

핀란드와 노르웨이의 대학 통폐합 사례 분석 및 정책적 시사점

채재은¹, 변수연^{2*}

¹가천대학교 행정학과 교수, ²부산외국어대학교 만오교양대학 조교수

University Mergers in Finland and Norway and Their Policy Implications

Chae, Jae-Eun¹, Byoun, Su Youn^{2*}

¹Professor, Dept. of Public Policy and Management, Gachon University

²Assistant Professor, College of Mano General Education, Busan University of Foreign Studies

요 약 본 연구는 국립대학 통폐합을 과감하게 추진한 핀란드와 노르웨이의 정책 사례를 비교 분석하여 우리나라의 국립대 구조개혁에 필요한 시사점을 도출하기 위해서 수행되었다. 이를 위해 다양한 온라인/오프라인 문헌 자료들을 토대로 양국의 대학 통폐합의 추진 배경과 전략, 성과 등을 분석하였다. 분석 결과, 양국은 국립대간의 상보성 강화, 특성화 분야 발굴, 대학운영의 효율성 제고 등을 위해 국립대 통폐합을 과감하게 추진한 공통점이 있는 반면에, 추진전략 면에서는 차이가 있었다. 핀란드는 국립대학의 자율적 운영과 책무성 강화를 위해 법인화를 대대적으로 추진한 후 '대학 자율성 기반'의 통폐합을 진행하고 성과기반 재정지원을 통해서 그 효과를 강화해온 반면에, 노르웨이는 초기에는 정부주도형으로 국립대 통폐합을 추진하였으나, 대학들의 반발에 부딪히면서 자율적 통폐합으로 선회하였다. 양국 사례는 대학 수 및 입학정원 감축 등과 같은 '고등교육 규모의 양적 축소' 보다는 '고등교육의 경쟁력 및 질 향상'이 국립대 통폐합의 궁극적인 목적이 되어야 하며, 이를 위한 선결요건(대학운영의 자율성 보장, 거버넌스 개혁, 재정지원방식 혁신 등)이 충족되어야 통폐합의 취지가 제대로 살아날 수 있음을 시사한다.

주제어 : 대학 통폐합, 구조조정, 고등교육, 핀란드, 노르웨이

Abstract This study analyzed the process of university mergers that took place in Finland and Norway in order to present policy implications for the Korean government considering university merger as an effective policy instrument for restructuring of the Korean higher education system. Based on reviewing the previous literature and related documents, researchers conducted a comparative case study on the context, strategies, and outcomes of the implementation of university merger policies of the two countries. The results of analyses suggested that combination of government's clear direction-setting and enhanced autonomy of merging institutions was essential for successful mergers. Considerations on upgrading the structure of the whole higher education sector to meet new needs of the future society were also suggested.

Key Words : university merger, restructuring, higher education, Finland, Norway

*This study was supported by the National Research Foundation of Korea Grant funded by the Korean Government. [NRF-2016S1A5A2A03926279]

*Corresponding Author : Byoun, Su Youn(sybyoun@bufs.or.kr)

Received June 30, 2019

Revised July 29, 2019

Accepted August 20, 2019

Published August 28, 2019

1. 서론

미국, 일본, 중국, 노르웨이 등 전 세계적으로 대학 간 통폐합이 고등교육 개혁의 주요 화두가 되고 있다[1]. 대학 통폐합의 추진배경은 국가별로 차이가 있으나, 주로 학생 미충원, 대학재정난, 대학 경쟁력 저하 등을 해결하기 위한 전략으로 활용되고 있다. 이러한 세계적인 흐름에 있어서 우리나라도 예외가 아니다. 학령인구가 급감하면서 고등교육이 전대미문의 위기에 직면해있다. 2020년부터 대학입학 정원이 고교 졸업자수를 훨씬 상회하는 소위 '대학인구 절벽 현상'이 발생할 것으로 예측되고 있다. 이에 따라 과감한 구조조정을 통해서 고등교육 경쟁력 확보에 필요한 적정 규모의 고등교육체제를 구축하는 것이 주요 현안이 되고 있다[2].

우리나라에서 대학 통폐합은 2004년 참여 정부에서 「경쟁력 강화를 위한 대학 구조개혁 방안」을 발표하면서 추진되었다. 동 방안에 따라 대학설립 유형이 동일한 대학간의 통폐합이 인정되어 국립대간 통폐합, 사립대학간 통폐합이 허용되었고, 통폐합 대학들에게는 '재정적 인센티브와 정원 감축'이라는 당근과 채찍이 주어졌다. 그 결과, 2004년부터 2011년까지 총 34개교가 17개교로 통폐합되었는데, 통폐합 대학 17개교 중 국립대는 10개교이고, 사립대는 7개교이다[3]. 사립대학의 통폐합은 자발적으로 이루어졌으나, 국립대 통폐합은 정부 주도로 추진되었다. 그러나 사립대들과 비교할 때 국립대들이 어떠한 역할을 해야 하는지, 그리고 전체 고등교육 생태계의 발전과 관련하여 통합된 국립대들이 어떠한 차별성과 강점을 가져야 하는지에 대한 심도있는 논의는 부족하였다[4,5]. 이에 더해 대학 통폐합은 대상이 되는 대학 구성원들의 극심한 반발을 초래하여 박근혜 정부부터는 통폐합 대신 대학평가를 통한 입학정원 감축전략이 적용되었다[6]. 그 결과, 2015년 대학구조개혁 평가를 통해 약 6만 명의 입학정원이 감축되었고, 2018년 대학기본역량 진단평가를 통해 약 1만 명이 추가로 감축되었다[7].

