

## 사립대학의 구조조정을 둘러싼 쟁점과 합리적 해결 방안

최 호 성<sup>†</sup>  
(경남대학교)

### Issues and Solutions of Restructuring Private Universities

Ho-Seong CHOE<sup>†</sup>  
(Kyungnam University)

#### Abstract

The purpose of this study is to conceptualize some issues around university restructuring in Korea, and explore rational-practical solutions ensuring the survival of higher education institutes confronting many challenges like rapid decreasing rate of birth, global open market of higher education system, and the phenomena of concentration on capital city area etc..

In order to achieve study goals, higher education policies and provisions of past governments from DaeJung Kim' s to current MeongBak Lee' s were analyzed, and also characteristics and directions of university restructuring of each government were identified. Through this analysis, it was evident that the main concern of university restructuring discourse was primarily focused on how to make public universities have high level of competitiveness. On the other hand, private universities had been totally alienated from university restructuring discourse since 1990' s, despite their historical and great contributions to national development of our country.

Based on some criticisms of educational policies of national government and partial revision proposal of the higher education act initiated by a few assemblymen, this study suggested eight solutions for developmental restructuring of private universities; constructing comprehensive framework of university restructuring, keeping market-friendly restructuring principle to allow universities take an autonomous position, revising methods, criteria and indexes of university evaluation, reducing the number of enrolling students, not the number of universities and colleges, a new policy to develop local universities allying with universities located at capital city area, differentiating private universities into two types of semi- or quasi-national university and complete autonomous university, legislating financial supports to private universities, and lastly, equal treatment of public and private universities in pursuit of half price tuition.

*Key words : Restructuring, Private Universities, Public Colleges, Financial Supports, Autonomy*

---

<sup>†</sup> Corresponding author : 055-249-2307 choe2307@kyungnam.ac.kr

\* 이 논문은 최호성 (2012). 사립대학의 구조조정 문제와 방향. 2012년 사학정책 포럼(2012.10.8, 한국 사학법인연합회)에서 발표한 원고를 수정·요약한 것임.

\* 이 연구는 2012학년도 경남대학교 학술장려금을 지원받았음.

## I. 서론

한국의 고등교육기관은 1970년대 이후 지속적으로 증가해 왔다. 특히 '80.7.30 교육정상화 정책의 일환으로 고등교육 문호개방이 단행된 이후 '95. 5. 31 개혁에 따른 대학 설립준칙주의 도입과 대학 자율화 정책 확대 추진 등으로 대학은 급속한 양적 팽창을 거듭하였으며 마침내 고등교육 대중화의 단계에 진입해 있다. 2012년 현재 고등교육기관 학교 수는 총 432개교, 재적학생 수는 총 3,728,802명에 달한다. 전체 고교졸업자의 71.3%의 학생이 고등교육기관으로 진학하고 있으며, 2010년 기준 고등교육 이수율은 40%로서 OECD 평균 31%를 상회하고 있다. 또한 25-34세 청년층의 고등교육 이수율은 65%로서 OECD 국가 중 1위로 나타났다.

이와 같은 고등교육의 급속한 확대는 국가 근대화 전략과 무관하지 않다. 사회는 고급의 기술인력을 요구하고 있었으며 국가는 이를 뒷받침할 수 있는 초급대학 및 대학 수준의 고등교육 기관을 설립할 수 있는 재정 능력을 갖고 있지 못하였다. 국가 인재 육성의 시대적·사회적 요청에 부응하여 교육에 관심을 지닌 인사들은 사재를 투입하여 고등교육기관을 설립하기 시작하였으며 이는 곧 대한민국의 국가개발시대 인재 육성에 중추적 역할을 수행하였다. 한마디로, 한국 현대사에서 사학(私學)은 고등교육 대중화에 큰 몫을 차지해 왔던 것이다.

오늘날 세계의 선진 각국들은 국가 고등교육체제의 경쟁력을 강화하기 위해 다양한 변화의 노력들을 계속해 오고 있다. 지난 40여 년간 고등교육에 대한 수요와 기회는 꾸준히 증대되어 왔으며 고등교육의 유형도 e-learning이나 계약제 맞춤형 교육, 그리고 국경을 초월한 국제간 교육 등 크게 다변화되었다.

그러나 21세기 들어 한국의 고등교육 체제는 국·공립대학은 물론이고 사립대학에 이르기까지

새로운 국면의 위기 상황에 직면하고 있다. 그동안 양적 팽창을 지속해 온 한국의 대학교육은 대학을 둘러싼 내·외적 환경 변화로 전례 없이 강도 높은 변화를 요청받고 있는 것이다. 대학의 교육 프로그램은 말할 것도 없고 거버넌스를 포함한 대학 경영 전반의 체질을 재편해야 할 상황에 처해 있다. 작금의 대학교육은 혹독한 구조조정 의 소용돌이에 휘말려 있다.

이에 본 연구는 최근 한국 대학들이 겪고 있는 경영위기 현상의 원인을 분석하고, 정부가 추진해 온 대학 구조개혁의 방향과 내용을 비판적으로 검토하며, 더 나아가 사립대학을 중심으로 한 대학 구조조정의 쟁점 및 합리적 추진 방안을 모색하는 데 연구의 기본 목적을 두고 있다.

## II. 정부의 대학 구조개혁 추진 경과와 방향

사립대학의 구조조정은 사립대학이 사회 환경 변화에 적응하면서 사립대학이 안고 있는 구조적 문제를 개선하여 교육 경쟁력을 확보하려는 행위로서 대학 내 구조조정 또는 타 대학과의 연계 및 협력을 통한 자구 방식, 또는 내부적 구조조정의 자구노력이 불가능할 때 시장원리에 따른 인수·합병 또는 퇴출 조치를 포함한다(정태용, 2009)고 정리할 수 있다. 즉, '대학 구조조정'은 경영에 어려움을 겪고 있는 대학의 '필생적 생존 전략'을 의미하기도 하고, 대학이 현재의 구조와 역량을 효과적으로 재편하여 지속가능한 성장을 추구하는 일종의 '글로벌 발전전략'을 가리키기도 한다.

그렇지만 현실적으로는 대학의 구조조정을 논의함에 있어 부실, 퇴출, 해산 등과 같이 대학 생존의 한계적 상황을 전제하는 것이 일반적이다. 따라서, 여기서는 대학구조개혁의 큰 틀에서 경쟁력 있는 사립대학들이 추진하는 중장기적 발전 전략보다는 경영 부실 우려의 대학들이 어떻게

생존할 수 있으며, 최악의 경우 한계상황의 대학들이 효과적으로 구조조정 될 수 방안이 무엇인지에 국한하여 논의할 것이다. 물론 문맥에 따라 구조개혁, 구조조정 및 구조개선 등의 용어는 엄격하게 구분되지 않고 혼용될 수 있다.

### 1. 정부의 대학 구조조정 추진 정책

정부가 대학의 학생 수 감소를 고려하여 건축적 대학구조조정(학생정원 감축) 작업에 착수한 것은 '국민의 정부' 시대로 소급된다. 국민의 정부는 국립대학의 과잉, 중복인력 양성을 개선하기 위해 국립대학간 통폐합을 골자로 하는 「국립대학 구조조정 계획」을 추진하였다. 국립대학간 연계체제를 구축하기 위하여 유사 중복학과가 많은 대학의 통폐합 및 학과 교환, 권역별 연합대학 구성 등을 추진하는 등 국립대학 개편에 초점을 맞추어 구조조정을 추진하였다.

이후 '참여정부'에서는 「대학경쟁력 강화 방안」(2003.11)을 수립하여 대학입학정원 감축, 대학간 통폐합 등을 추진하였다. 이는 고급 인적자원개발을 위한 고등교육 혁신 방안으로서 국립대 연합체제의 구축, 사립대학의 자발적 인수합병 및 퇴출, 학생정원 감축 및 학과 통폐합, 대학경영의 민주성·효율성 제고 등을 주요 내용으로 하고 있는데 국립대학과 더불어 사립대학의 구조조정 방안을 마련한 것이 특징이다.

보다 구체적으로 참여정부는 「대학경쟁력강화 방안」(2003), 「대학구조개혁방안」(2004) 등을 통해 국립대학의 교육여건 및 회계제도의 개선을 제시하고 사립대학에 대해서는 교육여건 개선, 해산·합병·퇴출제도의 보완, 대학신설 요건의 강화 등을 추진하였다. 국립대학의 입학정원을 2004년 대비 2007년까지 10%, 2009년까지는 15%를 의무적으로 감축하도록 하였으며, 사립대학은 2005년부터 2009년까지 연차별로 전임교원 확보 목표치를 제시하고 학부 입학정원의 10%를 감축하지 않을 경우 구조개혁 재정지원 사업에 참여

하지 못하도록 하였다. 2009년 이후 전임교원 확보 기준에 미달한 대학에 대해서는 입학정원 감축을 추진한다고 규정한 바 있다. '대학 M&A 등 자율경영혁신 모델 연구'를 비롯하여 10년 동안 대학 통폐합에 관한 많은 정책과제 연구를 실시하였고, 「전문대학과 산업대학 통폐합 특례」(2007년), 「산업대학을 폐지하여 대학을 설립하는 경우 특례」(2009년)등을 「대학 설립·운영규정」에 신설하였다(김형근, 2011). 또한 2005년도에는 부실 사립대학의 퇴출방안을 포함하는 「대학구조개혁특별법안」('05.2~'05.7)을 추진하였으나 당시의 여당이 설립자에게 재산을 환원하는 법률안에 반대함으로써 무산된 바 있다.

정부의 이러한 구조조정 추진으로 2005-2010년간 20개의 국·공립대학을 10개의 대학으로 통합하였고, 103개 학과·학부, 총 8,768명의 입학정원을 감축하였다. 한편, 사립대학의 경우 14개의 대학·산업대학·전문대학이 7개의 대학으로 통폐합되어 9,807명의 입학정원을 감축하였다. 그 밖에도 서울대·고려대·성균관대 등 16개의 구조개혁 선도대학을 선정하여 총 978억원의 사업비를 지원함으로써 입학정원 7,440명을 감축(학교당 입학정원 10% 감축)하였다.

