creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

교육학박사 학위논문

1995년 이후 한국 고등교육의 기능 분화 양상과 특징 분석

2022년 8월

서울대학교 대학원

교육학과 교육사회학전공

김 현 수

1995년 이후 한국 고등교육의 기능 분화 양상과 특징 분석

지도교수 유 성 상

이 논문을 교육학박사 학위논문으로 제출함
2022년 6월

서울대학교 대학원
교육학과 교육사회학전공
김 현 수

김현수의 박사 학위논문을 인준함
2022년 8월

위 원 장 우 용 제 (인)

부위원장 손 준 종 (인)

위 원 박 환 보 (인)

위 원 박 미 희 (인)

위 원 유 성 상 (인)

국문초록

본 연구의 목적은 1995년 5.31 교육개혁을 기점으로 나타난 고등교육 기능 분화의 양상과 이를 촉진하는 기능 분화 정책 구현의 메커니즘을 분석하는 것이다.

고등교육의 기능 분화 정책은 5.31교육개혁 이후 지난 20여 년간 한국 고등교육 정책의 방향성을 대표하였다. 이 연구를 통해 연구자는 고등교육 기능 분화를 통해 고등교육 시스템을 체계화하고자 했던 정책적 시도는 어떻게 도출되었으며, 기능 분화 정책에 대한 대학의 대응과 수용의 결과로 고등교육 시스템이 어떻게 변화하였는지를 설명하고자 하였다.

이를 위해 본 연구는 설명적 혼합 연구 방법을 채택하여 양적 지표와 질적 자료를 종합적으로 분석하였다. 1995-2017년 사이 고등교육의 변화를 설명할 수 있는 양적 지표를 통해 외연적으로 그 과정을 서술하는 동시에, 양적 지표의 변동을 만들어내는 인과적 관계를 문헌 자료 및 질적 자료를 활용해 설명하였다.

분석을 위해 고등교육의 양적 변화를 탐색할 수 있는 각종 통계 자료를 포함하여 정부 및 국회, 연구기관에서 작성한 고등교육 관련 각종 보고서 및 연구 자료를 포괄적으로 탐색하였다. 또한 문헌 자료로 확인할 수 없는 정책 형성 과정의 경험과 전문가적 판단을 종합하기 위해 고등교육 관련 연구자를 대상으로 전문가 인터뷰를 실시하였다.

연구자는 고등교육 기능 분화 정책의 구현 과정을 드러내기 위해 Archer의 형태발생론을 바탕으로 '구조적 조건화(Structural Conditioning) - 사회적 상호작용(Social Interaction) - 구조적 정교화(Structural Elaboration)'로 이어지는 과정을 분석의 틀로 구성하였다. 이때 구조적 조건화란 고등교육 기능 분화 정책을 촉발하는 '구조(물질)'와 '문화(이념)', 그리고 의사결정구조(행위자 간 관계)에 의해 조성된다. 사회적 상호작용이란 고등교육 기능 분화 정책의 구현과 적용을 둘러싼 관련 행위자들(대통령실, 교육위원회, 정당, 전문가집단, 산업계, 대학, 여론 등) 간에 나타나는 상호작용 행위들을 일컫는다. 여기에는 또한 정책의 대상이 되는 대학

들이 고등교육 기능 분화 정책에 대해 저항하거나 순응하는 등의 상호작용을 포함한다. 마지막으로 구조적 정교화란 사회적 상호작용의 결과 고등교육 기능 분화 정책이 실제 고등교육 시스템을 어떻게 변화시켰는지, 혹은 변하지 않았는지를 설명하는 것이다.

이러한 분석틀을 통해 1995년부터 2017년까지 고등교육 기능 분화 정책의 양상을 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 95년 5.31 교육개혁 이후 참여정부에 이르기까지 연구 중심 대학과 교육 중심 대학을 분화시키는 전략이 전면화되었으며, 두뇌한국21 1단계 사업을 통해 연구 중심 대학은 학부를 축소하고 대학원 중심 체제로 전환하도록 유도했다. 또한 소규모의 다종다양한 특수목적 고등교육 기관들과 특화 분야 전문 대학원이 다수 신설되었다. 이에 따라 2007년을 전후로 고등교육 기관 유형 간, 기관 유형 내 다양성이 증가하고 '정책적으로 의도된 기능 분화 구조'가 형성되었다.

둘째, 2008년 이명박 정부 출범 이후 고등교육 기관 간에는 기능의 분화보다 평가 지표에 따른 수직적 차이가 더욱 중요하게 다루어졌다. 산업대학과 전문대학의 일반대학 통합이 활발해지고 산업계 관점의 학과 구조 조정이 활발해지면서 여러 대학들이 학과를 재편하였다. 이를 통해 2017년을 전후로 우리나라의 고등교육 구조는 '기능적으로 통합된 수직적 다양화 구조'의 특징을 보였다.

셋째, 2013년 박근혜 정부는 다시 기능 분화 정책을 전면화하고 대학 구조개혁 평가를 동시에 실시하여 대학들을 표면적이고 일시적으로 특성화시켰다. 박근혜 정부를 거치면서 대학들은 기능과 영역을 특성화하기보다 생존을 위한 '상품화'로서의 특성화에 그치는 모습을 보였다.

두 번째 연구문제로서 고등교육 기능 분화 정책이 도출되고 적용되는 과정의 메커니즘에 대한 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 고등교육 기능 분화 정책이 매 정부에서 도출되는 배경에는 구조적, 문화적 조건이 공통적으로 작용하고 있다. 구조적(물질) 조건으로서 '대학의 미분화된 서열화 구조'와 '지속적인 학령인구 감소 위기'가 작동하였으며, 문화적(이념) 조건으로서 '명성을 중시하는 대입경쟁 문화'와 '대학

교육의 질에 대한 불신'이 자리하였다. 이러한 구조적/ 문화적 조건은 학령인구 감소 상황에서 대학의 교육력을 분산시키지 않고 특정 기능이나 영역에 초점을 두고 특성화 및 전문화시켜야 할 필요성을 부여하였으며, 이는 기능에 따른 기관 분화를 요청하는 것이었다.

또한 의사결정구조(행위자 간 관계)에 있어서는 대통령실과 교육위원회가 결합할 때 고등교육 기능 분화 정책이 전면적으로 도출되는 경향을 보였다. 이때 교육위원회에 참여하는 교육학자들이 고등교육 기능 분화를 정책 모델로 구성하고 있음을 추론할 수 있었다.

다음으로 기능 분화 정책을 둘러싼 사회적 상호작용의 특징은 다음과 같다.

먼저 기능 분화 정책은 수월성을 중시하는 행위자와 형평성을 중시하는 행위자 집단이 서로 간의 이해관계를 타협할 수 있는 형태로 구성되며, 교육부 관료들은 재정과 연계된 평가와 선발 장치가 작동할 수 있도록 정책을 도출하고 있다.

이러한 일련의 사회적 상호작용의 결과를 통하여 고등교육의 기능 분화 정책은 매 정부에서 연구중심대학과 교육중심대학 및 산학협동중심대학으로 구분되어 제시되어 왔다. 그리고 이러한 정책들은 재정과 결부된 방식으로 대학 내 개혁을 추동하였다.

그러나 기능 분화 정책이 적용되는 과정에서 그 대상이 되는 대학들은 규모나 위치, 명성 등에 따라 서로 다른 방식으로 정책에 대응하게 된다. 소위 기득권 대학들(수도권 대규모 대학)은 대학의 생존을 고민하기보다 명성을 높이거나 규모 팽창을 위해 정책을 이용하는 양상을 보였다. 한편 지방 대규모 대학들은 지역 산업과 결부된 방식의 특성화를 반복적으로 수혜하면서 이공계열 학과 특성화에 제한되는 한계가 있었다. 마지막으로 학령인구 감소 위기에 노출되는 중소규모 대학들은 표면적이고 임시적인 특성화를 기회주의적 방식으로 표방할 수밖에 없었다.

주요어 : 고등교육 분화, 특성화, 다양화, 고등교육 구조개혁, 형태발생론, 고등교육사회학

학 번 : 2017-39441

목 차

제 1 장 서론 ····· 1
제 1 절 연구의 필요성 ····· 1
제 2 절 연구의 목적 ····· 5
제 3 절 연구문제 ····· 6

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 분석 ····· 8
제 1 절 고등교육시스템 ····· 8
1. 고등교육의 개념 정의 ····· 8
2. 고등교육 시스템의 분류 ····· 11
3. 고등교육 시스템의 분화와 관련 개념들 ····· 15
4. 고등교육 분화에 관한 국내 연구 ····· 20
제 2 절 고등교육의 팽창과 그 영향에 관한 연구 ····· 23
1. 고등교육 팽창 현상에 관한 연구 ····· 23
2. 고등교육 팽창 현상에 대한 국가별 사례 연구 ····· 26
제 3 절 한국 고등교육의 형성에 관한 연구 ····· 30
1. 한국의 고등교육 팽창 과정에 관한 연구 ····· 30
2. 한국 고등교육의 정책 변화에 관한 연구 ····· 35
3. 95년 이전 한국 고등교육 형성에 관한 연구 ····· 37
제 4 절 교육 시스템의 형성과 형태발생론 ····· 54

제 3 장 연구방법론 ····· 60
제 1 절 연구의 방법 및 관점 ····· 60
제 2 절 연구대상 및 분석 자료 ····· 62
1. 연구 대상 ····· 62
2. 분석의 시기 ····· 62
3. 자료 분석 ····· 63
제 3 절 분석의 틀 ····· 67
1. 고등교육의 형태발생 과정 모형 ····· 67
2. 구조적 조건화 ····· 69

3. 사회적 상호작용 ····· 70
4. 구조적 정교화 ····· 71

제 4 장 95년 이후 한국 고등교육의 기능 분화 양상 ····· 72
제 1 절 고등교육기관 유형에 관한 제도의 변화 ····· 72
제 2 절 고등교육기관 유형에 따른 양적 변화 ····· 74
1. 고등교육기관 유형별 기관 수의 변화 ····· 74
2. 고등교육기관 유형별 재적생 점유율 변화 ····· 77
3. 고등교육 기관 유형별 재적생 수의 변화 ····· 78
4. 고등교육기관 유형별 취학률의 변동 ····· 80
5. 고등교육 참여자 수의 지역 분포 변화 ····· 82

제 5 장 95년 이후 한국 고등교육의 기능 분화 과정 ····· 84
제 1 절 5.31교육체제의 탄생과 다양화 시도(93-98년) ····· 84
1. 구조적 조건 ····· 84
2. 사회적 상호작용 ····· 88
제 2 절 정부 주도의 고등교육 기능 분화 촉진(98-07년) ····· 100
1. 구조적 조건 ····· 100
2. 사회적 상호작용 ····· 101
3. 구조적 정교화 ····· 124
제 3 절 대학 생존 경쟁과 시장화된 분화(08-12년) ····· 130
1. 구조적 조건화 ····· 130
2. 사회적 상호작용 ····· 132
3. 구조적 정교화 ····· 144
제 3 절 박근혜정부의 고등교육 구조 개혁(13년-17년) ····· 147
1. 구조적 조건 ····· 147
2. 사회적 상호작용 ····· 148
3. 구조적 정교화 ····· 157

제 6 장 논의 ····· 168
제 1 절 고등교육 기능 분화의 양상 ····· 168
제 2 절 고등교육 기능 분화 정책의 특징 ····· 172

1. 공통적 특징 ····· 172
2. 시기별 차이점 ····· 175
제 3 절 고등교육 기능 분화 정책의 구현 메커니즘 ····· 176

제 7 장 결론 ····· 181
제 1 절 요약 ····· 181
제 2 절 결론 ····· 185

참고문헌 ····· 187

<표 차례>

<표 1> 국제표준교육분류에 따른 한국의 고등교육 체제 구분 ····· 10
<표 2> Scott(1995)의 고등교육 구조 모형의 유형 ····· 12
<표 3> 카네기 교육 진흥 재단의 고등교육 기관 분류 ····· 14
<표 4> 1970년 종합대학 지정 현황 ····· 39
<표 5> 1980년 지역별, 유형별 실험 대학 선정 결과 ····· 41
<표 6> 1978-1994년 지역별 대학 설립 현황(단위: 개) ····· 45
<표 7> 1979년-1991년 사이 고등교육 기관의 분화 상황 ····· 48
<표 8> 1988년의 고등교육 기관 유형별 비중 ····· 49
<표 9> 1988년 개설학교 수가 많은 상위 30개 학과 ····· 50
<표 10> 교육시스템의 형태발생 과정 ····· 59
<표 11> 전문가 인터뷰 참여자 목록 ····· 66
<표 12> 연구 분석의 틀 ····· 68
<표 13> 고등교육기관 유형에 관한 제도 변화 ····· 73
<표 14> 1989-1994년 고등교육의 팽창 ····· 85
<표 15> 대교협(1992)의 고등교육 구조 모형(안) ····· 90
<표 16> 장회익(1995)의 고등교육 구조 모형 ····· 92
<표 17> 교개위(1995a)의 1차 고등교육 구조 모형 예시 안 ····· 94
<표 18> 교개위(1997)의 수정된 대학 구조 모형 정책 안 ····· 99
<표 19> 1단계 BK21 사업 신청 분야별 제도 개혁 요구안 ····· 103
<표 20> 김대중정부 BK21 사업에 반영된 대학 구조 모형 안 ····· 105
<표 21> 참여정부의 고등교육 부문 주요 정책 ····· 108
<표 22> 참여정부 초기의 대학 구조 모형 안 ····· 110
<표 23> 참여정부의 지방 대학 지원 주요 사업 ····· 112
<표 24> 2004년 NURI 사업 지역별 선정사업단 일람 ····· 115
<표 25> 2008년 수도권 특성화 사업 주요 과제(지원액 10억 원 이상) ····· 117
<표 26> 참여정부의 재정 지원 사업 평가 항목 ····· 119
<표 27> 95-07년 시기 특수목적 고등교육기관의 신설 현황 ····· 123
<표 28> 95-07년 간의 고등교육기관 유형별 (단위: %) ····· 126
<표 29> 교육인적자원부(2004)의 대학 유형화에 따른 분포 ····· 127
<표 30> 95-07년 시기 특수목적 고등교육기관의 신설 현황 ····· 129
<표 31> 대출 제한 대학 목록 ····· 136
<표 32> 2013년 박근혜정부의 고등교육 구조 모형 안 ····· 151

<표 33> 박근혜정부 1주기 대학 구조 개혁 평가에 따른 E등급 결과 ····· 157
<표 34> 고등교육 기능 분화의 과정 ····· 176
<표 35> 고등교육 관련 주요 행위자의 성향 ····· 178

<그림 차례>

[그림 1] 1950년 교육법에 따른 고등교육 유형 구분 ····· 38
[그림 2] 방법론적 실재론과 형태형성/균형접근을 묶은 그림 ····· 57
[그림 3] 1970-2021년 간 학제별 고등교육기관 수의 변화 ····· 74
[그림 4] 고등교육기관 전체 재적생 대비 기관 유형 점유율의 변화 ····· 77
[그림 5] 1995년-2007년 학제별 고등교육 기관 학생 수 변화 ····· 79
[그림 6] 기관 유형별 만19세 취학률 ····· 81
[그림 7] 전체 고등교육기관 재적생 대비 서울 지역 일반대학 재적생 비중 변화 · 82
[그림 8] 통폐합 대학 목록 ····· 121

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 필요성

본 연구의 목적은 1995년 5.31 교육개혁을 기점으로 나타난 고등교육 기능 분화의 양상과 이를 촉진하는 기능 분화 정책 구현의 메커니즘을 분석하는 것이다.

고등교육의 기능 분화는 고등교육의 팽창이라는 세계적 현상과 동반하여 나타나는 고등교육 시스템의 변동이다. 고등교육의 팽창은 해방 후 한국 교육에 일어난 가장 거대한 변화 중 하나이다. 고등교육을 제공하는 기관들과 참여자가 급격히 팽창해 온 과정은 그 자체로 사회적, 문화적으로 중요한 의미를 가지는 현상이었으며, 그 원인과 결과, 변화의 양상을 분석하는 것은 교육사회학 연구의 중요한 과제 중 하나가 되었다. 따라서 고등교육의 팽창에 따라 나타나는 고등교육의 분화는 고등교육의 변동을 이해하는 가장 중요한 축이다.

그러나 한국의 고등교육 팽창 과정에서 나타난 한계 중 하나는 고등교육기관 간에 수평적인 역할 분담이 이루어지지 않는다는 것이었다. 김안나(2005; 2011)는 고등교육의 확대가 짧은 기간에 급속하게 진행되면서 한국의 대학들이 특수한 목적과 기능에 따라 설립, 분화되지 못하고 단일한 형태의 발전 모형을 추구해 왔다고 지적한다. 또한 이는 고등교육 팽창과 더불어 학벌주의에 기초한 대학의 서열화를 심화시키는 결과를 가져왔다고 비판하였다. 그는 2004년에 수능 성적에 따른 대학의 서열화 구조를 분석하면서 수도권 중심, 설립 연도가 오랜 대학을 중심으로 수능 성적에 따른 서열화가 나타난다고 분석한 바 있다. 이는 우리나라 고등교육 체제가 다양한 기능과 목적으로 분화되지 못하고 전통적인 엘리트 대학을 정점으로 한 서열 구조가 고착되었다는 점을 시사한다.

신교육체제의 수립을 기치로 한 1995년 5·31 교육개혁은 현재까지 한국 교육의 근간을 이루는 여러 원칙들을 마련했다고 평가받는다. 95년 당

시 고등교육 분야에서는 다양화, 특성화, 자율화 등의 정책 기조 하에서 대학 경쟁력을 제고하는 개혁 정책이 시도되었다. 세계화의 흐름 속에서 양적으로만 팽창하는 대학 구조로는 한계가 있다는 비판 때문이었다. 95년 이래로 지속된 고등교육 구조 개혁 정책은 이러한 기조의 연장선에 있었다. 대학설립준칙주의와 대학 정원 자율화 정책은 고등교육 팽창을 가속화했다. 고등교육 팽창은 고등교육의 시장화로 이어졌다. 수요자 중심 교육, 신자유주의 교육 개혁이 전개되었다. 대학들의 구조 조정은 시장의 원리에 근거했다. 정부와 노동시장의 기준에 맞추어 대학 구조를 조정하라는 압박을 받았다(조승제, 2010). 시장적 경쟁 기제들은 대학의 유형과 수를 증가시키고, 대학 특성화와 명성의 다양화를 이끈다는 논리가 뒷받침되었다(신현석, 2007).

그러나 대학을 다양화하고 특성화해야 한다는 정책 기조는 지난 20여 년간 반복되고 있다. 2011년 고등교육 체제 개편 방안(김병주 외, 2011), 2013년 고등교육 종합발전 방안(교육부, 2013), 2018년 고등 교육 분야 미래 교육 비전 및 교육 개혁 방향 연구(김영철 외, 2018) 등의 정책연구는 유사한 진단과 개선책을 반복하였다. 대학의 기능과 역할을 수평적으로 구분할 필요가 있기 때문에 여러 형태의 대학 모델을 유도해야 한다는 지적이다. 천편일률적인 진단이 반복되는 이유는 지속적인 정책적 개입이 실패하고 있거나, 혹은 한국 고등교육이 어떻게 형성, 유지되고 있는지에 대한 이해가 부족하기 때문이다.

이처럼 1995년 이후 고등교육의 자율화, 다양화, 특성화를 기조로 한 변화가 반복적으로 추동되고 있으나, 20여 년이 흐른 지금도 고등교육의 다양화는 이루어지지 않았다는 비판에 직면하고 있다. 정부의 진단과 정책 목표대로 특성화와 다양화는 왜 대학들의 전략이 되지 않았던 것인가? 대학의 위기를 말하는 지난 20여 년간 소위 '명문대학' 중심의 고등교육은 왜 공고하게 유지되고 있는 것인가? 학생 자원이 감소하고 정부의 구조 개혁 정책이 추진되는 속에서 고등교육 내부에서는 어떠한 변화가 일어나고 있는가? 이러한 질문들에 우리는 충분한 답을 얻지 못하고 있다.

따라서 고등교육의 개혁 방향을 제시하기 이전에, 고등교육의 형성에 대

한 교육사회학적 탐색이 선행되어야 한다. 고등교육의 급속한 팽창 과정에서, 한국의 고등교육은 무엇이 변하였고, 무엇이 변하지 않고 유지되고 있는가, 그리고 고등교육이 변화하는, 또는 유지되는 메커니즘은 무엇인가에 대한 질문에 답할 필요가 있다.

그렇다면 고등교육의 변화를 사회적으로 탐구한다는 것은 무엇을 의미하는 것인가. 사회학자 C.W.Mills (2004)는 사회연구가 "개인의 일생과 역사, 그리고 그 둘의 사회 안에서의 교차 문제"에 이르러야만 한다면서 사회분석을 위해 던져야 하는 세 가지 질문을 제시한다. (1) 특정 사회의 전체적인 구조와 그 구성 요소들은 서로 어떻게 연관되어 있는가? (2) 이 사회가 인간사에서 어떤 위치에 있으며, 그것을 변화시키는 메커니즘은 무엇인가? (3) 이 사회, 이 시대에서 우세한 사람들은 어떤 유형이며 그들은 어떤 방식으로 형성되는가?

Mills의 세 가지 질문은 한국의 고등교육을 교육사회학적으로 분석하는 데에 중요한 방향을 제시한다. 그의 질문을 변용하여 한국 고등교육에 대입한다면 다음과 같은 질문을 던질 수 있다. (1) 특정한 시기에 한국 고등교육의 전체적인 구조와 그 구성 요소들은 어떻게 연관되어 있는가? (2) 이 시기의 고등교육은 한국 교육의 역사에서 어떤 위치에 있으며, 그것을 변화시키는 메커니즘은 무엇인가? (3) 고등교육 시스템 안에서 우세한 행위자들은 누구이며 이들은 어떤 방식으로 형성되었는가?

이러한 질문들은 한국 고등교육의 구조와 그 구성 요소들 간의 관계, 그리고 구조적 변동의 메커니즘을 설명하는 데에 집중한다. 따라서 다시 한 번 Mills의 표현을 변용하자면 고등교육에 대한 사회학적 분석은 고등교육 시스템 안에서 활동하는 행위자들의 변화와 고등교육 시스템의 역사적 변동, 그리고 이 둘의 사회 안에서의 교차 문제를 다루는 것이다. 이를 통해 고등교육이 왜 이러한 방식으로 변화 혹은 유지되는가를 설명할 수 있는 고유한 메커니즘을 설명하는 작업이 중요한 과제가 된다.

이러한 관점에서 볼 때, 1995년 이후 한국 고등교육의 변화는 역사적, 사회적으로 특징적이다. 95년 이후 고등교육의 변화는 '규모', '정책', '기관'이라는 세 가지 측면에서 주요하게 나타났다. 이 세 가지 차원의 변화를 요

약하면 다음과 같다.

먼저 고등교육 규모의 변화이다. 한국 고등교육의 양적 규모는 해방 이후 지속적으로 팽창해오다 정체 혹은 위축되는 경향으로 돌아섰다. 고등학교 졸업자의 고등교육 기관 진학률을 살펴보면 1990년 27.1%에서 2000년에 62.0%, 2005년 73.4%로 급격히 상승하였으나, 2010년 75.4%로 정체하는 흐름 보인 이래로 2015년 70.8%, 2017년 68.9%로 소폭 하락하고 있다.[1] 거대한 대학 팽창의 흐름이 2005년 이후 조정 국면을 맞은 셈이다. 교육의 팽창은 그 자체로 연구의 대상이었을 뿐만 아니라, 그 과정에서 야기된 입시 경쟁과 교육의 질 문제 등은 교육을 사회학적으로 관찰하는 중요한 현상이었다. 따라서 95년 이후 고등교육의 규모가 급격히 팽창하다가 다시 위축되는 과정은 고등교육 변화를 설명하는 주요한 현상이다.

두 번째로 고등교육 정책의 변화이다. 95년 5·31 교육개혁은 문민정부의 교육 정책을 초월해 그 "이전의 교육 개혁 정책의 내용과 방식과 궤를 달리한다는 점에서 그리고 다음 정부에서 추진될 교육 개혁 정책의 기조와 근간을 제시했다는 점에서 교육 개혁 패러다임의 전환"으로 평가받는다(신현석, 2004). 5·31 교육개혁 이후 자율화, 다양화, 특성화로 대표되는 고등교육 정책 기조는 현재까지도 큰 틀에서 유지되고 있으며, 이러한 정책 방향은 이후의 한국 고등교육을 형성하는 주요한 기제가 되었다. 5·31 교육개혁에서 제시된 고등교육 개혁 과제는 이어진 모든 정권에서 고등교육 정책의 기본 원리가 되었으며 고등교육 구조 개혁의 핵심적인 힘으로 작동하고 있다.

세 번째로 고등교육 기관들의 변화이다. 95년 교육개혁 시기를 거치면서 고등교육 기관은 양적으로 대폭 늘어났다. 고등교육 기관의 수는 1980년 237개에서 95년 327개, 2020년 429개로 증가했다. 이 중 일반대학의 수는 같은 기간 1980년 85개에서 95년 131개, 2020년 191개로 늘어났다. 이 과정에서 전통적인 형태의 일반대학과 전문대학 외에 사이버대학, 사내대학,

1) 진학률 = 당해연도 고교졸업자 중 고등교육 기관(일반대학, 전문대학, 교육대학, 산업대학, 기술대학, 방송통신대학) 진학자 / 당해연도 고교졸업자. 진학률 산출 방식은 한국 교육개발원 교육통계서비스의 정의를 따랐으며, 본 수치는 2011년부터 조정된 매해 4월 고등교육 기관 등록자를 기준으로 한 결과이다.

기능대학 등의 확대된 형태의 기관 유형이 발생했으며, 교육부 외 부처에서 설립한 기관들이 등장했다. 일반대학 내에서도 기관 간의 프로그램, 성격, 규모 등에서 차이가 심화되었다. 고등교육 기관들이 다양해지는 과정은 고등교육 시스템의 구조적 변화가 일어나고 있음을 가리킨다.

따라서 1995년 이후에 일어난 고등교육의 기능 분화는 현재 한국의 고등교육 구조를 설명하기 위해 필수적으로 탐구되어야 할 영역이다. 각 영역의 변화가 심화하면서, 고등교육 전반의 지형은 더욱 복잡해지고 있기 때문이다.

따라서 1995년 이후 20여 년간 이루어졌던 고등교육의 형성 과정은 기능 분화의 문제를 중심으로 다시 해석되어야 할 필요가 있다. 폭발적으로 팽창하던 한국의 고등교육에서 기능 분화는 어떠한 방식으로 나타났으며, 이를 촉진하기 위한 정책은 어떻게 작동하였는지를 설명할 필요가 있다. 그것이 오늘날 한국 고등교육의 특수성을 이해하는 주요한 단초를 제공할 것이기 때문이다.

제 2 절 연구의 목적

본 연구의 목적은 1995년 이후 한국의 고등교육이 기능적으로 분화되어 온 양상을 밝히고 이를 촉진하는 고등교육 기능 분화 정책의 구현 메커니즘을 규명하는 데 있다.

1995년 신교육체제 수립 이후 우리의 고등교육은 구조적으로 무엇이 변하지 않았고 무엇이 변했는가? 고등교육의 변화를 추동하는 흐름들은 대학들에 어떠한 영향을 미쳤고 그 결과는 어떠한 구조를 형성했는가? 이 질문들은 한국 고등교육 변화에 영향을 미치는 요인들의 구조적 관계와 그 관계 속에서 개별 대학들이 변화하는 양상을 탐구하는 작업을 요구한다.

결국 질문은 한국의 고등교육이 어떠한 메커니즘을 통해 변화 혹은 지속되고 있는가이다. 현재의 대학은 95년 5·31 교육개혁 이후 큰 틀에서 유사한 법과 제도의 한계 속에서 양적인 팽창에만 치중했다는 비판을 받는다. 그러나 대학을 둘러싼 고등교육 및 중등후교육 전반의 환경 변화는 개

별 대학의 변화 양상을 보다 내밀하게 관찰할 것을 요구한다. 이러한 접근은 대학의 전반적인 변화와 함께, 개별 대학들 간의 비균질적인 변동과 대학 외부의 환경 변화를 동시에 고려해야 하는 작업이다. 이러한 질문을 통해 연구자는 고등교육을 구성하는 대학 행위자들의 행위 방식을 설명하고, 대학들의 변동이 그 구조를 어떻게 정교화해왔는가를 규명하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 Archer의 형태발생론의 관점에서 1995년 5.31 교육개혁 이후 2017년까지 23년의 기간을 중심으로 우리나라 고등교육의 변화를 추동해 온 구조적 동인이 어떠한 방식으로 정교화되어 왔는가를 탐구하고자 한다.

이러한 문제를 이해하고 해결하는 작업은 이론적, 실천적으로 중요한 의의를 갖는다. 이론적으로는 특정 시기, 특정 사회의 교육 구조 형성 과정을 탐구하는 방법론을 발전시키고, 한국 고등교육 구조 형성의 역사적 메커니즘에 대한 체계적인 설명을 가능하게 한다는 의미가 있다. 실천적으로는 대학의 위기가 심각해지고 있는 시대적 상황 속에서 현재까지 시도되었던 고등교육 구조 개혁 방안의 한계는 무엇이고 실제 고등교육 시스템과 대학들이 변화하기 위해 필요한 방법은 무엇인지에 대한 시사점을 준다는 점에서 의미가 있다.

제 3 절 연구문제

본 연구의 목적을 달성하기 위한 연구문제로서 다음 세 가지 질문을 제기하였다.

(1) 1995년 이후 한국의 고등교육이 기능적으로 분화하는 양상은 어떠했는가?

본 연구를 통해 해결하고자 하는 첫 번째 연구문제는 1995년 5・31 교육개혁 이후 2017년에 이르기까지 한국 고등교육 시스템이 기능적으로 분화해 온 과정을 탐색하는 것이다. 이를 위해 연구자는 고등교육 기관 및 참

여 규모의 변화, 지역에 따른 차이, 고등교육 시스템의 제도적 분화 양상 등을 탐색하였다.

(2) 1995년 이후 한국의 고등교육 기능 분화 과정은 어떠하였는가?

두 번째 연구문제로서 한국의 고등교육 시스템이 분화하는 온 역사적 과정을 분석하였다. 이를 위해 고등교육 관련 행위자들(대학, 정책결정집단, 전문가, 고등교육 외부의 관련 집단들, 대중)이 어떻게 상호작용하며, 행위자 간의 상호작용은 이들의 행위를 제약하는 틀인 구조와 어떻게 영향을 주고받는가를 분석하였다. 이러한 과정을 통해 95년 이후 나타난 한국 고등교육 시스템의 역사적 변화 과정을 설명하였다.

(3) 1995년 이후 한국 고등교육의 기능 분화 정책의 구현 과정에 나타난 메커니즘은 무엇이며, 그 특징은 무엇인가?

세 번째 연구문제를 통해 한국 고등교육 기능 분화를 추동하는 정책들이 어떠한 메커니즘을 통해 구현되며 이는 고등교육 시스템에 어떻게 적용되는가를 분석하였다. 이를 통해 한국 고등교육 시스템의 분화 혹은 유지를 설명하는 인과적 힘의 작동방식은 무엇이며, 시스템 변화의 구조적 한계는 무엇인지 분석하였다.

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 분석

제 1 절 고등교육시스템

1. 고등교육의 개념 정의

1) 고등교육

본 연구가 탐색하고자 하는 '고등교육'의 개념은 국가교육시스템의 하위 체제로서 국가가 인정하는 고등교육 수준의 학위를 부여하는 시스템을 지칭한다.

고등교육이 태동하는 시기에, 고등교육은 곧 대학(University) 교육을 일컬었다. 11-12세기경 볼로냐, 파리, 옥스퍼드 대학 등의 초기 대학들이 생성된 이래로 19세기 초에 이르기까지 대학의 기능은 연구가 아닌 교육에 맞추어져 있었다. Scott(1984)은 19세기 이전까지 주류를 이룬 대학의 유형을 리버럴유니버시티로 명명하였는데, 이들 대학은 엘리트주의를 재생산하는 기능을 핵심적으로 수행했다. 구체적으로는 '지적 전통을 유지하는 후견인으로서의 역할', '전통적인 전문직을 재생산하는 역할', '문화적 자본의 전수 역할'이 그것이다. 새로운 지식의 생산보다 지적, 문화적 유산을 재생산하고 사회의 전문직을 독점함으로써 엘리트 집단의 문화를 공고히 했던 것이다.

19세기 중반 이후 엘리트 대학 체제에 균열이 일어나기 시작하였다. 중등 후 교육(post-secondary education)에 대한 수요가 증대하면서 다양한 학습자와 다양한 학습 수요가 팽창하게 되었다. 영국에서는 이러한 사회적 요구에 따라 새로운 유형의 교육기관들이 등장하였다. 이 과정에서 기존의 대학(university)들이 사회적 요구를 유연하고 개방적으로 받아들이지 않았기 때문에, 전통적 입장을 고수하는 대학(university)과 비대학(non-university)의 영역이 구분되었다. 이러한 변화는 엘리트교육의 요체

였던 대학 교육이 사회변화 및 교육의 팽창에 따라 점차 확장된 성격의 고등교육으로 나아가는 현상을 보여준다.

현대적 의미에서 고등교육에 대한 가장 일반적인 정의는 OECD의 국제표준교육분류(ISCED: International Standard Classification of Education)[2]에서 찾아볼 수 있다. ISCED에서는 중등교육(Secondary Education)의 상위 단계로서 고등교육(Tertiary Education)을 개념화하는데, 이때 고등교육(Tertiary Education)이란 "중등교육의 상위에서 전문화된 영역의 학습 활동을 제공하는 교육으로서, 복잡성과 전문성에서 높은 수준의 학습을 목표로 한다. 고등교육은 학문 교육은 물론 발전된 수준의 직업계 또는 전문 교육을 포함하며, ISCED 5,6,7,8단계"로 구성된다(OECD, 2015:70).

ISCED 분류에 기초하여 한국의 교육체제를 분류한 한국교육개발원(2015)에 따르면, 한국에서 고등교육(tertiary education) 단계에 속하는 교육기관들은 다음 <표 3>과 같이 분류할 수 있다.

2) OECD의 국제표준교육분류(ISCED) 프로젝트는 교육의 수준(level)과 영역(field)을 국제적으로 표준화하는 작업으로, 1976년과 1997년, 2011년에 걸쳐 개정되어 왔다.

<표 1> 국제표준교육분류에 따른 한국의 고등교육 체제 구분

단계	단계의 특성	한국 교육체제 분류
단기 고등교육 단계 (ISCED 5단계)	ISCED 3,4단계를 이수해야 진학 가능/ 2년 이상의 수학연한/ 고등교육과 중등교육단계를 구분	전문대학, 기능대학(전문대학과정), 기술대학(전문대학과정), 사내대학(전문대학과정), 각종학교(전문대학과정), 원격 및 사이버대학(전문대학과정), 학점은행제에 의한 학위 취득(전문대학과정)
학사학위 또는 이에 상응하는 교육 단계 (ISCED 6단계)	이론중심, 실용적 내용 포함 할 수 있음/ ISCED 3,4단계를 이수해야 진학 가능/ 4년 이상의 수학연한	대학, 교육대학, 산업대학, 사내대학(대학과정), 각종학교(대학과정), 기능대학(학위전공심화과정), 기술대학(대학과정), 전문대학(전공심화과정), 원격 및 사이버대학(대학과정), 학점은행제에 의한 학위 취득(대학과정), 특수목적기관[3]
석사학위 또는 이에 상응하는 교육 단계 (ISCED 7단계)	고급 학문적 및 전문적 지식 전달/ ISCED 6,7단계 이수해야 진학가능, 1-4년의 수학연한	일반대학원(석사과정), 전문대학원(석사과정), 특수대학원(석사과정), 특수목적대학원(석사과정)[4]
박사학위 또는 이에 상응하는 교육 단계 (ISCED 8단계)	논문의 프로포절 및 논문을 발간할 것/ISCED 7단계를 이수해야 진학가능/3년 이상의 수학연한	일반대학원(박사과정), 전문대학원(박사과정), 특수목적대학원(석사과정)

※한국교육개발원(2015). pp117-147의 내용을 재구성

이에 따르면 한국의 고등교육은 전문학사, 학사, 석사 및 박사 학위를 수여하는 모든 형태의 교육 제도 및 교육 기관을 포괄한다. 한국의 고등교육 체제에서 대학과 전문대학이 중심적인 위치를 차지하고 있으나, 교육 단계와 기능에 따라 다양한 유형의 고등교육 기관이 복잡하게 발달해 왔다. 사내대학, 기능대학, 기술대학, 원격 및 사이버 대학 등은 대표적인 대학 외의 고등교육기관이다.

본 연구에서는 고등교육을 "국가가 인정한 고등교육 수준의 학위를 수여하는 교육으로서, 중등교육보다 상위 수준의 학문적 또는 전문적 학습 활동을 제공하는 교육의 총체"로 정의하며, 한국의 고등교육 체제는 전문학사 및 학사, 석사, 박사학위를 수여하는 과정 또는 이에 상응하는 교육을 포괄하는 교육시스템을 말한다.

2. 고등교육 시스템의 분류

고등교육의 팽창에 따라 고등교육 기관들에는 다양한 교육 수요를 충족시킬 수 있는 서로 다른 역할과 기능이 요구되었다. 이에 따라 고등교육 기관 유형이 서로 다른 목적과 기능, 영역에 따라 분화되는데, 분화된 형태에 따라 고등교육 시스템의 유형을 분류할 수 있다.

Trow(1974)는 고등교육 시스템의 유형과 그 변화를 설명한 가장 대표적인 학자이다. 그는 고등교육 취학률을 기준으로 엘리트(Elite), 대중적(Mass), 보편적(Universal) 고등교육을 구분하여 그 차이를 설명하였다. 이때 각 영역은 역사적으로 변화해가는 단계가 아니라, 고등교육 시스템의 서로다른 영역을 확장해나가는 것을 가리킨다. 따라서 세 영역에 해당하는 고등교육 기관은 동시에 공존할 수 있고 그 공존하는 형태가 곧 고등교육 시스템을 설명하는 핵심이 될 수 있다. 엘리트-대중-보편적 고등교육의 구분은 다음과 같은 기준에서 차이가 나타나는데, 이는 (1) 기회 개방 (2) 목적 (3) 주요 기능 (4) 교육과정의 구조화 정도 (5) 교육 방법과 수단 (6)

3) 사관학교 및 경찰대학을 포함함.
4) 국방대학교 석사과정 및 국가정보대학원 석사과정을 포함함.

진학 및 취학 유형 (7) 사회와 대학의 경계 (8) 권력의 소재 및 의사 결정의 주체 (9) 학생 선발의 원리 (10) 대학 관리자의 특색 등이다.

한편 고등교육 시스템의 구조 모형에 관하여 가장 유력하게 받아들여지는 구분 방법은 Scott(1995)에 모델을 따른다. 그에 따르면 고등교육 시스템의 구조는 다음과 같이 유형화할 수 있다.

<표 2> Scott(1995)의 고등교육 구조 모형의 유형

유형	특징
대학독점 구조 University-Dominated Systems	고등교육이 대학(university) 및 대학 수준의 특수 목적 기관으로만 구성되어 있음. 단기직업교육기관은 고등교육에 속하지 않음. 60년대 이전까지 유럽에서 일반적인 형태.
이중 구조 Dual Systems	고등교육이 대학(university)과 비대학(non-university) 영역으로 구성. 대학 부문이 지배적이며 두 영역은 분명하게 구분되어 있어 비대학 영역에서 대학으로의 이동 어려움. 비대학 영역은 특화된 직업교육을 위한 소규모 기관들로 구성.
이원화 구조 Binary Systems	이중 구조가 발전한 형태로, 대학과 비대학 영역이 공통적인 규정 안에서 관리되고 비대학 영역의 기관들이 다목적, 다분야로 확대됨. 60년대 이후 유럽에서 일반화된 형태.
통합 구조 Unified Systems	대학 안에서 전통적인 학과들과 직업교육 프로그램이 모두 통합되는 형태. 비대학 영역이 대학으로 승격하거나, 대학들이 비대학 기관들을 통합하는 방식으로 형성. 비대학 영역은 소수의 특수 목적 기관만 남음. 영국, 스페인이 해당.
계층 구조 Stratified Systems	영역 간 구분이 분명하지 않은 상태로 기관 간 위계가 나타나는 형태. 미국의 경우로, 소수의 엘리트 대학을 정점으로 대학, 교양교육컬리지, 커뮤니티컬리지 등이 영역 구분 없는 교육을 제공하면서 피라미드 구조를 보임.

※출처: Scott(1995)과 Kyvik(2004)을 재구성함.

Scott(1995)의 유형 분류는 대학 및 비대학 영역을 포괄하는 고등교육 구조의 다양한 형태를 보여준다. 그의 분류는 (1) 대학독점 구조 (2) 이중 구조 (3) 이원화 구조 (4) 통합 구조 (5) 계층 구조로 나뉜다. (1) 대학 독점 구조는 고등교육 영역을 대학(Univeristy)이 독점하고 있는 형태로, 단기직업교육프로그램은 고등교육에 포함되지 않는다. (2) 이중 구조는 고등교육이 대학(University)과 비대학(non-university) 부문으로 구분되어 있는 형태로, 특수목적의 소규모 직업교육 기관들이 고등교육에 포함되지만 대학으로의 이동은 거의 불가능한 형태이다. (3) 이원화 구조는 이중 구조가 공고화한 형태로 대학과 비대학 영역의 기관들이 공통적인 규정을 통해 체계적으로 관리되며, 비대학 영역의 기관들이 확장하면서 다목적, 다분야의 교육을 담당하게 된다. (4) 통합 구조는 대학이 비대학 기관들을 통합하거나 비대학 기관들이 대학으로 승격하면서, 전통적인 학과들과 고등직업교육 프로그램들을 모두 대학에서 통합하여 제공하는 형태이다. 영국과 스페인의 고등교육 구조가 여기에 해당한다. 끝으로 (5) 계층 구조는 미국의 고등교육 구조 모형으로 소수의 엘리트 대학을 정점으로 하는 피라미드형 분포를 보이며, 대학(university)이나 교양 교육대학(liberal arts college), 커뮤니티 컬리지(community college) 등의 기관 유형 간에 엄밀한 영역 구분 없이 교육을 제공하고 기관 간에는 명성과 수준에 따른 위계가 형성되어 있다.

카네기교육재단의 고등교육 기관 분류(A Classification of Institutions of Higher Education) 체계는 대학의 사명과 기능의 차이에 착안하여 미국의 대학을 분류한 사례이다(교육혁신위원회, 2005: 4-6). 연구대학의 분류 기준은 박사 학위 수여 수, 연방 정부로부터 지원받는 연구개발비 수준에 근거하고 있다.

<표 3> 카네기 교육 진흥 재단의 고등교육 기관 분류

유형	특성
연구 대학 (Research University)I, II	연구대학 I, II는 매년 50명 이상의 박사 학위를 수여하고 있다. 연구대학 I은 연방정부로부터 연간 4,000만 달러의 연구보조금을, 연구대학 II는 1,550-4,000만 달러의 연구보조금을 지원받고 있다.
박사 학위 대학 (Doctoral University)I, II	이 대학은 학사 학위 과정과 석·박사 학위 과정을 운영하고 있다. 대학 I은 5개 이상의 학과에서 40명 이상에게 박사 학위를 수여하고 있으며, 대학 II는 3개 이상의 학과에서 최소 10명 이상에게 박사 학위를 수여하고 있다.
석사 학위 (종합) 대학 (Master's(Comprehensive) Universitiesand Colleges) I, II	이 대학은 학사 학위과정과 석사 학위 과정을 운영하고 있다. 대학 I은 3개 이상의 학과에서 40명 이상에게 석사 학위를 수여하고 있고, 대학 II는 1개 이상의 학과에서 20명 이상에게 석사 학위를 수여하고 있다.
학사 학위(교양대학) 대학 (Baccalaureate(Liveral) Colleges)	이 대학은 학사 학위에 중점을 둔 학부 대학이다. 이 대학은 학위의 약 40%를 교양 분야에서 수여한다.
학사 학위 대학 II (Baccalaureate Colleges II)	이 대학은 학사 학위과정에 중점을 두고 있다. 이 대학은 학위의 약 40% 이하를 교양 분야에서 수여한다.
준학사 대학 (Associate of Arts Colleges)	이 대학은 준학사 학위를 수여하며, 학사 학위를 수여하는 대학은 없다.
특화대학 (Specialized Institutions)	이 대학은 학사 학위에서 박사 학위까지를 수여한다. 신학교 및 각종 종교학교, 의학 전문대학원, 종합병원, 보건전문대학원, 엔지니어링 전문대학원 및 테크놀로지 전문대학원 등이 여기에 속한다.

3. 고등교육 시스템의 분화와 관련 개념들

다양한 형태의 고등교육 기관으로 구성된 고등교육의 팽창은 고등교육 기관 및 유형 간에 수직적, 수평적 차이를 증대시켜왔다. 고등교육 시스템은 시스템 내부적으로 여러 형태의 분화(differentiation) 양상을 나타낸다. 아래에서는 고등교육 시스템의 분화와 관련된 개념들을 살펴보고자 한다.

(1) 계층화

고등교육 시스템의 분화를 설명하는 가장 대표적인 개념이 고등교육의 '계층화(Stratification)이다.

계층화는 '안정화된 수직적 질서'를 의미한다. 고등교육 연구에서 계층화 개념은 두 가지 방식으로 사용된다. 한 가지는 사회 불평등이 고등교육 유형 간이나 대학들 사이에서 사회의 계층을 재생산한다는 의미이며, 또 다른 한 가지는 고등교육 기관들 간에 나타나는 위상 차이를 설명하는 방식으로서 사용되는 것이다. 두 측면 모두에서 '계층화' 개념은 고등교육 기관들 간에 위상 차이가 있음을 드러내고 있다. 다시 말해 고등교육 연구에서 '계층화'의 문제는 대학 간의 위상 차이 혹은 고등교육 기관 유형 간의 위상 차이가 계층적으로 나타나며, 여기에는 사회의 계층 간 불평등이 반영되어 있다는 점을 다루는 것이다(Bloch & Mitterle., 2017).

Trow(1984: 134)는 고등교육에서의 계층화가 두 가지 형태로 나타난다고 분석하였다. 첫 번째는 국가에 의해 강제화된 계층화이다. 국가가 고등교육 기관의 유형과 영역을 강제적으로 분할하여 고등교육의 계층화를 제도화하는 방식이다. 유럽의 고등교육 팽창 과정에서 전통적인 대학들(University) 외에 폴리테크닉과 같은 새로운 유형의 고등교육 기관을 만들어 기관의 유형과 영역을 구별시킨 정책이 여기에 해당한다. 고등교육 유형과 영역을 국가가 강제적으로 계층화할 경우, 기관들 간의 권한과 명성의 불평등이 제도화되며 이를 통해 국가가 특정 영역을 다른 영역보다 우월한 것으로 만든다.

두 번째 계층화는 고등교육 관련 집단들에 의해 평가된 계층화이다. 학

계, 기업, 동문 등 대학에 관계된 여러 집단에 의해 평가된 위상 차이가 계층화되어 나타나는 방식이다. Trow는 현대 고등교육에서 대학을 둘러싼 이해관계자가 증가하고 고등교육 기관의 자율성이 높아지면서 대학 간 경쟁 기제가 계층화에 영향을 주고 있다고 분석했다. 그는 미국의 사례가 여기에 해당한다고 보았는데, 미국의 대학들은 교육 시장에서의 경쟁, 대학 평가 결과에 따른 순위 등을 통해 계층화되었다고 보았다.

이처럼 고등교육 계층화의 문제는 고등교육 기관의 유형이 제도적으로 분화된 방식과 밀접하게 관련되어 있다. 기관의 유형이 분화되면, 각 유형 간에 목적이나 기능, 영역에 따라 차이가 나타나는데, 이때 기관 유형 간 수직적 차이가 발생할 수 있기 때문이다. 한편 기관 유형 간 차이가 적거나 제도적으로 느슨하게 유형화되어 있다면 동일 유형 내에서 개별 기관 간의 경쟁에 따른 계층화 문제가 중요해진다.

유사한 맥락에서 Teichler(2008)는 유럽에서 고등교육의 팽창과 다양성 확대를 둘러싼 논쟁들이 어떻게 변화하였는지를 설명한 바 있다. 그에 따르면 1980년대 이전까지는 서로 다른 기관 유형 간의 차이에 관심을 기울이다가, 1980년대에 들어서면서 동일한 유형의 기관들 사이에서 나타나는 수직적 차이에 주목하게 되었다. 그리고 1990년대 이후에는 '세계 수준의 대학(world-class university)'을 위한 세계적인 경쟁이 심화되면서 동일 유형의 기관 사이에서 나타나는 수직적 다양화의 극단적 형태들에 대한 논의가 활발해졌다. 이때 수직적 다양화의 극단적 형태란, 세계적인 대학 순위 경쟁에서 선전할 수 있는 최고 수준의 대학을 어떻게 만들 것인가와 관계되는 논의들이다. 이는 유럽 국가들이 미국 엘리트 대학들과의 경쟁에서 뒤처지고 있다는 인식, 일부 아시아 국가에서 나타나는 고도로 계층화된 고등교육 시스템에 대한 참조, 고등교육에 대한 부족한 자원의 효율적 활용에 대한 고민 등이 반영된 것이다.

고등교육 계층화의 문제는 곧 고등교육 유형 및 기관 간에 나타나는 수직적, 수평적 차이를 다루는 것이다. 특히 고등교육이 팽창하면서 기관 유형이 어떻게 분화되고 유형 간, 기관 간의 차이가 어떻게 나타나는지에 대한 문제를 축약하고 있다.

(2) 다양화

고등교육의 다양화(diversification)란 고등교육 기관 및 제도, 프로그램의 형태나 종류가 많아지는 경향을 뜻한다. 고등교육 기관의 종류나 교육 프로그램의 형태가 다양해지는 것, 또는 대학의 기능이 여러 가지로 분화되는 것 또한 고등교육의 다양화로 볼 수 있다.

Teichler(2006)는 서로 다른 기관 유형 간의 차이를 기관 간 다양성(inter-institutional diversity), 동일 유형 기관 간의 차이를 기관 내 다양성(intra-institutional diversity)이라는 개념으로 구분하였다. 전자는 고등교육 기관들을 어떻게 유형화하고 유형에 따른 차이를 어떻게 구분할 것인가와 관계되며, 후자는 개별 기관들 간의 다양성과 경쟁 기제를 어떻게 관리할 것인가와 관계되는 문제이다.

Birnbaum(1983)은 고등교육 시스템을 다음과 같은 기준으로 분류할 수 있다고 설명하였다. (1) 시스템적 다양성(기관 유형에 따른 구분) (2) 구조적 다양성(기관 조직 특성의 차이) (3) 프로그램 다양성 (4) 과정 이수 절차의 다양성(교수방식의 차이) (5) 명성의 다양성(통용되는 위상과 권위의 차이) (6) 학생 구성의 다양성 (7) 가치와 환경의 다양성(내부 문화 및 사회 환경) 등이다.

김병주(1994: 69-70)는 고등교육의 다양화를 ① 내·외적 다양성, ② 프로그램의 다양성, ③ 절차적 다양성, ④ 체제적 다양성, ⑤ 구성원들의 다양성, ⑥ 명성의 다양성, ⑦ 가치 및 풍도의 다양성, ⑧ 구조적 다양성 등으로 나누어 제시한 바 있다. 고등교육의 다양화를 지지하는 입장에서는 이러한 변화가 학생들의 다양한 욕구를 충족시키고, 대학의 효율성과 수월성을 제고하며, 대학의 자율성과 학문의 자유를 보호해 준다는 점에서 장점이 있다고 강조한다.

대학의 다양성은 대학의 유형, 교육의 대상 집단, 대학이 위치한 지리적인 여건, 프로그램과 교과 과정, 그리고 대학의 사명 등에서 나타나며, 대학 경영자는 이러한 다양한 요인들을 감안하여 대학을 특성화해 나간다. 대학의 다양화와 특성화는 오늘날 선진 국가들이 대학 개혁에서 추구하고

있는 하나의 큰 방향인 동시에 철학이다. 그리고 개별 대학들은 시장의 무한 경쟁에서 생존하고 대학의 경쟁력을 확보하기 위한 하나의 전략이다. 또한 대학 교육의 다양화와 특성화는 대학 교육의 수요자들이 대학이나 프로그램 등을 선택하는데 하나의 기준이 되고 있다(강무섭, 2006).

고등교육의 다양화는 시장화의 원리와 밀접하게 관련되어 있다는 점에서 '시장적 다양화'로 설명되기도 한다. 고등교육의 시장화는 다양화를 촉진시키는 원인일 수도 있고, 다양화의 결과 대학 간 자율경쟁체제가 조성되어 시장경쟁을 촉진시키는 계기가 되기도 한다. 이에 대해 김용일(2007)은 대학의 다양화가 시장화, 곧 신자유주의의 전면화에 불과하다고 비판한다. 그에 따르면 5·31 교육개혁이 강조하는 교육 소비자 중심이란 해법은 교육에 시장 메커니즘을 전면화하자는 의지의 표현으로 받아들여졌다. 교육의 계급(층)화는 시장 우위의 사회에서 발견되는 일종의 경향성이라 할 수 있다. 부모 세대의 사회경제적 지위가 경제, 문화, 사회자본의 형태로 자녀의 학업성취에 커다란 영향력을 미치기 때문이다. 그는 학벌주의와 노동시장의 불안정성이라는 사회적 조건이 신자유주의적인 교육 개혁 흐름을 지속시키고 있다고 보았다.

교육에 마케팅의 관점이 도입되기 시작한 것 역시 이 시기의 특징이다. Alina Filip(2012)은 마케팅의 관점에서 교육 조직을 이해하고자 했으며, 최덕철·이경오(2000) 역시 마케팅모형을 통해 대학 교육서비스 질의 개선 방법을 논하였다. 고객 지향성과 시장 지향성, 고객 만족과 재구매 의도 강화가 그 키워드가 되었다.

하지만 고등교육의 시장화가 고등교육의 질을 향상시켰는가에 대한 의문이 제기되고 있다. 고등교육의 시장화 수준을 비교한 박정원(2006)은 시장화가 많이 진행된 한국과 일본, 미국과 영국이 시장화 단계가 낮은 국가들에 비해 대학 교육의 경쟁력을 강화한다는 근거는 희박하다고 지적한다.

(3) 서열화

고등교육에서의 서열화는 고등교육 기관 간의 수직적 차이가 가시적으로 드러나면서 중요성이 높아지고 있다. 대학의 서열화는 "특정 기준을 중

심으로 대학별 위계가 결정되고 그것이 고착화되는 현상"으로 정의할 수 있다(오호영, 2007).

Shin, Toutkoushian.(2011:1-2)에 따르면 1990년대 이후 "국제적인 고등교육 시장"이 급격하게 팽창하면서 대학들을 평가하고 순위를 매기는 조사들이 등장하였다. 국제적 혹은 국가 내에서의 고등교육 기관 순위 조사는 고등교육이 대중화하는 시대에서 대학의 정보를 제공하려는 미디어, 대학의 질 관리를 추동하려는 집단, 대학의 책무성을 증진시키기 위한 정부 등에 의해 복합적으로 나타났다.

국제적으로는 Times, US News 등의 미디어가 발표하는 대학 순위가 널리 알려져 있다. 이들 평가에서는 대학의 순위를 매길 때 공통적으로 교수(20%), 연구(20%), 명성(50%), 국제화(10%)의 지표를 사용하고 있다. 이러한 평가 지표는 국제적인 명성을 획득한 소위 세계 수준 대학(world-class universities)에 유리하게 작동한다는 점에서 대학교육의 질을 그대로 반영하는 것은 아니다. 관련 연구들에 따르면 대학 순위 발표는 대학 간 경쟁을 촉진시키는 경향이 있으나, 대학 순위가 대학의 효과성과 관련이 있는가에 대해 명확히 밝혀진 바가 없다(Shin, 2011:28-29).

