

연구자료 RM 2007-28

‘평생학습사회 실현을 위한 고등교육체제 혁신방안’
고등교육전문가 포럼

「OECD 고등교육 보고서」 평가와 정책대안 모색

- 일 시 : 2007년 5월 3일(목) 10:00 ~ 18:00
5월 4일(금) 10:00 ~ 16:00
- 장 소 : 한국교육개발원 제2회의실
- 주 최 : 한국교육개발원 고등·성인교육연구실



일 정

사회 최상덕(한국교육개발원)

5월 3일 (목)

10:00~11:40 [주제1] 교육제도 간 연계

발 표: 한승희 (서울대학교)

토 론: 배을규 (인하대학교)

11:40~13:30 점심시간

13:30~15:10 [주제2] 거버넌스

발 표: 이일용 (중앙대학교)

토 론: 박재윤 (한국교육개발원)

15:10~15:30 휴식

15:30~17:10 [주제3] 노동시장 연계

발 표: 류장수 (부경대학교)

토 론: 최영섭 (한국직업능력개발원)

5월 4일 (금)

10:00~11:40 [주제4] 재정지원

발 표: 이 영 (한양대학교)

토 론: 천세영 (충남대학교)

11:40~14:00 점심시간

14:00~15:40 [주제5] 규제 및 질 관리

발 표: 채재은 (경원대학교)

토 론: 김병주 (영남대학교)

차 례

■ 교육제도 간 연계

발 표	한승희(서울대학교)	3
토 론	배을규(인하대학교)	17

■ 거버넌스

발 표	이일용(중앙대학교)	25
토 론	박재윤(한국교육개발원)	43

■ 노동시장 연계

발 표	류장수(부경대학교)	51
토 론	최영섭(한국직업능력개발원)	63

■ 재정지원

발 표	이 영(한양대학교)	71
토 론	천세영(충남대학교)	93

■ 규제 및 질관리

발 표	채재은(경원대학교)	101
토 론	김병주(영남대학교)	119

【주제 1】

교육제도 간 연계

발 표 : 한승희 (서울대학교)

토 론 : 배을규 (인하대학교)

[주제 발표 1] 교육제도 간 연계

한송희(서울대학교)

I. 서론

한국의 고등교육은 공교육 체제의 중심에 서 있다고 할 수 있다. 한편에서 고등교육체제는 초중등교육과 연결되어 있으면서 특히 중등교육의 교육과정 및 학습과정에 중요한 영향을 미친다. 또한 성인계속교육의 시작점으로서 노동시장 전문교육의 핵심을 구성할 뿐더러 최근 직업관련 재교육 및 평생교육원을 통한 시민교육 수행 등에 있어서 새로운 교육의 장을 열어가고 있다. 요컨대 대학은 어떤 다른 부문보다 대한민국 교육제도간 연결망의 핵심에 위치해 있다고 볼 수 있다. 이 점에서 본 보고서의 제10장 ‘Improving The Coherence of the System’은 매우 시의적절하고도 필요한 내용이라고 보인다.

그러나 몇 가지 점에서 고등교육체제는 재검토의 국면에 들어섰다고 할 수 있다. 적어도 ‘교육제도의 연계성’라는 측면에서 이해할 때 두 가지 차원의 문제가 제기될 수 있다.

첫째, ‘고등교육’ 자체의 구조와 체제에 관한 문제이다. 한국의 고등교육은 지나치게 ‘4년제 종합대학교’ 중심으로 편제되어 있음으로써 다양한 수요에 적극적으로 대처하지 못한다. 둘째, 그러한 단일구조는 중등교육과의 연계 및 성인계속교육과의 연계에 있어서 단일한 방식으로밖에는 연결체제를 확보하지 못하게 됨으로써 (다시 말해서 다른 종류의 요구들을 배제

하는 기능을 수행함으로써) 중등교육에서 성인교육으로 전환하는 연결점의 병목현상을 유발하는 주범이 되고 있다.

우선, OECD 고등교육 보고서의 내용을 간략히 요약한 후 그에 관한 검토 및 부가적 제언을 제시하려고 한다.

II. 보고서 내용 요약

본 보고서는 고등교육의 시스템적 특성에 대하여 논하면서 다음 5가지 영역을 다루고 있다. 각 영역에 대한 보고서의 주장을 매우 간략히 요약하면 다음과 같다.

1) Effect on secondary education

대학은 수능 등 대학입학제도와 관련하여 중등교육에 직간접적인 영향을 주고 있다. 보고서는 수능의 비중을 줄이는 대신 내신 비중을 늘리고, 기타 다양한 방법의 새로운 입학전형방법을 개발하는 것이 필요하다고 제안한다.

2) Student transfer among tertiary institutions

4년제 대학간 편입학은 현재 거의 이루어지고 있지 않고 있다. 이 보고서는 이것을 촉진하되 기존 질서를 흐트리지 않을 수 있는 방법을 개발하는 것이 필요하다고 보고 있다. 예컨대 동일한 학과 사이의, 단지 서열을 쫓아서 학교를 옮기는 것을 피하면서, 새로운 학과특성을 찾아 전과를 하는 경우 이를 허용하는 등의 매우 발달된 전략이 필요하다고 보고 있다. 전문대학에서 대학으로의 편입학은 여전히 중시될 필요가 있다고 보고 있다.

3) The role of colleges

현재 한국에서의 전문대학의 기이한 위치에 대해 의혹의 눈초리를 보내고 있다. 졸업에 대한 혜택도 크지 않을뿐더러 대부분 4년제 대학으로의 징검다리 역할에 치중하고 있다는 점이 그렇다. 이에 대하여 본 보고서는 전문대학의 현장기여도 및 평생학습 장면으로서의 중요성 등이 지나치게 낮게 평가되고 있다고 보고, 전문대학을 포함한 고등교육체제의 구조를 새롭게 기획할 필요가 있다고 결론짓는다.

4) Expanding Choice

대한민국의 고등교육기관은 모두 ‘종합대학’이다. 대부분의 대학들이 획일적으로 종합연구중심대학으로서의 성격을 가지려고 함으로써 학생들의 입장에서는 다양한 선택의 기회를 가지지 못하게 되었다. 대학의 성격이 유사하다보면 서로간의 특성화가 이루어지지 못하고 단지 줄세우기’가 될 수 밖에 없다는 점에서, 고등교육기관의 기관특성화와 관련된 본 보고서의 제안은 대학입시 과열현상에 대한 부분적 해법을 제시할 수 있는 방안이 될 수 있다고 보인다.

5) Expanding Lifelong Learning

성인의 학습참여비율은 OECD 평균과 비교할 때 매우 낮은 편이다. 한국 상황을 볼 때 대학은 성인에게 평생학습을 제공할 수 있는 대표적인 기관이며, 특히 교육의 질이 인증된 기관을 대표한다고 볼 수 있다. 그러나 대학은 주로 인증된 학위 프로그램에 집중해 있으며, 정규학생을 위한 시스템이므로 성인학생에 대한 지원체계가 매우 비탄력적이다. 대학이 비형식성인교육으로

교육의 영역을 확장하게 될 경우 학사행정을 비롯한 여러 가지 선결 문제들을 안게 된다.

위와 같은 다섯 가지 영역의 문제점들을 고려하면서 새로운 고등교육체제의 대안 모형을 구안하기 위하여 이 보고서는 다음과 같은 점들을 제안하고 있다.

“앞으로 20년 이상의 기간 동안 어떤 종류의 고등교육체제를 도모할 것인가를 고민해야 한다. . . 독일이나 북유럽형의 공공모델은 한국 현실에 맞지 않는다. 또한 전적인 시장중심 모델도 바람직하지 않다.” 요컨대,

“We favour a model of institutional autonomy with certain limits and with specific support: mission boundaries for different institutions (comprehensive research universities; niche research institutes with some graduate training; comprehensive teaching institutions; polytechnics; niche training institutions; community colleges/TAFE institutions); clear pathways for learners, aided by a national qualifications framework; and better information.”

III. 분석

전체적으로 볼 때, 한국의 고등교육은 (1) 4년제 종합대학교 중심의 비대구조 및 (2) 그 대부분을 차지하는 사학비대구조라는 두 가지 특징을 갖는다.

첫째, 한국의 고등교육의 기준은 ‘university’이다. 유니버시티란 각종 단과대학들이 한 캠퍼스 내에 연결되어서 서로의 학문적 시너지 효과를 극대화하기 위해 구축된 체제라고 할 수 있다. 그러나 ‘university’ 식의 고등

교육체제는 유일한 구조도 아니며 가장 바람직한 구조라고 하기도 어렵다. 현재 우리가 가지고 있는 ‘대학’ 이라고 하는 구조 자체가 자체적인 진화과정을 경험하지 못한 채 식민주의적으로 이식된 것이며, 그로 인하여 대학의 구조가 학문과 직업 요구에 따라 자유롭게 새로운 형식을 구축해 내지 못하고 있다. 미국만 하더라도 대학은 연구중심대학, 학부중심대학, 지역사회대학으로 뚜렷한 역할분담을 수행하고 있으며, 유럽의 경우도 higher education, post-secondary education, further education, tertiary education 등이 모두 각각의 고유한 의미를 가지고 영역을 개척해 가고 있다. 이 가운데 university는 일부를 대표할 뿐이다. 미래 지식사회에서 university라고 하는 단일종(種) 만으로 중등후 교육의 수요를 대변하기는 어렵다.

둘째, 한국의 고등교육은 80% 이상 민간 시장에 의해 장악되어 있음으로, 원칙론적으로 시장기제를 전제로 한다. 국가와 지방자치단체에 의한 공교육은 최소한 그 재정구조로만 볼 때, 초등학교(90%) - 중학교(60%) - 고등학교(40%) - 대학교(20%) - 성인교육(5%??)의 피라미드 구조를 이루고 있다. 우리의 문제는 (1) 중등교육과 고등교육의 연결구조 및 (2) 고등교육과 성인교육의 연결구조를 어떻게 가져가야 할 것인가에 있다. 물론 사학에 대한 강력한 정부 규제 및 학교법인에 대한 관리등을 통하여 그 잠재적 시장기제가 곧바로 실현되고 있지는 못하지만 점차 글로벌 자본주의의 강화를 통해 정부의 규제가 풀리게 되고 (예컨대 FTA 안에 사립학교에 관한 규정이 포함되는 것은 시간문제이다) 더 이상 정부가 시장에 대해 포괄적인 영향력을 행사할 명분을 잃게 될 경우 잠재되어 있는 시장기제는 곧 작동하기 시작할 것이다. 이 말은 결국 조만간 한국의 고등교육은 극심한 시장화를 경험하게 될 것이며 그 안에서 공공성을 담보하기는 매우 어려워질 것이라는 것이다. 고등교육의 공공성을 담보하지 않을 경우 그와 연결되어 있는 초중등교육 및 성인계속교육의 공공성의 상당 부분이 손상되는 것 역시 시간문제라고 할 수 있다.

최근 국가공교육체제에 대한 시장의 대 반격은 이미 가시화되고 있는데,

학습시장이 공교육을 ‘우회’ 하여 소비자들의 요구를 실현시키고 있는 장면은 얼마든지 볼 수 있다. 정부규제에 대한 학습시장의 반란은 다음 세 가지 차원에서 나타난다.

1. 학교공교육과정과 병행하여 이루어지는 다량의 사교육 시장이 작동한다. 기존 공교육 틀 안에서 작동하고는 있지만 정부의 규제력을 넘어서고 있다는 점에서 심각한 위기를 촉발하고 있다.

2. 후기중등교육을 중심으로 획일적 공교육 체제에서 이탈하려는 시도가 보이고 있는데, 예컨대 자립형 사립고, 각종 대안학교 및 대안교실, 사립학교법 진통, 학교이탈과 학원을 통한 중등교육 이수 청소년 증가 등이 그 대표적 예이다. 최근 평준화를 해체하려는 시도는 후기중등교육을 중심으로 한 정부규제정책의 최대한의 위기라고 할 수 있다.

3. 한국의 중등 및 고등교육을 우회하여 외국으로 직접 진학을 시도하는 경우가 증가하고 있다. 민사고, 외교 등에서 아이비리그 진학반을 운영하고 있는 것은 고등교육 시장의 개방과 맞물리면서 국가가 통제하고 있는 국내 고교-대학의 연결고리의 가치하락을 가져오도록 조장한다는 점에서 매우 심각한 반란의 한 가지 형태라고 할 수 있다.

북유럽 국가들이 중등교육의 평준화를 유지할 수 있는 이유는 그만큼 사회평등화가 뒷받침되고 있으며, 학교가 온전히 정부지출에 의해 운영되고 있기 때문이다. 그들 국가의 경우 미국 등 앵글로색슨 국가들에 비하여 훨씬 큰 부분의 고등교육을 정부가 전담하고 있다. 반면 우리나라의 경우 후기중등교육과 고등교육 차원에서 거의 시장논리에 의해 작동하고 있거나 혹은 잠재적으로 그럴 소지를 다분히 가지고 있다.

흥미로운 점은, 이러한 뚜렷한 경향성에도 불구하고 본 보고서가 적극적

으로 교육의 시장화를 지지하지 않고 있다는 점이다. 유럽과 같은 공적 교육 체제가 불가능하다는 점 및 그림에도 불구하고 교육의 시장화는 많은 문제를 안고 있다는 점을 지적하고 있다. 물론 ‘제3의 길’ 이 무엇인지에 대해서도 그리 분명한 해답을 주지 않고 있다. 다만 ‘국공립대 법인화’ 및 ‘사립대 거버넌스의 강화’ 를 통해 이 두 가지가 공적 영역과 시장영역이 만나는 어느 시점에서 고등교육체제의 자율성으로 기능하기를 바라는 마음이 비쳐진다. 그러나 과연 그 체제의 실체는 무엇이며 실제로 가능한 방안인지는 불확실하다.

이러한 배경 아래서 고등교육과 관련된 교육체제간 연결구조의 문제는 다음과 같은 세부 영역별로 검토가 필요하다고 생각한다.

1) 대학입학전형방식과 관련된 문제

단지 수능인가 내신인가의 논쟁만으로는 현재 대학이 중등교육에 미치고 있는 부정적 영향력을 줄일 수 없다. 문제는 현재 고등학교의 계열구조와 대학의 계열구조가 연결되어 있는 고리의 구조를 바꾸는 것이며, 그러한 변화 없이 단지 학생을 선발하는 방식만을 변화시키는 것을 통해서만 중등교육-고등교육의 선순환적 연계체제를 구축하기 어렵다고 보인다. (도대체 현재 우리나라에서 ‘고등학교 교육’ 이 차지하는 의미는 무엇인가? 왜 고등학교를 다녀야 하는가?)

3불 정책(본고사 금지, 기여입학제 금지, 고교등급화 금지)는 이 보고서에서 직접적인 언급을 피하고 있다. 그러나 맥락을 통해 드러다 볼 경우 보고서는 3불정책을 지지하고 있다고 보는 편이 정확하다. 왜냐하면 대학에 의한 중등교육의 파행적 운영이 결코 바람직하지 않다고 보고 있기 때문이다. 기여입학제는 논외로 하더라도 본고사와 고교등급화가 바람직한가에 대해서는

다양한 의견들이 있다. 적어도 대학이 스스로 학생을 선발할 권리를 갖는다는 측면에서 본고사는 허용될 수 있다고 본다. 또한 그것을 범으로까지 규제할 마땅한 논리가 없다는 점이 교육부의 고민일 것이다. 사실 저소득층 학생들의 경우 수능 한 가지 혹은 본고사 한 가지 등 단순화된 시험에 의한 선발 기제가 그들에게 유리할 수 있다고 본다. 내신이 그들에게 불리할뿐더러 평생학습의 차원에서도 불신을 받을 수밖에 없는 이유는, 내신은 졸업 이후 수정이 불가능하다는 것이다. 스웨덴의 경우처럼 내신도 성인고등학교를 통한 재수강으로 수정될 수 있는 길이 있다면 몰라도 우리나라의 경우 내신은 그야말로 ‘가정배경에 의한 관리’가 가능하도록 구조화될 수 있다는 측면이 있다는 점에서 평생학습의 의지를 꺾는 요인으로 작용할 수 있다. 또한 고교등급화까지는 아니라고 하더라도 대부분의 나라에서 졸업고사의 학교별 편차를 인터넷에 공개하고 있다는 점에서 각 고등학교의 학업성취 결과의 차이는 공개될 수 있다.

2) 고등학교의 계열과 대학의 계열의 연계 가능성 탐색

유럽과 비교할 때 미국의 교육시스템은 교육불평등과 경제불평등을 그대로 용납하는 체제라고 할 수 있다. 유럽이 고등학교 단계에서부터 학문의 강도를 높여가는 반면 미국의 경우 그것을 대학입학 이후 1-2년의 교양과정이 담당하고 있다. 즉 유럽의 경우 고등학교가 전공기초교양의 성격을 담당하는 반면, 미국의 경우는 전체적 일반교양에 고등학교 과정을 투입하고 전공을 위한 전공기초교양은 대학 입학 후 시작하는 것으로 보인다. 우리의 경우 현재 고등학교 과정이 파행화 되고 있다는 점을 고려한다면 그것이 일반기초교양교육의 기능도 수행하지 못하고 있을뿐더러 전공기초교양은 더구나 요원하다. 고등학교 교육의 성격을 어떻게 규정하는가라는 문제와 대학교에서의 교양-전공 교육과정의 구성방식은 서로 밀접한 관련성을 가진다.

유럽의 경우 고등학교는 일종의 ‘대학예과’의 성격을 가지고 있으며

따라서 학문적 수준도 높은 편이다. 고등학교 교육을 제대로 받았을 경우 대학에서의 교양교육에 1-2년을 소비할 필요 없이 곧바로 전공과로 진입할 수 있다. 예컨대 프랑스의 바칼로레아, 독일의 아바투어 등 졸업자격시험은 그러한 전제에서 출발한 것이다.

그러나 우리나라의 경우 미국식의 교육시스템을 따르고 있으며, 점차 고등학교의 의미와 위치도 중등일반교육으로 정착되어 가고 있다. 대학에 가서 수행되는 교양과정은 결국 고등학교에서 이미 배웠어야 할 내용들의 반복에 불과하다. 본인이 볼 때, 고등학교 1학년까지의 10년 공통교육과정으로 모든 국가기초교육과정은 마감되도록 하고, 나머지 2년 동안 대학에서의 교양과정에 해당하는 수준과 깊이를 가르칠 필요가 있다. 이를 위해서는 고등학교 2학년 연령 이후부터 자신의 적성에 맞추어 전공을 구분할 필요가 있다.

이와 관련하여, 우리나라의 특목고는 특정 대학 계열에 대한 중등교육 수준에서의 목적형 준비과정으로 이해할 수 있다. 즉 대학의 전공기초에 해당하는 지식을 고등학교 수준에서 미리 배우는 과정으로 이해할 수 있다. 만일 이러한 가정을 받아들인다면 현재의 특목고의 종류를 외국어고, 과학고, 국제고 등으로 한정하지 말고 대학의 대계열, 즉 언어문학계열, 인문사회계열, 경제경영계열, 수리과학계열, 공학계열, 예체능계열 등 현재 대학분류방식과 어울리도록 다변화 하고, 그 각 계열에서는 그에 필요한 기초교육을 하도록 하는 것이 필요하다. 상황에 따라 AP를 적극적으로 활용할 수 있으며, 대학과의 협력수업도 가능하다. 이 경우 자신의 학문적 적응도를 고등학교 단계에서 실험해볼 수 있으며 진학단계에서의 과열과 특정 전공 집중현상도 제어할 수 있다. 또한 현재 입시에 매몰되어 있는 고등학교 교육단계를 적극적으로 대학교육의 일부분으로 편입시키는 효과를 가진다.

예컨대 유럽 여러나라의 경우 고등학교가 인문계-자연계-실업계의 구분을 넘어 보다 세분화되어 있는 경우를 발견할 수 있다. 즉, 어문계-사회과학

계(경상계가 별도로 있는 경우도 있음)-자연과학계-공학계-예술 체육계 등으로 나누어져 있다.

이들 나라에서 대학입학을 위해서는 고등학교 단계에서 어느 정도의 관련 계열과목에 관한 AP가 요구되는 것으로 알고 있다. 따라서 A계열 고등학교를 졸업한 후 곧바로 B계열 대학 학과에 진학하는 것은 불가능하며, 만일 계열을 바꾸고자 할 경우 성인고등학교 혹은 인정된 교육기관에서 다시 B계열 고등학교 수준 학과목을 이수하지 않으면 안된다.

3) AP와 관련하여

고등학교와 대학 사이의 계열별 링크가 세부적으로 완성될 경우 AP는 자연스럽게 고등학교 교육과정의 핵심 부분으로 편입되어 들어갈 수 있다. 이러한 관계가 발달할 경우 현재 대학 1-2학년 수준의 교양과목은 고등학교 2-3학년에서 가르쳐질 것이며, 따라서 이 수준의 고등학교 교과목을 가르치는 교사들의 자격도 상향조정될 수 있어야 한다. 즉 석박사 수준의 고급강사들이 대학 교양 수준의 강좌를 고등학교에서 가르치게 되며, 이를 위해서는 교사를 양성하는 사범교육도 변화가 필요하다. 현재 일원화된 중등교사 자격을 이원화하여 중학교 교사와 고등학교 교사를 차별화하는 정책이 필요하다.

4) 대학간 편입학 문제를 바라보는 방식

학생들의 대학간 이동은 특별한 경우를 제외하고는 원칙적으로 허용되어야 한다. 단, 학과 및 계열 간 이동은 신중하게 고려되어야 한다. 본 보고서에서는 새로운 계열로의 이동에 대해 제한적으로 허용하는 것이 필요하다는 의견을 밝혔지만, 사실 자연계열에서 의과계열로, 혹은 인문사회계열에서 법과계열로의 끊임없는 대이동을 열어놓고 허용하는 것은 그리 바람직하지 않

다고 보인다.

미국식의 ‘소용돌이’ 전과 현상이 기관 내 교육 프로그램의 계층성과 응집성을 해체하는 기능을 수행하는 점에 대해 경고하고 있다. 즉 ‘학습의 유연성’ 대 ‘학문의 체계성’의 대립이라고 할 수 있다. 학점은행제 독학사 학위제 등은 학습의 유연성을 극대화시킨 정책이며, 반면 현재 대학교육 학점체제는 학문, 특히 학과 내에서의 교육과정 체계성을 보호하기 위한 정책이라고 할 수 있다. 이 두 가지를 교차시키면서도 그 장점을 극대화할 수 있는 방안이 필요하다.

‘아웃소싱’을 통해서 필요한 학점을 획득할 수 있는 방법에 대해서도 고려되어야 한다. 타 대학의 학점을 부분적으로 인정하는 방식 혹은 학점은행제, 사이버대학 등이 운영하는 학점과목들을 인정하는 등은 그 대표적 경우이다. 예컨대 자동차관련학과의 경우 각종 자동차관련 연구소나 전문학원 등이 제공하는 학점강의를 기본 교육과정으로 인정할 수 있다. 이럴 경우 ‘대학’의 기능은 ‘캠퍼스 안에 완결지워진 독자적인 교육공급자’라는 위치로부터 ‘학습을 관리하면서 외부의 교육자원을 네트워킹하는 연결자’로서의 역할로 전환될 수 있다. 특히 전문가가 부족한 우리나라의 대학원 교육에서 한 대학이 관련 분야의 모든 전문가를 교수로 확보하는 것이 불가능하다는 점을 고려해 본다면 이러한 ‘아웃소싱’ 방식은 보다 설득력을 가진다.

5) 대학의 초기교육적 성격과 계속교육적 성격의 균형

대학은 성인교육의 산실이다. 대학의 고객은 원칙적으로 고등학교를 졸업한 모든 성인들이다. 한편에서 대학은 고등학교 이후의 초기교육의 완성을 의미하기도 하지만 다른 한편에서 계속교육이 시작되는 곳이기도 하다. 특히

우리나라처럼 자부심을 가지고 다닐만한 공적 계속교육기관이 부재한 나라에서 대학은 그러한 위치를 적극적으로 자임하고 나서야 한다.

대학이 계속교육을 담당하기 위해서는 계속교육 체제에 맞는 학점 및 학위 체제가 구축될 필요가 있다. 현재의 학사-석사-박사는 초기학교교육체제에 필요한 학습결과인정체제이며, 결코 시간제에 기반한 계속교육 학위과정의 기준이 될 수 없다. 예컨대 호주의 TAFE 등이 가지고 있는 다양한 certificate 및 diploma 등이 우리나라에도 도입될 필요가 있다. 또한 전통적 학위과정과 계속교육학위과정이 서로 호환될 수 있는 National Qualification Framework이 만들어질 필요가 있다.

대학에서의 경험학습인정은 적극적으로 활용될 수 있어야 한다. 이를 위해서는 대학이 보다 권위를 가지고 학습자의 사전경험학습을 인정할 수 있고, 그 과정에서 사회적 신뢰가 형성될 수 있는 분위기가 만들어져야 한다. 이것은 또한 대학이 신입생을 선발함에 있어서 자율적인 평가권을 획득하고 활용하는 것과도 일맥상통하는 것이다. 대학의 총체적 권위와 신뢰가 필요한 부분이다.

초기교육-계속교육의 관계와 함께 고려되어야 할 점은 형식교육-비형식교육의 관계이다. 최근 대학의 평생교육원을 단과대학 수준으로 상향조정해야 한다는 목소리가 높다. 그러나 평생교육원을 또 하나의 학위 체제 안으로 끌어들이는 것은 문제를 보다 복잡하게 만들 뿐이다. 형식교육과 비형식교육의 균형성은 향후 평생학습사회의 총체적 교육균형성을 생각할 때 매우 심각하게 고민되어야 할 부분이며, 그 가운데 현재의 비형식교육체제에 대한 새로운 방식의 학습결과인정체제를 구축함으로써 전통적인 학교졸업장-학사-석사-박사의 학습결과 인정체제의 독주를 막아야 한다. 대학 자체도 어느날 갑자기 탄생한 것이 아니며 그 자신 성장 진화의 역사를 가지고 있다. 예컨대

하바드 대학이 처음 생겼을 때 대학(college)들은 고등학교(high school)들과 경쟁을 벌이며 학생을 모집했다. 당시에는 중등교육 이수증을 입학자격으로 요구하지도 않았으며, 대학이란 단지 초등교육을 이수한 수준의 읽고 쓸 능력만 있으면 입학할 수 있는 어떤 것이었다. 향후 비형식교육체제도 나름대로의 진화과정을 겪게 될 것이며, 그 안에서 민간자격, 민간학력 등이 공인되는 과정을 겪게 될 것이다. 이 과정에 각종 직능단체 혹은 전문단체들의 역할이 필수적이다.

6) 고등교육 내의 기관 특성화 및 생태균형 확보

대학만이 고등교육기관은 아니다. post-secondary education / tertiary education / higher education / further education 등이 모두 다른 개념이지만 대한민국에서는 거의 동일한 의미로 사용되고 있다. 필요에 따라 다양한 학습결과 인정체제가 마련되어야 하지만 단지 전통적 학위체제 하나로 통일되어 있다. 고등교육이 대부분 전문직업교육의 기능을 담당하고 있다는 점에서 졸업생들이 계열이나 자격별로 요구되는 역량(competencies)에 따라 교육이 이루어져야 하지만 그런건 현재 존재하지 않는다(예: 교사에게 필요한 역량이 무엇인지에 대한 사회적 합의가 없으며 그러한 역량에 따른 교육과정 구성이 실천되는 곳도 없다.) 향후 고등교육은 학문계열 분류에서부터 이탈하여 역량(competencies) 및 자격(qualification)에 따라 교육단위와 교육과정 그리고 학위 인정방식 등이 결정되고 재편될 것이다. 이 역량-자격체제는 직접적으로 중등교육-고등교육-노동시장-재교육의 연결고리를 구성하는 핵심 변인특성으로 자리매김하게 될 것이다. 사태가 이렇다면, 고등교육체제는 각종 직업세계의 특수성을 충분히 반영한 상태에서 특성화되어야 할 것이며 해당 교육과정이 정당화되어야 한다.

현재 종합대학 중심으로 일관하고 있는 대한민국의 ‘대학들’은 본 보고서의 제안처럼 ‘계층화’될 필요가 있다. 또한 과기대 혹은 예술대 등처

럼 특정 목적을 지향하는 슬림화를 겨냥한 구조조정을 경험하지 않으면 안된다. 원격대학의 경우도 특정 학과와 자격을 연계하는 방식으로 구조조정을 시도해야 할 것이다.

