

제 3주제 발표

세계화에 따른 고등교육정책의 변화와 대학의 갈등

김안나 (이화여자대학교 조교수)

I. 서론

우리나라의 고등교육은 근대대학의 성립 이후 그리 길지 않은 역사에도 불구하고 놀라운 성장을 거듭하였다. 산업화 시대의 경제개발계획에 따른 단계적인 교육확대 정책은 고등교육의 보편화를 가능하게 하는 기반을 형성하였고, 이후 정치민주화 과정에서 고등교육에 대한 높은 사회적 요구는 대학의 팽창을 가져왔다. 그러나 지난 10여년간 고등교육을 둘러싼 급속한 환경적 변화와 이로 인한 대학의 위기의식은 현재 대학교육의 역할과 위상을 재검토 하도록 하기에 충분하였다.

그간 우리 교육의 발전 모델을 도식화한다면 다음의 <표1>과 같이 요약해 볼 수 있을 것이다.

<표 1> 한국 교육의 발전 모델, 1948-2004

기간	1948-1960	1960-1980	1990-2000	2000-현재
국가차원의 도전들	국가 인프라 구축	경제개발을 위한 교육발전 계획	고등 및 평생 교육의 강화	인적자원 혁신
전략	• 정부주도적 접근	• 전통적인 고등 교육기관에 초점 • 정부주도적 접근	• 비전통적 교육영역 확대 • 정부주도와 부분적인 시장 기제의 도입	• 인적자원개발 시스템간의 연계 강화 • 정부와 시장의 협력적 접근 (시장의 영향 확대)
주요 과제	• 초등학교 설립 • 실업학교 도입 • 의학, 공학, 농학, 교사교육	• 초중등에서의 교수의 질 개선 • 공대 증원 • 중간 수준의 인적자원 개발	• 국가전략분야의 고도의 기술 인력 양성 • 평생학습체제의 구축	• 대학의 질과 적합성 제고 • 연구 생산성제고 • 인적자원개발 시스템의 효율성 강화 • 지역개발과 혁신 체제 강화
자원 및 정책수단	• 외국의 원조	• 교사양성기관의 교육연한 연장 • 전문대학 신설 • 교육확대를 위한 민간자원의 동원	• 과학기술 분야에 연구지원 증대 • 대학의 특성화 • 학점은행제 도입	• 고등교육 재구조화 • 정부지원에 의한 대형 프로젝트 (BK21, NURI등)

위의 <표1>에서 보듯이 해방이후 산업화를 위한 전략적인 교육발전 정책은 단계적인 교육기회확대를 성공적으로 이끌어왔고, 1990년대 이후 세계적인 경제사회 환경의 변화와 맞물려 교육정책의 초점을 고등교육으로 이동시켜왔다. 지난 10여년간 교육에 영향을 미친 가장 거시적이며 중요한 환경적 요인은 세계화와 지식기반경제체제의 확산이라 할 수 있다. 세계화가 보편적인 현상으로 확대됨에 따라 사회 발전의 근간이 고등교육의 경쟁력이라는 인식이 어느 때보다도 높아지고 있으며, 이러한 사회경제적 변화의 상황은 각국 고등교육 개혁의 새로운 동인으로 작용하고 있다. 1995년의 5·31 교육개혁 이후 우리 정부에서 추진한 고등교육 개혁정책 역시 이러한 환경적 변화에 대응하기 위한 전략으로 풀이할 수 있으며, 이러한 정부정책의 변화는 현재 대학들이 당면한 현실적인 문제들—학령인구의 감소 등—과 더불어 개별 대학들의 구조개혁에 대한 관심을 고조시키고 있다.

이러한 맥락에서 이 논문은 5·31교육개혁 이후 추진되어 온 정부의 고등교육 정책 변화의 주요 동인과 성격을 현재 전 세계적으로 관찰되고 있는 고등교육에 대한 세계화의 영향이라는 관점에서 분석하고, 이런 보편적인 특성 이외에도 우리나라 대학들의 독특한 상황에 기인하는 정책 추진 과정의 문제점을 고찰함으로써 향후 보다 발전적인 고등교육 정책의 수립을 위한 방향을 논의하고자 한다.

II. 세계화에 따른 대학개혁의 이념과 한국 대학의 현실

1. 세계화에 따른 대학개혁의 이념

세계화에 수반된 일련의 변화의 근본 동인은 과학과 기술의 발달에 힘입은 세계 자본주의의 확산이다. 이에 따라 교육에 있어서도 시장의 논리를 적용하는 것이 세계적인 교육개혁의 흐름으로 확산되고 있다. 특히, 최근 세계적으로 대학들은 학생인구의 증가에도 불구하고 재정지원의 감축과 이로 인한 구조조정을 경험하고 있다. 이는 자원을 효율적으로 사용하여 고등교육의 효율성을 높이기 위한 것이다(Levine, 1991; Kerr, 1992; van Ginkel, 1995). 한편, 세계화가 보편적인 현실이 되면서 고등교육의 경쟁력은 고도의 창조적인 지식과 기술 및 정보처리능력 등을 겸비한 질 높은 경제 활동 인구를 확보하는 것만이 재편되는 경제 질서 속에서 우위를 점할 수 있는 방안이 되기 때문에 다른 어떤 분야보다도 정책적 관심이 되고 있다.

이러한 맥락에서 높은 수준의 전문 인력을 양성하는 것이 국가발전을 위해 중요하다는 인식이 확산되고 있고, 따라서 실용주의와 직업주의를 강화하는 방향으로의 고등교육 개혁이 가속화되고 있다. 즉, 기술적·경영적 환경이 급변하는 현대사회에서 이 사회가 요구하는 새로운 전문 인력을 양성하여 이들에게 고임금의 취업을 담보하여 주는 것이 대단히 중요한 대학의 사명의 하나로 강조되고 있는 것이다. 그리고 이러한 대학의 사명을 효과적으로 달성하도록 하기 위해 무엇보다 민간의 자율과 경쟁의 원칙이 강조되고 있다(박세일, 2004). 자율과 경쟁은 개인의 선택의 자유와 공정한 경쟁체제를 전제로 하는데 이는 정부의 간섭과 통제가 대학의 질을 높이기 위한 자발적 자기노력을 저해한다고 보기 때문이다.

이와 같은 논리는 신자유주의자들의 주장과 일맥상통한다. 신자유주의자들은 교육부문에 있어 국가의 역할이 최소화되어야 함을 주장한다. 신자유주의는 18세기와 19세기의 정치경제적 자유방임주의의 재현으로 볼 수 있다. 고전적 자유주의는 사회를 자율적인 개인들의 집합체로 보고, 경제적 합리성에 기초한 개인의 선택과 이해 추구가 궁극적으로 사회의 효율성을 높인다는 신념에 기초한다. 동일선상에서 신자유주의는 국가를 대신하는 자원배분자로서 시장의 기능적 효율성과 개인의 자유를 우선시하는 시장의 가치를 강조한다(Wells, et al., 1998). 따라서 자본주의 시장의 확대가 궁극적인 사회 발전의 상징으로 간주된다. 관료적이고 규제가 많은 독점적 공교육체제는 신자유주의의 선택과 경쟁의 이념과 상치된다. 따라서 개인간 혹은 개별기관간의 경쟁을 통한 분권화와 민영화가 교육 지배구조와 서비스 제공의 형태를 변화시키기 위한 개혁조치로 강조되고 있다.

이러한 세계화에 따른 대학개혁의 이념과 이에 기초한 개혁의 전략을 이전 산업화 시대의 국가주도형 교육발전 전략과 비교하여 요약하면 다음의 <표2>와 같다.

<표 2> 산업화 시대의 교육발전 모델과 세계화(지식기반경제) 시대의 교육발전 모델

	산업화 교육모델	세계화 교육모델
정부 역할	교육과 훈련의 공급자	조장자
인적자원 투입요소	노동력	지식과 기술
지배구조의 특성	중앙집중형 관료주의	탈규제와 분권화
주도적 분야	중앙정부, 교육기관	교육기관, 산업, 지방정부
정책의 우선순위	일반교육, 교육기회 형평성	고등교육, 수월성, 경쟁력
정책적 전략	선형적 확대	다양화, 혁신, 성취 중심 재정지원

2. 한국 대학의 현실

지난 10여 년간 세계화라는 환경적 변화에 직면하여 우리나라는 급속한 양적 팽창기에 고착된 대학 내부 및 정책 환경상의 갖가지 문제를 극복하고 고등교육 발전을 이루기 위해 대학 스스로의 철저한 자기개혁 노력과 함께, 이러한 대학의 변화를 유도하고 지원하는 새로운 정책 환경을 조성하고자 하는 노력을 추진하여 왔으며, 1995년의 교육개혁은 이러한 노력의 시발점이라 볼 수 있다.

