

대학 구조조정, 어떻게 할 것인가

이 만 우

고려대 경영학과 교수



1. 머리말

외 환 위기가 밀려오기 바로 직전인 1997년 11월에 발표된 부즈·앨런 & 해밀턴의 '한국 보고서'는 우리 사회 각 분야의 아픈 점을 꼬집고 있다. 동 보고서에서는 우리 사회의 문제를 '행동은 없고 논의만 무성'할 뿐만 아니라 '수많은 논의, 그러나 실천 결여'로 요약하고 있다.

한국 보고서에서는 교육개혁의 문제점도 지적하고 있다. 동 보고서에 의하면 당시 대통령 직속 교육개혁위원회가 교육제도 향상을 위한 권고안을 제출한 바 있지만 교육부가 계속해서 교육의 모든 측면을 규제할 것이며, 이는 교육개혁안의 지속적인 수정

을 어렵게 하여 적절한 실천방안이 강구되지 못할 것으로 분석하고 있다.

우리나라가 국제통화기금(IMF)의 구제금융을 받는 처지로 몰락한 이유는 여러 부분의 부실에 책임이 있다. 우리 경제의 침몰을 가져온 부실은 정부 및 공공부문, 금융부문, 기업부문으로 나눌 수 있다. 특히 정부 및 공공부문의 부실은 다른 부문으로 직접 연결된다는 측면에서 더욱 큰 문제인 것이다.

정부 규제의 강도가 높았던 부문의 부실이 더욱 심각했던 사실은 은행 등 금융기관의 예에서 찾아볼 수 있다. 정부가 은행장 인사에 직접 개입하고, 부도 위기에 처한 기업의 구제금융을 조율하는 등 사실상 직접적으로 통제했던 금융기관이 부실화되고 그 손실은 국민들이 떠맡게 된 것이다.

지금까지 우리나라 대학의 문제점은 정부의 과도한 규제에서 야기되고 있는 것으로 볼 수 있다. 정부가 대학의 설립인가 단계에서부터 조직과 운영방법 그리고 학생선발과 학과 개설 및 정원 조정까지 대부분 규제해왔다. 대학에는 거의 재량권을 주지 않았기 때문에 대학은 획일적으로 운영될 수밖에 없었으며, 따라서 특성화가 이루어지지 못하고 신입생의 입학시험 성적에 따른 학교서열 매기기가 고착되고 있다. 근래에 와서는 정부가 특성화를 유도한다면서 재정 지원을 미끼로 틀에 박힌 특성화를 강요하고 있다.

대학 구조조정의 가장 중요한 열쇠는 정부가 쥐고 있다. 정부가 대학을 끌고 간다는 입장을 바꾸어 필요한 재정 지원만을 담당하고 대학이 자율적으로 운영하는 방향이 올바른 것이다.

이 글은 대학 구조조정의 방향에 대하여 검토하려고 한다. 머리말에 이어 제2장에서는 대학 구조조정의 올바른 방향을 살펴보고, 제3장에서는 구체적인 구조조정 방안을 제시하며, 제4장에서 결론을 맺기로 한다.

2. 대학 구조조정의 방향

대학은 전통적으로 신성한 교육기관 또는 공적기관으로 인식되어 왔다. 그러나 근래에 와서 부실로 폐쇄되는 대학이 발생하는 등 경쟁하는 경제주체로서 대학을 보아야 한다는 인식이 확산되고 있다. 대학도 경쟁에서 살아남기 위해서는 환경 변화에 적절히 대응하면서 구조조정을 보다 적극적으로 추진해야 한다.

대학을 하나의 경제주체로 볼 경우, 생산

하는 산출물은 졸업생과 연구결과로 요약될 수 있다. 대학의 가장 중요한 산출물은 양질의 교육을 받은 졸업생이다. 졸업생을 건전한 국가관 및 사회의식과 창의력, 생산성을 갖춘 사회인으로 배출하는 것이 대학의 가장 큰 임무이다. 이를 위하여 대학은 학생선발 제도와 교육과정의 개혁을 위해 부단한 노력을 기울여야 한다.

한편, 대학은 고도 기술사회의 주역으로서 연구 개발의 중심에 서야 한다. 근래에 와서 국가간의 경쟁은 생산물의 물량보다는 기술 개발을 중심으로 이루어지고 있다. 과학기술의 개발은 국가의 경제발전에 가장 중요한 요소가 되고 있다. 이와 같은 과학기술의 진보도 기본적으로는 인간을 위한 것이며, 인간을 주제로 한 인문과학 및 사회과학 분야에 대한 연구도 소홀히할 수 없다.

