분교의 문제점과 개선방안[1]

표 시 열 | 고려대 행정학과 교수

1. 문제의 제기

우리 나라는 이미 제 1차, 제 2차, 제 3차 국토종합개발계획을 수행하였다. 제 3차 계획(1992~2001)에서는 여러 중점 추진 전략이 제시되었는데, 그 중에서도 지난 1, 2차 계획 때와 마찬가지로 서울과 수도권의 집중문제를 가장 큰 과제로 인식하고 있다. 수도권 인구는 1960년에는 전국 인구의 20.8%였으나 1970년에는 28.3%, 1980년 35.5%, 1990년 말에는 42.7%로 그 비율이 계속 증가 추세에 있다. 인구 이외에도 서울에는 금융기능의 56%, 국제기능의 95.5%, 업무관리기능의 82%, 연구개발기능의 56% 등이 집중되어 있다.[2]

이러한 다기능의 서울 집중은 규모의 경제라는 면에서 볼 때 효율적이라 할 수 있으며, 국제적 기능이 서울이나 서울에 인접한다는 사실은 큰 문제가 되지 않을 수도 있다. 그러나 이러한 집중이 현 추세 대로 계속될 경우 서울과 수도권은 인구과밀로 인한 비경제성이 더욱 커지고, 이에 따라 사회적 비용도 계속 증가하는 결과를 초래할 가능성이 높아져 이에 대한 대책이 시급히 요구된다. 서울과 수도권에 인구가 집중되어 주택문제는 더욱 심화되고, 수도권이 광역화 됨에 따라 교통난의 심화, 생활비용의 상승, 환경오염의 심화, 범죄문제의 급증 등 인구과밀에 따른 부작용이 한층 심해질 것은 분명한 일이다. 요컨대 과잉 집중은 각종 도시문제뿐 아니라 사회 각 분야에 파급되어 왜곡된 현상을 일으키게 되는 것이다.

대학의 지방이전 및 분교설립 정책은 정부가 수도권 문제를 해결하기 위해 마련한 1972년 대도시 인구분산시책에서 하나의 정책 수단으로 제시되었고, 그후 1977년 입안된 수도권 인구 재배치 기본 계획에서 보다 적극적으로 권장되었다. 서울소재 대학의 지방이전 또는 지방분교의 설립 추진은 이 시책의 일환으로 시행되어, 1978년부터 현재까지 서울소재 대학 중 14개 대학이 지방으로 이전하거나 지방에 분교를 설치하였다. 대학의 지방이전이나 분교의 설립은 국가적으로는 교육부문의 중추 관리 기능인 대학의 균형적 배치를 통해 국토의 균형 있는 발전 효과를 수도권 측면에서는 학생과 교직원이 해당지역으로 이

1) 이 논문은 1999학년도 교육부 학술연구비(교육정책개발 연구과제)에 의해 연구된 "대학 분교의 운영 실태 분석 및 정상화 방안"의 보고서에서 발췌한 글. 박종찬 교수, 이효선 교수, 김영미 교수와의 공동연구임.

2) 『국토50년 - 21세기를 향한 회고와 전망』, 국토개발연구원, 1996.9.

동함으로써 인구의 분산 효과를, 해당지역에서는 학생과 교직원의 소비 지출로 인한 경제적 효과와 대학의 존재와 대학구성원의 각종 활동으로 사회·문화적 효과를 발생시켜 해당지역의 발전을 가져올 것으로 기대하였기 때문에 취해진 조치였다. 이러한 정부의 조치로 서울소재 사립대학들이 지방에 분교를 설치하였으나, 최근의 여러 연구결과에 따르면 정부가 목표한 인구 분산 효과도 그 성과면에서 매우 미흡하고, 대학 본연의 교육·연구·봉사기능도 제기능을 발휘하지 못하고 있음이 지적되고 있다.

그러나 일본의 경우는 지역 활성화의 수단으로 대학이 산업체에 못지 않은 역할을 해 각 지방자치단체마다 대학을 유치하려고 하는 경향이다. 대학은 불균형한 국토를 균형화 시키는 유력한 지역개발의 수단으로서, 각 지역에서는 대학을 통한 지역발전을 활발히 모색하고 있다. 이 글에서는 이러한 사회적 배경 하에 지방으로 이전하였거나 분교를 설립한 서울소재 사립대학을 대상으로 한 설문조사를 통해 현황 분석과 함께 지방 분교의 문제점과 그에 따른 개선방향, 그리고 구체적 정책대안들을 제시하고자 한다.

