

사립대학과 연계한 ‘학교복합시설’ 활성화

교육재정지원부

행복기숙사사업부

요약

- 지방소멸 위기가 본격화하고 있다. 저출산·고령화와 국토 불균형, 수도권 인구집중이 초래한 구조적인 위기, 국가적인 위기라 할 수 있다.
- 대학들도 직격탄을 맞고 있다. 학령인구 감소는 전국의 모든 대학들에 위기 요인이 아닐 수 없지만, 특히 비수도권 대학들의 경우는 취업기회 부족 및 전반적인 수도권대학 선호 현상 등으로 심각한 경영위기를 맞고 있다.
- 비수도권 대학의 경영위기 나아가 폐교 사태는 필연적으로 지역경제의 침체를 가속화하고 나아가 지역소멸을 부추기고 있다. 대학과 지역사회는 공동의 위기를 함께 헤쳐 나가기 위해 더욱 긴밀하게 상호협력하지 않을 수 없게 된 것이다.
- 교육부는 '19년 이후 국무조정실 '생활SOC추진단'이 추진해 온 '생활SOC 복합화사업'과 연계하여 '생활SOC 학교복합시설사업'을 지원해 왔다. 초·중등학교를 기반으로 주민친화형 문화시설을 건립하는 방식으로 '복합시설사업'을 추진한 것이다.
- '22년까지 총 23개의 학교복합시설을 설치하는 성과를 거뒀으며, 이를 통해 지역간 주민 편의시설 격차 완화와 지역경제 활성화에 기여하였다. 그러나 추진 주체의 모호성, 학생 학습권 침해 및 안전 문제 등의 한계를 드러내기도 하였다. 아울러 대학의 참여를 원천 제한하는 한계도 안고 있었다.
- 교육부는 '23년 3월 「국가책임 교육·돌봄 시스템 구축을 위한 학교복합시설 활성화 방안」을 발표, 지역 대학과 지역사회의 소멸 위기에 적극 대응해 가기 위해 '사립대학 부지를 활용한 복합시설 건립'이 가능하도록 관련 법 개정을 추진하겠다고 선언하였다.
- 교육부는 법 개정 작업과 함께 '23년 시범사업에 착수하는 한편, 한국사학진흥재단을 '대학 복합시설 전문 지원기관'으로 지정하였다. 한국사학진흥재단은 '23년 시범사업을 통해 '사립대학과 연계한 학교복합시설사업'이 안착될 수 있도록 제도와 사업 추진체계를 정비하고 있다.
- 최근 국회도 관심을 보이고 있어 다행이 아닐수 없다. '23년 8월과 9월, 조경태의원과 서병수의원이 각각 관련 법률개정안을 대표발의한 것이다. 사업의 체계적인 추진을 위해서는 법률 개정이 반드시 필요한 상황인 만큼, 한국사학진흥재단은 지역 대학과 지역사회가 동반 추락을 멈추고 회생의 길을 열어갈 수 있도록 조속한 법 개정을 위해 적극 노력할 것이다.

1. 인구감소와 비수도권 대학의 위기

가. 인구 동향

- 우리나라 전체 인구는 '20년 5,183만명에서 '21년 5,164만명으로 19만명 감소하였으며, 광역지방자치단체별 양극화 또한 심화됨. (행정안전부, <2022년 행정안전통계연보>)
- 서울과 경기, 인천을 합한 수도권 인구 추이를 따로 보면 1.5만명 감소한 것으로 나타났으나 세종까지 합해서 보면 1천명이 증가하였음. 인구감소의 대부분은 위의 네 광역지방자치단체를 제외한 전국 비수도권 지역에서 광범위하게 진행되었음.
- 지역별로 보면, 부산과 경남, 울산에서 모두 8.2만명이 감소하여 전체 인구감소의 43%를 차지하였으며, 대구와 경북은 4.6만명 감소로 24%, 광주, 전남, 전북에서는 4.4만명이 감소하여 23%, 대전과 충남, 충북에서는 모두 1.7만명이 줄어 전체 인구 감소분의 8.4%를 차지하였음.

