

문재인 정부 고등교육 개혁 추진 현황 및 개선과제^{*} : 대학 구조개혁 및 재정지원 사업 재편 정책을 중심으로

변기용 (고려대학교 교육학과)

송인영[†] (고려대학교 교육학과)

[요 약]

본 연구는 고등교육 분야의 IMF 위기라는 중차대한 시점에서 문재인 정부가 추진하고 있는 고등교육 구조개혁 및 대학 재정지원 사업 재편 정책이 현재 우리 고등교육 체제가 당면한 구조적 문제점들을 해소할 수 있는지를 비판적으로 성찰하는 것을 목적으로 한다. 현재 압축적 고등교육 팽창과정에서 형성된 한국 고등교육 체제의 구조적 문제점은 (1) 일반대학 중심의 고비용 저효율 구조, (2) 다양한 고등교육기관 간 명확한 역할 구분 및 연계의 미흡, (3) 공급자 중심 교육 및 대학 운영 관행의 만연으로 요약될 수 있다. 이러한 문제점에 대처하기 위해 문재인 정부에서 추진 중인 고등교육 정책과 관련한 쟁점과 개선방안을 거시적 측면과 미시적 측면으로 나누어 제시하였다. 거시적 측면에서는 문재인 정부의 국립대학 집중 지원과 공영형 사립대 육성 정책의 문제점을 소요예산 확보의 가능성과 사립과 구분되는 국립대학의 역할의 모호성 등 정책 수단의 타당성이라는 점에서 비판하였다. 아울러 고비용 저효율 구조를 개선할 수 있는 대안으로 폴리텍대학 등 저비용 고등교육의 활용 가능성을 검토할 것을 제안하였다. 미시적 측면에서 개별 대학의 체질을 개선하기 위해서는 ‘확장된 위임자-대리인 이론(Waterman & Meier, 1998)’의 관점에서 대학의 재정지원 대상 그룹의 특성별로 정부의 개입 정도를 달리 하는 보다 유연한 접근법이 필요함을 제시하였다.

주제어 : 문재인 정부, 고등교육, 대학구조개혁, 재정지원 사업, 위임자-대리인 이론

* 이 논문은 2018년 안암교육학회 동계학술대회에서 발표된 논문(“문재인 정부 고등교육 개혁 추진 현황 및 개선과제 : 대학 구조개혁 및 재정지원 사업 재편 정책을 중심으로”)을 수정 보완하여 작성한 것임을 밝혀 둔다.

† 교신저자(inyoung.song.ku@gmail.com)

I. 서론

해방 이후 우리나라는 정경 유착과 소수 재벌에 의존한 압축적 경제성장 전략에 따라 경이적인 경제 발전을 이루었다. 하지만 이 과정에서 오랜 기간 동안 축적된 모순들이 1997년 외환위기를 통해 폭발함으로써 이후 빠져린 경제 부문의 구조 조정을 경험한 바 있다. 짧은 기간 동안에 급속한 팽창을 통해 사회 전반의 민주화와 경제성장에 많은 기여를 해온 우리 고등교육 체제도 2000년대 이후 그 동안 축적된 구조적 모순이 하나씩 나타나고 있다. 4년제 사립대학에 의존한 고비용 저효율 구조, 다양한 고등교육 기관 간 역할 분담과 연계가 이루어지기 힘든 폐쇄적·경직적 체제 운영 등, 지속적 성장이 가능했던 체제 확장기에서는 아무런 문제가 없는 것처럼 보였던 다양한 문제점들이 2000년대 이후 대학 학령인구 감소 추세가 지속됨에 따라 서서히 문제점으로 드러나기 시작했다. 특히 정부의 등록금 동결 정책이 본격화된 2010년 이후에는 이러한 고등교육 체제의 구조적 모순이 더욱 선명하게 드러나, 상대적으로 재정적 여건이 취약한 지방에 소재한 후발 중소대학을 중심으로 심각한 문제점으로 대두되고 있다.

이에 따라 2003년 출범한 노무현 정부 이후 지난 박근혜 정부까지, 내용과 접근 방식상의 차이는 있지만 대학 구조개혁 정책은 고등교육 부문의 가장 중요한 정책 중 하나로 지속적으로 추진되어 왔다. 2017년 출범한 문재인 정부에서도 대학 구조개혁 정책은 정권 차원의 중요한 개혁과제로 추진되고 있다. 문재인 정부가 제시한 대학 구조개혁 정책의 골자는 ‘고등교육의 공공성 확대’를 핵심적 원칙으로 하여, 세부적으로 (1) 거점 국립대가 명문대학으로 발전할 수 있도록 집중 육성, (2) ‘공영형 사립대학’ 전환 및 육성, (3) 국공립 전문대학 및 공영형 전문대 육성, (4) 지역 소규모 강소대학 육성 지원, (5) 중장기적으로 국공립대 공동 운영 체제 등 대학 네트워크 구축을 통해 대학서열화 완화 및 대학 경쟁력 강화 등의 방안을 제시하고 있다. 또한 이를 달성하기 위한 핵심적 정책 수단으로서 ‘2018년 대학 기본역량 진단 평가(2주기 구조개혁 평가)’와 ‘대학 재정지원 사업 개편방안 시안’을 2017년 11월 30일과 2018년 3월 21일 각각 발표한 바 있다.

교육부가 발표한 2018년 대학 기본역량 진단 추진계획 및 대학 재정지원 사업 개편계획(시안)은 그간 대학 현장에서 제기된 다양한 의견들을 반영하고자 한 교육부의 고민의 흔적을 상당 부분 발견할 수 있다. 하지만 대통령 탄핵이라는 사상 초유의 정치적 격변 속에서, 이전 정부에서 추진해 온 정책들의 일관성과 연속성 훼손에 따른 대학 현장의 혼란을 최소화하면서도, 동시에 새로운 정책적 가치와 지향점을 가진 문재인 정부의 고등교육 정책 기조를 유지해야 한다는 모순된 상황 속에서 정책을 추진하다보니 일견 상충되는 정책들이

혼재되어 있다. 또한 정책 내용이 아이디어 수준에 머무르고 있을 뿐 구체화 되어 있지 못하고 있다. 특히 국립대 집중 육성, 공영형 사립대 및 전문대학 도입과 대학 네트워크 구축 정책 등은 막대한 예산과 노력이 투입되는 정책으로서 정책의 타당성, 예산 투자의 대상과 우선순위 등에 대한 사회적 합의가 필수적임에도 불구하고 이에 대한 공론화 과정은 아직 까지 제대로 이루어지지 못하고 있다.

본고에서는 이러한 문제인식하에 현재까지 제안된 문재인 정부의 고등교육 개혁 정책이 우리 고등교육 체제가 당면한 구조적 문제점들을 제대로 해소할 수 있는지를 비판적으로 성찰해 보는 것을 목적으로 한다¹⁾. 이러한 문제인식을 달성하기 위해 연구자들이 설정한 구체적 연구 문제들은 다음과 같다. 첫째, 해방 이후 압축적 성장에 따른 후유증을 앓고 있는 우리 고등교육 체제가 현재 당면한 가장 큰 구조적 문제점은 무엇인가? 둘째, 문재인 정부의 고등교육 구조 개혁 정책은 이러한 문제점들을 제대로 인식하고 적절한 해결책을 내놓고 있는가? 우리 고등교육 체제의 구조 개혁과 체질 개선을 위해 놓치고 있는 부분은 무엇인가? 셋째, 구체적으로 현재 제안되거나/시행되고 있는 정책 방안들의 타당성과 문제점들은 무엇인가? 이와 관련 주요 쟁점은 무엇이며 이에 대해 향후 고려할 만한 정책적 대안은 무엇인가?

II. 한국 고등교육체제가 가진 구조적 문제점과 문재인 정부의 관련 정책

1. 체제 발전과정에서 배태된 한국 고등교육체제의 구조적 문제점

가. 4년제 일반대학 중심의 고비용 저효율 구조

인적·물적 자원이 턱없이 부족한 해방 이후 국가 형성기에 고등교육 체제 형성의 기틀을 구축하는 과정에서 정부 입장에서는 어쩔 수 없이 사부문의 재원에 전폭적으로 의존할 수밖에 없었다. 그 결과 2017년 기준 한국 고등교육 체제의 구성을 보면 사립대학이 전체 대학의 거의 80%를 차지하고 있으며(사립 156개교, 78%; 국공립 45개교, 22%), 이 중 중소규모 대학은 64%에 달하고 있다(소규모 78개교, 39%; 중규모 50개교, 25%; 대규모 73개교, 36%)²⁾. 이들

1) 본고에서의 논의는 대학 기본역량 진단 평가를 제외한 대부분의 구조개혁 및 재정지원 정책들이 발표는 되었으나 그 내용이 구체화되지 않은 것이 대부분이어서 기본적으로 그 사업의 기본방향에 대한 분석에 초점을 맞춘다. 다만 대학 기본역량 진단 평가에 대해서는 현재까지 진행된 내용을 포함하여 필요한 경우 현황 분석에 기초한 분석을 하도록 한다.

사립대학의 다수는 운영 수입의 50% 이상을 등록금에 의존하는 취약한 재정구조를 가지고 있으며 기부금이나 다른 대체 수입원을 찾기가 쉽지 않아 재원확보에 어려움을 겪고 있다. 한편 이와 밀접히 관련된 우리 고등교육체제의 또 다른 중요한 구조적 문제점 중의 하나는 4년제 일반대학 중심의 “고비용 저효율 구조”라고 할 수 있다. 2017년 기준 고등교육기관 중 전문대학을 제외한 4년제 대학³⁾의 학생 수는 2,433,273명(학교 수는 246개교)⁴⁾으로서 학생 수 기준으로 보면 전체 학생수의 78%를 차지하고 있다(전문대학 138개교, 학생 수는 677,721명).

OECD 교육지표(2017)에 따르면 우리나라 성인의 고등교육 이수율은 47%로 OECD 평균(37%)보다 높으며, 특히 청년층의 경우 70%를 기록하여 2008년 이후로 OECD 국가 중에서도 최고 수준을 나타내고 있다. 반면 학력과잉(Incidence of over-qualification)에 대한 OECD 자료에 따르면 우리나라의 경우 자신의 최종학력이 현재 직업을 갖기 위해 필요한 학력보다 높은 근로자의 비율이 21.2%로 나타났으며, 특히 “전공-일자리 불일치 정도”는 50% 수준으로서 세계적으로도 최상위권 국가로 나타나고 있다(Montt, 2015). 이러한 결과를 보면 현재 우리나라에서 25세에서 34세 사이 청년의 70%가 고등교육을 이수하고 있는 현실, 특히 4년제 대학 학생수가 전체 학생수의 78%에 달하는 현실이 과연 긍정적으로만 평가할 지표인지에 대한 비판적 성찰이 필요하다. 김문조·김혜영(1992)은 우리 사회가 1960~70년대 대학 팽창 억제기로 들어서면서 대졸자의 사회적 가치가 상승하였고 이에 따라 우리 사회에서 대학교육에 대한 열망이 가속화되었다고 지적하고 있다. 김세움 외(2011)의 연구는 이러한 연원을 통해 우리 사회에 자리 잡은 대학 진학 최우선 풍조의 사회적 비용을 연간 42조 7,300억원으로 추정하고 있다⁵⁾. 즉 우리나라는 대학 진학에 천문학적 규모의 사회적 비용을 지불하고 있으나 그 결과는 매우 비효율적이라는 것을 간접적으로 말해 주고 있다. 4년제 대학 졸업장의 가치가 하락한 고등교육 보편화 시대, 그리고 직무에 필요한 역량을 감당한 보다 유연한 교육이 필요한 4차 산업혁명 시대에 부응할 수 있도록 기존 고등교육기관의 체질 개선과 함께, 학습자의 관점에서 “**다양한 저비용 고등교육의 제공 방식과 가능성**”에 대한 보다 심층적 고민이 필요한 시점이라고 생각된다.

2) 참고로 이는 일반대학(189개교), 교육대학(10개교), 산업대학(2개교)에 대한 비율이다(2017년 대학정보공시 자료 기준).

