

# 글로벌 대학 경쟁력 제고 전략과 지속가능한 재정투자 방안

연구책임자 | 변 기 용(고려대)



**교육과학기술부**  
MINISTRY OF EDUCATION, SCIENCE AND TECHNOLOGY

# 글로벌 대학 경쟁력 제고 전략과 지속가능한 재정투자 방안

연구책임자	변 기 용(고려대)
공동연구원	신 현 석(고려대)
	이 석 열(남서울대)
	나 민 주(충북대)
	남 수 경(강원대)
연구보조원	남 미 자(고려대)
연구협력관	이 진 화(교과부)



**교육과학기술부**  
MINISTRY OF EDUCATION, SCIENCE AND TECHNOLOGY

이 연구는 교육과학기술부의 지원에 의해 수행된 것입니다. 본 연구에서 제시된 정책대안이나 의견 등은 교육과학기술부의 공식의견이 아니라 본 연구진의 견해를 밝힙니다.

## 연구 요약

본 연구에서는 최근 출산율의 급격한 저하와 고령화, ICT 환경의 급변에 따른 지식기반사회의 성숙, 세계화의 진전 등 사회변화 추세에 대응한 대학의 교육과 연구의 질제고 및 발전을 위한 종합적인 틀과 전략을 제시하기 위해 현 정부의 고등교육 정책에 대한 성찰적 회고 및 진단을 통해 향후 고등교육 정책의 기틀을 마련하고자 하였다. 특히, 중기적 관점에서 향후 고등교육 정책의 방향설정과 개선을 위한 고등교육정책 환경 변화와 시대적 요구에 대응하도록 미래지향적인 발전전략을 제시하였다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위하여 각종 문헌, 선행연구, 정부정책 문서 및 다양한 논문 등을 체계적으로 고찰하였으며, 이명박 정부의 고등교육 정책에 대한 성찰적 회고와 평가를 통해 시사점을 도출하였다. 또한 세계 주요국의 대학개혁과 발전 전략을 보다 실증적으로 탐색하였고 미래사회의 환경 변화와 정책 현실에 맞게 고등교육 발전의 의미를 재개념화하였으며, 이를 바탕으로 향후 지속가능한 고등교육발전이 이루어질 수 있도록 차기 정부에서 추진해야할 고등교육 정책을 총체적으로 논의하였다. 이러한 연구 결과를 요약하면 다음과 같다.

### 가. 이명박 정부의 고등교육 정책 개관

이명박 정부의 고등교육 정책은 신자유주의를 기반으로 한 ‘자율과 경쟁’과 ‘국가 개입 및 지원’의 두 가지 원칙을 조화롭게 구현하고자 하였으며, 역대 정부와 비교해 볼 때, 그 어느때보다 신자유주의 정치철학을 확고하게 실행하였다. 이명박 정부의 고등교육정책의 핵심 키워드는 (1) 대학 자율과 경쟁의 강조, (2) 자율역량 강화 및 효과적 경쟁 인프라 구축을 위한 국가개입으로 요약할 수 있다. 대표적인 고등교육정책으로 BK21을 들 수 있으며, 그 밖에 교육역량강화사업, 학교교육 선진화사업, WCU 등이 있다. 이명박 정부는 고등교육과 관련된 정책의 실행에 있어서 선택과 집중을 통한 발전을 유도하고자 하였다. 이명박 정부 초기에 대학입시 자율화에 우선적 초점을 맞추어 대교협에 관련된 업무를 이관하여대학 자율화의 기반을 마련하였으며, 대학입시의 자율화의 관점으로 해석될 수 있는 대학입학사정관제를 대폭 확대하여 2008년 40개교 4,476명으로 늘렸다. 또한 대학의 특성에

맞추어 특색있는 학부교육의 역량을 스스로 찾아 계획을 수립하도록 하기 위한 대표적인 정책 사업으로 대학교육역량강화사업과 ACE사업을 시행하였다. 이명박 정부의 고등교육 정책을 종합해보면, 대학의 자율화 및 다양화, 그리고 사업의 효율성 강조의 관점으로 정책이 추진되었다고 볼 수 있다. 그러나 이명박 정부는 대학의 자율성을 강조하면서도 총장직선제 폐지, 서울대 법인화, 부실대학 퇴출 등 개별 대학 역량강화를 위한 국가의 적극적 개입을 강화하였다. 이 과정에서 이해당사자들의 합의를 이끌어내지 못하고 정부주도적으로 정책이 추진된 측면도 있다.

## 나. 이명박 정부의 고등교육정책의 진단 및 평가

이명박 정부의 고등교육 정책 가운데 영향력이 큰 대표적인 정책들을 제도적 차원과 재정지원의 차원으로 나누어 분석하였다. 제도적 차원의 고등교육 정책으로는 ①입학사정관제, ② 대학정보공시제, ③ 대학구조개혁을 들 수 있으며 재정적 차원의 정책으로는 ④ 등록금부담 완화(학자금 대출 및 국가장학금), ⑤ 재정지원 방식의 변화를 들 수 있다. 이명박 정부의 대표적인 고등교육정책에 대한 평가 결과를 간단히 요약하면 다음과 같다.

### 1) 입학사정관제

입학사정관제도는 대입전형의 자율권을 부여하고 입시경쟁을 완화하기 위한 방편으로 모색하였으며, 대입 3단계 자율화 방안을 중심으로 이루어졌다. 입학사정관제도는 획일적 선발 방식에서 벗어나 학생의 잠재력, 대학의 설립이념 및 모집단위 특성 등 다양한 요소를 고려하여 학생을 선발하도록 하여 학생 자신의 역량과 잠재력을 키우고 올바른 인성을 갖춘 인재를 선발하고자 하는 정책이다. 이명박 정부에서는 입학사정관제를 주요 대학 입시 정책으로 하여 2008년에 40개 대학을 선정하여 지원하던 것이 2012년에는 122개 대학으로 대폭 확대되었으며 2012년도 총 모집인원의 10.5%가 입학사정관제 전형으로 선발되었다. 입학사정관제도를 통하여 그 동안의 점수 위주의 경쟁이 고착화된 우리나라의 교육환경에서 잠재력과 인성 및 창의력을 평가하고, 이러한 과정을 학생부에 기재함으로써 공교육 활성화를 기대하였으나 입학사정관의 전문성 문제, 평가의 공정성과 신뢰성 확보의 문제

에 대한 논란이 지속적으로 제기되고 있다.

## 2) 대학정보공시제

대학정보공시제는 대학의 자율성을 보장하는 동시에 책무성을 확보할 수 있도록 하는 제도로서, 대학의 기본적인 운영상황, 교육환경, 여건 등에 관한 주요한 정보를 정보 열람 청구 없이 적극적으로 제공하도록 하는 것이다. 대학 정보공시제는 초·중·등 교육기관과 별도로 대학교육협회의 대학정보 공시센터에서 주관하여 시행되고 있으며 2008년 12월에 대학알리미 사이트가 오픈되었다. 또한 공시되는 정보들을 활용하여 대학평가 및 인증과 연계함으로써 대학의 투입-과정-산출의 과정을 통합적으로 관리할 수 있게 되었으며, 실제로 정부는 재정지원사업을 대학정보공시제의 지표와 자료에 연동하여 결정하고 있다.

## 3) 대학구조개혁

대학 구조개혁은 국립대학과 사립대학으로 나누어서 살펴볼 필요가 있다. 사립 대학 구조개혁 논의는 반값등록금 논의가 확장되었던 2011년에 본격적으로 촉발되었으며, 최소한의 교육의 질을 담보하지 못하는 부실대학들을 선정하고 이들 대학에 대해 정부재정지원 중단, 대출제한, 퇴출대상 대학에 대한 컨설팅, 퇴출의 단계로 시행되었다. 대학구조개혁은 정량적 틀과 단순명료한 지표를 통한 로드맵을 제시함으로써 상대적으로 경쟁력이 떨어지는 대학에 경각심을 주어 교육의 질관리 및 경쟁력을 강화를 유도하였다. 실제로 지난해 정부재정지원 제한대학으로 지정되었던 43개의 대학 가운데 21개교가 지표개선 노력 등을 통해서 재정지원 제한 대학에서 벗어난 것으로 보고되었다. 정부의 적극적인 정책 추진을 통해서 1차적 구조조정의 목적을 달성하는데는 상당한 성과를 이루었으나, 보다 본질적인 대학 교육의 질 개선에 대한 정책적 비전이 부재하다는 문제점을 안고 있다. 따라서 사립대학의 진정한 구조개혁을 위해서는 단기적 접근과 중장기적 접근이 필요하며, 단기적으로는 기존의 방식이 유용할 수 있으나 중장기적 접근은 개별대학의 경쟁력 강화에 초점을 맞추어 대학의 자율적 역량 강화를 위한 정책을 수행할 필요가 있다. 국립대학 구조조정은 국립대 법인화, 총장직선제 폐지, 국립대 통폐합, 대학 운영 성과목표제 등으로 요약될 수 있으며, 일부 성과를 거두기도 했으나 지나치

게 정부주도로 이루어졌다. 먼저 국립대학 법인화와 관련해서 외형적으로는 서울대 법인화에 성공했지만, 법인화를 통해 달성하고자 했던 상위 목표의 성취여부는 시일을 두고 평가할 필요가 있다. 둘째, 2011년부터 이명박 정부는 국립대학 지배구조 개선을 위해 우선적으로 총장직선제 폐지를 추진하여 관철해 내었으나, 그 과정에서 정책추진과 관련 대학현장의 다양한 이해당사자들간의 자발적 참여를 이끌어 낼수 있는 합의를 도출하는데는 성공하지 못한 것으로 보여진다. 따라서 총장직선제 폐지 그 자체가 목적이 되지 않도록 향후 추진 정책이 정부의 당초 의도에 부합하게 시행되고 있는지를 지속적으로 모니터링할 필요가 있다.

#### 4) 등록금 경감방안

우리나라의 대학 등록금 문제는 IMF이후 지속적으로 주요한 정책의제로 다루어졌으며, 2011년 ‘반값등록금’으로 재점화되었다. 등록금 경감을 위해서 이명박 정부는 2009년에 학자금 지원 사업을 위한 한국장학재단을 설립하고, 2010년도에는 한국형 소득연계 학자금대출제도인 ‘든든학자금’을 도입하였으며 든든학자금을 포함하여 국가 장학사업의 총 규모가 2007년 대비 약 20배 수준으로 확충하였다. 이러한 대학생 학자금 지원 확대와 더불어 2010년 고등교육법 개정으로 등록금 인상을 상한제 및 등록금심의위원회 도입 등을 대학 등록금 책정의 합리성과 투명성 제고를 위한 제도 개선 노력도 함께 하였다.

#### 5) 대학의 재정지원방식

이명박 정부의 대학 재정지원 방식은 5.31교육개혁 이후 이어져 온 경쟁을 통한 선별적 지원의 방식으로 비교적 일관성 있게 수행되어왔으며, 기존의 사업단 중심의 재정지원방식이 유지되어왔다. 다만 수식형 총액배분 방식을 도입하여 2008년에 교육역량강화사업에 적용하고 교수, 연구자 및 학생중심의 재정지원을 확대한 것이 특징적이라고 할 수 있다. 이전 정부에 비해 고등교육 재정지원 규모가 크게 늘어났으며, 대표적인 재정지원 사업으로 대학교육역량강화사업, 2단계 BK21, 그리고 WCU를 들 수 있다.

## 다. 주요국가의 고등교육개혁과 발전전략

미국, 영국, 호주 및 일본의 고등교육 개혁동향을 살펴보았다. 미국의 고등교육 개혁 방향은 크게 고등교육 접근성 확대와 고등교육기관의 책무성 확보라는 두 가지 측면에 초점을 맞추고 있었으며 이를 위해 적극적으로 장학금 및 학자금 정책을 추진하고 노동시장과의 연계를 강조한 커뮤니티칼리지의 직업교육을 통한 대학교육 수요자의 저변을 확대하고자 하였다. 영국의 경우에도 고등교육 기회의 확대와 철저한 질관리 및 효율성 제고를 주요한 개혁방향으로 삼고 있었으며, 특히 대학정보 공개를 강화하여 학생선택권을 통한 경쟁력 확보 전략과 지속가능한 재정 확충을 위한 지역사회와의 연계를 강조하였다. 호주의 고등교육 정책은 사회적 소수자의 고등교육참여를 통해 공정사회 구현을 실현하고자한다는 점이 특징적이며, 고등교육에 대한 질적 제고를 위해서 질관리 기준으로 TEQSA를 활용하고 있었다. 일본의 고등교육은 평가제도의 근본적 개혁을 통해서 질 보증을 촉진하고자 하였다.

영국, 호주, 미국 및 일본의 주요국의 고등교육개혁에 있어서 가장 큰 방향은 수요자 요구 중심이었다. 지식기반사회에 접어들면서 고등교육이 확대되었고, 이에 따라 고등교육 이수자가 노동시장에 유연하게 이동할 수 있도록 하는데 초점을 두고 있음을 알 수 있었다. 이에 따라 대학교육의 형태도 과거의 홈볼트식 상아탑적 대학에서 노동시장에서 요구하는 기술과 역량 중심으로 변화되고 있다. 또한 정부의 막대한 재정지원이 이루어지고 있으며, 대학의 질관리 시스템을 통해 철저히 질관리를 바탕으로 한 재정지원을 하고 있었다.

## 라. 고등교육 발전의 재개념화와 새로운 발전전략의 구상

빠르게 변화하는 지식정보화 사회에서 대학의 경쟁력 확보를 위하여 개별 대학이 스스로 자율의 주체가 되는 현장 중심의 대학 자율화를 통해 경쟁력을 확보하도록 변화가 필요하다. 특히 IMD 경쟁력 보고서에 의하면 우리나라의 대학경쟁력은 국가경쟁력에 비해매우 낮은 수준이므로 대학교육의 질적 수월성 확보가 강력히 제기되고 있다. 이명박 정부에서는 자율에 바탕으로 한 대학 간 경쟁을 통해



대학 경쟁력을 확보하고자 하였으나, 이는 자발적 경쟁이라기보다는 정부에 의해 의도된 재정지원권 획득 경쟁이라고 볼 수 있다. 물론 정부의 적극적인 개입을 통해 교과부가 의도한 목표를 효율적으로 달성하는데 효과적이었으나, 신자유주의가 주도한 무한경쟁체제에서는 동등하지 않은 상황에서 이루어진 경쟁에 대한 불합리성이 자주 지적되므로 공존을 위한 선의의 경쟁으로 전환될 필요가 있다. 위로부터 주어지는 탈규제적 자율보다는 권력과 권위의 위계와 관계없이 태생적으로 자율을 보장받고 독립된 주체로서 역할을 수행할 수 있도록 하는 ‘생태적 자율’의 여건이 주어져야 한다. 고등교육이 처한 정책적 환경에 민감하게 반응하여 고등교육 발전의 목표를 새롭게 설정하는 것이 필요하며, 지속가능한 발전을 위해서 안정적인 재원확보 및 효율적인 재정 투자가 요구될 뿐 아니라 정책추진체제도 새롭게 구축하여야만 우리나라의 대학들이 경쟁력을 확보하고 지속가능한 발전을 이룰 수 있다.

#### 마. 향후 고등교육정책의 방향설정과 개선을 위한 과제

고등교육 발전의 재개념화에 따라 고등교육 정책 방향에 새롭게 설정될 필요가 있으며 이를 위한 방안으로 크게 대학체제 개선 및 특성화를 들 수 있다. 지속적인 대학구조개혁을 통해서 대학들이 자발적으로 대학체질을 개선해 나갈 수 있도록 환경을 조성하고 각 대학의 특성에 부합하는 발전전략을 스스로 마련함으로써 경쟁력을 확보할 수 있도록 지속적으로 고등교육 재정의 투자를 확대할 필요가 있다. 이명박 정부의 대표적인 고등교육 정책들에 대한 개선 과제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 입학사정관제가 본래의 취지를 살릴 수 있도록 합리적이고 교육적인 개선안을 마련할 필요가 있다. 입학사정관제의 핵심은 학교생활을 충실히 하면서 자신의 잠재능력을 개발하고자 노력했던 학생들이 각자의 특성에 맞는 대학 및 학과에 진학하도록 하는 정책이므로 고등학교 교육과정과 입학사정관제도가 연계되어야 한다.

둘째, 대학정보공시제의 활용성을 증대할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 이를 위해서는 정보 공시 항목을 간소화하여 일반인들이 쉽게 이해할 수 있도록 하고 웹사이트 역시 일반인들이 한눈에 정보를 확인할 수 있도록 시각화할 필요가

있다. 정부, 일반인들이 대학 평가의 목적으로 활용하는 것뿐 아니라 대학 스스로가 정보공시 자료를 자체평가자료로 활용하여 대학이 스스로 운영 개선 및 질적 제고에 활용할 수 있도록 하는 방안을 마련해야한다.

셋째, 대학구조개혁에 있어서 중장기적 계획 및 종합적 비전을 제시하고 상시적이고 일관성 있는 정책 추진 체제를 마련해야한다. 또한 대학구조개혁이 1차적 목적을 넘어서 장기적으로 대학 경쟁력 확보에 긍정적 영향을 끼칠 수 있도록 지속적인 모니터링도 필요하다.

넷째, 등록금 부담은 현실적인 문제이며, 이를 경감시키기 위해서 개별 대학의 등록금 책정과정이 합리적이고 투명하게 이루어지도록 제도적 장치를 강화할 필요가 있다. 또한 학자금 및 장학금을 확대하여 고등교육에 대한 형평성을 보장하도록 할 필요가 있다.

다섯째, 고등교육 재정지원방식 전반에서 안정성 및 예측 가능성을 제고할 필요가 있다. 현재는 중장기적으로 정부로부터 지원받을 수 있는 재정규모를 파악하기 어려우며, 이러한 상황 속에서는 대학이 빠르게 변화하는 외부 환경의 변화에 유연하게 대응하기가 쉽지 않다. 따라서 정부차원에서 고등교육에 대한 중장기 투자계획을 세우고 재정지원의 목적, 범위, 방법 등의 기본적인 사항에 대해서는 법률로 규정하여 고등교육재정의 안정성, 자율성, 효율성을 도모할 필요가 있다.

여섯째, 정책 거버넌스의 변화가 필요하다. 이를 위해서 보완모형, 개선모형, 혁신모형의 세 가지 대안적 모형이 존재할 수 있다. 먼저 교과부 산하 ‘고등교육위원회’를 설치하여 주요 고등교육 정책 사안에 대해 심의 및 자문하도록 하는 보완모형에 기반한 정책 거버넌스가 존재한다. 이상적으로는 위원회가 교과부의 의사결정체와 수평적 관계를 유지하면서 정책 사안을 논의해야하지만 교과부 장관의 의지에 따라 거버넌스 구조와 참여방식이 무력화 될 가능성이 있다. 개선모형에 기반한 협력적 거버넌스는 의사소통을 중시하며 정책 결정에 이해당사자들이 직접 참여하도록 하여 공공적 책무성을 공유할 수 있으나 정치적 이해관계에 좌우될 경우 협치의 본질을 구현하기 어렵다. 마지막으로 혁신모형은 신뢰와 협동에 기초한 참여와 네트워크에 의한 조정과 문제해결 방식을 강조한다. 이러한 거버넌스 하에서는 정부 독립적인 ‘고등교육위원회’가 직접 다양한 이해당사자들과의 의사소통을 바탕으로 고등교육정책을 결정하므로 정책추진에 따른 갈등을 최소화할 수 있

으나 정치적 갈등이 빈번한 경우에는 비효율적이다.

## 바. 제언

먼저, 고등교육정책의 출구전략을 분명하게 설정할 필요가 있다. 정책의 출구전략은 정책과정에서 정책의 평가에 이은 정책종결과 관련된 것으로 정책의 끝을 어떻게 장식할 것인가에 대한 사전 기획이다. 이러한 출구전략이 중요한 이유는 정책의 종결 상태가 분명하지 않아 불필요한 업무가 지속되는 경우가 많고, 이에 따라 인력과 시간의 낭비 게다가 재정의 낭비가 발생할 수 있기 때문이다. 출구전략을 사전에 기획하는 이유는 이미 정책의 시효가 한계에 접어들었는데도 정치적인 명분과 입장 때문에 소모적인 갈등을 유발하여 사회적 통합을 저해할 수 있기 때문이다. 따라서 정책 목표를 달성한 것으로 정책을 마무리 할 것인가, 아니면 정책의 추진 성과를 보고 지속여부를 판단할 것인가 등 다양한 정책종결 방식은 치밀한 사전계획에 의해 전략적으로 접근되는 것이 바람직하다.

둘째, 고등교육정책 추진의 성과 확인을 위한 면밀한 설계가 필요하다. 흔히 고등교육정책은 하향식으로 추진되고, 결과의 확인 또한 하향식 관점에서 이루어지는 경향이 있다. 그러나 이러한 하향식 평가는 실제로 정책들로 인해 현장에 실질적으로 어떤 파급효과를 낳았고, 정책 대상 단위 주체인 교수, 학생들에게는 어떤 변화가 초래되었는지는 제한적으로만 알려주는 측면이 있다. 이런 점에서 정책평가의 상향식 접근이 필요하다. 정책이 미치는 교육생태계의 변화를 정확하게 이해하려면 기존의 위에서 내려다보는 하향식 정책방식으로는 불가능하다. 이에 반해 상향식 평가는 정책추진 현장에 대한 판단과 생각을 중시하기 때문에 직접적으로 성과를 확인하는 것을 가능하게 한다.

셋째, 정부의 고등교육 정책 입안에 있어 앞서 언급한 바와 같이 기존의 자율과 경쟁 개념의 재해석 혹은 정치화(精緻化)가 필요하다. 외부로부터 주어지는 자율이 아니라 자기주도적 능동적 자율과 선의의 경쟁을 보장하는 유형별 맞춤형 경쟁체제의 구축이 중요하다는 말이다. 설립유형별(국공/사립), 대학의 특성과 미션별(교육/연구중심대학, 종합대학/특성화대학)로 고등교육 정책이 보다 유연하고 탄력성있게 설계되고 적용될 필요가 있다. 아울러 대학의 처한 상황적 여건을 고려한

차별성있는 기준의 적용도 필요하다. 책무성이란 관점에서 중요한 것은 이미 갖추어진 교육여건이 아니라, 주어진 여건 하에서 얼마나 노력을 해서 좋은 성과를 거두었는지가 중요한 것이기 때문에 정부의 정책적 개입은 이러한 측면을 충분히 고려할 필요가 있다.

넷째, 재정지원의 측면에서 보면 국공립 대학과 사립대학의 성격과 역할 분담에 대한 명확한 사회적 합의가 선행되어야 한다. 우리나라에서 국공립대학과 사립대학의 현재 역할의 차이가 무엇인지, 혹은 무엇이 되어야 하는지에 대한 논의가 선행되어야 하고, 이러한 논의를 바탕으로 향후 국사립간의 비율과 재정지원의 방식에 대한 사회적 합의가 이루어져야 할 것이다. 과거 고등교육의 급속한 팽창과정에서 고등교육 기회 확대에 중요한 역할을 수행해 온 사립대학에 대해 이제 학령인구가 감소되어 어려운 상황에 처했다고 해서 단순히 사립대학에만 모든 책임을 묻는 것은 지나친 측면이 없지 않다. 자구노력을 통해 특성화를 할 수 있는 대학에 대해 길을 제시해 주어야 할 것이고, 또한 사립대학이 국공립 대학과 사실상 유사한 역할을 수행하고 있다면 동등한 입장에서 경쟁을 할 수 있도록 하는 여건을 정책적으로 마련해 주는 것이 필요하다.

다섯째, 고등교육 정책에 대한 정치적 영향력을 여하히 합리적 수준으로 유지할 것인가 라는 문제이다. 보수세력과 진보세력이 교차적으로 집권하면서 집권세력의 정치철학에 따라 동일한 사안에 대해 서로 다른 처방을 내 놓은 경우가 비일비재한 상황이 되었다. 선거제 민주주의 하에서 정치철학에 따른 고등 교육정책의 변화는 일정부분 감내할 수밖에 없다. 하지만 동일사안에 대한 처방이 집권세력의 정치철학에 따라 급변한다면 정책대상자인 대학이나 학생들의 입장에서는 너무나 혼란스러울 수밖에 없고, 궁극적으로 기대하는 정책효과도 제대로 담보될 수 없을 것이다. 핵심은 정권의 교체에 지나치게 영향을 받지 않도록 하는 제도적 메커니즘의 구축과 이러한 거버넌스 체제하에서 정부를 포함한 다양한 관점을 가진 고등교육 이해관계자들이 지속적으로 소통과 조정을 할 수 있는 운영상의 묘를 찾는 것이라고 할 것이다. 과거 논의되었던 국가교육위원회, 정부와 대학 간의 완충기관(buffer body)으로서 영국의 고등교육재정위원회(Higher Education Funding Council) 등의 설립 등은 이러한 관점에서 참고할 만한 사례라고 할 수 있다.

## < 목 차 >

<b>I. 서 론</b>	<b>1</b>
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구 내용	3
3. 연구 방법	4
<b>II. 이명박 정부의 고등교육 정책 개관</b>	<b>6</b>
1. 정책의 철학과 기초	6
2. 정책 추진 내용	8
3. 정책 추진 체계	12
4. 성과와 과제	17
<b>III. 고등교육정책의 진단 및 평가</b>	<b>26</b>
1. 진단 및 평가의 방향과 틀	26
2. 제도적 차원	27
가. 입학사정관제	27
나. 대학정보공시제	40
다. 대학구조개혁	51
3. 재정적 차원	65
가. 대학 등록금 부담 경감 방안의 현황과 진단	65
나. 재정지원 방식	78
<b>IV. 주요 국가의 고등교육개혁과 발전 전략</b>	<b>97</b>
1. 미국	97
2. 영국	117
3. 일본	129
4. 호주	148

5. 비교종합 및 시사점 .....	165
가. 외국사례의 종합 비교 .....	165
나. 시사점 .....	169
<b>V. 고등교육 발전의 재개념화와 새로운 발전전략의 구상 .....</b>	<b>171</b>
1. 고등교육정책 환경의 변화: 중기적 관점 .....	171
2. 대학경쟁력의 재해석 .....	172
3. 고등교육 발전 전략의 재구성 .....	176
<b>VI. 향후 고등교육정책의 방향 설정과 개선을 위한 과제 .....</b>	<b>178</b>
1. 정책의 방향과 목표 .....	178
2. 주요 정책 추진 내용 .....	180
가. 입학사정관제 .....	180
나. 대학정보공시제 .....	182
다. 대학구조개혁 .....	185
라. 등록금 부담 경감 방안 .....	186
마. 재정지원방식 .....	190
3. 고등교육재정 확보와 재정투자 방안 .....	192
4. 정책추진체계 .....	203
<b>VII. 요약 및 제언 .....</b>	<b>210</b>
1. 요약 .....	210
2. 제언 .....	217
<b>참고문헌 .....</b>	<b>221</b>

## < 표 목차 >

<표 II-1> 교육·연구 역량 강화를 위한 고등교육정책 계획 .....	10
<표 II-2> 대학의 글로벌 경쟁력 강화의 주요 내용 .....	10
<표 III-1> 대입 3단계 자율화 .....	30
<표 III-2> 입학사정관제의 추진 경과 내용 .....	32
<표 III-3> 연도별 입학사정관 지원 대학 수 및 정부지원 현황 .....	33
<표 III-4> 입학사정관제 추진 경과 .....	34
<표 III-5> 입학사정관 채용 및 정규직 현황(학년도 기준) .....	34
<표 III-6> 대입 자율화에 따른 전형의 다양화 .....	36
<표 III-7> 입학사정관 채용 및 정규직 현황(학년도 기준) .....	38
<표 III-8> 대학 정보 공시제의 기대 효과 .....	42
<표 III-9> 대학정보공시 정보 대학 재정지원 사업의 평가 지표 .....	44
<표 III-10> 2012년 기준 공시항목 및 내용 .....	47
<표 III-11> 대학정보공시제 도입 과정 .....	49
<표 III-12> 국가장학금의 유형과 주요 내용 .....	68
<표 III-13> 든든학자금과 일반학자금의 주요 내용 비교 .....	71
<표 III-14> 소득분위별 인하효과 .....	72
<표 III-15> 국가장학금 추이 .....	73
<표 III-16> 최근 5년간 정부지원 학자금대출의 운영 실적 .....	74
<표 III-17> 연도별 학자금 대출 이용 실적 .....	76
<표 III-18> 고등교육 재정지원방식의 변화 .....	82
<표 III-19> 1단계 BK21 사업과 2단계 BK21 사업 비교 .....	83
<표 III-20> 대학교육역량강화사업 주요내용(2012년도) .....	85
<표 III-21> 대학 교육역량강화 지원사업 교육지표 포물러 변화(2008-2012) ...	86
<표 III-22> 학부교육 선진화 선도대학 주요 평가요소(예시) .....	87

<표 IV-1> 미국의 고등교육 기관 유형별 수 추이 .....	99
<표 IV-2> 미국의 고등교육 기관 등록 학생 수 추이 .....	99
<표 IV-3> 4년제 대학입학자의 졸업 년한 .....	100
<표 IV-4> 외국인 유학생 등록 현황 .....	101
<표 IV-5> 고등교육 재정지원 금액 .....	116
<표 IV-6> 미국 연방교육부의 중등이후 교육국 예산 내역 .....	117
<표 IV-7> 영국고등교육 기관의 현황 .....	119
<표 IV-8> 영국 고등교육 학생 현황 .....	120
<표 IV-9> 영국내 외국인 유학생 수 .....	120
<표 IV-10> 외국인 유학생의 출신 지역 .....	121
<표 IV-11> 일본의 고등교육기관 .....	130
<표 IV-12> 학교 및 학생수 .....	131
<표 IV-13> 유학생 현황 .....	131
<표 IV-14> 학부, 대학원생의 졸업 후 상황(2011.5.1) .....	132
<표 IV-15> 단기대학, 고등전문학교 학생 졸업 후 상황(2011.5.1.) .....	132
<표 IV-16> 국내총생산(GDP)에 대한 학교 교육비의 비율(2008년) .....	145
<표 IV-17> 일반 정부 총지출에 대한 공적 재정지출 학교교육비의 비율 .....	145
<표 IV-18> 국립대학법인 등에 있어서 교육연구진료 활동 규모(경영수익)의 상황 ..	146
<표 IV-19> 사립대학 등 경영비 보조금 예산액의 추이 .....	147
<표 IV-20> 고등교육 관련 예산 현황 .....	147
<표 IV-21> 호주 대학 주별 현황 .....	150
<표 IV-22> 호주 교육분야의 인증자격 구조 .....	152
<표 IV-23> 호주고등교육기관 수입현황 .....	153
<표 IV-20> 호주 고등교육기관 지출현황 .....	154
<표 IV-21> 호주 대학 지역별 입학센터 .....	156
<표 IV-22> 호주대학졸업생의 노동시장 취업 결과 .....	159
<표 IV-23> 개혁적 예산편성을 통한 고등교육개혁 .....	160
<표 IV-24> 2010년 고등교육프로그램 지출 .....	164



<표 IV-25> 주요국들의 고등교육 현황 .....	166
<표 IV-26> 주요국들의 고등교육개혁 정책 .....	167
<표 V-1> 현재와 미래의 대학자율화 개념 비교 .....	175
<표 V-2> 현재와 미래의 대학경쟁체제 .....	176

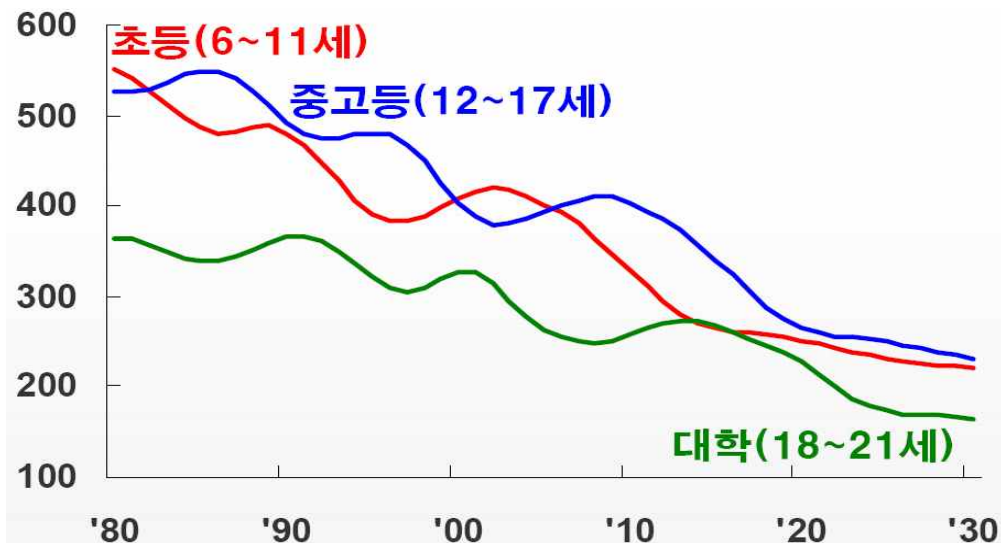
## < 그림 목차 >

[그림 II-1] 이명박 정부의 교육과학기술정책 개관 .....	9
[그림 II-2] 정부의 고등교육 재정투자 계획 .....	14
[그림 II-3] 대학 질 관리 및 책무성 확보 체제 .....	15
[그림 II-4] 고등교육 재정지원 정보시스템 운영 체제 .....	16
[그림 III-1] 입학사정관 전형 일반 전형 절차 .....	31
[그림 III-2] 대학정보공시제의 추진체계 .....	46
[그림 III-3] 정부의 대학구조개혁 단계별 해당 대학 및 추진 일정 .....	53
[그림 III-4] 국가장학금 지원 규모 .....	72
[그림 III-5] 대학등록금 인상 추이(1999~2012) .....	78
[그림 III-6] WCU 사업관리 운영체계도 .....	90
[그림 IV-1] Pell Grant Program 지원 액 추이 .....	103
[그림 IV-2] Pell Grant Program 수혜자 변화 추이 .....	103
[그림 IV-3] 미국 고등교육기관별 수업료 증가 추이 .....	114
[그림 IV-4] 학자금 지원의 형태별 비중 변화 추이 .....	115
[그림 IV-5] HEFCE의 2012/13년 펀딩 편성 .....	127
[그림 IV-6] 교육에 대한 공공 투자 비율(2008년기준) .....	128
[그림 IV-7] GDP 대비 교육비 투자 비율 (2008년기준) .....	128
[그림 IV-8] 호주고등교육기관 운영 수입 총괄 .....	153
[그림 IV-9] 호주 고등교육기관 운영지출 총괄 .....	154
[그림 IV-10] 호주 고등교육기관 자산 총괄 .....	155
[그림 IV-11] 호주 고등교육기관 채무 총괄 .....	155

# I. 서론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

최근 생산물의 급격한 저하와 고령화, 초고속 인터넷 보편화, 스마트폰 활성화 등 ICT 환경의 급변과 그에 따른 지식기반사회의 성숙과 유비쿼터스 사회화, FTA의 확대 등 세계화의 진전, 그리고 일자리 부족 등 사회변화 추세에 대응한 대학의 교육과 연구의 질 제고 및 발전을 위한 종합적인 틀과 전략을 제시하는 가운데 대학의 지속적인 발전을 추구할 필요가 고조되고 있다. 특히, 최근 고등 교육 부문에서는 학령인구의 급격한 감소가 예상되는 가운데 글로벌 대학경쟁력을 확보하기 위해 고등교육기관의 구조조정 등 주요 고등교육정책의 성과와 문제점을 분석하고, 향후 추진방향과 전략을 포함한 종합적인 고등교육개혁이 필요한 상황이다.



자료: 통계청(2009). 향후 10년간 사회변화 요인 분석 및 시사점.

종합적인 고등교육개혁 방안을 마련하는 과정에서 기존 선행 연구들에서 부족한 몇 가지 주요 특징을 포착하여 본 연구의 핵심 방향으로 설정하여 이 연구를

진행하고자 한다. 첫째, 그동안 사회변화에 대한 고등교육의 대응방안의 일환으로 새로운 발전전략을 모색하는 과정에서 주로 현안 중심의 단기대책을 마련하는데 집중하거나 미래비전 중심의 장기대책 연구(유현숙 외, 1998; 채재은 외, 2010; 유현숙 외, 2011)가 중심을 이루었다. 이에 상대적으로 향후 5년 정도의 중기종합대책에 대한 연구는 매우 미흡한 실정이었다. 이에 본 연구는 현 정부에서 추진된 주요 고등교육정책을 진단하고, 차기정부에서 지속가능하게 발전적으로 추진될 수 있는 입지를 구축하는데 연구의 주안점을 두고자 한다.

둘째는 기왕의 연구들이 고등교육 발전의 주요 키워드들을 분절적으로 다루고 있어 고등교육의 주변 환경 변화를 온전히 반영하지 못하고, 부분적이고 제한된 범위 내에서 대안 탐색 중심의 연구에 머물러 있는 경향이 있었다(이영호, 2008). 이러한 점에 착안하여 본 연구는 국가경쟁력 제고에 기여하는 고등교육 발전을 위한 종합적인 청사진을 제시하면서 향후 중기적 정책추진과제들을 제시하는데 주력한다. 즉, 이 연구는 그동안 분절적으로 분산되어 논의되었던 고등교육발전의 키워드들을 연결하여 발전방안을 논의하고자 한다. 보다 구체적으로 글로벌 대학경쟁력을 확보하기 위한 정부의 고등교육정책은 대학발전전략과 연계하여 경쟁력 제고를 위해 필요한 고등교육재정의 확충과 투자 효과성을 높일 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

세 번째로 지적할 수 있는 기존 고등교육정책과 연구들이 보이는 한계는 대학의 특성과 관계없이 정책 방안을 모든 대학에 일괄적으로 적용하고, 이를 전제로 하는 연구들이 대부분이라는 것이다(김병주 외, 2007). 정부 고등교육정책의 실질적 효과를 제고하기 위해서는 대학들을 다양한 관점에서 유형화하여, 유형화된 대학들의 실태를 파악하고 문제점을 분석하여 맞춤형 대안을 개발하여 운용할 필요가 있다. 이러한 대학의 유형별 분류 노력은 이 정부들어 대학특성화가 용도폐기되면서 더 이상 행해지지 않았으며 일제식 정책 추진을 통해 대학들의 불공정 경쟁에 대한 불만과 하향식 정책추진방식의 고착화 형태로 나타났다.

이러한 세 가지 기존 연구들이 보인 한계를 극복하기 위해 본 연구는 글로벌 대학경쟁력을 제고하기 위한 정부의 고등교육정책을 대학발전 유형과 연계하여 요구되는 전략을 마련하고, 이의 추진을 위한 지속가능한 재정투자 방안을 구안하는데 목적을 둔다.

## 2. 연구 내용

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 이 연구는 다음과 같은 연구내용을 수행한다. 첫째, 이명박 정부의 고등교육정책을 개괄적으로 분석한다(II장). 이 연구는 이명박 정부의 고등교육정책을 분석하여 향후 중기 고등교육정책의 방향과 과제를 설정하는 연구이므로 현 정부의 고등교육정책을 개관하는 것은 필수적이다. 구체적으로, 이명박 정부의 고등교육정책은 ① 정책의 철학과 기초, ② 정책 추진 내용, ③ 정책 추진 체계, ④ 성과와 과제의 순으로 제시된다.

둘째, 이명박 정부의 세부 고등교육정책 방안을 진단하고 평가한다(III장). 본 연구에서는 이명박 정부의 고등교육정책 가운데 가장 파급력이 있고, 임팩트가 큰 정책을 선정하여 선택적으로 평가하고 진단하고자 한다. 선정된 정책은 제도적 차원의 ①입학사정관제, ② 대학정보공시제, ③ 대학구조개혁과 재정적 차원의 ① 등록금부담 완화 방안(학자금 대출 및 국가장학금), ② 재정지원방식 등 5개이다. 이들 각각의 정책은 공통적으로 ① 정책 추진배경 및 목적, ② 지난 정부와의 차별성, ③ 정책의 내용 및 추진 체계, ④ 추진 경과, ⑤ 정책의 평가(사회적 적합성 측면의 평가, 대학의 자율성 제고 측면의 평가, 국제경쟁력 제고 측면의 평가, 추진과정의 합리성 측면의 평가, 대내외적 효과 측면의 평가), ⑥ 정책의 종합적 진단(장단점, 정책의 지속성 여부 및 개선 보완사항) 순으로 기술된다.

셋째, 세계 주요국의 고등교육개혁과 발전 전략을 살펴보고, 비교·분석한다(IV장). 본 연구에서 선정된 주요 선진 국가는 미국, 영국, 일본, 호주 등 4개국이다. 이들 국가는 OECD국가들 가운데서도 고등교육 강국이며, 세계 각국이 고등교육발전을 위해 벤치마킹을 하는 대표적인 국가들이다. 대상 국가들의 고등교육 개혁동향과 발전전략은 ① 고등교육의 여건과 현황, ② 고등교육개혁의 방향과 전략, ③ 고등교육개혁의 주요 내용, ④ 고등교육재정 투자 현황 등을 공통 목차로 제시하도록 하여 국가 간 비교·분석이 용이하도록 하였다. 외국 사례의 종합적인 비교를 통해 향후 우리나라 고등교육정책의 방향을 새롭게 설정하고 개선을 위한 과제를 도출하는데 필요한 시사점을 제시하고자 하였다.

넷째, 이명박 정부 고등교육정책에 대한 성찰과 선행연구의 고찰 그리고 외국 사례분석 결과를 바탕으로 고등교육 발전의 의미를 재개념화하고, 새로운 전략

을 구상한다(V장). 구체적으로 본 장에서는 고등교육 발전의 핵심개념인 ‘대학경쟁력 제고’의 의미를 고등교육 환경 변화와 정책 현실에 맞게 재해석하고, 이에 따라 고등교육 발전을 위한 전략이 어떻게 변화해야 하는지를 다룬다.

다섯째, 지금까지의 논의를 바탕으로 향후 고등교육정책의 방향을 설정하고 개선을 위한 과제를 제시한다(VI장). 이 장에서는 향후 고등교육정책의 방향과 목표를 제시하고, 이러한 방향과 목표에 따라 앞서 진단·평가했던 5가지 정책을 앞으로 어떻게 추진해야할지를 제시한다. 그리고 차기 정부에서 고등교육정책을 지속적으로 추진하기 위하여 어떻게 고등교육재정을 확보하고 재정투자를 할 것인지 그 방안을 제시한다. 마지막으로, 본 장의 말미에서는 향후 차기 정부에서 고등교육정책을 어떻게 추진하는 것이 바람직한지 거버넌스적 관점에서 제시하고자 한다.

### 3. 연구 방법

본 연구는 이명박 정부의 고등교육정책에 대한 성찰적 회고와 진단·평가를 통해 향후 중기 수준의 새로운 고등교육정책의 기틀을 확립하기 위한 일종의 기획연구로 연구진행 과정에서 다양한 방법과 소통을 필요로 한다. 구체적으로, 본 연구에서 채택하게 될 연구방법은 다음과 같다.

첫째, 문헌분석방법은 국내문헌 및 선행 연구, 정부 정책 문서, 각종 연구보고서 및 논문에 대한 체계적인 탐색과 고찰을 통해 이루어진다. 마찬가지로 해외출판 서적 및 선행 연구, 문헌, 외국 정부의 정책 보고서 및 관련 자료에 대한 탐색도 이루어진다.

둘째, 사례 및 면담조사를 실시한다. 세계 주요국의 대학개혁과 발전 전략에 대한 사례조사는 현지에 거주하고 있는 전문가들을 활용하여 현실감 있게 이루어지도록 할 것이다. 그리고 고등교육의 지속적인 발전을 위한 전략과 과제 도출을 위해 각계 인사들(정부, 학계, 재계, 국회, 언론, 시민사회 등)과의 면담조사가 병행될 것이다.

셋째, 학회와 연계한 학술세미나를 통한 의견수렴 과정을 거친다. 본 연구 과정은 한국고등교육정책학회의 춘계학술대회와 연계하여 주요 연구내용에 대한

연구진의 발표를 통해 고등교육정책 전문가 및 다양한 참석 인사들로부터 의견 수렴을 거치게 될 것이다. 세미나의 주요 발표 내용은 이명박 정부의 고등교육 정책의 성과와 과제, 대학구조개혁을 통한 대학발전 방향, 고등교육재정 확충과 투자 효과성 제고 방안, 차기 정부 고등교육정책의 방향과 과제 등이다.

넷째, 전문가 협의회를 통해 고등교육정책의 핵심 의제 도출과 발전방안에 대한 시사점을 얻고자 한다. 전문가 협의회는 두 차례에 걸쳐 이루어지는데, 1차에서는 연구내용의 방향과 핵심 의제 도출을 위한 정부 관계자, 학계 전문가, 기타 관련 인사들로부터 의견수렴을 주로 한다. 2차 전문가 협의회에서는 본 연구를 통해 제시될 지속적인 고등교육 발전을 위한 방안에 대해 정부 관계자, 학계 전문가, 기타 인사들로부터 검토를 받고, 내용 보완을 위한 피드백을 얻고자 한다.

다섯째, 정책 토론회를 통해 연구진행 방향을 검토하고, 중간 연구결과를 발표하여 연구방향을 조정하여 유효한 방안이 도출되도록 한다. 연구진은 교육과학기술부 및 국가교육과학기술자문회의 측과 연구의 방향과 내용에 대해 검토 및 토론의 과정을 거치면서 연구의 질과 실용성을 담보할 수 있기 때문에 특별히 정책 토론회의 가치에 대해 충분히 인식하고 있다. 또한 연구진은 토론회를 통해 연구에 필요한 교육과학기술부 및 기획재정부의 통계자료를 확보하고 활용하는데도 도움이 될 것으로 기대하였다.

## II. 이명박 정부의 고등교육 정책 개관

### 1. 정책의 철학과 기초

이명박 정부 고등교육 정책의 철학과 원칙은 아무래도 2004년 한국개발연구원과 한국직업능력개발원이 발간한 박세일·이주호·우천식(편저)의 “자율과 책무의 대학개혁: 제2단계의 개혁”에서 찾아보는 것이 가장 정확한 것이 아닌가 한다. 현 정부의 시작부터 종착점을 향해 달리고 있는 2012년 10월 현재에 이르기까지, 고등교육 정책을 구안하고, 이를 직접적으로 실천해 오고 있는 이주호 장관을 비롯한 신자유주의에 바탕한 교육개혁 담론 주도자들의 철학과 의지가 그대로 담겨있는 책이라고 볼 수 있기 때문이다. 이 책에서 이 그룹의 좌장격인 박세일(2004)은 “...우리나라에서 대학에 대한 정부의 규제는 대학행정의 전분야에 걸쳐 있고 그 정도가 너무 과하다. 이렇게 과다한 규제 속에서 관료주의는 판을 치지만 교육혁신은 일어나기 어렵다. 혁신은 창의에서 오는데 창의는 선택의 자유가 있어야 작동한다(8쪽)”고 하면서 대학개혁을 위한 최우선 과제는 규제철폐를 통한 학교운영의 자유와 자율의 확대라고 주장하고 있다 (변기용, 2009).

박세일(2004)은 나아가 고등교육 개혁의 기본철학과 원칙으로서 ‘민간자율과 경쟁’의 원칙과 ‘국가개입과 지원’의 원칙 이 두 가지를 들고, 전자를 위해서는 ① 자율의 강화: 선택의 자유 부여, ② 효과적인 유인체계 구축, ③ 경쟁체제의 도입이 필요하며, 후자의 경우 시장경쟁에 맡기는 것이 적절하지 않는 경우 불가피하게 국가의 개입이 필요한 바, 이러한 영역으로서 ① 인문학 분야, ② 미래산업분야, ③ 평생교육 분야를 예시로 들고, 대학개혁의 기본철학과 원칙은 이 두 가지 원칙, 즉 ‘민간자율과 경쟁’, ‘국가개입과 지원’의 원칙을 여하히 조화롭게 구현하느냐에 달려 있다고 주장하고 있다.

돌이켜 보면 이명박 정부의 고등교육 정책의 철학과 정책기조는 신자유주의에 바탕한 이러한 박세일(2004)의 기본주장과 매우 합치되는 방향으로 추진되어 왔다는 것을 쉽게 알 수 있다. 2008년 이명박 정부 출범후 지난 5년간의 교과부 대통령 업무보고 자료를 분석해 보면, 현 정부의 고등교육정책 추진의 핵심 키



위드는 (1) 대학자율과 경쟁의 강조, (2) 자율역량 강화 및 효과적 경쟁 인프라 구축을 위한 (최소한의) 국가개입으로 요약될 수 있다. 먼저, 최소한 공식문서상으로 볼 때 현 정부는 대학의 자율성 강화를 핵심 정책기조로 삼아 대학자율화를 역대 어느 정부보다 강력히 추진해 왔다는 것을 알 수 있다. 대입자율화, 자율적 대학평가체제 구축, 여건이 되는 국립대학부터 자율적으로 법인화 추진 등 직접적 통제보다는 대학과 소비자 스스로의 선택을 강조하고 있다(교육과학기술부, 2009, 2010a, 2011, 2012a). 물론 그 전제는 앞서 박세일(2004)이 주장한 대로 이렇게 강화된 자율적 환경 속에서만이 대학의 창의적 아이디어가 제대로 발휘될 수 있으며, 이렇게 될 때 비로소 대학들 간의 선의의 경쟁을 통해 교육 및 연구의 질이 확보될 수 있다고 보는 것이다. 교육역량 강화사업, 학교교육 선진화 사업, WCU 및 BK 21 사업 등에서 5. 31 교육개혁이후 정부 재정지원의 기본원칙이었던 선택과 집중을 통한 대학들 간의 선의의 경쟁을 조장하는 방침이 흔들림 없이 유지되었던 것은 이러한 측면에서 받아들여질 수 있을 것이다.

다음으로, 현 정부 고등교육정책 철학과 기조를 대변하는 또 하나의 중요한 흐름은 대학의 자율성을 강조하면서도, 개별 대학들이 강화된 자율을 제대로 활용하게 할 수 있도록 개별대학의 자율역량을 강화한다거나, 기타 신자유주의에서 말하는 보다 효과적 경쟁 여건 혹은 인프라 구축을 위한 국가의 적극적 역할을 강화해 왔다는 점이다. 국립대학 교수들의 격렬한 반대를 뚫고, 박세일(2004)이 가장 대표적 개혁 대상의 하나로 적시한 ‘총장직선제’ 개혁을 마침내 관철해 낸 점이나, 서울대학교 법인화, 한계/부실 사립대학 퇴출을 그 어느 때보다 강력히 추진한 점은 바로 이러한 개별대학 혹은 시스템의 자율적 역량강화 노력이 이 정부의 핵심적 정책기조였음을 웅변으로 말해주는 대표적 사례라고 할 수 있다. 이와 함께 현 정부에서는 개인(교수)과 기관(대학)을 막론하고 이들간의 (선의의) 경쟁을 촉진하기 위한 다양한 인프라를 적극적으로 도입했다. 국립대학 성과급적 연봉제, 대학정보공시제 등은 고등교육 시스템에도 경쟁원리를 도입하고, 교육소비자가 객관적 정보에 바탕하여 합리적 선택을 할 수 있는 여건을 구축하겠다는 정부의 의지의 표명이라고 볼 수 있다. 특히 국립대학 성과급적 연봉제의 경우, 보수적인 국립대학 교수사회에 국립대학에도 경쟁원리 도입이 더 이상 예외가 될 수 없다는 것을 강력한 메시지로 보여준 단적인 사례라고 볼 수 있을 것이다.

한편 이와는 조금 다른 맥락에서, 이명박 정부에서도 지나친 경쟁원리에 따른 부작용을 해소하는 측면에서의 정책들도 추진된 바 있다. 장학금/학자금 보조 제도의 전면적 개편이 그 대표적인 사례이다. 하지만, 이러한 정책을 추진함에 있어서도 소득 연계 학자금 대출제도인 “든든장학금” 도입에서 보듯이 고등교육의 혜택정도에 따라 취업 후 국가대출금 상환 의무를 차등적으로 부여하는 등 시장경제적 논리가 제도 구안의 핵심적 요소로 자리 잡고 있음을 알 수 있다.

결론적으로 볼 때 역대 정부들에 비해 이명박 정부는 그 어느 때보다 교육정책의 일관성만은 제대로 견지한 정부라고 평가할 수 있다. 신자유주의 정치철학에 바탕한 1단계 고등교육개혁 시도가 5. 31 교육개혁이었고, 이러한 5. 31 교육개혁의 효과가 제대로 나타나지 않은 이유는 개혁안 그 자체의 문제도 있지만, 잦은 장관교체와 이로 인한 정책의 일관성 문제가 적지 않았다는 저간의 비판을 고려해 본다면, 이번 정부의 경우 그 어느 때보다 정책의 일관성이 확고하게 담보되었다는 점에서 신자유주의적 관점에서의 고등교육 개혁 처방의 장점과 단점이 무엇인지를 객관적으로 파악할 수 있는 가장 적절한 시점이 아닌가 하는 생각을 해 볼 수 있다.

## 2. 정책 추진 내용

이명박 정부는 교육인적자원부와 과학기술부의 통합에 의해서 교육과학기술의 미래경쟁력 강화를 상위목표로, 고등교육 분야는 특히 교육·연구역량 강화를 목표로 중점 과제를 선정하였다.

또한 교육·연구 역량 강화를 위한 고등교육정책은 2008년 자율화와 다양화를 위한 기반 구축, 2009년 교육개혁의 현장 확산 가속화, 2010년과 2011년 성공모델의 창출, 2012년 교육연구 역량 극대화를 목표로 하였다.

## 교육과학기술의 미래경쟁력 강화



### 12대 중점과제

공교육 신뢰 확보 (초·중등교육)	교육·연구역량 강화 (대학·연구기관)	과학기술 경쟁력 강화 (과학기술)
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 교육 경쟁력 강화</li> <li>● 사교육비 절감</li> <li>● 교육복지 확대</li> <li>● 교육내용 선진화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 대학의 교육역량 강화</li> <li>● 대학의 자율과 책임 확보</li> <li>● 대학·출연(연)의 연구 역량 제고</li> <li>● 교육·과학기술의 융합 시너지 창출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 녹색성장 핵심기술 개발</li> <li>● 창의적 기초·원천 연구 지원 강화</li> <li>● 선택과 집중에 의한 거대연구 성과창출</li> <li>● 국제과학비즈니스 벨트 추진</li> </ul>

자료: 교육과학기술부(2009).

[그림 II-3] 이명박 정부의 교육과학기술정책 개관

〈표 II-1〉 교육·연구 역량 강화를 위한 고등교육정책 계획

'08년	'09년	'10~'11년	'12년
자율화·다양화 기반 구축	교육개혁의 현장 확산 가속화	국민이 체감하는 성공모델	교육연구 역량 극대화
대학자율화/정보공시제/대학평가/WCU 추진	기 구축된 제도의 현장 착근 본격화	교육·연구로 특성화된 대학·연구소	국민이 만족하는 대학·연구소

자료: 교육과학기술부(2008. 12.)

이명박 정부의 고등교육정책은 자율성과 책무성의 조화를 바탕으로 고등교육의 글로벌 경쟁력 제고를 목표로 하였다. 이를 위해서 대입 선진화, 학부교육 선진화, 대학 책무성 확보를 하위목표로 하고 각각의 사업을 추진하였다.

〈표 II-2〉 대학의 글로벌 경쟁력 강화의 주요 내용

대입 선진화	학부교육 선진화	대학 책무성 확보
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 입학사정관제 내실화</li> </ul>	<b>교육역량 강화</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 대학교육역량강화 사업</li> <li>· 학부교육선도대학 사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대학·전문대학 교육인증제</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수능시험 개편</li> </ul>	<b>글로벌화</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 외국인 유학생 유치</li> <li>· 대학 해외진출 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사립대학 구조조정</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 서울대 법인화 등 국립대 선진화</li> </ul>

자료: 교육과학기술부(2011. 12.)

첫째, 대입 선진화에서는 입학사정관제의 질적 내실화를 유도하고, 대입전형의 공교육 연계 및 책무성을 확보하고자 하였다. 부적합 전형 수, 입학사정관 채용 규모 및 정규직 비율 등 정량지표를 활용함으로써 ‘형식적 입학사정관제’ 운영 대학에 대해서 재정지원을 중단하였다. 또한 대입전형에 대해 전형간소화 여부, 사교육 유발 가능성, 신입생 구성의 다양성을 평가하여 학생선발의 책무성을 확

보하고자 하였다. 또한 수능 출제 및 수능-EBS 연계 방식에 대하여 개선하고자 하였다. 대입제도가 입학사정관제 중심으로 변화되는 것에 맞추어 수능시험을 개편(2014학년도부터 적용)하여 수험생의 수험부담을 대폭 경감하고자 하였다.

둘째, 학부교육의 선진화를 위하여 교육역량을 강화할 수 있도록 고등교육에 대한 재정지원사업을 운영하였다. 대학교육역량강화사업을 통해 교육·실습, 교육여건 개선 등을 지속적으로 지원하였다. 또한 학사조직, 교원인사, 교육과정 등을 총체적으로 선진화하여 교육의 질을 제고하도록 학부교육선도대학지원(ACE) 사업을 시행하였다. 또한 대학의 글로벌화 지원사업으로서 외국인 유학생 유치 확대와 기반 시설의 확충을 지원하였다. ‘대학교육역량강화사업’은 2008년 500억/64교에서 2011년 2,420억/80교로 지원규모 및 대상교가 확대되었다. 다양한 학부교육의 선진모델을 창출·확산하기 위한 목적으로 시행된 ‘ACE사업’의 경우에도 2010년 300억/11교에서 2011년 600억/22교로 확대되었다.

셋째, 대학의 책무성 확보를 위해서 대학정보공시 항목 확대, 대학자체평가 및 대학평가·인증 도입, 대학의 구조 개혁 등을 추진하였다. 이들 정책은 학령인구 감소 등에 대응한 대학 경쟁력 강화 정책으로 이해할 수 있다. 대학정보공시 항목은 2010년 64개 항목 95개 세부항목에서 2012년 71개 항목 112개 세부항목으로 확대되었다. 대학·전문대학 교육인증제를 본격 실시하였다. 2011년부터 2013년까지 모든 대학·전문대학에 대한 인증심사를 실시하여 2014년부터는 인증심사결과를 교육역량강화사업, 일반학자금대출, 대학연구간접비 산정 등 정부 재정지원 사업에 반영할 예정이다. 학자금 대출한도 제한 정책과 대학 구조조정 정책의 연계 강화로 한계대학의 자율적·상시적 구조조정 유도·지원하였다. 구조개혁 추진사업의 경우 정부재정지원제한→학자금대출제한→경영부실대학→퇴출 등을 추진하였다. 국립대학 학장직선제 폐지, 성과급적 연봉제 시행, 경영정보공시제 도입 등 국립대 경쟁력 강화방안을 추진하였다.

넷째, 세계 수준의 연구대학을 육성하기 위하여 WCU사업과 서울대 법인화를 추진하였다. WCU사업을 위해서는 2008년 12월부터 6,393억원을 지원하고, 2011년 해외우수학자 342명을 유치하였다. 과학기술대학(원)(KAIST, GIST, DGIST, UNIST)의 특성화와 서울대 법인화(국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률(’10.12) 및 시행령(’11.9) 제정)을 추진하였다. 국립대학의 선진화방안으로서 국립대학법인 서울대학교 출범(’11.12)을 통해 법인화 선도모델이 창출되었다.

다섯째, 대학교육의 경쟁력 강화와 더불어 복지정책의 일환으로서 대학 등록금 부담 경감정책을 지속적으로 추진하였다. 등록금 인상률 억제정책을 추진함으로써 2009학년도에서 2011학년도까지 연평균 등록금이 인상률이 물가인상률보다 낮은 국공립대 1.3%, 사립대 1.5%를 유지하였다. 대학 등록금 안정화를 위한 제도로서, 등록금 심의위원회·등록금 인상률 상한제 도입('10), 대학적립금을 건물감가상각비 상당액으로 제한('11)하는 정책을 시행하였다. 또한 국가장학금의 지원을 2007년 989억원, 2.7만명에서 2011년 5,218억원, 13.6만명으로 지속적으로 확대하고, 특히 2012년에는 총 1.75조원 규모의 국가장학금을 지원하였다. 학자금대출제도를 통한 등록금 부담 경감방안을 마련하였다. 2010년부터 취업후 소득과 연계한 상환방식의 든든학자금을 도입하고, 학자금대출의 이자를 지속적으로 인하하였다(2010년 1학기 5.7%에서 2012년 3.9%). 또한 대학의 기숙사 확충사업을 운영하였다. BTL 방식을 활용한 국립대학 기숙사 건립, 사립대학 기숙사 건립에 대한 자금지원 등을 통해 대학생 주거부담을 완화하고자 하였다.

### 3. 정책 추진 체계

교육과학기술부의 고등교육관련부서를 제외하면, 이명박 정부의 고등교육정책 추진체계는 중간기구의 역할 확대, 고등교육재정투자 중장기 계획의 수립, 관련 위원회의 활용, 정보기반 정책수립의 위한 노력의 측면에서 그 특징을 찾아볼 수 있다.

첫째, 정부와 대학 간 중간기구의 역할이 확대되었다. 2009년 6월에는 한국과학재단, 한국학술진흥재단, 국제과학기술협력재단이 통합되어 한국연구재단이 출범하였다. 한국과학재단과 국제과학기술협력재단은 과거 과학기술부 산하기관으로서 이공계 대학의 기초연구와 국제과학기술협력을 지원하던 기관이고, 한국학술진흥재단은 구 교육인적자원부 산하기관으로서 인문사회, 예술 분야를 포함하는 전 학문분야를 지원하던 기관이었는데, 과기부와 교육인적자원부가 교육과학기술부로 통합되면서 산하기관이 통합된 것이다. 세 기관이 통합됨으로써 연간 예산만 2조7천억원(2009년 기준)에 달하는 초대규모 연구지원기관이 탄생하였다. 한국연구재단은 그동안 학술진흥 및 연구개발 지원체계가 분산되고 중복적으로

투자가 이루어짐으로써 국가 예산의 낭비 및 비효율성을 낳고 있다는 문제점을 해결하기 위해 설립되었다. 그러나 관련법령이나 사업, 기관운영 등에서 긴밀한 연계와 통합이 아직 미진한 상황이다. 다음으로 고등교육정책에서 대학간 협의체인 한국대학교육협의회의 역할이 강화되고 대학평가를 위한 기구로 대학평가원이 설치되었다. 한국대학교육협의회는 입학사정관제 지원사업, 대학기관평가인증사업 등을 주관하고 있다.

둘째, 고등교육재정투자를 위한 기본계획을 수립하였다([그림 II-2] 참조). 2010년 고등교육법 개정에 따라 정부는 국가재정 중 고등교육 지원비율 확대를 위한 ‘고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)’을 발표하고 이를 반영하여 2년마다 고등교육 지원계획을 국회에 보고하도록 되어 있다. 이에 교육과학기술부는 ‘고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)’을 발표하였다(교육과학기술부, 2010). 기본계획에서 고등교육의 환경을 저출산·고령화, 글로벌화 진전, 산업구조 변화, 새로운 기술트렌드로 요약하고, 10년 후 대학발전방향으로 창의인재 양성, 글로벌 지식 허브, 사회통합, 연구개발을 통한 미래 먹거리 창출을 들고 세계적 연구중심대학 육성, 차별화된 인재를 양성하는 학부중심대학 육성, 지역산업과 상생하는 산학협력 활성화 지방대학 육성, 작지만 강한 전문대학 육성을 제시하였다. 고등교육 중점 추진과제로 고등교육 시스템 선진화, 글로벌 경쟁력 강화, R&D역할 확대, 지방대학 및 전문대학 경쟁력 강화, 고등교육기회의 형평성 제고, 미래 유망분야 창의인재 양성 등을 선정하였고, 고등교육 재정투자 방향으로 정부 재정투자의 확대 및 효율성 제고, 대학자체 재정수입구조 다양화, 규제완화 및 세제지원을 설정하고, 고등교육 재정투자 전략으로 대학별 특성화 유도, 학생 및 연구자 단위의 지원 확대, 고등교육 질 관리 및 규제 완화 등을 제시하였다. 이 기본계획은 정부차원의 종합적이고 중장기적인 재정투자계획으로는 처음으로 마련된 것이다.

### 재정투자 방향

- 정부 재정투자 확대 및 효율성 제고
- 대학 자체 재정수입구조 다양화
- 규제 완화 및 세제 지원

### 재정투자 전략

대학별 특성화 유도

학생 및 연구자  
단위의 지원 확대

고등교육 질 관리 및  
규제완화

### 중점 추진과제

글로벌 경쟁력 강화	대학 R&D 역할 확대	자립대학 전문대학 경쟁력 강화	고등교육기회의 형평성 제고	미래유망 분야 창의인재 양성
<ul style="list-style-type: none"> <li>연구역량 우수대학 집중지원</li> <li>글로벌 연구 교육 교류협력 활성화</li> <li>교수역량 강화 시스템 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>창의적·도전적 기초연구 지원</li> <li>우수 연구집단의 체계적 지원</li> <li>미래 전략기술 R&amp;D 활성화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>현장밀착형 산학 협력체제 구축</li> <li>특성화전문대학 연계 강화</li> <li>후임 지원 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>학자금·장학금 지원 확대</li> <li>입학사정관 제도 활성화</li> <li>상위대학 평생교육 기회 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>미래 산업수요 인력양성</li> <li>고부가가치 서비스 전문인력 양성</li> <li>인문사회 연구인력 양성</li> </ul>
고등교육 시스템 선진화				

\* 출처: 교육과학기술부(2010b)

[그림 II-2] 정부의 고등교육 재정투자 계획

셋째, 관련위원회를 적극 활용하였다. 2011년 교육과학기술부장관 자문기구로 대학구조개혁위원회가 설치되어 구조개혁과 관련하여 중추적 역할을 수행하고 있다. 그러나 동위원회의 법적 기반이 취약하고 구조개혁 대상대학 선정기준 및 방법 등 관련정책의 추진과정에서 많은 논란이 제기되었다. 2008년 국가교육과 학기술자문회의법이 제정되면서 기존 국가과학기술자문회의의 기능과 역할이 확



대되었다. 동 자문회의는 교육, 인재정책 및 과학기술분야의 중장기 정책방향 설정과 주요 정책에 대한 대통령 자문기능을 수행할 목적으로 설치되었다. 전체회의, 분야회의 의제위원회, 전문위원회를 운영하고, 분야별 위원회로 미래교육비전특별위원회, 연계교육강화특별위원회, 교육개혁추진상황점검단, 대학경쟁력강화특별위원회 등을 두고 있다.

넷째, 정보기반정책 수립 및 추진을 위한 노력이 강화되었다. 대학정보를 체계적으로 관리하고 관련정보를 기반으로 한 정책을 추진하고 있다. 관련법령에 따라 정부에서는 다음 [그림 II-3]에서 보는 바와 같이 대학정보공시제, 대학자체평가, 대학평가인증제의 세 가지 시스템을 기반으로 대학의 질 관리와 책무성 제고를 도모하고 있다(한국대학교육협의회, 2011).

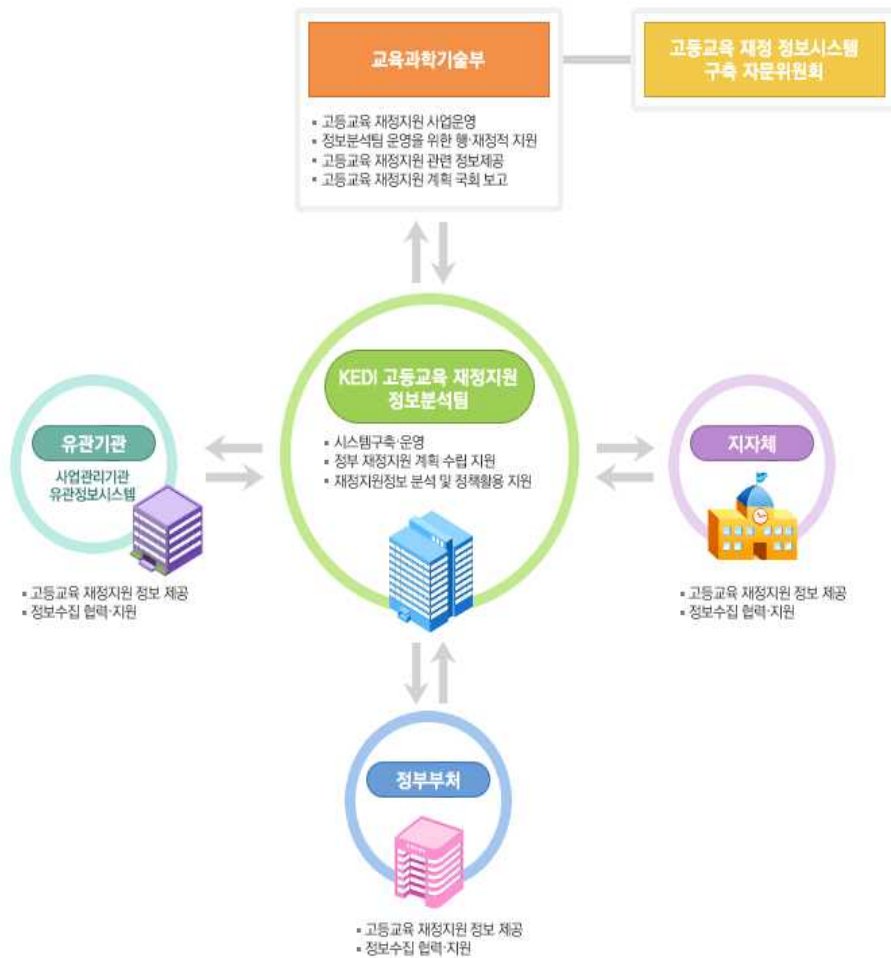


\* 출처: 서영인(2010).

[그림 II-3] 대학 질 관리 및 책무성 확보 체계

대학정보공시는 고등교육기관의 기본운영 상황 및 교육·연구 여건에 관한 주요 정보를 정보공개에 대한 열람·교부 및 청구와 관계없이 미리 정보통신망에 탑재하여 적극적으로 알리거나 제공하는 것으로 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법에 의거해 2008년 12월부터 실시되고 있다. 공시되는 정보는 학교운영, 학생, 교원, 연구, 예·결산, 교육여건 등에 관한 13개 항목 55개 내용을 공시하며, 항목별·내용별로 4월, 6월, 9월, 11월, 수시로 공시되며 횟수도 연 1~2

회로 달리 적용된다. 대학정보공시제 자료는 대학교육역량강화사업 등 관련사업, 대학구조조정 등 관련정책에서 대학을 평가하고 관리하는 핵심자료로 활용되고 있다. 장기적으로 대학기관평가인증 결과는 대학에 대한 행정 및 재정적 지원에 활용될 예정이다. 또한 고등교육 재정지원사업을 통합적·체계적으로 관리·운영하기 위하여 중앙부처 및 지자체의 대학 재정지원사업의 현황 및 규모 등에 대한 정보의 종합적 관리·정보 제공 및 재정지원사업 성과 분석을 위한 대학 재정지원사업 통합 관리·분석 시스템을 개발 운영하고 있다. 현재 한국교육개발원에서 고등교육재정지원 정보시스템(Hiedusupport)을 운영하고 있다([그림 II-4] 참조).



[그림 II-4] 고등교육 재정지원 정보시스템 운영 체제

## 4. 성과와 과제

### 가. 개요

지식기반사회를 주도하기 위한 대학의 역할은 새로운 지식과 기술을 창조·확산할 능력을 갖춘 창의적인 고등인력육성이 무엇보다 중요한 시대적 사명이 되었다. 대학은 지식이 갖는 자본력을 증가시키고 지식의 생산과 확산을 촉진할 수 있는 새로운 기술과 인력공급의 근원지인 것이다(Altbach & Balan, 2007). 이에 따라 세계 각국은 국가 경쟁력 향상을 위해 고등교육의 질 향상을 위한 노력을 기울이고 있고, 최근 우리나라에서도 고등교육 경쟁력 향상이 매우 절실하고 시급한 국가적 과제로 인식하고 고등교육의 질 향상을 위해 고등교육 정책을 추진해왔다.

일반적으로 정책이란 정부기관의 활동방향이나 목표를 뜻하며 여기에는 정부기관이 추구하고자 하는 가치와 이념을 내포하고 있다. 고등교육정책도 이러한 측면에서 벗어나지 않고, 고등교육 활동에 관한 국가의 기본 방침으로서 고등교육행정의 지침이 된다. 다만 이러한 정책도 정부의 성격이나 정치적인 입장에 따라 행정적 의지와 방향이 결정되고 달라진다. 마찬가지로 우리나라 고등교육 정책은 해방 이후 역사의 변화 속에서 역대 정부의 정책 변화가 지속적으로 이루어졌고, 고등교육이 우리나라의 국가적 성장과 발전의 밑거름이 되었다(신현석, 2005).

그 동안 이명박 정부의 고등교육 정책도 교육적으로 의미 있는 방향으로 이루어졌는지에 대한 검토와 성찰이 있어야 하고, 이에 관련된 성과와 과제가 무엇인지에 대한 진단이 있어야 한다. 이러한 출발점으로 정부차원의 실천의지와 지속적인 관심이 담겨 있는 대통령 업무계획보고를 검토하고자 한다. 업무계획보고는 그 해의 주요업무추진 방향과 구체적인 추진사업을 설정하여 핵심적인 사안만 보고되기 때문에 당해 연도에 추진할 정책과제 및 정책의 총집결체라 할 수 있다(정석구, 2009).<sup>1)</sup> 각 정부 부처에서는 해마다 연두 업무계획 보고 준비를

1) 주요업무계획은 정책결정의 측면에서 보면 당해 연도의 정부부처별 핵심 정책과제를 설정하고 이를 어떻게 추진할 것인가에 대한 구상을 담고 있다. 통상적으로 이러한 정책과제 및 정책구상은 대통령이 주재하는 업무 보고회의에서 대통령 주변의 핵심 참모들과 관련 정부부처 장관들이 함께 모여 논의하는 형식과 절차를 통해 공식적으로 정책의제화하거나 정책으로 채택되어 집행하는 과정을 거치게 된다.

위해 최소한 3개월 전부터 정책을 구상하고 신년도 사업을 면밀하게 검토하게 된다. 대통령에게 보고된 주요 업무계획은 특별한 사항이 없다면 정부부처의 당해 연고에 추진할 정책과제로 확정되며, 그 주요 추진사업에 대해서는 일반적으로 대통령의 동의를 받는 것으로 간주된다. 따라서 이명박 정부의 고등교육정책을 분석함에 있어 교육과학기술부의 대통령에 보고하는 주요업무계획은 매년 추진해야할 교육정책과제를 담고 있기 때문에 충분한 의미를 가지고 있다고 볼 수 있다. 특히 정책의 평가 측면에서도 이명박 정부의 고등교육정책이념이나 가치를 어디에 두는가를 파악할 수 있는 중요한 자료가 되며, 주요 정책은 향후 차기 정부에서 성공적으로 발전되고 확산되는 경우도 있다.

이명박 정부의 고등교육정책의 성과와 과제를 논의하는데 있어 고등교육정책에 작용하는 여러 가지 요인 즉 정치, 경제, 사회적인 측면을 고려하여 입안되고 추진되기 때문에 모든 맥락적인 의미를 어떻게 보고 판단하느냐에 따라 그 입장이 달라질 수 있다. 즉 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). 여기서는 이명박 정부의 고등교육정책에 대해서 논의를 어느 특정한 개별 정책에 대한 미시적인 언급을 하기 보다는 이명박 정부의 고등교육정책에 대한 나름대로의 정책 이념 또는 가치와 특성을 파악하고, 향후 새로운 정부의 고등교육정책에 대한 시사점을 찾고자 한다.

## 나. 성과

이명박 정부는 직제 개편에 따른 기존의 교육인적자원부와 과학기술부가 합쳐진 교육과학기술부를 신설하고 과학기술에 대한 국가전략을 교육과 함께 수립하고자 함으로써 기존의 정부와 차이를 두었다. 당초에 이에 대한 우려가 있었으나 교과부는 국가 연구개발투자를 확대하면서 대학·연구기관 핵심역량 강화를 시도하였다. 이명박 정부의 첫 업무보고인 2008년도는 역대 정부에서 가장 관심을 두고 있던 대학입시제도에 우선 초점을 맞추고 ‘대학입시 자율화 3단계’를 발표했다. 2008년도 주요 성과는 대입업무의 이관과 대학 정보공시제 도입 등 대학자율화 기반을 마련했다는 점이다.

2009년도 주요업무계획 보고는 국가 경제난극 복을 위해서 대학교육의 미래 경쟁력 강화에 대한 정책의지를 보였다. 그 동안 강조되었던 교육경쟁력 제고와 국제적 수준의 대학을 육성해보고자 하는 강력한 의지와 실천이 담긴 교육역량 강화사업을 추진하게 되었다. 또한 대학 입학사정관제 확대를 통한 학생선발방식을 개선하고자 대학 입학사정관제가 2008년 40개교 4,476명에서 2009년에 47개교 19,363명으로 늘렸다. 핵심 연구인력 육성과 연구의 국제경쟁력을 높이기 위한 세계적 수준의 연구중심대학(WCU)을 36개 대학에 154개를 지원했고, 핵심 연구센터(WCI)로 3개를 지원 육성했다. ‘한국연구재단’을 출범하여 연구지원 체계 선진화를 모색하였다. 2009년도 고등교육정책 사업의 키워드는 대학의 자구노력을 전제로 경쟁원리를 적용하여 평가를 통한 대학 간 선의의 경쟁을 유도한다는 구상이었다.