종합대학은 변화의 속도가 느리며 새로운 교육요구에 신속히 대처할 수 있는 능력이 떨어진다. 반면, 종합대학은 그 안에 모든 고등교육의 요소들을 담고 있음으로써 일종의 비의도적 시너지효과가 내장되어 있다는 장점을 가지고 있다. 이 둘 사이의 줄다리기를 어떻게 이해해야 하는가의 문제가 관건이라고 할 수 있다.

IV. 결론

앞에서 언급한 것처럼, 고등교육은 대한민국 교육체제의 중심점이라고 할 수 있다. 고등교육의 성격과 구조 그리고 위상을 어떻게 설정하는가라는 것은 초중등교육 및 성인계속교육의 위상과 구조를 결정하는 영향력을 갖는 매우 중요하면서도 민감한 문제이다.

고등교육은 단지 18-24세 청년들의 독점물이 아니다. 오히려 대한민국처럼 대학이 양적으로 팽창한 국가의 경우 대학은 18세 이후 노인기에 이르는 모든 성인의 학습중심으로서 역할을 자임할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 ‘대학’으로 획일화되어 있는 한국 고등교육의 한계를 넘어서 다양한 형태의 중등후교육 시스템을 진화시켜나가는 노력이 필요하다.

「교육제도 간 연계」 주제 발표에 관한 토론

배을규 (인하대학교)

한승희 교수님의 ‘교육제도간 연계’ 주제발표 원고는 기본적으로 우리나라 고등교육의 현황 진단, 문제 인식, 대안 창출은 초·중·등·성인교육의 전체 교육제도와 연계하여 접근해야 한다는 관점을 담고 있는 듯하다. 최근 선진 제국에서 평생학습사회구축을 위한 교육제도 및 정책 수립과 실행의 방향이 고등교육을 생애단계 상의 특정 시기(early adulthood)에만 국한된 교육 활동이 아니라 중등교육단계와 성인교육단계를 연결하는 역할을 하고, 생활공간 상의 특정 장소(school)에만 한정된 교육 활동이 아니라 비형식 및 무형식 교육 장면과 형식을 통합하는 역할을 하는 것으로 간주하고 있다는 동향을 볼 때, 본 토론자 역시 주제발표의 기본 관점과 주요 내용에 공감하는 바이다.

주제발표자는 OECD 보고서 내용(주로 10장)을 ‘중등교육과 고등교육의 연계’ 그리고 ‘고등교육과 성인교육의 연계’ 차원에서 요약·분석하였다. 특히 중등교육·고등교육·성인교육제도의 연계 차원에서 우리나라 고등교육체제 개혁은 첫째, 고등교육 자체의 구조와 체제 문제, 둘째, 단일한 구조와 체제의 교육제도연계 문제를 어떻게 해결하는가에 달려있음을 지적하고 있다. 즉 우리나라 고등교육이 ‘4년제 종합대학교 중심의 비대구조’의 특성을 지녀 변화하는 사회적 요구에 따른 다양하고 특성화된 대학교육의 형식을 구현해내지 못하고, ‘대학의 사학비대구조’는 고등교육의 시장화를 가속화시켜 중국에는 초·중·등 및 성인교육의 공공성마저도 훼손하는 결과를 초래할 수 있다는 문제를 제기한 것이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 주제발표자는 교육제도연계 차원에서 - 중등교육과 고등교육 / 고등교육과 성인계속교육 - 고등교육체제 개혁을 위해 검토해야 할 사항을 제시하고 있는데, 본 토론자는 그 가운데 몇 가지 부분에 대해서는 좀 더 심도 깊은 논의가 필요하다고 생각한다.

첫째, 주제발표자는 대학입학전형방식과 관련하여 정부의 3불정책 중 ‘본고사금지’와 ‘고교등급화금지’에 대하여 다소 유연한 접근이 필요하다는 의견을 피력하고 있는 듯 보인다. 우리나라의 대학입시제도는 그동안 무수히 많은 변화 과정을 거쳐 왔지만 개선은커녕 오히려 개악이 된 경우가 많았다고 생각한다. 주제발표자가 언급한 것처럼 오히려 단일한 선발기제에 의존하는 방식이 더 효과적일 정도로 시행착오와 부작용을 유발한 것이 사실이다. 다양한 선발방식과 선발기준으로 인해 학부모와 학생의 혼란이 가중되고 막대한 비용이 낭용되고 있는 현실을 감안할 때 본고사이던 수능이던 객관성과 변별력을 갖춘 단일한 선발기제를 활용하는 편이 더 나을지도 모르겠다. 그리고 고교등급화는 조심스럽게 접근할 문제라고 생각된다. 고교등급화는 지역별 학력격차뿐만 아니라 계층간 위화감을 심화시킬 수 있기 때문에 대학입시의 차원을 넘어서 사회적 문제로 바라보아야 한다고 생각한다.

둘째, 사실 대학입학전형방식만의 개선으로 대학이 중등교육에 미치는 부정적인 영향을 근본적으로 해소할 수 있는 것은 아닐 것이다. 주제발표자의 의견처럼 오히려 기존의 고등학교와 대학의 계열구조의 고리를 변화시키는 것이 중요하고, 특히 고등학교 교육과정을 대학의 교육과정과 연결시키고 대학의 계열방식과 조화되는 고등학교 교육과정 개발과 다양한 대학 유형을 만들어가는 것이 필요하다는데 공감한다. 그러나 이러한 경우 주제발표자가 지적한 것처럼 기존 교원양성체제의 개편이 필수적일뿐더러, 학생들의 진로개발 교육의 변화도 반드시 수반되어야 할 것이다. 현재 중학교와 고등학교에서 진로개발교육은 정규교과가 아니라 비정규교과 혹은 정규교과의 일부로

서 비전문적인 교사(기존 상담교사를 포함하여)에 의해서 이루어지고 있다. 고등학교단계에서 학생들의 전생애적 차원의 진로개발을 도와주고 관련 진로로의 대학진학이 이루어질 수 있도록 하는 체계적인 진로개발교육이 반드시 이루어져야 할 것이다. 외국처럼 전문성을 갖춘 교사가 생애진로개발을 위한 교육을 담당할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 대학간 편입학 문제와 관련하여 학과 및 계열간 이동은 신중히 다루되 대학간 이동은 가급적 허용해야 한다는 지적에 대해서 공감한다. 그러나 대학간 편입학에서 가장 민감한 문제는 학점 및 학력 인정의 문제이다. 본 토론자는 대학간 이동시 학점 혹은 학력 인증을 신중하게 다루어야 한다고 생각한다. 물론 평생학습기회 보장과 대학 자율성 보장 차원에서 타 대학 혹은 기관에서 여하한 방식으로 취득한 학점이 대학 편입학에 차별되어서는 안 되지만, 현재 학점은행제나 사이버대학의 파행적 학사운영에 의한 취득 학점이 편입학에 그대로 활용되는 현실을 감안할 때, 대학간 편입학을 위한 학점 인정 문제에 대해서 좀더 신중한 검토가 필요하다고 생각한다.

넷째, 대학이 새로운 학점 및 학위체제를 구축하여 성인초기교육과 성인 계속교육의 균형자의 역할을 하는 공적인 교육기관으로 변모할 필요에 대해서 동의한다. 영국, 호주, 뉴질랜드에서 개발 시행되는 국가자격제도처럼 학력과 자격연계체제 그리고 경험학습인정체제를 구축하여 대학의 성인계속교육기능을 강화해야 할 것이다. 그러나 국가자격제도와 경험학습인정체제 구축에는 선결과제가 있음을 생각해야 한다. 예컨대, 능력별, 학력별 자격 기준의 모호성, 학문 및 직업분야별 자격기준의 상이성, 경험학습결과인정의 기준 마련 등이 해결해야 할 대표적인 문제로 거론할 수 있다. 또한 대학이 권위와 신뢰를 갖고 자율적으로 경험학습인정을 하는 것이 바람직한 방향이지만, 학력·자격·경험학습결과의 인정은 공신력과 전문성을 갖춘 기구에서 담당하는 것이 바람직할 것이다. 차제에 논의되고 있는 고등교육평가원이 설립

되면 이러한 기능을 담당할 수도 있을 것이라 생각한다.

다섯째, 고등교육체제를 역량중심 교육단위, 교육과정, 학위인정방식으로 재편할 필요성을 제기하고 있는데, 이는 변화하는 직업세계의 요구를 반영하고 나아가서 대학의 특성화를 유도하는데 도움이 될 것이다. 그러나 학문계열이 아닌 자격 및 역량중심의 고등교육이 이루어지기 위해서는 무엇보다 역량의 의미 규정이 필요한데 그에 대한 합의 도출이 힘들고 설사 가능하더라도 자격 및 역량별 교육과정 구성과 운영은 역시 난제가 될 것이다.

그럼에도 불구하고 학문계열이 아닌 자격 및 역량별 고등교육이 정상화될 수 있다면 대학의 특성화를 이룰 수 있기 때문에 현재 우리나라의 기형적인 고등교육체제, 즉 '종합대학교중심의 비대구조'를 개혁할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다. 이러한 고등교육 구조와 체제를 어떤 방식으로 변화시킬 것인지는 민감한 문제이기는 하지만, 예컨대 '상위순위'의 대규모 종합대학은 연구중심대학교로 전환하여 과감하게 학부가 없는 대학원중심 학교로 만들고, 전문대학을 제외한 여타 대학은 분야별로 특화시켜 학부중심·교육중심대학교로 전환하는 방식의 개편을 생각해볼 수 있다. 학부중심·교육중심대학교 특화된 분야별 대학원과정을 개설하되 교육중심의 석사학위과정(아일랜드의 경우)으로 운영하도록 한다. 물론 이러한 대학구조 개혁은 정부의 간섭보다는 적극적인 인적·물적 지원이 수반되어야 할 것이다. 그리고 학생선발 및 재정획득 등 여러 가지 측면에서 특권을 누리는 대규모 종합대학교의 자발적인 참여를 유도해내는 정책을 마련하는 것이 필요할 것이다.

이상 OECD 보고서에 대한 주제발표자의 분석·평가 결과를 논의하였고, 토론자가 OECD 보고서 내용에 대한 몇 가지 추가적인 의견을 제시하고자 한다.

첫째, '기술 불일치'라 언급된 산업체의 요구와 대학졸업자의 역량 부

조화 현상에 대한 대책 마련이 필요하다. 보고서에서는 산학협력에 의한 교육과정 개발·운영 확대와 학생들에 대한 직업세계 정보 제공 강화 등을 제안하고 있다. 그러나 중요한 것은 산업체의 요구 역량이 무엇인지에 대한 파악이 우선적인 과제이다. 현재 산업체의 요구 역량은 주로 일반적인 직업기초 능력에 국한되어 있다. 따라서 모든 직업분야별 필요 역량에 대한 체계적이고 종합적 조사 연구가 필요하다. 그리고 고등교육단계만이 아니라 초·중·등교육 단계에서 생애진로교육을 실시하고 정규교과에서도 역량개발교육이 포함되어야 할 것이다.

둘째, ‘질 보장의 제도적 기제’ 마련은 보고서에서도 지적된 것처럼 추진하는데 여러 가지 애로 사항이 있지만, 고등교육제도 개혁과 교육제도 연계체제 구축을 위해서 반드시 고려되어야 할 사항이라고 본다. 자격 및 역량 중심교육을 위한 기준 마련, 학생과 기업을 위한 공신력있는 정보 제공, 고등교육기관의 자발적 변화 유도 등은 국가적 차원에서 질 보장을 위한 제도적 기제를 마련함으로써 가능한 것이다. 문제는 어떤 유형의 제도나 기구를 설립하여 어떻게 운영하느냐가 관건이 될 것이기에 관련 전문가들의 연구와 고민이 필요하다고 본다.

셋째, 글로벌 지식기반경제의 도래로 인해 ‘세계화 교육과정’에 대한 필요성이 언급되고 있다. 그러나 현재 대학의 세계화 교육과정은 주로 외국어교육에 집중하고 있는데 이것만으로는 충분하지 않다. 지역별 및 국가별 정치·경제·사회·문화에 대한 보다 포괄적인 글로벌이해교육이 필요하다. 이는 고등교육단계에만 해당되는 것이 아니라, 초·중·등교육과 성인계속교육 단계에서도 필요한 교육이라고 생각한다.

【주제 2】

거버넌스(Governance)

발 표 : 이일용 (중앙대학교)

토 론 : 박재윤 (한국교육개발원)

[주제 발표 2] 거버넌스(Governance)

이일용(중앙대학교)

I. 서론

OECD는 각국의 고등교육 제도가 사회의 경제적 목적을 달성하기 위하여 어떻게 작동하고 있는지를 돕기 위하여 각국 비교 보고서를 작성하였다. 24개국 중 한국을 포함한 절반가량의 국가들이 외부 검사관에 의한 고등교육정책 검토를 요청하였다. 주제검토의 목표는 1. 고등교육정책의 영향에 대한 연구기반 자료를 통합하고 참가국에게 보급, 2. 혁신적이고 성공적인 정책 이니셔티브 및 실행 사례 확인, 3. 각국 간 경험 공유, 4. 정책 선택사항 확인 등이다.

OECD 고등교육 주제검토사업은 OECD 교육위원회 주관으로 지난 2004년부터 진행되어 왔으며, 목적은 회원국들의 고등교육개혁에 도움이 되도록 국가 수준의 정책방안을 제안하는 데 있다. 동사업은 국가 배경보고서와 OECD가 선정한 외부 전문가평가단의 검토보고서로 구성되어 있다.

우리나라의 OECD 고등교육 주제검토 사업의 경우는 2004년 3월부터 1년간 한국고등교육체제 진단 및 개선방안 연구(이병식의, 2005)를 수행하였다. 이후 OECD가 위촉한 외부 전문가평가단 4인이 2005년 10일간 한국을 방문하여 국내 고등교육 관계자들과의 면담 결과 등을 토대로 한국 고등교육의 과제와 정책적 제언 등을 담은 보고서를 작성하였다.

고등교육과 관련하여 정부는 고등교육의 국제경쟁력 강화, 졸업생 취업을 증가, 산업체와 대학 간 지식 교류 증가, 기업이 요구하는 인재 양성, 15

개의 세계 수준 연구중심대학 육성 등에 관심을 기울이고 있다.

이러한 상황에서 한국교육개발원은 교육제도 간 연계, 거버넌스, 노동시장 연계, 재정지원, 규제 및 질관리 측면에서 고등교육 정책의 방향을 모색하고자 포럼을 개최하고 있다. 따라서 OECD보고서의 내용을 살펴보고, 정책의 방향을 거버넌스의 측면에서 한국고등교육위원회의 운영, 국립대학 법인화, 사립대학 운영체제의 개선 등에 대하여 논하기로 한다.

II. OECD 고등교육 보고서의 거버넌스 관련 내용 요약

OECD의 두 보고서들(고등교육주제검토 한국보고서, 규제개혁 한국보고서)의 내용들 중에서 고등교육 거버넌스에 관련된 내용을 찾아내는 것은 쉽지 않았다. 일부 국립대 법인화와 사립대학의 지배구조 개선에 관한 정책 제언이 별도로 있기도 하였으나 일부의 경우는 고등교육에 대한 규제항목에 포함되어 있었기 때문이다. 따라서 본 장의 내용 요약에서는 보고서의 내용을 크게 3부분으로 나누어 제시하고자 한다. 우선, 규제와 관련하여 고등교육 지배구조의 개선과 관련된 것을 파악한다. 둘째, 국립대 법인화 문제를 다룬다. 마지막으로 사학의 지배구조에 대한 개선 문제를 다룬다.

1. 규제 및 지배구조

정부부처의 통제는 대학이 지도력과 관리 능력을 발휘하지 못하게 하고, 간접적으로는 자체관리를 위한 대학의 책임 의식을 낮추는 결과를 가져왔다. 정부부처의 통제는 대학이 지도력과 관리 의무를 책임지고 수행할 수 있는 자체능력 개발을 위한 대학의 가능성을 약화시키게 된다. 결국 대학이 자신의 책임을 제대로 수행하지 못하게 되면 이들 기관에 대한 정부의 감시는 더 강

화되는 악순환이 계속되는 것이다. 한국 교육은 명목상 사립기관의 팽창으로 발전하였다. 그러나 교육부의 상대적으로 엄격한 통제가 교육기관의 자율성과 유연성을 잃게 하기도 하였다. 한국이 가장 선진한 국가와의 격차를 지속적으로 좁혀 나가기 위해서는 개혁의 속도를 높이고, 시장 프로세스를 유연화 하여 통제 수단을 개선하고 제도의 개방성을 높여야 한다.

가. 제도적 지배구조 관련 쟁점

사립대학이 규제된 것과 동시에 국립대학도 다른 방식으로 통제 당해왔다. 특히 이러한 공공 기관은 교육인적자원부의 일부분인데, 이는 국공립 대학의 경영 책임자는 대학보다는 교육부의 고용인임을 의미한다. 이와는 반대로 사립대학과 사립전문대학은 그들의 총장을 선택하고 기관의 전반적인 우선순위를 결정하는 이사회를 가지고 있다. 게다가 KAIST(과학기술부가 재정 지원)와 한국기술교육대학교(노동부가 75% 지원)는 교육부가 통제하는 다른 국공립대학교에 비하여 더 많은 자율권을 가지고 있고, 이들만의 이사회를 가지고 있다. 이는 공공 자금으로 운영되는 대학교가 반드시 공적으로 운영될 필요는 없다는 것을 보여주고, 자율적인 지배 구조 하에서 혁신적 접근법을 개발할 수 있다는 좋은 예다.

국립대학교들이 한 때 자율권을 가지려 시도했던 적이 있다. 우리는 이것을 옳은 행동 방향이라고 생각한다. BK 21 이니셔티브와 연구개발 예산, 그리고 산업과 지역 사회에 대한 더 많은 관심, 기관의 다양화와 차별화의 가능성을 포함하여 공립 대학교에 대한 이익은 실질적이어야 한다고 생각한다. 더 많은 제도적 자율성을 얻기 위하여서는 아마도 시간이 많이 필요할 것이다. 교육부는 그러한 과정에 과도기적 지지를 제공할 필요가 있을지도 모른다.

나. 교육인적자원부 내 지배구조

교육부의 구조를 조사하는 데 많은 시간이 걸리지 않았는데 반하여 각 부처와 정책 내에 분열이 있는 듯했다. 다양한 부서의 활동을 통합하려고 노력

하는 위원회가 있으나 종종 이런 위원회들은 그 힘이 약하다. 왜냐 하면 통합 대상 부서의 힘이 더 세고 통합에 대하여 반발하기 때문이다. 전반적으로 합병이 적절하다. 즉 대출프로그램의 통합, 보조금 프로그램의 통합, 그리고 교육부 내 각 부서의 통합 등이다.

다. 부서 간 의사소통과 일관성

일부 경우에 각 부처 간의 의사소통 부재는 통합된 정책개발 능력을 저해할 수 있다. 명백한 예가 바로 서울 외 지역으로의 인구와 일자리 분산에 관한 노력이었다. 예를 들어 다른 지역으로 회사 이전을 권유하거나 서울 외곽 지역에 천혜지역을 설정하는 것이다. 첫 번째 예에서 산업자원부와 지역개발에 책임이 있는 다른 부서의 정책이 필요하다. 만약 지역 내에서 고용이 증진하면 그 지역에서의 고등교육을 확장하는 교육부의 역할이 있을 것이다. 특정 지역개발을 목표로 한 이런 종류의 정책은 경제 개발에 책임이 있는 부처가 특정 목표 지역을 개발하도록 정책과 노력을 통합하고 일원화해야 한다. 이후에 교육부에 잠재적으로 나타나게 될 수요에 대비하도록 한다. 산업자원부는 대통령 직속 국가균형발전위원회의 의장이 되었다. 위원회는 지역 발전과 연관된 모든 부처를 조정하는 목적으로 구성되었다. 그러나 이와 같은 조정 노력이 그러한 정책 내에 다른 부처들의 역할을 명확히 했을 때만큼 성공적이었다는 느낌은 받지 못했다. 이와 반대로, 교육부는 2003년부터 지방대학 혁신역량 강화사업(NURI)을 시작하여 지방대학을 통하여 지역내 혁신을 이끌어 내려 하였다. 하지만 이 노력은 다른 부처의 대표자들을 포함할 수 있었지만 그러지 않았다. 대학교가 자체적으로 지역성장을 촉진시키는 경우는 전 세계적으로 많지 않다. 그리고 한국의 경우 이미 엄청난 인구와 일자리가 서울로 집중되어 있는 상황에서 교육부 단독으로 이 모든 것을 성취할 수 있을까에 대하여 회의적이다.

정부는 이미 부처 간 관련 중대 사안에 대한 협력을 증진하기 위해 조치를 취하고 있다. 대통령을 위원장으로 하여 7월 1일 출범예정인 국가인적

자원개발위원회는 대학 특성화추진위원회를 설립하여 고등교육에 대한 부처별 투자의 공동상승효과를 창출하려 하고 있다. 위원회는 부처별 대학재정지원 정책에 대한 협력 메커니즘 기능을 수행하고 있다. 이와 관련하여, 교육인적자원부와 과학기술부는 대학재정지원 영향 분석을 공동으로 실시하며, 연구개발 사업과 인적자원개발 사업 연계를 위해 함께 협력할 계획이다.

라. 규제와 발전적 개념

규제에 관한 더 발전적인 개념은 새로운 정보와 요구조건을 충족토록 도우면서 전문대학과 대학교에 더 많은 기술적 지원을 하는 것을 의미하다. 따라서 이 정책을 실행하는 사람은 현재 정부 내에 대다수를 차지하고 있는 일반 행정 지식을 갖춘 사람보다는 실제로 고등교육 현장에서의 전문성과 경험을 갖추고 있어야 할 것이다.

특히 대학교와 전문대학 내에서 통치, 연구, 강의 등의 면에서 능력을 갖춘 다양한 사람들을 고용하는 것이 교육부에게 새로운 선택사항이 될 것이다. 또 하나의 선택 옵션은 바로 노르웨이와 같이 각 기관에서 연례검토회의를 주최하여 수행목표를 설정하고 이를 위한 진행과정을 검토하는 것이다. 또 다른 선택옵션은 한국고등교육위원회 정도로 이름을 붙인 정부의 자문과 협의 역할을 담당할 수 있는 새로운 기관을 설립하는 것이다. 예를 들어 위원회는 자체적으로 위원을 더 포함시키는 것이다. 전문대학 및 대학교의 대표, 학생대표, 중소기업의 대표, 여러 부처와 다른 사회목표(연구개발과 지역 다양화 등과 같은)의 대표 등이다. 위원회의 스태프는 고등교육의 다양한 측면에서 실질적인 전문성을 갖추, 기관과의 자문이 가능하고, 다양한 기관에서 실행하고 있는 사례에 관한 정보를 수집하며, 효과적이고 혁신적인 실행 사례를 발견하고, 다른 기관에 기술적 도움을 제공하는 역할을 한다. 이러한 스태프에는 또한 질과 효율성에 관하여 이용 가능한 정보를 증진시키도록 자료 및 평가 전문가가 포함될 것이다.

새로운 행정조직은 다른 행정기관을 더하기 보다는 교육부의 몇몇 기능

을 대체할 것이다. 그 조직이 추진할 것이라고 생각하는 부분은 1. 정부에 의하여 세세한 규제사항을 줄이면서 다양성을 촉진하는 고등교육의 명확한 비전 수립, 2. 전 정부 부처에 걸친 협력 강화, 3. 학생들을 위하여 더 나은 정보를 필요로 하는 더 강한 산학연계, 4. 향상된 교육의 질 등이다. 이에는 학위 기준에 대한 명확한 기대치가 포함된다. 포괄적인 자문 위원회는 위의 네 가지 사항을 증진시키는데 도움이 될 것이다. 교육부는 재정 지원과 책임을 보고하는 역할을 담당할 것이다.

2. 국공립대학 법인화 추진

o 모든 대학에 영향을 미치는 단일의 대규모 개혁을 시도하기 보다는 대학별 미션 차이와 대학 자체경영 준비 정도에 관하여 정부가 정한 기준에 근거하여 대학을 법인화하는 단계적 접근방식을 채택해야 한다.

o 정부와 개별 국공립대학은 다년도 협약을 체결하며, 협약내용은 아래의 내용을 반드시 포함해야 한다.

- 대학의 미션과 증가된 자체 경영책임 수행준비 정도에 따라 차별화
- 정부의 개혁 정책과 대학의 자체 개혁을 연계
- 여러 해에 걸친 체계적인 변화를 제공
- 대학의 특정 사명과 정부의 우선순위를 반영하는 성과 기대치에 따라 공적 책무성 부여

* 한국 정부는 국공립대학의 리더십과 기획력, 관리 능력 및 지배구조를 강화하기 위한 몇 가지 중요 개혁을 추진하고 있다.

o 대학 예산은 모든 국가 기관에 적용되는 예산회계법을 따르고 있어 대학이 자체전략을 세우고 관련예산을 편성하는데 한계가 있다. 정부는 이러한 문제점을 해결하기 위해 자율적 대학 경영에 필요한 권한을 부여하는 대학 회계 시스템 도입을 추진하고 있다.

o 2003년부터 학교기업제도가 도입되면서 산학 협력이 강화되고, 대학이

자체 자금을 조달할 수 있는 기회가 제공되었다.

o 대학 사무국장에 대한 공개경쟁 방식이 42개 국립대학 중 8개 대학에서 실시되고 있다. 점점 많은 수의 대학들이 이와 같은 공개경쟁 방식을 도입할 계획이다.

* 정부는 국립대학법인설립운영에관한 특별법을 통해 국립대학이 법인화 되는 것을 추진하고 있다. 교육인적자원부는 울산 국립대학을 2009년 새로운 개별 법인으로 설립할 계획이다.

3. 사립대학의 거버넌스 보장

o 모든 사학기관이 전체 이해 당사자들을 위한 연차보고서를 작성토록 하고, 재정 투명성 제고 및 책무성 강화를 위해 지속적인 노력을 하도록 한다.

o 학교운영위원회와 대학평의원회 같은 학내구성원 대표들에 의해 추천된 개방이사를 임명하여, 이사회의 개방성을 강화할 필요가 있으며. 개정 사립학교법의 시행에 관심을 가질 필요가 있다.

* 다른 나라들과 비교해 볼 때, 한국의 사립대학과 사학운영자들에 대한 관리 체계를 개선할 여지는 아직 남아 있다. 정부는 이미 몇 가지 조치를 취한 바 있다. 학교법인 운영의 건전성과 투명성을 제고하기 위하여 2006년 7월부터 이사회 회의록의 일반 공개를 의무화하고, 학교구성원 대표의 추천을 받은 이사의 참여를 보장하는 개방형 이사제를 도입한 바 있다.

III. 고등교육 통치(의사결정)구조 개선을 위한 정책 제언

OECD 보고서는 한국 고등교육의 거버넌스 개선을 위하여 통제수단을 개선하고 시장 프로세스의 유연화를 이루어 제도 개방성을 확대해야 한다고 제안하였다. 구체적으로 교육인적자원부 내부의 부서 통합, 정부 부처간 협력, 고등교육위원회의 설치 등을 제안하였다. 그리고 국립대의 법인화, 사립대학의 개방형 이사제 및 대학평의원회의의 적절한 운영에 기대를 걸고 있었다.

이러한 관점에서 한국 고등교육통치 구조의 개선을 위한 기본 방향으로 는 다음과 같은 것을 제시할 수 있다. 첫째, 대학의 자율성과 정부의 역할 재조정이 필요하다. 즉 현행 고등교육법 이하 관계 법령이 헌법의 대학의 자율성 및 자치를 충실하게 보장하지 못하고 있고, 대학 구성원의 참여에 관한 원칙도 설정되어 있지 않은 상황이다. 따라서 정부는 대학에 대한 선통제-후자율 조치 방식에서 탈피하여 선자율-후통제의 방식으로 정책 방향을 전환하고, 대학 통제도 최소 필수 범위에 한정하여야 한다.

둘째, 대학 의사결정에 관한 법제 정비가 조속히 이루어져야 한다. 즉 현행 고등교육법 및 동법 시행령 등 고등교육관계 법령, 각 대학의 학칙 및 내규 등에 의하면, 대학 자치를 위한 필수 기구인 대학평의원회, 교수회 등 중요 의사결정기구가 임의조직의 성격을 지니고 있고, 학칙 기재 사항의 하나로 예시적이고 임시적인 수준(고등교육법시행령 제4조 제1항 제16호)에 그치고 있어 매우 소극적인 입법 태도를 보이고 있다. 따라서 대학평의원회, 교수회, 직원회, 학생회 등에 관한 법적 근거를 고등교육 관계 법령 및 학칙 등에 보다 직접적이고 구체적인 내용으로 명시하고, 그 기능도 의사결정기구와 사안의 성격에 따라 의결, 심의, 자문 등 역할 분담을 명시적으로 규정해야 할 것이다.

