

# 대학 구조개혁 정책의 쟁점과 과제<sup>1)</sup>

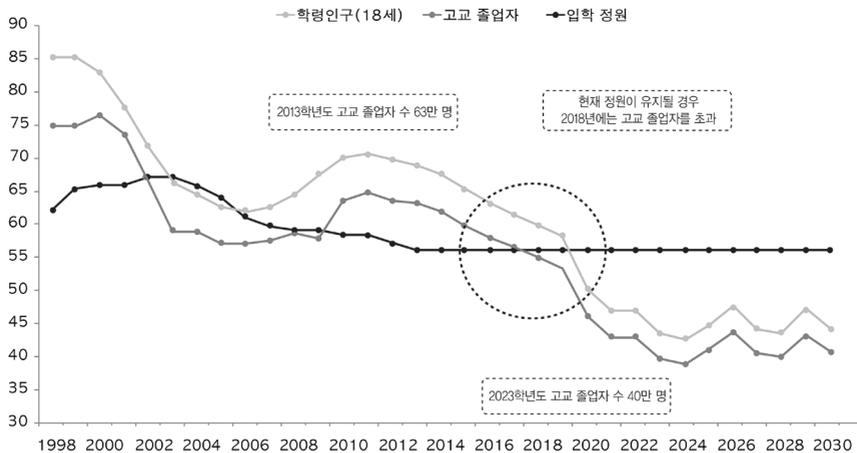
이영 한양대학교 경제금융학부

## I. 배경

저출산으로 인해 고교 졸업자 수가 2013년 63만 명 에서 10년 뒤인 2023년 40만 명으로 대폭 감소될 것으로 예상되고 있으며, 해외 유학생 유치 확대나 평생교육의 확대가 용이하지 않은 상황에서 대학의 구조개혁이 시급한 사안으로 등장하였다. 박근혜정부는 지난 정부 하에서의 대학 정원 감축이 지방대학에 편중되어 이루어졌고 구조조정의 폭도 제한된 것으로 평가하고 대학 구조개혁을 정부 주도로 수도권을 포함하여 추진하여야 할 필요성이 높아진 것으로 판단하고 있다.

그림 1. 대학 입학 자원과 대학 입학 정원

(단위: 만 명)



출처: 교육부(2014.1.28.), 대학 구조개혁 추진계획 보도자료.

1) 본고는 필자 개인의 의견이며, 2014년 4월 대학교육지에 게재된 동일 필자의 글로 출발하여 최근 현황을 보완하고 논의사항을 추가하는 형태로 원고가 작성되었음을 밝힌다.

[그림 1]은 교육부의 공식 보도자료에서 인용한 것으로, 1998년 이후 대학 입학 자원과 대학 입학 정원을 보여 주고 있다. 고교 졸업자 수는 2011년에 65만 명으로 정점을 이룬 후 지속적으로 감소하여 2018년에는 현재의 대학 입학 정원인 56만 명 이하로 감소되고 이후 추가적으로 감소하여 40만 명 수준에 이르고 있으며, 2023년 이후에는 이 수준이 유지될 것으로 예상되고 있다. 감소의 속도를 보면 2019년까지는 상대적으로 완만하다가 2019년 이후 급격한 감소가 3~4년간 발생하고 이후 40만 명 부근에 머물고 있다. 이러한 인구변화에 따르면 고교 졸업생 이외의 다른 대체 입학 자원을 찾지 못한다면 10년 뒤의 대학의 정원은 현재보다 16만 명 정도 감소해야 함을 의미한다.

노무현정부(2003.3~2008.2)와 이명박정부(2008.3~2013.2)의 대학 입학 자원과 입학 정원의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 총량의 변화를 살펴보면, 2003년에서 2013년 사이 대학 정원이 107,278명 감축되었다. 이는 노무현정부와 이명박정부에서 이루어졌던 정부의 간접적인 대학 구조개혁 정책에 의해 11만 명에 가까운 정원 감축이 이루어졌음을 의미하며, 이러한 정도의 감축만으로도 2019년 이전까지 고교 졸업생의 완만한 감소에는 대응이 가능함을 의미한다.