2010년도 주요업무보고는 2009년도 업무계획을 대폭 확대하여 발전시키겠다는 계획을 담고 있었다. 2010년도 계획의 특징은 대학부분의 업무계획을 별도로 구분하여 분명하게 명시함으로써 교과부가 정책적인 관심을 초·중등 교육 분야뿐만 아니라 대학에도 확대하여 구체적으로 추진하겠다는 의미를 내포하였다. 이러한 구상에 따라 2010년도 대학부분 업무 추진계획은 대학지원 정책을 경쟁을 통한 우수대학 중점으로 하겠다는 의지를 밝히고 있어 대학 측의 자구노력에 상응한 선택과 집중방식의 지원이 더 강화되었다.

2011년도 주요업무계획 보고는 ‘자율에 바탕을 둔 경쟁력 있는 대학교육의 구현’이라는 정책목표가 말해주듯 자율과 경쟁의 기반을 공고히 다져 나가는 사업계획을 추진하였다. 대학재정지원사업의 대폭적인 확충으로 계획과 투자를 함께 함으로써 대학의 경쟁력 제고를 위한 정부차원의 정책적 노력이 보다 체계화되었다.

이명박 정부의 마지막 해인 2012년도에는 그 동안 추진되어 온 대학의 구조개혁과 구조조정이 대학사회에 착근할 수 있도록 지원하였다. 2012년도 주요업무계획의 특징은 국립대학 구조조정사업은 국립대학 발전계획 추진에 따라 각 국립대학이 수립한 자체 발전계획의 추진실적을 평가하여 재정지원과 연계함으로써 국립대학의 자발적인 변화노력을 유도·확산시키고 국립대학의 체제를 정비하고자 했으며, 사립대학도 같은 맥락에서 구조개혁이 심도 있게 정책의제화되어 다루어졌다. 또한 기본 소양과 창의성을 갖춘 융합 인재 양성을 위해 학부

교육을 강화하고, 학부교육 내실화 및 선진모델을 확산을 지속적으로 강조하였다.

이명박 정부의 고등교육 정책은 대학 ‘자율화’를 주요 정책 키워드로 강조하면서 대학간 선의의 경쟁 즉 경쟁력 제고를 유도하고자 하는 정책의지가 잘 나타나고 있다. 그러면서 이명박 정부의 고등교육정책은 신자유주의 교육을 더욱 심화·확대하고 있는 정책이라고 할 수 있다. 우리나라 신자유주의 교육에 대한 관심이 높아지게 된 것은 1995년 ‘5·31 교육개혁’이후로서, 세계화·정보화 지식기반 사회에 경쟁력을 갖춘 인재양성을 위한 교육체제 변화의 필요성이 제기되면서 부터이다. 신자유주의 교육정책의 기본 논리는 이제까지 교육이 주로 ‘공급자 위주의 교육’이라는 점에서 교육 소비자자인 수요자들의 요구를 제대로 반영하지 못했다는 점에서 문제가 있다고 보고 교육 소비자의 요구를 반영하는 교육으로 ‘수요자 중심 교육’을 강조하게 되었다. 즉 시장 시스템에 의거하여 교육 소비자인 학부모나 학생의 요구를 반영한 자유로운 선택을 할 수 있도록 하고, 교육 공급자인 대학은 그러한 요구를 충족시킬 수 있는 교육을 제공하고자 노력함으로써 교육의 질이 높아진다는 논리이다.

구체적으로 이명박 정부의 고등교육정책에 대한 성과를 제시해보면 다음과 같다.

첫째, 우선 이명박 정부의 고등교육정책을 대표하는 핵심적인 정책적 관심 또는 정책결정의 준거(가치)는 문민정부가 발표한 5·31 교육개혁 추진의 연장선상에서 이루어졌다. 지난 5년간 추진해 온 이명박 정부의 주요 고등교육정책들 중 일부는 지난 정부에서 시작된 정책들의 연속성을 유지하면서도 이명박 정부의 개혁의지에 맞추어 수정·확대 추진되었고, 그러한 예로는 국립대학법인화, 입학사정관제, BK21, 산학협력, 학자금 지원 사업 등이 있다. 또한 시장중심의 고등교육 개혁에의 강력한 의지를 담아 새롭게 내놓은 정책들은 대학역량강화사업, ACE 사업, 든든학자금 등이 있다. 대학정보공시제를 통해 학생입학 및 취업 정보 공개를 비롯하여, 학자금대출 제한 및 정부재정지원 제한 대학을 발표하는 등 고등교육의 질 관리에 치중하여 왔다. 이와 같이 이명박 정부에서 추진했던 고등교육 정책은 큰 틀에서는 기존의 정부의 고등교육정책의 방향과 같은 맥락을 유지하면서 추진되어 왔다.

둘째, 이명박 정부에서 추진했던 가장 상징적인 정책인 입학사정관제의 확대를 통해서 대학입시 제도의 자율화와 다양화를 추구했다. 이명박 정부는 인수위에서부터 대학입시제도 3단계를 발표하였고, 교과부의 연두 업무계획 보고에 빠

짐없이 등장하는 과제가 바로 대학입시제도였다. 물론 기존의 역대 정부에서도 ‘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 구하고자 했고, 이러한 논의는 결국 ‘입시제도개선’이라는 정책의 채택으로 이어졌다(정석구, 2009). 하지만 이명박 정부처럼 지속적으로 관심을 기울이면서 대학의 입시 자율화를 추구하지 못했다. 더욱이 대학입시제도 개선으로 ‘입학사정관제 확대’와 입학 업무를 대학교육 협의회로 이관하였다는 점도 주요 성과로 남았다. 입학사정관제도가 비록 이전 정부에서 도입되었다고는 하나, 대학에서 실질적으로 폭넓게 활용된 시기는 이명박 정부의 시기이며, 현 정부의 핵심 교육정책 기조 중 하나인 자율화와 다양화를 실현하는 사업으로 평가되고 있다(김명수, 2011). 입학사정관제를 도입함으로써 대학입시 제도의 변화를 다양화하여 획일적인 학교 교육에서 탈피하고 사교육비 절감 효과를 기대하게 되었다.

셋째, 대학의 특성에 맞춘 특색 있는 학부교육의 역량을 기를 수 있는 교육모델을 대학 스스로가 찾아 계획을 수립하도록 하여 대학교육의 경쟁력을 강화하고자 했다. 이러한 대표적인 정책사업은 대학교육역량강화 사업과 ACE 사업이었다. 이들 사업은 국가별 대학경쟁력 순위에서 우리나라 대학의 순위가 매우 실망스러운 수준을 보이면서 대학교육의 기초체력을 다진다는 차원에서 시작되었고 대학 경쟁력 강화를 위해 학부교육의 중요성을 강조하였다. 특히 ACE 사업은 그 동안 연구중심을 강조하던 대학에 학부교육의 중요성을 강조하면서 ‘잘 가르치는 대학’을 발굴하고, 육성하기 위해서 재정지원사업을 추진하였다. 많은 대학들이 ACE 재정지원사업을 받기 위해서 자체대학의 학부교육에 대한 변화를 시도하였고, 여기에 선정된 대학들이 나름대로 잘 가르치는 대학의 모델을 만들고 있다는 점은 매우 고무적이다. 또한 교육역량강화사업이나 ACE사업 등은 대학의 자율화, 다양화의 정부 정책 기조에 충실한 사업이었다고 평가할 수 있다.

넷째, 정부 사업이 중복지원 되거나, 부처별로 산발적으로 진행되어 종합적인 관리가 부족하다는 판단 하에 정부는 사업을 통합하고 규모를 확대하여 사업을 효율성을 제고하고자 했다. 이에 따라 기존의 한국학술진흥재단과 한국과학재단의 연구와 장학기능을 조정하여 한국연구재단과 국가장학재단으로 재편하는 기능 조정도 함께 이루어졌다. 한국연구재단은 연구사업 관리규정과 제도를 정비

하고자 했으며, 국가장학재단은 국가장학제도에 대한 계획을 마련하여 소득수준에 따른 맞춤형 장학금 지원을 확대하고, 장학금의 효율적 관리 및 원스톱 서비스를 위해서 추진했다. 국가장학금 사업을 통해 저소득층에게도 고등교육 접근성을 확대하고 동시에 학생 등록금 문제에 대해 대학의 자구 노력을 유도하고자 하였다. 최근 발표한 국가장학금 사업을 통해 저소득층에게도 고등교육 접근성을 확대하고 동시에 학생 등록금 문제에 대해 대학의 자구 노력을 유도하고자 하였다.

## 다. 과제

이상의 내용을 볼 때, 이전 정부에서 시작되어 지속된 사업을 살펴보면 이명박 정부의 교육정책 기조는 대학의 자율화와 다양화, 그리고 사업의 효율성 강조라는 관점에서 추진되었다. 또한 이명박 정부에서 추진했던 정책사업들은 비록 운영·제도상의 미흡함을 드러내고는 있으나 미래고등교육 체제 변화를 위한 시도였음을 부인할 수는 없다.

하지만 정부의 임기가 얼마 남지 않은 현 시점은 정책의 지속가능성의 관점에서 정책들을 검토해 보아야 하며 대학의 자율화와 다양화 기조가 뿌리내릴 수 있는 체제 구축을 검토할 시기이다. 따라서 이명박 정부의 정책성과를 바탕으로 향후 정책 지속성의 관점에서 검토되어야 할 과제들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대학에 대한 자율성 확대와 자구 노력에 대한 지원 체제를 강화하는 방향으로 정책이 추진되어야 한다. 대학의 생명은 자율에서 출발하며, 대학의 자율성이 확대되었을 때, 대학들이 스스로의 문제의식과 자구노력을 통하여 많은 변화와 개혁을 이루었다. 대학들이 많은 문제점을 갖고 있지만 스스로의 문제점을 직시하고 이를 스스로 해결하려는 노력은 오래동안 대학의 생성과 함께 대학 문화가 되었다. 역대 정부에서도 대학 자율성이 커졌을 때, 대학 스스로의 고민과 책무성에 대한 기대로 한층 높아져 대학이 발전했다는 사실에서 간과해서는 안 될 것이다. 이명박 정부는 역대 어느 정부보다 대학에 대한 가장 강력한 정책적인 추진을 시도한 정부였다. 어느 정부를 막론하고 대학을 개혁하고자 하였지만 많은 반대에 부딪혀 담보상태에서 정부의 임기가 끝나는 경우가 많았다. 하지만 이명박 정부는 국립대학 통폐합, 국립대학 법인화, 총장 직선제 폐지, 연봉제 도



입 등 국립대학 선진화 방안을 계획대로 추진을 하였다. 이와 같은 고등교육정책의 추진은 역대 어느 정부보다 강력했다고 판단할 수 있다. 따라서 이명박 정부가 추진했던 고등교육정책에 대한 대학의 피로감도 그 만큼 컸다고 볼 수 있으며, 자율성보다는 타율적인 반발과 움직임도 함께 이루어졌다는 점도 간과할 수 없다. 이명박 정부에서도 대학정원 감축 국립대학 간 통·폐합, 국립대학 재정회계법 및 법인화, 정부지원과 구조조정 연계, 부실 사립대학 퇴출 등 꾸준히 구조조정 정책을 추진하였으나 그 효과는 미진한 상황으로 평가된다(조성봉·김영수·정의철, 2010). 대학의 경쟁력 강화를 위해서 대학의 구조조정은 불가피하였고 경쟁력이 없는 대학은 퇴출이라는 강력한 정부의 방침에 따라 부실 대학에 대한 퇴출이 심각하게 고려되었다. 그러나 교직원, 학생, 재단 및 지역 사회 등 이해 당사자들로 인해 자발적인 대학구조조정을 이끌어 내기에는 한계가 있었다.

둘째, 지금까지 5·31 교육개혁이후에 추진되어온 대학 간 경쟁에 의한 자원의 선택과 집중이라는 정책에 대해서도 다시 한번 되돌아보는 계기가 필요할 때가 되었다고 본다. 문민정부 이후의 선택과 집중에 의한 차별적 지원 및 평가를 통한 재정지원이 대학 간의 선의의 경쟁을 유도하여 대학의 변화와 정부 재정지원정책의 파급효과를 극대화하였다는 사실을 부인하기 어렵다. 이명박 정부는 각종 재정지원과 연계된 대학지원사업을 추진하면서 대학 간 경쟁을 끊임없이 유도하여 대학의 경쟁 피로를 증가시켰다는 비판에 대해 시장친화, 소비자 중심의 교육서비스 제공이라는 명분을 제시하여 왔다. 하지만 ‘대학’이라는 조직은 경쟁의 논리 속성상 기업이나 군대와 달리 강자의 입장만을 강조하는 것은 대학의 역할이나 대학교육의 공공성을 훼손할 수도 있다는 사실이다. 고등교육정책을 입안할 때, ‘선택과 집중’에 의한 경쟁의 논리도 필요하지만 국가적 책임도 함께 병행되어야 한다. 예를 들어 교육지표 포물러를 적용하여 대학별 재정지원의 우선 순위를 결정하는 방식을 적용하면서 수월성과 효율성을 추구하여 왔으나, 지방대학 육성을 위한 정부의 역할을 크게 드러내지 못하였다.

셋째, 차기 정부에서도 대학정원정책을 대학구조개혁을 수행하는 하나의 주요한 장치로 활용함으로써 직·간접적인 방식으로 정원을 줄여 가야 할 것이다. 대학의 경쟁력 강화와 구조개혁 추진을 통한 대학정원의 감축을 시도했다. 정부의 대학에 대학 가장 강력한 정책수단의 하나인 정원정책은 대학을 통제하는 수단이기도 하거니와 자율화를 표방하면서 추진하기 가장 좋은 방안이기도 했다.

대학재정의 대부분을 학생 등록금에 의존하는 대학에서 대학정원은 매우 중요한 의미를 갖게 된다. 이명박 정부에서도 대학 정원 정책은 과거 정부와 마찬가지로 대학에 대한 재정지원과 함께 정부의 대학에 대한 중요한 정책수단의 하나로 운영되었다. 이명박 정부에서는 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. 이명박 정부에서 추진한 자율화 방안이지만 내실을 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. 2018년 기점으로 고등교육기관 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. 따라서 대학의 퇴출과 통폐합 등에 대한 획기적인 장치를 마련해야 할 것이다. 대학이 정원만 많이 확보한다고 해서 학생이 들어오고 경쟁력이 높아지는 시대는 이미 지나간 것이다.

넷째, 지난 정부에서 시작되어 현 정부에서 확대 시행되어 오고 있다고는 하나, 여전히 지속가능성의 뿌리를 내리지 못한 정책들에 대한 고민이 있어야 한다. 예컨대, 정부의 지원에 크게 의존하여 시행되어 온 입학사정관제 경우, 사업이 종료되어 입학전형의 변화가 초래된다면, 입시 정책의 혼란을 더욱 가중시키며 오히려 정책의 효과성을 저해하는 결과로 이어질 가능성도 있다. 또, BK21 2단계 사업이 종료되어 지속적인 대학의 연구 환경 조성 및 학문후속세대 양성에 필요한 기반작업이 중단될 수 있다. BK21 사업은 2단계 사업으로 지속적으로 추진되어 왔으나 국제적 수준에서 경쟁력 있는 학자를 배출하거나 논문의 질 향상 그리고 학문후속 세대 양성의 내실화 면에서는 아직까지 가시적인 성과를 내지는 못하였다는 지적도 있다. 하지만 BK21 사업도 지속가능한 정책 체제 구축을 위해 대학과 정부의 노력이 추가되어야 할 것으로 판단된다. 국가장학금사업 지원 대상 선정 기준이나 등록금 인하로 인한 대학교육의 질 저하 등의 문제를 비롯하여 정부의 재정 없이 등록금 인상을 막아낼 효과는 크지 않은 것으로 보

인다(이정미·이상돈, 2012).

다섯째, 차기 정부에서는 대학원 교육의 질 제고에 정책적인 지원이 필요하다. 그 동안 대학정원에 관한 정책은 대학에 대한 행정 지원 시 중요한 정책수단으로 활용되었지만 대학원 교육과 정원에 대해서는 아직도 사각지대라고 해도 과언이 아니다. 그 동안 대부분의 대학들은 해당 대학들의 교수 및 학생 수준, 학과 교수수, 연구실적 등과과는 관계없이 모두 대학원 과정을 운영하고자 하여 석·박사 과정이 증설되고 질 관리가 제대로 이루어지지 못하고 있다는 지적이 있다.

여섯째, 대학특성화 정책이 이명박 정부에 들어서 그 방향성이 다소 불분명해진 느낌이다. 대학특성화 정책은 역대 정부가 모두 관심을 가지고 있었으나 정부주도의 타율적인 특성화보다는 문민정부 이후 대학스스로의 자구노력을 바탕으로 한 특성화 추진이 강조되었다. 특히 참여정부에서는 특성화가 주요 핵심 키워드였지만 이명박 정부에 들어서 초기에는 ‘특성화’라는 용어 자체를 사용하지 않아야 할 분위기가 형성될 정도로 특성화 용어 자체에 대해서도 다소 부정적인 느낌을 갖고 있었다. 실제 이명박 정부의 초장기 대통령 주요업무보고에서도 특성화라는 용어가 거의 사용되지 않았으며 임기 마지막에서 비로소 특성화가 언급되었다. 앞으로 대학의 경쟁력을 제공하고, 대학 스스로 변하지 않으면 생존할 수 없다는 위기감 속에서 ‘특성화’ 노력은 차기 정부에서도 지속적으로 이루어질 화두이기도 하다.

일곱째, 우리나라 고등교육에 방향에 대해서도 심도있게 고민을 해야 한다. 현재 2018년도 대학입학정원보다 고교졸업생수가 급격히 줄어들어 입학정원이 3,000명인 대학이 약 40여개가 문을 닫아야할지 모르는 상황이다. 또한 우리나라 대졸 졸업자의 과잉 양산이 오히려 우리나라 경쟁력의 발목을 잡고 있다는 연구 결과를 볼 때, 앞으로 고등교육정책에 대한 장기적인 계획을 다시 수립할 때가 되었다고 본다.

### III. 고등교육정책의 진단 및 평가

#### 1. 진단 및 평가의 방향과 틀

본 연구에서 이명박 정부의 주요 고등교육정책에 대한 진단 및 평가는 몇 가지 기본 방향을 설정하여 이루어진다. 첫째, 이명박 정부에서 행해진 임팩트가 큰 고등교육정책을 선별적으로 추출하고, 추출된 정책을 제도적 차원과 재정지원 차원으로 나누어 평가하고 진단한다. 본 연구에서 채택된 주요 고등교육정책은 제도적 차원의 입학사정관제, 대학구조개혁, 대학정보공시제이고, 재정지원 차원<sup>2)</sup>에서는 등록금 부담 경감 방안<sup>3)</sup>과 재정지원방식이다. 여기서 고등교육정책을 굳이 이 두 개의 차원으로 나눈 이유는 정책이 제도적 변화를 통해 추진되느냐, 재정적 변화를 통해 추진되느냐에 따라 논의가 집중되는 경향성에 의해 정책 평가 및 진단의 주안점이 달라질 수 있기 때문이다.

둘째, 각 정책은 상대적인 비교가 가능하도록 동일한 목차 항목에 따라 기술된다. 모든 정책은 ① 정책 추진배경 및 목적, ② 지난 정부와의 차별성, ③ 정책의 내용 및 추진체계, ④ 추진 경과, ⑤ 정책의 평가, ⑥ 정책의 종합적 진단 등 6개 동일한 항목에 대해 기술된다.

셋째, 정책의 평가는 ① 사회적 적합성, ② 대학의 자율성 제고, ③ 국제경쟁력 제고, ④ 추진과정의 합리성, ⑤ 대내외적 효과 등 5가지 준거를 설정하고 이에 얼마나 부응하는지를 판단하는 방식으로 이루어진다. ‘사회적 적합성’은 정책의 시발단계에서 얼마나 정책이 얼마나 사회적 환경의 변화와 요구 및 수요에 부응하고 합당한지의 정도를 판단하기 위한 준거이다. ‘대학의 자율성 제고’는 정책의 목표와 내용이 이명박 정부 고등교육정책의 기조인 대학의 자율적 역량 제고에 얼마나 기여했는지를 판단하기 위한 준거이다. ‘국제경쟁력 제고’는 말 그대로 해당 정책이 국제경쟁력 제고에 얼마나 기여했는지를 평가하기 위한 준거이다. 자율과 국제경쟁력은 이명박 정부의 고등교육정책에서 특별히 강조되었

2) 재정지원차원에 해당되는 정책은 본 연구에서 살펴보려는 정책들 이외에 교육역량강화사업, ACE사업, WCU, BK21사업 등이 있다. 그러나 이들 사업은 본 연구와 동시에 진행된 다른 연구에서 살펴보기 때문에 이 연구에서는 제외되었다.

3) 여기에는 학자금 대출과 국가장학금 정책이 포함된다.

던 정책기조에 해당된다. ‘추진과정의 합리성’은 정책이 추진되는 과정에서 절차적으로 합당하게 진행이 되었는지에 대한 평가 기준이다. 여기서 절차적으로 합당하다 함은 법규에 의거 절차적 정당성을 담보로 하고 있는지와 협력과 소통이 쌍방향으로 이루어졌는지에 관한 내용을 포함하는 의미이다. 마지막으로, ‘대내외적 효과’는 정책의 추진결과 정책 안팎으로 어떤 파급효과가 있었는지에 대한 것이다.

넷째, 각 정책에 대한 평가를 바탕으로 종합적 진단을 한다. 정책에 대한 종합적 진단은 정책평가 결과를 바탕으로 정책의 장단점을 기술하고, 정책의 지속가능성 여부를 판단한다. 만일 해당 정책을 차기 정부에서 지속할 경우 개선·보완사항을 제시하게 된다.

## 2. 제도적 차원

### 가. 입학사정관제

#### 1) 정책 추진배경 및 목적

대학입시정책은 국가의 미래를 좌우하는 정책이고, 국가와 사회의 미래를 이끌어 갈 인재를 양성하는 일이며, 이런 역할을 수행하는 대학은 창의력과 인성을 갖춘 우수한 인재를 선발하고자 노력하고 있다. 하지만 대학들은 학생부·수능시험·대학별고사 등 성적 위주로 학생을 선발하다보니 초·중등학교에서는 지나친 점수 경쟁을 하지 않을 수 없게 되었다. 대학 입장에서는 대학의 특성이나 모집단위의 특성에 맞는 잠재력과 소질을 가진 학생을 선발하는 데 일정한 한계가 있을 수밖에 없었다.

이에 대학의 입시정책에 대한 자율권을 부여하여 대학의 학생선발 권한을 확대하고, 초·중등교육 정상화를 함께 이루어질 수 있도록 대입전형의 자율화·특성화 역량을 강화하고, 이를 지원할 필요성이 대두되었다. 대학이 대입전형 전문가인 입학사정관을 육성·채용·활용함으로써 대학이나 모집단위별 특성에 따라 보다 자유로운 방법으로 학생을 선발하는 입학사정관제도를 모색하게 되었

다. 이와 같이 입학사정관제도를 도입하게 된 취지는 학생들이 점수 1-2점 올리기 경쟁을 하고, 이러한 근소한 점수 몇 점 차이로 당락이 결정되던 관행에서 벗어나 학생 자신의 역량과 잠재력을 키우고 올바른 인성을 갖춘 인재를 선발하는데 있었다.

이명박 정부의 핵심적인 고등교육정책의 하나인 입학사정관제는 상급학교 입학지원자에 대해 입학사정관들이 입학 지원자가 제출한 다양한 서류들을 검토하고, 면접이나 논술고사 결과 등을 종합적으로 고려하여 지원자의 학업능력 뿐만 아니라 잠재가능성도 중시하여 선발하는 제도이다. 이를 위해 지원자의 소질과 특성, 학업성취도 수준, 학업에 대한 노력, 의지, 열정, 적극성, 도전정신, 교내·외 활동, 가정환경, 성장배경 등을 종합적으로 고려하여 평가하게 되며, 평가의 공정성을 확보하기 위해 다수의 입학사정관들이 다단계로 평가하는 것이 일반적이다.

따라서 대학은 설립이념과 목적에 따라 학생을 선발하고자 입학사정관제를 도입하게 되었고, 정부도 이를 지원하기 위해서 재정지원 사업을 펼치면서 대학에 입학사정관제의 도입을 확대하도록 하면서 다양한 여러 모델의 입학사정관제도 나오도록 유도했다. 결국 입학사정관제는 성적 위주의 획일적 선발 방식에서 벗어나 학생의 잠재력, 대학의 설립이념 및 모집단위 특성 등 다양한 요소를 고려한 선발 방식으로 개편함으로써 대입전형에 대한 대학의 자율성 확대와 사회적 책무를 강조한 제도이다.

## 2) 지난 정부와의 차이점

‘입학사정관제’는 2004년 10월 28일 ‘학교교육 정상화를 위한 2008학년도 이후 대학입학제도 개선안’을 통해 학생 선발의 특성화·전문화의 일환으로 도입하고자 했다. 이를 위해 지난 2007년 10월 서울대, 가톨릭대, 경희대, 중앙대 등 10개 대학을 입학사정관 전형 대학으로 지정하여 시범운영하였다. 이와 같이 입학사정관제가 도입되면서 우리나라의 입시제도에도 ‘입학사정관제’라는 새로운 입시정책에서 ‘입학사정관’이란 새로운 전문가를 등장하게 되었으며, 대입전형의 전문화를 새롭게 시도하게 되었다(노명순, 2012).

입학사정관제는 참여정부인 2007년에 시범운영 과정을 거쳤고, 이를 통해서

입학사정관의 전문성과 더불어 대입전형의 다양화와 특성화를 도모하고자 했다. 이명박 정부에 들어서면서 입학사정관제를 주요 정책으로 두고 적극적으로 확대하고자 ‘대입 3단계 자율화’ 방안(2008)을 발표하고 이를 중심으로 입학사정관제가 각 대학별로 이루어지게 되었다. 실제 2009년도 입학사정관제 전형의 경우 전체 16개 대학의 19개 전형으로 시작했으나 2011년에는 111개 대학 449개 전형으로 확대됨으로써 2009년에서 2011년까지 입학사정관제의 시행은 3년 만에 실시 대학은 95개, 전형은 430개로 늘어나 22배나 증가하였다. 또한 2009학년도에 1.3%였던 입학사정관 전형 선발비율이 2012학년도에 10.3%까지 증가하고 입학사정관제를 통해 학생을 선발하는 대학의 수도 122개교로 늘어났다.

결국 입학사정관제는 참여정부에서 시작한 시범운영 이후 입학사정관제 지원을 확대할 계획을 수립하는데, 참여정부의 이러한 방침은 정권교체 후에도 유지되었다(노명순, 2012). 입학사정관제는 이명박 정부에서 대학입시를 대표하는 정책으로 자리매김하면서 급속하게 확대되어 시행되고 있다.

### 3) 정책의 추진 내용 및 추진 체계

이명박 정부는 대통령직 인수위를 구성하던 시점부터 대입 3단계 자율화 방안을 발표했으며, 주요 내용은 대학의 학생선발의 자율성, 학생의 대입 선택의 다양성, 그리고 사교육 절감 등, 대학입시로부터 파생되는 다양한 고등교육의 문제점들을 해결하는 데 목적이 있었다. 입학사정관제도를 확대·운영하여 대학이 입시와 관련된 사항에 대해서는 교과부의 규제에서 벗어나 대학 고유의 전형방식을 채택하여 자율적으로 인재를 선발할 수 있도록 대학에 자율권을 부여하고자 대입 3단계 자율화 방안을 제시했다.

또한, 대학협의체에 의한 대입 관리가 이루어지도록 하기 위해서 대학입학전형기본사항의 수립·공표 권한을 ‘한국대학교육협의회’와 ‘한국전문대학교육협의회’로 이관(2008년 6월 11일 고등교육법 시행령 개정) 했다. 한국대학교육협의회는 대학별 입학전형 계획을 협의 조정하기 위한 기구로서 대학입학전형위원회와 교육협력위원회를 구성하고 대입 자율화를 추진하였다.

〈표 Ⅲ-1〉 대입 3단계 자율화

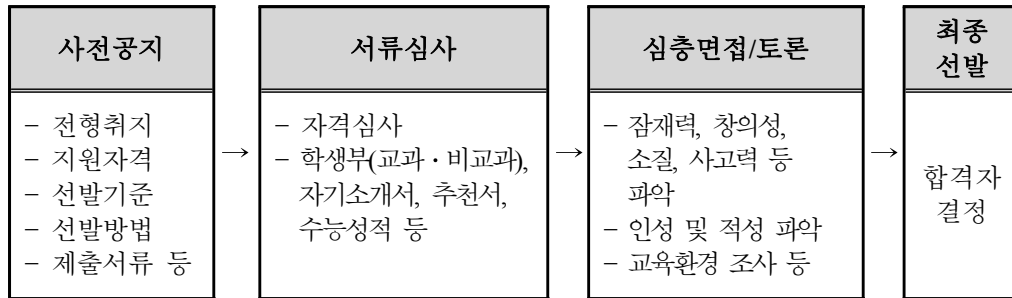
구분	방안
1단계: 2008-2010 학생부 및 수능 반영 자율화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 학생부와 수능 반영 비율의 자율화(등급, 표준점수, 백분위 점수 제공)</li> <li>- 입학사정관제도의 도입으로 모집단위별 특성화</li> <li>- 고급심화과목(AP, UP) 등에 대해 지원 확대</li> <li>- 대학 입시 업무의 대학교육협의회 이관</li> <li>- 대학별 신입생 정보공개</li> <li>- 대학교육협의회를 통해 논술 시험 기준 등의 자율적 규제 장치 마련</li> </ul>
2단계: 2011-2012 수능과목 축소	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재의 8과목에서 5과목으로 축소(2012년도)</li> <li>- 영어는 수능에서 분리하여 영어인증시험으로 대체함에 따라 수능 과목은 4과목으로 축소</li> </ul>
3단계: 2012년 이후 완전 자율화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대입업무 각 대학으로 완전 이전</li> <li>- 대학 신입생 선발 자율을 명문화</li> </ul>

2010년 4월 7일에는 입학사정관제의 안정적 정착을 위해 입학사정관제 본래의 취지에 대한 국민적 신뢰확보 방안으로 ‘입학사정관제 운영 공통기준’이 마련되었다. ‘학교교육과정을 충실히 반영하도록 하여 공교육 활성화에 기여’할 수 있도록 입학사정관 전형 요소에 사교육 유발 요인을 포함하지 않도록 하고, 입학사정관제에 대해 잘 이해할 수 있도록 대학의 전형 내용에 대한 정보제공을 확대하고 고교와의 연계활동을 강화하며, 홍보를 활성화하고자 했다.

특히 한국형 입학사정관제 추진을 기본원칙으로 제시하고 대학의 입학사정관제 운영에 대한 자율성을 존중하되, 학생 선발에 대한 대학의 책무성도 중요하게 강조하였다. 또한 대학은 고교교육과의 긴밀한 연계를 통해 학교 교육과정을 충실히 이수한 학생이 선발되도록 노력해야 하고 학생선발에 있어 공정성 및 신뢰성 확보를 위해 부단히 노력하며, 해당 대학의 입학사정관제 운영내용을 학생과 학부모에게 성실하게 알려 줄 필요가 있다’는 점을 강조하였다.

입학사정관제를 도입하여 실시하는 대부분의 대학에서는 적용하고 있는 추진 체계는 다음 [그림 Ⅲ-1]과 같다.





출처: 한국대학교육협의회(2012).

[그림 III-1] 입학사정관 전형 일반 전형 절차

입학사정관 전형의 추진체계를 보면, 우선 ‘사전공지’ 단계에서는 전형의 취지, 지원자격, 선발기준 및 선발방법, 제출서류 등에 대한 안내가 이루어지고, ‘서류심사’ 단계에서는 지원자격 심사를 포함하여 학생이 제출한 각종 서류(학교생활기록부, 자기소개서, 추천서 등)를 심사하게 된다. ‘심층면접 및 토론’ 단계에서는 서류심사 내용을 확인하고, 학생의 잠재력, 창의성, 인·적성, 교육환경 등에 대한 심층면접이 이뤄지며, ‘최종선발’ 단계에서 학생의 합격 여부를 결정한다.

#### 4) 추진 경과

참여정부는 2007년 입학사정관제 시범대학 10개교를 선정하여 추진하였다. 2008년에는 40개 대학을 선정하여 지원하였으며 총 218명의 입학사정관이 채용되어 총 4,401명의 학생을 선발하였다. 2008학년도와 2009학년도 대입전형에서 입학사정관 전형은 주로 정원 외 특별전형이나 한 두 개의 일반전형의 방식으로 전개되었으나 2010학년도부터는 수시와 정시 전형에서 그리고 일반전형과 특별전형에 적용됨으로써 확산되었다.

이 과정에서 2009년에는 47개 대학을 선정, 지원하였고, 입학사정관 전문훈련 양성프로그램 지원사업으로 5개 대학을 지원하였다. 그리고 2010과 2011년에는 60개교, 9개 입학사정관 전문양성 훈련 프로그램을 지원하였다. 2007년 입학사정관제를 도입한다는 발표 이후 이명박 정부의 첫 해인 2008년도에 처음으로 입학사정관제를 도입할 때 전체의 1-2%정도 선발하는 제도로 교육의 기회가 적은 학생들에게 돌아가는 전형으로 인식되었다. 하지만 2012학년도에 입학사정관제

를 실시하고 있는 대학은 122개 대학이며, 모집인원도 41,250명으로 전체 모집 인원의 10.8%에 차지하였다.

〈표 III-2〉 입학사정관제의 추진 경과 내용

연도	주요 내용
2004.10	○ 2008학년도 이후 대학입학제도 개선 방안에서 입학사정관제 도입 제안
2006.04	○ 입학사정관 도입 및 지원방안 연구
2006.12	○ 국회 교육위원회 입학사정관제 도입을 위한 예산 배정(20억원)
2007.2	○ 2007년도 교과부 주요업무보고 - 입학사정관제 시범 도입 계획(예산 20억)
2007.5	○ 2007년도 교과부 지원계획 - 전문성을 갖춘 입학사정관의 양성·활용 체제 구축을 유도
2007.8	○ 2007년 입학사정관제 지원 사업 선정(대교협) - 지원예산 18억9천만원, 지원 대학 10개교(가톨릭대, 건국대, 경북대, 경희대, 서울대, 성균관대, 연세대, 인하대, 중앙대, 한양대)
2008.7	○ 2008년 입학사정관제 지원대학 선정평가(대교협) - 1단계 지원자격심사, 2단계 서면평가, 3단계 면접평가, 4단계 종합심사
2008.8	○ 2008년 입학사정관제 지원대학 40개대학 선정(교과부·대교협) - 계속대학과 신규대학 선정 - 40개 대학에 236억원 지원
2009.4	○ 2009년 입학사정관제 지원사업 기본계획(교과부) - 40여개 대학에 236억원 차등 지원(3차 연도) - ‘입학사정관제 전문 양성과정’ 신규 개설·운영 발표
2009.4	○ 2009년 입학사정관제 지원사업 실행계획(대교협)
2009.6	○ 2009년 입학사정관 전문양성훈련프로그램 지원기관(양성기관) 5개교 선정(대교협)
2009.6	○ 2009년 입학사정관제 선도대학 선정결과 발표(교과부·대교협) - 입학사정관 선도대학, 계속대학, 신규대학 발표
2009.7	○ 2009년 입학사정관제 계속·신규 지원대학 선정결과 발표(교과부·대교협)
2010.4	○ 2010년 입학사정관제 지원사업 기본계획(교과부)
2010.4	○ 2010년 입학사정관제 지원사업 시행계획(대교협) - 입학사정관제 운영 공통기준 마련
2010.6	○ 2010년 입학사정관제 지원사업 선정 결과(교과부·대교협) - 입학사정관제 운영 지원 사업 60개교(325억) - 입학사정관 전문 양성·훈련 프로그램 지원 사업 7개교(15억)

2011.4	○ 2011년 입학사정관제 지원사업 시행계획(대교협)
2011.5	○ 2011년 입학사정관제 지원사업 선정 결과(교과부·대교협) - 입학사정관제 운영 지원 사업 60개교(325억) - 입학사정관 전문 양성·훈련 프로그램 지원 사업 9개교(15억)
2012.1	○ 입학사정관제 안정적 정착을 위한 법률 공포
2012.3	○ 2012년 입학사정관제 지원사업 기본계획(교과부)
2012.3	○ 2012년 입학사정관제 지원사업 시행계획(대교협)
2012.5	○ 2012년 입학사정관제 지원사업 선정 결과(교과부·대교협) - 입학사정관제 운영 지원 사업 66개교(391억) - 입학사정관 연수·훈련 프로그램 지원 사업 8개교(15억)

정부의 예산지원이 증가하면서 입학사정관제 도입 대학 수는 2007년 10개교(정부지원 10개교), 2008년 40개교(정부지원 40개교), 2009년 90개교(정부지원 47개교, 독자실시 43개교), 2010년 117개교(정부지원 60개교, 독자실시 57개교), 2011년 121개교(정부지원 60개교, 독자실시 61개교), 2012년 125개교(정부지원 66개교, 독자실시 59개교)로 점차 확대되었다.

<표 III-3> 연도별 입학사정관 지원 대학 수 및 정부지원 현황

연도 구분	2007 (예산액)	2008 (예산액)	2009 (예산액)	2010 (예산액)	2011 (예산액)	2012 (예산액)
정부지원	10교(20억)	40교(157억)	47교(236억)	60교(350억)	60교(351억)	66교(391억)
독자실시	-		43교	57교	61교	59교
계	10교	40교	90교	117교	121교	125교

출처: 교육과학기술부·한국대학교육협의회(2012).

입학사정관제가 확대 실시되면서 2010년도에는 전체 모집정원 대비 11%에 해당하는 37,628명의 학생을 입학사정관제로 선발했고 재정지원을 350억 원으로 확대 지원하였다. 2011년도에는 수시에서만 전년도 보다 3,675명이 증가한 38,083명을 입학사정관제로 선발하였고, 2012년에도 역시 지난해 보다 3,167명이 증가하여 41,250명을 입학사정관제로 선발하였다.

〈표 III-4〉 입학사정관제 추진 경과

년도	정부지원대학	지원예산	도입 대학(비율)	학생(비율)
2007	10	20억	16	350
2008	40(계속 10, 신규 30)	157억	41(20%)	4,555(1.2%)
2009	47(선도 15, 계속 23, 신규 9)	236억	90(45%)	24,622(6.5%)
2010	53(선도 29, 우수 21, 특성화 10, 훈련기관 7)	350억	107(52%)	38,228(11.0%)
2011	60(선도 30, 우수 20, 특성화 10)	351억	119(58%)	38,083(수시)
2012	66(선도 30, 우수 20, 특성화 10, 훈련기관 9)	391억	122(60%)	41,250(수시)

입학사정관제의 성공을 위해서는 무엇보다도 입학사정관의 양적 확보 못지않게 전문성 제고가 중요하게 작용한다. 이에 따라 2008학년도에 42명에 불과했던 전임입학사정관의 수는 2011학년도에 512명으로 증가하였고 전임입학사정관 중 정규직 비율도 7%에서 21.7%로 증가하는 등, 입학사정관제를 효과적으로 운영하는 데 필요한 인적 인프라를 양적·질적 측면에서 갖춰가고 있다.

〈표 III-5〉 입학사정관 채용 및 정규직 현황(학년도 기준)

구분	08학년도	09학년도	10학년도	11학년도
전임사정관 수	42명	229명	346명	512명
정규직 비율	7.1%	8.3%	19.7%	21.7%

출처: 한국대학교육협의회(2012).

## 5) 정책의 평가

### 가) 사회적 적합성 측면

사회적인 적합성 측면에서 우선은 입학사정관제도의 도입취지에 대해 많은 공감대가 형성되고 있다는 점이다. 점수위주의 무한 경쟁이 고착화된 우리나라의

교육환경에서 점수보다는 잠재력과 인성 및 창의력을 평가하여 학생을 선발하는 방식을 수용하게 되었다. 둘째, 입학사정관제의 확대에 의해 현장교육의 변화가 이루어지고 있다. 입학사정관제의 확대에 의해 고등학교 교육이 학원에서 할 수 없는 다양한 교양프로그램과 그를 통한 학생의 변화과정을 학생부에 기록하여 누적된 기록이 대학입시의 발판이 되는 공교육 활성화가 가능해졌다. 이는 고등학교교육이 피동적인 교육에서 비교과, 창의적 체험활동, 봉사활동, 동아리 활동 등 학생참여가 능동적이고 적극적으로 이루어지도록 고교별 교육과정이 특성화·다양화되고, 학생지도 시스템이 변화되고 있음을 보여주는 것이다. 셋째, 교사들의 진로·진학지도 활동이 점점 더 전문화되고 있다. 입학사정관제 준비 등을 위한 진로교육·진학지도가 내실화되고 있으면서 학교별 진학설명회, 진로진학 관련 프로그램 등 단위학교별로 맞춤형 진로교육·진학지도 프로그램 운영이 활발해지고, 대입에 대한 능동적 준비 분위기도 확산되고 있다. 넷째, 입학사정관제에 대한 학생, 학부모와 교사의 만족도가 향상되고 있다. 입학사정관전형으로 입학한 학생들의 학교만족도와 전공만족도가 일반전형으로 입학한 학생들의 만족도보다 높았으며, 학부모들은 입학사정관제가 적성과 소질을 고려한 진로지도에 기여하였다고 보고 있으며, 교사들도 입학사정관제가 교육과정 특성화에 도움을 주었다고 한 인식분석 결과가 있다.

## 나) 대학의 자율성 제고

입학사정관제도는 성적 위주의 획일적 선발 방식에서 벗어나 대학의 건학이념 및 인재상에 부합하는 학생 선발을 할 수 있게 되어 대학별로 다양한 전형제도를 운영할 수 있게 되면서 대학입시에서 대학의 자율성이 제고되었다. 구체적으로 보면, 우선 대학은 학생의 사정 방법 및 기준에 있어 자율적으로 수행할 수 있게 되었다. 입학사정관제도 자체가 기본적인 학업 수행 능력을 갖춘 학생을 대상으로 학생의 교육환경, 학습과정, 소질·적성, 인성, 창의성 및 성장잠재력 등의 다양한 요소를 고려하여, 입학사정관이라는 대입전형 전문가 활용 체제를 통해 학생을 선발하는 제도이기 때문이다. 따라서 과거처럼 특정한 과목을 중심으로 일괄합산 방식을 지양하고, 전형제도별로 특정 전형자료를 중요시하는 사정방법을 도입하여 시행하게 되었다. 이 과정에서 대학은 지원자에 대한 정보를

보다 다양하고 유연하게 활용할 수 있게 되었다. 대학마다 성적에 반영되는 교과를 자체적으로 정할 수 있고, 고등학교 학년별 반영정도를 다양화 할 수도 있으며, 성적의 증감도 고려할 수 있다. 결국 보다 다양한 방식으로 학력정보를 해석할 수 있으며, 지원자들의 학교생활기록부에 기재된 내용을 통해 지원자의 잠재력 또는 발전가능성을 고려하였다.

〈표 III-6〉 대입 자율화에 따른 전형의 다양화

전형요소	구성
학생부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 교과 영역/비교과 영역 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교과영역: 과목별 단위수와 이수자 수, 개인 원 점수, 과목평균 및 표준편차, 석차 등급 반영 비율의 자율화</li> <li>- 비교과영역: 교과별 세부능력 및 특기사항, 출결사항, 특별활동, 봉사활동, 자격증 및 인증 취득 상황, 각종 교내외 수상경력, 행동특성 및 종합의견</li> </ul> </li> </ul>
수능시험 (국가시험)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 5개 영역(언어, 수리, 외국어, 사회탐구/과학탐구/직업탐구, 제2외국어/한문)</li> <li>- 영역별/과목별 표준점수, 백분위, 등급 제공</li> </ul>
대학별고사	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 논술고사, 면접 및 구술고사, 실기고사, 교직 적성·인성 검사 등</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 추천서, 자기소개서, 각종 경시대회 수상 실적, 학교소개자료(School Profile), 학생 개인 이력철(Student Profile) 등 대학의 장이 전형에 필요하다고 인정하는 자료</li> <li>○ 외국의 고등학교 교육과정을 이수하고 졸업한 자에 한해 고등학교 학력인정 졸업시험 및 대학입학 전형자료</li> <li>○ 고등교육법 제23조에 근거하여 대학과목선이수제(UP)의 이수여부 및 결과는 전형자료로 활용하지 않음</li> </ul>

이와 같이 대학입시에서 대학의 자율성을 제고하기 위한 방안으로 대학협의체에 의한 대입 관리가 이루어졌다. 대학입학전형기본사항의 수립·공표 권한을 ‘한국대학교육협의회’와 ‘한국전문대학교육협의회’로 이관(2008년 6월 11일 고등교육법 시행령 개정)함으로써 관치중심의 대학입시에서 벗어나 대학별 입학전형계획을 협의 조정하기 위한 기구로서 대학입학전형위원회와 교육협력위원회를 구성하고 대입 자율화를 추진하게 되었다.

## 다) 국제경쟁력 제고

입학사정관제는 기존의 주입식 교육에서 벗어나 탐구와 자기주도적인 학습을 지향함에 따라 고등학교 교육에 근본적인 변화를 유도했다. 입학사정관제를 준비하는 학생들은 점수 1-2점이 중요한 것이 아니라 비교과활동, 체험, 봉사, 진로활동 등에 대한 관심을 가지게 됨에 따라 입학사정관제의 도입이 공교육에서 ‘교육의 본질’을 찾아가고 있다고 목소리가 있다. 이러한 변화가 결국은 교육의 질을 제고했다는 점에서 국제경쟁력을 제고하게 되었다. 앞으로 정부, 대학, 학교는 지속적으로 입학사정관제의 내실화를 통한 한국형 입학사정관제 모형을 창출하고자 노력하고 있다. 처음에는 입학사정관제의 도입이 우리나라의 교육조건이나 환경 맥락에 대한 고려없이 외국의 모형을 적용하여 원래 의도와 다른 결과를 가져왔다는 사회적인 논란이 제기되었다. 이에 대해 교육과학기술부는 2010년 교육과학기술부 업무보고를 통해 입학사정관의 전문성을 확보하고 입학사정관제 공정성 및 신뢰성 제고, 사교육 수요 유발 방지를 위해 입학사정관 양성 프로그램을 강화하고 이를 위한 지원예산을 확충하였다. 특히 한국형 입학사정관제 운영 모형을 정립하기 위해 ‘입학사정관제 운영 공통기준’을 마련하여 적용함으로써 외국과 달리 우리나라에 적합한 입학사정관제의 모형을 만들게 되었다.

## 라) 추진과정의 합리성

입학사정관제의 성공을 위해서는 무엇보다도 입학사정관의 양적 확보 못지않게 전문성 제고가 중요하다. 추진과정에서 입학사정관의 전문성이 제고되지 못하면 입학사정관 전형에 대한 공정성 문제가 제기되고, 결국은 추진과정에 합리성이 떨어지게 된다. 추진과정의 합리성을 좌우하는 대표적인 요인이 바로 입학사정관제를 운영할 수 있는 인적 인프라라고 할 수 있다. 2008학년도에 42명에 불과했던 전임입학사정관의 수는 2011학년도에 512명으로 증가하였고 전임입학사정관 중 정규직 비율도 7%에서 21.7%로 증가하는 등, 입학사정관제를 효과적으로 운영하는 데 필요한 인적 인프라를 양적·질적 측면에서 갖추가고 있는 중이다.

〈표 Ⅲ-7〉 입학사정관 채용 및 정규직 현황(학년도 기준)

구분	08학년도	09학년도	10학년도	11학년도
전임사정관 수	42명	229명	346명	512명
정규직 비율	7.1%	8.3%	19.7%	21.7%

출처: 한국대학교육협의회(2012).

#### 마) 대내외적 효과 측면

대입전형에서 중시해 온 수능성적이나 학생부에 나타난 교과 성적, 대학별 논술시험 성적이 유능한 학생을 선발할 수 있다는 고정관념에서 벗어나 지원자가 지닌 발전 가능성의 영역을 고려함으로써 점수 위주의 경직된 전형요소에 대한 새로운 시각을 제공하게 되었다.

### 6) 정책의 종합적 진단

#### 가) 종합적 진단

이명박 정부에서 추진했던 가장 대표적이고 상징적인 정책이 바로 입시제도가 고, 특히 입학사정관제의 확대이다. 하지만 대학입학정책에서 입학사정관제의 정착에 대한 정책적 고려를 기울여야 한다. 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 사회정책적 문제 즉 과도한 사교육비 부담, 선호하는 대학에 대한 치열한 입시경쟁, 학연에 따른 과도한 사회적 집단의식 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 보인다(정석구,



2009). 입학사정관제도는 이명박 정부의 핵심 교육정책 기조 중 하나인 자율화와 다양화를 실현하는 사업으로 평가되고 있지만 입학사정관의 전문성 문제, 평가의 공정성과 신뢰성 확보의 문제가 논란이 되었고, 입학사정관제도에 대비하는 사설 학원이 등장하면서 사교육비 감소 효과에 대한 의문이 제기되었다. 이명박 정부의 입학사정관제의 정착에 대해서 성과의 입장으로 보기도 하지만 정부의 재정지원이 없어도 지금과 같은 수준으로 입학사정관제가 정착될 수 있을지는 미지수라고 우려하는 목소리도 있다.

## 나) 정책의 지속성 및 보완사항

입학사정관제를 보완하기 위해서는 우선적으로 지나치게 성급한 변화보다는 장기적으로 대학의 자율성을 보장하는 방향으로 정부의 장기적인 로드맵이 마련되어야 한다. 입학사정관제의 안정적인 정착에서 정부의 재정지원은 중요한 디딤돌이 되었고, 앞으로 내실화를 기하는 데 중요한 역할을 할 것이다. 정부는 입학사정관제에 대한 학생, 학부모, 교사들의 인식을 어떻게 유도할 것인지, 고등학교 교육과정을 어떻게 갖고 갈 것인지, 이를 반영하는 학생생활기록부는 어떤 양식으로 만들 것인지, 고교-대학 간 연계 프로그램은 누가 어떻게 운영할 것인지 등에 대한 과제를 해결하기 위해서 중장기적인 발전계획을 수립하고 보완하는 노력이 함께 이루어져야 한다. 입학사정관제의 본래의 목적에 충실하기 위해서는 소위 ‘스펙 쌓기’ 경쟁으로 인해 사교육을 조장하지 않고, 학생들의 입시 부담도 감소하며 저비용 고효율적인 방법으로 정착될 수 있어 한다. 장기적인 로드맵에서는 입학사정관 전형과 관련해서 고교-대학 간 자문, 협의, 교류, 상담, 연구, 교육 활동 등 고교와 대학의 연계가 더욱 활발해져야 한다. 교사들은 과중한 업무속에서 지원자에 대한 엄정한 평가를 내려 학교생활기록부에 충실히 기재하는 일이나 학생들의 추천서를 작성하는 것은 쉬운 일이 아니다.

또한 대학마다 대입전형을 통해 선발하고자 하는 인재상이 다르고, 환경과 여건이 다르며, 지원자의 특성 또한 다르기 때문에 입학사정관의 역할과 활용 정도 역시 차이가 나타날 수밖에 없다. 초기의 비판과는 달리 입학사정관에 대한 전문성 교육과 더불어 입학사정관 신분 안정화가 정착되어가고 있지만 2011년 기준으로 입학사정관의 정규직 비율이 21.7% 수준이므로 향후 입학사정관의 법

적 지위가 보장되어 입학사정관의 신분을 안정화시키는 방안이 마련되어야 한다.

학생과 학부모들에게 입학사정관제 전형에 대한 정보 공개가 적극적으로 이루어져야 한다. 각 대학은 전형별 전형기준과 전형방법에 대한 정보를 가능한 수준에서 적극적으로 공개해야 한다. 이 경우에 입학사정관 전형의 취지와 목적에 대한 분명한 설명이 함께 이루어져야 한다. 일반적으로 학생부를 반영할 때, 교과와 비교과 반영, 비교과 반영 내용, 비교과 평가기준, 기타 서류 평가와 심층면적의 평가기준과 평가방법을 설정하여 이를 공개하는 것이 사교육비 절감과 입학사정관 전형의 공정성·신뢰성 확보의 필수조건이다. 이러한 사항을 보다 세분화하여 입학사정관제 전형에 대한 정보를 공개하고, 입시요강에 반드시 포함한다.

입학사정관 전형으로 입학한 학생들에 대한 추수지도를 통해서 잠재능력을 개발할 수 있도록 지도해주는 후속작업이 함께 이루어져야 한다. 잠재력이 있는 인재를 선발한다고 하지만 이보다 더 중요한 것은 대학이 선발한 인재들의 잠재력을 발휘하도록 하기 위해 어떠한 노력을 기울여야 하는지에 관심을 가져야 함. 입학사정관제 전형으로 입학한 학생을 대상으로 잠재력을 발휘할 수 있도록 기회를 제공하는 추수지도가 실시되어야 한다.

마지막으로 대학별로 입학사정관제에 대한 특성화를 시도해볼 필요가 있다. 각 대학과 모집단위에 따른 인재상을 분명히 하여 입학사정관제를 특성화할 필요가 있으며, 입학사정관 전형에서 특성화 요소를 고려하여 전형방법을 지속적으로 개선해야 한다. 대학들은 입학사정관제 추진에 대한 방향 정립하여 대학 특성화에 맞는 입학사정관제 모형을 도출하는 노력이 있어야 한다. 이런 특성화된 입학사정관제에 대한 이해를 높이기 위해 학생, 교사, 학부모에 대한 지속적인 인식을 확대시킬 필요가 있다.

## 나. 대학정보공시제

### 1) 정책 추진배경 및 목적

대학 정보공시제는 대학 자율화 정책의 기초와도 깊은 관련이 있다고도 볼 수 있다. 대학의 자율화 정책은 지난 역대 정부를 거치면서 꾸준히 유지되어 왔으

며, 자율화에 따른 문제점들이 제기되면서 대학의 사회적 책무성 강화의 필요성이 높아졌다. 대학 자율화가 성공적으로 작동하기 위해서는 대학의 책무성 강화 정책도 자율성을 해치지 않는 범위 내에서 실행되어야 하며, 대학이 자발적으로 참여할 수 있도록 하여야 한다. 자율의 의미는 책임을 수반하는 자기규제의 의미에서 출발하기 때문에 각 대학은 대학의 운영 상황을 낱알이 정리하고 점검하여야 하는 책임이 따른다(임후남 외, 2008). 그러므로 대학 자율화가 확대되면 될수록 대학 운영의 투명성을 제고하여 사회적 책무성을 강화하는 조치가 요구되기에 최소한의 검증이라는 차원에서 대학정보공시제의 중요성은 더욱 커진다.

그리고 대학정보공시제는 대학에만 국한된 것이 아니라 광범위한 일반 국민의 ‘알권리’를 충족시키는 대국민 정보서비스의 필요성에서 기인한다. 대학 입시는 매년 빠지지 않는 주요 이슈가 될 만큼 우리나라에 교육 문제에 있어서는 ‘뜨거운 감자’이다. 또, 경기침체 속에서 최근에는 대학입시 만큼이나 졸업 후 취업이 사회적 이슈가 되고 있다. 또, 학령인구의 80%이상이 대학에 진학하는 고등교육 대중화 사회에서 대학의 문제는 학생 당사자 및 학부모로써 국민 대부분에 해당하는 사안이다. 따라서 대학이 누구를 어떻게 선발하여 무엇을 어떻게 가르치는지에 대한 의문을 해소하고 정확한 정보를 전달할 필요성이 높아져 왔다.

특히, 대학 운영 예산의 대부분은 값비싼 대학 등록금에 의존하고 있으며 고등교육에 막대한 정부 예산이 투입되고 있기에, 납세자이자 교육소비자로서 학생, 학부모와 기업은 대학의 운영에 대한 정보를 알 권리가 있으며 정부는 이러한 요구에 적극 부응해야 할 의무가 있다. 이에 정부는 대학의 자율성을 보장하면서 동시에 책무성을 확보할 수 있도록 하는 방안으로 대학정보공시제를 도입하였다.

대학정보공시제는 근본적으로 대학의 기본운영 상황 및 교육환경·교육여건 등에 관한 주요 정보를 정보 열람 청구 없이 적극적으로 제공하여 수요자의 알 권리를 충족시키고자 하는 데 있다(임후남, 2008). 대학정보공시제를 통해 공개되는 정보 수요자는 교육수요자인 학생 및 학부모, 기업, 대학 그리고 정부로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 교육 수요자인 학생 및 학부모는 대학 선택을 위한 정보를 획득하고, 학교 선택을 위한 명확하고 합리적인 자료를 획득할 수 있게 된다. 기존 사설 학원이나 입시 업체에서 제공해 주던 비공식적이고 신뢰도가 낮은 한정적인 정보

에 의존하지 않고 객관적이고 정확한 자료에 근거하여 학교 선택을 할 수 있게 된다. 또, 장학금 관련 정보도 학생 및 학부모의 학비 부담을 줄이고 현명한 학교 선택을 도와줄 수 있다.

둘째, 기업 및 산업체는 직원 채용에 앞서 지원자의 역량(capacity)를 판단할 수 있는 자료로 활용할 수 있게 된다. 대학의 간판에만 의존한 선발 방식이 아닌 능력위주의 선발이 될 수 있도록 기업은 대졸자가 이수한 교육 내용을 확인할 수 있게 되므로 보다 합리적 채용을 가능하게 해 준다. 또, 대학과의 산학 협력을 필요로 하는 기업에도 기초 자료를 파악하는 데 용이한 정보를 제공할 수 있을 것이다. 예컨대, 시설 정보나 특허보유 등의 자료는 산학협력을 필요로 하는 중소기업에도 유용한 정보로 활용될 수 있다.

셋째, 무엇보다도 대학으로 하여금 자신의 위치를 파악하는 데 용이한 자료가 된다. 타 대학과의 비교를 통해 대학의 차별화 전략을 수립하고, 강·약점을 파악하여 합리적 경영을 통해 대학 운영의 효율성을 제고할 수 있다. 또, 외부적으로는 대학 운영의 투명성을 높이고 사회적 책무성을 강화할 수 있다. 대학 랭킹이나 순위 정보에서 보여 지는 특정 지표가 강조되거나 정보가 누락된 수치가 아니라 개별 지표별로 양적 데이터를 확인할 수 있기 때문에 보다 정확한 데이터에 기반한 자가 점검이 가능하다. 그리하여 대학의 자발적인 대학 운영의 효율성 제고 노력을 통해 대학의 질을 제고할 수 있다.

〈표 III-8〉 대학 정보 공시제의 기대 효과

대 상	기대 효과
학생·학부모	대학 선택권 및 알 권리 충족
기업	채용자를 합리적으로 선택하기 위한 대학의 교육 수준 파악 및 산학협력 관련 정보 파악
대학	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대학경쟁력 강화</li> <li>- 대학운영의 투명성 제고 및 책무성 강화</li> <li>- 대학의 질 제고</li> </ul>

넷째, 정부는 대학의 자율적인 운영을 보장하면서도 합리적으로 대학의 사회적 책무성을 강화할 수 있다. 대학의 교육과 연구의 수월성을 추구하기 위해서는 자율성과 책무성이 동시에 보장되어야 한다는 점에서 대학정보공시는 대학의 운영 정보를 의무적으로 공개하여 대학 운영의 투명성을 높이고 구성원의 자발적인 참여를 독려하는 데 유용하게 활용될 수 있다. 그리고 정부는 객관적인 데이터에 기반하여 합리적인 정책을 수립하고 대학구조 개혁을 추진 할 수 있게 된다. 이 같이 대학정보공시제는 대학교육 수요자의 교육 선택권을 확대하고, 대학 간 경쟁을 유도하며 대학의 투명성을 높여, 사회적 책무성을 제고하는 데 도움이 될 것이다. 그리고 궁극적으로 고등교육의 질을 제고하고 대학의 경쟁력을 강화하는 데 기여할 것으로 기대된다.

## 2) 지난 정부와의 차별성

대학정보공시제는 이명박 정부의 이전부터 계획, 추진되어 왔으나 대학의 정보가 ‘대학알리미’를 통해 공개 된 것은 2008년 12월에 시행되었다. 제도 도입을 논의하던 애초의 취지와 목적을 달리하지 않았으며, 제도의 정착과 안정화, 그리고 활용성 제고를 위한 정책을 추진해 오고 있다. 대학정보 공시제를 통해 공개되는 정보들을 가지고 대학평가 및 인증과 연계하여 대학 간 경쟁을 유도하는 데 활용하고 있다. 그리고 이명박 정부에서는 대학평가의 패러다임을 기존의 투입 중심에서 과정 및 산출, 그리고 부가가치 측면이 강조되는 방향으로 전환함에 따라 대학의 투입-과정-산출의 정보를 통합적으로 관리하는 체계적인 시스템으로써 대학정보공시의 실제 활용의 폭은 더욱 커졌다.

구체적으로 2008년 2월, 고등교육법 제11조의2(평가) 조항이 신설되어 대학평가 및 인증의 제도적 발판이 마련되었다. 대학은 교육, 연구, 조직·운영, 시설·설비 등에 관한 사항을 스스로 점검·평가하여 그 결과를 공시하여야 하며 관련 제도는 2008년 제정된 교육과학기술부령 고등교육기관의 자체평가에 관한 규칙을 따르도록 하고 있다. 이 제도에 따르면 대학은 최소 2년 내 1회 이상 자체평가를 실시하여야 하며 그 결과를 공시하여야 한다. 따라서 2008년 시행되었기에 2009년까지는 최소 1회 이상 자체평가 정보를 공개해야 하는 것이다. 한편, 대학정보공시제에서의 공시 항목 및 공시내용을 대학 자체 평가 항목으로 규정하

고 자체평가 및 외부평가인증결과를 대학정보공시의 주요 항목으로 포함하였다. 또, 각종 정부의 고등교육 재정지원 사업을 대학정보공시제의 지표와 자료에 연동하여 결정하였다. 예컨대, 교육 교육역량강화 사업, BK 사업, 누리사업, 대학 특성화 사업 등의 평가 지표뿐만 아니라 성과 분석에 활용하는 것이다. 정부의 대학재정지원 사업에서 활용 가능한 공시정보의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 교육관련 지원 사업에는 전임교원 확보율, 재학생충원율, 전임교원확보율, 재학생 충원율, 학교 발전계획 및 특성화 계획, 졸업 후 진학 및 취업 현황 등이 활용된다.

둘째, 연구지원 사업에는 졸업생 현황 및 취업현황, 교원확보현황, 국내외 학술지 게재 논문실적, 기술이전 수입료 및 계약실적, 특허출원 및 등록 실적, 연구시설 현황, 외국대학과의 연계 교육과정 현황, 도서관 및 연구의 지원에 대한 사항, 그 밖의 교육여건 및 학교 운영 상태에 관한 사항 등이 활용될 수 있다.

셋째, 계열별 등록금, 장학금 및 학자금 대출, 대학의 학비 감면 등의 자료가 활용될 수 있다.

〈표 III-9〉 대학정보공시 정보 대학 재정지원 사업의 평가 지표

구 분	활용 가능 공시 정보
교육 관련 지원 사업	전임교원확보율, 재학생 충원율, 학교 발전계획 및 특성화 계획, 졸업 후 진학 및 취업 현황 등
연구 관련 지원 사업	졸업생 현황 및 취업현황, 교원확보현황, 국내외 학술지 게재 논문실적, 기술이전 수입료 및 계약실적, 특허출원 및 등록 실적, 연구시설 현황, 외국대학과의 연계 교육과정 현황, 도서관 및 연구의 지원에 대한 사항, 그 밖의 교육여건 및 학교 운영 상태에 관한 사항
정부 장학 사업	계열별 등록금, 장학금 및 학자금 대출, 대학의 학비 감면

주: 임후남 (2009). 대학정보공시제 발전 방안. 제41차 KEDI 교육정책 포럼 자료집. p. 79를 재구성함

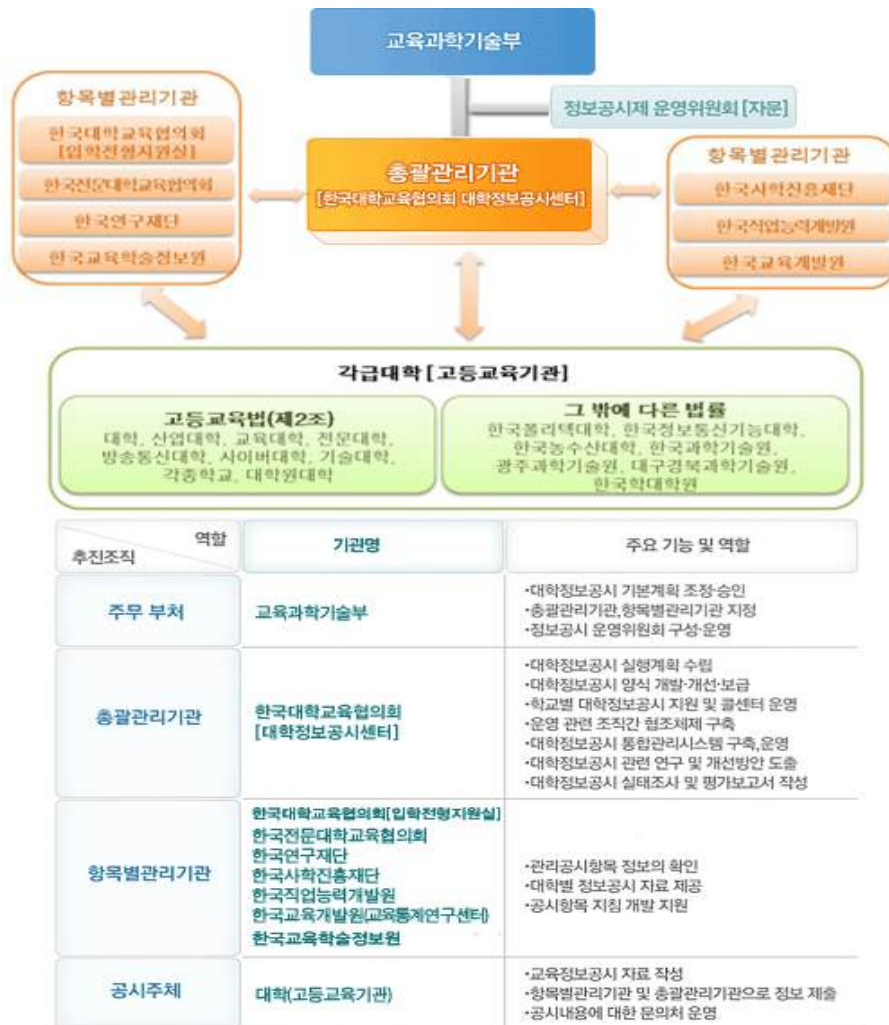
대학정보공시제도는 이명박 정부에서 실제 구현 가능하도록 법적·제도적 뒷

받침이 마련되었고, 이를 현실적으로 구현하기 위한 정책이 추진되었다고 할 수 있다. 당초 대학정보공시제도의 도입 취지에 부합할 수 있도록, 대학의 자체 평가 내용을 정보공시의 주요 항목에 포함시켜 대학평가와 연계하기도 하고 정부의 재정사업과 연계하여 활용하였다. 따라서 이명박 정부의 적극적인 제도 보완과 정보공시제와 연계된 대학 정책 추진으로 대학정보공시 활용도가 크게 제고되었다고 볼 수 있다.

### 3) 정책의 내용 및 추진 체계

대학 정보공시제는 초·중등 교육기관과는 별도로 이원화 체계 속에서 고등교육기관을 대상으로 운영되고 있다. 주무 부처는 교육과학기술부이며, 총괄기관과 항목별 관리기관이 있으며, 공시의 주체는 대학으로 하는 추진 체계를 갖추고 있다. 대학정보공시제도가 최초 도입될 당시에는 총괄기관으로 한국교육개발원이 선정되었으나 2011년 1월 1일, 한국대학교육협의회로 이전되었다. 2012년 현재를 기준으로 대학정보공시제의 추진체계를 [그림 III-2]에 나타내었다.

대학정보공시제의 총괄기관인 한국대학교육협의회 대학정보 공시센터는 대학 정보공시의 실행계획을 수립하고 정보 공시 양식을 개발하고, 수정, 보완하는 역할을 담당한다. 또, 대학정보공시 통합관리시스템을 구축, 운영하며, 개선방안을 도출하고 실태 조사 및 평가 보고서 작성을 담당한다. 공시 항목별로 관리 기관을 별도로 두고 있으며, 한국대학교육협의회 입학전형지원실, 한국전문대학교육협의회, 한국연구재단, 한국사향진흥재단, 한국직업능력개발원, 한국교육개발원 교육통계연구센터, 한국교육학술정보원이 항목별 관리 기관이다. 이들 관리 기관은 관리 공시항목 정보를 확인하고, 대학별 정보공시 자료를 제공하며, 공시 항목 지침 개발을 지원한다. 각 대학은 공시주체로써, 교육정보공시 자료를 작성하고, 항목별 관리 기관 및 총괄관리기관으로 정보를 제출하며 공시 내용에 대한 문의처를 운영하여야 한다.



자료: 대학알리미(2012). 대학알리미 소개: 추진체제와 과정  
(<http://www.academyinfo.go.kr/introAction.do>)

[그림 III-2] 대학정보공시제의 추진체계

2008년 12월 1일 대학알리미가 오픈되었을 당시에는 총 414개 대학(1,006개 대학원의 56개) 항목의 정보를 제공하기 시작하였다. 현재 총 433개 대학 13개 분야 71개 항목 113개 세부항목을 정기 공시 8차례(2월·3월·4월·6월·7월·8월·9월·11월) 및 수시공시를 통해 공시되고 있다(대학알리미, 2012).

대학정보 공시제도 시행 이후 정책평가 업무 중심의 수요가 확대됨에 따라 공



시 항목이 지속적으로 추가되고, 공시 횟수도 증가하게 되었다. 그러나 지나치게 잦은 정보공시로 인하여 대학에 업무과중이 야기된다는 지적이 있어 정기 공시는 연 4회(4,6,8,10월)로 하도록 하고 수시공시를 실시할 예정으로 있다(교육과학기술부, 2012).

대학정보공시센터에서는 대학유형별 공시항목, 공시내용, 공시기관, 공시횟수, 공시시기 등을 공지하고 공시 방법 등을 안내하고 있다. 대학정보 공시 항목 및 내용은 학교운영 및 계획, 학생, 교원, 시설 그리고 회계 관련 사항들로 구성되어 있다. 2012년 10월 기준으로 구체적인 내용은 다음과 같다.

〈표 Ⅲ-10〉 2012년 기준 공시항목 및 내용

항 목	내 용
1. 학교규칙 등 학교운영에 관한 규정	가. 학교규칙 나. 학교규칙 외 학사운영에 관한 각종 규정
2. 교육과정 편성 및 운영 등에 관한 사항	가. 교육과정 편성 및 평가 기준 나. 성적평가 결과(성적평가 분포)
3. 학생의 선발 방법 및 일정에 관한 사항	가. 대학입학(편입학)전형 시행계획 나. 모집 요강(편입학 포함)
4. 충원율, 재학생 수 등 학생 현황에 관한 사항	가. 입학전형 유형별 선발 결과 나. 기회 균형 선발 결과 다. 신입생 충원 현황 라. 학생 충원 현황(편입학 포함) 마. 재적 학생 현황 바. 외국인 학생 현황 사. 중도탈락 학생 현황 아. 학사학위 전공심화과정 학생 현황 자. 신입생의 출신 고등학교 유형별 현황
5. 졸업 후 진학 및 취업 현황 등 학생의 진로에 관한 사항	가. 졸업생 현황 나. 졸업생의 진학 현황 다. 졸업생의 취업 현황
6. 전임교원 현황에 관한 사항	가. 전체 교원 대비 전임교원 현황 나. 전임교원 1인당 학생 수 다. 전임교원 확보율 라. 외국인 전임교원 현황
7. 전임교원의 연구 성과에 관한 사항	가. 국내외 학술지 게재 논문 실적 나. 저(著)·역(譯)서 실적
8. 예·결산 내역 등 학교 및 법인의 회계에 관한 사항	가. 일반회계 예·결산 현황

	사. 적립금 현황
	아. 기부금 현황
	자. 산학협력단 회계 현황
	차. 등록금 현황
	카. 입학 전형료 수입·지출 현황
8의2. 등록금 및 학생 1인당 교육비의 산정근거에 관한 사항	가. 등록금 산정근거
	나. 학생 1인당 교육비 산정근거
9. 「고등교육법」 제60조부터 제62조까지의 시정명령 등에 관한 사항	가. 위반 내용 및 조치 결과
10. 학교 발전계획 및 특성화계획	가. 학교 발전계획 및 특성화계획
11. 교원의 연구·학생에 대한 교육 및 산학협력 현황	가. 연구비 수혜 실적
	나. 교원 강의 담당 현황
	다. 장학금 수혜 현황
	라. 외국대학과 교류 현황
	마. 대학의 사회봉사 역량
	바. 대학의 원격강좌 현황
	사. 산학협력 친화형 교원인사 운영 현황
	아. 산업체 경력 전임교원 현황
	자. 산학협력단 운영 수익 현황
	차. 산학협력단 인력 및 조직 현황
	카. 공동활용 연구장비 운영 현황
	타. 산업체 연계 교육과정 개설 현황
	파. 현장중심 실무형 교육과정 개설 현황
	하. 기술이전 수입료 및 계약 실적
	거. 특허 출원 및 등록 실적
	너. 교원의 창업 및 창업지원 현황
	더. 학생의 창업 및 창업지원 현황
	러. 기술지주회사 운영 현황
12. 도서관 및 연구에 대한 지원 현황	가. 장서 보유 현황
	나. 도서관 예산 현황
	다. 연구시설 현황
13. 그 밖에 교육여건 및 학교운영 상태 등에 관한 사항	가. 정관
	나. 법인의 임원 현황
	다. 교지(校地) 확보 현황
	라. 교사(校舍)시설 확보 현황
	마. 기숙사 수용 현황
	바. 수익용 기본재산 확보 현황
	사. 직원 현황
	아. 재정지원사업 수혜 실적
	자. 「고등교육법」 제11조의2에 따른 대학 평가 결과
	차. 시간강사 강의료
	카. 장애학생지원체제 구축 및 운영현황

#### 4) 추진 경과

2004년 12월 28일 대학구조개혁의 일환으로 정부는 최초로 대학정보공시제를 도입하겠다고 발표하고, 2005년 4월 7일 교육관련 정보의 공개에 관한 법률안(의안번호 1587)을 이주호 의원이 국회에 발의하면서 입법화가 추진되었다. 그리고 2007년 4월 국회를 통과한 「교육관련 기관의 정보공개에 관한 특례법」이 공포됨에 따라 교육기관들은 의무적으로 기관 운영의 주요 정보를 공개하도록 되었다. 공시제가 도입됨에 따라 이전까지 소극적으로 공개되어 왔던 교육기관의 정보가 보다 공개적으로 드러나 다양한 정보 요구자의 수요에 부응할 수 있게 되었다.

2008년 제도적 근거를 마련한 정부는 대학정보공시제의 총괄기관으로 한국교육개발원을 선정하여 정보공시 시스템을 개발, 구축하고 대학알리미 사이트를 오픈하였다. 그리고 2009년과 2010년 시스템 안정화 작업을 거쳐 2011년 1월에는 한국대학교육협의회로 총괄기관을 이전하였다. 이는 대학정보공시제도의 활용도 측면을 강화하기 위한 작업의 일환으로 분석된다(한국대학신문, 2010).

〈표 III-11〉 대학정보공시제 도입 과정

일 시	내 용
2004. 12. 28	<ul style="list-style-type: none"> <li>대학구조개혁의 일환으로 ‘대학정보공시제 도입’ 발표</li> </ul>
2005. 4. 7.	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육관련 정보의 공개에 관한 법률안(의안번호 1587)을 이주호 의원이 국회에 발의하여 입법화 추진</li> </ul>
2007. 5. 25.	<ul style="list-style-type: none"> <li>‘교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법’이 제정 공포됨 특례법 제 2조에서 ‘공개’와 ‘공시’의 개념을 구분함. ‘공시’는 교육관련 기관이 보유·관리하는 정보를 국민의 정보공개에 대한 열람, 교부 및 청구와 관계없이 미리 정보통신망 등 다른 법령이 정하는 방법으로 적극적으로 알리거나 제공하는 공개의 한 방법으로 규정하고 있어 일반법과는 별도로 특례법을 제정함.</li> </ul>
2008. 1. 18.	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육정보공시 총괄 및 항목별 관리기관 선정</li> <li>대학정보공시 총괄기관: 한국교육개발원 선정</li> </ul>
2008. 11. 4.	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령(안) 국무회의 통과</li> </ul>
2008. 12. 1.	<ul style="list-style-type: none"> <li>대학 알리미 사이트(<a href="http://www.academyinfo.go.kr">www.academyinfo.go.kr</a>) 오픈</li> </ul>

자료: 임후남(2009). 교육정보공시제 발전 체제 구축 방안. 한국교육개발원 및 대학알리미 사이트 자료로 구성

## 5) 정책의 평가

대학정보 공시 제도는 2008년 12월 대학알리미 서비스가 시작되면서 본격적으로 시행되었고, 올해 시행 4차를 맞이하였다. 정부는 대학알리미 시스템이 일정 부분 안정화 되면서, 공시 정보를 적극적으로 활용하는 정책을 추진해 왔다. 대학재정 지원사업이나, R&D 사업, 정부장학사업 등의 평가에 공시 정보를 활용하거나 대학자체 평가 항목의 상당 부분은 대학 정보 공시제의 항목과 일치시키는 등, 정보공시제 활용성 제고에 노력을 기울여 왔다. 그 결과, 433개 대학의 정보를 한 눈에 파악할 수 있는 웹사이트가 오픈되었고, 사용자 편의성 증진을 위해 영어와 중국어 외국어 서비스도 추가 되었다. 또, 주요 지표들의 3년간 누적정보 제공으로 개선 현황을 포함한 대학의 변화와 노력의 결실을 장기적으로 파악하는 데 도움을 주고 있다. 그러나 이명박 정부에서의 대학 정보공시제도의 활용성 제고에도 불구하고, 향후 정보 공시제를 더욱 적극적으로 활용하기 위해서는 다음과 같은 문제점 해결에 노력을 경주해야 할 것으로 판단된다.