현재 세계화에 따라 국가는 이전과 다르게 시장(초국적기업과 이의 이익을 대변하는 강대국, 국제기구 및 국내시장)의 압력에 직면해 있다. 특히, 국가주도형 경제성장 모델을 지향해온 한국에서 시장의 압력은 교육정책의 방향에 커다란 변화를 초래하고 있다. 한편, 현재 국내의 여건 또한 과거 어느 때보다 대학의 개혁을 요구하고 있다. 즉, 국내적으로는 대학교육에 대한 초과수요가 해소된 상태에서 대학들 간에 경쟁압력이 높아지고, 내부효율화 및 전문화, 차별화를 위한 자구노력과 혁신경쟁이 전개되고 있는 것이다. 유연화·전문화로 대변되는 외환위기 이후의 노동시장추세 변화 또한 대학의 차별화 경쟁을 가속화하도록 작용하고 있다.

현재 국내외 환경변화에 따른 대학개혁의 이유이며 동시에 개혁을 어렵게 하는 요인으로 서의 우리 대학의 현실은 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.

가. 재정의 취약성

우리나라 대학생 1인당 공교육비 수준은 1999년 현재 5,356달러로 초등(2,838달러), 중등교육단계(3,419달러)와 비교하면 높게 나타났다. 그러나 OECD 국가에 비해 우리나라 학생 1인당 공교육비 수준은 초등교육비는 OECD 국가 평균의 67%, 중등교육비는 66%인 반면, 고등교육비는 47%에 불과하다. 한편 초·중등교육의 경우 공공재원에서 GDP 대비 3.15%를 부담함으로써 OECD 국가 평균 3.28%에 근접하고 있으나, 고등교육의 경우 공공재원 부담비율이 GDP 대비 0.45%에 불과하여 OECD 국가 평균 0.93%의 절반 정도 수준에 머무르고 있다(이영·반상진, 2004). 이러한 상황에서 우리나라 고등교육의 약 80%를 차지하고 있는 사립대학들은 운영수입의 약 3분의 2를 등록금에 의존하고 있는 실정이다.

나. 대학간 기능의 미분화

우리나라의 고등교육 시스템은 급속한 양적 성장과정에서 대학들이 특수한 목적과 기능을 중심으로 설립, 분화되지 못하였을 뿐 아니라 성장과정에서 각각의 기능과 역할에 대한 변화의 요구에 신축성 있게 반응하지 못하고 단일한 발전 모형을 추구하여 왔다. 다시 말해, 우리나라의 대학들은 대학간 목적, 조직, 운영에 있어 대동소이한 체제를 따르고 있어, 대학의 기능이 특성에 맞게 분화되지 못한 채, 수직적으로 전문대학, 대학, 대학원 간에 중복과 모방현상이 일어나고, 수평적으로는 대학간에 목적과 기능의 차별성이 없다(이종재, 1990).

다. 교육연구 여건의 악화

1990년에 37.7%이던 고등교육기관 취학률이 2002년에는 87.7%로 높아지는 등 고등교육에서의 투자규모를 초과하는 양적 성장으로 대학교육여건은 오히려 악화되고 있다. 전임교원 1인당 재학생수 비율은 평균 28명, 사립 45명으로 OECD 국가들의 평균을 훨씬 웃돌고, 2002년의 편제 정원대비 전임교원의 비율은 57%에 불과하고, 외래강사 비율 또한 전체적으로 38%에 이르고 있다. 한편, 외래강사 비율이 높음에도 불구하고 교수들의 강의 부담은 여전히 높아 연구실적에 영향을 미치고 있다. 이러한 교육연구여건은 2001년 우리나라의 25세에서 34세 인구의 고등교육 이수율이 40%로, 50%인 캐나다와 47%인 일본에 이어 세계 3위이지만 대학교육경쟁력은 28위로 나타나고 있는 현실을 설명해 준다(한국교육개발원·교육인적자원부, 2003).

라. 대학에 대한 규제

2003년 현재 규제개혁위원회에 등록된 고등교육분야의 규제는 34건이며, 이중 논란이

많이 제기되는 규제에 대학 설·폐 및 정원정책, 대학입시정책, 대학 등록금정책, 대학평가 등이 있다(김영철, 2004). 그동안 교육기관 설·폐에 관한 규제와 대학 정원 책정에 관한 규제는 완화되었지만, 수도권 인구집중 억제라는 차원에서 수도권 대학의 신설이나 정원 증원을 억제하고 있다. 이에 따라 지방대학은 난립하고, 수도권 대학의 프리미엄은 더욱 올라가게 되었다. 또한 대학의 학생선발권이 제한되어 있어 교육인적자원부에서 제시한 틀 안에서 학생선발기준을 마련해야 하며, 대학 등록금 역시 대학의 자원에 맡겨져 있으나 실제적으로는 물가안정정책의 일환으로 인상률에 상한선을 두고 있어서 사립대학들의 재정 확보에 어려움을 더하고 있다. 그러면서도 사립대학이 등록금 이외의 재정수입을 확보하는 방안들에 대해서도 엄격한 규제정책이 적용되고 있다. 한편, 평가와 재정지원이 연계됨에 따라 학교의 운영과 학사를 평가기준에 맞추는 수밖에 없어 실제 상황에서는 강제성을 띤 규제로 작용하고 있다.

마. 노동시장의 수요공급 불일치

IMF 외환 위기 이후 우리 경제의 성장속도가 둔화되고, 대외개방과 세계화에 따라 기업들이 신규 취업자 수를 큰 폭으로 제한함으로써, 현재 대학 졸업자들은 하향 취업을 경험하고 있으며, 대졸자와 경쟁해야 하는 고졸자와 전문대 졸업자의 경쟁력을 약화시켜 이들의 고학력화를 필요이상으로 유도하고 있다. 현재 고용구조의 변화 추세를 보면 직종별 고용구조에서 전문직과 단순노무직의 비중은 증가하고 있으며, 중저위 기술 제조업의 국내 생산이 경쟁력을 상실하고 있는 추세이다(교육인적자원부, 2002). 동시에 2001년을 기준으로 우리나라 전체 취업자 중 전문직 비중은 18.7%로 OECD 국가들의 절반정도의 수준에 머물고 있고, 특히 경제규모에 비해 의료 및 법률서비스 분야의 인력확보가 부족한 점 등 전문인력 양성과 활용의 문제가 병존하고 있다.

바. 대학 서열화 및 전공 격차의 확대

대학간 기능의 미분화로 학벌주의에 기초한 대학의 서열화가 강화되고 있다. 이러한 상황에서 학령인구가 감소됨에 따라 일부 대학들이 정원미달 사태를 경험하고 있고, 앞으로 이러한 상황은 더욱 악화될 것으로 보이며, 이러한 현상은 지역에 따라서도 큰 편차를 보이고 있다. 한편, 고등교육의 보편화는 성적이 우수한 학생들이 특정계열과 학과에 편중되는 현상을 강화하고 있다(김안나, 2003). 이는 고등교육 인구가 증가하면서 대졸자의 취업 경쟁이 심화됨에 따른 현상으로, 이러한 대학의 직업주의 강화는 대학에서의 학문 균형발전을 저해하고 기초과학 연구의 위축을 초래하고 있다.

사. 체제의 다양성과 개방성 부족

취학을 면에서 우리 대학은 이미 보편화 단계로 이동하였지만, 고등교육의 기회, 대학진학의 요건과 학생선발의 원리, 대학의 목적, 교육과정, 운영형태는 아직 엘리트 혹은 대중화

단계의 속성을 유지하고 있다. 이에 따라 우리나라 30세 이상 연령자의 학력구조를 보면, 학령인구의 높은 고등교육 취학률에도 불구하고, 30세 이상의 성인 중 79%가 고졸이하 학력자이며, 중졸이하의 저학력자도 42%나 된다(황홍규, 2002). 이는 이미 성인들에게 대학을 개방한 여러 선진국들과 달리 지식기반사회에서 주된 경제 활동층인 성인에 대한 교육이 소홀히 되고 있음을 의미한다.

