상 거짓·부실 기재 등 대통령령으로 정하는 반려 사유가 있는 경우
  2. 교육사업 재편계획의 내용이 사업재편에 해당하지 아니하는 경우
  3. 신청 대학이 이 법의 적용범위에 해당되지 아니하는 경우
  4. 교육사업 재편계획에 제시된 목표가 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 경우
  5. 교육사업 재편계획에서 제시한 목표의 달성이 불가능하다는 것이 객관적으로 명백한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

6. 교육사업 재편계획에서 제시한 목표 달성을 위하여 공동으로 사업재편을 실시할 필요가 없음에도 공동으로 신청한 경우

⑨ 그밖에 교육사업 재편계획의 승인 신청 및 반려에 관한 세부적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제11조(교육사업 재편계획의 심의 및 승인) ① 주무부처의 장이 교육사업 재편계획을 승인하려는 경우에는 심의 위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 일정 규모 이하의 한계대학이 신청한 교육사업 재편 계획의 경우 주무부처의 장과의 협의로 같음할 수 있다.

② 주무부처의 장은 교육사업 재편계획이 접수되면 접수된 날부터 최대 60일 이내에서 대통령령으로 정하는 기간 내에 대통령령으로 정하는 내용에 따라 교육사업 재편계획을 검토하고 심의위원회에 심의를 요청하여야 한다. 이 경우 심의위원회는 주무부처의 심의 요청을 받은 날부터 최대 60일 이내에서 대통령령으로 정하는 기간 내에 심의를 완료하여야 한다.

③ 주무부처의 장은 이 법에서 정한 지원 중 교육사업 재편계획서에 의하여 신청대학이 요청한 사항이 관계기 관과 협조가 필요한 사항이라고 판단되는 경우 관계기관의 장과 이를 미리 협의하여야 한다.

④ 주무부처의 장은 다음 각 호의 사항을 고려하여 신청대학이 목표를 달성할 수 있다고 판단되면 교육사업 재편계획을 승인하여야 한다.

1. 신청대학의 기본역량, 자금 등 경영자원을 고려할 때 목표 달성이 가능한지 여부
2. 해당 교육사업 재편계획에 의한 목표가 신청대학이 속한 교육 상황 및 대학 여건 및 환경 등을 감안할 때 지속가능한지 여부
3. 해당 교육의 과잉공급 완화·해소, 신산업 인력 양성, 인구소멸위기지역 주된 산업의 위기 극복에 기여하는 지 여부

⑤ 주무부처의 장은 교육사업 재편계획을 승인할 때 다음 각 호의 사항을 고려할 수 있다.

1. 미래 신산업에 대응하는 인력 양성 공급 가능성
2. 신규 고용 및 투자의 창출가능성
3. 해당 교육사업 재편계획을 통한 한계대학의 회생 가능성
4. 그밖에 해당 교육사업 재편계획이 국가 고등교육발전에 미치는 기여도를 고려하여 대통령령으로 정하는 사항

⑥ 주무부처의 장은 교육사업 재편계획의 목적이 교육개선 또는 향상, 회생 노력보다는 경영권의 승계나 특수 관계인의 지배구조 강화 등에 대한 부당한 이익의 제공 등 대통령령으로 정하는 사항에 있다고 판단되는 경우에는 교육사업 재편계획의 승인 또는 변경 승인을 하지 아니하여야 한다.

⑦ 주무부처의 장은 교육사업 재편계획에 대한 심의위원회의 심의가 완료된 경우 심의 결과를 고려하여 지체 없이 승인 여부 및 해당 계획에 대한 지원 내용의 구체적 사항을 결정하여 신청대학과 심의위원회에 통보하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 공표하여야 한다.

제12조(교육사업 재편계획의 이행 등) ① 교육사업 재편계획의 승인을 받은 한계대학(교육사업 재편계획에 따라 합병, 분할 등으로 신설되는 대학을 포함하며, 이하 "기 승인대학"이라 한다)은 교육사업 재편계획의 이행 여부와 실적 등을 주무부처의 장에게 정기적으로 보고하여야 한다.

② 주무부처의 장은 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 승인 대학에 자료를 제출하게 할 수 있다.

③ 주무부처의 장은 이행 상황이 승인받은 교육사업 재편계획과 다른 경우 그 시정을 요청할 수 있다.

④ 주무부처의 장은 이행 상황과 시정 요청사항을 공표하여야 한다.

⑤ 이행 실적 보고, 자료 제출, 시정 요청 및 공표에 관한 세부적인 사항은 대통령령으로 정한다.

⑥ 주무부처의 장은 승인대학의 교육사업 재편이 종료되면 그 승인대학이 제출한 결과 보고서 등의 목표 달성 여부 등 대통령령으로 정하는 사항을 평가하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 공표하여야 한다.

제13조(교육사업 재편계획의 변경 등) ① 신청대학은 교육사업 재편계획의 승인을 받은 이후 다음 각 호에서 정하는 부득이한 사유로 당초 승인된 계획대로 추진이 어려운 경우 승인된 교육사업 재편계획의 변경을 신청 하거나, 한 차례만 2년의 범위에서 교육사업 재편계획기간의 연장을 신청할 수 있다.

1. 교육사업 재편계획을 승인받을 당시 예상할 수 없었던 상당한 변화가 있는 경우
  2. 교육사업 재편계획과 관련된 법령의 변경 등 예상할 수 없었던 정책 환경의 변화가 있는 경우
  3. 그밖에 교육사업 재편계획의 변경 또는 연장이 필요한 부득이한 사유로서 대통령령으로 정하는 경우
- ② 교육사업 재편계획의 변경에 관한 절차는 제10조 및 제11조를 준용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항에 대한 변경의 경우에는 주무부처의 장이 승인할 수 있다.

제14조(교육사업 재편계획 승인의 취소) ① 주무부처의 장은 제11조의 승인 또는 제13조의 변경 승인을 받은 교육사업 재편계획이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 심의위원회의 심의를 거쳐 승인을 취소할 수 있다. 다만, 제1호 또는 제2호의 사유에 해당하는 경우에는 승인을 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 교육사업 재편계획의 승인 및 변경 승인을 받은 경우
  2. 교육사업 재편계획을 승인받은 이후 그 목적이 경영권의 승계, 특수관계인의 지배구조 강화 등 대통령령으로 정하는 경우에 있다고 판명되는 경우
  3. 교육사업 재편계획 상 계획기간 내에 정당한 사유 없이 사업재편을 실시하지 아니하는 경우
  4. 정당한 사유 없이 보고의무와 같은 시정요청을 이행하지 아니한 경우
  5. 승인대학이 교육사업 재편계획을 추진함에 있어 대통령령으로 정하는 중대한 위법행위를 한 것이 확인되는 경우
  6. 교육사업 재편계획을 승인받은 이후 자진철회, 폐업 등으로 인하여 사업재편계획의 실사가 어렵다고 판단되는 경우
- ② 주무부처의 장은 제1항에 따라 승인을 취소한 경우에는 지체 없이 이를 공표하여야 한다.
- ③ 교육사업 재편계획 승인 취소에 관한 절차는 제10조 및 제11조를 준용한다.

제15조(교육사업 재편계획 승인 취소의 효력) ① 제14조에 따라 교육사업 재편계획 승인이 취소되면 취소된 날부터 이 법에 따른 지원은 교육사업 재편계획의 승인이 취소된 대학(이하 "승인취소대학"이라 한다)에 대하여 적용하지 아니한다.

- ② 주무부처의 장은 승인취소대학이 금전적 혜택을 받은 경우 그 혜택의 전부 또는 일부를 환수하여야 한다. 이 경우 승인취소대학이 환수를 거부 또는 지연할 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.
- ③ 승인취소대학에 대한 금전적 혜택의 환수 및 납입조치, 승인취소의 효력 등에 관한 세부적인 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 제4장 사업재편에 대한 지원

제16조(행·재정 지원 등) ① 승인대학이 교육사업 재편계획에 따라 합병 및 분할, 통폐합, 신설, 정원 축소, 기능 개편 및 전환 등을 하는 경우 교육부는 해당 한계대학에 계획 기간 내 필요한 행·재정 지원을 할 수 있다.

- ② 교육부는 승인 대학의 교육사업 재편계획의 효율적 추진을 위해 고등교육에 관한 각종 교육규제를 한시적으로 해당 한계대학에만 완화 내지 폐지할 수 있다.
- ③ 제1항 및 제2항에 관한 세부 사항은 대통령령으로 정한다
- ④ 제1항 및 제2항에 관한 최종 결정은 심의위원회의 심의를 거쳐 교육부장관이 한다.

제17조(세제 지원) 국가 및 지방자치단체는 조세 관계 법률 및 동법 시행령에서 정하는 바에 따라 승인 대학에 세제지원을 할 수 있다.

제18조(자금 지원) ① 국가 및 지방자치단체는 승인대학의 교육사업 재편에 대하여 필요한 자금의 보조, 융자 또는 출연 등의 지원을 할 수 있다.

② 교육부는 제1항의 이행을 위하여 한계대학 지원을 위한 기금을 마련하거나 혹은 매년 필요 예산을 확보하여야 한다.

③ 승인대학의 사업재편에 대하여 자금을 지원할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 승인대학의 회생을 위한 개선 활동과 관련하여 대통령령으로 정하는 경우
  2. 승인대학의 교육사업 재편에 수반되는 분할, 합병, 폐지, 신설·이전·증설 등과 관련하여 대통령령으로 정하는 경우
  3. 승인대학의 새로운 교육 계열 및 학과 개발을 위한 경영혁신활동과 관련하여 대통령령으로 정하는 경우
  4. 그밖에 제1호부터 제3호까지에 준하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
- ④ 제1항 및 제2항에 따른 지원의 기준과 규모, 절차 등에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다

제19조(연구개발 활동 지원) ① 국가 및 지방자치단체는 승인대학의 교육사업 혁신을 위하여 필요한 연구개발 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

② 제1항에 따른 지원 기준과 규모, 절차 등에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제20조(교육사업혁신 지원) 국가 및 지방자치단체는 승인 대학이 교육사업 재편에 필요한 국내외 교육시장 개척, 정보 제공, 전문인력 양성 및 경영·기술·회계 자문 등을 지원할 수 있다.

제21조(능력개발 및 고용안정 지원) ① 승인대학은 「고용정책 기본법」과 「근로자직업능력 개발법」 등 관계 법령에서 정하는 바에 따라 교육사업 재편에 따른 실업 예방과 재직 근로자의 능력개발을 위하여 노력하여야 한다.

② 정부는 교육사업 재편을 추진하는 승인대학의 고용조정, 재직 근로자의 고용안정 및 능력개발 등을 위하여 지원방안을 마련할 수 있다.

③ 제2항에 따른 지원 내용, 대상, 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제22조(법령 등의 해석 및 적용의 확인) ① 교육사업 재편계획을 신청하고자 하는 대학, 신청대학 및 승인대학은 대통령령으로 정하는 바에 따라 주무부처의 장에게 해당 교육사업 재편 및 관련된 교육사업 활동에 적용되는 법령, 지방자치법규, 행정규칙 등(이하 "법령 등"이라 한다)의 해석 및 적용 여부에 관한 확인을 요청할 수 있다.

② 제1항의 확인 요청을 받은 주무부처의 장은 다음 각 호에 따라서 요청사항을 처리하여야 한다.

1. 요청사항이 주무부처 소관 법령 등에 해당하는 경우: 주무부처의 장은 요청받은 날부터 최대 60일 이내에 대통령령으로 정하는 기간 내에 법령 등에 관한 해석 및 적용 여부를 해당 요청 대학에게 통보하여야 한다.
2. 요청사항이 주무부처 외의 관계기관의 소관 법령 등에 해당하는 경우: 주무부처의 장은 지체 없이 관계기관의 장에게 요청사항을 통보하고, 요청을 받은 관계기관의 장은 통보받은 날부터 최대 60일 이내에 대통령령으로 정하는 기간 내에 법령 등에 관한 해석 및 적용 여부를 해당 주무부처의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 해당 주무부처의 장은 해당 대학에게 지체 없이 그 결과를 통보하여야 한다.
3. 요청사항에 관한 법령 등의 소관 부처가 둘 이상인 경우: 요청을 받은 주무부처의 장은 다른 소관 주무부처의 장과 사전협의를 거친 이후에 제1호 또는 제2호의 절차를 진행하여야 한다.

제23조(한계대학 제인방식에 의한 행정규제 개선의 요청) ① 신청대학 및 승인대학은 대통령령으로 정하는 바에

따라 주무부처의 장에게 해당 사업 분야에 대한 각종 행정규제(「행정규제기본법」 제2조 제1항 제1호에 따른 행정규제를 말한다.) 개선을 요청할 수 있다. 이 경우 신청대학 및 승인대학은 대통령령으로 정하는 방법에 따라 행정규제 개선이 필요한 사항 및 행정규제 개선 시 발생가능한 부작용에 대한 보완방안 등에 관한 사항을 제출하여야 한다.

② 제1항의 행정규제 개선 요청을 받은 주무부처의 장은 제21조 제2항 각 호를 준용하여 요청사항을 처리하여야 한다. 이 경우 제21조 제2항 제1호와 제2호의 "법령 등에 관한 해석 및 적용 여부"를 각각 "행정규제 개선의 가능 여부"로 본다.

제24조(행정규제 개선에 위한 조치) 제22조에 따라 행정규제 개선을 허용하기로 결정한 주무부처의 장과 관계기관의 장 및 지방자치단체의 장은 시행될 행정규제 개선에 관한 내용을 공표하고, 대통령령으로 정하는 절차에 따라 해당 행정규제의 개선을 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.

부칙 <제00000호, 0000. 00. 00.>

제1조(시행일) 이 법은 0000년 00월 00일부터 시행한다.

## 5) (가칭)「고등교육기관 구조조정 촉진법」 제정<sup>103)</sup>

- 제안 배경 : 부실징후 한계대학의 법적(공적) 구조조정의 근거 마련
- 주요 방안 : (가칭)「고등교육기관 구조조정 촉진법」 제정
- 추진 주체 : 국회, 교육부, 지자체
- 기대 효과 : 상시적 구조조정 촉진을 통한 건전한 고등교육 생태계 조성

부실징후가 보이는 한계대학의 개선을 신속·원활하게 추진하기 위한 (가칭)「고등교육기관 구조조정 촉진법」(안)을 제정할 수 있다. 동법에서는 부실징후 고등교육기관의 정의와 다른 교육기관 구조조정 법률과의 관계를 정의할 수 있다. 다음으로 부실징후 고등교육기관의 구조조정에 필요한 평가방법, 평가결과의 처리 및 점검, 고등교육기관 구조조정 협의회에 의한 공동관리절차, 고등교육기관 개선계획의 이행을 위한 약정, 공동 관리 대학 개선을 위한 각종 행·재정적 지원 등의 조치를 포함할 수 있다.

