

5·31 교육개혁 이후의 한국 고등교육정책의 변화와 쟁점

김 안 나(이화여자대학교 조교수)

요 약

현재 한국 고등교육정책은 효과적인 구조조정을 통해 재정투자의 효율성을 높이고 대학의 경쟁력을 제고하기 위해 선진국을 중심으로 세계 여러 나라에서 추진되고 있는 고등교육개혁의 맥락에서 이해할 수 있다. 1995년의 5·31 교육개혁은 이러한 고등교육변화의 출발점으로, 이후 한국 고등교육개혁은 다양화, 특성화, 자율화 등의 정책기조에 기초한 구조조정을 통해 양적 팽창기에 고착된 한국 대학의 구조적인 문제들을 해결하여, 세계화로 표방되는 국가간 무한경쟁의 시대에 맞도록 대학경쟁력을 제고하는 데 초점을 두고 진행되어 왔다. 그러나 지난 10여년간 추진되어 온 고등교육정책은 세계화에 따른 대학개혁이 지니는 보편적인 한계는 물론, 우리 대학들의 현실적인 여건에 부딪혀 새로운 문제와 갈등을 초래하였다. 이 논문은 5·31 교육개혁 이후 현재까지 추진되고 있는 정부의 주요 고등교육정책을 세계화에 대응하기 위한 국가의 전략이라는 관점에서 고찰하고, 세계화 전략에 따른 교육개혁의 과정에서 한국 대학들이 직면하게 된 다양한 문제점을 분석하여 향후 보다 발전적인 고등교육정책의 수립을 위한 방향을 논의하였다.

주제어: 세계화, 5·31 교육개혁, 고등교육정책

1. 서 론

우리나라의 고등교육은 근대대학의 성립 이후 그리 길지 않은 역사에도 불구하고 놀라운 성장을 거듭하였다. 산업화 시대의 경제개발계획에 따른 단계적인 교육확대 정책은 고등교육의 보편화를 가능하게 하는 기반을 형성하였고, 이후 정치민주화 과정에서 고등

교육에 대한 높은 사회적 요구는 대학의 팽창을 가져왔다. 그러나 지난 10여년간 고등교육을 둘러싼 급속한 환경적 변화와 이로 인한 대학의 위기의식은 현재 대학교육의 역할과 위상을 재검토하도록 하기에 충분하였다.

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

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

II. 대학개혁의 이념과 한국 대학의 현실

1. 대학개혁의 이념

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

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

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

2. 한국 대학의 현실

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

현재 세계화에 따라 국가는 이전과 다르게 시장(초국적기업과 이의 이익을 대변하는
강대국, 국제기구 및 국내시장)의 압력에 직면해 있다. 특히, 국가주도형 경제성장 모
델을 지향해온 한국에서 시장의 압력은 교육정책의 방향에 커다란 변화를 초래하고 있다.
한편, 현재 국내의 여건 또한 과거 어느 때보다 대학의 개혁을 요구하고 있다. 즉, 국내
적으로는 대학교육에 대한 초과수요가 해소된 상태에서 대학들 간에 경쟁압력이 높아지

고, 내부효율화 및 전문화, 차별화를 위한 자구노력과 혁신경쟁이 전개되고 있는 것이다. 유연화·전문화로 대변되는 외환위기 이후의 노동시장추세 변화 또한 대학의 차별화 경쟁을 가속화하도록 작용하고 있다.

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

가. 재정의 취약성

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

나. 대학간 기능의 미분화

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

다. 교육연구 여건의 악화

1990년에 37.7%이던 고등교육기관 취학률이 2002년에는 87.7%로 높아지는 등 고등교육에서의 투자규모를 초과하는 양적 성장으로 대학교육여건은 오히려 악화되고 있다. 전임교원 1인당 재학생수 비율은 평균 28명, 사립 45명으로 OECD 국가들의 평균을 훨씬 웃돌고, 2002년의 편제 정원대비 전임교원의 비율은 57%에 불과하고, 외래강사 비율 또

한 전체적으로 38%에 이르고 있다. 한편, 외래강사 비율이 높음에도 불구하고 교수들의 강의 부담은 여전히 높아 연구실적에 영향을 미치고 있다. 이러한 교육연구여건은 2001년 우리나라의 25세에서 34세 인구의 고등교육 이수율이 40%로, 50%인 캐나다와 47%인 일본에 이어 세계 3위이지만 대학교육경쟁력은 28위로 나타나고 있는 현실을 설명해 준다(한국교육개발원·교육인적자원부, 2003).

라. 대학에 대한 규제

2003년 현재 규제개혁위원회에 등록된 고등교육분야의 규제는 34건이며, 이중 논란이 많이 제기되는 규제로 대학 설·폐 및 정원정책, 대학입시정책, 대학 등록금정책, 대학평가 등이 있다(김영철, 2004). 그동안 교육기관 설·폐에 관한 규제와 대학 정원 책정에 관한 규제는 완화되었지만, 수도권 인구집중 억제라는 차원에서 수도권 대학의 신설이나 정원 증원을 억제하고 있다. 이에 따라 지방대학은 난립하고, 수도권 대학의 프리미엄은 더욱 올라가게 되었다. 또한 대학의 학생선발권이 제한되어 있어 교육인적자원부에서 제시한 틀 안에서 학생선발기준을 마련해야 하며, 대학 등록금 역시 대학의 자율에 맡겨져 있으나 실제적으로는 물가안정정책의 일환으로 인상률에 상한선을 두고 있어서 사립대학들의 재정 확보에 어려움을 더하고 있다. 그러면서도 사립대학이 등록금 이외의 재정수입을 확보하는 방안들에 대해서도 엄격한 규제정책이 적용되고 있다. 한편, 평가와 재정 지원이 연계됨에 따라 학교의 운영과 학사를 평가기준에 맞출 수밖에 없어 실제 상황에서는 강제성을 띤 규제로 작용하고 있다.

