

대학경쟁력 향상을 위한 자율화방안

● ● ● 최 미 리 | 가천의과학대학교 기획처장

대학의 경쟁력은 곧 국가의 경쟁력과 밀접한 관련이 있다. 세계 여러 나라들이 국가경쟁력 제고를 위한 다양한 고등교육개혁을 추진하고 있다. 우리나라의 경우도 수년 전부터 다양한 정책과 지원으로 어느 정도 성과를 거두고 있지만 아직 가야 할 길이 멀다. 이에 우리나라 대학의 역사를 살펴보고, 정부가 시행해온 각종 규제들을 진단하며, 빠르게 변화하는 시대의 흐름에 맞추어 대학 본연의 기능인 학문연구 및 교육의 수월성 제고를 위해 반드시 필요한 대학 자율화의 기본방향에 대해 살펴보기로 한다.

우리 사회는 디지털 기술의 발달로 정보기술사회, 유비쿼터스 사회로 변화와 진화를 거듭하고 있다. 이런 사회적 변화에서 토머스 L. 프리드먼의 “세계는 평평하다”라는 새로운 개념이 등장하였고, 세계 각국은 산업과 지역 및 국가의 경쟁력을 강화시키기 위한 다양한 정책들을 추진해오고 있다.

대학의 경쟁력 향상은 곧 국가경쟁력의 향상을 의미하며, 이런 관점에서 세계 각국의 대학들은 대학의 경쟁력 향상을 위하여 다양한 정책의 수립과 개혁을 추진하고 있다. 그 예로 일본은 대학을 중심으로 일본 경제의 활성화화를 위한 구조개혁 정책을 수립하여 대학경쟁력 향상을 적극 추진하고 있으며, 중국은 학문연구를 통해 국가경제 발전과 국가경쟁력 제고를 위한 고등교육개혁을 추진하고 있다. 이러한 흐름은 전 세계 각국들의 조류라고 할 수 있다.

이런 시점에서 우리나라 대학의 현실정을 잘 나타내 주는 몇 가지 평가들을 살펴보면 우리나라의 고등교육 진학률은 80%를 상회하는 세계 제일의 수준이지만, 대학교육의 경쟁률은 IMD 평가를 볼 때, 60개 국 중 2004년에 59위, 2005년에 52위, 2006년에 50위, 2007년에 40위로 상승 추이를 보이고 있지만 하위그룹에 속해 있으며, 이는 전 세계 대학을 대상으로 대학 평가를 실시하는 대표적인 기관인 영국의 ‘더 타임즈 대학 평가’, 중국의 ‘상하이 교통대의 세계 500대 대학 선정 평가’, 그리고 미국의 ‘뉴스위크 세계 100대 글로벌 대학 선정평가’에서도 잘 나타나고 있다.

2006년도 영국의 ‘더 타임즈’ 평가에서 200대 글로벌 대학에 3개 대학(서울대: 69위)이 선정되었고, 중국의 상하이 교통대의 세계 500대 대학 선정평가에서는 151~200위권에 1개 대학(서울대), 그 외 순위권에 7개 대학이 선정되었으며, 뉴스위크 선정 세계 100대 글로벌 대학 평가에는 한 개의 대학도 포함되지 못한 것이 우리의 현실이다.

대학의 경쟁력 강화를 위해 정부는 수년 전부터 다양한 정책의 집행과 지원으로 어느 정도 성과를 거두고 있으나, 급변하는 시대의 흐름에 유연하게 대처하고 대학 본연의 사명인 학문의 연구와 교육의 수월성 제고를 위해서는 대학의 자율성 확대가 필수적이며, 이에 우리나라 대학의 역사와 정부의 각종 규제정책을 진단하고 대학 자율화에 대한 기본방향을 제시하고자 한다.

