

수도권 대학 정원 자율화의 문제

송 기 창 / 인제대 교육대학원 교수

대학 정원 자율화로 얻어지는 이익보다 그에 따른 사회적 비용이 더 크다는 것을 고려한다면, 수도권 대학에 대한 정원 자율화 추진 일정은 당연히 재고되어야 한다. 대학간의 경쟁이 대학교육의 질을 높이는 계기가 될 수 있다는 점은 부인하는 사람이 없을 것이다. 그러나 그러한 경쟁은 공정한 경쟁이어야 한다.

대학이 지방에 위치하였다는 것 하나만으로 불리한 입장에서 경쟁할 수밖에 없다면 문제가 아닐 수 없다. 따라서 대학 설립 준칙을 이원화하여 수도권 대학에 대하여 지방 대학보다 더 엄격한 준칙을 적용하는 방안을 강구할 필요가 있다.

1. 서 론

교육개혁위원회는 1995년 5월 31일 발표한 교육개혁안에서 1996학년도부터 우선 비수도권 지역을 대상으로 현행 대학 설립 인가제를 대학 설립 준칙주의로 전환하고, 1997학년도부터 비수도권 지역을 대상으로 대학 정원을 자율화한다고 밝힌 바 있다. 그 후 교육부가 제시한 교육개혁 추진 일정에도 대학 정원 자율화는 1997학년도부터 시행하되, 수도권(서울, 경기, 인천) 소재 대학의 경우 1998학년도부터 시행하겠다는 방침이 나타나 있다.

그 동안 대학 정원 책정권을 정부가 장악해 오며 따라

대학의 자율성을 침해하고 대학의 특성화와 다양화를 가로막는 걸림돌이 되어 왔다는 사실에 비추어 볼 때, 정부의 대학 정원 자율화 방침은 원칙적으로 올바른 방향이며, 그것이 시대적 흐름이라는 데 이론의 여지가 없을 것이다. 다만 현실적으로 우리 대학들이 대학 정원 자율화를 소화해 낼 만큼 충분한 역량을 갖추고 있는가에 대하여 회의적인 시각이 없지 않다. 그러나 모든 대학의 정원을 자율화하는 것이 아니라 교육여건이 양호한 대학에 대하여만 정원 자율화를 허용하는 것이므로, 대학 정원 자율화는 대학 설립 준칙주의의 시행과 함께 대학의 질을 높일 수 있는 장치가 될 수도 있을 것이라는 기대가 있는 것이 사실이다.

고등교육 대상 인구의 감소

추세와 대학시장 개방 일정, 대학 자율화 정책의 추진 경과에 비추어 볼 때, 1997학년도부터 대학 정원을 자율화하는 것이 불가피한 조치라는 데 대하여 대체적인 합의가 이루어지고 있는 듯하다. 그러나 수도권 지역 대학의 정원도 1998년에 자율화하겠다는 방침에 대하여 지방 대학을 중심으로 강한 반발이 일고 있다. 지방 대학 관계자들은 수도권 대학의 정원을 자율화할 경우에 지방 대학은 우수한 학생을 선발하는 것은 고사하고 정원을 채우는 데도 어려움을 겪을 것이며, 극단적인 경우 일부 지방 대학은 도산을 면하지 못할 것이라는 점이다. 물론 수도권 대학에서는 정부의 방침에 대하여 오히려 늦은 감이 있다는 주장을 하고 있다.

2. 수도권 대학 정원 자율화의 논리와 문제점

수도권 대학의 정원도 자율화해야 한다는 사람들의 논리를 보면 대체로 다음 네 가지로 요약된다. 첫째, 준칙주의에 의하여 일정한 요건을 갖춘 대학에 한해 정원 자율화를 허용할 경우 대학 정원은 그다지 늘어나지 않을 것이며, 오히려 감소될 수도 있을 것이다. 둘째, 대학의 자율화 추세에 비추어 더 이상 수도권 대학에 대한 정원 통제의 명분이 없다. 셋째, 대학 정원의 증가와 인구 증가의 상관관계가 적기 때문에 수도권 대학 정원을 늘린다 해도 수도권의 인구가 증가하지는 않을 것이다. 넷째, 교육시장 개방에 대비하여 대학의 다양화와 특성화를 통해 국제 경쟁력을 갖추도록 하기 위해서는 정원 자율화가 필요하다. 수도권 대학의 경우에도 예외가 아니며, 이제는 대학이 중점 육성할 학과의 정원을 융통성 있게 조절할 수 있는 길을 터놓을 필요가 있다는 것이다.

