

# 대학구조개혁의 필요성과 방향

박승철 | 성균관대학교 화학과 교수



새로운 박근혜 정부 하에서 대학구조개혁의 방향에 대한 많은 변화의 요구가 논의되고 있다. 올바르고 바람직한 고등교육의 발전을 위해 대학구조개혁의 필요성과 방향 그리고 대두되는 문제점을 심도 있게 리뷰함으로써 올바른 정책 방향을 논하는 데 그 밑바탕이 되고자 한다.

대학구조개혁의 필요성과 정당성에서는 국민적 합의를 가져왔고, 고등교육 관계자 모두가 동의하고 있다. 교육과학기술부의 1기 대학구조개혁위원회의 역할과 그 성과는 높은 평가를 받고 있음에도 불구하고 이해 당사자 사이에는 커다란 불만이 표출되고 있다.

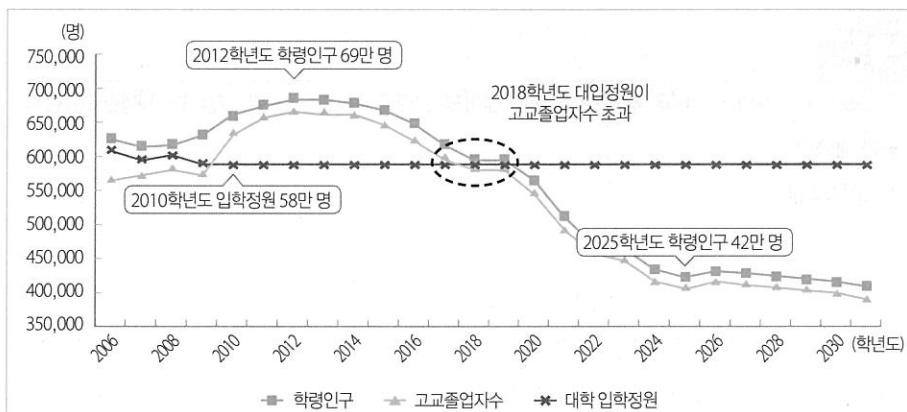
대학구조개혁의 필요성을 분석하고 미래의 사회에 교육기능을 조명함으로써 올바른 정책 수행의 방향을 정하여 나아갈 수 있다.

## I. 대학구조개혁의 필요성

급격한 학력인구의 감소, 특히 2018년을 기점으로 반전되는 대학입학 정원과 고교 졸업생수의 역전 현상은 2024년에는 극도로 심화되어 대학입학정원 58만여 명(현재기준)에 고교졸업자 40여만 명으로 75% 대학진학을 가정할 때 48%의 대학이 도산되는 심각한 위기상황이 예상된다[그림 1]. 이러한

문제는 2024년에 비로소 문제가 생기는 것 이 아니라 불과 2~3년 이내에 입학정원의 충원률이 50% 미만인 대학이 우후죽순 격으로 나타나 대학의 도산이 사회적 문제를 심각하게 야기시킬 것이다. [그림 2]에서 보여

지듯이 입학자원 감소 뿐만 아니라 대학 진학률 감소 또한 대학의 존립을 위협하는 커다란 요소로 작용하고 있다. 대학의 구조조정문제는 더 이상 장기과제가 아니라 '벌등에 떨어진 불'이다.



\* 자료 – 교육과학기술부

【그림 1 / 학령인구 감소와 대학입학정원】



(단위 : %)

\* 자료 – 한국교육개발원

【그림 2 / 대학 진학률 추이】

우리나라 대학의 입학 및 정원구조, 학문체계는 사회의 산업수요, 국제적인 환경 변화에 따른 인력 수급체계와는 상당히 괴리가 있어서 국가경쟁력 및 국가의 성장 동력을 창출하는 데 그 기능을 크게 발휘하지 못하고 있다. 특히 대졸자 청년 실업률이 높은 이유 중에 하나는 대학의 정원 및 학문체계가 국가의 인력 수급수요 체계를 심각하게 고려하지 못하였기 때문이다. 우리나라의 대학경쟁력은 국가경쟁력에도 못 미치고 있고 국가의 성장을 주도하며 미래를 선도할 만한 충분한 경쟁력을 갖추지 못하고 있다.

