

# 신자유주의 세계화 과정과 영국의 대학교육 개혁

## - 비교교육적 해석과 의미 -

김 태 리 연세대 교육연구소 연구원

### 1. 서 론

이 글에서 필자는 거시적인 비교교육적 시각으로 현 영국의 대학교육 개혁이 대학교수직에 미친 영향을 논의하고자 한다. 요즘 우리 나라 대학가에 일고 있는 개혁바람은 영국쪽에서 불어온 것이 아닌가 싶을 정도다. 교육부가 주도하는 한국 대학교육 개혁안들<sup>1)</sup> 중에는 영국 것과 유사한 점이 많다. 신자유주의 경제시대의 대학교육에 대한 새로운 시각과 비전을 찾는 과정에서, 영국의 대학개혁과 대학교수에 대한 "비교 논의"는 한국의 교수사회에서도 앞으로 활발히 진행될 필요가 있다고 본다.

### 2. 영국의 신자유주의 문화혁명과 대학교육 개혁

1979년 이후 현재까지 영국정부는 신자유주의 시장경제 원칙을 이데올로기로 한, 일종의 문화혁명을 사회전

반에 걸쳐 주도해왔다고 볼 수 있다. 1980년대 영국의 보수당 정권은 일관성있는 정치철학<sup>2)</sup>으로 조직력있는 정책을 펴나갔다. 당시 대처 수상은 사회의 존재를 부인하면서 국가의 역할을 새롭게 규정하였다. 즉, 자유시장 경제 논리에 기초하여 국가는 교육과 보건과 같은 사회보장 제도에 직접적으로 개입, 운영을 하는 대신, 시장 경제 틀 안에서 제도들이 운영될 수 있는 경쟁의 법칙을 제공하는 것으로 국가의 역할을 제한하였다. 1980년대 이래 영국정부는 실제로 사회 각 분야에 걸쳐, 예를 들면 해저터널, 지하철 및 철도시설 보수, 런던 동부지역 재개발사업, 보건사업, 경찰제도의 개혁에 이르기까지 공공사업을 시장경쟁논리에 따라 사유화되도록 하면서 개혁을 유도해 나갔다. 그 당시 영국은 다른 어느 유럽 국가보다도 시장가치와 시장기능을 강조하며 일관성 있는 정책을 펴나간 것으로 평가되어 왔다. 이후 대처리즘으로도 불리기 시작한 영국의 신자유주의 이념은 동시대의 정치 경제를 지배하는 강력한 지적 패러다임으로 부상하

1) 예를 들면 1995년 '신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안' 이래 일관성 있게 추진되어 온 신자유주의 시장경쟁논리에 따른 교육의 효율성 추구, 각종 평가에 따른 정부의 대학재정 지원방침이 그러하다.

2) 당시 영국 보수당정부의 정치철학의 기원은 18세기 말 에드먼드 버크 (Edmund Burke), 19세기 아담 스미스 (Adam Smith), 밀(J.S. Mill)의 고전 자유주의에서 찾을 수 있다.

여 전 세계적으로 확산되었다. 이러한 배경 속에 영국 대학 교육 개혁은 1992년부터 본격적으로 시작되었다고 본다.

1992년 과거 유니버시티와 폴리테크닉으로 나뉘어져 있던 고등교육의 이원체제(binary system)가 단일체제로 일원화되었고<sup>3)</sup>, 새롭게 통일된 고등교육제도 내에서 대학평가결과에 따라 재정 배분 및 지원을 맡아 하는 고등교육재정위원회(HEFC, Higher Education Funding Council)가 설치되었다. 또한 1995년 7월에는 교육부(Department for Education)가 고용부(Department of Employment)와 합쳐져 새롭게 교육 고용부(Department for Education and Employment)로 재조직되었다. 이와 같은 조직개편은 국민의 고용성 향상이라는 구체적이고 실용적인 교육목적을 달성하기 위해 종래 'Education for character' 또는 'Cultivation'으로 표현되어 온 인성교육 중심의 영국적 교육 문화전통을 기술훈련 위주의 새로운 직업교육 문화에 종속시키고자 한 정부의 의도를 보여준다.

