



제 13회 대학교육 정책포럼

- 한국 고등교육의 위기와 대학 M&A -



제 13회 대학교육 정책포럼 ▲

한국대학교육협의회는 2003년 10월 23일(목) 숭실대학교 환경직기념관에서 ‘한국 고등교육의 위기와 대학 M&A’라는 주제로 제13회 대학교육 정책포럼을 개최하였다.

이번 정책포럼에서는 학령인구 감소와 고등교육시장 개방 등 대내외 환경의 변화로 많은 어려움을 겪고 있는 상황에서 대학의 경쟁력 강화와 생존을 위한 방안으로 최근 논의되고 있는 국내 대학의 구조조정 및 통·폐합을 주제로 심도있는 발표와 토론이 이루어졌다.

주제발표는 ‘고등교육환경의 변화와 대학의 구조조정 전략’ (이현청 대교협 사무총장), ‘국내 대학의 통합사례와 그 시사점’ (박도영 영산대 교학

처장, 이금배 공주대 기획연구처장), ‘외국 대학의 통합사례와 그 시사점’ (서정화 홍익대 교수, 박종배 대교협 선임연구원, 정영근 대교협 선임연구원)의 세 영역으로 나누어 이루어졌다.

이와 관련하여 『대학교육』에서는 이번 정책포럼의 세 영역의 주제발표문을 발췌하여 게재한다.

주제발표 1 : 고등교육환경의 변화와 대학의 구조조정 전략

1. 고등교육환경의 변화와 대학의 위기

21세기 지식정보화 사회의 도래에 따라 대학의

기능은 창의적 지식을 창출하고 이를 적시에 현장에 응용하도록 하며, 정보량의 폭증에 따른 지식 선별기능을 강화함으로써 '유용한 지식'으로 전환시키는 역할을 수행하게 된다. 그러나 이러한 역할의 변화 요구와 함께 고등교육환경의 급격한 변화는 대학의 위기를 초래하고 있다. 고등교육환경의 변화 중 두드러진 부분은 산업 및 직업구조의 변화와 대학진학인구의 감소, 비수도권 대학의 위기현상 심화, 그리고 대체 고등교육환경의 확산과 고등교육시장의 개방에 따른 기존 대학관의 변화를 들 수 있다.

고등교육환경의 변화와 관련해 볼 때 우리나라 대학들의 위기현상 역시 이러한 환경변화에서 기인된다고 볼 수 있다. 입학자원의 부족에 따른 미충원의 심화라든지 국제경쟁력 차원에서의 낮은 경쟁률 그리고 직업구조변화에 따른 인력양성구조의 불합리 등 위기현상이 확산되고 있는 실정이다. 특히 우리나라 고등교육의 위기현상은 전반적인 대학의 구조조정에 의해 해결될 수 있는 부분이 많아 전반적인 구조적 검토와 개혁이 요구되는 실정이다.

2. 고등교육의 구조조정 전략

1) 위기 극복의 기본 방향

개인과 국가의 발전이 지적자본의 양과 질에 의해서 좌우되는 지식기반사회에서 고등교육의 경쟁력은 국가 전체의 경쟁력의 핵심요소가 되고 있다. 특히 고등교육의 경쟁력 강화라는 당면 목표와 우리 대학이 현실적으로 당면하고 있는 상황에 적합한 정책방안이 필요하다. 우리나라 대학의 위기 상황과 세계 주요국의 고등교육 개혁 동향을 고려할 때 다음과 같은 개혁의 방향이 설정되어야 할 것이다.

첫째, 지식기반사회가 필요로 하는 새로운 학문분야의 인재를 적시에 배출할 수 있도록 지식정보화사회에 적합한 인력양성 체제를 구축하는 데 목적을 두어야 한다.

둘째, 학령인구의 감소 추세를 감안할 때 현재의 대학정원 규모는 축소가 불가피하며, 따라서 정원의 합리적인 조정을 가능하게 하기 위한 방안이 필요하다.

셋째, 세계화의 추세 속에서 고등교육시장의 개방을 고려하여 세계적인 규준에 맞는 고등교육의 체제를 확립하는 데 목적을 두어야 한다.

넷째, 특성화·전문화가 경쟁력을 확보하는 핵심요소라는 점을 고려하여 국·공립대학과 사립대학/4년제 대학과 전문대학간의 역할 분담 등 특성화·전문화된 대학교육체제를 구축해야 한다.

다섯째, 지역균형 발전이 절실한 우리의 현실에서 지역혁신체제(RIS) 등 지방대학이 자생력·경쟁력을 확보할 수 있는 획기적 방안이 마련되어야 한다.

여섯째, 고등교육 재정의 대폭적 확충이 단기적으로 불가능한 현실을 고려하여 대학의 구조조정 노력, 특히 교육여건 개선과 특성화·전문화된 대학교육에 최우선적인 재정 지원을 실시하는 전략적 차원의 고등교육 재정 투자목표가 달성되어야 한다.

2) 대학 구조조정 및 M&A에 관한 인식

최근에 한국대학교육협의회 내의 '대학 M&A 등 자율경영혁신 모델' 연구팀에서 실시한 대학 M&A에 관한 설문조사 결과에 나타난 대학 M&A에 관한 우리나라 대학 관계자들의 인식은 몇 가지로 집약될 수 있다.

첫째, 대부분 최근의 학생 미충원 사태 및 국내·외적 대학환경 변화 등에 따른 대학 경영위기

를 극복하는 하나의 방안으로 대학 M&A 등 구조 조정의 필요성에 공감하고 있다.

둘째, 대학 구조조정의 여러 유형 중에서 학생 정원 감축 및 학과 조정 등 단위대학이 자율적으로 추진하는 구조조정이 가장 시급한 것으로 보고 있다.

셋째, 엄정한 대학평가를 통하여 교육여건이 매우 열악하고 교육의 질이 현저하게 낮은 것으로 판정된 한계법인 및 부실대학의 경우에는 단계적인 퇴출 수단을 강구할 필요가 있다는 주장에 매우 공감하는 것으로 나타났다.

넷째, 대학 M&A 추진의 주체와 방식 문제에 있어서는 필요성을 느끼는 해당 대학이 자율적으로 추진하되, 자율협의체 등의 심의와 조정도 일정 정도 필요하다는 데 공감하고 있다.

다섯째, 대학 M&A 관련 주요사항 결정 기구에 대해서는 이사장·이사 등은 '이사회 등 현행의 최고 의사결정 기구'를 선호하고, 총·학장의 경우는 중립적이며, 교수 및 직원은 'M&A 관련 별도의 특별기구'를 선호하는 등 직위별로 대학관계자들의 반응이 상이하게 나타났다.

