

교양교육연구
제11권 제1호

ISSN : 1976-3212(Print)

대학정원정책을 중심으로 본 한국의 대학구조개혁정책의 변화와 쟁점

최강식, 이보경

To cite this article : 최강식, 이보경 (2017) 대학정원정책을 중심으로 본 한국의 대학구조개혁정책의 변화와 쟁점, 교양교육연구, 11:1, 313-363

① earticle에서 제공하는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 학술교육원은 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다.

② earticle에서 제공하는 콘텐츠를 무단 복제, 전송, 배포, 기타 저작권법에 위반되는 방법으로 이용할 경우, 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

www.earticle.net

대학정원정책을 중심으로 본 한국의 대학구조개혁정책의 변화와 쟁점¹⁾

최강식²⁾, 이보경³⁾

〈목차〉

1. 서론
2. 대학정원축소 중심 대학구조개혁정책의 배경
3. 대학정원정책의 변화
4. 정부 대학정원정책의 쟁점과 논의
5. 결론

1. 서론

지난 한 세기 동안 한국사회는 세계적으로 유례를 찾기 어려울 만큼 빠르게 변화하였다. 한국은 해방 후 불과 70여년 만에 반(半)봉건 농업사회에서 산업사회를 거쳐 지식기반사회로 빠르게 이행한 것이다. 경제사회구조의 변화에 따라 인력 수요에 대한 구조도 변화였고, 이에 따라 고등교육도 급격하게 변화였다.

1) 이 논문은 2015년 2월 10일 자유경제원-사학포럼이 공동주최한 정책토론회에서 발표한 내용을 수정 보완한 것입니다.

2) 제1저자, 연세대학교 상경대학, kangchoi78@gmail.com

3) 교신저자, 연세대학교 학부대학, bklee@yonsei.ac.kr

국내 고급 인력에 대한 수요가 폭발적으로 증가하면서 고등교육도 양적으로 팽창하여, 한국의 고등교육 기관과 규모는 1950년 55개 대학, 재학생 수 16,000명 수준에서 2015년 357개 대학, 재학생 수 333만 명⁴⁾으로 70년이 채 되지 않는 기간 동안 대학 수는 7배, 학생 수는 307배나 증가하였다(이형행, 1999:12). 한국의 대학이 이처럼 양적으로 급속히 성장한 것은 높은 교육열(education fever)과 함께 경제성장에 따른 고급 인력에 대한 사회적 요구가 증가하여, 고등교육의 수요가 공급을 초과하는 상황이 지속되면서 정부가 고등교육 확대정책을 지속했기 때문이다.

그러나 2000년대 중반 이후 학령인구감소와 대학에 대한 사회적 기대수준의 변화에 따라 정부의 정책은 대학구조개혁, 특히 정원축소 쪽으로 방향으로 전환하였다. 대학 학령인구의 감소에 따라 현재의 대학정원을 유지할 경우, 2020년 이후 대학 정원이 고등학교 졸업자를 초과할 것으로 예측되고 있다(통계청, 2012). 한국의 고등교육 취학률은 1970년 5.3%에서 2001년 52.2%로 급증하여 세계에서 유례 없이 빠르게 보편화 단계⁵⁾로 이행하였으나 최근 들어 취학률과 고교졸업생의 대학진학률이 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다(박현정, 2004:11-14; 황영주와 최유성, 2011: 28).

이러한 변화에 따라 ‘김대중 정부’ 말기부터 대학 정원감축에 대한 정부차원의 논의가 본격화되었고, 2004년 교육인적자원부는 “신속하고 과감한 구조조정”을 위한 ‘대학구조개혁방안’ 시안을 발표하였다(교육인적자원부 보도자료 2004.12.28). 2004년 이후 정부의 대학구조개혁정책은 재정지원 사업과 연계하여 대학정원을 축소하는 방향으로 일관되게 추진해오고 있다. 한국의 대학구조개혁은 대학의 내적 동기와 추진력에 의해 자율적으로 진

4) 1980년 이후 재학생 수와 대학수는 한국교육개발원의 교육통계서비스 (<http://kess.kedi.re.kr>) 자료를 분석한 것임.

5) M. Trow는 대학교육의 보편화 단계의 정후로 대학 학령인구의 50% 이상 재학, 대학진학의 개방성 등을 들고 있다. Martin Trow (1974), "Problems in Transition from Elite to Mass Higher Education" 'Policies for Higher Education, OECD

행되기보다는 정부에 의해 타율적으로 진행된 면이 강하다(신현석, 2005:189). 대학정원정책도 예외는 아니어서 ‘대학정원자율화’ 정책 시행 이전까지는 정부가 개별 대학의 정원을 결정해왔다. 대학정원 완전자율화 이후에도 수도권 대학과 의학 및 사범계열의 대학정원은 여전히 정부의 강력한 억제 정책으로 묶여 있다.

현재 정부에서 추진하는 대학구조개혁정책은 정원감축에 더욱 집중되는 양상을 보이고 있고 이러한 정책기조는 상당기간 지속될 것으로 예상된다. 2014년 1월에 발표한 계획에 따라 현재까지 지속되고 있는 정부의 대학구조개혁정책은 2022년까지 대학정원 16만 명을 줄이기 위해 전국의 모든 대학이 정원을 감축하도록 정부가 주도적인 역할을 하겠다는 것이 핵심이다(박춘란, 2014:74). 문서상으로는 “자율적” 정원감축을 이야기하고 있으나, 정원감축 계획과 성과를 모든 정부 재정지원사업과 연계시켰기 때문에 실제로는 국공립을 물론 사립대학까지 포함하여 전국의 모든 대학이 강력한 정원감축 요구를 받고 있는 셈이다. 한국은 사립대학의 비중이 80% 내외⁶⁾로 높고, 사립대학에 대한 정부재정지원이 7% 내외로 매우 적다 (Kim and Lee, 2006:562-568; Lee, 2008:200-201). 이러한 현실을 고려할 때 정부가 사립대학까지 포함하여 모든 대학에 정원축소를 강력하게 요구를 하는 것은 다소 무리한 면이 있다. 한국의 대학이 처한 현 상황에 대한 이해를 높이기 위해서는 정부의 강력한 대학정원정책의 배경과 역사적 맥락을 면밀히 살펴볼 필요가 있다.

대학 구조조정과 관련하여 국내에서 다양한 연구들이 진행되었다. 이 연구들을 통해 고등교육정책의 역사적 맥락과 변화추세 파악(신현석, 2004:90-120; 유용식, 2001:119-186; 이문원, 1992:103-125; 이형행, 1999:2-19; 장석환, 2007:389-

6) 2013년 대학 수: 총 390개 중 국립대학 47개, 공립대학 8개, 사립대학 335개(91%); 학생 수 총 3,379,912명 중 국립 759,633명, 공립 26,770명, 사립 2,593,509명(76.7%), 출처: 한국교육개발원, 교육통계연보, 2013

412), 대학 구조개혁정책의 쟁점 파악과 대안 모색(권기현 등, 2008:63-92; 김종세, 2013:1-24; 류혜숙, 2005:7-13; 반상진 등, 2013:189-211; 신현석, 2005: 187-221; 신현석, 2012:1-40; 이무근, 2004:51-59; 이상주, 2013:83-109; 임희성, 2009:76-101; 최은수, 1997:5-31; 최호성, 2012:901-919; 홍덕률, 2003:183-220), 세계 주요 국가의 대학구조개혁정책에 대한 비교 분석을 통해 우리 정부의 정책에 대한 시사점이 도출(김미란, 2009:193-217; 박남기, 2007: 35-45; 신현석, 2006: 425-450; 신현석 등, 2013: 249-279; 오성철, 2014: 1-20; 유현숙, 2009: 19-25; 이필남, 2011) 되는 성과가 있었다. 그러나 이 중에서 대학 정원정책을 집중적으로 다룬 것은 반상진 등 (2013:189-211), 장석환(2007:389-412), 이무근(2004:51-59), 유용식(2001:119-186), 이문원(1992:103-125)의 연구로, 연구 결과가 상대적으로 부족한 편이다. 더욱이 반상진 등 (2013: 189-211)을 제외하면 대부분이 노무현 정부 이전까지에 대한 것으로 최근의 정부 정책을 다룬 것은 매우 제한적이다.

이 논문은 과거로부터 현 정부까지 대학구조개혁정책 특히 대학정원정책에 대한 이해를 높이는 데 일차적이 목적이 있다. 이를 위해서 이 논문에서는 강력한 대학정원축소를 내용으로 하는 현 정부의 대학구조개혁정책의 배경과 취지를 살펴보고, 대학구조개혁정책의 역사적 맥락을 파악하기 위해 해방 후 현재까지 한국 정부의 대학구조개혁정책의 변화를 파악하여 쟁점을 도출하고 바람직한 개혁을 위한 방향을 모색해 보고자 한다.

대학구조개혁정책은 정치·경제적 현상이면서 동시에 역사의 산물이기 때문에 국내의 환경변화와 세계적, 시대적 조류가 반영되어 있다. 따라서 당시의 시대적 상황과 맥락을 함께 고려하면서 대학구조개혁정책을 살펴보고자 하였다.

2. 대학정원축소 중심 대학구조개혁정책의 배경

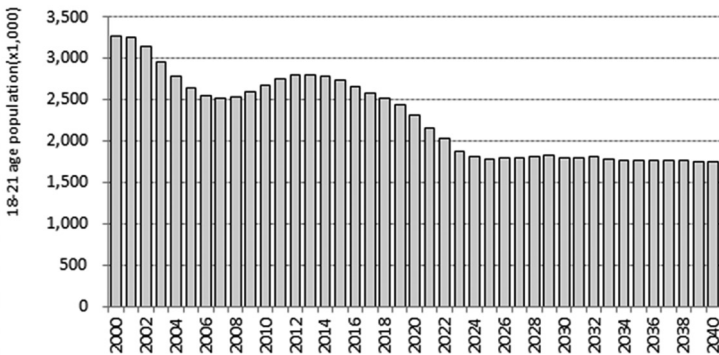
대학구조개혁정책은 대학 내외의 정치·경제적 환경변화는 물론 국제

적인 추세에도 영향을 받는다. 따라서 구조개혁 정책의 배경을 논의할 때 국내뿐 아니라 국제 동향도 살펴볼 필요가 있으나, 여기서는 한국의 사회적 여건에 집중하였다.

한국정부의 고등교육정책은 90년대 말까지 고급인력에 대한 사회적 요구와 높은 교육열로 대학정원을 계속 확대하는 정책으로 일관하였다. 이를 통해 대학은 한국사회발전을 위한 인적 기반을 넓히는 데 기여하였다(이문원, 1992:105). 그러나 2000년대 초반 대학정원축소에 대한 사회적 요구가 시작됨으로써 정원확대정책의 기조가 변하였다. 특히 2014년 1월 발표된 구조개혁방안과 연이은 대학구조개혁 평가기본계획은 정원축소에 초점이 모아져있다.

대학 정원축소요구의 배경으로 가장 중요한 것은 출산율 저하로 인해 한국의 인구구조가 급격하게 변화할 것으로 예측되기 때문이다. 한국의 합계출산율은 1970년 4.53에서, 1990년 1.57, 2010년 1.23으로 감소하였고, 이에 따라 대학학령인구도 변화하였다. 18세~21세에 해당하는 대학학령 인구는 60년대 이후 꾸준히 증가하다가 1990년에 정점을 찍고 이후 감소세로 돌아섰다(황영주와 최유성, 2011:2). 통계청의 미래인구 예측 결과(통계청, 2012:66)로부터 얻은 대학 학령인구변화 추세를 그림 1에 나타내었다. 대학 학령인구는 2000년 327.5만 명에서 2007년 251.5만 명까지 감소하였다가 증가세로 돌아서 2013년 280.5만 명까지 증가한 다음, 다시 감소할 것으로 보인다. 이 자료에 따르면 향후 대학학령인구는 2025년까지 비교적 빠르게 감소하여 2025년에는 현재의 64% 수준인 178.4만 명을 기록한 후 안정화되어 2040년경까지 175만 명 내외를 유지할 것으로 보인다. 이는 대학입학자원이 향후 10년 동안 급격하게 감소하는 것을 의미한다.

대학 입학자원의 감소 우려가 단지 학령인구 감소에만 기인하는 것은 아니다. 대학에 대한 사회적 기대의 변화로 대학 취학률과 진학률이 감소세로 돌아섰다. 대학 취학률과 고교졸업생의 대학진학률 추세를 그림 2에



[그림 1] 학령인구(18세~21세) 추계, 2000~2040.
출처: 통계청(2012), 장래인구추계

나타내었다. 한국의 대학 취학률⁷⁾은 1970년대 5.3%에서, 1980년 11.1%, 1990년 22.6%, 2000년 49.37%, 2007년 70.2%로 가파르게 상승하였다(박현정, 2004:14). 상승세를 거듭하던 대학 취학률은 2007년 이후로 서서히 감소세로 돌아선 것으로 보인다. 고등학교 졸업생들의 대학 진학률⁸⁾에서는 감소세가 더욱 두드러진다. 고등학교 졸업생의 대학 진학률은 2000년 68%에서 2008년 83.9%까지 상승하여 세계최고 수준을 나타내다가, 이후 감소세로 돌아서면서 2013년 70.7%로 5년 사이에 무려 10% 이상 줄었다(황영주와 최유성, 2011:19).

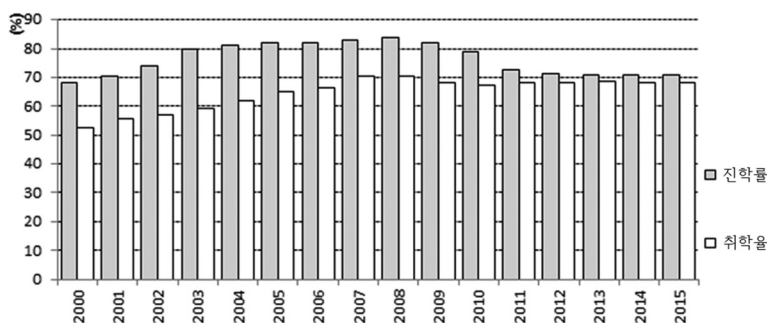
진학률 감소추세는 한국경제의 저성장에 대한 우려와 고학력 청년실업 문제가 지속되면서 대학에 대한 사회적 기대가 변화하고 있음을 반영한 것

7) 취학률 = $\frac{18\text{세} - 21\text{세 연령의 대학재학생 수}}{18\text{세} - 21\text{세 인구}} \times 100$

1970년~1990년 자료는 박현정(2004), 2000년 이후 자료는 e-나라지표 (<http://www.index.go.kr>)에서 얻음. 취학률은 기준연령 인구수를 어떤 방식으로 추정하는가에 따라 다소 다르게 계산될 수 있고(박현정, 2007), 김안나와 이병식(2004)의 논문에서 고등교육 취학률은 9.3%(1975년), 15.9%(1980년), 55.1%(1995년), 79.4%(2000년), 87.0%(2002년)로 본 자료보다 다소 높게 추산됨.

