

대학입장에서의 구조조정

아주대학교 기획처장
김 민 구



1. 서론

우리나라는 인구증가의 급속한 둔화로 인하여 학령인구 또한 급속한 감소가 예상되며, 특히 2018년부터는 고등학교 졸업생 수가 현재의 대학입학 정원인 약 56만 명에도 못 미칠 것으로 예상되고 있다. 심지어 2023년 이후에는 고등학교 졸업생 수가 약 40만 명 수준이 될 것이라고 예상하고 있다. 따라서 우리나라에서도 일본의 경우처럼 많은 대학이 도산하여 사회적인 문제로 부각될 가능성이 크다. 정부에서는 이렇게 예상되는 문제를 연차적으로 해결하기 위하여 소위 대학구조조정책이란 방안을 내놓고 단계적으로 16만 명의 입학정원을 감축할 계획이다. 이를 위해 정부는 대학교육의 재정지원계획을 구조조정과 연계하여 진행하고 있다. 특히, 최근의 특성화사업과 산학협력선도대학(LINC) 육성사업을 통하여 정원감축에 대한 가산점을 부여하여 구조조정을 유도하고 있으며, 추후에 공고될 ACE후속 사업에서도 같은 방침을 유지할 가능성이 크다. 본 글에서 정부의

대학구조조정 방안과 대학교육 재정지원사업 중 특성화사업을 연계하여 분석하고 이에 대한 문제점과 그 해결 방안을 제시하려고 한다.

2. 정부의 구조조정 방안 및 특성화사업 소개

교육부에서 진행하는 구조조정의 계획을 요약하면 2023학년도까지 3단계의 평가를 통해 다음과 같이 총 16만 명을 감축할 계획이다.

표 1 | 주기별 정원감축 목표(안)

평가주기	1주기('14~'16)	2주기('17~'19)	3주기('20~'22)
감축 목표인원	4만 명	5만 명	7만 명
감축시기	'15~'17학년도	'18~'20학년도	'21~'23학년도

감축방안은 구조조정 기간('14~'22)을 3주기로 나누어 주기마다 모든 대학을 '최우수', '우수', '보통', '미흡', '매우미흡'으로 평가하고, 평가등급에 따라 최우수 등급을 받은 대학을 제외한 모든 대학에 대해 차등적으로 정원을 감축시킬 계획이다. 등급에 따라 입학정원 감축뿐 아니라, 정부 지정사업 참여 제한, 국가장학금 미지급, 학자금 대출 제한, 2회 연속으로 '매우미흡'등급을 받을 경우 퇴출 조치할 계획을 갖고 있다.

교육부는 최근 교육역량강화사업의 대체사업으로 특성화사업을 제안하면서 대학정원감축의 비율에 따라서 가산점을 5점에서 2.5점을 부여하고 있다. 이는 총 평가 점수 100점에 최대 5%에 해당되어 입학정원을 감축하지 않으면 사업에 선정되기 어려운 실정이다. 특성화 사업은 대학마다 학문분야별 특성화를 이루기 위한 목적으로 제안된 사업으로 학문분야 단위를 입학정원을 갖고 있는 단과대학, 학부, 학과, 전공과 이를 융합한 형태의 학문단위별 사업단을 만들어 특성화를 할 수 있다. 한 개의 대학이 최대 5개의 사업단('자율' 형태 사업단), 총 사업비 50억 원 이내에서 신청할 수 있다. 이와는 별도로 자연과학, 인문, 사회, 예체능 분야의 보호 육성을 위해 '국가'형 사업단을 한 대학이 최대 3개의 사업단을 꾸릴 수 있으며, 한 사업단의 최대 지원금액은 3억 원이다. 뿐만 아니라 국제화를 선도하기 위하여 '국제화'형 사업단을 대학별 1개를 신청할 수 있으면 지원 금액은 최대 10억 원이다.

3. 정부 구조조정 방안의 문제점

정부의 구조조정 방안은 미래의 사회적 혼란을 방지하기 위한 발상으로 필요한 정책이라고 생각한다. 다만 몇 가지 요소들이 고려되지 않거나 미흡하여 이를 지적하려고 한다. 정부의 구조조정 정책에 대하여

많은 사람들이 우려하는 점은 정부의 정책이 부실대학의 척결 보다는 전체 대학의 평균적 정원감축으로 이루어지고, 폐교 대상 대학들이 연명하는 데 도움이 되는 정책이 되지 않을까 하는 것이다. 또한 우수한 대학의 자율적인 발전을 가로 막는 정책이 아닐까 하는 우려이다. 이러한 우려는 구조조정을 시장논리에 맡겨야 한다는 주장과도 일맥상통하는 점이 있다.

