



# 통합의 당위성과 향후 방향

● ● ● 관 창 신 | 교육인적자원부 대학혁신추진단장

대학 통합이란 2개 이상의 대학을 하나의 대학으로 합치는 것으로서 통합 방안에 대해 통합 전 대학의 지역사회, 동문, 교수, 학생, 학부모 등 이해관계자의 다양한 견해가 표출되고 갈등 상황이 발생하는 등 그 추진이 매우 어려운 정책이라 할 수 있다.

대학별 갈등 양상은 개별 대학이 처한 상황에 따라 매우 다양하고 갈등의 깊이에 있어 다소 차이가 있었으나, 통합 추진과정에서 대학의 장과 구성원들의 헌신적인 노력과 슬기로운 지혜의 발휘로 원만히 극복하였다.

## I. 왜 대학 간 통합인가?

지식기반사회인 21세기는 인재와 지식이 국가의 미래를 좌우한다. 따라서 사람과 지식의 산실인 대학의 구조개혁을 통한 특성화로 국가경쟁력을 향상시키는 것은 국가의 미래를 위해 중요한 과제이다. 2006년도 IMD 조사에 따르면 우리나라는 현재 국가경쟁력 38위에 비해 대학의 경제사회부합도는 60개국 중 50위로 매우 저조한 실정이다.

그간 우리나라 대학은 양적인 측면에서는 비약적인 발전을 거듭하여 경제·사회 발전에 지대한 공헌을 하였으나, 질적인 측면에서는 세계적인 수준에 미치지 못하는 현실이다. 설립 주체별 역할 미분화, 대학 종류별 기능 혼재 등으로 전략적 대학 발전을 도모하는 데 어려움이 있다.

또한 대부분 대학들의 종합대학 지향으로 인해 백화점식으로 학과를 설치·운영하였기 때문에 대학의 각종 자원(교수, 학생 정원, 시설, 연구비 등)을 대학과 지역의 강점 분야로 하여 집중과 선택에 의한 재배치를 하는 데 어려움이 있는 현실이다.

이에 교육인적자원부는 2004년 특성화를 통한 대학경쟁력 제고를 위해 '대학구조개혁 방안'을 발표하였다. 동 방안은 급격한 학령인구 감소에 대비한 입학 정원 감축, 유사·중복 학과 통폐합을 통한 중복 투자의 최소화로 대학운영의 효율성 제고, 국립대학 간 통합을 통한 유사·중복 학과 통폐합 및 캠퍼스별 특성화 도모, 사립대학 간 통합을 통한 통합 시너지 효과 극대화로 대학 발전 도

모, 대학의 취업률·충원율·교수 1인당 학생 수 등 대학의 실질적인 수요자(학생, 학부모, 산업체, 정부)에게 대학에 대한 객관적인 정보를 제공하는 대학정보공시제 도입 등을 주요 내용으로 하고 있다.

특히 국립대학 통폐합 정책은 동일 권역 내 국립대학 간의 통합으로 국립대학의 경쟁력을 향상하고자 하는 정책으로서 그 추진 배경은 다음과 같다.

