

정부의 고등교육개혁을 위한 재정지원 정책의 정치학

신재철(전남대학교 교수)

<요 약>

이 논문은 정치학적 관점에서 정부의 대학에 대한 평가와 연계된 차등재정지원방식을 고찰·비판하였다. 먼저 5·31 이후 우리나라 고등교육 개혁의 동향과 정책기조를 고찰하여 고등교육 개혁정책이 어떠한 목적과 목표를 설정하여 추진되었는지를 고찰하였는데, 지난 10여 년간 고등교육 개혁정책은 신자유주의 이념에 입각하여 형평성보다는 자유와 경쟁 또는 수월성 추구에 훨씬 많은 지향점을 두어 왔다고 할 수 있다. 다음으로, 대학에 대한 평가와 연계된 차등재정지원방식의 문제를 정치학적인 관점에서 비판하였다. 정부의 고등교육 개혁정책에 대한 주요 문제점으로는, 선택과 집중의 원리를 내세워 평가에 의한 차등 재정지원 방식을 도입하였으나, 공정한 경쟁의 조건이 충족되지 않은 상황에서 대학의 규모나 특성을 충분히 반영하지 못한 획일적인 평가 기준으로 대학을 오히려 획일화시키고 대학의 자율적 조정 기능을 훼손하는 경우도 발생하였다는 점이다. 즉 재정지원의 형평성을 왜곡시켰다. 또한 폐쇄적인 정책결정구조로 인하여 대학개혁의 중요성에 대한 대학구성원들의 이해와 관심 및 참여 부족, 그리고 대학들의 의견수렴을 위한 정부의 노력이 적극적이지 못하여 반응성 수준이 낮다는 점이다.

주제어: 고등교육개혁, 재정지원정책, 대학평가, 차등재정지원, 신자유주의

I. 서론

우리의 고등교육은 '대중화 체제'를 넘어서 이제 '보편화 체제'로 접어들었다. 즉 우리의 고등교육은 양적인 팽창을 거듭하여 고등교육 적령인구의 취학률이 50%를 넘어섰다. 그러나 오늘날 우리 대학들은 매우 어려운 상황에 직면해 있다. 먼저, 대학은 학생인구의 감소로 인해 서울에 소재한 대학과 소수의 몇몇 4년제 지방국립대학을 제외하고는 거의 모든 대학들이 정원미달사태를 맞은 지 오래되었다. 다음으로, 대학은 국가와 사회로부터 질적 수준이

높은 인재를 양성하라는 거센 요구를 받고 있으나, 그 요구를 충족시킬 수 있는 충분한 여건을 갖추지 못하고 있다. 특히 정보통신기술의 발달은 정보의 수집, 처리, 확산, 활용에 필요한 시간을 단축시킴으로써 인간의 육체노동집약의 산업사회에서 두뇌노동집약인 지식기반 사회로 전환시켰다. 이러한 사회에서 대학은 유능한 인재를 길러 사회에 공급하는 일(교육)과 창조적 연구성과를 통하여 새로운 지식과 정보 혹은 기술을 창출하는 일(연구), 그리고 연구와 교육을 통하여 사회가 요구하는 유형무형의 서비스를 제공하는 일(봉사)을 제대로 수행하라는, 즉 대학교육의 질을 제고하라는 강력한 요구를 받고 있다(신재철, 2006: 75). 다시 말하면, 우리 대학들은 학생인구의 감소로 인한 정원미달 사태, 사회의 대학에 대한 교육수월성 요구 등 대학의 내·외적 요인에 의하여 힘겨운 도전에 직면하여 큰 위기를 맞고 있다. 이러한 위기에도 불구하고 우리 대학들은 그것을 극복할 수 있는 교육여건을 갖추고 있지 않다. 이러한 여건은 우리 대학들의 열악한 교육지표에서 드러난다. 예를 들면, 대학의 학생 당 교육비가 매우 영세한데, 이는 선진 외국 대학의 1/3에서 1/24의 수준이며, OECD 국가들의 절반 수준에도 미치지 못하는 수준이다. 그리고 우리 대학들은 2004년 기준 학생의 등록금 의존율이 68.7%로 매우 높은 편이다. 또한 2004년 미국 Harvard 대학의 예산이 2조 7천 억 원인데 비해 우리 정부의 2005년 대학교육 예산은 일반회계의 결산지출액을 기준으로 약 2조 519억 원(우리나라 전체 교육예산 중 9.0%)에 불과하다(이현청, 2004).

이러한 대학의 위기를 극복하고 대학교육의 수월성을 제고하여 수준 높은 인재를 양성하라는 국가사회의 요구를 충족시키기 위하여 정부는 5·31 교육개혁 이후 대학에 대한 재정을 지원하려는 노력을 매우 적극적으로 기울이고 있다. 그런데 근래 국제사회의 대학교육 지원정책은 신자유주의적 관점에 입각하여 대학간 경쟁을 유발하기 위하여 대학에 대해 평가를 실시하고 그 결과에 따라 재정을 차등적으로 지원하고 있다. 우리 정부도 대학에 대한 재정지원방식을 형평성에 입각한 균등 배분방식에서 김영삼 정부 때부터 평가에 의한 차등 지원방식으로 전환하였다. 즉 그 이전 정부의 대학에 대한 재정지원, 특히 사립대학에 대한 재정지원은 그 규모가 매우 작았지만 배분방식은 일률적인 균등 배분이었다. 그러나 1992년부터 대학에 대한 재정지원의 폭을 대폭 넓히고, 1994년부터 지원방식도 일률적인 균등 배분방식이 아니라 모든 대학에 대한 국고지원사업에 대해 평가에 의한 차등재정지원방식으로 바뀌었다(신현석, 2005: 81. 재인용). 대학에 대하여 평가에 의한 차등재정지원방식은 정부의 입장에서는 한정된 재원으로 대학의 성과, 즉 재정지원의 효과를 점검하는 기제로서 기능할 뿐만 아니라 대학간의 경쟁을 유발하고 교육의 수월성을 추구할 수 있으며, 대학의 개혁을 촉진할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 평가와 연계된 대학에 대한 재정지원방식은 위에서 지적한 장점만 있는 것은 아

니다. 이 논문은 정치학적 관점에서 정부의 대학에 대한 평가와 연계된 차등재정지원방식을 고찰·비판하였다. 이를 위하여, 먼저 5·31 이후 우리나라 고등교육 개혁의 동향과 정책기조를 고찰하여 고등교육 개혁정책이 어떠한 목적과 목표를 설정하여 추진되었는지를 고찰하여 그러한 목적과 목표에 기본적으로 깔려 있는 근본이념은 무엇인지를 밝히고자 하였다. 다음으로, 1994년 공과대학 중점지원사업에서부터 시작되어 이제 거의 모든 재정지원 사업에까지 확대된 대학에 대한 평가와 연계된 차등재정지원방식의 문제를 정치학적인 관점에서 비판하였다.

II. 5·31 이후 고등교육 개혁의 동향과 정책기조⁽¹⁾

정부의 고등교육 개혁을 위한 재정지원정책을 고찰하기 위해서는 지난 1995년의 5·31 교육개혁방안 발표 이후 정부의 고등교육 개혁정책은 어떠한 방향으로 추진되었으며, 그 기본목표는 무엇이고, 그 정책들은 구체적으로 어떤 것들이며, 어떤 기조를 유지하고 있는지를 고찰하여야 한다(고찰범위를 5·31 이후로 한정한 이유는 그 이전에는 고등교육에 대한 정부의 재정지원의 규모가 매우 미미하였을 뿐 아니라 형평성에 입각한 균등배분이었기 때문이다.). 이 때문에 문민정부 이후 정부의 고등교육 개혁 동향과 정책의 목적 또는 목표를 고찰하는 작업이 우선되어야 할 것이다. 따라서 이 장에서는, 먼저 5·31 교육개혁방안이 발표된 이후의 고등교육 개혁정책의 동향을 개괄적으로 고찰하였다. 다음으로, 김영삼, 김대중, 노무현 정부에서 어떠한 고등교육 개혁정책들이 추진되었는지, 또는 추진 중인지, 그리고 그것들의 정책 기조체계가 어떠한지를 각 정부별로 구체적으로 고찰하였다.

