

이명박 정부의 고등교육정책과 자율화에 대한 논의*

이석열(남서울대학교)**

《요 약》

본 연구의 목적은 이명박 정부 출범 이후 추진된 고등교육정책에서 (1) 대학 자율화와 관련된 정책을 분석해보고, (2) 이들 정책들의 추진 과정에서 대학 자율화와 부합되었는지를 진단하고, (3) 향후 대학 자율화를 위한 시사점을 도출하는데 있다. 이를 위해 본 연구는 정부의 '통제'와 대학의 '자율'의 두 가지 기준을 연속선상으로 보았다. 대학의 자율운영 쪽에 있었던 고등교육 정책은 대학입시 자율화, 국립대학 법인화, 교육역량 강화사업이었다. 외부 통제에 가까웠던 고등교육정책은 등록금 정책과 국립대학 선진화 방안, 사립대학 구조조정이었다.

이명박 정부는 집권 초반에는 대학입시 제

도 개선을 통한 대학 자율화를 강조하면서도 집권 후반부에는 강력한 구조개혁 정책을 통한 관치 행정의 모습을 보였다.

이명박 정부의 고등교육정책의 자율화에 대한 시사점을 제시해보면 다음과 같다.

(1) 국가경쟁력을 확보하고자 '경쟁의 논리'를 기저에 두고 추진되었다. (2) 대학 자율화와 가장 밀접한 정책은 대학 입시의 자율화 정책이다. (3) 대학정원 정책도 직·간접적으로 대학 자율화와 관련이 있다. (4) 대학 자율화 정책은 대학 경쟁력 확보와 밀접한 관련이 있다.

[주제어] 고등교육, 대학 자율화, 고등교육 정책

I. 서론

대학의 자율성이나 자치에 대한 내용은 시대와 논의의 목적이나 적용에 따라 그

* 이 논문은 한국대학교육협의회 주관으로 개최된 2012년 하계 대학총장 세미나(2012. 6.29)에서 발표된 원고를 수정·보완하여 작성하였으며, 본 연구는 2012년도 남서울대학교 학술연구비 지원에 의해 수행되었음.

** 주저자(edupro@hanmail.net)

*** 원고접수(12. 08. 15), 심사일(12. 09. 13), 수정완료(12. 09. 21)

모습을 달리하는 특성을 가지고 있다. 따라서 어느 나라 또는 어떤 정권의 대학 자율성 보장에 관한 정책을 분석하고 평가한다는 것은 결코 용이한 일이 아니다. 왜냐하면 대학은 시대적 산물로서 그 시대의 정치이념이나 사회 환경과 밀접한 관련을 맺고 있기 때문이다(신현석, 2005; 김형근, 2010). 그러나 어느 시대를 막론하고 대학은 학문의 연구·전수와 진리의 탐구를 목적으로 운영되어 왔으며 대학과 교수의 자유와 자율을 보장하고 보호하기 위해 여러 가지 노력을 해왔다.

대학의 자율은 헌법 제31조 제4항 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장 된다”에서 대학의 자치를 부여하고 있다. 이와 같이 ‘대학의 자율성’을 헌법에 강조하여 명시한 것은 특별히 ‘대학자치’를 보장하기 위한 것이다. 자율은 스스로 세워놓은 법칙이나 규칙, 규율 즉 ‘자기규율’에 의하여 행동하고 자신의 행동에 대하여 책임을 지는 것을 의미한다. 또한 ‘외부의 어떤 권위나 제재의 개입 없이 자기결정에 의해서 생각하거나 행동’할 수 있을 때 자율이라고 할 수 있다. 따라서 자율은 곧 ‘자기결정과 자기책임’이라고 할 수 있다(이미라, 주삼환, 2006).

고등교육에서 자율, 경쟁, 세계화 등 신자유주의의 경향에 따른 대학의 자율성 강화는 세계적 추세이다. 이명박 정부의 교육정책 기조도 대학의 자율화와 다양화, 그리고 사업의 효율성 강조라는 관점에서 추진되었다. 이명박 대통령은 취임사에서 “대학의 자율화는 국가경쟁력뿐 아니라 한국 사회 선진화의 관건”이라고 보고, ‘교육과 연구역량을 늘려서 세계의 대학들과 치열하게 경쟁해야’한다고 하였다. 이명박 정부는 ‘대학관치의 철폐’ 그리고 정부의 정책에 의해 거의 매년 변경해 온 대학 신입생 선발방식을 ‘완전 자율화’ 하여 고등교육의 글로벌 경쟁력을 제고하겠다고 선언함으로써 대학의 자율성 보장에 대한 구체적인 의지를 밝힌 바 있다. 이와 같이 취임사에서부터 강조한 대학자율화가 이명박 정부가 추진했던 주요 고등교육정책에서 제대로 구현되었는가를 보는 것을 검토해 볼 필요가 있다.

이와 같이 이명박 정부에서 추진했던 주요 고등교육정책에 따른 대학 자율화를 논의하고자 하는 이유는 대학의 자율화에 대한 의미를 지속적으로 진단함으로써 향후 대학 자율화에 대한 문제점을 최소화하는 데 있다. 이를 통해서 대학 경쟁력의 핵심이라 할 수 있는 대학자율화를 지속적으로 추진할 수 있는 대책을 마련하는 계기가 될 것이다. 또한 고등교육정책에 따른 자율화를 논의하면서 이명박 정부에서 추진했던 주요 고등교육정책에 대한 소기의 성과도 논의하겠지만 실행 과정에서 제기되었던 문제점도 진단하게 될 것이다. 이는 정부의 임기가 얼마 남지 않은 시점에서 향후 정부의 고등교육정책의 일관성 관점에서도 의미가 있을 것이다.

이를 위해서 본 연구에서는 이명박 정부가 매년 대통령 업무보고서에서 제시한 고등교육정책을 검토하고, 이들 고등교육정책을 추진되는 과정에서 대학의 자율화가 어느 정도 보장되었고 통제되었는지를 중점적으로 논의하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 대학 자율화의 개념과 분석 틀

대학 자율화에 대한 강조는 많이 이루어지고 있지만 실제 ‘대학 자율성’ 혹은 ‘대학 자율화’ 등의 용어에 대한 개념을 법적 측면에서, 혹은 학문적 측면에서 명확하게 제시하고 있는 경우는 쉽게 찾아보기 어렵다(변기용, 2009). 앞에서도 제시했지만 헌법 제31조 4항에서 ‘대학의 자율성’이란 표현을 쓰고 있지만 현행 교육기본법과 고등교육법 그리고 사립학교법 어디에도 개념적 측면에서 이를 명확히 규정하고 있는 곳은 없다(이시우, 1999). 하지만 우리가 흔히 논의하는 대학의 자율성은 크게 대학이라는 기관 운영의 자율성과 대학에 소속한 학자 개인의 학문적 자유를 모두 포괄하는 것이다. 이는 이미 대학의 태동과 더불어 대학의 역사 속에서 산출된 결과라고 볼 수 있다. 특히 학문의 자유는 기관 운영의 자율성이 확보되지 않은 상황에서는 보장되지 어렵다. 역사적으로 대학은 학문의 자유를 위해서 끊임없이 대학이라는 기관의 자율성을 확보하기 위해서 노력해 왔다. 따라서 고등교육의 정책에서 다루게 되는 자율성은 학자 개인이 갖는 학문적 자유보다는 대학 기관이라는 운영의 자율성에 초점을 두게 된다.

대학이라는 ‘기관 자율성(institutional autonomy)’은 하나의 조직으로서 대학이 상위의 의사결정자(중앙정부)에 의해 구속을 받음이 없이 자유롭게 의사결정을 할 수 있는 권한을 말하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 기관 자율성을 Berdahl(1996)은 실질적 자율성(substantive autonomy)과 절차적 자율성(procedural autonomy)으로 구분하고, 실질적 자율성은 교육과정, 연구정책, 학생선발, 교수충원 및 학위수여 등과 같은 학문과 연구에 대하여 자율적으로 결정하는 대학의 권한을 의미한다. 반면에 절차적 자율성은 예산, 재정 운영, 직원 충원, 물품조달 등과 같은 절차적 사항에 대해서 자율적으로 결정할 수 있는 대학의 권한인 것이다.