첫째, 신뢰성의 제고이다. 정부의 재정지원 사업과 긴밀히 연계되기 위해서는 공시정보의 신뢰성이 중요한데, 현재로서는 신뢰성을 100% 담보하기는 어려운 실정이다. 예컨대, 현재 정보 제공의 1차적 책임은 대학이 가지고 있기 때문에 자료의 정확성 검토가 필요하다. 최초 개설 당시에는 통계자료의 통합기준이 미처 마련되지 않아 연계자료 불일치, 검증체계 부족, 오작동 등의 문제가 나타났으며, 또, 여러 명의 담당자를 거치는 동안 입력되는 자료와 입력과정에 오류가 발생하기도 하여 정보공시자료의 활용은 제한 적이기도 했다(박현철, 2009). 그럼에도 불구하고 여전히 대학정보공시센터는 정규직 5명을 포함하여 13명의 인원으로 운영되기 때문에 신뢰도 제고를 위하여 인력 충원이 필요할 것으로 보인다. 그리고 정확성을 검증할 수 있는 절차를 강화하고 허위정보 입력에 대한 모니터링이 요구된다(임후남 외, 2008).

둘째, 편의성의 제고이다. 현재 제공되는 정보가 이용자 편의성 측면에서 이루어지지 않고 있으며, 일반인의 관심자료와 정책결정자 및 연구자를 위한 자료가 혼재하고 있기 때문에 사용자의 정보 수요에 적극적으로 부응할 수 있는 항목 및 지표 개발, 그리고 자료 제공 서비스의 노력이 부가적으로 요구된다. 예컨대, 학생 및 학부모의 편의성 증대를 위해서는 이용자의 수요에 부응할 수 있도록 전산시스템의 개선이 요구된다. 따라서 일반 학생 및 학부모와 요구와 정책 결

정을 위한 자료는 정부 혹은 연구자용 자료와 구분되어야 할 필요가 있다.

셋째, 과도 공시에 대한 검토이다. 공시되는 정보의 양과 내용이 시행 초기보다 확대되는 상황이고 대학의 특성화를 나타내는데 한계가 있어서 검토가 필요한 사항이다. 지나치게 많은 정보의 수집은 대학의 업무 가중으로 인해 불만이 증가하며, 정보의 입력과정에서의 신뢰성 문제를 야기할 수 있음에 주의하여야 한다. 그리고 지표의 개발과 연구를 통해 소수의 자료로도 필요한 정보를 전달할 수 있도록 할 필요가 있다.

넷째, 공시 내용의 타당성 제고 및 정보의 종류 선정에 대한 연구가 요청된다. 공시정보가 데이터 기반 의사결정 문화를 확산하는 데 기여하기 위해서는 공시 항목과 내용 및 범위에 대한 논의가 충분히 이루어져야 할 필요가 있다. 대부분 투입위주의 정보만 공개되고 과정 및 결과 정보는 여전히 부족한 실정이다. 따라서 투입-과정-산출의 프로세스를 이해할 수 있는 내용 및 항목의 보완 및 선정이 되어야 할 필요가 높다(임후남, 2009). 예컨대, 현재 대학정보 공시를 통해 전달되고 있는 내용은 대부분 투입 위주의 정보들이다. 교육의 부가가치적 관점에서 대학생의 역량이 어느 정도 증가하였는지에 대한 정보도 포함될 필요가 있다. 또, 일괄적으로 적용되는 지표는 대학의 특성화를 드러내는 데 한계가 있음에 유의하여야 한다(황영기, 2009).

## 다. 대학구조개혁

### 【사립대학 구조개혁】

#### 1) 정책 추진배경 및 목적

##### 가) 추진배경

이명박 정부의 2011년 대학 구조개혁의 본격적 시동은 여당 원내대표의 ‘등록금 반값’ 발언으로 촉발되었는데, 정부와 정치권은 민생 문제 해결차원에서 대학에는 재정지원을 하고, 대학생에게는 장학금을 확충하는 방안을 적극적으로 검토하였다. 하지만, 정부가 등록금 부담 완화를 위해 재정지원을 하더라도 최소한의 교육의 질을 보장하지 못하는 한계/부실대학에까지 재정지원이 이루어져서는 안

된다는 사회적 요구와 여론이 비등하게 된다. 이러한 사회적 분위기 속에서 이명박 정부의 구조개혁 정책 추진은 2011년 당시의 상황에서 ‘지금이야말로 상시적이고 체계적인 대학구조조정 방안을 마련하여 부실대학 퇴출을 강력하게 추진할 시점에 이르렀다’는 사회전반적 여론을 수용한 정치적·정책적 판단이 작용한 것이었다고 볼 수 있다. 이와 함께, 학령인구의 감소, 과도한 대학진학률, 양적 성장에 따른 대학난립, 일부 사립대학과 대학법인의 도덕적 해이, 대학의 글로벌 경쟁력 약화, 부실한 대학교육과 대졸 실업 증가 등 누적된 문제가 동시다발적으로 노정되면서 고등교육 전반에 대한 구조개혁의 요구가 촉발된 것이라고 볼 수 있다.

## 나) 구조개혁의 목적 및 실천방안

이명박 정부의 사립대학 구조개혁의 목적을 명시적으로 언급한 문서는 없으나, 대학구조개혁 백서(2012. 3)에서 제시된 다음의 6가지 원칙이 이에 가장 근접한 것으로 생각된다: (1) 부실 사립대학 퇴출기제와 유인책 마련; (2) 대학교육의 질 개선 유도; (3) 대학경영의 투명성 제고; (4) 대학경쟁력 강화; (5) 학생과 학부모에 신뢰성 있는 대학정보 제공; (6) 대학의 거버넌스 개선과 사학법인의 책무성 강화. 이러한 목표를 달성하기 위한 다섯 가지 실천방안은 (1) 객관적이고 검증가능한 평가지표로 평가; (2) 정부의 사전고시와 대학의 공시자료에 의해 평가; (3) 정부평가를 재정지원 및 학생정원 배정과 연계; (4) 대학의 자율성을 존중하여 대학 스스로 개혁; (5) 오픈 이노베이션 포럼 등을 통해 대학과 전문가들의 의견을 최대한 수렴하고 소통하는 것으로 요약될 수 있다.

## 2) 지난 정부와의 차별성

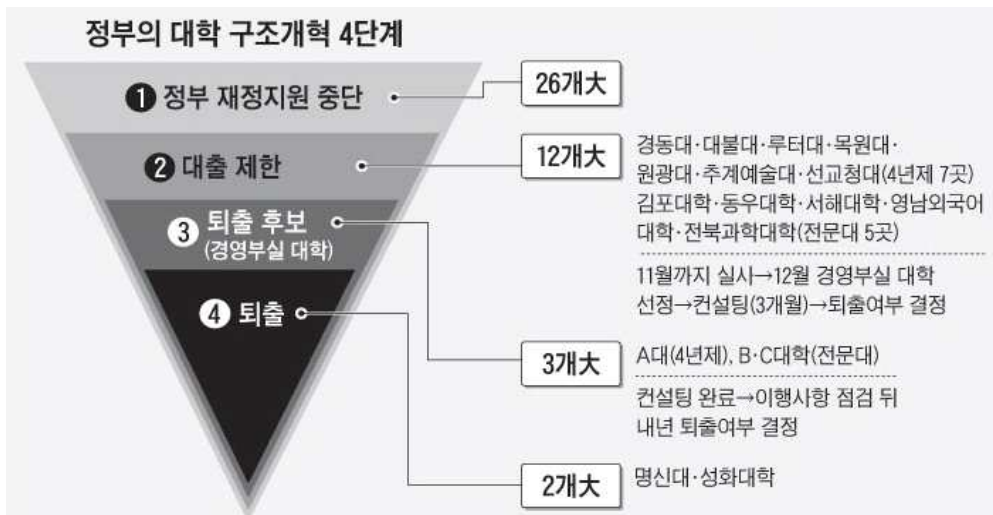
현 정부 들어 도입된 개인에 대한 등록금 대출과 학자금 지원이 전체적으로 확대되는 과정에서, 납세자의 혈세에 의한 정부의 재정지원이 부실대학에 대해 이루어져서는 안 된다는 사회적 공감대하에, 그 동안 필요는 있었지만 실제 추진에 어려움을 겪고 있던 한계/부실대학의 퇴출이라는 양적 측면에 그 초점을 두고 추진되고 있다는 점이 가장 특징적이다. 참여정부에서 ‘국립대학간 통합 지원’ 및 ‘구조개혁 선도대학 지원’ 등 대학 구조개혁을 촉진하기 위한 다양한 부가적 재정지원 사업을 시행한 것과는 달리, 이명박 정부에서는 구조개혁을 촉진

하기 위한 재정의 부가적 분배보다는, 회수적 재분배의 의도를 가지고 대학구조 개혁을 추진하고 있다는 점도 과거 정부와는 차별되는 특징이다. 부실대학 퇴출에 초점을 맞추고 있는 이번 구조개혁 정책 추진과정에서는 ‘평가를 통한 재정의 부정적 활용(negative utilization of finance)’이라는 새로운 접근방식을 취하고 있으며 이는 부실대학 퇴출이라는 정책의 목적에 비추어 볼 때 매우 효과적인 방식으로 생각된다.

한편 이제까지 발표된 이명박 정부의 대학 구조개혁 정책은 대체로 학부교육 중심이라는 점도 또 하나의 특징이라고 할 수 있다. 부실대학 퇴출, 대학 학사운영 구조 혁신 등 대부분의 방안이 학부의 정원규모나 교육방식을 염두에 두고 제안된 것이며, 2010년부터 시작된 3주기 교원양성기관 평가를 통해 교육대학원의 교사 양성기능을 축소하려고 한 것 외에 대학원 구조개혁과 관련한 특별한 조치는 눈에 잘 띄지 않는다.

### 3) 추진경과 및 정책의 주요내용

이명박 정부에서 추진된 사립대학 구조개혁 정책의 추진경과와 그 과정에서 발표된 정책의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.



출처: 조선일보, 2011.11.8.

[그림 III-3] 정부의 대학구조개혁 단계별 해당 대학 및 추진 일정

- 2011년 7월 27일 “대학구조개혁 추진 기본계획(2011. 7. 27)” 발표
  - 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 추진
  - 학자금 대출제한 대학 상대평가 지표를 활용하여 대학들을 평가하고 하위 15%에 해당되는 대학에 대해서는 정부 재정지원을 제한하며, 이와 별도로 선정하게 될 학자금 대출 제한대학에 대해서는 정부재정지원은 물론 학자금 대출까지 제한
- 2011년에는 9월초 2012학년도 정부재정지원 제한대학 43개교 및 학자금대출 제한대학 17개교를 선정·발표하고, 이중 학자금 대출 제한대학 17개교중에서 현장실사를 거쳐 12월에 경영 부실대학 4교를 선정 발표
- 2012년 8월 31일 2013학년도 정부재정지원 제한대학 43개교 및 학자금 대출 제한대학 13개교를 발표

#### 4) 추진체계

교과부는 대학 구조개혁을 추진하기 위해 2011년 7월 1일 장관 자문기구로 ‘대학구조개혁위원회(위원장 홍승용 현 국가교육과학기술자문회의 부의장, 전 인하대학교 총장; 이하 ‘구조위’로 약칭)’을 설치하고 대학구조 개혁의 중추적 역할을 담당하게 하였다. 물론 교과부 장관과 관련 담당부서가 주도적 역할을 수행했겠지만, 2011년 이후 본격 추진된 대학 구조개혁에서 구조위의 역할은 무시할 수 없는 것이었다. 구조위의 설립목적은 “사립대학 구조조정과 관련하여 경영부실대학 판정기준, 판정절차, 인수·합병 및 퇴출 등 구조개혁 계획 및 이행 계획을 심의하고, 국립대학 선진화 및 통·폐합 등 구조개혁 계획 등을 심의자문하는 것이었다.

구조위의 출범은 당초 ‘(가칭) 사립대학 구조개선 촉진 및 지원에 관한 법률’이 제정될 것을 기대하고 출범하였지만, 이것이 입법되지 못함으로써, 교과부와 구조위의 관계는 구조위가 특별법에 의한 특별법적 기구가 되기 전까지는 장관의 자문기구로 (1) 교육부 안건 작성 => 구조위 심의 및 건의 => 교과부 집행의



행정절차를 밟는 것으로 되어 있다. 물론 현재의 고등교육법이나 사립학교법에 의거해서도 대학 구조개혁을 추진할 수는 있으나, 설립자나 출연자의 청산후 잔여재산 귀속 특례, 통·폐합 대학 재학생 및 교직원에 대한 안전장치 등 대학구조개혁을 효과적으로 추진하는 과정에서 현행 법령만으로는 불필요한 법적 논쟁을 피하는데 한계가 있기 때문에 특별법 제정을 추진하였으나 성공하지는 못하였다.

## 5) 정책의 평가

이명박 정부에서 추진해 온 사립대학 구조개혁은 외형적으로 상당한 성과를 거두었다. 먼저, 중대 비리대학 2개교를 폐쇄(2012. 2. 29)하고, 건동대의 자진폐쇄(2012. 7. 4), 동우대 통폐합 승인(2012. 6. 20) 등과 컨설팅을 통한 입학정원 감축(약 3,000명), 교육환경 개선 투자(약 2,000억원) 등의 효과를 가져온 바 있다. 특히, 대학정보공시제 인프라 구축에 따라 조작성이 상대적으로 어려운 정량화된 선정지표를 중심으로 경영부실 사립대학에 대한 구조조정의 방식과 단계적 추진일정을 사전에 명확히 제시함으로써 정책대상자들(예컨대 대학)에게 정책의 가독성(readability)과 교과부의 사후 이행점검 가능성을 높여 놓은 것은 추진방식상 참여정부에 비해 크게 진일보한 것이라고 아니할 수 없다. 무엇보다 대국민 설득이 쉽고, 대학이 조작하기 어려운 정량적 지표에 바탕하여 정부재정 지원제한 대학을 발표하여 상대적으로 경쟁력이 떨어지는 대학에 경각심을 주어 대학 교육의 질 관리 및 경쟁력 강화를 위한 대학 개혁을 유도하는 적극적 분위기를 조성했다는 것이 가장 큰 성과라고 평가할 수 있다.

교과부(2012년 8월 31일자 보도자료)에 따르면 실제 지난 해 정부재정지원 제한대학으로 지정되었던 대학 43개교 중 22개교(51%)가 지표개선 노력 등을 통해 정부재정지원 제한대학에서 벗어난 것으로 나타났는데, 이번에 정부 재정지원 제한대학에서 벗어난 대학의 경우 전임교원 확보율과 장학금 지급률을 높이는 등 교육여건 개선을 위한 투자를 확대하고, 적극적인 취업지원을 통해 취업률을 제고시키는 등 지표 개선 성과가 큰 것으로 나타났다. 앞서 언급한 2011년 정부재정 지원 제한 대학 22개교에서 평균 지표값은 취업률 8.6%, 전임교원 확보율 8.8%, 교육비 환원율 11% 상승, 등록금 6% 인하 등으로 매우 긍정적인 방

향으로 변화되었다. 이를 정부 재정지원 제한대학으로 지정된 대학들의 입장에서 해석해 보면, 재정지원 제한이란 위기를 내부 개혁의 기회로 삼아, 과거 같으면 대학의 소극적 투자와 내부 구성원의 반발과 갈등으로 거의 불가능했을 정원 감축과 학과 구조조정 등 자구노력을 적극적으로 추진하는 등 대학 구조개혁을 위한 외적 자극을 교과부 구조개혁 정책이 제공한 것으로 평가할 수 있다.

## 6) 정책의 종합적 진단

이명박 정부의 대학 구조개혁의 틀은 정량화되고, 단순명료한 지표와 로드맵을 제시함으로써 최소한 부실대학 퇴출이라는 1차적 구조조정의 목적을 달성하는데는 매우 효과적인 것으로 생각된다. 특히 정부의 개입이 반드시 필요한 부실대학 구조개혁에 대해 체계적이고도 강도 높은 압박을 통해, 그 동안 꿈적도 하지 않던 부실 사립대학의 주의를 크게 환기시켜 자구노력을 위한 내부적 추동력과 분위기를 조성하였다는 점 등은 이명박 정부 대학 구조개혁 정책의 큰 성과라고 할 만하다. 하지만, 이러한 구조조정의 1차적 목적인 부실대학의 퇴출을 넘어서는 보다 본질적, 2차적 구조조정 정책의 목적이 무엇이며, 이를 달성하기 위한 수단은 무엇인지에 대한 정책적 비전이 보이지 않는다는 것은 큰 약점이라고 아니할 수 없다.

이와 함께, 날이 갈수록 대학의 자율적 역량의 최대 활용이라는 당초의 원칙을 깨고 국립대학 선진화 지표 등 정책유도 지표 설정을 통해 정부의 개입을 확대하는 경향을 보여주고 있으며, 보다 일반적으로는 객관적 평가지표의 선정 타당성 확보, 취업률과 교육여건 등 정량적 지표를 넘는 대학 통·폐합의 실제적 효과에 대한 모니터링 시스템 결여와, 정권 교체에 따른 구조개혁 정책기조 변화의 가능성에 여전히 노출되어 장기적인 효과를 담보할 수 없는 구조적인 문제에 봉착해 있다고 볼 수 있다.

하지만, 한국의 고등교육 체제를 둘러싸고 있는 제반 환경변화를 고려할 때 이명박 정부가 추진한 사립대학 구조개혁은 차기 정부에서도 지속적으로 추진되어야 할 것으로 생각된다. 다만, 이 정책이 보다 효과성을 가지기 위해서는 최소한 다음과 같은 점을 고려하면서 추진되어야 할 것으로 생각된다.

### ① 대학구조개혁 정책 목적의 명확화: “특성화를 통한 시스템/대학 경쟁력의 향상”

사립대학의 진정한 구조개혁을 위해서는 단기와 중장기적 접근이 필요하다. 단기적으로는 부실한 대학을 어느 정도 퇴출시키는 구조조정이 필요하지만 이것이 구조개혁의 전부가 될 수는 없는 것이므로, 중장기적으로 구조개혁의 목적은 특성화를 통한 전체 시스템 및 개별대학의 경쟁력 강화에 두어야 한다. 즉, 정부의 궁극적인 구조개혁 정책의 지향점을 대학간 차별적 특성화에 두고, 대학이 자율적 역량을 가지고 스스로 특성화를 해 나갈 수 있도록 행·재정적 지원을 해나가는 데 역점을 두어야 할 것이다.

### ② 사립대학 구조개혁을 위한 정부의 역할

정부가 대학 구조개혁에 개입하는 것은 불가피한 측면이 있다는 지적을 받아들인다 하더라도, 앞서 이야기한 바와 같이 구조개혁의 본질이 대학의 창의성과 자율화 역량이 무엇보다 크게 요구되는 ‘특성화’와 긴밀히 연계되어 있다는 점을 감안하면, 정부가 지나치게 구조개혁 과정을 주도해 나가는 것은 득보다 실이 많다고 할 것이다. 대학 구조개혁이 정부의 재정지원을 더 받기 위한 일회적, 전시적 개혁이 아니라 대학 특성화에 실질적 기여를 하는 방향으로 추진되기 위해서는, 무엇보다 대학 스스로 상시적인 구조개혁 체제를 갖추고 각기 자신들의 상황에 필요한 구조개혁을 단계적으로 실천할 수 있도록 지원·조장해 주는 것이 필요하다고 할 것인 바, 이것이 바로 바람직한 정부의 역할이라고 할 수 있다. 즉 국가는 개별대학의 시도가 제대로 이루어지고 있는지 지속적으로 모니터링을 수행하고, 이 결과를 바탕으로 적절한 평가체제와 인센티브 시스템을 마련하여 대학의 자율적 노력을 지원해 주어야 할 것이다.

이런 관점에서 구조개혁의 성과를 판단하여 재정지원을 함에 있어서도 성과지표는 단순히 몇 명의 정원감축과 조직구조 개선이 있었느냐 보다는 대학마다 구조개혁을 통한 차별적 특성화의 성과가 얼마나 질적으로 의미가 있는지를 판단할 수 있는 것으로 구성하여, 대학의 자발적 특성화 의지를 적극적으로 조장할 수 있는 인센티브 구조를 제대로 만들어 나가는 것이 중요하다. 정책성공으로서 대학간 통합 실적의 건수에 과도하게 집착했었던 참여정부에서의 실패를 반면교사로 삼아 이명박 정부에서는 이러한 통합건수에 집착하는 경향이 많이 완화된 것 같기는 하지만, 여전히 통합된 대학이 당초 통합을 하고자 했던 목적에

따라 제대로 내부를 재구조화하고 이를 통한 시너지 효과를 발휘하고 있는지에 대한 상황 파악과 그 효과를 분석하는 작업에는 거의 관심을 쏟지 못하고 있는 것으로 보여진다. 통합성과를 지속적으로 모니터링하고 이를 적절히 지원, 제재할 수 있는 평가 및 인센티브 시스템의 보다 정교한 구축이 필요할 것으로 생각된다.

이와 함께, 회생 가능성이 희박한 한계/부실 사립대학에 대해서는 과단성 있는 퇴출을 시행함과 동시에, 특성화 자구노력을 통해 회생할 수 있는 가시적 성과와 계기를 만들어 나가고 있는 일부 대학에 대해서는 특성화 회생 프로그램 이행을 조건부로 보다 적극적 지원을 해 주는 양면적 전략이 모두 필요하다고 할 것이다.

### ③ 대학원 부문 구조개혁

앞서 언급했듯이 이제까지 발표된 이명박 정부의 대학 구조개혁 정책은 대체로 학부교육 중심이라는 것이 또 하나의 특징이라고 할 수 있다. 2012년 교과부 업무계획(2011. 12. 14)에서도 ‘대학원 내실화’라는 제하에 “석사중심의 운영을 유도하고, 박사과정은 연구역량을 갖춘 대학위주로 운영하도록 하는 등 구조개편을 동시에 고려”라는 문구가 있을 뿐인데, 이마저도 이후 발표된 ‘2012년도 대학 구조개혁 추진 기본계획(2012. 1. 17)’에는 포함되지 않고 있다.

대학원 교육의 특성상 대학의 자율적 판단에 더 많이 의존할 수 밖에 없기 때문에 구조개혁이 보다 어려운 것이 사실이기는 하지만, 미국 등 고등교육 선진국에 비해 지나치게 남של된 박사과정의 숫자와 학사운영의 부실, 그리고 이와는 반대로 지식기반사회에서 정작 필요한 첨단 과학기술분야에서의 석·박사의 부족현상 등을 감안하면 대학원 구조개혁이 어떤 측면에서는 보다 시급한 것일 수도 있다는 점을 감안할 필요가 있을 것이다.

### ④ 일관성 있는 대학 구조개혁 정책의 추진체제 마련

장기적이고, 체계적인 분석에 바탕한 비전에 따라 일관된 정책을 추진하는 것은 다른 어떤 정책보다도 착근에 많은 시간이 걸리는 대학 구조개혁 정책의 속성을 감안할 때 정책의 성과를 좌우할 수 있는 가장 핵심적 요인이라고 볼 수 있다. 이러한 견지에서 볼 때 한국 고등교육 체제의 절대적 부분을 차지하고 있고, 특

히 정치적 영향에 노출될 가능성이 보다 큰 사립대학의 구조개혁 사업추진에 대해서는 특별법 제정을 검토할 필요가 있다. 이렇게 될 때 정부는 대학 구조개혁 추진에 대해 보다 강력한 추동력을 확보할 수 있고, 구조개혁을 추진하는 대학의 구성원들 역시 절박한 문제인식을 가지고 대학별 여건을 고려한 장기 발전계획 수립과 이에 연계한 특성화 차원에서의 구조개혁을 장기적 시야를 가지고 추진해 나갈 수 있을 것이다.

## 【국립대학 구조개혁】

### 1) 정책 추진배경 및 목적

국립대학 구조개혁의 경우에도 사립대학 구조개혁 추진과 마찬가지로 학령인구의 감소와 과도한 대학진학률, 급속한 양적 팽창과정에서 나타난 비효율적인 대학의 난립과 운영, 이로 인한 대학교육 및 연구의 경쟁력 저하라는 기본적인 요인이 그 동인을 제공하고 있다. 다만, 국립대학의 경우 그간 정부조직의 일부로 법체계가 구성되어 대학발전에 핵심적인 ‘자율성’이 현저히 제한되고 있다는 비판이 비등해 왔고, 또한 민주화 과정에서 도입된 총장직선제가 시간이 지날수록 대학의 정치화, 인사독점, 눈치보기로 인한 대학전략 추진 부실 등 여러 가지 폐해를 노정함에 따라, 국립대학을 발전시키기 위해서는 이를 반드시 개혁해야 한다는 정부의 인식과 사회적 공감대가 그 핵심적 추진동인을 제공했다고 볼 수 있을 것이다.

한편 국립대학 구조개혁 정책의 목적도 명시적으로 제시되지는 않고 있지만, 교과부 연도별 업무계획 등에 나타난 전후맥락을 고려해 보면, 크게 (1) 국립대학의 조직, 인사, 재정 운영의 자율성 증대, (2) 지배구조의 개선으로 개별대학의 운영 역량의 강화, (3) 국립대 통폐합 및 정원감축으로 인한 시스템 효율화 및 구조조정 등으로 요약될 수 있을 것이다.

### 2) 지난 정부와의 차별성

무엇보다 모든 국립대학을 일거에 법인화하려 했던 참여정부의 접근방식과는

달리, 이명박 정부는 일단 여건이 되는 대학부터 단계적 법인화를 추진하되, 법인화가 되지 않은 나머지 대학에 대해서는 법인화의 효과를 사실상 가져올 수 있는 전면적인 조직, 인사, 재정 개혁 패키지의 추진으로 전략을 다변화했다는 점에서 가장 큰 특징이 있다고 할 것이다.

아울러 국립대학 구조개혁에서도 사립대학 부문과 마찬가지로 이명박 정부에서는 참여정부와는 달리 구조개혁을 촉진하기 위한 재정의 부가적 분배보다는, 회수적 재분배의 의도를 가지고 대학구조개혁을 추진하고 있다는 점이 또 하나의 특징이라고 볼 수 있다. 즉, 참여정부는 대학개혁을 추진하는데 있어서 ‘평가를 통한 부가적 재정지원(additive support of finance)’을 주요 수단으로 삼아왔으나 이번 구조개혁 정책 추진과정에서는 교육역량 강화사업 등 재정지원 사업 배제라는 ‘평가를 통한 재정의 부정적 활용(negative utilization of finance)’이라는 새로운 접근방식을 통해 구조개혁을 추진해 왔다고 할 수 있다. 이와 함께 이명박 정부는 정보공시 지표(예컨대 취업률) 등 정량적 지표의 적극적 활용과 감사 등의 제반 수단을 동원하여 정책의 이행강제 수단을 보다 강력히 구축하여, 이를 구조개혁 추진의 추동력으로 삼았다는 점이 참여정부와 대비하여 두드러진 특징이라고 보여진다.

### 3) 추진경과, 정책 주요내용 및 추진체계

이명박 정부 출범이후 추진된 국립대학 구조개혁 정책은 크게 ① 국립대학 법인화 및 국립대학 재정·회계법 추진, ② 국립대학 통·폐합 등 구조조정 및 ③ 국립대학 선진화 방안에 포함된 총장직선제 개선 및 성과목표제 도입 등 학내 거버넌스 개선방안 등으로 요약할 수 있다.

출범직후 최초의 대통령 업무보고(2008. 3)에서 교과부는 국립대학 법인화의 단계적 추진, 국립대학 회계제도 도입 등 국립대학 구조개혁과 관련한 핵심적 정책을 발표했으며, 이는 2010년 9월 발표된 “국립대학 선진화 방안: 운영체제 효율화를 통한 국립대학 경쟁력 강화”에도 그대로 반영되어 지속적으로 추진되었다.

2011년 7월 27일 발표된 ‘대학구조개혁 추진 기본계획(안)’에서는 (1) 대학 특성화, 지역 산업과의 연계 관점에서 국립대학 통폐합을 지속적으로 추진하며, 특

히 교육대학과 일반대학의 통합을 강력히 유도, (2) 국립대학 지배구조 개선과 책무성 제고 차원에서 총장 직선제 개선과 총장 성과목표제를 도입, (3) 평가를 통해 우수대학은 재정지원하고 하위 15% 대학은 컨설팅 등을 통해 자발적 구조조정을 유도하는 ‘특별관리제’를 운영한다는 계획을 발표하였다. 이에 따라 2011년 9월 ‘구조개혁 중점추진 국립대학’ 5개교를 선정 발표하고, ‘교육대학 및 한국교원대학교 구조개혁방안’을 확정하였다.

2012년 1월 27일 발표된 “2단계 국립대학 선진화 방안”은 주로 대학 내부시스템 혹은 거버넌스의 재구조화를 도모하는 것으로 그 주요내용은 총장직선제 개선, 총장의 대학운영 성과목표제 도입, 단과대학 학장 공모제 시범 도입, 학부교양교육 활성화, 학사운영 선진화, 기성회회계 제도개선 및 운영 선진화, 성과급적 연봉제 정착을 위한 세부 방안 마련 등으로 요약될 수 있다.

국립대학 구조개혁 정책 추진체계는 앞서 기술한 사립대학 구조개혁 정책과 동일하다고 볼 수 있으며, 정책유도 지표를 통한 정부재정 지원사업에의 선정배제, 감사 등의 전략을 대학의 특성과 상황에 따라 적절히 사용한 것으로 보여진다. 사립대학의 경우 한계 부실대학 퇴출과 정비가 주된 목적이었고, 국립대학의 경우 총장직선제 폐지, 대학운영 성과목표제 도입 등 지배구조 개선과 책무성 강화가 그 목적이었던 만큼, 사립대학의 경우에는 정량적 지표의 충족여부를 통한 압박과 감사, 국립대학의 경우 이와 함께 정부재정 지원사업 배제라는 수단을 통한 압박이 추진과정에서 가장 핵심적으로 사용된 전략으로 보인다.

#### 4) 정책의 평가

이명박 정부에서 추진한 국립대학 구조개혁 정책은 상당한 성과와 함께 일정한 한계를 동시에 노정하고 있다고 평가된다. 먼저, 국립대학 법인화와 관련해서는 지난 2010년 12월 ‘국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률’이 국회를 통과하였고, 2011년 9월에는 시행령이 제정되어 2012년부터 국립 서울대학교는 법인으로 전환되어 운영되고 있다. 법인화에 따라 정부조직의 일부였던 서울대학교는 조직, 인사, 예산에 있어서 전폭적인 자율성을 부여 받게 되는 반면, 매 4년 단위로 대학운영 성과목표를 설정하고 연도별로 대학운영계획을 수립·공표해야 하며, 교과부장관은 그 실적을 매년 평가·공표하도록 하고 있다. 학내

거버넌스의 측면에서 보면 법인화된 서울대학교의 최고 의사결정기구로서 외부 인사가 과반수를 차지하는 이사회를 설치하고 총장의 선임·임원의 선임 및 해임에 관한 사항·예결산 및 조직 설계에 관한 사항, 중장기 대학운영 및 발전에 관한 사항 등을 심의·의결하도록 하였고, 한편 이사회 의결사항의 집행기구로서의 총장은 총장추천위원회가 추천한 후보자 중에서 이사회가 선임하여 교과부장관의 제청으로 대통령이 임명하는 간선제의 모형을 도입하고 있다. 법인화라는 외형적 변화에는 성공했지만, 그를 통해 달성하려고 하는 보다 상위의 목표(예컨대 대학의 교육연구 경쟁력 향상)의 성취여부는 좀 더 시일을 두고 평가할 필요가 있다.

한편 이명박 정부가 여건이 되는 대학을 중심으로 단계적으로 법인화를 추진하는 전략을 채택하게 되면서, 법인화되지 않은 국립대학의 재정자율화 및 효율성 증진을 위한 핵심 정책이 된 “국립대학 재정·회계법” 제정은, 18대 국회 회기종료와 함께 2008년에 제출된 법안이 자동 폐기되었고, 2012년 7월 11일 다시 유사한 내용으로 민병주 의원이 국립대학 재정회계법안을 의원입법으로 발의하였는바 추후 어떻게 상황이 전개될지 아직은 불투명한 것으로 보인다.

둘째, 이명박 정부의 후반부인 2011년부터 정부가 역점적으로 추진한 국립대학 구조조정 및 지배구조 개선과 관련해서는, 2011년 9월 취업률, 재학생 충원율, 국제화, 등록금 인상수준 등의 지표를 활용·평가하여 5개 대학(충북대, 강원대, 강릉원주대, 군산대, 부산교대)을 ‘국립대학 구조개혁 중점추진대학’으로 지정한 바 있다. 즉, “국립대학 구조개혁 중점추진대학” 지정을 정책 지렛대로 삼아 5개 대학외의 나머지 국립대학(교원대 및 교육대학 포함)들도 경북대, 부산대, 전남대, 전북대, 목포대 등 5개 대학을 제외하고는 모두 총장직선제 폐지, 대학운영 성과목표제 도입 등 국립대 선진화 방안 이행을 골자로 하는 MOU를 교과부와 체결하여 구조개혁을 지속적으로 추진해 나가기로 한 바 있다. 한편 경북대 등 5개 대학은 MOU를 체결하지는 않았지만 학칙개정을 통해 총장직선제 폐지를 결정하여 외형적으로 국립대학 총장직선제가 완전히 폐기된 것으로 보이지만, 그 과정에서 전체 학내구성원의 합의된 의사를 이끌어 내는데는 성공하지 못하여 앞으로도 상황전개에 따라 상당한 논란의 소지를 안고 있다고 볼 수 있다. 향후 이러한 국립대학 거버넌스의 변화가 이를 통해 달성하려고 하는 정책목표의 달성으로 제대로 연결될 수 있도록 하기 위해서는, 변화된 거버넌스의



운영방식에 대한 모니터링을 통해 그 실질적 효과를 지속적으로 평가하고, 대학 유형과 특성에 따라 그 장단점과 발전방향을 보다 세밀히 살펴보고 수정해 나가는 노력이 요청된다고 할 것이다.

## 5) 정책의 종합적 진단

먼저, 모든 국립대학을 일거에 법인화하려 했던 참여정부의 접근방식과는 달리, 이명박 정부는 일단 여건이 되는 대학부터 단계적 법인화를 추진하되 법인화가 되지 않은 나머지 대학에 대해서는 국립대학 재정·회계법 제정을 통한 재정운영의 자율성 제고, 총장직선제 폐지 등 지배구조 개편, 조직·인사의 전면 개혁 등을 추진하는 등 보다 유연하면서도, 전방위적 접근방식을 택하고 있어 참여정부에 비해 매우 효과적인 방식으로 대학 구조개혁을 추진해 왔음을 알 수 있다. 이는 법인화에 반대하는 전국 국립대학의 세력을 하나로 결집시킴으로써 정치적으로 강력한 비토세력을 키워 결국 실패할 수밖에 없었던 ‘전면적 법인화’를 추진한 참여정부의 실패를 반면교사로 삼은 결과라고도 볼 수 있는데, 이러한 단계적 접근방식의 효과성은 동일한 접근방식을 취한 ‘국립대학 재정·회계법’이 결국 18대 국회에서 입법되지 못했던 것과 비교할 때 더욱 극명하게 나타난다고 생각된다.

하지만, 최근 들어 교육역량 강화사업과 구조개혁 중점추진대학 대학 선정 평가에 “선진화 지표(총장직선제 폐지 여부, 기성회 회계 건정성)”를 반영(10%)하는 등, 당초 이명박 정부 출범초기 관치의 소지가 있다고 금기시 했던 정책유도 지표를 강화하는 경향이 있는 바, 이를 통해 지난 10여년에 걸쳐 가장 뜨거운 핵심쟁점 중의 하나였던 총장직선제 폐지 등을 관철해 내는 성과를 거두기는 했지만, 이를 계기로 정부의 정책유도 기능이 다시 지나치게 강화되어 과거와 같은 정부주도 구조개혁에 의한 동형화의 덫에 다시 빠져 드는 것은 아닌가 하는 우려도 동시에 커지고 있다고 할 것이다.

이러한 진단을 바탕으로 국립대학 구조개혁 정책의 지속성 여부 및 개선 보완 사항을 살펴보면, 먼저 국립대학 구조개혁 정책 중 국립대학 통폐합 및 정원감축 정책과 관련해서는 사립대학 구조개혁 정책과 기본적으로 동일한 논리가 적용된다고 할 수 있다. 즉 차기 정부에서도 지속적으로 추진되어야 하나 보다 효

과적인 추진을 위해 앞서 언급한 사립대학 구조개혁에서 다양한 요인들을 감안하여 추진하는 것이 필요하다는 점이다.

한편, 국립대학 법인화의 경우 일단 단계적 추진이라는 기본방향에 따라 현재 기존 국립대학 중에서는 서울대만 법인화되었고, 향후 법인화 정책을 지속 추진할 것인가의 문제는 보다 신중하게 접근할 필요가 있다고 생각된다. 전체 국립대학을 전면적으로 법인화하는 것이 현시점에서 논리적·정치적으로 크게 타당치 않는 것으로 여겨지는 상황에서, 국립과 사립대학의 성격과 역할 분담을 향후 어떻게 정립해 나갈 것인가에 대한 거시적 플랜도 제시되어야 할 것이다. 예컨대, 경쟁원리의 촉진과 효율성 제고에 중점을 두고 이미 법인화된 서울대 이외에 법인화 여건이 되는 여타 거점 국립대에 대해서도 법인화를 지속적으로 추진할 것인가, 아니면 지방대학과 소외 학문영역 등 시장의 실패가 예견되는 영역을 중심으로 시장의 한계를 보완하기 위한 수단으로서 국공립대학의 역할을 새로이 정립하는 방향으로 정책을 추진해 나갈 것인가에 대한 명확한 정책적 방향을 제시해 줄 필요가 있다고 할 것이다. 결국 서울대 법인화의 효과를 향후 수년간에 걸쳐 충분히 분석한 후 나머지 국립대학의 법인화 여부를 결정하는 방식이 보다 합리적인 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 이 경우 현 정부에서 추진하다가 회기종료와 함께 자동폐기된 후 다시 국회에 제출된 국립대학재정회계법의 제정은 대학 재정운용의 자율성 증대와 당면한 기성회계 제도 개선이라는 직접적 목적 외에도, 이명박 정부에서 추진해 온 여타 정책과의 정합성 측면에서 향후 다시 추진되는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

한편, 총장직선제 개선과 국립대 교수 성과급적 연봉제 도입 등 이명박 정부에서 핵심적으로 추진된 정책들은 그 자체가 목적이 아니라, 대학의 교육연구역량의 강화라는 목적을 달성하기 위한 수단에 불과하므로, 이를 도입했다는데 안주하지 말고 그 효과를 지속적으로 모니터링하여 이러한 제도개선이 얼마만큼 당초 의도한 정책목표를 달성했는지를 면밀히 분석해 보는 작업이 반드시 수반되어야 할 것으로 생각된다. 이러한 모니터링 결과를 바탕으로 논란에 비해 대학현장에서 효과가 명확하지 않을 경우 대학의 역량과 유형에 따라 그 적용방식과 범위를 유연하게 하는 방식도 검토해 볼 수 있을 것이라 생각된다.

### 3. 재정적 차원

#### 가. 대학 등록금 부담 경감 방안의 현황과 진단

##### 1) 추진 배경과 목적

대학의 졸업은 안정적 고소득 직업세계로의 진입과 연관된다는 점에서, 대학교육의 유상화나 등록금 인상 문제는 ‘고등교육에 대한 접근 기회의 제한’과 이로 인한 ‘계층간 사회경제적 격차의 심화’ 문제로 인식되어 왔다. 각국 정부는 경제적 어려움으로 인해 대학교육 기회를 제약받지 않도록 저소득층 장학금 지원을 확대해 왔다. 그러나 세계적 경제 위기를 경험하면서 등록금 문제는 중산층 가정의 대학교육비 부담 문제(affordability)로 확대되고 정책 대상 역시 점차 확장되고 있다.

우리나라에서 등록금 문제는 1997년 말 IMF 구제금융체제 이후 서민가정의 경제 문제의 하나로 다루어지면서 중요 정책 의제로 부상하였다. 2011년 6월 ‘반값 등록금’으로 재점화된 등록금 문제는 부모세대의 경제적 부담 문제에서 한 걸음 더 나아가 대학생을 포함한 청년층의 삶의 질 개선 문제로 확산되고 있다. 학생들은 과도한 수준의 대학 등록금으로 인하여 학업과 병행하여 때로는 학업을 중단하고 힘들고 어려운 낮은 보수의 아르바이트를 해야 하는 청년층의 고단한 삶의 문제를 지적하고 있다. 여기서 대학 등록금 문제는 생활비를 포함한 ‘총 대학교육비의 부담’ 문제를 총칭하는 것이고, 대학교육 서비스에 지불하는 비용으로서 가치절하의 문제, 즉 대학교육의 질이나 그 결과의 하나로 나타나는 취업에 대한 불확실성을 지적하는 문제이기도 하다.

교육과학기술부(이하 교과부)는 대학 등록금 부담 경감 및 장학금 지원 확대의 일환으로 2005학년도 2학기부터 학자금 대출 규모를 획기적으로 증가하였고, 2008학년도부터 기초생활수급권자 장학금을 시행하였으며, 2010학년도부터 등록금 전액에 대해서 ‘든든학자금(취업후 상환 학자금대출, Income Contingent Loans)’을 도입하였다. 2011년 9월 8일 ‘대학생 등록금 부담 완화 방안’을 발표함에 따라서 2012학년도부터 2008학년도 2학기 도입된 기초생활수급자 장학금(미래드림)과 2009학년도 2학기부터 도입된 차상위계층 장학금(희망드림) 등의

저소득층 장학금을 국가장학금으로 통합 확대 운영하게 되었다.

## 2) 지난 정부와의 차별성

이번 정부에서는 대학생에 대한 학자금지원 확대정책과 대학 등록금 자율화 조치이후 매우 강력한 등록금 인상률 억제정책을 동시에 추진하였다. 이를 통하여 2009학년도에서 2011학년도까지 연평균 등록금이 인상률이 물가인상률보다 낮은 국공립대 1.3%, 사립대 1.5%를 유지하였다.

또한 이번 정부에서는 2009년 2월 대학생에 대한 학자금 지원사업을 체계적으로 운영하기 위하여 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」을 제정하고 2009년 5월 한국장학재단을 설립하였으며, 2009년 7월, 학생의 대학등록금 부담을 획기적으로 경감하기 위하여 취업후 학자금대출의 시행을 발표하고, 2010학년도 1학기부터 한국형 소득연계 학자금대출제도로써 취업후상환 학자금 대출인 ‘든든학자금’을 도입하였다. 국가장학금의 지원을 2007년 989억원, 2.7만명에서 2011년 5,218억원, 13.6만명으로 지속적으로 확대하고, 특히 2012년에는 총 1.75조원 규모의 국가장학금을 지원하였다. 학자금대출제도를 통한 등록금 부담 경감방안을 마련하였다. 2010년부터 취업후 소득과 연계한 상환방식의 든든학자금을 도입하고, 학자금대출의 이자를 지속적으로 인하하였다(2010년 1학기 5.7%에서 2012년 3.9%).

대학생 학자금 지원제도의 확대 정비와 더불어 대학 등록금 책정의 합리성과 투명성 제고를 위한 제도 개선 노력을 병행하였다. 2010년 1월 「고등교육법」의 개정으로 등록금 인상률 상한제 및 등록금심의위원회 도입 등을 통해 등록금 수준 안정화 장치를 마련하였다.<sup>4)</sup> 2011년 9월 등록금심의위원회 제도를 개선하는 「고등교육법」 개정, 즉 심의위원 중 학생위원의 비중이 10분의 3이상 되도록 하였으며, 회의록 공개와 위원회의 자료요청권을 명문화하였으며, 이에 따라 「고등교육법시행령」 및 「대학등록금에 관한 규칙」을 정비하였다. 2012년 1월 교비회계에서 법정부담금 부담을 제한하는 「사립학교 교직원연금법」 개정, 즉 법인 부담금(교직원 연금 등)을 교비회계에서 부담할 경우에는 학교의 재정 계획 등을

4) 등록금인상률 상한제는 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률의 1.5배를 초과하여 등록금을 인상하지 못하고, 위반 시 행·재정 제재를 가하는 것임. 등록금심의위원회는 교직원·학생·관련전문가 등으로 7인 이상 구성하여 해당연도 적정 등록금 산정을 유도하고자 함.

바탕으로 교육과학기술부의 승인을 받도록 하였다.

2011년 5월 22일 한나라당 신임 원내지도부가 반값등록금 카드를 꺼내든 이후 반값 등록금이 사회적 이슈로 부상함에 따라서, 2011년 11월 25일 교육과학기술부는 ‘등록금 부담완화를 위한 2012년 국가장학금 사업 기본계획(안)’을 수립하고, 2012학년도 1학기부터 국가장학금으로 일원화된 저소득층 무상장학금 제도를 시행하였다. 기존 저소득층 장학금(기초생활수급자, 차상위계층, 저소득층 성적우수자 장학금 등 3,313억원)을 국가장학금 사업으로 통합하고, 규모를 확대하여 등록금 부담이 큰 저소득층에 대한 재정 지원을 강화하였다.

### 3) 정책의 내용 및 추진체계

#### 가) 국가장학금

2011년 반값 등록금 논쟁이 가열됨에 따라서, 2011년 11월 25일 교과부는 ‘등록금 부담완화를 위한 2012년 국가장학금 사업 기본계획(안)’을 수립하고, 2012학년도 1학기부터 국가장학금으로 일원화된 저소득층 무상장학금 제도를 시행하였다. 기존 저소득층 장학금(기초생활수급자, 차상위계층, 저소득층 성적우수자 장학금 등 3,313억원)을 국가장학금 사업으로 통합하고, 규모를 확대하여 등록금 부담이 큰 저소득층에 대한 재정 지원을 강화하였다.

국가장학금은 I, II유형으로 구분하여 총 1조 7,500억원을 지원하였다. 국가장학금 I유형은 소득 3분위 이하 대학생에게 소득분위별 지급률에 따라 지원하는 방식으로 운영되었다. 국가장학금 II유형은 소득 7분위 이하(대학이 여건에 맞게 자율적으로 지급기준 등 설계) 대학생을 대상으로 지원하되, 대학자체노력과 연계하여 지원함으로써 대학의 참여를 적극 도모하는 방식으로 운영되었다. 국가장학금의 지원을 받기 위해서는 소득 기준 이외에 최소 성적기준을 충족해야 한다. 지원 대상으로 선정된 경우, 전문대학은 최대 4학기(2년제), 6학기(3년제)까지, 일반대학은 최대 8학기(4년제)까지, 의치학 계열 12학기(6년) 및 건축학 계열 10학기(5년)까지 지원된다. 재학생의 경우, 잔여학기 내에서 지원 가능하다.

국가장학금 II유형은 소득 7분위 이하 대학생에 대해 지원하는 것으로, 대학도 등록금 부담 완화에 동참하도록 하기 위하여 대학자체노력과 연계하여 지원하는 방식으로 운영되었다. 대학의 등록금 인하 또는 장학금 확충 등을 통한 자

체노력과 연계하여 지원하기 때문에, 등록금을 인상할 경우 지원 대상에서 제외하며, 재단과 업무협력협약서를 체결한 대학에 대해서만 지원하였다. 따라서 정부재정지원 제한대학(2012학년도 기준 43개교) 및 종교계 대학 중 정부재정지원 제한대학 평가 미참여 대학(2012학년도 기준 15개교)의 신입생은 지원 대상에서 제외되었다.

지원 기간은 국가장학금 II유형은 소득 7분위 이하 재학생 수를 기준으로 배정한다. 국가장학금 II유형을 배정받은 대학은 정부 배정액에 대해서 1:1 매칭

〈표 III-12〉 국가장학금의 유형과 주요 내용

구분		국가장학금 I 유형	국가장학금 II 유형
유형		소득분위 최저지원	대학 자체노력 연계 추가지원
지원대상		가계소득 3분위 이하 학생	가계 소득7분위 이하 학생
지원 상한액		기초수급자: 450만원의 100% 1분위: 50% (225만원) 2분위: 30%(135만원) 3분위: 20%(90만원)	대학이 자율적으로 결정
지원대상 대학		「고등교육법」 제2조 각호의 규정에 따른 학교, 「평생교육법」 제31조의 규정에 따른 전공대학, 「한국과학기술원법」에 따라 설치된 대학, 「광주과학기술원법」에 따라 설치된 대학, 「근로자직업능력개발법」에 의한 기능대학 등	「고등교육법」 제2조 제1호 내지 제4호에 해당하는 학교(대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학)로서, 대학의 등록금 인하 또는 장학금 확충 등을 통한 자체노력과 연계하여 한국장학재단과 업무협력협약서를 체결한 대학
성적기준		직전학기 12학점 이상 이수자로 100점 만점의 80점 이상 성적을 획득한 자 [내신기준]고등학교 3학년 1학기까지 이수한 과목 중 1/2이상이 내신 6등급 이내 [수능기준]수능영역(언어/수리/외국어(영어),기타(탐구 및 제2외국어 등) 중 2개 영역 이상 6등급 이내	좌동 단, 대학의 특성 및 여건 상 수혜 대상자가 없는 경우 내신 또는 수능 7등급, 100점 만점의 70점까지 하향 지원 가능

으로 지급하도록 되어 있다. 단, 대학의 자체노력 인정규모가 배정규모와 일치하지 않는 경우에는 예산 범위 내에서 대학 간에 가감 조정이 가능하다. 국가장학금 II유형에 대해서 대학이 소득 7분위 이하 대학생을 대상으로 소득 분위별 지원 수준 등을 자율적으로 수립하되, 정부에서 저소득층 우대 등 최소한의 가이드라인을 제시할 예정이다.<sup>5)</sup>

대학의 자체노력 인정은 등록금 인하와 장학금 확충 등에 의해서 결정된다. 적용되는 장학금 범위는 교내장학금(학비감면, 내부장학금, 근로장학금)과 교외 장학금(국가, 지방자치단체 등 정부 장학금은 제외)이다. 국가장학금 II유형 지원을 위한 대학은 4년제 대학과 전문대학으로 구분하되 재학생수의 규모지수를 적용하여 배분되었다.<sup>6)</sup>

## 나) 든든학자금

든든학자금은 한국장학재단에서 운영하는 ‘취업후 상환 학자금대출’의 사업명칭으로서, 「취업 후 학자금 상환 특별법」[법률 제9935호, 2010. 1. 22 제정]을 토대로 운영되고 있다. 든든학자금은 대출 시행시 거치기간과 상환기간이 약정되는 기존의 ‘일반학자금’과 달리, 기준소득 이상의 소득이 발생한 이후부터 기준소득 초과분의 일정 비율을 상환하는 방식으로 진행되는 것이 가장 큰 특징이다. 일반학자금의 경우 대출이 시행됨과 동시에 이자만 부담하는 거치기간이 발효되고 거치기간 이후에는 소득의 발생여부나 규모에 관계없이 원금 또는 원리금을 상환해야 하는 반면, 든든학자금은 기준소득을 초과하기 이전까지는 원리금 상환의무가 발생하지 않는다.

교과부는 2009년 7월 든든학자금의 시행을 발표할 때 위와 같은 특징을 갖는 새로운 제도의 목적 또는 기대효과를 크게 네 가지로 제시하였다. 첫째, 대학생들이 학업기간 중에는 원리금 상환 부담 없이 학업에만 전념할 수 있다. 둘째, 기존 대출제도 하에서 급격히 증가하고 있는 금융채무 불이행자(2009년 6월 기

5) 국가장학금 II유형 지원을 위한 2012년 가이드라인을 살펴보면, 저소득층 등 사회적 약자층에 대한 배려 우선뿐만 아니라 미래 성장동력 관련 분야 전공 학생, 다문화 지식봉사 멘토링(예·체능 분야 포함) 및 제3세계 국가 해외봉사 등 다양한 봉사활동 참여 등에 대한 우대 내용이 포함되어 있음.

6) 국가장학금 II유형 지원을 위한 대학 규모 지수는, 1천 미만은 1.09, 1천~2천 미만은 1.06, 2천~5천 미만은 1.03, 5천~7천5백 미만은 1.00, 7천5백~1만 미만은 0.97, 1만~1만5천 미만은 0.94, 1만5천 이상 0.91임.

준 13,804명) 문제를 근본적으로 해결할 수 있다. 셋째, 학생이 졸업 후 돈을 벌어서 대출금을 갚기 때문에 부모 세대의 등록금 부담 경감, 나아가 고령화 사회에 대비한 노후자금의 축적이 가능하도록 기반을 조성할 수 있다. 넷째, 학생이 졸업 후 스스로 돈을 벌어 상환하기 때문에 대학생의 자립심 제고, 나아가 경제적 책임감을 바탕으로 미래변화에 대한 능동적 대처능력을 함양할 수 있다.

2012년 2월 현재 정부 지원 학자금대출은 크게 두 가지 유형으로 구성되는데, 든든학자금의 경우 일반학자금보다 대출금액은 확대된 반면 대출신청 자격요건은 강화되었다. 이는 든든학자금이 서민정책의 일환이며 상환기간의 불확실성 또는 장기성으로 인하여 추가적인 국가재정 부담을 발생시킬 수 있다고 보았기 때문이다. 든든학자금의 자격요건은 연령(만 35세 이하), 소득수준(가구소득분위 7분위 미만), 성적(직전학기 성적 70점이상)<sup>7)</sup> 등을 갖춘 학부과정 학생이며, 그 외의 경우에는 일반학자금만을 신청할 수 있다.

든든학자금의 대출 범위는 등록금 대출과 생활비 대출로 이루어지는데, 등록금은 소요액 전액(학생회비 포함), 생활비는 학기당 100만원 이내, 연간 200만원 이내에서 소득에 관계없이 대출된다. 대출 금리는 연 2회 변동금리로서 매 학기 대출이 시작되기 전 교과부 장관이 결정한다. 2010학년도 1학과 2학기, 2011학년도, 2012년도 각각의 금리는 5.7%, 5.2%, 4.9%, 3.9%였다. 든든학자금의 경우 연간 소득이 일정 수준을 초과한 시점부터 국세청의 국세징수 시스템을 활용하여 원금과 이자를 매월 상환해야 한다. 상환 기준소득은 4인가구 최저생계비의 100%(2011년 기준 연 1,620만원)이며, 상환액은 상환기준소득 초과분(연간소득금액 - 상환기준소득)의 20%이다. 상환은 원금과 이자를 매월 균등하게 납부하는 원리금 균등상환 방식으로 이루어지며, 중도상환 수수료 없이 원금 조기상환이 가능하다. 65세 이후 국민연금 이외 소득이 없으면 상환의무가 면제된다.

---

7) 2012학년도부터는 성적 요건이 70점(C<sup>0</sup>) 이상으로 완화되었으며, 이전에는 80점(B<sup>0</sup>) 이상이었다.



〈표 III-13〉 든든학자금과 일반학자금의 주요 내용 비교

구분		든든학자금	일반학자금
공통점	지원범위	등록금+생활비	
	상환주체	학생 본인	
	대출금리 결정방식	재원조달금리를 고려하여 매학기 결정 (2012년 1학기, 3.9%)	
	대출재원	한국장학재단 채권발행	
차이점	대출대상	대학생	대학생 및 대학원생
	대출한도	등록금 전액 (생활비 연200만원 한도)	4천만원(대학) (생활비 연200만원 한도)
	지원기준	학점 기본조건(C학점) 경제적 요건(1~7분위)	학점 기본조건(C학점) 신용관리정보 규제중인 경우 대출제한
	상환	일정 기준소득*이상 발생시 * 4인가구 최저생계비(연1,728만원)	최장10년 거치, 최장10년 상환
	상환액	기준소득(2012년 기준 1,728만원) 초과분의 일정률(20%) ※상환액(개인연간소득-기준소득)×20%	일정액 분할상환 방식
	이자지원	이자 지원 없음 ※소득발생 전까지 기초생활수급자 및 1~3분위자는 생활비 이자전액 지원	저소득층에 대한 거치기간 중 이차지원 ※소득분위별로 차등 이자 지원 -기초생활수급자 및 1~2분위 이자 전액 -3~5분위 4.0%p(3.9%지원, 무이자) -6~7분위 1.5%p
	이자부담	일정 기준소득 이상 발생시까지 이자납부 유예	대출 즉시 이자납부 (의무불이행시 연체이자율 15%)

#### 4) 추진 경과

한국장학재단 설립('09.5) 등 국가장학제도의 틀을 마련하고, 학생의 경제·생활여건을 고려한 다양한 국가장학사업을 신설하였다. 기초생활수급자 장학금 신설('08년), 4년제 대학생 대상 근로장학금 신설('09년), 저소득층 성적우수장학금('11년) 등을 시행하였다. 또한 재학 중 이자부담 없이 학업에 전념하고, 일정

소득 발생 시 상환하는 취업 후 학자금 상환방식인 든든학자금을 도입하였다. 이를 통하여 2010년 116천명, 8,454억원, 2011년 152천명, 10,874억원, 2012년 242천명, 1조 5,616억원 등이 지원되었다.

(단위: 억원)

2011				2012			
사업명			지원규모	사업명			지원규모
기존예산 이관분	저소득층 장학금	기초생활 수급자 장학금	2,025	→	국가 장학금	I 유형 (소득 분위별 최저지원)	7,500 - 기초생: 450만원 - 1분위: 50% - 2분위: 30% - 3분위: 20%
		차상위계층 장학금	288				
		저소득층 성적우수 장학금	1,000				
	소 계		3,313			II 유형 (대학 자구노력 연계지원)	7,500+2,500 - 소득 7분위이하 대학여건별 지원
추가 증액분	소 계		14,187				

자료: 이정미·이상돈(2012: 87)

[그림 III-4] 국가장학금 지원 규모

<표 III-14> 소득분위별 인하효과

(단위: 만원)

	기초생보자	1분위	2분위	3분위	4~7분위	8~10분위
국가장학금 I 유형	450	225	135	90		
국가장학금 II 유형	평균 111.3만원					
대학 자체노력	평균 46.6만원					
총 부담 완화	608	383	293	248	158	46.6

2012년 등록금 부담 완화 방안(2011년 9월 8일)을 통해 1.75조원의 재정투입과 대학 스스로의 자구노력을 통해 소득 7분위 이하 대학생에게 25% 이상의 등록금 부담 완화를 추진하였다. 국가장학금사업을 통한 등록금 부담경감 효과는 재학생과 신입생을 포함한 전체학생 기준으로 19.2%, 7분위 이하 기준으로 25.2% 수준이 되는 것으로 집계되었다. 각 대학은 ‘국가장학금 제II유형 지급’

과 연계하여 명목등록금 인하 또는 교내 장학금 추가확충 등 자체노력을 추진하였다.

〈표 III-15〉 국가장학금 추이

(단위: 억원)

사업명		'07	'08	'09	'10	'11	'12
국가장학금							17,500
저소득층 장학금	기초생활 수급자 장학금		700	1,672	1,580	2,025	-
	차상위계층 장학금			390	880	287	-
	저소득층 성적우수 장학금			-	-	1,000	-
	소계		700	2,062	2,460	3,312	-
우수학생 국가장학 사업	대통령 과학 장학생	72	67	72	100	85	65
	국가장학생 (이공계,인문사회계)	746	735	763	888	913	795
	국가 연구장학생	61	59	62	11	1	-
	전문대학 우수학생	-	-	-	-	96	66
	대통령드림						4
	소계	879	861	897	999	1,095	930
근로장학사업		100	80	930	750	810	810
총계		979	1,641	3,889	4,209	5,517	19,240

국가장학사업의 규모는 2007년 대비 약 20배 수준으로 확충하였다. '07년 979 억원 →'11년 5,218억원 →'12년 1조 9,240억원(기타 장학금 포함)으로 크게 확대되었다. 또한 최근 5년간 학자금대출 수혜자는 지속적으로 증가하였다. 2011년 학자금대출 수혜자는 고등교육기관 재학생의 약 22.1%에 해당하는 것으로서,<sup>8)</sup> 총 학자금대출 금액 및 인원에서 든든학자금<sup>9)</sup>이 차지하는 비중은 2011년 각각 40.5%와 41.4%로 전년도 대비 약 10%p 증가하였다.

8) 이 수치는, 교육과학기술부와 한국교육개발원(2012)의 교육통계 주요지표에서 제시한 일반대학, 교육대학, 산업대학, 전문대학의 학부생(2,985,346명)과 대학원생(329,933명)을 합한 총 3,315,279명을 고등교육기관 재학생수로 하여 산출한 것임.

〈표 III-16〉 최근 5년간 정부지원 학자금대출의 운영 실적

(단위: 만원, 명, %)

연도	일반학자금		돈돈학자금		합계	
	금액	인원	금액	인원	금액	인원
2007	21,295	615,063	-	-	21,295	615,063
2008	23,486	634,934	-	-	23,486	634,934
2009	25,219	675,900	-	-	25,219	675,900
2010	19,206 (69.4)	528,951 (69.5)	8,454 (30.6)	232,384 (30.5)	27,660 (100.0)	761,335 (100.0)
2011	15,979 (59.5)	429,744 (58.6)	10,874 (40.5)	303,792 (41.4)	26,853 (100.0)	733,536 (100.0)

주: ( )안의 수치는 합계에서 차지하는 비율임.

## 5) 정책의 평가

### 가) 국가장학금

2012년 현재 교과부의 장학금은 저소득층을 위한 국가장학금 I 유형과 II 유형, 이공계 및 인문사회계 우수학생 육성을 위한 대통령과학장학금과 국가(연구)장학생 등으로 이원화되어 있다. 그러나 장학금 업무를 담당하는 대학이나 학생 모두 ‘국가장학금(저소득층 학생)’과 ‘국가장학생(전공분야 우수자)’이라는 용어를 명확히 구분하고 그 목적의 차이를 충분히 이해하기가 어렵다. 정책의 효과를 높이기 위해서는 국가장학금의 목적과 유형을 단순화함으로써 이용자의 편의성을 제고하고, 장학금의 명칭을 명료화와 체계화할 필요가 있다.

현재 국가장학금은 국공립대학교 등록금을 기준으로 가계소득분위별로 일정비율을 지급하고 있다. 국가장학금 I 유형은 3분위 이하 대학생에게 소득분위에 따라 일정비율로 지원한다. 지급률과 지급액은, 450만원을 기준으로 하여 기초수급자 해당 학생은 100%(450만원), 1분위 학생은 50%(225만원), 2분위 학생은 30%(135만원), 3분위 학생은 20%(90만원)이다. 또한 국가장학금 II 유형은 7분위 이하 대학생들을 대상으로 하며 대학에 따라서 결정한다. 그러나 표준화된 장학금 지급 기준이 마련되어 있지 않아 장학금을 지급하는 대학과 장학금을 받는 학생 모두 국가장학금 수혜에 따른 교육비부담 완화를 체감하는 데 한계가 있다. 국가장학금 II를 지급해야 하는 대학의 입장에서는 신입생과 재학생의 재정 상태

를 파악하고 실질적으로 지원을 필요로 하는 학생들에게 장학금 혜택을 부여하는 추가적 활동이 진행되어야 한다. 학생의 입장에서는 소득이나 성적에 따라서 대학의 학비감면, 국가장학금, 민간장학금 등 다양한 조합의 장학금을 받음에도 불구하고 실질적으로 등록금 부족을 경험하는 상황에 처해 있다. 따라서 장학금을 지급하는 정부나 대학에서 학생의 재정적 필요를 적절하게 파악할 수 있고, 장학금을 받는 학생 입장에서는 개인적 특성에 근거하여 수혜금액을 예측할 수 있는 표준화된 시스템을 갖출 필요가 있다.

교과부를 포함한 정부 부처에서는 대학에 대한 고등교육 재정지원사업을 평가하고 선정하는 과정에서 장학금지급률이나 등록금인상률 등을 중요 지표의 하나로 활용해 왔다. 등록금을 대학교육의 생산비용 관점에서 볼 때, 교육활동을 위한 운영비를 현재 수준으로 유지하면서 장학금 지원 비중을 확대하기 위해서는 공급비용으로서 등록금이 인상될 수밖에 없다. 결국 장학금 지급률이나 학비감면 실적은 등록금 인상요인이 되는 상충성이 존재한다. 「학교 수업료 및 입학금에 관한 규칙」 제3조에 의한 대학 등록금 수입 기반 면제 및 감액제도나 국가장학금 II 유형의 대학 대응투자 요구에도 그대로 적용할 수 있다. 우리나라 대학의 등록금 의존적 수입구조를 고려할 때 이는 일종의 대학교육비용으로 작용함으로써 등록금 인상요인이 되는 악순환을 유발할 수밖에 없다. 더욱이 국가 재정사업으로부터 지원을 받지 못하는 사립대학교의 경우 오히려 학생의 추가적인 등록금 인상 요인으로 작용할 수 있다. 결국 내부장학금 수혜비율의 증가현상은 표면적으로 학생의 등록금 부담을 경감시킬 수 있으나, 다른 한편 대학의 경제적 세출구조를 고려할 때 직접교육비의 지출을 감소시킴으로써 교육의 질적 수준을 저하시키는 문제를 초래할 수 있으며, 장기적으로 우리나라 고등교육 전반의 질적 수준을 저하시키는 문제로 이어질 수 있다.

## 나) 든든학자금

2012년도 1학기 기준 학자금 대출 이용자는 363,293명이며 대출금 규모는 1조 2,302억 원으로 이 중 일반상환 학자금 대출자가 117,096명, 4,428억 원, 든든학자금 대출자가 117,096명, 4,428억 원이다. 2011년도 2학기, 학자금 대출 이용자는 358,122명이며 대출금 규모는 1조 2,654억원으로, 일반상환 학자금 대출자가

209,854명, 7,666억 원, 든든학자금 대출자가 148,268명, 4,988억 원이었다. 대출 자격요건의 완화, 금리의 인하에 따라서 든든학자금의 이용자가 점차 증가하고 있다.

2012년 1학기 학자금대출 상세결과를 보면, 총 학자금대출 중 든든학자금이 차지하는 비율은 2011년 1학기 대비 26.4%p 증가(2011년 1학기 41.4%에서 2012년 1학기 67.8%)하였고, 학생 30,562명(1,074억)이 든든학자금 수혜를 받은 것으로 나타났다. 대출제한대학(17개교) 학자금 대출 이용자 수는 2011년 1학기(8,732명) 대비 1,530명이 감소한 2,700명으로 나타났다. 2012년도는 학부 3학년 까지 든든학자금 의무이용 대상인데, 의무이용 학부생 든든이용률은 59.1%에서 83.7%로 41.6%증가하였으며, 선택가능 학부생 든든이용률은 27.6%에서 49.3%로 78.6% 증가하였다. 든든학자금과 일반학자금 중 선택할 수 있는 학생군의 든든 선택 비율이 전년대비 21.7%p 증가한 것은 성적기준 완화 등의 제도개선에 따른 든든학자금 선호도 상승에 따른 효과로 볼 수 있다. 2012년 1학기에는 대출 인원 대비 대출금액이 감소하였는데, 이는 국가장학금(I, II)시행에 따른 것으로 볼 수 있다.

〈표 III-17〉 연도별 학자금 대출 이용 실적

(단위 : 억원, 명)

사업명		2007	2008	2009	2010	2011	2012-1	누계
일반상환 학자금대출	금액	21,295	23,486	25,219	19,205	12,654	4,428	106,287
	인원	615,063	634,934	675,900	528,943	429,744	117,096	3,001,680
취업후상환 학자금	금액	-	-	-	8,456	14,199	7,874	30,529
	인원	-	-	-	232,448	303,792	246,197	782,437
합계	금액	21,295	23,486	25,219	27,661	26,853	12,302	136,816
	인원	615,063	634,934	675,900	761,391	733,536	363,293	3,784,117

든든학자금의 이용률을 제한하는 것은 무엇보다 미래의 불확실성으로 인한 대출 수요자의 심리적 부담을 들 수 있다. 즉, 든든학자금을 꺼리는 이유는 무엇보다 미래에 대한 불확실성이며, 미래의 청년실업에 대한 불안감을 해소하기 위해서 무엇보다 기업을 중심으로 든든학자금 이용에 대한 홍보방안을 마련할 필요

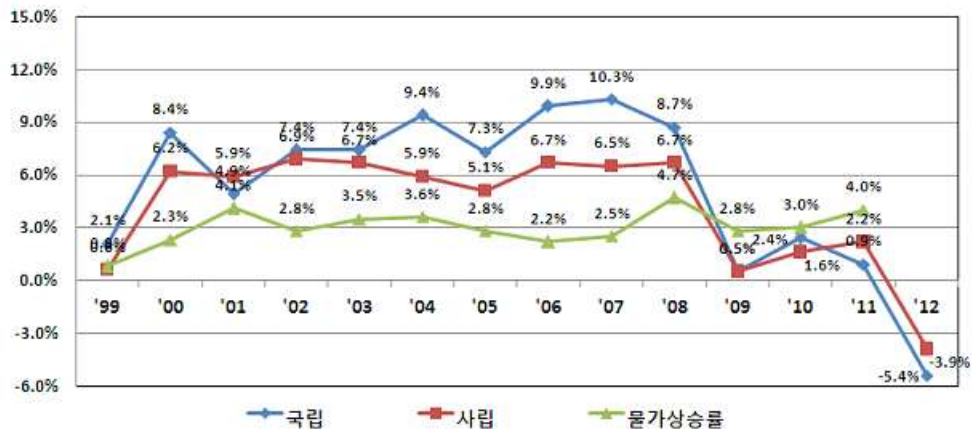
가 있다. 또한 취업후 상환방식의 학자금대출을 운영하고 있는 다른 국가들의 사례와 비교해 볼 때, 상대적으로 우리나라의 상환율(기준소득 초과분의 20%)이 높은 것으로 나타났다. 즉, 실제 소득대비 상환율로 환산해 보면, 가구소득 3분위는 소득의 7.4%, 4분위는 9.9%, 5분위는 11.3%를 학자금대출 상환금으로 지출해야 하는 반면, 영국, 호주, 뉴질랜드 등에서 운영 중인 소득대비 상환율 최대 8% 수준이다.

한편 든든학자금은 등록금에 대해서는 전액 지원하는 반면 생활비는 학기당 100만원씩 연간 200만원의 대출 상한액이 정해져 있다. 든든학자금 이용자 대상 설문조사 결과에서 나타난 학기당 약 201만원과 비교할 때 실질 경비를 충족하는 데 절대적으로 부족한 수준이다. 또한 현행 일시불로 지급되는 생활비 지급 방법에 대해서도 일시불과 매월 지급과 같이 선택방식으로 개선할 필요가 있다.

## 6) 정책의 종합적 진단

국가의 경제적 수준이 향상될수록 고등교육에서 ‘형평성(equity)’의 가치는 중요한 정책 목적으로 부상하였다. 1989년 등록금 자율화 조치 이후 2000년대 이후 물가상승률을 초과하는 높은 수준으로 대학 등록금이 인상됨에 따라서, 경제적 약자에 대한 고등교육의 기회를 확대하고 균등한 기회를 가질 수 있는 여건 조성이 매우 중요한 정책 과제가 된다. 이에 대학 등록금 부담을 완화함으로써 대학생들이 안정적으로 학업에 전념할 수 있는 제도적 장치로서 한국장학재단이 설립되고, 국가장학금과 학자금대출 등 다양한 유형의 학자금 지원정책이 대폭 확대 운영되었다. 이명박 정부에서는 2009년 2월 대학생에 대한 학자금 지원사업을 체계적으로 운영하기 위하여 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」을 제정하고 2009년 5월 한국장학재단을 설립하였으며, 2009년 7월, 학생의 대학등록금 부담을 획기적으로 경감하기 위하여 취업후 학자금대출의 시행을 발표하고, 2010학년도 1학기부터 한국형 소득연계 학자금대출제도로써 취업후상환 학자금대출인 ‘든든학자금’을 도입하였다.

국가장학금과 든든학자금을 통한 학자금 지원정책뿐만 아니라 재정지원사업과 등록금인하의 연계, 등록금 관련 법적 기반의 개선 등을 통해서 등록금 억제정책을 병행하였다. 그리하여 물가상승률 수준 이하로 등록금을 잡는 데 기여하였다.



자료: (송기창 외, 2012: 40).

[그림 III-5] 대학등록금 인상 추이(1999~2012)

대학 등록금 및 장학금 지원제도는 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」이나 「취업 후 학자금 상환 특별법」에서 밝히는 바와 같이 현재의 경제적 여건에 관계없이 누구나 의지와 능력에 따라 원하는 고등교육 기회를 가질 수 있도록 하는 데 목적이 있다. 무엇보다 80%를 초과하는 대학 진학률을 고려할 때, 대학생에 대한 철학적 입장을 전환할 필요가 있다. 즉, 대학생에 대한 철학적 입장을 부모의존적 성인이 아니라 ‘가난한 독립성인’으로 설정할 필요가 있다. 그리고 등록금을 포함한 대학교육비가 감당가능한 수준으로 유지되도록 하고(affordability), 장학금 지원의 수요 집단이 충분히 이용할 수 있도록 지원하며, 대학교육의 질적 수준이 지속적으로 개선되도록 재원을 안정적으로 확보할 필요가 있다.

## 나. 재정지원 방식

### 1) 정책 추진배경 및 목적

고등교육에서 재정지원방식은 확보된 재원을 대학이나 학생에게 배분하는 기제 그 이상의 의미가 있다.<sup>9)</sup> 정부재정지원방식에 어떠한가에 따라 대학운영의

9) 학생을 대상으로 지원되는 장학금, 학자금 등은 다른 절에서 다루고 있으므로 이 절(재정지원 방식)에서는 대학을 대상으로 지원되는 재정지원사업에 한정하여 논의한다.



목표와 방향이 달라질 수 있고, 국가사회적으로도 지역별, 계층별 교육기회의 배분에 차이가 발생할 수 있으므로 재정지원방식은 고등교육의 효율성, 효과성, 형평성 등에 영향을 주는 핵심정책수단이다(나민주, 2008). 그동안 정부는 직접적인 규제보다 재정지원을 통하여 고등교육의 정책목표를 달성하기 위해서 노력해왔고, 다양한 재정지원사업들을 도입·시행하여 왔다.

전세계적으로 볼 때도 고등교육 재정지원은 고등교육기관의 경쟁력을 높이는 핵심수단이라는 점에서 중시되어 왔다(유현숙 외, 2005). 최근 고등교육재정지원방식은 시장형 지원의 확대 속에서 기관지원보다는 개인지원이 확대되는 경향이 있고, 투입 및 여건보다는 산출 및 성과를 중시하고 책무성을 강조하는 형태로 변화하고 있다. 우리나라에서도 시장형, 수식형, 개인지원, 성과주의와 같은 세계적인 고등교육 개혁동향을 반영하여 고등교육 재정정책을 추진하였다(나민주 외, 2009).

이명박 정부는 이전과 다른 방식의 고등교육 재정지원사업을 추진하였는데, 그 대표적인 사례는 대학교육역량강화사업이다. 이 사업은 기존 대학재정지원사업들의 한계를 극복하기 위해 2008년부터 시작되었다. 1990년대 중반 이후 대학교육의 경쟁력을 강화하기 위한 다양한 재정지원사업들을 시작하고 그 규모를 확대하였으나, 학습자의 다양한 교육요구와 기업의 우수 인력양성요구를 충족시키지 못하고 있다는 불만과 비판이 지속되는 가운데, 고등교육에 대한 정부의 재정지원사업들이 대학의 연구활동에 집중되면서 학사과정의 교육역량을 제고하기 위한 투자가 상대적으로 미흡하다는 지적이 있었다. 또한 기존 사업단중심의 특정 목적형 대학재정지원사업만으로는 대학의 총체적 변화를 유도하는 데 한계가 있었다(나민주, 2008; 김병주 외, 2008).

2000년대에 들어서면서 대학의 연구성과를 강조한 R&D 재정지원에 치중하던 정부의 고등교육 재정지원사업에 대한 보완 논의의 일환으로 연구지원사업과 대등한 규모로 대학의 교육역량 강화를 위한 재정지원사업을 도입할 필요가 있다는 점이 정책적·학술적인 차원에서 논의되었다(김병주 외, 2008; 송기창 외, 2007). 다수 연구에서도 재정지원방식으로 포물리 펀딩을 도입할 필요가 있다는 점이 강조되었다(송기창, 2000; 윤정일, 2001; 나민주, 2002; 반상진 외, 2005 등). 이에 정부는 대졸자 취업률, 재학생 충원율, 전임교원확보율, 장학금지급률, 학생1인당 교육비 등 관련지표를 활용하여 학사과정의 교육역량을 제고하기 위한 재정지원사업을 도입하였다. 대학교육역량강화사업은 교육여건 및 성과지표

의 지속적인 관리를 통해 대학의 전반적인 교육역량을 강화하는 것이 주목적이다(김병주 외, 2009). 대학교육역량강화사업 예산규모는 2008년 500억원에서 2012년도에는 2,411억원(학부교육 선도대학 지원 포함)으로 증가하였다.