마. 노동시장의 수요공급 불일치

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

바. 대학 서열화 및 전공 격차의 확대

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

사. 체제의 다양성과 개방성 부족

취학을 면에서 우리 대학은 이미 보편화 단계로 이동하였지만, 고등교육의 기회, 대학진학의 요건과 학생선발의 원리, 대학의 목적, 교육과정, 운영형태는 아직 엘리트 혹은 대중화 단계의 속성을 유지하고 있다. 이에 따라 우리나라 30세 이상 연령자의 학력구조를 보면, 학령인구의 높은 고등교육 취학률에도 불구하고, 30세 이상의 성인 중 79%가 고졸이하 학력자이며, 중졸이하의 저학력자도 42%나 된다(황홍규, 2002). 이는 이미 성인들에게 대학을 개방한 여러 선진국들과 달리 지식기반사회에서 주된 경제 활동층인 성인에 대한 교육이 소홀히 되고 있음을 의미한다.

III. 5·31 교육개혁 이후의 한국 고등교육 정책

세계화의 영향으로 인한 고등교육 분야의 개혁의 특징들은 1990년대 중반 이후 우리 교육개혁에도 뚜렷하게 반영되고 있다. 이는 세계화에 대한 국가의 대응전략이며, 선진국을 비롯하여 점차 영향력이 확대되어 가고 있는 국제기구의 정책을 반영한 것이다. 또한 앞서 지적한 한국 대학의 문제들이 세계화 시대에 요구되는 대학 경쟁력 저하의 요인으로 인식됨에 따라 1990년대 중반 이후의 고등교육 정책은 산업화 시대의 획일적인 양적 팽창 정책에서 탈피하여 다양성과 수월성을 추구하기 위한 경쟁체제의 도입으로 방향을 선회하기 시작하였다.

1. 구조조정 정책

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

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

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

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

문민정부에 이은 김대중 정부 시절의 고등교육 개혁은 사회 전 분야에 걸쳐 경쟁력 제고 차원에서 구조조정과 시장적 접근이 본격화되면서 효율성 중심의 경제논리가 고등

교육정책 결정 및 집행의 동력으로 작용한 시기라 볼 수 있다(신현석, 2004). 이후 현재까지 정부가 대학개혁차원에서 추진한 대표적인 대학구조조정계획은 국립대학구조조정계획(1998년 12월), 국립대학발전계획(2000년 12월), 대학경쟁력강화방안(2003년 11월), 대학구조개혁방안(2004년 8월) 등을 들 수 있으며, 이때부터 본격적으로 대학의 조직과 기능 조정, 인력감축, 대학간 통폐합 등의 구조조정계획이 가시화되었다.

2. 특성화 정책

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

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

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

이러한 맥락에서 현재 노무현 정부는 기존의 공·사립대학 특성화 기반조성과 교육개혁우수대학 및 시설·설비확충 지원사업을 2003년부터 공·사립대학 특성화 지원사업으로 통합하여 추진하고 있다. 이와 같은 대학의 특성화 및 다양화 사업은 대학의 자율화

확대와 직접적으로 연계되어 있다. 자율성이 없는 상태에서는 개별 대학의 독자적이고 특색 있는 교육목적 추구하고 기능 수행이 어렵기 때문이다.

3. 평가에 기초한 재정지원 정책

정부의 대학평가는 종류에 따라 목적이 다르지만, 대체로 행정 및 재정지원과 연계되어 있다는 공통점을 가지고 있다. 특히, 1990년대 후반 이후 정부는 대학 개혁을 위한 중요한 정책수단의 하나로 대학의 성과에 대한 평가에 연계한 재정지원정책을 추진하여 왔다. 앞서 언급한 여러 구조조정 및 특성화 정책의 실천 여부가 정부의 대학에 대한 재정지원의 기준이 되어왔음은 물론이고, BK21사업과 최근의 NURI 사업에서도 정부는 대학들의 연구 생산성과 구조조정 및 산학연계에 기초한 특성화 전략 등을 기준으로 대학에 대한 재정지원을 차등화 함으로써 선택과 집중에 의한 대학의 경쟁력 제고에 주안점을 두고 있다.

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

4. 자율화 정책

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

대학에 대한 외부 규제는 교육개혁 추진에도 걸림돌로 작용하고, 결과적으로 교육의 경쟁력을 낮추는 요인으로 지적되어 왔다. 이에 따라 1995년 5·31 교육개혁방안의 일환

으로 교육규제완화방안이 제시되었고, 교육규제완화위원회를 설치하여 교육규제를 완화하는 노력을 기울여왔다. 범부처 차원으로 구성된 규제개혁위원회도 교육부문을 포함한 정부의 각종 규제를 개혁하는 데 크게 기여하였다. 이러한 맥락에서 교육개혁위원회가 교육수요자 중심의 교육정책을 표방하고 대학설립준칙주의를 채택하게 되면서 대학 설립이 자율화되었고, 아직까지 완전 자율화가 아닌 정원 자율화 방침의 차별화가 유지되고 있기는 하지만 대학 정원정책 역시 기본적으로는 대학에 자율조정권을 부여하는 방향으로 추진되고 있으며, 대학입시정책에서도 자율화 측면에서 많은 진전을 보게 되었다(김영철·이병식, 2002).

5. 지방대학육성 정책

문민정부 이후 추진되어 온 지방대학육성 사업으로는 지방 공과대학 중점지원사업(1994~1998), 지방대학 특성화 사업(1997~2001), BK21 지역대학 육성사업(1999~2005), 지방대학 육성사업(2000) 등이 있다. 특히, 2000년 12월에 계획된 지방대학 육성대책 사업은 교육인적자원부가 추진한 지방대학 육성을 위한 핵심정책이라고 할 수 있다(반상진, 2002). 그러나 2003학년도에 전국 1백99개 4년제 대학의 미충률은 9.4%로 전년도에 비해 5.6% 증가하였고, 이러한 비율은 계속 증가할 것으로 예측되며, 특히 지방 대학들의 경우 심각하다. 학생수 부족은 대학 재정의 고갈로 이어져 대학의 부실화를 초래하고 그에 따른 상당수 대학은 존폐위기의 절박한 상황에 처해 있는 실정이다. 한편, 청년 취업난은 더욱 악화되고 있고, 수도권 대학과 지방 대학 간의 서열화된 양분구조와 지방 소재 대학 출신에 대한 차별적 취업 관행으로 지방대학의 공동화 현상이 갈수록 심해지고 있다(이두휴·고형일, 2003)

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

500억원이 지원되었고, 2003년에도 500억원의 예산이 책정되어 있다. 또한 2003~2005년도 추진계획에서는 지방대 육성사업 예산을 단계적으로 확충한다고 밝히고 있다(이병식, 2005).

