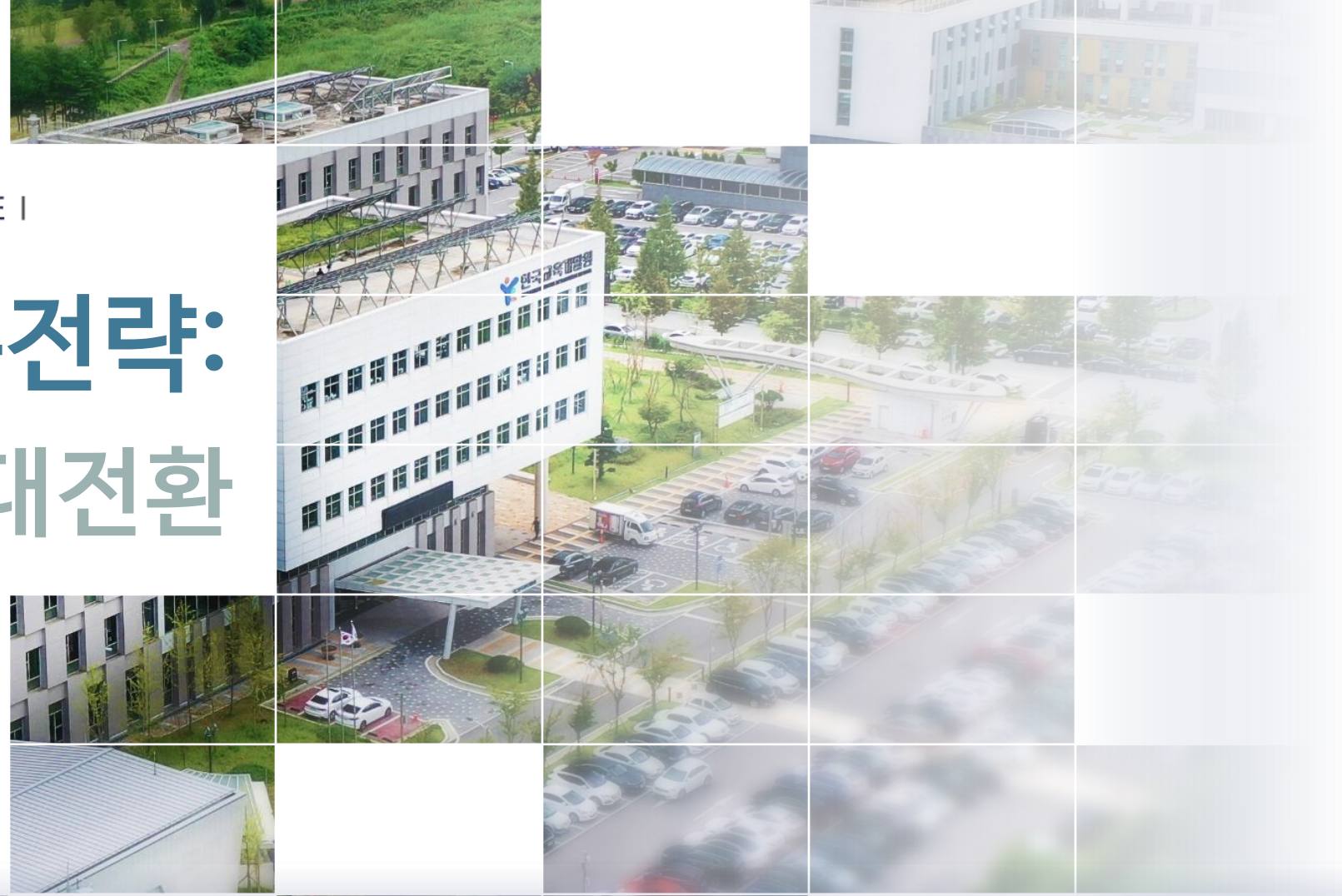
한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

I KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE I

지방시대의 생존전략:
고등교육 생태계 대전환

고 영 선

2026.7.22.



수도권 집중 지속

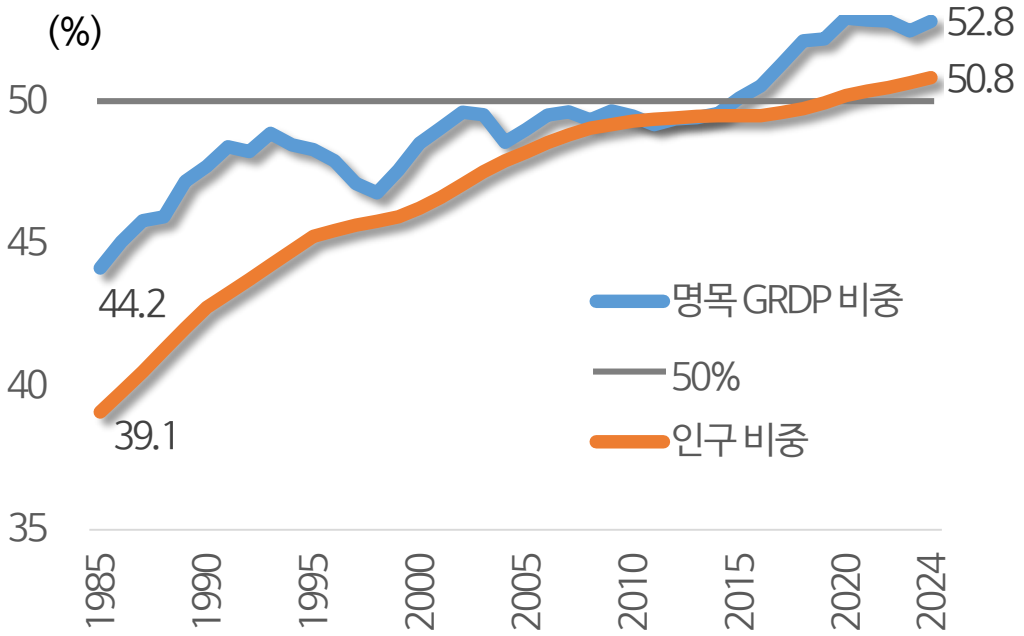
정부는 수도권 집중 억제를 위해 전방위적 노력 경주

- 수도권 규제, 공공기관 이전, 기업 지방이전 세제혜택, 지역산업 육성, 소멸위기지역 지원 등

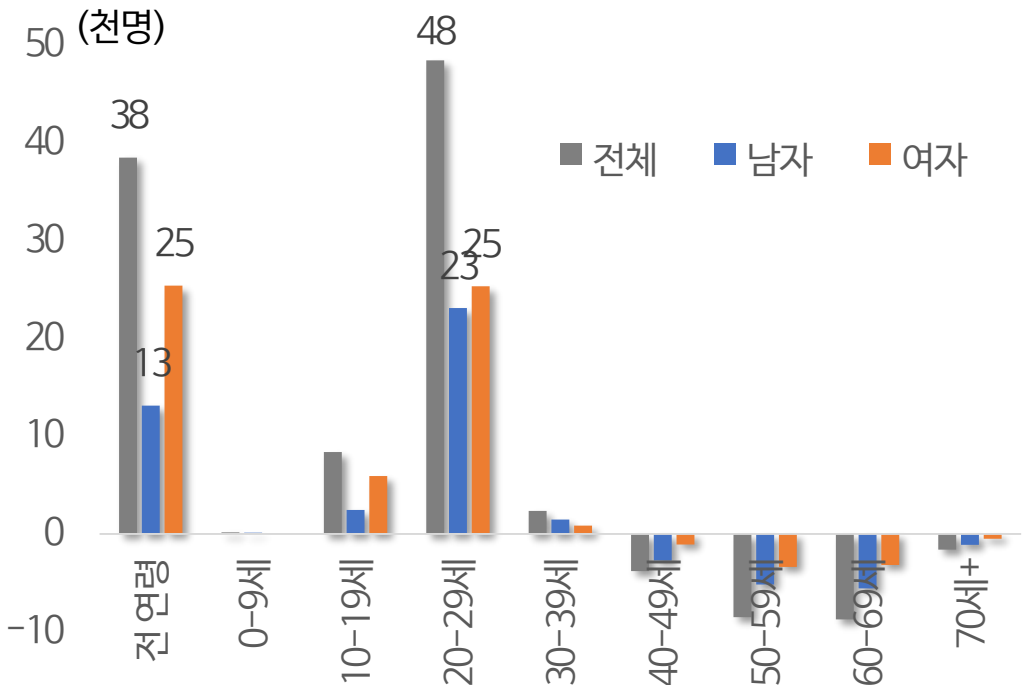
그럼에도 불구하고 수도권 집중 지속

- 특히 20대가 수도권 인구집중을 주도

수도권 비중(1985~2024)



