

네덜란드의 고등교육

김규환 | 한국대학교육협의회 책임연구원

1. 들어가는 말

네덜란드는 우리에게 낯설지 않은 나라이다. 국사 시간에 배운 ‘하멜표류기’의 하멜과 윌드킵을 통해 온 국민의 사랑을 받은 바 있는 히딩크의 고향이 네덜란드라는 것을 우리는 잘 알고 있고, 튜립과 풍차를 볼 때에도 자연스럽게 네덜란드를 떠올리게 된다. 세계사를 공부한 사람이라면 산업사회초기에 대서양을 지배하고 세계 곳곳에 식민지를 거느린 해상 강국 네덜란드를 기억하고 있을 것이다.

네덜란드는 남한의 약 40% 정도 되는 작은 국토를 가지고 있고 인구도 약 1,600만 명 정도에 불과하지만, 일인당 국민총소득(GNI)은 우리나라의 2배에 달하고 스위스 국제경영개발원(IMD)이 매년 발표하는 세계 경쟁력 순위에서도 10위 이내를 차지하는 명실상부한 세계적인 선진 국가이다.¹⁾

흔히 현대의 지식정보사회에서는 영토나 부존자원이 아니라 새로운 지식을 창출하고 기존 지식을 새롭게 가공하고 응용할 수 있는 창의적인 인재가 중시된다는 점에서 선진국일수록 창의적 인재를 육성하기 위한 경쟁력 있는 교육시스템을 갖추고 있기 마련이다. 미국이 세계를 이끌게 되는 배경에는 세계 곳곳의 인재를 끌어들이는 세계적인 고등교육기관이 있다는 사실은 이미 널리 알려진 사실이다. 선진국을 거론할 때 그들의 교육, 그 중에서도 특히 고등교육시스템에 대한 이해가 병행되어야 하는 것은 이 때문이다.

이런 점에서 본다면 세계 10위 이내의 경쟁력을 갖추고 있는 네덜란드의 경우에도 이를 뒷받침하는 경쟁력 있는 고등교육시스템이 있을 것으로 예상할 수 있지만, 아쉽게도 그동안 국내에서는 네덜란드의 고등교육에 대한 소개가 매우 부족한 형편이다.²⁾ 사실 네덜란드는 우리에게

1) 지난 5월 18일 한국은행이 발표한 자료(“World Development Indicators 2008,로 본 세계 속의 한국경제(2006)”)에 의하면 네덜란드의 일인당 국민총소득은 43,050달러로 세계 13위이고, 우리나라는 17,690달러로 세계 51위이다. 또한 IMD의 발표에 의한 네덜란드의 국제경쟁력은 2007년 8위, 2008년 10위이다.

2) 그동안 선진국이라고 하면 흔히 G7국가를 중심으로 논의되어 네덜란드와 같이 작지만 경쟁력 있는 국가에 대해서는 관심이 상대적으로 적었다. 세계화 시대에는 G7국가 못지 않게 경쟁력 있는 중소규모 국가 및 그들의 고등교육시스템에 대한 이해도 함께 이루어져야 할 것이다. 이와 관련하여 한 가지 우리나라의 고등교육 역사에서 특별히 기억될 사건이 금년에 이루어졌다는 것을 지적할 필요가 있다. 그것은 우리나라가 최초로 유치한 외국대학이 네덜란드의 대학이라는 사실이다. 네덜란드 국제물류대학(Netherlands Shipping and Transport College Korea)이 바로 그것으로 석사학위과정만이 개설된 이 대학은 금년 3월에 22명의 학생을 선발하였다. 이 대학은 네덜란드교육문화과학부의 인준을 받은 네덜란드 해사대학(STC-NMU)이 제공하는 교육과정과 교수진에 의해 운영되며, 전 과정이 영어로 진행되고 1년 4개월 간의 수업 및 논문 작성 과정을 통과하면 네덜란드대학의 석사학위가 주어진다.

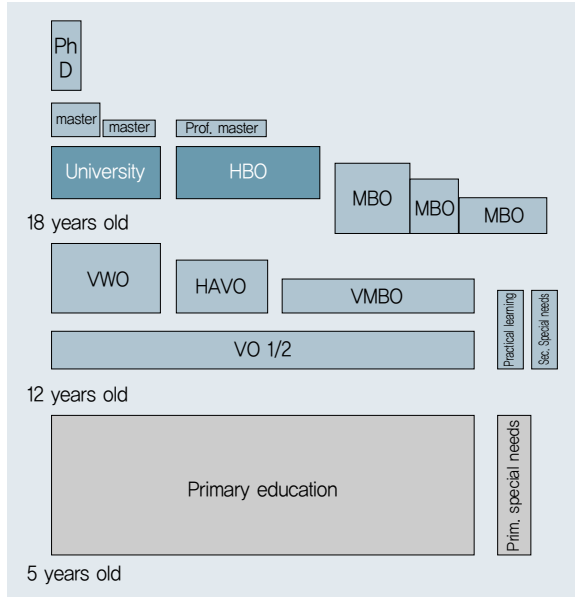
게 잘 알려져 있지 않아 그렇지 세계적인 대학이 많이 있는 나라이다. 우리나라 서울대가 63위를 차지한 영국 Times의 2006년도 세계 100대 대학에 네덜란드는 6개 대학이 들어 있고, 우리나라 대학이 순위에 들지 못한 Newsweek 선정 세계 100대 대학(2006)에는 5개 대학이 들어있을 정도로 네덜란드는 고등교육 강국이다. 본 글에서는 네덜란드의 공신력 있는 기관에서 발간한 최근 자료를 토대로 네덜란드의 고등교육에 대해 살펴보고자 한다.³⁾

2. 네덜란드의 일반교육제도

네덜란드는 1848년 새 헌법에 따라 국왕이 아닌 수상이 정부운영의 책임을 지는 입헌군주국의 정치형태를 갖고 있으며, 중앙정부와 12개의 지방정부, 그리고 443개의 지역정부로 정부조직이 구성되어 있다. 중앙정부는 16명으로 이루어진 내각이 정부정책을 조정해나가고 있으며, 교육을 담당하는 정부부처는 교육문화과학부(Minister of Education, Culture and Science, 이하에서는 편의상 '교육부'라고 표기함)이다. 교육부의 수장은 1명의 장관과 2명의 차관이며, 이들은 모두 정당 소속의 정치인이다. 1차관이 중등교육과 직업교육을, 2차관이 초등교육과 특수교육을 맡고 있고, 고등교육은 장관 소관 하에 놓여져 있다. 한 가지 특기할 사항은 농업교육의 경우 모든 각 급 학교에 대한 관리 및 지원이 교육부가 아닌 농림부(Minister of Agriculture, Nature and Food Quality)가 담당하고 있다는 점이다.