1. 5·31 이후 우리나라 고등교육 개혁의 동향

광복 이후 지금에 이르기까지 한국의 고등교육은 수 없이 많은 개혁이 이루어졌지만 1970년대에 들어와서야 본격적으로 개혁정책의 일부분으로 자리를 잡기 시작하였다. 특히 개혁이라는 명칭에 걸맞은 고등교육 개혁이 이루어진 것은 제5공화국의 전두환 정부에 의한 7·30 교육개혁 조치 이후부터(신현석, 2005)라고 할 수 있다. 즉 1980년대 이전까지는 상대적으로 초·중등교육의 개혁에 집중해왔기 때문에 고등교육 개혁에는 관심을 기울일 여력이 별로 없었다. 그러나 한국과 같이 물적 자원이 부족하고 인적 자원에 의존할 수밖에 없는 상황에서 고등교육의 양적 성장이라는 과정을 거치면서 서서히 질적 제고를 강조하는 시대적 환경에 직면하면서부터 고등교육분야도 더 이상 미룰 수 없는 개혁의 대상이 되기 시작하였다. 이와 같은 맥락에서 보면, 고등교육 분야의 개혁도 5·31 교육개혁방안이 그동안 발표된

어느 개혁방안보다 광범위하고 포괄적인 고등교육 개혁이었다고 평가할 수 있다.

1995년 5월 31일에 교육개혁위원회가 발표한 5·31 교육개혁안 이후 김영삼 문민정부에서는 네 차례의 고등교육 개혁이 추진되었고, 김대중 국민의 정부에서도 여덟 차례에 걸쳐 고등교육 개혁 관련 정책들이 수립·추진(반상진, 2003)되었으나 개혁의 근본이념은 바뀌지 않았으며, 노무현 참여정부에서도 이전 정부에서 추진한 고등교육 개혁 기초를 거의 대부분 승계하여 추진하고 있다고 할 수 있다. 즉 가장 포괄적이고 기본적인 고등교육 개혁안이 5·31 교육개혁방안 등 총 네 차례에 걸친 개혁방안을 통해 김영삼 문민정부에 의해 계획되었고 기초 작업을 시작하였으나, 국민의 정부와 참여정부는 문민정부가 구체적으로 시행하지 못한 개혁방안들을 시행했다고 볼 수 있다.

문민정부의 고등교육 개혁은 교육수요자 중심의 대학교육, 자율성과 다양성을 통한 대학교육의 효율성 제고, 대학교육의 열린 교육체제로 전환 등을 기본 방향으로 설정하여 개혁 정책을 추진하는 등 대학의 능동적 역할의 중요성을 강조하였다(반상진, 2003). 문민정부의 고등교육 개혁은 그 이전까지 정부 규제의 획일화된 고등교육에서 다양화·특성화·자율화의 방향으로 고등교육체제가 변화할 수 있는 계기를 마련하였고, 그러한 변화를 위한 디딤돌을 놓았다고 할 수 있다. 특히 문민정부는 대학에 대한 균등재정배분을 평가와 연계하여 대학개혁의 강력한 동인으로 활용하였다. 즉 문민정부가 대학교육의 개혁을 위하여 추진한 전략 중에서 가장 강력한 것이라고 할 수 있는 것은 대학에 대한 평가와 재정지원의 연계 전략이다. 이는 정부의 대학에 대한 직접 통제방식에서 재정에 의한 간접 통제방식으로 전환을 의미하며, 이 역시 정부의 대학에 대한 통제방식이 신자유주의적 접근방식으로 전환되었음을 의미하는 것이다.

국민의 정부의 고등교육 개혁은 문민정부의 고등교육 개혁 기초와 틀을 계승하면서도 과거의 교육 복지적 차원보다는 대학 경쟁력 강화에 무게 중심을 두었으며, 경쟁과 효율을 강조하는 신자유주의 이념에 따른 구조조정을 단행하였다. 그리고 국민의 정부 시절 국제사회에서 인적 자원의 중요성이 부각됨에 따라 우리도 국가발전을 위해서는 국가의 인적 자원을 적극적으로 개발·관리할 필요성을 인식하게 되었다 이에 따라 정부는 국가 인적 자원 개발을 고등교육 개혁의 새로운 틀(paradigm)의 하나로 설정하여 추진하였다.

이상에서 보았듯이, 문민정부와 국민의 정부는 고등교육 개혁에 있어서 신자유주의 이념의 일관성과 연속성을 유지하고 있음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고, 개혁과제 추진과정에서 대학개혁의 중요성에 대한 대학 내부의 공감대 형성 미흡과 지원 부족, 여러 개혁과제를 동시다발적으로 추진함으로써 나타난 대학개혁에 대한 부담 증대, 일부 개혁 방안의 현장 부적합성과 대학문화 적합성 미흡에 따른 개혁 방안 형성과 집행간의 괴리 등이 대학개

혁의 지체 현상을 초래하였다. 또한 대학의 규모나 특성을 충분히 반영하지 못한 획일적이고 평면적인 대학평가는 오히려 대학교육체제의 획일화와 대학의 자율 조정 기능을 약화시키는 역기능을 초래하였고, 대학개혁 정책 추진의 안정성 부재로 정책의 불신을 야기하였으며, 개혁에 대한 대학구성원의 피로감을 가중시키는 결과를 초래하였다(반상진, 2003).

참여정부는 국민의 정부 고등교육 개혁의 기저를 이루었던 국가 인적 자원개발의 중요성을 그대로 받아들여 추진하고 있으며, 국가 경쟁력 강화와 고등교육 체제의 효율화를 위해서 대학 구조조정 작업에 박차를 가하고 있다. 그러나 문민정부와 국민의 정부가 고등교육 개혁에 주된 초점을 두었던 대학의 수월성 강화 또는 경쟁력 강화를 참여정부도 대부분 계승하고 있으나, 이전 정부에서 소홀히 하였던 지역적 균형발전을 위한 평등성에도 비교적 많은 관심을 기울이고 있다고 할 수 있다. 즉 참여정부는 평등성의 추구를 위해 국가균형발전과 지방분권을 고등교육 개혁의 한 중심축으로 설정하고, 이를 위해 학벌타파와 대학 서열 완화 및 지방대학 육성 사업 등에도 노력을 기울이고 있다.

지금까지 살펴본 결과에서 우리는 다음과 같이 우리나라 고등교육 개혁의 흐름을 읽을 수 있다. 첫째, 1995년 5·31 이후 2006년 현재까지의 고등교육 개혁은 양적 성장에 이은 교육의 질적 제고라는 하나의 큰 흐름을 유지하면서 세부적으로는 통제에서 벗어나 자율과 다양성을 강조하고 있다. 둘째, 대학평가의 결과와 연계하여 대학에 대해 재정을 차등지원하고 있다. 셋째, 경쟁과 구조조정을 강조하며, 선택과 집중의 지원방식을 통해 질적 수월성을 유지하면서도 공동체주의와 평등의 가치를 확대하는 노력을 통해 고등교육의 균형발전을 꾀하고 있다.

이상에서 고찰한 바와 같이 우리나라의 교육개혁은 일관성 결여, 단기적 안목의 개혁 추진과 이로 인한 인적·물적 낭비 등 수많은 비판에 시달리고 있지만, 그나마 고등교육 개혁에 있어서는 장기적인 계획과 비전하에 비교적 일관되게 추진되고 있다고 할 수 있다. 이는 국제사회의 고등교육 상황과 여건이 수월성 제고 또는 경쟁력 강화라는 시대적 압력이 우리나라 고등교육에 가해졌기 때문이라고 할 수 있다. 다시 말하면, 국제사회, 특히 미국이나 영국의 교육정책은 일정한 주기에 따라 평등성과 수월성 추구가 반복되어 왔다고 할 수 있다. 1980년대 중반까지만 하더라도 평등성을 강조하는 경향이 많았었으나, 그 이후 국가 간 경쟁이 치열함에 따라 신자유주의의 등장에 따라 수월성 제고 또는 경쟁력 강화를 위한 정책들이 추진되었다. 이러한 국제사회의 경쟁분위기가 우리 사회에 막대한 영향을 미치게 됨에 따라 당시 문민정부는 국가의 '세계화'를 구호로까지 내걸게 되었다. 이러한 상황은 교육부문에도 영향을 끼쳐 문민정부와 국민의 정부는 고등교육의 국가경쟁력 제고를 고등교육정책의 목표로 설정하고 고등교육 개혁을 위한 정책들을 시행하였다. 참여정부는 이전

정부의 고등교육정책의 목표를 대부분 승계하여 정책을 추진하였다고 할 수 있으나, 고등교육의 평등성에도 비교적 많은 관심을 가지고 정책을 추진하고 있다고 할 수 있다. 간단히 말하면, 문민정부 이후 현재에 이르기까지 각각의 정부에서 중점을 두고 추진한 세부 고등교육 개혁 방안들은 조금씩 차이가 있고 공과도 있지만 고등교육의 경쟁력 강화라는 기본 목표는 일관성을 유지하고 있다고 할 수 있다. 다만 참여정부는 이전 정부에 비해 평등성 추구에도 관심을 가지고 있다고 할 수 있다.

