

대학구조개혁의 쟁점과 현실

임재홍 :: 영남대학교 법학부 교수

금년에 대학의 구조개혁이 본격적으로 추진 될 것으로 보인다. 교육인적자원부가 2004년 8월 31일 ‘대학구조개혁방안(시안)’을 발표했고, 12월에는 ‘대학구조개혁방안’을 내놓았으며, 이를 위한 관련법안을 금년에 국회에 제출하는 것으로 일정이 잡혀 있다.

교육인적자원부의 구조개혁방안의 주요내용을 살펴보면, ①국립대학 수를 현행 50개에서 35개로 축소하고, 국립대학 입학정원을 점차적으로 감축하고, ②사립대학의 경우에는 교육여건 개선, 통합 및 개편 촉진, 자발적 구조개혁의 노력을 지원하며, 해산·합병제도를 보완하며, ③교육인적자원부는 이를 통해 산업수요와 연계된 다양화·특성화된 대학을 육성하고, 2010년까지 15개 내외의 세계수준 연구중심대학을 육성한다는 것이다.

교육인적자원부 정책추진의 배경에는 학생수의 점진적인 감소라는 위기상황이 있다. 그런데 교육인적자원부는 이러한 위기상황의 해소뿐만 아니라 우리 대학교육을 세계적 수준으로 끌어올린다는 장밋빛 목표까지 내세우고 있다. 그 근간이 되고 있는 신자유주의 대학정

책은 경제관료 출신의 김진표씨가 교육인적자원부 장관이 되면서 더 구체화되고 있다. 보조금 지급을 매개로 한 교육인적자원부의 반강제적인 통합과 조정에 많은 대학이 나서지 않을 수 없는 상황에 몰려 있는 것이다.

교육인적자원부의 정책이 우리 현실을 전혀 도외시하고 있는 것은 아니다. 그러나 피상적인 처방과 단기적인 대처로 인한 폐해는 그동안의 교육정책을 보면 누구나 실감할 수 있을 것이다. 실제 대학진학 학생 수가 줄어든다는 것은 오래 전부터 누구나 예측할 수 있었다. 그럼에도 1993년 7월 설치된 교육개혁위원회는 1995년 대학설립준칙주의를 도입했고 1996년부터 이를 시행하였다.

대학설립준칙주의는 대학설립을 자본주의적인 시장원리에 맡기고 정부의 간섭은 최소화하겠다는 신자유주의 원리를 근간으로 한다. 설립의 자유를 통해 다양하고 특성화된 많은 대학이 만들어지고 대학들 간 경쟁을 통해 경쟁력 있는 대학이 나오리라는 예상은 정반대의 결과를 낳았다. 부실한 대학·대학원의 양산으로 끝났고, 이 때 설립된 많은 사립대학

은 설립부터 부정과 부패의 온상이 되어 버렸다. 그리고 이들 대학들은 학생 수의 감소라는 현재 상황에서 퇴출의 위기에 놓여져 있으며, 교육인적자원부는 이들 대학을 위해 청산법을 도입하려고 하는 것이다. 실패한 정책에 대한 한마디 평가나 반성도 없이 새로운 대학정책을 내놓고 있다.

현재 우리나라의 교육상황은 정부, 특히 교육관료와 위로부터 임명되고 학교의 의사결정권을 갖는 총·학장에 의하여 주도되었다는 사실을 잊어서는 안 된다. 현재 우리 고등교육의 현실은 교육인적자원부가 만들어 놓은 결과이다. 현재의 고등교육 상황이 국가경쟁력 강화에 전혀 도움이 되지 않는다고 교육관료들이 진단했다면 이런 상황을 무슨 이유로 만들어 왔는지에 대한 냉철한 진단도 필요하다. 왜냐하면 교육현장은 교육관료들의 실험현장으로 되어서는 안 되기 때문이다.

지금 교육당국이 대학에 모든 책임을 전가하는 것은 책임 떠넘기기를 넘어 무책임하고 비윤리적인 것이다. 특히 대학교수들이 그 무책임의 제1차적 타깃으로 계약제 및 연봉제의 대상으로 되어 경쟁을 강요받고 있다. 그러나 대학교수는 현재 우리 고등교육이 처한 현실을 적극적으로 만든 주범은 아니다. 그들은 단지 소극적으로 저항하거나, 아니면 소극적으로 방관하는 입장에만 있었을 뿐이다.

