

사립대학 구조개혁의 필요성과 바람직한 정책방향

박정수 | 이화여자대학교 행정학과 교수



I. 왜 우리는 지금 구조개혁을 이야기하나?

대학 구조개혁 과제는 어제 오늘에 대두된 문제가 아니라 국민의 정부와 참여정부에서도 상당한 관심을 가지고 추진해 온 정책이다. 1997년 대학설립 준칙주의가 도입되고 대학정원의 '교육여건 연동제' 시행 이후 대학입학정원의 대폭적인 증가, 2014년 이후 입학자원의 급격한 감소, 수도권으로 인구유입 가속화 등으로 지방대학의 미충원 현상이 심각해지고, 대학별 특성화 미흡, 교육여건 취약, 지역산업 수요와 인력 공급 간 불일치 등으로 전반적인 대학교육의 질이 저하될 우려 등이 높아졌기 때문이다.

실제로 2008년 현재 대학 진학률은 83.8%에 이르고 인문계는 물론 전문계 졸업생도 70% 정도가 대학에 진학하고 있다. 대학입학 학령인구는 '12학년도 최고점(69만 명)에 이른 후 '16학년도부터 대입정원이 고교 졸업자를 초과하는 역전 현상이 발생할 것이라고 한다. 구체적으로 '21학년도에는 대입정원(60만 명)이 고교 졸업자 수(47만 명)에 비해 13만 명이나 초과할 전망이다. 학령인구 감소는 특히 등록금 의존도가 높은 사학에 학생모집의 어려움을 가중시켜 교육 부실, 학습권 침해 등 사회문제를 초래할 것으로 예상된다. 지방 사립대학 및 전문대학의 미충원을 급증으로 인한 재정 악화로 다수의 부실대학 출현이 예상되는 바 이미 2008년 기준으로 신입생 충원율이 60%에 미치지 못하는 일반대학은 22개, 전문대학은 19개로 전체 대학의 10%에 이른다.



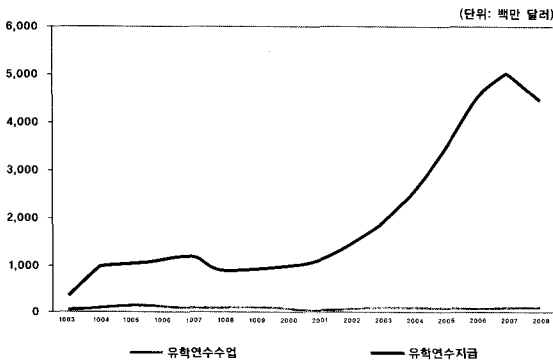
학령인구 변화에 따른 고교 졸업자 수 대비 입학정원 추이

(단위: 명)

학령인구	629,360	690,519	644,695	598,527	508,282
고교 졸업자 수 A(추정)	585,305	642,183	599,566	556,630	472,702
대입입학정원(B)	599,984	599,984	599,984	599,984	599,984
초과 졸업자 수(A-B)	Δ14,679	42,199	Δ418	Δ43,354	Δ127,282

주 : 학령인구 자료는 통계청 홈페이지 '06. 11 기준 인구 추계, 학년도 학령인구는 전년도 18세 인구 기준, 고교 졸업자 수는 추정, 대학입학정원은 동결 가정, '08학년도 수능 지원자 수는 584,890명, 최근 3년간 대학입학생 중 재수생 비율 23.8%
자료 : 교육과학기술부

또한 미국을 위시한 해외로 떠나는 우리나라의 유학생은 대학과 대학원은 물론이고 초·중등학교 수준에서도 빠르게 늘어나고 있어 유학수지 적자가 6조 원을 넘어서고 있다. 이러한 유학의 증가는 입시지옥과 과도한 경쟁 등 국내 교육 현실에 대한 염증과 함께 우리나라 대학의 낮은 교육경쟁력에 연유하는 것으로 분석되고 있다. 글로벌 사회에서 인재 유출의 문제는 국가경쟁력과 직결된다는 점에서 또 다른 대학 구조개혁의 이유가 되고 있다.



