

대학인이 보는 정부의 대학교육 정책

손 준 종 | 우석대 교육학과 교수

1. 교육부 대학정책의 방향

일반적으로 교육부의 대학정책에 영향을 받는 대학인에는 학생과 교수, 직원은 물론이고 재단, 학부모, 그리고 기업체 등 그 대상이 다양하다. 이들은 각자의 처지에 따라 대학정책에 대한 입장이 서로 다를 것으로 생각되며, 이런 점에서 지방의 중간 규모 사립대학 교수인 필자의 입장은 매우 제한적일 수밖에 없음을 미리 밝힌다. 더구나 교육부의 대학정책 전반을 한 잣대로 바라보는 것은 불가능할 뿐만 아니라 필자의 능력의 한계를 벗어나는 일이다. 따라서 여기서는 한 대학인으로서 교육부의 대학정책에 대해 느끼고 있는 점을 간략히 살펴보기로 한다.

역사적으로 대학이 개혁의 요구로부터 자유로운 시기는 없었다. 그것은 대학이 권력의 주목을 받는 사회의 중심 기구였기 때문이다. 따라서 대학이 개혁을 요구받고 있다는 것은 대학의 사회적 기능과 역할에 대한 권력의 불신과 회의가 팽배하게 되었다는 것을 의미한다. 이런 의미에서 대학정책은 정부가 기대하는 사회적 역할을 대학이 제대로 수행하지 못하고 있다는 인식을 표현한 것이다. 그러므로 교육부가 무엇을 '바람직한 대학

의 모습과 기능으로 생각하고 있는가' 하는 점을 발견하는 것은 대학정책의 속내를 파악하는 관건이 된다. 그렇다면 무엇을 목표로 교육부는 정책을 입안하고 개혁을 추진하는 것일까? 물론 단언하기는 어렵지만 교육부가 기대하는 대학은 '국제적으로 경쟁력 있는 인적 자원을 육성하는 선진국 수준의 대학'이 아닌가 한다. 왜냐 하면 '선진국 수준의 대학교육 강화'가 올해의 중점 사업으로 발표되었으며, 나아가 국가의 인적 자원 육성을 효율적으로 추진하기 위하여 교육부 장관을 부총리로 승격하겠다는 발표가 있는 것을 보면 이러한 판단이 무리가 아님을 알 수 있다. 대학정책의 방향을 가늠할 수 있는 또 다른 단서는 '대통령훈령 제 70호'로 제정된 <고등교육 서비스 헌장>이다. 이러한 헌장을 교육부가 굳이 나서서 제정할 필요가 있느냐 하는 것이 궁금하지만, 이 헌장에서는 대학과 관련하여 교육부의 입장을 다음과 같이 정리하고 있다.

교육부는 대학이 자율성을 바탕으로 학문의 수월성을 제고하고 질 높은 교육을 제공하며, 효율적인 대학 운영으로 대학의 책무를 다할 수 있도록 정책적 지원과 노력을 다하겠습니다. 대학이 학사 운영을 투명하게 하며, 국민과 대학의 구성원에게 그 내용을 공개하며, 다양한 교수 방법의 개발, 교육 환

경 개선 등을 통한 질 높은 교육을 실시하며, 대학평가, 교수
업적 평가 등을 통한 대학 내외의 공정한 경쟁으로 대학의 질
을 관리하고 발전시키는데 최선의 노력을 다하도록 지도하겠
습니다.