최근 '이명박정부'에서는 미래 학령인구가 급감하는 상황에서 대학 경쟁력을 제고하기 위해서는 보다 체계적인 대학 구조조정이 불가피하다고 인식하고, 먼저 「대학정보공시제」(2008)를 통해 대학의 교육여건 및 학교운영 상태를 투명하게 공개하였다. 정보공시제는 교육 수요자들에게 개별 대학 운영의 실상을 정확하게 파악할 수 있도록 도와 주고 대학간에 객관적 비교의 근거를 제공한다. 이로써 대학의 자발적 구조조정 노력을 유도하고자 하였다(박정수, 2009).

또한 국립대학에 대해서는 대학 통폐합 및 법인화를 추진하고, 사립대학에 대해서는 부실사립대학을 선정, 이의 퇴출을 추진하였다. 2009년 5월에 소위 '부실' 사립대학을 판정할 「대학선진화 위원회」를 발족시켜 부실대학 진단 기준을 설정

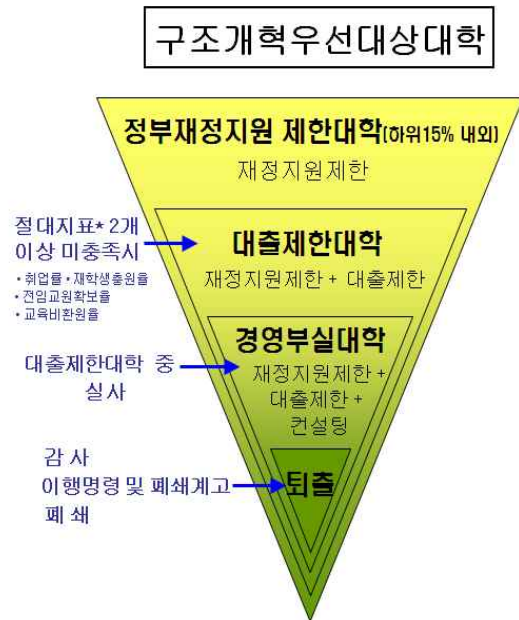
하고, 그에 따라 부실대학을 판정하는 절차를 추진하였다. 이후 교육과학기술부는 2011년 7월 1 일자로 종전의 「대학선진화위원회」를 「대학구조 개혁위원회」로 개편하고, 이 위원회의 심의를 거쳐 「『대학구조개혁 추진 기본계획』(2011.7.27.)을 발표하였다.

이 기본계획에 의하면 사립대학 구조개혁은 전체 사립 고등교육기관의 15%에 해당하는 50개 대학을 목표로 하여 단계적인 구조조정을 추진하는 데 역점을 두었다. 1단계로 부실대학 선정기준을 마련하고, 2단계로 부실대학 판정 및 단기적 행·재정 조치를 하며, 3단계로 컨설팅을 통한 구조조정을 시행하고, 마지막 4단계에서는 부실 경영이 지속될 경우 고등교육법에 의한 학교 폐쇄 조치를 강제하겠다는 것이다. 또한 사립대학의 구조조정을 촉진하기 위하여 「사립학교법」 개정 및 「사립대학구조개선촉진및지원에관한법」 제정을 추진하였다.

## 2. 현 정부의 사립대 구조조정 방향

현 정부는 종래의 대학선진화위원회를 대학구조개혁위원회로 개편하면서 지속적인 대학구조개혁의 의지를 표방하고 있다. 미래 학령인구의 급감 현상과 대학의 교육경쟁력 강화를 위한 선제적 조치의 필요성을 언급하면서 대학 교육의 상시적인 질 관리와 자발적인 대학 구조개혁을 유도하기 위해 정부재정지원제한대학-학자금대출제한대학-경영부실대학 등의 단계를 제시하고 있다 ([그림 1]참조)

대학 평가 지표에 의거하여 대학 교육의 질을 평가하는 동시에 경영컨설팅을 통해 대학의 자체적인 진단 역량을 강화할 수 있도록 유도한다. 한편, 학자금대출 제한대학 중 실사를 거쳐 경영부실대학을 선별하고 해당학교에 대해 대학간 통폐합, 정원감축, 학과개편 등 구조조정을 추진한다는 것이다. 2011년도 중대 부정과 비리가 있는 2개 대학에 대해 학교폐쇄(2011.12.16.)를 명령한



[그림 1] 대학 구조개혁 체계도

바 있으며, 사립대학 경영컨설팅을 통해 대학간 통폐합(4개교를 2개교로)과 입학정원의 감축(약 3,000명), 학과 특성화 요구 등 구조조정을 유도하고 있다.

그렇지만 경영부실대학의 선정을 위한 평가 지표를 둘러싸고 대학의 지역적 특성을 충분히 반영하지 못한 점이나 평가 지표의 타당성과 적정성에 대한 문제점, 그리고 경영부실대학 구조조정을 추진하기 위한 근거 법률의 부재 등 숱한 쟁점들을 야기시키고 있다.

이러한 문제를 해소하기 위하여 대학 평가 지표의 정교화를 위한 개방적 의견 수렴 노력이 요구되고 있으며, 사립학교법 개정이나 사립대학 구조조정을 촉진할 수 있는 별도 법안의 제정 등 구조조정 관련 법제화 추진이 시급하다. 법안을 통해서 사립대학의 구조조정을 체계적이고 공정하게 실현할 수 있는 기본 원칙과 절차를 명시하며, 학교법인의 합병이나 해산 등의 구조조정이 발생하였을 경우 잔여재산을 어떻게 환원·귀속시킬 것인가의 문제, 그리고 구조조정 과정에서 소

요되는 재정의 규모와 충당 방식 등을 명확하게 규정하여 사립대학 구조조정에 있어 합리적인 출구 전략을 마련해야 한다.

### 3. 구조개혁, 대학 퇴출이 목표는 아니다.

국립대학과 사립대학에 대한 정부의 대학 구조개혁 프로젝트는 국민의 정부에서부터 참여정부 및 현 정부에 이르기까지 지속적으로 추진되고 있다. 그렇지만, 1) 정책목표가 모호하거나 중복된 경우가 많았고 정책 추진 내용이 지나치게 많은 경우가 대부분이었으며, 2) 양적인 구조조정에 비하여 질적인 측면에서의 재구조화 노력과 실적이 미흡하고, 3) 구조개혁 사업이 행정적 편의에 의해 추진된 경우가 많았을 뿐 아니라, 4) 고등교육 전반의 성과 관리 및 질 관리 시스템과 연계되지 못하였으며, 5) 대학의 구조개혁을 추진함에 있어 정부와 대학의 충분한 협상과정을 거쳐 대학 자체의 요구나 개별 특성이 제대로 반영되기 보다는 구조조정에 수반되는 재정 지원 등 외적인 인센티브에 의해 진행되어 왔다는 문제점을 지적받고 있다(유현숙, 2009).

특히, 이명박정부는 「1·2단계의 국립대학 선진화 방안」(2010.9; 2012.1)에서 국립대학의 미흡한 교육성과와 비효율적 운영 체제를 개선하는데 역점을 두고 있다. 구체적으로 국립대 법인화, 성과급 연봉제, 회계제도 개선, 총학장 직선제 폐지 등을 추진하고 학부 교양 교육 및 학사운영을 내실화 한마디로 '국립대학선진화방안'을 강조한다. 반면에, 사립대학에 대해서는 정부재정지원제한대학 및 학자금대출제한대학 지정을 통해서 경영부실 대학에 대한 퇴출을 추진하고 있다. 한마디로 사립대학에 대해서는 지속성장 가능한 대학 선진화 방안보다는 부실 경영대학의 구조조정에 우선순위를 두고 있는 것이다. 지금까지 학교법인 해산이나 퇴출을 위한 출구전략으로서의 법제화나 효과적인 재정 지원 체제 등은 전혀 마련하지 않은 채 년차별 대학평가에 의한 정부 주도형

강제적 구조조정만을 지속하고 있는 셈이다.

대학 구조개혁의 큰 틀 속에서 볼 때, 사립대학의 구조조정은 소수의 경영부실대학들을 정리하는 일에 국한될 수 없다. 중대 부정이나 비리가 있는 대학을 폐쇄하고 경영부실이 심각한 대학을 퇴출하는 것만이 사립대학 구조조정의 기본 목표가 아니다. 장차 신입생 자원이 급감하는 위기 상황 속에서 수도권이나 지역의 사립대학들이 국립대학과 상보적인 관계를 유지하면서 생존을 넘어 국제적인 교육 역량을 길러 가도록 성장·발전시켜야 한다. 이것이 앞으로 정부가 역점을 두어야 할 사립대학 구조조정 추진 방안의 기본 원칙이 되어야 한다.

대학은 그 어느 때보다 심각한 위기감을 느끼고 있다. 그렇지만 자율적 혁신 노력은 부족한 게 사실이다. 내부의 자발적 변화가 어려운 조직의 특성을 감안할 때 국가가 구조조정의 필요성, 기준 등을 제시하는 것은 올바른 선택이다. 그렇다고 강제로 대학을 퇴출하는 것이 국가 대학 구조개혁의 일차적 목표가 되어서는 곤란하다.

그러므로 바람직한 대학 구조개혁은 일률적 강제 퇴출이 아니라 대학의 적극적이고도 과감한 자기 갱신의 길잡이가 되어야 한다. 몇 가지 일정한 지표와 수준을 정해 두고 그에 미달한 대학을 강제 정리하는 게 기본 방향이어서는 곤란하다. 오히려 정부가 추진하게 될 미래 고등교육의 구조개혁 방향과 비전 및 기준을 마련하여 제시하는 일이 우선되어야 한다. 즉, 고등교육 구조개혁의 현실적이고 구체적인 "큰 그림"을 제시해야 한다. 그리고 그것을 적어도 향후 10년 이상 동안 지속적이고 일관되게 추진할 수 있게 해야 한다.

### Ⅲ. 대학구조조정, 출구 전략이 시급하다.

사유 재산권을 존중하는 시장경제하에서 정부

가 일방적으로 사학의 퇴출을 명령할 수는 없다. 또한 정부가 직접 나서서 한계대학을 선별하는 것도 자율과 책무, 선택과 경쟁이라는 현 정부의 정책 기조에도 부합하지 않는 측면이 있다(이영, 2010). 무엇보다 대학의 구조조정은 정부의 강제나 권고에 의하기 보다는 대학 스스로 변화와 혁신의 자발적 동기를 형성할 때 효과적이다. 사기업이 부실하다고 정부가 강제적으로 기업을 해체할 수는 없는 일이다. 워크아웃과 같은 기업회생 절차를 통해 일차적으로는 기업 스스로가 생존할 수 있는 기회를 주고 있다. 그 과정에서 국가와 정부가 할 수 있는 각종 금융 지원이나 세제 감면 등 회생 지원 방안을 처방하는 것이 일반적이다. 또한 최악의 경우 발생할 기업 도산에 대비하여 국가 경제나 국민 생활에 미칠 부정적 영향과 사회적 손실을 최소화할 수 있는 정책들을 강구하는 법이다. 따라서 정부의 역할은 직접적인 퇴출 결정자가 아닌 퇴출 기제와 유인을 제공하는 것에 충실해야 한다. 앞에서 언급한 바와 같이, 어려움을 겪고 있는 사립대학들이 자발적 구조조정을 단행하지 못하는 장애요인들을 걷어내는 적극적인 출구전략을 수립해야 하는 것이다.

