

대학구조개혁과 학문의 균형발전

대구대학교 경찰행정학과 교수
박순진



1. 들어가는 말

현 정부 들어 대학들이 전례 없이 심각한 내홍에 시달리고 있다. 이런 상황은 학령인구의 급격한 감소가 압박하면서 교육 환경이 급변하고 있고, 교육부가 뚜렷한 정책 목표와 강력한 수단을 동원하여 대학구조개혁의 속도를 더하고 있기 때문이다. 개별 대학들은 한편으로는 정부의 대학구조개혁 정책에 효과적으로 대처하고, 다른 한편으로는 정부의 재정지원 사업을 성공적으로 유치하기 위하여 구조조정에 적극 나서고 있다.

교육부는 지난 1년 사이 고등교육 종합발전 방안을 재정립하고 대학구조개혁방안, 지방대학특성화사업 등을 구체화하면서 대학의 빠른 대응을 요구하고 있다. 전국 대학의 경쟁력을 평가하여 5등급으로 구분하고 정부재정지원과 연계하여 정원 감축과 부실대학 퇴출을 비롯한 고등교육 구조개혁을 추진하는 정책방안이 공표되었다. 개별 대학이 비교우위를 가진 분야를 위주로 재정을 지원하고 육성하는 지방대학특성화사업이 진행 중이다.

이슈진단 및 분석

이런 상황에서 개별 대학이 선택할 수 있는 정책 대안은 그리 많지 않다. 급변하는 교육환경에서 대학의 핵심 역량을 보존하면서 장기적 생존과 발전을 확보하기 위해서는 경쟁력 있는 분야 위주로 대학의 학사조직을 개편하고 적정 정원을 확보하는 구조조정을 시급하게 추진하지 않을 수 없다. 최근 몇 년 사이 대부분 대학이 학과 평가 제도를 새롭게 도입하거나 강화하고 있다. 평가 결과 경쟁력이 낮은 학과는 구조조정 대상으로 내몰리고 있다.

대학들이 최근 추진하고 있는 구조조정은 정원 감축과 학과 폐지가 그 핵심을 이루고 있다. 이 과정에서 개별 대학이 소중하게 지켜온 설립 이념과 교육 목적이 훼손될 우려가 있으며, 단기적으로 성과를 창출하지는 않지만 사회적으로 꼭 필요한 학문 분야가 경쟁력이 없다는 이유로 사라질 위험이 커지고 있다. 그 결과 정부가 주도하는 대학 평가가 학문의 불균형을 초래하고 대학의 구조개혁 노력이 대학 내 파열음을 만들고 있다.

2. 학문 불균형을 부추기는 정부정책

교육부의 지방대학특성화정책은 뚜렷한 정책 목표를 가지고 있다. 대학이 지금까지의 백화점식 학과 구조를 탈피하여 각자의 강점 분야를 특성화 분야로 선정하고 이를 중심으로 대학 구조를 개편하는 것은 피할 수 없는 당면 과제이며 지극히 바람직한 변화 방향이다. 이 과정에서 국가와 사회가 요구하는 다양한 학문의 균형 발전을 이룰 수 있을 것인가? 최근 추진되는 정부의 고등교육 정책을 보면 이 질문에 대해 선뜻 긍정적으로 대답하기 어렵다.

교육부가 공표한 대학구조개혁 추진방안에 따르면 정부는 2014년부터 3년씩을 주기로 하여 모두 3주기에 걸쳐 16만 명의 대학 정원을 감축 목표로 설정하였다. 2014년부터 시작되는 1주기 3년 동안에는 현재 대학 입학 정원의 약 7%인 4만 명의 정원 감축을 계획하고 있다. 그러나 지방대학특성화정책에서는 10% 정원 감축 계획을 제시하는 경우에 최대 가산점을 주는 방안이 확정되어 있어 대학의 선택을 실질적으로 강제하고 있다.

지방대학특성화정책은 대학의 입장에서는 여러 측면에서 포기할 수 없는 재정지원 사업이다. 이 사업을 통해 확보할 수 있는 재정지원 규모가 개별 대학의 입장에서 전혀 만족스러운 수준은 아니지만 특성화사업 선정 여부는 재정적으로 따질 수 없는 다양한 의미를 가지고 있다. 정부재정지원사업 선정 여부가 불과 1점 미만의 작은 점수로 결정되는 것을 이미 경험한 대학들이 정원 감축을 받아들이지 않는 것은 거의 불가능하다.

