

새 정부의 대학 정책 방향과 과제

윤 정 일

서울대 교육학과 교수



1. 머리말

우리나라의 대학교육은 1945년 이후 엘리트 단계를 유지하여 오다가 1980년대 초에 대중화 단계를 거쳐서 현재는 취학률이 68.8%나 되어 보편화 단계에 이르렀다고 할 수 있다. 대학이라는 개념 역시 4년제 종합대학교만이 아니라 산업대학, 기술대학, 전문대학 및 방송통신대학 등 다양한 고등교육기관을 포함하는 것으로 확장되었다. 대학교육의 양적 팽창에 따라 대학교육에 대한 국민적 관심과 국가의 제도적·정책적 목표도 변화하고 있다. 즉, 엘리트 단계의 대학교육에서는 '대학교육 접근기회의

형평성'이 대학 정책의 중요한 철학이 되었지만, 대중화 단계 혹은 보편화 단계에서는 '대학교육의 질(質) 관리, 혹은 수월성'이 대학 정책의 가장 중요한 논점으로 등장하였다.

최근 우리나라의 국가적 경제 위기 상황 속에서 교육, 특히 대학교육의 역할은 더욱 중요하게 부각되고 있다. 경제 위기 분석가들이 말하는 기간구조의 약세나 지식의 격차를 해결할 수 있는 중요한 열쇠는 대학교육에 달려 있다. 즉, 현재의 경제 위기를 벗어나기 위해서는 궁극적으로 인적 자원의 질을 향상시키기 위한 방안이 강구되어야 하며, 이러한 역할을 하는 가장 중요한 매개가 바로 대학교육인 것이다. 새 정부의 대학 정책 역시 이러한 변화된 교육환경의

요구에 부응하도록 그 방향과 과제가 설정되어야 할 것이다.

2. 대학교육 환경의 변화 전망

대학교육에 관한 정책을 수립할 때 우선적으로 해야 할 일은 대학교육에 영향을 주는 교육환경의 변화를 정확하게 예측하는 것이다. 즉, 대학입학 정원 및 지원자와 사회·경제적 환경이 어떻게 변화할 것인지를 예측함으로써, 거시적 차원의 대학교육체제나 미시적 차원의 대학교육과정 내용의 변화를 올바르게 전망할 수 있는 것이다.

첫째, 대학입학 정원과 지원자 변화를 보면, 지금까지의 대학에 대한 초과수요 현상은 점차 사라질 것으로 전망된다. 우선 대학입학 정원 변화를 전망해 보면, 대학설립준칙주의 도입, 대학 정원 자율화, 신대학 운영 등으로 대학 정원은 한층 증가할 것이다. 교육부는 7차 5개년 교육부문 계획시 매년 6천 명씩 정원을 늘리려는 계획을 바꾸어, 일반대학의 입학정원은 '98학년도부터 2003학년도까지 매년 1만 2천 명씩, 개방대는 매년 2천 명씩, 전문대는 '98학년도에는 3천 명을 늘리고 '99학년도에서 2000학년도까지는 연간 1만 명씩 증원시킬 계획을 하고 있다. 또 구 정부가 추진하던 액정소자, 차세대 공장 기계, 첨단 생산 시스템 등 산업과 직결되는 기술 경쟁력 강화를 위한 산업기술대학 설립, 기업의 사내기술대학 설립 추진 등 신종 특수목적대학의 출현, 농어촌 지역 고등학교의 전문대학으로의 전환, 외국 대학의 국내 진출 등을 통하여 실질적인 대학 정원의 증원 규모는 더욱 커질 전망이다. 반면, 대학 지원자수는

2000년을 고비로 점차 감소할 것으로 전망된다. 그리하여 2003년 이후에는 입학정원이 입학 지원자수보다도 오히려 더 많아지게 되는 이른바 고등교육의 초과공급 현상이 나타날 것으로 예상된다.