2. 정권별 고등교육 개혁의 정책 기조

이 절에서는 김영삼, 김대중, 노무현 정부에서 추진된 고등교육 개혁정책들의 개혁이념과 목적 및 목표 체계를 고찰하였으며, 이를 요약하면 <표-1>과 같다. 다음으로, 각 정부별로 고등교육 개혁정책들을 검토하였다.

<표-1> 5·31 이후 역대 정부의 교육개혁이념 및 고등교육 개혁의 목적과 목표

정부	교육개혁 이념	고등교육개혁 목적	고등교육개혁 목표
문민 정부	<ul style="list-style-type: none"> · 교육복지국가(edutopia) 건설을 위한 신교육체제 구축 · 수요자중심 교육 · 자율과 경쟁(신자유주의) · 문명사적 변화에 대한 대응과 패러다임 변화 · 한국적 교육문제 해결 · 교육체제 운용의 효율화 	<ul style="list-style-type: none"> · 고등교육의 수월성 확보 · 대학 구조조정 	<ul style="list-style-type: none"> · 대학의 다양화와 특성화 및 국제화 · 대학입학제도 개선 · 전문대학, 개방대학, 기능대학의 직업교육 활성화 · 전문대학원 제도 도입 · 교직원활성화를 위한 교원정책 개혁대학설립준칙주의 · 사학의 자율과 책무성 제고 · 고등교육체제 개선(수월성 제고) · 지방대학의 집중 육성 · 대학평가와 재정지원 연계에 의한 대학 경쟁력 강화
국민 의 정부	<ul style="list-style-type: none"> · 민주주의, 소비자중심, 시장경제 · 효율성 중심의 경제논리 · 창조적 지식기반국가 건설을 주도하는 교육 · 문민정부에서 수립된 교육개혁안의 실행(현장착근) 	<ul style="list-style-type: none"> · 지식강국의 초석으로서 세계적인 경쟁력을 갖춘 대학 육성(선진국 수준으로 대학교육의 수월성 제고) 	<ul style="list-style-type: none"> · 대학원중심 대학 육성 · 지역우수대학 육성 · 학술연구 기반확충과 질적 수준 제고 · 대학의 자율성 확대와 책무성 제고를 위한 학교운영체제 개혁 · 평가와 재정지원 연계를 통한 대학 특성화 · 총장·교수 임용제도 개선

정부	교육개혁 이념	고등교육개혁 목적	고등교육개혁 목표
참여 정부	<ul style="list-style-type: none"> · 행복한 학교 · 학습하는 사회 · 미래를 열어가는 인적 자원 강국 	<ul style="list-style-type: none"> · 인적 자원 경쟁력 제고를 통 한 성장 동력 창출 	<ul style="list-style-type: none"> · 학생복지 확대와 학생활동 지원 · 고등교육 보편화 · 세계적 수준의 석·박사급 우수인력 양성 · 고등교육경쟁력 강화 기틀 가시화

자료: 문민정부에 관한 사항은 교육개혁위원회(1998), **한국교육개혁백서(1994~1998)**, 서울: 저자, pp. 70-77, 245를 정리하였음. 국민의 정부에 관한 사항은 교육부(1999a), **교육발전 5개년 계획**, 서울: 저자, pp. 8-13 & 118-132, 교육부(1999b), **한국교육의 중장기 비전**, 서울: 저자, 교육부(2000), **한국교육개혁의 흐름과 향후 발전방향**, 서울: 저자, pp. 12-14를 종합정리하였음. 참여정부에 관한 사항은 교육인적자원부(2005), 2006년 교육부 주요 업무계획을 참고하여 작성하였음.

가. 문민정부(1993~1998)

김영삼 문민정부의 교육개혁은 입시지옥의 해소와 인간중심의 교육개혁이라는 기치 하에 모두 일곱 개 영역에 걸쳐 66개의 정책과제들로 구성된 제14대 대통령 선거 교육공약을 발표하는 것에서부터 시작되었다고 할 수 있다. 특히 1990년대 초반은 2000년대를 대비한 장기적인 교육전략의 구상이 그 어느 때보다 필요한 상황이었고, 세계무역기구(WTO)체제의 출범으로 국제적으로 생존 경쟁이 불가피해짐에 따라 교육부문을 포함한 사회 모든 분야가 시대적·환경적 요구에 부합하는 변화를 꾀하여야 했던 시기였다. 고등교육분야도 외적으로는 교육시장의 개방으로 외국 대학들과 경쟁이 예측되었고, 내적으로는 고등교육 적령인구의 감소에 따라 대학경쟁률이 하락하여 대학의 존립기반이 위협을 받을 것이라는 예측이 나오면서 이러한 환경적·시대적 변화에 민감할 수밖에 없었다(신현석, 2005).

문민정부의 고등교육 개혁 정책은 1995년 5월 31일 ‘세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제수립을 위한 교육개혁 방안’으로 불리는 이른바 5·31 교육개혁안을 필두로 1996년 2월 9일에 발표한 제2차 교육개혁안, 1996년 8월 20일의 제3차 교육개혁안, 1997년 6월 2일에 발표한 제4차 교육개혁안을 살펴봄으로써 문민정부의 고등교육 개혁 정책을 알 수 있다. 이렇게 네 차례에 걸쳐 발표된 교육개혁 방안들에 나타난 고등교육 개혁의 목적, 목표 및 세부 정책들을 정리하면 아래와 같다.

먼저, 문민정부가 지향한 고등교육 개혁 정책의 목적은 ‘고등교육의 수월성 확보’라고 할 수 있다. 이와 같은 목적을 달성하기 위해 네 차례에 걸쳐 발표된 개혁방안들의 목표를 살펴보면, 대학의 다양화와 특성화 및 국제화, 국민의 고통을 덜어주는 대학입학제도, 전문대학과 개방대학의 내실화, 기능대학의 직업교육 활성화, 전문대학원 제도의 도입, 고등교육법 제정, 교원정책의 개혁을 통한 교직활성화, 사학의 자율과 책임의 제고, 고등교육의 수월

성 제고를 위한 고등교육 체제 개선, 평가와 연계된 대학재정지원에 의한 대학경쟁력 강화, 지방대학의 집중 육성 등을 들 수 있다. 이러한 목표들은 김대중 국민의 정부에서도 계속 추진되었다고 할 수 있다.

다음으로, 고등교육의 수월성 추구를 위한 고등교육의 국제경쟁력 강화와 대학운영의 자율화로 요약되는 목표를 달성하기 위한 각 영역별 세부 정책들은 다음과 같다. 즉 학점은행제 도입, 시간제학생등록제 도입, 최소전공인정학점제 도입, 단설 전문대학원 설치, 대학설립준칙주의 도입, 대학 정원의 자율화, 연구의 세계화와 국제관계 전문인력 양성, 대학입학제도 개선, 전문대학과 개방대학의 내실화, 전문대학원 제도의 도입, 고등교육법 제정, 교원양성기관 평가인정제 도입과 체제 개혁, 대학원 수준의 교원양성, 사학의 자치 역량 제고, 고등교육의 수월성과 지방화를 위한 지원 강화 등 수많은 정책들이 제안되고 추진되었다.

문민정부의 고등교육 개혁은 민주적 과정을 통해 탄생된 정부, 지식기반사회의 도래, 고등교육시장의 개방 등 여러 가지 내·외적 상황에 능동적으로 대처하기 위한 조치였으며, 제시된 방향과 전망도 시대적 적합성과 타당성을 지니고 있었다고 평가되지만 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 함께 제기되고 있는 실정이다. 이러한 상반되는 평가들을 정리하면 다음과 같다(정영수, 2002; 반상진, 2003).

