

교육책무성의 관점에서 고등교육정책의 변화과정 분석*

박진형(영산대학교)

< 요약 >

본 연구는 고등교육정책의 정부 주도성이 역사적으로 어떤 과정을 거쳐 일관된 특징으로 정착되었는지를 책무성 정책을 중심으로 분석하고자 하였다. 고등교육정책에서 선택된 구체적인 정책수단의 유형 분석을 통해 그동안의 정책수단의 다양화는 정부의 일관된 영향력 유지를 위해 선택되어 왔음을 알 수 있었다. 고등교육에서 강조된 책무성의 유형은 관료적, 전문적, 정치적, 법적 책무성이었고 시장적 책무성의 구현은 미비하였으며, 이를 통해서 정부와 대학의 책무성 관점이 주도하였음을 알 수 있었다. 책무성 정책의 변화는 대학과 정부의 역관계와 다양한 정책수단의 채택에 따라 그 양상이 변화하여 왔음을 알 수 있었다. 책무성 정책은 복합적 체계로서 정부와 대학의 역관계의 결과이기도 하면서 역관계를 변화시키는 요인이 되기도 하였다.

[주제어] 고등교육책무성, 정책수단, 제도적 맥락, 제도적 요소

1. 문제제기

최근 대학의 경쟁력 강화 요구와 학령인구의 감소에 따라 대학의 구조조정이 중요한 과제로 부각되고 있다. 원칙적으로 대학의 구조조정은 시장의 변화된 요구와 이것에 대학이 자율적으로 자구책을 마련하는 과정을 통하여 이루어지는 것이 합리적일 것이다. 그런데, 현재 한국의 대학 구조조정 과정은 정부의 정책에 의해 좌우되고 있는 양상이다. 정부는 대학의 구조조정 실적을 정부 재정지원 평가의 지표로 삼으면서 대학의 구조조정을 강제하고 있으며, 대부분의 대학은 구조조정을 전제로 한 정부의 대학평가에 목을 매고 있는 모습이다.

* 본 연구는 2014학년도 영산대학교 교내학술지원비 지원을 받아 작성된 것임.

※ 접수일(2015년 11월 20일), 심사일(2015년 12월 3일), 재심사일(2015년 12월 23일), 게재 확정일(2015년 12월 31일)

생각건대 우리의 고등교육의 상황을 보면 개혁이 있을 때마다 대학의 자발적 개혁이 아니라 정부가 개혁의 내용을 주도하고 대학은 따라가는 형태를 띠어 왔다. 한국의 고등교육개혁의 중요한 특징은 대학의 자율성을 제한해 온 정부 주도의 상명하달식 정책으로 일관해 왔다고 지적된다(신현석, 2005). 시대에 따라 대학의 자율성이 강조되기도 하였으나, 결국에는 다시 정부의 영향력이 회복되는 양상을 보인다. 이처럼 고등교육정책에서의 정부의 주도성은 일정한 경향성을 가지며 우리 고등교육의 특징인 것처럼 여겨지기도 한다.

본 연구는 고등교육정책에서의 이러한 정부의 주도성이 그동안 어떤 양상으로 전개되어 왔는지에 관심을 갖고자 한다. 지금까지 교육정치학적 관점에서 정부의 주도성에 대한 문제제기는 주로 교육 거버넌스의 모색과 같은 의사결정의 대안적 탐구를 목적으로 진행된 경우가 많다(반상진, 2013; 신현석, 2010). 이러한 연구들은 정책적 모델과 대안 제시가 우선적 목적이기 때문에 현상의 배경과 구조를 파악하는 데는 제한적이다. 이를 위해서는 우리 고등교육정책의 변화과정에 대한 역사적이고 체계적인 접근이 필요할 것이다. 또한, 정부가 주요하게 채택하고 있는 고등교육 책무성 정책에 대한 분석을 통해서 우리 고등교육정책의 특징과 변화과정을 살펴볼 필요가 있다. 책무성 정책은 정부의 주도성이 다양한 형식으로 구현되는 정책수단이기 때문이다. 신현석 외(2013)는 이명박 정부의 단위학교 책무성 정책을 분석하면서 제도적 맥락의 중요성을 강조하여 향후 과제로 제시하였다. 고등교육의 책무성과 관련하여서 변기용(2014)은 현행의 고등교육 책무성 확보기제를 종합적으로 분류하였으나, 이것에 대하여 역사적인 접근이 이루어진 연구는 부족한 실정이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 우선 우리 고등교육정책의 변화과정을 정책수단 변화의 관점에서 분석하고자 한다. 정책이 표방한 명목상 목적이 아니라 정부가 실질적으로 채택한 정책수단의 유형적 특성을 통해 고등교육정책 전반의 성격과 특징을 판단해 볼 수 있을 것이다.

다음으로 정부가 채택한 정책수단들은 교육책무성의 관점에서 어떤 측면을 강조하여 왔는지를 살펴보고자 한다. 정책수단을 교육책무성의 관점에서 설명함으로써 정부가 강조해 온 책무성과 관련한 정책적 시도들은 결국 어떤 특성을 가지는지를 이해할 수 있을 것이다.

그리고 이후 고등교육 책무성 정책의 변화과정을 제도적 요소와 맥락의 변화 관점에서 전반적으로 분석하고자 한다. 고등교육정책의 변화과정을 책무성 정책을 중심으로 제도적 요소와 제도적 맥락의 변화의 관점에서 분석함으로써 우리 고등교육정책 변화의 메커니즘은 어떤 것인지 분석하고자 한다.

이러한 연구문제를 순차적으로 분석함으로써 우리 고등교육정책은 정책 수단, 교육책무성 측면, 제도적 맥락 등에서 어떤 특징을 가지는지를 살펴보고자 한다.

II. 연구의 이론적 배경과 분석틀

1. 정책수단의 성격과 범주

정책수단(policy instrument) 또는 정책도구(policy tool)는 정부 또는 정책결정자가 정책목적 달성을 위하여 활용할 수 있는 도구를 말한다. 정책을 설계할 때 정책목표를 결정하는 것만큼 중요한 것이 정책수단을 결정하는 것이다. 어떤 유형의 정책수단을 선택하는가를 통해 정치과정의 특성을 알 수 있기 때문이다. 선택된 정책수단은 파워의 실질적인 활동무대를 형성하고, 그 활동무대들은 자체의 특수한 정치구조, 정치과정, 엘리트들 및 그룹관계들을 발전시킨다(노화준, 2007).

사회가 다양해지고, 발생하는 공공문제들이 복잡해질수록 다양한 정책수단들이 존재한다. 우선 정책의 유형과 관련하여 Lowi(1972)는 규제정책, 재분배정책, 분배정책, 구성정책 등으로 구분하였고, Almond & Powell(1980)은 추출정책, 규제정책, 분배정책, 상징정책 등으로 구분하였다. 이러한 정책의 유형 분류에 입각해서 McDonnell & Elmore (1987)는 정책수단의 유형을 규제(mandate), 유인(inducement), 역량구축(capacity-building), 권한이양(system-change) 등으로 구분하여 범주화하였다. 최근에는 범주로 유형화하는 것보다는 구체적인 정책형태에 따라 정책수단들을 직접적 시행, 경제 규제, 사회 규제, 계약, 보조금, 대부 와 지급보증, 정부보험, 조세지출 등으로 세분화하기도 한다(노화준, 2007).

정책수단을 큰 범주로 분류한 경우로서 Mitnick(1980)은 정책수단을 지시에 의한 규제(regulation by directives), 유인가에 의한 규제(regulation by incentives)로 구분하고, 전자는 공공사업, 일반 법률, 정부 규칙 또는 표준이 해당되고, 후자는 세금 유인, 사용자 부담, 보조금, 장려 운동, 자유방임 등이 해당된다고 보았다. 이 중 공공사업과 자유방임은 지시와 유인가의 양 극단적 정책수단에 해당된다고 하였다.

