

고등교육정책 현황과 과제



| 김 환 식 | 교육인적자원부 대학지원국 대학정책과 서기관 (haskim@moe.go.kr)

✦ 글을 시작하며

한국은 경제성장 추세에 맞추어 고등교육 접근 기회 확대를 지속적으로 추진해 왔으며, 그 결과 양적으로 세계 수준의 대학 취학률을 달성하였다. 이미 원하는 모든 고교 졸업자는 사실상 전문대학 이상의 고등교육기관에 진학할 수 있으며, 고등교육을 중등교육처럼 보편교육으로 만든 최초의 국가라 할 수 있다. 이에는 정부의 고등교육 기회 확대 정책이 기여한 바가 크다.

우리나라 고등교육은 양적 팽창에 부합하는 질적 수준이 미흡함

하지만, 이러한 양적 팽창에 부합하는 질적 수준은 뒤따르고 있지 못하다. 한마디로 국내 대학들의 경쟁력은 안타까운 수준이다. 이에 대해 국제적으로 공신력이 있는 자료는 없지만, 일반적으로 제시되는 자료를 통해 보더라도 우리 대학이 경쟁력이 높다고 말하기는 어렵다. IMD 2006 평가에 나타난 우리나라의 “대학교육의 경제수요 충족도”는 61개국 중 50위에 불과하여, 교육부문 경쟁력 순위 42위와 국가경쟁력 전체 순위 38위보다 못한 상황이다. The Times가 2006년 발표한 세계 200위권 대학에는 3개만이 존재하고,¹⁾ Newsweek지 2006년 선정 “세계 100대 글로벌 대학”에 한국은 100위권 외로 등위가 미표시된 상태이며, 2005년 상해 교통 대학의 발표에서도 한국 대학의 순위는 매우 저조하다. 세계 100대 대학에 포함되는 대학을 자신있게 거명할 수 없을 정도이다.

15세(고1) 학생들을 대상으로 하는 OECD PISA(학생 성취도 국제 비교 평가)와, 13세(중2) 학생들을 대상으로 하는 IEA(국제교육성취도평가협회)의 TIMSS (국제 수학 과학 성취도 경향 비교 조사)에서 세계 2위의 좋은 성적을 올리고 있으나, 국내 대학들이 그에 화답하는 경쟁력을 갖지 못하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 한국 대학들은 아직까지도 신입생들의 입학 성적만을 우수 대학의 기준으로 생각하는 고정관념에 빠져있는 듯하다. 고등학교 성적이나 수학능력시험 성적이 우수한 학생의 선발에만 집착하고, 더 중요한 입학 후의 질 높은 교육과 연구는 소홀히 하고 있다.

1) 반면 일본은 10개, 중국 6개, 홍콩 4개 대학이 포함되어 있다.

참여정부 들어 고등교육에 대한 정부정책은 과거와는 많은 면에서 차별화되고 있다. 특히 2003년 11월 21일 발표한 “고등교육 경쟁력 강화 방안”에 근거하여 각종 정책이 추진되고 있다. 동 방안은 “공부하는 대학”, “연구하는 대학”, “지역사회와 함께 하는 대학”이라는 기본방향을 분명히 제시하고, 이를 달성하기 위해 첫째, 대학 자율역량 강화를 위해 대학에 대한 규제를 철폐하고, 자율성 및 책무성을 확대하며, 과감한 구조조정을 추진하기로 하였다. 둘째, 경쟁력을 통한 교육·연구력 제고를 위해 대학의 연구역량을 제고하고 지방대학을 육성하며, 수요자 중심의 교육 및 인력양성을 추진하기로 한 바 있다. 마지막으로 대학지원정책을 획기적으로 전환하여 대학의 유형 및 특성에 기초한 정책을 추진하고, ‘선택과 집중’에 의한 투자를 확대하기로 한 바 있다. 또한 제2차 인적자원개발기본계획에서도 대학에 대해 다양한 정책방향을 제시하고 있다.²⁾

