

비선발 대학원의 문제 제기

국제화와 지역 발전

임 정 덕

부산대 경제학과 교수



1. 세계화 교육의 필요성

한국의 발전을 위해서는 세계화가 필요하다. 세계화는 여러 측면에서 이루어진다. 그러나 결국 사람에 따라서 성과가 달라진다. 경쟁력 있는 세계화는 '누가, 어떻게' 하느냐에 달려있다.

한국 정부(교육부)가 세계화를 위한 전문인력을 육성하기 위해 적극적인 육성 시책을 세운 것은 때늦은 감은 있지만 바람직한 방향이었다. 한국의 고등교육이 경쟁력을 갖춘 국제전문인력 양성에 적합하지 못하므로 새로운 기구를 세워서 새로운 방법으로 인재를 양성할 수밖에 없는 현실 인식은 불

가피하였다.

또 종래의 혼한 방법대로 전문교육기관을 별도로 신설하지 않고 기존의 대학에 인재 육성을 경쟁적으로 맡기는 방법도 효율성, 투자효과, 연관성 등의 모든 면에서 적절하였다고 평가할 수 있다.

만약 선발과정이 공정하고 합리적이었고 또 선정된 대학이 좋은 성과를 나타내 보이고 있다면, 오랫동안의 훌륭한 교육정책이 될 수 있었을지도 모른다. 그러나 선발방법과 원칙에 중대한 결함이 있었음을 지적하지 않을 수 없다.

이 글은 국제대학원 선정에 따른 문제점을 중심으로 전개하고자 한다. 필자는 본교의 국제전문인력 양성 특성화 사업의 책임자로서 지원을 신청하였다가 실패한 대학에

있으므로, 지원을 받으며 국제대학원을 운영하고 있는 대학의 사정을 정밀하게 분석할 위치에 있지 않기 때문이다.

앞으로 전개할 논의를 요약하면 다음과 같다. 국제전문인력 양성은 심오한 학문적 기초나 성취를 필요로 하는 프로그램은 아니다. 얼마나 좋은 인재를 모아서 좋은 교수가 이들을 제대로 가르치느냐에 성패가 달려있다. 또 정부가 막대한 자금을 5년간 지원하므로 적극적인 의지와 교육철학 및 교육경험을 가진 기관이라면 훌륭하게 운영할 수 있는 자격이 있다. 지역적 특성이나 수요의 측면, 발전 가능성 등을 고려하지 않은 선정이 낳을 수 있는 부작용을 생각하지 않은 기형적 구조가 바로 지난해의 국제전문인력 양성 프로그램인 것이다.

2. 선정 평가 방법의 문제

1) 교육정책의 목표

한국 사회의 각 분야 중에서 교육 분야만큼 정책목표와 정책수단이 자주 바뀐 부문이 없을 것이다. 많은 시행 정책이 수립단계와 시행단계의 목표가 달라지고, 절차와 진행 방법이 자의적으로 바뀌게 되어 최종 수요자나 정책 대상자는 혼란과 갈등을 반복하여 겪어오고 있다.

국제전문인력 양성의 취지는 앞서 지적한 바와 같이 나무랄 데 없이 훌륭한 것이다. 그리고 이를 양성하기 위한 기관 선정은 경쟁적 방법을 택하였다. 논리는 훌륭하다. 만약 서울에 있는 대학이 경쟁력이 높다고 판단되면 그 학교들을 전부 선정하여 5년간 1,000억 원을 지원하면 경쟁력은 더 올라갈 것이다. 인문·사회계에 매년 현금 200억 원

은 엄청난 액수이다. 이 돈을 받은 대학은 더욱 발전할 것이고 탈락한 대학은 더욱 뒤떨어질 것이다.

이 사업은 인문·사회계의 국책사업이라고 해도 과언이 아니다. 현재의 상태에서 자의적인 기준에 의한 방법으로 경쟁력을 측정해서 서울 지역의 대학이 전부 선정된다면, 서울 이외의 지역대학, 특히 인문·사회계는 비효율적인 교육 구조 아래에서 자원을 낭비하고 있다는 결론이 쉽게 나온다.