III. 대학 개혁의 세계적 동향

1. 국제화와 개방화

세계화에 따라 교육에 있어서도 국가간 경계는 더욱 희미해져 가고 있다. 고등교육분야에서의 국제화와 개방화는 국가간, 지역간 학생교환의 확대, 학점의 국제적 인정, 학위 및 자격증의 국제화, 외국 분교의 설립 등 다양한 형태로 진행되고 있다. 이에 따라 고등교육은 그 목적, 내용, 방법과 결과를 인정하고 평가하는 방식 및 행정체제와 지배구조에 있어 변화가 나타나고 있다. 국제적 경험과 외국어 능력의 중요성이 더욱 높아지고 있고, 직업적 지식과 기술의 국제 통용성과 표준화가 강조되고 있으며, 국제적으로 학력을 증명할 수 있는 학위 및 자격제도가 도입되고 있다. 선진국의 대학들은 다국적 기업의 형태로 세계 각국으로 확대되어 가고 있으며, 연구개발을 위한 국제적인 연구협력체들이 곳곳에서 만들어지고 있다. 그리고 이러한 선진국 중심의 변화들은 세계 각국의 고등교육에 자극제가 됨으로써 각국의 고등교육체제를 유사한 모형으로 변화시키고 있으며, 이러한 배경 속에서 고등교육의 질에 대한 새로운 기준이 마련되고 있다(Rust and Kim, 1997; Bloom, 2002).

2. 관리주의(Managerialism)의 강화

대학 행·재정의 효율화를 위해 각국 정부는 고등교육에 대한 재정지원 제도를 개혁하고, 필요한 경우 새로운 평가 제도를 도입하고 있다. 이러한 정부의 정책에 부합하여, 각국의 대학들은 산업체 등 민간부문을 적극 유치하고, 둘째, 기업체가 참여하는 지역 또는 대학간 협력이 활발해 지고 있으며, 셋째, 대학 내의 행정 및 인적관리체계에 경영 마인드를 적극 도입하고, 넷째, 대학간 통폐합과 합병을 통한 행정업무 효율화 및 비용 삭감, 학사과정 효율화를 추구하며, 다섯째, 전문 경영체제를 도입하여 대학의 행정가와 일반 교원간의 기능과 역할 분담을 명확히 하는 등 관리주의에 기초한 폭넓은 구조조정을 단행하고 있다(김안나·이병식, 2004).

3. 분권화와 자율화

신자유주의에서 강조하는 최소한의 정부개입의 원칙에 따라, 세계화는 국가간 무역의 자유화, 자본의 자유로운 이동, 투기적인 단기 투자, 새로운 시장에 대한 접근을 촉진할 수 있

는 환경을 조성해 가고 있다. 따라서 이러한 변화에 적응하기 위해 고등교육에 대한 정부의 통제를 축소하고, 정부의 재정지출을 억제하는 등의 정책이 도입되고 있다. 분권화와 자율화 주장의 핵심은 개별 고등교육 기관들이 의사결정에 있어서 보다 많은 자율권을 보장받을 때 교육의 적합성이 높아질 뿐 아니라, 결과적으로 교육 결과에 대한 책무성이 높아질 것이라는 가정에 기초한다. 분권화와 탈규제화는 생산성을 향상시키고, 학부모와 학생의 요구에 민감하게 반응하도록 할 뿐만 아니라 해당지역의 필요를 반영하는 의사결정이 이루어지도록 함으로써, 전체 고등교육의 생산성을 향상시킬 것으로 기대되고 있다.

4. 대학의 민영화

산업사회에서 교육개혁의 기본 아이디어는 정부에 의해 획일적으로 통제되는 단일한 형태의 교육이 국가발전에 유익할 것이라는 전제에 기초하지만, 현재와 같은 후기 산업사회에서는 오히려 장애가 되며, 자유경쟁의 원칙과 교육공급측면에서의 자율화, 개방화가 강조되고 있다. 고등교육에 있어 민영화는 서비스의 민영화, 비용분담, 공공재원을 통한 지원, 대학의 기업화 등 다양한 형태로 진행되며, 현재 대학 재구조화의 주요 수단이 되고 있다(김안나·이병식, 2004). 민영화 과정에서의 개별 교육기관들 간의 경쟁은 일반 기업 간의 경쟁에서처럼 많은 변화를 가져오고 있다. 우선 고등교육기관들이 공급자보다는 수요자 중심으로 변화되고 있다. 대학의 경쟁을 통한 개인의 선택권을 강조하는 교육개혁의 근거는 경쟁이 교육의 질을 높일 것이라는 전제에 기초한다. 즉, 대학간의 경쟁은 우수한 대학이 우수한 학생들을 유인하고, 그렇지 못한 대학은 도태되도록 하는 것이다.

5. 평가에 기초한 재정지원

고등교육분야에서 정부 재정 효율화의 해법은 비용을 민간에 부담시키는 한편, 교육과 연구의 질에 기초해 대학에 대한 지원을 차등화하는 것이다. 이를 위해 이미 선진 각국에서 대학의 성과에 대한 평가에 기초하여 재정지원을 차등화하는 정책들이 적극 도입되었다. 그리고 대학에 대한 평가와 상호비교를 위한 새로운 평가 기구들이 설립되고 있으며, 개별 국가차원에서는 물론이고 국제적인 차원에서 대학 평가지표를 개발하는 전문 기관들이 설립되고 있다(OECD, 2000; Polster and Newson, 1998).

IV. 5·31 교육개혁 이후의 한국 고등교육 정책

세계화의 영향으로 인한 고등교육 분야의 개혁의 특징들은 1990년대 중반 이후 우리 교육개혁에도 뚜렷하게 반영되고 있다. 이는 세계화에 대한 국가의 대응전략이며, 선진국을 비롯하여 점차 영향력이 확대되어 가고 있는 국제기구의 정책을 반영한 것이다. 또한 앞서 지적한 한국 대학의 문제들이 세계화 시대에 요구되는 대학 경쟁력 저하의 요인으로 인식됨에 따라 1990년대 중반 이후의 고등교육 정책은 산업화 시대의 획일적인 양적팽창 정책에

서 탈피하여 다양성과 수월성을 추구하기 위한 경쟁체제의 도입으로 방향을 선회하기 시작하였다.

1. 구조조정 정책

우선 문민정부의 5·31 교육개혁안은 그 정책의 기초를 공급자 중심의 획일화된 교육, 폐쇄적 교육, 규제 및 통제 중심의 교육에서 수요자와 학습자 중심, 다양화된 개방적 교육, 자율과 책무 중심의 교육으로 개혁하기 위한 것이라고 밝히고 있다(교육개혁위원회, 1995). 이러한 교육개혁안은 이후의 교육개혁 정책의 근간을 제시했다고 평가받고 있다. 특히 이때 도입된 고등교육 부문의 정책 과제로 대학설립준칙주의, 대학 정원 및 학사운영 자율화, 학부제, 대학재정지원평가 등 현재까지도 진행되고 있는 대학구조조정과 관련된 주요 내용을 포함하고 있다.

대학설립준칙주의는 대학의 자율화와 다양화라는 원칙에 입각하여 대학설립의 기준을 완화함으로써 특성화된 대학의 설립을 통해 대학교육의 기회를 확대하고, 사회적 인력 수요에 능동적으로 대처하도록 한다는 정책적 목표를 실현하기 위한 것으로 볼 수 있다. 대학설립준칙주의와 더불어 정부는 대학정원의 자율화를 통해 대학정원을 대학이 조정할 수 있도록 하였는데, 1996년에는 대학 정원 신청절차를 폐지하여 계열별 총 규모만을 결정 통보하는 포괄승인방식을 도입하였고, 1997년에는 여건을 갖춘 지방사립대학에 대해 증원 규모를 자율화하는 여건 연동제를 적용하였다.

한편 학사운영자율화를 위해 최소전공학점인정제, 복수전공제, 전공운영모형의 다양화 등을 중심으로, 학사제도운영 측면에서 정부가 대학의 자율성을 보장하는 규제완화와 대학이 학생의 선택권을 보장하는 수요자 위주의 제도개선이 이루어졌다. 학부제의 도입은 대학이 백화점식으로 학과를 설치 운영함에 따라 고등교육투자의 비효율성과 경영의 비효율화를 낳게 되고 시설·설비의 중복 투자가 조장되고 있다는 판단에서 학생모집단위를 2개 이상의 학과나 학부 중심으로 모집하는 것을 원칙으로 규정하고 복수전공을 제도화하도록 한 것으로, 1998년부터는 모집단위 광역화를 법제화하였고, 학부제도입을 장려하기 위한 대학재정지원과의 연계도 이루어졌다.