3) 4년제 대학에는 전문대학을 제외한 일반대학 및 교육대학, 산업대학, 방송통신대학, 기술대학, 각종학교, 원격대학, 사내대학, 사이버대학, 전공대학, 기능대학을 포함하고 있으며, 이 중 기술대학, 원격대학, 사내대학, 사이버대학 등에는 전문학사 과정이 합산되어 있으므로 246개 대학 전체가 4년제 대학은 아니다. 하지만 이들 대학의 학생수 중 합산되어 있는 전문학사 과정이 9개교, 약 7000명 정도에 지나지 않으므로 세분해서 구분하지 않고 4년제 대학으로 그냥 표기하였음을 밝혀 둔다.

4) 위에서 언급한 246개교의 4년제 고등교육기관 중 방송통신대학과 원격대학 및 사이버대학을 제외한 대학은 2017년 기준 총 224개교, 재학생은 2,137,360명임

5) 이 연구에서는 직접교육비(공교육비+사교육비)와 기회비용(대학진학에 의해 포기된 평균 기대임금) 및 재수/편입비용, 대학 재학기간 연장에 따른 비용 등을 사회적 비용에 포함시켜 추산하고 있다.

나. 다양한 고등교육기관 간 적절한 역할 구분 및 연계 체제 미흡

한국의 고등교육 예산 총액은 2016년 회계연도 기준 약 14조로 계산되지만 학생에게 지원되는 국가장학금 등을 제외한 실질 고등교육예산 규모는 약 10조 정도(GDP 대비 0.61%)에 그치고 있다. 기본적으로 정부의 고등교육 예산이 충분치 않은 상황에서 특히 사립대학에 대한 재정지원은 더욱 열악할 수밖에 없어 2016년 현재 고등교육 예산 총액의 17.7%에 불과한 실정이다(한국대학교육협의회, 2018). 열악한 재정상황에서 “수입 극대화”라는 동인을 가질 수밖에 없는 사립대학들이 가지는 각자도생적 발전 전략과 함께, 5.31 교육개혁 이후 전체 고등교육 시스템 관점에서의 정합성과 효율성을 정치하게 고려하지 못한 정부의 “단선적” 대학자율화 정책은 안병영·하연섭(2015)이 지적하는 이른바 ‘공유지의 비극’⁶⁾을 초래하고 말았다. 설립 유형 및 학교 특성별 명확한 역할 구분 없이 대학들이 각자도생 전략 하에 수입극대화를 위해 유리하다고 생각되는 시장으로 무분별하게 몰리는 과정에서 우리 고등교육 시장이 수용할 수 없는 수준으로 대학교육 서비스가 확대된 현재 한국 고등교육의 상황은 ‘공유지의 비극’이 실제로 현실에서 구현된 전형적 사례라고 할 수 있다.

5.31 교육개혁 이후 정부는 대학의 다양화와 특성화를 강조하고 이를 통해 공고한 대학서열구조를 타파하고자 하였다. 하지만 정책의 효과는 미미했고, 지금도 다양한 유형의 대학 간 목적과 기능상의 차별성을 찾아보기는 어렵다. 그 동안 교육부의 대학 특성화 정책이 제대로 성과를 거두지 못했던 원인은 특성화를 위한 거시적 틀을 마련하지 못한 상태에서 교육부가 특성화 사업을 미시적 차원에서만 개입했기 때문이다. 안병영·하연섭(2015)은 대학의 미션에 따른 역할 분담과 장기적 청사진 없이 정부가 단절적 개별 단위사업 형태로 특성화 정책을 추진해오는 동안, 대학들은 각각의 사업예산 확보를 위해 최선의 선택을 하게 되었고, 결과적으로 모든 대학이 교육, 연구, 산학협력을 추구하는 행태가 나타나게 되었다고 지적하고 있다(안병영·하연섭, 2015).

이러한 ‘공유지의 비극’은 대학과 전문대학, 평생교육기관과 직업훈련기관의 구분이 모호해지면서 더욱 악화된 측면이 있다. 즉 고등교육 기관에 진학할 학생 수가 줄어들면서 상대적으로 고등교육 서열구조의 상위권에 있던 4년제 일반대학들이 전문대학의 영역을 무분별하게 침식함으로써, 학생들의 입장에서 보면 저비용으로도 받을 수 있는 초동적 직업교육마저 고비용 4년제 교육기관에서 받아야 하는 아이러니가 빚어진 것이다⁷⁾. 다양한 고등교육기관 간 연계

6) 공유지(Common Pool Resource)의 비극은 ‘지하자원, 초원, 공기, 호수에 있는 고기와 같이 공동체 모두가 사 용해야 할 자원은 사적 이익을 주장하는 시장의 기능에 맡겨 두면 이를 당세대에서 남용하여 자원이 고갈될 위험이 있다’는 내용을 담고 있다. (<https://ko.wikipedia.org>)

7) 익명의 심사자가 지적한 대로 물론 4년제 대학의 입장에서 본다면 심화 과정 등을 통해 전문대학도 4년제 대학의 영역을 침해하고 있다고 볼 수 있다. 4년제 대학에서 전문대학의 영역을 가지고 있는 이유 중에는 전문대학에서 4년제 대학으로 전환한 이유 때문도 있다고 본다. 하지만 이러한 비판의 기저를 이루는 문제인식은 자원

체제의 미흡은 이러한 문제를 심화시킨 또 다른 요인 중 하나이다. 현재 국내에 설립된 고등교육기관은 크게 교육부 소관의 (일반) 대학과 전문대학을 중심으로, 고용노동부 소관 기능대학 (폴리텍 대학)과 기술교육대학, 과기정통부 산하 과학기술 특성화대학이 주축을 이루고 있다.

〈표 1〉 각 부처 소관의 고등교육기관 유형, 학교 수 및 학생 수

대학유형	일반대학 (189, 2,050,619) 교육대학 (10, 15,839) 사이버대학 (19, 121,310) 기술대학 (1, 97) 방송통신대학 (1, 171,692) 산업대학 (2, 25,343)		학력인정 평생교육시설 사내대학 (8, 605)	기술교육 대학 (1, 6,458)	KAIST GIST DGIST UNIST	경찰대학 한국예종원 (각종학교) 한국전통 문화학교 (대학) 등
		전문대학 (138, 677,721)	전공대학 (3, 12,610) 원격대학 (2, 2,911)	기능대학 (폴리테크닉) (9, 28,791)		
관련법령	고등교육법 등		평생교육법 등	근로자직업 능력개발법	개별 설치법률	개별 설치법령
소관부처	교육부			고용노동부	과기정통부	행안부 등

주: UNIST 제외 과기정통부 소관대학, 고용노동부 기술교육대학, 문화체육관광부 한국전통문화학교는 일반대학 학생수 통계에도 포함; 한예종은 각종학교 학생수에 포함(학교, 학생수)

하지만 소관 부처가 다른 고등교육기관 간 연계와 기능 조정이 전혀 이루어지지 않고 있어 전체 고등교육 체제의 관점에서 보면 많은 비효율을 초래하고 있다. 대학 유형별, 소관 부처를 달리 하는 교육기관 간 폐쇄적이고 경직적인 고등교육 체제 운영은 다양한 유형의 대학 간 연계를 통한 시너지 효과를 제한하고 또한 제한된 자원의 효율적 배분을 막는다. 이러한 현상은 개별 대학 차원에서는 스스로 해결하기 어렵기 때문에 공익을 대변하기로 예정되어 있는 제3자, 즉 정부의 적절한 역할이 무엇보다 중요하다. “고교 졸업 후 대학 진학, 기본적으로 4년 연속 재학 후 취업”이라는 전통적 접근방식에서 벗어나, 학생들의 수요와 근무 여건을 감안한 보다 개방적이고 유연한 학생 친화적 평생·직업 교육 시스템으로의 체질 전환을 중장기적으로 고민해 볼 시점이다.

다. 뿌리 깊은 공급자 중심 대학 운영 관행과 문화

해방 이후 수십 년 간에 걸쳐 대학만 설립해 놓으면 학생이 넘쳐나 대학 입장에서는 굳이 교육을 열심히 할 이유가 없었던 상황이 오랜 기간 지속되면서, 교수와 학교가 중심이 된 “공급자 위주 대학 운영과 교육의 관행”이 우리 대학 사회에 뿌리 깊게 자리 잡고 있는 것도 우리

의 효율적 배분의 관점, 즉 “학생들에게 필요한 교육”을 어떻게 비용 대비 효과적으로 제공할 있는가의 관점을 취하고 있는 본고의 취지와는 다소 초점이 다르다고 할 것이다.

고등교육 체제 개편과 관련 고려해야 할 중요한 특징 중 하나라고 할 수 있다. 현재 학령인구 감소에 따라 위기감을 느끼고 있는 지방 중소규모 대학들의 경우 이러한 공급자 위주 관행과 문화들이 상당 부분 해소되거나 직접적으로 도전 받고 있으나, 공고화된 대학 서열 체제의 상위권에 위치해 학생들의 교육을 위해 별다른 노력을 하지 않아도 크게 위기를 느끼지 못하는 엘리트 대학들과 거점 국립대학들의 경우 큰 틀에서 여전히 이러한 문제 제기에 자유롭지 못한 것으로 보인다(변기용 외, 2017a). 예컨대 이러한 엘리트 대학들에서 교수의 학문(연구)의 자유/교육권과 학생의 학습권이 충돌할 때 어떤 부분이 우선되어야 할 것인가에 대한 논의들은 아직 본격적으로 이루어지고 있지 못한 것으로 생각된다.

교육부가 강조하고 있는 외형적 구조개혁과 함께, 대학의 운영방식과 관련한 구성원들의 가치관과 태도, 문화가 바뀌지 않는다면 개별 대학의 실질적인 체질 변화를 기대하기는 매우 어렵다. 현재 정부가 추진하고 있는 대학 구조개혁 및 대학 재정지원 정책은 여전히 정량적, 획일적 접근의 기본 틀을 유지하고 있어 정원 감축 등 단기적 차원에서의 외형적 변화는 이끌어 낼 수 있을지 모르지만, 중장기적 관점에서의 대학 체질개선을 위한 구성원들의 행태와 가치관, 조직 문화 변화라는 측면은 매우 소홀히 하고 있는 것이 아닌가 하는 우려가 제기되고 있다(변기용 외, 2015; 2017). 정권 교체에 따른 정책의 일관성 미흡이라는 우리 교육정책의 고질적 문제가 더해질 때 이러한 문제 상황은 더욱 심각해 질 수 있음을 우리는 지난 20여년 간 줄곧 목도해 왔다.