둘째, 국제화·정보화·지방화 등 사회·경제적 환경의 변화에 따라 국민의 대학 선택 기준과 국가의 정책 방향이 바뀔 것으로 전망된다. 현재 학력별 임금은 격차가 점차 축소되어, 직종에 따라서는 대졸 신입사원보다 고졸자로서 현직 경력 4년이 된 사원이 오히려 더 높은 임금을 받는 경우도 있다. 또 상대적으로 대졸자의 실업률이 높아지고 있어, 간판따기식 대학 진학은 줄어들 것이다. 앞으로 학연이나 학벌, 지연, 연공서열 등으로 신분이 결정되던 시대를 벗어나 대졸자에 대한 사회적 특혜는 점차 감소될 것이다. 더욱이 국제화·정보화 추세에서 앞으로의 국가 정책은 경쟁력을 갖춘 인력을 양성·배치할 수 있도록 구조적 조정을 거칠 것이다. 또 국민의 요구에 부응할 수 있도록 중앙행정조직은 축소되고 지방자치단체를 중심으로 한 현장 중심의 개혁이 활발히 전개될 것이다.

셋째, 신세대의 가치관의 변화로 대학교육체제가 변화될 전망이다. 사회의 전반적인 분위기가 기술중심 풍조로 바뀌기 시작하면서 실업계 고교나 전문대학에 대한 시각이 변하고, 불확실하고 급변하는 사회에서 안정된 직업에 대한 욕구가 더 절실해짐에 따라 외형보다는 실리를 추구하는 쪽으로 변하고 있다. 이러한 상황에서 현재와 같은 획일적인 대학교육체제는 거부되고, 대학교육이 그들의 사생활과 자아실현 그리고 취업활동에 연계되는 것을 원하게 될 것이다.

3. 현행 대학교육 개혁에 대한 평가

1990년대 중반 이후 대학교육 개혁의 방향은 자율화·다양화·특성화로 표현될 수 있다. 이것은 대학의 설립, 학생 선발, 교육과정의 운영, 교수 인사제도 및 재정 운영 등에서 정부의 획일적 법 규정의 적용과 규제 조치로 국가 경쟁력을 높일 수 있는 질 높은 교육을 실천하기가 어려웠다는 문제의식에 토대를 둔 것이다. 특히 1994년 2월에 대통령 자문기관으로 설치된 교육개혁위원회에서는 교육개혁에서 고등교육 부문 개혁의 비중을 높이고 4차에 걸쳐 대학교육 개혁을 위한 총 31개의 과제를 제안하였다.

교육개혁위원회의 대학교육 관련 개혁안은 '수요자 중심의 교육'이라는 기본원칙과 대학의 자율성 실천의지, 경쟁력 있는 교육개혁을 강조하고 있다는 측면에서 매우 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 새 정부의 대학 정책 수립에 시사점을 제공한다는 측면에서 그 문제점을 지적해 보면 다음과 같다.

첫째, 교육부가 '96년부터 실시해 오고 있는 교육개혁 우수대학에 대한 차등적 지원은 많은 문제점을 내포하고 있다. 우선 국·사립대학 자구 노력을 평가하되, 그 내용이 교육개혁위원회가 제시한 개혁방안으로 한정되어 있어서 대학의 특성화보다는 획일화를 조장하고 있다. 더욱이 평가결과에 따라 상금을 주는 방식을 취하고 있는데, 이는 정부가 시키는 대로 교육개혁을 잘하면 얼마를 상금으로 주겠다는 제도이므로 대학의 자율성을 저해하고 대학 교수들

에게 저항감을 주고 있다. 또 재정적인 지원을 통하여 대학간 형평을 유지하는 조정 기능을 해야 할 교육부가 오히려 대학의 빈익빈 부익부를 조장하고 있다는 비난을 받고 있다.

둘째, 현행 대학 정책은 특정 정책에만 편중되어 장기적인 안목이 결여되어 있다. 우선 공학·기술 분야의 대학교육 육성 정책은 적극적인 지원을 하고 있으나, 기초과학 교육에 대한 정책이 매우 부실하다. 또 직업교육 정책의 경우, 그 취지가 좋음에도 불구하고 대학이 직업준비기관으로 전락하는 것이 아닌가 하는 우려의 목소리를 듣게 된다. 이는 다양한 명칭의 전문직업교육 관련 대학 신설의 길은 열려 있으나 기초교육과 연구·개발, 직업교육 간에 어떤 연결관계를 형성할 것인지에 대해서 구체적인 관계도(關係圖)를 그릴 수 없기 때문이다.