I. 우리나라 대학의 역사

1. 고대국가

국가가 필요로 하는 인재를 확보·육성하는 교육기관을 대학으로 볼 때 고대국가로서의 형태를 갖춘 삼국시대에 대학이 존재했다고 할 수 있다. 삼국시대부터 조선시대 말엽까지의 대학은 왕실 또는 특권계층의 자제들을 대상으로 국가의 관료양성을 목적으로 운영되었으며, 조선 말엽 개화운동이 추진되면서 근대식 학교제도가 도입되었다.

2. 근대식 학교제도

1886년을 기점으로 선교사들이 기독교 선교사업의 일환으로 이화학당, 숭실학교, 세브란스가 설립되었으며, 우리나라가 주변 국가의 각축장이 되면서 뜻있는 지식인을 중심으로 교육을 통해 문명의 개화가 구국의 길임을 알고 많은 사학을 설립하였다. 또한 정부는 교육이 국가의 근본임을 인식하고 해외 유학생을 파견하는 한편 학교교육의 근대화 작업을 착수하여 한성사범학교, 경성의 학교, 농상공학교를 각각 설립하였다. 그러나 일제 강점기에 학교가 항일운동의 온상이 됨에 따라 사학기관을 극도로 통제하고 탄압하였다.

3. 해방 이후

식민지교육의 잔재를 청산하고 민주주의 정신에 입각한 교육을 실시하게 되었음은 물론, 고등교육에 있어서 일제의 폐쇄적·억압적 정책과는 대조를 이루어 개방적이며 자유로운 분위기에서 대학의 설립과 운영이 이루어졌고, 미군정 하의 교육심의회는 미국의 제도를 도입하여 현재 학제의 틀에 기초가 되었으며, 1949년 교육법 제정으로 대학의 이념, 교육과정, 운영방식 등에 대한 제도가 마련되었고, 현재에 이르기까지 대학교육의 근간으로 이어지고 있다.

4. 6.25 전쟁 이후

대학발전에 큰 타격을 주었으나 피난지에서 교수와 학생이 모여 만들어진 전시연합대학으로 지방 국립대학 설립의 활성화와 함께 대학교육의 개방정책에 따라 수많은 사립대학이 설립되었으나, 부실한 여건에서의 양적 팽창은 대학교육에 대한 정비가 불가피해졌다.

1955년 「대학설치기준령」이 공포되어, 무계획적인 대학이나 학과의 신설 및 정원을 억제하고

기존 대학이나 학과에 대해서도 일정한 수준에 달하도록 법적 제약을 가하게 되었고, 1961년에 「교육에 관한 임시특례법」을 공포하여 학원 민주화로 인한 분규 학원의 정비, 대학의 지역적 분산, 인문계 정원의 감축과 실업계 정원의 증가 등을 시도하였으나, 사전 논의의 부족으로 실효를 거두지 못하고 1963년에 백지화되고 말았다.

5. 1960~1970년대

정부는 대학의 부실을 바로 잡으려는 노력의 일환으로 「사립학교법」의 제정, 문교부가 총·학장 및 임원의 승인·취소를 할 수 있도록 한 동 법의 개정(1968), 1965년의 대학생정원령의 공포와 학위등록제의 실시, 1968년의 대학입학예비고사 실시, 1969년에 국회가 사학에 대한 특별감사를 실시한 것 등을 들 수 있다. 점차 경제적 발전에 따른 전문인력 수요의 증가와 국제화 시대에 맞맞추기 위한 주체적인 지적 문화 수준을 향상해야 할 필요성이 절실해지면서, 대학의 사명과 기능이 재인식되었고, 따라서 대학개혁의 기운이 조성되기 시작하였다.

6. 1980년대 이후

1980년 「7.30 교육개혁」 조치를 공포하여 예비고사와 본고사를 폐지하고 대학입학학력고사로 신입생을 선발하고, 입학정원을 늘려 졸업정원제를 실시하는 등 일대 개혁을 시도했으나 많은 문제점을 남기고 폐지할 수밖에 없었다. 그러나 우리나라 고등교육은 1980년대 이후 고등교육기관으로의 진학률이 급상승하면서 양적으로는 세계 최고 수준의 고등교육 보급률을 보이고 있다.