표 1

IMD 2011 국가경쟁력과 대학의 사회 부합도 순위  
IMD(2011). World Competitiveness Yearbook

국가	홍콩	미국	싱가포르	스웨덴	스위스	대만	캐나다	카타르	호주	독일	한국
국가 경쟁력	1	1	3	4	5	6	7	8	9	10	22
교육 경쟁력	28	18	10	4	6	25	7	40	8	16	29
대학 경쟁력	17	11	2	15	1	19	6	12	7	13	39

표 2

WEF 국가경쟁력과 고등교육의 시스템의 질 순위 비교  
WEF(2009). The Global Competitiveness Report 2009~2010

국가	스위스	미국	싱가포르	스웨덴	덴마크	핀란드	독일	일본	캐나다	네덜란드	한국
국가 경쟁력	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	19
고등교육의 질	2	22	1	12	5	3	27	31	8	5	47

우리 대학의 국제 경쟁력 중 가장 취약한 분야 중에 하나는 교육의 사회 부합도이다. 우리 대학교육의 사회 부합도는 평가 대상국가 59개국 중 39위로서 매우 초라한 경쟁력을 보여주고 있다. 이는 우리나라 대학의 정원 체계, 전공체계가 사회의 지식, 직업의 수요와 무관하게 정원체계를 가져왔기 때문이다. 또한 대학의 교양 및 전공과목 편성, 강의 내용 또한 사회적 수요를 반영치 않는 체계를 가져왔기 때문이다. 대학의 정원체계가 살아 숨 쉬는 체계, 진화하는 체계가 아니라 기득권이 두껍게 쌓인 정원체계를 이어오고 있다. 해방 후 농업사회에서, 산업사회, 중화학 공업사회, 지식 기반 사회를 거치는 동안 대학은 농업社会의 대학정원체계 플러스 공업 사회 정원체계, 그리고 지식 기반社会의 정원구조 모두를 간직하고 수용하느라 학문적으로

매우 둔감한 공룡들의 집단이 되고 말았다. 이는 요즈음 가장 심각한 사회 문제가 되고 있는 청년실업 원인제공 중 하나이다. 2011년 대학졸업자 취업률은 54.5 %, 그리고 전문대학 졸업자의 취업률은 60.7 %로 매우 심각한 사회 문제를 유발하고 있다. 이는 대학교육이 사회요구에 부응하지 못하는 학과구조, 교육과정을 운영하고 있음을 보여주고 있다. 대학의 공급인력과 산업계 요구인력의 양적, 질적 불일치 현상이 심각하다. 대졸 신입사원의 재교육 및 훈련을 위한 사회적 비용이 증가하고 있으며 이는 국가경쟁력의 장애 요소로 작용하고 있다. 향후 대학 구조 개혁에서 학과의 통폐합, 신설학과 개설시 〈표 1〉과 〈표 2〉에서 취업률이 저조한 부분에 과다한 정원체계를 갖지 않았는지 상세히 검토해야 할 것이다.

이미 선진국 및 주변국가 특히 일본과 중국은 이에 대한 선제적은 개혁을 수행하여 왔다. 특히 중국은 '211 공정'과 '985 공정'을 통하여 신기술 혁명의 도전에 대응하고 세계일류대학 육성위하여 상당한 구조개혁을 추진하고 있다. 일본도 일명 '도야마 플랜'으로 불리어지는 국립대학구조개혁 그리고 일본 21세기 COE 프로그램을 추진했다.

반값등록금 논쟁에서 시작된 대학 등록금 부담완화는 궁극적으로는 국가재정의 고등교육에 대한 투입으로 귀결될 수밖에 없다. 이러한 국가재원의 투입은 고등교육의 질적 향상, 국가경쟁력 강화, 미래성장동력 창출 등 성공을 위해 부실한 대학을 정비하고, 대대적인 정원 감축, 대입정원의 학문체계 변화 등 상당한 구조조정을 넘어서는 구조개혁이 선행되어져야 한다. 이러한 대학의 변화와 혁신 없이는 선진국 및 복지국가로 진입은 요원하며 이는 우리 시대의 시대적인 사명이다.

## II. 대학구조개혁의 진행과정

교육과학기술부 장관 자문기구로 출발한 대학구조개혁위원회는 자문기구라는 한계성에도 불구하고 매우 성공적인 역할을 수행하였다. 특히 대학사회에 변화와 혁신없이는 대학이 도태할 수 있다는 상황을 올바르게 인식시킨 계기를 마련하여 주었다.