지금까지 대학은 공공성을 강조하다보니 방만한 조직운영과 무사안일한 행정의 문제점이 여러 측면에서 나타나고 있다. 대학이 민간기업에 비해 비효율적으로 운영되는 것은 구성원의 의욕과 동기가 부족하다는 단순한 이유보다는 구조적이고 근본적인 원인이 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 대학운영에서 '기업성' 측면을 강조할 필요가 있다. 대학의 '공공성'만을 강조하여 단순히 감독기관의 지휘 감독에 충실하고 법적 요건을 충족하려는 소극적인 자세보다는, 적극적으로 효율성을 제고하기 위한 방안을 마련하고 이를 추진해 나가야 할 것이다.

정부도 대학이 공공성을 심각히 저해하지 않는 한 경영의 자율성을 최대한으로 보장하고 스스로의 개혁 노력에 의한 발전을 유도해 나가야 한다. 정부가 임의로 정한 정책목표를 달성하기 위하여 대학지원금의 차

등 지원이라는 수단을 너무 자주 사용하게 되면 대학간의 다양성이 부족해지고 장기적으로는 대학발전에 큰 장애로 부상하게 된다. 자칫 정부가 잘못된 목표를 정하고 이를 집행해 나가게 되면 우리 대학교육 전체가 헤어날 수 없는 수렁에 빠져들 수 있음을 유념해야 할 것이다.

대학 구조조정의 체계는 <그림1>과 같다. 우선 전반적 목표로 ‘교육 및 연구의 수월성’을 들 수 있다. 이를 위한 실천과제로는 학생선발 제도의 개선, 교육과정 운영의 개선, 연구지원 시스템의 개선을 들 수 있을 것이다.

이와 같은 실천과제를 달성하기 위한 목표로는 대학 운영의 합리화를 들 수 있으며, 이의 구체적 실행방안으로는 학부·대학원 체제 조정, 교수 및 학과 평가, 정보화 추진, 행정지원체계 개선, 연구지원체계 개선, 기금통합운영 등을 들 수 있을 것이다.

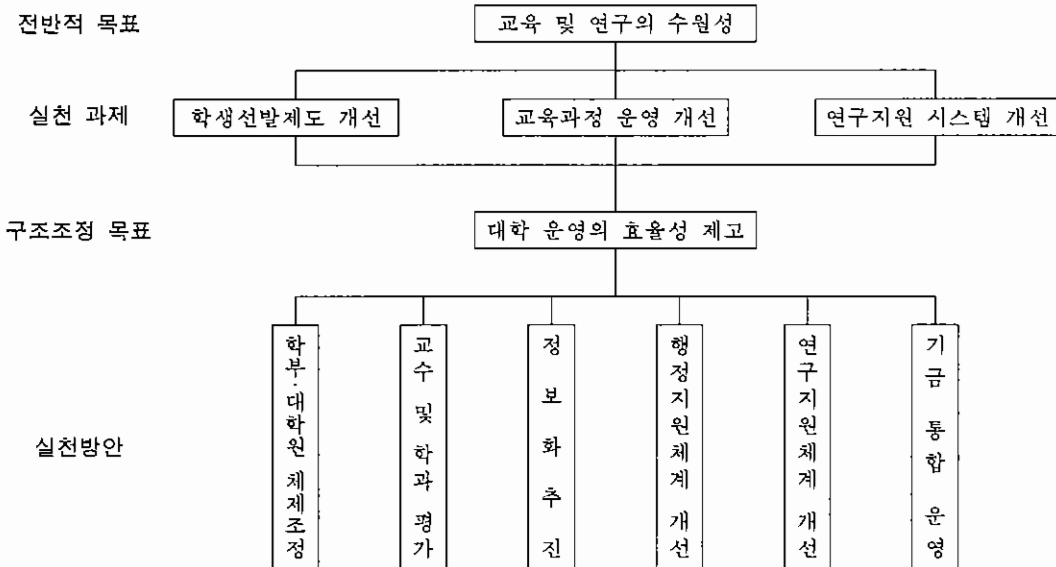
3. 구조조정의 실행 방안

대학 운영의 효율성 제고를 위한 구조조정의 실행방안은 크게 교육 및 교수 분야, 행정 및 연구지원 분야, 기금관리 분야로 나누어 볼 수 있다.

