

# 국가적 관점에서 본 우리나라 대학 시스템의 혁신 방안

- 대학 구조개혁 추진방안을 중심으로 -



이 종 갑

교육인적자원부 인적자원관리국장  
jkll@moe.go.kr

약력 : 서울대 법학과 졸업  
미국 보스턴 대학원  
행정고시 20회  
경제기획원 예산관리과장  
재정부 경협총괄과장  
조달청 원자재 수급계획관

## 1. 대학 구조개혁의 필요성

### 1. 고등교육의 '양적 팽창'에서 '질적 제고'로 정책 전환 필요

우리나라의 고등교육 수준은 학자들의 기준에 의하면 양적 측면에서 이미 보편화 단계로 이행하였다." 2004년 기준으로 고등교육기관의 수는 '70년에 비해 약 2.9배 증가한 405개교이고, 재적 학생수는 70년대에 비해 약 18배 증가한 356만명에 이르고 있다. 국민소득에 비추어 보아도 고등교육기관의 진학률('01년 현재 약 104%)은 OECD 국가 중 뉴우질랜드에 이어 두 번째로서 미국이나 일본보다도 더 높다. 이러한 현실에 비추어 볼 때 지금 우리나라는 지식기반 사회로의 패러다임 변화와 맞물려 대학의 역할 및 기능을 재정립해야 할 시점에 도달했다고 볼 수 있다.

### 2. 자율적으로 구조개혁을 결행할 유인 기제 마련

우리나라 고등교육정책이 안고 있는 또 다른 문제점은 정부 및 대다수의 대학이 규제위주의 정책에 안주해 왔다는 점이다. 특히 수도권 대학 설립 및 정원 규제, 사립대학 퇴출 규제 등 명시적·묵시적 규제 존속으로 대학 스스로 내부변화를 결행할 유인이 부족하다. 국립대학의 경우 의사결정구조의 복잡성, 규모나 특성을 고려하지 않은 조직 및 학과 운영, 회계의 이원화, 연공 서열에 의한 승진 및 보수 체계 등으로 효율적 운영이 어려운 구조이다. 사립 대학은 외형적 성장위주의 전략으로 교육·연구의 질적 수준이 낮을 뿐만 아니라 입학 정원대비 30%의 낮은 충원율을 가지고도 퇴출되지 않고 운영이 가능한 실정이다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 현행 법·제도 하에서는 대학 스스로 구조개혁을 결행할 제도적 장치가 미비되어 있다. 그렇다고 해서 다양한 당사자의 이해 관계가 첨예하게 대립되는 구조개혁 관련 문제들을 정

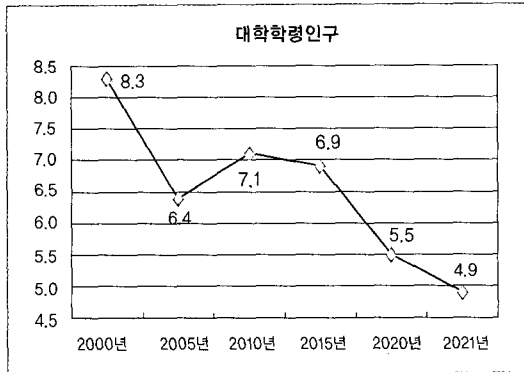
1) Trow(1974)는 고등교육 취학연령의 50%이상이 고등교육기관에 취학하였을 때를 "고등교육의 보편화 단계"로 규정하고, 대학의 기능도 이에 따라 변화된다고 보았다. 즉, 고등교육의 역할과 기능이 지도층의 육성 뿐 아니라 거의 모든 화이트 칼라의 직업 준비에 초점을 맞추게 되고, 고도산업사회에서 적용할 수 있는 전체 시민육성에 주어지게 된다는 것이다(KEDI, 2003에서 재인용).

2) 2001년 기준으로 OECD 26개 회원국의 평균 고등교육 진학률은 62%임

부가 개별 사안별로 해결하는데는 한계가 있기 때문에 법·제도적 유인 기제를 마련하여 각 대학이 자율적으로 내부 혁신과 대학간 통·폐합을 지속적으로 추진해 나가도록 유도해 주는 것이 필요하다고 본다.

