

# 융복합 사회에서 대학구조개혁정책에 관한 연구: 하버마스의 의사소통행위이론 관점으로

안관수\*, 이은영\*\*  
원광대학교 교육학과 교수\*, 서남대학교 교직과 조교수\*\*

## A Study on the University Restructuring Policy in Convergence Society: from the Perspective of Habermas's Communicative Action

Kwan-Su An\*, Eun-Young Lee\*\*  
Dept. of Education, Wonkwang University\*  
Dept. of Education, Seonam University\*\*

**요약** 본 연구의 목적은 융복합 사회에서 대학구조개혁정책을 Habermas의 의사소통행위이론 관점에서 논의하고, 한국대학구조개혁정책에 시사점 제공이다. 본 연구는 문헌연구이고 한국대학구조개혁정책과 Habermas의 의사소통행위이론을 분석하여 Habermas의 의사소통행위이론 관점에서 한국대학구조개혁정책에 주는 시사점을 분석하였다. 한국 대학구조개혁은 대학의 재구조화와 대학교육의 질적인 향상을 위하여 추진되었으나, 국가통제의 성격이 강하다. Habermas의 의사소통행위이론의 주요개념은 상호이해이며, 사회를 체계와 생활세계로 파악한다. 생활세계는 의사소통적 합리성을 추구하고 이해지향적이다. 체계는 합리성을 추구하고 화폐와 권력을 매체로 하여 성공(목적)지향적이다. 한국 대학구조개혁정책은 국가권력에 의하여 화폐(지원금 등)를 강제적으로 배분하는 것이 아니라, 생활세계의 영역에서 국가와 대학구성원 간의 상호이해와 의사소통을 통하여 추진해 나가야 한다.

**주제어** : 대학구조개혁정책, 의사소통행위이론, 생활세계, 체계, Habermas, 융복합 사회

**Abstract** The objectives of this study were to discuss policy for university restructuring from the viewpoint of Habermas' theory of communicative action in Convergence Society, and to provide implications for university restructuring policy in Korea. This study was conducted as a literature review, it discussed the university restructuring policy in Korea, the meaning of Habermas' theory of communicative action, and its implications for university restructuring policy. The main concept of Habermas' theory of communicative action is mutual understanding, and the theory perceives society as systems and lifeworld. Lifeworld pursues communicative rationality. University restructuring in Korea should be promoted through communication between the government and university members rather than through the forced distribution of money by state power.

**Key Words** : university restructuring, communicative action, lifeworld, System, Habermas, Convergence Society

Received 3 June 2015, Revised 15 July 2015  
Accepted 20 August 2015  
Corresponding Author: Eun-Young Lee(Seonam University)  
Email: eylee@seonam.ac.kr

© The Society of Digital Policy & Management. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ISSN: 1738-1916

## 1. 서론

21세기 교육부분의 최대 화두는 단연 ‘융복합’이다[1]. 융복합 사회에서 대학교육은 어려운 선택을 강요받고 있다. 즉, 대학은 다문화적, 융복합적 환경에서 무한 경쟁체제와 새로운 가치관을 내면화할 지식인을 배출 할 것이 요청된다[2]. 그러나 해방이후 한국 대학은 양적으로 팽창했으나 질적으로 부실하다는 지적을 받아왔다.

현재 한국 대학은 대학운영의 합리성과 한국교육환경, 사회적 환경변화에 대한 대처 그리고 대학교육의 질적 향상을 위하여 대학교조개혁이 필요하다는 입장도 있지만, 다른 한편에서는 국가중심의 대학교조개혁이 대학에 대한 국가권력 행사정도가 정도를 넘어서었다는 비판도 있다.

한국에서 대학교조개혁의 필요성이 부각되고 있는 이유는 학령인구의 지속적인 감소로 인한 수요 불균형에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 특히, 현재 진행되고 있는 대학교조개혁은 학령인구 감소에 따라 향후 입학자원이 부족함으로 대학경영에서 등록금 의존도가 높은 우리나라 대학재정여건상 많은 대학이 도산될 우려가 있어 이러한 위험을 사전에 차단하고자 하는데서 논의가 출발하고 있다[3].

대학교조개혁의 본격적인 추진은 참여정부에서 비롯되었다. 참여정부의 대학교조개혁 방안은 대학경쟁력 강화의 일환으로 대학특성화와 함께 추진되었다. 당시 교육인적자원부[4]는 국·사립대학교의 구조개혁 뿐 아니라 대학원 구조개혁까지 포함한 광범위한 청사진을 밝혔다. 추진내용은 국립대학의 경우 입학정원감축과 대학 간 통합 및 운영체제 개선을 주로 하고, 사립대학은 정원감축과 대학 간 통합 촉진 그리고 퇴출제도 보완(구조개혁 특별법 제정)이었다. 이외에도 대학정보공시제도 실시, 고등교육평가원 설립, 대학재정 내실화를 기하고자 하였다. 이들 구조개혁 방안의 추진 기제는 재정지원 사업으로, 실적 평가에 따라 재정지원을 결정하여 실질적인 대학교조개혁을 촉진한다는 전략이었다. 결과적으로 대학의 자발적인 정원감축과 대학 간 통합을 골자로 하는 참여정부의 대학교조개혁은 규모의 축소 면에서는 일정 부분 성과를 거두었지만[5], 실질적인 통합의 효과는 미미하였다[6].