IV. 고등교육 개혁의 정책적 쟁점

현재 고등교육분야에서 활발하게 진행되고 있는 국제화, 개방화, 재구조화 등의 변화는 단일화되어 가는 자본주의 시장에서 경쟁력을 높이기 위한 개혁의 시도들이며, 이러한 변화의 저변에는 고등교육체제를 시장원리에 따라 개혁하고자 하는 경제적 이념이 깔려 있다. 따라서 고등교육의 수월성, 효율성, 책무성을 높이기 위해 개별 기관간의 경쟁이 강조되며, 교육을 경제적 합리성의 관점으로 바라보고자하는 이러한 움직임은 전통적인 '공교육' 개념에 변화를 초래하고 있다. 공교육제도는 근대 시민국가의 형성과 더불어 시민국가의 이념을 실현하기 위한 주요 수단으로서 발전하였다. 따라서 국가 교육정책은 모든 개인을 국가 정치체제의 구성원으로 변형시키기 위해 공통의 목적, 상징체제, 적합한 행위양식에 대한 단일한 교육체제를 지원하여 왔다(김안나, 2003). 그러나 세계화는 고등교육에 대한 시장의 영향력을 증대시킴으로써, 근대국가의 성립 이후 유지되어 온 국가의 교육통치권에 변화를 가져오고, 이는 현재 고등교육에 있어서 자율화, 책무성, 민영화 등과 같은 새로운 쟁점을 불러일으키고 있다.

1. 교육에 대한 규제: 자율화 및 분권화의 쟁점

세계화는 근본적으로 세계 자본주의의 확대의 결과이다(Smyth, 1994). 신자유주의에서 강조하는 최소한의 정부개입의 원칙에 따라, 세계화는 국가가 무역의 자유화, 자본의 자유로운 이동, 투기적인 단기 투자, 새로운 시장에 대한 접근을 촉진할 수 있는 환경을 조성할 수 있도록 하는 구조조정을 촉진하고 있다. 따라서 시장에 대한 정부의 통제를 축소하고, 정부의 재정지출을 억제하며, 수출주도 정책을 지원하는 등의 정책이 도입되고, 이러한 변화에 적응하지 못할 경우 세계시장에서의 경쟁력을 상실하게 된다는 것이다.

신자유주의적 세계화 논의에서 초국적기업(TNC)의 개별 국가의 경제 정책에 대한 영향력의 증대는 개별 국가의 통치권을 약화시킬 수밖에 없다(Smyth, 1994). 이와 관련하여, 구조조정 정책은 TNC의 이윤과 단기투자수익을 극대화하는 데, 이는 특히 개발도상

국에서의 부의 재분배와 국내의 기본적인 필요의 충족이라는 정치적 목표들과 상충된다. 그러나 최근까지의 한국경제의 급성장의 예에서 보듯이, 빠른 경제 성장은 신자유주의 이념보다는 국가가 자본의 이동을 통제하고, 형평성에 대한 보장을 강조하고, 보호주의 정책을 유지할 때 가능하였다.

그럼에도 불구하고 세계화에 따른 교육적 변화의 중심 방향은 여타 경제사회부문의 개혁에서와 마찬가지로 분권화와 탈규제 정책으로 일관되고 있다. 분권화 주장의 핵심은 개별 고등교육 기관들이 의사결정에 있어서 보다 많은 자율권을 보장받을 때 교육의 적합성이 높아질 뿐 아니라 결과적으로 교육 결과에 대한 책무성이 높아질 것이라는 가정에 기초한다. 분권화와 탈규제화는 생산성을 향상시키고, 학부모와 학생의 요구에 민감하게 반영하도록 할 뿐만 아니라 해당지역의 필요를 반영하는 의사결정이 이루어지도록 함으로써, 전체 국가의 인적자원의 질을 향상시킬 것이라는 주장이다. 그러나 비록 지나치게 관료화되고 중앙집권화된 운영과 재정을 분권화하는 것이 보다 혁신적이고 효율적인 교육서비스의 제공을 가능하게 한다고 하더라도, 학부모에 대한 책무성과 함께, 고등교육의 질을 향상시킬 것이라는 증거는 빈약하다(Carnoy, 1993).

경제적 관점에 기초한 분권화와 탈규제화는 당연한 결과로 국가의 공교육에 대한 기여를 축소하고 있다. 우리 교육법은 교육이 사회의 공익을 추구하며, 따라서 모든 학교가 공적 기관으로서 관련 규정에 명시된 설립기준에 부합하여야 한다고 명시하고 있다. 이러한 법률적 틀 아래서, 개별 기관들의 자율성은 제한되게 마련이다. 이에 따라 교육부는 대학의 지배구조에 대한 다양한 규제정책을 지속해 왔다. 이러한 정부의 규제에 따라 사립대학과 국립대학이 모두 대학의 운영과 학사관리의 모든 면에서 규제를 받아 왔다. 이러한 정부의 규제는 현재 교육시장개방의 문제에 당면하여 큰 쟁점이 되고 있다. 외국 대학들은 한국시장에 대한 자유로운 접근과 각종 규제에 대한 철폐를 요구하고 있으며, 이는 불가피하게 한국 대학에 대한 정부 규제정책에 있어서도 변화를 수반하게 될 것이다. 경쟁과 분권화, 민영화는 보다 효율적인 대학을 목표로 한다. 그러나 효율성과 경영 원칙의 적용은 공익과 사회 혁신, 기본적인 발전을 추구하는 대학의 사회적 목적과 충돌할 수밖에 없다. 이윤을 극대화하는 것이 교육의 목적은 아니며, 기업경영과 시장 원리의 도입은 교육기관의 다양한 기능과 상충하는 측면이 있음을 인식할 필요가 있다.