한편으로 2010년도부터는 대학교육역량강화사업의 일환으로 학부교육선진화(ACE) 사업을 신설하였다. 학부교육 선진화사업은 다양한 학부교육 선진모델 창출을 위해 경쟁력 있는 선도대학을 중점 지원하는 사업으로 대학의 강점과 건학이념 등을 반영한 경쟁력 있고 다양한 학부교육 선진 모델을 창출하고, 한정된 재원을 선택과 집중원칙에 따라 지속적으로 지원하여 선진 학부교육 모델의 정착을 유도하는 데 목적을 두었다. 대학교육 선진화를 통해 지식융합시대에 걸맞는 교육과정 개발·운영과 교육환경을 구축하기 위해 시대변화에 부합하는 대학 내 학사조직 혁신, 교육의 질관리 체계 구축, 교수 업적평가제도 개선 등을 동시에 추진하였다. 이 사업은 그동안 연구중심 대학평가 경향과 학부교육에 대한 관심 미약으로 학부교육에 대한 학생, 기업의 불만이 표출되는 가운데 대학에서 교육의 중요성에 대한 인식과 사회적 분위기가 확산되는 과정에서 대학특성을 바탕으로 학부교육 선진화를 추진하기 위해서 도입된 것이다.

또한 이명박 정부는 대학의 연구역량을 강화하기 위하여 BK21(Brain Korea 21)사업, WCU(World Class University)사업 등을 통한 대학원지원사업도 꾸준히 시행하였다. BK21은 대학원생과 신진연구인력(Post-doc. 및 계약교수)을 집중적으로 지원함으로써 연구중심대학을 육성하고 창의적 학문후속세대를 양성하는데 목적을 두고 있다. WCU는 ‘창의적 실용지식 창출역량’ 제고로 미래 국부원천 마련과 최고 교수진 확보로 대학경쟁력을 강화하고, Brain Drain에서 Brain Gain으로 전환하기 위한 기반을 구축하는 데 목적을 두고 있다. BK21은 지식기반 정보화 사회로의 발전에 따라 양적·질적으로 풍부하고 우수한 국가 최고급 석·박사 전문인력 교육수요가 증가하고, 글로벌 경쟁 속에서 국가발전의 강화를 위해 지식창출자로서 대학원의 역할이 중요시되는 상황이나, 우수 전문인력 공급은 1990년 초까지 주로 대학원 교육시장의 자율기능에 의존하고, 국가차원의 재정지원이 미흡했다는 반성에서 1999년부터 시작되었다.

WCU(세계 수준의 연구중심대학 육성사업)가 추진된 배경은 다음과 같다. 그동안 한국의 대학은 대학등록률이라는 양적 지표로 보았을 때 성공적이나 대학교육을 받은 학생들의 질을 확보할 수 없고, 특히 이공계 학생들의 경우 우수

학생들이 해외로 유출되고 있는 ‘두뇌 유출’의 상황에 직면하게 되었다. 이에 정부는 대학원 교육을 포함한 대학 교육 및 연구에서의 질적 제고를 위한 재정지원이 필요하다는 인식을 갖게 되었다. 더구나 한국 대학의 외국인 전임 교원수는 주요 아시아 국가들의 외국인 교원 비율에 비해 현저히 낮은 것으로 나타나, 한국 대학의 지명도를 높이는 데 한계를 드러내었다. 이에 정부는 우수 연구자를 유치하고자 하는 재정지원 사업을 구상하기에 이르렀다. 기존의 학교 단위 혹은 사업단 단위의 지원 사업이 갖는 한계를 불식시키기 위해 개인단위 지원사업을 구안하였다. 또 외국인 교수 특히, 저명학자를 유인하기 위한 전략이 필요하다고 판단하여 저명학자 초청사업을 별도로 구상하였다.

## 2) 지난 정부와의 차별성

5·31교육개혁 이후 재정지원은 정부의 고등교육정책을 추진하기 위한 가장 중요한 정책수단으로 활용되고 있다. 세부사업은 상당한 변화가 있었으나, 고등교육 경쟁력 강화라는 기본목표, 그리고 경쟁, 평가, 선별적 지원방식이 비교적 일관성 있게 유지되어 왔다. 이번 정부 들어서는 수식형 총액배분 지원방식을 도입하였고, 교수·연구자 및 학생중심의 재정지원을 확대하였다. 그동안 우리나라에서도 시장형, 수식형, 개인지원, 성과주의와 같은 세계적인 고등교육 개혁동향을 반영하여 고등교육 재정정책을 추진해왔다(나민주, 2009). 포퓰러 펀딩은 대학재정지원방식으로 OECD 국가에서 보편적으로 사용되어 왔으나, 그 대상이 주로 국립(주립)대학의 경상운영비로서 이를 안정적으로 지원하는 데 목적을 두고 있는 데 반해(나민주 외, 2009), 대학교육역량강화 지원사업은 설립별 구분없이 대학을 선별하여 단년도 사업비 위주로 사용하도록 하고 있다는 점에서 한국형 재정지원방식이라 할 수 있다.

이명박 정부 출범 이후 고등교육 재정지원 규모가 크게 늘어났을 뿐만 아니라 재정지원방식에도 변화가 있었다(<표 III-18> 참조). 평가기반 차등지원 방식에 대한 문제제기가 지속되면서 정부는 2008년부터 포퓰러에 의한 재정지원 방식을 도입, 점차 확대하였다. 2008년 대학 및 전문대학 교육역량강화 지원사업에 포퓰러 펀딩방식을 도입하였고, 2009년에는 기존의 NURI사업, 수도권대학 특성화사업, 전문대학 특성화사업 등을 대학 교육역량강화사업과 전문대학 교육역량

강화사업으로 통합하여 평가에 기반한 포물러 편당방식을 확대하였다.

대학교육역량강화 지원사업은 성과중심 재정지원으로 대학의 자율적인 교육역량 강화를 유도하기 위하여 도입된 것으로 대학발전의 필수지표를 반영한 지표를 중심으로 성과중심의 재정지원을 통하여 대학간 경쟁풍토를 조성하고 대학총장 재량하에 지원예산을 자율적으로 집행할 수 있도록 함으로써 투자효과의 극대화를 도모하였다(백성준, 채창균, 2009). 대학 교육역량강화 지원사업의 특징을 보면, 첫째, 대학 교육역량 제고의 핵심지표로 구성된 포물러를 통한 재정지원으로 교육 여건 개선 및 성과 창출 등을 위한 대학간 경쟁을 촉진하고, 대학의 평가부담을 완화하였다. 둘째, 대학 발전전략에 따른 자율적 재정집행 보장하여 대학의 자체 발전계획에 따른 교육역량 강화를 지원하여 재정운용의 자율성·효율성을 제고하도록 하였다. 2010년도부터 대학교육역량강화사업의 일환으로 신설된 학부교육선진화(ACE) 사업은 별도의 사업계획서를 받아서 대학을 재정지원하는 사업으로 역시 학사과정의 교육활동을 지원하는 사업이다.

〈표 III-18〉 고등교육 재정지원방식의 변화

구분	지원 목적	지원방식	주요 지원사업
1994년 이전	교육여건 조성	일률적 균등지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 학술연구비 조성사업</li> <li>- 사립 이공계대학 시설확충사업</li> <li>- 사립 전문대학 실험실습비 지원사업</li> <li>- 사립 공업전문대학 지원사업 등</li> </ul>
1995 - 2003년	대학의 다양화 및 특성화 지원	평가기반 차등지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대학원중점 지원사업</li> <li>- 교육개혁 추진 우수대학 지원사업</li> <li>- 국제전문인력야성 지원사업</li> <li>- 지방대학 특성화 지원사업</li> <li>- 전문대학 특성화 지원사업</li> <li>- 전문대학 주문식교육 지원사업 등</li> </ul>
2004 - 2006년	세계수준의 경쟁력 육성 지원, 대학연구력 제고, 지방대 혁신역량 강화 등	선별과 집중을 통한 차등지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Post-BK21 사업</li> <li>- 지방대 혁신역량강화 지원사업</li> <li>- 기초학문육성 지원사업</li> <li>- 수도권대학 특성화 지원사업</li> <li>- 학학연 협력체제 활성화 지원사업 (산학협력 중심대학 육성)</li> <li>- 전문대학 특성화 지원사업 등</li> </ul>
2007년 이후	교육역량 강화 및 세계수준의 연구중심대학 육성, 산학협력 강화 등	성과중심의 포물러 편당 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대학 교육역량 강화 지원사업</li> <li>- 세계 수준의 연구중심대학 지원사업</li> <li>- 지방대학 경쟁력 기반확충 지원사업 (광역경제권 거점 대학 육성 등)</li> <li>- 전문대학 해외인턴십 지원사업 등</li> </ul>

출처: 남수경(2012).

기존의 사업단중심의 재정지원방식은, 사업명이나 사업규모는 다소 변화가 있었으나, 지속적으로 유지되어 왔다. 2단계 BK21사업, WCU(World Class University), WCC(World Class College), 산학협력 선도대학(LINC) 사업 등은 그 대표적인 사업이다. 또한 학술진흥재단과 과학재단을 한국연구재단으로 통합하여 개인단위로 연구자를 지원하기 위한 사업을 확대하고 기초학문연구, 융복합 연구를 위한 재정지원사업을 시행하였다. 인문한국지원(HK)사업, 한국사회과학 연구지원(SSK)사업 등이 그 대표적인 사업이다. 2단계 BK21사업이 1단계 사업과 차별화된 점은 평가관리체계를 혁신하여 탈락·재진입의 경쟁적 인력양성체제를 구축함으로써 대학원 정상화를 넘어서 특성화 촉진과 경쟁적 연구 분위기 조성을 강조하고, 산학협력 및 국제화 지표를 더욱 강화하였다는 점이다(다음 <표 III-19> 참조).

<표 III-19> 1단계 BK21 사업과 2단계 BK21 사업 비교

구분	1단계 BK21 사업	2단계 BK21 사업
기간	1999~2005년(7년간)	2006년~2012년(7년간)
규모	연 2,000억원(총 1조 4,000억원)	연 2,900억원(총 2조 300억원)
사업 목표	세계 수준의 연구중심대학 육성을 통한 고급 인력 양성	세계 수준의 분야별 연구중심대학 및 특성화된 지역대학원 육성을 통한 고급 연구개발 인력 양성
사업	과학기술 900억원 인문사회(사업단) 100억원 핵심(사업팀) 380억원 지역대학육성 500억원 특화 분야(전문대학원) 110억원 대학원전용시설 500억원	전국단위 우수 대학원 육성 1,902억원 지역 우수 대학원 육성 712억원 고급 전문서비스 인력양성 221억원 글로벌 캠퍼스 및 관리운영비 65억원
인력 지원	석사 월 40만원 박사 월 60만원 박사후과정생 월 125만원 계약교수 월 200만원	석사 월 50만원 박사 월 90만원 박사후과정생 월 200만원 계약교수 월 250만원

출처 : 교육인적자원부(2006)

한편, 2010년 고등교육법(법률 제9936호, 2010. 1. 22 개정, 2010. 4. 23 시행) 제11조 개정과 더불어 고등교육재정의 확보 및 배분 등 재정정책 자체에 대한

관심이 확산되었다. 정부는 국가재정 중 고등교육에 지원비율을 확대하기 위해 ‘고등교육재정투자 10개년 기본계획(안)’을 발표하고 이를 반영한 고등교육 지원 계획을 2년마다 국회에 보고하도록 의무화되었다. 한편, ‘고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)’에서는 고등교육의 환경을 저출산·고령화, 글로벌화 진전, 산업구조 변화, 새로운 기술트렌드로 요약하고, 10년후 대학발전방향으로 창의인재 양성, 글로벌 지식 허브, 사회통합, 연구개발을 통한 미래 먹거리 창출을 들고 세계적 연구중심대학 육성, 차별화된 인재를 양성하는 학부중심대학 육성, 지역산업과 상생하는 산학협력 활성화 지방대학 육성, 작지만 강한 전문대학 육성을 제시하였다.

고등교육 중점 추진과제로 고등교육 시스템 선진화, 글로벌 경쟁력 강화, R&D역할 확대, 지방대학 및 전문대학 경쟁력 강화, 고등교육기회의 형평성 제고, 미래 유망분야 창의인재 양성 등을 선정하였고, 고등교육 재정투자 방향으로 정부 재정투자의 확대 및 효율성 제고, 대학자체 재정수입구조 다양화, 규제완화 및 세제지원을 설정하고, 고등교육 재정투자 전략으로 대학별 특성화 유도, 학생 및 연구자 단위의 지원 확대, 고등교육 질 관리 및 규제 완화 등을 제시하였다. 고등교육법 개정에 따른 ‘고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)’은 그동안 정부의 고등교육재정지원이 장기적 플랜에 기초한 체계적인 지원이 되지 못하고, 지원규모마저 안정적이지 못하였다는 비판에 대응하고, 고등교육에 대한 공적 책무성을 제고하고 고등교육에 대한 투자규모의 확대하였다는 점에서 의의가 있다.

### 3) 정책의 내용 및 추진체계

이명박 정부의 대표적인 대학재정지원사업인 대학교육역량강화사업(교육역량지원, 학부교육 선도대학 지원)과 2단계 BK21, 그리고 WCU를 중심으로 정책의 내용 및 추진체계를 정리하면 다음과 같다.

#### 가) 대학교육역량강화사업

이명박 정부에서 추진하고 있는 대표적인 재정지원사업인 대학교육역량강화사업은 교육역량강화 지원사업과 학부교육 선도대학 지원사업으로 구성되어 있다. 교육역량강화 지원사업은 매년 계속사업으로 2012년도의 경우 1,810억원을 최소

80개교 이상의 대학에 지원하도록 계획되었고, 학부교육 선도대학 지원사업은 4년(2년+2년)단위 사업으로 600억원을 기존 22개교와 신규 3개교 내외에 지원하는 것으로 계획되었다. 대학교육역량강화사업의 주요내용은 다음 <표 III-20>와 같다.

<표 III-20> 대학교육역량강화사업 주요내용(2012년도)

구 분	교육역량강화 지원		학부교육 선도대학 지원	
예산 규모	수도권	569.98억	수도권	200억
	지방	1,241억	지방	400억
	합계	1,810.98억	합계	600억
사업 기간	매년 계속사업		4년(2년+2년)	
사업 목적	교육여건 및 성과가 우수한 대학의 자율적 교육역량강화 지원		학부교육 선진화 선진모델 창출, 확산	
	교육여건 개선 및 성과 창출 경쟁 촉진		학부교육 강조 → 교육과 연구의 균형 “ 잘 가르치는 대학에 대한 지원 확대”	
지원 규모	최소 80개교		수도권 : 기존 7개교, 신규 1개교 내외	
			지방 : 기존 15개교, 신규 2개교 내외	
지원 내용	학부교육 기초역량 강화		학부교육 선진모델 창출, 지원	
	- 교원 및 학생 역량 제고, 교육과정개편, 교육인프라 확충 등 대학별로 창의적 사 업 수행		- 교육목표 및 인재관 재정립, 학사관리, 교 원인사, 교수-학습 체계 등을 총체적, 체 계적으로 혁신	
선정 방식	포물러에 의한 지원대상 및 금액 확정		학부교육 특화된 실적 및 계획 등 평가	
	▪ 설립, 소재지, 규모, 대학특성 등 고려 9개 유형 구분		▪ 소재지 고려 - 수도권, 지방	

※ 주 : 중복으로 선정된 대학의 경우, 교육역량강화 지원금 20% 감액 지원

출처 : 교육과학기술부(2012b).

대학 교육역량강화 지원사업은 대학으로부터 사업계획서를 받아 평가하고 그 결과에 따라 사업단단위로 재정을 지원하던 기존 대학재정지원사업들과 달리, 미리 정해진 재정지원지표에 따라 대학단위로 지원대상을 선정하는 포물러 펀딩(formula funding) 방식을 적용하였다. 또한 지원금을 대학에 총액으로 교부(block grant)하여 대학별로 특성과 여건에 맞게 자체계획에 따라 사업비를 자율

적으로 집행하도록 하였다. 지원대학은 대학의 교육성과 및 교육여건을 나타내는 핵심지표를 적용한 정량평가를 통해 획득점수가 높은 순서에 따라 선정하는데, 지원대상대학 선정지표는 해마다 약간씩 변화가 있었고, 같은 지표라도 세부 지표내용(산식)은 매년 약간씩 차이가 있다. 2011년도까지는 성과지표, 여건지표, 지표별 향상도로 구성되었다. ‘성과지표’는 취업률, 재학생 충원율 등이고, ‘여건지표’는 교원 확보율, 학사관리 및 교육과정 운영, 장학금 지급률, 학생교육 투자, 등록금 부담 완화지수 등이다. 2012년에는 이를 국공사립대 공통지표로 하고, 국공립대에는 ‘선진화 지표’로 총장직선제 개선, 기성회회계 건전성을 추가하였다(<표 Ⅲ-21> 참조). 지표별 향상도는 2009년도부터 2011년도까지 적용하였다.

<표 Ⅲ-21> 대학 교육역량강화 지원사업 교육지표 포물러 변화(2008-2012)

구분	2008	2009	2010	2011	2012
성과 지표	취업률	취업률	취업률	취업률	취업률 지수
	재학생 충원율	재학생 충원율	재학생 충원율	재학생 충원율	재학생 충원율
	-	국제화 수준	국제화	국제화**	-
여건 지표	전임교원 확보율	전임교원 확보율	전임교원 확보율	전임교원 확보율	교원 확보율
	-	-	학사관리 및 교육과정 운영	학사관리 및 교육과정 운영	학사관리 및 교육과정 운영
	장학금 지급률	장학금 지급률	장학금 지급률	장학금 지급률	장학금 지급률
	학생1인당 교육비	학생1인당 교육비	학생1인당 교육비	학생1인당 교육비	학생 교육 투자
	-	-	등록금 인상 수준	등록금 인상 수준	등록금 부담 완화 지수
	-	-	-	대입전형 지표**	-
선진화 지표*	-	-	-	-	총장직선제 개선
	-	-	-	-	기성회회계 건전성

주 : \* ‘선진화 지표’는 국공립대학에만 적용함.

\*\* ‘대입전형’과 ‘국제화’는 2012년에 ‘학사관리 및 교육과정 운영’ 세부지표로 포함됨.

학부교육 선진화 선도대학 지원사업은 평가기준은 학부교육 선진화 역량(70%)과 선진화 계획(30%)을 종합 고려하되, 선진모델 확산을 유도하기 위하여 기존 모델의 창의적 도입 여부도 고려하고, 평가방법은 서면평가(선정평가위) → 면담/현장실사(선정평가위) → 총괄심사(사업관리위) 단계로 지난해와 동일하게 이루어진다. 이 사업에 참여하고자 하는 대학은 향후 4년간의 학부교육 선진화 계획 등이 포함된 사업계획서를 3월 말까지 제출해야 하며, 고등교육 전문가 등으로 평가위원회를 구성, 서면 및 발표평가 등을 거쳐, 지원대학을 선정한다. 특히,



교육역량강화 사업에서 선정된 대학 중에서 학부교육선진화 선도대학을 선정하므로 반드시 교육역량강화와 동시에 신청하여야 한다. 이 사업의 주요 평가요소를 예시하면 다음 <표 III-22>과 같다.

<표 III-22> 학부교육 선진화 선도대학 주요 평가요소(예시)

평가항목		평가 요소		
학부교육 선진화 목표 및 계획	1	계획 수립의 적절성	학부교육 선도모델의 독창성, 수월성	
			발전계획 및 특성화 전략과의 연계성	
			수립 과정의 타당성 및 추진체계의 적절성	
			사업 구성 및 예산 배분의 적절성	
	2	성과관리 체계의 적절성	자체성과지표의 적절성 - 학생 핵심역량 향상에 대한 측정 및 평가 등	
			성과관리 및 지원체계(자체평가, 모니터링)의 적절성	
특성화된 교 육 과정 구성 및 운영 (현황 및 계 획)	1	교양 교육과정	창의력, 팀워크, 인성, 의사소통, 외국어 능력, 예술적 소양 등 핵심소양 교육과정 구성	
			교양교육 전담기구 설치 및 전담교원 운영	
			시대 변화에 따른 교육과정 개편의 유연성	
	2	전공 교육과정	특성화 전략(융·복합, 국제화, 산학협력, 지역연계 등)에 부합하는 전공교육과정 구성	
			- 융복합 전공 교육과정 개설	
			- 전공과목 영어강의 확대, 외국인 교수 담당 강의 확대	
	3	비교과 교육과정	- 산업체 경력 교원 확대, 인턴십·문제해결형 교육과정 운영	
			수요자 요구를 반영하는 교육과정 개편의 유연성	
			정규 교과 이외의 학생역량강화 프로그램 등 - 학습동아리 및 스터디 그룹, 전문 자격증 취득 지원, 취업지원 프로그램, 리더십 캠프, Freshman Seminar 등	
교육지원 시스템 구축 (현황 및 계 획)	1	학생 선발	대학특성 및 교육목표에 부합하는 학생 선발	
			입학전형 현황, 선진 입시전형 우수사례 등	
	2	학사제도 및 학생지도	수요자 중심의 학사조직 (교수중심 경직적 학사조직 혁신, 학과간 경계 완화 등)	
			전공선택 유연성 보장	
			학생 지도 및 상담(전담교수제 등)	
	3	교육의 질관리 (평가, 환류) 체계 구축	교수	교육(강의)평가의 운영 및 활용
				강의자료 및 강의의 공개
				교수업적평가의 교육(강의) 평가 반영
			학생	교육 및 강의평가를 통한 개선 환류 체계
				학업부진 학생에 대한 지원

## 나) 2단계 BK21과 WCU

BK21 사업은 세계적 수준의 대학원 육성과 우수한 연구인력 양성을 위해 석·박사과정생 및 신진연구인력(박사후 연구원 및 계약교수)을 집중적으로 지원하는 고등교육 인력양성 사업으로서, 1단계 사업이 1999년 9월부터 2006년 2월까지 6년 6개월간 시행되었고, 2006년부터 2단계 사업이 시작되어 2012년 현재 2단계 7차년도 사업이 진행 중이다. 이 사업은 석박사 과정의 대학생과 신진연구인력이 생활비나 학비 걱정 없이 학업과 연구에 전념하도록 장학금·인건비를 지원하는 것으로 1999년부터 2005년까지 진행되었던 1단계 BK21 사업에서는 1조 3천억원이 지원되었고, 2단계 BK21에서는 2006년부터 2012년까지 연 2,900억원, 총 2조 3백억원이 지원될 예정이다.

사업기간은 2006년부터 2012년까지 전체 7년이나, 연차·중간 평가 등을 통해 탈락·재진입 방식으로 운영되므로 사업단에 따라 사업기간은 상이하다. 개별 사업년도는 매년도 3월 1일부터 다음연도 2월 28일까지이다. 사업단은 사업계획서를 작성하여 한국연구재단에 신청한다. 한국연구재단은 평가위원회를 구성하여 사업신청의 기본 요건이 충족되었는지, 해당 사업단이 사업계획서상의 사업을 추진할 능력이 있는지 등을 평가하여 선정한다. 사업분야는 전국단위 우수 대학원 육성사업, 지역 우수 대학원 육성사업 각각의 기초과학 분야, 응용 및 학제간 융합분야, 인문사회 분야, 핵심사업 분야이며, 고급전문서비스 인력양성 사업, 글로벌 지원 사업으로 구분하여 선정 및 지원한다.

BK21사업은 분야별 특성에 따른 대학, 산업체, 지자체의 대응자금 확보 및 교수확보를 충족, 대학 제도개혁 실적, 특성화 발전계획 등의 지원 조건을 요구하고, 참여조건으로는 분야별 사업 참여교수 최소 기준 수 충족, 교수 상호간 경쟁 체제 유지를 위해 사업단 참여 교수 수를 참여대학원 학과 소속 교수의 70% 이상으로 해야 하고(과학기술 분야만 적용), 교수와 학생은 하나의 사업단 또는 사업팀에만 참여, 사업단에 참여하는 대학원 학과에 박사학위 과정이 개설되어 있고, 신청일 현재 박사학위 과정에 등록생이 있어야 한다. 대응자금 등 대학 내·외부 지원금의 확보, 사업단에 참여하는 교수가 소속된 학사학위 과정의 학과(부)가 복수일 경우, 학사학위과정의 모집단위 단일화(광역화) 원칙, 연구비중앙관리제 및 교수업적 평가제 도입 여부, “대학 구조개혁 방안(’04.12.28)”의 교원확보율이 있다.

선정방법은 평가를 통해 학문분야별(과학기술, 인문사회, 전문서비스, 핵심분야),

전국·지역단위로 구분하여 대형 사업단과 소형 사업으로 선정하는데, 평가항목으로는 교육(HRD)분야, 연구(R&D)분야, 산학협력분야, 대학특성화분야가 있다. 지원 금액은 사업계획서상에 포함된 대학생 지원, 신진연구인력 지원, 국제협력 등의 제반 경비에 근거하여 금액이 산정되고, 사업단(팀) 단위로 해당 지원금을 교부하고 있다. 대학은 교내 대응자금을 자율편성하고, 산업체 대응 자금 5% 확보 등을 통해 연도별 대응자금을 확보하여야 한다. 각 사업단별 국고지원금의 2% 범위 내에서 사업단의 총괄 관리를 위한 간접비를 지원한다.

BK21 사업을 효율적으로 관리·운영하기 위하여 평가·관리·지원 업무는 한국연구재단이 전담한다. 한국연구재단은 연도별 사업 세부시행계획의 수립 및 추진, 사업관리 전담조직의 구성·운영, 평가위원회의 구성·운영, 사업단 점검, 선정평가·연차평가·중간평가·종합평가 계획의 수립 및 추진, 사업비의 지급 및 관리, 사업성과에 대한 조사·분석·평가, 사업성과의 활용 및 홍보, 사업 평가·관리·지원에 필요한 정보관리시스템 구축 및 운영 등의 권한과 책임을 갖는다. 한국연구재단에 BK21지원단이 사업관리 전담조직으로 설치·운영되고 있고, 평가위원회가 구성되어 각 사업단의 BK21 사업에 대한 평가를 시행하고 있다.

사업수행 주체는 BK21 사업의 지원을 받는 사업단으로서 사업을 총괄하고 성과를 보고하는 등의 업무를 수행한다. 사업단은 사업 목표의 효과적인 달성을 위해 자체평가 시스템을 갖추고 연 1회 이상 사업단 운영 전반에 걸친 자체평가를 실시한다. 자체평가는 사업계획서상에 제시된 지표의 달성목표치를 근거로 자체적으로 성과달성도를 평가한다(MBO). 한국연구재단은 사업단의 사업 운영 실적을 점검하고 그 결과의 환류를 통한 사업의 질적 개선을 도모하기 위해 연차평가, 중간평가, 종합평가를 실시한다. 중간평가는 사업 시행 2년 및 5년 후에 실시하고, 종합평가는 사업 시행 7년차에 실시한다. 연차평가 결과에 대하여 분야별 최하위 사업단 사업비를 20% 내외에서 삭감하거나 주요 협약사항 미이행 사업단에 대한 협약을 해지할 수 있고, 분야별 최하위 1~2개 사업단이나 분야별 하위 30%에 해당하는 사업팀의 경우는 신규 선정 신청사업단과의 경쟁을 통해 계속 지원여부가 결정된다.

WCU(World Class University), 즉 세계 수준의 연구 중심대학 육성사업은 2008년부터 2012년까지 5년간 총 사업비 규모 8,250억원 규모로 기획되었다. 사업단 선정은 학문분야에 따라 인문사회분야와 이공학분야로 분류되고, 지역 및 사업계획 상의 유형(전공 및 학과 개설, 개별학자 초빙, 석학 초빙) 등으로 나뉘어 선정

된다. 사업단 선정은 대학여건 및 연구실적, 전공패널심사, 국제동료평가, 종합 심사의 단계를 거쳐 선정된다. 심사지표는 학문분야나 사업계획상 유형에 따라 다르게 설정되는데, 대학의 교육 및 연구 인프라와 참여 연구자의 연구실적, 사업계획서 심사, 연구계획서 등이 주요내용이다. 좀더 구체적으로 보면, 대학의 교육 및 연구 인프라는 대학원생 수 대비 5년간 박사학위 배출 실적, 교원당 학생수, 학부생 수 대비 대학원생수로 측정되고, 연구실적은 학문분야별 상위10%논문, 연구비 수혜금액, 국내외 특허실적 등으로 측정된다. 사업계획서는 유치분야의 타당성, 유치 인력/구성 인력의 적합성 및 우수성, 공동연구계획서 및 해외 학자의 강의계획서 등으로 평가되고, 대학의 해당분야 지원계획의 충실성 또한 평가 대상이다.

WCU 사업에 대한 지원금액은 신청과제수, 유치예정 해외학자수, 국가차원의 육성분야 우선순위에 따라 결정되고, 지원금액은 전문인력 인건비, 직접비와 간접비 등은 협약체결시 지급하고 사후 정산하는 방식으로 처리하며, 해외학자 인건비의 경우 해외 학자가 국내 입국후 활용을 시작하는 시점에 연도내 체류기간을 감안하여 실비 지급하는 것을 원칙으로 한다. 사업비는 유형에 따라 학과 혹은 연구자 단위로 지원된다.

이 사업은 교육과학기술부 총괄 하에 한국연구재단에 위탁하여 관리하고 있고, WCU 사업 위원회를 구성하여 사업 평가 및 관리에 관한 중요한 사항을 심의하고 자문하도록 하고, WCU 사업 협의회를 구성하여 전체 사업단 운영의 모범사례를 공유하고 제도 개선사항에 대한 의견을 수렴하도록 하였다. 사업단 관리 운영체제를 제시하면 다음 [그림 III-6]과 같다.



\* 자료: 교육과학기술부(2009)

[그림 III-6] WCU 사업관리 운영체제도

WCU 사업의 성과지표는 교육측면에서는 교육과정 운영실적이나 등록학생수로, 연구 측면에서는 논문실적으로 측정하고, 해외학자의 경우 해외학자의 학술 활동 등으로 성과를 측정하되, 사업단 운영실적이나 학생 만족도 등을 포함한다. 이때 지표는 각 사업단이 제출한 사업계획서에 따른 자율지표와 필수지표를 동시에 적용하여 선정된다. WCU 사업에 선정되면 연차평가와 현장점검 등의 과정을 거치고 2년 후에 중간평가 과정을 거쳐 평가결과에 기반하여 사업단에 대해 사업비를 증액하거나 감액 혹은 퇴출하기도 한다.

#### 4) 추진 경과

##### 가) 대학교육역량강화사업

대학 교육역량강화 지원사업은 매년 계속사업으로 해마다 지원대상 대학을 다시 선정하여 사업비를 지원하고 있다. 첫째 2008년도 500억 규모로 사업을 시작하여 2009년 2,649억원으로 규모가 대폭 확대되었고, 2010년도에는 2,900억원으로 규모를 더욱 늘리고 교육역량강화지원사업(2,600억원)과 학부교육선도대학 지원사업(300억원)으로 이원화하였다. 2011년도 예산은 2,420억원이었고, 2012년도에는 1,811억원(기본지원금 1,771억+성과평가 인센티브 30억+관리운영비 10억) 규모이다(학부교육 선도대학 지원사업 제외). 대학 교육역량강화 지원사업 지원대학수는 2008년도 64개교(수도권 25개교, 지방 39개교), 2009년도 88개교(수도권 31개교, 지방 57개교), 2010년도 88개교(수도권 31개교, 지방 57개교) 선정, 2011년도 80개교(수도권 29개교, 지방 51개교), 2012년도 97개교(수도권 35개교, 지방 62개교) 등으로 약간씩 늘어났다.

학부교육 선도대학 지원사업은 2010년도 교육역량강화사업 기본계획에 학부교육선진화 선도대학 지원사업이 별도로 신설되면서 시작되었다. 2010년도에는 학부교육선진화 선도대학 지원사업 지원대학으로 11개교(수도권 4개교, 지방 7개교) 선정하여 총 300억원을 지원하였다. 2011년도에는 기존 대학 이외에 11개교(수도권 3개교, 지방 8개교)를 신규로 선정하여 총 22개 대학에 600억원을 지원하였다. 2012년도에는 다시 3개교(수도권 1개교, 지방 2개교)를 추가로 신규 선정하여 총 25개교에 600억원을 지원하였다.

## 나) 2단계 BK21과 WCU

2단계 BK21사업 추진 기본계획은 2006년도에 수립되었고, 같은 해에 74개 대학, 569개 사업단(팀)을 선정하여 2,900억원을 지원하였다. 1차년도(2006.3~2007.2) 연차평가에서 120개 최하위 사업단(팀)의 사업비 68억원을 삭감하였다. 2차년도(2007.3~2008.2) 중간평가에서는 기존 567개 사업단(팀) 중 70개 사업단(팀)을 교체하였다(교체율 12%). 3차년도(2008.3~2009.2) 연차평가에서는 6개 사업단(팀)이 탈락하고, 112개 하위 사업단(팀) 사업비 34.5억원을 삭감하였다. 4차년도(2009.3~2010.2) 연차평가에서는 36개 사업단(팀)이 탈락하고, 121개 하위사업단(팀) 사업비 72억원을 삭감하였다. 5차년도(2010.3~2011.2) 연차평가에서는 15개 사업단(팀) 탈락하고, 178개 하위사업단(팀) 사업비 82.3억원을 삭감하였다.

WCU는 2007년 10월부터 2008년 3월까지의 정책연구를 토대로 사업시안이 구안되고, 2008년 5월 마련된 사업시안을 토대로 총 10회의 의견 수렴 과정이 있었다. 또한 2008년 1차 사업계획 수립을 위한 설명회 및 공청회를 총 8회, 2009년 2차 사업계획 수립을 위한 공청회 등을 개최하였다. 2008년 12월과 2009년 4월 2번에 걸친 공모 끝에 총 38개 대학 160개 사업단의 1차년도 사업이 개시되었다. 이후 선정된 사업은 2009년 10월 연차평가를 거쳤으며, 2009년 11월부터 2차년도 사업이 개시되었고, 2010년 10월 중간평가가 실시되었다. 현재 3,4차년도 사업이 진행 중이고 2012년 9~10월에 중간평가가 예정되어 있다. 2012년 5월 현재 30개 대학, 119개 과제를 지원하고 있다.

## 5) 정책의 평가

### 가) 대학교육역량강화사업

대학교육역량강화 지원사업은 포물러펀딩과 총액교부를 통해 대학들이 자체 발전계획을 수립 추진할 수 있는 기반을 조성하고 자원활용의 효율성을 높이며 대학별 특성화 추진에 기여하여 왔다. 재정지원에 사용된 교육지표들은 대학운영의 분명한 목표치가 되었고, 그룹별 상대평가를 통해 지원대상대학을 선정하는 지원방식은 대학간 경쟁을 촉진하였다. 좀더 구체적으로 보면, 첫째 총액교부

및 자율적 집행으로 대학의 발전계획에 따라 총장의 리더십 발휘, 교육역량 강화를 위한 다하고 창의적인 사업추진이 가능해졌다. 둘째, 포물리에 포함된 지표에 대한 대학의 관심을 증가하고, 대학발전에 핵심적인 지표 개선을 위해 대학 간 경쟁이 촉진되었다. 특히 졸업생 취업률, 장학금 확대 등 포물리 지표들에 대한 개선 효과가 나타났다. 셋째, 국가사회적 측면에서 재정지원 제한대학, 학자금 대출 제한대학 등 대학구조조정과 맞물려 대학별로 교육여건과 성과에 대한 최소한의 책무성을 확보하게 되었다. 넷째, 객관적이고 공개된 지표를 활용한 지원대학 선정으로 평가과정의 공정성과 투명성이 높아졌다. 다섯째, 사업선정을 위한 평가보고서 작성 등 개별대학의 평가부담을 크게 경감되었다.

그러나 부정적인 측면에 대해서도 지속적인 논의가 이루어지고 있다. 전통적으로 고등교육의 포물리 편당에서는 학생수, 교수수와 같이 주로 투입변수를 중시하였으나, 최근에는 성과지표들이 강조되고 있다(김병주 외, 2010). 포물리 편당은 각 대학들이 재정배분공식에 사용되는 지표들에 대학의 운영을 집중하고 자원을 더 투자하게 하는 효과가 있고(나민주, 2008), 투입-과정변수보다 산출변수를 포물리로 활용할 경우에는 산출변수와 관련된 특정부문이나 활동에 대학운영의 초점이 모아지게 되어 단기간의 가시적 성과를 올리는 데는 효과적이나, 대학의 특성화와 다양화를 저해하여 오히려 동질성을 조장할 가능성이 높고, 대학의 자율성을 침해할 수 있다. 특히 만성적인 재정부족 상태에 있는 대학들에게 개별대학의 특성이나 동태성을 고려하지 않은 획일적이고 경직적인 재정지원 사업은 지원보다는 규제로 인식되기 쉽고, 대학교육정책 전반에 대한 불신으로 이어질 가능성도 있다(이혁우, 2011).

학부교육 선도대학 지원사업이 시행되면서 학부교육의 중요성에 대한 인식이 확산되어 연구중심대학에서도 교육에 대한 관심을 갖기 시작하고, 기존의 연구실적위주의 우수대학 인식에서 벗어나 학부교육 우수대학에 대한 사회적 인정 분위기가 확산되었다. 분절된 방식의 대학교육 관행에서 벗어나, 대학의 인재상 설정, 교육과정 개선, 학사제도 개편 등 학부교육에 대한 총체적 연계와 변화를 추구하게 되고, 대학 구성원 사이에서 대학 인재상, 교육철학, 학부교육의 질 제고와 관련된 토의를 통해 변화와 추진의 공감대를 형성해하고 있다. 또, 교수업적평가에서 연구업적뿐만 아니라 교수-학습에 대한 중요성 인식과 교육업적 관련지표 및 반영비율 증가 등 변화가 확산되고 있다. 또한 대학변화와 관련해 정

부의 하향식 정책수행모델이 아닌 대학주도의 상향식 정책수행모델의 성공가능성을 확인하고, 선정대학에 대한 4년간의 계속 지원으로 교육과정 구성 및 학사조직 개편 등 학부교육 선진화를 위한 장기적이고 안정적 추진이 가능해졌다.

## 나) 2단계 BK21과 WCU

BK21사업은 안정적 지원을 통해 대학원 교육의 기반조성 및 확충에 기여하였다. 우수 인재 양성으로 BK21사업단 졸업생의 취업률(91.2~92.8%)이 일반 대학원생 취업률(70.7~81.9%)보다 우수하게 나타났다. 우수 대학원생을 확보하고 연구 수준이 향상되었다. 사업참여교수진의 SCI급 학술성과는 20,418편(2006년)에서 23,619편(2011년)으로 15.7% 증가하였다. WCU사업을 통해서는 해외학자들과 국제연구협력체제가 구축되고 공동연구가 활성화되었다. 노벨상 수상자 9명을 포함하여 340명의 해외학자 유치로 대학의 교육 및 연구 분위기가 전환되었다. 융복합분야의 연구활동 기반을 구축하였다. 융복합 학과·전공 34개 신설로 융합적 교육을 체계적으로 실시하는 발판이 마련되었다. 연구성과의 질적 향상이 이루어졌다. 2011년의 경우 WCU사업단에서 저명한 국제학술지인 Nature, Science, Cell에 11편의 논문을 게재하였다.

## 6) 정책의 종합적 진단

### 가) 대학교육역량강화사업

새로운 재정지원방식을 적용한 대학 교육역량강화 지원사업에 대해 대학관계자들은 사업의 타당성이 높고 선정과정 및 사업운영방식이 효율적이며 사업성과도 양호한 것으로 평가하고 있다(이정미 외, 2010; 김병주 외, 2011). 그러나 대학들이 교육역량을 끌어올리는 데 노력하는 것이 아니라 타 대학보다 더 나은 교육여건을 갖추고자 노력하게 됨으로써 무한경쟁을 조장할 우려가 있고(김수경, 2012), 대학교육의 양극화를 가속시킨다는 비판도 있다. 그동안 논의되어온 이사업의 문제점과 한계는 다음과 같다. 첫째, 재정지원대상 대학을 선정하고 대학의 교육성과와 교육여건을 나타내는 핵심지표가 매년 부분적으로 변화하였고 최근에는 교육역량과 관련성이 낮은 정책유도 지표가 추가되었다. 둘째, 선정지표



가 주로 기존의 여건과 성과를 기반으로 구성되어 있어서 발전의지를 가진 후발 대학이 지원하기 어려운 측면이 있다. 셋째, 상대평가를 적용하다보니 재정지원 대학으로 선정되기 위해 대학들이 교육역량을 근본적으로 제고하기 위해 노력하기보다는 포물리지표에서 타 대학보다 좋은 교육여건을 갖추고자 노력하는 문제가 발생하였다. 넷째, 대학들이 선정지표를 중심으로 대학을 운영하고 대학간 경쟁이 격화되면서 그러한 경향이 더 심화되면서 대학의 특성화와 다양화를 유도하는 데 한계가 나타나고 있다. 다섯째, 대학교육역량과 직접 관련없는 정책유도 지표(총장직선제, 논술비중 등)들의 추가로 사업 취지가 모호해지고 있다.

대학 교육역량강화 지원사업은 다음과 같은 방향으로 개선할 필요가 있다. 첫째, 우수대학에 대한 재정지원기간을 단년도 방식에서 다년도 방식으로 전환한다. 매년 모든 대학을 대상으로 평가하여 지원대상 대학을 새로 선정하기보다는 교육역량이 우수한 대학은 2년 단위로 평가 및 지원기간을 연장한다. 둘째, 상대평가와 절대평가가 조화를 이루도록 한다. 필수요건에 해당하는 주요지표의 경우는 절대기준을 설정하고 충족여부 확인하며, 중장기 계획을 통해 도달하도록 유도한다. 대학간 상대적인 지표의 경우 비교를 통한 경쟁이 의미있는 경쟁이 되도록 개선한다. 셋째, 지원대상 선정에 사용되는 포물리 지표를 개선한다. 대학의 교육 및 경영활동의 성과를 중심으로 대학의 책무성과 자율성을 하고 대학의 다양성과 특성화를 촉진할 수 있는 방향으로 지표의 내용과 비중을 조정한다.

학부교육 선도대학 지원사업은 교육활동에 대한 대학의 특성화되고 자율적인 노력을 지원하고 새로운 대학교육모형을 정립해가는 데 기여하고 있다. 그러나 사업시행과정에서 다음과 같은 문제점이 나타나고 있다. 다른 사업과 달리 소수의 대학에만 재정이 지원되어 우리나라 대학교육의 전반적인 변화를 유도하고 우수모델을 확산하기에는 미흡하다. 대학차원의 노력이 세부 학문단위까지 확산되지 못하여 대학본부의 사업 참여집단중심으로 진행되고, 참여집단 외에는 무관심을 보이는 현상이 해소되지 않고 있다. 사업의 취지가 학부중심대학을 육성하기 한 것이지 학부교육을 강화를 위한 것인지에 대한 상반된 이해가 상존하고 있고, 이 사업의 성공적 추진을 위해서는 사업취지를 충분히 이해하고 고도의 전문성을 갖춘 집단에 의한 정성적 평가가 중요한데, 전문가가 부족하며 소수 비전문가 패널의 일회성 평가로 인한 어려움이 발생하고 있다.

앞으로 학부교육 선도대학 지원사업은 대학특성을 반영한 인재육성의 우수한

성과가 다양하게 도출되고, 대학사회의 활발한 정보교류가 이루어지며 확산되도록 지원함으로써 대학주도의 학부교육 선진화 성과를 촉진하고 우수사례를 확산하는 방향으로 지속될 필요가 있다. 학사과정뿐만 아니라 대학원과정에서도 교육선진화 모델을 개발할 필요가 있다. 또 사업취지를 이해하고 올바른 평가가 진행되도록 전문성을 갖춘 인력을 육성하는 것도 중요하다.

#### 나) BK21과 WCU

BK21사업은 우수대학원생 유치와 대학원의 연구역량을 강화하는 데 기여하였으나, 사업의 성과와 효과성에 대해서는 논란이 있다. BK21사업의 효과로 논문 실적 증가 등이 제시되고 있으나, 투자대비 실질적 효과성이 낮다는 지적이다. 무엇보다도 2단계 BK21 사업이 종료됨에 따라 기존 사업의 계승 발전과 후속사업 진행에 대한 현장의 우려가 증가하고 있다. 후속사업 예산 확보가 불투명하고, 지원대상이 축소될 경우 대학원 기피와 연구경쟁력 기반 약화를 초래할 수 있다는 지적이다. WCU의 경우, 국제적인 연구협력체제를 구축하고 연구성과의 질적 향상에 기여하고 있다. 그러나 초빙 해외학자 지원중심의 사업설계로 국내학자 및 신진연구인력에 대한 지원이 미흡하고, 융복합분야 등 학과 설립과 통폐합을 단기간에 추진함으로써 학과 통폐합 및 전환에 따른 비용부담을 유발하였다는 지적이 있다.

앞으로 기초원천기술의 확보와 연구력을 강화하기 위해 대학원에 대한 R&D 투자를 확대할 필요가 있다. 또한 전업 박사과정 학생이 축소되고 있는 상황에서 우수 대학원생 확보를 통한 대학원 경쟁력 강화를 위해 전업 박사과정 학생에 대해 학업에 전념할 수 있도록 충분한 장학금과 학자금을 지원할 필요가 있다. 이를 위해서 WCU 사업과 BK21사업을 발전적으로 통합하여 대학원 및 연구역량을 지속적으로 제고하고 글로벌 인재가 찾아오는 대학원을 육성한다. 아울러 대학원 운영에 대한 질과 경쟁력 제고 측면에서 학부중심의 현행 대학평가 인증시스템에서 대학원을 분리하여 특화된 대학원 평가시스템을 구축함으로써 교육·연구 인프라 등 대학원 운영과 관련한 최소한의 정보를 공시하여 국민들의 알권리를 충족하고 대학원 운영개선을 촉진한다.

## IV. 주요 국가의 고등교육개혁과 발전 전략

### 1. 미국<sup>10)</sup>

#### 가. 고등교육의 여건과 현황

미국에서 대학은 19세기 초 유럽의 대학의 모형과 유사한 대학들을 설립되었다. 미국이 영국 의 식민지였던 때부터 미국에는 영국의 케임브리지나 옥스퍼드 대학의 전형을 본 딴 대학들이 등장하기 시작되었는데 그 중 하나도 미국의 가장 오래된 대학 중 하나인 하버드 대학이다. 1636년 하버드 대학이 설립된 이래로 약 100여 년 동안 9개의 사립대학이 설립되었으며 당시 대학의 규모는 매우 작은 편으로 정치적 지도자를 양성하기 위한 교양교육에 집중되었다(박태준 외, 2011). 그리고 오늘날 미국의 대학은 대부분 19세기 후반의 독일대학의 모델을 받아들였으며, 대학원 제도를 도입하여 교육과 연구를 병행하는 기관으로 발전하여 오늘과 같은 대학이 가장 발달한 국가 중 하나가 되었다.

1862년 모릴법(Morrill Act)이 입법됨에 따라 연방정부의 토지를 불하받은 주립대학이 설립되고, 연방정부가 대학에 대한 재정지원을 하게 되면서, 미국의 대학에는 농학, 공학 군사학과 같은 실용학문이 등장하게 되었다. 이 시기 부터 미국의 대학은 학문의 실용성을 강조하면서 대학의 문을 대중에 활짝 열어 놓았으며, 시민교양교육을 역할을 담당하는 2년제 전문대학(college)도 활발하게 운영하면서 미국식 대학제도를 확립하게 되었다. 20세기 후반부터 미국의 대학은 세계 최고의 수준으로 발전하였고, 세계의 대학 랭킹 순위에서도 상위권에 가장 많은 대학이 포함되고 있어 전 세계 우수 학생 및 연구자의 귀착지가 되고 있다.

그리고 미국의 대학은 교육뿐만 아니라 연구 분야에서도 세계 최고의 수준을 보유하고 있는데, 이는 정부의 대학 연구지원 체계를 갖추고 전폭적인 지지를 하고 있기 때문으로 볼 수 있다. 일찍이 산학협력을 강조한 미국 정부는 연구 성과 사업화 체계를 마련하였는데, 대표적인 법안으로는 1980년에 제정된 베일도일(Hayh Dole) 법안이다. 이 법안을 통해 연구 결과물에 대한 대학의 권리가

---

10) 본 절은 주희정(한국직업능력개발원 연구원)과 강병구(교육과학기술부)가 책임 집필하였음.

인정됨에 따라 특허활동 및 기술이전이 크게 활성화 된 것으로 평가되고 있다.

미국의 대학은 소수 명문 사립대학에서 출발하여 주립대학의 확산을 통해 고등교육이 대중화를 주도하기에 이르렀다. 사립대학은 영국식 대학의 전통에 따라 학부중심의 교양교육을 실시하였으나 정부로부터는 매우 독립적인 위치를 누려 왔기 때문에, 교육내용, 학위의 종류, 자격부여 등, 통일된 체제를 갖추고 있지 않으며 우리나라의 대학에 비해 매우 다양한 편이다(박태준 외, 2011). 일반적으로 나누어 보면 대학(university)는 우리나라의 일반대학에 해당하며 교육과 연구를 병행한다. 학부교양대학(liberal art college)는 대학원 위주의 실험이나 연구보다는 학부수준에서의 교양교육에 중점을 둔다. 미국에서는 이러한 교양교육의 강조 문화와 전통에 따라 직업교육은 주로 2년제 대학이나 직업기술학교에서 이루어지며 커뮤니티 대학에서의 준학사 학위 과정을 통해 제공된다.

미국의 학위 수여 고등교육 기관은 꾸준히 증가하여 약 4495 개소에 달한다(NCES, 2011). 4년제 대학이 전체 60% 가량을 차지하며 사립 고등교육기관 중 영리 교육기관이 지난 10여 년간 크게 증가하며 12,00여개 소에 이르고 있다. 공립대학의 비중은 사립대학의 비중에 비해 낮으며 사립대학이 차지하는 비중은 약 60%를 상회한다.

미국의 대학 설립 유형 중 주목할 만 한 것은 영리대학의 급속한 성장이다. 사립대학은 비영리법인이기 때문에 투자를 받거나 이익을 분배할 수 없으나 영리대학은 주식대학 형태로 운영되고 주주에게 배당되기 되어 증시에 상장되는 특징이 있으며 입학 대상을 직장인이나 고등교육 접근이 어려운 계층을 대상으로 하고 입학 조건이 까다롭지 않아 학생모집이 유리하다. 그리고 미국의 영리대학은 지난 1992년 학자금 대출 대상에도 포함되면서, 대학 진학을 원하는 학생들에게는 인기가 높아지고 있다.

실제로 영리대학의 등록생 중 80~90%는 연방정부 학자금 수혜를 받고 있다. 그러나 타 설립 유형의 대학에 비하여 상환을 연체하는 비율이 매우 높고, 실제 졸업에 이르는 학생이 20%에 못미쳐 미국 내부에서는 비판의 목소리도 높다(NCSL, 2011). 연방정부 및 주정부의 직접적인 지원을 받지 않는 영리대학이라도 실상은 연방정부의 재정지원을 받는 학생들로 대부분의 대학 수입원을 채우고 있어 미국 정부의 입장에서는 고등교육 기회 확대를 위해서는 도움이 되나 재정 지원에 대해서는 큰 위험부담을 안고 있는 것이다.

〈표 IV-1〉 미국의 고등교육 기관 유형별 수 추이

(단위: 천 개)

	합계			공립	사립		
	전체	4년제	2년제	전체	전체	비영리	영리
2000-2001	4,182	2,450	1,732	1,698	2,484	1,695	789
2003-2004	4,236	2,530	1,706	1,720	2,516	1,664	852
2006-2007	4,314	2,639	1,685	1,688	2,626	1,640	986
2009-2010	4,495	2,774	1,721	1,672	2,823	1,624	1,199

자료: NCES(2011). Digest of Education Statistics 2010

주 1: \*학위수여(degree granting) 기관만 해당됨

지난 30여 년간 미국의 고등교육 기관 등록학생 수는 꾸준히 증가하여 왔는데, 고등교육 기관의 수로 본다면 미국 대학의 사립대학 비중은 매우 높은 것으로 판단된다. 그러나 고등교육기관 등록학생 수를 보면 고등교육에 있어서의 공립대학의 역할이 더 큰 것을 알 수 있다. 공립과 사립대학의 학생 비율은 7:3 정도이다.

〈표 IV-2〉 미국의 고등교육 기관 등록 학생 수 추이

(단위: 천명)

	공립	사립	합계
1980	9,457	2,640	12,097
1990	10,845	2,974	13,819
2000	11,753	3,560	15,312
2005	13,022	4,466	17,487
2008	13,972	5,131	19,103
2009	14,811	5,617	20,428
2010*	15,143	5,873	21,016
2011*	15,640	5,934	21,575
2012*	15,668	5,949	21,617

자료: NCES(2012). Digest of Education Statistics 2011

주: 학위수여(degree granting) 기관만 해당됨

\*는 추정 치

고등교육기관에 등록한 학생의 수를 자세히 살펴보면, 공립 대학은 70%의 학생을 담당하며 약 30% 가량은 사립대학이 맡고 있는 것으로 볼 수 있다. 1980년 대 공립 고등교육기관의 등록률은 전체 고등교육 등록학생의 78.2%였으나 30여 년간 그 비율은 점차 낮아져 2012년에는 약 72.5%가 될 것으로 추정되고 있다(NCES, 2012). 이러한 연유에는 사립대학 중 영리대학 입학 생 수가 증가하였기 때문인 것으로 볼 수 있는데, 2009/10년 기준으로 약 120만 명으로 비영리 사립대학에 근접하고 있는 수치를 보이고 있다.

고등교육에 참여하는 학생 수가 진학 인구를 기준으로 약 70%에 달하지만(NCES, 2011), 고등교육의 성과 지표 중 하나인 대학 졸업률은 높지 않은 실정으로 고등교육 완수율은 미국 고등교육의 주요한 이슈 중 하나이다. 우리나라의 고등교육 완수율은 85%로 OECD 국가 중 일본에 이어 두 번째로 높다(백성준 외, 2011). 그러나 미국의 고등교육 완수율은 미국 4년제 대학의 2004년 입학 자 중 4년 내 졸업한 비율은 37.9%, 5년 이내 53.9%, 58.3%로 고등교육완수율은 60% 내외에 그치고 있어 고등교육 성과 제고를 위해서 정부가 관심을 가지고 있는 부분이다.

〈표 IV-3〉 4년제 대학입학자의 졸업 년한

(단위: %)

	4년 내 졸업	5년 내 졸업	6년 내 졸업
1996년 입학	33.7	50.2	55.4
2000년 입학	36.1	52.6	57.5
2001년 입학	36.2	52.6	57.3
2002년 입학	36.4	52.3	57.2
2003년 입학	36.7	52.8	57.4
2004년 입학	37.9	53.9	58.3

자료 NCES(2012). Digest of Education. Table. 345

주: 처음 대학에 입학한 전일제 학생의 학위/수료자의 졸업율

미국 고등교육의 주요한 특징 중 하나는 높은 외국인 유학생 비율이다. 유학생이 가장 선호하는 국가 중 하나인 미국은 2010/11년 기준 미국의 외국인 유학생은 723,277명으로 2009/10년 대비 4.7%가 증가하였다(IIE, 2012). 이들 외국인

유학생은 전체 고등교육기관 등록 학생 중 약 3.5%를 차지하지만, 일부 대학과 학위 과정에 편중된 경향성을 보인다. 박사학위를 수여하는 고등교육기관에서의 외국인 학생 비율은 7.3%로 외국인 유학생들이 상당 부분 연구중심대학에 등록하고 있으며 외국인 유학생은 USC, Univ of Illinois, New York Univ. 등 25개 기관에 전체 외국인 유학생의 20%가 등록되어 있다(IIE, 2012).

〈표 IV-4〉 외국인 유학생 등록 현황

	외국인학생 수	전체 등록생 수	비율
1980/1981	311,882	12,097,000	2.6
1990	407,529	13,819,000	2.9
2000	547,867	15,312,000	3.6
2005	564,766	17,487,000	3.2
2008	671,616	19,103,000	3.5
2009	690,923	20,428,000	3.4
2010/2011	723,277	20,550,000	3.5

자료: IIE(2012). Open doors data.

## 나. 고등교육개혁의 방향과 전략

미국은 지식기반 사회로의 이행에 따라 고급인력 육성을 국가적 중대 사안으로 간주하여 고등교육의 기능과 역할 강화에 주력하고 있다. 미국 산업수요 예측에 따르면 고등교육 수준 이상의 학력 수준을 보유한 산업 인력이 2020 년 경에는 약 300 만명 이상 부족할 것이라고 전망되고 있다(백성준 외, 2011). 따라서 미래 산업 인력 수요에 대응할 인력을 육성하기 위해서는 고등교육의 확대는 선택이 아닌 필수 사항이 되었다. 이에 2005 년 고등교육미래위원회(Commission on the Future of Higher Education)가 구성하면서 21 세기 새로운 세계 경제 체제에 대응하기 위한 고등교육의 경쟁력을 강화하는 국가전략이 제시되었다. 특히, 빠른 기술발전과 급변하는 산업구조에 따라서 전문대학 수준 이상의 학력을 가진

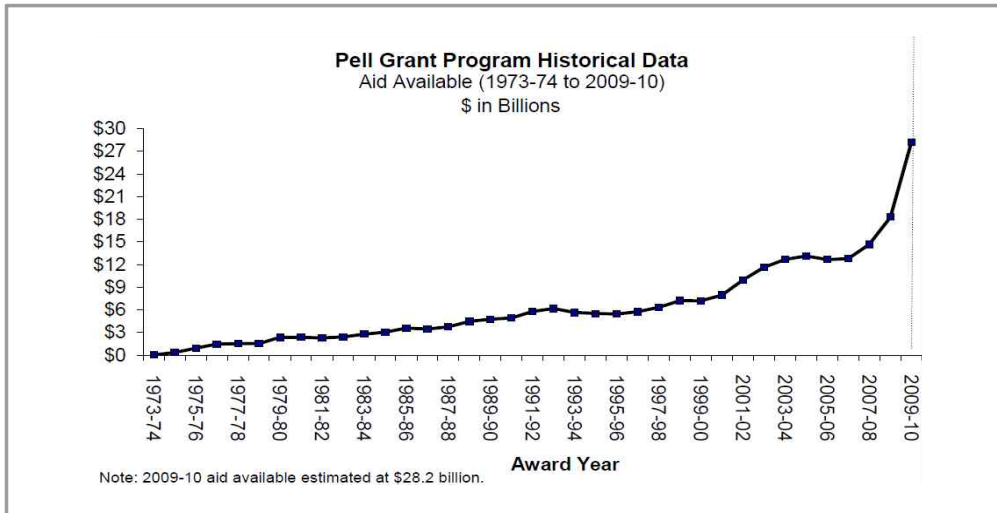
고급 인력에 대한 수요가 지속적으로 증가하고 있으며 이에 효율적으로 대응하는 것은 미국 교육이 당면하고 있는 가장 중요한 현안과제로 지적되어 왔다.

고등교육미래위원회는 K-12의 중도탈락을 막고 고졸자가 대학에 진학할 수 있도록 중등교육 체제를 개편하고, 대학졸업자가 변화하는 노동시장의 요구에 맞추어 대학교육을 통해 충분히 역량을 개발하도록 하는 내용의 고등교육 개혁안을 제시하였다. 이 과정에서 제시된 키워드를 요약하면 대학교육에 대한 접근성(accessibility), 비용합리성(affordability), 교육의 질 관리(quality in instruction) 그리고 책무성(accountability)이다. 즉, 대학교육의 수혜자를 늘리기 위해서는 대학교육에 대한 접근성을 높여야 하며, 접근성의 걸림돌로 작용하는 비용합리성을 증대시킬 필요가 있다. 또, 교육의 질적인 측면에서도 교육의 효과성 증대를 추진하고자 하였다. 또, 교육 효과성 증대를 위해서는 대학의 책무성 강화가 요청된다.

이러한 미국의 상황적 맥락에 맞추어 미국의 오바마 정부는 취임 초기부터 미국의 고등교육원수율을 2020년까지 세계적인 수준으로 끌어올리겠다는 목표를 발표하였다. 미국의 고등교육 진학률은 지난 10여년 간 60%를 상회하는 수준을 유지하면서 OECD 국가 중에서도 높은 대학진학률을 보유하고 있다. 그러나 소수인종의 중도탈락과 장기화된 졸업에 걸리는 시한은 고등교육의 성과를 약화시키는 결과를 초래하였다.

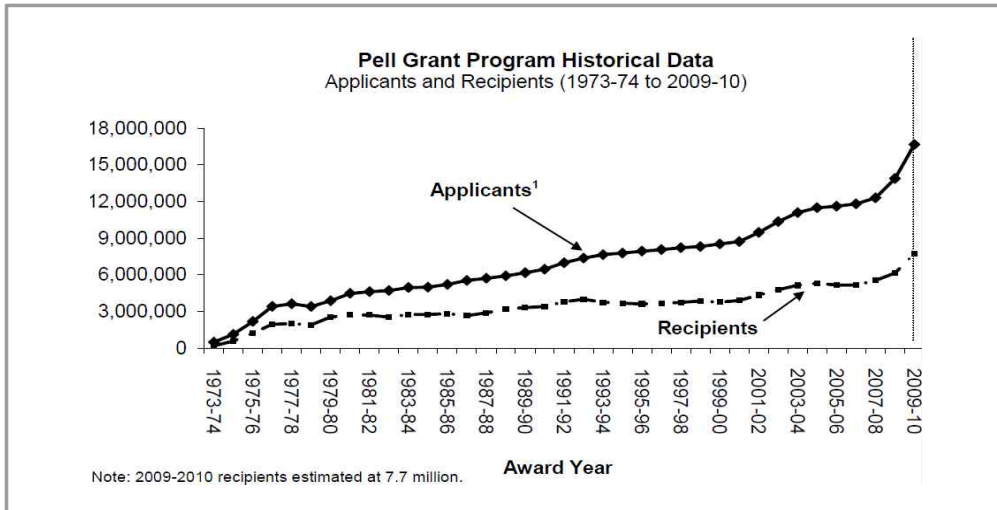
먼저, 미국 정부의 고등교육의 접근성 확대를 위하여 재정지원의 폭을 대폭적으로 확대하였다. 예컨대, Federal Pell Grant는 1965년 Higher Education Act of 1965 (HEA)에 근거하여 연방정부가 직접적으로 소득 취약계층의 학생들에게 재정지원을 할 수 있도록 하였다. Federal Pell Grant는 요구분석포물라방식(need analysis formula)을 따르고 있으며 기대가구소득(expected family contribution: EFC), 교육비용, 전일제/반일제 여부, 프로그램의 길이에 연동하여 지급된다. 따라서 Pell Grant의 혜택은 저소득 취약계층에 집중된 지원을 가능하게 하고 있다. 미 연방정부는 꾸준히 Pell Grant 예산액을 늘려 왔으며 수혜자 또한 꾸준히 증가하였으며 오바마 정부 시기에는 그 규모를 크게 확대 하여 7.7백만명에 이르고 있다. 또, 2년제 대학 입학자에게도 지원 혜택이 주어지면서 Pell Grant 수혜자의 폭이 크게 확대되었다(DOE, 2011).





자료: Department of Education. Federal Pell Grants. Fiscal Year 2011 Budge Request.  
<http://www2.ed.gov/about/overview/budget/budget11/justifications/p-pell.pdf>

[그림 IV-1] Pell Grant Program 지원 액 추이



자료: Department of Education. Federal Pell Grants. Fiscal Year 2011 Budge Request.  
<http://www2.ed.gov/about/overview/budget/budget11/justifications/p-pell.pdf>

[그림 IV-2] Pell Grant Program 수혜자 변화 추이

둘째, 미국 정부는 커뮤니티 칼리지(community college)를 적극적으로 육성하여 고등교육 기회 확대의 교두보로 삼고자 하였다. 커뮤니티 칼리지는 교육 이수기간이 짧고, 직업지향의 커리큘럼을 제공하여 빠른 시간 내 고등교육 이수율을 높이는 데 있어 지렛대 역할을 담당한다(백성준 외, 2011). 오바마 정부는 직업교육 중심의 고등교육 체제 개편을 선언하였다. 글로벌 경제 위기에 대응하기 위해서는 수준 높은 교육을 이수한 인력의 필요하며 이를 육성하기 위해서는 커뮤니티 칼리지를 강화해야 한다고 발표하였다(The White House, 2011).

이는 직업교육과 취업과의 긴밀한 연계를 강화하여 산업수요에 부응하는 인력을 배출하는 데 역점을 둔 오바마 정부는 Skill's for America's Future Task Force를 조직하여 이를 강력히 추진한다는 계획을 발표하였다. 또, 계획의 실행을 위해서 Presidents' Economic Recovery Advisory Board는 민간 부문과의 파트너십을 형성하였다. 그 대표적인 예로 PG&E의 New Push on Energy Job가 있다. PG&E는 2013년까지 커뮤니티 칼리지에서의 에너지 관련학과의 기술력 증진을 위한 커리큘럼 개발 및 교원, 기술지원, 강의, 학생들의 필드트립(field trip) 등, 각종 산학연계사업들을 지원하기로 하였다.

셋째, 고등교육기관의 사회적 책무성 및 투명성을 강화하면서 재정지원 효율화를 추진하는 것이다. 미국 정부는 연구비 관리 및 성과에 근거한 재분배, 대여금과 학생 융자제도 개선을 통해 고등교육 재정 운용의 효율화를 추진하고 있다. 지식기반 사회에 있어 대학의 창조적인 연구는 세계의 경제를 주도해 나가는 원동력이 되는데, 미국은 이러한 대학을 가장 많이 보유한 국가 중 하나다. 이 때문에 미국 정부는 연구중심대학의 순위를 발표하고 지명도에 따라 연구비를 차등지원하면서 연구비가 효율적으로 활용될 수 있도록 하는데 주력하고 있다. 또, 대학이 자율적으로 통제시스템을 갖추고 예산 배분의 효율성을 제고하도록 하는 합리적인 성과 관리 시스템을 갖추고자 하였다. 그리고 미국 정부는 고등교육 재정 자원의 효율화를 추구하면서 동시에 고등교육에 대한 접근기회 확대를 위해 저소득층에 대한 재정지원을 증대하는 방안을 강구하였다.

교육고등교육 기회 확대는 고등교육의 사회적 연계성을 강화하고, 취업가능성을 높일 수 있는 방향으로의 접근이 이루어지고 있다. 그리고 대학교육의 책무성을 강화하여, 우수한 대학교육을 제공하고, 학생들이 중도탈락하지 않고 고등교육을 완수할 수 있도록 지원하는 것이다. 마지막으로 재정지원을 통해 저소득

취약계층의 고등교육 접근성을 높이고, 동시에 대학에 대한 효율적인 재정지원을 통해 전반적인 고등교육 역량을 강화하는 데 초점을 맞추고 있다. 이러한 미국의 고등교육 개혁의 주요 내용을 제시하면 다음과 같다.

## 다. 고등교육개혁의 주요 내용

### 1) 미국 고등교육 개혁의 주요 과제 및 개혁방안

미국에서는 초중등교육 단계에서는 교육개혁이라는 용어가 광범위하게 사용되고 있는데 반하여 고등교육 단계에서는 교육개혁이라는 단어가 보편적으로 사용되고 있지 않다. 이는 주로 교육의 성공에 대한 책임주체와 관련한 사회적인 인식과 관련이 있다고 볼 수 있는데 초중등교육에서는 적절한 도움과 지원이 있는 경우 모든 학생들이 일정한 학업적 성취를 할 수 인식하여 학생들의 학업성취 수준에 대한 책임을 주로 교사와 학교에게서 찾는데 반해 고등교육에서는 전통적으로 고등교육에 질적 수준에 대한 일반인들의 긍정적 평가를 바탕으로 고등교육에 대한 진학 및 진학 후의 학업적 성공에 대한 책임을 주로 개인에게서 찾는 데서 그 한 이유가 있다고 할 수 있다. 또한 전통적으로 초중등단계에서의 교육은 지방정부의 직접적인 지원과 통제하에 있어 왔지만 고등교육 기관의 경우 전통적으로 대학자치의 형태로 운영되어 왔고 외부통제가 상대적으로 미흡했다는 데서 또 다른 원인을 찾을 수 있다. 그리고 연방정부 지원의 경우 학생들에 대한 재정지원의 측면에서 그 규모가 증가되었지만 기본적인 규제 외에는 대학에 대한 연방정부의 감독 기능은 최소한에 머물러 왔다. 한편, 학생과 학부모의 재정 부담이 지속적으로 증가되어 오고 있는데 반하여 고등교육에서는 책무성을 평가할 수 있는 표준화된 성과지표가 결여되어 있어 학생들과 학부모의 경우 교육수요자로서의 권리를 주장하기 어려운 구조로 되어 있으며 일반인들의 관심은 고등교육의 개혁 대신에 고등교육의 기회를 확보하는데 주로 집중되어 왔다고 할 수 있다.<sup>11)</sup>

그러나 장기간 지속되어 오고 있는 경제침체에도 불구하고 지속적으로 증가하고 있는 고등교육 비용에 따른 고등교육에 대한 접근성 제한, 고등교육 학력 이

---

11) Doyle, W.D (2010). The politics of higher education reform, Peabody College of Vanderbilt University

상 소지자의 감소 및 미국의 베이비 부머들의 은퇴에 따른 경제활동인구의 부족, 일반인들의 고등교육의 질적 수준에 대한 부정적 평가 확대 등으로 인해 최근 들어 고등교육 개혁에 대한 사회적 요구가 계속적으로 확대되어 왔다. 특히, 최근에 발표된 인력예측보고서<sup>12)</sup>에 따르면 오는 2018년에는 노동시장에서 요구하는 2년제 대학 졸업 이상의 학력을 가진 인력이 전체 소요 인력 중 약 63%를 차지할 것으로 예상되나 현재 고등교육기관에서 배출하는 인력은 매년 약 30만 명 정도 부족한 것으로 추계되고 있으며 2018년에는 약 3백만명 정도의 인력이 부족할 것으로 예상되고 있다. 하지만, 지속적으로 증가하고 있는 학생 및 학부모의 재정부담으로 인해 각 고등교육 기관의 인력양성은 이러한 고급 인력수요에 효과적으로 대응하지 못하고 있는 이에 따라 고등교육 진학율 및 졸업율 제고는 미국 고등교육에 있어서 가장 현실적이고 시급한 개혁과제로 지적되고 있으나 이를 위해 고등교육 비용 부담 완화 및 적적성 확보를 통한 접근성 확대, 기관운영의 효율성 및 교육서비스의 질적 수준 향상을 위한 다양한 개혁 방안이 연방정부 및 주정부를 중심으로 추진되어 왔다.

또한, 미국 주립대학 운영에 대한 정책 개입은 기본적으로 주 정부 차원에서 이루어져 왔으나 2008년도 이후 불어닥친 경제위기와 관련하여 오바마 행정부에서는 교육의 성공적 개혁이 지속가능한 경제 발전의 가장 핵심적 관건이라는 인식하에 다양한 정책을 통해 고등교육 개혁을 위해 연방정부의 역할을 강화하는 한편 주 정부와 각 기관의 개혁에 대한 노력을 강력하게 요구하고 있다.

## 2) 연방정부 차원의 주요 개혁 방안<sup>13)</sup>

### 가) 고등교육 기회에 대한 접근성 제고를 위한 연방정부의 직접 지원

미국사회에서는 고등교육 이상 학력을 요구하는 직업분야에서의 고용기회가 보다 낮은 학력을 요구하는 분야에 비해 급격히 확대되고 있는 데서 나타나듯이 고등교육은 소수가 아닌 모든 개인의 성공을 위한 필수요건으로 인식되고 있다. 하지만 고등교육 진학율은 전세계에서 9 위인데 반하여 25 세 이상 34 세 이하

12) Projection of jobs and educational requirements through 2018, Carnevale, A.P. 외 2인, 워싱턴대학 교육 및 노동인력연구소(2010).

13) The White House (2012), Education Blue Print: An Economy built to last

인구 중 전문대학 이상의 학력 소지자 비율은 16 위에 불과한데서 보듯이 고등교육을 성공적으로 이수하는 비율은 상대적으로 저조하다고 할 수 있다. 또한 소득격차에 따른 고등교육 기회의 양극화 역시 미국 교육이 당면하고 있는 심각한 문제 중의 하나로 인식되어 왔다. 오바마 행정부에서는 국민들의 고등교육에 대한 접근성 확대 및 성공적인 학업수행은 국가경제의 성패와 직결되어 있다는 인식에 따라 모든 국민이 최소 1년 이상의 고등교육 수준의 학업이나 훈련을 받도록 하는 정책 목표를 제시하고 있으며 구체적으로는 2020년까지 전 세계 1위의 국민들의 고등교육 이수율을 달성하는 것을 목표로 제시하고 있다. 이에 따라 국민들의 고등교육 기회에 대한 접근성 제고를 위해 고등교육에 따른 학생 및 학부모의 경제적 부담 완화를 위한 여러가지 직간접적인 지원방안을 추진 중에 있는데 구체적인 내용은 다음과 같다.

먼저 2010년도에 통과된 Health Care and Education Reconciliation Act<sup>14)</sup>에 따라 연방정부의 저소득층 대학생에 대한 학자금 지원프로그램인 펠그랜트 (Pell grant) 장학금을 위한 안정적 재원확보 및 지원 금액의 지속적 확대를 위한 법률적 근거를 마련하였다. 이에 따라 2013-2014년도 회계연도의 1인당 지원 최대금액을 2008년도에 비해 약 900달러 증액하여 연간 5,635달러로 인상하였으며 오는 2017년까지는 1인당 약 6,000달러로 지원규모를 확대할 예정이다. 동 기간 동안 수혜 학생의 비율도 약 50%이상 증가하였는데 이는 동 장학금 지원이 소득수준 등 경제적 여건에 따라 이루어진다는 점을 고려할 때 2008년도 이후 경제위기에 따른 가계소득수준 감소 등 국민들의 경제적 어려움의 증가와 직접적으로 관련이 있다고 할 수 있다. 또한, 동 법률에 근거하여 학자금 대출 상환 부담을 완화하기 위해 “Pay As You Earn” plan 에 따라 연도별 대출 상환 한도를 연간 총 수입의 15%에서 10%한도 이내로 제한하였으며 약 160만명의 학생들이 이 정책에 따른 혜택을 누릴 수 있을 것으로 예상된다. 이와 함께 정부의 직접대출 및 민간은행을 통한 대출 (Federal Family Education Loan)로 이원화되어 있던 학자금 대출 방식을 정부의 직접 대출 방식으로 일원화하여 개인의 채무불이행에 따른 민간은행의 손실을 보조하기 위한 보조금 예산 (향후 11년간 약 60억 달러) 을 절약하여 학생들을 지원하기 위한 재원으로 활용할 수 있게 되었으며 학자금 대출 이율 역시 3-4%의 낮은 수준으로 유지해 나갈 계획이다. 한편,

14) <http://dpc.senate.gov/healthreformbill/healthbill63.pdf>

세제 지원을 통해 학생 및 학부모의 학자금 부담에 따른 소득공제 대상 가구를 연간 소득 18만 달러 범위내의 중산층가정으로 확대하였으며 4년제 대학 기준으로 1만불까지로 학자금 부담에 따른 소득공제 범위를 확대하여 약 9백 4십만 명의 학생 및 그 가족이 혜택을 받을 것으로 예상된다. 이와 함께, 학생 및 학부모의 정확한 정보를 바탕으로 대학선택과 관련한 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 각 대학에 관한 정보제공을 강화해 나가고 있다. 먼저 학생 및 학부모들이 그들의 진로 및 교육목표 등 요구에 가장 부합하고 수용가능한 등록금을 책정하는 대학을 선택할 수 있도록 각 대학에 대한 다양한 정보를 포함하고 있는 자료인 College Scorecard 를 작성제공하고 있으며 대학의 재정운영의 투명성을 높이고 학자금 지원 및 대출, 각 대학을 졸업하는데 필요한 재정규모에 관한 정보를 수집, 비교 분석할 수 있도록 Financial Aid Shopping Sheet<sup>15)</sup> 를 지속적으로 업데이트 해 나가고 있다.