현 정부에서 추진하고 있는 대학교조 개혁은 정부주

도로 강력하게 추진되고 있다. 2년제 대학을 포함한 대학 전체를 대상으로 하고 있다. 대학교조개혁의 목적은 대학에 지원을 통한 고등교육기관의 질적 향상 보다는 재정억제와 정원감축을 통한 부실대학 퇴출이라고 할 수 있다.

또한 대학 간의 생존게임형식으로 진행된다는 점에서 자율적 ‘조성’이 아닌 타율적 ‘통제’의 성격이 강하다. 시장에서 대학의 생존이 자발적으로 결정되는 것이 아니라 정부가 설정한 기준에 미치지 못할 경우 퇴출이 결정되는 방식이다. 이런 모델의 장점은 구조개혁의 결과를 가시적으로 신속하게 보여 줄 수 있다는 점에서 국민에 대한 정부의 공공적 책무성을 증진시킬 수 있다는 장점이 있다. 그러나 대학에 대한 국가의 과도한 개입으로 자율성이 침해되고, 정책의 합리성보다는 정치적 요구에 민감한 구조개혁이라는 한계를 노정한다는 단점이 있다[7].

이와같이 대학교조개혁정책은 국가 중심적인 타율적 통제의 성격이 강하며, 대학의 과도한 자율성이 침해 될 수 있다. Habermas는 그 까닭을 국가개입과 기술적 합리주의의 결합이 초래한 정치의 과학화 때문이라고 주장하고 있다. 그에 따르면, 대중적 토론에 기반을 두고 결정되어야 할 교육정책이 독점적 우위를 점했던 교육관료와 일부 전문가들에 의해 일방적으로 결정되고 추진되면서 이해집단의 다양한 의사를 합리적 토론 과정, 타협과 양보를 거듭하면서 통일된 여론으로 수렴해가는 공론의 장(public sphere)이 해체됨으로써 이러한 위기를 불러왔다 고 해석할 수 있다[8].

대학교조개혁정책과 관련되거나 영향을 받는 구성원은 다양하다. 교수, 대학행정직원, 학생, 학부모, 대학의 지역사회 주민 등이다. Habermas의 관점에서는 대학교조개혁정책의 결정과정이 대학교조개혁정책과 관련한 다양한 구성원들을 배제한 폐쇄적이고 일방적일 경우, 의사소통에 문제가 발생하여 대학교육정책이 교육현장과 분리되어 합리성의 결함도 생길 수 있다고 주장하고 있다. 또한 대학교조개혁 과정에서 교육행정의 목적을 달성하기 위해 추구하는 기술적 합리주의, 행정적 규제 등 강화되면서 교수, 대학의 행정직원, 학생, 학부모 등이 교육체제와 교육부에 대한 신뢰감 상실, 상대적 무력감과 좌절, 분노 등을 경험할 수 있다.

대학은 국가의 엘리트 교육을 담당하고 있는 고등교육기관이다. 고등교육기관의 구조개혁을 통해 구성원들

의 부정적 심성을 형성하는 것은 교육적으로 바람직하지 못하다. 그렇다면 이미 진행되고 있는 대학구조개혁이 어떤 방향으로 진행되어야 하는지 생각해 볼 필요성이 있다.

대학구조개혁정책과 관련한 연구는 고등교육의 경쟁력을 제고하기 위하여 대학구조개혁의 필요성과 방안에 대해 제시하고 있는 연구[9, 10], 대학구조개혁에 관한 보고서 형태의 연구[11], 대학구조개혁의 전개과정과 인식차이에 관한 연구[3], 대학구조개혁과 관련한 쟁점에 관한 연구[6, 7] 등이 있다. 선행연구는 대학구조개혁과 관련한 보고서 형태의 연구와 대학구조개혁 쟁점과 관련한 연구, 그리고 대학구조개혁을 대학구성원들이 어떻게 인식하고 있는지에 관한 연구들이 대부분이며, 대학구조개혁정책 관련된 대학 구성원들과 국가 간 의사소통의 중요성을 강조한 연구는 찾아보기 어렵다.

본 연구에는 Habermas의 의사소통행위이론이란 무엇이고 한국의 대학구조개혁정책에 주는 시사점을 탐색해 보고자 시도되었다. 본 연구의 연구문제는 첫째, 한국의 대학교육개혁정책의 의미는 무엇이며, 대학구조개혁정책은 어떤 과정으로 이루어지는가? 둘째, Habermas의 의사소통행위이론은 무엇이며, 한국 대학구조개혁정책에 주는 시사점은 무엇인가?이다.