동법의 제정으로 부실징후가 보이는 한계대학에 대한 상시적 구조조정을 정부 차원에서 법률적 근거에 기반하여 추진할 수 있다. (가칭)「고등교육기관 구조조정 촉진법」(안)은 다음과 같이 구체적으로 제시할 수 있다.

103) 「기업구조조정 촉진법」을 참고하여 고등교육기관 구조조정에 적합하게 재구성하여 수정·보완하였음을 밝힘.

## 고등교육기관 구조조정 촉진법(안)[법률 제000000호, 2021.00.00, 제정]

### 제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 부실징후 고등교육기관의 개선이 신속 원활하게 추진될 수 있도록 필요한 사항을 규정함으로써 상시적 고등교육기관 구조조정을 촉진하여 교육의 안정과 지역 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. '고등교육기관'이란 「고등교육법」에 따른 학교를 말한다.
2. '부실징후 고등교육기관'이란 교육부 및 한국대학교육협의회 등의 대학평가에서 하위 등급으로 판명되어 각종 교육재정 지원 대상에서 제한받거나 정원감축, 경영 자문 등을 권고받은 대학, 학생총원을 저조로 학교 재정난을 겪고 있는 대학, 채무 과다로 주채권은행이 신용위험평가를 통하여 통상적인 자금차입 외에 외부로부터의 추가적인 자금 유입 없이는 금융채권자에 대한 차입금 상환 등 정상적인 채무이행이 어려운 상태(이하 "부실징후"라 한다)에 있다고 인정한 대학을 말한다.

제3조(다른 법률과의 관계) 이 법은 교육기관 구조조정 등에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

### 제2장 부실징후 고등교육기관의 구조조정

제4조(교육 위험의 평가) ① 교육부는 관할 고등교육기관에 대한 교육 위험을 평가하여야 한다.

- ② 교육부는 고등교육기관의 교육위험을 평가한 결과 부실징후 대학에 해당된다고 판단할 경우 그 사실을 지체 없이 학생 및 학부모, 해당 학교 교직원, 해당 대학의 채권은행 등에 통보하여야 한다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 교육위험평가의 대상 및 시기, 그밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5조(교육위험평가 결과 처리 등) ① 교육부로부터 교육위험을 평가한 결과 부실징후가 있다고 판단하는 경우 그 사실과 이유를 해당 고등교육기관에게 통보하여야 한다.

- ② 제1항에 따른 통보를 받은 고등교육기관은 학교 운영 개선을 위한 자구계획서(이하 "자구계획서"라 한다)를 교육부에 제출하여야 한다.

제6조(교육위험평가 결과에 대한 이의 제기) ① 제5조제1항에 따라 부실징후 학교로 통보받은 고등교육기관이 평가결과에 대하여 이의가 있는 경우 통보받은 날부터 14일 이내에 교육부에 이의를 제기할 수 있다. 이 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 이의제기 사유를 제시하여야 한다.

- ② 교육부는 이의 제기를 받은 날부터 1개월 이내에 이의 제기에 대한 심사 결과를 해당 학교에게 통보하여야 한다.

제7조(부실징후 고등교육기관에 대한 점검) 교육부는 부실징후 고등교육기관으로 통보받은 학교가 정당한 사유 없이 1년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간에 이 법에 따른 관리절차나 회생절차를 신청하지 아니하는 경우 부실징후 고등교육기관의 교육위험으로 인하여 대학의 안정이 훼손되지 아니하도록 해당 고등교육기관의 교육위험 및 채무상환능력의 변화 등을 지속적으로 점검하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.

제8조(고등교육기관 구조조정협의회에 의한 공동관리절차) ① 교육부는 부실징후 고등교육기관으로부터 공동관리절차의 신청이 있는 때에는 자구계획서 등을 평가하여 개선의 가능성이 있다고 판단하는 경우 고등교육기관 구조조정협의회(이하 "협의회"라 한다)의 의결을 거쳐 공동관리 절차를 개시할 수 있다.

② 교육부는 제1항에 따른 판단을 위하여 필요한 경우 해당 고등교육기관이 제출한 자료의 보관을 요청할 수 있다.

제9조(공동관리절차의 개시를 위한 협의회의 소집) ① 교육부는 부실징후 고등교육기관으로부터 공동관리절차의 신청을 받은 날부터 14일 이내에 공동관리절차의 개시 여부를 결정하기 위한 협의회(이하 "제1차 협의회"라 한다)의 소집을 통보하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 제1차 협의회의 소집을 통보하지 아니할 수 있다.

1. 교육부의 관리절차를 통하여 해당 학교의 부실징후가 해소될 수 있다고 판단하는 경우
  2. 공동관리절차를 통하여도 해당 학교의 부실징후가 해소될 수 없다고 판단하는 경우
- ② 교육부가 제1차 협의회를 소집하는 때에는 금융채권자 및 해당 기업에게 다음 각 호의 사항을 통보하여야 한다.

1. 회의의 일시 및 장소
2. 회의의 안건
3. 금융채권자의 목록에 관한 사항
4. 그 밖에 협의회의 소집 및 진행에 필요한 사항

제10조(공동관리절차의 개시) ① 교육부는 제9조제1항에 따른 소집의 통보를 받은 날부터 6개월의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간에 개최되는 제1차 협의회에서 다음 각 호의 사항을 의결할 수 있다.

1. 공동관리절차에 참여할 대학 관련 집단 및 금융채권자의 구성
2. 공동관리절차의 개시
3. 부실징후 대학에 대한 채권행사유에 여부 및 유예기간의 결정
4. 그 밖에 공동관리절차의 개시를 위하여 필요한 사항

② 제1항제3호에 따른 유예기간은 공동관리절차 개시일부터 3개월을 초과하지 아니하는 범위로 하되, 1회에 한정하여 1개월의 범위에서 협의회의 의결을 거쳐 연장할 수 있다.

③ 공동관리절차가 개시된 뒤에도 해당 고등교육기관은 대통령령으로 정하는 회생절차 또는 파산절차를 신청할 수 있다. 이 경우 해당 고등교육기관에 대하여 회생절차의 개시 결정 또는 파산선고가 있으면 공동관리절차는 중단된 것으로 본다.

제11조(개선계획의 작성 등) ① 해당 고등교육기관은 공동관리 대학에 대한 외부전문기관의 부실 실사 결과 등을 고려하여 공동관리 대학의 교육 및 학교경영 개선을 위한 계획(이하 "대학개선계획"이라 한다)을 작성하여 협의회에 제출하여야 한다.

② 고등교육기관 개선계획에는 다음 각 호의 사항을 포함할 수 있다.

1. 대학역량 강화 계획
2. 신규 재정 확보 계획
3. 공동관리 대학의 자구계획
4. 그 밖에 공동관리 대학의 경영개선을 위하여 필요한 사항

③ 개선계획이 의결된 후에도 공동관리 대학의 개선을 위하여 필요하다고 판단하는 경우 협의회의 의결에 따라 해당 개선계획을 변경할 수 있다.

제12조(고등교육기관 개선계획의 이행을 위한 약정) ① 협의회는 제11조에 따른 개선계획을 의결한 날부터 1개월 이내에 공동관리 대학과 개선계획의 이행을 위한 약정(이하 "약정"이라 한다)을 체결하여야 한다.

② 약정에는 협의회가 의결한 개선계획 외에 공동관리 대학의 개선 등을 위하여 다음 각 호의 사항을 포함할 수 있다.

1. 해당 고등교육기관의 경영 목표수준
  2. 제1호에 따른 목표수준을 달성하기 위하여 필요한 해당 고등교육기관의 인원·조직 및 임금의 조정 등 구조 조정 계획과 자본의 감소 등 재무구조 개선계획 등을 포함한 구체적인 이행계획
  3. 제2호에 따른 사항과 관련하여 해당 대학의 설립자, 노동조합 등 이해관계인의 동의가 필요한 사항에 대한 동의서
  4. 대학의 현금흐름에 중대한 영향을 미치는 투자 및 중요한 자산의 양수·양도 등에 관한 사항
  5. 제3자 매각, 경영위탁 등을 통하여 경영을 정상화할 경우 그 구체적인 계획
  6. 이사회의 구성 등 지배구조의 개선에 관한 사항
  7. 학교 경영 개선을 위하여 필요하다고 협의회에서 의결한 사항 및 향후 이행계획
  8. 대학이 약정을 미이행한 경우의 조치에 관한 사항
  9. 공동관리절차의 중단 및 종료에 관한 사항
  10. 그밖에 대학 개선을 위하여 필요한 사항으로서 협의회와 공동관리 대학이 합의한 사항
- ③ 협의회가 제1항에 따른 기한 이내에 약정을 체결하지 못한 경우 그 다음 날부터 공동관리절차는 중단된 것으로 본다.

제13조(약정의 이행점검) ① 약정의 당사자는 체결된 약정을 성실히 준수하여야 한다.

② 교육부는 약정의 이행실적을 분기별로 점검하여 그 결과를 협의회에 보고하여야 하며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 대학 개선계획의 진행상황을 연 1회 이상 공개하여야 한다.

제14조(공동관리절차의 평가 및 공개) ① 공동관리 대학과 약정을 체결한 날부터 3년이 경과하는 날까지 공동관리절차가 종료되지 아니한 경우 교육부는 대통령령으로 정하는 바에 따라 경영평가위원회를 구성하여 공동관리절차의 효율성, 해당 대학의 개선 가능성, 공동관리절차의 지속 필요성 등을 평가하고 그 결과를 협의회에 보고하여야 한다.

② 교육부는 제1항의 보고일부터 7일 이내에 그 평가결과를 대통령령으로 정하는 방법에 따라 공개하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 공개하지 아니할 수 있다.

1. 경영 비밀에 해당하거나 자산가치의 하락 등 원활한 개선의 추진에 어려움이 발생할 가능성이 있는 것으로 판단되는 정보
2. 기타 대외비 성격의 평가 결과

제15조(신용 공여) ① 교육부는 공동관리 대학의 개선을 위하여 필요하다고 판단하는 경우 협의회 의결에 따라 해당 고등교육기관에 대하여 재정 지원을 위한 신용 공여를 할 수 있다. 이 경우 신규 신용 공여 금액은 협의회 의결로 정한다.

② 제1항에 따른 신용 공여에 대한 구체적인 방법은 대통령령으로 정한다.

제16조(공동관리절차의 중단) 협의회는 다음 각 호의 경우 그 의결에 따라 공동관리 절차를 중단할 수 있다.

1. 공동관리 대학이 제출한 금융채권자의 목록이나 자구계획서에 중요한 사항에 관하여 고의적인 누락이나 허위 기재가 있는 경우
2. 공동관리 대학이 정당한 사유 없이 외부 전문기관의 실사 및 평가에 협조하지 아니하는 경우
3. 공동관리 대학이 정당한 사유 없이 약정의 중요한 사항을 이행하지 아니하였거나 약정이 이행되기 어렵다고 판단되는 경우
4. 점검 또는 평가의 결과 공동관리절차를 지속하는 것이 적절하지 아니하다고 판단되거나 공동관리 대학의 부실징후가 해소될 가망이 없다고 판단되는 경우
5. 공동관리 대학이 중단을 요청하는 경우

6. 그 밖에 약정에서 정한 공동관리절차의 중단사유가 발생한 경우

제17조(공동관리절차의 종료) 협의회는 다음 각 호의 경우 그 의결에 따라 공동관리절차를 종료할 수 있다.

1. 공동관리 대학의 부실이 해소되었다고 판단한 경우
2. 약정이 계획대로 이행된 경우
3. 공동관리 대학이 종료를 요청하는 경우
4. 그 밖에 약정에서 정한 공동관리절차의 종료 사유가 발생한 경우

제18조(협의회의 의결방법) ① 협의회는 서면으로 의결할 수 있다.

② 협의회는 그 의결로 구체적인 사안의 범위를 정하여 제1항에 따른 의결방법을 다르게 정할 수 있다.

제19조(부실징후 대학 고충처리위원회) ① 부실징후 대학의 고충을 처리하기 위하여 부실징후 대학 고충처리위원회(이하 "고충처리위원회"라 한다)를 둔다.

② 고충처리위원회는 위원장 1명을 포함한 7명의 위원으로 구성되며, 위원장 및 위원은 대통령령으로 정하는 바에 따라 선임되는 자로 한다.

③ 고충처리위원회의 위원장 및 위원의 임기는 2년으로 하고, 1회에 한하여 연임할 수 있다.

④ 고충처리위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 부실징후 대학의 고충 및 애로사항 수렴
2. 금융채권자에 대한 고충처리 방안의 권고 및 이행점검
3. 제도적 지원이 필요한 사항의 경우 관계 기관에 대한 건의
4. 고충처리위원회의 운영과 관련한 규정의 제·개정
5. 그 밖에 부실징후 대학 고충의 처리와 관련한 사항

⑤ 고충처리위원회는 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

⑥ 그 밖에 고충처리위원회의 조직·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑦ 고충처리위원회는 고충신청에 대한 심의결정의 내용을 지체 없이 해당 대학 및 교육부에 통지하여야 한다.

부칙 <제00000호, 0000,00.00.>

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(유효기간) 이 법은 이 법 시행일부 5년이 되는 날까지 효력을 가진다.

### 3 정책 추진 로드맵

본 연구에서는 한계대학의 대응 방안을 시스템, 진단, 유형별 정책, 인프라(법·재정) 차원에서 도출하였다. 각 대응 방안의 세부 방안별로 추진 시기를 단기(2021~2023년), 중기(2024~2025년), 장기(2026년 이후)로 구분하고 추진 주체(국회, 중앙정부, 지방정부, 대학, 유관 기관, 기타)에 따른 정책 추진 로드맵을 제시하면 다음 <표 VI-6>과 같다.

추진 시기를 중심으로 한계대학 대응 방안을 간략히 살펴보았다. 첫째, 단기(2021~

2023년)로 추진할 수 있는 방안을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 한계대학 상시평가시스템 도입을 위해 위기진단 상시평가시스템 제도화를 추진할 수 있다. 이 세부 방안의 추진 주체는 중앙정부가 제도화를 담당하고 유관 기관이 실제 운영에 참여하며 이는 대학평가 기관이 수행할 수 있다. 또한 위기진단 상시평가지표 개발을 추진할 수 있고 이는 중앙정부와 유관기관과 대학평가기관이 담당하여 진행할 수 있다.

한계대학 유형 구분 및 차별화 대응 방안에서는 한계대학 유형 구분과 위기형 대학 지원 정책 개발 및 운영이 단기(2021~2023년)에 시행될 수 있다. 한계대학 유형 구분은 중앙정부가 주도적으로 담당하고 유관기관이 참여하며, 위기형 대학 지원 정책은 중앙정부, 지자체, 유관 기관이 공동으로 추진할 수 있다.

한계대학 회생 지원과 관리를 위한 방안 중에서는 (가칭)「한계대학 회생 제고를 위한 특별법」 제정, 한계대학 회생을 위한 지원제도 개발, 한계대학 입학자원 확보의 개방화 및 다양화가 단기(2021~2023년)에 시행될 수 있다. (가칭)「한계대학 회생 제고를 위한 특별법」 제정은 국회, 중앙정부, 유관 기관이 담당하며, 한계대학 회생을 위한 지원제도 개발은 중앙정부와 지자체가 공동으로 추진할 수 있다. 또한 한계대학 입학자원 확보의 개방화와 다양화는 중앙정부, 지자체 및 대학이 진행할 수 있다.