이런 상황인식에 기초한다면 우리 고등교육 현실을 적극적으로 정책으로 만들어 놓은 교육당국이 소극적 방관자에게 책임을 묻는 형국이 되어 버렸다. 만약 대학이 자율성을 부여 받고 있었다면, 그래서 대학이 스스로의 판단에 입각하여 개선을 한 결과 오늘날의 현실이 되어 버렸다면 이러한 책임추궁에 보다 책임

지는 자세를 보여야만 했을 것이다.

우리나라의 대학이 국제적인 수준에 미달되는 것은 여러 이유가 있을 것이다. 정부관료들은 중등교육은 세계적인 수준인데 고등교육이 전혀 그렇지 못하기 때문에 대학교육만 세계적인 수준으로 끌어올리면 된다고 생각한다. 고등교육을 보니 교수 대 학생비율도 높고 영세하여, 대학 간 통합을 유도하고 교수 대 학생비율만 낮추어 고등교육을 세계적인 수준으로 높일 수만 있다면 얼마나 좋겠는가?

그러나 대학통합과 정원감축이 바로 세계적 수준의 대학으로 갈 수 있는 필요조건은 될지 언정 충분조건은 되지 못한다. 대학설립준칙주의가 경쟁력 있는 대학구축의 필요조건은 될 수 있어도 충분조건이 되지 못하는 것과 마찬가지이다. 더 심각한 것은 우리의 고등교육이 충분조건에 대한 확실한 판단 없이 필요조건만 외적으로 강요한다고 해서 진일보하는 것도 아니라는 것이다. 대학설립준칙주의가 고등교육의 양적 팽창만 가져와 더 심각한 문제를 만들었다는 사실을 보면 바로 알 수 있는 것이다.

그러면 여기서 말하는 충분조건을 어떻게 볼 것인가? 충분조건 첫 번째는 대학자치를 보장하여야 한다는 것이다. 대학이 어느 방향으로 나갈 것인지를 대학 외부에서 일방적으로 결정해서는 안 된다. 지금까지의 대학정책은 교육인적자원부의 주도하에 이루어졌으며 해결이 아닌 악순환의 연장일 뿐이었다. 대학자치의 선행적 보장, 대학구성주체들의 토론을 통한 의사결정이 먼저 이루어져야 한다. 둘째로는 대학의 연구 및 교육에 대한 충분한 재정적 지원이다. 교육은 공공재로서 특정 누구의 것이 아닌 모두의 것이며, 그 어느 누구나

학문영역에 쉽게 접근할 수 있어야 한다.

이러한 관점에서 교육인적자원부의 대학구조개혁안의 문제점을 살펴보도록 하겠다. 먼저 국립대학교의 운영체제 및 회계제도를 개선한다는 ‘국립대학운영에 관한 특별법(안)’이 가져올 문제점이다. 교육인적자원부 구조개혁안의 핵심은 국립대를 독립법인으로 전환시키겠다는 부분이다. 이 독립법인의 책임주체는 이사회이고, 이사회가 대학의 발전계획을 수립하여 자율적으로 재원을 마련하라는 것이었다. 재원마련의 한 방법으로 교비에 의한 수익사업도 인정해 주겠다는 것이었다. 자율성 보장이라는 미명하에 국립대학을 준사유화하고 기업식 이윤추구의 단초를 마련한 것이며, 장기적으로 사유화하여 개방의 대상으로 하겠다는 것을 암시하고 있다. 일본이 2004년 4월 도야마 플랜을 통해 이미 국립대학을 전면 법인화시키면서 이를 자율성의 확대로 평가하는 것과 같은 맥락이다.