먼저, 긍정적인 평가로는 다음과 같은 견해들이 제기된다. 첫째, 문민정부의 교육개혁방안들은 기존 정부 규제의 획일화된 대학교육에서 다양화·특성화·자율화의 방향으로 대학교육체제가 전환되는 계기를 마련해 주었다. 둘째, 열린 대학체제 기반 구축 노력의 결과 학점은행제, 시간제학생등록제 등의 도입으로 고등교육의 기회가 확대되었다. 이는 향후 평생학습사회에 대비하여 요구되는 평생학습의 기회 확대를 위한 기반을 마련하였다는 측면에서 매우 고무적인 정책적 변화이다. 마지막으로, 정부의 평가와 재정지원의 연계를 통해서 안일한 자세로부터 벗어나 선의의 경쟁을 통해 변화와 개혁을 유도하였다.

다음으로, 부정적인 평가는 다음과 같다. 첫째 고등교육 개혁의 전반적인 틀이 거시적이고, 상부구조의 혁신과 개편에 치중되었으며, 네 차례에 걸친 개혁안들이 상호 중복적이고 정책 방안 사이의 유기적 연계성이 불분명하여 개혁 방향과 전략의 모호성이 많다는 점이다. 둘째, 여러 가지 개혁과제를 동시다발적으로 추진함으로써 대학에 부담을 주었다. 즉 완급조절을 하지 못하였으며, 일부 개혁방안의 현장 부적합성, 개혁의 중요성에 대한 공감대 형성 미흡, 개혁 방안 형성과 집행간의 괴리감 등이 있다. 셋째, 평가에 의한 차등 재정지원 방식을 도입하였으나 대학의 규모나 특성을 충분히 반영하지 못한 획일적인 평가 기준으로 대학을 오히려 획일화시키고 대학의 자율적 조정 기능을 약화시키는 경우도 발생하였다. 넷째, 대학설립준칙주의 등으로 인해 고등교육의 저변확대라는 긍정적 측면에 비해, 대학의

설치·인가가 무분별하게 이루어져 전반적으로 대학교육의 질 저하를 초래하였다. 마지막으로, 대학개혁의 중요성에 대한 이해와 관심 및 지원부족을 들 수 있다. 문민정부의 고등교육 개혁이 기존에 비해 혁신적이었던 만큼 많은 시행착오를 겪었다. 따라서 대학정책 기조에 대한 불신을 야기시켰고 대학간·구성원간 집단 이기주의가 상호 충돌하는 결과를 낳았으며, 대학구성원들의 참여 등이 미흡하였다.

결론적으로, 문민정부의 고등교육 개혁방안은 기존의 역대 어느 정부보다도 양적으로 광범위하고 질적인 측면에서도 훨씬 뛰어났지만(신현석, 2005), 그렇게 많은 교육개혁방안을 수립하면서도 관련된 보고서 한 권도 내놓지 않았다(신현석 2005: 33. 재인용). 그리고 짧은 시간 내에 제한된 인력으로 폭넓은 방안들을 내 놓으려다 보니 결국은 종래의 폐쇄적인 정책결정 구조를 다시 한 번 드러냈다고 할 수 있다(신현석, 2005).

나. 국민의 정부(1998~2003)

국민의 정부의 교육개혁과 정책은 우선 김대중 대통령이 제15대 대통령선거기간 중 내세운 교육공약에서 살펴 볼 수 있다. 즉 교육개혁추진단의 상설기구화, 교육재정 GNP 6% 확보, 대학교육의 자율화와 특성화, 5세 아동의 무상의무교육 실시, 교원처우개선, 사학의 공공성과 자율성 보장 등 열 가지 교육공약과 73개의 실천과제를 제시하였다(신현석, 2005: 39. 재인용). 그러나 대통령직 인수위원회가 발표한 ‘새 정부 100대 정책과제’ 중에는 선거 때 내세운 교육공약의 일부만이 수용되었고, 고등교육에 관한 내용은 아예 배제되어 있었다.

국민의 정부 교육개혁은 크게 두 개의 위원회에 의해 추진이 되었다. 하나는 1998년 7월 24일에 정식으로 발족된 ‘새교육공동체위원회’(이하 새교위)이고, 다른 하나는 2000년 10월부터 2003년 2월까지 활동한 ‘교육인적자원정책위원회’(이하 인자위)이다. 새교위가 국민의 정부 전반기 교육개혁을 담당하였다면, 후반기 교육개혁은 인자위가 담당하였다고 할 수 있다. 전자가 공동체주의에 바탕을 둔 실천전략의 마련에 중심을 두었다면, 후자는 경제적 효율주의에 바탕을 둔 계획수립에 중심을 두었다고 평가할 수 있다. 즉 새교위와 인자위는 대통령 자문기구라는 측면에서 성격상 유사하지만 새교위는 문민정부에서 추진하였던 교육개혁 사업의 지속적인 추진과 교육에 대한 국민의식의 개혁 등과 관련하여 교육공동체 형성, 시민운동의 활성화 등 기존의 교육개혁을 현장에 착근시키는 데 주요 목적을 두고 활동하였다면, 인자위는 지식기반사회의 도래에 대비하기 위한 인적 자원의 개발·배치·활용과 관련된 정책들을 개발하는 데 주된 활동을 전개하였고, 구성원도 인적 자원개발 관계 부처의 장관과 각 관련 분야별 최고경영자들을 중심으로 구성되어 학교교육 중심의 개혁범위를 넘어서 교육과 노동시장의 연계 체제 등을 모색하였다(반상진, 2003).

기본적으로 국민의 정부는 문민정부의 고등교육정책 기초를 그대로 계승했다고 할 수 있으며(반상진, 2003), 수많은 고등교육 개혁안들이 제시되었으나 획기적인 교육개혁안들이 제시되었다기보다는 문민정부의 교육개혁안들이 교육현장에서 좀 더 충실히 실행될 수 있도록 실천적 전략의 마련에 무게중심을 두었다고 할 수 있다(신현석, 2005). 문민정부의 교육개혁위원회에서 너무 광범위하고 포괄적인 개혁안들이 제시되었기 때문에 국민의 정부는 고등교육분야에서도 그 범위를 넘어서는 새로운 개혁안을 제시하기보다는 기존에 제시된 방안들의 집행과 현장 착근에 더 치중하였다고 할 수 있다.

국민의 정부가 제안한 교육개혁 방안들은 ‘교육비전 2002: 새 학교문화 창조’, ‘교육발전5개년계획(시안)’, ‘한국교육의 중장기 비전’ 등과 같은 보고서를 통해 살펴 볼 수 있다. 김대중 정부에서는 고등교육과 관련된 개혁방안들이 8차에 걸쳐 발표될 정도로 고등교육에 많은 관심을 가지고 각종 사업이 전개되었다. 또한 고등교육을 개혁하는 과정에서 교육 복지적 차원보다는 대학 경쟁력 강화 차원에 무게 중심이 실려 있었다(반상진, 2003). 국민의 정부 고등교육 개혁방안들은 교육발전5개년계획(시안)과 한국교육의 중장기 비전에서 주로 다루어지고 있다. ‘교육발전5개년계획(시안)’에서 나타난 고등교육 개혁의 목적은 지식강국의 초석으로서 세계적 경쟁력을 갖춘 대학의 육성이며, 고등교육 개혁의 목표는 대학원중심대학육성, 지역 우수대학 육성, 학술연구 기반 확충과 질적 수준 제고, 대학의 자율성 확대와 책무성 제고, 평가와 재정지원의 연계를 통한 대학 특성화 추진, 총장·교수 임용제도 개선, 학생복지의 확대와 학생활동 지원 등이라고 할 수 있다. 또한 이러한 목적과 목표를 달성하기 위한 세부 정책들도 제시되었다. ‘한국교육의 중장기 비전’에 나타난 고등교육 개혁의 목적은 선진국 수준으로 대학교육 강화, 즉 ‘두뇌한국 21’을 통한 세계수준의 대학원과 지역대학육성이라 할 수 있다. 이를 추진하기 위한 세부 정책들로는 대학교육 여건의 획기적 개선, 대학원 교육의 충실화와 기능 분화, 지역산업과 연계한 지방대학의 특성화 유도, 학술연구 지원과 평가체제의 개선, 기초학문의 육성, 대학의 자율성과 책무성 제고, 대학교원 인사제도의 개선, 대학시장의 개방과 국제화 등을 포함하여 수많은 방안들이 제시가 되었다.

