

• 16 토론

지방대학 발전 방안 - 사립대학을 중심으로

박순진 | 대구대학교 경찰행정학과 교수

1. 들어가는 말

대학의 위기는 새삼스런 주제가 아니다. 2010년대 중반의 급격한 대학 입학 지원 감소가 임박하면서 위기를 진단하고 합리적인 처방을 제시하려는 논의가 활발하게 진행되고 있다. 대학의 위기는 전국의 모든 대학이 직면한 문제이지만 수도권 소재 대학에 비해 지방 소재 대학이, 국립대학에 비해서 사립대학이 보다 직접적인 영향을 우선적으로 받고 있다.

지방대학의 위기는 무엇보다 먼저 재학생 수의 감소에서부터 비롯된다. 전국적으로

대학 입학 정원이 고등학교 졸업자 수를 초과하는 현상은 수년 후에 벌어질 일이지만 지방에서는 신입생 모집에서 정원을 채우지 못하는 대학이 이미 속출하고 있다. 신입생 모집 만이 문제가 아니다. 재학생 중도 탈락이 크게 늘어나고 있으며, 수도권 대학으로의 편입 학도 상당한 규모로 이루어져 지방대학의 위기가 가속화되고 있다.

교육 수요자인 학생의 선택을 받지 못하는 대학이 퇴출되는 전례 없던 일이 지방 소재 사립대학에서 현실화되고 있다. 지방대학에서는 학과 통·폐합과 단과대학 구조조정

이 이미 상당 규모로 진행되었거나 빠르게 추진되고 있다. 대학원 진학에 있어서도 지방대학은 학생들로부터 외면 받고 있다. 최근에는 지방대학 교원의 수도권 대학으로의 이직, 사립대학 교원의 국립대학으로의 이직도 상당한 규모로 진행되고 있다.

이처럼 대학의 위기는 지방대학, 특히 지방 소재 사립대학의 위기로 구체화되고 있다. 이런 상황에서 지방대학 발전 방안을 모색하는 것은 대학 구조조정을 넘어 대학의 안정적인 운영을 보장하고 새로운 발전의 계기를 마련하는 것을 의미하며, 이런 논의에서 이미 위기가 현실화된 지방 소재 사립대학이 고등교육정책에서 우선적으로 고려되어야 한다.

의해 학교법인에서 부담해야 하는 교직원에 대한 법정 부담금마저 대학 교비로 부담하는 것 역시 일반적인 관행으로 되풀이되고 있다.

최근 정부가 법인 전입금과 법정 부담금에 대하여 관련 법령을 준수하도록 하는 등 사립대학을 운영하는 대학법인의 책무성을 점차 강조하면서 지금까지의 잘못된 관행이 점차 개선될 것으로 기대된다. 하지만 재정적으로 취약한 다수 대학법인의 경우에는 정부의 이런 정책이 대학법인 산하의 대학에게 오히려 부담을 가중시키는 요인으로 작용하고 있다. 대학기관평가인증을 비롯하여 각종 재정지원사업과 대학구조개혁에서 법인의 책무성에 대한 강조는 해당 대학에게 현실적으로 해결하기 어려운 부담으로 작용하고 있다.

2. 지방 소재 사립대학 위기의 양상

지방 소재 사립대학 학교법인의 대부분은 재정적으로 무척 취약하다. 국가로부터 재정지원을 받는 국·공립대학과는 달리 사립대학의 교비 수입은 거의 전적으로 학생 등록금에 의존하고 있기 때문에 위기에 약한 구조를 갖고 있다. 사립대학을 운영하는 학교법인으로부터 대학 교비로의 전입금 규모가 미미할 뿐만 아니라 법적인 기준을 충족하지 못하는 경우가 드물지 않다. 법령에

지방 소재 사립대학은 학생 등록금 이외의 재원이 적고 재정적으로 무척 취약하기 때문에 역설적으로 국가나 지방자치단체로부터의 재정 지원에 무척 민감하게 반응한다. 이것은 지난 정부의 국가 장학금 정책과 대학구조개혁 정책에서 잘 드러났다. 지방 사립대학은 수도권 사립대학에 비해 등록금 수준이 절대적으로 낮음에도 불구하고 등록금 인하 폭과 자구 노력의 규모는 오히려 더 커졌다. 그 결과 지방 사립대의 취약한

재정구조는 더욱 악화되었으며, 국가의 지원이 오히려 대학의 위기를 심화시킨 것으로 평가할 수 있다.