셋째, 현행의 대학평가인정제도는 많은 문제점을 가지고 있다. 이 제도는 대학의 질적 수준을 체계적으로 평가하여 그 결과를 사회에 공표함으로써 그에 관한 사회적 인정을 얻게 하는 제도이다. 그러나 현재의 대학평가인정 업무는 모든 대학이 회원으로 가입한 한국대학교육협의회를 중심으로 실시되고 있기 때문에 엄격한 평가를 하기 어려울 뿐만 아니라, 그 결과를 상세히 공표하지 않음으로써 본래의 취지를 살리지 못하고 있다는 일부 지적도 있다. 또한 '98년부터 실시할 예정인 교원양성기관에 대한 평가인정은 한국교육개발원에서 담당하고 있다. 동일한 목적을 가진 대학평가인정제도를 특정 영역에 대해서만 분리하여 운영하는 것은 비효율성을 초래할 수 있다.

넷째, 대학교육에 대한 현실적 요구에 입각한 기본방향 설정의 타당성에도 불구하고

사업의 구체적인 실행 방안은 마련되어 있지 못하다. 예컨대, 대학의 연구·개발 기능의 강화와 산학협력체제의 구축을 위한 대학 정책을 매우 중요시하고 있음에도 불구하고, 지금까지의 대학 정책 추진 실적에 대한 자체 평가결과를 보면, 이공계 대학 지원 민간협의회 구성·운영 지원 사업은 진행이 매우 늦은 것으로 나타난다.

4. 새 정부의 대학 정책 추진 방향과 과제

대학입학 정원과 지원자 변화, 국제화·정보화·지방화라는 사회·경제적 환경의 변화와 가치관의 변화 등을 전망해 볼 때, 자율화·다양화·특성화라는 현재 교육개혁의 기본방향은 새 정부의 대학 정책에서도 중요한 추진 방향이 되어야 할 것이다. 보다 구체적인 새 정부의 대학 정책 추진 방향과 과제를 살펴보면 다음과 같다.

1) 대학 다양화·특성화의 자율적 추진

대학교육의 다양화와 특성화 정책은 각 대학이 자치 역량을 가지고 교육과정 전반을 자율적으로 운영할 수 있는 토대가 된다는 점에서 매우 중요하다. 특히 지금까지의 공급자 중심 편의주의 교육에서 학습자 중심 교육으로의 전환을 유도한다는 점에서 계속 추진되어야 할 것이다. 이를 위해서는 우선 대학의 기능별 재구조화, 즉 전통적 교육 기능 중심의 대학, 연구·개발 기능 중심의 대학, 전문 직업인 육성 중심의 대학 유형별로 역할이 분담되어야 할 것이다. 그리고 이들간의 연계를 강화하기 위해서 현재의 국·공·사립대학 체제를 점진적으로 변

화시키기 위한 정부 차원의 지원이 있어야 할 것이다. 1997학년도부터 대학 특성화의 일환으로 설치·운영되고 있는 단설 전문대학원의 경우, 교육비용의 낭비를 막기 위해서는 세계화·정보화 관련 전문요원 양성이라는 영역을 엄격히 제한하여 지나친 확장을 방지해야 할 것이다. 대학 자율화를 추진하되, 교육에 대한 장기적인 효과를 고려하지 않은 인기 위주 학과 운영을 방치해서는 안 될 것이다.

2) 대학원 중심대학 집중 육성

21세기 사회는 과학 기술은 물론 정치, 문화, 경제 등 모든 분야에서 국가간 경쟁이 더욱 치열해질 것이다. 이러한 사회 변화에 대비하기 위해서는 연구와 개발에 전념할 고급인력을 양성할 수 있도록 성장 잠재력이 큰 소수의 대학을 선정하여 대학원 중심대학으로 집중 육성해야 할 것이다. 이와 같은 맥락에서 교육개혁위원회가 제4차 교육개혁 방안에서 제시한 '연구중심대학의 집중 육성'이라는 개혁방안은 새 정부에서도 적극적으로 추진되어야 할 것이다.