대학의 자율성은 대학이 정부를 비롯한 외부로부터의 간섭과 통제를 벗어나 스스로의 의지와 규율에 의한 내부 규제에 따라 운영하는 것을 의미한다. 그리고 대학 자율화는 그런 상태를 지속해 나가는 과정이라고 할 수 있다. 이러한 대학의 자율성은 사회와 시대에 따라 달라지지만 기본적으로 국가와 대학 간의 관계에 초점을 두고 이해되어야 한다(김효진, 2010).

장석환(2009)은 대학정원 자율화의 유형을 ‘외부통제’와 ‘자율 규제’의 두 가지 기준을 가지고 ① 자율규제 정도가 낮고, 외부통제가 적은 경우, ② 자율규제 정도가 낮고 외부통제는 많은 경우, ③ 자율규제 정도가 높고 외부통제도 많은 경우, ④ 자율규제 정도가 높고 외부 통제는 적은 경우로 구분하였다. 하지만 장석환의 연구처

럼 네 가지로 구분이 이론적으로는 의미 있지만 실제 하나의 정책을 구분하는 과정에서 혼란과 더불어 명료성에 대한 논의가 제기될 수 있다. 예를 들어, 자율 규제 정도가 낮고 외부 통제가 적은 정책이 과연 자율화 정책에 대한 논의 속에서 존재할 수 있느냐 하는 의문이 든다. 각 정책은 나름대로 생성 이유와 이에 작용한 주변의 환경적 요인이 있기 마련이고, 이러한 맥락은 정치, 경제, 인구구조의 변화, 그리고 시대를 지배하는 가치 및 이념들과 상호 연관을 가지고 있다(Frances, 2000). 그 만큼 정책은 입안부터 집행과 평가에 이르기까지 다양한 원인과 변수들이 작용을 하는 데, 그 핵심은 정책을 입안하고 정책에 담겨져 있는 목적을 달성하고자 하는 정부와 이러한 정책이 추진되고 구현되는 대학과의 관계에서 자율과 통제의 개념이 성립되기 때문이다.

대학의 자율성은 고등교육정책의 추진과정에서 정부가 대학에 어느 정도 간섭과 통제를 했느냐와 아니면 이러한 정부의 간섭과 통제 없이 대학이 어느 정도 자율적으로 의사결정을 하여 운영했느냐에 따라서 대학의 자율성 여부가 판단되는 것이다. 결국 대학의 자율성은 정부와 대학 간의 관계에서 고등교육정책의 추진과정의 추진 동력이 어디에 더 많이 있느냐로 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 대학 자율화의 분석 틀을 정부의 '통제'와 대학의 '자율'의 두 가지 기준을 연속선상에서 보고자 한다. 즉 고등교육정책의 자율화 정도는 외부 통제가 강한지 아니면 약한지와 자율운영이 강한지 아니면 약한지를 가지고 네 가지로 구분하는 것이 아니라 양쪽 끝에 두 기준을 놓고 연속선상에서 고등교육정책이 어느 지점에 있는지를 보고자 한다.

2. 이명박 정부의 주요 업무계획 분석

이명박 정부가 출범한 첫 해인 2008년 업무보고서에는 참여정부가 끝나고 새 정부 5년간의 고등교육정책 방향이 담겨져 있다. 주요 내용은 대입업무 이관, 대학운영 자율화 추진, 대학 정보공시제 도입, 대학교비회계제도 도입방안 마련 등이 제시되었다.

이명박 정부 집권 2년차를 맞아 2009년도 대통령 주요 업무보고 내용은 대학의 교육역량 강화 사업을 확대하고, 대입 전형 선진화를 위한 입학사정관제를 확대, 대학정보공개 및 평가·인증제 정착, 세계수준의 연구중심대학(WCU) 육성, 한국연구재단 및 한국장학재단 설립 등이 주요 내용이었다. 이는 대학교육의 미래 경쟁력 강화에 대한 정책의지를 표명하면서 교육경쟁력 제고와 국제적 수준의 대학을 육성해 보고자 하는 의지와 실천이 담겨져 있었다.

2010년도 주요업무추진계획은 교육정책의 기본방향으로 대학 자율역량 향상을 위

한 효과성 제고를 위해서 국립대학의 법인화 추진과 대학교육의 질 저하를 방지하기 위해 경영부실 사립대학에 대한 자율적·상시적 구조조정 지원체제를 구축하고자 했다. 또한 엄정한 대학 평가 및 정보 공개 확대를 위해 대학 스스로 평가하여 개선하는 대학자체평가 정착과 교육과 연구역량의 균형적 평가를 위한 대학평가 인증 시스템을 도입하고자 했다.

2011년도 주요업무계획은 입학사정관제의 질적 내실화를 유도하고, 전체 대입전형의 공교육 연계 및 책무성 확보를 강조하면서 수능 출제 및 수능·EBS 연계 방식에 대한 개선과 향후 수능시험을 개편하여 수험생의 수험부담을 대폭 경감한다는 계획이었다. 세계 수준의 학부교육 지원을 위해 대학교육역량강화사업을 지속적으로 지원하되, 지원대학수를 축소하여 선택과 집중을 강화하고자 했으며, '학부교육 선도대학' 모델을 육성·확산(2011년, 450억원) 하고자 했다. 또한 기초교양교육센터를 구축하여 '신'교양교육과정 모델을 개발·보급하고자 했다. 특히 국립대학의 선진화를 위해 국립대학법인 서울대학교 출범을 통해 법인화 선도모델 창출하고 단계적으로 법인화 추진하고자 했다. 또한 국립대학 재정·회계법 제정, 학장직선제 폐지, 성과급적 연봉제 시행, 경영정보공시제를 도입한다는 계획이 담겨져 있었다. 여기서는 대학재정지원사업의 대폭적인 확충으로 대학의 경쟁력 제고를 위한 정부차원의 정책적 노력이 보다 체계화되었다.

2012년도 주요 업무계획 보고는 이명박 정부의 마지막 해로서 지난 4년간의 이명박 정부 업무추진에 대한 추진성과와 반성으로부터 시작되었다. 교과부는 이명박 정부 출범이후 지속적인 '인재대국' 실현을 위한 선진 교육과학기술 체제를 구축했으며, 교육·과학기술 현장에서 긍정의 변화를 유도했다고 평가하고 있다. 주요 내용은 그동안 마련한 구조개혁의 틀을 기반으로 각 대학이 스스로 강점 분야를 선택하여 기능별·분야별로 특성화를 추진하도록 한다는 계획이었다. 국립대학은 지역인재양성의 거점 역할을 수행하고, 사립대학은 대학 중장기발전계획에 따라 핵심역량 중심으로 자율적인 특성화를 유도하고, 재정지원사업을 활용하여 LINC 사업이나 전문대 지원 사업 등 재정지원사업 선정에서 '특성화지표'를 반영하고자 했다. 또한 국립대학은 평가 및 컨설팅을 통해 국가 및 지역 기반 사업과 연계한 학과(부) 특성화를 유도하고자 했다. 국립대학 책무성 강화를 위해 지배구조개선·재정운영의 투명성 제고 등으로 법인대학(서울대, 4대 과기대)은 이사회를 중심으로 책임운영체제를 확립하고자 했으며, 일반대학은 총장직선제 개선을 유도한다는 계획이었다. 그 외에 기성회계 운영 개선, 성과급적 연봉제 개선, 학교규정 정비 및 사무국장 역할 재정립을 모색할 계획을 담고 있었다.

