G 주제 1 Ɔ

대학구조개혁의 방향과 대안

홍덕률 : : 대구대학교 국제 · 사회 · 언론학부 교수

Ⅰ. 대학구조개혁의 세 계기

대학의 구조개혁과 특성화를 둘러싸고 논란이 분분하다. 그 필요성에 대해서는 별 이의가 없음에도 불구하고 지금 대학가는 구조개혁이 내뿜는 심각한 파열음으로 몸살을 앓고 있다. 특히 대학구조개혁의 방향과 방식을 둘러싸고 많은 우려와 갈등이 분출되고 있다. 정확한 방향과 방법을 찾기 위해서는 대학구조개혁이 지금처럼 절박한 과제로 등장하게 된 배경과 취지를 이해하는 것이 먼저 필요하다.

대학의 구조개혁은 크게 세 가지 계기에서 비롯되고 또 추동되었다. 첫째는 대학 입학 자원의 급감이다. 이미 많은 대학들이 정원을 크게 못 채우고 있으며 심각한 재정압박에 직면해 있다. 당장 존폐 위기에 내몰린 대학들도 적지 않다. 지금 유행하고 있는 대학구조개혁은 심각한 학생충원 위기와 거기서 비롯되는 재정 위기를 넘기기 위한 고육지책이라고 할 수 있다. 교육인적자원부도 대학구조개혁을 중점 과제로 천명하였다. 2009년까지 344개 대학 가운데 87개 대학을 줄인다는 계획도 발표했다. 구조개혁은 이제 대학이 살아남기 위해 피할 수 없는 방책으로 여겨지고 있다.

대학들이 구조개혁에 발 벗고 나서게 된 두 번째 계기로는 대학의 경쟁력 강화가 절실하다는 국민적 요구를 들 수 있다. 그것은 현 수준의 대학경쟁력을 그대로 두고서는 선진국 진입도 국민소득 2만 불 달성도 불가능하다는 위기의식에 기초해 있다. 상대적으로 여건이 좋고 생존을 걱정하지 않아도 되는 대학들도 경쟁력 강화를 기치로 내걸고 경쟁적으로 구조개혁에 나서고 있다.

대학을 둘러싼 거시적 사회환경의 변화 역시 대학구조개혁의 중요한 계기로 작동하고 있다. 예컨대 정보화, 세계화, 지방화 등의 거시 사회변동은 대학의 역할과 지식인의 위상에 근본적인 변화를 가져왔다. 구조개혁은 변화된 사회에 적응하고 생존력을 높이기 위한 대학들의 응전으로 보아야 할 것이다.

첫 번째가 대학구조개혁의 소극적 계기라 한다면 그 다음의 둘은 대학구조개혁의 적극적인 계기라 할 수 있다. 그 계기가 무엇이었든 구조개혁은 이미 대학가의 가장 큰 화두로

등장해 있다. 지금 추진되고 있는 정책 수단들도 매우 다양하다. 교육인적자원부는 최근 대학구조개혁추진본부를 출범시켰으며, 권역별 국립대학의 통폐합, 국립대학 법인화, 대학정보 공시제, 사립대학 통폐합, 부실 사립대학의 퇴출을 정책적으로 유도하고 있다. 그 외에도 대학들마다 정원 감축과 학과 통폐합, 교수 구조조정 등에 본격적으로 나서고 있다.

Ⅱ. 대학구조개혁의 원칙과 방향

지금 대학가에 휘몰아치고 있는 구조개혁은 문제점이 적지 않다. 구체적인 문제점들을 진단하기에 앞서서 대학구조개혁이 견지해야 할 원칙과 지향해야 할 방향에 대해 근본적으로 짚어보는 것이 필요하다.

첫째, 대학구조개혁은 시대의 변화와 요구를 적극 담아내는 것이 아니면 안 된다. 이 시대의 변화를 몇 개의 개념으로 포괄할 수 있는 것은 아니지만, 대학구조개혁과 관련해 깊이 숙고해야 할 세 측면이 있는데 이는 정보화, 세계화, 그리고 지방화라고 할 수 있다. 그것들은 대학교육의 목표와 과정과 방법에도 질적인 변화를 요구하고 있다. 한마디로 구조개혁은 대학이 정보화, 세계화, 지방화된 환경하에서 국가경쟁력을 책임지는 기관으로 거듭나도록 하는 것이어야 한다.