국내에서 대학의 서열화는 주로 대학이 가지고 있는 명성 혹은 대학에 진학하는 학생들의 성적을 통해 구분되어 왔다. 오호영(2015)은 1994-2003년 간 대학,학과별 합격 최저선의 수능점수를 기준으로 신입생 성적에 따른 대학서열화 정도를 확인하였는데, 10년 간 대학서열의 순위는 거의 변하지 않았다는 것이 나타났다. 또한 대학서열에 따른 임금효과는 상위 20개 대학에서 유의하게 높게 나타났는데, 이는 대기업 등에서 서열이 높은 대학 출신 졸업생을 선호함에 따라 대학 서열을 더욱 강화하는 역할을 한다는 것을 시사한다.

강명숙(2012)은 1995년 5・31 교육개혁 조치를 통해 고등교육 기관 유형의 다양화가 대학 기능의 수평적 분화에 의한 다양화 노력이라는 점에서 의미가 있으나, 이러한 접근이 선택과 집중의 논리에 의한 다양화로 변질되고 기존의 서열 구조와 결부되어 수직적 분화에 의한 서열 강화로 나타나고 있다고 지적했다. 그리고 이는 4년제 대학 중심의 고등교육 기관 유

형은 기능적 미분화라는 독특성으로 전문 인력의 양성 및 산업 사회의 다양한 요구에 적절하게 대응한다는 측면에서 모두 구조적 장애 요인이 된다고 보았다. 또한 대학 서열화의 제도적 조건이 된다고 비판했다.

한국의 대학 서열화는 대학진학 단계의 진로선택을 소위 명문대학 진학 경쟁으로 변질시켜 과도한 입시 경쟁과 재수생 양산 등의 문제를 낳고 있으며, 대학교육의 질에 따른 경쟁에도 악영향을 미치고 있다. 성적이 우수한 학생들은 전공과 무관하게 서열이 높은 대학에 우선하여 지원하는 경향을 보이며, 이들은 대학의 명성과 대학 동문의 사회적 자본 등에 힘입어 대학의 서열을 공고하게 재생산한다. 이처럼 대학 서열화는 한국 고등교육의 분화를 설명하는 중요한 개념이며, 대학 서열의 최상층이 형성되는 과정은 고등교육 분화 과정의 중요 지점이 된다.

4. 고등교육 분화에 관한 국내 연구

고등교육 시스템은 고등교육 기관들의 분화 방식에 따라 여러 방식으로 유형화할 수 있다. 고등교육 시스템의 유형에 대한 국내 연구를 살펴보면 다음과 같다.

이종재(1990:98-99)는 고등교육의 분화 체계를 수평적인 분화 체계와 수직적 분화 체계로 구분하여 고등교육 기관의 유형을 제시하였다. 우선 수평적 구조 차원에서 종합대학과 단과대학의 구분, 일반대학과 직업 전문대학의 구분, 전공 분야별로 전문화되어 있는 전문화 대학, 각종학교, 남녀공학 대학과 여자대학의 구분, 본교와 분교의 구분, 소관 부처가 교육부가 아닌 특수 목적 대학 등을 들고 있다. 또한 설립별로 국립, 공립, 사립의 구분, 그리고 국립대 법인, 특별법 법인으로 구분할 수 있다. 수직적 구조 차원에서 고등학교-전문대학-일반대학-석사 과정-박사 과정을 구분하고, 일반대학은 병설하고 있는 대학원의 비중에 따라 대학원 중심 대학, 준대학원 중심 대학, 학부 중심 대학으로 구분하였으며, 대학원 병설 형태에 따라 석사 과정 설치 대학, 석·박사 과정 설치 대학으로 구분하였다.

또한 그는 우리나라의 대학을 수직적 성장 유형에 따라 대학교-대학교

유형, 대학으로 설립되어 대학교로 성장한 유형, 초급 대학(전문대학 포함)으로 설립되어 대학교로 성장한 유형, 각종학교로 설립되어 대학교로 성장한 유형, 대학으로 설립되어 대학으로 있는 유형, 초급 대학(전문대학 포함)으로 설립되어 대학으로 성장한 유형, 각종학교로 설립되어 대학으로 성장한 유형, 전문대학의 성장 유형(5년제 실업고등전문 학교에서 성장한 유형, 초급 대학으로 설립하여 초급 대학으로 남아있는 유형), 각종학교의 성장유형 등으로 분류하고 있다.

한편 수평적 기능 분화에 따라 대학원생 10% 이상의 대학원 중심 대학, 대학원생 5% 이상의 준대학원 중심 대학, 대학원에 석박사 과정이 설치되어 있는 대학원 설치 대학, 석사 과정이 설치 되어 있는 석사 과정 설치 대학, 일반대학원은 없고 전문대학원만 설치되어 있는 전문대학원 설치 대학, 대학원이 없는 학부 대학, 특수 목적으로 설립된 특수목적 대학, 개방형 대학, 각종학교, 전문대학 등으로 분류하였다.

강무섭(2006)은 대학(원) 유형을 교육 목적(학문 지향 vs 직업 지향)과 대학(원)의 기능을 중심으로 크게 '연구 중심 대학' 과 '교육 중심 대학'으로 분류하고, 다시 연구 중심 대학은 '종합 연구 중심 대학'과 '집중 연구 중심 대학'으로 그리고 교육 중심 대학은 다시 '교양 지향 교육 중심 대학' 과 '직업 지향 교육 중심 대학' 그리고 '종합 지향 교육 중심 대학'으로 재분류하는 방안을 제안한다. 그 외에 강소 대학 만들기, 전문대학원 특성화, 전문대학을 직업 지향 특성화 대학으로 육성, 고등교육 단계의 성인 평생교육 체제 구축, 등의 과제를 제시하였다.

반상진(2006)은 대학 유형을 대학원 중심의 학문 지향 체제, 학부 중심의 학문 지향 체제, 대학원 중심의 직업 지향 체제, 그리고 학부 중심의 직업 지향 체제로 분류하여 제시하였다.

삼성경제연구소(2005)에서는 대학의 목적, 학문 분야 그리고 지역 범위 등을 기준으로 연구 중심 종합형, 연구 중심 집중형, 지역 거점 연구중심형, 교육 중심 종합형, 교육 중심 집중형, 지역 거점 실무 교육형, 그리고 현장 연계 교육형 등 7개 유형으로 대학 유형을 분류하였다.

주삼환(2006: 199)은 대학의 특성화를 위한 예시로 대학원 중심 대학, 연

구 중심 대학, 학부 중심 대학, 교양 중심 대학, 전문 기술 취업 중심 대학, 인문 중심 대학, 여성 교육 중심 대학, 고전적인 대학, 이론 중심 대학 등을 제시하였다.

이갑수(2006)는 대학의 발전 전략에 따라 목적을 연구중심과 교육중심으로 나누고, 학문분야를 종합 및 집중화로 나누며, 지역 범위를 전국기반과 지역기반으로 구분하여 분류한 바 있다. 그의 구분에 따르면 대학의 발전 전략은 크게 7가지로 나눌 수 있는데, ① 세계 수준의 연구수행과 차세대 지도자 양성대학 ②공학 등의 특정분야에 집중한 세계 수준의 연구 혹은 대학원 중심 대학 ③지역의 Vision Provider로서의 지방 국립대학 ④사회 각 분야의 글로벌 리더 및 전문가를 양성하는 교육 중심 대학 ⑤공학 등 시장성 있는 분야에서 글로벌 리더 및 실무전문가를 양성하는 교육 중심 대학 ⑥지역산업과 연계된 특성화된 분야에서 실용인재를 양성하는 교육 중심 대학 ⑦지역산업 클러스터에 기술과 실용인재를 공급하는 공학 중심 대학 등이다.

또한 신현석(2017)은 우리나라 대학의 유형을 여건 및 환경 요인(지역별, 대학규모별, 수업연한별)과 대학의 지향점(연구 및 학문 중심 / 교육 및 평생, 직업 중심)을 기준으로 분류하였다. 이때 지역은 수도권과 비수도권, 규모는 대규모와 중소규모, 수업연한은 4년제와 2년제로 나누어 8개 유형을 구분한 다음, 연구중심, 교육-연구 혼합, 교육 및 직업중심의 지향점으로 구분하였다.

한편 고등교육의 기능 분화를 기능에 따른 대학특성화로 설명하기도 한다. 이현청(2005)은 교육기능과 연구기능의 비중에 따라 대학을 전문연구소(원)-대학원중심대학-대학원병설대학-학부중심대학-산업대학/교육대학-기타(시민적 교양대학, 각종직업훈련기관)으로 분류하였는데, 이는 대학의 기능을 중심으로 대학 간 분화가 어떠한 형태로 가능한지를 보여준다.

고등교육 시스템의 유형에 관련한 국내 연구들을 종합해 보면, 대표적으로 대학의 목적에 따라 연구 중심과 교육 중심을 구분하고 있으며, 지역과 규모, 유형 등이 주요 분류 기준이 되고 있다.

제 2 절 고등교육의 팽창과 그 영향에 관한 연구

고등교육의 변화 과정을 설명하는 가장 큰 배경 요인은 고등교육 규모의 팽창이다. 20세기 중반 이후 전 세계적으로 나타난 고등교육 팽창 현상은 고등교육 시스템과 구조 변동을 설명하는 주요한 틀이 되었다. 본 절에서는 고등교육 팽창 현상을 설명하는 이론들과 해외 국가의 사례 연구를 통해 고등교육 팽창과 그에 따른 변화에 대해 살펴본다.

1. 고등교육 팽창 현상에 관한 연구

1) Trow의 고등교육 팽창과 질적 변화에 관한 설명

고등교육 팽창 현상을 이해하기 위해서는 진학률이나 취학률과 같은 대표적인 지표를 핵심적으로 살펴보아야 한다. 이러한 지표들이 고등교육의 지형과 시스템의 변화를 가늠토록 하기 때문이다. 취학률을 중심으로 한 고등교육 팽창 과정 연구가 그러한 경우이다. 고등교육 팽창은 비단 규모의 확대만이 아닌, 교육 시스템의 성질을 변화시켜 온 것으로 주목되었다.

고등교육의 팽창 현상을 설명한 대표적인 학자인 M. Trow(1973)는 고등교육의 양적 팽창이 시스템 상의 질적 변화를 추동한다고 주장했다. 그는 고등교육 팽창에 따라 그 시스템이 엘리트(Elite) - 대중(Mass) - 보편(Universal) 고등교육으로 확장되어 간다고 분석했다. Trow가 분석한 방식에 따라 일반적으로 고등교육 기관 총취학률이 15% 이상일 때 대중 고등교육, 50% 이상일 때 보편 고등교육의 단계로 진입했다고 구분한다. 우리나라는 1996년에 총취학률이 53.74%를 기록(순취학률은 2000년에 52.5%를 기록)[5]함으로써 지표상의 고등교육 보편화 단계로 빠르게 진입했

5) 총취학률 = (전체 고등교육 기관 재적생 수 / 학령기 인구 수 *100), 순취학률 = (학령기 인구 중 고등교육 기관 재적생 수 / 학령기 인구 수 *100)으로 산출한다. 단, 우리나라는 군 입대자가 재적생 수에 포함되므로 총취학률은 과대추정될 수 있다. 총취학률 출처는 유네스코 국가별 통계 Gross enrolment ratio by level of education, tertiary(http://data.uis.unesco.org, 2019-06-03 조회), 순취학률 출처는 한국 교육개발원 교육통계연구센터.

다.

엘리트-대중-보편 고등교육의 세 영역은 역사적인 발달 단계가 아니라, 고등교육이 팽창하면서 기존과 다른 성격의 고등교육이 확대되어 가는 것이다. 이 과정에서 전통적인 엘리트형 기관과 대중형 기관들이 병존하면서 고등교육 기관 간의 계층화(stratification)가 일어난다. 참여하는 학생의 가정배경이나 성적, 기관의 명성이나 수준 등에서 기존의 엘리트형 고등교육 기관들이 상대적으로 높은 위상을 차지하기 때문이다. 동시에 대중화, 보편화된 기관들은 이질적인 학생들을 대상으로 다양한 목적과 유연한 교육과정 등을 통해 성격과 위상이 다양하게 분포하는 특징을 갖게 된다.

Trow의 설명은 취학률의 양적 팽창이 고등교육 시스템의 질적인 성격을 어떻게 변화시키는가를 인과적으로 분석함으로써, 현대 국가의 고등교육 팽창 현상을 설명하는 중요한 개념을 제시했다는 의의가 있다. 그러나 그의 설명은 미국의 맥락에서 고등교육 참여자의 증가가 고등교육의 영역을 자연스럽게 확장시켜 나간다고 보아, 고등교육에 대한 국가의 역할을 배제하고 있다는 단점이 있다.

유럽과 아시아의 많은 나라에서는 고등교육 팽창 과정에서 국가의 역할이 중요했기 때문에 Trow의 설명은 더욱 한계를 가진다. 많은 국가들은 고등교육 기관의 공급 확대와 기관 유형의 제도화, 기관 간 역할 구분, 고등교육 기회의 분배 등의 문제에서 국가가 제도적, 정책적으로 개입하고 있다. 따라서 국가에 의한 고등교육 시스템의 설계 방식이 고등교육 팽창에 어떻게 대응했는가에 따라 Trow의 설명은 조심스럽게 해석되어야 할 여지가 크다.

2) Peterson의 후기중등교육산업론

고등교육 환경 변화에 대해 Peterson(2007)은 고등교육 체계가 '중등후 지식 산업(Postsecondary Knowledge Industry; PSKI)'으로 변모되어왔다고 주장한 바 있다. 그가 PSKI의 기점을 1995년으로 본 것 역시 한국의 5.31 교육개혁 시기와 맞물려 의미심장하다.

그는 중등후 지식 산업으로의 변환을 추동하는 7가지 환경적 요소를 짚

고 있다. (1) 소수자 등 주변화된 집단을 보다 대우하도록 하는 압력 (2) 정보통신 기반의 원격 학습의 기회 (3) 대학 평가와 학습의 양화(accountability)를 통한 질 관리 (4) 나이 든 학습자들의 중등후 학습 요구를 바탕으로 한 신규 학습 시장의 등장 (5) 보다 직접적인 효과성을 요구하는 경제적 생산성에 대한 압력 (6) 세계화 (7) 제한적인 자원 등이다. 이러한 환경 변화는 고등교육 시스템 자체를 변화시키며, 참여 양상 역시 복합적인 성격을 가진다.

Peterson의 논의 속에서 대학들은 중등후 지식 산업의 맥락 속에서 자신의 역할을 새롭게 정의할 것을 요구받게 되며, 대학 외부의 확장된 조직 및 여러 기관들과의 관계를 새롭게 만들게 된다. 전통적인 대학들(University)은 개별적인 환경 안에서 조직의 목적과 기능, 역할 등을 재조정하게 되고, 대학 외부에 위치한 이해관계자들과의 관계를 재정립하게 된다. 중등후교육 체계를 포괄적으로 살펴보면, 전통적인 대학 외에도 대학의 교육, 연구 기능을 대신할 다양한 경쟁 기관들이 등장함을 볼 수 있다. 이때 대학들은 중등후 지식 산업의 세계에서 끊임없이 적응해야 하는 행위자들이다.

이러한 환경 변화는 한국의 맥락에서도 구현되고 있다. 2003년부터 고교 졸업자 수가 대학 정원을 초과하면서 제한된 학생 자원을 두고 대학 간 경쟁이 시작되었다. 2000년부터 시작된 원격대학 및 사이버대학 등의 등장은 기존 대학의 새로운 경쟁자로 부상했다. 취업률과 연구실적 등 양화된 방식의 평가가 이루어지고 이를 기반으로 재정이 지원된다. 정부는 국제화, 대학 교육 혁신과 특성화, 저소득층 및 성인 학습자에 대한 기회 확대 등을 요구하고 있다. 대학 외부에 직업능력 및 어학, 자격증, 국가시험 등을 대비하는 학습 시장이 팽창한다. 대학에 진학하려는 학생이 점차 감소하는 추세를 보인다. 산업계는 대학의 교육과 연구 기능에 더욱 직접적으로 영향력을 행사하고자 한다. '대학의 위기'가 신문 지상을 달구는 일이 반복되는 것은 당연한 일이 되었다. 이는 대학의 변화를 개별 대학들이 자신의 위치에서 서로 다른 방식으로 적응할 것을 요구받는 상황임을 시사한다.

그러나 Peterson의 논의를 우리나라에 직접 적용하는 것 역시 경계할 필

요가 있다. 우리나라에서 대학의 변화는 국가의 고등교육 정책의 한계 내에서 이루어지는 경향이 많기 때문이다. Peterson의 주장대로 환경의 변화가 대학의 변화를 촉진하는 직접적인 계기이기보다, 환경 변화를 고려한 정부의 정책에 따라 대학 변화가 촉발되고 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

2. 고등교육 팽창 현상에 대한 국가별 사례 연구

교육의 팽창 과정은 교육사회학 연구의 주요한 관심사로 이어져 왔다. 교육 기관과 참여자의 양적 규모가 변동하는 과정은 교육이 한 사회에서 기능하는 방식과 교육에 의한 사회이동 등을 설명하는 중요한 지점이기 때문이다. 특히 제2차 세계대전 이후 세계 각국에서는 초등, 중등, 고등교육이 순차적으로 빠르게 팽창하는 과정을 공통적으로 목격하였고, 이는 후기 근대 사회에서 교육 시스템의 변화를 이해하는 핵심이 되었다.

고등교육은 20세기 후반부터 전 세계적으로 가파르게 팽창하였으며, 이는 영미권 국가 및 유럽, 아시아 여러 지역에서 공통적인 현상이었다. Schofer & Meyer(2005)는 대규모 국제 통계 자료를 통해 1900년부터 2000년까지의 고등교육 참여 인구를 분석하였는데, 이들은 1960년 이후 사하라 이남 아프리카를 제외한 세계 전 지역에서 고등교육의 급격한 팽창이 일어났음을 확인했다. 그리고 이러한 팽창은 경제적인 발전 수준을 초월하는 것이었으며, 지역마다 상당히 비슷한 정도의 가파른 증가 추세를 보여주었다.

고등교육 팽창을 선도한 미국을 비롯하여, 영국, 호주와 같은 영미권 국가들은 고등교육 시스템의 팽창에 정책을 활용하여 적극적으로 개입했다. Wheelahan(2016)은 영미권 국가들이 기본적으로 고등교육에 대한 참여와 기회를 확장하려는 정책을 가져왔다고 보고 있는데, 이를 뒷받침하는 기조가 능력주의와 사회 이동 그리고 사회적 통합에 있다고 보았다. 또한 인적자본 정책에 초점을 맞추고 있어 사회적으로 불리한 계급에게 고등교육 기회를 확대하면 보다 숙련된 노동력을 배출할 것이라는 기대를 바탕에

두고 있다고 설명한다. 이에 따라 영미권 국가들은 보다 직업에 초점을 맞춘 단기 고등교육(tertiary education) 기관들을 확장하면서 고등교육을 팽창시켜왔다. 미국의 community college, 영국의 further education college, 호주의 technical and further education(TAFE) 등이 대표적인 형태이다.

이러한 고등교육 형태의 팽창은 곧 고등교육 시스템의 계층화(stratification)를 촉발했다. 전통적인 엘리트 대학들과 세계 수준의 사립대학들이 그 위치를 고수하는 동시에, 대중적인 단기 고등교육 기관들이 하위 계층에 분포하게 되었다. 이는 고등교육에 대한 취학률을 큰 폭으로 증대시키는 배경이 되었으나, 고등교육 기관의 격차와 성격을 차등화하는 결과를 가져왔다. 그리고 이는 고등교육에 진학하는 계층 간 불평등에 영향을 미치고 있다는 비판을 낳고 있다(Boliver, 2011).

유럽의 고등교육 체제는 대학의 공공성을 오랜 전통으로 하면서도 지식경제에 대응하기 위한 유럽연합 차원의 개혁 흐름과 맞물려 변화해 왔다. 정영근(2016)은 1999년 볼로냐 선언을 기점으로 유럽 고등교육의 변화상을 설명하였다. 그는 볼로냐 프로세스를 바탕으로 한 유럽 국가들 간의 학력 인정과 호환 체계는 “더 많은 유럽인들이 국제 노동시장에 더 쉽게 접근토록 하자는 개혁 요구”였다고 설명한다. 유럽 국가 간 호환 가능하고 상호 비교 가능한 졸업 자격과 학점제도, 교수 및 학생의 이동성 강화, 질 보장 체계 구축 등은 지식경제에 대한 유럽 차원의 시장화된 대응이었다. 이는 각 국가별 고등교육 참여가 아닌, 유럽 전반의 고등교육 참여를 관찰해야 할 필요성을 제기했다.

한편 독일은 세계적인 고등교육 팽창 흐름 속에서도 대학 취학률에 큰 차이를 보이지 않는다. Powell and Solga(2011)는 대학 팽창에서 독일의 예외성을 분석한 바 있다. 독일의 고등교육 이수율(30-35세)은 2008년 기준 28%로 기타 EU 국가의 평균을 밑돌고 있는데, 그 이유를 독일의 고등교육(HE)과 직업교육 훈련(VET)의 제도적인 분화로 설명한다. 중등교육에서부터 비롯하는 학업 계열과 직업 계열의 분명한 경로 차이가 고등교육 참여에도 뚜렷한 영향을 미치고 있기 때문이다. 독일의 복선제(Binary System) 교육은 직업훈련을 성인 학습자를 포함하는 중등교육 단계에서

책임지되, 고등교육은 여전히 학문적 전통 아래 유지하는 특징을 가지고 있다.

폴란드에서는 고등교육의 팽창 흐름이 축소 방향으로 전환하는 현상에 대한 연구가 수행된 바 있다. Kwiek, M.(2013)은 폴란드에서 고등교육이 '팽창하는 시스템(expanding system)'에서 '위축되는 시스템(contracting system)'으로 전환하고 있는 과정을 설명한다. 폴란드는 1995년에서 2010년 사이에 고등교육 취학자 수가 133% 가량 증가했는데, 증가한 비중의 46.7%는 사립 기관 취학자 수가 차지하는 것으로 나타났다. 연구자는 이 과정에서 기관들 사이의 위계적인 분화가 일어났다고 지적한다. 이 연구는 폴란드의 규모가 위축되는 과정에서 공공 영역과 사적 영역 간의 선명했던 차이가 점차 균질화되고 있는 현상을 설명한다. 폴란드는 유럽에서는 고등교육 중 사립 기관의 비중이 가장 큰 나라(고등교육 취학자 중 31.5%가 사립 기관에 취학함)라는 점, 그리고 2007년부터 시작된 19-24세 학령기 인구의 급격한 감소가 가장 큰 문제로 부각되고 있다는 점에서 한국에 주는 시사점이 크다.

동아시아 지역은 고등교육 팽창의 특징이 영미권 및 유럽 지역 국가들과는 다소 상이한 방식으로 나타난다. Margison(2011)은 동아시아 국가들의 교육 팽창 형태를 "유교적(Confucian) 모델"로 특징지어 설명한 바 있다. 그 특징을 요약하면 (1) 강한 국가 주도의 구조와 재정, 우선순위 선정 방식 (2) 교육 투자에 대한 유교적 가치를 바탕으로 한 가정의 사적 부담 증가로 인한 보편적인 고등교육 참여 경향 (3) 대학 간 서열과 사회적 경쟁을 매개로 한 국가 수준 시험의 "단일한 기회"와 교육에 대한 가족의 헌신 (4) 연구와 세계 수준 대학에 대한 공적 투자 확대 등이다. 이 연구는 "유교적 모델"의 특징이 드러나는 국가들로 한국과 중국, 홍콩, 대만, 싱가포르 등을 제시하고 있으며, 일본과 베트남은 예외적인 형태로 분석하고 있다.

최근 중국의 고등교육 팽창 현상은 "유교적 모델"의 적절한 예시로 소개할 만하다. 중국에서는 고등교육 기관을 구분 짓는 국가 주도 정책이 고등교육의 분화에 중요한 역할을 하고 있다. 중국은 고등교육 발전을 위한 국

가 전략인 'Tenth Five-year Plan (2001-2005)'을 통해 고등교육 진흥과 함께 세계 수준 대학 육성에 정책적 노력을 기울였다. 이는 연구 중심 대학과 교육 중심 대학의 기능적 구분을 가능하게 하는 정책 기조로 작동하였으나, 동시에 대학 간 수직적 계층화를 심화하는 결과를 낳았다. 정부가 지정한 세계 수준 국립대학은 양질의 교육과 사회적 위상으로 참여자들의 양질의 취업까지 이어지고 있으나, 나머지 대학들은 대학 팽창의 문제점을 고스란히 안고 있다(Levin, H. M., & Xu, Z., 2005).

중국에서는 1998년부터 2004년까지 고등교육 취학자 수가 연평균 26.9%씩 매년 증가했다. 취학자 수로 보면 1998년에 341만 명에서 2004년에 1,333만 명으로 증가한 것이다. 대학 진학에 대한 가정의 사적 투자가 지속적으로 상승하고 있으며, 대학 교육 참여를 추동하는 문화적 압력이 높게 나타난다. 그러나 이에 따라 고등교육의 질 저하 문제, 대졸 학력에 맞는 일자리 부족 문제, 대학 학비 증가에 따른 진학 기회의 불평등 문제가 드러나고 있다. Wan. Y.(2006)은 과거 중국에서 대학 선택의 기회를 갖는 조건은 좋은 성적뿐이었으나, 지금은 가족의 경제적 배경이 중요한 기준이 되었다고 지적하며, 대학 팽창이 불평등 이슈를 심화시키고 있다고 주장한다.

대만 역시 고등교육 팽창이 매우 급속하게 진행된 대표적인 사례로 볼 수 있다. 대만의 경우 고등교육 총취학률 기준 1976년 15%를 기록한 이후, 1999년에 50%를 돌파하였고 2005년 이후 80%를 달성한 이후 2013년에는 83.88%로 대단히 높은 수치의 취학률을 기록하고 있다. 그러나 대만 역시 학령기 인구의 감소가 향후 10년간 대학 취학 인구를 급격히 감소시킬 것으로 예상하며, 그 수치가 30%에 이를 것으로 추정하고 있다. 이에 대만 정부는 정책적으로 대학 교육의 양적 팽창보다 질적 향상에 보다 초점을 맞추고자 하며, 대학교수의 수업의 질 강화, 대학-직업시장 간 간극 완화, 학생들의 국제적 경쟁력 강화, 미래 생산성 향상 등을 정책적 목표로 삼고 있다(Chang, 2018).

일본은 다른 동아시아 국가들과 비교하여 상대적으로 적은 폭의 고등교육 팽창이 이루어졌다. 고등교육 총취학률 기준 1999년 45.18%를 기록한

일본은 2005년에 55.33%를 기록하여 10%가량이 증가하였는데, 이는 동아시아 국가들의 급속한 팽창 흐름과는 다른 추세다(Yu and Delaney, 2016). 또한 일본의 고등교육 취학률은 점진적으로 증가하고 있으나, 이는 학령기 학생의 수가 절대적으로 감소하고 있기 때문이다. 2000년 이후 고등교육 총 재적자 수는 빠르게 감소하고 있으나 학령기 학생 수는 더 빠르게 줄어들고 있기 때문에, 취학률이 점진적으로나마 증가하고 있다는 분석이다. 이러한 학생 수 감소는 일본에서 2년제 대학과 사립 고등교육 기관의 위축으로 표출되고 있다. 1995년까지 49만 8천 명 수준이던 2년제 대학 학생 수는 2006년에 20만 2천 명 수준으로 급감한 반면, 4년제 대학 학생 수는 같은 기간 254만 6천여 명에서 250만 5천여 명으로 소폭 감소하였다. 4년제 대학 안에서도 사립 기관부터 규모가 위축되고 있다. 1995년에 4년제 대학 학생의 73.2%가 사립 기관 소속이었으나, 2006년에는 69.8%로 하락했다(Kazuhiko, 2009). 이는 학생 수 감소와 맞물려 일본의 고등교육이 점차 4년제 대학 중심, 국공립 기관 중심으로 재편되고 있음을 시사한다.

제 3 절 한국 고등교육의 형성에 관한 연구

1. 한국의 고등교육 팽창 과정에 관한 연구

한국에서도 고등교육의 팽창 과정을 설명하고자 한 연구들이 축적되어 있다.

김영화(1991)는 한국의 고등교육 팽창의 동인과 그 결과를 탐색하는 종합적인 시도를 했다. 특히 고등교육 팽창이 성별, 출신 배경별 교육 기회 분배를 적극적으로 개선하는 데 실패하고 있다는 점을 로짓분석을 통해 드러냈다는 점에서 의의가 있다. 그는 한국 고등교육 팽창의 동인으로 정원통제와 같은 정부 정책을 중요한 기준으로 보았는데, 이는 그 자체로 한국 고등교육 팽창의 특징을 보여준다. 그러나 이 연구는 발전교육론적인

시각으로 고등교육의 역할을 해석함에 따라 국가의 역할과 교육의 기능에만 주된 초점을 맞추었다는 한계가 있다.

김경동(1998)은 한국 교육의 급격한 팽창에는 교육문화의 근원적인 구조적 왜곡상이 있다고 비판했다. 그것은 학력사회, 학연사회와 출세지향적 교육관으로 대표된다. 학력을 통한 지위획득에 강박을 갖는 사회는 가족 단위의 강렬한 교육열을 내보이며 이는 교육 인플레이션을 가져온다.

한국의 고등교육 팽창 과정은 김기석(2008)과 박환보(2002)에 의해 중점적으로 다루어졌다. 이들의 작업은 고등교육 팽창 과정의 원인과 그 특징을 교육 시스템 내부적으로 분석했다는 점에서 중요한 의의가 있다. 이들 연구는 한국 고등교육 팽창 과정의 특징을 두 가지로 요약하고 있다. 하나는 대중화 및 보편화 단계로의 동시이행이고, 다른 하나는 사립대학 중심의 유상 고등교육의 팽창이다. 이들은 고등교육의 상업화가 강화된 미국 및 일본의 사례와 비교하면서 한국의 특질을 찾는 노력을 기울였는데, 한국은 특징적으로 고등교육의 보편화가 빠르게 진행됐으며 이에 대한 재정적인 부담을 취학자가 짊어지는 형태가 고착되었음을 지적한다. 그러나 이들의 연구는 2005년 이전까지의 급격한 팽창기를 대상으로 하고 있으며, 1995년 이후 일어난 중등후교육 시스템 전반의 변화를 포괄적으로 관찰하지는 않았다는 점을 한계로 지적할 수 있다.

고등교육 참여 양상의 변화가 가져온 교육적, 사회적 영향에 대한 분석은 김두환(2015)에서 찾아볼 수 있다. 그는 1990년대 중반 이후 진행된 고등교육 기회의 급격한 팽창의 원인에 대해 1987년 민주화 과정을 겪으면서 우리 사회에 더욱 깊이 뿌리내린 평등주의와 90년대에 고착되기 시작한 계층 구조의 공고화가 상호작용한 것으로 설명한다. 그는 한국 사회에서 학력이 지위 상승의 지배적 통로라는 대중적 지각이 교육 경쟁과 급격한 교육 팽창을 가져왔다고 보았다. 그러나 그가 보기에 고등교육 기회는 계층 간에 공평하게 분배되지 않았고, 대학졸업자의 과잉 공급에 따른 고학력 청년실업은 계층 간 차이를 재생산하고 있다. 이러한 시각은 고등교육 팽창이 가져오는 비관적인 전망을 드러내 주고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다. 특히 그는 2010년을 전후한 대학 진학률의 정체에 관심을

보인 연구자인데, 이 시기에 진학한 에코 세대를 끝으로 학력 경쟁의 과열된 흐름이 다소 위축되는 것으로 진단하고 있다.

단기간에 진행된 우리나라의 고등교육의 팽창 과정에 대해서는 여러 문제점이 지적되고 있다. 고등교육 영역을 사회학적으로 탐구한 대표적인 학자인 김안나(2011)는 고등교육 팽창에 따라 제기된 문제들을 다음과 같이 종합한 바 있다. (1) 대학생들의 기초 학력 저하 문제, (2) 대학 간 특성화가 이루어지지 않은 수직적 격차 확대 문제, (3) 실용적인 학과 편중 현상에 따른 학문 균형 발전 저해 문제, (4) 교육 여건 악화 및 정원 미충원 대학 문제, (5) 고학력 실업 및 전공과 직업 간 불일치 문제, (6) 성인의 대학 입학 형평성 문제 등이 그것이다. 이러한 문제들은 고등교육의 질과 대학의 기능에 심각한 결함으로 인식되고 있다.

또한 손준종(1994)은 한국의 고등교육 팽창 과정에 국가의 역할이 지대했음을 지적하였다. 그는 교육 팽창에 대한 기존의 논의들이 개인이나 사회의 교육 수요를 팽창의 원인으로 설명하는 것에 이의를 제기하고 우리나라의 경우 “국가에 의하여 교육이 관리되고 계획되는 경우”에 해당되므로, 교육의 공급을 담당하는 국가를 중심으로 한 국가 중심 접근법이 더 적합할 수 있다고 주장한 바 있다.

한국에서 중등후교육 체제의 변화는 1995년 5·31 교육개혁 이후 본격화되었다고 볼 수 있다. 5·31 교육개혁을 통해 정부는 제도적 변화를 통해 고등교육을 다양화, 시장화, 유연화하려는 정책적 노력을 기울여왔다. 이 과정에서 기존의 전통적인 고등교육 기관들은 자신들의 위치를 고수한 상태에서 그 외곽에 다양한 고등교육 기관과 제도들이 확장되어왔다. 2000년대 이후 급격히 늘어난 원격대학과 학점 은행제, 독학사 제도 등은 준-고등교육의 형태를 띠면서 고등교육의 외연을 넓혀왔다.

임연기 외(2015)는 ‘고등교육 기관 유형 재구조화 정책 연구’를 통해 고등교육 팽창 과정에서 우리나라 고등교육 기관 유형의 경계가 모호해져왔으며, 전통적인 고등교육 기관 유형의 고유성과 정체성이 미약해졌음을 지적하고 있다. 이러한 관심은 고등교육을 구성하는 다양한 기관이 팽창 과정에서 정리되지 않은 방식으로 산개되어왔음을 보여주며, 고등교육 시

스템이 팽창과 함께 내부적인 복잡함을 심화시켰음을 보여준다.

직업교육 영역에 대한 정책적 시도와 고등교육 외부에서 폭발적으로 늘어난 직업교육 훈련 시장 및 평생학습 시장 역시 고등교육의 분화를 세분화시킨 현상이다. 2008년 이명박정부와 2013년 박근혜정부에서 지속적으로 강조된 직업교육 및 고졸 취업 지원 정책은 고등교육 시스템에 중대한 영향을 미쳐왔다. 또한 NCS 등의 직업역량 표준화 정책은 고등교육과 비견할 수 있는 직업교육 자격 체계를 구축하면서 중등 후 비고등교육(post-secondary non-tertiary education)으로 지칭할 수 있는 영역을 만들어 오고 있다.

고등교육 시스템의 분화와 비-고등교육과의 연관성을 분석하려는 시도는 고등교육과 평생학습의 접합지점을 탐색하려는 연구에서 발견된다. 채재은·한숭희(2015)는 고등평생학습 체제 개념을 통해 고등교육 보편화 과정에서 나타난 고등평생학습 제도의 등장과 고등교육의 질적 분화 과정을 탐색했다. 이들은 고등교육 보편화 이후 성인 학습자의 대학 진학 수요가 촉발한 제도적 변화를 통해 고등평생학습체제가 형성되어 왔음을 논증한다. 이러한 접근은 기존의 고등교육 시스템 내부의 복잡성을 드러내고 한국의 제도적 특성을 보여주었다는 의의를 가지고 있다. 그러나 25세 이상 성인 학습자의 고등교육 참여 확대에 초점을 맞추어 고등교육 시스템을 설명하고 있다는 한계를 보인다.

박성호 외(2016)의 연구는 고등교육 기관 통계 개선 방안을 제안하면서 고등교육 체제에 대한 관찰 범위가 기존의 범주를 넘어서고 있음을 보여준 바 있다. 학습자 차원에서는 전통적인 학습자(고교졸업 후 진학자)를 넘어서 비전통적 학습자(사회진출 후 진학자)를 포괄하는 방식으로, 기관 차원에서는 계약학과나 산업체 위탁 과정 등 비전통적 방식의 과정까지 포괄하는 형태로 고등교육 체제를 관찰해야 함을 제안하고 있는 것이다. 이러한 접근은 고등교육 체제의 단순화된 구분을 극복하고 보다 다양하고 복잡한 방식의 참여 양상을 수집해야 할 필요성을 드러낸다.

한국 고등교육의 형성 과정에 대한 기존의 설명에는 몇 가지 한계가 있다.

먼저 시기적인 한계가 있다. 고등교육의 팽창과 그 동인을 탐색한 일련의 연구들(손준종, 1995; 김안나·이병식, 2004; 김기석·박환보, 2007)은 시기적으로 2000년대 중반까지의 급격한 팽창 과정에 초점을 맞추었다. 2008년 순취학률을 기준으로 72.7%까지 급격히 치솟은 취학률은 한국 교육의 특수성을 선명하게 드러내는 거시적 지표였다. 팽창 일변도의 시기를 대상으로 한 연구들은 취학률이 감소 추세로 돌아선 2008년 이후의 상황을 설명하는데 필연적으로 한계가 있다.

둘째, 고등교육 기관을 단일화된 집단으로 간주하는 한계이다. 취학률의 변동을 중심으로 한 접근은 고등교육 기관과 참여자의 팽창 흐름을 거시적으로 관찰할 수 있는 장점이 있으나, 고등교육 기관이 다양한 유형과 형태로 분화하는 과정에 대해서는 충분히 설명하기 어렵다. 일반대학과 전문대학 중심의 설명만으로는 고등교육 기관 전반의 변화를 관찰하기에 한계가 있기 때문이다.

셋째, 고등교육의 변화와 관련한 기존 연구들은 지난 20여 년간 이루어진 고등교육 환경 변화를 충분히 다루지 못하고 있다. 고등교육을 둘러싸고 2000년대 이후에 일어나고 있는 환경 변화들은 우리가 여전히 대학을 천편일률적으로 치부할 수 있을 것인가에 대해 의문을 제기한다. 고등교육을 둘러싼 물질적, 문화적 환경 변화가 복잡해지고, 고등교육 관련 정책을 둘러싼 이해관계자들의 갈등이 심화되고 있다. 고등교육의 변화에 대한 연구는 이러한 측면을 고려해야 한다.

넷째, 고등교육의 변화와 관련한 기존 연구들은 변화의 양상이나 정책의 구현 과정을 기술하는 데에 초점을 두고 있는 경우가 많아, 변화의 인과성을 밝히는 데에는 한계가 있다. 고등교육의 변화상을 결과적인 상태로만 관찰해서는 고등교육 개혁을 위한 다양한 집단의 시도와 그 성취 또는 한계를 충분히 설명하지 못한다. 인과성에 대한 설명이 나타나지 않기 때문이다. 따라서 고등교육 변화를 설명하기 위해서는 그러한 변화가 왜 일어났는지, 혹은 왜 일어나지 않았는지를 해석하고 설명하는 접근이 요구된다.

따라서 1995년 이후 고등교육의 분화와 관련한 현상은 고등교육을 둘러

싼 이해관계자 집단의 복잡성이 증대되는 현상, 대학 외부 중등후교육 전반의 지형이 재구조화되는 과정, 그리고 변화하는 환경 속에서 개별 대학들이 자신들의 생존 전략과 대응 방식을 조정해 가는 방식 등에 대한 확장된 이해를 요구한다.

2. 한국 고등교육의 정책 변화에 관한 연구

고등교육의 변화를 주제로 한 국내 연구들은 주로 고등교육 제도 및 정책을 분석 대상으로 하였다. 대학 구조 개혁에 관한 연구, 대학 평가 제도에 관한 연구 등이 대표적이다. 본 절에서는 선행 연구에서 고등교육 관련 제도가 변화해 온 단계를 분류한 방식을 검토하고 본 연구에 대한 시사점을 얻고자 한다.

대학 개혁 혹은 대학 구조 개혁, 대학 구조조정을 분석 대상으로 하여, 관련 정책의 변화를 살핀 연구들은 다음과 같다.

먼저 오성철 외(2015)는 우리나라 교육의 형성 과정을 다음과 같이 구분하였다. ① 국가 교육 체제의 성립과 정비(1945-1968)로서 식민지 해방 후 현대 교육의 제도적 정비, 사학의 통제 및 국가 고사 관리 등에 의한 중등·고등 교육 기회의 억제 등의 특징이 나타난다. ② 교육의 국가주의적·평등주의적 재편(1968-1995) 시기로서 권위주의적 국가 권력에 의해 제도 교육의 국가주의적 기편 및 국가 차원의 교육 기회 평등주의 조치에 따른 주요 입시 제도 변화(1968년 중학교, 1974년 고등학교), 1980년 '7.30 교육개혁 조치'로 중등·고등 교육 기회의 동시 확대 등을 주요 특징으로 한다. ③ 교육의 민주적·신자유주의적 재편(1995-현재) 시기로서 학교 제도 및 교육 내용의 민주주의적인 재편 및 교육열 발현에 있어서 계층적 변이의 강화, 학교 선발 및 사회 이동 효과에 있어서 신자유주의 정책 기조 및 사회 불평등이 심화되는 시기이다.

신현석(2004)은 해방 후 대학 구조조정의 과정을 역사적 신제도주의의 관점에서 분석하였는데, 대학 구조조정의 역사를 ① 양적 팽창기(1945-1995), ② 교육개혁기(1995-1998), ③ IMF영향기(1998이후)로 구분

하였다. 양적 팽창기의 대학 구조 개혁은 대학교육 수요의 팽창과 이에 따른 질적 통제의 문제에 대응하기 위해 등장하였으며, 교육개혁기에 시행된 대학 구조 개혁은 '열린 교육 사회 구현'이라는 비전 하에 이전 정책과는 기조와 근간을 달리하는 접근이라고 평가하였다. 한편 98년 이후를 IMF영향기로 분류하였는데, 이 시기에는 IMF 구제금융사태의 여파로 효율성 중심의 경제논리가 고등교육 정책 결정 및 집행의 동력으로 작용하였다고 보았다. 또한 신현석(2014)에서는 2008년 이후를 신공공관리기로 재분류하였다. 그에 따르면 98년부터 2008년 이전까지는 "외환위기 극복을 위해 대대적인 정원감축과 대학 간 통폐합을 추진한 반면, 후자의 경우에는 학령인구 급감에 대비하기 위해 재정지원과 연계한 단계적 구조조정을 추진하였다는 점"에서 구분이 필요하다고 설명하였다(장아름, 2015:115).

한편 김용일(2019)은 교육정책의 변동을 정권 교체와 직접적으로 연결하여 설명하였다. 그는 '문민정부' 이후 다섯 번의 정부교체가 이루어졌으나 정권 교체는 세 번이었다는 점을 고려할 때, 정책 변동 역시 정권 교체를 중심으로 구분하는 것이 필요하다고 보았다. 이에 따라서 그는 '문민정부' 이후 '국민의 정부'와 '참여정부', 그리고 '이명박정부'와 '박근혜정부', 다시 '문재인정부'로 교육 정책 변동의 단계를 구분하였다. 그는 세 차례의 정권 교체 과정에서의 정책 변동을 분석한 결과 '문민정부'의 5.31교육개혁안이 강고한 정책 레짐을 형성하여 정권 교체에도 연속적으로 유지됐다고 지적하였다.

장아름(2018)은 문민정부 이후 대학재정지원정책의 변화를 역사적 신제도주의의 관점에서 분석한 바 있다. 대학재정지원정책은 곧 고등교육의 구조 개혁과 직접적으로 연계된다는 점에서 이 연구는 문민정부 이후 고등교육의 변동을 실증적으로 분석한 연구로 평가할 수 있다. 그는 대학재정지원정책을 둘러싼 다양한 구조적 맥락 중 정권교체가 가장 큰 영향을 미쳤다는 점을 밝혔다. 따라서 고등교육 정책의 변동을 살피기 위해서는 정권교체(정부교체)에 따른 변동 과정을 살필 필요가 있다는 점을 시사한다.

이상에서 한국 고등교육 구조 및 관련 정책의 형성 과정을 검토한 결과, 한국 고등교육은 공히 문민정부의 5.31 교육개혁을 변곡점으로 두고 그 전

후를 구분하고 있으며, 이후에도 5.31 교육개혁안의 영향력이 상당 부분 이어져 왔음을 이해할 수 있다. 문민정부 이후의 고등교육 구조 변동은 연구에 따라 다른데, 고등교육 정책 환경에서 정부의 영향력이 지대하다는 점을 고려할 때 정부 교체 시기에 따른 변화를 검토하는 것이 필요하다. 특히 2008년 이명박 정부 출범 이후 학령인구 급감에 대비한 대학구조조정이 본격화되었다는 점에서 그 전후를 구분할 필요가 있다.

이러한 점을 고려할 때 고등교육 기능 분화와 관련한 구조 변동은 문민정부의 교육개혁기(95년-97년), IMF의 영향 속에서 고등교육 개혁이 추동된 시기(98-07년), 학령인구 감소에 따른 점진적 대학 구조조정이 도입된 시기(08년 이후)로 대별할 수 있으며, 각 시기 안에서 정부 교체에 따른 정책 변동을 구체화하여 살펴볼 필요가 있다.

3. 95년 이전 한국 고등교육 형성에 관한 연구

1995년 5.31 교육개혁 이후의 고등교육 분화 과정을 이해하기 위해서는 95년 이전까지의 상황을 설명할 필요가 있다. 1994년까지의 고등교육 형성 과정은 5.31 교육개혁의 원인이자, 배경이기 때문이다. 95년 이후 전개된 한국 고등교육의 전개 과정은 그 이전까지의 제도적, 문화적 환경을 배경에 두고 있으며, 이는 고등교육 기관 간의 상대적 역할과 위상에 따라 서로 다른 역사적 전개를 만들어 왔다.

1) 1950년대 ~ 70년대: 계층 구조의 명문화

1995년 이전까지 한국의 고등교육 체제가 형성되어 온 배경에는 미군정에 의해 마련된 대학 제도가 있었다. 해방 이후 미군정 하에서 고등교육 제도는 수업연한 4년(의과 대학 6년)의 대학교 일원화 체제였다. 1949년에 제정된 교육법 제109조는 대학의 종류를 단과대학의 수에 따라 종합대학교와 (단과) 대학으로 구분했다. 그러나 4년제 대학으로 인가되기 어려운 교육 기관들이 속출함에 따라 4년제 대학 중심의 일원화 방식이 완화되고,

1950년 교육법 개정[6]에서 초급 대학 제도를 도입하여 4년제 대학으로 운영하지 못하는 고등교육 수준의 학교를 수업연한 2년의 초급 대학으로 인가해주었다(강명숙, 2012:35).

대학교(종합대학)
대학(단과대학)
초급 대학

[그림 1] 1950년 교육법에 따른 고등교육 유형 구분

이에 따라 1950년 이후 대학교(3개 이상의 단과대학과 1개 이상의 대학원으로 구성된 종합대학)와 대학, 초급 대학으로 구분되는 고등교육 구조가 형성되었다. 각 단계는 대학의 규모 및 교육 여건의 차이에 따라 교육당국으로부터 인가받는 것으로, 대중에게는 어떠한 대학이 더 건실한가를 판단하는 기준이 되었다.

1950년대 초반 6.25 전쟁을 전후하여 고등교육 기관은 빠르게 팽창하였다. 이형행(1991a)은 이를 '대학 설립 붐'이라고 표현하였는데, 그 배경에는 당시 문교부의 개방적 고등교육 정책 기조가 있었다. 1952-1953년 사이 지역별 거점 국립대학이 순차적으로 설치되었으며, 다수의 사립 종합대학들 역시 이 시기를 전후로 설립되었다. 1950년대 학제에 따른 대학 분포를 살펴보면, 1952년에 대학교는 8개, 대학 27개, 초급 대학 9개, 고등교육 수준의 각종학교가 10개로 54개의 고등교육 기관이 운영되었으며, 1954년에는 대학교 13개, 대학 31개, 초급 대학 7개, 각종학교 15개로 총 66개의 기관

6) 1949년 교육법 제109조에 따르면 "① 대학은 대학(單科)과 대학교(綜合)의 2종으로 한다. ②대학교에는 3개 이상의 단과대학과 대학원을 둔다. ③단과대학에도 대학원을 둘 수 있다."고 하였으나, 1950년 교육법 개정에서 제109조 1항을 "① 대학은 초급 대학, 대학(單科)과 대학교(綜合)의 3종으로 한다"로 1년 만에 개정하였다.

이 운영되었다.

<표 4> 1970년 종합대학 지정 현황

구분	국공립대	사립대(서울)	사립대(서울 외)
학교명	서울대학교, 전북대학교, 전남대학교, 경북대학교, 충남대학교, 부산대학교	고려대학교, 연세대학교, 이화여자대학교, 동국대학교, 성균관대학교, 중앙대학교, 숙명여자대학교, 경희대학교, 건국대학교, 한양대학교, 서강대학교, 우석대학교[7]	조선대학교, 동아대학교, 단국대학교, 영남대학교
학교 수	6	12	4

※출처: 이형행(1991a)에서 발췌하여 재구성함.

1970년까지 종합대학은 총 22개가 있었으며, 이 중 국공립대는 서울대학교를 비롯하여 전북대, 전남대, 경북대, 충남대, 부산대 등 6개교였으며, 서울에 위치한 사립 종합대학교가 12개, 서울 외 지역에 위치한 사립 종합대학교가 4개였다.

종합대학은 서울에 있는 사립대학에 집중되어 있었다. 서울에는 설치 시부터 비교적 규모가 크고 교육여건이 양호했던 대학들이 이른 시기에 건립되었으며, 이들 대학은 소위 '명문대학'으로서의 명성을 전국에 알리게 되었다. 서울 외 지역에는 경상 지역에 경북대, 부산대, 동아대, 영남대가 있었으며, 전라 지역에는 전북대와 전남대, 조선대가 자리하고 있었다. 충

7) 우석대학교는 1971년 고려대학교에 합병되었음.

청권에는 충남대학교가 유일한 종합대학교로 지정되어 있었다.

2) 실험 대학 사업과 '명문대학'의 공식화(1973-1980년)

1973년부터 1980년까지 이어진 '실험 대학' 사업을 통해 교육 당국은 4년제 대학 중 대학 혁신을 선도할 '우수 대학'을 선발하였다. 실험 대학 사업은 고등교육 참여 규모가 양적으로 빠르게 팽창하는 가운데 대학 교육의 질적 제고를 도모하기 위한 목적으로 도입되었다. 실험 대학으로 지정된 대학들은 졸업 학점 인하(160학점 → 140학점), 학과별 정원제에서 계열별 정원제로 전환, 부전공 및 복수전공 제도 도입, 능력별 학점 취득제, 계절학기제 등을 적용하도록 하였다(이형행, 1991).

실험 대학 사업은 1973년-1980년까지 8년에 걸쳐 총 43개 대학(일반대학)을 선정하였다. 실험 대학은 대학에서 제출한 실험 대학 신청서를 토대로 여러 계열의 전공 교수 10여 명으로 구성된 실험 대학 평가 위원회가 평가 기준을 바탕으로 선정하였다. 실험 대학 선정을 위해 신청 대학이 작성해야 하는 내용에는 '대학의 단기 및 장기 계획(대학 교육 개선의 목표, 조직, 학생 규모, 시설 등), 개혁을 위한 교육 내용 및 방법, 시설 및 교수 충원 계획, 학생 모집, 재정 계획, 실험 대상 범위 등이 포함되었다(김성혜, 1999).

실험 대학은 8년에 걸쳐 총 43개 대학을 선정하였는데, 이중 국공립 대학이 13개, 사립대학이 30개였다. 시행 첫 해인 73년에 국공립 대학 중 전남대, 사립대학 중 서강대 등 9개 대학을 선정한 이래로 매년 3개에서 7개 대학을 추가로 선정하였다. 80년 기준 국공립 대학 20개 중 13개, 사립대학 65개 중 30개가 실험 대학으로 선정되어 전체 대학의 50.6%가 해당했다.

실험 대학을 선정 연도와 유형에 따라 살펴보면 <표 13>와 같다.

<표 5> 1980년 지역별, 유형별 실험 대학 선정 결과

서울국립대	서울 지역 사립대		지방국공립대	지방사립대
서울대 (74)	서강대(73)	성균관대(76)	전남대(73)	인하대(73)
	고려대(73)	한양대(76)	경북대(74)	성심여대(73)
	연세대(73)	국민대(76)	충남대(74)	울산공대(73)
	숭전대[8](73)	경희대(77)	부산대(75)	계명대(74)
	이화여대(73)	홍익대(77)	전북대(76)	아주공대(75)
	중앙대(73)	덕성여대(79)	부산수산대(77)	영남대(77)
	단국대(74)	세종대(79)	경상대(78)	원광대(77)
	한국외대(74)	서울산업대(80)	강원대(79)	동아대(78)
	건국대(75)	성신여사대(80)	공주사대(79)	조선대(78)
	숙명여대(75)	동국대(80)	제주대(79)	효성여대(79)
			충북대(79)	경남대(80)
1개	20개		11개	11개

※괄호 안은 실험 대학 선정 연도임.
※실험 대학 목록 및 선정연도는 이형행(1991:61-62)에서 발췌하였음.

실험 대학은 당시 대학 개혁을 선도할 수 있는 대학을 시범적으로 선정한다는 취지를 가지고 있었기 때문에, 실험 대학 선정 자체만으로도 명문대학으로서의 위상을 보여주는 것이었다. 1973년-1980년까지 실시된 실험 대학 명단을 살펴보면, 당시 실험 대학으로 선정된 대부분의 대학들이 대학 서열 체제의 상층부를 차지하고 있음을 알 수 있다.

8) 숭전대학교는 1971년 서울에 위치한 숭실대학교와 대전에 위치한 당시 대전대학교(현재의 한남대학교)가 종합대학 승격을 위해 통합하여 탄생하였다. 통합에 따라 숭전대학교는 서울캠퍼스와 대전캠퍼스로 이원화 운영되다가, 1983년 다시 분리되었다.

또한 문교부는 실험대학 사업을 통해 대학들에 학부제를 적용하고자 하였는데, 이는 달성되지 못했다. 그러나 이미 70년대부터 문교부가 대학 차원의 개혁 방법으로 학부제를 주요한 선택지로 고려하고 있었다는 것을 유추할 수 있다. 학부제 도입을 통한 대학 개혁은 이후 5.31교육개혁을 통해 다시 등장하게 된다.

3) 서울 종합 사립대학들의 지방 분교 설립 허용(78-81년)

지역별 국공립 종합대학들과 서울 지역 사립 종합대학들이 고등교육 구조의 상층부를 차지하고 있는 상태에서 1970년대 후반부터 지방 대학들이 전국 곳곳에 자리하기 시작하였다.

1978년에서 1981년 사이에는 서울 지역 사립 종합대학의 분교가 지방 곳곳에 설치되었다. 1977년 박정희 정부의 수도권 인구 재배치 기본 계획에 따라 서울 소재 대학의 지방 이전 또는 지방 분교의 설립 추진 계획이 시행되었으며, 이후 서울의 대규모 종합대학의 분교가 전국 각지에 단기간에 설립되었다.