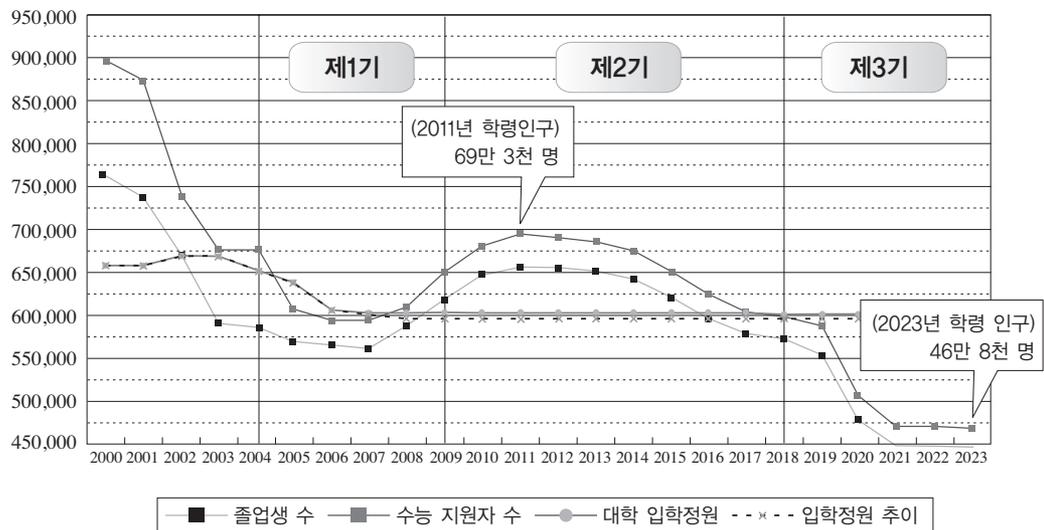
첫째, 국립대학이 지방의 거점대학으로 성장·육성하도록 도모하는 것이다. 국립대학 간 통합을 계기로 국립대학의 설치 목적인 기초학문 육성, 국가전략 분야 인력 양성 등에 전력함으로써 미래 사회에 대비하도록 한다. 또한 국·사립대학 간, 대학·전문대학 간 역할의 혼재 상태에서 통합을 계기로 역할을 분화하여 지역 핵심 인력 양성과 지역 경제 및 산업 발전에 기여하는 계기를 마련함으로써 대학과 지역 간 상호 win-win의 기회를 마련하고자 한다.

둘째, 국립대학이 공공조직이라는 속성과 대학이라는 특성에서 파생되는 자발적인 변화 추구의 한계를 극복하는 계기를 마련하고자 한다.

국립대학은 각종 인건비, 시설비 등 대학운영경비의 대부분을 국가예산에 의해 지원받기 때문에 효율적인 대학경영 이념보다는 형평성에 가치를 두는 조직이다. 따라서 대학 간 통합이라는 위대한 사건(Big Deal)을 통하여 대학 스스로 전략적 발전의 계기를 모색하고 대학이 지닌 한계에 대해 반추할 수 있는 Big Bang의 계기를 마련하고자 한다.

셋째, 종합대학 지향에 의한 백화점식 학과 설치를 탈피하고 특성화를 통한 대학의 전략적 발전 계기를 마련하고자 한다.

다양한 전공과 학문 분야로 구성된 대학 현실에서 개별 대학의 생존을 견인할 수 있는 특성화 분



[그림 1] 인구 변화에 따른 대학지원자수의 변화 추이

〈표 1〉 2004년 이후 통합 국립대학

구분(수)	통합 대학
2004년 (1)	• 공주대학교+천안공업대학(전문대) → 공주대학교
2005년 (4)	• 부산대학교+밀양대학교(산업대) → 부산대학교 • 전남대학교+여수대학교(일반대) → 전남대학교 • 강원대학교+삼척대학교(산업대) → 강원대학교 • 충주대학교(산업대)+청주과학대학(전문대) → 충주대학교(산업대)
2006년 (1)	• 강릉대학교+원주대학(전문대) → 강릉대학교

〈표 2〉 2004년 이후 통합 사립대학

구분(수)	통합 대학
2005년 (4)	• 가천의과대학교+가천길대학(전문대) → 가천의과대학교 • 고려대학교+고려대학교병설보건대학(전문대) → 고려대학교 • 삼육대학교+삼육의명대학(전문대) → 삼육대학교 • 동명정보대학교+동명대학(전문대) → 동명정보대학교
2006년 (2)	• 경원대학교+경원전문대학(전문대) → 경원대학교 • 을지의과대학교+서울보건대학(전문대) → 을지의과대학교

야를 선정하는 데에는 많은 어려움이 있어 통폐합을 계기로 이를 육성할 수 있는 계기를 마련하고자 한다. 또한 유사·중복 학과를 통폐합하고 사회적으로 수요가 감소한 분야에 대한 과감한 구조 개혁을 통하여 학내외에서 상대적 비교우위 분야를 대학의 특성화 분야로 선정하여 대학의 각종 자원(교수, 학생정원, 연구비, 시설 등)을 해당 분야로 재배치한다. 그리고 유사·중복 학과 통폐합에 따른 규모의 경제(scale of economy)에 의한 대학운영 효율화를 도모하고 해당 분야 교수 수 증가에 따른 공동연구 활성화로 교육과 연구의 질적 수준을 제고하고자 한다.