2. 분교의 현황

정부의 수도권 인구분산정책과 관련되어 대학을 지방

〈표 1〉 지방 분교와 본교의 현황 비교

항 목 / 학 교	학생정원 (명)	교지면적 (㎡)	기숙사 (인원/%)	교수 수 (명)	도서관 장서 수(권)	실험실습 기자재 (종 수/금액 : 천원)
건국대	13,434	537,365	1,040(7.7)	350	623,911	2,687(38,968,094)
(본교/충주)	7,040	368,978	1,060(15.1)	234	174,410	4,979(15,127,248)
경기대	9,380	286,280	392(4.2)	326	317,302	2,120(9,866,712)
(본교/서울)	2,528	73,208	50(2.0)		155,362	자료미비
경희대	13,162	269,640	608(4.6)	539	705,110	1,153(20,881,647)
(본교/수원)	10,360	855,987	2,200(21.2)	296	556,175	3,300(28,968,781)
고려대	20,796	651,210	874(4.2)	840	1,566,329	2,909(40,145,232)
(본교/조치원)	6,176	388,259	795(12.9)	150	190,273	1,231(6,465,739)
단국대	10,153	141,399	236(2.3)	233	579,343	4,160(12,571,238)
(본교/천안)	10,020	652,124	1,048(10.5)	367	352,304	3,049(14,204,052)
동국대	11,756	140,052	140(1.2)	325	663,921	4,561(18,552,077)
(본교/경주)	8,430	484,058	840(10.0)	285	345,101	2,817(7,092,066)
명지대	7,793	1,198,067	1,007(12.9)	187	609,095	2,758(19,090,506)
(본교/서울)	3,912	38,632	31(0.8)	117		자료미비
상명대	5,562	144,446	-	126	265,151	724(4,990,416)
(본교/천안)	4,920	204,551	400(8.1)	100	164,793	657(4,826,262)
성균관대	10,762	171,861	548(5.1)	250	658,736	1,561(5,682,344)
(본교/수원)	8,538	481,339	950(11.1)	255	360,022	3,820(33,155,331)
연세대	21,142	958,804	3,056(14.5)	560	1,210,286	7,290(68,029,337)
(본교/원주)	6,500	1,301,435	2,128(34)	112	206,740	2,875(9,414,325)
중앙대	13,837	183,855	400(2.9)	415	727,455	2,464(22,916,076)
(본교/안성)	8,820	787,007	1,955(22.2)	214	260,388	1,325(9,326,767)
한국외대	8,272	82,008	50(0.6)	396	467,352	134(2,467,441)
(본교/용인)	7,309	2,288,710	728(10.0)		286,470	109(5,886,258)
한양대	18,290	450,482	934(5.1)	716	789,754	7,824(64,009,793)
(본교/안산)	8,880	1,329,362	1,060(11.9)	260	429,850	3,957(22,647,972)
홍익대	11,173	85,547	570(5.1)	297	1,137,834	6,738(29,853,528)
(본교/조치원)	5,400	1,326,312	394(7.3)	136		3,406(11,189,248)

으로 이전하였거나 지방에 분교를 설립한 대학은 1978년 3월에 개교한 연세대학교 원주캠퍼스와 단국대학교 천안캠퍼스를 시작으로 14개교(1999년 9월 현재). 지역적으로는 모두 11개 지역에 분포되어 있다.

설립 년도를 기준으로 보면 12개 대학이 1978~1981년 사이에 집중적으로 이전·설립되었고, 상명대 천안분교(1985년)와 홍익대 조치원분교(1989)가 그 이후에 설립되었다. 이 중에서 수도권지역에 14개 교 중 7개 교가 위치하고 있고, 비수도권 지역에는 대전·충남권에 고려대 조치원분교를 비롯한 5개 교, 강원권인 원주에 연세대분교, 대구·경북권인 경주지역에 동국대분교가 위치하고 있어 분교의 위치가 서울에서 가까운 수도권과 충청권에 86.7% 몰려 있다. 14개 분교의 학생 수도 1998년 말 현재 남학생의 63.3%와 여학생의 67.45%가 서울, 인천, 경기를 포함한 수도권 학생들로 구성되어 있다.

한편 통학권(서울기점 100km 이내), 비통학권(서울기점 100km 이상)을 기준으로 보면 통학권에 9개 교, 비통학권에 5개 교가 취학하고 있어, 비통학권으로 이전·설립한 분교가 상대적으로 적음을 알 수 있다. 대학이 입지한 도시의 규모로 볼 때 12개 대학이 시(市)급 지역, 2개 대학이 군(郡) 지역에 캠퍼스가 위치해 있다.