### 3. 입학자원 감소에 따른 국가 차원의 대책 마련 필요

'96년 이후 시행된 대학설립 준칙주의 등으로 입학자원은 정체·감소하면서 학생정원을 다 채우지 못하는 미충원 대학이 매년 증가하는 추세에 있고, 미래에는 학령인구의 감소로 미충원 대학이 더 늘어날 전망이다. 앞으로 우리나라는 입학자원의 감소에 따른 대학 경영상의 어려움을 극복하고 고등교육부문의 경쟁력 강화와 학생의 학습권 침해를 예방하기 위한 국가차원의 대응책 마련이 필요한 시점에 이르렀다고 볼 수 있다.



## II. 추진 방향

대학 구조개혁은 각 대학의 자율과 책임 하에 추진하는 것을 원칙으로 하되, 미래의 입학자원 감소추세를 감안하여 향후 국·공립 및 수도권 대학의 정원을 지속적으로 감축함과 동시에 교원확보율을 높여 교육여건을 지속적으로 개선해 나가야 할 것으로 판단된다. 이와 동시에 대학의 특성화, 내부 혁신, 대학간 교류·연합·통합 등을 적극 유도하여 입학자원의 감소 및 주변환경의 변화에 대학 스스로 능동적으

로 대응할 수 있는 자율혁신 역량을 갖추어 나가도록 하는 것이 필요하다. 정부는 이러한 각 대학의 노력이 원활히 이루어 질 수 있도록 관련법령을 제·개정하거나 제도를 개선하고, 구조개혁 추진 대학에 대하여는 행·재정적 인센티브를 부여하는 등 구조개혁 Infra 체계를 정비 또는 구축하는데 힘을 계획이다. 이러한 계획을 뒷받침하기 위하여 이미 '04년 4월에 민관합동으로 구성된「대학자율화·구조개혁위원회」를 설치·운영중이며, 앞으로 지역혁신체계(RIS)와 협력적 관계를 구축하여 권역별·대학별 특성에 맞는 구체적인 구조개혁 모형을 정립해나갈 계획이다.

## III. 주요 추진 과제

### 1. 학령인구의 감소에 따른 정원 감축 및 교육여건 개선

현재 우리나라 대학의 미충원율 문제를 해소하고 진학율을 현행 80% 수준으로 유지한다는 전제하에서 학령인구 등을 추계하여 보면 '08년에는 현행 입학정원의 약 15%인 9만 5천명, '21년에는 입학정원의 약 34%인 22만명의 감축요인이 발생한다. 이러한 요인을 감안하여 정부는 2015년까지 각 대학이 단계적으로 대학설립운영기준을 갖추어 가도록 매년 일정 비율이상 상향 조정하여 교육여건 개선 및 정원 감축을 유도하고, 2015년 이후에는 모든 대학이 대학설립·운영규정상 교사·교지·교원 확보율 기준을 100% 갖추도록 조치할 계획이다. 만일 기준을 충족할 수 없다고 판단되는 대학은 정원 감축, 학과 폐지, 재정 지원 철회 등 강력한 제재 조치도 아울러 시행할 예정이다.

### 2. 선행지표 공표 등 부실 대학 퇴출 기제 마련

대학 구조개혁의 체계적인 추진을 위해 대학내부의 건전성을 예측해주는 선행지표를 공표하고, 관련 법령에 정원 감축 등 근거규정을 마련하여, 각 대학의 자율적 구조혁신을 유도할 계획이다. 선행지표를 구

〈대학진학자 수 예측 시계열 분석〉

(단위 : 명)

연도	2003년	2008년	2013년	2018년	2020년	2021년
학령 인구	672,452	637,997	719,893	612,797	554,041	491,796
고교 졸업생	590,413	573,143	629,460	539,654	487,911	433,096
대학 입학자	601,600	559,178	617,983	533,062	490,691	434,301
초과정원	61,078 (662,678명 기준)	95,130	36,325	121,246	163,617	220,007
		(654,308명 기준)				