여섯째, 대부분 대학 M&A에 따른 학생 미충원 문제 해결 및 교육·연구여건 향상, 대학경영의 효율성 제고, 대학간 교류·협력의 문화 촉진, 대학의 국내·국제적 경쟁력 강화 등의 긍정적인 효과를 가져올 것이라는 점에 공감하고 있다.

일곱째, 대학 M&A가 학생들의 학업과 진로 혼란, 교수·직원의 고용 불안 발생, 통합된 대학 구성원간의 갈등 및 위화감 조성, 폐교 또는 대학 이전에 따른 지역사회 위축, 구조조정 원칙 역행 사태 발생, 대학의 양극화 현상 심화 등의 부정적 측면에 대해서는 상당히 우려하고 있는 것으로 나타났다.

여덟째, 대학 M&A를 원활히 추진하기 위해서

는 해당 대학구성원의 동의 도출과 불가피하게 불이익을 받게 될 구성원에 대한 구제 및 보상 방안 마련이 무엇보다 중요하다고 인식하고 있다.

3) 경쟁력 강화를 위한 구조조정의 전략

대학의 구조조정 방식은 크게 단위대학 차원에서 이루어질 수 있는 구조조정과 대학간에 이루어질 수 있는 구조조정이 있을 수 있다. 그 중에서도 특히 개별대학 차원의 구조조정 노력이 중요하다. 기업의 생존과 경쟁력이 구조조정의 과정을 거쳐 확보되듯이, 대학의 경우에도 먼저 교육의 질을 높이고 경쟁력을 갖추기 위한 단위대학 차원의 자발적 구조조정 노력이 요청된다고 할 수 있다.

■ 개별대학 특성화와 자율경영혁신 :

내적 구조조정

단위 대학 차원의 구조조정의 경우, 개별 대학이 스스로의 인적·물적 자원에 비추어 경쟁력이 있는 학문분야에 초점을 맞추는 특성화 전략, (지역)사회에서 필요로 하는 인력을 적절하게 양성하고 산업체 및 지역사회와의 유기적인 협력체제를 형성하는 사회적 책무감 수행 전략, 그리고 대학의 운영구조를 합리적이고 효율성 있게 재편하는 대학경영의 합리화 전략 등이 요구된다. 이와 관련된 내적 구조조정의 경우는 ① 대학별·분야별로 연구·교육·실무 중심으로 특성화, ② 자율적인 정원 감축, ③ 학사 및 행정조직의 간소화 등이 주된 구조조정 노력이 되어야 한다.

■ 대학간 교류·연합·통합의 경영혁신 :

외적 구조조정

대학간 구조조정의 경우에는 학사교류를 강화하는 등 대학간 교류의 활성화 전략과 특정 지역·권역 내 대학간에 특성화에 기반한 역할 분담

과 인적·물적 자원의 공동 활용을 추구하는 연합 체제 구축 전략, 그리고 서로의 약점을 보완하고 강점을 배가하는 대학간 통합 및 M&A 전략 등이 있을 수 있다.

이를 위해서는 대학간 교류의 활성화를 촉진시켜야 하고, 한정된 자원의 활용가치를 극대화하고, 참여대학의 약점을 보완함으로써 강점을 강화하는 효과를 거둘 수 있는 방안이 요구되고 있다. 또한 국립대학을 중심으로 권역별·지역별 연합 대학 체제의 구축을 통해 특정 지역·권역 내 대학간의 역할 분담을 통하여 특성화를 유도하고 자생력과 경쟁력을 강화하는 전략이 필요하다. 또 다른 접근은 대학간 통합 및 M&A의 추진을 들 수 있다. 대학간 통합 및 M&A는 대학 수·정원 팽창과 이로 인한 고등교육의 경쟁력 약화·개별 대학의 존립 위기를 해결하고 고등교육 체제의 재구조화와 질적 도약을 도모할 수 있는 유력한 전략 중의 하나이다.

3. 제언

대학 구조조정은 구성원들간의 합의가 필요하고 장단기적 안목에서의 전략적 사고가 필요하며 대학환경변화에 부합되는 선택을 해야 한다. 이 점에서 M&A를 포함한 대학 구조조정에는 몇 가지 철학과 원칙이 요구된다고 볼 수 있다.

첫째, 국립과 사립간의 기능분화와 역할 재정립을 전제로 국·사립간 차별화된 전략이 필요하다. M&A의 경우도 차별화된 통합원칙이 필요하다.

둘째, 수도권과 비수도권, 국·공립과 사립, 4년제와 2년제의 상호보완적 연계선상에서 구조조정 원칙이 설정되어야 한다. 이러한 원칙은 국가적 차원에서뿐만 아니라 지역적 차원과 개별대학 차원에서의 내적 구조조정이나 M&A와 같은 통합

적 접근에서도 유념할 부분이다.

셋째, 선 구조조정 후 통합이나 최소한 통합시 동시 구조조정원칙을 필요로 한다. 자칫 부실화된 대학간의 통폐합은 또다른 부실을 초래할 수도 있기 때문에 건전한 유도를 위한 통합원칙이 되어야 하고, 불가피한 경우에는 퇴출도 신중히 고려하는 방안이 강구되어야 한다. 부득이 퇴출할 경우에는 자율퇴출, 조정퇴출, 권고퇴출 등으로 유형화하는 것도 고려될 수 있을 것이고, 전체통합이나 부분 통합 등의 접근도 고려될 것이다. 다만 퇴출이 불가피할 경우에는 부실대학을 선별하는 부실지표(M&A indicator)를 명확히 설정해야 한다.

넷째, M&A를 포함한 구조조정 활성화를 위해 정원조정 등과 관련된 정원제도, 편입학문제, 교수정원인사부문, 재정지원 방식 등 제반 구조조정 부문별 평가체제와 인센티브체제도 함께 고려되어야 한다. 따라서 종합적인 구조조정 정책방향이 설정되어야 하며 인사, 행·재정, 정원, 학사, 평가제도 등이 종합적으로 검토되어야 한다.

다섯째, M&A 등은 신중을 기해야 하고 학생확보율, 졸업율, 부채비율 등 한계대학법인 판단기준을 엄격히 설정해야 한다. 또한 이를 자율적으로 판단할 수 있는 '위원회'를 대학자율협의체에 설치 운영하는 것도 권장할만하다.

여섯째, 통폐합이 아닌 구조조정은 인센티브나 평가 등 기존의 기제로서도 유도가 가능하지만 통폐합은 민감한 사안이 많기 때문에 통합근거 및 절차규정을 마련할 필요가 있다. 예컨대 잉여재산의 귀속 특례규정이나 사립학교법에 통폐합 규정을 신설하는 일, 그리고 사립대학 구조조정 특별회계 제도운영 그리고 구조조정 기금의 확보 등 행·재정적 측면에서의 법적 근거 마련이 필요하다.