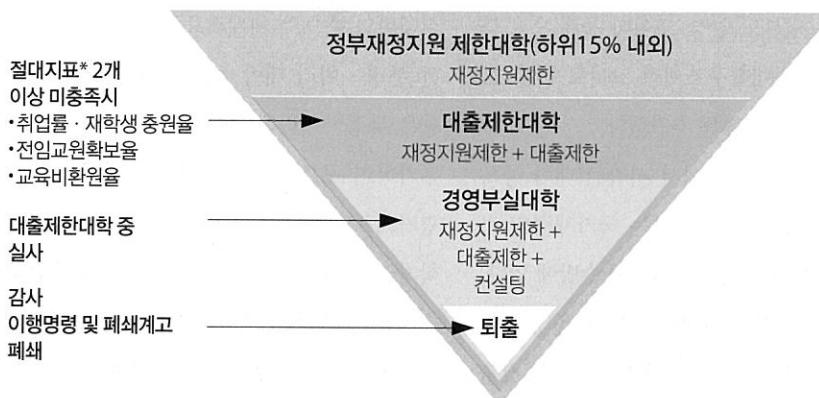
구조개혁위원회의 기본방향은 사립대학

의 경우 상시적인 평가를 통하여 한계성에 다른 구조개혁 우선 대상 대학을 추려내는 것이다. 상시적인 평가를 통하여, [그림 3]에서 보듯이 정부재정지원 제한대학(평가순위 하위 15%) → 학자금 대출제한대학 → 경영부실대학의 순으로 체계적으로 선정하고, 중대한 부정·비리 대학, 감사결과 불이행 대학 등은 부정·비리의 정도에 따라 해당 단계에 추가하여 구조개혁을 추진하였다. 구체적인 평가지표와 반영률은 <표 3>에 나타내었다. 학자금 대출 제한대학 선정은 4개의 핵심절대지표, 충원률, 취업률, 전임교원 확보율, 교육비환원율 중 2개의 지표가 기준치에 미충족됨을 기준으로 하였다.

국립대학의 경우 [그림 4]와 같이 2단계 국립대학 선진화 방안 발표에 따른 국립대학 구조개혁을 추진하였다. 총장직선제 개선, 대학운영성과목표제 도입, 학장공모제 도입되었다. 지역과 대학의 강점분야로 대학 특성화를 지원하고, 지역과 사회가 필요로 하는 인력양성 구조로 대학체제 개편을 유도, 국립대학 선진화 방안에 따른 구조개혁을 추진하였다.

사립대학의 경우 2012학년도에 총 43개 대학(전문대 15개교 포함), 2013년도 43개 대학(전문대 20개교 포함)이 정부재정지원 제한대학으로 지정되었으며, 2013년도 17개교, 2013년도 13개교가 대출제한대학에 지정되었다. 경영컨설팅을 통하여 4개교가 2개교로 통폐합되었고 약 3,000여 명의 입학정원 감축을

이루어냈다. 총 5개교가 부실대학으로 퇴출되었다. 무엇보다도 대학구조개혁을 체계적으로 추진할 수 있는 시스템을 마련하였다. 대학 또한 교육여건개선, 취업지원 등 학생에게 보다 나은 교육 서비스를 제공하기 위해 노력하는 등 가시적인 성과가 나타나고 있다.



【그림 3 / 구조개혁우선대학】

표 3 2013학년도 정부재정지원 제한대학 평가지표

구분	4년제 대학			전문대학		
	2012학년도	2013학년도	증감	2012학년도	2013학년도	증감
취업률	20%	20%	-	20%	20%	-
재학생충원율	30%	30%	-	40%	30%	△10%
전임교원확보율	5%	7.5%	2.5%	5%	7.5%	2.5%
교육비 환원율	10%	7.5%	△2.5%	5%	7.5%	2.5%
학사관리 및 교육과정	5%	10%	5%	5%	10%	5%
장학금 지급률	10%	10%	-	7.5%	7.5%	-
상환율	10%	-	△10%	10%	-	△10%
등록금 부담완화	10%	10%	-	5%	7.5%	2.5%
법인지표	-	5%	5%	-	5%	5%
산학협력수익률	-	-	-	2.5%	5%	2.5%