위의 내용을 근거로 짐작해 보면 교육부는 선진국 수
준의 대학교육이라는 목표를 달성하기 위하여 크게 두
가지의 정책 목표를 설정하고 있다고 보여진다. 그 하나
는 대학의 질을 제고하는 것이요, 다른 하나는 대학의
자율성을 증진하기 위한 것이다. 교육부는 이러한 두 가
지 목표를 달성하기 위한 실천 방안으로, 교육·연구·여
건 개선을 위한 획기적 투자, 학술문화 창달을 위한 지
원체제 구축, 대학의 자율화 확대, 대학평가 체제 정비
와 교육의 질적 수월성 제고 등을 제시하고 있다. 사실,
대학교육의 자율성과 질 문제는 대학이 안고 있는 가장
심각한 문제라고 할 수 있다. 해방 이후 대학은 외형의
재생산을 통한 몸불리기에 치중하였으며, 그 결과 대학
생들은 무엇을, 왜 배워야 하는지에 대해서는 그다지 관
심이 없었으며, 단지 최소 비용으로 최대한 짧은 기간에
대학 학위를 취득하는 것이 목적인 듯하게 상투적인 교
육을 일삼아 왔음을 부인하기 어렵다. 이제 대학에서도
변화되지 않으면 안 된다는 절박함을 느끼고 있기 때문
에 교육부의 정책들은 환영받기에 충분하다.

2. 대학인의 대학정책에 대한 느낌

하지만 이렇듯 환상적인 교육부의 각종 정책들은 생각
만큼 대학에서는 환영받지 못하고 있는 것 같다. 교육부
정책에 대해서 대학인들은 적극적 찬성, 적극적 반대, 적
당한 타협, 그리고 철저한 냉소와 무관심 등과 같이 다양
한 반응을 하고 있는데, 필자가 보기에는 사안과 이해관
계에 따라 반응이 다르기는 하지만 전반적으로 회의적인
시각이 크다고 생각된다. 심지어 교육부가 강력하게 추

진하고 있는 어떤 정책은 환영받기 보다는 심각한 저항
을 받고 있으며, 많은 정책들이 그 내용과 무관하게 우려
의 대상이 되기도 한다. 그 이유는 무엇인가. 다음에서
정책의 큰 줄기인 자율성 신장과 질 제고를 위한 정책을
중심으로 살펴보기로 한다.

1) 자율성 신장 정책의 딜레마

먼저, 자율성 신장에 관한 정책을 살펴보자. 교육부는
줄곧 일관되게 대학의 자율성 확대를 주장하고, 이를 위
하여 규제조항 폐지 등을 추진하고 있다. 문용린 장관도
취임 후 교육계 인사들과의 좌담회에서 대학 자율화에
대한 생각을 다음과 같이 밝히고 있다.

대학 문제를 푸는 열쇠는 자율화라고 봅니다. 정원 조정이
나 전공 신설, 사립대학교 등록금 조정 등 가능한 한 모든 문제
를 대학에 맡겨, 대학 스스로 구조 개혁을 추진해 나가고 경쟁
력을 확보하도록 과감히 규제를 풀자는 게 교육부의 입장입니
다(『교육마당21』, 2000년 3월).

대학의 자율성 확대는 대학의 안과 밖에서 대학 문제
를 해결하는 열쇠로 인식되고 있다. 그런데 자율화의 의
미와 대상, 그리고 범위에 대한 대학과 교육부의 인식에
는 상당한 차이가 있는 것 같다. 필자의 생각에는 대학이
자율성을 상실하게 된 가장 큰 원인 제공자는 교육부이
기 때문에 문제의 해결도 교육부가 쥐고 있다고 볼 수 있
다. 해방 이후 대학은 철저하게 국가의 지도와 통제 아래
있었으며, 진정한 의미의 자율성을 누려 본 적이 없었다.
교육부가 자율성 확대를 이야기하면서 자주 언급하는 대
학의 정원 조정 문제만 해도 그렇다. 그 동안 정부는 대
학정원을 철저하게 관리했고, 대학의 과도한 양적 성장
을 조장하였다는 비난으로부터 자유롭지 못하다. 그럼에
도 불구하고 자율화와 관련하여 여전히 교육부는 시혜적
이고 지도하는 입장을 버리지 않고 있으며, 사안에 따라
선택적으로 자율화를 사용하는 듯한 느낌이다. 지나친

에단인지는 모르지만 정원 자율화 이외의 부분에서 자율화가 신장되었다고 보기는 어렵다. 정원 조정의 자율화 정책도 따지고 보면 정부의 정원 정책 통제의 실패에 대한 책임 회피의 성격이 강하다. 정부는 자율화라는 이름으로 양적 성장의 병목 현상에 빠진 대학들로 하여금 삭풍이 몰아치는 정글에서 '자율적'으로 홀로 서기를 강요하고 있다. 대학 내부에서의 문제는 교육부가 일으키고 해결은 대학이 알아서 하라는 식이라는 냉소적인 시각이 많은 것이 사실이다.