Carnoy(1993)는 정부의 중앙통제가 미국이나 영국과 같이 분권화된 대학체제에서 형평성을 보장하기 위해 강화되어야 한다고 주장하고 있다. 실제 교육의 분권화는 학생일인당 교육비 지출과 지역간의 불균형을 초래할 수 있으며, 한국과 같이 고등교육에 있어 지역간 격차가 큰 상황에서 정부의 획일적인 탈규제정책은 오히려 불평등을 강화할 가능

성을 배제할 수 없다.

2. 교육 공급의 주체의 변화 : 민영화의 쟁점

근대 국가의 성립과 더불어 국가는 그 목적을 실현하기 위한 수단으로 공교육 체제를 형성하였다. 이러한 기반 위에 학교는 가장 보수적이고 표준화된 조직으로 수세기 동안 지배구조상의 근본적인 변화에 저항해 왔다. 따라서 학교가 시장원리를 따르도록 하는 것은 과거에는 불가능한 것이었다. 그러나 세계화와 이를 가능하게 한 기술의 발전은 전통적으로 보수적인 대학을 포함한 교육조직에 근본적인 변화를 촉발시키고 있다. 이러한 변화의 주요 동인은 교육시장의 개방과 같은 자유무역원칙의 도입, 무제한적인 정보에의 접근, 공급의 다양화 등이다. 이에 따라 기업가와 정책결정자들은 정부가 더 이상 교육을 포함한 공공부문에 대한 지원을 지속할 수 없음을 주장하고 있다(Mok and Welch, 2003).

민영화를 포함한 신자유주의 이념에 기초한 교육개혁의 흐름에서 사회 복지와 사회 통합과 같은 국가의 정치적 목적은 일차적인 관심에서 벗어나기 쉽다. 시장경제체제에서 교육의 목적은 시장경제에 적응력 높은 인력의 효율적인 양성에 초점이 있다. 물론 국가 발전과 인적자원양성과의 상관관계는 항상 중요하게 강조되어 왔으며, 이러한 관계의 중요성은 사회가 급속하게 변화되는 시기에 보다 강조되어졌다(Coleman, 1965). 다만 산업 사회에서 교육개혁의 기본 아이디어가 정부에 의해 획일적으로 통제되는 단일한 형태의 교육이 국가발전에 유익할 것이라는 전제에 기초하지만, 현재와 같은 후기 산업사회에서는 오히려 장애가 되며, 자유경쟁의 원칙과 교육공급측면에서의 자율화, 개방화가 강조된다는 점이다.

고등교육에 있어 민영화는 서비스의 민영화, 비용분담, 공공재원을 통한 지원, 대학의 기업화 등 다양한 형태로 진행되며, 현재 대학 재구조화의 주요 수단이 되고 있다. 민영화 과정에서의 개별 교육기관들 간의 경쟁은 일반 기업 간의 경쟁에서처럼 많은 변화를 가져 올 것이다. 우선 고등교육기관들이 공급자보다는 수요자 중심으로 변화될 것이라는 점을 쉽게 예측할 수 있다. 역으로 대학들이 수요자 중심으로 될 때 기관 간의 경쟁은 더욱 가속화 될 것이다. 그리고 수익자 부담의 교육체제 하에서는 대학들이 정부의 재정 지원을 받기 위해 보다 좋은 교육의 결과를 보여주어야만 한다. 대학간 경쟁을 통한 정부의 재정과 연구비 지원에 있어서의 차등화 전략이 현재 진행되는 고등교육의 재구조화의 주요 정책수단이 되는 것은 이와 같은 맥락에서이다.

그러나 자원과 학생을 둘러싼 고등교육기관간의 경쟁은 교육을 개인주의와 소비자중

심주의로 재구성할 위험성을 내포하고 있다(Aronowitz and Giroux, 1993). 고등교육의 국제화와 개방화는 외국 대학과 국내 대학이 경쟁해야 하는 자유무역체제를 의미하며, 소비자의 구매능력이 그가 어떤 수준의 교육을 받을지를 결정하는 방편이 되고, 따라서 사회정의에 대한 관심은 후퇴하며, 기존의 자원의 불균등한 분배구조가 강화될 가능성이 크다(Ball, 1994). 양질의 교육에 대한 교육접근기회의 계층간 불평등은 세계화로 인해 전 세계 교육시장을 상대로 확대되고 있다.

고등교육 시장화의 또 다른 결과는 기업형 대학의 출현이다. 국가는 대학에 대한 지원을 줄이고, 사회경제적 요구에 맞추어 대학의 재구조화를 유인하며, 산업과의 연계를 통한 수익의 창출과 혁신을 요구한다. 기업형 대학들의 특징은 기업과의 긴밀한 파트너십이다. 대학의 경영자나 교수 모두에게 시장성이 중요한 덕목이 되고 있어서 교수들은 외부로부터 편당을 유치하도록 강요받고 있고, 학교의 경영자들에게는 기업경영마인드가 강조되고 있다. 한편, 고등교육과 산업 간의 새로운 파트너십의 결과로 응용학문 중심의 지식 생산 양식이 강조된다(Gibbons, et al., 1994). 이러한 시장중심의 조건 하에서는 지식, 특히 과학 기술과 혁신 부분에서의 지식은 기업형 연구에 가치를 두어 재구성되고, 시장에서의 상품성으로 평가받게 된다. 따라서 전통적인 학문의 자유, 비판적 사고, 지적 호기심 등은 수익을 창출할 수 있는 활동들과 갈등 관계에 놓이게 된다. 학문적 활동에 대한 보상은 기업과 같은 기준으로 이루어지게 되며, 예산에 대한 책무성의 강조는 조직의 공공선을 지향해야 하는 대학공동체에 대한 관념을 손상시키고 있다.