분교의 학생정원, 교지면적, 기숙사 수용인원, 실험실습 기자재, 교수 수, 도서관 장서 수를 본교와 비교하여

〈표 2〉 지방 분교와 본교의 교수 및 학생 1인당 주요 항목 비교

항목 / 학교	학생정원 (명)	학생1인당 교지면적(m)	교수1인당 학생수(명)	학생1인당 도서관 장서 수(권)	학생1인당 실험실습비(금액 : 천원)
건국대	13,434	40.0	38.38	46.4	2,910
(본교/충주)	7,040	52.4	30.08	24.8	2,149
경기대	9,380	30.5	36.53	33.8	1,051
(본교/서울)	2,528	30.0		61.5	자료미비
경희대	13,162	20.4	24.42	53.6	1,587
(본교/수원)	10,360	82.6	35.00	53.7	2,796
고려대	20,796	31.3	24.76	75.3	1,931
(본교/조치원)	6,176	62.9	41.17	30.8	1,047
단국대	10,153	13.9	43.58	57.1	2,450
(본교/천안)	10,020	65.1	27.30	35.2	1,418
동국대	11,756	11.9	36.17	56.5	1,578
(본교/경주)	8,430	57.4	29.57	41.0	841
명지대	7,793	153.7	41.67	52.0	2,450
(본교/서울)	3,912	9.9	33.44		자료미비
상명대	5,562	26.0	44.14	47.7	897
(본교/천안)	4,920	41.5	49.20	33.5	981
성균관대	10,762	16.0	43.05	62.1	528
(본교/수원)	8,538	56.4	33.48	42.1	3,883
연세대	21,142	45.4	37.75	57.2	3,218
(본교/원주)	6,500	2.00	58.04	31.8	1,448
중앙대	13,837	13.2	33.34	52.6	1,656
(본교/안성)	8,820	89.2	41.21	29.5	1,057
한국외대	8,272	9.9	39.35	56.5	298
(본교/용인)	7,309	313.1		39.2	805
한양대	18,290	24.6	25.55	43.2	3,500
(본교/안산)	8,880	149.7	34.15	48.4	2,550
홍익대	11,173	7.7	37.62	68.7	2,672
(본교/조치원)	5,400	245.6	39.71		2,072

요약하면 〈표 1〉과 같다.

또 본교와 분교의 학생 1인당 교지면적, 교수 1인당 학생 수, 학생 1인당 도서관 장서 수, 그리고 학생 1인당 실험실습비를 비교하면 〈표 2〉와 같다.

3. 분교의 문제점

1) 실태분석상의 문제점

1999년 14개 분교의 교무처장 또는 기획처장을 대상으로 한 설문조사와 면담 결과 나타난 분교 운영의 주요 문제점들을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 학생 현황 면에서 편입 및 중도 탈락생의 비율은 비교적 낮아 큰 문제가 없었으나, 기숙사 수용인원 비율이 낮았다.

둘째, 학생의 취업률이 70% 정도였으나 IMF 이후 50~60%대로 떨어지고 있으며, 본교 졸업생과의 취업률 차이가 10~20% 정도 나는 분교도 상당히 있다.

셋째, 교육과정 및 학사관리에 있어 완전히 특성화된 분교는 4개 교에 지나지 않고, 대부분의 분교는 완전중복 내지 부분중복 이었다. 또한 대부분의 분교에서 분교 소재 지역에서 생활하는 학생의 비율이 주말 및 방학 중에는 아주 낮았다. 또 이중전공 내지 복수전공제도가 있기는 하지만 활용되는 비율이 20% 이하 였다.

넷째, 교원관리 및 행정조직 운영에 있어서 전임교수의 상당수가 분교 소재 지역에 거주하고 있지 않았으며, 교원전용 숙소나 지방거주 인센티브 제도가 갖추어져 있지 않았다. 또 인사권을 포함한 중요 행정권도 대부분의 분교에서 분리 내지 위임되어 있지 않았다. 그리고 본교와 분교 간의 교수교류는 여러 형태로 이루어지고 있으나, 교류가 완전히 차단되어 있는 분교도 상당히 있었다.

다섯째, 시설투자 현황에서 실험기자재 및 도서 구입의 경우 대부분의 분교에서 분리 구입, 분리 운영되어 본교와의 중복성이 나타났다. 한편 학생복지시설은 어느 정도 갖추어져 있으나 미비한 분교도 상당수 있었다.

여섯째, 재정운영 현황에서 대부분의 분교가 본교와 완전분리 운영되고 있지 않았으며, 분교행정 책임자의 전결금액도 많지 않았다. 시설투자는 대부분의 분교에서 본교 위주로 이루어지고 있다고 했으나 대외비로 구체적인 자료를 주지 않았다.

일곱째, 대학원 운영에 있어서는 대부분의 분교에서 석·박사과정이 설치되어 있지 않았고, 본교에 설치된 대학원과 공동운영을 하는 경우에도 강의 참여 등 제한적인 요소가 많았다.

여덟째, 그 밖에 모든 분교에서 '분교'라는 법상의 용어를 반대하고 '캠퍼스'라는 용어를 선호하였으며, 지역과의 산·학·연 협동에서는 많은 분교가 상당한 진전을 보이고 있다.

2) 정책상의 문제점

1978년부터 현재까지 서울소재 대학 중 14개 대학들이 지방으로 이전하거나 지방에 캠퍼스를 설립하였다. 우리나라에서 지방분교를 설립하게 된 가장 근본적인 요인 가운데 하나는 대도시 인구 분산 정책 때문이었다. 이러한 정책목표에 비추어 보면 분교정책은 성공한 정책이라고는 할 수 없다. 대학의 입장에서는 캠퍼스를 양적으로 확장하여 혜택을 받았겠지만 그 보다 더 많은 문제점을 내포하고 있는 것이 현실이다.