회생 불가 한계대학의 퇴로 개발 대응 방안 중 단기(2021~2023년)에 시행될 수 있는 세부 방안은 부실대학과 한계대학의 퇴출 경로 이원화, 폐교 희망대학을 위한 자발적 퇴로 개발, (가칭)‘대학 폐교 종합관리지원센터’ 설립, (가칭)「대학 폐교 관리법」 제정이 있다. 이 중 부실대학과 한계대학의 퇴출 경로 이원화는 중앙정부와 대학, 유관 기관이 추진 주체가 될 수 있고, 폐교 희망대학을 위한 자발적 퇴로 개발은 중앙정부, 지자체, 대학이 추진할 수 있다. (가칭) ‘대학 폐교 종합관리지원센터’ 설립의 경우는 중앙정부가 담당하고 유관 기관이 운영하는 공동 운용 형태로 추진될 수 있다. 그리고 (가칭)「대학 폐교 관리법」 제정은 국회, 중앙정부, 유관 기관이 함께 추진을 담당할 수 있다.

정부의 고등교육 재정지원정책 개편과 관련해서는 고등교육 재정지원정책의 재구조화를 단기(2021~2023년)에 시행할 수 있으며, 이는 중앙정부, 지자체 주도하에 진행할 수 있다. 법령 제·개정에서는 「고등교육법」, 「사립학교법」, 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」 개정과 (가칭)「한계대학 회생 제고를 위한 특별법」 제정을 단기적으로 추진할 수 있다. 「고등교육법」, 「사립학교법」 개정은 국회와 중앙정부가 추진할 수 있고,

나머지 법령의 개정과 제정은 국회, 중앙정부, 지자체가 추진할 수 있다.

둘째, 중기(2024~2025년) 정책으로 추진 가능한 것은 한계대학 유형 구분 및 차별화 대응 방안 중 하나인 개편형 대학에 대한 지원 정책 개발 및 운영이 있으며 이는 중앙정부 및 지자체, 그리고 유관 기관이 공동으로 운영할 수 있다. 한계대학 회생 지원 및 체계적 관리를 위한 재정결손 보전 역시 중기 계획으로 추진 가능하며 중앙정부 및 지자체, 대학, 그리고 유관 기관 중 금융기관이 공동으로 운영할 수 있다.

사회적 가치 제고를 위한 구조조정을 위한 대응 방안 중 중기(2024~2025년) 계획으로 추진할 수 있는 것은 중앙정부가 추진 주체인 (가칭)「고등교육기관 구조조정 촉진법」 제정에 근거한 중·장기 구조조정 계획 개발·조정과 대학이 추진 주체인 학내 구조조정 및 기능 개편 지원이 있다. 전자는 국회, 중앙정부, 지자체, 유관기관이, 후자는 지자체와 대학이 운영할 수 있다.

회생 불가 한계대학 퇴로 개발 중에서는 회생 불가 한계대학 선별과 퇴출의 공정성 확보, 유휴자산의 사회적 활용 대안이 중기 계획으로 추진될 수 있다. 이 세부 방안 중 회생 불가 한계대학 선별과 퇴출의 공정성 확보를 위해서는 기본적으로 국회, 중앙정부, 대학이 이를 담당하며 이해관계자가 관여할 수 있다. 한편 유휴자산의 사회적 활용 대안은 중앙정부가 담당하고 유관 기관이 운영하며, 지자체가 함께 참여하는 공동 운용 형태가 될 수 있다.

그 외 한계대학 맞춤형 재정 지원과 (가칭)「고등교육기관 구조조정 촉진법」 제정도 중기(2024~2025년) 계획으로 추진할 수 있다. 한계대학 맞춤형 재정지원은 중앙정부 및 지자체가 공동 추진 주체가 될 수 있다. (가칭)「고등교육기관 구조조정 촉진법」 제정에는 국회, 중앙정부, 지자체가 주도할 수 있다.

마지막으로 장기(2026년 이후) 정책으로 추진 가능한 대응 방안은 한계대학 유형 구분 및 차별화 방안 중에서 자율형 대학 지원 정책 개발 및 운영이며 이는 중앙정부와 해당 대학이 속한 지자체 및 유관 기관이 공동으로 수행할 수 있다. 또한 대학의 사회적 가치 제고를 위한 한계대학 구조조정 방안 중 하나인 대학 간 구조조정 및 기능 전환 지원도 장기적으로 시행될 수 있으며 이 대응 방안의 추진 주체는 중앙정부, 지자체, 대학 및 유관 기관이 수행할 수 있다.

〈표 VI-6〉 한계대학 대응 방안 로드맵

구분	시기			추진 주체				기타	
	단기 (21~23)	중기 (24~25)	장기 (26~)	국회	중앙 정부	지자체	대학		유관 기관
한계대학 상시평가 시스템 도입	○	-	-	-	○(제도화)	-	-	○(운영)	대학평가기관
	○	-	-	-	○	-	-	○	대학평가기관
한계대학 유형 구분 및 차별화	○	-	-	-	○	-	-	○	관련위원회
	-	-	○	-	○	○	-	○	공동
	-	○	-	-	○	○	-	○	공동
	○	-	-	-	○	○	-	○	공동
한계대학 학생 지원 및 체계적 관리	○	-	-	○	○	-	-	○	-
	○	-	-	-	○	○	-	-	공동
	○	-	-	-	○	○	○	-	공동
	-	○	-	-	○	○	○	○(금융기관)	공동
대학의 사회적 가치 제고를 위한 한계대학 구조조정	-	○	-	○	○	○	-	○	-
	-	○	-	-	-	-	○	-	-
	-	-	-	-	-	○	○	-	-
	-	-	○	-	-	○	○	-	-
학생 불기 한계대학 퇴로 개발	○	-	-	-	○	-	-	○	-
	-	○	-	-	○	○	-	-	이해관계자
	○	-	-	-	○	○	-	-	-
	○	-	-	-	-	○(담당)	-	○(운영)	공동
정부의 고등교육 재정지원정책 개편	-	○	-	-	-	○	-	○(운영)	공동
	○	-	-	-	○	○	-	-	-
	○	-	-	-	○	○	-	-	-
	○	-	-	-	○	○	-	-	-
법령 제·개정 (인프라)	-	○	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	○	○	-	-	-
	○	-	-	-	○(담당)	-	-	-	-
	-	○	-	-	-	○	-	-	-

CHAPTER VII

결론 및 제언

1. 결론
2. 제언

**KEDI**

학령인구 감소에 따른 한계대학 대응 방안 연구



## 1 결론

한계대학은 재무구조가 부실하고 정상적인 학생모집을 할 수 없어 고등교육기관으로서의 경쟁력을 상실해 대학으로서의 설립목적 달성이 어려운 경영 곤란에 처한 상태를 의미한다. 즉, 재정적으로는 미충원으로 인한 재정결손이 심하고, 교육 측면에서는 교육 및 연구 여건이 열악하며 질적 수준이 낮아 정상적인 대학 기능을 수행할 수 없는 상태를 의미한다.

그동안 한계대학은 경영자의 비위나 부정, 도덕적 해이로 인해 정상적인 교육활동이 불가능한 대학으로 인식됐다. 그러나 최근 학령인구 감소로 인한 학생 미충원과 그에 따른 재정결손이 심해지고 이러한 외부적인 요인이 정상적인 경영조건에 악영향을 미쳐 어려워진 대학들이 증가하고 있다. 한계대학 문제는 단순히 대학 폐교 여부를 떠나 고등교육 기회 제공, 대학의 사회적 가치 보존, 지역경제 기여도 제고 차원에서 문제 해결의 중요성과 시의성이 커지는 상황이다.

정부에서는 그동안 대학 구조조정 및 재정지원 정책을 통해 한계대학 문제 해결에 접근해왔다. 한계대학 지원과 관리 정책은 별도로 진행된 것이 아니라 정부별 대학 구조개혁 정책과 그에 따른 평가에 근거하여 시행됐다고 할 수 있다. 한계대학 발생 추이는 그동안 정부의 각종 고등교육 평가에서 재정지원제한, 학자금대출 제한, 경영부실대학으로 지정된 부실 유경력대학 현황을 통해 확인할 수 있었다.

정부는 학령인구 감소가 초래하고 있는 대학의 존립 위기와 이에 따른 고등교육 경쟁

력의 약화를 인지하고, 이를 개선하기 위해 대학 구조조정 정책의 수위를 적극적으로 높여왔다. 하지만 대학 구조조정 평가지표에 의한 대학별 등급화 및 기준 미달 부실대학에 대한 단기적인 조치였고, 향후 한계대학의 계속적 발생에 대한 점검·관리 및 예방 차원의 접근은 부족한 면이 있다.

지금까지 시행되어 온 정부의 대학 구조조정정책을 통해 총 84개 부실 유경력대학이 도출되었다. 이 대학을 대상으로 평가별·주기별·지역별 현황을 분석하였다. 분석 결과, 부실 유경력대학은 비수도권 사립 중·소규모 대학이 많은 비율을 차지했다. 또 주요 교육 및 재정지표를 통해 부실 유경력대학 84개교의 최근 3년간 현황을 살펴보았다. 마지막으로 2000년 이후부터 최근까지 발생한 폐교대학의 폐교 사유, 폐교 관련 주요 이슈, 현재 상태(해산, 청산, 소멸 등) 등 현황을 분석하였다.

이를 통해 도출한 주요 문제는 첫째, 한계대학 발생 원인의 차별화 미흡, 둘째, 한계대학의 개념 정립 부재, 셋째, 한계대학 유형화 구분과 유형에 따른 정책 추진 미흡, 넷째, 한계위험도 진단을 통한 한계대학 선별 시급, 다섯째, 법과 재정이 수반되지 못하는 정부 정책 추진 실태 등이다. 또한 한계대학 문제에 정부 개입의 타당성에 대한 쟁점도 분석하였다.

한계대학을 진단하여 대응 방안을 도출하고자 진단 모형을 개발하였다. 이를 위해 4년제 사립대학 133개교에 대하여 교육여건 및 재무비율 지표로 구성된 29개의 진단 지표(Risk Indicator)를 수집하였다. 수집된 진단 지표 풀(Pool)에 대하여 T검정과 단변량 로지스틱 분석을 시행하여 최종 진단 지표(신입생충원율, 재학생충원율, 국고보조금비율, 관리운영비비율, 총자본회전율)를 도출하였고 진단 모형으로서의 예측정확도를 검증하였다. 최종 진단 모형으로 133개교에 대한 지역별·규모별로 살펴보고, 한계위험도 진단을 통해 균형발전형, 학생유치강세형, 학생유치약세형, 한계임박형, 법인수익형으로 유형을 도출하였다.

이와 같은 한계위험도 진단 결과로 도출된 유형을 다시 정상, 자율형, 개편형, 위기형으로 구분하였다. 먼저 정상에는 균형발전형 대학을 포함하였고, 자율형으로는 학생유치강세형, 법인수익형 대학을, 개편형으로는 학생유치약세형 대학을, 위기형으로는 한계임박형 대학을 포함하였다. 이러한 한계위험도 진단 결과에 따른 유형별 대응의 주요 내용을 살펴보면 다음 <표 VII-1>과 같다.

〈표 Ⅶ-1〉 한계위험도 진단 결과에 따른 대응의 주요 내용

구분	정상	자율형		개편형	위기형
	균형발전형	학생유치강세형	법인수익형	학생유치약세형	한계임박형
대응 시기	• 사전적	• 사전적		• 사전적	• 사후적
정책적 목표 (focus)	• 성장·발전	• 회생		• 회생	• 퇴출
정책 판단 근거	• 지속가능성	• 부실 가시화 전 선제적 대응		• 청산가치 < 회생가치	• 청산가치 > 회생가치
주도권	• 대학	• 대학		• 대학+정부	• 정부
한계 위험도	• 정상 경영	• 경영정상화 가능성 有		• 부실징후	• 경영정상화 불가
	無	下		中	上
강제성 (구속력)	無	下		中	上
주요 처방	• 자율적 컨설팅 • 정부 재정지원 • 각종 규제 완화	• 컨설팅(무상 지원) • 정부 재정지원: 조건부 • 각종 규제 완화		• 구조조정(대학 내) • 정부재정지원(조건부: 구조조정 수용 시) • 기능 개편	• 구조조정(대학 간) • 정부 재정지원: 합병-분할-매각-폐교 조건부 • 기능 전환
관련법	• 각종 규제 완화 • 관련 법령 및 규정	• 「고등교육법」개정 • 「사립학교법」개정 • 「지방대학 및 지역균형 인재 육성에 관한 법률」 개정 • (가칭)「한계대학 회생 제고를 위한 특별법」 제정		• 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」 개정 • (가칭)「고등교육 기관 구조조정 촉진법」 제정	• 「사립학교법」개정 • (가칭)「대학 폐교 관리법」 제정

첫째, 정상에 속하는 균형발전형 대학은 정상 경영을 하는 대학으로 한계대학이 되기 전 사전적 대응이 가능하다. 정책적 목표는 성장과 발전이며, 대학으로서 지속가능성을 가진다고 볼 수 있다. 이러한 균형발전형에 대해서는 대학의 자율적 컨설팅, 정부 재정지원, 각종 규제 완화를 통해 성장과 발전을 지원할 수 있다. 이를 위해서는 각종 규제 완화에 수반되는 관련 법령 및 규정이 필요할 것이다.

둘째, 자율형에는 학생유치강세형, 법인수익형 대학이 포함된다. 이 유형의 경우 한계대학이 되기 전 사전적 대응이 가능하다. 자율형은 대학의 회생을 정책적 목표로 하며 이는 대학의 부실이 가시화되기 전 선제적 대응이 가능한 경우이다. 자율형은 대학의 한계위험도를 보았을 때 경영정상화 가능성이 존재하기 때문에 대학이 주도적으로 대응하

게 되며 대응 추진에 대한 강제성은 낮은 편이다. 자율형 대학이 부실대학 및 한계대학으로 발전하기 전에 시행할 수 있는 주요 처방은 정부 차원의 무상 컨설팅 실시, 조건부 정부 재정지원 및 각종 규제 완화이며 이를 통해 한계대학이 되기 전 사전적 대응과 예방을 시행할 수 있을 것이다. 이 유형은 「고등교육법」, 「사립학교법」, 「지방대학 및 지역균형 인재 육성에 관한 법률」 개정을 통해 대응 방안을 마련할 수 있고 필요할 경우 (가칭) 「한계대학 회생 제고를 위한 특별법」을 제정하는 방안을 활용할 수 있다.