아래에서는 세 가지의 측면에서 즉 고등교육위원회 설치, 국립대학의 법인화, 사립대학의 통치구조 개선 등에서 고등교육 통치구조의 개선안을 제시하려고 한다.

1. 고등교육위원회 안

OECD 안에서는 부서내 연례검토회의, 한국고등교육위원회, 인적자원개발회의 등에 대하여 언급하고 있다. 인적자원개발회의가 교육인적자원부가 주관 부서가 되어 일을 추진하나 부서내 및 부서와의 협력 관계가 원활하지 않음을 지적하고 있다. 따라서 한국고등교육위원회 설치를 제시하고 있다.

고등교육에 대한 정책결정체제의 개편은 가능한가? 정부에는 정책 영역별 관장부처가 있어 일을 처리하게 된다. 그리고 각 부처는 국회와 공조하여 일을 처리하게 된다. 그러나 행정부 우위의 정책 결정체제로는 한국의 고등교육문제 해결에 한계가 있다. 따라서 초정권적 고등교육정책 결정기구를 설치할 필요가 있다.

한국고등교육위원회는 구체적으로 어떻게 구성되어야 하는가? 이 위원회가 어떤 성격을 가지고 어떤 기능을 수행하며, 어떻게 설치되는가에 따라서 이 위원회의 활용 방안은 달라질 수 있다. 부총리 부처로서 교육인적자원부가 위상을 유지하면서 고등교육위원회가 견제 기능을 수행하도록 해야 한다. 즉 주요 정책에 대한 결정에 관하여 초당적 지지를 받고 교육계의 관점과 논리를 반영할 수 있는 고등교육위원회를 구성하여야 한다.

고등교육위원회의 지위와 성격은 다음과 같이 규정될 수 있다. 고등교육위원회는 국가 수준의 교육에 관한 최고 심의 의결기구로서의 성격을 갖는다. 즉 법률 제 개정 및 예산을 수반하여 국회 의결을 요하는 교육정책은 심의 사항으로 하며, 그 밖의 국가의 중요 교육정책은 의결사항으로 한다. 따라서 교육인적자원부를 포함한 교육관련 부처는 이를 집행해야 한다.

2. 국립대학의 법인화

교육인적자원부는 2007년 3월 9일 국립대학법인의 설립운영에 관한 특별법 입법예고를 하였다. 제정이유는 국립대학이 정부조직으로서 경직성을 벗어나 자율과 책무를 담보할 수 있도록 대학의 자율결정에 의한 특수법인화를 추진하기 위한 제도적 장치를 마련하려는 것이다. 이중에 국립대학법인의 교육연구 및 재무경영에 관한 주요 사항을 심의하기 위해 각각 교육연구위원회 및 재무경영협의회 설치를 제안하고 있다.

OECD 안에서는 한국이 최근에 국립대학의 운영과 관련하여 여러 가지 개혁을 실시하고 있음을 제시하면서 국립대학의 법인화가 울산대학교에서 시작될 수 있음을 제시하고 있다. 이러한 국립대학의 법인화와 관련하여 국립대학 법인화의 목적, 국립대학 법인화에 따른 대학 지배구조(지배구조의 형태, 총장선출, 정부와 대학의 관계), 추진전략(갈등해소), 대학 통폐합 등에 대하여 동시에 논의해야 한다.

여기에서는 국립대학 법인화의 점진적 및 선택적 도입, 국립대학평의회, 교수회의 법제화 방향에 대하여 제한적으로 대안을 제시하고자 한다.

첫째, 국립대학의 선택적 특수법인화는 대학의 재정 및 인사 관련 운영조건을 구비하면서 점진적 단계적으로 도입을 검토해야 할 것이다. 국립대학 특수법인화는 대학의 자율성 및 책무성을 담보하는 장점이 있다. 그러나 대학 서열화가 심각한 상황에서 대학의 비합리적인 차별화 초래 가능성, 교원과 직원의 신분불안 야기 및 대학 교수시장의 경직성이 문제가 될 수 있다. 따라서 현재 국립대학의 재정 및 인적 상황에 대한 불균형 해소나 구조조정에 대한 기본 방안 수립이 선행되어야 하며, 법인화에 따라 진행될 공공기관으로서 국가의 역할이나 대학교육의 질 관리 체제가 대학의 자율성과 조화를 이루어야 한다.

둘째, 국립대학 평의원회의 고등교육법상의 필수 기구화 및 학교내규 운

영개선이 필요하다. 국립대학 평의회회는 현재 고등교육법시행령에 총장의 권한에 속하는 학칙 기재사항의 하나로서 예시적이고 임의적인 수준으로 규정되어 있다. 이는 대학평의회회의 헌법적 의의와 이미 사립학교법 및 동법시행령에 의해 필수 기구화된 사립대학 평의회회의와 형평 차원에서도 그 제도 보장의 수준과 위상이 매우 저조한 입법 불비의 상황이라 하겠다.

따라서 국립대학 평의회회는 고등교육법에 대학의 교육에 관한 중요 사항을 심의 의결하는 합의제 의사결정기구로 필수 기구화하고, 총장의 책임행정 담보 차원에서 초기에는 총장을 대학평의회회의의 당연직 의장으로 설정하고, 제도가 성숙되면 교수대표를 의장으로 전환할 필요가 있다. 대학평의회회의의 심의 사항으로는 학칙의 제정 및 개정에 관한 사항, 대학의 조직 개편 및 주요 교육시설의 증개축에 관한 사항, 예산안 및 결산에 관한 사항, 대학의 중장기 발전계획 수립에 관한 사항, 기타 총장 및 교수회가 상정한 중요 사항 등을 고려할 수 있다. 이는 현재의 총장 중심 운영체제를 유지하면서도 대학평의회회의가 대학의 주요 결정사항에 대하여 사전 심의함으로써 대학의 자율성 신장과 합리적인 의사결정 구조의 정비에 긍정적인 효과를 기대할 수 있다고 본다. 또한 대학평의회회의의 구성은 대학의 규모에 따라 15-50인 사이에서 정하도록 하고, 모든 교수가 참여하는 교수회에서 선출된 교수 대표가 임기 2년으로 정원의 1/2을 구성하도록 하며, 나머지는 당연직으로 총장, 보직교수들(단과대학장, 처장, 원장, 실장급), 그리고 학생, 조교 및 직원 집단의 대표도 대학의 규모에 따라 1-2인 정도 범위에서 투표권을 가지고 1년 내지 2년의 임기로 참여하도록 하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 또한 2006년 현재 국립대학의 학칙 및 내규 실태를 보면, 35개 주요 국립대학 중 60%(일반 국립대는 38%)에 해당하는 21개 대학이 교수평의회에 대한 규정을 두고 있지 않고, 교육대학은 모두 설치 근거가 없는 상황이다. 명칭 또한 대학에 따라 임의적으로 사용하고 있어 법령의 정비가 시급하다. 근거만을 두고 기본적인 사항을 내규로 위임하는 경우도 상당 수 있는 것 또한 학칙 수준으로 개정되어야 할 것이다.

셋째, 국립대학 교수회 법제화가 실현되어야 한다. 현실적으로 교수회가 교수들의 대의 기구로서 총장 추천 과정이나 학사 운영 등에 중요한 역할을 수행하고 있음에도 불구하고, 대학평의위원회와 마찬가지로 고등교육법에 직접적인 규정 없이 고등교육법시행령에 예시적이고 임의적인 기구로 부실하게 규정되어 있다. 교수회의 성격, 권한과 기능, 구성과 운영 등 구체적인 입법 방안은 보다 세부적인 검토와 대학구성원들이 폭넓은 의견수렴을 거쳐 마련하고 조속히 현실화해야 할 것이다.

3. 사립대학의 지배구조 개선

사립대학의 지배구조에 대한 변화는 사립학교법의 개정으로 이사회 구성에서 개방형 이사를 두도록 한 것과 이에 대한 추천권이 문제가 된다. 또한 모든 사립대학에 대학평의위원회를 설치하도록 의무화하였다. 따라서 국립대학은 임의사항이고, 사립대학은 의무사항이 되어 있으며, 사립대학의 자율권에 대한 헌법소원이 제기된 상태에 있다. 따라서 사립대학의 이사회와 대학 총장과의 관계 정립, 대학내의 의결과 집행의 분리 문제가 먼저 논의되어야 한다. 대학평의위원회, 교무위원회, 교수회, 교수협의회, 직원회, 학생회 등의 관계가 정립되고 의견 수렴을 위한 다양한 주체들의 참여가 있어야 한다. 여기에서는 대학평의위원회, 교무위원회, 교수회 등에 대하여 의견을 제시하고자 한다.

첫째, 개정 사립학교법의 시행으로 대학평의위원회 설치가 의무화되었으나, 사립학교법 및 사립학교법시행령의 재개정을 통해 사립대학 평의위원회 제도에 대한 근본적인 개선이 필요하다. 즉 개정 사립학교법(제26조의 2)에 의하면, 사립대학 평의위원회의 성격을 대학교육기관의 교육에 관한 중요 사항을 심의하는 기구로 규정하고 그 기능 조직 및 운영 등에 관한 사항을 대통령령(사립학교법 제10조의 6, 제10조의 7) 및 정관에 위임하고 있다.

그러나 대학평의위원회가 명실상부한 대학 자율성 및 자치 보장의 필수적

인 기구로 운영되게 하기 위해서는, 그 성격을 대학의 교육에 관한 중요 사항을 심의 의결하는 기구로 규정하고, 그 기능에 있어서도 현행 대학 현장 및 학칙의 제개정에 관한 심의뿐만 아니라 현장이나 학칙에 따른 규범통제에 관한 사항을 심의하는 기능을 부여함과 동시에 예결산에 관한 사항 심의, 총장이 상정한 안전에 대한 토론과 자문 기능을 부여해야 할 것이다. 또한, 대학평의회 구성은 대학의 규모에 따라 15-50인 사이에서 정하도록 하며, 모든 교수가 참여하는 교수회에서 선출된 교수 대표가 임기 2년으로 정원의 1/2을 구성하도록 하고, 나머지는 당연직으로 총장, 보직교수들(단과대학장, 처장, 원장, 실장급), 그리고 학생, 조교 및 직원 집단의 대표도 대학의 규모에 따라 1인 내지 2인 정도 범위에서 투표권을 가지고 1년 내지 2년의 임기로 참여하도록 한다. 그리고 대학평의회의 의장은 교수대표인 대학평의회 구성원 중에서 선출하도록 한다. 또한 대학평의회 회의는 최소한 1년에 1회는 정기회로 모이며, 총장, 교무위원회 또는 대학평의회 구성원 1/4의 요청으로도 소집할 수 있게 한다. 그리고 총장 후보 선출 및 추천을 위한 소위원회나 현장 및 학칙에 따른 규범 통제에 관한 기능을 수행할 소위원회 등을 대학평의회 내에 둘 수 있도록 한다.

둘째, 사립대학 교무위원회(학처장 회의 또는 교무회의) 법제화가 필요하다. 교무위원회는 형식적으로 심의기구이지만 실제적으로는 자문 기구적 성격이 강하다. 또한 대부분의 사립대학에서 학장과 처장들 중심으로 구성되고 총장에 의해 임명되는 등 대학의 학사 운영을 위한 심의 의결기구라기보다는 총장 직속 집행기구로서의 의미가 강하다. 따라서 사립대학의 교무위원회를 사립학교법에 법제화하여 평교수들의 대학자치에의 참여 보장 확대 및 독단적인 학사 운영의 폐해를 방지해야 한다.

교무위원회의 구성은, 대학 규모에 따라 10-50인 사이로 하고, 교수회에서 선출한 교수대표가 2년 임기로 1/2을 차지하도록 하며, 나머지는 당연직으로서 총장 이하 보직교수들(학장, 처장, 원장급), 그리고 기타 총장이 추천하는 교수로 구성하도록 한다. 그리고 총장이 교무위원회의 의장이 되도록

한다. 또한 교무위원회에는 학생, 조교 및 직원 대표 1인씩이 참석하여 이들의 이해관계가 관련된 사항에 대해서는 표결권은 없더라도 발언권을 갖게 한다. 교무위원회의 기능은 대학 내에서 학사 운영에 관한 실질적인 심의의결기구로 함으로써 학생선발, 교수임용, 학위수여, 학칙 개정안 발의 및 학칙을 제외한 제반 규정의 제정 및 개정, 학생지도 및 상벌에 관한 사항, 대학평의위원회에 제출할 예산안의 편성 및 집행에 관한 사항 등 학사 운영에 관한 중요 사항을 심의 의결하도록 한다. 교무위원회의 소집은 정례화 한다.

셋째, 사립대학 교수회 법정 기구화가 필요하다. 교수회는 현재 각 대학의 학칙상의 임의기구(고등교육법시행령 제4조 제1항 제16호)로 전체 교수가 참여하고 있다. 교수협의회는 현행 법령상 근거 규정이 없는 교수임의조직으로 총학장 및 보직교수를 제외한 평교수들이 참여하고 있다. 교수회 법제화 방안은 1. 교무위원회를 확대 설치하고, 교무위원회 하부 체계 속에 교수회 및 각종 위원회를 두어 운영하는 방안, 2. 교무위원회는 학처장들의 집행 기능에 초점을 맞추는 협의체로 운영하고, 교수회는 별도로 확대하여 대학 내의 제반 행정영역에 대한 논의를 하여 자문 심의 의결하는 기능을 부여하는 방안 3. 교수회를 현행의 임의 조직에서 고등교육법 상의 법정 필수 기구화하여 대학평의위원회의 전심기구로 설치 운영하는 방안 등을 생각할 수 있다. 전체 의사결정구조의 효율성과 효과성 분석이 필요하겠으나, 현재 상황에서는 제3안의 실현을 통해 대학평의위원회의 최종심의 및 의결을 위한 전심기구로 영역별 자문 또는 심의 기능을 수행하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

IV. 결론

아직도 대학교육 발전의 장기적인 관점 설정과 대학운영 법제의 합리성 확보를 위한 지속적인 연구 수행이 요청된다. 이러한 인식을 기초로 현재까

지 추진되고 있는 고등교육 관계 법령 개편 작업과 새롭게 도입하려고 하는 고등교육 제도의 진행 상황을 감안하여 몇 가지 결론을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 대학 의사결정구조의 개선을 위하여 과거의 패러다임을 탈피하고 새로운 환경 변화에 적응할 수 있는 제도의 도입이 이루어져야 한다. 즉 대학에 대한 교육인적자원부의 관료제적 운영이 아니라 대학의 설립 특성을 살릴 수 있으면서 변화에 적응할 수 있는 대학 운영체제로의 개편이 필요하다. 이를 위하여 특히 대학 운영에서 교무위원회를 중심으로 하는 집행 중심의 운영이 아니라 대학의 자율성을 신장할 수 있도록 의결과 집행의 분리 개념이 도입될 필요가 있다. 거시적 차원에서 대학의 자치를 실현하려는 원칙에서 출발해야 한다. 동시에 대학과 국가 및 법인이사회 사이의 협력 관계가 제대로 형성될 필요가 있다.

둘째, 대학 의사결정기구 관련 법령이 헌법이 규정하고 있는 대학의 자율성 및 자치의 제도적 보장 정신을 충실하게 실현해야 한다. 즉 대학평의위원회, 교수회, 교수협의회, 교무위원회, 직원회, 학생회 등 중요 의사결정기구의 위상과 역할이 법적으로 충실하게 보장되어야 하며, 이들 간의 권한과 책임 관계가 합리적 효율적으로 설정되어야 한다. 특히 국립대학의 경우 특수법인화가 쟁점 사안인데, 특수법인으로 신설 또는 전환하는 국립대학에 이사회가 설치되더라도 대학운영의 자율성 신장과 구성원의 참여 보장 및 민주적 운영이 확대될 수 있는 제도를 구축하여야 한다. 따라서 대학의 재정 및 인사 등 그 운영 조직들을 구비하면서 보다 신중하고 현실적인 접근이 필요하며, 갈등이나 분쟁의 최소화를 위한 단계적이고 선택적인 법인화의 시도가 이루어져야 할 것이다. 사립대학의 경우에는 학교법인 이사회와 총장과의 권한 및 역할 관계, 새로 도입된 개방 이사의 추천 문제 등이 보다 명료화 되어야 한다. 개정 사립학교법에 근거하여 사립대학에 평의위원회 구성이 확대되고 있으나, 동시에 개정 사립학교법에 대한 헌법소원이 진행 중에 있다. 더불어 개방형 이사제, 임시이사 제도, 이사장의 학교장 취임 제한, 관할청의 임원 취임

과 직무집행 정지권에 대한 논란이 지속되고 있다. 법령 간의 통일성 확보와 구체적인 항목에 대한 분명한 규정이 정비되어야 할 것이다.

셋째, 중앙집권적이고 관료적인 행정체제를 극복하고 지방자치제도의 도입, 사회의 민주의식 확대 등 새로운 환경에 적응하면서 대학의 의사결정이 합리성을 가지고 이루어져야 한다. 그런데 집행 중심의 대학 운영이 계속되는 과정에서 이해당사자의 다양한 의견수렴 결여, 구성원의 참여 갈등, 의결과 집행의 분리 의식 미비 등이 나타나게 되었다. 대학 운영의 민주화 확대와 의사결정구조의 개선을 위해 구성원 간 갈등을 최소화하는 실천 전략의 수립이 필요하다. 중앙집권적이고 획일적인 시행보다는 이해당사자에게 맡기고 오래 기다리면서 우리의 대학 환경에 적절한 의사결정구조를 스스로 찾아내어 합리성을 확보하는 전략이 수립되어야 한다.

참고문헌

- OECD, 고등교육 주제 검토 한국보고서, 2006.(Grubb, W.N. et al. Thematic Review of Tertiary Education, KOREA, OECD, 2006)
- OECD, OECD 규제개혁보고서, 한국 규제 개혁의 진전, 2006.
- 고전, 일본교육개혁 흑백서, 서울: 학지사, 2002.
- 국립대학법인의 설립운영에 관한 특별법 입법예고안, 2007.3.9.
- 국회좋은교육연구회 및 학벌없는사회만들기, 국립대학 법인화에 대한 토론회 자료집, 2004.
- 박재운, 사립학교법 재개정 논의에 함축된 교육정치학적 의미, 사학의 교육정치학적 이해, 한국교육정치학회 2006년도 정기학술대회 자료집, 2006.
- 이병식외, 한국고등교육 체제 진단 및 개선 방안 연구, 한국교육개발원, 2005.
- 이일용, 교육정책결정론, 서울: 문음사, 2003.
- 이일용외, 대학 의사결정구조 개선 방안 연구, 한국교원단체총연합회, 2006.
- 이종재외, 교육의 자주성 보장을 위한 초정권적 국가교육위원회 설치 운영 방안, 한국교원단체총연합회, 2001.

「거버넌스(Governance)」 주제 발표에 관한 토론

박재윤(한국교육개발원)

OECD 보고서의 성격

발표문에 대한 토론에 앞서 관련된 맥락을 정리할 필요가 있는 것 같다. OECD 고등교육 검토보고서(이하 ‘OECD보고서’)와 관련된 사안들의 상황을 살펴보면, 보고서 작성자들, 고등교육에 대한 한국 정부의 비전과 정책, 학자들의 주장, OECD와 회원국들 등 여러 ‘관련 주체’들과 그들의 관점들이 복잡하게 얽혀 있어서 이들을 정리해보고 토론이 가야 할 방향을 잡아보는 것이 필요하다고 생각된다. 이를 통해서 토론의 범위와 강조점을 선정하여 효율적인 토론이 될 수 있을 것이다.

OECD 보고서 작성자들은 보고서가 한국 정부의 견해도 아니고 OECD 나 그 회원국의 견해도 아니며 저자들의 견해를 나타내는 것이라고 밝히고 있다. 저자들의 이와 같은 해명에도 불구하고 보고서 내용을 살펴보면 OECD와 회원국들 그리고 한국정부의 입장과 관점들이 상당히 많이 반영되어 있는 것으로 보이는 부분도 있다. 다시 말하면 보고서 내용이 과연 어느 정도나 저자들의 의견을 반영하고 있는지 하는 것에 대해서는 논란의 여지가 있을 수 있다는 것이다.

한편으로는 한국정부로서 보고서의 내용에 이의가 있는 부분도 꽤 있을 것으로 생각된다. 특히 국립대학법인화나 사립대학의 거버넌스 구조와 같은 특수하고도 구체적인 부분은 한국의 역사적 맥락을 충분히 고려하지 못한 내

용들이 있을 수 있다.

본원의 OECD 의 고등교육검토사업의 목적은 본원이 펴낸 ‘OECD 고등교육주제검토 사업을 위한 정책토론회(2005) 자료’에 의하면 고등교육의 문제점을 ‘객관적’인 입장에서 진단하고 합리적·발전적 개선방안을 마련하는 것으로 표명되어 있다. 그러나 이 점에 있어서도 얼마나 ‘객관적’인지에 대한 논란이 있을 수 있다고 본다.

고등교육에 관련된 국내 연구자들은 여러 가지 특수한 관점을 갖고 고등교육을 바라본다. 가령 일본의 고등교육체제를 주의 깊게 관찰하고 있는 사람들은 일본 사례와 그 시사점을 바탕으로 하여 국내 고등교육체제를 바라본다. 경제적 관점에서 고등교육을 심층 분석하는 학자들도 있고 국가 전략산업으로서 서비스 산업의 핵심으로서 고등교육의 육성을 생각하는 학자들도 있다. 사회 불평등의 해소 방안으로 고등교육체제의 대 혁신을 생각하는 학자들도 있다.

토론자가 서두에서 말한 ‘맥락의 정리’라고 하는 것은, 이와 같이 다양한 관점을 가진 다양한 주체들이 실존하고 있는 상황에서 제출된 OECD 고등교육 검토보고서에 대한 평가와 시사점의 도출은 어떤 방식으로 해야 하는가 하는 문제이다.

토론자는 여기서 토론의 목표를 대략적으로 다음과 같이 설정하고자 한다.

첫째, OECD 보고서가 제시하고 있는 한국 고등교육의 문제점과 개선방안이 기존의 한국정부의 입장이나 전문가들의 생각과 어느 정도나 유사하고 또 어떻게 다르며 그 이유는 무엇인가?

둘째, OECD 보고서가 제안하고 있는 개선방안들이 얼마나 타당한가? 한국정부나 기존의 연구자들이 제안하고 있는 방안들에 비해서 얼마나 타당한가?

셋째, OECD 보고서가 제기하고 있는 문제점들을 포함하여 향후 한국고등

교육체제가 어떻게 발전되어 가야 하는가?

다만, 이 토론문은 문자 그대로 토론이어서 체계적이고 심층적인 대안의 제시를 하기는 어렵고 단편적인 아이디어의 제기 수준에 그치게 될 것이며 향후 연구 과제를 생각하는데 기여하는데 만족할 수 밖에 없다고 생각한다.

전반적 내용

발표자이신 이일용 교수가 제시한 바에 의하면 OECD 보고서에서 거버넌스와 관련된 것으로 규제 및 지배구조(교육인적자원부의 내부구조 포함), 국공립대학 법인화, 사립대학의 거버넌스 문제, 고등교육위원회 등이 검토되었다. 2004년부터 추진된 주제검토사업의 시대적 상황을 보면 규제와 지배구조, 법인화, 사립대학 운영 문제 등이 검토대상으로 선정된 것은 시의적절한 것이었다고 생각된다.

그러나 좀 더 주의 깊게 살펴보면 선정된 문제들이 정부추진 사업과 관련된 것임을 알 수 있다. 국공립대학법인화라든가 사립학교법 문제가 그렇다. 그러나 보는 사람에 따라서는 한국 고등교육에서 중요한 문제가 더 많다. 가령 치열해지는 국제경쟁 풍토와 국가 전략산업으로서 고등교육을 운영하거나 육성하려고 하는 나라들, 가령 미국, 호주, 영국, 싱가포르, 중국, 그리고 일본 등과 경쟁관계에 있는 우리나라가 선택해야 할 정책목표와 그 달성을 위한 전략과 관련된 관점에서 고등교육의 거버넌스를 검토할 필요도 있다. 이런 점에서 볼 때 OECD 보고서는 그 자체로서 일정한 한계를 가질 수 밖에 없다는 것을 유의할 필요가 있다고 본다.

국·공립대학 법인화

국공립대학법인화는 관민 협력사업(PPP: Public-Private Partnership)과 같은 좀 더 넓은 개념의 정책 맥락에서 검토했어야 하지 않는가 하는 생각을 갖는다. 국공립대학 법인화정책의 성격을 어떻게 규정하느냐 하는 것은 대단히 중요한 것으로서 일본의 경우에는 문부과학성 소관 국립대학 뿐만 아니라 각 부성 소관 기관들의 법인화(정확히는 행정법인화: 행정기능을 수행하는 법인으로서 공무원이 아닌 민간인들로 구성)하면서 그 취지를 ‘민간개방’으로 표명하였다. 이는 고등교육의 발전과 같은 교육적 목표보다는 행정개혁, 공적 사업에 대한 민간참여 확대와 같은 맥락에서 국립대 법인화 사업을 추진했다는 것을 보여주는 것이다.

사립대학의 거버넌스 문제

사립대학의 거버넌스 문제도 마찬가지이다. 대학 내부의 상세한 운영 구조(가령 대학평의회라든가 등)에 대한 검토보다는 ‘사학제도’의 근본구조(재산출연자, 이사회, 이사장, 예속된 기관으로서의 학교 등)에 대한 검토와 국제비교 등에 무게 중심을 두었어야 하는 것이 아닌가 생각되는 것이다. 우리나라 사학구조는 세계적으로 희귀한 유형으로서 일본, 대만, 한국만이 취하고 있는 독특한 제도이다. 영국과 미국의 사학구조와는 큰 차이가 있다. 따라서 영미식 개선방안이 도입되는 경우 그 성공가능성이 얼마나 될지가 근본적으로 검토되어야 한다. 따라서 사립대학의 거버넌스 문제는 상세한 장치에 대한 검토보다는 좀 더 근본적인 제도검토가 있었어야 하지 않는가 특히 사립공영형 대학이라든가 국립공영형, 반공립, 반사립 등의 검토가 있었어야 하지 않았던가 하는 아쉬운 생각이 든다.

교육인적자원부의 성격과 내부구조

발표자가 제시한 바와 같이 OECD 보고서는 교육부 내부의 구조와 다른 부처와의 관계를 검토하였다. 대체로 부서간 의사소통의 문제와 타부처와의 협조관계의 미흡 등이 문제로 제기되었다. 그러나 OECD 보고서는 우리나라 정부조직의 실태와 문제점을 심층적으로 파악하지 못한 감이 있다.

우리나라 정부조직 특히 각 부처의 기능에 관련된 중요한 문제점들은 각 부처가 해야 할 일들이 법제도적으로 명확히 정리되지 못하고 있는 것이다. 가령 일본의 ‘문부과학성설치법’은 제4조(所掌事務)는 문부과학성이 해야 할 일 97개를 자세하게 열거하고 있다. 법률을 통해서 열거하고 있기 때문에 여간한 경우 외에는 문부과학성이 무슨 일을 해야 하는가에 대해서 논란이 적다. 이에 비해서 우리나라 각 부처의 소장사무를 규정하는 법률은 부처별로 되어 있지 않고 정부조직법에서 간략하게 규정하고 있어서 각 부처간의 소장사무의 범위와 경계에 관한 논란이 상대적으로 많다.

이러한 상황을 인식하지 않고서는 교육인적자원부의 기능과 내부구조의 이해가 어려운데도 OECD 보고서는 일반적인 관점에서 교육인적자원부의 기능과 내부구조를 피상적으로 다루고 있는 것으로 보인다.

규제

규제는 작위(作爲)에 기인한 규제와 부작위(不作爲)에 기인한 규제가 있다. 작위에 기인한 규제는 하지 말아야 할 규제를 하고 있는 것이고 부작위에 기인한 규제는 마땅히 해야 할 것을 하지 않음으로써 국민의 권리를 보장하지 않는 것이다. 규제의 범위는 이와 같이 광범한 것이기 때문에 규제가 지향해

야 할 목표가 무엇인가에 따라서 규제분야의 문제와 개선방안은 무척 다양하게 나올 수 있다.

규제의 목표는 고등교육정책의 목표로부터 연역될 수 있는 것이기 때문에 중장기적인 고등교육정책이 수립되어 있고 이것이 광범하게 공감대형성을 하고 있는 경우에는 규제에 대한 논란이 적어지지만 고등교육정책의 목표와 방향이 뚜렷하지 못하고 논란이 많은 경우에는 규제에 대해서도 상반되는 주장들이 양산되게 된다.

