

대학교육 정책의 방향과 전망

엄 상 현 | 교육부 대학행정지원과장

이 글의 전반부는 앞으로도 지속적으로 논의되고 검토·발전되어야 할 정책 과제이면서, 2000년도 현안으로 대두되고 있는 인적자원 개발과 자율화라는 두 과제가 교육부와 대학에 맡기는 과제에 관해 순전히 개인적인 입장에서 이야기 하고, 후반부에서는 교육부 대학정책 과제들에 대한 대학관계자들의 종합적, 그리고 구체적인 이해를 도울 수 있도록 지난 2월 교육부가 공식적으로 발표한 '선진국 수준의 대학교육 강화 방안'을 설명하려고 한다.

1. 인적자원 개발과 자율화

2000년, 그리고 그 이후의 교육부 대학교육 정책의 핵심적인 개념은 '인적자원 개발'과 '자율화'에 있다고 보여진다. 이 두 가지의 정책 개념은 현 문용린 교육부장관이 가장 역점을 두는 21세기 한국교육 정책의 핵심 과제이면서, 그 동안 교육부가 수립·추진해 온 다양한 계획과 사업들의 목적과 내용을 그 양과 질에서 보다 획기적으로 확대시키고 촉진시키는 것이기 때문이다.

'인적자원 개발'은 교육을 통하여 달성하고자 하는, 그리고 교육을 지원하는 교육행정이 추구하는 궁극적인

목적이고, '자율화'는 교육행정을 실행하는 가장 중요한 방법적 원리의 하나로 선택되고 있다. 그래서 '인적자원 개발'과 '자율화'는 교육행정 실천 현장에서 목적과 수단으로 연결되고 있으며, 이 둘이 대학정책의 핵심 개념으로 선택되는 이유도 바로 이 때문이다.

1) 인적자원 개발과 대학정책 과제

교육부는 인적자원 개발 즉, '4,700만 한국인의 총체적인 역량 개발'을 위한 정부의 역할과 그 구체적인 실천방안에 대하여 고심하고 있다. 국민의 총체적인 역량 개발은 표현 그대로 종합적인 개념으로서 교육과 관련한 다양한 측면의 대응적 영역을 모두 동시에 포함하고 있다. 이 개념은 우선적으로 학교교육 중심으로 운영되어온 교육행정이 학교 밖 사회 각 부문의 교육적 기능에 대한 관심과 지원을 통하여 그 대상을 확대시키기를 요구한다. 이것은 공간적으로는 학교교육 활동뿐 아니라 경제, 문화 등을 포함하는 사회활동 각 부문의 인적자원의 개발 문제를 포괄하고, 시계열적으로는 개인적 측면에서 유아, 청소년, 성인으로 이어지는 삶의 과정에서 요구되는 학습에 대한 공급, 그리고 사회 변화에 따라 요구되는 인적자원의 예측과 개발의 과제를 안게 된다.

이러한 구분에 따라 나뉘어지는 영역에 기초하여, 정부는 각 영역별 인적자원의 효율적 개발, 제 영역 간 인적자원 개발의 균형성, 그리고 각 영역 간 인적자원 흐름의 효율적 전이를 돕는 지원체제의 구축과 추진에 대한 교육정책 과제를 강구하고 있다. 향후 인적자원 개발에 관한 보다 구체적인 모형과 이를 실천하는 교육정책 과제들이 형성되는 과정에서 대학의 역할에 대한 논의가 필수적으로 포함될 것이며, 이에 따른 구체적인 대학정책 과제들이 도출될 것이다.

정부가 고등교육에 개입하는 이유는 우리 사회가 대학을 통해 얻고자 하는 것이 있기 때문이다. 대학정책은 사회가 대학에 요구하는 내용을 대학이 가장 충분하고 효율적인 방식으로 생산할 수 있도록 국가자원을 관리하고 대학을 유도하는 수단이다.

대학은 교육과 연구활동을 통하여 지식을 생산·관리·진달하고 이와 동시에 인력을 개발하는 가장 종합적이고 규모가 큰 조직이다. 교육부는 4,700만 국민의 인적자원 개발을 위하여 대학의 기능을 어떻게 연계시켜야 하는가

와 이를 가장 효율적으로 실천할 수 있는 방안이 무엇인지를 대학과 함께 고민하기를 원하고 있다.