평가와 연계된 대학재정지원방식은 종래 형평성에 입각하여 균등 배분되던 재정지원사업을 포함하여 정부의 주요 정책의 추진기제로 정착되어 왔다. 이러한 정부의 재정지원평가는 이전 정부가 강력한 권위주의적 통치권력에 기반한 행정권한을 바탕으로 대학을 통제하던 방식으로부터 김영삼 정부가 갖고 있는 문민적 상징성과 탈규제적 자율화 추진의 정책기조와 맞물려 대학개혁을 추진할 수 있는 새로운 유인수단으로 도입되었다고 볼 수 있다(신현석, 2004).

문민정부에 이은 김대중 정부 시절의 고등교육 개혁은 사회 전 분야에 걸쳐 경쟁력 제고 차원에서 구조조정과 시장적 접근이 본격화되면서 효율성 중심의 경제논리가 고등교육정책 결정 및 집행의 동력으로 작용한 시기라 볼 수 있다(신현석, 2004). 이후 현재까지 정부가 대학개혁차원에서 추진한 대표적인 대학구조조정계획은 국립대학구조조정계획(1998년 12월), 국립대학발전계획(2000년 12월), 대학경쟁력강화방안(2003년 11월), 대학구조개혁방

안(2004년 8월) 등을 들 수 있으며, 이때부터 본격적으로 대학의 조직과 기능조정, 인력감축, 대학간 통폐합 등의 구조조정계획이 가시화되었다.

2. 특성화 정책

교육개혁위원회는 21세기 정보화·세계화·다원화 사회에 대비하여 대학의 능동적 역할의 중요성을 강조하였다. 정책 도입의 초기단계에서 대학 특성화 기반을 마련하기 위한 사전 조치로 학사모형의 다양화와 자율화, 대학입학전형의 자율화, 대학정원의 자율화, 국립대학 조직과 인사 운영 등의 자율화, 사학 운영의 자율성 확대 등 대학 자율화 확대조치가 취하여졌다. 그리고 각 지역의 특수성에 알맞도록 대학 특성화를 유도하기 위해 최소전공인정 학점제를 도입하였으며, 아울러 현장 중심의 실무와 이론을 겸비한 세계화·정보화 관련 전문요원을 양성하기 위해 학부 없는 별도의 단설 전문대학원 설치 등의 다양화·특성화를 위한 제도적 장치를 보완하였다(신철순 외, 2002). 그 외에도 대학 설립준칙주의 도입, 학부제 도입 등의 조치를 병행하여 추진하였다.

이러한 대학 특성화 정책은 대학간 기능 분화와 재정 투자의 효율성 차원에서 특정 대학의 특정 분야를 집중적으로 육성하여 궁극적으로 우수한 인재를 양성, 공급한다는 데 목적을 두고 있다. 이에 따라 교육부는 대학의 특성화를 통한 경쟁력 제고 및 교육연구능력 향상을 위해 각 대학의 노력 및 성과를 평가하고, 평가결과에 따라 차등적으로 재정을 지원해 오고 있다. 이를 위해 정부는 다양화·특성화대학기반조성(1994), 교육개혁추진우수대학지원(1996), 지방대학특성화지원사업(1997) 등을 추진하였다(반상진, 2002).

국민의 정부에서도 교육발전 5개년 계획(시안)(1999)을 통해 평가와 재정 지원의 연계를 통한 대학 특성화 추진 강화를 도모하고, 이를 위해 특성화 관련 세분화된 재정지원사업을 통합하여 종합지원 계획안을 수립한 바 있다. 이와 같이 정부가 여러 가지 형태로 대학 특성화 정책을 추진하여 왔음에도 불구하고, 대학들이 여전히 종합대학을 지향하고 있고, 수직적·수평적인 특성화가 이루어지지 않아, 국민의 정부에서는 대학의 특성화 유도와 평가 패러다임의 전환을 모색하였다(대한민국정부, 2001).

이러한 맥락에서 현재 노무현 정부는 기존의 공·사립대학 특성화 기반조성과 교육개혁우수대학 및 시설·설비확충 지원사업을 2003년부터 공·사립대학 특성화 지원사업으로 통합하여 추진하고 있다. 이와 같은 대학의 특성화 및 다양화 사업은 대학의 자율화 확대와 직접적으로 연계되어 있다. 자율성이 없는 상태에서는 개별 대학의 독자적이고 특색있는 교육목적 추구하고 기능 수행이 어렵기 때문이다.

3. 평가에 기초한 재정지원 정책

정부의 대학평가는 종류에 따라 목적이 다르지만, 대체로 행정 및 재정지원과 연계되어 있다는 공통점을 가지고 있다. 특히, 1990년대 후반 이후 정부는 대학 개혁을 위한 중요한 정책수단의 하나로 대학의 성과에 대한 평가에 연계한 재정지원정책을 추진하여 왔다. 앞서 언급한 여러 구조조정 및 특성화 정책의 실천 여부가 정부의 대학에 대한 재정지원의 기준

이 되어왔음은 물론이고, BK21사업과 최근의 NURI 사업에서도 정부는 대학들의 연구 생산성과 구조조정 및 산학연계에 기초한 특성화 전략 등을 기준으로 대학에 대한 재정지원을 차등화 함으로써 선택과 집중에 의한 대학의 경쟁력 제고에 주안점을 두고 있다.

일반적으로 교육부의 대학 재정지원 사업은 일반지원사업과 특수목적지원사업으로 구분할 수 있다. 일반지원사업이란 전체 대학이 재정지원 신청서를 제출하고, 교육부가 이를 평가하여 신청대학 모두에게 재정을 차등 지원하는 사업으로 대학기반 조성사업, 국립대 실험·실습기자재 확충사업, 공·사립대 시설·설비 확충사업이 이 범주에 속한다. 한편 특수목적사업이란 재정지원 신청 자격이 일부 대학으로 한정되거나, 평가결과 일부 우수대학을 선정하여 집중적으로 재정을 지원하는 사업으로 이공계 대학 연구소 기자재 첨단화 사업, 교육개혁 우수대학 지원사업, 지방대학 특성화 사업, 산업대 특성화사업 등 6개의 사업이 이 범주에 속한다. 그러나 2003년부터는 기존의 공·사립대학 특성화 기반조성, 교육개혁우수대학 및 시설·설비확충 지원사업이 공·사립대학 특성화 지원사업으로 통합되었다(김홍균, 2004).

4. 자율화 정책

해방 이후 우리나라 고등교육정책은 자율과 통제가 반복되는 규제정책과 밀접히 관련되어 있다. 해방이후 자유방임기를 거쳐 1960년대와 1970년대의 대학정책 통제기를 지나면서 대학정책의 자율화를 표방한 1980년대 이후 1990년대 후반부터는 적어도 정책의 기초는 대학정책 자율화라 볼 수 있다.

대학에 대한 외부 규제는 교육개혁 추진에도 걸림돌로 작용하고, 결과적으로 교육의 경쟁력을 낮추는 요인으로 지적되어 왔다. 이에 따라 1995년 5·31 교육개혁방안의 일환으로 교육규제완화방안이 제시되었고, 교육규제완화위원회를 설치하여 교육규제를 완화하는 노력을 기울여왔다. 범부처 차원으로 구성된 규제개혁위원회도 교육부문을 포함한 정부의 각종 규제를 개혁하는 데 크게 기여하였다. 이러한 맥락에서 교육개혁위원회가 교육수요자 중심의 교육정책을 표방하고 대학설립준칙주의를 채택하게 되면서 대학 설립이 자율화되었고, 아직까지 완전 자율화가 아닌 정원 자율화 방침의 차별화가 유지되고 있기는 하지만 대학 정원정책 역시 기본적으로는 대학에 자율조정권을 부여하는 방향으로 추진되고 있으며, 대학입시정책에서도 자율화 측면에서 많은 진전을 보게 되었다(김영철·이병식, 2002).