#### 나) 선별적 재정 지원을 통한 주 정부의 고등교육 개혁 유도

오바마 정부는 또한 장기적 차원에서 고등교육의 접근성 및 질적 수준 개선을 위해서는 전체 대학생들의 70%가 재학중인 공립대학을 관할하고 있는 주 정부의 적극적인 역할이 가장 핵심적인 요소라는 전제하에 주 정부의 고등교육 개혁을 위한 적극적 노력과 협조를 이끌어내기 위하여 주 정부에 대한 선별적 재정지원을 위한 The Race to the Top 프로그램을 도입할 것을 제안하였다. 애초 The Race to the Top 프로그램은 초중등교육의 개혁을 위해 교육개혁 우수 학교구에 대한 선별적 재정지원을 위해 도입되었으며 연간 43억 5천만달러가 지원되고 있다. 고등교육 개혁을 위해 제안된 프로그램의 핵심 내용은 고등교육기관에 대한 주 정부 재정지원 구조의 개혁, 적정 시점 이내에 고등교육 이수율을 높이기 위해 초중등교육과 고등교육의 입학 및 졸업기준의 일관성 제고, 고등교육기관의 비용 증가 요소를 체계적으로 통제할 수 있는 시스템 구축 등 주정부의 고등교육 개혁실적에 따라 재정지원을 차등적으로 실시하는 것으로 제공하는 것을 포함한다. 연방정부에서는 이 프로그램의 시행을 위해 2013-2014년도 회계연도 예산으로 10억 달러를 편성 요구하고 있다<sup>16)</sup>.

15) <http://www2.ed.gov/about/offices/list/ope/plan.html>

#### 다) 개별 고등교육 기관에 대한 인센티브 지원을 통한 개혁 유도

연방정부는 학생들의 재정적 부담을 경감시키기 위한 노력과 함께 학생들의 취업을 제고 등 책무성 제고를 위한 노력을 하고 있는 대학을 선별하여 지원함으로써 각 기관별 비용 절감 등 개혁 노력을 유도하고 학생들의 재정부담을 경감하기 위한 지원방안을 제안하고 있다. 이 정책은 수업료 등 인상 제한을 통한 책임 있는 재정정책 시행, 질 높은 교육 및 훈련프로그램의 시행을 통해 졸업 후 취업을 제고 등 책무성 제고, 저 소득 학생 비율이 높은 대학 등을 선정하여 차등적으로 재정을 지원하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 이 정책은 A Federal Supplemental Educational Opportunity *Grant* (FSEOG), Perkins 학자금 지원, 일종의 근로장학금 형태인 work study program 등 각종 연방정부 차원의 재정지원을 개별 대학의 등록금 인상 등 개별 기관의 개혁 노력과 연계하여 시행함으로써 높은 등록금 인상율을 유지하고 있는 대학에 대해 연방정부차원의 재정지원을 배제하고 적정한 비용으로 질 높은 교육을 제공하고 있는 대학에서 학생들이 최대한도의 연방정부의 지원을 받을 수 있도록 하여 결과적으로 고등교육 기회에 대한 접근성 및 이수율을 높이는 것을 목적으로 하고 있다. 이와 함께 “First in the World” competition 프로그램에 5천 5백만달러의 예산을 투입하여 대학운영의 생산성과 교육의 질 제고와 관련하여 우수한 성과를 낸 대학에 대해 선별적 재정지원을 실시함으로써 각 기관별 개혁노력을 이끌어 내고 있다.

#### 라) 전문대학 교육과 취업의 연계 강화를 위한 프로그램의 질 제고

미국 정부는 지속적인 국가 경제 발전과 국민들에 대한 고등교육 및 취업 기회 제공에 있어서 2년제 대학이 가장 중심적인 역할을 해야 한다는 인식하에 산업계의 우수 인력양성 요구에 대해 각 전문대학들이 효과적으로 대응할 수 있도록 다양한 전문대학 지원방안 제안 또한 운영하고 있다.

먼저, the Trade Adjustment Assistance Community College and Career Training (TAACCCT) Grant Program의 재승인을 통해 의료산업, 교통 및 운송, 기술집약적 제조업 및 공업 등 고임금 직업분야에 산업계에서 요구하는 숙련된 기술 인력을 제공하기 위해 2년제 대학에 다양한 2년과정 교육 훈련프로그램을 개발

---

16) <http://www2.ed.gov/about/overview/budget/index.html>

운영할 수 있도록 지금까지 5억 달러의 예산을 투자하였으며 향후 3년간 약 15억달러의 예산을 추가로 투자할 계획이다. 또한, Skills for America's Future 정책을 통해 민간 사업체, 전문대학, 전미 제조사업자 등의 협력 체제를 구축하여 약 50만명의 전문대학에 재학 중인 학생들이 졸업 후 안정된 삶을 누리는 동시에 국가 경제발전에 기여할 수 있도록 산업계에서 필요로 하고 인정하는 기술자격을 취득할 수 있는 효과적인 교육 프로그램을 제공하도록 할 예정이다. 이와 함께 경제계와의 협력을 통해 수요가 높은 분야의 인력을 전략적으로 육성하기 위해 연방국회에 대하여 2013-2014 회계연도 예산안에 2년제 전문대학 및 주정부에 대해 향후 3개년간 80억달러의 예산지원을 요청한 바 있다.

### 3) 주정부 차원의 주요 이슈 및 개혁 사례

주 정부차원에서도 고등교육 개혁을 위한 다양한 정책이 논의되고 있는데 그 추진방향은 수업료 등 재정부담 완화를 통한 고등교육기회에 대한 접근성 확대, 고등교육 이수율 개선 및 교육 내용과 취업의 효과적인 연계를 위한 교육의 질 제고 등 연방정부 차원의 개혁방향과 전체적으로 동일하다고 할 수 있다. 이하에서는 주 정부차원에서 제기되어 온 각종 정책 이슈와 구체적인 정책 사례를 살펴보고자 한다.

#### 가) 고등교육에 대한 주 정부 지원의 확대 및 고등교육기관의 생산성 제고<sup>17)</sup>

주 정부의 고등교육 기관에 대한 예산 지원은 1980년 이후로 지속적으로 약화되어 주 정부의 재정지원이 고등교육기관의 전체 예산에서 차지하는 비중은 1980년도 31%에서 2008년도에는 24%로 해 약 7%가 감소하였다. 이에 반해 등록금 등 학생 및 학부모에게 의존하는 수입은 23%에서 36%로 급격히 증가하였으나 학생당 교육비는 물가상승율을 감안할 경우 1980년도와 거의 동일한 수준을 유지하고 있다<sup>18)</sup>. 특히, 2008년 이후 지속되어 오고 있는 경기침체의 영향으로 2012년도 회계연도의 경우 약 90%에 해당 하는 주에서 고등교육에 투자

17) American Association of State Colleges and Universities (2012), Top 10 Higher Education State Policy Issues for 2012

18) Doyle, W.D (2010). The politics of higher education reform, Peabody College of Vanderbilt University



하는 예산을 삭감하였으며 수업료 및 각종 수수료 등 학생 및 학부모 부담 비용은 미국 전체에 걸쳐 약 8.3%가 증가하였다. 2013 회계연도의 경우 경기침체에도 불구하고 세입이 늘어날 것으로 예상되고 있으나 급격히 증가하고 있는 의료비용을 포함한 각종 사회복지 비용에 대한 지출이 증가하여 고등교육에 대한 획기적인 지원확대는 어려울 것으로 예상하고 있다.

따라서 그 동안 지속되어 온 경기침체의 영향으로 감소한 고등교육기관에 대한 주 정부에 대한 지원이 경제위기 이전의 수준으로 회복하는데 적어도 수년 이상이 소요될 것으로 예상됨에 따라 고등교육 정책과 관련한 주된 주정부의 정책 이슈중의 하나는 제한된 자원으로 효과성을 극대화할 수 있도록 기관운영의 생산성을 제고하는 것이라고 할 수 있다. 특히, 생산성의 지표가 되는 주된 성과는 동일한 비용으로 학생들에게 제공하는 교육서비스의 질적 수준을 높이는 것으로 집약되고 있다.

#### 나) 고등교육 기관의 지배구조 개선 및 성과평가에 따른 재정지원 방식 도입

예산 감소에 따른 생산성 극대화 필요성에 따라 제기되고 있는 정책 이슈들 가운데 하나는 고등교육의 지배구조를 효율화하는 문제라고 할 수 있으며 기관 간 통폐합, 관련 인력 축소, 성과 측정 강화 등이 주요한 대안으로서 논의되고 있다<sup>19)</sup>. 이와 함께 고등교육기관의 생산성 및 책무성을 높이기 위한 가장 핵심적인 방안으로서 제안되고 시행되고 있는 정책은 각 고등교육 기관에 대한 재정을 성과지표에 따라 배정하는 방식이다<sup>20)</sup>. 2000년 당시 28개 주에서 시행되었던 이 재정배분 방식은 정책개발자와 고등교육 기관 간에 합의를 바탕으로 한 성과지표 개발의 어려움 및 경제위기에 따른 예산 부족 등을 이유로 점점 감소하고 있는 추세이다. 하지만, 현재 주로 이용되고 있는 등록 학생 수 및 전년도 예산을 기준으로 한 재정배분 방식은 각 기관들이 책무성 및 교육의 질을 높이는데 있어서 어떠한 인센티브도 제공하고 있지 않다는 문제점 때문에 여러 주에서 고등교육 기관들이 책무성과 생산성에 대한 요구에 부응할 수 있도록 성과에

19) American Association of State Colleges and Universities (2012), Top 10 Higher Education State Policy Issues for 2012

20) National Governors Association (2011), From Information to Action: Revamping Higher Education Accountability Systems

다른 재정지원 방식을 다시 강화하고 있다. 이와 함께 일부 주에서는 성과평가에 따른 지원 대상의 재정의 범위에 단지 보충적 예산뿐만 아니라 각 기관의 기본 운영 예산까지 포함시켜 기본운영 예산의 10%까지 각 기관의 성과에 따라 차등적으로 재정을 지원하고 있다.

성과의 달성정도에 따라 예산을 지원하고 있는 각 주의 구체적 사례를 살펴보면, 먼저, 인디애나 주에서는 성과지표와 관련하여 학생들이 신청한 학점이 아닌 이수한 학점, 학위취득자 수, 저소득층 학생의 학위취득자 수, 일정 시간내의 학업 이수 등을 기준으로 예산을 차등적으로 배정하여 고등교육기관의 책무성 확보를 요구하고 있다. 오하이오주 역시 재정지원의 기준이 되는 성과지표를 4년제 대학에 대해서는 등록학생 수가 아닌 학생들의 취득 학점 수, 학위취득자 수로 변경하였으며 2년제 대학에서는 기본 운영예산의 5%까지 학생들의 학업성취도를 바탕으로 지원하고 있다. 또한 아칸사주 주에서는 전체 예산의 25%까지 산업계의 인력요구가 높은 분야에서의 학위취득자 수, 저소득층 및 소수인종에 의한 학위 취득자 수를 기준으로 배정하는 방식을 도입한 바 있다. 콜로라도 역시 신청학점 수가 아닌 학생들의 취득 학점 수나 학위취득자 수를 기준으로 성과지표를 변경하여 학생들의 학업 이수율을 높이는데 있어서 대학의 책무성을 높이도록 요구하고 있다.

또한, 미국의 많은 주에서는 일정한 수준의 성과달성을 전제로 등록금 책정, 인사, 재정에 대한 자율성을 부여하고 있으며 최근에 경기침체로 고등교육 기관의 세입 중 주 정부가 부담하는 비율이 감소하면서 대학의 자율적 운영에 대한 요구가 더욱 높아지고 있다. 하지만, 이에 대한 접근방식은 각 주별로 다른데 버지니아 주에서는 성과달성을 전제로 대학 운영의 자율성을 더욱 확대하고 있는 반면 다른 주에서는 등록금 인상비율이 증가함에 따라 학생 및 학부모의 재정 부담이 늘어나자 이를 통제하기 위한 수단으로 등록금 책정을 주 정부차원에서 다시 규제하는 것을 검토하고 있다.

## 다) 주 정부 차원의 학자금 지원 프로그램 개혁<sup>21)</sup>

경기침체의 영향에 따라 대다수의 학생들이 학자금 지원프로그램에 지원함에

21) American Association of State Colleges and Universities (2012), Top 10 Higher Education State Policy Issues for 2012

도 불구하고 많은 주에서 학자금 지원 프로그램의 규모는 2개 회계연도에 걸쳐 약 70%의 수준까지 감소하였다. 또한 연방정부와의 매칭 프로그램인 the federal Leveraging Educational Assistance Program (LEAP)와 연방정부에서 지원하고 주 정부에서 관할하는 Robert F. Byrd Honors Scholarship 의 폐지는 주정부의 재정 지원의 감소와 더불어 학생들의 고등교육에 대한 기회를 더욱 제한하고 있다. 이에 따라 저소득층 학생들의 고등교육의 접근성을 높이기 위해 주 단위 차원의 각종 학자금 지원 프로그램을 부활 또는 신설하는 것이 요구되고 있다.

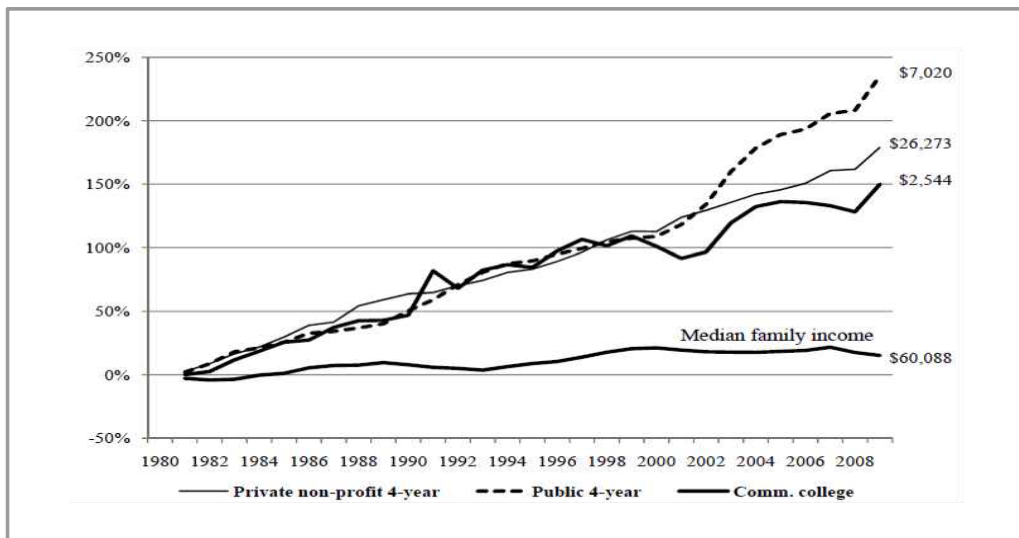
## 라. 고등교육재정 투자 현황

위에서 논의된 바와 같이 미국 고등교육 정책에 있어서 기본적 이슈는 산업계의 대졸 인력에 대한 수요 증가에 효과적으로 대응하는 동시에 각 개인들의 경제적으로 안정된 삶을 영위할 수 있도록 지원하여 국가의 근간이 되는 중산층을 확대하는 것으로 요약될 수 있다. 이러한 목표 달성을 위한 개혁 방안은 학생 및 학부모의 재정 부담 완화를 통해 고등교육 진학율 및 졸업율을 높이는데 집중되어 왔다. 하지만 학부모의 재정부담과 가장 직접적인 상관관계가 있는 주정부의 재정투자는 1980년대 이후로 지속적으로 감소하여 왔으며 고등교육에 대한 접근성 및 이수율을 높이기 위한 가장 시급한 과제는 주 정부의 재정 투자 확대라고 할 수 있다. 이하에서는 1980년대 이후 수업료 등 소비자 부담 비용, 연방정부 및 주정부의 재정투자의 변화추이를 살펴보기로 한다.

### 1) 수업료 등의 소비자 부담 고등교육 비용의 변화추세

미국 고등교육 기관의 수업료 등 소비자가 부담하는 비용은 명목가치에서 뿐만 아니라 물가상승 등을 고려한 실질가치의 측면에서도 가파르게 상승하여 왔는데 반해 가계 소득수준의 증가율은 거의 정체되어 왔다. 이에 따라 수요자들의 고등교육 비용 지불 능력은 감소하여 왔으며 고등교육의 상대적 비용은 단순 증가율보다 훨씬 상승했다고 할 수 있다. 그림 1에서 보는 바와 같이 4년제 공립대학의 등록금 수준은 1980년도와 비교할 때 2008년 기준으로 약 235%가 증가하였으며 4년제 사립대학의 경우 179%, 전문대학의 경우 약 150%가 증가하였

다. 이에 반하여 중간계층의 소득 증가는 동일 기간 동안 약 15%에 불과하여 고등교육은 미국 사회에서 고등교육 서비스는 가장 값비싼 소비재의 하나가 되고 있다. 구체적으로 1980년도의 경우 대학 수업료가 중간 소득계층의 소득에서 차지하는 비중은 4년제 사립대학의 경우 18%, 공립 4년제와 전문대학의 경우 4%와 2%에 불과하였으나 2008년도의 경우 4년제 사립대학의 경우 약 44%, 4년제 공립대학의 경우 약 12%로 약 2-3배 증가하였다.



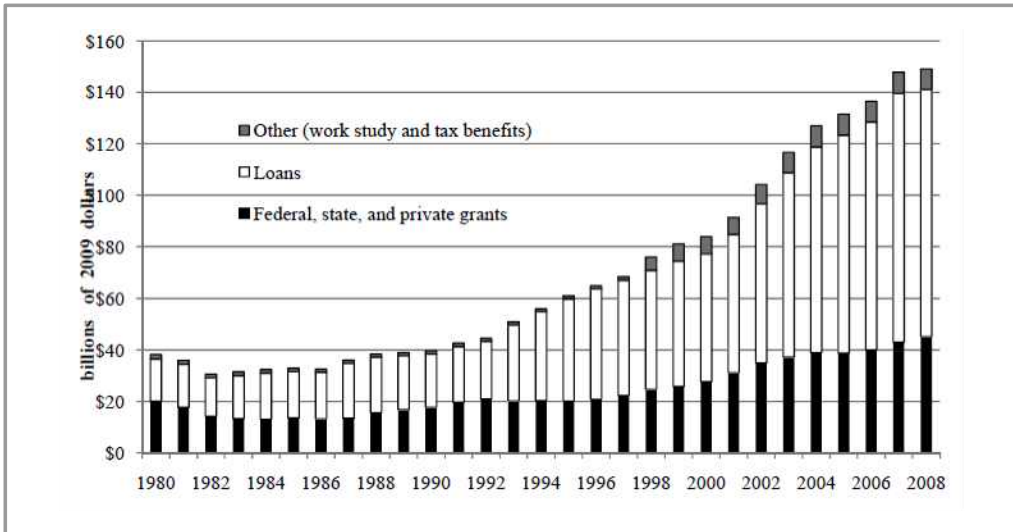
자료: Geiger, R. L. & Heller, D. E. (2011), Financial Trends in Higher Education: The United States 에서 재인용

[그림 IV-3] 미국 고등교육기관별 수업료 증가 추이

## 2) 연방정부 재정지원

연방정부 차원의 고등교육기관에 대한 재정지원은 크게 미 연방교육부에서 각종 관련 법률에 따라 지원하고 있는 학자금 관련 예산과 타 부처에서 연구개발 관련을 위해 지원하는 예산으로 크게 나누어진다. 미국은 1965년 고등교육법 제정 이후 연방정부 차원에서 Pell grant를 비롯한 각종 학자금의 직접 지원, 학자금 대출 등의 제도를 운영하여 왔으며 주 정부 차원의 학자금 지원정책을 마련 운영하도록 주 정부에 대해 그 실적에 따른 선별적 재정 지원을 실

시하여 왔다.



자료: Geiger, R. L. & Heller, D. E. (2011), Financial Trends in Higher Education: The United States 에서 재인용

[그림 IV-4] 학자금 지원의 형태별 비중 변화 추이

[그림 IV-4] 에서 나타나듯이 1980 년 초까지는 학자금의 직접 지원이 학자금 대출보다 학자금 지원정책에서 차지하는 비중이 더 높았으나 1982 년 이후부터는 학자금 대출 형태의 지원의 비중이 앞서 나가고 있는데 2012-2013 년도 회계 연도의 연방정부 예산안의 경우 학자금 직접지원 예산이 약 520 억 달러, 학자금 대출관련 예산이 약 1130 억 달러를 차지하고 있다. 또한, 학자금 직접 지원방식이 소득수준을 기준으로 함에 따라서 한편으로는 저소득층의 고등교육 기회의 확충에 기여했다고 평가될 수 있으나 다른 한 편으로는 수업료 등이 급격히 상승하여 학자금 지원 혜택을 받지 못하는 중산층의 경제적 부담을 가중시켜 왔다고 할 수 있다. 실제로 2010 년기준으로 재학 중 학자금 대출을 받은 대학 졸업생들의 경우 1 인당 평균 약 25000 달러의 부채를 가지고 있는데 이러한 학자금 대출 상황을 위한 과도한 재정부담은 앞서 살펴본 바와 같이 고등교육의 기회를 제한하는 원인의 하나로 작용해 왔으며 이자율 및 상환한도 조정 등 최근 학자

금 대출에 따른 부담을 완화하려는 노력이 연방정부 차원에서 이루어지고 있다. 미국의 교육통계국(NCES)의 자료에 따르면 미국 고등교육에 대한 재정지원 금액은 꾸준히 증가하고 있으며 전체 고등교육 기관에 대한 지원금액은 약 2 천 7 백억 달러이다(NCES, 2010).

〈표 IV-5〉 고등교육 재정지원 금액

(단위: USD 1,000)

해당년도	고등교육 재정지원 금액	
2006-2007	\$238,828,801	
2007-2008	\$261,045,829	
2008-2009	전체 고등교육기관	\$273,030,301
	4년제 고등교육기관	\$225,363,128
	2년제 고등교육기관	\$47,667,173

자료: U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, 2006-07 through 2008-09 Integrated Postsecondary Education Data System (IPEDS), Spring 2008 through Spring 2010. (This table was prepared November 2010.)

연방정부 차원에서의 재정지원으로는 연방 교육부(Department of Education)의 중등이후 교육국(OPE)에서 지원된다. 중등이후 교육프로그램 펀드 사업(Fund for the Improvement of Postsecondary Programs)예산으로 고등교육기관에 직접적으로 교부금을 지원한다. OPE의 예산은 총 USD 2백7십만 달러로 학생지원(assistance for students)이 약 50%로 가장 많고 소수인종 대학 지원 예산은 23.8%, 기타 대학지원은 12.7%이다(U.S. DOE, 2011). 상기한 바와 같이 미국의 고등교육에 대한 재정지원은 학생에 대한 직접지원과 취약, 소외계층에 대한 학생 지원의 폭을 넓히기 위하여 소수인종 대학에 대한 혜택을 강화하고 있음을 알 수 있다(최정윤 외, 2011).

〈표 IV-6〉 미국 연방교육부의 중등이후 교육국 예산 내역

(단위: USD 1,000)

예산 항목	주요 지원 내용	예산액(%)
대학 운영 지원 예산 (Aid for institutional development)	소수인종학생들을 위한 대학운영 운영 지원(원주민 대학, 흑인대학 등)	651,268(23.8)
히스패닉계 미국 학생 지원 대학 (Aid for hispanic-serving institutions)	히스패닉 미국 학생들을 주로 교육시키는 대학 지원	239,429(8.8)
기타 대학 지원	국제교육 및 외국어 학습	125,881
	후기중등교육 개선 보조금	159,403
	기타 프로그램	62,585
	소계	347,869(12.7)
학생 지원 (Assistance for students)	Trio, Upward Bound 등의 학생 장학금 지원 프로그램	1,336,029(48.9)
기타	GPRA data/HEA program evaluation, Underground railroad program 등	157,554(5.8)
	총계	2,732,149(100.0)

자료: U.S. DOE. (2011). Department of Education Fiscal Year 2012 President's Budget. Retrieved June 1, 2011 from <http://www.ed.gov>.

최정윤 외 (2011)에서 재인용

## 2. 영국<sup>22)</sup>

### 가. 고등교육의 여건과 현황

영국은 오랜 대학의 역사를 지닌 국가 중 하나이다. 정확한 설립년도는 알 수 없지만 이미 영국에서는 11~12세기 중세시대에 오늘날 대학의 모델이 되고 있

22) 본 절은 주희정(한국직업능력개발원 연구원)이 책임 집필하였음.

는 옥스퍼드, 캠브리지와 같은 대학의 모태가 형성되기 시작하였다. 학문공동체를 기반으로 설립된 영국의 대학은 자유교양교육을 실시하면서 성직자, 사회·정치 엘리트를 양성 배출하는 역할을 담당하였다. 산업혁명, 시민사회의 등장, 세계 1·2차 대전 등, 세계사적 소용돌이 속에서도 학문과 연구라는 오랜 대학의 전통을 유지 발전 시켜 나가면서 오늘날 세계의 고등교육을 선도해 나가고 있다.

과학기술의 발달, 국제화·세계화의 확산, 지식기반사회로의 이행 속에서 엘리트 중심의 독립적이고 자율적인 영국의 대학에 대한 사회적 기대와 역할은 서서히 변모해 갔다. 소수 엘리트 중심의 고급인력 양성의 한계에 부딪친 영국정부는 고등교육의 대중화 시대를 열기 위하여 새로운 형태의 대학을 정부주도로 설립하기 시작하였다. 1963년 영국 정부는 대학(university)과 기술대학(polytechnic)을 설립하면서 고등교육참여율을 1967년 까지 50%, 1980년까지는 70%로 끌어올리겠다는 야심찬 계획을 발표하였다(Robbins, 1963). 비록 당시에는 계획된 목표에 한참을 못미쳤으나, 오늘날에도 유효하게 적용되고 있는 ‘고등교육 확대’라는 정부 정책의 주요한 방향을 설정한 시도라고 볼 수 있다(손회권·최현영, 2011).

고등교육 확대 정책은 유럽연합(EU)이 2000년부터 추진해 온 광범위한 유럽 고등교육 체제 개편 정책 중 하나인 ‘볼로냐 프로세스’와 동시에 가속화되고 있다. 볼로냐 프로세스는 EU 회원국들 간의 고등교육 체제를 표준화하여 고등교육 이수자들의 고용 가능성을 높이는 데 궁극적인 목적이 있으며 유럽 내 고급 전문 인력의 이동이 용이해 지게 된다. 따라서 세계적 수준의 고등교육을 질을 확보하여 유럽 및 전 세계의 우수한 학생을 유치하는 일은 곧, 미래 성장의 원동력이 될 인적자원을 선점하는 것이 되기에 영국 정부는 글로벌 재정 위기 속에서도 대학의 질 보장과 고등교육확대라는 두 마리 토끼를 모두 놓치지 않기 위해 노력하고 있다.

그리고 유럽에서 시작된 글로벌 위기 속에서 영국 정부는 고등교육을 통해 사회적 이동(social mobility)을 촉진하고 문화 창달을 위하여 강력한 고등교육 시스템의 필요성을 인지하고 고등교육 참여자(stakeholder)의 적극적인 참여를 독려하고 있다(Browne, 2010). 예컨대, 영국정부는 정부조직을 개편하여 고등교육과 산업·경제 관련 분야를 한 부처로 묶어 Department for Business Innovation &



Skills를 설치하였고 고등교육의 효과를 지역 경제 및 사회에 확산시킴으로써 영국 고등교육기관의 경쟁력을 높이는 동시에 지역에 대학 공헌도와 책무성을 강화시키고 있다.

요약하면, 영국의 고등교육은 1980년 이후 대학교육 기회 확대를 꾸준히 추진하는 가운데 엘리트 중심에서 벗어나 대중교육 체계로 전환하게 되었으며, 대학의 자율성을 보장하면서도 대학의 수월성을 추구하면서 질관리 체제를 강화하여 왔다. 1992년 고등교육개혁법(The Higher and Further Education Act)를 필두로, 1997년 Dearing Report, 2003년 고등교육 백서인 The Future of Higher Education)에 이어 최근의 ‘Students at the Heart of the System’등을 발표하면서 정부 또한 이러한 고등교육개혁에 대한 의지를 밝혀 오고 있다.

영국의 고등교육 기관은 사립대학에서 출발하였으나 대부분의 대학은 정부로부터 재정적인 지원을 받고 있으며 고등교육의 의무가 정부에 있어 사립대학과 국립대학을 분리하는 것을 쉽지 않다. 영국의 고등교육기관은 일반적으로 유자격대학(university)와 일반대학(university college), 특수고등교육기관(special higher education institution), 기타대학(other higher education colleges)을 모두 포함하며 그 현황을 살펴보면 다음과 같다. 영국의 고등교육 기관은 U.K.지역에 한정할 경우 165개 소로 집계 된다.

〈표 IV-7〉 영국고등교육 기관의 현황

구분	Higher Education Institutions
England	131
Scotland	19
Wales	11
Northern Ireland	4
United Kingdom	165

자료: Universities UK (UUK)(2011). <http://www.universitiesuk.ac.uk>

영국의 고등교육 기관 등록학생 수를 보면 2010/2011년도 유자격 대학의 등록생 수는 762,540명이며, 고등교육기관 전체 등록생 수는 2,501,295명에 달한다. 전체 고등교육 학생 수 대비 유자격 학생 수는 약 30%로 유자격 대학의 규모는

크지 않은 것으로 판단된다. 그러나 지난 10여 년간 유자격 학생이 차지하는 비중은 5% 가량 상승하고 있음을 알 수 있다.

〈표 IV-8〉 영국 고등교육 학생 현황

학년도	유자격자(Qualifiers) *	전체	유자격자비율
2010/2011	762,540	2,501,295	30.5%
2009/2010	716,940	2,493,415	28.8%
2008/2009	674,415	2,396,050	28.1%
2007/2008	676,460	2,306,105	29.3%
2006/2007	651,060	2,304,700	28.2%
2005/2006	640,850	2,281,235	28.1%
2004/2005	633,045	2,236,265	28.3%
2003/2004	595,640	2,200,175	27.1%
2002/2003	557,790	2,131,110	26.2%
2001/2002	521,500	2,042,580	25.5%
2000/2001	504,410	1,948,135	25.9%

주: \*유자격자(Qualifiers)란 고등교육 자격(HE qualification)을 갖고 있는 학생을 의미함. 이 때 고등교육 학점(HE institutional credits)은 제외함.

자료: 영국고등교육통계기구(Higher Education Statistics Agency).  
(<http://www.hesa.ac.uk/content/view/1897/239/>)

〈표 IV-9〉 영국내 외국인 유학생 수

(단위: 명)

년도	유학생 수
2000/1	222,936
2006/7	330,078
2008/9	368,970
2009/10	405,805

자료: HESA(2012) <http://www.hesa.ac.uk/content/view/1897/239/>

영국은 오랜 식민지 기간을 거쳐 외국인 유학생을 전폭적으로 수용하고 있는 국가 중 하나이다. 영국 내 외국인 유학생은 매년 증가 추세에 있으며, 2000년에는 222,936명 이었으며 2010년에는 428,225명으로 2배 가량 크게 증가하였음을 알 수 있다. 외국인 유학생 중 가장 높은 비율을 차지하는 지역은 아시아 국가이며 다음으로는 EU연합 국가 출신 학생들의 비중이 높은 것으로 나타나고 있다. 뒤를 이어 아프리카 출신 유학생들이 많은 것으로 조사 되었다.

〈표 IV-10〉 외국인 유학생의 출신 지역

지역	2009/10	2010/11	2010년기준 비율
Other EU	125,040	130,120	30.4%
Other Europe	15,235	16,595	3.9%
Africa	37,350	36,710	8.6%
Asia	171,950	185,675	43.4%
Australasia	2,665	2,400	0.6%
Middle East	23,605	26,060	6.1%
North America	25,360	26,095	6.1%
South America	3,700	3,965	0.9%
Non EU unknown	900	605	0.1%
Total	405,805	428,225	100%

자료: HESA(2012) <http://www.hesa.ac.uk/content/view/1897/239/>

## 나. 고등교육개혁의 방향과 전략

1960년대 중반부터 추진되어 온 고등교육의 확대 정책은 오늘날에 이르기까지 꾸준히 추진되어 오고 있다. 과거 영국 정부는 학령기 학생들의 진학률이 다른 경쟁 국가들에 비해 현저하게 낮은 것을 국가적 문제로 파악하였다. 1988년을 기준으로 미국이나 일본의 90%, 그 밖의 서유럽 국가에서는 약 70~80%가 중등교육에 진학하였으나 영국의 경우 16세 학령기 청소년의 47%만이 후기 중등교육을 받았으며 18세의 경우는 17%만이 계속·고등교육에 진학하는 등, 낮은 진

학률은 고급 우수 인력 양성에 있어 큰 걸림돌로 작용할 우려를 낳았다(최정운 외, 2011, p.105). 그리하여 영국 정부는 중등교육 취학률을 높이고 고등교육 참여를 확대하기 위하여 무상교육을 실시하고 학업에 전념할 수 있도록 대학생에 대해 폭넓은 재정지원 정책을 펼쳐 왔다.

이는 고등교육 수요자들에게 매우 매력적인 시스템이기는 하나, 정부주도의 무상 고등교육은 경제의 위기 순간에 재정기반 약화로 문제점을 드러내기 시작하였다. 1973년 오일쇼크를 맞은 영국 정부로서는 긴축재정은 불가피한 것으로 1979년 들어선 대처 정부는 대학에 지급해 오던 학생지원금 삭감을 시도하였다. 또, 영국 정부는 지속되는 글로벌 경제 위기 하에서 학생들에게 등록금을 징수하고자 하였으며, 징수액은 점차 늘어나고 있는 추세이다. 1998년 고등교육법(Higher Education Act)을 통해 1000파운드의 등록금을, 2004년(Higher Education Bill)에서는 3000파운드로 인상하며, 2008년 Brown Report에서는 최대 9000파운드까지 징수하는 것으로 논의되기에 이르렀다.

고등교육 참여율 증대 정책은 어려운 경제 상황 하에서 정부의 재정 부담을 가중시켰고, 이는 고등교육의 질 저하라는 딜레마를 초래하였다. 그리하여 영국 정부는 고등교육의 효율화를 주요 전략으로 선택하였다. ‘교육이 최선의 경제 정책’이라는 캐치프레이즈를 내건 신노동당 정부는 1997년 Dearing 보고서를 통해 고등교육에서의 시장 경쟁 원리를 도입하여 고등교육 재정의 효율성을 추구하며 대학의 질을 높이는 전략을 취하였다. 예컨대, 영국 정부는 학생들에게 등록금을 징수하도록 하며 단, 재정지원이 필요한 저소득 계층의 학생들에게는 생활보조금을 지원하는 방식을 도입하여 재정효율화를 추진하였다. 또, 그리고 대학과 기업 혹은 지역사회와의 연계를 강화하여 대학이 정부 이외의 재정자원을 확보하도록 하였다. 즉, 학생, 대학, 지역사회, 기업 등, 고등교육의 참여자(stakeholder)의 부담을 나누어 고등교육정책 확대의 정책 기조를 지속적으로 유지할 수 있도록 하였다.

고등교육 재정 투자 확대와 동시에 영국 정부는 대학의 질 관리를 철저히 하는 데 주력하였다. 막대한 재정이 투자되는 만큼 대학의 책무성을 강화하고 투자의 효율성을 높이하고자 하는 취지에서 질 관리 체제를 마련하였다. 1977년 QAA(Quality Assurance Agency: QAA)를 설립하였고 각 고등교육 기관의 교육 프로그램을 평가하여 결과를 발표 하였다. QAA의 질관리 체제는 대학의 평가에 소요되는 부담을 최소화 하면서 교육과정 및 내용, 학습자료, 학사에 대한 책임

을 1차적으로 고등교육기관에 부여하는 시스템이다. 그리고 프로그램 질 평가 결과로 제시된 성과와 발전 정도에 따라, 정부의 교부금(block teaching grant)이 결정되도록 하였다(DfES, 2003). 또, 영국 정부는 1992년 고등교육재정위원회(Higher Education Funding Council)을 설립하면서 이러한 질관리 시스템을 더욱 타이트하게 운영하였다(신현석, 2005).

영국 정부는 지난 50여 년간 일관되게 고등교육 확대 정책과 대학의 질 제고라는 고등교육의 양과 질 측면의 균형을 맞추며 개혁을 추진하여 왔다. 그리고 고등교육 개혁을 추진해 나가는 과정 중, 재정배분 기구인 HEFCE(Higher Education Founding Council for England)의 기능을 강화하고 HEFCE와 연동하여 질관리 시스템을 가동함으로써 양과 질을 컨트롤해 나갈 수 있었다. 영국이 대학에 대한 정부지원을 감소시키면서도 재정효율화를 통해 학생들에 대한 재정지원을 늘려가고, 대학의 수월성을 보장하기 위한 구체적인 노력들을 살펴보면 다음과 같다.

## 다. 고등교육개혁의 주요 내용

글로벌 경제 위기로 2008년 리먼 브라더스가 파산하면서 영국 정부는 고등교육 재정에 있어 큰 변화가 요구되어졌다. 이에 2009년 11월 브라운 경(Lord Browne)은 고등교육 재정 효율화를 위한 보고서를 제출하며 고등교육기회 확대를 위해서 더 많은 고등교육에 대한 재정 투자가 필요하다고 주장하였다. 재정 투자를 위해서는 대학이 9,000파운드까지 학생들에 대해 등록금을 요구할 수 있도록 하되, 졸업 후 소득에 따라 등록금을 상환하도록 하는 제도를 도입해야 한다고 밝혔다(GB Committee on Higher Education, 2010). 그러나 이로 인하여 대학등록금 문제에 대해 사회적으로 큰 반발을 불러 왔으며 2011년 6월 마침내 고등교육백서를 발표하며 고등교육 개혁 정책을 실시할 것으로 공표하였다. 이 백서에 나타난 주요 내용들을 요약하면 다음과 같다(BIS, 2011).

첫째, 지속가능한 대학 재정 확충 방안으로, 대학교육에 필요한 자원을 학생 등록금으로 충당하며, 학생들은 등록금을 졸업 후 상환하는 것이다. 고등교육기관의 재정은 정부 분담금에 의존하고 있는데, 정부가 고등교육에 대한 재정 규모를 축소하게 되면, 대학은 정원을 동결하거나 학생 당 지급 되어야 할 비용을 줄여 고등교육의 질이 저하되거나 교육을 받고자 하는 학생을 모두 수용하지 못

하는 결과를 초래한다. 따라서 대학이 최대 9,000파운드까지 학생들에게 등록금을 요구할 수 있도록 허용하되, 정부는 철저하게 대학의 질을 관리하겠다는 것이다. 또, 학생들이 당장 등록금에 대한 부담을 느끼지 않도록 9,000파운드까지 정부 대출을 받을 수 있도록 하고, 학생들은 졸업 후 취업하여 소득이 21,000파운드를 넘으면 세금제도를 통해 반환하도록 하며, 소득에 따라 대출액에 대한 이자율을 달리하여 학생들의 부담을 최소화하겠다는 의지 또한 표명하였다. 또, 정부는 기존에 지급되어 오던 연구 및 교육지원금을 Higher Education Funding Council for England 통해 지속적으로 지원하되, 전략적으로 지원이 필요한 학문 분야와 취약계층의 고등교육 기회 확대를 위한 재정 투자를 우선시 한다고 한다.

둘째, 대학의 정보 공개를 강화하여 학생의 대학 선택권을 강화하는 것이다. 대학교육의 소비자인 학생들이 교육서비스의 질을 정확히 파악할 수 있도록 정보를 제공하고 대학을 선택할 수 있도록 하며, 학생 위주의 교육을 실시하여 교육의 수월성을 확보하는 것이다. 즉, 정부는 대학등록금 부담을 학생들이 직접 안게 되는 만큼, 학생들의 알 권리를 충분히 충족시키기 위하여 고등교육기관들의 정보(KIS: Key Information Set)를 공시하도록 하였다. 이를 위하여 Higher Education Public Information Steering Group(HEPIS)를 운영하며 학과별 학생만족도, 과정별 질 만족도, 교직원의 친절도, 학습지원·피드백·안내, 도서관, IT 시설, 연간수업 및 활동 시간, 평가방법, 전문가그룹의 평가를 비롯하여 기숙사, 등록금, 장학금 등의 소요 비용과 취업 관련 정보 등을 제공하도록 하였다.

그리고 HEFCE는 매년 National Student Survey(NSS)를 실시하여 대학교육의 만족도 조사를 실시한다. 만족도 조사 영역은 교수학습, 평가와 피드백, 교육적 지원, 수업편성 및 운영, 학습자료, 개인적 발전 및 전체 만족도로 구성되어 있으며 설문 조사 결과는 웹사이트에 공지하도록 하고 있다. 이로써 학생들이 대학의 교육과정에 대해 명확한 정보를 획득하고 동시에 대학기관이 교육에 대한 책무성을 가질 수 있도록 유도하고 있다. 지난 2006년부터 조사되어 2009년까지의 4개년 간의 만족도 변화 추이는 점진적으로 상승하는 추세를 보이고 있으며, 평가와 피드백 부문이 가장 낮은 만족도를 보이며, 교수학습 부문이 상대적으로 높은 점수를 유지하는 것으로 나타났다(최정운 외, 2011, p.123).

셋째, 대학 교육경험의 효과성을 증대하여 질적으로 우수한 학생을 배출하는 것이다. 학생들이 대학교육을 받는 주요 목적 중 하나는 취업이다. 대학교육을

통해 경력을 개발하고 사회로 진출하고자 하는 목적으로 대학에 다니게 되는데 대학교육이 실제 현장과 유기적으로 연계된 교육 과정으로 설계 된다면 학생들의 교육경험이 보다 풍부해 질 수 있을 것이다. 그리하여 영국 정부는 대학이 기업과의 파트너십을 맺도록 장려하는 데 여기에는 두 가지 장점이 있다. 예컨대, 대학의 교육과정을 샌드위치 코스 형식으로 한다면 현장과 교육을 오가는 실습과정이 포함된다면 현실적이고 취업에 필요한 교육을 충분히 경험할 수 있게 되는 것이다. 또, 한편으로는 기업이 학생들을 고용하여 장학금이나 등록금 지원 등 재정적인 뒷받침을 해 줄 수 있게 된다. 그러면 다시 대학은 더 많은 수의 학생을 수용할 수 있게 되어 궁극적으로 고등교육 참여율을 확대할 수 있다. 따라서 대학의 산학협력을 강화하는 것은 고등교육 참여자(stakeholder)의 참여를 강화하고 교육의 효과를 증대하는 방안이 될 수 있을 것이다.

또, 영국 정부는 2004년부터 교육의 질을 높이기 위하여 교육 우수 사례의 개발과 증진을 담당하는 아카데미를 운영하기 시작하였다. 고등교육 아카데미(higher education academy)는 대학이 학생들에게 우수한 학습 경험을 제공하기 위해서는 학습자 중심의 다양한 프로그램과 교수자의 전문성이 요구되어진다는 점에 중점을 두고 학생들의 학습경험에 영향을 미칠 수 있는 교수학습법을 개발하는 연구를 수행하고, 또, 기관 차원에서 교수학습 프로그램을 자체적으로 점검토록 지원한다. 또, 교수자의 전문성을 표준화하여 지표로 제시하며 학습의 질을 보장하기 위한 가이드 라인으로 활용되기도 한다.

넷째, 대학교육 과정 내에서의 학위제도를 다양화하여 진로 분화를 추진하는 것이다. 전통적인 방식의 학위제도를 고수하기 보다는 다양한 진학경로를 제공하여 학교에서 일터로, 일터에서 학교로의 전환이 자유롭게 이루어질 수 있도록 하는 학위제도를 도입하는 것이다. 예컨대, 학사과정 대신 파운데이션과정을 이수하거나 고등국가학위(higher national diploma), 고등국가수료(higher national certificate) 혹은 견습과정(apprenticeship)을 제도를 두는 것이다. 선취업 후학문의 길을 열어 두면 학생들이 파트타임으로 학업을 지속할 수도 있고 학위 과정의 다양화를 통해 교육 선택권이 넓어지게 된다. 또, 영국 정부는 기업이 대학을 설립할 수 있도록 허용할 방침인데, 이는 대학교육 공급자를 기존의 대학 시장에 유입하여 대학간 경쟁을 강화하고 학생의 교육선택권을 강화하는 역할을 하게 된다.

예컨대, 파운데이션 학위과정은 다양한 배경을 지닌 잠재적인 고등교육 인구를

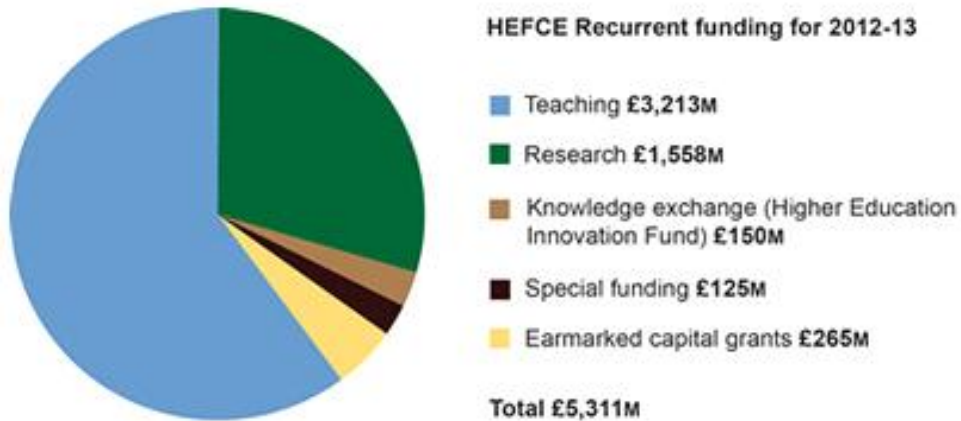
끌어들이기 위해서는 다양하고 유연한 교수-학습 방법을 개발할 필요가 있다. 이에 영국 정부는 볼로냐 프로세스의 주요 정책 중 하나로 학부교육의 2+2(또는 2+1) 시스템 도입을 추진 중이다. 즉 파운데이션 학위와 같은 2년제 학위를 마친 후 취업을 원하는 사람은 노동시장으로 진출하고 기존의 4년제 학위를 원하는 사람은 1~2년을 더 공부하여 일반학사학위(honor degree)를 취득하는 방법이다.

이와 같이 영국이 다양한 학위제도를 도입할 수 있는 배경에는 통일된 국가자격 체계가 있기 때문이라고 볼 수 있다. 국가자격체계(National Qualification Framework: NQF)는 자격제도의 표준화를 통해 교육 및 자격 프로그램의 질관리를 가능토록 하는 것인데, 2011년 1월부터 ‘자격증 및 학점 체계(Qualifications and Credit Framework: QCF)로 대체 되면서 자격과 학점을 유연하게 연계시킬 수 있게 되었다. QCF의 가장 큰 장점은 학습을 작은 단계로 나누고, 학습자가 자신의 상황에 맞춰 학습을 진행할 수 있도록 함으로써 자격증을 획득할 수 있는 방식을 취하는 것이다. 기존의 NQF와 크게 다르지는 않으나 QCF는 award, certificate, diploma로 구분하는 새로운 방식을 채택하여 1학점을 10시간의 학습량으로 계산하고 총 1~12학점(10~120시간), certificate는 총 13~36(130~360)시간, diploma는 총 37학점 이상(370시간 이상)을 획득해야 된다. 이러한 학위제도는 샌드위치 과정이나 연합전공학사 과정을 두어 학위와 자격의 연계를 높이는 노력이 병행되어 추진되고 있다.

## 라. 고등교육재정 투자 현황

HEFCE의 고등교육기관에 대한 펀딩 시스템을 두 가지로 나뉜다. 먼저 블록펀딩(recurrent funding)과 특별목적 교부금인(non-recurrent funding)이 있다. 블록펀딩의 경우 펀딩 항목은 교수(teaching), 연구(research), 지식교환(knowledge exchange, higher education innovation fund) 그 외 특별펀드(special funding) 그리고 지정보조금(earmarked capital grants)으로 나뉜다. 2012년 최초 편성된 HEFCE 교부금은 2012/13년 기준으로 5,311백만 파운드이며 교수(teaching) 항목이 가장 많은 비중을 차지하며 3,213백만파운드, 연구 항목은 1,558백만 파운드이다. 교수와 연구에 대부분이 소요되며 그 외 지식교환 150백만파운드를 비롯한 특별펀드 125백만 파운드, 지정보조금 265백만 파운드로 구성된다.



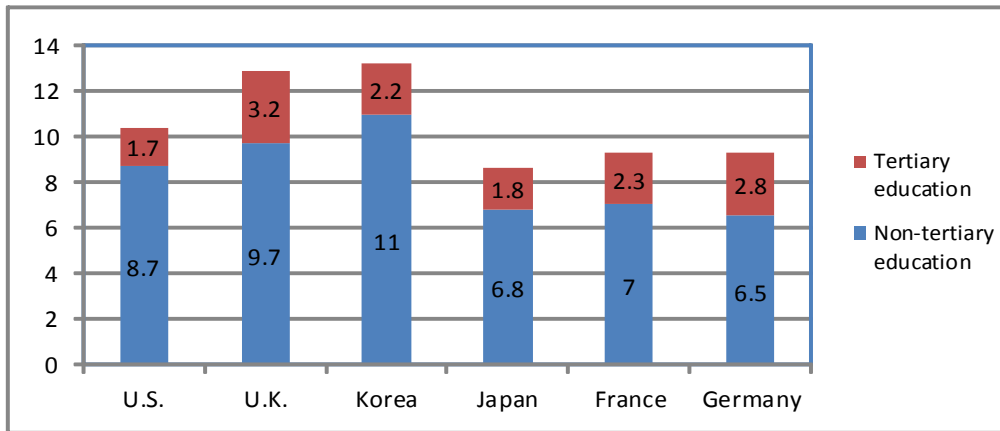


[그림 IV-5] HEFCE의 2012/13년 펀딩 편성

영국의 고등교육과 학생에 대한 지원은 2004/5년 보다는 크게 상승하였지만, GDP 대비 교육투자 수준은 1997/8년에 못미치는 상황이다. 영국의 GDP 대비 고등교육과 학생에 대한 투자 수준을 1997/8년 0.89%이며 2002-4년 최저 0.74%로 떨어졌다가 2007/8년 회복되어 0.87% 수준이다.

교수-학습 역량 강화는 영국 정부가 대학을 지원하는 주요한 이유 중 하나인데, 영국 정부는 지난 10여 년간 우수한 교육 역량을 갖춘 교원을 양성하고, 신입교원을 위한 인증 훈련 프로그램으로 국가표준을 확립하고, 외부평가 시스템을 활용하여 교육역량을 평가하며, 대학교육 우수 사례 발굴과 확산을 위하여 아카데미를 운영하고 또, 우수 교원에게는 인센티브를 제공할 수 있도록 예산을 지원해 오고 있다.

지식교환(Knowledge exchange)은 산학협력을 활성화하기 위해서 조성된 펀드로 고등교육의 경제적 파급효과를 제고하기 위하여 기업에서 필요한 지식을 기업 및 정부와 지식교환을 지원한다. 지식과 정보의 교환을 통해 혁신을 창출, 전파하게 되면 중소기업과 같이 기술개발이 용이하지 않은 곳에서 이를 효과적으로 활용할 수 있게 된다. 2004년부터 영국 정부는 20여개 대학에 지식교환설립센터를 설립하고 지역경제 간의 활발한 교류를 추진해 오고 있다.

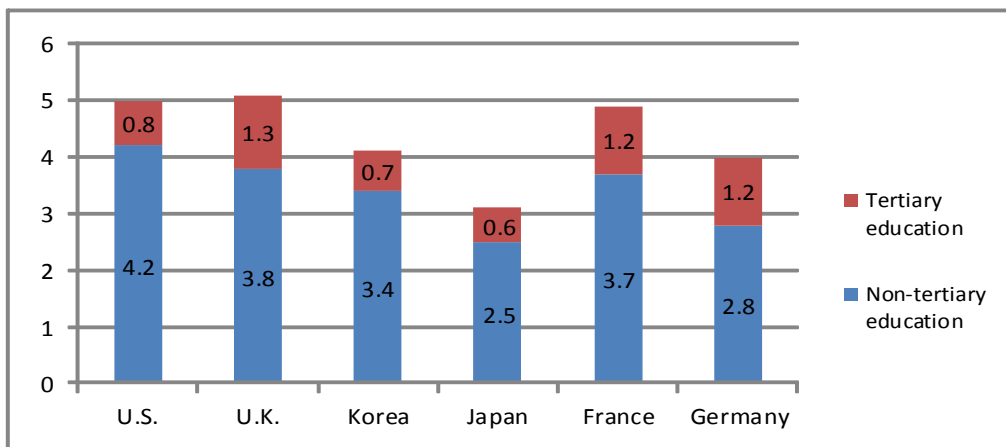


자료: OECD(2011). Education at a Glance 2011. p.256

주: non-tertiary education은 tertiary를 제외한 교육부문 전 분야 합계

[그림 IV-6] 교육에 대한 공공 투자 비율(2008년기준) (단위 %)

영국의 고등교육에 대한 공공투자 비율은 OECD 평균 3.0%보다 높은 수준이다. 또, 미국 1.7%, 일본, 1.8% 프랑스, 2.3% 및 독일 2.8%에 비해서도 높은 수준을 유지하고 있다. 또 GDP 대비 고등교육에 대한 투자 비율도 OECD 국가 평균 수준인 1.3%를 유지하고 있다.



자료: OECD(2011). Education at a Glance 2011. p.256

주: non-tertiary education은 tertiary를 제외한 교육부문 전 분야 합계

[그림 IV-7] GDP 대비 교육비 투자 비율 (2008년기준) (단위 %)

### 3. 일본<sup>23)</sup>

#### 가. 고등교육의 현황과 여건

##### 1) 현황 및 여건

일본의 고등교육기관으로는 대학, 단기대학, 고등전문학교가 있다.<sup>24)</sup> 대학은 학술의 중심 교육연구기관으로 기본적으로 수업연한은 4년이다(학교교육법 제83조 및 제87조). 단기대학은 수업연한이 2년 또는 3년으로 여성에 대한 고등교육 보급 및 실천적 직업교육의 장으로서 큰 역할을 해 오고 있다. 한편 고등전문학교는 중학교 졸업 후 빠른 연령대에서부터 실험·실습을 중시한 5년간 일관의 전문적, 실천적인 기술교육을 특징으로 하는 고등교육기관이다.

고등교육기관 현황을 살펴보면 대학의 경우 10년 전에 비하여 111교가 증가하였으나, 단기대학 및 고등전문학교는 각각 172교, 5교가 줄어들어 4년제 대학 선호 현상을 보이고 있다. 재학생 수도 대학이 압도적으로 많고, 단기대학은 학생 수도 급감하였다. 대학 및 고등전문학교와는 달리 단기 대학의 경우 여학생 비율이 80%를 넘는 특징을 보이고 있다. 교원 1인당 학생 수(2009년 기준)는 10.1명으로 OECD 회원국 평균 14.9명 보다 적어 수치상으로는 교육여건이 좋은 편이라 할 수 있다. 학생 1인당 교육비(2008년 기준)는 14,800\$로 미국(29,910\$) 보다는 낮지만 우리나라(9,553\$), OECD 평균인 13,717\$보다 높아 이를 뒷받침하고 있다. 다만, 대학·단기대학 교원의 경우 비상근 교원이 절반이 넘고, 여성 교원의 비율은 OECD 회원국(40.6%)의 절반 수준에도 못 미치는 18.5%로 낮은 편이라는 특징을 고려할 필요가 있다.

설치 주체를 기준(2011년)으로 보면 대학 및 단기대학의 경우 사립의 비중이 각각 77.8%, 93.8%으로 매우 높지만 고등전문전문학교의 경우 국립이 89.5%로 대부분을 차지하고 있다.

23) 본 절은 김보엽(교육과학기술부)이 책임 집필하였음.

24) 일본 학교교육법 제124조에 근거한 전수학교의 전문과정은 고등학교 및 그와 동등한 학력을 가진 자를 대상으로 교육하기 때문에 고등교육기관으로 분류할 수 있으나, 학교교육법 제1조의 정규교육기관이 아니므로 여기서는 제외함. 실천적인 직업교육, 전문적인 기술교육을 하는 교육기관으로 2011년 5월 현재 약 학생수는 약 57만 명이며, 신규 고졸자의 16.2%가 진학하고 있어 대학 다음의 비율을 나타냄.

일본의 18세 인구는 1992년 205만 명까지 증가하였으나 그후 감소하는 경향(2008년 1,237,294명 → 2011년 1,201,934명)이 지속되고 있으며 2025년에는 106만 명까지 감소할 전망이다. 이에 따라 학생 미충원 대학도 상당수에 이르고 있다. 사립대학의 경우 입학정원 충원률(2011년)이 100% 미만인 학교는 전년대비 5교가 늘어난 223교로 미충원 학교 비율은 39.0%이다. 사립 단기대학의 경우 10교 늘어난 225교로 미충원 학교 비율은 66.6%이다.

일본 대학의 진학률(2009년)은 49% 수준에서 정체되고 있어 70%가 넘는 미국, 호주, 한국은 물론 OECD 평균 59%보다 낮아 성숙사회에서의 사회경제구조 변화 대응에 부족하다는 인식을 가지고, 질 높은 대학교육 수요자를 충분히 제공하기 위해 학부교육 개혁 등을 추진하고 있다.

〈표 IV-11〉 일본의 고등교육기관

구분	연도	학교수	재학생수		교원수			직원수
			계	여	계	상근	비상근	
대학	2001	669	2,765,705	1,026,398 (37.1%)	295,619 (100%)	152,572 (51.6%)	143,047 (48.4%)	174,320
	2011	780	2,893,489	1,200,182 (41.5%)	364,904 (100%)	176,684 (48.4%)	188,220 (51.6%)	210,139
단기대학	2001	559	289,198	258,107 (89.2)	47,530 (100%)	15,638 (32.9%)	31,892 (67.1%)	9,266
	2011	387	150,007	132,635 (88.4%)	30,413 (100%)	9,274 (30.5%)	21,139 (69.5%)	5,038
고등전문 학교	2001	62	57,017	10,492 (18.4)	7,017 (100%)	4,467 (63.7%)	2,550 (36.3%)	3,026
	2011	57	59,220	9,397 (15.9%)	6,536 (100%)	4,357 (66.7%)	2,179 (33.3%)	2,550
합계	2001	1,290	3,077,829	1,288,634 (41.9%)	350,166 (100%)	172,677 (49.3%)	177,489 (50.7%)	186,612
	2011	1,224	3,069,019	1,336,614 (43.6%)	401,853 (100%)	190,315 (47.4%)	211,538 (52.6%)	217,727

1. 출처 : 일본 문부과학성, 문부과학통계요람(2002 및 2012년)의 내용 발췌

2. 「재학자수」에서는 학부, 본과 외에 대학원·전공과·별과·기타의 합계 임.

〈표 IV-12〉 학교 및 학생수

구분	학교수				재학생수					
	계	국립	공립	사립	계			국립	공립	사립
						여자	비율			
대학	780	86	95	599	2,893,489	1,200,182	41.5	623,304	144,182	2,126,003
학부					2,569,349	1,094,283	42.6	450,834	124,502	1,994,013
대학원	617	86	75	456	272,566	82,534	30.3	157,836	16,593	98,110
석사	582	86	71	425	175,980	51,884	29.5	98,944	11,257	65,779
박사	428	76	55	297	74,779	24,474	32.7	51,848	4,513	18,418
전문석	127	45	6	76	21,807	6,176	28.3	7,071	823	13,913
단기대학	387		24	363	150,007	132,635	88.4		8,8487	141,520
고등전문학교	57	51	3	3	59,220	9,397	15.9	53,291	4,004	1,925

출처: 일본 문부과학성(2012.2.6), 「2012년도 학교기본조사(확정치)의 공표에 관하여」에서 발췌

## 2) 유학생 현황

일본은 대학의 국제화, 글로벌 전략과 관련하여 2008년 7월 유학생 유치 30만 명 정책을 수립하여 추진 중이다. 2010년에는 14만 명을 넘어섰으나, 2011년에는 3.11 동일본 대지진 및 후쿠시마 원전 사고 등의 영향으로 다소 줄어 들었다. 전체 유학생에서 중국이 절반이상을 차지하며, 우리나라 유학생도 2만 여명이 있다.

한편, 일본 학생의 외국유학 현황을 보면 2005년에는 8만 명 수준이던 것이 점진적으로 감소하여 2009년에는 6만 명을 하회 할 정도여서 글로벌 인재 양성에 대한 위기의식을 느끼고 정책적 대응을 위해 노력하고 있다.

〈표 IV-13〉 유학생 현황

연도	2000	2005	2009 (2007)	2010 (2008)	2011 (2009)	비고
일본내 외국인유학생	64,011	12,812	132,720	141,774	138,075	중국(79,082), 한국(19,605) 순
해외의 일본인 유학생	76,464	80,032	75,156	66,833	59,923	미국(24,842), 중국(15,409) 순

1. 출처: 일본 문부과학성(2012.1.20), 『「일본인의 해외 유학자수」 및 「외국인유학생 재적 상황조사」 그리고 「외국인유학생의 10월 도입 상황」에 관하여』에서 발췌
2. 연도에서 괄호는 해외의 일본인 유학생 현황의 경우임
3. 비교란은 일본내 외국인 유학생은 2011년, 해외의 일본인 유학생은 2009년 기준임

### 3) 졸업 후 상황

졸업생들의 상황을 살펴보면 대학의 경우 취직 비율은 석사과정(72.6%), 박사과정(63.9), 학부과정(61.6%) 순이다. 진학도 취직도 하지 않은 자의 비율은 박사과정이 가장 높고(18.0%), 학부(15.9), 석사과정(12.1%) 순이다.

〈표 IV-14〉 학부, 대학원생의 졸업 후 상황(2011.5.1)

구분	졸업자	대학원등 진학자(%)	취직자 (%)	일시적인 일에 취업한 자	직학도 취직도 하지 않은 자	사망 등 불명
학부	552,358	70,465 (12.8)	340,217 (61.6)	19,107 (3.5)	88,007 (15.9)	13,521
석사	74,680	8,060 (10.8)	54,188 (72.6)	997 (1.3)	9,048 (12.1)	2,121 (2.8)
박사	15,892		10,160 (63.9)	1,022 (6.4)	2,867 (18.0)	1,502 (9.5)

출처: 일본 문부과학성(2012.2.6), 「2012년도 학교기본조사(확정치)의 공표에 관하여」에서 발췌

단기대학은 취직 비율은 68.2%로 고등전문학교보다 높은 편이며, 고등전문학교는 진학자 비중이 40%를 넘는다.

〈표 IV-15〉 단기대학, 고등전문학교 학생 졸업 후 상황(2011.5.1.)

구분	계	진학자 (%)	취직자* (%)	전수학교, 외국학교 등 입학	일시적인 일에 취업한 자	왼쪽 이외의 자	사망, 불명
단기대학	66,871	7,451 (11.1)	45,591 (68.2)	1,488	3,208	8,642	502
고등전문	10,155	4,290 (42.2)	5,519 (54.3)	143	70	196	1

1. 출처: 일본 문부과학성(2012.2.6), 「2012년도 학교기본조사(확정치)의 공표에 관하여」에서 발췌

2. 취직 자에는 진학자 중에서 취직하고 있는 자 포함(단기대 11, 고등전문 1)

## 나. 고등교육개혁의 방향과 전략

일본정부는 급격한 저출산·고령화의 진행, 지역 공동체의 쇠퇴, 글로벌화에 의한 경계해체화, 신흥국의 대두에 따른 경쟁격화 등 사회의 급격한 변화, 동일본 대지진과 같은 국난에 직면하여 지금이야말로 지속적·발견하고 활력있는 사회를 지향한 변혁을 이루어야 한다는 위기감에 2012년 6월 대학개혁실행플랜을 발표하였다.

즉, 대학 및 대학 구성원들은 사회변혁을 담당할 인재를 육성하고, 지식의 거점으로서 세계적인 연구 성과, 이노베이션의 창출 등 중대한 책무를 지니고 있다는 인식하에 대학개혁을 주체적으로 실행할 것을 주문하고 있다. 대학개혁의 성과로서 평생에 걸쳐 배우고 주체적으로 생각하는 힘을 지닌 인재의 육성, 글로벌 시대에 활약하는 인재의 육성, 지구규모의 과제를 해결하는 대학·연구거점의 형성, 지역 과제의 해결 중핵이 되는 대학의 형성 등 사회를 변혁하는 엔진으로서의 대학의 역할을 실감할 수 있게 하는 것을 목표로 하고 있다.

동 플랜에서는 20~20년을 전망한 일본의 장래 모습, 추구되는 인재상과 관련하여 20~30년후의 일본과 세계의 전망을 고려한, 일본이 직면할 과제로 저출산·고령화, 산업구조·취업구조의 변화, 고부가가치를 지닌 이노베이션의 창출, 높은 전문적·범용적 능력을 가진 인재의 양적 확보 등을 지적하였다. 이러한 과제 해결을 위해 요구되는 능력으로는 다양한 분야에서 탁월한 능력, 이문화·이언어의 상대와 협동, 세대·입장을 넘어선 커뮤니케이션 능력 등이다. 요구되는 인재상·대학교육에 대한 진학수요와 관련해서는 새로운 가치를 창출하는 인재, 우수한 가치를 글로벌하게 전개하는 인재, 지역을 지탱하는 인재, 새로운 고용이 전망되는 성장분야(의료, 개호 등)에서 필요로 하는 고등교육 이수자 등이 필요로 한다.

대학이 다해야 할 역할·기능과 관련해서는 평생 학습을 지속하며, 주체적으로 생각할 수 있는 힘을 지닌 인재의 육성, 사회·경제발전을 견인하는 인재 육성, 세계적인 연구 성과와 이노베이션 창출, 지역 재생·지역과제 해결에 있어서 중핵으로서의 성과 발휘 등을 들고 있다. 한편, 현행 대학의 과제로는 ① 대학교육이 사회경제에서 요구하는 인재수요에 대응하지 못하는 점, ② 사회인 학생, 유학생 비율이 낮고, 인재 유동성을 촉진하는 틀로서 부족, ③ 경영상, 학사상

문제가 있는 대학의 존재, ④ 연구에서 세계와 경쟁할 수 있는 대학 수가 적고, 그 지위가 낮아지고 있는 점, ⑤ 대학이 지니고 있는 기술자원이 사회에서 충분히 활용되지 않고 있는점이 지적되었다.

대학개혁정책의 방향성으로 다음 세 가지를 들고 있다.

첫째는 대학교육의 질적 전환으로 다른 고등교육기관과의 역할 분담과 연휴 하에 학사과정·석사과정, 전문직학위과정, 박사과정을 통하여 실시한다. 이와 관련된 과제에는 「고교교육개혁, 입시, 대학교육개혁의 일체 실시, 학습시간의 증가, 교원의 조직적 교육, 학습환경의 정비, 학습성과의 파악(평가 등), 사회인 학생·유학생 수용 확대, 고등교육에서 실천적 진로교육·직업교육의 충실」이 있다.

둘째, 전략적 기능강화와 관련해서는 층이 두터운 연구대학·연구거점의 형성, 글로벌 시대에 활용하는 인재 육성, 국제화 거점 대학의 형성, 지역재생의 핵이 되는 대학·대학군(COC)의 형성, 다양하고 질 높은 중간층의 형성(사회인의 재 학습 포함)이 포함되어있다.

셋째, 시스템·기반정비이다. 이와 관련해서는 대학비전 등에 근거한 차등있는 전략적 자원배분, 대학군의 형성을 위한 대학 연휴의 추진(국제전개를 위한 대학 간 연휴, 연휴를 위한 다양한 제도적 틀의 정비), 세계표준의 질 보증 틀의 정비, 대학 질 보증의 철저 추진, 질적 전환을 위한 공재정 투자의 충실, 대학거버넌스 강화등이 있다.

한편 개혁은 단계적 추진전략에 따라 개혁 시동기, 개혁집중실행기, 개혁검증·심화발전기로 나누어 속도감과 실행력을 가지고 대응할 수 있도록 하였다.

첫째 개혁시동기(2012년)에는 국민적 논의, 선행적 착수, 필요한 제도·틀의 검토를 하게 된다. 즉, 대학비전의 책정, 대학개혁 포럼의 전국단위 실시, 글로벌 교육 거점의 형성, 대학 거버넌스의 강화, 국립대학 개혁 기본 방침의 제시, 사립대학 교육 활성화를 위한 차등지원 강화 등이 이루어지게 된다.

둘째, 개혁집중실행기(2013-2014년)에는 개혁실행을 위한 제도·틀의 정비, 지원조치의 실시가 이루어진다. 즉, 학생의 주체적 학습 강화, 대학정보 공표의 철저, 평가제도의 발본적 개혁, 질 보증 지원을 위한 새로운 행정법인 신설, 고교와 대학 교육을 통한 학력 보증, 국립대학 개혁플랜 책정 등이 이루어진다.

셋째, 개혁검증·심화발전기(2015-2017년)에는 대학개혁의 대응을 평가·검증



하여 심화 발전시킨다는 전략이다.

또한, 대학비전 책정에 의한 개혁 정책의 전략적 추진을 위하여 다음 네 가지 점에 중점을 두고 있다.

첫째, 대학관계 예산의 전략적 배분을 위해 대학 비전에 기초한 배분 방침 책정, 기존 사업의 검증·개선 등을 추진한다.

둘째, 제도 등의 개선·정비를 위해 평가제도의 개혁, 대학 거버넌스 강화, 다양한 대학 간 연휴 추진을 위한 제도 정비 등을 한다.

셋째, 국립대학 개혁 추진을 위해 미션을 재정의하고, 개혁플랜을 책정·실행한다.

넷째, 정책과제에 대한 계획적 대응을 위하여 지역재생의 핵이 되는 대학 만들기(COC구상)의 정비, 주체적 학습을 위한 학습 환경 정비 등을 한다.

## 다. 고등교육개혁의 주요 내용

사회와의 관련성 속에서 새로운 대학을 만들기 위한 고등교육개혁의 주요 내용은 크게 「① 급격하게 변화하는 사회에서의 대학 기능 재구축, ② 대학기능 재구축을 위한 대학 거버넌스의 충실·강화」의 두 가지로 나뉘어진다.

첫 번째 내용과 관련해서는 「대학교육의 질적 전환과 대학입시 개혁, 글로벌화에 대응한 인재 육성, 지역 재생을 핵으로 하는 대학 만들기(COC, Center of Community) 구상, 연구력 강화(세계적 연구성과와 이노베이션 창출)의 세부 내용이 포함된다.

두 번째 내용과 관련해서는 「국립대학개혁, 대학개혁을 촉진하는 시스템·기반 정비, 재정기반의 확립과 차등적 자금 배분의 실시, 대학의 질보증 철저 추진」의 세부 내용이 있다.

### ■ 급격하게 변화하는 사회에서의 대학 기능 재구축

#### (1) 대학교육의 질적 전환과 대학입시 개혁

앞으로 사회가 요구하는 인재상은 주체적으로 배우고, 생각하며 어떠한 상황에도 대응할 수 있는 다양한 인재이다. 따라서 대학교육에 요청되는 것은 학습

시간의 실질적인 증가·확보에 의하여 ① 「대답이 없는 문제」를 발견하고, 최선의 해답을 이끌어 내기 위하여 필요한 전문적 지식 및 범용적 능력을 단련하는 것, ② 실습, 체험활동 등의 교육에 의하여 지적인 기초에 근거한 기술과 기능을 몸에 익히는 것으로부터 학생의 주체적인 학습을 확립하는 것이다.

대학교육의 질적 전환을 위한 대응에 있어서는 교원과 학생이 의사소통을 피하고, 학생 상호간에 자극을 주면서 지적으로 성장하는 과제해결형의 능동적 학습을 중심으로 한 교육으로 전환하는 것이 필요하다. 이러한 노력은 이하의 대책과 연계하는 것이 필요하다.

첫째, 교육과정의 체계화이다. 교육과정 전체로서, 육성하는 능력, 지식기술, 기능과 개별 수업과목의 관련성을 명시한다.

둘째, 조직적인 교육의 실시이다. 교원전체가 주체적으로 참가함으로써 교원간의 연휴와 협력에 의하여 교육을 실시한다.

셋째, 수업계획(시라버스)의 충실이다. 사전 준비, 사후 전개 등의 지침, 다른 수업과목과의 관련성 등, 수업 공정표로서 기능하도록 작성한다.

넷째, 교원의 교육력 향상, 학생의 학습환경 정비 등을 해나가기 위한 전학적인 교육 매니지먼트의 개선이 필요하다.

이와 관련하여 2012년부터 즉시 실시할 과제로는 「문부과학성에 의한 교육 방법, 학습환경 등을 파악하기 위한 긴급조사 실시, 대학교육개혁에 관한 포럼의 전국각지 실시, 사립대학교육연구 활성화를 위한 환경 지원, 기반적 경비의 기동적 배분에 의한 거버넌스 강화·교육개혁가속 등」이 제시되었다.

2013년도부터 순차적으로 실시할 과제로는 「학생의 주체적 배움을 확대하는 교육방법의 혁신, 교원 교육력 향상 지원, 국제적으로 신뢰감이 높은 교육시스템의 정비 등」이다.

대학입시의 개혁에서는 배우는 힘을 측정하는 대학입시로 전환에 역점을 두고 있다. 대학입시 개혁에 관해서는 두 가지 방향으로 검토되고 있다.

첫째, 고교교육에서부터 일관된 질 보증의 추구이다. 현행 입시에서는 지나치게 다양한 기능이 요구되고 있기 때문에 고교·대학 각각의 단계에서 필요로 한 능력과 학습성과를 확인하고, 다음의 배움에 연결해 가는 구조로 이행하고자 한다.

둘째, 교과지식 편중입시로부터 「의욕·능력·적성 등의 다면적·종합적 평가」로 전환을 추구한다. 현행은 교과 지식을 중심으로 한 종이 시험 편중에 의

한 1회성 시험 입시이다. 이를 지원자의 의욕·능력·적성 등의 다면적·종합적 평가에 근거한 시험으로 전환하겠다는 것이다. 이를 위하여 ① 1점씩이 아니라 수준형 성적 제공 방식 도입으로 대학입시센터 시험의 자격 시험적 활용의 촉진, ② 사고력·판단력·지식의 활용능력 등(비판적 사고력 등)을 묻는 새로운 형태의 공통 시험 개발, ③ 대학 그룹별 입학자 공동선발 도입 촉진, ④ 지원자와 대학이 상호이해를 깊게 하기 위하여 시간을 두고 창의적으로 고안한 입시의 촉진을 검토한다.

## (2) 글로벌화에 대응한 인재육성

글로벌화에 대비한 인재육성과 관련해서는 네 가지 과제가 제시되었다.

첫째, 거점대학의 형성에 의한 비약적인 대학의 국제화 추진이다. 그 목표는 입시·수업을 통한 어학력 향상 대응, 교원의 글로벌 교육력 강화, 외국인 교원의 채용 확대, 해외유학·교류의 확대, 입학졸업시기의 탄력화 등이다. 관련된 첫 번째 시책은 국제화 거점대학의 형성(2012년부터 대응 강화)이다. 각 대학이 졸업 시 외국어력 기준(예: 토플 iBT80점) 설정과 이를 만족한 학생수, 졸업시 학점취득을 동반한 해외유학경험자수 등 달성목표를 설정한다. 그리고 목표달성을 위하여 일본인 학생의 해외유학자수·비율, 외국인유학생수·비율, 외국어에 의한 수업 실시율 등 구체적인 목표와 일본인학생의 유학 촉진을 위한 환경정비, 영어에 의한 수업만으로 학위취득이 가능한 코스 도입 등 구체적인 구성을 설정하고 사업을 실시한다.

두 번째 시책은 학생 쌍방교류의 추진이다. 이와 관련하여 해외 대학에 장기 유학하는 학생, 대학 간 교류 협정 등에 기초한 해외 대학에 단기 유학하는 학생에 대한 장학금 지급, 국비외국인 유학생에 대한 장학금, 사비외국인 유학생에 대한 학습 장려비 지급 등이 있다.

둘째, 입시에서 토플, 토익 활용 촉진, 영어에 의한 수업의 배증이다.

셋째, 산학협동에 의한 글로벌 인재·이노베이션 인재의 육성 추진이다. 이와 관련하여 리딩 대학원을 구축(박사과정교육 리딩 프로그램)한다. 지금까지 연구자 양성 성격이 강하였던 박사과정 교육을 개혁하고, 조감력·독창력을 갖추고 산학관에 걸쳐 글로벌하게 활약하는 리더를 양성하는 「리딩 대학원」의 구축을 지원한다. 먼저 원탁회의에서 「액션플랜」을 책정한다. 이와 관련하여 세계를

무대로 활약할 수 있는 글로벌인재 육성을 위한 교육의 충실·강화, 사회에 새로운 가치와 성장모델을 창조하는 이노베이션 인재 육성·활용의 충실·강화한다. 이때 기업의 협력을 얻어 대학교육의 개선을 추진한다. 그리고 산업계와 대학, 정부가 협력하여 플랫폼을 구축하고 사회운동으로 계속 추진한다.

넷째, 가을입학에의 대응 등 교육시스템의 글로벌화이다(2013년부터 순차적으로 실시). 이와 관련된 과제로는 글로벌하게 활약하는 자에게 요구되는 폭넓은 교양교육(관계되는 지식을 전체적으로 파악·조감하고 이해하는 능력의 육성), 학습시간의 비약적 증가와 이를 지원하는 학습환경의 정비(교원 서포트 체제, 도서관 기능 강화 등), 학생의 주체적 배움을 확대하는 교육방법의 혁신, 교원의 교육력 향상(참가형 수업, 필드워크, 교원 교육평가 등), 국제적으로 신뢰감 높은 교육시스템의 정비 등이 있다.