사립대학 구조개혁 상시화를 위해 평가와 감사를 통한 구조개혁을 추진한다는 계획으로 평가를 통한 정부재정지원제한대학, 학자금대출제한대학, 경영부실대학 등에 대한 구조개혁을 유도한다는 계획이었다. 또한 감사를 통한 구조개혁으로 감사

결과 정상적인 학사운영이 불가능한 경우 과감한 퇴출조치를 하고, 이 경우에 학생 보호대책을 강화하고 있다. 학사관리에서도 우수 오프라인 강좌의 온라인 공개와 1년 다학기제 도입을 추진하고, 부실 학사관리 제재강화를 하여 중대 학사비리 대학은 구조개혁 대상에 포함시킬 계획이다.

이상의 내용을 정리해 보면, 2008년 대학 입시의 자율성을 강조하면서 대학간 선의의 경쟁 즉 경쟁력 제고를 유도하고자 하는 정책의지가 교육역량강화사업, 연구지원체제(WCU), 산학협력 등에 잘 나타나고 있다. 2009년도 고등교육정책 사업의 키워드도 대학의 자구노력을 전제로 평가를 통한 대학 간 선의의 경쟁을 유도하고자 대학자체평가가 도입되었다. 2010년도 대학부분 업무 추진계획은 대학 측의 자구노력에 상응한 선택과 집중방식의 지원을 지속적으로 추진하여 경쟁을 통한 우수대학을 중점으로 지원 하겠다는 의지가 국립대학 선진화(법인화), 사립대학의 구조조정, 학부중심 선도대학사업에서 밝히고 있다. 2011년도 주요업무계획 보고는 ‘자율에 바탕을 둔 경쟁력 있는 대학교육의 구현’이라는 정책목표를 공고히 다져 나가 고자 대학평가인증제가 실시되었다. 2012년도 주요업무계획의 특징은 대학의 특성화란 용어가 사용되면서 국립대학과 사립대학의 구조개혁이 심도있게 정책 의제화 되어 다루어졌다. 국립대학과 사립대학이 모두 자발적인 변화노력을 유도·확산시키고 대학의 체제를 정비하고자 했다.

지난 5년간 대통령 업무보고에 나타난 고등교육정책들을 정리해보면 다음과 같다. 대학입시 자율화(2008년~), 국가장학금제도(2008년~), 연구지원체제 확립(2008년~), 산학협력(2008년~), 교육역량강화사업(2008년~), 학부중심선도대학(2010년~), 국립대학 선진화(2010년~), 사립대학 구조조정(2010년~), 정보공시제(2008년~), 대학자체평가(2009년~), 대학평가인증제(2011년~), 대학 특성화(2012년~) 등으로 구분이 된다. 이명박 정부의 고등교육정책에 제시된 자율화를 논의하기 위해서 모든 고등교육정책을 검토하는 것이 타당하지만, 자율화와 밀접한 정책으로 논의의 한정을 두는 것이 자율화에 대한 방향성을 분명하게 나타낼 수 있다고 본다. 따라서 고등교육정책 중에서 자율화에 대한 논의가 필요한 정책을 선정한다면, 대학입시 자율화, 대학등록금, 국립대학 법인화, 교육역량강화와 학부중심 선도대학, 국립대학 선진화, 사립대학 구조조정, 정보공시제와 대학평가 등 7가지 정책으로 축약할 수 있다.

Ⅲ. 주요 고등교육정책과 자율화의 내용

1. 대학입시자율화와 입학사정관제 도입

이명박 정부는 대통령직 인수위를 구성하던 시점부터 대입 3단계 자율화 방안을 발표하였으며, 주요 내용은 대입업무를 대교협과 전문대교협에 이양하고 입학사정관제 지원을 확대한다는 것이다. 대입 3단계 자율화 방안은 대학의 학생선발의 자율성, 학생의 대입 선택의 다양성, 그리고 사교육 절감 등, 대학입시로부터 파생되는 다양한 고등교육의 문제점들을 해결하는 데 목적을 두고 있다. 입학사정관제도는 비록 참여정부에서 도입되었지만 대학에서 실질적으로 폭넓게 활용된 시기는 이명박 정부에서 부터이다. 입학사정관제는 대학의 학생선발 재량권을 부여해서 잠재성이 있는 우수한 학생들을 발굴, 육성함으로써 궁극적으로는 대학의 교육경쟁력을 강화하는 데 두었다.

입학사정관제도는 2011년도 121개 대학이 운영하면서 대입선발 방식의 한 부분으로 폭넓게 채택되고 있다. 하지만 입학사정관제는 입학사정관의 전문성 문제, 평가의 공정성과 신뢰성 확보의 문제가 논란이 되었고, 입학사정관제도에 대비하는 사설 학원이 등장하면서 사교육비 감소 효과에 대한 의문이 제기되었다. 가장 큰 문제는 재정지원사업이 없을 경우에 지금까지 지나친 확대가 부작용으로 나타날 수 있다는 점이다. 입학사정관 전형에 대비하기 위한 경과시간이 필요함에도 불구하고 대학에 입학사정관제도가 급속히 확대·적용되었다(안선희·정일환·주동범, 2009).

2. 국립대학 법인화

국립대학 법인화는 지난 2010년 12월 ‘국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률’이 국회를 통과되면서 2011년 9월에는 시행령이 제정되었고 2012년부터 서울대학교가 법인으로 전환되어 운영되고 있다. 서울대학교는 법인화가 됨에 따라 정부조직의 일부에서 벗어나 조직, 인사, 예산에 있어서 전폭적인 자율성을 부여 받게 되었다. 하지만 서울대학교는 매 4년 단위로 대학운영 성과목표를 설정하고 연도별로 대학운영계획을 수립·공표해야 하며, 교과부장관은 그 실적을 매년 평가·공표하도록 되어 있다. 학내 거버넌스의 측면에서 보면 법인화 된 서울대학교의 최고 의사결정기구로서 외부 인사가 과반수를 차지하는 이사회를 설치하고 총장의 선임·임원의 선임 및 해임에 관한 사항·예결산 및 조직 설폐에 관한 사항, 중장기 대학운영 및 발전에 관한 사항 등을 심의·의결하도록 하고 있다. 한편 이사회 의결사항의 집행기구로서의 총장은 총장추천위원회가 추천한 후보자 중에서 이사회가

선임하여 교과부 장관의 제청으로 대통령이 임명하는 간선제의 모형을 띠고 있다.

이와 같이 국립대학의 법인화를 강조하고 있지만 대학의 자율화를 보장할 수 있도록 법인화의 취지가 제대로 구현되었는가 하는 논란이 계속되고 있다. 예를 들어, 서울대학교의 법인화와 동일하게 타 국립대학도 동일한 조건을 적용할 수 있느냐 하는 점과 국립대학에 대한 국가의 책임을 회피하는 것이라는 점에서 대부분의 국립대학에서 반대 의견을 보이고 있다.

3. 교육역량강화사업 및 ACE 사업

참여정부의 사업이었던 지방대학 혁신역량 강화사업(NURI 사업)과 수도권대학 특성화 사업이 종료된 후 이명박 정부에서 대학교육 역량강화 정책사업으로 대학교육역량 강화 사업과 ACE 사업(Advancement of College Education사업: 학부교육 선진화 선도대학 지원사업)을 시행하고 있다. 대학교육 역량강화 사업은 2008년 이명박 정부의 시작과 더불어 지속되고 있는 사업이다. 교육역량강화사업은 대학의 자율적 교육역량 강화를 통해 국내외 산업체 및 사회의 요구에 부응하는 우수 인력을 양성하는 데 목적을 두고 있다. 대학교육역량강화 사업은 대학 총장의 자율적, 전략적 투자를 촉진하여 대학 스스로 발전 전략을 세우고 이를 실천할 수 있도록 정부가 재정지원을 함으로써 대학 간 경쟁풍토를 조성하여 대학교육 역량 강화를 유도하고자 하였다. 지원예산은 기관(대학총장)에 총액(block grant)으로 교부하여 대학 발전을 위해 필요한 사업에 자율적으로 집행하되 교육역량 강화의 취지에 부합하는 사업에 집행할 수 있도록 하였으며 사업성과는 대학이 자유롭게 제출하도록 하여 대학의 자율성과 책무성을 강조한 사업이다.