여전히 교육부는 대학의 자율화에 역행하는 정책들을 새롭게 만들고 있으며, 자율성 신장 정책 역시 통제 정책과 연계되는 경우가 많다. 즉, '자율적으로 무엇 무엇을 개혁하면 재정 지원을 하겠다'는 식이 그것이다. 한마디로 자율을 가장한 타율인 것이다. 따라서 많은 대학인들은 예전과 방법만 다를 뿐 대학에 대한 지배와 통제가 공고히 될 거라는 생각을 버리지 못하고 있다. 더구나 교육부는 대학의 자율적 능력에 대해서 강한 '부정적' 인식을 하고 있는 것 같다. 대학은 자율적 능력이 부족하며 심지어는 없기 때문에 대학에 자율적으로 맡기면 개혁은 물론건너 간 것이나 다름 없다고 생각하는 것이다. 교육부가 이러한 생각을 가지게 된 데에는 대학의 책임도 무시할 수 없다. 지금도 일부 사립대학의 경우 자율을 구실로 기형적 학교 운영을 정당화하고 있기도 하다. 이러한 현실을 고려하면 대학 자율성 신장을 정책 목표로 설정한 교육부의 의지가 긍정적으로 평가받아야겠지만, 그렇다고 해서 교육부의 자율화를 구실로 한 대학에 대한 과도한 통제와 지도가 정당화 될 수 있는 것은 아니다.

2) 교육의 질 제고 정책의 딜레마

교육부 정책의 상당수는 도구적 합리성에 기초하여 대학을 변화하는 경제체제에 적합한 방향으로 변화시키려는 것을 목표로 하고 있다. 많은 대학인들은 이러한 움직임을 교육에 대한 신자유주의 공세로 이해한다. 1980년

대부터 시작된 신자유주의 교육정책은 '경쟁'이나 '시장 논리'를 중시하던 초기 정책에서 한 걸음 나아가 이제 교육의 질, 표준, 평가 등과 같이 구체성을 보이고 있으며, 교육부의 정책도 비슷한 경향을 보이고 있다. 물론 모든 정책이 신자유주의에 입각하여 수립되었다고 보기는 어렵지만, 신자유주의가 대학정책의 저변에 자리잡고 있음을 부인하는 것 또한 어렵다.

① 연구 풍토 조성 and 대학의 교육력 회복

대학교육의 질이 형편 없다는 것을 비판하는 사람들은 해외 저명 학술지에 등재된 논문 편수나 외국의 기관에서 실시한 각국 대학의 경쟁력 순위를 기준으로 삼는다. 우리 나라 대학이 선진국의 대학에 비해서 논문의 편수가 현저하게 적고, 경쟁력도 낮아 국제적으로 경쟁력을 갖추지 못하고 있다는 것이다. 교육부도 이러한 문제 의식에 공감하고, 대학에 대한 투자를 확대하여 연구 풍토를 획기적으로 개선하겠다는 정책을 수립한 바 있다.

그런데 중요한 문제는 이와 같은 연구 풍토 진작을 위한 정책이 대학의 실질적 '교육력'을 향상시키는 데 도움이 되느냐 하는 것이다. 대학과 교수의 존재 이유 중 우선되는 것은 학생들을 '잘', 그리고 '제대로' 가르치는 일이다. 사실 '가르치는 일'은 대학이 전통적인 기능으로 삼고 있는 연구와 봉사에 우선하는 것이라 할 수 있다. 대학이 교육력을 회복하는 것은 연구만 잘하는 교수가 넘치는 대학보다는 잘 가르치는 교수가 넘치는 대학을 통해서 가능하다. 교육부는 대학의 교육력 회복이 연구비 지원이라는 외적 자극을 통해 달성될 수 있는 것처럼 생각하고 있으나, 필자가 보기에는 그러한 노력이 기대하는 것처럼 효과를 거두기는 어려울 것 같다. 오히려 교육부의 연구에 대한 과도한 강조는 잘 가르치는 일보다는 가벼움으로 가득한 논문의 축재(蓄財)를 조장하는 연구 지상주의를 초래하고 있다.