OECD 보고서는 이와 같은 규제의 특질에 대한 심층적인 고민을 하고 있는 것 같이 보이지는 않는다. 다른 나라들과 치열한 경쟁을 하고 있는, 그리고 앞으로 해야 하는 상황에 직면한 한국을 위해서 필요한, 한국고등교육의 발전을 위한 고등교육정책의 목표 개발 및 수립과 합리적인 규제 정책의 수립은 OECD 보고서보다는 국내 전문가들의 연구가 기여하는 바가 클 것으로 생각된다.

【주제 3】

노동시장 연계

발 표 : 류장수 (부경대학교)

토 론 : 최영섭 (한국직업능력개발원)

[주제 발표 3] 노동시장 연계

류장수(부경대학교)

I. OECD 보고서의 진단 및 제언에 대한 검토

1. 총평

가. 논의주제 및 핵심내용

○ 과잉교육(over-education) 문제

- 고등교육시장의 초과공급으로 과잉교육의 위기 현상 발생
- 대졸자에 비해 전문대졸자의 취업률은 높으나 소득은 낮으며, 특히 고등학교 졸업자의 소득과 거의 차이가 없는 수준에 머물고 있음
- 실업계(최근 전문계로 명칭 변경) 고교생의 62%가 대학에 진학함으로써 현장생산직노동자 부족 문제 심화

○ 저학력과 대학원 교육

- 대학원 학위소지자의 부족 여부는 확실하지 않음
- 주된 불평은 대학원 학위소지자의 질이 낮다는 점임
- 대학원 시장의 적절한 수급분석없이 대학원 학위수를 증가시킬 경우 과잉교육을 더욱 심화시킬 수 있음

○ 기술의 불일치

- 대학졸업자의 직업능력이 부족함

- 기업이 교육기관과 협력하여 인턴십 기회 제공이 필요함
- 3D직종에 대한 임금 및 근로조건 개선 노력이 필요함
- 기업과 교육기관이 현대 직업에 필요한 사항에 대해 상호 논의할 필요 있음
- 노동시장변화를 반영하는 대학교육을 위해 재정적 인센티브 제공이 필요함

○ 산학연계 강화

- 노동시장, 직업의 종류, 취업 준비 등에 대한 학생 교육(중고등학생에 대한 진로지도 강화), 전공간·대학간 이동의 유연화 필요
- 대학과 기업간의 협력관계 구축이 중요함
- 학위 및 자격체계의 표준 정립이 요구됨

나. 총평

○ 한국의 고등교육과 노동시장간의 연계에 관련한 상황 진단이 전체적으로 정확하며, 대안 부분에서도 한국 정부 및 고등교육기관에서 수용하거나 긍정적으로 참조할 내용이 많은 것으로 평가될 수 있음

○ 그러나 ‘사실’ (facts) 측면에서 불명확한 것이 있으며, 경우에 따라서는 오류로 보여지는 부분들도 발견됨(이 부분에 대해서는 이하의 ‘2. 진단 및 제언에 대한 세부 검토’ 부분에서 서술함)

○ ‘고등교육과 노동시장간의 연계’ 강화를 위해 제안하고 있는 대안 중에서도 내용 자체가 구체적이지 않거나 한국 현실에 적합하지 않은 대안도 있는 것으로 판단됨(자세한 내용은 ‘2. 진단 및 제언에 대한 세부 검토’ 부분에서 서술함)

2. 진단 및 제언에 대한 세부 검토

가. ‘과잉교육의 현실’ 부분

○ 과잉교육의 위기와 하향 취업의 문제

- 한국의 진정한 문제점은 학사와 준학사 학위 소지자의 수가 너무 많은 지적은 적절함
- 노동시장에서 대졸자(전문대졸자) 수준에 적합한 일자리가 적절하게 제공되지 않을 경우 대졸자(전문대졸자) 노동시장에서 초과공급 현상이 나타남으로써 대졸자(전문대졸자) 중에서 하향 취업하는 경우가 발생할 수밖에 없음
- 한국의 경우 바로 이러한 하향 취업 현상이 발생하여 적지 않은 고학력자가 이전에는 하위 학력소지자가 수행하던 직무를 수행하게 되었음
- 한국에서의 고학력화 현상은 하향 취업 현상과 함께 노동시장의 하단에 위치하고 있는 3D직종에서의 인력부족 현상이 동시에 발생하고 있어 ‘고등교육과 노동시장간의 연계’에 존재하는 문제점을 확인할 수 있음

○ 진단과 관련하여 몇 가지 재확인하거나 추가 설명해야 할 부분이 있음

- 전문대학 졸업자와 고등학교 졸업자의 평균 소득에 관한 설명과 관련하여

<원문>

64. 이와 유사하게 전문대학 졸업자가 대학교 졸업자와 경쟁을 하게 되자 전문대학 졸업자는 실업계 고등학교 졸업생들이 이전에 주로 하던 일을 하기 시작했다. 따라서 전문대학 졸업자의 취업률은 대학교 졸업자의 그것보다 높게 나타난다. 그러나 전문대학 졸업자의 평균 소득(매달 1,489,000원)은 고등학교 졸업자의 그것(매달 1,456,000원)과 차이가 많이 나지는 않는다. 이와 대조적으로 학사학

위 이상 소지자는 매월 평균 2,208,000원을 번다. (명백히 석·박사 학위 소지자의 소득은 학사학위 소지자의 그것과 차이가 크지 않다.

⇒ 대졸자와 전문대졸자간의 임금격차가 전문대졸자와 고졸자간의 임금격차보다 크다는 점은 잘 알려져 있지만, 보고서 원문에 있는 구체적인 금액의 경우 자료출처를 명확히 하여 어떻게 계산되었는지를 명확히 밝혀야 할 것임. 특히 이 부분에 대한 분석에서 염두에 두어야 할 것은 학력차이 이외에 임금결정에 영향을 미치는 요인들을 정확히 통제해야 한다는 점임.

- <원문>

이러한 요인은 또한 학생들로 하여금 “최고”의 혹은 일류 대학-전체 171개 대학 중 상위 8개 대학이다.

⇒ 일류 대학이 8개 대학이라고 서술되어 있는데, 그 기준이 무엇인지에 대한 명확한 근거가 있어야 함. 구태야 상위 8개 대학이 ‘최고 혹은 일류 대학’이라고 서술할 필요가 있는지?

○ 대안 부분과 관련하여

- 교육기관이 계속 더 상위 학위를 제공하는 행위를 규제하는 정책이 필요하며, 이를 위해 “더 높은 단계의 학위를 수여하려는 비연구중심대학의 역량을 줄이거나 제거하는 것, 전문대학의 학사학위 수여를 금지” 하면서 대신 “정부는 교육기관이 새로운 프로그램을 개설하기 전에 노동시장의 수요가 있다”는 사실을 증명하도록 요구하는 방안을 제시하고 있지만, 이미 시행하고 있는 학위 과정을 폐지하는 것은 대단히 어려우며, 개별대학에 대해 신규 프로그램 개설 요구시 해당 분야의 노동시장 수급전망까지 요구하는 것 역시 가능하지도 않고 바람직하지도 않을 것으로 판단됨

- 교육부 역시 현재 학부 및 대학원 수준에서의 학과 신설 요구시 해당 분야의 인력수급 상황을 해당 대학에서 declare하도록 하고 있지만,

- 노동시장에서의 수요 전망, 더구나 특정 분야의 인력수요 전망 분석이 새로운 프로그램 개설의 핵심적 근거로 활용되기는 대단히 어려움
- 한국의 고등교육 부분에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있는 이공계 기피현상 문제, 수도권대학과 지방대학간의 격차 문제, 국공립대학과 사립대학간의 역할 분담 문제 등이 명시적으로 제시되고 그 대안을 제 공하는 것이 필요하지만 보고서에서는 사실상 제외되어 있음

< 추가 쟁점 1: 이공계 기피 현상의 심각성 >

<표1> 1994~2003년 주요 대학 이공계열 학과의 수능 백분위 점수 하락치

<공학계열>							
순위	1994	2003	하락치	순위	1994	2003	하락치
1	99.30	96.03	3.27	11	93.79	85.17	8.62
2	99.30	98.86	0.44	12	92.59	78.99	13.60
3	97.63	96.11	1.52	13	91.79	87.21	4.58
4	97.21			14	91.79	79.58	12.21
5	96.38	93.22	3.16	15	91.70	77.86	13.84
6	95.54	91.46	4.08	16	91.60	80.59	11.01
7	95.54	93.37	2.17	17	90.25	87.62	2.63
8	95.06	82.09	12.97	18	89.86	73.42	16.44
9	94.41	83.89	10.52	19	89.65	64.58	25.07
10	94.34	78.17	16.17	20	89.54	70.46	19.08
<자연계열>							
1	99.23	-	-	11	89.54	80.75	8.79
2	99.17	97.76	1.41	12	89.44	81.64	7.80
3	96.33	95.47	0.86	13	89.34	89.89	0.55(+)
4	95.68	-	-	14	87.58	82.63	4.95
5	95.54	94.74	0.80	15	87.35	71.85	15.50
6	94.71	91.75	2.96	16	86.88	68.01	18.87
7	91.42	81.85	9.57	17	86.16	71.42	14.74
8	90.95	78.87	12.08	18	85.92	70.72	15.20
9	90.56	78.79	11.77	19	85.56	85.05	0.51
10	90.56	-	-	20	85.06	77.78	7.28

자료 : 입시기관의 자료 분석. 장수명(2005), p.116.

<표2> 대학 졸업자의 전공별 이행기간

(단위 : 천명, %, 개월)

	표 본 수	이행기간								취업 미경험 률
		<0	0~ 2개월	3~ 5개월	6~ 11 개월	1~ 2년 미만	2~3년 미만	3년 이상	평균	
전 체	1294.1	(20.8)	(33.6)	(16.2)	(8.3)	(11.9)	(4.3)	(4.9)	6.89	10.0
인문사회계열	532.0	(20.1)	(32.4)	(17.2)	(9.0)	(12.5)	(3.9)	(5.0)	6.82	10.8
자연계열	165.7	(20.7)	(26.5)	(19.7)	(11.0)	(12.0)	(4.3)	(5.8)	8.02	10.3
공학계열	352.7	(24.9)	(29.0)	(17.2)	(7.3)	(12.1)	(3.8)	(5.8)	7.32	11.0
의약계열	44.7	(10.9)	(62.1)	(15.3)	(1.5)	(4.3)	(4.2)	(1.8)	3.62	4.4
예체능계열	102.9	(28.0)	(38.2)	(13.3)	(4.2)	(8.7)	(2.6)	(5.0)	5.39	9.8
사범계열	96.2	(7.2)	(51.1)	(4.7)	(11.2)	(14.2)	(10.0)	(1.7)	6.89	4.1

자료 : 통계청(2004.5), 『경제활동인구 청년층 부가조사』, 이병희(2005), p.100을 재편집.

<추가 쟁점 2: 수도권대졸자와 지방대졸자간의 노동시장 이행 격차>

<표3> 수도권·지방별 첫 일자리 이행기간의 분포(대학졸업자)

(단위: 명, %)

구분			<0	0-3개월	4-6개월	7-12개월	1-2년	2년 이상	평균	검정통계량
전체			199 (18.4)	314 (29.0)	90 (8.3)	172 (15.9)	168 (15.5)	141 (13.0)	9.7	
	수도권	수도권	67 (20.2)	110 (33.1)	32 (9.6)	50 (15.1)	44 (13.3)	29 (8.7)	7.9	$\chi^2 = 13.231$
		지방	132 (17.6)	204 (27.1)	58 (7.7)	122 (16.2)	124 (16.5)	112 (14.9)	10.5	P= 0.021
	영남	영남	76 (18.9)	105 (26.1)	30 (7.5)	66 (16.4)	54 (13.4)	71 (17.7)	11.3	$\chi^2 = 33.783$
		호남	22 (12.6)	49 (28.0)	15 (8.6)	31 (17.7)	30 (17.1)	28 (16.0)	10.8	P= 0.004
		충청	25 (19.8)	36 (28.6)	7 (5.6)	21 (16.7)	29 (23.0)	8 (6.4)	8.2	
학력	전문대졸	수도권	21 (15.0)	48 (34.3)	13 (9.3)	28 (20.0)	19 (13.6)	11 (7.9)	8.5	$\chi^2 = 11.564$
		지방	58 (16.6)	93 (26.6)	22 (6.3)	57 (16.3)	57 (16.3)	63 (18.0)	12.0	P= 0.041
	대졸	수도권	46 (24.0)	62 (32.3)	19 (9.9)	22 (11.5)	25 (13.0)	18 (9.4)	7.4	$\chi^2 = 7.079$
		지방	74 (18.4)	111 (27.6)	36 (9.0)	65 (16.2)	67 (16.7)	49 (12.2)	9.2	P= 0.215
	인문계열	수도권	20 (18.9)	36 (34.0)	10 (9.4)	12 (11.3)	14 (13.2)	14 (13.2)	9.3	$\chi^2 = 2.728$
		지방	33 (17.1)	58 (30.1)	12 (6.2)	25 (13.0)	32 (16.6)	33 (17.1)	10.4	P= 0.742
전공	사회계열	수도권	13 (19.1)	22 (32.4)	8 (11.8)	12 (17.7)	9 (13.2)	4 (5.9)	6.7	$\chi^2 = 3.646$
		지방	35 (21.1)	45 (27.1)	15 (9.0)	27 (16.3)	21 (12.7)	23 (13.9)	10.1	P= 0.602
	이공계열	수도권	34 (21.5)	52 (32.9)	14 (8.9)	26 (16.5)	21 (13.3)	11 (7.0)	7.4	$\chi^2 = 10.557$
		지방	64 (16.3)	101 (25.7)	31 (7.9)	70 (17.8)	71 (18.1)	56 (14.3)	10.7	P= 0.061

자료: 중앙고용정보원(2001), 『청년패널조사』.

류장수(2005), “지방대 졸업생의 노동시장 성과 분석 - 수도권대 졸업생과의 비교”,

나. ‘저학력과 대학원 교육’ 부분

○ 진단과 관련하여 한국의 대학원 유형, 즉 일반대학원, 전문대학원, 특수대학원 각각을 구분하여 상황 진단을 엄밀히 할 필요가 있으나, 현재는 이러한 구분없이 평균적 수준의 상황을 정리하고 있음

○ 그 결과 대안 부분에서도 대학원 유형별로 상이하게 제시되고 있지 못한 상태임

○ 그러나 학위소지자의 규모는 대학원 학위 노동시장의 수급 분석을 엄밀히 한 상황에서 이루어져야 한다는 제언을 적극적으로 수용할 필요가 있음

- 물론 현재에도 학위별 노동시장 수급분석을 하고 있으나 이 분석을 보다 엄밀히 수행하여야 하며
- 더 나아가 노동시장 분석과 대학원 학위소지자 규모를 연계시키는 노력을 강화시켜야 할 것임

다. ‘기술의 불일치’ 부분

○ 한국의 경우 산학연계가 아직 체계적으로 이루어지고 있지 않다는 것은 정확한 진단임

- 최근 들어 대학에 산학협력단을 설치하게 하는 등 산학연계 구축을 위한 정부의 노력이 크게 제고된 점은 고무적임
- 그러나 아직 대학과 기업 현장에서 ‘대학으로부터 현장으로의 이행’ (school to work)에는 해결해야 할 과제들이 적지 않음

○ “대학과 기업간의 인턴십 기회 또는 협력 교육을 제공해야 한다”는 지적은 정확하지만, 최근 한국에서 이 영역이 증가되고 있다는 점, 더 나아가 대학과 특정기업간에 이루어지는 맞춤형 교육프로그램이 다수 진행되고 있다는 점이 더욱 부각되어 서술되어야 함

○ ‘고등교육과 노동시장간의 연계가 낮다’는 논의에서 책임소재가 고

등교육기관에 있다는 비판은 정확하지만 너무 일방적으로 고등교육기관에만 그 책임을 돌리는 것은 문제를 발전적으로 해결하는 데 한계가 있을 수 있음

- 지금까지 한국의 대학은 ‘선발경쟁’에 치중하고 선발한 학생들을 우수 인력으로 양성하는 ‘양성경쟁’은 소홀히 했다는 비판이 많이 이루어져 왔음
- 한국의 대학이 이제 ‘양성경쟁’으로 전환되어야 한다는 점을 강조하면서 동시에 양성된 인력의 수요처인 기업 역시 지금보다 훨씬 적극적으로 대학과 연계하여 인력양성에 참여, 지원해야 함
 - “대학졸업생들의 수준이 낮다, 졸업생들을 제대로 일을 하게 하려면 재교육을 시켜야 하고 여기에는 상당 정도의 시간과 비용을 지불해야 한다”는 기업측의 불만 책임은 기업측에도 있으므로 대학에서의 우수인력 양성을 위해 대학과 적극적인 협조체제를 구축해야 함

○ 3D 직종 기피에 대한 방안으로 3D업종의 임금을 상승시키는 것을 제시하고 있는데, 임금 상승(시장에서 이루어지는 측면이라 정부에서 상승시키는 데에는 최저임금액 상승 등 제한된 방법밖에 없을 것임)과 함께 작업환경 등 근로조건을 개선하기 위한 지원책이 필요하며, 정부에서는 ‘클린 사업장’ 지원사업을 시행하고 있는 것은 바람직함

- 다른 한편 3D 직종의 기피 현상을 해결하는 방안으로 한국의 산업구조를 고부가가치산업으로 빠르게 전환시키는 노력이 동시에 진행되어야 함

○ 학생들에게 직업에 관한 교육을 실시하여 미리 직업과 노동시장의 상황을 인지시켜줄 필요가 있다는 제안, 고등교육기관의 환경대응력 제고를 위한 재정적 인센티브 제공이 필요하다는 제안은 적극적으로 수용할 필요가 있음

라. ‘산학연계 방안’ 부분

○ 진단에서의 오류 부분

<보고서 26쪽 각주>

23) 학부 내에서 학생들은 2학년 말에 전공을 결정하기 이전에는 어떠한 분야도 선택할 수 있다.

24) 학생들은 보통 전공을 바꾸려면 재입학 하여야 한다. 이는 교육체제의 경직성에 일조하는 잠재적으로 변화 가능한 제도적 관습이다.

⇒ 23)의 경우 학부 내에서 전공을 결정하는 시기는 학교별, 학부별로 상이하기 때문에 현재와 같이 “2학년 말”로 명시하는 것은 부적절함

⇒ 24)의 경우 대부분의 대학에서 학생들은 재학중에 전공변경이 가능함. 전공변경이 불가능하다는 점이 아니라 전공변경이 ‘이공계 학생들이 인문사회계로의 일방적 변경’이 문제의 본질임

○ 추가 설명이 필요한 부분

<보고서 27쪽>

한 대학교는 학생 선발에 관한 교육부 규제가 인턴쉽 과정을 늘리는 것을 어렵게 했다고 말하였다.

⇒ 구체적으로 어떤 규제가 어떤 제약을 준 것인지에 대한 설명이 있어야 효과적인 정책 수정이 가능함

○ 보고서는 ‘학위와 자격증 시험의 통합’을 긍정적으로 검토할 것을 제안하고 있는데, 다른 국가들에 비교해서 학위의 수준 및 내용이 더욱 중요한 한국에서 양자간의 통합은 대단히 어려운 과제로 판단됨

II. 정책방향 및 대안

1. 고등교육정책, 노동시장정책, 산업정책간의 연계 강화

○ 고등교육기관의 노동시장간의 연계 강화를 위해서는 근본적으로 관련 정책간의 연계가 필수적임

- 관련 부처간의 정책수립과정에서 상호 협의하는 공식적·비공식적 모임이 있지만, 효과적인 업무연계 및 협의가 부족했던 것이 사실임
- 노동시장의 현황 및 향후 예측에 관한 정보가 고등교육정책기관에 정확히 전달됨으로써 교육수준과 일의 수준이 상호 매칭하도록 해야 할 것임
- 이런 관점에서 볼 때, 인적자원개발기본법 개정으로 대통령이 위원장으로 되는 ‘국가인적자원위원회’의 설치, 운영위원회 역할을 맡을 인적자원정책본부의 설치, ‘학교로부터 노동시장으로의 이행’ (school to work)을 원활하게 하는 데 매우 중요한 인프라 구축이라고 할 수 있음

○ 노동수요는 상품시장에서의 수요에 의해서 발생하는 파생수요 (derived demand)이기 때문에 노동시장정책은 산업정책과 밀접한 관련이 있으며, 그 결과 고등교육정책 역시 산업정책과 연계되지 않을 수 없음

- 산업·노동시장·고등교육간의 상호연계성이 효과적으로 작동할 수 있도록 인력, 정보가 원활히 소통하는 구조를 만들어야 할 것임
- 이러한 구조가 확고하게 구축된다면, 과잉교육과 하향취업의 문제 역시 완화될 수 있을 것임

2. 대학의 ‘학생선발경쟁’에서 ‘인력양성경쟁’으로의 전환 지원

○ 대학에 대한 비판의 핵심은 ‘우수한 학생들을 선발하는 데 치중하고
정작 선발한 인력을 인재로 배출하는 데에는 소홀히 했다’ 는 점임

○ 대학이 ‘인력양성경쟁화’ 할 수 있도록 다음과 같은 정책 실시가 필요함

- 교수기법, 교육프로그램 등 인프라 성격의 지원사업을 정부 차원에서 실시
- 대학별 취업실태를 종사상 지위(정규직/비정규직 여부 등), 임금수준, 채용기관들에 의한 만족도 등 취업의 질을 정확히 반영하도록 조사하여 공개
- 대학생들의 학습성과 분석틀을 개발하여 성과 및 능력을 평가
- 대학재정지원사업 평가시 인력양성 관련 항목에 가중치 부여

3. 고등교육기관(학생) 특성에 적합한 산학협력정책 실시

○ 유형별(국공립/사립, 연구중심/교육중심, 수도권대학/지방대학, 특성화 분야별 등) 특성에 맞춘 인턴십, 맞춤형 프로그램 실시가 촉진될 수 있는 차별화된 산학협력정책을 실시하도록 함

※ 예컨대 국가균형발전정책 실시의 일환으로 이전해 오는 정부기관(및 기업)과의 휴먼웨어, 콘텐츠웨어, 하드웨어 교류를 통한 산학협력의 내실화

○ 산학협력정책 수립 및 집행의 효율성 제고를 위해 관련 부처간의 업무 조정 및 협력이 필요함

「노동시장 연계」 주제 발표에 관한 토론

최영섭(한국직업능력개발원)

○전체적으로 OECD 국가보고서가 고등교육의 문제에 대해 잘 지적하고 있음.

- 그러나 우리나라 고등교육의 구조적 문제점에 대한 인식과 대안에서 보완되어야 할 점이 존재한다는 점에서는 발표자와 의견을 같이 함.

- 또한 발표자의 의견과 달리 평가하는 부분도 존재, 이에 대해 이하에서 상술

○학위 소지자의 규모 통제와 관련하여, 발표자가 지적하는 바와 같이 교육 프로그램의 폐지 유도나 과정별 수요 전망 등이 대단히 어려운 작업이 라는 점은 분명

- 그럼에도 불구하고 현재 대학 구조개혁, 특성화 사업 등과 같이 기존 대학 교육프로그램의 전환일률성을 벗어나기 위한 노력은 지속적으로 제고되어야 하며, 이를 통해 과잉교육의 위기도 일부 완화될 수 있을 것임.

- 아울러, 발표자의 지적과 같이 현재 고등교육 시스템에서의 핵심적인 문제, 즉 소수 대학을 정점으로 하는 서열 구조의 문제에 대해 국가보고서에서 보다 강력하게 문제제기되는 것이 필요

- 물론 해외의 경우에도 서열구조가 존재하지만, 문제는 우리나라의 경우 서열화가 ‘양성’의 결과 발생하는 것이 아니라 ‘선발’의 결과가 발생한다는 점에 대한 지적이 필요.

- 대안과 관련하여, 발표자의 주장과 같이 ‘양성경쟁’으로 전환되어야 함을 대안으로 제시할 수 있을 것임.

- 한편 이와 관련하여 정부의 정책 실패를 언급하지 않을 수 없음. 대학 설립 준칙주의가 시행된 지 불과 10여년 만에 대학 정원 축소가 추진되고 있음. 이는 정책 수립 및 집행 역량과 관련하여 대단히 우려스러운 사태로, 장기인구추계가 향후 40-50년까지 제공되기 때문에 10년 후의 고교졸업자 대비 대학 입학 정원 변화 예측은 너무도 쉽게 이뤄질 수 있음. 그럼에도 불구하고 정원 관리가 일관성을 갖지 못한다는 것은 심각한 정책 실패로 판단됨.

- 질적 불일치와 관련하여, 각주 22번에서 manpower planning 방식의 인력수급 전망에 대한 비판적 지적에 주의할 필요.

- 즉 head-count 방식의 인력수급 전망은 노동시장 구조에 대한 이해가 전제되지 않는 한 실질적인 정보를 제공하지 못할 수 있음.

- 즉 신규 졸업자가 신규 수요보다 많다고 하여 인력난이 발생하지 않는가? 혹은, 신규 수요가 신규 졸업자보다 많다고 하여 실업이 발생하지 않는가? 이 양자에 대한 답을 위해서는 노동시장의 이중 구조가 어떻게 존재하며 앞으로 어떻게 발전할 것인지에 대한 연구가 필요. 이에 대한 연구가 없는 상태에서 인력수급 전망이 교육 문제 해결에 실질적 기여하기는 불가능.

- 이에 대한 대안이 마련되지 않는 한, 대학원 교육에 대해 발표자가 지적한 바와 같은 처방도 효과적이지 않을 것임. 즉 head-count 방식의 인

력수급 전망이 실효성을 갖지 못하는 상황에서 대학원 교육에 대한 조절을 어떻게 수행할 수 있을 것인가?

- 오히려 발표자의 지적과 달리, 대학원 교육은 인력수급 전망이 아니라 학문의 발전을 선도한다는 입장에서 추진되어야 하는 것은 아닌가? 설부른 인력수급 전망이 오히려 교육 시장의 왜곡을 확대하는 것은 아닌지에 대한 재검토가 필요.

○ 기업과 대학 사이의 협력 관계 구축 관련, 토론자의 관점에서 주목해 야 할 내용은 86번 문단의 내용

- 즉 기업과 대학 사이의 대화 기회 자체가 활성화되지 않은 경우 산학연계가 계속 취약한 상태에 머무를 것이라는 점에 대한 지적이 향후 우리나라 산학연계의 확대와 관련하여 중요함.

- 이 경우 발표자의 평가와 달리, 토론자의 입장에서 현재의 맞춤형 교육 프로그램 등이 과연 산학연계의 발전에 기여하는지 재검토해 봐야 한다고 생각함.

- 즉 개별 기업과 개별 대학의 연계 형식이라는 산학연계가 대학의 자구책 차원에서 추진되는 경우가 많지만, 그 결과 기업이 산학연계를 일종의 비용으로 계속 접근하게 만드는 것은 아닌지, 그 결과 산학연계의 사회적 기초를 오히려 축소시키는 것은 아닌지 검토해야 함. 따라서 맞춤형 교육 프로그램의 확대를 강조해야 한다는 점에 대해 부정적.

○ 자격의 활용 확대 관련, 발표자의 판단과 달리 보다 개방적으로 국가 보

고서의 내용에 대해 평가하는 것이 필요함.

- 국가보고서에서는 tri-partite 구조를 활용하여 자격의 효용성을 높이고 그를 전제로 고등교육에서 자격(credentials and qualifications)의 활용을 확대하는 것을 제안

- 현재 우리나라에서 학위와 자격 모두 역량에 대한 신호 기능을 상실하고 있는 점에 주목해야 함

- 즉 오호영(2006)에 따르면 대학 졸업자의 노동시장 성과 결정에서 출신 학교의 영향력이 출신학과보다 크게 나타나며, 출신학교의 영향력은 수능점수로 요약되고 있음. 따라서 엄밀하게 말하면 대학 졸업장의 sheepskin effects도 ‘학교’를 구별하는 데에만 효과를 발휘하고 있음.

- 자격증의 경우에는 더 말할 필요가 없는 상황. 기사 자격증이 노동시장에서 전혀 통용성이 없음.

- 물론 발표자의 지적과 같이, 우리나라의 현실에서 자격과 학위를 통합하는 것이 거의 불가능하다는 점에 대한 지적은 타당. 그러나 자격을 보다 폭넓게 생각한다면 달리 평가할 부분도 존재. 즉 공학교육인증과 같은 경우도 일종의 credential로 볼 수 있음.