이 독립행정법인은 우리 법제에 의하면 법률로 설립된 공기업의 법적 구조와 가장 유사하다. 법률로 설립된 공기업은 법인격을 갖는 영조물 즉, 특수법인공기업으로서 영조물법인으로 이해된다. 공기업은 공공재를 생산하고 제공하지만, 일정한 대가를 받는 사업이라도 수지균형을 고려하지 않고 운영되는 공적 사업과 달리, 수익성이 경영의 중요한 요소로 고려되고, 경영자의 경영능력이 매우 중요시된다. 이러한 기업관은 특수법인 공기업의 조직과 이에 대한 행정적 통제방식이나 예산회계제도를 볼 때 분명해진다.

만약에 우리의 대학구조개혁이 일본식으로 가게 되면 대학의 법적 지위는 종래의 법인격 없는 ‘영조물로서의 공익사업체’에서 ‘영조물

법인으로서의 공기업’으로 바뀐다. 이러한 전환에서 가장 심각한 문제는 대학을 기업으로 바라보는 시각으로, 기업으로서의 대학은 당연히 수익을 올려야 좋은 평가를 받게 된다는 점이다. 시장원리에 의해서 지배되는 대학은 국가감독에서 자유롭지 못할 뿐 아니라, 이제 사회의 자본에 의해서 강력한 영향을 받게 된다. 기업으로서 대학의 공공성이란 기껏해야 기업의 공공성에 불과하게 되어 버린다. 또한 국·공립대학은 재원을 마련하기 위해 등록금에 의존하지 않을 수 없어 등록금의 대폭적인 인상을 초래하여 재정적인 측면에서 국·공립대학의 공공성을 훼손하게 할 것이다. 공공성의 훼손이야말로 직접적으로 당면하는 문제라고 하지 않을 수 없다.

이러한 구조하에서 대학자치는 불가능하다. 현재 국회에 상정되어 있는 열린우리당의 고등교육법개정안에 의하면 대학평의원회, 교수회, 학생회, 직원회의 법제화가 추진되고 있다. 이것은 일면 대학자치라는 점에서 긍정적 측면이 있다. 그러나 대학구조개혁이 이루어진다면 이들 대학의 구성원들은 대학참여의 주체가 아니라 학교장의 의사결정과정에 아무런 영향력 없는 단순 보조자에 불과하게 된다. 왜냐하면 이들 조직의 지위를 법적으로 인정한다고 하더라도 기본적인 대학에서의 의사결정권은 이사회와 영조물기관의 장에게 있기 때문이다. 이들 조직의 법제화는 소위 정부가 말하는 대학의 자율성을 그럴듯하게 보이기 위한 들러리에 불과한 것이다. 국립대학 구조개혁이 만들어지면 총장은 대학자치의 대표자라기보다는 대학의 교수들을 고용자로 하여 수익을 최대한 올려야 하는 고용사장에 다름없다.

이러한 국·공립대학의 교육목적의 변화, 지배구조의 변화는 당연히 사립대에도 영향을 미치게 될 것이다. 왜냐하면 사영화된 법인체로서의 국·공립대학과 경쟁관계에 있는 사립대학 역시 보다 경쟁에서 우위에 설 수 있는 효율적인 지배방식을 찾게 될 것이며, 그것은 대학차이의 실현과는 정반대에 위치할 것이기 때문이다.

둘째로 대학통합의 문제이다. 교육인적자원부는 우리나라 전체 대학의 20% 정도를 담당하는 국·공립대학을 통합하고 이를 통해 정원을 감축하겠다는 계획 아래 ①4년제 대학과 전문대학 간 통합, ②일반대학과 산업대학 간 통합, ③사범대학과 교육대학 간 통합 등을 그 유형으로 제시하고 있다. 그리고 통합을 위해 권역별로 통합추진위원회를 두겠다는 것이다. 그런데 대학통합을 통해 교육인적자원부가 목적하는 바는 교육여건 개선, 투자효율성 제고, 사회수요에 부응하는 인력양성체제 구축, 국제경쟁력 확보, 국립대학의 특성화, 교육·연구의 유기적인 상호협력 및 지역사회와의 연계강화를 위해 통합·교류 촉진 등이다.