자료: 한국개발연구원(2008)

그림 1. 유학연수수지 추이

한편 산업수요와 대학교육 공급의 불일치로 핵심인력의 손실이 막대한 것으로 나타난다. 그간 대학의 양

적 팽창위주 정책으로 학력 인플레이션 현상이 심화된 반면 근무환경이 좋은 우수기업의 성장세는 완만하다. 졸업생이 선호하고 기업경쟁력이 높은 대기업의 수는 오히려 줄어들고 있으며 대학의 인력 육성에 대한 기업의 평가가 높지 않은 것이 사실이다. 실제 기업이 요구하는 인재상은 글로벌 환경 하에 전문지식과 프로근성을 갖고, 올바른 가치관, 창의와 도전정신으로 구성원과 상호협력해 맡은 바 임무를 완수하는 능동적 인재를 원하는데 비해 우리 대학의 배출인력은 이러한 수요에 적극적으로 대응하지 못하고 있다는 분석이다. 따라서 산업인력의 교육 단계별, 전문화 수준별 인력수요와 육성된 인재의 양적 미스매치가 심각하고, 대학 졸업자는 많으나 기업이 원하는 인재는 찾기 힘든 구직난 속 구인난의 상황이 지속되고 있다.

II. 쟁점

1. 자발적 대학 구조조정 노력의 한계

현 시점에서 대학 구조조정 노력이 필수적이라는 점에는 다들 쉽게 합의에 도달한다. 향후 학생자원의 과소 문제이며 또한 낮은 대학의 경쟁력 때문이라는 점도



어렵지 않게 합의를 구할 수 있다. 문제는 현재 대학의 80% 가량을 점하는 사립대학의 자발적 대학 구조개혁에는 그 한계가 심대하다는 데 있다. 우리나라 대학은 설립 준칙주의에 따라 사립대학을 중심으로 1995년을 기점으로 지난 20년간 두 배 가까이 증가하였으나 교수 1인당 학생 수, 학생당 교육비 등은 상대적으로 경쟁력이 낮다. 정부의 대학 재정지원 규모가 최근 증가하고 있으나, OECD 국가와 비교할 경우 아직도 낮은 수준에 머물고 있다. 2005년 현재 한국은 GDP 대비 고등교육비 투자비율이 2.4%로 OECD 평균인 1.5%에 비해 높은 수준이나, 공부담 비율(tax financing)은 0.6%로 OECD 평균 1.1%에 크게 못 미치는 수준임을 알 수 있다.¹⁾ 그러나 2006년 현재 4년제 대학의 국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 공교육비 비중은 47%로 OECD 평균을 상회하는 수준으로 나타나 절대적인 공교육비 부족 상태는 벗어난 것으로 해석할 수 있다. 결국 고비용, 저효율의 대표적인 모습을 보이고 있다는 데 문제가 있다.

정부 대학 재정지원액의 부족은 결국 고등교육 여건의 상대적 낙후를 가져와 4년제 대학 교수 1인당 학생 수는 37.8명으로 OECD 평균 14.9명에 크게 미치지 못하고 있으며, 주요 대학 간 비교에서도 가장 환경이 나은 서울대의 경우도 교수 1인당 학생 수는 23명으로 청화대 9명, 동경대 10명, 하버드대 14명에 비해 열악한 수준이다. 그럼에도 불구하고 사립대학의 입장에서는 등록금 의존형으로 운영을 유지하므로 학생이 최소한으로 확보되는 한 M&A 등에 적극적인 노력을 기울일 인센티브가 적다.

2. 국립과 사립의 특성화 부족

대학성취에 영향을 미치는 요인은 설립주체가 국립인가 사립인가 보다는 대학 소재지역에 따라 차이가 확연히 드러남을 보여주는 연구가 많다. 비수도권에 위치한 대학의 교육성과 향상을 위해서 획기적인 노력이 필요한 것이다. 대학의 소재지역에 따라 대학교육 성과에 유의미한 차이가 나타났고, 수도권 소재 대학의 교육성과가 비수도권 소재 대학의 교육성과보다 월등하게 높게 나타나고 있다. 따라서 앞으로 대학에 재정지원을 하는 경우 이러한 지역적 상황을 반영하여 비수도권 대학의 교육역량 강화를 위한 노력이 가일층 강조될 필요가 있다. 국립에 대한 일방적인 지원에도 불구하고 성과 차원에서 의미 있는 차이를 보이고 있지 못하다는 사실은 국립대학이 국립대학으로서 차별화, 특성화되어 있지 못하다는 것을 반증하는 것이므로 교대와 사대의 통합, 법인화 등 국립대학의 구조개혁에 박차를 가해야 하는 논거를 찾을 수 있다.