교육 및 교수 분야에서는 학부와 대학원의 교육체제 조정과, 교수 및 학과 업적평가제의 개선이 중요한 과제이다. 행정 및 연구지원 분야에서는 정보화 체계, 행정지원체계 및 연구지원체계의 합리화 문제가 다루어져야 할 것이다. 그리고 기금관리 분야는 발전기금을 포함한 모든 재원을 통합하여 운영하는 방안이 마련되어야 한다.

1) 학부·대학원 체제 조정

지금까지 우리나라의 대학은 세분된 학과



<그림 1> 대학 구조조정의 체계

중심으로 운영되어 왔다. 신입생 모집 단계에서부터 강력하게 쌓아 놓은 학과 칸막이 때문에 학생들의 선택의 폭이 과도하게 제약되었으며, 사회의 인력 수요에 적절히 대응하지 못하고 있다. 또한 교수들의 학과 이기주의에 따라서 불필요하게 세분화된 교육과정을 강행함으로써 교육의 질을 저하시키는 원인이 되었다.

이와 같이 학과의 장벽을 완화하는 것은 대학의 경쟁력을 확보하기 위한 필수적인 요소인 것이다. 이를 위하여 신입생 모집단위의 광역화 및 전공선택의 유연성을 확보할 수 있는 방향으로의 구조조정이 필요할 것이다. 또한 학부 및 대학원 교육의 연계를 위한 체제를 합리적으로 재구성할 필요가 있다. 이와 같은 교육체제 개편 작업은 교내 구성원과 외부 전문가들로 독립적인 위원회를 구성하여 강력히 추진해 나가야 한다. 학과 교수간의 합의 등을 전제조건으로 한다면 구조조정에 실패할 가능성이 매우 높다.

2) 교수 및 학과 평가

인간은 기본적으로 자기를 평가하는 체계에 따라서 행동한다. 이념은 그럴싸해 보이지만 사회주의가 붕괴하고 말았던 이유도 적절한 평가체계를 갖지 못했기 때문이다. 대학의 경우 적절한 평가체계가 갖추어지지 못해서 운영의 효율이 매우 낮은 것으로 진단되고 있다.

교수에 대한 평가체제도 다원화할 필요가 있다. 모든 교수를 동일한 측정치로 평가한다는 것은 불합리한 것이다. 따라서 개별 교수들이 자신의 강약점을 고려하여 교육, 연구, 행정 등의 전문 분야를 선언하고 자기의 전문 분야의 비중을 높여서 평가제도

를 운영하는 것이 합리적이다.

교수에 대한 개별평가뿐만 아니라 학과, 학부 등의 단위에 대한 평가도 필요할 것이다. 학과에 대한 적절한 평가기준이 유지된다면 학과 교수 스스로가 우수한 신입교수를 선발하려 할 것이며 전반적으로 교육 및 연구의 수월성이 확보될 수 있을 것이다. 이와 같은 평가의 객관성을 마련하기 위해서는 외부 전문기관에 평가를 위탁하는 방안도 강구할 필요가 있다. 평가 결과는 실질적인 영향을 미칠 수 있는 수준까지 활용되어야 할 것이다.

3) 정보화 추진

대학의 정보화는 교육의 경쟁력과 연구활동의 강화 및 행정의 합리화를 위하여 필수불가결한 것이다. 대학의 정보화는 초고속 통신망 구축, 교내의 종합정보망 서비스의 확대, 학술정보 시스템의 구축, 정보 시스템의 조성을 기반으로 하는 행정 전반의 전산화, 도서관 전산화, 대상 구성원 전원의 전산망 접속, 국내 전산망과의 연계, 첨단 통신기술을 활용한 정보교육 실시 등의 과제로 이루어져 있어야 한다.

대학의 정보화는 대학행정의 효율화와 직접 연계된다. 대학 내의 모든 학사 및 교수 행정에 대한 종합전산정보망을 구축하여 모든 업무가 전산화되도록 해야 할 것이다. 또한 교직원 및 학생 모두에게 전자신분증(Electronic Identification Card)을 발급하여 종합전산망 체제를 효율적으로 운용할 수 있는 데이터베이스 체제를 구축하도록 해야 할 것이다. 또한 교직원들이 전산화된 업무환경에 원활히 적응할 수 있도록 전산 교육을 강화하는 한편, 업무의 진행 및 결과가 전자결재시스템을 통하여 이루어지게

하고, 대학의 이해관계자들은 언제든지 교내의 전산시스템을 통하여 이를 검색할 수 있도록 함으로써 행정의 투명성을 높이도록 해야 할 것이다.