비수도권→수도권 순이동자 수(2025)

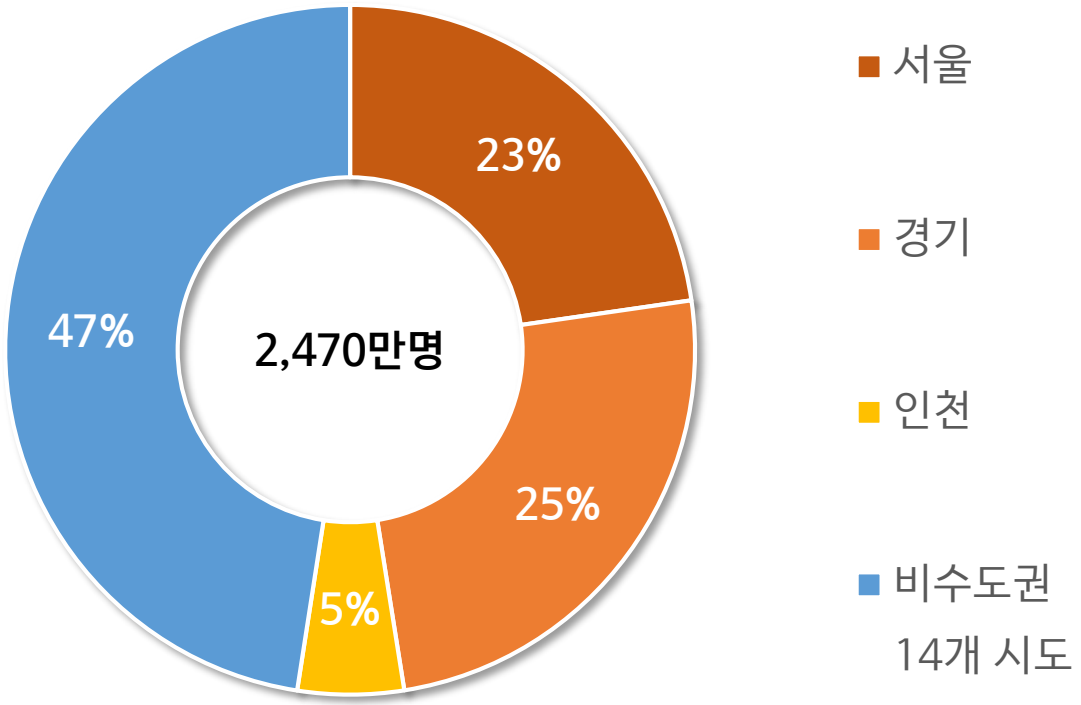


자료: 국가데이터처.

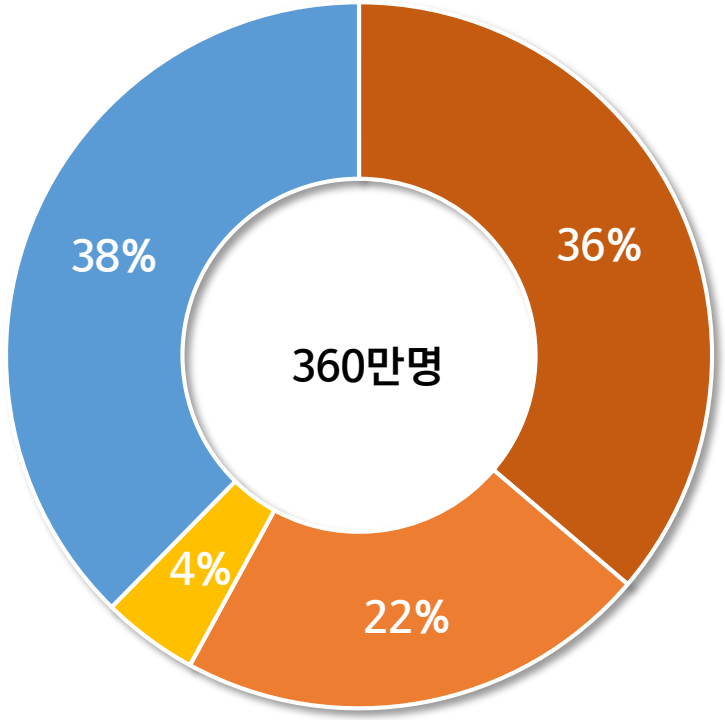
인구 이동은 좋은 일자리의 편재 때문

전체 일자리 비중은 비수도권 47%로 GRDP 비중과 유사, 그러나 300인 이상 사업체 일자리 비중은 비수도권 38%

전체 사업체 종사자 수(2024)



300인 이상 사업체 종사자 수(2024)

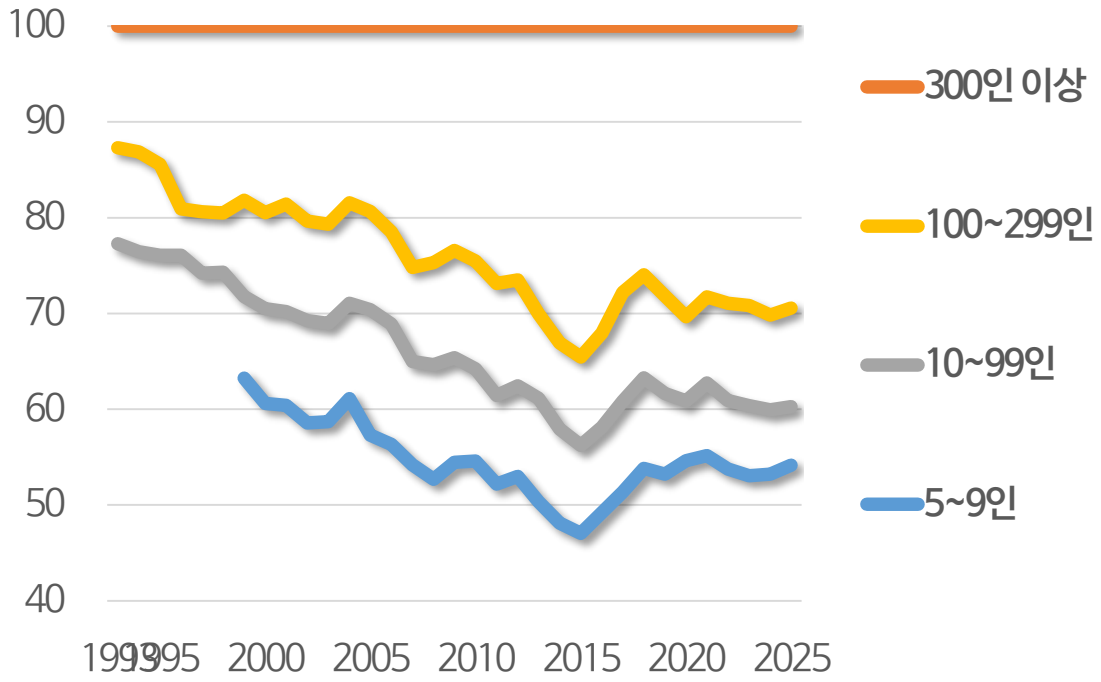


주: '공공행정, 국방 및 사회보장 행정'을 제외한 민간부문 종사자.
자료: 국가데이터처, 「전국사업체조사」.

사업체 규모에 따른 임금격차는 상당한 수준

5~9인 사업체의 임금은 300인 이상 사업체의 약 절반에 불과

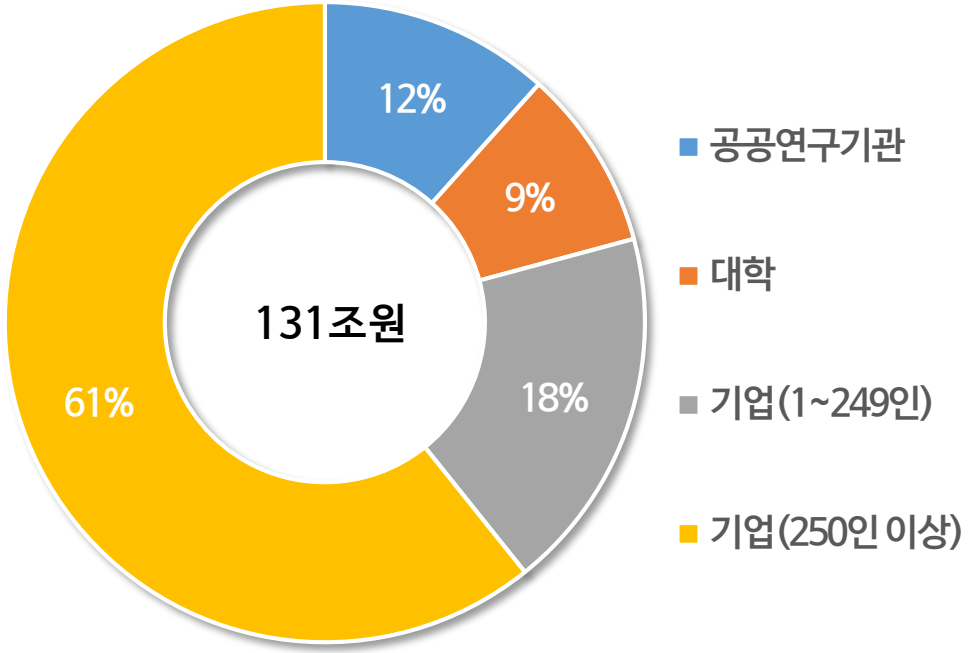
사업체 규모별 월급여 총액(1993~2025)



자료: 고용노동부,「고용형태별근로실태조사」.