일곱째, 국립대 연합체제, 국립대 법인화, 국·공·사립대 역할분담 체제구축, 그리고 대학통폐

합 등을 포함한 적극적 구조조정 정책을 지금 정부에서 적극 추진 중인 지역균형발전정책과 연계하는 것도 바람직하다고 생각된다.

여덟째, 통폐합이 활성화되고 있는 일본이나 중국의 경우처럼 교육연구체제의 강화와 경영기반의 강화, 그리고 지역 및 사회공헌기능을 강화할 수 있도록 대학을 재편 통합하는 종합적 구조조정 비전이 필요하다.

주제발표 2 : 국내 대학의 통합 사례와 그 시사점

1. 국립대학의 주요 통합사례

대학통합에 대한 교육계의 논의가 본격화되기 훨씬 이전부터 대학통합을 위한 자발적인 노력들이 있어 왔으며, 현행법과 제도의 틀 내에서 통합에 성공한 몇몇 사례들도 이미 존재한다. 사례를 유형별로 분류하면 우선 국립대학의 통합과 동일 법인이 운영하는 사립대학의 통합으로 대별할 수 있고, 국립대학의 통합은 다시 국립 4년제 대학간 통합, 국립 4년제 대학과 국립 2년제 대학의 통합으로 나누어 볼 수 있다.

■ 국립 4년제 - 국립 4년제 대학 통합

(부산수산대+부산공업대=부경대)

부산수산대학교와 부산공업대학교는 정부의 조직, 기구 통폐합정책에 부응하고 세계화 시대에 교육경쟁력을 제고하며, 지방차치시대의 지역발전에 기여한다는 명분하에 통합을 추진하여 1996년 중에 통합인가를 얻었다.

통합 전 각각 공학과 수산과학 분야에서 특성화된 중간 규모의 대학이었으나 통합 후 학생 수 2

만 명 규모의 4년제 거대 종합국립대학으로 발전했다. 대학교육에 규모의 경제가 존재한다는 점, 아울러 학제간 연구의 용이성이나 교양교육의 다양성이라는 차원에서 범위의 경제 또한 매우 크다는 점 등을 고려할 때 해당 대학의 차원에서는 분명히 경쟁력을 제고할 수 있는 기회가 되었다. 이는 통합 후 입학생의 학력수준이 급격히 향상되었다는 점에서도 간접적으로 확인된다. 양 대학의 행정기구를 통폐합함으로써 비용의 절감 내지 효율화를 기할 수 있었을 것이다.

그러나 양 대학의 통합과정에서 정원의 축소가 극히 미미했으며, 그나마 통합 이후 다시 원상회복되었다. 이는 당시까지만 해도 통합당사자였던 대학과 이를 승인해 준 교육부에서 대학정원의 축소라는 문제의식을 전혀 가지고 있지 않았다는 것을 의미하고 있을 뿐만 아니라, 대학통합을 대학의 교육여건 개선의 기회로서도 사고하지 않았다는 것을 의미한다. 통합은 교원확보율이나 교사확보율과 같은 교육여건의 지표 중 어떤 것도 의미 있게 개선시키지 못했다. 또한 양 대학의 통합으로 인하여 부산광역시는 전국 광역지자체로서는 유일하게 두 개의 거대 종합국립대학을 보유한 도시가 되었는데, 그 과정에서 정부와 대학당국이 양 대학의 역할구분에 대해서 어떤 진지한 고민을 했는지는 분명하지 않다.

■ 국립 4년제 - 국립 2년제 대학 통합

(공주대학교+공주문화대학)

공주대학교와 공주문화대학은 다양한 고급 전문인력 양성, 충청권 전문대학 및 중복설치 학과 과다 문제 해소, 지역간 균형발전, 대학입학 자원 감소 문제 완화 등에 기여한다는 명분하에 통합을 신청하여 2001년 통합 공주대학교로 재출범하였다. 공주대와 공주문화대의 통합은 학령인구의 감

소에 따른 양적 조정의 필요성을 통합의 명분으로 제시한 최초의 사례이다. 통합의 결과 공주문화대 입학정원 1,000명이 공주대 입학정원 520명으로 전환되어 입학정원 기준으로 약 480명의 정원축 소효과가 있었다.

2년제 520명이 4년제로 전환됨에 따라 편제정원은 미세하게나마 증가하였으며, 2년제 대학과 4년제 대학의 등록금 차이를 감안할 때 결과적으로는 상당한 재정개선 효과가 있었을 것으로 판단이 된다.

이 밖에도 양 대학은 교육인적자원부에 제출한 대학통합 추진계획(안)에서 양 대학의 통합으로 매년 22억 원의 재정절감효과가 기대된다고 보고하였다.

그러나 이 경우 역시 통합을 통하여 가시적인 교육여건의 개선을 이루어내지는 못했다. 편제정원을 기준으로 하고, 통합 후 교원 수와 교사(校舍) 면적이 불변이라고 가정한다면 통합으로 인하여 교원확보율과 교사확보율이 정체를거나 다소 악화될 소지를 안고 있다. 또한 사실상 동일 권역에 있는 충남대학교와의 협력과 역할분담 문제는 여전히 과제로 남아있다.

2. 사립대학의 주요 통합사례

국립대학교는 다르게 법인을 달리하는 사립대학의 경우, 법인 또는 학교의 매매를 금지하고 있는 현행법하에서는 통합이 사실상 불가능하다. 그러므로 지금까지의 몇몇 사립대학간 통합사례가 예외 없이 단일법인이 운영하는 대학간의 통합이었던 것은 지극히 당연한 일이다. 또한 2002년 현재 2개 이상의 고등교육기관을 운영하는 33개 법인 모두가 1개의 4년제 대학과 1개 또는 2개의 전문대학을 보유하고 있으므로 사립대학의 통합은

동일법인하의 4년제 대학과 2년제 대학의 통합의 문제로 좁혀질 수밖에 없다.

■ 영산대학교와 성심외국어대학의 통합 개요

영산대학교와 성심외국어대학은 정보화·세계화 시대의 인재양성, 교육여건 개선, 지역특성에 맞는 캠퍼스별 특성화, 경영효율화, 총정원감축을 통한 대학교육의 수급불균형 완화 등을 표방하며 통합을 추진하여 2003년 통합 영산대학교로 출범하였다.