네덜란드 교육체계의 중요한 특징 중 하나로 헌법23조에 의해 보장을 받는 교육의 자유(freedom of education)를 지적할 수 있다. 이것은 구체적으로 학교의 설립과 교수(teaching) 활동, 학교운영의 원칙 등을 결정

표 1. 네덜란드의 학교제도



* 자료 : “Egbert de Weert & Patra Boezeroy(2007)”, “Higher Education in the Netherlands, Science in the Netherlands (2007)”, “Center for Higher Education Policy Studies, Universiteit Twente”, p.7

할 수 있는 자유를 의미한다. 이에 따라 네덜란드에는 공립 외에 사립학교가 많이 있으며, 헌법은 사립학교가 정부의 재정지원을 받기 위한 자격조건을 갖추는 한 차별 없이 재정지원을 받을 대상임을 밝히고 있다.

네덜란드의 교육은 8년간의 초등교육과 4~6년간의 중등교육 그리고 이후의 고등/성인교육으로 이루어진다(〈표 1〉).

5세부터 시작되는 초등교육은 12세까지 8년간 이어진다. 중등교육은 3가지 유형으로 나뉘게 되는데 직업준비 중등교육(VMBO, 4년 과정)과 일반중등교육(HAVO, 5년 과정), 대학준비교육(VWO, 6년 과정)이 그것이다. 모든 중등학교 학생들은 처음 2년간은 국가의 핵심목표에 의해서 마련된 기초 교과목을 공부하게 된다(VO과정). 학교는 2년간의 기초교육을 받은 후 학생과 학부모(또는 보호자)에게 진로에 대한 조언을 해주고, 3년째의 과정도

3) 이 글은 다음 자료를 중심으로 작성하였다 : “Egbert de Weert & Patra Boezeroy(2007)”, “Higher Education in the Netherlands, Science in the Netherlands(2007)”, Center for Higher Education Policy Studies, Universiteit Twente / Dutch Eurydice Unit(2007), “The Education System in the Netherlands 2007,” Ministry of Education, Culture and Science / Education, Culture and Science in the Netherlands(2007), “Key Figures 2002–2006”

탄력적으로 운영해 학생들이 자유롭게 일반교육과 직업 교육을 받을 수 있도록 하고 있다. 대부분의 중등학교는 학생들이 한 유형에서 다른 유형으로 이전할 수 있도록 여러 유형의 중등교육을 동시에 제공하는 종합학교(combined school)의 형태로 운영하고 있다.

모든 중등교육과정에서는 영어 외에 다른 외국어를 공부해야 하는데, VMBO 학생은 1개, HAVO 및 VWO 학생은 2개의 제2외국어를 공부해야 한다.⁴⁾

16세에 VMBO를 마친 학생들은 중등직업교육의 상위 단계인 고등직업교육(MBO)으로 나아가게 되며, VMBO에서 이론교육을 이수한 학생들 중 일부는 HAVO로 가기도 한다. HAVO 졸업자들은 대체로 고등교육의 중요한 축을 담당하는 고등전문교육기관(Higher Professional Education, HBO)⁵⁾으로 진학하지만 상당수의 HAVO 졸업자들은 VWO의 상급학년이나 MBO로 가기도 한다. VWO 졸업자들은 대체로 대학(University)으로 진학하게 된다.

2006년 통계를 보면 중등학교 학생의 44% 정도가 고등교육준비과정을 선택하고 있고, 나머지 56%가 직업준비과정을 선택하고 있다. 직업준비과정의 선택비율은 1995년의 64%, 2000년의 60%에서 계속 낮아지고 있다.

네덜란드에서 고등교육은 고등전문교육과 대학교육(University Education)으로 구분되며, 18세 이상의 성인 학습자들에게는 성인교육과정이나 원격고등교육(Open University)이 제공된다.

3. 고등교육의 구분

네덜란드의 고등교육은 고등전문교육(HBO)과 대학교육(WO)으로 구성되며, 각각은 'hogescholen'이라고 불리는 기관(HBO Institutions)과 대학(Universities)에 의해 제공된다.

고등전문교육은 높은 수준의 기술과 능력이 요구되는 직업에 필요한 이론적이고 실제적인 훈련을 제공하는 것을 교육 목표로 삼고 있으며, 응용연구와 관련한 학사 및 석사 학위 프로그램을 제공하고 있다. 졸업생들은 무역과 제조업, 서비스업, 공중보건, 공공기관 등의 중상위직에 취업하게 된다.

대학교육은 독자적인 학문 추구 및 학문적 지식의 적용에 초점을 맞추어 다양한 학문에서 연구되는 현상에 대한 이해를 증진시키고 새로운 지식을 창출해내는 것을 교육 목표로 삼고 있다. HBO가 교육중심의 고등교육이라면 대학교육은 학문중심의 고등교육이라고 할 수 있다.

네덜란드의 고등교육기관은 세 유형으로 구분된다. 첫째는 정부로부터 재정지원을 받는 기관으로 이들 기관은 정부에서 승인하고 있는 정도의 수업료만을 받도록 되어 있다. 2007년 현재 이에 해당하는 대학은 42개의 'hogescholen'과 14개의 대학이 있다.⁶⁾ 둘째는 네덜란드 정부에 의해 승인된 기관이다. 이들 기관의 지위는 네덜란드 고등교육연구법(Higher Education and Research Act)에 의해 보장을 받지만 정부로부터 재정지원을 받는 것은 아니다. 수업료는 기관이 자체적으로 결정하며, 중등교육 이수자를 대상으로 독자적인 입학정책을 수립할

4) 네덜란드어가 있지만 대부분의 네덜란드 사람들은 영어와 독일어를 불편 없이 사용하고 있다. 사람에 따라서는 불어, 이탈리아어, 스페인어 등도 자유롭게 구사하는 사람도 많고 대학입학을 준비하는 중등학교에서는 라틴어도 가르치고 있다. 이러한 외국어 사용 능력은 무역을 통해 국가발전을 이룩해 온 네덜란드의 역사적 전통에 기인한 것으로 네덜란드에서는 외국어 실력을 보이지 않는 국력으로 생각하여 중등학교에서 외국어교육을 매우 중시 여기고 있다.