우리나라가 빠르게 발전하는 과정에서 인재 육성과 국가 발전에 고등교육기관이 기여한 바가 큰데, 지방 소재 사립대학도 지역 인재 육성과 지역 발전에 크게 기여하였다. 그러나 국가와 지방자치단체의 재정 지원에서 사립대학은 교육의 공공성에 걸맞는 지원을 받지 못하였다. 국·공립 대학은 국가와 지방자치단체의 지원에 의해 운영되지만, 사립대학에 대해서는 상대적으로 적은 규모로 사업 단위의 지원이 있었을 뿐이었다. 국가와 지방자치단체의 재정지원도 문제이지만 발전 기금, 외부 장학금 등民間 지원에서 불균형 도 심각하다.

최근에는 연구개발과 산학협력에 대한 관심이 증가하면서 국가와 지방자치단체의 관련 예산이 크게 늘어났는데, 이를 분야에서의 지원에 있어서 대학간 불균형은 상당히 심각하다. 대학별 산학협력단 예산 규모를 비교해보면 관련 분야 지원이 지방대학에 비해서 수도권 대학에, 사립대학에 비해서 국립대학에 훨씬 많은 규모로 지원되어 불균형이 심하다는 사실이 드러난다. 이것은 지방 소재 사립대학들이 대학 입학 지원의 감소라는 위기 상황에서 등록금 의존도가 절대적이어서 재

정적으로 직접적인 위기를 경험하게 된다는 것을 의미한다.

지방 소재 사립대학의 입장에서는 교육 과학기술부의 국가재정지원사업과 대학구조개혁 정책에 대해서 다소의 유감을 표명하지 않을 수 없다. 지난 정부는 국가 장학금 지원을 비롯한 반값등록금 정책을 의욕적으로 추진하였으며, 대학교육역량강화사업, 학부교육선진화선도대학사업, 산학협력선도대학육성사업을 통하여 대학 교육의 새로운 패러다임을 모색하였고, 재정지원제한대학 선정과 부실대학 퇴출 등을 통하여 대학구조개혁을 시도하였다. 이러한 정책이 지방 소재 사립대학의 위기를 해소하는 데 도움이 되었는지는 의문이다.

교육과학기술부의 등록금 정책, 재정지원 사업, 대학구조개혁 정책 등이 대학에 미친 영향은 결코 적지 않다. 정책의 기본 취지에 대해서는 동의하지만 정책이 추진되는 과정이나 결과에 대해서는 논란이 없지 않다. 특히 재정지원을 위한 평가 지표에 대해서는 다양한 이견과 불만이 제기되었다. 구체적으로 적용되는 평가 지표가 매년 수정·보완되면서 대학 정책의 안정성과 예측 가능성을 훼손한 것도 문제라 할 수 있다. 정부의 정책이 대학의 특성과 중장기 전망에 의한 대학의 자율적인 발전을 추진하는

데 장애가 되었다.

무엇보다 정부의 재정지원을 받기 위하여 등록금 인하, 장학금 확충, 취업 특별 대책 등과 같이 단기적으로 재원을 집중 투자하여 평가 지표를 개선할 수 있도록 구성된 지표체계는 장기적으로 대학의 재정 건전성을 악화시키는 결과를 초래하였다. 정부 지원에 수반되는 단기적 성과 창출에 대한 강조 역시 대학 교육에 부담으로 작용하였다. 무엇보다 급변하는 대학환경에 직면한 대학이 자율적으로 위기를 진단하고 개별 대학의 특성을 반영하는 장기적인 전망과 전략적 투자를 어렵게 된 것을 우려하지 않을 수 없다.

