

국립대학 구조개혁의 방향

백 종 국 | 경상대학교 기획연구처장

한국 고등교육의 질적 성장 단계를 이끌어가는 데 있어서 국립대학교의 역할이 크게 기대된다. 무엇보다도 국제적 경쟁력을 가진 대학을 만드는 데 있어서 국립대학교가 앞장서지 않을 수 없다. 구조적 압력에 노출되어 있는 사립대학들보다 그 재정을 국가가 책임지고 있는 국립대학들이 훨씬 더 용이하다고 볼 수 있다.

I. 국민소득 2만 불 시대 진입을 위한 국립대학 구조개혁

1960년 1인당 국민소득이 79불이었던 한국은 산업화 시작 40여 년 만에 세계 12위권의 경제대국으로 성장하였다. 그러나 1995년에 국민소득 10,823불을 기록한 이래 수년간을 1만 불대에서 답보하고 있다. 2004년에 접어들면서 수출의 호조로 원화의 가치가 상승하면서 1인당 국민소득은 명목상 14,100달러를 돌파하고 있으나 실질구매력 기준으로 볼 때 여전히 불안한 것이 사실이다.

국민소득 2만 불이란 일종의 심리적인 목표이며 모든 선진국들이 그러했던 것처럼 우리도 어차피 이 문턱을 넘지 않을 수 없다. 문제는 현재의 우리 사회 구조를 그대로 유지한 채로 선진국 진입이 가능하느냐 하는 것이다. 특

히, 성장전략 자체가 자본과 노동력의 투입 위주의 양적 성장전략에서 지식과 기술의 수준 상승이라는 질적 성장전략으로 옮겨가지 않을 수 없다. 이러한 시기에 우리의 현 고등교육체계가 어떠한 역할을 하느냐가 문제이다.

질적 성장전략의 핵심은 역시 인적자원의 개발이라고 할 수 있다. 왜냐하면 질적 성장을 가능하게 하는 지식과 기술 수준의 향상은 불가피하게 인간의 두뇌에 의존하지 않을 수 없기 때문이다. 인적자원 개발은 단순히 소득의 증가뿐만 아니라 문화적 수준의 상승도 동반하게 된다. 이로써 인적자원 개발에 앞선 국가들이 대부분 고소득과 함께 쾌적하고 평화로운 사회 환경을 유지하고 있다. 천연자원의 혜택과 상관없이 고소득을 누리는 거의 모든 선진 국가들에게서 공통적으로 발견되는 현상이다.

대학은 해당 사회의 인적자원개발을 주도하

는 기관이며 한국의 경우에는 특히 국립대학교들이 선구적인 지위를 차지하고 있었다. 근대적인 대학체계가 자생적으로 뿌리내리기에 너무도 짧은 기간이었기 때문에 주로 국가가 운영하는 대학체계가 가장 체계적이고 강력한 고등교육기관으로 등장하게 되었다. 2004년 현재를 보면 25개의 종합대학, 8개의 산업대학, 11개의 교육대학과 5개의 전문대학을 국가가 운영하고 있으며 이 대학들이 수용할 수 있는 학생정원은 무려 36만 명에 달하고 있다.

한국의 가장 큰 특징은 높은 교육수준으로 고등교육기관 진학률이 무려 81.3%에 이른다. 세계 최고 수준이다. 문제는 양적인 성장만큼 질적인 성장이 수반되지 않고 있다는 데 있다. 산업현장과 유리된 교육, 낮은 국제경쟁력, 지역불균형, 고학력실업의 급증뿐만 아니라 대학미충원율의 증가라는 구조적인 애로가 뚜렷하게 나타나고 있다. 후자를 예로 들면, 현재의 대학입학정원이 66만 5천 명인데 비하여 2021년에 추산된 고교졸업자 수는 43만 3천 명에 불과하다. 그렇다면 현재의 대학정원을 유지한다면 약 15년 후에는 23만 명 정도의 정원 미달이 발생하게 되며 입학정원이 1천 명 정도 되는 대학을 기준으로 볼 때 약 230개교가 문을 닫아야 된다는 결론에 도달하게 된다. 이로 인해 발생할 극심한 혼란과 경쟁과 낭비는 불을 보듯 뻔한 일이다.