대학진학율이 80%를 상회하지만 정작 대학을 졸업하고도 취업을 하지 못하는 대졸자가 증가하는 가운데, 대학교육의 역량을 강화하는 이른바 특색있고 ‘잘 가르치는 대학’의 모델을 수립하고 이를 확산하여 대학교육의 사회적 책무성을 강화하는 정책이 추진되었다. 이명박 정부는 대선 공약으로 ‘대학 관치 완전 철폐’를 주장하여 왔으며 재정 지원 사업 수행에 있어서 지표에 근거한 포물러 방식을 도입, 활용하여 대학 별로 차등 지원하여 교육여건 개선 및 성과 창출을 위한 경쟁풍토를 조성하고자 하였다.

하지만 국공립대학과 사립 구분 없이 경쟁을 유도하고, 대입전형, 대학등록금 인하, 거버넌스 전환 등 정책적 지표를 포물러 펀딩 지표로 추가함에 따라 당초 대학 경쟁력을 높이려는 정책 취지에 혼란을 주게 되었다. 사업의 본래 취지인 성과 중심의 평가가 제대로 이루어지고 있지 못하다는 비판적인 시각도 존재한다(김명수, 2011). 그러므로 정책사업의 지속적인 추진과 확산을 위해서는 사회적 합의와 공감

대 형성에 지속적인 노력과 관심을 기울여야 할 것이다. 또, 대학 사회에 ‘창조적 긴장감(Creative Tension)’을 불어 넣어 대학의 교육역량 강화를 위한 자율적인 의지를 강화하고 건전하고 발전적인 대학 간 경쟁구도를 조성할 필요성이 있다(백승수, 2012).

4. 대학평가와 정보공시제

이명박 정부의 특징 중 하나가 2008년부터 전면 시행되고 있는 대학정보공시제와 2009년부터 시행된 대학자체평가 및 평가결과 공개의 의무화라는 점이다.¹⁾ 대학은 정보공개로 통해 드러나는 각종 지표 결과가 그 대학의 수준을 가늠하는 척도로 평가되는 만큼 대학자체평가에서 좋은 성과를 도출하기 위해 교육환경을 개선하고 교육역량을 강화하기 위해 한층 힘을 수밖에 없게 되었다. 반면 수요자인 학생·학부모는 대학에서 제공하는 정보를 통해 이전보다 큰 폭의 선택권을 갖게 되며, 대학에 대한 요구 또한 확대되고 다양해졌다(이석열 외, 2012). 정보공시제 도입 초기에는 자료의 신뢰성에 대한 우려도 많았으나 점차 안정적으로 정착되어 대학자체평가뿐만 아니라 재정지원사업이나 각종 평가에도 정보공시제의 지표가 활용되었다. 하지만 대학정보공시제는 통합정보관리시스템의 부재로 인해 이에 대한 시스템의 통합 개발이 필요하고, 대학에서의 공시정보의 활용도를 높일 수 있도록 자료 이용방법에 대한 보완이 필요하다.

고등교육의 질 관리 및 책무성 강화 요구에 따라 대학의 질을 제고하기 위해서 대학자체평가와 외부의 기관평가인증제가 추진되었다. 대학은 자체적으로 평가를 실시하고 이를 대학정보공시에 공개하도록 되어있다. 또한 교과부 장관의 인정을 받은 기관(인정기관)이 대학의 신청에 따라 대학의 운영전반(기관평가) 또는 교육과정 운영(프로그램 평가)을 인증(accreditation)하는 시스템을 구축하게 되었다.

5. 대학등록금 정책

대학등록금 문제를 둘러싼 마찰 속에서 ‘반값 등록금’은 정치적 이슈로 빠르게 확산되어 논의되었다. 이에 정부는 대학등록금 부담을 완하고자 대학의 등록금 인하를 유도하는 한편 대학의 등록금 인상률과 적정선을 규제하기 위한 대학등록금 상

1) 2009년도 업무보고에서 교육수요자의 알 권리 충족과 학교선택권 보장을 위해 대학정보공시제 보완 및 분석 자료 제공과 더불어 대학에 대한 외부평가·인증을 활성화하기 위해 대학의 자체평가 실시 및 결과 공개와 평가·인증기관에 대한 정부 인정제 실시가 명시되었다.

한제를 시행하였고, 장학금 지원을 확대하는 정책을 추진하였다. 대학등록금 부담을 완화하고 장학금 지원을 확대하는 정책방안으로 2008년 기초생활수급자를 대상으로 장학금 지원을 시작하였으며, 2009년에는 차상위 계층을 대상으로 한 장학금인 '희망드림', 2010년에는 등록금 전액에 대한 학자금을 대출해 주는 '든든학자금'을 도입하였다.

그러나 여전히 대학등록금에 대한 사회적 신뢰와 불신은 남아 있는 상태이다(반상진, 2011). 비록 대학에서는 등록금심의위원회를 구성하도록 하고, 대학의 자구 노력들을 독려하고는 있으나 제도 운영 상 현재까지 큰 성과를 나타내지 못하고 있다. 이런 과정에서 대학 등록금이 사회적 불신의 대상이 되었고, 정부가 대학 등록금 수준과 책정을 일률적으로 적용하게 됨에 따라 대학운영에 문제점이 발생하게 되었다.

6. 국립대학의 구조조정 및 선진화 방안

이명박 정부는 단과대학장 직선제를 폐지하고 성과급적 연봉제를 도입하며, 교원 양성기관의 적정 규모화를 추진하고 거점 국립대학을 단계적으로 법인화 하는 것을 주요 내용으로 하는 「국립대학 선진화 방안」 1단계를 발표(2010. 9. 28)하였다. 이를 기점으로 '대학 구조개혁 추진 기본계획(2011. 7. 27)'을 수립하여 국립대학은 대학 특성화, 지역 산업과의 연계 관점에서 통폐합을 지속적으로 추진하며, 특히 교육대학과 일반대학의 통합을 유도했다. 또한 국립대학 지배구조 개선과 책무성 제고 차원에서 총장 직선제 개선과 총장 성과목표제를 도입하며, 평가를 통해 우수 대학은 재정지원하고 하위 15% 대학은 컨설팅 등을 통해 자발적 구조조정을 유도하는 '특별관리제'를 운영한다고 되어 있다.

교과부는 이러한 '대학 구조개혁 추진 기본계획'에 따라 2011년 9월 '국립대학 구조개혁 중점추진대학'과 '교육대학 및 한국교원대학교 구조개혁방안'을 확정하였다. 교과부는 실제 취업률, 재학생 충원률, 국제화, 등록금 인상수준 등의 지표를 활용·평가하여 '국립대학 구조개혁 중점추진대학'을 5개 지정한 바 있다. 일부 진통은 있었지만 교과부에 의해 국립대학 구조개혁 중점추진대학으로 선정된 5개 대학 모두 교과부의 선진화 방안을 수용하여 구조조정을 시행하고 있거나 시행할 예정으로 있다.

아울러 지난 2012년 1월 발표된 '2012년 대학구조개혁 추진 기본계획(안)'과 '2단계 국립대학 선진화 방안'에 따르면, 정부는 2012년에도 이미 구축된 대학구조개혁의 틀을 유지·보완하면서 대학별 특성화를 통한 강도 높은 구조개혁을 지속적으로 추진한다는 계획을 갖고 있다.

7. 사립대학 구조개혁

사립대학은 경영 부실대학들의 자발적 구조조정을 촉진하기 위한 컨설팅과 함께 학사운영이 어려운 대학들에 대해서는 감사실시 결과에 따라 개선을 요구하되, 문제가 지속될 시에는 법규에 따라 학교폐쇄와 법인 해산을 추진한다는 것이다. 대학 간 통폐합 촉진을 위해 연금부담금 등의 법정부담금을 학교회계에서 내지 못하도록 하며, 대학의 결산보고서 공인회계사 또는 회계법인의 감사증명서 제출을 모든 대학으로 확대하도록 요건을 조정하였다. 그리고 사립학교법 등 당시 국회에 계류 중이었던 구조조정을 촉진하기 위한 관련 법률의 제·개정안 통과를 위해 노력한다는 것이 '대학 구조개혁 추진 기본계획(2011. 7. 27)'에 포함되어 있다.