① 수도권 인구 분산 효과 실패

인구분산이라는 조급한 정책적 목적에서 시작된 분교정책은 '대학이 어떻게 존재해야 하는가'라는 중요한 바탕을 상실시켰다. 미국 대학의 복수캠퍼스 운영이나, 일본 게이오 대학이 분교를 설립하는 취지를 살펴보면, 대학이라는 철학적 배경이나 무엇이 우선 순위인가에 대한 논리가 명확하게 드러난다. 미국의 주립대는 주 내에 여러 개의 캠퍼스를 설립하여 지역발전에 상당한 영향을 미치기도 하였고 궁극적으로는 캠퍼스 타운을 형성하는

특징을 보여주고 있다. 일본 게이오 대학도 더 나은 양질의 교육을 추구한다는 목표 아래 완전 특성화된 형태의 분교를 설립한 경우이다.

우리 나라의 지방분교 정책은 각 대학이 주체가 된 교육 수요에 의한 분교의 설립이라기 보다 수도권 인구를 분산시킨다는 명분이 앞선 정책이었다. 따라서 대학의 중요한 목표가 왜곡된 현실을 자초하게 되었다. 그러나 이 문제는 비단 대학의 분교정책이라는 국한된 측면만이 아닌 우리 나라에 전반적으로 작용하고 있는 수도권 중심주의 문화의 요인이 더 큰 문제였다고 할 수 있다. 수도권 안에 집중되어 있는 대학 인구를 분산시키는 것이 인구분산에 우선적으로 가장 큰 효과를 볼 수 있을 거라는 판단과는 달리 오히려 다음과 같은 문제들을 초래했다.

수도권 인구는 분교 설립으로 실제 분산이 이루어지지 않았으며, 사실상 각 대학들의 정원을 늘리는 수단으로서 더 많은 작용을 했다. 특히 분교 또는 복수 캠퍼스 설립시 대학 나름대로 장기적인 비전을 가지고 특성화 내지 차별화 된 투자를 하는 외국 대학의 사례(예컨대 일본 게이오 대학의 쇼난후지사와 분교)와는 달리 대학 정원만을 늘리는데 치중하다 보니 사회적 비용을 유발시키는 결과를 초래하게 되었다.

사회적 비용의 일례로 고속도로의 교통문제 유발과 함께 그로 인한 경제적 손실을 들 수 있다. 앞의 설문조사 결과에서 알 수 있듯이 수도권 인근의 캠퍼스는 통학이 가능하여 대부분의 학생들은 통학버스를 이용하고 있다. 또한 분교가 소재하고 있는 지방 학생들이 그 지역의 분교에 입학하는 경우 보다 수도권출신 학생들이 대다수를 차지하고 있어 효과적인 인구의 분산보다는 대학교육의 대상자를 늘려 준 결과를 초래했다고 할 수 있다.

② 캠퍼스의 공동화 현상

다수의 분교가 안고 있는 문제점은 앞의 실태분석 결과처럼 캠퍼스의 공동화로 인해 학생지도가 잘 이루어지지 못하고 있으며, 이는 실제 교수들의 연구에도 상당한 영향을 미치고 있다.[3] 교수가 연구를 수행할 때는 대학원생들과 보조를 맞추거나 학부생들과 호흡을 같이해야 효과적이다. 교수와 학생이 서로 상호보완적인 관계를 유지해야 하는데, 한쪽이 상실되면 완전한 교육의 의미는 더 이상 존립하기가 어렵다. 따라서 공동화 현상은 우선적으로 해결해야 할 시급한 문제이다.

이것은 학생에게만의 문제가 있는 것이 아니라 교수도 대다수가 수도권에 생활기반을 두고 통근을 하기 때문이다. 분교소재 지역으로 생활기반을 옮기지 못하는 큰 이유 중의 하나는 자녀의 교육문제를 우선적으로 들 수 있다. 수도권에 대부분의 중요 기능이 집중된 데서 오는 요인이라고 할 수 있다. 또 중요한 학회의 경우에도 서울을 중심으로 개최되다 보니 학회 참석을 활발히 하려면 수도권에 거주할 수밖에 없는 것이 현실이다.