8) 대학진학율은 조사지침에 따라 2010년까지 대학합격자 기준, 2011년부터 대학 등록자 기준으로 변경됨.

으로 이해된다. 최근 정부가 꾸준히 진행해온 선취업-후진학, 스펙이나 학력을 초월한 채용시스템 확산을 위한 노력도 이러한 사회적 변화에 어느 정도 작용하고 있는 것으로도 볼 수 있다. 최근 고졸 취업률이 증가하고 있는 것도 대학에 대한 사회적 기대가 바뀌는 하나의 가시적인 사례라고 볼 수 있다. 고졸 취업률은 2011년 23.3%, 2012년 29.3%, 2013년 30.2%로 3년 연속 증가세를 보였고, 대학 재학 중 취업자 증가추세도 뚜렷하여 대학 진학을 감소추세와 대조를 보이고 있다(박진희와 임희정, 2014:2-15).



[그림 2] 취학률과 고교졸업생의 대학 진학률 변화 추세, 2000~2015.

대학의 미충원 문제도 심각하다. 한국의 고등교육기관(일반대학, 산업대학, 전문대학 포함)의 재학생 충원율은 1990년대까지 100%를 상회하다가, 2000년 99.9%, 2010년 94.0%, 2015년 92.9% 등으로 감소하였다(교육통계서비스, 2016). 충원율은 지역별, 대학별 특성에 따라 차이를 보여 매우 심각한 미충원 상태를 나타내는 경우도 있다. 2015년 재학생 충원율을 공시한 259개 일반대학 중 충원율 70% 미만은 27개, 50% 미만은 9개 대학이었다. 심지어는 충원율이 20% 수준인 대학도 있다.⁹⁾ 시간이 지남에 따라 미충원 문제는 더욱 심각할 것으로 예상되고 있는데, 채창균(2012:4)은 2030년 일반

9) 대학알리미 (<http://www.academyinfo.go.kr/>)에 공시한 재학생 충원율 자료를 분석한 것임

대학 충원율은 86.7%, 전문대학 충원율은 38.8%로 떨어질 수 있다고 예측하였다. 또한 그는 이러한 미충원 사태는 외국인 유학생의 유입이나, 성인들의 평생교육 수요를 흡수하는 것 등으로도 크게 개선되지 못할 것으로 내다봤다. 충원율은 지역별 격차도 커서 호남권과 대구경북지역에서는 더욱 심각할 것으로 예상되었다. 최근의 한 연구에서도 2030년 이후 충청, 강원권 및 대구경북 지역의 대학 충원율은 50% 미만이 될 것으로 예측한 바 있다(배상훈, 2013:9).

인력 수급의 불균형 문제도 대학정원축소 압력을 더욱 가속화하는 요인이 될 전망이다. 고용노동부의 인력수급전망(표 1)에 따르면, 향후 10년 간 고졸자는 수요가 공급을 32만 명 초과한 반면, 전문대졸 이상은 공급이 수요를 50만 명 이상 초과할 것으로 예상되었다.

〈표 1〉 학력별 신규인력 수급차 전망

(단위:천명, %)

구분	신규인력 공급	신규인력 수요	수급차	초과 공급률(%)
고등학교졸업	671.4	990.7	-319.3	-47.6
전문대졸업	1,453.6	1,233.8	219.8	15.1
대학교졸업	2330.2	2,064.3	265.9	11.4
대학원졸업	880.4	864.5	15.9	1.8
전체	5,335.6	5,153.3	182.3	3.4

출처: 고용노동부, '2011-2020 중장기 인력수급전망과 정책과제' (2012. 4. 3)

주) 초과공급률(%) = $\frac{\text{초과공급}}{\text{신규공급}} \times 100$

고등교육 구조개혁에 대한 사회적 압력이 증가하는 배경에는 입학자원 감소뿐 아니라 한국 고등교육의 질이라는 어려운 문제가 있다. 대학교육의 질에 대한 한국사회의 비판은 상당히 오랫동안 지속되어 왔다. 스위스 국제 경영개발원(IMD)이 발표한 2014년 한국의 대학교육 경쟁력은 60개 대상국 중 53위로 최하위이고, 최근 4년 동안 계속 하락하였다. 이는 대학교육의 사회·경제적 수요에 대한 부합도가 매우 낮은 것이 주된 원인이다. 대학 교육에 대한 기업 만족도나 졸업생 만족도도 낮은 수준이다. 2002년도 전국경

제인연합회가 조사한 바에 따르면 기업들의 대학교육 만족도가 평균 26점(100점 만점)에 그쳤고, 2006년 대기업의 대졸 신입사원 3,400 명과 532개 기업의 인사담당자를 대상으로 실시한 대학교육 만족도에 대한 설문조사에서도 대졸 신입사원의 대학교육에 대한 전체적인 만족도는 평균 3.09점(5점 만점)이며, 대학이 기업에서 필요로 하는 인재를 육성하고 있는지에 대한 질문에 인사담당자의 69.5%는 그렇지 않다고 답하였다(진민석, 2007:44-45).

기업에서 대졸 신입사원을 재교육하는 데 평균 2년이 필요하고, 4조 8,592억을 비용을 소비하고 있으며 그 원인은 대학교육의 부실이라는 주장도 있다(류지성 외, 2006: 7). 대한상공회의소가 2001-2006년 대졸 취업자 1,019 명을 대상으로 실시한 조사에서 ‘대학교육이 기업의 요구를 잘 반영하고 있다’에 동의한 경우는 불과 9.6%에 불과했다(한국일보 기사, 2011. 6. 15.). 한국 사회에서 대학이 대학 졸업생과 기업 등 교육 수요자의 신뢰를 얻지 못하고 있는 것이다. 대학이 특성화 되지 못하고 대부분이 백화점식 종합대학, 일반대학 체제로 운영되고 있기 때문에 대학의 역할과 기능이 중복되어 인력 양성과 재정투자의 측면에서 비효율적이라는 것이 대학에 대한 한국 사회의 주된 평가이다(신현석, 2004:194).

한국의 대학이 대부분 재정적으로 취약한 것도 문제이다. 한국의 학생 1인당 고등교육지출 총액은 USD 9,927로, 미국 26,021, 일본 16,446 및 OECD 평균 13,958에 많이 부족하다. 교육비가 부족한 것도 문제이지만, 그것의 대부분이 공공재원이 아닌 민간재원이라는 점은 또 다른 측면에서 문제가 될 수 있다. 2011년 기준 한국의 고등교육지출 중 73%는 민간이 담당하고 있고,¹⁰⁾ 공적지출은 27%에 불과하다. 그나마 적은 고등교육에 대한 정부재정지원의 대부분은 국공립대학에 집중되어 있다(OECD, 2014:245). 이에 따라 대부분 한국의 사립대학은 재정을 지나치게 등록금에 의존할 수밖에

10) 고등교육 지출의 민간부담은 일본 다음으로 한국이 두 번째로 높다(OECD, 2014:245).

없는 구조적 문제를 가지고 있다. 특히 미충원이 예상되는 시점에서 지나치게 등록금에 의존하는 재정구조는 많은 사립대학들의 부실화로 이어질 수밖에 없다는 점에서 더욱 심각하다.

급속한 양적팽창과 재정적 취약성이 함께 작용한 결과 한국의 대학의 교육여건은 상대적으로 열악할 수밖에 없다. 교육여건을 비교하는 데 주로 인용되고 있는 교원 1인당 학생 수는 2012년 기준 일반대학이 25.7명, 전문대학이 37.7명¹¹⁾으로, 미국의 16.2명, 영국 17.9명, EU 21개국 평균 15.4명, OECD 평균 15.4명에 비해 지나치게 높다(OECD, 2014:451). 교수 1인당 학생 수는 국공립대학보다는 사립대학이 더 많아, 평균적으로는 사립대학의 교육여건이 국공립대학에 비해 더욱 열악한 것으로도 볼 수 있다(신현석, 2005:194). 사립대학에 대한 의존도가 지나치게 높은 현실에서 사립대학의 경영과 지배구조의 취약성도 사회 문제화 되고 있다. 일부 사립대학들은 폐쇄적인 이사회에 권한이 집중되어 있어, 부정과 비리에 취약한 구조를 가지고 있기도 하다(임희성, 2009:85).

상대적으로 열악한 교육 여건 속에서 대량의 대졸자를 쏟아내고 있는 한국의 현실에서 대학졸업장이 주는 차별성이 점차 사라지고 있는 것은 너무나 당연하다. 직업시장에서 일종의 ‘대졸 프리미엄’ 을 의미하는 고졸자와 대졸자의 임금비율은 미국 174%, OECD 평균 159%에 비해, 한국은 147%로 낮다(OECD, 2014:141). 최근의 한 연구 결과(이주호 등, 2014:5)에서도 대졸 프리미엄이 사라지고 있다는 것이 잘 드러났다. 이 연구에서 4년제 대졸자 중 하위 20%와 2년제 전문대졸자 중 하위 50%는 고졸자 평균 임금보다 낮은 임금을 받고 있고, 대졸 취업자중 고졸자 평균 임금 이하를 받는 비율이 3%(1981년)에서 23%(2011년)로 급격하게 늘어난 것으로 나타났다. 이에 따라 대학에 대한 기대도 사회의 기대로 빠르게 변화하고 있다. 한국교

11) 해외는 OECD 통계를, 국내는 e-나라지표 (www.index.go.kr/)의 통계 자료를 분석한 것임

육개발원(남궁지연 등, 2014:76)이 2014년 전국의 중학생을 대상으로 희망하는 최종학력(4=대학원, 3=4년제 대학, 2=2년제 대학, 1=고교)을 조사한 결과 학생은 2.91, 학부모는 3.21 이었다. 2004년 같은 조사에서는 학생 3.02, 학부모 3.43 이었다. 대학에 대한 기대가 줄어들면서 학생, 학부모 모두 대학 진학 동기가 줄어들고 있는 것이다.

세계적으로 고등교육 분야의 경쟁이 치열해지면서 미국, 일본과 유럽 각국에서도 고등교육 구조개혁이 최근 더욱 활발하게 추진되고 있는 점도 한국대학의 구조개혁을 부추기는 요인이 되고 있다.

3. 대학정원정책의 변화

해방 후 한국정부는 고등교육 수요를 충족시키기 위해 대학 설립과 정원을 확대하는 정책을 펴는 한편, 급속한 팽창에 따른 부작용을 줄이고 대학교의 질적 수준을 유지하기 위해 통제 및 지원 정책을 병행해왔다. 정부의 고등교육정책 변화에 따라 고등교육은 양적 팽창기와 휴지기를 반복해오다가 2000년대 들어 감축 기조로 돌아섰다고 요약할 수 있다.

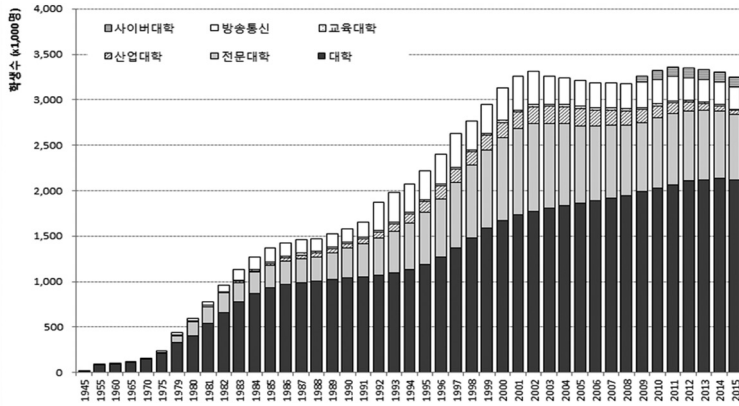
해방 후 대학 재학생 수와 대학 수의 변화를 그림 3과 4에 각각 나타내었다. 그림에서 알 수 있는 바와 같이 대학 재학생 수는 계속 증가추세를 보였고, 특히 1980년대 초와 1990년대 중반에 증가폭이 두드러졌다. 1980~1985년 사이에 대학생 수는 두 배 이상으로 급격히 증가하였고, 이후 증가세가 둔화된 다음 다시 급증하여 1994~2000년 사이에 재학생 수는 약 1.8배로 크게 증가하였다. 2000년대 이후 재학생 수 증가 추세는 멈추었고, 2003년 이후부터는 감소세로 돌아선 것으로 보인다. 2009년부터 사이버대학이 고등교육법 적용을 받아 고등교육기관으로 분류되면서 통계에 포함되어 다소 증가한 것으로 보이지만, 사이버대학 재학생을 제외하면 재학생 수의 증가는 의미가 없다.

고등교육기관 수는 해방 이후 지속적으로 빠르게 증가하다가, 1980년대 내내 큰 변화가 없이 230~240개 내외를 유지하던 것이 1990년부터 매해 10개 이상의 대학이 설립되어 2000년 350개, 2005년 351개를 기록한 이후 현재까지 340~360개 수준을 유지하고 있다. 실제 사이버대학을 제외하면 고등교육기관 수는 2006년 이후 극히 적은 수이기는 하지만 감소한 것으로 보는 것이 적절하다. 한국대학의 양적 변화는 정부의 고등교육정책과 밀접하게 연관되어 있기 때문에 각 시기별 정부의 고등교육구조개혁의 변화를 대학정원정책에 중점을 두어 살펴볼 필요가 있다. 정부의 대학정원정책을 크게 보면 해방 후 지속된 정원팽창 기조가 2003년 이후 정원감축 기조로 변화된 것으로 볼 수 있다.

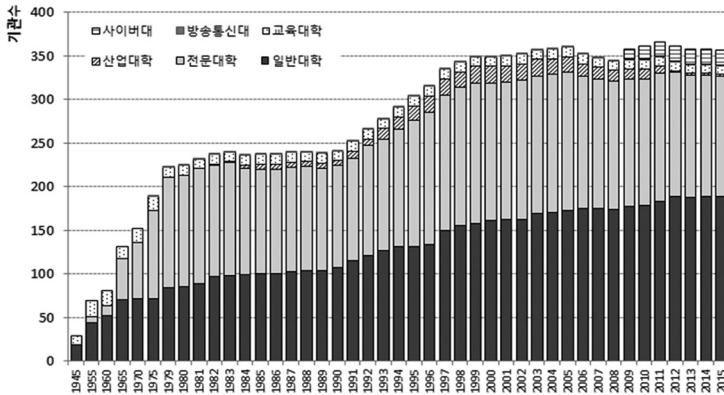
정부의 대학정원정책을 한국의 정치사회적인 환경변화와 함께 보다 상세히 살펴보기 위해 정원팽창기인 해방 후 2002년까지를 자유방임기, 통제감독기, 정원확대기 및 정원자율화기(교육부 대학행정지원과, 1995:25; 반상진 등, 2013:190)로 나누어 고찰하고, 2003년부터의 현재까지 계속되고 있는 정원감축기는 정부의 리더십이 교체됨에 따라 나타나는 차이를 고찰하였다.