이와 같이 참여 정부 이래 박근혜 정부까지 추진된 구조개혁 전략들은 '고등교육 규모의 양적 축소 목표' 달성에는 효과적이었으나, '질적 수준의 제고' 면에서는 상당한 한계가 있었던 것으로 보인다. 국제적인 대학평가를 통해 확인되는 한국의 고등교육 경쟁력은 오히려 하락일로에 있기 때문이다. 2017년 세계경제포럼(WEF)의 고등교육 시스템 질 부문 평가에서 우리나라는 81위의 낮은 수준을 보였고, 2018년 더 타임즈(The Times) 세계 100대 대학 평가에서도 중국 대학들의 약진과는 대조적

으로 국내 대학들의 순위는 하락하였다. 이러한 결과의 원인으로 여러 문제가 지적될 수 있겠지만, 지난 십오 년 간의 '양적 축소' 중심의 대학구조개혁 전략도 핵심요인 중 하나로서 평가된다[8]. 그동안 고등교육 규모 감축이 지속적으로 추진되었지만, '양적 축소'와 '질 제고' 사이를 긴밀히 연결하는 '매개 전략'은 부재했기 때문이다.

대학구조개혁이 고등교육의 질 제고로 이어지기 위해서는 미래 사회에서 대학들이 어떠한 역할을 담당해야 하는지, 특히 설립 목표와 지원방식이 다른 '국립대학'과 '사립대학'이 각각 어떠한 역할을 담당해야 하는지에 대한 논의가 필요하다. 등록금 수입에 대학운영 경비를 의존하는 사립대학과 달리, 막대한 정부재정 지원이 이루어지는 국립대학이 지역 사회와 경제 등에 어떠한 기여를 해야 하는지에 대한 심도있는 논의가 필요하다. 그러나 최근 몇 년간 '전체 대입정원 감축전략'이 고등교육 구조개혁 전략으로서 부상하면서 고등교육 전체 입학정원의 80% 이상을 흡수하는 '사립대 구조조정'에만 정책적 관심이 집중되고, 상대적으로 국립대 혁신을 위한 구조조정 논의는 간과되었다. 이는 문제인 정부에서도 크게 다르지 않아서 사립대학을 공영화하는 '공영형 사립대 정책'에 대한 논의는 이루어지고 있지만, 국립대 혁신을 위한 구조조정에 대한 논의는 부재한 상황이다. 오히려 '국립대학 연합네트워크 구축' 등을 통해서 구조조정 없이 국립대에 대한 재정지원을 확대하는 방안이 제안되고 있다.

그러나 대학 규모 면에서는 사립대에 비해 그 비중이 훨씬 낮지만, 지역 사회와 경제에 미치는 '국립대'의 영향력을 고려할 때, 학생 수 감소에 대응하여 국립대 전체의 혁신과 개혁을 위한 구조조정의 필요성은 높다고 할 수 있다. 이에 본고에서는 비교적 성공적으로 국립대 통폐합을 추진했다고 평가받고 있는 핀란드와 노르웨이의 대학 통폐합 사례를 살펴보고자 한다. 양국 모두 2000년 이래 정부 주도로 국립대 통폐합 정책을 대대적으로 추진해온 공통점이 있으나, 추진전략 면에서는 차이가 있어서 통폐합에 대한 다각적인 이해를 높이는 데 도움이 될 수 있기 때문이다. 더욱이 두 국가 모두 보편적인 복지국가 모델에 기반하여 오랫동안 국립대 중심의 무상 고등교육을 추진해왔으나, 2000년대 이후에는 신공공주의(new public management)에 기반한 국립대 통폐합 및 거버넌스 개혁을 통해 대학 경쟁력 강화에 매우 적극적인 자세를 보여 왔다¹⁾. 따라서 이들의 국립대 통폐합 사례는

1) 핀란드 헬싱키 대학은 2018년부터 학부-석사과정의 유럽연합 국가 출신 아닌 외국인 학생들에 대해 연간 13,000 유로 이상의 등록금을 부과하기 시작하였음.

국립대 통폐합 방식뿐만 아니라 국립대 법인화나 혁신 등과 같은 국립대 통폐합을 둘러싼 보다 광범위한 변화 노력을 보여줌으로써 우리나라 국립대의 구조개혁에 필요한 시사점을 제시할 것으로 기대된다. 이에 다음에서는 양국에서 국립대 통폐합을 추진한 배경, 추진전략, 그리고 주요 성과를 살펴보고, 그 결과를 토대로 향후 우리나라에서 국립대 통폐합을 추진할 경우에 고려해야 할 점들을 논의하였다.

2. 핀란드 사례 분석

2.1 대학 통폐합 추진배경

보편적 복지국가인 핀란드에서는 영유아교육부터 고등교육이 모두 무상으로 제공되며, 이에 따라 대학 학업 능력이 입증된 학생에게는 정부 지원을 받으면서 고등교육을 받을 기회가 보장된다. 모든 고등교육기관은 국가나 지자체로부터 재정지원을 받는 공립기관이며, 일반대학(universities)과 직업기술대학(UAS: Universities of Applied Sciences)으로 구분된다. 2019년 현재 13개의 일반대학과 23개 UAS가 운영되고 있는데, 전자가 대학교육과 연구에 중점을 두는 반면에, UAS는 지역발전을 위한 산학협력에 중점을 두고 있다[9].

핀란드에서는 1990년대까지 고등교육 기회의 신속한 확대를 위해서 대학, 고등직업기술대학(polytechnics) 등의 고등교육기관이 전국 곳곳에 설립되었다. 그러나 소규모 대학들이 전국에 산재한 상황이 고등교육체제 내에서 규모의 경제(economies of scale)를 실현하지 못한다는 비판이 제기되면서 2000년대 초부터 대학 통폐합을 위한 논의가 시작되었다[10]. 당시 유럽연합(EU) 차원에서 2010년까지 유럽고등교육지역(European Higher Education Area) 구축을 위해 유럽 공통의 고등교육 학위체제²⁾를 만드는 ‘볼로냐 프로세스(Bologna Process)’가 진행되었고, 이는 핀란드 교육문화부가 국제적 흐름에 부응하여 고등교육 재구조화 방향을 설정하는 주요 동인이 되었다[11]. 핀란드 정부는 경제발전 견인 분야 중심으로 6개 대학연합체를 구성하고 ‘볼로냐 프로세스(Bologna Process)’에 따라 유럽공통학위구조를 도입함으로써 추후 과감한 대학 통폐합을 추진하는 토대를 구축하였다.