둘째, 대학교육의 지방화와 관련해서는 '지역발전 패러다임의 전환'에 대한 정확한 인식이 선행되어야 한다. 참여정부에 들어와 지방화와 지방분권은 핵심 국정과제로 설정됐을 뿐만 아니라 과거와는 크게 다른 방법으로 추진되고 있다. 한편으로는 지방에 권한과 자원을 이양하면서 다른 한편으로는 넘겨받은 권한과 자원, 그리고 지역사회가 지니고 있는 잠재 역량들을 효과적으로 네트워킹해서 각 지역들이 자립 기반을 갖도록 한다는 것이다. 한마디로 내생적-혁신적 지역발전 전략인 것이다. 그리고 그것의 구체적인 방법은 지역혁신체계(RIS : Regional Innovation System)를 구축하는 것으로 나타나고 있다. 지역사회의 행정-기업-대학-연구소-NGO 등이 네트워킹하고 상호학습하면서 혁신 역량을 극대화하자는 것이다. 지역혁신체계를 구축함에 있어서는 그 지역의 대학들이 중심적인 역할을 하도록 되어 있다. 이미 우리 사회와 경제도 지식정보사회, 지식기반 경제체제로 이행해 있기 때문이다. 그 지역의 산업계가 필요로 하는 신기술을 제공하고, 그 지역사회가 요구하는 인적 자원을 길러서 공급하며, 그 지역의 혁신네트워크 구축에서 중심적인 역할을 그 지역의 대학들이 맡도록 요구받고 있는 것이다. 한마디로 지역의 대학들은 지역의 산업, 행정, 시민사회와 적극적으로 소통하면서 지역발전의 중추기관으로 자기역할을 찾아야 하는 것이다. 그러려면 지역 대학들의 경영이념과 사회적 역할, 그리고 행정구조가 획기적으로 혁신되지 않으면 안 된다. 대학구조개혁은 그런 요구를 담아내야 하는 것이다.

셋째, 대학구조개혁은 교육의 질을 획기적으로 끌어올리는 계기로 자리매김 되지 않으면 안 된다. 단순히 학생 미충원 사태와 재정위기를 넘어서기 위한 방편으로만 인식되어서는 곤란하다. 양질의 연구와 교육으로 지역사회와 국가와 인류 발전에 기여하는 대학으로 거듭나는 계기여야 한다.

넷째, 대학교육의 질과 경쟁력은 단순히 기업과 시장이 요구하는 인재를 얼마만큼 배출

해 내느냐에 의해서만 전적으로 결정되는 것은 아니다. 교육은 궁극적으로 국가의 백년지대계(百年之大計)다. 학문은 국가경쟁력뿐만 아니라 문화국가의 기반이다. 특히 지식정보사회, 문화의 시대, 창의력과 개성이 중시되는 감성의 시대로 빠르게 이행하고 있는 이때에 인문학적 상상력과 역사적 통찰력, 그리고 문화적 감수성의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 시장의 요구에만 반응하는 것이 아니라 시대의 변화와 요구를 통찰해 구조개혁정책에 반영하는 지혜와 결단이 필요한 때이다. 대학의 역사적 · 사회적 역할과 존재론적 의미에 대한 고민에서 출발하는 적극적이고 생산적인 대학구조개혁이어야 하는 것이다.

다섯째, 교육의 질을 높이는 계기로서의 그리고 시대의 변화를 통찰해 수용하는 방향으로의 대학구조개혁은 과감한 재정 투자를 필요로 한다. 대학구조개혁은 정책적 지향이어야지 시장의 선택이어서는 곤란하기 때문이다. 정부는 시장 논리에 내맡기는 무책임하고 돈 안 드는 구조개혁에 기댈 것이 아니라 과감한 재정확보와 정책적 투자를 책임져야 한다.