5) 네덜란드어와 영어 간 철자의 차이로 인해 영어 명칭과 약자 표기가 일치하지 않는다.

6) 이 유형에 속하는 대학 수에 대해 자료를 간 차이를 보이고 있다. "Higher Education in the Netherlands(2007)"에서는 'hogescholen'의 숫자를 42개로 표기하고 있고, "The Education System in the Netherlands 2007(2007)"에서는 50개 이상이라고 지적하고 있으며, 네덜란드 교육부가 2007년에 발간한 자료 "Key Figures 2002-2006"에 의하면, 41개로 되어 있다. 정부의 공식적인 통계가 2006년에 41개인 것을 고려한다면 2007년 현재 'hogescholen' 수는 42개교가 맞을 것으로 보인다. 대학의 숫자는 1개의 Open University가 포함된 수치이다.

수 있다. 학사 및 석사학위 프로그램을 제공하며, 학위는 법에 의해 인정을 받고 있다. 네덜란드 법에 의해 인정을 받고 있는 만큼 이곳에 등록한 학생들의 경우 정부의 학생재정지원 프로그램을 동일하게 받을 수 있다. 마지막으로 개인과 법인이 자율적으로 설립한 사립대학이 있다. 이들 기관은 고등교육연구법의 규정에 적용되지 않으며, 외국대학과 경영대학원 등이 이 유형에 속한다.⁷⁾

4. 고등전문교육 (HBO, 'hogescholen')

고등전문교육은 앞서도 지적했듯이 특정한 전문직업에 필요한 실제적인 응용지식과 기술을 개발시키고 이와 관련한 이론적인 교수법을 익히는 것을 목적으로 하고 있다. 초점은 특정한 전문직업의 실제적인 경험을 갖도록 훈련하는데 모아져 있다. 주로 제공되는 학문영역 프로그램은 경제학, 보건위생, 농학, 교원양성, 공학 및 예술 등이다. 이들 프로그램들은 4년간의 기본 수업 년 한에 168 학점을 이수하도록 되어 있으며, 전일제 과정이 대부분이지만 시간제 과정으로도 제공되고 있다. 풀타임으로 4년 과정을 이수한 사람에게는 학사학위자격증이 수여되며, 몇몇 대학들은 졸업생들에게 석사학위로 이어지는 과정을 제공하기도 한다. Post-HBO 프로그램이 제공되기도 하지만, 이것은 심화훈련과정으로 기간은 1달부터 4년까지 매우 다양하다.

HBO에 입학하기 위해서는 법에 의해 HAVO나 MBO 또는 VWO 졸업증이 있거나 이에 상응하는 자격을 갖추어야 한다. 네덜란드 대학 입학의 특징은 지원자의 숫자가 대학이나 교육프로그램에서 수용할 수 있는 인원을 초과하지 않는 한 본인이 원하는 대학과 과정에 입학할 수

있는 시스템으로 우리나라와는 상황이 많이 다른 편이다.⁸⁾

입학지원자수가 대학 및 과정 수요 인원을 초과하는 경우와 특정 프로그램의 졸업자 수가 노동시장의 수요를 초과한다는 것이 예측되는 경우 정부가 입학인원을 조정하게 되며, 특정대학 지원자수가 그 대학의 교육 수용 인원을 초과하는 경우에는 대학이 자체적으로 입학인원을 조정하게 된다. 이러한 조정과정에서 중요하게 고려되는 것이 가중치추첨방식(weighted-lottery system)으로 이것은 중등교육 기간이 끝날 때 실시하게 되는 시험성적에 따라 다른 가중치를 부여함으로 성적이 좋은 학생에게 입학 기회를 보다 많이 주고자 하는 방법이다.

가중치추첨방식은 1996년 Drench위원회가 제시한 보고서에 따라 1999년 9월 1일부터 새로운 방식으로 적용되기 시작하였는데, 그것은 중등교육에서 평균 8등급 이상을 받은 학생들에게 우선적인 입학 기회를 제공하고 그 이하의 등급을 받은 학생들에 대해서만 가중치부여방식에 의해 입학자를 선정하도록 하는 방식이다.

2000년에 들어오면서 새로운 변화도 생겨나기 시작했는데, 대학에게 전체입학인원의 최대 10%를 자체적으로 선발할 수 있도록 하는 것이다. 이 때 대학이 중요하게 고려하는 선발기준은 학습동기와 직업경험, 그리고 학문적 재능 등이다.

HBO에 등록되어 학생 수는 2006년 현재 365.5천명이고 이 중 풀타임 등록생이 303.8천명으로 83.1%를 차지하고 있다. 년 간 졸업생은 약 63,000명 정도이며, 대부분의 졸업생들은 그들이 HBO에서 받은 교육이 직업을 얻는데 적절한 준비기간이 되었으며, 전문직 개발을 위한 좋은 기반이 되었다고 평가하고 있다(HBO-Council 보고서, 2005).

HBO기관은 정부의 재정지원을 받는 42개교 외에 60

7) 원칙적으로 네덜란드 정부는 첫 번째 유형에 대해서만 통계를 작성하고 있다. 따라서 이 글에서 고등교육기관이란 첫 번째 유형에 속하는 대학을 의미한다.

8) 이것이 가능한 이유는 중등교육 과정에서 대학진학자와 직업교육이수자의 구분이 자연스럽게 이루어져 대학입학과정에서 지원자 수가 과부하 되지 않는다는 점과 독일대학시스템에 영향을 받아 대학 간 및 교육프로그램 간 차이가 크지 않다는 점을 지적할 수 있다.