〈 광역자치단체별 전년 대비 인구증감('21년) 〉

지 역	인구증감(명)	지 역	인구증감(명)	지 역	인구증감(명)	지 역	인구증감(명)	지 역	인구증감(명)
서울	△159,007	부산	△41,566	광주	△8,451	대전	△11,631	대구	△32,934
인천	5,547	울산	△14,425	전남	△18,746	충남	△1,772	경북	△12,813
경기	138,436	경남	△26,033	전북	△17,249	충북	△3,410		
세종	16,064					강원	△4,348		
						제주	2,124		
수도권	1,040	부·울·경	△82,024	호 남	△44,446	충청·강원·제주	△19,037	대구·경북	△45,747
총 계					△190,214				

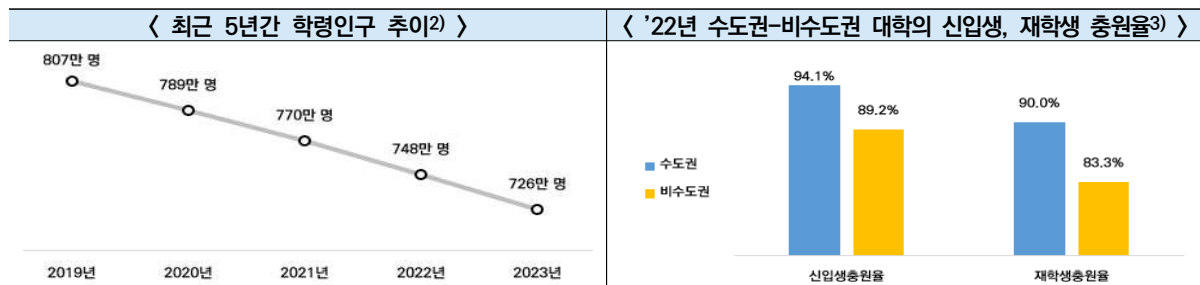
- 기초지방자치단체별로 인구감소지역을 살펴보면 비수도권 지역의 심각성을 더 확연하게 읽을 수 있음. 행정안전부는 '21년 「국가균형발전특별법」 제2조 및 동법 시행령 제2조의3에 따라 전국 228개 기초자치단체 중 89개 자치단체를 '인구감소지역'으로 지정하였는데, 이중 수도권 기초자치단체는 4개에 불과하고 85개 자치단체가 비수도권지역임.
- 전남은 22개 기초자치단체 가운데 16개, 전북은 14개 기초자치단체 가운데 10개가 '인구감소지역'으로 지정되었으며, 경남은 18개 기초자치단체 가운데 11개, 경북은 총 23개 기초자치단체 가운데 16개가 '인구감소지역'으로 지정되었음.
- 인구 5만명 미만의 기초자치단체가 52개에 달해 특히 비수도권 소도시들이 소멸 위기에 직면해 있음.
- 기초지방자치단체의 소멸 위기는 한국고용정보원이 발표한 '22년 3월 기준 '지방소멸 위험지수'를 통해서도 확인됨. 기초자치단체의 소멸 위험도를 5단계로 분류했는데, 그중 '소멸 위험지역'으로 분류되는 4단계(소멸 위험 진입)와 5단계(소멸 고위험)의 시·군·구는 전국 228개 중 113개(49.5%), 읍면동의 경우는 전국 3,573개 가운데 1,849개(51.8%)가 30년 내 소멸 위험에 처해있는 것으로 확인되었음.

〈 지방소멸 위험지수 통계('22년) 〉

지방소멸 위험분류 ¹⁾		광역시·도		시·군·구		읍·면·동	
		개수	(비중, %)	개수	(비중, %)	개수	(비중, %)
1단계	매우 낮음	0	(0.0)	0	(0.0)	200	(5.6)
2단계	보통	1	(5.9)	23	(10.1)	377	(10.6)
3단계	주의	12	(70.6)	92	(40.4)	1,147	(32.1)
4단계	위험 진입	4	(23.5)	68	(29.8)	735	(20.6)
5단계	고위험	0	(0.0)	45	(19.7)	1,114	(31.2)
소계 (4단계+5단계)		4	(23.5)	113	(49.5)	1,849	(51.8)
전체		17	(100.0)	228	(100.0)	3,573	(100.0)

나. 비수도권 대학 위기

- 총인구의 절대적인 감소, 특히 비수도권 지역 인구의 감소는 비수도권 대학들의 신입생·재학생 충원을 감소로 이어지게 됨.
- 수도권과 비수도권의 경제적·사회적·문화적 격차 확대와 전반적인 수도권 대학 선호 현상도 그와 같은 비수도권 대학 위기를 가속화시키는 요인으로 작용하고 있음.