셋째, 개편형에는 학생유치약세형 대학이 포함된다. 이 유형의 경우 대학 입학자원이 감소하는 현상에 직면하여 한계대학으로 발전하는 경우이다. 이 경우 역시 한계대학이 되기 전 사전적 대응이 가능하다. 개편형 역시 대학의 회생을 정책적 목표로 하며 이러한 정책 판단 근거는 대학의 회생가치가 청산가치보다 크다는 것을 전제로 한다. 개편형은 대학의 한계위험도를 보았을 때 부실징후가 존재하기 때문에 한계대학 예방을 위해 대학 뿐만 아니라 정부가 개입하여 대응하게 되며 대응 추진에 대한 강제성은 중간 정도 수준이다. 개편형 대학에 대한 정부 차원의 주요 처방은 대학 내 구조조정 시행, 구조조정 수용 관련 조건부에 따른 정부 재정지원, 대학의 기능 개편 등이다. 이 유형은 「지방대학 및 지역균형 인재 육성에 관한 법률」 개정을 통해 대응 방안을 마련할 수 있고 (가칭) 「고등교육기관 구조조정 촉진법」을 제정하여 부실징후를 보이는 한계대학의 개선을 신속하고 원활하게 추진할 수 있을 것이다.

넷째, 위기형에는 한계임박형 대학이 포함된다. 이 유형은 학생충원 저조 현상에 직면하여 교육과정 운영이 정상적이지 않은 한계임박 또는 한계대학이거나 경영악화로 인한 부실대학인 경우이다. 위기형은 일반적으로 한계대학 상황에 놓여 있으므로 사후적 대응이 가능하며 청산가치가 회생가치보다 큰 경우 정책 추진의 목표를 퇴출로 한다. 위기형은 대학의 한계위험도를 보았을 때 경영정상화가 불가하며 정부의 강제적이고 강한 구속력 있는 정책으로 추진될 수 있다. 위기형 대학에 대한 정부 차원의 주요 처방은 대학 간 구조조정 시행, 대학의 합병·분할·매각·폐교 등의 조건에 따른 정부 재정지원, 대학의 기능 전환 등이다. 이 유형은 「사립학교법」 개정을 통해 대응 방안을 마련할 수 있고, (가칭) 「대학 폐교 관리법」을 제정하여 폐교 과정의 법적 안전장치를 마련함으로써 한계대학 퇴출의 일관성과 안정성 확보를 추진할 수 있다.

본 연구에서는 한계대학에 대한 이론적 분석, 한계대학의 현황 및 문제 분석, 한계대학

진단 모형 개발과 진단, 한계유형별 진단 결과 도출, 해외 사례 분석 등을 참고하여 한계대학 문제의 대응 방안을 모색하였다. 대응 방안은 크게 정책의 기본 방향과 주요 정책적 대응 방안, 그리고 방안 달성에 필요한 법적·제도적 인프라 등으로 구분할 수 있다.

한계대학 대응 방안을 통해 달성하려는 미션은 건전한 고등교육 생태계 조성과 대학의 사회적 가치 극대화이다. 이 2가지 미션 달성을 위해 5가지 기본 방향을 설정하고 세부 대응 방안을 도출하였다. 먼저 5가지 기본 방향은 첫째, 선 회생 후 퇴출 지향, 둘째, 한계대학 유형화를 통한 정책 간 차별화, 셋째, 비자발적 퇴로 개발을 위한 한계대학 선별의 공정성과 절차의 합리성 확보, 넷째, 자발적 퇴로 개발을 위한 정부의 보상적 지원과 장려 정책, 다섯째, 한계대학과 비한계대학 간 정책 차별화 등이다.

한계대학에 대한 정책적 대응 방안은 총 3단계로 시스템 구축, 한계대학 진단, 유형별 정책으로 구분되며, 대응 방안 시행에 수반되는 인프라(법·재정)로 제시할 수 있다. 먼저 1단계 대응 방안은 시스템 구축으로 한계대학 상시평가시스템을 도입하는 것이다. 세부 방안으로는 위기진단 상시평가시스템 제도화, 위기진단 상시평가지표 개발이다. 2단계는 한계대학에 대한 진단이며 이를 위해 한계대학 유형 구분 및 차별화를 시행할 수 있다. 세부 방안으로는 한계대학 유형 구분과 자율형, 개편형, 위기형 대학 지원 정책이 있다. 3단계는 유형별 정책이며 이를 위해 한계대학 회생 지원 및 체계적 관리, 대학의 사회적 가치 제고를 위한 한계대학 구조조정, 회생 불가 한계대학 퇴로 개발을 추진할 수 있다.

한계대학 대응 방안의 단계별 시행에는 인프라(법·재정) 구축 및 지원이 수반될 수 있다. 인프라(법·재정) 중 첫째, 정부 재정지원정책의 개편을 통한 고등교육 재정지원 재구조화와 한계대학 맞춤형 재정지원을 추진할 수 있다. 둘째, 법령 제·개정과 관련해서는 「고등교육법」, 「사립학교법」, 「지방대학 및 지역균형인재육성에 관한 법률」 개정 및 (가칭)「한계대학 회생제고를 위한 특별법」, (가칭)「고등교육기관 구조조정 촉진법」 제정이 있다.

## 2 제언

본 연구에서는 향후 한계대학 문제 해결의 실효성을 제고하고 사회·경제적 변화 국면에서 대학의 사회적 가치 극대화를 위해 필요한 몇 가지 요건을 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 한계대학 진단을 위한 지표별 한계 구간 설정에 대한 정교한 후속 연구가 진행되어야 한다. 한계 구간에 관한 의사결정은 대학의 경영 및 재무데이터 분석 결과를 활용한 객관적 판단도 필요하지만, 정부 및 대학 관계자, 경영 및 회계, 고등교육 전문가 등이 증거를 모은 질적인 판단도 수반되는 정책적인 결정사항이다. 본 연구에서는 이러한 질적인 판단을 포함하는 정책적 의사결정을 반영하는 데 한계가 있어 진단 지표 데이터에 근거한 분석(표준점수, Z값) 결과로 한계 구간을 설정하였다. 이를 통해 대학 간의 상대적인 상황을 비교하는 객관적인 진단은 가능하였으나, 그 결과가 한계를 판단하는 절대적인 기준이라고 단정할 수는 없다.

따라서 향후 대학의 위기진단 상시평가시스템을 도입하고 한계대학 진단 지표의 정교한 개발과 함께 양적·질적 판단을 고려한 한계 구간 설정이 이루어져야 할 것이다. 이러한 과정은 본 연구에서 제안한 위기진단 상시평가위원회가 핵심적 역할을 수행할 수 있을 것이다. 본 위원회에서 한계대학 진단 지표의 정교한 개발 및 한계 구간 설정에 대한 역할은 다양한 분야의 전문가가 담당할 수 있을 것이다. 기존의 대학 구조조정 평가 및 인증평가 등에 참여하여 대학의 여건과 상황에 정통한 고등교육기관 전문가, 대학 구조조정 평가지표 관련 전문가는 당연히 포함될 수 있다. 이와 함께 대학 재정여건의 한계 상황을 경영 및 재무적인 기준으로 판단할 수 있는 경영·재무 분야 전문가, 한계 기준값에 대한 시뮬레이션이 가능한 컴퓨터 및 공학 전문가, 교육여건 및 재무비율 지표에 대한 통합적인 판단으로 한계 구간을 예측할 수 있는 정책 시뮬레이션 연구 전문가 등이 참여한다면 한계대학 진단에 대한 전문성과 진단 결과의 신뢰성 제고에 크게 기여할 것이다.

둘째, 대학의 재무지표에 관한 데이터 관리와 연구에 주력해야 한다. 대학의 한계위험도를 진단하기 위해서는 교육여건에 해당하는 학생충원율 외에 학교법인의 경영상태를 측정하는 재무지표의 비중이 높음을 확인하였다. 학생충원율도 궁극적으로 대학의 재정결손에 영향을 미치는 핵심 요인으로 대학의 재무와 직결된다고 할 수 있다. 대학은 교육

활동을 목적으로 하는 비영리기관이지만 하나의 기관을 경영하는 측면에서 영리를 추구하는 일반 기업과 공통된 점이 많다. 특히, 기관이 고유목적 달성의 가능 여부를 판단하는 한계위험도 진단 또는 일반 기업의 부도예측을 위한 진단 등은 모두 재무지표의 영향력이 높음을 확인할 수 있다. 본 연구에서는 학교법인의 재무정보 수집을 위해 기업정보 종합포털 KISLINE을 활용하였고, 대학알리미 정보 중에서도 재정에 관련된 데이터를 활용하였다.

기업정보 종합포털 KISLINE은 외부감사가 필수적인 기업 이외에도 비상장기업, 학교법인, 개인 기업 등의 재무정보 검색이 용이하다. KISLINE에는 기업의 개요, 신용등급, 개별재무제표 및 재무분석, 재무 진단, 기업 관련 뉴스 및 변동사항 등 상당한 재무정보를 보유하여 기업의 재무상태를 판단하기 위한 심층적인 정보 활용이 가능하다. 다만, 시스템 접근이 대학알리미와 달리 어렵고 대부분 정보가 유료이며 대상 기업이 기업금융 정보 제공에 동의하지 않을 때 충분한 정보 수집이 불가능하다는 단점이 있다. 특히 대학을 운영하는 학교법인은 외부감사 의무기관이 아닌 비영리기관이므로 본 시스템에 공시된 재무정보의 주기적 업데이트가 시행되지 않는 경우가 많았다. 실제로 한계대학 진단 모형 도출을 위한 진단 지표 풀(Pool) 수집 시 상당수 학교법인은 본 시스템에 데이터가 존재하지 않거나 분석에 사용하기에는 시기상으로 적절치 않은 경우가 다수 존재했다. 기업정보 종합포털 KISLINE에서 제공하는 재무정보는 학교법인의 경영정보를 검토하기에 핵심적인 데이터가 많지만, 비영리기관에 대한 데이터 확보 및 관리가 체계적이지 않아 데이터의 최신성 및 신뢰성이 낮다.

이를 보완하기 위해 향후 대학알리미의 재정지표를 정련하거나, 별도의 기관에서 학교법인의 재무지표를 관리할 필요가 있다. 현재의 대학알리미 재정지표는 대학의 경영상황을 판단하기에 충분하지 않은 경향이 있다. 사립대학은 기업과 교육기관의 성격이 공존한다고 볼 수 있으므로 현재와 같이 대학의 주요 수입원인 학생충원이 악화하는 시점에서는 더욱 구체적으로 대학의 수입과 지출 구조를 파악하고 기관 운영의 지속성, 건전성, 수익성 등을 보여주는 재무지표를 검토하는 것이 요구된다. 향후 한계대학 대응을 위해 검토해야 할 재무지표 관리 방안에 관한 연구도 추진되어야 할 것이다.

셋째, 퇴출 대학 청산 시 설립자 기여분, 초기 투자에 대한 비용, 차입금 등의 일정부분을 보전하는데, 사회적 합의를 도출해야 할 것이다. 한계대학 문제 해결의 가장 이상

적인 대응은 대학의 자율적이고 사전적인 회생 대책 마련 또는 자발적 퇴로를 선택하는 것이다. 현재로서는 한계대학의 퇴출과 청산에 관한 제도가 부재하므로 대학의 입장에서는 적극적인 문제 해결에 돌입할 수 없는 상황이다. 그동안 시행되어 온 대학 구조조정 평가에서는 진단 지표에 미달하는 한계대학을 선별하고 각종 재정지원제한을 시행하는데 치중하였다. 하지만 한계대학의 이해관계자가 상생하도록 유도하는 실질적 한계대학 퇴로 정책은 마련되지 못하였다. 한계대학은 자발적이든 비자발적이든 안정적이고 실질적인 퇴로가 부재하여 제대로 된 조치를 하지 못하게 되고 한계 및 부실 상황에 계속 처하는 악순환을 반복하게 된다.

경영자의 부정과 비리로 인해 발생한 한계대학은 대학경영의 책무성을 엄격히 물어야 하나, 학령인구 감소로 인한 미충원에 따른 대학 퇴출의 경우 경영 비리 대학과 차별화하는 정책적 배려가 필요하다. 인구지형 변화와 사회·경제적 여건 변화를 반영하여 해당 한계대학의 설립자 기여분(초기 투자에 활용한 비용 및 차입금) 보전에 대한 정책에도 변화가 필요하다. 또한 대학이 현재와 같이 수요자에 의한 수입에 크게 의존하는 기업과 교육기관의 성격이 공존하는 현실에서 학교법인을 비영리기관으로만 다루는 접근에서 벗어나 경영학적 차원의 정부 지원과 대책 마련이 요구된다. 현재와 같은 상황이 지연된다면 고등교육 생태계는 더욱 황폐화될 가능성이 크다.

넷째, 한계대학 문제 해결을 위해 범부처 차원의 대응이 필요하다. 현재는 고등교육기관으로서 교육부의 주도적인 정책 하에 대응 방안이 마련되고 있다. 대표적으로 그동안 시행되어 온 대학 구조조정 정책과 관련 평가 제도가 있다. 하지만 대학은 더 이상 교육기관의 성격만을 갖지 않는다. 지역사회의 경영, 경제, 복지, 문화, 평생교육, 인프라 등에서 적지 않은 역할을 담당하고 있으므로 대학에 대한 전 중앙부처 차원의 대응 방안을 마련해야 한다. 일례로 공공부문 기업의 문제 해결을 위해서 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 근거하여 공공기관운영위원회를 구성·운영하고 있다. 동 위원회는 기획재정부 주관으로 관계 기관과 협업하여 공공기관 정상화 대책 또는 방만 경영 정상화, 부채감축 계획 등을 지속적으로 마련하여 추진하고 있다. 행정안전부 역시 지자체에 위치한 공기업의 종합혁신방안 및 지방 공공기관 구조개혁 방안 등을 마련하여 기관의 경영평가, 경영진단 및 컨설팅, 금융 안정성 진단 등을 수행함으로써 경영의 효율화를 추구하고 있다. 민간부문의 한계기업 문제 해결을 위해서도 정부 기관(중소벤처기업부, 한국은행 등), 관

계부처(전국경제인연합회), 금융권, 법원 등이 협력하여 기업의 자생과 부실기업의 건전화를 유도하고 있다.

이처럼 한계대학 문제 해결에도 교육부 외에 중앙부처의 협력을 통한 대응 모색이 필요하다. 국토교통부는 대학의 각종 용도 변경 및 토지에 관한 규제 완화 지원, 지자체 및 산업통상자원부는 대학의 지역과 연계된 산업 관련 대응 정책 마련, 고용노동부는 한계대학 교직원의 업종 특수성을 고려한 고용 승계 및 이직 지원정책 개선, 기획재정부는 한계대학의 청산 및 해산에 수반되는 청산 지원금 및 해산장려금 지원정책 등을 시행하며 다양한 부처가 관계될 수 있다. 한계대학 문제가 지역의 사회적 문제로 확대되었고 이에 대한 중요성 및 시의성이 높아짐에 따라 범정부 차원의 협력이 절실한 상황이다.