표 2. 고등전문교육(HBO)의 연도별 주요 통계

구분	2002	2003	2004	2005
대학(기관) 수(개교)	50	49	43	42
소규모대학(학생 수 1000명 이하)	(12)	(10)	(7)	(7)
중규모대학(1,000명-5,000명)	(19)	(20)	(20)	(17)
중대규모(5,000명-10,000명)	(6)	(6)	(3)	(5)
대규모(10000명 이상)	(13)	(13)	(13)	(13)
1개 대학 당 평균 학생 수(명)	6,270	6,660	7,840	8,270
교직원 수(천 명)	23.0	24.0	23.9	24.5
교수(teaching staff)	(13.1)	(13.5)	(13.5)	(13.5)
직원(support staff)	(9.9)	(10.4)	(10.5)	(11.0)
학생 대 교직원 비율(%)	13.6	13.6	14.1	14.2
학생 대 교수 비율(%)	23.9	24.1	25.0	25.7

* 자료 : "Education, Culture and Science in the Netherlands(2007)", "Key Figures 2002-2006", p.99

개의 승인 기관이 있다. 또한 정부재정지원을 받는 기관은 초등교사양성기관을 제외하고는 최소한 700명의 등록 학생이 있어야 하는데, 2002년 이후 기관 간 통합을 통해 기관의 규모가 계속해서 커지고 있다. HBO에 근무하고 있는 교수 및 직원 수는 교수가 13,5천명, 직원이 11,0천명으로 교수1인당 학생 수는 약 25.7명 정도이다. HBO에 대한 주요 통계를 연도 별로 정리하면 <표 2>와 같다.

5. 대학교육(University Education)

독자적인 학문 추구 능력 계발과 새로운 지식의 창출을 목적으로 하는 대학교육은 유럽 내 공통고등교육체제 구축이라는 유럽연합의 고등개혁 노력에 동참하는 의미로 2002/2003학년도부터 BaMa 시스템(Bachelor-Master system)을 새롭게 도입하였다. 이것은 유럽 내 대학졸업자의 차별 없는 인정을 위해 국가마다 다른 대학 학위 구조를 개혁하기 위한 조치에서 나타난 것으로 대학 졸업자들은 전통적인 네덜란드의 doctorandus(drs.)와 ingenieur(ir.) 및 meester(mr.) 졸업증서외에 학사 및

석사학위 타이틀을 받을 수 있게 되었다. BaMa 시스템 하에서 학생들은 최소한 3년간의 학사학위 프로그램을 이수하면 학사학위를 받고, 이후 1년 또는 2년 과정의 전문 석사프로그램을 이수하면 석사학위를 받게 된다. 현재 네덜란드 대학에서 운영되는 대부분의 강좌 프로그램이 BaMa 시스템으로 전환되어 운영되고 있다.⁹⁾

대학에서 제공하는 프로그램은 경제학, 보건위생, 행동 및 사회, 과학, 법학, 공학 및 기술, 언어 및 문화 등 폭넓은 학문영역에 걸쳐 있으며 대체로 4년 과정으로 운영되지만(* 이중 처음 1년은 예비(propaedeutic) 과정으로 운영됨), 기술 관련 프로그램은 5년 과정, 의학 및 수의학 프로그램은 6년 과정으로 운영되는 등 프로그램별로 교육기간이 다르다.

대학의 학사일정은 9월 1일 시작하여 이듬해 8월 31일 까지 전체 42주의 과정으로 진행된다. 학년별로 이수하여야 할 학점 수는 이전에는 42학점이었지만 유럽학점이 전시스템(ECTS)과의 호환을 위해 60학점으로 바뀌었다. 1학점은 28시간의 연구시간(* 여기에는 강의, 세미나, 개인지도, 실험, 그리고 개인연구 등이 포함된다)으로 구성되어 학생들은 1년 동안에 1,680시간의 수업을 통해 60학점을 이수하고 4년간 총 240학점을 이수하도록 되어 있다.

9) HBO에서도 학사학위를 받을 수 있지만 이 경우에는 대학과 달리 4년간의 교육이 필요하며, 석사학위의 경우 정부의 재정지원이 없는 상태에서 운영되게 된다.

표 3. 대학의 연도별 주요 통계

구분	2001	2002	2003	2004	2005
대학 수(개교)	12	12	12	12	12
등록학생 수(천명)	168.1	174.5	183.7	193.6	199.9
교수 수(천명)	20.4	21.2	21.1	20.9	20.3
직원 수(천명)	18.2	18.3	17.6	17.5	16.5
교수 1인당 학생 수(명)	8.2	8.2	8.7	9.2	9.8

* 자료 : “Education, Culture and Science in the Netherlands(2007)”, “Key Figures 2002-2006”, p.99

대학에서의 모든 학사 및 석사프로그램은 최종학위시험으로 마무리하게 되는데, 각 프로그램별로 별도의 시험 위원회가 구성되어 시험을 실시하게 되며, 이 시험을 패스한 사람에게 자격 증명과 학위가 수여되게 된다.

대학에 입학하기 위해서는 대학준비학교(VWO)를 졸업하였거나 HBO에 입학하여 1년 예비과정을 이수한 상태여야 한다. 21세가 넘는 자로서 필요한 자격을 갖추지 못한 사람은 colloquium doctum이라는 입학시험을 통해 입학이 허가되는 경우도 있다. HBO기관 입학의 경우에서와 마찬가지로 지원자가 대학의 교육 수용 인원보다 많은 경우에 한하여 중등학교 성적에 따른 정부의 입학조정이 이루어지게 되는데, 이것은 의학 분야와 같이 매우 제한된 과정에서만 현재 적용되고 있다.

대학에 재학 중인 학생은 약 20만 명 정도 되며 이중 91%가 풀타임으로 재학하고 있다. 대학을 졸업한 학생의 80%가 그들이 받은 교육에 대한 긍정적이었다는 응답 결과(Allen and Coenen, 2007)에서 보여지 듯, 대학교육의 만족도는 높은 것으로 나타나고 있다. 대학은 Open University를 포함하여 14개가 있는데, 이중 3개 대학(Delft기술대학, 아인트호벤대학, Twente대학)은 공학 및 기술을 중심으로 교육프로그램을 제공하고 있으며, Wageningen농업대학은 농업 부문에 초점을 맞추어 운영하고 있다. 이들 정부에서 재정지원을 받는 공식적인 대학¹⁰⁾ 외에도 정부 승인을 받은 대학들이 있는데, 이들 대학들은 신학, 인문, 경영 등에 초점을 맞추어 프로그램

을 운영하고 있다.