### **(3) 지역재생의 핵이 되는 대학 만들기(대학 COC 기능 강화)**

대학의 COC 기능 강화 추진에는 「① 대학의 교육연구가 사회의 과제해결에 충분히 대응하지 못한다는 점, ② 학생이 대학에서 배운 것이 사회 진출 후 도움이 되지 않는다는 점, ③지역이 교원 개개인과는 연계가 있더라도 대학이 조직으로서 지역과 연휴를 하지 않는다는 점」과 같은 지금까지의 대학에 대한 비판을 고려한 것이다. 그래서 학생이 주체적으로 배우고, 다음 세대를 살아가는 힘을 기르는 것을 전제로 대학이 지역의 과제해결에 대응해 가는 의의·성과는 다음 세 가지로 정리할 수 있다. 즉, ① 대학의 교육연구가 보다 현실적인 과제에 직면하게 되며, 지역사회의 대학에 대한 이해가 높아진다. ② 필드 워크를 통하여 학생이 사회 현실 과제 해결에 참가함으로써 실천력을 기르고, 학습의욕도 자극받는다. ③ 대학이 조직으로서 지역과 연계함으로써 대학의 다양한 자원이 유기적으로 결합하고, 과제해결을 위한 교육연구 활동도 활성화 된다.

동 과제는 대학 등이 지역의 과제를 직시하고 해결함에 있어서 그 대응을 지원하고, 대학의 지역공헌에 대한 의식을 높이고, 교육연구기능 강화에 기여하는 것을 목표로 한다. 지원대상은 지역 과제해결에 연결되는 특히 우수한 교육연구 활동이다. 지원내용은 프로그램 책정 경비, 시스템 정비비, 인건비(TA, RA경비) 등 이다.

동 과제의 내용은 다음 세 가지로 나누어 설명할 수 있다.

첫째, 지역인재의 육성·고용기회 창출이다. 사회인의 수요에 대응한 커리어업, 취업 등 배움의 장소 제공에 의한 사회인 학생의 수용 등 사회인에 대하여 새롭게 배움 장소를 제공한다. 그리고 초고령화 사회에 대응한 배움, 교류의 장을 제공한다. 지역 산업계와 연계한 연수 등을 제공한다.

둘째, 지역 활성화·지역 지원의 대응이다. 학생들의 지역 어린이들에 대한 지원, 상점가 활성화 등의 활동이 있다. 지진피해와 원전사고 등의 재해에 의한 영향, 개선책에 대한 조사연구가 있다.

셋째, 산학연휴·지역산업의 진흥이다. 지역 기업이 직면한 기술개발상의 과제에 대한 조언, 지역특산물인 농산물 재배방법, 품종 개량 등 지역에 대하여 연구성과를 환원한다. 연구성과의 사회실용화를 위한 산학연휴거점의 구축과 산학연휴기능의 고도화·네트워크화가 있다. 그리고 지역 기업 등의 개별 수요에 대응한 연구개발이 있다.

#### **(4) 대학의 연구력 강화의 촉진 : 세계적인 연구 성과와 이노베이션 창출**

대학의 연구력 강화 촉진 배경에는 국제적으로 볼 때 일본의 연구력이 상대적으로 저하되는 경향을 보이며, 세계에서 경쟁할 연구 층이 얇다는 위기인식에 있다. 대학의 연구체제·환경의 전 학교차원, 지속적인 개선과제가 있다는 진단이다. 즉, 연구자 1인당 연구 지원자 수는 저하하며, 외국과 비교해도 낮은 수준이다. 교원배치의 고정화와 박사 후 과정 등 기한부 고용의 증가에 의한 신진대사의 문제, 해외파 연구자수 증가는 정체되고, 장기파견은 피크시의 절반 이하, 국제공저논문의 낮은 비율, 민간으로부터의 연구자금 감소, 갱신 시기가 도래한 연구 설비의 정비·갱신의 곤란 등의 문제가 지적되고 있다. 그리고 총장에게 전 학교 차원으로 과제해결을 하기위한 권한과 자원이 부족하다는 인식도 동 과제 추진의 배경이다.

동 과제 추진 방향은 다음 세 가지이다. 첫째, 총장의 리더십 발휘에 의한 전 학교차원의 연구력 강화 대책 추진이다. 연구력 진전을 기대할 수 있는 대학에 대하여는, 지표 등(과학연구비 획득 상황, 높은 피인용도 논문의 비중, 민간기업과의 공동연구실적 등) 물증에 근거하여, 「리서치 유니버시티」로서의 연구력을 강화하는 대응을 지원한다.

둘째, 과제별 대응으로 개혁 실천을 축적한다. 이와 관련해서는 연구시스템·

환경개혁의 촉진(테뉴어 트랙, 리서치 행정가 보급·정착 등), 산학관 연휴의 추진(산학연휴 거점의 구축과 기능의 고도화·네트워크화 등), 국제적인 두뇌 순환의 추진이 있다.

셋째, 능력있는 연구거점으로의 집중 투자와 다양한 연구의 지원이다. 여기에는 연구거점 형성·발전을 위한 중점적 지원, 과학연구비의 충실화가 있다.

동 과제의 추진으로 대학간의 지속적인 경쟁환경 조성, 연구력과 의욕이 있는 대학의 지속적인 성장, 국제적인 경쟁력을 지닌 연구거점의 형성·지속적인 발전을 통하여 세계에서 경쟁할 수 있는 「연구대학」 군의 증강을 기대하며, 궁극적으로 대학의 연구력 향상에 의하여 이노베이션의 가속, 사회·경제 발전에 기여할 것으로 전망한다.

## ■ 대학기능 재구축을 위한 대학 거버넌스의 충실·강화

### (5) 국립대학 개혁

일본은 2004년 대학의 자주성, 자율성을 향상시키고, 교육연구활동을 활성화시킨다는 관점에서 모든 국립대학을 법인화하였다. 일본정부는 국립대학 개혁을 선행적으로 실시한다는 방침 하에 2012년에 138억엔을 확보하여 대담한 개혁을 중점적으로 지원하고 있다. 중점 지원을 통해 연구 면에서의 최고수준의 거점 형성, 기능별·지역별 대학 군 형성을 위한 연합연휴, 효율적인 대학운영을 위한 사무처리 공동화를 이루어 교육의 질보증과 개성·특색의 명확화, 대학운영의 고도화를 꾀하고 있다.

2012년에는 국립대학개혁 기본방침을 정하여 개혁의 방향성을 제시한다. 먼저 교원양성, 의학, 공학의 미션을 재정의함으로써 대학·학부의 설치목적을 명확히 하고, 공적 교육기관으로서 존재의의를 보이도록 한다. 그리고 개혁촉진을 위한 시스템 개혁을 추진한다. 이와 관련하여 대학관계 예산의 전략적, 중점적 지원을 위해 각종 지표를 고려하여 지원 대상을 압축하고 중점적으로 지원한다. 대학 간 연휴, 조직개혁을 촉진한다.

2013년까지 국립대학개혁플랜의 책정, 즉 대학별 미션을 재 정의하고 개혁 공정을 확정한다. 모든 대학, 학부의 미션을 재 정의하고, 개혁촉진을 위한 시스템 개혁에 속도를 더 한다. 이를 위하여 예산의 전략적·중점적 지원을 확대하고,

필요한 제도개정을 검토하고, 제안한다. 예를 들면, 다양한 대학 간 연휴의 제도적 선택(하나의 법인 복수의 대학 등), 국립대학법인 평가 방식, 재무상의 규제 완화, 국립대학의 거버넌스 강화 등이 있다. 이러한 개혁을 통하여 대학의 틀, 학부의 틀을 넘어선 재편성을 추구한다(예, 연구대학 群의 강화, 기능별·지역별 대학군의 형성).

다양한 대학 간 연휴 구상과 관련하여 대학의 기능을 재구축하고, 강화한다는 관점에서 연휴방안을 확대하며, 대학의 주체적 판단에 의하여, 지금까지 할 수 없었던 대응이 가능하도록 하는 방안을 검토한다.

먼저 일본 국내 대학과 해외대학의 본격적 연휴를 위하여 국내대학과 해외대학이 공동으로 새로운 학부를 설치하는 등 다양한 연휴를 추진하여 글로벌화를 촉진한다.

다음으로 국립대학의 「하나의 법인 복수 대학 방식(예, 지역/기능별)」은 하나의 법인아래에서 규모의 장점을 살리면서 나아가 학생 서비스의 개선, 교육환경의 충실 등을 가능하게 하며, 국공사립대학 등이 공동 출자에 의하여 교육연구조직(교양교육, 공동연구소 등)을 설치하고, 다양한 교육연구를 가능하도록 하는 제도적 틀을 정비한다.

## **(6) 대학개혁을 촉진하는 시스템·기반 정비**

동 과제와 관련해서는 다음 세 가지로 과제로 나누어진다.

첫째, 대학의 기능강화, 세계표준의 질 보증 방안 정비이다. 여기에는 대학정보의 공표 철저, 평가제도의 발본개혁, 객관적인 평가지표(교육력, 연구력, 국제성, 지역공헌 등)의 개발, 국제적인 질 보증 공통 메커니즘의 형성·촉진(캠퍼스아시아 등)이 있다.

둘째, 대학군의 형성을 위한 대학연구 제도의 정비이다. 국공사립의 설치형태를 넘어선 새로운 제도의 검토가 필요하다.

셋째, 대학교육수준의 보증이다. 대학교육의 질 보증 지원을 위한 새로운 행정법인의 창설(대학입시센터, 대학평가·학위수여기구 등의 통합)이 필요하다.

가장 중요한 과제라 할 수 있는 평가제도의 발본적 개혁에 관하여 자세하게 살펴본다.

먼저 평가제도의 발본적 개혁으로 평가를 통한 질의 보증·향상을 촉진한다.

법령 적합성 등 최저 기준 확인이 중심인 현재의 인증평가를 기능별 분화에 대응하고 강점·특색을 신장하는 다양한 평가로 전환하고, 높은 수준으로 교육연구를 하는 대학을 적절히 평가하고 알리며, 인증평가를 통한 학습성과 파악·검증을 촉진한다는 취지이다. 이와 관련된 구체적인 시책은 ① 기능별 평가(다양한 대학의 상황에 대응한 평가)의 도입이다. 대학의 다양성에 대응한 평가를 실시하기 위하여 최저한의 질 보증 평가를 간소화하고, 특정의 교육연구 활동(국제적인 교육활동, 교양교육, 지역공헌 등)에 중점을 둔 평가를 실시한다. 이는 새로운 평가의 유형으로서 특정 교육연구 활동에 중점을 둔 평가로 자리매김한다. ② 대학의 강점을 신장시키는 객관적인 평가지표의 개발이다. 대학의 강점, 특징을 밝히고, 대학간, 전문분야 간에 비교가능한 객관적인 지표를 개발한다. 이 지표는 각 대학의 기능강화 등 달성 목표, 대학관계 예산의 채택, 배분, 기능별평가의 평가지표로 활용된다. ③ 학습 성과를 중시한 평가이다. 교육목적, 교원수 등 교육연구 환경을 중심으로 한 평가에서 교육연구 활동의 상황, 교육연구의 성과, 성과파악과 그에 의한 개선을 중심으로 한 평가로의 발전을 촉진시킨다. 인정평가기관이 교육연구 성과의 평가에 대응할 수 있도록 실태파악 방법을 개발하는 동시에, 공통의 평가내용으로 교육연구 성과를 자리매김 시킨다.

다음으로 평가의 효율화이다. 대학은 복수의 평가에 대응해야하므로 평가 피로가 지적되고 있어 정보공개, 평가제도간의 연휴를 꾀함으로서 평가업무의 효율화를 도모한다. 관련 시책의 하나는 대학 자체 보고서의 활용(2012년 선행적으로 실시하고, 2014년부터 본격 실시)이 있다. 대학 자체보고서 등을 이용하고, 적극적으로 정보공표를 한 대학에 관해서는 인증평가기관의 판단에 의하여 평가를 간소화할 수 있도록 한다. 또 다른 시책으로는 인증평가와 국립대학법인 평가를 함께 실시하는 것이다. 국립대학법인의 중기목표 달성상황의 평가에 있어서, 인증평가와 함께 실시하고, 그 결과를 활용하는 등 평가업무의 효율화를 꾀한다. 즉 국립대학법인평가에 있어서 인증평가 결과를 활용하는 등 평가업무의 효율화를 꾀한다.

마지막으로 사회와의 관계 강화이다. 동료평가를 전제로 하면서 폭 넓은 관계자의 목소리를 반영하는 계획이다. 즉, 인증평가에 있어서 고등학교, 지방자치단체, 산업계 등 폭 넓은 관계자의 의견을 듣고, 인증평가기관이 활동상황을 적극적으로 사회에 공표한다. 그리고 평가제도의 부단한 개선을 위해 조사연구를 실



시한다.

#### **(7) 재정기반 확립과 차등 있는 자금배분 실시**

첫째, 대학의 적극적인 경영을 촉진·지원한다. 이를 위하여 유연한 인사, 회계, 급여, 고용시스템에 의한 적극적인 경영을 촉진한다. 총장의 리더십 하에 신속한 의사결정이 가능한 조직운영을 확립한다. 각 학교법인의 상황에 따른 적절한 거버넌스 개혁에 대한 지원, 경영인재 및 직원의 육성, 학교법인 재무정보의 적극적인 공개를 추진한다.

둘째, 공적 재정지원의 충실과 차등적 자금배분을 실시한다. 기반적 경비 확보·충실과 차등적 배분을 하며, 경쟁적 자금 경비에 의한 인센티브 강화·선진적 대응을 촉진한다. 시설설비의 共用化, 공통 업무의 일괄처리 서비스 등 예산의 절감·합리화를 촉진하며, 학생의 경제적 부담을 경감한다.

셋째, 다원적 자금조달을 촉진한다. 대학의 교육연구경비 등으로의 민간자금 도입촉진책을 검토하며, 세액공제 요건의 개선 등 기부세제를 확충한다. 세액공제제도의 보급 계발, 선진사례의 소개 등을 통한 대학에 대한 기부를 촉진한다 (세액공제제도를 활용한 사립학교로의 기부촉진 액션플랜의 실시).

#### **(8) 대학의 질 보증 철저 추진**

일본은 사전심사에 해당하는 대학의 설치인가제도와 사후평가에 해당하는 인정평가제도에 의하여 대학의 질보장과 교육력 향상을 꾀하여 왔다. 그런데 지금까지의 대응이 다음과 같은 문제점이 있었다는 판단 때문에 대학의 질 보증을 보다 철저하게 추진하게 된 것이다. 설치기준은 규제완화로 하향 조정되었고 내용도 불명확하며, 설치심사는 추상적인 규정에 의한 운영이었다. 사후 지도는 원칙적으로 최초의 학생이 졸업할 때까지의 기간으로 한정되며, 설치계획의 실시 상황 확인이었다. 법적 조치는 신중하게 운영되었으며, 인정평가는 최저기준 확인에 머물렀고, 법적 조치에는 이어지지 않았다. 경영지원은 임의의 협력이 전제되며, 강제력 있는 조치는 불가능했다.

이에 2012년부터 대학 질 보증 철저를 위하여 바로 실시하는 조치는 다음의 두 가지이다. 첫째, 교육과 학문의 질 보증 토털 시스템 확립이다. 설치기준의 명확화 등에 의한 일관된 시스템으로부터, 대학의 질을 확실하게 보증한다. 즉

설치기준을 명확히 한 후 설치심사를 고도화하며, 사후 지도(after care)를 충실히 하여 인정평가를 개선한다.

둘째, 조기 경영판단 촉진 시스템의 확립이다. 경영상의 과제를 안고 있는 학교법인에 대하여, 실지조사를 거쳐서 조기 경영판단을 촉진한다. 즉 경영상황의 상세한 분석, 현장 조사의 기능강화, 경영개선 계획의 책정 등 단계적인 경영 지도를 하여 조기 경영판단을 촉진한다는 것이다.

2012년·2013년도 이후 실시·검토 사항으로는 법령위반 등 교육·학문상 문제가 있는 대학에 대해서는 개선권고·개선명령·조직폐지명령(학교교육법)하는 것과 경영개선의 전망이 없고, 교육 계속에 악영향을 미치는 학교법인에 대해서는 임원해직권고·해산명령(사립학교법)하는 것이다. 이러한 조치가 이루어지면 사회 이해관계자들의 신뢰를 얻을 수 있는 질 높은 대학을 보증하는 시스템이 갖추어 지고, 사회변화에 적응하지 못하는 대학은 퇴출될 것이다. 이를 촉진하기 위하여 차등 있는 사학조성, 경영지도·지원을 적극적으로 실시해 나간다는 방침이다.

## 라. 고등교육재정 투자 현황

교육에 대한 지출은 각 가정이 직접 지출하는 교육비와 민간의 기부에 의한 사비부담과 국가 및 지방자치단체가 교육을 사회 차원에서 지원하기 위해 세금에 의하여 지출하는 공적 재정지출이 있다. 이러한 두 가지 부담에 의하여 교원 등의 인건비, 시설 설비 등 교육에 필요한 다양한 경비를 충당하고 있다.

### 1) 국내총생산(GDP)에 대한 학교 교육비의 비율 및 공·사 부담

일본의 GDP 대비 고등교육비 총 지출 규모는 OECD 평균 수준이나 공적 재정지출은 사비부담의 절반 수준으로 낮은 편이다. 공적 재정지출은 0.5로 OECD 평균인 1.0의 절반 수준이다. 즉 일본은 한국과 유사하게 사비 부담 비중이 높으며, 사비 부담에서도 가계의 부담이 높은 편이다.

〈표 IV-16〉 국내총생산(GDP)에 대한 학교 교육비의 비율(2008년)

	초등·중등·고등교육 이외의 중등후 교육			고등교육			전 교육단계		
	공적재정 지출	사비 부담	합계	공적재정 지출	사비 부담	합계	공적재정 지출	사비 부담	합계
한국	3.4	0.8	4.2	0.6	1.9	2.6	4.7	2.8	7.6
일본	2.5	0.3	2.8	0.5	1.0	1.5	3.3	1.7	4.9
미국	3.8	0.3	4.1	1.0	1.7	2.7	5.1	2.1	7.2
OECD 각국 평균	3.5	0.3	3.7	1.0	0.5	1.5	5.0	0.9	5.9

출처: 일본 문부과학성, 「2012년도 교육지표의 국제비교」에서 발췌

## 2) 일반 정부 총지출에 대한 공적 재정지출 학교교육비의 비율

정부에서 교육에 대하여 어느 정도 비중을 두고 지출하는 가는 정부 총 지출 대비 교육비 지출의 비중을 살펴보면 알 수 있다. 일본의 정부 총지출에 대한 공적 재정지출 학교교육비는 9.4로 OECD 평균인 12.9의 3/4 수준이며, 고등교육에 대한 지출은 초중등 교육에 대한 지출보다 상대적으로 낮은 1.8로 OECD 평균인 3.0의 절반을 조금 넘는 수준이다.

〈표 IV-17〉 일반 정부 총지출에 대한 공적 재정지출 학교교육비의 비율

	일반정부 총 지출에 차지하는 공적 재정교육 지출의 비율				
	2008년			2000년	1995년
	초등·중등·고등 교육이외의 중등후 교육	고등 교육	전교육단계	전교육 단계	전교육 단계
한국	11.0	2.2	15.8	16.6	m
일본	6.8	1.8	9.4	9.5	9.7
미국	9.7	3.2	13.8	14.4	12.5

출처: 일본 문부과학성, 「2012년도 교육지표의 국제비교」에서 발췌

### 3) 대학의 기반적 경비 상황

대학이 학술의 다양성을 유지하는 동시에, 우수한 인재를 사회에 계속 배출할 수 있게 하기 위해서는 그 활동을 받쳐주는 기반적 경비가 충분히 확보될 필요가 있다. 그러나 일본대학의 기반적 경비는 감소경향에 있다.

국립대학은 2004년 법인화 되어 기반적 재원으로 정부에서 교부하는 운영비교부금은 매년 감소하고 있다. 그러나 연구비 보조금, 외부자금, 기부금의 증가 등에 의하여 대학전체의 사업비는 증가하고 있다.

〈표 IV-18〉 국립대학법인 등에 있어서 교육연구진료 활동 규모(경영수익)의 상황

(단위 : 억엔)

구분	2004	2005	2006	2007	2008
운영비교부금	11,654	11,451	11,425	11,395	11,318
경쟁적 자금 및 외부자금 등	1,936	2,252	2,606	3,093	3,393
학생납부금	3,560	3,643	3,604	3,554	3,495
부속병원	6,245	6,514	6,662	7,098	7,470
기타	1,059	1,103	1,178	1,190	1,173
합계	24,454	24,963	25,475	26,330	26,849

1. 출처: 일본 문부과학성, 「2010년도 문부과학백서」.
2. 경쟁적 자금 및 외부자금 획득에 의한 수익 : 보조금 등 수익, 수탁연구 등 수익 등, 기부금 수익, 연구관련 수익 및 기타 자기수입의 합계액

문부과학성은 사립의 대학, 단기대학, 고등전문학교에 대하여 교육연구 관련 경상적 경비를 보조를 하고 있으나, 감소경향이다. 보조 비율도 경상적 경비의 증가로 1980년 약 30%를 정점으로 감소 경향이며, 현재는 약 11% 수준에 머물고 있다. 2011년에는 각 대학 등의 기동적 대응, 책임 있는 운영을 촉진하는 관점에서 일반보조<sup>25)</sup>의 비율을 대폭 높였다.

25) 일반보조는 교직원급여비, 기본적 교육연구경비, 교직원 복리비 등을 대상으로 하며, 학생정원 관련 상황, 전임교원 1인당 학생수 등 교육조건 및 재정 등의 객관적 지표에 근거하여 차등지원 함.

〈표Ⅳ-19〉 사립대학 등 경영비 보조금 예산액의 추이

(단위 : 억엔)

구분	1970	1980	1993	2003	2008	2009	2010	2011
일반보조	132	2,532	2,258.5	2,205.5	2,136.0	2,115.7	2,119.7	2,811.7
특별보조	0	73	397	1,012	1,112.7	1,102.1	1,102.1	397.5
합계	132	2,605	2,655.5	3,217.5	3,248.7	3,217.8	3,221.8	3,209.2

출전: 일본 문부과학성, 「2012년도 문부과학백서」.

#### 4) 문부과학성 고등교육관련 예산 현황

일본 정부의 고등교육에 대한 정책의지를 알아보기 위해 문부과학성 고등교육 관련 예산을 살펴본다. 2012년 문부과학성 고등교육예산은 시설비, 학생지원, 교육의 충실 및 질 보증, 세계적 인재 육성의 분야로 구성되어 있다. 그 규모는 전년대비 4.9%(96,162백만엔) 증가한 1,965,850백만엔으로 비중도 2011년(33.7%)에 비해 1.1% 늘어난 34.8%이다. 전년대비 예산이 늘어난 분야는 2011년 3.11 동일본 대지진에 따른 내진시설 확대를 위한 시설 정비비, 학생 장학금 · 수업료 지원, 글로벌화에 대비한 교육개혁 분야이다. 반면에 국립대학법인운영비 교부금 등 기반적 경비는 감소되었다. 즉, 일본 정부는 지진 피해에 따른 시설정비, 학생 학습 지원, 글로벌 인재 육성 등에 중점을 두고 있음을 알 수 있다.

〈표Ⅳ-20〉 고등교육 관련 예산 현황

(단위 : 백만엔)

사업명	2011년	2012년	증감
2. 학교시설정비의 추진 (3) 국립대학법인 등 시설의 정비	43,740	91,538	47,798
3. 학생이 안심하고 배우는 환경 실현			
(1) 대학 등 장학금사업의 충실과 건전성확보	125,821	128,605	2,784
(2) 국립대학 · 사립대학의 수업료감면 등 확대	27,391	38,636	11,245
4. 대학교육 등의 충실과 교육 질 보증 (1) 국립대법인 등 교육연구기반확보			

특별보조는 각 대학의 특색있는 교육연구 등을 대상으로 그 대응을 지원하고 있음.

(2) 국립대학 기능강화를 위한 지원	0	13,833	13,833
(3) 국립고등전문학교 교육연구 기반 확보	63,854	63,006	△848
(4) 다양한 인재를 기르는 사학 지원			
① 사립대학등 경상비 보조	320,922	326,326	5,404
④ 사립대학 교육연구 활성화 설비정비 사업	0	3,147	3,147
(5) 국공사립대학을 통한 대학교육개혁 지원			
① 세계적인 리딩 대학원 구축 등	28,269	32,294	5,025
② 대학교육의 충실과 질 향상	9,579	6,277	△3,302
(6) 고도의료인 인재 양성과 대학병원의 기능 강화			
① 고도의료인재양성기능의 충실	4,307	4,596	289
② 대학병원의 기능강화	2,066	2,978	912
(7) 전수학교 등의 인재양성기능 향상을 위한 지원	88	929	841
< 세계에 응비하는 인재의 육성 >			
(1) 새로운 시대를 개척하는 글로벌 인재 육성을 위한 대학개혁의 신 전개	43,310	64,109	20,799
(4) 글로벌 사회에 활약하는 젊은 연구인재의 육성	41,819	43,009	1,190
<b>고등교육예산 계(A)</b>	<b>1,869,688</b>	<b>1,965,850</b>	<b>96,162(4.9%)</b>
<b>문부과학성 예산 총계(B)</b>	<b>5,542,800</b>	<b>5,637,700</b>	<b>94,900(1.7%)</b>
<b>A/B</b>	<b>33.7%</b>	<b>34.8%</b>	

출처: 2012년도 예산 주요사항(2012.1. 일본 문부과학성) 에서 고등교육예산 관련 발채정리

#### 4. 호주<sup>26)</sup>

호주의 정부체계는 연방 민주국가로서 6개주와 2개의 특별자치구 및 지방정부(local councils)로 구성되어 있다. 6개주는 타즈마니아(Tasmania), 빅토리아(Victoria), 뉴사우스 웨일즈(New South Wales), 퀸스랜드(Queensland), 사우스 오스트렐리아(South Australia), 웨스턴 오스트렐리아(Western Australia)이고, 특별구는 노던 테리토리(Northern Territory: 북구자치구)와 수도 캔버라가 위치한 오스트렐리안 캐피탈 테리토리(Australian Capital Territory: 호주 연방수도특별지구)이

26) 본 절은 박선형(동국대학교 교육학과 교수)이 책임 집필하였음.

다. 여타 선진국과 마찬가지로 호주는 지방자치가 일찍이 확립된 바 있다. 따라서 교육제도에 대한 전반적인 책임은 중앙정부가 아닌 주정부와 지방정부에 귀속되어 있다. 한국의 교육과학기술부와 같은 역할을 수행하는 호주의 중앙교육행정조직은 연방교육고용사업장관계부(Department of Education, Employment and Workplace Relations: 이하 DEEWR)<sup>27)</sup>이다. 6개 주정부와 2개 특별지구 정부는 지역별로 독립적인 지방교육부 조직을 갖추고 있으며 해당 교육부 장관이 있다. 호주의 고등교육개혁 방향과 교육여건 및 교육재정 투자 현황을 살펴보면 다음과 같다.

### 가. 고등교육의 여건과 현황

호주대학의 특징은 다양성과 자율성을 강조하는데 있다. 각 대학은 설립이념과 목적이 다를 뿐만 아니라 교수와 연구방식, 교육과정 구성과 운영에 있어서도 독자적인 권한을 가진다. 20세기 초(1901년) 만해도 4개 대학만이 존재하였으며 대학생은 2,652명에 불과하였다. 1960년대에 베이비 붐 세대의 출현과 더불어 고등교육이 확장됨에 따라서 대학은 10개로 증가되었고 학생 수도 5,300명으로 늘어나게 되었다(AVCC, 2007: 11-14). 현재 호주에는 39개 대학이 있으며 이 중에서 37개가 국립대학이다. 2개 사립대학은 1987년에 설립된 Bond University와 1989년 개교한 The University of Notre Dame이다. 전체 39개 대학 중 100년 이상의 교육전통을 가진 대학은 4개 대학으로서 시드니대학(the University of Sydney)이 1850년, 멜본대학(the University of Melbourne) 1853년, 아델레이드대학(the University of Adelaide)이 1874년, 타즈마니아대학(the University of Tasmania)이 1890년에 각각 설립되었다. 이어서 1909년에는 퀸즐랜드대학(The University of Queensland)이, 1911년에는 서부호주대학(The University of Western University)이 개교하였다. 39개 대학을 6개주와 자치구별로 구분하여 제시하면 <표 IV-21>과 같다.

27) 2008년 12월 초까지 호주의 중앙교육행정조직은 교육과학훈련부(DEST: Department of Education, Science and Training)였음.

〈표 IV-21〉 호주 대학 주별 현황

지역명	대학	계
New South Wales	Charles Sturt University, Macquarie University, Southern Cross University, University of New England, University of New South Wales, University of Newcastle, University of Sydney, University of Technology, University of Western Sydney, University of Wollongong	10
Victoria	Deakin University, La Trobe University, Monash University, RMIT University, Swinburne University, The University of Melbourne, University of Ballarat, Victoria University	8
Queensland	Bond University, Central Queensland University, Griffith University, James Cook University, Queensland University of Technology, The University of Queensland, University of Southern Queensland, University of the Sunshine Coast	8
Western Australia	Curtin University of Technology, Edith Cowan University, Murdoch University, The University of Notre Dame Australia, The University of Western Australia	5
South Australia	Flinders University, The University of Adelaide, University of South Australia,	3
Tasmania	University of Tasmania	1
Northern Territory	Charles Darwin University	2
Australian Capital Territory	The Australian National University, University of Canberra	2

호주 고등교육체제는 자기인증기관(self-accrediting provider)인 39개 대학 이외에 주별로 등록된 150여개의 비자기인증기관(non self-accrediting provider)으로 구성되어 있다. 비자기인증기관은 주로 사립기관으로서 신학, 경영학, 정보기술, 회계학 등의 다양한 학문을 가르친다. 2011년 호주고등교육학생통계에 따르면



현재 1,221,008명의 국내·외 대학생이 대학학업에 정진하고 있으며 이중에서 학부과정은 861,130명, 대학원 재학생은 321,958명이다. 전체 학생수 중에서 여학생은 55.7%를 차지하며 호주내국인 학생은 888,431명으로서 72.8%에 달한다. 93.2%의 학생(1,137,511명)이 국립대학에 재학하고 있으며, 83,497의 학생이 88개의 사립교육기관에 다니고 있다. 2011년에 고등교육기관에서 학업을 시작하는 신입생 수는 489,959명이고, 이 중 사회경제지위(SES)가 낮은 배경출신 학생의 수는 56,710명으로서 신입생의 16.7%를 차지한다(DEEWR, 2011: 1-2).

호주대학의 특징은 연구중심의 전통적인 학풍과 세분화된 학사학위과정에 있다. 석·박사의 경우 수업중심(Coursework)보다 연구중심(Research)으로 이루어진다. 그러나 경영학석사(MBA)와 같이 미국에서 발달한 학문분야의 경우에는 교육내용이나 교수방법이 수업중심으로 진행되기도 한다. 미국의 학사학위와 비교하여 볼 때 호주의 학사학위는 보다 세분화된 학위로서 교양과목의 이수가 요구되지 않는다. 자연과학 분야는 강의, 연습 및 실습으로 구성되어 있고, 인문·사회과학 분야는 주로 광범위한 독서와 연구를 강조한다. 강의는 독서와 자습, 자료분석, 개념과 이론의 이해와 응용, 상이한 관점 및 주장들에 대한 이해와 비판적 고찰에 중점을 둔다.

39개 각 대학은 학문별로 다양한 전공을 제공하면서 특정 분야에 특성화되어 있다. 연방정부는 연방의회의 입법 하에 설립된 호주국립대학(The Australian National University)과 호주해양대학(The Australian Maritime College)의 경우를 제외하고는 고등교육에 대하여 법적인 권한을 가지지 않는다.

신규대학의 인가 등 고등교육에 대한 주된 책임은 주정부 및 지방정부에 있다. 연방정부의 역할은 고등교육법 2003(Higher Education Act 2003)에 명문화된 바와 같이 고등교육에 대한 국가정책 개발과 공적인 재정지원에만 국한된다. 그러나 연방정부는 호주자격기제(Australian Qualification Framework)를 통하여 지역별·학교급별로 다양하게 제공되고 있는 자격증의 질적 수준을 관리하고 있다. 호주자격기제는 대학, 직업기술교육, 각급 학교 등과 연계된 16개의 상이한 자격을 총괄하는 국가시스템으로서 1995년에 도입되어 2000년부터 교육에 대한 질 관리 시스템으로서 활용되고 있다. AQF의 16개 자격기준과 취득경로는 <표 IV-22> 와 같다.

〈표 IV-22〉 호주 교육분야의 인증자격 구조

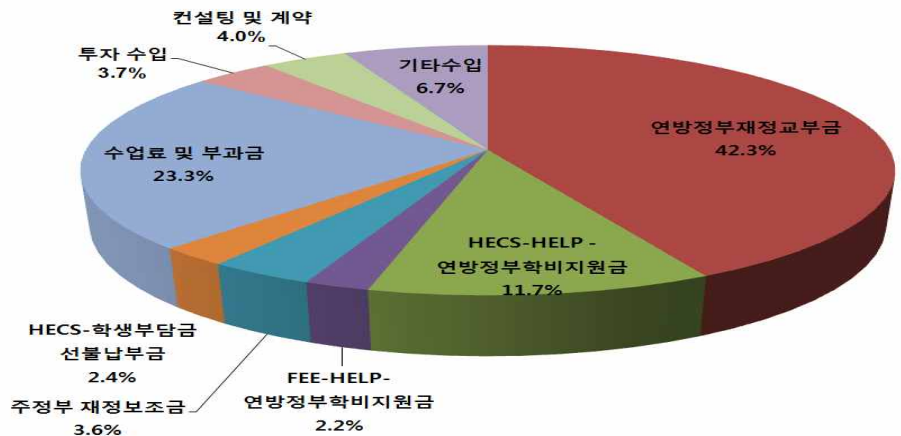
중등교육분야 인증자격	직업교육·훈련 인증자격	고등교육분야 인증자격
고등학교 졸업자격증 (Senior Secondary Certificate of Education)	직업부분 준석사학위 (Vocational Graduate Diploma)	박사학위(Doctoral Degree) 석사학위(Masters Degree) 준석사학위(Graduate Diploma)
	직업부분 준석사자격증 (Vocational Graduate Certificate)	준석사자격증(Graduate Certificate)
	고급준학사학위 (Advanced Diploma)	학사학위(Bachelor Degree)
	준학사학위(Diploma)	고급준학사학위(Advanced Diploma) 준학사학위(Diploma)
	자격증 IV(Certificate IV) 자격증 III(Certificate III)	
	자격증 II(Certificate II) 자격증 I(Certificate I)	

출처: Australian Qualifications Framework Advisory Board(2007: 1)

본 장의 후반부에서 보게 될 고등교육 질·기준관리국(the Tertiary Education Quality and Standards Agency: TEQSA)이 2011년 관련법 제정과 더불어 고등교육기관의 질관리를 위한 강제적 규제기능을 행사하게 됨에 따라서 기존의 자격인증체제인 AQF 역시 2011년 7월부터 강제적인 국가적 통일성을 부과하고 있다(the Australian Qualifications Framework Council, 2011).<sup>28)</sup> 6개 주별로 서로 다른 고등학교 졸업자격증과 명칭이 사용되고 있는 점에서 알 수 있듯이 호주의 자격인증체제는 다소 방만하게 운영된 측면이 있다(6개주의 상이한 고등학교졸업자격증은 AQF를 통하여 2015년 1월 1일 이후부터 단일화될 예정임). 보다 정

28) 새로운 AQF는 기존의 16개의 자격증을 10개 범주별로 구분하여 자격증 취득에 필요한 학습성과를 지식, 기능, 지식과 기능의 적용이라는 3개 하위범주로 구분하여 제시하고 있다. 지식의 경우는 자격증 취득에 있어 필요한 지식의 깊이, 범위, 종류, 복잡성 수준을, 기능은 인지적·창의적 수준, 기능적 수준, 의사소통 수준, 대인관계 및 일반적 기능수준을, 지식과 기능의 적용은 정형·비정형화된 문제상황 모두에 적용할 수 있는 실천적용력을 제시하고 있다(the Australian Qualifications Framework Council, 2011).

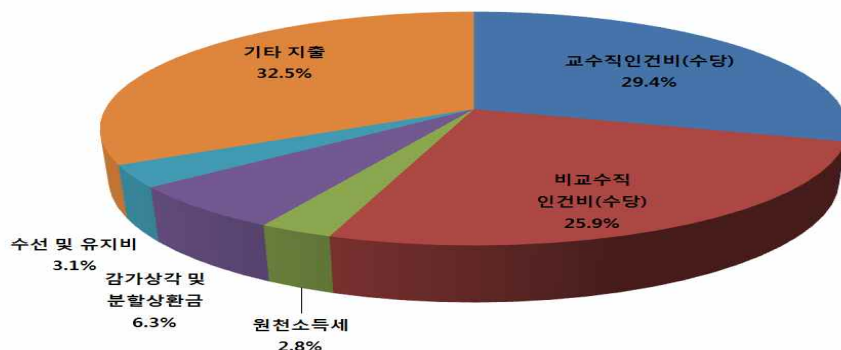
교하게 확대 발전된 AQF는 6개주의 어떤 교육훈련분야에서 자격을 취득하였던 간에 상호호환성을 가능하게 하면서 개인의 경력발전을 도모하는 경로 안내역할을 수행한다. 2010년 호주고등교육기관의 운영수입과 지출, 자산 및 부채를 총괄적으로 제시하면 다음과 같다(DEEWR, 2010b: 3-6)



[그림 IV-8] 호주고등교육기관 운영 수입 총괄

<표 IV-23> 호주고등교육기관 수입현황

구분	고등교육		직업교육 포함 고등교육	
	금액(A\$1,000)	%	금액(A\$1,000)	%
총계	21,532,290	100.00	22,158,466	100.00
연방정부재정교부금	9,321,203	43.29	9,378,590	42.33
HECS-HELP (연방정부학비지원금)	2,594,024	12.05	2,594,024	11.71
FEE-HELP (연방정부학비지원금)	480,642	2.23	493,165	2.23
주정부 및 지방정부지원금	434,029	2.02	802,899	3.62
학생분담금 선불납입금	535,153	2.49	535,153	2.42
수업료 및 부가금	5,009,008	23.26	5,165,317	23.31

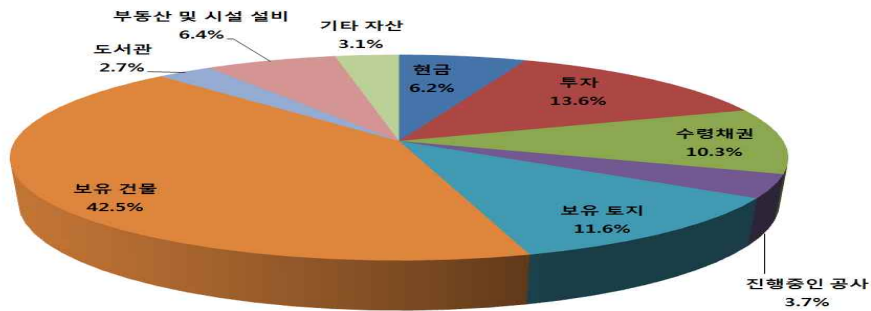


[그림 IV-9] 호주 고등교육기관 운영지출 총괄

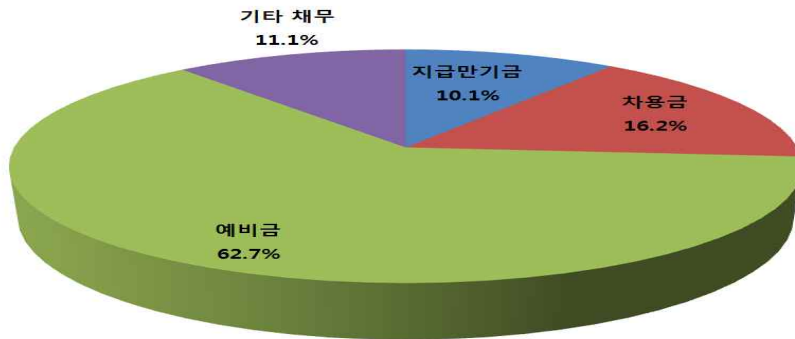
<표 IV-20> 호주 고등교육기관 지출현황

구분	고등교육기관		직업교육 포함 고등교육	
	금액(A\$1,000)	%	금액(A\$1,000)	%
총계	19,538,876	100.00	20,139,697	100.00
교수직 수당	5,708,296	29.20	5,921,265	29.40
비교수직 수당	5,074,400	25.96	5,225,648	25.95
원천소득세	536,647	2.75	553,913	2.75
감가상각 및 분할상환금	1,233,386	6.31	1,267,285	6.29
수선 및 유지비	599,923	3.07	619,623	3.08
기타 지출	6,396,224	32.72	6,551,963	32.53

37개 국립대학은 전체 수입의 58%를 호주연방정부의 재정지원금에서 충당하고 있다. 2010년 통계치에 의하면 110,929명의 행정직원이 주요 고등교육기관에 근무하고 있으며, 이들을 위한 인건비 지출은 215억 호주달러이다(DEEWR, 2012: viii). 2010년 39개 대학의 직업교육훈련을 포함한 전체 운영수입은 약 222억 호주달러이며 이 중에서 고등교육활동을 위한 대학의 수입은 215억 호주달러에 달한다. 호주고등교육기관의 전체 운영지출은 201억, 39개 대학의 전체자산은 511억, 부채는 124억 호주달러이다.



[그림 IV-10] 호주 고등교육기관 자산 총괄



[그림 IV-11] 호주 고등교육기관 채무 총괄

호주의 대학행정조직체계를 한국과 비교했을 때 한 가지 특기할 만한 사항은 호주의 경우 대학부총장(Vice-Chancellors)이 한국대학의 총장과 동일한 대학행정 책임자의 역할을 수행한다는 사실이다. 호주대학의 총장직(Chancellors)은 명예직의 성격이 강하며 권한은 대학이사회(the council, senate 또는 Board of Governors)의 사회를 주관하는 정도에만 국한된다. 한편, 호주는 지방분권의 확립으로 인하여 대학입학을 총괄하는 중앙교육행정기구가 구축되어 있지 않다. 따라서 타스마니아의 경우를 제외한 나머지 5개 주의 경우 <표 IV-21>와 같이 지역 소재 대학들의 입학행정 사무전체를 전담하는 대학입학 행정관리체제가 별

도로 운영되고 있다. 2009년도 까지 6개주의 대학입학 관리체제는 각기 명칭이 상이한 평정체제를 활용하여 지역별 대학입학 지원자의 학업성취도를 평가하였다. 그러나 2010년부터는 전국단위의 통합적인 표준등급 평가체제인 ATAR(Australian Tertiary Admission Rank)를 개발하여 입학전형 평가제도로 활용하고 있다.<sup>29)</sup>

〈표 IV-21〉 호주 대학 지역별 입학센터

지역명	입학센터	웹주소	해당대학
뉴사우스웨일스 · 호주 자치구	The University Admission Centre	<a href="http://www.uac.edu.au">http://www.uac.edu.au</a>	Australian Catholic University, Australian National University, Charles Sturt University, La Trobe University, Macquarie University, Southern Cross University, University of Canberra, University of New England, University of New South Wales, University of Newcastle, University of Sydney, University of Technology, University of Western Sydney, University of Wollongong
북구자 치구	The South Australian Admission Centre	<a href="http://www.satac.edu.au">http://www.satac.edu.au</a>	Charles Darwin University
퀸즈랜 드	The Queensland Tertiary Admissions Centre	<a href="http://www.qtac.edu.au">http://www.qtac.edu.au</a>	Australian Catholic University, Australian College of Natural Medicine, Australian Maritime College, Bond University, Central Queensland University, Griffith University, James Cook University, QANTM College, Queensland Institute of Business and Technology, Queensland University of Technology, Southern Cross University, The University of Queensland, The University of New England, University of Southern Queensland, University of the Sunshine Coast

29) 2010년 이전에는 빅토리아의 경우는 국가지역입학등급(Equivalent National Tertiary Entrance Rank: ENTER)이라는 평정체제를, 퀸즈랜드는 전체 등급(Overall position/Rank)을 활용하였다. 뉴사우스웨일스와 호주자치구의 경우는 대학입학지수(University Admission Index: UAI)를, 남부호주·북구자치구·타스마니아·서부호주는 대학입학등급(Tertiary Entrance Rank: TER)이라는 평정기제를 사용하였다. 통합표준등급평가체제인 ATAR가 도입 운영됨으로써 주별로 상이했던 대학입학관리는 어느 정도의 행정적 통일성을 확보하였다고 할 수 있다. 그러나 퀸즈랜드의 OP는 운영체제의 상이성으로 인하여 ATAR와 별도로 퀸즈랜드만을 위한 대학입학 평정체제로써 독립적으로 운영되고 있다.

남부호주	The South Australian Admission Centre	<a href="http://www.satac.edu.au">http://www.satac.edu.au</a>	Charles Darwin University, Flinders University, The University of Adelaide, University of South Australia, TATE Institutes in SA
타스마니아	University of Tasmania	<a href="http://utas.edu.au">http://utas.edu.au</a>	The Admission Office, University of Tasmania
빅토리아	The Victorian Tertiary Admissions Centre	<a href="http://www.vtaqc.edu.au">http://www.vtaqc.edu.au</a>	Australian Catholic University, Australian Maritime College, Central Queensland University, Charles Sturt University, Deakin University, La Trobe University, Monash University, RMIT University, Swinburne University of Technology, The University of Melbourne, University of Ballarat, Victoria University
서부호주	The Tertiary Institutions Service Centre	<a href="http://www.tisc.edu.au">http://www.tisc.edu.au</a>	Curtin University of Technology, Edith Cowan University, Murdoch University, The University of Western Australia

출처: 정영수 외(2007). 해외 대학입학제도 실태조사 p. 146

## 나. 고등교육개혁의 방향과 전략

최근 연방정부는 지방정부에 지원하는 막대한 교육재정교부금을 활용하여 중앙정부가 의도하는 교육개혁을 위한 정책적 시도를 관철하려고 노력하고 있다. 고등교육분야의 경우 시장경쟁적인 논리에 입각하여 대학평가 결과에 따라서 대학재정 지원을 차등적으로 실시하는 정책(Performance based incentives)이 대표적인 예에 해당한다. 호주고등교육개혁 방향을 가늠해 볼 수 있는 중요 자료는 2008년 멜본대학 석좌교수인 Denise Bradely가 정부자문의 형태로 발표한 “호주 고등교육총론(Review of Australian Higher Education)”과 이를 바탕으로 연방정부가 2009년에 고등교육방향의 발전방향과 실행전략을 총괄적으로 제시한 “호주 고등교육체제변혁(Transforming Australia's Higher Education System)”이다. 두 보고서의 핵심은 고등교육재정지원체제를 기존의 중앙집권적 분배체제에서 학생수요중심 분배체제(student-demand driven model)로 전환하고, 각 대학별 수행결과에 따른 성과펀드(performance fund)를 재정지원의 기초로 활용함으로써 고등교

육의 내적 경쟁력과 운영의 투명성을 확보하려는 다양한 전략적 접근을 강조하는데 있다. 특히 Bradelly 보고서는 각 대학의 학문분야별 전공 입학정원에 따른 연방정부의 고등교육재정지원은 대학 인력양성체제의 경직성을 유발하여 급변하는 사회발달 추세와 노동시장의 불확실성 및 기업체의 수요에 신속하게 대응하지 못하는 구조적 문제점을 발생시키고 있음을 지적하고 있다.

호주의 고등교육은 대부분 연방정부와 주정부의 재정지원으로 이루어진다. 따라서 매년 고정되어 있는 대학입학정원에 따른 중앙배분식 재정지원은 대학의 내부개혁요인을 유발하지 못함으로써 사회변화에 신속하게 부응할 수 있는 고등교육 지식기반 구축과 인력양성체제 운영의 효율성을 저해하는 커다란 장애물로도 작용한다. 단적인 예를 보면, 현재 호주는 자체적으로 양성된 내국인의사보다는 이민자출신 의료전문인에 대한 의존도가 매우 높은 상황이다. 이는 1990년대의 초창기 노동인력계획이 수요자 중심보다는 공급자 중심의 시각에서 접근한 결과에 기인한다. 1990년대 초에 1,400명에 달하는 의학대학 입학정원은 국가의료재정 지원체제의 부담을 유발한다는 이유로 5년간(1990년-1995년) 약 500여명 가량의 정원이 연방정부의 차원에서 인위적으로 감축된 바 있다. 이러한 의대 입학정원 조정은 2000년대 접어들면서 의료보건 분야의 전문인력 부족과 관련 의료행정체제의 난맥상을 유발하는 주요 요인으로 작용하였다. 특히 호주사회의 인구증대와 고령화 사회의 도래는 국가의료서비스 행정체제의 과부하와 의료인력양성의 부실화를 초래하기도 하였다. 2006년 인구통계에 의하면 2000년에서 2005년도의 5년 사이에 5천명 이상의 일반개업의와 전문의 자격을 갖춘 이민자 인력풀이 호주사회로 유입되었으며, 이는 동기간에 졸업한 호주 의과대학 전체 졸업생 7천명 중 이민자 출신이 약 70%를 차지하는 인력양성의 불균형을 유발하였다. <표 IV-22>에서 보는 바와 이 고속련인력을 필요로 하는 관리직과 전문직에 있어서도 노동인력 총원에 대한 호주 이외의 영어권·비영어권국가 출신의 근로자 비율은 각각 73%와 39.2%로서 이민자출신 전문인력 총계가 호주출신 근로자 비율 77%보다 훨씬 많은 상황이다.



<표 IV-22> 호주대학졸업생의 노동시장 취업 결과

출생 장소	관리직	전문직	기술직 및 상업근로직	공동체 봉 사직 및 판 매직	기계 조작 및 근로직	응답이 불 명료한 경 우	실업자	노동시장에 포함되지 않은 경우	총계	관리직 및 전문직
영어사용 주요국가	8,797	26,713	1,695	8,156	871	565	1,848	7,194	55,839	35,510
비영어 사용국가	5,474	36,828	6,220	31,653	13,121	1,555	13,121	41,047	149,020	42,302
호주	205,776	759,426	32,510	205,242	17,952	14,558	17,952	146,562	1,399,977	965,202
총계	220,047	822,967	40,425	245,051	31,944	16,678	32,922	194,802	1,604,836	1,043,014
전체총계 인력 대비 비율										
영어사용 주요국가	15.75%	47.84%	3.04%	14.61%	1.56%	1.01%	3.31%	12.88%	100.00%	63.59%
비영어 사용국가	36.70%	24.71%	4.17%	21.24%	8.81%	1.04%	8.81%	27.54%	100.00%	28.39%
호주	14.70%	54.25%	2.32%	14.66%	1.28%	1.04%	1.28%	10.47%	100.00%	68.94%
총계	13.71%	51.28%	2.52%	15.27%	1.99%	1.04%	2.05%	12.14%	100.00%	64.99%
노동시장불포함 인력제외 총계 대비 비율										
영어사용 주요국가	18.08%	54.91%	3.49%	16.77%	1.79%	1.16%	3.80%			73.00%
비영어 사용국가	5.07%	34.11%	5.76%	29.32%	12.15%	1.44%	12.15%			39.18%
호주	16.42%	60.59%	2.59%	16.37%	1.43%	1.16%	1.43%			77.01%
총계	15.61%	58.37%	2.87%	17.38%	2.27%	1.18%	2.33%			73.97%

출처: the University of Melbourne(2008: 29).

호주정부는 고등교육체제의 노동시장에 대한 유연한 접근과 사회변화에 대한 신속한 대응력을 확보하기 위하여 각 대학별로 고정되어 있는 입학정원에 따른 중앙집중형 재정지원을 조정하기 위한 효과적 정책대안으로서 학생과 시장의 필요에 따른 수요중심 재정지원체제를 2012년부터 운용하고 있다. 동보고서들은 이를 위한 주요 교육개혁안으로서 고등교육체제에 대한 국가인증체제 강화, 성과기반 고등교육재정지원, 취약계층 출신 학생의 고등교육참여 활성화를 위한 다양한 학생복지 강화프로그램(장학금 증대, 등록금 대여제도 강화, 학생수입 지원책, 소수자 교육참여 촉진 등)등을 적극적으로 제안하고 있다. 고등교육정책 개혁안의 주요 내용과 그에 따른 예산 편성 항목을 개괄하면 <표 IV-23>과 같다.

〈표 IV-23〉 개혁적 예산편성을 통한 고등교육개혁

예산 편성 항목	2010	2011	2012	2013	2014 이후
	전환기		새로운 학생 수요중심 재정지원 시스템		
학생 권리 보장 펀드	새로운 학생수요 중심 재정지원 시스템으로 전환		학생수요 중심 재정지원 시스템		
물가연동제 증대		교수학습 분야 국한 조건부 물가 연동제	교수와 학습 및 연구에 물가연동제 증대 적용		
수행성과 펀드			현재의 교수학습기금의 2.5% 신 수행성과기금		
질 보장 및 규제 기제	전문계 포함 고등교육 질 보장 기준관리국(Tertiary Education Quality and Standards Agency) 설립				
SES가 낮은 학생 교육 참여지원 펀드	2010 교수학습펀드의 2%	2011 교수학습펀드의 3%	2012 교수학습펀드의 4%		
학생수입 지원	학생 수입 지원을 위한 목표치 상향조정 신규 학생 장학금 호주 대학원생 장학금 인상				
	부모로부터 독립 나이 24세	부모로부터 독립 나이 23세	부모로부터 독립 나이 22세		
		개인 수입 출발점을 2주당 400\$로 증가			
			석사코스프로그램을 위한 수입 지원		
구조 조정 펀드	구조조정펀드				
고등교육대여금 프로그램(HELP)	HELP 개혁: 간호학 및 사범대 전공학문 HELP 반환금 축소, 간호학 및 사범대 전공학문 학생부담금 증대, 외국대학방문교원학생 지원 대여금 비용 삭제				
교육투자 펀드	1차, 2차, 3차 회기 및 지속발전 회기				
연구 유발책	연구의 수월성 지속발전(2013년까지 점진적 증대)				
	공동연구 참여 활성화				
		협동연구 네트워크			

출처: Commonwealth of Australia(2009: 10)

## 다. 고등교육개혁의 주요 내용

호주정부는 21세기 지식기반사회에 접어들면서 사회적 소수자의 교육참여를 통한 공정사회 구현, 고숙련 전문인력 확보를 통한 노동생산성 향상, 국제사회의 선도적 역할 수행 등을 표방하는 “강한 호주, 공정한 호주”를 교육비전으로 설정하여 2010년 후반부터 이를 위한 고등교육개혁 의제와 실천방안을 적극적으로 추진하고 있다. 호주의 고등교육 현황을 보면 1990년대의 대학교육 대중화에 힘

입어 학사학위 소지자 비율은 다소 증가되기도 하였으나 호주의 경제규모를 고려할 때 산업구조를 지탱할 수 있는 숙련된 학위수여자 비율은 여전히 높지 못한 상황이다. 최근 보고서에 의하면 25세에서 34세에 이르는 연령층 인구의 32%만이 대학학위소지자로 나타나고 있으며, 이 추세로 간다면 2025년에 이르러서도 학사학위 소지자는 해당 연령층에서 단지 34%에 불과할 것으로 예측되고 있다(Commonwealth of Australia, 2009: 12). 호주정부는 국가발전에 필요한 양질의 전문 인력 확보와 계층별 빈부차이에 따른 교육격차를 해소하기 위하여 고등교육체제가 달성해야할 구체적 목표치를 두 가지로 제시하고 있다(DEEWR, 2009, 2010a, 2012). 첫째는 사회경제적 지위(SES)가 열악한 가정배경 출신학생의 대학교육참여 비율을 2020년까지 20%로 상향조정한다는 것이고, 둘째는 25-34세의 학사학위(또는 그 이상의 학위) 소지자비율을 2025년까지 40% 향상시킨다는 계획이다. 이러한 거시적 목표를 달성하기 위해서 호주정부는 고등교육개혁을 위한 주요 정책의제를 <표 7>과 같이 다양하게 구안하여 실행하고 있다. 이는 학생수요기반 재정지원시스템(a demand driven funding system), 대학교육목표기반 지원협정(mission based Compacts), 성과중심 재정지원(Performance Funding), 고등교육의 질·기준관리국(the Tertiary Education Quality and Standards Agency: TEQSA) 설립 등으로 요약될 수 있다. 해당 정책의제별 주요 내용을 개괄하면 다음과 같다.

첫째, 전술한 바와 같이 학생수요중심 모델 하에서 연방정부는 사전에 정해진 개별대학의 학생정원을 참조하여 실행되던 기존의 대학 간 재정균등 배분을 지양하고 학생의 등록선택에 따른 유연한 학과정원에 따라 차등적 재정지원을 실시한다. 이러한 수요자중심 접근은 노동시장의 전개, 경제발전 동향, 인력수요 추세 등 고등교육의 외적 환경변화를 대학교육체제 내에 종합적으로 반영할 수 있는 정책대안으로 간주된다. 특히 노동시장의 인력수요와 대학의 인력공급 간의 불일치를 학생선택중심 재정지원체제를 통하여 효과적으로 조정함으로써 연방정부는 대학등록 현황관리의 일관성을 유지할 수 있다. 그러나 한편으로는 학생지원율이 미진한 일부 기초학문 관련전공의 경우는 생존경쟁에 필요한 재정확보의 난점에 직면하는 문제점도 발생한다. 이러한 경우 정부는 대학과 교육협정을 통하여 정원관리를 조정하고 그에 따른 재정지원을 유지한다(the University of Melbourne, 2008: 10).

둘째, 교육목표기반 지원협정은 대학의 특성화와 자체 발전을 극대화하면서 교

육수요자(산업체, 학생 등)의 다양한 요구를 대학교육활동에 실현하기 위한 정책수단이다. 호주 연방정부는 국가발전 우선순위와 교육개혁의 주요의제를 고등교육체제가 충분히 반영할 수 있도록 대학과의 사전 협의과정을 통하여 교육목표와 교육내용 및 실행전략 등을 포괄하는 교육협정을 체결하고 각 대학의 협정내용 달성여부에 따라 정부의 재정 지원금액을 조정한다. 2011년부터 실행되고 있는 교육협정은 2009년도부터 개별 대학과 정부가 참여하는 다양한 협의과정을 통하여 구체적인 실행안이 구안되었다. 고등교육재정지원을 위한 교육협정은 3년의 운영주기를 가진다. 기술혁신과 과학발달에 대한 고등교육기관의 준비도와 산업수요 맞춤형 관학협력체제를 조장하기 위하여 교육협정체결과정에는 호주교육과학기술부인 DEEWR 뿐만 아니라 혁신산업과학연구부(the Department of Innovation, Industry, Science and Research: DIISR)도 참여하며 재정지원을 부담한다. 38개 대학이 체결한 교육협정내용(고등교육개혁안 실행방안, 교육비전과 목표, 실행전략, 연구강화 방안, 지역협동체 구축, 국내외기관 협력방안 등)은 호주교육과학기술부의 고등교육 웹사이트(<http://www.deewr.gov.au/HigherEducation/Policy/Pages/InterimAgreements.aspx>)에 탑재되어 있다.

셋째, 연방정부는 학생수요중심 재정지원모델과 교육목표기반 교육협정을 적극적으로 실행하기 위하여 수행성과에 따른 재정지원을 실시하고 있다. 정부는 교육개혁의제와 실행방안을 반영하는 수행성과지표를 성공적으로 달성한 대학에 한하여 성과보상을 실시하고 있다. 2009년 교육협정 체결 당시 호주교육과학기술부(DEEWR)와 대학 상호간에 논의된 수행성과 공통지표는 학생교육참여와 통합(participation and social inclusion: 낮은 SES배경 출신학생의 등록숫자 증감여부), 학생경험(student experience: 학생에 대한 교육지원과 교수학습성과 향상)과 학습성과의 질적 수준(the quality of learning outcome: 학생의 인지적 학습결과와 대학의 교수학습 수행성과 향상도)로 구성되었다(DEEWR, 2009).<sup>30)</sup> 교육협정 체결과정에서 각 대학은 정부가 제시한 수행성과목표를 적극적으로 수용함에 따

30) 호주정부는 2011년-2012년 예산 계획안에서 고등교육개혁 성과지표를 확인하기 위한 성과측정도구로서 대학경험서베이(the University Experience Survey: UES), 대학학습평가도구(Australian version of the Collegiate Learning Assessment), 대학졸업생서베이(the Review of the Australian Graduate Survey)를 활용할 것을 제안하였다. 그러나 교육성과측정에 있어서 학생경험과 학습성과의 질을 정확하게 측정할 수 있는 평가도구가 확실하지 않다는 대학의 의견을 반영하여 2012년 중간 이후에 대학경험서베이(the University Experience Survey), 졸업생에 대한 고용주 만족도 서베이(A survey of employer satisfaction with graduates), 졸업생 성과서베이(a Graduates Outcome survey)로 성과측정도구를 변경하였다(DEEWR, 2012).

라 연방정부는 교육개혁을 촉진하기 위한 재정지원금과 성과달성을 격려하기 위한 보상금 지급계획안을 발표한 바 있다. 2011년 이후 향후 4년간 교육개혁 촉진지원금 약 3억9천3백8십만 호주달러, 2012년 이후 4년간 성과달성 보상금 약 3억3천5백만 호주달러 예산편성이 그것이다(DEEWR, 2010b). 2011 회계연도의 경우 고등교육분야에 투입된 교육개혁 촉진지원금은 9천4백2십만 호주달러였으며, 참여와 사회통합 성과지표 달성 보상금으로 각 대학에 지급된 액수는 2천7백6십만 호주달러였다(DEEWR, 2010a: xi)

넷째, 대학교육의 질적 수준제고와 교육프로그램의 충실성 확보 및 성과달성을 지속적으로 확인하기 위하여 고등교육 질·기준관리기관인 TEQSA를 2011년 7월에 설립하여 운영하고 있다. 이를 위하여 고등교육질보장·기준기구법(The Tertiary Education Quality and Standards Agency Act)이 2011년에 제정되었다. TEQSA의 4년간의 교육활동을 위해 책정된 예산은 5천 7백만 호주달러이다.

호주고등교육기관에 대한 질 관리는 2000년도에 설립된 호주대학질보장기관(The Australian University Quality Agency: AUQA)에 의해서 8년간 성공적으로 이루어진 바 있다. TEQSA는 고등교육기관에 대한 AUQA의 기존의 역할(즉, 대학기관인증과 감사 및 대학평가)을 계승한다. 그러나 AUQA와 차별화되는 기능은 TEQSA가 고등교육질보장·기준기구법 2011을 통하여 고등교육기관에 대해 법적 제재를 가할 수 있는 규제적 권한을 가진다는 데 있다. TEQSA는 각 대학이 체결한 교육협정 내용준수 여부와 교육성과를 5년마다 평가하면서 학생선발, 학생재학비율, 졸업기준, 취업률 등의 종합지표를 관리한다. 대학의 각종 관련 통계지표는 2012년 개설된 MyUniversity 웹사이트(<http://myuniversity.gov.au>)에 공지된다.

## 라. 고등교육재정 투자 현황

2000년대 들어서 호주 정부는 급변하는 시대적 환경에서의 경쟁력 제고와 인적자원 양성을 위하여 교육재정 규모를 급격하게 확대하고 있으며, 이는 다양한 교육개혁 정책의제 설정과 실천방안의 실행으로 구현되고 있다. 호주의 교육재정은 4년 주기로 편성 집행된다. 2005년부터 2008년까지 호주 정부의 교육예산은 335억 달러였다. 2009년부터 2012년까지의 교육예산은 649억 달러로서 이전

4년간의 교육재정 총액 대비 87% 이상의 예산이 확보되어 집행되고 있다.<sup>31)</sup> DEEWR을 통하여 고등교육분야에 투입된 2010년 총 재정규모는 5,877.113(A\$m)이었다. 이 중 연방정부의 재정교부금은 4,846.723(A\$m), 기타교부금은 567.899(A\$m), 장학금은 67.305(A\$m), 기타재정지원금은 395.186(A\$m)이다. 지출항목별 내역은 <표 IV-24>와 같다.

<표 IV-24> 2010년 고등교육프로그램 지출

지출종류		지출항목	지출비용 (호주\$ 백만불)
연방정부 재정교부금		연방정부교부금	4,626.912
		대학입학 예비코스 지원금	13.741
		지역대학 지원금	31.822
		의대생 교육지원금	13.174
		일부교과(수학, 과학 등)전공 학생부담금 지원	161.073
		계	4,846.723
기타 교부금	자본	자본개발공동기금(특별프로젝트 포함)	71.869
		다양성 및 구조조정 기금	18.265
		의료 지역봉사활동 프로그램 (James Cook대학 치의과대학)	2.042
	형평성 보장 프로그램	고등교육 장애인 지원프로그램	6.217
		고등교육 참여 및 파트너십 프로그램	56.418
		호주원주민 지원 프로그램	35.504
	국립연구소 지원	국립연구소	179.930
	질, 촉진, 개방접근	호주학습교수위원회	28.605
		호주대학 질 보장기관	1.240
		대학졸업생 경력위원회	.649
		대학졸업생 기능평가	.024
		개방학습촉진	.273
	연금	연금지원금	123.962
	근무지 생산성	근무지 생산성 프로그램	28.349
	학생부담금 지원금	학생부담금 비용 프로그램	15.240

31) [http://www.deewr.gov.au/Schooling/Pages/Education\\_reform\\_agenda.aspx](http://www.deewr.gov.au/Schooling/Pages/Education_reform_agenda.aspx)

〈표 IV-24〉 2010년 고등교육프로그램 지출(계속)

지출종류	지출 항목	지출비용 (호주\$ 백만불)
장학금	호주원주민 숙박비용장학금	1.438
	호주원주민 교육비용장학금	1.642
	호주원주민 교육접근 촉진장학금	4.006
	새로운 법규정에서 제외되는 경우(Grandfathered)	60.038
	호주원주민 직원장학금	.181
	계	<b>67.305</b>
기타재정지원 (2010-2011)	호주원주민 고등교육위원회	.200
	고등교육 질·기준관리기관	9.683
	교육투자기금	383.303
	고등교육 특별프로젝트	2.000
	계	<b>395.186</b>

출처: DEEWR(2012: 2-3)

## 5. 비교종합 및 시사점

### 가. 외국사례의 종합 비교

지식기반사회로의 이행에 따른 고급인력의 육성에 대한 관심의 증대로 인하여 고등교육의 역할과 기능이 강화되고 있는 추세는 미국, 영국, 호주, 일본 등의 주요 선진국에서 공통적으로 나타났으나 구체적인 정책의 측면에서는 다양하게 접근하고 있었다. 본 절에서는 앞서 살펴본 주요국의 고등교육 현황, 여건, 개혁 방안 등을 비교분석하고자 한다. 먼저 주요국들의 고등교육 현황을 <표 IV-25>에 비교분석하여 나타내었다.

〈표 IV-25〉 주요국들의 고등교육 현황

	미국	영국	호주	일본
대학 수(개교)	4,495	330	189	1,224
고등교육 등록 학생수(명)	21,617,000	2,501,295	1,221,008	3,069,019
교수 1인당 학생 수(명)	15.3	16.5	-	10.1

주요국들의 고등교육 현황을 비교해본 결과, 미국이 대학 수 및 고등교육 등록 학생 수에서 다른 나라에 비해 월등히 많게 나타났으며, 호주의 대학 수와 고등교육 등록학생수가 가장 적었다. 미국의 경우, 대학의 숫자만 비교해보면 사립대학이 2,823개로 1,672개의 공립대학보다 많지만 실제 등록학생수를 비교해보면 공립과 사립의 비중이 7:3 정도로 공립대학의 역할이 더 크다. 미국 다음으로 대학의 수가 많은 것은 일본이었으며, 전체 1,224개의 대학 가운데 4년제 대학이 780개교로 가장 많았다. 또한 4년제 대학 가운데 사립의 비중이 77.8%로 매우 높은 수준이다. 영국의 고등교육기관은 유자격대학(university), 일반대학(university college), 특수고등교육기관(special higher education institution), 기타대학(other higher education colleges)으로 분류되며, 유자격자의 비율은 30.5% 정도로 많지 않다. 호주는 비교국가 가운데 대학의 숫자가 가장 적었으며, 이들 대학 가운데 자기 인증 대학은 39개에 불과했다. 교수 1인당 학생 수는 미국과 영국의 경우는 OECD평균(14.9명)보다 많았으며, 일본이 가장 적은 10.1명을 나타내었다.

주요국들의 고등교육개혁의 방향은 기본적으로 고등교육의 질적 제고를 통한 미래사회의 인재 육성에 초점을 맞추고 있으나 각국의 역사와 배경에 따라 고등교육 개혁 방향에 있어서는 약간의 차이를 나타내고 있었다. 각국의 고등교육의 개혁방향과 개혁방향에 따른 고등교육 개혁 정책의 주요 내용을 <표 IV-27>에 나타내었다.



〈표 IV-26〉 주요국들의 고등교육개혁 정책

	고등교육 개혁방향	고등교육 개혁정책의 주요내용
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>고등교육 접근성 확대</li> <li>고등교육기관의 책무성 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>저소득층 학자금 지원 확대</li> <li>커뮤니티칼리지의 직업교육과 취업의 연계 강화를 위한 프로그램 질 제고</li> <li>주정부의 고등교육기관에 대한 선별적 지원</li> <li>개별 고등교육기관에 대한 인센티브 지원</li> <li>성과평가에 의한 재정지원</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>고등교육의 효율성 제고</li> <li>고등교육 기회 확대</li> <li>철저한 대학의 질 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>학생 등록금, 지역사회의 연계를 통한 지속가능한 대학 재정 확충</li> <li>학생의 대학 선택권 강화</li> <li>교육 우수사례의 개발과 증진을 담당하는 아카데미 운영</li> <li>학위제도의 다양화</li> </ul>
호주	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙집권적 분배체제에서 학생수요중심 분배체제</li> <li>고등교육 참여 비율 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>학생 등록선택에 따른 유연한 학과정원 및 차등적 재정지원</li> <li>교육수요자의 다양한 요구를 수용하기 위한 교육목표기반 지원협정</li> <li>수행성과에 따른 재정지원</li> <li>고등교육 질관리기준기관 TEQSA 설립</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>대학교육의 질적전환</li> <li>지식기반사회의 전인적 인재육성</li> <li>사회경제의 요구의 적극적 수용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육과정을 체계화 및 수업계획의 충실</li> <li>대학의 국제화 추진</li> <li>조직적으로 대학과 지역과의 연계 강화</li> <li>연구력 강화를 위한 재정지원</li> <li>대학기능 재구축을 위한 국립대학 법인화</li> <li>객관적인 평가지표 개발 및 학습성과 평가</li> <li>공적 재정지원의 충실 및 차등적 재정지원</li> </ul>

미국의 고등교육 개혁방향은 크게 고등교육 접근성 확대와 고등교육기관의 책무성 확보라는 두 가지 측면에 초점을 맞추고 있었으며, 이는 지식기반사회로의 이행에 따라 고급인력 육성을 국가적 중대 사안으로 간주하였기 때문으로 분석된다. 특히 미국의 고등교육은 진학률은 높으나 상대적으로 이수률이 저조하며 소득격차에 따른 고등교육 기회의 양극화가 심각한 상황이다. 이에 2010년에는 펠그렌트 장학금을 위한 안정적 재원확보와 지원 금액의 지속적인 확대를 위한

법률적 근거를 마련하여 저소득층 학자금 지원을 확대하고, 중도탈락률을 낮추고자 노력하였다. 또한 커뮤니티칼리지의 직업교육을 강조하여 대학교육 수요자의 저변을 확대하고자 하였다. 이러한 고등교육의 기회 및 접근성을 확대하려는 노력과 함께 책무성을 확보하려는 노력이 함께 이루어지고 있었는데, 대표적인 정책으로 주정부의 차등적 재정지원, 개혁 노력에 따른 인센티브 지급, 성과평가 등을 들 수 있다.

영국의 고등교육 개혁방향도 미국과 마찬가지로 접근성의 확대 및 책무성 확보의 측면에서 고등교육의 기회의 확대, 철저한 질 관리 및 효율성 제고를 주요한 개혁방향으로 삼고 있었다. 그러나 영국에서의 고등교육 참여율 증대 정책은 정부의 재정 부담을 가중시키면서 고등교육의 질 저하를 초래하여 고등교육에서의 시장 경쟁 원리를 도입하여 이를 극복하고자 하였다. 이를 위하여 대학 정보 공개를 강화하여 학생 선택권을 확보하기 위한 경쟁을 통해 수월성을 확보하고자 하였다. 또한 안정적인 재정확보를 위해 필요한 재정의 일부를 학생 등록금으로 충당하고 지역사회와의 연계를 통해 지속가능한 재정 확충을 위해 노력하고 있다. 유럽 고등교육의 체제 개편 정책인 볼로냐 프로세스를 통해 회원국 간의 고등교육의 표준화를 통해 고등교육의 효율성을 제고하려는 노력을 하고 있다. 그 밖에도 교육의 질을 높이기 위해서 교육 우수 사례 개발과 증진을 담당하는 아카데미를 운영하고 학생들의 교육경험의 효과성을 높이기 위하여 현장과 유기적으로 연계된 교육과정을 설계하고자 대학과 기업이 파트너십을 맺을 수 있도록 장려하고 있다.

호주의 고등교육 정책도 미국이나 영국과 마찬가지로 수요자 중심의 체제로 전환하여 고등교육의 외적 환경변화에 유연하게 대체하고자 하였다. 특히 사회적 소수자의 교육 참여를 통한 공정사회 구현 및 고등교육을 통한 전문 인력 확보에 주력하였다. 호주의 고등교육 이수율은 25세에서 32세까지의 인구 중 32%에 불과하여 고등교육의 참여율을 높이기 위해 사회경제적 지위가 낮은 학생들에게 재정지원을 확대하고 수요자 중심의 재정지원시스템을 확충하고자 하였다. 또한 교육수요자의 다양한 요구를 대학교육 활동에 실현하기 위해서 교육목표기반 지원협정을 맺음으로써 각 대학의 협정 내용에 대한 달성 여부에 따라 정부의 재정지원 금액을 조정하는 방식을 취하고 있다. 또한 대학교육의 질적 수준 제고 및 교육 프로그램의 충실성 확보를 위해서 고등교육의 질 관리 기준기관인

TEQSA(The tertiary Education Quality and Standards Agency Act)를 2011년 7월부터 운영하고 있다. TEQSA는 2000년에 설립된 호주대학질보장기관(AUQA)의 역할(대학기관인증, 감사 및 대학평가)을 그대로 수행하나 고등교육기관에 대한 법적 제재를 가할 수 있는 규제적 권한을 가지는 것이 차이점이다.

일본의 고등교육은 고등교육이 사회경제에서 요구하는 인재 수요에 대응하지 못하고, 경영 및 학사 운영상 문제가 있는 대학이 존재하며, 세계적 연구 수준을 가진 대학의 수가 적다는 문제점을 가지고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 우선적으로 교육과정의 체계화, 조직적 교육, 철저한 수업계획 등의 내용을 담은 대학교육의 질적 전환을 추구하고자하였으며, 평가제도의 발본적 개혁으로 평가를 통한 질보증을 촉진하고자 하였다. 그리고 대학의 국제화를 통해 글로벌 인재 육성을 추구하고, 대학의 교육 및 연구 활동이 사회의 과제해결에 충분히 대응할 수 있도록 대학과 조직을 유기적으로 연계하고자 하였다. 대학의 자주성, 자율성을 향상시키고 교육 및 연구 활동을 활성화시키고자 2004년에 모든 국립대학을 법인화하여 국립대학 법인화에 박차를 가하였다.

## 나. 시사점

위에서 살펴본 주요국들 지식기반사회에서의 고등교육의 중요성에 공감하여 고등교육의 확대 및 질적 수준의 향상을 위한 다양한 정책적 접근을 시도하고 있었다. 이들 주요국들의 고등교육 개혁에 있어서 공통점을 추출하고 이를 바탕으로 우리나라 고등교육 경쟁력 제고를 위한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

미국, 영국, 호주 및 일본의 고등교육 개혁에 있어서 가장 큰 방향은 수요자 요구 중심이라는데 있다. 이는 대학 수요자들의 요구를 대학이 받아들여 급격한 사회경제적 변화에 유연하게 대응함으로써 고등교육의 외연을 확대할 수 있기 때문이다. 대부분의 대학교육 이수자들은 대학을 졸업하고 노동시장으로 유입되기 때문에 이들의 노동시장으로의 이행이 잘 이루어질 수 있도록 하는데 초점을 맞추고 있었다. 미국의 커뮤니티칼리지를 비롯하여 영국, 호주, 일본의 대학들도 지역사회와의 적극적 연계를 꾀하고 있었으며, 이를 통하여 대학교육이 보다 현실적 수요를 충족시킬 수 있도록 하는데 많은 노력을 기울이고 있었다. 특히 영국의 경우에는 지역사회와의 연계를 통해 재정의 지속가능성도 확보하고자 하였

다. 고등교육이 확대되면서 기존의 홈볼트식 교육에서 직업교육의 강화로 고등교육의 성격이 달라지고 있음을 확인할 수 있었다. 우리나라의 대학들은 대부분 연구중심대학을 지향하고 있으나 소수의 대학 몇 개를 제외하고 대다수의 대학들이 보다 대학 수요자들의 요구를 반영하여 직업과 연계될 수 있도록 고등교육 개혁이 이루어질 필요가 있다.