지방대학특성화사업에서 대학 차원의 구조개혁 계획은 사실상 사업 참가의 필수 조건이다. 하지만 대학의 입장에서 정원 감축과 학과 폐지는 선불리 결정하기 어려운 무거운 주제이다. 대학이 설치·운영 중인 학문 가운데 어느 것이든 소홀하게 평가할 수 없음에도 불구하고 빠른 시일 내에 구조

조정은 반드시 이루어져야 한다. 지방대학특성화사업에 참여하고자 하는 대부분의 대학에서는 당장 미충원이 발생하지 않았다. 따라서 현재 상황에서 대학 차원의 구조조정 계획은 선제적이고 인위적인 강제 감축을 의미한다.

이런 상황에서 학과 평가 결과를 바탕으로 이루어지는 학과 구조조정은 학문의 균형 발전이라는 관점에서 심각한 문제를 야기한다. 지난 정부 동안 교육과학기술부의 정책 추진이 가져온 학과 통폐합 결과에서 문제의 심각성을 확인할 수 있다. 지난 정부가 고등교육 발전을 위해 추진한 학부교육선진화선도대학사업, 대학교육역량강화사업, 산학협력선도대학육성사업 등은 결과적으로 학문의 불균형을 심화시킨 것으로 평가할 수 있다.

대학 전체의 경쟁력 순위가 중요해지면서 대학 내에서 경쟁력이 약한 학과를 유지하는 것은 대학 전체 차원의 큰 부담으로 인식되었고 일부 인위적인 조정이 이루어졌다. 문학과 철학, 자연과학, 예술과 체육 등은 때로는 폐지·약화되기도 하고 때로는 전통적인 형태로 존속하지 않게 되었다. 재정지원에 따른 단기적인 성과, 측정 가능한 지표 충족이 강조되면서 인문학을 비롯한 기초학문이 크게 약화되거나 학문적 특성이 변질되었다. 이런 상황에서 대학이 이 분야를 유지하려면 특별한 지원과 노력이 필요한데, 등록금 동결·인하가 강제되는 현실에서는 재정적인 부담을 감당하기 쉽지 않다.

현 정부의 지방대학특성화사업에서 인문·사회, 자연과학, 예술·체육을 국가지원 분야로 선정하고 별도로 지원하겠다는 것은 무척 바람직한 일이다. 그러나 역설적이게도 바로 이런 발상이 개별 대학으로 하여금 선택과 포기를 결정하게 한다. 지방대학특성화사업에 지원하는 대학들은 사업 선정 가능성을 우선적으로 고려하지 않을 수 없다. 이 경우 ‘보이지 않는 손’이 기초 학문 분야의 합리적 선택을 이끌어 낼 것이라고 기대하는 것은 비현실적이다. 정책이 항상 기대한 효과만 창출하는 것은 아니라는 사실을 받아들여야 한다.

3. 정부주도 평가의 부정적 결과

지난 정부의 대학 평가와 정부재정지원사업에서 교육부가 강조한 정량 지표 위주의 평가 체계를 탈피하여 정성 평가를 강조하는 현 정부의 평가 체계는 대학의 개별적 특성과 여건을 고려한다는 점에서 분명 진일보한 측면이 있다. 다양한 학문이 각각 의미를 가지고 조화롭게 발전해온 대학의 가치를 일률적 잣대로 평가하는 것은 바람직하지 않다. 학문의 경쟁력을 수치로 측정하는 것은 불가능한 일인지도 모른다. 단기적인 성과를 창출하기 어려운 학문 분야도 있고 학문이 창출하는 성과에는 세속의 경제적 가치로 측정하기 어려운 것도 있다.

지방대학특성화사업에서 국가지원 분야인 인문·사회, 자연과학, 예체능 분야에 대해서는 취업률을 평가 지표에서 제외하고, 2015년 국가재정지원제한대학 평가에서도 이들 분야 학과에 대해서는

취업을 평가를 제외하겠다는 정책 변화 역시 분명 바람직한 진전이다. 그러나 교육부가 공고한 지방 대학특성화사업 추진계획을 보면 현 정부에서도 정도의 차이가 있을 뿐 정량적으로 측정하는 여건 지표와 성과 지표가 여전히 강조되고 있다.