II. 고등교육 규제

우리나라의 고등교육은 대학, 전문대학, 학력인정 평생교육시설(원격대학 등), 기능대학, 사내(기술)대학, 학점인정 학사(가경·시험연계) 독학사, 학점인정 전문학사(자격연계)의 체계를 가지고 있으며, 1960년대에는 경제발전을 위한 인력양성에 주력하였고, 1980년대 중반에는 고등교육 정책이 국가적 필요보다는 사회적 수요에 부응하는 정책으로 변화되었으며, 최근에는 글로벌 지식 기반 경제 하에서 경쟁력을 갖춘 고등교육체계가 필요하게 되었다.

이런 맥락에서 1998년 8월부터 정부는 교육인적자원부를 포함하여 중앙행정기관의 소관업무에 대한 규제사무를 '규제개혁위원회'에 등록하고 있다. 이 위원회는 규제사무의 등록·공표뿐만 아니라, 인터넷 홈페이지(<http://www.rrc.go.kr>)를 통해 일반 국민들에게 공개함으로써 변화하는 세계 속에서 고등교육의 경쟁력 강화에 노력을 기울이기 시작하였다.

〈표 1〉 교육인적자원부 소관 규제등록 현황

구분	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
건수	269	183	167	146	139	190	189	189	218	53

※ 자료 : 규제개혁위원회 규제개혁등록 통계.

이 자료에서 교육인적자원부 소관 규제등록이 1998년 269건에서 2006년도 말 218건으로 총 51건 감소하였다. 그러나 2006년 정부는 'OECD에서 고등교육 규제정책 검토사업'에 참여하여 국제적 시각에서 우리나라 교육규제를 진단한 결과 우리나라의 고등교육 발전을 위해 규제 완화, 질 관리체계 구축, 노동시장과의 연계 강화 등의 방안을 마련할 것을 제안받았다.

이러한 결과는 우리나라 대학발전의 흐름과 관계가 깊다. 대학의 기본적인 골격을 갖추는 차원에서 대학의 설립요건, 운영지침 등 대학에 관한 주요 사항을 법령에서 상세히 규정함으로써 시대적 변화에 대처할 수 있는 유연성의 결여가 주요한 요인으로 작용하였으며, 앞으로 대학의 자율성 신장과 창의적인 교육을 위해 보다 적극적으로 규제 완화정책이 추진될 필요성이 제기된 것이다.

III. 대학 자율화정책

2003년 11월 교육인적자원부는 경쟁력을 지닌 고등교육체계를 위해 “소득 2만 불 시대 도약을 위한 대학경쟁력 강화방안”을 발표하였다.

〈표 2〉 대학경쟁력 강화방안의 주요 내용

경쟁력 강화방안		주요 내용
대학의 자율역량 강화	규제 철폐로 대학 자율성 및 책무성 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 대학규제 완화를 위해 '대학자율화추진위원회' 운영 • 학·석사 통합과정 도입, 공동 학위 수여 등 학사 운영의 다양성 제고를 위한 법령정비 추진 • 대학 자율화에 따른 교육 질 관리와 평가 전문성이 제고되도록 평가제도 혁신 • '공부하는 대학'이 될 수 있도록 학생 선발, 학사 운영 및 관리방법 등 개선
	대학 구조 조정	<ul style="list-style-type: none"> • 국립대학 통폐합 유도 및 사립대학 간 자발적 인수합병을 지원하고, 부실법인의 조기퇴출 유도 • 대학의 정원 감축과 유사 학과 간 통폐합 추진 유도 • 대학평의회에 외부 인사의 참여 확대 등을 통해 대학경영의 민주성·효율성 제고
경쟁을 통한 교육·연구력 제고	대학의 연구역량 제고 및 지방대학 육성	<ul style="list-style-type: none"> • Post Brain Korea 21 Project 등을 통해 연구 중심대학 집중 육성 • 기초학문 육성사업 5개년 계획수립 추진 • 대학 연구지원 방식을 중장기·대규모 과제 지원방식으로 전환 • 장학금 지급 등을 통해 우수이공계 인력 확보 • 지방대학혁신 역량강화사업 추진
	수요자 중심의 교육 및 인력양성	<ul style="list-style-type: none"> • 고급 전문인력 수요에 부응하는 전문대학원(의·치의학 분야, 법학, IT, 물류 및 국제통상 분야) 활성화 • 주문식 교육과정운영 확대 등을 통해 대학 교육과정의 현장 적합성 제고 • 대학과 산업체 간의 협력을 지원하는 산학협력단의 운영을 활성화함 • 다양한 산학협력활동을 촉진하기 위해서 '산학협력 민관협의기구'를 설치 • 외국인 유학생 유치 확대 및 e-Campus 건립 등을 통해서 대학교육의 국제화·정보화 추진
대학 지원 정책의 획기적 전환	대학의 유형 및 특성에 기초한 정책 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 대학 설립목적, 교육여건, 양성인력 수준 등에 따른 유형화 유도 • 대학 간 경쟁을 유도하기 위해 선별 지원 • 고등교육재정지원법 제정 추진

※ 자료 : 교육인적자원부(2003b). 소득 2만 불 시대 도약을 위한 대학경쟁력 강화방안.

경쟁력 강화방안은 대학의 자율역량 강화, 경쟁을 통한 교육·연구력 제고, 대학 지원정책의 획기적인 전환으로 이와 같은 방안들이 실현되기 위해서는 정부의 고등교육 규제정책의 완화와 대학의 자율 확대가 필수적이다. 이에 정부는 2003년 12월부터 ‘대학자율화추진위원회’를 설치·운영하면서 대학 자율화 4대 주요 과제에 총 63개의 세부 추진과제를 선정하여 2006년까지 28개 세부 과제를 완료하였다고 보고한 바 있다.

〈표 3〉 대학 자율화 4대 과제

자율화 영역	자율화 내용
입시·학사·정원의 자율화	<ul style="list-style-type: none"> • 대입전형기본계획 수립을 한국대학교육협의회에 위탁함 • 수도권 및 국립대를 제외한 학생 정원채정은 대학의 자율로 맡김
대학 교원인사 자율화	<ul style="list-style-type: none"> • 교원인사자료의 관리 및 교원 통계는 한국대학교육협의회에 위탁함 • 교원임용 관련 규제 완화 및 자율화
사학법인 자율화	<ul style="list-style-type: none"> • 사립대학 운영의 공공성 확보를 위한 핵심적 본질적 규제는 존치 • 사립대 이사회 운영의 자율성 강화
국립대 운영 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 각종 법령에 근거한 국립대 관련 규제 완화 • 총액배분 예산제의 도입으로 정부의 세부 예산 편성지침 폐지

※ 자료 : 교육인적자원부(2005).

〈표 4〉 연도별 자율화 계획 및 추진실적(2004~2006년)

분 야	연도별 자율화 계획				자율화 추진 실적			
	2004년	2005년	2006년	2007년	소계	완료	추진 중	향후 추진
학사·학생선발	-	10	2	-	12	9	1	
학생정원	-	2	1	-	3	2	-	
대학교원인사	2	6		2	10	6	-	
사학 및 법인	-	10	-	5	15	3	7	
국립대 운영	9	6	-	2	17	5	1	
기 타	1	3	-	2	6	3	-	
합 계	12	37	3	11	63	28	9	26

※ 자료 : 교육인적자원부(2006). 대학 자율화 계획 및 추진실적.

그러나 2007년 8월에 교육인적자원부가 발표한 “대학의 경쟁력 제고를 위한 대학 자율화 추진계획”에 의하면 대학 등으로부터 수렴한 규제사항이 122건이며, 21명의 민·관 합동대학자율화 위원회 심의 결과 규제가 아닌 51건을 제외한 71건의 규제사항이 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 5〉 자율화 추진 과제별 심의 결과

구분	논의 결과		비고
규제사항(71건)	자율화 추진	33건	- 수용 19건 - 부분 수용 6건 - 장기 검토 8건
	관계부처 협의 추진	2건	
	현행유지	36건	

※ 자료 : 교육인적자원부(2007). 대학의 경쟁력 제고를 위한 '대학 자율화 추진계획'.

〈표 6〉 자율화 시기

완료추진년도	2007년	2008년	2009년 이후	계
과제 수(건)	12	10	11	33

이와 같이 정부는 대학경쟁력 강화를 위한 '대학 자율화' 계획을 지속적으로 추진하고 있으며, 지금까지 많은 발전을 해온 것도 사실이다. 그러나 규제사항이라고 선정된 71개 과제 중 절반이 넘는 36개 과제를 현행으로 유지한다는 것을 아직도 많은 부분에서 규제가 존재하고 있다는 것을 반증해 준다.

IV. 대학경쟁력 강화를 위한 제언

교육은 지식과 기술 따위를 가르쳐 개인의 능력을 신장시키고 바람직한 인간성을 갖추도록 지도하는 것으로 정의되어 있다. 즉 나라를 설계하고 국가경쟁력 강화를 위해서는 그 나라 국민의 질적 수준의 향상이 필요하고 결국 교육제도에 따라 국가의 장래가 결정된다고 볼 수 있다.

과거의 우리 사회는 비교적 변화의 예측이 가능한 산업시대로 규제정책이 추진되었으나 현대 사회는 지식기반경제의 도래, 정보통신의 기술의 발달 등으로 사회적 변화의 주기가 짧아지고 있다. 이런 빠른 변화의 흐름 속에 과거 규제정책은 고등교육의 발전에 큰 장애요소로 작용하고 있으며, 대부분의 대학들도 변화에 대한 적응력을 떨어뜨린 결과를 가져왔다.


교육인적자원부는 몇 년 전부터 "대학이 살아야 나라가 산다"는 슬로건을 내세우고 대학의 구조 개혁과 경쟁력 향상의 한 방안으로 각종 규제의 완화를 통한 대학 자율화를 추진하고 있다.

과거에 비해 양적인 규제는 많이 줄어들었으나, 2007년도 교육인적자원부에서 발표한 대학 자율화계획에서 나타난 것처럼 대학에서는 보다 많은 규제를 완화할 것을 제안하고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 대학의 경쟁력 강화는 대학의 자율화와 밀접한 관계가 있다. 대학의 자율화 확대는 규제 완화가 필수적이다. 지금까지의 규제 완화정책은 규제사항의 의견을 수렴하여 관련 기관 및 위원회의 심의 결과로 규제 완화의 정도가 결정되게 된다.

1998년 이후 많은 규제사항이 도출되었고 많은 부분 반영이 되었다. 또한 올해 8월에는 33개 과제에 대한 규제 완화 추진계획이 발표된 바 있다. 그러나 이런 방식의 규제 완화는 세계의 변화

속도를 따라잡기에는 미흡한 점이 많으며, 아직까지도 대부분의 대학은 정부의 고등교육 규제가 심하다고 생각하고 있다. 이는 올해 초에 발표한 OECD 보고서에 나타난 바와 같이 많은 규제가 존재하고 있는 것이 사실이다.

따라서 대학의 자율화가 대학경쟁력을 향상시키고 나아가 국가경쟁력 향상에 중요한 요인으로 부각된 현 시점에서 최우선적으로 대학 자율화의 목표 설정이 선행되어야 하며, 설정된 목표에 따라 세부적인 규제 완화정책을 수립하여 방향을 제시하는 것이 각 대학의 경쟁력 강화정책 수립의 가이드라인이 될 것이다. 

최미리

이화여자대학교를 졸업하였고 동 대학원에서 석사학위를, 단국대학교에서 이학박사학위를 취득하였다. 현재 인천광역시 무형문화재 전수자, 웰리스학회 부회장, 여성체육학회 이사, 전국대학교 기획실(처)장 협의회 회장 등으로 활동하고 있으며 가천의과학대학교 교수로 기획처장, 산학협력단장을 맡고 있다. 골프와 건강관리학에 관한 저서가 있다.