

# 대학구조개혁정책의 방향

류 혜 숙 | 교육인적자원부 고등교육정책과 서기관

교육인적자원부가 마련한 대학구조개혁 방안은 우리나라 대학교육 현실을 냉정히 성찰하고, 대학의 자율에 기초한 구조개혁을 유도함으로써 대학의 경쟁력 제고를 위한 혁신방안을 수립하였다는데 의의가 있다고 하겠다.

## I. 들어가며

교육인적자원부에서는 2004년 8월 31일, 전국 대학 총·학장 및 교육관계자 400여 명을 모시고 '2004 대학혁신 포럼'을 개최, 대학구조개혁 방안(시안)을 발표한 이래 각 지역별 홍보·설명회 개최, 대학 현장방문을 통한 의견수렴, 관계부처 협의 등을 거쳐 대학구조개혁 최종안을 12월 28일 발표하게 되었다.

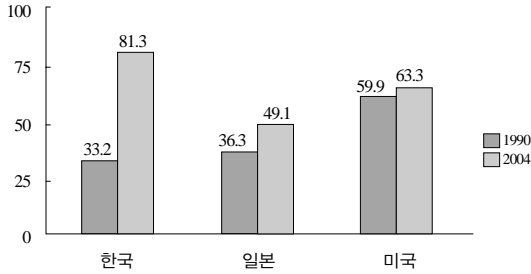
### 1. 대학구조개혁의 필요성

우리나라 대학교육은 그동안 양적인 팽창을 거듭해 왔다. 고등교육기관 진학률은 세계 제일의 수준이며, 고등교육기관 수만 해도 전국의 시·군·구 234개의 1.5개꼴인 358개에

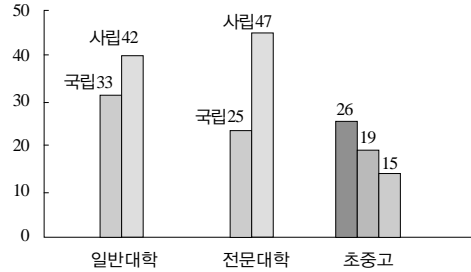
이른다.

반면, 교수 1인당 학생 수가 평균 31명 수준으로 OECD 평균 17명의 두 배에 가깝다. 40명을 초과하는 대학도 106개교나 된다. 이와 동시에 학령인구 감소에 따른 입학자원의 감소로 학생정원을 다 채우지 못하는 대학이 속출하고 있고('04년 지방전문대 미충원율 28%, 지방대학 16.1%, 지역별 4년제 대학 미충원율 : 전남 33%, 전북 29.1%, 강원 24%), 사회적인 수요를 충족하지 못하는 인력양성으로 인하여 대학교육에 대한 불신이 높아가고 있다. 예를 들어, 이공계 대졸 신입 사원은 평균 2년 이상 새로 훈련시켜야 하고 거기에 드는 비용은 1명당 1천만 원, 산업계 전체로는 연간 2조 8천억 원이라고 한다. 뿐만 아니라, 대외적으로는 교육시장 개방 압력

고등교육기관 진학률(%)



교수 1인당 학생수(명)



이 더욱 거세지고 있는 상황이다.

그동안 우리나라 대학교육은 양적인 성장 속에서 산업사회의 교육수요를 성공적으로 감당하여 왔으나, 확실적인 종합대학 지향으로 대학별 역할과 특성이 불분명하고 기능이 중복되어 재정투자의 비효율을 초래한 것도 사실이다. 그 결과 우리 대학은 21세기의 새로운 시대적 요구를 소화해 내기 위해서는 과감한 혁신이 필요하다는 지적을 받아 왔다. 이제 우리나라 대학은 내실을 다져 사회적인 요구에 부응하고, 국가경쟁력 제고의 핵심적인 추진체로서 소임을 다하기 위해 과거의 대학 모습에서 탈피하여야 할 시대적 소명을 안고 있다.

정부 차원에서 '98년 '국립대학 구조조정 계획'이 처음 수립되었고, 이러한 계획이 '국립대학 발전계획'으로 변경·추진되었다. 하지만 구조조정 및 특성화 노력은 계획만 무성한 채 많은 성과를 거두지 못한 면이 있다. 대학경쟁력 강화방안의 일환으로 이번에 교육인적자원부가 마련한 '대학구조개혁 방안'은 우리나라 대학교육 현실을 냉정히 성찰하고, 대학의 자율에 기초한 구조개혁을 유도함으로써 대학의 경쟁력 제고를 위한 혁신방안을 수립

하였다는데 의의가 있다고 하겠다.