사실 국가부강이라는 목적하에 경제, 산업계와 대학교육을 보다 긴밀히 연계시키고자 한 영국 정부의 노력은 근 100년이 넘는다. 19세기 말 영국의 국제경쟁력이 미국과 독일에 비해 약화되기 시작하면서 영국정부는 산업이 발달한 북쪽지역에 대학들을 설립하였다. 그러나 역사적인 옥스포드와 케임브리지와 같은 영국내 뿌리깊은 대학 모델은, 산업발달을 이끌어가는 데 이바지할 수 있었던 독일식 연구대학 혹은 미국식 주립대학(Land Grant Colleges and the big State Universities)과 같은 새로운 대학 모델이 영국 사회 내에 들어설 자리를 내어주기에는 그 전통이 너무 강하였다. 결국 19세기 영국 대학이 산업혁신을 이끌어 나갈 수 있도록 정부가 산업지에 신설한 대학들은 산업교육, 기술개발 위주의

새로운 대학 전통 확립에 성공하지 못하였다. 영국정부는 2차대전 후 국가경제를 부활시키기 위해 또다시 대학 교육 개혁을 시도한다. 소위 폴리테크닉 운동이라고 불리는 이 시기 개혁은 역시 대학에 대한 전통적 인식(즉, 대학은 여전히 전통적으로 엘리트 신분과 직결된 전문직이나, 정부관직, 계계의 고위직을 위한 교육을 하며, 응용 기술 훈련보다는 '순수' 연구를 위한 곳이라는 뿌리깊은 사회 문화적 인식)으로 인해 성공하지 못하였다.

1979년 이래 영국 정부는 영국 대학을 다시 새롭게 정의하게 하는 여러 가지 정책들을 신자유주의 노선 속에서 추진하여 왔는데, 필자는 다섯 가지 전략들로 나누어 간략히 설명하고자 한다.

첫번째 전략은 대학재정 지원액의 삭감이었다. 종래 대학예산의 95%까지 재정보조를 받았던 대학들은 이제 외부기관, 특히 산업체와 연구계약을 통해, 그리고 학생들의 등록금 인상을 통해, 특히 더 많은 수의 외국 학생들의 입학에 허용함으로써, 대학운영비를 마련하지 않을 수 없었다. 현재까지도 외국 학생들을 대상으로 차별적으로 적용되는 학비인상도 바로 이 시기에 시작된 것이다.

두번째 전략은 대학의 기능 및 역할 수행을 측정 평가하는 작업이었다. 교수 개개인의 업적평가에서부터 학과 영역, 대학 전체의 '생산성'에 이르기까지 전국적으로 평가가 실시되기 시작했다. 이에 따라 모든 대학들은 체계적인 평가척도가 마련되었고, 고등교육재정위원회에 보고하면, 이 평가 보고서의 정확성 검증을 위해 해당분야 전문가들로 구성된 심사위원단이 일일이 심사한다. 따라서 질적·양적 측면에서 평가가 가능해진다. 양적 평가는 한 대학당 연구에 활발한 교수들의 비율이 얼마인지를 확연히 보여주며 질적 평가는 심사대상으로 선정된

3) 단일체제 내에서 폴리테크닉은 유니버시티로 승격되어, 입학 행정에서부터 학위 수여권, 재정분배지원에 이르기까지 종래의 대학과 동등한 자격을 갖게 되었다. 이에 관한 자세한 내용은 '99년 1/2월호 『대학교육』지에 실린 조석훈의 '영국의 대학 재정지원과 배분 정책', 황규호의 '학습사회에 대비하는 영국의 고등교육 개혁 동향'에서 이미 소개된 바 있다.

교수의 연구내용이 전문가에 의해 평가되는 것이다.