1978년-1981년 사이에 서울 지역 사립 종합대학의 지방 분교 12개 대학의 분교가 집중적으로 설립되었다. 1978년 연세대 원주 캠퍼스와 단국 대 천안 캠퍼스를 시작으로 1979년에는 동국대 경주 캠퍼스, 명지대 용인 캠퍼스, 성균관대 수원 캠퍼스, 중앙대 안성 캠퍼스, 한양대 반월 캠퍼스, 경기대 수원 캠퍼스, 경희대 용인 캠퍼스가 설립되었다. 이어서 1981년에는 고려대 조치원 캠퍼스, 한국외대 용인 캠퍼스, 건국대 충주 캠퍼스가 잇달아 개교하였다. 이후 1985년에 상명여대 천안 캠퍼스, 1989년 홍익대 조치원 캠퍼스가 추가되었다.

표시열(2000)에 따르면 1978년에서 1989년 사이 설립된 분교 14개 교 중 수도권 지역에 7개 교가 위치했으며, 대전 및 충남권에 5개교, 강원권에 1개교, 대구·경북권에 1개 교가 위치해 있어 서울과 지리적으로 가까운 수도권 및 충청권에 86.7%가 집중되어 있었다. 또한 1998년 말 기준 14개 분교의 학생 수도 남학생의 63.3%와 여학생의 67.5%가 수도권(서울, 인천, 경기)에 거주하는 학생으로 나타났다. 유명 대학의 지방 분교 설립을 유도

하여 수도권 인구를 분산하겠다는 정책 목표는 달성되지 못한 셈이다.

이들 지방 분교들은 설립 당시부터 모두 종합대학으로 설립되었다. 그러나 이들은 서울 본교에 비해 매우 열악한 재정 상황에 놓여 있었으며, 교육과정이나 학사관리 면에서 본교와 구분되어 있지 않은 경우가 많았다. 졸업 정원제에 따라 서울 본교의 학생 수가 급격히 많아지면서 지방 분교에 대한 투자 여력이 감소한 것 역시 주요한 원인이었다.

4) 지방-대형대학에 대한 공과대학 특성화(74년)

1990년대 이전 대학의 특성화를 촉진한 대표적인 정책은 1974년에 추진된 '지방 대학 특성화 사업'이다. '지방 대학 특성화 사업'은 1970년 박정희 정부의 고등교육 분과위원회에서 제안된 것으로 교육 재정의 집중 투자와 대학 간 역할 분담을 통해 지방 대학의 발전을 유도하기 위한 것이었다.

당시 고등교육 규모는 양적으로 급격히 팽창하고 있었지만, 지역별로 산재된 대학들이 독자적인 성격을 갖지 못하고 천편일률적인 교육을 하고 있어서 국가적, 지역적으로 필요한 인재가 적절히 양성되지 못하고 있다는 공감대가 형성되었다(김종철 외, 1989). 이에 당시 정부는 대학 특성화를 위한 정책을 구안하기 위해서 1971년 9월 고등교육 정책심의회의 고등교육분과위원회에 대학개혁소위원회(고등교육연구회)를 설치하였다. 이 소위원회에서는 11개 시도의 지방산업계, 행정기관, 학계, 언론계 인사 등이 참여한 토론 결과를 토대로 특성화 사업의 내용과 구조를 결정하였다(김종철 외, 1989: 296).

당시 지역별 특성화 대학과 학과 선정에서 처음에는 산학 협동 등 여러 조건이 고려되었으나, 집행과정에서 정책 초점이 변경되어 '공학계' 학과를 중심으로 특성화가 추진되었다(이종재 외, 1989: 41-42).

이에 따라 1974년부터 총 18개 대학 51개 학과를 대상으로 특성화 사업이 추진되었다. 세부적으로는 이공 계열에 10개 대학(교)의 25개 학과, 농학 계열에 11개 대학(교)의 19개 학과, 수산학 계열에 2개 대학의 3개 학과, 해양학 계열에 2개 학과, 항공학계 1개 대학의 2개 학과 등이 포함되었다(김종철 외, 1989: 297). 이들 선정된 학과에는 총 1억 5천만 원의 정부

지원금이 지원되었으며, 학과 정원도 증원되었다. 특성화 학과가 선정된 대학에서는 특성화학과 운영 계획을 자체적으로 수립하되, 특성화 학과의 운영 목표, 교육과정, 실험 실습 계획, 산학 협동 체제의 강화를 위한 모형 설정 및 모형의 실천 과정, 교수의 연구 활동 계획, 전임 교원의 확보 계획, 시설 확보 계획, 시설 활용 방안, 장학금의 유형 및 지급 방법 등을 마련해야 하는 의무가 부과되었다.

1980년 당시 특성화 공과 대학으로 부산대 기계공학, 경북대 전자공학, 전남대 화학공학, 충남대 공업교육, 전북대 금속・정밀기계, 충북대 건설공학 등 6개 공대가 있었다. 이들 특성화 대학들은 실험・실습 위주의 교육과정으로 전환하기 위해 교양 과목 대폭 축소 등 교육과정의 전면 개편과 교육 방법의 개선을 추진하였다. 이들 6개 공과 대학에 대한 재정 투자액은 1982년까지 502억 원에 달하였는데, 이는 당시 박정희 정부가 중화학공업의 촉진을 위한 인력 양성이라는 목표를 위해 직접적으로 투입한 재정으로 이해할 수 있다(이형행, 1991b).

이 시기의 대학 특성화 정책은 지역별 거점 국립대학을 대상으로 집중 육성 분야를 선정하여 재정을 투입하고, 해당 대학은 교육과정과 설비, 교육 여건 등을 재구조화하는 전략을 구현한 것으로 평가할 수 있다. 이러한 접근은 1995년 이후에도 정부 주도의 대학 특성화 전략의 중요한 참조점이 되었다.

5) 지방 단과대학들의 신설(78년 이후)

지방의 국공립 단과대학들은 70년 이전에는 한국해양대(1945년 설립), 부산수산대(1947년), 공주사범대(1948년)만 운영되고 있었고, 이들의 위상도 높았다. 부산수산대와 공주사범대는 단과대학으로서는 매우 드물게 실험 대학에 선정되기도 하였다.

이후 1979년에 국립 단과대학들이 집중적으로 설치되었다. 강릉대와 군산대, 목포대, 안동대, 창원대가 79년 일괄 개교하였다. 이후 83년에 순천대, 87년에 여수수산대가 개교하였다. 교원 양성 목적 종합대학인 한국교원대 역시 85년에 탄생하였다.

지방의 사립대학들 역시 70년대 후반부터 빠르게 설립되었다. 지방 대학들은 지역의 고등교육 수요를 충당하면서 성장하였으며, 지역 주민들과 지자체는 해당 지역에 종합대학을 유치하기 위해 노력했다.

<표 6> 1978-1994년 지역별 대학 설립 현황(단위: 개)

연도	서울	인천, 경기	경상권	호남권	충청권	강원, 제주	계
1978년	37	5	19	9	8	6	84
1980년	36	6	21	9	11	6	89
1982년	36	10	23	11	12	6	98
1984년	36	11	23	11	13	6	100
1986년	36	11	24	13	13	6	103
1988년	34	13	25	13	13	6	104
1990년	34	18	26	15	16	6	115
1992년	35	21	28	16	21	6	127
1994년	35	20	30	18	22	6	131

※출처: 교육통계연보 각 연도

1978년부터 1994년까지 지역별 대학(일반대학) 설립 현황을 살펴보면, 서울은 37개에서 35개로 오히려 감소한 반면, 인천・경기 지역은 5개에서 20개로, 경상권은 19개에서 30개, 호남권 9개에서 18개, 충청권 8개에서 22개로 대폭 증가한 것을 확인할 수 있다.

한편 1995년 교육개혁이 도출되기 이전 1990년대에 들어서면서 이미 고등교육은 새로운 변화의 조짐을 맞고 있었다. 1990년 107개에 그쳤던 일반대학 수는 1994년까지 131개로 빠르게 늘어났으며, 전문대학 역시 90년 117개에서 94년 135개로 늘어났다. 4년 사이 일반대학 24개교와 전문대학 18개교가 신설된 것이다.

1990년대 들어 대학이 팽창한 이유는 1992년 3월에 당시 노태우 정부에서 발표한 제7차 경제사회발전 5개년 계획의 영향이 큰 것으로 해석할 수 있다. 제7차 경제사회발전 5개년 계획은 산업 구조의 변화와 국제화, 정보화의 시대적 과제에 대비하여 기술대학 제도의 도입, 이공계 대학 및 전문대학 확충, 사학 운영의 자율성 확대, 국립대학의 특수 법인화 등의 목표를

제시하였다. 이를 통해 96년까지 고등교육 기관 경쟁률을 대폭 낮추겠다는 계획을 마련하였다(대한민국정부, 1992). 이는 고등교육 기회를 점차 확대시키는 방향이자 이후 1995년에 있을 5·31 교육개혁의 방향을 예고하는 것이었다.

6) 전문대학: 일반대학의 차선책으로서의 위상

전문대학은 1979년 초급 대학과 전문 학교가 일원화되면서 2년제 고등교육 기관으로 제도화되었다. 그러나 전문대학은 도입 당시부터 4년제 대학에 대한 진학 수요를 분산시키기 위한 목적이 반영되어 있었기 때문에 대학 서열 구조의 하층부에 위치하게 되었다.

1990년에 <고등교육의 발전 계획>이라는 제목의 문교부 보고서를 작성한 강무섭·윤정일(1990)은 전문대학에 대해 다음과 같이 언급하고 있다.

> 전문대학은 중견 직업인 양성이라는 본래의 목적에 충실하지 않고 계속하여 대학으로 개편할 것을 희망하고 있다. ... 전문대학은 발족할 당시부터 재수생 문제를 해결하는 일환이었기 때문에 4년제 대학과 밀접한 상관 관계를 지니고 있다. 그리하여 4년제 대학에 진학하지 못할 경우 전문대학에 진학한다는 생각이 사회 일반의 통념이 되어 있으며..(강무섭· 윤정일, 1990:26).

전문대학이 일반대학과 비교하여 낮은 위상을 갖고 있다는 사실은 대입제도에도 선명하게 반영되었다. 대학 입학 지원자 모집 시 전문대학은 4년제 대학의 모집 전형이 끝난 후에 모집 일정이 진행되었던 것이다.

> 전문대의 입시는 4년제 전후기 전형이 끝난 뒤이고 4년제 대에 실패한 학생이 차선책으로 응시하는 것이 부인할 수 없는 현실이므로 4년제대의 경쟁률은 만만치 않은 것이다(동아일보, 1981-01-09).

전문대학의 낮은 위상은 90년대 이후에도 지속되었고 이는 고등교육 구조에 대한 중요한 문제의식으로 반영되었다.

7) 개방형 고등교육 기관의 설치

고등교육기관의 한 축으로 직업인 등 성인을 위한 기관이나 특수목적 고등교육기관들도 등장했다. 1979년 초급대학 제도가 폐지되고 직업인 양성을 목적으로 한 전문대학이 출범하였다. 또한 1974년 한국방송통신대학이 출범하고, 1982년 개방대학의 출범하면서 고등교육 시스템에서 개방형 제도가 확대되는 분화를 가져왔다. 대학으로 인가받지 못했으나 대학졸업과 동일한 학력을 인정받는 각종학교 역시 1980년 이후 점차 증가하여 1987년에는 26개의 대학학력 인정 각종학교가 운영된다. 상당수가 종교계 학교였던 각종학교들은 일종의 준고등교육기관으로서 대학으로 승급하고자 하는 성향을 보였다. 이들 각종학교들은 96년 이후 대학 팽창의 한 원인이 되었다.

이 중 개방대학은 1982년 "국민에 대한 평생교육 진흥 의무를 규정한 제5공화국 헌법의 정신을 구현하고 대학 정원제 실시에 따른 중도 탈락자 및 대학 교육 중단자에게 계속교육의 기회를 부여하기 위한 취지"에서 설립되었다(신현석, 2000). 개방대학은 고등교육단계의 지역 기술 교육 기관, 산학 협동에 근간을 둔 산학연계 고등교육 기관, 고등교육 단계의 성인 계속교육 기관의 성격을 가진다. 개방대학은 설립 취지는 재직자나 근로 청소년들에게 계속교육의 기회를 제공하는 데에 있었다. 그러나 개방대학은 지속적으로 일반대학으로의 승격을 지향하여 기관설립의 목적과 부합하지 않는다는 비판을 받았다.

8) 1991년까지 고등교육 분화의 양상

종합대학과 단과대학을 구분하는 제도적 구분은 1991년까지 이어졌다.

<표 7> 1979년-1991년 사이 고등교육 기관의 분화 상황

연도	계	종합대학	단과대학	전문대학	개방대학	교육대학
1979	222	29	55	127		11
1980	224	31	54	128		11
1981	232	36	53	132		11
1982	237	38	59	128	1	11
1983	240	42	56	130	1	11
1984	236	44	55	122	4	11
1985	237	44	56	120	6	11
1986	237	44	56	120	6	11
1987	239	50	53	119	6	11
1988	240	56	48	119	6	11
1989	238	60	44	117	6	11
1990	241	62	45	117	6	11
1991	252	72	43	118	8	11

*한국방송통신대학교 및 각종학교는 제외한 결과임
※출처: 대학 자료는 이종재(1991), 전문대학은 1988 교육통계연보.

<표 9>를 보면 종합대학과 단과대학의 학교 수는 79년 기준 각각 29개교, 55개교였던 것이, 91년이 되면 72개, 43개로 큰 폭으로 역전이 된 것을 알 수 있다. 많은 단과대학들이 종합대학으로 승격을 추진해온 결과이다.

한편 1988년을 기준으로 당시 고등교육 체계의 구성을 살펴보면 다음과 같다.[9)]

9) 1995년에는 1988년 대비 고등교육 기관 수가 125%, 전체 학생 수가 147% 증가하는 등 큰 폭의 규모 팽창이 있었으나, 기관 유형 및 대학별 통계에 대한 신뢰도 높은 자료(이종재, 1990)를 활용하기 위해 1988년의 자료를 사용하였음.

<표 8> 1988년의 고등교육 기관 유형별 비중

구분	서울대	사립 종합대	국공립 종합대 (서울대 제외)	단과대 (국공립 및 사립)	전문대	전체
학교 수(개)	1	41	11	51	119	223
학교 수 비율	0.4%	18.4%	4.9%	22.9%	53.4%	100.0%
입학 정원 (명)	4,395	112,520	32,130	37,415	107,010	293,470
입학 정원 비율	1.5%	38.3%	10.9%	12.7%	36.5%	100.0%
학교 당 입학 정원 (명)	4,395	2,744	2,921 (3,392)*	734	899	1,316

※출처: 대학 자료는 이종재(1991), 전문대학은 1988 교육통계연보.
※대학의 입학 정원 합은 186,460명으로 1988 교육통계연보의 186.590명에 비해 130명 작게 나타나지만, 대학별 데이터 자료를 활용하기 위해 이종재(1991)의 자료를 그대로 사용하였음.
* 국공립 종합대에서 서울대와 서울시립대, 한국교원대를 제외한 9개 지역국립 종합대의 평균임.

1988년 대학 및 전문대학은 모두 223개가 설치되어 있었는데, 이중 서울대 및 국공립 종합대학이 12개, 사립 종합대학이 41개로 종합대학의 비중은 23.8%였다. 그리고 국공립 및 사립 단과대가 51개로 전체의 22.9%를 차지했으며, 전문대는 119개로 53.4%에 해당했다.

그러나 종합대학의 규모가 단과대 및 전문대 대비 월등히 컸기 때문에 입학 정원에서는 종합대학의 비중이 크게 높아진다. 당시 서울대의 입학 정원이 4,395명으로 전체 입학 정원의 1.5%, 사립 종합대의 입학 정원은 112,520명으로 38.3%, 서울대를 제외한 국공립 종합대의 입학 정원은 32,130명으로 10.9%였다. 반면 단과대의 입학 정원은 37,415명으로 12.7%

에 불과했으며, 전문대의 입학 정원은 107,010명으로 36.5%를 차지했다. 종합대학이 전체 입학 정원에서 차지하는 비중이 50.8%에 달한 것이다.

한편 학교당 입학 정원을 보면 서울대의 입학 정원이 4,395명으로 월등히 많고, 9개 지역별 국립 종합대학의 입학 정원 평균은 3,392명, 사립 종합대학은 평균 2,744명으로 나타났다. 반면 단과대학의 입학 정원 평균은 734명, 전문대의 입학 정원은 899명으로 소규모 대학으로 운영되고 있음을 볼 수 있다.

1995년까지 고등교육 기관들은 종합대학의 운영을 천편일률적으로 모방한다는 비판을 받았다. 특히 학과 구성에 있어 종합대학과 단과대학, 전문대학을 막론하고 대학에 따른 특성화가 이루어지지 않는다는 것이다. 실제 학과 분포에 있어 대학 간 다양성 수준이 어떠했는가를 살펴보기 위해 1988년 대학의 학과 분포를 살펴본 결과는 다음과 같다.

<표 9> 1988년 개설학교 수가 많은 상위 30개 학과

학과명	학과 수(개)	개설대학 비율
경영학과	92	87.6%
영어영문	86	81.9%
국어국문	80	76.2%
경제학과	78	74.3%
무역학과	75	71.4%
화학과	74	70.5%
행정학과	71	67.6%
수학과	68	64.8%
물리학과	66	62.9%
생물학과	61	58.1%

※출처: 이종재(1991)의 자료를 재구성

대학 전체에서 개설된 학과의 수는 총 3,626개였는데, 당시 대학의 수는 104개로 학교 당 학과 수는 34.9개였다.

이 중 1988년에 개설 학교 수가 많은 상위 10개 학과를 나열하면 <표 9>와 같다. 경영학과 92개, 영어영문학과 86개, 국어국문학과 80개, 경제학과 78개, 무역학과 75개 등 계열별로 고르게 다양한 학과가 분포되어 있다.

전체 대학 104개 중 이들 학과가 개설된 대학의 비중을 살펴보면 경영학

과 87.6%, 영어영문학과 81.9%, 국어국문학과 76.2%, 경제학과 74.3%, 무역학과 71.4%, 화학과 70.5% 등으로 나타났다. 이는 종합대학과 단과대학 모두에서 소위 '인기학과'가 두루 개설되고 있었음을 보여준다.

종합대학들은 대부분의 '인기학과'를 포함하여 다수의 학과를 영역별로 편성하고 있었다. 국립 종합대학의 학과 수를 살펴보면, 강원대(77), 경북대(97), 경상대(74), 부산대(91), 서울대(126), 전남대(104), 전북대(91), 제주대(62), 충남대(90), 충북대(71) 등으로 학문 영역을 막론하고 다양한 학과가 공통적으로 개설되어 있었다.

이러한 '백화점식' 학과 개설은 단과대학에서도 유사하게 나타났다. 규모의 차이만 있을 뿐 '인기 학과'를 중심으로 종합대학과 유사한 편제를 가진 대학들이 많았다. 관동대, 대전대, 목원대, 배재대, 부산여대, 상지대, 서울여대, 서원대, 성심여대, 수원대, 순천향대, 인천대, 전주우석대, 한림대, 호남대 등은 단과대학의 수가 적고 학생 수가 상대적으로 적을 뿐 종합대학과 유사한 편제를 보였다. 일부의 특성화된 단과 대학들을 제외하면 종합대학과 단과대학 모두 다종다양한 학과들을 유사하게 편제하여 대학 간 내적 다양성 수준이 낮은 상태였다고 평가할 수 있다.

9) 요약

1970년대 이후 한국의 고등교육이 빠르게 대중화되어 가는 과정에서 고등교육 기관 사이의 분화가 일어나는 과정을 요약하면 다음과 같다.

먼저 교육 당국은 법령을 통해 고등교육 기관을 4년제 종합대학, 4년제 단과대학, 초급 대학으로 구분하여, 교육여건에 따른 기관 간 위상을 제도화시켰다. 이는 교육여건에 따라 고등교육 공급자를 분류하고자 한 것으로 목적과 기능 차이에 따른 분화를 염두에 두지 않은 방침이었다.

1973년-1980년에 걸쳐 대학의 질 관리를 위한 선도 대학을 평가, 지정하는 실험 대학 정책은 서울 지역 대형 사립대와 지방 국립대에 대하여 고등교육 구조의 상층부로서의 위상을 공식화하였다. 교육 여건이 상대적으로 양호한 대규모 대학들은 실험 대학 사업을 통해 소위 '명문 대학'으로서의 사회적 명성을 확대했다.

1970년대 후반에 정부에 의해 추진된 국토 균형 발전 전략의 일환으로 서울 지역 대형 사립대의 지방 분교 설립이 이루어졌으나, 서울에 위치한 본교 대비 지방 분교에 대한 투자는 부족하여 위상의 차이를 더욱 세밀하게 드러내는 결과를 낳았다. 그에 반해 서울 지역 대규모 사립대는 분교 설치를 통해 외연을 더욱 확대할 수 있었다.

1979년에 실행된 졸업정원제에 따라 대학의 정원을 대폭 확대함에 따라 대형사립대학의 정원은 더욱 크게 팽창했다. 이에 따라 전체 고등교육 참여자 규모에서 사립 종합대학의 비중이 더욱 확대됐다. 대학 정원을 개방화하는 과정에서 정부는 교육 여건이 보다 나은 대학에 더 많은 정원을 늘리고자 했으나, 이는 전통적인 사립 종합대학의 규모와 재정 여건을 강화시키는 결과를 가져왔다.

1980년대에 이르러 서울 외 지역에서 사립대학들이 빠르게 설치되어 고등교육 공급 확대를 이끌었다. 그러나 서울 외 지역의 대학 설립은 철저하게 교육 당국의 심의에 따라 결정되었기 때문에 지방 대학을 설립하는 데에는 많은 어려움이 동반되었다.

한편 전문대학은 초급 대학 단계부터 일반대학 재수자가 '눈높이를 낮춰서' 진학할 수 있는 대안적 고등교육 기관으로 설치되었으므로, 일반대학에 비해 낮은 위상의 기관으로 출발하였다. 이후 1979년 전문대학 제도가 출발하였으나 여전히 일반대학 탈락자가 진학하는 기관으로 인식되었다.

한편 교육 당국은 전통적인 입학생 외에 성인 근로자 등의 비전통적인 학생들의 고등교육기회 확대라는 과제를 인식하고 있었고 이를 새로운 유형의 대학을 통해 해결하고자 하였다. 대표적인 것인 72년 설치된 한국방송통신대학과 1982년에 시작된 개방대학 제도였다.

이러한 과정을 통해 1994년 이전까지 서울대학교를 위시한 서울 지역 대형 종합 사립대학들은 상대적으로 양호한 교육 여건을 바탕으로 정부의 제도적 지원을 말미암아 그 규모와 명성을 쌓을 수 있었다. 한편 지방에서 빠르게 팽창하는 대학들에 대해서는 교육 여건에 따라 대학 유형을 구분할 뿐, 고등교육 전반의 기능과 역할의 분담이라는 관점에서 교육 당국의 방향성 있는 정책은 부재한 현실이었다.

90년대 이전 교육 당국은 서울의 대규모 종합 사립대학 중심의 서열화된 고등교육 구조를 용인하거나 오히려 기여해 왔다. 고등교육 팽창 과정에서 질적 관리 역시 중요한 책무였던 교육 당국이 이미 교육 여건이 양호한 서울 명문대의 비중을 확대함으로써 추가적인 재정 투자 없이 넘치는 교육 수요에 대응한 것이다. 그에 반해 지방 사립대 및 전문대학에 대해서는 엄격한 방식으로 통제해 오면서 고등교육의 수직적 위계 구조에서 제2, 제3층의 위상을 부여하였다. 이에 따라 당시 사립 단과대학 및 전문대학은 규모의 확대를 도모해 종합대학으로의 승격을 당면 목표로 삼을 수밖에 없었다.

95년에 이르기까지 대학에 요구되는 것은 교육이 가능한 물적 기반을 갖추도록 하는 것이었고, 이를 위해서는 규모의 경제가 가능한 수준의 대형 기관이 필요하다고 교육 당국은 판단하였다. 이미 1950년대부터 사립대학들이 우후죽순 신설되면서 열악한 교육 여건에 대한 비판이 꾸준히 제기되어왔기 때문이다. 이에 따라 95년에 이르기까지 대학 및 전문대학에는 공통적으로 교육 여건을 충족시키는 것이 기본적인 요건이자 지속적으로 준수해야 할 조건이 되었다.

정부는 교육여건 확보와 고등교육 수요에 대응하기 위해 종합대학을 중심으로 대학을 육성하고자 하였다. 이를 위해 일부 대형 대학을 실험대학으로 선정해 질 제고를 위한 실험을 하기도 했으며, 수도권에 위치한 대형 사립대학에게 지방의 고등교육수요에 대응하도록 분교 설치를 유도하기도 하였다. 대형 사립대학과 정부의 긴밀한 상호의존 관계는 기타 모든 대학들에게 발전방향을 제시하는 것과 다름없었다. 따라서 다수 대학들에게는 학생 수를 늘리고 여러 단과대학과 대학원을 보유한 대형 종합대학의 형태를 만드는 것이 중요한 과제가 되었다.

이 시기 대학교와 대학, 전문대학의 구분은 교육여건에 따른 것으로 기능이나 역할의 차이는 아니었다. 따라서 고등교육의 구조가 기능이나 역할에 따라 체계화되어 있지 못하고, 규모에 따라서 그 위상을 분리한 것에 불과했다. 즉, 교육여건에 따른 체계화는 대학의 규모에 따른 위상 차이를 제도화하고 이는 곧 대형대학을 중심으로 한 위계적인 고등교육 구조를

형성하는 원인이 되었다.

이처럼 대학 간 다양성 수준이 낮은 구조에서 대규모 대학들의 상대적 위상은 더욱 공고해졌다. 교육여건과 규모, 사회적 명성에 따라서 수직적으로 위계화된 다양성이 나타났다. 대형 사립대학 및 지방 국립대학을 중심으로 고등교육의 서열 구조가 강화되었으며, 정부 역시 고등교육의 질을 강화해야 한다는 문제의식에서 상대적으로 교육여건이 나았던 대학들의 위상을 유지시키는 역할을 하였다.

제 4 절 교육 시스템의 형성과 형태발생론

본 절에서는 이 연구의 방법론적 근거가 되는 Archer의 논의를 살펴보았다. 고등교육사회학의 연구에서 주된 관심은 고등교육 팽창에 따라 고등교육 시스템이 어떻게 변화하였는지를 설명하는 데에 있었다. 그러나 이러한 접근은 고등교육 시스템이 어떻게 변화하고 있는지를 설명하는 데에는 강점이 있으나, 그 변화가 왜 일어난 것인지에 대해서는 한정적인 설명만 가능하다. 본 연구는 한국의 고등교육 기능 분화가 전개된 과정과 그 기저에 있는 메커니즘을 밝히는데에 목적을 두고 있다. 이를 위해서는 고등교육 변화상을 서술하는 데에 그치지 않고 그것이 '왜, 그러한 방식으로' 변화하였는지를 인과적으로 설명할 수 있어야 한다. 이를 위해 본 연구는 영국의 사회학자 Archer의 형태발생론(Morphogenesis)을 기반으로 이 문제에 접근하고자 하였다.

Archer는 그의 저서 <Social Origins of Education System>(2013)에서는 국가 교육 체제의 형성을 형태발생의 과정으로 설명한다. Archer는 "교육시스템은 어떻게 발달하는가? 그리고 이는 어떻게 변화하는가?"라는 거시적 질문은 더 미시적 사건들과의 결합하여 설명하여야 한다고 보았다(Archer, 2013: 1-35). 그는 교육시스템의 변화라는 거시적 질문을 해결하기 위해서는 거시적 변화만이 아니라 그 시스템 안에서 일어나는 개별적 행위들을 이해할 수 있어야 한다고 보았다. 이를 위해 그는 교육시스템 변화 속에서 나타나는 관련 행위자들의 상호작용에 집중하였다.

Archer는 국가교육시스템의 형성 과정이 기득권 집단과 이에 대한 변화를 추동하려는 세력 간의 갈등과 조정으로 보았다. 예컨대 교회와 같은 사적 기관(private sector)이 지배하고 있는 교육은 그 형태의 유지 방식이 사적 권력에 의해 구조적으로 조건화(structural conditioning)되어 있는 상태이다. 특정 시점에 이르러 국가 권력이 대두되어 교육에 대한 이해관계 집단에 경쟁적 상호작용이 일어난다. 그 결과로 국가 권력이 사적 권력을 제약하거나(restrictive), 대체하게(substitutive) 되면서, 구조적으로 정교화(structural elaboration)되는 과정이 전개된다. 이때 교육의 변화는 모든 교육 기관에 일괄적으로 적용되지 않는다. 기관들은 나름의 방식으로 정치적 상호작용의 결과를 조정(modification)하여 스스로를 변화시킨다. 일련의 과정을 통해 교육 시스템은 형태를 유지(Morphostasis)할 수도, 변형된 형태를 형성(Morphogenesis)할 수도 있다.

Archer(2013:174)는 또한 한 사회의 교육 체계가 어떠한 특징을 구체화해 가는가를 설명하기 위해 통일화, 체계화, 분화, 특성화 등의 개념을 활용하였다.

통일화(Unification)는 교육 행정의 범위와 성격(the scope and nature)을 가리킨다. 통일화는 다양한 기관과 활동, 개인들의 연계와 발달을 포괄한다. 이는 국가 차원의 교육적 투입과 과정, 산출에 관한 일정한 표준화되고 중심적인 것으로 비롯하는 단일한 관리 방식이다. 이는 통일화된 행정적 관리가 영향을 미치는 범위 뿐만 아니라 그 강도에서도 중요한 의미를 가진다.

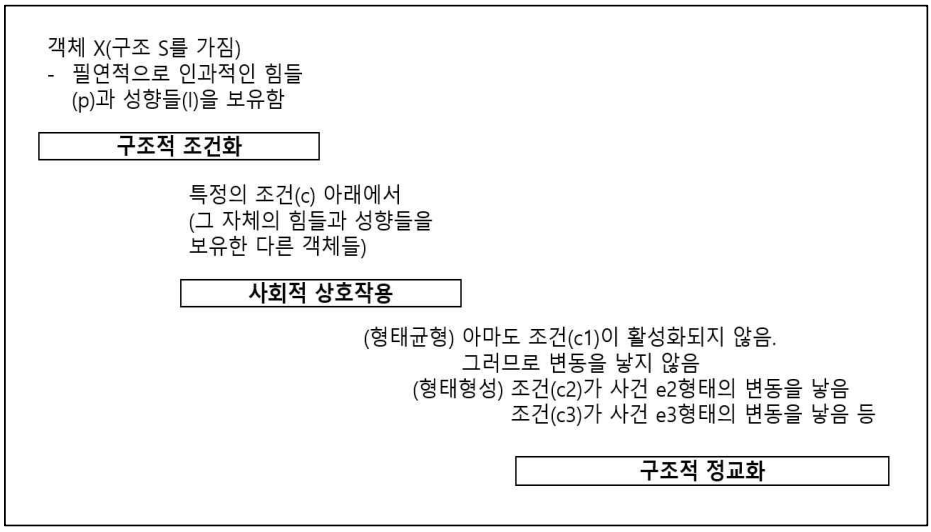
체계화(Systematization)는 교육 체계 내부의 요소들이 일련의 상호 연결되는 것을 말한다. 상호 관련이 없던 요소들 간의 관계가 강화되는 것을 말하기도 한다. 체계화는 특히 기관 간의 위계가 만들어질 때 중요한 개념이다. 서로 다른 기관 간에 위계가 발생하면, 상위의 기관은 하위 기관의 교육목적이 되기 쉽고, 상호 간의 영향력이 긴밀해진다.

세 번째는 분화(Differentiation)이다. 분화는 두 가지 측면이 있는데, 하나는 교육 체계가 다른 사회 체계로부터 분리되는 경향을 말하며, 다른 측면으로서 교육 체계 내부에서 전문화된 서로 다른 기관들로의 분리가 심

화되는 것을 말한다. 교육의 목적이 다양해짐에 따라 교육 체계 내 분화는 심화될 수 있으며, 이 과정에서 정치적 협상 과정이 중요하게 작동한다.

마지막으로 특성화(Specialization)이다. 체계화와 분화라는 교육 체계의 구조적 특징은 다양한 목적과 수준의 교육이 가능하도록 하는 방식이지만, 이는 다양한 형태의 교육 수요에 대응할 수 있는 것은 아니다. 체계화되고 분화된 교육 체계는 기본적으로 통합된 기능을 수행하는 것이기 때문이다. 특성화는 이러한 통합 체계에 동등하게 수용하기 어려운 기능이 전문적으로 발달하는 것을 말한다.

국가교육시스템 형성 과정에 대한 Archer의 분석은 그가 주창한 형태발생론(Morphogenesis)을 바탕으로 한다. Archer(1995)가 사용한 형태발생(Morphogenesis) 개념은 Morpho(형태, 형성)와 genesis(기원, 발생)의 합성어로 그가 생물학에서 차용한 개념이다. 그는 형태발생 개념을 통해 사회를 끊임없이 형성되고 변화하는 개방 체제로 관찰하고 있다. 아처는 사회가 행위자들의 행동을 통해 형성되며 그로부터 의도하거나 의도하지 않은 결과가 출현한다고 보았다. 이러한 맥락에서 그는 형태발생(Morphogenesis)이란 '주어진 체제, 구조 혹은 국가를 정교화하거나 변화하는 경향이 있는 과정'으로 정의한 반면, 형태유지(Morphostasis)는 이와 반대로 '변화하지 않고 보존하려는 경향이 있는 복잡한 체제에서의 과정'으로 정의하였다(이성회・정바울, 2015).



[그림 2] 방법론적 실재론과 형태형성/균형접근을 묶은 그림

※출처: Archer (2005: 322).

[그림 2]는 Archer가 비판적 실재론의 관점에서 형태발생론적 접근 모형을 단계적으로 묘사한 도식이다. 관찰하고자 하는 객체(X)는 항상 선행적으로 놓여 있는 구조(S)에 의해 조건화되어 있는 상태이다. 그리고 객체(X)는 스스로를 유지・변화시키는 인과적 힘들(P)을 보유하고 있으며, 동시에 역사적으로 유지되어오는 과정에서 축적된 성향(I)들을 보유하고 있다. 객체(X)는 특정한 조건(C) 아래에서 사회적으로 상호작용한다. 상호작용의 대상은 그 자체의 힘들과 성향들을 보유한 다른 객체들이다. 상호작용의 결과로 객체(X)의 형태는 유지될 수도, 변동될 수도 있다.

또한 Archer(2005)는 사회 변동의 이론화를 위해서는 자신의 고유한 인과력(Causal Power)을 가지고 있는 구조와 행위자를 분석적으로 구분하는 것이 필요하다는 분석적 이원론을 보다 분명히 하고 있다. 구조와 행위는 "자율적이고 환원 불가능하며 발현적인 그 자체의 속성들을 가진 구분되는 층위들"로 나누어 탐구할 수 있다고 보는 것이다(위의 책, p.320). 이를 Archer는 시간의 관점을 도입하여 행위와 구조의 관계를 순환적인 방식으로 통합하였다. 그는 구조가 선행하여 조건화되어 있는 상황에서 행위자 집단들 간의 사회적 상호작용을 통해 구조가 변동되어 다시 구조적 정교

화 단계에 이른다고 설명한다. Archer는 구조와 행위가 비록 사회생활 속에서는 얽혀있지만 분석적으로는 구별될 수 있다고 보았다. “오랜 시간에 걸쳐 둘 사이에서 일어나는 상호작용을 분석”할 필요가 있음을 말했다.

이처럼 형태발생 사회이론은 구조·문화적 조건화, 사회적 상호작용, 구조·문화적 정교화로 구성된 설명구조를 바탕으로 인과적 메커니즘을 규명한다. 분석적 이원론(analytic dualism)이라는 방법론을 통해 시간성에 대한 고려, 거시적 구조와 미시적 행위 변수의 분리 발현성 개념을 통한 연계, 물질적 구조와 이념적 문화의 구분 등을 토대로 사회시스템의 연속과 변화 메커니즘을 설명한다. 특히, 사회체계의 지배적 행위자인 기득권 집단(vested interests)의 관계적 속성(물질적 측면의 상호의존성 정도와 지배가치의 사회적 수용성 정도)에 대한 분석을 통해 사회구조의 연속과 변화를 설명하는 것에 초점을 두고 있다(김선희, 2012).

Archer의 형태발생 접근은 본 연구에서 살피고자 하는 대학의 형성 과정을 보다 체계화하는 데에 도움을 준다. 분석적 이원론은 고등교육 관련 행위자(대학, 교육부, 대통령실, 정당, 기재부, 산업계, 전문가집단 등)와 행위자의 행위에 제약을 주는 구조를 서로 다른 층위로 구분 지어 관찰하는 이론적 틀이 된다. 대학들은 대학에 영향력을 행사하는 정치적 결정과 정책, 이해 집단들에 의해 선행적으로 조건화되어 있다. 특정한 조건 속에서 대학들은 이해 집단들과의 상호작용을 통해 변동한다. 그러나 대학의 변화는 각 집단들 간의 영향력에 의해 일방적으로 규정되지 않는다. 사회적 상호작용의 결과는 대학에 의해 조정된 결과(mediating result)로서만 드러난다. 그리고 이는 대학의 구조를 정교화하는 인과적 힘이 된다. 이 과정을 요약하면 다음 [표 12]와 같다.

<표 10> 교육시스템의 형태발생 과정

<table>
<tr><td rowspan="5">시간</td><td colspan="2">구조적 조건화</td><td>행위자들의 행위를 제약시키는 구조(자원, 규칙 등)와 문화, 의사결정구조의 특성</td></tr>
<tr><td colspan="2">상호작용</td><td>교육적 변화를 추동하는 이해관계 집단들 간의 상호작용</td></tr>
<tr><td colspan="2">구조적 정교화</td><td rowspan="2">교육적 변화가 그 대상인 교육기관에 적용될 때, 개별 기관에 의해 매개되고 조정되어 기관들의 조정 결과에 따라 형태가 변화할 수도, 유지될 수도 있음.</td></tr>
<tr><td>형태변화</td><td>형태유지</td></tr>
<tr><td colspan="2">다음 주기로 이행</td><td>정교화된 구조는 다시 교육기관들을 구속하는 조건으로 이어져 다음 주기가 계속됨.</td></tr>
</table>

Scott(2005)은 비판적 실재론을 경험적인 교육 연구에 적용하는 접근에 대해 논의한 바 있다. 그는 비판적 실재론의 과학관에 근거한 교육과학의 연구자들은 연구의 과정에서 대체로 교육 현상의 다음과 같은 측면들을 밝히고자 할 필요가 있다고 지적하였다. (1) 각 시점에서의 관계 및 구조적 속성 (2) 이들 관계에 대하여, 관련된 사회적 행위자에 의한 해석 (3) 각 시점에서 서로 다른 구조들 사이의 관계 (4) 관련된 사회적 행위자에 의해 지각된, 서로 다른 구조들 사이의 관계 (5) 연구 상황 내에서 사회적 행위자들의 의도 (6) 행위의 비의도적 결과 (7) 구조적 속성에 대한 의도적·비의도적 행위가 낳은 실질적 효과 (8) 구조적 영향의 정도와 인간 상호작용을 위한 행위 주체 자유의 정도. 이러한 지점들은 대학의 변화상을 관찰하면서 주목해야 할 지점에 대한 방법론적 이정표가 된다.

제 3 장 연구방법론

제 1 절 연구의 방법 및 관점

본 연구의 주된 연구 방법은 설명적 혼합 연구 방법(explanatory mixed-method designs)이다. 혼합 연구 방법은 양적 연구와 질적 연구를 상호 보완적으로 활용함으로써 탐구 주제에 관한 보다 포괄적인 그림을 제공한다는 장점이 있다(McMillan & Schumacher, 2010: 401). 본 연구는 고등교육의 변화를 설명하기 위해 양적 지표에 대한 탐색이 요구되는 동시에, 양적 지표의 변화상을 인과적으로 설명하기 위해 질적 자료의 분석이 함께 요구된다. 혼합 연구에서 설명적(explanatory) 설계는 양적 자료를 수집한 후에 양적 결과를 좀 더 정교하게 만들거나 설명하기 위해 질적 자료를 수집하는 것으로, 양적인 변화의 내포된 의미를 해석하게 한다(Creswell, 2002).

본 연구에서 다루는 혼합적 연구 방법은 사회과학 연구에서 양적 연구와 질적 연구의 한계를 극복하기 위한 시도와 연관되어 있다. 이는 비판적 실재론의 관점에서 사회적 실재의 복합성을 서술하기 위한 접근을 기반으로 한다. Danermark, Ekstrom & Jakobsen(2005)은 사회과학 연구에서 기존의 양적 연구와 질적 연구의 이분화된 방식을 비판한다. 이들은 사회가 언제나 개방 체계로만 존재한다는 점에서, 폐쇄 체계의 제한된 조건을 요구하는 양적 연구의 실증적 접근을 비판하였다. 또한 기존의 질적 연구 패러다임에 대해서도 행위자에 의해 해석된 방식만으로는 사회 구조의 실재를 파악하기에 한계가 있다고 비판하였다.

대신 비판적 실재론자들은 구조와 행위가 통합적으로 발생하는 기제를 탐색하기 위해 내포적 접근과 외연적 접근의 결합을 제시한다. 외연적 접근은 모집단의 규칙성이나 유형, 집단의 특징이나 과정을 거시적으로 설명하는 방식이다. 이 접근은 관찰하고자 하는 집단이나 대상을 대표적으로 일반화하지만, 사건의 발생 배경과 인과를 설명할 수 있는 여지는 매우 제

한적이다. 한편 내포적 접근은 특정한 변동을 무엇이 만들어내는지, 과정이 어떻게 작동하는지를 질적으로 분석하는 방식이다. 내포적 접근은 대표적이지는 않지만 객체나 사건의 생산에 대한 인과적 설명을 할 수 있다. 그래서 구조와 행위의 발생 기제를 탐색하기 위해서는 두 가지 방식의 접근이 동시에 요구된다. 따라서 비판적 실재론의 관점은 통계적 자료 분석과 같은 외연적 방법과 인터뷰, 사례 연구 및 참가적 관찰과 같은 내포적 방법 모두를 정당화하기 때문에 본질적으로 다원적이다(Mingers, 2000).

본 연구에서는 1995-2017년 시기 고등교육의 기능 분화라는 현상을 대상으로, 이 과정을 대표할 수 있는 양적 지표를 통해 외연적으로 그 과정을 관찰하는 동시에, 양적 지표의 변동을 만들어내는 인과적 관계를 질적 자료를 활용해 설명하고자 한다.

한국 고등교육 형성 과정의 구조적 메커니즘을 설명하기 위해서는 내포적 접근과 외연적 접근이 병행되어야 한다. 고등교육의 변화는 기관과 참여자 규모의 양적인 팽창과 위축을 통해 외연적 변화를 일반화하고 유형화할 수 있어야만 시간에 따른 고등교육 전반의 구조를 묘사하고 설명할 수 있다. 그러나 이러한 양적 지표만으로는 고등교육 구조 변화의 역사적 인과관계를 확인할 수 없다. 이를 위해서는 내포적 접근이 보완되어야 하는데, 이를 통해 고등교육을 둘러싼 행위자들 간의 관계와 특정한 변화가 발생한 배경, 관련 정책의 도입과 대학의 대응 등을 역사적 맥락 속에서 탐색하는 것이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 1995년 이후 한국의 고등교육 구조의 변화 과정을 외연적 접근과 내포적 접근이 상호 보완되는 방식으로 설명한다.

제 2 절 연구대상 및 분석 자료

1. 연구 대상

본 연구는 고등교육 기관의 분화와 구조 변동 과정을 설명하기 위해 고등교육법 및 평생교육법, 기타 특별법에 따라 규정된 고등교육 단계의 기관을 분석의 대상으로 하였다. 고등교육의 팽창에 따라 고등교육의 유형이 확대되고 외연이 넓어지는 현상을 고려할 때, 대학 및 전문대학에 한정하는 것은 매우 제한적인 설명만 가능하기 때문이다.

현행 고등교육법 제2조에 규정된 고등교육기관은 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 방송대학·통신대학·방송통신대학 및 사이버대학, 기술대학, 각종학교으로 구성된다. 또한 평생교육법에 규정된 사내대학형태의 평생교육시설(제32조), 원격대학형태의 평생교육시설(제33조), 특별법에 의해 별도로 규정된 한국예술종합학교 및 과학기술원 등도 고등교육 수준의 학위를 수여하는 고등교육기관으로서 연구의 대상에 포괄하였다.

개별 고등교육기관학은 하나의 행위자(agency)로 관찰된다. 개인이 아닌 대학 조직(organization)을 행위자로 상정할 수 있는 이유는 대학이 자체적인 설립 배경과 운영 방식, 결정 구조를 통해 작동하기 때문이다. 대학 체제를 규정하는 법과 제도의 규약 속에서 행위자로서의 개별 대학들은 나름의 방식과 전략으로 유지되고 있다.

본 연구는 대학 체제를 구성하는 대학 행위자 집단이 체제적 동질성을 가지는 동시에, 개별자적 특수성을 가진다고 간주한다. 대학들은 정부의 정책에 가장 강하게 구속되어 있지만, 정책적 변화에 수동적으로 적용되지만은 않는다. 대학들은 나름의 자율성과 주체성을 통해 변화 압력을 재해석하거나 특수하게 수정하여 수용하는 조정의 과정을 거친다는 점에서 행위자로 해석된다.

2. 분석의 시기

이 연구는 1995년부터 2017년까지 23년의 기간을 분석의 대상 시기로 삼았다. 고등교육의 기능 분화라는 논의가 쟁점화 및 정책화된 1995년 5.31 교육개혁을 기점으로 하여, 이후 네 개의 정부를 거치면서 나타나는 고등교육 기능 분화의 전개를 살피기 위해서이다.

고등교육 정책의 형성과 관련한 선행 연구를 검토한 결과, 본 연구는 1995년부터 2017년의 시기를 크게 문민정부 동안의 교육개혁기(93-97년), IMF영향 하에서 5.31교육개혁이 정책적으로 추진된 국민의 정부와 참여정부 시기(98-07년), 학령인구 감소에 따른 대학 구조조정이 전면화된 이명박 정부 시기(08-12년), 대학구조조정 평가가 고등교육 기능분화 전략에 연계된 박근혜 정부 시기(13-17년)로 구분하였다. 각 정부는 서로 공통적이거나 차이가 발생하는 구조적 조건 하에서 고등교육 기능 분화 정책을 작동시켰으며, 정부의 성향과 국가적 과제에 따라 고등교육의 개혁 방향도 달라져 왔다. 이 연구에서는 문민정부로부터 5개의 정부를 4개 시기로 구분하여 각 시기를 거치면서 고등교육 기능 분화 정책이 어떻게 형성되고 구현되었는가를 살폈다..

3. 자료 분석

1) 양적 자료

본 연구에서는 이차 자료(secondary data) 형태의 공식 통계 자료 및 공식 아카이브 자료를 분석의 대상으로 하였다. 고등교육 관련 통계 자료는 한국교육개발원 국가교육통계센터에서 조사·제공하는 교육통계연보 및 교육통계서비스(kess.kedi.re.kr)의 제공 자료를 활용하였다. 고등교육 통계는 고등교육법 제11조의 3 및 평생교육법 제18조에 의거하여 실시되는 국가지정통계 자료로서 국내에서 가장 공신력 있는 통계 자료로 활용 가치가 높다. 고등교육 통계는 2018년 기준 국내 고등교육 기관 총 430개 교(부설 대학원 포함 1,600여 개교)의 기관 현황 및 학생, 교직원, 시설, 재정 등을

전수 조사하여, 매년 8월 공표하고 있다. 교육통계센터는 1965년부터 매년도 자료를 공표하고 있으며, 본 연구에서는 1995년부터 2017년까지의 고등교육통계 자료를 활용하였다. 고등교육 통계에서 본 연구가 활용하는 지표는 학교 정보(학교명, 본・분교・캠퍼스, 주소, 변동 사항, 학제), 학생정원(모집 인원, 입학 정원), 학과 정보(학과명, 학위 과정, 계열 구분), 학생 정보(연령, 성별, 국적), 학생 입학 정보(정원 내외, 입학 전형, 고등학교 졸업 연도), 학생 재적 정보(학과 정보) 등이다.

2) 문헌 자료

본 연구를 위해 문민정부 이후 각 정부에서 공개한 보도자료 및 참고 자료를 수집, 분석하였으며 고등교육 개혁과 관련한 연구물과 토론회 자료집 등을 포괄적으로 검토하고 재분석하였다.

고등교육 및 대학의 변화와 관련한 공식 아카이브 자료는 대학의 변화를 추동하는 정치적 결정 과정과 이해 관계 집단의 목소리를 확인할 수 있는 자료로서 선별하였다. 먼저 고등교육 관련 정부의 의사 결정 과정과 결과를 확인하기 위하여 국가기록원에서 제공하고 있는 각 부처별 생산 문서 및 정부 간행물을 활용하였다. 1995년-2018년까지 '고등교육' 및 '대학 교육' 주제어가 포함된 정부 간행물은 총 49건, 일반 문서는 645건이다. 이 중 고등교육법 및 고등교육법 시행령 개정과 관련한 부처별 심의 의견과 그 결과, 고등교육 기관 설립, 운영 규제 개선 방안과 관련한 정부 검토 회의 내용 및 전문가 의견 수렴에 관한 정부 문서 등을 주요 분석 대상으로 하였다.

다음으로 고등교육 변화에 영향을 미치는 정치적 결정 과정에 대한 논의를 역사적으로 살펴볼 수 있는 자료를 활용하였다. 이를 위해 국회 회의록 자료를 분석의 대상으로 하였다. 국회 회의록 아카이브는 국회 본회의 및 상임위원회, 특별위원회, 소위원회 등의 법 개정 관련 회의의 회의록을 제공하고 있다. 또한 국정감사 및 공청회 등의 회의록도 제공하고 있어 당대의 이슈 및 관련 전문가, 이해 관계 집단들의 입장을 확인할 수 있는 자료

가 된다. 제15대 국회(1996년-2000년)부터 제20대 국회(2016년-2020년)를 기간으로 '고등교육', '대학 교육', '교육 개혁', '대학 구조 조정', '대학 개혁' 등의 키워드가 내용에 포함된 회의록을 분석 대상으로 하였다. 그 외에 대학 교육협의회, 전문대학 교육협의회, 원격대학 협의회 등 관련 단체들에서 발간한 보고서, 입장문 등을 포괄적으로 고려하였다.

3) 전문가 인터뷰

고등교육의 구조 변화를 둘러싼 정부, 대학, 유관단체 등 관련 행위자들의 상호작용을 이해하고 고등교육 관련 정책 결정 과정에 대한 분석 자료를 보강하기 위해 전문가 인터뷰를 실시하였다.

고등교육 구조의 거시적 변화를 이해하기 위해서는 서로 다른 입장에 있는 행위자 집단의 목소리를 교차하여 분석하는 것이 필요하다. 또한 95년 이후 20여 년간의 장기적 변화를 설명하기 위해서는 고등교육 연구 및 정책 분야에서 장기적으로 활동했던 전문가들의 의견을 종합적으로 분석하는 것이 요구된다. 이에 본 연구는 고등교육 관련 연구자, 고등교육 정책사업 참여자, 고등교육 관련 기관 소속의 연구자 등 5명의 고등교육 전문가를 대상으로 선정하였다.

인터뷰는 서울대학교 생명윤리심의위원회(IRB)로부터 연구심의 승인(IRB No. 2110/002-001)을 받아 2021년 10월 8일부터 10월 28일 사이에 진행하였다.

<표 11> 전문가 인터뷰 참여자 목록

순번	소속	성명	직책	전문 경험
1	대학(지방)	전문가A	교수	고등교육 구조 개혁 연구 및 정책 개발 참여
2	대학(지방)	전문가B	교수	고등교육 구조 개혁 연구 및 정책 개발 참여
3	대학(서울)	전문가C	교수	고등교육 구조 개혁 연구 및 정책 개발 참여
4	대학(서울)	전문가D	교수	고등교육 구조 개혁 연구 및 정책 개발 참여
5	연구기관	전문가E	연구원	대학 구조 개혁 관련 연구

인터뷰는 일대일 개인별 면담 형식으로 진행하였다. 대면 인터뷰를 원칙적으로 하였으나, 코로나19 유행 상황을 고려하여 일부 전문가는 온라인 화상회의 형태로 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰 사전에 반구조화된 질문지를 전달하여 인터뷰에 참여할 수 있도록 도왔으며, 인터뷰 시작 시에는 연구의 목적과 형태를 설명하고 IRB 동의서 작성을 요청했다. 연구참여자는 고등교육 분야의 전문가인 점을 고려하여 참여자의 동의를 구한 경우에 한하여 실명을 공개하는 것을 허락하였다. 실명의 공개를 허용하는 경우에는 본인의 발언이 미칠 수 있는 부정적 영향에 대해 설명하고 인터뷰 도중 혹은 사후에 발언을 수정할 수 있도록 안내하였다.

인터뷰 과정은 연구참여자의 동의 하에 녹음 혹은 녹화(화상회의 형식의 경우)하였으며, 사전에 발송한 반구조화된 질문지를 바탕으로 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰는 질문지의 내용을 중심으로 하되, 연구참여자의 답변을 구체화하거나 확장하기 위해 연구자가 질문을 추가하는 방식으로 진행하였다.

제 3 절 분석의 틀

1. 고등교육의 형태발생 과정 모형

개별 대학은 독립적인 의사 결정 구조를 갖는 조직이지만, 대학의 행위는 언제나 그 행위의 범위와 방향을 제약하는 구조에 의해 영향받는다. 그래서 대학의 변화를 추동하는 구조의 힘과 개별 대학의 제한된 자율성은 상호 의존적이면서도 동시에 구분된다. 그래서 제도나 정책 혹은 보다 넓은 범위의 사회 변화가 곧 대학의 변화를 가져온다는 설명은 구조 중심적 방식으로 귀결된다. 반대로 고등교육의 변화를 대학 및 관련 집단들에 대한 관찰만으로 대학의 변화를 설명하는 방식은 구조적 원인을 제거하는 우를 범하게 될 것이다. 따라서 이 연구에서는 구조의 작동 방식과 행위자들에 의해 매개된 결과를 동시에 살펴보는 접근이 요구된다.

연구자는 앞 절에서 논의한 분석의 관점을 바탕으로 본 연구의 분석 틀을 다음과 같이 상정하였다.

<표 12> 연구 분석의 틀

구조적 조건화	
분석 기준	세부 질문
구조	고등교육에의 자원은 어떠한가? 고등교육 관련 법령과 규정은 어떠한가?
문화	고등교육을 둘러싼 문화적 맥락은 어떠한가?
의사결정구조	고등교육 정책 결정에 관여하는 행위자들 간의 관계 방식은 어떠하며, 위상 차이는 어떠한가? 고등교육 정책의 의사결정과정에 관련 행위자들은 어떠한 역할을 하는가?
사회적 상호작용	
분석 기준	세부 질문
변화를 주도하는 행위자	누가 고등교육 기능 분화를 촉발하는가?
결정에 영향을 미치는 행위자	고등교육 변화의 방향을 결정하는 과정에 누가, 어떻게 영향을 미치는가?
대학 행위자의 대응과 변형	대학 행위자는 고등교육 개혁 방안에 어떻게 대응하고, 어떠한 결과를 가져왔는가?
구조적 정교화	
분석 기준	세부 질문
형태발생 및 형태유지	고등교육 기능 분화 정책은 고등교육 지형을 어떻게 바꾸었는가? 혹은 변화하지 않았는가?

