지방화 시대, 지역 인재는 지역 토양의 자양분으로 길러져야 한다

우리나라 교육재정은 오랫동안 초·중등 중심으로 설계되어 왔다. 그 뿌리는 1972년에 제정된 「지방교육재정교부금법」으로 거슬러 올라간다. 당시 한국 사회는 산업화와 도시화가 급속히 진행되며 인적 자원 개발이 국가 성장의 핵심 과제로 부상했다. 정부는 초등학교 무상교육 조기 달성과 중학교 의무교육 확대를 국정과제로 내세웠으나, 지역마다 교원 인건비와 학교 운영비의 격차가 심해 안정적인 재정 확보가 절실했다.

이러한 배경 속에서 제정된 지방교육재정교부금법은 내국세의 일정 비율을 자동으로 시·도교육청에 교부하여, 중앙정부의 해마다의 증감 논의와 무관하게 교원 인건비와 학교 운영비를 안정적으로 보장하도록 했다. 당시 1972년 국가 총예산은 약 1조 2천억 원 이였고, 이 가운데 교육부 예산은 약 2천억 원 정도였다. 교육이 곧 국가성장이라는 국가적 기조가 반영된 것이다. 그러나 법은 초·중등 교육 확대에는 기여했지만, 고등교육은 교부금에서 배제되었다. 그 결과 고등교육은 안정적 재원 없이 정부 재량사업에 의존해야 하는 구조가 고착되었다.

2024년 현재 이 불균형은 더 심화되었다. 지방교육재정교부금은 약 73조 7천억 원에 이르며, 전체 교육예산의 절대다수를 차지한다. 반면 고등교육기관 지원은 교육부 소관 고등교육 부문과 고등·평생교육지원특별회계(고특회계)를 합쳐도 15조억 원에 채 못미친다. 학생 수를 보면 더 분명하다. 유·초·중·고 재학생은 약 513만 명(63%), 고등교육기관 재적학생은 약 300만 명(37%)이다. 학생 수는 6대 4인데, 예산은 8대 2 수준이다. 흔히 말하는 '기울어진 운동장'을 넘어, 이제는 "뒤집힌 운동장"이라고 해야 할 상황이다.

이 불균형은 단순한 숫자의 문제가 아니다. 지방 교육청은 유·초·중등까지만 관할하며 대학 문제에는 책임을 지지 않는다. 반면 교육부는 대학을 관리하지만 전국 단위의 일률적 기준만 제시하다 보니 지역의 특수성을 반영하기 어렵다. 그 결과 청년들은 수도권 대학으로 쏠리고, 졸업 후에도 수도권에 머문다. 지역대학은 존립이 흔들리고, 지역은 청년을 잃는다. 실제로 비수도권 대학 상당수는 정원 미달로 위기에 몰려 있으며, 이는 곧 지역소멸로 이어지고 있는 상황이다.

직업교육의 분절도 문제다. 특성화고·마이스터고 같은 중등 직업교육은 교육청, 전문대학·폴리텍 같은 고등 직업교육은 교육부와 고용노동부의 중앙부처 소관이다. 학생들은 직업계 고교에서 전문대학으로 이어져야 하지만, 제도와 예산이 분리돼 교육과정 연계, 학점·자격 호환, 진로 설계가 단절된다. 현장에서 배운 직무능력이 대학 단계에서 연결되지 못하고, 기업은 필요한 인재를 제때 확보하지 못하고 있다. 학생은 혼란을 겪고, 산업은 성장 동력을 잃는 이런 구조로는 지역 산업을 떠받칠 전문 기술인재를 길러내기 어렵다.

따라서 교육 거버넌스의 대전환이 필요하다. 교육부는 국립대학 관리와 수능 같은 대학입시정책을 중심으로 기능을 재편하고, 사립(전문)대학은 지역 교육청이 일관된 정책적 제도로 관할하도록 획기적으로 바꾸어야 한다. 유·초·중·고·대학, 나아가 평생직업교육까지 교육청이 통합관리할 때, 고교-대학·전문대학-지역기업 취업-정주로 이어지는 선순환 구조가 가능하다. 청년은 진학에서 취업, 정주까지 지역 내에서 끊김 없는 흐름을 이어간다면 지역은 청년을 붙잡을 수 있다.