좀더 상세히 노무현정부와 이명박정부의 대학 구조개혁 내용을 살펴보면, 노무현정부는 고교 졸업생이 2000~2002년 사이의 대폭적인 감소 이후 57~58만 명 수준으로 안정화되었던 시기이다. 2000년대초에는 급격한 입학 자원 감소가 나타났고, 미충원률이 높은 수준을 유지하였기 때문에 대학 구조개혁의 압력도 높았던 시기였다. 이명박정부는 작은 베이비붐으로 고교 졸업생 수가 높아졌던 시기로 고교 졸업생이 65만 명 수준으로 증가 후 다시 낮아졌다. 이러한 고교 졸업생 수의 변화로 이명박정부는 정원 감축의 시장 압력이 크지 않았던 시기이다.

시기별로 정원 감축의 특징을 살펴보면, 참여정부 시기에는 국·공립대학의 정원 감축률이 높았던 반면, 이명박정부 시기에는 상대적으로 사립대학의 감축률이 더 높다. 지역별로는 시기 구분 없이 모두 수도권대학에 비해 지방대학 감축률이 월등히 높게 나타났다(유기홍의원실 성명서, 2014.1.28., “지난 10년간 대학 정원 지방만 감축 수도권 무풍지대”).

주요한 대학 구조개혁 유도 사업에는 국립대학 통폐합 지원 사업(2005년과 2008년 시행, 8,903명 감축), 구조개혁 선도대학 지원 사업(2005년, 5,876명 감축), (동일 재단 내) 사립대학 통폐합(2004~2013년, 12,263명 감축), 산업대·전문대의 일반대로의 전환(2004년 이후 지속,

4,777명 감축), 폐교 조치(6개교 2,329명 감축) 등이 있었다. 이러한 구체적인 대학 구조개혁 사업에 덧붙여, 두 가지 요소가 대학 정원 감축을 유도하였는데 하나는 미충원으로 나타나는 시장 압력이며 또 다른 하나는 교육(과학기술)부의 각종 평가에서 충원률이 주요 지표로 포함된 것이다. 미충원의 심화와 교육부의 각종 평가는 정원 감축 유도에 매우 큰 효과를 보인 것으로 추정된다. 2003년에서 2013년 사이 대학 정원이 107,278명 감축되었는데, 앞에서 나열한 구조개혁 목적 사업들에 의한 감축 규모가 34,100여명에 불과한 것으로 나타나, 나머지 7만 명 이상의 정원 감축은 구조개혁의 특정 목적 사업이 아닌 다른 교육부 사업 또는 시장에서의 구조조정 압력으로 이루어진 것으로 평가된다. 이는 정부 정책만큼 시장의 힘이 대학 구조조정의 압력으로 작용하였음을 의미하며, 정부의 직접적인 대학 구조개혁 정책이 실시된 이후에도 시장의 힘이 작동할 것임을 의미한다.

표 1. 대학 입학 정원의 변화(2003, 2008, 2013년)

(단위: 명, %)

구분	2003년	2008년	2013년	증감률			
				2008 -2003	2013 -2008	2013 -2003	
수도권	220,407	209,918	202,177	-4.8	-3.7	-8.3	
비수도권	광역시	155,106	135,649	129,745	-12.5	-4.4	-16.4
	도	277,657	236,424	213,970	-14.9	-9.5	-22.9
	소계	432,763	372,073	343,715	-14.0	-7.6	-20.6
합계	653,170	581,991	545,892	-10.9	-6.2	-16.4	