세번째 전략은 대학 평가결과를 공개 발표하는 것이다. 이는 시장경제 원리에 따라 효율성과 수월성을 동시에 추구하는 대학들간의 경쟁을 정당화하고, 대학과 교육 소비자와의 성공적인 관계 변화를 입증하기 위한 것이다. 대학 평가척도는 5단계이고 4년을 주기로 발표된다. 평가척도에서 5단계 중 1급으로 판정된 대학은 국내 수준에서도 우수하다고 평가된 교수와 학과가 거의 없음을 말해주고, 2급은 대학내 교수와 학과의 절반이 국내 수준에서 우수하다고 평가된 경우, 3급은 대부분의 영역에서 국내 수준의 우수성이 입증된 경우, 4급은 모든 분야에서 국내 수준의 우수성이 있고, 몇몇 분야에서는 국제적인 수월성을 보인 경우, 5급 평가를 받은 대학은 모든 분야에서 국제수준의 수월성이 있는 경우이다. 또한 대학들 중에서도 5급 평가를 받은 대학은, 연구에 활동적인 교수의 비율이 월등히 높을 뿐만 아니라 연구업적의 질이 우수하다고 판정된 경우는 5A나 5Star의 등급 판정을 받는다.

네번째 전략은 교수의 자질평가와 교수 연수제로 정부가 특히 적극적으로 주장하여 도입되었는데, 실시 이후 대학내 조직문화에 특히 직접적인 영향력을 미쳐왔다. 영국의 대학 교수는 이제 적어도 2년을 주기로 (그러나 점차적으로 매해) 동료 교수로부터 평가(peer assessment/appraisal)를 받아야 하며, 그 결과에 따라 교수의 연봉이 결정된다. 승진심사는 이와는 별개로 진행된다. 동료평가는 상당히 철저한 평가과정으로, 보통과의 고참교수나 학과장에 의해 이루어지며, 평가결과는 그 학과 전체의 학문적 생산성을 검토, 구상하는데 이용된다. 이 평가는 교수 개인이 스스로의 경력을 검토하면서 자신에게 새롭게 요구되는 전문 기술들 (예를 들면 연구에 필요한 언어습득, 박사과정지도에 필요한 훈련과정, 또는 대외 연구비 신청을 위해 필요한 학문적 기술 등)이 무엇인지 파악할 수 있는 기회이다.

다섯번째 전략은 평가 자문단이 각 대학, 각 학과의 강

의 계획서안을 검토하고, 실제로 대학을 직접 방문하여 강의를 참관하면서 평가하는 것이다. 이에 대한 결과 보고서는 현재 준자치 비 정부단체(quango)로서 고등교육의 질을 관리하는 기구인 Quality Assurance Agency가 준비하고 있다.

이제까지 영국정부가 신자유주의 이념 속에 새롭게 정비된 국가전략과 영국 대학의 역사적 이상을 합일시키고자 추진해 온 고등교육 개혁동향을 5가지 전략으로 나누어 살펴보았다. 이 전략들은 현재 영국이 국제 경제무대에서 국가 경쟁력이 약화됨에 따라 갖게 된 국가적 위기의식과 더불어 현 유럽공동체 안팎에서 맞고 있는 새로운 도전과 기회에 대한 구체적인 대응이라고 해석할 수 있다. 신자유주의 이념에 따라 재편성되고 있는 국제 경제환경과 세계화 과정이 조장하는 새로운 경쟁체제 속에서는 영국 대학들이 고집해 온 '전통적 수월성'이 영국 정부를 더 이상 만족시킬 수 없었던 것이다.

### 3. 총체적 변혁을 주도하는 교육 고용구조 개혁

21세기를 맞이하면서 영국정부는 '총체적인 변혁'의 필요성을 정책입안을 위한 정부 보고서에서도 새롭게 강조하고 있는데 이때 교육은 가장 우선순위의 정책 안으로 인식되고 있다. 현 영국 총리 토니 블레어는 1998년 정부 보고서 첫 장에서 '교육은 우리가 마련하는 최고의 경제 정책이다' 라고 단언하였다 (DfEE, The Learning Age: a renaissance for a new Britain, July 1998) 현 영국 정부가 구상하는 총체적 변혁을 주도해 나갈 교육적 혁신은 1998년 2월 정부가 발표한 (Ufi, University for Industry)를 2000년까지 설립할 계획 속에서도 드러난다. '평생학습 사회 실현'은 21세기를 준비하는 교육 정책 속에 많이 등장하여 왔던 이미 낯익은 개념이라고는 하지만 Ufi 설립은 고등교육에서 평생학습을 보장하려는 정부의 가장 구체적인 정책 실현이라고 할 수 있다.