Ⅲ. 대학구조개혁의 문제점과 정책대안

대학구조개혁의 원칙과 방향들을 염두에 둘 때 지금 추진되고 있는 대학구조개혁 정책은 적지 않은 문제를 안고 있다. 간단히 문제점을 살펴본 후 몇 가지 정책 대안들을 생각해 보고자 한다.

첫째, 정부가 돈 안 드는 구조개혁에 지나치게 집착하고 있다는 사실을 지적할 수 있겠다. 지금 우리나라 교육예산은 GDP 대비 5% 수준, 고등교육 예산은 선진국의 1/2 내지는 1/3에도 못 미치는 0.43%에 불과하다. 대학의 경쟁력이 매우 낮은 것도 실은 대학예산이 너무 적기 때문이다. 대학예산이나 연구비 혹은 도서관 장서 구입비 등을 선진국의 유수 대학들과 비교하면 한마디로 쥐꼬리 수준이다. 그렇게 볼 때 교육인적자원부는 지금의 대학교육 부실을 초래한 가장 큰 책임자이기도 하다. 뿐만 아니라 대학 통폐합을 강력하게 추진하겠다고 선언한 교육인적자원부는 동시에 매우 부실한 대학의 신설을 허가하고 있다. 그러면서 교육인적자원부는 여전히 돈 안 쓰는 구조조정에 집착하고 있는 것으로 보인다. 그러나 돈 안 쓰는 구조개혁, 시장에 내맡긴 구조조정으로는 구조개혁의 원래 의미를 살려낼 수 없다. 기초 학문과 지성의 위기를 심화시키고 대학사회를 황폐화시키는 결과만 초래하고 말 것이다. 대학교육의 새로운 패러다임을 구현해 내고 연구와 교육의 질을 높이는 구조개혁이기 위해서는 대학예산을 획기적으로 늘리는 것이 무엇보다 중요하다.

둘째, 현장 사정과 따로 노는 대학구조개혁 안도 문제다. 예컨대 국립대학과 사립대학, 수도권대학과 지방대학, 연구중심대학과 교육중심대학, 4년제 대학과 전문대학, 기초학문대학과 응용학문대학 등 역할과 기능과 소재별로 다양한 대학들에 대해서 획일적인 잣대가 제시되고 구조개혁이 강제되는 것은 심각한 문제가 아닐 수 없다. 그와 같은 관료적 처방은 현실에 기초한 사회적 공정성을 담보할 수 없고 그러면 설득력도 가질 수 없기 때문이다. 예컨대 지금의 교육인적자원부 처방대로라면 문을 닫게 되는 대학들은 100% 지방 사립대가

> 돈 안 쓰는 구조개혁, 시장에 내맡긴 구조조정으로는 구조개혁의 원래 의미를 살려낼 수 없다. 기초 학문과 지성의 위기를 심화시키고 대학사회를 황폐화시키는 결과만 초래하고 말 것이다. 대학교육의 새로운 패러다임을 구현해 내고 연구와 교육의 질을 높이는 구조개혁이기 위해서는 대학예산을 획기적으로 늘리는 것이 무엇보다 중요하다.

될 것이다. 그렇게 되면 참여정부가 최고의 국정과제로 추진하고 있는 지방화와 지방대학 육성정책에도 불구하고 지방은 더더욱 피폐해질 것이 확실하다.

따라서 대학의 설립 주체별, 기능별, 학제별, 소재별로 각기 다른 구조개혁 잣대가 마련되고 적용되어야 한다. 현장의 사정을 세심하게 반영하고 그것의 결과를 신중하게 예측하여 형식적으로만이 아니라 내용적으로도 공정한 잣대를 마련하고, 그것에 대한 사회적 합의를 도출해 내는 것이 대학과 국가 모두를 살리는 대학구조개혁의 가장 중요한 조건임을 명심해야 할 것이다.