교육부에서 제안한 구조조정 방안 자체만을 생각하면 앞에서 언급한 우려를 할 필요가 없다고 생각할 수도 있다. 왜냐하면 주기적 대학평가를 통해 부실대학의 정원감축을 시행하고 연속적으로 ‘매우미흡’ 평가를 받으면 폐교하는 방안을 제시하고 있기 때문이다. 그러나 문제는 정부에서 제안한 방법에서 어떻게 평가하고 시행하는 방법이 무엇인지 제시되어 있지 않았기 때문에 여전히 많은 사람들이 앞에서 언급한 우려를 하고 있는 것이다. 뿐만 아니라 현재 진행되고 있는 대학교육재정지원 사업인 특성화 사업을 통하여 평가하고 간접적으로 구조조정을 시행하고 있어 그 우려는 부분적으로 현실화하고 있다고 할 수 있겠다. 특성화사업에서 학문분야별 특성화를 위해서 정량적지표와 정성적지표를 제시하고 있지만 정성적지표는 대동소위하거나 정량적지표가 우수한 대학이 유리하다고 가정한다면 모든 대학이 현재 보장할 수 있는 일인 입학정원 감축 비율을 최대화하고 특성화사업에 신청하려는 학문 분야의 전임교원 비율을 최대한 증가시키는 일이다. 이러한 사실은 이미 모든 대학이 아는 것이고, 이왕 구조조정에서 강제로 줄여야 하는 입장이라면 물론 그렇지 않을 수도 있는 대학도 최대한 줄이려는 것은 당연한 조치일 것이다. 따라서 정부는 특성화 사업을 통해 이미 대학구조조정이 예정보다 빠르게, 더 많이 입학정원을 감축시키는 효과를 얻게 될 것이다. 그러나 우려했던 대학 평균적 정원감축이 이루지게 될 것이다. 또한 정부가 의도한 대학 특성화도 그 효과가 매우 반감될 것으로 생각된다. 이에 대하여는 뒤에서 더 언급하기로 하겠다.

지금부터는 교육부가 제안한 구조조정 방안에서 간과한 몇 가지 사항을 피력하고자 한다. 첫째는 정부가 제안한 구조조정 방안은 대학의 재학생 수에 따른 대학재정 자립도 등을 고려하지 못한 방안이라는 점이다. 과거에는 대부분의 대학들이 대학 정원을 늘리면 재정에 도움이 되었다. 물론 여전히 상당수의 대학들은 그런 실정이다. 이는 학부학생 한 명에 대한 실질 교육비가 등록금 보다 적다는 뜻이기도 하다. 그러나 요즘 대학다운 수준의 교육을 실시한다면 학부학생 한 명에 소요되는 실질 교육비는 등록금을 상회하고 있는 실정이다. 물론 그 차액은 재단전입금, 산단전입금, 기부금, 기타 부대 수입 등에서 보충하고 있다. 이론적으로 말하면 입학정원을 감축하면 대학다운 수준의 교육을 하는 대학이라면 입학정원 감축이 오히려 대학재정에 도움이 될 수 있다고 말할 수 있다. 다만, 입학정원이 일정 수준 이하가 되면 오히려 대학을 운영하는 규모의 경제가 작아 운영경비 비율이 상대적으로 커져 경영상 비효율이 발생할 수 있다. 그 규모는 정확히 말하기는 어렵지만 대략 입학정원 2,500명 정도가 아닐까 한다. 따라서 대학답게 교육을 시키고 입학정원이 약 2,500명 이상인 대학은 기존에 갖춘 인프라, 예를 들어 이미 채용한 교직원 등에 대한 문제 등을 적절히 해결할 수 있다면 이론적으로 입학정원을 감축시키는 것이 대학발전을 위해 재정적으로 유리할 수 있겠다.