주요국들의 고등교육 개혁에 있어서 또 하나 중요한 특징은 정부의 대학에 대한 재정지원이 성과와 연계되어 이루어지고 있다는 점이다. 미국의 경우에는 개별 고등교육기관에 대해 인센티브를 지급하고 성과에 따라 차등적으로 재정지원을 하고 있었으며, 호주의 경우에도 대학 간 균등배분을 지양하고 학생의 등록선택에 따른 차등적 재정지원을 실시하고 있었다. 영국도 고등교육의 재정 투자를 확대함과 동시에 질관리를 철저히 하기 위하여 재정배분기구(HEFCE: Higher Education Funding Council for England)와 질관리 시스템을 연동하였다. 우리나라 정부의 대학에 대한 재정지원은 주로 사업평가에 의한 것이었으나 최근 시행한 교육역량강화사업도 이러한 추세를 반영한 것으로 보여진다.

전 세계적으로 고등교육에 대한 관심이 증가하고, 정부의 재정지원이 확대되면서 고등교육의 질보증에 대한 요구도 증대되고 있다. 또 지금까지 전문적 영역으로 대학의 내적 책무성에 맡겨져 왔던 많은 부분들이 직접적으로 평가되고, 그 내용들이 공개되어 수요자들의 선택에 의한 경쟁이 이루어지고 있다. 이러한 일련의 과정들은 고등교육의 질적 수준이 향상을 이끌어내고 나아가 국가 경쟁력 확보에 기여할 것이다.

## V. 고등교육 발전의 재개념화와 새로운 발전전략의 구상

### 1. 고등교육정책 환경의 변화: 중기적 관점

지식정보화 시대에 변화의 폭과 속도가 나날이 커짐에 따라 고등교육의 역할과 비중이 그 만큼 확대되고 있는 실정이다. 지식정보화를 가속화하는 근원은 바로 과학기술이다. 과학기술은 발달할수록 가속도가 붙기 때문에 지식정보화로 특징지을 수 있는 사회의 변화의 폭도 빠르고 커질 수밖에 없다. 대학은 무한한 지식과 경험, 아이디어가 결합될 수 있는 집단지성(Collective Intelligence)의 모체로서 이러한 과학기술 발달의 원천에 해당된다. 따라서 새로운 시대를 선도하기 위해서 대학은 미래사회에 적합한 미래인재를 육성해야 하고, 이를 위한 대학의 변화와 준비가 필요하다. 과학기술을 선도하는 세계 수준의 대학은 일반적으로 우수한 인재를 배출하고, 연구에서 선도적인 역할을 수행하며, 기술이전에 있어서 우수한 성과를 도출하는 것으로 보고된 바 있다(World Bank, 2009). 이러한 세계 수준의 대학을 많이 보유하고 있는 국가는 당연히 세계적으로 으뜸가는 선진국들이며, 이들 국가는 지속적으로 미래 발전의 가능성이 높은 선순환체제를 구축하고 있다.

우리나라의 고등교육의 질은 국가 위상에 비해 낮은 상태로 평가되고 있어 개선이 요구되고 있다. 우리의 대학교육은 대중화 단계를 넘어 보편화 단계에 진입하는 양적 성장을 보이고 있으나 질적 수준은 낮은 상태라고 보고되고 있다. 구체적으로, 대학진학률은 22.6%(1980) → 51.4%(1995) → 83.3%(2008) → 72.5%(2011)을 보이고 있는데 비해, 2011년 IMD의 경쟁력 보고서에 따르면 우리나라의 국가경쟁력은 22위, 교육경쟁력은 29위, 대학경쟁력은 이보다 훨씬 낮은 39위를 나타내고 있다. 이에 따라 대학진학의 보편화 속에서 대학교육의 질적 수월성 확보할 필요가 강력하게 제기되고 있는 것이다. 구체적으로 대학교육의 일반화로 전문교육 이외에 전인교육, 소양교육의 부담이 대학으로 확대될 필요가 제기되고 있고, 동시에 글로벌 리더의 육성을 위해 대학교육을 차별화하고 강화할 필요가 점증되고 있는 것이다. 이에 따라 정책의 추진방식도 대학의 위

상과 국제경쟁력을 상승시키기 위해 선진국 모방 혹은 추격방식에서 벗어나 창의적이고 선도적인 방식으로의 전환이 요구되고 있다.

그동안 정부는 학령인구 감소와 고령화 사회 등 미래사회 변화에 대비하여 국가경쟁력과 대학발전을 지속가능하게 하기 위한 정책을 수행해왔다. 구체적으로 입시정책의 자율화, 대학정보의 공개, 대학생 학자금지원, 정부지원과 구조조정 연계 등을 통해 종래 공급자중심의 대학교육 탈피하고, 대학교육의 사회적 적합성을 제고하며 우수 인재를 배출하기 위한 고등교육정책을 추진해 왔던 것이다. 이러한 고등교육정책의 추진으로 대학경쟁력과 교육여건이 강화되는 성과를 거두기도 하였다. 일례로, WCU 참여교수의 SCI급 논문게재 편수는 178편(2009) → 506편(2011)으로 증가했으며, BK21 참여사업단의 SCI급 논문게재 편수는 4,238편(2006) → 6,228편(2010)으로 증가하였다. 따라서 향후 정부에서는 이명박 정부에서 좋은 성과를 보인 정책은 국제경쟁 시대에 필요한 인재 육성과 국가발전 및 대학경쟁력 제고를 위해서라도 지속적으로 추진되는 것이 바람직하다. 이를 위해서 먼저 해야 할 일은 고등교육분야의 핵심 정책을 중심으로 추진 상황을 진단하고 사회변화에 따른 정책의 유지·발전과 지속가능성을 제고하는 것이다. 구체적으로 대학정책에 대한 성과 점검과 쟁점의 대응책을 통해 대학정책에 대한 성과 점검과 쟁점의 대응책을 통해 정책을 개선해 나가고 지속적인 발전 방안을 제시할 수 있어야 한다.

## 2. 대학경쟁력의 재해석

현 시점에서 고등교육의 대내외적 환경 변화는 향후 고등교육의 발전 방향과 전략의 수정이 불가피하게 필요하다는 것을 보여주고 있다. 물론 앞으로도 대학의 경쟁력을 제고하기 위한 다양한 정책 방안과 추진전략이 필요하겠지만, 이제 이러한 방안과 전략의 키워드인 ‘경쟁’의 방식과 패턴을 달리하는 소위 경쟁 패러다임의 전환이 필요하다. 경쟁이라는 개념은 사전적으로 ‘같은 목적에 관하여 서로 겨루어 다투는 행위나 활동’을 의미한다. 이러한 의미 속에 내포된 경쟁은 ① 공통의 목적을 취하는 경향, ② 그 대상 주체들에게 공통으로 적용되는 틀의 범위 내에서 이루어지는 서로 겨루는 다투는 행위나 활동, ③ 준거에 입각한 경

쟁 상대들의 상호비교를 통해 서열화가 가능하고 서열화의 순위는 대상들에게 차별적인 위신과 혜택을 제공하는 근거로 작용하는 속성을 포함하고 있다(신현석, 2005: 327).

이렇게 볼 때, 경쟁은 속성상 투입조건에서 경쟁의 동등성 그리고 그 과정에서 공정성이 담보된다는 전제하에 결과에 있어서는 차등적 순위에 따른 차별적 혜택이 수반된다는 것을 알 수 있다(328 쪽). 그러나 현실적으로 경쟁의 투입요소로서 ‘경쟁의 동등성’은 환경이 불확실하고 예측불가능하기 때문에 대단히 충족되기 어렵다. 이에 따라 고등교육재정 지원사업에서 동등하지 않은 상황에서 이루어지는 경쟁에 대한 불합리성이 자주 지적되곤 한다. 경쟁의 과정 면에서도 마찬가지로 문제가 나타난다. 경쟁구도 하에서 겨루고 다투는 행위나 활동의 공정성이 확보되어야 정당한 경쟁이 가능한데, 참여하는 많은 대학들이 소수의 대학에 유리한 경쟁의 틀에 대해 불만을 제기하는 경우가 발생하는 것은 공정하지 못한 경쟁을 하고 있다는 것을 의미한다. 이와 같이 경쟁 조건이 동등하지 못한 상황에서 공정하지 못한 경쟁을 한다는 것은 경쟁의 결과인 ‘차등적 순위에 의한 위신과 혜택의 차별적 보상’에 대한 불신과 불복으로 이어지기 마련이다. 이러한 현상은 고등교육정책 장면에서 정책불응으로 이어지고, 정책불응이 지속되면 정책실패로 귀결되기 쉽상이다.

이명박 정부는 자율을 바탕으로 대학 간 경쟁을 통해 대학의 경쟁력을 제고하고자 하였다. 그러나 이 경쟁은 대학의 자율을 통한 ‘자발적 경쟁’이 아니라 정부에 의해 조장된 ‘의도된 경쟁’이었다. 전자가 시장적 경쟁을 전제로 한 것이라고 한다면, 후자는 의사시장적(혹은 준시장적) 경쟁이라고 할 수 있다. 이명박 정부의 대학 간 경쟁은 주로 재정지원사업과 연계되어 정부가 의도하는 사업에 자율적으로 지원하는 대학들이 사업 목적에 맞게 대학의 변화를 설계한 것들과 이에 대한 성과를 두고 벌이는 ‘재정지원권 획득 경쟁’이다. 경쟁에서 이긴 대학들은 재정지원을 받는 대학들이고, 경쟁에서 진 대학들은 아무런 보상도 받지 못한다. 전형적으로 승패에 따라 보상기제가 차별적으로 적용되는 승자독식형 경쟁체제이다. 이명박 정부에서 행해진 WCU사업, 교육역량강화 사업, ACE사업, LINC 사업, 산학협력중심대학 사업 등 대부분의 정책사업들은 이러한 경쟁체제를 바탕으로 하고 있다. 이러한 경쟁체제는 대학들의 입장에서 보았을 때, 단순히 경제적 가치의 획득을 넘어 정부로부터 대학발전을 인정받았다는 상징적 정

당성의 획득과 함께 대외적으로 이를 표상화하여 대학 홍보의 효과로 활용하는 마케팅 전략으로 발현되는 모습을 보여주기도 하였다. 이러한 경쟁체제는 이명박 정부의 정책추진체계에서 매우 중요한 비중을 차지한다.

이명박 정부는 역대 어느 정부보다 교과부를 중심으로 대학에 대한 강력한 정책추진을 시도한 정부였다(이석열 · 주취정, 2012: 23). 이미 프로그램화된 대학 정책의 목표와 내용은 기정사실화된 상태에서 관심의 초점은 자연스럽게 “어떻게 하면 정책방안을 효율적으로 집행하느냐?”에 모아졌고, 시간 계획에 따른 대학 정책 추진 과정에서 주어진 기간 내에 집행의 효율적으로 수행하기 위한 정책기제 혹은 수단이 중요하게 되었다. 이 정부가 주로 활용해온 중요한 정책추진의 기제는 정부의 권한범위에서 사용될 수 있는 행·재정적 제재와 재정지원 연계였다<sup>32)</sup>. 이러한 기제들은 대학구조개혁과 국립대학 선진화 방안을 추진하는 과정에서 전략적으로, 단계적으로, 그리고 적극적으로 활용되었다. 물론, 대학정책에 대한 적극적인 정부 개입을 통해 국가의 지도·감독 역량을 집중하는 방식의 정책추진방식은 근본적으로 대학의 자율성 문제와 정권적 차원의 정치적 변동에 기인한 대학정책의 기조변화에 따른 정책추진의 일관성 문제 등이 거론될 수 있지만, 여하튼 현 정부 하에서 교과부가 의도하는 목표를 효율적으로 달성하는데 효과를 발휘하였다(변기용 · 신현석, 2012: 53).

탈규제적 자율과 무조건적 경쟁으로 표상되는 영미식 신자유주의적 고등교육 체제는 1990년대 이후 세계화의 물결을 타고 전 세계적으로 퍼져 나갔다. 김영삼 정부가 이러한 정책기조를 처음으로 받아들인 정부라면 이명박 정부의 고등교육정책은 이를 신공공관리적 정책추진으로 구체화한 셈이다. 이러한 정책추진 방식이 갖는 문제점은 경쟁의 근거로서 자율의 한계와 경쟁의 폐해로 압축해서 설명할 수 있다. 이는 곧 고등교육정책의 중요한 정책 이념이자 실체인 ‘자율’과 ‘경쟁’의 재개념화가 필요하다는 주장과 연결되어 있다. 신자유주의가 주도하던 경제사회체제 하에서는 탈규제적 자율과 생존을 위한 무한 경쟁이 필요했지만, 이제 자본주의 4.0 시대, 경쟁의 종말 시대, 동감의 시대, 사회적 자본의 시대에서는 경쟁 개념을 재구성하고 공존을 모색해야 할 시점에 이르렀다는 주장이 설

---

32) 행·재정적 제재는 대학구조개혁에서 보듯이 학자금대출제한 혹은 재정지원사업 참여 제한 등 적극적인 방식을 통해, 재정지원 연계는 각종 정부사업에 참여는 하되 분배과정에서 평가결과에 따른 불이익과 예산 삭감을 통해 정부 정책을 따르게 하는 소극적인 방식으로 서로 구분해서 살펴볼 수 있다.



득력을 더해가고 있는 것이다(연세대학교 학술위원회, 2011). 이러한 주장을 바탕으로 이후의 고등교육체제는 탈규제적 자율과 무조건적 경쟁으로 표상되는 신자유주의적 고등교육체제로부터 생태적 자율 공간에서 공존·공영을 위한 선의의 경쟁으로 전환하여 미래지향적 고등교육체제로의 전환을 모색해야 할 것이다. 이를 보다 구체적으로 자율과 경쟁의 두 개념으로 나누어 각각 미래지향적 고등교육체제가 취할 수 있는 정책적 관점으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 탈규제적 자율에서 ‘생태적 자율’로 자율의 개념을 전환하여 개별 대학이 스스로 자율의 주체가 되는 현장중심의 대학자율화를 실현한다. 여기서 생태적 자율은 관 주도로 이루어지는 탈규제를 자율(화)로 보는 위로부터 ‘주어지는 자율(피동적 자율)’에 반하여, 개인이나 조직이 권력과 권위의 위계와 관계없이 태생적으로 자율을 보장받고 독립된 주체로 환경에 적응하며 주인이 되어 살아가는 ‘자기주도적인 능동적 자율’을 말한다. 참고로 현재의 대학 자율화와 미래의 대학 자율화를 개념적으로 비교하면 다음과 같다.

〈표 V-1〉 현재와 미래의 대학자율화 개념 비교

	현재의 대학자율화	미래의 대학자율화
개념	탈규제적 자율화	생태적 자율화
자율화의 주체	정부	대학
정부의 역할	하향식 정책의 주도자	상향식 정책의 지원자
대학의 입장	피동적	자기주도적

둘째, 적자생존의 무조건적 경쟁에서 공생을 위한 선의의 경쟁을 보장하는 유형별 맞춤형 경쟁체제를 확립한다. 맞춤형 경쟁체제는 종래 고등교육 정책 장면에서 모든 대학에 동일하게 부여되는 규칙에 따라 성과중심으로 평가하여 우수한 대학에는 혜택을 주고 그렇지 못한 대학에는 혜택이 없거나 불이익을 가하는 상벌적 경쟁체제에 반하는 개념으로, 개별 대학이 처한 현실과 상황을 고려하여 경쟁구도를 다변화하고 비슷한 유형의 대학들끼리 그들의 요구에 따라 스스로 경쟁하게 하는 능동적 경쟁체제를 말한다. 참고로 현재의 대학경쟁체제와 미래의 대학경쟁체제를 개념적으로 비교하면 다음과 같다.

〈표 V-2〉 현재와 미래의 대학경쟁체제

	현재의 대학경쟁체제	미래의 대학경쟁체제
개념	일제형 시장식 경쟁체제	유형별 맞춤형 경쟁체제
경쟁의 목적	적자생존	공생발전
경쟁의 작동원리	하나의 경쟁체제에 단일 규칙의 적용	다양한 경쟁체제에 부합하는 유형별 규칙의 적용
경쟁의 근거	성과(결과) 중심	상황(과정) 중심
정부의 역할	경쟁체제의 하향식 주도자	경쟁체제의 조성 및 조력자
대학의 입장	타율적인 불공정한 경쟁	자율적인 공정한 경쟁

### 3. 고등교육 발전 전략의 재구성

향후 우리나라의 고등교육 발전방향은 국제경쟁력을 제고하고 지속가능한 발전을 가능하게 하는 고등교육체제를 구축하는 것이라는 데는 반론의 여지가 없다. 이러한 방향은 새삼스러운 것이 아니며 이미 지난 정부 때부터 부분적으로 강조되어 왔고, 이명박 정부에서 암묵적으로 인정되어 왔다. 그럼에도 불구하고 과거 및 현 정부에서 정책적으로 본 궤도에 진입하지 못하고 부분적인 성과 밖에 못 거둔 것은 시대사회적인 변화에 부응하는데 한계를 노정한 정책의 추진방식에 찾을 수 있다(신현석, 2012). 지금까지 우리의 고등교육정책 추진방식은 정부가 견인하는 정부개입형 하향식 고등교육 발전 모형이었다. 이러한 모형은 고등교육의 인프라와 인적 자원이 열악한 개발도상국가에 적합한 모형으로, 지식정보화 시대, 저출산 고령화 시대, 다원화·분권화 사회로 대변되는 작금의 시대사회적 현실을 따라잡기에 미흡하며 세계 10대 경제대국을 지향하는 우리에게 미래지향적이지 못한 모형이다. 이에 우리 현실에 부합하는 새로운 고등교육 발전 모형을 정립하고 이에 합치되는 발전 전략을 새롭게 구상할 필요가 있다.

고등교육 발전 전략의 재구성은 근본적으로 고등교육정책 환경의 변화를 정확하게 읽어내고(본 장 1절), 이러한 변화에 부응하는 정책의 중요 개념을 재설정하며(본 장 2절), 고등교육 발전의 비전과 목표를 새롭게 설정하는 것이다(VI장 1절). 정책 목표를 달성하는데 필요한 정책 방안 및 과제들은 장점을 살리면서

단점을 보완하는 방식으로 계승 발전시켜 나가야 할 것이다(VI장 2절). 정책 과제들을 성공적으로 추진을 통해 고등교육의 지속가능한 발전을 위해서는 안정적인 재원의 확보와 효율적인 재정 투자가 요구되고(VI장 3절), 정책추진체계를 근본적으로 재구조화할 필요가 있다(VI장 4절). 특히, 이후의 정책추진체계는 현 정부에서 추진된 정책을 발전적으로 계승하면서 현재의 추진방식과 차별화하면서 정책성과를 극대화할 수 있는 방향으로 개편되어야 할 것이다. 이에 향후 고등교육의 지속가능한 발전을 위해서는 새로운 정책 거버넌스<sup>33)</sup>의 창출을 통해 사회적 합의를 도출하고 대학중심의 발전을 뒷받침하는 정책추진체계를 구축할 필요가 있다.

---

33) 거버넌스란 종래 정부주도의 일방적인 정책 추진 방식에서 정책의 관련 집단들이 정책의 형성 및 집행구조에 실질적으로 참여하고 협력적 활동을 통해 실제로 영향력을 행사하는 새로운 통치행태를 말한다.

## VI. 향후 고등교육정책의 방향 설정과 개선을 위한 과제

### 1. 정책의 방향과 목표

전 장에서 제시한 고등교육 발전의 재개념화와 새로운 발전전략의 구상에 따라 차기 정부에서는 고등교육정책의 방향을 새롭게 설정할 필요가 있다. 새로운 정책의 방향은 고등교육정책 환경의 변화와 시대적 요구에 대응하기 위한 비전으로 제시될 수 있는데, 그 비전은 대학이 국가발전에 미치는 실질적·잠재력 영향력을 감안할 때 “세계적 지식국가 건설을 주도하는 경쟁력 있는 대학체제의 구축”으로 설정할 수 있다. 즉, 차기 정부에서는 대학의 글로벌 교육경쟁력 확보를 통하여 대학체제의 역량을 강화하고, 대학과 한국사회 전체를 동아시아 최고 수준의 고등지식과 창의인재 육성 허브’를 실현하는 것을 비전으로 삼아야 할 것이다.

이러한 비전을 달성하기 위한 고등교육정책의 목표는 다음과 같이 설정할 수 있다. 첫째, 지속적인 대학체제 개선과 특성화를 통한 대학경쟁력 제고이다. 향후 정부는 지속적인 대학구조개혁을 통해 대학들이 자발적으로 대학체질을 계속 개선해 나갈 수 있도록 해야 한다. 이러한 대학구조개혁은 대학들이 각 대학의 특성에 부합하는 발전전략을 통해 능동적으로 대학경쟁력을 제고할 수 있는 전제적 조건으로서 기능하는 것이 바람직하다.

둘째, 국가와 국제사회가 필요로 하는 창의적인 인재 교육이다. 대학은 창의적인 글로벌 인재 육성을 통하여 개인과 기업 그리고 국가의 글로벌 경쟁력을 강화하는 교육역량강화에 무엇보다도 힘써야 한다. 이를 위하여 대학 간 경쟁은 기존의 좋은 학생들을 뽑기 위한 선발경쟁에서 대학 간 교육력<sup>34)</sup>과 학습성과<sup>35)</sup>

---

34) **대학교육력** : 학생에게 작용하여 학습성과 제고를 이끌어내는 대학교육의 영향력. 적합성 높은 교육과정 제공, 효과적인 교수활동, 교육인프라 강화, 교수의 교육활동과 학생의 교육경험을 평가하고 개선할 수 있는 평가 및 환류 체제 구축, 학습 및 진로 지원체제 구축, 유연한 학사제도 운영을 통해 대학교육의 목표로 설정된 인지적, 비인지적 학습성과 제고에 기여한 대학의 영향력을 의미한다(김병주 외, 2010).

35) **대학 학습성과** : 인지적 학습성과는 고차적 사고력, 자신의 생각을 논리적으로, 올바르게, 격식을 갖추어 표현할 수 있는 의사소통능력, 전공분야의 지식·기술·직무능력 등을 의미함. 비인지적 학습성과는 대인관계능력, 리더십, 자아개념, 대학생활 만족도 등을 의미한다(Nusch, 2007).

경쟁으로 전환되어야 할 것이다.

셋째, 교육 및 연구 환경의 획기적 개선이다. 대학경쟁력을 제고하기 위해서는 세계 수준의 교육 인프라 구축과 연구 환경의 개선이 필요하다. 교육 및 연구 환경의 개선은 지속적인 고등교육 재정 투자 확대를 통해 지속될 수 있으며 이는 대학의 교육 및 연구역량의 강화를 보장하는 필요조건이 될 것이다.

미래의 고등교육 비전과 목표를 실현하기 위해서는 구체적인 실행 전략이 필요하다. 이러한 전략은 목표의 지향과 내용에 부합하는 것이어야 하며, 정책집행을 위한 기본적인 추진방향의 역할을 한다. 구체적인 추진전략은 다음과 같은 4가지로 제시할 수 있다. 첫째, 자발적 특성화 전략이다. 각 대학은 자신의 특성에 부합하는 자발적 특성화를 통해 개별 대학의 환경과 특성에 부합하는 발전모형을 개발하여 지속적인 발전을 추구할 수 있도록 한다. 이를 통해 대학은 특성화를 위한 구조개혁, 대학경쟁력 제고를 위한 특성화의 선순환체제를 구축할 수 있도록 하고, 정부는 이런 체제를 조장하고 지원하는 역할을 수행하는 것이 바람직하다.

둘째, 대학 교육 및 연구의 국제화·지역화(Glocalization) 전략이다. 창의적인 글로벌 인재 육성을 위하여 대학의 글로벌 교육 및 연구 경쟁력은 당연히 강화되어야 한다. 그러나 이와 함께 지역 교육·연구·문화의 허브기관으로서 대학의 역할 강화 및 지역 발전을 위한 지역 대학의 산학연관 협력이 동일하게 강화되어야 고등교육의 조화된 균형발전과 이를 통한 궁극적인 대학경쟁력이 보장될 수 있다.

셋째, 고등교육 지원체제의 선진화 전략이다. 고등교육의 국제경쟁력 강화를 위한 선제적인 필요조건은 세계 수준의 교육 및 연구 인프라 구축을 위한 안정적인 고등교육 재원 확보와 지속적인 투자라는데 의심의 여지가 없다. 아울러 경쟁력 있는 고등교육체제는 협력적 거버넌스 구축을 통한 미래지향적인 고등교육 정책추진 체계를 확립할 때 지속가능한 발전을 보장받을 수 있을 것이다.

넷째, 글로벌 대학경쟁력 제고와 지속가능한 발전을 위한 고등교육의 방향과 목표에 대한 사회적 합의 도출이 필요하다. 지난 대통령 선거 과정을 통해 고등교육 발전에 대한 미래 비전은 어느 정도 합의가 도출된 것처럼 보인다. 고등교육의 지속적인 발전과 경쟁력 제고를 위해 이념적으로 수월성과 함께 형평성이 중요하며, 이에 합당한 정책들이 병행 추진되어야 한다는 것이다. 향후 고등교육

정책 추진에 있어서 이러한 정책 기조의 구체적인 확립과 세부 실천 방안 마련에 있어서 공개적인 논의와 사회와의 소통을 통한 합의의 과정을 거치는 것이 필요하다. 이러한 과정은 고등교육정책의 절차적 합리성을 극대화하여 국민적 동의를 이끌어내고, 향후 정책추진과정에서 정책의 일방적 추진과 의사소통 부재에 따른 정책 비용을 최소화시키는데 매우 중요하다.

## 2. 주요 정책 추진 내용

### 가. 입학사정관제

입학사정관제는 이제 우리나라 입학제도의 한 유형으로 자리를 정착되었고, 이에 대한 긍정적인 효과가 제기 되고 있으므로 향후 정권에서도 이에 대한 내실화를 통한 정책을 지속적으로 추진해야 한다. 입학사정관제가 바람직한 대입 전형으로 창의력 있는 우수한 인재를 선발하고, 입학제도로 보다 완벽을 기할 수 있도록 지금 시행중인 입학사정관제도의 취지를 살려서 학생들의 재능과 잠재력 차이를 더 고려하고, 합리적이고 교육적인 개선안을 마련하여 보완해야 한다.

첫째, 대학입학정책에 대한 정부와 대학의 장기적인 계획 수립이 필요하다. 대학입학정책은 학령인구의 감소, 수능시험 체제의 변화, 교육과정의 개편 등 교육 환경의 변화를 고려하여 정립되어야 한다. 마찬가지로 입학사정관 전형에 대한 정부의 장기적인 향후 계획과 운영에 대한 로드맵이 마련되어야 한다. 여기에는 중장기 지원 사업에 대한 구상 및 재정 확보 와 지원 계획도 함께 포함되어야 한다. 이를 바탕으로 대학을 비롯한 고등학교와 교육청도 이와 연계하여 입학사정관 전형에 대한 로드맵을 작성할 수 있을 것이다.

둘째, 대학입학정책에는 대학입시로 인한 사교육 수요를 억제시킬 수 있어야 한다. 이를 위해서는 수능시험 체제와 교육과정 개편에 따른 사교육 변화에 대한 진단이 지속적으로 이루어져야 한다. 어떤 대학입학정책이라도 사교육의 수요를 촉발시키거나 학생들의 부담을 가중시킨다면 바람직한 방향이 될 수 없다. 입학사정관 전형으로 인한 사교육 수요를 방지하기 위해서 입학사정관제의 확대와 접근 방식에 대한 점검이 필요하다. 그동안 입학사정관 전형으로 인한 사교

육 대체제 제공방안으로 학교와 EBS 또는 사이버가정학습을 통한 온라인 서비스 제공방안을 제시되었다. 온라인을 활용한 적성·진로검사를 비롯한 맞춤형 컨설팅 서비스의 제공이 가능하도록 시스템을 구축할 필요가 있다. 또한 사교육 수요를 방지하는 입학사정관 전형 요소와 전형 기준, 전형방법을 개발하는 노력을 전개해야 한다. 입학사정관제 전형에 요소와 기준, 방법의 개발 및 적용 등에 대한 정보제공을 위한 대학의 노력과 사교육 수요를 유발하지 않는 전형 개발이 지속적으로 이루어져야 한다.

셋째, 입학사정관제와 관련한 다양한 정보를 제대로 제공하고, 이에 대한 인프라 구축이 이루어져야 한다. 학생 및 학부모의 정보 욕구를 충족시킬 수 있을 정도로 입학사정관 전형에 대한 충분한 공개 시스템을 대교협에 마련하는 방안도 고려해보아야 한다. 입학사정관제를 시행하는 모든 대학에서 각종 소개서, 추천서의 진위를 서류평가와 면접평가에서 확인할 수 있는 검증을 할 수 있도록 네트워크를 확대하여 강화해야 한다. 대학이 고교 DB구축과 활용을 할 수 있도록 대교협에 효과적인 고교 DB를 구축하여 제공하고, 입학사정관제의 운영과 공공성 확보를 위한 각종 서류에 대한 검증시스템을 강화해야 한다. 결국 입학사정관제 관련 데이터의 엄격한 관리를 위한 체제 구축과 노력이 있어야 한다. 또한 사교육 수요 증대를 유발하지 않는 입학사정관 전형 요소와 전형기준, 전형 방법을 개발하는 노력이 이루어져야 한다.

넷째, 입학사정관제의 지나친 확대보다는 현재 입학사정관과 관련된 기관 및 집단 간 연계체제를 활성화 시켜 입학사정관제의 내실화를 도모해야 한다. 입학사정관제의 성공적인 정착을 위해서는 입학사정관 관련 기관 및 집단의 상호연계 체제 구축을 위한 적극적인 노력이 강구될 필요가 있다. 특히 고교-대학 연계 프로그램 개발 및 운영은 지속적으로 강조되고 있으며, 앞으로도 입학사정관제 내실화에 핵심이 될 것이다. 예를 들어 고교, 교육청, 대학 간 정보교류를 통한 상설협의체 구성 및 운영을 검토해볼 필요가 있다.

다섯째, 입학사정관의 신분 안정화 및 전문성 제고를 위한 노력이 보다 더 강화되어야 한다. 입학사정관제가 성공하기 위해서는 무엇보다도 입학사정관들이 공정하고 합리적인 판단을 할 수 있는 여건을 조성해 주어야 한다. 이를 위해서는 우수한 입학사정관의 양성과 임용, 지속적인 연수를 통한 전문성 향상이 중요하겠지만 이와 더불어 입학사정관의 신분 및 처우의 개선 등이 보장되어야 한

다. 현재 입학사정관제에 대한 정부의 재정지원으로 입학사정관이 늘어났지만, 내면을 보면 오래동안 입학사정관을 근무하기 보다는 일정기간만을 하고 이직을 하는 경우가 상당히 많다. 입학사정관제가 제대로 정착되고 성공하기 위해서는 무엇보다도 입학사정관의 안정화 방안을 마련하기 위해 법적 지위가 보장되어야 한다.

여섯째, 대학별로 입학사정관제에 대한 특성화를 통해서 한국형 입학사정관제의 올바른 모형을 개발할 필요가 있다. 입학사정관 전형에 대한 고등학교 교사, 학생, 학부모의 이해가 어느 정도 정착이 되어가고 있으며, 학교 교육과정 특성화와 내실화를 위한 노력과 교수학습과 평가 등이 개선되고 있다. 하지만 입학사정관제는 대학입시의 하나의 방법이라는 사실을 모두 충분히 감안해야 한다. 정부와 각 대학은 입학사정관 제도 추진에 있어서 이명박 정부처럼 입학사정관 전형을 대폭 확대하는 것은 매우 신중하게 접근해야 한다. 차기 정부는 지나치게 성급하고 전면적인 방식으로 입학사정관제를 확대하는 것은 자제하고, 이명박 정부보다는 점진적이고, 단계적인 방식으로 대학과 고교의 준비 상황을 검토하면서 추진해야 한다. 이제는 명실상부한 한국형 입학사정관제의 올바른 모형을 창출하고 이를 전체적으로 보급하고 공유해야만 입학사정관 전형의 내실화를 기할 수 있다.

입학사정관제도의 기본 핵심은 고등학교에서 학교생활에 충실하면서 자신의 잠재능력을 개발하고자 노력했던 학생을 대학들이 각자 대학 특성에 맞는 인재를 선발하여 교육하는 것이므로, 고등학교 교육과 입학사정관제도 그리고 대학교육이 연계되어야 한다.

## 나. 대학정보공시제

대학 정보 공시 제도는 국민의 ‘알 권리’를 보장하고 대학의 최소한의 사회적 책무를 부과하기 위해서 시행되어 오고 있는 제도이다. 정부는 지난 2008년 대학알리미 서비스를 개시하여 지난 4년 간 시스템 안정화, 공시정보의 활용성 제고, 사용자 편의 증대를 위해 노력해 왔다. 대학 자체평가와 정보공시제 항목을 상당 부분 일치시켰고, 공시에 따른 대학의 부담을 경감시키기 위하여 정보 공시 항목을 축소와 횡수를 줄여 나가는 논의를 진행 중에 있다. 그리고 정부는



고등교육 재정지원 사업 평가에서도 공시 정보 활용성을 확대하여 왔으며, 사용자 편의성 증대를 위하여 외국어 서비스를 대학 알리미 사이트에 개시하였다. 초기 대학 알리미 사이트 오픈 당시의 여러 문제점을 극복해 가면서 안착되어 오고 있다. 그러나 정보 공시제도가 단순한 정보 제공을 넘어 대학 자율화와 사회적 책무성 제고, 그리고 이를 통한 대학 경쟁력 강화라는 근본적인 정책 목표를 달성하기 위해서는 다음과 같은 과제를 적극적으로 고려해 보아야 할 것이다.

첫째, 정보 공시 자료의 신뢰성의 제고를 위한 정보공시체제의 강화이다. 정보 공시제도를 고등교육정책과 연계하여 활용하기 위해서는 정보 공시를 통해 제공되는 자료가 신뢰성을 가져야 한다. 대학 정보공시제도는 대학의 자발적 공시 참여를 기반으로 운영되고 있다. 또, 이들 정보를 관리하고 축적해 나가는 대학 정보공시센터는 소규모 인력으로 운영되고 있다. 또, 시스템 상에서 정보간 크로스 체크를 할 수 있도록 연동되어 있지 않을 뿐만 아니라 자료의 정확성을 객관적으로 검토하는 체계의 작동도 미흡한 상황이다. 따라서 대학이 제공하는 자료의 신뢰성을 정부가 담보하기 어려운 실정이다. 다시 말해, 자료의 정확성을 검증할 수 있는 모니터링 절차가 준비되지 않는 상황에서 제공된 정보에만 의존하여 고등교육 정책을 수립 추진해 나갈 수 없는 것이다. 따라서 대학정보공시센터의 역량을 강화하고, 모니터링 할 수 있는 시스템과 인력의 지원이 지속적으로 투입되어야 정보 공시제도의 신뢰성이 높아질 수 있을 것이다. 이러한 신뢰가 형성될 때 비로소 정부의 재정지원 사업 추진을 위한 도구로서의 활용성이 제고될 수 있을 것이다.

둘째, 고등교육정책과의 연계성 제고를 위한 대학 정보 공시제 내용의 조정이 요구된다. 대학 자체 평가가 상당 부분 정보공시제의 공시 항목과 유사한 면이 있지만, 구체적인 정부의 정책 사업과는 각각 조금씩 차이가 있어 공시제와는 별도로 대학이 자료를 준비하고, 또 사업 발주처에는 이를 별도로 검토 관리해야 하는 이중적인 구조를 안고 있다. 이러한 비효율성 이면에서는 정보 공시제도의 내용이 투입 정보에 치중되어 있는데 반해, 정부는 성과에 기반 한 자원 분배 기준을 적용하고 있기 때문이라고도 볼 수 있다. 따라서 이러한 간극을 좁혀 나가기 위해서는 정보 공시 내용에서도 산출 정보가 포함되어야 할 필요가 있다. 지금까지 대학의 투입과 산출의 관계는 블랙박스로 남아 있어 그 관계를 확인할 수 있는 정량적 자료가 일천하였다. 그러나 대학 정보공시제를 통해 투

입과 산출의 구조를 투명하게 밝히게 된다면 대학운영의 효율·효과성을 제고할 수 있는 객관적 자료를 확보하고, 자료에 기반한 의사결정을 할 수 있게 될 것이다. 그리하여 궁극적으로 대학의 질을 제고하고 고등교육 경쟁력을 강화할 수 있을 것이다.

셋째, 정보 공시 항목의 간소화이다. 대학 정보 공시제도가 대학의 자발적 참여로 이루어지고 있기 때문에 빈번히 발생하는 공시나, 유사 중복되는 항목이 많은 경우는 대학행정 업무의 부담으로 남는다. 또, 국민의 ‘알 권리’ 충족이라는 기초적인 정보 제공의 측면에서도 지나치게 전문적인 자료의 경우에도 일반인의 이해를 구하기 어렵다. 따라서 공시 정보 항목과 정보의 가공, 그리고 서비스 제공에서 사용자의 다양한 욕구를 충족시킬 수 있도록 차별화되어야 한다. 이를 위해서는 먼저 공시 항목 및 지표에 대한 심층적인 연구가 필요하다. 예컨대, 대리 지표(proxy variable)를 선정하는 방법을 연구해 볼 수 있겠다. 즉, 소수의 항목으로도 정확한 실태 파악이 가능한 지표를 무엇인지를 밝히는 것이다. 지금까지 축적되어 온 데이터를 활용하여 분석해 볼 수 있을 것이다. 또, 사용자의 유형에 따라 요구되는 항목이 다르므로 일반인의 관심자료와 정책결정자 및 연구자를 위한 지표를 구분하는 연구 또한 추가되어야 할 것이다.

넷째, 사용자 편의성 증대를 위하여 사용자별 서비스를 구분하는 웹사이트의 개보수이다. 대학 정보 공시를 통해 제공되는 정보의 종류와 양이 방대하다. 이를 보완하기 위하여 현재 웹사이트 상에서는 항목을 선별하거나 특정 기준 값을 주어 필터링한 후, 사용자가 원하는 정보를 찾아 주는 기능이 있다. 또, 늘어난 외국인 유학생을 고려하여 중국어와 영어 서비스를 제공하는 등, 사용자 편의성 증대를 위해 지금까지 노력해 왔다. 그러나 일반 학생 및 학부모를 위한 일반 서비스가 강화되어야 할 필요가 있다. 정부에서 요구하는 자료와 일반인이 궁금해 하는 내용이 다르기 때문에 사용자에게 따라서 접속과 정보 디스플레이, 정보 저장 기능 등에서 모두 달라져야 할 것이다. 화면의 디스플레이 측면에서도 한 눈에 정보를 확인할 수 있도록 시각화 할 필요가 있으며, 사용자가 이전 검색한 자료를 저장하고, 자료 써치 목적에 맞추어 저장할 수 있는 기능의 추가도 고려되어야 할 것이다. 또, one-stop으로 서비스 있도록 여타의 고등교육 정보화 링크될 수 있도록 할 필요가 있다.

다섯째, 대학 내 정보공시제 활용성 증대 방안에 대한 검토가 요구된다. 대학

에 대한 정보를 외부에 공개하는 것만큼이나 중요하게 고려되어야 할 것이 대학 내부에서 정보가 환류되도록 하는 것이다. 정보공시의 자료들은 대학의 자체 전략 수립, 목표, 실행, 성과, 평가 등, 대학 운영 개선을 위해 활용될 수 있으며 객관적 데이터에 기반 한 의사결정 문화를 촉진, 확산하는 데 기여할 수 있다. 그러므로 정부는 적극적으로 대학 알리미 사이트에 정보를 공개하는 데 그치지 않고 대학 정보 공시제도를 활용한 대학 운영 개선에 정보공시제의 초점을 두어야 할 것이다.

## 다. 대학구조개혁

차기 정부에서 대학구조개혁 부문에서 중점적으로 추진해야 할 주요정책 과제는 다음과 같이 요약될 수 있다.

먼저, 무엇보다도 미래 정책환경의 변화 전망에 바탕한 대학 구조개혁의 중·장기적 플랜과 종합적 비전을 마련하여 제시할 필요가 있다. 5년(단기; 차기정부 임기 종료시까지), 10년(중기), 20년후(장기)를 상정하여 단순한 대학 입학자원(인구) 변화 뿐만 아니라, 미래 산업 및 직종구조 변화, ICT 기술발달, 국제화 등 다양한 요소를 고려하여 전체 및 지역별/산업별 고등교육 수요를 추정하고, 이에 근거하여 국·사립의 역할, 미래 고등교육 기관의 유형(일반대학, 대학원, 전문대학, 기능대학, 사이버대학, 영리대학 등)을 결정하고, 이에 따라 유형별 대학 구조개혁 추진전략을 마련할 필요가 있다고 생각된다.

둘째, 상시적이고 일관성 있는 구조개혁 정책 추진체제 마련이 필요하다. 장기적이고, 체계적 정책 효과 분석에 바탕한 일관성 있는 정책추진에 구조개혁 정책의 성패를 좌우하는 핵심적 요인이다. 특히 정치적 영향에 노출될 가능성이 큰 사립대학 구조개혁 추진에 대해서는 ‘(가칭) 사립대학 구조개선 촉진 및 지원에 관한 법률’을 제정하여 정책추진의 일관성과 효율성을 제고할 필요가 있다. 예컨대, 김선동 한나라당 국회의원이 대표 발의했던 “사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안”에 담긴 사립대학 구조개선위원회의 설치 및 기능, 경영부실대학의 지정, 통폐합의 지원, 해산 및 잔여재산의 귀속에 대한 특례, 자산인수, 합병 법인 및 통합대학에 대한 지원, 사립대학 구조개선기금의 조성 등 내용들은 사립대학 구조조정을 위해 필수적이고 조속히 법률로 제정되어야 할 것이다. 구조조정 관련 입법은 의원입법 방식보다는 책임있는 정부 입법방식이 보다

바람직할 것이라고 본다.

셋째, 이명박 정부에서 학부를 중심으로 추진된 대학 구조개혁 정책은 앞으로도 지속적으로 추진하되, 차기정부에서는 학부뿐만 아니라 대학원에 대해서도 구조개혁 노력이 필요하다는 점을 간과해서는 안 된다. 지나치게 남של된 박사과정 및 학사운영의 부실, 첨단분야 등 필요인력 공급의 양적·질적 미스매치 등을 감안할 때 대학원 교육의 경쟁력 확보를 위한 대학원 학과의 통폐합 및 석박사 학위과정 규모의 적정화를 위한 정부의 역할이 필요하다고 본다.

넷째, 구조개혁 정책의 효과에 대한 상시적 모니터링 시스템 구축이 필요하다. 국·사립 구조개혁 정책의 효과를 상시적으로 모니터링하고 대학의 역량 및 유형별로 보다 효과적인 정책 추진방식을 도출하여 정책을 조율(fine-tuning)해 나갈 필요가 있다. 특히, 국립대학 법인화 정책의 경우 서울대 법인화의 효과를 향후 수년간에 걸쳐 충분히 분석한 후 나머지 국립대학의 법인화 여부를 결정하는 신중한 접근방식이 필요하다. 이 경우 국립대학 재정 운용의 자율성 증대와 당면한 기성회계 제도 개선과 관련한 문제점을 해소하기 위해 당초 추진했던 국립대학 재정회계법 제정은 차기 정부에서도 적극적으로 추진해야 할 것이다. 이 과정에서 현재 국립대학의 입장에서 제기되고 있는 다양한 우려들을 입법과정에서 충분히 반영하는 슬기를 발휘하는 것이 필요하다고 할 것이다<sup>36)</sup>. 아울러, 국립대학 성과급적 연봉제, 대학운영 성과목표제 등 새롭게 도입된 정책의 효과를 지속적으로 모니터링하여 필요한 경우 대학의 유형별로 적용방식과 범위를 보다 유연하게 하는 방안도 검토할 필요가 있다고 할 것이다.

## 라. 등록금 부담 경감 방안

### 1) 정책 추진의 기본 방향

대학생 등록금 부담 경감정책은 크게 두 가지 방향에서 진행될 수 있다. 하나는 ‘등록금 자율화정책 유지와 장학금 지원정책 확대’이며, 다른 하나는 ‘저등록

---

36) 국립대학들은 국립대학 재정회계법 제정과 관련, 국고지원의 불안정성과 지원규모 축소, 출연목적에 따른 정부출연금 편성으로 국립대학 재정회계 운영의 자율성 및 효율성 미흡, 기성회 직원의 고용불안, 교육회계의 세입에 국유재산 사용료 불포함, 재정위원회의 기능과 구성문제 등을 문제점으로 제기하고 있다(국가교육과학기술자문회의, 2012).

금 규제정책'이다. 전자는 국가장학금 지원을 확대함으로써 학생 부담 실질 등록금(net tuition fee)을 낮추는 방안을 적용하는 것이며, 후자는 대학들의 고지하는 등록금(sticker tuition fee)을 낮추는 것이다. 현행 정책 가운데 국가장학금과 학자금대출의 확대정책은 전자와 관련있는 등록금 부담 경감방안이며, 국가장학금 유형Ⅱ와 대학의 등록금 인하 노력을 연계하여 운영하거나 「고등교육법」의 개정으로 등록금 인상률 상한제를 도입 운영하는 것은 후자와 관련있는 등록금 부담 경감방안이다.

일률적인 저등록금 규제정책은 등록금 부담 경감정책으로서 공평성, 수월성, 효율성 등의 차원에서 효과적이지 않다고 평가할 수 있다. 먼저 공평성의 측면에서 볼 때 저등록금 규제정책은 대학생의 교육비 부담 능력에 관계없이 국민이 내는 세금으로 모든 대학생의 등록금을 일률적으로 지원하는 것이다. 이는 대학 입학 기회를 갖지 못한 가난한 국민의 세금으로 중산층 이상의 자녀를 지원하는 역진적인 결과를 초래한다. 다음으로 수월성의 측면에서 볼 때, 정부의 고등교육 기관에 대한 획기적 수준의 재정 지원 확대정책을 병행하지 않는 한 등록금 인상을 억제에 초점을 둔 저등록금 정책은 대학재정의 압박을 가져오고, 교육 여건 나아가 교육의 질적 수준 전반을 악화시키는 결과를 초래한다. 끝으로 효율성의 측면에서 볼 때 저등록금 정책을 유지하기 위해서 모든 학생에게 일정 수준의 예산을 배분하는 것은, 제한된 예산으로 등록금 부담 경감 정책이 추구하는 목표(경제적 수준에 관계없이 학업 능력에 따른 교육기회 보장)를 실현하는데 효율적인 정책 수단으로 보기 어렵다.

따라서 등록금 부담 경감정책은, 첫째, 등록금 자율화 정책 기조를 유지하되 단위대학의 등록금 책정과정이 더욱 합리성과 투명성을 갖추도록 제도적 장치를 강화하고, 둘째, 성과와 연계한 포물러 방식의 기관단위 지원을 확대함으로써 대학교육의 수월성을 제고함과 동시에 단위기관의 특성별로 재정 운용의 효율성을 개선하며, 셋째, 소득계층별로 차등적인 학자금 지원정책을 운영함으로써 고등교육 기회 확대 등의 공평성 가치를 실현할 필요가 있다.

## 2) 정책의 개선 방안

첫째, 소득수준별 국가장학금 지원 제도를 체계화할 필요가 있다. 소득기준 지

원 국가장학금은 가구소득 실질소득 수준에 따른 비례적 지원제도로 운영해야 한다. 가구소득 분위에 따라 장학금 수혜 여부가 결정되기보다 일정 소득 분위 이하에 대해서 소득수준에 따라서 비례적으로 지원받을 수 있는 제도로 운영할 필요가 있다.

둘째, 국가장학금의 목적은 무엇보다 저소득층 공평성(equity)과 감당가능성(affordability)을 달성하기 위해서 지원대상의 특성을 정확히 파악하고 타겟 중심의 지원정책을 시행할 필요가 있다. 무엇보다 저소득층 장학금의 지원기준은 소득에 초점을 두고 성적기준은 대폭 완화할 필요가 있다. 정부의 학자금 지원에서 성적기준은 장학금에 대한 접근 기회에 대한 제한기준이 아니라 장학금 수혜 후 학업을 지속하고 정진하도록 독려하는 의미를 갖는다. 따라서 저소득층 장학금의 최초 신청단계에서 성적기준은  $C^0$ (70점) 이상으로 낮추되, 계속지원조건으로서 직전 2개 학기 평균  $B^0$ (80점) 이상을 요구하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

셋째, 대학생의 경제력 향상뿐만 중·고등학교 시기부터 학생 및 학부모가 대학교육비에 대한 정확한 정보를 가지고 체계적으로 준비할 수 있도록 정보력 향상 정책을 대폭 개선할 필요가 있다. 일률적인 등록금 인상규제보다는 대학별로 순 등록금을 포함한 총 교육비 정보를 적시에 제공할 수 있도록 지원하는 정책을 운영할 필요가 있다. 현재 한국장학재단 홈페이지를 통해서 제공하고 있는 ‘맞춤설계 시뮬레이션’, 즉 자신의 여건에 따라서 장학금과 학자금 지원 규모를 예측할 수 있는 온라인 시스템을 보다 실효성있게 운영할 필요가 있다. 학부모와 학생이 예상할 수 있는 대학교육 재정소요의 규모를 제시하고, 그에 합당한 장학재단 맞춤설계가 연동될 필요가 있다. 단기적으로는 각 대학의 입학안내 홈페이지와 링크하여 인지도를 높이고, 중기적으로는 대학별로 보다 정교한 순 등록금 또는 생활비를 포함 총 교육비 예측 프로그램을 제공하도록 지원할 필요가 있다.

넷째, (가칭)「장학금 119」의 제정이 필요하다. 이는 대학교육의 총비용과 학생의 실질부담능력을 평가할 수 있도록 국가 차원에서 고안한 표준화된 양식으로 대학 입학 이후 국가장학금을 비롯한 외부장학금을 받기 위해 제출해야 하는 일종의 한국형 FAFSA(Free Application for Federal Student Aid)이다. 이를 통해서 학생 및 학부모의 대학교육비 예측력을 높일 수 있고, 대학의 입장에서는 국

가장학금 지급 기준을 마련할 수 있으며, 정부 입장에서는 학생과 대학의 재정 현황을 파악할 수 있을 것이다.

다섯째, 근로장학금을 대폭 확대할 필요가 있다. 저소득층 학생의 경우 대학내 근로장학금(college work study) 프로그램의 적절한 활용이 학업 지속 및 졸업에 매우 효과적인 것으로 나타난다(Hossler, D., et. al., 2008). 따라서 상대적으로 학교생활에 소극적인 저소득층 학생에게 학교 교수, 직원 등과 접할 기회를 높여줌으로써 적극적인 학업 및 진로 준비 태도를 고양시킬 필요가 있다. 특히 상대적으로 학생의 Off-campus 시간제 근로기회가 제한되어 있는 지방대학의 가계소득 3분위 이하 학생에 대해서 생활비 지원 차원의 근로장학금 대폭 확대할 필요가 있다. 대학교 내부 또는 외부 기관에서의 근로활동과 학업을 병행하도록 지원함으로써 전공 관련 사전 직업 경험을 쌓을 수 있도록 지원할 것이다.

여섯째, 대학 등록금 문제가 생활비를 포함한 총 대학교육비 문제를 상징적으로 표출한 것이라는 관점에서 볼 때, 장학금의 지원을 통한 해결 방안은 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 정부 학자금 대출에 대한 인지도 및 이해도를 높임으로써 제도의 효과적인 활용을 지원할 필요가 있다. 든든학자금을 비롯한 정부 학자금 대출에 대한 긍정적 이미지 프레임을 제시하고 인지도와 이해도를 높이며, 학생뿐만 아니라 학부모를 1차적 수요자로 하는 상품의 다양화를 추구할 필요가 있다. 한국장학재단에서 학자금 직접대출을 시행하면서 대출 금리는 매 학기 낮아지고 있다. 2012학년도 1학기 기준 정부 학자금 대출의 금리는 3.9%로서, 2010학년도 1학기 5.7%, 2011학년도 1학기 4.9%와 비교할 때 상당히 개선되었다. 따라서 든든학자금에 대해서 기존의 부정적 프레임 내에서 부분적 제도 개선을 홍보하는 것보다는 대학생들 가난한 독립 성인이자 능동적인 학자금 대출의 주체자로 개념화하고 긍정적 이미지로 대출제도를 선택할 수 있도록 프로모션 캠페인을 전개할 필요가 있다.

일곱째, 든든학자금 도입 목적의 하나는 재학 중 대출이자 상환 부담이나 생활비 마련을 위한 아르바이트로 인하여 학업에 매진하지 못해 학업성적이 떨어지고 그 결과 취업 경쟁에서 어려움을 겪는 문제점을 해결하는 데 있다. 따라서 생활비 대출 상한액을 현실화하여 인상할 필요가 있다. 먼저 생활비 대출 상한액 현실화함으로써, 현행 수준(학기당 100만원)보다 상향조정(학기당 200만원)하여 본인이 원할 경우, 아르바이트를 하지 않고도 학업에 전념할 수 있도록 지원

할 필요가 있다. 또한 생활비 대출 상한액의 학년별 차등화 방안을 도입함으로써, 복수전공이 본격화되는 3학년 이상 고학년에 대하여 우선적으로 생활비 대출 상한액을 인상할 필요가 있다. 끝으로 생활비 대출 지급방법의 다양화 방안을 도입함으로써, 생활비 대출제도가 ‘생활비’의 목적으로 활용되도록 지급방법을 일시불과 매월지급 간에 이용자가 선택하도록 개선할 필요가 있다.

## 마. 재정지원방식

먼저, 재정지원방식 측면에서 수식형 총액배분제도의 정착, 개인단위 지원방식의 지속적 확대가 중요하다. 수식형 총액배분제도인 교육역량강화 지원사업의 경우, 배분지표 구성, 대학유형 구분, 지원대상 대학수 등에 관해서는 논란이 있으나, 성과주의 배분방식으로 그 타당성이 높고 총액배분방식의 효과성도 높은 것으로 평가되고 있으므로 대학교육의 성과를 평가할 수 있는 최소지표를 중심으로 운영할 필요가 있다. 기본적으로 수식형 재정지원방식은 대학운영에 필요한 기본경비를 국가에서 보장하려는 성격이 강하므로 국립대에 대해서는 관련법을 제정하여 수식형 배분방식을 확대·적용하여 국가가 부담해야 할 최소필수경비를 보장하는 것이 시급하다.

둘째, 고등교육 재정배분의 대상은 대학뿐만 아니라 학문단위, 사업단위, 학생단위 등으로 다양한데, 재정운용의 효율성과 효과성을 증대시키기 위해서는 교수와 학생에 대한 개인단위지원을 더욱 확대할 필요가 있다. 고등교육기관의 학생에 대한 재정지원제도가 비교적 안정적으로 시행되고 있는 선진국의 경우에도 학생에 대한 직접지원의 규모는 기관에 대한 지원금의 5분의 1수준을 유지하고 있다(남수경, 2008). 연구지원을 위해서는 개인과 팀으로 구성된 연구 프로젝트 지원을 확대하되, 연구활동 및 연구비집행의 자율성을 더욱 확대할 필요가 있다(나민주, 2009). 현재 대부분의 연구사업은 연구의 전 과정에 대한 엄격한 규제를 통해서 책무성을 확보하고 있으나, 연구의 본질인 창의적이고 자율적인 활동이 가능하도록 하기 위해서는 과정에 대한 규제보다는 성과에 대한 평가에 초점을 맞출 필요가 있다(이영, 2008; 장수명 외, 2004).

셋째, 포물러 펀딩시 대학재정지원사업에 참여하기 위한 대학간 경쟁은 불가피한 측면이 있으나, 대학간 무한경쟁을 조장하기보다는 ‘의미있는’ 경쟁이 되도록



록 지원할 필요가 있다. 현행 대학교육역량강화 지원사업은 지표별로 상대점수를 산정하여 순위를 매기고 있고, 이에 따라 각 대학은 어느 정도 지표를 향상시켜야 할지 판단하는 데 어려움을 겪고 있다(이정미 외, 2010). 대학의 다양화와 특성화를 촉진하기 위해서는 모든 지표에서 상대평가를 적용하는 것보다는 일부 지표는 바람직한 수준을 미리 정하여 대학들이 중장기 계획을 세워 도달할 수 있도록 절대평가를 적용하는 것이 바람직하다.

넷째, 포플러 펀딩은 대학이 정부의 재정지원금 지원여부와 지원규모를 미리 예측하도록 하고 재원활용에서 자율성을 보장함으로써 대학들이 환경과 여건에 적합한 발전전략을 수립, 시행하도록 지원한다는 장점이 있으나, 이를 위해서는 사업목표와 관련된 소수 핵심지표를 일관성있게 사용하는 것이 중요하다(김병주 외, 2010). 대학 교육역량강화 지원사업의 경우, 초기부터 사용된 취업률, 재학생 충원율, 전임교원 확보율, 장학금 지급률, 학생1인당 교육비 등 5가지 지표는 일관성 있게 적용되고 있으나, 매년 새로 국제화, 학사관리 및 교육과정, 등록금, 대입전형 지표들이 추가되어 왔고, 금년에는 총장직선제, 기성회회계 건전성과 같은 정책유도지표들도 포함되고 있다. 대학의 교육역량과 관련이 없는 지표는 삭제하고, 정책유도지표들은 다른 정책을 통해서 직접 규제하는 것이 바람직하다. 또 매년 줄세우기를 통해 지원대상 대학을 모두 새로 선정하는 것보다는 교육역량이 우수한 대학은 2~4년 단위로 지원기간을 연장할 필요가 있다. 대학의 교육력을 향상시키기 위한 정부재정지원사업들은 대학평가 결과와 유의미한 관계가 있으므로(신정철 · 김훈호 · 박혜영 · 심현기, 2009) 대학평가인증제와 대학재정지원사업을 연계하면 중장기적인 지원이 가능할 것이다.

다섯째, 고등교육 재정지원방식 전반에서도 안정성 및 예측가능성을 제고할 필요가 있다. 대학이 국가사회적 환경의 변화에 대응하여 적극적인 대응전략과 목표를 설정하고 투자계획을 마련하기 위해서는 충분한 재정지원이 필요한 것은 물론이지만 정부로부터 지원받을 수 있는 재정규모가 어느 정도인지를 중장기적으로 예측할 수 있어야 한다(나민주, 2009; 이정미 외, 2009). 그동안 고등교육재정 정책이 명확한 근거법령이 없이 이루어지면서 일시적인 여론과 단기적인 정책목표에 의해서 재정배분방식이 급격하게 변화되는 경우가 많았다.

마지막으로, 정책과정적 측면에서 보면, 고등교육재정 정책에 관해서는 이해관계가 복잡하게 얽혀있어서 많은 논란이 있으므로 이에 관한 합의와 공감대를 형

성하는 것이 중요하다. 이를 바탕으로 재정지원의 목적, 범위, 방법 등에 관한 기본적인 사항을 법률로 규정하고, 고등교육에 대한 중장기 투자계획을 발표함으로써 각 대학들이 재정지원의 규모와 대상을 예측할 수 있게 하며, 예산 집행의 결과에 대한 책임도 명백히 하여 고등교육재정의 안정성, 자율성, 효율성을 도모해야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 재정지원의 범위와 대상, 기본적인 지원준거와 절차 등을 내용으로 하는 법률을 제정할 필요가 있다.

### 3. 고등교육재정 확보와 재정투자 방안

#### 가. 고등교육재정 확보 방안

##### 1) 고등교육예산 확충

고등교육의 질적 수준과 경쟁력을 제고하기 위해서는 무엇보다도 교육과학기술부의 고등교육예산을 확충하는 것이 중요하다. 현재 고등교육예산은 전체 교육예산중 12.5%로 비중과 규모가 너무 낮다. 고등교육 학생수는 전체 학생대비 20%를 초과하고 있으나, 그동안 보통교육에 우선투자하면서 고등교육학생에 대한 배려가 너무 적었다. 국제적으로도 우리와 사립대학 비중이 비슷한 일본의 24%에 미치지 못할 뿐만 아니라, 우리나라의 대학교육비 공공부담비율은 23%로서 OECD 국가 평균(76%)의 1/3도 안 된다(OECD, 2010). 이렇게 낮은 공공부담비율은 높은 등록금, 민간의존위주의 왜곡된 고등교육재정구조를 유발하고 고등교육제도 및 대학운영의 불평등, 비효율을 초래하는 주원인이었다. 전체대학의 87%(학생수 기준 75%)를 차지하는 한국 사립대학의 재원 중 등록금이 차지하는 비중은 70%에 달하고, 국·공립대학에서조차 그 비중은 40%를 넘어선다. 반면 국고지원금은 국립대 53%, 사립대 9%에 머무르고 있다. 학생당 교육비를 기준으로 할 때 한국의 중등교육비는 OECD 평균의 약 92%에 이르는 반면, 고등교육비는 OECD 평균의 63%에 불과하다. 1인당 GDP 대비 학생당 고등교육비 비율 역시 37%로 OECD 평균인 43%에 미달한다(OECD, 2010). 고등교육에서 학생당 교육비나 GDP 대비 정부투자비율을 적어도 OECD 평균 수준까지 확대해

야 한다.

고등교육에 대한 정부 재정투자를 확대하기 위해서는 일각에서 제기되고 있는 것처럼(송기창, 2011; 김병주, 2012) 국회에 보고하는 투자계획으로 그칠 것이 아니라 고등교육재정교부금법, 국립대학재정지원법 등으로 법제화하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 현행 고등교육 재정보조방식은 매우 불안정하다. 초·중·등 교육재정과 달리 고등교육 재정의 확보는 법적 근거와 확보규모나 방식 등이 명확하지 않기 때문이다. 초·중·등 교육재정은 지방교육재정교부금법과 교육세법 등을 통하여 매년 내국세 총액의 일정률을 안정적으로 확보하고 있다. 반면, 고등교육 재정의 경우 사업별로 국고에 의해 확보하는 방식으로 대학에 대한 국가의 책임은 다소 임의적이며 재량사항에 속한다. 재정보조의 안정성을 고려할 때 가장 효과적인 방안은 「고등교육재정교부금법」을 제정하는 것이지만, 재정운용의 경직성 증대와 전체적으로 조세부담율을 획기적으로 높이기 어려운 상황에서 의료와 복지 등 타 국가적 우선순위 사업에 대한 재원 부족 등이 이에 대한 반대논리로 제기되고 있다. 만일 이러한 문제점 때문에 고등교육재정교부금법 제정이 현실적으로 어렵다고 한다면, 사립대학에 대한 등록금 인하 규제가 지속되는 현실에서 국공립과 사실상 동일한 역할을 수행하고 있는 사립대학에 대한 지원방안에 대해 다른 측면에서의 접근(예컨대 국공사립대학에 공통적으로 지원되는 교육역량강화사업의 비중 확대)을 통한 재정의 안정적 확보방안에 대한 구체적 플랜이 제시될 필요가 있다.

## 2) 재원의 다양화

먼저, 학생등록금과 국고지원금 이외에 고등교육의 가장 중요한 수요자이자 수혜자인 기업의 역할을 강화한다. 고등교육부문에서 기업의 역할을 점차 확대 강화되고 있다. 특정학과의 맞춤형 교육과정을 통해서 기업이 원하는 인재를 양성할 뿐만 아니라, 대학운영 전반에서 취업중심의 기업만족교육이 강화되고 있다. 대학평가에서도 산업체관점에 기반한 별도 평가까지 이루어지고 있다. 기업이 원하는 교육을 위해서는 그에 상응하는 재정보조가 필요하고 적정수준까지 기업의 재정부담을 제고해야 한다. 고등교육의 경쟁력 강화, 질적 개선, 실용성 확대 등의 발전에 의해서 가장 1차적으로 수혜를 보는 대상이 바로 기업이기 때

문이다. 고등교육정책 차원에서도 고등교육의 재원확충주체로서 기업이 적극적인 역할을 할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 그동안 ‘인재활용세’와 같은 형태로 고등교육에 대한 기업의 비용분담 방안이 제안되기도 하였다. 등록금 부담 경감사업에 기업의 적극적 참여를 독려하는 방식으로 기업의 고등교육 재정지원을 유도하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다. 기업에서도 직원 자녀에 대한 대학등록금 지원을 대학을 통해 지원함으로써 고등교육투자로 전환할 수 있다. 고등학교까지 의무교육이 확대될 경우 기업의 자녀학비 지원부담이 감소되므로 대학에 지정장학금으로 기탁하는 방안도 고려해볼 만하다.

둘째, 교육과학기술부 이외 타 정부부처의 고등교육에 대한 재정지원을 확대한다. 고등교육의 성과를 활용하는 정부부처에서 보다 적극적으로 고등교육에 대한 재정 지원을 확대하도록 한다. 그동안 정부부처에 따라서 필요한 우수인력의 유입 및 양성을 위해서 고등교육단계의 기관을 설립 지원하거나 연구 및 산학협력 사업을 지원하는 방식으로 고등교육에 대한 재정을 일부 지원해 왔다. 고등교육의 성과는 사회적 부가가치로 연결된다는 점을 고려할 때, 지식경제부(연구나 산학협력 성과)나 고용노동부(전문대학의 전문인 양성)는 물론 타부처에서도 고등교육에 대한 재정지원의 비중을 확대할 필요가 있다. 특히 전문대학에 대한 재정지원은 4년제 대학교와 비교할 때 더욱더 제한적 수준이다. 따라서 대학인증과 같이 교육기관으로서 최소한의 질관리 업무만 교과부가 담당하되, 전문대학의 역할과 기능에 따라서 재정지원 주무부처를 고용노동부와 같은 타부처로 이관하는 방안도 검토할 수 있다. 국가에 따라서는 영국(기업혁신기술부: Department for Business, Innovation, and Skills)이나 덴마크(과학기술혁신부: Ministry of Science, Technology and Innovation)와 같이 고등교육 관련 업무의 상당부분을 고등교육의 성과를 활용하는 부처에서 담당하고 지원하는 현상이 확대되고 있다.

### 3) 간접적 지원방식의 확대

먼저, 정부나 기업의 직접적인 재정지원 확대 이외에 각 대학이 재원을 확충하고 재정운영을 효율화할 수 있도록 지원하는 간접적 지원제도를 개선할 필요도 있다. 고등교육 재원 다양화 방안으로는 기부금 유치, 산학협력 활성화, 수익

용 기본재산 활용도 제고, 수익사업 확대, 학교기업 활성화 등 다양한 방안이 제시되고 있는데(하봉운 외, 2008), 정부차원에서 이를 지원, 활성화하기 위해서는 관련규제 완화, 조세제도 개선, 세제지원 확대 등이 핵심안건으로 다루어져야 할 것이다. 특히 대학에 대한 기부금 세액공제제도를 도입할 필요가 있다. 정치인에 대한 기부금 세액공제와 마찬가지로 대학에 대한 기부금을 10만원 한도내에서 세액공제해 주는 제도를 신설한다. 조세특례제한법(소액기부 세액공제)을 개정하여 정치자금과 같이 10만원까지 한시적(향후 대학재정이 안정될 때까지 약 5년 내외)으로 세액공제를 신설하는 방안이다.<sup>37)</sup>

둘째, 국립대의 경우 재정 확충 및 운용을 전담할 수 있는 전문조직을 운영할 수 있도록 자율성을 확대할 필요가 있다(이정미 외, 2009). 또 국립대학재정회계법을 제정하여 회계를 일원화한다. 국립대학의 국고회계와 기성회회계의 이원적 구조를 개선하되, 국고지원의 불안정성과 지원 규모 축소, 출연목적에 따른 정부출연금 편성으로 국립대학 재정회계 운영의 자율성 및 효율성 미흡, 기성회직원의 고용불안, 교육회계의 세입에 국유재산 사용료 불포함, 재정위원회의 기능과 구성 문제 등과 같은 국립대의 우려를 반영하여 국립대학재정회계법을 보완, 입법화를 추진한다.

셋째, 사립대의 경우에도 수익용 기본재산의 수익구조 개선, 교육용 토지에 대한 재산세 부과기준 조정 등을 통해 사립대 재정구조 개선을 위한 세제개혁을 추진한다. 예컨대 수익용 기본재산의 수익금이 현행 법규에 미달하는 대학에 한해 수익용 기본재산의 수익구조 개선계획을 실행하는 기간동안 학교운영경비로의 충당을 유예하는 방안을 검토한다. 단, 수익용 기본재산의 수익금 80%를 학교운영비로 써야 하는 현행법규 위법사항에 대한 제재 규정을 강화한다. 수익용 기본재산을 수익용 기본재산의 채취득을 위해 처분한 경우의 소득은 법인세법상 비과세처리하고 고유목적사업준비금의 손금산입으로 인정한다. 수익용 기본재산을 수익이 높은 다른 수익용 기본재산으로 교체할 때 발생하는 토지 등의 양도차액에 대하여 법인세과세를 3년간 유예한다. 또한 교육용 토지에 대한 재산세 부과기준을 조정하여 3년 이내 취득목적대로 사용할 경우 재산세의 면제를 통하여 수업료 인상요인을 제거할 필요가 있다. 교육용으로 취득한 토지임에도 목적

37) 기부금 세액공제제도가 신설될 경우 약 1조원 이상의 추가재정 확보가 가능할 것으로 추정된다 (김병주, 2012). 347개(4년제 199개(교대 및 산업대 포함)+전문대 148개)\*35억(상한선) = 1조 2,215억원 상한

대로 사용하기 위하여 도시계획시설변경결정(학교용지, 용도변경)이 나기까지 장기간(2-3년)이 소요되어 완료시까지 재산세가 부과되고 있다. 재산세 부과는 취득세를 면제한 지방세법의 근본취지에 부합하지 않고, 국·공립학교에 적용하지 않는 세금을 학교법인에 부과하는 것은 형평성차원에서도 문제가 발생하며, 학교법인에서 학교로 진출할 재원을 세금으로 납부함으로써 수업료 인상요인으로 작용하고 있기 때문이다.

## 나. 고등교육 재정투자 방안

### 1) 재정투자의 기본방향

먼저, 고등교육의 질적 수준과 경쟁력을 높이기 위해서는 확충된 고등교육 재정투자의 기본방향을 정립하는 것이 중요하다. 정부는 고등교육에 대한 재정투자의 가치·방식·대상 측면에서 정책적 균형점을 모색할 필요가 있다. 가치준거 측면에서 보면, 지금까지 우리나라의 고등교육 재정투자(배분)정책은 효율성, 수월성, 반응성, 형평성을 중시해왔으므로 앞으로는 안정성, 자율성, 다양성, 책무성에 관심을 기울일 필요가 있다. 투자방식의 측면에서 수식형과 시장형, 기본배분과 성과주의의 조화를 도모하고, 배분대상의 측면에서는 기관단위·사업단위·개인단위, 교육과 연구, 학문분야별, 대학유형별, 지역별 배분에서 균형점을 찾아야 할 것이다(나민주, 2009).

둘째, 고등교육재정의 투자방식 측면에서는 수식형 총액배분제도의 정착, 개인단위 지원방식의 지속적 확대가 중요한 과제이다. 이번 정부 들어서 수식형 총액배분제도인 교육역량강화사업을 지속적으로 시행하고 있는데 성과주의 배분방식으로서 그 타당성이 높고 총액배분방식의 효과성도 높은 것으로 평가되고 있다. 따라서 기관단위 지원에서는 수식형 배분방식을 확대·적용하여 국가가 부담해야 할 최소필수경비를 보장할 필요가 있다(나민주 외, 2009). 고등교육 재정배분의 대상은 대학뿐만 아니라 학문단위, 사업단위, 학생단위 등으로 다양하다. 재정지원 대상단위를 어떻게 할 것인지는 앞으로도 계속 논의와 연구가 수행되어야 할 것이나, 재정운용의 효율성과 효과성을 증대시키기 위해서는 교수와 학생에 대한 개인단위지원을 더욱 확대할 필요가 있다.

셋째, 투자된 재원의 운영측면에서는 대학에 대한 재정지원금은 충분히 예측 가능하여 대학이 예산편성시 반영함으로써 대학에 대한 재정지원의 효과성을 극대화할 수 있어야 할 것이다. 또 재정운영에 대한 대학의 자율성을 보장하여야 한다. 원칙적으로 대학재정지원은 대학 스스로 자율적인 편성과 집행이 가능하도록 해야 한다. 재정지원을 전제로 사립대학에 대한 재정적 통제를 하는 것은 바람직하지 못하다. 대학의 책무성을 제고해야 한다. 대학이 지원된 예산을 책임감 있고 올바르게 집행할 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 대학운영의 질적 내실화를 통한 대학 수준 향상을 추구하고 대학교육의 개선을 위한 자구노력과 특성화를 유도할 필요가 있다(김병주, 2012).

## 2) 대학의 교육역량에 대한 지원 확대

먼저, 교육역량강화를 위해 고안된 다양한 프로그램에 대한 지원사업을 확대하고, 학부는 물론 대학원까지 포함하여 대학의 교육역량을 강화하기 위한 지원을 지속적으로 확대한다. 현행 교육역량강화사업의 포물리지표를 개선하여 대학이 자율적으로 교육역량을 강화할 수 있도록 하고, 2단계 학부교육 선도대학 지원사업을 추진한다. 국가차원의 ‘대학교육개발센터’ 지원사업을 통해 대학의 교수학습센터를 대학교육개발센터로 확대하고, 대학특성별로 학부교육강화가 이루어질 수 있도록 지원한다. 대학교육개발센터는 대학의 교수-학습 연수와 개선 지원, 학부의 교육사업과 제도 개선 수행, 대학별 자체평가를 통한 발전추진 등을 담당할 수 있다. 미국, 영국, 호주 등 각국에서도 대학의 교육기능과 관련된 예산을 대폭 증대시키면서 교육학습의 질적 수준을 높이기 위한 재정지원사업을 확대 및 다양화하고 있다(김병주 외, 2010). 대학의 교육력 제고를 위해서 분야별 혹은 계열별로 전문성과 역량을 갖춘 중심센터, 즉 영국의 Learning and Teaching Support Network, Centres of Excellence in Teaching and Learning, 미국의 Carnegie Academy와 같은 기관을 육성하고, 학문분야별로 교육내용, 교육과정개혁 우수모델, 전공분야별 학업성취기준 및 평가도구 개발, 우수강의 시상, 대학-지역사회 교육 및 지식생산 연계시스템 개혁모델 등을 지원·확산하기 위한 재정지원 등을 고려할 필요가 있다.

둘째, 산학협력 강화를 위해 지역대학과 지역산업이 동반성장할 수 있도록 취

업연계형 교육 프로그램 확대, 실용위주 전공 특성화, 현장실습 및 인턴십 활성화, 창업교육 및 지원 프로그램 강화, 산업현장친화형 교원인사제도 도입, 대학 보유 장비의 중소기업 활용지원, 산업단지 캠퍼스 구축 등을 추진하고, 이를 지원하기 위한 재정투자를 지속적으로 확대한다(류장수 외, 2011). 산학협력 촉진 을 위해 학사제도를 개선하여 산학협력 학·석사 통합과정(5년제) 도입, 대학과 기업 공동으로 산학협력 석·박사과정 운영제도 등 확대, 대학교육의 사회적 적합성 제고를 위한 대학생 창업교육 및 지원, 맞춤형 인력양성 등을 위한 재정지 원을 확대할 필요가 있다.

셋째, 평생교육 활성화를 위한 투자를 확대한다. 고등교육의 성격이 소수 엘리트 중심교육에서 보편화된 교육으로 변화되면서 한편으로는 대학의 기능도 기존 학문연구중심대학의 보편적 모델에서 직업인력양성, 지역사회봉사, 평생교육 등으로 점차 다양화되고 있다. 특히 평생학습시대에 대학의 평생교육기능이 대폭 확대될 것으로 예상된다. 대학을 통한 평생학습에 대한 투자확대와 제도개선을 통해 개인의 삶의 질이 향상되고 고용가능성 및 직업안정성이 증진되며 사회통합을 이룰 수 있다. 이를 위해서는 대학평생학습, 고용, 복지의 유기적 통합, 지자체-산-학 네트워크와 파트너십의 활성화 등이 필요하다.

넷째, 재정적 측면에서 성인학습자의 학비부담 경감을 위한 대책도 중요하다 (변종임 외, 2010). 노년층, 직장인, 주부 등을 위한 교육기회를 확대하여 초고령화 사회를 대비하여 지속적인 자기계발기회를 지원한다. 단기적으로는 평생교육원, 박물관대학 등 대학에서 평생교육을 담당하고 있는 기관과 프로그램을 대폭 확대·다양화·특성화하고, 야간 및 주말 활용 수업, 전문자격증 취득과정 개설, 대학의 정규 교육과정과 상호연계 프로그램 운영, 이를 위한 교육 공간 및 시설 확충 등을 통해 평생학습을 지원하고, 장기적으로는 대학 전체의 조직 및 교육과정 운영 등에서 평생학습기능을 내재화하는 작업도 필요하다.

### 3) 대학의 연구역량 강화를 위한 통합지원 강화

먼저, 대학의 연구역량은 대학교육의 국제경쟁력과 국가경쟁력에 영향을 주는 핵심요소이므로 국가R&D재정 총량규모를 지속적으로 확충해가되, 대학과 연구소가 연계하여 대학원에서 우수 대학원생을 육성하여 전문연구소의 연구인력으로



로 배출할 수 있는 융합구조를 구축할 필요가 있다. 교육과학기술부 10개년 투자계획에서도 지역별로 대학, 산업체, 연구기관 간 연계 강화를 통해 지역별로 특화 융합연구 및 연구인력 양성의 거점화 추진, 대학-출연연간 인력 상호과전, 고용휴직 등을 제도적 지원방안을 포함하고 있다.