2. 문재인 정부의 대학 구조개혁 및 재정지원 정책

가. 고등교육 구조개혁 및 재정지원 정책 개관 및 추진 현황

문재인 정부의 국가 비전은 “국민의 나라 정의로운 대한민국”이다. 국정기획자문위원회(2017)는 “문재인 정부 국정운영 5개년 계획”에서 John Rawls의 ‘정의론’을 언급하면서 “정의로운 제도만이 공정한 사회를 만들 수 있고, 정의로운 제도의 설계와 운영이 바로 정치와 정부의 가장 중요한 역할”이라는 점을 강조하고 있다. 이러한 기본적 시각 하에서 ‘국민이 주인인 정부’, ‘더불어 잘 사는 경제’, ‘내 삶을 책임지는 국가’, ‘고르게 발전하는 지역’ ‘평화와 번영의 한반도’를 5대 국정목표로 설정하고, 20대 국정전략, 100대 국정과제, 487개 실천과제를 제시하고 있다. 이 중 고등교육 체제 개편과 관련한 과제는 주로 ‘내 삶을 책임지는 국가’라는 국정목표 하에 설정된 전략 2인 ‘국가가 책임지는 보육과 교육’을 달성하기 위한 국정과제인 ‘교육의 질 제고 및 평생·직업교육 혁신(국정과제 52)’에서 주로 기술되고 있다. 그 주요내용은 (1) 고등교육 공공성 강화(2018년부터 거점 국립대 집중 육성 및 지역 강소대학 지원 확대; 2019년

부터 공영형 사립대 단계적 육성·확대 추진); (2) 대학 자율성 확대(대학 재정지원 사업 전면 개편: 일반과 특수목적 구분); (3) 전문대 질 제고(2017년 전문대학 지원 확대 방안 마련 및 2019년 공영형 전문대 운영을 통해 전문대를 직업교육 지역 거점으로 육성) 등을 제시하고 있다. 고등교육의 질 제고 방안으로 ‘공공성 강화’와 ‘자율성 확대’라는 어울리지 않은 조합을 들고 나온 것이다. 이를 기초로 2018년 1월 29일 이루어진 ‘정부합동업무보고’ 자료에서는 그 전과는 달리 ‘공공성’이란 말을 전면에 내세우지 않고, 먼저 (1) ‘대학 경쟁력 강화’란 정책 목표를 달성하기 위해 ① 경쟁력 있는 국립대학 육성(국립대학 혁신 지원사업 확대), ② 건전하고 민주적인 사립대학 발전(사학혁신위원회 운영, 사학의 체질 개선을 위한 제도개선 사항 발굴), ③ 균형발전을 위한 지방대학 지원(지역 강소대학 육성 전략 마련, 지방대학-지자체-공공기관 클러스터 시범사업), ④ 직업교육 중심기관으로서 전문대학 강화(전문대학 재정지원 사업 확대 개편)이란 4개 과제를, 이어서 (2) ‘대학의 자율적 발전 지원’이라는 목표를 달성하기 위해 ① 구조개혁평가를 “대학 기본역량 진단”으로 개선(자율역량을 갖춘 대학은 적극 지원; 미흡한 대학은 재정지원 제한), ② 자율성 확대를 위한 대학 재정지원 사업 개편(복잡한 재정지원 사업 단순화: 일반재정 지원사업/특수목적 지원사업, 대학재정운영의 자율성 강화), ③ 자율적 발전을 촉진하는 규제 혁신(국내대학 교육과정 해외 진출 허용, 학교 유희재산의 수익창출 허용, 융합전공, 유연학기제 도입 등 학사제도 유연화 및 자율성 확대) 등 3개 과제를 제시하고 있다. 기존 자료에서 강조되던 공영형 사립대/전문대학 전환이라는 과제가 보이지 않는 것이 특이하지만, 이것이 교육부의 정책 방향의 전환을 의미하는 것인지는 명확하지 않다.

2017년 5월 10일 문재인 정부가 출범한 이후 1주년을 맞고 있는 2018년 5월 기준, 2주기 대학 구조개혁 개편방안(대학 기본역량 진단계획)과 대학 재정지원 사업 개편방안 시안(2018. 3. 21)을 제외한, 지역 강소대학 육성 사업, 공영형 사립대/전문대학 도입/전환 및 육성, 국공립대학 대학 네트워크 구축 등 문재인 정부의 공약에 포함되었던 핵심 정책들은 여전히 아이디어 수준에서 정책의 틀과 기본 방향만 발표되었을 뿐 구체적 내용은 아직 공개되지 않아 이들 정책에 대한 세부적인 내용의 파악과 제시는 현 시점에서 불가능하다. 이러한 상황을 고려하여 이하에서는 일단 문재인 대통령의 대선 공약과 이후 발표된 주요 정부 공식 발표 자료와 언론 보도 등을 근거로 주요 개혁방안의 골자와 추진상황을 간략하게나마 제시한다.

나. 제안된 주요 개혁방안

(1) 국립대학 육성을 통한 고등교육 공공성 제고

첫째, 기존 POINT사업으로 운영되던 국립대학 육성사업은 여타 대학 재정지원 사업들과 통

폐합되지 않고 확대 추진된다. 기존 사업이 일부 국립대학만을 대상으로 했다면, 확대 개편된 국립대학육성사업은 국립대학 39개교 전체를 지원 대상으로 하며, 거점국립대와 지역중심국립대의 특성을 반영하여 트랙별로 상이한 사업목적을 제시하고 있다. 거점국립대의 경우 각 대학이 가진 강점 연구분야의 육성과 교육력 제고를 목표로 한다면 지역중심 국립대의 경우 직업 및 교육중심 기능을 중점적으로 강화하는 것을 목표로 하고 있다.

둘째, 공영형 사립대학 및 공영형 전문대학 운영은 문재인 정부 국정과제(52-1, 52-4)로 2019년부터 추진예정이나 아직까지 구체적 사업 추진방안은 제시되지 않고 있다. 공영형 전문대학 운영 역시 문재인 정부의 국정과제 중 하나인 전문대학 질 제고 방안의 하나로 제시되었으며 2019년부터 공영형 전문대 운영을 시작하여 지역 직업교육의 거점으로 육성할 계획임을 발표한 바 있다. 그러나 이 역시 2018년 1월 발표된 교육부의 정부합동업무보고 자료를 비롯하여 최근 정부에서 발표한 고등교육정책 관련 자료에서 따로 언급된 바는 없다. 현재 공영형 사립대학 정책연구를 통해 공영형 사립대 모델 설계와 이를 통한 공공성 확보, 그리고 재정지원사업과의 연계 방안을 구체화하는 과정에 있으며 정책연구의 결과가 발표되면 대체적 윤곽을 파악할 수 있을 것으로 보인다⁸⁾. 한편 공영형 사립대 정책연구 중간보고에서 발표된 공영형 사립대 선정기준은 정상적인 고등교육기관으로서 발전가능성, 학교 지배구조의 변경, 대학의 사회적 책임성 확보 등과 교육여건 등을 포함하여 전반적으로 대학의 공공성을 강조했다. 또한 지원방식으로는 인건비 기준 50% 지원 혹은 교비예산의 50% 지원 등 2가지 대안을 제시하였다(한국대학신문, 2018.01.24).

셋째, 국공립대 네트워크 도입은 국립대학 육성이라는 정책의 틀 안에서 국공립대학의 공공성과 경쟁력을 제고하는 방안 중 하나로 논의되고 있다. 전국 국공립대학이 공동 운영체제하에 학점교류 및 시설과 장비의 교류, 장기적으로는 공동입학 및 공동학위를 수여할 수 있는 방식을 의미한다. 해당 정책은 대선공약과 국정과제에 여러번 언급되어 왔으나 아직 교육부 차원에서 구체적 추진계획이 발표되지는 않았다. 과거 문재인 대통령이 후보 신분으로 대학통합 네트워크 구성에 대해 동의하나 시점을 장기과제로 설정하고 있다고 언급한 점을 미루어볼 때 지금은 정책 구상단계에 머물러 있으며 공영형 사립대 전환이 완료된 임기 중반 이후에 순차적으로 시행할 것으로 예상된다. 다만 최근 김상곤 사회부총리가 언론 인터뷰에서 임기 중 해결하고 싶은 핵심 과제로 국공립대학 네트워크 구축을 언급한 만큼(한겨레신문, 2018. 2. 7) 어떤 방식이 되든지 이에 대한 논의는 지속적으로 이루어질 가능성이 높다.

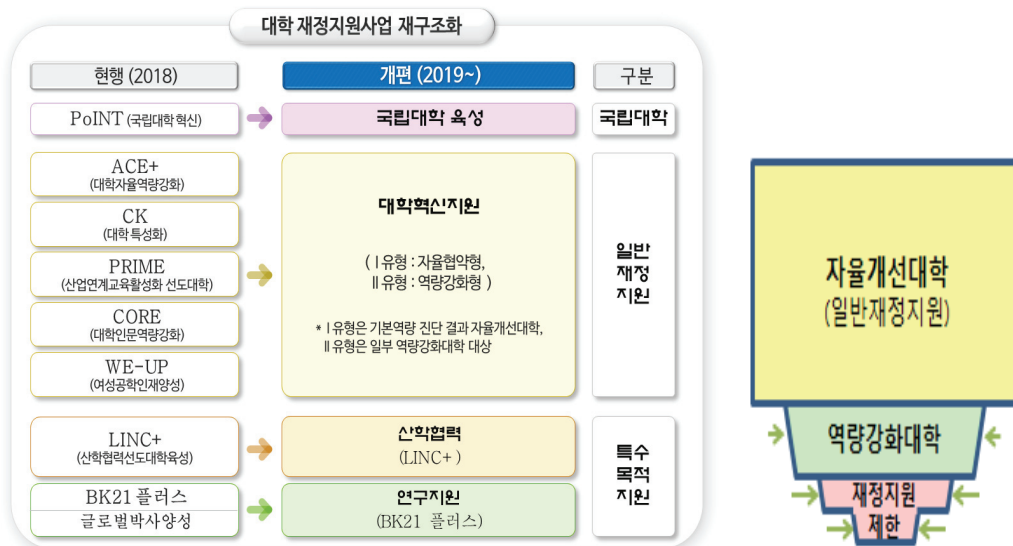
(2) 대학 기본역량 진단 (2주기 대학구조개혁 평가) 및 재정지원 사업 재편 방안

대학기본역량진단은 박근혜 정부에서 추진했던 1주기 대학 구조개혁 평가와는 결과의 활용

8) 공영형 전문대 육성은 공영형 사립대 사업의 큰 틀 내에서 개별 트랙으로 운영될 것으로 예상된다.

측면에서 큰 차이를 보인다. 즉 평가 결과를 세부적으로 나누어 구간별로 인원 감축 규모를 배정했던 1주기 구조개혁 평가와는 달리 진단결과를 자율개선대학과 역량강화대학, 재정지원 제한대학의 3수준으로 구분하고 이를 재정지원과 연계시켜, 약 60% 내외로 예상되는 자율개선 대학에 일반재정지원을 하도록 하고 있다. 또한 대학별로 진단결과를 제공하고 이에 따른 맞춤형 컨설팅을 지원할 예정으로 있다. 1주기 대학 구조개혁 평가가 전국을 단위로 전체 대학을 5등급(실제로는 D+/D-가 구분되어 6등급)으로 분류했던 것과는 달리 대학기본역량진단은 자율개선대학 선정에 권역별 균형을 고려하여 질 높은 지역대학을 육성하겠다고 발표했다. 이를 위해 절대점수가 높은 대학이 많은 권역이 불리하지 않도록 50% 내외는 권역별로 선정하고 10% 내외는 절대점수를 통해 선정한다.

교육부가 2018년 3월 21일 발표한 대학재정지원사업 개편안은 크게 3가지 내용을 골자로 하고 있다. 이는 (1) 국립대학 육성사업의 확대, (2) 일반재정지원사업의 확대, (3) 특수목적지원사업의 단순화로 요약될 수 있다. 일반재정지원사업은 기존의 ACE+ 사업과 CK, PRIME, CORE 및 We-up사업 등을 통합하여 대학의 자율적 혁신 지원을 위해 별도의 선정평가 없이 일정 수준 이상의 대학들에게 재정지원을 실시한다. 지원 사업비 역시 사용처에 제한을 두지 않고 각 대학의 중장기 발전계획에 따라 자율적으로 집행하도록 할 예정이다. 특수목적지원사업의 경우 대학의 핵심 기능인 교육, 산학협력과 연구를 중심으로 기존의 재정지원사업들을 통합할 계획이다.



[그림 1] 교육부 대학 기본역량 진단 및 재정지원사업 개편안

출처: 교육부(2018.03.21). 대학 자율성 및 경쟁력 제고를 위한 대학 재정지원사업 개편계획

실제 교육부의 대학 재정지원 사업 개편방안에서 가장 크게 변화된 사항은 대학 기본역량 진단 결과와 재정지원의 연계이다. 총 금액이 크게 늘어난 일반재정지원사업을 역량진단 결과와 연계하여 자율개선대학으로 선정된 약 60%의 대학(과 일부 역량강화대학, 비율은 미정)에 배분하고, 특수목적지원사업 역시 역량진단 결과 일정 수준 이상의 등급을 획득한 대학에 대해서만 지원할 수 있도록 하고 있다. 또한 수많은 재정지원사업에 맞춤형 보고서를 작성하는 어려움을 호소하였던 대학 현장의 목소리를 반영하여 각 대학이 공통의 중장기 발전계획을 수립하고 하나의 발전계획을 활용하여 각 재정지원사업 계획서에 활용하도록 하여 사업간 정합성 및 중복방지를 도모하고 있다.