한국 고등교육의 질적 성장 단계를 이끌어가는 데 있어서 국립대학교의 역할이 크게 기대된다. 무엇보다도 국제적 경쟁력을 가진 대학을 만드는 데 있어서 국립대학교가 앞장서지 않을 수 없다. 또한 이를 달성하기 위한 구조개혁에 있어서도 구조적 압력에 노출되어

있는 사립대학들보다 그 재정을 국가가 책임지고 있는 국립대학들이 훨씬 더 용이하다고 볼 수 있다. 이제 그 구조개혁의 방안들을 생각해보기로 하자.

Ⅱ. 국립대학 구조개혁의 기본방향

1. 규모의 경제

일반 사회에서와 마찬가지로 대학교육에 있어서도 규모의 경제는 매우 중요하다. 교수의 수, 연구비, 시설 등 교육의 질에 영향을 미치는 제반 요건들에서 규모의 경제는 대단히 중요하다. 예컨대, 경상대학교의 정치외교전공 교수 수는 5명인데 반하여 UCLA 정치학과의 교수 수는 50여 명에 이른다. 아무리 경상대학교의 교수들이 유능하다고 해도 규모에서 오는 효율성 때문에 UCLA와 경쟁할 처지가 아니라는 점은 자명하다. 1998년도를 기준으로 하는 OECD의 교수 1인당 학생 수 현황을 보면 독일이 12.2명, 일본이 13.1명, 미국의 15.2명으로 OECD 평균이 14.8명이다. 반면에 한국은 29.8명이다. 교수 수는 늘리고 학생 수는 줄인다는 것이 일차적 개혁과제가 되어야 하며, 국립대학에서부터 이 요건을 실시해야 한다.

대학의 연구비에서도 한국 대학들은 국제경쟁력을 갖추기 어려운 구조를 가지고 있다. 1999년 현재 한국의 총연구개발비(GERD)는 국내총생산의 2.46%(11조 9,218억 원)이었다. 비율로 보면 미국의 13분의 1, 일본의 5분의 1이다. 상대적으로 이들 국가에 비해 한국의 국내총생산이 적다는 점을 감안하면 연구개발비의 절대액수로 이들과 경쟁하기

란 어려운 처지이다. 예컨대, 전국 193개 4년제 대학의 총연구비가 1조 1,569억 원이었는데 이 시기의 스탠퍼드대 한 대학의 연구비만 해도 4억 1,700만 달러(5,421억 원)이었다.

최근에 나타난 OECD 주요 국가들의 1인당 고등교육예산을 비교해 보아도 만일 한국이 질적 고도화의 단계로 들어서려면 얼마나 고등교육관련예산을 확충해야 하는 지를 잘 알 수 있다. 예컨대, 미국 달러를 기준으로 볼 때 스위스는 29,682달러, 독일은 17,774달러, 일본은 11,333달러, 미국은 7,885달러, 오스트레일리아는 5,569 달러인데 반하여 한국은 500달러에 불과하다. 이는 1인당 국민소득으로 견주어 볼 때에도 너무나 낮은 예산이라고 아니할 수 없다.

2. 특성화

상대적으로 적은 규모를 가진 국가가 자원을 효율적으로 사용하여 국제경쟁에서 이기려면 부득이하게 선택과 집중이라는 전략을 택하지 않을 수 없다. 이 전략은 다시 두 가지로 나눌 수 있는데 첫째는 특성화이고 둘째는 통합이다.

특성화란 국립대학체제 내에서 학문별, 영역별, 대학별로 특정 부문을 선택하여 자원을 집중하므로써 유기적 분업을 달성하게 하는 정책을 말한다. 주로 대학간의 차이를 감안한 학문분야별 특성화를 통해 특정한 대학이 특정한 학문분야에서 세계적 수준으로 성장하게 하는 전략이다. 예컨대, 경성대학교는 그 규모로 보아 10개 거점대학교 중 중급에 속하지만 이 대학의 생명과학분야 만큼은 국내 최고이며 세계적 수준으로 알려져 있다. 한국의 대학

간 경쟁을 저해하였던 하나의 강박관념—서울대가 모든 분야에서 우수해야한다—에서 벗어나는 사례라고도 말할 수 있다.