3. 평가에 기초한 재정지원: 교육 성취도와 책무성의 쟁점

세계화에 따른 고등교육정책 변화의 또 다른 큰 흐름은 정책형성에 있어서 World Bank와 OECD 같은 국제경제기구들의 영향력이 확대되고 있다는 점이다(Carnoy, 1993). 이들의 개도국정부에 대한 시각은 부패와 무능이다(Mosley, et al., 1991). 따라서 민영화, 탈규제화, 분권화, 세계경제로의 통합을 위한 전략들이 고등교육 재정의 효율성을 확보하고 공적 자금의 지출을 줄일 수 있는 방법이라 권고하고 있다. 그러나 자유무역에 대한 국제적 압력과 함께 정부 예산의 감축이 자동적으로 국가 역할의 축소를 의미하지는 않는다(Kofman and Youngs, 1996).

고등교육분야에서 정부 재정 효율화의 해법은 비용을 민간에 부담시키는 한편, 교육과 연구의 질에 기초해 대학에 대한 지원을 차등화하는 것이다. 고등교육의 질의 세 가지 요소는 수월성(excellence), 개선(improvement), 책무성(accountability)이다(OECD, 2000). 그러나 이러한 수사학의 이면에는 실제 자원의 제약으로 인해 교육과 연구의 여건이 악

화되고 있는 현실을 감추고 있다. 한국의 대학의 경우, 사립대학은 재정의 80%를, 그리고 국립대학은 재정의 45%를 학생 등록금으로 충당하고 있다. 등록금에 대한 높은 의존도는 시장원리의 적용과 현재 한국이 처한 경제적 어려움으로 인해 당분간 바뀌지 않을 것으로 전망된다. 이러한 상황에서 정부는 1990년대 중반부터 대학간의 경쟁을 통해 교육자원 활용의 효율화를 도모하고 있다. 따라서 교육의 질 제고를 통한 책무성의 강화를 전제로 고등교육기관의 자율성 확대와 대학에 대한 평가가 강화되고 있다(김안나 외, 2004). 따라서 대학은 시장과 수요자의 요구와 필요에 부응하여 구조조정을 단행하고 있고, 대학간, 교수간, 학과간 경쟁은 더욱 심화되어 개인주의적이면서 경쟁적인 문화가 대학에 확산되고 있다.

경쟁은 교육의 수월성 제고를 위해서는 매우 유용한 접근법이라고 볼 수 있다. 상위의 수월성이 강조되며, 경쟁력 있는 부문에 대한 지원으로 인해 창출된 생산성 향상이나 부가가치가 하위 부문으로 전이되어 모두의 이익을 향상, 전체적인 발전을 이룰 수 있다고 보는 관점이 지배적이다. 따라서 재능과 능력이 있는 학생들에 대한 선택적이고 효율적인 지원이 정당화된다. 그러나 이와 같이 경제적 관점에서 교육에 접근할 때의 문제점은 첫째, 수월성에 대한 단일한 표준을 제시함으로써, 학생들을 능력에 따라 계열화하고 차별적인 교육경험을 제공한다는 점이다. 둘째, 교육을 상품화하고 과학적 관리를 강화함으로써 교육의 질이 표준화되고 계량화된 평가방법으로 통제하고자 한다. 셋째, 협소한 업적주의에 기초하여 능력이 부족한 학생들에게 낮은 기대를 하며, 불충분한 교육적 지원이 이루어지는 것을 정당화한다. 뿐만 아니라 현재의 변화들은 학문의 현장성과 실용성을 강조하고, 산업현장에서 필요한 응용학문에 집중함으로써 단기적인 수익에 집착하여 결과적으로 사회과학, 인문학, 문화예술 분야의 위축을 초래하고 있으며, 대학의 교육기능과 연구기능간의 갈등을 초래하고 있다.

Bakker(1994)에 따르면, 시장은 구조적으로 불평등한 권력관계에 기초한 제도이다. 비록 개인의 업적(merit)에 보상하는 체제로 인식되고 있지만 오랫동안 대학은 남성중심적이고 계급에 기반을 둔 역사를 지니고 있다. 이러한 불평등한 관계는 현재 세계시장에서 새로운 비교우위를 점하기 위한 대학들 간의 경쟁이 치열하게 진행되고 있는 가운데 전통대학과 신설대학 간의 경쟁에서, 그리고 선진국의 대학과 개도국의 대학 간의 관계에서도 마찬가지로 적용되고 있다(Yeatman, 1994).

V. 고등교육에 있어서의 정부의 역할

세계화에 따른 고등교육의 변화는 국가가 교육을 독점적으로 규제해 온 한국의 상황에서 향후 정부의 역할을 정립하는 데 중요한 쟁점을 제기한다. 세계화 시대에 교육과 관련한 정부의 역할이 어떻게 변화되고 있는지 혹은 변화되어야 하는지에 대한 논의는 세계화 현상을 이해하는 이론적 관점에 따라 차이가 있다.

우선 신자유주의자들은 교육부문에 있어 국가의 역할이 최소화되어야 함을 주장한다. 신자유주의는 18세기와 19세기의 정치경제적 자유방임주의의 재현으로 볼 수 있다. 고전적 자유주의는 사회를 자율적인 개인들의 집합체로 보고, 경제적 합리성에 기초한 개인의 선택과 이해 추구가 궁극적으로 사회의 효율성을 높인다는 신념에 기초한다. 동일선상에서 신자유주의는 국가를 대신하는 자원배분자로서 시장의 기능적 효율성과 개인의 자유를 우선시하는 시장의 가치를 강조한다(Wells, et al., 1998). 따라서 무제한적인 자본주의 시장의 확대가 궁극적인 사회 발전의 상징으로 간주된다. 관료적이고 규제가 많은 독점적 공교육체제는 신자유주의의 자유 시장, 경쟁, 탈규제화, 개인주의 이념과 상치된다. 따라서 개인간 혹은 개별기관간의 경쟁을 통한 분권화와 민영화가 교육 지배구조와 서비스 제공의 형태를 변화시키기 위한 개혁조치로 강조된다. 이러한 신자유주의는 1990년대 이후 교육개혁에 있어서 이념적 기초를 제공하며 교육을 보다 시장지향적으로 변화시켜 왔다.