나아가서 분교의 취락환경도 생활하기에 많은 어려움을 주고 있다. 한국의 분교는 주로 내륙지역이나 산간 외진 곳, 교통이 불편한 곳, 외부와 단절된 곳에 자리하고 있다. 미국의 대학촌처럼 캠퍼스 내에 완전하게 생활시설들이 보장되어 불편함 없이 연구에 몰입할 수 있는 여건이 마련되어 있거나, 일본처럼 대학 내에 기숙사와 생활시설 기반을 갖추어 놓고 연구에 매진할 수 있도록 하는 경우가 아닌 우리의 현실은 연구 생활에 많은 불편함을 야기하고 있다. 분교의 공동화 현상은 금요일 오후부터 일요일까지 계속되며 월요일 아침에는 심한 교통혼잡을 일으킨다. 이러한 분교의 공동화 현상은 신입생에게 학교에 대한 애착심을 갖지 못하게 하고 캠퍼스 문화 형성에 큰 장애가 되고 있다.

3) 몇몇 대학들의 경우는 예외가 된다. 예를 들면 서울에 제 2캠퍼스를 두고 있는 K대, M대. 그리고 인문대학과 이공대학을 완전 분리시켜 운영하는 S대의 경우는 공동화 현상이 문제가 되지 않는 학교들이다.

③ 분교와 소재지역과의 유대가 약함

지역발전을 도모하는 데 상당한 영향력을 줄 수 있는 기관이 대학이어야 함에도 불구하고, 분교가 지역사회에 영향력을 발휘하기는 쉽지 않다. 즉, 분교와 분교가 소재한 지역과의 연계성이 잘 이루어지지 않고 있는 것이다. 다른 나라의 지방 대학들이 지역산업체 및 경제단체와 연관을 갖고 발전해 나가는 것과 달리, 설립 당시부터 지역 발전이라는 연관성을 고려하지 않고 출발한 것에 그 주된 원인이 있다. 그 결과 캠퍼스 타운이 제대로 형성되지 못하여 공동화 현상을 유발시키고, 대학의 발전 속도가 느려지며 지역과의 유대도 제대로 이루어지지 못하는 악순환이 계속되고 있다.

그러나 지방소재 분교가 모두 이러한 악순환의 연결고리에 있는 것은 아니다. 비교적 분교의 문제점이 적은 대학들로는 경기·충청지역에 위치하여 통학권이면서 특성화가 된 대학들은 자구책을 마련하여 분교의 발전을 도모할 수 있는 여지가 있다. 그러나 가장 큰 문제점을 갖고 있는 분교는 강원·충청 지역들의 비통학권이면서 특성화가 이루어지지 못한 대학들이다. 이들 대학의 시설현황을 살펴보면, 본교와 지방분교의 투자비용에 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 대체로 50% 이상에서 많게는 70~80% 정도의 격차가 벌어지고 있다. 결국 지방분교에 시설투자가 제대로 이루어지지 않고 있어 지역에 뿌리를 내리기 어렵고, 발전에 저해를 가져오는 중요 요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

④ 유사·중복학과 설치로 인력·재원의 낭비 및 발전의 저해 현상

대학 분교의 유사·중복학과 설치로 인한 인력과 재원의 낭비 및 발전의 저해 현상으로, 앞의 현황 분석에 나타났듯이 본교와 분교가 중복 투자된 경우가 상당수이다. S대의 경우는 예외지만 대다수의 대학들에서 중복투자가 이루어졌으며, 부분적인 특성화를 시도하고 있다. 또 대학원 교육이 활성화 되어 있지 않은 것도 문제인데, 본교와 분교에 중복학과 내지 유사중복학과가 설치되어 몇가지의 문제점을 유발시키고 있다. 중복학과의 설치로 인해 우선 투자의 한계를 들어내고 있으며, 학생들에게도 심리적 정체성을 유발하게 하는 주요 원인 중의 하나이며, 분교의 발전을 저해하는 가장 큰 요인으로도 작용하고 있다. 즉, 교육의 질을 높인다거나 분교의 발전과 직접적인 관계가 없는 중복학과를 손쉽게 설치해 정원을 늘려 학교 당국의 수입만을 확보하려는 의도였던 것 같다.

분교가 발전을 하려면 각 대학별로 특성화 된 교육을 추구해야 한다. 기존의 학과를 늘린다거나 안이하게 유사중복학과를 만드는 외형상의 팽창은 지방분교의 악화를 초래할 뿐이다. 분교의 설립은 수도권 인구를 분산시키는 도구로서가 아니라 근본적으로 특성화 등을 통한 교육의 질 향상이 우선되어야 한다. 분교는 더 이상 본교 발전의 희생양이 되어서는 안 된다. 분교가 제대로 활성화 되고 소기의 교육목적을 달성하고자 한다면 분교의 특성화가 전체적인 구조조정의 틀안에서 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

지방분교의 재정지원을 보더라도 정부에서는 지방 국립대학에만 집중적으로 재정적 투자를 하고 있는 실정이다. 현재 대부분의 지방 국립대학 캠퍼스는 시설규모 면에서 크고 잘 정비되어 있지만, 사립 지방대학과 분교는 상대적으로 초라한 실정이다. 분교는 지방 국립대학의 우월한 시설과 전통때문에 그 지역주민들로부터 외면 당하고 있으며, 한편으로는 본교와의 관계에서 취업률 차이 등으로 인해 사회적으로도 차별을 받게 되는 이중적인 어려움을 겪게 된다.