이래서 교육정책에 대한 의문이 다시 제기되는 것이다. 고등교육의 목표는 무엇인지, 그 중에서 인문·사회과학 분야의 육성 방향은 어떤 것인지, 더 구체적으로 국제경쟁력을 위한 전문인력 양성은 주관적 심사표에 의한 결과에 의해 결정되어야 하는 것인지를 묻지 않을 수 없다.

2) 누적적-구조적 지역격차

서울이 아닌 지역에 소재하는 대학들에 상대적으로 경쟁력 차원의 문제가 있는 것이 사실이다. 그런데 그것이 그 지역에 있는 대학 자체의 문제 때문인가? 그보다는 한국의 가장 심각한 문제인 지역격차 때문이다. 수도권 집중은 정치·경제·사회·교육 등의 모든 부문에서 고질화되어 있다. 지금까지는 그것을 시정하려는 노력이 형식적으로 이루어져 왔고 또 강제적인 방법을 동원해도 성공하지 못하였다.

예를 들면 일찍부터 제조업 기능의 서울 집중이나 대도시 집중을 막기 위해 5배 중과세나 지방으로의 이전에 대한 각종 특혜를 제공하였으나, 그 때문에 수도권 집중이 완화되거나 지역 발전이 촉진되었다는 학문적 보고는 없다. 왜냐하면 행정, 정보, 자금, 인·허가, 공식·비공식 접촉에 의한 업

무처리, 문화, 생활, 교육 등의 모든 면에서 수도권이 유리한데, 세금 때문에 자리를 옮길 기업은 거의 없었기 때문이다. 만약 제도적·법률적으로 집중 완화를 위해 노력하지 않고 그대로 풀어 놓는다면 지역격차는 더 심각해질 것이다.

지역격차 완화를 위한 노력은 국가정책 차원의 기본목표이어야 한다. 그렇다면 교육목표나 교육정책도 이를 반영하거나 고려해야 마땅하다. 경제사회 발전 차원의 지역 균형 발전은 교육부문과 상응하지 않으면 성공할 수 없다. 현재의 성과나 능력을 바탕으로 미래를 재단하게 되면 한국의 주요 기능과 인재를 서울에 모아야 하고 집중을 더욱 강화시키는 것이 바람직하다.

과거에는 능력, 경쟁력에서 서울과 지역간의 격차가 심각하였다. 그러나 급속한 성장과 교육 공급의 결과로, 이제는 지역도 성장 잠재력이나 능력을 현실적으로 갖추기 시작하고 있다. 그런데 이런 잠재력을 무시하고 서울을 중시하는 교육정책이 경쟁력이라는 이름을 쓰고 출추고 있는 것이다. 교육정책의 목표가 무엇인지, 목표는 정책 件별로 달라지는 것인지 묻지 않을 수 없다.

3) 서울 중심의 평가

서울에 훌륭한 인재가 많이 모여있다고 앞에서 누차 지적하였다. 그러나 지역에도 이제는 인재가 있다. 그러나 서울은 이를 애써 외면하거나 무시한다.

국제전문인력 양성 심사에서도 예외 없이 심사위원이 사실상 수도권 인사들로만 구성되었다. 물론 훌륭한 분들일 것이다. 그러나 수도권 인사들로만 구성된 심사위원회에서 지역의 목소리는 들리기 어렵다. 또 수도권에 익숙한 인사들이 지역의 잠재력을 제대

로 평가해 주기를 기대하기는 더 어려운 것이다.

이는 원천적으로 지역이 서울보다 불리하게 만들어 놓은 구조이다. 서울 사람은 객관적으로 평가할 능력이 있고, 지역에 있는 사람은 왜곡 평가할 것이라는 전제를 가진 것은 설마 아닐 것이다. 더욱이 평가대상에 속하는 기관과 학교 출신 교수가 심사위원에 포함되고 그 학교가 선정되었다면 오얏나무 아래서는 갓끈조차 고쳐 매지 말라는 옛말은 무색해질 수밖에 없다.