그 동안 사립학교 구조조정의 출구 전략을 마련하기 위하여 정부와 여당에서 여러 번의 관련 법안 제·개정을 시도한 바 있었다. 대표적으로 2009년 12월 29일 정부가 발의한 「사립학교법 일부개정법률안」이 있다. 이 법안의 주요내용은 학교법인의 해산 및 남은 재산 귀속에 관한 특례를 규정하는 데 초점이 있다. 이에 따르면, 고등학교 이하 각급 학교를 설치·경영하는 학교법인이 학생 수의 격감으로 그 목적을 달성하기 곤란하여 해산하는 경우 잔여재산 처분에 관한 특례 규정의 적용 시한을 연장하고 사립대학을 설치·경영하는 학교법인의 경우에도 학생 수가 크게 감소하여 그 목적을 달성하기 곤란한 경우 해산할 수 있도록 해산사유를 추가하며, 남은 재산의 귀속 주체가 될 수 있는 자의 범위를 확대하는 것이다.

다음으로 조전혁의원이 대표발의한 「사립학교법 전부개정법률안(2011.2.17)」을 꼽을 수 있다. 이 법안은 사립대학의 구조개혁과 관련하여 '해산 및 잔여재산귀속에 관한 특례'에서 학교법인의 잔여재산처분 및 잔여재산의 귀속, 해산장려금 지급 등을 정함에 있어 현행 사립학교법 제35조의2와는 달리 고등학교 이하 각급 학교의 법인과 대학 학교법인을 구분하지 않고 있다. 따라서 양 법인이 공통적으로 적용받을 수 있는 잔여재산 귀속에 대한 특례 규정을 제안하였다. 또한, 사립대학에 대한 경상비 국고보조를 제도화함으로써 사립대학의 재정 압박을 경감시켜줄 수 있는 계기를 마련코자 하였다.

한편, 사립대학 구조 개혁의 중요성을 고려하여 현행 사립학교법을 일부 혹은 전부 개정하기 보다는 별도의 법안 제정을 추진한 사례도 있다. 한나라당 김선동의원이 대표발의한 「사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안(2010.5.6.)」이 그 예이다. 사립대학구조개선위원회의 설치, 대학의 자율구조개선 지원 및 경영부실대학의 지정, 통폐합의 지원, 해산 및 잔여재산의 귀속에 대한 특례 등을 포함하고 있다. 그러나 이 법안은 제18대 국회의 임기만료와 함께 자동 폐기되었으며, 현재 새누리당 민병주의원의 대표발의(2012.7.27)로 동일 명칭의 법률안이 국회에 제출되어 있다.

### 1. 「사립대학구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률(안)」의 요지

이 법률안의 제안 목적은 이러하다. 2011학년도 재학생 충원율이 70%가 되지 않는 사립대학(전문대 포함)이 전체 291개 대학의 약 7%인 18개에 이르고 있으며, 2018년도부터는 대입정원이 고교졸업자 수보다 많아지는 역전현상이 발생하고 있다. 학생 수 감소에 따른 대학의 재정 악화는 대학 교육의 부실을 낳게 되고, 결국 대학의 존립마저 위협하게 될 것이다. 아울러 대학이 파

산하게 된다면 그로 인한 피해는 학생과 지역사회에 돌아갈 수밖에 없고, 그 피해 또한 상당할 것으로 예상된다. 이에 교육의 공공성과 대학의 자율성이 균형 있게 보장되도록 하면서 사립대학의 자율적 구조개선을 장려하고, 사립대학의 통·폐합, 합병, 해산 또는 재산처분 등을 통한 구조개선이 원활하게 추진되도록 지원하여 사립대학의 경쟁력을 강화하고 교육의 질을 향상시키는데 이바지함을 목적으로 입법을 추진한다.

한편, 이 법률안의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다. 우선 '사립대학구조개선위원회'를 설치하고 사립대학으로 하여금 '자율구조개선안'을 제출하여 각종 지원을 받도록 한다. 한편, 정부는 대학의 합리적인 '경영진단지표'를 설정하고 이에 근거하여 '정부재정지원제한대학'과 '경영부실대학'을 선정하여 구조조정을 시행한다. 교육과학기술부장관은 매년 사립대학을 대상으로 경영진단지표를 적용·평가하여 평가대상 대학의 일정비율 또는 경영진단지표의 일정기준 이하의 대학을 위원회의 심의를 거쳐 정부재정지원제한대학으로 지정할 수 있다. 정부는 경영부실대학에 대해서는 구조개선 요구와 명령 등 구조개선 조치를 취할 수 있도록 하였으며, '통·폐합의 지원', '해산 및 잔여재산의 귀속에 대한 특례', '구조개선대학 등에 대한 지원' 등을 포함하고 있다.

이때 "정부재정지원제한대학"이란 경영진단지표(1)를 적용·평가한 결과 평가대상 대학의 일정비율 또는 경영진단지표의 일정기준이하로 판단되어 교육과학기술부장관이 지정한 사립대학을 말한다. 한편, "경영부실대학"이란 경영진단지표를 적용·평가한 결과에 비추어 대학으로서 수행하여야 하는 최소한의 연구 및 교육기능을 수행하기 어려운 상태에 처해 있거나 대학이 갖추어야

할 최소한의 시설·교직원·학생 등을 유지하기 위한 재원 확보가 곤란한 상태에 처해 있어 대학으로서 목적 달성이 곤란하다고 인정되어 교육과학기술부장관이 지정한 사립대학을 말한다.

구조개선이 필요한 사립대학 또는 사립대학법인인은 재무구조를 개선하거나 교육수준과 교육환경을 향상시키기 위하여 자체적으로 '자율구조개선계획'을 수립하여 교육과학기술부장관에게 제출하여 승인을 받아야 한다. 자율구조개선계획에는 재무구조개선 계획, 교육수준 향상 및 교육환경 개선 계획, 다른 사립대학과의 통·폐합 계획, 다른 사립대학법인과 합병 계획, 해산 및 잔여재산처분 계획 등이 포함되어야 한다.

한편, 교육과학기술부장관은 경영부실대학의 정상화를 위해 필요하다고 인정하여 해당 사립대학법인이나 사립대학에 대하여 구조개선 요구 및 구조개선명령 또는 권고 등과 같은 구조개선조치를 취할 수 있다. 구조개선 요구사항으로는 보유자산의 처분, 사립대학의 통·폐합, 사립대학법인의 합병, 학교발전을 위한 경영진의 교체(이는 요구가 아닌 권고 조항), 사립대학법인이 설치·운영하는 사립대학이 2개 이상인 경우 그 중 일부 사립대학의 양도, 사립대학법인의 해산, 그 밖에 위 조항들에 준하는 조치로서 해당 경영부실대학의 정상화를 위하여 필요하다고 인정되는 조치 등이 포함된다. 이와 함께 정원 감축, 학과의 폐지 또는 통합, 신입생 모집의 중지, 그 밖에 위 조항들에 준하는 조치로서 경영부실대학의 정상화를 위하여 필요하다고 인정되는 조치 등 구조개선명령을 내릴 수 있다.

이상을 위해 경영자문의 지원, 자율구조개선계획의 지원 및 특례, 구조개선에 관한 특례 등 사립대학 구조개선에 관한 지원 및 특례를 두고 있으며, 마지막으로 교직원의 면직과 학생의 보호에 관한 사항을 명시하고 있다.

구체적으로, 대학의 자율구조개선계획을 지원하는 사항은 다음 세 가지로 구분된다.

- (1) 사립대학법인이 승인된 자율구조개선계획

1) 경영진단지표는 경영부실대학을 판단할 수 있는 지표로서 다른 법인지표·재무지표 및 교육지표를 말한다. 법인지표는 법인의 책무성을 나타내는 지표를, 재무지표는 사립대학의 재무상태를 나타내는 지표를, 교육지표는 교육여건 및 성과를 나타내는 지표를 포함하여야 한다.

에 따라 보유자산의 처분, 합병 등을 추진하는 경우 교육과학기술부장관은 해당 사립대학법인의 신청에 따라, ① 다른 학교법인을 지정하여 자율구조개선계획을 제출한 대학의 보유자산 인수, 해당 학교법인과의 합병 권고, ② 「한국사학진흥재단법」에 따른 한국사학진흥재단에 대한 자산인수 권고 등을 할 수 있다.

(2) 사립대학이 승인된 자율구조개선계획에 따라 통·폐합하는 경우에는 통합대학에 대하여 통·폐합에 소요되는 비용과 운영에 필요한 비용 등을 지원할 수 있다.

(3) 사립대학법인이 해산 내용이 포함된 자율구조개선계획을 승인받은 경우 “해산 및 잔여재산의 귀속에 대한 특례”에 따라 「사립학교법」 제34조에도 불구하고 해산할 수 있다. 이때 사립대학법인은 그 잔여재산의 일부를 「사립학교법」 제10조제4항 및 제35조에도 불구하고 잔여재산처분계획서에 정하는 바에 따라 ① 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공익법인에 대한 출연, ② 「사회복지사업법」 제2조에 따른 사회복지법인에 대한 출연, ③ 사립대학법인의 기본재산액의 3분의 1 이상에 해당하는 재산을 해당 법인의 기본재산으로 출연 또는 기증한 자 중 생계가 곤란한 자에 대한 생계비·의료비·장례비로 지급할 수 있다(민병주 외, 2012).

한편 대학의 구조개선에 관한 특례에 따르면, 교육과학기술부장관은 경영부실대학에 대한 구조개선 요구에 따라 매각되는 자산을 인수하거나 경영부실대학 또는 그 사립대학법인을 통·폐합하거나 합병하는 다른 사립대학이나 사립대학법인에 대하여 위의 세가지 자율구조개선계획을 지원할 수 있다. 또한, 국가는 자율구조개선계획의 이행과 그에 따른 소요 비용을 충당하기 위하여 「한국사학진흥재단법」 제17조에 따른 사학진흥기금에 구조개선용도의 재정을 출연하여야 한다.