앞서 논의한 바와 같이, 국민의 정부 고등교육 개혁안들은 문민정부에 의해 계획·추진되었던 과제들이 계승·발전되어 계속 추진되는 것이었으므로, 교육발전5개년계획(시안)상의 고등교육관련 추진방안들은 그동안 분절적으로 이루어져 왔던 개별 정책들을 종합적으로 제시한 것이며, 대학의 구조조정 논의에 대한 정부의 종합적인 추진계획이라고 할 수 있다. 즉 국민의 정부가 문민정부 이후 일관성 있게 고등교육 개혁의 기본골격과 틀을 유지하면서 고등교육관련 정책들을 추진하였다는 사실은 높이 평가될 만하다. 또한 문민정부 이후 지속적으로 추진해 온 수요자중심 교육체제의 중요성과 필요성에 대한 인식이 대학 현장에 점진적으

로 확산되고, 그에 따라 대학 특성화 프로그램의 개발·운영 등 대학 나름의 차별화 노력이 점차 강화되어 대학마다 특성화되고 다양한 교육체제를 갖추는 계기가 되었다. 아울러, 대학발전과 구조조정의 방향을 제시하여 대학교육의 수월성 추구하고 경쟁력 강화 노력을 위한 풍토를 조성하였으며, 대학교육의 저변 확대와 지역 균형발전을 위한 지방대학 육성사업의 추진은 지역대학과 지역발전 간의 균형적 발전을 위한 기틀을 갖추는 계기가 되었고, 앞으로도 국가의 장기적 사업으로 추진되어야 할 사업이다(반상진, 2003). 그러나 교육발전5개년계획은 체계적이고 조직적인 실천 방안들을 갖추었음에도 불구하고 결과적으로는 실행에 옮겨지지 못한 채 도상계획에 그치고 말았다는 평가를 받고 있다(신현석, 2005). 교육발전5개년계획에 담겨 있는 중심적인 이념들은 두뇌한국 21(일명 BK 21)사업으로 구체화되어 국민의 정부 후반기의 대표적인 고등교육 개혁 정책으로 이행되었지만 국민의 정부 후반기는 BK 21 사업 이외에는 고등교육정책으로 내세울 만한 것이 별로 없는 실정이다(신현석, 2005).

다. 참여정부(2004~현재)

참여정부의 고등교육 개혁의 철학과 방향 및 추진과제에 대해서는 우선 2003년 2월 21일에 대통령직 인수위원회가 보고한 ‘참여정부 국정비전과 국정과제’의 내용을 토대로 분석해 볼 수 있다. 인수위원회가 보고한 내용 중에서 고등교육 개혁과 관련된 의제는 다음과 같이 크게 ‘지방분권과 국가균형발전’과 ‘교육개혁과 지식문화 강국 실현’으로 구분해 볼 수 있다. 지방분권과 국가균형발전을 위한 중점 과제로서 대학의 특성화 분야를 지역의 대표 품종(brand)으로 육성, 대학과 지역특화산업과 연계하여 지역발전의 핵심역량으로 집중 육성하는 ‘권역별 대학 특성화 사업 추진’과 기술집약단지(techno-park) 조성, 소규모 기술혁신센터(RRC, TIC, SRC, ERC) 등 각 부처 지역기술혁신 사업을 확충하고, 지방대학을 지역 연구·개발(R&D)의 핵심 주체로 육성하고자 하는 ‘지방대학 육성 기반 조성’ 사업을 제시한 바 있다. 그리고 교육개혁과 지식문화 강국 실현을 위해서는 교수회의 법제화와 교직원·학생·학부모·지역인사가 대학운영에 참여할 수 있는 대학지배구조 개편, 학문의 자유와 대학자치 실현을 위한 기반 조성 등의 ‘대학운영의 민주성과 자율성 강화’ 사업과 ‘학벌타파와 대학서열 완화’ 사업, 지역전략산업을 중심으로 이공계 대학 특성화를 유도하는 ‘과학기술교육의 질적 고도화’ 사업 등을 핵심의제로 설정하고 있다(반상진, 2003).

참여 정부의 고등교육 개혁의 목적은 인적 자원의 경쟁력 제고를 통한 성장 동력 창출이며, 고등교육 개혁의 목표는 고등교육의 보편화, 세계적 수준의 석·박사급 우수인력 양성 가시화, 고등교육 경쟁력 강화의 기틀 마련 등이다. 이러한 목적과 목표를 달성하기 위한 세부 정책들은 새 대학입학전형제도(2008 새 대입제도 개편), 지방대학혁신역량강화사업들

통한 지역과 산업의 인력 양성, 제2단계 BK21사업 추진으로 핵심 고급인력 양성, 미래 유망 산업을 이끌 전문 인력 양성, 산학협력의 실질화, 대학 특성화의 현장 착근과 대학구조개혁, 직업교육전문기관으로 전문대 위상 재정립, 정부보증 학자금 대출 제도의 확대 등을 통한 저소득층 고등교육 기회의 실질적 보장 등을 중심으로 제시하고 있다.

참여정부의 고등교육 개혁은 교육의 형평성과 민주성, 다양성과 자율성 확충에 초점을 두고 지방대학 육성, 대학의 지배구조 개편, 대학서열 완화, 이공계 대학교육 개선 등의 개혁 과제를 제시하고 있다(반상진, 2003). 그러나 국민의 정부와 마찬가지로 고등교육 개혁 정책의 대부분이 참여정부에서 새로이 제안되거나 추진되고 있다기보다는 국민의 정부와 그 이전 문민정부 때부터 논의되고 제안되어 온 고등교육 개혁 방안들 중에서 아직 실현되지 못했거나 여러 집단들간의 이해관계 충돌로 정책화되지 못한 의제들이 대부분이다. 따라서 참여정부의 고등교육 개혁 방향도 국민의 정부 개혁방향과 크게 다르지 않으며, 국민의 정부 정책의제들과 연속선상에서 추진되고 있다고 할 수 있다. 결론적으로 말하면, 노무현 참여정부의 교육개혁은 크게 대통령직인수위원회(2003.2), 교육개혁추진단(2003. 6) 및 교육혁신위원회(2003.7~)로 이어지는 기구를 통해 추진되고 있다. 그럼에도 불구하고, 지금까지 추진된 참여정부의 고등교육 개혁을 살펴보면 참여정부의 개혁 이념을 담은 종합적인 개혁 청사진이 뚜렷이 나타나고 있지 않으며, 기존의 개혁 이념에 따라 별도의 정책들이 개별적으로 추진되고 있다고 할 수 있다.

3. 요약

이상과 같이 5·31 교육개혁조치 이후 정부의 고등교육 개혁 동향과 세 정부의 고등교육 개혁 정책들의 기조체제를 고찰하였다. 이에서 우리는 두 가지의 중대한 사실을 알 수 있다. 첫째, 정치권의 고등교육에 대한 막대한 영향력을 실감할 수 있다. 예를 들면, 고등교육 정책들이 대통령선거공약으로 제시되거나, 대통령직 인수위원회가 고등교육정책과제를 선정 하거나, 정부가 고등교육발전계획을 수립하는 일들은 모두 정치적 산물이다. 특히 근대에 접어들면서 행정이 경영관리적 성격에 더하여 정치적 성격이 대폭 추가되면서 정부에 의한 고등교육의 정치화 현상은 더욱 가속화하고 있다. 그리하여 현대의 행정(정부)은 정책결정자와 자원배분자로서 국민의 삶에 큰 영향을 미치는 아주 중요한 존재가 되어가고 있다(이도형, 2004: 52).

둘째, 신자유주의적 사고의 영향으로 국제사회의 치열한 경쟁 상황은 우리나라의 교육부문에까지 영향을 끼쳐 수월성을 강조하게 되었음을 알 수 있다. 과거에 국제사회, 특히 미

국이나 영국의 교육정책 동향은 평등과 자유, 형평성 추구하고 수월성 추구가 번갈아가며 강조된, 말하자면 이들 두 이념이 일정한 주기로 번갈라 강조되었다. 1980년대 중반부터 미국이나 영국은 평등보다는 자유, 즉 수월성을 강조하는 정책 또는 개혁을 추진하였다. 우리나라에서도 1995년 5·31교육개혁조치의 내용은 고등교육에서 형평성보다는 수월성 또는 경쟁에 초점을 둔 정책을 추진하였으며, 세 정부 모두 형평성보다는 수월성을 훨씬 더 강조한다. 다만 참여정부에서도 형평성과 수월성의 비중으로 보았을 때 수월성에 더 비중을 두고는 있지만 형평성을 이전 정부에 비해 더 많이 강조하고 있다고 할 수 있다. 이러한 의미에서 지난 10여 년간 고등교육 개혁정책은 형평성보다는 자유와 경쟁 또는 수월성 추구에 훨씬 많은 지향점을 두어 왔다고 할 수 있다. 정부의 고등교육에 대한 신자유주의적 관점은 대학에 대한 평가와 연계된 차등재정지원 방식으로 더욱 확고하게 드러난다.

