특집 대교협의 고등교육 이슈

고등교육정책과 자율화에 대한 논의

이석열 | 남서울대학교 교수

Ⅰ. 들어가며

대학의 자율성이나 자치에 대한 내용은 논의의 목적이나 적용에 따라 그 모습을 달리하는 특성을 가지고 있다. 따라서 어느 나라 또는 어떤 정권의 대학 자율성 보장에 관한 정책을 분석하고 평가한다는 것은 결코 용이한 일이 아니다. 왜냐하면 대학은 시대적 산물로서 그 시대의 정치이념이나 사회환경과 밀접한 관련을 맺고 있기 때문이다(김형근, 2010). 그러나 어느 시대를 막론하고 대학은 학문의 연구와 진리의 탐구를 목적으로 운영되어 왔으며 대학과 교수의 자유와 자율을 보장하고 보호하기 위해 여러 가지 노력이 있어 왔다.

우리나라 대학의 자율성은 헌법 제31조 제4항에 "교육의 자주성 · 전문성 · 정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다"라고 명시되어 있다. 자율에는 자기가 세워 놓은 법칙이나 규칙, 규율 즉 '자기규율'에 의하여 행동하고 자신의 행동에 대하여 책임을 지는 것을 의미한다. 자율은 '외부의 어떤 권위나 제재의 개입 없

이 자기결정에 의해서 생각하거나 행동'할 수 있을 때 자율이라고 할 수 있으며, 자율은 곧 '자기결정과 자기책임'이라고 할 수 있다(이미라, 주삼환, 2006).

이러한 자율성은 Berdahl(1996)은 실질적 자율성(substantive autonomy)과 절차적 자율성(procedural autonomy)으로 구분하고, 실질적 자율성은 교육과정, 연구정책, 학생선발, 교수충원 및 학위수여 등과 같은 학문과 연구에 대하여 자율적으로 결정하는 대학의 권한을 의미하고, 반면에 절차적 자율성은 예산, 재정운영, 직원 충원, 물품조달 등과 같은 절차적 사항에 대해서 자율적으로 결정할 수 있는 대학의 권한이라고 하였다.

고등교육에서 자율, 경쟁, 세계화 등 신자유주의의 경향에 따른 대학의 자율성 강화는 세계적 추세이다. 이명박 정부는 '실용'을 최우선 가치로 내세우며 무엇보다도 작고 효율적인 정부를 표방하면서 대학의 자율화를 강조하였다. 이명박 대통령은 취임사에서 '대학의 자율화는 국가경쟁력뿐 아니라 한국 사회 선진화의 관건'이라고 보고, '교육과 연구 역량을 늘려서 세계의 대학들과 치열하게 경쟁해야'한다고 하였다. 또한 '대학관치의 철폐' 그리고 정부의 정책에 의해 거의 매년 변경해온 대학 신입생 선발방식을 '완전자율화'하여 고등교육의 글로벌 경쟁력을 제고하겠다고 선언하였다.

이명박 정부의 임기가 얼마 남지 않은 현 시점에서 고등교육 정책들을 검토해 보고, 대학의 자율화와 다양화 기조가 뿌리내렸는지에 대한 논의를 해보아야 할 시기이다. 여기에서는 이명박 정부의 고등교육정책에서 대학 자율화와 관련된 주요 정책을 분석해보고, 이들 정책들이 대학 자율화와 부합되었는지를 진단하고, 향후 대학 자율화를 위한 시사점을 도출해보고자 한다.

II. 고등교육정책의 개요와 개선과제

이명박 정부의 주요 고등교육정책의 개요와 개선되어야 할 과제를 제시해보면 다음과 같다.

첫째, 이명박 정부가 지속적으로 관심을 기울인 대표적인 분야는 대학입시제도 개선이었다. 인수위에서부터 대입 3단계 자율화 방안이 발표되었으며, 주요 내용은 대입업무를 대교협에 이양하고 입학사정관제 지원을 확대한다는 것이다. 2011년도에 이미 121개 대학이 대입선발 방식의 한 부분으로 입학사정관제를 폭넓게 채택하고 있다. 하지만 입학사정관의 전문성 문제, 평가의 공정성과 신뢰성 확보의 문제가 논란

이 되었고, 입학사정관제도에 대비하는 사설 학원이 등장하면서 사교육비 감소 효과에 대한 의문이 제기되었다. 가장 큰 문제는 재정지원사업이 없을 경우에 지금까지 지나친 확대가 부작용으로 나타날 수 있다는 점이다.

