

# 고등교육의 구조조정

양진건

## 1. 고등교육의 역사

제주대학교 사범대학 부속고등학교 교정에는 “제주 고등교육의 발상지”라는 표석이 있다. 즉 제주대학교가 설립되었고, 종합대학이 되면서 아라벌로 옮기기전까지 존재했던 자리였기 때문에 그것을 기념하여 세운 것인줄은 알지만 그러나 그것은 어디까지나 제주교육의 역사에 대한 무딘 감각의 표현일 뿐이다.

엄격히 말하자면 제주 고등교육의 발상지는 소위 오현단이라고 일컬어지는 굴림서원 옛터이다. 혹자는 서원이 무슨 고등교육기관이나 고 할지 모르지만 일반적으로 의학·학관·가숙을 포함하는 蒙學 정도의 낮은 시골학교 보다는 높은 정도가 서원이기 때문에 분명 사학적 고등교육기관이다. 서원이 국가학제에 들지 않는 사학이기 때문에 정식으로 국가학제와 관련된 제주대학 개교를 제주 고등교육의 시작으로 보겠다는 논리를 펼친다면 그것 또한 궁색하기 짝이 없는 변명에 불과하다. 사학이라는 것이 교육의 예외적인 논리나 역사가 아니기 때문이다.

그렇기 때문에 제주 고등교육의 역사는 조선조 선조 11년(1578), 기묘사화로 유배와 腸死된 金淨의 넋을 위로하기 위하여 廟를 세움으로써 비롯된 橘林書院으로 부터 시작되었다고 보는 것이 무리가 없다. 굴림서원에는 이른바 五賢이 배향되었는데 이러한 오현배향이 갖는 교육적 의미는 시대정신의 교육적 표현을 구체적인 인격 속에

서 찾고자 했었다는데 큰 특징이 있다.

특히 굴림서원은 사액서원으로서 공인서원이었기 때문에 전답과 노비 및 서책의 일정량을 하사받는 등 재정을 국가에서 보충받는 특전을 누릴만큼 위세가 컸다. 이러한 굴림서원은 대원군의 서원혁파로 정비되기 까지 무려 212년간을 제주도 고등교육의 보루로써 역할을 다해왔는데 「서원에 가면 엄연히 그 사람을 보는 듯」(入其堂儼然若見其人)하여 뒤의 학자로 하여금 그들처럼 感發興起케 하려는 목적은 일단은 성공을 거둔 셈이라고 할 수 있다.

대원군의 서원혁파 이후 제주의 고등교육은 오랫동안 침묵의 세기를 보내야 했다. 그렇다고 고등교육의 맥이 완전히 끊어진 것은 아니어서 1923년 민립대학 설립을 위한 기성회 지방부 조직으로 제주 지부 결성운동을 벌이게 되는데 이 운동은 비록 제주도에 고등교육 기관을 설립하려는 운동은 아니었지만 제주도 독자적 단위의 고등교육운동으로서 기억해두어야만 할 중요한 내용이다.

이러한 전통을 바탕으로 제주의 고등교육의 정신은 명맥을 이어오다가 해방이후 1950년대 들어서면서 비로소 새로운 연대를 맞게 되는데 소위 50년대의 1도 1교 국공립대학 설립계획에 따라 추진된 1952년 5월 27일의 2년제 도립제주초급대학의 개교가 바로 그 결정적인 계기였다고 할 수 있다.

교육시설 확충과 관련하여 문교부가 주도하였던 50년대의 교육개혁 가운데 가장 두드러진 것은 1도 1교의 국립대학 설립 추진이었다. 1도 1교의 국공립대학 설립 계획에 따라 2년제 도립제주초급대학이 국문과 80명, 영문과 80명, 법과 80명, 축산과 80명 체제로 개교됨으로써 제주고등교육의 본격적인 획을 그치게 된다.

제주도에 대학을 설립하려는 노력은 애초 그 출발이 민간주도에 의한 것이었다. 1951년 9월 부터 대학설립을 본격적으로 추진하기

시작한 지방유지들은 설립 인가를 받기 위해서는 자산을 출자할 주체가 있어야 한다는데 의견을 모아보았지만 그러나 사립재단의 재정 형편으로는 대학을 설립하기가 불가능하다는 판단 아래 도립으로 설립해야 한다는 결론을 내리고 도 당국과 절충, 마침내 합의에 이르렀던 것이다.

이후 2년제 초급대학이 4년제로 승격되는데 제주도의 입장에서는 도립초급대학이 도립4년제 대학으로 승격된다고 해도 도 재정의 빈약성 때문에 정상적인 운영을 기하기가 곤란하다는 판단 아래 국립이관을 강력하게 피력하였고 결국 대통령으로부터 국립 이관에 대한 유시를 얻어내기도 했었지만 국립대학 승격은 국가재정의 빈곤 이유로 국무회의에서 부결되고 결국 4년제 도립대학으로 낙착되었던 것이다.