고등교육의 형태발생 과정은 기본적으로 '구조적 조건화(Structural Conditioning) - 사회적 상호작용(Social Interaction) - 구조적 정교화(Structural Elaboration)'의 시간에 따른 변화가 축을 이룬다. 이 관점에 따르면 고등교육이 유지, 변화하는 과정은 고등교육 기관들을 구속하는 구조적 조건에 후행한다. 특정 시기에 특정한 형태로 조건화되어 있는 고등교육 구조는 변화를 촉발하는 행위자들에 의해 변동 과정을 거친다. 변화를 촉발하는 행위자들과 그들의 결정에 영향을 미치는 행위자들 간에는 정치적, 사회적 상호작용이 이루어지며, 이를 통해 고등교육의 변화를 추동하는 제도적, 정책적 방안이 탄생한다. 그러나 이는 정책의 대상인 개별 고등교육 기관들에 의해 순응되거나 변형된다. 개별 고등교육 기관들은 변화를 추동하는 힘에 대해 조정하는 과정을 거쳐 스스로를 유지 혹은 변모한다. 이러한 과정을 거치면서 구조적 특징 중 일부는 변화하고, 일부는 지속된다. 이를 통해 고등교육 구조의 정교화 과정을 설명할 수 있다. 또한 한 시기를 거쳐 정교화된 구조는 이어지는 고등교육 구조의 조건이 된다.

2. 구조적 조건화

고등교육에 대한 구조적 조건은 고등교육 관련 행위자들을 제약하는 요인들을 지칭한다. 이 연구에서는 고등교육의 변화를 비판적 실재론의 관점에서 이론화한 Yokoyama(2013)의 모형을 참고하여 연구자가 새롭게 구성하였다.

고등교육 관련 행위자를 제약하는 구조적 조건은 다시 '구조(물질)'와 '문화(이념)', '의사결정구조(행위자 간 관계)'로 구분할 수 있다.

'구조(물질)'을 구성하는 요소는 자원과 규칙 등이다. 자원은 재정, 인적 자원, 물리적 자원, 지적 자산, 명성 등을 포함하며, 규칙은 개별 행위자에 대해 일관적으로 적용되는 법규 및 관습을 포함한다. 이처럼 자원이나 규칙과 같이 물리적인 제약을 가할 수 있는 조건이 '구조(물질)'로서의 조건에 해당한다. 고등교육 영역에서의 자원이란 고등교육 재정, 학령인구 규모, 고등교육 인프라 및 연구 성과, 명성 등을 포함하며, 규칙은 고등교육

법 및 상위 관계법 등을 포함한다.

‘문화(이념)’는 고등교육에 대한 사회의 기대, 요구, 집단적인 정서 등을 포함한다. 문화적 조건은 기존의 고등교육 작동 방식에 대한 사회의 문제의식을 담게 되며, 문화적 조건이 기존의 기득권 집단의 방식과 병행되지 않는다면 변화가 추동된다. 고등교육 영역에서는 대학에 대한 사회의 기대와 요구, 대입경쟁 문화 등이 해당된다.

한편 의사결정구조(행위자 간 관계)는 행위자 간에 분배된 역할과 그 역할에 따른 네트워크 방식을 말한다. 의사결정구조(행위자 간 관계)는 구조 및 문화적 조건 하에서 교육적 변화가 만들어지는 힘의 관계를 담고 있다. 국가 수준의 교육 정책 결정을 위해서는 정치적 영향력을 행사하는 무대가 가장 큰 힘을 가지고 있다. 정치적 결정 과정에는 정당 및 당파, 정부의 각종 위원회 등이 영향력을 행사한다. 동시에 교육전문가 집단이나 변화 당사자인 고등교육 집단은 물론 교육 외부의 이해관계 집단들도 영향력을 가진다. 산업계나 연구 단체 등이 대표적이다.

이러한 관계들 속에서 교육적 변화는 촉진되고 이는 고등교육에 영향을 미친다. 이러한 구조적 관계는 항상 동일하게 유지되지 않는다. 정권의 변화나 기술의 발전, 여론의 변화 등으로 지속적으로 그 구조가 변할 수 있는 상태에 있다. 또한 이 구조는 과거의 교육적 변화를 고등 어떻게 조정하여 실제 변화로 이어졌는가와 관련된다.

3. 사회적 상호작용

고등교육 변화를 추동하는 이해관계 집단들의 상호작용은 각 집단이 가지고 있는 힘의 크기와 관련되어 있다. 또한 정치적 변동이나 공중(General public)의 여론 등에 의해 힘의 균형이 달라지기도 한다. 이러한 힘의 불균형 상태는 고등교육의 변화를 추동하는 영향력을 나타낸다.

교육부를 비롯한 고등교육 관련 정책 결정 과정과 이에 영향력을 행사하는 정치적, 사회적 집단들의 관계가 대표적이다. 고등교육 관련 전문가 집단이나, 대학교육협의회 같은 단체들도 서로 다른 방식으로 영향력을 행사

한다. 산업계나 기업체 등도 고등교육 교육에 영향력을 미치는 중요한 집단이다. 이들 이해관계 집단들은 시기에 따라 주어진 힘이 달라지며 그에 따라 고등교육이 놓여 있는 구조가 변화한다.

고등교육 변화를 추동하는 영향력이 개별 고등교육기관에 전적으로 반영되지는 않는다. 추동되는 변화는 고등교육 전체를 바꾸어낼 수도 있으나, 일부 기관에만 한정적으로 영향을 끼칠 수도 있다. 이는 개별 고등교육기관이 고등교육 전반에서 차지하고 있는 위치(position)와 밀접한 관련이 있다. 개별 기관은 사회적 위상, 규모, 고등교육의 성격, 학과의 집중도 등 다양한 측면에서 서로 다른 위치에 놓여 있다. 고등교육의 위치에 따라 고등교육을 변화시키는 영향에 대해 조정되는 방식이 달라지며, 그 결과는 고등교육 형태의 유지와 발생에도 영향을 미친다.

4. 구조적 정교화

고등교육이 구조적으로 정교화되었다는 의미는 구조적으로 조건화된 상호작용의 결과로 추동되는 변화를 개별 고등교육이 조정하여 수용한 이후에 나타나는 고등교육 전반의 구조 변동을 말한다. 상호작용의 한 주기가 완료되면 고등교육들을 둘러싼 이해관계자들의 구조와 개별 고등교육의 위치가 조정된다. 하지만 구조적 정교화 과정은 기존의 구조가 지속될 수도 있고, 전반적인 위치 조정이 발생하여 새로운 형태가 형성될 수도 있다. 이러한 관점에서 일정한 시기를 거친 후에 고등교육의 구조가 어떠한 점에서 변화하였고, 어떠한 점에서 유지되고 있는지를 분석한다

제 4 장 95년 이후 한국 고등교육의 기능 분화 양상

본 장에서는 한국 고등교육의 규모 변동과 분화의 양상을 살펴본다. 이를 통해 한국 고등교육 및 고등교육 시스템을 구성하는 개별 대학 및 대학 군집의 변화를 살펴보고자 한다.

제 1 절 고등교육기관 유형에 관한 제도의 변화

고등교육기관의 제도적 분화는 크게 세 가지 측면에서 진행되었다. 첫째 고등교육법 상의 학교(고등교육기관)에 대한 규정이 변화하는 것이다. 둘째 평생교육법에 따른 고등교육기관이 신설하거나 변화하는 것이다. 셋째 특수목적형 고등교육기관이 등장하는 것이다.

[표 15]는 1990년 이후 한국 고등교육기관의 유형이 확장되어 온 과정을 보여준다. 학문지향 고등교육기관으로서 1949년 이후 분리되어 있던 종합대학과 단과대학이 91년부터 '대학'으로 통합되었으며 대학교 또는 대학 명칭을 규모에 관계없이 사용할 수 있게 되었다. 직업지향 고등교육기관으로서 각각 79년과 82년에 신설된 전문대학과 개방대학(산업대학)이 있다. 2000년에 5.31교육개혁의 일환으로 기술대학이 신설되었으며, 99년 제정된 평생교육법을 통해 03년 사내대학이 도입되었다. 또한 2011년에는 기능대학법에 따른 기능대학이 신설되었다.

한편 개방형 고등교육기관으로서 81년에 개교한 한국방송통신대학교를 필두로 04년 원격대학(원격대학형태의 평생교육시설)이 도입되었으며 이후 09년에는 고등교육법 상 학교인 사이버대학으로 원격대학의 대부분이 전환하게 되었다.

또한 특수목적형 고등교육기관으로 분류할 수 있는 기관들이 다수 신설되어 왔는데, 4곳의 과학기술원이 순차적으로 개설되었으며 문화부에서 관리하는 한국예술종합학교 및 한국전통문화대학교 등도 도입되었다.

<표 13> 고등교육기관 유형에 관한 제도 변화

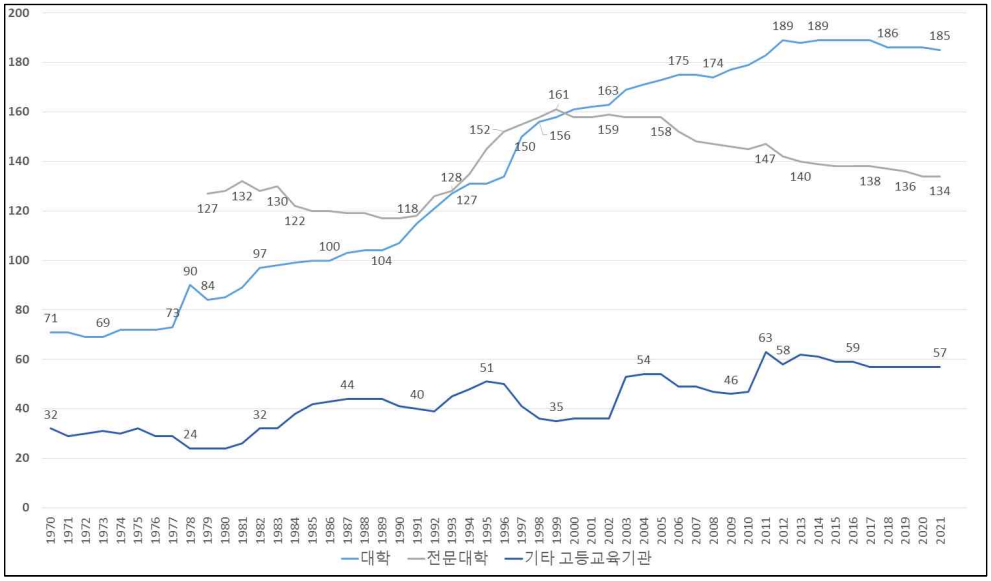
구분 시기	학문지향 고등교육기관	직업지향 고등교육기관	개방형 고등교육기관	특수목적형 고등교육기관
1990	대학교(종합) 대학(단과)	전문대학 개방대학 (산업대학)	한국방송통신대학교	한국과학기술원 교육대학
1991	대학			
1993				한국예술종합학교
1995				광주과기원[10]
2000		기술대학		한국전통문화대학교
2003		사내대학		
2004			원격대학	대구경북과기원[11]
2009			사이버대학	울산과기원
2011 이후		기능대학		전공대학

10) 93년 설립, 95년은 석사과정 모집 시작, 학사과정 모집은 2010년부터임.
11) 학사 과정 모집은 2014년부터 실시.

제 2 절 고등교육기관 유형에 따른 양적 변화

1. 고등교육기관 유형별 기관 수의 변화

고등교육의 규모가 본격적으로 팽창하기 시작한 1970년부터 2021년까지 학제별 고등교육기관 수의 변화를 살펴보면 [그림 3]과 같다.



[그림 3] 1970-2021년 간 학제별 고등교육기관 수의 변화

※출처: 교육통계연보 각 연도
※기타 고등교육기관에는 교육대학, 방송통신대학, 기술대학, 산업대학(개방대학), 각 종학교, 사이버대학, 원격대학, 전공대학, 기능대학, 사내대학이 포함됨.
※대학의 수에는 분교가 포함되어 있지 않음.
※1979년 이전 전문대학의 전신인 초급대학의 수는 그래프에서 제외하였음.

한국의 고등교육기관은 지난 50여 년간 급격하게 팽창하였다. 1970년까지 71개의 일반대학, 16개의 교육대학, 14개의 초급대학으로 구성되어 있던 고등교육기관은 2021년에 이르러 185개의 대학과 134개의 전문대학, 57개의 기타 고등교육기관을 비롯하여 모두 376개 기관으로 증가하였다.

고등교육기관의 양적 변동은 대학과 전문대학 간에 사뭇 다르게 전개되었다. 일반대학은 1970년 71개에서 2012년 189개로 2.7배까지 그 수가 증

가하였으며, 해당 기간 거의 예외 없이 기관의 수를 지속적으로 늘려왔다. 일반대학은 2012년 189개까지 증가한 이후, 정체 및 감소 추세로 전환되어 2021년에는 185개 대학이 개설된 상태이다. 반면 전문대학은 1979년 법제화되어 127개교가 개설된 이래로 1999년 161개교를 정점으로 감소세로 전환되었다. 이후 전문대학의 수는 꾸준히 감소하고 있으며 2021년에는 134개까지 축소된 상황이다. 한편으로 교육대학을 비롯한 기타 고등교육기관들은 시기에 따라 등락을 반복하는 경향을 보이는데, 1982년 이후 30~60개 수준에서 그 수가 증감하다가 2012년 이후 약 60개 기관이 설치, 운영되고 있다.

학제에 따른 고등교육기관 수의 변동은 시기에 따라 서로 다른 양상을 만들어내었다. 1979년에서 1991년 사이에는 대학이 점진적으로 증가하는 과정에서 전문대학의 수가 대학의 수보다 많은 상황이 유지되었다. 이 기간에는 전문대학의 수가 132개(81년)에서 118개(91년)로 14개교가 감소되는 한편 대학은 84개교(79년)에서 115개교(91년)로 31개교가 증가하는 흐름을 보인다. 또한 이 시기에는 각종학교에 해당하는 고등교육기관이 12개(79년)에서 26개(89년)까지 증가하였으며, 산업대학이 도입되면서 기타 고등교육기관이 팽창하는 현상이 나타났다.

1992년에 대학의 수가 전문대학의 수를 추월한 이후 1999년까지는 대학과 전문대학이 동시 팽창하는 흐름을 보였다. 92년에서 99년까지 7년 동안 전문대학의 수는 126개에서 161개로 35개가 증가하였으며, 대학의 수는 121개에서 158개로 37개 늘어났다. 산업대학 역시 같은 기간 증가하였는데, 92년 8개에서 99년 19개까지 늘어나면서 고등교육의 한 영역으로 등장하였다. 반면 각종학교는 89년 이후 지속 감소하다가 97년 대학설립준칙주의 시행에 따라 다수가 대학으로 전환됨에 따라 99년에는 단 4개교만 남아있게 된다.

2000년부터 2011년까지는 대학의 팽창과 전문대학의 축소가 지속되면서 대학 중심의 고등교육 시스템이 강화되었다. 2000년 161개이던 대학의 수는 2011년 183개로 22개교가 증가했지만, 전문대학은 같은 기간 158개에서 147개로 11개교 감소하여 두 유형 간의 기관 수 차이는 3개교에서 36개교

로 확대되었다. 한편 이 시기에는 기타 고등교육기관이 활발하게 변동하였는데, 산업대학이 19개에서 9개로 큰 폭으로 감소하였으며, 원격대학(대학 및 전문대학과정)과 사내대학이 2003년에 동시에 출범하면서 고등교육 학제가 다변화되는 모습이 나타났다. 2008년 고등교육법 개정에 따라 사이버대학이 고등교육 기관으로 편제되면서 사이버대학은 기존 원격대학에서 전환된 경우를 포함하여 2009년 12개, 2012년 이후로 17개가 운영되고 있다.

2011년 이후에는 고등교육기관이 전체적으로 축소되는 흐름이 전개되고 있다. 2012년 189개로 정점을 기록한 대학의 수는 2017년까지 유지되다가 이후 2개교 감소하여 2021년까지 185개교가 운영되고 있다. 2011년 이후 전문대학의 감소폭은 더욱 선명해졌다. 2011년 147개였던 전문대학은 2012년 142개교, 2015년 138개교, 2020년 134개교로 빠르게 축소되었다.

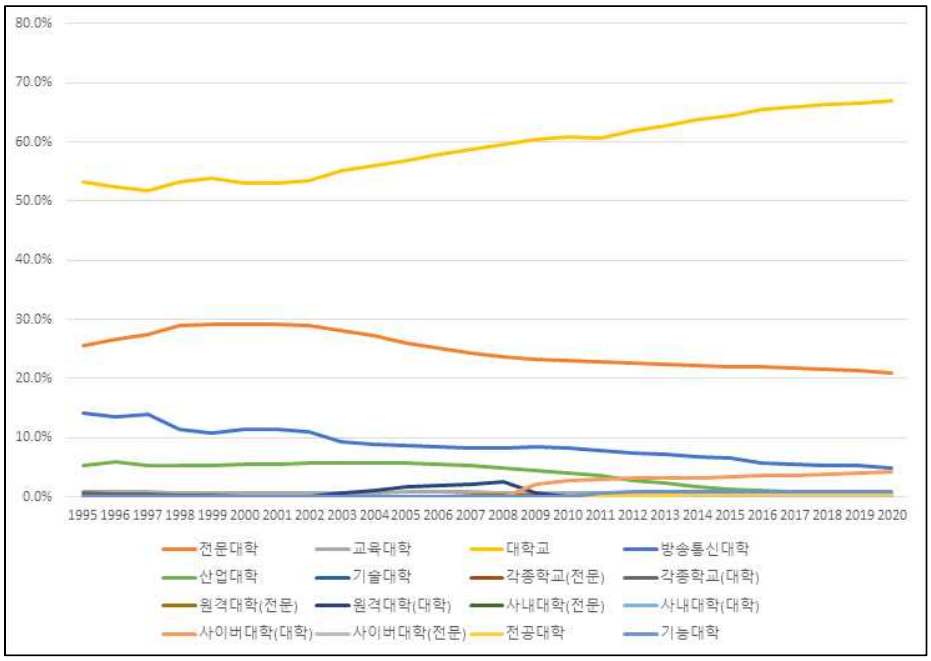
기타 고등교육기관은 유형에 따라 큰 차이를 보이는데, 산업대학은 2011년 9개교에서 2012년 2개교로 대폭 감소하였으나[12], 사내대학이 2011년 2개교에서 2014년 8개까지 늘어나 감소폭을 상쇄했다. 또한 2011년부터 기능대학이 근로자 직업능력 개발법에 따라 학위를 인정받게 되면서 고등교육 기관에 포함되었다. 기능대학은 2011년 12개에서 2021년에는 9개로 소폭 감소하였다.

2008년 이후 대학 구조 조정에 따라 폐교되는 대학들이 발생했으나, 동시에 신설되는 대학들이 더 많았다. 일반대학에 한정하여 보면 중원대학교, 울산과학기술대학교(이상 09년), 가천대학교, 제주국제대학교(이상 12년), 창신대학교(13년), 신한대학교(14년) 등이 설립 혹은 통합신설되었다. 반면 폐교된 일반대학에는 명신대(12년), 선교청대, 건동대(이상 13년), 경북외국어대(14년), 대구외국어대학교, 서남대학교, 한중대학교(이상 18년) 등이 있다(한국사립대학총장협의회, 2021).

12) 산업대학은 2008년 13개교가 유지되다가 2012년부터 2020년까지 2개만을 남기고 모두 전환되었다. 산업대학은 개별적으로 일반대학으로 전환하는 경우, 전문대학과 통합하여 일반대학으로 전환하는 경우, 일반대학에 통폐합되는 경우가 있다.

2. 고등교육기관 유형별 재적생 점유율 변화

95년 이후 고등교육기관의 유형은 지속적으로 다양해졌다. 그러나 가장 일관된 변화는 대학의 비중이 상승하고 있는 현상이다. 전체 고등교육기관 재적생 중 대학 재적생의 비중은 2002년까지 50% 초반에 머물고 있었으나, 이후 계속 상승해 2020년에는 68% 가량을 기록하고 있다. 반면 2002년까지 전문대학의 비중은 30%에 가까웠으나, 이후 지속적으로 하락하여 2020년에는 20% 수준으로 감소하였다.



[그림 4] 고등교육기관 전체 재적생 대비 기관 유형 점유율의 변화

※출처: 교육통계연보, 각 연도

방송대와 원격 및 사이버대에 해당하는 원격 고등교육기관 학생의 점유율은 95년 14.1%에서 2020년 9.4%로 크게 감소하였고, 기타고등교육기관(교육대학, 산업대학, 기술대학, 사내대학, 전공대학, 기능대학, 각종학교)의 비율은 95년 7.1%에서 2020년 2.6%로 축소되었다. 즉 95년 이후 고등

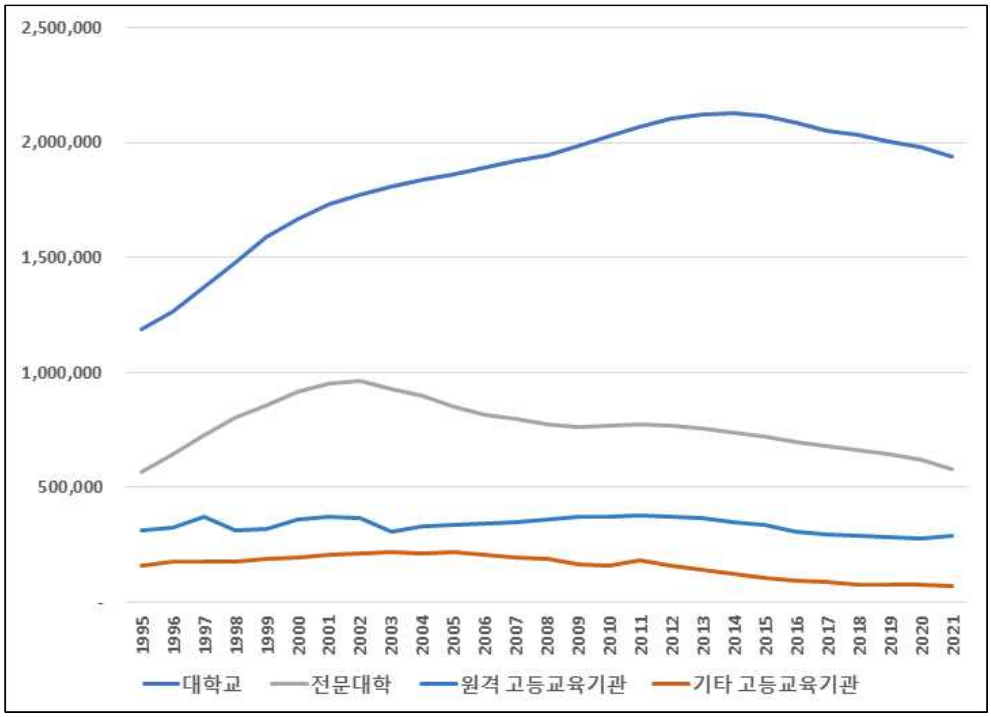
교육기관의 유형은 다양화되었으나, 대학의 지배력은 점차 강화되고 있다고 해석할 수 있다.

3. 고등교육 기관 유형별 재적생 수의 변화

해방 후 1995년에 이르기까지 우리나라의 고등교육은 공급에 비해 수요가 비대한 상황이었다. 고등교육에 참여하는 학생 수는 1980년 64만 7,505명에서 95년 234만 2,786명으로 3.6배 증가하였고, 일반대학 학생 수에 한정하더라도 같은 기간 40만 2,979명에서 118만 7,735명으로 2.95배 증가했다. 일반대학 1곳당 평균 학생 수는 80년 4,741명에서 95년 9,067명으로 늘어났다.

대학의 경우, 1980년 40만 2,979명이던 학생 수가 94년이 되면 113만 2,437명으로 대폭 상승한다. 이 중 사립대학 학생이 차지하는 비중은 80년 71.5%에서 94년 74.8%로 더욱 증가하였다. 전문대학의 학생 수는 1980년 15만 1,199명에서 1994년 50만 6,906명으로 증가하였으며, 이 중 사립 전문대학의 비중은 80년 85.2%에서 94년 96.0%로 가파르게 상승했다.

1995년에서 2021년 사이 재적 학생 수를 기준으로 고등교육 유형별 참여자 수 변화를 살펴보면 다음 [그림 4]와 같다. 이 시기 고등교육 재적 학생 수의 팽창을 이끈 것은 대학이다. 2002년까지 대학과 전문대학의 학생 수는 동반 상승했으나, 2003년부터 전문대학 학생 수가 빠르게 감소하는 반면 일반대학의 학생 수는 2014년까지 지속적으로 상승하였다.



[그림 5] 1995년-2007년 학제별 고등교육 기관 학생 수 변화

※출처: 교육통계연보, 각 연도

고등교육 기관 총 재적 학생 수는 2008년 326만 1천여 명에서 2011년 340만 5천여 명으로 정점을 기록한 후에 이후 지속적으로 감소하고 있다. 학생 수의 감소는 전문대학에서 두드러졌다. 전문대학 재적생 수는 2002년 96만 3천여 명을 기록한 이후로 가파르게 감소하였는데, 2008년에는 77만 1천여 명, 2016년 69만 7천여 명, 2020년 62만 1천여 명 수준으로 축소되었다.

일반대학 재적 학생 수는 2015년을 정점으로 감소하고 있다. 2008년 194만 3천 명 수준이던 일반대학 학생 수는 2015년 211만 3천여 명 수준까지 증가하다가 감소세로 돌아서 2016년에는 208만 4천여 명, 2020년에는 198만 1천여 명으로 감소했다.

산업대학의 일반대학 전환 건수가 늘어나면서 산업대학 재적생 수 역시 2008년 16만 1천여 명에서 2020년 1만 5천여 명으로 급감하였고, 한국방송

통신대학 역시 2008년 27만 2천여 명에서 2020년 14만 4천여 명으로 가파르게 줄어들었다. 한국방송통신대학 학생 수 감소는 유사한 기능을 가진 사립 사이버대학의 팽창에 따른 영향이 크다. 사이버대학(대학 과정) 재적생 수는 2009년 6만 9천여 명에서 2020년 12만 4천여 명으로 지속적으로 증가하는 추세이다.

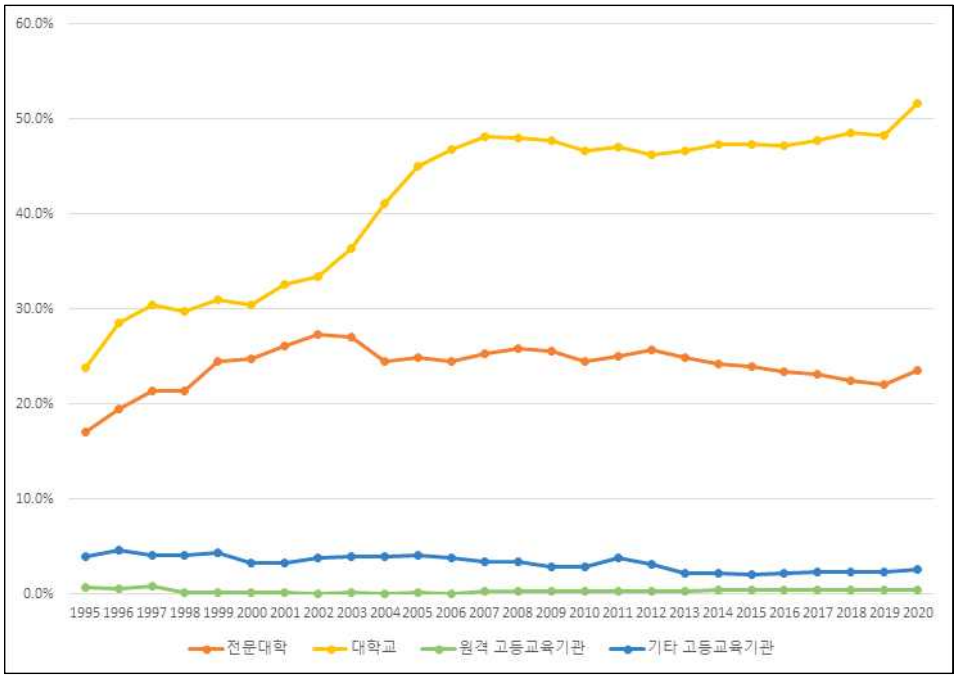
일반대학에 비해 전문대학 등 다른 고등교육 기관들의 감소세가 더 빠르게 나타나면서, 전체 고등교육 기관 재적 학생 수 중 일반대학 학생 수가 차지하는 비중은 늘어나는 추세이다. 전체 고등교육 기관 중 일반대학 학생 수의 비중은 2003년 55.5%에서 2008년 59.6%, 2016년 65.5%, 2020년 67.0%까지 팽창하였다.

4. 고등교육기관 유형별 취학률의 변동

고등교육기관에 대한 취학률은 학령기 연령대의 인구 중 고등교육 참여를 얼마나 많이 하고 있는지 파악할 수 있는 핵심 지표이다. 본 연구에서는 만 19세 기준 고등교육 취학률(만19세 재적생 수 / 만19세 인구 수)[13]을 통해 고등교육 참여 비율을 관찰하였다.

1995년부터 2020년까지 고등교육 기관별 만19세 취학률의 변화는 [그림 6]과 같다.

13) 취학률은 '(학령기 학생 수 / 학령기 인구) *100'으로 계산되는데, 우리나라에서는 만 18세-21세를 고등교육기관 학령기로 규정하고 있다. 그런데 학령기를 기준으로 한 취학률은 학제 간 취학률을 비교할 때 2-3년제 기관에 대한 참여율을 과소 추정하는 문제가 있다. 예컨대 대학 취학률은 18-21세 인구 중 해당 연령의 일반대학 1-4학년 학생(휴학생 포함)의 비율을 통해 계산되지만, 전문대학 취학률은 18-21세 인구 중 해당 연령의 전문대학 1-2학년 또는 1-3학년 재적생 비율로 조사된다. 이에 따라 2-3년제 기관 재학생 비율이 높아지면 취학률이 감소한다. 따라서 본 연구에서는 고등교육기관 재적 학생 수가 가장 많은 연령인 만19세를 기준으로 한 취학률을 활용하였다.



[그림 6] 기관 유형별 만19세 취학률

※출처: 교육통계연보, 각 연도

만19세 기준 취학률은 전체 고등교육 기관에서 2008년에 77.6%로 최대치를 기록한 이후 소폭 감소하는 경향을 보이다가 다시 2020년에 78.1%로 상승했다.

대학과 전문대학의 취학률은 2002년까지 나란히 상승하다가, 2003년부터 전문대학 취학률이 하락하게 된다. 1995년에 만 19세 인구 중 대학에 23.9%, 전문대학은 17.1%, 산업대학 3.1%가 재적해 있었다. 전체 고등교육기관 취학률은 45.6%였다. 다시 말하면 95년에 고등교육기관에 다니는 학생(만19세 기준)은 절반이 되지 않았고, 이 중에서도 4년제 대학에 진학한 학생은 4분의 1에 불과한 상황이었다. 2002년이 되면 만 19세 인구 중 대학 참여자는 약 33%, 전문대학 참여자는 27% 수준으로 상승한다. 전체 고등교육 취학률은 64.5%로 크게 높아졌다.

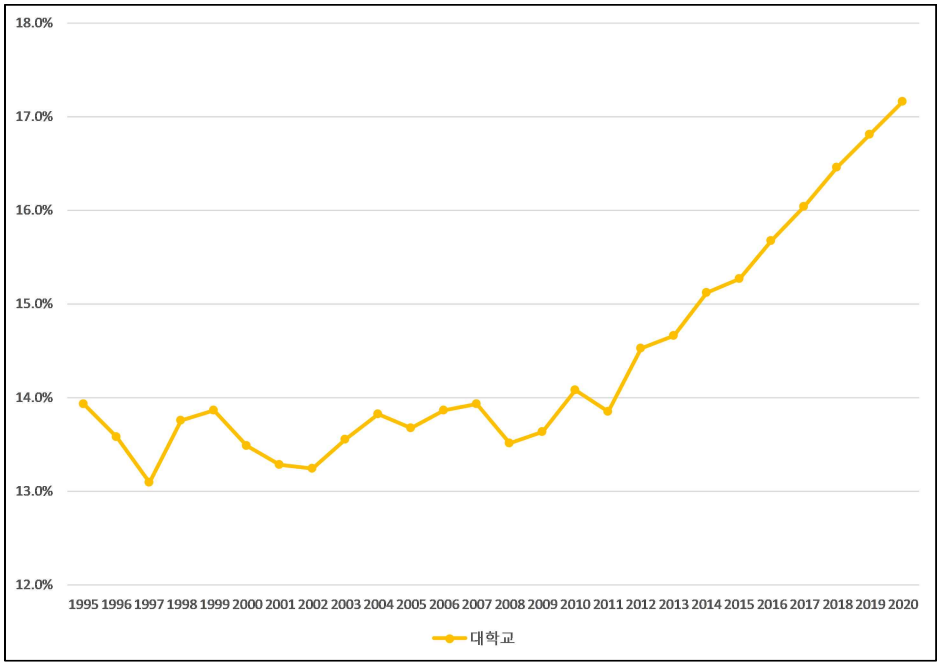
2003년부터 대학과 전문대학의 점유율 차이가 크게 확대되었다. 전문대학 취학률은 25% 내외에서 점진적으로 하락하는 반면, 대학 취학률은

2007년까지 48% 수준으로 급상승했다. 이후 대학 취학률은 2007년 48.2%, 2008년 48.0%에서 2012년 46.2%로 감소한 후 다시 증가하여 2018년 48.6%, 2020년 51.7%를 기록하였다. 반면 전문대학 취학률은 2008년 25.8%에서 2019년 22.0%까지 감소하다가 2020년 23.5%로 소폭 반등했다.

5. 고등교육 참여자 수의 지역 분포 변화

2008년 이후에 나타난 고등교육 규모의 변동 중 특기할 만한 사실은 서울 지역 일반대학 재적생 수 비중이 증가하는 현상이다.

서울 지역에 있는 일반대학 학생 수가 전체 고등교육 기관 재적생 수에서 차지하는 비중을 살펴본 결과는 [그림 7]과 같다.



[그림 7] 전체 고등교육기관 재적생 대비 서울 지역 일반대학 재적생 비중 변화
※출처: 교육통계연보, 각 연도

1995년부터 2007년까지 서울 지역 일반대학 재적 학생 수는 전체 고등교육 기관 재적 학생 수의 13-14% 수준으로 큰 변동 없이 유지되었다.

2009년까지 서울 지역 일반대학 재적생 수 비중은 전체 고등교육 기관 재적생 대비 13.6% 내외로 안정적으로 유지되어오다가, 2010년 14.1%, 2014년 15.1%, 2017년 16.0%, 2020년 17.2%로 점차 증가하고 있다. 이는 대학 구조 조정에 따른 지방 대학의 폐교와 서울 지역 대비 지방의 정원 감소가 더 가파르게 나타난 결과로 해석할 수 있다. 이는 서울 지역 일반대학이 전체 고등교육 지형에서 더욱 공고한 위치를 점유하고 있음을 보여주는 하나의 지표로도 이해할 수 있다.

제 5 장 95년 이후 한국 고등교육의 기능 분화 과정

제 1 절 5.31교육체제의 탄생과 다양화 시도(93-97년)

1995년 5.31 교육개혁에 반영된 신교육체제 구상에 따른 고등교육 구조 개혁 정책은 대학의 자율화를 확대하는 동시에 고등교육기관의 기능 분화를 지향하고 있었다. 정부의 주도로 기능적으로 분화된 형태의 고등교육 시스템을 이끌어 내고자 한 것이다. 본 절에서는 이 시기 고등교육의 분화를 위한 정부의 접근이 무엇이었으며, 고등교육을 둘러싼 관련 행위자들 간의 상호작용 속에서 실제 정책이 어떻게 조정되어 갔는지를 설명하고자 한다.

1. 구조적 조건

1) 구조

1990년대에 들어서 한국의 고등교육을 제약하는 물질적 조건은 크게 인적자원과 재정의 문제로 대별해 볼 수 있다. 고등교육 수요의 지속적인 팽창에 따라 노태우 정부는 이전까지의 정원 억제 정책에서 정원 확대 정책으로 선회한다. 이에 따라 1989년에서 1994년까지 대학 정원이 대폭 확대된다.

<표 14> 1989-1994년 고등교육의 팽창

연도	1989년	1990년	1991년	1992년	1993년	1994년
기관 수	260	258	258	264	291	305
고등교육 재적생수	1,496,768	1,558,413	1,725,090	1,795,429	1,893,744	1,968,489
대학 재적생 수	1,020,771	1,040,166	1,052,140	1,070,169	1,092,464	1,132,437
취학률	41.6%	42.5%	47.2%	49.9%	54.2%	58.6%

※출처: 교육통계연보 각 연도 및 박환보(2015)에서 발췌

89년에 260개였던 고등교육기관은 94년이 되면 305개로 45개 증가하는데, 기관의 증가는 김영삼 정부가 들어선 93년 이후에 집중되었다. 92년에서 94년 사이에 41개의 기관이 집중적으로 신설되었기 때문이다. 즉, 96년에 대학설립준칙주의를 도입하기 이전부터 고등교육기관에 대한 허가는 개방적인 기조로 변화하였고 이에 따라 대학 및 전문대학의 수가 가파르게 늘어났다. 이 과정에서 고등교육 기관 전체 취학률은 93년에 54.2%를 기록하여 50%를 초과하였다.

양적 팽창 수준과 반대로 대학의 재정과 교육여건 수준은 매우 열악했다. 학생당 도서관 장서수는 1970년 25.6권에서 1988년 16.9권으로 감소하였으며, 교수 1인당 학생수는 1987년 기준 34.7명에 달했다. 또한 1988년 기준 사립대학들은 재정의 78.2%를 학생 납입금에 의존하고 있는 상태였다(김경동, 1998).

정부가 지원하는 고등교육재정은 일부 소수 대학에 집중되어 있었다. 설훈(1997)에 따르면 1995년 학술진흥재단과 과학재단이 4년제 대학에 지원한 연구비 지원총액은 720억 5,650만 원이었는데, 이 중 44.8%인 322억 8,000만 원이 상위 5개 대에 집중 지원됐고, 61.1%인 440억 4,530만 원이 상위 10개 대에 집중 지원되었다. 95년 상위 5개 대는 서울대, 경북대, 부산대, 연세대, 고려대였으며, 94년에는 서울대, 연세대, 부산대, 충남대, 고

려대 순이었다. 한국과학재단의 연구비 지원은 서울대, 포항공대, 연세대, 경북대, 고려대에 주로 집중되었다. 특히 서울대에 대한 집중 지원이 심했는데, 95년에 학술진흥재단과 과학재단으로부터 서울대가 받은 연구비 지원액은 151억 500만 원으로 지원총액의 21.0%에 이르렀다(한국학술진흥재단, 1996; 한국과학재단, 1996).

95년 학술진흥재단과 과학재단 연구비 지원총액 중 포항공대를 제외한 나머지 지방사립대 지원액이 8.5%인 61억 4,680만원 밖에 안됐으며, 대학당 평균 지원액도 1억 7,071만원으로 14억 6,627만원인 국공립대의 1/8 정도에 불과한 데서 지방 사립대에 대한 정부 지원의 부재를 엿볼 수 있다.

이는 이미 95년에 연구비에 대한 상위대학 집중이 매우 심각했음을 보여준다. 학문 분야 간 편중도 심각해 95년 정부 지원 총액 중 인문사회계와 예술체육계 지원액은 7.9%인 141억 2,300만원에 불과한 반면, 자연계 지원액은 92.1%인 1,650억 7,600만원에 이르는 등 큰 차이를 보였다.

이러한 물질적 조건은 고등교육의 변화를 추동하는 정부와 그 대상인 개별 대학들 모두에게 직접적인 제약 요인이 되었다. 정부는 고등교육에 대한 높은 수요와 열악한 국가 재정, 사립대학에 의존하여 팽창한 고등교육이라는 조건 하에서 정책을 결정해야 했다. 대학들 역시 등록금에 의존하는 재정 구조 속에서 정원의 유지 또는 확대가 기관 운영을 위해 중요한 요인으로 작동했다.

2) 문화

한국의 고등교육을 둘러싼 문화적 조건은 김영삼 정부의 교육 개혁안에 직접적인 영향을 미쳤다. 한국에 뿌리 깊게 자리한 학력 경쟁과 교육열은 고등교육 관련 행위자들을 제약하는 주요한 문화적 요인이다. 오성철(2015:65)은 한국의 교육사에서 1968년을 기점으로 국가주의적이고 평등주의적인 성격이 마련되었다고 평가한다. 이 시기 이후로 “교육열은 전기 및 후기 중등교육, 나아가 고등교육 수준으로 고양되며, 학력을 통한 사회 이동과 엘리트로의 지위 상승이 가능하다는 믿음이 범계층적으로 확산되고

공유"되었다. 교육을 통한 지위 상승에 대한 전 국민적 열망은 고등교육에 대한 높은 수요로 나타났으며, 소위 '일류대학'을 숭상하는 풍조가 만연하게 되었다. 이러한 문화적 배경 속에서 김영삼 정부는 과열된 입시 경쟁 해소와 획일적인 교육 문화에 대응해야 하는 과제를 안고 있었다.[14]

문민정부의 교육 개혁은 김영삼 대통령은 '신한국 창조'라는 비전을 통해 주창한 사회 개혁의 일환이었다. 국민의 참여와 창의, 민주화의 완성, 규제와 간섭을 줄이는 제도 개혁 등의 키워드는 개혁의 방향성을 보여주었다. 교육 분야에서는 대선 당시 '입시지옥의 해소와 인간중심의 교육개혁'을 제목으로 66개 공약을 제시하였으며, 이 공약들의 대주제는 이후 5.31교육개혁안에 대부분 포함되었다(신현석, 2005:28-29).

3) 의사결정구조

김영삼 정부는 1994년 2월에 교육개혁안을 구상할 대통령 직속자문기구로서 '교육개혁위원회'를 발족시켰다. 교육개혁위원회에 대한 대통령의 영향력은 막대했다. 대통령은 위원회의 위원을 직접 위촉하고 교육부의 의사보다도 앞서서 대통령의 철학과 의지가 구현될 수 있는 방식이었다.

교육개혁위원회는 당대의 대표적인 교육학자들로 구성되어 고등교육의 기능 분화를 중심으로 한 구조 개혁 방안을 제시하였다. 이는 고등교육의 다양화와 특성화를 지향하는 교육학계의 논의가 반영된 결과이다. 김용(2012)은 당시 교육학계 출신 인사들과 경제학계 출신 전문위원들이 각기 상이한 용어로 개혁안을 논의하다가 '자율'을 가교로 결합되었는데, 그 때의 자율은 사실상 경제학계 출신 인사들이 주장하였던 '규제완화'에 다름 아닌 것이었다고 분석한다. 또한 정기오(2015)는 교육개혁 세력 내 민주화/자율화 세력과 세계화/정보화 세력이 공존했는데, 두 세력이 '자율'에 대한 의미를 명확하게 규정하기 보다는 절충과 타협으로 의미를 합의했다고 설명했다.

---

14) 학벌주의에 대한 비판은 서울대 해체 주장 등으로 분출되었다. 96년 전북대 강준만 교수는 <서울대의 나라>라는 저서를 통해 학벌주의와 학연주의의 문제의 근본원인으로서 서울대를 지목하였고, 서울대 폐지론이 확산되었다.

교육부(문교부 및 교육인적자원부)는 교육위원회의 개혁 방안을 현실화, 구체화하고 대통령실의 지시와 기재부와의 협상, 경영・산업계 및 기타 여론의 동향을 통합하여 정책을 수립하고 시행하였다.

2. 사회적 상호작용

1) 변화의 추동: 고등교육 다양화 구상의 전개

(1) 대학교육협의회의 대학 발전 10개년 계획(92년)

1995년 교육개혁안이 발표되기 이전부터 이미 고등교육의 대대적 변화를 준비하는 흐름이 나타나기 시작했다. 대학교육협의회(이하 대교협)는 이미 1992년 12월에 <대학 발전 10개년 계획(1992-2001)> 보고서를 발표하여 대학 개혁의 방향을 제시한 바 있다. 이 보고서에서 대교협은 대학을 둘러싼 환경이 변화하면서, 고등교육 체제의 자율성과 책무성에 요구가 거세질 것을 내다보고 이러한 환경에 대응하기 위한 정부의 적극적인 역할을 요구하고 있다.

> 정치적 발전이나 사회적 성숙을 어느 정도 이룩한 미래사회에서 이제 대학들은 대학 교육의 본질적이고 기본적인 책무성(責務性)에 대한 비판과 압력을 받게 될 것이고, 고객(Client)인 학생들로부터 많은 주문과 요구가 쇄도하게 될 것이다(대교협, 1992:9).

대교협은 이 보고서에서 한국 고등교육의 핵심 문제 중 하나로 획일성을 지적했다.

> 한국 고등교육은 고등교육 기관 간의 교육 목적과 성격, 그리고 기능 등이 명료하게 정립되어 있지 않아서 4년제 대학 중심의 획일적이고 편향된 고등교육 체제가 발전되어 왔다. ... 편향된 고등교육 체제를 다양· 다원화

하여 고등교육 기관 간의 기능과 역할을 명료화하고, 고급인력 양성과 고등교육 사회 수요 충족에 기능과 역할을 적절히 분담해 나가야 할 것이다(대교협, 1992:9).

이러한 문제 인식을 바탕으로 대교협(1992:104)은 대학 교육의 발전방안 10대 중점 과제의 첫 번째로 '전국 대학을 그 규모와 특성에 따라 다양한 교육 체제로 유도'할 것을 주문했다. 그 유형으로는 '대학원 중심 대학, 대학원 병설 대학, 학부 중심의 교양 대학, 학부 중심의 직업 대학, 특수 목적 대학, 개방형 대학' 등을 제시하였다.

국내 대학의 고급 인력 양성 체제를 구축하기 위하여 선도적인 대학을 중심으로 대학원 중심 대학을 중점 육성한다. 대학원 중심 대학은 학생 구성과 자원 배분에서 대학원 과정의 비중을 높이고 설치 및 지원의 기준을 별도로 정한다. 우선적으로 소수의 대학들을 선정하여 시범적으로 운영하며, 지역별로 균형있게 그 수를 확대한다. .. 대학원 병설 대학은 학부 중심으로 대학을 운영하되 대학원도 병설하여 운영하도록 한다. 대학원이 없는 학부 중심 대학은 전문 직업교육 중심 대학과 교양 교육 중심 대학으로 발전을 유도한다. 학부 중심 대학과 함께 한국과학기술원, 기술 교육 대학, 기능대학 등 특수 목적 대학으로의 전환 및 설립을 유도함으로써 특성있는 대학발전을 유도한다. 개방형 대학 및 각종학교를 정립한다(대교협, 1992:104).

대교협의 고등교육 구조 개혁 방안을 요약하면 다음과 같다.

<표 15> 대교협(1992)의 고등교육 구조 모형(안)

유형	특징
연구 중심 대학	대학원 중심, 소규모 학부
대학원병설대학	대학원과 학부 균형
학부 중심 대학	전문직업교육 중심 또는 교양교육 중심
특수목적대학	한국과학기술원, 기술교육대학, 기능대학 등
개방형 대학 및 각종학교	성인근로자 대상
(지원체제) 대학별 특성에 따른 발전을 지원하기 위해 대학의 학사 관리 권한 자율화, 대학설치 기준 간소화	

※출처: 대교협(1992:104)의 내용을 요약.

대교협의 고등교육 구조 모형은 소수의 연구 중심 대학을 선도 대학부터 확대해 나가고, 나머지 대학은 대학원 병설 대학, 전문 직업교육 중심 대학, 교양 교육 중심 대학으로 유형화한 뒤, 특수목적 대학 및 개방형 대학을 별도로 운영할 것을 제안하고 있다.

(2) 서울대학교의 대학 개혁안(94-95년)

1990년대를 거치면서 고등교육의 자율화 흐름이 확산되는 가운데, 서울대학교를 둘러싼 대학 내외부의 논란이 거세졌다.

서울대학교 내에서는 연구 중심 대학 모델을 제시하는 자체 연구들이 발표되었다. 김남두 외(1994)는 서울대학교 인문학연구소에서 발간한 보고서 <현대의 학문 체계와 대학 교육-연구 중심 대학의 교육 및 연구 편제>를 통해 연구 중심 대학이 팽창하는 고등교육 안에서 어떻게 차별화되어야 할 것인가를 논의하였다. 그는 “국가 자원들을 관리하고 개발해 나갈 상위 인적 자원”이 요구되는 시대에서 “총체적이고 장기적인 시각에서 국가의 효율적인 운용을 위해 특별히 육성되어야 할 고급 인력 분야를 결정하고 각기 분야에 필요한 인력의 육성 지원책을 마련”해야 한다고 보았다. 이러한 맥락에서 대학별 분업의 원칙에 이론의 여지가 없다고 말하고 연구 중

심 대학, 교육 중심 대학, 기능 인력 양성 대학으로 구분할 때 연구 중심 대학은 “최고 수준의 전문 인력을 양성하는 기관이며, 따라서 이곳의 교육은 전통적인 개념으로는 엘리트 교육의 범주에 속하는 것”으로 보았다. 그는 엘리트는 어느 수효 이상 필요하지 않기 때문에, 연구 중심 대학은 둘 내지 셋 이상이 될 수 없다고 보았다. 또한 그는 연구 중심 대학에서 학부 교육은 학부 대학이나 학부제 체제로 전환하여 학과별로 구분되지 않는 통합적 교육이 이루어져야 한다고 주장했다.

이 연구는 연구 중심 대학과 여타 일반대학 간의 구조를 전혀 다른 방식으로 만들어야 한다고 주장하였다. 연구 중심 대학은 학부의 정원을 줄이고, 학부 단계에서 학과 간 경계를 해체하며, 대학원은 학과별로 운영하는 것을 핵심으로 한다.

다음 해인 1995년에는 서울대학교 물리학과의 장회익 교수 연구팀이 교육부 연구보고서 <대학 기능 분화를 통한 대학 교육 다양화에 관한 연구>(장회익 외, 1995)를 수행하고 고등교육 체제의 다양화와 특성화에 대한 논의를 제기하였다.

그는 1995년 당시 대학의 문제로 교육 및 연구의 질이 미흡하고 대학 체제가 획일화되어 있으며, 대학 교육이 경직되어 있다는 점을 지적하였다.

> 급속한 양적 팽창의 결과 백화점식 대학 운영이 일반화되고 각 대학의 개성이 모호해졌다. 각 대학들이 개설 학과 및 학생 수의 면에서 양적인 팽창만을 추구한 결과 유사 학과를 비슷한 규모로 개설하게 되었고, 그 교육 내용도 사회적 요구의 변화를 고려하지 않고 관습적으로 과거의 것을 답습하여 거의 모든 대학이 현실적 수요와는 무관하게 하나의 유형으로 수렴하는 모습을 보였다(장회익 외, p21-22).

그는 대학의 특성화와 유형화를 통해 기능 분화를 유도하는데 있어 전공 분야별 특성화는 “지나치게 강조할 경우 대학이 분야별로 파편화할 우려가 있으며 특히 분야 간의 협동이 중요시되는 미래 사회에 있어서 바람직하지 못한 경향을 유발할 우려”가 있다고 지적하고, “교육 단계, 교육 목적, 교육 방식에 따른 기능의 분화를 고려”하는 것이 타당하다고 주장하였다(장회익 외, p23).

그가 제시한 대학 구조 모형은 다음과 같다.

<표 16> 장회익(1995)의 고등교육 구조 모형

고등교육 기관 유형	특징
1유형: 학부 중심의 직업지향 교육	학부 단계의 교육만으로 사회에 직접 진출할 인력의 배양을 목표로 함. 실무 중심, 산학 협동 중심의 실제 전문 분야 교육 강화
2유형: 대학원 중심의 직업 지향 교육	고급 전문 분야의 학부 교육과 대학원 교육을 연계. 학부에서는 기초 교육, 대학원에서는 수준 높은 직업 지향 교육 및 관련 연구에 중점.
3유형: 학부 중심의 학문 지향 교육	전문가 양성보다 일반 학문 위주의 학부 교육에 중점. 순수 학문 연구에 종사하거나 폭넓은 학문 지향 교육이 요구되는 분야를 준비.
4유형: 대학원 중심의 학문 지향 교육	대규모 대학원 교육을 통해 수준 높은 학문 연구 인력의 양성. 대학원 중심의 행정, 시설 구비, 학부 대학을 별도로 운영하여 통합 선발하고 교육함. 학부의 정원은 대학원 입학 정원의 2/3 이하로 유지하도록 하는 것이 바람직함.

장회익(1995)의 모형은 연구 중심 대학 외에 학부 중심의 학문 지향 교육, 대학원 중심 직업 지향 교육, 학부 중심 직업 지향 교육으로 고등교육 기관의 역할을 구분할 수 있다고 분석하였다.

그가 주장한 고등교육 개혁 모델은 앞서 김남두 교수의 안과는 차이가 있다. 김남두 교수의 서울대 개혁안이 엘리트 교육의 요체로서 서울대학교

의 교육과 연구 기능의 차별화를 강조했다면, 장회익 교수의 안은 서울대학교를 대학원 중심 체제로 전환하고 전국의 학문 지향 학부 중심 대학 출신 졸업자들을 입학시키는 데에 초점을 두고 있다.

2) 5.31교육개혁안과 고등교육 분화의 정책화(95-97년)

1995년 김영삼 정부는 교육개혁 위원회(이하 교개위)를 통해 5・31 교육개혁안을 발표한다. 본 개혁안은 고등교육 분야에서 '대학의 다양화와 특성화'를 정책 방향으로 설정하고 대학 설립 준칙주의, 대학 종합 평가 인정제, 대학 평가와 재정 지원의 연계, 대학 정원 자율화, 대학 시장 개방 등을 추진하였다.

교개위(1995a)의 '2차 대통령 보고서'에서는 고등교육 개혁 방향으로 대학 운영의 자율화, 연구 여건의 세계화, 대학 모형의 다양화를 제시하였으며, 평생교육 기능의 강화를 위해 학점 은행제, 시간제 학생 제도, 대학의 편입학을 용이하게 하고, 최소 전공 인정 학점제, 신대학 시범 운영 등 개방형 교육 체제를 제도화하겠다는 계획을 다양하게 제시하였다.

당시 교육부 대학 행정 지원 과장인 김영식(1995)은 고등교육의 다양화와 특성화 방안에 대해 "사회 각 분야가 요구하는 다양한 능력과 자질을 갖춘 인재를 양성하기에 알맞은 다양한 프로그램으로 구성된 대학 모형을 대학 스스로가 자율적으로 설계 운영하도록 유도"하고, "각 지역의 특수성에 알맞도록 대학을 특성화하고, 다전공・복합 학문 연구가 가능하도록 최소 전공 인정 학점제(총 이수 학점의 1/4-1/6 수준)을 도입"하며, 대학 설립 인가제로부터 준칙주의로 전환하여 양질의 프로그램을 가진 소규모의 특성화된 다양한 대학이 설립될 수 있도록 할 계획임을 밝혔다.

교개위의 최초 고등교육 개혁안은 대학의 자율화, 다양화, 특성화를 촉진시키기 위해 대학에 대한 규제를 해소하고 대학 나름의 특성화 계획을 마련하여 자체적으로 추진하도록 하는 데에 초점을 두었다. 단 정부가 특정한 방식의 구조 모형이나 특성화 유형을 적극적으로 유도하겠다는 의도는 최소화한 형태였다. 5・31 교육개혁에서 개혁 방향으로 설정된 대학 모형은 대학 스스로가 자율적으로 설계 운영하도록 유도한 것으로, 이때 대

학 모형의 예로 제시된 것은 다음과 같다.