⑤ 소속 학생과 교수의 정체성 상실

분교소속 교수와 학생의 심리적 정체성의 문제인데 우선 교수의 입장에서 살펴보면 교수활동에 있어 상대적인 제한성을 느낀다. 연구실과 강의실, 그리고 실험실에서 야기되는 각종 교육활동, 예컨대 강의준비, 시험감독 및

채점, 자료복사, 연구실 부재시의 연락 업무 등의 경우 보조 지원자가 없기 때문에 교수는 교수에 관한 업무와 잡무를 혼자서 떠맡아야 되는 어려움에 직면하고 있다.

또한 대부분의 분교에는 대학원이 없으며, 본교와 중복되는 동일 학과라 할지라도 분리 임용되기 때문에 이러한 어려움은 '불운하게도 분교에 근무하기 때문에' 라는 불만으로 표출된다. 또한 분교의 전임교수 부족으로 인하여 전공분야 이외의 유사영역도 강의하여야 하며, 나아가서 다수의 학생지도도 함께 해야 하는 과중한 업무에 지치게 된다.

교수의 역할은 연구와 교육, 봉사로 집약된다. 그러나 분교의 교육은 대학원이 없어 그 대상이 학부학생에 한정되어 있고, 교수활동 지원이 미비하여 대학원생 조교가 교수활동을 지원하지 못하는 실정이다. 또한 실험실습을 요구하는 조교의 전임성을 계속 요청하지만 현실적으로 충족되지 않고 있다. 학부 학생만의 교육으로는 학문적 환류나 계속적인 학문적 정진에 제한을 받게 된다. 특히 대학교수가 기여할 수 있는 봉사기능은 분교가 위치하고 있는 지리적인 여건과 관련하여 사실상 제한되어 있는 것이 현실이다.

지방분교의 교수 지원체제는 일반적으로 부총장, 학장, 처(부)장, 학과장으로 편성되어 있다. 분교에 따라서 차이는 있지만 아직 부총장제가 없는 곳도 있고, 두 대학에 한 명의 학장이 겸임하는 경우도 있다. 또한 본교의 처장급 아래로 부장을 두어 교무, 학생, 총무 혹은 사무부장으로 조직되어 있는 곳도 있다. 처장급이 있는 분교는 비교적 학생 규모가 본교와 비슷한 수준이며, 본교와 동등한 교무위원급 대우를 받게 된다. 그러나 교무위원회의 권한과 인사권 등은 본교가 거의 가지고 있는 형편이며, 본교 교수가 분교 학장으로 임명되어 학사행정을 총괄하는 경우도 있다.

한편 분교 학생의 정체성 문제는 교수보다 한층 심각하다. 분교 학생의 정체성 문제는 학사내규에서도 쉽게 드러나는데 분교 학생이 본교 캠퍼스에서 학습할 수 있는 기회를 제한하는 학사내규는 대부분 대학의 경우 '학생은 계절학기 수업을 제외하고는 소속대학 소재지 캠퍼스에서 개설되는 교과목을 이수하여야 한다' 고 명시되어 있기 때문이다. 그러나 대학 간 협력 체제인 학점교환제가 대학원 과정이기는 하지만 현재 고려대, 연세대, 서강대, 이화여대, 숭실대, 중앙대, 인하대에서 각각 실시되어 유능한 교수진의 상호 보완적 활용과 시설·실험기구 및 도서의 상호 활용, 학문의 개방과 상호 협동의 증진, 폭넓은 교우 관계 수립, 사제 간의 관계 개선 등이 이루어지고 있다. 한편 고등교육의 발전과 성장을 위하여 학점자유 취득제, 공동강좌제 실시가 논의되고 있고, 복수전공 혹은 부전공의 확대 실시는 물론, 학과 및 교과의 특성에 따라 본교에서 수업을 받을 수 있는 다양한 방안이 마련되어야 한다.

지금까지 논의한 우리 나라 분교의 이론 및 정책상의 문제점들을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 인구 분산 정책의 일환으로 실시된 분교정책은 본래의 의도를 달성하지 못하였다. 둘째, 캠퍼스의 공동화 현상이 심각하게 나타나고 있다. 셋째, 지역과의 연계성이 잘 이루어지지 않는다. 넷째, 대학 분교의 유사·중복학과 설치는 낭비 및 발전의 저해요인이 되고 있으며 대학의 경쟁력을 떨어뜨리고 있다. 다섯째, 분교소속 교수와 학생의 심리적 정체성의 문제가 심각하다.