2) 자율화와 대학정책 과제

자율화는 대학의 입장에서 볼 때 당위적으로 획득해야 할 기본적 권한의 개념으로 이해될 수 있다. 한편으로 행정적인 측면에서는 행정 수요의 다양성과 복잡성이 확대되는 상황에서 대학의 다양성과 특성화를 유도하는 보다 적극적인 정책 수단으로 필연적으로 선택되어 지는 대안이기도 하다.

대학자율화 정책을 통하여 대학이 실행하는 자율은 기본적으로 대학이 스스로 선택하고, 그 선택의 결과에 대하여 스스로 책임을 지는 것을 의미하는 것이지만, 교육의 공공적 특성 유지라는 또 다른 주요 명제를 실천하기 위하여 대학자율은 대학의 방만, 정부의 방기와는 구분되어야 하며, 이를 위해서는 몇 가지 조치들이 동시에 이루어져야 한다.

대학자율을 성공적으로 유지하기 위해서는 우선적으로 대학 내부 구성원들-총장, 교수, 직원, 학생, 학부모, 특히 사학의 경우 이사회 등-간의 합리적이고 균형 잡힌 의사결정 체제가 구축되어야 한다. 따라서 정부는 자율화와 동시에 불균형한 의사결정 구조를 최대한 억제할 수 있고, 불균형이 발생하였을 경우 이를 합리적으로 시정할 수 있는 대학 내부 및 외부 장치를 동시에 마련하여 제도화 해야 한다.

동시에 대학자율화는 학생, 학부모 등 대학교육의 수요자 보호를 위하여 대학에 대한 객관적 평가와 대학에 관한 정보의 투명한 공개를 요구한다. 이 역할은 대학 스스로, 그리고 정부에 의해 수행되어야 할 것이다.

2. 선진국 수준의 대학교육 강화 방안

2000년 연초 대통령께서 우리의 대학교육을 선진국



수준으로 끌어 올리겠다고 천명한 바 있고, 교육부는 2월 7일, '선진국 수준의 대학교육 강화 방안'을 발표하여 우리 나라 대학교육의 경쟁력을 국제 수준으로 끌어 올리기로 했는데 그 배경은 다음과 같다.

1) 대학교육 강화 방안 수립 배경

우리는 지식이 산업발전의 핵심이 되고, 사회·문화활동의 바탕이 되는 지식기반 사회를 맞이하고 있다. 새롭고 창의적인 지식을 창출하고, 이를 확산·보급·활용하는 것이 무엇보다 중요한 지식경쟁 시대를 맞이 하고 있다. 이러한 지식경쟁 시대에는 대학이 고도의 학술연구를 통해 새로운 지식을 창출하는 데 끊임 없이 노력해야 하는 당위성을 갖게 된다. 경쟁력 있는 대학교육을 통해 지식기반 사회를 주도할 우수한 인재를 양성하는 일에 동참할 때 지난 100년 전 선진화를 놓친 국운을 바꾸어 놓는 일이 될 것이다. 그러나 우리 나라 대학교육의 현실은 이러한 시대적 소명과 국가적 과제를 수행하기에는 부족한 것이 사실이다. 한 예로 1999년 4월 스위스의 국제경영개발원(IMD)이 OECD 28개국, 신흥공업국 19개국을 대상으로 실시한 조사 결과에 따르면 한국 대학의 경쟁력은 비교 대상 47개국 중 47등에 머무르고 있다.

원인을 살펴보면, 우선 과다한 교수 1인당 학생 수, 영세한 학생 1인당 교육비 등 고등교육에 대한 투자가 매우 취약한 데서 찾을 수 있다. 고등교육 단계의 교수 1인당 학생 수를 비교하면, 우리 나라는 36.6명(1998년)으로 미국의 14.1명(1996년), 일본의 13.5명(1996년), 독일의 12.5명(1996년)과 비교할 때 매우 열악한 실정이다.

