



제432회국회(임시회)
제1차 교육위원회

고등교육법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 연합형통합대학의 법적 근거 마련 〉

■ 김문수의원 대표발의(의안번호 제2215729호)

2026. 2.

교 육 위 원 회

수석전문위원 최선영

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
[참고자료]	7

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김문수의원 등 15인
2. 발의연월일 : 2025. 12. 30.
3. 회부연월일 : 2025. 12. 31.

II. 제안이유 및 주요내용

저출산으로 인한 학령인구의 감소로 지방소멸과 대학위기의 우려가 사회적으로 늘어나고 있으며 국가 균형발전 및 대학교육 혁신에 대한 필요성이 지속적으로 제기되고 있음. 대학 간 통합과 협력이 다각도로 이루어지는 추세이지만 통합 과정에서 발생하는 문제에 대한 부담이 크고, 각 대학이 가진 고유한 교육·연구 특성을 유지하기 어렵다는 문제가 있음.

이에 대학 간 통합의 유연성을 높이고 각 대학의 고유 특성을 유지할 수 있도록 하기 위하여 일정한 범위에서 각 대학의 자율적 운영을 보장하는 연합형통합대학에 대한 법적 근거를 마련함으로써, 대학 간 자율적 협력을 촉진하고 고등교육의 발전과 지역 상생의 선순환 구조를 위한 기반을 마련하려는 것임(안 제4조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

가. 개정안의 요지

- 개정안은 2개 이상의 국립대학 또는 공립대학을 연합형통합대학으로 인가할 수 있도록 하고, 연합형통합대학 내 각 대학별로 해당 대학을 책임지는 총장을 두며, 각 대학의 총장을 공동위원장으로 하는 연합형통합대학위원회를 두도록 근거를 마련하려는 것임.

[개정안 조문대비표]

현 행	개 정 안
<신 설>	제4조의2(연합형통합대학의 인가·운영 등) ① 교육부장관은 2개 이상의 국립대학 또는 공립대학이 하나의 국립대학 또는 공립대학으로 전환하는 경우 지역사회의 요구에 따른 산업인력의 양성과 효율적인 연구개발 체계의 구축을 위하여 해당 대학을 연합형통합대학으로 인가할 수 있다. ② 제1항에 따른 연합형통합대학(이하 “연합형통합대학”이라 한다)은 지역별 특성·교육여건, 지역의 수요 등을 고려하여 각 대학별로 자율적 운영이 필요하다고 인정하는 경우 각 대학의 운영·관리 등에 대하여 책임을 지는 총장을 각각 둘 수 있다. ③ 연합형통합대학은 대학의 중장기 발전계획 등 중요 사항을 심의하기 위하여 각 대학의 총장을 공동위원장으로 하는 연합형통합대학위원회를 둔다. ④ 국가와 지방자치단체는 연합형통합대학의 지역 특화산업 및 초광역협력산업 관련 전문인력의 양성, 교육·연구 및 산학연협력에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

	⑤ 그 밖에 연합형통합대학의 인가·운영, 연합형 통합대학위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
--	--

나. 검토의견

- 「국립학교 설치령」 제21조 및 「국립대학 통폐합 기준」에 따라 국립대학은 국립대학 통폐합 심사위원회의 심의·의결을 거쳐 대학 간의 통·폐합을 할 수 있음.¹⁾ 이에 따라 두 개의 국립대학이 하나의 대학으로 통·폐합된 경우 현행 법령의 체계하에서는 하나의 총장을 임명해야 함.
- 「교육공무원법」 제24조에 따라 대학의 장은 해당 대학의 추천을 받아 교육부장관의 제청으로 대통령이 임용하고,²⁾ 「국립대학 통폐합 기준」 제4조에 따라 통합대학에는 통합대학의 총장과 통합으로 인해 본교가 아니게 된 캠퍼스에 부총장을 둘 수 있도록 하고 있음.³⁾

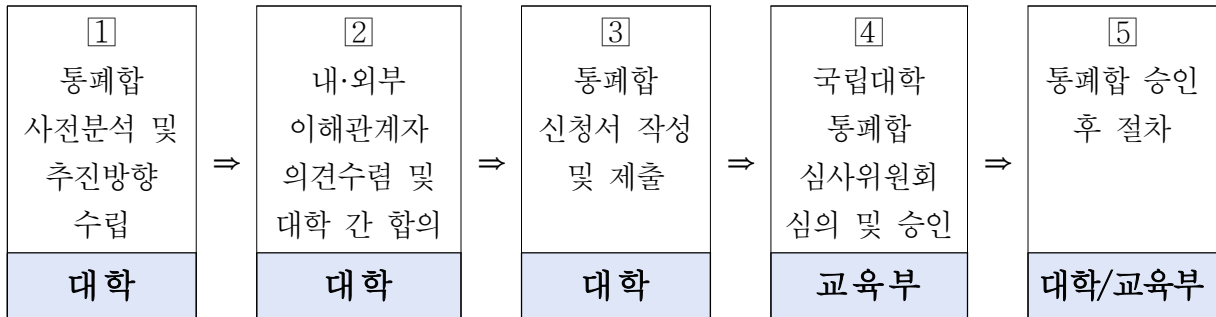
1) 「국립학교 설치령」 제21조(대학 간 통·폐합에 관한 특례) 대학 간 통·폐합에 관하여는 「대학설립·운영 규정」 제2조의4제1항 각 호 외의 부분 및 같은 조 제2항 각 호 외의 부분에도 불구하고 교육부장관이 정하여 고시하는 절차에 따른다.