<표 17> 교개위(1995a)의 1차 고등교육 구조 모형 예시 안

대학 모형 예시	관련 정책 및 유사한 대학 모델
학자가 되고자 하는 학부 과정 학생을 위해서는 특정 학과에 소속되지 않고 학생이 자유롭게 폭넓은 교육을 받게 하는 대학	서울대 개혁안(장회익,1995)의 통합학부 모델
사회가 요구하는 각 분야의 관리자를 위하여 몇 개의 학문 분야를 복합적으로 구성하여 전공케 하는 대학	다전공 복합 학문 모델
특정분야 전문가 양성(건축학 등)에 필요한 전문교육에 치중하는 대학	특수목적대학 모델, 전문대학원 모델
음악과 미술, 연주, 비평 등의 예술교육에 있어 그 특성에 따라 다양한 교육과정을 운영하는 대학	한국예술종합학교 모델
산업 현장에 종사할 기술자를 양성하기 위하여 현장과 연계된 교육 프로그램을 운영하는 대학	신대학 모델
학생은 학부 또는 학과에 소속되어 있으나 전공 이수 학점을 총 이수 학점의 1/ 4~1/ 6수준으로 최소화하여, 학생이 원하면 다전공·복합학문 연구가 가능한 대학 등	다전공 복합 학문 모델

교개위가 최초로 제시한 대학 모델은 연구 중심 대학과 교육 중심 대학을 구분하는 방식이 아닌, 학사 과정을 중심으로 교육 내용, 교육 방법, 학사 운영 등에서 다양한 형태의 고등교육 기관이 가능하다는 것을 제시하는 방식이었다.

이 중 일부는 교개위의 정책안으로 구체화되었다. 교개위(1996b)가 대학의 다양화와 특성화를 위해 추진한 고등교육법 개정 사항을 살펴보면, 다

전공 복합 학문 연구를 위해 고등교육법 제26조 제3항을 신설하고, 한국예술종합학교 설치령 개정과 기능대학법 개정이 이루어졌으며, 대학의 자율적 설계·운영을 유도하는 방안은 대통령령에 위임되었다.

또한 대학 교육의 질을 제고하기 위해 재정 지원과 연계한 대학 평가를 강화한다는 계획이 담겼다. 대학 자체평가, 정부와 대교협 등에 의한 외부평가, 분야별 평가 등을 통해 재정을 차등 지원하되, 지원 단위를 계열 또는 학부 및 학과 단위로 전환하여 집중 지원함으로써 대학의 다양화와 특성화를 유도하겠다는 계획을 내세웠다(교개위, 1995b).

3) 교육부의 학부제 개혁과 서울대 '좇아가기' 논란

교개위의 개혁안이 발표되기에 앞서 김영삼 정부의 교육부는 자체적인 대학 개혁을 추진하기 위해 94년 하반기에 '학과 통합 정책 추진 계획'을 발표하였다. 학부제 중심의 학생 선발을 유도한 것이다. 학부제 개혁은 73년에 시행한 실험대학 사업에서 시도되었으나 큰 효과를 거두지 못한 것이었다. 김영삼 정부는 대학 개혁의 일순위로 학부제를 다시 도입한 것이다.[15]

교육부의 학부제 개혁 추진과 발맞추어 대학 개혁의 움직임을 주도한 것은 서울대학교였다. 서울대는 5·31 교육개혁안이 발표되기 3개월 전인 95년 2월 16일 장기 발전 계획 '서울대학교 2천년대 미래상'을 발표하고 국제수준의 대학원 중심 대학으로의 발전을 목표로 대학원 체제를 발전시키며 학부제를 전 단과대학으로 확대실시하겠다는 계획을 발표했다(연합뉴스, 1995-02-16).

다음 해인 96년 2월 24일에는 '서울대 교육 조직 개편안'을 발표하였다. 서울대는 "정부의 교육 개혁에 부응하고 연구 중심 대학으로 특성화하기 위해" 98년부터 2003년까지 학사과정 정원을 25% 감축하고 대학원 정원

15) 교육부는 97년 11월 고등교육법 시행령 제정으로 학생 모집단위를 2개 이상 학과나 학부별로 모집하는 것을 원칙으로 규정해 복수전공을 제도화했다. 95년에서 98년까지 조사대상 102개 대학 모두 1,570개의 학과를 통폐합시켜 532개의 학부가 신설되었다(설훈, 1998).

을 2배로 늘려 대학원 중심 체제로 개편하고, 의대 등 전문 직업교육을 실시하기 위해 전문대학원을 신설하겠다고 밝혔다(연합뉴스, 1996-02-24).

이후 대학원 규모가 상대적으로 큰 전통적인 대규모 사립 종합대학들이 학부제 도입을 잇달아 발표했다. 96학년도부터 성균관대, 조선대, 계명대, 연세대, 이화여대, 홍익대, 동아대, 안동대, 한양대, 고려대 등에서 일부 혹은 전체 학과를 대상으로 학부제가 채택됐다.

그러나 학부제 도입은 학내 갈등의 원인이 되었다. 96년 한 해 동안 서울대 섬유고분자학과 교수들의 학부제 집단 탈퇴 선언을 비롯해, 동아대, 덕성여대, 성균관대, 세종대 등에서 총학생회를 중심으로 한 학부제 반대 시위가 발생했다. 학부제 반대 측은 "서울대의 학부제 도입 발표 이후 일부 대학들이 교수 및 학생들 간에 여론 수렴 과정이나 충분한 사전연구 없이 조급하게 학부제나 계열화 도입 등 학제 개편을 추진하고 있다"고 비판했다(연합뉴스, 1995-09-16).

교개위(1996b)는 96년 2·9 교육개혁안에 대한 2차 대통령 보고서에서 5·31 교육개혁안의 추진 상황과 해결과제를 다루었는데, 이 중 대학의 다양화와 특성화를 위해 해결되어야 할 과제를 다음과 같이 서술하였다.

> 대학을 지역 및 학교 특성을 살려 다양화, 차별화하자는 본래의 취지를 살리지 못하고 시행과정에서 문제가 노출되고 있다. 예컨대, 전국의 대학을 몇 개의 유형으로 나누어 그 중 하나를 선택하도록 강요함으로써 다양한 대학 모형이 탄생되는 것을 막고 있다. 아울러 학부제의 시행과정에서 대학의 특성과 전공별 특성을 고려하지 않은 채 획일적으로 학부제를 유도함으로써 대학의 자율적 선택에 의한 대학 모형의 다양화에 큰 혼선을 초래하고 있다. 앞으로 다양한 여러 유형의 대학 모형을 각 대학에서 자율적으로 결정하도록 유도하고, 그에 따른 지원을 강화함으로써 창의적인 교육 프로그램이 개발, 운영되도록 할 필요가 있다(교개위, 1996b:33).

교개위는 대학들이 스스로 다양한 형태의 모형을 자율적으로 결정하도록 유도한다는 입장이었으나, 실제로는 학부제를 통한 연구 중심 대학 모형만 빠르게 확산됐다.

대학들의 입장에서 학부제 도입이 단지 서울대의 전략을 좇는 것은 아니

었다. 오히려 당시 대학에 입장에서 학부제 도입은 교육부의 강력한 추진 전략에 따라 불가피하게 순응해야 하는 개혁안이었다. 전남대학교 인문대학장을 지낸 윤평현 교수는 학부제가 교육부의 강제성이 담긴 개혁 추진이었음을 다음과 같이 비판하였다.

> 1998년의 교육부 재정 지원 사업에 선정되기 위하여 많은 대학이 성급하게 학부제 도입에 나섰던 것이 사실인데, 그 배경에 교육부의 직·간접적인 회유와 강압이 있었다는 것은 누구나 다 아는 일이었다. 교육부는 고등교육법 시행령 제28조 제2항에 '필요한 경우 학과별 모집이 가능하다.'는 점이 명시되어 있다는 점을 들어 학부제가 강제적인 것이 아니라고 주장하여 왔지만, 학부제 도입 여부에 따라서 행정적으로, 특히 재정적으로 지원의 폭이 결정되는 상황에서 모든 대학들에게 학부제 도입은 강제적인 정책으로 받아들여질 수밖에 없었던 것이다(윤평현, 2006).

교개위가 의도했던 대학의 다양화와 특성화 방안은 교육부의 학부제 개혁과 오히려 충돌했다. 다수의 대규모 사립 종합대학들이 서울대의 대학원 중심 대학 모델과 그에 따른 학부제 전환에 이끌려가는 현상은 교개위가 상정한 모델은 아니었다. 이에 따라 교개위에서는 대학들이 자체적으로 다양한 형태의 대학 모형으로 변모해가는 일이 쉽지 않다는 평가가 나오게 된다.

> 대학 교육의 다양화와 특성화를 위한 정책이 계속 발표되고 있으나 대학 현장은 아직도 이를 성취해 낼 자율권을 충분히 확보하지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 대학 정원 자율화와 학사 관리 등에 있어 자율의 폭을 대폭 확대함으로써 대학의 다양화와 특성화가 가시화되도록 함과 동시에 교육개혁과 관련한 재정 지원을 확대해 나가야 할 것이다(교개위, 1996).

이처럼 학부제를 둘러싼 과정을 거치면서 교개위는 대학의 자율성이 낮고 독자적인 발전 경험이 적다고 판단하고, 보다 현실적인 구조 개혁 안을 탐색하게 된다.

4) 교개위의 전략 조정과 정책의 현실화(96-97년)

교개위의 교육개혁안은 범부처 차원에서 교육개혁을 추진하기 위한 '교육개혁추진위원회'를 통해 정책과제로 전환되고 시행되었다. 이 과정에서 교개위의 최초 안은 개별 대학들의 실제 대응 양상을 거치면서 점차 현실화, 정책화되는 조정을 거치게 된다.

1997년에 이르면 교개위의 다양화 전략에 변화가 나타난다. 97년 6월에 '신교육 체제 수립을 위한 교육개혁 방안 4차 보고안'(교개위,1997)은 '고등교육의 수월성과 지방화를 위한 지원'이란 과제를 다루는데, 이는 기존의 고등교육 다양화 방안을 보다 현실화, 정책화한 것으로 해석된다.

이 과제에서 교개위는 연구 중심 대학의 집중 육성과 인재 양성의 지방화 체제 구축 등 이원화된 개혁 방안을 제시하였다. 연구 중심 대학에 대해서는 성장 잠재력이 큰 소수의 대학을 선정하여 5-10년간의 집중적인 재정 투자로 자립 기반을 조성하고 연구와 개발 분야에서 세계 명문 대학으로 부상시킨다는 계획을 세웠다. 이때 연구 중심 대학은 대학원 과정이 학사 과정에 비하여 월등히 크고 자율적인 대학 운영 체제가 철저하게 보장받도록 하며, 선정은 자유 공모 방식에 의해서 한다고 하였다.

인재 양성의 지방화 체제는 대다수 고교 졸업생들이 대학 학사 과정을 주거지 인근 지역에서 이수하는 것이 선호되고 관행화될 수 있도록 지방대학을 과감하게 지원, 육성하는 데에 방점을 두었다. 대학원 교육은 전국 단위에서 특성화된 대학원에 진학하여 공부할 수 있도록 지역별로 대학원을 다양하게 특성화, 전문화해 나간다는 계획이다. 지방 대학의 육성에 기여할 제반 관련 조치를 위해 국가 채용 및 자격 시험의 지방화와 분권화, 지방대 교수 참여 확대, 지역 인재 채용 비율 높이기. 장학금 제도 등 추진 등이 제시되었다.

또한 대학의 특성화를 촉진하기 위해 평가 기준과 모형을 다양화하여 획일적 기준에 의해서가 아니라 다양한 형태의 모형에 따라 평가가 이루어질 수 있도록 하였다. 교개위가 1997년 발표한 대학 구조 모형안은 다음 <표 20>과 같다.

<표 18> 교개위(1997)의 수정된 대학 구조 모형 정책 안

유형	특징
소수의 연구 중심 대학	세계 수준 연구 중심 대학을 선정하여 집중 투자. 대학원>학부
지역별 특성화, 전문화된 대학원	학부 졸업 후 특성화, 전문화된 지역별 대학원으로 진학 유도
학부 중심 지방대학	고교 졸업생의 출신지 근처 대학으로의 진학 유도

교개위의 4차 보고서에 반영된 구조 모형은 교육개혁추진위원회를 통해 BK21 사업과 지방대학 특성화 사업으로 추진된다. 이 중 지방대학 특성화 사업은 세계화·지방화 시대에 부응하여 국제 전문 인력과 지역 산업 현장에 필요한 우수 인력을 양성하고 지방대학의 경쟁력을 제고하기 위해서 지방 소재 대학만을 대상으로 실시된 교육부의 재정지원 사업이다. 이 사업은 1996년에 도입된 국제 전문 인력 양성 사업의 지원대상(9개교)이 모두 서울에 위치한 대학인 점을 감안하여 균형 교육 발전 차원에서 실시되었다. 이 사업이 출범한 1997년에 국제 전문 인력 양성 분야(6개교), 공학 분야(8개교), 기초 과학 분야(5개교), 자유 응모 분야 인문 부문(4개교), 자유 응모 분야 기타 분야(5개교) 등 5개 분야에서 28개 교가 선정되었으며, 2001년까지 사업비를 지원하였다(장수명, 2004). 최초에는 연간 대학 당 10억 원씩 총 20개 교에 5년간 총 1,000억 원을 지원할 계획이었으나, 사업자 선정과정에서 지원 대상 교가 늘어나 대학당 2-9억 원씩 차등 지원되었다(최상덕, 2008:59). 그러나 재정지원 규모로 보면 BK21 사업에 의한 지원액에 비해 상당히 적은 수준이었기 때문에, 지방대학의 특성화를 추진하기에는 한계가 뚜렷했다.

제 2 절 정부 주도의 고등교육 기능 분화 촉진(98-07년)

1. 구조적 조건

1) 구조

국민의 정부(98-02년)가 출범한 98년은 IMF구제금융사태 이후 사회 전 영역에 걸친 구조조정과 신자유주의적 접근이 전면화되는 시기였다.

IMF사태로 인해 정부 예산이 감축되었으며, 예산의 선택과 집중이 더욱 강조되었다. 정부는 국제적으로 경쟁할 수 있는 대학 경쟁력 강화에 무게 중심을 두고 시장경쟁과 효율을 강조하는 신자유주의에 따른 구조조정을 단행하였다(반상진, 2003; 송선영, 2011). 그리고 국제적으로 인적 자원의 중요성이 부각되고 인적자원을 적극적으로 개발·관리할 필요성이 제기되면서 정부는 국가인적자원개발(HRD)을 고등교육개혁의 새로운 틀로 설정하여 추진하였다(송선영, 2011).

또한 팽창일변도의 학령인구가 99년을 정점으로 감소할 것이 예측되었다. 고등교육기관 입학 기준 연령인 만18세 인구는 95년 76만 2천 여명에서 99년 85만 여명으로 증가하였으나, 00년 82만 6천여명, 06년에는 60만 3천여명으로 급감할 것이 예정되어 있었다. 학령인구 감소로 고교 졸업자가 대학 입학정원을 초과할 것이 예측됨에 따라 대학에 대한 구조조정이 필수적으로 요청되는 상황이었다.

2) 의사결정구조

98년 취임한 김대중 대통령은 IMF사태에 따른 위기 상황을 공세적인 개혁을 통해 탈피하고자 하는 국정 기조를 내세웠다. 5.31교육개혁 이후 견지되어온 소비자 중심주의와 시장논리를 앞세워 경제위기를 극복하겠다는 입장을 강조하였으며, 교육분야와 관련이 없던 이해찬 국회의원을 교육부

장관으로 임명하여 개혁을 추진케 하였다(신현석, 2005).

> 비판과 반대에도 불구하고 문민정부 교육개혁위원회의 개혁안들은 국민의 정부에서 그대로 승계하였다.、、、뒤이은 참여정부에서도 문민정부의 교육개혁안은 그대로 유지되었다.、、、문민정부 교육개혁방안이 정권을 초월하여 수용되어왔다는 사실은 적어도 개혁의 방향과 원칙, 선정과제들이 시대적 타당성을 지니며 우리교육의 현실문제들에 대한 적합한 대응임을 의미한다." (박세일, 2007: 19)

5.31교육개혁안은 문민정부와 참여정부에 걸쳐 계승되었고 비교적 일관적으로 시행되었다.

2. 사회적 상호작용

1) BK21 사업과 연구중심대학 전략의 한계

(1) 연구중심대학 구현을 위한 BK21 사업의 기획

1998년 김대중정부 출범과 함께 연구 중심 대학 육성을 위한 정책 과제가 추진된다. 1998년 5월 교육부는 정책토론회 자료인 '세계 수준의 대학원 중점 연구 중심 대학 육성 국책 과제 추진 계획(안)'을 통해 연구 중심 대학을 통한 구조 개혁 방안을 모색하였다. 이 방안은 "일류 학과·일류 대학의 서열화 구조를 없애고, 대학원 수준에서의 인기 전문대학원 및 세계 일류 전공 분야의 서열화 구조로 대치"하는 것을 목표로 하였다. 입시 경쟁의 시점을 학부 진학 단계에서 대학원 진학 단계로 이동시키고 대학의 명성보다 세계 수준의 전공 분야를 좇도록 진학열을 분산시키겠다는 계획을 담고 있다.

이를 실현하는 방안으로, (1) 인기학과 전문대학원 및 세계 수준의 첨단 이·공계 분야 대학원 육성, (2) 획기적 대학원(전문대학원 포함) 신입생

선발 전형 제도 개발, (3) 지방의 학사 과정 입학은 거주 인근 지방대로 유도할 수 있는 인센티브 개발 및 전국 대학 간 정보 네트워크 구축 등을 제시하였다. 두뇌한국21(BK21) 사업의 계획도 이때 공식화되었다. 본 정책안의 대학 구조 모형은 97년 교개위에 의해 정책화된 대학 구조 모형(표 22)과 궤를 같이 한다(교육인적자원부・한국학술진흥재단, 2007).

1998년 8월에 발표된 '국민의 정부 교육개혁의 방향'에서는 BK21 사업이 보다 구체화하였다. 이 보고서에서 연구에 중점을 둔 대학원 중심 대학(첨단 이공계 중심)과 교육에 중심을 둔 학부 중심 대학으로 개편한다는 계획이 명시되었다. 같은 달 기획예산위원회는 대통령 보고를 통해 '수도권 대학을 세계적 수준의 연구 중심 대학으로 육성'하는 데에 1999년부터 2005년까지 연간 2천억 원씩 1조 4000억 원을 투자한다고 보고한다(손홍숙, 2004:428). 이 자리에서 김대중 대통령은 '대학원 중심 대학 육성과 함께 지방대 육성도 동시 추진토록 예산확보 지원에 노력할 것'을 당부하였다(교육인적자원부・한국학술진흥재단, 2007:6).

BK21 사업이 시행되기까지는 몇 차례의 사회적 논쟁과 그에 따른 정책 조정을 거쳤다. 큰 틀에서 보면 BK21 사업은 '선택과 집중'이라는 제1원칙에 근거하여 소수의 대학을 대상으로 첨단 과학 분야에 초점을 맞춘다는 계획을 세우고 있었으나, 정책 형성 과정을 거치면서 점차 다수의 대학, 다양한 학문 분야를 지원하는 것으로 변화했다.

BK21 사업의 변화 과정을 요약하면 다음과 같다(손홍숙, 2004:429). 최초에는 서울대학교를 대학원 중심 연구 대학으로 개혁하는 데에 초점을 두고 있었으나, 이 계획은 서울대 교수 공청회를 거치면서 후퇴했다. 학부 축소와 학부제 운영 등의 변화에 대한 저항이 컸고, 학내 의견 수렴이 미진하다는 비판이 거셌기 때문이다. 또한 대학교육협의회는 BK21사업을 특정 대학에 집중하기보다 여러 대학이 경쟁할 수 있도록 기회를 개방해야 한다고 주장하였다. 이에 소수 대학의 첨단과학 분야를 중심으로 선정 지원하는 것으로 대상을 확대했다.

그러나 이러한 계획은 다시 전국의 인문사회 분야 교수들의 집단적 반발을 불러왔으며, 지원 대상 학문 분야를 인문사회 분야로 확대하게 되었다.

이어 교육부 장관의 지역 공청회를 거치면서 여러 대학으로부터 참여기회의 확대 요구를 거세게 받게 되었다. 이에 사업 참여를 위한 연구 실적 기준을 낮추고, 연합 형태의 참여를 우대해 다수의 대학이 사업에 참여할 수 있도록 허용했다.

이러한 과정을 거쳐 1999년 6월 4일 '21세기 지식기반 사회 대비 고등인력 양성 사업(Brain Korea 21)' 시행계획이 발표되었으며, 세계 수준의 대학원 육성 사업(과학기술 분야, 인문사회 분야, 대학원 전용시설 구축 사업), 지역 대학 육성 사업, 대학원 연구력 제고 사업(특화 및 핵심 분야), 학술진흥사업 등 4개 분야의 사업이 최종 결정되었다.

BK21 사업의 각 분야별 심사기준을 살펴보면, 본 사업이 달성하고자 하는 대학 구조 개혁의 모델을 유추할 수 있다(교육인적자원부・한국학술진흥재단, 2007).

<표 19> 1단계 BK21 사업 신청 분야별 제도 개혁 요구안

구분	신청요건 중 제도 개혁 요구안
과학기술 분야 및 인문사회 분야	(1) 학사과정 입학 전형제도 개선 (2) 학사과정 학생 정원 감축 (3) 대학원 문호 개방(타대학 학사과정 출신 비율 확대) (4) 대학원 학사관리 개선 (5) 대학원 모집단위보다 광역화된 학사과정 모집단위(권장사항) (6) 연구비 중앙관리제
지역 대학 육성사업	(1) 세부 유사학과 통합 (2) 산학 협동 교육 중심의 교수평가 제도 (3) 산학 협동 대응 자금 및 연구비 중앙관리제

과학기술 분야 및 인문사회 분야 공고문에 따르면 신청 요건의 하나로

제도 개혁을 요구하고 있는데, 그 중 공통적인 항목은 (1) 학사 과정 입학 전형제도 개선 (2) 학사 과정 학생 정원 감축 (3) 대학원 문호 개방(타 대학 학사 과정 출신 비율 확대) (4) 대학원 학사 관리 개선 (5) 대학원 모집단위보다 광역화된 학사 과정 모집단위(권장 사항) (6) 연구비 중앙 관리제 등이다.

이는 세계 수준의 대학원 육성 사업 참여 대학들을 대상으로 학사 운영을 연구 중심 대학 모델로 전환할 것을 요구하는 방식이다. 학사 과정의 통합 선발을 유도하면서 대학원의 규모를 확대 및 개방화하고, 대학원의 학사 관리를 개선하는 등의 제도 개선을 통해 참여 대학들이 대학원 중심 체제로 대학을 재구조화하도록 유도한 것이다.

이와 달리 지역 대학 육성 사업에서는 학부 교육 및 산학 협동에 초점을 맞춘 선정 기준이 제시되었다. 우선 신청 분야부터 '공학 등 지역산업 수요에 적합한 분야'로 지정하여 지역 대학에 대한 투자는 공학 분야에 특성화할 것임을 분명히 하였다. 제도 개혁 항목에서는 (1) 세부 유사학과 통합 (2) 산학 협동 교육 중심의 교수평가 제도 (3) 산학 협동 대응 자금 및 연구비 중앙 관리제 등을 요건으로 하였다. 사업 계획 항목에서는 지자체 및 산업체와 공동으로 구성하는 산학 공동 과제를 제시하였다. 사업 수행 목표 역시 학생들의 전공 분야 자격증 취득, 취업률 제고, 외국어/정보 처리 능력 향상 등에 맞추어져 있었다.

지역 대학 육성 사업에서는 우수 지역 대학들을 선정해 공학 분야의 산학 협동 교육 기능에 특화된 대학들을 양성하겠다는 구조 개혁 전략이 반영되어 있다. 해당 지역의 특화 산업과 연계하여 특성화 교육을 강화하고 학생들의 직업능력과 취업률을 제고하도록 만들겠다는 목표가 반영되어 있다.

지역 대학 육성 분야에 대한 선정 기준은 산학 협력에 초점을 맞추었다. 또한 지역 대학 육성 분야에 대한 BK21 사업의 성과는 학부생의 국가 기술 자격증 획득자 수, 정보 처리 관련 자격증 취득자 수, 산업체 취업 인원, 외국어 자격 취득 인원 등으로 산출하였다. 이는 지역 대학의 역할을 지역의 산학 협동 및 이와 연관하여 산업계에 진출하는 학부생의 성과를 제고

시키는 데에 두고 있음을 알 수 있다. 또한 지역 대학 육성 분야에서의 사업단은 전체가 공대 계열 사업단으로 꾸려져 있었다. 정부가 지역 대학의 역할과 기능을 공학 분야의 고등 기술 인력 양성에 초점을 두었다고 할 수 있다. 공학 분야 중심 및 학부 취업률 제고를 기조로 한 지방 대학 특성화 유도 방식은 김대중정부를 넘어 이후 참여정부의 누리 사업으로 이어진다.

한편 BK21 사업 중 특화 분야는 한의학, 디자인, 영상, 외국어 통번역 등 전문대학원 체제를 구축하는 제도 개혁을 요구하였다.

BK21 사업을 통해 교육 당국이 구현하고자 한 대학 구조 모형을 요약하자면 다음 표와 같다.

<표 20> 김대중정부 BK21 사업에 반영된 대학 구조 모형 안

유형	특징
사업단 단위의 분야별 우수 대학원 육성 (과학기술분야에 중점)	학사과정 축소 및 통합선발(학부제) 유도로 대학원 중심 체제 전환 유도
특화분야 전문대학원 도입	특화된 전문직업분야를 위한 전문대학원 도입
공학 분야의 산학협동교육에 특성화된 지역우수 대학	교육중심, 취업률 제고 및 직업능력 개발 지원

(2) 1단계 BK21 사업의 시행과 한계

1999년부터 2005년까지 진행된 1단계 BK21 사업의 추진 결과와 한계를 살펴보면 다음과 같다.

1단계 BK21 사업에는 7년 동안 164개 대학 564개 사업단이 참여하였으며, 세부적으로는 대학원생 지원, 신진 연구 인력 지원, 연구력 강화 지원, 국제 협력 등의 용도로 재정이 투입되었다.

BK21 사업은 소수의 연구 중심 대학을 만들기 위한 목적을 두고, 일부

대학의 내부 구조를 개혁하여 대학원 중심 대학 체제로 개편하고자 하는 목적을 두고 있었다. 그러나 결과적으로는 여러 학문 분야의 우수 사업팀을 선정하여 인적 자원 양성에 투자하고 연구 성과 확대에 집중하는 사업으로 변화하였다. 따라서 BK21 선정 단계에서 반영되었던 제도 개혁 항목은 대상 대학들에게 오히려 불만을 사는 원인이 되었다(김병주, 2007).

특히 제도 개혁 항목은 대학 내 선정 사업단의 수나 규모에 상관없이 해당 대학 전체의 구조 조정이나 개혁을 요구하여 대학들의 반발을 자초했다. 1단계 BK21 사업의 선정 조건으로 학제 개편, 모집 단위 광역화, 대학원 문호 개방(타 대학 학사 과정 출신 50% 이상 모집) 등의 제도 개혁을 요구하였다. 그러나 일부 사업단의 BK21 선정을 위해 다른 모든 학과들이 이러한 제도 개혁에 순응하기를 기대하기란 현실적으로 어려운 일이었다.

이러한 문제의 원인은 BK21 사업의 최초 취지와 실제 구현 양상이 달랐다는 데에 있다. BK21 사업은 서울대학교를 비롯한 소수 대학에 국한하여 대학원 기능을 강화하고 해당 대학 전체를 대학원 중심으로 구조 조정하겠다는 의도를 가지고 있었다.

그러나 서울대학교를 대학원중심대학으로 전환하고 서울대의 연구기능에 막대한 예산을 투자하는 작업은 국회, 여론, 대학들의 신뢰를 받지 못했다. 결국 서울대가 모든 자원을 독점하는 것이라는 비판에서 자유롭지 못했기 때문이다.

당시 이해찬 교육부장관은 국회 교육위원회 예산 심의에서 대학원중심대학 육성 방안을 설명하면서 세계 수준의 연구 과제를 수행할 수 있는 곳이 현실적으로 드물기 때문에 서울대학교에 집중될 수 밖에 없다고 설명하였다.

7개 분야에 14과제, 아니면 5개 분야에 10과제를 하다보면 수행할 수 있는 능력을 가지고 있는 대학이 우리나라에서는 현재 서울대나 과기대 아니면 포항공대 정도가 이런 정도를 수행할 수 있는 역량을 비교적 많이 가지고 있는 그런 대학들입니다. ... 과기대는 저희가 소관하는 대학이 아니고 과기부에서 지금 하고 있는 대학이고 국립대학으로서 서울대가 저희 교육부가 소관하고 있는 대학인데 서울대의 대학원은 지금 그렇지 않아도

시설이 열악하고 그래 가지고... 그러니까 대학원의 정원은 늘리고 학부의 정원은 줄이고 이렇게 해가지고 서울대를 연구중심대학으로 만들어가려고 하는 것이기 때문에 500억은 그런 용도로 지금 설정을 하고 있는 것이고 1000억은 아까 말씀드린 것처럼 서울대학을 전제로 한 것이 아니고 공모과제를……[16] (이해찬 당시 교육부장관 발언, 국회회의록 198회 6차 교육위원회. 1998.11.20.)

그러나 당시 교육위원회 위원들은 결국 서울대에 자원을 집중시키는 것에 불과할 것이라는 우려를 표명했다.

서울대 대학원의 경쟁력이 확보되는 것도 대단히 중요한 일입니다마는 그러면 나머지 대학원들은 하지 말고 손놓으라는 얘기입니까? 그렇잖아요? 나머지 대학원들도 나름대로 분야분야별로는 잘 할 수 있으면 잘 할 수 있는 기회가 주어져야 되고 특히 지방의 대학과 지방의 대학원, 이런 것들도 이런 계기로 해서 학생들이 한쪽의 대학원으로만 오는 것도 문제입니다.(이원복 위원 발언, 국회회의록 198회 6차 교육위원회. 1998.11.20.)

서울대가 학부 규모를 대폭 감축하고 대학원중심대학으로 전환할 것이라는 점에 대해서도 명확한 계획이 나오지 않았기 때문에, 교육위원회에 참석한 위원들은 그간 서울대에 집중되어온 정부 투자가 대학원중심대학 육성이라는 명목 하에 반복될 것이라는 입장을 강화하게 되었다. 이에 당시 교육위원회에서는 "'세계수준의 대학원 육성 및 우수지방대학 지원예산은 계획수립과 집행에 있어 교육위원회와 긴밀히 협의함은 물론 특정대학에만 집중적으로 지원하지 않는 것을 조건으로 한다'"는 부대의견을 달게 되었다.

2) 참여정부의 대학 구조 개혁 전략

16) 공모과제를 통해 여타 대학이 참여할 수 있도록 한다는 의미임. 그러나 이해찬 장관의 당시 발언을 종합해보면 서울대가 대부분의 연구 과제를 수행하고 일부 타 대학이 참여하는 수준이 될 것으로 예상하고 있음을 추론할 수 있음.

참여정부는 2004년부터 대학 구조 조정 추진, 지방 대학 육성, 학술 연구 역량 강화 등의 사업에 중점을 두었고 2005년에는 산학 협력과 국제 협력 강화, 2006년에는 BK21과 대학 특성화 사업, 2007년에는 세계 수준의 고등교육 수월성 확보 등을 강조했다.

<표 21> 참여정부의 고등교육 부문 주요 정책

구분	주요 정책
2004년	• 대학의 교육·연구 역량 강화 • 교육의 국제화·개방화 촉진 • 지방 대학 중심의 지역혁신체계 구축 • 대학의 구조 조정 추진
2005년	• 대학 교육의 혁신 • 산학 협력 체제 공고화
2006년	• 인적자원 경쟁력 제고를 통한 성장동력 창출 - BK 21 사업 - 대학 특성화 - 미래 유망 전문 인력 양성 - 산학 협력 실질화
2007년	• 세계 수준의 고등교육 수월성 확보 - 대학 특성화 정착 - 경쟁력있는 전문대학원 체제 구축 - 전문대학 역할 강화 • HRD·평생직업교육체제 구축

※서영인(2017:33)의 표를 재구성

참여정부가 출범한 2003년에 고등교육 개혁과 관련하여 '지방 분권과 국가 균형 발전' 그리고 '교육개혁과 지식문화 강국 실현'이라는 의제가 제시되었다(대통령직 인수위원회, 2003). 지방 분권과 국가 균형 발전을 위한 중점 과제로서 ① 대학의 특성화 분야를 지역의 대표 품종(brand)으로 육성, 대학과 지역 특화 산업을 연계하여 지역 발전의 핵심 역량으로 집중 육성하는 '권역별 대학 특성화 사업 추진', ② 기술집약단지(techno-park)

조성, 소규모 기술혁신센터(RRC, TIC, SRC, ERC) 등 각 부처 지역기술혁신 사업 확충하고, 지방 대학을 지역 연구·개발(R&D)의 핵심 주체로 육성하고자 하는 '지방 대학 육성 기반 조성', ③ 교육개혁과 지식문화 강국 실현을 위해 교수회 법제화와 교직원·학생·학부모·지역 인사가 대학 운영에 참여할 수 있는 대학 지배 구조 개편, 학문의 자유와 대학 자치 실현을 위한 기반 조성 등의 '대학 운영의 민주성과 자율성 강화'사업, ④ '학벌타파와 대학 서열 완화'사업, ⑤ 지역 전략 산업을 중심으로 이공계 대학 특성화를 유도하는 '과학기술 교육의 질적 고도화' 사업 등을 핵심 의제로 설정하였다(반상진, 2003).

2005년 5월에는 '특성화를 위한 대학 혁신 방안'을 발표하여 대학이 ① 차별성 없는 백화점식 학과 운영, ② 무분별한 박사 과정 설치에 따른 고학력 실업률 증가, ③ 산업 현장 수요와 동떨어진 교육과정 운영 등의 문제가 한계에 봉착했다고 분석하고 대학 특성화 촉진 계획을 발표했다. 이 방안은 석·박사 등 고급 전문 인력은 2단계 두뇌한국(Brain Korea) 21 사업과 분야별 전문대학원에서 양성하고, 중견 기술인력은 '지방 대학 혁신 역량 강화(NURI)' 및 수도권 대학 특성화 사업을 통해 배출하고, 산업 현장 실무 기술 인력은 '전문계고-전문대-산업체 협약학과'나 특성화고에서 육성한다는 구조 모형 안을 제시한 것이다.

이 방안은 2005년 11월 '대학 특성화 추진방안'으로 구체화된다. 여기에는 대학의 강점 분야에 재정 지원을 함으로써 고등교육 경쟁력을 높이고 재정 지원 사업의 효율성을 극대화한다는 계획이 담겼다. 이에 따라 인적자원개발회의 산하에 2006년 3월 '대학 특성화 지원 전문위원회'가 구성되었으며, 교육인적자원부·과학기술부·산업자원부 등이 공동으로 대학의 특성화 촉진을 위한 대학 특성화 지표 개발을 추진하여 제6차 인적자원개발회의('06.12.27)에서 '대학 특성화 지표 및 향후 활용 방안'을 확정하였다.

2005년까지 참여정부가 추진했던 대학 구조 모형을 요약하면 다음 <표 24>와 같다.

<표 22> 참여정부 초기의 대학 구조 모형 안

유형	특징
2단계 BK21 사업 및 분야별 전문대학원	고급 전문인력 양성(석, 박사 수준)
누리사업 및 수도권대학특성화 사업	중견 기술인력 양성(학사 수준) 지역특화산업과 연계, 이공계 대학 특성화 유도
'전문계고-전문대-산업체 협약학과' 혹은 특성화고	산업 현장 실무 기술인력(전문학사 혹은 특성화고졸) 양성

참여정부 초기의 대학 구조 모형 안은 이전에 비해 고등교육 기관 간의 역할 분담을 선명히 하였다. 국가 수준의 고급 전문 인력 양성과 지역 단위의 특화된 산업 분야에 대한 중견 기술 인력 양성, 산업 현장 실무 인력 양성이라는 교육 기능에 따른 차이를 분명하게 한 것이다. 특히 2006년부터 추진한 '대학 특성화 지표' 사업을 통해 교육부를 포함한 여러 부처가 대학에 대한 재정 지원 사업을 통일적으로 운용하고 개별 대학의 특성화 수준을 지속적으로 강화시키고자 하였다.

그리고 2007년 5월에는 그동안의 구조 개혁을 통한 외형적 특성화를 교육 내실화로 승화시키고, 교육 수출 등 산업으로서의 고등교육 경쟁력 확보를 위한 '대학의 교육력 향상 지원 방안'이 제시되었다. 특히 이 방안에서 정부는 고등교육 정책의 중심축을 '입학 관리에서 졸업 관리로, 투입 관리에서 성과 관리로, 연구 중심에서 교육 중심으로' 이동시키겠다고 밝혔다.

2007년 6월에는 '고등교육의 전략적 발전 방안'을 발표한다. 이 방안에서 외국이나 서울로 유학하지 않아도 질 좋은 대학 교육을 받을 수 있도록 세계 200위권 내 연구 중심 대학(World Class University; WCU) 10개교, 전국에 산업 인력 양성 우수 대학 100개교를 육성한다는 계획을 담았다.

3) 참여정부의 대학 특성화 전략

참여정부 시기부터는 산업계 수요에서 감소하는 전공 분야에 대한 정원 감축 등을 토대로 대학의 특성화를 본격적으로 추진했던 특성화 중점 추진기였다(변도영, 2005:14). 지역 발전 중심체로의 지방 대학 육성이라는 과제 하에서 지방 대학 혁신역량 강화 프로젝트를 추진하였고 그 중 대표 사업이 지방 대학 혁신 역량 강화 사업(NURI)으로 지역 발전과 지역 대학 특성화를 유도하였다.

<표 23> 참여정부의 지방 대학 지원 주요 사업

구분	주요 내용	지원액
지방 대학 혁신 역량 강화 사업 (NURI) 2004-2008	지역발전과 연계된 지방 대학의 특성화 분야를 집중 육성. 대형: 국가 균형 발전 5개년 계획에 의한 시도별 전략 산업 분야 인력 양성 중형 및 소형: 지역 산업 및 경제의 기반을 이루는 인문, 사회, 자연과학, 공학 등 다양한 분야의 인적 자원 개발	5년간 총 1조 2,400억원 - 109개 대학 131개 사업단(대형 37개, 중형 33개, 소형 61개)
산학 협력 중심 대학 육성 사업 2004-2008	산업집적지를 '혁신 클러스터'로 전환할 수 있도록 산업 단지와 긴밀한 협력을 이끌어갈 산학 협력 중심 대학을 선정, 육성. 권역별 13개 대학에 교육 체제 개편, 기술개발, 인력 양성, 기반구축 등을 지원	5년간 총 2,600억원 - 13개 사업단 지원(전국 8대 권역 13개 대학)
지방 연구 중심 대학 육성사업 2004-2007	지방 우수 이공계 대학을 지역 특화 분야의 연구 중심 대학으로 육성해 미래원천기술 개발, 차세대 과학기술인력 양성 등 지역의 중추적인 핵심 거점으로 활용하기 위한 지원 사업, 권역별 1개씩 총 10개의 지방연구 중심 대학사업단 지원	4년간 총 400억원 (산업단별 25억원)
2단계 연구 중심 대학 (BK21) 육성 사업 2006-2012	분야별 특성화된 세계 수준의 연구 중심 대학 육성을 통한 국제 경쟁력 있는 고급 인력 양성 사업 - 전국 단위 우수 대학원 지원 사업/ 지역 균형 발전 전략과 연계된 지역 우수 대학원 지원 사업/ 글로벌 스탠더드에 맞는 고급 전문 서비스 분야 인력 양성 사업	7년간 총 1조 8,000억원 - 74개 대학 243개 사업단 및 325개 사업팀 지원

※ 김정희(2013)을 일부 수정하였음.

(1) 지방 대학 특성화 전략: 지방 대학혁신역량 강화 사업(NURI)

NURI 사업은 지역이 주도하는 분권적·상향식 사업 추진, 지역 간 균형 발전과 선택·집중에 의한 지원의 조화, 안정적 재정 지원을 통한 사업의 지속성 확보, 성과 중심의 사업관리 체제 강조 등이 강조되었다.

이 사업은 지역발전과 연계된 지방 대학의 특성화 분야를 집중 육성하기 위한 참여정부의 핵심 고등교육 재정 지원 사업이다. 이 사업은 특성화 분야의 학생 충원율 100%, 교원 확보율 80%, 사업 동안 지방 대학 취업률 10% 향상을 성과 목표로 설정하였으며, 산업계 수요를 반영한 맞춤형 인재 양성을 통해 지방 대학 특성화 및 경쟁력 강화, 대학, 지자체, 산업체, 연구소 등을 연계한 지역 혁신 체제를 구축하고자 하였다(대통령자문 정책기획위원회, 2007).

이 사업을 통해 지방 소재 109개 학교 131개 사업단, 19만여 명을 지원하였으며 지원 규모는 5년간 1조 2,357억 원이었고 지역 인적 자원 관련 예산인 400억 원을 제외하면 NURI 사업의 순수 사업예산은 1조 1,957억 원이었다(류장수, 2012:121).

NURI 사업은 2004년부터 2008년까지 시행되었고 대학당 평균 50억 원씩 지원되었다. 지원 대상은 수도권(서울, 경기, 인천) 지역을 제외한 지역 소재 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 기술대학의 복수의 학사 조직 단위 사업단 또는 팀으로 제한되었다. 본 사업의 신청 조건은 대학의 경우 신입생 충원율이 80% 이상, 교원 확보율이 60% 이상이어야 하며 사업단(팀)의 경우 신입생 충원율이 90% 이상, 교원 확보율이 연차적으로 80% 이상 달성 시 가능했다(교육과학기술부, 2013:26-27).

한편 이때부터 모든 고등교육 재정 지원 사업에 평가에 기반한 선별적·경쟁력 차등 지원 방식을 적용하고 이를 구조 조정의 촉진 수단으로 활용하였다는 데서 후속 정부의 재정 지원 사업의 방향 정립에 영향을 주었다. 또한 NURI 사업은 사업 기획, 추진, 평가 과정에서의 강한 책무성을 바탕으로 함에 따라 사업단의 인적, 행정적 비용 부담 및 자율성, 창발성 발휘에 방해가 되었다는 비판을 받았다. 또한 본 사업의 수혜 학생 중 수도권

지역 취업생이 많았고, 지역 취업의 질이 낮은 결과를 보여 당초의 정책 목표가 정책환경과 정합적이지 못한 문제점을 드러냈다(류장수 외, 2010:259-260).

다음 <표 29>에서 2004년의 NURI 사업 선정 결과를 살펴보면, 지역별 특화 산업을 고려하면서 이와 관련된 학과들에 집중적으로 투자할 것임을 시사하고 있다. 2004년도의 경우 신청서를 제출한 총 454개 사업단 중 전략 산업과 관련된 신청 사업단은 165개이며 이 중 50개 사업단이 선정되었다. 지역 전략 산업 분야 인력 양성을 목적으로 하고 있는 대형 사업은 기계·자동차 분야 6개, IT 분야 7개, BT 분야 4개, NT 분야 4개, CT 분야 3개, 물류 분야 1개로 25개 사업단이 선정되었으며 중형 사업에서는 메커트로닉스 분야 등 10개 사업단, 소형 사업에서 섬유, 홈네트워크 등 15개 사업단이 지역 전략 산업 분야를 신청·선정되었다. 2004년에 선정된 사업단은 정부가 '산업 단지 혁신 클러스터화' 추진을 위해 이미 지정한 6개 시범단지 중 수도권을 제외한 5개 단지의 전략 산업과도 일치하고 있어, 해당 산업 필요 인력을 공급함으로써 지역 발전에도 기여한다는 취지를 가지고 있었다.

<표 24> 2004년 NURI 사업 지역별 선정사업단 일람

지역	전략산업 분야 및 선정사업단 수	선정 수
부산	항만물류(1), 영상·IT(3)	5
	조선해양(1)	
대구, 경북	메카트로닉스(1), 전자정보기기(4), 섬유(1), 신소재(1), 문화관광(2), 생물·한방(2)	12
	메카트로닉스(1)	
광주, 전남	광산업(1), 디지털전자정보(2), 첨단부품/소재(1), 문화(2), 조선(1), 관광(1)	10
	문화(1), 건강복지(1)	
대전	정보통신(1)	2
	메커트로닉스(1)	
울산	자동차(1), 조선해양(1), 정밀화학(1)	3
충북	바이오(2), 전자정보(2)	5
	전자정보기기(1)	
충남	전자·정보기기(2), 자동차·자동차부품(2), 첨단문화(1)	6
	의료기기(1)	
강원	바이오(2), 의료기기(1), 관광문화(2), 신소재(1)	7
	건강생명(1)	
전북	자동차부품/기계(1), 전통문화관광(2)	3
경남	기계(1), 로봇(1), 홈네트워크(1)	3
제주	관광(1), 친환경농업생명(1)	2

※ 음영이 있는 칸은 2006년 신규선정 사업단임.

(2) 수도권 대학 특성화 전략(04-08년)

누리사업의 시행과 병행하여 정부는 수도권 대학 특성화 사업을 시행하였다. 수도권 대학 역시 대규모, 중소규모를 구분하여 과제를 지원하였는데, 수도권 지역 소재 국, 공, 사립대학 (74개교)을 대상으로, 04년부터 08년까지 5개년간 44개 사업단(자유 과제 30개, 지정 과제 14개, 31개 대학)에 대하여 총 2,999억 원을 지원하였다. 자유 과제는 대학 자체 판단에 따라 비교 우위에 있는 특성화 분야를 택하여 공모하고, 지정 과제는 국가적으로 보호, 육성이 필요하다고 판단되는 분야를 지정하여 공모하였다.

그런데 수도권 대학 특성화 사업에서는 지방 대학과 달리 인문사회 분야의 특성화 과제에 다수 지원되었다. 2008년 수도권 특성화 사업 과제별 지원액 현황을 살펴보면 다음과 같다(류장수, 2021: 42).

[표 30]에서 수도권 특성화 사업의 명칭을 살펴보면 누리 사업과 비교하여 포괄적이거나 다양한 분야를 망라하고 있음을 알 수 있다. 누리 사업이 지역의 산업과 연계한 공학 분야에 집중된 것과는 달리 수도권 특성화 사업은 인문학, 국제개발, 디자인・영상 등 다양한 영역의 사업이 선정되었다. 이를 통해 수도권의 대규모 사립대학들은 BK21 사업의 과학기술 분야 및 인문사회 분야 과제를 상당수 독점한 것 외에도 특성화 사업을 통해 기타 영역에서도 정부 지원 과제를 가져올 수 있었다.

<표 25> 2008년 수도권 특성화 사업 주요 과제(지원액 10억 원 이상)

영역	대학명	사업명
인문학	경인교대	차세대 교육리더 육성
	서울대	기초 교육 강화
	성균관대	교육, 연구 컨버젼스 구축
	숙명여대	리더십 대학을 지향하는 교육 시스템 개혁
국제개발 · 전문인력	대진대	산학 일체형 중국 전문 인력 양성
	인천대	물류 통상 인력 양성 사업
	인하대	글로벌 교육 통섭 시스템 구축사업
사회복지	평택대	통합형 교육 시스템 구축
디자인 · 영상	국민대	융합형 인재 육성을 위한 교육 시스템 구축
	서울여대	의류 패션 산업의 교육 콤플렉스 구축사업
	동국대	영상 문화 콘턴츠 교육 시스템 혁신사업
	중앙대	공연영상 중심의 차세대 전문인력 육성
공학	서울시립대	도시과학의 교육, 연구 중심 대학 구축
	한양대	융합기술기반 핵심 소재 분야 글로벌 리더 양성
IT	경희대	정보 디스플리에 글로벌 리더 양성
	아주대	국제적 산학 협력형 교육 시스템
생명공학	건국대	21세기 동물 바이오 산업 인력 교육 체제 구축
	고려대	차세대 생명공학 선도그룹 육성
	서강대	바이오 융합기술 연구, 교육 체제 구축

※류장수(2010: 42)의 표 일부를 발췌

(3) 산학 협력 특성화 전략: 산학 협력 중심 대학 육성 사업(04-08년)

참여정부에서는 국가균형 발전을 목표로 한 지역 정책과 함께 지역 차원의 산·학 협력 활성화를 지원하는 사업들이 등장하기 시작했고, 이전의 공급자 중심, 순수 R&D가 목적이 아닌 수요자 중심의 실용화 및 상품화 연구가 주된 목적이 되어 대학 단위로 종합적으로 실시하게 되었다(장후은 외, 2015:13).

참여정부는 2004년부터 대학에 대한 산업체 수요 맞춤형 교육과정 개발과 운영, 현장 실습, 기자재 선정, 학교 기업 지원 활동, 지역 혁신 클러스터 육성 등을 위한 산학 협력 정책 구현을 위한 재정 지원 사업을 본격적으로 추진하기 시작했다.

참여정부 시기에 추진되었던 1단계 산학 협력 중심 대학 사업을 통해 전국의 22개 대학(4년제 12개교, 전문대학 10개교)이 5개년간 약 2031억 원의 국비를 지원받았고 약 420억 원의 민간부담금까지 포함하면 전체 사업비 규모는 2452억 원 수준이었다(주무현 외, 2011:56). 산학 협력 중심 대학은 참여정부의 국가 균형 발전 5개년 계획과 밀접하게 연결시켜 대학의 교육과 연구 개발 기능을 자연스럽게 산학 협력 시스템으로 옮겨가게 하는 데 목적이 있었다.

산학 협력 시스템을 구축하기 위해서 이 사업을 통해 교육 체제를 개편하고 산학 협력 제도를 도입하였는데 세부 내용은 1) 교육 체제 개편에서는 특성화학과 육성, 계약형 학과제 설치, 산업체 위탁과정 도입, 교수 임용 및 평가 제도 개선, 산업계 출신 교수 임용, 산학 간 인력교류, Capstone-Design, 공학 교육 인증 제도 도입 등이었고, 2) 산학 협력 제도 도입에서는 산학 협력 체결기업 확대, 산학 협력협의회 설치, 산학 협력 전담 교수 제도 도입, 현장 실습 학점 제도(인턴제) 도입 등이 있다(교육인적자원부, 2004:3),

(4) 재정 지원 사업 평가를 통한 대학 특성화 유도

참여정부의 대학 재정 지원 사업은 대학 내 구조 개혁 수준을 평가하도록 하여 대학의 특성화를 유도했다. 누리사업단, 수도권 대학 특성화 사업단, 전문대 재정 지원 사업단 등을 선정할 때 대학 내 구조 개혁 점수를 반영했는데 그 구체적인 항목은 다음과 같다.

<표 26> 참여정부의 재정 지원 사업 평가 항목

평가영역		평가항목	반영 비율
구조 개혁 (20%)	정원 감축 (8%)	학부 입학 정원 감축실적(04-06학년도)	6%
		대학원 입학 정원 감축실적(04-06학년도)	2%
	교원확보율 (6%)	전임교원 확보율	3%
		겸임·초빙 포함 교원확보율	2%
		성별 균형 임용	1%
	통폐합 (2%)	학부(과), 단과대학, 대학원 통폐합 실적 (04-06학년도)	2%
	특성화 분야로의 구조 개혁 (4%)	정원조정이 특성화에 부합하는지 여부	2%
		통폐합이 특성화에 부합하는지 여부	2%
교육복지 (10%)		장학금 지원	2%
		취업률 및 지원제도	2%
		도서관 운영(자료 구입)	2%
		장애학생 교육복지 지원	2%
		학생학점 교류	2%
국제화 (5%)		외국인학생 유치 및 지원	3%
		교육과정 국제화	2%

※ 교육인적자원부(2006)

대학들은 재정 지원 사업을 유치하기 위해 정원 감축 및 교원 확보율 확대, 특성화 전략에 따른 정원 조정과 통폐합 등 대학 내 구조 개혁 노력을 기울여야 했다. 이를 통해 정부는 대학의 재정을 보조하면서 대학의 교육

여건 및 특성화 수준을 강화하고자 하였다.

(5) 대학 특성화 지표 개발(2006년)

참여정부는 대학 특성화 전략을 장기적으로 지속시키기 위해 2006년부터 대학 특성화 지표 개발 사업을 진행하였다. 본 사업은 참여정부가 “획일적인 서열화된 일류 대학 지향에서 특성화된 유일한 대학을 지향하는 대학의 특성화 지원 정책을 통해 대학 경쟁력을 제고”하겠다는 정책 비전을 담은 것으로, 대학 서열 구조의 문제를 해소하기 위한 대학 간 기능 분화 전략을 적극적으로 반영한 것이었다.

대학 특성화 지표 개발 사업을 통해 참여정부는 ①대학이 자체적인 발전계획에 따라 타 대학에 비해 비교 우위가 있는 대학의 학문 영역· 기능 유형을 학내·외 의견 수렴을 통해 설정하고, ②구조 개혁 등 특성화 추진에 요구되는 여건을 조성하여 지역 및 학내의 자원을 집중 혹은 재배분함으로써, ③대학의 성과를 극대화시켜 궁극적으로 대학의 경쟁력을 제고한다는 방침을 마련하였다(임창빈, 2007).

이 사업을 통해 대학별 특성화 수준을 측정할 수 있는 평가 지표를 구체화하였으며, 각 대학의 특성화 추진 계획을 평가하고 특성화 추진을 위한 대학의 노력과 특성화 분야의 성과를 체계적으로 진단하는 도구를 개발하였다. 이는 교육부를 비롯한 여러 부처가 대학에 대한 재정 지원 사업을 일관적으로 투입할 수 있는 기준을 마련한다는 의의가 있었으며, 대학 특성화 지도를 제작, 공개하여 대학을 선택하는 학생, 학부모에게 특성화 정보를 참고하여 대학을 선택하도록 유도한다는 계획이 담겨 있었다.

대학 특성화 지표 사업은 참여정부가 대학 간 통합, 학과 간 통합, 학과 교환 및 정원 감축 등의 대학 구조 개혁사업을 추진함으로써 대학이 지역혁신의 핵심적 주체가 될 수 있도록 특성화를 촉진하도록 돕는 도구가 되었다고 평가할 수 있다.

(6) 대학 간 통합 및 정원 감축을 통한 특성화 유도 구조 개혁

참여정부는 대학의 구조 개혁을 위해 국립대학 연합체제 구축, 사립대학 간 자발적 인수합병 및 퇴출, 학생 정원 감축과 학과 통·폐합을 추진해 왔다(배상훈 외, 2013:25). 특히 참여정부의 구조 개혁은 특성화를 위한 하나의 지속적인 정책으로 추진되었다. 2007년 기준 24개의 대학(국립 12개교, 사립 12개교)이 12개 대학으로 통·폐합되었고 입학 정원은 2009년까지 50,946명이 감축될 것으로 확정되었다(교육인적자원부, 2007:5).

통폐합 대학
- 국립 : 전남대(여수대), 강원대(삼척대), 부산대(밀양대), 공주대(천안공대), 충주대(청주과학대), 강릉대(원주대)
- 사립 : 가천의대(가천길대), 고려대(고대병설보건대), 삼육대(삼육의명대), 동명정보대(동명대), 경원대(경원전문대), 을지의과대(서울보건대)

[그림 8] 통폐합 대학 목록

2005년부터 국립대학 구조 개혁 및 특수 법인화가 시행되었다. 이 정책은 국립대학 통폐합 기준(고시)에 근거하여 지역과 대학의 강점 분야 중심으로 대학이 특성화될 수 있도록 지원하고 기업과 사회가 필요로 하는 인력 양성 구조로 대학 체계 재편을 유도하여 통합 대학의 경쟁력을 강화하고자 추진되었다(교육과학기술부, 2011). 사립대학에 대해서는 구조 개혁 선도 대학 지원 사업 및 사립대학 통·폐합 사업을 통해 수도권 8개 사립대학의 입학 정원을 2005년 대비 2007년 2,935명 감축하는 결과를 낳았다(배상훈 외, 2013:28).