4) 심사과정의 미공개

다른 특별사업 분야와 달리 이 분야는 심사과정이나 결과가 전혀 공개되지 않고 있다. 만약 심사가 공정하고 객관적이었다면, 심사결과를 공개하지 않을 이유가 없다. 동아콩쿠르와 같이 심사위원별 성적표도 공개하는 것이 바람직하다.

심사결과가 공정하다면 지원대학이 어찌서 탈락했는지, 어느 부문이 상대적으로 약하고 강한지를 알려주는 것이 마땅한 도리이다. 그래야 1년 이상 이 사업을 위해 엄청난 인력과 시간을 소모한 50여 개의 탈락한 대학들에게 노력에 대한 정당한 보상이 되고 또 앞으로의 유사한 사업에 대한 준비를 위해서도 필요한 절차가 된다. 또 결과의 공개야말로 경쟁적 심사의 객관성과 정확성을 높이는 수단이 된다.

심사에 의한 공개경쟁 방법을 기피할 필요가 없다. 누가 보더라도 뻔뻔한 심사결과가 나오면 그만인 것이다. 이런 심사결과를 공개하지 않는다면, 객관성과 공정성은 불가피하게 훼손될 수밖에 없는 것이다.

5) 제도적 제약의 무시

지금은 사립대 전성시대이다. 사립대학이 모든 면에서 더 빨리 움직이고 원활하게 운영한다. 사립대학의 교수와 운영자가 국·공립대학의 교수나 당국자보다 더 유능하기 때문이라고 생각할 수도 있다.

그러나 실상은 그렇지 않다. 국립대학은 고등교육법이나 국립대학 설치령 등의 온갖 제약에 묶여서 자신의 의지대로 움직일래야 움직일 길이 없다. 교수정원, 기구, 예산, 조직 등 모든 면에서 교육부의 허가 없이는 어떤 일도 되는 일이 없다. 지금까지 어떤 지방 국립대학도 국제관계 대학이나 대학원을 제도적으로 가져보지 못했고 운영한 경험도 없다.

그런데 이런 여건을 전혀 감안하지 않고 쇠고랑에 묶인 국립대학과 자유스러운 처지에 있는 사립대학을 같은 기준으로 평가한다면, 국립대는 항상 판정패할 수밖에 없다.

이번 심사결과에서도 그것이 입증되었다. 원래 국립대 중에서도 항상 특별대우를 받는 서울대를 제외하고는 선정대학이 전부 서울 지역의 사립대학이었다. 선정된 대학의 능력과 의지를 폄훼할 생각은 추호도 없다. 단지 제도적 사슬에 얽매인 국·공립대의 처지를 감안했다면, 이런 결과는 나올 수 없음을 강조할 뿐이다.

3. 정책수립과 집행의 문제

1) 정책의 불공정성

교육부가 교육개혁 과제 중 하나로 국제전문인력 양성 계획을 추진하면서 ‘너무나도’ 강조한 부분이 엄정한 심사를 거쳐서 5개교만 선발하겠다는 방침의 천명이었다.

우리 같이 시골에 사는 지방대학 사람은 교육부 방침이 그렇게 확고하고 결연하구나 하고 그 말을 곧이 곧대로 받아들였지만, 그 결과는 너무나 어처구니 없는 것이었다. 5개교 엄선의 강조는 어디로 사라졌는지 서울에 있는 사립대학교만 4개교가 추가되었다.

만약 약속을 어기고 대상학교를 추가하는 것이 필요했다면, 서울에 집중시키는 것보다는 지역적으로 교육기관을 분산시켜 피교육자의 편의와 지역국제화를 동시에 고무시키는 것이 도리인 것이다. 앞서도 얘기했지만 서울국제화보다는 지역국제화가 훨씬 더 시급한 과제를 정책당국이나 심사위원이 결코 모르지 않았을 것이다.