그러나 신 마르크스주의자들은 현재 고등교육분야에서 급속하게 진행되고 있는 국제화와 개방화 경향에 반영된 것과 같은 세계화로 인한 문화, 언어, 경제, 이념적 가치의 동질화에 대한 우려를 표명한다(Aronowitz and Giroux, 1993). 이들은 세계화가 미국, 서구 문화 중심주의와 세계자본주의를 확산시켜 소비문화를 확산시키고, 국가의 문화적 정체성에 혼란을 야기하며 교육을 상품화하고 있다고 비판하고 있다. 따라서 세계화에 따른 교육적 변화를 인간의 사회적 관계가 시장에서의 교환가치에 따라 평가되는 물질적 대상으로 변질되고, 민주주의를 개인적 차원에서 재규정하며, 교육을 소비자의 관점에서 재정의해 가는 일련의 과정으로 본다. 이러한 교육의 상품화는 교육공급자간의 경쟁과 소비자들의 선호도 및 구매능력을 중시함에 따라 사회정의에 대한 관심을 퇴조시키고, 기존의 자원의 불평등한 분배구조를 강화한다는 것이다.

한편, 보다 현실주의적 관점을 갖고 있는 제도화 이론가들은 세계화가 기존 국제화와 질적으로 차별성이 없음을 전제한다. 이들은 세계자본주의가 국가라는 범주를 초월한다는 월러스타인의 세계체제론의 가정을 공유하고, 마르크스 이론가들과 같이 국가가 자본

의 확산에 기여하는 존재라고 인식하고 있다. 그러나 이들은 새로운 국제질서가 1930년대 브랜트우드협정으로 국제경제기구들이 성립된 시점부터 시작되었다고 보고, 제1세계, 특히 미국의 국제기구에 대한 영향력을 강조하고 있다. 또한 최근 국제기구들의 영향력이 환율의 변동, 지역경제주의의 성립 등으로 오히려 다소 약화되고 있다고 분석하고 있다. 초국적 기업들도 실질적으로 몇몇 소수 국가에 기반을 두고 있기 때문에 국가 영향력 감소에 대한 세계화론자들의 주장은 과장되었다는 것이다(Hirst and Thompson, 1995).

이와 같은 제도화론자들의 주장은 세계경제의 발전에 대해 낙관적인 신념을 갖는다는 점에서 진보주의 혹은 근대화이론과 공통점을 지닌다. 그러나 근대화론자들은 경제성장의 과정에서 시장의 역할 못지않게 국가 역할의 중요성을 부각시키고 있다. 이들은 21세기 지식기반사회에서 국가성장의 밑거름이 기업 혹은 산업의 경쟁력보다는 일반 시민 혹은 노동력의 기술과 능력에 의존한다고 보고 있다(Thurow, 1996). 따라서 시민교육, 공교육의 중요성을 부각시키며, 이를 위한 국가의 개입을 중시한다. 이들은 세계자본주의와 다국적 기업의 부상으로 국가가 교육에 대한 투자, 규제 등에 있어 제약을 받고 있는 상황에 대해 인식하고 있지만 동시에 인적자본에 대한 전략적인 투자를 통한 국가경쟁력의 회복을 강조한다. 진보주의자들은 고도의 기술과 고임금 경제에 대비한 교육 투자가 궁극적으로 경제성장은 물론 사회정의를 실현할 것으로 확신하고 있다.

현재 세계화에 따라 국가가 이전 시대와는 다르게 시장(초국적기업과 이의 이익을 대변하는 강대국, 국제기구 및 국내시장)의 압력에 직면해 있는 것이 사실이다. 특히, 국가 주도형 경제성장 모델을 지향해온 한국에서 시장의 압력에 따른 변화의 움직임은 이론적으로나 실제로도 교육정책의 수립과 집행에 있어 정부의 역할에 큰 변화를 초래할 가능성이 높다. 일례로 최근의 고등교육 자율화 정책은 더 이상 국가주도의 교육계획이 유연한 노동시장과 산업구조의 변화에 효과적으로 대응할 수 없음을 보여주고 있다.

그럼에도 불구하고, 세계화 시대의 국가 경쟁력이 교육, 특히 고등교육의 경쟁력에 의존한다는 인식은 현재 국가발전전략으로서의 인적자원정책에 반영되고 있다. 세계화에 대한 진보주의자들의 주장과 같이 현재 한국 정부는 고임금 경제에 대비하여 인적자본에 대한 전략적인 투자를 통해 국가경쟁력의 회복을 도모하고, 교육 투자가 궁극적으로 경제성장은 물론 사회정의를 실현할 것으로 기대하고 있다. 한편, 최근 고등교육분야에서 성취도 평가에 기초한 재정지원, 질 관리, 책무성 강화 등이 새로운 국가의 규제 방식으로 확산되고 있는 것 또한 여전히 시장의 세계화 과정에서도 교육체계가 중요한 국가의 정책 수단이며, 정부의 역할이 중요하게 남아있음을 반증한다 할 것이다.