4. 개선방안 및 정책 건의

1) 기본방향

분교의 구체적인 운영 상황과 문제점들은 대학마다 다르다. 따라서 정상화 방안은 각 대학의 입장에서 구체적으로 결정하고 추진할 사항으로서 대학 스스로 자기 대학의 생존과 발전을 위하여 거시적인 안목에서 결단하고 추진하여야 한다. 그러나 여기에서는 정부의 책임도 간

과할 수 없다. 분교정책은 정부의 인구 분산 정책의 일환으로 반강제적 내지 유도방식으로 시작되었으므로, 교육 본래의 목적에 비추어 큰 문제가 발생하였다면 수정하여 정상화 시키는 노력을 함께 하여야 한다. 개별 대학들의 자구 노력을 최대한 지원하고, 장애가 되는 각종 규제는 완화 내지 폐지하여 정상화를 촉진시켜야 할 것이다.

2) 5개 정책문제에 대한 개선 방안

첫째, 수도권 인구 분산 정책의 일환으로 설립된 지방 분교는 실제로 정책적 의미를 상실했다고 볼 수 있다. 인구분산 보다는 오히려 인구 이동을 유발시킴으로서 불필요한 사회 비용을 초래하고 있다. 본래의 인구 분산이라는 취지를 조금이라도 살리고자 한다면, 지방 분교에 좋은 교육환경을 조성하여 학생들이 분교가 위치한 지역에서 거주하도록 하여야 한다. S대학 분교의 경우는 충분한 기숙사 시설로 학교 공동화 현상이 거의 없는 것으로 나타났다. 학생들을 유도할 수 있는 시설의 구비는 그렇기 때문에 중요한 의미를 가지고 있다.

둘째, 분교 공동화를 막기 위해 분교에 대한 과감한 시설투자가 이루어져야 할 것이다. 위에서 언급한 학생 기숙사는 물론 도서관, 정보화 관련 컴퓨터 시설에도 우선적으로 투자가 되어야 한다. 또한 지방거주 교수에게 숙소 제공, 연구비 특별 지원 등의 인센티브를 주는 것도 중요하다. 이러한 시설투자를 위하여 교육부의 일반지원사업인 '공·사립대 시설·설비 확충 지원' 배정시 분교도 별개의 대학으로 분류하여 일정 비율을 배정해야 한다.

셋째, 지역과의 연계성을 확보해야 한다. 실제로 상당수 분교의 경우 지역사회, 기업체, 지역주민과의 협력이 이루어지지 않고 있다. 지방의 국립대학이나 전통 있는 지방소재 대학들이 지역과 이미 밀착되어 있기 때문에 해당 지역 기업체나 주민과 협력 관계를 갖고 유대를 도모하는 것은 어려운 과제이다. 지역 기업체에서 지방 분교 출신 졸업생에게 우선적인 취업 혜택을 줄 정도로 분교가 우수한 인재를 양성하여 지역에 기여할 수 있는 양질의 교육이 요구된다.

넷째, 대학 분교의 중복학과 또는 유사중복학과에 대한 구조조정이 있어야 한다. 중복학과로 인한 피해는 실질적으로 학교 발전을 저해하는 가장 큰 문제점이다. 따라서 본교와 분교에 각각 특성화된 교육프로그램을 마련하여 경쟁력을 확보해야 한다. 이는 분교의 경쟁력 확보 문제와 직결되는 중요한 사안이기도 하다. 분교의 경쟁력 확보를 위해 수요가 있는 분야를 특성화 하고, 학생들을 캠퍼스로 유인하는 시설적 요인이 구비되어야 한다. 분교의 특성화를 촉진하기 위하여 교육부의 특수목적지원사업인 '지방대학 특성화 지원'과 '교육개혁추진 우수대학 지원' 배정시 분교도 지원 대상에 포함되어야 한다.

다섯째, 분교 학생과 교수의 심리적 정체성을 위하여 차별 의식을 해결해 주어야 한다. 특히 학생의 경우 졸업 후 취업할 때 기업체와 동문회로부터 차별 당하지 않도록 배려를 해야 할 것이다. 또한 중복학과를 폐지하고 특성화된 교육을 통해 긍지를 심어 주고, 본교-분교 학생들 간의 교류를 원활하게 할 수 있도록 해야 한다. 예를 들면, 캠퍼스 간 이중전공 내지 복수전공제의 활성화, 학점자유 취득인정제 등의 제도를 과감하게 수용하여야 한다. 교수의 경우도 임용시 근무지를 제한하지 않고, 본교-분교 간의 교수교류를 통하여 차별의식을 배제하여야 한다.

3) 종합적인 정책 건의

지방 분교는 인구 분산 정책으로 시작되었지만 정치·경제·문화 모든 영역에서 서울중심의 강한 전통과 특성화된 경쟁력 있는 분야의 육성이라는 교육적 배려의 부재로 인해 실패한 정책이라고 할 수 있다. 따라서 지방에 대한 불이익을 보상하는 적극적 우대조치를 실시하고, 다른 한편으로는 경쟁력 있는 특성화를 유도해야 한다.