또한 호연장담을 무시하고 선발하는 것이었다면, 왜 10개교나 12개교는 아니고 하필 9개교만이었느냐에 대해서 정책당국은 대답해야 한다. 특정학교의 로비설이 근거가 없는 것이기를 바라기 때문이다.

2) 정책의 비합리성

모든 심사과정과 평가방법 및 절차가 명실공히 공정하고 객관적이었다면 문제는 더 심각해진다. 이미 선정된 대학들이 자랑스럽게 광고하듯이 이 사업은 인문·사회계의 국제전문인력 양성은 인문·사회계의 전 분야에 걸치는 학제적인 것이므로 심사결과가 실상을 그대로 반영한다면, 서울 소재대학과 지방대학의 인문·사회계 격차가 너무 뚜렷함을 나타내는 것이다.

그렇다면 현재 잘하고 있는 곳에 엄청난 자금을 지원하면 상대적으로 떨어진 곳과의 격차는 더욱 클 수밖에 없고, 교육부가 보기에 경쟁력 없는 지방대학의 인문·사회계는 사실상 고사해도 좋다는 방침을 표현한

것과 다름없다. 더 물을 것도 없이 지방에 있는 경쟁력 없는 모든 대학들은 폐쇄하고 서울에 집중시키는 것이 바람직하고 효율적이라는 정책의지가 나올 수밖에 없는 상황이 되었다. 그러나 이런 경쟁은 백화점에서 쌀 물건 고르는 식의 경쟁이 아니고 '한국 교육'의 질적 향상을 위한 사려깊은 경쟁이어야 하는 것이다.

3) 교육의 질과 집중 문제

대한민국에는 서울도 있고 비서울 지역도 있다. 서울에도 대학이 있고 서울이 아닌 곳에도 대학이 많다. 한국의 지역격차는 여전히 그 도를 더해 가고 있다.

한국의 지역격차 요인 중 가장 중요한 것이 지역에 있는 인재의 유출이다. 고등학교를 졸업하는 지역의 우수두뇌들이 서울 지역대학으로 진학하여 교육받은 뒤 출신지역으로 돌아오지 않는 것이 실증적으로 밝혀졌고 또 시간이 지나도 좀처럼 해소되지 않는 것으로 보고되었다(임정덕 외, "우수두뇌 유출과 지역 균형발전", 『노동경제논집』 제 20-1 호, 1997).

그런 판국에 지방대학을 졸업하는 우수두뇌마저 이런 식으로 몰아가 버리면 지역대학과 해당 지역은 악순환적 상황에 직면할 수밖에 없는 것이다. 지역대학의 의지나 능력이 떨어지던 옛날 같으면 몰라도 지금과 같이 온갖 힘과 정성을 쏟아 붓고 있는 상태에서 이런 정책을 시행하면 그야말로 '부익부 빈익빈'의 결과가 초래되고 지역격차를 확대 또는 영구화하겠다는 정책의지의 간접 표현이 되는 것이다.

최근 많은 지방대학이 인재지역할당제 입법을 요구하고 나선 점을 주목할 필요가 있다. 그런 방법에 문제가 없는 것은 아니지

만, 이런 식이 아니고는 지역격차를 해소할 길이 없다는 교육정책의 몸부림인 것이다. 이런 차원에서 보면 국제대학원 선정 정책이 얼마나 많은 문제를 낳고 있는가를 알 수 있다.

4) 병 주고 약 주기

국제전문인력 양성 정책의 최고 아이러니는 탈락대학의 국제대학원 설립 인가이다. 서울 지역의 소위 경쟁력 있는 선정대학에는 연간 수십억 원의 돈을 쏟아 붓고, 경쟁력이 없다고 탈락시킨 지방대학에도 대학원 설립은 허가한 것이다. 국제전문인력을 경쟁적으로 양성하겠다고 잘한다고 평가한 곳에는 거금을 들이며, 뒤떨어진 곳에는 돈 한 푼 없이 한번 해보라는 방책을 썼다.