둘째, 대학연구의 여건 및 환경 개선을 위한 투자를 확대할 필요가 있다. 개인 및 연구팀 단위 연구 프로젝트에 대한 지원을 확충하되, 연구활동 및 연구비 집행의 자율성을 더욱 확대한다. 연구의 전 과정에 대한 엄격한 규제방식에서 탈피하여 연구성과에 대한 평가에 초점을 둔다. 그러나 연구 프로젝트단위 지원방식과 개인연구자 연구비 지원방식만으로는 장기적 연구, 대규모 연구, 기초연구가 원활하게 수행되기 어려우므로 연구 인프라에 대한 장기 투자계획을 수립하고 연구간접경비제도를 보완할 필요가 있다. 교수연구활동이 왕성하고 산학협력 단회계 규모가 큰 대학의 경우 산학협력단회계를 활용하여 대학재정을 확충하기 위한 노력이 확대되고 있으므로 대학의 연구결과가 대학재정수익으로 창출되고 선순환적으로 교육에 재투자될 수 있도록 해야 한다.

특히 간접경비제도를 개선하여 교육과학기술부 연구개발사업 이외에 타 부처 사업에서도 원계계산 기준방식에 의한 간접비 지급률을 적용하고 간접비 실사비율을 그대로 적용하여 상한선을 두지 않고 원가를 보전할 필요가 있다. 교육과학기술부에서 지원하는 연구비 간접경비 지급률을 실비 수준으로 대폭 상향 조정하고 간접비 용도에 대한 규제를 폐지하여 대학이 자율적으로 활용하도록 한다. 중장기적으로는 연구간접비를 50%이상으로 확대하고, 연구간접비 사용범위를 완전 자율화하여 인건비, 연구 시설 및 기자재 구입 등을 통한 연구인프라 확대를 지원한다.

셋째, 국가 지식경쟁력을 향상시키기 위해서는 인력 양성, 기술 개발의 출발점이라 할 수 있는 대학에서 연구와 연계된 교육(Research-informed teaching)이 활성화될 필요가 있다. 교육과학기술부의 고등교육 10개년 투자계획에서도 연구역량 우수대학 및 우수 석박사 과정생 집중지원(석박사과정생들이 학습과 논문에 집중할 수 있도록 우수 석박사과정생 Fellowship 지원), 우수 외국인 교수 유치, 국제적인 연구협력 활성화, 국가전략기술 확보를 위한 대학의 주도적 역할 강화, 대학의 기초연구 역량 강화 및 지원 다각화 등을 통해 대학의 R&D 역할을 확대할 계획을 수립하고 있으므로 이를 재정지원사업으로 구체화할 필요가 있다.

산업체요구 핵심인력에 대한 예측을 통해 BK21사업, LINC사업 등의 재정지원 사업을 장기적으로 지속한다.

#### 4) 기관단위 재정지원방식의 개선

첫째, 고등교육에서 지역간, 계층간, 집단간 기회균등을 도모하고 보편적 복지로서 고등교육기회를 확대하기 위해서는 대학기관단위 지원방식에 대해서도 장기적인 계획을 마련할 필요가 있다. 고등교육의 지역간 형평성을 지속적으로 제고하기 위해서 지역별로 국공립대학과 사립대학간 연계·협력을 강화하고, 지방소재 국공립대학에 대한 지원을 확대하여 지역 고등교육의 안전판 역할을 강화하며, 우수 소규모 사립대학에 대한 재정지원을 확대하여 특화된 교육 및 연구 서비스를 제공할 수 있도록 더욱 육성할 필요가 있다.

둘째, 국공립대에 대한 중장기 재정투자계획을 수립·시행한다. 지방 국공립대의 교육여건은 크게 개선되지 않고 상대적인 경쟁력은 약화되고 학생등록금 의존도는 지속적으로 상승하는 실정이므로 국립대의 경쟁력을 제고하고 질적 수준을 높이기 위한 국가차원의 재정대책과 확충전략이 절실한 시점이다. 현재 국립대 선진화 방안에 추진되고 있으나, 거버넌스 개선과 규제 강화를 주 내용으로 하고 있어서 그 실효성에 한계가 있으므로 국립대 선진화를 위해서는 재정확충계획을 분명히 제시할 필요가 있다. 참고로 국립대 적정 재정지원규모 산정연구에 의하면, 국립대에 대한 재정지원규모를 현재보다 최소 30%이상 증액되어야 한다(나민주 외, 2009).

셋째, 사립대 비중이 높은 상황에서 사립대학에 대한 정부지원도 확대되어야 한다. 그 방식과 관련하여 기관지원과 개인지원에 대하여 논란이 있으나, 교수 및 연구자, 학생, 재정지원사업 등에서는 설립별 차별을 폐지할 필요가 있다. 기관지원, 특히 경상비 지원의 경우 더욱 세밀한 논의가 필요하나, 부실사학에 대한 지원논란을 잠재우기 위해서는 평가인정 사립대학에 대한 경상비 지원의 형태로 운영되는 것이 바람직하다. 경상비를 지원받는 사립대학은 평가인정을 받아야 하며, 대학 거버넌스에 대한 투명성 및 신뢰성을 확보하고, 대학에 지원조건(등록금 인상률, 교수당 학생 수, 학생선발방식 등)을 제시하여 국가의 고등교육정책 방향을 준수하도록 요구할 수 있다(김병주, 2012).

넷째, 사립대학에 대한 재정지원을 이원화하는 방안도 고려할 필요가 있다. 평가인정사립대학을 다시 국고지원을 받는 사립대학(준국립대학)과 국고지원을 받지 않는 사립대학(완전사립대학)으로 구분하여 국고지원을 받는 사립대학에 대해서는 국립대학 수준으로 교과부의 지도와 감독을 허용하되 충분한 재정지원을 하는 것이다. 반면에 국고지원을 받지 않는 사립대학에 대해서는 국고지원을 하지 않되, 등록금 인상 등 다양한 재원확보 노력에 대하여 간섭을 하지 않는 것이다. 사립대학은 설립목적에 부합하는 교육과 역할을 하는 것이 타당하며, 정부의 정책 방향으로 모든 사립대학들이 동일하게 노력하는 것이 고등교육 발전에 바람직한 방향인가에 진지한 논의가 필요하다. 세계적 수준의 수월성을 지향하여 정부의 재정지원에 의존하기 보다는 다소 높은 등록금을 부과하더라도 질 높은 교육을 제공하는 사립대학도 존재할 필요성이 있기 때문이다(김병주, 2012).

다섯째, 전문대학의 역할과 기능, 재정지원방식에 대해서도 재검토가 필요하다. 전 국민을 위한 직업교육 및 훈련이 원활하게 이루어지도록 하기 위해서는 고등교육부문에서 이를 위한 체계적인 시스템이 갖출 필요가 있다. 고등교육부문의 직업교육 및 훈련은 공공부담으로 이루어지는 것이 선진국의 일반적인 경향이다. 미국의 2년제 지역사회대학(communitry college)의 경우, 대부분 공립으로 운영되고 4년제 대학편입과정, 직업기술교육훈련, 이민자 교육, 지역사회 문화 프로그램 등의 개설·운영을 통하여 4년제 대학과는 다른 평생교육기관으로서 역할을 담당하고 있다(공립 비율 84%). 영국의 성인계속교육을 담당하는 계속교육기관(Further education institution)에 대해서는 고등교육기관(Higher education institution)과는 별도의 재정지원방식을 채택하고 있다. 계속교육에 대해서는 국고지원을 전제로 졸업률, 취업률 등을 중심으로 성과주의 재정지원이 이루어지고 있다. 직업교육의 경우 여러 비고등교육기관과 전문대학을 통합·운영할 필요도 있다. 전문대에 대한 재정지원 효율성 제고를 위해 직업훈련의 경우 학생 단위 재정지원방식을 확대하여 장학금 및 직업교육 지원사업을 취업 여부와 연계하는 성과중심형으로 개선한다.

마지막으로, 기관단위 재정지원방식을 개선하기 위해서는 고등교육에서 국공립과 사립간 적정 분담비율(사립대학의 비중), 특히 전문대학을 포함한 직업교육에 대한 정부역할 등 중장기적 정책목표에 관한 합의가 도출되어야 한다. 이 경우, 사립대에 대한 재정지원을 확대하고, 국공립대학의 수를 늘리지 않되 학생수

용인원을 더욱 확대함으로써 고등교육부분에서 공공책임을 확대하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

## 5) 재정투자 및 관리체제의 정비

첫째, 재정투자의 효율성과 효과성을 제고하기 위해서는 고등교육기관의 유형 구분 기준을 정립할 필요가 있다. 2007년 이후 고등교육 재정지원정책은 ‘성과 중심의 포물리 펀딩 지원방식’을 적용하였다는 것이 가장 중요한 특징이다. 그동안 우리나라의 고등교육 재정지원사업은 대학의 유형에 따라서 서로 다른 기준을 적용하기보다는 동일한 기준이나 포물리 적용지표를 적용하되 경쟁 리그를 구분하여 선발하는 방식으로 진행되어 왔다. 즉, 정부의 고등교육 재정사업에 대한 접근 기회는 개방하되, 경쟁 리그별로 경쟁에 의해서 상위 순위 대학이 재정 지원 대상자로 선정되는 방식이 적용되었다.

고등교육의 투자 효과성을 제고하기 위해서는 선의의 경쟁을 유도할 수 있는 고등교육시장의 형성이 무엇보다 중요한 선행과제이다. 일종의 경쟁 리그를 구분하여 설계할 필요가 있는데, 그동안은 대학규모(대규모와 중소규모), 대학소재지(수도권과 비수도권), 대학유형(대학교와 전문대학), 대학특성화(연구중심과 교육중심) 등을 기준으로 대학 유형을 구분해 왔으나, 대학 특성화 유도 차원에서 볼 때, 재정지원사업의 특성에 따라 연구중심대학 또는 교육중심대학만의 지원과 경쟁을 통한 선발을 할 수 있도록 해야 하지 않는가의 문제가 지속적으로 지적되어 왔다. 대표적으로 학부교육 선진화 선도대학사업의 경우 잘 가르치는 대학, 즉 교육중심대학을 위한 사업으로 설계되었는데 점차 대규모 연구중심대학이 선정되는 것에 대해서 공정성이나 선정대상의 타당성 문제가 지적되기도 하였다. 따라서 경쟁 리그를 구분하는 기준에 대한 연구, 그리고 기관 단위의 고등교육 재정지원사업에 대해서는 교육과 연구 가운데 대학이 중점을 두는 분야에 따라서 사업 참여를 제한하는 합리적 방법에 관한 연구 등이 보다 심도있게 진행될 필요가 있다. 유럽 국가들은 총액 지원을 할 때 교육(teaching)과 연구(research) 두 영역을 분리하여 지원 기준을 적용하는 경향이 있다. 유럽의 사례를 토대로 볼 때 정부에서는 사업의 특성이나 목적에 따라서 교육과 연구 영역의 비중에 확연한 차이를 둬으로써 대학이 이 가운데 어느 영역으로 보다 특성

화가 될 수 있도록 유도하는 방안을 적용할 수 있다.

둘째, 고등교육부문의 재정투자를 총괄적으로 관리할 수 있는 체제를 마련한다. 고등교육 재정지원정책의 변화 추이를 고려할 때 ‘사업단위’ 성과중심 재정 지원은 계속해서 증가할 것이다. 이로 인하여 교과부 이외 정부 부처의 고등교육에 대한 사업단위 재정지원이 확대될 것으로 예상된다. 지식이나 기술의 부가가치를 창출하는 역할을 한다는 점에서 고등교육은 교육관련 정부부처뿐만 아니라 범정부 차원에서 재정을 지원하는 경향이 확대되어 왔다. 그러나 부처처간 분산적 지원체제를 유지함으로써 연계 및 조정이 미흡하여 중복 지원의 가능성 문제가 지적되고 있다(이정미 외, 2012). 각 부처별로 추진하는 사업들이 상호상승효과를 불러일으킬 수도 있지만, 유사한 사업들이 동시에 진행될 경우 행정적 과부하는 물론 비효과적인 사업성과가 나타날 수 있어 정부부처 간 산발적으로 진행되고 있는 사업들을 통합·조정할 필요가 있다. 단기적으로는 범정부 차원의 컨트롤타워 조직을 중심으로 재정의 효율적인 관리와 확대 지원방안을 논의할 필요가 있다. 중·장기적으로는 재정지원을 담당하는 중간기구를 통해서 범정부부처 고등교육재정을 관리하는 방안을 검토할 수 있다.

#### 4. 정책추진체계<sup>38)</sup>

몇 십년간 대학정책의 추진을 주도적으로 담당해온 교과부가 담당 정책의 추진체계에 변화를 스스로 부여하는 것은 쉽지 않다. 법령에 보장된 정책의 추진 권한을 계층적 관료제에 따라 내적으로 응집하여 보다 집권화된 형태로 발휘하는 내향적 변화는 쉬워도 본래 그들이 갖고 있었던 정책주도권을 외부 참여자와 공유하고 그 권한을 분권화하는 외향적 변화는 어렵다. 전자에 익숙해져 있는 조직이나 관료들은 Easton식 정책 개념<sup>39)</sup>을 굳게 믿고 있으며, 그들의 사무를

---

38) 본 절은 신현석이 한국고등교육정책학회 2012년 연차학술대회에서 발표한 논문의 일부를 바탕으로 하였음.

39) Easton(1979)은 그의 정치체제론에서 정책을 정치적 행위의 일환으로 보고 ‘가치의 권위적 배분’이라고 정의한다. 이 정의에 따르면 정부는 그들에게 부여된 합법적이고 공식적인 권위를 바탕으로 특정 가치가 내장된 정책을 강제적으로 행사할 수 있는 권한을 갖고 있다는 것이다. 이러한 방식의 정의는 우리나라 교육행정학의 지식체계 정립에 기여한 김종철(1980)과 마찬가지로 교육정치학을 학문적으로 소개한 안기성(1994)에서도 나타나고 있다.

‘공적인 국가의 일’로 간주하는 경향을 보여준다. 그렇지만 이제 후자의 변화가 모색되어야 할 분위기가 조성되었고, 실제로 우리의 정책 현실에서도 속속 정책 거버넌스의 대안들이 제안되고 있다.

이명박 정부의 출범을 전후하여 제안된 정책 거버넌스 대안들은 소극적인 것에서부터 적극적인 것까지, 일반적인 것에서부터 구체적인 것까지 다양하다. 경우에 따라서는 거버넌스의 외형만 덧입힌 경우도 있고(이인규, 2007), 거버넌스를 정부조직 개편 정도로 이해하는 것도 있으며(이기우 외, 2006), 단순히 정책 추진과정에 거버넌스를 도입할 필요가 있다고 제안하는 사례(이종재, 2008; 사교육걱정없는세상, 2011.9)도 있었다. 이들은 앞서 제시한 대학정책 거버넌스의 개념과 Stoker(1988)의 명제에 비추어 볼 때 그 순도 면에서 일정 부분 적합성의 정도가 떨어진다는 것을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 이들이 제안하는 정책 거버넌스의 대안들은 공통분모는 아닐지라도 대학정책 거버넌스의 개념과 명제와 부합되는 ① 새로운 거버넌스의 요구, ② 중앙교육행정체제의 구조변화와 정책추진과정 설계, ③ 정책파트너 간 소통과 협력을 통한 갈등 해소와 문제해결 모형 등 세 가지 접점의 아이디어<sup>40)</sup>를 발견할 수 있다. 실제에서 제안된 대학정책 거버넌스 대안들이 적합성 측면에서 공히 이러한 거버넌스 아이디어(혹은 기준)에 공통적으로 부응하는 것은 아니다<sup>41)</sup>. 그러나 이러한 아이디어(혹은 기준)는 본 연구에서 대학정책 거버넌스를 새롭게 모색하기 위한 대안적 모형을 설계하는데 요구되는 중요한 전거의 하나로 작동한다.

본 연구의 중요한 목표는 거버넌스의 개념과 명제에 부합하면서 연구를 통한 합리적인 거버넌스의 요구에 적절히 대응하고, 실제 정책 거버넌스 대안들이 안고 있는 부족한 적합성을 충족시키는 대안적인 대학정책 거버넌스 모형을 제시하는 것이다. 이러한 대안적인 정책 모형이 필요한 이유는 다음과 같다. 첫째, 정책 거버넌스의 변화를 지향하는 대안들이 단편적으로 모색되고는 있지만 거버넌스 본래의 개념과 명제에 부합하는 실천적 모형이 부재한 실정이다(이종재, 2008; 사교육걱정없는세상, 2011.9). 실천적 모형은 정책 거버넌스의 개념과 명제

40) 이러한 아이디어는 대안적 거버넌스가 적합성을 판단하는 기준이기도 하다.

41) 가령 제안된 모든 대안들은 공히 정책추진에 있어서 새로운 거버넌스를 요구하지만 이기우 외(2006), 이인규(2007), 권영주 외(2007), 이주호(2007), 이용섭(2012.10) 등은 ‘중앙교육행정체제의 구조 변화와 정책추진과정 설계’에 초점을 맞추고 있고, 이와 함께 이인규(2007), 신현석(2012), 이용섭(2012.10) 등은 ‘정책파트너간 소통과 협력을 통한 갈등 해소와 문제해결’(사교육걱정없는세상, 2011.9)도 함께 모색하고 있다.

를 충실하게 담고 있어야 하며, 현실의 맥락에 따라 신축성 있게 응용될 수 있어야 한다. 그러나 현재 제안되고 있는 대안들은 거버넌스적 명제의 부분적 수용이나 개념의 본질로부터 빗겨간 경우가 있었다. 둘째, 연구를 통해 제안된 정책 거버넌스 대안들은 작금의 정책추진체계가 현실의 요구에 적절하게 대응하지 못하고 있다는 점을 지적하지만, 그들의 대안 역시 현실화하기에는 구체적이지 못하다(이인규, 2007; 신현석, 2012). 그리고 대안이 구체적이지 못하다보니 실제에 대한 정합성을 가늠하기 쉽지 않다. 이에 비해 대안적 모형은 현실에서 요구되는 거버넌스적 제안들을 수용하여 응용된 것이어서 모형이 갖는 신축성과 함께 현실 정합성을 어느 정도 기대할 수 있다. 셋째, 실제에서 제안된 정책 거버넌스 대안들이 과연 현실의 대학정책 추진에 따른 문제를 해소할 수 있는가에 대한 의문이 제기된다. 새로운 정권의 출범에 맞추어 정부 운영의 효율성에 초점이 맞춰진 거버넌스 혁신은 다원화된 사회에서 발생하는 시민들의 정책 참여 욕구를 담아내지 못하고 있다(권영주 외, 2007; 이주호, 2007). 다만 정치적 의도를 법제화하는 것으로 귀결시키는데 그치고 있다(이기우 외, 2006; 이용섭, 2012.10).

이러한 필요에 부응하는 미래의 대학정책 거버넌스 모형으로 본 연구에서는 이전의 논의를 발전적으로 통합하여 보완 모형, 개선 모형, 혁신 모형 등 세 가지 대안적 모형을 제시하고자 한다. 이 대안 모형들은 연구의 배경을 종합하여 볼 때 공통적으로 다음과 같은 기본방향을 전제로 채택되고 운영될 수 있을 것이다. 첫째, 모형은 정책 거버넌스 개념의 본질과 그 개념이 함유하고 있는 명제에 충실해야 한다. 거버넌스의 전성시대에 수많은 영역과 분야에서 거버넌스가 넘쳐나지만 본래의 개념과 명제에 충실한 모형은 거버넌스의 정체성을 확인할 수 있는 유일한 통로이기 때문에 지켜야 할 것을 지켜야 한다. 둘째, 모형은 상황과 맥락에 맞게 신축적으로 변용될 수 있는 가능성을 전제로 하기 때문에 개념과 명제의 담소를 전제로 실제 현상의 예측과 끊임없이 교호되어야 한다. 이렇게 될 때 모형은 더 이상 정지된 고착상태에 머물지 않고 융통의 생명력을 유지할 수 있다. 셋째, 모형은 상황과 맥락에 따라 선택적으로 채택될 수 있으나 채택에 따른 초기 비용을 최소화하기 위해서는 보완 모형으로 시작하는 것이 바람직하다. 그러나 우리나라의 정책은 대통령 선거를 주기로 예기치 않은 정치적 선택에 의해 비약적인 도약(quantum leap) 현상이 나타날 수 있기 때문에 예측가

능하지 않은 모형 채택의 경우에도 대비해야 한다.

## 가. 보완 모형

대학정책 거버넌스의 보완 모형은 현 수준에서 행해지는 대학정책 추진체계와 방식에 정책파트너 간 소통과 협력을 보장하는 약간의 구조변화와 정책결정과정 에 참여를 부분적으로 인정하는 모형이다. 이 모형은 여전히 국가관료제 중심의 계층제를 토대로 하는 거버넌스적 국정운영을 강조하기 때문에 위계형 거버넌스 라고 부를 수 있다. 이를 두고 Kooiman(2003)은 계층제 거버넌스, Peters & Pierre(2005)는 국가통제 모형이라 칭한다. 이 모형이 기존의 전통적인 정부통치 방식과 다른 점은 ‘거버넌스가 있는 정부’(government with governance)라는 것이다. 거버넌스적 국정운영 수단으로 시장 메커니즘을 차용하고 시민사회와의 협력과 소통을 활용한다. 그렇지만 여전히 국가통치의 계층적 기반으로 법률과 규정이 엄격하며, 정책추진의 지속성과 질서가 강조되며, 정부는 정책추진의 책임 주체로서 기능한다. 이 모형의 전제는 정부가 여전히 모든 거버넌스 측면에서 가장 중요한 행위자이고, 정책 참여자인 사회적 행위자들에 대한 지배권을 가지게 된다는 것이다(권기현, 2008: 481-482).

대학정책의 구조적인 측면에서 보았을 때 보완 모형은 교과부 대학정책 부서에서 정책의 모든 단계를 주관하되 참모조직으로서 ‘고등교육위원회’를 설치하여 주요 대학정책 사안들을 심의·자문하도록 하는 것으로 구체화될 수 있다. 고등교육위원회에 대학정책의 이해당사자는 물론이고 사회적 행위자들이 대의적으로 참여하며 시장과 시민사회를 망라한다. 이 위원회는 명목상 교과부의 의사결정체와 수평적인 관계를 유지하며 장관 자문기구로 설치하되 그 산하에 대학정책관련 국실별 혹은 정책 사안별로 하부 특별위원회를 두는 방식으로 구조화할 수 있다. 고등교육위원회는 현재의 명목상 기구인 ‘교육정책자문회의’보다 대학정책 과정에의 참여와 역할 강도가 높고, 사안 심의를 통해 교과부의 결정에 영향력을 행사할 수 있다. 장점은 기존의 계층적 관료에 의한 위계적인 하향식 정책추진을 거버넌스적 관점에서 참여와 협력을 통해 견제하고 균형을 유지할 수 있다는 점이다. 그리고 현재의 수직적인 정책추진방식을 거버넌스적으로 변화를 모색하는 과정에서 변화의 충격을 최소화할 수 있다는 점에서 긍정적이다.



그러나 정책추진 방식이 강한 정부 역할을 상징하는 국가중심성을 벗어나지 못하고 있고, 장관의 의지에 따라 거버넌스 구조와 참여방식이 무기력하게 될 수도 있다는 점에서 불안정한 모형이라고 할 수 있다.

## 나. 개선 모형

대학정책 거버넌스의 개선 모형은 대학정책의 결정과정과 집행과정을 분리하여 협력거버넌스에 의하여 정책 결정이 이루어지고 정부의 고등교육정책 부서에 서는 집행기능만 담당하는 모형이다. 이 모형은 정부와 민간의 협력을 토대로 양자간의 긴밀한 의사소통과 네트워크를 강조하기 때문에 협력형 거버넌스라 부를 수 있다. 협력거버넌스(co-governance)는 기본적으로 정부와 민간의 상호존중의 원리에 기초한 협력관리(co-management)와 의사소통 거버넌스(communicative governance)를 중시한다(Kooiman, 2003). 실제로 우리나라에서도 정책 사안별로 협력적 거버넌스를 적용한 사례는 많이 있다(은재호·오수길, 2009; 신현석, 2012). 그럼에도 불구하고 굳이 이러한 협력거버넌스를 개별적인 정책 사안이 아닌 국가수준의 대학정책의 과정에 적용한 이유는 대학정책에 대한 민간의 관심과 기대가 크고, 또 그 만큼 집단간 갈등의 소지가 항상 잠재해 있어 사회행위자들의 정책 참여를 바탕으로 소통과 협력에 의한 문제해결이 절실하기 때문이다. 그리고 협력거버넌스를 정책집행과정보다는 정책결정과정에 적용하는 이유는 정책의 형성 및 결정과정에 이해당사자가 직접 참여함으로써 정책추진의 공공적 책무성을 서로 공유하고 정책결정에 기여했다는 자기충족적 효능감과 책임의식을 동시에 더 많이 가질 수 있기 때문이다.

대학정책의 추진체계 면에서 보았을 때 개선 모형은 국가차원의 고등교육위원회에서 대학정책을 직접 기획·결정하고, 교과부는 조직 축소를 통해 정책의 집행기능만 담당하는 형태로 제시될 수 있다. 그러나 현실적으로 대학정책의 사안은 광범위하고 전문적인 설계와 판단을 요하는 경우가 많기 때문에 배경적 이해가 부족한 시장과 시민사회의 참여자들에게 정책 기획과 결정과정에서 기술적 합리성을 발휘하도록 요구하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 그래서 고등교육위원회는 정책의 사안별로 전문위원회 혹은 특별위원회를 두고 전문적인 기술과 지식의 한계를 극복할 수 있는 장치를 마련하는 것이 바람직하다. 이러한 고등교

육위원회는 국무총리실 산하기구로 존치하는 것이 의사결정체의 권능화(empowerment)와 정부 부처에 산재해 있는 고등교육 관련 사무와 사업을 통합적으로 관리하는데 유리하다. 교과부는 축소된 단위의 집행 조직에서 정책 추진을 지원하는 기능을 담당하게 된다. 개선 모형은 사회행위자들이 실질적으로 대학정책의 결정과정에 능동적으로 참여함으로써 정책의 방관자 혹은 수동적인 수혜자가 아니라 수평적인 협력을 통해 협치의 본질을 구현할 수 있다는 장점이 있다. 그리고 정책결정에의 참여는 사회행위자의 정책에 대한 책임의식 고취를 통해 집행의 효율성을 높일 수 있다는 것도 장점이다. 그러나 자칫 정책결정과정의 참여자들이 전문성의 한계와 책임감 없는 정치적 행태로 인해 포퓰리즘적 판단이 횡행하고, 정치적인 이해관계로 사안에 따라 이합집산을 거듭할 경우 총체적인 난국의 거버넌스로 전락할 수도 있다.

#### 다. 혁신 모형

대학정책 거버넌스의 혁신 모형은 대학정책의 과정에서 거버넌스 조직이 정책결정과 집행과정을 모두 담당하는 말 그대로 급진적인 모형이다. 이 모형은 기본적으로 민관의 수평적인 파트너십이 중시되고, 정책과정에서 호혜적인 책임성을 바탕으로 정책참여자들 간의 상호작용과 자기조정능력에 의존하고 있다는 점에서 자치형 거버넌스라 부를 수 있다. 자치 거버넌스(self-governance)는 진화생물학에서 말하는 생명 그 스스로의 학습과 그것을 통한 발전이라는 개념을 조직의 탄력적 변화에 차용한 개념이다(Kooiman, 2003). 이러한 거버넌스를 Peters & Pierre(1998)는 자기조정 네트워크모형(governance without government model), Newman(2001)은 자치거버넌스 유형(self-governance)로, 혹은 뉴 거버넌스(new governance)로 불리기도 한다(김석준 외, 2000). 뉴 거버넌스는 계층제 중심의 명령이나 통제에 기초한 ‘소수의 관료 지배’에 의한 조정방식도 아니고, 시장중심의 가격이나 경쟁에 기초한 ‘보이지 않는 손’에 의한 조정방식도 아닌, 신뢰와 협동에 기초한 참여와 네트워크에 의한 조정과 문제해결 방식을 강조한다(권기현, 2008: 494). 이런 점에서 이에 기초하고 있는 혁신 모형은 시장과 시민사회의 능력이 일정 수준에 이르고 사회적 자본의 축적이 바람직하게 형성되어 있는 국가에 어울리는 모형이다.

대학정책의 추진체계 면에서 보았을 때 혁신 모형은 정부조직에서 교과부의 존폐와 관계없이 정부 부처에서 고등교육정책 기능을 폐지하고, 독립적인 자치 거버넌스 기구로서 고등교육위원회를 상정한다. 고등교육위원회는 직접 대학정책을 결정하고 집행하는 역할을 하며, 국가인권위원회처럼 독립성을 보장받는다. 물론, 이 기구에 참여하는 인사는 대학정책의 이해당사자들인 정부와 대학 그리고 시장과 시민사회를 망라한 사회행위자들이다. 그리고 전문적인 정책의 사안을 다루기 위한 소위원회나 특별위원회를 두는 것은 기정사실이다. 놀랍게도 우리의 실재에서 완벽한 의미에서의 자치 거버넌스는 아니지만 이론적인 연구를 통해 공교육 내실화와 교육자율화를 위한 교육공동체 거버넌스 모형으로 자치형 거버넌스가 제안되기도 하였고(신현석, 2006, 2010a), 정부조직 개편의 일환으로 대학정책 분야의 자치 거버넌스 기구의 설립이 주장되기도 하였다(권영주 외, 2007). 최근에는 행정부로부터 분리·독립된 초정권적·초당파적 국가교육위원회 산하에 고등교육위원회의 설립을 추진하는 입법을 추진하는 경우도 있었다(이용섭, 2012.10). 이러한 혁신 모형은 신뢰와 협동을 바탕으로 참여와 네트워크에 기초하여 정책을 추진하기 때문에 사회참여자들의 정책추진에 따른 분열과 갈등을 최소화할 수 있고, 책임의식을 고취하여 효율적인 집행까지도 도모할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 사회적 자본의 축적이 미약하고 정책에 대한 불응이 지나치게 이념화되어 있어 집단 간 정치적 갈등이 빈번한 경우 이 모형을 채택하는 것은 탈맥락적이고 비효율적이다.

## VII. 요약 및 제언

### 1. 요약

본 연구에서는 최근 출산율의 급격한 저하와 고령화, ICT 환경의 급변에 따른 지식기반사회의 성숙, 세계화의 진전 등 사회변화 추세에 대응한 대학의 교육과 연구의 질제고 및 발전을 위한 종합적인 틀과 전략을 제시하기 위해 현 정부의 고등교육 정책에 대한 성찰적 회고 및 진단을 통해 향후 고등교육 정책의 기틀을 마련하고자 하였다. 특히, 중기적 관점에서 향후 고등교육 정책의 방향설정과 개선을 위한 고등교육정책 환경 변화와 시대적 요구에 대응하도록 미래지향적인 발전전략을 제시하였다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위하여 각종 문헌, 선행연구, 정부정책 문서 및 다양한 논문 등을 체계적으로 고찰하였으며, 이명박 정부의 고등교육 정책에 대한 성찰적 회고와 평가를 통해 시사점을 도출하였다. 또한 세계 주요국의 대학개혁과 발전 전략을 보다 실증적으로 탐색하였고 미래사회의 환경 변화와 정책 현실에 맞게 고등교육 발전의 의미를 재개념화하였으며, 이를 바탕으로 향후 지속가능한 고등교육발전이 이루어질 수 있도록 차기 정부에서 추진해야할 고등교육 정책을 총체적으로 논의하였다. 이러한 연구 결과를 요약하면 다음과 같다.

#### 가. 이명박 정부의 고등교육 정책 개관

이명박 정부의 고등교육 정책은 신자유주의를 기반으로 한 ‘자율과 경쟁’과 ‘국가 개입 및 지원’의 두 가지 원칙을 조화롭게 구현하고자 하였으며, 역대 정부와 비교해 볼 때, 그 어느 때보다 신자유주의 정치철학을 확고하게 실행하였다. 이명박 정부의 고등교육정책의 핵심 키워드는 (1) 대학 자율과 경쟁의 강조, (2) 자율역량 강화 및 효과적 경쟁 인프라 구축을 위한 국가개입으로 요약할 수 있다. 대표적인 고등교육정책으로 BK21을 들 수 있으며, 그 밖에 교육역량강화사업, 학교교육 선진화사업, WCU 등이 있다. 이명박 정부는 고등교육과 관련된 정책의 실행에 있어서 선택과 집중을 통한 발전을 유도하고자 하였다. 이명박

정부 초기에 대학입시 자율화에 우선적 초점을 맞추어 대교협에 관련된 업무를 이관하여 대학 자율화의 기반을 마련하였으며, 대학입시의 자율화의 관점으로 해석될 수 있는 대학입학사정관제를 대폭 확대하여 2008년 40개교 4,476명으로 늘렸다. 또한 대학의 특성에 맞추어 특색있는 학부교육의 역량을 스스로 찾아 계획을 수립하도록 하기 위한 대표적인 정책 사업으로 대학교육역량강화사업과 ACE사업을 시행하였다. 이명박 정부의 고등교육 정책을 종합해보면, 대학의 자율화 및 다양화, 그리고 사업의 효율성 강조의 관점으로 정책이 추진되었다고 볼 수 있다. 그러나 이명박 정부는 대학의 자율성을 강조하면서도 총장직선제 폐지, 서울대 법인화, 부실대학 퇴출 등 개별 대학 역량강화를 위한 국가의 적극적인 개입을 강화하였다. 이 과정에서 이해당사자들의 합의를 이끌어내지 못하고 정부주도적으로 정책이 추진된 측면도 있다.

## 나. 이명박 정부의 고등교육정책의 진단 및 평가

이명박 정부의 고등교육 정책 가운데 영향력이 큰 대표적인 정책들을 제도적 차원과 재정지원의 차원으로 나누어 분석하였다. 제도적 차원의 고등교육 정책으로는 ①입학사정관제, ② 대학정보공시제, ③ 대학구조개혁을 들 수 있으며 재정적 차원의 정책으로는 ④ 등록금부담 완화(학자금 대출 및 국가장학금), ⑤ 재정지원방식의 변화를 들 수 있다. 이명박 정부의 대표적인 고등교육정책에 대한 평가 결과를 간단히 요약하면 다음과 같다.

### 1) 입학사정관제

입학사정관제도는 대입전형의 자율권을 부여하고 입시경쟁을 완화하기 위한 방편으로 모색하였으며, 대입 3단계 자율화 방안을 중심으로 이루어졌다. 입학사정관제도는 획일적 선발 방식에서 벗어나 학생의 잠재력, 대학의 설립이념 및 모집단위 특성 등 다양한 요소를 고려하여 학생을 선발하도록 하여 학생 자신의 역량과 잠재력을 키우고 올바른 인성을 갖춘 인재를 선발하고자 하는 정책이다. 이명박 정부에서는 입학사정관제를 주요 대학 입시 정책으로 하여 2008년에 40개 대학을 선정하여 지원하던 것이 2012년에는 122개 대학으로 대폭 확대되었

으며 2012년도 총 모집인원의 10.5%가 입학사정관제 전형으로 선발되었다. 입학사정관제도를 통하여 그 동안의 점수 위주의 경쟁이 고착화된 우리나라의 교육 환경에서 잠재력과 인성 및 창의력을 평가하고, 이러한 과정을 학생부에 기재함으로써 공교육 활성화를 기대하였으나 입학사정관의 전문성 문제, 평가의 공정성과 신뢰성 확보의 문제에 대한 논란이 지속적으로 제기되고 있다.

## 2) 대학정보공시제

대학정보공시제는 대학의 자율성을 보장하는 동시에 책무성을 확보할 수 있도록 하는 제도로서, 대학의 기본적인 운영상황, 교육환경, 여건 등에 관한 주요한 정보를 정보 열람 청구 없이 적극적으로 제공하도록 하는 것이다. 대학 정보공시제는 초·중·등 교육기관과 별도로 대학교육협의회 대학정보 공시센터에서 주관하여 시행되고 있으며 2008년 12월에 대학알리미 사이트가 오픈되었다. 또한 공시되는 정보들을 활용하여 대학평가 및 인증과 연계함으로써 대학의 투입-과정-산출의 과정을 통합적으로 관리할 수 있게 되었으며, 실제로 정부는 재정지원사업을 대학정보공시제의 지표와 자료에 연동하여 결정하고 있다.

## 3) 대학구조개혁

대학 구조개혁은 국립대학과 사립대학으로 나누어서 살펴볼 필요가 있다. 사립대학 구조개혁 논의는 반값등록금 논의가 확장되었던 2011년에 본격적으로 촉발되었으며, 최소한의 교육의 질을 담보하지 못하는 부실대학들을 선정하고 이들 대학에 대해 정부재정지원 중단, 대출제한, 퇴출대상 대학에 대한 컨설팅, 퇴출의 단계로 시행되었다. 대학구조개혁은 정량적 틀과 단순명료한 지표를 통한 로드맵을 제시함으로써 상대적으로 경쟁력이 떨어지는 대학에 경각심을 주어 교육의 질관리 및 경쟁력을 강화를 유도하였다. 실제로 지난해 정부재정지원 제한대학으로 지정되었던 43개의 대학 가운데 21개교가 지표개선 노력 등을 통해서 재정지원 제한대학에서 벗어난 것으로 보고되었다. 정부의 적극적인 정책 추진을 통해서 1차적 구조조정의 목적을 달성하는 데는 상당한 성과를 이루었으나, 보다 본질적인 대학 교육의 질 개선에 대한 정책적 비전이 부재하다는 문제점을 안고 있다. 따라서 사립대학의 진정한 구조개혁을 위해서는 단기적 접근과 중장

기적 접근이 필요하며, 단기적으로는 기존의 방식이 유용할 수 있으나 중장기적 접근은 개별대학의 경쟁력 강화에 초점을 맞추어 대학의 자율적 역량 강화를 위한 정책을 수행할 필요가 있다. 국립대학 구조조정은 국립대 법인화, 총장직선제 폐지, 국립대 통폐합, 대학운영 성과목표제 등으로 요약될 수 있으며, 일부 성과를 거두기도 했으나 지나치게 정부주도로 이루어졌다. 먼저 국립대학 법인화와 관련해서 외형적으로는 서울대 법인화에 성공했지만, 법인화를 통해 달성하고자 했던 상위 목표의 성취여부는 시일을 두고 평가할 필요가 있다. 둘째, 2011년부터 이명박 정부는 국립대학 지배구조 개선을 위해 우선적으로 총장직선제 폐지를 추진하여 관철해 내었으나, 그 과정에서 정책추진과 관련 대학현장의 다양한 이해당사자들 간의 자발적 참여를 이끌어 낼 수 있는 합의를 도출하는 데는 성공하지 못한 것으로 보인다. 따라서 총장직선제 폐지 그 자체가 목적이 되지 않도록 향후 추진 정책이 정부의 당초 의도에 부합하게 시행되고 있는지를 지속적으로 모니터링할 필요가 있다.

#### 4) 등록금 경감방안

우리나라의 대학 등록금 문제는 IMF이후 지속적으로 주요한 정책의제로 다루어졌으며, 2011년 ‘반값등록금’으로 재점화되었다. 등록금 경감을 위해서 이명박 정부는 2009년에 학자금 지원 사업을 위한 한국장학재단을 설립하고, 2010년도에는 한국형 소득연계 학자금대출제도인 ‘든든학자금’을 도입하였으며 든든학자금을 포함하여 국가 장학사업의 총 규모가 2007년 대비 약 20배 수준으로 확충하였다. 이러한 대학생 학자금 지원 확대와 더불어 2010년 고등교육법 개정으로 등록금 인상률 상한제 및 등록금심의위원회 도입 등을 대학 등록금 책정의 합리성과 투명성 제고를 위한 제도 개선 노력도 함께 하였다.

#### 5) 대학의 재정지원방식

이명박 정부의 대학 재정지원 방식은 5.31교육개혁 이후 이어져 온 경쟁을 통한 선별적 지원의 방식으로 비교적 일관성 있게 수행되어왔으며, 기존의 사업단 중심의 재정지원방식이 유지되어왔다. 다만 수식형 총액배분 방식을 도입하여 2008년에 교육역량강화사업에 적용하고 교수, 연구자 및 학생중심의 재정지원을

확대한 것이 특징적이라고 할 수 있다. 이전 정부에 비해 고등교육 재정지원 규모가 크게 늘어났으며, 대표적인 재정지원 사업으로 대학교육역량강화사업, 2단계 BK21, 그리고 WCU를 들 수 있다.

#### 다. 주요국가의 고등교육개혁과 발전전략

미국, 영국, 호주 및 일본의 고등교육 개혁동향을 살펴보았다. 미국의 고등교육 개혁 방향은 크게 고등교육 접근성 확대와 고등교육기관의 책무성 확보라는 두 가지 측면에 초점을 맞추고 있었으며 이를 위해 적극적으로 장학금 및 학자금 정책을 추진하고 노동시장과의 연계를 강조한 커뮤니티칼리지의 직업교육을 통한 대학교육 수요자의 저변을 확대하고자 하였다. 영국의 경우에도 고등교육 기회의 확대와 철저한 질관리 및 효율성 제고를 주요한 개혁방향으로 삼고 있었으며, 특히 대학정보 공개를 강화하여 학생선택권을 통한 경쟁력 확보 전략과 지속가능한 재정 확충을 위한 지역사회와의 연계를 강조하였다. 호주의 고등교육 정책은 사회적 소수자의 고등교육참여를 통해 공정사회 구현을 실현하고자 한다는 점이 특징적이며, 고등교육에 대한 질적 제고를 위해서 질관리 기준으로 TEQSA를 활용하고 있었다. 일본의 고등교육은 평가제도의 근본적 개혁을 통해서 질 보증을 촉진하고자 하였다.

영국, 호주, 미국 및 일본의 주요국의 고등교육개혁에 있어서 가장 큰 방향은 수요자 요구 중심이었다. 지식기반사회에 접어들면서 고등교육이 확대되었고, 이에 따라 고등교육 이수자가 노동시장에 유연하게 이동할 수 있도록 하는데 초점을 두고 있음을 알 수 있었다. 이에 따라 대학교육의 형태도 과거의 홈볼트식 상아탑적 대학에서 노동시장에서 요구하는 기술과 역량 중심으로 변화되고 있다. 또한 정부의 막대한 재정지원이 이루어지고 있으며, 대학의 질관리 시스템을 통해 철저히 질관리를 바탕으로 한 재정지원을 하고 있었다.

#### 라. 고등교육 발전의 재개념화와 새로운 발전전략의 구상

빠르게 변화하는 지식정보화 사회에서 대학의 경쟁력 확보를 위하여 개별 대학이 스스로 자율의 주체가 되는 현장 중심의 대학 자율화를 통해 경쟁력을 확



보하도록 변화가 필요하다. 특히 IMD 경쟁력 보고서에 의하면 우리나라의 대학 경쟁력은 국가경쟁력에 비해매우 낮은 수준이므로 대학교육의 질적 수월성 확보가 강력히 제기되고 있다. 이명박 정부에서는 자율에 바탕으로 한 대학 간 경쟁을 통해 대학 경쟁력을 확보하고자 하였으나, 이는 자발적 경쟁이라기보다는 정부에 의해 의도된 재정지원권 획득 경쟁이라고 볼 수 있다. 물론 정부의 적극적인 개입을 통해 교과부가 의도한 목표를 효율적으로 달성하는데 효과적이었으나, 신자유주의가 주도한 무한경쟁체제에서는 동등하지 않은 상황에서 이루어진 경쟁에 대한 불합리성이 자주 지적되므로 공존을 위한 선의의 경쟁으로 전환될 필요가 있다. 위로부터 주어지는 탈규제적 자율보다는 권력과 권위의 위계와 관계없이 태생적으로 자율을 보장받고 독립된 주체로서 역할을 수행할 수 있도록 하는 ‘생태적 자율’의 여건이 주어져야 한다. 고등교육이 처한 정책적 환경에 민감하게 반응하여 고등교육 발전의 목표를 새롭게 설정하는 것이 필요하며, 지속가능한 발전을 위해서 안정적인 재원확보 및 효율적인 재정 투자가 요구될 뿐 아니라 정책추진체제도 새롭게 구축하여야만 우리나라의 대학들이 경쟁력을 확보하고 지속가능한 발전을 이룰 수 있다.

## **마. 향후 고등교육정책의 방향설정과 개선을 위한 과제**

고등교육 발전의 재개념화에 따라 고등교육 정책 방향에 새롭게 설정될 필요가 있으며 이를 위한 방안으로 크게 대학체제 개선 및 특성화를 들 수 있다. 지속적인 대학구조개혁을 통해서 대학들이 자발적으로 대학체질을 개선해 나갈 수 있도록 환경을 조성하고 각 대학의 특성에 부합하는 발전전략을 스스로 마련함으로써 경쟁력을 확보할 수 있도록 지속적으로 고등교육 재정의 투자를 확대할 필요가 있다. 이명박 정부의 대표적인 고등교육 정책들에 대한 개선 과제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 입학사정관제가 본래의 취지를 살릴 수 있도록 합리적이고 교육적인 개선안을 마련할 필요가 있다. 입학사정관제의 핵심은 학교생활을 충실히 하면서 자신의 잠재능력을 개발하고자 노력했던 학생들이 각자의 특성에 맞는 대학 및 학과에 진학하도록 하는 정책이므로 고등학교 교육과정과 입학사정관제도가 연계되어야 한다.

둘째, 대학정보공시제의 활용성을 증대할 수 있는 방안을 마련해야한다. 이를 위해서는 정보 공시 항목을 간소화하여 일반인들이 쉽게 이해할 수 있도록 하고 웹사이트 역시 일반인들이 한눈에 정보를 확인할 수 있도록 시각화할 할 필요가 있다. 정부, 일반인들이 대학 평가의 목적으로 활용하는 것 뿐 아니라 대학 스스로가 정보공시 자료를 자체평가 자료로 활용하여 대학이 스스로 운영 개선 및 질적 제고에 활용할 수 있도록 하는 방안을 마련해야한다.

셋째, 대학구조개혁에 있어서 중장기적 계획 및 종합적 비전을 제시하고 상시적이고 일관성 있는 정책 추진 체제를 마련해야한다. 또한 대학구조개혁이 1차적 목적을 넘어서 장기적으로 대학 경쟁력 확보에 긍정적 영향을 끼칠 수 있도록 지속적인 모니터링도 필요하다.

넷째, 등록금 부담은 현실적인 문제이며, 이를 경감시키기 위해서 개별 대학의 등록금 책정과정의 합리적이고 투명하게 이루어지도록 제도적 장치를 강화할 필요가 있다. 또한 학자금 및 장학금을 확대하여 고등교육에 대한 형평성을 보장하도록 할 필요가 있다.

다섯째, 고등교육 재정지원방식 전반에서 안정성 및 예측 가능성을 제고할 필요가 있다. 현재는 중장기적으로 정부로부터 지원받을 수 있는 재정규모를 파악하기 어려우며, 이러한 상황 속에서는 대학이 빠르게 변화하는 외부 환경의 변화에 유연하게 대응하기가 쉽지 않다. 따라서 정부차원에서 고등교육에 대한 중장기 투자계획을 세우고 재정지원의 목적, 범위, 방법 등의 기본적인 사항에 대해서는 법률로 규정하여 고등교육재정의 안정성, 자율성, 효율성을 도모할 필요가 있다.

여섯째, 정책 거버넌스의 변화가 필요하다. 이를 위해서 보완모형, 개선모형, 혁신모형의 세 가지 대안적 모형이 존재할 수 있다. 먼저 교과부 산하‘고등교육위원회’를 설치하여 주요 고등교육 정책 사안에 대해 심의 및 자문하도록 하는 보완모형에 기반한 정책 거버넌스가 존재한다. 이상적으로는 위원회가 교과부의 의사결정체와 수평적 관계를 유지하면서 정책 사안을 논의해야하지만 교과부 장관의 의지에 따라 거버넌스 구조와 참여방식이 무력화 될 가능성이 있다. 개선모형에 기반한 협력적 거버넌스는 의사소통을 중시하며 정책 결정에 이해당사자들이 직접 참여하도록 하여 공공적 책무성을 공유할 수 있으나 정치적 이해관계에 좌우될 경우 협치의 본질을 구현하기 어렵다. 마지막으로 혁신모형은 신뢰와

협동에 기초한 참여와 네트워크에 의한 조정과 문제해결 방식을 강조한다. 이러한 거버넌스 하에서는 정부 독립적인 ‘고등교육위원회’가 직접 다양한 이해당사자들과의 의사소통을 바탕으로 고등교육정책을 결정하므로 정책추진에 따른 갈등을 최소화할 수 있으나 정치적 갈등이 빈번한 경우에는 비효율적이다.

## 2. 제언

앞서 6장에서 각각의 분야별로 향후 고등교육정책 방향의 설정과 개선을 위한 구체적인 정책 제언을 제시한 바 있다. 본 절에서는 이를 단순히 다시 반복하기 보다는 앞서 언급한 제도적, 재정적 측면에서의 개별 사안에 대해 이루어진 구체적인 제언을 아우르는 보다 일반적인 원칙을 중심으로 몇 가지 제언을 종합적으로 제시하는 것으로 마무리하기로 한다.

먼저, 고등교육정책의 출구전략을 분명하게 설정할 필요가 있다. 교육정책의 일반적인 특성이기도 하지만 고등교육정책은 주로 도입 수준에서 수사적으로 포장하고 정책의 목표를 설정하는 경우가 대부분이다. 정책이 필요해서 시작은 했지만 정작 어느 시점에서 정책을 마무리할 것인지에 대한 명확한 전거는 어디를 봐도 발견하기 쉽지 않다. 정책의 출구전략은 정책과정에서 정책의 평가에 이은 정책종결과 관련된 것으로 정책의 끝을 어떻게 장식할 것인가에 대한 사전 기획이다. 이러한 출구전략이 중요한 이유는 정책의 종결 상태가 분명하지 않아 불필요한 업무가 지속되는 경우가 많고, 이에 따라 인력과 시간의 낭비 게다가 재정의 낭비가 발생할 수 있기 때문이다. 출구전략을 사전에 기획하는 이유는 이미 정책의 시효가 한계에 접어들었는데도 정치적인 명분과 입장 때문에 소모적인 갈등을 유발하여 사회적 통합을 저해할 수 있기 때문이다. 일반적으로 교육적인 관점은 고등교육정책의 출구전략을 수립하는데 가장 중요한 관점으로 작용할 것으로 기대된다. 예를 들어, 대학구조 개혁정책이 비교육적인 방법으로 추진이 되고, 교육적 부작용이 심하다면 대학구조개혁은 교육의 관점에서 더 이상 가치를 인정받기 힘들다. 이처럼 정책의 출구전략을 기획할 때에는 다양한 관점이 적용될 수 있다. 따라서 정책 목표를 달성한 것으로 정책을 마무리 할 것인가, 아니면 정책의 추진 성과를 보고 지속여부를 판단할 것인가 등 다양한 정책

종결 방식은 치밀한 사전계획에 의해 전략적으로 접근되는 것이 바람직하다.

둘째, 고등교육정책 추진의 성과 확인을 위한 면밀한 설계가 필요하다. 흔히 고등교육정책은 하향식으로 추진되고, 결과의 확인 또한 하향식 관점에서 이루어지는 경향이 있다. 정책평가는 정책 당국 혹은 전문가들에 의해 만들어진 평가항목과 기준에 따라 전문가에 의해 일괄적으로 이루어지거나 해당 대학에서 작성하여 보고된 실적 자료들을 취합하여 등위를 산출하는 방식으로 이루어진다. 그러나 이러한 하향식 평가는 실제로 정책들로 인해 현장에 실질적으로 어떤 파급효과를 낳았고, 정책 대상 단위 주체인 교수, 학생들에게는 어떤 변화가 초래되었는지는 제한적으로 알려준다. 이런 점에서 정책평가의 상향식 접근이 필요하다. 상향식 정책평가는 정책이 추진되는 현장의 최소 단위에서 야기되는 변화를 즉각적으로 알려준다. 즉, 정책이 현장의 교수 혹은 학생들에게 어떤 영향을 미쳤고, 그들의 생활에 어떤 변화를 야기했는지 직접적으로 알려 준다. 정책이 미치는 교육생태계의 변화를 정확하게 이해하려면 기존의 위에서 내려다보는 하향식 정책방식으로는 불가능하다. 이에 반해 상향식 평가는 정책추진 현장에 대한 판단과 생각을 중시하기 때문에 직접적으로 성과를 확인하는 것을 가능하게 한다.

셋째, 정부의 고등교육 정책 입안에 있어 앞서 언급한 바와 같이 기존의 자율과 경쟁 개념의 재해석 혹은 정치화(精緻化)가 필요하다. 외부로부터 주어지는 자율이 아니라 자기주도적 능동적 자율과 선의의 경쟁을 보장하는 유형별 맞춤형 경쟁체제의 구축이 중요하다는 말이다. 이를 정책적 관점에서 보면 이러한 여건을 조성하기 위한 인센티브 구조를 어떻게 만들어 나갈 것인가가 주된 관심사가 되고, 이는 결국 고등교육기관의 다양성을 여하히 구체적으로 반영하여 실제로 개별 대학들이 당면하고 있는 구체적 상황을 최대한 감안하면서 특성화와 자구노력을 해 나갈 수 있도록 정부 정책 차원에서 도와줄 것인가의 문제로 환치된다. 최근 개선의 여지가 어느 정도 보이지만 여전히 현행 고등교육 정책은 기관의 특성이나, 미션, 역량을 충분히 고려하지 못하고 획일적으로 적용되고 있는 측면이 강하며, 이에 따라 대학의 자기주도적 능동적 자율을 이끌어 내는데 많은 한계를 노출하고 있다. 따라서 설립유형별(국공/사립), 대학의 특성과 미션별(교육/연구중심대학, 종합대학/특성화대학)로 고등교육 정책이 보다 유연하고 탄력성있게 설계되고 적용될 필요가 있다. 아울러 대학의 처한 상황적 여건을

고려한 차별성 있는 기준의 적용도 필요하다. 예컨대 한계/부실대학의 경우 교육여건 지표가 매우 중요한 책무성 확보기제가 될 수 있지만, 상위권 대학의 경우 교육여건 등 투입요소 보다는 대학의 집합적 노력과 창의적 아이디어 등이 보다 중요하다는 차원에서 교육여건 등 투입요소는 그 중요성이 (한계/부실대학에 비해) 상대적으로 떨어질 수 있기 때문이다. 책무성이란 관점에서 중요한 것은 이미 갖추어진 교육여건이 아니라, 주어진 여건 하에서 얼마나 노력을 해서 좋은 성과를 거두었는지가 중요한 것이기 때문이다(변기용, 2012) 정부의 정책적 개입은 이러한 측면을 충분히 고려할 필요가 있다.

넷째, 재정지원의 측면에서 보면 국공립 대학과 사립대학의 성격과 역할 분담에 대한 명확한 사회적 합의가 선행되어야 한다. 최근 등록금 규제에 대한 사회적 요구가 높아지면서 사립대학 단체를 중심으로 사립대학도 사실상 국공립 대학과 동일한 역할을 수행하고 있는 만큼 경상비 지원이 이루어져야 한다는 주장을 골자로 고등교육재정교부금법 제정 요구가 높아지고 있는데, 정부가 사회적 요구에 따라 사립대학에 대한 등록금 규제를 지속하는 한 이러한 요구를 전면적으로 무시하기는 쉽지 않다고 할 것이다. 이와 관련 우리나라에서 국공립대학과 사립대학의 현재 역할의 차이가 무엇인지, 혹은 무엇이 되어야 하는지에 대한 논의가 선행되어야 하고, 이러한 논의를 바탕으로 향후 국사립간의 비율과 재정지원의 방식에 대한 사회적 합의가 이루어져야 할 것이다. 과거 고등교육의 급속한 팽창과정에서 고등교육 기회 확대에 중요한 역할을 수행해 온 사립대학에 대해 이제 학령인구가 감소되어 어려운 상황에 처했다고 해서 단순히 사립대학에만 모든 책임을 묻는 것은 지나친 측면이 없지 않다. 자구노력을 통해 특성화를 할 수 있는 대학에 대해 길을 제시해 주어야 할 것이고, 또한 사립대학이 국공립 대학과 사실상 유사한 역할을 수행하고 있다면 동등한 입장에서 경쟁을 할 수 있도록 하는 여건을 정책적으로 마련해 주는 것이 필요하다.

다섯째, “고등교육 정책에 대한 정치적 영향력을 여하히 합리적 수준으로 유지할 것인가”라는 문제를 해결할 수 있는 장치를 마련할 필요가 있다. 최근 20여년간 우리 고등교육 체제를 둘러싸고 있는 정치적 환경은 급속한 변화를 경험하고 있다. 보수세력과 진보세력이 교차적으로 집권하면서 집권세력의 정치철학에 따라 동일한 사안에 대해 서로 다른 처방을 내 놓은 경우가 비일비재한 상황이 되었다. 참여정부 시절에 대통령까지 나서서 내신비율 강화를 규정해 놓았다

가 이명박 정부에 들어와서 일거에 없던 것으로 되는 사태가 빚어지고, 정권의 철학에 따라 서울대 폐지론까지 논의되는 등 정책의 효과성을 위해 핵심적 요소인 일관성이 선거에 따른 민주주의 정착으로 인해 심히 흔들리고 있는 상황이다. 선거제 민주주의 하에서 정치철학에 따른 고등 교육정책의 변화는 일정부분 감내할 수밖에 없다. 하지만 동일사안에 대한 처방이 집권세력의 정치철학에 따라 급변한다면 정책대상자인 대학이나 학생들의 입장에서는 너무나 혼란스러울 수밖에 없고, 궁극적으로 기대하는 정책효과도 제대로 담보될 수 없을 것이다. 본 연구에서 제기한 대학정책 거버넌스에 대한 고려가 매우 중요한 이유가 여기에 있다. 핵심은 정권의 교체에 지나치게 영향을 받지 않도록 하는 제도적 메카니즘의 구축과 이러한 거버넌스 체제하에서 정부를 포함한 다양한 관점을 가진 고등교육 이해관계자들이 지속적으로 소통과 조정을 할 수 있는 운영상의 묘를 찾는 것이라고 할 것이다. 과거 논의되었던 국가교육위원회, 정부와 대학 간의 완충기관(buffering body)으로서 영국의 고등교육재정위원회(Higher Education Funding Council) 등의 설립 등은 이러한 관점에서 참고할 만한 사례라고 할 수 있다.

## <참고문헌>

- 교육과학기술부(2008). 2008년도 대통령 업무보고.  
\_\_\_\_\_ (2009). 2009년도 대통령 업무보고.  
\_\_\_\_\_ (2009). 특수교육연차보고서. 2009년 정기국회 보고자료.  
\_\_\_\_\_ (2010a). 2010년도 대통령 업무보고  
\_\_\_\_\_ (2010b). 고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안).  
\_\_\_\_\_ (2011). 2011년도 대통령 업무보고.  
\_\_\_\_\_ (2012a). 2012년도 대통령 업무보고  
\_\_\_\_\_ (2012b). 교육역량강화사업 기본계획.  
\_\_\_\_\_ (2012.3.15). 대학정보공시제도 운영개선(총량제 도입 및 공시횟수 축소 등) 방안 추진. 교육과학기술부 보도자료.  
교육과학기술부 대학장학과(2012. 6.). **학자금 대출 운영 현황**. 교과부 내부자료.  
권영주, 이기우, 최영출(2007). “중앙정부 교육행정체제 개편 방안”. 교육인적자원부의 발전적 해체 방안. 국회의원 이주호 주최 토론회 자료집, 1-100  
김석준, 이선우, 문병기, 광진영(2000). **뉴거버넌스 연구**. 서울: 대영문화사  
김명수(2011). 대학교육 역량강화 정책의 쟁점 분석. **2011년 한국고등교육정책학회 연차학술대회 자료집**, 57-80.  
김병주, 나민주, 이영(2007). 지방자치단체를 통한 고등교육재정 확보방안, **교육 재정경제연구**, 16(1), 129-157.  
김병주, 박정수, 이영, 나민주(2008). 대학재정 지원을 위한 포괄적 지표개발 및 재정운용의 자율성 확대방안 연구. 한국학술진흥재단.  
김병주, 박정수, 이영, 나민주(2009). 대학재정 지원을 위한 포괄적 지표개발 및 재정운용의 자율성 확대방안 연구. 교육과학기술부 정책연구.  
김병주, 김민희, 정성수(2010). 지방교육재정 운영 합리화 방안 연구. 한국교육개발원.  
김병주, 김성기, 오범호(2010). 유치원 재무회계규칙 도입방안 연구. 육아정책연구소.  
김병주, 유현숙, 백성준, 홍후조, 김정희(2011). 교육환경 변화에 대응하는 고등교

육 체제개편 방안. 국가교육과학기술자문회의.

- 김병주 외(2011). **교육재정 정책 현안 진단 및 아젠다 발굴 연구**. 한국교육개발원.
- 김수경(2012). 국가 대학재정지원의 방향과 과제. **한국교육재정경제학회 학술대회**.
- 나민주(2002). ‘국민의 정부’ 고등교육재정정책의 분석. **교육재정경제연구**, 11(2).
- \_\_\_\_\_(2008). **대학재정지원정책의 이해: 시장·정부·대학**. 한국학술정보.
- \_\_\_\_\_(2009). 대학재정배분의 쟁점과 방향. **교육재정경제연구**, 18(3).
- \_\_\_\_\_(2010). **대학등록금 실태와 책정 문제**, 고등교육 이슈페이퍼. 한국대학교육협의회.
- \_\_\_\_\_(2011). 고등교육의 변화 전망과 고등교육 재정정책 방향, **국가 교육재정 정책의 전망과 과제**. 2011. 8. 26. **KEDI 창립 제39주년 기념 학술세미나**.
- 나민주, 장수명, 윤홍주, 박동선, 오범호(2009). **국립대학 적정 재정지원 규모 산정 및 배분 방법에 관한 연구**. 교육과학기술부 정책연구.
- 남수경(2008). 대학생 학자금지원정책에 대한 진단과 재설계. **교육재정경제연구**, 17(1). 293-317
- \_\_\_\_\_(2012a). 대학 등록금 및 장학금 지원의 방향과 과제, **교육재정경제연구**, 21(1), 57-90.
- \_\_\_\_\_(2012b). 한중일 3국의 글로벌 인재양성 및 교류사업 비교 분석, 2012. 6. 28-29, **한국교육학회 학술대회 자료집**.
- 남수경, 나민주(2012). 고등교육재정 확충과 투자 효과성 제고. **한국고등교육정책학회 춘계학술대회 자료집**.
- 남수경·유승호·이희숙(2011). **학자금대출제도 개선을 위한 정책 제안**. 한국장학재단.
- 노명순(2012). 입학사정관제의 정책오차와 오차수정 분석. **박사학위논문**, 고려대학교 대학원.
- 대학구조개혁위원회(2012). **대한민국 고등교육 구조개혁의 방향과 정책**. 2011 대학구조개혁백서. 교육과학기술부 대학구조개혁위원회.
- 대학알리미(2012). **2012년 정보공시: 지침서 (대학 및 대학원용)**.  
<http://www.academyinfo.go.kr/boardAction.do>
- 류장수 외(2011). **지방대학·전문대학 활성화 방안 마련을 위한 연구**. 교육과학기술부.



- 박세일.(2004). 대학개혁의 기본방향: 철학과 원칙. 박세일·이주호·우천식 편.  
**자율과 책무의 대학개혁: 제2단계의 개혁(3-22)**. 한국개발연구원/한국직  
 업능력개발원
- 박찬모(2001). 이공계 대학의 연구경쟁력 강화 방안. **대학교육** 제146호.
- 박태준·주회정·서용석·이강주 (2011). **고등교육기관의 전문학위 제도**. 한국직  
 업능력개발원. 기본연구 2011-14.
- 박현철 (2009). 대학정보공시제도 유관기관 협력체제 구축. **대학교육**. 158호.
- 반상진(2011). 교육경제학과 고등교육: 국가 경제력에 근거한 고등교육투자의 적  
 정규모 추정연구, **교육재정경제연구**, 20(1).
- \_\_\_\_\_(2012). **고등교육재정교부금법(안) 쟁점 분석과 개선에 대한 논의**. 민주통  
 합당 ‘반값등록금 1호 법안’ 전문가 간담회 자료집.
- 반상진 외(2005). **고등교육재정 지원제도 개선 방안**. 교육인적자원부.
- 변종임 외(2010). **휴먼뉴딜을 위한 대학평생학습 실태 분석 및 개선 방안 연구**.  
 한국교육개발원.
- 변기용(2009). 대학 자율화 정책의 쟁점과 대안-5.31 교육개혁 이후의 ‘시장적’  
 대학자율화 논의를 중심으로. **교육정치학연구**, 16(1), 135-164.
- 변기용(2012). ‘고등교육 분야의 책무성 정책 분석’한국의 교육책무성 정책에 대  
 한 성찰과 미래방향 탐색. **한국교육행정학회 자료집**.
- 변기용·신현석(2012). “대학구조개혁을 통한 대학의 발전 방향” **한국 고  
 등교육정책의 진단과 향후 과제**. 춘계학술대회 자료집, 한국고등교육정  
 책학회, 37-55.
- 백성준, 채창균(2009). **대학 교육역량 강화사업비 지원방식 개선방안**. 한국직업능  
 력개발원.
- 백성준·채창균·유한구·주회정(2011). **미래 지향 고등교육체제 개편 구상: 직  
 업교육강화를 중심으로**. 한국직업능력개발원.
- 사교육걱정없는세상(2011.9). 대학의 거버넌스 개편 방안을 탐색한다. **대학교육체  
 제 개편 연속 토론회 제 18차 토론회 자료집**.
- 서문희 외(2009). **전국 보육실태조사**. 보건복지부
- 서문희, 최혜선(2010). **보육정책의 성과와 과제**. 육아정책연구소.
- 서영인(2010). **고등교육 평가체제 선진화 방안**. 한국교육개발원

- 손희권 · 최현영 (2011). **세계 경제 위기 이후 영국 고등교육의 변화**. 한국대학교육협의회. 2011-25-372호.
- 송기창(2000). 대학재정 지원정책의 과제와 개선방향. **교육재정경제연구**, 9(2).
- \_\_\_\_\_(2008). 고등교육재정의 합리적 배분방안. **교육재정 배분의 합리화 방안 탐색**. 제50차 한국교육재정경제학회 학술대회.
- \_\_\_\_\_(2010). 고등교육재정교부금법 제정방안에 대한 논의. **교육재정경제연구**, 19(2).
- \_\_\_\_\_(2011). 지방교육채 발행 및 상환제도 개선방안. **교육재정경제연구**, 20(3), 27-47.
- 송기창, 김병주, 박정수, 정태화(2007). **고등교육재정사업 재구조화 방안 연구**. 교육인적자원부.
- 송기창 · 한유경 · 김병주 · 고장완 · 남수경 · 오범호(2012). **사립대학 재정의 현안 및 쟁점에 관한 연구**. 한국교육재정경제학회.
- 신정철, 김훈호, 박혜영, 심현기(2009). 대학에 대한 정부의 재정지원 규모 영향 요인 분석. **교육재정경제연구**, 18(4). 59-87
- 신현식(2005). **한국의 고등교육 개혁정책**, 학지사.
- \_\_\_\_\_(2006). 공교육 내실화를 위한 교육공동체 운영 모형 개발. **한국교육학연구**. 12(1), 37-61
- \_\_\_\_\_(2010). 교육자율화 정책 거버넌스의 분석 및 혁신방안. **정책학회보**. 19(1), 181-201
- \_\_\_\_\_(2012). 고등교육정책 거버넌스의 혁신: 쟁점 분석과 대안의 탐색. **글로벌 경쟁력 강화를 위한 고등교육정책의 과제와 전망**, 연차학술대회 자료집. 한국고등교육정책학회.
- 연세대학교 대학원 학술위원회(편) (2011). **경쟁과 공존**. 서울: 도서출판 오래.
- 유현숙 외(1998). **21세기 고등교육 변화와 전망**. 한국교육개발원
- 유현숙 외(2005). **고등교육개혁 국제동향 분석 연구**. 한국교육개발원.
- 유현숙 외(2011). **고등교육 미래비전 2040 수립을 위한 정책연구**. 한국교육개발원.
- 윤정일(2001). 대학재정 지원방식 개선. **교육재정경제연구**, 10(2).
- 윤정일 외(2008). **전환기의 한국교육정책**. 학지사.
- 은재호 · 오수호(편) (2009). **한국의 협력적 거버넌스**. 서울: 대영문화사

- 이석열·주휘정(2012). “이명박 정부 고등교육정책의 성과와 과제”. 한국 고등교육정책의 진단과 향후 과제. **춘계학술대회 자료집**, 한국고등교육정책학회, 3-26.
- 이영(2008). 고등교육 질 관리 체제와 대학 재정. **대학교육**, 2008년 9·10월호.
- 이영호(2008). 세계화 시대의 고등교육 품질 보증과 대학평가의 국제 동향. **대학교육**
- 이용섭(2012.10). 뉴시스 기사, 2012.10.2. 이용섭 ‘국가교육위원회 설치 법안’대 표발의
- 이인규(2007). “국민교육주권 실현을 위한 ‘교육 지배구조 바꾸기’”. 국민교육주 권  
실현을 위한 ‘교육 지배구조 바꾸기’: 교육인적자원부, 교육청 개혁 방안 을 중심으로, ‘교육대통령을 위한 국민의 선택’ 제2차 토론회 자료집, 아 름다운학교운동본부, 6 23.
- 이정미(2012). 국가장학사업의 현황과 과제, 제1차 삼성꿈장학재단 전문가 포럼, 2012. 9. 6.
- 이정미·이상돈(2012). 신규 국가장학금사업 추진의 쟁점 및 논리분석, **교육행정 학연구**, 30(1), 79~104.
- 이종재(2008). 이명박 정부 교육정책 100일의 성과와 과제, **교육정책포럼** 172권, 4-9
- 이주호(2007.6). “교육부의 발전적 해체방안”정부부처 반으로 줄이기와 교육부의 발전적 해체. **한나라당 집권비전 릴레이 토론회 자료집**. 56-70
- 이혁우(2011). 대학재정지원정책, 지원인가? 규제인가? : 누리사업 속의 규제에 대한 분석. **정부와 정책**, 4(1).
- 일본 국가전략회의(2012.6.4). **사회의 기대에 부응한 교육개혁의 추진 및 글로벌 인재육성 전략**. 문부과학대신 제출 자료.
- 일본 문부과학성 고등교육국 학생·유학생과(2010), **일본의 유학생 제도 개요(수 용 및 파견)**.
- 일본 문부과학성(2012a). 2010~2012년도 문부과학백서.  
\_\_\_\_\_ (2012b). 2002년도, 2012년도 문부과학통계요람.  
\_\_\_\_\_ (2012c). 2012년도 교육지표의 국제비교.

- \_\_\_\_\_ (2012d). 2012년 예산(안) 주요사항.
- \_\_\_\_\_ (2012.1.20), 「일본인의 해외 유학자수」 및 「외국인유학생 재  
적상황조사」 그리고 「외국인유학생의 10월 도일 상황」에 관하여』.  
일본 문부과학성 보도자료.
- \_\_\_\_\_ (2012.2.6), 2012년도 학교기본조사(확정치)의 공표에 관하여. 일  
본 문부과학성 보도자료.
- \_\_\_\_\_ (2012.6), 대학개혁실행플랜: 사회 변화의 엔진이 되는 대학 만  
들기. 일본 문부과학성 보도자료.
- 일본 문부과학성 중앙교육심의회대학분과회 대학교육부회(2012.3.26), 「예측곤란  
한 시대에 있어서 평생학습을 지속하여 주체적으로 생각하는 힘을 육성  
하는 대학으로」 (심의 정리). 일본 문부과학성 보도자료.
- 일본사립학교진흥·공제사업단 사학경영정보센터(2011). 2011년도 사립대학·단  
기대학 등 입학지원 동향.
- 임후남(2009). **대학정보공시제 발전방안**. 제 41차 KEDI 교육정책 포럼 자료집
- 임후남 외(2008). **교육정보공시제 발전 체제 구축 방안**. 한국교육개발원 연구보고.
- 임후남·권기석·엄준용·이정미(2012). **고등교육 재정지원 현황분석 연구**. 한국  
교육개발원.
- 장수명 외(2004). **고등교육재정지원 성과분석 및 효율화 방안연구**. 한국교육개발원.
- 정석구(2009). **고등교육정책의 변천과정과 특성분석**. 박사학위논문. 동국대학교  
대학원.
- 정영수·정일환·최영표·양성관·윤종혁·박선형(2007). **해외 대학입학제도 실  
태조사**. 한국대학교육협의회.
- 조성봉·김영수·정의철(2010). **이명박정부 정책 평가 및 선진화 과제(하)**. 한국  
경제연구원.
- 채재은(2010). **외국대학 유치정책 비교분석: 한국, 싱가포르, 두바이 사례를 중심  
으로**, 비교교육연구, 20(3). 1-26
- 최정윤·채재은·서영인·민혜리(2011). **대학교육역량 강화를 위한 국제동향 분  
석 연구**. 한국교육개발원
- 통계청(2009). **향후 10년간 사회변화 요인 분석 및 시사점**.
- 하봉운 외(2008). **고등교육재정의 안정적 확보 방안 연구**. 한국교육정책연구소.

한국대학교육협의회(2011). 대학 기관평가인증 편람.

\_\_\_\_\_ (2012). 입학사정관제도 <http://uao.kcue.or.kr/index.jsp>

한국대학신문(2010). 정보공시 내년부터 대교협에 이관. 2010년 12월18일  
<http://www.unn.net/News/detail.asp?nsCode=67020&tt=HL> 2012년 9월 15  
일 내려 받음.

한국장학재단(2012.3). 등록금 부담 완화를 위한 2012년 국가장학금 사업 시행계획.

황영기(2009). 정보공시 도입에 대한 대학의 입장. **대학교육**, 158호.

Altbach, P.G. and Bala' n, J. (eds.) (2007) *World Class Worldwide. Transforming Research Universities in Asia and Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Australian Qualifications Framework Advisory Board(2007)(4th ed.). *Australian Qualifications Framework implementation handbook*.

AVCC(2007). *Australian university handbook 2007*.

Commonwealth of Australia(2009). *Transforming Australia's higher education system*.

DEEWR(2009). *An Indicator of framework for higher education performance Funding*.

\_\_\_\_\_ (2010a). *The higher education report*.

\_\_\_\_\_ (2010b). *Finance 2010: Finance reports of higher education providers*.

\_\_\_\_\_ (2011). *Summary of the 2011 full year higher education student statistics*.

\_\_\_\_\_ (2012). *Development of performance measures. Report of the Advancing Quality in Higher Education Reference Group*.

DFES (2003). *The Future of Higher Education*. Department for Education and Skill.

Easton, D.(1979). *A Framework of Political Analysis (2nd ed.)*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

European Centre for Strategic Management of Universities(2010). *Funding Higher Education: A View Across Europe*.

- Frances C. Fowler(2000). *Policy Studies for Educational Leaders*. New Jersey: Prentice –Hall Inc.
- GB Committee on Higher Education, Browne Report.(2010). *An Independent Review on Higher Education Funding and Student Finance*. London: HMSO.
- Hossler, D., et. al.(2008). Student aid and its role in encouraging persistence, Baum, S., McPherson, M., & Steele, P.(2008). *The Effectiveness of Student Aid Policies: What the Research Tells Us*. The College Board.
- International Institute of Education (2012). Open doors. <http://www.iie.org/Research-and-Publications/Open-Doors/Data/International-Students/Enrollment-Trends/1948-2011>
- Kooman(2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- National Conference of State Legislature (2011). Federal Action on For-Profit Colleges. <http://www.ncsl.org/issues-research/educ/for-profit-colleges-and-universities.aspx>
- National Center for Education Statistics (2011). Digest of Education Statistics 2011. [http://nces.ed.gov/programs/digest/d11/tables/dt11\\_003.asp?referrer=report](http://nces.ed.gov/programs/digest/d11/tables/dt11_003.asp?referrer=report)
- NCES(2012). Digest of Education. Table. 345 Statistics [http://nces.ed.gov/programs/digest/d11/tables/dt11\\_345.asp](http://nces.ed.gov/programs/digest/d11/tables/dt11_345.asp)
- OECD(2010). Education at a Glance OECD Indicators 2010.
- Peters, G. & Pierre, J. (2005). “Toward a Theory of Governance”, In Peters, G. and Pierre, J. *Governing Complex Societies Governance: New Government Society Interactions*. NY: Palgrave Macmillan.
- Stoker(1988). Governance as Theory: Five Propositions. *International Society Journal*, 50(1), 17 28.
- The Australian Qualifications Framework Council(2011). Australian Qualifications Framework assesment of generic skills. Discussion Paper. 2011.
- The University of Melbourne(2008). Review of Australian higher education: The Bradely review.
- The White House(2011). 2011 Memorandum for the heads of executive departments

and agencies. Establishing a Task Force on Skills for America's future.  
<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/10/04/presidential-memorandum-task-force-skills-americas-future>

White Paper.(2011). *Higher Education: Students at the Heart of the System.*  
*Higher Education: Students at the Heart of the System.*  
<http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/higher-education/docs/h/11-944-higher-education-students-at-heart-of-system.pdf>

NCES: <http://nces.ed.gov>

HEFCE: [www.hefce.ac.uk/](http://www.hefce.ac.uk/)

HESA: <http://www.hesa.ac.uk/>

OECD: [www. oecd. org](http://www.oecd.org)