참여정부의 대학 구조 개혁은 학과 및 정원 감축 등 대학의 양적 규모 축소에 중점을 두고, 단순 기술적인 구조의 통합 수준에 그쳤으며, 그로 인해 대학 구조 개혁에 따른 시너지 효과가 부족했다는 분석이 있다(반상진 외, 2013:205). 사립대학 구조 개혁 역시 구조 개혁 선도 대학 지원 사업을 통한 수도권의 소수 사립대학만을 대상으로 하여 지방의 부실 사립대학에

대한 정원 조정 및 통·폐합, 퇴출은 이루어지지 않았다는 한계가 있다.

2003년 대학 입학 정원이 고교 졸업자 수보다 많아지면서 대학 정책은 '구조 조정'으로 선회했다. 이 과정에서 전문대학은 일반대학에 흡수, 폐합되는 구조 조정 대상으로 전락했다. 국립 전문대학은 인근 국립 일반대학에 통폐합된 경우가 대부분이었으며, 사립 전문대학은 동일법인에서 운영하는 일반대학 및 산업대학에 흡수 통합되었다. 정부가 대학-전문대학 통합 시 전문대학 입학 정원의 60% 이상을 의무 감축하도록 규정하면서 전문대학에 대해 정원 감축이 집중되었다. 이 과정에서 특성화 전략을 가지고 있던 전문대학들은 그 기능을 상실하게 되었다. 전문대학의 정체성을 확립하고 육성시키기보다 정원 감축의 수단으로 활용하면서 구조 조정의 대상으로 전락시킨 것이다(유은혜, 2014).

국립 전문대학은 1983년 23개 교가 운영되고 있었으나, 84년 17개, 92년 13개, 93년 8개, 95년 7개, 2008년 2개로 줄어들었다. 국립 전문대학의 축소는 대학 통폐합 정책의 결과로, 대부분 4년제 일반대학에 통합되었다.

사립 전문대학은 정원을 줄이는 방식으로, 국공립 전문대학은 4년제 대학과 통폐합하는 방식으로 구조 조정하였다. 그러나 이는 정부 주도의 전문대학 교육을 약화시키고 전문대학별 특수성을 이해하지 못한 방식이라는 비판을 받았다.

국공립 전문대학이 산업대학으로 전환되고, 산업대학은 다시 4년제 일반대학으로 전환되는 과정을 거치면서, 전문대학 교육이 일반대학의 하위단계라는 것을 정책적으로 입증하게 되었다. 전문대학이 직업 중심 교육의 자기 목적을 달성하기보다, 4년제 일반대학의 하위 기관으로서 작동해온 결과가 나타난 것이다.

<표 27> 95-07년 시기 특수목적 고등교육기관의 신설 현황

연도	내용	비고
1991	한국예술종합학교	각종학교
1995	광주과학기술원(GIST)	특별법법인 과학기술정보통신부 산하
1997	※전문대학원 제도 도입	
1998	한국정보통신대학원대학교	02년 한국정보통신대학교로 통합 09년 한국과학기술원에 통합
1998	한국산업기술대학교 (개교 시 한국공학대학교)	산업대학 12년 일반대학 승격 산업통상자원부 산하
1999	경기과학기술대학교	전문대학 산업통상자원부 산하
1999	※BK21 특화전문대학원 11개 설립	
2000	한국전통문화대학교	특별법국립대학
2004	대구경북과학기술원 (DGIST)	특별법법인 과학기술정보통신부 산하
2007	울산과학기술원(UNIST)	특별법법인 과학기술정보통신부 산하

※사립대학총장협의회(2021)을 참고하여 연구자가 작성함.

<표 29>를 보면 91년 한예종이 설립된 이후, 95년부터 여러 분야의 특수 목적 고등교육기관이 신설되어 온 것을 알 수 있다. 과학기술정보통신부 산하의 과학기술원이 95년, 04년, 07년에 연이어 개설되었으며, 98년에는 한국정보통신대학원대학교가 개교하였다. 또한 산업통상자원부 산하의 산업대학인 한국사업기술대학교가 98년에, 동일재단 소속의 전문대학 경기과학기술대학교가 99년에 개교하였다. 99년 1단계 BK21 사업이 시행되면서 11개 특화 전문 대학원이 신설된 것 역시 특수목적 고등교육 기관의 팽창으로 볼 수 있다.

이 시기의 특수 목적 고등교육 기관 설립은 95년 5.31 교육개혁 이후 대

학 설립 준칙주의가 시행되고 소규모 특성화 대학을 늘리고자 하는 정책 흐름의 일환이다. 이들 특수 목적 기관들은 정부 기관의 지원과 교육과정의 전문성을 바탕으로 소규모 특성화 모델에 적합한 대학으로 운영되고 있다.

3. 구조적 정교화

1995년 5·31 교육개혁이 정책화하면서 소수의 연구 중심 대학과 다수의 교육 중심 대학을 기능적으로 분화시키고자 하는 기능 분화 정책이 본격화되었다. 이때 연구 중심 대학의 지위를 획득한 소수의 대학들은 규모와 명성으로 무장한 대규모 대학들이었다.

1999년부터 시행된 1단계 두뇌한국21(BK21) 사업은 소수 대학을 선정하여 대학원 중심 대학으로 재구조화시킴으로써 교육 중심 대학과 기능적으로 차별화시키고자 하는 전략을 담고 있었다. 연구 중심 대학의 학부 과정은 정원을 축소시키면서 학부제를 적용하여 대학원 진학 이전의 고등교양교육 단계로 재편한다는 전략이 반영되었다.

그러나 소수의 연구 중심 대학을 만들고자 했던 BK21 사업은 도입 초기부터 난관에 부딪혔다. BK21 사업은 최초에 서울대를 대학원 중심으로 전환하고 일부 응용과학 분야에 예산을 집중시켜 세계 수준의 연구 중심 대학으로 양성하겠다는 계획으로 기획되었다. 그러나 학부 규모 감축과 학부제 도입 등의 문제에서 서울대 교수들의 반대가 거세지고, 연구 중심 대학의 지위를 희망하는 대학들에게 공정하게 기회를 주어야 한다는 대교협의 입장이 받아들여지면서 BK21 사업은 과제별 공모 방식으로 전환되었다. 또한 사업이 진행되면서 지원하는 학문 분야도 점차 확장되었다. 응용과학 분야에 집중적으로 투자하고자 했던 최초 취지와 달리 인문사회 분야 교수들의 저항이 극심했기 때문이다. 학문 양극화와 기초학문 고사를 촉발한다는 비판이 강력하게 제기되면서 보다 다양한 분야를 포괄하는 방식으로 변화했다.

이러한 과정을 거치면서 BK21 사업은 더 많은 대학, 더 많은 학문영역

의 사업단을 모집해 지원하는 방식으로 전개되었다. 이는 다양한 연구 분야에 대한 국가의 지원을 강화하고 대학원생들의 연구 여건을 보완해주는 긍정적 효과를 가져왔으나, '선택과 집중'을 통해 특정 대학 및 특정 연구 분야의 수준을 질적으로 도약시키는 데에는 한계가 있었다. 이 때문에 BK21 사업은 대학 간, 연구자 간 '나눠 먹기 식' 사업으로 전락했다는 비판을 감수해야 했다. 그럼에도 불구하고 BK21 사업은 선정 대학들에 대해 학부제 실시와 학부 정원 감축, 대학원 정원 확대 등의 제도 개혁을 유도하여 지원 대학을 대학원 중심 체제로 전환하는 촉매 역할을 하였다.

일부 대학을 연구 중심 대학으로 전환하여 교육 중심 대학들과의 기능분화를 유도하겠다는 전략은 참여정부까지는 비교적 선명하게 추진되었다. 참여정부에서의 2단계 BK21 사업과 구조 개혁 선도 대학 지원 사업은 대규모 사립 종합대학 중 일부 대학을 연구 중심 대학으로 전환하겠다는 구조 개혁 전략이 반영된 사업이었다.

> 참여정부 때 특성화는 그런 의미의 특성화예요. 학부 정원을 좀 줄이고 대신에 대학원 쪽에 집중적으로 지원을 해주겠다 하는 정책이에요 주로 수도권 대학에 관심이 많죠. 그래서 그게 연구 중심 대학 형성 기획이에요. 연구 중심 대학 얘기는 많았지만 진짜 취지에 맞게끔 시행한 제도는 노무현 때의 이 구조 개혁 선도 대학 지원 사업인데 거기서 더 이제 연구 중심 대학을 진짜 만들어야겠다고 생각하고 그런 방향으로 이제 지원을 한다고 그랬죠. 그래서 그때 이제 호응이 없으면 안 되는 거죠. 근데 호응이 있었습니다. 소위 말하는 연고대를 비롯해서 서울의 중심 대학들이 다 지원했어요. 그래서 최종적으로 10개 대학이 다 이제 일류 대학이라고 여겨지는 수도권 대학들이 지원했습니다. 그래서 거기서 정원을 십프로씩 줄였어요. 그 대신에 지원받았죠. 그런데 그런 정책이 이제 한 번 일회성으로 정권 끝나고는 끝이에요. 지속이 안 되니까 그 받았던 대학들이 다 원위치였습니다. 왜냐하면 이제 정원은 줄었기 때문에 못 늘리겠지만 특례 입학 제도를 부활시켜가지고 정원 외 학생들을 많이 받을 수 있게끔 만들어서 다 충원했습니다(전문가C).

정부의 고등교육 기관 다양화 정책은 크게 BK21사업을 통한 연구중심 대학 지원, 지방대학 육성을 통한 특성화 강화, 특수목적 대학의 설치 등에 있었다.

먼저 2007년에 이르러 취학률과 기관별 점유율을 살펴보면 <표 30>과 같다.

<표 28> 95-07년 간의 고등교육기관 유형별 (단위: %)

고등교육 기관 유형	1995		2007	
	최대취학률	점유율	최대취학률	점유율
대학	23.9	53.3	48.2	58.8
산업대학	3.1	5.4	2.8	5.2
교육대학	0.6	0.9	0.7	0.8
전문대학	17.1	25.6	25.3	24.4
방송통신대학	0.7	14.1	0.2	8.4
기술대학	0.0	0.0	0.0	0.0
각종학교	0.3	0.8	0.01	0.02
원격대학	-	-	0.1	2.4
사내대학	-	-	0.0	0.01
합계	45.6	100	77.1	100

※출처: 교육통계연보, 각 연도별 자료를 연구자가 가공하였음.

2007년 기준 일반대학 학생의 전체 고등교육 기관 재적생 수 대비 비율은 58.8%이고, 원격 및 사이버대학을 제외하면 전체의 65.9%에 해당했다. 만19세 인구를 기준으로 한 초기최대취학률을 살펴보면 2007년에 만 19세 인구 중 77.1%가 고등교육 기관에 재적하고 있었는데 이 중 48.2%가 일반대학에, 25.3%는 전문대학에 재적해 있었다.

따라서 당시의 고등교육 구조는 4년제 대학을 중심으로 하였고, 전문대학 및 기타 기관은 상대적으로 소외된 형태로 유지되었다.

한편 1999년 평생교육법 제정에 따라 새로운 고등교육 기관 및 제도가 등장했다. 평생교육 진흥을 위해 기존 고등교육 시스템의 외연을 확장하는

방식의 구조 변화가 일어났기 때문이다. 평생교육 형태의 고등교육 기관인 원격대학과 사내대학은 교수 방식 및 설치 주제라는 차원에서 기존에 부재했던 기관 유형이 새롭게 추가된 것이다.

5.31 교육개혁 이후 고등교육 기관 간의 역할 구분을 통해 다양성을 확대하려는 정책적 흐름은 참여정부에 이르러 대학 유형화 계획으로 구체화되었다. 교육인적자원부(2004)는 카네기재단 모형과 전문가 의견을 참고하여 논문 수, 박사 재학생 수, 정부 재정 지원액 등을 주요 기준으로 우리나라 대학을 유형화한 바 있다.

<표 29> 교육인적자원부(2004)의 대학 유형화에 따른 분포

<table>
<tr><th colspan="2"></th><th colspan="2">특화</th><th>종합</th></tr>
<tr><td rowspan="2">연구 중심</td><td>연구 I</td><td colspan="2">4</td><td>8</td></tr>
<tr><td>연구 II</td><td colspan="2">6</td><td>10</td></tr>
<tr><td colspan="2">교육/연구병행</td><td colspan="2">14</td><td>16</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="6">교육중심</td><td>교육대학</td><td>11</td><td rowspan="6">74
(비특화 종합)</td></tr>
<tr><td>산업대학</td><td>18</td></tr>
<tr><td>예체능계열</td><td>5</td></tr>
<tr><td>의학계열</td><td>4</td></tr>
<tr><td>자연,공학계열</td><td>11</td></tr>
<tr><td>종교계열</td><td>29</td></tr>
<tr><td colspan="2">합계</td><td colspan="2">102</td><td>108</td></tr>
</table>

교육인적자원부(2004)의 대학 유형화는 SCI급 논문 수, 전임교원 1인당 논문 수, 논문 피인용횟수, 전임교원 1인당 피인용횟수, 박사 재학생 수, 석박사 비율, BK21 사업 지원액 규모, 전체 재정 지원 규모 등의 실제 자료를 활용해 대학 간 기능 차이를 드러냈다는 점에서 의의가 있다.

각 유형별 대학 간에는 연구 기능의 차이에 따른 차이가 분명히 나타났

다. BK21 사업과 과학기술부의 재정 지원 사업 등에서 서울대를 비롯한 일부 대학이 연구 재정지원을 집중적으로 투자받기 때문이다.

그러나 정부가 의도한 대로 연구중심대학이 대학원 중심 체제로 변화하는 데까지 이르지는 못했다. 연구 중심 대학에 대해서 교육부는 대학원 규모 확대, 학부제 도입, 학사 정원 감축을 통한 대학원 중심 대학으로 전환 유도. 연구 역량 및 연구 기능 수준에 따른 평가 및 선발. 대학원의 타 대학 선발 비율 확대 등의 내부 개혁을 유도하였다. BK21 사업에 선정된 대학들은 학부제 도입과 학사 정원 감축 등을 일시적으로 시행했으나 사업이 종료된 후에는 다시 원래의 형태로 돌아가기를 반복했다.

한편 지역 대학은 지역별 전략 사업과 연관한 국가 수준의 중점 산업에 초점을 맞추도록 유도되었다. 공과 계열 중심 특성화 유도, 취업률 및 취업 역량 강화, 산학 협력에 초점을 둔 평가 등은 지역 대학들에서 학생들의 취업 역량을 강화하는 형태의 발전 외에 대학 고유의 발전 방향을 개발하기 어렵게 만들었다.

한편 95년에서 07년 사이에 특수목적 고등교육 기관들이 늘어나면서 기능이나 형태, 분야에 따라 특화된 기관들이 생겨났다. 기존의 대학들을 통해 교육과 연구의 기능을 충분히 개발하기 어려운 분야나 기회의 확대를 위한 국가적 관심이 반영된 것으로 해석할 수 있다. 정부는 고등교육 기회의 확대, 교육 방식의 다양화, 특정 학문 분야의 경쟁력 강화 등의 목적을 위해 원격대학, 사내대학, 한국예술종합대학 등을 설립하고 운영하였다.

이 시기에 새롭게 등장한 특수목적 고등교육 기관들을 살펴보면 다음과 같다.

<표 30> 95-07년 시기 특수목적 고등교육기관의 신설 현황

연도	내용	비고
1991	한국예술종합학교	각종학교
1995	광주과학기술원(GIST)	특별법법인 과학기술정보통신부 산하
1997	※전문대학원 제도 도입	
1998	한국정보통신대학원대학교	02년 한국정보통신대학교로 통합 09년 한국과학기술원에 통합
1998	한국산업기술대학교 (한국공학대학교)	산업대학 12년 일반대학 승격 산업통상자원부 산하
1999	경기과학기술대학교	전문대학 산업통상자원부 산하
1999	※BK21 특화전문대학원 11개 설립	
2000	한국전통문화대학교	특별법국립대학
2004	대구경북과학기술원 (DGIST)	특별법법인 과학기술정보통신부 산하
2007	울산과학기술원(UNIST)	특별법법인 과학기술정보통신부 산하

※사립대학총장협의회(2021)을 참고하여 연구자가 작성함.

<표 32>를 보면 91년 한예종이 설립된 이후, 95년부터 여러 분야의 특수 목적 고등교육기관이 신설되어 온 것을 알 수 있다. 과학기술정보통신부 산하의 과학기술원이 95년, 04년, 07년에 연이어 개설되었으며, 98년에는 한국정보통신대학원대학교가 개교하였다. 또한 산업통상자원부 산하의 산업대학인 한국사업기술대학교가 98년에, 동일재단 소속의 전문대학 경기과학기술대학교가 99년에 개교하였다. 99년 1단계 BK21 사업이 시행되면서 11개 특화 전문 대학원이 신설된 것 역시 특수목적 고등교육 기관의 팽창으로 볼 수 있다.

이 시기의 특수 목적 고등교육 기관 설립은 95년 5.31 교육개혁 이후 대학 설립 준칙주의가 시행되고 소규모 특성화 대학을 늘리고자 하는 정책

흐름의 일환이다. 이들 특수 목적 기관들은 정부 기관의 지원과 교육과정의 전문성을 바탕으로 소규모 특성화 모델에 적합한 대학으로 운영되고 있다.

제 3 절 대학 생존 경쟁과 시장화된 분화(08-12년)

1. 구조적 조건화

1) 구조

2008년 이후 학령 인구가 감소하는 상황 속에서 고등교육 기관은 이미 빠르게 확대된 상황이었다. 2007년 고등교육 기관 취학률이 정점을 기록하고, 2008년부터 취학률은 소폭 하락 및 정체하는 국면을 맞게 되었다. 일부 대학들, 특히 전문대학부터 학령 인구 감소의 충격을 받기 시작했으며, 이는 고등교육 구조 개혁을 위한 중요한 계기가 되었다.

대학들의 등록금 문제 역시 이명박 정부에게 부담이 되었다. 2000년 이후 매년 가파르게 상승한 대학 등록금으로 인해, 대학생들의 등록금 인상 저지 투쟁이 격화되고 있는 상황이었다. 사립대의 등록금은 2000년 9.6%, 2002년 6.9%, 2004년 5.8%, 2006년 6.5% 등 인상되어 등록금 부담이 매우 높아져 있었다(대학교육연구소, 2012-04-23).

또한 참여정부를 거치면서 대학 평가에 따른 재정 지원이 강화되자, 대학에는 대학 평가 항목에 따른 자체 구조조정 요구가 강하게 대두되었다. 특히 BK21 사업 등에서 연구진에 대한 평가 등이 중요해지자, 교수 임용 과정의 경쟁과 불안정성이 증대되는 등 대학 내 경쟁 분위기가 강화되었다.

2) 문화

2008년을 전후하여 대학가에는 경쟁을 촉발하는 분위기가 활발해졌다. 2006년 7월에 한국과학기술원(KAIST)의 총장으로 부임한 서남표 총장의 대학개혁은 대학에 침투하는 경쟁 문화를 상징적으로 보여준다. 그는 영어강의 확대, 장학금에 대한 학점기준 강화, 복수학위제, 교수 정년심사제 등을 통해 대학 내 개혁을 강조하였다. 2008년에는 중앙대학교를 두산 그룹이 인수하면서 대대적인 구조조정이 이루어졌으며, 기업형 운영을 대학에 접목시키면서 주목을 받았다.

3) 의사결정구조

이명박정부 초기부터 교육 정책의 주도권은 대통령실에 집중되어 있었다. 특히 이명박정부의 제17대 대통령직 인수위원회 간사로 참여해 이후 교육과학기술부 장관을 역임한 이주호는 이명박정부의 교육 정책을 핵심적으로 주도한 인물이었다. 그는 정부 출범과 동시에 청와대 교육과학문화수석비서관으로 발탁되어 고등교육 정책의 형성과 정책 결정을 주도하였다. 이후 교과부 제1차관(2009. 1-2010. 8)과 교과부 장관(2010. 8-2013. 3)을 역임하면서 이명박정부 교육 정책의 설계와 집행에 이르기까지 핵심적인 역할을 수행하였다(이석열, 2013:222).

이주호 전 장관 개인에게 교육 정책의 방향과 설계의 권한이 집중된 것은 정책 주도 집단의 위상이라는 차원에서 이전 정부들과 달라진 점이었다. 이전 3개의 정부 모두 교육 정책의 방향을 보조할 수 있는 대통령 산하 위원회가 전문가들가 육계 내외부의 여론을 수합하여 정책 결정을 지원했기 때문이다. 그러나 이명박 정부에서는 교육계의 논의와 관련 행위자들의 입장을 종합하는 것보다 외부자의 시점에서 교육 개혁을 추진하는 형태가 나타났다.

> “교육혁신위의 기능이 지나치게 교육평등주의에 맞춰지는 바람에 교육개혁이 제대로 이뤄지지 못했다”는 것이 새 정부가 내세운 폐지의 표면적 이유지만, 참여정부 교육 정책을 실패로 규정하고 이를 입안한 혁신위

에 책임을 물은 것으로 보는 시각이 지배적이다.(한국경제, 2008-03-20).

2008년경 이명박 정부의 대통령실은 당시 교육문화수석이었던 이주호 전 장관의 주도로 참여정부의 교육 정책을 보조했던 교육혁신위원회의 정책 기조를 정면으로 비판하고, 교육 전문가들에 교육개혁 방안을 요청하기보다 대통령실 차원에서 교육개혁을 주도하고자 했다.

2. 사회적 상호작용

1) 변화의 추동: 고용 문제에 종속된 고등교육 정책

이명박정부는 2008년 8월 29일 '청년 고용 촉진 대책'을 확정, 발표하면서 교육 대책을 포함시켰다. 이 대책은 청년 고용 문제의 원인을 고학력 청년의 과잉 공급, 청년들이 원하는 일자리의 감소, 일자리 수요, 공급에서의 양적, 질적 미스 매치로 지적하였다. 그러면서 경총 대졸 신입사원 채용 실태 조사 결과를 인용해 대졸 신입 사원에 대해 대기업의 80.0%, 중소기업의 50.8%가 업무 능력에 불만족한다는 결과를 제시하였다.

이를 해결하기 위한 대책으로서 대학의 취업 기능을 강화하는 방안이 다수 포함되었다. 먼저 전체 대학의 대학별, 학과별 취업률을 공표하여 교육 수요자에게 취업 관련 정보를 알리고, 건강 보험 DB와 연계하여 취업률에 대한 신뢰도를 높이도록 하였다. 또한 대학이 자발적으로 취업 기능을 증진하도록 정부 재정 지원 포뮬러 평가 시 취업률을 반영하도록 하였다. 그 외에도 권역별 직업 능력 개발 중심 대학 운영, 산업・지역별로 특화된 맞춤형 고숙련 기술 인력 육성에 투자한다는 계획을 제시하였다. 중장기적으로는 대학 구조 개혁을 통해 대학 간 통폐합, 유사・중복학과 통합 등 사회 수요에 맞는 구조 개혁을 추진하는 방안이 담겼다.

이처럼 이명박정부 초기에 설계된 고등교육 정책 방안들은 당시 교육과학기술부가 아닌 고용노동부가 주도한 '청년 고용 촉진 대책'의 일환으로 제시되었다. 청년들의 고용 가능성을 증진시키기 위한 방법으로서 고등교

육 정책이 동원된 것이다. 이 과정에서 대학 교육에 대한 경제 단체 등의 요구가 자연스럽게 반영되었고, 대학의 기능은 취업률 제고와 직업 현장에서의 역량 강화에 적합하도록 유도되었다.

2) 대학 구조조정과 기능 분화 전략의 후퇴

(1) 대통령실 주도의 대학 구조 개혁 방안 수립

이명박정부는 대학의 성과 지표에 따른 평가를 통해 재정 지원 및 구조조정을 본격화하였다. 이명박정부 초창기 고등교육 정책의 설계와 추진 단계에서 대통령실은 교육부의 정책 방향을 수정하는 데에 직접적으로 개입하였다.

> 교과부는 정책 형성과 집행 과정에서 청와대와의 의견 조율이라는 명목하에 정책 형성 지침과 전략을 전달 받았다. .. 교육 역량 강화 사업도 당초 교과부에서는 교육 역량을 높이기 위해 대학의 계획서를 평가하여 재정 지원 사업을 모색하였지만, 청와대 비서실의 강력한 지침으로 인하여 포뮬러 펀딩식으로 정부의 재정 지원 사업이 이루어졌다(이석열, 2013:227).

이러한 사례는 정책 의사 결정에서 교육부보다 대통령실의 방침이 우선적으로 개입한다는 것을 보여준다. 또한 대통령실의 방침이 교육부의 업무 수행 방식에 제동을 걸고 있다는 것을 말한다. 위 사례에서는 교육 역량 강화 사업에 대해 교육부가 평가하고 차등을 주는 권한을 제거한 것이다.

이명박정부는 2011년 대학 구조 개혁 기본계획(안)을 마련하고 학령 인구 감소에 따른 대학의 위기 환경에 선제적으로 대응하고 부실 대학에 대한 재정 지원을 방지하여 대학의 질을 높이자는 사회적 요구를 반영하였다. 대학 구조 개혁을 통해 국립대의 경우에는 법인화, 선진화 계획에 의한 지배 구조 개선 및 책무성 제고 강조, 사립대의 경우에는 부실 대학 퇴출

에 이르는 구조 개혁 4단계 절차 적용, 대학 구조 개혁 위원회 설립을 통한 상시적 구조 개혁 기반 조성이라는 세부 계획을 마련하였다(박지회·고장완, 2015:172).

(2) 경제・산업계의 역할 확대

경제계・산업계 역시 이명박 정부의 고등교육 정책에 영향을 미친 주요 행위자 중 하나다. 대학 개혁에 대한 경제, 산업계의 요구는 참여정부 시기부터 선명해지기 시작했다. 2004년 전국경제인연합회는 「기업에서 본 한국 교육의 문제점과 과제」를 발표하면서 신입 사원이 기업에서 요구하는 지식과 기술을 갖추는 데 평균 23개월(일반관리직) 내지 30개월(기술직)이 소요되어 기업 현장과 대학 교육의 괴리가 크다는 점을 지적하였다. 또한 중소기업청의 「2004년 중소기업 인력실태조사」는 신입 인력의 직무 부합도는 대졸 인문계 5.7%, 이공계 13.0%에 불과하다는 조사결과를 발표하였다.

2005년에는 한국경제연구원에서 '청년층의 학력 과잉 실태와 임금에 미치는 영향' 보고서가 발표되면서 고학력의 수요와 공급 간의 불일치(mismatch) 및 학력 과잉(overeducated) 문제가 제기되었다. 본 보고서는 고학력 노동력이 보유하고 있는 인적 자원이 노동 시장에서 자신의 학력에 적합한 직무를 수행하지 못하거나 유휴 인력으로 사장되는 문제를 지적하였다.

2007년 12월 9일 한국대학교육협의회는 대한상의 등 경제 5단체와 함께 '기업 주도의 대학 평가 방안'을 발표하였다. 그 배경은 대학생들의 전공과 취업 분야의 미스 매치, 대학에서 배우는 교육과정과 노동시장에서 요구되는 역량 간의 미스 매치가 상당하다는 비판 때문이었다. 이 논의는 2008년 산업계 관점의 대학 평가로 구현되었다.

(3) 감사원을 통한 대학 구조조정 여건 조성

이명박정부가 대학 구조 개혁 계획을 제시한 배경에는 2011년의 '반값

등록금' 논쟁이 있었다. 세계적으로 가장 높은 수준의 대학 등록금에 비해 대학 교육의 질에 대한 논란이 제기되면서 정부는 대학 교육의 체질을 바꿀 수 있는 구조 개혁 방안을 계획하게 되었다.

이명박정부는 2012년 감사원 보고서인 <감사원이 바라본 대학>을 발간하면서 대학 운영의 방만함과 불투명성을 비판하고 대학 구조 조정의 필요성을 대대적으로 홍보하였다. '반값 등록금'을 둘러싼 사회적 논쟁 속에서 정부의 책임보다 대학들의 방만한 운영에 책임을 돌린 것이다. 이를 통해 정부는 대학 구조 조정에 대한 정당성을 획득하고 등록금을 부정하게 사용하는 대학에 대해서는 강력한 구조 조정을 통해 퇴출할 수 있는 명분을 확보하고자 하였다.

(4) 충원률과 취업률 중심의 대학 구조조정 착수

이명박 정부는 우선 사립대학에 대한 평가와 구조조정에 착수하였다. 사립대학은 주요 지표 평가를 통해 정부 재정 지원 제한 대학, 학자금 대출 제한 대학, 경영 부실 대학 순으로 단계별 구조 개혁을 추진하였고, 부정비리나 감사 결과 불이행 대학 등에 대해 상시적인 구조 개혁을 추진하였다.

사립대학의 경우 대학 구조 개혁위원회가 설정한 평가 지표(취업률, 재학생 충원율, 장학금 지급률, 전임 교원 확보율, 교육비 환원율, 전문대학은 산학 협력 수익률)로 하위 15% 대학을 선정하여 정부 재정 지원을 제한하였다(교육과학기술부, 2011). 이러한 구조 개혁 정책 추진을 통해 사립대학의 구조 개혁에서 정부 재정 지원제한에서 학자금 대출 제한, 경영부실 대학 및 퇴출의 추진 과정을 체계화하였다. 2012학년도 정부 재정 지원 제한 대학(하위 15%) 평가 결과 및 학자금 대출 제한 대학 선정 결과에 따르면, 전체 346개 대학(대학 200, 전문대 146) 중 43개교가 재정 지원 제한 대학(대학 28, 전문대 15)으로 선정되었고, 이 중 17개교가 학자금 대출 제한 대학(대학 9, 전문대 8)으로 선정되었다. 2012년 발표한 '정부 재정 지원 제한대학 및 학자금 대출 제한 대학 선정 평가'는 정량 지표(교육비 환원율, 전임교원 확보율, 재학생 충원율, 취업률 등)를 핵심 지표로 하위 15%

에 포함되는 대학들을 부실 대학으로 선정하는 상대 평가를 실시하였다.

2012년 평가에서 대출 제한 대학으로 선정된 대학은 다음과 같다.

<표 31> 대출 제한 대학 목록

구분	학제	대학명
제한 대출 그룹 (13개교)	4년제 (6개교)	경동대학교, 대불대학교, 루터대학교, 목원대학교, 원광대학교, 추계예술대학교
	전문대 (7개교)	김포대학, 동우대학, 벽성대학, 부산예술대학, 서해대학, 영남외국어대학, 전북과학대학
최소 대출 그룹 (4개교)	4년제 (3개교)	건동대학교, 명신대학교, 선교청대학교 *(구) 성민대학교
	전문대 (1개교)	성화대학

“정부 재정 지원 제한 대학”은 정부가 지원하는 사업이나 연구에 참여하지 못하거나 참여하더라도 상당 부분 제약을 받아 지원금을 받지 못하거나 축소해서 받는 대학을 의미하며, “학자금 대출 제한 대학”은 학자금 대출을 포함한 정부의 자금 지원을 받지 못하거나 국가 장학금 수혜에 있어 불이익을 받는 대학을 의미한다. 학자금 대출 제한 대학을 중심으로 경영 부실 대학을 선정하고 경영 컨설팅 실시. 대학 통폐합 및 정원 감축 등의 이행과제를 제시하고 시행하였다. 부실 정도가 심한 대학에는 종합 감사 등을 실시하여 중대한 부정 비리, 정상적인 학사 운영이 불가능한 대학에 대해 학교 폐쇄 조치하였다.

2012년 평가에서 대출 제한 대학으로 선정된 대학 중 명신대학교, 선교청대학교, 건동대학교, 성화대학교, 벽성대 등 5개 대학은 폐교되었다. 성과 중심의 포뮬러 펀딩 방식(formula funding)을 도입하여 평가와 연계된 각종 대단위 재정 지원 사업으로 대학 간 경쟁을 초래하였고 또 다른 줄

세우기식 평가가 지속되었다. 이로 인해 재정 지원 수혜에 따른 대학 간 격차가 심화되었으며, 재정 지원 사업이 대학을 위협하는 수단으로 활용하였다는 점이 문제점으로 지적되었다. 이와 함께 대학의 특성화가 제대로 이루어지지 않은 시점에서 대학을 구조 조정하는 평가가 지나치게 단순하여 개별 대학의 특성이 고려되지 않았다는 비판도 있다(배상훈 외, 2013:36).

대학에 대한 재정 지원 방식에 취업률, 충원율, 교원 확보율 등 대학의 성과 지표에 따른 차등을 두면서 교수 간, 학과 간, 대학 간 경쟁을 촉발하였다. 여기에는 대학들에게 직접 재정 지원을 하기에는 그 효과가 적을 것이라는 불신이 바탕에 있었다. 정부가 직접적으로 성과를 확인할 수 있는 부분에 대해서 지원함으로써 성과에 따른 경쟁을 강화한다는 전략이 담겨 있다.

그러나 이러한 평가방식은 취업률이나 학생 충원율과 같은 대학의 성과에만 맞추어져 있어, 대학의 연구와 교육 기능의 질 향상과는 거리가 멀다는 비판이 제기되었다.

> 교육과학기술부가 2일 발표한 대학 연구비 지원 방식 개편은 지금까지 대학들에 나눠주던 형평성 위주에서 교수나 연구자의 경쟁을 통한 수월성 위주로 전환하는 데 초점을 맞췄다. 따라서 연구비 확보를 위한 교수들의 경쟁이 앞으로 더욱 치열해질 것으로 전망된다. 또 대학을 지원할 때 대학 취업률, 학생 충원율 등에 따라 차등 지급하게 돼 연구비의 쏠림 현상이 심화될 것으로 우려된다. ... 성과 지표 도입은 결국 대학들이 학문의 내실화보다는 취업률이나 학생 충원율 등 '실적'에 매달리게 돼 취업기관으로 변질될 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 소위 'SKY 대학' 등 상위권 대학들에 유리할 수밖에 없어 정부가 대학의 서열화를 부채질한다는 지적도 있다. 또 취업의 질과 기간 등은 전혀 고려치 않고 대학들이 발표하는 획일적인 지표만 활용되는 것도 문제로 거론된다. 교과부는 "서울지역 대학으로 편중되는 것을 막기 위해 지방대는 평가 가중치를 부여할 것"이라며 "지원 대학의 일부를 무작위 표본 추출해 연구비 집행의 적절성 등을 점검해 도덕적 해이를 최소화하겠다"고 밝혔다.(문화일보, 2008-05-02).

이명박정부에서의 대학 구조 조정의 결과로, 국립대학의 통폐합이 계속 추진되어 2008년부터 경북대와 상주대 통합, 전북대와 익산대 통합, 제주대와 제주교대 통합으로 입학 정원을 2,156명 감축하였고 2010년에는 인천대와 인천전문대 통합 등으로 입학 정원을 1,501명 감축하였다(배상훈 외, 2013:34). 이외에 교육대학 입학 정원 감축, 전문대학 통폐합, 일반대학의 본분교 통합 등으로 입학 정원을 지속적으로 감축하였다.

3) 대학 간 경쟁 심화와 서열화 추동

이명박정부는 대학의 자율성과 책무성을 강조하는 구조조정을 실시하였다. 대학의 자율성 확대와 재정 운영의 효율성 제고라는 이명박정부의 고등교육 정책 기조에 따라 교육과학기술부(2008)는 2009년부터 대학 재정 지원 사업 전체를 대학원을 대상으로 한 '세계적 수준의 연구 중심 대학(World Class University) 육성 사업'과 학부를 대상으로 하는「우수 인력 양성 사업」중심으로 전면 개편하였다. 이에 따라 학부 대상 지원 사업은 '수도권 대학 특성화 사업', '지방 대학 혁신 역량 강화(NURI)사업' 등을 포함해 6개의 사업이 '대학 우수 인력 양성 지원 사업'과 '전문대학 우수 인력 양성 지원 사업'으로 재편하였고, 대학원 지원 사업은 「세계 수준의 연구 중심 선도 대학 육성 사업」, 「지방 연구 중심 대학 육성 사업」, 「2단계 BK21 사업」 등 세 가지로 재편되었다.

(1) 세계 수준의 연구 중심 대학 육성 사업(08년)

이명박정부의 고등교육 정책 중 '세계 수준의 연구 중심 대학 육성 사업'은 정권 초기부터 추진되었고, 연구 중심 대학들의 세계 대학 순위를 상승시키겠다는 분명한 정책 목표를 가지고 있었다.

세계 수준의 연구 중심 대학 사업은 교육부와 과학부가 합쳐져 있던 이명박정부의 고등교육 정책으로, 기초 과학의 새로운 전공 분야, 지식기반 서비스 및 신산업 창출 기반 분야를 집중 육성함으로써 미래 국가 발전 핵심 분야의 연구를 추진하고 학문 후속 세대를 양성하기 위한 목적으로

2008년부터 추진되었다(박성호 외, 2014:27).

2008년부터 2012년까지 총 5년간 연간 1,650억 원 규모의 재정이 투입된 이 사업은 2013년까지 세계 대학 순위 200위권 안에 국내 대학 10개를 진입시키는 것을 목표로 하였다. 구체적인 사업 유형으로는 새로운 전공 과정을 개설해 해외학자를 초빙하는 '신 전공 분야 개설 과제', 기존 학과에 해외학자를 유치하는 '개별 초빙 지원 과제', 세계 최고 수준의 학자를 비전임 교원으로 초빙하는 '세계적 석학 초빙 과제' 등 3개 과제를 제시하였다.

교육부의 초점은 국제 대학 평가에서 높은 순위를 차지하는 대학들을 만들겠다는 데에 있었다.

> 교과부 관계자는 "국내 대학들은 국제 순위 평가에서도 홍콩, 싱가포르 대학들에 비해 외국인 교수와 학생 수를 평가하는 항목에서 낮은 점수를 받아 불이익을 당하고 있다"며 "특히 경제 성장을 지원할 대학 경쟁력 확보를 위해서 해외의 우수한 학자들을 적극 유치해야 한다"고 말했다. (내일신문, 2008-05-02).

그러나 세계 수준 연구 중심 대학 육성 사업은 효과 성과 취지의 적절성 등의 측면에서 여러 비판을 받으면서 이명박정부 내에서만 일시적으로 시행되는 데에 그쳤다. 국회예산정책처(2011)는 본 사업에 대한 평가 보고서를 발표하여 사업 효과가 저조하고 해외학자의 우수성 검증이 미흡하며, 논문실적이 저조한 점 등을 지적하였다. 특히 사업 목표의 달성 방법(우수 해외학자 영입 > 세계 수준 학과 > 세계 수준 대학)에 대한 검증 없이 해외학자의 명성에 의존하여 추진되었으며, 학과 단위 지원으로 연구 중심 대학에 대한 고려가 미흡하다고 비판하였다(국회예산정책처, 2011).

(2) 학부제 폐지와 대학원 중심 대학 전략의 해체

참여정부에 이르기까지 학부제는 대학원 중심 연구중심대학 개혁의 핵심 방안 중 하나였다. 그러나 이명박정부에 들어서면서 규제 완화의 일환으로 학부제가 폐지되고 학과제로 회귀하였다. 이는 학과 체계의 대학원과

학부 체계의 학부로 구성되는 연구중심대학 기획을 원점으로 재검토하는 것이었다.

다만 학부제는 95년 도입 당시부터 대학들의 반발을 샀던 제도였다. 참여정부에 이르기까지 교육 당국은 연구 중심 대학을 대학원 중심 체제로 전환하기 위해 필요한 대학 내 구조 조정 방안으로서 학부제를 적용하려 했지만, 대학 현장에서는 학부제에 대한 반대 여론이 거셌다. 이 때문에 학부제 폐지에 대해 대학들은 환영하는 반응을 보였다.

> 대학들은 반기는 분위기다. 서울대 김완진 교무처장은 "학생 모집 단위를 무리하게 통합하면서 학생 편중·소속감 저하·학생지도의 어려움 등 불합리한 문제가 많았다"며 "대학에 따라서는 과거 학과 모집 체제로 회귀할 수도 있는 것이어서 파급효과가 상당히 클 것"이라고 말했다. 서울의 한 사립대 관계자 역시 "학부제로 뭉뚱그려 운영하는 게 어려웠고, 교수들도 학과제를 선호한다"며 학과제 복귀 가능성을 내비쳤다. (경향일보. 2008-04-04).

이명박정부에서 학·석사 통합과정을 허용하는 방안 역시 연구 중심 대학 모형에 대한 관점 변화를 보여주는 지점이다. 기존의 연구 중심 대학은 학부와 구분되는 대학원 중심의 대학 구조 개편을 도모한 것이었다. 또한 교육 중심 대학에서 학부 과정을 이수한 이후, 연구 중심 대학으로 대학원을 진학하도록 유도한다는 고등교육 개혁 모델에 따른 것이다. 그러나 학과 단위 선발과 학·석사 통합 과정을 허용하는 것은 학사 과정부터 연구중심 경로에 들어갈 수 있도록 변경한다는 것이며, 이는 연구 중심 대학 안에서 학사 과정과 대학원 과정을 통합하여 이수하는 것을 강화하는 것이었다. 이에 따르면 연구 중심 대학은 학사 과정 선발과 대학원 진학과 졸업까지 동일 대학에서의 집중된 트랙을 만드는 것으로 엘리트 대학의 유형을 만드는 구조 모형이라고 평가할 수 있다.

3) 경제·산업계에 의한 대학 교육개혁 요구의 침투

(1) 2008년 산업계 관점 대학 평가 결과 최초 발표

2008년 대교협은 경제 5단체와의 협력을 통해 산업계 관점 대학 평가 결과를 최초 발표했다. 이 사업의 배경은 대학 교육과정과 현장에서 요구되는 역량의 불일치 문제를 해소하자는 데에 있었다.

평가 분야는 자동차, 금융, 건설 분야의 7개 세부 분야별로 3-5개 (총 24개) 주요 기업이 참여하였으며, 최근 3년간 이들 기업에 신입 직원을 가장 많이 배출한 분야별 3-6개 주요 대학(학과)을 대상으로 평가가 실시되었다. 이때 평가 대상이 되는 대학은 "산업 분야별로 일정 규모 이상의 신입 사원을 배출한 대학들"로 한정하였다. 그래서 평가 대상 대학들은 일정 규모 이상의 대형 대학들이거나 해당 분야에 특화된 대학들이었다.

이 평가는 경제 5단체의 관점에서 대학의 교육과정과 그 수준을 평가하는 접근이 처음 시도되었다는 점에서 경제계 관점에서 대학 교육을 개혁하고자 하는 관점의 전환을 알 수 있다.

(2) 대학의 산학 협력 활성화 추진

이명박정부는 집권 말기에 대학 체제를 '산학 협력 친화형'으로 개편하는 지역 대학 특성화 전략을 중점적으로 추진하였다(김정희, 2013). 이를 위해 산학 협력 선도 대학 육성 사업(Leaders in INdustry-university Cooperation, 이하 LINC 사업)에 역점을 두었다. 2011년 이명박정부의 교육과학기술부 연두 업무 보고에서 지역 대학과 지역 산업의 동반 성장을 위하여 산학 협력 재정 지원 사업을 개편하고 산학 협력 인력 양성 사업을 통합·개편하여 향후 산학 협력 선도 대학을 50개 육성한다는 목표를 제시하였다.

2010년 교과부, 지식경제부, 중소기업청이 등 3개 부처가 공동으로 '시장 친화형 산학연 협력 활성화를 위한 산학연 협력 선진화 방안'을 발표하고

추진하였다. 이때 대학의 산학 협력 강화 방안은 교육 정책이라기보다 기업정책에 가까운 접근이었다. 해당 방안에 따르면 “연구 개발 및 인력 양성 등에 대한 산업계의 요구에 대학과 연구 기관이 효과적으로 대응하지 못하고 있다는 지적에 따라 산학연 협력 활성화를 통한 국가 경쟁력 강화를 목적”으로 하고 있어 대학이 산업 발전에 어떻게 기여할 것인지에 대한 문제 인식을 바탕에 두고 있다는 것을 알 수 있다.

산학 협력 강화 방안에 따라 산학 협력 선도 대학(LINC) 육성 사업이 추진되었으며, 각 권역별로 기술 혁신형 및 현장 밀착형의 산학 협력 사업이 이루어졌다. 산학 협력 선도 대학 사업은 대학이 위치한 지역의 산업과 연계하여 대학의 교육과정을 개선하는 성과가 있는 동시에, 산업계가 요청하는 방식과 대학의 교육 방식이 충돌하는 문제도 제기되었다.

4) 전문대학 육성과 일반대학과의 경쟁

(1) 전문대학 우수 대학 선정

이명박정부는 전문대학 교육역량 강화 사업을 통해 전문대학의 질 제고를 도모하였다. 전문대학 육성을 위한 재정 지원 방식은 교육 여건과 성과를 고려하여 전문대학 중 우수 대학을 선정하여 포뮬러 방식으로 지원하는 형태로, 일반대학 재정 지원 방식과 유사했다.

전문대학 중 교육 역량 우수 대학을 선발하기 위한 지표를 살펴보면, 성과 지표로서 취업률, 재학생 충원율, 산학 협력 수익률을 고려하며, 여건 지표로서 전임 교원 확보율, 교육비 환원율, 장학금 지급률, 학점 관리 지수, 등록금 인상 지수를 두었다.

이명박정부에서 전문대학은 산업 수요에 맞춘 인력을 효과적으로 양성할 수 있는 고등교육 기관으로서 정책적 지원을 받았다. 그러나 취업률과 재학생 충원율을 중심으로 교육 성과를 판단함에 따라 전문대학의 기능과 교육 중심 일반대학의 기능 간에 차이가 모호해졌다.

전문대학 육성사업은 매년 더 적은 대학에 집중하여 지원하겠다는 방침

을 내세웠다. 교과부는 교육 여건과 성과가 우수한 선도 전문대학을 집중 육성하기 위하여 매년 연차적으로 지원 대학 수를 줄여간다는 방침을 세웠다. 이에 2009년도 96개교(전체 전문대학의 65% 수준) 지원에서, 다음 해인 2010년에는 80개교(전체 전문대학의 55% 수준)로 선정 대학 수를 축소하였다.

(2) 전문대학 전공 심화 과정 설치(10년)

전문대학에 전공 심화 과정을 설치하여 학사 학위를 취득할 수 있도록 하여 일반대학과 전공대학의 기능 차이가 점차 약화되었다.

전문대학에서는 졸업자의 계속교육을 강화하고 학사 학위 취득을 가능하게 하여 직업 현장에서 발생하는 전문 학사 학위의 한계와 차별을 극복하려는 목적을 가지고 있었다.

이에 "전문대 졸업 → 취업(1년 이상) → 전공 심화 과정 이수 → 학사 학위 취득"으로 이어지는 직업교육 경로 구축할 수 있도록 "학사 학위 전공 심화 과정"을 설치·운영할 수 있도록 고등교육법을 개정하였다(고등교육법 제50조의2).

설치 대학은 전임 교원확보율 50% 이상, 교사 확보율 100% 이상, 전문학사 학위 과정 정원의 20% 이내를 만족하도록 하여 교육 여건에 따라 과정 운영이 가능하도록 하였다.

전문대학의 학사 학위 과정 설치는 전문대학과 일반대학의 구분을 다시 모호하게 만들어 두 유형 간에 체계성을 약화시키는 결과를 가져왔다. 또한 교육과정의 전문성보다 대학의 교육 여건에 따라 학사 학위 과정을 설치하는 문제도 나타났다.

이명박정부에서 우수 전문대학을 대폭 육성하고 학사 학위 취득까지 가능하도록 전문대학에 대한 지원을 강화한 것은 산업계의 관점에서 전문대학의 역할을 확대하고자 했기 때문이다. 교육 여건이 부실한 일반대학을 적극적으로 구조 조정하고 지방 대학에 대한 투자를 억제하는 반면, 전문대학을 활성화하는 방침을 살펴보면, 이명박정부가 산업 인력 양성의 관점에서 전문대학은 도움이 되지만 지방의 사립 일반대학 다수는 도움이 되

지 않는다는 관점을 추측할 수 있다.

3. 구조적 정교화

대학 평가를 통해 대학의 질을 등급화하고 이에 따라 강제적으로 정원을 감축시키는 접근은 일선 대학들의 많은 반발을 불러왔다.

구조 개혁을 주도하는 교육부 입장에서는 대학에 대한 평가는 합리적인 고등교육 생태계 조성을 위한 필수불가결했다고 여겼다. 객관적인 평가 틀을 가지고 평가하게 되면, 오히려 그동안 지리적 위치에 따른 명성이나 국립대학의 지위로 인해 구조 개혁의 동력이 없었던 대학들도 실질적인 대학의 질을 개선하기 위한 경쟁에 참여하고 그에 따라 공정하게 평가받게 된다는 것이다.

그러나 이러한 구조 개혁 방식은 곧 많은 저항과 비판에 직면했다. 이명박정부의 대학 구조 개혁에 대한 주요 반대 논리는 다음과 같다.

(1) 고등교육의 방향성에 대한 논의가 부족하다. (2) 평가 기준과 절차에 대한 불신 (3) 대학 구조 개혁위원회에서 학계 위원은 8명으로 40%에서 불과, 이중 지방대 재직 중인 위원은 2명(10%)에 불과해 상황을 대변하지 못하였다. (4) 구조 개혁평가 외에도 각종 사업으로 정원 조정을 유도하였는데 이는 지방대 황폐화를 촉진했다. (5) 취업률 위주의 평가 지표에서 별로 기여하지 못하는 인문, 예술계열 중심으로 정원 감축이 진행되어 학문간 부조화가 심화되었다. (6) 대학 구조 개혁평가에서 2회 연속 매우 미흡 등급을 받은 대학은 강제적 퇴출(학교 폐쇄)조치를 받게 되는데 폐쇄 절차에 대한 법적 논의가 되지 않았다(김종성, 2018).

이명박정부는 대학 경영의 책임을 부여하고 모든 대학 간의 경쟁을 심화시켰다. 이 가운데 대학 간 기능 차이는 희미했고, 대학별로 자신의 강점에 맞추어 선택과 집중하도록 유도하여 경영 효율화를 이루도록 하였다. 이러한 접근은 대학들로 하여금 특정한 기능이나 영역에 초점을 맞추어 대학 개혁을 유도하기 보다, 대학 간 성과 경쟁에 매달리게 만들었다.

이명박 정부가 출범하면서 연구 중심 대학과 교육 중심 대학을 기능적으로 구분하고자 한 구조 개혁 전략은 중요도를 잃었다. 이명박 정부는 참여정부에서 연구 중심 대학으로 전환을 유도하던 서울의 대규모 사립대학들에 대해 연구 기능과 교육 기능을 모두 활성화할 수 있도록 정책을 수정하였다. 대표적으로 대학원 중심 대학의 학부를 계열별로 선발, 운영하고자 하는 취지가 반영되었던 학부제가 2008년 폐지되어 학과 단위 선발로 전환되었다. 또한 충원율과 취업률을 주요 평가지표로 하는 대학 구조 개혁 평가의 도입으로 연구 중심 대학과 교육 중심 대학 간의 구분없이 모든 대학에 대한 경쟁을 촉발시켰다. 이는 두 기능 간의 역할 구분 자체를 모호하게 만든 결과를 가져왔다.

이명박 정부 이후 연구 중심 대학과 교육 중심 대학의 기능분화를 촉진하는 기획은 원점으로 돌아갔으나, 이 전략은 고등교육 연구자들에게 여전히 주요한 개혁 방안 중 하나로 검토되고 있다.

연구 중심 대학을 자칭하고 그걸 지향할 수 있을 만한 인프라가 있는 곳은 연구 중심 대학 그걸 스스로 선택하게 만들어서 그 대학에 맞게끔 지원을 하는 겁니다. 그 대학원에 많은 지원을 하고 교수를 그쪽에서 충원하게 만들고 그 대신에 학부가 너무 비대하고. 뭐 학부 중심으로 운영되는 건 학부 정원을 줄이고 지금 너무 비대해 있어요. 그렇기 때문에. 외국 대학처럼 1 대 1 정도로 만들거나 학부 정원을 줄여서 대학원에 훨씬 더 집중하게 만들면 국가적으로 경쟁력으로 도움이 되고 그런 대학들을 이제 따로 평가해서 특성화를 그쪽으로 하면 지원하겠다. 이렇게 하면 해요. 그런 식으로 한다고 나는 생각하고요. 그냥 덩치만 키워야 될 것이 아니라 진짜 특성화를 해서 너희들이 길러서 교수 요원을 길러라. 정부 지원이 그런 식으로 된다는 보장만 있으면 교육 중심 대학은 일류 대학 따라 하듯이 대학원을 온갖 만들어놓고 박사를 계속 하지만 배출 인프라가 안 돼 있기 때문에 제대로 기를 수가 없어요. 그런 박사를 기를 것이 아니라 학부 교육에 좀 더 치중해서 대학 예산을 쓰고 그런 식으로 교육 중심으로 특화를 시켜 나가면 지원하겠다(전문가C).

그러나 연구 중심 대학과 교육 중심 대학의 구분을 명확히 나누기 어렵

다는 점은 한계로 지적되고 있다. 고등교육 체제 설계와 관련한 연구를 수행했던 연구자B는 연구 중심 대학과 교육 중심 대학을 명시적으로 구분하는 데에 현실적인 어려움이 있음을 토로했다.

> 연구 중심, 교육 중심으로 1부 2부 이런 식으로 나눌 수도 있는데 .. 관련된 대학들 상위 한 20개 대학에 대해서는 연구 중심으로 정부도 재정 지원도 하지 말고 대신에 등록금 자율화 시켜주고 규제하지 말고 이런 식으로 해서 나누는 것을 고민을 했는데 쉽지가 않더라고요. 쉽지가 않은 게 두 가지예요. 1차적으로 대학들 내부에서 연구 중심이냐 교육 중심이냐 어디까지 자를 것이냐 하는 것 자체가 우리가 왜 안 돼 하는 것 때문에 쉽지가 않고, 두 번째, 법은 모든 대학에 동일하게 해야 돼요. 어느 대학은 봐주고 어느 대학은 안 봐줄 수 없어요. 이런 식이다 보니까 그거를 실행하기가 어려운 그런 측면들이 현실적인 문제가 있습니다(전문가B).

제 4 절 박근혜정부의 고등교육 구조 개혁(13년-17년)

1. 구조적 조건

1) 구조

박근혜 정부가 출범한 2012년은 학령인구 감소가 본격화한 시점이다. 2002년 이후로 가파르게 감소하던 학령인구는 2011년~2013년 사이 잠시 반등했다가 이후로 급격한 감소를 앞두고 있었다. 이미 전문대학들을 중심으로 충원율 위기가 심각해지고 있었다.

또한 2009년 이후 사립대학의 등록금 인상이 실질적으로 제한되었기 때문에 사립대의 경영난이 심각해졌으며, 정부 재정지원에 대한 의존도는 높아졌다.

2) 문화

박근혜정부가 출범하는 2012년은 대학진학률이 80%에 이르면서 과잉학력 논란이 발생했다. 노중기(2016)는 박근혜정부의 대학구조조정의 배경이 된 여론 지형을 분석하면서 '대학이 너무 많고 경쟁력이 없다'는 담론과 '대학은 부정비리의 온상이며 비도덕적 행위가 빈발하는 장'이라는 인식이 팽배해 있다고 보았다. 그에 따르면 '지잡대(地雜大)'라는 대학생, 학부모 및 시민들의 자기비하 발언 속에는 낮은 서열의 대학이라는 서열의식, 사회가 필요로 하는 교육내용의 부재, 취업난에 대한 책임 추궁, 등록금 등 투자비용에 대비한 경제적 비효율성 의식 등이 혼재되어 있다.