〈표 2〉 한국정부의 대학 정원정책 변화추세에 따른 시기 구분

구분		기간	특성
정원 팽 창 기	자유방임기	1945~1960	자유방임적인 대학개방정책으로 대학정원이 급증했던 시기
	통제감독기	1961~1980	정원 억제 기조 속에 경제개발계획에 따라 산업분야별 공급확대 정책으로 분야별 정원을 조절했던 시기
	정원확대기	1981~1988	고등교육수요를 충족하기 위해 졸업정원제와 입학정원 확대 정책 등으로 대학생 수가 급증한 시기(양적확대기)와 입학정원제로의 환원에 따라 정원이 조정된 시기(조정기)로 나눌 수 있음
	정원자율화기	1989~2002	자율화·다양화·특성화 기조에 따른 대입정원자율화 정책으로 대학생 수가 다시 급증한 시기
정원감축기		2003~현재	인구구조 변화에 따라 대입자원의 감소가 예상되어 대학 정원감축을 위한 정책을 추진한 시기



[그림 3] 한국의 고등교육기관 재학생 수의 변화추세



[그림 4] 한국의 고등교육기관 수의 변화추세

- 주1) 학생 수는 재적학생 수임(휴학자 포함), 기준 해당년도 4월 1일
- 주2) 일반대학은 산업대학, 교육대학, 원격대학, 기술대학, 각종학교를 제외한 4년제 대학을 말함
- 주3) 전문대학은 1979년에 신설됨, 그 이전 통계는 초급대학 현황임.
- 주4) 산업대학은 1982년 개방대학으로 출범했으며, 1988년부터 산업대학으로 전환함
- 주5) 교육대학은 1962년 기존의 사범학교가 승격·개편된 것으로 이전 통계는 사범학교 현황임
- 주6) 사이버대학은 평생교육법 적용을 받아 2001년 신설되었다가 2009년부터 고등교육법 적용 대학으로 전환함. (평생교육법 적용을 받는 원격대학은 통계에 포함되지 않음)

출처: 한국교육개발원, 교육통계서비스, cesi.kedi.re.kr/

3.1. 정원팽창기

3.1.1. 자유방임기 (1945~1960)

해방 후 국가 재건과 산업발전에 필요한 인재 양성에 대한 사회적 요구가 높았으나 당시 사회 여건상 정부는 초등교육과 문해교육(literacy)에 치중함으로써, 고등교육에 투자하기 어려운 실정이었다. 자연스럽게 고등교육은 사학에 의존하게 되었고, 정부가 대학에 대한 지원을 못하는 대신 간섭도 하지 않았던 시기라 할 수 있다. 해방 당시 고등교육기관은 19개, 교직원 1,490명, 학생 7,819명이었던 것이 1950년 한국전쟁 직전에는 고등교육기관 42개, 교직원 2,052명, 학생 29,218명으로 5년 만에 고등교육기관수는 2배, 학생 수는 4배로 증가하였다(이형행, 1999:12-13).

전쟁 중에는 ‘전시연합대학’으로 고등교육의 명맥을 유지하였다. 전쟁 후 전시연합대학이 제자리를 찾아감에 따라 그 빈자리를 지방 국립대학을 발족시켜 채우면서 고등교육 기회의 확대와 지역균등발전에 기여하는 계기가 되었다. 이 시기는 토지와 같은 물리적 조건만 갖추어도 대학설립이 가능했던 시기로, ‘농지개혁법(1949)’과 ‘재학자 징집 연기 잠정령(1950)’이 대학과 대학생 수를 증가시키는 요인으로 작용하였다.

대학에 대한 자유방임적인 기조는 1955년 ‘대학설치기준령’이 시행됨으로써 다소 변하였다. 대학설치기준령은 대학의 시설과 교원 등에 관한 소정의 기준을 제시함으로써 대학의 무분별한 설립을 억제하고 기존 대학에 대한 시설과 인력 보충을 요구할 수 있는 기준을 제시하고자 하는 취지에서 출발하였다. 그러나 이 기준령은 획일적이어서 당시의 상황에서 대학들이 도저히 맞출 수 없는 부분이 있어 유예기간을 여러 번 줄 수밖에 없고, 대부분의 대학이 기준에 미달된 상태로 존속됨으로써 실효성이 거의 없었다(이문원, 1992:105; 유용식, 2001:130). 그럼에도 불구하고 이 기준령 시행으로 1955년~1960년 동안 대학의 양적 성장은 둔화되어 약 20여개의 대학이 신설되

거나 혹은 종합대학으로 승격되는 데 그쳤다(유용식, 2001:131). 1950년대의 자유방임형 대학개방정책은 무분별한 대학의 양적 팽창과 교육의 질적 저하, 사학재단의 부정과 전횡 및 고등실업자 양성의 원인이 되었다는 비판을 받았다(김종철 등, 1988:198-248).

3.1.2. 통제감독기 (1961~1980)

50년대 대학의 양적팽창과 그 폐해에 대한 사회적 비판에 따라 60년대에는 정부의 획일적인 통제정책으로 정원 억제 기조를 유지하였으나, 경제개발계획에 따라 일부 산업분야에 공급을 확대하는 수급 조절도 병행하였다. 60년대의 통제정책은 70년대 들어 실험대학과 특성화 정책 등 점차 개량주의적인 정책으로 수정되었다.

1961년 9월 ‘교육에 관한 임시 특례법’ 즉, 교육법, 교육공무원법 및 기타 법령에 대한 특례를 규정하여 교수의 임명, 인사, 사립학교에 대한 규정 및 학사자격고시제 등을 통해 대학의 인사, 정원, 학사를 포함하여 대학의 전반적인 운영에 대한 주요 사항들을 모두 문교부 장관이 통제할 수 있도록 하였다. 이 특례법에 근거해 ‘학교정비기준령’ (1961.12.9)을 공포하여 전국 대학의 정원을 문교부 장관이 직접 정하도록 하는 강력한 통제정책을 시행하였다. 이에 따라 교육시설과 교원수가 ‘대학설치기준령’에 미달할 경우 그 비율을 적용해 정원을 강제로 감축하였다. 그 결과 초급대학은 10개에서 37개로 학생은 3,458명에서 10,958명으로 증가하였고, 4년제 대학은 52개에서 50개로, 학생은 91,540명에서 66,410명으로 축소되었다(유용식, 2001:134). 그러나 대학정원이 법제화된 것은 1965년 말 ‘대학학생정원령’이 제정·공포된 것으로 보는 것이 타당하다는 견해도 있다. 한편으로는 1962년부터 시행된 ‘경제개발 5개년 계획’에 따라 산업분야별로 선별적 정원확대정책도 났고, 교육대학, 교육대학원, 5년제 실업계 고등전문학교, 및 전문대학 등을 새로 신설하였으나 전반적으로는 정원억제 정책 기조를 유

지하여서 70년대에는 대졸자 부족현상이 나타나게 되었다.

1972년 유신 선포 이후 ‘장기종합교육계획안(1972-1986)’에 따라 대학교육의 질적 향상과 사회적 유용성 제고를 위한 대학개혁을 진행하였다. 70년대의 고등교육정책은 1973년의 ‘실험대학’과 1974년의 대학 특성화 정책 및 지방대학 육성으로 요약할 수 있다. 실험대학은 구미선진국 제도를 모방하여 대학교육개혁을 ‘실험적’으로 추진해 나간다는 취지로 추진되었고, 졸업학점 감축, 계열별 신입생 모집, 복수전공/부전공제 시행 등의 내용을 포함하고 있다. 대학 간 역할분담을 통한 교육재정의 효율적 사용, 지방대학 육성 및 산학협동 촉진 등을 위한 대학 특성화 정책도 추진되었다.

70년대의 대학정책은 교육과정의 중요성에 대해 인식하고, 재정지원을 통해 대학개혁을 유도하는 정책적 변화를 시작했다는 데 의미가 있다. 그러나 당시의 사회적 여건과 대학의 자율성부족으로 성공한 정책으로 평가할 수 없다는 견해도 있다(유용식, 2001:142-149). 1970년대에는 대학 간 인수·합병¹²⁾이 비교적 활발하게 진행되었는데, 다른 한편에서는 한국방송통신대가 설치되고, 70년대 말 서울소재 9개 대학이 지방분교를 설치하는 등으로 대학정원이 대폭 확대되는 계기도 있었다. 이로써 대학생 수는 1970년 1만여 명에서 1980년 59만6천여 명으로 3배나 증가하였다.

3.1.3. 정원확대기 (1981~1992)

이 시기는 경제발전 따른 고등교육수요를 충족하기 위한 졸업정원제와 정원확대 정책 시행으로 대학생 수가 급격히 증가한 양적확대기와 입학정원제로의 환원에 따른 조정기로 구분될 수 있다. 대학정원이 고등교육에 대한 수요를 충족하지 못해 발생한 입시과열과 재수생 누적 등 사회적 문제

12) 1971년 우석대는 고려대로 합병되었고, 1972년 재정난을 겪던 서라벌예대는 중앙대에 인수되었으며, 1977년 삼성재단은 성균관대학교의 운영권을 반납하였고, 1978년 한국항공대는 대한항공에 인수되었다(신현석, 2004).

해결을 위해 정부는 1980년 졸업정원제, 대입정원 확대 및 본고사 폐지 등을 주요 내용으로 한 ‘7·30 교육개혁’을 발표하였다(김종철, 1988:325-326). 1981년부터 시작된 졸업정원제는 정원보다 30% 더 많은 학생을 선발하여 재학기간 중 강제탈락 시키는 제도로 입시과열을 진정시키면서 동시에 학부교육의 질을 높이기 위한 취지로 도입되었다. 그러나 학생 탈락에 대한 저항과 일관성 없는 정책으로 대학현장에 혼란만 초래했다는 비판에 따라 1987년 폐지되었다. 실제로 이 제도는 1학년 탈락비율을 2학년 말까지 유예할 수 있게 한다가, 4학년이 되기 이전까지 10%의 탈락률을 시달렸다가 백지화하는 등 당초 계획대로 시행되지 못하였다(유용식, 2001:152-153).

졸업정원제 이외에도 입학정원 확대정책으로 사회적 수요에 부합하려는 기초를 유지하여, 1980년 595,656명이었던 대학생 수는 이듬해 778,461명, 1982년 960,675명, 1984년 1,266,842명으로, 5년 동안 무려 67만 명이 증가하였다. 이러한 급증세는 졸업정원제 폐지로 누그러졌는데, 1987년부터 1990년까지 3년 동안 약 12만3천명이 증가하는데 그쳤다. 1981년 초급대학이던 한국방송통신대에 학사과정을 개설하고, 11개 교육대학은 1984년까지 4년제로 개편하는 등 초급대학을 일반대학으로 전환하였다. 80년대 초반의 정원확대 정책으로 고등교육의 기회를 확대한 측면도 있으나, 학생 수용여건 및 교원 수급 문제를 고려하지 못한 획일적 정원확대로 교육여건 악화와 대학의 질적 저하로 이어졌다는 비판도 많다.

1987년 6·29선언으로 사회에 팽배했던 민주화 열기는 고등교육 정책에서도 대학자율화를 확대하는 방향으로 반영되어, 같은 해 9월 문교부는 ‘대학자율화실천계획’을 발표하였다. 자율화 확대 차원에서 ‘대학학생정원령’에 대학별 입학정원을 명시했던 것을 1989년 11월 “문교부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의해 정하는 것”으로 개정하였으나, 여전히 실질적으로 정부가 대학 정원을 결정하는 것으로 이를 정원정책 기초의 근본적인 변화라고 보기는 어렵다. 이때의 자율화 정책은 정원보다는 다른 방향에

서 변화로 나타났는데, 사립대학 등록금 책정의 자율화(1989), 사립대학 총장 임용·승인권과 취소권 폐지(1990), 국공립대학 총·학장 후보자 선출권을 대학에 일임하는(1991) 등의 조치가 있었다. 뒤의 두 가지 정책은 대학의 지배구조를 대학 자체적으로 결정할 수 있는 계기가 되었다는 의미가 있다(신현석, 2005:195). 산업인력 육성을 위해 1992년부터 ‘수도권정비계획법 시행령’을 개정해 수도권 대학의 이공계 학과 정원을 매년 2,000명씩 증원하였다. 1989년 대통령 직속 교육정책자문위원회는 4년 동안 대학 자율화·특성화 및 대학평가인정제도 도입 등을 제안하였고 이는 김영삼 정부의 정책기조로 이어졌다(이형행, 1999:18).

3.1.4. 정원자율화기 (1993~2002)

1993년 문민 정부이후 대학정원 자율화 정책이 본격적으로 추진되었다. 김영삼 정부 이후의 고등교육정책은 신자유주의적 입장에서 ‘자율과 경쟁’을 통한 개혁을 지향하였고, 이러한 기조는 최근까지 유지되고 있는 것으로 볼 수 있다. 김영삼 정부는 1994년 ‘대학정원 자율화 추진계획’과 이어서 이듬해 한국 고등교육의 현재(現在)에 결정적인 영향을 준 것으로 평가되는 ‘5·31 교육개혁안’을 발표하였다. ‘5·31 교육개혁안’에 포함된 ‘대학설립준칙주의’와 ‘대학정원자율화’ 정책은 대학과 대학생의 수가 다시 급증하는 계기를 만들었다. 김영삼 정부 이전의 정원정책은 교육기회 형평성에 토대를 두고 수요 충족에 초점이 있었다면, 김영삼 정부의 개혁안은 고등교육의 수월성과 다양성에 초점을 두고 대학의 자율과 책무를 강조하는 방향으로 전환된 것으로 볼 수 있다(신현석, 2004:99). 1996년 다양한 특성화된 대학 설립을 유도하기 위해 정부의 통제와 규제를 최소화하되, 대학평가와 인증제를 통해서 질 관리를 강화한다는 취지로 시행된 ‘대학설립준칙주의’에 따라 그 해 신청된 62개 대학(원)중 일반대학 15개, 대학원 대학 3개 등 18개 교가 설립인가를 받았다(신현석, 2004:100). 준칙주의는 대학의 양적팽창 특히

대학 수 증가의 주요 원인이 되어, 4년제 대학은 1995년 131개교에서 2005년 173개교, 전문대학은 동기간 145개교에서 158개교로 각각 증가하였다.