위의 연구문제를 해결하기 위한 본 연구방법은 문헌을 중심으로 연구가 이루어졌다. 본 연구의 목적은 Habermas의 의사소통행위이론 관점에서 대학구조개혁정책에 대하여 논의하고, 향후 대학구조개혁정책이 어떤 방향으로 전개되어야 하는지 시사점을 제공하고자 한다.

## 2. Habermas의 의사소통행위이론

본 장에서는 Habermas의 의사소통행위이론 의미에 대하여 살펴보고자 한다. Habermas의 의사소통행위이론과 관련된 모든 논의를 정리하려는 의도가 아니기 때문에 본 연구와 관련하여 논의하고자 한다.

Habermas는 서구사회의 합리화과정이 낳은 병폐, 즉 체계의 생활세계의 침투와 식민화가 현대사회위기의 원인이라고 진단하면서 이를 극복하기 위한 대안을 만드는 데 주력하였다. 그러나 그는 포스트모더니즘처럼 부정적인 합리화의 병폐를 낳았다고 간주되는 이성 그 자체를

해체하기 보다는 이와는 반대로 적극적으로 합리적인 의사소통적 이성의 해방적 기획을 꿈꾼다. 이 과정에서 나온 것이 그의 합리적 의사소통론이다. 하버마스는 서구사회의 합리화의 과정이 이중적으로 진행되었다고 주장한다. 즉 목적합리적 행위에 의해 지배되는 국가와 경제체계의 복잡성의 증대와 생활세계의 합리화 과정이라는 이중적 합리화과정에서 베버가 도취시하였던 생활세계의 합리화과정을 밝혀내고자 하였다. 그리고 이 과정에서 나오는 것이 합리적인 의사소통행위인 것이다[12].

Habermas의 의사소통행위이론의 일관된 주요개념은 상호이해이다. Habermas는 언어를 매개로 의사소통에 도달해야 하며 의사소통적 행위는 대화에 참여하는 사람들 간의 이해를 지향하며, 그것의 목적은 상호이해, 지식의 공유, 상호신뢰와 조화를 통한 간주간적 공통성의 형성을 기반으로 합의를 이끌어내는 것이다[13].

상호이해의 개념은 ‘강제되지 않은’이라는 의미가 포함된 타당한 합의를 목표로 하는 의사소통이다[14]. Habermas는 진정한 의미의 합의이기 위해서는 합리적인 방식으로 이루어진 것이지 않으면 안 된다고 주장한다. Habermas는 의사소통행위과정에서 대화당사자들이 서로에게 제기하고 있는 것을 ‘타당성 주장’(validity claim)이라고 명명한다. 의사소통 행위를 수행하는 사람이면 누구든지 그 의사소통 참여하는 사람들 모두가 이해할 수 있는(혹은 알아들을 수 있는)주장을 제기하고 있다는 점에서 보편적인 주장을 하고 있다고 보아야 한다[13].

Habermas는 사회를 체계와 생활세계로 파악한다[15]. 생활세계는 의사소통적 합리성을 추구하며 상호이해를 관계성으로 언어를 매체로 이해 지향적이며, 상징적 재생산(문화, 사회, 인성)을 통해 사회통합을 이루는 영역이며, 체계는 합목적적 합리성을 추구하며 주체와 객체 관계성으로 화폐와 권력을 매체로 성공 지향적(목적 지향적)이며, 물질적재생산을 이루는 영역이다.

Habermas는 체계란 생활세계로부터 화폐와 권력매체에 의하여 분화 자립화된 영역으로 국가와 경제체제를 의미[15]한다고 하였다. 체계에서 성공(목적)을 지향하며 인간의 행위를 조정하는 가장 중요한 매개체는 화폐와 권력이다. 그렇다면 권력과 화폐는 체계의 매체로서 어떤 효과성이 있는지 생각해 볼 필요성이 있다.

Habermas에 의하면 체계의 매개체인 권력과 화폐의

효과성은 첫째, 언어적 합의 형성과정을 회피할 수 있다. 권력과 화폐에 의해 행위를 조정하면 되므로 국가행정체계나 경제체계 내부에서는 구태여 언어를 통한 상호이해를 도모하려 애쓰지 않아도 된다. 차등적 성과급과 같은 상벌, 승진과 같은 보상을 통해서 행위조정이 얼마든지 일어날 수 있다. 의사소통을 통해서 합의를 해야 하는 부담·비용을 없애고, 합의가 안 될 수도 있는 위험부담을 줄일 수 있다. 둘째, 목적 합리적으로 처신하게 된다. 전략적인 행위를 해도 무방하다고 인정되며, 체계의 목적만 달성하면 된다. 셋째, 전략적인 행위를 통해 다른 사람의 의사결정에 영향을 줄 수 있게 한다. 즉, 체계 속에서 행위를 할 때에는 생활세계의 규범의 타당성에 얽매일 필요가 없다. 넷째, 손해와 보상의 상징적 일반화로, 권력과 화폐매체로 행위조정을 하면서 거기에 순응하면 보상해주고 조절에 따라주지 않으면 불이익을 줄 수 있다. 이는 국가 행정체계와 기업조직에서 관리하는 방식이다[12].