3) 의사결정구조

박근혜정부는 이명박정부의 고등교육 정책에 대한 비판을 일부 수용하

면서, 고등교육 정책의 개발을 주도할 전문가 단체인 '대학발전기획단'을 구성하고 고등교육 발전을 위한 주요 방안들을 추진하였다. '대학발전기획단'은 고등교육 분야 연구자인 고려대학교 신현석 교수를 기획단장으로 하고 지방 대학 및 전문대학 소속 교수들과 고등교육 분야의 연구자 41명으로 구성되었다.

2. 사회적 상호작용

1) 교육부의 대학 불신과 대학구조조정

1995년 이후 정부 주도의 대학 구조 개혁이 추진되어 오기까지 대학들의 자체 혁신 역량에 대한 태도는 정부에 따라 차이를 보였다. 대학 구조 개혁 정책이 전면화하는 과정에서 개별 대학들은 특성화를 초점으로 한 대학 자체 전략 수립 및 대학 내 구조 조정 등 대학 스스로의 능동적인 변화를 요구받았다. 이때 개별 대학의 혁신 역량에 대한 정부의 입장은 고등교육 정책의 방향에도 중대한 영향을 미쳤다.

이명박 정부와 박근혜 정부에서 추진된 대학 구조 개혁 평가와 성과 중심의 재정 배분 방식은 대학들, 특히 국공립대학 및 지방 사립대의 자체 혁신 역량에 대한 불신을 바탕에 두고 있었다. 대학 및 교수 집단은 스스로 변화하기 어렵고, 교육 및 연구 역량이 부실한 대학들에 대해 정부의 재원을 믿고 맡기기 어렵다는 입장을 가지고 있었던 것이다.

박근혜 정부 시기 대학 구조 개혁 평가 정책 참여 경험이 있는 전문가D는 대학과 교수 집단 스스로가 자체적으로 변화에 나서기를 기대하기 어렵기 때문에, 정부와 같은 외부 기제가 개입하여 변화를 추동할 수밖에 없다고 지적했다.

> 교수들이 알아서 도덕적 자극과 대학의 성찰이 기반이 되면 반영할 수도 있겠죠. 그러나 그럴 확률은 그렇게 많지는 않은 것 같아요. 교수들도 인간인지라. 그러면 ... 공정한 관리자라고 하는 정부가 나서서 그런 신호를

줄 수 있으면 좋겠다. (그런데 교수들은) 그 신호를 주지 말라고 한 거지. 돈까지 붙인다니까 싫다는 거지. 결과는 지금까지 무슨 혁신적인 변화가 있었나(전문가D).

특히 대학들의 정원을 감축하기 위해서는 대학 평가를 통해 대학들의 질적 발전과 적정 수준의 정원 감축을 함께 추진해 나갈 필요가 있었으나, 문재인 정부 출범 이후 대학의 정원 조정을 자율화한 것은 대학과 교수 집단의 생존 욕구와 이기적인 측면을 간과한 것이라고 지적했다.

대학은 다 살고자 하는 유기체니까.. 대학은 굉장히 이기적이고, 살고자 하는 욕망이 있는데 자율적으로 (정원을) 조정해 달라는 말이 굉장히 안타까운 얘기지만 정책 기제가 들어가지 않고서는 해결이 안 되는 것 같아요.(전문가D)

대학에 대한 불신은 재정 지원 과정에서 더욱 선명하게 드러났다. 대학에 정부 재정을 지원하는 근거와 재정 지원에 따른 효용에 대한 문제제기가 교육부 외부에서 작용하였다. 특히 기획재정부는 대학에 투입되는 예산에 대해 가시적인 성과와 타당성을 요구하였다.

대학을 지원해야지 됩니다, 대학 경쟁력을 제고하기 위해서는 투자가 필요합니다. 그러면 왜 투자해야 되는데 뭐 이런 식의 의문, 의구심, 질문들을 많이 던지는 분들이 있어요. ... 이제 기재부에서 정부 정책, 교육부 정책에 대해서 호의적이지 않은 그런 부분들, 단적으로 사립 대학 지원 이런 부분에 대해서는 이제 호의적이지 않은 측면이 있어요. 그 다음에 구조 개혁과 관련된 측면에서도 이번에도 또 나왔지만 퇴출되는 대학 청산과 관련해서 왜 정부가 예산을 배정해야 되느냐 해가지고 다 삭감된 상황이거든요. 그런데 그런 측면에서 보면 기재부의 영향력이 예산과 관련된 측면에서는 상당히 이제 큰 측면이 있고요(전문가B).

특히 이명박 정부는 대학에 대한 재정 지원이 대학들의 예산 '나눠 먹기식'으로 이루어져왔다는 비판에 귀를 기울였다. 대학에 투입한 재정이 대학의 혁신이나 성과로 이어지지 않는다고 것이다. 이에 이명박 정부는 대학에 대한 지원 방식이 아닌, 교수 및 연구자, 학생 및 특정 사업단을 대상

으로 직접 지원하는 방식을 선택했다. 개별적으로 성과 경쟁을 할 수 있는 단위에 선별적으로 재정을 지원하겠다는 방침으로 전환한 것이다.

> 기재부 관료들이 대학을 사양 산업으로 생각하는 것 같아요. 그분들 입장에서는 대졸자가 취업이 잘 안 되니까 산업 구조가 변해서 대졸자가 취업이 안 되고 그런데 대학에다가 왜 투자를 해 이렇게 하죠. 대학에 투자해봐야 당장의 국가 경쟁력을 올리기는 어렵다고 보는 거죠. 그 믿음이 없는 상황에서 투자를 하겠느냐. 지금 상위권에 있는 대학들은 그대로 두고. 거기다가 이제 밑에 있는 대학들이 고사되기를 기다리고 있는 상황인 것 같은데 그러면 그렇게 놔두면 대학 경쟁력이 자연스럽게 상향평준화가 되면 그건 아니잖아요.(전문가A)

2) 고등교육 분화 계획의 제시

박근혜정부의 대학발전기획단은 '2013년 고등교육 종합 발전 시안'에서 고등교육 기관 간의 기능 분화와 특성화 유형을 예시하여 제시하였다. '맞춤형 발전을 지향하는 대학 특성화'란 제목을 통해 교육 중심, 산학 협력 중심, 연구 중심 대학 및 다양한 형태로 특성화된 전문대학 등 대학의 특성화를 통한 다양화가 주요한 발전 모델로 제시되었다.

<표 32> 2013년 박근혜정부의 고등교육 구조 모형 안

학제	기관 유형(예시)
대학	교수학습방법을 특화한 교육 중심 대학
	지역산업과 연계한 산학 협력 특성화 대학
	대학원 중심의 연구 중심 대학
전문대학	특정 일자리와 연계한 기관 단위 특성화 대학
	복합 분야의 산업과 연계한 학과·학부 단위 특성화 대학
	평생직업교육대학
대학원	일반/전문/특수 대학원 종류별 특성화

※ 교육부. (2013). 고등교육 종합발전 방안(시안)

<표 36>에서 제시된 구조 모형 안은 고등교육 기관 간 역할 분화를 촉진하여 기능에 따른 특성화를 강화하겠다는 기조가 반영되어 있다. 이는 5.31 교육개혁부터 참여정부에 이르기까지 이어졌던 대학 구조 모형의 연장선에 있다. 그러나 박근혜정부 대학발전기획단의 안은 4년제 대학만이 아닌 전문대학과 대학원까지 기능에 따라 유형을 다양화하였다는 점에서 차이가 있다.

또한 박근혜정부는 이명박정부의 고등교육 정책이 지나치게 서울 지역 대형 대학들에 치중되어 있다는 비판에 대응하여 지방 대학에 대한 지원책을 마련하였다. 박근혜정부는 국정 과제의 하나로 “지방 대학 지원확대”를 선정하고 대학발전기획단 지방 대학 분과위원회에서 관련 단체 및 대학 관계자들과 여러 차례에 걸친 간담회를 실시한 끝에 2013년 지방 대학 육성 방안을 발표하였다.

2013년 지방 대학 육성 방안은 “창조 경제를 선도할 특성화된 지방 대학을 육성하고, 우수 인재의 지역 유치·정주 여건 기반을 마련하여 지방 대학의 위상을 재정립”한다는 기조 하에 특성화 선도학과 육성, 지방 대학 재정 지원 사업 개편 및 확대, 지역 인재 채용 및 입시 전형 제도 법제화, 지역사회를 위한 지방 대학 기능의 발전적 전환, 지역과 대학 간 협력 및 중앙 부처 간 협업 강화 등의 세부 정책을 추진하는 데에 방점을 두었다.

2013년 지방 대학 육성 방안을 살펴보면, 박근혜정부는 대학 간 서열화

를 용인하되, 지방의 우수 대학을 서열화의 상층부로 올리겠다는 방침을 내세웠다.

(1) 학부 교육 선도 대학 육성사업(ACE)

학부 교육 선도 대학 육성사업(ACE) 첫 해에는 당시 추진되었던 대학 교육 역량 강화 사업과 공동의 비전과 목표 하에 선정 후 4년간 (2+2) 지원하고 선정 평가에 정성 평가를 도입하여 수도권 7개 대학, 지방 4개 대학에 총 300억 원을 지원하였고 2011년부터는 지원 금액이 600억 원으로 확대되었다. 2014년에는 기존 교육 역량 강화 사업을 대학 특성화 사업으로 개편하면서, 그 하위에 있던 ACE 사업이 독립되어 그 규모가 더욱 확대되었다. 2015년에는 수도권 6개교, 지방 대학 10개교가 신규 선정되었고 계속 지원 및 신규 선정 대학 총 32개교에 총 594억 원이 지원되었다.

ACE 사업의 재정 지원 규모는 학교 당 평균 20억 원 내외로 정해지며 대학별 최종 지원금은 신규 선정 대학 수, 대학 규모, 지원 대학의 성과평가 등의 결과에 따라 조정된다. 지원 예산은 기본적으로 기관(대학)에 총액 교부방식으로 지원된다.

ACE 사업의 주요 성과는 개별 대학의 교양 교과목 개발 및 기초 교양 교육 강화, 대학의 창의성 함양 및 융·복합 교육 실현, 교양-전공 교과와의 연계로 내실있는 비교과 프로그램 운영, 수요자 중심의 융합 교육 실현이 가능한 다양한 학사 제도 운영, 학부 교육의 질 제고를 위한 교수역량 강화 프로그램 운영 및 교수-학습법 지원 시스템 구축 등이다.

(2) 두뇌한국 21 Plus 사업(13-20년)

두뇌 한국 21 plus 사업(이하 BK 21 plus)은 이전 정부부터 추진해 오던 BK 21 사업이 개편된 것으로 석·박사급 인재를 양성하고 대학원 교육과 연구의 역량을 강화하는 데 초점을 두고 있다.

BK 21 plus 사업은 2013년부터 2020년까지 7년 동안 진행되었다. 사업 유형은 글로벌 인재 양성, 특화 전문 인재 양성, 미래 기반 창의 인재 양성

으로 구분되며 각각 전국 단위, 지역 단위로 구분하여 사업단을 선정한 후 총 2,526억 원을 약 500개 내외의 사업단(팀)에게 배분하였다.

(3) 수도권, 지방 대학 특성화 사업(CK-Ⅰ,Ⅱ)(14-18년)

특성화 사업(Creative Korea, 이하 CK 사업)은 대학 특성화 기반을 조성하기 위하여 지역사회의 수요와 특성을 고려하고 강점 분야 중심으로 대학의 체질을 개선하도록 유도하는 사업으로 2014년 2월 시행계획이 발표되고 2018년까지 진행된다. 이 사업은 지역사회 수요에 기반하여 대학의 강점 분야를 특성화하여 대학이 경쟁력을 강화하고 동시에 지역사회와 동반 성장하도록 지원하는 학부 중심 지원 사업이다(교육부, 2016:1).

CK 사업은 수도권 대학 지원(CK-Ⅱ), 지방 대학 지원(CK-Ⅰ)로 구분되고 세부 유형은 대학 자율형, 국가 지원형, 지역 전략형으로 나뉜다. 전국을 6개 권역으로 구분한 후 학생 수와 학교 수에 맞게 균형적인 재정 지원을 하여 지역 산업과 사회의 특성에 맞는 지역 인재가 전국에서 양성될 수 있도록 지원한다.

CK-Ⅰ은 지방 대학 특성화 사업으로 2014년에 총 2,031억 원을 지원하고, CK-Ⅱ는 수도권 대학 특성화 사업으로 총 546억 원을 지원하였다. 2014년 수도권은 28개 대학에서 77개 사업단이 선정되었고 지방은 80개 대학 265개 사업단이 선정되었다. 2016년 성과 평가를 실시하여 338개 사업단 중 248개 사업단은 우수 사업단으로 인정하고 2018년까지 남은 사업 기간 동안 계속 지원을 받게 되었다(교육부, 2016:2).

3) 정부의 억제 전략: 구조 개혁 평가와 정원 감축

(1) 대학 구조 개혁 평가와 구조 조정(14년)

2014년 교육부는 학령 인구의 급속한 감소가 예상됨에 따라 대학 정원 조정을 위한 구조 개혁에 돌입했다. 교육부는 2013년 예측 자료를 통해 고등교육 기관 정원이 2023년에는 약 16만 명에 달하는 미충원이 발생할 것

으로 분석했다. 이에 따라 교육부는 고등교육 구조 개혁에 적극적으로 개입해야 한다고 판단하고, 2014년 10월 대학 구조 개혁 정책을 수립하였다.

2014년 당시 교육부 대학 정책관이던 박춘란(2014)은 '고등교육의 경쟁력 강화와 대학 구조 개혁 추진'이라는 기고문에서 박근혜정부의 대학 구조 개혁 정책을 다음과 같이 설명한다.

> 대입 자원의 급감으로 지방 대학 및 전문대학이 우선적으로 학생 충원에 어려움을 겪겠지만, 시장 기제에 따라 대학이 순차적으로 위기를 맞게 될 경우 이는 고등교육 생태계 전반의 황폐화를 초래할 것으로 보았다. 지방 대학의 황폐화는 수도권 대학의 대학원 위기로 이어질 수 있으며, 지역의 일자리 창출, 산업 인력 양성 및 공급, 지역 문화 형성 등의 역할이 사라지며 지역의 위기로 직결될 수 있다고 보았다. 또한 대학 교육의 변화를 촉구하는 사회적 요구가 크다는 점도 들었다. 반값 등록금 제도가 도입되면서 세금이 부실 대학의 연명 수단이 되어서는 안된다는 여론, 대학 교육에 대한 체계적인 질 관리 체제가 부재하다는 인식이 확산되었다. 이에 따라 교육부는 대학의 양적 규모는 줄이되 교육의 질은 획기적으로 높여 경쟁력을 제고할 수 있는 적극적인 대학 구조 개혁 방안을 마련하게 되었다(박춘란, 2014:76).

이 시기 대학 구조 개혁의 핵심은 정원 감축과 부실 대학의 퇴출 경로를 마련하는 것이었다. 그리고 이 과정에서 국가의 적극적 개입이 필요하다고 보았다.

박근혜정부의 대학 구조 개혁은 모든 대학을 5개 등급(최우수, 우수, 보통, 미흡, 매우 미흡)으로 구분하고 각 등급에 따라 정원을 차등적으로 감소시키고 보통 등급 이상의 대학에 대해서만 정부의 재정 지원 사업 참여 자격을 부여하도록 하였다.

구조 개혁 평가의 내용은 대학의 발전 계획과 학사 운영, 교육 여건, 교육 성과, 대학 특성화 등으로 연구 기능을 제외하고 대학의 운영과 교육의 질에 대해 전반적으로 평가토록 하였다.

대학구조개혁평가에서는 1단계에서 교육 여건(전임교원 확보율, 교사 확보율, 교육비 환원율), 학사관리(수업 관리, 학생 평가), 학생지원(학생 학

습역량 지원, 진로 및 심리 상담 지원, 장학금 지원, 취창업 지원), 교육성과(학생 충원율, 졸업생 취업률, 교육 수요자 만족도 관리) 등 4개 항목 12개 지표를 활용한다.

1단계 평가에서 하위 등급에 속한 대학의 경우 2단계 평가를 적용받는다. 2단계 평가 지표는 중장기발전계획(중장기 발전 계획의 적절성, 중장기 발전 계획과 학부 및 정원 조정의 연계성), 교육과정(핵심 역량 제고를 위한 교양 교육과정, 전공능력 신장을 위한 전공 교육과정, 교육과정 및 강의 개선), 특성화(특성화 계획의 수립, 추진, 성과) 등 3개 항목 6개 지표이다. 평가 요소 중에서도 전임 교원 확보율과 학생 충원율(공통), 졸업생 취업률(구조 개혁 평가) 지표가 중요하게 다루어졌다.

이러한 접근은 모든 일반대학을 설치 주체(국, 공, 사립)나 규모, 기능에 차이를 두지 않고 일괄적인 평가를 통해 대학의 질적 차이를 드러내겠다는 것을 의미한다. 또한 대학 구조 개혁의 일차적 목표가 정원을 매년 적절한 규모로 감축시키는 데에 있으므로, 교육의 질이 양호한 대학은 규모를 유지하고 교육 여건이 좋지 않고 교육의 질이 양호하지 않은 대학은 축소시키거나 퇴출시킴으로써 고등교육 생태계를 보다 작고 건강하게 만들겠다는 계획이었다.

교육부가 추진하는 주요한 대규모 고등교육 재정 지원 사업들은 창조경제 인력 양성 전략에 따라 교육(학부 교육 선진화), 연구(대학원 연구 역량 강화), 산학(산학 협력 촉진), 특성화(수도권 및 지방 대학 특성화 분야 육성) 등으로 구분하여 평가 연계 차등적 재정 지원을 실시하였다(서영인 외, 2017:18).

대학 구조 개혁은 이명박정부 때 시행되었던 정책보다 확대되어 2014년 대학 구조 개혁 추진 계획, 2015년 구조 개혁 평가 방안 마련 등으로 재정 지원 사업과 연계한 강력한 대학 구조 조정을 실시하였다. 박근혜정부의 대학 구조 개혁은 대학에 대한 재정 지원과 긴밀히 연계되어 실시되었고 이는 대학의 재정 확보 뿐만 아니라 대학이 향후 급격한 사회 변화에 대처함에 필요한 운영 방향과 역할을 결정짓는 요인이 되었다. 그리고 국가장학금 제도의 대규모 확대·시행으로 고등교육 재정 예산이 대폭 확대되었

다(교육과학기술부, 2013:21-32).

국정 중반에는 변화하는 사회 수요에 대응하기 위한 고등교육의 체제 개편을 위하여 대학 구조 개혁 평가에 기반한 정원 감축을 통해 학령 인구 감소에 대응하고, '사회수요 맞춤형 인력양성 방안'을 마련하여 대학 경쟁력을 제고하고자 하였다(교육부, 2016:3). 이를 위하여 대학 구조 개혁 평가를 지속적으로 추진하고 평가를 내실화하는 방안을 마련하였다. 제 4차 산업혁명 시대에 대비한 신성장동력의 발굴과 개발이 필요해짐에 따라 고등교육에서의 신수요 창출과 산학 협력 활성화(산학 협력 5개년 계획)를 추진하였다.

(2) 1주기 대학 구조 개혁을 통한 정원 감축(14년-16년)

2014년 교육부는 학령 인구 급감에 선제적으로 대응하여 1주기 대학 구조 개혁 평가를 실시하였다. 전체 대학을 6등급으로 구분하고, A등급을 제외한 84% 대학에 대해 정원 감축을 권고하게 된다. 대학 구조 개혁 평가는 ① 정량 · 정성 지표를 함께 활용하여 고등교육 기관으로서 갖추어야 할 요소들을 종합적으로 평가하고, ② 대학의 특성 · 여건을 고려하여 평가의 공정성 · 합리성을 제고하며, ③ 대학 간 소모적 경쟁 방지를 위해 정량 지표에 절대 평가 방식을 도입하되, 최근 3년간의 지속적 노력을 평가한다. 또한 ④ 평가 대상은 일반대, 산업대, 전문대 전체를 대상으로 하되, 공정한 평가 수행을 위해 일부 예외를 인정하고, ⑤ 평가 결과는 일반대학과 전문대학별로 각각 등급을 구분하고, 등급별 차등적 재정 지원 제한 조치를 실시하였다(교육부, 2014)

교육부가 발표한 1주기('14 - '16) 정원 감축 목표량은 4만 명인데, '13년 대비 2016년까지 정원 감축 실적은 약 5만 3천 명 수준이었다. 2010년 이전에는 국립대 중심으로 정원 감축이 진행되었는데, 1주기 구조 개혁 평가에서 국공립에 비해 사립대학의 정원 감축량이 상대적으로 높아지면서, 지방의 사립대학을 중심으로 대학 구조 개혁 평가에 대한 불만이 고조되었다.

대학 구조 개혁 평가에 따라 부실 대학 폐교가 유도되었다. 최하위 등급(E등급)에 대해서는 정부 재정 지원 사업 참여 제한, 학자금 대출 전면 제한, 기존 정부 재정 지원 사업에 의한 지원금 중단 등을 조치하고 다음 평가에서 최하위 등급에 해당할 경우 강제 폐교시킨다는 지침을 추진했다.

<표 33> 박근혜정부 1주기 대학 구조 개혁 평가에 따른 E등급 결과

	E등급
일반대학	대구외국어대학교(폐교), 루터대학교, 서남대학교(폐교), 서울기독대학교, 신경대학교, 한중대학교(폐교)
전문대학	강원도립대학교, 광양보건대학교, 대구미래대학교(폐교), 동아인재대학교, 서정대학교, 영남외국어대학, 웅지세무대학교

그 결과 2014년 1개 대학이 자진 폐교하고, 2018년 3개 대학이 폐쇄 명령으로 폐교되었다.

3. 구조적 정교화

1) 대학 구조 개혁 평가에 대한 대학의 비판과 수용

박근혜 정부의 대학 구조 개혁 평가는 모든 대학들을 일괄적으로 평가하고 강제적으로 정원을 감축하는 방식이었기 때문에 많은 대학들의 원성을 받았다.

대학 평가들은 대학을 질적으로 개선시키는 역할을 하기보다 단지 탈락 대학을 선별하기 위한 역할을 했다. 수직적으로 계층화되어 있는 대학 구조 하에서 대학 간의 차이를 고려하지 않은 일괄적 평가는 폭탄 돌리기와 비슷한 결과를 가져오고 있었다. 상대적으로 불리한 위치에 놓인 대학들끼

리 탈락의 위험을 회피하는 경쟁이 되고 있다는 것이다.

> 진짜 대학을 잘하겠다는 게 아니라는 건 교수들이 다 알아요. 지표에 맞춰서 우리가 (탈락 대학에서) 빠지면 되는 거죠. .. 소규모 대학이 나름대로 이제 소위 말하는 강소대학까지는 아니어도 충실하게 운영하는 데가 있으면 그 나름대로 살 수 있도록 하는 정책을 써야지 획일적으로 큰 대학하고 경쟁하게 만들어놓고. 늘 이제 위기에 시달리도록 만들어놓으면 대학 운영이 어떻게 되겠어요. 그러면 좋은 목소리들이 사그라들 수밖에 없습니다... 살아야 되니까... 꼭 서울 큰 대학만 지원하겠다는 게 아니고 우리가 이 방향으로 가면은 계속적인 지원이 있겠구나 이런 걸 줘야 창의성도 발휘되고 대학도 바꿔 나가고 하지 그게 없으면 (탈락 경쟁에서) 우리만 빠지면 되는 거죠. 지금처럼 그런 행태가 그랬거든요 그럴 수밖에 없었고(전문가C).

대학평가 제도는 대학의 계층 구조를 재생산하는 주요 기제가 되었다는 비판에서 자유로울 수 없었다. 대형 명문대학을 기준으로 획일적인 평가를 진행하면서 서로 다른 규모, 목적, 프로그램, 학교문화를 가진 대학의 고유성을 상실하게 만든다는 것이다.

2) 대형 사립대학의 기득권 유지

한국 고등교육의 역사에서 대학 서열의 상층부를 차지하고 있는 소수의 대규모 대학들은 고등교육 전반에 영향을 미치는 힘을 지속적으로 유지해 왔다.

소위 '명문대학'들은 1995년 이전에 이미 계층적으로 서열화되어 나타났다. 규모와 교육 여건을 기준으로 한 종합대학 지정 및 입시 경쟁 속에서 나타난 세칭 '일류 대학' 선호 문화는 대형 사립대학의 사회적 위상을 공고히 했다. 90년대 이후에 신설되거나 대학으로 승격된 대학들은 이들 대형 종합대학을 표본으로 삼아 천편일률적으로 발달해 왔다는 비판을 받아 왔다.

이명박 정부에서 대형 사립대학들은 '세계 수준의 대학 육성 사업'을 통

해 더욱 집중적인 지원을 받았다. 이명박정부는 세계 대학 순위 평가에서 국내 대학들의 순위를 상승시키고, 세계적으로 경쟁할 수 있는 대학을 육성하겠다는 목표로 대형 사립대학들에 재정을 지원하였다.

박근혜정부에서 이루어진 대학 구조 개혁 평가 체제 하에서도 대형 사립대학들의 힘은 약화되지 않았다. 구조 개혁 평가에서 상위 20% 이내에 포함된 대학들은 정원을 유지할 수 있었기 때문에, 이들 대학은 한정된 고등교육 예산 안에서 전통적인 서열을 유지할 수 있었다.

구조 조정 국면이 대형 사립대학에는 반드시 악재가 아니에요. 왜냐하면, 그 과정에서 정부에서 재정 지원을 대폭 늘리는 과정을 병행했는데 재정 지원이 대개 대형 사립대학이나 말하자면 순위가 높은 그런 대학들에 집중이 되는 정책 방향이었기 때문에 그러니까 좋은 대학 밀어주자 이런 정책이 일관되게 돼 왔기 때문에 한편으로는 여러 가지 정부의 눈치를 봐야 되고 압박에 시달리는 면도 있지만, 다른 한편으로 재정 지원은 꾸준히 늘어왔어요(전문가A).

그래서 학생 자원 감소에 따라 대학 사회 전반의 위기감이 팽배한 가운데서도 '강한 대학들'은 자신들이 가지고 있던 사회적 명성과 재정 지원의 유리한 조건을 공고히 지키고 있다.

정부위원회라는 게 다 그런 사람들로 구성되어 있는 겁니다. 일류대 출신 중심이고 큰 대학 교수들 중심입니다. 정부 내부에서 의사 결정하는 데 거기에 다 연대 교수들, 고대 교수들, 서울대 교수들이 주류예요. 관료들하고 접촉하는 그런 사람들이고. 박근혜 정부 때 구조 조정 정책이 본격화됐잖아요. 평가하고 1등급부터 5등급까지 조정을 하죠. 그 국면에서 대학들을 서로 경쟁시켰죠. 그래서 반발이 많았잖아요. 근데 서울에 있는 대학들은 그걸 싫어했느냐. 그런 형태를. 아니. 싫어하지 않았습니다. 내부적으로. 그래서 그들은 목소리를 전혀 안 냈어요. 주로 지방대나 좀 못한 대학들의 교수들이 목소리를 내면서 이게 말이 되느냐. 이렇게 했지. 실제로 큰 대학의 교수들은 한마디도 하지 않았을까. 왜냐하면 자기들한테 유리한 제도니까. 그래서 그럴 수밖에 없잖아요(전문가C).

이처럼 대학 구조 조정 국면에서도 대규모 대학들의 기득권은 지속되었으며, 이는 고등교육 서열 구조를 강화하고 견고하게 하는 역할을 하였다. 서울대 및 대형 사립대학들은 각종 정책 결정 과정에도 전문가이자 이해당사자로 참여하여 서열화에 따른 기득권을 보호하는 경향을 보였다.

반면 수도권 외 지역의 대학들은 나머지 대학으로 위치 지어지고 이들은 끊임없는 생존 경쟁을 통해 대학을 유지해야 하는 구조적 위기 상황 속에 놓여 있게 되었다. 그리고 서열 구조 속에서 이러한 열악한 위치성은 '일류대학' 지향의 문화 속에서 극복되기 매우 어려운 조건으로 나타나고 있다.

수도권의 대형 대학들은 부익부에 해당되는 혜택을 누리는 부분이 있어서 그건 구조적인 국면이라 다 똑같이 얘기할 수 없는 그런 면이 분명히 있고요. 상대적으로 이제 지방 대학들은 훨씬 더 가중되는 위기에 몰리는 그런 현상이 생겼죠. 구조 조정 정책이라는 것의 핵심적인 방향이 아까 말한 식으로 쉽게 말하면 좋은 대학은 살리고 그렇지 않은 대학은 도태시키겠다는 정책을 기본으로 깔고 있어서 각각 노력할 수밖에 없죠. 그러면 경쟁을 통해서 이제 상위권 대학에 포함될 수 밖에 없는 그런 노력을 각 대학마다 할 텐데 워낙 인프라가 달라요. 그게 서열화 체제로 고착돼 있기 때문에 그거는 개별 대학에서 아무리 노력해도 극복하기 힘든 면이 있고 정부에서 그걸 없애겠다고 노력하기조차 난감한. 왜냐하면 학부모님들이 다 이제 일류 대학을 선호하는 경향이 너무나 강하기 때문에. 그래서 그런 어려운 점이 있기 때문에 지방 대학에 구조 조정 국면의 피해가 집중될 수밖에 없는 형태로 진행돼왔죠(전문가A).

고등교육의 수직적 계층화는 이해관계자들에게 자연스럽고 문제시 되지 않는다. 지방의 이름 없는 대학보다 서울의 명문대학들에 더 많은 자원과 기회를 부여하는 것이 당연하게 간주되는 것이다.

정부 정책은 기조는 경쟁. 경쟁 위주 기조를 계속 유지했기 때문에 경쟁에서는 그 대학들이 훨씬 유리해요. 학생도 우수하지 돈도 많이 들어오지 정부 돈도 들어오고 또 지원도 많이 받고 인력 풀도 좋고 덩치도 크고 그러니까 어떻게 할 수가 없는 거죠. 그런 형태로 돼 왔기 때문에 소유 구조는 점점 더 굳어져 왔다고 보여요. 지금은 거기 문제를 제기하는 것조

차 비현실적으로 여겨질 정도로. 좋은 대학이나 키우지 왜 이런 식으로.. 이제 정치인들도 다 좌우되고 있고 그런 형태로 갔기 때문에 큰 국가적 교육 어젠더가 약간 실종돼 있는 그런 상황... (전문가C)

3) 교육부 평가의 비형평성

대학평가 제도 대학의 계층 구조를 재생산하는 주요 기제가 되고 있다. 대형 명문대학을 기준으로 획일적인 평가를 진행하면서 서로 다른 규모, 목적, 프로그램, 학교문화를 가진 대학의 고유성을 상실하게 만든다는 것이다.

대학을 이제 특성화 중심으로 발전시키기보다는 원래 있는 서열 이런 것을 중심으로 하는 평가 제도 그를 이제 계속 시행해 왔어요 그러니까 평가가 이제 정부 지원의 토대가 되잖아요. 그 평가가 획일적이에요 이런 대학이 좋은 대학이다 설정해 놓고 거기에 얼마나 맞추느냐. 지표 경쟁 여기는 서울에 있는 대학이 유리할 수밖에 없고요. 큰 대학이 유리할 수밖에 없어. 그런 상황 하에서 이제 진행되기 때문에 5.31 교육 개혁의 기조 이런 것들은 이제 그 당시에 필요했을지는 몰라도 지금 와서는 더 많은 구조적인 문제를 배태한 그런 원조랄까. .. 서열 구조에 대한 본격적인 접근이 없었다고 보입니다. 그러니까 서열화된 획일화된 순위 이것을 바꾸어서 특성화를 가져가야 되는데 그건 그대로 두면서 또 그걸 지원하면서 말은 특성화 시킨다 이렇게 되니까 될 리가 없고요. 모든 대학들이 다 일류대 따라하기 이렇게 할 수 밖에.(전문가C).

4) 다양화, 특성화 전략의 한계

대학의 유형이나 기능, 목적에 따라 특성화를 유도하고자 하는 정책 기조는 95년 이후 정권을 초월하여 지속되어 왔다. 교육부는 재정 지원 사업을 통해 대학의 특성화 계획을 유도하고 그에 따라 재정을 배분하였다. 대학들은 재정지원사업 유치를 위해 반복적으로 특성화 계획을 내세우고, 교육부는 대학의 질보다 '계획'을 평가하는 작업을 반복하고 있다.

그러나 개별 대학들에게 요구되는 특성화 정책의 방향은 정부에 따라 달라졌다. 대학들은 중장기적으로 특성화 전략을 수립하여 자체 개혁을 추진하기보다, 정부의 사업과 정책 신호에 맞추어 단기적으로 대응하는 것이 일반적이었다. 대학들은 정부의 정책이 정권에 따라 수시로 변화하고, 정부에서 중점을 두는 전략 분야 역시 달라지기 때문에, 대학 내 내홍을 감수하고 전면적인 구조 조정을 시도하기가 사실상 불가능하다는 입장을 취했다.

> 정부가 특성화시켜야 되겠다고 해가지고 막 밀고 그럴 때 대학들이 그쪽으로 관심들을 막 가지고 시도를 했는데, 유행 비슷하게 지나고 나면 또 새로 시작되는 이런 측면이 없지 않아 있었던 것 같고. 과거 정부에서 it, bt, ct 이런 거 한다고 그러면 모든 대학들이 전부 다 it, bt, ct.. 사실은 남들이 안 하는 것을 해야 특성화가 되는 거잖아요. 경쟁력이 쌓이는 거고. 그런데 많은 대학들이 접근하는 게 지금 추세가 뭐냐, 그 다음에 우리 대학이 내세울 수 있는 장점이 뭐냐. 이걸 가지고선 그쪽에다가 집중해서 특성화를 시키는 그런 측면이 있어요. 그러니까 지금이 아니라 5년 10년 후에 뭐를 해야 우리 학교가 특성화돼서 경쟁력을 가질 것인가에 대한 부분에 대해서 좀 생각하지 못한 그런 측면들이 이제 있는 거고. (전문가B)

정부는 대학들이 자체적인 다양화, 특성화 전략을 취하도록 요구했으나, 대학들은 정부의 재정 지원 사업 평가 및 정부가 중점을 두고 있는 분야에 적합한 방식으로 특성화 전략을 세웠다. 대학들이 유행에 민감한 방식으로 특성화를 추진함에 따라 사업이 종료되거나 정권이 교체된 이후에는 그러

한 특성화가 원점으로 돌아가는 문제가 발생했다.

> 그냥 흉내만 내는, 특성화 사업이라고 하는 것만 했죠. 일부 대학이 돈 받으려고 학과를 통폐합하고 이랬던 거 다 다시 원래 원상복귀 됐습니다. 사업 종료와 함께 끝. 특성화라고 하는 것 역시 그냥 사업비를 따기 위한 하나의 소스로 사용됐을 뿐 실제로 대학을 변화시킬 수 있는 건 없었습니다. 그냥 그 당시에 사업비를 받을 수 있을 때 그것만 이용을 하고 실제로 그 대학들은 대학들의 기본적인 구조들을 변하기 어려운 그런 구조 개혁 정책이...(전문가A)

이처럼 특성화 사업은 대학의 발전 방향을 바꾸는 방식으로 활용되는 것이 아닌, 대학의 성과를 홍보하고 대학 내 사업을 한 가지 더 할 수 있는 용도에 국한되고 있었다.

> 박근혜 정부에서 대학 특성화 사업의 내용을 보면 대학 내에서 자원을 다 그쪽에 몰아주라. 추가의 어떤 재원 투자 없이 몰아주는 방식의 그걸 했는데 그거는 대학 내부 현재 우리 대학의 재원상으로서는 그건 사실상 불가능한 얘기고 그러니까 거기다가 추가로 예를 들어 이 3개 분야에 대해서 돈을 더 많이. 국가가 정부가 재원을 더 많이 투입해서 그런 것들을 하는 방식으로 갔어야 되는데 그렇게 하지 않았죠.(전문가A)

대학들의 입장에서는 특성화를 전략적으로 추진해 나가기 위해 해당 분야에 대한 지속적인 재정 투자가 뒷받침되어야 했다. 그러나 지원 사업이 종료되면 재정 투자를 지속할 수 있는 여력이 없기 때문에, 특정 분야를 중심으로 대학을 재구조화하는 것은 매우 위험한 전략이 된다.

> 지방대 지원 기금, 특성화 지원 기금을 잠시 받았다 하더라도 지속성이 없어요. 왜냐하면 3년 지원받고 이제 끝이거든요. 교수 뽑아놨다가 지원이 끊어지면 교수를 자를 수도 없고 그러니까 이제 그 돈을 받으면 인프라 구축하는 데 안 씁니다. 그때그때 쓰고 성과 내고 끝내버려요. 인프라가 안 바뀌는 거죠. 그런데 진짜 이 구조를 바꾸려고 정책을 썼으면 그렇게 할 수는 없는 거죠. 장기적으로 하면서 구조를 바꾸겠다는 의지를 분명히 피력을 하고 진행을 했어야 되는데..(전문가C)

대학이 특성화하기 위해서는 보다 장기적인 전략과 지속적인 투자가 요청되었다. 그러나 지난 20여 년간의 경험을 통해 대학들은 정부의 재정 지원이 장기적으로 신뢰하기 어렵다는 것을 학습했다.

그 대학이 특성화를 하겠다고 계획을 내서 돈을 받죠. 3년 지원 몇십억을 받았다 합시다. 그럼 그걸 통해서 이제 이 대학이 그쪽으로 발전해 나가야 되잖아요. 그게 한두 해로 되는 일이 아니거든요. 사람도 뽑아야 되고 인프라도 갖춰야 되고, 정말 이제 대학의 지원도 그쪽에 집중되어야 되고 그래서 그쪽 중심으로 개편이 되어야 하는데 그럼 3년 끝나고 또 지원을 그 정도로 계속 해준다 그러면 하겠죠. 한 번 받고 3년이면 끝입니다. 시효가 3년 이상 안 가요. 사람 뽑고 기반 조성하고 이러면 지원 끝나는 겁니다. 그럼 그게 애물단지가 돼요. 지방대 육성 사업도 그래요. 지방대에서 지방 산업과 연계한 특성화를 하면 지원해 주겠다. 박근혜 정부 때도 있었고 이명박 정부 때도 다 있었어요. 지방대 특성화 사업 그 예산이 일정 정도 투여됐어요. 그걸 해서 경쟁에서 지방대 뭐 몇 십 억을 땄어요. 네 아까 말한 똑같은 현상이 벌어지는 겁니다. 그래서 이거는 마약 비슷한 거다 이렇게 얘기해요. 한 번 좀 맞아서 학생들한테 나눠주고 우리 이렇게 돈 많이 받아 왔어 이렇게 돈 잔치 한번 하고 그때 한번 딱. 그 다음에는 그거는 없애야지 살아요. 자기들이 왜냐하면 그걸 계속 지원하다 보면 다른 대학을 없애야돼요. 다른 전공을. 네 교수 잘라야 되고 그 대신 이쪽을 뽑아야 돼요. 그런 형편이 안 돼요 대학들이.(전문가C)

재정 지원 사업을 유치하는 것이 대학들로서는 성과가 되고 대외적인 위상을 높이는 데에도 도움이 되지만, 다수의 사립 대학들은 충원율과 취업률을 핵심 지표로 하는 정부의 대학 평가 체제 하에서 생존을 위한 전략에 더욱 치중할 수밖에 없었다. 이러한 상황에서 특성화 분야에 대한 사업이 종료되면 다시 취업률과 충원율에 유리한 방식으로 돌아오게 되었다.

대학별로 그렇게 투자를 할 수 있는 여력도 없을뿐더러 거기다 이제 대학 구조 개혁 정책에서 가장 중요한 게 뭐냐면 신입생 충원율하고 재학생 충원율에요. 근데 신입생 충원율하고 재학생 충원율을 유지하려면 대학이 절대로 특성화하면 안 됩니다. 특성화했다가 그 학과, 예를 들면 우리나라

조선이 잘 되니까 조선에다 몰아넣었다. 근데 우리 조선이 망하면 어떻게 됩니까. 그 학교는 망하는 거예요. 우리나라는 이런 현재와 같은 상황에서는 여러 가지 장사가 될 만한 거를 여러 가지로 분산 배치를 해서 학생들을 이렇게 전체적으로 이 학생 수를 유지시키지 못하면 망하는 거예요. 아무리 조그만 대학이라도 대학 경영의 아이디어가 있는 사람이라면 특성화 안하죠. (전문가A)

대학들에게 기대되는 특성화는 다른 대학들과 구별되는 강점을 가진 특화 분야 혹은 특화된 기능이어야 한다. 이러한 특화 분야나 기능은 당장의 학생 모집이나 노동시장에서 최선의 선택이 아닐지라도 장기적으로 성장시킬만한 영역이어야 한다. 그래야만 다양한 대학이 다양한 기능과 영역에 특화되어 고르게 성장할 수 있는 기능분화를 전망할 수 있다.

그러나 학생자원이 감소하는 상황 속에서 대학의 경쟁력을 충원율과 취업률로 평가하는 정부의 대학 평가 속에서 위험 부담을 안고 장기적인 특성화 전략을 세우기란 매우 어려운 일임에 분명하다. 따라서 대학들은 충원율과 취업률을 유지할 수 있는 학과들은 유지 혹은 확대하면서, 특성화 사업은 일시적으로 대학의 성과를 대내외에 드러내는 기능 이상을 하기 어려워진 셈이다.

이 과정에서 정부는 대학들 간의 목적, 기능, 영역에 따른 분화와 역할 분담에 대한 장기적인 전략이 부재했다. 2007년 이전까지 목적에 따라서(연구 중심/ 교육 중심) 혹은 학문 분야에 따라서(지역전략산업과 연관된 지역별 특화 산업 중심) 대학 간 분화를 유도했던 것은 대학의 기능 분화라는 측면에서 정부의 거시전략이 일부나마 작동한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 2008년 이후에는 모든 대학이 일원화된 기준에 따른 경쟁 체제에 돌입하면서 영역이나 기능에 따른 역할 구분은 희미해졌다. 대학 간 경쟁체제가 심화되는 상황 속에서 대학들은 장기적인 특성화 전략을 운영하기보다 단기적인 성과를 올리고 충원율 경쟁과 대학 평가에서 생존하는 것을 우선적 과제로 받아들이게 되었다.

5) 획일화된 서열 구조의 형성

일반대학의 만19세 취학률 및 점유율 변화(2008년 대비 2017년)를 살펴보면, 전체 고등교육 기관 학생 중 일반대학 재적생 비율이 2008년 59.6%에서 2017년 65.9%로 7.3% 증가하였다. 같은 기간 전문대학의 점유율은 1.9% 감소, 방송대 2.9% 감소 등으로 나타났다. 또한 전공대학의 2017년 점유율이 0.4%로, 기능대학 역시 2017년 점유율이 0.8%로 높은 점유율 상승을 나타냈다. 한편 산업대학의 비중이 08년 5.0%에서 17년 0.8%로 크게 감소했는데, 이는 산업대학의 급격한 일반대학화에 따른 것이다.

2008년에서 2017년 사이 기관 유형 간의 차이는 모호해졌으며, 학제 간에 기능 분리가 이루어지지 않았다. 산업대학과 전문대학들이 일반대학으로 전환하거나 통폐합되는 사례가 증가하면서 점차 일반대학과 전문대학, 산업대학 간의 기능 차이가 퇴색되었다.

2008년 이후 고등교육 기관 유형 간의 차이가 약화되면서, 일반대학 간에는 수직적 다양성이 뚜렷해졌다.

이명박정부와 박근혜정부를 거치면서 대학들의 생존 경쟁이 심화되었고, 취업률과 충원율을 기준으로 한 성과 지표가 재정 지원에 연계되면서 대학 내 학과 구조 조정이 본격화되었다.

이 과정에서 일부 대학들은 전통적인 학과를 유지하면서 학교의 명성을 유지하는 반면, 상당수 대학들은 학생 취업과 대학 특성화에 유리한 학과들로 대학을 재구조화하였다. 2008년 이명박정부는 대학별로 모집 단위를 자유롭게 조정할 수 있도록 허용하여 학과 폐지와 신설을 용이하게 하였다.

2003년 대비 2013년의 학과 수 변동을 살펴보았을 때, 인문 계열의 인문과학 분야 및 자연 계열의 수학・물리・천문・지리 분야와 같은 기초 학문 분야는 10년 사이 학과 수가 각각 17개, 92개 감소하였고 입학 정원 역시 각각 9.8%(2,123명), 43.3%(7,635명) 감소했다.

반대로 취업에 유리한 학과의 규모가 대폭 늘어났다. 경영·경제 분야는 2003년 대비 2013년에 학과 수가 163개(14%) 증가하고, 입학 정원은

9.7%(4,409명) 늘었다. 특수교육학 분야도 학과 수가 38개(84.4%), 입학 정원이 1,089명(84.7%) 늘었으며, 간호 분야에서 학과 수가 71개(101.4%), 입학 정원이 5,772명(214.9%) 증가, 치료・보건 분야에서도 학과 수가 193개(221.8%), 입학 정원이 6,625명(278.9%) 증가하였다(2014년 국정감사 정책자료집).

또한 기존에 전문대학에 설치된 학과들이 일반대학에도 대거 신규 설치되면서 전문대학과 일반대학 간 영역 다툼이 발생하였다. 물리치료학과와 같은 간호·보건계열의 여러 학과를 비롯하여, 전문대학의 대표적 학과였던 안경광학과, 외식·조리학과, 귀금속세공과, 애완동물과, 화장품학과, 헤어디자인과, 관광학과, 미용학과 등이 일반대학에 다수 개설되었다.

일반대학의 학과 개설 현황을 통해 일반대학에 개설된 학과 중 '조리, 방사선, 뷰티, 물리치료' 등 4개 키워드가 포함된 학과를 조사해본 결과, 이 키워드를 포함한 학과가 2개 이상인 대학은 2008년 17개에서 2020년 34개로 정확히 2배 증가했다.

95년 이후 참여정부에 이르기까지 특수목적 고등교육 기관이 다종다양하게 설립되었던 것과 비교하면, 2008년 이후 2017년 사이에는 새롭게 설치된 특수목적 기관이 전무했다.

이 기간 동안에는 기존에 특수목적을 가지고 있었던 기관들도 통합하는 경향을 보인다. 산업대학을 일반대학으로 전환하거나, 원격대학을 고등교육법 상의 사이버대학으로 전환할 수 있게 한 것이다. 이러한 경향을 통해 특수목적의 고등교육기관을 신설하지 않고 기존의 일반대학 및 전문대학으로 구성된 고등교육 시스템을 관리하는 데 집중하였음을 알 수 있다.

제 6 장 논의

제 1 절 고등교육 기능 분화의 양상

1) 95년-2007년의 고등교육 기능 분화와 한계

1995년의 교육개혁은 앞에서 살펴본 95년 이전의 고등교육 구조가 조건이 되어 추진된 전략이었다. 대학 간 기능이 미분화된 상태에서 정부는 대규모 종합대학에 고등교육 발전에 대한 선도적인 역할을 부여하고 더 많은 자원을 투자했다. 이러한 구조적 조건 속에서 정부는 5.31교육개혁을 통해 고등교육 기관 간의 기능을 분화시키고 대학의 특성화, 다양화를 유도하고자 하였다.

1995년 5.31 교육개혁에 반영된 신교육체제 구상과 김영삼, 김대중 정부에 걸친 고등교육 구조 개혁 정책은 대학의 자율화를 확대하는 동시에 고등교육기관의 기능 분화를 지향하고 있었다. 정부의 주도로 기능적으로 분화된 형태의 고등교육 구조를 이끌어내고자 한 것이다.

교육개혁을 주도한 것은 대통령실이었다. 1992년 출범한 김영삼 정부는 국제화와 개방화라는 시대적 과제에 대응하기 위해 대대적인 교육개혁을 준비하였다. 교육개혁 방안을 마련하기 위해 정부는 대통령 직속 교육개혁위원회를 신설하여 1995년 5.31 교육개혁 방안을 발표하였다. 교육개혁위원회는 당대의 대표적인 교육학자들로 구성되어 고등교육의 기능 분화를 중심으로 한 구조 개혁 방안을 제시하였다. 이는 고등교육의 다양화와 특성화를 지향하는 교육학계의 논의가 반영된 결과이다.

한편 기획재정부(기획예산위원회)는 대학에 대한 재정 지원에 대해 매우 방어적인 성향을 보이면서 재정 지원에 따른 뚜렷한 성과를 정부에 요구해 왔다. BK21 사업을 최초 기획할 때 기획예산위원회는 해당 사업에 대한 대통령보고에서 '수도권 대학을 세계적 수준의 연구 중심 대학으로 육

성'할 계획으로 명시하여, 서울의 '명문대학' 위주의 집중 투자를 염두에 두었음을 추정할 수 있다.

경영·산업계는 기업에서 요구되는 직업 역량 중심으로 대학 교육을 변화시키고자 하는 성향을 가지고 있었다. 2004년 전국경제인연합회가 발표한 '기업에서 본 한국 교육의 문제점과 과제' 보고서는 기업 현장에서 요구하는 역량과 대학 교육의 괴리가 크다는 점을 대대적으로 비판하고, 대학 정책의 방향 전환을 요구했다.

한편 교육부(문교부 및 교육인적자원부)는 교육위원회의 개혁 방안을 현실화, 구체화하고 대통령실의 지시와 기재부와의 협상, 경영・산업계 및 기타 여론의 동향을 통합하여 정책을 수립하고 시행하였다. 95년 이후 교육부가 수행하는 정책 집행 방식의 가장 큰 특징은 사업별로 대학을 평가하고 그에 따라 재정 배분과 대학 내 구조 개혁을 연계하고 있다는 것이다. 교육부는 대학에 대한 재정분배 권한을 가진 상태에서, 대학의 사업계획서와 여건을 평가하여 재정 지원을 결정하고 있다. 교육부가 평가하고 분배하는 재정 지원 사업의 규모가 커질수록 대학에 대한 교육부의 권한을 강해지며, 교육부는 재정 지원 사업을 매개로 대학 내부의 구조 개혁을 유도하고 있다.

95년 이후 참여정부에 이르기까지 고등교육 기관의 기능 분화에 초점을 맞춘 고등교육 구조 개혁이 지속적으로 추진되었다. 그러나 정부는 고등교육법 및 관련 규정을 통해 고등교육의 유형을 재편하기보다, 재정 지원 사업을 통해 개별 대학들의 자연스러운 역할 분화가 이루어지기를 기대했다.

95년 교육개혁 이후 고등교육 기관들을 공통적으로 관리하는 규정이 체계화되었다. 대학의 신설에 관한 사항을 대학 설립 준칙주의에 따른 허가제로 전환하면서, 교육부의 심사 절차를 배제하게 되었다. 또한 고등교육 기관으로서 보장해야 하는 요건을 통일하기 위해 대학 종합 평가 인정제가 실시되었다. 두 가지 제도는 고등교육 기관의 기초적인 요건을 확인하는 공통적인 제도로서 고등교육 구조에 통일성을 강화하였다.

이 시기 고등교육 구조는 일반대학을 중심으로 산업대학, 전문대학, 교육대학, 기술대학 등의 특수 목적 기관들과 방송대 및 원격대학, 사내대학

등 평생교육 형태의 고등교육 기관들로 유형화되었다. 전체 고등교육 기관에서 일반대학이 차지하는 비중은 학생 수 기준으로 95년 53.3%에서 2007년 58.8%로 증가하였다.

다양성의 차원에서 일반대학 간의 다양성이 확대된 것은 이 시기의 특징적인 변화이다. 특히 참여정부는 고등교육의 기능 분화를 위해 개별 대학들이 특정 분야에 집중하도록 유도하여, 기능별(연구 중심-교육 중심 분화), 분야별(지역별 산학 연계 중심) 특성화를 강화시키고자 하였다.

그러나 대학 간의 다양성이 정부의 의도대로 선명해지는 데에는 실패했다. 연구 역량을 가지고 있던 대형 사립대학들은 BK21사업에 선정되면서 학부 정원 감축과 학부제 도입 등의 제도 개혁을 일부 실현하였다. 그러나 사업단 단위로 이루어지는 BK사업으로 대학 전반의 구조가 대학원 중심 체제로 전환하는 것은 불가능했다. 또한 학부제에 대한 학내의 반대와 감축한 학부생 정원을 다양한 방식으로 다시 보충하면서 결국 대학 내 구조 개혁에는 많은 한계가 있었다는 평가를 받았다.

한편 이 시기의 고등교육 구조는 특수성을 강화하는 방향으로 변화했다. 기존의 고등교육 기관을 통해 원활히 제공되지 못하는 형태의 고등교육을 부가적으로 강화하는 것이다. 대안적인 기관 유형 도입(원격대학, 사내대학 등), 예술 및 전통문화 분야에 특화된 특수 목적 대학 설립(한국예술종합학교, 한국전통문화대학), 과학 분야 연구 중심 대학 추가 신설(한국과학기술원 외 3개 과학기술원) 등이 그 예이다. 또한 BK21 사업의 일환으로 분야별 특화 전문 대학원을 11개 신규 설치한 것도 특수성을 강화한 예이다.

3) 2008-2017년 시기 고등교육의 기능 분화 양상

이명박 정부가 들어서면서 고등교육에 대한 요구와 문제인식은 이전 정부와 선명히 구분되었다. 이명박 정부가 출범한 2008년을 전후하여 고등교육은 세계 최고 수준으로 팽창하였다. 2007년 대학 진학률은 82.8%, 고등교육 기관 순취학률은 70.3%를 기록하며 누구나 대학에 가는 사회라는 인식이 팽배해졌다. 경제위기 속에서 청년 실업률이 높아지면서 개인과 사회

의 관심이 경제 위기 극복에 초점을 맞추게 되었다. 세계에서 두 번째로 높은 등록금이라는 국제 통계 결과에 따라 대학생, 학부모들의 등록금 인하 요구가 거세졌다. 등록금 문제 해결은 새 정부가 외면할 수 없는 당면 과제가 되었다.

이러한 상황 속에서 이명박 정부의 고등교육 정책 기조를 주도한 것은 교육계가 아닌, 경영계 및 산업계의 목소리였다. 경영계 및 산업계 수요에 대학이 잘 대응하도록 개혁해야 한다는 주장이 강화된 것이다. 이들은 '청년 백수 백만 명 시대'에 대한 진단을 교육 개혁의 필요성으로 삼았다. 누구나 대학에 가게 만들면서 '학력과잉'이 심각해지고, 구직자와 일자리 간의 학력 미스매치가 심각해졌다는 것이다.

산업 수요에 맞추어 대학 교육을 개혁한다는 방침이 구체화되면서, 취업률을 반영한 대학 평가, 취업률의 공표와 대학-산업계 간 미스매치를 해소하기 위한 대학 구조조정 계획이 마련되었다.

한편 기획재정부는 지속적으로 대학 재정 지원에 대해 엄격한 태도를 보였다. 2008년 기획재정부는 고등교육 예산에 대한 1차 심의 결과를 발표하면서 지방 대학 혁신 역량 강화(NURI) 사업과 수도권 대학 특성화 사업 등을 통합하는 대학 교육 역량 강화 사업에 대해 교과부가 요청한 2900억 원에서 1400억 원을 삭감하였다. 특히 교과부는 재학생 수 비율에 따라 지방대학 1700억 원, 수도권 1200억 원을 신청했지만, 기재부는 지방대학 900억 원, 수도권 600억 원으로 목표를 하향 조정했다. 수도권 대학은 기존 수도권 대학 특성화 사업 예산이 동일하게 유지되지만, 지방 대학은 기존 누리사업 예산 2500억 원에서 1600억 원이 삭감되었다.[17]

재정 투자가 한정된 상태에서 이명박 정부와 박근혜 정부에 걸쳐 이루어진 대학 구조 개혁 평가는 대학들의 구조조정을 수반하도록 하였다. 취업률과 충원률에 방점을 둔 대학평가에 따라 성과 중심의 학과 개편이 불가피했다.