2) 유럽 고등교육 전체의 경쟁력 제고를 위해서 국가별로 다른 학위시스템을 통일하여 유럽 단일의 학위체제를 구축하는 것임 (학사과정 3년, 석사과정 2년, 박사과정 3년)

2.2 대학 통폐합 추진전략

본격적인 대학 통폐합은 2006년 핀란드 교육문화부가 「대학 통폐합과 특성화를 촉진하는 계획(structural development of the Finnish higher education system)」을 발표하면서 추진되었다. 동 계획은 고등교육 기관 간의 학과 중복을 최소화하여 세계적인 경쟁력을 확보하는 것을 핵심 목표로 삼았다. 아울러, 산학협력을 촉진하기 위해 지역별 특성을 반영한 고등교육기관 간의 역할 분화를 제안하였다[12]. 즉, 지역대학과 직업기술고등교육기관 간의 통폐합을 추진하고, 대규모 도시에 위치한 대학들의 경우 ‘글로벌 과학기술센터’로 확장하는 계획이 제안되었다. 이를 위해 2007년 기준 20개 대학을 2020년까지 15개 대학으로 통폐합하는 목표가 설정되었다. 대학 간 통폐합을 촉진하기 위해서 ‘성과기반 재정지원 시스템’이 도입되어 2007년과 2010년 사이에 통폐합에 참여한 대학들에게 12~14백만 유로가 지원되었고, 협의체를 구성한 대학들에게는 6.1백만 유로가 지원되었다[12]. 당시 핀란드 고등교육기관들은 모두 정부/지자체 지원을 받는 공립기관이었지만 높은 수준의 자율성이 인정되었기 때문에 통폐합 여부의 최종 결정권은 ‘각 대학’에 있었다. 이에 따라 정부는 통폐합 대학들에 대한 재정적 인센티브 제공을 통해 통폐합을 촉진하는 역할만을 담당하였다. 아울러, 핀란드 정부는 통폐합 대학들의 재정 확충을 위해 해당 대학에 대한 민간기부금(개인, 기업)에 대한 조세감면 조치도 시행하였다. 이와 같은 조치들은 2009년에 개정된 일반대학법(Universities Act of 2009)에 법적 근거가 마련되어 통폐합을 위한 추동력을 제공하였다.

2009년 일반대학법 개정을 통해 핀란드 정부는 모든 국립대학을 법인화하여 대학운영의 자율성을 최대한 보장하는 고등교육개혁을 단행하였다. 동시에 성과기반 재정지원체제를 전면 도입하여 대학의 자율적인 주도하에 발전 목표를 설정할 수 있게 하였다. 그 결과, 각 대학은 통폐합이 해당 대학의 발전에 이익이 된다고 판단하면 적극적으로 참여하였다. Table 1은 그러한 고등교육개혁의 결과를 잘 보여준다. 통폐합 대학들은 연도별로 교육성적을 교육문화부에 보고하고, 차년도 목표 및 성과에 관한 협상을 진행하고 있다. 이러한 과정에 따라 통폐합 대학들의 교육 및 연구 성과도 같이 모니터링되고 있다.

2.3 대학 통폐합 성과

2006년부터 핀란드 교육문화부가 추진해온 대학 통폐합 전략은 일단 외형적으로 성공한 것으로 보인다. 아

래의 Table 1과 같이 2010년 후 지금까지 12개교의 종합대학교가 5개의 새로운 대학으로 통폐합되어 2006년 20개교이었던 일반 대학 수가 13개교로 줄어들었다.

Table 1. University mergers in Finland

Year	Universities for Merger	Results
2010	Helsinki University of Technology, Helsinki School of Economics, University of Art and Design Helsinki	Aalto University
2010	Turku School of Economics, University of Turku	University of Turku
2010	University of Joensuu, University of Kuopio	University of Eastern Finland
2013	Sibelius Academy, The Academy of the Fine Arts, the Theatre Academy	Helsinki University of Arts
2019	Tampere University, Tampere University of Technology, Tampere University of Applied Sciences	Tampere3 (Tampere University/ Tampere University of Applied Sciences)

Sources: T. Nokkala, J. Välimaa & D. Westerheijden. (2016)[12], Tampere University and Tampere University of Applied Sciences homepage. (2019) [13].

2009년에 세 개 대학의 통폐합에 의해 설립된 Aalto University의 경우, 2005년부터 대학 통폐합 논의가 시작되었고, 총 500명의 교원이 참여하여 자율적으로 통폐합이 추진되었다[14]. 직업기술대학(UAS)들의 경우 2011년부터 2014년까지 추진된 통폐합에 의해 10개 대학이 5개의 새로운 대학이 되었다. 다섯 건의 통폐합 중 네 건은 같은 도시에 위치한 대학 간의 통폐합이었으나 University of Eastern Finland는 캠퍼스 간 거리가 90km나 되는 지역 국립대들 간의 통폐합 대학이다. 그리고 2019년에 통폐합이 완성된 ‘탐페레 3(Tampere 3)’은 3개 대학(The University of Tampere, Tampere University of Technology, Tampere University of Applied Sciences)이 통폐합한 연합 대학으로, 연구혁신, 간학문 교육 및 평생교육의 활성화, 산관학 협력의 특성화를 목표로 한다[13]. 탐페레 3은 통폐합 후에 2개 대학, 즉 Tampere University와 Tampere University of Applied Sciences로 재구조화되었다[15]. 통폐합 과정에서 교육 미션이나 교육과정이나 유사한 두 개의 대학(The University of Tampere와 Tampere University of Technology)은 Tampere University로 통합되고, 교육적 미션이 이질적인 직업기술대학(Tampere University of Applied Sciences)은 교육과 연구 면에서 긴밀한 협업을 하는 컨소시엄 형태로 통폐합에 참여했기 때문이다. 이에 따라 통폐합 대학인 Tampere University는 직업기술

대학인 Tampere University of Applied Sciences의 지분의 상당수를 소유하는³⁾ 특이한 관계를 형성하고 있다. 이처럼 ‘컨소시엄’이나 ‘연합’ 등을 통해서 대학 간 자원을 공유하고 사회적 영향력과 경쟁력을 키우려는 시도는 대안적인 통폐합 전략으로서 주목받고 있다.