이런 상황에서 실용적 가치가 약하고 단기적으로 가시적인 지표값을 충족하기 어려운 인문학, 사회과학, 자연과학, 예술·체육이 한층 다급해진 대학 차원의 혹독한 구조조정을 이겨낼 수 있을 것이라고 기대하는 것은 비현실적이다. 실제 대학 현장에서는 정부가 설정한 지표 관리를 위하여 대학의 재원 배분과 정책 우선순위가 결정되는 현실에서 정부의 이런 정책 변화가 자칫 이들 분야에 대한 대학 차원의 지원을 약화시킬 것이라는 우려가 있다.

대학이 어떤 학문 분야를 선택해서 발전시킬 것인가 하는 것은 개별 대학의 설립 정신이나 교육 목표와 밀접한 관련이 있다. 그동안 우리나라 대학들은 한편으로는 대학의 설립 이념에 따라 특정 분야를 집중 육성하면서 다른 한편으로는 ‘대학’이라는 이름에 부합하는 다양한 학문의 균형적 발전을 추진해왔다. 개별 대학의 입장에서 짧지 않은 기간 동안 노력하여 육성해온 일부 학과를 포기해야 하는 현재의 상황은 무척 곤혹스런 판단을 요구하고 있다.

정부의 대학구조개혁정책과 지방대학특성화사업은 무척 곤란한 선택을 강요하고 있는 셈이다. 사립대학이 처한 현실은 무척 심각하다. 사립대학은 정부의 지원이 절대적으로 부족한 우리나라 현실에서 다양한 학과를 균형 있게 설립·운영하면서 국가사회 발전에 필요한 인재를 육성해왔다. 이처럼 개별 대학이 다양한 분야의 학문을 균형 있게 발전시켜온 것에 대해 백화점식으로 나열되어 방만하게 운영한다는 식으로 평가하는 것은 바람직하지 않다.

최근 여러 대학에서 교육부의 대학구조개혁 정책에 대응하여 이루어지고 있는 학사구조조정 등 정부 평가 체계가 초래하는 부정적 결과를 명확하게 보여주고 있다. 학생 충원이 어렵거나 전공 선택 비중이 낮은 학과는 물론이고 취업률, 교원 확보율 등 다양한 지표를 기준으로 하위 학과를 분류하여 강제적으로 정원을 감축하거나 학과 폐지를 결정하는 대학들이 늘어나고 있다. 대학의 설립 정신이나 학문적 가치 등은 부차적으로만 고려되는 지경이다.

대학의 산학협력 기능과 학문의 실용적 가치를 중시하고 국가적 인력 수요와 지역 산업적 요구에 부응하는 것은 장차 대학이 발전해 나갈 방향이며 절대 외면해서는 안 될 중요한 기능이기는 하지만 모든 대학이 이러한 방향으로 나아가는 것은 바람직하지 않다. 현재는 물론이고 미래 사회에서 더욱 필요한 중요한 가치, 예를 들어 인문학적 소양, 창의적 역량 등은 전국 대학을 대상으로 한 정부의 평가 체계에서는 그 입지가 지극히 제한적일 수밖에 없다.

정부의 대학구조개혁 정책이나 지방대학특성화사업은 형식적으로는 대학이 자율적으로 선택하도록 하는 모양새를 취하고 있지만 실제에 있어서는 대학의 자유로운 선택을 극도로 제한하고 있다. 대학이 어떤 학문 분야를 선택하고 어떤 방식으로 발전할 것인지를 대학이 선택할 수 있는 길을 열어

주어야 한다. 정부가 정책적으로 접근해야 할 부분이 분명히 있으나 개별 대학이 추구할 가치를 전적으로 정부가 결정하거나 전체 대학을 일률적 기준으로 규율하는 것이 바람직한지에 대해서는 반드시 깊은 성찰이 있어야 한다.