- 비수도권 대학의 학생 충원을 저하는 대학의 재정위기로 이어지고, 그것은 교육환경 개선을 비롯한 투자 위축으로, 다시 대학의 교육의 질 및 경쟁력 저하로 이어지게 됨. 비수도권 대학이 재정위기와 경쟁력 위기의 악순환 고리에 빠지게 되는 것을 의미함. 대학의 경쟁력과 생존 확률이 '입지'에 의해 결정된다는 자조 섞인 말이 나올 정도로 대학의 생태계가 근원에서부터 교란되고 있는 것임.
- 그간 비수도권 대학들은 지역 인재의 유출을 막고 지역 산업계가 필요로 하는 인재를 양성, 배출함으로써 지역 경제의 버팀목이 되어 왔음.
- 뿐만 아니라, 대학 주변의 원룸촌과 상권도 지역 서민경제를 지탱해 온 중요한 기반임. 최근 증가하고 있는 폐교대학 주변의 상권이 급격하게 침체되고 공동화되면서 지역 경제에 큰 타격을 주고 있는 것으로도 확인되고 있음.
- 비수도권 지방자치단체와 대학이 모두의 생존을 위해 상호협력해야 하는 것은 더 이상 선택이 아닌 필수가 되었음.

1) 한국고용정보원 사이트(www.keis.or.kr) 중 연구성과물-'22년 지방소멸위험지수 요약자료, '23.10.1 검색

2) 국가통계포털 사이트(kosis.kr) 중 '19~'23년 주요 연령 계층별 추계인구, '23.10.1 검색

3) 대학알리미 사이트(www.academyinfo.go.kr) 중 '22년 신입생, 재학생 충원율(정원 내), '23.10.1 검색

2. 지역과 지역 초·중등학교의 상생발전을 위한 ‘생활SOC 학교시설복합화사업’

가. ‘생활SOC 학교시설복합화사업’의 취지와 성과

- '19년 4월, 국무조정실 생활SOC추진단은 ‘국민 누구나 어디에서나 품격있는 삶을 사는 대한민국’이라는 비전 하에, 지역간 주민 편의시설 불균형을 해소하고 지역 활력을 높이고자 하는 취지의 ‘생활SOC 복합화사업’에 착수함.
- 위 사업 취지를 구현하기 위해 교육부는 '20년 초·중등학교 부지를 활용한 ‘생활SOC 학교시설 복합화사업’을 추진하기 시작했음. 초·중등학교 부지를 활용해 지역에 필요한 공공·문화·체육·복지 시설을 설치할 경우 사업비의 10%를 국비로 추가 지원하는 내용임.
- 또한 학교시설복합화사업의 본격 추진 및 안정적 운영을 위해 '20년 3월, 「학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률」을 제정하였으며, '22년까지 총 23개를 추진하였음.

〈 생활SOC 추진사례 〉

대전 기성중학교 종합복지관	서울 방학중학교
	
■복합시설 : 수영장, 찜질방, 다목적체육관, 헬스장, 강당, 도서관, 정보화교육실 등	■복합시설 : 마을극장, 바리스타 배움터, 문화예술체육 활동실, 음악 연습실 등