둘째, 국립대학의 법인화는 지난 2010년 12월 '국립대학법인 서울대학교 설립 · 운영에 관한 법률'이 국회를 통과했으며, 2011년 9월에 시행령이 제정되어 2012년부터 서울대가 법인으로 전환되었다. 이와 같이 국립대학의 법인화를 강조하고 있지만 대학의 자율화를 보장할 수 있도록 법인화의 취지가 제대로 구현되었는가 하는 논란이 계속되고 있다. 서울대학교의 법인화와 동일하게 타 국립대학도 동일한 조건을 적용할 수 있느냐 하는 점과 국립대학에 대한 국가의 책임을 회피식이라는 점에서 대부분의 국공립대학에서 반대 의견을 보이고 있다.

셋째, 교육역량강화사업과 ACE사업은 재정 지원 사업 수행에 있어서 지표에 근거한 포뮬러 방식을 도입, 활용하여 대학 별로 차등지원하여 교육여건 개선 및 성과 창출을 위한 경쟁풍토를 조성하고자 하였다. 하지만 국공립대학과 사립 구분 없이 경쟁을 유도하고, 대입전형, 대학 등록금 인하, 거버넌스 전환 등 정책적 지표를 포뮬러 펀딩 지표로 추가함에 따라 당초 대학 경쟁력을 높이려는 정책 취지에 혼란을 주게 되었다. 사업의 본래 취지인 성과 중심의 평가가 제대로 이루어지고 있지 못하다는 비판적인 시각도 존재한다(김명수, 2011).

넷째, 이명박 정부의 특징 중에서 하나가 2008년부터 전면 시행되고 있는 대학정보공시제와 2009년부터 시행된 대학자체평가 및 평가결과 공개의 의무화라는 점이다. 또한 고등교육의 질 관리 및 책무성 강화 요구에 따라 대학의 질을 제고하기 위해서 대학 기관평가인증제가 추진되었다. 하지만 대학정보공시제는 통합정보관리시스템의 부재로 인해 이에 대한 시스템의 통합 개발이 필요하고, 대학에서의 공시정보의 활용도를 높일 수 있도록 자료 이용 방법에 대한 보완이 필요하다.

다섯째, 대학 등록금 문제를 둘러싼 마찰 속에서 '반값 등록금'은 정치적 이슈로 빠르게 확산되어 정부는 대학 등록금 부담을 완하고자 대학의 등록금 인하를 유도하는 한편 대학의 등록금 인상률과 적정선을 규제하기 위한 대학 등록금 상한제를 시행하였고, 장학금 지원을 확대하는 정책을 추진하였다. 이런 과정에서 대학 등록금에 대한 사회적 불신과 대학 등록금 수준과 책정을 일률적으로 적용하게 됨에 따라 문제점

이 발생하게 되었다.

여섯째, 이명박 정부에 들어서 다른 어느 정부보다도 대학의 구조개혁이 강하게 추진되었다. 국립대학의 경우 「국립대학 선진화 방안」 1단계(2010. 9. 28)와 대학 구조개혁 추진 기본계획(안)과 2단계 국립대학 선진화 방안(2012. 1.27)이 발표되면서 국·공립대학의 통폐합(일반대와 산업대, 일반대와 교육대), 단과대학장 직선제 폐지, 성과급적 연봉제 도입, 총장 직선제 개선, 총장 성과목표제 도입 등이 추진되었다. 또한 사립대학도 대학 구조개혁 추진 기본계획(2011. 7. 27)에 따라 재정지원 제한 대학, 학자금 대출 제한 대학, 경영부실 대학 등으로 지정하여 구조개혁을 추진하였다. 대학 구조개혁의 지표가 정책추진을 위한 '임기응변식 평가 지표'가 포함되면서 상대평가를 통한 무한경쟁을 강조하였다.