고등교육의 정책수단과 관련하여서는 각국의 정책을 비교 교육적 차원에서 분류한 연구들에서 정책수단의 범주화를 발견할 수 있다. Van Vught(1989)는 80년대 유럽 국가에서 정부의 대학정책들은 크게 ‘합리적 계획과 통제(rational planning and control)’를 강화하는 전략과 ‘자율(self regulation)’을 강조하는 전략으로 구분할 수 있다고 하였다. 전자는 전통적으로 대학에 대한 강력한 규제와 통제 메커니즘을 활용하는 것을 말하며, 주로 예산 삭감이나 재정 배분과 관련된 정책으로 나타난다고 하였다. 후자는 주로 탈규제, 권한 위임 등을 강조하고, 정부의 규제 틀 내에서 자율 규제 형식으로 대학의 자율성은 높이면서 정부 통제는 줄이는 정책으로 나타난다고 하였다.

Nedwek & Neal(1994)는 북미의 국가와 영국, 유럽의 국가의 고등교육정책들을 비교하면서 정부의 대학 정책을 공동체의 가치(clan, 공유된 가치, 전통, 사회적 문화)를 통한 통제, 관료적 통제(운영 위원회, 인증 기구를 포함하는 위계적 권위, 법규)에 의한 통제, 시장(경쟁, 가격 책정)에 의한 통제 등으로 구분하였다. 이들의 연구는 기본적으로 정부의 정책을 통제의 관점에서 접근하였다. 연구 결과 미국은 무간섭주의, 영국은 간접적인 통제를 하고 그 외 대부분의 국가는 직접적 통제를 하는 것으로 분석하였다.

고등교육정책에 대한 국제 비교 프로젝트를 수행한 Goedegebuure et al.(1994)는 국제 비교를 위한 핵심적 요소로 ‘규제와 통제’, ‘자율과 학문적 자유’, ‘연방주의’, ‘중간 기구(intermediary body)’등을 들었다. ‘중간 기구’를 고등교육정책 비교에서 중요한 요소로 삼은 것이 특징적이다. 규제, 조정, 통제 정책 등은 고등교육이 공적 영역이라는 성격에서 비롯되는 것인데, 국가마다 고등교육이 사적인 영역과 공적인 영역의 구성이 다르기 때문에 정책에 차이가 발생한다고 보았다. 정부의 규제의 역할이 강한 국가는 촉진자적 국가, 관여적인 국가로 구분하였다. 정부의 권위, 시장과 과점 대학 상이에서의 정부의 권위, 입법 정도, 프로그램에 대한 통제, 대학 경영과 운영에 대한 통제, 재정 등이 정책의 차이를 발생시키는 요소로 보았다.

이상의 논의들을 종합해 보면 정책수단을 범주화할 때 중요한 키워드는 통제와 자율의 스펙트럼 사이에서 정의될 수 있으며, 직접 시행과 자유방임을 양 극단에 두고서 (법적) 규제, 행정적 권위, 지시, 위임(권한 이양), 유인가 제공, 탈규제, 자율화, 책무성 강화 등의 용어가 정책수단의 유형 및 범주로 정의될 수 있다. 특히 고등교육정책과 관련해서는 간접적 통제수단으로서 중간 기구의 등장이 정책수단의 범주로 정의될 수 있다.

2. 고등교육의 책무성

교육책무성이란 책무요구자와 책무이행자간의 제도화된 사회적 관계를 말한다(변기용, 2014). 현재적 의미에서 교육책무성의 초점은 ‘투입자원기반’의 전통적 책무성 시각에서 학생의 학업성과와 단위학교의 교육성취를 강조하는 ‘성과기반’ 책무성 접근으로 받아들여지고 있다(박선희, 2013). 성과기반 책무성을 정치적, 법적, 관료적, 전문적 책무성으로 분류한 Romzek & Dubnick(1987)의 유형을 학교조직의 상황에 적용하면 네가지 책무성 모두가 학교 운영수준 전반에 걸쳐 공통적으로 적용된다고 볼 수 있다.

고등교육분야의 경우 교육책무성의 책무이행자는 고등교육을 수행하고 그 수행에 대해 정당화할 의무를 가지는 조직으로서 대학, 단과대학, 연구소, 학과 등과 개인으로서 교수, 행정직원 등이 대상이 된다. 책무요구자는 고등교육기관을 둘러싼 이해관계자들 예컨대, 의회, 정부,

사법부, 언론, 시민단체 등의 조직적 차원과 학생, 학부모 등 개인적 차원으로 나눌 수 있다. 책무요구자는 고등교육에 대한 재정지원의 측면에서 조세권자로서의 성격과 동시에 고등교육의 소비자로서 소비주권자로서의 성격을 가진다. 이러한 점에서 고등교육의 책무성은 대학에 재정지원을 하는 조세권자로서 대학의 재정 행위에 대해 점검하고 감독할 권한을 행사하는 정치적(정책의제를 통한 실행 압력), 관료적(행정적 통제), 법적(법적 테두리에서 운영되고 있는지 여부를 검증)책무성이 강조될 수 있으며, 동시에 대학교육의 소비자로서 소비자의 권한을 행사하는 시장적 책무성이 강조될 수 있다. Romzek & Dubnick(1987)의 4가지 책무성 유형 이외에 시장적 책무성을 추가할 수 있는 것이다. 또한, 고등교육의 경우 자율성에 대비되는 측면에서 전문적 책무성이 강조된다. 현재는 학문적 전문성을 대학이 배타적으로 장악하고 있지 않은 상태이고 대학의 전문성에 대한 의문과 비판이 제기되기도 하지만, 대학의 사회적 기능이 새로운 지식의 창조와 혁신 기능과 함께 사회에 대한 비판적 성찰 기능에 있고, 이것을 위해 대학의 자율성이 본질적으로 요구되기 때문에 이러한 자율성에 대한 반대급부로 전문적 책무성이 강조되는 것이다.

한편, 변기용(2014)은 누구의 관점에서 책무성의 내용을 규정하고, 성과를 평가할 것인가에 따라 정치적/관료적 책무성, 전문적 책무성, 시장적 책무성 등으로 구분하고, 각 책무성 유형에 따라 현행 고등교육 책무성 확보기제를 조직과 개인의 측면에서 분류하였다. 이러한 관점에 의하면 전문적 책무성의 경우 자율성과 학문의 자유의 보호 속에서 대학교수와 행정직원들의 이해를 추구하거나, 해당 대학의 이해관계와 발전에만 매몰되는 경향을 우려할 수 있다. 따라서 전문적 책무성에 대한 평가도 그 전문가를 대학 이외의 인사로 하는 경우도 가능하기에 내부적 책무성에 해당되지 않을 수 있다. 시장적 책무성의 경우도 소비자인 기업, 학생, 학부모 등의 기호에 따라 요구사항이 쉽게 변화되는 경향을 우려할 수 있다. 그 결과 시장과 정부의 대학에 대한 감시 기능이 대학의 본질 및 비판 기능을 잠식할 우려가 있기 때문에, 대학의 목적과 기능에 대한 사회적 합의가 필요하다.

이상의 논의들을 종합해 보면 고등교육의 책무성은 정치적, 법적, 관료적, 전문적, 시장적 책무성으로 유형화할 수 있다. 이러한 책무성이 정책에 의해 구현된다고 할 때 각 책무성 유형들은 선택되는 정책수단에 따라 강조점이 다를 수 있다. 고등교육의 책무성 확보를 위해 그동안 여러 가지 정책이 선택되었지만, 정책수단의 성격에 따라 강조되는 책무성도 다를 뿐 아니라, 여러 가지 책무성이 동시에 추구되기도 하였다. 따라서 각 정책의 정책수단으로서의 특징과 책무성의 성격 및 유형을 연관해서 이해할 필요가 있다.

3. 정책의 변화와 제도적 맥락

정책은 정치적 이해관계의 변화나 이념적 입장의 변화, 예컨대 정권 교체와 같은 정치적 상황 변화에 따라 변화하여 왔다. 고등교육정책은 정치적 색채를 가지는 정책들에 비해 정치적 영향을 덜 받을 것으로 기대됨에도 불구하고 큰 틀에서 여러 차례의 변화를 거쳐 왔다. 이러한 변화를 정권의 정치적 입장이 바뀌었거나, 사회적 상황이 우연히 바뀌었기 때문으로 이해하기 보다는 변화의 구조적 제약이나 메커니즘이 있는지에 관심을 가질 필요가 있다. 이러한 점에서 정책을 설명하는 데 있어서 제도적 요소들을 중시하고, 이 제도적 요소들의 결합방식에 따라 정책이 형성, 변화되어 간다고 보는 역사적 제도주의의 관점이 유용하다.