이러한 주장에도 불구하고 대학 정원을 자율화할 경우, 적어도 당분간은 정원이 늘어날 것

이 분명하다. 특히 인문계의 경우는 각 대학이 상당한 폭으로 정원을 늘리려는 유혹을 받을 것이 확실하다. 반면에 교육비가 많이 드는 이공계 정원은 오히려 줄어든 가능성이 크다.

시장 논리에 의하여 여건이 갖추어진 대학에 한하여 정원을 자율화하는 것이기 때문에 무한정 수도권 정원이 늘어나는 것은 아니고 오히려 정원이 줄 가능성이 있다는 논리도 문제가 있다. 똑같은 여건이라면 지방 대학보다 수도권 대학이 비교 우위에 있기 때문이다. 수도권에 있다는 것 하나만으로 지방 대학보다 학생 확보에 유리하다면 문제가 아닐 수 없다. 그것은 공정한 게임이 아니다. 특히 2000년대에 학생 자원이 격감할 경우에는 더욱 심각한 결과를 가져올 것이다.

준칙주의 시행을 앞두고 학생을 제대로 확보하지 못하는 지방 대학은 문닫으면 될 것 아니냐는 무책임한 발상도 없지 않은 듯하나, 이는 대학의 기능을 너무 과소 평가한 결과라고 본다. 학생들의 등록금에 의존하고 있는 대학이 대부분인 현실에서 학생 수가 줄어들 경우 대학 재정의 압박을 가져올 것이며, 재정의 압박은 교육여건의 격차를 더욱 벌어지게 할 것이기 때문이다. 지방 대학이 문닫을 경우, 단순히 대학 하나가 도산하는 수준에 그치지 않는다. 대학이 무너지면 지역 산업이 무너지고, 지역 산업과 지방 대학이 무너질 경우 인구의 수도권 유입은 늘어날 수밖에 없다.

대학 정원 증가와 인구 증가의 상관관계가 적다고 하여 수도권 대학 정원을 자율화해도 된다고 생각하는 것은 잘못이다. 상관관계가 제대로 산출되었는지의 문제는 차치하고서라도 대학 정원 증가는 단기간에 인구 증가를 가져오는 것은 아니기 때문이다. 대학이 늘어남에 따른 인구 증가는 지속적인 특성이 있다고 본다. 출신 대학이 소재하는 지역에 취업하여 정착하게 되면 계속해서 인구를 증가시키는 요인으로 작용하기 때문이다.

3. 수도권 인구 및 경제력 집중 현황

통계청이 발표한 '94년 인구이동 집계결과에 의하면, 1994년의 경우에도 도시 전입이 전출보다 16만 4천 명이 많아 인구의 도시 집중 현상은 계속되었다. 서울, 인천, 경기 등 수도권 지역은 12만 3천 명의 전입 초과를 기록하여 신도시 개발에 따른 '서울의 광역화' 현상이 뚜렷이 나타나고 있다. 수도권의 전입 초과 규모는 '70~'80년대 30만 명을 웃돌다가 '90년 들어 감소세가 두드러지며 '92년부터 10만 명대로 떨어지기는 했지만, 아직도 과학단지 조성으로 고급 인력이 집중하는 대전을 빼고 나면 전국 11개 시·도에서 한결같이 수도권으로 인구가 유입되고 있다.