Ⅲ. 고등교육 정책의 자율화 특징

앞에서 고등교육정책의 개요와 개선과제를 제시했는데, 이를 바탕으로 이명박 정부의 고등교육 정책의 자율화에 대한 특징을 제시해보면 다음과 같다.

첫째, 이명박 정부가 지속적으로 대학 자율화에 관심을 기울인 대표적인 정책은 대학입시제도 개선이었다. 인수위에서부터 대학입시제도 3단계를 발표하였고, 교과부의 연두 업무계획 보고에 빠짐없이 등장하는 과제는 대학입시제도였다. 마찬가지로 이명박 정부에서도 그동안 정부에서 주관하던 대학입시업무를 대학교육협의회로 이관하였다는 점과 대학이 자율적으로 입학사정관제를 도입하여 대학입시제도를 개선할 수 있도록 했다는 점이다. 입학사정관제 확대가 정부의 재정지원사업 추진에 의해서 이루어졌다는 점에서 개선의 여지가 있지만 대학의 자율성을 보장하기 위한 노력이 가장 집중되었다.

둘째, 국립대학의 법인화는 대학자율화의 일환으로 오래전부터 지속적으로 강조되었고, 서울대에서부터 일단 출발점을 열었다는 점에서 대학 자율화 방향으로 가고 있다고 볼 수 있다. 하지만 국립대학의 법인화가 대학 자율성의 취지에 맞도록 구현되기 위해서는 법인화에 따른 거버넌스의 문제와 더불어 국가의 고등교육에 대한 책임도 함께 반영되어야 한다. 대학에서 원하는 법인화를 지금의 방식으로 하는 것에 대해서 반대하는 이유를 정책에 반영해야 한다.

셋째, 대학 경쟁력 강화를 위해 교육역량강화사업과 ACE 사업 등으로 대학의 자율성을 발휘하도록 변화를 주었다. 교육역

량강화사업은 정부에서 지원되는 재정지원을 대학의 상황에 맞게 집행할 수 있도록 어느 정도 자율권을 주고 있으며, ACE 사업도 그동안 연구중심을 강조하던 대학에 각각의 특성에 맞는 학부교육을 강조하면서 '잘 가르치는 대학'을 발굴하고, 육성하고자 했다. 하지만 재정지원의 선정 과정에서 경쟁의 논리와 더불어 포뮬러 펀딩 지표의 수정을 통해서 대학관치의 행태를 보였다고 볼 수 있다.

넷째, 정보공시제, 대학자체평가, 기관인증평가 등은 대학의 자율성에 대한 책무를 보여주기 위한 기제이다. 대학은 자율성을 강조하는 만큼 대학경영이나 대학교육에 대한 모습을 보여주고, 그에 따른 경쟁력을 갖추기 위한 노력이 있어야 한다. 결국 대학의 자율성을 확보하고 추진하기 위해서 대학은 정보공시제, 대학자체평가, 기관인증평가 등을 제대로 수행해 나가야 한다.

다섯째, 대학 등록금은 대학이 자율적으로 책정하기 보다는 정부가 직 · 간접적으로 정책적인 제한을 하고자 했다. 우리나라 대학 재정 여건상 대학 등록금의 비중이 상대적으로 높기 때문에 대학마다 매우 민감하게 받아들이고 있다. 대학 등록금이 사회적 이슈가 되면서 대학과 정부사이에 근본적인 해결보다는 임시방편적으로 접근하고자 했으며, 감사원의 대학 감사까지 촉발시킴으로써 대학의 자율성을 훼손하는 사례가 발생하기도 했다.