- 관계부처합동(2013). **공공기관 정상화 대책**.
- 교육과학기술부(2011.09.05.). '12학년도 정부재정원 제한대학(하위 15%) 평가결과 및 학자금 대출제한대학 명단 발표. 보도자료.
- 교육과학기술부(2011.12.09.). 교과부, 경영부실대학 4교 추가 결정, 총 18교. 보도자료.
- 교육과학기술부(2012.08.31.). '13학년도 정부재정원 제한대학(하위 15%) 평가결과 및 학자금 대출제한대학 명단 발표. 보도자료.
- 교육부(1999). **창조적 지식기반 국가건설을 위한 교육발전 5개년 기본계획(1999~2003)**.
- 교육부(2013.08.29.). 2014학년도 정부재정지원제한대학, 학자금대출제한대 및 경영부실대학 지정. 보도자료.
- 교육부(2014). **2015년 대학구조개혁평가 기본 계획(안)**.
- 교육부(2014.11.03.). 사립대학 재정·회계지표 최초 공개. 보도자료.
- 교육부(2014.08.29.). 2015학년도 정부재정지원제한대학, 학자금대출제한대학 및 경영부실대학 지정. 보도자료.
- 교육부(2015.08.31.). 대학 구조개혁 평가결과 발표.
- 교육부(2016.09.05.). 2017년 재정지원 가능 대학 258교 발표. 보도자료.
- 교육부(2017). **2주기 대학 구조개혁 기본계획(안)-미래 경쟁력 확보를 위한 대학 체질 개선**.
- 교육부(2017.09.04.). 2018년 재정지원 가능 대학 273교 발표. 보도자료.
- 교육부(2018.09.03.). 2018년 대학 기본역량진단 최종 결과 안내. 보도자료.
- 교육부(2019a). **2019년 교육기본통계 주요내용**. 교육안전정보국 교육통계과.
- 교육부(2019b). **2021년 대학 기본역량 진단 기본계획(시안)**.
- 교육부(2019c). **인구구조 변화와 4차 산업혁명 대응을 위한 대학혁신 지원 방안**.
- 교육부(2019.09.03.). 2020학년도 재정지원 가능대학 272개교 발표. 보도자료.
- 교육부·한국교육개발원(2019). **OECD 교육지표 2019**.
- 교육인적자원부(2004). **경쟁력 강화를 위한 대학 구조개혁 방안**.

- 국회의원 김태년 의원실(2014). **박근혜 정부의 대학 구조조정 진단과 대안**. 2014년 국정감사 정책자료집. 2014년 10월.
- 국회의원 박경미 의원실(2018.10.30). 폐교대학 교직원 받지 못한 체불임금 800억 원, 구성원 안전망 구축 시급. 보도자료.
- 권태현·김진홍(2013). **포항지역 연구개발(R&D)의 경제효과 분석 및 정책적 시사점**. 한국은행 포항본부.
- 금창호·김민희·안영훈·이지혜·하봉운(2011). **지방자치 교육자치 일원화**. 전국시도지사협의회. 기획재정부(2013a). **공공기관 부채감축계획 운용 지침**.
- 기획재정부(2013b). **공공기관 정상화 대책 실행계획**.
- 기획재정부(2013c). **방만경영 정상화계획 운용 지침**.
- 기획재정부(2015). **2단계 공공기관 정상화 추진방향**.
- 기획재정부(2015.01.19.). 2단계 공공기관 정상화 추진 방향 공운위 의결. 보도자료.
- 김덕형·박정현(2019). **대학생 소비지출이 지역경제에 미치는 영향**. 한국은행 강릉본부.
- 김미란·서영인·나민주·米澤彰純(2016). **학령인구감소에 따른 대학재정지원 개선방안 일본의 사례를 중심으로**. 한국교육개발원.
- 김범준(2009). 미국 연방도산법상 도산관재인의 감독과 연방관재인제도에 관한 고찰. **최신의 국법제정보**, 2009-제3호, 30-47.
- 김병주(2016). 부실대학이 개념 및 평가요소 탐색. **교육행정학연구**, 34(2), 287-311.
- 김영민(2016). **경기도 한계기업의 현황 및 시사점**. 경기본부 기획금융팀.
- 김은숙·이준범(2016). **광주전남지역 한계기업의 현황 및 특징**. 한국은행 광주전남본부.
- 김종호·하삼주(2009). 회생계획안을 강제인가하는 경우 담보권자에 대한 현금 변제의 유예. **인권과 정의**, 390, 44-63.
- 김지영(2018). 일본의 인구구조 변화 대응을 위한 교육정책 현황. **해외교육동향** 342호(2018. 12.19.). 교육정책네트워크 정보센터. 한국교육개발원.
- 김태경·권대한·최준영(2012). 대학유치에 따른 지역경제 파급효과 분석. **정책연구**, 1-55. 경기연구원.
- 김태준(2019). **건설업체 한계기업 동향분석 및 특징에 관한 연구**. 대한건설정책연구원
- 김형준·류두진·조훈(2019). 기업부도예측과 기계학습. **금융공학연구**, 18(3), 131-152.

- 박승두(2010). 일본 민사재생법의 이념과 기본구조. **청주법학**, 32(1), 203-232.
- 박상진·신현석·노명순·조영재·김영(2013). 학령인구 감소에 따른 대학정원 조정 및 대학구조개혁 대책 연구. **교육정치학 연구**, 20(4), 189-211.
- 배상훈·김병주·우명숙·이교중(2014). **대학구조개혁 추진방안 연구**. 교육부.
- 박상우·김우선·최나영환·박상원·천민수(2018). 연안지역 인구감소 및 지역소멸 방지를 위한 지역 중심 대응방안 마련 시급-일본의 지방창생과 아마초(海士町) 사례를 중심으로. **KMI 동향분석**, 통권 제76호(2018.03). 한국해양수산개발원.
- 서영인·문보은·박상미·전주현(2020). **학령인구 감소에 대응한 고등교육체제 개편. 대한민국 국가비전과 미래전략 보고서: 데이터 기반의 국가 미래설계(2차년도)**. 경제인문사회연구회. 서울회생법원(2018.07.09.). 서울회생법원, “자율 구조조정 지원 프로그램” 시범실시. 보도자료.
- 성태제(2015). **알기 쉬운 통계분석: 기술통계에서 구조방정식모형까지**. 학지사.
- 안유미(2019). 국내외 중소기업 구조조정 주요 제도 및 시사점. **자본시장포커스**, 2019-14호. 자본시장연구원.
- 오대영(2019). 파격적인 규제완화로 대학 구조 경쟁력 키우는 일본. **대학교육**, 206호(2019년 10월). 한국대학교육협의회.
- 오우석·이진화(2017). 인공지능기법을 이용한 기업부도 예측. **산업융합연구**, 17(1), 17-32.
- 오창걸(2009). **사립대학 경영진단 기준개발 및 경영지원 방안 연구**. 교육부.
- 우수명(2019). **마우스로 잡는 SPSS 26.0**. 양서원.
- 이기종 외(2016). **지역대학 중심의 산학협력 논리모델 개발 및 파급효과 분석**. 한국과학기술 기획평가원.
- 이지연(2010). **기업부문 부실 분석과 구조조정예의 시사점**. 한국금융연구원.
- 임연기(2005). 한국 대학 구조조정 정책의 특징과 쟁점. **교육행정연구**, 23(4), 243-268.
- 임재영·이종윤(2013). **중부대학교 이전의 효과분석**. 충남발전연구원.
- 장규하·김병주(2017). 대학 구조개혁 및 재정지원 정책에 대한 신문보도 분석. **교육행정학연구**, 35(5), 361-384.
- 정광호·송미경(2013). 구조조정 단계에 따른 신용평가 -“채권은행 자율협약”을 중심으로. **NICE Credit, NICE Issue, Special report**(2013.05.24.).
- 정영수(2017). 미국 연방파산법 제11장 절차에서 DIP에 대한 감독시스템. **민사소송**, 21(2), 255-284.

- 정원창(2018). 학교법인 해산·폐교에 관한 일본과 미국 사례 연구. **고등교육**, 1(1), 57-90.
- 정윤선·윤기확(2019). 일본 지방창생정책과 우리나라 지역정책에 대한 시사점. **ISSUE PAPER** 2019-460. 산업연구원.
- 조혜영·박성길·강혜정(2017). **산업단지 조성에 따른 경제적 파급효과 분석: 김해 골든루트 산업단지를 중심으로**. 기획연구 2017-05. 한국산업단지공단.
- 최영준(2017). 기업 취약성 지수 개발 및 기업 부실화와의 연관성. **한국경제포럼**, 10(4), 111-140.
- 최윌·김두섭(2016). 학령인구의 감소와 교육환경 및 경제활동 인구의 변화. 43-49. **2016 한국의 사회동향**. 통계청 통계개발원.
- 최정원·오세경·장재원(2017). 빅데이터와 인공지능 기법을 이용한 기업 부도예측 연구. 2017 한국재무학회 추계학술대회 자료집, 396-435.
- 최정은·홍성훈(2017). 지역거점 국립대학이 지역경제에 미치는 영향 : 전북대학교 사례를 중심으로. **한국지역경제연구**, 15(2), 41-57.
- 최현경(2016). 우리나라 기업구조조정 제도의 현황과 발전방안. **KIET 산업경제**, 2016(2), 75-83. 산업연구원.
- 최현경·박진·김영민·김주영(2017). **한계기업이 경제에 미치는 영향 분석**. 산업연구원.
- 한국사학진흥재단(2018). **폐쇄(폐지)대학 및 해산법인의 체계적 사후조치 방안 연구**.
- 한국은행 강릉본부(2018.07.02.). 지역대학의 위기와 지역경제의 활성화. 보도자료.
- 행정자치부(2015.03.31.). (공기업과) 지방공기업 종합혁신방안. 보도자료.
- 행정자치부(2016.07.05.). (공기업과) 2단계 지방공공기관 구조개혁 방안. 보도자료.
- 황신준(2015). 지역대학의 지역내총생산 유발효과 분석: 지역산업연관표를 이용한 상지대학교 사례 연구. **질서경제저널**, 18(1), 21-44.
- Deloitte(2018). *Significant risks facing higher education : taking an enterprise approach to risk management*. Deloitte Development LLC.
- Denneen & Dretler(2012). *The financially sustainable university*. Bain & Company.
- Eide Stephen(2018). *Private Colleges in Peril*. Education Next. fall. 2018. educationnext.org.
- Grawe, N, D.(2018). *Demographics and the Demand for Higher Education*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- HEPI(2019). *Students back bailouts: Students' views on the financial health of universities*. HEPI Policy Note 11(2019.03).
- Lyken-Segosebe & Shepherd(2013). *Learning from Closed Institutions : Indicators of Risk for Small Private Colleges and Universities*. Tennessee Independent Colleges and Universities Association(TICUA).
- Martin, J., Samels, J.E & Associates(2009). *Turnaround: Leading stressed colleges and universities to excellence*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Moody's Investors Service(2015). *Small College Closures Poised to Increase*.
- MSCHE(2020a). *Substantive Change Guidelines*. Middle States Commission on Higher Education.
- MSCHE(2020b). *Substantive Change Procedures*. Middle States Commission on Higher Education.
- National Audit Office(2019). *Department for Education. Investigation into university technical colleges*. Department for Education. Report by the Comptroller and Auditor General.
- Osili, U.(2019). *Key Issues Facing Higher Education Philanthropy*. TIAA Institute.
- SACSCOC(2018). *substantive change for SACSCOC accredited Institutions, Policy Statement*. Southern Association of Colleges and Schools Commission on Colleges.
- SRI International(2012). *States' Methods of Funding Higher Education*. revised, 08.21.2012. Report for the Nevada Legislature's Committee to Study the Funding of Higher Education.
- Sullivan & Stergios(2019). *A risky proposal for at-risk private colleges: Ten reasons why the Board of Higher Education must rethink its plan*. Pioneer Institute.
- Sweet Briar College(2018). *Institutional Effectiveness*, Common Data Set. <https://sbc.edu/institutional-effectiveness/wp-content/uploads/sites/16/sbc-cds-2018-2019-b.pdf>
- The White house(2020). *Contents of the Historical Tables*. [https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/02/hist\\_fy21.pdf](https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/02/hist_fy21.pdf)

- U.S. Department of Education(2016). *Federal Student Aid Handbook with Active Index 2016-2017*.
- U.S. Department of Education(2018). *Education Department Budget History Table: FY 1980—FY 2019 President's Budget*.  
<https://www2.ed.gov/about/overview/budget/history/edhistory.pdf>
- U.S. Department of Education(2020). *Fiscal year 2020 budget summary, Detailed Budget Table by Program*.  
<https://www2.ed.gov/about/overview/budget/budget20/summary/20summary.pdf>
- University and College Union(2010). *Universities at Risk. the impact of cuts in higher education spending on local economies*.
- Urahn & Irwin(2019). *Two Decades of Change in Federal and State Higher Education Funding*. The Pew Charitable Trusts.  
[https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2019/10/fedstatefundinghigher\\_educ\\_chartbook\\_v1.pdf](https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2019/10/fedstatefundinghigher_educ_chartbook_v1.pdf)
- Vedder, R.(2012). *Twelve Inconvenient Truths about American Higher Education*. Center for College Affordability and Productivity.  
<https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED541358.pdf>
- Zumeta, W., Breneman, D.W., Callan P,M, Finney,J,E.& Hunt,J,B.(2012). *Financing American Higher Education in the Era of Globalization*. Harvard Education Press.
- 立学校振興・共済事業団(2007). 私立学校の経営革新と経営困難への対応.
- 文部科学省(2017a). 文部科学白書.
- 文部科学省(2017b). 私学助成に関する参考資料.
- 文部科学省(2018a). 文部科学白書.
- 文部科学省(2018b). 国立大学法人等の決算について.
- 文部科学省(2019a). 文部科学白書.
- 文部科学省(2020a). 資料4-1 大学等連携推進法人の制度に関する論点.
- 旺文社 教育情報センター(2016). 28年度 学校基本調査速報.
- 一般社団法人日本私立大学連盟(2019). 加盟大学財務状況の推移(平成10年度-平成29年度).

- 日本私立学校振興・共済事業団(2017). 私学の経営分析と経営改善計画.
- 日本私立学校振興・共済事業団(2018). 定量的な経営判断指標に基づく経営状態の区分 (法人全体)
- 日本私立学校振興・共済事業団(2013). 私立大学等経常費補助金.
- 日本私立学校振興・共済事業団(2014). 私立大学等経常費補助金.
- 日本私立学校振興・共済事業団(2015). 私立大学等経常費補助金.
- 日本私立学校振興・共済事業団(2016). 私立大学等経常費補助金.
- 日本私立学校振興・共済事業団(2017). 私立大学等経常費補助金.
- 日本私立学校振興・共済事業団(2018). 私立大学等経常費補助金.