VI. 결론 및 제언

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

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

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

그 일차적인 이유는 각 정책들이 우리 대학의 실정을 충분히 고려하지 못한 채 일관성 없이 추진되어 왔기 때문이다. 정부는 사회와 대학의 현실을 고려하지 않은 채 교육 문제를 획기적으로 개선하려는 단기적인 정책을 펴왔다. 정책은 현실에 근거해야 한다. 따라서 정책을 입안할 때에는 대안보다 현실 분석이 먼저 그리고 철저하게 이루어져야

한다(오욱환, 1999). 그럼에도 불구하고 그간 많은 정부 정책들이 개별 대학의 현실을 무시한 채 획일적으로 추진되어 여러 가지 부작용을 초래하였으며, 그 때마다 정책의 대상인 대학들에게 책임을 전가하여 왔다. 일례로 현재 구조조정의 위기에 처해 있는 소규모 신설 대학들은 정부의 대학설립준칙주의에 따른 무분별한 대학 양산의 결과이다. 따라서 현재 노동시장에서의 인력 수요공급의 불일치 및 이들 대학들의 파산으로 초래될 우리 고등교육 시스템의 손실은 일차적으로 불과 10년 후의 일을 내다보지 못하고 정책을 입안한 당국의 책임이 크다. 따라서 향후 정책 책임자들은 자신들의 임기 내에 드러날 수 있는 단기적이고 획기적인 변화에 집착하기보다는 객관적인 현실분석에 기초하여 대학과 국가발전을 위해 의미있는 변화를 이끌어 낼 장기적인 발전계획에 의거한 정책을 수립하여야 한다.

다음으로 정책의 목표와 수단간에 모순이 발견되는 경우가 많다는 사실도 간과되어서는 안 된다. 예를 들어 대학 자율화라는 원칙에도 불구하고 대학에 경쟁체제를 도입하기 위해 국가가 대학개혁을 주도하고 있는 상황에서는 정책이 일관성 있게 추진되기 어렵다. 대학평가에 의해 대학 특성화를 유도하겠다는 전략은 일률적인 평가 기준이나 방식의 적용으로 특성화가 오히려 획일화를 조장하는 결과를 가져왔다. 평가와 연계하여 재정지원을 차별화하는 정책은 재정 구조가 취약한 사립대학들에 큰 영향을 미친다. 평가 결과에 학교에 대한 지원을 결부시킨다거나 평가 결과를 공표하여 학교의 대외적인 신임도에 영향을 미치는 경우에 각 대학은 평가에 사활을 걸게 된다. 이에 따라 대학은 자율성을 유지하기 어렵게 되며 평가자들이 제시하는 기준에 학교의 운영과 학사를 맞추는 수밖에 없다. 특히 교육부가 권장하는 정책을 채택했는지 여부를 평가기준으로 설정하는 경우, 그러한 권장사항은 실제에 있어서는 강제성을 띤 규제로 작용하게 된다. 뿐만 아니라 대학의 평가기준에 따라 예산지원이 차등 지급되면, 현재 기준으로 어려움을 겪는 대학들은 평가에 불리할 수밖에 없으므로 예산지원도 많이 받지 못하는 악순환이 계속될 수 있다. 따라서 대학평가정책의 기본 방향이 개별대학의 자율성 신장을 극대화하는 방향으로 재설정되어야 하고, 평가의 기준 및 방법 등도 이러한 방향에 따라 재정립되어야 한다.

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

중 투자의 논리를 강화할 뿐이다.

최근에 흔히 세계 유수 대학과의 비교를 통해 한국 대학의 경쟁력이 낮다는 비난의 목소리가 높지만, 이러한 비교가 현실적으로 무의미하다는 것은 미국 하버드 대학의 예산이 우리나라 전체 대학의 예산보다 크다는 사실을 보아도 알 수 있다. 따라서 현재 이들에 버금가는 대학의 생산성을 기대할 수는 없는 것이다. 이러한 상황에서 단지 대학에 기업 경영의 원리를 도입한다고 해서 재정의 효율성이 담보되고 대학의 생산력이 향상될 수 있을지 의문이다. 이는 오히려 대학의 관료주의 풍토만을 강화할 가능성이 높다.

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

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

참 고 문 헌

- 교육개혁위원회(1995.5). 세계화·정보화시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(Ⅰ). 제 2차 대통령보고서.
- 교육인적자원부(2000.12). 국립대학 발전계획.
- 교육인적자원부(2002.12). 국가인력수급 중장기 전망과 과제. 교육인적자원분야 장관회의 자료.
- 교육인적자원부(2003.11). 소득 2만불 시대의 도약을 위한 대학경쟁력 강화안.
- 교육인적자원부(2004.8). 대학경쟁력 강화를 위한 대학 구조개혁 방안.
- 교육인적자원부(2004.12). 대학구조개혁 재정지원 방안.
- 교육인적자원부·한국교육개발원(2003). 교육통계연보.
- 권기욱(1998). 대학 구조조정 및 경영 합리화 방안 연구. *고등교육연구*, 10(1), 191-214.
- 김안나(2003). 대학입학 수능 성적 분포의 변화 추이를 통해 본 고등교육의 서열화 구조. *교육사회학연구*, 13(3), 65-83.
- 김안나·이병식(2004). 한국 고등교육의 보편화에 따른 대학 재구조화의 현황과 정책 방향. *한국교육*, 31(2), 415-440.
- 김안나 외(2004). 고등교육 보편화에 따른 고등교육 재구조화 및 질 제고 방안. 한국교육개발원 연구보고서.
- 김영철(2004). 고등교육분야의 규제개혁 방안. 자율과 책무의 대학개혁. 교유개혁포럼 자료집. 한국개발연구원.
- 김영철·이병식(2002). 교육규제개혁의 국제동향 분석. 한국교육개발원 연구보고서.
- 김홍균(2004). 대학평가제도의 개선 방안. 자율과 책무의 대학개혁. 교유개혁포럼 자료집. 한국개발연구원.
- 대한민국정부(2001). 국가인적자원개발기본계획: 사람, 지식, 그리고 도약.
- 박부권 외 (1999). 대학설립 준칙주의의 성과분석 및 개선방안 연구. 교육부 정책연구보고서.
- 반상진(2002). 대학 특성화 및 지방대학 육성 정책. 국민의 정부 교육정책의 평가(2002 한국교육평론). 서울: 한국교육개발원. 자율과 책무의 대학개혁. 교유개혁포럼 자료집. 한국개발연구원.
- 박세일(2004). 대학개혁의 기본 방향: 철학과 원칙.
- 배용수(2000). 신관리주의의 한국적 적실성. *한국행정학보*, 34(2), 23-38.