생활세계는 의사소통적 합리성을 추구하며 언어를 매체로 이해지향적 행위의 재생산이 이루어지는 영역이다. 생활세계는 문화, 사회, 인성으로 구성되어 있다. 문화는 그것을 통해 대화자들이 세계를 이해하는 지식과 전 이해의 저수지이다. 사회는 합법적 질서인데, 그 질서를 수용함으로써 대화자들이 특정한 사회 단계에 소속되고 서로의 연대성을 확립한다. 인성이란, 주체가 말하고 행위하는 능력, 즉 그로 하여금 이해의 과정에 참여하게 함으로써 스스로의 자기 동일성을 증명하게 만드는 능력을 뜻한다[15]. Habermas는 이해지향적인 의사소통행위를 하는 것은 문화적 지식의 전수하고 비판, 획득하는 문화적 지식을 해석하는 과정이며, 사회구성원이 동意的한 질서와 규범을 통한 사회의 통합과정, 인성의 정체성이 형성되는 사회화의 과정이다.

Habermas는 생활세계의 합리성에서 새로운 역사적 희망을 찾아낸다. 경제분야나 국가행정에서의 도구적 합리성과는 달리, 생활세계의 합리화는 사회구성원들의 열린 의식을 갖게 만들며 인간해방에 대한 보다 포괄적인 전망을 갖게 해준다. 생산력의 증가와 경제발전이 좋은 삶의 실현과 반드시 일치하지 않는다는 사실에서도 생활세계의 합리화의 절실한 필요성이 재확인 되는 것이다 [16].

### 3. 한국의 대학구조개혁정책

#### 3.1 한국대학구조개혁정책의 의미와 전개과정

구조개혁과 구조조정은 많은 경우 유사한 의미로 사용되고 있으나 지향하는 변화의 범위와 폭에 있어 차이가 있다. 구조조정은 주로 조직 내 인원 구성·조직 감축, 기간 인수·합병 등 양 감축(downsizing)을 의미하는 반면, 구조개혁은 대학정원 감축은 물론 비교우위를 중심으로 조직을 개편하거나 조직 내·외의 상황 요인을 고려하여 재구조화(restructuring)하는 질 개선까지를 포함하는 것으로 간주된다[9].

대학구조조정은 양적 감축에 중점을 두고 있는데 비하여 대학구조개혁은 양적감축 뿐만 아니라 비교 우위를 중심으로 조직을 개편하거나 재구조하는 질적 개선까지도 포괄하고 있는 개념이다[3].

해방 후 한국 대학구조개혁정책의 전개과정이 정치, 사회, 경제적 맥락을 가지고 어떻게 진행되어 왔는지, 종합적으로 정리하기 위하여 6단계 시기로 전개과정을 구분 할 수 있다. 우선 과제탐색기(해방이후~1960년)는 해방이후부터 정치적 혼란기로 정제된 정책의 추진보다는 정책과제 탐색에 중점을 둔 시기라고 할 수 있다. 국대안과 농지개혁에 대해 대학의 반대가 있었지만 정부의 통제나 간섭이 큰 저항 없이 추진 될 수 있다는 전례를 만들었다. 제도정비기(1961~1971)는 사립학교법, 대학학 생정원령 등 이후 고등교육정책의 근간이 된 정책이 제도화된 시기이다. 이시기에 정부는 경제성장과 효율적인 투자, 비리사학 척결을 명분으로 사립학교법 제정과 학생정원에 대한 통제를 제도화하였다. 성장준비기(1972~1979)는 중장기 종합계획이 수립되었으나 재정의 부족과 경제개발 우선정책에 밀려 고등교육에 투자가 극히 제한되었던 시기이다. 양적성장기(1980~1987)는 졸업정원제 등의 대학정원확대를 통해 대학수입구조를 보완하였으나 여전히 대학자치권은 보장되지 않았다. 질적 도약기(1988~1997)에는 대학의 특성화, 다양화, 자율화정책과 대학설립준칙주의와 학부제 등이 추진되고 대학평가제도가 일부 도입되었다. 경쟁력강화기(1997~현재)는 국가경제위기의 극복과정에서 대학경쟁력이 중요한 시기이다. 질적 도약기와 경쟁력강화기에는 대학평가제도, 정보공개제도 등 대학간 상시 경쟁체제가 도입되고 대학 통·폐합이나 대학재정 지원제한 등 대학구조개혁정책이

추진되었다[3].