참여정부의 고등교육정책은 대학 규제 철폐, 자율성과 책무성 확대, 경쟁력 제고, 지방대학 육성, 대학 특성에 기초한 지원 등으로 요약할 수 있음

이러한 국가 차원의 기본계획에 기초해 현재 많은 정책이 추진되고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 정책들이 효과를 나타내고 있는 지에 대해선 반드시 긍정적일 수 없다. 더욱이 정책방향과 과제가 과연 올바르게 제시된 것인지, 그리고 중장기적인 방향에 부합하는 것인지에 대해선 검토의 여지가 존재하고 있다. 이 글에서는 주로 교육인적자원부의 고등교육정책을 중심으로 정책 현황과 과제를 제시하고자 한다.

❖ 고등교육정책 현황

| 고등교육정책의 분석의 틀 |

고등교육정책 현황을 살펴보기 위해서는 먼저 고등교육정책을 분석하는 틀을 살펴볼 필요가 있다. 하지만, 국내에서 고등교육정책을 정책학의 입장에서 체계적으로 분류한 틀은 찾아보기 쉽지 않은 상태로서, 이하 내용은 어디까지나 임의적인 구분이므로 좀 더 면밀한 검토가 요구된다.

미국의 정책학자들은 정책을 다양하게 분류하고 있으나, 이러한 분류를 종합하여 보면 크게 규제정책, 배분정책, 추출정책 그리고 순응확보정책으로 구분된다. 민간의 활동을 제한하는 규제정책은 다시 보호적 규제정책(protective regulatory policy)과 경쟁적 규제정책(competitive regulatory policy)³⁾으로 구분되고, 배분정

2) 대학교육의 산업현장 적합성 제고, 지식서비스 분야 인력양성, 직업교육·훈련·평생학습체제의 혁신 등 다수의 과제가 대학과 직·간접적으로 관련을 맺고 있다.

3) Ripley와 Franklin의 구분으로 보호적 규제정책은 “사적인 활동을 제약하는 조건을 설정함으로써 일반 대중을 보호하려는 것”으로, 소비자나 사회적 약자, 일반 대중을 보호하기 위하여 개인이나 집단의 권리행사, 또는 행동의 자유를 구속·통제하는 정책이다. 경쟁적 규제정책은 “많은 수의 경쟁자들 중에서 몇몇 개인이나 집단에게 일정한 재화나 용역을 공급할 수 있도록 제한하려는 정책이나 사업”으로 승리한 경쟁자에게 공급권을 부여하는 대신에 공공이익을 위하여 서비스 제공의 일정한 측면을 규제하려는 것이다.

고등교육정책을 정책학적 관점에서 보면 경쟁적 규제정책, 보호적 규제정책, 배분정책, 추출정책, 순응적 확보정책으로 분류할 수 있음

책(distributive policy)은 국민들에게 권리나 이익, 또는 서비스를 배분하는 정책이다. 추출정책(extractive performance)은 체제의 유지와 운영에 필요한 인적·물적 자원의 획득에 관한 정책으로 징병정책, 조세정책, 전매정책 등이 해당된다. 마지막으로 순응(compliance)확보정책으로, 이에는 상징정책(symbolic performance), 홍보정책, Lowi의 구성정책 등이 모두 포함된다(정정길, 1997).⁴⁾

정책을 이렇게 분류할 경우, 고등교육정책도 이 분류 틀로 구분해 볼 수 있다. 예를 들면, 민간이 고등교육시장에서 활동하기 위해서는 사립학교법령과 고등교육법령에서 정한 기준과 절차를 거치도록 의무화해놓고 있고, 이러한 기준과 절차를 거친 민간에게는 학생선발에서부터 졸업, 교육과정 편성과 운영 등 학사관리, 교수의 자격과 임면 등에 대해서 민간의 자율성을 제한하고 있는 정책이 대표적인 경쟁적 규제정책이라 할 수 있다. 즉, 학교 설립과 폐지, 학교에서의 교원의 임면, 학생의 선발과 졸업, 학사관리의 전반에 관한 규제가 경쟁적 규제정책이라 할 수 있다. 다음은 배분정책이다. 이에는 정부가 대학에 대해 각종 보조금을 지원하거나, 조세와 같은 부담을 감면해주는 정책이 포함된다. 추출정책에는 각종 조세정책이 해당되고, 마지막으로 순응확보정책에는 정부의 각종 홍보정책이나 기관설립정책 등이 포함된다.