둘째는 교육부의 감축방안은 구조조정 기간('14~'22)을 3주기로 나누어 주기마다 모든 대학을 '최우수', '우수', '보통', '미흡', '매우미흡'으로 평가하고 이에 따라 감축한다고 했는데, 앞에서 잠깐 언급한 것처럼 이미 대학교육재정지원사업 중의 하나인 특성화사업에서 이미 시행하고 있다는 사실이다. 뿐만 아니라 교육부는 거의 모든 대학교육재정지원사업을 구조조정과 연계할 것으로 보인다. 이는 교육부가 대학교육재정지원사업을 통해 대학구조조정과 대학선진화를 동시에 이루려는 소위 한꺼번에 두 마리의 토끼를 잡으려는 시도로 보인다. 물론 둘 하나로 두 마리의 토끼를 잡으면 좋겠지만, 잘못하면 구조조정은 대학의 평균적 정원감축이 되고, 대학 선진화는 본래의 목적과는 상당히 괴리가 있는 모습으로 진행될 수도 있다는 점이다. 또한 원래 대학구조조정의 주기적 평가를 통한 구조조정은 어떻게 되는 것일까 하는 의문도 남는다.

셋째는 교육부는 구조조정 기간('14~'22)을 3주기로 나누어 주기마다 모든 대학을 '최우수', '우수', '보통', '미흡', '매우 미흡'으로 평가한다고 했는데 어떻게 평가할 것이냐 하는 것이 문제이다. 평가는 어려운 문제이다. 완벽한 평가는 있을 수 없지만 오랜 기간 동안 보안하면서 제대로 된 평가를 만드는 것이 중요하다. 평가라는 측면에서 보면 교육부는 교육역량강화사업, 대학선진화사업 등을 통해 평가한 경험이 있으며, 또한 한국대학교육협의회를 통한 대학교육인증평가, 또한 공학인증 등의 평가를 한 경험이 있다. 그렇다면 대학구조조정을 위한 평가는 무엇일지 매우 궁금하다. 대학들은 오히려 최근에 특성화사업을 연계하여 정원감축을 유도하고 있어 특성화사업의 선정기준으로 제시한 지표에 대하여 관심을 집중하고 있다. 이러한 지표와 구조조정을 위한 평가지표와는 어떤 연관이 있을까 하는 문제는 여전히 남아 있다.

4. 정부 구조조정 방안을 연계한 특성화사업의 문제점

대학의 특성화는 대학이 자율적으로 하는 것이 제일 바람직하고 진정한 특성화가 될 것이다. 한편 정부의 생각은 대학교육을 선도하는 차원에서 특성화를 주도하지 않으면 대학이 변화하지 않을 것이라고 생각하고 있는 것 같다. 두 가지의 생각은 각각 일리가 있지만 분명한 것은 나라가 선진화 되면 될수록 자율에 맡기는 것이 바람직할 것이다. 어쨌든 현재 교육부가 추진하고 있는 특성화사업의 문제점, 특히 구조조정과 연계한 몇 가지의 문제점을 지적한다면 다음과 같다.

첫째는 가장 근본적인 문제로 특성화 사업은 교육역량강화사업의 대체 성격인데 교육역량강화사업은 평가 방법이 단순하여 대학에 부담을 주지 않고, 대학재정에 매우 보탬이 되며, 대학교육 질의 개선에 매우 도움이 되는 지금까지 교육부에서 시행한 사업 중 최고의 사업이라고 생각되는데 이를 없애고 왜 새로운 사업으로 특성화 사업, 그것도 대학구조조정과 연계하여 실시하는지 이해가 되지 않는다.

둘째는 이미 구조조정을 할 필요도 없이 적당한 규모에 특성화가 잘 된 대학은 이 사업에 나오지 말아야 하는 것인가 하는 점이다. 사실 이 문제는 교육부에서 제안하는 특성화사업이 갖고 있는 근본적인 문제

에 기인한다. 예를 들면 정원이 있는 학문별 특성화는 근본적으로 융합학문 발전을 가로 막는 제한이 될 수도 있다. 융합학문을 정원 없이 자유롭게 연계전공으로 할 수 있어야 하는데 반드시 정원이 있는 학문단위로 제한하고 있기 때문이다. 또한 기존에 상당히 특성화 되어 있는데 재정을 지원받기 위해 구조조정과 특성화를 해야 하는 ‘답안지적’ 특성화를 해야 하는 것이냐 하는 문제이다.