대기업은 R&D 투자를 주도하며 높은 임금과 우수한 근무여건을 제공

연구수행주체별 연구개발비(2023)

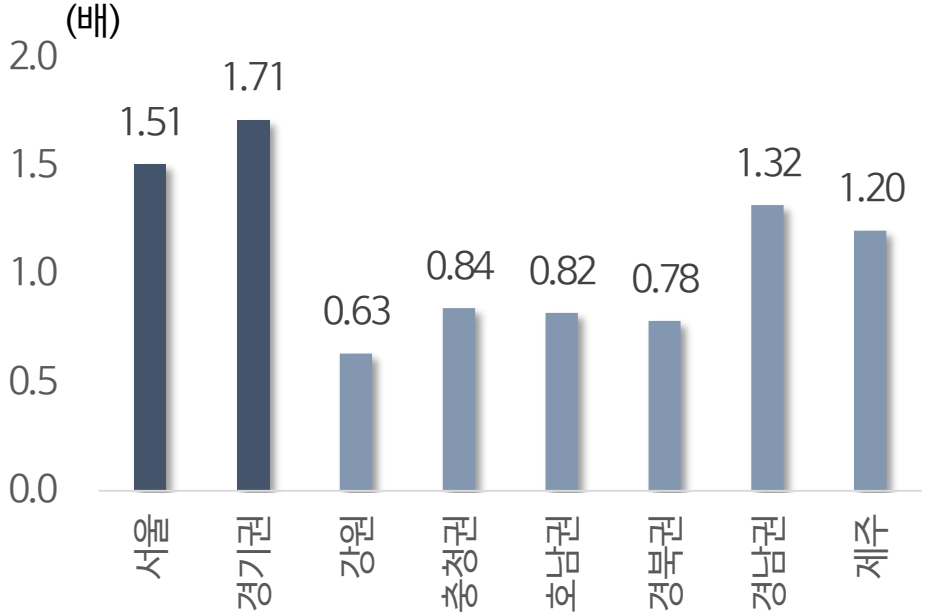


자료: 과학기술정보통신부,「연구개발활동조사」;
OECD, "Business enterprise R&D expenditure by size class and by source of funds."

대학생 수와 비교하더라도 좋은 일자리는 수도권에 편중

대학생 수 대비로 300인 이상 사업체 종사자는 수도권이 비수도권의 두 배 가량

300인 이상 사업체 종사자/고등교육기관 재적학생(2024)

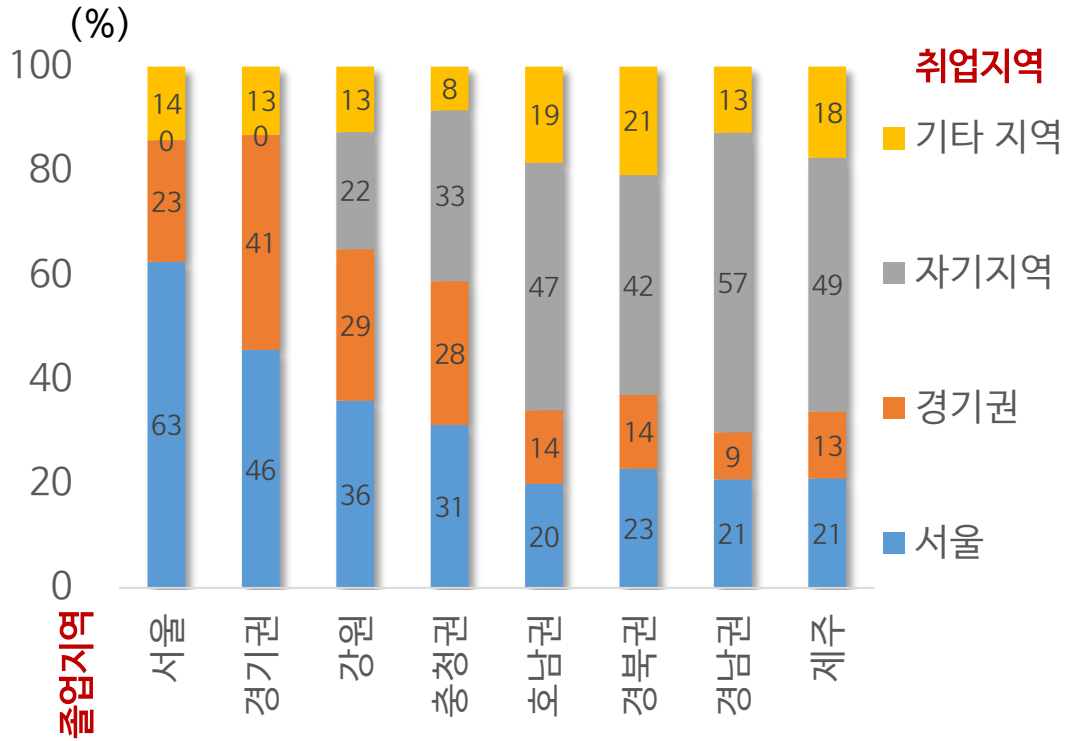


주: '공공행정, 국방 및 사회보장 행정'을 제외한 민간부문 종사자.
자료: 국가데이터처, 「전국사업체조사」; 한국교육개발원, 「교육기본통계」.

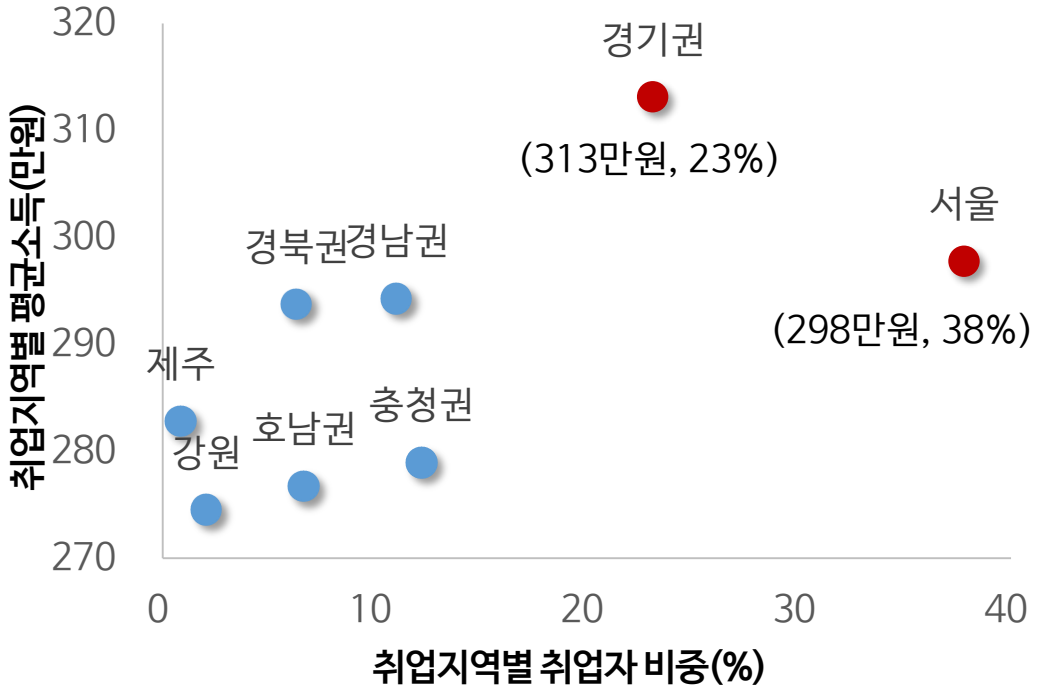
대졸자들은 좋은 일자리를 찾아 수도권으로 이동

일반대 졸업자 중 수도권 취업자는 강원·충청의 경우 59~65%, 호남·경북·경남·제주의 경우 30~37%

일반대 졸업자 취업지역 분포(2024)



일반대 졸업자 취업지역별 평균소득 및 취업자 비중(2024)



주: 경기권=경기+인천, 경남권=경남+부산+울산, 경북권=경북+대구, 호남권=전북+전남+광주, 충청권=충북+충남+대전+세종.
자료: 교육통계서비스.