대학의 구조개선과 관련하여 교직원과 재학생의 신분에 관한 사항도 규정하고 있다. 교직원의 면직은 「사립학교법」 제56조 제1항 단서 조항을

준용하게 하였으며 명예퇴직제도의 적극 시행과 교직원 신규 채용시 우선 채용의 기회를 주어야 한다. 한편, 사립대학이나 사립대학법인이 통·폐합, 합병 또는 해산하는 경우나 구조개선 명령을 받은 경우에 그 재학생들을 다른 대학으로 편입학하도록 보호해야 하며 편입학을 받은 학교에서는 해당 학생이 졸업할 때까지 별도의 정원으로 관리한다.

## 2. 폭넓은 의견 수렴으로 법안을 조속히 마련해야 한다.

이 법안은 사립대학의 구조개선을 촉진하고 지원하는 내용을 담고 있다. 그러나 입법과정에서 사립학교 관계자들의 다양한 의견을 수렴할 필요가 있다. 논의는 끝이 아니라 이제 시작이다. 이런 배경에서 이 글에서는 몇 가지 의문과 쟁점을 언급해 보고자 한다.

첫째, 사립대학구조개선위원회의 구성<sup>2)</sup>에 있어서 사회 각계의 전문성을 다양하게 반영하려는 의도는 바람직하다고 판단되지만, 교육계 전문가의 상대적 비중이 높지 않은 것은 재검토되어야 한다. 대학의 폐교나 법인의 해산 등과 같이 중요한 교육적 사안을 심의·결정하는 위원회이니 만큼 특히 사립대학 경영의 유경험자를 전체 위원 중 1/3 정도까지는 위촉하는 것이 타당하다고 본다. 일본의 사례를 보더라도 「일본사립학교법」 제10조3항에서는 사립학교심의회에 사학 관계자를 3/1이내 참여시키도록 규정하고 있다(송

2) 위원회는 위원장을 포함한 15인 이내로 구성하며, 다음에 해당하는 자가 각 1명 이상 포함되도록 한다; 교육과학기술부 소속 3급 이상인 공무원으로서 공무원 경력이 10년 이상인 자, 판사, 검사 또는 변호사로 10년 이상 근무한 자, 회계업무 관련분야에서 10년 이상 경험이 있는 공인회계사, 조세업무 관련분야에서 10년 이상 경험이 있는 세무사, 사립대학 경영에 10년 이상 경험이 있는 자, 부교수 이상의 직에 종사하는 자로서 교육경력 10년 이상인 자, 교육 분야에서 행정 또는 연구자로서 10년 이상 경험이 있는 자, 산업체에서 10년 이상 근무한 경험이 있는 자, 언론 및 시민단체 관계자로서 10년 이상 경험이 있는 자, 그 밖에 상당한 학식과 경험이 있는 자.



영식, 2011).

둘째, 이 법안에서는 자율구조개선계획의 수립·제출·승인을 명시하고 있다. 자율구조개선계획이 승인된 대학은 경영부실대학 지정 심의에서 제외되며, 역으로 경영부실대학은 자율구조개선계획을 제출할 수 없다. 만약 경영진단지표에 의해 부실대학으로 지정되는 경우 구조개선을 요구 혹은 명령하면 된다. 그렇지 않은 대학의 경우에는 명실상부 자율적으로 구조개선의 계획을 수립하여 실천하면 되는 것이다. 사립대학구조개선위원회의 심의를 거쳐 교육과학기술부장관의 승인 절차까지 요구하고 있는 데, 이는 자율적 구조개선이 아니라 강제적 조치로서 회생 불가능한 사립대학에 명령할 내용에 해당한다.

셋째, '정부재정지원제한대학'의 선정 평가와 관련하여 "경영진단지표를 적용·평가한 결과 평가대상 대학의 일정비율 또는 경영진단지표의 일정기준이하로 판단되어"라는 조항에서 "일정비율"(이는 철저히 상대평가적인 결정 방식임)을 삭제하고 "일정기준이하"(대학이 최소한으로 충족시켜야 할 절대평가 기준이 될 것임)로 단일화해야 한다. 이때 경영부실대학을 선정함에 있어서는 현재 진행되고 있는 대학인증평가제의 평가 결과를 활용하는 것으로 충분하다고 본다. 한마디로 경영부실대학의 구조개선에 관한 사항을 규정해야 함에도 불구하고 정부재정지원제한대학 등을 포함시킨 것은 재고되어야 한다.

그러므로 넷째, '정부재정지원제한대학'이 곧바로 '경영부실대학'이나 '부정과 비리가 있는 대학'으로 오해되지 않도록 해야 한다. 즉, '제4장 경영부실대학 등의 구조개선'에서 정부재정 지원대학은 제외시키고 필요하다면 별도로 규정해야 한다. 용어상의 혼란은 물론이고 양자를 같은 범주에서 판단하려면 두 유형의 대학 평가 및 선정 지표와 기준이 매우 흡사해야 한다. 그렇지만 본 법안에서 이야기하는 경영부실대학<sup>3)</sup>이란 무엇인

가? 바로 정부가 추진하는 대학 구조개혁 4단계 모형의 퇴출후보대학을 가리킨다. "최소한의 연구 및 교육기능을 수행하기 어려운 처지의 대학 혹은 최소한의 시설·교직원·학생 등을 유지하기 위한 재원이 없는 대학"이 전국의 "대학간 상대적 비교를 통해서 하위 15%(현재의 기준)에 속하는 대학(현행 정부재정지원제한대학)"과 같을 수는 없다.

정부재정지원제한대학-학자금대출제한대학 등의 단계를 거쳐 도저히 회생할 수 없는 대학이 퇴출후보군에 속하게 된다. 대학의 역량을 총체적으로 타당하게 평가하기에는 너무도 임의적인 평가 지표들이 높은 비중을 차지하고 있는 현재의 대학평가에서 '정부재정지원제한대학'은 퇴출이나 해산을 언급할 경영부실대학과는 상당한 거리에 있음을 알아야 한다. 지난 해 이런 저런 원인으로 정부재정지원제한대학에 포함되었던 지역의 몇몇 전통 사학들이 2012년 평가 결과에서 1년 만에 모두 벗어나는 것을 보더라도 이 평가는 대학 경영의 지속적이고 구조적인 부실을 과학적으로 파악한 것이 아님을 입증해 준다.

다섯째, 해산하는 사학법인의 잔여자산처분과 관련하여 제28조 「해산 및 잔여재산의 귀속에 관한 특례」를 두고 있다. 그런데 그 내용에서 「사립학교법」 제35조의2에 나타난 고등학교 이하 각급학교를 설치·운영하는 학교법인과는 달리 잔여자산처분계획서에 잔여재산의 전부 또는 일부를 귀속시킬 수 있는 자를 명시하도록 되어 있지 않다(2011년 김선동의원 대표발의안에서는 잔여자산처분계획서에서 정한 자에게 귀속시킬 수 있도록 규정하였음). 법안에서는 사립대학의 경

에 비추어 대학으로서 수행하여야 하는 최소한의 연구 및 교육기능을 수행하기 어려운 상태에 처해 있거나 대학이 갖추어야 할 최소한의 시설·교직원·학생 등을 유지하기 위한 재원 확보가 곤란한 상태에 처해 있어 대학으로서 목적 달성이 곤란하다고 인정되는 대학을 가리킨다. 반면에 "정부재정지원제한대학"이란 경영진단 지표(법인지표, 재무지표 및 교육지표 등)를 적용·평가한 결과 평가대상 대학의 일정비율 또는 경영진단지표의 일정기준이하로 판단되는 대학이다.

3) "경영부실대학"이란 경영진단 지표를 적용·평가한 결과

우 잔여재산을 공익법인과 사회복지법인의 설립을 위한 재산으로 출연하게 되어 있으며 학교법인의 기본재산액의 3분의 1 이상에 해당하는 재산을 기본재산으로 출연 또는 기증한 자 중 생계가 곤란한 자에 대해 생계비와 의료비 및 장례비를 지급할 수 있게 하였다. 이 점에서 경영부실대학의 대학법인 설립자나 임원의 자발적이고 적극적인 구조개선을 유도하는 데 제약이 있지 않을 까 하는 우려도 제기될 수 있다.

여섯째, 학생의 신분을 보장하기 위하여 편입학 지원 및 별도 정원 관리 등의 내용은 타당하다고 판단되지만, 대학의 해산으로 희생되는 학생이 없어야 할 뿐 아니라 교육에 대한 국민의 신뢰에도 중요한 영향을 미치는 만큼 보다 적극적인 학생 보호 대책을 명시할 필요가 있다. 대학 구조개선 과정에서 학생의 편입학과 같은 전학은 당연한 조치이지만 현실적으로는 전공 분야, 교육과정이나 국가자격증 취득, 교육시설 및 설비 등의 여러 가지 원인으로 말미암아 학생의 희망을 제대로 수용하기란 쉽지 않은 일이다. 따라서 전학이나 편입학의 방법과 함께 폐교를 제도화하기 위해서는 '신입생은 선발하지 않고 재학생들이 모두 졸업한 후 문을 닫는다'는 식의 안정적인 제도도(오대영, 2011) 고려할 가치가 있다.

그러므로 과거 일본에서 더 이상 존속할 수 없는 학교법인의 학생들을 위해 「학생전학지원프로그램」을 운영했던 사례와 같이 보다 실질적이고 구체적인 대응책을 다각적으로 검토하고 이를 법적으로 보장해 주어야 한다.

마지막으로, 자율구조개선계획의 이행과 경영부실대학의 구조개선을 지원하기 위하여 국가가 「한국사학진흥재단법」에 따른 사학진흥기금에 구조개선용도의 재정을 출연토록 한 것은 매우 적절한 조치라고 판단된다. 충분한 재정을 구조개혁기금으로 확보할 수 있도록 법제화해야 할 것이며, 또 다른 방법으로는 과거 영국처럼 구조조정및협력기금(RCF: Restructuring and Collaboration Fund)을 신설하여 대학구조개혁 특별회계를 운영할

수도 있을 것이다.