## 2. 주요 외국사례

세계 각국은 대학교육이 국가경쟁력 제고의 핵심이라는 인식하에 1990년대 후반부터 대학개혁을 추진하고 있다. 영국은 1997년부터 '구조조정 협력기금'을 통해 구조조정 및 대학간 협력 활동을 지원하고 있으며, 중국은 21세기를 대비하여 100개 대학을 집중 지원하는 '211공정'을 수립하여 세계적인 신기술 혁명의 도전에 대응하기 위해 100여개 대학과 일부 중점학과 육성 방안을 수립 시행하고 있다. 또한, 지난 '98년 베이징대 100주년 기념행사에서 비롯된 '985 공정'에 따라 10개 최우수 대학을 집중 육성하고 있고 강력한 정부 주도로 '92년부터 '02년까지 733개 대학을 288개 대학으로 합병하는 과감한 구조조정을 이루어 냈다.

## 3. 일본

“대학의 구조개혁 없이는 일본의 재생과 발

전은 없다.”라는 인식하에 국제경쟁력을 갖춘 국립대학 재건과 국립대학의 책무성 제고를 위해 ‘도야마 플랜’이라는 구조개혁을 추진하였으며, 2004년 4월부터 모든 국립대학을 법인화 시켰다.

- ※일본의 국·공립대학 M&A(12개 완료) 사례
- 대부분 지방의 신설 국공립대학이 의과대학을 비롯한 단과대학 성격의 대학을 흡수·합병 : 야마나시대·야마나시의과대(’02.10) 등
  - 동일 지역 내 동질 대학의 통합 : 토쿄상선대 + 토쿄수산대 토쿄해양대(’03. 10) 등
  - 국립과 공립대학간의 통합 : 기후대학(국)·기후약학대학(공) 협의 중
  - 교원양성계 대학의 통합 : 오사카·교토·효고·나라교육대 협의 중
- ※일본의 사립대학 M&A 사례
- 동일 법인에 속하는 3개 대학을 합병 : 오사카국제대학(’02. 4)
  - 인수·합병 : 릿스칸대학이 구레대학의 ‘사회정보학부’로 합병(’03. 4)

## II. 대학구조개혁 방안

이처럼 세계의 각국은 대학의 구조개혁을 통한 대학의 경쟁력 제고를 위해 국가적 역량을 집중시키고 있으며, 대학에 대하여 혁신을 요구하고 있다.

대학구조개혁 방안 주요 골자 이번 구조개혁 방안은 학생정원 감축 및 전임교원확보율 준수 목표 제시를 통한 교육여건 개선, 국립대학 및 사립대학의 구조개혁 촉진, 대학원의 구조개혁 등이며 이러한 구조개혁을 추진하기 위한 법, 제도 정비 및 재정지원으로 요약된다.

우선 교육부가 추진하는 대학구조개혁의 기

본방향을 살펴보면 첫째, 사회 수요에 적합한 인력양성 구조로의 전환을 촉진하는 것이다. 즉, 사회 인력수요가 크게 감소한 분야의 정원 감축, 학부(과) 통폐합 및 산업계 수요를 반영한 교육과정 혁신이 동반된 구조개혁을 유도하여 대학구조개혁이 단순한 규모의 감축이 아니라 사회 수요에 적합한 고등교육으로의 질적인 전환을 가져올 수 있도록 지원할 계획이다.

둘째, 대학운영 시스템의 효율성을 제고하는 구조개혁을 지원한다. 총장선임, 교원임용·교수업적평가 등 인사제도 개선, 학생들의 전공선택권 보장 등 종합적인 학사구조개혁과 연계된 구조개혁을 우선 지원하여 교육의 수월성 제고와 연구의 경쟁력 강화를 위한 운영시스템을 개선하고자 한다.

셋째, 대학의 독자적인 발전전략에 기초한 구조개혁을 유도하는 것이다. 각 대학이 설립 및 교육목적, 대학의 지역여건, 교수·학생들의 특성이 반영된 자체 발전지표 설정 등 대학 스스로 발전적인 구조개혁 모델을 개발·추진해 가도록 지원할 것이다. 무엇보다도 학내 구성원의 합의에 기초하고 실천 가능한 구조개혁이어야 하며 지속적인 구조개혁이 가능하도록 평가와 적절한 보상체계를 갖추고자 한다.