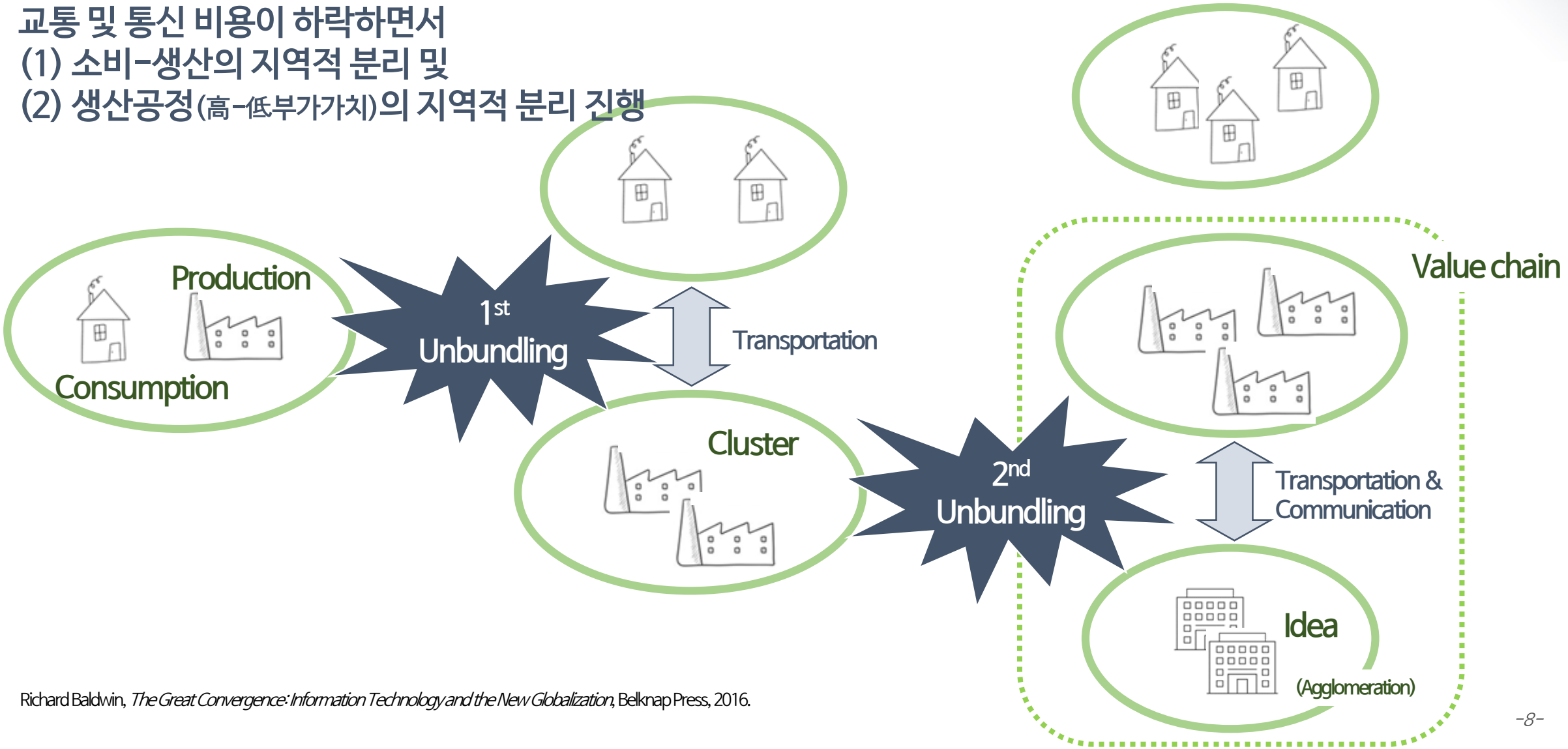
대졸자들의 지역 정주를 위해서는 지역 경제 활성화가 우선

왜 수도권 집중이 계속되는가?

지역 경제 활성화를 위해서는 무엇이 필요한가?

수도권 집중의 원인 중 하나는 "Unbundling" (Baldwin, 2016)

교통 및 통신 비용이 하락하면서
(1) 소비-생산의 지역적 분리 및
(2) 생산공정(高-低부가가치)의 지역적 분리 진행

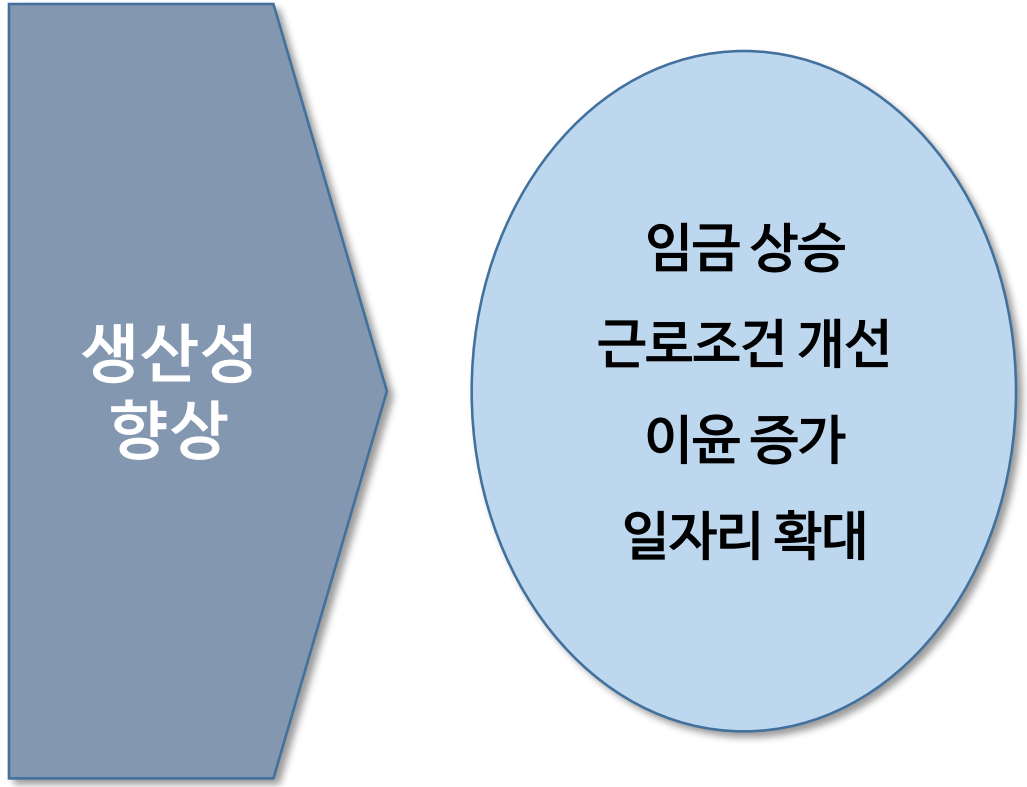


Richard Baldwin, *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Belknap Press, 2016.

다른 하나는 집적효과(集積效果)

집적효과(agglomeration effect)

- Labor market pooling: 인구가 많을수록 기업은 원하는 근로자를 찾기 쉬워짐.
  - 반대로, 기업이 많을수록 근로자도 원하는 기업을 찾기 쉬워짐.
- Specialized suppliers: 기업이 많을수록 기업은 다른 거래기업을 찾기 쉬워짐.
- Knowledge spillover: 인구가 많을수록 지식 및 경험의 공유가 활발해지고 발명과 발견이 촉진됨.



참고: 폴 크루그먼, 『폴 크루그먼의 지리경제학』, 창해, 2021.