‘대학정원자율화’ 정책에 따라 1996년 대학정원 신청 절차를 폐지하고 대학정원 단계별 자율화 정책을 시행하였다(표 3). 1단계는 ‘포괄승인제’로 교육부는 개별대학의 교육여건을 평가하여 계열별 증원 규모 통보, 대학은 통보된 규모 내에서 학과 혹은 학부 정원 자율적으로 결정 한 후 교육부에 보고하면 되었다. 1997년 시작된 2단계는 ‘교육여건 연동제’로 교육부장관이 고시하는 교육여건 지표를 넘는 대학에 대해 교육여건이 악화되지 않는 범위 내에서 증원 규모를 자율적으로 결정할 수 있도록 하였다. 1998년 포항공대 등 10개 대학 정원자율화 대학으로 지정되었다. 이때 의학·사범계열 및 수도권 대학은 자율화 대상에서 제외되었다. 1998년 이후 시행된 3단계는 ‘완전자율화’로 정부는 자료 제공과 사후 감사만 시행하고 대학의 정원이 대학이 완전히 자율적으로 결정할 수 있도록 하였다.

〈표 3〉 ‘5·31교육개혁안’의 대학정원 조정 단계적 자율화 내용 비교

구분	이전	1단계 (포괄승인제)	2단계 (교육여건연동제)	3단계 (완전 자율화)
시행시기	1994년 까지	1995년도	1996년도	1998년도 이후
대상학년도	1995학년도	1996학년도	1997학년도	1999학년도
정원규모 조정 주체	교육부	교육부	교육여건 충족대학	모든 대학
정원조정 신청 여부	신청	폐지	폐지	폐지
계열별 증원 규모 결정 주체	교육부	교육부	교육여건 충족대학	모든 대학
자율조정 범위	대학 (이공계)	대학별 규모 범 위 내 자율 (학과신설 포함)	대학별 증원규모 대학자율(일부) (대학개편 포함)	대학별 증원구 모 완전 자율 (모든대학)
자율제의 대상 대학	-	· 의학, 사범계열 · 수도권 대학 · 국립대학	· 의학, 사범계열	· 의학, 사범 계열

정원조정 고시	교육부	교육부	교육부	폐지
------------	-----	-----	-----	----

출처: 교육부(1995.6), 21세기를 향한 대학 정원조정 안내, pp38

‘대학정원자율화’ 정책은 김대중 정부에서도 계속되어 1998년 ‘대학 학생정원령’을 폐지하고 ‘고등교육법¹³⁾ 및 동법 시행령’을 재정·공포하면서 법적 근거 마련하였다. 1999년 교육부가 발표한 ‘교육발전 5개년 계획 시안’에서는 최소한의 정원 책정 기준까지도 없애 지방 사립대학 학생정원을 완전 자율화시키겠다고 했으나 이 계획은 실현되지는 않고, 2000년 ‘교육부문 자율화추진계획’으로 이어진다. 이 추진계획에서는 대학입학정원은 대학이 학칙으로 정하되 지방 재정지원과 연계함으로써 무분별한 정원 확대 방지하고자 하였다. 정원자율화는 지방사립대만 해당하는 것으로 수도권 소재대학, 국립대학 및 의·치의과대학은 대상에서 제외되었고, 국립대학은 조직·정원 총량제 도입하여 관리하였다.

‘5·31 교육개혁안’에 포함된 ‘학부제’는 학과 중심의 구조를 재편하여 학문간 연계성을 강화하고 학생들의 전공 선택권을 확대한다는 취지로 시행되었다. ‘학부제’는 직접적인 대학정원에 영향을 준 것은 아니지만, 학생 선택에 따라 학과 혹은 학부별 정원이 달라질 수 있도록 하였다.

김영삼 정부 ‘5·31 교육개혁안’은 이후 한국정부의 고등교육정책의 기초와 근간을 이루는 것으로 평가 받고 있는데 대학의 특성화와 다양화에 정책의 목표가 맞추어져 있다. 김영삼 정부의 고등교육정책에 대해서는 ‘법규 중심의 통제형 정책을 줄이고, 재정지원을 정부의 정책목표 실현을 위해 평가결과와 연계함으로써 재정운영의 합목적성과 효율성을 극대화하였다’는 긍정적인 평가와 ‘획일적 기준에 의한 평가방식으로 오히려 대학을 획일화하고 대학의 자율적 조정기능을 약화시켰다’는 부정적인 평가가

13) 고등교육법 제32조 :대학(산업대학·교육대학·전문대학·방송·통신대학·기술대학 및 각종학교를 포함한다)의 학생정원에 관한 사항은 대통령령이 정하는 범위 안에서 학칙으로 정한다. (1998. 3. 1)

있다(신현석, 2004:102).

〈표 4〉 김영삼 정부 ‘5·31 교육개혁안’의 고등교육정책 목표와 과제

개혁목표	추진영역	추진과제
대학의 다양화와 특성화	대학의 다양화와 특성화	- 대학모형의 다양화와 특성화 - 단설 전문대학원 설치(세계화, 정보화 전문 교원 양성)
	대학설립, 정원, 학사운영 자율화	- 대학설립준칙주의 도입 - 대학정원 및 학사운영의 자율화
	연구의 수월성 향상	- 연구의 세계화 - 첨단 학술 정보센터의 설립 - 대학평가 강화 및 재정지원과 연계 강화 - 연구와 재정지원 연계 강화
	대학교육의 국제화	- 국제관계 전문인력 양성 - 외국인 유학생 정책 개선 - 고등교육기관의 해외진출지원 - 한국문화 정체성 확립

출처: 대통령 자문 교육개혁 위원회, 제2차 대통령보고서 (1999.5.31.)

김대중 정부가 출범한 1998년은 IMF 구제금융사태의 여파로 사회 전 분야에 걸쳐 경쟁력 제고 차원의 구조조정과 시장적 접근이 본격화되면서 효율성 중심의 경제 논리가 고등교육정책 결정에 중요하게 작용하였다. 김대중 정부가 추진한 고등교육정책은 교육의 질과 연구력 향상을 통해 세계수준의 대학을 육성하여 지식강국의 초석을 만들겠다는 데 목표를 두었다. 김대중 정부가 추진한 대학구조개혁의 성과는 국립대 체제의 효율성 증진을 통한 국가 경쟁력 강화와 재정사업과 연계한 대학자율화 사업에서 찾을 수 있다. 1998년 12월 공공부문 개혁의 일환으로 기획된 ‘국립대학구조 조정 계획’은 대학의 조직·기능 조정, 인력 감축, 대학 간 통폐합 및 빅딜 등을 포함하고 있다. 그러나 이 기획안은 추진 되지 못하고 국립대학 발전계획으로 변경 추진되었다. 2000년 12월 교육부가 발표한 ‘국립대학 발전계획’은 각 대학의 특성화 노력을 포함한 혁신노력을 평가한 후, 결과에 따라 재정 지원을 하는 것으로 국립대 체제의 효율성 제고가 주된 목적이었다. 이 계획의 실천을 위해 총사업비 1,178억을 투입하여 ‘국립대학 발전계획 평

가사업'을 시행하였다. 이는 사실상 구조조정을 평가와 연계하여 재정지원 하겠다는 의지의 실현이었다(신현석, 2004:103). 그 결과 공주대와 공주문화대의 통합(2001.3)과 공주대와 천안공대 통합(2005.4) 등의 성과가 있었다. 그러나 대구경북지역 연합대학 추진계획이 예산 지원을 받고 무산되는 등(신현석, 2004:107) 투입된 재정에 비해 구조조정 효과는 미흡한 것으로 평가된다.

3.2. 정원감축기 (2003~현재)

3.2.1. 노무현정부의 대학정원정책

대학입학정원이 고교 졸업자 수를 초과할 것이 예상되면서 2003년 이후 대학정원감축에 대한 논의가 본격화되기 시작되었다(신현석, 2012:2). 2003년 새로 출범한 노무현 정부는 정원 감축 등 자체 구조조정 대학에 대한 인센티브 부여하면서 정부의 재정지원 사업과 연계한 입학정원 감축 정책기조를 유지하였다. 노무현 정부는 대학경쟁력을 미래 국가 경쟁력을 결정하는 중요한 요소로 인식하고 교육여건 개선과 고등교육의 질적 도약을 위한 대학 구조개혁 정책을 추진하였다. 2003년 11월 발표한 '대학경쟁력강화방안'에서 대학 자율화와 책무성 제고, 과감한 대학구조조정, 선택과 집중에 의한 대학 지원 등을 포함하는 6개 핵심과제 제시하였다.

〈표 5〉 노무현 정부의 대학경쟁력 강화방안

목표	핵심과제	세부과제
대학 경쟁력 강화	대학의 자율역량 강화	· 규제 철폐로 자율성 및 책무성 확대 · 과감한 구조조정 추진
	경쟁을 통한 교육 · 연구력 제고	· 세계수준의 연구력 확보((BK21, Post-BK21) · 지방대학 육성(NURI) · 수요자 중심의 교육 및 인력 양성
	대학지원 정책의 획기적 전환	· 대학의 유형 및 특성에 기초한 정책 추진: '선택과 집중'에 의한 투자 확대

출처: 교육인적자원부(2003. 11), '대학경쟁력 강화방안'

이듬해 소위 ‘8·31 개혁안’으로 알려진 ‘대학경쟁력 강화를 위한 대학 구조개혁방안’에서 대학의 양적 감축뿐 아니라 질적 수준의 향상을 가져올 수 있는 전략과 주요 과제를 발표하였다. 대학 특성 및 지역 산업과 연계하여 기능별로 대학 재구조화를 유도하며, 자발적으로 구조개혁이 추진될 수 있도록 규제완화와 대학 자율권 확대를 지속적으로 추진한다는 전략을 재확인 하였다. 주요 과제에는 정보공개, 교육여건개선 및 국립·사립대학 구조개혁안 등이 포함되어 있었다. 국립대학은 입학정원감축과 대학 간 통합 및 운영체제 개선에, 사립대학은 정원감축과 대학 간 통합 촉진 및 부실 사립대 퇴출을 위한 제도 보완 등에 초점이 맞추어져 있었다.

〈표 6〉 노무현 정부 ‘8·31 대학구조개혁 방안’의 목표와 과제

목표	핵심과제	세부과제
세계 수준의 경쟁력 확보	대학의 정보 공개	· 대학정보공시제 도입 · 평가 및 평가결과 공표 활성화(학문분야별 평가활성화/고등교육평가원 설립)
	교육여건개선 및 특성화	· 대학의 교육여건 개선 · 대학별 특성화 지원/대학별 발전지표 설정 유도
	국립대학 구조개혁	· 대학간 통합 유도 · 연합대학 체제 구축 · 회계제도 개선 · 운영체제 개편
	사립대학 구조개혁	· 대학간 통합 촉진: 대학간, 대학-전문대학, 동일법인 기관 · 구조개혁 지원: 재산의 효율적 활용 및 자발적 구조개혁 지원 · 퇴출제도 보완 · 대학신설 요건 강화
	대학원 구조 개혁	· 대학원 평가시스템 구축 · 대학원 규모 적정화

출처: 교육인적자원부 (2004. 8) ‘대학경쟁력 강화를 위한 대학구조개혁 방안’

2004년의 구조개혁방안에 포함된 정보공시제에 따라 2007년 5월 ‘교육 관련 기관의 정보공개에 관한 특별법’이 제정 공포되어, 대학은 학생 수, 교육 및 연구 성과, 대학재정 및 교육비, 교육여건, 대학운영 등의 정보를 공개하도록 하였다. 공개된 자료는 소비자인 학생이 대학을 선택할 때 기준으

로 활용하며 동시에 정부가 대학을 평가할 때 활용할 수 있는 자료로서, ‘자율과 경쟁’에 의한 대학교구조개혁의 기반이 된 셈이다. 2005년부터 2008년까지 ‘구조개혁 선도대학 지원사업’을 통해 서울대, 고려대, 연세대, 성균관대 등 16개 구조개혁 선도대학에 978억 지원하고 입학정원 7,440명, 해당 대학 정원의 10% 이상을 감축하는 성과를 얻었고, 이중 수도권 대학의 학부 입학정원 감축분은 5,556명 이었다(남궁근 등 2009:361; 최호성, 2012:903).

노무현 정부의 구조개혁정책은 고등교육 경쟁력 강화의 차원에서 대학 특성화와 함께 추진되었고(신현석, 2012:2), 과거 정부처럼 법적인 권한으로 강제한 것이 아니라, 정부가 법규적 선택과 재정 배분 권한을 적절히 활용하여 대학이 정부의 구조조정 방침을 따라야만 하는 사회적인 분위기 조성하면서 추진되었다(신현석, 2004:108). 국립대학교구조개혁의 성과로 2005년 1개, 2006년 4개, 2007년 1개, 2008년 3개 대학 등 2005년~2008년까지 모두 18개 국립대학이 9개로 통합, 93개의 학과·학부¹⁴⁾ 및 7,267명의 입학정원을 감축하였고(김소정, 2013: 71), 그 다음 이어진 이명박 정부에서도 2곳의 대학이 통폐합을 하여 추가로 1,636명의 입학정원을 감축하였다. 반면, 구조개혁 선도대학 지원을 받은 곳을 제외하면, 사립대학의 외형적인 정원감축 성과는 상대적으로 크지 않았으나 조직, 재정, 및 행정 등 내적인 구조개편이 활발하게 진행되었다. 2003년부터 2008년까지의 기간에 대학 재학생 수는 326만 명에서 317만 명으로 8만 명 이상 감소하였다.

〈표 7〉 국립대학 통·폐합 성과 및 재정지원 내역

대학명	통합된 대학	입학정원		통합 연도	지원기간	지원액 (만원)
		통합전	통합후			
공주대	공주대, 천안공대	3,925	3,082	2005	2005~2008	22,283
전남대	전남대, 여수대	5,590	4,798	2006	2005~2008	30,170

14) 2011년 경북대, 전남대, 전북대에서 15개의 유사중복학과를 추가로 통폐합 함(교육부, 2012). 충주대-철도대 통합하여 한국교통대로 개편(2011. 9월 승인)

강원대	강원대, 여수대	5,580	4,912	2006	2005~2008	25,251
부산대	부산대, 삼척대	6,105	4,594	2006	2005~2008	29,881
충주대	충주대, 청주과학대	2,560	1,994	2006	2005~2008	17,398
강릉원주대	강릉대, 원주대	2,768	2,037	2007	2006~2008	20,813
경북대	경북대, 상주대	5,865	5,134	2008	2008~2010	21,630
전북대	전북대, 익산대	5,195	4,190	2008	2008~2010	23,590
제주대	제주대, 제주교대	2,798	2,378	2008	2008~2010	22,580
인천대 ¹⁴⁾	인천대, 인천전문대	4,181	2,680	2010	-	-
한국교통대	충주대, 철도대	2,325	2,190	2012	-	-
계		46,892	37,989			213,596

출처: 김소정(2013)과 김진영(2010)의 자료를 재구성한 것임.