셋째, 시대의 변화와 요구가 제대로 고려되지 않고 있는 것도 문제다. 세계화와 관련해서는 토플 강좌를 의무적으로 이수토록 하는 것이, 정보화와 관련해서는 컴퓨터 교육을 교양필수로 강제하는 것이, 그리고 지방화와 관련해서는 지역 기업체와 산학협력을 하는 것처럼 모양새만 갖추고 정부 지원금을 타내는 것이 지금 대부분 대학들의 솔직한 사정이다. 그뿐만이 아니라 대학은 지금 교육인적자원부와 기업과 학생들을 상대로 한 거짓과 부정과 사기의 거대한 경연장이 되어 버렸다. 위기라는 이유로 그리고 생존을 위한다는 명분으로 교권유린과 부정이 저질러지고 있으며, 부정과 독선에 대한 문제제기와 저항마저도 해교(害校) 행위로 매도되고 있다. 대학경영자와 교수 모두의 인식의 대전환이 절실하다. 역사의 이행을 통찰하고 대학의 존재 이유와 사회적 역할에 대한 진지한 고뇌 위에서 지역사회와 기업과 학생과의 관계를 질적으로 변화시켜 가야 한다. 그 과정에서 자신의 기득권과 부당한 관행도 과감하게 떨쳐 버리지 않으면 안 된다.

예컨대 지방화와 관련해서 새롭게 요구되는 대학의 역할을 보자. 참여정부의 지방분권과 지역혁신을 통한 지역균형 발전정책은 다양한 정책 수단들로 채워져 있다. 우선 공공기관의 지방이전정책이 추진되고 있다. 지역의 산업구조와 잠재 역량, 지역사회의 발전 계획 등을 종합적으로 고려해 수도권에 집중되어 있는 공공기관을 지방으로 분산 이전한다는 계획이다. 유사한 성격과 기능의 공공기관들을 패키지로 묶어 지방 도시로 이전하게 되면 그 지역

사회에서 지역혁신의 중추 역할을 맡게 될 것이다. 혁신도시 건설 방안이기도 하다. 그 외에도 지역별 전략산업 클러스터 조성, 기업도시 건설, 낙후지역을 대상으로 한 신활력사업, 그리고 지방대학 육성(NURI)사업과 지역혁신 교육사업, 평생교육도시사업 등이 활발하게 추진되고 있다. 여기서 지방대학은 각종 지역혁신사업의 중추 역할을 할 것으로 기대되고 있다. 지역의 기업, 행정, NGO, 연구소 등과 긴밀히 네트워킹하여 지역사회가 필요로 하는 기술 인력과 시민사회 활동가를 배출하도록 요구받고 있는 것이다. 새로운 패러다임의 지역균형발전 정책 하에서 지역대학들이 각자에게 걸맞은 역할과 정체성을 설정해 지역사회와 대학의 상생적 발전 방향을 모색해야 하는 것이다.

넷째, 대학 특성화의 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 입학생이 급감하는 환경하에서 대학이 살아남는 길이기도 하지만, 자신과 이웃 대학, 지역사회와 국가 모두가 함께 사는 방안이기도 하다. 그러려면 유행처럼 쏠려 다니는 특성 없는 특성화, 오로지 지원금을 타내기 위해 흉내만 내는 거짓 특성화여서는 안 된다. 자신의 강점과 지역사회의 요구, 그리고 인근 대학들과의 관계 등을 종합적으로 고려해 선택된 특성화여야 하는 것이다. 당연히 인근 대학들은 물론 지역 산업계와 행정 등과도 유기적인 협조 체계가 만들어져야 한다. 권역별로 대학 특성화와 구조개혁안을 심의하는 공론장이 필요한 것이다. 최근 권역별로 국립대학 구조개혁추진본부가 구성되어 활동을 시작했지만, 사립대학과 전문대학까지 포함해 지역 내 모든 대학들의 역할 분담과 특성화 분야를 조정하는 논의의 틀도 구상해 볼 필요가 있다. 지역혁신협의회와 같이 보다 큰 틀의 학·연·산·관 거버넌스 기구가 나서는 것도 한 방법일 것이다. 대학교육

홍덕률

서울대학교 사회학과를 졸업하고 동대학에서 석사, 박사학위를 취득하였다. 현재 대구대학교 사회과학대학 국제·사회·언론학부 교수로 재직하고 있다. 주요 저서로는 『국가와 기업의 민주적 발전』, 『한국사회의 구조론적 이해』, 『87년 이후 대자본의 노동통제에 대한 연구』, 『산업화와 (탈)산업사회론』 외 다수의 논문과 연구보고서가 있다.