물론 탈락대학들이 모두 이것을 반납했다면 명분이나 내용에서 더 좋았을 것이다. 그러나 완벽한 통일이 되지 않을 때는 속마음과 관계없이 이를 일단 받아들여 대학원을 설립하지 않을 수 없는 것이 오늘의 지역현실이다.

돈이 없으면 교육여건이 나쁠 것은 명약관화이다. 돈이 남아돌아 가는 서울 지역 국제대학원과 등록금까지 꼬박꼬박 내면서 뒤쫓아 가야 하는 지역 국제대학원을 만들어 놓고는 앞으로 어떻게 하라는 것인지 교육부는 대답해야 한다.

한술 더 떠서 지방대학의 반발을 무마하느라 국제전문인력 양성을 위한 학부 프로그램 포함하는 특성화 계획을 발표하여 많은 탈락대학의 가슴을 풀이게 만들고 있다. 반발 때문에 새 프로그램을 설치하는 것까지는 이해할 수 있다. 그러나 교육부가 희망하는 학부 졸업 국제전문인력과 전문대학원 출신 국제전문인력은 어떻게 달라야

하는지, 어떤 연관성과 계속성이 있어야 하는지 알 수가 없다.

앞으로는 정부 보조를 받는 학부 국제전문인력 프로그램과 보조 한 푼 없는 국제대학원이 같은 대학에 설치되고, 정부 보조 없는 학부 프로그램과 엄청난 보조를 받는 전문대학원이 동시에 있는, 두 가지 기형적 형태의 프로그램이 나타나게 되어 있다.

4. 세계화와 지방화

세계화를 위해 국제전문인력의 체계적인 양성이 필요하다는 것은 누구나 인정한다. 그러나 세계화는 지방화와 동시에 진행되어야 성공할 수 있다. 서울만의 세계화 또는 서울을 통한 세계화는 지금까지의 불균형 성장 정책에 의한 지역격차를 더 강화할 뿐이다.

이 정책을 입안하고 선정에 참가한 인사들은 아마도 두뇌의 전파(spill-over) 또는 걸러 흐르기(trickle-down) 현상을 기대했을지 모른다. 서울에 우수두뇌를 집중시켜 차고 넘치게 양성시켜 놓으면, 이 인력 중의 일부가 지역으로 넘쳐 흘러 가는 것을 바라고 이 정책을 시행했을 수 있다.

그러나 의사가 과잉공급됨에도 불구하고 아직도 무의촌이 해소되지 않는 현상을 주목할 필요가 있다. 유능한 인력일수록 서울이라는 매력적인 곳을 향한 구심력에 더 끌리게 되며, 원심력의 작용은 한계인력부터 시작되게 마련이다.

우리의 지역격차가 경쟁을 통한 시장원리에 의해 해결되기에는 너무 늦었고 그 구조가 단단하다. 타성화된 대학 진학의 서울 지역 선호의 맹목적인 벽을 깨는 것은 너무

어렵다. 이것은 제도적이고 조직적인 투자와 지원을 지속적으로 해야 해결의 실마리가 생길 수 있는 문제이다.

효율성 측면만을 따진다면, 대부분의 고등교육기관을 서울에 집중시켜 놓는 것이 더 좋을지 모른다. 그래서 국제대학원의 경우와 같이 서울에서 훈련받은 인재들이 지역으로 자진해서 흩어져 나가 주기를 기대하면 그만일지 모른다. 그러나 이 방법만으로도 집종을 더 가속화시킬 뿐이다.

교육은 한국의 산업정책이나 지역정책과 동떨어진 것이 아니다. 산업정책이나 지역정책에 도움을 주고, 잘못된 것을 시정하는 것이 그 역할이며 백년대계의 기틀을 마련하는 것이다. 경쟁력이 없다고 평가된 지방대학이 머지않아 개방시대에 먼저 피해를 입을 것이다. 이런 현상을 미리 대비하여 지방대학의 정리 차원에서 이런 발상을 하는 것인가를 밝혀줄 필요가 있다.