또한 대학교구조개혁 정책의 전개과정을 정권별로 살펴 보면 먼저 문민정부는 1993년 초 대통령 선거에서 ‘대학정원의 확대 및 학사관리의 자율화’라는 대통령 선거공약에 근거하고 있다. 이에 따른 대학정원의 자율화를 단계적으로 추진하였으며 이는 1995년 5.31 교육개혁안으로 구현되었다. 문민정부는 대학설립 운영규제의 완화와 정원 자율화, 대학평가 및 재정지원 연계 강화가 대학 구조개혁 정책의 특징이다. 국민의 정부(1998)은 국립대학교구조조정계획(1998)과 국립대학 발전계획(2000)을 추진하였다. 이 계획들을 토대로 대학의 조직과 기능조정, 인력감축, 대학 간 통·폐합등의 구조조정계획이 시작되었다. 참여정부는 대학경쟁력 강화방안(2003)과 대학교구조개혁방안(2004)이 추진되었다. 이시기의 국립대학 구조개혁 정책은 입학정원감축과 대학간 통합 및 운영체제 개선등이 주요 방안이었고, 사립대학의 경우 정원감축과 대학 간 통합 촉진 그리고 퇴출제도 보완(구조개혁 특별법 제정)등이 주로 제시되었다. 이밖에 대학정보공시제도 실시, 대학 재정 내실화 등이 추진되었다. 이명박 정부는 2008년 국정과제 중 하나로 대학과 연구기관의 교육과 연구역량 강화의 세부과제로 대학 퇴출 및 통 폐합 지속유도를 포함하고 2009년2월에 대학교구조조정 추진방안을 발표를 시작으로 구조개혁을 추진하였다[7, 9, 11].

대학교구조개혁정책의 전개과정은 각 정권에서 추진하고 있는 교육방향에 따라 추진되었다. 한국 대학교구조개혁정책은 문민정부 이후 대학평가가 강화되고 각 정권에서 대학입학정원 감축과 대학 통·폐합이라는 제제 조치를 시행하게 됨으로써 정부와 대학과의 갈등관계로 점철되어 왔다고 할 수 있다.

### 3.2 한국 대학교구조개혁정책의 추진과정과 특징

교육부는 2014년 12월 24일, 2014년 1월 29일 발표한 「대학교구조개혁 추진계획」에 따라 2015년 대학 구조개혁 평가 기본계획(안)을 확정 발표했다. 2015년 대학교구조개혁 평가 기본계획은 정책연구(14.5~9), 공청회 개최(9.30, 11.11), 대학별 의견 수렴 및 대교협, 전문대 교협 등 협의, 평가 관련 전문가 검토, 한국교육개발원 TF팀 연구, 대학교구조개혁위원회논의(8.20, 12.1, 12.19)등을 거쳐 마련되었다[17].

대학교구조개혁평가 대학은 4년제 대학 163개, 전문대학

135개로 총 298개 대학이다. 4년제 대학 1단계 평가지표는 정량 및 정성지표를 포함한 4개 항목 12개 지표, 2단계 평가지표는 3개 항목 6개 지표로 구성되며, 전문대학 평가지표는 5개 항목 16개 지표로 구성된다. 평가 절차는 평가대상 대학에서 제출한 자체평가보고서를 바탕으로 정성평가(서면, 인터뷰)와 대학 방문평가로 이루어진다.

2015년 대학교구조개혁 평가방안의 특징[11]은 첫째, 정량·정성지표를 함께 활용하여 고등교육기관으로서 갖추어야 할 요소들을 종합적으로 평가한다. 둘째, 대학의 특성·여건들을 고려하여 평가의 공정성·합리성 제고 한다. 왜냐하면 한국 대학은 소재지(수도권, 지방)와 설립유형(국·공·사립)과 학제(4년제, 2년제)에 따라 다양한 여건과 특성을 가지고 있으며 이미 서열화 되어 있기 때문에 대학교구조개혁평가에서 대학의 특성과 여건을 반영하지 않는다면 대학서열화가 확대, 재생산될 것이다. 이는 대학교구조개혁평가의 공정성을 좌우하는 핵심적 이슈가 될 것이다. 셋째, 대학 간 소모적 경쟁 방지를 위해 정량지표에 절대평가 방식을 도입하고, 최근 3년간의 지속적 노력을 평가한다. 평가의 내용은 2단계로 나누어 평가가 이루어 지는데 1단계평가 지표는 교육여건, 학사관리, 학생지원, 교육성과의 4개영역으로 2단계평가 지표는 중장기 발전 계획, 교육과정, 특성화의 3개영역이다. 대학교구조개혁 평가의 결과활용은 재정지원 가능대학 명단 공개 및 등급별 차등적 재정지원 제한 조치를 취한다.

대학교구조개혁 평가의 결과를 활용하는 과정에서 대학의 서열화가 확고히 된다. 대학교구조개혁정책은 대학과 관련된 구성원과 정부가 상호협의의 과정과 소통의 과정을 통해 대학교육의 이상을 실현하기 위해 구조개혁정책이 이루어진다고보다는 국가주도의 권력형구조로 대학교구조개혁정책이 전개되고 있다고 볼 수 있다.

## 4. 외국의 대학교구조개혁사례

많은 사람들이 국가의 경쟁력은 교육의 질에 의해 결정된다고 믿고 있으며, 고등교육에 질 관리 시스템을 도입하는 것은 세계적인 보편현상이 되고 있다[18, 19]. 외국의 대학도 대학을 둘러싼 변화하는 사회환경에 적응하고, 대학의 질적 개선을 위하여 대학교구조개혁이 이루어지고 있다. 다음에서는 미국과 일본의 대학교구조개혁에 대하여 알아보겠다.