끝으로 특성화를 통하여 국제적으로 통용되는 세계적인 수준의 교육·연구력을 갖춘 분야의 육성과 고등교육 분야의 학령인구 감소에 대비하고자 한다. 저출산에 따른 학령인구 감소로 대학의 입학정원이 대학 지원자 수를 초과하는 것이 예상되는 가운데 대학 통폐합 등을 통한 대학의 체질을 개선하고자 한다.

## II. 대학의 경쟁력을 높이는 대학 통합정책

2004년 대학구조개혁 정책 발표 이후 동 정책에 대해 범국민적인 공감대가 형성되었으며, 교육 인적자원부는 대학에 대한 각종 행·재정 대학구조개혁, 각종 대학 정책과 대학구조개혁 간에 유기적인 연계를 시도하였다.

2004년 이후 현재까지 12개 국립대학이 6개 국립대학으로 통합되었다. 통합한 국립대학은 전

〈표 3〉 통합 국립대학 지원 예정액<sup>1)</sup>

(단위 : 백만 원)

구분	대학별	2005년	2006년	2007년	2008년	합계
2005년 통합	전남대(여수대)	8,568	10,108	8,573	3,718	30,967
	강원대(삼척대)	7,180	8,471	7,184	3,116	25,951
	부산대(밀양대)	14,576	7,008	3,945	3,485	29,014
	공주대(천안공대)	11,055	5,316	2,992	2,643	22,006
	충주대(청주과학대)	8,520.69	4,097	2,306	2,038	16,196.69
	소계	49,899.69	35,000	25,000	15,000	124,899.69
2006년 통합	강릉대(원주대)	—	7,835	10,840	2,225	20,900
	소계	—	7,835	10,840	2,225	20,900
	합계	49,899.69	42,835	35,840	17,225	145,799.69

남대(여수대), 부산대(밀양대), 강원대(삼척대), 공주대(천안공대), 충주대(청주과학대), 강릉대(원주대)이다.

또한 사립대학 통합 정책을 추진하여 2004년 이후 12개 대학을 6개로 통합하였다. 통합한 사립 대학은 가천의과대(가천길대), 고려대(고려대학교병실보건대), 삼육대(삼육의명대), 동명정보대(동명대), 경원대(경원전문대), 을지의과대(서울보건대)이다.

교육인적자원부가 지향하는 대학 간 통합은 단순히 교명만을 변경하는 물리적인 통합이 아니라 화학적 통합으로, 통합의 시너지 효과를 극대화시켜 대학의 경쟁력을 향상시키는 것이라 할 수 있다. 이를 위해 통합 국립대학과 교육인적자원부 간 '통·폐합 국립대학 경쟁력 강화를 위한 이행 협약서'를 체결하여 통합 대학으로 하여금 지속적인 구조개혁과 특성화 추진을 유도하고 있다.

교육인적자원부는 통합 국립대학이 특성화로의 발전을 위한 기반 조성 과 학과, 시설, 공간 등 재배치를 위해 소요되는 경비를 지원하고 있다. 통합 대학의 규모, 감축된 학생 정원 수 등을 고려하여 지원액을 결정하며 대체적으로 통합 국립대학교당 200억 원에서 300억 원 내외를 4년에 걸쳐 지원한다.

이러한 지원금이 대학의 구조개혁과 특성화로 집중될 수 있도록 하고 있으며, 그 실적을 통합 대학에 대한 연차평가 시 주요 평가지표로 반영·심사하여 차등지원을 하고 있다.