- 따라서 기존의 국가기술자격 등에만 초점을 둘 경우에는 자격과 학위의 통합 혹은 연계 가능성이 제한적이지만, 역량 신호 기제로서 자격이 취할 수 있는 다양한 형태를 고려한다면 자격과 학위의 통합에 대해 보다 개방적 접근이 가능할 것임.

- 따라서 기존의 자격 시스템의 전면 개편이 없는 경우에도, 새로운 유사-자격 시스템을 대학 졸업자의 역량 평가와 관련하여 개발, 운영하는 것을 적극적으로 고려할 수 있을 것임(이는 발표자의 9페이지 학습성과 분석틀 주장과 연관).

- 한편 이러한 과정이 지나치게 파편적인 과정으로 흐르지 않도록 하기 위해서는 국가보고서에서 언급된 바와 같은 포괄적 NQF의 개발이 필요할 것임.

○특히 이 과정에서 국가보고서에서 지적하는 바와 같은 tri-partite 구조의 구축이 중요할 것임.

- 물론 한국 현실에서 말 그대로의 노사정 3자 구조 구축을 통한 자격의 통용성 확보 또한 대단히 요원한 일이 될 터이지만, 노동시장 이해관계자의 참여를 최대한 확대하는 것을 통해 자격의 통용성을 넓히려는 노력은 대단히 중요할 것임. 이러한 노력은 예를 들어 공학교육인증에 산업계 인사의 참여를 확대하는 것으로 구체화될 수 있을 것임. (각주 26번의 언급이 이에 대해 시사적).

- 이러한 산업계의 제도적 참여에 대한 교육부 차원의 보다 적극적인 지원이 필요할 것임. 특히 산학협력에서 기업에 대한 유인이 거의 없는 실정을 감안할 때, 이에 대한 정책 개발 및 시행이 필요. 국가보고서 중 이에 대한 언급이 추가되어야 할 것으로 보임.

【주제 4】

재정지원

발 표 : 이 영 (한양대학교)

토 론 : 천세영 (충남대학교)

[주제 발표 4] 재정지원

이 영 (한양대학교)

1. 학자금 지원 제도 관련 논의에 대한 검토의견

○ 보고서내 관련 논의 정리

- "우리는 교육기관의 자율성을 증진시키려는 움직임을 지지한다. 또한 학자금 용자와 같은 개별적 프로그램의 축소와.... 권장한다." (4쪽)

- "평등성을 강화하기 위하여 마련된 등록금 유보와 학자금 용자 등의 정책은 너무 복잡하다." (5쪽)

- "그것을 간단하게 하고 통합하여야 학생들이 혜택을 받을 수 있을 것이다. 우리는 특정 대상 집안에 제한적 재정 지원을 하는 것에 찬성한다. 우리는 등록금과 생활비 모두를 포함하는 소득-연계 용자방법의 개발을 권장한다."

- "많은 대학교와 전문대학에서 입학하고자 하는 학생을 끌어들이기 위하여 등록금 유보 정책을 사용한다. 등록금의 일부, 혹은 전체 납부를 일정기간 연기해 주는 것이다."

- "분명한 한 가지 조치는 현존하는 용자 프로그램을 통합하는 것인데, 현재의 용자 프로그램은 학생들이 쉽게 이해하기에는 너무 종류가 많고 그 조건이 다양하다. 장학금의 확대가 실제적인 정부 지출을 늘리지 않고 이루어질 수 있는지에 대해 의심스럽다. 그러나 일부 장학금은 특수한 형평성 문제나, 수요가 낮지만 사회적으로 중요한 분야로 학생들을 끌어들이기 위해 사용할 수 있다. 예를 들어, 전문대학을 졸업하면 높은 임금을 받지 못하는 현재의 상

황 속에서 용자 기제는 별로 타당하지 않다. 그러므로 일부 전문대학 학생들에게는 장학금을 지급하는 것이 타당할 것이다. 이외에도, 호주의 HECS(고등교육분담금) 체제¹⁾와 같이 졸업 이후 소득에서 용자를 갚을 수 있는 용자 제도의 확대는 한국이 추구하는 재정 자립 형태가 될 수 있을 것이다.”

- “이에 더하여 세금 체계를 통한 지출이 고등교육을 뒷받침하고 있고 우리는 이것이 상당 수준일 것으로 예상한다. 한국은 누진소득세 구조를 취하고 있다. 때문에 국민들은 수입을 바탕으로 세금을 내는데, 고소득자는 세율이 저소득자에 비하여 더 높다(고소득자는 35%까지, 저소득자는 10%에서 시작). 고등교육 등록금은 세제 제도를 통하여 전적으로 공제 받을 수 있는데 세금을 내기 어려울 정도로 소득이 낮은 사람의 경우 면제를 받을 수 있고 소득 수준이 최하에 속하는 경우 10%까지 내야하며, 소득수준이 최고인 경우 40%까지 변동된다. 이러한 세금공제 프로그램은 고소득자에게 유리하기 때문에 불공평하다. 이러한 형태는 숨겨진 보조금 형태이기 때문이다. 게다가 다양한 사회적 목표를 달성하는데 지출되는 세금의 유효성에 대하여도 국민들에게 알려지지 않았다. 우리가 한국 고등교육의 다양한 변화에 제공하는 자금을 전망해 볼 때 더 효율적이고 공평하게 세금을 사용하는 것-사적 목적보다는 공적 목적으로 더 정확하게 사용하는 것-이 우리가 제안할 수 있는 대안이 될 것이다.”

○ 의견에 대한 검토

- ① 한국의 학자금 용자제도가 너무 복잡하고 다양하여 비효율적이라는 판단은 아주 정확한 것은 아닌 것으로 보임.
- 물론, 여러 다양한 학자금 지원제도가 있으나, 실제로는 정부보증 학자금 용자제도가 성숙해 감에 따라 다른 제도들은 소규모의 특정 집

1) HECS 체제는 학생의 소득에 따라 세금의 형태로 용자를 갚아나가는 것이다. 따라서 졸업 후 바로 취업을 하지 않은 학생은 용자상환의 짐을 지지 않아도 된다. 또한 상환 기간은 각자의 근무 패턴에 따라 결정된다.

단을 위한 제도임이 더욱 분명해 질 것임.

- 오히려, 장학금, 근로장학, 융자 등의 여러 가지 형태의 조합이 더욱 발전되어야 하는 것으로 생각함.

- ② 소득연계 융자방법을 제시한 것에 대해서, 영국과 호주 사례를 벤치마크하여 향후 이러한 방향으로 개선시키는 것이 바람직하다는데 동의함.
- 영국제도에 대해서는 김안나(2004)에서 인용된 부록을 참조 바람.

- ③ 학교 등록금을 세금에서 공제 항목으로 포함시킨 것에 대해서 형평성에 반하는 것으로 지적하고 있으나, 이에 전적으로 동의하지 않음.
- 현재, 학생 또는 보육시설 영유아 취학전아동을 위하여 지급한 입학금, 수업료, 학원수강료; 근로자본인에 대해서는 대학원까지 전액 공제; 배우자, 자녀, 형제자매에 대해서 유치원·영유아, 취학전아동, 초·중·고생은 연 200만원, 대학생은 연 700만원 한도의 소득 공제를 행하고 있음. (재경부, 조세개요 2006).
 - 등록금을 소득공제해 줌으로써 발생하는 간접적 지출을 파악하여 이를 정부의 재정지원으로 취급하여야한다는 점에는 동의.
 - 현재 우리나라의 고등교육 진학률이 80%를 넘어 이미 보편화되어 있는 단계에서 대학교 등록금에 대해서 700만원까지 소득공제해 주는 것이 아주 불형평한 것으로 판단하기는 어려움.

2. 기타

- (1) 전체적으로 유럽 편향적인 접근이 은연중에 있음. 미국체제가 과도하게 경쟁적이어서 공익에 부합되지 못하고 형평성에 문제가 발생하고 있는 듯한 언급이 있음. 하지만, 이것은 사실과는 다른 것으로 고등교육의 경쟁력은 미국이

월등히 높으며, 아주 저소득층이 아닌 경우 형평성의 문제도 여러 학자금 지원원을 통해 어느 정도 해결하고 있음.

- (2) 우리나라 학자금 용자제도에 대해서 여러 제도가 혼재되어 있음을 지적. 이것 자체는 올바른 지적이나 정부보증 학자금 제도 이외의 여러 다른 제도는 아주 큰 제도는 아님. 그리고 학자금 지원제도가 메뉴 방식으로 제공되는 것은 바람직.
- (3) 정부의 고등교육 투자를 증대시키는 것에는 아주 적극적이지 않음. (20쪽) 하지만, 정부의 고등교육 투자를 정부의 평균예산증가율보다는 높게 가져가는 것이 필요.
- (4) 질 보장 체제를 정부에 너무 의존하여서 세우려는 정책 제시. 질 보장은 궁극적으로 시장에서 이루어 져야 함.
- (5) 정부의 연구지원금이 많다고 하는데, 아주 많은 것은 아닌 것? (50쪽)
- (6) 박사과정학생수를 규제하는 방안을 56쪽에서 논의. 이것은 바람직한 접근이 아닌 것? 인위적인 규제가 바람직하지 않으며, 정보공개가 더 바람직.
- (7) 여성의 고등교육 진학률은 이미 매우 높아짐. (62쪽)

부록 1. 고등교육 재정 발전 방향

1. 우리나라 여건과 개혁의 필요성

대학을 포함한 정규교육의 양적 확대가 최종단계에 접어든 현 시점에서 우리나라의 교육은 종래와 다른 새로운 도전에 직면해 있다. 중앙집권적 의사결정에 의한 투입중심의 폐쇄적, 획일적 교육정책으로는 다양한 교육 수요 충족과 ‘질적 발전’이라는 새로운 도전에 대응할 수 없으며, 교육정책의 기조를 분권화, 개방화, 성과중심, 선별지원을 통한 기회형평성 보장으로 변화시켜야 한다. 이를 위해, 정책 패러다임을 “평준화에 기반한 양적 팽창”에서 “다양성, 자율성을 존중하는 질적개선”으로 바꾸어야 한다.

향후 전망을 비관할 필요는 없으나, 그간의 경험은 입증하듯이 ‘양적 확대기’에 고착된 갖가지 구조적 장애요인과 복잡하고 고착화된 이해갈등 문제를 해소하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 현재의 교육문제는 교육정책, 학교제도, 물론 초·중·고·대·대학 모두를 망라하는 교육 행·재정제도, 그리고 기타 경제적·사회적 환경요인이 복합적으로 작용하여 발생한 시스템적 성격이 강하다 (우천식·이영, 2004).

우리나라 현재 관찰되는 여러 교육관련 문제점들을 아래의 4가지로 정리하였다. 이러한 문제점들은 사회·경제 발전에 따라 학생과 학부모는 보다 높은 품질의 다양한 교육을 원하고 있으나 이러한 교육 수요의 변화에 대해 경직적인 공교육이 대응하지 못하고 있음에 기인하는 것이다. 이러한 공교육 시스템의 경직성은 정부의 규제, 교원단체의 비유연성, 교육기관의 건전한 지배구조 미확립, 정보의 투명성 부족 등으로 인해 교육기관의 자율성과 책무성이 부족함에 기인한다.

첫째로, 우리나라 초·중등 공교육의 질이 높지 못하며, 고등교육의 경쟁력이 낮다는 점이다. 초·중등교육에 있어서 여러 국제비교 성취도 시험에서

높은 점수를 얻고 있으나, 이러한 높은 점수는 사교육에 힘입은 바가 크며 공교육에 대한 만족도가 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. IMD에 의한 고등교육의 국제 경쟁력 비교에서 우리나라는 2005년 평가대상 60개국중 52위, 2006년 61개국중 50위를 차지한 것이 잘 나타내 주는 바와 같이, 우리나라 고등교육의 경쟁력은 매우 낮은 것으로 인식되고 있다.

둘째로, 공교육에 만족하지 못한 학생과 학부모들로 인해, 막대한 사회·경제적 비용을 수반하는 사교육과 유학이 대규모로 이루어지고 있다. 한해 약 20조원(GDP대비 2.4% 가량)이 사교육에 투입되고 있으며, 약 5조원(GDP대비 0.6% 가량)이 매년 유학·연수 비용으로 지출되고 있다. 이러한 비대한 사교육과 유학으로 인해 발생하는 사회·경제적 손실중 가장 주목해야 할 것은 직접적인 순비용이 아니라 기회 형평성의 훼손이다. 사교육과 유학에의 접근성은 가계의 소득수준에 의존하며, 만약 공교육이 부실화되어 있고 사교육과 유학이 보다 좋은 학교로의 진학과 직장으로서의 취업으로 연결되게 되면 기회의 형평성이 훼손되고 가난의 대물림 현상이 나타나게 된다. 기회 형평성이 악화되게 되면 계층이 고착화되고 사회의 건전성이 크게 훼손되게 된다.

셋째로, 공교육에서 학업 교육이 부실화되고 있을 뿐 아니라 인성교육도 약화되고 있다. 현재의 공교육 운영체제가 학업 성적 개선 측면에서는 미약하나 올바른 인성교육을 위해서 그리고 교육의 전문성, 정치적 중립성을 위해서 현재의 교육시스템이 유지해야 한다는 주장이 있다. 이러한 주장은 근거가 미약한 것으로, 학교 폭력사태, 학교 수업 부실화, 학생지도의 난맥 등 여러 문제들은 현재의 공교육 운영체제가 인성교육에도 그리 성공적이지 못한 것임을 보여주고 있다. 교육의 정치적 중립성은 특정 정치이념으로부터 교육이 독립적이어야 함을 의미하는 것으로 현재 논의되고 있는 교육개혁이 이러한 교육의 정치적 중립성을 훼손하지 않을 것으로 판단된다.

넷째로, 공학 기피, 자연과학과 인문사회의 기초 학문 위기 등에서 나타나는 바와 같이, 현재의 교육체제는 사회에서 필요한 인재 양성과 기초학문 발전에도 효과적이지 못한 것으로 보인다. 이러한 결과들은 교육체제의 유연

성 부족과 교육정책의 미진에 기인한 것으로 보인다.

중앙집권적 의사결정에 의한 투입중심의 폐쇄적, 획일적 교육정책으로는 다양한 교육 수요 충족과 ‘질적 발전’이라는 새로운 도전에 대응할 수 없으며, 교육정책의 기조를 분권화, 개방화, 성과중심, 선별지원을 통한 기회형 평성 보장으로 변화시켜야 한다. 향후 전망을 비관할 필요는 없으나, 그간의 경험이 입증하듯이 ‘양적 확대기’에 고착된 갖가지 구조적 장애요인과 복잡하고 고착화된 이해갈등 문제를 해소하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 현재의 교육문제는 교육정책, 학교제도는 물론 초중등대학 모두를 망라하는 교육 행·재정제도, 그리고 기타 경제적 사회적 환경요인이 복합적으로 작용하여 발생한 시스템적 성격이 강하다 (우천식·이영, 2004).

이러한 새로운 도전에 대응하여 시스템적인 성격의 교육문제를 해결하기 위해서는 체계적·종합적인 접근이 필요하다. 종합적인 교육개혁의 방향 설정에 있어서 자유의 존중, 공동체적인 삶의 지향, 세계화 등의 원칙을 따르는 것이 바람직하다. 자유의 존중이란 학생들의 학교 선택권 확대, 학교의 자율권과 책무성 강화, 일반자치와 교육자치간의 연계 강화 등의 여러 평준화 정책의 보완책들이 도입될 필요가 있다.

공동체적인 삶이라는 접근방식을 논함에 있어, 먼저 여기에서 사용되는 공동체적 삶은 자유의 존중과는 정면으로 상충하고 있는 획일적인 공동체적인 삶이 아니라 어려움에 처한 공동체 구성원에 대한 선별적 지원을 통한 공동체의 유지·발전을 의미함을 먼저 인식하여야 한다. 획일적 공동체적 삶은 구성원의 근로의욕과 투자의욕을 강하게 훼손시켜 사회·경제의 발전과 선진화를 달성하기 어렵게 만드는데, 교육에 있어서 평준화 정책이 이러한 획일적인 공동체적 삶을 추구하는 정책으로 이해될 수 있다. 교육에 있어서 공동체적 삶이라는 원칙은 교육에 대한 의사와 능력을 지닌 저소득층에 대한 선별지

원을 통한 기회의 형평성을 의미하며, 이러한 원칙을 실행하기 위한 가장 주요한 방안은 장학금과 학자금융자제도를 들 수 있다.

교육에 있어서의 세계화는 경쟁과 개방을 통한 국제적인 경쟁력 확보를 의미하는 것으로, 공공성이 높은 초·중등교육보다는 고등교육에 있어서 그 의미가 더욱 높다. 고령화로 인해 향후 대규모 구조조정이 필요한 고등교육은 한·미 자유무역협정으로 촉발될 세계화에 선도적으로 대응하여 경쟁력을 확보할 필요가 있으며, 정부는 이러한 대규모 대학구조조정에 필요한 제도적 여건을 제공할 필요가 있다. 대학구조조정과 관련하여 정부는 대학구조조정을 선도하여서는 안되며, 다만 퇴출제도 개선과 규제 완화를 통해 대학간의 경쟁을 촉진시키는 역할을 행하여야 한다.

2. 우리나라의 교육 여건과 교육 재정

우리나라 교육비와 교육재정의 전체적인 특징은 크게 다음의 3가지로 정리되어질 수 있다. 첫째로, 우리나라의 교육비지출은 그 규모에 있어서 OECD 국가들중에서 최고 수준이라는 점이다. OECD의 교육지표(Education at a Glance) 2006에 따르면, 한국의 GDP대비 공교육비가 7.5%로, 미국(7.5%), 영국(6.1%), 일본(4.8%)보다 높아 세계 최고수준을 기록하고 있다. 이미 이렇게 많은 재원을 공교육에 투입하고 있음에도 불구하고 공교육에 대한 불신이 높은 것은 공교육에 있어서의 제도개혁의 필요성을 의미한다.

둘째로, 공교육비 부담에 있어서 사부담 비중이 매우 높고, 공교육비에 부가하여 사교육비도 매우 높다는 점이다. 공교육비중 학부모가 직접 부담하는 비중은 초·중등교육의 경우 20%(=0.9/4.4)로 OECD 평균인 8%의 두 배를 넘는 수준이며, 고등교육의 경우 77%로 OECD 평균 29%에 2배가 넘고 있다. 아래의 표에서 보고된 공교육비외에 추가적으로 사교육비를 지출하고 있는데, 우리나라의 사교육비는 7-15조 (GDP대비 1.5-3%) 가량으로 추정되고 있고 있

다.

셋째로, GDP대비 정부부담 공교육비는 OECD 국가들에 비해서 상대적으로 적다는 점이다. 하지만, 정부의 총재정지출대비 교육비예산은 매우 높은 수준으로, 이는 우리나라의 경제 발전단계가 다른 OECD 보다 낮아 재정규모가 상대적으로 작음에 기인하는 것이다.

<표 6> GDP 대비 공교육비의 규모와 구조, 2003년

(단위: %)

구 분	전체 교육단계			초·중등교육단계			고등교육단계		
	공부담	사부담	계	공부담	사부담	계	공부담	사부담	계
한 국	4.6	2.9	7.5	3.5	0.9	4.4	0.6	2.0	2.6
독 일	4.4	0.9	5.3	2.9	0.6	3.5	1.0	0.1	1.1
미 국	5.4	2.1	7.5	3.9	0.3	4.2	1.2	1.6	2.9
영 국	5.1	1.0	6.1	4.0	0.6	4.6	0.8	0.3	1.1
이탈리아	4.6	0.4	5.1	3.5	0.1	3.6	0.7	0.2	1.9
일 본 ¹	3.5	1.2	4.8	2.7	0.3	3.0	0.5	0.8	1.3
캐나다 ^{1,2}	4.6	1.3	5.9	3.2	0.3	3.6	1.3	1.0	2.4
프랑스	5.8	0.5	6.3	4.0	0.3	4.2	1.1	0.2	1.4
핀란드	6.0	0.1	6.1	3.9	n	4.0	1.7	0.1	1.8
국가평균	5.2	0.7	5.9	3.6	0.3	3.9	1.1	0.4	1.4

주 1. 중등후비고등교육이 후기중등교육(고등학교단계)와 고등교육에 모두 포함됨.

2. 2002년 자료임. * n은 크기가 무시할 정도이거나 0을 의미함.

자료 : 교육인적자원부, 한국교육개발원, OECD 교육재정조사/ 한국은행, 국민계정

출처: 2006 OECD Education at a Glance, 교육인적자원부 보도자료에서 재인용.

<표 7> 우리나라의 교육 예산 추이, 2000년대

구 분	'02예산	'03예산	'04예산	'05예산	'06예산	'07예산
교육예산(a)	187,107	206,934	222,290	274,380	285,402	304,863
정부예산(b)	1,096,298	1,181,323	1,201,394	1,352,156	1,448,076	1,565,177
구성비(a/b)	17.1	17.5	18.5	20.3	19.7	19.7

출처: 교육인적자원부 웹사이트

교육예산은 2001년 21.7조원에서 2005년 27.5조원까지 연평균 6.9%수준 증가하였다. 최근 5년간 부문별 연평균 증가율을 살펴보면 고등 교육부문이 8.5%로 가장 높고, 유아 및 초중등교육 부문은 6.9%이다. 부문별 투자 배분을 보면 초중등교육 부문에 대한 투자비중이 86.5%로 상당 부분을 차지하고 있는데, 이는 내국세의 19.4% 및 교육세 전액을 교육지자체에 지방교육재정 교부금으로 교부하는 우리나라 교육재정 구조의 특수성에 기인한다. (2006-2010 국가재정운영계획)

<표 8> 교육 예산의 구성

	2006년예산	2007년예산	증가율
합 계 (구성비,%)	29,127 (100%)	31,045 (100%)	6.6%
유아및초중등교육부문 (구성비,%)	25,302 (86.9%)	27,065 (87.2%)	7.0%
고등교육부문 (구성비,%)	3,284 (11.3%)	3,429 (11.0%)	4.4%
평생·직업·국제교육부문 (구성비,%)	306 (1.1%)	307 (1.0%)	0.4%
교육일반부문 (구성비,%)	235 (0.8%)	243 (0.8%)	3.7%

출처: 교육인적자원부 웹사이트

<표 9> 중앙정부의 초·중등교육예산 지원방식 변화, 2004년과 2005년

2004년 예산				2005년 예산		
지방교육 교부금 (18.4조원)	경상교부금 (12.4조원)	내국세 13%	⇒	지방교육 교부금 (23.7조)	내국세분 (19.8조원)	내국세의 19.4%
	보급교부금 (5.0조원)	소요 별도산정			교육세분 (4.0조원)	교육세 전액
	중액교부금 (0.9조원)	소요 별도산정				
지방교육양여금(4.2조원)		교육세 전액				

○ 정부의 대학재정지원 규모가 증가하고 있으나, OECD 국가와 비교할 경우 아직도 낮은 수준에 머물고 있음

- 2003년 현재 한국은 GDP 대비 고등교육비 투자비율이 2.6%로 OECD 평균인 1.4%에 비해 높은 수준이나, 공부담 비율은 0.6%로 OECD 평균 1.1%에 크게 못 미치는 수준

<표 10> 한국과 주요 OECD 국가의 GDP 대비 고등교육 공교육비, 2003

구분	공부담	사부담	계
한국	0.6 (23%)	2.0 (77%)	2.6 (100%)
프랑스	1.1 (86%)	0.2 (14%)	1.4 (100%)
일본	0.5 (40%)	0.8 (60%)	1.3 (100%)
영국	0.8 (70%)	0.3 (30%)	1.1 (100%)
미국	1.2 (43%)	1.6 (57%)	2.9 (100%)
OECD 국가평균	1.1 (76%)	0.4 (24%)	1.4 (100%)

자료: OECD(2006). Education at a Glance. p.206.

○ 정부 대학재정지원액의 부족은 결국 고등교육 여건의 상대적 낙후를 가져와 4년제 대학 교수 1인당 학생수는 37.8명으로 OECD 평균 14.9명에 크게 미치지 못하고 있으며,

- 주요 대학간 비교에서도 서울대의 경우 교수 1인당 학생 수는 23명으로 청화대 9명, 동경대 10명, 하버드대 14명에 비해 열악함.

<표 11> 국립/사립별 대학 재정 수입 구조, 2005년

[4년제 국립: 2005년 예산 기준]

	금액(백만원)	비율(%)
보조금	1,698,302	55.5
등록금 (기성회비)	847,638	27.7
기타	511,480	16.8
합계	3,057,420	100

[4년제 사립: 2005년 예산 기준]

	금액(백만원)	비율(%)
보조금	1,596,657	10.3
등록금	10,054,821	65.3
기타	3,747,153	24.4
합계	15,398,631	100

※ 2005년 교육통계연보

○ 외국의 주요 대학들의 수입/지출분석에서 얻을 수 있는 주요한 시사점은 등록금 수입이 대학 운영비에서 차지하는 비중이 미국 사립대의 경우 20% 내외, 싱가포르국립대학의 경우 12% 등으로 대응하는 우리나라 대학교들의 등록금 의존률 50%내외와 30%보다 매우 낮다는 점임. 현재 우리나라의 고등교육에 있어서 지나치게 높은 사부담을 줄이기 위해서는 이들 외국 대학에서 등록금의 대체적인 수입원들이 무엇인가가 매우 중요한 시사점을 지니고 있음. 등록금의 대체적인 수입원은 다음의 3가지로 정리될 수 있음.

①(대규모 기부금으로 적립된) 적립금에서 대학 운영을 위해 출연된 금액이 운영비에서 차지하는 비중이 매우 큼. 이는 적립금 자체가 매우 크고, 적립금 운영수익률이 매우 높음에 기인하는 것임. 채권연구원(2005)에 따르면, 하버드대학의 2005년 회계기준 기금의 규모는 26조원으로 우리나라에서

가장 큰 기금을 지니고 있는 이화여자대학의 경우에 비하여서도 50배에 이르고 있음. 또한, 기금의 운영수익률이 19.6%로 우리나라 대학들의 매우 낮은 기금 운영수익률보다 월등히 높음.

②정부와 민간으로부터의 연구사업 수입이 큼. 미국의 경우 미국 정부는 사립대학교에 대해서 경상비 지원이 사실상 존재하지 않으며, 연구사업에 대해서는 주립과 사립을 구분하지 않고 동일한 원칙하에 경쟁을 통해 지원을 하고 있음.

③병원이나 기타 수입의 비중이 매우 높음. 병원, 컨설팅, 기술연계 기업 등의 수익사업들로부터의 수입이 매우 큰 비중을 차지하고 있음.

**<세계의 고등교육 추세: Economist 2005년 9월 10일, 민병원 요약
정리에서 인용>**

○Economist(2005)는 고등교육에 있어서 미국의 매우 높은 경쟁력에 주목하면서, 고등교육을 개선하려고 하는 국가들에게 고등교육 재정 수입원을 다양화하고 대학교육 수요자들을 끌어 들이기 위해 끊임없이 경쟁하여야 한다고 강조함.

○Economist(2005)는 미국 대학의 높은 경쟁력 요인을 아래의 4가지로 요약함.

- ①대학의 높은 자율성과 제한된 연방정부의 역할;
- ②대학간 그리고 교수간의 활발한 경쟁;
- ③실용적인 학문 지향으로 산학연협동의 활성화와 대학수입원의 다각화;
- ④대학운영체제에서 총장에게 집중된 대학권력으로 개혁 추진 용이와 운영의 효율성

3. 우리나라 교육정책의 발전방향

앞에서 논의된 기본방향에 부합되는 교육정책의 발전방향을 제시한다.

우리나라는 교육에 세계 어떤 나라보다도 많은 자원을 투입하는 높은 교육열을 지닌 국가이다. 이러한 세계 최고 수준의 교육투자에도 불구하고 공교육에 대한 만족도는 매우 낮으며, 위기감까지 느끼고 있는 현실은 높은 공교육 투자가 실질적인 국민복지 향상에 연결되지 못하고 어디에선가 낭비되고 있음을 의미한다. 이는 교육재정규모 확대보다 중요한 것은 교육재정의 효율성 증대에 있다는 점이다.

고등교육에 있어서도 큰 틀의 제도개선이 이루어져야 하는데, 고등교육 재정의 구조가 직접적인 대학단위 지원에서 간접적인 학생과 연구자·팀에 대한 지원으로 변화될 필요성이 있다. 대학단위의 직접적인 지원은 그 성과를 측정하기 어려우며, 대학단위 지원금을 받기 위한 비생산적인 지대추구행위가 만연할 수 있으며, 정부가 가진 정보가 부족함을 고려하여 지양되어야 한다. 이와 반해 학자금 사업, 연구 지원 사업 등은 지속적으로 확장하는 것이 바람직할 것이다.