5. 지방대학육성 정책

문민정부 이후 추진되어 온 지방대학육성 사업으로는 지방 공과대학 중점지원사업(1994~1998), 지방대학 특성화 사업(1997~2001), BK21 지역대학 육성사업(1999~2005), 지방대학 육성사업(2000) 등이 있다. 특히, 2000년 12월에 계획된 지방대학 육성대책 사업은 교육인적자원부가 추진한 지방대학 육성을 위한 핵심정책이라고 할 수 있다(반상진, 2002). 그러나 2003학년도에 전국 1백99개 4년제 대학의 미충률은 9.4%로 전년도에 비해 5.6% 증가하였고, 이러한 비율은 계속 증가할 것으로 예측되며, 특히 지방

대학들의 경우 심각하다. 학생수 부족은 대학 재정의 고갈로 이어져 대학의 부실화를 초래하고 그에 따른 상당수 대학은 존폐위기의 절박한 상황에 처해 있는 실정이다. 한편, 청년취업난은 더욱 악화되고 있고, 수도권 대학과 지방 대학 간의 서열화된 양분구조와 지방 소재 대학 출신에 대한 차별적 취업 관행으로 지방대학의 공동화 현상이 갈수록 심해지고 있다(이두휴·고형일, 2003)

이러한 상황을 극복하기 위해 참여정부는 ‘초·중·고 교육은 공공성, 대학교육은 경쟁력 강화’라는 원칙을 세우고, 대학간 통폐합 등 특성화를 위한 구조조정을 추진하고 경영능력이 없는 대학에 대해 퇴출경로를 마련하는 등의 제도적 보완장치를 모색 중에 있다. 아울러 정부 출범 전부터 지방대학 육성 의지를 천명해 온 참여정부는 대학, 산업체, 지자체, 연구소 등이 연계한 권역별 대학특성화 사업을 추진하고 지방대학과 지역전략 산업과의 협력을 활성화해 지역 연구개발의 핵심주체로 지방대학을 육성하겠다는 청사진을 밝힌 바 있다(교육인적자원부, 2003). 특히 지방대 육성사업의 효율화를 위해 중앙정부는 인적자원개발회의를 중심으로, 지방단위에서는 지역혁신네트워크를 구축해 사업의 연계·조정을 강화하고 있다. 이러한 대책 가운데 대학별 자체 사업 계획에 대한 평가를 통한 재정지원사업을 추진하여 2002년도에 지방대학 육성사업을 신규사업으로 시행하여 500억원이 지원되었고, 2003년에도 500억원의 예산이 책정되어 있다. 또한 2003~2005년도 추진계획에서는 지방대 육성사업 예산을 단계적으로 확충한다고 밝히고 있다(이병식, 2005)

V. 고등교육 개혁에 따른 대학의 대응과 갈등

현재 대학정책은 세계화에 대응하여 고등교육 재정의 효율성을 높이고 효과적인 대학 구조조정을 통해 국가 경쟁력을 제고한다는 목표 하에 각국에서 보편적으로 추진하고 있는 대학개혁의 틀 안에서 추진되고 있다고 볼 수 있다. 이에 따라 국내 대학들은 지난 10여 년간 정부 정책에 부응하여 다양한 구조개혁을 단행하고 있다. 대학들은 실용중심 교육과정을 도입·확대하고, 산업계와의 연계를 강화해 나가고 있으며, 학과 및 전공간 통폐합은 물론 기관간의 통합을 모색하고 있다. 그리고 대학 내의 행정 및 인사관리체계에 기업경영방식을 도입하고 있고, 행정조직의 운영과 행정업무의 효율성 제고하기 위해 지배구조를 개선하려는 시도들이 이루어지고 있다. 현재 정부는 이러한 대학의 개혁의 노력을 재정 지원과 연계함으로써 대학에 대한 선택과 집중을 통한 구조조정에 박차를 가하고 있다.

그러나 이러한 개혁 정책들은 세계화 이념에 기초한 대학개혁이 지니는 일반적인 한계와 더불어 우리 대학들이 처한 독특한 상황적 특성에서 비롯된 다양한 갈등과 문제를 초래하고 있다. 이는 정책의 수립과 추진 과정이 국내 대학들의 현실적인 여건을 고려하지 못한 채 단기간의 성과를 기대하고 있다는 점에서, 그리고 대학개혁을 위한 여러 세부적인 정책의 목표와 수단들이 정책의 추진 과정에서 서로 상충된 방향으로 전개되고 있기 때문이다.

1. 책무성의 개념과 자율화의 한계

5·31 교육개혁안이 발표된 이후 대학개혁의 근간은 대학 자율화로 표방되어 왔다. 이는 대학의 학문적, 전문적 의사결정권을 인정하고, 이에 기초한 자기 혁신노력을 통해 대학이 그 책무를 다할 수 있도록 하기 위한 것이라 볼 수 있다. 원칙적으로 대학은 고유한 설립 목적과 이에 맞는 고유한 기능을 수행하기 위한 독자적인 조직과 문화를 발전시켜 가야한다. 그러나 최근 강화되고 있는 대학평가는 대학의 책무성에 대한 새롭고도 단일한 기준을 제시하고 있다. 이에 따라 자율성을 전제로 하는 대학 책무성의 개념이 경제사회에서 요구하는 기술주의적 성과지표로 대체되고 있는 것이다(Polster and Newson, 1998).

실제 대부분의 경우 교육부의 대학 평가지표에는 정책유도지표가 많이 포함되어 있고, 따라서 정부의 지원을 많이 받기 위해서는 평가지침에 따라 학교의 운영방침을 세워야 한다. 교육부의 평가지표는 학교의 특성에 따라 차등적으로 적용되기도 하지만 획일적으로 적용되기 때문에, 대학들은 지원금을 보다 많이 받기 위해 자체 학교의 특성을 반영한 발전계획을 세우기보다 획일적인 기준에 맞추어 발전계획을 세울 수밖에 없다(오옥환, 1999). 특히 재정이 빈약한 대학일수록 이러한 현상은 더 심각할 것이다. 따라서 현재 재정지원과 연계된 대학평가는 정부의 대학에 대한 새로운 통제수단으로 사용될 소지가 크며, 대학 자율화라는 대원칙에 위배되는 것이라 할 수 있다.

대학평가는 대학간 경쟁을 전제하고, 경쟁의 기준이 획일화되었을 때, 대학의 다양화와 특성화는 불가능하다. 실제 현재 진행되고 있는 대학의 구조조정 과정은 대학간 제도적 동형화(isomorphism) 현상을 보여준다. 이는 우리 대학들이 과거 양적 팽창기에 보여준 것과 같은 중복과 모방현상과도 유사하다. 따라서 최근 대학들간의 경쟁을 유도하는 중요한 수단으로 획일적인 평가를 활용하는 것은 대학의 특성화라는 목표에 역행하는 결과를 초래할 수 있을 뿐만 아니라 대학의 자율성을 침해하고 있다. 이러한 문제 때문에 최근 대학평가전담 기구를 신설하는 방안이 모색되고 있지만 모순되게도 평가기구를 교육인적자원부 산하에 신설하는 안으로 가닥이 잡혀가고 있다. 이럴 경우, 대학의 구조조정은 정부차원에서 행해지는 타율적 구조조정의 성격을 벗어나기 어렵고 이런 상황에서 대학의 책무성 논쟁은 의미가 없다.

2. 관리주의와 대학 구성원간의 갈등

현재 학생수의 증가, 학생 배경의 다양화, 국가와 사회의 강화된 요구, 대학에 대한 경영적 평가의 적용 등 급격한 변화는 대학을 더 이상 상아탑으로 내버려두지 않는다. 지식과 기술이 생산력의 중요한 기반이 될 때, 대학의 생산성은 국가 경제력을 결정하는 척도가 된다. 대학의 생산력 증대를 위해 현재 각국의 대학들이 대학의 운영에 관리주의 원칙을 도입하고 있고, 우리 대학들도 예외가 아니다. 이러한 변화는 대학과 정부 사이에, 그리고 대학 내에서도 구성원간의 갈등을 초래한다.

관리주의는 민간 기업의 관리 시스템과 기법을 공공 부문에 도입하여, 관리자의 책임을 강조하고 조직의 성과와 실적을 강화하려는 것으로(배용수, 2000), 이를 대학에 적용하는

것은 대학 내에 행정조직의 팽창이나 새로운 리더십의 유형을 도입하는 것을 넘어서서 대학의 활동을 교육보다는 일종의 비즈니스로 규정하는 것을 의미한다. 대학들의 이러한 움직임은 경제사회의 변화에 신속하고도 효과적으로 대응할 수 있도록 의사결정구조를 변화시켜야 한다는 주장 속에 반영되어 있는데(박세일, 2004), 이러한 변화의 특징은 대학 내 관료주의적 경향의 강화, 평교수들의 통제권 약화, 비정년 교수비율의 증가 등을 들 수 있다(Currie and Vidovich, 1998). 이와 같은 기업경영 방식의 도입은 대학 내 노동 대 관리라는 대립적 개념을 강화시킬 뿐이다.