## 〈전자자료〉

### (1) 한국

- e-나라지표(2020). 시계열 조회(합계출산율).  
[http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx\\_cd=1428](http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1428) (2020.10.01. 인출)
- KDI 경제정보센터(2010.03.02.). Click 경제교육. 워크아웃.  
[https://eiec.kdi.re.kr/material/clickView.do?click\\_yymm=201512&cid=1167](https://eiec.kdi.re.kr/material/clickView.do?click_yymm=201512&cid=1167) (2020.04.10. 인출.)
- 교육부·한국교육개발원(2019). 2019 교육통계연보. <https://kess.kedi.re.kr>
- 교육인적자원부(2003.10.21.). 2003년도 국립대학 발전계획 추진실적 평가결과 400억 지원. <http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=30025089> (2020.05.01. 인출.)
- 금융위원회(연도미상). 중소기업워크아웃.  
<http://www.smefn.or.kr/gs03/adjust/improtant01.jsp>
- 네이버지식백과(연도미상). 시사상식사전. 기업신용위험 상시평가시스템.  
<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=69092&cid=43667&categoryId=43667> (2020.05.01. 인출)
- 위키백과. 레이다 차트. [https://ko.wikipedia.org/wiki/레이다\\_차트](https://ko.wikipedia.org/wiki/레이다_차트) (2020.07.30. 인출)
- 지방공기업평가원(연도미상). 주요사업 참조. <https://www.erc.re.kr> (2020.05.01. 인출)

- 한국교육개발원 교육통계서비스(2020). 테마통계-시계열통계-대학 설립별 학교 수. [https://kess.kedi.re.kr/kessTheme/timeStats?itemCode=03&uppCd1=03040106&menuId=m\\_02\\_03\\_02](https://kess.kedi.re.kr/kessTheme/timeStats?itemCode=03&uppCd1=03040106&menuId=m_02_03_02) (2020.06.30. 인출.)
- 한국대학교육협의회 대학정보공시센터 대학알리미. 공시대상교 중 폐교대학 현황. <https://www.academyinfo.go.kr/intro/intro0350/intro.do> (2020.05.30. 인출.)
- 한국은행 지역경제동향(2016.05.23.) 워크아웃과 기업회생절차. <https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0000795/view.do?nttId=218880&menuNo=200557&pageIndex=51> (2020.06.01. 인출.)

## (2) 미국

- Boston University. Boston University & Wheelock College Merger. <https://www.bu.edu/bu-wheelock-merger> (2020.10.01. 인출.)
- EducationDive(2020). A look at trends in college consolidation since 2016. <https://www.educationdive.com/news/how-many-colleges-and-universities-have-closed-since-2016/539379> (2020.09.30. 인출.)
- Federal Student Aid. closed school. <https://studentaid.gov/manage-loans/forgiveness-cancellation/closed-school> (2020.07.30. 인출.)
- Federal Student Aid. Financial Responsibility Composite Scores(2017-2018). <https://studentaid.gov/sites/default/files/ay17-18-composite-scores.xls> (2020.07.30. 인출.)
- Federal Student Aid. Financial Responsibility Composite Scores. <https://studentaid.gov/data-center/school/composite-scores> (2020.07.30. 인출.)
- HESA(2020a). HE student enrolments by HE provider. <https://www.hesa.ac.uk/data-and-analysis/students/table-1> (2020.07.30. 인출.)
- HESA(2020b). Provider mergers and changes. <https://www.hesa.ac.uk/support/providers/mergers-changes> (2020.07.30. 인출.)
- National Center for Education Statistics(NCES)(2018a). Digest of Education Statistics Table 318.10 [https://nces.ed.gov/programs/digest/d18/tables/dt18\\_318.10.asp](https://nces.ed.gov/programs/digest/d18/tables/dt18_318.10.asp) (2020.07.30. 인출.)

- National Center for Education Statistics(NCES)(2018b). Digest of Education Statistics Table 307.10  
[https://nces.ed.gov/programs/digest/d18/tables/dt18\\_307.10.asp](https://nces.ed.gov/programs/digest/d18/tables/dt18_307.10.asp) (2020.07.30. 인출)
- National Center for Education Statistics(NCES)(2019a). Digest of Education Statistics Table 302.10  
[https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19\\_302.10.asp](https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19_302.10.asp) (2020.07.30. 인출)
- National Center for Education Statistics(NCES)(2019b). Digest of Education Statistics Table 315.10  
[https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19\\_315.10.asp](https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19_315.10.asp) (2020.07.30. 인출)
- National Center for Education Statistics(NCES)(2019c). Digest of Education Statistics Table 317.10  
[https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19\\_317.10.asp](https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19_317.10.asp) (2020.07.30. 인출)
- National Center for Education Statistics(NCES)(2019d). Digest of Education Statistics Table 317.20  
[https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19\\_317.20.asp](https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19_317.20.asp) (2020.07.30. 인출)
- National Center for Education Statistics(NCES)(2019e). Digest of Education Statistics Table 317.50  
[https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19\\_317.50.asp](https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19_317.50.asp) (2020.07.30. 인출)
- National Center for Education Statistics(NCES)(2019f). Digest of Education Statistics Table 333.10  
[https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19\\_330.10.asp](https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19_330.10.asp) (2020.07.30. 인출)
- National Center for Education Statistics(NCES)(2019g). Digest of Education Statistics Table 333.40  
[https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19\\_333.40.asp](https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19_333.40.asp) (2020.07.30. 인출)
- National Center for Education Statistics(NCES)(2019h). Digest of Education Statistics Table 334.10  
[https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19\\_334.10.asp](https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19_334.10.asp) (2020.07.30. 인출)
- National Center for Education Statistics(NCES)(2019i). Digest of Education Statistics

Table 334.30

[https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19\\_334.30.asp](https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19_334.30.asp) (2020.07.30. 인출)

National Center for Education Statistics(NCES)(2019j). Integrated Postsecondary Education Data System.

<https://nces.ed.gov/ipeds/datacenter/DataFiles.aspx?goToReportId=7> (2020. 10.30. 인출)

National Student Clearinghouse Research Center(NSCRC)(2020.10.22.). enrollment changes by sector, credential type, first-time freshman enrollment changes.

<https://nscresearchcenter.org/stay-informed> (2020.10.30. 인출)

Sweet Briar College(2020). Programs of Study for 2020-2021.

<https://sbc.edu/academics/programs-of-study> (2020.10.01. 인출)

U.S. Census Bureau(2015). State & Local Government Finance Historical Datasets and Tables.

<https://www2.census.gov/programs-surveys/gov-finances/tables/2015/summary-tables/15slsstab1a.xlsx> (2020.06.30. 인출)

U.S. Census Bureau(2016). State & Local Government Finance Historical Datasets and Tables.

<https://www2.census.gov/programs-surveys/gov-finances/tables/2016/summary-tables/16slsstab1a.xlsx> (2020.06.30. 인출)

U.S. Census Bureau(2017). 2017 State & Local Government Finance Historical Datasets and Tables.

<https://www2.census.gov/programs-surveys/gov-finances/tables/2017/summary-tables/17slsstab1a.xlsx> (2020.06.30. 인출)

U.S. Department of Education(2014.07.14.). Education Department Names Seasoned Team to Monitor Corinthian Colleges.

<https://www.ed.gov/news/press-releases/education-department-names-seasoned-team-monitor-corinthian-colleges>

U.S. Department of Education(2015.04.14.). U.S. Department of Education Fines

Corinthian Colleges \$30 million for Misrepresentation.

<https://www.ed.gov/news/press-releases/us-department-education-fines-corinthian-colleges-30-million-misrepresentation>

U.S. Department of Education(2020.04.21.). Secretary DeVos Delivers \$6 Billion in Additional Grant Funding to Support Continued Education at America's Colleges, Universities.

<https://www.ed.gov/news/press-releases/secretary-devos-delivers-6-billion-additional-grant-funding-support-continued-education-americas-colleges-universities>

United States Code. Title 11—Bankruptcy; and Appendix.

<https://uscode.house.gov/browse/prelim@title11&edition=prelim> (2020.10.01. 인출)

Wikipedia(2020). Universities in the United Kingdom.

[https://en.wikipedia.org/wiki/Universities\\_in\\_the\\_United\\_Kingdom](https://en.wikipedia.org/wiki/Universities_in_the_United_Kingdom) 참조 (2020.08.30. 인출)

US News(연도미상). Best Global Universities for Psychiatry/Psychology,

<https://www.usnews.com/education/best-global-universities/psychiatry-psychology> (2020.07.30. 인출)

US News. Best Global Universities for Psychiatry/Psychology,

<https://www.usnews.com/education/best-global-universities/psychiatry-psychology> (2020.07.30. 인출)

US Spending(2018). State & Local 2018 Government Spending

[https://www.usgovernmentspending.com/statelocal\\_spending\\_2018USmn](https://www.usgovernmentspending.com/statelocal_spending_2018USmn) (2020.6.20. 인출)

US Spending(2019). State & Local 2019 Government Spending

[https://www.usgovernmentspending.com/statelocal\\_spending\\_2019USmn](https://www.usgovernmentspending.com/statelocal_spending_2019USmn) (2020.6.20. 인출)

US Spending(2020). State & Local 2020 Government

Spending [https://www.usgovernmentspending.com/statelocal\\_spending\\_2020USmn](https://www.usgovernmentspending.com/statelocal_spending_2020USmn) (2020.6.20. 인출)

Wikipedia. Radar Chart. [https://en.wikipedia.org/wiki/Radar\\_chart](https://en.wikipedia.org/wiki/Radar_chart)  
(2020.07.30. 인출)

### (3) 일본

e-Gov. 「私立学校法」.

[https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws\\_search/lsg0500/detail?lawId=324AC0000000270](https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=324AC0000000270) (2020.08.30. 인출)

文部科学省(2012.10.) 学校法人堀越学園(群馬県) に対する解散命令の経緯に至った経緯  
[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/shinkou/07021403/1327281.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/1327281.htm)  
(2020.07.30. 인출)

文部科学省(2012.11.08.). 創造学園大学に在学する学生の受入れに関する情報について.  
[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/shinkou/07021403/1327867.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/1327867.htm)  
(2020.07.30. 인출)

文部科学省(2013.03.24.). 学校法人堀越学園に対する解散命令について (通知).  
[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/shinkou/07021403/1332589.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/1332589.htm)  
(2020.07.30. 인출)

文部科学省(2016). Statistical Abstract 2016 edition. 9. Colleges of Technology, 10 Universities & Junior Colleges(2000~2015)  
<http://www.mext.go.jp/en/publication/statistics/title02/detail02/1379369.htm> (2020.07.30. 인출)

文部科学省(2018.11.26.). 2040年に向けた高等教育のグランドデザイン(答申).  
[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1411360.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1411360.htm) (2020.07.30. 인출)

文部科学省(2018c). 文部科学統計要覧. 教育行財政, 教育分野別教育費総額.  
[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/other/\\_icsFiles/afieldfile/2018/03/28/1403135\\_19.xls](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2018/03/28/1403135_19.xls). (2020.07.30. 인출)

文部科学省(2019b). 文部科学統計要覧. 教育行財政, 教育分野別教育費総額.  
[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/other/\\_icsFiles/afieldfile/2019/05/22/1417059\\_19.xlsx](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2019/05/22/1417059_19.xlsx) (2020.07.30. 인출)

- 文部科学省(2020b). 文部科学統計要覧. 教育行財政, 教育分野別教育費総額.  
[https://www.mext.go.jp/content/20202419-mxt\\_chousa01-000005405\\_19.xls](https://www.mext.go.jp/content/20202419-mxt_chousa01-000005405_19.xls) (2020.07.30. 인출)
- 文部科学省(연도미상). 私学助成の充実.  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/shinkou/07021403/002.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/002.htm) (2020.07.30. 인출)
- 文部科学省(연도미상). 特定地域内学部収容定員の増加の抑制 等.  
[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/teinyokusei/index.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/teinyokusei/index.htm) (2020.08.30. 인출)
- 般社団法人公立大学協会(2016). 大学基本情報, 一学校経費, 22-A, 学校経費, 学校独自の収入・補助金.  
<http://www.kodaikyo.org/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/22A.xls> (2020.07.30. 인출)
- 日本 Wikipedia(2020). 富士常葉大学(후지토키와대학).  
<https://ja.wikipedia.org/wiki/富士常葉大学> (2020.08.30. 인출)
- 日本 Wikipedia(2020). 浜松大学(하마마츠대학). <https://ja.wikipedia.org/wiki/浜松大学> (2020.08.30. 인출)
- 日本 Wikipedia(2020). 愛知新城大学(아치치신성대학).  
<https://ja.wikipedia.org/wiki/愛知新城大谷大学> (2020.08.30. 인출)
- 日本 Wikipedia(2020). 日本の国立大学一覽(국립대학).  
<https://ja.wikipedia.org/wiki/日本の国立大学一覽> (2020.08.30. 인출)
- 日本 Wikipedia(2020). 日本の大学一覽(일본의 대학목록).  
<https://ja.wikipedia.org/wiki/日本の大学一覽> (2020.08.30. 인출)
- 日本 Wikipedia(2020). 萩国際大學(하기국제대학). <https://ja.wikipedia.org/wiki/至誠館大学> (2020.08.30. 인출)
- 日本 Wikipedia(2020). 廃止された日本の短期大学一覽#国立(폐지된 일본 공립대학). <https://ja.wikipedia.org/wiki/廃止された日本の短期大学一覽#国立> (2020.08.30. 인출)
- 日本の大学の展望(2020.06.28.). 日本の大学の展望.  
<https://www.shidaikyo.or.jp/newspaper/rensai/middle/2514-5-1.html> (2020.

07.30. 인출)

日本私立大学協会(연도미상). 改革の現場 ミドルのリーダーシップ.

<https://www.shidaikyoo.or.jp/newspaper/rensai/middle/2514-5-1.html> (2020.

07.30. 인출)

総務省統計局(2019a). 2020 Year book. 25-12. 短期大学(平成28~30年).

<https://www.stat.go.jp/data/nenkan/69nenkan/zuhyou/y692512000.xls> (2020.

07.30. 인출)

総務省統計局(2019b). 2020 Year book. 25-13. 大学(平成28~30年).

<https://www.stat.go.jp/data/nenkan/69nenkan/zuhyou/y692513000.xls> (2020.

07.30. 인출)

総務省統計局(2019c). 2020 Year book. 25-14. 大学院(平成28~30年).

<https://www.stat.go.jp/data/nenkan/69nenkan/zuhyou/y692514000.xls> (2020.

07.30. 인출)

総務省統計局(2020a). 2020 Year book, 5. 財政, 5-1. 一般会計及び地方普通会計歳出額.

<https://www.stat.go.jp/data/nenkan/69nenkan/zuhyou/y690501000.xls> (2020.