교육비 규모도 영세하여 학생 1인당 교육비가 1996년 현재 한국의 경우 3,000달러도 채 안 되는 실정이다. 미국의 경우는 15,000달러에 달하고 있으며, 영국, 독일, 프랑스 등은 7,000~8,000달러 수준을 유지하고 있다. 이러한 지표들은 우리 나라 대학과 주요 선진국의 대학

이 출발선이 다른 상황에서 불공정한 경쟁을 해야 하는 상황이라는 것을 보여준다.

이러한 고등교육에 대한 투자의 부족은 대학교육과 연구의 부실화를 낳고 있다. 1998년 과학인용지수(SCI) 논문 수를 비교하여 보면, 우리 나라의 총 논문 수는 세계 총 논문 수 718,480편의 1.32%인 9,507편으로 전년도 1,692편에 비하면 21.7%가 증가하였으나, 아직도 세계 16위 수준에 머물러 있다. 이는 절대 규모 면에서 252,272편을 발표한 미국의 27분의 1, 67,028편을 발표한 일본의 7분의 1 수준에 불과하며, 16,618편을 발표한 중국보다도 크게 뒤지는 수준이다.

이와 같은 배경에 기초하여 수립된 동 방안은 우선 지식기반 사회를 이끌 경쟁력 있는 우수한 고등인력을 양성하기 위해 종래의 양적 성장 위주의 지원 방식에서 벗어나 질적 수월성을 제고하고, 대학 자율성 확대에 기반한 대학의 기능별 분화와 다양화·특성화를 적극 유도하여 고등교육체제 전반의 경쟁력을 강화하는데 역점을 두고 있다. 이를 위해 세계적 수준의 대학교육 실현을 위한 기반 구축, 학술문화 창달을 위한 지원체제 확립, 자율성에 기초한 대학운영의 안정화·건실화 추진, 사회 수요에 부응하는 대학교육의 강화와 면학풍토 조성 등의 세부 과제를 설정하고, 이를 현장의 의견을 수렴하여 단계적으로 추진할 예정이다

2) 세계 수준의 대학교육 실현을 위한 기반 구축

우리 나라 대학의 경쟁력을 높이기 위한 첩경은 대학 교육의 국제화 기반 조성과 투자를 획기적으로 확대하는 방법이다. 이를 위해 대학의 교육 및 연구 여건의 획기적 개선을 위한 투자를 확대하여 교수 1인당 학생 수를 지속적으로 감축할 계획이다. 우선 국·공립대학 이공계 교수 1인당 학생 수를 2005년까지 25.2명 수준으로 감축하고, 국립대학의 교수 정원은 교육부가 행정자치부와 기획예산처의 협의를 거쳐 결정하므로 교육 현장의 요구에 탄력적으로 대응하지 못하고 있으므로, 올해 내로 국

립대학 특별회계를 도입하여 예산과 인사관리의 자율성을 확보하고, 대학 자구적으로 교수 채용을 늘려 나갈 수 있게 할 예정이다. 또한 인문학 관련 연구비를 연차적으로 확대하고, 기초과학, 보호학문 등 기초학문 분야에 연구비를 집중적으로 지원할 계획이다.

또한 이제는 우리 대학도 내국인 중심의 교육에서 벗어나 외국인 학생을 적극적으로 유치해야 하므로, 이를 위해 영어강의 확대 및 대학생 해외 현장학습(Field Study) 등 교수-학생 교류를 촉진할 계획이다. 또 일반대학원 교육의 질적 수월성 확보를 위해 선진국 대학의 벤치마킹을 통한 교육 내실화, 영어수업의 도입을 적극 권장하고, 코스웍을 인터넷 홈페이지로 운영하는 등 정보화 교육을 촉진하고, 연구중심 지향 대학은 학부정원의 축소와 함께 교수 소속의 대학원 이적을 권장할 계획이다. 또한 '두뇌한국21 사업' 지원관리위원회를 상반기 중에 구성하고, 사업운영 실태 점검 및 중간평가를 하는 등 평가관리 시스템을 구축하여 이 사업을 통한 교육개혁과 연구중심 대학 육성이라는 목표를 달성할 계획이다.