III. 고등교육개혁을 위한 재정지원정책의 정치학

이 장은 두 부분으로 나뉜다. 첫째, 정부의 고등교육 개혁을 위한 재정지원은 어떻게 이루어졌는지를 고찰하였다. 다음으로, 그러한 재정지원방식은 정부와 대학간에 어떤 관계를 형성시켰는지, 그리고 어떤 학문분야, 어떤 집단(계층), 또는 어떤 지역에 수혜 또는 불이익을 주었는지, 마지막으로 그러한 재정지원정책을 결정하는 데 관련 집단의 의사를 얼마나 반영하였으며 결정과정에 얼마나 참여시키려고 노력하였는지 등을 분석하였다.

1. 정부의 고등교육 개혁을 위한 재정지원방식

문민정부 이전에는 정부의 대학에 대한 재정지원은 국·공립 대학에 대해서는 국가가 경영주체이기 때문에 정부가 필요한 재정을 투입하였으나, 사립대학에 대한 재정지원은 그 규모가 매우 작았을 뿐 아니라 일반경비지원보다는 국책사업지원에 한정되었으며, 형평성의 원칙에 따라 균등한 배분의 성격을 띠고 있었음을 다음의 말에서 알 수 있다.

1980년대 정부의 사립대학에 대한 재정지원은 일반경비지원과 국책사업지원으로 실시되었다. 일반경비지원은 정해진 납입금 수준에서 사립대학교육의 질을 개선하기 위하여 국가가 사립대학의 경비의 일부를 부담하는 것이다(예: 시설확충자금에 대한 이자보전, 공학계 실험실습시설 확충지원). 국책사업 지원은 국가가 특정한 목표를 달성하기 위하여 사립대학교에 대하여 국·공립대학과 같은 차원에서 재정지원하는 것이다. 1980년대 사립학교에 대한 지원은 일반경비지원보다 국책사업에 편중되었으며, 그 운영도 그때그때 정부의 판단에 의한 것이었으며, 그 규모도 사립대 운영 수입의 0.1~0.6%를 차지할 정도로 적었다. (신현석, 2005: 81. 재인용)

그러나 문민정부에 들어서 신자유주의 이념을 반영한 5·31 교육개혁안이 발표된 이후 정부는 대학에 대한 재정지원을 형평성의 원칙에 따른 재정배분방식을 포기하고, 1992년부터 대학에 대한 재정지원을 대폭 확대함과 동시에 1994년부터 대학평가에 의한 차등지원방식으로 전환하였다. 즉 문민정부는 1994년에 공과대학 중점 지원사업을 시작으로, 1995년 우수대학원 중점 지원사업, 1996년 국제 전문인력 양성 지원사업과 교육개혁추진 우수대학 지원사업, 1997년 지방대학 특성화 사업 등 특수목적 지원사업을 대학에 대한 평가에 의해 차등재정지원을 실시하였다(신현석, 2005; 반상진, 2002). 이후 국민의 정부는 대학의 특성화와 대학원중심 대학 육성, 지역우수대학 육성을 위해 대학평가와 재정지원을 연계하였는데, 그 대표적인 사업이 BK 21이다. 참여정부는 '선택과 집중'의 논리로 평가를 통해서 지원 대학을 선발하여 집중적으로 재정을 지원하는 방식을 활용하고 있는데, 그 대표적 사업이 지방대학혁신역량강화사업(일명 NURI 사업)과 핵심고급인력 양성을 위한 제2단계 BK 21 사업추진 등이다. 이제 정부의 평가와 연계된 대학재정차등지원방식은 고등교육 개혁정책의 막강한 추진기제로 정착되었다고 할 수 있다. 이는 신자유주의적 이념인 시장경제적 경쟁원리에 충실한 정책추진을 의미한다.

2. 고등교육 개혁을 위한 재정지원방식의 문제점

정부가 대학개혁을 추진하기 위해서 평가와 연계하여 차등재정지원방식을 취하게 된 배경은 다음과 같은 의도가 내포되었다고 판단된다. 첫째, 한정된 재정으로 평가결과에 따라 대학을 차등적으로 지원함으로써 재정배분의 합리성과 교육의 수월성을 확보할 수 있다. 둘째, 재정지원을 받기 위해 대학간 선의의 경쟁을 유도하고 재정지원의 효율성을 제고할 수 있다. 이에 대하여 신현석(2005)은 모든 대학을 시장경쟁에 끌어들이므로써 국가가 경쟁에 의한 공정한 재정배분을 하고 있다는 공정성을 확보하려는 의도가 내포되어 있다고 지적하였다. 그리고 이러한 재정지원방식이 그간 안일하게 운영되어온 우리 대학들의 의식과 체질을 개선하는 데 어느 정도 기여하였다고 판단된다(김안나, 2005: 102).

그러나 정부의 평가에 의한 차등재정지원정책은 정부에 대한 대학의 종속성 문제, 형평성과 반응성의 문제 등 대략 세 가지의 문제를 내포하고 있다. 첫째, 평가결과에 따른 대학재정지원은 정부와 대학의 관계를 지배와 종속(복종)관계로 고착시키고 있다. 현재 우리 대학들은 재정구조가 매우 취약하다. 앞서서도 지적한 바와 같이, 우리 대학들은 2004년 기준 학생의 등록금 의존율이 68.7%로 매우 높은 편이다. 더욱이 등록금 자율화라고 하지만 학생과 학부모들이 극력 반발하고 정부도 등록금 인상을 억제하는 경향이 농후하

며, 언론 등 사회도 매우 비판적이기 때문에 대학들은 마음대로 등록금을 인상할 수도 없다. 이러한 현상은 해마다 반복되고 있다. 이러한 상황에서 대학들은 정부로부터 재정을 지원받기 위해 모든 노력을 불사한다. 자원의존이론에 의하면, 자원의존도가 높은 조직일수록 그 자원을 소유한 조직의 통제를 받지 않을 수 없으며, 자원을 소유한 조직은 자원에 의존하는 조직보다 우월한 권력을 가지게 된다고 한다. 즉 대학들은 재정지원을 받기 위하여 정부가 제시한 평가지표에 따라 대학의 구조를 개혁하거나 운영하지 않을 수 없게 된다. 이 때문에 김용일(2001)도 신자유주의 교육개혁이 행정의 권위주의화를 가속화시킨다고 지적하였다. 뿐만 아니라 합법화된 대학평가를 통하여 정부가 대학에 대한 통제를 강화하려는 목적이 작용할 수도 있다(신재철, 1998). 평가와 연계된 차등재정지원은 곧 대학에 대한 정부의 직접적인 통제로 작용하며, 대학은 정부에 종속됨을 의미한다. 문민정부 이후 국민의 정부와 참여정부 모두 대학의 자율성과 책무성 제고를 정책의 중요한 목표로 설정하고 있지만 1980년대의 정부 때보다 현재 대학의 자율성이 신장되었다는 지적을 전혀 발견할 수 없는 것으로 보아도 이를 증명한다. 즉 현재의 대학은 자율성이 신장되었다기보다는 오히려 훼손되고 대학의 구조와 운영이 획일화되었을 가능성이 농후하다. 이에 대하여 신재철(2006: 77)은 다음과 같이 지적하고 있다.

정부는 오랫동안 대학의 운영에 대하여, 심지어 학생정원이나 학생의 등록금 책정까지도 직·간접적으로 간섭과 통제를 하여 왔고, 5·31 교육개혁방안의 발표 이후 지금까지도 정부는 당근(재정지원)으로 대학운영에 간섭하고 있다. 이에 길들여진 우리 대학들은 독자적으로 학교를 운영할 능력이 미흡할 뿐 아니라 아직도 정부의 눈치보기에 급급한 경우도 허다하다. 즉 대학총장들이 겉으로는 대학의 자율성을 주장하면서도 내면적으로는 교육부나 중앙정부의 눈치를 살피는 경우가 적지 않다. 이러한 현상은 상당수의 대학들이 정부에서 장·차관 또는 고위 관료직을 역임한 인물을 대학총장으로 선임하거나 선호하는 경향에서도 엿볼 수 있다. 이는 정부가 대학의 경쟁력을 강화한다는 명목 하에 겉으로는 대학의 자율역량을 강화한다고 하면서 실지로는 선택과 집중이라는 잣대로 재정지원 수단을 동원하여 대학을 통제하고 있기 때문일 지도 모른다.