문제는 대학을 권역별로 통합한다고 국·공립대학이 갑자기 특성화된 대학으로 경쟁력을 갖게 된다는 보장은 어디서도 나오지 않는다는 점이다. 현재 반강제적으로 진행되고 있는 통합이 성공한다고 하더라도 국·공립대 축소와 교육여건의 개선이라는 결과는 나올 수 있지만 그 결과로서 경쟁력은 어떻게 확보되는가? 교육인적자원부가 생각하는 것처럼 경쟁을 통한 경쟁력 강화라는 도식으로 보면 통합으로 인하여 학교 수가 줄고 오히려 독과점으로 가기 때문에 경쟁의 여건이 없어지는 것은 아닌지 궁금하다. 단순히 부족한 학생정원에

대한 임시방편으로서 대학통합을 들고 나왔다면 충분히 이해는 간다. 그것은 앞서 본 것처럼 대학설립준칙주의에 따른 폐해를 이제 와서 해결한다는 측면에서 이해가 된다는 것이다. 그렇지만 중국 목적인 특성화된 대학이란 이루어지지 않는다. 이러한 비판을 의식해서인지 대학구조개혁은 특성화에 기여하는 정도에 따라 차등 지원하겠다는 평가기준을 교육인적자원부가 제시하고 있다.

교육인적자원부도 알지 못하고 제시하지 못하는 특성화, 경쟁력 강화의 안을 단지 '평가를 통한 재정지원'이라는 무기만으로 개별 대학에 전가시키면 개별 대학들은 재정적 지원을 받기 위해 각종 특성화안을 내세울 것이며 뚜렷한 대책 없는 정부는 문서에 입각하여 재정지원을 하게 될 것이다. 혹자는 '동일 권역 내 국·공립대학 간에 연합체제를 구축하여 학과 교환 및 통폐합 등을 통하여 각 참여 대학들이 강점이 있는 분야를 중심으로 대학을 특성화하고, 거점대학을 중심으로 연구중심대학, 교육중심대학, 실무중심대학 등으로 대학 간 역할을 분담하여 국립대학의 교육경쟁력을 제고할 것'이라고 하나, 이는 근거 없는 장밋빛 청사진에 불과하며 결과는 무산이나 아니면 통합의 결과 정반대의 길로 갈 수도 있다. 권역별로 진행되고 있는 통합논의를 보면 알 수 있다.

경상대·창원대, 충남대·충북대의 통합이 막판 교수들의 반대투표로 무산됐다. 정부의 계획대로 대부분 지역에서 명문 거점대학을 중심으로 통합이 이루어진다면 일정 권역 내에서 몇 개의 캠퍼스로 분리된다. 그리고 분리된 캠퍼스마다 단과대학이 분리 배치된다. 어떻게 재편할 것인가를 놓고 대학 간 이해다툼이 생긴다. 거리가 멀다면 이러한 이해다툼은

고등교육이 학문연구의 본연의 역할을 다하고, 모든 국민에게 균등한 교육기회를 제공하기 위한 개혁이 되려면, 교육인적자원부식의 구조개혁이 강행되어서는 곤란하다. 국립대학을 독립법인화하여 준사영화 시키는 정책은 교육에 대한 국가책임의 포기이다. 대학을 반강제적으로 통합시키는 정책이 경쟁력강화로 연결된다는 단선적 논리는 추진 이전부터 실패의 불길한 예감을 느끼게 한다. 이런 예감은 교육철학이 없는 경제적 논리의 교육관에 더 진하게 배여 있다.

더 심각해진다. 4년제 대학 간 통합이 교육적 목적과 원칙보다는 각 대학의 이해관계에 의해 진행되기 때문에 통합 논의는 지지부진해진다. 단과대학의 배치 말고도 행정실무에서 벌어지는 난관들은 수없이 많을 것이다. 이런 과정을 거쳐 설령 통합된다고 해서 교육인적자원부가 정당화근거로 말하는 '특성화'가 이루어지겠는가? 4년제 대학 간의 통합이 이리도 어려운데 만약 2년제 전문대학과 4년제 대학을 통합하려고 한다면 더 많은 문제들이 발생할 것이다. 대학설립의 목적이 다르고 그에 따라 교육내용과 방식이 다른 대학을 인위적으로 통합시키는 것이 무슨 의미를 가지겠는가? 이것은 사범대학과 교육대학 간 통합에서도 마찬가지이다.