대학에 근무하고 있는 교수 및 직원 수는 각각 20.3천 명과 16.5천 명으로 교수 1인당 학생 수는 9.8명 정도이다. 대학에 대한 주요 통계를 연도 별로 정리하면 <표 3>과 같다.¹¹⁾

6. 고등교육기관의 재정 구조

네덜란드 고등교육기관(Hogescholen, University)의 재정 수입은 크게 다음 3가지의 재원으로부터 얻어진다. 첫째는 정부로부터 지원을 받는 대학의 교육과 연구 활동 및 기관의 운영과 관련한 재정이다. 이것은 포물라 방식에 의한 총액 교부금(block grants)으로 지원받게 되는데 대학재정의 가장 많은 부분을 차지하고 있다. 대학은 이 자금을 교육과 연구 또는 기관운영에 각각 어떤 비율로 배분할 것인지를 자율적으로 정하게 되며, 학부나 학과 등 단위기관별로 어떻게 배분할 것인지에 대해서도 대학의 상황에 따라 자유롭게 결정하게 된다. 단, hogescholen의 경우에는 연구 활동에는 사용되지 못하도록 되어 있다.

둘째는 네덜란드과학재단이나 왕립과학학술원 등 주로 정부의 기초과학연구지원기구로부터 지원되는 자금으로 이것은 연구프로젝트의 수행과 관련하여 집행되는 자금이다. 셋째는 외부기관과의 계약을 통해 받게 되는 자금

10) 네덜란드 고등교육기관은 각종 자료와 통계에서 정부재정지원을 받는 42개 hogescholen과 Open University를 포함한 14개의 대학만을 포함시키고 있다.

11) 표에는 대학수가 12개로 나와 있는데, 2005년도 통계치 자료에는 Open University를 포함하여 2개교가 누락되어 있는 것으로 보인다.

표 4. Hogescholen의 자원별 대학 재정 분포

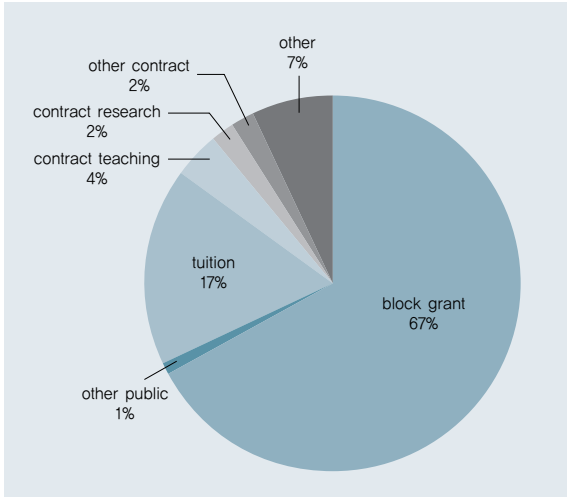
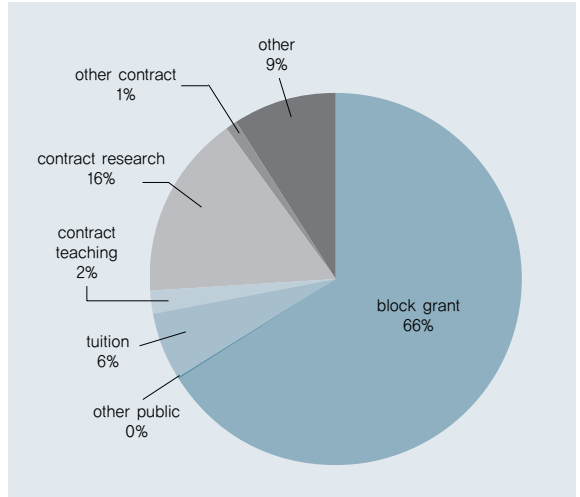


표 5. University의 자원별 대학 재정 분포



* 자료: “Egbert de Weert & Patra Boezeroy(2007), “Higher Education in the Netherlands, Science in the Netherlands (2007)”, “Center for Higher Education Policy Studies, Universiteit Twente”, p.44

으로 계약은 교육활동과 연구 활동 모두를 통해 이루어지게 되는데 계약의 상대방은 주로 교육부외의 정부부처와 비영리기관, 기업, 자선단체 등이며 최근에는 유럽연합과의 계약이 늘어나는 추세에 있다. 대학의 경우 셋째 유형의 재정이 1980년대 초 이후 꾸준히 늘어나 현재는 전체 재정의 약 20% 정도에 달하고 있는데, hogescholen의 경우 이에 의한 자금 획득에 상대적으로 어려움을 겪고 있다. 이들 주요 3개 재정지원 외에 학생들이 지급하는 수업료도 대학재정의 한 부분을 차지하고 있다(* 이에 대해서는 별도로 논의하고자 한다). 대학 재정 규모의 자원별 분포를 살펴보면 <표 4>, <표 5>와 같다.

대학재정의 가장 큰 규모를 차지하고 있는 정부로부터의 교부금 총액은 성취 준거에 따른 포몰라 방식에 의해 지급된다. 교부금 액수에 영향을 미치는 계산 방식은 교육활동 부분과 연구 활동 부분이 각각 다르다. 먼저 교육활동 부분의 경우 ① 대학별 기본 할당금(* 이 금액은 대학의 전통과 규모에 따라 차이가 있으며, 학생 수와는 무

관함), ② 졸업생 수(수여되는 학위자 수), ③ 신입생 수, ④ 수의학 및 치의학 관련 시설지원비 등이 중요 고려사항이다. 전체 교육활동 관련 예산중 ④와 관련한 예산을 미리 차감하고, 나머지 기준요소에 따라 교부 금액이 결정된다. 2006년도의 경우 3요소 간 배정 37%, 50%, 13%를 보이고 있다.