또한 정부의 대학에 대한 차등재정지원정책은 고등교육시장을 왜곡시키는 결과를 초래할 수 있다. 신자유주의의 이념에 따르면, 교육시장은 수요와 공급의 원리에 의하여 교육을 선택하고 공급하여야 하는데, 정부의 평가에 의한 차등재정지원은 오히려 교육시장에 정부가 인위적이고도 적극적으로 개입하는 결과를 초래하고, 그것은 곧 고등교육시장을 왜곡하는 현상을 빚을 수도 있다(신현석, 2005: 93). 여기서 고등교육시장의 왜곡이란 대학간 자율경쟁 또는 자율적으로 대학을 운영하는 것이 아니라 타율적으로 운영되는 현상을 우려한 말이다.

둘째, 대학에 대한 차등재정지원방식은 학문분야별, 대학별, 지역별 형평성의 문제를 야기하고 있다. 형평성은 지역, 성별, 계층에 관계없이 모든 정책대상자에게 골고루 정책의 혜택을 보장해야 한다는 원리로서 효율성, 효과성, 적절성, 반응성의 원리보다 상위의 원리라고 할 수 있다. 왜냐 하면, 정치가 사회적 가치를 공정하게 배분하는 활동이듯이 정책은 정부가 국민으로부터 세금을 받아서 사회성원의 이해관계를 배분하는 일, 즉 사회적 가치의 배분과 관련을 맺고 있기 때문에 정책이 어느 특정집단에 치우쳐 집행되어서는 안 되기 때문이다. 즉 정책과정에서 사회 구성원에 대한 대우나 이해관계를 공평한 기준에 따라 배분해야 하기 때문이다. 여기서 형평은 모든 구성원에게 똑같이 대우하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라 상대적 또는 비례적 평등을 의미한다. 그러므로 형평성은 고등교육지원 정책이 정책의 목적, 정책의 내용, 결정과정, 집행과정, 정책효과 등에 있어서 대우, 분배, 보상 등이 사회적 형평성의 관점에서 정책대상자에게 골고루 주어졌는지를 분석하는 준거이다. 이런 의미에서 정부의 대학에 대한 지원의 결정과정, 집행과정, 지원효과 등이 사회적 형평성에 맞게 모든 대학에 골고루 보장되어야 한다. 형평성의 원리에 의해 고등교육정책을 평가하기 위해 다음과 같은 질문들은 제기할 수 있다. 이 정책은 모든 대상자들에게 골고루 혜택이 주어지도록 되어 있는가? 이 정책은 어떤 특정 대학에 혜택이 집중된 것은 아닌가? 이 정책은 특정 대학 또는 지역, 특히 사회적 약자를 소외시키지는 않았는가?

유현숙·최정윤·조영하·김민희·신재철·송선영(2006)은 형평성, 효율성, 효과성, 적절성, 반응성 등 다섯 가지 준거로 문민정부 이후 BK 21사업, NURI 사업, 산학협력중심사업, 학술연구지원사업, 대학특성화사업 등 정부의 대학재정지원사업을 평가한 결과를 <표-2>와 같이 요약하고 있다. <표-2>에서 보는 바와 같이, 형평성은 다섯 개의 고등교육개혁을 위한 재정지원사업 중 세 개가 5점 만점에 2점인 것으로 보아 그 수준이 매우 낮은 것을 실증적으로 보여준다.

<표-2> 정부의 재정지원사업의 전반적인 수준 평가

사업명	형평성	효율성	효과성	적절성	반응성
BK 21 사업	★★	★★★★	★★★★	★★★	★★★
NURI 사업	★★★★	★★★★	★★★	★★★★	★★★★☆
산학협력중심 대학육성사업	★★★★	★★★	★★★★☆	★★★★★	★★★★☆
학술연구 지원사업	★★	★★★	★★★★	★★★	★★★

사업명	형평성	효율성	효과성	적절성	반응성
대학특성화 지원사업	★★	★★☆	★★★	★★★★☆	★★

주) ★ 5개를 만점으로 함. ☆는 ★의 1/2.

자료: 유현숙·최정윤·조영하·김민희·신재철·송선영(2006). **고등교육 개혁을 위한 정부의 재정 지원 사업 평가연구: RR 2006-**. 서울: 한국교육개발원. 476.

위에서 정의한 형평성의 원리에 의하면, 평가 당시의 기준을 충족시킬 수 없는 대학들은 평가에 불리할 수밖에 없기 때문에 재정지원을 제대로 받지 못하는 악순환이 계속되어 결국 극단적으로 폐교하는 상황을 맞이할 수 있다. 왜냐 하면, 공정한 경쟁은 경쟁대상들이 경쟁의 여건이 구축되었을 때에만 가능하기 때문이다. 그러나 우리의 고등교육시장은 공정한 경쟁의 조건이 충족되어 있지 않은 상태이다(김용일, 2001). 이러한 상황에서 자유경쟁은 언제나 가진 자 또는 힘센 자에게만 절대로 유리하다.

이른바 BK 21사업은 다른 대학들에 비해 상대적으로 좋은 연구여건을 갖춘 소수 특정대학을 연구중심 대학으로 집중 육성하기 위한 정책이었다는 비판을 받고 있다. 특히 기본적인 교육과 연구여건이 우수한 대학이 평가에 의해 재정지원대학으로 선정될 가능성이 높고, 또 그런 대학은 지원받은 돈으로 다시 교육과 연구여건을 개선하면 또 다시 지원대학으로 선정되어 대학간 부익부 빈익빈 현상을 심화시킬 수 있다(윤정일, 1999; 임천순, 2005). 실지로 대학에 대한 차등재정지원이 이공계열과 교육여건이 상대적으로 우수한 수도권의 소수 대학에 집중되면서 인문사회분야와 여건이 열악한 대학은 더욱 악화되는 피해를 당해야만 했다.

셋째, 정부는 차등재정지원정책을 추진함에 있어 관련 집단 또는 대학의 동의나 지지를 획득하기 위한 노력을 별로 하지 않았다. 즉 정책의 반응성이 상당히 낮다는 말이다. <표-2>에서 보는 바와 같이, 고등교육 개혁지원사업이 효율성과 효과성 및 적절성에 비해 반응성이 낮은 것을 실증적으로 보여준다. 여기서 반응성이란 교육조직을 포함한 정책대상자 모두의 사회적·정치적 요구를 충족시켜야 한다는 원리이다. 즉 교육정책을 수립함에 있어서 광범위한 참여를 통하여 공정한 민의를 반영하여야 한다는 원리이다. 이도형(2004: 119)은 정부는 국민 각자의 힘으로는 해결할 수 없는 문제를 해결해 주고 국민의 욕구를 충족시켜주기 위해 존재한다고 주장한다. 그러므로 정부는 국민이 대면하고 있는 문제가 무엇인지, 또는 그들의 욕구가 무엇인지 국민들로부터 직접 듣고 그들의 요구를 수렴해야 한다. 이를 위해서는 국민이 문제와 요구를 골고루 표출할 수 있는 정치적 표현의 자유와 의사를 표현할 수 있는 균등한 기회를 보장해야 한다. 이러한 의미에서 반응성의 원리는 참여성의

원리라고도 할 수 있다. 이 원리를 적용하기 위해서는 다음의 질문들을 먼저 생각할 필요가 있다. 이 정책은 관련 집단의 요구를 충분히 반영하고 있는가? 이 정책은 입안과정에서 관련 집단의 참여를 충분히 허용하였는가? 이 정책은 그것을 결정하는 과정을 투명하게 공개하였는가? 이 정책에 대하여 대상 집단은 얼마나 협조적이고 순응적이었는가?

어느 정책이든지 그것의 소기 목적을 달성하기 위해서는 대상 집단의 지지가 필수적이다. 왜냐 하면, 정책은 그 대상 집단이 그 정책에 대하여 순응(compliance), 즉 그 정책을 지지하고 따라야만 집행될 수 있고 그 목적을 실현할 수 있기 때문이다. 따라서 정책은 대상 집단의 순응을 얻기 위하여 정책결정 과정에서부터 일반에게 공개되고 관련 집단들의 요구를 충분히 반영하고 그것에 대한 지지를 확보해야 한다. 그럼에도 불구하고 그동안 정부는 정책결정과정에서 정책의 대상 집단을 설득하고 지지를 획득하거나 여론을 수렴하기보다는 폐쇄적인 정책결정체제 속에서 몇몇 정부관료들 또는 소수 전문가들만이 주도권을 가지고 결정하는 경우가 많았다(윤정일, 1999). 여론을 수렴했다면, 국제 경쟁시대에 질적으로 우수한 기술을 갖춘 인력을 대학이 양성해야 한다는 단지 산업계의 요구를 반영하였을 뿐이며, 이는 역시 신자유주의 관점만을 재확인해 줄 뿐이다. 이와 관련하여 신현석(2005: 86)은 교육정책결정의 폐쇄성을 다음과 같이 지적하고 있다.