Ⅲ. 분석에 접근하는 기본적 문제인식과 분석틀

본 논문의 기본적 문제인식은 문재인 정부에서 제시하고 있는 고등교육 구조개혁 정책과 이를 달성하기 위한 가장 강력한 정책수단 중 하나라고 할 수 있는 대학 재정지원 사업이 전체 시스템(거시적)과 개별 대학(미시적) 차원에서, 우리 고등교육 체제가 시대적으로 당면하고 있는 구조적·운영상 문제점들에 대해 타당한 해결책이 되고 있는가 라는 점이다. 이러한 문제인식에 대답하기 위해 “거시적 측면”에서는 우리 전체 고등교육 시스템 구조의 적절성과 하위 구성 단위(대학 유형) 간의 연계가, “자원배분의 효율화”라는 관점과 변화하는 환경에 따른 학습자들의 요구라는 측면에서 제대로 기능하고 있는가라는 점을 중점적으로 분석한다. 반면 “미시적 측면”에서의 분석은 현재 문재인 정부의 대학 구조개혁 및 재정지원 사업 재편 정책이 구조 개혁 맥락에서 위기상황에 처해 있는 개별 대학의 체질과 행태 개선을 제대로 이루어낼 수 있도록 설계되어 있는가라는 문제에 초점을 맞춘다.

1. 거시적 측면: 전체 시스템 구조의 적절성과 하위 체제간의 연계 문제

문재인 정부가 당면한 고등교육 환경을 살펴보면 먼저 고등교육이 이미 보편화되어 4년제 대학 졸업장의 가치가 급속히 하락한 상황에 직면해 있다. 따라서 학습자들의 관점에서 보면 과거와는 달리 (극히 소수의 엘리트 대학을 제외하고는) 이제 어느 대학을 나온 것이 중요하기보다는, 기관 유형에 관계없이 (1) 자신이 수행할 직무에 필요한 역량을 키워줄 수 있는 양질의 교육을, (2) 자신이 처한 환경과 여건에 맞게, (3) 여하히 상대적으로 저렴한

비용으로 받을 수 있을 것인지 라는 점이 보다 중요한 관심사가 되어 가고 있다(변기용 외, 2017a). 하지만 현재 우리 고등교육 체제는 압축적 고등교육 체제 팽창과정에서 학생들의 등록금에 의존하는 사립 4년제 대학 중심으로 고등교육 구조가 형성됨에 따라 현재 전형적인 “고비용·저효율 구조”라는 문제점을 노정하고 있다. 4년제 대학 졸업장의 가치가 과거에 비해 현저히 떨어진 현 시점에서도, 과연 대부분의 학생들이 자신들의 필요성과 진로와 관계없이 기본적으로 고교 졸업 후 상대적으로 비용이 비싼 4년제 사립대학에 진학하도록 설계되어 있는 현재 우리 고등교육 구조가 타당한 것인가? “반값 등록금”이라는 정치적 수사를 넘어, 학습자들의 수요를 감안한 다양한 저비용 고등교육 유형의 확대를 통해 실질적인 고등교육 공급 비용의 감소(수요자 입장에서는 고등교육 서비스 구입 비용의 감소)를 만들어 낼 수 있는 방법은 없는 것인가?

뿐만 아니라 고교 졸업후 대학 진학, (기본적으로) 4년 연속 재학 후 취업이라는 전통적 접근방식에 대해서도 근본적인 고민이 필요하다. “고교 졸업-대학 진학-취업”이라는 단선적 대학진학 패턴에서 벗어나 학생들의 수요와 준비도, 근무여건을 감안한 보다 개방적이고 유연한 학생 친화적 평생·직업 교육 시스템으로의 체질 전환이 필요하다. 특히 이것이 단순한 주변적 방안 정도가 아니라 향후 우리 고등교육 체제를 구성·운영하는 핵심적 원리로 자리 잡을 필요가 있다. 본 연구에서 거시적 관점에서 필요한 우리 고등교육 체제의 개혁 과제를 도출하는 분석의 틀은 이러한 기본적 문제인식에 터하고 있다고 할 수 있다.

2. 미시적 측면: 개별 대학의 공급자 중심 운영방식과 체질의 개선 문제

미시적 측면의 분석은 문재인 정부의 대학 구조개혁 및 재정지원 사업 재편 정책이 정부의 의도대로 현재 (여전히 많은 대학에 만연해 있는 것으로 보이는) 공급자 중심 운영방식을 개선하여, 학습자 중심의 양질의 교육과 서비스를 제공할 수 있도록 만드는 데 성공적으로 작동할 수 있을 것인가 라는데 초점을 둔다. 다시 말하면 대학들이 자신들의 역할을 제대로 수행할 수 있도록 정부가 여하히 효과적으로 재정을 지원하고, 그 결과를 확인할 수 있는가의 문제라고 할 수 있다. 연구자들이 볼 때 이 문제는 “위임자-대리인 이론(Principal-Agent Theory)”의 관점에서 가장 잘 설명될 수 있을 것으로 생각된다. Waterman & Meier (1998)의⁹⁾ 확장된 위임자-대리인 이론의 관점에 따르면 위임자-대리인 관계는 동 이

9) 고전적 위임자-대리인 이론이 복잡한 현실세계의 정책문제에 적용하기에는 지나치게 간단하다고 주장한 Waterman & Meier (1998)은 위임자-대리인 관계가 하나의 위임자와 대리인이 존재하는 것이 아닌 다중의, 때로는 다수의 위임자와 다수의 대리인이 경쟁하는 보다 복잡한 관계이며 이 관계들이 위임자와 대리인 밖에 있

론을 구성하는 2가지 핵심적 개념인 (1) “목표의 상충”과 (2) “정보의 비대칭성” 정도에 따라 다음의 8가지 모형으로 구성될 수 있다고 설명한다([그림 2] 참조). 위임자-대리인 간의 목표가 서로 상충되고, 대리인이 위임자보다 훨씬 많은 정보를 가진 정보 비대칭적 상황을 전제하는 <모형 2>의 상황이 전통적인 “경제학적” 위임자-대리인 이론이 상정하는 대리인의 “도덕적 위해(Moral Hazard)”가 우려되는 상황이라고 할 수 있다.

		목표의 상충 상황 대리인의 정보 수준				목표의 합치 상황 대리인의 정보 수준	
		적음	많음			적음	많음
위임자의 정보 수준	많음	4 Patronage systems	3 Advocacy coalitions	위임자의 정보 수준	많음	8 Plato's Republic	7 Policy subsystems
	적음	1 Bumper sticker politics	2 Principal Agent (고전적 위임자-대리인 상황)		적음	5 Theocracy	6 Bottom line¹⁰⁾ (최소한의 위임자의 개입이 상정되는 상황)

[그림 2] 목표의 상충과 정보 비대칭성의 정도의 결합에 따른 주안-대리인 이론의 8개 유형

출처: Waterman & Meier (1998)

고전적인 위임자-대리인 이론의 관점에 따르면 위임자와 대리인은 모두 자신의 이익(self-interest)을 극대화 하려는 존재이기 때문에 ‘목표의 상충(Goal conflict)’이 나타나는 경우가 많고, 이러한 위임자와 대리인의 목표의 상충의 상황에서 대리인은 업무 수행과 관련한 ‘정보의 비대칭성(Information Asymmetry)’을 최대한 활용하여 위임자의 이익에 반하여 자신의 이익을 극대화하려는 ‘도덕적 위해(Moral Hazard)’를 범할 가능성이 높아지게 된다. 즉 주인

는 외재성(externalities)을 발생시킨다고 주장했다. 이들은 또한 위임자와 대리인간의 목표 갈등과 정보의 비대칭성을 정태적 요소로 받아들이지 않고 변수로 파악함으로써 두 변수들 간의 조합에 따라 위임자와 대리인과의 관계가 총 8개의 유형을 띠게 된다고 설명하고 있다.

- 10) 제6유형인 Bottom Line(목표의 합치 상황, 대리인에 우호적인 정보의 비대칭 상황)에 대해 Waterman & Meier (1998)은 다음과 같은 설명을 붙이고 있다. “in this case, Bureaucrats are technocrats. They are hired for their technical expertise, and the organization is built around the goal shared with the principal. Bureaucracies dominate these policy areas by inertia and expertise, but when something goes wrong politicians come to intervene...”. 문제는 특정 시기, 특정 정책 하위체제의 맥락에서 위임자와 대리인 간의 관계가 어떤 상황에 처해 있는지를 정확히 파악하는 것이 문제의 핵심인 셈이다.

대리인 이론에서는 기본적으로 대리인이 도덕적 위해를 범하려는 행태를 ‘목표의 상충’과 ‘정보의 비대칭’ 상황에서 자연스럽게 나타나는 일종의 전략적 행동으로 설명하고 있다 (Lane & Kivisto, 2008). 따라서 본 연구에서 분석의 일차적 초점은 현재 문제인 정부의 대학 정책 환경 속에서 교육부(위임자)와 일선대학(대리인) 간에 어느 정도의 목표의 상충과 정보의 비대칭성이 발생하고 있고, 이에 따라 공익의 대변자로서의 정부의 책무성 확보 정책이 주어진 상황을 적절히 고려한 가운데 타당하게 설계되어 있는가 라는 문제에 맞추어 질 것이다.

IV. 쟁점 분석 및 개선방안 도출을 위한 논의

1. 거시적·체계적 측면: 고등교육기관 유형별 특성화와 기관 유형간 연계·조정 문제

가. 국립대 집중 육성과 공영형 사립대학/전문대학 도입 방안의 타당성

문제인 정부가 제시한 대학 구조개혁 방안의 전제인 ‘고등교육의 공공성 강화’라는 기본 원칙이 단순한 이념적 차원에서의 논쟁을 넘어 정책적 측면에서 설득력을 가지려면 현재 우리나라 상황에서 (1) 제안된 방안들이 현실적 측면에서 실현 가능하고, (2) 내용적 측면에서 자원 배분을 두고 경합하는 다른 정책 대안에 비해 효과적인가 라는 두 가지 측면에서의 검토가 필요하다. 일단 문제인 정부가 제안하고 있는 “고등교육 공공성 강화 정책”은 기본적으로 많은 예산이 소요되는 방안들(예컨대 국립대학 육성, 공영형 사립대 도입 등)이 대부분이다. 하지만 이에 소요되는 추가적인 예산 확보가 현재 문제인 정부의 정책적 환경에서 가능한가 라는 근본적 의문이 제기된다. 문제인 정부에서는 북한의 지속되는 핵 개발과 미사일 도발 등 한반도 정세 불안정으로 인해 국방예산의 대폭적 증대 수요와 함께, 정권의 이념적 지향성에 비추어 볼 때 불가피할 것으로 예상되는 보육 및 의료, 노인 복지 수요, 최저 임금 인상 등 복지 투자 수요 확대를 위한 투자가 예정되어 있다(국정기획자문위원회, 2017). 따라서 교육재정, 특히 고등교육 재정이 획기적으로 증액될 가능성은 그리 높지 않을 것으로 판단된다(변기용 외, 2017b). 만일 상황이 이렇다면 고등교육 부분에 많은 예산이 추가로 투자된다는 것을 암묵적으로 전제하고 있는 문제인 정부의 ‘고등교육 공공성 확대 정책’의 타당성은 근본적인 한계를 안게 된다¹¹⁾. 추가적 고등교육 예산의 확보 없이 만일 기존의 고등교육 예산 범위 내에서 ‘국립대

학'에 치우친 예산 배분을 하거나, '공영형 사립대 도입'을 할 경우 결국은 기존에 사립대에 투자될 재원을 국립대에 돌려서 투자하는 것에 지나지 않아, 설령 국립대의 경쟁력은 일부 높아질지 모르나 전체 고등교육 체제의 경쟁력 향상에는 별로 도움이 되지 않을 것이기 때문이다.