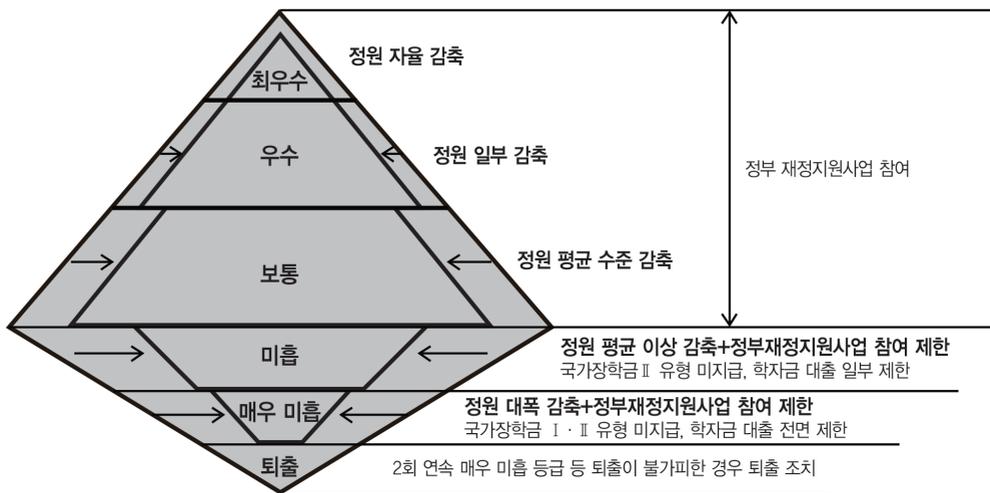
출처: 유기홍(2014.1.28). "지난 10년간 대학정원 지방만 감축 수도권 무풍지대" 의원실 성명서.

## II. 정책 현황과 문제점

박근혜정부의 대학 구조개혁의 기본 구조는 2014년 1월 28일에 발표되었다. 박근혜정부의 대학 구조개혁 정책은 이명박정부의 대학 구조개혁 정책의 연장선에 있으면서도 뚜렷한 차별성을 가지고 있다. 박근혜정부의 대학 구조개혁의 특징은 아래의 네가지로 정리될 수 있다. 첫째, 정부

주도의 구조개혁 필요성을 수도권과 지방의 공동 발전에서 찾고 있다. 균형 발전이라는 시각에서 정부의 고등교육시장 개입의 근거를 찾고 있는데, 실제로 균형 발전을 강제하지 않는다면 대학 구조개혁을 입학 자원이 줄어 미충원이 대규모로 발생하기 이전에 선제적으로 할 근거는 제시하기 어렵다. 둘째, 대학 구조개혁은 학교 수 감축과 입학 정원 수 감축을 병행하여 추진하고, 이러한 감축에 있어서 수도권/지방, 일반대/전문대학 간의 균형을 고려하여 접근한다. 셋째, 정부 주도형의 대학 구조개혁을 위해 대학 평가체제 개선을 추진한다. 이명박정부에서 폭넓게 사용되었던 정량 평가가 여러 부작용을 가지고 있다고 인식하고, 정성평가와 절대평가를 강화하고 고등교육 평가를 전담하는 평가원이나 평가센터를 설립·운영하는 것을 추진하고 있다. 넷째, 잔여재산 처리 등 사립대학이 스스로 퇴출할 수 있도록 법적 근거 마련한다. 정원 감축 및 퇴출 시, 명예 퇴직 제도 도입, 구조조정 기금 또는 잔여재산을 재원으로 한 퇴직수당 지급 등을 검토하고, 정원 감축으로 발생하는 유휴시설에 대해 임대업 등 영리행위를 허용하는 방안을 검토한다.

그림 2. 정부의 5등급 대학 구조 평가



출처: 교육부(2014.10.), 대학 구조개혁 평가지표 마련을 위한 의견수렴(안).

정부는 구조개혁 기간(2014~2022년)을 3년 단위의 세 주기로 나누어 각 주기별로 4만 명, 5만 명, 7만 명을 각각 감축하여 총 16만 명을 감축할 계획이다. 주기마다 모든 대학을 평가하고 5단계로 등급을 나누어 평가 등급에 따라 최우수 등급을 받은 대학은 재정지원사업과 연계하여 자율 감축을 유도하고, 나머지 등급을 받은 대학에 대해서는 차등적으로 정원 감축을 강제할 계획이다. 지방 대학 특성화사업, 수도권 대학 특성화사업, 학부교육 선도대학 육성사업(ACE), LINC, BK21 플러스, 특성화 전문대학 육성사업 등 모든 정부 재정지원사업 평가에 구조개혁 계획(실적)을 반영하여 구조개혁을 유도할 계획이다.