3.2.2 이명박 정부의 대학정원정책

이명박 정부는 대학정원 자율화 정책기조를 보다 강화하여 국립대학은 자율적인 구조조정을 유도하고, 사립대학에 대해서는 부실대학의 자발적 퇴출을 촉진하는 것을 기본방향으로 삼았다. 2008년 출범한 이명박 정부 초기에는 학령인구의 급격한 감소, 국가 간 인재 확보 경쟁의 심화 등 급변하는 환경에 대학이 능동적으로 대응할 수 있도록 하기 위해서는 규제완화를 통한 대학자율화 확대가 필요하다는 인식에 따라 다양한 규제완화를 위한 과제를 발굴하여 이를 시행하고자 하였다. 정권 초기에 교육과학기술부가 제시한 교육정책 추진 핵심과제에는 연구역량강화, 대입 3단계 자율화, 대학운영의 자율화 등으로 대학 자율화 관련 과제가 주를 이루었다(변기용, 2009:140-142; 김수경, 2013:105). 2012년 8월 교육과학기술부가 추진하고자 제시한 과제에도 정부 재정지원 운용방식 규제 완화, 국제화 촉진을 위한 규제 완화, 대학(법인)운영 규제 완화 등 규제완화 관련 5개 분야, 32개 과제를 발굴하여 추진(교육과학기술부, 보도자료 2012.9) 하는 등, 이명박 정부는 지속적으로 범정부 차원의 규제 완화를 추진하고자 한 면이 있다.

15) 인천대는 2010년 공립대에서 2013년 국립대학법인으로 출범.

그러나 2011년 이른바 ‘반값등록금’ 이 정치·사회적으로 중요한 이슈가 되면서 등록금 부담 완화를 위한 정부의 재정지원 정책이 가시화되면서, 부실대학에 재정을 지원하지 말아야 한다는 여론이 비등함에 따라 정책 기조에도 변화가 나타났다. 즉, 부실대학이 국가수준에서 고등교육·구조조정을 지연시키지 않도록 부실대학에 대한 특별관리가 필요하다는 인식에 따라 상시적인 대학구조조정 체계를 만들고 이를 정부 재정지원과 직접적으로 연계하여 추진하는 것으로 방향으로 전환한 것이다. 이에 따라 정권 초기에 발족한 ‘대학신진화위원회’ 를 2011년 ‘대학구조개혁위원회’ 로 개편하여 부실대학 판정 기준과 절차 및 합병과 퇴출 등을 포함하는 구조개혁 기본 틀을 마련하고 상시적인 구조개혁정책을 추진하고자 하였다. 국립대학은 주로 거버넌스, 운영체제와 자원관리의 효율성 제고 및 대학 간 혹은 유사학과 통·폐합 등의 정책을 추진하였다. 이에 따라 2011년 충주대와 철도대가 한국교통대학교로 통합 개편되었고, 경북대, 전남대, 전북대에서 15개의 유사·중복학과를 추가로 통·폐합하였다(교육과학기술부, 2012:5). 평가를 통해 ‘구조개혁 중점추진 대학’ 5개¹⁶⁾도 선정 발표하였다.

〈표 8〉 이명박 정부의 대학구조개혁추진 기본계획 개요

핵심정책	주요 내용
국립대학 구조개혁	· 국립대학 통·폐합 · 특성화 전략에 따른 중점분야 육성 · 유사·중복학과 해소
	· 국립대학 신진화 · 법인화, 총장·학장 직선제 폐지 등 거버넌스 개선 · 성과급적 연봉제 등 교원 인사·보수 체제 개선 · 재정·회계법 제정, 통합자원관리 등 자원관리·운영체제 효율화 · 책무성 제고

16) 2011.9.23. 강원대, 강릉원주대, 충북대, 군산대, 부산교대 등 5개교를 구조개혁 중점 추진 국립대학으로 선정 발표

사립대학 구조개혁	<ul style="list-style-type: none"> · 정부 재정지원 제한 대학 지정 · 학자금 대출 제한 대학 지정 · 경영부실 사립대학 구조개혁 · 구조조정 가속화를 위한 법제화 추진 · 사립대학 재정 운영 개혁
--------------	---

출처: 교육과학기술부(2011. 7. 11.) 대학구조개혁추진 기본계획(안), 교육과학기술부(2012.1), 대학구조개혁 기본계획

한편, 사립대학에 대해서는 상시적인 구조개혁을 유도하기 위해 정부의 재정지원 제한 대학 → 학자금 대출제한 대학 → 경영부실대학 등으로 구조조정 대상을 체계화하였다. 이에 따라 상대평가를 통해 하위 15%에 대해 정부의 재정지원을 제한하며, 절대지표 2개 이상 미충족한 대학은 정부의 재정지원은 물론 학자금 대출까지 제한하였다. 절대지표에는 취업률, 재학생 충원율, 전임확보율 및 교육비환원율 등이 있으며 기준은 해마다 다소 변하였다. 경영부실대학으로 지정된 대학은 컨설팅과 자율적인 구조조정을 2년간 이행하도록 하고, 과제를 이행하지 못할 경우에는 계속 경영부실대학으로 남게 되며, 부실상태가 지속되면 학교폐쇄를 추진하고자 하였다. 이와는 별도로 중대한 부정 혹은 비리 대학, 감사결과 불이행 대학 등은 그 정도에 따라 추가하여 구조개혁을 추진하도록 하였다.

2011년부터 2014년까지 정부재정지원제한 대학 94개 교, 학자금대출 제한대학 46개 교 및 경영부실대학 26개 교를 선정하여 발표하였고(표 10)¹⁷⁾, 이 중 상당수는 교육부가 주선한 컨설팅과 자구노력으로 부실상태를 벗어났다. 그러나 부실상태가 지속되거나 중대한 부정·비리 대학에 대해서는 학교폐쇄를 추진하였다. 이에 따라 4개 부실·비리대학이 폐교조치, 4개 대학이 통·폐합 및 2개 대학이 자진폐쇄 하였다.¹⁸⁾

17) 이명박 정부의 재정지원 및 학자금대출제한 대학 선정은 박근혜 정부 초기 (2015)년까지 지속되었고, 2016년부터는 대학구조개혁 평가사업으로 대체 되었다.

18) 명신대, 성화대(2012.2.29.), 선교청대 (2012.8.23.)및 벽성대(2012.9.28.)가 폐교되었고, 경동대-동우대(2012.6.20.), 우송대-우송공대(2009.3.1.), 인천대-인천전문대(2009.11.19.), 가천대-가천의과

그런데, 이러한 구조조정 정책은 법적 근거가 미약하였다. 실제 중대한 부정·비리 등으로 폐쇄된 학교들은 고등교육법¹⁹⁾에 근거한 것이다. 정부 재정지원 대학 포함여부는 학생과 학부모에게 중요한 정보임에도 불구하고, 법적근거가 미비함으로 인해 직접 명단을 발표하지 못하고 재정지원 가능대학의 명단을 발표하는 방법을 취하였다. 정부에서 운영비를 지원하는 국공립대학보다는 사립대학의 부실 가능성이 크므로 부실 사립대학에 대한 구조조정이 강화되어야 하고, 이를 위해 부실사립대학의 퇴출 통로를 마련 해줄 수 있는 방안이 필요하다는 인식에 따라 입법을 통해 법과 제도를 보완 하려는 시도가 있었으나 현재까지 진전이 없다.

이명박 정부 출범 당시의 고등교육정책의 기초는 대학 자율화였는데 후 반기에 들어서면서 정치·사회적 여건 변화에 따라 강력하고 상시적인 대학구조개혁으로 전환된 측면이 있다. 이에 대해 국립대 통폐합 유도, 사립 대 퇴출경로 마련 등 실효성 있는 구조조정 정책을 시행하여 제한적이기는 하나 보다 직접적인 구조조정 성과를 거둔 측면이 있다. 다른 한편으로는 ‘국가중심적인 하향식 권위주의적 정책’ (신현석, 2012:19)이라는 비판적 시각과 평가지표의 타당성과 신뢰성에 대한 문제제기²⁰⁾가 끊임없이 이어지고 있다.

학대학(2011.7.11) 통·폐합, 건동대(2012.7.4.)와 경북외대(2012.9.28.)의 자진폐쇄 등이 진행됨 (교육부 보도자료, 2012. 12. 26; 2013.12.16.). 현 정부 들어 한복대-신홍대가 신한대로 통합(2013.3.19.) 되고, 경북의국어대(2013.5.1)와 국제문화대학원대학교가 폐쇄(2013.12.16.) 됨.

19) 고등교육기관에 대한 일반적인 보칙 조항인 「고등교육법」 제60조(시정 또는 변경 명령)및 제62조(학교 등의 폐쇄)82)에 근거하여 진행된 것임.

20) 충북대는 구조개혁 중점 추진대학으로 지정되었지만 한국표준협회가 주관하는 한국서비스 품질지수 평가에서 지역거점국립대학 부문 1위 기관으로 선정된 바 있다(동아일보, 2011.11.22). 역시 강원대는 교육역량강화 우수대학으로 선정되었음에도 불구하고 교육역량강화 지표를 중심으로 한 하위 15% 국립대학 선정을 위한 평가에서 구조개혁중점추진대학으로 지정됨(신현석, 2012)

〈표 9〉 구조개혁 우선 대학 및 부실대학 선정·퇴출 현황

적용학년도	2011학년도	2012학년도	2013학년도	2014학년도	2015학년도
선정 시기 (년.월)	2010. 9	2011. 9	2012. 8/12	2013. 8.	2014. 8.
정부재정지원 제한대학	-	43개교	43개교	35개교	19개교
학자금대출 제한대학	23개교	17개교	13개교	14개교	7개교
정정부부실대학	-	-	-	9개교	7개교
부실대학퇴출	폐교(5교) 및 지정해제(2교), 통폐합(3교)				

출처: 교육부 보도자료(2013.8.29), 김소정(2013)의 자료를 재구성한 것임.

3.2.3 박근혜 정부의 대학정원정책

2013년 새롭게 출범한 박근혜 정부는 국민행복과 창조경제 실현을 위해서는 고등교육의 역할이 중요하다는 인식하에 ‘대학발전기획단’을 구성·운영하여 8월에 ‘고등교육 종합발전방안’을 발표하였다. 교육혁신과 연구역량 강화를 통한 대학 경쟁력 제고, 산학협력과 평생학습교육기관으로서 대학의 역할 강화를 위한 구조개혁 방향을 제시하였다(교육부 대학지원실, 2013). 여기에는 “지역의 교육·산업·경제·고용·문화·복지 거점으로서 지역발전을 선도하고, 평생교육기관으로서의 지역거점대학”, “직업교육기관으로서의 전문대학”, 및 “대학의 여건과 유형을 고려한 대학평가체계 구축의 필요성 등이 포함되어 있다. 지역균형발전과 신뢰할 수 있는 대학평가체계를 강조하는 박근혜 정부의 고등교육정책의 기초는 이때부터 나타났다고 볼 수 있다. 이는 이전까지 진행된 대학구조개혁정책이 지방대학과 전문대학의 존립을 어렵게 한다는 비판과 대학평가의 지표와 방법에 대한 신뢰성과 타당성에 대한 문제제기가 지속되고 있는 사회적 분위기를 반영한 것으로 볼 수 있다.

정부는 2014년 1월 29일 ‘대학구조개혁 추진계획’에 고등교육개혁 정책의 방향과 틀을 집약하여 밝혔다. 이의 가장 중요한 특징은 정부주도의

고등교육개혁의 필요성을 강조하고 있다는 점이다. 그 필요성에 대해 정부 스스로는 “학령인구 감소에 선제 대응하고 수도권과 지방의 균형발전을 위해서” 라고 밝히고 있다. 여기에는 “구조개혁을 자율 경쟁에 맡길 경우 대학의 질적 수준과 상관없이 대학의 위치에 따라 시장경쟁력이 결정될 것” 이며 그 결과 “지방대학의 상당수가 존립이 어려워질 것” 이라는 우려가 깔려 있다.²¹⁾

이 계획은 평가 후 구조조정 대상 결정이라는 측면에서는 이명박 정부와 같으나, 부실대학 통폐합 혹은 퇴출에서 모든 대학의 정원감축 쪽으로 방향을 전환했다는 점에서는 이전과 다르다. 대학정원 감축 시 수도권과 지방, 일반대와 전문대 사이의 ‘형평성’ 을 고려한다는 것도 새롭다. 심지어는 “1주기 정원감축 시에는 현재의 대학: 전문대 정원 비율(63:37)을 고려하여 정원감축 규모를 결정(대학 25,300명, 전문대 14,700명)” 하겠다고 밝히고 있다. 이 계획에서 정부는 대학의 정원감축 결과는 정부 재정지원사업과 연계하겠다고 밝혔고, 실제 2015년 진행된 대학특성화사업(CK I & CK II), 산학협력 선도대학 육성사업(LINKC), 학부교육선도대학 육성사업(ACE) 등의 선정 심사 적용하였다. 이에 따라 2014년 상반기 진행된 특성화 사업에 대학구조조정 점수(5점 가산점)를 반영하였는데, 정원감축 계획을 포함하지 않은 대학은 거의 모두 탈락함으로써 5점의 위력을 증명하였다.²²⁾

21) “... 2023학년도에는 입학가능 인원이 현재의 입학정원보다 16만명이 부족할 것으로 전망된다. 이를 방지할 경우 대학의 질적 수준과 관계없이 **지방대학·전문대학 중 상당수가 존립이 어려워지고**, 나아가 **지역간 균형발전** 및 고등교육의 경쟁력 제고에도 심각한 문제가 야기될 것으로 우려된다. 이에 따라 교육부는 대학의 양적 규모는 대폭 줄이면서, 교육의 질은 높여 대학 경쟁력을 제고할 수 있는 선제적이고 적극적인 구조개혁 방안을 마련하게 되었다.” (교육부 보도자료, 2014. 1. 29)

22) 지방대 80개교, 수도권 대학 28개교 등 108개 4년제 대학 342개 사업단이 올해 특성화사업(CK I, II)을 수행하게 됐다. 이에 따라 선정된 대학들은 올해 총 2485억3100만원의 예산을 지원 받으며, 2015년부터 2017년까지 총 1만9085명의 입학정원을 감축하게 됐다. 정원을 감축하지 않은 서울대, 고려대, 연세대, 이화여대, 건국대, 동국대 등 서울권 대학들은 탈락했거나 1~2개 사업단이 선정됐다. 서울대는 신청한 10개 사업단 중 2개가, 이화여대와 건국

2014년 12월 정부는 1월 계획의 후속조치로 ‘2015년 대학 구조개혁 평가 기본계획’을 확정하고, 2015년 4월부터 8월까지 1~2단계 평가를 거쳐 8월 31일 평가결과와 구조개혁 조치 방안을 발표하였다. 2015년 진행된 구조개혁 평가에서는 일반대학과 전문대학을 구분하여 서로 다른 평가지표와 과정을 통해 평가가 진행되었고, 전임교원 확보율, 교육비 환원율, 학생충원율, 취업률 등 일부 지표는 대학 소재지(수도권과 비수도권)와 국공립 및 사립대학을 구분하여 구조적인 차이를 반영하였다. 일반대학은 1단계 평가를 통해 5개 등급(A~E)으로 구분하고, D, E 등급대학은 2단계 평가를 실시하여 최종등급을 산출하였고, 전문대학은 한 번의 평가를 통해 등급을 확정하였다. 대학들은 평가 결과에 따라 등급별로 차등적으로 정원감축을 권고 받았고,²³⁾ 하위 2개 등급에 속하는 대학은 정부 재정지원 사업과 장학금 및 학자금 지원이 제한되었다.²⁴⁾ 2015년 1단계 구조개혁 평가에 참여한 일반대학 개교, 전문대학 개교 중 A 등급의 대학은 일반대학 34개교, 전문대학 14개교이며, D 혹은 E 등급을 받은 대학은 일반대학 32개 교, 전문대학 34개 교, 별도 조치를 받은 종교나 예체능 위주 등 특수성이 있는 대학 8개 교, 평가에서 제외된 대학 31개 교 등 모두 105개 대학이 2016년 정부 재정지원사업 등의 제한을 받았고, 컨설팅 등을 통해 학사구조개편이나 시스템 개선 등 구조개혁을 이행을 강력하게 권고 받았다.