성심외국어대학의 재산이 영산대학교로 귀속됨에 따라 구 영산대학교 캠퍼스를 '양산캠퍼스'로, 구 성심외국어대학 캠퍼스를 '부산캠퍼스'로 명명하였다. 캠퍼스 배치는 시설의 활용도를 높이면서 동시에 각 캠퍼스의 특성화를 고려하였으며, 이 원칙에 따라서 양산캠퍼스의 기존 학부 중 국제학부와 호텔관광학부는 부산캠퍼스로 위치를 변경하였다. 캠퍼스 특성화는 캠퍼스별 지역산업 기반과 지역사회 기여도를 고려하여 부산캠퍼스는 관광, 국제화, 영화 등 문화·관광 분야로 특성화를 추진하고 있으며, 양산캠퍼스는 법률, IT, 무역, 유통, 금융, 디자인 등 주로 기업경영 지원 서비스(비즈니스 서비스) 분야로 특성화를 추진하고 있다.

통합의 성과와 한계로는 첫째, 최초의 본격적인 총정원감축형 통합사례라는 점이 지적되어야 할 것이다. 총 입학정원 1,800명, 총정원 2,600명의 대규모 정원감축이 이루어졌다. 둘째, 교육여건이 획기적으로 개선되었다. 성심외국어대학 재학생이 졸업하는 2004년 기준으로 영산대학교의 교원 확보율은 100%를 넘게 되며, 교사(校舍) 확보율은 140%에 달하게 될 전망이다. 셋째, 4년제-2년제 통합으로 이론과 실무가 조화된 현장친화적인 교육과정 및 교원구성에 보다 근접하게 되었

다. 이는 향후 영산대학교가 산업인재 양성을 주된 목표로 하는 교육 중심 대학으로 자기역할을 정립하는데 도움이 될 것으로 기대된다.

그러나 성과에 못지않게 한계도 분명하게 노정되었다. 첫째, 교육여건개선을 위하여 대규모 정원감축을 감행할 경우 필연적으로 예산에서 인건비가 차지하는 비중이 늘어나게 된다. 물론 교지, 교사 등 대학의 시설을 확장하는 데 소요되는 비용의 절감으로 일부 그 부담을 상쇄할 수는 있겠지만 인건비가 거의 고정비의 성격을 갖는다는 점, 국립대와는 달리 행정인력의 축소가 용이하지 않다는 점 등 때문에 자칫 대학의 경쟁력을 약화시킬 우려가 있다. 통합 이후 편제가 완성되는 첫 4년 동안이 가장 어려운 시기가 될 것이다. 둘째, 통합은 불가피하게 중복되는 특정 분야에서 인력의 과잉을 낳는다. 영산대의 경우 양교 모두에서 교양필수로 채택하고 있었던 영어와 동양고전(논어) 분야 교수의 심각한 과잉이 발생하였다. 셋째, 양교의 급여차이 해소 등 구성원 간의 실질적인 통합이 과제로 대두되었다. 마지막으로, 영산대의 통합승인과정에서 교육인적자원부가 부과한 이행조건이 조만간 부담으로 작용할 것으로 예상된다. 교육인적자원부는 2006년까지 매년 4월 1일 기준으로 교수확보율 100%, 교사(校舍) 확보율 100%, 수익용재산 확보율 85%라는 이행조건을 부과하였는데, 이는 2003년 타대학의 일반적인 증원조건에 비해 매우 과중한 것이었다. 뿐만 아니라 새롭게 영산대에 편입된 부산캠퍼스에 대해서는 신설에 준하는 기준(위치변경기준)을 적용함으로써 통합 이전 4,300명을 수용하던 캠퍼스에 향후 4년간 주간기준으로 700명의 정원밖에 선발하지 못하게 한 것도 대학의 캠퍼스별 특성화 추진을 제약함으로써 경쟁력을 잠식하는 요인이 되고 있다.

3. 시사점과 정책제안

■ 대학통합은 한계대학의 퇴출통로가 아니다

조만간 경쟁력을 상실한 한계대학들이 퇴출될 수도 있을 것이며, 그 과정에서 분명 학교법인의 해산과 귀속재산 처리가 문제로 된다. 그러나 대학이 기업이 아닌 것처럼 고등교육계가 시장은 아니며 따라서 심각한 수급불균형의 문제에 대한 해결책도 시장적 방식이어서는 곤란하다. 그러므로 만약 시장적 접근을 주장하려면 우선 경쟁력 없는 한계대학의 퇴출 메커니즘을 논하기 이전에 공정 경쟁의 룰부터 확립해야 한다. 우선 국립대학부터 설립기준은 아니라고 해도 최소한 정원자율조정 기준에라도 맞추어 정원을 축소해야 할 것이다. 기성 사립대학들에 대해서도 동일한 기준이 적용되어야 한다.

대학통합은 한계대학의 처리방식이라기보다는 해당 대학의 입장에서는 상호보완적인 시너지 효과를 창출하고 교육여건을 개선하여 대학경쟁력을 강화하는 계기로서, 그리고 정부 차원에서는 과다한 대학정원을 감축하여 고등교육의 질과 안정성을 확보하는 계기로서 사고되어야 할 것이다.

■ 국립대학의 통합을 강력히 추진해야 한다

앞의 사례들을 볼 때 국립대학간 통합은 통합의 결과가 매우 안정적이며 경영효율화의 여지도 매우 크다고 판단된다. 대학통합이 단지 정원축소의 계기가 아니라 전체적인 차원에서의 교육경쟁력 강화의 계기로서 사고되어야 한다면 국립대학의 통합이 더욱 절실한 과제가 아닐 수 없다.

국립대학간 통합을 통하여 정원을 축소하여 교육인적자원부가 신설 사립대학들에 요구하고 있는 교원확보율 100%를 국립대학이 우선 달성하고, 단계적으로 기성의 사립대학들에 대해서도 기

준충족을 강제함으로써 전체적으로 과다한 대학 정원의 축소를 유도하여 전체적인 대학교육의 경쟁력을 제고하는 계기로 삼아야 할 것이다.

■ **동일법인하 사립대학의 통합을 장려하여야 한다**

2003년 현재 4년제 대학과 2년제 대학을 동시에 보유하고 있는 학교법인이 총 32개이며, 이 범주에 속하는 36개 2년제 대학의 총정원이 95,000명에 달하고 있다. 동일법인 산하 4년제 대학과 2년제 대학간의 통합은 다음과 같은 긍정적인 효과를 산출할 가능성이 크다. 첫째, 영산대의 경우처럼 각각으로서는 부족한 교육여건(교원, 校舍, 수익용재산 확보율)을 획기적으로 개선함으로써 대학의 교육경쟁력을 강화하는 기회가 될 수 있다. 둘째, 4년제-2년제 통합을 통하여 이론과 실무가 조화된 교육과정 및 교원 구성을 달성할 가능성이 있다. 셋째, 총정원축소형 통합에서는 그 효과가 제한적이긴 하나 통합대학의 정원증가는 분명히 규모의 경제를 달성하는 데 도움을 줄 것이다.