셋째 재단의 영향력이 강한 또는 독재적인 운영이 가능한 대학의 경우 구조조정을 비교적 쉽게 할 수 있는 반면, 민주적이고 자율적인 대학은 구조조정을 쉽게 할 수 없다는 점이다. 대학의 학문단위에 대한 구조조정이 한 개인에 의하여 재단되고 결정되는 사항이 아니므로 사업공고를 내고, 짧은 기간 동안 구조조정과 연계하여 신청하라는 것은 매우 위험한 발상인 것이다. 예를 들어 입학정원이 3,500명 이상이고 재단의 영향력이 강하지만 추후 구조조정평가에서 ‘미흡’ 판정을 받을 것 같은 대학이라면 당연히 정원의 10%를 감축하는 등 구조조정을 강력하게 시행하여 특성화사업에 지원할 것이다. 뿐만 아니라 ‘최우수’ 등급을 받을 것 같은 대학이라도 규모가 크고 재단의 영향력이 강하면 정원의 10%를 감축하여 보다 많은 특성화사업단이 지원받도록 하는 전략을 쉽게 할 수 있을 것이다. 이는 재학생 수가 줄어 전임교원을 확보하는데에도 매우 도움이 될 것이다. 따라서 앞에서 언급한 것처럼 특성화사업을 통하여 구조조정의 상당한 효과를 볼 수 있지만, 이것은 앞에서 우려한 것처럼 대학 평균적 정원감축과 본래 원하던 특성화하고는 상당히 괴리가 있는 특성화가 될 것이다.

넷째 현재 특성화에서 사용하고 있는 정량지표는 대학을 평가하기에 불충분한 지표를 사용하고 있다. 정량적으로 계획을 잘 제시하고, 정원을 많이 감축하고, 전임교수를 특정학문 분야에 모으면 될 수 있다. 보다 치밀한 평가 기준이 보완되어야 할 것이다.

5. 지적된 문제점들의 해결을 위한 제언

과거 정부는 국립대학을 많이 설립할 여건이 못 되어 많은 사립대학의 설립을 허용하였다. 그로 인하여 거의 80%에 육박하는 대학이 사립대학인 실정이다. 사실상 우리나라 대학의 평균 등록금이 비싼 근본적인 이유도 이렇게 높은 사립대학교 비율과 정부의 국립대학에 대한 재정 지원 부족 등에 있다고 할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 정부는 고등교육의 발전을 위해 평균 OECD 수준의 고등교육지원금을 위해 노력하고, 이런 노력의 일환으로 대학교육재정지원사업을 통해 선별적으로 대학재정을 지원하고 있다. 또한 비싼 등록금 문제를 해결하기 위하여 국가지원장학금제도 I, II를 시행하고 있다. 그러나 국가지원장학금 제도는 등록금부담을 완화하는 좋은 제도이지만 대학의 재정지원과는 무관하다. 오히려 국가지원장학금 II를 통해 대학의 등록금을 동결하게 하고, 장학금을 더 늘리게 하여 대학은 재정적으로 더 압박을 받고 있는 실정이다. 따라서 대학구조조정과 대학교육재정지원사업은 대학들에게는 매우 관심있는 정책이며 민감한 정책이다. 본 장에서는 앞에서 제시한 대학구조조정과 특성화 사업의 문제점을 해결하기 위한 방법을 제

시하려고 한다.

첫째는 대학구조조정평가와 대학교육재정지원사업과는 기급적 분리하는 것이 바람직하겠다. 다시 말하면 구조조정은 구조조정평가에 따라서만 하는 것이다. 물론 정부 입장에서는 당근과 채찍을 같이 쓰면 그 효과가 좋을 것이라고 판단할 수 있으나, 이는 두 마리의 토끼를 모두 놓치는 결과가 될 것이다. 대신에 당근과 채찍을 대학구조조정 틀 안에서 모두 사용하는 것이다. 예를 들어 대학구조조정평가의 등급에 따라 정원감축을 실시하되, 자율적으로 추가 감축하는 경우 그 비율에 따라 혹은 그 수에 따라 교육재정을 지원 하는 것이다. 또한 '최우수' 등급이나 '우수' 등급의 대학에게도 학생 수에 따라 일정액의 교육비를 지원 하는 것이다. 반면, 다른 교육재정지원사업은 대폭 축소하여야 할 것이다. 예를 들어 교육역량강화사업, 특성화사업 등의 사업을 폐지하고 대학구조조정평가 하나로 평가를 일원화하고 평가에 따라 재정을 지원하므로 대학이 자율적으로 교육역량강화, 특성화를 이룰 수 있도록 하는 것이다. 이러한 방법은 정부가 주도하는 대학교육재정지원사업들 보다 간접비 발생이 줄고 효과도 좋을 것이라 판단된다.