2015년 8월 평가결과에서 교육부는 대학 자율 정원 감축과 평가 결과에 따른 추가 권고 감축으로 1주기 목표 4만 명을 초과하여 약 47,000명의 정원

대, 동국대는 1개 사업단이 선정됐다. 고려대와 연세대는 탈락 (대학신문, 2014. 6. 30).

23) A 등급은 자율감축, B등급부터 E 등급까지 일반대학은 각각 4%, 7%, 10%, 15%, 전문대학은 각각 3%, 5%, 78%, 10%를 감축하도록 권고함.

24) D 등급은 ‘16년 정부 재정지원사업 제한(신규사업), ‘16학년도 국가장학금 II 유형 미지급, ‘16학년도 학자금 최소대출 대학 지정’이고, E 등급은 ‘16년 정부 재정지원사업 제한(신규, 지속사업 모두), ‘16학년도 국가장학금 I · II 유형 미지급, ‘16학년도 학자금 대출 전면 제한; ※ 국가장학금 I 유형 : 소득연계 지원 / II 유형 : 대학자체노력 연계 지원

감축 효과를 얻었다고 발표하였다.²⁵⁾ 또한 1주기 평가결과 수도권과 지방 간 불균형적인 정원감축이 상당부분 보완 되었다고 주장하였다. 상대적으로 우수한 평가를 받은 그룹 1 (A-C 등급)에 속한 대학 중 수도권 소재 대학이 일반대학 36.5%, 전문대 27.6%로 비수도권 소재 대학보다 적고, 구조개혁 평가에 따른 추가 정원 감축도 수도권 대학이 50% 이상(일반대 51.4%, 전문대 59.6%) 이었다(교육부 보도자료 2015.8.31.;5). 교육부는 기존의 대학특성화사업을 통해 감축된 대학입학정원의 70%가 지방대학에 집중되었음을 고려하면, 대학 구조개혁 사업을 통해 수도권과 비수도권 간 정원감축 격차가 완화되었다고 주장하였다.

반대 여론도 만만치 않다. 2016년 국정감사에서 교육부가 제출한 자료에 따르면 2013년도 대비 2016년 입학정원이 40,763명(일반대 21,867명, 전문대 18,906명) 줄었고, 이중 일반대학은 정원감축인원의 77.4%(16,914명), 전문대는 73.4%(13,878명)기 비수도권 소재 대학이었다. 이 때문에 대학 구조조정 지역의 쏠림이 심화되고 있다(유은혜, 2016: 13-16)는 비판이 거세다.

1주기 대학 구조개혁 평가에서 정부는 정책적 지향을 지역균등 발전에 두고 일부 평가 지표에서 대학 소재에 따라 차등 적용하는 등의 노력을 기울였음에도 불구하고 상대적으로 지방 대학의 정원이 빠르게 감축되었다. 그 이유는 비수도권 소재 대학이 정부 정책과 시장의 상황을 고려하여 스스로, 선제적으로 더 많은 정원을 감축하였기 때문이다. 더욱이 2016년 충원율을 고려하면 지방대의 위축은 정원감축보다 더 심각할 수 있음을 짐작케 한다. 이는 지방대학에 대한 정책적 보호만으로 시장의 선택을 보정하는 것은 한계가 있음을 시사하는 것이다.

25) 대학구조개혁 평가가 추진되기 전에도 CK, LINC, ACE 등 정부 재정지원사업을 정원감축과 연계함으로써 2015-2016년 계획에 따라 2017년 입학정원은 2014년 대비 35,507명 (2013년 대비 44,133명) 감축될 것으로 예상되었다(변기용 외, 2014). 이는 정부의 구조개혁 평가사업 1단계 정원감축목표 40,000명에 육박하는 것이다.

이러한 한계에 따라 정부도 개별 대학의 구조개혁이 궁극적으로는 경쟁력 제고로 이어져야 한다는 것을 인정하는 분위기다. 최근 발표된 2주기 대학구조개혁 사업 개선방안을 위한 정책연구에서 정부는 정책적 지향을 지방대와 전문대의 경쟁력 제고에 둘 것이라고 밝히고 있다. 다시 말하면 2주기 사업에서는 정책적 개입을 통한 지방대와 전문대 보호보다는 대학 스스로 경쟁력을 확보할 수 있도록 강도 높은 개혁과 부실한 대학의 퇴출 경로를 마련하는 쪽으로 무게 중심을 옮기겠다는 것으로 이해된다.

대학 정원 축소의 불가피함을 한국사회 전체가 인정하면서도 평가 지표의 형평성과 적절성, 평가로 인한 피로감 누적과 함께 법적 근거 미비로 인한 구조개혁의 실효성에 대한 문제제기 이어지는 가운데, 대학 정원감축 정책은 여전히 확고한 방향을 잡지 못한 채 다음 정부로 공이 넘어갈 것으로 보인다.

4. 정부 대학정원정책의 쟁점과 논의

고등교육 구조개혁의 필요성은 지나친 양적 팽창으로 인해 제기되는 측면이 강하지만, 단순한 정원감축보다는 대학경쟁력 강화를 목표로 대학 특성화와 질적 향상을 위한 다양한 정책들을 통해 추진하는 것이 세계적인 추세이다(신현석, 2006:425). 70년대 이후 진행된 한국정부의 고등교육 정책도 같은 맥락이었고, 김영삼 정부 이후 이 경향은 더욱 뚜렷해져 왔다. 이는 정부가 제시한 고등교육 개혁 정책의 목표에도 잘 나타나있는데, 김영삼 정부의 ‘다양화 · 특성화를 통한 대학경쟁력 제고’, 김대중 정부의 ‘세계적 수준의 대학육성을 통한 지식강국 기반조성’, 및 노무현 정부의 ‘대학경쟁력 강화를 통한 국가경쟁력 제고’ 등에서 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 한국사회에서 대학의 미충원을 증가와 일부 사립대학의 부정 · 비리에서 촉발된 부실대학 문제가 사회 문제화되면서, 이미 고

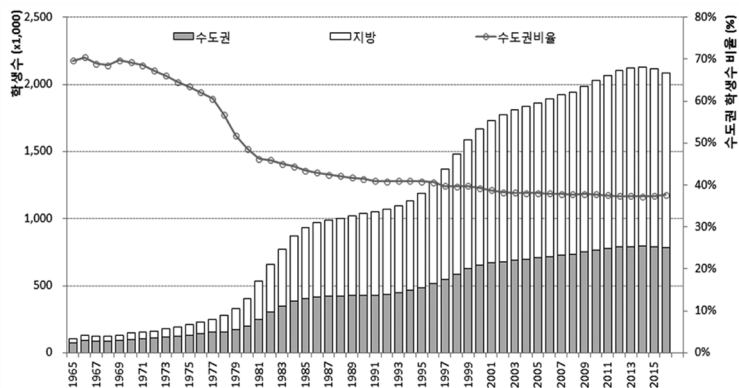
등교육개혁은 국가 발전의 잠재적 위험요소를 제거하는 차원에서 대학정원 축소 쪽으로 빠르게 무게 중심이 옮겨진 모습이다. 이명박 정부는 초기에 규제완화를 통한 대학경쟁력 강화를 고등교육정책의 목표로 내세웠지만, ‘반값등록금’ 요구가 사회·정치적 이슈가 됨에 따라 정책의 중심을 부실 대학 퇴출과 구조조정으로 빠르게 전환하였다. 2014년 1월과 12월에 발표된 박근혜 정부의 대학구조개혁 추진계획은 대학 정원감축에 집중되어 있고, 정부는 재정지원사업을 통해 이 과정에 강력히 개입하겠다는 의지를 나타내었다. 박근혜 정부의 정책에는 두 가지 중요한 쟁점이 있다. 그 하나는 대학 구조개혁을 정부가 주도하겠다는 것이고, 다른 하나는 고등교육개혁 정책이 오로지 정원감축에만 집중되어 있다는 점이다. 특히 1주기 구조개혁 평가사업에서 정부는 정책적 개입을 통해 지방대와 전문대 보호를 통한 균형 발전에 집중하는 모습을 보였다.

국가수준에서 고등교육개혁 정책은 대학이 사회 수요에 적합한 인력양성구조로 전환을 촉진하는 방향으로 추진되어야 한다(신현석, 2005:206). 획일적인 정원감축에 치중하고 있다는 점에서 현 정부의 고등교육개혁 정책의 목표와 추진과정이 이에 부합하는지에 대해 회의적이다. 대학수준에서 고등교육개혁은 교육의 질과 경쟁력을 높이려는 노력으로, 고등교육 수요자인 사회와 학생의 ‘선택’을 통해 평가받아야 한다. Jongblod(2003:110)은 정부가 고등교육 시장에 개입하는 것이 정당화될 수 있는 부분이 있다고 하더라도, 결국은 교육소비자의 권리를 침해하고 대학의 자율성을 제한하는 대가를 치루기 마련이라고 경고하면서, 시장화 정책으로 대학에 대한 정보가 더욱 투명해지고, 이를 기반으로 학생과 대학이 더욱 긴밀하게 상호작용하면서 발전할 것으로 내다봤다. 엄청난 양적 팽창에도 불구하고 질적 수월성을 바탕으로 세계적인 경쟁력을 유지하고 있는 미국대학의 배경에는 정부의 통제적, 정책적 개입 없이도 자생적으로 사회 환경의 변화에 꾸준히 대응해 온 자발적인 변화 노력의 결과라는 주장(Gumport, 2000: 67-91)에 주목

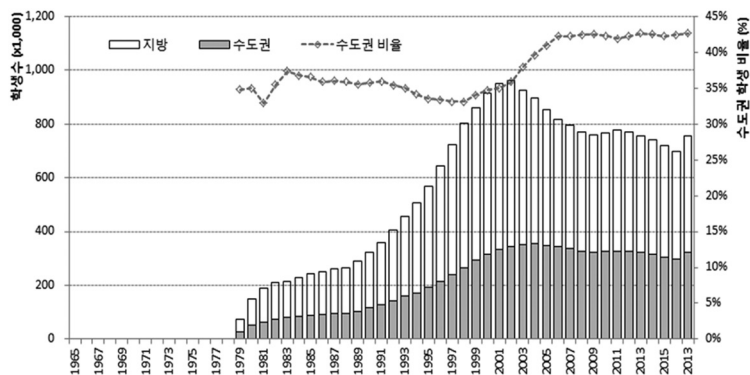
할 필요가 있다. 적어도 지난 이십여년 간 정부정책은 ‘대학의 자율’ 과 ‘시장의 선택’ 을 더욱 존중하는 방향으로 추진되어왔다고 볼 수 있다(변기용, 2009:136).

그러나 박근혜 정부의 개혁정책의 방향은 ‘형평성’ 쪽으로 상당히 기울어진 것으로 평가된다. 이는 정부의 대학정원 축소 정책이 지방 사립대와 전문대를 지나치게 위축시켰다는 사회적 비판과 압력에 정부가 반응한 것으로 보인다. 지방대학 육성정책은 현 정부에서 새롭게 시작한 것은 아니다. 한국정부는 1970년대 이후 일관되게 지방대학 보호·육성 정책을 추진해 왔다. 대학 재학생의 지역 분포와 정부의 재정지원을 비교해볼 때 이 기조는 명확히 드러난다(그림 5). 4년제 일반대학의 경우 전체 대학재학생 중 수도권소재 대학재학생 비율은 1970년 초의 68~70% 에서 2013년 39% 수준으로 감소하였다. 1994년 정원자율화 정책 시행 후 지방소재 4년제 대학의 학생은 급격히 증가하여 2000년까지 6년 동안 34만 명 이상 증가하였고, 증가는 대부분 사립대학에서 비롯되었다. 입학정원을 기준으로 할 때 전체 대학입학 정원 중 수도권 소재 대학이 차지하는 비율은 35%에도 못 미친다(교육통계연보, 2014). 반면, 전문대학 학생은 수도권 비중이 1980년대 초 35% 내외에서 2013년 42.7%로 오히려 수도권 비중이 증가하고 있는 추세이다. 이것은 그동안 정부가 정원 50~100명의 소규모대학, 대학원대학, 산업대학 및 전문대학을 제외한 모든 4년제 대학의 수도권 내 신설을 금지해온 결과이다.

a) 일반대학



b) 전문대



주) 일반대학은 산업대학, 교육대학, 원격대학, 기술대학, 각종학교를 제외한 4년제 일반대학을 말함. 전문대학은 1979년 이후의 자료만 사용, 그 이전의 초급대학 자료는 제외함.

[그림 5] 일반대학과 전문대학의 재학생 수 및 수도권 비중 변화 추이, 1965~2013.