① 장학금과 학자금융자의 대폭 확대

학자금 지원의 획기적 증액은 고등교육에 있어서의 공부담과 사부담의 균형을 찾아감과 동시에, 기회의 형평성 제고를 이루어 사회통합에도 매우 큰 역할을 할 수 있을 것이다. 또한, 학자금 지원은 학생의 선택을 받기 위한 학교의 구조조정 노력을 가속화시킬 것이며 등록금 현실화를 가능하게 만들어 대학의 구조조정의 여건을 조성하게 될 것이다. 더욱이 학자금 지원은 사립학교 지원, 이공계 지원, 지방대 육성, 전문대 육성 등 여러 고등교육 관련 현안들을 하나의 틀에서 보다 시장친화적(market-friendly)으로 해결할 수 있는 수단이 될 것이다.

학자금 지원 방식을 다양화하여 메뉴방식으로 제공할 필요성이 있다. 어려운 가정형편으로 인한 학업의 어려움은 선별지원을 통한 장학금이나 저리의 학자금 융자로 대응하고, 일반적인 학자금 융자 수요는 시장금리를 반영

하여 대응하고, 일과 학업을 병행할 여건이 되는 학생들에게는 근로장학금을 지원하여 대응하는 등 메뉴형 학자금 지원을 제공함으로써 다양한 수요를 만족시켜야 한다. 이러한 메뉴형 학자금 지원 방식은 여러 선진국 사례에서 발견되며 이미 우리나라에서도 그 단초가 될 수 있는 제도가 형성되어 있다.

② 연구자에 대한 지원강화

연구자와 연구팀에 대한 연구비 지원은 대학단위 연구비지원과 달리 그 성과를 측정이 용이하여 연구비에 대한 책무성 제고가 기대된다. 현재 교육부가 주도적으로 평가를 행하고 평가결과에 따라 재원을 배분하는 여러 사업들을 중장기적으로 축소·폐지하고, 연구자와 연구팀에 대한 지원사업을 확대해 나아가야 함을 의미한다. 지원대상 선정에 있어서도 공정한 선정과 평가체제를 확립하고, 지원된 재정을 운용함에 있어서 연구자/연구팀의 자율성과 책임성을 제고하고 ‘과정에 대한 규제’보다는 자율성과 책임성에 바탕을 둔 ‘성과에 대한 평가’로 지원정책이 변화되어야 한다.

정부와 민간의 대학내 연구에 대한 지원이 연구자 단위로 이루어지기 위한 한가지 중요한 조건은 적정 수준으로의 간접비 인상이다. 연구자 단위로 연구비가 지원되는 경우 연구자간의 경쟁이 강화되고 우수 연구자를 유치하기 위한 학교간의 경쟁이 강화되어 연구성과가 개선될 수 있는데, 이러한 연구성과 개선 효과가 실현되기 위해서는 연구 인프라 확보가 필요하다. 개별 연구자 지원은 학교단위의 인프라 확보에 직접적으로 사용될 수 없기 때문에 적정 수준의 간접비를 통해 학교단위의 인프라 확보가 가능하도록 하여야 한다.

현재 우리나라의 고등교육 재정투자는 학교단위와 개인단위의 중간형태를 띠고 있다. 고등교육에 대한 정부의 재정지원 방식은 사회·경제의 발전에 따라 대학단위의 공급자에 대한 지원에서 학생, 연구자/연구팀 단위의 수요자에 대한 지원으로 전환하는 것이 바람직하다. 사회발전 초기에 있어서 고등교육의 여건이 미약하고 고등교육 시장 자체도 발전하지 못한 상태이기 때문

에 정부가 주도적으로 국립대학을 통해서, 그리고 대학단위의 정책적 지원을 통해서 고등교육을 육성하는 것이 바람직할 수 있다. 하지만, 사회·경제가 발전해 감에 따라 고등교육시장이 제 기능을 하기 시작하고 전공과 수업방식에 대한 다양한 수요가 나타나게 됨에 따라 정부 개입의 비용이 점점 더 커지게 된다. 이러한 사회·경제 발전과 여건 변화에 따라 지원방식을 대학단위가 아닌 학생과 연구자/연구팀 단위로 전환할 필요성이 높아진다. 현재의 우리나라는 이러한 전환기에 놓여 있는 것으로 판단된다. 2005년 2학기 정부보증 학자금 지원제도의 도입으로 학자금 지원이 크게 증대하고 있으며 1999년에 시작된 BK 21 사업을 통해 대학단위의 경상지/시설비 지원에서 연구·교육 사업단에 대한 교육비와 연구비 지원이 확대되고 있다. BK 21 사업의 성격은 대학단위와 학생/연구자 단위의 중간 형태로 볼 수 있으며, 현재의 사회·경제 발전단계에 부합되는 사업으로 볼 수 있으나, 2단계 사업이 종료되는 2012년 이후에 3단계 사업은 시행하지 않고 대신에 학생에 대한 장학금과 학자금 융자 지원 그리고 연구자와 소규모 연구팀에 대한 지원으로 대체하는 것을 심각히 고려하여야 한다. NURI 사업의 경우에도 유사하게 사업종료시 학자금 지원과 연구자/연구팀에 대한 지원으로 대체하는 것을 심각히 고려하여야 한다.

③ 고등교육 시장 개방

한미 자유무역협정이 체결되고 해외 대학의 국내 분교에서의 수익송금 규제가 완화될 경우 고등교육시장의 개방이 급속히 진전될 것으로 예상된다. 이러한 개방에 따라 물적·인적 자원의 교류가 증대할 것이며, 고등교육시장에 있어서 구조조정이 가속화될 것이다.

④ 교육기관의 자율성 신장 - 고등교육에 대한 규제 완화

고등교육기관의 자율성 신장을 위하여 학교의 운영에 대한 여러 정부 규제를 합리화하여야 한다. 대학의 학사, 학생선발, 교원인사, 법인 운영, 재정 운영 등에 있어서 건전성을 보장은 규제가 아닌 투명성을 통해 달성하여야 한다는 정책 패

러다임의 전환이 필요하다. 이는 중장기적으로 대학에 대한 여러 규제들의 대부분은 폐지하고, 대신 정보의 투명성과 접근성을 제고하여야 함을 의미한다.

학생 선발에 대한 3불정책중 합리화가 가능한 분야부터 규제를 완화하여야 한다. 자세한 내용은 이미 초·중등교육의 개혁방안에서 제시하였다.

여러 재정과 관련한 규제들도 합리화될 필요성이 있다. 유흥토지 활용에 대한 규제를 완화하고 적립금의 유가증권 투자를 허용하고, 적립금 운용수익에 대한 원천징수제도를 폐지하여야 한다. 고령화화 세계화로 일부 학교의 구조조정이 불가피함을 고려하여, 학교 해산시 잔여 재산의 일부를 설립자에게 환원되도록 허용하고, 학교 합병시 이전된 캠퍼스의 토지 용도 변경과 수익재산으로 활용을 허용하여 구조조정이 원활하게 이루어 지도록 하여야 한다.

⑤ 고등교육의 지배구조 개선

규제완화와 함께 지배구조(governance)의 개선이 필요하다. 주요한 지배구조 개선방안들에는 국립대학의 법인화, 영리법인 허용, 총장선출 방식 개선, 대학내 행·재정 전문성 제고 등이 있다.

⑥ 고등교육재정투자 조정체제의 정립

우리나라의 교육재정지원은 조정체제와 업무분담이 정립되지 못한 상태에서 분권화된 형태를 띠고 있어 재정투자의 비효율성 발생의 여지가 있다. 총액배분자율편성, 성과주의, 중기재정계획, 디지털 예산 이라는 재정개혁의 틀안에서 고등교육에 대한 여러 부처의 재정지원을 종합적으로 검토할 수 있는 체제가 필요하다.

주요한 실행방안으로 선택권의 확대, 정보 공개 확대, 규제 완화와 평가체제 정비, governance 체제 정립 (총장 선출방식) 등이 있다.

<표 13> 대학 재정 확충 실행 방안과 우선 순위

재정 확충 방안		우선 순위
대학의 재정 확충과 효율화 자체 노력 강화	산학연 강화	◎
	수익사업 효율화	○
	재정 투명성 강화	◎
	기금 모금 노력 배가	◎
	적립금 운용 개선	○
	재단 전입금 확대	
정부의 고등교육 재정 투자 확대와 효율화	국가재정운영계획 내 고등교육 예산 확충	◎
	지자체의 고등교육 투자 확대 유도	
	종합부동산 세수의 고등교육 지원 활용	
	고용보험기금의 전문대학 교육에 대한 지원 활용	
대학에 대한 재정규제 완화와 조세감면 확대	자산운용에 대한 규제 완화: 유휴토지 활용, 적립금의 유가증권 투자 허용, 적립금 운용수익에 대한 원천징수 폐지	◎
	자산 취득처분에 대한 규제 완화: 학교 해산시 잔여 재산의 일부를 설립자에게 환원. 학교 합병시 이전된 캠퍼스의 토지 용도 변경과 수익재산으로 활용 허용	◎
	교육·연구 기자재 구입에 대한 부가가치세 면세	○
	산학협력단 연구개발용역을 수익사업에서 제외	○
	수익용 기본재산을 대체 취득하는 부분에 대해서 비과세	
	학생편의시설 위탁 운영, 주차장 위탁운영 등을 수익사업 제외	
민간의 대학재정 투자 확대	기부금 활성화	◎
	산학협력 확대	◎
	BTL 활용 확대	
	등록금 현실화	

출처: 이영 “고등교육재정 확충방안”, 국가재정운영계획 교육분야 공청회. 2007년 3월

부록 2. 삼불정책에 대한 생각

○ 기여입학제

- 돈으로 졸업장을 사는 것에 대한 강한 반감
 - 실제로 기여입학제를 실시하고 있는 나라는 많지 않음.
 - 공동기금화, 할아버지 기여금만 인정 등도 제한된 역할밖에는 할 수 없음.
- ⇒ 금지를 유지하는 것이 바람직

○ 대학본고사

- 본고사 자체를 허용하는 것보다는 현재의 논술이나 심층면접에서의 대학의 자율성을 신장
 - 최근 논의는 이러한 논술이나 심층면접에 대한 교육부의 가이드라인에 대한 반발일 가능성
 - 또한, 수능의 등급화로 변별력의 대폭적인 저하가 이러한 반발의 중요한 원인임.
- ⇒ 대학의 논술과 심층면접에서의 자율성 신장, 수능의 변별력 강화

○ 고교 등급제

- 일률적인 학교 등급을 부여하여 순서를 정하는 것은 바람직하지 않음.
 - 고교 등급제에 대한 반발도 수능의 변별력 약화에 원인이 있음.
- ⇒ 고교간의 차이를 암묵적으로 반영하는 것은 학교 자율에, 그리고 수능의 변별력을 강화시켜야 함.

부록 3. 영국의 학자금 제도 (김안나 외, 2004에서 인용)

영국정부의 학자금 지원제도는 교육기술부 (Department for Education and Skills)에 의해서 운영되고 있으며, 1998년에 중대한 변화가 있었다. 그 변화는 종전의 모기지 형태의 학자금 융자 제도를 폐지하고, 융자 규모를 학생과 학부모의 소득에 연계하는 소득연계융자 제도(Income contingency loans)를 도입한 것이다. 또한, 그간 무상으로 제공되는 고등교육에 수업료(student fees)가 도입되어 정시제(full-time) 학생들도 수업료 일부를 부담하게 된 것이다. 이러한 일련의 조치는 고등교육을 받는 학생의 증가에 따라 어려워진 고등교육 재정에 대응하기 위해서 도입된 것이다.

○ 학자금 융자 상환

(1) 상환금액

학자금 융자의 상환은 대출자가 학교를 졸업한 후 최초 4월 이후 대출자의 소득이 £10,000 이상 (월급 기준 £833, 주급 기준 £192 이상)이 될 때부터 시작된다. 동 기준은 2005년 4월 1일부터는 £15,000으로 상향 조정될 예정이다. 상환 이자율은 소매물가지수(Retail Price Index : RPI)에 따라 인플레이션에 연동되며, 상환기간은 졸업 후 채무자의 소득과 총융자액에 따라 다르다.

구체적인 상환액은 대출자의 전체 소득 중 £10,000을 제외한 소득의 9%로, 대출자가 봉급을 받는 때(월, 주 등)에 분할 상환하는 것이다. 표 IV-14는 대출자의 소득수준별 상환금액을 예시하고 있다. 표 2-5에서 알 수 있듯이 £10,000 이상의 소득에 부과되는 상환비율은 9%로 일정하나, 소득 수준의 증가에 따라 ‘총 소득액 대비 상환금 비율’은 점진적으로 늘어나게 된다.

<표 IV-14> 소득수준별 상환금액 예시

(단위 : 파운드)

총 소득	월 상환액	총 소득액 대비 상환금 비율
£ 10,000	£ 0.0	0
£ 11,000	£ 7.5	0.8%
£ 12,000	£ 15.0	1.5%
£ 15,000	£ 37.5	3.0%
£ 17,000	£ 52.5	3.7%
£ 20,000	£ 75.0	4.5%

* 소득 범위: 대출자의 배우자 (또는 동거인), 친척의 소득, 대출자가 받은 유아수당 (Child Benefit), 장애인 수당 (disability Benefit), tax credits은 포함되지 않음

출처: Student Finance Direct (2004)

(2) 상환 절차

대출자가 회사 등에 고용된 경우에는 고용주가 대출자의 상환금, 세금 및 국가보험부담금 (National Insurance contributions)을 대출자의 봉급에서 제외하여 SLC에 대납함으로써 상환이 이루어진다. 이를 위하여 국세청 (Inland Revenue)에서는 고용주에게 매년 대출자의 용자 상태에 대한 정보를 제공하며, 고용주는 SLC에서 대출자의 상환액을 매년 보고한다. 대출자가 같은 기간 내에 2개 이상을 직업을 가진 경우에는 고용주별로 대출자의 봉급 중 £ 10,000 이상의 9% (상환금)를 공제하여 봉급을 지급해야 한다. 한편, 대출자가 자영업자인 경우, 해마다 자기평가체제 (self-assessment system)에 따라 조세와 함께 상환금도 납부해야 한다.

한편, 대출자가 고등교육기관에서 1개의 코스를 마친 다음, 다른 코스를 이수하기를 희망할 경우, 재학중 소득이 £ 10,000을 넘는 경우에는 처음에 대출한 용자의 상환금은 계속 납부해야 한다. 또한, 제 1코스를 위한 용자를 상환하지 못한 상태에서 제 2코스를 완료한 경우에는 제1코스와 제2코스를 위한 용자 관리는 통합되며, 대출자는 양 코스에 대한 용자금을 동시에 분할 상환해야 한다.

(3) 상환 면제 (Cancellation)

대출자가 65세가 되거나, 사망한 경우에는 융자금 상환이 면제된다. 또한, 대출자가 장애인이 되어서 영구적으로 일을 할 수 없게 된 경우에도 상환은 면제되나, 장애인이 되기 전까지의 채무액에 대해서는 변제해야 한다.

(4) 채무 불이행시 처벌

대출자가 영국정부에서 부과하는 조세를 납부하고, 소득공제를 받는 경우에는 조세 납부시에 융자금도 함께 납부해야 한다. 의무불이행시에는 조세 관련법에 의거하여 이자 및 벌금(financial penalties)을 납부하게 된다. 또한, 대출자는 본인 소득에 대해서 SLC와 국세청에서 요청하는 정보를 제공할 의무가 있으며, 이의 불이행시에는 벌금을 납부해야 된다.

한편, 대출자가 영국정부에서 부과하는 조세를 납부할 의무가 없는 경우에도 채무불이행 상태에 있거나, SLC와 국세청에서 요청하는 정보를 제공하지 않을 경우에 벌금을 내게 된다. 예를 들어, 대출자가 소득에 대한 정확한 정보를 SLC에 제공하지 않을 경우, SLC는 영국 평균 임금의 2배를 기준으로 산정한 상환금을 대출자에게 부과할 수 있다.

「재정지원」 주제 발표에 관한 토론

천세영(충남대학교)

1. 총론

○ 타당한 현황 분석에 근거하여 제시된 발전 방향들은 합리성을 갖추고 있는 바, 향후 고등교육재정 정책의 기초로서 채택되어야 할 것임.

○ 실현가능성을 제고한다는 점에서 첫째는 명시적인 재정지표를 설정하여 국가정책목표화하여 할 것, 둘째는 발제자가 제안한 정책 방향별로 보충적 제안을 하는 것으로 토론을 대신하고자 함.

○ 고등교육재정목표: 세계최고 고등교육투자국을 지향하되, 2010년까지 단기적으로는 GDP대비 총 투자 3.2%를 목표로 하여 정부부문은 현재 0.6%에서 1.2%로(미국의 1.2%), 민간부문은 2%(미국의 1.6% 대비 0.4% 초과분 현상유지)로 확충(OECD 2006 통계 참고)하고, 2015년까지 장기적으로는 정부부문 투자를 2%까지 확대하여 총 4% 고등교육투자국을 목표로 함.

- 민간부문과 정부부문간의 비중균형에 대해 OECD국가들의 전반적인 경향인 정부부문 중심 운영으로 바꾸어 가야 할 것인가의 쟁점은 고등교육취학율 수준이라는 관점에서 재고해 볼 필요가 있음. 즉 한국은 미국, 일본 등과 같이 고등교육의 대중화 단계로 들어선 나라들이며, 이들 나라들은 대체로 민간 비중이 높은데 비해, 영국 프랑스 등과 같이 고등교육이 아직 엘리트 단계에 머무르고 있는 경우는 공공비중이 높은 상황임. 그런데 21세기 디지털

혁명과 세계화 물결의 일반적 트렌드는 공공부문보다는 민간부문의 참여확대라고 보았을 때, 한국 미국 등의 민간부문 중심 고등교육투자확대 구조는 향후에도 지속될 것으로 판단됨. 즉 고등교육의 투자확대는 필수적인 과제이지만 이를 정부예산 위주로 할 것인가 민간위주로 할 것인가의 양자택일의 관점보다는 양자공동 증대 정책을 취해야 할 것임. 다만 이 과정에서 저소득층의 기회가 제약되는 것을 방지하는 대책이 필연적으로 마련되어야 할 것이며, 이는 정부예산지원 구조를 현재의 기관중심보다는 발제자가 제안하고 있는 바와 같이 학생-연구팀 중심 지원방식으로 바꾸어 가는 것이 옳음.

2. 제안된 정책 방향별 보충 의견

○ 장학금의 학자금 융자의 대폭 확대: 발제자의 방안에 대해 전폭적으로 지지하며 특히 이는 향후 한국고등교육재정 배분 정책의 근간이 되어야 할 것임. 대학경쟁력 일등국인 미국의 고등교육재정 정책의 근간도 학생을 대상으로 한 직간접적 형태의 장학금 및 학자금 융자정책임을 유의할 필요가 있음. 이는 공급자인 대학간 경쟁을 유도함으로써 대학의 경쟁력을 제고함과 동시에 구매력(학비 부담능력)이 부족한 저소득층의 우수인재를 위한 교육기회 보장제도로서 가장 효율적인 제도임을 의미함. 제도 운영의 실효성을 위해 미리 점검되어야 할 문제들로서는,

융자형태의 장학금을 향후 회수하는 방법과 관련하여 손실율을 최소화할 수 있는 방안이 마련되어야 함. 여러 가지 대안이 있을 수 있으나, 민간부문의 유망한 금융산업분야로 키워나가는 방법을 검토해야 함. 즉, 전통적으로 금융권이 주로 의존해 온 기업 및 부동산 금융업의 수익률이 한계에 이르는 시점에서 새로운 상품으로서의 인재투자상품을 개발할 수 있도록 정책환경을 조성해주어야 할 것임. 이를 위해서는 정부와 민간이 공동으로 대학정보공시 제도를 구축운영하고 금융기관은 대학별 학문분야별 졸업생의 투자회수율을

합리적으로 예측하고 그에 따른 투자정책을 운용할 수 있도록 하는 산업기반을 만들어 가야 할 것임.

직접장학금(scholarship)과 대여장학금(student loan)간의 적정 비중을 유지하는 문제도 중요한 문제일 것임. 이에 대한 심층적 연구가 필요함.

○ 연구자에 대한 지원강화: 연구자에 대한 지원을 강화하는 것은 결국 연구간접비 현실화와 맞물리는 대책일 수 밖에 없음. 간접비 현실화는 대학 간 경쟁을 통한 국가 고등교육경쟁력 제고의 가장 확실한 열쇠임. 최고경쟁력을 갖춘 미국 연구중심대학의 재정구조는 크게 공공부문지원금 1/3, 학생등록금 1/3 및 연구기부금 1/3의 균형을 이루고 있는데, 이중 연구기부금의 규모는 대학의 경쟁력을 측정하는 가장 중요한 지표임을 시사하고 있음. 대학은 경제적 관점에서 보면 지식산업기관이라고 할 수 있는바, 최고의 지식을 많이 생산해내는 대학이 최고의 대학임. 대학재정의 측면에서 이러한 경쟁력은 연구비수주액으로 표현되는데, 구체적으로 우수연구팀을 보유한 대학이 벌어들이는 간접비 재원임. 향후 공공부문의 R&D 지원체계에서 간접비 비율을 점차 50%까지 확대해감으로써 대학의 재정확충과 그것을 통한 대학의 연구경쟁력 강화라고 하는 선순환을 만들어가야 할 것임. 그런데 이 방향은 통상 추가재원의 한계를 이유로 유보되는 경향이 있는데, 추가재원 보다는 기존 재원의 재배분을 통해서 가능하다고 판단되며, 이를 위해 다음 두 가지 정책꼭지가 시급히 검토되어야 함.

BK21과 NURI 사업의 지속여부에 대해 재검토가 필요함. 두 사업 모두 나름대로의 성과를 거두고 있는 것으로 평가되고 있지만 그 집행과정의 문제점도 산적되고 있는 실정임. 가능한 학술진흥재단과 과학재단의 연구지원사업으로 통합하는 방향에서 검토되어야 할 것임.

국가출연연구기관의 기능에 대한 재검토가 필요함. 1970년대에 시작된 국가주도 연구개발사업은 이제 한계에 부딪히고 있음. 국가출연 연구기관의 연구사업 분야중 부득히 국가가 직접관리해야 하는 경우는 오히려 국가기관으로 직속시키고 그렇지 않은 분야는 과감히 대학으로 통합이관하는 방안을

검토해야 할 것임.

○ 고등교육시장 개방: 적극적으로 지지함. 현재로서는 국내 대학들의 반발이 높기 때문에 선부른 대안 제시는 시기상조일 수도 있으나, 기본정책 방향을 개방정책으로 설정하는 것이 가장 필요함. 특히 우리 대학들의 아시아지역 해외유학생 유치를 통한 공격적 경영을 위한 역논리를 위해서도 필요함. 현재 많은 대학들이 아시아지역 유학생 유치를 통해 위기를 타개하는 전략을 세우고 있음. 즉, 한국경제의 규모성장에 따라 동아시아국가에서 유능한 자원들이 한국에 대거 유입되고 있는데, 이들을 효과적으로 활용한다면 세계화시대에 맞는 국가시스템 창출은 물론 보다 직접적으로는 대학생 유치 및 등록금재원 확보 효과가 있을 것으로 보임. 1960-70년 산업화시절에 중등교육 확대 정책으로 활용되었던 산업체부설학교/학급의 경험을 살린다면, 지역산업체들과 연계하여 산업연수생들을 위한 맞춤형 산업체부설대학/강좌제도 등의 방안을 검토해볼 만 함.

○ 고등교육의 지배구조 개선: 구체적인 대안이 특별히 제시되지는 않았지만 이는 이미 수많은 논의가 이루어진 상태임. 무엇보다도 국립대학의 법인화가 시급히 매듭지어져야 할 것인바, 그 핵심은 과연 국립대학들이 자율과 재정안정을 이루어낼 수 있는 가 일 것임. 이는 결국 국립대학에 대한 재정지원 방식의 혁신과 맞물려 있는 사안인 바, 토론자는 그 핵심이 포물러 편당의 도입이라고 판단함. 국가고등교육예산의 대부분을 차지하고 있는 국립대학회계가 법인화문제, 국립대학재정운영법 등의 민감한 이슈와 연계되어 있어서 혁신이 지연되고 있는데, 우선적으로는 학생수 등 기초재정지표를 기반으로 하는 포물러 편당제도를 조속히 도입함으로써 국립대학간 경쟁과 구조개혁을 유도해야 할 것임.

○ 고등교육재정투자 조정체제의 정립: 구체적 대안이 제시되지는 않았지만 이 역시 수많은 논의가 진전되어 있는 상태이며, 그 핵심은 국립대학의 법인화를 비롯한 고등교육의 지배구조 개선과 관련되어 있는 사안일 것임. 즉 고등교육재정위원회, 고등교육평가원, 대학정보공시제 등이 모두 관련된

사안임. 특히 재정투명성을 강화하는 것은 대학의 재정운영 경쟁력과 이와 같은 정책조정의 효율성을 제고하는 방안이 될 수 있는데, 이를 위해 현재 국가교육통계센터와 사학연금관리공단에서 수집 관리하고 있는 정보의 통합과 업그레이드가 시급하며, 국가재정혁신사업으로 추진되고 있는 디지털정부회계시스템과의 연계가 필요함.

3. 기타 의견

○ 지방정부의 고등교육재정 분담: 최근 종합부동산세를 공동세화하고 이를 지방정부가 지역대학을 위해 교부금으로 배분할 수 있는가라는 논의가 제안되고 있는 상황임. 일부 반대의견이 있을 수 있으나 이는 해묵은 과제인 지방대학살리기라는 정책의제로서 설득해갈 수 있으며, 재정확충 효과가 매우 큰 특단의 대책이라고 판단됨. 지방자치단체의 지역내 고등교육에 대한 책임을 제고하고 그 효과로서 NURI사업과 연계하여 지역발전을 유도해낼 수 있는 효과적인 방안임. 재정집행 방안으로서는 지방부동산교부세로 확보된 재원을 해당지역 출신학생들을 위한 장학금재원으로 활용하는 것이 가장 직접적인 효과를 낼 수 있을 것으로 판단됨.

○ 대학의 평생교육참여확대: 고용보험기금의 활용폭을 확대하여 대학의 평생교육 참여를 활성화해야 함. 구체적인 방안으로는 대학의 평생교육원 프로그램을 직장인을 위한 야간, 주말 프로그램들로 확대하고, 이들의 수업료를 고용기금에서 지원하게 되면 평생교육진흥은 물론, 대학의 수익사업으로서의 2중 효과를 거두게 될 것임. 또한 공공기관 및 민간기관의 각종 연수훈련사업을 대학과 연계하여 맞춤형으로 운영하는 방안을 고려할 수 있을 것임. 이는 발제자가 제안한 기업의 맞춤형 교육 투자 재원에 대한 100% 손비 인정방안의 구체적 실현 방안일 것임.

○ 기여입학제에 대한 검토: 재정확보책으로서의 기여입학제는 그 필요

성은 인정될 수 있으나 한국의 교육적 전통상 최후의 보루로서 최대한 도입을
보류해야 할 것임. 미국의 기여입학제 또한 신중 카스트제도로써 계급세속의
비판을 받고 있음(한국학생들의 아이비리그 대학 진학과정의 차별을 타산지
석으로 삼아야 함).

【주제 5】

규제 및 질 관리

발 표 : 채재은 (경원대학교)

토 론 : 김병주 (영남대학교)

[주제 발표 5] 규제 및 질 관리

채재은(경원대학교)

1. 시작하는 말

세계화, IT 기술의 발달, 국제적 노동시장의 형성 등으로 인해 고등교육 환경이 급속히 변화함에 따라 종전의 산업시대의 상황을 전제로 수립된 고등교육 정책들의 적절성에 대한 논의가 각국에서 이루어지고 있다(OECD, 2005). 이러한 논의들의 핵심은 급속히 진행되는 환경변화에 대응하여 고등교육의 수월성과 책무성을 확보하기 위해서 고등교육정책이 어떻게 변화해야 하는가에 있다. 이러한 맥락에서 선진국들의 경제협력체라고 할 수 있는 OECD는 2004년도에는 회원국들의 고등교육체제 전반을 비교 진단하는 ‘고등교육 주제검토 프로젝트’를 출범시켰고, 2005년도에는 당시 추진되고 있던 정부규제 모니터링 프로젝트의 신규 사업으로서 ‘고등교육 규제 검토사업’을 포함시켰다.