2014년 10월 대학 구조개혁 관련 공청회 자료에 따르면, 향후 고등교육 수급전망에 따른 선제적 대응을 위해서 정부의 직접적인 대학 구조개혁 정책의 추진이 필요하다고 주장되었다. 하지만 이미 앞에서 살펴본 바와 같이, 현재의 정원이 유지된다고 하더라도 2019년 이후에나 고교 졸업생 수가 입학 정원보다 작아지게 될 것이고 더욱이 정원이 과거 10년 동안 그랬듯이 감소할 것이기 때문에 이러한 주장의 설득력은 높지 못한 것으로 보인다.

교육부는 선제적 대응 필요성 주장의 근거로 “지방, 전문대학부터 타격을 받아 궁극적으로 고등교육 생태계 황폐화 우려”, “지역에서의 대학의 역할을 감안할 때, 지역대학의 감소가 지역의 위기로 직결”, “국가적으로 중견·고급기술인력 공급에 차질”의 세 가지 논리를 제시하였다. 이러한 근거들도 설득력이 높지 못한 것으로 보인다. 지방대학이 문을 닫게 되는 경우 지방대학에서 근무할 학문 후속 세대에 대한 수요가 줄어들어 수도권대학, 대학원이 위기를 겪고 이로 인해 고등교육 생태계가 황폐화될 것이라는 논리를 전개하고 있으나, 이는 대학의 기능 중 학부생 양성, 연구자 양성이 학문 후속 세대보다 월등히 큰 비중을 차지하고 있음을 간과하고 있는 것이다. 더욱 중요하게는 현재 정부가 추진하고 있는 선제적이며 균등적인 구조조정이 오히려 고등교육 생태계를 황폐화시킬 가능성이 큰데, 이는 한계 대학이 퇴출되지 않고 연명하고 부실대학들의 정원이 충분히 줄어들지 못하고 우수한 대학의 정원이 적정치보다 많이 줄어들게 되어 학생과 학부모들의 대학 선택권이 제약되고 해외 유학이 늘어나게 될 것으로 우려되기 때문이다. 지역대학이 지역에서 중요한 역할을 수행하고 있다는 것은 중요한 사실이다. 정부가 재정지원을 통해 건실한 지역대학을 양성하는 것은 바람직한 정책이나 건실한 대학들의 정원들을 줄여 부실대학으로 입학유도를 유도하여 부실대학이 연명하도록 하는 것은 바람직한 정책으로 보기 어렵다. 세 번

째로 제시된 국가적으로 중견·고급기술인력 공급에 차질이라는 근거도 근거라기 보다는 오히려 현재 정부가 추진 중인 선제적이며 균등적인 구조조정으로 발생할 수 있는 문제점으로 보인다. 균등적인 구조조정으로 인해 부실대학들이 연명함으로써 중견, 고급기술 인력 공급에 오히려 차질이 초래될 것으로 우려된다.

