



대학 교육 정책과 시장 논리

유 팔 두 | 한림대 사회학과 교수

I. 정부 주도의 교육 개혁, 성공했는가

우리 나라의 대학은 지난 5~6년 동안 적지 않은 변화를 겪어 왔다. 이는 거시적으로 보면 김영삼 정부가 들어선 이후, 한편으로는 과거의 시스템을 뜯어 고치는 '개혁'이라는 것이 국가 정책의 기조로 설정되고, 다른 한편으로는 시대적인 상황을 국제화 혹은 세계화 시대로 규정하면서 거기에 대한 대응책이 국가 정책의 또 다른 기조로 자리를 잡으면서 교육 분야 전반과 대학이 개혁의 소용돌이에 빠져들었기 때문에 생겨난 일이었다. 이것이 곧 교육 개혁과 대학 교육 개혁이었으며, 개혁을 주도한 것은 정부였다.

정부는 교육 분야에서 건드리지 않은 것이 없을 정도로 많은 분야에 걸쳐 개혁을 시도했으며, 그 중 가장 두드러진 분야는 대학 입시 제도의 개혁과 초·중·고에서의 입시 위주 교육을 혁파하기 위한 개혁이었다. 서류 전형과 면접에 비중을 두는 등 선발 방법과 기준의 다양화를 골자로 하는 새로운 대학 입시 제도는 이제 '대학 입학 전형 제도'라고 명칭도 달라졌다.

대학 입시 제도의 개혁은 그것이 초·중등 교육과 고등 교육을 링크시키는 제도이기 때문에 교육 전반에 걸쳐 적지 않은 파급 효과를 가져왔으나, 그 성과가 결코 만족할 만한 것은 아니었다. 초·중·고에서

는 아직도 대학 입시 위주의 교육이 치열하며, 과외 학습과 그에 따른 재정적, 정신적 부담도 결코 줄지 않았고, 적성보다는 성적과 합격 가능성에 입각하여 대학 간판을 보고 진학하는 행태 역시 여전하다. 대학에서의 과중한 등록금 부담 역시 여전하다.

대학 입시 제도는 대학의 입장에서 보면, 신입생 선발의 문제이기 때문에 대학 교육과도 밀접한 관련을 맺고 있다. 정부가 추진한 입시 제도 개혁이 만족할 만한 성과를 내지 못하고 구래의 학습 및 진학 행태가 지속되는 한, 그것이 대학 교육에 대해 미쳐 온 악영향 또한 계속 반복되고 있다. 대학 간판과 성적을 기능하여 학교를 선택하고 전공 분야와 적성은 부차적으로만 고려하는 진학 행태는 초·중·고에서의 성적 위주 교육 / 학습과 함께 대학에서의 교육을 파행적으로 이루어지게 만드는 주요인의 하나이다.

대학 1, 2학년 때는 놀고, 교양을 쌓고, 3학년쯤 되면 컴퓨터 학원, 영어 학원, 자격 시험 공부 등에 바쁘고, 4학년 때는 취직 시험에 몰두하거나 이미 취직을 하여 대학에서의 전공 공부는 1, 2, 3, 4 학년 동안 뒷전으로 밀려나기 일쑤이다. 이와 달리 적성에 따라 진학하고, 장래의 진로와 자신의 전공 분야가 일치하는 학생들의 경우는 대학에서의 교육과 학습이 보다 자기 일처럼 느껴질 것이겠지만, 이런 학생들이 다수가 아니라는 데에 문제가 있는 것이다.

정부가 대학의 교육, 연구, 운영 등의 측면에서 개혁을 추진한 분야들 또한 다양하지만, 커다란 과문을 일으킨 것으로는 학부제와 교수 업적 평가제의 도입, 그리고 대학별 특성화였다. 이러한 개혁들은 대개 '대학의 경쟁력 제고'라는 담론 속에서 추진되었고, 대학 평가 제도와 대학에 대한 행정, 재정적인 '차등 지원'의 정책을 통해 유도되었다.