지방대학의 위기 가운데 학문 후속세대 육성 기반이 붕괴되는 것도 간과할 수 없다. 지방대학 대학원은 우수 학생의 유치에 어려움을 겪고 있을 뿐만 아니라 입학 정원을 채우는 것조차 쉽지 않은 현실에 직면하고 있다. 지방대학의 위기는 순수학문, 기초학문 분야일수록 더욱 심각한 양상을 보인다. 다수의 지방 소재 사립대학에서 인문학과 자연과학은 존폐의 위기에 처해있다. 지방대학, 대학원 출신자가 교육과 연구 분야로 진출하기 어려워진 것은 지방대학의 위기를 심화시킨 원인이면서 동시에 그 결과이기도 하다.

수도권과 국립대학을 선호하는 학생의

선택은 개인적인 차원에서 보면 합리적인 행위라고 평가할 수 있다. 기초학문과 순수학문 보다 응용학문과 취업에 유리한 학과에 대한 선호 역시 마찬가지이다. 이런 상황은 지역 사회의 산업 구조와 취업 시장 등을 반영하는 것인데, 재정적으로 취약하고 신입생 모집에 어려움을 겪고 있는 지방 소재 사립대학의 구조조정에 직접 영향을 미친다. 지역대학의 위기는 지역균형발전의 위기를 반영하는 것이며, 지역 사회가 필요한 인재 육성의 위기로 이어진다. 지역대학에서 학문 분야의 불균형은 당장 지역 사회에 필요하지는 않지만 미래 발전에 필요한 창의적 인재 양성을 포기하는 것이다.

탁월한 교육·연구 능력을 갖춘 우수한 인재는 대학의 교육과 연구의 출발점이자 대학 경쟁력의 핵심을 이룬다. 대부분의 대학이 우수한 인재를 초빙하여 대학의 교육, 연구 역량을 강화하려고 노력하지만, 지방 소재 사립대학은 신임 교원 초빙에 있어서 수도권 소재 대학에 비해 불리할 뿐만 아니라 지방 소재 국립대학에 비해서도 불리한 위치에 있다. 최근에는 재직 중인 교원 중에서도 수도권과 국립대학으로 이직하는 교원이 늘어나는 추세를 보이고 있어 지방 소재 사립대학의 위기의 심각성을 가시적으로 보여주고 있다.

3. 새 정부 고등교육 정책에 거는 기대

박근혜 정부가 발표한 ‘140대 국정과제’에는 지방대학의 입장에서 주목할 만한 고등교육 정책과제가 다수 포함되어 있다. 새 정부는 고등교육 정책의 핵심과제로 ‘대학 특성화 및 재정 지원 확대’, ‘지방대학 지원 확대’, ‘교육비 부담 경감’, ‘산·학·연·지역 연계를 통한 창조산업 생태계 조성’ 등을 제시하였다. 이들 정책의 구체적인 실천 방안이 아직 마련되지 않은 상태라서 속단하기는 어렵지만 ‘지방대 살리기’를 고등교육의 핵심과제로 추진하는 것에 대해서는 정책적 의지를 높이 평가하면서 정책이 구체적으로 어떻게 구현될지 기대되는 바 크다.

지방대학 지원에 있어서 대학 특성화를 통해 지역산업과 동반성장을 견인하겠다는 것은 아주 바람직하다. 지방대학의 경쟁력 있는 단과대학·학부·학과 특성화를 집중 지원하고 지방대학의 강점 분야 및 지역별 특화 사업 분야를 중심으로 대학구조개혁을 촉진하겠다는 것도 지방대학의 입장에서는 무척 고무적이다. 새 정부의 지방대 살리기는 단순하게 대학 정책에 머무르지 않고 창조산업 생태계 조성을 통한 지역균형발전과 연계되어 있기 때문에 산학협력과 밀접하게 연관되어 추진될 것으로 기대할 수 있다.

새 정부의 고등교육 정책과제에 대해

지방 소재 사립대학의 입장에서는 미흡한 부분이 없지 않다. 무엇보다 급변하는 교육 환경에서 당장 구조조정에 직면하고 있는 사립대학, 특히 지방 사립대학에 대한 지원 대책이 빠진 것은 유감이다. 지방대학 지원 확대는 분명 고무적인 정책 방향이라고 평가할 수 있다. 그러나 지금까지 고등교육 재정투자에 있어서 사립대학은 실질적인 지원 대상이 아니거나 지원에 비해 과도한 부담을 요구받아왔기 때문에 사립대학의 입장에서 지방대학 지원 확대에 대해 마냥 우호적으로 반응할 수는 없다.