둘째는 대학구조조정을 위한 평가 방법이다. 지금까지 정부차원에서 대학을 '최우수', '우수', '보통', '미흡', '매우미흡' 5단계 등급으로 제대로 평가해 본 적이 없다. 평가는 매우 중요하지만 완벽한 평가는 있을 수 없다. 다만 꾸준히 지속하여 보완해서 만들어 가는 것이다. 예를 들어 입학사정관제도를 생각해 보자. 입학사정관제도를 활용하여 대학이 학생을 선발한 첫해에 사회, 특히 매스컴에서 엄청난 비판을 받았다. 입학사정관제도가 제대로 정착하려면 아마도 20년은 걸릴 것이다. 대학평가도 정착하려면 최소 20년은 있어야 할 것이다. 그러면 어떻게 시작하는 것이 좋을까? 이에 대한 연구는 전문가들이 모여 신속한 대안을 내놓아야 하겠지만 여기서는 몇 가지 원칙적인 것만을 제시하려고 한다.

평가 척도를 제시하기 위해서 가장 중요한 것은 평가의 목적이다. '우수한' 대학의 선정이 목표라면 '우수하다'라는 것이 무엇인지 먼저 정해야 한다. 교육을 잘 시키는 대학인지, 연구역량이 좋은 대학인지, 국내적으로 혹은 국제적으로 평판도가 좋은 대학인지, 아니면 이 모든 것을 조합해서 우수한 것인 먼저 목표를 결정해야 할 것이다. 평가의 초기에는 과거에 사용하여 이미 증명된 정량적 지표를 먼저 사용하는 것이다. 이후 필요에 따라 보완하여야 하겠다. 지금까지 정부나 평가기관 등에서 사용한 지표들 중에 필수적인 지표를 종류별로 언급하면 다음과 같다.

- 1) 교육환경지표 : 학생1인당 교육비(등록금대비 비율도 가능), 전임교원확보율 등
- 2) 연구역량 : 교수1인당 국제수준의 논문편수, 인용지수, 연구비 수주액 등
- 3) 글로벌역량 : 교환학생비율, 외국인학생비율, 다양화지수(다양한 국가들과의 교류),
외국인교수 비율, 영어강의 비율 등
- 4) 평판도 : 국내/해외 석학, 산업체의 평판도 등

이러한 지표는 목적에 맞게 선택하여 사용해야 하며 초기에는 정량적인 지표에서 점진적으로 정성적인 평가를 추가하여 평가방법을 진화·발전시켜야 할 것이다.

6. 결론

대학구조조정은 대학구조조정평가에 구체적인 방안(평가방법과 시행방법)을 조속히 구체적으로 보완하여 제시해야 할 것이다. 또한 가능하면 대학구조조정과 대학교육재정지원사업은 분리해 시행하기를 바란다. 이미 시작한 특성화사업이나, LINC사업의 경우 진행은 해야겠지만, 특히 특성화사업은 대학구조조정평가 방안이 확정되면 하나의 정책으로 지원하는 것이 바람직하다고 생각된다.

필자소개

김민구 | 아주대학교 기획처장, 정보컴퓨터공학과 교수

서울대학교 계산통계학과에서 학사, KAIST 전산학과에서 석사, 미국 펜실베니아주립대학교 전산학과에서 박사학위를 취득하였다. 한국 정보과학회 총무부회장, 인공지능연구회 운영위원장, 아주대학교 정보통신대 학장, 아주대학교 기획처장을 역임하였으며, 대표논문으로 'Adaptive relevance feedback method of extended Boolean model using hierarchical clustering techniques', Information Processing and Management (Elsevier), Information Processing and Management, Vol.42 등이 있으며, 관심분야는 인공지능의 지식표현과 추론, 지능형 정보검색등이다.