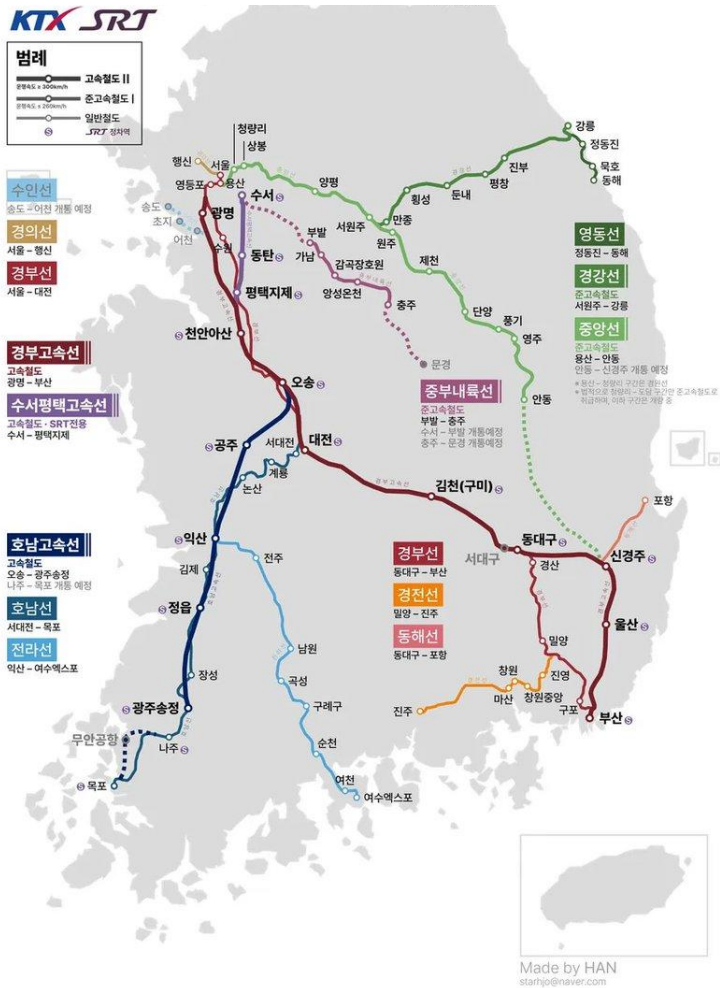
- 집적으로 인해 거주, 교통, 환경 문제도 발생하나, 이것은 지역 공공재(local public goods)의 적절한 공급을 통해 해결 가능

교통망 확충 + 집적효과 = 수도권 집중

KTX 등 교통망 확충은
지역 간 교통비용을 낮추면서
수도권 집적을 촉진했을 가능성

- 서울 등 수도권은
  value chain상
  고부가가치 산업이 집적,
  생산성 향상 및
  고임금 일자리 창출 주도
- 국가 전체 생산성 향상에 기여,
  그러나 지역경제에 부정적 영향

고속철도 노선도



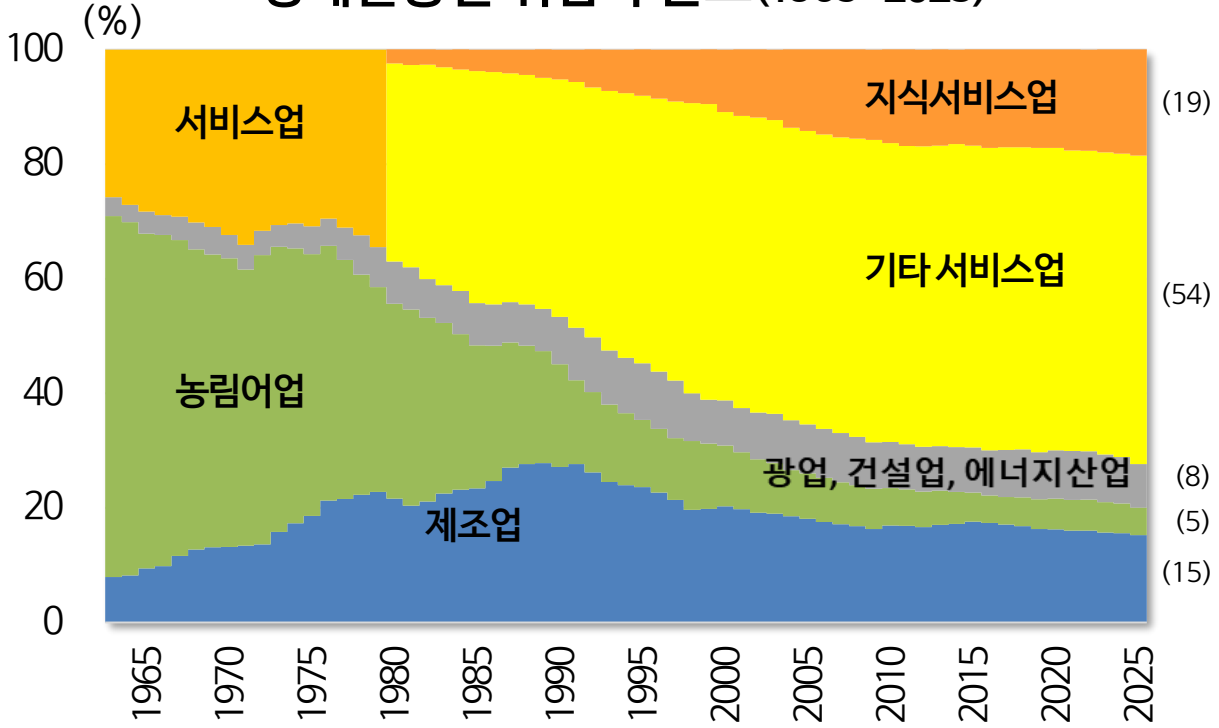
고속도로 노선도

산업구조 변화도 주목할 필요

탈(脫)산업화(제조업→서비스업)가 빠르게 진행 중

- 취업자 비중('25): 제조업 15% < 지식서비스업 19%
  (지식서비스업=방송통신·정보서비스+금융·보험+부동산+사업서비스)

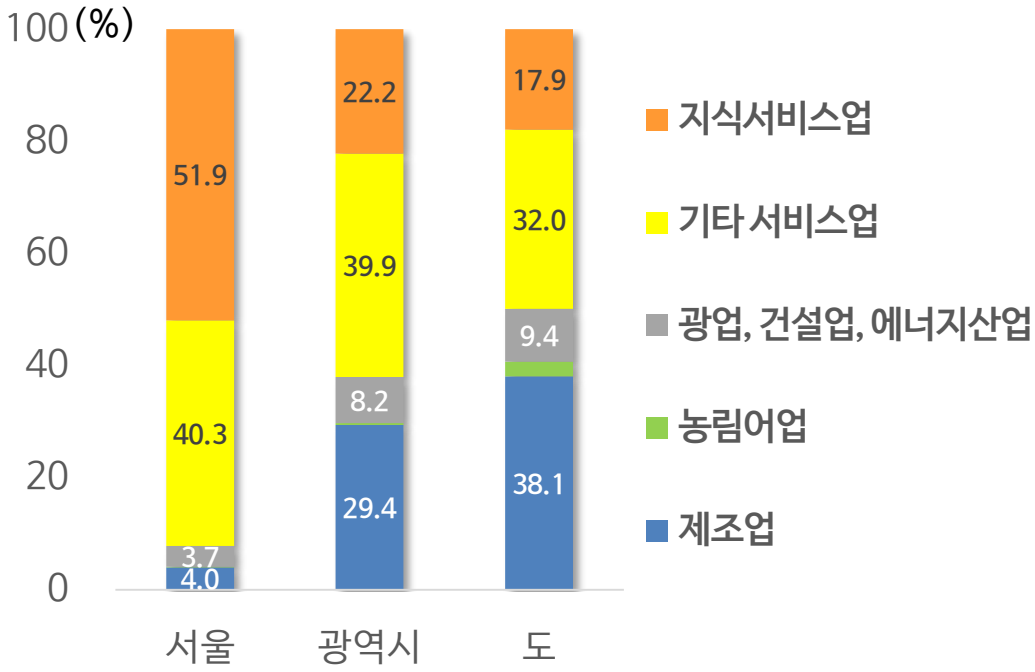
경제활동별 취업자 분포(1963~2025)



서울은 지식서비스업 비중이 52%에 도달, 지방은 여전히 제조업(광역시 29%, 도 38%) 중심

- 서울은 지식서비스업 집적 진행 중

경제활동별 부가가치 비중(2024)



자료: 국가데이터처.