지방대 특성화를 위해 집중 투자하여 지역대학을 지역성장거점으로 육성하는 정책이 사립대학의 발전으로 이어질 수 있도록 노력하여야 한다. 지역성장거점을 육성하는 것이 자칫 국립대학 지원 확대로만 이어져서는 곤란하다. 지역성장거점을 육성하는 정책은 기존의 대학간 불균형을 심화하기보다 대학간 불균형을 완화하고 국립대학과 사립대학의 균형 발전을 가져오는 계기가 될 수 있도록 사립대학에 대한 실질적인 지원으로 이어져야 한다.

국립대학과 사립대학의 역할 분담을 거론하는 경우가 있다. 이런 논의는 사립대학 특성화를 지향하는 관점에서 보자면 일견

타당성이 있는 방안처럼 보이지만 다른 한 편으로는 특정 학문 분야에 대한 몰아주기 를 통한 국립대의 일방적 강화를 주장하는 것으로 볼 수도 있다. 지방에 있어서 국립대 학과 사립대학의 역할 분담은 현재 사립대학이 갖고 있는 연구 기능의 상당 부분을 일방적으로 양보하는 것에 다름 아니므로 바람직하지 않다. 이렇게 된다면 사립대학은 고등교육기관으로서 중요 기능인 학문 연구를 상당 부분 포기하게 되어 기형적인 대학 구조를 갖게 될 것이다. 지역에 필요한 인재를 양성하는 데 있어서 국립대학과 사립대학은 상호 협력하면서 공존하기 위해 노력하여야 한다.

사립대학에 대한 국가와 지방자치단체의 지원은 대부분 ‘작은 지원’에 비해 ‘큰 부담’을 요구해왔다. 산학협력선도대학사업에서 보듯이 국가의 재정 지원은 상당 규모의 교비 대응을 요구할 뿐만 아니라 교육과정과 학사구조의 대폭적인 개편을 요구하고 있다. 대학의 입장에서 상당 규모의 재정을 투입하여 교육과정과 학사구조를 대폭 개편하는 것은 쉬운 선택이 아니다. 이 과정이 대학의 자율적 선택에 의해 장기적 전망에 근거한 발전 전략과 연계하여 추진될 수 있어야 한다. 정부의 재정지원을 유치하기 위한 대학간 경쟁이 자칫 사립대학의 재정 건전성을 훼손하거나

나 장기적인 발전토대를 잠식하지 않도록 주 의해야 한다.

대학평가에 있어서 지역, 대학별 특성을 반영한 평가방식 도입하겠다는 정책도 바람직한 변화라 평가할 수 있다. 이것은 지난 정부가 재정 지원 사업을 추진하면서 대학의 개별적인 상황과 특성화 분야를 무시하였다는 논란을 해소할 수 있다. 물론 이 정책이 실제 적용에서 어떻게 구체화될 것인지 예측하기는 곤란하지만, 실제 적용 과정에서 논란이 최소화될 수 있도록 여러 대학의 입장을 충분하게 반영하여 추진되어야 한다. 특히 지방대학의 입장이 충분히 반영되도록 정책을 구체화하는 과정에서 지방대학의 참여를 보장하여야 한다.

지방대학의 경쟁력 있는 단과대학·학부·학과 특성화를 집중 지원하여 지방대학 특성화 사업을 추진하고, 지원지방대학의 강점 분야 및 지역별 특화 분야를 중심으로 대학구조개혁을 촉진하겠다는 정책과제는 지방 사립대학의 구조조정에 직접적으로 영향을 미칠 것으로 예측할 수 있다. 이 정책을 추진하는 과정에서 지방대학, 특히 사립대학 내에서 빠르게 진행되고 있는 학문 분야 간의 불균형이 더욱 심화되어 인문학과 기초과학처럼 일부 학문 분야가 고사하는 학문의 위기가 확대되거나 심화되어서는 곤란하다.