2006년도 연차평가 시 통합 후속조치와 특성화로의 대학 발전에 전력하는 대학과 아닌 대학 간에 지원키로 한 금액에 대해 20%의 범위 내에서 차등지원하였으며, 그 결과 5개 대학 중 2개 대학은 지원 예정 금액보다 더 많이 받은 반면, 그렇지 못한 3개 대학은 삭감된 지원금을 받았다.

1) 통합 대학에 대한 지원 예정액은 당초 지원 예정하기로 한 금액이며, 이는 예산 상황, 연차평가 결과에 따라 대학에 대한 지원액이 변경될 수 있음. 특히 통폐합 국립대학에 대한 2007년도 지원액의 경우 예산 삭감에 따라 대학별 지원액을 조정 통보하였으나 동 자료에는 반영하지 않음.

〈표 4〉 통합 국립대학 특성화 분야<sup>2)</sup>

학교명	특성화 분야
부산대학교	• 부산캠퍼스 : 기초학문 및 기초과학 지원
	• 밀양캠퍼스 : 나노/바이오
강원대학교	• 춘천캠퍼스 : BT, IT, ET, CT, MT
	• 삼척캠퍼스 : 방재건설, 관광레저, 디자인, 한방산업
전남대학교	• 광주캠퍼스 : 光산업, IT, 수송기계, BT, A&CT
	• 여수캠퍼스 : 수산해양, 문화관광·물류 등
충주대학교	• 충주캠퍼스 : 친환경부품·소재, 차세대 IT, 청정기술 환경
	• 증평캠퍼스 : 간호, 보건
공주대학교	• 천안캠퍼스를 천안의 배후 산업단지와 연계하여 디스플레이, 자동차 부품, 반도체 관련 공과대학 배치로 특성화 추진 중
강릉대학교	• 강릉캠퍼스 : 신소재, 해양
	• 원주캠퍼스 : 정밀의료기기

〈표 5〉 통합 국립대학 교원 확보율 비교

(단위 : %)

대학명	2004학년도	2006학년도
강원대	76.4	79.1
삼척대	59.5	
공주대	57.5	70.0
천안공대	77.2	
부산대	67.7	76.7
밀양대	63.2	
전남대	65.3	76.9
여수대	75.5	
충주대	60.9	74.8
청주과학대	75.5	

※ 각 학년도 재학생 대비 교원 확보율(초빙교원 포함), 2007학년도부터 통폐합된 강릉대(원주대)는 제외함.

※ 2006년도 국립 4년제 전체 교원 확보율 77.2%, 사립 4년제 전체 교원 확보율 76.9%로 국립대 통폐합사업을 통해 각 대학의 교육 여건이 대폭 개선되었음.

국립대학 간 통합 정책 추진 3년차를 맞아 그간의 정책 효과를 단정하는 것은 무리가 있으나, 국립대학 간 통폐합 정책 추진 이후 현재까지 가시적인 성과를 나타내면 다음과 같다.

우선, 국립대학 간 통폐합을 통하여 대학 자체 발전목표 및 전략 계획 수립의 계기를 마련하였으

2) 동 자료는 통합 추진 대학이 교육인적자원부에 제출한 통합계획서에 의거하여 작성함.

며 캠퍼스별 특성화로 대학 내 각종 자원 재배치 계획 수립 등 전략적 대학경영체제 구축의 계기를 마련하였고, 지역과 대학의 강점 분야 선정과 해당 분야에 대한 집중과 선택에 의한 전략 수립으로 특성화를 통한 대학 발전을 도모하였다.

둘째, 유사·중복 학과 통폐합을 통하여 대학의 교육 여건을 개선하고 학생들에게 다양한 학습 기회를 제공하였다. 통합 전 설치·운영 중이던 유사·중복 학과를 상호 비교우위 분야로 통폐합 및 재배치함으로써 교수의 신규 충원 없이 일정수준 이상의 교원 확보 효과를 달성하였다. 이를 통해 해당 학부(과) 교수들 간의 공동연구 확대, 선의의 경쟁 유도 등을 통하여 교육과 연구의 질 제고가 기대되며, 학생들에게는 다양한 교육과정 개설로 교과목 선택기회가 확대되어 내실 있는 대학교육 실시가 가능해졌다.