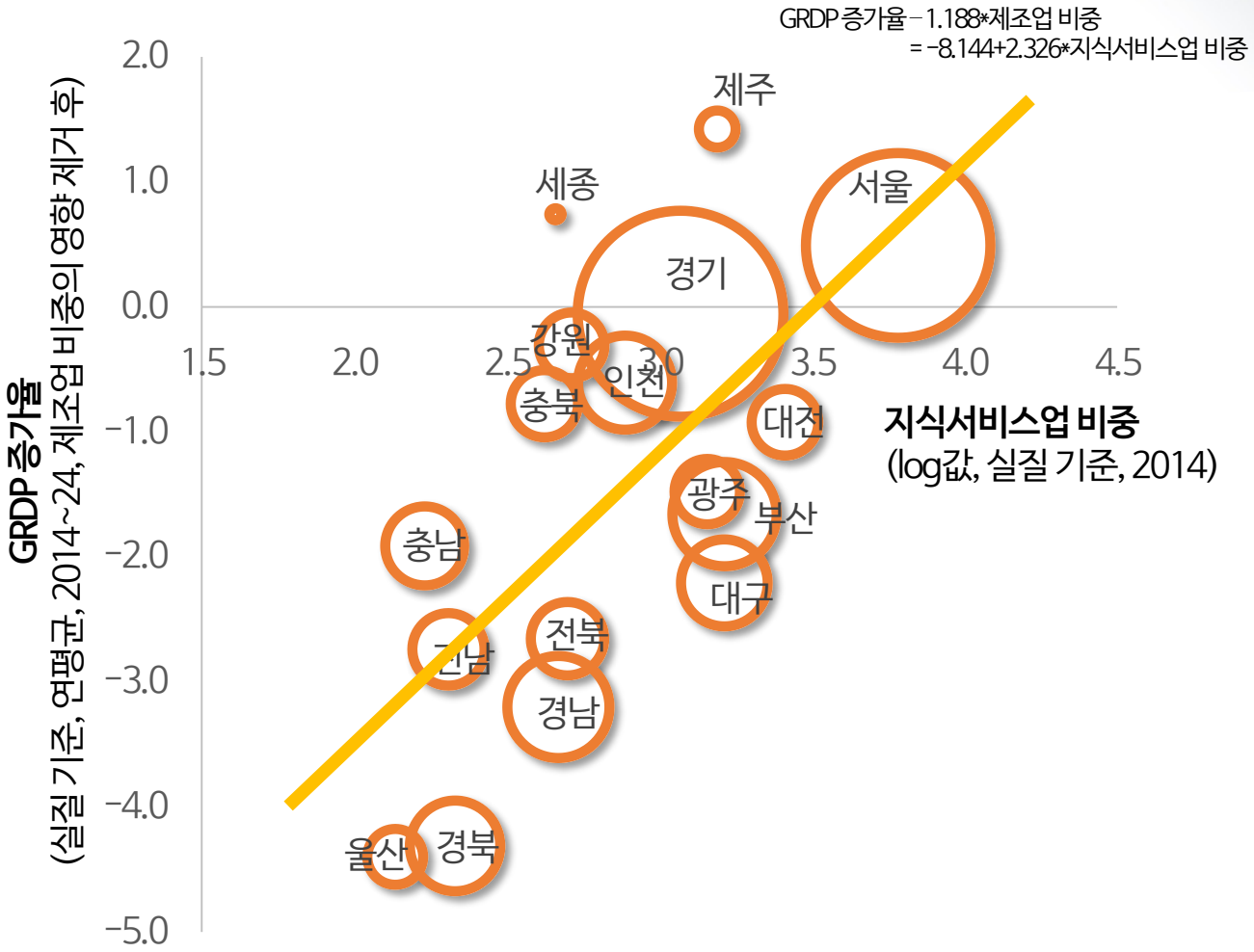
지식서비스업이 발달한 곳일수록 빨리 성장

GRDP 중 지식서비스업 비중과 제조업 비중이 높은 광역단체는 이후 높은 성장률 시현

- 계수추정치: 지식서비스업 〉 제조업

종속변수	GRDP 증가율(실질 기준, 연평균, 2014~24)	
독립변수	상수항	-8.144
	지식서비스업 비중 (log값, 실질 기준, 2014)	2.326** (0.990)
	제조업 비중 (log값, 실질 기준, 2014)	1.188* (0.600)
R^2	0.933	
N	17	

주: 1) 2014년 인구를 가중치로 사용한 가중평균 회귀분석 결과.
2) ** p<0.05, * p<0.1.
자료: 국가데이터처가 제공하는 GRDP 및 인구 데이터를 사용하여 분석.



주: 동그라미의 크기는 2014년 인구를 의미.

결론적으로, 균형 발전은 지난한 과제

수많은 정책이 별 성과를 내지 못한 것은
Unbundling 및 집적효과의 영향을 상쇄할 수 없었기 때문

그러나 우리나라의 발전과정을 떠올려 보면, 불가능하지는 않음.

핵심은 "친(親) 성장 정책을 추진할 의지가 있는가?"임.

① 기업활동 활성화

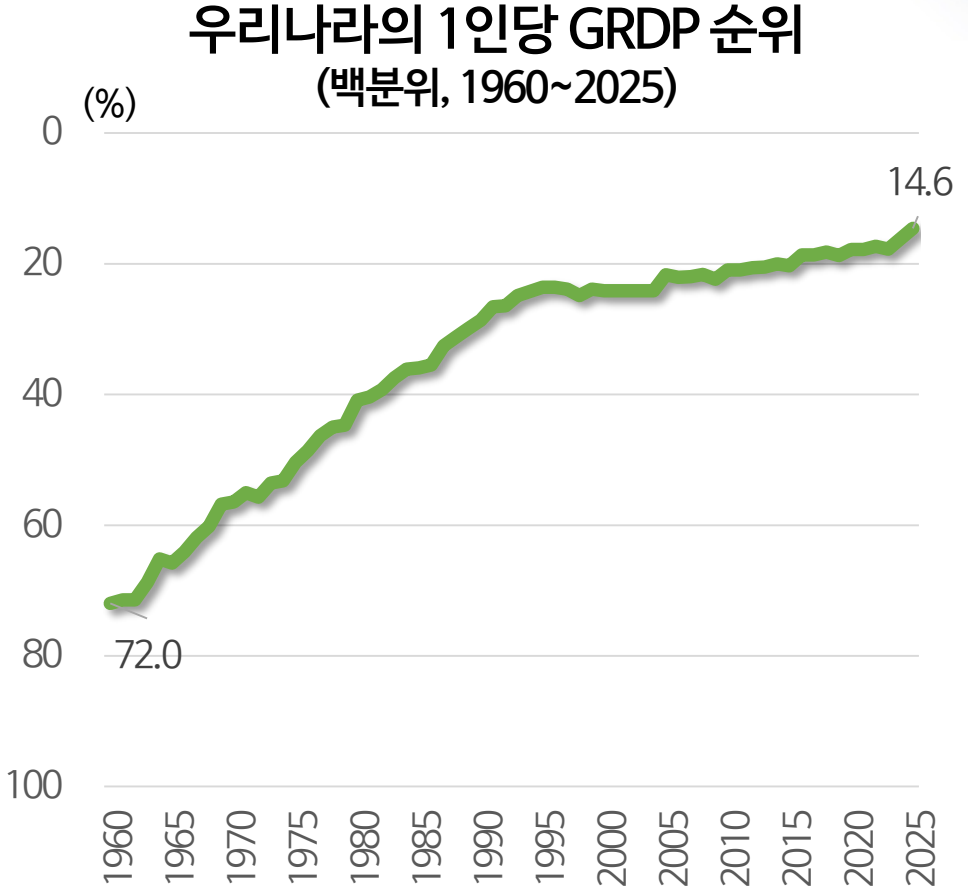
- 규제 최소화, 인력 양성, 인프라(교통·에너지·주택 등) 확충

② 경쟁력 중심의 시장재편 허용 또는 촉진

- 경쟁력 있는 기업이 몸집을 불려 대기업으로 성장하고 세계시장까지 진출할 수 있는 환경 조성
- 약자 보호는 경쟁원칙을 훼손하지 않는 사회정책으로

③ 지역 내 선택과 집중

- 분산투자 최소화, 집적효과 시현, 지역 내 성장거점 확보

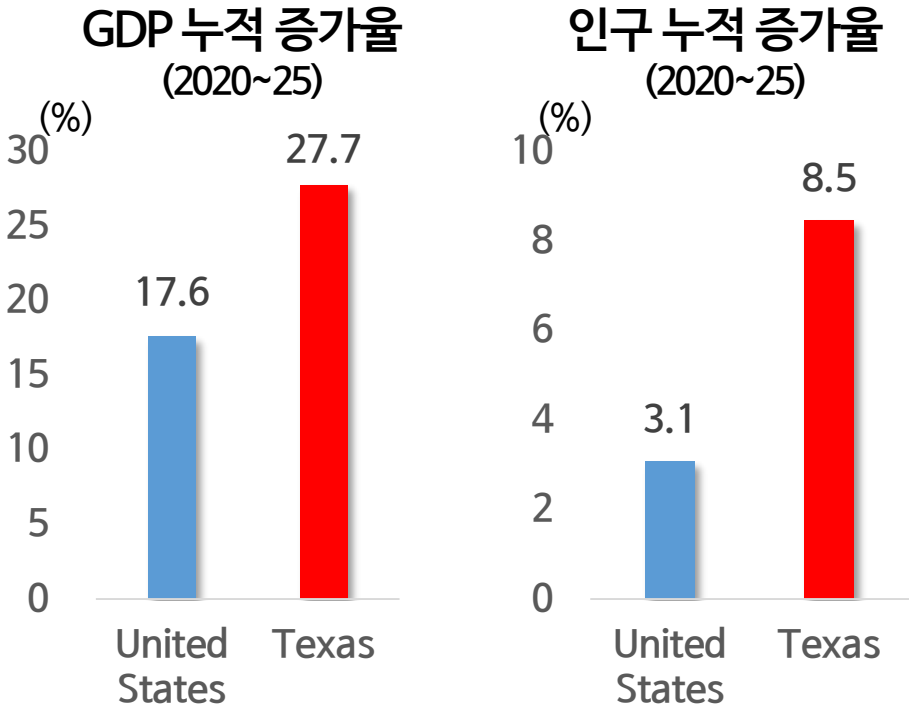


주: 우리나라 의 1인당 실질 GDP 순위를 표본에 포함된 국가 수로 나누어 계산.
자료: World Bank, *World Development Indicator*.