4. 특별한 지원과 육성의 필요성

국가 사회와 시대의 수요가 많은 학문 분야는 국가의 지원과 육성 정책이 없더라도 학생 모집과 교육에 큰 문제가 발생하지 않을 것이다. 만약 이런 분야에 대한 특별한 지원이 필요하다면 배출된 인재를 수요로 하는 기업과 사회가 지원하는 것이 바람직하다. 학생과 대학의 부담으로 양성하여 배출한 인력을 기업과 사회가 상응하는 대가를 지불하지 않고 그 과실만 향유하는 것은 정의롭지 않다. 이와 관련하여 국가의 바람직한 책무는 당연히 기업과 사회가 지원하지 않는 학문을 보호하고 육성하는데 노력하는 것이다.

지난 정부에서 많은 논란이 거듭되었음에도 불구하고 현 정부까지 일관되게 강조하고 있는 대학 정책이 취업률이다. 취업률이 교육의 성과를 측정하는 지표로서 정당한지 의문이 제기되는 학문 분야가 인문학, 자연과학, 예체능 분야만은 아니다. 몇몇 학과를 제외하였다고 하더라도 대학 교육과 학문의 주요 목적이 취업이라고 규정하는 것은 무척 획일적일 뿐만 아니라 비현실적이다. 학문 분야에 따라 취업의 용이함이 크게 차이 나는 것은 당연한 현실이다.

엄밀히 말하자면 취업은 일정 부분 대학의 문제이기도 하지만 보다 근본적으로는 대학이 배출한 인재를 수용할 수 있는 양질의 일자리가 있는가 하는 사회적, 산업적 구조의 문제가 우선이라는 것은 너무도 자명하다. 고용 문제는 기본적으로 국가의 책무에 해당함에도 대학을 압박하는 것은 국가가 그 책무를 부당하게 떠넘기는 것에 다름 아니다. 정부가 특정 지표를 강조하고자 한다면 그에 합당한 지원 방안을 검토하는 것이 마땅하다. 더구나 이런 지표가 학문의 균형 발전을 저해한다면 취약 분야에 대한 특별한 지원 방안이 마련되어야 한다.

물론 정부는 인문학을 육성하거나 기초과학을 지원하기 위하여 많은 연구비를 지원하고 있다. 한국연구재단을 통한 연구지원이 상당한 규모로 이루어지고 있으며 기초학문 연구를 위한 국책연구소에 대한 지원 역시 지속적으로 이루어져 왔다. 그러나 문제는 특정 학자나 연구과제를 지원하는 것으로 충분하지 않다는 사실이다. 학자들이 안정적으로 연구하면서 학문 후속세대를 육성할 수 있는 ‘학과’가 반드시 있어야 한다.

정부는 인문학과 자연과학을 비롯하여 기초 학문이나 지원이 필요한 분야를 장기적 관점에서 균형 있게 육성하기보다는 선도 분야를 육성하고 모범 사례를 창출하는 데 더 많은 관심을 가지고 있는 듯이 보인다. 하지만 국가의 지원과 육성이 절대적으로 필요한 분야는 역설적으로 산업적 수요가 제

이슈진단 및 분석

한적이라도 사회적으로 필요한 학문 분야, 단기적 성과를 창출하기 어렵지만 장기적 안목에서 포기하지 않아야 할 학문 분야라 할 것이다.

일부에서 제기하고 있는 국립대와 사립대의 역할 분담에 대해서도 보다 깊은 성찰이 필요하다. 상당한 규모의 재정을 투자하고 특별한 지원이 필요한 기초학문에 대해서 국립대가 보호·육성의 책임을 지도록 하고 국가가 이를 지원하는 것이 바람직하다는 주장은 상당히 합리적이고 설득력이 있다. 하지만 고등교육에서 사립대학의 비중이 절대적으로 높은 우리 현실을 고려할 때 국립대의 역할 만으로는 충분하지 않다. 일정 규모 이상의 사립대학에 대해서도 학문의 균형 발전이 보장되도록 지원이 필요하다.

5. 맺는 말

마야흐로 창조와 융합의 시대이다. 전국의 여러 대학에서 창조융합대학, 창조융합학과 개설이 일종의 유행이 되기에 이르렀다. 인문학적 가치가 중요하게 인식되고 기초 학문에 대한 강조도 뚜렷하다. 분명 좋은 현상이다. 하지만 무척 유감스럽게도 이런 시대적 분위기가 대학에서 인문학, 자연과학을 비롯한 기초 학문 보호라는 주제에서는 그 타당성이 의심받고 있다. 최근의 우리 대학 현실은 학문의 균형발전이라는 주제에 대해 선뜻 긍정적인 평가를 내리기 어려운 것이 사실이다.