여섯째, 이명박 정부는 역대 어느 정부보다 대학 자율화를 강조하면서 오히려 대학에 대한 가장 강력한 구조개혁 정책을 추진한 정부였다. 이명박 정부는 국립대학 통폐합, 국립대학 법인화, 총장 직선제 폐지, 연봉제 도입 등 국립대학 선진화 방안을 계획대로 추진을 하였으며, 사립대학에 대한 구조개혁도 역대 어느 정부보다 강력했다고 판단할 수 있다. 국공립대학의 통폐합을 추진하거나, 산업대학을 일반대학으로 전환하는 과정에서 대학정원의 감축이 가장 중요한 요소로 강조되었다. 이명박 정부가 대학 자율화를 강조했지만 집권 후반부로 오면서 그 어느 정부보다 강력하게 구조조정에 대한 고등교육정책을 추진했고, 이에 대한 대학의 피로감도 그만큼 컸다고 볼 수 있으며, 자율성보다는 타율에 대한 반발과 움직임도 함께 이루어졌다는 점도 간과할 수 없다. 대학의 자율화는 어느 정부보다도 크게 침해를 받게 되었으며, 선진화와 구조조정을 앞세워 일방적으로 추진되었다.

지금까지 이명박 정부에 들어와서 자율화와 관련된 주요 고등교육정책을 살펴보았는데, 이에 대한 정리를 해보면 다음과 같다.

Ⅳ. 맺으면서

지금까지 이명박 정부의 고등교육 정책을 중심으로 이명박 정부에서 추진한 대학 자율화에 대한 전반적인 내용을 파악한 이후에 개별적으로 고등교육정책에 대한 내용을 대학 자율화 측면에서 분석해보았다. 마지막으로 향후 대학 자율화에 대한 시사점을 모색해 보고자 한다.

첫째, 대학 자율화의 산물로서 볼 수 있는 대학특성화 정책이 함께 고려되어야 한다. 이명박 정부에 들어서 대학 특성화에 대한 방향성이 다소 불분명해진 느낌이다. 이명박 정부의 초장기 대통령 주요 업무보고에서도 특성화라는 용어가 거의 사용되지 않았으며 임기 마지막에서 비로소 특성화가 언급되었다. 고등교육정책은 대학의 자율성에 따른 대학의 특성화가 이루어지는 정책 수립이 이루어져야 한다.

둘째, 대학 간 경쟁에 의한 자원의 선택과 집중이라는 정책에 대해서도 다시 한번 뒤돌아보는 계기가 필요할 때가 되었다고 본다. 고등교육정책을 입안할 때, '선택과 집중'에 의한 경쟁의 논리도 필요하지만 국가적 책임도 함께 병행되어야 한다. '경쟁의 원리'에 대한 재해석을 시도할 때가 되었다. 경쟁의 논리는 교육적으로 유의미하고 적합한 방향으로 해석되고 수용되어야 하며, 이러한 과정을 거치지 않은 채 경쟁력을 강화하고자 추진되는 고등교육정책은 자칫 교육의 본질을 놓치거나 교육을 왜곡시키는 결과를 가져올 수 있다(유현옥, 2009).

셋째, 대학입학정책의 변화는 신중하게

접근해야 한다. 대학입학정책은 역대 정부에서도 지속적으로 추진되었지만 결과적으로 만족할 만한 해결책을 찾지 못하였으며 정권이 바뀔 때마다 제도개선 및 보완이 끊임없이 이루어져 왔다(정석구, 2009). 그럼에도 불구하고 입시제도의 변화를 통해 문제를 해결하려는 정치적인 시각이 여전히 존재하며 앞으로도 입시제도에 관한 변경 노력은 차기 정부에서도 계속 이어질 것이다.

넷째, 대학은 자율적으로 대학의 정원을 줄여나가는 자구노력이 필요하다. 차기 정부에서도 대학정원정책을 대학구조개혁을 수행하는 하나의 주요한 장치로 활용함으로써 직·간접적인 방식으로 정원을 줄여나갈 것이다. 이는 2018년 기점으로 고등교육기관 입학정원에 비해 고교 졸업생수가 급격히 줄어들 것으로 전망되어 대학정원을 점진적으로 줄여나가야 한다는 당위성 때문이다. 대학들의 적극적인 사전 대비가 필요하고, 과감한 구조조정과 경영합리화를 정책적으로 추진해야 한다.