출처: 교육통계서비스

2000년대 이후 추진된 정부재정지원 사업의 규모를 비교해 봐도 지방 대학 보호·육성 기조를 확인할 수 있다. 노무현 정부 때에는 지역균형 발전 차원에서 누리사업 (New University for Regional Innovation: NURI)을 통해

2004년부터 5년 동안 1조 4000억 원을 지방대학에 투자하였다. 이명박 정부의 대표적인 고등교육 재정지원사업인 ‘교육역량강화사업’과 박근혜 정부의 ‘대학 특성화 사업’ 모두 지방대학에 지원된 재정은 수도권 대학에 지원된 것에 비해 3~4배 이상 많았다²⁶⁾.

현재 대학입학정원이나 재학생의 지역분포는 한국의 인구분포²⁷⁾와도 거리가 먼 것이다. 더욱 중요한 문제는 정부의 지방대학 육성사업정책의 성과가 교육경쟁력 강화로 이어지지 못하고 있다는 것이다. 이명박 정부 4년(2011-2014년) 동안 정부재정지원 제한대학의 77%, 학자금대출 제한대학의 87%, 경영부실대학의 85%가 지방대학이었다. 시장의 선택을 나타내는 학생 충원율이나 취업율에서 지방대학의 부진은 더욱 심각하다. 이는 정부의 지방대학 육성정책이 교육여건 개선이나 경쟁력 강화로 이어지지 못했고, 시장의 선택은 다르기 때문에 지속가능하지 못하다는 것을 명확히 나타내 준다.

지방대학의 위기는 근본적으로 지방대학의 낮은 경쟁력에 있기 때문에 경쟁력 제고가 핵심이다. 지방대학의 위기는 역할위기 즉, 지역혁신의 주체로 기능하지 못하면서 비롯되었다(민철구 등, 2011:23; 홍덕률, 2003:188-189)는 주장이 설득력이 있는 이유이다. 지식기반사회에서 지역이 혁신을 통해 자생적으로 발전하기 위해서는 지식의 생산, 확산, 응용이 내생적으로 활발하

26) 〈수도권/지방대학의 정부재정지원 사업비 비교〉

지원시기	지방대학 지원	수도권대학 지원
참여 정부 2004.2.25~2008.2.24	누리사업 매년 약 2천5백억원	수도권대학 특성화지원사업 매년 약 600억원
이명박 정부 2008.2.25~2013.2.24	교육역량강화사업* 매년 약 2천백억원	교육역량강화사업* 매년 약 800억원
박근혜 정부 2013.2.25~	지방대학 특성화사업 1,945억원(2014년)	수도권대학 특성화사업 540억원(2014년)

* ACE사업포함

27) 2015년 기준 한국 인구의 49%는 수도권에, 51%는 지방에 거주

게 작동해야 하기 때문에, 지역발전 면에서 대학의 역할은 중요하다. 다만, 각 대학이 스스로의 비전과 역량에 따라 지역에서의 위상과 역할을 재정립하고 발전전략을 실천하여 경쟁력을 확보하여야 한다는 것이다.

지방대학 보호정책과 관련하여 보다 근본적인 질문은 ‘개방경제 체제에서 수도권 규제를 강화하는 방식으로 지방대학을 육성하는 것이 가능한가’ 하는 것이다. 고등교육은 이미 세계적으로 무한경쟁 시대에 들어서서 국내 대학의 경쟁상태는 세계적으로 우수한 대학들이다. 고등교육정책을 추진할 때 수도권과 비수도권간의 관계는 제로섬 게임의 관계가 아닐 수 있다. 고등교육정책이 지역균형발전에 기여하면서 동시에 국가경쟁력 향상을 달성하기 위해서는 수도권 대학에 대한 규제에 기반 한 네거티브 전략보다는 거점대학육성을 통해 지속 가능한 지역대학 발전모델을 확보하는 포지티브 전략으로 전환할 필요가 있다.

현 정부의 대학구조개혁정책이 정원축소에만 매몰되어 있는 것은 심각한 문제가 아닐 수 없다. 더욱이 정부 재정지원과 정원축소를 직접적으로 연계한 결과 사업에 지원조차 못하거나 탈락한 취약한 대학 정원은 그대로 둔 채 오히려 상대적으로 여건이 나은 대학의 정원을 우선적으로 줄이는 역설적인 상황마저 나타나고 있다. 대학에 대한 간섭과 통제보다는 대학의 자율성을 확대하고 연방 정부는 연구와 교육여건 개선에 대한 재정적 지원에 충실한 결과 오늘날 미국이 세계 최강의 고등교육 경쟁력을 확보하게 된 원동력이라는 주장(Momper 등, 2011: 113-138)을 굳이 언급하지 않더라도, 세계적으로 우수한 연구중심대학들이 약진하고, 유학생 수가 급증하고 있는 상황에서 대학의 연구력 향상과 우수한 유학생 유치를 위한 정부의 정책적 지원이 시급한 상황이다. 이러한 정책은 정부가 ‘형평성’ 추구의 정치·사회적 압력을 극복하고, ‘선택과 집중’을 통해 세계수준의 우수한 대학을 육성하려는 정책적 의지가 있어야 추진 가능하다.

무엇보다도 우리는 고등교육 분야에서 정부가 반드시 해야 하는 중요한

역할이 있다는 것에 주목할 필요가 있다. 그것은 기초학문을 육성하고, 사회적 약자들도 고등교육을 통해 ‘신분상승’을 할 수 있는 여건을 제공해야 한다는 것이다. 이는 장기적으로 사회 안정과 발전에 기여할 것이기 때문에 시장에만 맡겨둘 수는 없는 부분이기도 하다. 시장이 실패할 수 있는 이 부분은 정부의 적극적인 개입, 특히 국공립대학을 활용한 정책적 개입이 필요한 영역이다. 한국대학은 사립대학에 대한 의존도가 지나치게 높다는 지적을 받아왔으나 90년대 말 국립대학 구조조정 이후 오히려 사학의존도는 더욱 증가하였다. 정부는 이미 고등교육재정의 상당부분을 투자하고 있는 국공립대학의 역할을 강화하여 고등교육 공공성 확보(Chae, 2009:342; 임희성, 2009:88; 임재홍, 2012:137)를 위한 교두보로 삼고, 지역발전을 위한 거점대학으로 확고한 위상을 가질 수 있도록 정책을 전환할 필요하다.

사립대학은 설립 취지와 현재의 위치에 따라 서로 다른 발전 전략을 펼칠 수 있는 환경이 시급히 마련되어야 한다. 연구력, 교육역량 및 재정자립도 면에서 세계수준의 경쟁력 확보가 가능한 대학은 스스로 발전 전략을 세우고 이행할 수 있도록 정부는 규제를 획기적으로 완화할 필요가 있다. 정갑영(2015)은 정원, 등록금 책정 및 학생선발에 대한 자율권을 가짐으로 세계시장에서 경쟁할 기반을 가지되, 사회적 약자의 입학과 지원을 확대하여 ‘신분 상승을 위한 사다리’ 기능을 회복함으로써 한국사회의 신뢰수준과 안정성 향상에 기여하도록 하는 ‘자율형 사립대학’의 필요성을 강조한 바 있다.

재정 자립이 어려운 대학은 정부의 재정 지원을 받되 한국의 고등교육이 사회 수요에 적합한 인력양성구조로 전환을 위해 학사구조와 교육과정 개선이 이루어져야 한다. 최근 국내 일부에서 제기되는 것처럼 ‘리버럴아츠 컬리지’로의 전환을 권장함으로써 제4차 산업혁명 이후 요구되는 ‘인간의 종합적 총체적 사유능력’ 함양을 위해 학부교육에서 분과 전문교육보다 종합 일반교육을 강조하는 방향으로 전환하는 대학도 필요하다. 일부는 평

생교육기관으로 전환함으로써 학령인구 감소와 수명연장과 함께 사회가 고도로 발전함에 따라 고등교육 이후의 교육 수요에 대한 대비도 필요하다.

교양교육은 대학구조개혁정책으로 그 기반과 질이 크게 좌우되기 때문에 교양교육의 맥락에서 구조개혁 정책을 살펴볼 필요도 있다.²⁸⁾ 정부의 대학구조개혁정책으로 학사구조 변화가 반복되면서 대학교양교육의 정체성을 혼란을 초래하였다는 비판이 많다(강명구 등, 2010:327). 학과중심의 학사구조에서 줄곧 변방 신세를 면치 못했던 대학 교양교육은 ‘5.31 교육개혁안’의 학부제와 전문대학원제도 강화 정책 시행으로 질적 도약의 기회가 있었다. 학부제와 전문대학원제도의 취지는 학부에서는 기초교양교육을 강화하고 응용학문이나 전문분야는 대학원이 담당하도록 하여, 양쪽 모두의 교육 효과성을 높이기 위함이었다(서남수, 2010:10, 임천순, 2011:228-229). 그러나 이 정책은 제도적 장치 마련이나 대학 구성원 특히 교수를 설득하는 노력이 부족하여, 정착되지 못한 채 실험으로 끝났다(서남수, 2010:10). 이후 대부분의 구조개혁 정책은 인문학을 포함한 기초학문의 위기로 이어졌고, 기초학문에 뿌리를 둔 교양교육의 위기로 이어지는 경우가 많았다(서남수, 2010:9, 손동현, 2015:10-18). 서남수(2010: 1-11)는 구조조정에서 기초학문분야 전공 학생의 감소는 막기 어렵지만, 교양교육에서 기초학문분야 전공교수의 역할을 강화함으로써 기초학문의 위기를 막을 수 있다고 주장하였다. 그는 또한 교수는 전공에 속하되 학생은 학부대학에 소속되어 강화된 교양교육을 통해 다양한 학문영역을 탐색할 수 있도록 하는 ‘진정한’ 학부대학 모형은 기초학문분야 진흥을 위한 좋은 모형이 될 수 있다고 주장하였다. 서남수가 주장한 ‘진정한’ 학부대학 모형은 최근 국내 몇몇 대학에서 시도 되고 있는 ‘리버리아츠컬리지’ 모형과 유사한 점이 많다.

28) 대학구조개혁과 교양교육의 관계 중요하지만 여기서는 정원정책에 집중하기 위해 심도 있는 논의를 전개하지 않는다.

김영삼 정부 이후 자율화 확대 정책을 지속적으로 추진해 왔음에도 불구하고 여전히 대학 구성원들은 정부의 통제와 간섭이 지나치고(이문원, 1992:119; 이병식, 2003:122), 이로 인해 대학의 다양한 교육적 요구에 신속히 대응하지 못해서 개혁추진과 경쟁력 제고에 걸림돌이 된다고 인식하고 있다(이병식, 2003:122). Byun(2009:198)은 한국 고등교육의 상황을 정부정책의 일관성 결여와 대학교수들 사이에 널리 퍼져있는 정부 정책에 대한 비판적 자세가 정부정책의 실효성을 제한하고 있다고 주장한 바 있다. 정부가 대학에 대한 통제나 간섭보다는 연구와 교육에 대한 지원을 지속하고, 사회적 수요에 적합하도록 변화하려는 대학의 자발적인 노력으로 여전히 세계에서 가장 경쟁력 있는 고등교육을 유지하고 있는 선진국의 경험에 주목할 필요가 있다.

5. 결론

1993년 문민정부 이래로 한국정부는 다양화와 특성화를 통해 대학의 경쟁력을 강화하는 방향으로 고등교육정책의 일관성을 유지해 왔으나, 최근 지역균형발전과 형평성 논리를 앞세워 개별 대학의 구조 개혁 특히 정원감축에 정부가 적극 개입하려는 경향이 커졌다. 대학이 지속적으로 발전하려면 각 대학이 각자의 설립취지와 역량에 맞게 발전경로를 설계하고 추진하여 경쟁력을 확대해 나갈 수 있어야 한다. 대학의 경쟁력은 고등교육 수요자인 사회와 학생의 ‘선택’을 통해 나타날 것이고, 대학은 이에 반응하여 주체적으로 전략을 수정하고 발전해 나갈 수 있어야 한다. 이처럼 대학의 자율과 시장의 선택에 따라 대학이 발전할 때, 그 발전이 지속가능한 것이 될 수 있다. 정부는 대학에 대한 직접적인 개입보다는 대학이 자발적으로 변화할 수 있도록 분위기를 조장하고 법적·제도적 여건 조성과 재정지원을 확대하는 방향으로 정책의 일관성을 유지하는 것이 바람직하다. 정부 주

도의 획일적 구조조정정책은 자칫 세계를 무대로 경쟁해야 하는 대학들을 위축시킬 수 있다. 대학구조개혁은 교육여건을 개선하여 교육의 질 향상에 목표가 있어야 한다. 그러나 현재와 같이 정부가 전국의 모든 대학에 정원 축소를 강요하는 것이 교육여건 개선과 질 향상으로 이어질 것으로 기대하기 어렵다. 특히 한국과 같이 고등교육에서 사립대학의 비중이 크고 대부분의 사립대학의 재정이 등록금에 의존하고 있음을 고려할 때 일괄적인 정원 감축 정책이 오히려 교육여건을 악화시킬 수 있다는 우려에 주목할 필요가 있다. 교육여건 개선을 담보하지 못하는 정원감축은 오히려 경쟁력 강화에 해가될 뿐이다. 정부는 기초학문 육성이나 사회적 약자에 대한 배려 등 시장 원리가 작동하기 어려운 영역에서 적극적인 정책적 개입을 통해 고등교육의 공적인 기능을 더욱 강화하는 데 정책적 노력에 집중할 필요가 있다.

한국의 대학은 그동안 높은 교육열과 정부의 고등교육 확대정책에 힘입어 ‘경쟁 없는 성장’을 거듭해온 측면이 있다. 한국의 경제 성장이 빠른 시기에 대학은 사회발전에 필요한 인적자원을 제공해왔다는 측면에서 긍정적으로 평가받아왔으나, 다른 한편으로는 사회의 안정과 신뢰수준 향상을 위한 노력을 외면했다는 비판도 있다. 대학은 자율성 확대를 기반으로 스스로 발전전략에 따라 경쟁력 확대를 추진하면서 동시에 사회적 약자에 대한 교육기회를 확대하여 사회 안정에 기여하는 등 사회적 책무에도 관심과 노력을 높여 나가야 할 것이다.