3) 학술문화 창달을 위한 지원체제 구축

연구하는 교수에 대한 사회적 관심에도 불구하고, 실질적인 학술연구비 지원은 부족한 것이 현실이다. 학술연구자의 편의에 부응하는 연구 지원체제를 마련하고, 연구자의 학술활동을 지원할 수 있는 학술연구 인프라의 구축을 통해 대학이 지식창출 능력의 본산으로 자리매김할 수 있는 기틀을 마련해야 한다. 이를 위해 우선 인문사회계 학술단체의 숙원사업인 학술회관(지하 4층, 지상 13층 규모)을 오는 2003년까지 건립(서울 서초동 학술진흥재단 옆 부지)하여 학회의 입장은 물론 학술회의 개최, 외국 교수들을 위한 게스트 하우스로 활용할 계획이다.

또 연구자 논문의 질 제고를 위해 국내 발간 학술지를 올해 안에 A-B-C 3개로 등급화를 추진하고, 한국학술진흥재단에 등재한 학술지만 정부수준의 연구 발주 사업의

참여를 인정해 줄 계획이다. 특히 유명무실했던 사후 평가를 대폭 강화하여 C급 및 D급 판정을 받은 연구논문의 책임자 및 공동연구자에 대해 각각 3년과 5년간 연구비 지원 대상에서 제외하여 연구비를 효율적으로 관리할 계획이다. 그리고 한국교육자료데이터베이스(Korea Educational Resources Information Center)를 구축하여 석·박사 학위논문 등 한국어로 된 학술자료에 대한 DB를 구축하여 일일이 연구자가 도서관을 찾아다녀야 하는 불편을 덜어 주고, 키워드만 넣으면 초록을 검색할 수 있는 학술자료 활용 인프라를 구축할 계획이다. 이를 위해 올해 상반기 중 미국의 ERIC에 관한 벤치마킹 연구를 추진하고 관계 부처와 협의하여 소요예산 확보에 본격적으로 나설 예정이다.

4) 자율성에 기초한 대학운영의 안정화·건실화 추진

총리 대학에 대한 과도한 규제와 통제위주의 정책은 대학들로 하여금 창의적인 책임 운영을 할 수 있는 기반을 조성해 주기에는 미흡했다. 앞으로는 대학들이 공정한 경쟁의 틀 속에서 자율적으로 교육, 연구, 봉사의 책임을 다하도록 유도할 계획이다. 우선 실질적인 대학자치를 실현하기 위해 대학총장이 모든 권한을 갖고 운영할 수 있도록 '고등교육분야'에 대한 파격적인 자율화를 추진한다. 이를 위한 교육자율화 추진팀(Task-force)을 구성·운영하고, 조속한 시일 내에 인사, 학사, 정원, 법인, 재정 등 자율화 방안을 확정·발표할 계획이다. 아울러 사립대학에 대한 과감한 규제를 폐지하여, 인가, 보고, 등록업무의 대폭적인 자율화로 대학의 창의적 발전을 유도하고, 국립대학에는 특별회계 제도를 도입하여 예산운용 및 교수정원 등에 자율성을 부여할 계획이다.

또한 교수의 교육·연구활동 활성화를 위해 인사제도의 혁신과 함께 대학 교원의 인사 개방화 촉진과 경쟁체제 강화 노력을 적극 지원하며 교수계약 임용제 실시 기반 조성을 위한 교수업적 평가제 및 성과급제, 연



봉제 연구 등 보수체제 정비 방안도 강구·시행할 계획이다.

대학재정 구조의 건실화를 위해서는 대학의 전체 운영 수입 대비 국고 지원율을 현재 3.9%(현재 총 운영수입 6조 838억원 중 2,377억원)에서 지속적으로 향상시키고, 사학진흥기금(현재 5,525억원)을 연차별로 확대하여 1조 규모로 키워 사립대 기숙사 등 건축비 용자 지원을 할 예정이다. 또한 사학 제무회계 운용의 건전성과 효율성을 제고하기 위해 재정 운영의 전산화 체계를 조속히 구축하고, 실효성 있는 외부감사제 도입으로 경영 혁신을 자율적으로 추진할 수 있는 기반을 마련한다. 또 사학재정 경영 분석을 통한 경영상태 애고제 실시 방안을 적극 검토하여 2003학년도 이후에 예상되는 정원미달 사태에 대비하도록 할 예정이다.