| 정책 현황 |

경쟁적 규제정책으로는 대학 설립과 폐지에 관한 정책, 사립학교 법인의 거버넌스 정책이 있음

먼저, 경쟁적 규제정책에 대해 살펴보자. 가장 대표적인 정책으로는 대학설립과 폐지에 관한 정책과 사립대학과 사립학교법인의 거버넌스(governance)에 대한 정책을 들 수 있다. 보다 세부적으로 살펴보면, 첫째, 사립학교법의 개정에 따른 후속 조치이다. 2005년 12월 29일 사립학교법을 개정하고, 동법시행령이 2006년 7월 1일자로 시행됨으로써, 이사·감사 선임과 책임, 임시이사제도, 대학평의회 설치, 이사장 친인척의 학교장 임명 제한 등과 같은 조치가 이행되고 있다.

둘째, 대학설립운영규정을 개정하여 설립인가기준에 정성적 판단 요인을 포함시켜나가고 있고,⁵⁾ 학교유형별로 설립기준을 차등화하는 노력도 진행 중이다.⁶⁾ 이와 관련된 정책으로는 국립대학, 사립대학, 공립대학으로 학교를 설립주체에 따라 유형 구분하는 정책, 국립대학 중 대학의 선택에 의해 국립대학을 법인화하는 정책,⁷⁾ 그리고 설립목적에 의거, 대학, 전문대학, 산업대학, 대학원대학, 기술대학, 사내대학, 원

4) 이러한 분류가 모든 정책을 다 포괄하고 있다고 보기는 곤란하다.

5) 예를 들면, “고등교육법 시행령” 제2조제2항 각 호의 사항 및 교육과정 등 교육인적자원부령이 정하는 사항에 대하여 제3조의 규정에 의한 대학설립심사위원회의 심의를 거쳐야 한다”라는 조항이 추가된 것을 들 수 있다.

6) 예를 들면, 대학설립운영규정을 2006년 6월 7일 개정하여 경영전문대학원에 대한 설치 특례를 규정하거나, 법학전문대학원에 대해서는 별도의 설치근거법률을 제정하는 노력이 그것이다.

7) 교육인적자원부가 11월 6일 실시한 공청회에서 발표한 “국립대학법인의설립·운영에관한특별법” 제정 노력이 그것이다.

격대학 등으로 구분하는 정책 등도 이에 해당하며, 전문대학의 전공심화과정을 학사 학위과정으로 개편하는 정책도 마찬가지이다.⁸⁾ 또한 분교 설립과 학교 이전, 그리고 최근 두드러지게 사용되고 있는 캠퍼스 제도 등도 관련된다. 참여정부와 다른 정부와 가장 큰 차이가 있는 대표적인 정책 중의 하나는 바로 대학 통폐합 등 구조조정 정책이다. 사실 그 전에는 통폐합은 극히 제한적, 예외적으로 추진되었으나, 참여정부 들어서는 국립대학의 통폐합 뿐만 아니라 동일법인이 4년제 대학과 전문대학을 동시에 경영하는 경우, 이들 대학들을 4년제 대학으로 통합하는 정책도 적극 추진되고 있다. 이외에도 가장 강력한 규제로서 수도권정비계획법에 의한 학교 설립과 폐지, 학교이전, 정원 증원 등에 대한 엄격한 통제를 가하고 있다.