II. 시장 논리를 통한 대학의 '경쟁력 제고' 성공적이었는가?

그 동안 정부의 대학 개혁 정책들을 통해 대학은 많이 바뀌고 있다. 대부분의 대학들이 학부제를 도입 실시하게 되었고, 교수 업적 평가제를 통해 교수들은 연구 업적을 늘리기 위해 한층 더 노력하지 않으면 안 되게 되었다. 대학 당국들은 특성화를 위한 사업이나 프로젝트를 개발하지 않으면 정부로부터의 재정 지원이 삭감되기 때문에 노심 초사하였다.

그러나 이러한 제도들의 도입과 특성화 사업은 대개 외형상으로만 이루어졌으며, 내용면에서는 심도 있는 변화가 일어나지 않았다.

학부제와 같은 경우, 대개는 줄속으로, 어거지로, 바깥에 보이기 위해 요식적으로 이루어졌다는 평가를 받고 있으며, 내용면에서 학부안의 학과(전공 영역)들 사이에 가로놓인 '칸막이'들은 그대로 남아 있다. 특히, 교육 과정의 편성 및 운영의 측면에서 그러하고, 교수들의 교환 강의나 합동 강의, 심지어 학부 내 이동 같은 것은 이루어지지 않고 있다. 학부 내 학생들 사이의 교류나 협력 또한 활발하지 못하다. 그래서 결국 학부제는 외형적으로만 이루어졌다는 것이고, 주로 학생 모집이나 전공 선택 시기와 방법 면에서 변화를 초래하였다.

그러나 바로 이러한 외형적인 변화를 통해 학부제는 여러 가지 부작용을 낳고 있는데, 그 중 심각한 것

은 학생들이 취직하는 데에 유리하거나 응용 학문 분야를 중심으로 특정 전공 분야에 몰리는 '쏠림 현상'이다. 이러한쏠림 현상을 통해 인문학과 기초 과학 등 '비인기 학과'와 전공 교수들은 소위 '존폐의 위기'를 맞게 되었고, 이는 사실 국가적인 차원에서도 심각한 문제가 아닐 수 없다.

물리학이나 수학은 이제 독자적으로 발전할 터전을 잃고 항구적으로 외국에서 발전하는 이론을 수입해야 하는 시스템으로 되어 가고 있으며, 철학이나 역사학, 그 밖의 기초 과학과 인문학도 마찬가지로의 형편에 놓이게 되었다. 하기가 지금까지도 외국의 이론을 수입하는 데에만 급급해 왔으니 전혀 새로운 상황이라고는 할 수 없을지도 모르겠지만, 그나마 있어 왔던 학문적 자립 기반조차도 허물어져 버릴 판이니 위기라고 하지 않을 수 없다.

학생들이 많이 몰리고 취직이 잘 되는 학과나 전공 분야가 그렇지 않은 분야보다 '경쟁력'이 높은 것인가? 그렇지 않다. 철학과 경영학, 문학과 유전 공학 사이의 '경쟁력'은 비교가 가능한가? 어불성설이다. 그 발상 자체는 경영학적인 것이고, 교육을 상품으로, 학생을 소비자, 대학을 기업으로 간주하는 '경영 마인드' 그리고 '시장 논리' 속에서나 가능한 일이다.

교수 업적 평가제와 특성화 사업도 둘 다 외형적이고 경쟁력 담론에 휘말려 있으며 따라서 비슷한 문제를 안고 있다.

업적 평가제와 관련해서는 예컨대 권위 있는 외국 저널에 실린 논문에 비중을 크게 둔다든지, 연구비 수혜 실적을 평가한다든지 하는 등이 문제가 된다. 그렇다면, 동양 철학은 누가 연구하고, 고대 한국 역사는 누가 연구하고, 우리말은 누가 잡고 닦는다는 말인가? 연구비 면에서도 인문학과 기초 과학 그리고 학문적 독자성을 갖는 분야들은 불리하기 짝이 없다. 평가제는 또 대부분의 대학에서 교육보다는 연구

에 비중을 더 크게 두고 있기 때문에 상대적으로 교육을 더 소홀히 하게 만드는 부작용도 낳고 있다.

대학을 특성화하는 사업은 여러 모로 그 취지가 좋지만, 이것도 외형적으로, 또 대단히 국지적으로만 이루어지고 있어 문제이다. 그 성과도 대단히 미미하다.