### 1. 교육여건 개선

교육여건 개선을 통한 고등교육의 질적 수준 향상을 도모하기 위해 국립대학의 전임교원 1인당 학생 수를 2004년 29명에서 2009년까지 21명으로 대폭 낮추는 방안을 마련하였다. 대학교원 1인당 학생 수를 낮추기 위해서는 대학교원 임용을 확대하거나 학생 수를

감축하여야 하나, 학령인구의 감소에 따른 입학자원이 2021년에 49만 명으로 대폭적으로 축소되는 상황을 고려할 때 입학정원의 감축이 요망된다 하겠다.

사립대학의 교육여건을 개선하기 위해 대학 설립목적별로 전임교원 확보 준수 목표를 아래 표와 같이 차등 제시하는 방안을 마련하였다. 사립대학은 제시된 목표치를 달성하기 위해서는 전임교원을 신규로 임용하든지 또는 입학정원을 감축하여야 할 것이며, 이를 통해서 사립대학의 교육여건이 획기적으로 개선될 것으로 기대된다.

## 2. 국립대학 구조개혁 추진

동일 권역내 국립대학간 통합을 통하여 규

모의 경제에 의한 효과적인 대학운영과 특성화를 통한 대학경쟁력 제고를 목표로 하고 있다. 또한, 통합대학에 대해서는 교수 정원배정, 교육시설 개선 등에 대한 지원도 연계하여 지원할 계획이다. 대학간 교류·협력을 통해 교육·연구의 경쟁력 강화 및 대학 운영의 시너지 효과 제고, 지역별 특성에 맞는 대학간 특성화 및 지역사회와의 협력을 통하여 지역 발전에 기여하기 위해 대학간 교류도 지원할 것이다. 대학간 통합 및 교류시 유사·중복학과 통합으로 캠퍼스별 특성화를 도모하고 정원을 감축함으로써 국립대학 교육여건의 획기적인 개선을 도모하며, 특성화 분야 중심의 학과·연구소 등을 개편하고 정원 조정, 교수 재배치 등을 통하여 대학의 특성화와 대학재정의 효율적인 운영이 가능할 것으로 기대된다.

〈표 1〉 대학 진학자수 연도별 예측

(단위 : 명)

연 도	2004년	2009년	2013년	2018년	2020년	2021년
학령인구	653,615	648,414	719,893	612,797	554,041	491,796
고교 졸업생	585,408	569,793	629,460	539,654	487,911	433,096
대학 입학자	574,601	559,001	617,983	533,062	490,691	434,301
초과정원	79,707	95,307	36,325	121,246	163,617	220,007
	(654,308명 기준)					

\* 대학 입학자 수는 당해연도 졸업자의 80%가 진학을 하고 이전년도 고교졸업생의 18%가 재수 후에 대학에 진학한다고 가정했을 때의 수

〈표 2〉 연차별 전임교원 확보 기준

(단위 : 명)

	05년	06년	07년	08년	09년
일반대(연구중심)	55.0	57.5	60.0	62.5	65.0
일반대(교육중심)	54.5	56.0	57.5	59.0	61.0
산업대 전문대	40.0	42.0	45.0	48.0	50.0

\* 의학계열 제외

\* 학생 : 편제정원 또는 등록학생 수 중 큰 수를 기준으로 함(대학원생 포함)

장기적으로 국립대학에 ‘대학회계’ 제도 도입을 추진하고, 대학운영의 민주성·투명성 보장을 위해 대학평의원회, 교수회, 학생회, 직원회의 법제화를 추진할 계획이다. 그동안 국립대학 회계제도는 국고 일반회계와 대학기성회계의 이원화된 구조로 인하여 대학의 자율적인 재정운영에 많은 어려움이 있었으며, 대학내 의사결정구조 또한 법제화가 미비하여 대학운영에 있어 다양한 의견 반영에 한계가 있었으나, 관련 제도의 도입 및 법제화로 대학운영의 신축성과 자율성 확대의 계기가 될 것으로 기대된다.