수도권 인구는 '65년 총인구의 23.2%, '70년 28.3%, '80년 35.5%, '90년 42.7%에서 '93년에는 44.6%, '94년에는 45.9%로 늘어나 총인구의 절반 가량이 수도권에 몰려 살고 있는 것으로 나타났다. 지난 '64년 이래 수도권 인구 집중 억제정책이 강력하게 추진됐으나 인구 집중 현상은 갈수록 심화되고 있고, 특히 서울, 인천 등 과밀 억제 권역의 집중도가 심한 것으로 나타났다. 서울과 인천을 포함한 과밀 억제 권역은 수도권 전체 면적의 17.8%에 불과한데도 인구는 87.2%에 이르고, 공장 수와 공장 부지는 각각 77.5%와 90%에 이르는 등 과밀 현상이 극심한 것으로 나타났다.

수도권에는 사람들만이 몰려 사는 것이 아니다. 1994년 기준으로 자동차의 51%가 수도권에 몰려 있으며, 제조업(58.8%), 서비스업(49.6%), 병원(61%)도 집중되어 있고, 명문대학과 입법·사법·행정 등 공공기관과 대기업의 본사 등 주요 의사 결정 기관들이 수도권에 집중되어 있다. 한국은행 자료에 의하면, 1994

년말 현재 전체 금융기관 예금 잔액의 63%를 수도권 지역이 차지하고 있다는 것이다. 이는 지난 '92년말의 61.7%, '93년말 62.1%보다 증가된 수치이다. 또한 전체 상장기업의 80%, 상장기업 매출액의 90%가 수도권에 집중되어 있다는 것이다. 1995년 8월 통계청이 발표한 '93년의 시·도별 지역내 총생산(GRDP)에 따르면, 서울의 생산액 비중은 1992년 25.5%보다 늘어난 26.1%였다. 서울, 인천, 경기를 합한 수도권의 비중은 '92년의 46.5%에서 47.2%로 높아졌다.

한편, 서울이 전 세계 도시 중 인구 집중도가 두번째로 높은 것으로 조사되었다. 건설교통부가 각국의 인구통계자료(1990년)를 입수, 전체 인구 중 그 나라의 가장 큰 도시에 살고 있는 사람의 비율을 비교 분석한 '주요국 상위 도시의 인구집중 현황'에 의하면, 우리나라 전체 인구 4,327만 명 중 서울에 살고 있는 인구는 1,091만 5천 명으로 서울의 인구 집중도는 25.2%로 나타났다. 서울에 이어 인구 집중도가 높은 도시는 파리(15.7%), 타이페이(12.8%), 카이로(12.1%), 런던(11.1%) 등의 순이다. 일본의 도쿄에는 일본 전체 인구의 6.6%만이 살고 있다.

사람과 산업이 서울 및 수도권에 집중되다 보니 돈이나 교육·의료 서비스가 몰리고 다른 지역보다 월등한 교육·의료 서비스가 다시 사람과 직장을 끌어들이는 수도권 집중 상승작용이 이루어진 것이다. 인구 및 산업의 수도권 집중 현상은 한 곳에 모여 있는 결과로 비용 절감 효과를 얻을 수 있는 '집적이익'의 단계를 넘어 심각한 사회·경제적 문제를 야기하는 상태이다.

인구 및 산업의 과도한 집중은 수도권의 혼잡 비용 증대로 산업의 생산성을 저하시켜 궁극적으로 국제 경쟁력을 약화시키고, 환경오염을 가속화시켜 주민의 쾌적한 생활 권리를 침해할 뿐만 아니라 토지의 생산성을 초과하는

가격 형성으로 사회간접자본을 확충하는 데 필요 이상의 재원을 투입하게 하며, 자원 배분의 비효율성을 야기시키고, 불로 소득의 증대로 사회 정의를 깨뜨릴 가능성이 많다.

인구 집중의 또 다른 문제는 학교 신설 부담에 따른 교육재정 압박이다. 교육부는 신도시 건설과 인구 증가로 경기도의 학교 신설 수요가 증가함에 따라 지방교육재정 특별교부금의 대부분을 경기도에 배정하고 있는 실정이다. 반면 농어촌 지역의 경우에는 인구 급감에 따른 학생 수 감소로 문닫는 학교가 계속 증가하고 있다. 경기도의 경우, 다른 교육환경 개선은 엄두도 내지 못하고 있으며 학교 신설 사업에 모든 비용을 집중하고 있는 실정이다. 경기도의 경우 1997년까지 111개 학교를 신설할 필요가 있으나, 개교 예정인 학교 수는 52개교에 불과해 극심한 교실 부족 현상이 예상된다.