부문	세부 추진과제	
	1단계 선진화방안	2단계 선진화방안
리더십	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (지속) 국립대학 법인화</li> <li>• 학장직선제 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (신규) 총장직선제 개선</li> <li>• (신규) 국립대학 운영 성과목표제 도입</li> <li>• (보완) 학장공모제 도입</li> </ul>
인사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교원 임용방식 다양화</li> <li>• 교원 성과급적 연봉제 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지속 추진</li> <li>• (보완) 교원업적평가체제 선진화</li> </ul>
재정회계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국립대학 재정 · 회계법 제정</li> <li>• 국립대학 자원관리선진화 시스템 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지속 추진</li> <li>• (신규) 기성회회계 제도 개선 및 운영 선진화</li> </ul>
구조조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (지속 · 정교화) 국립대학 통 · 폐합 등 구조개혁 지속 추진</li> </ul>	
학사운영	<과제 없음>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (신규) 학부 교양교육 활성화</li> <li>• (신규) 학사운영 선진화</li> </ul>

【그림 4 / 1단계 2단계 국립대학 선진화 방안】

### III. 문제점 대두 및 개선 방향

교육과학기술부의 대학구조개혁위원회 1기 구조개혁과정에서 많은 문제점이 제기되었다. 첫째, 장관의 자문위원회로서 갖는 제한적 기능과 역할로 인해 실질적인 대학의 퇴출이 이루어내지 못하였다. 학력인구 감소에 따른 대학의 위기를 극복하려면 매년 2만여 명 이상의 정원 감축이 지속적으로 이루어져야 하고, 이에 상응하는 부실대학이 퇴출되어야 하는데, 이를 추진할 수 있는 법적으로 강력한 제도와 수단을 갖추지 못하였다. 사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안(민병주 의원 대표발의)이 마련되어 부실대학이 자발적으로 퇴출할 수 있는 퇴출 경로를 마련하여

주어야 원활한 대학구조개혁을 이룰 수 있다.

평가 결과 상대적으로 지역의 대학이 수도권 대학보다도 하위 15% 대학에 많이 선정되었다. 이는 많은 지역이 대학들이 지난 20여년 사이에 설립되어서, 교육여건이 수도권 대학보다 상대적으로 미비하다. 따라서 취업률도 떨어지고 신입생, 재학생 충원율이 모두 상대적으로 저조하여, 대학이 악순환 구조의 틀을 벗어나기가 어렵다. 많은 지역의 대학 경영자, 대학 당국이 평가 지표에 대한 불만을 표현하고 있다. 특히 충원율과 취업률이 구조적 원인이라는 문제점을 제기하고 있어서 이에 대한 개선이 2014년도 평가에 반영되었다. 그러나 충원율과 취업률이 대학의

존립을 결정하는 가장 중요한 투입지표, 성과 지표임을 대학은 절실히 깨달아야 할 것이며, 이것이야 말로 고등교육에 대한 국민적인 합의가 아닐 수 없다.

대학이 구조개혁과 평가에 임하는 자세에도 커다란 인식의 변화가 요구된다. 대학 당국자는 평가지표를 통한 평가에서 위기를 보면하고, 어려움을 호소하고 있지 근원적으로 변화하려는 노력은 아직도 상당히 미흡하다. 대학은 여전히 대학사회가 갖고 있는 학과 이기주의, 학과의 기득권에 따라 적절한 구조개혁을 수행하지 못하고 있다. 여전히 국가의 인력 수요 공급과 무관하게 교수가 원하는 학과, 교수가 원하는 교과목을 여전히 유지하고 가르치고 있어서, 대학의 취업률의 혁신적인 변화가 이루어지지 못하고 있다. 이는 궁극적으로 국민의 선택과 사랑을 받지 못한 대학이 됨으로써 스스로 퇴출의 경로를 밟아 가고 있는 것이다.

대학구조개혁은 단기적인 것보다 장기적인 관점에서 진행되어야 한다. 국가적인 고등교육 체계의 마스터플랜이 필요하다. 우리나라 대학은 고등교육 수요, 학부모의 교육열을 충족시키는 방향에서 대학이 설립되었다. 이러한 욕구를 충족시키 위해 많은 후발 대학들이 기존 대학의 학문체계, 정원 체제를 답습하였다. 이러다 보니 대부분의 대학들이 학문중심, 연구중심을 지향하고 있어서, 사회의 산업적 수요와 상당한 괴리를 갖

고 있다. 따라서 국가적으로 우리나라 대학의 적정수, 적정 정원, 학문 및 연구중심대학, 학부교육 중심대학, 국가 인력 수급 계획에 능동적인 역할을 수행할 대학 등 이에 대한 기능 및 역할이 정해져야 하며, 이러한 다양한 역할을 수행할 대학에 고등교육 재정을 투입하여야 할 것이다.