이와 같은 사례들은 학령인구의 급격한 감소 등과 같은 대학 감축을 강제하는 외부적인 요인이나 정부의 대학평가에 의한 사실상의 강제적인 대학 통폐합이 아니라, ‘정부 인센티브’를 활용한 대학들의 자율적인 대학 통폐합을 보여준다는 점에서 그 의미가 크다. 대학 통폐합에 관한 정부 정책을 예고하고, 대학별로 구성원들이 충분히 논의하는 과정을 거쳐서 통폐합이 이루어졌기 때문에 강제적 통폐합에 대한 저항 문제 등이 심각하게 발생하지 않았던 것이다. 그 결과, 정부의 예산 지원 확대, 대학 자원의 효율적 사용과 교육 및 연구 능력의 강화, 국제적 인지도 상승 등과 같은 긍정적 효과를 가져왔다고 평가받고 있다[12]. 실제로 Aalto University와 University of Eastern Finland는 대학 통폐합 이후 2013년 상해교통대학의 대학평가와 Times Higher Education 평가에서 순위가 상승되었다. 통폐합을 통한 대학 내부 혁신도 촉발되어 Aalto University의 경우 핀란드 대학으로는 최초로 영미식 교수 정년 보장제도를 도입하기도 하였다. 반면에, 대학 통폐합의 핵심 목표 중 하나였던 ‘대학별 특성화’는 핀란드 정부와 사회의 기대에 미치지 못한 것으로 보인다. 통폐합 대학들은 타 대학들과 차별화된 전략이나 틈새시장을 찾기 보다는 선도대학의 모델을 모방하는데 그쳤다고 평가받고 있다[16]. 또한 통폐합된 대학이 이질적 기관 간의 기계적 결합을 넘어 새로운 공동체로 거듭나는 것도 아직은 미결된 과제로 남아 있다. Ursin(2017)[17]은 다른 대학과의 통폐합을 경험한 핀란드 대학 교원들은 새로운 대학 문화를 창출해야 하고, 또한 통폐합 대학이 지향하는 21세기 혁신 대학의 구성원이라는 새로운 정체성을 형성해야 하는 문제 등과 같은 다양한 어려움을 겪고 있다고 지적하였다.

3. 노르웨이 사례 분석

3.1 대학 통폐합 추진배경

노르웨이의 고등교육 시스템을 구성하는 기관들은 크

3) 핀란드의 직업기술대학들은 비영리 유한회사의 형태를 취하고 있음.

게 종합대학교(university), 특성화대학(specialized university), 전문대학(university college) 등으로 구분된다. 2019년 현재 종합대학교는 10개교(국립), 특성화대학교는 9개교(국립대 6개교, 사립대 3개교), 전문대학은 10개교(공립 6개 및 사립 4개)가 운영되고 있다[18]. 학생 수 기준으로는 거의 90%의 학생이 국공립대학에 재학하고 있어 사립대학의 비중은 미미하다고 할 수 있다. 국공립 대학에는 정부 재정지원이 이루어지고 있으며, 2002년부터 취득학점, 졸업생 수, 연구성과, 외부연구비 확보 등에 따라 대학별로 재정지원액이 달라지는 ‘성과기반 대학 재정지원 모델(performance based university funding model)’이 적용되고 있다. 그러나 노르웨이 국립대학들은 법인화된 핀란드 국립대학들과는 달리 여전히 ‘국가기관’에 속한다.

노르웨이 정부는 지난 2005년 핀란드 등과 같은 다른 북유럽 국가들처럼 ‘신공공주의’를 고등교육에 도입하여 고등교육 거버넌스 구조를 개혁하려 시도하였으나, 대학과 언론들의 강력한 반발에 밀려 법안 개정을 포기한 바 있다. 그러나 고등교육 거버넌스의 개혁 없이는 대학 통폐합을 원활하게 진행할 수 없다는 판단에서 노르웨이 교육부는 2018년부터 다시 국립대학 법인화를 위한 전문가위원회를 구성하고 법안 개정 방향을 논의하고 있다.

핀란드와 마찬가지로 노르웨이에서도 전국에 산재되어 있는 소규모의 다양한 고등교육기관들(중등이후 직업기술교육기관, 칼리지 등)의 비효율성과 교육의 질 문제가 대학 통폐합의 주된 동인으로 작용해왔다. 즉, 소규모 고등교육기관 통폐합을 통한 고등교육의 경쟁력 제고가 지난 30년 간 노르웨이 대학 구조개혁의 핵심 목표였다고 할 수 있다. 이러한 노력은 1990년대 중반까지는 고등교육시스템에 대한 정부의 관리 효율성 제고에 초점을 맞추었으나, 1990년 말 이후부터는 대학의 자율성과 경쟁력, 신공공주의 등을 중심으로 한 고등교육 개혁으로 변화하고 있다[19].