UFI는 기존의 대학과는 다른 기능을 할 것으로 구상됐다. UFI는 학습에 대한 사회적 인식을 바꾸고 고등교육에 대한 새로운 요구를 창출하기 위한 신개념의 학습장으로서 그 역할을 학습의 'hub', 'cataloguer', 'broker', 'promoter' 등으로 표현하고 있다. 따라서 UFI는 학위수여기관이 아니며, 교육코스를 만들지도 않는다. 대신 기존의 '대학'을 포함한 다양한 교육 공급자들로부터 자료를 받아 인가하며, 교육과 기술훈련과정에 필요한 정보가 교육, 고용시장의 다양한 소비자들에게 효율적으로 보급되도록 조장하고, 국가경제 필요에 맞는 (특히 정보통신기술(ICTs)을 이용한) 교육과 훈련을 제공하기 위한 시장 분석과 개발 전략도 세운다.

1998년 10월 21일 교육 고용부의 고등교육부 장관인 Baroness Blackstone은 4천만 파운드(약 8백억 원)가 UFI를 위해 1999~2000년 사이에 투자될 것이라고 발표했다. 1997년부터 시작된 Pilot programme의 성공적인 시행에 이어 1999년에는 UFI 본부가 Sheffield에 설립되었으며, 2001년까지 1,000개의 Learning Centre가 전국에 설치될 예정이며, 2004년까지 1만개의 course와 learning package 마련을 촉진한다는 계획을 추진 중이다. Baroness Blackstone은 UFI에 대한 정부의 이러한 집중적인 투자가 평생교육 실현을 가능케 하는 필수적인 지원이라고 역설하면서, UFI의 가장 주된 역할은 바로 '국민의 기술수준 향상과 고용성을 증가시킴으로써 국가 경쟁력을 높이는 데 있다'라고 강조했다. 이와 같이 UFI는 정부의 평생교육정책의 핵심으로 공인되고 있으나 동시에 정부로부터 독립된 기관인 UFI Ltd.로 존립한다는 사실은 영국적 분권주의 전통의 실례를 보여 주고 있다.

그러나 한편으로 영국 정부의 UFI 설립안은 'University'라는 명칭에서부터 책무성, 신뢰성, 재정적 규모에 이르기까지 여러가지 불확실성을 내포하고 있다는

지적을 받았다. 현재 영국 정부가 목표하는 대로 UFI가 고등교육의 기회를 전체 국민을 대상으로 확대하고 영국사회 구조를 평생 학습사회체제로 전환하는 데 중추적 역할을 하면서, 궁극적으로는 영국 국민의 고용성 향상에 기여할지의 여부는 21세기로 진입한 연후에나 평가가 가능할 것이다.

#### 4. 결론 및 제언

앞에서 살펴본 바와 같이 영국 정부가 전통적 대학교육 문화를 변모시키면서 산학협동 및 직업교육의 활성화를 통해 구체적으로 실현하고자 하는 바는 이제까지 OECD가 주도해온 평생교육에 관한 정책방안과 크게 다르지 않다(OECD, 1996). 평생교육의 개념은 현재 세계화된 정치수사(universal rhetoric)로 OECD가 주도하는 정책안들 - Learning Society, Lifelong learning for all, Towards an Enterprising Culture, Education and Learning for Sustainable Consumption - 에 부응하는 대부분의 국가 정부들의 주요 정책안이 되었다.<sup>4)</sup>

거시적으로 볼 때 현재 영국정부나 한국 정부가 추진하고 있는 대학교육 개혁은 신자유주의 시장경제원칙 속에서 진행되고 있는 세계화 과정에 대한 국가적 대응전략이라고 할 수 있다. 세계가 하나의 시장 경제 체제로 통합되어 나가는 과정에서 두 나라 정부가 공통적으로 당면하고 있는 과제는 국내 산업과 산업 고용구조를 평생학습을 바탕으로 한 새로운 지식기반 사회체제 확립을 통해 재편성하는 것이다. 평생교육의 필요성과 중요성은 학습사회를 지향하는 모든 OECD 회원국들의 고등교육 개혁안에서 항상 등장하고 있다.