더욱 심각한 것은 연구비가 학교, 교수, 학문영역에

따라 차별적으로 지원됨에 따라 학문 공동체인 대학사회를 갈등으로 내몰고 있다는 점이다. 교육부는 모든 대학과 학문영역을 고려의 대상으로 삼고 있지는 않다. 물론 투자 가치를 극대화할 수 있는 비교 우위 대학과 학문영역을 선정하려는 것이 교육부의 입장이라는 것은 짐작하고도 남음이 있다. 그렇기 때문에 어디에, 왜, 무엇을 목적으로, 어떤 기준에 따라 투자를 배분할 것인가 하는 문제가 합리적으로 해결되지 않으면 정책에 대한 불신만 가중시킬 수 있다. 그런데 교육부는 대학을 경제적 가치가 높은 지식의 생산이나 유능한 인력의 공급 등과 같은 보다 실용적인 역할을 수행해야 한다고 생각하고, 이를 기준으로 투자의 우선 순위를 결정하려는 것으로 보인다.

그 결과 연구비 확보를 위해 대학이나 교수들은 학문적 호기심에 기초한 연구보다는 재정을 지원하는 교육부의 의도를 헤아린 상품화에 가능한 연구를 중시하게 되었다. 슬래터(S. Slaughter)는 이러한 경향을 '학문 자본주의(academic capitalism)'로 부르고, 대학 내부에 학문 자본주의가 팽배하게 되면 상품화된 형태로 서비스가 가능한 학문영역은 확대되는 반면 인문학 등과 같이 이윤 추구와 거리가 있는 기초학문 분야는 무용지물(無用之物)이 되어 구조조정의 최우선 대상이 될 수 있음을 지적한 바 있다. 뒤늦게 교육부는 '소외된 학문' 분야에 대한 집중적인 지원을 발표하기는 하였지만 이미 대학정책에 대한 공신력을 상실한 뒤의 일이다. 따라서 연구비 지원에서 제외된 교수나 대학, 그리고 학문영역은 연구 붕괴 조성을 위한 사업이 먼 나라 이야기로 돌릴 수밖에 없으며, 나아가 피해의식만 커져 결국 대학의 교육력을 손상시켜 예기치 못한 결과를 낳고 있는 것이다.

② 대학평가에 대한 불신

교육부가 대학의 질 제고를 위하여 강조하는 정책이 대학평가이다. 교육부는 대학평가 체계를 대폭 정비하여

시설, 교육 여건 등을 중심으로 하던 기존의 평가에서 학습내용, 교수·학습방법, 엄정한 학사 관리 등 교육의 질을 평가하는 방향으로 전환할 예정임을 밝혔다. 의도야 어떻든 대학의 거의 모든 활동들이 평가 대상이 된 것이다. 늘 돈에 목말라 하는 대학 입장에서 보면 재정 지원 등과 어떤 식으로든 관련되어 있는 교육부의 평가 사업은 개별 대학의 모든 운영 행태를 결정하는 기준이 된다. 아무리 교육부가 대학의 자율을 강조하고 외쳐도 평가 기준이 무엇인가에 따라 전국의 대학은 동일한 모습으로 빠르게 변신한다. 더구나 대학은 살아남는데 필요한 재원을 확보하기 위해서 '교육부 비위 맞추기'에 자발적으로 나서지 않을 수 없는 것이다.