3.2 대학 통폐합 추진 전략

노르웨이의 대학 통폐합 역사는 크게 세 단계로 구분할 수 있다. 첫 번째 시기는 1960년대부터 2000년 초까지이고, 두 번째 시기는 2000년부터 2013년까지이고, 세 번째 시기는 2013년 이후 지금까지이다. 이 중 1단계 기간에는 직업계 고등교육기관들의 통폐합이 집중적으로 이루어졌다. 소규모 기관이 주류를 이루던 직업계 고등교육 분야는 기관 운영의 효율화, 경쟁력 강화 등을 위한 통폐합 필요성이 1960년대 중반부터 여러 차례 제기되

었다[20]. 이에 따라 노르웨이 정부는 1965년과 1976년 두 차례에 걸쳐 직업계 고등교육기관 운영을 조정하는 지역 위원회를 설립하는 계획을 수립하였으나, 기관들의 강한 저항에 부딪혀 두 번 모두 성공하지 못했다. 이후 노르웨이 정부는 실패 원인으로 지적된 문제들, 예를 들어 개별 기관 특성에 대한 배려 부족이나 통폐합 추진 정부기관인 교육연구부의 취약한 리더십의 문제, 기관별로 수여하는 직업기술자격 불일치 등을 면밀히 분석하여, 1994년부터 98개 직업계 고등교육기관을 26개 기관으로 통폐합한 후 공립기관으로 전환하는 대대적인 고등교육 개혁을 추진하였다 [20, 21]. 이와 같은 야심찬 개혁은 기관 수 축소에는 성공했으나, 집행과정에서 나타난 강제성으로 인해 대학 구성원들로부터 상당한 반발을 초래하였다. 이로 인해 노르웨이 정부는 2000년부터는 대학 자율에 의한 통폐합을 유도하기 시작하였고, 이와 같은 기조는 2013년까지 지속되었다[21].

두 번째 대학 통폐합 시기인 2000년부터 2013년까지는 직업계 고등교육기관들의 종합대학으로의 승격 욕구에 기반한 자율적 통폐합이 진행되었다. 당시 각 지역의 공립 직업계 고등교육기관들은 학생 충원과 자원 확보의 고충, 타 대학과의 경쟁 심화 등의 불리한 환경에 처해 있었다. 이들은 정부가 요구하는 기준을 충족하여 종합대학교로 승격되거나 인근 지역의 종합대학과 통폐합함으로써 부진한 프로그램을 정리하고 기관의 경쟁력을 강화하기 위해 노력하였다. 교육기관의 승격 욕구에서 출발한 통폐합 열풍은 체계적인 고등교육 개혁보다는 맹목적인 몸집 불리기와 대학 간 모방으로 흘러갔고, 결국 노르웨이 정부는 2013년에 더 이상 직업계 고등교육기관들의 종합대학교로의 승격을 허용하지 않겠다고 공언하였다[21].

2013년에 출범한 새 정부는 정부 주도의 대학 통폐합을 체계적으로 추진하기 시작했다. 이의 일환으로 2014년 발표된 교육과학부 보고서 제18호(Concentration of quality-structural reform in the university and university college sector)는 ‘고등교육 질 제고’를 위한 구조개혁을 제안하였다. 동 계획의 일환으로 교육과학부는 2014년 봄에 모든 고등교육기관들에게 2015년까지 타 대학과의 통폐합을 통해 달성하고자 하는 특성화 목표와 교수-학습의 질 개선 전략 등에 대한 대학 측의 계획을 요구하였다. 이와 함께 노르웨이 정부는 대학재정 지원시스템 혁신과 법규 개정을 통해 고등교육 분야 전체에 국제적 수준의 연구환경을 조성하는 방안을 추진하였다[21]. 즉, 이전의 통폐합이 유사한 고등교육기관 축소를 통한 고등교육의 효율성 제고에 있었다면, 2014년

에 추진된 구조개혁은 날로 치열해지는 국가 간 고등교육 경쟁에 대응하여 '고등교육의 질 제고'를 주요 논거로서 제시한 것이다. 당시 소규모 대학들은 전공의 추가 개설이 어렵고, 교수들 간의 연구 협력이 원활하지 않을 뿐만 아니라, 석·박사 과정을 충실히 제공하기 어려운 구조적 문제를 가지고 있었다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서 노르웨이 정부는 학위 단계별 교육체제를 체계화하고, 대학 교원들의 연구력을 강화하며, 전공의 다양성을 증진하기 위해서 대학 간 통폐합을 추진하고 예산을 지원하겠다고 밝혔다. 이에 따라 통폐합 대학에 대한 재정 지원 확대와 더불어 4년제 대학 승격허가 기준과 대학원 과정 개설기준을 상향 조정하는 방안이 제안되었다[22].

3.3 대학 통폐합 성과

2013년 이래 노르웨이 교육과학연구부에서 고등교육의 수월성 제고를 위해 대규모로 통폐합을 추진한 결과, 33개 국립 고등교육기관이 총 21개교로 통폐합되었다. 2016년에는 15개교를 5개교로 다시 통폐합하였고, 2017년에는 7개교를 3개교로 추가적으로 통폐합하였다. 현재도 세 개 대학을 새롭게 통폐합하는 방안에 대한 타당성 연구가 진행 중이다. 이와 같이 노르웨이의 대학 통폐합 과정의 가장 큰 특징은 Table 2와 같이 중소규모 대학들의 통폐합을 적극적으로 추진한 데에 있다. 이는 대학 통폐합을 통해 정부와 대학 모두가 지향하는 목적이 국제적 수준의 고등교육기관, 특히 탁월한 연구 환경과 석·박사 양성 역량을 갖춘 전문적 종합대학교의 육성이라는 점과 깊은 관련이 있어 보인다.

두 번째 특징은 핀란드에 비해 노르웨이의 경우 '장거리'에 있는 대학 간 통폐합이 많이 이루어졌다는 점이다. 2016년에 세 개 대학이 통폐합되어 만들어진 Nord University는 캠퍼스 간 거리가 최대 664km에 달한다. 네 개의 과학기술대학이 합쳐진 NTNU의 경우에도 캠퍼스 간 거리가 300~400km에 달한다. 이는 아마도 대학 통폐합의 시너지 효과를 최대화하기 위해 지리적 근접성보다는 학문적 관련성, 혹은 상호 보완성을 더 우선시 했기 때문인 것으로 보인다. 그러나 동시에 멀티 캠퍼스 간의 상당한 지리적 거리는 Norgard & Skodvin(2002)[23]이 주장한 바와 같이 이질적인 대학 캠퍼스 구성원간의 소통과 협력을 활성화는 데 장애 요인이 될 수 있다.