연구부분의 경우 ① 대학별 기본 할당금 ② 박사학위 및 공학 설계자 배출 인원, ③ 연구학교(research schools)¹²⁾ 보유 정도, ④ 최고수준의(top/excellent) 연구학교 보유 정도, ⑤ 전략적 연구 수행 정도 등인데 자연과학의 박사학위 수여는 사회과학의 박사보다 2배 정도의 비율을 적용한다.

7. 학생에 대한 재정 지원

모든 18세 이상의 고등교육기관 풀타임 등록생에게는

12) 네덜란드에서 연구학교(research school)는 특정 학문 분야 또는 복합 학문 분야에 대해 연구를 전담하는 기관으로 4년간의 독자적인 연구 훈련 과정을 제공하며 이 과정을 마친 후 논문 제출을 하면 박사학위를 받도록 되어 있다. 이 기관은 국가의 재정 지원과 평가를 받게 되며, 2007년 현재 139개의 국가 인정 연구학교가 있다. Top Research School은 연구학교 중에서 최고 수준의 연구능력을 보이는 기관으로 국가의 평가를 거쳐 지정되게 된다. 1998년에 6개 기관이 지정되었는데, 'top'으로 지정되면 추가적인 정부재정지원을 받게 된다.

정부재정지원을 받을 자격이 있다. 1986년 10월 1일 제정된 학생재정지원법(Student Finance Act)은 기본적으로 학생들이 고등교육기관을 다니는 동안 학비 걱정 없이 이수할 수 있도록 생활비, 도서구입비, 자료연구비, 수업료, 여행경비 등의 비용을 정부가 지원해주고 있다.

정부재정지원의 종류는 기초 교부금(basic grants), 추가 교부금(supplementary grants), 대출금(loans), 대중교통비 지급 등이 있다. 부모의 경제적 수입과 학생의 주거 형태(부모와 함께 거주하는지 아니면 독립해 거주하는지)에 따라 교부금의 액수가 달라지며, 본인이 원하는 경우 교부금외의 추가 대출금이 가능하다.

원칙적으로 교부금은 상환하지 않아도 되는 금액이며, 대출금은 상환의무가 있는 금액이다. 그러나 1996년부터는 교부금도 학업성취를 고려한 지원방식(performance grant system)으로 바뀌어 조건부 대출금의 형식으로 지원되고 있다. 즉, 교부금을 받은 학생이 일정한 학업성취도를 보이는 경우에만 상환하지 않아도 되는 교부금(non-repayable grant)으로 전환해주는 것이다. 보다 구체적으로 입학한 첫해의 교부금은 일 년 후 치르는 시험에서 50%이내에 들면 상환의무가 없는 교부금으로 바뀌게 되고, 2년째부터는 교부금은 명목상의 대학교육 기간에 2년을 더한 기간(* 전체적으로는 6년 또는 7년)내에 과정을 이수하면 상환하지 않아도 된다.¹³⁾

2007년부터 학생재정지원프로그램은 네덜란드대학에 등록하지 않고 외국의 대학에서 공부하기를 원하는 학생에게도 지원해주고 있다. 즉, 볼로냐협약에 가입한 44국의 대학에서 공부하고자 하는 학생에게도 동일한 재정지원의 자격을 부여하고 있다.

한편, 네덜란드 학생재정지원 프로그램에서 특징적인 것은 재정지원 자격이 있는 모든 학생들에게 네덜란드 내에서 제한 없이 자유롭게 대중교통을 이용할 수 있는 공공교통카드를 제공하고 있다는 점이다. 이 카드는 2가지 종류로 주중에 무료로 이용하고 주말에는 40%를 할인받

는 주중교통카드(weekday card)와 주말에 무료로 이용하고 주중에 40%를 할인받는 주말교통카드(weekend card) 중 하나를 학생들은 지원받게 된다.

학생재정지원은 정부(교육문화과학부)를 대신한 기관(Information Administration Group)에서 담당하며, 여기에서는 각 학생들이 받게 되는 교부금과 대출금의 양을 결정하고 학생이 지게 되는 부채 및 이러한 부채의 상환 업무를 관리한다.

8. 고등교육기관의 지배구조

네덜란드의 경우 1960년대에 들어 고등교육의 급격한 팽창이라는 새로운 환경에 접하게 되면서 대학의 효율성과 효과성 증대를 위한 대학지배구조의 중앙집중화에 대한 제안이 학사자문위원회에서 처음으로 제기되었다. 위원회는 대학의 중요한 의사결정권한을 3명으로 구성된 최고 간부회(presidium)에 집중시키고 이 간부회 산하에 여러 하위 기구들을 배치할 것을 제안하는 보고서를 제출 하였지만, 대학구성원(교수, 직원, 학생)의 의사결정과정에서의 참여를 요구하는 좌파적 성격의 여론이 형성되면서 보고서의 제안과는 다른 민주적 방식의 대학지배구조법(Act on University Governance, WUB)이 1970년 의회를 통과하였다.

WUB는 교수와 직원, 학생에게 대학 및 학부 평의회(council)에 대표자를 선출할 권리를 부여하고 있고, 동시에 일반국민을 대변한다는 명분하에 대학외부로부터 지명된 수명의 대학과는 무관한 인사(laymen)들을 평의회에 포함시킬 것을 규정하고 있다. 대외기관인 평의회와 역할을 달리하는 독립적 집행기구인 대학 및 학부 집행국(executive board)이 있기는 하지만, 권한의 균형이 평의회에 기울어진 모습을 보이고 있다. 이에 정부는 1981년에 평의회와 집행국간 권한을 재조정하여 집행국의 권한

13) 2000년부터는 이 기간이 보다 늘어나 명목상의 교육기간에 상관없이 10년 이내에 소정의 과정을 이수하여 학위를 취득하면 교부금을 상환하지 않아도 되도록 바뀌었다.

을 확대하는 방향으로 법을 개정하였고, 1997년에는 대학지배구조의 효율성을 보다 강화시키는 방향으로 전면적 개정을 추진하였다. 대학지배구조현대화법(University Governance Modernisation Bill)이라 불리는 이 법의 제정 이전과 이후를 살펴봄으로 네덜란드 대학지배구조의 모습을 살펴보고자 한다.