이제는 지방대학에도 우수한 연구인력이 많이 들어와 있다. 불만 불이면 활활 타오를 준비는 되어 있다.

또 국가경쟁력은 한국의 전 지역이 특성에 맞추어 특화되는 것이어야 하며, 특정지역만 비대해져서 모든 것을 독차지하는 방식은 경쟁력을 사실상 낮추는 일이 될 수밖에 없다. 지역균형 발전과 국가경쟁력 강화는 상치되는 개념이 아니다. 교육산업도 예외가 될 수 없다.

5. 신설 대학원 운영의 문제

서울 지역 국제대학원들이 고시학원화하고 있다는 우려의 목소리가 많다. 돈 많아서 장학금 주므로 공짜로 공부할 수 있고,

환경 좋고, 그럴듯한 석사학위도 주므로 고시공부하면서 지내기에 그만이라는 논리적 추정도 가능하다. 또 전체주의 국가도 아니므로 입학이 허락된 학생들이 그런 행동을 하는 것을 막을 방법이 따로 없다.

모두에 밝힌 대로 필자가 이런 경험을 직접 한 바가 없고 또 운영 사례를 직접 조사한 적이 없으므로 이런 문제를 더 자세하다투지는 않으려고 한다. 다만 이런 가능성을 얼마든지 예견할 수 있었는데, 이를 전혀 고려하지 않은 점은 반드시 지적되어야 한다.

우리는 과거부터 획일적 사고방식과 행동에 익숙해져 있다. 무엇이 필요하다고 판단되면 앞뒤 가릴 것 없이 밀어부치면 그만이다. 어떤 정책의 적실성과 합목적성 그리고 현실성 같은 것을 고려하는 것은 사치스러운 일이다. 어떤 정책이 성공하지 못하거나 낭비가 많아도 어느 누구 하나 책임지지도, 책임질 필요도 없다.

앞으로 전국 각지에서 쏟아질 학사, 석사 국제전문인력들이 얼마나 되며 어떤 역할과 기능을 수행할 것인가에 대한 안목있는 청사진에 의해 이런 프로그램이 만들어지는 것이 아닌 것 같다. 돈이 있으므로 인센티브 시스템에 의해 얼마든지 요리가 가능하다고 생각하고 있는지도 모른다.

어쨌든 기왕 시작된 프로그램은 소기의 목적을 달성하도록 장려되고 관리되어야 한다. 또한 처음부터 경쟁력 없이 시작된 비

선정 신설 대학원에도 경쟁력을 갖출 방안을 마련해 주어야 한다.

6. 글을 마치면서

지금 우리 사회에 필요한 사고방식은 시스템적 접근이다. 어떤 계획이 합목적적이고 합리적이며 일관성 있는가를 전체 시스템을 통해 접근할 수 있는 안목과 지혜가 요구된다. 만약 교육부가 모든 정책에 대한 일관성과 계속성을 유지하기만 해도, 설사 합리성이 부족한 정책이 있다 하더라도 우리는 참을 수 있고 또 참아야 한다.

그러나 모든 것이 자의적으로 결정되면서 합목적적인 수단을 통해 합리화되는 것은 바람직하지 않으며 설득력을 잃게 되는 것이다. 시대적 당위성을 가진 국제전문인력 양성 정책이 사후에라도 좋은 성과를 거둘 수 있는 길이 열리기를 바라 마지 않는다. ■

임정덕/서울대 경제학과를 졸업하고, 미국 사우스 캐롤라이나 주립대학에서 석·박사학위를 받았으며, 현재 부산대 경제학과 교수로 재직중이다. 주요 저서로 『지역경제분석』, 『지방화시대의 지역산업정책』, 『한국의 산업정책』 등이 있다.