국립대학교가 기초학문분야를 육성하는 책임을 진다는 것도 대학특성화의 중요한 축이라고 할 수 있다. 사립대학들은 대체적으로 당해연도의 고등학교 졸업자들이 선호하는 학과를 살리고 그렇지 않은 학과는 폐쇄하는 경향을 가지고 있다. 교육 시장의 수요와 공급 법칙에 따르는 것이라고 볼 수 있다. 그러나 기초학문이 비록 수요가 적으나 모든 학문의 토대가 된다는 점을 놓고 볼 때 이 현상은 교육의 본질과 학교 재정의 현실 사이에 발생하는 괴리임이 분명하다. 그러나 국립대학교는 학교의 재정을 국가가 책임지기 때문에 기초학문분야를 육성하는 데 별 어려움이 없다.

물론 국립대만이 특성화해야하는 것은 아니다. 국·사립을 막론하고 한국의 대학 전반에 걸쳐 특성화가 중요하다. 예컨대, 공대는 한양대, 미대는 홍익대 하는 식으로 사립대도 특성화하는 것이 사립대가 생존하는 주요 방안을 인식해야 한다. 사립대도 국제경쟁을 위한 규모의 경제 확립이라는 명제에서 벗어날 수 없기 때문이다. 하버드대학이 모든 분야에서 1위를 하는 게 아니듯이 한국의 사립대학들도 국립대와 유기적 분업을 추구하면서 특성화하는 게 바람직하다.

3. 지역균형발전

지역의 균형발전은 한국 사회가 당면한 가장 중요한 과제 중 하나이다. 과거 수십 년 동안 진행된 수도권 집중은 정치, 경제, 문화, 교육 등 모든 면에서 한국 사회가 감당하기 힘

든 비용을 유발하고 있다. 지역균형발전이란 정치, 경제, 문화의 세 측면에서 각 지역이 골고루 발전하게 하므로 이 비용을 줄이자는 정책으로 국가 발전 전략의 한 축이 되고 있다.

교육분야의 지역균형발전 전략이 특히 중요하다. 지역산업의 인력 수급이라는 차원에서만 보면 교육 분야의 균형 이전에 경제적 균형이 추구되어야 한다고 볼 수 있다. 그러나 한국 사회의 교육열과 교육의 본질을 놓고 볼 때 공급 위주의 해결책도 가능하다. 예컨대, 지방에 서울대 수준의 강력한 대학들을 육성한다면 적어도 교육부문에서의 균형발전은 가능하다. 그리고 교육부문에서의 균형발전이 여타 부문을 선도하는 효과를 초래하게 될 것이다.

지역의 균형발전을 위해서는 기존의 체제와 인식을 뛰어넘은 사회적 합의와 결단이 필요하다. 권력과 돈의 수도권 집중은 해당 시대에 있어 각자 타당한 이유로 이루어졌다. 지금은 이 수도권 집중이 자생적 성격을 가지고 자기복제를 한다는 데 큰 문제가 있다. 따라서 이 수도권집중의 자기복제적 성격을 잘 파악하고 이것이 초래한 사회적 비용을 줄이기 위해 지역균형발전 전략이 불가피하다는 이해가 매우 중요하다.

Ⅲ. '2015 World100' Plan*

1. 권역별 국립대학 대통합

규모의 경제, 특성화 및 지역균형발전이라는 구조개혁의 기본전략을 생각해 볼 때 가장 현실적인 방안은 권역별 국립대학의 대통합이라고 볼 수 있다. 전국의 49개 국립대학 중에서 특성화된 전문대학을 제외한 44개 종합대

학·산업대학·교육대학들을 1개 권역에 1개 통합거점대학으로 묶는 작업이 필요하다.

10개 권역별 거점국립대학을 중심으로 권역별 국립대학 대통합을 추진하는 게 바람직하다. 각 권역에는 이미 이 권역을 대표하는 거점대학교들이 있다. 강

규모의 경제, 특성화 및
지역균형발전이라는 구조개혁의
기본전략을 생각해 볼 때
가장 현실적인 방안은 권역별
국립대학의 대통합이라고 볼 수 있다.
10개 권역별 거점국립대학을
중심으로 권역별 국립대학
대통합을 추진하는 게 바람직하다.