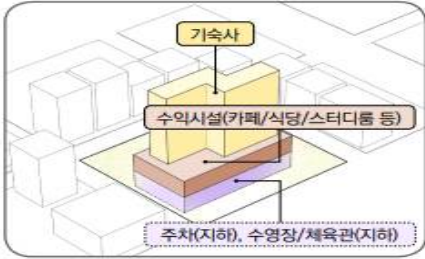
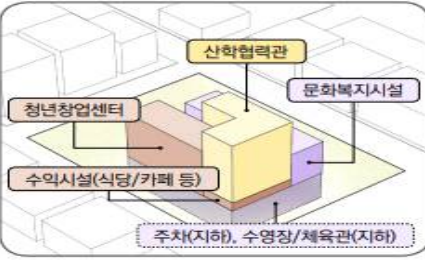
나. ‘생활SOC 학교시설복합화사업’의 한계

- 학교복합시설은 대도시권 체육시설과 주차장 등 특정 시설에 편중되는 경향을 보였음. 또한 학교 복합시설의 소유권 문제와 시설 운영관리비에 대한 부담 문제 등이 제기되었고, 이를 둘러싼 정부 부처-지방자치단체-학교-교육청 등 이해관계자들 간 갈등이 발생하는 경우가 많았음.
 - ※ 복합시설 중 생활체육시설(33.1%), 주차장(31.6%)이 과반수 차지, 교육복지시설은 9.5%에 불과
- 또한, 초·중등 위주로 복합화사업이 추진되면서 건립 부지 확보 문제와 학생 학습권 침해, 학생 안전 문제 등 각종 민원이 제기된 것도 사업 활성화에 한계로 작용함.
- '20년부터 시작된 ‘생활SOC 3개년 계획’은 '22년까지의 한시 사업임에 따라, 이와 연계한 ‘생활SOC 학교시설복합화사업’은 사업 수요 측면과 사업추진 과정에서 여러 과제를 남긴 채 종료되었음.

3. ‘사립대학과 연계한 학교복합시설사업’ 추진 계획

가. 사립대학과 연계한 학교복합시설사업

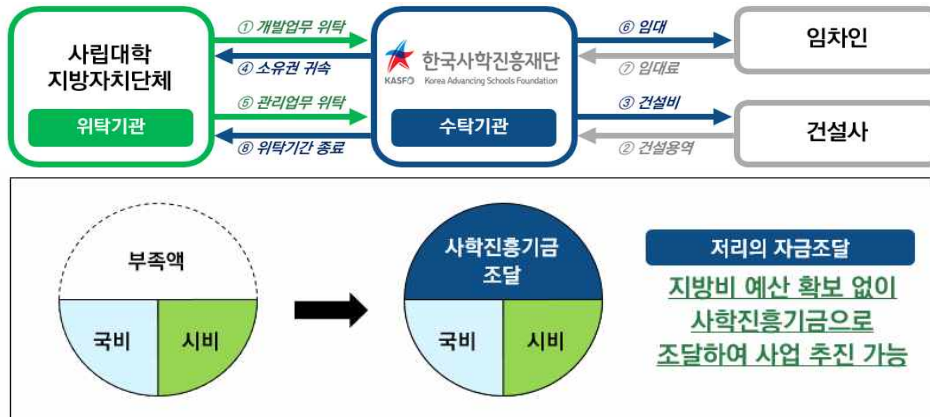
- 교육부는 '23년 3월 「국가책임 교육·돌봄 시스템 구축을 위한 학교복합시설 활성화 방안」을 마련하여 기존 ‘생활SOC 학교시설복합화사업’과 연계를 도모하고, 기존 문제점을 보완하여 늘봄학교 지원 및 지역소멸 대응을 목표로 한 행·재정 지원 확대 방안을 발표함.
- 초·중등학교와 연계하여 설치되던 기존 복합시설의 범위를 대학까지 확대하여 부족한 건립 부지 문제를 해결하고 지역소멸 위기에 적극 대응하기 위해, ‘고등학교 및 대학’과 연계한 지역 특화형 학교복합시설을 연간 10개소, 5년간 총 50개소 설치를 목표로 설정하였음.
- 교육부는 사업의 조기 정착 및 안정적 추진을 위해 한국사학진흥재단을 ‘대학복합시설 전문 지원기관’으로 지정하고, 한국사학진흥재단을 통해 사업수요조사·사업기획·유관기관 간 업무협약 등을 패키지로 지원할 계획임.
- 아울러 대학 기숙사와 연계한 ‘대학 기숙사복합형’, 산학협력단지 등과 연계한 ‘대학 산학복합형’ 모델을 제시하여 대학과 지역사회의 필요와 사정에 따라 사업을 기획할 수 있도록 지원할 예정임.