가. 제도 변화

기본적으로 제도주의는 제도변화보다는 제도가 행위자에게 주는 영향이나 제약에 대해 관심을 가졌기 때문에 제도변화에 대한 설명에는 약점을 보여 왔다. 역사적 제도주의에서도 역시 경로의존(path dependence)이라는 개념에서 알 수 있듯 제도의 지속성을 강조하여 왔다. 그런데, 최근에는 제도가 점진적인 변화를 보인다는 점에 착안하여 제도의 변화를 경로진화(path evolution)의 양상으로 설명하려는 노력들이 진행되었다(Mahoney & Thelen, 2010; Streeck & Thelen, 2005; 남재걸, 2012; 하연섭, 2011; 하태수, 2010). 역사적 제도주의에서는 제도가 제도 변화를 일으키는 인과적 변수들과 어떻게 상호작용하는지 관심을 두고, 인과적 상호관계가 이루어지는 상황을 제도적 맥락(context)으로, 그러한 변수들을 제도적 요소(constituent)로 개념화하였다.

당초 역사적 제도주의에서는 제도 변화는 급격한 변화에 한정해서 설명하고자 하였다. Krasner(1988)의 단절된 균형모형(punctuated equilibrium)은 제도변화는 외부 충격에 의해 중대한 전환점이 생기고, 이 전환점에 의해 새로운 제도가 발생하여 반복적 패턴이 생기는 과정에 초점을 두었다. 하지만, 제도는 급격한 변화 양상보다는 점진적인 변화 양상이 더 많다. 연속적인 제도 변화로 인해 제도가 조금씩 변화해가는 것이 오히려 더 흔한 경우이다. 따라서 제도 변화는 점진적으로 변화되다가 이것이 누적되어 제도의 불연속성이 일어날 수 있다는 점진적 변화논의가 제기되었다. 다양한 요소로 구성되어 있는 제도는 변화가 급격하게 이루어 지기가 힘들다. 제도를 단일체로 이해한다면 제도의 변화는 새로운 단일체인 제도의 등장으로 볼 수 있으나, 이렇게 전적으로 새로운 제도로 전환되는 경우는 극히 드물다. 그 이유는 제도가 다양한 요소로 구성되어 있기 때문에 제도가 변화하는 것은 이러한 요소들의 결합관계가 변하거나, 새로운 요소가 부분적으로 도입됨으로써 요소들의 관계가 재정립되는 것이기 때문이다.

나. 제도의 복합체적 성격과 제도 변화

제도주의는 정치체제를 구성하는 다양한 요소들의 상하위 구조와 관계에 주목하기 위해 제도를 관계망(network) 또는 복합체로서 이해한다. 특정 제도를 독립된 것으로 보는 것이 아니라, 여러 다양한 제도적 요소들이 얹혀 있는 복잡한 관계망으로 파악하는 것이다. 제도 자체의 요소들과 함께 제도를 둘러싼 여타 제도들과 그 요소들과의 관계, 특히 제도의 위계적 관계에 주목한다. 시스템이론의 설명방식처럼 제도는 수직적으로 상위 수준의 제도와 하위 수준의 제도가 복잡하게 얹혀있는 체제이다. 수평적으로 여러 제도들이 연결되어 있을 뿐 아니라, 수직적으로 상위 수준의 제도와 하위 수준의 제도가 연결되어 있다는 것이다. 하위 수준의 제도는 상위 수준의 제도를 형성하는 요소가 된다. 제도는 서로 결합하여 상위 개념의 제도를 구성할 수도 있고, 하위 개념의 제도들을 구성 요소로서 가질 수도 있다(하연섭, 2011). 이처럼 제도를 복합체로 이해함으로써 내부적으로는 이질적 요소를 포함하는 제도적 구성 요소들의 성격을 이해하고, 외부적으로는 여타 제도와와의 관계 특히 위계적 관계의 요소들을 함께 고려해야 한다는 점을 강조하고 있다. 그리고 각 제도적 요소들이 통합된 전체로서 정합성을 가지며 단단하게 결합되어 있는 것이 아니라 이질적이거나 갈등적 요소를 함께 포함하면서 서로 한시적으로 일정한 형태를 유지하고 있는 것으로 보게 되었다. 이러한 이질적이고 갈등적 요소가 향후 제도 변화의 원동력이 된다는 것이다.

교육책무성 정책의 일환인 대학평가정책의 경우 상위 수준의 제도로는 한국 고등교육정책을 구성하는 관련 다양한 법적, 제도적 조건을 들 수 있고, 하위 수준의 제도는 평가정책을 구성하는 평가방법, 절차, 제도 행위자 요소로서 정책 담당자와 이해관계자 등이 그 제도적 요소로 볼 수 있을 것이다. 상위 수준의 제도는 행위자와 제도적으로는 위계적 관계에 있으면서 행위자의 행위에 영향을 미칠 수 있는 요소들, 예컨대 법적, 정치적, 사회경제적 요소들에 해당되는 것이다. 이러한 제도적 요소들은 향후 제도 변화의 원동력이 될 수 있다. 여기서 중요한 것은 각 요소들의 수직적 구조와 영향력 문제이다. 신현석 외(2013)은 교육책무성을 기제(mechanism)으로 정의하고 책무성 구성요소들의 관계성을 강조하였다. 책무성 정책은 하위의 구성요소로 이루어진 복합체이기 때문에 책무성 체제의 핵심 구성요소들이 정합성, 상호보완성을 지녀야 본래의 기능을 제대로 발휘할 수 있다고 하였다.

4. 연구의 분석틀

본 연구에서는 이상의 정책수단 논의, 고등교육 책무성 논의, 제도주의 논의 등을 바탕으로 한국의 고등교육정책과 책무성 정책의 변화과정을 분석하고자 한다. 우선 정부 고등교육정책

이 어떻게 변화되어 왔는지를 정책수단의 변화를 통해 살펴보고자 한다. 정책이 표방한 명목상의 목적 보다는 구체적으로 어떠한 정책수단이 선택되었고 그 성격은 어떤 것이었는지를 살펴봄으로써 고등교육정책 변화의 전반적인 특징을 이해하고자 한다. 이것을 위해 본 연구에서는 고등교육의 정책수단을 크게 통제, 행정적 권위, 유인가 제공, 평가(책무성), 중간기구, 권한 위임, 자율화, 자유방임 등의 키워드로 범주화하여 통제 및 유인가 제공을 위한 정책수단은 무엇이었고, 추진기구 및 중간 기구는 어떤 맥락에서 등장하였으며, 권한 위임과 자율화는 어떤 수단들에 의해 추진되었는가를 살펴 볼 것이다.

다음으로 정부가 채택한 정책수단들은 교육책무성 확보를 위해 어떤 측면을 강조하였는가를 살펴보고자 한다. 정치적, 관료적, 시장적, 전문적, 법적 책무성 등의 측면에서 각 정책수단은 어떤 측면을 강조하였으며, 그것의 의미는 무엇이었는가를 분석하고자 한다.

이후 이러한 교육책무성 정책의 변화 과정을 제도적 요소와 맥락의 변화로 해석하고자 한다. 제도의 복합체적 성격에 주목하여 책무성 정책을 구성하는 어떠한 제도적 요소들의 변화가 정책 변화에 어떻게 작용하는지를 살펴보고자 한다. 또한, 고등교육 전반의 제도적 맥락이 고등교육 정책에 어떤 영향을 주었는지를 살펴보면서 정책수단으로서의 교육책무성 정책의 형성과 변화 메커니즘을 이해하고자 한다.

본 연구의 주된 연구방법은 문헌연구이다. 고등교육정책의 변화과정을 이해할 수 있는 보고서, 연구 논문, 법령 등을 분석의 대상으로 삼아 설명력을 높이하고자 하였다. 또한 이론적 근거인 책무성과 역사적 제도주의와 관련한 각종 이론과 선행 연구들을 검토하여 정책 분석의 틀로 삼고자 하였다.