대학구조개혁위원회는 사립대학의 구조개혁을 체계적으로 유도하기 위하여 대학의 부실 범위와 정도에 따라 구조개혁 우선대상 대학을 ① 정부재정지원 제한 대학→② 학자금대출 제한 대학→③ 경영부실대학으로 개념화하고, 감사결과 이행 여부 등에 따라 마지막으로 ④ 퇴출 절차를 추진하기로 하였다. 그 결과 2011년과 2012년에 정부재정지원 제한대학과 학자금대출 제한대학을 선정·발표하였다. 이에 따라 사립대학들은 정부재정지원대상에 포함되지 않도록 충원률과 취업률을 중심으로 한 지표 관리에 대학의 행정력을 집중하고 있는 실정이다. 왜냐하면 언론이나 매스컴에 정부재정지원 제한 대학으로 공개가 되면 실제 대학운영과 무관하게 대학이 갖게 되는 위험과 파장이 매우 크기 때문이다. 이와 같이 특정 지표 중심으로 이루어지는 사립대학 구조개혁은 대학을 지나치게 단순하여 한 줄 세우기식이라는 비판이 가해지고 있다.

IV. 이명박 정부의 고등교육 정책의 자율화 특징

1. 자율화 정책의 특징

이명박 정부는 정부의 직접적인 통제를 줄이고 규제개혁을 통해 대학의 자율성을 확대하고, 교육소비자인 학생 및 학부모의 편리와 이익을 도모할 수 있는 시장친화적 교육서비스 제공을 위한 교육 개혁을 실천하고자 했다. 따라서 이명박 정부의 고등교육정책은 '자율성과 책무성'을 제고하는 한편, '경쟁의 원리'를 도입하였다. 이명박 정부의 대학개혁의 기본원칙 내지 방향은 대학개혁을 위하여 정부가 일일이 나서서 규제하고 지시하고 감시·감독하기보다는 대학에서 스스로의 판단에 따라 자율적으로 대학개혁에 노력하도록 유도하고자 했다. 즉 이명박 정부에서 고등교육정

책이 지향하는 가치는 5·31 교육개혁 이후의 변화였던 획일성에서 다양성으로, 균등배분에서 선택과 집중방식으로, 대학 통제에서 대학 자율화·특성화 방향으로 이어간다는 계획이었다. 실제 이명박 정부의 고등교육정책의 자율화 특징을 제시해보면 다음과 같다.

첫째, 이명박 정부가 지속적으로 관심을 기울인 대표적인 정책은 대학입시제도 개선이었다. 왜냐하면 대학입시제도는 인수위에서부터 ‘대학입시제도 3단계’를 발표하였고, 교과부의 연두 업무계획 보고에서도 매년 빠짐없이 시작 부분을 장식하고 있기 때문이다. 대학입시제도 개선은 ‘대학입시를 어떻게 개선할 것인가’, ‘어떻게 하면 국민들의 입시 고통을 줄여줄 수 있는가’, ‘사교육비 부담을 완화시켜줄 방안은 없는가’, ‘학교교육을 어떻게 하면 정상화할 수 있는가’에 대한 해답을 구하는 것이었다. 이러한 논의는 결국 ‘입시제도개선’이라는 정책의 채택으로 이어진다(정석구, 2009). 특히 이명박 정부에서는 대학입시제도 개선으로 ‘입학사정관제 확대’가 정부의 재정지원사업으로 추진되었지만 대학의 자율성이 보장되었던 대표적인 정책이다.

둘째, 국립대학의 법인화는 대학자율화의 일환으로 오래전부터 지속적으로 강조되었고, 서울대에서부터 일단 출발점을 열었다는 점에서 대학 자율화 방향으로 가고 있다고 볼 수 있다. 하지만 국립대학의 법인화가 대학 자율성의 취지에 맞도록 구현되기 위해서는 법인화에 따른 거버넌스의 문제와 더불어 국가의 고등교육에 대한 책임도 함께 반영되어야 한다. 대학에서 원하는 법인화를 지금의 방식으로 하는 것에 대해서 반대하는 이유를 정책에 반영해야 한다.

셋째, 대학 경쟁력 강화를 위해 교육역량강화사업과 ACE 사업 등으로 대학의 자율성을 발휘하도록 변화를 주었다. 교육역량강화사업은 정부에서 지원되는 재정지원을 대학의 상황에 맞게 집행할 수 있도록 총장에게 어느 정도 자율권을 주고 있으며, ACE 사업도 그 동안 연구중심을 강조하던 대학에 대학의 특성에 맞는 학부교육을 강조하면서 ‘잘 가르치는 대학’을 발굴하고, 육성하고자 했다. 많은 대학들이 교육역량강화사업이나 ACE 재정지원사업을 통해서 자체대학의 학부교육에 대한 변화를 시도하였고, 여기에 선정된 대학들이 나름대로 잘 가르치는 대학의 모델을 만들고 있다는 점은 매우 고무적이다.

넷째, 정보공시제, 대학자체평가, 기관인증평가 등은 대학의 자율성에 대한 책무를 보여주기 위한 기제이다. 대학은 자율성을 강조하는 만큼 대학 경영이나 대학교육에 대한 모습을 보여주고, 그에 따른 경쟁력을 갖추기 위한 노력이 있어야 한다. 결국 대학의 자율성을 확보하고 추진하기 위해서 대학은 정보공시제, 대학자체평가, 기관인증평가 등을 제대로 수행해 나가야 한다.

다섯째, 대학등록금은 대학이 자율적으로 책정하기 보다는 정부가 직·간접적인 정책으로 통제 하고자 했다. 이 정책은 우리나라 대학 재정 여건상 대학등록금의

비중이 상대적으로 높기 때문에 대학들이 매우 민감하게 받아들이고 있다. 대학등록금이 사회적 이슈가 되면서 대학과 정부사이의 근본적인 해결보다는 임시방편적으로 접근하고자 했으며, 감사원의 대학 감사까지 촉발시킴으로써 대학의 자율성을 훼손하는 사례가 발생하기도 했다. 국가장학금 지원 대상 선전 기준이나 등록금 이하로 인한 대학교육의 질 저하 등의 문제를 비롯하여 정부의 재정 없이 등록금 인상을 막아낼 효과는 크지 않은 것으로 보인다(이정미·이상돈, 2012). 결국 우리나라의 대학들이 대부분 사립대학으로 구성되어 있는 것을 감안하면 사실상 정부가 대학의 등록금 인상률과 적정선을 규제하는 것은 매우 어려운 과제가 될 것이다.

여섯째, 이명박 정부는 역대 어느 정부보다 대학 자율화를 강조하면서 오히려 대학에 대한 가장 강력한 통제와 관치의 정책 추진을 시도한 정부였다. 어느 정부를 막론하고 대학을 개혁하고자 하였지만 많은 대학 자율화에 역행한다는 반대에 부딪혀 담보상태에서 정부의 임기가 끝나는 경우가 많았다. 하지만 이명박 정부는 국립대학 통폐합, 국립대학 법인화, 총장 직선제 폐지, 연봉제 도입 등 국립대학 선진화 방안을 계획대로 추진을 하였으며, 사립대학에 대한 구조개혁도 역대 어느 정부보다 강력했다고 판단할 수 있다. 이와 같이 꾸준히 구조조정 정책을 추진하였으나 그 효과는 미진한 상황으로 평가된다(조성봉·김영수·정의철, 2010). 이런 과정에서 대학정원을 통한 대학 통제는 계속 이루어졌다. 이명박 정부는 국공립대학의 통폐합을 추진하거나, 산업대학을 일반대학으로 전환하는 과정에서 대학정원의 감축이 가장 중요한 요소로 강조되었고, 실제 이를 통한 정원감축이 이루어졌다. 대학경쟁력 강화와 구조개혁 추진은 물론 2단계 대학 자율화 방안에도 대학정원관련 사항이 포함되어 있다.