#### 4.1 미국의 대학구조개혁

미국의 고등교육도 한국과 같이 고등교육에 대한 질 향상에 대한 요구가 높아지고 있다. 따라서 고등교육에 대한 개혁의 요구가 요청되는 상황이다.

미국의 대학구조개혁은 대학평가제도를 도입하여 대학의 성과를 중심으로 이루어진다. 미국고등교육의 평가 제도는 인증제도에서 시작하여, 1980년대에 들어서면서부터 대학의 성과와 책무성을 연결 짓기 시작하면서 대학평가에 관심이 높아졌다. 시대에 따라 평가의 주안점과 항목, 방식 등이 변화되어 왔다[11, 20, 21].

2013년 오바마 대통령은 고등교육평가시스템 도입을 발표하기 이르렀다. 주정부 차원에서 국공립 대학의 성과를 평가하고 평가결과를 재정지원과 직접 연계시킴으로써, 대학들이 학교를 전략적으로 운영하고 대학 내부의 구조를 편성하는 등 교육의 질을 보장하는 데 필요한 노력을 기울일 것이라는 기대로 대학 성과 평가와 관련된 정책들을 시행하였다[11]. 미국의 일부 주정부는 대학의 성과평가 결과를 재정지원과 연계하여 지원이 이루어질 수 있게 하기 때문에 대학에 대한 공적 부조는 줄어들고 대학들 간의 재정확보를 위한 경쟁이 심화되고 있는 상황이다.

미국의 대학교육과 관련한 정책과 운영에 연방정부의 영향력 보다 주정부의 영향력이 강한 편이며, 공립대학의 운영에 있어서는 연방정부 보다 주정부의 영향력이 강하다. 미국의 고등교육은 주별로 다양한 모습을 보이고 있다.

#### 4.2 일본의 대학구조개혁

최근 일본의 대학은 사회변화에 적극적으로 대응하지 못하고 있다고 비판을 받아왔다. 일본의 대학구조개혁은 사회변화에 적극적으로 대응하고 학령인구 감소, 대학에 대한 국가지원의 감소로 인한 대학재정의 어려움, 국제적 경쟁력 향상을 위한 대학의 질적 개선을 위한 필요성으로 시작되었다.

일본의 대학구조개혁은 한국과 유사하게 국가수준에서 추진되고 있는데, 대학의 설립유형(국공립 혹은 사립)에 따라 영향력의 수준이 다르다 할 수 있다. 국립대학의 경우 중앙정부의 문부성을 중심으로 대학교부금, 운영보조금 등의 배분에 있어 차등을 두는 형태로 대학의 개혁을 유도하고 있으며, 사립대학의 경우 문부성이 최종적

인 지도와 조언을 하지만, 사립학교의 재무 정보를 축적하고 있는 사업단이 사립대학의 경영 상태를 모니터링하고 위험이 감지된 대학에 대학에서는 문부성과 협력하는 형태를 취하고 있다[11].

미국과 일본의 대학구조개혁에서는 대학 평가를 통한 지원과 조정을 통해 대학의 질적 향상을 도모하는 방향으로 진행되며, 일본에서는 중간단계에서 대학을 모니터링 하고 있으며, 대학과 정부가 협력의 형태를 취하고 있는 점이 특징적인 점이다.

### 5. 논의 및 결론

21세기에 모든 영역에 걸쳐 전체성을 지향하는 단어인 ‘융합’, ‘복합’, ‘통합’, 또는 ‘통섭’ 등은 근대 서양의 ‘기계론적 모델’에 의해 야기된 인간의 내적 분열과 사회적 갈등, 그리고 자연파괴와 환경오염과 같은 생태학적 위기에 의해 의도되고 촉발되었다. 하지만 오늘날은 뉴미디어의 발달과 글로벌 차원의 세계화 과정에서 일어나는 학문적, 기술적 융합이나 지리적 통합 또는 사회 제 영역 간 통섭이나 장르 간 연계 순화의 의미가 더 강조되고 있다 [2]. 이와 같은 맥락으로 볼 때 융복합 사회에서 대학구조개혁 정책도 대학 구성원과 대학 관련 영역 간의 순화와 통합이 이루어져야 한다. 그러나 한국의 대학구조개혁은 추진과정에서 대학의 서열화는 공고히 되고, 국가(교육부)와 대학과의 관계는 주종 관계로 변하게 되었다. 즉, 대학은 국가(교육부)의 평가에 순응하는 기관으로 전략하게 되었다.

본래 대학구조개혁의 의미는 대학구조개혁을 통하여 대학교육의 질적 개선을 포괄하고 있는 개념이다. 하지만 실질적으로 대학에서 인식하고 있는 대학구조 개혁은 대학평가를 통하여 국가가 대학에 제한 조치를 취하는 고등교육의 국가통제로 인식하고 있다.