예산 확보의 문제보다 더욱 근본적인 이슈는 '고등교육의 공공성 강화'라는 정책적 방향이 앞서 언급했던 '압축적 고등교육 체제 팽창'의 유산으로 인해 이미 사립학교가 대부분을 차지하고 있는 현재 우리나라의 상황에서 과연 타당한 것인가 라는 점이다. 연구자들이 볼 때 최소한 (1) 추가적 재원을 투자해서 육성하는 '국립대'가 사립대와 차별화하여 수행할 것으로 예정되어 있는 역할과 기능이 무엇인지(국립대 특성화 목표의 타당성)가 명확해야 하고, 그리고 (2) 그러한 정책 목표가 현재 교육부의 계획과 이에 따른 투자 수준으로 달성될 수 있는 것인지(국립대 특성화의 실현가능성)가 면밀히 검토되어야 한다. 하지만 최소한 현재까지 우리나라에서 국공립 대학과 사립대학 간 서로 명확히 구분되는 역할의 차이가 존재한다고 보기는 어렵다(반상진, 2006). 이러한 국사립간 역할 구분의 모호성은 해방 이후 단기간에, 부족한 고등교육 수요를 충족시키기 위해 급속한 팽창 정책을 추진하는 과정에서 어쩔 수 없이 나타난 "국공립과 사립대학의 학문 영역 구성의 유사성"이라는 구조적 측면에 기인하는 바가 크기 때문에 단기간 내에 개선되기는 매우 어렵다고 생각된다. 특히 안병영·하연섭(2015)이 주장하는 바대로 '이중의 예산 극대화 현상'¹²⁾과 그에 따른 "대학의 전략적 행동과 왜곡된 자원 배분 행태" 때문에 사립대와 차별화되는 국립대의 특성화가 실현되는 것은 최소한 현 시점에서 볼 때는 요원하다고 보인다. 즉 정부가 예산 확보를 위해 다양하게 설계한 각종 사업을 대학이 다시 확보하기 위해서는 국공사립을 막론하고 각 대학별로 다양한 프로그램을 진행하는 것이 최선의 정책이 되고(안병영·하연섭, 2015), 현재 상황에서 이러한 행태는 국립이든 사립이든 유사하게 나타나고 있기 때문이다. 앞서 언급했듯이 현재 대학들이 당면한 상황을 볼 때 이러한 상황이 앞으로도 쉽게 개선되기는 쉽지 않아 보인다. 더욱 문제가 되는 것은 정부의 대학 재정지원 사업은

11) 실제 2018년 교육부의 예산 및 기금운용 계획을 살펴보면, 고등교육 분야 총 예산액은 2017년 9조 4,253억원에서 2018년 9조 4,987억원으로 전년대비 약 0.8%만이 증액된 것으로 나타났다. 총 예산액 중 약 4조 이상이 국가장학금 및 장학재단 출연금을 차지하므로 실제 대학 구조개혁을 위해 투입되는 금액은 이보다 훨씬 적은 금액으로 추정된다. 한편 기금운용 계획에 제시된 BK플러스, PRIME, CORE, ACE, LINC 및 수도권/지방대학 특성화 사업 등 대학재정지원 관련 사업 예산액만을 단순 합산해 보면 2017년 1,088,376백만원에서 2018년 1,041,933백만원으로 오히려 46,443백만원 감소한 것으로 나타났다. 지역선도대학과 국립대학 혁신사업만이 2017년 대비 2018년 예산액이 증액되었으며, 그 외의 모든 세부사업은 예산액이 감소한 것으로 나타났다. 물론 2019년 재정지원사업 개편을 앞두고 통폐합이 예정된 기존 사업에 대한 적극적 투자가 어려울 수 있으나, 차년도 예산 확보에 있어 괄목할만한 증액이 없다면 예산문제는 문재인 정부가 제시하고 있는 고등교육분야 개혁안의 성공적 추진에 장애요인이 될 수 있다고 보인다.

12) '이중의 예산 극대화 노력'이란 교육당국이 고등교육 예산 확보를 위해 다양한 사업을 설계해서 추진하려고 노력하는 동시에, 각 대학은 이렇게 확보한 고등교육 예산을 다시 따내기 위해 노력하는 현상을 일컫는다(안병영·하연섭, 2015).

교육부에만 한정되지 않기 때문에, 국립대 육성에 대한 장기적이고 일관적 정책이 교육부 소관의 예산 범위를 넘어 범정부 차원에서 체계적으로 추진되지 않으면 그 효과가 제대로 나타나기를 기대하기는 어렵다는 점이다. 상황이 이렇다면 단순히 이념적인 차원에서 ‘고등교육의 공공성 확대’가 필요하다는 당위성만을 가지고 “국립대 육성” 정책을 주장하는 것은 문제가 있다. 먼저 사립대와 구분되는 국공립 대학의 명확한 역할에 대한 사회적 합의를 도출한 후에, 이에 소요되는 예산 확보 및 정책 수단의 실현 가능성 등 국립대 육성 정책이 효과를 거두기 위한 최소한의 필요조건이 무엇인지에 대한 보다 심층적 분석과 사회적 공론화 과정이 선행되어야 한다.

동일한 맥락에서 문재인 정부의 국정과제로 추진하고 있는 ‘공영형 사립대 도입 정책’에 대해서도 유사한 문제 제기가 가능하다. 즉 ‘고등교육의 공공성 확대’라는 단선적이고 이념에 치우친 접근방식이 아니라, 상대적으로 별 문제 없이 운영되고 있는 사립대를 막대한 국가 재정을 투입하여 국립대로 전환해야 하는 이유에 대해 보다 설득력 있는 논거를 납세자들에게 제시할 필요가 있다. 이를 위해서는 “공영형 사립대 도입 정책이 필요한가 여부”에 대한 단편적 주장이 아니라, 제한된 정부의 고등교육 재원을 감안할 때 경합하는 다른 정책 대안 혹은 영역과 비교하여 ‘공영형 사립대 도입’ 정책이 어떤 근거에서 우선적으로 추진되어야 하는지에 대한 체계적이고 종합적인 분석이 필요하다. 이러한 관점에서 만일 ‘공영형 사립대 도입’을 추진한다고 하더라도, 우선순위 측면에서 우리 고등교육 체제의 어떤 부분을 어떤 방식으로 먼저 공영형 사립대학으로 전환할 것인가의 문제가 단순히 “공영형 사립대 도입을 할 것인가, 말 것인가”에 대한 단순한 이념적 논쟁보다는 훨씬 유의미하다고 할 수 있다. 어차피 모든 사립대를 공영형 사립대로 전환하는 것은 불가능하고, 특히 현재 사립으로도 잘 운영되고 있는 대학이라면 굳이 공영형 사립대로 전환할 필요는 없기 때문이다.

나. 고등교육기관 간 연계와 저비용 고등교육의 활용으로 ‘고비용 저효율 구조’ 완화

문재인 정부에서 추진되고 있는 고등교육 개혁 정책은 주로 교육부 소관의 고등교육기관들에 한해서만 추진되고 있다. 물론 고등교육 체제 운영에 큰 문제가 없는 통상적 시기라면 이러한 접근방식도 타당한 방식이 될 수 있다. 하지만 국가적으로 고등교육 부문의 IMF 위기라고 할 수 있는 절체절명의 위기 상황을 맞이하여 고등교육 체제의 구조와 체질의 근본적 개선을 논하는 이 시점에서, 교육부 소관 고등교육기관에 대한 미시적 조정만으로 우리 고등교육 체제가 당면한 구조적 문제를 해결 할 수 있다고 생각하는 것은 너무나 안이한 접근방식이라고 아니할 수 없다. 교육부 소관 고등교육 기관들 뿐만 아니라 타 부처가 관장하는 다양한 고등교육

기관들의 기능과 역할을 전반적으로 다시 한 번 체계적으로 분석 한 후 전체 고등교육 체제의 역량 강화와 특성화라는 관점에서 종합적 플랜을 제시할 필요가 있다¹³⁾.

이와 함께 고등교육 수요자의 근무 여건과 환경을 고려한 보다 탄력적이고 지속가능한 고등교육 체제로의 전환을 위해 보다 실현가능성 있는 중장기적 플랜의 제시도 필요하다. “고교 졸업 후 대학 진학, 기본적으로 4년 연속 재학 후 취업”이라는 전통적 접근방식에서 벗어나 학생들의 교육 수요와 근무 여건을 감안한 보다 개방적이고 학생 친화적인 모듈화된 평생 직업교육 시스템으로의 고등교육 체질 전환을 중장기적으로 고민해 볼 시점이다. 이를 위해서는 학생들이 직장을 가지면서 학교에 다니거나, 4년제 대학보다 저렴한 비용으로 필요에 따라 학교와 직장을 오가면서 학업을 진행할 수 있는 모듈화 된 학사 운영을 할 수 있는 유연하고 개방적 고등교육 체제를 만드는 것이 필요하다. 교육부 산업대학과 고용노동부의 기능대학(폴리텍대학) 등에서 시행중인 학생 친화적 입학 및 졸업 제도와 학사 운영방식(학점당 등록제, 주말/계절제 운영), 모듈화된 재학 방식(work to school to work 방식) 등 보다 개방적이고 학생 친화적인 탄력적 고등교육 체제 구축이 좀 더 확대되어 운영될 필요가 있다.

이러한 관점에서 문재인 정부에서 유력하게 논의해 볼 수 있는 고등교육 구조개혁 방안 중 하나는 교육부 소관의 일반대학과 전문대학, 고용노동부 소관 기능대학(폴리텍대학)과의 체제 내 역할 구분과 연계 발전 방안이라고 할 수 있다(변기용 외, 2017b). 최근 높은 취업률로 인지도를 높여가고 있는 폴리텍대학(기능대학)¹⁴⁾은 일반대학 중심의 “고비용 저효율 구조” 개선에 시사점을 줄 수 있는 대표적 직업교육기관이다. 폴리텍대학(기능대학)이 가진 강점은 저렴한 학비, 수요자 맞춤형 교육과정 및 탄력적 학사시스템과 학과 관리시스템, 인력수요 변화에 대한 학교 차원의 빠른 대응 등으로 정리할 수 있다.

〈표 2〉 전문대학과 기능대학(폴리텍대학) 현황 및 학사운영 제도 비교

구분	전문대학	기능대학(한국폴리텍대학)
학교수(국공/사립)	138개교 (9/129)	9개교 (0/9)
학생정원	전문학사: 172,692 학사전공심화: 17,468	8,150
재적(재학)생수	677,721(444,887)	28,791(17,448)
전임교원수	12,804	883

13) 이는 교육부 장관이 사회부총리를 겸하고 있다는 점에서 반드시 수행해야 하는 역할이다.

14) 폴리텍대학은 근로자직업능력개발법에 근거하여 설치된 기능대학으로, 2006년 기존의 학교법인기능대학 산하의 기능대학과 한국산업인력공단 산하의 직업전문학교를 통합하여 현재 9개교가 운영되고 있으며 설립유형은 사립으로 분류되나 세입구조와 공공직업교육훈련이라는 운영목적을 고려하여 볼 때 정부의존형(공영형) 사립대학으로 보는 것이 적절하다.

교원 1인당 학생수 (학생정원/재학생기준)	31.82 / 33.19	17.46 / 17.97
전임교원확보율 (학생정원/재학생기준)	64.8 / 62.12	111.26 / 108.79
직원수	8,167	387
취업률(유지취업률)	69.5%(88.1%)	83.2%(90.0%)
학생 1인당 교육비	10,048천원	19,056천원
평균등록금	5,658천원	2,279천원
졸업학점	[고등교육법 시행령] - 전문학사 기준 학점은 각 대학 학 칙에 따르나 학점은행제 상 80학점 기준	[근로자직업능력개발법 시행령 제40조] - 다기능기술자과정(전문학사) : 수업연한이 2년 108학점/3년 125학점*** - 학위 전공 심화과정: 140학점
입학자격	[고등교육법 제33조] 고등학교 졸업 자 및 동일 수준이상의 학력	학위과정 - 다기능기술자 : 고졸; 학위심화 : 기능·전 문대졸 비학위과정 - 기능장 : 과정에 따라 상이. 유사직무분야 3~9년 경력 - 기능사 : 학력제한 없음
재학기간	수업연한 다양화 : 2~4년	과정에 따라 상이 : 3개월~2년

자료: 한국교육개발원(2017). 교육통계연보; 고등교육통계 학교별 주요현황(2017.4.1.기준); 전재수 외(2015)

대학알리미(<http://www.academyinfo.go.kr/>, 2018.02.13. 인출); 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>),

* 취업률(2015년 기준)을 제외한 나머지 지표들은 2017년 기준; **학생 1인당 교육비 및 평균등록금은 대학 알리
미 자료(2017)에 따라 단순 평균을 계산함; ***법령상 3년 과정이 가능하나 개설되어 있지는 않음

위의 <표 2>를 통해 알 수 있듯이 기능대학(폴리텍대학)은 현재 9개교가 운영 중이며 학교 수나 학생정원, 재학생 규모면에서는 전문대학과 단순 비교가 어려울 정도로 규모의 차이가 크다. 그러나 교원 1인당 학생수 및 전임교원 확보율 등을 살펴보면 기능대학(폴리텍대학)은 전문대학에 비해 상대적으로 좋은 교육여건을 갖추고 있는 것으로 파악된다. 성과 측면에서도 특히 고등직업교육기관에서 핵심적이라고 볼 수 있는 취업률을 기준으로 볼 때 전문대학의 69.5%보다 13.7%p 높은 83.2%를 기록한 것으로 나타났다(2015년 기준). 뿐만 아니라 기능대학(폴리텍대학)은 학생 1인당 교육비가 전문대학에 비해 확연히 높고, 평균등록금은 2,279천원으로 전문대학 평균등록금의 약 40%에 그쳐 저렴한 비용으로 학교를 다닐 수 있다. 이는 기능대학(폴리텍대학)의 경우 고용보험기금 출연금을 통해 안정적 재원확보가 가능하기 때문이다¹⁵⁾.