물론 동일법인 산하 4년제-2년제 대학통합을 어렵게 만드는 난제들도 존재한다. 가장 심각한 문제는 교육여건 개선이 통합의 전제조건이 되어야 한다는 공익적 판단과 상충하는, 그래서 결과적으로 통합을 불가능하게 만들 수 있는 대학의 사적 비용구조 악화라는 문제이다. 교육여건을 개선하고 대학정원 과잉의 해소에 기여하는 총정원축소형 통합이 우리 사회에서 공익적 가치를 가진다면 이러한 공익적 가치의 산출비용을 사적 주체인 대학이 전적으로 부담하는 것은 합리적이지 않다.

4. 대학통합과 M&A

대학통합은 '법적으로 동일한 주체에 의해 운영

되는 복수의 대학들이 기구통합, 정원조정 등을 거쳐 하나의 대학으로 새롭게 출범하는 것'을 의미한다고 해야 할 것 같다. 법적으로 상이한 주체에 의해 운영되는 대학들이 매매를 전제로 한 인수합병의 과정을 거쳐 하나의 대학으로 되는 대학간 M&A와는 구분되어야 한다는 의미이다.

현행법하에서는 학교법인 혹은 대학의 매매는 불가능하다. 이는 학교법인이 비영리재단으로서 공익적 성격을 갖는다는 사실에 비추어볼 때 매우 타당한 법규라고 할 수 있다. 즉 학교법인의 설립 및 이를 통한 대학의 설립은 개인재산의 사회환원이라는 성격을 가진다고 할 수 있다. 더욱이 학교의 교육용 재산은 설립자의 최초 기여분을 제외하고는 대부분 학생들의 등록금에 의해 조성된 것이며, 수익용 재산조차도 불투명한 회계처리과정을 거쳐 증식된 경우도 종종 있다는 점을 고려할 때 학교법인 혹은 학교의 매매를 가능하게 하는 방향으로의 법률개정은 논란의 여지가 많은 문제라고 생각한다.

따라서 M&A보다는 대학통합이 현재로서는 실현가능성이 높고 타당한 구조조정의 방식일 수 있다. 정부가 직접 강제하거나 장려할 수 있는 수단을 가지고 있다는 점도 대학통합이 정책수단으로서 M&A보다 우월할 수 있는 이유이다.

주제발표 3 : 외국 대학의 통합 사례와 그 시사점

1. 일본

1) 대학 M&A를 둘러싼 일본 대학의 상황

일본에서는 대학 M&A와 관련하여 '大學 再編·統合'이라는 용어가 일반적으로 사용되고 있다. 일본에서는 대학 M&A를 현재 국·공·사립

모두 현실적 문제로 수용하면서 이러한 위기를 극복하기 위해 다양한 움직임을 보이고 있으며, 문부과학성의 적극적인 지원하에 국립대의 M&A가 본격적으로 시작되었다. 그 여파가 공·사립 대학의 경우에도 상당한 영향을 미치고 있다. 현재 일본에서 추진되고 있는 대학 M&A는 다음의 3가지 관점을 기반으로 하고 있다.

첫째, 교육연구 체제를 강화한다. M&A를 통해 각 대학의 기능의 상호보완 및 충실을 기하여 새로운 가능성을 창출하고, 동시에 계획적인 인재양성(교원양성 등)에 대한 대응과 고도의 전문직업인 양성 등 사회적 요청에 대응할 수 있는 인재양성 기능을 강화한다는 의도가 담겨져 있다.

둘째, 지역공헌 및 사회공헌의 기능을 강화한다. 대학이 지적 문화의 거점으로서 지역 및 사회 발전에 공헌하는 기능을 강화하겠다는 것이다.

셋째, 경영기반을 강화한다. 각 대학이 보유하고 있는 인적·물적 자원의 유용한 활용 및 전략적 재편성과 공통적 교육연구 조직 및 사무분야의 간소화와 합리화를 도모한다는 것이다.

2) 국·공립대학의 M&A 현황

국립대학의 재편·통합을 추진하는 이유는 크게 2가지로 요약할 수 있다. 첫째, 인재대국 및 과학기술 창출국을 지향하는 데 있어서 국립대학이 국제경쟁력 있는 대학으로 활성화되고 각 국립대학의 발전을 위한 교육연구기반을 강화시킨다는 것이다. 둘째, 대학의 구조개혁 추진과 국립대학 법인화 등을 기반으로 한 국립대학의 교육연구 충실과 발전을 기하려는 것이다.

일본의 국·공립대학은 대학 M&A를 추진하는 과정에서 이미 대학간 통합을 했거나 2004년도 신입생 수용을 목표로 추진 중 또는 2005년도 이후 통합을 목표로 협의 중에 있다. 문부과학성에

의하면 단기대학을 포함한 101개 국립대학 중 80%가 대학 M&A를 검토하였으며 그 중 36개 대학이 실제 통합을 목표로 움직였고, 그래서 일본의 국립대학 99개 중 약 35%가 대학 M&A를 추진하고 있다고 집계되고 있다. 2002년에 4개 대학이 통합되었고, 2004년 4월 신입생 수용 예정으로 2003년 10월에 통합될 국립대학은 21개가 된다. 효교현의 공립대학 3개도 2004년 4월 신입생 수용 예정으로 2003년 10월에 통합된다. 이 밖에도 2005년도 이후 통합을 목표로 국·공립대학들이 상호협의를 진행 중에 있다. 이들 M&A에서 보여지는 특징을 정리하면 다음과 같다.