3. 기업의 구조조정과 시사점

은행이 끌고, 정부가 미는 기업의 구조조정은 대상 기업의 부실자산을 사들이고, 신규 자금도 지원하려면 은행이 튼튼해야 하기 때문에 은행의 체력 증진 프로그램과 함께 추진되고 있다. 자산관리공사에 설치된 구조조정기금은 총 40조 원 한도로 2014년 말까지 한시적으로 운영예정인바 주로 금융기관이 보유한 부실채권 매입이나 구조조정기업의 자산을 매입하는 역할을 하게 되며, 기금운용 후 최종 수익은 전액 정부에 귀속하게 하고 있다. 기업의 구조조정 사례에서 얻을 수 있는 정책 시사점은 사립학교의 구조조정을 적극적으로 추진하기 위해서는 자발적인 구조조정이 미진할 경우 정

1) 아직 공개되지 아니한 2006년의 자료는 민간부담 비율(76.9%)이 더욱 높아지는 것으로 나타난다.



부가 기금을 활용해 적극적인 역할을 수행할 수도 있으며 이를 위해서는 부실자산(학교 교육용/수익용 자산)을 평가 매입해 통폐합을 지원하는 방안을 생각해볼 수 있다. 여기서 주의해야 하는 것은 학교법인의 경우 형식적으로 비영리법인으로 거래의 대상이 아니라는 점이다.

초·중등학교의 사례와 같이 고등교육재정교부금을 도입 사립대학에도 인건비 등 경상비를 지원하는 방안도 생각할 수 있다. 그러나 대부분의 사립대학에 대한 교부금의 지원은 사립의 효율성을 저하시키고 준국립화를 유도한다는 점에서 이들 사립학교의 구조조정은 지연될 것이 분명하다. 정부의 기금을 통한 구조개혁 지원은 기업의 구조조정과 마찬가지로 유효할 역할을 그쳐야 한다.

Ⅲ. 사립대학 구조개혁 추진의 바람직한 정책방향

사립대학 구조개혁은 대학의 질 관리 체제를 기반으로 시장 친화적인 구조조정이라는 원칙의 확립이 필요하다. 정부는 정보공시 시스템을 활용, 신호등 체제를 확립해 수요자에게 적극적으로 실상을 알리고, 퇴출 인센티브를 강화하며, M&A 등에 재정지원을 확충하는 것이 필요하다.

다음으로 국립과 사립대학의 특성에 따라 차별화하여 구조개혁을 추진하여야 한다. 국립대학의 경우, 제휴-연합, 통·폐합, 법인화 등 기존에 추진한 정책과 병행하여 추진하되 사립대학의 경우 시장기제에 의한 자발적인 구조조정을 촉진하기 위한 제도정비와 행정 및 재정적 지원방안과 연계하여 추진하여야 할 것이다.

구체적으로 「대학설립·운영 규정」 제2조의3, 제2조의4에 따른 사립대학 간 통·폐합 특례를 '09년까지 적용하고 있으나, 이를 상시화하여 통폐합을 촉진해야 한다. 학생정원 증원 기준(교원, 교사·교지, 수익용 기본재산)을 완화·적용하여 일정기준 충족 시 폐지되는 학교의 정원을 통폐합 후 존치하는 학교의 정원으로 증원을 허용할 필요가 있다. 아울러 통폐합 대상 학교의 교육용 기본자산에 대해서도 부분적으로 수익용 자산으로의 전환을 허용하는 것도 검토할 필요가 있다.

준칙주의에 따라 학교법인 설립허가는 받았으나, 학교를 설립하지 못하고 있는 미개교 법인에 대한 대책 마련도 필요하다. 학교 설립을 위한 재산확보, 교육과정 등의 충분한 준비 없이 우선 학교법인만 설립하는 사례가 많았다. 법인 설립 시에 학교설립 기한과 설립 심사 신청 횟수에 대한 제한을 두고 있지 않아, 일단 설립된 법인은 해산 전까지 존속이 가능하기 때문이다. 사실상 학교 설립·운영에 대한 능력과 의지가 없다고 판단되는 학교법인에 대해 법인설립 허가취소 또는 법인 해산명령 조치가 필요하다.

학교법인과 대학의 설립요건 및 심사기준을 강화하는 방안도 필요하다. 미국의 사례와 같이 영리법인을 대폭 허용하고 유연한 출구전략을 활용하는 방향이 원칙이나 당분간은 대학설립 준칙주의 폐지 및 인가주의로의 변경도 검토하여야 한다. 교육기관 공급과잉과 학생 수 감소 등의 고등교육 환경변화를 정책에 반영하여, 부실 고등교육기관 양산을 사전에 예방하기 위해 준칙주의를 폐지하고 인가주의로 변경하는 방안을 강구할 필요가 있다. 아울러 제주특별자치도를 비롯해 일부 지역에 있어서 영리법인 형태의 대학설립에 대한 유연한 접근도 바람직하다.