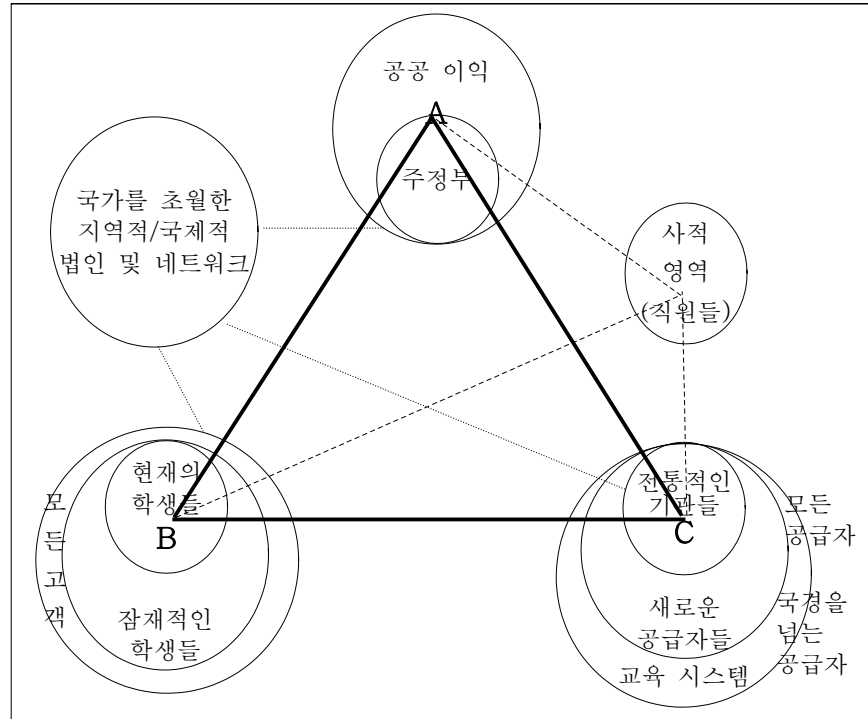
이 두 사업의 추진배경은 다르지만, 둘 다 대학교육의 수월성과 책무성을 높이기 위해서는 이에 직접적으로 영향을 미치는 ‘고등교육 규제와 질 관리 방식’이 변화되어야 한다는 것을 전제로 하고 있다. 이에 따라 규제와 질 관리에 대한 논의가 전자에서는 고등교육 전체영역 중의 한 부분으로 논의되었고, 후자에서는 독립적인 영역으로써 집중적으로 논의되었다. 두 사업이 각각 다른 시기에 OECD에 의해서 추진되기는 했지만, ‘고등교육 규제와 질 관리’가 동전의 양면과도 같다는 점을 고려할 때, 양자를 연계하여 고찰하는 것이 필요하다.

이에 이 글에서는 고등교육 규제에 대한 OECD의 분석틀과 이에 근거하여 OECD 검토단이 지적하는 우리나라의 고등교육 규제의 특성과 문제점, 그리고 이의 개선을 위한 제언을 먼저 살펴보고자 한다. 특히, 제언 중의 핵심이라고 할 수 있는 ‘고등교육 질 관리 방식의 혁신’에 대해서 중점적으로 논의하려고 한다. 이를 토대로, 고등교육 규제와 질 관리에 대한 OECD의 제언을 총체적으로 검토한 후, 우리나라의 고등교육 정책 수립에 주는 시사점을 제시하고자 한다.

2. OECD의 고등교육 규제 분석틀

고등교육에 관련된 정부의 행위 중 어느 범위까지를 규제로 볼 것이냐에 대해서는 보는 이의 관점에 따라 상당한 차이가 있는 듯하다(이병식, 2003).

‘대학 설립 허가’ 등과 같이 규제대상의 행위를 직접적으로 제한하는 경우만을 규제라고 보는 관점도 있고, ‘BK 21 사업’ 등과 같은 정부재정지원 사업의 참여조건으로서 대학이 충족해야 할 교수확보율 등을 제시하는 경우도 규제라고 보는 관점이 있다. 이 중에서 고등교육 규제에 대한 OECD의 입장은 후자에 가깝다고 볼 수 있다. 이는 고등교육 규제를 “고등교육에 관한 정부의 목적을 달성하기 위하여 정책수단을 활용하여 특정 집단의 행위와 의사결정에 영향을 미치려는 노력”이라고 정의한 OECD의 보고서(2005)를 통해서도 알 수 있다. 이와 같은 포괄적인 접근을 토대로, OECD는 고등교육에 영향을 미치는 요인으로서 “정부, 대학, 시장”을 지정한 Clark(1983)의 조정의 삼각형(Triangle of Coordination)’ 모델을 확대 발전시켜 다음과 같은 고등교육 규제 분석틀을 제시하고 있다.



[그림 1] OECD 고등교육 규제 분석틀

자료: OECD(2005). A Conceptual and Analytical Framework for Review of National Regulatory Policies and Practices in Higher Education. p.16.

위의 그림은 정부가 규제를 통해서 고등교육체제를 구성하는 주요 요소들(정부, 학생, 고등교육기관, 기업체 등)에 포괄적인 영향을 미칠 수 있음을 보여준다. [그림 1]에서 A는 공공의 이익을 보호하려는 정부기관들을 나타내며, 여기에는 교육인적자원부와 같은 정부기관뿐만 아니라, 한국대학교육협의회 등과 같이 대학평가를 담당하는 기관도 포함된다. B는 고등교육기관에 현재 재학 중이거나, 또는 향후 재학할 학생과 기타 고객들을 나타내며, C는 고등교육기관 및 기타 공급자들을 나타낸다.

[그림 1]에서 알 수 있듯이, 이 분석틀의 특징은 고등교육에 대한 현재의 수요자와 공급자뿐만 아니라, 미래의 수요자와 공급자들을 포함하고 있으며, 최근 들어 눈에 띄게 증가하고 있는 ‘국경을 넘는 고등교육(cross-border

higher education) 활동' 을 고려하여 각국의 고등교육에 영향을 미치는 초 국가적 실체(OECD, WTO 등)도 포함하고 있다는 데에 있다. 이러한 분석틀을 준거로 OECD 검토단은 일련의 질문지를 계발하여 우리 정부에 보내왔고, 이에 대한 우리 정부의 답변은 한국 고등교육 규제실태를 담은 배경보고서로써 활용되었다(채재은·이병식, 2006). 이 보고서를 기초로, OECD 검토단은 우리나라의 국립, 사립대학, 대학교협, 그리고 정부 관계자 등을 대상으로 면담을 실시했고, 그 결과를 종합하여 한국 고등교육 규제 및 질 관리에 관한 정책 제언을 제시하였다.

3. 우리나라의 고등교육 규제 및 질 관리의 문제점

고등교육 규제에 대해서 우리 정부가 작성한 배경보고서와 면담 결과를 기초로 OECD 검토단이 지적한 우리나라의 고등교육 규제 및 질 관리의 특징과 문제점은 다음과 같다(OECD, 2006). 우선, “국내 고등교육 규제정책의 특징” 부터 살펴보면, 한국의 경우 고등교육 규제를 발생시키는 요인이 정부가 원칙적으로 고등교육의 공급자 역할을 담당하는 유럽 국가들과 여러 면에서 차이가 있다고 한다. 유럽 국가들에서는 대다수의 대학들이 국립 내지는 공립 대학 성격을 갖고 있어서 고등교육에 대한 정부 개입이 당연히 되는 면들이 있지만, 한국에서는 고등교육에 있어서 ‘시장(market)’의 영향이 상대적으로 큼에도 불구하고, 고등교육에 대한 학생과 학부모의 열망이 매우 높아서 국립대학뿐만 아니라 사립대학도 정부 규제를 받고 있다는 것이다.

이러한 상황 하에서 한국 정부가 시대 변화에 맞추어 규제 완화를 시도하고 있으나, 그 방향에 대해서 대학 구성원 간의 합의를 이끌어내기 어렵다는 것이다. 그 이유로서 OECD 검토단은 서울대 김기석 교수가 검토단과 면담 시에 지적한 한국 대학 내에 여전히 상존하는 일제 식민지 시대에 도입된 ‘독일 훔볼트식 대학 문화’와 미군정기에 도입된 ‘미국식 대학 문화’ 간의 충

들을 지적한다. 한국의 대학행정 시스템은 제도적으로는 총장선출제, 대학 내 교수의 강력한 자율성, 교수직과 행정직의 분리를 전제로 하는 ‘흙볼트식 대학 모형’에 기초하고 있으나, 미국에서 박사 학위를 취득한 교수들의 충원이 늘어남에 따라 행정과 학사 모두를 책임지는 강력한 총장 리더십, 학사 운영에 학생, 교수 및 외부인사의 참여를 허용하는 ‘미국형 대학 모델’이 선호되고 있다는 것이다. 이러한 문화적 특수성을 지적하면서, OECD는 우리나라의 고등교육 규제정책의 문제점으로써 다음과 같은 점들을 지적한다.

□ 고등교육 규제에 영향을 미치는 대외적 요인

소위 “三不”로 대표되는 대학입시 제도에 관한 열띤 논쟁 등에서 알 수 있듯이, 대학입시정책에 대한 과도한 사회적 관심과 그에 따른 정치적 부담으로 인해서 고등교육 규제를 일반적인 규제 원칙에 따라 접근하기 어렵다는 것이다. 예를 들어, ‘수도권 대학 정원 제한’과 같이 수도권 인구 과밀에 따른 불균형 발전이라는 한국적인 상황이 발생함에 따라 정부가 학생 정원에 개입하게 된다는 것이다.

이러한 사회 문화적 요소 외에도, OECD는 고등교육 규제의 질(quality) 개선을 저해하는 요인으로서 ‘정부의 고등교육 규제역량 부족’과 ‘대학들의 자율역량 부족’을 지적하고 있다. 예를 들면, 대학의 부담을 최소화하면서 고등교육 규제의 목적을 달성하는 방향으로 정부 규제가 신설될 경우, 대학측의 규제순응도 역시 제고되며 규제 목적도 효율적으로 달성될 수 있을 것이다. 이에 따라, 최근 교육부에서도 교육규제 신설·폐지시에 ‘규제영향 분석평가’를 실시하고 있지만, 아직은 체계적으로 이루어지지 못하고 있다. 특히, 고등교육 규제처럼 대학뿐만 아니라, 산업, 경제, 지역 발전 등에 다각도로 영향을 미치는 규제의 신설과 폐지는 범부처 차원의 규제영향 분석평가가 필요함에도 불구하고, 이러한 노력이 아직은 미흡한 실정이다.

한편, 대학들의 자율역량이 높아질수록 정부 규제가 줄어들 가능성이 높

은 데, 많은 한국 대학들이 여전히 이러한 역량을 갖추고 있지 못하다는 것이다. 최근에 사립대학을 중심으로 대학 역량을 증진시키기 위해서 상당한 노력들이 경주되고 있지만, 아직도 개선할 여지가 많다는 것이다.

□ 국립대학과 사립대학 규제 문제

국립대학의 경우를 먼저 살펴보면, 현재와 같이 국가기관으로서 과도한 규제를 받고 있는 국립대학들은 현재의 운영체제를 혁신하지 않고는 환경 변화에 맞추어 전략적인 경영을 해나갈 수 없다는 것이다. 이러한 맥락에서 국립대학들도 ‘자율’을 주장하지만, 그에 상응하여 책무성을 확보하는 방안을 제시하지 못하고 있다. 현재와 같이 국립대학의 책무성을 확보할 수 없는 상황에서 자율만 주어질 경우에 ‘책임없는 독립’을 가져올 우려가 있다. 따라서, 국립대학도 ‘법인화’ 등을 통해서 자율적인 운영체제를 갖추는 것이 필요하고, 아울러 학생뿐만 아니라, 기타 교육소비자들에게 교육성과에 대해서 책임지는 시스템을 갖추는 것이 필요하다.

한편, ‘사립대학’ 역시, 그 운영 전반에 있어서 자율권을 인정해 주는 것이 필요하지만, 사학 운영의 투명성을 제고하기 위해서는 사립대학의 지배구조를 개선해 나갈 필요가 있다고 한다. 이미 2006년 7월부터 이사회 회의록의 일반 공개가 의무화되고, ‘개방이사제’가 도입되었지만, 이러한 방향으로의 노력이 계속될 필요가 있다는 것이다.

□ 자율 규제로서의 ‘고등교육 질 관리’의 문제

고등교육에 대한 자율 규제로서 기능하는 고등교육 평가, 즉 ‘질 관리 방식’은 공적 책무성 차원에서 개선할 여지가 많다고 지적한다. 그 이유로써 OECD 검토단은 몇 가지 이유를 제시하고 있다. 첫째 대교협 등의 평가기관이 대학협의체 성격을 가짐에 따라 평가대상인 대학들로부터 독립성을 갖

지 못하고 있으며, 교육소비자인 학생, 학부모 등 기타 이해관계자들이 평가에 참여하지 못하고 있다. 둘째, 동료 평가(peer review)에 과다하게 의존하고 있어 평가의 전문성이 떨어진다. 셋째, 평가 대상인 대학들의 특성이 다양함에도 불구하고 단일 기준이 적용되고 있으며, 취업률, 연구생산성, 학생능력 등 ‘교육결과’ 보다는, 교수 대 학생 비율, 도서관 장서수 등 ‘투입요소’ 위주로 평가가 이루어지고 있다.

넷째, 대학평가가 정부의 대학재정사업 관련 평가와 연계되지 않고 있어서 평가의 실효성이 떨어지며, 대학 입장에서는 중복 준비 등으로 인해 행정력을 낭비하고 있다. 다섯째, 상세한 평가 결과가 일반 국민에게 공개되고 있지 않아서 대학교육의 질과 성과를 알고자 하는 학생, 학부모, 사업주 등은 필요한 정보를 획득하지 못하고 있다. 마지막으로, 현재의 고등교육 평가체제는 전통적 고등교육 제도와 서비스 제공방식에 의지하고 있으며, 최근 증가하고 있는 ‘국경을 넘는 고등교육(cross-border higher education)’에는 대응하지 못하고 있다.

□ 고등교육 규제정책 관련 정보 공개 문제

대학에 대한 직접적인 정부 규제를 줄여 나가기 위해서는 대학으로 하여금 대학교육 성과를 보여주는 주요 정보를 일반인들에게 공개하게 함으로써 대학 스스로에 의한 자율 규제가 이루어지는 여건이 만들어져야 한다. 이에 따라 한국 정부에서도 대학에 관한 정보를 공개하는 제도를 도입하고 있고, ‘정보공시제’를 통해서 그 범위를 더욱 확대하기 위해서 노력하고 있지만, 2006년말 현재까지도 시행되지 못하고 있다.

4. OECD의 고등교육 규제 및 질 관리에 대한 정책 제언

앞서 지적한 문제점들을 토대로, OECD 검토단은 다음과 같은 정책 방향과 제언들을 제시하고 있다(OECD, 2006: 252-256).

가. 규제 정책 및 질 관리 개혁 방향

첫째, 고등교육정책의 장기 목표와 세부 전략의 일관성과 명료성이 제고되어야 한다.

둘째, 앞서의 목표와 전략을 달성하는 데에 있어서 정부 부처 간의 협력을 촉진시켜 시너지 효과를 도모해야 한다.

셋째, 대학, 특히 국립대학의 리더십, 지배구조, 내부 질 관리 역량을 강화해야 한다.

넷째, 국경을 넘는 고등교육 활동을 포함하는 새로운 질 관리 틀 (framework)을 도입해야 한다.

다섯째, 고등교육과 관련된 교육인적자원부의 역할과 사명이 세부적인 규제 시행에 초점을 두기 보다는, 고등교육에 대한 전략적 리더십을 발휘하고, 고등교육 성과를 통제하는 방향으로 전환되어야 한다.

나. 규제 정책 및 질 관리 개혁을 위한 정책 제언

1) 고등교육 질 관리를 위한 총괄·조정 기구 설립

- 동 기구는 교육인적자원부, 한국대학교육협의회, 한국전문대학교육협의회로부터 완전히 독립되고, 시민사회, 산업계의 입장을 반영할 수 있도록 하고, 평가전문성을 지닌 직원으로 구성되어야 함

- 인증 및 평가 기능이 단순히 대학 자체의 목표뿐만 아니라, 공공 책무성에 부합하는 방향으로 질 관리 체계를 정비해야 함
- 고등교육 전반 및 평가기능을 총괄·조정할 질 관리틀을 도입해야 함
- 새로운 대학 정보 공개 시스템을 시행해야 함
- 재정지원사업(BK21, NURI 등)의 참여 자격과 기관 및 프로그램에 대한 평가 인증을 연계해야 함

2) 국·공립대학의 단계별 법인화 추진

- 정부와 개별 국·공립대학은 다년도 협약을 체결하여야 하며, 협약 내용으로서 다음과 같은 내용을 포함하는 것이 필요함
 - 대학의 미션과 자율적인 경영 수행 준비도에 따라 차별화된 계약 내용
 - 정부의 개혁 정책과 대학 자체 개혁 연계
 - 다년도에 걸친 체계적인 계획 수립
 - 대학이 자체적으로 설정한 사명과 정부의 우선순위를 반영하는 성과 기대치를 설정하여 공적 책무성 부여

3) 대학의 지도력, 경영, 그리고 내부 질 관리 역량 강화

- 정부의 대학재정지원사업 참여 자격을 대학의 전략적 기획, 관리능력개선 노력 및 새로운 질관리 방식과 연계해야 함
- 사립대학에 대한 질관리 과정을 강화해야 함. 사립대학이 정부지원을 직접 받지 않는다 하더라도 이들이 제공하는 교육과정의 질에 대한 보증이 필요함

4) 사립대학의 지배구조(governance) 보강

- 사립대학들로 하여금 이해 관계자들을 위한 연차 보고서를 작성하게 하고, 재정 투명성을 제고하게 하는 등 책무성 강화를 위해 지속적 노력이 필요함
- 학내구성원 대표들에 의해 추천된 개방이사를 임명하여, 이사회의 개방성을 강화하는 것이 필요함

5) 졸업생 평가 및 취업 관련 정보 공개

- 교육부의 주도하에 전경련, 전문대협과 대교협이 협력하여, 성공적인

직장 생활에 필요한 졸업생의 일반적인 능력 평가들을 개발할 필요가 있음

- 이 능력에는 수학, 글쓰기 의사소통능력과 같은 일반교양과 문제해결 능력, 팀웍 등 “유연한 기술”을 포함
- 국가수준에서 활용 가능한 직무준비도 평가를 개발하고, 이를 대학이 자율적으로 활용하도록 하여 학생들의 직무준비도를 평가할 필요가 있음

6) 대학 규제 혁신을 위한 전 단계로서, 외국인 유학생과 외국 대학에 대한 국내시장 개방을 저해하는 규제 검토

- “경제자유구역”에 대학 설립·운영을 촉진하도록 지원하고, 추가적인 고등교육 개방을 위하여 전체 고등교육 규제를 어떻게 변경해야 할지에 대해 제주국제자유도시와 경제자유구역을 사례로 연구할 필요가 있음

7) 범부처 차원에서의 고등교육 정책에 대한 총괄 조정 기능 강화

- 부처 간에 조정되지 않은 고등교육규제들이 대학이 자치단체, 산업체 및 다른 대학들과 협력하는 데에 어떠한 영향을 미치는지를 조사할 필요가 있음

8) 교육부는 세부적인 고등교육 규제의 시행에서 벗어나, 고등교육에 대한 전략적 리더십 및 성과 모니터링에 전력할 필요가 있음

- 교육부는 고등교육 관련 타 부처의 다양한 사업들에 대한 총괄 조정을 담당하고, 대학 성과 모니터링을 위한 시스템을 개발하고, 시장에 정보를 제공하는 역할을 맡아야 함
- 대학재정지원사업(NURI, BK 21 등)과 관련된 규제간의 조정이 필요함

5. OECD의 분석 방법 및 제언에 대한 검토

앞서의 논의를 통해서 알 수 있듯이, 이번 OECD의 고등교육 주제 검토사업과 규제 검토사업은 '규제의 관점'에서 우리나라의 고등교육 전체를 총체적으로 진단함으로써 고등교육 전반에 대한 우리들의 이해를 한층 높이는 데에 기여했다고 할 수 있다. 특히, 이들 사업에는 우리나라뿐만 아니라, OECD의 다른 회원국들이 참여하고 있어서 각국의 보고서가 완성되면, '비교학적인 관점'에서 우리나라의 고등교육 규제정책과 질 관리 방식의 특색과 문제점 등을 파악할 수 있게 되어서 그 가치가 더욱 높을 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 OECD의 고등교육 규제 분석틀과 제언들의 적절성 등에 대해서 논의해보고자 한다.

가. OECD의 고등교육규제 분석틀 검토

고등교육정책에 영향을 미치는 요인으로서 정부, 대학, 시장을 지칭한 Clark(1983)의 고등교육 체제내의 '조정 삼각형(Triangle of Coordination)'을 토대로 하는 OECD의 분석틀은 다음과 같은 면에서 고등교육 규제에 대한 발전적인 접근방식을 제시했다고 볼 수 있다.

첫째는 고등교육 규제정책의 대상으로서, 기존의 고등교육 관련 주요 행위자(정부, 대학, 학생)뿐만 아니라, 예비 학생 등과 같은 잠재적인 수요자와 원격교육기관 등과 같은 새로운 공급자들을 고려했다는 점이다. 이들은 고등교육규제에 의해 직간접적으로 많은 영향을 받음에도 불구하고, 그동안 적극적으로 고려되지 않았다. 우리나라에서도 1997년 8월 「행정규제기본법」이 제정되어 정부 정책 전반에 '규제영향분석 평가제도'²⁾가 도입되고 있으나, 여전히 고등교육을 포함한 교육 부문에는 동 제도 시행에 필요한 기술적, 인적 자원 등이 충분히 확보되지 못해서 체계적으로 시행되지 못하

2) 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)이란 규제로 인한 국민의 일상생활과 사회, 경제, 행정 등에 미치는 제반 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측하고 분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것을 말함(행정규제기본법 제2조제1항제5호).

고 있다(채재은·이병식, 2006). 또한, 현 제도는 주로 규제의 경제, 사회적 편익 분석에 초점을 두고 있고, OECD 분석들에서 제시한 바와 같이 고등교육규제가 예비 학생이나 최근 출현하고 있는 새로운 공급자들에게 어떠한 영향을 미치는 지에 대한 분석은 포함하지 않고 있다.

둘째는 세계화의 진전 등으로 인해 고등교육의 국가간 장벽이 허물어지는 최근의 변화를 분석들에 적극 포함시켰다는 점이다. 우리나라의 경우, 현재까지 고등교육 규제 범위를 논할 때, 주로 국내 법령 등 위주로 고찰하고 있는 데, 이는 고등교육의 국제화 동향 등과 같은 최근의 변화를 고려하지 못하는 한계점을 지닌다. 이런 점에서 개별국들의 고등교육에도 영향을 미치는 “국경을 넘는 고등교육에 관한 UNESCO/OECD 질 보장 가이드라인 (UNESCO/OECD Guidelines on Quality Provision in Cross-Border Higher Education)” 등을 고등교육규제 틀 안에서 포함시켜 논의하는 것이 필요하다.

한편, OECD의 분석들은 이와 같은 장점을 가진 반면에, 실제 개별국의 고등교육 규제 실태를 분석함에 있어서 다음과 같은 한계점을 지닌다. 이는 2006년 12월 7~8일에 파리에서 개최된 ‘OECD의 규제 모니터링 프로젝트 평가회’에서도 지적된 사항으로, 분석들이 지나치게 포괄적이라는 것이다. 고등교육규제를 포괄적인 시각에서 접근하는 것도 그 자체로서 의미가 있지만, 분석들이 너무 포괄적이어서 정작 고등교육 규제정책을 개선하는 데에 필요한 구체적인 논의들이 제시되지 못하고 있다. 현재의 분석들로는 고등교육 규제개혁 방향 및 원칙에 대한 논의는 촉발시킬 수 있지만, 구체적인 실행방법에 대한 논의는 다시 전개되어야 하는 문제가 있다. 그러나, 이러한 제한점에도 불구하고, OECD의 규제분석들은 그동안 국내 학계의 관심을 받아오지 못했던 고등교육과 규제 문제를 국제적인 시각에서 보다 심층적으로 접근할 수 있는 기회를 제시했다는 점에서 그 의의가 높다고 할 수 있다.

나. OECD의 고등교육 규제 및 질 관리 정책에 대한 제언 검토

앞서 살펴본 바와 같이, OECD는 고등교육 규제 및 질 관리의 개혁 방향과 구체적인 정책 제언을 제시하고 있다. 후자인 정책 부분의 적절성은 각각에 대해서 별도로 논의의 장이 마련되는 것이 적절하다고 보임으로, 이하에서는 전자인 ‘개혁 방향’에 중점을 두어 논의를 전개하고자 한다.

OECD의 제언별로 살펴보면, 첫째는 고등교육정책의 장기 목표와 세부 전략 간의 일관성을 제고하는 것이다. 이는 고등교육정책 수립에 있어서 당연히 지켜져야 할 원칙으로서, 고등교육 규제가 고등교육의 발전에 기여하기 위해서는 고등교육 정책 전반이 일관된 틀 하에서 추진되어야 함을 지적하고 있다. 그동안 고등교육정책의 경우에는 정치적 요구 등을 반영하여 졸속으로 입안·시행된 사례들이 적지 않았다. 이러한 정책추진 방식은 정책 전반의 효율성을 떨어뜨릴 뿐만 아니라, 다른 정책들과 충분한 조정을 거치지 않고 실행됨으로써 대학이나 학생들에게 불필요한 규제를 유발하게 된다. 이 점에 대해서 OECD 검토단이 지적하는 것으로, 고등교육 전체의 목표를 설정하고, 이를 위한 정책들을 체계화하여 부적합한 정책을 폐지해 나가는 것이 필요하다. 이러한 과정을 통해서 불필요한 규제도 폐지되어 결과적으로 규제정책의 질이 높아질 수 있을 것이다.

두 번째 제안은 고등교육 정책목표를 설정하고 달성하는 데에 있어서 부처 간의 협력이 활성화되어야 한다는 것이다. 고등교육은 어느 교육정책보다는 교육외의 영역, 즉 경제, 산업, 보건의료, 건설 등에 미치는 효과가 광범위하다. 실제로도 고등교육정책은 교육부 외에도 산자부, 재경부, 건설부, 행자부 등 여러 부처에 의해서 수립되고 있다. 여기서 문제가 되는 것은 OECD 검토단이 지적하는 바와 같이, 고등교육에 관여하는 다수 부처들 간에 원활한 조정이 이루어지지 않음으로써 불필요한 규제들이 만들어지고 있다는 것이다. 최근 정부에서도 인적자원개발회의, 대학특성화지원위원회 등을 통해 부처간의 고등교육 정책조정을 시도하고 있지만, 범정부 차원에서 고등교육정책 조정 기능을 강화할 필요가 있다.

세 번째 제안은 대학, 특히 국립대학의 리더십, 지배구조, 내부 질 보장 역량 등을 강화해야 한다는 것이다. 이는 고등교육 규제가 줄어들기 위해서는 대학교육의 책무성 시스템이 먼저 확립되어야 함을 지적하는 것이다. 이를 위한 가장 중요한 메커니즘은 바로 질 보장 체제(quality assurance system)로, 우리나라에서는 현재 대교협 등에 의해서 이루어지고 있는 전국적 차원의 질 보장에 관해서만 논의를 하고 있는데, ‘대학 자체’의 질 보장을 논의에 포함시킬 필요가 있다. 이러한 맥락에서 정부에서도 고등교육 정책목표를 달성하기 위해서 규제를 정책수단으로 활용하기 보다는, 대학 스스로에 의한 질 보장을 촉진하는 방향으로 규제정책을 전환할 필요가 있다. 이를 위한 구체적인 방안으로서, OECD 검토단이 강조하는 ‘졸업생 능력평가, 정보공개’ 등에 주목할 필요가 있다. 정부가 대학의 행위를 직접 규제하기 보다는, 대학 운영 현황이나 교육의 성과를 학생, 학부모 등에게 공개하도록 하는 것이 불필요한 정책 비용을 최소화하면서 정책 목적을 효과적으로 달성하는 방안이 될 수 있기 때문이다.