구조개혁 평가 방식에서 정성평가를 강조하는 것은 단편적인 정량평가가 가질 수 있는 평가의 폐해를 고려할 때 일면 이해되는 측면이 있으나, 대학단위 구조개혁 평가에서 정성평가 방식이 가질 수 밖에 없는 한계점으로 인해 우려되는 부분이다. CK 사업(교육특성화사업)과 같은 사업단위의 재정지원사업의 경우 정성평가는 작동 가능하고 매우 중요한 요소가 될 수 있다. 왜냐하면 사업단이 어떠한 방식으로 특성화를 추진하고 이를 위해 어떠한 노력을 기울일 것인가는 재정지원 여부 결정의 중요한 근거가 될 수 있기 때문이다. 또한 사업단들의 지원분야를 학문분야 등으로 나눌 수 있기 때문에 분야별로 지원 사업단이 아주 많지는 않아 해당 분야의 모든 지원 사업단을 한 평가단이 평가하는 것이 가능하여, 평가자의 주관적 편이로 인한 평가의 비등가성을 피할 수 있다. 대학단위의 구조개혁 평가에서 있어서 정성평가는 특성화 사업단에 대한 정성평가와는 전혀 다른 성격을 띠게 된다. 먼저 구조개혁 평가는 본질적이 특성상 특정 사업군이 아닌 모든 대학이 평가 대상이 되기 때문에 이는 원칙적으로 한 평가단이 모든 대학을 다 평가하여야 함의 미한다. 하지만 한 평가자가 200여개의 대학 또는 150여개의 전문대학을 모두 평가한다는 것은 불가능하다. 지역, 학교 규모 등을 기준으로 여러 개의 평가단을 두는 경우 평가단의 등가성을 확보하는 것은 매우 어려운 일이 될 것이며, 지역, 학교 규모에 따른 집단들을 각각 어떤 비율로 구조조정을 하게 할 것인가를 결정하는 것도 매우 어려울 것이다. 현재의 정부 평가안은 리그로 나누지 않고 전체를 하나로 평가하는 방식을 취하고 있는 것으로 보이는데, 평가자에 따른 평가 편이 발생의 방지가 매우 중요한 이슈가 될 것이다. 구조개혁 평가는 재정지원이 아닌 구조조정이라는 월등히 중요한 결과를 가지는 평가이기 때문에 정성평가의 객관성과 신뢰성에 대해서 구조조정의 대상으로 평가된 피평가대학들이 강력히 문제를 제기할 가능성도 매우 크다.

최초 구조개혁 평가안에서는 교육과정에 대한 평가를 강조하였는데, 2014년 9월 30일 공청회에 발표된 안을 보면 교육과정에 대한 평가는 많이 약화되고 매우 많은 교육 투입 요소들에 대한 평가로 변화되었음이 관찰된다. 공청회에 제시된 안에 담겨 있는 평가 기준과 지표는 너무 과도

하게 많고 상세한 것으로 보여, 이로 인해 대학들의 대학 운영에 왜곡이 발생할 수도 있을 것으로 우려된다.

### Ⅲ. 분석

박근혜정부의 대학 구조개혁 정책은 균형발전, 정성평가 강화, 정부주도평가 강화라는 측면에서 이명박정부의 대학 구조개혁 정책과는 차별성을 가진다. 박근혜정부의 대학 구조개혁 정책이 이명박정부의 정책과 유사하다는 주장도 있지만, 시장친화적인 성격을 약화시키고 균형발전과 정부역할을 강화시키고 있다는 점에서 매우 큰 차별성을 가지고 있다.

〈표 2〉에서는 박근혜정부와 이명박정부의 대학 구조개혁 정책을 비교 분석하였다. 이명박정부의 대학 구조개혁 정책은 학생의 선택을 존중하는 시장친화적인 구조개혁을 지향하고 있으며, 지역 불균형을 심화시키는 신시장주의 구조개혁으로 비판받을 수 있다. 지역 불균형 심화와 관련하여서는 구조개혁 평가에서 수도권/비수도권 리그를 나누어 평가하는 등 보완책이 추진되기도 하였다. 평가 방식에 있어서, 재정지원 제한대학 평가는 100% 정량평가 방식으로 하위 15% 대학을 기계적으로 선정해 내는 방식을 취하고 있다. 이러한 평가가 가지는 한계점을 절대평가 요소를 지닌 학자금 대출 제한 평가와 정성평가 요소를 지닌 경영부실대학 평가로 보완하고 있다.