2014년부터 2018년까지 대대적으로 이루어진 대학 통폐합에 대한 정부와 대학의 평가는 대체로 긍정적이다. 노르웨이 대학들의 통폐합 과정을 관료주의적 관점과 시

장주의적 관점을 모두 적용하여 분석한 Kyvik & Stensaker(2016)[21]은 노르웨이 고등교육 분야의 최대의 약점이었던 지나친 다양성과 파편화된 구조로 인한 문제점들이 해소되었다고 주장한다. 특히 통폐합을 통해 개별 기관의 규모가 확대됨에 따라 각 기관들이 충분한 행정역량과 전문성을 확보하여 전문적이고 선제적으로 작동할 수 있는 기관으로 거듭났다는 것이다. Arbo & Bull(2016)[24]도 통폐합 대학들이 멀티 캠퍼스(multi-campus)의 효율적 관리 등과 같은 장기적으로 해결해야 할 문제는 있지만, 교육과 연구, 지역사회 봉사, 대학의 평판과 인지도 등이 개선되는 효과를 거둔 것은 분명하다고 평가하였다.

Table 2. University mergers in Norway

Year	Universities for Merger	Results
2016	The Arctic University of Norway, Harstad University College, Narvik University College	The Arctic University of Norway
2016	University of Nordland, Nesna University College, Nord - Trøndelag University College	Nord University
2016	Norwegian University of Science and Technology, Sør-Trøndelag University College, Gjøvik University College, Ålesund University College	Norwegian University of Science and Technology
2016	Diakonhjemmet University College, School of Mission and Theology, Haraldsplass Deaconess University College, Betanien University College	VID Specialized University
2017	University of Bergen, Bergen Academy of Arts and Design	University of Bergen
2017	Bergen University College, Sogn og Fjordane University College, Stod /Haugesund University College	Western Norway University of Applied Sciences
2017	Hedmark University College, Lillehammer University College	Inland Norway University of Applied Sciences
2018	Buskerud University College, Vestfold University College, Telemark University College	University of South-Eastern Norway
Feasibility Study	The Oslo School of Architecture and Design(AHO), Oslo National Academy of the Art, Norwegian Academy of Music	

Sources: Government Norway website. (2019)[18].

아울러 노르웨이 대학들의 통폐합은 고등교육 거버넌스 변화의 국제 동향과 대학 소재 지역의 다양한 요구, 즉 다양성이나 교육의 질과 효율성 등의 구체적인 요구 사이에서 효과적인 매개 역할을 하고 있는 것으로 평가 받고 있다[25]. 즉, 통폐합을 통해 지역 대학들이 세계적 경쟁력을 갖춘 '글로벌 플레이어(global players)'로 성

장하는 동시에, 지역사회의 성장과 발전에 기여할 수 있는 지역개발 역량도 강화되었다는 것이다. 따라서 정부 주도로 이어져 온 노르웨이 대학의 통폐합 열풍은 당분간 지속되면서 주변국들에게도 상당한 영향력을 미칠 것으로 예상된다. 앞으로 노르웨이 정부가 국립대학 법인화를 통해 대학을 정부로부터 법적으로 독립시키고 보다 많은 자율성을 부여한다면, 대학 측의 전략적 판단에 기반한 자율적 대학 통폐합이 더욱 활발히 일어날 수 있을 것으로 보인다.

4. 결론 및 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이 핀란드와 노르웨이가 대학 통폐합을 통해 성취하고자 하는 기본 목표나 지향점은 유사하다. 양국 모두 전국에 산재한 중소규모의 국립대를 통폐합함으로써 고등교육체제 전반의 효율성을 높이고, 나아가 자율성을 기반으로 국제경쟁력 강화를 목표로 하였다. 핀란드는 국립대들의 거버넌스 구조를 법인화를 통해 개혁하면서 중소규모 국립대들의 통폐합을 유도하였다. 2010년에 완성된 국립대 법인화와 성과기반 재정지원제도, 통폐합 인센티브 지원 등의 정책적 노력은 국립대들에게 기관 규모의 확대 동기를 부여하여 자발적인 통폐합을 가능하게 하였다. 그 결과, 국립대들의 혁신과 변화를 촉진하는 데는 성공하였으나, 통폐합 대학의 새로운 정체성과 조직문화를 확립해야 하는 숙제를 남겨 놓았다. 한편 핀란드에 비해 다양한 유형과 규모를 가진 비(非)대학 유형의 고등교육기관들이 많았던 노르웨이는 이들을 중심으로 자율적 통폐합을 유도하다가, 최근에는 체계적이며 전략적인 통폐합을 위해서 정부 주도로 국립대 통폐합을 추진하고 있으며, 대학들도 국제적 수준의 연구 중심 대학으로 성장하기 위한 전략적 관점에서 통폐합에 적극적으로 참여하고 있다.

이러한 결과들이 사회적, 정치적인 맥락이 다른 우리나라에 그대로 적용될 수는 없지만, 향후 국립대 통폐합을 추진해야 할 때 고려해야 할 시사점을 제시해준다. 우리나라의 경우, 참여 정부 이후 국립대학의 통폐합이 대규모로 시도되었으나, 박근혜 정부 이후 대학설립 유형과 관계없이 정원감축 위주의 대학 구조조정이 이루어지면서 국립대 구조개혁에 대한 방향이 불명확한 상태이다. 전체 학생 수 면에서는 사립대에 비해 훨씬 비중이 훨씬 작지만, 고등교육체제 면에서 국립대가 갖는 중요성을 고려할 때, 경쟁력 강화를 위한 국립대 구조개혁은 인구조