#### IV. 대학 구조조정, 그것은 '사립대학 살리기' 정책이어야 한다.

대학의 구조조정은, 앞서 지적하였듯이, 소수의 퇴출 대상 대학을 선정하는 데 그 일차적 목적이 있는 게 아니다. 글로벌 시대에서 대학의 사회적 책무성을 강화하는 한편, 한국의 대학들이 국제간 고등교육 경쟁에서 비교 우위의 역량을 발휘할 수 있도록 육성하는 데 그 목적이 있다. 그렇다면 경영이 극히 부실한 대학은 제외 하더라도 전반적으로 사립대학들의 교육 경쟁력을 배가할 수 있도록 인적·물적 지원을 강화해야 한다. 대학 경영의 자율성을 확대하는 동시에 사회적 공기(公器)로서의 대학이 그 책무성을 극대화할 수 있도록 균형을 이루어야 한다.

그 동안 사립대학은 국·공립대학과 함께 한국 고등교육의 성장과 발전에 기여해 왔다. 2010년 기준으로 사립대학은 학교 수 87.3%, 학생 수 75.2% 등 절대 우위의 비중을 차지하고 있다. 또한, 교과부의 「국립대학 선진화 방안」(2012.1)을 참조하면, 기술이전 수입(2009)에 있어 국립대 평균 495,684천원, 사립대 평균 699,811천원으로 나타났다으며, 전임교원 1인당 논문 수(SCI급/SCOPUS학술지)(2009)는 국립대 평균 0.35건, 사립대 평균 0.44건이며, 학생 취업률(2010) 또한 국립대 평균 51.9%, 사립대 평균 58.7%로 나타나 사립대학이 전체적으로 높은 성과를 보이고 있다. 한편, 영국의 대학평가기관인 QS의 2012세계대학평가(2012.9.10.)에서도 세계 400위권내 대학으로 포함된 11개 국내 대학들 가운데, 서울대, 카이스트, 포스텍을 제외하고는 모두가 사립대학들이다.

근본적으로 정부의 대학 구조 개혁은 '죽이기'가 아닌 "살리기" 정책이어야 한다. 현재까지의 대학 구조개혁 작업은 네거티브 접근의 성격을

강하게 띄고 있다. 사립대학의 성장 지향적이고 발전 촉진적인 기능을 극대화하기 보다는 일률적 기준에 비추어 통제적 획일화를 초래하는 부작용을 엿보이고 있다. 대학의 구조조정, 더디어도 바로 가야 한다.

이러한 맥락에서 이 글에서는 향후 사립대학 구조조정의 기본 방향과 원칙, 사립대학 발전 방안, 그리고 경영부실대학을 중심으로 한 실질적 구조조정 방안 등을 논의하였다.

### 1. 대학 구조조정의 포괄적인 틀이 마련되어야 한다.

사립대학은 설립자가 특별한 설립이념의 구현이나 공교육을 지원하기 위하여 자발적으로 재산을 출연하여 설립·운영하는 공익적 사설기관이다. 우리나라는 이러한 사립대학들이 대학공교육의 70% 이상을 담당하고 있기 때문에 사립대학을 간과하면서 대학정원 감축정책을 수립하거나 추진할 수 없는 실정이다. 그러나 사립대학의 토지, 건물, 현금 등 물적 재산의 소유권과 교직원 인사권은 당해 학교법인에 있기 때문에 국가가 공익상 필요하다고 인정할 지라도 대학법인이나 대학설립재산 출연자의 의사에 반하여 사립대학을 강제로 인수·합병하게 하거나 퇴출시키기는 데는 한계가 있다. 더욱이 사립대학 부실화의 주된 원인이 설립·경영주체의 귀책사유에 있는 것이 아니라 학생 수 부족 등 사회적 정책적 환경에서 비롯된 경우에는 더욱 신중해야 한다.

그러므로 사립대학의 구조조정은 국가 고등교육 체제의 종합적인 개편 틀 속에서 일관성 있게 추진되어야 한다. 개별 대학의 내외부적 구조조정이 실효성 있게 진행되려면 국가 차원의 고등교육 체제 전반에 걸친 구조개혁의 '큰 그림'이 마련되어야 한다. 신입생 급감 현상만이 구조조정의 이유가 아니다. 고등교육 시장의 개방이 진행되고 있으며, 가속적인 IT의 발달로 교육 전달 체계의 혁명적 변화가 예고되고 있다. 성인학습

자의 평생교육 요구도 높아지고 있다. 대학의 기능과 역할이 변화할 수밖에 없다.

안타깝게도 최근의 사립대학구조조정 정책은 '부실 사립 대학 퇴출 촉진'에 초점이 맞추어진 듯하다. 그러나 부실대학을 퇴출한다고 대학의 구조조정이 완결되는 것은 아니다. 부실대학 퇴출 지원 사업과 대학 평가 및 인증제도, 정보공시제, 정부재정지원 사업 등이 포괄적으로 연계될 때 비로소 진정한 상시적 대학 구조조정 체계가 구축될 수 있다. 한계 대학은 먼저 외부평가 및 컨설팅, 정보 공시 등을 통해 현재 자신의 위치를 정확하게 인지하고 과감한 M&A를 통해 학교의 활로를 찾아야 한다(박영규, 2009). 또한, 현재의 대학구조조정 정책이 결과적으로는 비수도권 소재 사립대를 겨냥하고 있다는 비판에 귀기울여야 한다. 현실적으로 국공립대학과 사립대학의 고등교육 기능의 차별성이 희박한데다 국가의 균형 있는 발전을 이룩하기 위해서라도 대학 구조 조정 정책은 대학 설립 주체, 대학의 소재지, 그리고 대학 유형을 포괄하는 장기적이고 거시적인 설계가 절실하다.

이러한 맥락에서 과거 일본이 추진해 온 대학 구조개혁의 사례는 우리에게 상당한 시사점을 주고 있다. 일본의 경우, 무엇보다 대학구조개혁을 국가적 과제로 인식하고 추진하였다는 점이다. 또한 사립대학의 구조조정에 앞서 국립대학의 법인화와 국립대학의 감축 등 국립대학의 구조조정을 적극 추진하면서 사립대학 구조조정에 대비한 행·재정적 지원을 단계적으로 진행해 왔다. 일본은 구조개혁을 과감하게 하는 한편, 정부의 일방적 독주가 아니라 정부와 대학, 대학과 대학간의 긴밀한 협의를 강조하였다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 구조개혁을 통해서 대학의 생존을 넘어 5% 상위 대학들을 국제적 경쟁력을 지닌 대학으로 중점 육성하는 목표를 동시에 추진해 오고 있다는 사실이다.

## 2. 시장친화형 자율적 구조조정의 원칙을 추구해야 한다.

정부의 대학구조개혁에 반대하지 않는다. 변화에 능동적으로 대처하지 못하는 것은 대학의 책임이 크다. 또한 더 이상 대학으로서의 정체성과 기능을 유지하기 어려운 대학들도 있음을 인정한다. 한편, 정부는 대학이 올바른 좌표를 설정하여 부단히 혁신해 가도록 지도·감독할 책임과 권한을 가지고 있다. 그렇다 하더라도 대학의 구조개혁을 단기간에 완결하려고 서둘러서는 안 된다. 대학의 자율적 혁신을 끌어내지 못한 채 인위적·타율적 강제에 의해 추진하는 구조조정은 성공하기 어렵다고 본다.

대학은 각 학문 분야의 전문가집단으로 구성된 특수한 조직이다. 한마디로 잘 조직화된 무정부주의 공동체(organized anarchies)라고 불릴 만큼 독특하다(Cohen & March, 1974). 사립대학을 통제와 관리의 대상으로 간주해서는 곤란하다. 대학을 가장 잘 아는 것은 바로 대학 자신이다. 작금의 대학이 당면한 어려움은 대학 스스로가 가장 절박하고도 통렬하게 느끼고 있다. 물론 대학교육의 공공성을 감안할 때 대학만의 자구 노력에 의존할 수 없다고 볼 수도 있다. 그렇다고 해서 국가가 획일적인 판단 기준을 들이대면서 대학의 자발적인 구조개혁을 봉쇄해서는 곤란하다.

이미 우리 사회에서 대학 또한 시장경제체제에 편입되어 있다. 교육시장에서도 기본적인 경제 원리가 작동한다. 대학은 모든 정보를 공시하고 있으며, 교육 소비자는 합리적이고 현명한 수요자로서의 선택권을 행사하고 있다. 대학정보공시제에 따라 학생과 학부모들은 대학의 교육여건과 성과에 대해 구체적인 정보를 활용할 수 있다. 정부는 대학 경영 전반에 대해 일정한 수준의 절대 성취 등급기준을 정해 두고 녹색·황색·적색 등 신호등 체계를 마련해 주면 된다. 수요자의 지혜와 공급자의 이성을 믿고 시장원리에 맡겨 두자. 대학의 구조개혁은 부도 위기의 부실기업

을 해체하고 정리하는 일과는 근본적으로 성격이 다르다. 대학의 구조조정만큼은 '최소 개입과 최대 자율'의 방식을 취해야 한다. 정부는 대학 경영의 합리적인 가이드라인을 설정하고 그것을 지속적으로 일관성 있게 적용하면 된다. 정부가 마련한 구조개혁의 큰 그림이 타당하고 공정하다면 개별 대학은 자발적이고 능동적으로 체질 개선을 위해 발 벗고 나설 것이다. 비록 더딘 듯 보이지만, 대학의 구조조정은 궁극적으로 대학 스스로가 책임질 일이다.

## 3. 대학 평가의 방법·기준·지표를 수정해야 한다.

구조조정 대상 대학을 선별하기 위해서는 대학의 경영 전반을 평가하는 절차와 방법 및 그 기준이 타당하고도 신빙성 있는 것이어야 한다. 그러나 현재 대학구조개혁위원회가 적용하고 있는 대학평가는 객관적·정량적 숫자놀음(number game)의 전형적 사례처럼 비치고 있다. 대학의 역량을 파악하려면 사회 평판도, 교수의 연구 역량, 국제화 수준, 대학 재정의 건전성 등을 종합적으로 고려해야 한다. 이를 모를 리 없는 정부가 굳이 제한된 수치 지표만을 고집한 데는 나름 이유가 있었을 것이다. 평가의 일차적 목적이 소수의 경영부실 대학들을 가려내는데 있는 만큼 구태여 복잡한 정성 지표까지 적용할 필요가 있겠느냐고 판단했을 것이다. 만약 그렇다면, 심각한 대학 비리가 있거나 교육의 최소 기준조차 충족하지 못해 경영부실이 확인한 대학만을 엄선해야 한다. 하위 15%의 기준을 정해 두고 지역 안배까지 해 가면서 대학간 상대평가를 할 이유가 전혀 없다고 본다.