셋째, 학생의 선발과 졸업, 학사관리에 대한 정부의 규제이다. 정부는 대학수학능력시험과 속칭 3불제로 불리는 정책을 통해 대학의 학생선발권에 일정한 제한을 가하고 있다. 또한 학사관리에 있어서도 모집단위 광역화라는 정책을 통해 학습자의 선택권을 확대해나가고 있으며, 이에 기초해 학교의 정원을 통제하고 있다. 학과·학부제에 대한 정책적 지원을 통해 대학의 교육과정 편성에 대해 일정부분 제한을 가하고 있고, 산업체 위탁교육, 계약학과, 각종 협동과정 등에 대해서도 규정을 두어 이들 활동을 촉진하되, 한편으로는 일정부분 수준을 담보하기 위해 기준을 설정하는 규제를 두고 있다. 관련된 정책으로는 교원의 자격과 임면, 업적 평가에 대한 각종 기준과 원칙을 제정하는 정책도 포함된다. 등록금에 대한 정책도 넓은 의미에서 학사관리의 일면으로 포함하여 검토할 수 있다.

보호적 규제정책으로는 사학의 다양한 분쟁을 신속·효율적으로 해결할 수 있는 법적 제도를 마련하기 위한 사학분쟁 조정제도⁹⁾와 임시이사 선임제도 개선 정책 등을 들 수 있다.

배분정책은 대부분 재정지원사업에 해당한다. 하지만 특정한 정책목표 달성을 위해 지원되는 예산이 대부분이어서 엄밀한 의미에서 보면 순수한 배분정책으로 보기는 곤란하다. 이러한 정책으로는 대학에 대한 지원사업¹⁰⁾인 “지방대학 혁신역량 강화”(NURI) 사업, “수도권 대학 특성화 지원 사업”, “전문대학 특성화 지원 사업”과 산학협력을 촉진하기 위한 목적으로 지원되는 “학교기업 지원 사업”, “산학협력 중심대학 육성 사업”, “Connect Korea 사업”, 연구자의 연구역량 강화를 위해¹¹⁾ 지원되는 “2단계 두뇌한국(BK 21) 사업”, “인문학 진흥 등 학술진흥사업” 등을 들 수

보호적 규제정책에는 사학분쟁 조정제도와 임시 이사 선임제도 개선 정책이 있음

배분정책의 대부분은 재정지원 사업에 해당

8) 고등교육법 개정안이 현재 국회에 계류 중에 있다.
 9) 사립대학분쟁조정법이 2005년 12월 9일자로 국회에 제출되어 현재 교육위원회에 계류 중에 있다.
 10) 겉으로는 대학에 대한 지원이지만, 내부적으로는 장학금 지원 사업의 성격도 강하고, 그에 따라 대학의 전반적 교육력 향상과는 큰 관련이 없는(일반지원이 아닌) 특수목적 지원사업 성격이 매우 강하다.
 11) 연구자의 연구역량 강화를 위해 지원되는 사업이지만, BK21 사업과 같은 경우에는 오히려 학문후속세대 양성이라는 HRD 사업의 성격이 강하다. 즉, 엄밀한 의미에서 보면 장학금 지원 사업이 더 적합한 분류일 수 있는 것이다.

있다. 또한 최근에는 각종 학자금 대출과 장학금 지원 사업 등 학생들을 대상으로 하는 재정지원사업도 증가하고 있다. 최근에는 이와 관련하여 대학에 대한 정부의 재정지원사업들을 종합하고, 이를 체계적으로 관리하기 위한 노력도 진행되고 있다.¹²⁾ 이외에도 각종 조세감면제도 등도 배분정책의 일환으로 검토될 수 있다.

추출 정책은 대부분 조세부담과 같은 정책을 들 수 있으나, 정책적으로 큰 비중은 차지하지 않고 있다.

마지막으로 순응확보정책이다. 이에겐 굉장히 다양한 정책이 포함된다. 각종 홍보정책과 구성정책 등이 해당하고, 넓게 보면 행정지도도 포함되는 각종 권고, 기준안 마련 등도 이와 관련된다. 예를 들면, 교육인적자원부가 대학혁신을 위한 각종 행사를 진행하거나¹³⁾ 계획을 수립하는 것도 관련이 되며, 한국고등교육평가원을 신설하려는 노력 등도 이에 해당한다. 그리고 특성화 지표를 개발하여 대학의 특성화를 유도하려는 정책 등도 순응확보정책과 관련이 깊다.