기능대학(폴리텍대학)의 또 다른 특징으로는 해당 지역의 전략산업과 그 산업의 기술인력 수요를 기반으로 특성화를 추진하기 때문에 폴리텍대학 졸업생에 대한 기업의 수요가 높다는 것을 들 수 있다. 기능대학(폴리텍대학)은 기업이 필요로 하는 인력의 양성과 재직근로자의 직

15) 기능대학(폴리텍대학)의 2015년 기준 수입항목과 총액대비 비율을 보면 고용보험기금의 비중이 35%에 달하며 등록금수입을 비롯한 자체수입의 비중은 약 15%에 그치는 것을 알 수 있다.

업능력을 향상시키는 것을 주요 목적으로 하고 있다. 인력양성의 경우 배출하고자 하는 인력의 특징에 따라 다기능기술자는 2년제 학위, 기능사의 경우 3개월에서 1년, 전문대학을 이미 졸업한 근로자를 대상으로 하는 전공심화과정의 경우 4년제 학위를 취득할 수 있도록 교육훈련과정을 개설하여 과정의 길이와 심화정도를 다양화하여 운영하고 있다. 뿐만 아니라 다문화가정 청소년, 경력단절여성, 중장년층 퇴직자 등 취업취약계층의 특성별로도 상이한 특화과정을 운영하고 있다. 입학자격의 경우 전문대학은 고등학교 졸업자 및 동일 수준 이상의 학력을 보유한 자에 한해 입학하도록 하고 있으나 기능대학(폴리텍대학)은 학위과정인 다기능기술자와 학위심화과정 및 비학위과정에 따라 학력제한이 없거나 직무경력을 입학자격에 포함시키기도 한다.

미국의 경우 대부분 주립으로서 지역사회마다 하나씩 설립되어 있는 지역사회대학(Community College)이 상대적으로 저비용으로 국민들의 고등교육 기회확대에 핵심적 역할을 하고 있는데 주목할 필요가 있다. 이 대학들은 4년제 대학 편입과정(통상적으로 2년 과정), 장·단기 직업 교육과정, 여가를 위한 교육 프로그램을 제공하며, 통상적으로 주립 2년제 대학이기 때문에 당연히 등록금은 저렴하다. 학사제도도 우리나라의 폴리테크닉처럼 재직자들이 융통성 있게 대학을 다닐 수 있도록 유연하게 설계되어 있고, 지역사회대학과 4년제 대학 간에는 편입 시스템이 인터넷을 기반으로 매우 정교하게 설계되어 있다. 평생교육시대를 맞아 ‘선취업 후진학’, ‘Work to School, School to Work’이 강조되는 유연하고 개방적인 고등교육 체제가 필요한 시대적 요청을 감안할 때 사실 고교 졸업 후(혹은 취업후) 지역사회대학에서 저렴한 학비로 야간, 주말 강좌나 계절 학기를 활용하여 1~2년간 대학을 다니다가, 공부에 본격적인 뜻을 두게 된 후 4년제 대학으로 편입할 수 있도록 하는 시스템이 비용 측면에서 훨씬 효율적이고, 교육적 측면에서도 보다 효과적이다(전재수 외, 2015; 변기용 외, 2017b) 라는 주장은 분명 귀담아 들을 가치가 있다.

이러한 폴리텍대학(기능대학)의 다양한 특성과 성과는 공영형 전문대 도입을 국정과제로 제시한 문재인 정부에서 특히 관심을 가지고 살펴볼 필요가 있다. 채창균 외(2015)의 연구는 현재의 사립 전문대학 위주의 전문대학 시스템을 국가지원의 확대와 더불어 공공 책무성을 갖는 준공영 형태로 개편하는 방안의 실효성과 적시성을 분석하고 있는데, 현 시점에서 문재인정부의 공영형 사립대 및 전문대 전환 정책에 시사하는 바가 크다. 연구 결과에 따르면 전문대학의 취업률 향상에 대한 분석에서 1인당 재정지원 사업비 등을 통제한 뒤에도 국공립 전문대학과 사립 전문대학은 취업률의 차이가 없는데 비해 기능대학(폴리텍대학)은 상대적으로 훨씬 높은 취업률과 경영효율성을 나타냈다. 이러한 분석 결과를 통해 이들은 현재의 사립구조를 유지한 상태에서 단순히 국가의 재정지원만 확대한다고 해서 재정의 효율적 활용을 가져올 것이라는 보장이 없으며, 기능대학(폴리텍대학)과 같은 준공영화를 통한 지원이 오히려 더 효율적인 결

과를 가져올 수 있다고 주장하고 있다.

2. 미시적·개별 대학적 측면: 개별 대학의 체질 개선의 관점에서 본 대학 기본역량 진단 평가와 대학재정지원사업 개편방안의 효과성 문제

현재 문제인 정부가 당면하고 있는 미시적 차원의 정책 문제의 해결방안은 위임자-대리인 이론의 관점에서 가장 잘 설명될 수 있다. 사실 “사업 내용 및 집행의 자율성을 최대한 보장하여 각 대학의 설립 목적, 비전, 교육여건 등에 따른 기본역량 향상을 지원”하겠다는 문제인 정부의 일반 재정지원 사업 확대 방향은 아이디어 그 자체가 문제라고 보기는 어렵다. 문제는 현재 우리사회가 당면하고 있는 2018년이라는 시점이 고등교육 체제가 문제없이 잘 작동하고 있어 기본적으로 대학의 자율에 맡겨두면 되는 통상적인 시기가 아니라, 압축 성장으로 인한 고등교육 체제의 구조적 문제점이 학령인구 감소로 인해 폭발적으로 분출되고 있는 초유의 위기상황이어서, 전체 체제와 개별 대학 차원에서 전폭적인 구조 개혁을 추진해야 하는 시기라는 점을 간과하고 있는 “상황과 수단의 부조화”에 있다고 생각된다. 고등교육의 IMF 위기 상황에서 대학 구조개혁을 해야 하는 비상시국에 “전체 시스템적 관점”에서 고등교육 체제의 역량 강화라는 공적인 목적을 추구하는 정부(교육부)와는 달리, 어디까지나 ‘자기 대학의 생존과 발전’이라는 개별 기관의 목적 달성이 최우선 과제일 수밖에 없는 대학들을 대상으로 (1) 특별한 정책 목적 없이, (2) 60%에 달할 것으로 예상되는 많은 소위 ‘자율개선대학’에, (3) 전폭적 집행의 자율성이 보장되는 일반재정지원 방식으로 자금을 지원하는 것이 과연 타당한가라는 우려가 제기되는 것이다.

위임자-대리인 이론의 관점에서 이를 설명하자면 위임자(정부)와 대리인(대학) 간의 “**목표의 상충**”이 야기될 가능성이 높은 상황에서, 정부 등 평가 주체의 역량이 충분치 않아 “**정보의 비대칭성**”이 필연적으로 발생될 것으로 예상되기 때문에 개별 대학의 입장에서는 “**도덕적 위해**”를 범할 가능성이 매우 큰 상황이라고 볼 수 있다. 개별 대학들이 ‘도덕적 위해’를 범하는 것을 최소화시키기 위해서 정부의 입장에서는 적절한 모니터링과 평가를 통해 ‘목표의 상충’과 ‘정보의 비대칭성’을 완화시켜야 하는데, 현재 이를 위한 정부 등 평가주체의 역량에는 분명한 한계가 있다. 따라서 정부로서는 제한된 평가 자원을 감안하여, 우선적으로 어떤 부분에 어떤 방식으로 개입하는 것이 가장 효과적인가에 대한 의사결정을 하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 연구자들이 보기에는 각각의 재정지원 대상 그룹별로 정부가 부여한 정책 목표와 해당 대학의 자율역량 성숙 정도에 따라 개입의 정도를 달리하는 유연한 접근방법을 취하는 것이 현 시점에

서 가장 타당한 방안이라고 생각된다. 예컨대 아래에서 상술하는 바와 같이 (1) ‘고등교육의 공공성 강화’란 정책 목표 달성을 위해 문재인 정부에서 대폭적 지원을 받고 있는 ‘국립대학’과 그러한 역할을 부여받지 않은 ‘사립대학’, (2) 대학 기본역량 진단 결과에 따라 상대적으로 자율역량이 성숙되어 있는 그룹으로 진단된 ‘자율개선대학’과 자율역량이 부족한 그룹으로 분류된 ‘역량강화대학’ 등으로 대상 그룹을 달리 설정하여, 정부의 재정지원에 대한 책무성 확보 기제(개별 대학의 ‘도덕적 위해’ 최소화 방안)를 달리 적용하는 방식을 고려해 볼 수 있다.

가. 국립대학

앞서 살펴보았듯이 문재인 정부에서는 ‘고등교육의 공공성 강화’라는 정책 목표를 추진하기 위해 국립대에 대한 재정 지원이 크게 증가하였다. 문제는 국립대학들의 기존 행태로 미루어 볼 때 정부의 적절한 개입이 없는 한 자발적으로 공공성을 강화시킬 유인이 별로 보이지 않는다는 점이다. 다른 말로 하면 현 시점에서 정부(위임자)와 국립대학(대리인) 간에 ‘목표의 상충’ 정도가 매우 커서 대리인이 ‘도덕적 위해’를 범할 가능성이 매우 큰 상황에 있다는 것이다. 물론 ‘고등교육기관의 공공성 강화’를 어떻게 정의하느냐 라는 관점에 따라 다소 차이는 있을 수 있겠지만, 사실 정부가 국립대학에 전폭적 지원을 함으로써 고등교육의 공공성을 강화하겠다고 천명한 것은 그 당연한 귀결로 국립대학의 운영에 대해 정부가 개입을 강화하겠다는 것을 전제로 하고 있다고 볼 수 있다. 하지만 문재인 정부는 국립대학들에 대한 지원을 확대한다고 하고 있을 뿐, 이들 국립대학의 공공성을 어떻게 강화할 것인지에 대해서는 명확한 대책을 내놓고 있지 못한 것으로 보인다. 과거 노무현 정부에서 현재 문재인 정부가 제안하고 있는 방식(정부-대학 간 협약을 맺고 매년 성과 관리)과 매우 유사한 방식으로 추진되었던 ‘국립대학 통·폐합 지원 사업’의 경우, 거의 대부분의 국립대학들에서 정부가 재정 지원 후 사업의 추진상황을 적절히 관리하지 못함으로써 투입된 비용 대비 효과를 제대로 거두지 못하고 많은 문제점만을 초래했다는 부정적 평가(신현석 외, 2016)를 받고 있다. 이를 돌이켜 볼 때 정부가 특정한 정책 목표를 달성하기 위해서는 재정 지원을 하는 것만이 능사가 아니라 ‘목표의 상충’과 ‘정보의 비대칭성’이 존재하는 상황에서 자신의 관점에서의 이익을 추구할 수밖에 없는 개별대학의 ‘도덕적 위해’를 여하히 최소화할 것인지에 대한 심층적 고민이 필요하다는 사실을 알 수 있다. 특히 노무현 정부 당시 소수의 통폐합 국립대학에 대해서도 교육부가 지원한 정부 재원의 사용에 대한 책무성을 제대로 확보하지 못했는데, 특별한 상황변화가 있다고 보기 힘든 현 시점에서 전체 국립대학을 대상으로 또 다시 유사한 방식으로 사업을 시행하는 경우 의도한 사업효과를 제대로 달성할 수 있을 것인지에 대해서는 우려의 목소리가 높을 수밖에 없는 것이 오히려

당연하다고 할 것이다.