이에 대비하여 박근혜정부의 대학 구조개혁 정책은 지역대학을 살리는 균형적인 구조개혁을 지향하고 있으며, 부실대학의 정원뿐 아니라 우수대학 정원도 감축시킴으로써 학생의 피해와 국가 경쟁력 훼손을 초래한다는 비판을 받을 수 있다. 또한 모든 대학들이 구조개혁 평가의 대상으로 들어오고 정부의 재정지원사업에 학생 감축(계획) 실적을 포함하여 대학의 자율성이 훼손된다는 비판이 있을 수 있다. 평가방식에 있어서 정성평가와 절대평가를 보완하고 있다. 이미 앞에서 지적한 바와 같이 대학 단위의 구조개혁 평가에서 정성평가를 도입하는 경우 평가의 등가성을 확보하기 쉽지 않아 평가의 신뢰성과 객관성에 대한 문제가 제기될 가능성이 크다.

표 2. 박근혜정부와 이명박정부의 대학 구조개혁 정책 비교 분석

	박근혜정부	이명박정부
접근방식 과 지향점	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 균형 발전과 특성화</li> <li>◇ 공급자 평가</li> <li>◇ 정부 역할 강조</li> <li>◇ 형평성</li> <li>◇ 영국, 유럽 모형 지향</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 자율과 책임</li> <li>◇ 수요자, 학생 선택 증시</li> <li>◇ 시장친화적</li> <li>◇ 효율성</li> <li>◇ 미국 모형 지향</li> </ul>
구조조정 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 정원 감축 + 대학 수 감소</li> <li>• 모든 대학 정원 감축: 특성화, BK21+ 등 재정사업의 지원 요건으로 유도 + 구조개혁 평가로 강제</li> <li>• 소수의 한계대학 구조조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 대학 수 감소 + 정원 감축</li> <li>• 한계대학 구조조정: 6개교 폐교</li> <li>• 부실 대학 정원 감축: 구조개혁 평가로 자발적 정원 감축 유도</li> </ul>
평가 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 5등급 구조개혁 평가</li> <li>• 최우수: 자율 감축, 재정지원사업 요건으로 정원 감축 유도</li> <li>• 우수 · 보통: 재정지원+정원 감축</li> <li>• 미흡 · 매우미흡: 재정지원 제한+정원 감축</li> <li>◇ 정성 중심(60%)</li> <li>◇ 절대평가 강화</li> <li>◇ 과점평가 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 깎대기 구조의 평가체제</li> <li>• 재정지원 제한 대학 평가: 정량, 상대</li> <li>• 학자금대출 제한 평가: 정량, 상대+절대</li> <li>• 경영부실대학 평가: 정성, 절대</li> <li>◇ 정량평가 중심</li> <li>◇ 상대평가 중심</li> <li>◇ 여건과 성과평가 중심</li> </ul>
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 균형적인 구조조정, 지역 균형</li> <li>◇ 학교 내 학과 구조조정 촉진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 효율성, 경쟁력 제고</li> <li>◇ 학생 선택 존중 구조조정 방식</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 생존한 부실대학의 재학생 피해</li> <li>◇ 우수대학 정원 감소로 학생 피해</li> <li>◇ 대학의 자율성 훼손</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 지역대학 약화, 지역 불균형 심화</li> <li>◇ 느린 구조조정, 특히 학과 구조조정이 미진</li> </ul>
연관된 교육/연구 지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 정성, 과점평가에 따른 학과 단위 지원 강화 + 구조개혁 요건 부과 + 강한 사업 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 정량, 상대평가에 따른 학교 단위 지원 + 자율적 사업 및 예산 운용 + 약한 사업 평가와 관리</li> </ul>
정치적 수용성	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 지역대학과 국회의 찬성</li> <li>◇ 대학 집단 간의 이해 상충</li> <li>◇ 정부와 관료의 역할과 권한 확대</li> <li>◇ 손실을 보는 집단: 학생, 우수대학, 충원률이 높은 중간대학</li> <li>◇ 잠재적으로 손해를 보게 될 학생과 학부모의 집단적인 반대는 실현되기 어려움</li> <li>◇ 이득을 보는 집단: 충원률이 낮은 열악한 대학, 관료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 지역대학과 국회의 반대</li> <li>◇ 한계대학과 지역의 강한 반발로 폐교가 어려움</li> <li>◇ 정부와 관료의 역할과 권한 축소</li> <li>◇ 손실을 보는 집단: 충원률이 낮은 열악한 대학</li> <li>◇ 이득을 보는 집단: 학생, 우수대학, 중간대학</li> </ul>