- 舊 제국대학을 제외한 지방대학 M&A 활성화
- 의과대학을 비롯한 단과대학 성격의 대학은 흡수·합병 M&A
- 동일 지역 내 동질 대학의 통합 M&A
- 동일 지역 내의 대학 합병·통합 M&A
- 국립대학과 공립대학간의 M&A
- 대학간 연합·제휴 M&A

3) 교원양성계 대학의 M&A 현황

교원양성계 대학 및 학부의 재편·통합은 국립대학의 구조조정의 시발점이 되었다고도 일컬어지고 있다. 1980년대에 들어 출생률 저하에 따른 학령인구 감소(小子化) 등에서 비롯된 교사 적체에 따른 교사수급 문제를 해결하는 일환으로 문부과학성은 교원양성계 대학·학부의 구조조정을 도모하였다. 또 2000년 8월에 국립대학교원양성계 대학·학부에 대한 방향을 검토하는 간담회를 발족시켜 '국립 교원양성계 대학·학부의 방향에 대해서' 라는 보고서를 통해 교원양성계 대학·학부 M&A의 기본 틀을 제시하고 있다. 그 골자를 보면, ① 1현(縣) 1교원양성계학부 체제 제고, ② 소규모 학부를 적정 규모로 재편·통합, ③ 입학

정원 1만 명 체제의 유지, ④ 초등학교 교원의 계획적 양성, ⑤ '新課程'의 교원양성학부로부터의 분리 또는 폐지, ⑥ 복수 대학·학부의 통합, ⑦ 교원양성담당 대학의 다양한 교원자격증 취득, ⑧ 교원양성이 폐지되는 일반대학의 교양교육 담당화 또는 '교직센터' 설치 등으로 개편한다는 것이다. 그러나 현재 교원양성계 대학의 M&A가 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있다. 교사수급, 지역 교육청(教育委員會), 대학간의 중복 학과·학부설치 등이 교원양성계 대학·학부의 M&A가 난항을 겪고 있는 원인이 되고 있는 것으로 보인다.

4) 사립대학의 M&A 현황

2002년도 현재 512개의 4년제 사립대학교가 있는데, 이것은 전체 4년제 대학 중 74.6%에 해당되는 수치이다. 현재 활발하게 진행되고 있는 대학 M&A의 대부분은 국·공립대학의 경우이고, 사립대학은 표면적으로 그렇게 드러나지 않고 있는 실정이다. 그러나 대학 미충원 등에 따른 사립대학의 재정적자의 증가에 따라 사립대학에게도 M&A가 현실적 문제로 다가오고 있다. 지금까지 학생부족으로 인하여 전문대학의 도산과 단기대학의 4년제 전환 등이 있어 왔듯이 계속되는 학생부족과 대졸 취업률 저하 등으로 바로 영향을 받을 것으로 예상되기 때문이다. 일본의 사립대학들이 점점 대학재정의 경영압박을 받고 있는 가운데 실제로 4년제 사립대학들이 합병되는 M&A가 2002년에 '오사카 국제대학'을 주축으로 이루어졌고, 2003년 4년제 대학 중 처음으로 '릿시칸 대학'이 도산되어 인수·합병되는 M&A의 사례가 나타났다.

■ 오사카국제대학(大阪國際大學)

오사카국제대학은 2002년 4월에 동일 법인에

속하는 3개 대학(오사카국제대학+오사카국제여자대학+오사카국제여자단기대학)을 합병하여 새롭게 만들어진 대학이다. 그 동안 국·공립대학에서는 '통합' 및 '합병'의 진전이 있어 왔지만, 사립대학간의 '통합'이 처음으로 이루어진 사례로 평가되고 있다. 또한 축소와 효율화를 목적으로 하여 정책적으로 추진되고 있는 국·공립대학의 M&A 사례와 달리 대학측의 자율적 선택에 따라 합병이 이루어진 특징이 있다고도 평가되고 있다.

■ 릿시칸대학(立志館大學)

4년제 사립대학인 릿시칸대학이 학생부족으로 인하여 2003학년도 학생선발을 하지 못하고 폐교하는 형태로 2003년 4월에 '구레대학(呉大學)'의 '사회정보학부'로 인수·합병되었다. 일본의 사립대학의 특성상 학교법인은 재정적자에도 불구하고 대학을 유지·경영하고 있기 때문에 국립대학과는 달리 사립대학의 M&A는 릿시칸대학의 사례와 같이 대학이 불안정한 상태에서 돌연 이루어질 가능성이 있을 것으로 예상된다.

2. 중국

중국에서는 1992년 이후 '一流大學 건설'과 '科教興國'을 목표로 한 고등교육체제 구조조정 사업의 핵심 과제로 대학 합병이 강력히 추진되고 있다. 중국에서의 대학의 합병은 '21세기를 대비하여 세계적 수준의 100개 일류대학과 중점 학문 분야를 육성한다'고 하는 일류대학 건설 프로젝트인 '211공정'의 일환으로 중국 정부의 강력한 정책적 의지하에 이루어지고 있다.

1) 합병의 특징

■ 정부 주도의 강력한 구조조정

중국 대학의 합병은 사회주의 교육체제의 특성 상 국·공립대학에 해당하는 대학들을 대상으로 진행되고 있으며, 중앙정부와 省·市·自治區 등 상위 관리부문의 주도하에 전국적 범위에서 강력하게 추진되고 있다. 개별 대학들에서도 합병을 통하여 교육·연구 역량을 강화하고 학교의 위상을 제고함으로써 국가 중점지원 대상 대학으로 도약하기 위하여 적극적인 자세를 취하고 있다.

■ 대학의 종합화 강화

1992년 이후 추진되고 있는 구조조정은 기존의 단과 중심 대학들을 종합대학에 흡수 통합하여 거대 종합대학을 건설하거나 동일 지역의 종합대학을 합병하는 등 대학의 종합화를 강화하는 방향으로 이루어지고 있다.

■ 중점 대학 중심의 집중 지원을 통한 경쟁력 강화

중국 대학의 합병은 '211공정' 과 '985공정'에 의하여 선정된 중점 대학의 경쟁력 강화에 초점이 맞추어져 있다. 대학 합병을 통한 규모의 경제 달성과 시너지 효과 창출을 토대로 일부 중점 대학을 '중국 일류대학 → 아시아 일류대학 → 세계 일류대학'으로 발전시키려는 점진적·장기적 목표를 갖고 대학 합병을 추진하고 있다. 특히, 2003년부터 향후 5년간 엄격한 대학평가를 실시하여 그 결과를 정부 지원과 연계하기로 결정함으로써 경쟁력 있는 중점 대학을 중심으로 일류대학을 육성한다는 '선택과 집중의 원칙'을 더욱 분명히 하고 있다.

■ 고등교육의 양적 성장과 구조적 다양화 동시 추구

기존 국·공립 대학의 대대적인 합병과 구조개혁을 통하여 자생력을 갖춘 대학을 집중 육성하는

한편, 민간자본에 의하여 설립·운영되는 民辦大學, 즉 사립대학을 적극 권장하고, 고등교육의 대외개방을 확대하여 中外合作大學을 적극적으로 유치하고 있다. 이에 따라 중국의 고등교육체제는 기존의 국·공립 대학 위주의 단일·폐쇄 구조를 탈피하여 국·공립 대학과 사립대학, 中外合作大學 등이 공존하며 경쟁하는 다양화·개방화 구조로 나아가고 있다.