현 고등교육개혁의 기본 골자만을 비교할 때 이들 국가들의 교육 비전은 너무나 흡사하다. 그러나 개혁 추진

4) 1996년 OECD Ministers of Education meeting에서 21세기를 대비하기 위한 정책안의 핵심으로 lifelong learning for all이 채택됐다.

의 핵심인 교육부와 대학과의 관계에서 드러나는 영국과 한국 두 나라의 서로 다른 정치 문화적 특성을 고려한다면, 양국의 대학교육 개혁의 과정에서 드러날 대학의 주체인 교수들의 반응과 개혁의 결과는 상이하게 나타날지도 모른다.

영국의 경우 고등교육 개혁에서 일관성 있게 교수되고 있는 원칙은 아윤가치라고 할 수 있겠다. 그러나 새로운 경쟁 시스템에서 교수 개개인의 역할 수행에서부터 대학 전체 운영에 이르기까지 효율성과 효과성의 정도를 일일이 개별 측정하고, 평가결과에 따라 차별적 재정 지원을 한다는 영국 정부의 현 고등교육정책은 사실 시간적, 인적, 재정적 소모가 심한 관료적 운영 절차로, 영국의 대학 문화를 변모시키고 있고, 결과적으로 경쟁을 통해 '효율성'을 극대화시키고자 한 본 의도는 실현되지 못하고 있다는 비판이 나오고 있다.<sup>5)</sup>

새로운 평가, 관리, 경영 위주의 대학문화 도래와 더불어 과거 영국 대학사회의 주체로 인식되었던 교수들이 이제는 대학 행정관료 집단에 고용된 입장으로 상대적 지위하락을 경험하다는 지적도 나오고 있다.<sup>6)</sup> 또한 1990년대에 들어서 영국내 다른 전문직에 비해 교수직에 대해서는 특히 봉급인상률이 낮았기에 발생한 상대적

빈곤감은 교수들의 사기저하를 가져왔고 한편으로는 정부에 대한 비판의 목소리를 높이고 있다.

앞서 논의한 바와 같이 영국의 대학교육 개혁은 신자유주의 시장경제 원리에 따라 정부 주도하에 1992년부터 일관성있게 진행되어 왔다. 이 과정에서 일어난 영국 대학 교수 사회내의 갈등, 관계구조변화 그리고 교수 역할의 변화는 장기적으로 비교 논의 연구될 필요가 있을 것이다. 현재 영국 교수사회가 경험하고 있는 대학문화 혁명은 21세기에도 계속 진행, 확산될 것이라고 보기 때문이다. **김태리**

#### 김태리

연세대 교육학과를 졸업하고 런던대학교 Institute of Education에서 석·박사학위를 받았다. 한국교육개발원 국제협력부 및 OECD 컨설턴트로 일하였다. 연구 관심영역은 영국교육의 엘리트즘; 영국과 일본의 식민지 고등교육 정책사; 탈식민지, 국제화, 다문화 시대의 국제이해 교육 등이며, 연구논문으로 1996년과 2000년도 『The World Yearbook of Education』, "Globalisation of Higher Education", "영국의 예술문화 정책의 동향과 의미" 등이 있다.

5) Cowen, R. Performativity, Post-modernity and the University. Comparative Education 32, no. 2, Special Number (18) Comparative Education and Post - modernity edited by Robert Cowen, June 1996: 245~258; Ryder, A. "Reform and UK Higher Education in the Enterprise Era." Higher Education Quarterly 50, no. 1, Jan. 1996: 54~70; Pritchard, R. M. O. "Government Power in British Higher Education." Studies in Higher Education 19, no. 3, 1994: 253~265.

6) Barnett, R. & R. Middlehurst. "The Lost Profession". Higher Education in Europe 18, 1993: 110~128.