대학구조개혁위원회는(2011) 대학의 구조개혁을 체계적으로 유도하기 위해 대학부실의 범위와 정도에 따라 구조개혁 우선대상 대학을 정부재정지원 제한대학 → 학자금대출 제한대학 → 경영부실대학(감사결과 이행여부에 따라) → 퇴출의 4개 단계로 추진하고자 하였다[7]. 그리고 현재 진행되고 있는 대학구조 개혁은 대학평가 보고서 등을 통하여 낮은 평가를 받게 된 대학은 제재조치를

받게 된다. 국가가 대학에 제재조치를 취하는 것은 해당 대학으로서 교육이 이루어지는 장의 역할을 포기해야 하는 극단적인 조치이다.

현재 한국 대학교개혁정책의 추진과정은 정보공시 혹은 대학평가보고서 → 평가 → 구조개혁의 방식으로 진행되며, 대학교개혁 진행과정에서 교육부는 법적으로 허용된 행정적 권한을 일방 통행적 권한으로 사용한다. 대학교개혁위원회는 협치 기구라는 성격보다 정책 추진 기구라는 성격이 짙다[7]. 대학교개혁을 위한 대학평가 과정에서 대학의 의견수렴과정 및 대교협, 전문대 교협 등 협의 등을 통해 대학의 특성을 고려한 대학교개혁의 평가과정이 이루어진다고 해도, 보수담론에서는 그것은 어디까지나 학교가 체계의 하위 부분으로써 기능한다는 것을 전제하고 있는 것이다.

대학은 목적 합리적 행위 체계에 입각한 국가체계의 관료적 기구로 운영되고 있는 것이 사실이며, 관료적 통제와 교육영역의 자율성은 항상 모순되어 왔고 긴장관계에 있어 왔다. 교육의 장을 자율적인 사회적 장으로 보지 않고 체계의 하위부분으로 볼 때 교육 장(field)의 행위자(교사, 학생 포함)는 권력매체에 의해 그 행위가 조절될 수 밖에 없다[22].

교육의 장에서 교사, 학생 행위자의 “강제되지 않은” 자율성이 어떠한가에 대해서는 하버마스의 의사소통적 합리성 모델에서 시사 받는 바가 크다. 의사소통적 합리성에서 보면, 자율성이란 의사소통 공동체에서 누구도 소외됨이 없이 의사소통 참여자로서 비판 가능한 타당성 주장을 통해 합의를 이룸으로써 행위조정을 한다는 의미이다[22]. 자율성의 의미에서 교육정책은 의사공동체에서 국가 권력에 의해 강압적으로 이루어져서는 안 된다.

교육정책은 독백의 과정이 아니라 의사소통의 과정이다[23]. 하버마스에 의하면 의사소통행위는 권력이나 화폐라는 매체에 의하여 조정되는 것이 아니라, 타인과의 합리적인 의사소통을 통해 상호이해와 합의를 달성하고자 하는 의사소통행위에는 성공지향적 행위에서 요구되는 도구적 합리성을 넘어 규범적인 타당성과 진실성 등이 포함된 포괄적 합리성이 작동[24]해야 한다고 주장한다.

하버마스는 체계라는 국가 영역에서 성공(목적)을 지향하며 인간의 행위를 조정하는 가장 중요한 매개체는

화폐와 권력이라고 보고 있다. 그리고 화폐와 권력이 체계의 매체로서 어떤 효과가 있는지 의문을 제기하고 있다.

대학교개혁 정책에서는 국가 권력에 의하여 대학평가가 이루어지고 있으며 평가의 결과로 대학의 생존이 결정된다. 사회구성원 간의 화합을 위한 의사소통과 학문적 융합의 중요성이 강조되고 있는 시대에는 일방향적인 국가 권력과 화폐보다 언어를 매개로 하여 지식의 공유, 상호신뢰와 조화를 통하여 간주간적 공통성의 형성을 기반으로 합의를 이끌어 내는 이해지향의 의사소통이 교육적으로 가치 있다.

현재 한국의 대학교개혁정책은 대학정책과 관련된 구성원의 의사소통이 고려되지 않는 정책이다. 대학교개혁정책은 고등교육이라는 교육의 이상적 가치를 실현하고, 국가 권력에 의하여 화폐(국가의 지원금, 대학정원, 경제적 가치를 창출할 수 있는 재화)를 강제적 배분하는 것이 아닌 대학과 관련된 구성원들 간의 상호이해와 의사소통을 통해 추진해나가는 교육정책이어야 한다.

대학교개혁정책에는 수도권 지역의 대학이나 교육 전문가의 의견도 필요하다. 그러나 보다 현실적으로 각 지역의 대학, 특히 열악한 교육환경을 갖고 있는 지방대학을 중심으로 한 공청회 등의 합리적 공론의 장을 확대하여 대학 구성원(학생, 학부모, 대학 교직원)들의 의견을 적극적으로 수렴해야 한다.