❖ 고등교육정책의 과제¹⁴⁾

| 고등교육 정책환경의 변화 |

지금부터는 변화하고 있는 고등교육 정책환경을 개략적으로 기술하고, 고등교육 정책에 존재하는 한계점을 제시하고자 한다.

고등교육 정책환경은 과거 어느 때보다도 안정적이지 못하다. 조직의 유형 중에서 가장 안정적이고 생명력이 길다고 일컬어져왔던 대학¹⁵⁾도 이제는 변화하지 않으면 안 되는 상황이다. 상아탑으로 안주해서는 곤란하다는 것이다. 이러한 변화는 다양한 측면에서 기술할 수 있으나, 그 핵심은 크게 보아 지식·정보화의 확산, 국제화·개방화의 확대, 그리고 인구구조의 변화이다. 기타 많은 다른 변화의 모습들은 결과적으로 이러한 세 가지 변화로 인해 나타나는 현상일 수 있다.

먼저, 지식·정보화¹⁶⁾의 확산이 고등교육에 미치는 영향에 대해 설명해보자. 지식화의 확산은 직업에서 요구하는 지식과 기술의 내용을 달라지게 하고, 생성·소멸의 시기 단축으로 더 높은 수준의 지식, 더 새로운 지식을 요구하고 있다. 이러한 점은 대학에 있어 수학연한을 길게 하는 것보다는 짧게 하는 것이 바람직할 수 있고,

고등교육을 둘러싸고 있는 환경은 크게 세가지 변화로 정리됨
- 지식정보화의 확산
- 국제화와 개방화
- 저출산·고령화

12) 한국직업능력개발원이 중심이 되어 연구 수행중인 인적자원개발사업 조사·분석·평가 과제나 인적자원 중심의 예산체제 연구 등이 이러한 노력에 포함된다.

13) 예를 들면, 혁신 컨설팅, 혁신 경진대회 개최, 혁신 포럼 개최 등이 그것이다.

14) 아래에서 기술하는 내용은 공식적인 의견이 아니라 필자의 사견임을 분명히 밝힌다.

15) 이는 대학의 탄생 이후 큰 변화없이 지속되어 온 점에 주목해 하는 말이다.

16) 지식화와 정보화는 구분하기로 하면 명확하게 구분되는 용어이다. 보통은 함께 사용되나, 이는 정보가 체계화된 것이 지식이기 때문이며, 만약 정보화를 ICT의 확산에 초점을 두고, 지식화는 생산력의 핵심요인으로 볼 경우에는 상당히 다른 용어이다.

풍부한 교양과 핵심역량(core competency)이나 기초기술(foundation skill)을 강화하는 것이 더 바람직할 수 있으며, 나아가 성인을 위해 6개월에서 2년 정도의 교육을 제공할 수 있는 체제를 요구하게 될 수 있다.

정보화의 확산은 ICT 기술의 전방위화(ubiquitous)와 관련이 깊다. 이에 따라 원격 교육이 큰 어려움 없이 가능하게 되고, 교육내용의 구성방식과 교육내용의 전달방식에 근본적 변화를 야기하고 있다. 나아가 뒤에 기술할 국제화와 결합되어 사실상 대학교육에 있어 국경과 시·공간적 제약을 근본적으로 약화시키는 요인으로 작용하고 있다.

다음은 국제화와 개방화이다. 이로 인해 고등교육 서비스도 다른 제품(goods)처럼 무역(trade)의 대상이 되고 있다. WTO GATS 규범에 따른 DDA 협상과 FTA가 진행되고 있는 것도 이러한 환경 변화에 기초하고 있는 것이다. 즉, 이제 교육은 국내 폐쇄경제 체제에서 국제 개방체제로 전환되고 있다. 그에 따라 사람(교원과 학생)의 이동, 교육과정의 이동, 교육투자의 이동이 보다 활발해지고 있고, 이것도 과거에는 제한된 소수의 자발적 선택에 의해서 이루어졌으나, 지금은 정부와 대학이 적극적으로 유치하는 쪽으로 변해가고 있다는 점이 다르다.