#### IV. 쟁점과 과제

대학 구조개혁은 학생과 학부모의 선택을 중시하는 지역대학에는 불리할 수 있는 정량평가 중심의 시장친화적 구조개혁을 시행하여야 하는지, 아니면 균형발전과 특성화를 중시하는 정성평가 중심의 국가주도형 구조개혁을 시행하여야 하는지가 가장 중요한 쟁점으로 보인다. 필자는 시장친화적 구조개혁이 학생과 학부모의 피해를 최소화하고 대학의 자율성을 보다 존중하며 장기적으로 대학의 경쟁력을 제고할 수 있다는 측면에서 보다 바람직하다고 판단한다. 고등교육은 초·중등교육과 달리 전문성과 사적 투자의 성격이 강하고 이로 인해 고등교육의 자율성과 책무성이 고등교육의 경쟁력 확보를 위한 필수 요소이다. 미국 고등교육의 경쟁력이 유럽 고등교육의 경쟁력보다 높은 것은 대학의 자율과 책무를 존중하는 정책을 시행하였기 때문이다. 현재 추진되고 있는 여러 고등교육 정책은 유럽 모형을 지향하고 있으며 정부의 개입이 과도할 수 있으며, 현재의 정책들이 추진되는 경우 우리나라의 대학들이 유럽 대학과 같이 경쟁력이 약화될 가능성도 있다.

정책 개선 방안을 아래의 다섯 가지로 정리하였다.

첫째, 대학 구조개혁 관련 정책들이 대학의 자율성과 책무성을 제한하는 규제로 작동하는 부분을 최소화하여야 한다. 이를 위해서는 지나치게 균형적인 구조개혁의 추구는 지양되어야 한다. 현재의 균형적인 구조개혁은 궁극적으로 학생들에게 피해를 주게 된다. 균형적인 정원 감축은 가고 싶은 우수대학에는 진학하지 못하고 가기 싫은 열악한 대학으로 진학하게 만드는 피해를 학생에게 주며 결과적으로 국가 경쟁력을 낮추게 된다. 이러한 변화에 대응하여 향후 해외유학의 증가와 같은 시장반응이 나타날 가능성이 있다.

둘째, 학생의 피해와 국가 경쟁력 훼손을 줄이기 위해서 일률적인 정원 감축보다는 대학의 특성에 맞춘 구조개혁을 추진하여야 한다. 최상위 대학들의 경우 대학원 강화나 유학생 유치 확대 등의 탈출구를 열어주고, 전문대학의 경우 평생교육기관으로 자리잡을 수 있게 전폭적인 정책적 지원을 행하여야 한다. 든든학자금과 같은 형태의 학자금대출 제도를 재취업을 준비하는 성인이 전문대학에 진학하는 경우 제공하는 수요자 중심의 평생교육정책을 실시하는 것도 바람직하다. 이러한 평생교육을 위한 취업 후 상환 학자금제도는 현재 정책화가 검토되고 있다.