미국 텍사스 주의 사례

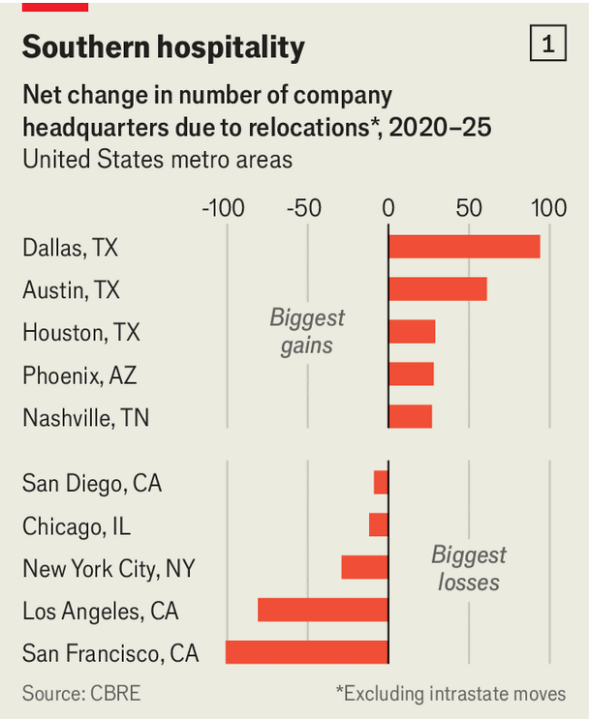
텍사스 주는 최근 5년간 경제규모(GDP)가 28% 확대, 인구는 8% 증가

많은 기업이 본사를 댈러스·오스틴·휴스턴으로 이전 중, 벤처 투자도 급증

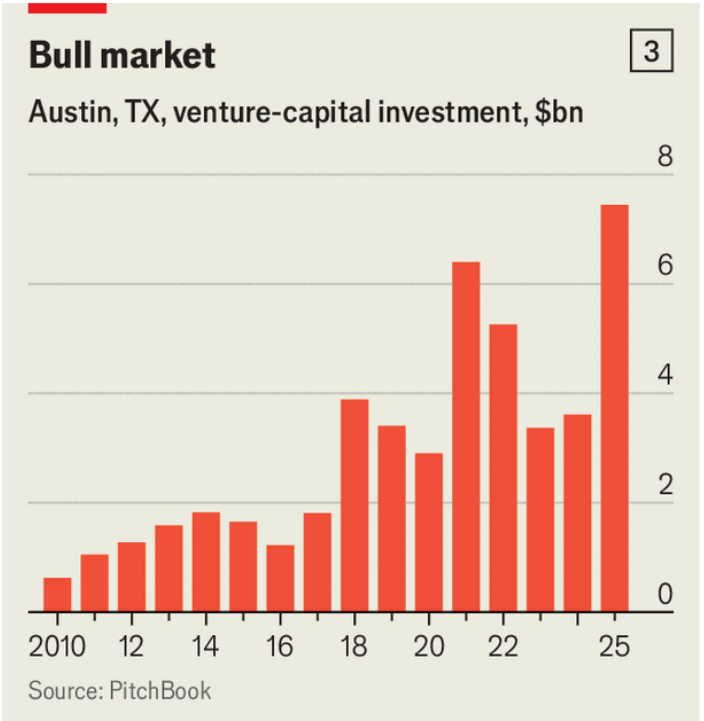


자료: Bureau of Economic Analysis.

자료: U. S. Census Bureau.



자료: *The Economist*, 2026. 6. 6.



기업 유치를 위한 친(親) 기업 정책 덕분

① 낮은 수준의 조세부담

- 주 법인세 및 소득세 부재
- 자본이득세 영구 금지, 증권 관련 신규 조세 도입 금지

② 낮은 수준의 기업규제

- 시 및 카운티에 대해
  주보다 강한 수준의 기업규제 부과 금지

③ 경영진에 우호적인 기업지배구조 제도

- 기업 이사 및 임원의 불법행위 입증책임을 주주에게 부과
- 효율적 분쟁조정 위한 기업 법원 설치
- 주주행동주의(shareholder activism) 제한

④ 유연한 노동시장

- 1888년 이래 임의해고
  (at-will employment) 원칙 유지
- 1947년 이래 노조 가입 전제 고용 금지
  (right-to-work)

⑤ 인프라 확충

- 적극적 주택공급
- 풍부한 석유·가스·전기 에너지
- 우수한 교통·수송시설

우리 지방정부는 불리한 여건

① 조세 및 규제 권한이 중앙정부에 집중

- **조세:** 세목 신설 불가, 세입의 중앙정부 의존 관행으로 탄력세율 활용도 저조
- **규제:** 노동, 토지, 환경 등 핵심 영역에서 지방정부 재량은 매우 제한적

② 정치적 결단의 어려움

- **사회적 합의 도출의 어려움:** 친(親)기업 정책의 긍정적 효과(예: 경제성장, 인구증가)와 부정적 효과(예: 영세 자영업 위축, 소득 불평등 악화) 간의 선택에 수반된 사회적 갈등을 해결할 역량 부족
- **업적주의:** 사회적 합의가 필요 없는 단기업적(예: 대규모 행사, 국책사업 유치)에 치중
- **'나눠먹기'식 투자:** 지역 내에서도 정치적 고려로 인해 분산 투자

③ 발전 전략 수립·집행을 뒷받침할 인적 자원 부족

- **도청 및 시청:** 공무원 순환 보직, 시행착오를 통한 내적역량 구축 기회 부족
- **대학 및 연구기관:** 두뇌(brain) 역할 불충분

사 례

▪ 사회적 합의 도출의 어려움

'뜨거운 감자'된 □□ 복합쇼핑몰, 못한 걸까 안한 걸까

… 다른 지역에는 모두 있는 복합쇼핑몰이나 대형 창고형 할인매장이 [□□에] 없는 이유는 무엇일까요? … 가장 큰 이유는 유통기업들이 진출을 시도할 때마다 지역 상인과 시민단체 등의 거센 반대로 번번이 무산됐기 때문입니다. … □□는 여느 지역보다 유독 지역 상인회나 시민단체의 입김이 강하기로 유명합니다. … 하지만 복합쇼핑몰과 대형 할인점을 원하는 목소리도 적지 않습니다. …

(이투데이, 2022. 2. 23)

▪ 업적주의

잼버리 한탕으로 예산 2조원 따낸 △△△, 대가는 나라 망신

새만금 세계 잼버리 대회의 부실 운영은 여성가족부를 비롯한 중앙 부처 책임과 함께 잼버리 유치에 나섰던 △△△△의 책임도 크다. … 국제 행사를 미끼로 대규모 국가 예산을 따내는 지자체의 '한탕주의'는 이번이 처음도 아니다. ○○ ○○의 F1경기장은 세금 4300억 원을 쏟아붓고 국제적 대망신으로 끝났다. ◇◇◇◇◇는 '2019년 세계 수영선수권대회' 유치전에 뛰어들면서 공문서 위조까지 했다. 새만금 잼버리로 끝나야 한다.

(조선일보, 2023. 8. 10)

▪ 분산투자

바이오 특화지역만 14곳… 재원 분산돼 효율 떨어져

정부가 미래 먹거리 산업 육성을 위해 국가전략산업을 지원하고 있지만 특화 지역으로 여러 광역지방자치단체가 중복 지정돼 정책 효과가 떨어진다는 지적이 나왔다. 실제 첨단 바이오 산업은 총 17개 시도 중 14곳에서 전략 산업으로 지정돼 있었고 정부가 첨단 모빌리티 산업 특화 지역으로 지정한 광역지자체도 11곳에 달했다. 한정적 국가 재원이 여러 곳으로 흩어져 효율적으로 쓰이지 못하고 있다는 의미다. …

(서울경제, 2025. 8. 21)

지역경제 활성화를 위해서는 무엇이 필요한가?