Ⅲ. 고등교육 정책수단의 변화과정

고등교육정책을 통사적으로 분석한 연구들의 시기 구분에서도 나타나듯이, 한국 고등교육정책은 전반적으로 초기의 통제 방식에서 점차 자율적 개혁으로 전환되어 왔다고 이해된다.¹⁾

1) 교육부(1998)의 교육50년사에서는 제도사적, 정책사적 측면에서 근대고등교육의 재건기, 고등교육의 양적 팽창기와 정비기, 고등교육 개혁실험기, 고등교육 확충 개혁기 등으로 구분하였고, 김종철(1989)은 광복과 자주적 고등교육의 정초, 고등교육의 통제와 개혁, 80년대의 고등교육 등으로 구분하였고, 김태완 외(1995)는 재정정책을 중심으로 자유방임기, 정원통제기, 납입금 통제기, 납입금 자율화기, 제한적 정원자율화 및 납입금 자율화기 등으로 분류하였고, 송기창(2003)은 국가의 대학교육에 대한 개입방법과 정도에 따라 고등교육기반 조성기(1945-1950), 자유방임기(1950-1961), 통제감독기(1961-1972), 실험 및 지원기(1972-1980), 양적확대기(1980-1987), 자율과 통제의 조화기(1988-1995), 고등교육개혁 추진기(1995-) 등으로 구분하였다.

명목상으로 고등교육정책의 흐름은 직접적인 규제와 통제 위주에서 자율화와 책무성을 강조하는 정책으로 변화되는 과정이었고 각 시기별 정책 수단의 선택도 조금씩 달라져 왔다. 이 과정에서 정책추진 기구는 정책수단의 변화를 가능하는 중요한 역할을 하여 왔는데, 특히 책무성 확보를 위한 정책수단으로서 중요한 특징을 형성하였다.

고등교육정책의 변화양상과 사회적 배경의 관계를 살펴보면 정책이 사회적 배경의 영향을 받아왔지만 그 영향이 절대적이기 보다는 상대적이며, 정책 자체의 논리구조 또는 메커니즘이 존재함을 알 수 있다. 사회적 배경을 전반적으로 살펴보면 초기에는 정치적 요인에 따라 중요한 정책 내용이 결정되었다면 점차 사회경제적 필요 등으로 정책의 맥락이 변화하는 경향을 보였다. 예컨대 3공화국이 사회질서의 확립이라는 명분에 의해 출범하게 됨에 따라 강력한 통치력을 발휘하여 대학정비와 같은 정책을 추진하였고, 5공화국에서는 입시 전쟁 완화를 통해 정권의 정당성을 확보하려는 목적으로 대학의 양적 확대 정책을 의도적으로 강제한 반면에, 90년대 이후의 정책들은 정권의 교체에도 큰 변화 없이 자율화, 책무성 강화, 선택과 집중을 통한 경쟁 등의 정책 기조를 유지하였다. 정책 변화의 주기가 대체로 10년 정도로 변화한 것은 정권의 교체와 정책의 변화가 관련이 있었기 때문이다. 획기적인 교육개혁 조치나 정책들은 주로 정권 교체 후 정권의 정당성 확보 또는 민심 획득 차원에서 시행된 경우가 많았기 때문에, 정권의 정치적 성격 및 상황적 변수의 이해를 통해 교육정책의 성격을 이해할 필요가 있었다. 하지만, 그렇다고 고등교육정책이 정권 교체에 따라 정책의 내용이 연동해서 변화해 온 것은 아니었다. 예컨대 90년대의 문민정부의 경우 이전 6공화국 정권의 연장선에 있었음에도 불구하고 세계화 정보화라는 사회경제적 요구를 반영하여 5.31 교육개혁이라는 혁신적인 정책의 변화가 있는 데 반해서, 정작 실질적인 정권 교체가 이루어졌다고 볼 수 있는 국민의 정부에서는 정책 변화가 크지 않았다. 2000년대에 노무현정부와 이명박 정부의 경우도 정권의 정치적 성격은 달랐다고 볼 수 있으나, 신자유주의적 교육정책의 내용은 크게 다르지 않았다. 세계화, 국제화의 사회경제적 경향, 대학을 통한 국제적 경쟁력 확보, 구조조정 경험 등 정치적 요구보다는 사회경제적 필요에 의해 대학의 경쟁력을 강화하는 방향으로 정책을 채택하도록 환경적 여건이 조성된 결과로 볼 수 있다.

그런데, 이처럼 고등교육정책과 관련한 정치적 요인과 사회경제적 요인들은 상황에 따라 중요한 변화 요인을 작용하여 왔음에도 불구하고, 정책이 나름대로의 일관된 경향성을 유지하고 있다면, 이러한 외부적 요인과는 별개로 정책 자체의 내부적 요소에 의한 지속과 변화의 메커니즘이 있다고 볼 수 있다. 고등교육정책의 일관성과 반복성은 정책수단의 유형 분류를 통해서 보면 분명해진다. 고등교육에 대한 시기별 사회적 과제를 고려하여 당시 시행되었던 주요 정책에 대하여 정책수단의 유형 분류에 따라 통제, 행정적 권위, 유인가 제공, 평가, 중간

기구, 권한 위임, 자율화, 자유방임 등의 키워드로 그 특징과 유형을 분류해 보면 다음 표와 같다.

<표 1> 주요 고등교육 정책수단의 특징과 유형

기간	사회적 과제	주요 고등교육정책	정책수단의 특징과 유형
1945-1960	-기간학제 등 고등교육체제 구축 -대학교육 수요 충족 -법제를 통한 안정화	-교육법 제정 -전시연합대학 설립, 사립대학 확대 -대학설치기준령	-자유방임을 통한 양적 확대 -행정적 권위의 부분적 통제
1961-1971	-대학설립의 난립 -사학의 부정 비리 -정원초과와 교육부실	-대학정비안 -사립학교법 -대학학생정원령/학위등록제	-행정적 권위의 강력한 통제
1972-1980	-대학교육개혁을 위한 장기 계획 수립 필요 -대학구성원의 참여를 통한 유화적 환경 조성	-교육정책심의회 구성 -실험대학 운영 -대학 특성화 추진	-사회적 합의와 체계화 시도 -제한된 자율권 부여 및 책무성 평가 -유인가 제공 평가
1980-1991	-극심한 입시문제 해결 -대학의 양적 확대 -대학교육의 수월성 추구	-7.30교육조치 -교육개혁심의회, 교육정책자문회의 -졸업정원제 -학술진흥재단/대교협 설립	-합의제 개혁추진기구 구성 (권한 위임) -행정적 권위의 부분적 통제 -중간기구 설립 -유인가 없는 평가체제
1992-2002	-세계화, 국제화에 따른 교육경쟁력 강조 -수요자 중심의 교육개혁 -범정부 차원의 교육개혁 추진(예산 확보) -IMF 구조조정 시기	-5.31교육개혁/교육개혁위원회 -대학설립준칙주의/대학정원 단계자율화/학사운영 자율화 -대학평가인정제 -재정지원 대학평가	-규제 폐지(행정적 권위 후퇴) -재정지원 평가(유인가 제공) -대학의 역량형성 직접 지원(행정적 권위의 부분적 통제)
2003-현재	-대학의 자율성 및 특성화 강조 -대학 간 경쟁을 통해 우수 대학 집중 지원 -선택과 집중의 구조조정 방식	-교육규제 사전 심의 -연구중심/지역우수 대학 육성 -대학특성화 유도 -대학정원 및 구조개혁 연계 평가 -정보공시 및 자체평가	-규제개혁, 대학자율화 -유인가 제공(재정지원) 평가 확대 -정부주도 구조조정 및 지표에 의한 통제(행정적 권위) -대학자율 평가체제(중간기구 권한 약화)

정부가 선택한 주요 고등교육정책을 정책수단으로서의 특징과 유형에 비추어 살펴보면, 정책수단으로서 직접적인 규제와 통제 위주 방식에서 점차 정책 추진의 체계성을 갖추어 나가면서 중간 기구를 통한 권한 분산, 합의, 위임, 탈규제, 자율적 책무성 등을 강조하는 방식으로 다양화되어 왔다. 체제 구성 초기에는 역량의 한계와 양적 확대를 위해 자유방임적 자세를 취하되 역량이 미치는 경우는 통제 위주의 정책을 실행하였으나, 체계성과 안정성을 갖추어가

면서부터는 대학의 자율역량 형성을 지원하는 등의 대학자율화와 책무성 강화 정책을 병행하는 정책을 실행하였다. 1970년대의 실험대학 정책을 통해 평가를 통한 유인가 제공의 정책수단이 선택된 것은 직접적인 조정(steering)보다는 재정지원을 통한 진로 수정(course correction) 정책을 채택한 것이다. 실험대학을 통해 제한된 자율권을 부여하면서도 동시에 강한 책무성을 평가하는 방법을 사용한 것이다. 자율이 권한 위임이라고 하면 책무성은 위임된 기관의 권한 행사에 대한 확인을 묻는 과정이라는 점에서, 책무성 강조는 타율화된 자율화 정책의 필연적 결과일 수 있다(김용, 2012). 이후 국가 재정에 대한 책무성 확인 차원에서 1994년부터 재정지원을 매개로 한 대학평가가 진행되었다. 전반적 교육정책 차원에서도 1996년부터 교육청 평가와 학교평가도 시작되면서 책무성 강화 정책이 진행되었다. 대학에 대한 사회적 책무성 향상 요구는 정부의 대학에 대한 각종 다양한 형태의 외부적 간섭을 수반하게 되었다. 1980년대 대학에 대한 성과평가 및 재정지원과 연계시키는 각종 책무성 향상 운동은 이러한 사회적 흐름을 반영한다고 볼 수 있다.

이처럼 70년대 이후 선택된 정책수단의 다양화는 결국 정부의 일관된 영향력 유지와 관계가 있다고 해석할 수 있다. 초기의 자유방임이나 강력한 통제 방식을 거친 70년대 이후에는 통제, 유인가 제공, 중간기구, 권한 위임, 자율화 등의 정책 수단을 반복적으로 선택하고 있으며, 각 시기별로 대표적인 정책수단을 특정하기가 힘들다. 예컨대 전반적 자율화 추세 속에서도 정부는 필요한 경우 행정적 규제와 직접 시행과 같은 통제적 정책수단을 선택해 왔다. 합의 기구(교육개혁심의회, 교육정책자문회의, 교육혁신위원회 등) 및 중간 기구(대교협, 학술진흥재단 등)를 통한 권한 위임 정책도 80년대 이후 강화되었지만 2010년을 전후하여 대학자율 평가체제와 정부의 직접적 구조조정 정책의 선택 이후 약화되기도 하였다. 명목상으로는 고등 교육정책의 흐름이 직접적인 규제와 통제 위주에서 자율화와 책무성을 강조하는 정책으로 변화되었다고 인정되지만, 실질적으로 70년대 이후에 선택된 정책수단들을 보면 정책 수단이 다양화되었을 뿐 큰 변화나 전환이 이루어진 것은 아닌 것으로 보인다. 정부는 다양한 정책수단을 통하여 고등교육에 대한 영향력을 지속적으로 유지하여 온 것이다.

정부의 주요 정책수단들을 범주화하여 시기별로 정리한 <표 2>에서 볼 수 있듯이 70년대 이후 다양한 정책수단이 채택되는데, 그것이 유형으로 보면 순환적이고 반복적이라는 점을 확인할 수 있다.

<표 2> 고등교육 정책수단의 시기와 유형

정책수단 유형		추진시기(연도)						
자유방임								
통제	규제/지시							
	정원 관리							
유인	재정지원							
중간 기구	합의기구							
	위임							
자율화	탈규제							
	책무성							
	지방분권							
		1945	1960	1970	1980	1990	2000	2010

IV. 교육책무성의 특징

정부가 그동안 채택한 정책수단 중에서 교육책무성 강화와 관련한 정책수단들을 도출해 보면 행정적/법적 통제, 대교협 등 중간 기구에 의한 평가, 재정지원 평가와 같은 유인가 제공을 위한 직접 평가, 지표에 의한 통제(정보공시제), 자율화 등으로 구분될 수 있다. 이러한 교육책무성 정책들은 각 시기마다 상황에 따라 책무성 정책의 내용과 형식을 변화시켜 왔으며, 책무성의 유형과 관련하여 강조점의 차이가 있었다.

우선 실험대학 평가정책의 도입은 정부가 대학에 관료적 책무성을 요구한 것이었다. 대학을 감독하는 공식적 위계조직으로서 그리고 재정을 지원하는 책무요구자로서 관련 정책과제를 수행할 것을 책무성의 논리로 접근한 것이었다. 이후 대교협 평가는 전문적 책무성을 대학에 요구한 것에 해당된다. 당시 대교협이 평가전문기관은 아니었으나 대학 간 협의체로서 회원 대학의 교수와 관련 연구자의 참여를 통해 자율적으로 대학운영의 적절성과 타당성을 평가로서 점검하도록 하는 체제였다. 이후 대학평가인정제로 전환되면서 기존의 대교협 평가에 ‘대학 교육의 사회적 인정’이라는 정책과제가 강조되었는데, 이것은 명시적으로 대학이 시장의 요구를 수용하기 위해 시장적 책무성을 강화한 것으로 보이지만, 실질적으로는 당시 정부의 정책의 제에 따른 실행 압력을 수용한 정치적 책무성이 추가된 것으로 이해되어야 한다. 결국 Romzek & Dubnick(1987)의 구분에 의하면 대학에 대한 사회적 요구와 자원 증대를 위한 압력을 증명하기 위해 정치적 책무성을 부여한 것이다. 같은 시기에 진행되어 현재까지 강력한 영향력을 발휘하고 있는 정부의 재정지원 연계 대학평가는 이전의 실험대학 평가처럼 다시 관료적

책무성을 강제하는 정책으로 볼 수 있다. 한편 대학 자체평가, 정보공시제, 인증평가제도는 대학평가에 관하여 처음으로 법적 규정(고등교육법)에 따라 시행이 강제되었다는 점에서 법적 책무성에 해당되는 것이며, 동시에 정부 주도가 아닌 대학 자율 및 전문기관(인증기관)에 의해서 체계적인 평가과정을 진행한다는 점에서 전문적 책무성에 의한 것이다.

<표 3> 고등교육 책무성 정책과 유형

정책의 내용	책무성 유형
실험대학 평가	관료적 책무성
대교협 평가	전문적 책무성
대학평가인정제	전문적 책무성, 정치적 책무성
재정지원 대학평가	관료적 책무성
자체평가제/정보공시/인증평가	법적 책무성, 전문적 책무성

이처럼 그동안 고등교육 책무성 정책은 대체로 관료적, 전문적, 정치적, 법적 책무성을 강조하여 왔고, 시장적 책무성을 구현하는 정책은 미비한 실정이다. 책무성 정책의 관점의 측면(누가 요구하는 책무성인가)에서 보면 관료적, 정치적, 법적 책무성은 관점의 주체가 정부(국가)이고, 전문적 책무성은 대학(및 학문공동체)라는 점에서 그동안의 한국 고등교육 책무성 정책은 정부와 대학의 관점이 주도한 책무성이었음을 알 수 있다. 물론 변기용(2014)의 구분처럼 시장적 책무성으로서 언론사 대학평가를 예로 들 수 있으나, 공공 정책으로 반영되는 것은 아니며 전체적 영향력도 크지 않다. 산업계 관점 대학평가의 경우는 시장적 책무성을 위한 정책수단이라는 하지만 이것 역시 주요한 책무성 정책으로 자리 잡지 않고 있다.

이상을 통해 볼 때 정부는 고등교육에 대한 책무성 정책을 통해 정부가 전면에서 나서기도 하고 중간 기구를 내세우거나 대학 자율에 맡기기도 하지만 실질적으로는 다양한 유형의 책무성을 대학에 강제하여 왔다. 정부가 고등교육정책을 추진하면서 평가의 방법을 적용하는 것은 일반적인 현상이다. 고등교육정책이 체계화된 70년대 이후 재정지원 등 공공 지출을 위한 정책수단을 선택할 때에나, 최근 정원 조정 등 구조조정과 관련된 통제 정책을 선택할 때에도 정부는 다양한 유형의 책무성 정책을 동시에 활용하여 왔다.

V. 책무성 정책의 제도적 맥락

고등교육 정책수단과 책무성 정책의 변화과정을 살펴보면 정책의 외부적 상황(정권 교체, 사회경제적 과제의 변화)에 따라 대응해서 변화하기 보다는 나름대로의 반복성과 일관성을 가지면서 정부의 주도성이라는 특성을 유지하는 것을 알 수 있었다. 이것은 책무성 정책이 고등교육정책 전반의 맥락과 제도적 요소들의 관계로 구성되는 제도적 복합체로서 경로의존의 성격을 유지하고 있음을 말해 준다. 동시에 제도적 요소의 변화에 따라 정책의 부분적 변화(경로진화)도 나타내고 있었다. 책무성 정책의 변화와 지속에서 중요한 제도적 요소로는 정부와 대학의 역관계의 변화 및 정책수단의 다양화 경향을 들 수 있다.

첫째, 교육책무성 정책은 제도적 요소로서 정부와 대학의 역관계에 따라 변화되어 왔다. 대체적으로 고등교육정책 전반에 걸쳐 정부는 고등교육에 대한 강한 영향력을 유지하여 왔고 대학은 정부에 대해 수동적인 모습을 보여 왔다. 이것은 제도의 지속 요인으로 정책이 경로의존의 경향을 갖게 하였다. 하지만, 시기에 따라 평가주체의 변화나 중간 기구를 통한 정책수단을 선택하는 등 대학의 영향력에 따라 정책의 내용이 변화하기도 하였다. 그 결과 제도의 변화 요인으로 정책이 경로진화의 경향을 갖게 하였다. 이러한 정부와 대학의 역관계의 지속과 변화에 따라 책무성 정책이 변화되어 왔다.

우선 정부는 고등교육에 대한 관심을 계속 확장하여 왔고 대학에 더 많이 개입하려는 의도를 지속적으로 보여 왔다. 고등교육제도 정비 초기에는 역량의 한계와 대학교육의 양적 확대를 위해 다소 의도적인 자유방임의 시기를 거쳤지만, 정치적 안정화를 거치면서 대학에 대한 강력한 통제 위주의 정책을 실행하였다. 이후 정책수단으로서 규제, 유인가를 통한 통제, 참여를 통한 유화적 환경 조성, 규제 완화, 자율화 및 책무성 강화 등 다양한 정책수단을 선택하면서 대학에 개입하여 왔다. 그리고 정부의 관심도 초기에는 비리 척결과 질서 유지, 정권의 정당성 확보, 반대세력 통제 등 정치적 필요에 의한 것이었다가 점차 대학의 국제경쟁력을 강화하기 위한 사회경제적 필요에 의한 것으로 전화되었다. 대학이 통제의 대상에서 점차 사회경제적으로 중요한 역할을 하게 된 것이다. 이러한 상태에서 정부는 고등교육에 대한 체계적인 개입을 강화하였다. 70년대에 시작된 실험대학 정책은 해방 이후 계속적으로 정원이 증가해 온 대학교육에 대해 정부의 '체계적인 관리'의 필요성이 제기된 상징적인 조치였다. 이전의 일회적이고 무계획적인 관리가 아니라 체계적이고 계획적인 대학교육계획이 필요하였고 그것이 정책으로 구현되었던 것이다. 1982년 잇따른 정부의 대학입시정책의 실패와 대학규제에 대한 반발로 정부와 대학의 완충(buffer)기능을 하는 중간기구로서 대교협이 등장하지만, 정부는 오히려 대학입시정책과 대학평가정책을 대교협에 위탁사업으로 이관하면서 정책의 중요사항은 정부

가 결정하고 실무적 집행만을 대교협에 이관하면서 영향력을 유지하였다. 이후 5.31 교육개혁을 기점으로 교육개혁위원회가 제시한 고등교육개혁방안이 이전의 계획과는 차별화되게 체계성과 구체성을 가지면서 고등교육에 대한 정부의 영향력이 확대되었다. 특히 범정부적 정책 추진 의지로 재정 확보가 용이해졌고 이렇게 확보된 재정을 대학에 지원하고 배분하기 위함을 명분으로 대학에 대한 정책적 통제가 진행되었다. 1994년 공과대학 중점지원 사업을 시작으로 정부가 직접 수행하는 재정지원 평가정책이 시행되었다. 이후 정부는 규제완화와 대학 자율화를 추진하였지만 법령상의 형식적인 자율화였고, 사실적으로는 다양한 행정적 수단을 동원하여 대학에 계속적으로 간섭하여 왔다(신정철, 2007). 현재 대학구조개혁과 연계된 재정지원 평가를 정부가 직접 수행하고, 정보공시와 기관평가인증에 대한 법적인 권한을 정부가 가지고 있는 것은 정부의 영향력은 더욱 강화된 것을 말해 주는 것이다.

한편, 대학은 자율성을 강조하면서도 정부정책에 대해 지속적으로 수동적인 모습을 보여 왔다. 3공화국의 강력한 통제 정책 이후 정부가 대학의 참여를 유도하는 정책으로 전환한 것은 대학의 영향력 강화에 의한 것이 아니라 정치적 이유로 정부가 정책 기조를 바꾸었기 때문이었다. 중간기구인 대교협의 결성에서도 대학의 자발적 참여에 의한 것이 아니라 정부의 제안에 대학이 답하는 형식으로 이루어졌다. 5.31 교육개혁조치 이후의 정부 개혁을 통해 정부의 규제 개혁과 자율화 조치는 대학의 경쟁력 확보를 위한 정책의 전환이었지만 대학이 이것을 위한 별도의 조직을 구성하거나 자발적 성과를 나타낸 것은 별로 없었다. 결국 정부의 정책 변화에 대해 대학이 적극적인 영향력을 행사할 수 있는 행동이나 조직 구성은 가시화된 바 없는 것이다. 특히 대학의 국제 경쟁력에 대한 사회적 비판이 강조되고 대학이 시장 상황에 노출되면서 대학으로서는 정부 이외에 시장과 경쟁이라는 압력상황에 놓이게 되었다. 이러한 상황으로 인해 대학이 더욱 약자의 위치에 놓이게 되면서 정부정책에 더욱 의존적인 모습을 보이게 되었다. 재정지원 대학평가에 참여하기 위해 대부분의 대학이 자체적인 구조조정을 수행하고 교육 프로그램을 수정하면서까지 사활적인 경쟁을 하는 것은 그러한 상황을 말해 주는 것이다.

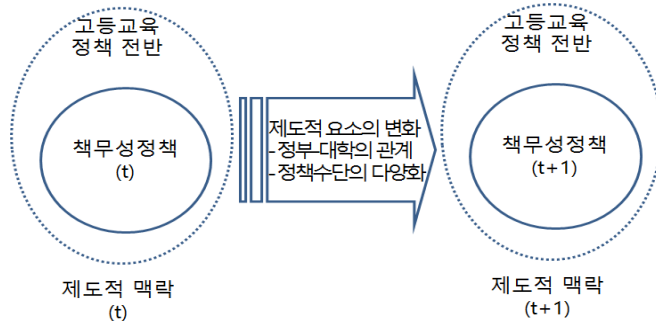
이처럼 대학이 정부 정책에 대해 저항하기 보다는 수동적인 양상을 보였음에도 불구하고 정부는 대학의 저항 가능성과 정치적 영향력을 고려하여 책무성 정책의 내용을 변화시켜 왔다. 대학평가정책의 변화과정을 보면 주된 변화는 평가주체의 변화에서 나타났다. 평가주체의 변화는 정부가 직접 통제에서 중간 기구를 통한 간접 통제의 수단을 선택하는 것이고 이것은 대학의 영향력을 고려한 결과이다. 대교협의 등장은 당초 정부와 대학 간의 중간 조정자로서의 역할 기대 속에서 발족하였다. 대교협의 발족이 정부에 의해서 주도되었지만 이것은 대학의 정치적 영향력을 고려한 것이고, 결과적으로 대학평가정책이 대학 간 협의체인 대교협으로 주체의 변화를 가져오게 된 것이다. 대학평가인증제의 실시로 인해 평가의 주체가 사회적으로

확대되어 정부와 대학 뿐 아니라 사회 각계의 대표인사로 구성된 대학평가인정위원회가 의사결정의 주체로 등장하게 되었다. 정부는 대학평가인정제에서는 위원회의 한 구성원으로서 권한이 약화되었다. 그 대신 정부는 재정지원 대학평가정책을 통해 대학사회에 영향력을 행사하였다. 재정지원 대학평가는 실험대학 평가정책 이후 평가의 주체에서 물러난 정부가 다시 평가의 주체로 등장한 정책이다.

결국 정부가 대학의 영향력을 어떻게 고려하는가에 따라 정책수단으로서 책무성 정책의 유형을 선택해 왔음을 알 수 있다. 정부가 대학의 영향력을 강하게 고려할수록 직접적 평가보다는 대학 간 협의체나 개별 대학을 통한 간접적 주체를 통한 평가 방식을 선택하였다. 정부와 대학의 역관계 변화와 그것에 대한 정부의 판단 여부가 평가 주체의 변화를 통해 제도 변화의 요인으로 작용해 온 것이다.

둘째, 교육책무성 정책은 제도적 요소로서 관련 정책수단의 다양화에 따라 변화되어 왔다. 고등교육에 대한 정책수단의 변화과정을 살펴보면 정부 70년대 이후 다양한 정책수단을 반복적으로 선택하여 왔음을 알 수 있었다. 정부의 고등교육 정책은 자율화와 규제개혁을 표방하면서도 실질적으로는 대학을 다양한 방법으로 규제하고 통제할 수 있는 정책수단을 동원하기도 하였다. 전반적 자율화 추세 속에서도 정부는 필요한 경우 행정적 규제와 직접 시행과 같은 통제적 정책수단을 선택해 왔다. 80년대 이후 중간 기구를 통한 권한 위임 정책이 강화되었지만 동시에 유인가 제공 정책의 직접 시행과 감사 등을 통해 중간 기구의 권한을 견제하는 정책 수단을 선택하기도 하였다. 정부에 의해 선택된 정책수단들을 보면 정책수단이 다양화되었을 뿐 큰 변화나 전환이 이루어진 것은 아니다. 이러한 정책수단의 다양화는 책무성 정책의 제도적 맥락 속에서 책무성 정책의 유형을 결정하고 변화를 제어하는 중요한 제도적 요소로서 작용하였다.

이상의 논의를 바탕으로 교육책무성 정책 변화의 메커니즘을 도식화해 보면 다음 그림과 같다.



[그림1] 교육책무성 정책 변화의 제도적 맥락

우선 교육책무성 정책은 하나의 제도로서 복합체적 성격을 가지고 있다. 제도가 복합체적 성격을 가지고 있다는 것은 제도가 독립적으로 존재하는 것이 아니라 다양한 제도적 요소들이 얹혀 있는 관계망으로 존재한다는 것을 말한다. 교육책무성 정책은 정부의 고등교육정책의 한 부분으로서 상위수준인 고등교육 전반에 대한 제도적 맥락(정치적, 사회적, 경제적 맥락)의 영향을 수용하고, 하위수준으로는 정책을 구성하는 요소들(평가방법, 절차, 제도 행위자, 이해관계자 등의 관계)과 관련된 정책수단 등의 제도적 요소로 구성되어 있다. 상위 수준의 제도는 하위 수준의 제도의 존재, 기능 및 효용성을 강화시켜주는 제도적 맥락으로서 역할을 한다(하연섭, 2011: 220-221). 따라서 고등교육정책 전반의 제도적 맥락이 교육책무성 정책의 존재, 기능 및 효용성을 강화시켜주는 역할을 하게 되는 것이다. 이러한 과정 속에서 정부의 정책적 주도성은 유지, 강화되어 온 것이다. 그리고 고등교육정책 전반과 책무성 정책에 공통적인 제도적 요소들이 변화하면서 제도적 맥락이 변화하고 그 변화의 결과로 고등교육정책과 책무성 정책이 변화하는 과정을 거친다. 여기에서 중요한 제도적 변화 요소들이 정부와 대학의 역관계와 다양한 관련 정책수단들이다.

한편, 교육책무성 정책은 제도적 요소의 변화에 따른 종속변수이기도 하지만, 다른 제도적 요소에 대해서는 변화의 독립변수로서 기능하였다. 제도의 복합체적 성격을 고려하면 제도적 요소는 상호작용적 시각에서 접근할 수 있다. 제도적 요소들은 서로 변화의 종속변수이기도 하지만, 서로를 제약하는 독립변수이기도 한 것이다(김윤권, 2006). 교육책무성 정책은 정부와 대학의 역관계의 결과이기도 하지만, 책무성 정책을 통해 대학의 영향력이 더 강화되기도 하고 약화되기도 하였다. 또한 책무성 정책이 정책수단의 다양화의 결과로 선택된 정책이기도 하지만, 책무성 정책이 또한 정책수단의 한 요소로 다양화의 부분이 되기도 하였다.

VI. 맺음말

고등교육의 정책수단들은 직접적인 규제와 통제 위주 방식에서 점차 정책 추진의 체계성을 갖추어 나가면서 중간 기구를 통한 권한 분산, 위임, 탈규제, 자율적 책무성 등을 강조하는 방식으로 다양화되어 왔다. 특히 70년대 이후 선택된 정책수단의 다양화는 정부의 일관된 영향력 유지와 관계가 있다. 초기의 자유방임이나 강력한 통제 방식을 거친 70년대 이후에는 통제, 유인가 제공, 중간기구, 권한 위임, 자율화 등의 정책 수단을 반복적으로 선택하고 있으며, 정책 수단이 다양화되었을 뿐 큰 변화나 전환이 없이 고등교육에 대한 정부의 영향력을 지속적으로 유지되어 왔다.

정부는 또한 고등교육의 책무성을 강화하기 위하여 행정적/법적 통제, 대교협 등 중간 기구에 의한 평가, 재정지원 평가와 같은 유인가 제공을 위한 직접 평가, 지표에 의한 통제(정보공시제), 자율화 등의 정책수단을 채택하여 왔으며, 각 시기마다 상황에 따라 책무성 정책의 내용과 형식을 변화시켜 왔다. 각 교육책무성 정책들은 책무성의 유형과 관련하여 강조점의 차이가 있다. 고등교육 책무성 정책은 대체로 관료적, 전문적, 정치적, 법적 책무성을 강조하여 왔고, 시장적 책무성을 구현하는 정책은 미비한 실정이다. 관점의 측면에서 그동안의 한국 고등교육 책무성 정책은 정부와 대학의 관점이 주도한 책무성이었다. 정부는 고등교육에 대한 책무성 정책을 통해 정부가 전면에서 나서기도 하고 중간 기구를 내세우거나 대학 자율에 맡기기도 하지만 실질적으로는 다양한 유형의 책무성을 대학에 강제하여 왔다.

교육책무성 정책은 정부의 고등교육정책의 한 부분으로서 상위수준인 고등교육 전반에 대한 제도적 맥락(정치적, 사회적, 경제적 맥락)의 영향을 수용하고, 하위수준으로는 정책을 구성하는 요소들(평가방법, 절차, 제도 행위자, 이해관계자 등의 관계)과 관련된 정책수단 등의 제도적 요소로 구성되어 있다. 또한, 고등교육정책 전반과 책무성 정책에 공통적인 제도적 요소들이 변화하면서 제도적 맥락이 변화하고 그 변화의 결과로 고등교육정책과 책무성 정책이 변화하는 과정을 거쳐 왔다. 여기에서 중요한 제도적 변화 요소들이 정부와 대학의 역관계와 다양한 관련 정책수단들이었다. 교육책무성 정책은 제도적 요소로서 정부와 대학의 역관계에 따라 변화되어 왔다. 대체적으로 한국 고등교육정책 전반에 걸쳐 정부는 고등교육에 대한 강한 영향력을 유지하여 왔고 대학은 정부에 대해 수동적인 모습을 보여 왔지만, 시기에 따라 평가 주체의 변화나 중간 기구를 통한 정책 수단을 선택하는 등 대학의 영향력에 따라 정책의 내용이 변화하기도 하였다. 이러한 정부와 대학의 역관계의 지속과 변화에 따라 책무성 정책이 변화되어 왔다. 교육책무성 정책은 또한 제도적 요소로서 관련 정책수단의 다양화에 따라 변화되어 왔다. 정책수단의 다양화는 책무성 정책의 제도적 맥락 속에서 책무성 정책의 유형을 결정하고 변화를 제어하는 중요한 제도적 요소로서 작용하였다. 교육책무성 정책은 정부와 대학의 역관계의 결과이기도 하지만, 책무성 정책을 통해 대학의 영향력이 더 강화되기도 하고 약화되기도 하였다. 또한 책무성 정책이 정책수단의 다양화의 결과로 선택된 정책이기도 하지만, 책무성 정책이 또한 정책수단의 한 요소로 다양화의 부분이 되기도 하였다.