원에는 강원대, 대구·경북에는 경북대, 경남·울산에는 경상대, 부산에는 부산대, 서울에는 서울대, 광주·전남에는 전남대, 전북에는 전북대, 제주에는 제주대, 대전·충남에는 충남대, 충북에는 충북대가 각각 그 역할을 맡고 있다. 이 권역조차도 초월하는 통합이 나타날 수 있다. 예컨대, 대전·충남·충북을 통합하여 충남대와 충북대를 통합한 새로운 대학이 나타난다면 이는 더욱 더 강력한 통합거점국립대학이 될 것으로 기대된다.

통합거점국립대학의 등장은 무엇보다도 국

* 여기에서 언급한 “2015 World100 Plan”은 상기한 바와 같은 요소들을 감안하여 국립대학의 개혁을 진행했을 경우에 2015년 정도까지 적어도 3~4개의 국립대학교들이 세계 100위권 안으로 진입할 수 있다는 기대 하에서 작성되었다. 대략 3단계 정도로 나뉘볼 수 있지만 보다 자세한 사항에 관한 토론은 다음 기회로 미루기로 한다.

제경쟁이 가능한 규모의 경제를 보장하고 급격한 학령인구감소로 인한 문제를 해결해 준다. 부산권역을 예로 들어보자. 부산대, 부경대, 해양대, 교대, 밀양대를 합치면 2004년 12월을 기준으로 교수 수는 1,935명이고 직원 수는 1,199명, 학부 학생 수는 55,442명이 된다. 서울대학교의 교수 수가 1,565명이고 직원 수가 985명이라는 점을 감안하면 그 규모 면에서는 서울대를 훨씬 능가하는 대학이라고 말할 수 있다. 만일 학부 학생 수를 서울대 학부생의 20,835명 수준으로 맞춘다면 무려 35,000여 명의 학부정원을 줄일 수 있다. 만일 전문대를 제외한 44개 국립대학들을 10개 통합거점대학으로 합치고 서울대 기준으로 학부 학생 수를 조정한다면 무려 15만여 명의 정원을 감축할 수 있다.

서울대 수준의 통합거점대학들이 지방에서 나타난다는 사실은 우수학생의 수도권 집중을 완화하는 가장 빠른 대안이다. 2003년, 수능 성적 상위 4% 이내 학생의 68.8%가 서울소재 대학으로 진학하고 있다. 과거에는 수도권의 주요 사립대학들과 능히 경쟁할 수 있었던 지방소재 거점대학들조차도 이제는 수도권 대학들에 비해 상대적으로 낮은 입시 성적을 보이고 있다. 이러한 현상은 수도권 집중현상과 입학자원 고갈이 맞물려 발생하는 현상이지만 불행하게도 한국의 교육열 때문에 다시 역으로 수도권 집중을 부추기는 요인이 되고 있다. 서울대와 같은 수준의 대학이 지역에 등장한다면 이러한 현상은 크게 완화될 수 있다.

2. 거점대학의 교육연구여건 세계수준 개선

외적인 차원 뿐 아니라 새로 등장한 통합거

점국립대학들의 질을 세계적 수준으로 육성하는 특단의 투자가 필요하다. 이미 지적인 바처럼 한국의 고등교육투자는 OECD 수준으로 볼 때 매우 취약한 상황이다. 이로 인해 한국 고등교육의 국제경쟁력은 한국의 경제수준에 비해 상대적으로 낮다. 영국의 더 타임스가 2004년에 보도한 바에 따르면, 세계 88개 국가 1,300여 대학의 경쟁력을 놓고 볼 때 상위 1백위 안에는 하나도 없고 2백위 안에도 한국의 대학은 3개 뿐이다. 서울대가 119위, KAIST가 160위, 포항공대가 163위를 차지하고 있다.