물론, 대학들은 특성화되어야 한다. 백화점식에서 탈피해야 한다. 학생들은 전공 분야를 보고 진학해야 하며, 몇몇 전공 분야로 특성화된 대학을 선택하게 되어야 한다. 대학은 수능 시험으로 서열화되어서는 안 되고, 특성으로 평가되어야 한다. 대학은 또 고급 연구 인력과 학자를 양성할 수 있는 자립적인 기반을 갖추어야 하며, 이에 집중하는 연구-대학원 중심 대학으로의 기능 분화가 이루어져야 한다. 그렇지 않으면, 우리 나라의 연구 인력과 학자, 교수들은 지난 수십 년 동안 그러했듯이 거족적으로 비싼 유학 비용을 들여 가며 외국 학위를 받아 와야 하며 학문적, 기술적 예측성과 후진성을 벗어날 길이 없다.

정부가 이런 문제들을 해결하기 위해 다방면에 걸쳐 대학들을 특성화하고 기능을 분화하려는 노력을 기울이고 있는 점은 높이 살만 하다. 그러나 문제는 이런 개혁을 '경쟁력 담론' 속에서, 이미 경쟁력을 갖추고 있거나 특성화 노력을 열심히 하는 대학에 대해 재정적으로 집중 지원, 아니 편중 지원 정책을 펴는 데에 있으며, 그것도 미미한 재정 지원을 통해 커다란 성과를 보려고 하는 데에 있다. 이는 대학 교육에 대해 정부가 비중을 적게 두고 있기 때문이라고도 할 수 있으며, 이와 관련한 정부의 책임을 늘리기보다는 줄여 나가려는 정책 기조 때문이기도 한 것으로 보인다.

BK21을 통해 정부가 서울대학에 불합리하게 500억 원이라는 거금을 특혜 지원한 일이라든지, 연구 중심 대학은 집중 지원하고, 교육 중심 대학은 말려 죽일 것 같은 인상을 풍기는 일이라든지, 국·공립 대학을 민영화하거나 총장 공모제를 통해 '경영 총

장', '세일즈 총장'으로 하겠다는 '국립대 발전 계획안'이라든지, 사립 대학에 대한 일부 자율권 확대 혹은 규제 완화 조치 같은 것들은 정부가 최근에 보여 주고 있는 '경영학적' 대학 정책의 일단들이다.

Ⅲ. 정부의 대학 정책에서는 '교육 공개념' 이 부족하다

우리가 큰 틀에서 정부의 대학 정책, 국립 대학과 사립 대학에 대한 정책, 특히 그것의 재정적인 측면을 잘 드러내 주는 등록금 부담의 현황을 보면, 정부가 그동안 교육 공개념이 얼마나 부족했는지, 또 오늘날의 개혁 정책에서 그것이 얼마나 결여되어 있는지를 가늠할 수 있다. 적어도 그런 공개념이 개혁 정책의 기초로 올라오지 않는 한, 개혁은 성공하기도 힘들고 또 성공한다손 치더라도 그 개혁이 진보인지 퇴보인지 알 수가 없을 것이다.

그 동안 정부의 대학 정책에서 핵심이 되어 온 것은 사실상 재정 부담의 문제였다. 누가 얼마나 어떻게 교육 재정을 부담하느냐 하는 것이 문제였고, 대학 재정에 관한 한, 민간 부문을 대표하는 사학 재단과 대학 교육 수혜자에 해당하는 학부모와 학생이 주된 고통을 분담해 왔다. 정부는 재정도 부족하고 공개념도 부족하여 대학 교육의 대부분을 민간 부문에 의탁해 왔으며, 대학 교육의 기회를 비싼 등록금을 내야 살 수 있는 '상품'처럼 방치해 온 것이다. 가난한 이웃은 결코 대학 교육을 받기가 쉽지 않았다. 이는 특히 사립 대학의 재정 현황을 살펴보면 명료히 들어 난다.