1997년의 대학 지배구조 현대화법(University Governance Modernisation Bill) 도입 이전에 대학은 다음 3가지 수준에서의 기구에 의해 지배되어 왔다. 첫째는 중앙행정수준에서의 기구로 여기에는 대학평의회(university council), 집행국(executive board), 총장, 학장회의(board of deans) 등이 있다.

대학평의회는 대의기구로 대학공동체로부터 선출된 25명으로 구성되며, 최소한 1/3은 교수가 되어야 하고 직원 및 학생은 각각 최대 1/3이 넘지 않도록 되어 있다. 평의회에는 일반 시민을 대변하는 5명의 외부 인사가 추가될 수 있다. 평의회 의장은 구성원 중에서 선출되며, 임기는 학생이 1년이고 다른 구성원은 2년이다. 평의회 회의는 공개적으로 진행되어야 하며 기관의 예산과 발전계획, 연간 보고서, 일반학사일정 및 제 규정에 관한 최종 결정권을 갖고 있다.

집행국은 3명으로 구성되어 있는데 대학을 대표하는 총장과 다른 2명으로 이들은 정부에 의해 임명된다. 정부에 의한 지명과정에서 대학은 평의회와 학장회의를 통해 특정한 사람을 지정해줄 것을 정부에 제시할 권리를 갖고 있다. 집행국의 주요 임무는 평의회에 주어진 권한을 제외하고 대학 정책의 설계 및 집행, 재정 설계 및 제안, 인사 문제 등을 맡고 있다.

둘째는 학부(또는 단과대학) 수준에서의 기구로 학부 평의회(faculty council), 학부 집행국, 학(부)장, 상설 위원회(위원회, 교수 평의회, 학장, 2개의 상설 위원회

(‘research committee’, ‘education committee’)가 있다. 학부 평의회와 학부 집행국의 역할과 그들 간의 관계는 중앙행정수준에서의 대학평의회와 대학 집행국간의 역할 및 관계와 유사하며, 다만 주 관심사가 학부의 문제라는 점만 다를 뿐이다.

학부 평의회는 최대 15명으로 구성되며 이들 중 최소한 1/2은 교수이고 나머지는 직원과 학생이다. 구성원 중 5명의 일반시민 지명도 가능하다. 중요한 임무중 하나는 학부 운영 관련 예산의 승인이며, 평의회는 자신의 임무 중 일부를 학부 집행국에 위임하기도 한다.

학부 집행국은 최대 5명으로 구성되며 학(부)장이 의장이 된다. 구성원의 대부분은 학부 소속의 교수들로 이루어지며, 학부 평의회 권한 외의 대부분의 학부 운영 관련 사항을 결정·집행하게 된다. 학(부)장은 학부 평의회에 의해 전임교수 중에서 선출되며, 평의회와 집행국의 의장 역할을 담당한다.

교육위원회는 교육활동프로그램과 관련한 조인과 시험 절차에 대한 평가를 담당하며, 위원은 평의회에서 지명되던 위원의 1/2은 학생이 참여하게 된다. 연구위원회는 구성원 대부분이 교수로 이들은 연구프로그램의 설계 및 집행에 대한 자문 권한을 가진다.

셋째는 기초단위 수준에서의 기구로 여기에는 학문 연구 모임(disciplinary research group, DRG)이 중요한 기구이다. DRG는 같은 학문 분야에서 연구하고 있는 교수와 연구조원들의 모임체이지만 직원과 학생이 포함될 수도 있다. DRG의 중요 기능은 교육과 연구프로그램을 설계하는 것으로 DRG에서 제안한 사항은 학부 평의회에서 승인하도록 되어 있다.

이상에서 살펴본 대학지배구조의 양태에 대한 여러 문제점이 지적되면서¹⁴⁾ 정부는 대학지배구조현대화법(MUB)을 통해 대학지배구조의 변화를 추진하였다. 대학을 지배

14) 기존의 대학지배구조와 관련하여 제기된 문제점은 다음과 같다 : ① 교수(teaching)활동과 관련한 지배구조가 명확하지 않아 부실한 교육운영에 대한 책임 소재가 모호함(집단적인 의사결정 양식으로 인해 어느 누구도 책임의식을 느끼지 않게 됨), ② 교수활동보다 연구에 편향됨으로 교육의 질에 부정적인 영향을 미침, ③ 학사부문의 의사결정 단위들 간의 모호한 권한 분배로 인해 세 수준 간 의견의 일치(coherence)가 어렵고 상호 간 의사소통(communication)이 원활하게 이루어지지 않음.

하는 각 기구간의 책임이 상호간 명확하게 구분되고, 직원과 학생의 지배구조 참여를 축소하는 방향으로 개정된 새로운 대학지배구조에 나타난 중요한 변화를 요약하면 다음과 같다 : ① 평의회보다는 집행국에 보다 많은 실질적 권한을 부여함(중앙행정 수준 및 학부 수준 모두), ② 평의회에 대해서는 '중요한 책임을 갖는 지배 기구' 대신에 대의적 자문기구의 역할을 부여함, ③ 기초단위수준에서의 학문적 연구모임을 폐지함, ④ 학부 수준에서의 학(부)장 권한을 확대함, ⑤ 감독국(supervisory board)이라는 새로운 지배기구를 신설함

MUB에 의한 대학의 새로운 지배구조의 모습을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 중앙행정수준에서는 새로 신설된 감독국을 비롯하여 집행국, 대학평의회, 총장, 학위위원회(board for doctoral degrees, * 기존의 학장회의를 대신한 기구) 등이 있다.

감독국은 정부(교육문화과학부)에 의해 임명되는 5명으로 구성되며 정부에 대해 설명책임을 가진다. 대학의 핵심 중요 사항(전략 수립, 예산 계획)에 대한 승인권을 가지며, 대학평의회와 대학집행국간의 갈등 및 논쟁이 있을 때 이를 중재하는 역할도 수행한다.

집행국은 감독위원회에 의해서 임명되는 3명의 위원으로 구성되며, 이들 중 한 사람이 총장 역할을 수행한다. 합의제로 운영되는 집행국은 이전의 대학 평의회가 갖고 있었던 중요한 업무를 이전보다 훨씬 큰 권한을 갖게 되었다. 대학 평의회는 더 이상 의사결정권한을 갖고 있지 않고 전략적 계획과 같은 중요한 정책 문서와 기관의 제 운영 규정과 관련하여 의견만을 개진함으로써 대의적 자문기구의 성격을 갖게 되었다.