앞으로의 대학평가는 '절대평가방식'으로 전면 바뀌어야 한다. 평가지표별 일정 기준을 충족시킨 대학에 대해서는 그 자격과 역량을 인정해 주면 된다. 그래야 작금의 대학들이 자행하고 있는 실적 쌓기 편법도 막을 수 있다. 국·공립대학과

사립대의 여건이 다르고, 수도권 대학과 지방대학의 상황이 같지 않으며, 학생 정원 규모나 사범대·예체능계 중점 대학의 교육 특성이 사뭇 다르다. 이제 소수의 계량적 지표만으로 대학을 상대평가하려는 발상은 버려야 한다.

첫째, 취업률 평가 방식은 수정되어야 한다. 대학 교육이 대중화된 상황에서 대학생의 취업역량을 높이는 일은 대학의 기본 교육활동이라 할 수 있다. 그렇다고 해서 청년 취업이 대학만의 노력으로, 그것도 대학간의 무한경쟁으로 해결될 일은 아니다. 사대·예술대와 같은 취업 취약 전공이 있는가 하면 1년치 취업률만으로 대학의 교육역량을 가늠하는 것도 무리이다. 대학생 취업이 국가의 일자리 창출과 연관되어 있는 만큼, 대학들로 하여금 취업률 소수점 자리까지 매달리게 해서는 곤란하다. 앞으로 취업률 평가는 '절대 기준치'를 설정해 두거나 '등급제'를 적용해야 한다. 그래야 대학의 지나친 편법도 막을 수 있으며 졸업생들이 '묻지마 취업'으로 내몰리지도 않을 것이다.

둘째, 재학생 충원을 비중을 적정화해야 한다. 신입생이나 편입생의 수도권 집중 현상은 어제 오늘의 일이 아니다. 대부분의 지방대들에게 '정원의 신입생 인원'은 그림의 떡일 뿐이다. 재학생들마저 수도권 대학으로 빼앗기는 현실이다. 한마디로, 재학생 충원율은 국·공·사립대를 막론하고 지방대에 절대적으로 불리한 평가지표이다. 지방대학이 가까스로 90%를 유지하는 형편이지만 수도권 대학들은 130%를 넘고 있다. 이런 현실을 무시한 채 그 비율을 30%로 배정한 것은 지방대학들에게 치명적일 수밖에 없다. 올해부터 재학생 충원을 적용 산식을 부분적으로 보완하였지만, 향후 재학생 충원율의 반영비율은 20% 이하로 축소되어야 한다.

셋째, 등록금 인하율을 적용하는 것이야말로 대학평가의 기본철학과 목적을 심각하게 훼손할 수 있다. 어느 선진 국가에서도 국가 최고 수준의 감사기관이 사학 등록금의 적정성을 조사한

일이 없다. '학생 등록금 부담 = 사립대 고액 등록금'이라는 작위적 등식을 설정해 두고 정부가 사립대로 하여금 일정액의 등록금을 인하하도록 강요하는 경우는 더더욱 없다. 백번 양보해서 대학 등록금 인하 수준을 대학평가에 포함시킬 수 있다 하자. 그렇더라도 현실은 제대로 반영되어야 한다. 현재 대학이 얼마의 등록금을 받고 있는지, 학생들에게 실질적으로 미치는 등록금 부담감이 어느 정도인지를 가려서 평가해야 한다. 가령, 재학생 1만 명 이상 93개 대학에서 명목등록금 70위권의 대학과 10위권 이내의 대학을 동일하게 두고 단지 올해 몇 %를 인하하였는지를 따져 평가하는 것은 지극히 합당하지 못하다. 오히려 평가년도의 명목상 평균 등록금 액수와 학생이 부담하는 실질 등록금액을 반영하는 쪽이 더 타당해 보인다.

#### 4. 대학 수가 아니라 학생 수를 줄여야 한다.

일반적으로 대학구조개혁의 필요성을 '우리나라에 대학이 너무 많다'는 인식에서 찾는 경향이 있다. 그렇지만 대학의 숫자를 줄이는 것만이 능사는 아니다. 오히려 한국의 대학들이 적정한 규모의 학생 수로 운영되고 있는 지를 되돌아 볼 필요가 있다. 그리고 인구 수에 비례하여 대학의 숫자가 많은 지도 살펴봐야 한다.

대학 1개당 인구를 비교한 연구에서(안민석, 2009), 국내의 인구 대비 대학의 숫자는 미국이나 일본보다 적은 것으로 나타났다. <표 1>과 같이, 특히 미국과 비교하였을 때 국내 대학의 수는 절반 수준에 못 미치고 있는데, 대학 1개 당 인구

<표 1> 한·미·일 대학 1개당 인구수 및 인구 1만 명당 대학 수 비교

비교국가	대학1개당 인구	인구 1만명당 대학 수
한국	130,671명	0.072
미국	68,835명	0.146
일본	103,949명	0.099

는 미국의 약 2배에 달하고 있다.

한마디로, 한국에는 대형 대학이 지나치게 많다. 수도권에는 더욱 심하다. 규모의 경제를 지향하여 너도 나도 큰 대학을 운영해 왔기 때문이다. 사립대학에 대한 정부의 재정지원이 미미하고 등록금에 의존하는 비율이 높은 현실에서 어쩔 수 없는 선택일 수도 있다. 당연히 대학 교육의 여건을 나빠질 수 밖에 없다. <표 2>와 같이, 한국 대학의 교원 1인당 학생 수는 OECD회원국 중에서 단연 1위이다. 한국은 OECD 평균의 2배를 넘고 있다.

<표 2> 고등교육 수준에서의 교원 1인당 학생 수 국제 비교

OECD 평균	한국	영국	미국	핀란드	독일
15.5	32.7	18.5	16.2	14.4	11.6

\*\*OECD(2012). *Education at glance 2012: OECD indicators*. OECD Publishing.

기존의 대학을 퇴출시키기도 어렵겠지만, 없던 대학을 새로이 설립하는 것도 결코 쉬운 일은 아니다. 고등교육의 저변이 넓고 인프라가 갖추어져 있다는 점을 글로벌 시대의 장점으로 활용하는 노력도 필요하다. 이제는 대학의 학생 수 규모를 줄여야 한다. Golden(2007;18)은 1974년에 자신이 하버드대학에 입학하였을 때 입학생 수 1,600여명에(서울대학교 정원 내 입학정원 3,165명; 2012년 정보공시자료) 11,166명 정도가 지원했었는데, 2005년 현재 학생 정원은 거의 변함이 없고 지원자만 22,797명으로 약 2배 정도 증가했다고 회고한 바 있다. 그만큼 미국의 연구중심 명문대학에서는 학부생 입학정원을 적정 규모에서 유지하는 경향이 강하다.

여기서 답을 찾아야 한다. 정책적으로는 대학을 '연구중심대학'과 '교육중점대학'으로 구분한다. 그렇지만 아직까지 연구중심대학의 성공 사례는 없다. 모든 대학이 백화점식 종합대학교를

지향해서는 대학의 특성화를 이룩하기 어렵다. 서울대학교를 비롯하여 수도권의 명문 사립대학들은 연구중심대학으로서 글로벌 경쟁에 나서야 한다. 학부 정원을 과감하게 감축하고 대학원의 연구 및 인력 양성에 주력해야 한다. 대학원이 학부과정에 부속되어 운영되는 현재의 실정에서 과감하게 탈피하여 대학원 중심 교육 체제로 개편해야 한다. 그만큼 학부과정의 신입생 입학 정원 감소에 대응하는 효과가 있다.

5. 대학 구조조정, '동반 성장의 가치'를 지향해야 한다-지역 대학을 살리자.

최근 10여년간 지방의 사립대학들은 고사될 지경에 처하고 있다. BK21, 누리(NURI) 등국가 재정 지원 사업은 국립대학의 초단계 성장을 견인하였다. 국립대학의 좋아진 여건으로 그나마 지역에 남아 있는 우수 학생들까지 국립대학으로 집중되는 현상을 가속화시켰다. 문민정부에서도 예외는 아니다. 출범 초기 누리사업을 중요하면서 전국을 7대 광역경제권으로 나누어 전체 21개 대학을 선도 산업 거점대학으로 육성하려 하였다. 소위 '광역경제권 선도 산업 인재양성 사업'이 그것이다. 결과적으로는 국공립대 위주로 사업 지원이 편중되면서 지방 사립대의 어려움이 더욱 가중되었다. 자율 경쟁에 따른 '선택과 집중'의 구도 속에서 대학간 서열화·집중화·독과점화를 심화시키고 있다.

그렇게 편중된 수혜를 받았음에도 불구하고 지역의 거점 국립대학들은 서울의 일류 사립대학보다 경쟁에서 뒤처지고 있다. 이것은 한국사회에서 수도권-지역간 불균형 현상이 지속적으로 심화되고 있음을 반증하고 있다. 이제 대학설립의 유형은 더 이상 의미가 없다. 지역에 있는 대학은 국립대이건 사립대이건 예외 없이 처절한 상대적 박탈감에서 헤어날 수 없는 지경이다. 국가의 장기적인 균형 발전을 이룩하기 위해서도 수도권 대학 집중 현상은 반드시 극복되어야 할 난

관이다.

바로 이러한 이유 때문에, 수도권 사립대학과 지역 사립대학간에는 구조조정에 대한 인식이나 위기감에 있어 뚜렷한 차이를 느낀다. 비유컨대, 수도권대학이 산자락의 전망 좋고 양지바른 곳에 우뚝 솟아 있다면, 지역의 대학들은 찬바람 혹하게 불어 대는 겨울 산의 정상에 놓여 있다. 이것은 과장이 아니라 상식이다. 지방 대학들이 사막화되고 있다. 지역의 국립대학도 사정은 마찬가지이다. 그러므로 사립대학의 구조조정이나 교육 경쟁력 강화를 논의함에 있어 하나의 획일적 시각에서 접근하는 것은 부적절하다.

교육과학기술부는 「지역대학발전방안(시안)」을(2012.6.27.) 발표하였다. 산학협력선도대학(LINC) 사업의 예산을 확대하고 국립대 교원을 확충해서 지방대학 특성화를 촉진하며, 편입학 제도를 개선해 지역 인재 유출을 완화시키겠다는 계획이다. 그러나 이는 여전히 지방국립대학 중심의 지원 정책일 뿐 지방 사립대 발전에 대한 배려는 지극히 미흡하다.