대학의 구조조정은 대학자체에 대한 구조조정, 즉 부실대학의 정비와 대학 간의 통합 및 폐합, 대학 내의 구조조정, 즉 입학정원의 감축, 학과정원 및 학문체계 정비, 학과 통폐합 등으로 대별된다. 대학경영의 부실이 한계에 이르러, 정상적인 교육 수행이 도저히 불가능한 일부 부실 사립대학은 공익을 위하여 과감히 정비하여야 하고 이에 대한 제도적, 법적 뒷받침이 있어야 할 것이다. 과감한 입학정원 축소가 지속적으로 진행되고, 사학의 재정 건전성을 확보할 수 있는 사립대학 육성 정책이 국가로부터 제시되어야 할 것이다. 사학의 재정 건전성이 확보되지 않으면 부실 대학은 지속적으로 생길 수밖에 없다.

이제는 구체적으로 거대한 고등교육 정책이 논의되어야 한다. 지방대학을 어느 수준 까지 유지할 것인가, 지방의 교육 여건이 미비하고, 경쟁력이 안 되는 대학을 어느 정도 퇴출시킬 것인가에 대한 논의가 이루어지고 적정한 정원을 정하여야 할 것이다. 지방 발전을 위해 지역대학에 많은 예산이 투입될 전에, 모든 대학이 함께 갈 수 있는 것이 현실적

으로 불가능하고 국가재정의 효율적인 투입에서도 한계를 정하여야 할 것이다. 수도권 대학의 교육역량도 강화되어야 하고 과도하게 갖고 있는 정원체계도 정비되어야 할 것이다. 수도권 대학의 정원 축소 없이는 지역대학에 많은 재원을 투입해도 지역대학의 정원을 충원하기는 현실적으로 불가능하다. 수도권 대학의 정원을 감축해도 대학 스스로 재정적 독립이 가능하도록 제도적인 뒷받침과 재정지원이 요구된다. 이러한 거시적인 정책과 그 집행 방향이 마련되면 대학의 자발적 퇴출 경로를 열어주고 세부적인 변화는 대학 스스로 정해서 구조개혁이 이루어지도록 도와 주어야 할 것이다.

대학 내의 구조조정으로, 정원감축, 학문단위의 통폐합, 대학 체계의 기능과 역할의 다양성 등 개별 대학의 특성과 다양성이 존중되며 이루어져야 할 것이다. 대학 내에 구조조정이 원활하게 이루어지지 못하는 가장 큰 요인은 교수들의 학문단위에 대한 기득권 때문이다. 이러한 기득권 앞에 총장의 리더십이

허무하게 무너지고 있는데, 그 가장 큰 이유는 총장 선출제에 기인한다. 총장 선출과정과 총장 선출 후에 대학 내의 교수의 이해 상관에 충실하지 않으면, 총장은 어떤 일도 수행하기 어려운 태생적인 리더십의 한계를 갖고 있기 때문이다. 대학의 올바른 변화와 혁신을 위해서 대학 총장직선 선출방식은 이제 폐기되어야 할 제도이다. 다행스럽게도 1기 구조개혁위원회의 성과로서 국립대학의 선진화 정책 중 총장공모제의 실행과 정립은 매우 의미 있는 성과 중에 하나이다.

새로운 박근혜 정부 하에서 지역대학 발전을 위해 많은 재원이 투입될 것으로 기대하고 있다. 지역 대학의 진정한 발전은 부실 대학을 털어내고, 스스로 발전을 위해 변화와 혁신을 이루는 대학에 재정이 집중 투입되어야 할 것이다. 특히 대학의 변화와 혁신은 대학 내의 관점에서, 교수와 대학을 위한 변화와 혁신이 아니라, 교육의 수혜자, 학생, 국민, 지역사회 그리고 국가를 위한 변화와 혁신이 되어야 할 것이다.

### 박승철 | 성균관대학교 화학과 교수

서울대학교 화학과를 졸업하고, 미국의 IIT에서 물리화학 분야에서 Ph.D를 취득하였다. 성균관대학교 자연과학부장, 교무처장, 영국의 Cambridge대학, 미국 Emory 대학 초빙교수를 역임하였다. 대한화학회 학술부회장, IUPAC 한국대표, 전국대학 교무처장협의회 회장, 교육

과학기술부 대학구조개혁위원회 사립대분과위원장을 역임하였다. 현재 성균관대학교 화학과 교수로 재직 중이다. 주요 저서 및 논문으로는 「Journal of Chemical Physics」 등 top tier Journal에 30여편의 논문을 발표하였다.