4) 행정지원체계 개선

대학 행정은 기본적으로 대학의 고유 기능인 연구와 교육이 충실하고 원활하게 수행되도록 지원하는 서비스 기능이다. 따라서 대학이 고유기능을 보다 효율적으로 수행할 수 있도록 행정의 비효율적인 요인을 제거하여 내외적으로 경쟁력 있는 행정, 급속히 변화하는 사회환경에 적응할 수 있는 행정, 장기적 관점에서 효율성이 높은 행정이 이루어져야 한다.

대학 행정의 구조조정이 합리적이고 효율적으로 이루어지기 위해서는 대학 행정의 목표와 이를 실천하기 위한 방안이 구체적으로 제시되어야 한다. 또한 이러한 목표 및 방안은 대학 구성원, 특히 교직원들이 공감하고 적극 참여할 수 있도록 '합의 후 참여'를 기본으로 해야 할 것이다. 대학 행정의 구조조정 방안은 구체적으로 계층 단축을 위한 직제 개편, 분권화에 의한 책임 경영, 행정 인력의 유연성 확보를 위한 인력 재편으로 요약할 수 있다.

① 계층 단축을 위한 직제개편

지금까지 대학에서는 전임교수의 교육 및 행정 전공이 구분되지 못했다. 교수의 학교 행정 참여는 파트타임 성격을 지니고 아무나 돌아가면서 하는 방식으로 운영되었다. 따라서 전문적 관리능력이 부족한 교수들까지도 행정보직에 동원되며, 중요 보직을 차지하기 위해 교내 구성원간에 분열 현상이 나타났다. 그러나 행정 능력을 높이기 위해서는 행정보직 교수들의 전문성이 필수적인 것이다.

전문성이 부족한 파트타임식 보직 운영의 결과로 학교 보직체제는 매우 복잡해졌다. 대부분의 대학은 부처를 세분하기도 하고, 또 처장급 위에 여러 명의 부총장을 두는 등 문제가 되고 있다. 또한 직원의 직급을 세분함에 따라 결재단계가 더욱 복잡해져서 행정의 비능률이 심해지고 있다. 이와 같은 문제점은 행정의 전문성을 가지고 행정보직에 전념할 수 있도록 행정전문교수를 양성함으로써 해결할 수 있을 것이다. 또한 부총장과 처장들의 역할이 중복되고 있기 때문에 이를 통합하여 조정할 필요가 있다.

〈그림 2〉는 부총장과 처장을 통합하는 형식의 구조를 예시한 것이다. 총장 밑에 기획처, 행정처, 학생처, 교무처, 연구처를 두는 방안이다. 기획처는 기획, 예산, 기금관리, 대외협력 등을 담당하는 것으로 한다.



〈그림 2〉 부총장과 처장의 통합 체계

행정처는 기존의 총무처, 사무처, 관리처의 기능을 담당한다. 학생처는 장학 및 학생지도뿐만 아니라 입학 관리 업무까지 담당하여 학생의 입학부터 졸업까지 관련업무를 학생처에서 모두 담당하도록 하는 것이 바람직하다. 교무처는 교육과정 운영 및 교원 인사 등을 담당한다. 연구처는 연구지원 업무를 총괄하며 실질적인 연구활동을 지원하기 위하여 일반대학원장이 연구처장을 겸임하는 방안도 마련할 수 있을 것이다.

한편, 연구처는 부총장과 동일한 직위로 대학원장이, 기획실은 기획담당 부총장이 처·실장을 겸임하며, 행정·학생·교무의 업무를 조정하기 위한 부총장을 운영하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 이와 같이 부총장을 중심으로 하는 조직 체계는 <그림 3>과 같다.