교육개혁위원회가 밝히고 있는 연구중심대학은, 국가가 필요로 하는 기초 및 첨단 학문 분야와 기술을 발전시키고 선도하는 대학, 연구인력 양성의 주축인 대학원 교육의 비중이 학사과정에 비하여 월등히 높은 대학, 인력·재정·시설이 연구와 개발에 집중적으로 활용되며, 외국 저명학자와 교수 및 국내 타대학 교수의 초빙 등을 실행하는 대학 등의 특징을 가진다. 이러한 특징을 갖는 대학을 선정하여 대학원 중심대학으로 지정하고 집중적인 재정투자를 하여 단기간 내에 세계 최상위급 연구중심 명문대학으로 육성하기 위한 방안을 강구해야 할 것이다.

3) 대학교육의 국제화를 위한 지원 확대

대학교육의 국제화를 위한 정부의 지원은 '국제적 수준으로의 대학의 연구능력 강화'와 '대학교육의 국제화'라는 두 방향에서 진행되어야 할 것이다.

앞으로 다가올 세기에 자체 지식의 기반이 없을 경우, 외국의 경영 및 기술 경험을 도입하여 이에 의존할 수밖에 없게 되어 지식 종속국, 경제 종속국이 될 것이다. 따라서 대학의 연구 수준을 국제적인 수준으로 높일 수 있도록 지원해야 할 것이다. 이를 위해서 현행 개혁방안에서 제시되어 있는 외국 석학과의 공동연구 지원 확대, 우수한 교수요원의 확보, 이공계의 실험·실습 기자재의 내실화, 세계적 수준의 첨단 학술정보센터 설립 등을 보다 적극적으로 추진해야 할 것이다.

또 외국에 대한 배타적 태도를 버리고 적극적으로 국제화를 준비해야 할 것이다. 이를 위해서는 국제관계 전문요원 및 지역전문가 양성을 위한 전문대학원 설치를 계속적으로 지원하고, 정부 초청 외국인 유학생 정책을 포함한 외국인 유학생 정책의 개선을 위한 행·재정적 지원을 강화하며, 교수 및 학생교류를 활성화할 수 있는 대학 정책을 마련해야 할 것이다. 우리 대학의 해외 진출을 위한 초기 단계의 정책으로서 해외 교민 밀집 지역에 우리나라 대학의 분교 설립도 적극적으로 검토되어야 할 것이다.

4) 학·연·산 협력체제 강화

대학교육의 질적 개선은 결국 교육받은 학생들의 능력의 향상을 의미하며, 이는 궁극적으로 이들이 사회에 진출하여 발휘하는 인적 자원의 질로서 나타난다. 대학 운영 재원을 학생 등록금에 의존하는 현재의 대

학교육 재정구조로는 교육의 질적 개선을 실현하기 어렵다. 대학교육의 질을 개선하기 위한 방안의 하나로서, 이들 인적 자원이 진출하게 되는 기업체나 유관 연구기관과의 협력을 강화하는 방안을 강구할 필요가 있다. 현재의 경제 위기 상황에서 산업체가 대학과의 공동 연구·개발센터를 만들고 인력을 교류함으로써, 대학은 연구기금을 확보하고 기업은 입직훈련 비용이나 조직내 연구센터에 드는 비용을 줄일 수 있으므로 국가·사회적 차원에서 이중적인 낭비 비용을 제거할 수 있다는 점에서 이를 적극적으로 지원해야 할 것이다.