학부 단위의 수준에서는 기존의 집행국처럼 합의체로 유지되는 것이 허용되지만, 학(부)장 단독에 의한 단일지도체제를 선호하는 방향으로 바뀌고 있다. 학(부)장 또는 학부 집행국은 이전의 지배구조 시스템에서보다 더 많은 권한을 가지고 있고, 학부 평의회는 대학 평의회와 마찬가지로 권한 전부를 상실하고 자문기구로 바뀌었다.

기초단위 수준에서 가장 중요한 변화는 학문연구모임

의 법적인 위치가 상실되었다는 점이며, 이에 따라 대학의 교수활동 및 연구와 관련한 사항은 기초단위수준이 아니라 학부 수준에서의 과정 책임자(director)에게 맡겨지게 되었다. 이들은 모두 학(부)장에 의해서 임명이 되며, 학(부)장에 대해 설명 책임을 지게 된다.

이러한 변화된 지배구조에 대해 대학구성원들은 대체로 만족하고 있다는 평가이고, 직원과 학생의 의사결정과정 참여 배제를 통해 집행 리더십의 효율성과 효과성이 제고된 것에 대해서도 대체로 긍정적이다(Boer, 2005). 그러나 감독국의 역할이 불명확하고, 자문기구로 바뀐 평의회에 대학구성원이 참여하기를 꺼려하는 현상 등 문제점에 대한 지적도 많이 나타나 대학지배구조를 개선하고자 하는 네덜란드 정부와 대학의 관심은 앞으로도 계속될 것으로 보인다.

9. 맺는 말

본 글에서는 네덜란드의 국가적 경쟁력을 뒷받침하고 있는 고등교육에 대해 그 대강의 모습을 살펴보았다. 앞에서 언급한 여러 내용 중 네덜란드 고등교육이 갖는 특징적 요소이자 강점이라고 생각되는 몇 가지 사항을 지적하는 것으로 글을 맺고자 한다.

먼저 눈에 띄는 사항으로 정부로부터 재정지원을 받은 기관만을 공식적인 고등교육기관으로 보고 있다는 점이다. 이것은 여러 가지로 해석될 수 있겠지만, 우선 일정한 조건을 충족시키고 있는 대학에 대해서는 정부가 전폭적인 재정지원의 역할을 하고, 이를 통해 고등교육의 질을 강화하겠다는 정부의 강력한 의지가 반영된 것으로 생각된다. 동시에 정부의 간섭 없이 대학의 설립과 운영을 자유롭게 함으로 다양한 형태의 고등교육기관을 육성하여 다양성을 통한 대학 간 경쟁체제를 만들어나가겠다는 의도도 엿보게 된다. 대학에 대한 정부의 확고한 지원과 다양한 형태의 대학운영을 위한 정부 개입의 최소화야말로 네덜란드 고등교육이 세계적인 경쟁력을 갖게 하는 요

인이 아닐까 생각된다.

다음으로 HBO(‘hogenscholen’)와 ‘대학(university)’으로 구분되는 네덜란드의 고등교육체제도 매우 의미 있게 생각된다. 4절과 5절에서 살펴본 바와 같이 네덜란드의 공식적 고등교육기관의 양대 축인 HBO와 대학은 교육목표와 과정 프로그램이 서로 명확하게 구분된다. 이들 기관에 입학하는 학생의 자격조건과 졸업생의 진로도 다르다. 이러한 양 고등교육기관의 차이를 우리식으로 표현한다면 각각 교육중심의 대학과 연구중심의 대학이라고 부를 수 있을 것이다. 학교 수로는 75:25, 등록생 수로는 65:35의 비율을 보이는 이러한 고등교육기관별 명확한 역할 분담이야말로 대학의 특성화를 지향하는 우리나라 고등교육 정책의 한 모델이 될 수 있지 않을까 생각된다.

고등교육기관과 학생에 대한 네덜란드 정부의 재정지원내용과 방식 또한 우리에게 도전적인 과제로 보여진다. 정부의 재정지원 여부는 공·사립의 구분에 따르지 않고 법률에 명시된 규정을 대학이 따를 것인가에 달려 있으며, 이러한 규정을 준수하는 한 전체 대학운영경비의 2/3 정도에 해당하는 금액을 대학이 자율적으로 사용할 수 있는 총액 교부금으로 지원해주는 방식은 ‘대학의 자율적 운영’과 ‘고등교육에 대한 정부의 재정지원 역할 강화’를 균형있게 추진하는 정책의 좋은 모델이 될 것으로 생각된다. 고등교육기관에 재학중인 학생에게 다니는 대학의 종류의 상관없이(심지어 국외의 대학에 다니는 경우도 포함

하여) 교육경비를 차별없이 지원해주고, 일정한 기간내에 과정을 성공적으로 이수하는 경우 이의 상환 의무를 면제 해줌으로 학비 걱정없이 공부에만 전념할 수 있도록 해주는 학생재정지원정책도 우리에게 시사하는 바가 크다고 보여진다.

마지막으로 네덜란드는 현재 2010년까지 하나의 유럽 고등교육지역을 만들고자 하는 유럽연합의 교육비전에 동참한다는 의미로 네덜란드의 고등교육을 국제화시켜나가는 작업을 추진하고 있다. 학사-석사학위시스템(BaMa System)을 도입하고 학생에 대한 재정지원을 국외 대학에 진학하는 학생들에게도 동일하게 적용시키고자 하는 시도 등은 네덜란드의 고등교육을 진일보시킬 것으로 보인다. 유럽 각국의 고등교육통합 시도와 이러한 국제적 통합과정에 동참하고자 하는 네덜란드의 고등교육개혁 노력은 우리나라 고등교육의 국제화에 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 보인다.

필 · 자 · 소 · 개

김규환

한양대학교 사범대학 교육학과를 졸업하고, 동 대학원에서 석사 및 박사학위를 취득하였다. 현재 한국대학교육협의회에서 책임연구원으로 재직 중이다.