2) 「교육공무원법」 제24조(대학의 장의 임용) ① 대학(「고등교육법」 제2조 각 호의 학교를 말하되, 공립대학은 제외한다. 이하 이 조, 제24조의2, 제24조의3 및 제25조부터 제27조까지에서 같다)의 장은 해당 대학의 추천을 받아 교육부장관의 제청으로 대통령이 임용한다. 다만, 새로 설립되는 대학의 장을 임용하거나 대학의 장의 명칭 변경으로 인하여 학장으로 재직 중인 사람을 해당 대학의 총장으로, 총장으로 재직 중인 사람을 해당 대학의 학장으로 그 임기 중에 임용하는 경우에는 교육부장관의 제청으로 대통령이 임용한다.

3) 「국립대학 통폐합 기준」 제4조(통합대학의 행정조직 개편) ② 통합대학은 통합으로 인해 본교가 아니게 된 캠퍼스에 부총장을 둘 수 있다. 이 경우 통합대학의 총장은 통합으로 인해 총장직을 상실하는 자를 부총장으로 임명하여야 한다.

③ 통합대학의 부총장 임기는 원칙적으로 2년으로 하되, 통합으로 인해 총장직을 상실하는 자의 잔

[국립대학의 통합 추진 절차]



□ 이처럼 현행 법령에 따른 대학의 통·폐합은 단일 대학·단일 총장을 전제로 설계되어 있어 통합 이후에도 캠퍼스 간 갈등이 발생할 수 있고 실질적 권한은 본부에 집중되어 지역 캠퍼스는 소외될 우려가 있음.⁴⁾ 또한, 대학 간 통·폐합을 둘러싸고 지역 정체성 훼손과 지역 특성화 교육의 상실 가능성 등을 우려하여 지역사회에서 반발이 발생하기도 함.⁵⁾

이러한 문제들로 인하여 충남대와 한밭대의 통합 논의나 목포해양대학교와 인천대학교의 통합 논의가 무산되는 등 대학 간 통합 논의에 어려움을 겪고 있음.

□ 그러나 학령인구 감소는 일시적 현상이 아니라 구조적 추세이며, 이로 인해 지방 국·공립대학 등은 신입생 미충원, 정원 대비 학생수 감소, 재정 악화의 악순환에 직면하고 있음.

여 임기 등을 고려하여 통합대학의 총장이 정할 수 있다.

4) 이종원, 「대학 통폐합 사례 분석 연구」, 『교육정치학연구』 제32권 제2호, 2025.6.

5) 쿠키뉴스, 「목포해양대, 인천대 통합 추진 지역 정가 반발」, 2024.02.21.

그럼에도 불구하고 대학이 상호 협력이나 구조적 연계 없이 개별적으로 대응할 경우 유사 학과 중복 유지, 소규모 학과의 교육 질 저하, 재정·인력의 비효율적 분산 등의 문제가 발생할 수 있음.

이에 따라 대학 간 통합은 대학을 지속 가능한 규모와 구조로 만드는 수단으로 교육·연구 경쟁력을 유지·강화하기 위한 불가피한 선택임.

- 이에 개정안은 연합형통합대학의 설립 근거를 마련하고 각 대학별 총장을 설치할 수 있도록 하여 대학별 운영·관리의 자율성을 확보함으로써 대학 간 통합에 대한 심리적·정치적 저항을 완화하려는 취지에서 제안된 것임.

개정안이 통합대학 내 각 대학별 자율성을 강화함으로써 각 대학이 가진 고유한 교육·연구 특성을 유지할 수 있는 여건을 마련하고 각 대학은 통합 이후에도 지역사회·지자체·산업계와의 교섭력을 유지할 수 있을 것으로 기대됨.