09.30. 인출)

総務省統計局(2020b). 2020 Year book. 25-12. 短期大学(平成27~29年). [https://www.stat.](https://www.stat.go.jp/data/nenkan/69nenkan/zuhyou/y692512000.xls)

[go.jp/data/nenkan/69nenkan/zuhyou/y692512000.xls](https://www.stat.go.jp/data/nenkan/69nenkan/zuhyou/y692512000.xls) (2020.07.30. 인출)

総務省統計局(2020c). 2020 Year book. 25-13. 大学(平成27~29年). [https://www.stat.go.](https://www.stat.go.jp/data/nenkan/69nenkan/zuhyou/y692513000.xls)

[jp/data/nenkan/69nenkan/zuhyou/y692513000.xls](https://www.stat.go.jp/data/nenkan/69nenkan/zuhyou/y692513000.xls) (2020.07.30. 인출)

総務省統計局(2020d). 2020 Year book. 25-14. 大学院(平成27~29年). [https://www.stat.](https://www.stat.go.jp/data/nenkan/69nenkan/zuhyou/y692514000.xls)

[go.jp/data/nenkan/69nenkan/zuhyou/y692514000.xls](https://www.stat.go.jp/data/nenkan/69nenkan/zuhyou/y692514000.xls) (2020.07.30. 인출)

総務省統計局(2020e). 総務省統計局, 5-4. 一般会計(続き), 5-4-D. 使途, 所管別歳出予算額

(平成29, 30年度). <https://www.stat.go.jp/data/nenkan/69nenkan/zuhyou/y690504d00.xls> (2020.09.30. 인출)

## 〈법령〉

고등교육법, 법률 제16742호 (2019.12.10., 일부개정)

교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법, 법률 제14839호 (2017.7.26., 타법개정)

- 기업구조조정 촉진법, 법률 제15855호 (2018.10.16., 제정)
- 기업활력 제고를 위한 특별법, 법률 제16435호 (2019.8.12., 일부개정)
- 대학설립·운영 규정, 대통령령 제30889호 (2020.8.4., 일부개정)
- 사립학교법, 법률 제17078호 (2020.3.24., 일부개정)
- 지방공기업법, 법률 제16664호 (2019.12.3., 일부개정)
- 지방공기업법 시행령, 대통령령 제31229호 (2020.12.8., 일부개정)
- 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률, 법률 제15959호 (2018.12.18., 일부개정)
- 채무자 회생 및 파산에 관한 법률, 법률 제16568호 (2019.8.27., 타법개정)
- 미국: Local Loan Co. v. Hunt, 292 U.S. 234, 244 (1934)
- 일본: 日本の私立学校法(일본사립학교법) (令和 원년 법률 제1호에 따른 개정)
- 영국: Education Reform Act 1988. Section 122

## 〈신문 기사〉

- 강원도민일보(2014.11.20.). 강릉원주대 강릉경제효과 年 2772억.  
<http://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=707438> (2020.05.01. 인출.)
- 경북일보(2018.06.03.). 지역대학과 지역경제.  
<https://www.kyongbuk.co.kr/news/articleView.html?idxno=1028119> (2020.05.01. 인출.)
- 경향신문(2020.07.30.). 휴학·자퇴는 늘고, 학생모집은 안되고...코로나19, 대학에 직격탄.  
[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?art\\_id=202007301029001#csidx076fec4d954497a7c7ef7531c727f6](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=202007301029001#csidx076fec4d954497a7c7ef7531c727f6) (2020.09.10. 인출.)
- 기독신문(2014.05.08.) 잇따라 문닫는 영국 신학대학.  
<http://www.kidok.com/news/articleView.html?idxno=85678> (2020.07.30. 인출.)
- 대한경제(2017.01.09.). 프리패키지드플랜 도입, 구조조정 시장에 미칠 영향은.  
[http://cnews.co.kr/m\\_home/view.jsp?idxno=201701052308466810152](http://cnews.co.kr/m_home/view.jsp?idxno=201701052308466810152) (2020.05.01. 인출.)
- 대한민국 정책브리핑(2004.09.24.). 대학 구조조정, 더 이상 미룰 수 없다.  
<http://www.korea.kr/news/reporterView.do?newsId=65067143> (2020.05.01. 인출.)

- 대한민국정책브리핑(2007.11.08.). “엄격히 뽑아 대충 가르치면 다 망한다”, [실록 교육정책 사 1부 ⑥] 대학개혁의 역사 ‘뽑는 경쟁’에서 ‘가르치는 경쟁’으로.  
<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148636875> (2020.05.01. 인출.)
- 동아일보(2018.01.17.). 저출산에 18세인구 감소… 시사립대 45% 정원미달.  
<https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20180116/88200416/1> (2020.07.30. 인출.)
- 매일경제(2016.05.25.) 자율협약·워크아웃·법정관리 용어 풀이.  
<https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2016/05/376215> (2020.05.01. 인출.)
- 매일신문(2019.9.29.) [퇴로 없는 사립대학] <하> 사회 문제로 번지는 대학 폐교, 대책은.  
<http://news.imaail.com/Education/2019092916102477559> (2020.05.01. 인출.)
- 머니투데이(2010.09.07.). 30개 부실대학 내년 학자금대출 제한.  
<https://news.mtn.co.kr/v/2010090711202151688> (2020.05.01. 인출.)
- 베리타스알파(2018.1.24.). 비리사학 폐교 ‘떡튀의혹’... ‘잔여재산 국고환수’ 사학법 통과전.  
<http://www.veritas-a.com/news/articleView.html?idxno=106601>  
(2020.05.01. 인출.)
- 부산파이낸셜뉴스(2016.02.21.). 부산 세계수산대학 유치, 수산 한류 ‘침병’ 기대.  
<https://busan.fnnews.com/news/201602211301073115> (2020.05.01. 인출.)
- 시민일보(2018.10.30.). 박경미 “폐교대학 교직원 체불금 800억.. 대책마련 시급”. <http://www.siminilbo.co.kr/news/newsview.php?ncode=179591030542708> (2020.05.01. 인출.)
- 에듀인뉴스(2018.12.28.). 비리사학 잔여재산 ‘떡튀’ 못한다...사립학교법 개정안 국회 통과. <http://www.eduinnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=11592>  
(2020.05.01. 인출.)
- 연합뉴스(2017.11.02.). [디지털스토리] "우리 학교가 하루아침에 사라졌어요"...학생들 눈물.  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20171031175100797?input=1195m>  
(2020.05.01. 인출.)
- 연합뉴스(2020.04.15.). 일본 인구 9년째 감소...10명 중 3명꼴 65세 이상.  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200415024800073> (2020.07.30. 인출.)
- 이데일리(2018.08.20.) [대학의 위기]학교가 문을 닫자 그들의 삶도 닫혔다.  
[.https://www.edaily.co.kr/news/public/pop\\_print.asp?newsid=0135792661](https://www.edaily.co.kr/news/public/pop_print.asp?newsid=0135792661)

- 9145288 (2020.05.01. 인출.)
- 이데일리(2019.06.17.). [위기의 대학]2년 뒤 70곳 폐교위기... '벗꽃 피는 순서로' 문 다올라.  
<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01210326622522704&mediaCodeNo=E> (2020.05.01. 인출.)
- 이데일리(2020.10.16.). 당장 부도나도 이상하지 않은 공공기관만 20곳.  
<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01269366625770560&mediaCodeNo=257> (2020.05.01. 인출.)
- 조선일보(2017.02.07.). 서강대 남양주캠퍼스 8년만에 무산.  
[https://www.chosun.com/site/data/html\\_dir/2017/02/07/2017020700240.html](https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2017/02/07/2017020700240.html) (2020.05.01. 인출.)
- 조선일보(2017.08.23.). [전문가가 만드는 Fact Check] 2019년 高 3이 대입 정원보다 적은데... 퇴출된 부실대학은 10곳뿐.  
[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2017/08/22/2017082203693.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/08/22/2017082203693.html) (2020.05.01. 인출.)
- 중앙일보(2000.03.03.). 광주 예술대 첫 강제 폐교.  
<https://news.joins.com/article/3886268> (2020.05.01. 인출.)
- 중앙일보(2010.09.07.). 30개 부실대학 내년 학자금대출 제한.  
<https://news.joins.com/article/4438488> (2020.05.01. 인출.)
- 중앙일보(2019.03.10.). "신입생 잡아야 생존" 일본 대학, 도심에 캠퍼스 만든다.  
<https://news.joins.com/article/23406422> (2020.05.01. 인출.)
- 파이낸셜뉴스(2015.2.4.). 고법 "선교청大 폐쇄 처분 정당".  
<https://www.fnnews.com/news/201502041705395916> (2020.05.01. 인출.)
- 한겨레(2005.09.16.). 울산국립대 설립에 따른 기대 효과.  
<http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/64922.html> (2020.05.01. 인출.)
- 한국경제(2005.10.25.). 일본 대학 15개중 1개꼴 5년내 파산 전망.  
<https://www.hankyung.com/international/article/2005102512828> (2020.05.01. 인출.)
- 한국대학신문(2020.06.06.). 폐교 부지 활용 방안에 '폐교대학' 제외 논란.  
<https://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=230344> (2020.08.01. 인출.)

한국일보(2020.01.29.). 폐교大 교원 문제 점점 커질텐데 대책은 없어.

<https://m.hankookilbo.com/News/Read/202001281458363210> (2020.08.01. 인출).

American School & University(2016.05.16.). Burlington College is closing. <https://www.asumag.com/facilities-management/business-finance/article/20853149/burlington-college-is-closing> (2020.08.01. 인출).

BU Today(2017.10.01.). BU-Wheelock Merger Will Create New College

<http://www.bu.edu/articles/2017/bu-wheelock-merger> (2020.08.01. 인출).

Burlington Free Press(2016.05.16.). Burlington College to close under weight of debt.

<https://www.burlingtonfreepress.com/story/news/local/2016/05/16/burlington-college-shut-down-programs/84439890> (2020.08.01. 인출).

CNN(2020.08.08). Students call for colleges to cut tuition costs as school year begins online.

<https://edition.cnn.com/2020/08/18/us/college-online-tuition-costs-coronavirus-wellness/index.html> (2020.09.01. 인출)

European Union(2004.10.04.). UK sees its first university merger.

<https://cordis.europa.eu/article/id/22711-uk-sees-its-first-university-merger> (2020.08.01. 인출).

Financial Time(2020.04.25.). UK universities are a success story: they need help now. (2020.07.30. 인출) (2020.08.01. 인출).

Forbes(2020.06.11.). Biden Calls For Student Loan Forgiveness And Free College.

<https://www.forbes.com/sites/zackfriedman/2020/06/11/student-loans-biden-forgiveness-college/#434f9cc15a46> (2020.08.01. 인출).

Inside Higher Ed(2017.05.17.). Trouble From the Grave.

<https://www.insidehighered.com/news/2017/05/17/burlington-college-campus-purchase-still-coming-back-haunt-jane-sanders> (2020.08.01. 인출).

Sweet Briar College(2019). President's office. Letter to the Community: Vote of confidence from SACSCOC(2019.07.14.).

<https://sbc.edu/president/letter-to-the-community-statement-on-sacscoc>

-removal-of-warning (2020.08.01. 인출).

The Boston Globe(2017.10.11.). Wheelock College and Boston University finalize merger.  
[https://www3.bostonglobe.com/metro/2017/10/11/wheelock-college-and-boston-university-finalize-merger/4C63YGIHdKao8UJgGoSH7I/story.html?p1=Article\\_Recommended\\_ReadMore\\_Pos12&arc404=true](https://www3.bostonglobe.com/metro/2017/10/11/wheelock-college-and-boston-university-finalize-merger/4C63YGIHdKao8UJgGoSH7I/story.html?p1=Article_Recommended_ReadMore_Pos12&arc404=true) (2020.08.01. 인출).

The Chronicle of Higher Education(2015.07.14.). That Time Sweet Briar Tried to Merge With the U. of Virginia.  
<https://www.chronicle.com/article/that-time-sweet-briar-tried-to-merge-with-the-u-of-virginia> (2020.09.30. 인출)

The Guardian(2020.07.06.). UK universities facing possible financial disaster, research says.  
<https://www.theguardian.com/education/2020/jul/06/uk-universities-facing-possible-financial-disaster-research-says> (2020.07.30. 인출)

The Newyork Time(2018.05.17.). Sweet Briar College Almost Closed. What Will It Take to Thrive?.  
<https://www.nytimes.com/2018/05/17/opinion/sweet-briar-meredith-wool-interview.html> (2020.09.30. 인출)

The Southern Illinoisan(2017.05.27.). Morthland College investigated by state, federal agencies; fined millions over alleged mishandling of federal funds. [http://the-southern.com/news/local/communities/westfrankfort/morthland-college-investigated-by-state-federal-agencies-fined-millions-over/article\\_0bd62e4f-af67-559c-b277-f863255d4f52.html](http://the-southern.com/news/local/communities/westfrankfort/morthland-college-investigated-by-state-federal-agencies-fined-millions-over/article_0bd62e4f-af67-559c-b277-f863255d4f52.html) (2020.09.30. 인출)

The Washington Post(2020.08.19.). University of Notre Dame halts in-person teaching for two weeks as virus count climbs. <https://url.kr/Ewbnl7> (2020.09.01. 인출)

Times Higher Education(2015.07.23.). The perpetual financial crisis of UK higher education.  
<https://www.timeshighereducation.com/blog/perpetual-financial-crisis-uk-higher-education> (2020.09.01. 인출)

Vermontvz(2019.02.11.). Developer secures \$20.5 million financing for Cambrian Rise in Burlington

<https://vermontbiz.com/news/2019/february/11/developer-secures-205-million-financing-cambrian-rise-burlington> (2020.09.01. 인출)

Between 情報サイト(2018.08.07.). 文科省が経営困難大学の指導を強化「3年間で改善なし」は法人名公表.

<http://between.shinken-ad.co.jp/univ/2018/08/keieishido.html>. (2020.09.01. 인출)

newsweekjapan(2018.12.03.). 倒産する大学の4つの特徴：地方、小規模、名称変更、そして.

<https://www.newsweekjapan.jp/stories/business/2018/12/4-65.php>. (2020.09.01. 인출)

Univ Journal(2018.10.15.). 国立大経営改革支援、2018年度は名古屋大学など7事業採択.

<https://univ-journal.jp/23253/> (2020.07.30. 인출)

weekly-economist(2018.07.24.). 特集：大学消滅.

<https://www.weekly-economist.com/20180724feature> (2020.07.30. 인출)

毎日新聞(2017.04.06.). 至誠館大 入学式 23人が新生活への決意誓う萩.

<https://mainichi.jp/articles/20170406/ddl/k35/100/427000c>. (2020.07.30. 인출)

不景気(2020.03.16.). 「大阪観光大学」運営の「学校法人明浄学院」が民事再生法. <https://www.fukeiki.com/2020/03/meijo-gakuin.html>. (2020.07.30. 인출)

<https://www.fukeiki.com/2020/03/meijo-gakuin.html>. (2020.07.30. 인출)

産経新聞(2020.08.28.). 私学助成750億円前倒し授業料減免、コロナ対策に.

<https://www.sankei.com/life/news/200828/lif2008280025-n1.html>. (2020.09.15. 인출)

山口新聞(2019.11.09.). 至誠館大1億3千万円返還 会計検査院補助金手続きに問題.