첫째, 경쟁력 있는 특성화 분야를 유도하여 중복학과가 대부분인 분교의 학과들은 과감한 구조조정을 통하여 통합·정리하고, 경쟁력 있는 분야를 신설·강화시켜야 한

다. 이것은 대학 스스로 해야 할 일이지만, 학내 구성원 간의 이해관계로 쉽게 하지 못하는 어려움이 있다. 정부는 대학평가시 구조조정 항목을 높은 비율로 책정하고, 분교가 있는 경우 분교의 특성화 여부를 중시하여야 한다. 또 유사·중복학과의 통합과 관련하여 수도권정비계획법 상에 예외를 인정하여야 하며, 분교의 중복학과를 본교의 야간제로 통합·운영하는 것도 구조조정 차원에서는 인정해야 한다. 이것은 일부 본교에서는 분교의 질적 문제를 제쳐놓고 본교 중심으로 구조조정하는 경우가 있기 때문이다.

둘째, 분교에 대한 각종 우대조치(affirmative programs)를 실시한다. 예컨대 기숙사, 도서관, 실험실습 기자재, 기타 복지시설 건립시 정부가 일정 부분의 재정지원을 하고, 우수 교수 확보를 위하여 학술진흥재단의 공모과제에 지방 분교의 교수들에게 일정 비율을 배정하며, 분교 교수들을 각종 정부위원회에 참여시키는 방안 등이다. 또한 지방소재 기업체들에게 적어도 분교 졸업생들이 불이익을 받지 않도록 유도하여야 한다.

셋째, 분교의 공통적인 문제 중 하나가 대학원 운영에 있는데 분교에 대학원을 둘 수 있도록 고등교육법 제 29조를 개정하여야 하며, 분교에 대학원 설치가 여의치 않을 경우 본교 대학원에 차별 없는 참여가 이루어져야 한다. 또 본교와 분교 간의 교수교류도 대학원의 공동 참여와 운영에 도움이 되므로 적극적으로 유도하여야 한다.

넷째, 분교의 공동화를 막기 위하여 위에서 언급한 특성화, 시설 확보 이 외에도 행정의 분권화와 재량권의 확대가 필요하다. 위와 같은 정책 수단들을 정부가 수행하는 데는 사실상의 한계가 있고 대학 당국이 스스로 취하여 실시해야 할 조치들이다. 그러나 이러한 조치들을 대학 스스로 취하는 것은 구성원 간의 이해관계로 쉽지 않다. 따라서 정부는 위와 같은 조치들을 평가지표로 하여 대학과 분교의 재정지원 평가를 통하여 유도하여야 한다. 빠른 시일 안에 분교 정상화를 위한 분교 경쟁력 평가 예산을 확보하여야 한다.

마지막으로 모든 분교들이 선호하는 명칭은 분교가 아니라 캠퍼스이다. 따라서 고등교육법 제 24조와 동법 시행령 제 16조의 '분교'를 '캠퍼스'로 개정하여야 한다.

〈참고문헌〉

김동명(1998.8), "일본 대학의 학부제 운영에 관하여", 『대학지성』.

강승규(1995.4), "소규모 지방대학의 발전방안", 『지방자치』, 현대사회연구소.

김영래(1998.7), "캘리포니아대학교, 샌디에고", 『대학지성』.

김영래(1998.8), "미국의 대학제도", 『대학지성』.

김종일(1990.9), "한국 대학의 해외 분교정책: 전망과 과제", 『대학교육』, 47호.

박기언(1992), "지방대학 재학생 및 졸업생들의 취업성향 실태와 그 진로 대책에 관한 연구", 『학생생활연구』, 제24집.

송미섭, 손경애(1996), "미국 대학 일본 분교의 폐교 원인 분석연구: 정치, 경제, 사회, 문화, 교육적 요인", 『고등교육연구』, 제8권 1호.

윤주명(1995), "산학협동을 통한 지방대학의 지역발전 역할에 관한 연구", 『한국행정학보』, 제29권 3호.

전영평(1996.9), "대학행정의 특성과 과제", 『대학교육』.

표시열(1997), "지방소재 대학의 발전전략", 한국학술진흥재단 지역개발연구사업 보고서.

고려대학교 발전위원회 벤치마킹팀(1995.7), 미·일 명문대학 벤치마킹 보고서.

표시열

고려대 법과대학 행정학과를 졸업하고, 서울대 행정대학원에서 행정학 석사를 받았다. 국비유학으로 아이오아 대학(University of Iowa)에서 교육학 석사, 비교법 석·박사학위를 받았다. 고려대 경상대학장과 행정대학원장 『대학교육』 편집위원과 교육개혁우수대학 평가위원을 역임했으며, 현재 대한교육법학회 회장으로 활동중이다. 주요 저서로는 『민주주의 정착과 대학의 개혁』, 주요 논문은 "행정의 효율성 편향에 대한 헌법상의 제한", "교육의 기회균등" 등 다수의 논문이 있다.