셋째, 통합을 계기로 지역의 산업과 연계한 대학 발전의 추진 계기를 마련하였다. 지역의 전략산업, 전통산업 등 지역의 산업구조를 반영한 대학발전계획의 수립 및 추진으로 대학이 지역발전의 핵심적인 역할을 수행할 수 있도록 하였으며, 지역의 산업체와 실질적인 산학협력 추진으로 지역에서 필요로 하는 인재를 지역대학에서 육성함으로써 대학이 지역혁신의 주체로서 역할을 수행할 수 있도록 하였다.

끝으로 지역 고등교육의 내실화와 질적 고도화를 도모하였다. 통합 전 일부대학에서 학생 미충원 확대에 따른 지역 고등교육의 부실화가 예상되는 가운데 대학 간 통합으로 우수한 학생이 통합 대학 캠퍼스에 입학하여 중·소규모 도시의 인구유출 억제와 동시에 인구유입 효과를 가져와 지역 경제와 산업발전에 간접적으로 기여하였다.

### Ⅲ. 국립대학 간 통합정책의 내용과 특징

교육인적자원부의 국립대학 통합에 대한 정책기조는 원칙적으로 대학의 자율에 기초한 통합 추진을 원칙으로 하고 있다. 그간 통합을 추진한 전남대(여수대), 부산대(밀양대) 등 6개 국립대학의 통합 사례에 있어서도 모두 대학의 전략적 판단에 기초한 자율적인 통합이다. 이러한 대학의 자율에 기초한 통합은 통합 추진의 속도를 다소 더디게 하고 학내 의사결정 과정에서 상당한 진통을 야기할 우려도 있지만 대학의 자율성을 최대한 보장하고 인위적 통합 추진에 따라 예상되는 각종 부작용을 최소화할 수 있다.

대학 통합이란 2개 이상의 대학을 하나의 대학으로 합치는 것으로서 통합 방안에 대해 통합 전 대학의 지역사회, 동문, 교수, 학생, 학부모 등 이해관계자의 다양한 견해가 표출되고 갈등 상황이 발생하는 등 그 추진이 매우 어려운 정책이라 할 수 있다. 대학별 갈등 양상은 개별 대학이 처한 상황에 따라 다양하고 갈등의 깊이에 있어 차이가 있었으나, 통합 추진과정에서 대학의 장과 구성원들의 헌신적인 노력과 슬기로운 지혜의 발휘로 원만히 극복하였다.

다만 일부 대학에서는 통합 준비 기간이 지나치게 짧아 유사·중복 학과 처리, 통합 대학 특성화 분야 선정에 어려움이 있으며 지역 간 이견으로 교명 변경에 어려움이 있는 등 통합 후속조치에 많은 노력을 기울이는 상황인 바, 국립대학 간 통합이 얼마나 어렵고 험난한 정책인가를 반증하는 것

이라 할 수 있다.

또한 통합 이후 통합 성과를 기대하기에는 무리가 있으나, 외부기관에서는 통합의 가시적인 성과를 기대하고 있어 통합 정책을 추진하는 교육인적자원부뿐만 아니라 통합 대학에 상당한 압박으로 작용하고 있는 것이 현실이다. 통합 대학에 대해 정부의 재정지원이 있는 한 이러한 압박으로부터 자유롭기에는 한계가 있을 것으로 보여 교육인적자원부와 통합 대학은 유사·중복 학과 처리, 특성화 분야 선정, 집중과 선택에 의한 각종 학내 자원 재배치 등 특성화로의 대학 발전을 위해 진력을 기울여야 하는 막중한 책임을 안고 있다.