현 정부 들어 교육부의 대학정책 방향에 부응하여 빠르게 추진되는 여러 대학의 구조개혁은 학문의 불균형을 심화시킨다는 비판과 더불어 소통 부재와 절차 무시라는 비판이 줄곧 제기되고 있다. 학생을 비롯하여 대학 구성원의 다양한 목소리를 반영하고 법령과 학칙이 정한 절차를 지키는 것은 반드시 필요하다. 학과 통폐합을 비롯한 대학구조개혁은 충분한 시간을 두고 논의를 거듭하여 합리적인 결론을 도출하는 것이 바람직하다.

하지만 정부의 구조개혁정책 발표와 지방대학특성화사업이 대학으로 하여금 충분한 시간을 갖고 준비하지 못하게 만들고 있다. 그동안 정부는 일정한 주기로 고등교육 정책의 큰 틀을 변화시키기도 하고 작은 규모의 미세한 조정을 거듭하기도 했다. 대학은 큰 틀의 변화이든 미세한 조정이든 정부 정책 변화에 반응하지 않을 수 없다. 소통 부재와 절차 무시는 대학의 문제이기도 하지만 정부의 작은 정책 변화에도 민감하게 반응할 수밖에 없는 대학 현실을 충분히 고려하지 않는 정부가 야기한 문제이기도 하다.

현대 사회는 다양한 주체들이 환경의 제약을 극복하기 위하여 합리적 선택을 추구하는 다원화된 사회이다. 설립 이념과 처해진 환경이 다른 모든 대학을 정부가 직접 평가하고 이를 토대로 특정한 방향으로의 구조조정을 유도하겠다는 정책적 마인드가 문제를 더욱 복잡하게 만드는 것이 아닌지 생각해보아야 한다. 자연스러운 시장 상황에서 다양한 행위자들이 선택하는 전략적 행위에 비해 정부의

인위적 개입이 더 많은 문제를 노출할 수 있다.

고등교육 정책에서 교육부가 중요한 정책 결정자이자 행위자라는 사실은 분명하다. 하지만 구조 개혁은 물론이고 고등교육 전반에 걸쳐 전략적 행위를 할 수 있는 주체는 아주 많다. 이들 행위 주체 역시 나름대로의 합리적 판단과 전략적 행위를 구사한다. 교육부 정책이 성공하려면 다양한 행위 주체들이 단순히 수동적인 역할에 머무르지 않는다는 사실을 인정해야 할 뿐만 아니라 여러 행위 주체들의 주체성과 전략적 선택을 존중해야 한다.

헌법에 보장된 대학의 자율성을 굳이 언급하지 않더라도 전국에 있는 여러 대학의 건학이념과 교육목표를 살펴보면 국가와 사회 발전을 위해 헌신하고자 한 대학의 건학 정신과 설립 이념이 실로 다양한 스펙트럼을 가지고 있다는 사실을 쉽게 알 수 있다. 많은 대학이 백화점식으로 나열된 학과를 유지하려는 듯이 보이지만 대학의 실상을 개별적, 구체적으로 들여다보면 지원하고 육성할 가치가 있는 다양성을 가지고 있다.

필자소개

박순진 | 대구대학교 경찰행정학과 교수

서울대학교 사회학과를 졸업하고, 동 대학원 사회학과에서 석사학위와 박사학위를 취득하였다. 한국형사정책연구원 선임연구원, 미국 University of Pennsylvania 범죄학연구소 방문교수, 대구대학교 교무부 처장, 전국대학교기획처장협의회회장을 역임하였다. 현재 대구대학교 기획처장을 맡고 있다. 주요 저서 및 논문으로는 『사회구조와 범죄』, 『한국의 범죄피해에 대한 조사연구』 등이 있으며, 『범죄발생 추세에 대한 일반인의 인식』, 『가족내 갈등 상황에서의 폭력 사용에 관한 연구』, 『불특정 다수에 대한 범죄의 사회적 원인에 관한 연구』 외 다수가 있다. 주요 관심분야는 대구구조개혁, 지역균형발전, 범죄발생추세, 폭력범죄 등이다.