한편 정부가 대학에 대한 지원을 차등화하고, 사회경제적 요구에 맞추어 대학의 재구조화를 유인하며, 산업과의 연계를 통한 수익의 창출과 혁신을 요구하는 상황에서 대학들은 기업과의 긴밀한 파트너십을 통해 더욱 경쟁적인 조직문화를 도입해가고 있다. 따라서 대학의 경영자나 교수 모두에게 시장성이 중요한 덕목이 되고 있어서 학교의 경영자들에게는 기업경영마인드가 강조되고, 교수들은 외부로부터 연구비를 유치하도록 강요받고 있다. 이러한 상황에서 과거 개인적 관심과 동료들의 평가에 의해 결정되던 연구주제들은 경제적 가치에 따라 평가받게 되고, 교수들은 자신의 학문적 관심보다는 대학과 시장의 요구에 심리적으로, 물질적으로 몰두하게 된다.

3. 기초와 응용, 교수와 연구 사이의 갈등

현재 대학개혁은 학생들의 다양한 필요를 충족시키기 위한 폭넓은 교육과정을 제공하는 하기보다는 학문의 현장성과 실용성을 강조하고, 산업현장에서 필요한 응용학문에 집중함으로써 단기적인 수익에 집착하여, 결과적으로 사회과학, 인문학, 문화예술 분야의 위축을 초래하고 있으며, 대학의 교육기능과 연구기능간의 갈등을 초래하고 있다.

대학과 산업 간의 새로운 파트너십의 결과로 응용학문 중심의 지식 생산 양식이 강조되고 있고(Gibbons, et al., 1994), 이러한 시장중심의 조건 하에서는 지식, 특히 과학 기술과 혁신 부분에서의 지식은 기업형 연구에 가치를 두어 재구성되고, 시장에서의 상품성으로 평가받게 된다. 따라서 전통적인 학문적 자유의 추구는 수익을 창출할 수 있는 활동들과 갈등 관계에 놓이게 된다. 학문적 활동에 대한 보상은 기업과 같은 기준으로 이루어지게 되며, 예산에 대한 책무성의 강조는 조직의 공공선을 지향해야 하는 대학공동체에 대한 관념을 손상시키고 있다. 일례로 BK21사업은 국가와 대학 내부의 재정지원 여부에 따라 학문 사이에 이중구조를 형성하였다. 특정 분야에 대한 강조가 다른 분야의 위축을 초래할 수밖에 없는 현실에서 순수기초학문보다 응용학문이 강조되고, 교양교육은 전공교육에 밀려 축소되고 있다. 그러나 인문학은 다양한 학문 발전의 토대가 되며, 과학기술이 아무리 발달하더라도 과학기술의 운용을 위한 이념과 철학을 정립해주고 가치관을 설정해주기 때문에 그 중요성을 간과할 수 없다.

한편, 계량화된 평가지표들은 국제 학술지에 게재되는 논문의 편수 등을 개별 대학의 수준을 가늠하는 중요한 준거로 삼고 있어, 국제 학술지에 게재하는 것이 무의미한 영역에서조차 같은 기준이 적용되며, 국제 학술지의 등급이 일부 선진국에 편향되어 있기 때문에 학문적 중속성이 심화되고(오욱환, 1999), 이러한 상황에서 교수들은 학생 교육보다는 연구

에 치중하게 되어 교수는 부담이고 연구는 기회라고 생각하는 풍토가 확산되고 있다. 대학의 연구개발 성과의 중요성이 강조되는 지식기반경제에서는 교수들의 연구 실적이 대학의 생산성을 평가하는 중요한 기준이 되고 있기 때문에, 대학은 교수들을 그들의 생산성을 지표화하기 용이한 연구 실적에 의해 평가하고, 결과적으로 교수들이 교육보다는 연구에 치중할 수밖에 없는 상황을 초래하고 있는 것이다. 그리고 이러한 상황은 기존에 상대적으로 연구기반이 취약한 대학과 그러한 대학의 교수들에게는 더욱 큰 부담으로 작용하고 있다.

4. 경쟁과 평가의 공정성 문제

1998년 이후의 대학구조조정은 IMF 구제금융사태의 직·간접적인 여파로 시작되었다. 이윤추구를 목적으로 하는 기업 뿐 아니라 교육기관인 대학도 목적은 다르지만 구조조정의 대상이 되었고, 구조조정의 진행은 고등교육개혁정책의 일환으로 정부주도하에 진행되었다. 현재 정부는 대학수를 대폭 감축하여 국가 차원의 고등교육재정 투자의 효율성 제고와 대학단위의 규모의 경제 실현을 통한 경영합리화를 기대하고 있다. 그러나 대학 수의 감축이나 통폐합 정책 등 구조조정 정책들이 대학들의 공감을 얻지 못하는 것은 그간 대학의 무분별한 양적 팽창이 정부 실책의 결과에서 비롯된 부분이 적지 않기 때문이다. 일례로 대학설립준칙주의는 대학을 다양화, 특성화한다는 목표와 달리 부실한 대학들을 양산하였다(박부권, 1999).

이러한 상황에서 구조조정을 위한 대학간 경쟁체제의 도입은 서로 입장을 달리하는 대학간 혹은 대학 내 구성원들의 갈등을 첨예화 하고 있다. 오랜 역사를 통해 시장에 적응해 온 미국의 대학들과 달리 우리 대학들은 아직 한번도 본격적으로 시장경쟁에 노출된 경험이 없다. 더욱이 시장은 구조적으로 불평등한 권력관계에 기초한 제도로서(Bakker, 1994), 현재 시장에서 새로운 비교우위를 점하기 위한 대학들간의 경쟁은 전통대학과 신설대학간의 공정한 경쟁을 보장하지 않는다(Yeatman, 1994).

한국의 대학들의 등록금에 대한 높은 의존도는 시장원리의 적용과 현재 한국이 처한 경제적 어려움으로 인해 당분간 바뀌지 않을 것으로 전망된다. 이러한 상황에서 정부는 대학간의 경쟁을 통해 교육자원 활용의 효율화를 도모하고, 교육의 질 제고를 통한 책무성의 강화를 위해 대학에 대한 평가가 강화하고 있다. 그러나 이러한 정책은 실제 자원의 제약으로 인해 교육과 연구의 여건이 악화되고 있는 많은 수의 한국 대학들의 현실을 감추고 있다. 이러한 상황에서 개별 대학의 실정을 고려하지 않은 채 대학 구조조정을 위해 재정지원의 차등화와 같은 정책 수단을 사용하는 것은 대학간 경쟁의 공정성을 훼손하고 기존의 서열화 구조를 심화시킬 소지가 아주 높다. 수월성을 추구를 위해 대학사회에서 경쟁은 반드시 필요하다. 그러나 대학에 경쟁체제를 도입하기 위해서는 경쟁의 투명성과 공정성이 절대적으로 요구된다. 정부의 주도하에 타율적으로 이루어지는 경쟁에서 대학의 자율성과 공정성을 기대하기는 어렵다.

5. 경쟁력 강화와 균형발전의 조화와 갈등

현재 정부는 경쟁원리에 입각한 구조조정 정책과 병행하여, 지방대학의 육성을 통한 지역 균형발전을 정책을 추진하고 있다. 대학 구조조정의 목적은 대학의 생산성과 경쟁력 강화로 요약할 수 있다. 지역 균형발전 또한 전체 국가의 경쟁력 강화를 위해 반드시 필요한 요소이다. 그럼에도 불구하고, 지방대학의 경우에는 공동화 현상이 가속화되고 있고, 특성화하여 자생력을 키우지 못한다면 더 이상 국가로부터 보호받지 못하는 상황에 처해 있다. 지방대학의 부실이 우리나라 고등교육체제의 저변 약화를 초래한다고 할 때, 이에 대한 국가적 관심은 더욱 강화되어야 한다. 우리 지방대학의 문제는 지방대학의 특성화 유도 정책과 같은 대학 스스로의 변화 노력만으로는 해결할 수 없는 사회·문화적이고 구조적인 요인이 작용하고 있다(김안나, 2003). 따라서 지엽적이고 단기적인 처방으로 해결하려고 하기보다 국가가 적극 관여하여 육성 방안을 모색하는 것이 바람직하다.

그러나 현실적으로 지방대학의 육성은 전체 고등교육 시스템의 경쟁력 강화를 위한 구조조정 정책의 목적과 모순되기 쉽다. 나아가 지역산업과 연계한 지역대학 특성화 정책이 경우에 따라서는 대학들이 위치한 지역의 산업적 특성들 때문에 오히려 이들 대학들의 장기적인 경쟁력 강화에 부정적으로 영향을 미칠 수 있는 가능성도 높다. 더욱이 최근 국립대학의 통폐합을 통한 구조조정 논의가 활발한 가운데 대통령의 선거공약을 실천하기 위해 새롭게 국립대학을 신설하는 방안이 추진되고 있는 것은 정치적인 이유로 대학개혁 정책의 방향이 혼선을 빚는 단적인 예라 할 것이다.