2) 합병 현황 및 사례 분석

2003년 7월 1일 현재 중국에는 모두 1,517개의 대학(전문대학 포함, 사립대학은 제외)이 있는데, 1992년 이후 연도별 합병 현황을 살펴보면 1992년부터 2002년까지 총 733개의 대학을 288개로 통합하여 평균 2.55개의 대학이 하나의 대학으로 통합되었다.

■ 저장대학(浙江大學)

浙江大學은 1998년에 인근의 杭州大學·浙江農業大學·浙江醫科大學과 합병한 이후 '1+1+1+1=4'라는 단순 통합 효과를 넘어 '1+1+1+1=4+α'라는 시너지 효과를 창출하여 현재 清華大學·北京大學·南京大學·復旦大學·上海交通大學·西安交通大學·中國科技大學·哈爾濱工業大學 등과 함께 중국 정부가 세계 일류대학 건설을 목표로 집중 지원하는 중국 내 최상위권 대학으로 발전하였다.

■ 양저우대학(揚州大學)

1992년 합병을 통하여 '揚州大學'을 건립한 후 초기에는 6개 대학이 '느슨한 연합'의 형태를 유지하는 가운데 '실질적 합병'을 진행시켜 나갔다. 내부 관리체제의 조정과 개혁을 통하여 명실상부한 합병 대학으로서의 내적 결속을 다지고 학교의

위상과 교육·연구의 수준을 높여 나가고 있다.

■ 후난대학(湖南大學)

2000년 湖南財經學院, 2002년 湖南計算機高等專科學校와 합병하였다. 이 대학은 종합대학으로 출발하여 사회주의 중국 성립 이후 단과성 대학으로 분화되었다가 다시 합병을 통하여 종합성 대학으로 발전한 경우에 해당한다.

3. 영국

영국에서는 1970년대 중반부터 통합이 매우 빈번하게 이루어져 왔다. 1975년의 글래모건 대학(Univ. of Glamorgan) 통합 이후 10여 개 대학이 통합되었다. 또한 1990년대 중반 이후에는 고등교육재정위원회(HEFCE)를 중심으로 통합을 적극 추진하고 있으며, 이를 위해 '구조조정 및 협력기금'을 운영하고 있는 것으로 알려져 있다. 1996년 고등교육기관의 구조조정을 촉진하기 위해 1997~1998년도에 1,000만 파운드의 기금을 조성하였고, 이후 2000년도까지 추가적으로 1,500만 파운드의 기금을 조성한 것이 그것이다.

이 기금으로 현재는 단순히 구조조정만이 아니라 대학간의 다양한 형태의 협력활동도 지원하고 있다. 즉 과거에는 ① 학과구성을 전면 혁신할 경우(major changes to the academic portfolio), ② 기관 형태의 큰 변화(예: 합병)가 발생했을 때(major constitutional change)라는 두 가지 경우에 한하여 이 기금을 지원하였으나, 1998년에는 새로운 기준이 추가되어 고등교육기관간의 협력을 위한 다양한 활동에도 지원하고 있다. 그리고 고등교육재정위원회(HEFCE)는 구조조정 및 협력기금을 지원하고 기관의 장기적 재무 능력 향상을 위하여 통합할 경우, 재무의 안정성과 능력 복

구를 돕기 위하여 통합이 가져다 줄 수 있는 효과를 면밀히 검토할 뿐 아니라 통합을 수행하기 위하여 필요한 과도기적 제반 비용을 위해 HEFCE에 구조조정과 협력기금을 요구하는 경우 기금 사용에 대한 사업계획을 감시하고 승인 한다.

4. 노르웨이

1990~1991년에 노르웨이 정부에서는 고등교육의 '노르웨이 네트워크'(Norway network in higher education)를 구축함으로써 통합을 통해 교육기관의 규모를 크게 하여 기관 자체 차원뿐만 아니라 국가 수준 차원에서도 그 효율성을 높이고자 하였다. 이러한 '노르웨이 네트워크'의 개념은 종합대학, 대학, 주립대학이 통합된 고등교육의 국가시스템 속에서 발전할 것이라는 가정을 바탕으로 전국에 걸친 광범위한 네트워크를 통해 다양한 고등교육기관간의 보다 뛰어난 분업과 긴밀한 협조를 유도하게 되었다. '노르웨이 네트워크'는 학생들에게 매우 폭넓은 선택권을 주고, 서로 다른 기관으로부터 프로그램들을 통합하는 것을 쉽도록 만들었다.

노르웨이 네트워크의 목표는 대규모 非대학 기관들(non-university institution)로 이루어진 통합된 고등교육 시스템을 이룩함으로써 대학들의 적극적 파트너로 만드는 것이다. 즉, 단과대학의 학부들이 하나의 캠퍼스가 아닌 여러 캠퍼스로 나뉘어지게 되었다. 그러나 복합캠퍼스로 이루어진 대학은 통합에 따른 효율성을 이루는 데 몇 가지 문제점들이 노출되었다. 이를테면, 복합캠퍼스 대학을 연계해서 운영하는 데 소요되는 비용은 지리적으로 한 곳에 통합된 캠퍼스를 가진 대학보다 더 높고, 또 복합캠퍼스를 갖고 있는 대학은 통합에 따른 문제에 직면하게 되는데, 문화의 차이와

행정권을 갖기 위한 통합된 기관간의 경쟁 등이 그것이다. 통합의 주된 목적이 효율성을 높이는 것이라고 할 때 이와 같은 문제를 갖고 있는 복합 캠퍼스로 이루어진 대학들은 창의성과 학문적 혁신이 추가적으로 요구되었다.

5. 호주

호주는 교육개혁백서(Higher Education : A Policy Discussion Paper, 1988)를 통한 고등교육 개혁을 추진했는데, 지역 또는 유사성에 따라 고등교육기관들을 통폐합함으로써 교육효과와 운영의 효율성을 제고하는 것을 목적으로 하였다. 이 백서에 포함된 주요 과제는 국립통합체제(The Unified National System)의 추진과 대학통합으로 되어 있다. 대학교육 개혁 이전의 19개 대학교에는 상당수의 기술단과대학(CAE : College of Advanced Education)이 통합되었고, 또 기존의 44개 기술단과대학 중 일부는 기술단과대학끼리 통합하여 새로운 대학교를 설립하거나 규모가 큰 전문대학으로 전환되었다.