- 신철순 외(2002). 고급인력양성을 위한 대학경쟁력 강화방안연구. 대통령자문교육인적자원정책위원회 정책연구보고서.
- 신현석(2004). 대학 구조조정의 정치학: 역사적 분석을 통한 신제도주의적 특성 탐색을 중심으로. 한국교육정치학연구, 11, 90-120.
- 오욱환(1999). 미국 고등교육 경쟁력의 배경. 비교교육연구, 9(2), 1-37.
- 이두휴 · 고희일(2003). 대학서열체계의 공고화와 지역간 불균등발전. 교육사회학연구, 13(1), 191-214.
- 이병식(2005). 누리사업단 선정의 영향요인 및 평가자 배경변인에 따른 평가결과의 차이 분석. 교육행정학연구, 23(1), 397-417.
- 이영 · 반상진(2004). 정부의 대학재정 지원제도. 자율과 책무의 대학개혁. 교유개혁포럼 자료집. 한국개발연구원.
- 이종재(1999). 한국고등교육의 기능분화에 대한 연구. 한국대학교육협의회.
- 황홍규(2002). 지식기반사회의 대학의 역할과 기능. 전문대학과 대학교에서의 평생직업교육체제 구축 및 운영 방안. 한국직업능력개발원 공청회 자료집.
- Aronowitz, S. and H. Giroux. (1993). *Education still under Siege*. Westport, CT: Bergin & Garvey.
- Ball, S. (1994). *Education Reform: A Critical and Post-structural Approach*. Buckingham: Open University Press.
- Bakker, I.(1994), *The Strategic Silence: Gender and Economic Policy*, London: Zed Books and North-South Institute.
- Bloom, D.(2002), *Mastering Globalization: From Ideas to Action on Higher Education Reform*, Presented at University of Laval conference, September 18-21, 2002, Quebec, Canada.
- Carnoy, M. (1993). Multinationals in a Changing World Economy. In M. Carnoy, et al., *The New Global Economy in the Information Age*. PA: Pennsylvania State University Press.
- Coleman, J.(Ed.) (1965). *Education and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Currie J. and J. Newson (eds.) (1998). *Universities and Globalization*. London: Sage Publications.
- Currie J. and L. Vidovich (1998). Micro economic Reform through Managerialism in

- American and Australian Universities. In Currie J. and J. Newson (eds.) (1998). *Universities and Globalization*. London: Sage Publications.
- Gibbons M. et al. (1994), *The New production of Knowledge*, London: Sage.
- Hirst, P. and G. Thompson (1995). Globalization and the Future of the Nation-State. *Economy and Society*, 24(3), 408-442.
- Levine, H. M.(1991). "Raising productivity in higher education." *Journal of Higher Education*, Vol. 62, No. 3, pp. 241-62.
- Mok, K, and A. Welch (2003). *Globalization and Educational Restructuring in the Asia Pacific Region*. New York: Macmillan.
- Mosley, P. et al., (1991), *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*, Vol. 1: Analysis and Policy proposals, London: Routledge.
- Kerr, C.(1992). *The Uses of the University*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kofman, E. and G. Youngs(Eds.) (1996). *Globalization Theory and Practice*. New York: Printer.
- OECD (2000), *The Globalization of Education and Training*, Paris: OECD.
- Poster and Newson (1998). Don't Count your Blessings: The Social Accomplishments of Performance Indicators. In Currie J. and J. Newson (eds.) (1998). *Universities and Globalization*. London: Sage Publications.
- Rust, Val and Anna Kim(1997). Free Trade and Education. In Cummings W. and N. McGinn(eds.), *International Handbook of Education and Development*, New York: Pergamon Press.
- Sadlak, J.(1998), Globalization and concurrent challenges for higher education, In Scott, P (ed.), *The Globalization of Higher Education*, UK: The Society for Research into Higher Education and Open University Press.
- Smyth, J. (1994). A Policy Analysis of Higher Education Reform in Australia in the Context of Globalization. *Melbourne Studies in Education*, 35, 39-72.
- van Ginkel, Hans(1995), University 2050: the organization of creativity and innovation. *Higher Education Policy*, Vol. 8, No. 4, pp. 14-8.
- Varghese, N. V.(2002), *Private Higher Education: Issues and Prospects*. UNESCO, IIEP.
- Wells, A. et al.(1998), Globalization and Educational Change, In A. Hargreaves et al. (eds.) *International handbook of Educational Change*, London: Kluwer Academic Publishers.

Thurow, L. (1996). *The Future of Capitalism: How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World*. New York: William Morrow and Company, Inc.

Yeatman, A. (1994), *Postmodern Revisionings of the Political*, London: Routledge.

ABSTRACT

Globalization and Higher Education Reform: Responses and Conflicts of Universities

Kim, Anna (Ewha Womans University)

Currently diverse higher education reforms to raise financial efficiency and to improve educational competitiveness have been introduced and spread in many countries. The distinguishing features of these reforms are privatization, deregulation, managerialism and performance-based financial investment, etc. These changes in higher education reflect other public sectors' policy reform and changes which have been accelerated by globalization. Higher education policies in Korea has followed the trend since the mid 1990s. Based on policy principles, such as, diversification and deregulation, many policies to restructure higher education system have been introduced in order to meet the challenges from globalized world economy and to improve the structural weakness of the Korean higher education system which fixed during the period of rapid higher education expansion. However, higher education reform policies for the last ten years have caused many new problems and conflicts to Korean universities and higher education system along with the general issues accompanied by the changes of higher education influenced by globalization. In this context, I examined the major higher education reform policies of Korea for the last ten years in the general context of globalization, and analyzed higher educational issues and problems caused by the reform policies, and suggested future policy direction for higher education reform.

Key Words : Globalization, Education reform, Higher education policy