### 3. 사립대학 구조개혁 추진

사립법인이 운영하는 대학간, 전문대학간, 대학과 전문대학간 통합을 촉진하기 위하여, 교원 확보율 준수 유예기간을 부여하고 수익용 기본재산 확보의무 완화 등을 통하여 통합을 촉진함으로써 사립대학 경영의 효율화와 대학의 특성화를 기대한다. 사립대학 중 위기 수준의 대학에 대한 자발적인 구조개혁을 유도하기 위하여 대학교수, 변호사, 회계사, 동문대표, 지역인사 등으로 구성되는 집중자문팀을 구성·운영할 계획이다. 집중자문팀은 학교의 위기 상황에 대한 판단과 향후 대학의 거취 등에 대해 법률적인 내용을 검토하고 행정적인 절차 등을 지원할 것이다. 또한, 정상적인 교육이 어려운 학교법인은 퇴출할 수 있는 방안을 마련할 계획이다. 일정한 지표를 근거로 사립대학의 부실여부를 ‘사립대학구조개혁위원회(가칭)’에서 결정하고, 부실의 정도에 따라 주의나 경고, 보유자산의 처분 또는 정원감축, 신입생 모집중지, 학과의 폐지, 법

인의 해산 또는 다른 법인과의 합병 등의 행정 처분을 내릴 수 있는 법적근거를 마련하고자 한다. 아울러, 사립대학의 경우에도 고등학교 이하 각급 학교의 해산시 잔여재산귀속에 대한 특례(사립학교법 35조의2)와 같이 재산출연자에게 출연재산의 일부를 환원할 수 있는 방안도 검토 중이다.

### 4. 대학원 구조개혁 추진

대학원 교육의 질적 수준을 담보하기 위해 대학원 평가시스템을 구축하기로 결정하고, 이를 위한 구체적인 내용을 확정된 후, 관련 법령을 정비할 계획이다. 대학원에 대한 평가 항목은 전임교원의 수, 전업학생(full time student) 비율, 연구업적, 논문 심사위원 구성 등이 주요 항목이 될 것이며, 대학원에 대한 평가결과를 외부에 공표함으로써 각 대학이 설치·운영하는 대학원의 질적 수준을 제고하는 계기가 될 것이다. 또한, 대학원 규모의 적정화를 위해 최근 3년간 충원율을 감안한 정원조정 시스템도 마련하여 학문분야가 유사한 소규모 대학원의 통폐합 및 정원 감축 등이 이루어질 것이다. 다만, 기초 및 보호학문 육성은 다른 사업과 연계하여 별도로 추진할 계획이다.

※'80년 대비 대학원생 수는 약 8배로 급격히 증가  
 대학원생 1인당 대학생 수(4년제 일반대학)는 '80년 1:11.9 '03년 1:6.6  
 ※'대학원 수 : 일반 142/ 전문 116/ 특수 767(교육 130개 포함)

## 5. 행·재정 지원 사항

위에서 살펴본 대학구조개혁이 성공적으로 추진되기 위해서 관련 법령 및 제도들이 정비 될 것이다. 대학의 수요자인 학생, 학부모, 기업, 정부 등이 대학에 대한 정확한 정보의 부재로 인해 학교선택이나 학교평가 등에 어려움을 겪고 있는 현실에서, 모집단위별 신입생 충원율, 교수 1인당 학생 수, 졸업생 취업률, 전공/교양과목별 시간강사 강의 비율, 예·결산 내역 등 대학의 교육여건 및 학교 운영 상태를 알릴 수 있는 지표를 의무적으로 공개하는 '대학정보 공시제'를 올해 도입하기로 하고 관련 법령정비를 추진할 계획이다.

'대학정보 공시제'가 도입되면, 수요자의 학교 선택을 통한 통제는 물론, 대학간 선의의 경쟁 유발 및 대학의 자발적인 구조개혁 노력으로 이어질 것으로 기대된다.

사립대학의 자발적인 구조개혁을 촉진하기 위해서 (가칭)구조개혁특별법을 제정할 계획이다. 동 법안에는 통합에 따른 학생 및 교수·직원 처리 방식, 재산상의 권리·의무 승계 등에 관한 규정과 구조개혁관련 예산 확보 및 재정 지원의 근거에 관한 내용을 포함시킬 계획이다. 그리고 평가전담기구인 '가칭 고등교육원'을 신설하여 전문대학, 대학, 대학원 등 각급 고등교육기관의 연구, 교육의 질 향상 및 재정지원 등의 업무를 담당하도록 할 계획

이다. 전담 평가기구의 설치로 학문평가와 재정지원을 연계함으로써 평가의 실효성이 담보 될 것이며, 대학정보 공시제 운용 및 주기적인 기관별·학문분야별 평가결과 공개로 고등교육 수요자에게 다양한 정보를 신속·정확하게 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