VI. 결론 및 제언

지금까지 문민정부 이후 추진되어 온 고등교육 부문의 주요 정책들을 세계화라는 고등교육을 둘러싼 환경적 변화의 영향과 그간 대학의 양적 팽창과정에서 발생한 우리 대학의 구조적 문제와의 관계에서 분석하였다. 그리고 이러한 배경에서 도입된 주요 정책으로 구조조정, 특성화, 재정지원, 자율화, 지방대학 육성 관련 정책을 중심으로 그 추진 과정에서 나타난 대학의 갈등과 관련 정책의 현안을 논의하였다. 각각의 정책들의 성과와 문제점들에 대한 분석은 개별 정책들의 목표와 관련하여 보다 세밀한 분석과 논의가 필요하지만, 이 논문에서는 그보다는 고등교육 개혁의 커다란 흐름을 세계화에 따른 대학교육개혁이라는 보편적인 맥락에서 논의하고, 그 전체적인 방향과 특징 및 우리나라 대학들이 처해있는 여건의 특수성으로 인해 야기되는 주요 갈등을 점검하는 차원에서 논의함으로써 큰 틀에서의 정책적 방향성과 문제점을 검토하였다.

세계화에 따른 고등교육정책 변화의 특징은 정책형성에 있어서 World Bank와 OECD 같은 국제경제기구들의 영향력이 확대되고 있다는 점이다. 이들의 개도국정부에 대한 시각은 부패와 무능이다(Mosley et al., 1991). 따라서 관리주의, 민영화, 탈규제화, 세계경제로의 통합을 위한 전략들이 고등교육 재정의 효율성을 확보하고 공적 자금의 지출을 줄일 수 있는 방법이라 권고하고 있다. 우리 고등교육의 논의에서도 당면한 고등교육의 문제점을 해결

하기 위한 방안으로 자율화와 책무성에 대한 요구가 높아지고 있다. 이는 우리 대학들이 정부의 각종 규제 속에서 사회적 변화의 요구에 신속성 있게 반응하지 못한 채 양적인 성장 모델을 추구한 결과, 외환위기 이후 경제 성장속도의 둔화, 대외개방과 세계화에 따른 노동 시장 유연화 등에 효과적으로 대처하지 못하였기 때문이다. 따라서 최근의 고등교육 개혁은 대학의 사회경제적 기여도를 높이기 위한 다양한 전략들을 중심으로 진행되고 있고 이러한 정책들이 그간 안일하게 운영되어 온 우리 대학들의 체질을 개선하는 데 서서히 가시적인 성과들을 보여주고 있는 것이 사실이다.

그러나 앞서 논의한 바와 같이 대학개혁 과정에서 대학들이 당면하게 된 다양한 문제들과 이와 관련된 정책의 현안들은 기존의 대학의 문제를 해결하기 위해 도입된 정책들이 또 다른 새로운 문제들을 초래하는 결과를 가져올 수 있음을 보여주고 있다. 현재 자율화, 다양화, 특성화 등을 통한 대학의 경쟁력 제고라는 대학개혁의 대전제는 대부분의 대학들의 공감대를 형성하고 있다. 그러나 각론으로 들어가 개별 정책들이 추진되어 온 과정을 보면, 당초 정책의 목표와는 다른 결과를 초래하거나, 관련 정책들간에 갈등이 나타나고 있음을 알 수 있다.

그 일차적인 이유는 각 정책들이 우리 대학의 실정을 충분히 고려하지 못한 채 일관성 없이 추진되어 왔기 때문이다. 정부는 사회와 대학의 현실을 고려하지 않은 채 교육 문제를 획기적으로 개선하려는 단기적인 정책을 펴왔다. 정책은 현실에 근거해야 한다. 따라서 정책을 입안할 때에는 대안보다 현실 분석이 먼저 그리고 철저하게 이루어져야 한다. 그럼에도 불구하고 그간 많은 정부 정책들이 개별 대학의 현실을 무시한 채 획일적으로 추진되어 여러 가지 부작용을 초래하였으며, 그 때마다 정책의 대상인 대학들에게 책임을 전가하여 왔다. 일례로 현재 구조조정의 위기에 처해 있는 소규모 신설 대학들은 정부의 대학설립준칙주의에 따른 무분별한 대학 양산의 결과이다. 따라서 현재 노동시장에서의 인력 수요공급의 불일치 및 이들 대학들의 파산으로 초래될 우리 고등교육 시스템의 손실은 일차적으로 불과 10년 후의 일을 내다보지 못하고 정책을 입안한 당국의 책임이 크다. 따라서 향후 정책 책임자들은 자신들의 임기 내에 드러날 수 있는 단기적이고 획기적인 변화에 집착하기보다는 객관적인 현실분석에 기초하여 대학과 국가발전을 위해 의미있는 변화를 이끌어 낼 장기적인 발전계획에 의거한 정책을 수립하여야 한다.

다음으로 정책의 목표와 수단간에 모순이 발견되는 경우가 많다는 사실도 간과되어서는 안 된다. 예를 들어 대학 자율화라는 원칙에도 불구하고 대학에 경쟁체제를 도입하기 위해 국가가 대학개혁을 주도하고 있는 상황에서는 정책이 일관성 있게 추진되기 어렵다. 대학평가에 의해 대학 특성화를 유도하겠다는 전략은 일률적인 평가 기준이나 방식의 적용으로 특성화가 오히려 획일화를 조장하는 결과를 가져왔다. 평가와 연계하여 재정지원을 차별화하는 정책은 재정 구조가 취약한 사립대학들에 큰 영향을 미친다. 평가결과에 학교에 대한 지원을 결부시킨다거나 평가 결과를 공표하여 학교의 대외적인 신임도에 영향을 미치는 경우에 각 대학은 평가에 사활을 걸게 된다. 이에 따라 대학은 자율성을 유지하기 어렵게 되며 평가자들이 제시하는 기준에 학교의 운영과 학사를 맞추는 수밖에 없다. 특히 교육부가 권장하는 정책을 채택했는지 여부를 평가기준으로 설정하는 경우, 그러한 권장사항은 실제로 있어서는 강제성을 띤 규제로 작용하게 된다. 뿐만 아니라 대학의 평가기준에 따라 예산지원이 차등 지급되면, 현재 기준으로 어려움을 겪는 대학들은 평가에 불리할 수밖에 없으므로

예산지원도 많이 받지 못하는 악순환이 계속될 수 있다. 따라서 대학평가정책의 기본 방향이 개별대학의 자율성 신장을 극대화하는 방향으로 재설정되어야 하고, 평가의 기준 및 방법 등도 이러한 방향에 따라 재정립되어야 한다. 국가에 의해 유도된 자유경쟁 체제는 이미 본래의 의미를 상실한 것이며, 오직 통제 수단으로만 작용할 뿐이다.

그리고 현재 대학에 대한 비판들은 한국 대학교육의 경쟁력이 약한 것이 교육재정의 기반이 취약한데서 발생하였다는 사실을 간과하려 하고 있다. 우리나라 고등교육의 약 80%를 차지하고 있는 사립대학들의 재정구조가 매우 취약해서 운영수입의 3분의 2정도를 학생 등록금에 의존하고 있다는 것은 주지의 사실이다. 이와 같이 재정적인 기반이 열악한 상황에서 대학의 다양화와 특성화를 강조하는 것은 소수 대학에 대한 선택과 집중 투자의 논리를 강화할 뿐이다.

최근에 흔히 세계 우수 대학과의 비교를 통해 한국 대학의 경쟁력이 낮다는 비난의 목소리가 높지만, 이러한 비교가 현실적으로 무의미하다는 것은 미국 하버드 대학의 예산이 우리나라 전체 대학의 예산보다 크다는 사실을 보아도 알 수 있다. 따라서 현재 이들에 버금가는 대학의 생산성을 기대할 수는 없는 것이다. 이러한 상황에서 단지 대학에 기업 경영의 원리를 도입한다고 해서 재정의 효율성이 담보되고 대학의 생산력이 향상될 수 있을지 의문이다. 이는 오히려 대학의 관료주의 풍토만을 강화할 가능성이 높다. 뿐만 아니라 현재 우리 대학들의 여건으로는 명실상부한 연구중심 대학으로 성장할 대학이 몇 개나 되는지 의문이다. 연구조원 하나 변변히 없는 열악한 연구여건에서 교수들은 과중한 부담 속에 실적 부풀리기에 열중하고 있다.