결국 지금까지 논의한 고등교육정책을 종합해볼 때, 이명박 정부는 대학의 자율성을 강조하면서도 대학 간의 선의의 경쟁 즉 경쟁력 제고를 유도하고자 하는 정책 의지가 잘 나타나고 있다. 대학교육의 미래 경쟁력 강화를 위해서 대학의 자율화를 내세우면서도 대학의 구조조정에 대한 정책의지를 강조하였다. 이러한 구조조정은 두 가지 측면으로 추진되었는데, 우선은 대학 측의 자구노력에 상응한 경쟁을 통한 선택과 집중방식의 지원을 추진하여 우수 대학을 중점 육성하고자 했다. 다른 하나는 평가를 통한 정부재정지원제한대학, 학자금대출제한대학, 경영부실대학 등에 대한 구조개혁을 유도하였다.

2. 고등교육정책의 자율-통제의 연속선

이명박 정부에 들어와서 자율화와 관련된 주요 고등교육정책을 살펴보았는데, 고등교육정책들을 자율-통제의 연속선에서 정리를 해보면 [그림 1]과 같다.



[그림 1] 이명박 정부의 고등교육정책 자율화 정도

[그림 1]에서 제시된 고등교육정책 중에서 자율 방향에 있는 정책부터 논의해보면 다음과 같다.

첫 번째로 입학사정관제도는 이명박 정부의 고등교육정책 중에서 가장 자율화를 강조한 정책으로 볼 수 있다. 이명박 정부는 입시와 관련된 사항에 대해서는 대학이 교과부의 규제에서 벗어나 대학 고유의 전형방식을 채택하여 자율적으로 인재를 선발할 수 있도록 하였다. 따라서 대학입시 자율화는 이명박 정부의 핵심 교육정책 기조 중 하나인 자율화와 다양화를 실현하는 사업으로 평가되고 있다(김명수, 2011). 대학입시의 자율화를 2008년부터 추진하면서 재정지원에 의한 확대와 엄격한 관리가 통제의 의미를 주었다고 할 수 있지만 대학의 자율성을 구현한 대표적인 정책으로 볼 수 있다.

두 번째로 국립대학의 법인화는 자율화의 핵심이라는 점에서 대학의 자율화에서 가장 중요한 정책 추진으로 볼 수 있다. 하지만 국립대학도 국가가 아니라 국립대학 스스로 운영하고 그 책임을 져야한다는 취지에서 아직까지 법인화에 따른 안정적인 지원이 명확하지 않아서 많은 국립대학에서 반대를 하고 있다. 더욱이 법인화에 따른 거버넌스의 문제로 인한 대학의 자율권의 보장되지 않아서 하나의 통제로 남아 있다.

세 번째로 대학교육 역량 강화 정책은 대학 총장의 자율적, 전략적 투자를 촉진하여 대학 스스로 발전 전략을 세우고 이를 실천할 수 있도록 정부가 재정지원을 했다는 점에서 재정지원에 대한 대학의 자율권이 보장되었다고 할 수 있다. 하지만 대학서열화의 사회 구조 속에서 취업률을 중심으로 한 포몰러 지표 방식을 강조하

는 등 일부 대학에 편중하여 재정지원이 이루어졌다. 이 과정에서 경쟁의 논리와 더불어 포물러 펀딩 지표의 수정을 통해서 대학관치의 행태를 보였기에 정부의 통제가 재정지원사업에 여전히 잔존하고 있다고 볼 수 있다. 예를 들어 평가지표에 장학금지급률 또는 등록금인상률을 재원배분 포물러 지표로 활용하였다(남수경, 2012).

네 번째로 대학정보공시제와 대학자체평가, 대학기관평가인증제 등은 그 출발이 정부가 추진하고자 하는 동력에 의해서 이루어졌다는 점에서 통제에 치우쳐 있다. 하지만, 앞으로는 점차 대학이 당연히 해야 할 방향이 되고 대학경쟁력을 제고하는 차원에서 필수적인 사항이 될 것이다. 따라서 정부의 강력한 추진에서 통제속에서 출발했지만 시간이 지나갈수록 점차 대학이 자율적으로 추진하게 될 것이다.

다섯 번째로 현재와 같이 대학 등록금에 대해서 정부가 직접적으로 상한제를 두거나 인상에 대한 정책적인 통제를 하는 것은 대학의 자율성을 훼손하는 일이다. 정부가 국가장학금 제도를 구축하고 이를 추진하는 것은 바람직하다. 앞으로 차기 정부의 역할 중에 하나가 등록금 문제를 정부의 통제가 아닌 대학이 자율적으로 인식하고 해결하도록 유도하는 정책을 입안하는 것이다.

여섯 번째로 이명박 정부는 집권 후반부로 가면서 앞으로 대학 경쟁력이 없는 대학은 퇴출이라는 강력한 정부의 방침에 따라 대학의 자구노력을 강조하면서 그 어느 정부보다도 강력한 통제가 이루어졌다. 이명박 정부는 국립대학 간 통폐합 추진, 국립대 선진화를 위하여 총장직선제 개선, 총장성과운영목표제, 학장 공모제 도입, 복식부기 등 기성회계 개선 등의 구조개혁이 추진되고 있다. 이러한 구조개혁방안은 교과부 장관과 대학 총장간 MOU 체결을 통해 지속적으로 점검될 수 있도록 하였다. 하지만 MOU 체결이 대학의 자율적으로 이루어지기 보다는 행·재정적인 통제와 만약 이를 거부하면 '국립대학 구조개혁 중점추진대학'에 포함될 수 있다는 위기감 때문에 이루어진 것이다. 즉 대학의 자율성에서 이루어지는 것이 아니라 정부의 통제에 의해서 추진되는 것이다. 이러한 통제는 국립대학 뿐만 아니라 사립대학에서도 더 강력하게 이루어지고 있다. 정부의 입장은 대학의 자발적인 추진동력을 얻기 위해 우수대학에 '선택적·집중적' 재정지원을 하고, 미흡한 대학은 특별관리를 통한 자발적인 구조조정을 추진하겠다는 것이다.

2. 자율화 정책의 시사점

이명박 정부의 고등교육정책 추진과 이에 따른 자율화에 대한 분석을 통해서 나타난 시사점을 제시해보면 다음과 같다.

첫째, 이명박 정부의 고등교육정책은 국가경쟁력을 확보하고자 '경쟁의 논리'를

기저에 두고 추진되었다. 이명박 정부에서는 각종 재정지원과 연계된 대학지원사업을 추진하면서 대학 간 경쟁을 끊임없이 유도하여 대학의 경쟁 피로를 증가시켰다는 비판이 있다. 이에 대해 5. 31 교육개혁의 기본원칙을 토대로 시장 친화적이고 소비자 중심적인 교육서비스 제공이라는 명분을 제시하여 왔다. 결국 이명박 정부의 고등교육정책은 5.31 교육개혁 이후의 역대 정부와 맥락을 같이하면서도 신자유주의 교육을 더욱 심화·확대하고 있는 정책이라고 할 수 있다.

둘째, 이명박 정부의 대학 자율화와 가장 밀접한 정책은 대학입학의 자율화 정책이다. 대학입학정책은 역대 정부에서도 지속적으로 추진되었지만 결과적으로 만족할 만한 해결책을 찾지 못하였으며, 정권이 바뀔 때마다 제도개선 및 보완이 끊임없이 이루어져 왔다(정석구, 2009). 이는 기본적으로 우리나라 대학의 입시제도 운영과 관련된 사회정책 문제, 즉 과도한 사교육비 부담, 선호하는 대학에 대한 치열한 입시경쟁, 학연에 따른 과도한 사회적 집단 의식 및 이로 인한 대학졸업 후 사회 각 분야에서의 불공정 인사 관행 등의 문제를 단순히 입시제도 변경을 통해서 해결하려고 하는 데에 그 원인이 있다고 할 수 있다. 과거의 정책형태로 볼 때 입시제도의 개선은 또 다른 문제를 파생시키게 되고 이러한 문제 해결을 위한 개선 역시 또 다른 문제를 야기하는 등의 악순환이 이어졌다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 입시제도의 변화를 통해 문제를 해결하려는 정치적인 시각이 여전히 존재하며 앞으로도 입시제도에 관한 변경 노력은 차기 정부에서도 계속 이어질 것으로 보여진다(정석구, 2009). 이명박 정부의 입학사정관계는 대학입시에서 대학의 자율성을 부여했다는 측면에서 성과로 보기도 하지만 정부의 재정지원이 없어도 지금과 같은 수준으로 입학사정관계가 정착될 수 있을 지는 미지수로 남아있다.