벽 시대에 필수적인 과제라고 할 수 있다. 이러한 점에서 핀란드와 노르웨이 사례가 우리나라에 주는 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째 양국 사례는 국립대 구조개혁 방향에 대해 정부 차원의 비전과 전략적인 계획 수립이 필요함을 시사한다. 즉, 기관 간 통폐합을 통해서 대학 수와 입학정원을 감축한다는 정량적인 목표 외에, 통폐합을 통해서 고등교육체제의 질적 성장을 위한 국립대의 역할을 재정립하려는 노력이 요구된다. 핀란드와 노르웨이는 고등교육 전체의 국제경쟁력 제고를 위해서 대학 간의 상호 보완성, 특성화 분야 발굴, 지역산업과의 연계성, 대학운영의 효율성 등을 종합적으로 고려하여 국립대 통폐합을 체계적으로 추진해왔다. 반면에, 우리나라의 경우, 참여 정부 이후 국립대 통폐합이 추진되었으나, 양적 성과에 치중하여 전체 고등교육 생태계의 발전과 관련하여 통합된 거점 국립대들이 어떠한 차별성과 강점을 가져야 하는지에 대한 논의는 부족하였다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 미래 사회에서 대학이 어떤 역할을 담당해야 하는지, 특히 국립대학들이 지역 사회와 경제 등과 어떤 관계를 형성하여야 하는지, 그래서 과거 교육, 연구, 봉사로 귀결되던 대학의 역할이 미래 사회에서는 어떤 방향으로 어떻게 확장되고 변화해야 하는지에 대한 논의가 우선적으로 이루어질 필요가 있다. 이러한 청사진을 가지고 있어야만 대학 통폐합으로 인한 구성원간의 갈등도 최소화되고, 통폐합의 긍정적 효과도 확대될 수 있을 것이다.

둘째, 양국 사례는 대학 통폐합이라는 어렵고 지난한 구조개혁을 진행하기 위해서는 국립대학의 경직된 거버넌스 혁신이 선결조건임을 보여준다. 정부재정의 안정적 지원과 대학 구성원 신분의 법적 보장이 강하게 이루어지는 국립대의 기존 틀로는 대학 거버넌스와 교육 및 연구체제에 변혁을 가져올 수 있는 통폐합이 자율적으로 추진되는 것이 사실상 불가능하다. 법인화를 통해 대학을 정부로부터 독립시키고, 자율성을 바탕으로 한 전략 수립과 실행을 보장하지 않는다면 대학 통폐합과 같은 매우 어려운 실험이 소기의 성과를 거두기 힘들기 때문이다. 이는 국립대 법인화와 성과기반 재정지원제도에 대한 노르웨이 대학들의 우려와 저항에서도 알 수 있다. 우리나라의 경우 핀란드 사례 등을 참고하여 서울대와 인천대가 법적으로는 기관 운영의 자율성이 보장되는 '국립대학 법인'이 되었지만, 현재까지 성공적인 모델이라는 평가를 받지 못하고 있다[26]. 그에 따라 추가로 국립대의 법인화도 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 이러한 결과들은 소위 "한국형 국립대 법인화 모델"이 대학 특성을 반영한

자율적인 운영모델로서는 근본적인 한계를 내포하고 있음을 시사한다. 이는 아마도 법인화된 대학에 대한 재정 지원에 따른 간접적인 규제들(대학입시, 학생정원 관리, 대학자산 운영, 회계 등)이 여전히 많이 존재하며, 책무성 이행을 위한 기제도 약하기 때문일 것이다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 핀란드와 노르웨이처럼, 법인화된 대학에 대한 규제는 최소화하되, 성과 중심의 재정지원을 통해서 대학의 책무성을 강화하는 시스템을 도입할 필요가 있다.

셋째, 핀란드와 노르웨이 사례는 고등교육체제의 파괴적 혁신(disruptive innovation)을 위해서는 다양한 통폐합 모형이 개발될 필요가 있음을 시사한다. 우리나라의 경우, 앞서 언급한 바와 같이 설립유형이 동일한 대학 간 통폐합, 즉 국립대간 통폐합, 사립대간 통폐합이 추진되었고, 설립유형이 동일한 경우에는 4년제 대학과 2년제 대학 간의 통폐합이 추진되었다. 반면에, 앞서 살펴본 핀란드와 노르웨이의 경우 동일 유형의 기관 간 통폐합 외에도 다양한 유형의 통폐합이 시도되고 있다. 예를 들어, 세 개의 종합대학교가 컨소시엄 형태로 통폐합하되, 그 중 2개 대학이 1개 대학의 지분을 공동 소유하는 핀란드 대학의 새로운 통폐합 방식은 대학의 새로운 거버넌스 모델과 교육과정 구성에 대한 대학과 정부의 탐색과 논의가 필요함을 보여준다. 즉, 기관 대 기관 간의 통폐합만이 아니라, 새로운 교육과 연구 모형의 창출을 위해서 컨소시엄이나 연합 등과 같은 다양한 유형의 통폐합이 시도될 필요가 있음을 보여준다. 또한, 일반대학과 직업계 고등교육기관 간의 과감한 통폐합을 추진한 핀란드와 노르웨이 사례는 고등교육 재정이 열악해지는 상황에서 전통적인 이분법적인 고등교육 구분에 매달리기 보다는, 변화하는 산업과 사회수요에 맞추어 대학교육과 산업교육 간의 융합을 통해서 고등교육의 효율성을 향상시킬 필요가 있음을 시사한다[27].

마지막으로 양국 사례는 성공적인 국립대 통폐합을 위해서는 통폐합을 통해 설립되는 새로운 대학의 비전, 교육과 연구의 지향점, 그리고 타 대학과의 차별성 등에 대해 심도 있는 고민이 필요함을 시사한다. 핀란드와 노르웨이 사례가 보여주듯이, 구성원의 신분보장이 강한 국립대들의 경우 통폐합 결정에 대한 구성원간의 합의를 도출하기가 힘들고, 그 과정에서 좌초되기가 쉽다. 그 결과, 통폐합 대상 대학의 거버넌스 통합에만 정부와 대학 관계자들의 노력이 집중되고, 정작 통폐합을 통해서 새롭게 탄생하는 대학의 비전과 운영 방향에 대해서는 충분한 논의가 이루어지지 못하게 된다. 실제 핀란드와 노르웨이에서 통폐합을 통해서 설립된 대학들이 기존 대학과의

차별성을 확보하거나, 이질적인 대학 구성원들을 융합시키는 것은 후속과제로서 남아 있다. 이러한 문제들을 고려할 때, 줄속으로 통폐합 정책을 추진하기 보다는, 시간이 걸리더라도 통폐합된 국립대의 비전, 특성화 방향 등에 대해 대학 구성원 간의 합의를 도출하는 과정을 거칠 필요가 있다.