정보공시에 따른 신호등 체계를 정비할 필요가 있다. 일부 대학의 경우에는 미충원 증가, 경쟁력 부족 등으로 학교법인의 본질적 목적 달성이 불가능함에도 불구하고 교직원 보수 감액, 긴급재정 등 비정상적인 운용을 통해 해산절차를 수행하지 않고 있기 때문이다. 정량적 판단 지표로는 등록률, 차입금 의존율, 등록금 환원율, 졸업률, 신입생 충원율, 대학교원 1인당 학생 수, 교지 및 교사 확보율, 졸업생 취업률 등과 함께 대학의 교육성과 지표를 활용할 수 있다. 미국의 대학 역량평가(CLA: Collegiate Learning Assessment)와 OECD의 AHELO(Assessment of Higher Education Learning Outcomes)와 같이 대학이 창출한 역량의 부가가치에 대한 평가결과를 공시하는 것도 바람직하다.²⁾

자발적 해산·합병 지원을 위한 퇴출 경로의 마련이 시급하다. 학교법인 해산 시 잔여재산 귀속자는 학교법인이나 기타 교육사업을 하는 자로 한정되고, 정관으로 잔여재산 귀속자를 정하지 않는 재산은 국고로 귀속됨에 따라 설립자 등의 자발적 해산 유인이 부재한 실정이다. 초·중등 학교법인이 학생 수 격감으로 해산하는 경우 그 잔여재산의 전부 또는 일부를 재산처분계획서에서 정한 자에게 귀속시킬 수 있는 한시적 퇴출 경로를 마련한 바 있었다. 대학의 경우도 법인 해산 시, 잔여재산의 일부를 사회복지법인, 공익법인의 설립을 위한 재산으로 출연할 수 있도록 귀속특례 허용 등 다각적인 퇴출 경로를 마련할 필요가 있다. 이 밖에 설립자에 대한 잔여재산 청구권에 대한 논의도 본격적으로 이어갈 필요가 있다.

대학 구조조정이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 상시적 구조조정 추진기구가 필요하고 이 추진기구는 일관성을 가지고 대학 구조조정과 관련된 종합적인 판

단 기능을 수행하여야 한다. 일본의 사례와 같이 구조조정 추진기구는 정부가 직접 나서기보다는 민간부문의 대학협의체 또는 재단에서 담당하되 경영개선을 위한 컨설팅 위주로 접근하는 것이 바람직하다.

요컨대 대학 구조개혁은 앞에서 살펴본 대학평가 및 인증제도, 정보공시제 등 대학교육과 연구의 질 관리 프로그램과 유기적으로 결합하여 자발적으로 구조조정이 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 대학 자체평가 결과의 대외공개, 외부 평가인증기관(기관평가, 전문분야평가)에 대한 인정제 실시와 연계하여, 대학의 사회적 책무성을 강조하는 분위기 조성이 필요하다. 정부 재정 지원사업과 대학 구조조정을 효과적으로 연계하여 부실대학에 대하여는 교육역량 강화사업, 학자금 지원, 광역경제권 거점대학 육성 등의 사업에서 제외시킴으로써 자발적 퇴출을 유도해야 한다. ■

필 / 자 / 소 / 개

박정수

서울대학교 경제학과, 서울대 행정대학원에서 행정학 석사를 취득하고, 미국 Univ. of Pittsburgh에서 정책학 박사학위를 취득했다. 한국조세연구원 연구위원, 서울시립대학교 교수, 국회 예산정책처 예산분석심의관 등을 역임했다. 현재 이화여자대학교 행정학과 교수로 재직 중이며 교육개혁포럼 회장을 맡아 대한민국의 교육발전에 힘을 보태고 있다. 주요 저서와 논문으로는 한국교육 거듭나기, 평생학습사회만들기(공저), 대학특성화 및 구조개혁 지원사업 예산분석, 대학교육 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 외 다수가 있다. 주요 관심분야는 대학교육, 교육재정 등이다.

2) 학생의 입학 시와 비교하여 졸업시의 사고력, 문제해결력의 향상정도를 평가의 주요 기준으로 하고 있다.