이런 점에서 볼 때 현재 문제인 정부가 제안하고 있는 ‘대학의 자율성 증대’라는 정책 수단은 최소한 정부가 ‘공공성 강화’라는 개별대학의 이해와 상충될 가능성이 높은 정책 목표를 부과하고 있는 국립대학에 대해서는 타당하지 않은 접근방식이라고 할 수 있다. 즉 현 시점에서 위임자와 대리인간 ‘목표의 상충’ 정도가 매우 큰 국립대학의 경우 주인(정부)과 대리인(대학)의 정보의 비대칭성을 줄이기 위해서는 다른 재정지원 대상 그룹들보다 훨씬 강력한 모니터링과 평가를 추진할 필요가 있다.

나. 사립대학

(1) 역량강화대학

국립대학은 대학 기본역량 진단 평가에 참여하는 대학 중 60% 범위 아래에 위치하는 역량강화대학으로 선정될 가능성은 사실상 거의 없을 것으로 생각되므로, 소위 ‘역량강화대학’ 그룹은 거의 전부가 사립대학이 될 가능성이 크다. 사실 회생 가능성이 매우 희박한 극히 제한된 부실 사립대학의 경우 퇴출 경로를 법령상으로 명확히 제시하고 이에 따라 단계적으로 퇴출을 유도하는 것이 당연하다. 하지만 중하위권에 속하는 역량강화대학들의 경우 사실상 이제까지 정부(특히 기재부 등 예산 부처 등)의 정책 기본방향이었던 “퇴출을 전제로 한 정책” 보다는 생존을 위한 비전을 제시하여 “자율개선대학 수준으로 역량을 키워주는 정책”으로 정책방향을 전환하는 것이 필요하다. 변기용 외(2017g)에서 지적하고 있듯이 특단의 대책 없이 자유 경쟁에 맡길 경우 대학간 “빈익빈 부익부” 현상은 더욱 심해질 것이 자명하며, 그렇다고 정부가 나날이 상황이 악화되고 있는 부실대학을 쉽게 퇴출시킬 수 있는 정책 수단이 있는 것도 아니므로 중장기적으로 부실대학 양산에 따른 피해는 고스란히 학생과 사회에 전가될 것이기 때문이다.

이제까지 시행되어 왔던 대학 재정지원 사업의 경우, 첨단 연구 분야와 같이 수월성 원칙에 따라 정부가 대학 지원에서 “선택과 집중 원칙”을 강조해야 하는 분야도 있지만, 교육 분야와 같이 사실상 “모든 대학에서 잘 해야 하는 분야”도 있다는 점을 간과하고, 획일적으로 ‘선택과 집중’ 원칙을 기계적으로 적용함으로써 대학 간 빈익빈 부익부 현상을 사실상 방치하고 있다는 데 문제의 심각성이 있다. 이와 관련 신현석 외(2010)에서는 지역발전을 위한 현행 고등교육정책 사업의 가장 큰 문제점 중 하나로서 특정대학에 대한 지원 집중을 지적하고 있고, 최근 이루어진 하연섭 외(2017)의 연구에서도 “과거 교육역량강화 사업에서 “포물리 방식에 의해 지원을 받은 학교들의 경우 대부분 교육역량이 강한 대형 대학으로 소규모 대학의 소외감이 극심하였음...특히 소규모 특성화 대학의 경우 포물리 펀딩 방식 때문에 국고지원의 기회를 봉쇄당했다

는 비판”을 제기하고 있다. 따라서 ‘역량강화대학’들에 대해서도 재정지원이 필요하다는 점은 사실 별다른 이견이 있을 수 없다. 즉 극히 소수의 자발적 회생 가능성이 희박한 소위 ‘부실대학’을 제외하고는 여건이 좋지 않은 대학에 대해서도 나름의 역량과 의지가 있는 대학에 대해서는 정부가 퇴출과 재정지원 제한 등 패널티 부여뿐만이 아니라, 비전과 발전 경로를 보여 주어야 대학이 스스로 노력을 할 수 있는 계기가 형성될 수 있다.

문제는 기존 대학재정 지원 사업의 기본 구조와 틀을 유지한 상태에서 단순한 정량지표 개선(지표 정의 방식 등) 정도로는 이러한 구조적 문제를 해결하는데 많은 한계가 있다는 점이다. 변기용 외(2017g)의 연구에 참여한 전문가들도 “기본적으로 정량지표 위주의 평가가 되는 한 경계선상에 있는 몇 개 대학을 제외한 대부분의 수혜 대학은 사전에 결정되어 있는 것과 다름 없다”는 견해를 일관되게 피력하고 있었다. 이는 현행 대학 재정지원 사업 평가체제에서 소외되는 중하위권 대학에 대한 별도의 대책이 필요하다는 중요한 논거가 되고 있다. 이러한 관점에서 문재인 정부의 국정과제인 지역 강소대학 육성사업은 ‘역량강화대학만’을 대상으로 추진하는 것을 고려할 필요가 있다. 하지만 정부의 재정지원 성과에 대한 모니터링과 평가는 (평가가 제대로 이루어졌다는 것을 전제로) ‘자율역량’이 성숙한 상위권 대학일수록 느슨하게, 미성숙한 대학일수록 타이트하게 밀착되어 수행되는 것이 원칙이 되어야 한다. 따라서 자율개선대학과는 달리 역량강화대학을 대상으로 하는 지역 강소대학 육성 지원사업의 경우 대학의 중장기 발전계획과 특성화 계획 전반에 대해 총체적으로 개선하는 것을 목표로 하되, 외부 전문가가 밀착 모니터링을 하여 대학의 체질을 직접적으로 개선하는 것을 목표로 삼는 것이 타당하다. 일단 소규모 대학의 경우 외부 전문가들이 중장기 발전계획을 밀착 평가하는 것이 상대적으로 용이하여, 평가자와 일선 대학이 가지는 정보의 비대칭성이 상당 부분 완화될 수 있다는 점도 이러한 접근방식에 힘을 실어주는 논거가 될 수 있다.

(2) 자율개선대학

만일 평가 주체의 역량이 충분하여 평가가 적절히 수행될 수 있다면 한다면 ‘자율개선대학’에 대해서도 자율역량의 성숙 정도에 따라 일정한 모니터링과 평가가 지속적으로 이루어지는 것이 타당하다. 하지만, 현재 평가 주체의 역량에 한계가 있는 만큼 일단 현재 정부가 제안하고 있는 방안처럼 정량지표를 중심으로 최소한의 평가를 통해 ‘자율개선대학’을 선정하는 방향으로 추진할 수밖에 없을 것으로 보인다. 하지만 이것을 ‘대학 자율의 증대’라는 미명하에 미화시키기 보다는, 바람직하지는 않지만 현재 교육부 등 평가 주체의 역량을 감안할 때 단기적으로는 어쩔 수 없는 선택이라고 보고 수용하는 성찰적 관점을 가지는 것이 중요하다. 짧은 기간 동안에 많은 기관을 동시에 평가해야 하는 경우, 평가를 담당하는 평가주체의 역량이 부족하거

나, 전문성이 충분히 성숙되지 못한 경우에는 평가의 타당성, 일관성을 담보하기 힘들다. 이런 경우 평가를 한다는 것은 절차적 정당성은 일정 부분 충족시킬 수 있을지 모르겠지만, 해당 대학의 맥락에 맞는 타당성 있는 평가가 불가능해 짐으로써 대학 구성원의 일탈 행위를 조장하고 자원 배분의 왜곡 행태를 조장하는 부작용을 낳을 수 밖에 없기 때문이다(변기용 외, 2016). 현재 문제인 정부에서 계획 중인 대학 구조개혁 평가와 연계한 “자율협약형 일반재정 지원 사업(‘자율개선대학’에만 재정 지원)”의 경우 과거 이명박 정부의 “교육역량 강화사업”과 유사한 방식으로 시행될 것으로 예측된다. 하지만 과거 이명박 정부에서 이미 시행되었던 몇 개의 정량지표를 기초로 예산을 상대적으로 다수의 대학에 골고루 배분하는 ‘교육역량강화사업’의 경우 정부 재정을 수혜 받은 대학의 책무성 확보에 어려움이 있었고, 이는 학령인구 감소라는 초미의 위기에 따른 구조개혁 맥락에 있는 현재의 상황에서는 더욱 문제가 심각해 질 것으로 예상된다. 자율개선대학들에 대한 지원금 사용의 책무성 확보를 위한 체계적 모니터링과 평가를 위한 합리적 대안 마련이 이 시점에서 매우 중요한 이유가 바로 여기에 있다.

하지만 대규모 대학들의 경우 비록 전문가들이라고 하더라도 학교 전체의 중장기 발전계획 및 특성화 계획과 이에 따른 성과의 달성 여부를 짧은 시간 내에 타당성 있게 평가하는 것은 매우 어렵다. 또한 현재 평가 주체가 가지고 있는 역량과 자원의 한계를 감안할 때 단기적으로 보다 현실적인 접근방법은, “모든 것을 다 평가하려고 하다가 사실은 아무 것도 평가하지 못하는 모순”이 생기지 않도록 좀 더 포커스화된 체질 개선 목표를 설정할 필요가 있다고 생각된다. 따라서 자율개선대학의 경우에는 일반재정 지원사업의 목표가 바로 대학들의 ‘교육역량’을 강화하는데 있다는 점에 주목하여, 현 시점에서 대학들의 공급자 중심 학교 운영 및 교육 관행을 바꾸는데 가장 핵심적인 “학생 중심 교육 인프라” 구축 여부를 평가하는데 초점을 맞추는 것이 타당하다고 생각된다. 이를 위해서는 이제까지 교육부 대학 재정지원 사업 중 현장에서 가장 좋은 평을 받아왔던 ACE 사업의 평가 모형을 자율 개선대학의 재정지원 성과 평가에 적용하는 방식을 고민할 필요가 있다고 생각한다¹⁶⁾.

연구자들이 보기에 대학 구조개혁 정책과 대학 재정지원 사업을 통해 달성해야 할 가장 중요한 목적 중 하나는 정원 감축이라는 외형적 구조개혁 보다, 아직까지 생존에 큰 위협을 느끼고 있지 않는 엘리트 대학과 거점 국립대학 등을 중심으로 우리나라 일부 대학들에 여전히 고착되어 있는 기존의 공급자 위주 교육 관행을 일신하는 것이다. 이런 측면에서 학부교육 선도대학 육성사업(에이스 사업)이 지향했던 “학생 중심 교육”과 이를 위한 “체계적 학부교육 인프라 구

16) 변기용 외(2016)에서 대학 현장의 평가담당 보직교수와 행정직원을 대상으로 이루어진 설문조사 결과에 따르면 ACE 등 5개 교육부 주요 대학재정지원 사업별 사업목적 달성 정도에 대해, 대학 현장의 평가담당 보직교수와 직원으로 구성된 응답자들은 ACE(3.66) 사업이 가장 사업목적 달성 정도가 높았다고 보고 있다(CK: 3.24, LINC: 3.19, BK21+: 3.05, PRIME: 2.29).