5) 사회 수요에 부응하는 대학의 교육강화와 면학풍토 조성

이미 도래한 수요자 중심의 대학시장 구조에서는 대학이 학생을 유치하기 위해 노력해야 하고, 이를 위해서는 학생들의 다양한 요구를 수용하는 방향으로 대학교육의 프로그램과 교육체제가 정비되어야 하는데 특히 교육프로그램과 교육과정은 학생중심으로 전환되어야 한다.

이를 위해 우선 대학 평가 체계를 대폭적으로 정비하여 그 동안 시설, 교육여건 등 하드웨어 위주의 평가체계에서 학습내용, 교수·학습방법 개선, 대학의 국제화 추진, 엄정한 학사관리 등 교육의 질을 평가는 소프트웨어 중심의 평가체제로 전환시킬 예정이다. 이를 통해 사이버 무

역 등 산업계의 새로운 교육과정 편성 요구 등을 반영하고, 특히 '주요 기업의 대학교육 만족도 조사 연구'를 추진하여 대학평가제도 개선을 위한 기초 자료로 활용할 계획이다.


이와 관련 교육제정의 효율화 및 대학의 평가 부담 완화를 위해 세분화된 평가사업을 일원화함으로써 지엽적이고 다양한 내용을 종합적으로 평가하는 방식을 지양하고, 평가의 회수, 내용, 유형, 시기에 있어서의 예측가능성 및 안정성을 도모할 예정이다. 또 정부가 계획한 사업 목적에 따라 지원하던 재정구조를 바꾸어 앞으로는 대학이 스스로 개혁 프로그램을 구상하고, 지원 요청을 하면 이를 지원하는 방식의 재정지원 패러다임으로 바꾸어 나가는 방안도 연구에 착수한다.

한편, 고교 졸업자의 감소 및 급속한 지식 효용주기 감소 추세에 따라 이에 부응하는 대학교육의 강화를 위해 고등교육을 희망하는 산업체 근로자 및 직장인들에게 시간제 등록, 학점은행제, 사이버 대학 등을 통하여 다양한 교육 기회를 제공하고, 대학이 지역사회 발전에 기여하기 위해 대학과 산업현장과의 연계를 강화하여 최신의 지식 도입과 응용을 촉진하고, 연구기획 단계에서 산·학·연 참여 확대, 정부 연구개발 과제 선정시 협동 연구 과제에 대하여 가점 부여 등 우선적인 지원책을 강

구할 계획이다.

아울러 대학의 면학 풍토를 선진국 수준으로 정착시키기 위해 학생이 희망하는 공부를 할 수 있도록 학생의 전공선택권을 보장하고, 엄정한 학사관리 강화로 공부하는 대학분위기 조성⁴과 함께 공부하지 않는 학생은 졸업을 할 수 없는 관행을 조속히 정립하여 선진국 모형의 공부하는 대학이 되도록 유도한다.

앞에서 교육부가 대학교육의 경쟁력 강화를 위해 추진해야 할 과제들을 정리해 보았다. 분명한 것은 대학의 지식창출 능력 극대화가 바로 국가경쟁력 강화로 이어지는 지식기반 사회에 살고 있다는 것이다. 따라서 대학 교육 개혁을 최우선 과제로 인식하고 획기적인 투자를 이끌어 낼 수 있는 대학·사회 구성원과 관계부처, 그리고 일반 국민의 기본적인 합의가 절실하다. 이를 위해서는 대학이 먼저 변해야만 사회와 정부의 합의를 이끌어

낼 수 있다. 교육부는 지역별로 현장 목소리를 청취하여 현장 적응성 있는 구체적인 방안을 합의해 나갈 계획이다. 이러한 합의를 바탕으로 주요 과제들을 하나하나 해결해 나갈 때 대학교육은 물론 국가의 미래도 밝다고 확신한다. 

업상현

서울대 사대 물리교육과를 졸업하고, 동대학원에서 교육학과(교육행정) 석사학위를 취득했으며, 미국 피츠버그대 교육대학원에서 박사 학위를 받았다. 1985년 행정고시에 합격한 후 부산시 교육위원회, 교육행정연수원, 교육부 대학행정과, 청와대 교육비서실과 미국 시애틀 교육청에서 피견 근무를 했다. 현재 교육부 대학행정지원과 과장으로 재직 중이다.