고등 교육에서 사립 대학이 차지하는 비중은 70~80%에 달한다. 1999년 현재 대학(교)의 총수는 158(교육대, 산업대 제외)개인데 이 가운데 국립 24개, 공립 2개를 제한 나머지 132개교가 사립으로서 전체의 무려 83.5%를 차지하고 있다. '99년 현재 학

생 수(재적생)는 총원이 158만 8천여 명인데, 그 중국·공립 학생이 36만 1천여 명이고, 사립 대학(교)의 학생이 전체의 77.2%에 달하는 122만 6천여 명을 차지하고 있다(교육부 / 한국교육개발원, 1999 : 윤정일 외, 1996 : 151-2).¹⁾

한국사학진흥재단(1999 : 11-12)이 157개 사립 대학을 대상으로 그 재정 수입의 현황을 조사한 바에 의하면, 전체 수입 가운데 등록금이 차지하는 비율은 60%를 넘고 있다. 그 다음 큰 비중을 차지하는 항목이 법인 전입금과 기부금인데, 각각 10%도 되지 못하고 있다. 법인 전입금이 차지하는 비율은 '96년, '97년도 9% 수준에서 '98년도에는 8% 수준으로 낮아지고 있으며, 기부금 또한 8%에 약간 못 미치는 수준에 머물고 있다. 그리고 정부에 의한 국고 보조금은 3.5~4% 수준에 불과한 상태에 있다.²⁾

김중철 외(1995 : 57)의 조사에 의하면, 국·공립 대학에서 운영 수입 중 등록금이 차지하는 비율은 평균 38.0%인데 비해, 사립 대학에서는 그것이 평균 76.1%에 달하고 있다.

이처럼 사립 대학 재정에서 수익 사업을 통한 전입금, 기부금, 정부 보조 등이 차지하는 비중은 각각 10%씩에도 미치지 못하고 있으며, 대부분을 학생 등록금에 의존하고 있다. 바로 이런 점 때문에 사립 대학의 등록금은 국립 대학에 비해 훨씬 비싸게 책정되고 해마다 그 인상률이 높아 이해 당사자인 학생들과 분쟁을 자아내고 있다.

대학 등록금은 1990년 인문계 신입생의 경우, 국립이 986,000원이었으나 사립은 1,356,000원으로

서 약 1.4배에 달하였고, 자연계의 경우, 국립이 1,186,500원이었으나 사립은 1,911,000원으로서 1.6배였다. '99년에는 인문계 국립(신입생)이 2,596,800원, 사립이 3,298,300원, 자연계 국립은 2,960,040원, 사립은 4,967,000원으로서, 사립 대학의 등록금은 국립 대학의 그것에 비해 인문계는 약 1.3배, 자연계는 약 1.7배이다(교육부 / 한국교육개발원, 1999a).

이러한 등록금만 4년간 합치면 1인당 수천만 원에 달하는 부담이 된다. 그리고 1989학년도부터 정부가 사립 대학 등록금을 자율 책정하도록 하면서부터는 등록금 인상을 억제하기 위한 학생들의 시위 및 투쟁이 1988년 말 이래 거의 매년, 10년이 넘도록 지속되고 있다.

이처럼 대학 교육에 들어가는 직접적인 비용은 사립 대학에서 대략 60~70%, 국·공립에서 40% 가량이 학부모와 학생의 등록금 부담으로 충당되고 있으며, 국·사립 전체적으로 보면, 나머지 약 40% 가량의 재정을 사학 재단과 정부가 분담하고 있다.

교육은 그리고 대학 교육은 공공의 업무이며 따라서 원칙적으로 정부가 맡아서 해야 할 일이다. 재정도 국민 세금을 기초로 조달해야 마땅하다. 재정 형편상 정부의 힘으로 부족할 때, 제한된 범위 안에서 민간 사학에 의존하는 것이며, 이런 의미에서 정부는 사립 대학도 국·공립에 준하는 교육 기관으로 간주하여 행·재정적인 지원과 규제를 병행해야 마땅한 일이다. 사립 대학에 대한 정부의 재정 지원은 현재보다 훨씬 더 확대되어야 마땅하며, 이를 통해 학생

1) 교원의 총수는 1997년에 55,300명으로 국립이 13,286명, 사립이 39,507명이었으나 IMF를 겪은 후인 '99년에는 41,226명으로 약 1만 3천여 명이 감소하였고, 이 가운데 국립은 10,849명, 사립은 29,902명이 되었다. 그리하여 교원 수면에서도 사립대가 차지하는 비중은 '99년 현재 72.5%에 달하고 있다(교육부/한국교육개발원, 1999 : 윤정일 외, 1996 : 151-2).