지역의 대학이 위축되고 부실해 지는 것은 곧 지역사회의 붕괴를 예고한다. 지역 대학이 살아야 지역사회의 산업과 문화가 회생한다. 국립대학이 우선 투자 대상이고 그를 통해 사립대학을 견인할 수 있다는 대학교육 정책의 기초야말로 지역 사회와 대학간 상생의 관계를 몰이해한 탓이다. 철저히 함께 가야 한다. 국공립대와 사립대학, 수도권대학과 지역 대학이 '동반 성장'할 수 있는 고등교육 지원 정책이 시급한 형국이다.

지역의 사립대학이 지역 산업이나 인력 수요와 직접적으로 연계된 밀착 교육이나 평생학습을 지원한다면, 국립대학은 비인기 학문 혹은 기초 학문 분야의 차세대 인재를 양성하는 데 기여해야 한다. 지역 사회 발전을 위해서 사립대와 국립대가 연대하여 지역 인재 채용 의무제, 지역 인재 할당제 등을 제도화시켜야 한다.

## 6. 사립대학을 '계약에 의한 준(準)국립형'과 '완전자율형'으로 다양화한다.

사립대학의 균형적 발전을 위해서 정부의 '재정 지원을 받는 대학'과 '받지 않는 대학'으로 이원화할 필요성이 있다. 이 아이디어는 수도권 소재 사립대학이나 극소수 지역 대학들이 경험하는 위기감과 지역의 대다수 사립대학들이 느끼는 위기감 사이의 엄연한 온도차를 감안하여 제안된 것이다.

전자는 대학-정부간 일종의 계약을 통해서 자율성과 책무성의 균형을 교환하는 계약형 사립대학(chartered college)으로서 준(準)국립대학의 성격을 띤다. 물론 대학 전체가 계약을 맺을 수도 있고 특정 단과대학이나 학부 단위를 중심으로 계약할 수도 있다. 대학은 교육헌장(charter)에 따라 정부와 교육성과 목표나 등록금 수준 등을 계약하고 안정된 재정 구조 속에서 자율적으로 대학을 운영한다. 이 유형은 신입생 충원이나 재정 확보에 어려움을 겪는 반면, 지역사회 인재 육성에 중추적 역할을 감당하고 있는 지역의 사립대학들에게 적용될 가능성이 높아 보인다.

반면에, 후자는 대학이 정부로부터 재정 지원을 받지 않되 입학전형 제도, 등록금 수준, 다양한 수익사업 허용 및 기타 대학 경영 전반에 걸쳐 실질적인 자율성을 확보하는 '완전자율형' 사립대학 유형이다. 물론 정부가 추진하는 각종 재정 지원 사업을 유치하기 위해 공개적 경쟁에는 참여할 수 있다. 이 유형은 수도권의 연구중심 사립대학에 적절할 수 있으며, 이들 대학들은 정부의 각종 규제나 평가 기준에서 벗어나 초일류 글로벌 대학으로서의 역량을 발휘하는 데 몰두할 수 있게 될 것이다. 세계 수준의 대학이 되기 위해서는 풍부한 대학재정도 중요하지만 정부로부터의 상대적인 독립성을 유지하는 것이 필수적인 요소이며 정부는 지원적외부 정책 환경을 조성해 주어야 한다(Salmi, 2009).

7. 사립대학에 대한 재정 지원을 법제화한다.

그 동안 정부는 '최소의 재정 투자를 통해 고등교육 효율성을 추구'하면서 사학 및 수익자 부담 등 민간에 의존하는 구조를 지속해 오고 있다. 정부의 고등교육재정은 2012년 6조 2,207억원으로 전년 대비 1조 이상 증가하였으나 학생 개인을 겨냥한 국가장학금 1조 7,500억원을 제외하고 나면 대학 재정 지원 총액은 오히려 감소하였다. 더군다나 지난 3년간 동결된 대학 등록금은 다시 5% 이상 인하됨으로써 사립대학들은 더욱 심각한 재정적 어려움을 겪을 수밖에 없다.

일본이 대학 구조조정을 추진하면서 사립대학에 대한 재정 지원을 지속한 사례는 시사하는 바 크다. 일본은 경상비보조를 중심으로 한 사학조성사업을 추진함과 동시에 사립학교에 대한 세제상의 특례조치를 마련하고 또한 학교법인 활성화를 위한 경영개선 지원을 확대해 왔다. 1970년대 사립고등교육기관에 대한 경상비 보조금제도를 신설한 이래 2010년도까지 총 9조 8802억엔(한화 137조 9000억원 상당)을 지원하였으며, 2007년부터 특별보조의 일환으로 사립대학 정원 미충원 개선 촉진을 위해 해마다 8억엔을 투자해 왔다. 사립학교 세제상의 특례 조치로서 개인소득의 기부금 수준을 30%에서 40%로 변환하고 학교법인에 한해 상속재산을 기부하는 경우 상속세를 비과세로 하였으며 기부금의 환금산입 한도액을 기존의 2.5%에서 3.75%로 확충하였다. 구조개혁의 목적은 수요자(학생이나 학부모)를 보호하는 것인 만큼 파탄상태에 이르렀을 때 학생의 수학 기회를 확보하고 전학을 알선하며 학적부 관리 지원을 위해 근린 대학에 보조금을 배려하였다(유현숙, 2011; 19-22).

한국은 OECD 국가 중 사학 의존도가 가장 높은 반면, 고등교육의 정부부담율은 GDP 대비 0.7%로서 OECD 평균 1.1%에 훨씬 못 미치고 있다(교육과학기술부, 2012). 전체 대학의 약 78%가 사립대인데, 미국의 사립대학이 33% 정도(주립대

67%)인 것을 감안할 때 국가와 산업이 전적으로 사립대학에 의존하여 필요 인력을 공급받고 있는 형편이다. 그러나 연간 약 5조원에 불과한 국고 지원금의 절반 이상이 국립대학에 배정되고 있다. 즉, 국립대학 학교 운영예산의 약 60%가 국고에 의해 지원되는 데 비해 사립대는 35% 정도에도 못 미치고 있다.

이제 정부는 고등교육투자를 국제 평균 수준으로 확대하고 민간 부담을 덜어 주기 위해서는 정부의 대학재정 지원을 법적으로 제도화해야 한다. 교육기본법에서는 초·중등교육을 위한 지방교육재정에 관한 사항은 명시하고 있으면서도 대학재정에 대해서는 언급하고 있지 않다. 고등교육법 제7조에서 "국가 및 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하는 데 필요한 재원을 지원·보조할 수 있다"고 규정하고 있지만, 이는 강제성이 없는 임의규정에 불과하다. 사립학교법 제43조 1항의 사립학교 지원 사항도 마찬가지이다.

사립대학에 대한 재정지원은 학교법인에 귀속되는 것이 아니라 사립대학에 재학하는 학생 개인에게 직접적 혜택이 주어진다. 물론 사립대의 수가 많기 때문에 국고 부담이 과중해지고 국·공립학교가 손해 볼 수 있다는 지적도 있으나, 이 또한 국가의 '고등교육 재정의 총량 규모 자체를 확대'하여 해결할 문제이지, 국·공립대와 사립대를 차별해서 될 일은 아니다. 2012년 현재 전국 4년제 일반대학 189개교 가운데 사립대학이 약 85%의 비중을 차지하고 있어 사학교육의 역량을 제외하고 한국의 고등교육 경쟁력을 논의하는 것 자체가 무의미하다.

그러므로 사립대학에 대한 정부의 재정 지원을 고등교육법과 사립학교법에 명시하고, 기존의 고등교육재정지원사업과 별도로 대학의 경상비 지원을 신설해야 한다. 물론 부실대학에 대한 국고 지원의 부당성을 없애기 위해서 평가 인증 사립대학에 대해서만 경상비를 지원할 수 있다. 장기적으로는 일본의 경우(사립대학 전임교원과 전임 직원 인건비의 50%, 시간강사 인건비의 40%, 교



직원 복리 후생비의 40%, 교육연구경상비와 후생 지도비와 연구여비의 50%를 지원)와 같이 전체 사립대학 재정의 10% 수준(2조원)까지 확대해야 한다(김병주, 2012).

#### 8. 반값등록금 실현, 국공립대와 사립대의 차별은 없다.

사립대학의 등록금 의존도가 70% 이상을 상회하고 있다. 물론 이 비율을 낮추는 것이 이상적이다. 그렇지만 국가나 지방자치단체의 법적인 재정 지원이 없는 현실에서 사학 재정 중 등록금이 차지하는 비율이 높은 것은 당연한 일인지 모른다. 사학이 아니면 국가가 고등교육의 사회적 요구를 직접 해소해야 한다. 사학을 중심으로 한 고등 교육기관의 기여도는 인정하지도 않고 게다가 국가의 재정 투입도 없는 상태에서 사학의 등록금 의존 자체만을 문제 삼는 것은 바람직한 것 같지 않다.

국민들은 국립대의 등록금 수준은 낮은 데 반하여 사립대는 지나치게 등록금을 높게 책정한다고 생각한다. 더 나아가 국립대처럼 등록금 인하요인이 있음에도 불구하고 사립대들이 비싼 등록금을 받아 적립금으로 쌓아둔다고 오해한다. 참으로 기 막힌 일이다. 반값 등록금이 사립대학 때문에 불가능한가? 사립대학은 과도하고 부당한 액수의 등록금을 징수하고 있는가? 국립대가 학생으로부터 징수하는 등록금이 낮다고 해서 교육비 지출이 낮아서 그런 것은 결코 아니다. 학생 등록금 수입으로 감당할 수 없는 교육재정 만큼 정부가 보조금으로 지원해 주게 되어 있다. 정확하게 말하면, 국립대의 등록금이 싼 게 아니라 학생에게 부과되는 금액이 적을 뿐이다. 사립대 재학생이 납부하는 등록금과 차이가 나는 액수만큼을 '국민의 세금으로 보전'해 주고 있는 것이다. 원래 낮은 등록금이 아니라 사립대와의 차액만큼을 국가가 대신 지불해 온 셈이다.