본 연구를 통해 현재의 고등교육정책에 나타나는 정부의 정책 주도 경향은 역사적 과정을 거쳐 정립되어 왔음을 알 수 있었다. 제도 변화의 요소인 정부와 대학의 역관계와 관련하여 현재의 상황은 여전히 정부의 대학에 대한 영향력이 강한 상황이기 때문에 제도 변화보다는 지속 가능성이 크다고 볼 수 있다. 정부의 정책 주도성이 당분간 유지될 가능성이 크다는 것이다. 다만, 그동안 정책 수단의 다양화가 정부의 영향력을 확대하는 방향으로 채택되어

왔다는 점에 대하여 비판을 제기하면서 다양화의 본래 취지가 구현될 수 있도록 유도할 필요가 있다. 또 다른 제도변화의 요소인 정책수단의 다양성을 실질적으로 구현하도록 하면서 정부의 영향력을 견제하고 대학 자체의 영향력을 강화할 필요가 있는 것이다. 책무성 정책을 비롯한 고등교육정책은 복합체로서의 성격을 가지고 있기 때문에 하나의 제도적 요소의 변화가 연쇄적 변화의 단초가 될 수 있는 것이다.

또한, 본 연구에서는 교육책무성의 중요한 관점 주체인 시장의 영향력이 아직은 미약한 것으로 나타났지만, 향후에는 고등교육에 대한 시장의 지배력이 더욱 강화될 가능성이 크다. 고등교육의 소비자, 지원자, 심판자로서 시장은 고등교육과 관련하여 다양한 이해관계를 가지고 있기 때문에 정책과 관련한 다양한 제도적 요소를 변화시킬 수 있고 이것은 새로운 제도적 맥락을 만들어낼 가능성이 있는 것이다. 대학으로서는 변화되는 제도적 맥락에서 각 제도적 요소와의 관계 설정에서 영향력을 확대하여 제도 변화를 유리하게 유도해 낼 수 있을 것이다. 따라서 이러한 제도 변화의 다양한 메커니즘과 향후의 가능성에 대하여 후속 연구에서 논의될 필요가 있는 것이다.

한편, 정부와 대학 사이에 버퍼 기능을 하는 중간 기구의 성격에 대한 논의도 필요하다. 본 연구에서는 그동안의 역할을 통해 볼 때 자율과 통제의 스펙트럼 사이에서 정부의 위임 및 간접적 통제를 위한 대리기구의 성격을 가지는 것으로 분석되었지만, 거버넌스의 확대로 볼 여지도 있다. 정부의 권한위임으로 볼 것인지, 아니면 은폐된 통제로 볼 것인지 등은 대학자율화에 대한 해석에 따라 달라질 수 있다. 중간 기구 또는 합의제 정책추진기구가 정부 정책에 직접적인 영향을 미치거나, 책임을 분담하는 경우도 있기 때문에 그 성격에 대한 종합적 논의가 필요할 것이다. 대교협과 같이 대학과 정부의 중간적 포지셔닝을 하는 기구 뿐 아니라, 교육개혁위원회와 같은 합의제 정책추진기구의 역할과 가능성에 대해 고등교육정책 전반의 관점에서 논의할 필요가 있는 것이다.

참 고 문 헌

- 교육부 (1998). **교육 50년사 : 1948-1998**. 교육부 교육오십년사편찬위원회.
- 김 용 (2012). **교육개혁의 논리와 현실**. 파주: 교육과학사.
- 김종철 (1989). **한국 고등교육의 역사적 변천에 관한 연구**. (연구보고 88-17-48). 서울: 한국대학교육협의회.
- 김태완 외 (1995). **교육재정론**. 서울: 하우
- 남재걸 (2012). 지방행정체제 개편의 경로진화 연구 : 역사적 제도주의 관점에서 우리나라 시 설치 정책을 중심으로. **지방행정연구**, 26(2), 55-88.
- 노화준 (2007). **정책학원론**. 서울: 박영사.
- 박선형 (2013). 교육책무성: 개념과 원리 및 쟁점. **교육행정학연구**, 31(2), 117-150.
- 박진형 (2013). 대학평가정책 변화과정에 대한 신제도주의 분석. **교육연구논총**, 34(2), 79-102.
- 반상진 (2013). 교육정책 추진에서 나타난 중앙정부의 리더십과 거버넌스 분석. **교육정치학연구**, 20(4), 263-287.
- 변기용 (2014). 고등교육 분야의 책무성 확보기제 분석. **한국교육책무성 탐구**. 서울: 교육과학사.
- 송기창 (2003). **국가의 대학교육 투자실태 분석**. 교육인적자원부
- 신현석 (2005). **한국의 고등교육 개혁정책**. 서울: 학지사.
- 신현석 (2010). 교육거버넌스 갈등의 쟁점과 과제. **교육행정학연구**, 28(4), 351-380.
- 신현석 외 (2013). 교육책무성 정책의 쟁점과 과제: 이명박 정부 단위학교 책무성 정책을 중심으로. **교육문제연구**, 26(1), 1-33.
- 정정길 (2010). **정책학원론**. 서울: 대명출판사.
- 하연섭 (2011). **제도분석 : 이론과 쟁점 (제2판)**. 서울: 다산출판사.
- 하태수 (2010). 경로변화의 양태 : 경로의존, 경로진화, 경로창조. **2010년 한국행정학회 동계학술대회 자료집**, 1-16
- Almond, G. A. & Powell, B. (1980). *Comparative Politics: System, Process, and Policy*. Boston: Little Brown & Company.
- Goedegebuure et al.(1994). *Higher Education Policy : An International Comparative Perspective*. New York: Pergamon Press.
- Krasner, S. D. (1988). Sovereignty: an institutional perspective. *Comparative Political Studies*, 21(1), 66-94.
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics and choice. *Public*

- Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change*. New York: Cambridge University Press.
- McDonnell, L. M. & Elmore, R. F. (1987). Getting the job done: alternative policy instruments. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2), 133-152.
- Mitnick, B. (1980). *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms*. New York: Columbia University Press.
- Nedwek, B. P. & Neal, J. E. (1994). Performance indicators and rational management tools : a comparative assessment of projects in North America and Europe. *Research in Higher Education*, 35(1), 75-103.
- Romzek, B. S. & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: lessons from the challenger tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.
- Streeck, W. & Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. New York: Oxford University Press.
- Van Vught F. A. (1989). Creating Innovations in Higher Education. *European Journal of Education*, 24(3), 249-271.

Abstract

An Analysis of Change Process in Higher Education Policy from the perspective of Educational Accountability

Park, Jin Hyoungh(Youngsan Univ.)

The purpose of this study was to analyze how government initiatives have been established as a consistent feature of the historical process through higher education policy by focusing on the accountability policy. Meanwhile, the diversification of policy instruments came to find out to be selected to maintain a consistent influence of the government through the analysis of the types of selected concrete policy instruments in the higher education policy. The types of more emphasized accountability in higher education were bureaucratic, professional, political and legal accountability, and market accountability was insufficient implemented in higher education. So the perspective of accountability by government and university perspective could be seen as a dominant factor. Changes in the accountability policy could come to know that this pattern changes depending on the power relationship between the university and the government, and the adoption of various policy instruments. The accountability policy as a complex system was also a factor that changes the power relationship as a result of the power relationship between the government and the university.

[Key word] the accountability of higher education, policy instrument,
institutional context, institutional constituent