대학 기숙사 복합형	〈개념도〉 	〈사례〉 
대학 산학 복합형	〈개념도〉 	〈사례〉 
	〈대구 행복기숙사〉 대학행복기숙사(체력단련실, 독서실, 식당)/글로벌 플라자, 카페테리아, 편의점/주차장(인근 지역주민을 위한 시설 개방) 〈서울 혁신파크〉 서울시립대 부지 활용해 민관 협력 방식으로 추진, 서울시립대 산학캠퍼스 조성 (창업지원센터, 기숙사, 컨벤션, 문화, 숙박시설 등)	

- 이를 위해 연초 전국 지방자치단체와 사립대학을 대상으로 수요조사를 실시한 결과, 사립대학 23개교가 학교복합시설사업 참여를 희망하는 등 많은 지방자치단체와 사립대학이 학교복합시설 건립에 관심을 가지고 있는 것으로 확인되었음.

- 한국사학진흥재단은 지방자치단체가 대학 부지를 활용하여 복합시설을 원활하게 건립할 수 있도록 기존 한국자산관리공사(KAMCO)에서 지원 중인 ‘공유재산 위탁개발사업’을 벤치마킹하여 ‘사학진흥기금을 활용한 학교복합시설 위탁개발’ 제도를 마련할 계획임.

〈사립대학 복합시설 위탁개발(안) 구조도〉



나. 「학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률」 개정 필요성

- 학교복합시설 지원을 위한 추가 재원을 확보하고 사립대학 부지를 활용하는 등, 사업의 성공적인 안착을 위해 교육부와 재단은 「학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률」(이하 ‘학교복합시설법’)을 개정하여 법적 근거를 마련하고자 함.
- 재단은 올 초 법률 개정안에 대한 연구 용역을 수행하여 학교복합시설 사업의 대상을 대학으로 확대하는 것을 골자로 하는 법률 개정(안) 발의('23.8.10., 조경태의원 대표발의)를 지원하였고, 이어서 학교복합시설 확대의 한계점을 보완한 법률 개정(안)이 추가로 발의('23.9.5., 서병수의원 대표발의)되어 연내 개정을 목표로 하고 있음.
- 발의된 개정(안)의 주요 내용은 다음과 같음
 - 가. 학교복합시설사업의 활성화를 위하여 법 적용대상에 유치원과 대학을 포함하고, 복합시설의 용도를 지방자치단체의 장과 감독기관이 협의하여 결정(안 제2조 개정)
 - 나. 학교복합시설의 설치·운영을 효율적으로 지원하기 위하여 학교복합시설지원시스템을 구축·운영할 수 있도록 함(안 제5조의2 신설)
 - 다. 학교복합시설의 운영·관리에 따른 손해배상에 관한 사항과 담당 교직원의 적극행정을 위한 면책 사항을 규정함(안 제6조, 제6조의2 신설)
 - 라. 지역주민의 학교복합시설 사용에 따른 안전사고 발생으로부터 학생의 안전 확보를 위하여 고정형 영상정보처리기기를 설치·관리하도록 함(안 제8조 개정)
 - 마. 학교복합시설 설치 및 운영·관리에 소요되는 경비 전부 또는 일부를 감독기관장 등에게 보조할 수 있도록 함(안 제10조 개정)
 - 바. 학교복합시설의 설치 및 운영·관리를 위하여 지방교육재정교부금으로 지방자치단체를 지원할 수 있는 근거를 마련함(안 제10조의2 신설)

- 다만, 학교복합시설법 지원 대상을 지역 사립대학에까지 확대하는 안과 관련하여, 시설의 관리운영비 부담 주체, 시설의 소유권 주체 등에 대해서는 관계 기관들과의 충분한 토론을 거쳐 개정 법률안에 명확하게 반영하는 것이 필요함.