#### IV. 더욱 세련된 통합 정책을 위해

2004년부터 시작한 대학구조개혁 정책은 급격한 학령인구 감소에 대비, 사회 수요에 적합한 대학으로 전환, 대학운영체제 개선을 통한 대학경영 효율화 도모, 특성화를 통한 대학경쟁력 강화 등을 그 목적으로 하여 24개 대학을 12개 대학으로 통합(국립 12개 대학 → 6개 대학, 사립 12개 대학 → 6개 대학)하였으며 2009년까지 학부 입학정원을 50,946명 감축기로 기 결정하였다. 이러한 외형적인 성과에 기초하여 특성화로의 대학경쟁력 제고를 위해서는 하드웨어적 측면의 대학 개혁과 더불어 소프트웨어적 측면의 지속적인 대학개혁이 요구된다.

따라서 교육인적자원부는 국립대학 통폐합 등 대학구조개혁 정책기조를 유지하면서 대학의 경쟁력을 실질적으로 향상시킬 수 있는 정책을 추진할 계획이다.

우선 대학특성화 정책을 추진한다. 고등교육의 경쟁력 강화를 위해서는 대학별 강점 분야 및 기능으로의 자원집중을 통한 대학의 특성화 추진이 필요하다.

대학의 자율적 특성화를 유도하고 이를 행·재정적으로 뒷받침하기 위한 인프라 구축이 필요하다. 이에 대학의 특성화 역량 및 성과를 객관적으로 모니터링할 수 있는 '대학특성화지표'를 개발하고, 각 부처의 대학 재정지원이 대학별 특성화 분야 및 기능에 집중될 수 있도록 부처 공동의 활용을 추진한다. '대학특성화지표'는 핵심지표와 선택지표로 구분하여 사업 특성에 따라 탄력적으로 적용할 수 있도록 개발추진하며, 2006년 기 개발된 특성화 지표를 2007년 시범적용 후 2008년부터 정부의 재정지원사업 선정 평가 시 동 지표를 반영할 예정이다.

또한 '대학특성화지도'를 개발·구축한다. '대학특성화지도'는 대학의 기능별·분야별 특성화 추진현황을 전국적·지역적 차원에서 일괄 확인할 수 있도록 특성화 관련 정보를 대학, 학생/학부모, 기업, 관련부처 등에게 체계적으로 제공하는 시스템으로서 시장기체에 의한 대학의 자율적 특성화 추진의 기제로 활용한다.

둘째, 대학정보공시제를 도입한다. 대학의 질적 수준을 나타내는 주요 정보의 공개 미흡으로 대학 간 교육의 질을 높이기 위한 경쟁이 부족하며 학생·산업체 등이 학교를 선택하고 직원을 채용하는 데 있어 합리적 판단에 어려움이 있었다. 이에 대학의 교육·연구 여건 등에 대한 주요 정보를 공개하여 수요자의 학교 선택권을 보장함으로써 대학 간 경쟁촉진과 대학구조개혁을 가속화할 계획이다.

셋째, 국립대학 특수법인화를 추진한다. 국립대학이 정부조직으로서의 경직성을 벗어나 자율과 책무를 담보할 수 있도록 국립대학 운영체제의 다양화·자율화를 도모하고 국립대학의 의사결정 구조 및 운영체제 개선을 위한 방안의 하나로 법인화를 통하여 국립대학의 특성화 및 경쟁력을 향상시킨다. 국립대학 특수법인화 정책은 여건이 되는 대학의 신청에 의한 선택적 특수법인화 추진을 원칙으로 하고 있다. 

---

#### 곽창신

서울대학교 사범대학 영어과를 졸업하고 동 대학원에서 행정학 석사학위를 취득하였다. 경희대학교 대학원에서 행정학 박사과정을 수학하였고, 아이오와대학교 대학원에서 고등교육을 전공하였다. 교육부 사회국제교육국 재외동포교육과장, 교육부 학술연구지원국 대학지원과장, 충청북도교육청 부교육감, 전남대학교 사무국장, 재정경제부 경제정책심의관 등을 거쳐 현재 교육인적자원부 대학혁신추진단장으로 재임 중이다.