국제화와 개방화의 확대가 가져온 또 다른 문제점은 학위와 자격의 동등성, 호환성, 통용성의 문제이다. 유럽 국가들은 아예 고등교육 학위 구조를 학사 3년, 석사 2년, 박사 3년으로 통일하여 학위의 국제 비교와 국가 간 인력 이동을 쉽게 하자는 “볼로냐 선언(Bologna Declaration)”을 실행하고 있으며, UNESCO와 OECD는 모든 학생들과 당사자들이 질 높은 고등교육 서비스를 누릴 수 있도록, 국내외 고등교육기관들의 질 보장 체제의 도입과 운영을 권고하는 “국제 고등교육 질 보장 가이드라인”¹⁷⁾을 작성하고 있다. 또한 유학생과 고등교육기관 유치를 국가적 차원에서 적극적으로 추진하기 시작했다.

호주와 싱가포르를 비롯한 여러 나라가 이러한 움직임에 동참하고 있다. 심지어 미국도 중앙정부 차원에서 유학생 유치를 위한 노력을 기울이고 있다.¹⁸⁾ 이는 외국인 유학생이 국가 수지에서 차지하는 비중이 크다는 점을 인정한 결과라 하겠다.¹⁹⁾ 우리 정부도 이제 이러한 국내외적 요구에 부응하여, 서둘러 국제 기준에 맞는 고등교육의 질 보장 장치를 만들어야 한다. 그렇지 않으면, 국제 기준에 맞는 고등교육 평가 인증을 받지 못하였다는 이유로 한국 대학에서 취득한 학위를 외국에서 인정받지 못하는 수모를 겪을 지도 모를 일이다.

우리나라 고등교육도 국제화, 개방화의 요구에 부응하여 국제 기준에 맞는 고등교육의 질 보장 장치를 만들어야 함

17) OECD/UNESCO가 2005년 10월 확정된 Guidelines on quality provision in cross-border higher education이 그것이다.

18) 예를 들면, 지난 11월 중순 미국 마저릿 스펠링스 교육부장관이 미국의 12개 대학 총장과 우리나라와 중국을 방문하여 유학생 유치 노력을 기울인 바 있다.

19) 최근 미국 상무성이 발표한 자료에 따르면 2005년 외국 유학생들이 미국에서 쓴 돈은 135억 달러에 달하며, 미국 유학생장은 전체 서비스 분야에서 다섯 번째 규모라고 한다.

다른 나라와 달리 한국에 있어 특수한 상황은 고등교육의 대중화가 최고로 진행된 상황에서 저출산의 기조가 정착됨으로써 입학자원이 지속적으로 감소하고 있고, 그로 인해 대학의 미충원 현상이 확산되고 있다는 점이다. 즉, 고교졸업자 수의 감소로 지방대학을 중심으로 미충원률이 증가하고 있으므로, 저출산 고령화에 따른 급격한 국내 입학자원 축소에 대한 대응책 모색이 필요한 상황이다. 고교 졸업자 수를 예측한 통계에 의하면 2005년 57만 명이었던 고교 졸업자가 2020년에는 49만 명으로 줄어든다는 것이다. 특히 지방(수도권과 광역시를 제외한 지역)대학의 학생 충원 위기가 심각하기 때문에 이들 대학을 위한 특단의 대책 마련이 시급한 실정이다.

또한 국가(지방)의 경쟁력을 좌우하는 것이 궁극적으로 인적자원이고, 인적자원은 대학에서 길러지기 때문에 대학의 역할을 중시하는 움직임이 매우 강하다. 이는 고부가가치를 창출하는 것이 첨단 기술 산업과 서비스 산업이며, 이러한 산업의 생산성은 인적자원의 질에 의해 좌우되는 지식경제의 시대가 왔기 때문이다. 인적자원의 질을 좌우하는 것은 끊임없는 학습과 확산적인 지식 창출 활동에 의해 결정되고, 학습과 지식 활동은 궁극적으로 대학의 역량에 의해 좌우되기 때문에 국가와 지방은 대학으로 하여금 국가혁신과 지역혁신과정에서 중추적 역할을 담당해주길 요구하고 있다. 하지만 동시에 지식 활동을 하는 기관이 대학만이 아니라 기업도 있고, 연구소도 존재하는 상황으로 변해가고 있다. 지식창출 기관이 다변화되고 있는 것이다.