2) 영국, 미국, 일본 등 선진 외국에서는 사립 대학 재정 중 정부 지원액이 차지하는 비중은 훨씬 더 크다. 일본은 그 비중이 14~30%, 미국은 18~25%, 영국은 35~48% 수준에 달하고 있다(한국대학교육협의회, 1998 : 4-6).

과 학부모의 등록금 부담 역시 삭감되어야 한다. 우리의 국력, 우리의 경제 능력을 감안할 때 더욱 그러하다.

그러나 정부는 아직도 교육 공개념이 부족하다. 그나마 한발 더 후퇴하려고 하는 조짐도 나타나고 있다. 한편으로는 대학에 대한 재정 지원을 확대해 나가고 미약하나마 교육세 인상 등을 통해 더 많은 재정을 확보하려는 노력을 하면서도, 다른 한편으로는 국립 대학들에 대한 정책을 통해 그 반대 방향의 구상을 드러내고 있기 때문이다.

IV. 국립 대학 발전 계획(안)의 명암

현재 '국립 대학 민영화안'은 폐기된 것인지 계류 중에 있는 것인지 불투명하지만, 그런 발상은 고등 교육에 대한 정부의 책임을 한층 더 민간에게 떠넘기려는 발상에 불과하다.

허기야 공기업 민영화는 과거 정부 때부터 오늘의 '국민의 정부(?)'에 이르기까지 국가 정책의 기조로 되어 온 것이고 IMF 경제 위기를 거치면서 한층 더 굳어지고 있기 때문에 국·공립 대학의 민영화가 놀랄 일은 아니겠지만, 이 모든 것들이 복지 국가로부터의 후퇴(보다 정확하게는 복지 후진국으로의 후퇴)임에는 틀림이 없다.

지난 7월에 발표되고 1차 공청회를 거친 '국립 대학 발전 계획안' 역시 파란을 불러올 대학 개혁 정책의 하나이다. 이 안에는 총장 공모제를 포함하여 대학의 기능 분화와 구조 조정안 등 현재 정부의 대학 개혁에 관한 정책 기조들이 함축적으로 투영되어 있다.

"2002년부터 서울대 등 9개 국립대가 학부 정원은 줄이고 대학원 정원을 늘려 석·박사를 주로 배출하는 '연구 중심 대학'으로 전환된다. 또 일부 국립대는 책임 운영 기관으로 전환돼 총장이 공모제를 통

해 선출되고 같은 권역 내에서 비슷한 기능을 수행하는 국립대 가운데 유사 중복 학과가 많은 대학들은 통폐합되고 단과 대학 또는 학과 교환도 허용된다.

교육부가 운영하고 있는 국립 대학 발전 계획 수립 종합 추진 위원회(위원장 김신복, 서울대 행정대학원장)는 27일 이런 내용을 골자로 하는 '국립 대학 발전 계획(안)'을 발표, 관련 부처 의견 수렴을 통해 8월 말 최종안을 확정기로 했다.

발전 계획에 따르면 현재의 44개 국립 대학은 내년 말까지 기능에 따라 ▲ 고도의 전문 지식과 연구 능력을 가진 전문 인력을 양성하는 연구 중심 대학 ▲ 지역 사회의 수요에 맞는 전문직과 기술직을 양성하는 교육 중심 대학 ▲ 특정 분야 전문 인력을 양성하는 특수 목적 대학 ▲ 전문 산업 기술 인력 양성과 평생 교육 기능을 담당하는 실무 교육 중심 대학 등 4개 유형으로 체제를 개편한다.

이에 따라 서울대 등 9개 일반 국립 대학이 연구 중심 대학으로 전환돼 학부제 확대 등을 통해 학사 과정 정원은 줄이는 대신 대학원 정원을 대폭 늘리게 된다. 또 10개 국립 대학은 대학원은 줄이고 학부는 늘리는 교육 중심 대학으로 개편되며, 11개 교대와 한국체대, 한국해양대 등 6개 대학은 특수 목적 대학으로, 서울산업대 등 8개 산업 대학은 실무 교육 중심 대학으로 각각 전환된다.