참고문헌

- 고용노동부 (2012), *2011-2020 중장기 인력수급전망과 정책과제*, 고용노동부, 연구보고서.
- 교육과학기술부(2012), *'12년도 대학구조개혁 추진 기본계획(안)*, 교육부.
- 교육부 대학지원국 대학행정지원과(1995), *21세기를 향한 대학 정원조정 안*, 교육부.
- 교육부 대학지원실 (2013), *고등교육 종합발전 방안(시안)-대학과 세상이 만나 국민행복과 창조경제로*, 교육부.
- 권기현, 문상화, 김재근, 이은진 (2008), “대학 재정지원정책의 분배적 특성에 관한 연구”, *한국정책학회보* 17(2), 한국정책학회, 63-92.
- 김미란(2009) “일본의 사립대학 재생을 위한 구조개혁”, *비교교육연구* 19(2), 한국비교교육학회, 193-217.
- 김소정(2013.6), *대학등록금 지원사업 평가*, 국회예산정책처, 사업평가보고서 #13-10.
- 김수경(2013), “국가 고등교육재정지원 정책의 평가와 방향”, *한국교육재정경제학회 2013년도 연차학술대회자료집*, 한국교육재정경제학회, 09-130.
- 김안나, 이병식(2004), “한국 고등교육의 보편화에 따른 대학 재구조화의 현황과 정책 방향”, *한국교육* 31(2), 한국교육개발원, 415-440.
- 김종세(2013), “지방대학 육성정책의 문제점과 개선방안: 지방대학육성법안을 중심으로”, *법학연구* 52, 연세대학교 법학연구원, 1-24.
- 김종철, 구병림, 김병구, 남정걸, 정재철, 신동진(1988), *한국고등교육의 역사적 변천에 관한 연구*, 한국대학교육협의회, 연구보고서 #88-17-48.
- 남궁근, 송기창, 황영기, 김영호, 최정윤, 김종태 (2009), *2008년 구조개혁 선도대학 연차평가 및 종합평가 실시 정책연구*, 교육과학기술부, 연구보고서.
- 남궁지영, 김양분, 박정호, 박희진(2014), *한국교육실태 및 수준분석(IV):중학교*, 한국교육개발원, 연구보고서 RR 2014-23.
- 류지성, 박용규, 배성오, 이갑수, 조희재(2006), *대학혁신과 교육경쟁력*, 삼성경제연구소, 연구보고서.
- 류혜숙(2005), 대학구조개혁정책의 방향, *대학교육* 133, 한국대학교육협의회, 7-13.

- 민철구, 박기범, 정기철, 조현대(2011), *지역혁신을 위한 지역대학 역할정립과 활성화 방안*, 과학기술정책연구원, 정책연구 보고서 #2011-10, 198.
- 박남기(2007), “미국의 고등교육개혁”, *대학교육* 150, 한국대학교육협의회, 35-45.
- 박춘란(2014), “고등교육의 경쟁력 강화와 대학 구조개혁 추진”, *The HRD Review* 75(7), 한국직업능력개발원, 74-83.
- 박현정(2007), *UNESCO 교육통계 분석 및 정책적 활용방안 연구*, 교육인적자원부, 연구보고서 #인적자원개발 정책연구 2007-위탁-40, 15.
- 반상진, 신현석, 노명순, 조영재, 박민정, 김영상 (2013), *학령인구감소에 따른 대학 정원 조정 및 대학구조개혁 대책 연구*, 고등교육정책연구소, 연구보고서 RR2013-04, 2013.9.
- 반상진, 신현석, 노명순, 조영재, 박민정, 김영상 (2013), “학령인구감소에 따른 대학 정원 조정 및 대학구조개혁 대책 연구”, *교육정치학연구* 20(4), 안암교육학회, 189-211.
- 배상훈 (2013), *학령인구 감소 등 환경변화에 대비한 대학 구조개혁 전략 및 방안*, 대학구조개혁 토론회 자료집, 대학구조개혁정책연구팀.
- 변기용(2009), “대학 자율화 정책의 쟁점과 대안: 5·31교육개혁 이후의 ‘시장적’ 대학자율화 논의를 중심으로”, *교육정치학연구* 16(1), 한국교육정치학회, 135-164.
- 신현석(2004), “대학 구조조정의 정치학(I): 역사적 분석을 통한 신제도주의적 특성 탐색을 중심으로”, *교육정치학연구* 11, 한국교육정치학회, 90-120.
- 신현석(2005), “대학 구조개혁 방안: 정부방안의 쟁점과 과제”, *교육문제연구* 23, 고려대학교 교육문제연구소, 187-221.
- 신혁석(2006), “세계 주요국의 대학구조개혁 동향: 비교 종합을 통한 정책적 시사점의 탐색”, *교육행정학연구* 24(2), 한국교육행정학회, 425-450.
- 신현석(2012), “대학 구조개혁정책의 쟁점 분석과 과제”, *교육문제연구* 42, 고려대학교 교육문제연구소, 1-40.
- 신현석, 주희정, 김보염(2013), “주요국의 고등교육개혁 동향 및 재정투자 현황 비교분석”, *한국교육학연구* 19(2), 한국교육학회, 249-279.
- 오성철(2014), “전후동아시아의 교육개혁 비교연구-한국·대만·일본을 중심으로”, *한국초등교육*, 25(1) 한국초등교육학회, 1-20.

- 유용식(2001), “한국대학교육제도의 변천과정에 관한 연구”, *고등교육연구* 12(1), 한국고등교육학회, 119-186.
- 유은혜 (2016), *교육부 1주기 대학정원감축정책 평가와 진단*, 2016년 국정감사 정책자료집, 유은혜 의원실.
- 유현숙(2009) 대학선진화-대학 구조개혁 사업 해외동향을 중심으로, *대학교육* 161, 한국대학교육협의회, 19-25.
- 이무근(2004), 준칙주의에 의한 대학 설립의 실상, *대학교육* 132, 한국대학교육협의회, 51-59.
- 이문원(1992), “해방 후 한국 고등교육정책의 역사적 평가”, *한국교육사학* 14, 한국교육사학회, 103-125.
- 이병식(2003), “고등교육 규제에 대한 인식분석”, *고등교육연구* 14(1), 한국고등교육학회, 121-143.
- 이상주 (2013), “고등교육정책과 대학경쟁력 강화방안 : 지방사립대학을 중심으로”, *전산회계연구* 11(2), 한국전산회계학회, 83-109.
- 이주호, 정혁, 홍성창 (2014), *한국은 인적자본 일등 국가인가?: 교육거품의 형성과 노동시장 분석* KDI, 1-8.
- 이필남 (2011), 일본, *싱가포르의 국립대학 법인화 정책 및 한국교육에 주는 시사점*, 한국교육개발원, 연구보고서 6, 현안보고 OR=2011-01-6.
- 이형행(1999), “해방 후 고등교육정책의 흐름”, *대학교육* 100, 한국대학교육협의회, 2-19.
- 임재홍(2012), “고등교육과 교육공공성의 확장”, *법학연구* 20(1), 한국법학회, 137-162.
- 임희성(2009), “국립대 및 사립대의 현실과 개혁과제”, *동향과 전망* 77, 한국사회과학연구회, 76-101.
- 장석환(2007), “문민정부 이후 대학 정원정책 분석”, *교육행정학연구* 25(4), 안암교육학회, 389-412.
- 진미석(2007), “수요측면에서 살펴본 대학 커리큘럼”, *대학교육* 148, 한국대학교육협의회, 44-52.
- 채창균(2012), “고등교육 충원을 전망”, *KRIVET Issue Brief*, 1, 한국직업능력개발원, 1-4.

- 최은수(1997), “교육개혁에 대한 평가 및 향후 과정 : 현 정부의 5·31 교육개혁안을 중심으로”, *교육행정연구* 6(1), 한국교육행정학회, 5-31.
- 최호성(2012), “사립대학의 구조조정을 둘러싼 쟁점과 합리적 해결방안”, *수산해양교육연구* 24(6), 한국수상해양교육학회, 901-919.
- 홍덕률(2003), “지방대학 문제의제 차원과 정책대안”, *동향과 전망* 59, 한국사회과학연구회, 183-220.
- 황양주, 최유성(2011), *인구변화에 따른 교육기관 운영변화 예측: 장래인구 추계자료와 교육기관 현황 비교분석을 중심으로*, 통계개발원, 연구보고서 #2011-02
- 통계청(2012), *장래인구추계 시도편:2010-2040*, 통계청.
- Byun, K. (2009), “New Public Management in Korean Higher Education: Is It Reality or Another Fad?”, *Asia Pacific Education Review* 9(2), Springer, 190-205.
- Chae, J. E. and Hong, H. K. (2009), “The expansion of higher education led by private universities in Korea”, *Asia Pacific Journal of Education* 29(3), Taylor & Francis, 341-355.
- Gumport, P. J. (2000), “Academic restructuring: Organizational change and institutional imperatives”, *Higher Education* 39(1), Springer, 67-71.
- Jongbloed, B. (2003), “Marketisation in Higher Education, Clark's Triangle and the Essential Ingredients of Markets”, *Higher Education Quarterly* 57(2), Wiley, 110-135.
- Kim, S, Lee, J. (2006), “Changing facets of Korean higher education: market competition and the role of the state”, *Higher Education* 52, Springer, 557-587.
- Lee, M. H. (2008), “The ‘public’ and the ‘private’ in Korean higher education: one private dominating system”, *Journal of Asian Public Policy* 1(2), Taylor & Francis, 199-210.
- Mumper, M., Gladieux, L. E., king, J. E. and Corrigan, M. E. (2011) “The Fedrall Government and higher education”, in P. G. Altbach, P. J. Gumport, and T. O. Berdahl Ed. *American Higher Education in the Twenty-First Century: Social, Political and Economic Challenges* Third

Edition, The Johns Hopkins University Press, Baltimore
OECD(2014), *Education at a Glance 2013*: OECD indicators, OECD

※ 이 논문은 2017년 1월 22일에 투고 완료되어
2017년 2월 1일 편집위원회에서 심사위원을 선정한 뒤
2017년 2월 12일까지 심사를 완료하여
2017년 2월 21일 편집위원회에서 게재가 결정된 논문임.

◆ 초 록 ◆

대학정원정책을 중심으로 본 한국의 대학구조개혁정책의 변화와 쟁점

최강식(연세대학교)

이보경(연세대학교)

이 논문의 목적은 한국의 경제·사회적 변화에 따른 대학구조개혁정책의 맥락에서 현재 추진 중인 대학정원정책의 쟁점을 파악하고 바람직한 방향을 모색하는데 있다. 이를 위해 연구보고서, 논문, 정부 문서와 통계자료를 분석하여 정부 정책의 흐름과 대학 내외의 변화 및 시사점을 도출하였다.

수요 증가에 따른 정부의 고등교육 확대 정책에 힘입어 급격한 양적 성장을 보였던 한국의 대학은 2000년대 중반 이후 안팎으로부터 구조조정 압력을 강하게 받고 있다. 이는 학령인구 감소, 대학에 대한 사회의 기대수준 하락, 교육여건과 질에 대한 수요자의 불만이 커진 것에서 비롯된 것이다. 최근의 대학구조개혁정책은 정부가 개별대학의 정원정책에 직접적으로 개입하고자 하는 것으로, 정부의 모든 재정지원 사업을 개별 대학의 정원 축소와 연계하고 각 대학의 구조개혁 계획과 성과를 평가하여 그 결과에 따라 정원 축소 규모를 정하는 것이다. 이러한 정책은 문민정부 이후 상당기간 지속된 특성화, 다양화 및 자율권 확대를 통한 대학경쟁력 강화의 기초에서 급격하게 방향을 전환한 것으로, 대학구조조정 정책이 지방대학과 전문대학의 급속한 붕괴로 이어질 것이라는 예상에 따라 거세진 지역균형발전 요구와 형평성의 논리를 정부가 수용한 결과로 이해된다. 그러나 이러한 정책은 교육 수요자의 선택과 시장원리를 무시하는 것이어서 지속되기 어려운 것이다. 더욱이 등록금에 대한 재정의존도가 높은 사립대학이 다수를 차지하는 한국 상황에서 일괄적인 정원감축 정책은 전반적인 교육여건을 오히려 악화시킬 수 있는 우려마저 낳고

있다.

대학 구조조정의 결과는 고등교육 수요자인 사회와 학생의 ‘선택’으로 나타나기 때문에, 대학의 지속적인 발전이 가능하려면 각 대학이 설립취지와 역량에 맞게 발전경로를 설계하고 추진하여 경쟁력을 확대해 나갈 수 있어야 한다. 정부는 대학에 대한 직접적인 개입보다는 대학이 자발적으로 변화할 수 있도록 분위기를 조장하고 법적·제도적 여건 조성과 재정지원을 확대하는 방향으로 정책의 일관성을 유지하는 것이 타당하다. 대학은 또한 사회적 약자에 대한 교육기회를 확대하는 등 사회적 책무에도 노력을 높여 나가야 할 것이다.

〈주제어〉 고등교육, 고등교육개혁, 대학정원정책, 학령인구감소, 대학경쟁력, 교육여건

◆ Abstract ◆

Trends and Issues of the Higher Education Reform Policy
in Korea

: With Focus on the Regulation on Enrollment Size

Choi, Kang-Shik(Yonsei University)

Lee, Bokyung(Yonsei University)

The purpose of this paper is to explore the issues on the present Korean government's university enrollment quota policies in the context of the higher education reform policies which were changed with economic and social environments, and to suggest a desired direction. To figure out the issues, research reports, articles, government's reports on higher education policies, and statistics from Korean government were analyzed and the trends in government's policies and changes in and out of universities and implications were drawn.

Thanks to government's higher education expansion policy induced vast demands, the higher education in Korea grew unprecedentedly fast in the world, in terms of its enrolment quota and size. Since the mid 2000s, however, the Korean universities have been under strong pressures due to the decrease in the college age population and the growing dissatisfaction with the low quality of higher education as well as the education environments. Recent higher education reform policy in Korea intends to intervene directly into the individual university. Evaluating the plan and outcomes of the structural reform of an each individual university, the government links the amount of fiscal subsidies and the

number of enrollments in the university. This policy change, from the previous one which had reinforced competitive advantages of universities through specialization, diversification and autonomy of universities since Kim Young Sam government, are mostly due to the pressure by the local universities and vocational junior colleges, worrying about their sudden collapses and arguing the balanced regional development and equity issues among universities. The policy changes, however, can not be sustainable and may worsen the overall education environment because the new policy contradicts market principle and ignores consumers' freedom of choices. On top of that, the unanimous reduction in the enrollment seats in every university may seriously exacerbate the financial situation of the university, especially of the private university, heavily relying on the students' tuition.

The outcomes of the structural reform are determined by the choices of consumers for the higher education, i.e., the society and students. Therefore, for sustainable developments, universities should be allowed to design and carry forward their development paths based on the purpose of establishments and their capacities, and to enhance their competitive advantages. It is desirable for the Korean government to keep consistencies in higher education policies by allowing more discretions to the universities rather than direct interventions. The government should provide with legal and institutional environments and expand the fiscal supports for universities. Universities should make more efforts to fulfill their social responsibility such as providing more opportunities in education for vulnerable groups.

〈Key Words〉 Higher Education Reform, Enrollment Quota Regulation, College Age Population Decrease, Competitive Advantage of College, Educational Environment