다섯째, 대학은 자율적으로 특성화를 고려할 때 대학원 교육에 대한 방향을 보다 분명히 할 필요가 있다. 그동안 대학원 교육의 질 제고를 위한 정책이 필요하다고 했지만 주로 학부중심의 정책이 추진되어 대학원 교육과 정원에 대해서는 아직도 사각지대라고 해도 과언이 아니다. 차기 정부에서는 대학원에 대한 질 관리를 위한 강력한 정책이 추진될 수 있으므로 특성화 차원에서 대학원 교육의 필요성을 검토해서 대학의 발전계획을 수립할 필요가 있다.

여섯째, 대학의 자율화를 위해서 대학 간의 협의체를 보다 활성화시켜야 한다. 우리나라에서도 한국대학교육협의회 등 각종 협의체가 있으나 대학의 특성에 따라 입장 차이를 보이고 있어 협의체가 활성화되지 못하고 있다. 하지만 대학의 자율성을 대학 자체적으로 결집에 의해서 이루어진다는 역사적인 맥락을 보더라도 대학들 간의 협의체의 기능이 활성화되어야 한다.

일곱째, 우리나라 고등교육에 방향에 대해서도 심도 있게 고민을 해야 한다. 헌법에 명시되어 있는 대학 자율화를 보장하도록 고등교육법을 비롯한 하위 법률을 어떻게 할 것인가에 대한 고민이 있어야 한다. 우선 대학과 정부(교육과학기술부)와의 관계 정립도 고려해야 한다. 대학자치라면 정부는 국가 교육의 방향을 정하고 대학에는 이를 권장하거나 정책의 방향으로 대학을 설득하여 협조를 구하는 정도의 관계를 생각할 수 있다. 또한 대학자치를 국가로부터 자치만 강조할 것이 아니라 대학 안에서의 자치가 보장될 수 있도록 해야 한다. 예를 들어 대학

내에서도 단과대학단위의 자율적 대학경영이 강조되어야 한다.

세계화와 대응하기 위해서도 대학의 자율화는 반드시 실현되어야 한다. 대학이 관치행정으로는 더 이상 대학의 역할을 제대로 하지 못할 것이다. 21세기의 세계적 경쟁에서 이기기 위해서 국가의 감독을 줄이고 대신 대학에 가능한 한 많은 자율을 부여해야 한다. 대학 경쟁력은 대학의 자율성을 보장하는 데에서만 기대할 수 있다. 대학의 자율은 국제경쟁력 확보를 위해 절대불가결한 것이다. 자율은 대학의 생존이고 생명이라고 할 수 있다.

| 참고문헌 |

김명수 (2011). 대학교육 역량강화 정책의 쟁점 분석. 2011년 한국고등교육정책학회 연차학술대회 자료집, 57-80.
김형근(2010). 대학자율화 정책의 법적 과제. 교육법학연구, 22(2). pp. 51-78.
유현옥(2009). 이명박 정부 교육경쟁력 강화 정책의 문제점과 과제. 교육철학, 제45집. 175-198.
이미라 · 주삼환(2006). 대학운영의 자율화 방안. 교육연구논총, 27(1). pp. 69-93.
정석구(2009). 고등교육정책의 변천과정과 특성분석. 동국대학교 대학원.
Bardahl, R. O.(1996). Statewide Coordination of Higher Education, Washington D.C: American Council on Education,

필자소개

이 석 열 | 남서울대학교 교수

충남대학교 교육학과를 졸업하고 동대학원에서 교육학석 · 박사 학위를 취득했다. 한국대학교육협의회 선임연구원으로 재직했으며 한국교육행정학회 사무국장 및 한국대학사회봉사협의회 전문위원을 역임했다. 현재 남서울대학교 교양학부 부교수로 재직 중이며, 교육개발센터 소장을 맡고 있다. 주요 논문 및 저서로는 '대학 교수 계약제 임용의 개선방안 연구', '외국의 대학원 교육체제 분석 연구', '고등교육기관의 수도권집중화와 지방공동화에 따른 지방교육자원 유출 형태 및 규모에 관한 연구', '산업대학에서 멘토링 프로그램의 개발과 적용을 통한 수업 개선 효과성 분석 연구' 등이 있다.