대학들은 현재 교육 수요자의 요구에 부합하는 방향으로 변화되어야 한다는 데 인식을 같이 하고 있으며, 이와 관련하여 현재 교육인적자원부에서 추진하고 정책사업들의 기본 방향에 기본적으로 공감하고 있다. 그러나 정부의 대학 지원정책이 이상적인 정책적 구상만 있을 뿐 실질적인 지원책이 미흡하다는 데 대다수의 의견이 모아지고 있다(김안나 외, 2004). 따라서 보다 현실적인 지원대책이 시급하다. 그리고 무엇보다도 고등교육에 대한 투자가 확대되어야 한다. 현실적으로 획기적인 정부 투자 확대가 어렵다면, 대학들이 자체적으로 재정을 확충할 수 있도록 보다 많은 자율권을 주어야 한다. 사립대학의 재정 확보와 관련해서는 국가가 사립대학 운영에 부족한 재정을 보조하는 정책을 추진하든지 아니면, 사립대학들이 재정적으로 자립할 수 있도록 재원 확보에 관련된 각종 규제를 철폐하거나 완화하는 정책방향을 견지해야 할 것이다.

마지막으로 경쟁 모델의 성공적 정착은 공정한 경쟁의 여건이 마련되었을 때에만 가능하다는 사실을 잊지 말아야 할 것이다. 경쟁이 자동적으로 생산력의 향상을 보장하지 않는다. 특히 경쟁의 공정성이 담보되지 않은 상태에서의 경쟁은 생산력을 향상시키기보다는 더욱 소모적인 방향으로 진행될 소지가 높다. 미국과 같이 대학의 설립과 폐지가 상시 일어나고 있는 나라와 달리 정부의 지원이 뒤따르지 않는 대학 구조조정은 대다수의 대학, 특히 사립대학들의 위기로 이어질 것이며, 이는 우리 고등교육 시스템 전체에 심각한 영향을 줄 수 있다. 정부는 개별 대학의 경쟁력 강화 차원에서 만이 아니라 전체 고등교육의 시스템 강화 차원에서 전략을 구상해야 한다. 이를 위해 정부는 이미 상당히 경쟁력을 갖추어 가고 있는 대학에 대해서는 보다 과감하게 자율권을 보장하고, 그렇지 못한 대학들에 대해서는 경쟁에 참여할 수 있는 여건을 형성하도록 지원하는 정책을 구상하여야 한다.

참 고 문 헌

- 교육개혁위원회(1995.5). 세계화·정보화시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(Ⅰ). 제 2차 대통령보고서.
- 교육인적자원부(2000.12) 국립대학 발전계획.
- 교육인적자원부(2002.12). 국가인력수급 중장기 전망과 과제. 교육인적자원분야 장관회의 자료.
- 교육인적자원부(2003.11). 소득 2만불 시대의 도약을 위한 대학경쟁력 강화방안.
- 교육인적자원부(2004.8). 대학경쟁력 강화를 위한 대학 구조개혁 방안.
- 교육인적자원부(2004.12). 대학구조개혁 재정지원 방안.
- 교육인적자원부·한국교육개발원(2003). 교육통계연보.
- 권기욱(1998). 대학 구조조정 및 경영 합리화 방안 연구. 고등교육연구, 10(1), 191-214.
- 김안나(2003). 대학입학 수능 성적 분포의 변화 추이를 통해 본 고등교육의 서열화 구조. 교육사회학연구, 13(3), 65-83.
- 김안나·이병식(2004). 한국 고등교육의 보편화에 따른 대학 재구조화의 현황과 정책 방향. 한국교육, 31(2), 415-440.
- 김안나 외(2004). 고등교육 보편화에 따른 고등교육 재구조화 및 질 제고 방안. 한국교육개발원 연구보고서.
- 김영철(2004). 고등교육분야의 규제개혁 방안. 자율과 책무의 대학개혁. 교유개혁포럼 자료집. 한국개발연구원.
- 김영철·이병식(2002). 교육규제개혁의 국제동향 분석. 한국교육개발원 연구보고서.
- 김홍균(2004). 대학평가제도의 개선 방안. 자율과 책무의 대학개혁. 교유개혁포럼 자료집. 한국개발연구원.
- 대한민국정부(2001). 국가인적자원개발기본계획: 사람, 지식, 그리고 도약.
- 박부권 외(1999). 대학설립 준칙주의의 성과분석 및 개선방안 연구. 교육부 정책연구보고서.
- 반상진(2002). 대학 특성화 및 지방대학 육성 정책. 국민의 정부 교육정책의 평가(2002 한국교육평론). 서울: 한국교육개발원. 자율과 책무의 대학개혁. 교유개혁포럼 자료집. 한국개발연구원.
- 박세일(2004). 대학개혁의 기본 방향: 철학과 원칙.
- 배용수(2000). 신관리주의의 한국적 적실성. 한국행정학보, 34(2), 23-38.
- 신철순 외(2002). 고급인력양성을 위한 대학경쟁력 강화방안연구. 대통령자문교육인적자원 정책위원회 정책연구보고서.
- 신현석(2004). 대학 구조조정의 정치학: 역사적 분석을 통한 신제도주의적 특성 탐색을 중심으로. 한국교육정치학연구, 11, 90-120.
- 오욱환(1999). 미국 고등교육 경쟁력의 배경. 비교교육연구, 9(2), 1-37.
- 이두휴·고형일(2003). 대학서열체계의 공고화와 지역간 불균등발전. 교육사회학연구, 13(1), 191-214.
- 이병식(2005). 누리사업단 선정의 영향요인 및 평가자 배경변인에 따른 평가결과의 차이 분석. 교육행정학연구, 23(1), 397-417.
- 이영·반상진(2004). 정부의 대학재정 지원제도. 자율과 책무의 대학개혁. 교유개혁포럼 자

- 료집. 한국개발연구원.
- 이종재(1999). 한국고등교육의 기능분화에 대한 연구. 한국대학교육협의회.
- 황홍규(2002). 지식기반사회의 대학의 역할과 기능. 전문대학과 대학교에서의 평생직업교육체제 구축 및 운영 방안. 한국직업능력개발원 공청회 자료집.
- Bakker, I.(1994), *The Strategic Silence: Gender and Economic Policy*, London: Zed Books and North-South Institute.
- Bloom, D.(2002), *Mastering Globalization: From Ideas to Action on Higher Education Reform*, Presented at University of Laval conference, September 18-21, 2002, Quebec, Canada.
- Currie J. and J. Newson (eds.) (1998). *Universities and Globalization*. London: Sage Publications.
- Currie J. and L. Vidovich (1998). Micro economic Reform through Managerialism in American and Australian Universities. In Currie J. and J. Newson (eds.) (1998). *Universities and Globalization*. London: Sage Publications.
- Gibbons M. et al. (1994), *The New production of Knowledge*, London: Sage.
- Levine, H. M.(1991). "Raising productivity in higher education." *Journal of Higher Education*, Vol. 62, No. 3, pp. 241-62.
- Mosley, P. et al., (1991), *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*, Vol. 1: Analysis and Policy proposals, London: Routledge.
- Kerr, C.(1992). *The Uses of the University*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- OECD (2000), *The Globalization of Education and Training*, Paris: OECD.
- Poster and Newson (1998). Don't Count your Blessings: The Social Accomplishments of Performance Indicators. In Currie J. and J. Newson (eds.) (1998). *Universities and Globalization*. London: Sage Publications.
- Rust, Val and Anna Kim(1997). Free Trade and Education. In Cummings W. and N. McGinn(eds.), *International Handbook of Education and Development*, New York: Pergamon Press.
- Sadlak, J.(1998), Globalization and concurrent challenges for higher education, In Scott, P (ed.), *The Globalization of Higher Education*, UK: The Society for Research into Higher Education and Open University Press.
- van Ginkel, Hans(1995), University 2050: the organization of creativity and innovation. *Higher Education Policy*, Vol. 8, No. 4, pp. 14-8.
- Varghese, N. V.(2002), *Private Higher Education: Issues and Prospects*. UNESCO, IIEP.
- Wells, A. et al.(1998), Globalization and Educational Change, In A. Hargreaves et al. (eds.) *International handbook of Educational Change*, London: Kluwer Academic Publishers.
- Yeatman, A. (1994), *Postmodern Revisionings of the Political*, London: Routledge.