마지막으로 경쟁상대가 되는 교육훈련기관과 프로그램이 대폭 증가하고 있다는 점 역시 무시 못한다. 학원, 직업훈련기관, 평생교육시설이라는 범주로는 쉽게 포괄할 수 없는 다양한 교육훈련기관들이 나타나고 있고, 이들 기관들이 제공하는 프로그램이 수요자를 끌어들이고 있는 상황이다. 즉, 이들 기관들이 대학교육과 경쟁관계를 조금씩 형성하고 있는 것이다.

요약하면, 이제 고등교육에 있어 전통적인 의미의 시간과 공간의 장벽은 유의미하지 않게 되었다. 국경을 넘나드는 고등교육 서비스의 이동은 빈번하게 발생하고 있고, 그 형태 역시 교수의 이동, 교육과정의 이동을 넘어, 대학(분교)의 설립과 원격교육에 이르기까지 다양해지고 있다. 국가 차원에서 이러한 흐름에 따라 교육서비스를 산업의 일환으로 보고 WTO 협상과 FTA 협상을 진행시키고 있는 상황이다. 이러한 흐름에 동참하지 못하는 대학과 국가는 이제 고등교육의 경쟁력은 물론이고 국가의 경쟁력을 확보하는 것이 쉽지 않은 상황에 있다. 한국 고등교육은 양적인 팽창에 걸맞는 질적인 수준을 확보하지 못하고, 고등교육의 국제 교류와 인적 교류는 팽창되고 있는 상황에서 자칫 한국의 학위가 다른 나라에서 제대로 통용되지 못하는 사태가 발생할 수 있다는 우려가 존재한다. 더욱이 지식 경제에 필요한 고급 인력 양성을 국내보다는 해외 유학에 의존하는 측면이 강해 심각한 유학수지 역조와 고급 인력들의 유출이 해소될 기미가 보이지 않는 상황이다.

국경을 넘나드는 고등교육 서비스 이동에 대응하지 못할 경우 심각한 유학수지 역조와 고급인력의 유출이 해소될 기미가 보이지 않음

| 정책 과제 |

이러한 환경변화에 따라 정부가 취할 수 있는 정책은 역시 위에서 본 정책의 유형 구분에 기초하지 않을 수 없다. 즉, 규제를 개편하거나 재정지원사업을 변경하거나 또는 각종 순응정책을 활성화하지 않으면 안되는 상황이다. 그 변화의 방향을 예시해보면 다음과 같다.

먼저, 고등교육의 개념이 무엇인지에 대한 근본적 성찰이 요구된다. 지금까지의 정책은 관행적으로 학위과정만을 고등교육으로 생각해왔으나, 비학위과정과 각종 인정과정 등 성인교육과정을 고등교육의 범주 내에 포함시킬 것인가에 대해 생각해 봐야 한다. 영어로는 higher education, tertiary education, 그리고 post-secondary education에 대해 명확히 선택하여야 한다. 성인학습자의 요구가 증대하고 있는 상황에서 이제 고등교육은 단순히 학위과정만이 아닌 비학위과정과 성인 학습과정까지도 모두 포함하는 용어로 확대해석해야 할 시대가 점차 도래하고 있다. 이와 관련하여 certificate 과정의 인정, diploma, degree 과정의 인정과 같은 학위(또는 자격) 체계의 근본적 개편도 함께 검토되어야 한다. 즉, 고등교육에 대한 개념 재설정 은 궁극적으로 중등 이후의 학교체제, 즉 외형적으로는 학제(school system)의 재편에 관한 문제이며, 내용적으로는 자격(qualification)체제의 재편에 관한 문제로 귀결된다고 하겠다.