※ 대학 입학자수는 당해연도 졸업자의 80%가 진학을 하고 이전년도 고교 졸업생의 18%가 재수(삼수)후에 대학에 진학한다고 가정했을 때의 수

성하는 요소로서 신입생 충원을, 대학교원 1인당 학생수, 교지 및 교사확보율, 그리고 졸업생 취업률 등이 제시될 수 있을 것이다. 또한 부실 사립대학 법인의 재산처분에 관한 융통성을 강화하기 위하여 기준 초과 교육용 재산의 수익용 재산 전환을 허용하고, 학생수 격감 등 불가피한 사유로 해산하는 경우 선의의 재산 출연자에게 출연 재산의 일부분을 환원하는 방안도 마련할 예정이다. 이와 동시에, 무분별한 대학 설립으로 인한 고등교육의 질 저하를 예방하기 위해서 법인 설립 허가시 설립이념 및 목적, 발전계획, 설립자의 육영의지, 입학자원, 주변 산업여건 등 정성적 기준에 의한 심사를 강화하고, 법인 출연금 등에 대한 입증 의무를 당사자에게 부과토록 할 방침이다.

### 3. 사립대학 인수·합병 활성화

대학간 합병(통·폐합) 촉진을 위해 수도권 소재 대학-전문대학간 통합시 한시적으로 수도권정비위원회의 심의를 생략하는 등 『수도권정비계획법』상의 제한 규정을 완화토록 건설교통부와 협의할 계획이다. 단, 교육여건의 일정수준을 보장하기 위해서 대학간 통합 인가시 교지·교사 기준은 『대학설립·운영 규정』을 적용하고, 교원확보율 및 수익용 기본재산은 기존의 확보율 이상을 유지토록 할 방침이다. 해산·합병 법인의 재산처리에 관한 투명성을 확보

하기 위해 『재산감독관』을 선임·파견하고, 『감사위원회』를 구성·운영하여 재산 처리 상황을 감독하게 할 계획이다. 이외에도 학생 및 교직원의 보호를 위해 『학사관리관』을 파견하여 교육위탁 및 편·입학 등 업무를 지도·감독할 수 있도록 제도화할 예정이다. 이와 더불어 대학간 특성화를 유도하고 사회적 수요에 부응하는 학과(전공)위주의 개편을 위해 대학간 학과(전공) 교환시 교육과정 개발비용, 연구지원비, 실험실습 장비비 등도 지원할 예정이다.

### 4. 대학간 연합 체제 및 통합 추진

국립대학의 다양화·특성화, 교육·연구의 유기적인 상호협력 및 지역 사회와의 연계 강화를 위해 전국의 국립대학을 권역별 연합대학 체제로 개편을 유도하고 연합대학 내에서는 교수·학생의 타 대학 강의·수강, 대학간 상호 학점 인정, 공동 교육프로그램 개발, 자유로운 시설 이용 등 인적·물적 교류체제를 구축할 계획이다. 연합대학 내 주요국립대학의 대학원을 집중 지원하여 세계 수준의 연구중심 대학으로 육성할 계획이다. 이와 동시에 연합대학내 재정, 조직, 인사 운영 등에 대한 자율성을 확대하고, 연합대학 추진을 선도하는 대학에 대해 예산 지원, 교수 충원, 시설 확충 등 행·재정적 지원을 우선적으로 추진할 계획이다.

4) (가칭)구조개혁특별법 제정시 시행지표에 의한 정원감축 등 근거규정 별도 신설. 단, 사립대학은 자체 특성을 고려한 한계 법인 판단 지표 개발

5) 현재 미 개교법인 중 부실 학교법인에 대해서는 '04. 12월까지 강제 해산명령을 내릴 예정이다.