① 지역발전 필요성에 대한 사회적 합의 확보
- 경제정책과 사회정책 간의 경계 명확화

② 초광역, 초·초광역 단위의 성장거점 구축
- 분산투자 지양

③ 핵심분야 포함, 과감한 규제개혁
- 현재 가능한 것, 위임 입법이 필요한 것 구분

④ 인력양성 체계 포함, 인프라 확충
- 초중등·고등교육에 대한 일반자치단체의 관심 증대, 교육당국과 협력 강화

우리 고등교육의 현실(1/3)

연구 경쟁력 취약

- 전체 논문 생산량은 많으나, 세계 수준의 논문 생산량은 매우 낮은 수준

재정투자 부족뿐 아니라 성과에 대한 미흡한 보상도 문제

- 평등주의적 연봉체계로 인해 우수한 연구실적에 대한 차별적 보상이 불가능
- 굳이 열심히 연구하지 않아도 큰 문제가 없는 상황

국내 주요 대학의 CWTS Leiden 순위
(세계 최상위 10%에 포함된 논문수 기준, 2024)

대 학	국내 순위	세계 순위	비 고
서울대학교	1	64	국립대법인
연세대학교	2	111	사립대
고려대학교	3	188	사립대
성균관대학교	4	192	사립대
경북대학교	10	435	지역거점국립대
부산대학교	11	454	지역거점국립대
전남대학교	16	580	지역거점국립대
전북대학교	18	605	지역거점국립대
충남대학교	24	725	지역거점국립대
경상국립대학교	26	769	지역거점국립대
충북대학교	27	908	지역거점국립대
강원대학교	28	924	지역거점국립대
제주대학교	37	1,221	지역거점국립대

주: 국내 순위는 국내 47개 대학 중 순위. 세계 순위는 전세계 1,506개 대학 중 순위.
자료: https://www.leidenranking.com.

우리 고등교육의 현실(2/3)

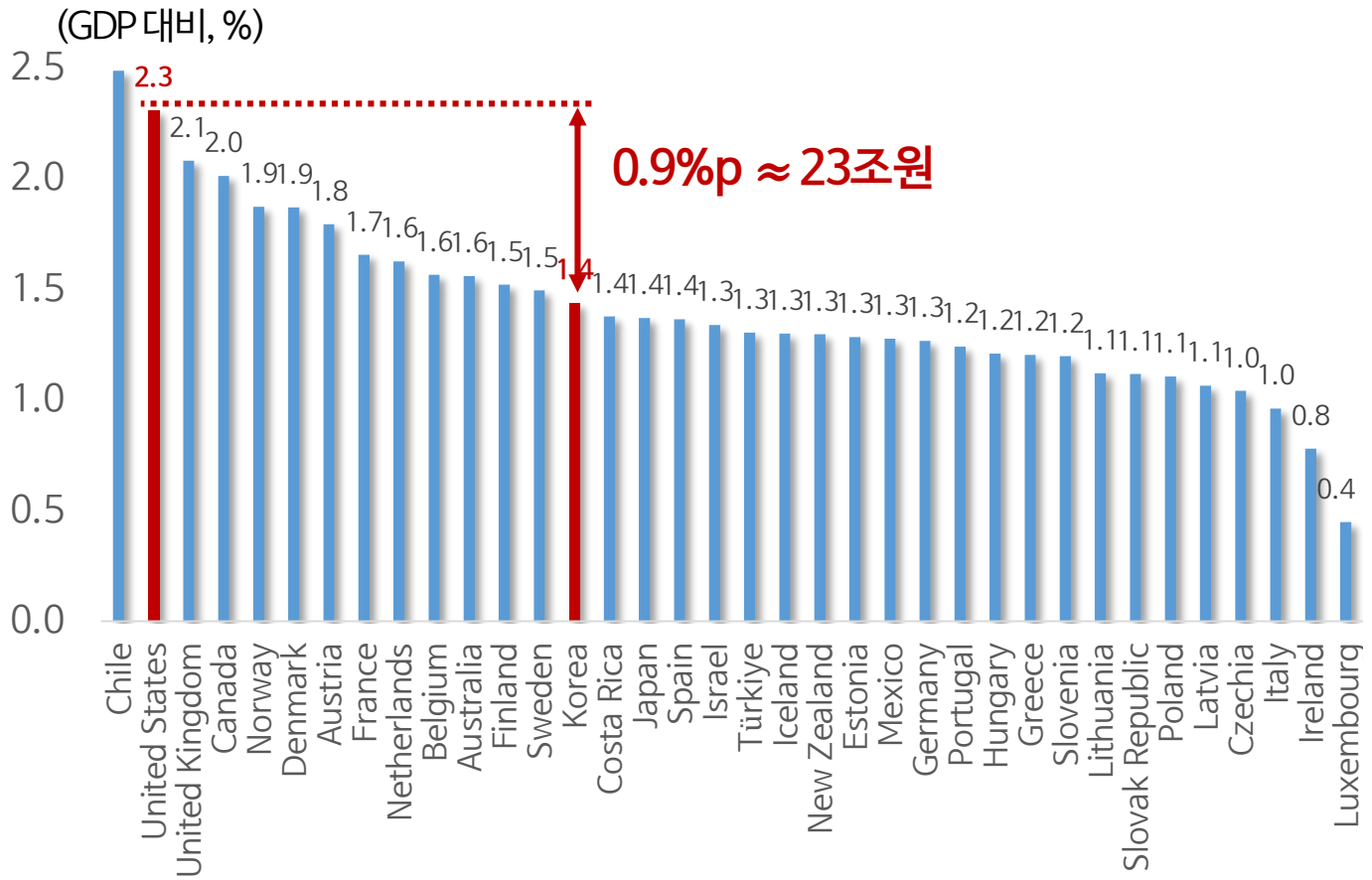
재정투자 미흡

- 미국과의 격차는 23조원(2024년 기준)
- 등록금 동결로 대학 재정상황 악화

구조개편 지연으로 재정투자 효율성 저하

- 경쟁력 중심의 구조개편이 신속히 이루어지지 않음에 따라
- 경쟁력 있는 대학으로 자원이 집중되어 경쟁력이 더욱 강화되는 메커니즘 미작동

고등교육기관 지출(2022)



주: 23조원=0.9% x 2,557조원(2024년 경상 GDP).
자료: OECD, *Education at a Glance*, 2025; GDP는 한국은행(https://ecos.bok.or.kr).

우리 고등교육의 현실(3/3)

중앙집권적·관료적 거버넌스

- **규제:** 정부는 대학 운영의 제반 측면을 촘촘히 규제
- **재정지원사업:** 각종 정책목표 달성을 위해 복잡다기한 사업 추진

정부 개입이 경쟁력을 저해할 가능성

- **(예) 재정지원사업:**
  대학이 작성한 사업계획을 심의·평가·선정 → 대학들이 핵심역량(연구 및 교육 역량)보다 공모사업 대응역량(사업계획서 작성 역량)을 기르는 데 더 기여할 가능성

대학 관련 규제의 분류

분 류	근거 법령
학교 종류, 설립, 폐쇄	· 고등교육법 · 대학설립·운영규정
학생 정원 및 입학, 선발	· 고등교육법 · 수도권정비계획법 · 공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법
조직·인사	· 고등교육법 · 대학교원 자격기준 등에 관한 규정
재정 운영	· 고등교육법
학사 운영	· 고등교육법
대학 평가 및 정보 공개	· 고등교육법 · 고등교육기관의 평가 인증 등에 관한 규정 · 교육관련기관의 정보 공개에 관한 특례
사립대학 운영	· 사립학교법 · 고등교육법
거버넌스	· 고등교육법

자료: 김병주 외, 『고등교육 자율성 제고를 위한 규제개선 방안 연구』, 2020.

고등교육 경쟁력 강화 및 지역발전 기여도 제고를 위해 무엇이 필요한가?

① 경쟁력 중심 고등교육 정책에 대한 사회적 합의 확보
- 경쟁력을 기르지 않으면 공멸할 수 있음을 인식

② 경쟁력 있는 대학(국공립·사립 불문) 중심의 구조조정
- 분산투자 지양, 부실대학 조속 정리(국공립·사립 불문)

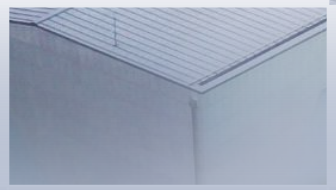
③ 과감한 규제개혁 및 재정지원방식 개편
- 국립대에 대해 법인화 확대 검토, 서울대 사례 분석
- 재정지원방식은 사후 실적평가에 기반한 포괄보조금 중심으로

④ (정부)고등교육 투자 확대, (대학)내부 보상체계 개편

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

I KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE I

감사합니다



KEDI
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE