

영국의 고등교육개혁 동향¹⁾

대학특성화를 중심으로

● ● ● 조 영 하 | 경희대학교 교육대학원 교수

영국의 고등교육개혁은 유구한 역사를 통하여 형성된 고등교육의 전통을 직접 자극하지 않으면서, 급격한 변화보다는 특정 부문에 대한 성과를 높이는 방향으로 꾸준히 진행되어왔다. 크게 엘리트교육을 탈피한 대중화교육의 지향, 대학교육의 양적 팽창과 비례한 대학교육의 질 제고, 실용성과 융화된 대학교육, 국가 수준의 고등교육제도의 개혁을 중심으로 이루어져왔다고 할 수 있다. 정부의 정책적 의지에 따라 각 대학들도 조직차원에서의 구조개혁을 통한 특성화를 모색하고 있는데, 여기서는 대학특성화를 중심으로 영국의 고등교육개혁 동향을 살펴보고자 한다.

I. 영국의 대학특성화: 의미와 정책방향

21세기에 들어서면서부터 영국 대학들은 특성화를 위한 과정으로서 치열한 구조조정을 겪고 있다(주간동아, 2003). 영국의 고등교육개혁은 1980년대 이후 사회적으로 고등교육의 위기감이 팽배해지고 국제화에 의한 무한경쟁의 시대가 도래하면서 본격적으로 시작되었다. 이때부터 영국 정부는 과거와는 달리 신자유주의적 시장경쟁의 원리에 입각하여 고등교육정책의 효율성과 대학의 책무성을 강조하기 시작하였고, 재정과 평가 등의 규제장치를 통하여 보다 적극적으로 고등교육개혁에 개입하여 왔다(김안나, 2004).

영국 고등교육개혁은 크게 엘리트 교육을 탈피한 대중화교육의 지향, 대학교육의 양적 팽창과 비례한 대학교육의 질 제고, 실용성과 융화된 대학교육, 국가 수준의 고등교육제도의 개혁을 중심으로 이루어져왔다. 2003년 발간된 『고등교육의 미래』 백서는 고등교육개혁에 대한 영국 정부의 강한 의지와 정책방향을 제시하고 있고, 대학의 국제경쟁력을 강화하고 나아가 사회통합을 이루기 위하여 고등교육체제 전체를 대상으로 구조를 개혁하고 질 관리 시스템을 구축하는 것을 주요 골자로 하고 있다.

1) 이 원고의 내용은 고려대학교 고등교육센터의 2007년도 연구보고서인 「고등교육 특성화 국제동향 분석연구」에서 저자가 작성한 '영국의 대학특성화사례' 부분의 일부를 발췌하여 구성한 것임.

고등교육을 개혁하려는 영국 정부의 정책적 의지에 따라, 영국 대학들도 조직차원에서의 구조개혁을 통한 특성화를 모색하고 있는데, 특히 산학연계의 측면에서 이를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 대학은 산업체 등 민간 부분의 유치와 네트워크 구축에 적극적인 노력을 보이고 있다. 이에 교육과정의 개편과 인력양성을 위한 목표의 설정도 기업과의 연계구조 속에서 고려되고 있다. 둘째, 대학은 지역과의 산학협력체제를 구축하여 교육연구의 효율성과 효과성을 극대화하고 있으며, 나아가 대학교육의 현장성도 높이고 있다. 이는 지역산업과의 연계 강화를 통하여 지역산업 발전과 더불어 지역 간 균형 발전을 도모한다는 측면에서 대학에게는 매우 중요한 의미를 가진다.

영국의 고등교육개혁은 유구한 역사를 통하여 형성된 고등교육의 전통을 직접적으로 자극하지 않으면서, 급격한 변화보다는 특정 부문에 대한 성과를 높이는 방향으로 꾸준히 진행되어왔다. 임승달 외(2004)는 영국 대학의 교육개혁을 대학통합, 대학특성화, 산학협동으로 구분하여 그 동향을 설명한 바 있다.

대학통합은 1970년대 중반부터 매우 빈번하게 이루어져온 고등교육 구조개혁의 양상으로서, 1975년도에 남웨일스와 만먼스셔 광업학교(South Wales & Monmouthshire School of Mines)와 글러모건 사범대학(Glamorgan College of Education)이 글러모건대학교(University of Glamorgan)로 통합된 이후, 10여 개의 대학이 통합되었다. 1990년대 중반부터, 영국 정부는 고등교육재정지원위원회(Higher Education Funding Council for England, 이하 HEFCE)를 통하여 구조조정 및 협력기금(Restructuring & Collaboration Fund)을 대학통합에 지원함으로써 고등교육의 구조개혁을 적극 유도하였다.

대학특성화의 모범사례²⁾로는 세계 최고의 교육 중심대학이라는 명성을 유지하고 있는 옥스퍼드대학교와 케임브리지대학교를 들 수 있다. 전 세계의 대학들이 연구 중심대학을 지향하고 있음에도 불구하고, 이 두 대학은 대형 강의와 튜터리얼(학부생 한두 명이 대학원생 튜터(Tutor)를 배정받아 대형 강의에서 배운 내용을 바탕으로 심화학습을 하는 개인지도식 수업)로 이분된 교육을 통하여 수준 높은 교육 중심의 학부교육체제를 구축하고 있다. 런던정경대학(LSE)의 경우는 이 공계 학과들이 산학협동을 통하여 이윤을 추구하듯이, 사회과학적 지식을 통하여 기업이나 국가가 요구하는 컨설팅을 제공하여 이윤을 창출하고 학교의 명예를 높이는 엔터프라이즈 LSE 사업을 추진하고 있다.

영국 대학들이 지식기반경제에 부응하기 위하여 주력하고 있는 것은 산학협력체제의 구축이다. 케임브리지대학교는 대학 부지에 사이언스파크를 조성하여 첨단 응용과학 분야에서의 대학경쟁력을 확보하고자 노력하고 있다. 케임브리지대학교를 중심으로 한 산학협력체제는 지방연구기관과의 연계와 인근의 트리니티대학교와의 협력 등을 축으로 지역 성공을 보장하고 있다. 옥스퍼드대학교도 개혁특위를 구성하여 교직원을 개편하고, 동시에 오스카라는 메인프레임컴퓨터를 중심으로 한 전산센터와 첨단기술연마에 필요한 온라인 연구센터를 개설하였고, 연구 결과를 상품화하기 위한 대학기업도 창설하였다.

현재 영국의 고등교육개혁은 다른 유럽 국가들과 비교할 때, 성공적인 것으로 평가되고 있다.

2) 대학특성화를 포함한 영국 대학의 교육개혁 동향은 임승달 외(2004)의 p119~120과 p. 133~134의 내용을 참고로 정리하였다.

즉, 1980년대 초, 대거 수상이 사회적 반발에도 불구하고 대학들을 경쟁 속으로 몰아넣은 것이 장기적으로 대학들의 경쟁력을 강화시킨 것이다(이코노미스트, 2005). 한편, 국가 개입에 의한 영국의 고등교육개혁이 대학의 완전한 자율권 보장을 침해하고 있으므로, 국가가 원하는 만큼의 성과를 도출하지 못할 것이라는 상반된 견해도 상존하고 있다.

II. 영국의 대학특성화 추진구조

영국 정부는 경제적으로 번영하고 문화적으로 다양한 국가를 건설하는 데 대학이 기여하는 것을 고등교육의 역할로 정의하고 있다(OECD, 2006). OECD(2007a)도 21세기 고등교육기관에 부여된 역할과 기여를 기술력 향상과 생애학습, 사회통합과 참여의 확대, 시민의식 고취, 경제개발, 지역정책, 문화 개발 및 재생, 지식기반 개발, 과학·기술·의학 분야의 R&D 등으로 제시하였다. 이러한 맥락에서, 영국 정부는 지역의 인적 자원 개발과 지역경제 번영을 위한 대학과 지역산업 간 연계 구축을 고등교육의 구조개혁의 일환으로 추진하여 왔으며, 이는 영국 대학의 특성화전략의 하나로 이해할 수 있다. 대학특성화가 지역경제에 기여하는 방법은 다양하다. 먼저, 대학은 지역주민을 교원, 행정직원, 관리직원, 기술직 등으로 고용함으로써 지역노동시장의 활성화에 기여한다. 또한 연구 중심대학의 경우, 지역산업과 협력을 통하여 지역경제 회생에 기여한다. 대학이 창출하는 지식과 기술을 지역사회로 전이하여 지역의 혁신과 상업적 번성에 기여하기도 한다.

영국의 지역균형 발전과 지역경제 개발을 위한 지역혁신정책은 지역개발국(Regional Development Agencies, 이하 RDA)과 지역대학을 전략적 두 축으로 활용한다. RDA는 지역차원에서 지역경제 발전을 주도하는 전략적 원동력으로서 지역경제 발전과 갱생 주도, 지역별 특성화된 능력 개발, 지역 간 불균형 해소를 목적으로 하는 공공기관이다. 영국 전역에 8개의 RDA가 있으며, 정부로부터 재정을 지원받는다. 스코틀랜드, 웨일스, 북부 아일랜드 지역에도 RDA와 유사한 지역개발국이 있다. 그러나 웨일스의 경우, 2006년 4월 1일부로 웨일스지역 개발국의 기능이 웨일스 의회로 이관되어 정부차원에서 지역 개발기능을 담당하고 있다.

지역경제 발전에 있어서 대학의 역할과 기여는 대학과 RDA 간의 파트너십 구축을 통하여 이루어지고 있다. 현재 영국에서는 두 주체 간 파트너십이 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 영국 정부는 대학과 RDA 간 파트너십 구축을 장려하여 지역경제의 발전과 지역혁신을 도모하고자, 정책적으로 다양한 전략을 모색하고 있는데, HEFCE가 고등교육혁신을 위하여 고등교육혁신기금(Higher Education Innovation Fund, 이하 HEIF)을 제공하는 것이 예가 될 수 있다. 2004년부터 2006년 간, 대학과 RDA 간 협동적 파트너십 구축을 위하여 제공된 46건의 기금 지원을 포함하여 총 124건의 HEIF가 집행되었다. HEIF의 집행결정에 가장 영향을 주는 요인은 지역경제 발전이다.

영국 정부는 지역경제 발전을 위하여 RDA와 고등교육기관들 간 협력관계의 파트너십을 구축하는 것을 적극 지원하고 있으며, HEIF의 집행과 지식전이 프로그램의 운영 외에도 다음과 같은 역할을 정책적으로 강조하고 있다(DfES, 2003; OECD, 2006).

- 고등교육을 위한 수요-공급 비율을 맞추어야 한다. 따라서 RDA는 지역사회의 우선과제를 정

확하게 식별하여 이를 반영한 고등교육 제공체제를 구축하여야 한다.

- RDA는 고등교육에의 접근기회를 높여 지역요구에 부응하여야 한다.
- RDA를 통한 재정 지원을 강화하여 신기술 개발능력을 신장시켜야 한다.
- RDA는 고등교육기관을 통하여 얻을 수 있는 기회들을 십분 활용하여 지역기업 비즈니스를 활성화하여야 한다. 특히, 중소기업을 지원하기 위하여 고등교육과 연계하여 이들의 요구를 면밀히 조사하여야 한다.

영국 정부가 적극적으로 추진하고 있는 지역대학 중심 지역경제발전정책의 핵심전략인 산학연계는 지식기반경제사회의 도래와 관련이 있다(OECD, 2007b). 지식기반경제가 지구촌사회 전역으로 확산되면서, 지식을 강조하는 생산품과 서비스가 사회적으로 강조되기 시작하였고, 따라서 신기술, 연구 결과, 지식과 기술력 등에 대한 의존도가 급격히 높아졌다. 그러나 국제사회에서의 성공이 지역우수성에 기초한다는 점에서, 지역에 기반을 둔 지식과 기술의 중요성도 동반 상승하였다. 이러한 견지에서 볼 때, 고등교육기관은 지식과 혁신의 핵심자원이므로, 영국을 포함한 OECD 국가들은 국가 수준 뿐만 아니라 지역 수준에서 대학을 통하여 기술과 개발차원의 이익을 어떻게 생산해 낼 수 있을까를 정책적으로 고민하고 있다. 이러한 사회적 동향은 영국 고등교육체제의 구조개혁의 핵심목표에 반영되고 있고, 나아가 영국 대학들의 특성화 방향 설정에도 영향을 주고 있다.

III. 영국 대학의 특성화 성과와 한계³⁾

영국 정부는 국제화 속에서 진행되고 있는 지방화의 추세에 전략적으로 대응하여 지역혁신을 이르고자 대학의 지역적 역할을 강조하고 있다. 영국 대학들도 이에 따라 지역차원의 역할 탐색을 통한 국제경쟁력 확보에 주력하고 있는데, 이는 영국 대학들의 특성화 방향을 결정하는 근거가 되고 있다.


2003년 램버트(Richard Lambert)가 작성한 기업-대학 간 산학협동에 관한 보고서(일명, 램버트 보고서, HM Treasury, 2003)는 기업의 연구 개발이 기존에 기업연구소에서 비밀리에 진행하던 방식에서 대학과의 협력을 통한 개방된 방식으로 시스템 자체가 전환되고 있다고 보았다. 즉, 21세기 지식기반경제에서 기업들은 이윤을 추구하는 데 있어 대학을 가장 매력적인 파트너로 인식하고 있는 것이다. 이러한 기업연구 개발체제의 변화는 국제화 속의 지방화 추세에서 자연스러운 것이다.

램버트 보고서는 영국의 대학들은 지역의 사회·문화·경제적 요구에 부응하는 특성화를 통하여 이러한 사회의 변화 추세에 매우 효과적으로 적응해 나가고 있다고 평가하였다. 이미 케임브리지와 옥스퍼드 등의 명문대학뿐만 아니라 전통 있는 지역대학들도 상아탑적 이미지를 과감히 벗어 던지고, 지역 수준에서 더욱 능동적이고 적극적인 역할을 수행하고자 노력하고 있다.

그러나 기업-대학 간 산학협동에 대한 램버트 보고서의 긍정적 평가에도 불구하고, 영국 대학들

3) 지역차원의 대학-기업 간 연계의 관점에서 본 영국 대학들의 특성화 성과와 한계는 HM Treasury(2003)와 Scottish Executive(2005)의 내용을 부분적으로 반영하였다.

은 특성화를 통하여 지역적 역할을 수행하는 데 있어 여전히 많은 문제점들을 가지고 있다. 첫째, 대학의 체제적 특성, 재정 지원메커니즘, 연구 및 혁신차원에서 기업과 기타 지역주체들과의 연계를 저해하는 장애물들로 인하여 대학의 지역적 참여가 제한되고 있다. 특히, 중앙정부나 지방정부가 재정적인 어려움에 처할 경우, 대학의 지역혁신 참여는 위축될 수 있다. 둘째, 고등교육의 지역적 역량을 제한하는 각종 규제들로 인하여 대학이 지역요구에 맞게 특성화하여 자유롭게 지역경제에 기여하기가 현실적으로 어려운 경우가 있다. 셋째, 지역발전에 대한 대학들의 태도는 종종 재정 지원에 민감하게 변한다. 영국의 중앙집권적 고등교육재정 지원정책 하에서, 재정 지원을 위한 주요 결정지표들은 학생 수 등 고전적 고등교육지표들에 맞춰지고 있어, 대학과 지역사회 간의 연대를 위한 보상책은 상대적으로 미흡한 상황이다. 특성화를 통한 대학의 지역적 기여에 대한 인센티브가 제한되면, 대학들은 국가나 국제적 수준에서 우선과제를 설정하게 될 것이므로, 보다 분권적인 자원 분배가 정책적으로 요구된다. 넷째, 대학들이 창출하고 있는 지식과 기술이 종종 지역 산업체로부터 외면당하는 경우가 있다. 즉, 지역산업체가 필요로 하는 자원이 되지 못하는 경우가 있다는 것이다. 지역의 중소기업의 경우, 기업의 목표에 부합하는 지역대학을 선택하는 데 많은 어려움을 호소하고 있어, 결과적으로 중소기업들은 대학과의 협력관계를 구축하는 것 자체에 대한 어려움을 느끼고 있다. 마지막으로, 대학의 기업가정신 등의 부재, 기초과학 분야의 투자 저하, 민간 분야와의 소극적인 R&D, 제도적 경축 등이 지역혁신의 걸림돌로 작용하고 있다.

램버트 보고서는 산학협력을 통한 영국의 대학특성화를 위하여 먼저, 대학들이 특성화된 분야를 중심으로 한 클러스터를 구축하기 위해서는 RDA 등 정부의 지방재원 배분기능을 수행하고 있는 기구들과의 유기적 관계를 형성하여야 한다고 제안하였다. 아울러, 상향식 재정 지원정책에 대한 고려가 요구된다. 중앙정부에서 재정 지원대상과 방법을 결정하는 하향식 정책보다 지역의 경제사정이나 대학들의 여건을 충분히 이해하고 있는 RDA 등을 통한 상향식 재정 지원정책이 지역혁신을 위한 대학특성화에 좀 더 효과적일 수 있다. 또한, 영국의 이원적 대학재정 지원체제는 연구의 질과 생산성을 높이는 데 기여한 반면, 대학들의 연구적 열의나 노력을 서로 동질화시키는 결과를 초래하고 있고, 따라서 대학들이 정부의 재정 지원정책에 맞춰 길들여지고 있다고 비판하였다. 그런고로 대학들이 좀 더 특성화된 자발적인 연구계획과 수행능력을 가질 수 있도록 돕기 위한 정책 방안 마련이 요구된다고 제안하였다. 

참고문헌

- 김안나(2004). “영국 고등교육 재구조화의 동향과 발전 전략”. *비교교육연구*, 14(2), pp. 45-66.
- 임승달 외(2004). *국가균형발전을 위한 지방대학 육성방안*. 국토연구원(편저).
- 안병역(2003). “영국대학은 지금 구조조정 중”, *주간동아*(2003.6.12). 68-69면.
- “두뇌산업 - 세계의 고등교육 추세”. *이코노미스트*(2005.9.10).
- DfES(2003). *The Future of Higher Education*. DfES.

- HM Treasury(2003). Lambert Review of Business-University Collaboration: Final Report. HM Treasury, London.
- OECD(2007a). On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education. A Report of the OECD/IMHE-HEFCE Project on Financial Management & Governance of Higher Education Institutions(Education Working Paper No. 7).
- OECD(2007b). Higher Education and Region. *Policy Brief*, September.
- OECD(2006). OECD Thematic Review of Tertiary Education - Country Report: United Kingdom. Paris: OECD.
- Scottish Executive(2005). Business-University Collaboration in Scotland: The Scottish Executive's Response to the Lambert Review. Scottish Executive, Edinburgh.

조영하

동국대학교 응용생물학과를 졸업하고, 아이오와대학교에서 교육행정학 석사와 박사학위를 취득하였다. 한국교육개발원 교육정책연구본부 고등교육연구실 부연구위원, 한국대학교육협의회 선임연구원을 역임하였고, 현재 경희대학교 교육행정학 교수로 재직 중이다. 주요 저서 및 논문으로는 『고등교육개혁을 위한 정부의 재정지원사업 평가연구』, 『고등교육개혁 국제동향연구』, 『한미FTA, 미래를 위한 선택』, 『누리사업 재정지원정책 성과에 대한 정치학적 분석연구』, 『New Role of Higher Education for Regional Innovation-Trend Analysis from International Perspective』, 『HRD-based Learning Network for Higher Education-Based on Case Study of England and Singapore』 등 다수가 있다.