무엇보다도 통합을 해야만 특성화가 이루어진다는 믿음을 먼저 버리는 것이 좋을 수도 있다. 오히려 대학의 숫자나 정원 수가 중요한 것이 아니다. 학생 수가 줄어들고 그에 따라

대학입학생 수가 줄어들면 그만큼 이미 정원은 사실상 줄어든 것이다. 남은 것은 어느 대학의 정원이 줄어들 것이냐 하는 것이며 그 대답은 실로 간단하다. 대학이 서열화된 상황에 비추어 보면 당연히 서열이 낮은 지방사립대학의 인기 없는 학과부터 정원을 감축하지 않을 수 없을 것이다. 그러면 해당 대학 대부분은 학생들의 등록금 수입에 의존하기 때문에 교육인적자원부가 요구하지 않아도 구조조정에 나서지 않을 수 없을 것이다. 지방대학이 처한 위기를 해결하는 방법은 수도권과 지방의 불균형을 해소할 수 있는 방안을 내놓는 길이며 대학이 학생들의 등록금에만 의존하는 현실을 바꾸어주는 방안을 정부가 제시하는 데서부터 출발해야 한다.

수도권과 지방의 서열화, 고착화된 대학 간 서열, 인기 있는 학과를 중심으로 형성된 학과 서열화의 문제를 해결하지 않고 국제적 수준의 대학을 만든다는 것은, 그에 쏟아 붓는 노

력에 비해 얻는 것은 매우 적을 것이다. 대학이 서열화된 상황에서는 중등교육의 황폐뿐만 아니라, 고등교육까지도 파행으로 몰고 간다. 지방대학에 입학하는 경우 아무리 열심히 해도 사회적으로 인정받지 못하는 대학서열의 고착화는 학생에게는 학습의욕을 빼앗고, 교수에게는 교육과 연구의욕을 앗아간다.

대학교육에 대한 재정지원이 부족하다는 점 역시 우리나라의 대학교육이 질적인 측면에서 한계를 가질 수밖에 없는 요인의 하나이다. OECD 국가들과 비교할 때 학생 1인당 교육비 수준에서는 OECD 평균의 63% 정도에 불과한 실정이다. 그동안 계속해서 이어져온 대학교육에 대한 재정 투자 부족으로 인해 총 투자 누적액은 선진국과 비교하여 격차가 크고, 그 결과 대학교육여건이 크게 미달한다고 할 수 있다. 특히 대학교육에 대한 재정부족은 2005년 예산의 경우 고등교육예산이 차지하는 비율이 전체 교육예산 중 12.4%에 불과해 우리의 교육예산이 초·중등교육 중심으로 지원되고 있어 부족한 대학예산을 더 열악하게 만들고 있다. 고등교육 재정의 대폭적 확충이 필요하다. 이것이 현실적으로 어렵다 하여 특성화에 따른 차별지원은 문제의 해결이 아니라 또 다른 누적이다. 오히려 국·공립대학에 대한 전폭적인 지원을 통해 국·공립대학을 확대하고 교육여건을 개선하는 것이 그 취지에 맞다.

고등교육이 학문연구의 본연의 역할을 다하고, 모든 국민에게 균등한 교육기회를 제공하기 위한 개혁이 되려면, 교육인적자원부식의 구조개혁이 강행되어서는 곤란하다. 국립대학을 독립법인화하여 준사영화 시키는 정책은 교육에 대한 국가책임의 포기이다. 대학을 반강제적으로 통합시키는 정책이 경쟁력 강화로 연결된다는 단선적 논리는 추진 이전부터 실패의 불길한 예감을 느끼게 한다. 이런 예감은 교육철학이 없는 경제적 논리의 교육관에 더 진하게 배여 있다. 대학
교육

임재홍

서울대학교 법과대학을 졸업하였고, 동대학에서 법학 석사학위를, 인하대학교에서 법학 박사학위를 취득하였다. 현재 영남대학교 법학부 교수로 재직하고 있다. 주요 저서 및 논문으로는 『법학개론』, 『생활법률』, 『대학지배구조 개선 방향』, 『신자유주의 대학정책과 교육 공공성』 등이 있고 그 외에 다수의 논문과 연구 보고서가 있다.