## REFERENCES

- [1] Bu-Ja Kim, Jun-Whai Kim, A Study on a Convergence Education System to Improve University Students' Life Competencies, Journal of Digital Convergence, Vol. 12, No. 12, pp.173-180, 2014.
- [2] Myung-Gi Jung, Exploring an alternative direction of university dance curriculum in convergence education, Ph. D, SejongUniversity, 2011.
- [3] Sang-Yeon Lee, A Study on Structural Reform in Korea: Its Process and Reactions, Ph. D. Kyonggi University, 2012.
- [4] Ministry of Education, University Restructuring

- Policy Plan for Increase Competitive Power, 2004.12.
- [5] Gun NamGung, Gi-Chang Song, Young-Gi Whang, Young-Ho Kim, Jung-Yun Choi, Jong-Tye kim, 2008year University Restructuring Policy Assessment, Ministry of Education, 2009.
- [6] Hyun-Seok Shin, A Political Analysis on Policies to Support Structural Reforms of Private Universities, *The Journal of Politics of Education*, Vol.16, No.3, pp.149-190, 2009.
- [7] Hyun-Seok Shin, Issue Analysis and Tasks of University Restructuring Policy, *Educational Research*, Vol.42, pp.1-40. 2012.
- [8] Sun Mi, Park, A Model of Policy Making of Local Education Authorities from the Perspective of Habermas's Critical Theory, Chonnam University, Ph.D., 2011.
- [9] Hyun-Suk Yun, Mee-Ran Kim, Jeong-mee Lee, Jung\_Yun Choi, A Syudy on University Restructuring Plan for Higher Education Competitive Power Increase, Korea Educational Development Institute, OR 2009-01, 2009.
- [10] Gi-Sung Ryu, University Renovation and Competitive Power, Samsung Economic Research Institute, 2006.
- [11] Mee-Ran Kim, Jeong-mee Lee, Jeong-min Kim, Young-In Seo, Woo-Jeong Shim, An analysis of University Evaluation Practices for Establishing Korean Higher Education Reform Measures, Korea Educational Development Institute, OR 2014-07, 2014.
- [12] Cheon-Gie Kim, Applying Habermas's Communicative Action Framework to the Teacher Evaluation. *Sociology of Education*. Vol.20, No.2, pp.77-100, 2010.
- [13] Gi-Chul Han, Habermas and Education. Seoul: Hakgisa, 2008.
- [14] Jum-Su Kwon, Dialectic of reason and dialogues, Graduate school Chung Ang university master degree, 2002.
- [15] Habermas J., Communicative Action 2: [*Theories des kommunikativen Handelns*], (Chun-Ik Jang, Translation). Seoul: Nanam, 2006b(The Original work 1987).
- [16] Pyung-Joung Yun, Over the Foucault and Habermas, Seoul: Kyobobook, 2006.
- [17] Ministry of Education, 2015year University Restructuring Policy of Basic Plan, 2014.
- [18] Harvey, L. and Knight, *Transforming higher education*, London: Society for Research in Higher Education and the Open University Press, 1996
- [19] Hoecht, A, Quality assurance in UK higher education: Issues of trust, control, professional autonomy and accountability, *Higher Education*, 51, pp.541-563, 2006.
- [20] Huisman, J. & Curri, J. Accountability in Higher Education: Bridge over troubled water? *Higher Education*, 48, pp.529-551, 2004.
- [21] King, R, Governance and Accountability in Higher Education regulatory state, *Higher Education*, 53, pp.411-430, 2007.
- [22] Cheon-Gie Kim, A critical study on hegemonic discourse of the educational policy of Lee Myung-bak's government: the discourse of the low educability of the public schools, *Sociology of Education*, Vol.19, No.1, pp.81-102, 2009.
- [23] Jeong-Gil Woo, The communicative intersubjectivity by J. Habermas - possibility and Limit for the science of education according to the approach by J. Masschelein, *The Korean Journal of Philosophy of Education*, 39, pp. 115-140, 2007.
- [24] Habermas J., Communicative Action 1, [*Theories des kommunikativen Handelns*], (Chun-Ik Jang, Translation), Seoul: Nanam, 2006a(The Original work 1987).



### 안 관 수(An, Kwan Su)



- 1986년 8월 : 독일 Dortmund 대학교 교육학과 졸업(교육학 학사)
- 1990년 2월 : 독일 Dortmund 대학교 원 교육학과 졸업(교육학 석사)
- 1994년 2월 : 독일 Dortmund 대학교 원 교육학과 졸업(교육학 박사)
- 2001년 3월 ~ 현재 : 원광대학교 교육학과 교수
- 2013년 5월 ~ 현재 : 인문사회융합콘텐츠 센터장
- 관심분야 : 평생교육학, 교육사회학, 디지털인문융합연구
- E-Mail : ksan@wonkwang.ac.kr

### 이 은 영(Lee, Eun Young)



- 1993년 2월 : 원광대학교 교육학과 (문학사)
- 1995년 2월 : 원광대학교 교육학과 (문학석사)
- 2011년 2월 : 전북대학교 교육학과 (교육학박사)
- 2011년 3월 ~ 현재 : 서남대학교 교직과 조교수
- 관심분야 : 교육사회학, 교육인류학, 고등교육정책, 인문융합연구
- E-Mail : eylee@seonam.ac.kr