네 번째 제안은 국경을 넘는 고등교육 활동을 포함하는 “새로운 고등교육 질관리 틀(framework)”을 도입해야 한다는 것이다. 이는 최근에 국내 분교를 설치하려는 외국 대학이 늘어나고 있고, 온라인 강의 등을 통해 국내에 진출하는 외국 사이버 대학들이 늘어남에 따라 제기되는 문제이다. 우리나라의 현재의 고등교육 질 관리 체제, 즉 대학평가체제는 국내 대학의 질 관리에 관한 사항만을 다루고 있고, 국내에 진출하려는 외국 대학이나 프로그램, 외국에 진출하려는 국내 분교, 그리고 국내 학생들을 대상으로 하는 외국 온라인 강좌 등의 질 관리에 대해서는 전혀 다루고 있지 않다. 이러한 프로그램들이 양질이라면 학생들의 교육선택권을 확대해주는 긍정적인 효과를 가져올 수 있지만, 제대로 질 관리가 이루어지지 않을 경우에는 학생들에게 예기치 않은 피해를 줄 수 있다. 따라서 OECD 검토단의 권고를 적극 고려하여 최근 제기되는 고등교육 평가원 설립 등에 관한 논의에 국경을 넘는 고등교육 질 관리 이슈를 포함시키는 것이 필요하다.

다섯째, 교육인적자원부의 역할과 사명을 세부적인 규제를 집행하는 데에 초점을 두기 보다는, 고등교육에 대한 전략적 리더십을 발휘하고, 고등교육 성과를 통제하는 방향으로 전환해야 한다는 것이다. 이는 국내 학자들에 의해서도 계속적으로 제기된 주장으로서, 고등교육의 경쟁력을 높이기 위해서

는 고등교육에 관한 정부의 정책 스타일을 혁신해야 함을 의미한다. 그동안 정부에서는 거시적인 고등교육 정책수립에 주력하겠다는 의지를 수차례 공표해왔지만, 여전히 대학 설립, 정원, 학사 등의 세부적인 규제에 적지 않은 행정력을 집중하고 있다. 대학의 경쟁력 제고를 위해서는 이제부터라도 “대학 질 관리, 정보 공개”등을 통해 대학 스스로에 의한 자율 규제를 유인하는 정책을 마련할 필요가 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, OECD 검토단의 정책 제언은 국내 고등교육 규제 및 질 관리의 문제점에 대한 비교적 정확한 통찰을 기초로 이루어지고 있다. 따라서, 이들 제언이 우리 정부에 대해서 국제법적인 구속성을 갖지는 않지만, 국제적인 경험을 토대로 한 제언인 만큼, 우리 정부도 적극적으로 수용 여부를 검토하는 것이 필요하다.

6. 고등교육 규제 및 질 관리 정책 개선을 위한 시사점

앞서 살펴본 우리나라의 고등교육 규제와 질 관리 실태를 국제적인 관점에서 조망한 OECD 검토는 국내 고등교육 발전을 위해서 다음과 같은 의미 있는 시사점들을 제공한다.

첫째, 이번 검토를 계기로 우리나라의 고등교육 목표와 이를 달성하기 위한 정부 전략을 규제의 관점(regulatory perspective)에서 진단하고, 그 결과를 토대로 현재 추진 중인 “대학자율화의 방향”을 재설정할 필요가 있다. 현 정부의 대표적인 고등교육 규제완화 정책이라고 할 수 있는 ‘대학 자율화 정책’은 불필요한 규제를 줄여나가고 있다는 점에서 그 자체로서 의의가 높지만, 규제 폐지나 완화가 고등교육정책 전체를 아우르는 체계적인 틀에 의해서가 아니라, 대학 관계자 등이 불필요하다고 지적하는 규제 위주로 접근되는 문제점이 있다. 이러한 미시적, 지엽적 접근이 대학 현장의 규제완화 체감도를 단기간에 높이는 데에는 유용할지 모르지만, 장기적인 측면에서 볼 때에는 고등교육 규제정책에 근본적인 혁신을 가져오기는 어렵다. 따라

서, 이번 OECD 검토를 계기로 국제적 규제동향을 반영하여 우리나라의 고등교육 규제들을 정립하는 것이 필요하다.

둘째, 고등교육규제의 질(quality)을 높이려는 노력이 학계와 정부 모두에서 이루어질 필요가 있다. 최근 세계 각국은 규제의 질을 높이기 위해서 많은 노력들을 경주하고 있고, 그 대표적인 예로서 OECD 회원국을 중심으로 확산되고 있는 ‘대안적 규제 전략(Alternative strategies to regulations)’을 들 수 있다. 이 전략은 정부가 정책목적을 달성하는 데에 있어서 명령지시 방식의 전통적인 규제수단의 사용을 억제하고, 불가피하게 규제수단을 사용해야 하는 경우에도 가능한 한 민간 부문의 자율성과 시장 질서를 최대한 존중하는 규제방식이다(최유성·유종선, 2004). 대안적 규제는 이미 국내에서도 환경, 경제 정책 등에는 적극적으로 도입되고 있는 데, 교육 분야에서는 거의 논의되고 있지 않다. 기타 교육 분야에 비해 경제, 산업 등과 가장 밀접히 연계되어 있는 고등교육 분야부터라도 대안적 규제를 도입하려는 학술적인 논의를 전개하는 것이 필요하다.

이와 더불어, 규제의 질을 높이기 위해서는 현재 고등교육을 포함하여 교육 분야에서는 미흡한 수준에서 실시되고 있는 “규제영향분석평가 제도”를 전면적으로 실시하는 것이 필요하다. 중요한 고등교육정책을 수립할 때마다 규제영향 분석평가가 엄밀히 이루어진다면, 규제정책의 합리성이 제고되고, 궁극적으로는 고등교육정책의 효율성과 효과성도 제고될 수 있을 것이다.

마지막으로, 현재 국내 대학의 기관 역량 평가 수준에서 머물고 있는 ‘고등교육 질 관리’에 대한 논의를 국제적 수준으로 끌어올릴 필요가 있다. 앞서 지적한 바와 같이 ‘규제와 질 관리’는 동전의 양면과도 같다고 볼 수 있다. 대학들 스스로에 의한 질 관리 메커니즘이 원활히 작동하면, 교육 책무성 확보를 위한 규제의 필요성이 줄어들 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 고등교육의 질 관리를 국제적 수준으로 제고하는 것이 더욱 필요하다. 따라서, 고등교육평가원의 설립 여부, 대학과 프로그램 평가 주체 및 방법에 치중해있는 최근의 논의를 날로 늘어나는 “국경을 넘는 고등교육 활동”을 고려해서 국제적인 시각을 가지고 확장할 필요가 있다. 무한경쟁을 특징으로 하는 세계화 시대의 질 관리의 기준은 국제적이어야 하기 때문이다.

이번 고등교육규제와 질 관리에 대한 OECD 검토는 양자가 상호 밀접히 연계되어 있음에도 그동안 별개로 논의해온 우리 정부나 학계에 새로운 발

전적인 관점을 제공해준다. 따라서, 이번 OECD 검토를 계기로, 국내 고등 교육 규제 및 질 관리를 국제적 수준으로 높일 수 있도록 후속 논의가 학계와 정부에서 활성화되어야 할 것이다.

참고 문헌

- 이병식(2003). 고등교육 규제에 대한 인식 분석. *고등교육연구*, 14권 1호, pp. 121-143.
- 최유성·유종선(2004). *대안적 규제전략에 관한 연구*. 서울: 한국행정연구원.
- 채재은·이병식(2006). *한국 고등교육 규제 실태 및 진단 방안 연구*. 서울: 한국교육개발원.
- Clark, B.(1983). *The Higher Education System: Academic organization in a cross-national perspective*.
- OECD(2005). A Conceptual and Analytical Framework For Review of National Regulatory Policies and Practices in Higher Education. Unpublished Paper.
- OECD(2006). 한국: 규제개혁의 진전. 국문번역보고서. 미출판물.

「규제 및 질 관리」 주제 발표에 관한 토론

김병주(영남대학교)

1. 시작하는 말

광복이후 한국의 고등교육이 급팽창했다는 말에 대하여 어느 누구도 이의를 제기하지 않는다. 그러한 급팽창은 갖가지 변화와 문제를 유발하였고, 끊임없는 정부의 개입과 규제를 가져왔다. 정부의 규제와 개입은 궁극적으로 고등교육의 질 관리를 위한 것으로 볼 수 있지만, 경우에 따라서는 과도한 규제와 개입이 고등교육의 질적 향상을 저해하기도 하였다.

이러한 맥락에서 OECD는 고등교육의 규제개혁에 대한 검토를 하였다. 그러한 검토는 기본적으로 교육분야를 전문으로 연구하는 한국교육개발원(KEDI)이 작성한 보고서에 근거하였다고는 하지만, 우리 나라에 대한 정확한 현실 인식을 잘 보여주고 있다.

이 글에서는 논의의 효율성을 위하여 OECD의 검토보고서 전반에 대한 토론보다는 고등교육의 질관리 및 규제개혁을 핵심으로 하는 OECD의 결론과 정책대안(OECD, 2007: 252-256)을 중심으로 논의하고자 한다.

2. 고등교육 질관리 및 규제개혁을 위한 OECD의 정책대안 검토

가. 고등교육 질 관리에 대한 총괄·조정을 책임질 수 있는 기구 설립

- 유럽고등교육질관리협회(European Association for Quality Assurance in Higher Education)의 기준(EAQAHE, 2005)을 충족하는 질 관리 기구와 자발적 인증을 수행하는 협회(정부의 승인을 받은 비정부기관)에 의존하는 미국시스템을 접목시킨 새로운 기구를 구상
- 새로운 질 관리 기구를 설립하되, 한국대학교육협의회, 한국전문대학교육협의회 등과 같은 비정부기관이 수행하는 특정 기능에 지속적으로 의존
- 새로운 기구는 교육인적자원부, 한국대학교육협의회, 한국전문대학교육협의회로부터 완전히 독립되고, 시민사회, 사업주의 입장을 대표할 수 있도록 하고, 평가전문성을 지닌 직원으로 구성.
- 인증 및 평가 기능이 단순히 대학 자체의 목표뿐만 아니라, 공공 책무성(대학의 투명성, 재정 책무성 및 건전성, 공적 우선순위에의 부응)에 부합하는 방향으로 교육인적자원부의 질 관리 체계를 정비
- 고등교육전반 및 평가기능을 총괄·조정할 질관리 틀 도입
 - 대학교육협의회와 한국전문대학교육협의회와 같은 간접적인 질 평가 방식을 활용하고 교육인적자원부와 새로운 질관리 기구가 마련한 기준과 정책 내에서 특화된 인증기관을 활용
 - 주요 내부 및 외부 이해 관계자들(정부, 산업계, 학부모, 학생, 학계)이 새로운 질관리 기구 운영, 질관리 및 인증 프로세스에 참여
- 인증 및 평가 과정에서 활용되는 자료의 질과 일관성 향상
- 인증 과정에서 사용되는 자료와 기타 정보의 정확성을 기하기 위하여 별도 전문가에 의한 감사 실시
- 새로운 대학 정보 공개 시스템 시행
 - 인증 결과의 공개 요구
 - 시장에 정확하고 비교 가능한 정보를 제공하는 교육인적자원부의 역할 강조
- 목적사업(BK21, NURI, 산학협동 중심대학)의 참여자격과 기관 및 프로그램에 대한 인증을 연계

보고서에서는 현행 대학평가제도가 근본적인 문제를 안고 있음을 지적하였다. 현행 대학평가제도는 ①평가대상 대학에 대한 평가주체의 독립성 결여, ②학생과 외부 이해 관계자(학부모와 사업주 등)의 역할 제한, ③대학의 자발적 참여 유도, ④전문평가자가 아닌 동료평가(Peer-review)방식에 의존, ⑤단일 기준에 의한 모든 대학 평가, ⑥인증을 받지 못한 경우에도 큰 문제 없음, ⑦다른 정부지원 평가활동과의 연계 부족, ⑧일반인에 대한 정보 공개 부족 등을 들었다. 이중 한두가지를 제외하고는 대체로 대부분 인정하는 문제들이다.

OECD 보고서가 지적한 문제 이외에도 다음과 같은 문제들이 추가로 지적될 수 있을 것이다(이종승, 2006 참고): ①각종 대학평가에 있어서, 평가기관 간의 체계적인 연계가 거의 이루어지지 못하였다. 이처럼 비효율적이고 비체계적인 평가의 반복은 결국 평가기관에게도 중복된 부담을 주고, 피평가기관에게도 중복된 부담과 엄청난 피로를 갖게 해 주었다. ②대부분 고등교육 평가를 전문적으로 수행하는 전담기관이 아니기 때문에 평가 전문성이 부족하여 평가 결과에 대한 대학 및 사회, 국제적 신뢰도가 높지 않다. ③대교협의 평가 결과가 가시적으로 활용되지 못하고 있다. ④평가결과의 차별성과 신뢰성이 부족하다. 학문분야별 평가의 경우 일률적으로 우수라고 표현되는 대학들이 많아 차별성이 약하며, 일부 평가에 대해서는 신뢰성이 충분히 확보되어 있지 못하다. ⑤평가자체가 타당성·신뢰성이 부족하다. 현재의 대학평가체제가 가지고 있는 평가 기준과 지표가 대학의 현실과 대학 교육의 질적 수준 및 교육성과를 타당하게 반영하고 있지 못하다. ⑥평가 종료 후 지속적인 점검체계가 마련되어 있지 못하다. 대부분의 평가가 1회성으로 끝나고, 평가를 위한 평가로 종결되며, 결과활용이나 재검토가 이루어지지 않는 이유 중 하나는 평가 종료 후 지속적인 점검체계가 마련되어 있지 않기 때문이다. ⑦평가는 많이 이루어지고 있으나 고등교육 전반에 관한 질 관리, 인증 또는 학위 평가 등은 체계적으로 수행되지 못하고 있다. ⑧세계화·국제화의 흐름에 따라 고등교육에 대한 평가 및 인증의 국가간 연계 필요성이 증대되고 있으

나, 국제 기준에 의한 평가를 하지 못하고 있다.

이상과 같은 문제를 해결하기 위하여 고등교육 평가 총괄기구가 설립되어야 한다는 점에 있어서는 동의한다. 보고서에서도 지적하였듯이 정부에서도 독립적인 평가인정기구의 설치를 위한 법률의 입법을 위해 노력중이다. 그러나 무엇보다도 그러한 기구의 설치가 고등교육을 규제하는 또하나의 장치가 추가되었음을 의미하는 것이어서는 안된다. 무엇보다도 새로운 기구는 “고등교육 전반 및 평가기능을 총괄·조정할 질관리 틀”로서의 역할에 충실해야 할 것이다. 중복되는 다양한 평가 때문에 피로가 누적된 대학들의 평가 부담을 줄여주고, 제대로 된 질관리 기능을 수행할 수 있어야 한다. 이를 위해 “새로운 기구는 교육인적자원부, 한국대학교육협의회, 한국전문대학교육협의회로부터 완전히 독립”되어야 한다는 보고서의 주장은 설득력을 갖는다.

이에 더하여 고등교육 평가 총괄기구는 고등교육 학위의 국제적 인증, 자료 축적 및 연구 등과 같은 서비스를 추가할 수 있을 것이다(이종승 외, 2006). 이렇게 볼 때 고등교육평가 총괄기구는 ①고등교육 학위 국제(상호)인증(국내 학위의 국제 상호 인증 + 외국 학위의 국내 인증), ②평가인증기구(ABEEK, ABMEK, ABNEK 등) 인증 및 신설 지원, ③대학 평가(인증) 수준의 국제화, ④대학평가 주도권 확보, ⑤대학 경영을 위한 자료 축적 및 평가인증 관련 지원 및 연구 등의 기능을 수행할 수 있을 것이다.

한편, “주요 내부 및 외부 이해 관계자들(정부, 산업계, 학부모, 학생, 학계)이 새로운 질관리 기구 운영, 질관리 및 인증 프로세스에 참여”하는 문제는 보다 신중하게 접근해야 할 것이다. “산업계, 학부모, 학생”이 주요 이해관계자들인 것은 분명하지만, 이들은 대학경영 및 대학교육에 있어서는 철저하게 비전문가이다. 이들을 대학평가에 참여시킨다는 것은 대학평가가 비전문가들(주로 동료)에 의해 평가되어 왔다는 문제점 지적과도 상충되는 것이다. 이해관계자들을 대학평가과정에 참여시키기 위해서는 이들이 ‘대학평가’에 참여하는 영역이 특정 해당분야에 국한하도록 할 필요가 있으며,

그것에 대해서도 보다 전문적인 연수가 필요할 것이다.

나. 국·공립대학 법인화 추진

- 모든 대학에 영향을 미치는 단일의 대규모 개혁을 시도하기 보다는 대학별 미션 차이와 대학 자체경영 준비 정도에 관하여 정부가 정한 기준에 근거하여 대학을 법인화하는 단계적 접근방식 채택
- 정부와 개별 국·공립대학은 다년도 협약을 체결. 협약 내용은 아래의 내용을 반드시 포함해야 한다.
 - 대학의 미션과 증가된 자체 경영책임 수행 준비 정도에 따라 차별화
 - 정부의 개혁 정책과 대학의 자체 개혁을 연계
 - 여러 해에 걸친 체계적인 변화를 제공
 - (1) 대학의 특정 사명과 (2) 정부의 우선순위를 반영하는 성과 기대치에 따라 공적 책무성을 부여

최근 들어 정부는 대학통폐합과 함께 국공립대학 법인화를 단계적으로 추진하고 있다. 그러나 국공립대학 법인화의 목적이 일본에서와 같이 대학에 대한 국고보조를 줄이기 위한 방편으로 사용되어서는 안될 것이다. 국공립대학 법인화는 대학운영의 효율성과 자율성을 높이려는 주된 목적에 초점을 두어야 할 것이다.

이와 함께 정부와 개별 국공립대학이 다년도 협약을 체결함에 있어서는 신중해야 할 것이다. 개혁과 목표에 치중한 나머지 지나치게 계량적인 목표에 초점을 둘 경우에는, 자칫 “교육”이라는 근본 틀보다는 부수적인 성과에 급급해할 가능성이 크다. 따라서 계량적인 목표와 미션보다는 보다 근본적인 사명과 우선순위에 초점을 두고 단기적인 목표에 급급해 하지 않도록 하는 것이 필요하다.

다. 대학의 전략적 지도력, 경영, 그리고 내부 질 관리역량 강화

- 주요 대학재정지원사업 참여자격을 대학의 전략적 기획, 관리능력개선 노력 및 새로운 질관리 프로세스에 의한 인증과 연계
- 규제 평가 프로세스에 기존의 하향식 평가방식과 함께 규제가 대학의 행정 및 내부 질관리 강화 능력에 미치는 영향에 대한 상향식 평가를 포함
- 사립대학에 대한 질관리 프로세스 강화. 사립대학이 정부 재정 지원을 직접 받지 않는다 하더라도 이들이 제공하는 교육과정의 질을 평가 관리할 필요가 있음.

이 부분의 경우 규제개혁이 또하나의 규제를 낳는 우를 범할 가능성을 제공한다. 기존의 대학재정 지원사업 참여자격에 더하여 새로운 질관리 프로세스에 의한 인증에 연계한다든지, 사립대학이 제공하는 교육과정의 질을 평가 관리한다든지 하는 것은 새로운 규제를 제안하는 것이다. 이는 결국 질관리가 우선이나, 규제개혁이 우선이나는 원론적인 질문을 던지게 한다.

라. 사립대학의 거버넌스 보강

- 모든 사학기관이 전체 이해 당사자들을 위한 연차 보고서를 작성토록 하고, 재정 투명성 제고 및 책무성 강화를 위한 지속적 노력
- 학교운영위원회와 대학평의원회 같은 학내구성원 대표들에 의해 추천된 개방이사를 임명하여, 이사회의 개방성을 강화. 개정 사립학교법의 시행에 관심 필요

이 역시 사립대학에 또 하나의 부담을 지우고 있다. 개방형 이사의 임명 문제는 이미 개정사립학교법이 발효되었기 때문에 제안한 바와 같이 운영되고 있다. 그러나 모든 사학기관이 전체 이해 당사자들을 위한 연차보고서를 작성토록 의무화하는 것은 각종 대학평가에 대한 부담에 더하여 또하나의 부

담을 지우는 결과를 초래하게 될 것이다. 재정 투명성 제고 및 책무성 강화를 위해서는 연차보고서 작성의 의무화보다는 예결산 등 재정상황의 개방 및 이해관계자들의 참여를 쉽도록 하는 것이 더 바람직할 것이다.

이미 개방형 이사제를 포함하는 사립학교법이 발효중에 있기는 하지만, 사립학교의 근본 취지를 고려할 때, 보다 자율적인 개방형 이사의 도입이 가능하도록 할 필요가 있다. 개방형 이사 혹은 공익 이사의 경우 모든 사안에 대하여 참여하기보다는 학교법인의 일정 재산에 관한 사항 등 중요한 일부 사안의 의결에만 참여하도록(김병주, 2005) 제한적으로 도입하는 것도 하나의 방법으로 검토해볼 필요가 있다.

다. 졸업생 평가 및 취업 관련 정보 공개

- 교육인적자원부의 주도하에 전국경제인연합회 및 한국전문대학교육협의회와 대학교육협의회와 협력하여, 성공적인 직장 생활을 위해 필요한 졸업생의 일반적인 능력 평가 틀 개발
- 이 능력에는 수학, 글쓰기 의사소통능력과 같은 일반교양과, 문제해결 능력, 팀워크, 지시 이해 능력과 같은 “유연한 기술”을 포함
- 국가수준에서 활용 가능한 직무준비도 평가를 개발하고 대학이 자율적으로 활용하도록 하여 진단의 목적으로만 학생들의 직무준비도를 평가
- 대학이 이러한 평가결과를 공개할 수 있도록 인센티브를 부여. 예를 들어, 새로운 정보공시제 시행시 교육부가 대학으로 하여금 졸업생들의 직무준비도 평가 결과를 바탕으로 가능한 정보를 공개하도록 요구 가능

졸업생 평가 및 취업과 관련된 문제는 대단히 민감한 사안이다. 지금도 적지 않은 대학들이 졸업생의 일반적인 능력 평가 틀을 개발하고, 졸업인증제를 시행하고 있다. 그러나 이러한 졸업인증제 혹은 졸업생 능력평가 틀을 국가적인 수준에서 시행할 경우 자칫 모든 대학들이 그러한 틀에 맞추어 교육과정을 개편하거나 모든 초점을 그러한 능력개발에 맞추는 가능성을 배제하기 어렵다. 신입생 자원이 갈수록 줄어드는 상황에서 평가결과의 공개는 곧 대

학의 순위와 신입생 모집으로 연결될 가능성이 크기 때문이다. 따라서 그럴 경우 자칫 학부교육은 기본 소양과 기초 학문을 배우는 과정이기 보다 국가가 정해준 “졸업 능력”을 높이기 위한 과정으로 변질될 가능성이 크다. 특히 그러한 평가결과를 공개하고, 그에 대하여 인센티브를 부여할 경우에는 더욱 그러하다.

일선학교에서 cheating을 죄악시키는 분위기가 널리 퍼져있는 미국에서조차 No Child Left Behind의 교육개혁이 추진된 2002년 이후 주단위의 학력 평가가 광범위하게 시행되자 텍사스의 어느 교장이 시험문제를 유출한 사례가 적발되기도 하였다. 하물며 학력지상주의인 우리 나라에서 위와 같은 제도가 시행될 경우 대학교육의 변질은 눈에 보듯 뻔하다.

따라서 졸업생의 “일반적인 능력”이 정말로 4년의 대학교육 동안에 반드시 달성해야 하는 가장 중요한 가치를 지닌다는 판단이 서지 않는 한 제도의 도입에는 매우 신중해야 할 것이며, 설령 도입한다 하더라도 최소한에 그쳐야 할 것이다.

바. 대학 규제를 전반적으로 변화시키기 위한 한 단계로서 외국인 유학생과 외국 대학에 대한 국내시장 개방을 저 해하는 규제 검토

- “경제자유구역”에 대학 설립·운영을 촉진하도록 지속적으로 지원
- 추가적인 고등교육 개방을 위하여 전체 고등교육 규제를 어떻게 변경해야 할지에 대해 제주국제자유도시와 경제자유구역을 사례연구로 활용
- 한국의 국경간 고등교육 공급의 질 담보(2005년 OECD/UNESCO 가이드라인 참고) 역량 확보

대학교육의 국제화는 피할 수 없는 추세가 되어 버렸다. 따라서 경제자유구역의 외국 대학 설립에 더하여 추가적인 고등교육 개방을 위하여 전체 고등

교육 규제를 어떻게 변경해야 할지에 대한 고민의 내용에는 국내 대학에 대한 규제를 어떻게 풀 것인지도 당연히 포함되어야 할 것이다.

현재 외국 대학이 국내에 들어오지 못하는 가장 큰 이유는 외국대학이 국내에서 대학교육을 하기 위해서는 국내 대학에 적용되는 각종 법률에 의해 동일한 규제를 받기 때문이다. 외국 대학에 대한 국내 시장 개방을 저해하는 규제를 검토하는 데 있어서 국내대학에 대한 규제는 그대로 두고 외국대학에 대해서만 다른 특혜를 주는 방향으로 검토되는 것은 바람직하지 못하다. 국내 대학에 대한 규제를 먼저 완화하여 국내 대학의 자립역량을 조성한 후에 고등 교육 개방을 위한 규제를 검토하는 순서가 되어야 할 것이다.

사. 범부처 차원에서의 고등교육 정책에 대한 총괄 기능 강화

- 다수의 조정되지 않은 규제들이 종합적인 기획 수행과 다른 대학, 지역 및 산업계와의 협력 수행을 위한 대학의 역량에 어떠한 영향을 미치는지를 조사

고등교육에 대한 규제가 교육부에만 그치는 것이 아니라 지자체 및 세무 당국을 포함한 범부처에 걸쳐 있다는 점에서 범부처 차원에서 고등교육 정책에 대한 총괄기능을 강화하는 것은 대단히 바람직한 것으로 판단된다.

아. 교육인적자원부의 역할을 세부적인 고등교육 규제에서 전략적 리더십 및 성과 모니터링으로 전환

- 부총리 부처로서 고등교육과 미래 국가경쟁력을 연계하고 전 부처에 걸쳐 일관성을 제공할 수 있는 장기적인 고등교육 전략 의제를 개발
- 고등 교육관련 타 부처의 다양한 사업들에 대한 총괄조정
- 모니터링에 필요한 정보 시스템을 개발하고 시장에 정보를 제공
- 변화를 촉진하기 위한 전략적 투자와 인센티브 활용
- 주요 대학재정지원사업(NURI, 구조개혁, 산학협력중심대학)과 관련된 규제들 간의 조정

2001년 1월 국가수준 인적자원개발정책의 수립 및 총괄·조정기능을 수행하기 위하여 교육부가 교육인적자원부로 개편되고 인적자원정책국이 신설되면서, 인재 양성의 측면에서 교육부의 역할이 제고되었다. 그러나 실질적인 측면에서 교육부가 인적자원 개발 정책을 총괄하는 부총리 부처로서 전 부처에 걸쳐 일관되고 장기적인 (고등)교육 전략 의제를 개발하고 주도하였느냐에 대해서는 부정하는 이가 적지 않다.

이러한 점에서 교육인적자원부의 역할을 세부적인 고등교육 규제에서 전략적 리더십에 두도록 한 정책제안은 설득력을 갖는다. 이에 더하여 고등교육 분야의 경우 교육부의 역할이 이제는 계선조직을 통한 규제보다는 참모조직(각종 위원회 조직)을 통한 지도와 조언의 역할에 충실해야 할 것이다.

참고문헌

- 김병주(2005). 사학운영 지배구조의 책무성 제고 방안. 한국 사학의 구조, 기능, 운영의 방향과 과제(2005년도 한국교육행정학회 하계학술발표대회).
- 이종승, 김병주, 박남기, 채재은(2006). 고등교육평가원 설립을 위한 조직, 인력 및 정책과제에 관한 연구.
- OECD 교육국 교육정책분과(2006), 고등교육 주제 검토한국 국가보고서.
- OECD(2007). 한국: 규제개혁의 진전, OECD 규제개혁보고서.

연구자료 RM 2007-28

‘평생 학습사회 실현을 위한 고등교육체제
혁신방안’ 고등교육전문가 포럼:
「OECD 고등교육 보고서」
평가와 정책대안 모색

발행	2007년 5월 2일
발행인	고형일
발행처	한국교육개발원
주소	서울 서초구 우면동 92-6, 137-791 전화 : (02) 3460-0408 팩스 : (02) 3460-0151 http://www.kedi.re.kr
등록	1973. 6. 13, 제16-35호
인쇄처	유진출판사 전화 : (02) 576-2358(代) 팩스 : (02) 572-3285

보고서 내용의 무단 복제를 금함.