셋째, 대학정원 정책은 직·간접적으로 대학 자율화와 관계가 있다. 정부의 대학에 대학 가장 강력한 정책수단의 하나인 정원정책은 대학을 통제하는 수단이기도 하거니와 자율화의 상징을 표방하게 되므로 동전의 양면과 같다. 이명박 정부에서 추진한 자율화 방안을 들여다보면 경쟁력 강화와 구조개혁을 통한 대학 정원을 줄이도록 강력하게 유도하고 있다는 점이다. 이명박 정부는 매년 대학정원을 얼마만큼 줄이느냐 하는 것이 정책적인 관심사가 되었으며, 이명박 정부의 주요 정책이 되었다.

넷째, 대학 자율화 정책은 대학 경쟁력 확보와 밀접한 관련이 있다. 우리 대학은 상대적으로 대학의 자율성이 확대된 정부 하에서 우리 대학들이 스스로의 문제의식과 자구노력을 통하여 많은 변화와 개혁을 이루었다(정석구, 2009). 대학 자율성이 커졌을 때, 대학 스스로의 고민과 책무성에 대한 기대로 한층 높아져 대학이 발전했다는 사실을 간과해서는 안 될 것이다. 이명박 정부가 대학 자율화를 강조했지만 집권 후반부로 오면서 그 어느 정부보다 강력하게 구조조정 정책을 추진했고, 이에 대한 대학의 피로감도 그 만큼 컸다고 볼 수 있으며, 자율성보다는 타율에 대한 반

발과 움직임도 함께 이루어졌다는 점도 간과할 수 없다. 우리 대학들이 많은 문제점을 갖고 있지만 스스로의 문제점을 직시하고 이를 스스로 해결하려는 노력은 대학 문화로 정착될 수 있어야 한다.

V. 결론

본 연구는 이명박 정부의 고등교육 정책을 중심으로 대학 자율화에 대한 전반적인 내용을 파악하고, 고등교육정책에 대한 대학 자율화 측면을 분석해 보았다. 이제 결론에서는 향후 대학의 자율화를 위해서 고려해야할 점을 정부와 대학 차원에서 제시해보고자 한다.

1. 정부 차원의 자율화 정책

정부가 추진하는 고등교육정책 중에서 이제 대학 간 경쟁에 의한 자원의 선택과 집중이라는 정책이 대학 자율화에 어떤 영향을 미치고 있는지를 다시 되돌아보는 계기가 필요할 때가 되었다. 5·31 교육개혁이후에 추진되어온 대학 간 경쟁에서 주로 사용하는 ‘선택과 집중’이라는 어휘가 국민의 정부에서부터 대학의 경쟁력 강화 사업의 핵심 키워드로 등장하였다. 정부는 재정지원 사업을 통해서 대학들 간에 선의의 경쟁을 유도하여 대학을 변화시키고, 정부 정책의 파급효과를 극대화하고자 했다. 그 동안 선택과 집중에 의한 차별적 지원은 평가를 통해서 이루어 졌다. 많은 대학들은 정부의 재정지원을 받기 위해서 평가지표 중심으로 철저히 준비하게 된다. 이 과정에서 대학은 대학경영의 특성화와 발전방향을 살리기 보다는 재정지원을 받기 위해서 임기응변 식으로 운영하여 오히려 대학의 경쟁력을 떨어뜨릴 수도 있다.

고등교육정책에서 ‘경쟁의 논리’를 지나치게 강조한다고 우려를 나타내는 입장도 있다.²⁾ 왜냐하면 ‘교육’이라는 본질은 경쟁의 논리보다는 규범적인 의미부여가 우선 강조되기 때문이다. ‘대학’이라는 조직이 기업이나 군대처럼 강자의 입장만을 강조한다면 대학의 역할이나 대학교육의 공공성은 심각하게 훼손될 것이다. 고등교육 정책을 입안할 때, ‘선택과 집중’에 의한 경쟁의 논리도 필요하지만 국가적 책임도

2) 경쟁의 논리는 교육적으로 유의미하고 적합한 방향으로 해석되고 수용되어야 하며, 이러한 과정을 거치지 않은 채 경쟁력을 강화하고자 추진되는 고등교육정책은 자칫 교육의 본질을 놓치거나 교육을 왜곡시키는 결과를 가져올 수 있다(유현옥, 2009).

함께 병행되어야 한다. 따라서 고등교육정책에서 '경쟁의 원리'에 대해 신중하게 재해석을 시도할 때가 되었다.

둘째, 대학 자율화의 산물이라고 할 수 있는 대학특성화 정책이 함께 고려되어야 한다. 대학특성화 정책은 역대 정부가 모두 관심을 가지고 있었으나 문민정부 이후 대학스스로의 자구노력을 바탕으로 한 특성화 추진이 강조되었다. 특히 참여정부에서는 특성화가 주요 핵심 키워드로 모든 정책의 평가에 특성화 지표를 반영하였다. 하지만 이명박 정부는 초기부터 '특성화'라는 용어 자체를 사용하지 않아야 될 분위기가 형성되었다. 그 만큼 '특성화'란 용어 자체에 대해서 다소 부정적인 느낌을 갖고 있었다. 대학특성화 정책이 이명박 정부에 들어서 그 방향성이 다소 불분명해졌다고 볼 수 있다. 실제 이명박 정부의 초장기 대통령 주요업무보고에서도 특성화라는 용어가 거의 사용되지 않았으며 임기 마지막인 2012년 업무보고에 비로소 특성화가 언급되었다. 앞으로 대학의 경쟁력을 제고하고 대학 스스로 변하지 않으면 생존할 수 없다는 위기감이 만연되고 있기 때문이다. 이제 '특성화' 노력은 차기 정부에서도 지속적으로 이루어질 화두이기도 하다.

셋째, 우리나라 고등교육 정책의 방향에 대해서도 고민을 해야 한다. 앞으로 2018년도부터 대학입학정원보다 고교졸업생수가 급격히 줄어든다. 입학정원이 3,000명인 대학이 약 40여개가 문을 닫아야할지 모르는 상황이다. 더욱이 우리나라 대졸 졸업자의 과잉 양산이 오히려 우리나라 경쟁력의 발목을 잡고 있다는 연구 결과도 있다. 앞으로 급변하는 고등교육 환경을 고려할 때, 고등교육정책에 대한 장기적인 계획을 수립할 때가 되었다.

넷째, 헌법에 명시되어 있는 대학 자율화를 보장하도록 고등교육법을 비롯한 하위 법률을 어떻게 할 것인가에 대한 고민이 있어야 한다. 여기에는 대학과 정부(교육과학기술부)와의 관계 정립도 고려해야 한다. 예를 들어 정부의 통제를 벗어나 대학의 자율화를 추구하기 위해서 대학재정을 정부로부터 직접 받는 것이 아니라 영국과 같이 완충기구로서 대학 자율기구를 두는 것도 검토해볼 수 있다.

2. 대학차원의 자율화 정책

지식정보화에 따른 무한경쟁의 세계화 논리가 주류 담론을 형성하고 있는 21세기의 사회는 다른 어느 시대보다도 경쟁력에 대한 사회적 필요가 높아지고 있다. 이러한 급격한 사회 변화에 대응할 수 있는 대학 차원의 노력도 예외가 아니다.