또한 대학구조개혁에 따른 대학 정원감축, 교육여건 개선, 대학간 통합 지원 등을 추진하기 위한 별도 재원 800억 원을 마련하여 구조

개혁에 대한 재정지원을 할 계획이다. 대학구조개혁 재정지원 사업은, 실적 평가에 따른 재정지원으로 실질적인 대학 구조개혁 촉진할 것이며 사업 참여 기준을 강화하여 '06학년도 학부 입학정원을 '04년 대비 10% 이상 감축하고 '05학년도 전임교원확보를 준수 목표에 도달하여야

대학구조개혁을 효과적으로  
추진하여 국가경쟁력 제고로  
이어지기 위해서는 대학이 내·외적인  
위기를 인식하여 스스로 변해야  
한다는 의지와 이를 바탕으로 한  
실천이 매우 중요하며,  
국가적인 차원의 역량집중도  
필수적인 사항이라 할 것이다.

한다. 이러한 참여기준에 도달한 대학 중에서 구조개혁 실적을 평가한 후 선별 지원하게 된다. 구조개혁 지원요건을 간단히 살펴보면, 국립대학 통합에 약 400억 원을 지원하게 되는데 2005년 5월말까지 2개 이상의 국립대학이 대학간 통합에 합의하여, 학칙에 반영한 후 교육인적자원부의 승인(사전 승인 포함)을 받은 경우에 한하며 통합 후 지향하는 대학발전 모델의 적절성, 가시적 구조개혁 실적 및 계획, 추진전략 등을 평가할 계획이다. 학교간 통합시 통합교에 약 200억 원 내외로 3~4년간 지속적으로 지원할 예정이며 대학 종류별·규모별로 사업내용을 평가하여 차등지원 할 계획이다. 또한, 구조개혁을 선도하는 국·공·

사립대학 및 전문대학에 400억 원을 지원한다. 대학의 독자적인 발전전략에 근거하여 사회의 인력 수요 변화에 대응하기 위하여 정원을 감축하고 단과대학/학부(과)/대학원 통합을 추진하며 교육의 수월성 제고와 연구력 강화를 위한 운영시스템을 개선하기 위한 총장 선임, 교원임용·교수업적평가 등 인사제도 개선, 전공선택권 보장 등 종합적인 학사구조 개혁과 연계된 구조개혁을 지원할 것이다. 구조개혁 선도대학 1교당 약 20~80억 원 내외 10~15개 학교 선별 지원할 예정이다.

### Ⅲ. 맺으며

금번 대학구조개혁 방안이 성공적으로 추진된다면 수도권 소재의 7~8개 대학 및 지방의 7~8개 대학이 특성화 분야에서 세계적인 수준의 경쟁력을 갖춘 대학으로 성장할 것으로 기대되며, 대학 및 대학원생 수 감축, 교원 증원으로 전임교원 1인당 학생 수가 국립은 29 → 21명으로, 사립은 35 → 24명으로 개선(의학계열 포함)될 것이며, 적정 전임교원 확보를 통한 교수학습 환경개선, 철저한 학생지도, 교수의 연구능력 제고가 기대된다. 현재 358개의 고등교육기관은 대폭적으로 감소되어, 국가차원의 고등교육재정 투자의 효율성

제고되며, 대학단위의 규모의 경제 실현으로 경영 합리화가 이루어 질 것으로 기대된다.

대학구조개혁을 효과적으로 추진하여 국가 경쟁력 제고로 이어지기 위해서는 대학이 내·외적인 위기를 인식하여 스스로 변해야 한다는 의지와 이를 바탕으로 한 실천이 매우 중요하며, 국가적인 차원의 역량집중도 필수적인 사항이라 할 것이다. 대학과 국가가 혼연 일체가 되어 대학의 위기를 슬기롭게 극복할 때, 우리나라의 대학은 '체질적으로 건강한 대학', '국민으로부터 신뢰받는 대학', '국가 발전의 핵심 동력으로서 대학'으로 거듭 태어날 것이라고 보며 각 대학들의 자발적인 혁신 노력을 기대해 본다. ■■

#### 류혜숙

연세대학교 교육학과를 졸업하고, 동 대학원에서 교육행정학 석사, 미국 코넬대학교에서 박사학위를 취득하였다. 교육인적자원부 평생직업교육국 평생학습정책과, 대학지원국 대학정책과를 거쳐 현재교육인적자원부 인적자원관리국 고등교육정책과 재직 중이며, 한국교육행정학회, 한국교육정책학회 및 교육개혁포럼 회원이다.