4. 수도권 대학 정원 통제의 당위성

정부는 그 동안 수도권정비계획법(1982)에 따라 인문계의 경우 '84학년도부터 증원을 금지해 왔다. 이공계도 계속 금지해 오다 제조업 경쟁력 강화를 위한 인력 양성 차원에서 '92학년도부터 '95학년도까지 한시적으로 매년 2천명의 범위 안에서 증원을 허용해 왔었다. 1994년에는 인문·사회계 정원도 수도권 정비 심의회의 심의를 거쳐 증원이 가능하도록 수도권정비계획법시행령이 개정된 바 있다.

그러나 전문대학에 대하여는 규제의 정도가 약했고, 4년제 대학의 신설이 억제되는 대신 전문대학이나 각종학교에서 4년제 대학으로의 전환을 허용함으로써 사실상 대학 정원의 동결은 실효성 있게 이루어지지 못해 왔다. 그 결과 1995년 현재 전국 131개 4년제 대학의 43%인 56개 대학이 수도권에 위치하고 있으며, 전문대학은 30.3%인 44개교가 몰려 있다.

1986년에 비하여 수도권의 전문대학 학생 수는 2배 가까이 늘어났으며, 4년제 대학의 경우에도 5만여 명이 증가하였다. 그럼에도 불구하고 수도권 대학의 증원 억제 효과는 수도권 인구 집중을 막는 효과와 함께 지방 대학의 육성에 긍정적인 결과를 가져온 것이 사실이다.

수도권으로 인구가 집중하는 원인은 수도권의 흡인력이 되는 정보의 격차, 각종 인·허가 사무의 중앙 집중문제 등이 해결되지 않고 있다는 데 있다. 공장이 수도권으로 집중할 수밖에 없는 것은 수도권을 떠나서는 고급 인력을 구하기가 어려우며, 설사 구한다고 하더라도 많은 비용을 부담해야 하기 때문이다. 완전 고용에 가까운 현실 속에서 젊은 고급 인력은 지방근무 자체를 기피하는 경향이 있다. 결국 유명 대학의 수도권 집중이 산업의 수도권 집중을 부채질하고 있다는 것이다.

따라서 지역의 균형 발전을 위해서는 생산시설을 지방에 고루 배치하고 농촌과 지방 도시의 생활환경, 교육환경을 수도권과 비슷하게 끌어올리는 지역 균형 발전 전략과 함께 수도권 대학의 정원을 동결하고 지방 대학을 중점 육성할 필요가 있다. 우선 정부는 지방 국립대학에 대한 지원을 획기적으로 늘림으로써 지방 국립대학이 지방 대학 발전을 선도하는 기능을 하도록 해야 할 것이다. 수도권 대학과 지방 대학의 경쟁이 아니라 같은 지역내 대학간의 경쟁이 이루어지도록 하자는 것이다.

장기적으로는 수도권 대학의 지방 이전을 적극적으로 유도해야 한다. 1994년에 국토개발연구원은 『신경제와 국토개발 보고서』에서 수도권 정비 시책의 실효성을 높이고, 보다 효과적인 지역개발을 유도할 수 있는 국토의 균형 개발 전략으로 영국의 셰필드, 일본의 쓰쿠바 같은 대학 신도시를 조성하는 방안을 제시한 바 있다. 대학 신도시는 사업 기간이 적어도 15~20년이 걸리고 성격과 이념이 기존 신도시 개념과 다른 대규모 사업이므로, 단계별로