특히 교육부는 대학 유형별로 중점 육성 분야를 지원하되 사립대와 자유 경쟁하는 분야를 별도로 선정해 대학별로 등록금을 차등 부과토록 허용할 방침이어서 서울대 등 주요 국립 대학의 이른바 인기 학과는 사립 대학 수준으로 등록금이 인상될 전망이다.


대학 운영 시스템 개선을 위해 현행 총장 직선제를 포기하고 대내외적인 공모제를 통해 총장을 뽑기를 희망하는 대학은 2002년부터 2005년까지 시범적으로 책임 운영 기관화, 교육부 장관과 경영 계약을 맺고 자율적으로 조직·인사·재정권을 행사토록 할

방침이다. 책임 운영 기관화되는 대학은 상당 기간 대폭적인 재정 지원을 받게 되며 총장은 임기 중 경영 성과 평가 결과에 따라 연임도 가능하다.

국립대 중복·과잉 투자 문제를 해소하기 위해 7개 권역별로 유사한 기능을 갖고 있는 대학 중 유사 중복 학과가 많은 대학은 통폐합을 강력히 유도하기로 했다.”(연합뉴스 2000년 7월 27일자)

여기서는 대학의 특성화 및 기능 분화 정책의 일환으로 연구 중심 대학 등으로의 지정, 학과간, 대학간 통폐합과 교환 정책이 강력히 추진되고 있음을 읽을 수 있으며, 일부 국립 대학 일부 학과 등록금 대폭 인상 허용, 총장 초빙제 도입 등을 통해서도 정부가 경쟁의 담론과 경영 마인드, 구조 조정의 마인드를 국립 대학에 도입하고자 함을 알 수 있다. 또한, 서울대학은 당연직처럼 끼워 넣어 집중 지원할 것을 예고하는 한편, 여타의 지방 국립 대학들에 대해서는 정부에 순응하는 한 '집중적인 재정 지원'을 약속한다는 '당근과 채찍'의 '인센티브 제도'를 구사하고 있음도 알 수 있다.

특성화 및 기능 분화 정책은 보다 강력히 추진되어야 할 일이고, 나머지는 바람직하지 못한 정책인 것으로 보이나, 과연 이러한 정책이 성공을 거두게 될지 의문이다. 정부가 총애하는 서울대학의 교수 협의회가 벌써부터(8월 25일) 반대 성명을 발표하여 “대

학 자율에 맡기라.”는 의견을 내 놓은 일에서부터 파행적인 장래를 예고하고 있다(한국일보, 2000년 8월 25일자). 

(참고 문헌)

- 교육부 / 한국교육개발원(1999) 「교육동계연보」, 1999.
김종철 외(1995) “소규모 사립 대학의 운영 실태와 개선 방안에 관한 연구”, 우석대학교.
윤정일 / 송기창 / 조동섭 / 김병주(1996) 「한국 교육 정책의 탐구」, 교육철학사.
한국대학교육협의회(1998) “사립 대학 진흥법 제정 및 조세 감면을 통한 사립 대학 재정 확충 방안 연구”.
한국사학진흥재단(1999) “1996~1998 사립 대학 재정 현황 분석”, 사학 경영 자료집, 제 3집.

유필무

서울대학교 사회학과를 졸업하고 동대학원에서 석사 학위를, 독일 자유 베를린 대학에서 철학 박사(사회학 전공) 학위를 받았다. 중앙일보 기자, 한국교육개발원 연구원보, 「경제와 사회」 편집주간, 「대학교육」 편집위원, 한국산업사회학회 회장 등을 역임했다. 현재 「동향과 전망」 편집위원장, 춘천시민연대 공동 대표로 활동중이다. 저서로는 「시민 사회와 시민 운동」(공편), 「사회학」(공저) 등이 있으며, 주요 논문으로 「사회주의 붕괴와 대안 체제의 모색」, 「한국의 시민 사회론과 시민 사회 분석틀의 모색」, 「20세기말 진보의 의미 변천과 새로운 진보」 등이 있다.