② 분권화에 의한 책임경영

대학은 복잡한 조직으로서 의사결정 유형이 다양하고 복잡하다. 따라서 의사결정 부서별로 자율성을 보장하고 적절한 권한을 부여할 필요가 있다. 의사결정의 분권화를 위해서는 대학본부를 중심으로 방향을 설정하고, 주어진 방향 아래서 단과대학, 학과,

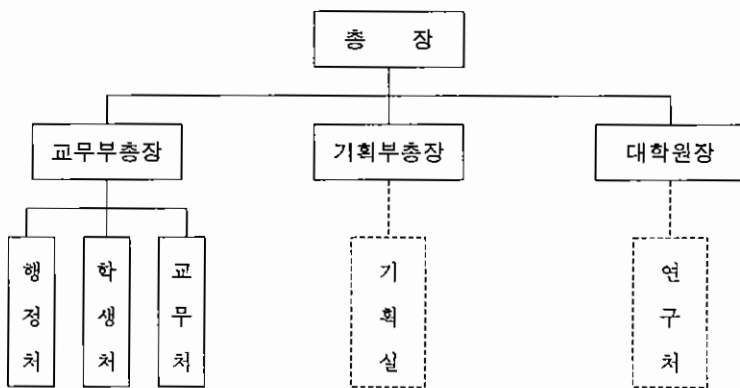
대학원, 부속기관 또는 부설연구소에 기관 단위의 의사결정이 위임되어야 한다.

분권화에 의한 책임경영의 단위는 너무 적거나 너무 큰 경우 모두 문제가 있으며, 적절한 단위로는 단과대학 및 대학원을 들 수 있다. 책임경영의 단위는 스스로 인사 및 재정의 주체가 되어 업무를 수행할 수 있도록 해야 할 것이다.

한편, 책임경영 체제를 갖추기 위해서는 책임회계 제도가 실시되어야 한다. 책임경영의 단위는 자체적인 예산·지출을 집행함으로써 재정 및 운영의 자율성을 확보할 수 있어야 한다. 책임경영 단위별로 등록금 및 기부금 등은 자체수입으로 하고, 일부 금액을 대학 전체의 간접비로 충당하고 경영할 수 있도록 해야 한다. 책임경영 단위별로 정기적으로 관리목적의 원가계산을 실시할 필요가 있다.

③ 행정인력의 유연성 확보

대학의 행정 인력은 일반적으로 과다한 것으로 평가되고 있다. 경비 업무, 청소 업무, 전산 업무 등은 외부의 전문업체에 아웃소싱을 하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 그러나 과다한 인력을 일시에 감원하는



<그림 3> 부총장 중심의 조직 체계

데는 문제가 있다. 따라서 부서 통합 등으로 인력 수요를 줄이고 잉여 인력을 활용할 방안을 마련해야 할 것이다.

대학이 장기적으로 확대해야 할 부문은 발전기금 모금조직이다. 동창회, 학부모, 지역사회 등으로 모금조직을 구성하여 적극적으로 활용해야 한다. 예컨대 동창회에 대해서도 아르바이트 학생이 전화하는 것보다는 일정한 직위를 지닌 직원이 하는 것이 더 바람직하며, 따라서 잉여인력을 적절히 활용할 수 있을 것이다.

한편, 대학의 인력은 입학관리, 수강신청과 같이 일시적으로 수요가 증가되는 분야가 있는데, 이와 같은 부정기적 인력 수요는 행정 인력의 2중전공제를 실시함으로써 해결될 수 있을 것이다.

5) 연구지원체제

대학의 연구지원체제는 학술연구비 조성, 연구비 관리, 연구소 운영 지원 등으로 나눌 수 있다. 근래에 와서 연구용역의 수입에 대한 경쟁이 치열해지고 있으며, 개별 교수들의 활동을 대학 차원에서 적극 지원할 필요가 있다. 또한 상업적 연구비에 대한 소득세 과세 문제가 본격적으로 제기됨에 따라 연구비와 관련하여 적법한 지출 증빙을 보관하는 업무를 대학이 맡아서 수행해야 한다.

교내 연구소마다 사무직원을 따로 두고 관리하기보다는 대학본부 차원에서 총괄하여 운영하는 것이 보다 효율적일 것이다. 특히 세무에 상당한 경험을 갖춘 직원을 배치하여 세금 누락에 따른 제재를 받지 않도록 하는 동시에, 과도한 세금 납부가 없도록 해야 할 것이다. 이와 관련하여 세무 전문가의 자문을 얻어 연구비에 대한 세무 대

책을 마련할 필요가 있을 것이다.