4. 사업의 안착을 위한 공공의 역할 확대 필요

- 교육부와 한국사학진흥재단은 사립대학과 연계한 학교복합시설의 첫 시범사업으로 '대구가톨릭대학교 하양 아트센터 사업'을 선정하고 '23년 5월 30일, 국가균형발전위원회, 경상북도, 경산시, 대구가톨릭대학교와 함께 다자간 협약을 체결하였음.
- 본 사업은 약 100억원 가량의 국비 및 지방비를 투입, 기존 대학 내 노후화된 강당을 다양한 공연이 가능한 문화센터로 개축하여 지역 내 부족한 문화공간을 확충함과 동시에 지역 상권 활성화를 꾀하는 사업으로, '학교복합시설법' 개정 후 '24년부터 본격적인 시범사업을 추진할 예정임.
- 또한, '23년 하반기에 다수의 사립대학과 지방자치단체가 학교복합시설사업에 관심을 가지고 관계 기관 간 협의에 착수하였으며 법 개정을 기다리고 있음.
- '학교복합시설법'을 조속히 개정하여 지원 대상을 대학까지 확대하고 시설투자에 필요한 재원을 신속하게 마련할 수 있도록 재정 지원의 근거와 추진 주체 간의 역할을 명확히 하는 등 사업 활성화 기반을 견고히 다지는 것이 시급한 과제임.
- 대학이 일정 기간 부지를 제공하고 복합시설의 소유주체와 운영방안에 대해서는 지방자치단체와 대학이 기획 단계에서 실시협약을 통해 명확히 확정하는 등, 현실적이고 효과적인 다양한 복합시설 모델들이 마련될 수 있을 것임. 이를 위해 지방자치단체와 대학 간 역할 정립을 명확하게 법령으로 규정하는 것이 필요함.
- 아울러, 기존 '생활SOC 학교시설복합화사업'을 보완·확장하는 사업임을 고려하여 기존 사업의 한계를 분석하고 개선하는 것 또한 주요한 과제임.
- 특히 시설의 소유주체와 운영관리비 지원 등 이해관계자 간 긴밀한 협의를 통해 권한과 의무를 명확히 하는 것이 중요하며, 사업전담기관인 한국사학진흥재단은 이들의 가교 역할을 충실히 수행할 것임.
- '사업 기본계획 수립', '국비 및 지방비 재원 확보', '건설 관련 인허가' 등 여러 방면에서 지방자치단체가 학교복합시설사업의 중심 역할을 수행해야 하는 만큼 지방자치단체의 의지와 지원이 필수적이며, 한국사학진흥재단은 지방자치단체가 적극 참여할 수 있도록 최선의 역할을 수행할 것임.
- 대학과 연계한 학교복합시설사업은 인구감소 및 수도권 쏠림에 따른 지방소멸과 비수도권 대학의 위기에 대응하기 위해 고안된 사업인 만큼, 안착과 성공을 위해서는 교육부-한국사학진흥재단의 적극적인 역할과 함께 위기의 당사자인 지방자치단체와 대학의 적극적인 관심과 의지가 필요함.

'학교를 튼튼하게 학생을 행복하게' 미래교육 선도기관

한국사학진흥재단(KASFO)은 사립학교의 교육환경을 개선하고,
학교 교육의 발전을 지원하기 위해 1989년에 설립된
교육부 산하 공공기관입니다.

재단은 교육환경 개선과 교육 혁신으로 미래교육 발전에 기여하고자
다양한 노력을 계속하고 있으며, KASFO 'VISION 2030+' 달성을 위해
고등교육정책 전문기관으로 힘찬 도약을 시작합니다!

〈주요 사업〉

- 교육환경개선 자금 융자사업
- 행복기숙사 지원사업
- 대학 정보화 지원사업
- 사립대학 구조개선 지원사업
- 폐교대학 종합관리사업
- 대학교육행정 연수사업
- 고등교육 경영 지원사업
- 고등교육 재정정보 집계·분석·공시
- 사립대학 회계투명성 제고 지원
- 고등교육 정책 연구·개발