그렇다면 등록금 반값은 어떻게 될 것인가? 답

은 간단명료하다. 국가가 사립대 학생에 대해 국립대와 차별 없이 반값 등록금을 지원해 주면 되는 일이다. 서울의 H대가 전문학회에 의뢰하여 수행한 '재정건전화 전략 방안'에 따르면, 등록금 인하율이 5% 이상일 경우 대학은 관리운영비 절감만으로도 재정 운영에 어려움을 겪게 되는 것으로 나타났다. 인건비 감축은 물론이고 추가적인 교육 투자의 감소가 불가피하다. 구체적으로 등록금을 3% 인하하면 관리운영비 10%를 줄여야 하며, 5% 인하할 경우 관리운영비 15% 감축에 인건비 등 기타 경비 5%를 추가로 감축해야 한다. 등록금 7% 인하시에는 관리운영비 20%, 인건비 등 기타 10% 감축이, 10% 인하할 경우에는 관리운영비 30% 감축, 인건비 등 기타 10% 이상 감축이 이루어져야 할 것으로 나타났다. 따라서 인건비와 관리운영비 비중이 65%인 H대의 경우 등록금을 5% 이상 인하할 경우 상당한 재정 운영상 어려움을 겪을 수밖에 없다.

얼마 전 「한국사립대총장협의회」가 발표한 '등록금 문제에 관한 정책연구 결과 및 제언'에 주목할 필요가 있다. 정치권에서 확산되고 있는 대학 '반값 등록금'을 실현하려면 올해 기준으로 약 7조원이 소요된다고 분석했다. 현재 조성된 재원은 국가장학금(1조 9000억 원)과 대학의 등록금 인하분(9000억 원)을 합쳐 약 2조 8000억 원이다. 결국 4조 2000억 원이 부족하다. 협의회는 "정부가 국내총생산(GDP)의 0.6% 수준인 고등교육 재정을 1% 수준까지 늘리는 방안이 해법"이라고 밝혔다. 이 경우 5조 9000억 원이 확보된다. 여기에는 국공립대와 사립대, 그 어떤 차별도 있을 수 없다.

## V. 결론

대학의 구조조정은 준엄한 현실이다. 현재의 상태에서부터 과감하게 벗어나려면 엄청난 고통과 갈등이 수반되기 마련이다. 역사적으로 인류에게

불어 닳친 위기는 슬한 어려움 속에서도 항상 창조적 도전의 원천이 되어 왔다. 작금에 한국의 사립대학들이 직면한 대학구조조정의 현안도 예외는 아니다. 그렇지만 하나는 명백하다. 절망하는 자에게 성공은 없다. 희망을 노래하면서 앞으로의 위기를 극복할 수 있는 해법을 찾아야 한다.

지난 20여 년 동안 대학의 구성원들이 상당히 바뀌고 있다. 고등학교를 졸업하고 곧장 대학으로 진학하는 만18-19세의 청년 학생들만이 대학의 유일한 자원이 아니다. 여학생의 숫자가 급증하는가 하면 평생학습시대를 영위하는 성인학습자들이 대학으로 되돌아오고 있다. 중국, 일본, 동남아 국가를 비롯하여 외국인 유학생들도 늘어나고 있다. 우리는 이러한 환경변화에 능동적으로 대처할 필요가 있다.

2011년 외국인 유학생의 숫자가 89,537명에 달한다. 정부의 「고등교육 국제화 추진전략」(2012.8)은 2020년까지 20만 명의 외국인 유학생을 유치할 목표를 세워 두고 있다. 대학은 글로벌 교육 시장을 겨냥한 국제화를 새로운 기회로 활용해야 한다. 또한 성인학습자들이 급속하게 증가하고 있다. 이미 대학을 졸업한 유경력자들은 평생학습시대의 새로운 학습 욕구를 해소하기 위하여 고등교육기관으로 재입학하고 있다. 사이버 강좌와 유연한 학사 시간표 운영 등으로 성인 학습자의 수요를 충족하는 노력이 필요하다. 한편, 가까운 미래에는 마이스터고와 같은 특성화고 출신의 고졸 경력자들이 대학교육의 소비자로 되돌아 올 것이다. 한마디로, 고등교육의 수요가 다각화되고 있는 것이다.

대학의 위기는 외부에서 불어 닳치기도 하지만 더 큰 위기는 내부에 존재한다. 환경을 탓하고 제도를 원망하기 이전에 과연 대학이 사회와 기업에서 요구하는 유능한 인재를 양성하고 선진 지식을 생산해 내었는가를 진지하게 되돌아 봐야 한다. 엄연히 사회는 대학의 교육 내용과 방법 및 성과에 대해 불신을 갖고 있다. 학력(學歷)과

학력(學力)이 불합치하는 현실 속에서 수요자의 기대와 요구에 부응하는 맞춤형 교육과정을 적극적으로 실현해 가야 한다. 위기의 원인과 양상이 어떠한든 위기를 극복해야 하는 것은 대학 바로 그 자신이며, 대학이 발휘하는 혁신 경영의 지혜에 달려 있다. 그 어느 때보다 대학은 자신의 역량을 철저하게 진단하고 과학적이고 효과적인 방법으로 미래 비전을 설정해 가는 소위 '성찰의 경영'(reflective management)을 실천해 나가야 할 것이다.

이제 대학은 위기를 슬기롭게 극복할 수 있는 창조적 상상력을 발휘할 때이다. 국·공립대학과 사립대학, 연구중점대학과 교육중심대학, 수도권 대학과 지역 대학, 대학은 저마다의 비전과 현실 여건 속에서 글로벌 역량을 강화할 수 있는 특성화와 집중화에 매진해야 한다. 지역에 뿌리를 두고 세계를 겨냥하는 철저한 글로벌 대학(global college)을 지향해 가야 한다. 규모의 경제학에서 과감히 탈피하여 '작지만 강한 대학'을 만들어 가야 한다. 그것은 바로 우리 대학인들에게 던져진 집단 지성의 과업이다.

## 참고 문헌

- 강병운(2005). 고등교육 경쟁력 강화를 위한 대학 구조개혁 방향과 과제, *The Journal of Educational Administration* 23(2), 421~446.
- 곽태철·정규상·유철형·안영수·이진환·김승호·김보엽(2004). 사립대학 구조조정 방안의 법률적검토 및 제도화를 위한 기초연구, 정책연구과제 2004-지정-14. 서울: 교육인적자원부.
- 교육과학기술부(2012). 2012년 교육기본통계. 서울: 한국교육개발원.
- 교육과학기술부(2012). 2012년 OECD 교육지표. 서울: 교육과학기술부.
- 국가법령정보센터(2012). 대학설립·운영 규정, 법제처.
- 국가법령정보센터(2012). 사립학교법. 법제처.
- 국가법령정보센터(2012). 사립학교법 시행령, 법제처.
- 김병주(2012). 사립대학 재정지원 개선방안. 제37

- 회 대학교육 정책포럼. 정부의 대학재정 지원 제도 개선방안. 서울: 한국대학교육협의회.
- 김준영(2005). 사립대학 구조조정의 본질과 방향. 대학교육 133호(2005.1.2.), 서울: 한국대학교육협의회.
- 김형근(2011). 사립대학 구조조정과 잔여재산 귀속문제, 대학교육 173호(2011.09.10.), 서울: 한국대학교육협의회.
- 민철구·박기범·정승일·정기철(2010). 이공계 대학 구조변화 추세분석과 대학경쟁력 확보방안, 정책연구 2010-15. 서울: 과학기술정책연구원.
- 박정수(2009). 이명박 정부 교육개혁의 성과와 향후 과제. 교육과학기술부 정책연구, 서울: 교육과학기술부.
- 손병두(2009). 한국대학의 경쟁력 제고 방안. 2009 세계석학포럼, 글로벌 시대의 대학경쟁력 강화 방안.
- 송영식(2010). 사립대학의 구조조정과 발전과제. 한국고등교육정책학회 추계 세미나, 대학의 구조개혁과 발전 방향.
- 송영식(2011). 사립대학 구조개혁 추진과 재산의 귀속 문제, 대학교육, 173호(2011. 09.10). 서울: 한국대학교육협의회.
- 신극범(2004). 한국대학의 과제와 발전전략 - 사립대학을 중심으로-, 2004 국제학술심포지움. 글로벌 시대의 대학교육 - 사학의 역할 재정립 -. 서울: 한국사립대학총장협의회.
- 안민석(2009). 고등교육 재구조화 및 부실대학의 합리적 개선 방안 정책자료집.
- 오대영(2011). 일본대학의 구조조정 역사와 사립대 현황, 대학교육 174호(2011.11.12.), 서울: 한국대학교육협의회.
- 유상수·손지원·박현철·최보영 (2007). 사립대학 구조조정 지원 방안 마련을 위한 연구, 서울: 교육인적자원부.
- 유현숙(2009). 대학선진화-대학 구조개혁 사업 해외동향을 중심으로, 대학교육 161호, (2009.09.10.). 서울: 한국대학교육협의회.
- 유현숙(2011). 고등교육 구조개혁의 방향과 과제, 대학구조개혁위원회 'Open Innovation Forum'. 서울: 대학구조개혁위원회.
- 이영(2010). 대학구조조정 필요성과 방안, 대학교육 164호 (2010.03.04.), 서울: 한국대학교육협의회.
- 이재훈(2012). 지방 사립대학, 그 불편한 진실과 경쟁력 제고방안, 대학교육 177호. (2012.07.08.), 서울: 한국대학교육협의회.
- 이현청(2000). 21세기와 함께하는 대학, 서울: 민음사.
- 정대용(2009). 사립대학 구조조정 지원, 어떻게 할 것인가?. 고등교육선진화를 위한 사립대학 구조조정 토론회, 사립대학 구조조정, 위기인가 기회인가? 서울: 한국사학진흥재단.
- 한용진(2004). 일본 국립대학의 구조개혁 동향. 아시아문화 제20호, 한림대학교 아시아문화연구소.
- Cohen, M.D., & March, J.(1974). *Leadership and ambiguity: The american college president*, New York, NY: McGraw-Hill.
- Golden, D.(2007). *The price of admission*, New York, NY: Three Rivers Press.
- Institute of Education Sciences(2012) *The Condition of Education 2012*, National Center for Education Statistics.
- OECD(2012). *Education at a Glance 2012: OECD indicators*, OECD Publishing.
- Salmi, J.(2009). *The challenge of establishing world-class universities*. Directions in Development : Human Development, Washington, DC: The World Bank.

- 
- 논문접수일 : 2012년 10월 14일
  - 심사완료일 : 1차 - 2012년 11월 29일
  - 게재확정일 : 2012년 11월 30일