6) 기금 통합 운영

대학은 교육기능을 효과적으로 수행하기 위해서 학생등록금 이외에도 다양한 교육재원 확충 방안을 마련하여야 한다. 또한 대학의 기금은 모두 통합하여 운영하고 결산서에 반영하도록 해야 할 것이다. 대부분의 대학에서는 단과대학과 대학원 및 부속기관 별로 별도의 기금을 운영하고 있다. 이와 같은 별도의 기금에서 발생된 이자 수입에 대한 원천징수세액은 환급받지 못하는 문제점이 있다. 그러나 대학 차원에서 기금을 통합 운영하면 통합된 결산서를 사용하여 소득세액을 환급받아 목적사업에 사용할 수 있다. 이러한 경우에도 대학 내의 개별 기관들이 독자성을 가지고 운영해 나갈 수 있는 것이다.

본부의 통합계획에 예치된 기금은 필요할 때마다 개별기관 계좌로 자동이체하여 사용할 수 있으며, 이와 같이 기금을 통합하여 운영한다면 대학 전체적으로 이자 수입을 늘릴 수 있게 될 것이다. 기금 통합 운영이 무리 없게 이루어지기 위해서는 대학내 각 기관의 책임자의 자율권이 침해되지 않는 장치를 효율적으로 운영해야 할 것이다.

4. 맺음말

외환 위기 이후에 경기가 침체되면서 대학의 재정난이 심각해지고 있다. 특히 많은 지방 사립대학은 등록학생수의 격감으로 곤란을 겪고 있다. 따라서 기구 축소 및 인력 감축, 비용 절감 등을 위한 강도높은 구조조정 방안을 마련할 필요가 있는 것이다.

대학의 구조조정은 리더십을 가진 주체가 강력하게 추진해야만 성공할 수 있다. 대학 구성원의 의견을 수렴하여 합의를 도출해 나가야 하지만 구성원간의 이해 대립으로 장애가 발생할 때에는 강력한 리더십을 가지고 추진해 나가야 한다. 이러한 과정에서 직접적 이해관계가 없는 외부 전문가의 자문을 구하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

한편, 대학의 구조조정은 다양한 이해관계 집단의 의견을 종합하면서 지속적으로 이루어져야 한다. 이러한 과정에서 당초 목표와 추진방향이 일치하는지에 대한 체계적인 평가가 이루어져야 한다. 적절한 평가체제를 유지하면서 새로 발생하는 문제점들을 고려하여 방향을 잡아 나가야 할 것이다.

대학의 구조조정은 사용 가능한 재원을 효율적으로 운용하는 데 그치지 않고, 재원을 확충하는 데도 중점을 두어야 한다. 대학이 재원을 늘리는 방법으로 기금모금은 매우 중요하다. 앞으로 상속세 및 증여세의 과세가 합리화되어 세율이 높아지고 세금을 회피할 수단이 없어지면, 상속재산 중 많은 부분이 대학 등 비영리기관으로 유입될 수 있을 것이다. 대학은 고령의 고액 재산가들

을 상대로 하는 모금활동을 장기적 안목을 가지고 지속적으로 추진해 나가야 할 것이다.

대학은 기금모금뿐만 아니라 스스로 수익을 얻을 수 있는 방법도 강구해야 한다. 수익사업을 펼칠 수 있는 분야를 찾아내어 적극적으로 추진할 필요가 있다. 대학의 구조조정은 선택사항이 아니라 살아남기 위한 필수과정인 것이다. 대학 구성원 모두가 뜻을 모아 더욱 합리적인 방향으로 강력하게 추진해 나가야 할 것이다. ■

이만우/고려대학교 경영학과를 졸업하고 미국 조지아 대학(University of Georgia)에서 회계학을 전공하여 경영학 박사 학위를 받았다. 한국 및 미국 공인회계사 자격을 보유하고 있으며, 재정경제부 세제발전심의위원, 국세청 국세심사위원, 한국담배인삼공사 비상임이사 등 정부 및 민간기업의 각종 자문위원으로 활동하고 있다. 현재 고려대학교 경영대학 교수로 재직중이며, 『대학교육』지의 편집자문위원을 맡고 있다. 저서로는 『세법』, 『회계감사』, 『고급회계』, 『회계원리』, 『회계원리 연습』, 『회계감사의 사회적 기능』, 『세금이 없다면』 등이 있으며, 조세 제도, 회계감사, 재무회계 분야의 논문을 다수 발표했다.