셋째, 열악한 대학에게 보다 바람직한 지원 형태는 다른 대학들의 정원 감축으로 인해 구조조정 압력이 감소되도록 하는 것보다, 이들 대학의 특성화를 위한 재정지원을 확대하고 구조개혁의 걸림돌을 제거하여 줌으로써 스스로 구조개혁을 할 수 있도록 유도하는 것이다. 예를 들어, 인근의 두 대학이 합병을 하는 경우 하나의 캠퍼스로 통합하고 다른 캠퍼스를 수익용 기본재산으로 용도 변경(필요시 해당 토지의 용도도 변경)하여 합병된 학교법인의 재무 건전성을 향상시킬 수 있을 것이다. 정부가 공급자인 대학을 평가하여 선제적으로 정원을 감축시키기보다, 지방대학에 대한 정부 재정지원을 확대하고 규제를 완화한 후 학생들의 선택을 존중하는 수요자 중심의 구조개혁 정책을 시행하는 것이 필요하다. [그림 1]이 잘 보여주는 것처럼 2008~2013년 사이 감축된 정원수가 36,099명 이었다는 사실은 이명박정부의 수요자 중심의 대학 구조개혁 정책도 정원 감축에 일정 정도 효과적이었음을 의미한다. 박근혜정부가 추진하고 있는 정부주도형의 균형적 구조개혁은 학생들의 선택에 따른 충원률 차이라는 시장신호를 제대로 활용하지 못하게 된다. 학생들의 선택을 기다리지 않고 선제적으로 정원조정을 해야 할 근거는 균형발전인데, 균형발전은 정원 정책보다는 재정지원과 규제완화로 접근하는 것이 보다 바람직하다.

넷째, 시장의 신호를 존중하는 형태로 대학을 평가하는 것이 필요하다. 시장신호를 무시하는 형태로 정부가 개입하는 경우 지대추구 행위가 확대되고 국가 경쟁력이 훼손될 가능성이 크다. 충원률과 취업률은 시장신호를 나타내 주는 대표적인 지표로 이들 지표들을 무시한 대학 구조조정 정책은 시장친화적이기 어렵다. 또한 평가방식에 있어서 정성평가에 대한 과도한 의존은 평가 자체의 객관성이나 신뢰성을 훼손할 수 있다. 대학들의 특성화와 구조개혁 계획에 대한 정성적인 평가를 일관성있게 하기 위해서는 평가자들 간의 평가 등가성을 확보하여야 하는데, 350여개의 대학들에 대한 정성평가의 등가성을 확보하기는 기술적으로 매우 어렵다.

정부정책에 의해 구조조정을 추진하는 경우에도 시장의 힘은 다양한 경로로 작동하는 것이 관찰된다. 각종 재정지원 사업에서 정원 감축 실적을 가산점으로 부여하겠다는 정책이 발표된 이후 수도권 대학들은 평균 4%의 정원 감축안을 비수도권 대학들은 평균 10%의 정원 감축안을 제시하였는데, 이는 정원 감축의 비용이 시장상황에 따라 다르고 이를 반영한 대학들의 선택이 나타난 것으로 보인다.

다섯째, 한계대학의 퇴출은 학생들의 피해를 방지하기 위해 강력히 추진되어야 한다. 대학의

퇴출은 지역의 반대로 인해 실제로 시행하는 것은 매우 어렵다. 지역 주민, 지역 사회, 지역 국회 의원들은 지역 내 대학의 퇴출이 결정되는 경우 매우 강력히 반대 의사를 표시하고 있다. 정부는 구조개혁안에서 2회 연속 '매우 미흡' 등급을 받을 경우 퇴출 조치를 취할 것이라고 천명하고 있다. 이러한 원칙을 최대한 준수하는 것이 필요할 것이다.

마지막으로 구조개혁을 추진하면서 국공립대학과 사립대학간의 역할 분담을 보다 강화할 필요가 있다. 사립대학들은 인문, 자연, 예체능 등 학생 충원이 어려운 학문분야의 정원을 먼저 줄이려고 할 것이다. 이에 대한 대응은 정부가 사립대학들의 학문분야별 정원조정까지 개입하기 보다는 이러한 순수 학문분야에서의 국공립대학의 역할을 강화하는 방향으로 접근하는 것이 바람직할 것이다. 

### 참고문헌

교육부(2014.10.). 대학 구조개혁 평가지표 마련을 위한 의견수렴(안).

교육부(2014.1.28.). 대학 구조개혁 추진계획 보도자료.

유기홍(2014.1.28.). “지난 10년간 대학 정원 지방만 감축 수도권 무풍지대”. 유기홍 의원실 성명서.

with you

행복한 일자리, 역량있는 직업인  
한국직업능력개발원이 동행합니다