연합대학 체제 구축과 병행하여 동일 권역내 대학 간 특성화 방향이 일치하고 통합의 효과(정원감축, 재정절감 등)가 높을 것으로 예상되는 경우 적극적으로 통합을 유도하고 국고 또는 평가를 통한 재정 배분 및 교직원 T/O 배정 시 우대할 방침이다. 특히 지역거점 국립대학과 후발 인접 국립대학간 유사·중복학과의 통·폐합을 적극 유도하여 통합으로 인한 Synergy 효과가 커지도록 할 방침이다. 교원양성체제 개편과 연계하여 교육대학과 인접 국립사범대학간 통합도 적극 유도할 계획이다.

### 5. 대학 내부 조직·학과 통합

대학 규모별 적정 단과대(대학원) 수를 제시하여 대학내부의 행정조직 통·폐합을 통한 자율적 혁신을 적극 유도할 예정이다.<sup>6)</sup> 특히 학문분야가 유사한 소규모 단과대학 및 대학원<sup>7)</sup>이 우선적인 통·폐합의 대상이 될 것이다.

## IV. 행·재정 지원 체계

### 1. 구조개혁 추진 체제 정비

구조개혁 추진 체제를 정비하여 본부에는 「대학자율화·구조개혁위원회」를 이미 설치·운영하고 있으며, 권역별로 「지역혁신체제(RIS)」<sup>8)</sup>를 활용하여 권역별 구조개혁 계획 수립·추진에 관한 심의 및 자문기구로 활용할 예정이다.

### 2. 구조개혁 법령 정비

국·사립대학의 체계적인 구조조정 추진과 그 효과를 극대화하기 위하여 (가칭)「구조개혁특별법」을 한시법으로 제정하고, 국립학교설치령(서울대학교설치령), 사립학교법 및 동법시행령, 대

학설립운영규정 등도 개정해 나갈 방침이다.

### 3. 구조개혁 자원 마련

대학간 연합대학 체제구축, 국립대학 통·폐합, 사립대학 M&A 및 퇴출 등을 지원하기위한 별도 자원 마련을 위해 기획예산처 및 국가균형발전위원회와 협의중이다. 또한 구조개혁과 대학 재정지원 사업과의 연계 강화를 위해 정원감축 및 구조조정 실적을 모든 대학 재정지원 사업에 일정비율 이상 반영하는 방안도 마련중이다. 이를 위해 기존의 경상적 지원경비(인건비, 관리운영비, 시설비 등)를 축소하고, 평가에 의한 구조조정 지원 예산을 확대하며, 국립대 시설예산 배정은 대학 구조조정과 연계하여 추진할 계획이다.

### 4. 평가를 통한 정책의 실효성 확보

앞으로 대학관련 평가는 구조개혁 항목 및 지표를 반드시 반영하고 재정지원과 연계하여 추진한다는 것이 우리부의 기본 입장이다. 평가를 통한 정책의 실효성을 담보하기 위해 대학 특성화 및 전 학문분야 평가시 평가사전 예고제와 평가주기제를 도입하고, 평가결과를 공개하여 대학 스스로의 혁신 동기를 유도할 예정이다. 장기적으로 대학 및 학문분야 평가의 전문성 제고를 위하여 평가 전담기관 설립을 추진할 예정이다.

## V. 향후 추진 일정

우리부는 구조개혁에 관한 기본계획을 6월 하순에 마련하여 권역별로 대학구조개혁관련 여론수렴을 위한 공청회 및 지역설명회를 개최한 후 최종적인 대학 구조개혁안을 7월중에 최종 확정·발표할 예정이다.

6) 외국에 비해 대학 규모 대비 단과대학(대학원 포함)의 수가 많은 편에 속함

⇒ 21개 한국 국립대 단과대(대학원 포함) 학생수 평균 : 1,145명, 미국 : 1,458명

⇒ 미국 기준으로 우리나라 총 304개 단과대학(대학원 포함) 중 70개의 감축 요인이 있음

7) 축산대학/산림대학/농과대학 등 통폐합 가능 단과대학 및 행정대학원/법무대학원, 보건대학원/환경대학원 등

8) 설치 근거 : 국가균형발전특별법 제28조 및 동법시행령 제32조