첫째, 대학은 자율적으로 대학의 정원을 줄이는 자구 노력을 정책에 반영해야 할 것이다. 차기 정부에서도 대학정원정책을 수행하는 중요한 장치로 대학구조개혁을 활용함으로써 직·간접적인 방식으로 정원을 줄여 나갈 것이다. 이는 2018년 기점으

로 고등교육기관의 입학정원에 비해 고교 졸업생수가 급격히 줄어들 것으로 전망되어 대학정원을 점진적으로 줄여나가야 한다는 당위성 때문이다. 대학들의 적극적인 사전 대비가 필요하고, 과감한 구조조정과 경영합리화를 정책적으로 추진되어야 한다. 대학이 입학정원이 많다고 해서 대학의 위상이 높아지고, 학생들이 선호하는 시대는 이미 지나간 것이다.

둘째, 대학은 자율적으로 특성화를 고려할 때 대학원 교육에 대한 방향을 보다 분명히 할 필요가 있다. 그 동안 대학원 교육의 질 제고를 위한 정책이 필요하다고 했지만 주로 학부중심의 정책이 추진되어 대학원 교육과 정원에 대해서는 아직도 사각지대라고 해도 과언이 아니다. 대부분의 대학들은 해당 대학들의 교수 및 학생 수준, 학과 교수의 수, 연구실적 등과는 관계없이 모두 대학원 과정을 운영하고자 하여 석·박사 과정이 증설되고 운영되었다. 하지만 차기 정부에서는 대학원에 대한 질 관리를 위한 강력한 정책이 추진될 수 있으므로 특성화 차원에서 대학원 교육의 필요성을 검토해서 대학의 발전계획을 수립할 필요가 있다.

셋째, 대학의 자율화를 위해서 대학 간의 협의체를 보다 활성화시켜야 한다. 우리나라에서도 한국대학교육협의회를 비롯하여 공식적·비공식적 각종 협의체가 있다. 하지만 대학에 대한 통제가 많기 때문에 이들 협의체가 활성화 되지 못하고 있는 실정이다. 역사적으로 대학의 자율성은 저절로 보장된 것이 아니고 대학의 협의체를 중심으로 국가와 종교로부터 끊임없이 벗어나기 위한 노력의 산물이었다. 대학은 협의체의 기능을 활성화할 때 자율이라는 폭이 넓어질 수 있다.

넷째, 국가로부터 대학자치를 강조할 것이 아니라 대학 내에서의 자치도 보장되어야 한다. 예를 들어 대학도 단과대학 단위나 학과 단위의 자율적 대학경영이 강조되어야 한다. 앞으로 대학의 학장이나 학과장에 대한 직무가 더욱 명료해지고, 이들을 중심으로 대학의 특성화도 이루어져야 한다. 이제 대학 경쟁력을 높이기 위해서는 대학 본부 중심의 대학운영에서 단과대학이나 학과 중심으로 분권화된 대학자율화가 필요한 시점이 되었다.

대학의 자율화는 세계화에 대응하고 국가경쟁력을 높이기 위해서도 반드시 실현되어야 한다. 대학이 관치행정으로는 더 이상 대학의 역할을 제대로 하지 못할 것이다. 21세기의 세계적 경쟁에서 이기기 위해서 국가의 감독을 줄이고, 대신 대학에 가능한 한 많은 자율을 부여해야 한다. 대학의 자율은 대학 경쟁력 확보를 위해 필수불가결한 것이다. 자율은 대학의 생존이고 생명이라고 할 수 있다.

[참고문헌]

- 교육과학기술부(2012). '12년도 「학부교육선진화 선도대학(ACE) 사업」 지원대학 발표. 보도자료 2012년 5월 10일.
- 교육과학기술부(2008). 2008년도 대통령 업무보고.
- 교육과학기술부(2009). 2009년도 대통령 업무보고.
- 교육과학기술부(2010). 2010년도 대통령 업무보고.
- 교육과학기술부(2011). 2011년도 대통령 업무보고.
- 교육과학기술부(2012). 2012년도 대통령 업무보고.
- 김명수 (2011). 대학교육 역량강화 정책의 쟁점 분석. 2011년 한국고등교육정책학회 연차학술대회 자료집, 57-80.
- 김형근(2010). 대학자율화 정책의 법적 과제. 교육법학연구, 22(2). pp. 51-78.
- 김효진(2010). 대학 자율화 정책의 변천과정에 관한 연구. 석사학위논문, 숙명여자대학교.
- 남수경 (2012). 대학등록금 및 장학금 지원의 방향과 과제. 교육재정경제연구, 21(1), 57-90.
- 대통령직 인수위원회 (2008). 대입 3단계 자율화 방안 발표문 (2008년 1월 22일 자).
- 반상진 (2011). 대학 등록금 정책의 쟁점 분석. 2011년 한국고등교육정책학회 연차학술대회 자료집, 83-103.
- 백승수(2012). 기고: ACE사업의 방향과 과제. 대학신문 2012. 1. 5.
- 변기용(2009). 대학 자율화 정책의 쟁점과 대안. 교육정치학연구, 16(1). 135-164.
- 신현석(2005). **한국의 고등교육 개혁 정책**, 학지사.
- 안선희·정일환·주동범(2009). 입학사정관제의 합리적 정착을 위한 사교육비 경감 방안 연구. 교육정치학연구, 16(2). 7-33.
- 유현옥(2009). 이명박 정부 교육경쟁력 강화 정책의 문제점과 과제. 교육철학, 제45집. 175-198.
- 이미라 · 주삼환(2006). 대학운영의 자율화 방안. 교육연구논총, 27(1). pp. 69-93.
- 이석열 외(2012). 2011년도 대학자체평가보고서 결과 분석. 한국대학교육협의회 연구보고서.
- 이시우(1999). 대학의 자율성과 고등교육법 상의 대학평의원회 및 교무위원회 구성문제. 한국교육법연구, 4·5(통합호). 129-155.
- 이정미·이상돈(2012). 신규 국가장학금사업 추진의 쟁점 및 논리 분석. 교육행정학연구, 30(1), 79-104.
- 장석환(2009). 대학정원 자율화 정책의 특성 분석, 박사학위논문. 중앙대학교 대학원.
- 정석구(2009). 고등교육정책의 변천과정과 특성분석. 박사학위논문. 동국대학교 대학원.
- 조성봉·김영수·정의철(2010). 이명박정부 정책 평가 및 선진화 과제 (하). 한국경제연구

원.

- Bardahl, R. O.(1996). *Statewide Coordination of Higher Education*, Washington D.C:
American Council on Education,
Frances C. F(2000). *Policy Studies for Educational Leaders*. New Jersey: Prentice-Hall
Inc.
OECD (2009). *Education a Glance*. OECD: Paris.

ABSTRACT

**A Discussion on Higher Education Policy & University
Autonomy of President Myung-Bak Lee's Administration**

Lee, Suk-Yeol(Namseoul University)

The purpose of this study is to analyze policies related with university autonomy of President Myung-Bak Lee's administration, to diagnose those policies' correspondence with university autonomy, and finally to suggest alternative plan, based on the analyses and diagnoses, for future higher education of Korea. 'External Control' and 'Self Regulation', which are located at both ends in a continuous line, are used for categorizing policies of Lee's Administration. The policies of 'Self Regulation' are those such as university entrance examination system, incorporation plan of national universities, strengthening plan of teaching-and-learning capability. And the policies of 'External Control' are those such as university tuition policy, advancing plan of national universities, and restructuring plan of private universities.

While President Lee's Administration emphasizes university autonomy through university entrance examination system improvement in his early presidency, the Administration, later, leads the Korean higher education by government-driven restructuring policies. Finally, The followings are suggested by the study of university autonomy policies of President Myung-Bak Lee's administration: (1) More and more university autonomy plans, which are based on '5. 31 Education Reform,' are established and executed, (2) University entrance examination policy is the closed educational policy to the university autonomy in President Lee's Administration, (3) Quota of university students is closely related with university autonomy, (4) University autonomy policy is strongly connected with the excellence of universities.

*** Key words :** *Higher Education, University Autonomy, Higher Education Policy*