정부의 대학평가에 의한 재정지원정책은 그 형성과정에서 대학의 경쟁력 확보라는 대의명분에 집착한 나머지 전문적 기술적인 요구와 검증 그리고 폭넓은 관련 집단의 지지를 확보하는 작업을 최소화하였다.

IV. 결론

그동안 정부가 추진한 고등교육 개혁정책들은 대학교육의 다양화·특성화·자율화의 일관된 방향으로 추진되어 고등교육의 기회 확대가 이루어졌으며, 정부는 대학에 대한 평가와 재정지원을 연계하여 대학간 자유경쟁을 통해 대학의 변화와 개혁을 유도하였다는 긍정적인 평가를 받기도 한다. 그러나 이 논문이 주목한 것은 고등교육 개혁지원정책의 개선이 요구되는 부분에 대한 검토였다. 정부의 고등교육 개혁정책에 대한 주요 문제점으로는, 선택과 집중의 원리를 내세워 평가에 의한 차등 재정지원 방식을 도입하였으나, 공정한 경쟁의 조건이 충족되지 않은 상황에서 대학의 규모나 특성을 충분히 반영하지 못한 획일적인 평가 기준으로 대학을 오히려 획일화시키고 대학의 자율적 조정 기능을 훼손하는 경우도 발

생하였다는 점이다. 또 다른 문제는 대학에 대한 차등적인 재정지원으로 대학간 또는 정부와 대학간 갈등을 초래하였으며, 대학들의 부익부 빈익빈 현상을 가속화시켰다는 점이다. 즉 재정지원의 형평성을 왜곡시켰다. 또한 폐쇄적인 정책결정구조로 인하여 대학개혁의 중요성에 대한 대학구성원들의 이해와 관심 및 참여 부족, 그리고 대학들의 의견수렴을 위한 정부의 노력이 적극적이지 못하여 반응성 수준이 낮다는 점이다.

정부의 고등교육 개혁지원정책을 개선하기 위해서는, 이 같은 비판의 목소리를 수렴하여 고등교육 개혁지원정책을 주도하는 주요 고등교육 재정지원 사업에 대한 다각적인 성과 평가가 필수불가결하다. 국가적 과제로 부상한 고등교육 경쟁력 강화를 위해 대학의 다양화·특성화, 대학교육의 현장적합성 강조, 대학과 지역사회의 연계성 강화, 대학의 교육·연구 여건과 환경 개선, 대학교수 역량강화 등이 전략적 목표로 설정되고, 이를 실현하기 위해 두뇌한국 21사업, 지방대학핵심역량강화사업, 대학특성화지원사업, 산학협력중심대학육성사업, 학술연구지원사업 등의 막대한 재정이 소요되는 개별 지원사업이 추진되고 있다. 이러한 개별 사업들이 앞서 제시한 정부의 고등교육 개혁정책을 효과적으로 구현하기 위한 방향으로 전개되어 가고 있는지 점검하고, 무엇보다도 막대한 정부 예산이 투입되고 있는 고등교육 재정지원 사업에 대한 재투자 필요성의 합리적 근거를 마련하기 위해서는 실증적 자료에 근거하여 체계적으로 재정지원사업들을 평가하여야 한다. 즉 정부의 고등교육 개혁정책을 구현하기 위해 현재 진행 중인 정부의 재정지원 사업들이 애초에 설정한 궁극적 목적을 지향하는 방향으로 사업이 진행되고 있는지, 재정지원 사업들이 주요 고등교육 이해관계자들의 요구와 비판의 목소리를 반영하여 그들의 필요에 부응하는 방향으로 진행되고 있는지, 그리고 사업의 계획과 시행이 낭비적 요소를 최소화하여 효율적으로 이루어지고 있는지 등에 대한 총체적 점검이 이루어짐으로써 정부의 고등교육 개혁정책이 더욱 합리적이며 효과적으로 개선되어 갈 수 있을 것이다.

후주(endnotes)

- (1) 이 장은 유현숙·최정윤·조영하·김민희·신재철·송선영(2006). **고등교육 개혁을 위한 정부의 재정지원 사업 평가연구**: RR 2006-15. 서울: 한국교육개발원. 제II장(pp. 21-39)을 요약·수정·보완한 것임.

참고문헌

- 교육개혁위원회(1998). **한국교육개혁백서(1994~1998)**. 서울: 저자.
- 교육부(1999a). **교육발전 5개년 계획**. 서울: 저자.
- 교육부(1999b). **한국교육의 중장기 비전**. 서울: 저자.
- 교육부(2000). **한국교육개혁의 흐름과 향후 발전방향**. 서울: 저자.
- 교육인적자원부(2005). 2006년 교육부 주요 업무계획.
- 김안나(2005). 5·31 교육개혁 이후의 한국 고등교육정책의 변화와 쟁점. **교육정치학연구**, **12(1)**, 85-109.
- 김용일(2001). **위험한 실험: 교육개혁의 정치학**. 서울: 민음사.
- 반상진(2003). 새 정부의 고등교육 개혁과제. **교육행정학연구**, **21(1)**, 169~191.
- 반상진(2002). 대학 특성화 및 지방대학 육성 정책. **국민의 정부 교육정책의 평가**. 서울: 한국교육평론
- 신재철(2006). 대학교육의 질적 개선을 위한 정책 지향과 제도적 지원. **대학교육의 질적 개선과 제도적 지원: 2006 국회 공동학술대회(국회법제실·전남대학교) 자료집**, 61-89.
- 신재철(1998). 대학평가의 실상과 개혁의 방향. **한국교육의 실상과 개혁의 방향: 한국교육학회 춘계 학술대회 발표논문집**, 19-40.
- 신현석(2005). **한국의 고등교육 개혁정책: 교육개혁정책 연구총서2**. 서울: 학지사.
- 유현숙·최정윤·조영하·김민희·신재철·송선영(2006). **고등교육 개혁을 위한 정부의 재정지원 사업 평가연구: RR 2006-15**. 서울: 한국교육개발원.
- 윤정일(1999). 교육개혁 추진과정의 쟁점. **교육개혁 정책의 진단과 전망: 1999년도 춘계 학술대회 논문집**. 서울: 한국교육학회, 41-60.
- 이도형(2004). **행정철학**. 서울: 도서출판 대영문화사.
- 이현청(2004). 한국사회의 변화와 대학정책의 과제. **한국교육학회 2004년도 추계 학술발표대회 발표논문집**, 23-51.
- 임천순(2005). 교육개혁 10년의 진단과 과제. **교육정치학연구**, **12(1)**, 1-18.
- 정영수(2002). “고등교육개혁 추진 실상 및 보완 방향”. **교육개혁의 평가와 향후 과제 심포지엄. 교육개혁포럼**.

Abstract

The Politics of Financial Aid Policy for Higher Education Reform

Shin, Jae-Cheol(Chonnam National University)

This article reviewed and criticized financial aid policies for universities and colleges, which the government has implemented in order to reform higher education system since 1995 from the political perspective.

First of all, this article inquired aims and goals of higher education reform policies through reviewing the trends and the basis of higher education reform in Korea. The results of inquire showed that the government's higher education reform policies for past 10 years have put focus on the idea of neoliberalism which is oriented to free competition or excellence much more than equity.

Secondly, from the politics perspective, this article analyzed the problems of government's graded financial aid formula for higher education institutions, which is based on the results of evaluation. The government's financial aid formula has at least four problems. first, the government's graded financial aid has made higher education institutions be subject to the government. Second, the formula distorted the principle of equity due to stress too much on free competition with which its conditions has not been satisfied. Third, the government's evaluation of higher education institutions has tended to uniform the institutions because the evaluation scale did not fully consider distinctive characteristics which each institution showed. Lastly, the government's financial aid policy has violated the principle of responsiveness in policy-making process due to the closed structure of policy-making.

key words: higher education reform, financial aid policy, evaluation of higher education institution, graded financial aid, neoliberalism