특히 최근 통합을 추진하고 있는 목포대와 순천대처럼 생활권·경제권이 분리된 지역의 경우, 개정안을 통해 각 대학이 통합을 하더라도 각 지역의 정체성을 유지하면서 대학 간 자율적 협력을 바탕으로 고등교육의 발전과 지역 상생의 선순환 구조를 마련할 수 있는 기반을 조성할 수 있을 것임.⁶⁾

- 다만, 대학 통합은 일관된 발전 방향에 따라 대학의 자원을 재배분·조정하여 대학의 경쟁력을 높이려는 목적으로 추진된다는 점에서, 연합형통합대학은 실질적인 학사·행정 통합이 이루어지지 않아 효과 없는 구조조정이 될 수 있고, 법적 통합과 운영상 분리의 이중구조로 인해 책임소재가 불명확해질 우려가 있다는 점을 고려할 필요가 있음.⁷⁾
- 교육부는 지역별 교육여건에 따라 각 대학에 총장을 별도로 두어 운영하려는 제정안의 취지는 일부 공감하나, 2개 이상의 국립대학이 하나의 대학으로 전환하면서 각 대학에 총장을 각각 둘 경우 대표총장의 대표성 및 조정력 상실 우려, 거버넌스 분리로 인한 의사결정의 비효율 등 통합에 따른 부정적 측면이 발생할 수 있어 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5188

6) 참고자료 1. 국립목포대-국립순천대 통합 진행 상황 참조

7) 이러한 점을 고려하여 목포대와 순천대도 현행법령의 체계에 맞게 **통합대학 총장과 목포 및 순천에 캠퍼스 총장(부총장)을 신설**하는 방안을 제안하였음.

참고자료 2. 국립목포대-국립순천대 통합 신청 내용 참조

참고 1

국립목포대-국립순천대 통합 진행 상황

□ 통합 추진 경과

- ('24.12.31.) 국립목포대-국립순천대, 통합 신청서 제출
- ('25.1.~9.) 교육부, 대학에 지속적으로 거버넌스, 의견수렴 등 보완 필요사항* 안내 및 이행 독려

* 통합대학 교명 관련 의견수렴 결과, 거버넌스 및 학사구조 개편안 등 신청서 전반

- ('25.9.19.) 국립목포대-국립순천대 통합 신청서 보완 제출
- ('25.12.22.~23.) 통합 최종 신청서(안)에 대한 양교 구성원 찬반 투표 실시 결과, 순천대 학생 반대로 부결

※ (목포대) 교수 86.7%, 직원 80.4%, 학생 62.4% 찬성 ⇒ 가결
(전남도립대) 교수 96.6%, 직원 85.1%, 학생 79.3% 찬성 ⇒ 가결
(순천대) 교수 54.5%, 직원 78.8% 찬성, 학생 56.4% 반대 ⇒ 부결

【통합 추진 가·부 결정 기준】

- (순천대) 3주체 모두 과반 찬성 시 통과(투표율은 학생 제외 50% 이상)
- (목포대, 전남도립대) 2주체 이상 과반 찬성 시 통과(투표율 제한 없음)

- ('25.12.30.) 총장-보직자-총학생회 간담회 시 총학생회 자발적으로 학생회 주관 재투표 추진을 위해 학교 시스템 이용 협조 요청
- ('26.1.12.) 재투표 실시 여부 설문조사, 찬성 55.24%로 재투표 실시 확정
- ('26.1.16.) 학생 대상 재투표 실시, 찬성 50.34%로 가결(통합 재추진)
※ 투표율 49.42%(3,127명 참여), 찬성 50.34%(1,574명), 반대 49.66%(1,553명)
- ('25.10.1.~'26.1.27.) 통폐합 심사위원회 회의 총 12차례 개최

□ 향후 계획

- 제13차 회의(2.4.) → 계속심사

참고 2

국립목포대-국립순천대 통합 신청 내용

□ 신청 개요

- (통합 목적) 통합 의대 설립과 함께 국가중심대학 체제의 구조적 한계 극복과 전남 지역에 거점 국립대 수준의 위상 확보
- (신청서 제출일) 최초제출 : 2024. 12. 31., 보완제출 : 2025. 9. 19.
- (통합대학명/출범시기) 교명 선호도 조사 결과 전라국립대학교, 전남 국립연합대학교 / 2027. 3. 1. 출범 예정

□ 주요 내용

- (거버넌스 개편) 통합대학 총장과 목포 및 순천에 캠퍼스 총장 신설, 총괄 관리 조직(통합기획본부 : 기획·대외협력 등) 신설
- (특성화) 미래형 선박·해상풍력, 첨단의료·레드바이오, 스마트 농수산·그린바이오, 우주·에너지·소재·부품 등 특성화 전략 추진
- (학사구조 개편) 유사·중복학과를 통합(I유형), 특성화(D유형)으로 구분하여 개편
 - (I유형) 동일·유사 학문 분야를 단일 학과 체계로 통합하여, 교육목표·학습성과·졸업요건 공동 기준안을 마련하고 자원 공동 활용 극대화
 - (D유형) 각 캠퍼스가 가진 지역 산업·사회·문화·인재 수요에 맞추어 교육과정을 지역 산업 수요에 특성화하여 운영