요약하면, 핀란드와 노르웨이 사례는 대학운영의 효율성 제고 외에도 ‘국제적 수준의 대학, 혁신적인 대학을 만들기’가 국립대학 통폐합의 근본 목적이 되어야 함을 확인시켜 준다. 그래야 대학 통폐합을 통한 고등교육 규모의 양적 축소가 질적 제고로 연계되는 선순환 효과가 발생할 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 무엇보다도 급속히 변화하는 사회에서 요구되는 고등교육 모델에 대한 깊은 고민이 선행되어야 한다. 즉, 급격한 인구 감소와 4차 산업혁명의 도래라는 전대미문의 낯선 환경 앞에서 정부와 대학은 고등교육의 역할과 책무를 먼저 심도 있게 검토하고, 그 연장선 상에서 공적 자원으로로서의 국립대 혁신과 재구조화를 추진해야 할 것이다.

REFERENCES

- [1] OECD. (2017). *Collaboration, Alliance, and Merger among Higher Education Institutions*. Paris : OECD.
- [2] K. S. An & E. Y. Lee. (2015). A Study on the University Restructuring Policy in Convergence Society: from the Perspective of Habermas's Communicative Action. *The Journal of Politics of Education*, 13(8), 439-447.
- [3] J. E. Chae. (2013). The Impact of Mergers on the Experiences of Students. *Korean Journal of Comparative Education*, 23(5), 53-75.
- [4] H. S. Lim. (2009). The Educational Realities of National Universities and Private University and Their Reform Agenda. *Journal of Korean Social Trends and Perspectives*, 10, 76-101.
- [5] S. Y. Byoun & J. E. Chae. (2018). An Analysis of university mergers through faculty experiences: Case studies of mergers between a two-year college and an university. *The Korea Educational Review*, 24(2), 167-194.
- [6] G. R. Kim & I. Y. Lee. (2016). Analysis of the Characteristics of Conflict Network Structure in Merger Process of Small Schools and National Universities. *The Journal of Politics of Education*, 23(3), 49-73.
- [7] Ministry of Education. (2018). *Results of the Evaluation of University Education Capacities*. Seoul.
- [8] J. S. Kim. (2018). A Critical Review of the University

- Restructuring Evaluation. *Journal of Institute for Social Sciences*, 29(2), 227-248.
- [9] Ministry of Education & Culture. (2018). *Finnish Education in a nutshell*. https://www.oph.fi/download/146428_Finnish_Education_in_a_Nutshell.pdf, August 7, Helsinki.
- [10] P. Vartiainen. (2017). Campus-based tensions in the structural development of a newly merged university: the case of the University of Eastern Finland. *Tertiary Education and Management*, 23(1), 53-68.
- [11] S. Reichert & C. Tauch. (2003). *Trends 2003: progress towards the European Higher Education Area. Bologna four years after: steps toward sustainable reform of higher education in Europe*. Brussels : Report prepared for the European University Association.
- [12] T. Nokkala, J. Välimaa & D. Westerheijden. (2016). Finland - University Mergers and Institutional Profiling. Publications Office of the European Union. Luxembourg.
- [13] Tampere University and Tampere University of Applied Sciences homepage. (2019). <https://www.tuni.fi/en>. June 30.
- [14] Aalto University website. (2019). <https://www.aalto.fi/>. May 26.
- [15] J. Kerola. (2019). This is the case for the new university community in Tampere. <https://www.aamulehti.fi/a/200606842>.
- [16] T. Aarrevaara, I. Dobson & C. Elander. (2009). Brave new world. *Higher Education Management and Policy*, 21(1), 1-18.
- [17] J. Ursin. (2017). Transforming Finnish higher education: Institutional mergers and conflicting academic identities. *Revista de Investigación Educativa*, 35(2), 307-316.
- [18] Government Norway website. (2019). <https://www.regjeringen.no>.
- [19] S. Kyvik. (2009). *The Dynamics of Change in the Organisational Field of Higher Education: Expansion and Contraction*. Netherlands : Springer.
- [20] S. Kyvik. (2002). The merger of non-university colleges in Norway. *Higher Education*, 44(1), 53-72.
- [21] S. Kyvik & B. Stensaker. (2016). Mergers in Norwegian higher education. *Mergers in Higher Education*, 46, 29-42.
- [22] Ministry of Education & Research. (2016). *Quality Culture in Higher Education*. Oslo.
- [23] J. D. Norgård & O. J. Skodvin. (2002). The importance of geography and culture in mergers: A Norwegian institutional case study. *Higher Education*, 44(1), 73-90.
- [24] P. Arbo & T. Bull. (2016). Mergers in the North: The making of the Arctic University of Norway. *Mergers in Higher Education*, 46, 107-127.
- [25] University World News. (2018). *Will Nordic model of higher education survive reforms?*. <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20180406162120139>. April 6.
- [26] Y. H. Chun. (2014). Uncertainty of Autonomy Effects in Agentification: the Case of Seoul National University. *Korean Journal of Public Administration*, 52(4), 79-109.
- [27] J. W. Yi, D. S. Han & D. H. Yun. (2016). Crisis at Universities and the Practical Issues of Physical Education and Sports Related Departments. *The Journal of Politics of Education*, 14(1), 427-436.

채재은(Jae-Eun Chae)

[상하원]



- 2006년 9월 ~ 현재 : 가천대학교 행정학과 교수
- 관심분야 : 고등교육, 평생교육, 복지행정
- E-Mail : chaeja@gachon.ac.kr

변수연(Su-Youn Byoun)

[상하원]



- 2015년 3월 ~ 현재 : 부산외국어대학교 만오교양대학 조교수
- 관심분야 : 고등교육조직 및 정책, 대학 효과
- E-Mail : sybyoun@bufs.ac.kr