둘째, 전통적으로 대학의 기능이라고 일컬어져 왔던 교육, 연구, 사회봉사의 기능이 이 시점에서도 동일한 것인지, 변화될 필요가 없는 것인지, 아니면 새롭게 재편되어야 하는 것인지에 대한 성찰이 요구된다. 이제 교육은 평생학습의 시대에 맞게 재편되어야 하고, 연구는 지식창출과 확산의 주체가 다양화되고 있음을 고려하여 새롭게 재정립되어야 하며, 사회봉사 역시 지역혁신과정의 참여 등과 맞물려 새롭게 검토되어야 한다.

셋째, 대학 자율과 정부 개입의 적정범위에 대한 사회적 합의가 요구된다. 대학 사회는 대학의 자율이 헌법적으로 보장되는 권리이며, 대학에 대한 정부의 개입은 원천적으로 배제되거나 최소화되어야 한다고 주장하나, 기실 대학의 자율은 법률이 정하는 바에 의해 보장되는 권리로서, 다만 역사적으로 보다 포괄적으로 보장되어 온 권리일 따름이다. 이러한 점에 대한 근본적 방향 정립이 이루어져야 사립대학이나 사립학교법인 제도에 대한 근본적 제도 개혁이 가능해지게 된다. 예를 들면, 지금의 양적 기준에 기초한 진입 통제에서 질적 기준에 기초한 성과 통제로 이행하기 위해서는 대학의 자율에 대한 그 한계가 명확해야 하기 때문이다.

고등교육 정책과제

- ① 고등교육의 개념 성찰
- ② 대학 기능 재검토
- ③ 대학 자율과 정부개입의 적정 범위에 대한 사회적 합의

❖ 글을 나가며

이상에서 논의한 방향으로 나아가는 것은 아직도 요원한 일이다. 하나의 정책을

고등교육에 대한 새로운 재편은 사회적 합의의 정도와 수준에 따라 다양하게 나타날 것임. 지속적 모니터링, 총괄 조정기제의 정립이 요구됨

바꾸는 것은 곧 이와 관련되는 다른 정책의 변화를 야기하게 되고, 또 정책과 관련되어 이해관계가 존재하는 사람들의 이해관계를 변화시키고, 나아가 전혀 이해관계가 없던 사람들에게 새로운 이해관계를 만들어주기 때문에 이들의 합의를 구하는 것도 쉽지 않은 일이다. 더 큰 어려움은 고등교육정책에 대한 비전과 목표에 대해 합의를 구하는 것이 쉽지 않고, 또 이를 입법과정과 예산편성과정을 거쳐 정책으로 전환시키는 것도 만만치 않은 일이다. 특히 우리나라에 있어 정책변화를 가져오기 어려운 이유는 학령기 학생을 대상으로 하는 민간 교육산업이 학원을 중심으로 팽창되어 있고, 근로자 및 성인을 대상으로 하는 민간 훈련산업이 직업훈련기관을 중심으로 팽창되어 있기 때문이다. 이들 학원과 직업훈련기관에 대한 새로운 규제와 지원의 틀이 제대로 정비되지 않으면 사실상 고등교육의 재편은 기대하기 요원한 실정이다.

정리하면, 고등교육에 대한 새로운 재편은 결국 법령과 예산의 형태로 나타나게 되나, 그 내용과 범위는 결국 사회적 합의의 정도와 그 수준에 따라 매우 다양하게 나타날 수밖에 없으며, 자칫 잘못하면 이 과정에서 잘못된 조합이 만들어져 오히려 대학교육을 부정적인 방향으로 몰고 갈 수도 있다는 점을 항상 염두에 두고, 지속적인 점검과 모니터링, 총괄조정기제(control tower)의 정립이 요구된다고 하겠다. ¹⁹⁾

참고문헌

정정길(1997). 『정책학 원론』. 대명출판사.

교육인적자원부(2003). 『대학경쟁력 강화 방안』.

교육인적자원부 외(2005). 『제2차 국가인적자원개발기본계획』.