이러한 과정을 거치면서 고등교육의 기능 분화는 시장화된 방식으로 이

---

17) 한국대학신문. (2008.07.25.). BK21 등 내년 예산 줄줄이 삭감 위기
. 권형진 기자.

루어졌다. 명성이 높지 않은 대학들은 ‘잘 팔리는 상품’으로 스스로를 재구조화하는 방식으로 차별화를 꾀해야 했다. 대학들은 사업에 맞추어 ‘표면적’, ‘일시적’인 특성화로 대응하였다. 이러한 형태의 기능 분화는 기능의 분화라기보다, 대학 마케팅으로서의 차별화에 불과했다.

제 2 절 고등교육 기능 분화 정책의 특징

1. 공통적 특징

1) 기능 분화의 구조적 조건

문민정부 이후 각 정부에서 고등교육 기능 분화가 정책적으로 표출되기까지는 구조적 조건이 마련되어 있어야 한다. 문민정부 이후 5개 정부에 걸쳐 모든 정부는 공통적으로 기능 분화가 요청되는 구조적, 문화적 조건에 놓여 있었다.

구조적(물질) 조건으로는 ‘대학의 미분화된 서열화 구조’와 ‘지속적인 학령인구 감소 위기’가 작동하였으며, 문화적(이념) 조건으로서 ‘명성을 중시하는 대입경쟁 문화’와 ‘대학 교육의 질에 대한 불신’이 있었다.

구조적/ 문화적 조건은 학령인구 감소 상황에서 대학의 교육력을 분산시키지 않고 특정 기능이나 영역에 초점을 두고 특성화 및 전문화시켜야 할 필요성을 부여하였으며, 이는 기능에 따른 기관 분화를 요청하는 것이었다.

또한 의사결정구조(행위자 간 관계)에 있어서는 대통령실과 교육위원회가 결합할 때 고등교육 기능 분화 정책이 전면적으로 도출되는 경향을 보였다. 이때 교육위원회에 참여하는 교육학자들이 고등교육 기능 분화를 정책 모델로 구성하고 있음을 추론할 수 있었다.

2) 기능 분화 정책을 둘러싼 상호작용

다음으로 기능 분화 정책을 둘러싼 사회적 상호작용의 특징은 다음과 같다.

먼저 기능 분화 정책은 수월성을 중시하는 행위자와 형평성을 중시하는 행위자 집단이 서로 간의 이해관계를 타협할 수 있는 형태로 구성되며, 교육부 관료들은 재정과 연계된 평가와 선발 장치가 작동할 수 있도록 정책을 도출하고 있다.

수월성을 중시하는 행위자로서 기재부, 산업계, 과기부, 여론 등이 대표적이며 국가 경쟁력을 높이기 위한 대통령실과 교육부 역시 수월성에 많은 비중을 두게 된다. 한편 형평성을 중시하는 행위자들에는 대학(대학단체), 국회, 균형발전을 목표로 하는 대통령실, 여론 등이 해당된다.

이러한 일련의 사회적 상호작용의 결과를 통하여 고등교육의 기능 분화 정책은 매 정부에서 연구중심대학과 교육중심대학 및 산학협동중심대학으로 구분되어 제시되어 왔다. 그리고 이러한 정책들은 재정과 결부된 방식으로 대학 내 개혁을 추동하였다.

그러나 기능 분화 정책이 적용되는 과정에서 그 대상이 되는 대학들은 규모나 위치, 명성 등에 따라 서로 다른 방식으로 정책에 대응하게 된다. 소위 기득권 대학들(수도권 대규모 대학)은 대학의 생존을 고민하기보다 명성을 높이거나 규모 팽창을 위해 정책을 이용하는 양상을 보였다. 한편 지방 대규모 대학들은 지역 산업과 결부된 방식의 특성화를 반복적으로 수행하면서 이공계열 학과 특성화에 제한되는 한계가 있었다. 마지막으로 학령인구 감소 위기에 노출되는 중소규모 대학들은 표면적이고 임시적인 특성화를 기회주의적 방식으로 표방할 수밖에 없었다.

3) 국제적 대학 경쟁력 제고를 위한 기능 분화

고등교육 기능 분화는 대학의 국제 경쟁력 강화와 대학 교육의 질 향상이라는 두 가지 과제와 항상 맞물려 있다. 전자는 세계 수준 대학들과 경

쟁할 수 있는 연구중심대학을 통해 해결하고, 후자는 대학의 교육력을 집중시킬 수 있도록 교육중심대학의 특성화 전략을 통해 달성한다는 것이 공통적인 접근 방법이었다.

그 중에서도 연구중심대학 혹은 대학원중심대학이 요청되는 이유는 국내에 세계 수준의 대학들과 경쟁할 수 있는 대학이 부재했기 때문이다. 국민의 정부는 '세계 수준의 대학원 중점 연구 중심 대학 육성' 과제를 통해 서울대학교를 세계의 연구중심대학들과 경쟁할 수 있도록 집중 투자할 계획을 구상하였다. 그러나 서울대에 대규모 예산을 집중 지원하는 것에 대해 국회 및 대교협 차원의 반발이 있었으며, 서울대 역시 대학원중심대학으로 전면적인 전환을 하기에는 내부의 이해관계를 조절하는 데 실패할 수밖에 없었다. 이에 따라 BK21 사업은 대학과 사업단, 영역 등에 있어 '선택과 집중'이 아닌 고르게 분배하는 형태로 변모하게 되었다.

이명박 정부 역시 '세계 수준의 연구 중심 대학 육성 사업'을 2008년부터 실시하였고, 이 사업은 세계 대학 순위에서의 성과를 직접적으로 요구하는 것이었다. 그러나 이명박 정부는 대학원중심대학으로의 기능분화보다 성과가 높은 대학에 지원을 집중하는데에 더 많은 초점을 두었다.

4) 지역 산업과 연계 시키는 기능 분화

문민정부에서 박근혜정부에 이르기까지 고등교육 기능 분화는 지역 산업과 연계하는 전략과 관계되었다. 고등교육 기능 분화는 연구 기능을 소수 대학에 집중시키고 다수의 대학들은 교육과 산업인력 양성에 집중하도록 요구하였다. 이때 대학들은 특정 영역에 대한 특성화를 함께 요구받게 되는데 이 과정에서 대학은 지역 특화 산업 혹은 유망 산업에 특화시켜 대학을 재구조화해야 하는 위치에 놓인다. 이는 각종 특성화 사업에서 수도권 대학들이 인문, 사회, 예술 분야의 특성화를 추구하는 것과 차이를 보이는 것이다.

2. 시기별 차이점

1) 대학원중심대학과 교육중심대학을 분화시킬 것인가?

문민정부 이후 고등교육의 기능 분화는 정부마다 공통적인 개혁 과제가 되어 왔다. 그러나 대학원중심대학과 교육중심대학을 개별 대학에 따라 구분시키는 작업은 본격화되지 못했다.

국민의 정부에서는 서울대의 대학원중심대학 전환 계획이 실패하면서 다수의 대학에 대학원 기능을 강화하는 결과를 가져왔다. BK21 사업 참여 대학에 학부제와 학부 감축 등의 구조 개혁 조건을 붙였으나 작은 규모의 변화만을 가능케 했다.

참여정부에서는 대학 특성화 계획을 추진하면서 학부 규모 감축과 특성화 전략을 연계시켰다. 특정 학과 또는 대학원에 정원을 집중시키도록 대학의 구조조정을 유도한 것이다. 그러나 참여정부에서도 특정 대학이 대학원중심대학으로 완전히 전환하거나, 그 반대로 대학원을 폐지하고 학부교육에만 집중하는 기능 전환을 시도한 대학은 존재하지 않았다.

한편 이명박 정부에서는 대학원중심대학과 학부교육중심대학을 정책적으로 구분하지 않았다. 이는 참여정부에 이르기까지 대학 간 기능 분화 정책이 뚜렷한 성과를 보이지 않았을 뿐만 아니라, 이명박 정부에서는 대학원과 학부 기능을 포함하여 여러 영역에서 높은 성과를 보이는 대학이 주목 받았기 때문이다.

2) 제도 내 다양성인가, 제도 간 다양성인가?

고등교육의 기능 분화 정책은 크게 두 가지로 구분하면 (1) 동일 기관 유형 안에서 다양성을 증대시키는 형태와 (2) 기관 유형을 달리하여 다양성을 증대시키는 형태로 나누어 볼 수 있다.

전자의 경우는 동일한 4년제 대학이지만 역할이나 중점 영역, 수업 형태

등에서 다양한 대학이 분포하도록 정책적으로 지원하는 방식이다. 문민정부의 대학설립준칙주의는 '대학'이라는 형태 안에서 규모나 운영방식 등이 다양한 대학이 등장하도록 개방한다는 취지를 가지고 있었다.

참여정부 역시 제도 내 다양성을 증진시킨 결과를 가져왔다. 정책의 의도와는 무관하게 대학 통폐합 정책을 추진하면서 전문대학 및 산업대학 중 다수가 4년제 대학으로 통폐합되었기 때문이다. 이 과정에서 기관 유형 간에 선명한 기능 차이가 모호해지고 대학 안에 전문대학 및 산업대학의 성격을 가진 조직이 편입되었다. 참여정부를 거치면서 대학 내에 전문대학에 주로 개설되는 학과들이 증가한 것이 이를 보여준다.

그러나 국민의 정부와 참여정부를 거치면서 제도 간 다양성도 확대되었다. 평생교육법을 비롯한 관계 법 제정에 따라 원격대학, 사내대학, 기술대학 등 새로운 형태의 고등교육기관들이 등장했기 때문이다. 특별법에 따른 문화부(문화체육관광부) 및 과기부 관할의 대학들이 신설된 것 역시 제도 간 다양성을 증대시키는 역할을 하였다. 기존의 대학 및 전문대학과 구분되는 기관 유형이 등장함에 따라 고등교육기관 간에 유형별 목적에 따른 기능 분화가 선명해지고 고등교육 전반의 다양성은 증대되었다.

반면 이명박정부와 박근혜정부에서는 제도 내, 제도 간 다양성이 모두 정체되거나 위축되었다. 대학구조개혁 평가를 통해 대학들을 동일 기준에 따라 평가함에 따라 대학 간에는 기능과 역할에 있어 적은 차이만을 나타내게 되었다.

제 3 절 고등교육 기능 분화 정책의 구현 메커니즘

이 절에서는 한국 고등교육 기능 분화 양상의 메커니즘을 설명한다. 이를 위해 먼저 구조적 조건 - 사회적 상호작용 - 구조적 정교화의 과정을 통해 고등교육 기능 분화가 어떻게 전개되었는지를 살펴보아야 한다.

<표 34> 고등교육 기능 분화의 과정

98년-07년: 5.31교육개혁의 정책화와 고등교육 분화의 시도	
구조적 조건	고등교육의 대중화 교육열에 대한 사회적 문제의식 심화 교육위원회와 교육부의 긴장 관계
사회적 상호작용	고등교육 다양화 구상과 정책화 학부제 개혁과 BK21사업에서 나타난 대학의 저항 참여정부의 대학 구조 개혁 특수목적 기관의 설립
구조적 정교화	전문대, 산업대 통폐합에 따른 제도 간 차이 감소 통폐합 및 정원 조정과 연계한 특성화 정책으로 명목적 다양성의 확대
08-12년: 대학 구조 조정과 생존 경쟁	
구조적 조건	학령인구감소와 등록금 저항 경제위기와 효율성에 대한 강조 대통령실 중심의 의사결정 구조와 교육부, 대학에 대한 불신 산업계 역할 확대
사회적 상호작용	성과 지표를 통한 구조조정 수월성 제고 전략 대학원 중심 대학 전략의 해체 경제, 산업계에 의한 교육개혁 요구 수용 대학 평가에 대한 대학의 반발
구조적 정교화	성과 중심 대학 구조조정의 전면화와 획일화된 고등교육 계층화의 형성

13-17년: 대학 구조조정의 심화	
구조적 조건	학령인구감소와 대학의 생존 위기 심화 대학 구조 개혁 평가에 대한 대학의 압박 증대 교육 전문가 집단의 재등장
사회적 상호작용	억제전략: 구조 개혁 평가와 정원 감축 수월성 유도 전략: 대학 육성 사업 및 특성화 사업
구조적 정교화	대학 평가에 길들여진 대학들 표면화, 일시적인 특성화로 대응

고등교육 기능 분화 과정은 일정한 구조적 조건 하에서 특정한 성향과 힘을 갖는 행위자들의 상호작용에 의해 구성된다. 고등교육의 형성 과정에서 발견한 고등교육 관련 행위자들의 성향은 다음과 같다.

<표 35> 고등교육 관련 주요 행위자의 성향

행위자	성향	주요 행위 (95-07년)	주요 행위 (08-17년)
대통령실	국가적 과제 해결 및 이해관계자의 만족 지향	국제화, 개방화 흐름에 대응, 획일적·폐쇄적 교육 체계의 대전환 추구	고학력 실업 문제 해소, 경쟁을 통한 대학 혁신 추동
교육위원회 (교육전문가)	교육 시스템의 체계화	연구중심대학, 교육 중심 대학, 직업 중심 대학, 특수 목적 기관으로 기능 분화	기능 분화 전략 원점화 (대학 중심 계층화) → 계층화된 기능 분화 (연구중심> 교육중심> 직업중심)

교육부	교육 정책의 효과적인 시행과 성과 추구	재정지원사업을 통한 대학 평가 및 대학 내부 구조 변화 유도	대학 평가를 통한 재정 지원 방식에 대한 청와대의 제재. 취업률을 포함한 포뮬러 방식 지원을 통해 교육부의 사업단위 대학 평가 권한 약화
기재부	재정투입의 타당성 요구 우수 대학 우선주의 대학에 대한 불신	수도권 대학 중심 재정 투자 유도	지방대학 지원 사업 예산 대폭 삭감
산업계	직업 역량 중심 개혁 요구, 대학에 대한 불신	대교협과 함께 산업계 중심 대학 평가 추진	기업 친화적인 대학 구조 개혁 유도 대학 평가 시 취업률 반영
대학	정원 확대, 명성 제고 노력, 재정 확대 노력	'명문대학'에 대한 동형화, 명성 확대 노력, 정원 확대 노력	구조개혁 평가에서의 생존, 재정지원 노력

(1) 대통령실은 고등교육 구조의 모순보다 정권 차원의 당면한 과제 해결을 위해 고등교육 구조 변화를 추동하는 경향이 있다.

(2) 교육위원회(교육 정책 전문가 집단)는 대통령실을 대신해 교육 개혁안을 마련하는데, 이들 전문가 집단은 교육 시스템의 체계화를 위해 기능 분화 방안을 추진하는 성향이 있다. 그리고 기능 분화는 대체로 연구 중심 대학과 교육 중심 대학, 직업 중심 대학을 구분한다.

(3) 교육부는 대통령실의 지시에 따라 교육개혁 방안을 정책화하고 집행한다. 이때 교육부는 정책 대상인 대학들이 정책에 순응하도록 하고 효과

적으로 정책의 성과를 얻기 위해 대학 평가와 재정 지원을 연계하는 전략을 고수하는 성향이 있다.

(4) 기획재정부는 대학에 대한 투자를 방어적으로 대하는 성향이 있어, 대학에 대한 재정 지원에 대해서는 뚜렷한 성과를 요구한다. 그러나 수도권 대형 대학들에 대해서는 상대적으로 유연한 태도를 취하는 반면, 지역 대학들에 대한 재정 지원은 더욱 엄격한 태도를 보인다.

(5) 경영·산업계는 직업 역량 중심의 고등교육 개혁과 기업 친화적인 대학 교육을 요구하며, 취업률과 같은 노동시장 성과를 대학에서 중요하게 고려하도록 영향력을 행사한다.

이처럼 고등교육을 둘러싼 주요 행위자들은 고등교육 구조 개혁을 촉발하는 사건이 벌어지면 각자의 성향과 주어진 힘에 따라 영향력을 미치며, 이들의 상호작용에 의해 고등교육 구조 개혁 방안이 구체화되었다.

이러한 구조 개혁 방안은 개별 정책으로 구현된 이후 대학들에 적용되고 그에 따라 고등교육의 구조가 정교화되는 과정으로 이어졌다.

이와 같은 행위자들의 성향은 정권 및 사회, 문화적인 조건이 변화함에 따라 작동할수도, 작동하지 않을 수도 있다. 행위자들은 자신들의 성향에 따른 행위를 반복하려는 경향이 있으며, 이는 구조 개혁에 대한 외부적 추동에 대해 보수적으로 반응하는 결과를 가져온다.

제 7 장 결론

제 1 절 요약

본 연구의 목적은 1995년 이후 한국 고등교육이 기능적으로 분화되어온 양상과 기능 분화 정책이 특징을 밝히는 데에 있다. 고등교육의 기능 분화 정책은 5.31교육개혁 이후 지난 20여 년간 한국 고등교육 정책의 방향성을 대표하였다. 이 연구를 통해 연구자는 고등교육 기능 분화를 통해 고등교육 시스템을 체계화하고자 했던 정책적 시도는 어떻게 도출되었으며, 기능 분화 정책에 대한 대학의 대응과 수용의 결과로 고등교육 시스템이 어떻게 변화하였는지에 대해 설명하고자 하였다.

이를 위해 본 연구는 설명적 혼합 연구 방법을 채택하여 양적 지표와 질적 자료를 종합적으로 분석하였다. 1995-2017년 사이 고등교육의 변화를 설명할 수 있는 양적 지표를 통해 외연적으로 그 과정을 서술하는 동시에, 양적 지표의 변동을 만들어내는 인과적 관계를 문헌 자료 및 질적 자료를 활용해 설명하였다.

분석을 위해 고등교육의 양적 변화를 탐색할 수 있는 각종 통계 자료를 포함하여 정부 및 국회, 연구기관에서 작성한 고등교육 관련 각종 보고서 및 연구 자료를 포괄적으로 탐색하였다. 또한 문헌 자료로 확인할 수 없는 정책 형성 과정의 경험과 전문가적 판단을 종합하기 위해 고등교육 관련 연구자를 대상으로 전문가 인터뷰를 실시하였다.

연구자는 고등교육 기능 분화 정책의 구현 과정을 드러내기 위해 Archer의 형태발생론을 바탕으로 '구조적 조건화(Structural Conditioning) - 사회적 상호작용(Social Interaction) - 구조적 정교화(Structural Elaboration)'로 이어지는 과정을 분석의 틀로 구성하였다. 이때 구조적 조건화란 고등교육 기능 분화 정책을 촉발하는 '구조(물질)'와 '문화(이념)', 그리고 의사결정구조(행위자 간 관계)에 의해 조성된다. 사회적 상호작용이란 고등교육 기능 분화 정책의 구현과 적용을 둘러싼 관련 행위자들(대통령실, 교육위원회, 정당, 전문가집단, 산업계, 대학, 여론 등) 간에 나타나

는 상호작용 행위들을 일컫는다. 여기에는 또한 정책의 대상이 되는 대학들이 고등교육 기능 분화 정책에 대해 저항하거나 순응하는 등의 상호작용을 포함한다. 마지막으로 구조적 정교화란 사회적 상호작용의 결과 고등교육 기능 분화 정책이 실제 고등교육 시스템을 어떻게 변화시켰는지, 혹은 변하지 않았는지를 설명하는 것이다.

이러한 분석틀을 통해 1995년부터 2017년까지 고등교육 기능 분화 정책의 양상을 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 95년 5.31 교육개혁 이후 참여정부에 이르기까지 연구 중심 대학과 교육 중심 대학을 분화시키는 전략이 전면화되었으며, 두뇌한국21 1단계 사업을 통해 연구 중심 대학은 학부를 축소하고 대학원 중심 체제로 전환하도록 유도했다. 또한 소규모의 다종다양한 특수목적 고등교육 기관들과 특화 분야 전문 대학원이 다수 신설되었다. 이에 따라 2007년을 전후로 고등교육 기관 유형 간, 기관 유형 내 다양성이 증가하고 '정책적으로 의도된 기능 분화 구조'가 형성되었다.

둘째, 2008년 이명박 정부 출범 이후 고등교육 기관 간에는 기능의 분화보다 평가 지표에 따른 수직적 차이가 더욱 중요하게 다루어졌다. 산업대학과 전문대학의 일반대학 통합이 활발해지고 산업계 관점의 학과 구조 조정이 활발해지면서 여러 대학들이 학과를 재편하였다. 이를 통해 2017년을 전후로 우리나라의 고등교육 구조는 '기능적으로 통합된 수직적 다양화 구조'의 특징을 보였다.

셋째, 2013년 박근혜 정부는 다시 기능 분화 정책을 전면화하고 대학 구조개혁 평가를 동시에 실시하여 대학들을 표면적이고 일시적으로 특성화시켰다. 박근혜 정부를 거치면서 대학들은 기능과 영역을 특성화하기보다 생존을 위한 '상품화'로서의 특성화에 그치는 모습을 보였다.

두 번째 연구문제로서 고등교육 기능 분화 정책이 도출되고 적용되는 과정의 메커니즘에 대한 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 고등교육 기능 분화 정책이 매 정부에서 도출되는 배경에는 구조적, 문화적 조건이 공통적으로 작용하고 있다. 구조적(물질) 조건으로서 '대학의 미분화된 서열화 구조'와 '지속적인 학령인구 감소 위기'가 작동하

였으며, 문화적(이념) 조건으로서 '명성을 중시하는 대입경쟁 문화'와 '대학 교육의 질에 대한 불신'이 자리하였다. 이러한 구조적/ 문화적 조건은 학령인구 감소 상황에서 대학의 교육력을 분산시키지 않고 특정 기능이나 영역에 초점을 두고 특성화 및 전문화시켜야 할 필요성을 부여하였으며, 이는 기능에 따른 기관 분화를 요청하는 것이었다.

또한 의사결정구조(행위자 간 관계)에 있어서는 대통령실과 교육위원회가 결합할 때 고등교육 기능 분화 정책이 전면적으로 도출되는 경향을 보였다. 이때 교육위원회에 참여하는 교육학자들이 고등교육 기능 분화를 정책 모델로 구성하고 있음을 추론할 수 있었다.

다음으로 기능 분화 정책을 둘러싼 사회적 상호작용의 특징은 다음과 같다.

먼저 기능 분화 정책은 수월성을 중시하는 행위자와 형평성을 중시하는 행위자 집단이 서로 간의 이해관계를 타협할 수 있는 형태로 구성되며, 교육부 관료들은 재정과 연계된 평가와 선발 장치가 작동할 수 있도록 정책을 도출하고 있다.

이러한 일련의 사회적 상호작용의 결과를 통하여 고등교육의 기능 분화 정책은 매 정부에서 연구중심대학과 교육중심대학 및 산학협동중심대학으로 구분되어 제시되어 왔다. 그리고 이러한 정책들은 재정과 결부된 방식으로 대학 내 개혁을 추동하였다.

그러나 기능 분화 정책이 적용되는 과정에서 그 대상이 되는 대학들은 규모나 위치, 명성 등에 따라 서로 다른 방식으로 정책에 대응하게 된다. 소위 기득권 대학들(수도권 대규모 대학)은 대학의 생존을 고민하기보다 명성을 높이거나 규모 팽창을 위해 정책을 이용하는 양상을 보였다. 한편 지방 대규모 대학들은 지역 산업과 결부된 방식의 특성화를 반복적으로 수혜하면서 이공계열 학과 특성화에 제한되는 한계가 있었다. 마지막으로 학령인구 감소 위기에 노출되는 중소규모 대학들은 표면적이고 임시적인 특성화를 기회주의적 방식으로 표방할 수밖에 없었다.

한국 고등교육의 구조적인 변화 혹은 유지를 가능하게 하는 메커니즘은 무엇인가라는 질문에 대한 연구 결과는 다음과 같다.

한국 고등교육의 변화는 개혁에 영향을 미치는 행위자들 간의 상호작용과, 그에 따라 도출된 고등교육 구조 개혁 방안을 통해 촉발되며, 개혁 방안에 대한 대학의 대응 방식에 따라 기존의 구조적 조건이 정교화되기도, 변동 없이 유지되기도 한다.

이러한 메커니즘 속에 반영된 한국 고등교육의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 개혁 의제 설정의 주도권을 정부가 가지고 있으며, 이를 지원하는 교육 정책 전문가(교육위원회) 집단은 고등교육의 기능 분화를 유도하는 성향이 있다. 둘째, 고등교육 구조의 상층부를 대상으로 한 개혁은 대형 대학들의 기득권 보호와 연구 중심 대학 전략의 한계에 부딪혀 목적 달성에 실패하고 있다. 셋째, 지방대학에 대한 정부의 불신과 대학 평가의 비형평성으로 인해, 대학의 특성화 정책은 뚜렷한 한계를 노정하고 있다.

제 2 절 결론

본 연구는 1995년 이후 한국 고등교육의 기능 분화가 전개된 양상을 살피고, 기능 분화 정책이 표출되고 전개된 매커니즘을 탐색하였다.

한국의 고등교육은 기능적으로 미분화되었다는 비판을 받아왔다. 천편일률적인 대학 운영으로 대학 간 차이 없이 서열에 따른 경쟁만 심화되었다는 비판이다. 이는 91년 이전까지 종합대학 중심의 고등교육체제가 유지되어 오면서 '백화점식'의 학과를 나열한 대형 대학을 우수 대학으로 간주해 온 역사적 배경이 있기 때문이다.

문민정부의 5.31교육개혁을 통해 시도된 고등교육 기능 분화 전략은 이러한 종합대학 중심 고등교육체제를 해체하려는 시도였다. 다종다양하고 전문화된 고등교육기관들을 통해 명성만을 좇아 대형 대학에 진학하려는 입시 풍토를 완화시키고, 대학의 교육력을 한 곳에 집중시켜 대학교육의 질을 높이려는 목적을 가지고 있다.

그러나 문민정부 이후에도 매 정부는 고등교육의 다양화와 특성화를 주요한 개혁 방안으로 제시하고 있다. 지난 20여 년간 추진해 왔음에도 고등교육의 분화가 충분히 이루어지지 않았다는 의미이다.

본 연구는 그 이유를 고등교육 기능 분화 정책 발생의 메커니즘을 통해 설명한다.

첫 번째 이유는 고등교육 기능 분화를 추동하는 구조적 조건이 상존하고 있기 때문이다. 구조(물질)적 측면에서는 지속적인 학령 감소에 따라 대학들이 규모를 축소해야 하고, 경쟁력을 위해서는 기능 혹은 영역에 특화되어 있어야 하는 점을 본 것이다.

또한 대학의 서열화가 여전히 공고하다는 점이 기능 분화 정책을 매년 요청한다. 대학의 서열화는 연구실적이 많은 전통적인 대형 대학을 높게 평가한다. 그러나 연구실적으로 대학의 서열을 가르게 되면, 학부교육의 중요성이 감소하고 진학자들의 학업 목표와 무관하게 명성만을 보고 진학하는 경향이 강해진다. 따라서 연구중심과 교육중심을 역할에 따라 구분하

는 개혁이 필요해진다.

고등교육 기능 분화 정책이 반복되는 세 번째 이유는 기능 분화 정책이 대학들의 일시적 특성화 사업으로 한정되기 때문이다. 고등교육 기능 분화는 대학의 조직과 작동 방식 등을 전면적으로 수정해야 하는 작업이다. 그러나 고등교육 시스템을 전면 재구성하는 일은 많은 갈등과 부대 조치를 요구한다.

이러한 작업은 교육부와 대학 모두 접근하기 어려워하는 입장이다. 교육부는 점진적인 변화를 관리하고 평가하는 방식으로 현 상황을 유지해가는 성향을 보이기 때문이다. 대학 역시 대학 내 갈등이 심화될 수 있으므로 대학의 기능을 전면 수정하는 것은 매우 어려운 일이다. 다수 대학들은 대학 평가 기준과 재정지원사업이 정권마다 달라질 것이라고 생각하기 때문에 기능 분화 정책에 대한 대학들의 태도 역시 일시적이고 표면적일 수밖에 없다. 따라서 고등교육 기능 분화 정책은 교육 시스템을 개혁하는 데 이르지 못하고 있다.

따라서 우리는 고등교육의 다양성을 어떻게 설계할 것인가에 대해 더욱 신중한 고찰이 필요하다. 고등교육의 다양성은 기관 유형 간 다양성과 유형 내 다양성으로 구분할 수 있는데, 현재까지 우리나라 고등교육 구조 개혁의 논의에는 이러한 문제에 대한 검토가 부족한 것이 사실이었다. 고등교육의 다양성 설계를 위해서는 (1) 기관 유형 간 이질성을 강화하며, 기관 유형 내의 동질성을 보장하는 방식, (2) 기관 유형 간 차이를 줄이고 기관 유형 내 다양성을 확대하는 방식 등 여러 방향의 고려가 필요하다. 예컨대 전자의 경우 일반대학과 전문대학 간의 차이를 선명하게 하면서, 일반대학들은 유사한 성격과 동등한 수준의 프로그램을 갖추도록 요구하는 방식이며, 후자의 경우 일반대학과 전문대학 간 차이를 최소화하거나 두 유형을 통합한 뒤, 개별 대학들 간에 운영 방식이나 프로그램 등에서 자율적으로 다양성을 확대하는 방식이다. 고등교육 다양화에 대한 설계가 선명하지 않을 경우. 매 정권에서 유행하는 주력 사업에 따라 대학들 또한 유행처럼 따라가는 내실 없는 다양화를 좇는 결과를 낳을 뿐이다.

참 고 문 헌

강명숙. (2012). 해방 이후 고등교육 체제의 성립과 그 특징. 한국교육사회학회 학술대회자료집, 33-50.

강준만. (1996). 서울대의 나라.

교육개혁위원회(1995). 세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안. 제2차 대통령 보고서.

교육개혁위원회(1996). 세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(Ⅱ). 대통령 보고서.

교육개혁위원회(1996b). 세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(Ⅲ). 대통령 보고서.

교육개혁위원회. (1997). 세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(Ⅳ). 대통령 보고서.

교육부 (2013). 고등교육 종합발전 방안.

교육인적자원부. (2004). 대학 구조 개혁 방안.

교육인적자원부・한국학술진흥재단. (2007).

구치모, & 조군제. (2002). 비판적 실재론에 의한 회계학 연구방법. 회계정보연구, 18, 285-311.

국회회의록 198회 6차 교육위원회. 1998년 11월 20일.

김경동 (1998) 한국 교육의 사회학적 진단과 처방. 집문당.

김기석 (2008). 한국고등교육연구. 교육과학사.

김기석 (2012). 한국 고등교육의 교육사회학적 이해: 연구 성과 검토와 미래 전망. 교육사회학연구, 22, 25-49.

김기석, 박환보 (2007). 시장의 범람과 공공선의 붕괴: 만민고등교육의 교육역사사회학. 한국 교육사학회 학술발표논문집, 2007, 121-156.

김남두 외(1994 현대의 학문 체계와 대학 교육-연구 중심 대학의 교육 및 연구 편제, 서울대학교 인문학연구소

김두환 (2015). 한국 고등교육팽창의 한계. 사회사상과 문화, 18(3), 139-186.

김병주 외 (2011). 교육환경 변화에 대응하는 고등교육 체제개편 방안. 교육과학기술부 자문조사연구.

김성혜. (1999). 한국(韓國)의 실험 대학(實驗大學)의 도입(導入)과 전개과정(展開過程) 소고(小考). 한국 교육사학 제21집. pp119-139.

김안나 (2011). 고등교육의 보편화와 대학 재구조화 (pp. 145-181). 고등교육사회학. 서울:학지사.

김안나. (2005). 5· 31 교육개혁 이후의 한국 고등교육정책의변화와 쟁점. 교육정치학연구, 12(1), 85-109.

김안나・이병식 (2004). 한국 고등교육의 보편화에 따른 대학 재구조화의 현황과 정책 방향. 한국 교육, 31(2), 415-440.

김열철 외 (2018). 고등교육분야 미래 교육비전 및 교육개혁 방향 연구. 국가교육회의.

김영식. (1995). 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안 (고등교육부문). 한국정책학회 기타자료, 1995(4), 386-401.

김영화 (1991). 한국의 교육불평등: 고등교육 팽창의 과정과 결과. 교육과학사.

김용, 박대권. (2018). 문민정부 교육개혁에서의 OECD의 영향: 국제기구의 영향과 글로벌 교육정책 장으로의 편입. 교육정치학연구 25(2). pp.83-109.

김용. (2019). 대학전입시대, 대학입시정책의 방향. 한국행정연구, 28(4), 31-58.

김용일 (2007). 특별기고: 한국 교육의 현황과 민주진영의 과제. 기억과 전망, 17, 96-144.

김용일. (2019). 정권 교체와 교육정책 변동에 관한 연구. 교육정치학연구, 26(1), 161-180.

김정희. (2013). 지역발전을 위한 지방대학 육성정책 연구: 참여정부와 이명박정부의 대학 재정지원사업 비교분석을 중심으로. 지방정부연구, 17(1), 105-135.

김종성, 2018 대학 구조 개혁 평가에 대한 비판적 검토. 사회과학연구, 29(2), 227-248.

김창인. (2015). 괴물이 된 대학. 시대의 창.

김현수, 유성상. (2021). 고등교육 참여 지표에 대한 비판적 검토: 진학률과 취학률을 한계와 개선 방안을 중심으로.

류장수, 조장식, 박성익, & 김종한. (2010). 의사결정나무 모형 및 해자드 모형을 활용한 누리사업의 취업률 성과분석. 직업능력개발연구, 13(2), 67-90.

류장수, 조장식, 박성익, & 김종한. (2010). 의사결정나무 모형 및 해자드 모형을 활용한 누리사업의 취업률 성과분석. 직업능력개발연구, 13(2), 67-90.

류장수. (2010). 누리사업평가

류장수. (2012). 지방대학 재정지원사업의 성과분석: 누리사업을 중심으로. 지역사회연구, 20(1), 113-135.

바스카, & 로이. (2007). 비판적 실재론과 해방의 사회과학』. 이기홍 옮김.

박경호. (2010). 대학 교육역량강화사업이 교육 여건 및 교육성과 개선에 미치는 영향. 교육행정학연구, 28, 63-82.

박성호, 김진희, 김명진 (2016). 고등평생교육 체제 구축을 위한 고등교육 기관 통계 개선 방안. 평생학습사회, 12(1), 59-84.

박정원 (2006). 고등교육의 시장화 정도에 관한 국제비교-OECD 회원국을 중심으로. 국제지역연구, 10(3), 858-884.

박지회, & 고장완. (2015). Kingdon 의 다중흐름모형을 적용한 대학구조개혁 정책변동 분석. 교육문제연구, 28(3), 169-199.

박진형 (2015) 교육책무성의 관점에서 고등교육 정책의 변화과정 분석, 교육정치학연구, 22:4, 87-140

박춘란. (2014). [정책해설] 고등교육의 경쟁력 강화와 대학 구조개혁 추진. THE HRD REVIEW

박환보 (2002). 한국 고등교육의 보편화 현상 분석. 서울대학교 석사 학위논문.

반상진. (2006). 대학원 교육 국제화의 교육정치학 (토론). 한국교육정치학회 학술대회지, 77-79.

반상진(2003). 참여정부, 교육개혁의 내용측면. 참여정부, 교육개혁의 과제와 전망. 한국교육포럼(아시아태평양교육학회), 35-53.

반상진, 조영재, 신현석, 노명순, 박민정, & 김영상. (2013). 학령 인구 감소에 따른 대학정원 조정 및 대학구조개혁 대책 연구. 교육정치학연구, 20(4), 189-211.

반상진. (2003). 새 정부의 고등교육 개혁과제. 교육행정학연구, 21, 169-191.

설훈. (1997). 21C를 준비하는 한국대학의 과제 - 대학연구의 문제점과 연구활성화를 위한 정책대안. 의정백서1-정책연구.

손준종 (1995). 한국 고등교육팽창에 대한 교육사회학적 분석. 교육사회학연구, 5, 37-51.

손준종. (1994). 한국 고등교육팽창 논의의 의의와 한계. 교육문제연구, 6, 349-369.

손준종. (1996). 90 년대 교육개혁의 사회적 성격에 대한 논의. 교육학연구, 34, 149-167.

손홍숙. (2004). BK21 정책의 형성 과정: 담론으로서의 정책 (I). [KEDI] 한국교육,

송선영(2011). 역대 정권별 고등교육정책의 흐름. 대학교육체제 개편 12차 연속토론회 자료집. 사교육걱정없는세상.

신현석. (2000). 전문대학 개혁정책의 분석 연구: 1980 년대를 중심으로. 사회과학연구, 10, 89-110.

신현석. (2004). 대학 구조조정의 정치학 (I): 역사적 분석을 통한 신제도주의적 특성 탐색을 중심으로. 교육정치학연구, 11, 90-120.

신현석. (2005) 교육개혁의 이념과 철학 : 교육개혁 10년의 반성과 과제, 교육정치학연구, 12:1, 19-5

신현석. (2007). 한국 고등교육의 시장화와 다양화: 국가, 시장 그리고 대학의 관점에서의 분석을 중심으로. 교육행정학연구, 25(4), 285-314.

신현석. (2017). 고등교육기관의 기능 및 역할체계의 재구조화. 한국고등직업교육학회 학술대회 논문집, 15-32

오성철. (2015). 한국 현대교육사의 시기 구분에 관한 시론. 교육사학연구, 25(2), 157-184.

오호영. (2015). 대학서열화와 대학교육에 관한 연구. Journal of Engineering Education Research, 18(2), 8-13.

유현숙, & 송선영. (2006). 교육시장 개방에 관한 고등교육기관 실무자 및 연구원들의 인식에 관한 연구. 아시아교육연구 (Asian Journal of Education), 7.

유현숙. (2006). 고등교육개혁을위한정부의재정지원사업평가연구. 한국 교육 개발원.

윤평현. (2006). 학부제 시행은 대학의 자율에 맡겨야 한다. 대학교육 142. pp14-18.

이득기. (1998). 대학 학부제 추진상의 문제점과 대책. 교육행정학연구, 16(3), 272-305.

이무근 (2004). 준칙주의에 의한 대학 설립의 실상

이석열. (2013). 이명박정부의 고등교육 개혁정책에 대한 정치학적 분석. 교육정치학연구, 20(4), 213-239.

이성회, 정바울 (2015). 아처의 형태발생론적 접근 (Morphogenetic Approach)에 대한 탐색적 연구:'성찰'의 재개념화를 중심으로. 교육사회학연구, 25, 189-210.

이현청 (1997). 21세기를 대비한 대학의 생존 전략, 서울; 한양대출판원, 112-114.

이현청 (2005). 대학특성화의 의미와 방향. 대학교육. 2005.9,10.

이형행.(1991). 실험 대학 운영과 고등교육의 질적 관리(1972-79)-한국 현대 고등교육 체제의 발전과정(4).대학 교육 ,52(),57-68.

임연기 외 (2015). 고등교육 기관 유형 재구조화 정책 연구. 교육부 정책보고서.

임창빈, 2007 대학특성화 지표 개발

임후남. (2017). 한국 고등교육 평가체제 개선 방안 연구 (RR2017-09). [KEDI] 연구보고서, 1-350.

장아름. (2015). 대학 구조개혁 정책의 변동과정 분석: 역사적 신제도주의의 제도변화 관점 적용을 중심으로. 교육정치학연구, 22(4), 109-140.

장아름. (2018). 대학재정지원정책 변화에 대한 역사적 신제도주의 분석. 교육문제연구, 31(4), 25-58.

장후은, & 이종호. (2017). 지역사회 문제해결형 산학협력을 통한 대학의 역할 제고 방안. 한국지역지리학회지, 23(3), 459-469.

정영근 (2016). 고등교육 시장화 시대 유럽의 고등교육 개혁정책. 교육의 이론과 실천, 21(3), 101-122.

정용덕, 이승종, & 최운실. (2004). 글로벌시대 교육의 국제경쟁력 강화를 위한 대학평가 체제 개혁방안 연구. 교육인적자원부 정책연구 보고서.

정희천. (1987). 한국대학평가의 변천과정과 발전방향. Korean Journal of Policy Studies, 2, 158-168.

조승제. (2010). 수요자중심 지역사회 대학생들의 학과선택 결정요인에 관한 연구. Andragogy Today: International Journal of Adult & Continuing Education, 13(3), 111-151.

조우현. (2006). 향후 10 년의 대학혁신 대학을 바꿔야 나라가 산다. 랜덤하우스 중앙.

채재은, & 변수연. (2019). 특성화사업이 참여 대학들의 특성화 추진과정에 미친 영향. 학습자중심교과교육연구, 19(9), 315-337.

채재은, 한숭희. (2015). 고등평생학습체제의 형성과정 분석. 평생학습사회, 11(4), 1-24.

최덕철, 이경오. (2000). 대학 교육서비스 마케팅모형 구축에 관한 연구. Journal of Global Academy of Marketing Science, 6(1), 339-366.

최상덕. (2008). 대학특성화지표의 시범적용 및 향후 적용방안 연구. [국립중앙도서관 연계] 교육부 발간자료, 0-0.

한국사립대학총장협의회. (2021). 2020 고등교육통계 설립별, 지역별 분석.

한용진, & 정일환. (2005). 한국과 일본의 대학평가체제 비교 고찰. 비교교육연구, 15, 79-108.

Archer, M. (2013). Social origins of educational systems. Routledge.

Archer, M. S. (2005). 실재론과 형태형성. 비판적 실재론2, 비판적 자연주의와 사회과학 중, 이기홍 역. 파주: 한울. 원제는 Critical realism : essential readings.

Archer, M., Bhaskar, R., Collier, A., Lawson, T., & Norrie, A. (2013). 비판적 자연주의와 사회과학. 이기홍 역. 원제는 Critical realism: Essential readings.)

Ayalon, H., & Yogev, A. (2006). Stratification and diversity in the expanded system of higher education in Israel. Higher Education Policy, 19(2), 187-203.

Birnbaum, R. (1983). Maintaining diversity in higher education. Jossey-Bass, Inc., 433 California St., San Francisco, CA 94104.

Birnbaum, R. (1983). Maintaining diversity in higher education. San Francisco, CA: Jossey-Bas

Bleiklie, I. (2005). Organizing higher education in a knowledge society. Higher education, 49(1-2), 31-59.

Bloch, R., & Mitterle, A. (2017). On stratification in changing higher education: the "analysis of status" revisited. Higher Education, 73(6), 929-946.

Boliver, V. (2011). Expansion, differentiation, and the persistence of social class inequalities in British higher education. Higher education, 61(3), 229-242.

Chang, D. F. (2018). Effects of higher education expansion on gender parity: a 65-year trajectory in Taiwan. Higher Education, 1-18.

Clark, B. R. (1996). Substantive growth and innovative organization: New categories for higher education research. Higher education, 32(4), 417-430.

Creswell, J. W. (2002). Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative (p. 676). Upper Saddle River, NJ: Prentice

Hall.

Creswell, J. W. (2002). Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative (p. 676). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Danermark, B., Ekstrom, M., & Jakobsen, L. (2005). Explaining society: An introduction to critical realism in the social sciences. Routledge.

Dill, D. D., & Teixeira, P. (2000). Program diversity in higher education: an economic perspective. Higher Education Policy, 13(1), 99-117.

Filip, A. (2012). A global analysis of the educational market environment. Procedia-Social and Behavioral Sciences, 46, 1552-1556.

Hannum, E., & Buchmann, C. (2003). The consequences of global educational expansion. In American Academy of Arts and Sciences.

Huisman, J. (1995). Differentiation, diversity and dependency in higher education.

Huisman, J. (1998). Differentiation and diversity in higher education systems. HIGHER EDUCATION-NEW YORK-AGATHON PRESS INCORPORATED-, 13, 75-110.

Kazuhiko Fuwa (2009) Is the expansion of higher education in Japan for young students only or for all? A critical analysis from a lifelong learning perspective, International Journal of Lifelong Education, 28:4, 459-471

Kwiek, M. (2013). From system expansion to system contraction Access to higher education in Poland. Comparative Education Review, 57(3), 553-576.

Kyvik, S. (2004). Structural changes in higher education systems in Western Europe. Higher Education in Europe, 24(3), 393 - 409.

Leesa Wheelahan (2016) 'College for all' in Anglophone countries - meritocracy or social inequality? An Australian example, Research in Post-Compulsory Education, 21:1-2, 33-48

Levin, H. M., & Xu, Z. (2005). Issues in the Expansion of Higher Education in the People's Republic of China. China Review, 33-59.

Marginson, S. (2011). Higher education in East Asia and Singapore: Rise of the Confucian model. Higher education, 61(5), 587-611.

McMillan, J. H., & Schumacher, S. (2010). Research in Education: Evidence-Based Inquiry, MyEducationLab Series. Pearson.

OECD, European Union, UNESCO Institute for Statistics (2015), ISCED 2011 Operational Manual: Guidelines for Classifying National Education Programmes and Related Qualifications

P. Abrams. (1986). 역사사회학. 신용하 역. 서울: 문학과지성사. (원전은 1982에 출판)

Peterson, M. W. (2007). The study of colleges and universities as organizations (pp. 147-184). Sociology of Higher Education: Contributions and Their Contexts. Baltimore: Johns Hopkins Press.

Powell, Justin J. W. and Solga, Heike(2011) 'Why are higher education participation rates in Germany so low? Institutional barriers to higher education expansion', Journal of Education and Work, 24: 1, 49 – 68

R. Bhaskar (2007). 비판적 실재론과 해방의 사회과학. 이기홍 옮김. 후마니타스. 원제는 Reclaiming reality: A critical introduction to contemporary philosophy.

Schofer, E., & Meyer, J. W. (2005). The worldwide expansion of higher education in the twentieth century. American sociological review, 70(6), 898-920.

Scott, D. (2005). Critical realism and empirical research methods in education. Journal of philosophy of education, 39(4), 633-646.

Scott, P. (1996). Unified and binary systems of higher education in Europe. In A. Burgen (Ed.), Goals and purposes of higher education in the 21st century (pp. 37 - 54). London and Bristol, PA: Jessica Kingsley Publishers.

Seth, M. (2020). 한국교육은 왜 바뀌지 않는가?[Education Fever: Society, Politics, and the Pursuit of Schooling in South Korea]. Seoul: Hakjisa. 유성상 역

Shavit, Y. (Ed.). (2007). Stratification in higher education: A comparative study. Stanford University Press.

Shin, J. C. (2011). Organizational effectiveness and university rankings. In University rankings (pp. 19-34). Springer, Dordrecht.

Shin, J. C., & Toutkoushian, R. K. (2011). The past, present, and future of university rankings. In University rankings (pp. 1-16). Springer, Dordrecht.

Teichler, U. (1988). Changing Patterns of the Higher Education System. The Experience of Three Decades. Higher Education Policy Series, 5. Taylor and Francis Group, 1900 Frost Rd., Suite 101, Bristol, PA 19007.

Teichler, U. (2006). Changing structures of higher education systems: The increasing complexity of underlying forces. Higher Education Policy, 19(4), 447 - 461.

Teichler, U. (2006). Changing structures of the higher education systems: The increasing complexity of underlying forces. Higher Education Policy, 19(4), 447-461.

Teichler, U. (2008). Diversification? Trends and explanations of the shape and size of higher education. Higher education, 56(3), 349.

Tomusk, V. (2003). The war of institutions, episode I: The rise, and the rise of private higher education in Eastern Europe. Higher Education Policy, 16(2), 213-238.

Trow, M. (1973). Problems in the transition from elite to mass higher education.

Trow, M. (1979). Elite and mass higher education: American models and European realities. In Research into higher education: Processes and

structures (pp. 183 - 219). Stockholm: National Board of Universities and Colleges

Trow, M. A. (1984). 5. THE ANALYSIS OF STATUS. In Perspectives on higher education (pp. 132-164). University of California Press.

Trow, M. A. (1984). 5. THE ANALYSIS OF STATUS. In Perspectives on higher education (pp. 132-164). University of California Press.

Wan, Y. (2006). Expansion of Chinese higher education since 1998: Its causes and outcomes. Asia Pacific Education Review, 7(1), 19-32.

Wright, E., & Horta, H. (2018). Higher education participation in "high-income" universal higher education systems:"survivalism" in the risk society. Asian Education and Development Studies.

Yu, P., & Delaney, J. A. (2016). The Spread of Higher Education Around the Globe: A Cross-Country Analysis of Gross Tertiary Education Enrollment, 1999-2005. Educational Policy, 30(2), 281-321.

기사목록

경향신문. (1983-05-17). 새大學(대학) 42개 設立(설립) 신청.

경향일보. (2008-04-04). 2010학년부터 대학규제 확 푼다…학·석사 통합

국민일보. (1990-09-05). 3개 대・5개 전문대 신설 승인/문교부.

내일신문. (2008-05-02). 해외석학 초빙 대학에 재정지원.

동아일보. (1980-12-06). 綜合大(종합대) 우수 新入生(신입생) 誘致作戰(유치작전) 치열.

동아일보. (1981-01-09). 어느 大學(대학)을 택할까 나의 豫試成績(예시성적)으

로 본「安全進學(안전진학)」 <下(하)>.

동아일보. (1990-09-08). 釜山 東西工大 설립 인가.

동아일보. (2008-03-07). 취업률 등 '대학 정보' 10월1일까지 공개해야

매일경제. (1981-07-28). 綜合大學(종합대학)으로 승격

문화일보. (2008-05-02). '형평성→수월성' 방식 전환. 내실보다 '실적' 몰입 우려. 윤두현 기자.

문화일보. (2008-07-09). <전문대학이 경쟁력이다> (4) "교육 정책 수립 때 전문대 목소리 담아야"

연세춘추. (2009-09-05). [보도기획] 원주캠의 역사를 들여다 보다.

연합뉴스. (1995-02-16). 서울대. 장기발전 계획안 확정.

연합뉴스. (1995-09-16). 학부제 도입. 학교. 학생 간 마찰 확산.

연합뉴스. (1996-02-04). 서울대. 학부 정원 25% 감축키로.

한국경제. (2008-03-20). 교육혁신위원회 언제 없어졌지?.

한국경제. (2008-06-21). "우리 대학 취업률·교원현황은…" 내년부터 자체평가·공개 의무화….

한국대학신문. (2020-09-02). 사라진 국립 전문대들 모두 '4년제 대학'에 통폐합…국가의 고등직업교육 철학에 던져지는 의심.

참고사이트

e-나라지표, 취학률 및 진학률 통계

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=0

한국 교육개발원 교육통계서비스

http://kess.kedi.re.kr/index

Abstract

A Study on the Functional Differentiation of Higher Education in Korea since 1995

KIM, HYUNSOO
Sociology of Education
The Graduate School
Seoul National University

The purpose of this study is to clarify the pattern and characteristics of the process in which the functional differentiation policy of Korean higher education has been formed since 1995. The functional differentiation policy of higher education has represented the direction of the Korean higher education policy for the past 20 years after the 5.31 education reform. Through this study, the researcher tried to explain how the policy attempt to systematize the higher education system through functional differentiation and how the higher education system changed as a result of the university's response and acceptance of the function differentiation policy.

To this end, this study comprehensively analyzed quantitative indicators and qualitative data by adopting an explanatory mixed research method. The process was externally described through quantitative indicators that can explain the changes in higher education between 1995 and 2017, and the causal relationship that creates changes in quantitative indicators was explained using literature and qualitative data.

For the analysis, various reports and research materials related to higher education prepared by the government, the National Assembly, and research institutes were comprehensively explored, including various statistical data that can explore quantitative changes in higher education. In addition, expert interviews were conducted on researchers related to higher education to synthesize experience and expert judgment in the policy formation process that cannot be confirmed by literature data.

In order to reveal the implementation process of the higher education function differentiation policy, the researcher constructed the analysis framework of the process leading to 'structural conditioning – social interaction – structural elaboration' based on

Archer's morphogenesis theory. At this time, structural conditioning is created by 'structure (material), 'culture (ideology), and decision-making structure (relationship between actors) that trigger policies to differentiate higher education functions. Social interaction refers to interaction activities between related actors (presidential office, education committee, political party, expert group, industry, university, public opinion, etc.) surrounding the implementation and application of higher education functional differentiation policies. This also includes interactions in which universities subject to policy resist or conform to higher education functional differentiation policies. Finally, structural elaboration is to explain how the policy to differentiate higher education functions as a result of social interaction has changed or not changed the actual higher education system.

Through this analysis framework, the results of analyzing the aspects of the higher education function differentiation policy from 1995 to 2017 are as follows.

First, after the 5.31 educational reform in 1995, the strategy to differentiate research-oriented universities and education-oriented universities was fully implemented, and through the Brain Korea 21, research-oriented universities induced the department to be reduced and converted to a graduate-oriented system. In addition, a number of small and diverse special purpose higher education institutions and graduate schools specializing in specialized fields were newly established. Accordingly, around 2007, diversity within the types of higher education institutions and institutional types increased and a 'policy-intended functional differentiation structure' was formed.

Second, since the inauguration of the Lee Myung Bakn government in 2008, vertical differences according to evaluation indicators have been more important than functional differentiation among higher education institutions. As the integration of industrial universities and junior colleges into general universities became active and the restructuring of departments from an industrial perspective became active, various universities reorganized their departments. Through this, Korea's higher education structure before and after 2017 showed the characteristics of a functionally integrated vertical diversification structure.

Third, in 2013, the Park Geun Hye government again fully

implemented the functional differentiation policy and simultaneously conducted the evaluation of university structural reform to characterize universities superficially and temporarily. Through the Park Geun Hye government, universities appeared to be limited to characterization as 'commercialization' for survival rather than characterizing their functions and areas.

As a second research problem, the analysis results on the mechanism of the process in which the policy for differentiation of higher education functions is derived and applied are as follows.

First, structural and cultural conditions are common in the background of the policy of differentiating higher education functions from each government. As structural (material) conditions, "undifferentiated ranking structure of universities" and "continuous crisis of school-age population reduction" worked, and as cultural (ideological) conditions, "university competition culture that values fame" and "distrust in the quality of university education" were established. These structural/cultural conditions gave the need to focus on a specific function or area, specialize, and specialize without dispersing the educational power of the university in the situation of a decrease in the school-age population, requesting institutional differentiation according to the function.

In addition, in terms of the decision-making structure (relationship between actors), when the presidential office and the education committee were combined, the policy of differentiating higher education functions tended to be fully derived. At this time, it could be inferred that pedagogists participating in the education committee consist of a policy model for differentiating higher education functions.

Next, the characteristics of social interactions surrounding the functional differentiation policy are as follows.

First, the functional differentiation policy consists of actors who value excellence and groups of actors who value equity in a form that can compromise their interests, and the Ministry of Education officials derive policies so that financial-related evaluation and selection devices can operate.

As a result of this series of social interactions, the policy of differentiating the functions of higher education has been presented in each government divided into research-oriented universities,

education-oriented universities, and industry-academic cooperation-oriented universities. And these policies drove reform in universities in a way that was linked to finance.

However, in the process of applying the functional differentiation policy, the target universities respond to the policy in different ways depending on size, location, and reputation. So-called vested universities (large-scale universities in the Seoul metropolitan area) showed a pattern of using policies to increase their reputation or expand their scale rather than thinking about the survival of universities. On the other hand, large-scale local universities repeatedly benefited from the specialization of methods related to local industries, and there was a limit to the specialization of science and engineering departments. Finally, small and medium-sized universities exposed to the risk of a decrease in the school-age population had no choice but to advocate superficial and temporary specialization in an opportunistic way.

……

keywords : differentiation of higher education, specialization, diversification of higher education, structural reform of higher education, morphogenesis

Student Number **: 2017-39441**