최근 국립대학의 대학간 통폐합과 유사학과 통폐합을 추진하는 과정에서 잘 드러난 바와 같이 대학구조조정은 대학사회에서 심각한 갈등의 뉘관이 될 수 있다. 지역대학의 경우 갈등은 학내에만 그치지 않고 지역사회 전체와 맞물려 복잡한 양상으로 전개될 가능성이 크다. 구조조정과 관련하여 일부 학문 분야를 집중 육성해 온 특성화대학에 비해 여러 학문 분야를 균형있게 지원해 온 종합대학의 상황이 더욱 복잡한데, 특성화 지원 정책이 지방 사립대학의 기형적 구조조정과 지역 갈등의 원인이 되지 않도록 주의하여야 한다.

4. 맺는 말

지방대학의 위기에 대한 진단과 처방은 이미 넘쳐나고 있다. 많은 사람들이 지적하듯이 지방대학의 위기는 구조적이고 전면적이며, 대학만의 위기가 아니라 지역의 위기를 반영한다는 점에서 그 심각성이 더하다. 지방대학의 위기는 이미 진행되고 있기 때문에 진단과 처방이 시급하게 이루어져야 하는데, 위기가 구조적이고 전면적인 만큼 단기적이고 대중적 처방으로는 해결하기 어렵다. 따라서 지방대학 발전을 고등교육의 주요 정책과제의 하나로 설정할 필요가 있고, 이를 전담할

국가적 차원의 특별위원회 설치가 시급하게 논의되어야 한다.

정부의 고등교육 정책에서 지방 소재 사립대학에 대한 지원책이 구체적으로 마련되어야 한다. 박근혜 대통령 임기 내 고등교육 재정투자를 GDP 대비 1% 수준으로 연차적으로 확대하고 추가 확보되는 예산은 지역대학 육성에 집중 투자하겠다는 내용에 사립대학, 특히 지방 소재 사립대학에 대한 정책적 고려가 포함되어야 한다. 국립대에 대한 지원에는 미치지 못하더라도 적정 규모의 재원을 확보하고 별도의 지원 방안을 마련하는 것이 바람직할 것이다.

이미 위기 상황에 직면하기 시작한 지방 소재 사립대학은 재정지원제한대학, 구조조정대학, 퇴출대학 선정 등의 국가 정책에 의해 직접적인 영향을 받고 있음에도 불구하고, 그에 따른 정책적 고려나 재정 지원은 거의 이루어지지 않고 있다. 국립대학의 경우에는 대학간 통폐합과 유사학과 통폐합에 대해서 특별 지원이 이루어지고 있는데, 사립대학에 대해서도 정부의 정책에 의해 실질적인 구조조정이 이루어지고 있는 현실을 인정하여 구조조정을 촉진하기 위한 특별 지원을 적극 검토하여야 한다.

지방대학에 대한 지원은 지역균형발전이라는 큰 틀에서 자리매김하여 추진할 필

요가 있다. 지방 소재 사립대학에 대한 지원은 지역 사회의 교육 수요를 반영할 수 있어야 하며, 대학 교육 여건과 경쟁력을 강화하여 지역산업과 동반성장을 견인할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 지방 소재 사립

대학에 대한 지원에 있어서 대학의 부담이 증가하여 대학의 재정건전성을 저해하거나 대학의 장기발전 토대가 침식되지 않도록 정책적 고려가 있어야 한다.

필자소개

박순진 | 대구대학교 경찰행정학과 교수

서울대학교 사회학과를 졸업하고, 동 대학원 사회학과에서 석사학위와 박사학위를 취득하였다. 한국형사정책연구원 선임연구원, 미국 University of Pennsylvania 범죄학연구소 방문교수, 대구대학교 교부부처장을 역임하였다. 현재 대구대학교 기획처장과 전국대학교기획처장협의회 회장을 맡고 있으며, 대구대학교 경찰행정학과 교수로 재직 중이

다. 주요 저서 및 논문으로는 『사회구조와 범죄』, 『한국의 범죄피해에 대한 조사연구』 등이 있으며, 『범죄발생 추세에 대한 일반인의 인식』, 『가족내 갈등 상황에서의 폭력 사용에 관한 연구』, 『불특정 다수에 대한 범죄의 사회적원인에 관한 연구』 외 다수가 있다. 주요 관심분야는 지역균형발전, 범죄발생추세, 폭력범죄의 원인 등이다.