더구나 현재와 같은 대학평가 사업은 그 정당성에도 불구하고 불만덩어리이다. 대학에서 평가와 관련된 작업에 참여한 경험이 있는 교수라면 평가에 대한 기대보다는 불신을 더 많이 갖게 된다. 대개 이런 작업에는 젊은 교수들이 참여하게 되는데, 처음의 의욕적인 태도와는 달리 시간이 지날수록 참담함을 경험하게 되는데 그 이유는 평가의 형식성, 때에 따라서는 거짓말도 해야 되는 평가, 상상할 수 없을 정도의 많은 일감, 자율보다는 정해진 잣대에 맞추어야 하는 현실성 없는 지표이기 때문이다. 많은 대학인들은 '무엇을' 성취하고 목표로 하느냐 보다는 '얼마나' 성취했느냐를 따지는 즉, 형식을 중시하는 대학평가로는 대학의 질 제고가 어렵다고 생각한다.

3. 대학정책의 이상과 현실

아무리 좋은 정책이라도 현실성이 없다면 그 자체만으로도 심각한 문제이다. 대학인들은 대학정책의 큰 의도에 대해서는 공감을 하지만 정책의 현실적 적합성에 대해서는 상당히 회의적인 것 같다. 필자가 보기에 그 원인 중의 하나는 외국 제도의 차용(借用)에 있다. 전임 교육

부 장관은 대답에서 다음과 같이 매우 중요한 지적을 하고 있다.

실용적·기능적인 학문 성향을 띤 미국의 학문 경향을 지나치게 강조해 온 느낌이 있고, 특히 사회과학 분야는 미국의 영향이 컸습니다. 이제는 우리의 것을 재검토하고 뒤돌아볼 시기가 되지 않겠나 생각합니다. 이런 면에서 미국에서 학위를 마치고 온 교육관료들이 교육정책을 수립하는 데 미국의 영향을 많이 받게 되지 않을까 우려가 됩니다.(『대학교육』, 2000년 3·4월).

그는 우리의 학문 세계가 현실적 토양을 고려하지 않은 채 외국의 것을 수용함으로써 학문적 종속성을 심화시킨 예를 상기하면서, 교육정책을 수립하는 데 있어서도 반드시 현실적 토양을 고려할 필요가 있음을 완곡하게 표현하고 있다. 어떤 이는 '현실을 알고 있거나 한겨야' 혹은 '교육부 책상에서 만들어진 것이구먼' 하는 식의 냉소주의로 정책을 대하곤 한다. 이러한 분위기는 결국 교육부의 대학정책에 대하여 자발적 동의보다는 강제로 이끌려 간다는 생각을 갖게 만들며, 나아가 합리적인 교육정책까지도 냉소적으로 대하게 만든다. 무엇보다도 이러한 태도는 정책결정 과정에서 투명하고 합리적인 논의가 부족한 데서 기인한다. 공적인 신뢰에 기초하지 못한

정책은 그 정책의 좋은 의도에도 불구하고 성공하기가 어렵다. 교육부는 보랏빛으로 치장한 많은 정책들이 대학의 문제를 금방이라도 해결할 것으로 기대하고 있지만, 유감스럽게도 결과적으로 실패로 끝나 더욱 심각한 위기를 초래한 슬한 경험을 우리는 안고 있다.

따라서 교육부는 단지 제도를 바꾸는 일에 힘쓸 것이 아니라 대학의 미래에 대한 비전과 철학을 키우는 일에 힘을 기울여야 할 것이다. 이러한 근본적인 노력이 결여된 채 도구적 가치에 따라 근시안적 해결만 찾는다는 인상을 주는 정책으로는 대학의 동의와 자발적인 참여를 이끌어내기 어렵다. 어떻게 보면 미래의 대학은 전통적인 대학 패러다임으로는 도저히 이해할 수 없는 새로운 사고를 필요로 할 지도 모르며, 지금의 많은 정책들이 그러한 대학으로의 발전을 가로막고 있을 지도 모르는 일이다. **☞**

손준중

고려대에서 교육학 박사 학위를 취득하였고, 현재 우석대 교육학과 조교수로 재직중이다. 저서 및 논문으로는 「우리가 원하는 학교」, 「대학의 재구조화 전략에 관한 연구」, 「고등교육의 정보화를 둘러싼 의미와 쟁점」, 「고등교육단계 직업교육 활성화 방안 연구」 등이 있다.