한국과 경쟁하고 있는 주변의 국가들은 이러한 종류의 투자를 아끼지 않고 있다. 일본은 '國公私 Top 30' 계획을 세웠다. 일본은 이 계획에서 제3자 평가에 의한 경쟁원리를 도입하여 국립, 공립, 사립의 구분 없이 30여 개 대학의 50여 개 분야를 연간 1~5억 엔씩 5년간 지원하고 있다. 이 계획의 목표는 일본의 30여 개 대학을 세계 최고 수준으로 육성하는데 있다. 중국의 '985工程'도 이와 유사하다. 칭화대, 베이징대, 톈진대, 난카이대, 푸단대, 저장대, 하얼빈공대 등 10개 최우수 대학을 선정하여 학교 당 연간 9억 위안(한화로 약 1,500억 원)을 2년간 지원하는 계획이다. 이 계획대로라면 중국정부는 이들 10개 대학들에 2년 동안 한화로 약 3천억 원씩을 투입하게 된다.

일본과 중국 수준이 아니더라도 만일 한국이 서울대와 같은 대학을 7~8개 만들려면 최소한 서울대 수준의 지원이 필요하다. 2003년도 통계연보를 참조하면 2003년 한 해에 서울대에 투입된 일반회계는 1,796억 원이고 기성회계는 1,503억 원으로 총 3,299억 원이

었다. 또한 연구비는 3,241건으로 금액은 2,042억 원이었다. 2003년 기준으로 서울대 다음으로 규모가 큰 국립대인 부산대의 일반 회계가 790억 원으로 서울대의 일반회계가 거의 1천억 원 정도 차이가 난다는 점을 감안하면 국제경쟁력있는 대학을 만들기 위해서는 어느 정도의 재원이 투입되어야할지를 능히 짐작할 수 있다.

3. 특성화에 따른 국책사업 집중 지원

현 교육당국의 정책 중에서 가장 취약한 부분이 있다면 그것은 미시적 경쟁체제 도입과 거시적 비전 사이의 부조화라고 할 수 있다. 예컨대, 교육인적자원부는 선택과 집중 정책을 적용하여 각종 사업에서 엄격한 평가에 따른 재원 배분을 실시하고 있다. 이는 정책의 합리성과 타당성으로 볼 때 옳은 것이고 이러한 원칙을 잘 지켜 나간다면 멀지 않은 시기에 교육구조의 합리성도 이룩되리라고 본다.

문제는 이러한 미시적 사업평가의 결과들이 구조개혁의 거시적 비전과는 상치되는 경우가 많다는 점이다. 국립대학들만 비교해 볼 때 개별 사업에서 좋은 평가를 받는 대학들을 우대하는 것이 결국에는 대학간 통합을 저해하는 결과를 낳고 있다는 점을 들 수 있다. 단기적으로 적은 규모의 사업에서 좋은 평가를 받은 소규모 대학들이 장기적 전망이 어둡다하여 대학통합에 적극일 수가 없다. 도리어 생존의 전망을 밝게 가지고 통합에는 극히 부정적이 되기 쉽다. 실제로 누리사업, 산학협력중심대학, 지방연구중심대학 등의 국책사업들이 현재 다원화를 부추기므로 결국 대학통합을 어렵게 만들고 있다.

각종 국책사업상의 평가는 거시적 전망과 조화를 이루어야 한다. 실제로 미시적 경쟁체제 도입은 사립대학 분야에서나 유효하다. 사립대학의 경우에 미시적 평가 결과와 대학의 특성화, 그리고 구조개혁은 동시에 일어날 수 있기 때문이다. 사립대의 경우 평가에서 성공하지 못하면 결국 대학 자체가 생존하기 어렵다. 그러나 국립대의 경우에는 평가에서 성공하지 못하더라도 생존에는 문제가 없다. 국가가 생존을 보장하기 때문이다.

역으로 국립대 교수들은 통합에 부정적일 필요가 없다. 사립대처럼 학교가 생존하지 못하면 교수의 지위도 소멸되는 것이 아니다. 국립대의 교원들은 공무원으로서의 신분을 보장받고 있으므로 구태여 특정한 대학과 자신을 일치시킬 필요가 없다. 그러므로 국립대의 경우에는 미시적 경쟁체제가 거시적 비전과 조화를 이루어야 한다. 평가가 통합을 저해하는 모순을 만들어서는 안 된다.