호주의 국립통합체제는 고등교육기관간의 규모를 확대시키는 데 목적이 있는 것이 아니라 질적으로 우수하고 형평성있는 대학기관체제를 갖추게 하여 각 기관이 독특한 강점과 특성을 지닌 학문영역을 발전시키면서도 포괄성을 띤 고등교육을 실시하는 형태로 조성함으로써 결과적으로 교육의 능률화를 꾀하고 재정적 효율화를 기하는 데 목적을 두었다. 이렇게 국립통합체제를 실시함으로써 필요한 제반자원을 통합화 또는 집중화시킬 수 있어서 결국은 학생의 강의와 연구에 있어서 질적 향상을 기할 수 있었다.

대학간 형평성을 기하기 위해서 대학들은 국립통합체제에 가입하도록 권장되고 있다. 특히, 통

합체제 가입에 있어서 중요사항은 대학별로 교육 프로파일(educational profiles)을 마련하여 수행하는 것이다. 이 교육 프로파일은 연방정부의 재정지원을 받는 기준이 되는 것으로서 ① 대학의 광범위한 사명과 목표, ② 학생의 이수단위나 학위 및 졸업 등 교수활동의 상세한 범위, ③ 진행 중인 연구활동과 연구 운영계획, ④ 형평성 등 국가적인 우선 달성사항, ⑤ 기타 중요활동과 수행사항, ⑥ 연간 소요 재정규모 등을 포함하고 있다.

이러한 통합대학의 예로는 시드니에 있는 기술대학(UTS : University of Technology, Sydney)을 들 수 있다. 호주 정부의 고등교육개혁(교육개혁백서, 1988)에 따라 1990년 기존의 2년제 대학과 4년제 대학들을 통합하여 하나의 종합대학교로 통합하여 2년제 준학사 과정, 4년제 학사 과정 및 석·박사 과정을 설치·운영하고 있다. 호주의 대학교 중에서 CAE 등을 합병하여 규모가 커진 대학교는 16개로 나타나 있다.

6. 시사점

일본의 경우 중앙성청의 재편을 시발점으로 하여 조성된 사회제반의 구조조정 흐름을 놓치지 않고 치밀한 계획과 일관성 있는 정책추진에 따라 단계적으로 추진해 왔고, 그 결과 현재 상당한 성과를 거두고 있다. 그러나 일본의 국립대 M&A 사례에서 나타났듯이 단과대학(의과대학 등)이 종합대학으로 합병되는 경우가 대부분이고 종합대학간의 M&A는 협의·논의의 움직임은 있지만 난항을 겪고 있으며, 그 이유 중의 하나는 학과/학부간의 충돌이다. 또한 단과대학과 종합대학간의 M&A가 원활히 이루어지는 것은 대학들의 특성화가 진전되어 왔고 M&A를 도모하는 대학간의 학과/학부의 충돌이 거의 없기 때문이다.

아울러, 일본에서 지역(縣)을 초월한 대학간 M&A가 아직 성과를 거두지 못하고 난항을 겪고 있는데, 이는 자치단체장 및 지역주민의 반발이 주요 이유이다. 이는 가능한 한 동일 지역 내에서 M&A를 도모하는 것이 용이할 것이라는 점을 시사한다.

이 밖에 일본 사립대학의 경우 해마다 대학재정 적자가 심화되면서도 대학을 유지·경영하는 경우가 있어 정부의 대폭적인 지원이 없는 한 사립대학의 파산 도미노 현상을 초래할 가능성이 있다고 우려되고 있다. 사립대학에 대한 대폭적인 재정지원에는 한계가 있기 때문에 사립대학이 어느 정도 안정성이 있을 때 M&A를 지원·도모하는 것이 현실적으로 효과적일 것으로 인식되고 있다.

중국의 경우, 지역 거점대학 중심의 합병과 국가균형발전을 도모하고 있다. 중국 대학의 합병은 주로, 주요 省·市의 거점대학들에 중·소규모의 單科性 대학을 합병함으로써 각 지역별 거대 종합대학들이 규모의 경제를 추구하고 시너지 효과를 창출할 수 있도록 하고 있다. 또한, '211공정' 과 '985공정' 지원 대상 대학 명단에서 확인할 수 있듯이, 세계적 수준의 일류대학을 목표로 하는 중점 육성 대학이 각 지역별로 고르게 분포되어 있다. 일종의 국가균형발전 전략 차원의 접근이라고 할 수 있다. 또한, 고등교육시장 대외 개방에 능동적으로 대처하고 있다. 중국이 외국 대학과의 합작을 적극적으로 추진하는 목적은 우선 외국의 일류 대학과의 합작교육을 통하여 낙후된 중국 대학의 교육·연구 역량을 획기적으로 높이고, 궁극적으로는 이렇게 하여 경쟁력을 갖춘 중국의 대학이 고등교육시장에서의 국제적 영향력을 확대해 나가도록 하고자 하는 것이다.

그리고 대학 합병과 내부 경영혁신을 병행하여 추진하고 있다. 중국 정부에서는 합병을 통해 거대 종합대학을 육성하는 한편, 내부적으로도 강력한 구조조정을 시행하고 있다. 그 중 대표적인 사례의 하나는 국·공립대학의 일부를 민·관 합작으로 독립법인화(일종의 '민영화' 이자 '아웃소싱')하는 것이다. 이것은 거대 종합대학의 탄생으로 인한 정부의 재정 지원 부담 가중 문제를 해결하고, 대학들이 내부 경영혁신을 통해 자생력을 제고할 수 있도록 하기 위한 것이다.

영국의 경우 고등교육재정위원회를 중심으로 대학통합을 추진해 왔고, 노르웨이의 경우도 '노르웨이 네트워크'를 통해 고등교육기관간의 역할 분담과 협조를 추진해 왔다. 또한 호주에서도 고등교육개혁 차원에서 정부가 대학의 통합을 적극적으로 추진해 온 것을 확인할 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 각국의 고등교육체제가 달라 우리나라와 단순하게 대비하는 데는 한계가 있다. 그러나 세계 주요국가에서는 대학의 통합을 대학경쟁력 향상의 한 수단으로 인정하고 있음을 알 수 있다. 대체로 직·간접적으로 국가의 주도적인 개입이 있었고, 이에 소요되는 비용에 대해서도 정부의 지원이 있었다.

우리나라에서도 고등교육의 내·외적 환경변화와 함께 학생 수 감소에 따른 위기적 요인이 나타나고 있어, 앞으로 우리나라도 이러한 대학의 합병·통합 등이 불가피한 상황에 직면하게 될 것으로 예상된다. 이러한 상황에 대비할 각 대학의 특성화를 비롯한 질관리체계 확립을 포함하는 자구 노력과 경쟁력 강화가 절실하다. 아울러, 대학의 합병·통합의 추진에 필요한 연구와 함께 행정·재정적·법적 지원체계 마련이 필요하다. **내향교육**