축”이라는 기본적 접근방법은 현 시점에서 상당수 일선대학들의 체질 개선을 위해 여전히 유효하다고 판단된다. 변기용 외(2015; 2017f)에 따르면 학부교육 우수대학에서 대학을 성공적으로 변화시키는 요인 중 가장 중요한 외적 요인 중 하나는 “정부의 재정 지원을 통한 적절한 정책적 자극”인 것으로 나타났다. 변기용 외(2015; 2017f)에서 학부교육 우수대학으로 선정된 사례대학의 구성원들은 (1) ACE 사업 수주가 학부교육에 대한 대학 구성원의 관심과 프로그램의 다양화를 도모하는데 중요한 역할을 했으며, 정부 재정지원은 이러한 노력이 촉발되게 하는 마중물 역할을 했다. 아울러 (2) 각 대학에서 학부교육 혁신 과정에서 불가피하게 초래되는 갈등이 정부 재정지원 사업 수주라는 성공사례를 계기로 어느 정도 완화되는 효과가 있었다고 일관되게 보고하고 있다. 즉 에이스 사업과 같이 잘 설계된 정부 재정지원 사업의 수주는 어느 정도 학내 갈등이 불가피한 대학의 개혁 과정을 촉발하고, 유지해 주는 촉매제 역할을 하는 측면이 있다는 것이다. 이런 관점에서 보면 문재인 정부가 ‘자율개선대학’ 등에 포물러와 중장기 발전계획 등을 기초로 일반재정을 지원하는 “대학혁신지원사업” 등의 경우에도 에이스 사업을 참고하여 해당 대학의 교육역량 강화를 위한 보다 명확한 체질 개선 목표의 설정과 이를 체계적으로 점검하는 합리적 평가체제의 구축이 사업의 성공적 시행을 위해 무엇보다 중요하다는 점을 명심할 필요가 있다.

이는 자율개선대학에 주로 포진할 것으로 예상되는 상위권 엘리트 대학과 거점 국립대학일 수록 아직까지 공급자 중심의 대학 교육의 관행을 탈피하지 못하는 경향이 심한 작금의 우리 현실을 감안해 보면 그 필요성이 더욱 명확해 지는 것이라고 생각된다. 물론 여기서도 연구중심대학¹⁷⁾이나 자율역량이 성숙된 대학일수록 정부의 개입은 상대적으로 느슨해지고, 자율역량이 미성숙한 대학일수록 정부의 개입은 보다 강화되어야 한다는 대원칙을 염두에 두고 한정된 평가 자원을 최대한 효과적으로 활용하는 것이 중요하다.

V. 결론

본 논문에서는 해방 이후 “한국 고등교육 체제의 형성과정에서 배태된 구조적 문제점을 제대로 해결할 수 있는가?” 라는 관점에서 문재인 정부가 제안하고 있는 대학 구조개혁 방안 및 재정사업 재편방안을 비판적으로 성찰해 보았다. 학령인구 감소와 등록금 동결기조

17) 익명의 심사자가 지적한 대로 “아직까지 우리는 카네기 재단에서 구분하는 것과 같은 기준의 연구중심대학은 없는 듯” 하지만, 그러한 기준과는 달리 정책적 차원에서 통상적으로 교육중심대학에 대비되는 연구중심대학을 상정하고 재정지원사업을 설계하고 시행하고 있다고 생각된다.

의 지속, 제4차 산업혁명 시대의 도래로 인한 고등교육 운영 방식과 내용의 전면적 재편을 동시에 요청하고 있는 현 상황에서, 현 문재인 정부에서 “고등교육의 공공성 확대”를 기본 원칙으로 제안된 대학 구조개혁 방안들은 고등교육 기관 유형별 특성화와 기관 유형간 연계·조정에 대한 큰 그림과 이에 따른 세부적 추진 방향을 제시하지 못하고 있어 문제해결에 대한 확실한 믿음을 주지 못하고 있다. 미시적 측면에서도 분석 결과 대학 구조개혁을 위한 정부의 가장 강력한 정책 수단이라고 할 수 있는 대학 기본역량 진단 평가와 대학 재정지원 사업 재편방안이 대학 구조개혁이라는 절대적 위기(반대로 보면 기회) 상황에서 공급자 위주의 대학 운영 관행을 깨고 대학의 체질을 개선하는데 적절한 것인가에 대해 많은 의문이 제기되었다. 특히 개별 대학의 “교육의 질 관리에 대한 자율역량 성숙도 여부”와 관계없이 현재 불거지고 있는 정부의 획일적 통제에서 비롯되는 많은 부작용들을 극복하기 위해 “자율을 확대하는 것”만이 당면한 한국 고등교육체제의 구조적 문제를 해결하는 유일한 방안이라고 믿는 단순한 접근방식은 매우 위험하다고 생각된다.

사실 자율은 그 자체가 절대적인 가치가 될 수는 없다. 보다 본질적인 목적을 달성하기 위해 필요한 수단적 가치에 불과하다. 이렇게 볼 때, 문제는 ‘자율’이 아니라 자율을 통해 무엇을 달성할 수 있으며, 이를 달성하기 위해 ‘자율의 확대’가 해당 맥락에서 적절한 정책 수단인지 여부를 판단하는데 있다. 다른 말로 하자면 문제는 정부의 개입(규제) 자체가 아니라 정부의 개입이 필요한 영역이 무엇인지를 명확히 인식하고, 어떠한 시점에 어떠한 수단, 방법 및 범위로 개입할 것인가를 정확히 파악하고 이를 적용하고 있느냐에 있는 것이다. 따라서 대학 재정지원 사업을 설계하는 과정에서도 정부는 ‘전폭적 자율’과 ‘전폭적 규제’라는 이분법적 접근이 아니라 대학의 특성과 여건을 고려한 보다 정교한 정부의 개입 정책이 필요하다. 즉 정부의 재정지원 성과에 대한 모니터링과 평가는 평가대상의 자율역량 성숙도와 평가주체가 가진 평가자원의 제약을 고려하여 ‘자율역량’이 성숙한 대학일수록 느슨하게, 미성숙한 대학일수록 타이트하게 밀착되어 수행되는 것이 원칙이 되어야 한다.

논란의 여지가 있는 정책들은 단순히 문재인 정부를 탄생시킨 핵심 세력에 의해 공약으로 제안되었기 때문에 ‘절대적 타당성’을 부여하는 ‘폐쇄적 접근방식’이 되어서는 안 된다. 공론화 과정을 통해 각각의 정책에 대해 제기되는 쟁점들을 비판적으로 검토하고 가능한 대안들을 탐색하는 합리적 방식으로 접근해야 한다. 2018년 교육부의 업무보고에서도 언급되었듯이, 특히 논란의 여지가 있는 주요 정책들은 ‘정책숙려제’를 통해 제안된 방안의 장단점을 충분히 검토한 후 시행하여야 한다.

참고문헌

- 교육부(2017.11.30.). 대학 기본역량 진단 및 재정지원사업 개편 시안 발표. 교육부 보도자료.
- 교육부(2018.03.21.). 대학재정지원사업 개편계획 확정 발표. 교육부 보도자료.
- 교육부(2018.03.29.). 정부합동업무보고. 교육부 보도자료.
- 국정기획자문위원회(2017). 문재인 정부 국정운영 5개년 계획.
- 김문조·김혜영(1992). 1980년대 한국사회의 過剩教育化 현상, 民族文化研究, 25, 115-141.
- 김세움·김진영·조영준(2011). 학력별 노동시장 미스매치 분석과 교육제도 개선과제, 한국노동연구원.
- 반상진(2006). 미래사회 전망과 학제: 고등교육 학제 개편을 중심으로, 교육체제 변화 전망과 학제, 제2회 학제 연구 정책 토론회 자료집, 한국교육개발원.
- 변기용·김병찬·배상훈·이석열·변수연·전재은(2015). 잘 가르치는 대학의 특징과 성공요인: 학부교육 우수대학 성공사례보고서 1. 학지사.
- 변기용·이석열·송경오·변수연(2016). 지역균형발전의 관점에서 본 현행 대학 재정지원 사업 및 평가 체제 발전 방안. 지역발전위원회.
- 변기용·이석열·배상훈(2017a). 학부교육 우수대학의 특징과 성공요인 분석: 5개 대학 사례연구. 교육 문제연구, 30(1), 229-262.
- 변기용·박준희·장정현(2017b). 19대 대선 공약 분석과 문재인 정부의 고등교육 부문 주요 개혁. 교육 정치학연구, 24(2), 77-105.
- 변기용·배상훈·이석열·변수연·전재은·전수빈(2017f). 잘 가르치는 대학의 특징과 성공요인: 학부교육 우수대학 성공사례보고서 2. 학지사.
- 변기용·안세근·이석열·이영학·이호섭(2017g). 지역균형발전의 관점에서 본 현행 대학 재정지원 사업에 대한 메타평가 연구. 지역발전위원회.
- 신현석·변기용·반상진·이은구·주휘정(2010). 지역발전을 위한 고등교육 정책 분석 및 발전방안 연구. 지역발전위원회.
- 신현석·변기용·남수경·노진철·오세희·차성현·주휘정(2016). 국립대학 발전방안 정책연구. 고려대 고등교육정책연구소.
- 안병영·하연섭(2015). 한국교육의 패러다임 전환: 5.31 교육개혁 그리고 20년. 다산출판사.
- 전재수·이현호·조윤기·장지현·최지영·김태우·주홍석(2015). 능력중심사회 구현을 위한 전문대학-폴리텍대학 연계 활성화 방안, 교육부·한국전문대학교육협의회.
- 채창균·유한구·양정승(2015). 고등직업교육의 재정 및 의사결정 시스템에 관한 연구. 한국직업능력개발원.
- 하연섭·류장수·김민희·장덕호(2017). 대학 재정지원 사업 재편 기본방향에 대한 연구. PPT 발표자료. 미출판 교육부 내부자료.
- 한국대학교육협의회(2018). 10년간 지속된 대학등록금 부담완화 조치에 대한 보완정책 건의, 한국대학교육협의회.
- Lane, J. E & Kivisto, J. A. (2008). Interests, Information, and Incentives in Higher Education: Principal-Agent Theory and Its Potential Applications to the Study of Higher Education Governance. In J.C. Smart(ed.),

- Higher Education: Handbook of Theory and Research. Springer. pp. 141-179.
- Montt, G. (2015), The causes and consequences of field-of-study mismatch: An analysis using PIAAC, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 167, OECD Publishing, Paris.
- Waterman, R. W. & Meier, K. J. (1998). Principal-Agent Models: An expansion? Journal of Public Administration Research and Theory, 8(2)

<언론 기사 및 기타자료>

- 한국교육개발원(2017). 고등교육통계 학교별 주요현황(2017.4.1.기준)
- 한국대학신문(2018.1.24.). 공영형 사립대학 정책연구 뚜껑 여니 전문대학 “또!”
- 한겨레(2018.02.07.). [단독] 김상곤 부총리 “국공립대 통합 네트워크 임기 내 꼭 추진”

접수일(2018년 5월 7일), 심사일(2018년 6월 11일), 게재확정일(2018년 6월 25일)

변기용(제1저자)

현 소속 및 직위 : 고려대학교 교육학과 교수

전공 및 관심분야 : 고등교육 국제화, 거버넌스, 대학 효과성

이메일 : byun0905@korea.ac.kr

송인영(교신저자)

현 소속 및 직위 : 고려대학교 교육학과 박사과정

전공 및 관심분야 : 고등교육정책, 대학 효과성

이메일 : inyoung.song.ku@gmail.com

ABSTRACT

Critical Reflection on Moon Administration's Higher Education Restructuring & Funding Policy

Kiyong Byun (Korea University)

Inyoung Song (Korea University)

The purpose of this study is to critically reflect on whether the higher education(HE) restructuring & funding policy proposed by the Moon administration can properly tackle the structural problems confronting Korean HE system. The three major structural problems having entrenched during the rapid expansion of Korean HE system since 1945 can be identified as (1) a 'high cost - low efficiency system' based heavily on 4-year private universities, (2) lack of clear distinction of the roles and connection among different types of higher education institutions (HEIs), and (3) provider-oriented education system and culture seemingly still being widespread at Korean HEIs. This study analyzed the validity of Moon Administration's HE restructuring and funding policy from both a macro- and micro-perspective. From a macro-perspective, this study raised concerns regarding the projects to nurture a national university and a government-dependent private university which will require huge public money. In terms of both the feasibility to secure enough funds and the validity of the proposed policy measures in the existence of unclear roles between public and private HEIs in Korea, this study criticized these policies and proposed, as an alternative policy measure, a low-cost and flexibly operated HEIs such as a government-dependent polytechnic, and a measure to increase connection between different types of HEIs. From a micro perspective, this study suggested, based on 'the expanded principal-agent theory (Waterman & Meier, 1998)', that it would be considered to introduce a more flexible approach in designing the level of government intervention depending upon the maturity of quality assurance procedure at individual universities and the level of goal conflicts between government and individual university.

Key words : Moon administration, Higher education, University Restructuring Policy, Higher Education Funding and Evaluation, Principal-Agent Theory