<https://www.minato-yamaguchi.co.jp/yama/e-yama/articles/2274>. (2020.09.15. 인출)

## 〈웹사이트〉

e-나라지표 <https://www.index.go.kr>

KDI 경제정보센터 <https://eiec.kdi.re.kr>

NICE평가정보-기업정보 종합포털(KISLINE) <https://www.kisline.com>

교육부 <https://www.moe.go.kr/>

금융위원회 <http://www.smefn.or.kr>

네이버지식백과 시사상식사전 <https://terms.naver.com>  
 대학알리미 <https://www.academyinfo.go.kr>  
 대한민국정책브리핑 <https://www.korea.k>  
 법령정보센터 <http://www.law.go.kr>  
 지방공기업평가원 <https://www.erc.re.kr>  
 한국교육개발원 교육통계센터 <https://kess.kedi.re.kr>  
 한국은행 <http://www.bok.or.kr>  
 한중대학교 교수비상대책위원회 <https://cafe.daum.net/hzu-proemcple>  
 Boston University <https://www.bu.edu>  
 Education Next <https://www.educationnext.org>  
 EducationDive <https://www.educationdive.com>  
 Federal Student Aid <https://studentaid.gov>  
 GOV.UK <https://www.gov.uk/>  
 Higher Education Policy Institute(HEPI) <https://www.hepi.ac.uk>  
 Higher Education Statistics Agency(HESA) <https://www.hesa.ac.uk>  
 Inside Higher Ed [www.insidehighered.com](http://www.insidehighered.com)  
 legislation.gov.uk <http://www.legislation.gov.uk>  
 National Center for Education Statistics(NCES) <https://nces.ed.gov>  
 National Student Clearinghouse Research Center(NSCRC) <https://nscresearchcenter.org>  
 Sweet Briar College <https://sbc.edu>  
 The White House <https://www.whitehouse.gov>  
 U.S. Census Bureau <https://www2.census.gov>  
 U.S. Department of Education <https://www.ed.gov>  
 UK. Wikipedia <https://en.wikipedia.org/wiki>  
 University System of Georgia. <https://www.usg.edu/news/usgfacts>  
 United States Code <https://uscode.house.gov>  
 University System of Georgia. USG Facts. <https://www.usg.edu/news/usgfacts>  
 US news <https://www.usnews.com>

US Spending <https://www.usgovernmentspending.com>

e-Gov(일본 e-Gov 포털) <https://elaws.e-gov.go.jp>

文部科学省(문부과학성) <https://www.mext.go.jp>

般社団法人公立大学協会(사단법인 공립대학협회) <http://www.kodaikyo.org>

日本 Wikipedia <https://ja.wikipedia.org/wiki/メインページ>

日本の大学一覧(일본의 대학전망)

<https://userweb.mmtr.or.jp/idu230/his/his/nitigo/school2/gakkou.htm>

日本私立学校振興・共済事業団(일본 사립학교진흥·공제 사업단)

<https://www.shigaku.go.jp>

統計局ホームページ(일본 통계청) <https://www.stat.go.jp>

# A Policy for Marginal Universities according to the Declining of School-age Population

Seo, Young In  
Choi, Sang Duk  
Kim, Ji Ha  
Moon, Bo Eun  
Gil, Yong Soo  
Shin, Jai Young  
Oh, Sang Ah

The rapid decline of the school-age population due to changes in the population is a factor that intensifies the university's management difficulties and financial deficits. The main reason is the lack of resources for admission to higher education and the shortage of students. Unlike in the past, when managerial misconduct or moral hazard was the cause of university insolvency, demographic and social change factors have emerged as the main cause of the increase in marginal universities, where normal management is difficult. In the future, it is expected that the number of marginal universities will continue to accelerate. In the era of the Fourth Industrial Revolution, as the development and competitiveness of universities are more important as national resources

that will lead the future society, the government and universities cannot postpone policy responses to the problem of marginal universities.

Based on this background, this study sought policies and systems that could cope with the problem of marginal universities. The research objectives are first, to establish the concept of marginal universities and to differentiate them from insolvent universities derived through the existing universities evaluation second, to understand the current status and status of marginal universities, and third, to develop a marginal risk diagnosis model and to explore the possibility of using the diagnosis results, and fourth, Classification of marginal universities and identification of characteristics of each type, Fifth, minimizing social loss of tertiary education through systematic management and support for marginal universities, and seeking ways to create a sound higher education ecosystem through policy use of the predicted results of marginal universities.

The research content is largely composed of four. First, through basic research, the theoretical background was analyzed the concept and theoretical background of the marginal university were analyzed. The basic research includes the process of changing policies of marginal universities by government, social and economic, social and economic significance, analysis of policies and systems related to marginal companies in other sectors, and analysis of overseas cases are included. Second, through analysis of the current status of marginal universities, problems and issues surrounding marginal universities are identified. The current status includes the trend of occurrence of marginal universities derived through various government evaluations and selection. It includes indicators, actual conditions for each indicator, and trends in the occurrence of school closures. Third, a diagnostic model was developed using educational condition indicators and financial ratio indicators to predict marginal risk for each university, And use the model based on the results of one diagnosis, I tried to categorize the university. Fourth, by synthesizing the

above research contents, a policy and institutional response plan and a policy promotion roadmap for marginal universities were presented. The contents and composition of the overall study are summarized in <Table 1>.

<Table 1> Contents and Composition of the Study

Division	Purpose	Contents	Research methods
Chapter I. Introduction	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establish a framework for research</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Necessity and purpose of research Introduction</li> <li>Research content and method</li> </ul>	-
Chapter II. Analysis of Theoretical Background	<ul style="list-style-type: none"> <li>Theoretical background analysis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definition of the concept of marginal university</li> <li>Policy status by government</li> <li>Socio-economic implications of marginal universities</li> <li>Policies and systems related to other sector</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Literature review</li> <li>Expert consultation</li> </ul>
Chapter III. Marginal Universities Status and Problems	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analysis of current situation, problems and issues</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trends in marginal universities</li> <li>Analysis of screening indicators for marginal universities</li> <li>Current situation of marginal universities by major indicators</li> <li>Status of closed universities</li> <li>Problems and issues</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Literature review</li> <li>Statistical DB analysis</li> <li>Expert consultation</li> </ul>
Chapter IV. Marginal Universities Diagnosis	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prediction of marginal risk</li> <li>Categorization of marginal universities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diagnostic model development and verification</li> <li>Diagnosis by type and prediction of marginal risk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Statistical analysis (t-test, Logistic, model verification, variance analysis, etc.)</li> </ul>
Chapter V. Overseas Case	<ul style="list-style-type: none"> <li>Derivation of policy implications</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analysis of policies &amp; institutions of marginal universities in the US, Japan, the UK and other countries</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Literature review</li> <li>Statistical DB analysis</li> <li>Manuscript request</li> </ul>
Chapter VI. Counter-measures for Marginal Universities	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presentation of counter-measures for marginal universities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Basic direction of plan search</li> <li>Counter-plan: system introduction, diagnosis, policy by type, infrastructure(law/finances)</li> <li>Roadmap for policy enforcement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Literature analysis</li> <li>Expert consultation</li> </ul>
Chapter VII. Conclusion & Suggestions	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presentation of conclusions and follow-up studies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Derivation of research</li> <li>Suggestions for follow-up research and assignments</li> </ul>	-

### □ Theoretical Background

Marginal universities have been classified collectively as universities with poor evaluation results according to government policy without a unique concept. In other words, since independent narrative concepts or operational definitions could not be refined, controversy over the reliability and validity of the results of the selection of marginal universities was accompanied. In this study, after exploring the concept of marginal university through educational and financial approaches, marginal university was defined as a state in which it is in a difficult management situation where it is difficult to achieve the purpose of establishment as a university due to loss of competitiveness as a higher education institution. By examining the changes in government support and management policies for these marginal universities, and examining the social and economic significance of marginal universities in terms of the reduction of the school-age population and the ripple effect of the local economy, the differences from existing universities were distinguished. Finally, other sectors, namely the public and private sectors, analyzed policies and systems that support marginalized companies, and legal grounds, and utilized them to prepare countermeasures for marginal universities.

### □ Current Status and Problems of Marginal Universities

The trend of the occurrence of marginal universities has been confirmed through restrictions on financial support, restrictions on student loans, and universities designated as poor management universities in various higher education evaluations of the government. A total of 84 universities with advanced experience in marginal universities were analyzed by evaluation, cycle, and region. In the evaluation of university restructuring, the current status and change of marginal universities by major education and financial indicators were examined. Finally, we analyzed the reasons for the closure of schools,

major issues related to closure, and the current status(dissolution, liquidation, disappearance, etc.) of schools that have occurred since 2000.

The main problems are: First, insufficient differentiation of the causes of marginal universities, second, lack of establishment of the concept of marginal universities, third, insufficient classification of marginal universities, and inadequate promotion of policies according to types, fourth, urgent need for selecting marginal universities through diagnosis of marginal risk, fifth, current state of implementation of government policies that are not accompanied by laws and finances. In addition, issues regarding the validity of government intervention in the marginal university were also analyzed.

#### □ Marginal Universities Diagnosis

A diagnostic model was developed to diagnose marginal universities and derive countermeasures. To this end, 29 risk indicators consisting of educational conditions and financial ratio indicators were collected for 133 four-year private universities. T-test and univariate logistic analysis were performed on the collected diagnostic index pool to derive the final diagnostic indicators(new recruitment rate, enrollment rate, government subsidy rate, management and operation rate, total capital turnover), and prediction accuracy as a diagnostic model was verified. As the final diagnosis model, diagnosis results were derived for 133 universities by region, size, and limit type. The main types were autonomous type(regular development type, strong student attraction type, corporate income type), reorganization type(weak student attraction type), and crisis type(imminent limit type). Through this diagnosis, the possibility of predicting the risk and the possibility of policy application was verified.

### □ Overseas Case

In order to obtain implications for the preparation of countermeasures against marginal universities, cases of the United States, Japan, and other countries(UK and Germany) were analyzed. In the case of both the United States and Japan, the proportion of private universities is remarkably high, and demographic changes are occurring, so they are responding to the problem of the occurrence of marginal universities and closure of schools like Korea. Central and local governments in the United States and Japan, as well as related institutions, operate a system that induces them to check and manage marginal universities caused by deterioration in management, and the United Kingdom is not a market-oriented higher education institution like the United States and Japan. It is striving to manage the quantity and quality of the university through institutional mergers. Although the situation surrounding universities differs by country, various overseas cases were used to obtain implications for Korea's marginal universities, closure of schools, and changes in the functions of universities.

### □ Countermeasures for Marginal universities

Based on the above analysis results, a basic direction was set and a countermeasure was derived for marginal universities. In order to create a sound higher education ecosystem and maximize the social value of universities, we sought to respond to marginal universities, and this direction basically aims at five policy direction. First, policy orientation after rehabilitation, second, policy differentiation by types of marginalized universities, third, securing rationality and fairness in the process of expulsion from marginalized universities that cannot be rehabilitated, fourth, development of voluntary retirement and strengthening administrative support, fifth, avoiding uniform policies between marginal and non-marginal universities.

Based on this, the countermeasures for marginal universities are largely divided into four areas: system, diagnosis, policy establishment by type, and infrastructure(law and finance). The policies for each area are as follows.

〈Table 2〉 Countermeasures for Marginal universities

area		measures
System	Marginal Universities Introduction of Regular Evaluation System	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutionalization of a constant risk assessment system</li> <li>• Development of constant evaluation indicators for crisis diagnosis</li> </ul>
Diagnosis	Classification and Differentiation of Marginal Universities	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Classification of marginal universities type</li> <li>• Autonomous university support policy</li> <li>• Rehabilitation college application policy</li> <li>• Policy to support universities in crisis</li> </ul>
Policy by Type	Marginal Universities Rehabilitation Support and Systematic Management	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (tentative name) Enactment of 「Special Act for Enhancing the Rehabilitation of marginal universities」</li> <li>• Development of a support system for rehabilitation of marginal universities</li> <li>• Opening and diversifying the securing of admission resources for marginal universities</li> <li>• Preservation of financial deficit for marginal universities</li> </ul>
	Restructuring to enhance Social Value	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (tentative name) enactment of the 「Support Act for Promotion of Restructuring of Higher Education Institutions」and restructuring based on the law</li> <li>• Restructuring &amp; function reorganization within universities</li> <li>• Restructuring &amp; functional conversion between universities</li> </ul>
	Universities that cannot be rehabilitated	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dualization of the exit routes of poor and marginal universities</li> <li>• Securing fairness of selection and expulsion from universities that cannot be rehabilitated</li> <li>• Develop voluntary retreat for universities that wish to close universities</li> <li>• (tentative name) Establishment of 'University Closed Comprehensive Management Support Center'</li> <li>• Alternatives for social use of idle assets</li> <li>• (tentative name) Enactment of the 「University Closing Management Act」</li> </ul>
Infra- structure (Law &	Government Higher Education Financial Policy Reform	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restructuring the financial support policy for higher education</li> <li>• Customized financial support for marginal university</li> </ul>

area		measures
Finance)	Enactment and Revision of laws	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revision of the 「Higher Education Act」</li> <li>• Revision of the 「Private Schools Act」</li> <li>• Revision of the 「Act on the Development of Local Universities and Colleges and Regional Human Resources」</li> <li>• (tentative name) Enactment of the 「Special Act for Enhancing the Rehabilitation of marginal universities」</li> <li>• (tentative name) Enactment of the 「Support Act for Promotion of Restructuring of Higher Education Institutions」</li> </ul>

For each of the above countermeasures, the implementation period was divided into short-term(2021~2023), medium-term(2024~2025) and long-term(2026~), and a roadmap for practical policy implementation was presented by setting up implementation bodies such as the National Assembly, the central government and local governments, universities, and related organizations.

As a result of this study and suggestions for improving the effectiveness of the government's policy promotion, first, conducting elaborate follow-up research on setting the limit section for each indicator for diagnosing marginal universities, second, data management and research related to the management condition of universities, and third, forming the social consensus on post-processing by universities, and fourth, cross-ministerial responses to solving the problem of marginal universities were presented.

□ Keywords: Decline in School-age Population, Financial Deficit of Universities, Marginal Universities, Insolvent Universities, Closed Schools, Marginal Universities Diagnosis, Marginal University Types, Marginal University Rehabilitation Support, Functional Change, Restructuring

연구보고 RR 2020-14

---

## 학령인구 감소에 따른 한계대학 대응 방안 연구

---

발행	2020년 12월
발행인	반상진
발행처	한국교육개발원
주소	충청북도 진천군 덕산읍 교학로 7
	전화 : 043-5309-114
	FAX : 043-5309-819
	<a href="http://www.kedi.re.kr">http://www.kedi.re.kr</a>
등록번호	1973. 6. 13. 제16-35호
인쇄처	(주)다원기획 044-865-8115
ISBN	979-11-5666-427-7 93370

---

본 내용의 무단 복제를 금함.

/ 연구보고 RR 2020-14 /

# 학령인구 감소에 따른 한계대학 대응 방안 연구