5) 지방 대학의 지원 강화

지방화 시대에 우수한 지방 대학을 육성하는 것은 지역발전을 도모한다는 측면에서 매우 중요하다. 지방 대학은 유능한 인재의 분산화에 기여할 뿐만 아니라 지역 문화 발전에도 기여할 것이다. 지방 대학을 지원하기 위해서는 무엇보다 중앙과 지방자치단체가 공동으로 책임을 분담해야 할 것이다. 우선 지역발전이라는 측면에서 현재까지 전무했던 지방자치단체의 지방 대학에 대한 지원이 강화되어야 할 것이다. 지방자치단체는 지역의 실정에 맞는 대학의 특성화를 촉진시킬 수 있도록 지원을 강화하여 그 지방의 우수한 학생이 지방의 대학에 진학할 수 있도록 유인가를 높여야 할 것이다. 지방 대학의 발전에 따라 수도권 지향의 대입 경쟁이 완화되고 과외수요를 억제하여 사교육비의 경감을 도모한다는 국민경제적 차원에서 볼 때, 중앙정부 역시 지방 대학에 대하여 지속적 지원을 해야 할 것이다. 중앙정부의 경우, 사기업체나 공공기관의 채용 과정에서 지역별 인구 비례에 따른 할당제

를 고려하도록 권장하는 등의 방안을 통하여 지방 대학의 유인가를 높이도록 지원 정책을 펴야 할 것이다.

6) 대학간 협력체제 구축

대학입학 정원과 대학 지원자의 변화 추세로 볼 때, 2000년 이후에는 대학입학 정원이 지원자수보다 많은 이른바 대학의 공급초과 현상이 발생할 것이다. 또 IMF시대의 경제위기 극복 방안으로 전개될 경제구조의 재조정에는 사회 전반의 비효율적인 체제를 개선하여 재구조화하는 데 영향을 줄 것이다. 대학 조직의 경우에도 교육의 질 관리나 효율적 운영을 무시한 채 거대화되고 있는 종합대학교 체제는 재구조화될 것이다.

이러한 맥락에서 대학 정책은 대학간 협력체제를 강화하는 방향에서 진행되어야 할 것이다. 우선 대학의 정보화 체제를 활용하여 대학간 교육과정을 공동으로 운영함으로써 보다 질적으로 우수한 내용을 교육할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 이미 몇몇 사립대학교와 서울대학교를 비롯한 국립대학교간에 실시되고 있는 학점상호인정제도가 보다 보편화될 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 할 것이다. 이러한 제도가 그 성과를 거두기 위해서는 무엇보다 대학내 유사학과간에 통·폐합이나, 규모의 경제 차원에서 대학간 통·폐합 유인체제가 강구되어야 할 것이다.

5. 맺음말

대학교육은 실질적인 고부가가치를 창출

하여 국가경쟁력을 강화하는 역할을 한다. 그러나 대학교육의 목표는 1년 혹은 5년이라는 단기간에 가지적으로 성과를 나타내는 성격의 것이 아니다. 대학교육이 사회·경제적 환경의 영향을 받는다고 해서 IMF 시대 경제위기라는 명목으로 대학교육에 대한 국가의 재정 지원이 감소되거나, 경제위기 극복의 수단으로서 특정 분야만을 집중 육성하는 방향으로 전개되어서는 안 된다.

오늘의 경제위기를 계기로 우리나라 경제구조의 근본적인 개선을 주장하듯이 대학교육 역시 국·공·사립을 막론하고 그동안의 비효율적인 대학교육 체제를 개선하기 위한 기회로 이용하여야 할 것이다. 특히 대학의 자율성을 추구하되, 대학교육의 사회적 기능을 고려하여 대학교육에 대한 국가의 폭넓은 행·재정적 지원을 꾸준히 전개해 나가야 할 것이다. ■

윤정일/서울대학교 교육학과를 졸업하고 동 대학 교육대학원에서 교육행정학을 전공하고 미국 일리노이 대학에서 교육재정학 전공으로 박사학위를 받았다. 현재 서울대 교육학과 교수로 재직중이고, 교육연구소 소장을 겸직하고 있으며, 미국 일리노이 대학 교수, 한국교육행정학회 회장과 한국교육재정·경제학회 회장 등을 역임하였다. 주요 저서로는 『한국교육정책의 탐구』, 『교육재정론』, 『교육의 이해』, 『교육행정학원론』, 『교육재정정책론』 등이 있다.