정부, 민간, 관·민 공동 참여 형태의 제3섹터 방식으로 추진하는 것이 효율적이라고 제안했다. 대학 신도시는 비수도권에 조성하되 도로·철도·공항 등을 고려해 입지 선정을 하고, 정부는 초기부터 도로·상하수도·통신·전기 등 공공시설과 생활 편의 시설을 서울 못지 않은 수준으로 갖추며, 민간 사업자에게는 복합 개발권을 부여, 대학과 연구단지 개발은 물론 주거단지·레저·휴양시설까지 개발하도록 해야 한다는 것이다. 이를 위해 대기업이 신설하는 종합대학 1개를 포함한 3~4개의 종합대학, 기타 단과대학과 특수목적의 전문대학원 등을 유치, 연구·교육 시설과 도서관·기숙사 등을 공동으로 건립·운영하고 그밖에 각종 연구기관, 교육·연수 시설과 첨단산업 단지도 입주시켜야 한다는 것이다.

5. 결 론

이제 필요한 것은 수도권 인구 집중 억제가 아니라 보다 적극적으로 인구 분산책을 강구하는 것이다. 인구 집중의 책임이 수도권 대학에만 있는 것이 아니듯이 수도권 대학의 정원을 동결하고 적극적으로 지방 이전을 추진한다고 해서 인구 분산이 하루 아침에 이루어지지는 않을 것이다. 보다 장기적인 관점에서 지역의 균형 발전을 도모할 필요가 있다.

1994년 인구이동 통계에 의하면, 대전은 수도권에서도 8,900명의 전입자를 받는 등 전국 각지에 대하여 전입 초과를 나타내며 3만 명의 인구 증가를 보였다. 과학단지 이전의 효과라고 볼 때, 수도권의 유명 대학을 이전할 경우 인구 분산 효과가 있을 것이라는 기대를 갖게 한다.

서울 근교에 위치한 대학의 정원을 증원할 경우, 서울 지역 증원보다 더욱 심각한 교통난을 유발한다는 것을 알아야 한다. 국토개발연

구원의 조사에 의하면, 수도권에 있는 서울 소재 대학 본교의 경우 전체 교수의 6.7%만이 현지에 거주하고 있다는 것이다. 서울에서 통학이 가능한 천안권 대학에 재학하는 학생의 70% 이상이 서울에 거주하는 학생으로서 매일 통학하고 있다는 것이다. 이러한 관점에서 수도권 대학의 정원뿐만 아니라 서울에서 통학이 가능한 조치원, 천안, 춘천, 청주권의 대학 정원도 억제되어야 한다는 주장도 설득력을 갖는다.

요컨대, 대학 정원 자율화로 얻어지는 이익보다 그에 따른 사회적 비용을 비롯한 문제들이 더 크다는 것을 고려한다면, 수도권 대학에 대한 정원 자율화 추진 일정은 당연히 재고되어야 한다. 대학간의 경쟁이 대학교육의 질을 높이는 계기가 될 수 있다는 점은 부인하는 사람이 없을 것이다. 그러나 그러한 경쟁은 공정한 경쟁이어야 한다. 대학이 지방에 위치하였다는 것 하나만으로 불리한 입장에서 경쟁할 수밖에 없다면 문제가 아닐 수 없다. 따라서 대학 설립 준칙을 이원화하여 수도권 대학에 대하여 지방 대학보다 더 엄격한 준칙을 적용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 학생 확보와 재정 확보에 유리할 뿐만 아니라 각종 문화적 시설과 사회간접자본의 이용에 유리한 수도권 대학에 대하여 좀 더 높은 수준의 준칙을 적용하는 것은 공정한 경쟁을 보장하기 위한 당연한 조치라고 본다. ■

송기창/서울대학교 교육학과를 졸업하고, 동 대학원에서 석·박사학위를 받았다. 교육정책자문회의 연구원, 교육개혁위원회 상근 전문위원을 역임했으며, 현재는 인제대 교육대학원 교수로 재직중이다. 주요 공저로 『한국의 교육정책』, 『교육행정학원론』, 『한국 교육정책 탐구』 등이 있으며, “지방 교육재정 정책 변천과정 분석 연구”, “고등교육기관 적정배치방안”, “대학발전 종합방안” 외 다수의 논문을 발표했다.