단적으로 지역전략사업 및 국가 차세대 성장동력산업의 실시는 반드시 통합거점국립대학의 특성화와 연계되어야 한다. 소위 지역혁신네트워크의 수립도 이러한 맥락에서 이루어져야 한다. 특히, 대학통합과 특성화가 일치하는 경우에는 파격적인 지원이 이루어져야 한다. 앞으로 실행될 Post BK사업이 이에 대한 시금석이 될 것이다. 이 사업이야말로 통합과 특성화를 연계시킬 수 있는 가장 효율적인 사업이다. 만일 그 규모가 누리사업이나 산학협력중심사업 등과 비교할 때 그리 큰 차이가 없다면 국립대통합이라는 거시적 비전은 가망이 없다고 말해야 할 것이다.

4. 국제수준의 평가시스템 도입을 통한 질적 경쟁력 강화

통합거점국립대학의 성립 계획에서 가장 위험한 요소는 이미 그 규모로 거점대학의 지위를 누리고 있는 대학들이 한국 고등교육의 거시적 전망에 무임승차하려는 유혹이다. 그 규모 때문에 아무런 노력이나 희생이 없이 더 나은 소득이나 안정적 지위 혹은 위신을 누리다면 이는 매우 불공평한 일이다. 통합거점국립대학을 만드는 작업에서 필수적인 요소는 국제수준의 평가시스템을 도입하는 것이다.

무엇보다도 대학의 연구, 교육, 행정 전반에 걸쳐 국제수준의 평가시스템을 도입하고 그 결과를 반드시 반영해야 한다. 거시적 전망을 달성하기 위해 외부적 지원을 베푸는 대신 국제경쟁력을 높이기 위한 내부적 경쟁을 유도하는 것이라고 볼 수 있다. 특히, 교수의 임용과 승진 요건을 강화하고 평가의 결과를 엄격히 적용해야 한다.

평가에 따른 인센티브형 연봉제는 사립대에서 보편화된 방법이지만 국립대에도 도입할 필요가 있다. 현재의 국립대 봉급체계는 공무원 체계를 따르기 때문에 차등적용하기가 곤란하다. 그러나 기성회비 혹은 연구비 등을 적절하게 평가 결과와 연동하거나 아예 봉급체계 자체를 연봉제화할 수 있다. 이를 통해 소득의 합리화를 기할 수 있고 특히 특수한 경우에 고액 연봉을 통한 인센티브를 실시할 수도 있을 것이다.

5. 법제도적 기반 정비

권역별 국립대학 대통합과 같은 정책을 수

행하기 위해서는 법적 제도적 기반의 정비가 필요하다. 우선 [서울대학교설치령]을 폐지하고 이를 [통합거점국립대학설치령]으로 통합시키는 것이 바람직하다. 권역별 국립대학 대통합을 달성하는 사례에 한하여 서울대학교와 동일한 수준의 행정 및 학사조직을 허용해야 한다. 현재의 국립대학교설치령으로는 이러한 목적을 달성할 수 없다.

규모의 경제 달성과 특성화라는 두 마리 토끼를 잡기 위해서는 대학에게 자율권을 부여하고 그 결과의 평가에 대해 철저하게 책임지게 만드는 것이 중요하다. 먼저 권역별 대통합과 같은 거시적 기준을 제시하고 이에 부응하는 통합거점국립대학교에는 학생선발권, 직원인사권, 재정운영권, 조직구성권에 있어서 자율권을 부여한다. 이러한 자율권의 부여를 통해 대학은 실질적인 자체 발전계획을 세울 수 있고 또한 지역의 특성에 따른 특성화를 추진할 수 있다. 이에 부응하지 못하는 대학들은 비록 국립대학이지만 스스로 도태될 수밖에 없다는 위기감을 제공해야 한다. ■■

백종국

한국외국어대학교 서반어학과를 졸업하고, 서울대학교 정치학 석사, UCLA대학교 정치학 박사학위를 취득하였다. 현대사회연구소 연구원, 풀부라이트 교환교수, 경상대학교 기획실장을 역임하였고, 현재 경상대학교 교수이며 경상대학교 기획연구처장을 맡고 있다.