고등교육의 지방 이관은 충분히 가능하며 장점은 분명하다. 첫째, 정책 연속성이다. 고교-대학-취업으로 이어지는 경로가 지역 단위에서 설계된다. 둘째, 재정 배분의 유연성이다. 교부금과 고특회계로 나뉜 칸막이를 없애 지역 상황에 맞는 투입이 가능하다. 셋째, 지역 맞춤 교육혁신이다. 지역 산업과 대학을 직접 연결하는 전략을 교육청이 주도할 수 있다.

그러나 보완해야 할 과제도 있다. 우선 교육청 역량 강화가 필요하다. 대학 관리 경험이 거의 없는 교육청이 갑자기 모든 것을 맡는 것은 부담이다. 따라서 고등교육 전담 부서를 신설하고 교육부를 통한 전문 인력을 확보해야 한다. 둘째, 대학 자율성 보장이다. 지방 이관이 대학의 학문 자유를 침해해서는 안 된다. 관리·감독은 행정·재정적 지원에 국한해야 한다. 셋째, 재정 격차 해소다. 재정이 약한 지역은 대학 지원 여력이 부족할 수 있으므로, 중앙정부가 기본적인 지원을 유지하고, 추가 재량은 지방이 맡는 '혼합형 모델'이 현실적이다. 넷째, 교육 품질 관리다. 중앙 차원의 평가·인증 기구를 유지하여 교육의 질을 담보해야 한다.

이러한 조건이 갖춰진다면, 중앙은 기본을, 지방은 맞춤을 담당하는 구조가 가능하다. 대신 교육부는 국립대와 수능, 교육품질관리 및 인증, 기본 재정을 맡고, 지방은 사립(전문)대학과 지역 연계 사업, 맞춤형 지원을 담당하는 방식이다. 이렇게 되면 균형성과 안정성이 유지되면서도 각 지역은 자율적으로 인재를 길러낼 수 있다.

지역대학 혁신의 길은 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 지역 전략산업과 대학 교육과정을 세밀하게 연계해야 한다. 지역의 기반 산업이 곧 대학의 교육 콘텐츠가 되도록 해야 한다. 둘째, 대학을 단순한 학위 수여 기관이 아니라 청년 정주 거점으로 만들어야 한다. 주거·문화·창업을 포괄하는 지원을 통해 지역에서의 생활이 경쟁력이 되도록 해야 한다. 이 지점에서 지자체가 함께하며 정책적 리더십을 발휘해 주어야 한다. 셋째, 평생직업교육과 접목해 중장년과 고령층도 지역대학에서 역량을 쌓고 다시 일할 수 있게 해야 한다. 이렇게 될 때 지역대학은 단순한 학생 교육기관이 아니라 지역 전체의 지역 교육복지 허브로 역할이 확대될 수 있다.

대한민국의 미래 전문인재는 어디에서 길러질 것인가. 지금처럼 교육을 받는 학생 수의 37%가 대학에 다니는데 예산은 20%에도 못 미치고, 직업교육은 중등과 고등으로 분절돼 있으며, 지역대학은 정책 사각지대에 놓여 있다면 지역의 미래는 어둡다. 수도권 집중은 더 심화되고, 지역대학은 문을 닫을 것이며, 지역은 점차 청년을 잃고 말 것이다. 이는 곧 지역소멸로 이어짐은 자명하다. 뒤집힌 운동장에서 제대로 된 인재 양성이 가능하겠는가?

이제는 관점을 바꾸어야 한다. 중앙정부가 전국을 일률적으로 관리하는 시대는 이미 끝났다. 지역을 책임질 인재는 지역 토양의 자양분으로 길러져야 한다. 지방화 시대의 교육혁신은 균형 잡힌 재정과 재편된 거버넌스에서 출발한다. 유·초·중등과 고등교육, 직업교육이 하나의 선순환 체계로 연결될 때, 대한민국은 지역소멸을 극복하고 미래를 이끌 지역 인재를 키워낼 수 있다. 지역이 스스로 인재를 기르고, 청년이 지역에서 꿈을 꾸며, 산업이 지역에서 활력을 얻는 나라야말로 진정한 교육강국이자 지속가능한 국가가 아니겠는가.