60년대에 접어들면서 제주의 고등교육은 중요한 변화를 보이는데 즉 제주대학의 국립이관과 제주교육대학의 발족이 그것이다. 이를 통해 지방의 학생들에게 고등교육의 기회를 확충 제공하게 되었을 뿐만 아니라 문화기능의 분산과 지방문화의 창달을 위한 계기를 마련하게 되었던 것이다. 70년대의 중요한 변화는 후반에 이르러 단기 고등교육기관 개편이 추진되면서 제주간호보건전문대학과 제주실업전문대학이 중견산업기술인 양성을 위한 단기고등교육기관으로서 명실상부한 역할을 부여받게 됨에 따라 제주의 고등교육이 더욱 다양해지게 되었다는 점이다.

그러나 누가 무어라해도 제주 고등교육의 본격적인 발전 연대는 80년대라고 할 수 있다. 80년대 제주대학의 종합대학으로의 승격은 제주 고등교육의 발전을 양적인 측면은 물론이고 질적으로도 더욱 강화시키는 계기가 되었으며 고등교육의 기회 확대를 지속시키는데 커다란 뒷받침 역할을 하였다. 이러한 변화의 가장 긍정적인 점은

제주도민들에 대한 고등교육의 대중화 추세에 박차를 가하였음은 물론 지역사회에서 점차 증대되는 고등인력에 대한 사회수요를 충족시키는데 공헌하였다는 점이다. 그런가하면 제주교육대학이 4년제로 개편됨으로써 발전 연대의 대미를 장식하였다.

90년대에는 1개의 산업대학과 1개의 전문대학이 개교하게 됨에 따라 제주 고등교육은 양의 확대에 의한 위기의 징후를 드러내 보이기 시작한다. 이로써 90년대는 제주 고등교육의 전환기라고 해도 과언이 아닌 시기이다. 97년 현재 제주도의 고등교육기관은 제주대학교를 비롯, 제주교육대학교, 동원산업대학교, 제주전문대학, 한라전문대학, 제주관광전문대학 등 6개와 한국방송대학의 가용인력까지 합친다면 제주도의 고등교육은 양적으로나 질적으로 비약적인 발전을 보여준게 사실이지만 바로 그 점때문에 다른 한편으로 새로운 쟁점들이 유발되고 있다고 할 수 있다.

## 2. 고등교육의 쟁점

90년대를 기점으로 제주의 고등교육을 둘러싸고 있는 환경은 급변하고 있으며 그에 대한 적절한 대응이 없으면 자칫하다간 제주의 고등교육 자체가 도태되고 말지도 모른다는 위기감이 확산되고 있다. 물론 이러한 위기감은 비단 제주의 고등교육에만 한정된 것이라기 보다는 한국 고등교육 전체에 걸친 문제에서 파생되고 있는 것이라고 해야 옳을 듯하다.

이렇게 위기감을 가져다 주고 있는 주요한 환경 변화 가운데 가장 주목되는 것은 아무래도 우루과이라운드의 타결로 인한 교육시장 개방문제일 것이다. 교육시장의 개방은 그동안 우물 안에 안주하여 느긋하게 지내오던 우리 대학들이 앞으로는 외국의 우수한 사립대학들과 치열한 생존경쟁을 벌여야 하는 상황이 도래한다는 것을 의미한

다. 교육부는 이미 98년부터는 수도권을 제외한 시·도별로 1개교 범위 내에서 외국대학의 설립을 허용하겠다고 발표한 바 있다.

교육시장 개방이 어떤 식으로 제주의 고등교육에 영향을 미칠런지는 아직은 미지수이다. 그러나 경쟁력 기반이 턱없이 약한 제주의 고등교육으로서는 교육시장 개방 그 자체가 커다란 데메지일수 밖에 없다. 교육시장 개방으로 육지부에 외국대학이 설립되면 경쟁력이 취약한 여러 지방대학들 보다는 유인가가 높기 때문에 제주도에 서도 여러 학생들이 지원하게 됨으로써 기존의 육지부 유출현상이 더욱 가속화되리라는 것은 쉽게 예측할 수 있다.

최악의 시나리오이기는 하지만 제주도에 직접 외국대학이 설립되는 경우도 생각해볼 수 있는데 필자의 단견으로는 또다른 대학을 설립하기 보다는 기존의 교육기관들 가운데 외국재단과 제휴하는 형태의 방안이나 외국재단이 기존의 대학재단을 인수하는 형태로 일단의 구조조정이 이루어질 것이라고 생각된다. 그러한 구조조정이 긍정적인 면도 없지는 않겠지만 장기적으로 볼 때 고등교육 시장의 식민지화라는 아주 좋지못한 틀을 구축하게될 위험성이 큰데 따라서 그 형태야 어떻든 제주의 고등교육에 위기감을 가져다줄 주요한 환경변화임에는 틀림이 없다.

이렇게 위기감을 가져다 주고 있는 또다른 환경 변화로는 공급이 수요를 초과하는 현상이라고 할 수 있다. 기본적으로 대학을 지망하는 학생 수가 21세기 초부터는 대학정원을 밀돌 것으로 예상되기 때문에 지금까지는 대학에 입학을 원하는 지원자 수가 대학정원보다 많아서 대학들이 앉아서 기다려도 괜찮았으나 앞으로는 대학교육에 있어 공급이 수요를 초과하여 대학진학을 원하는 학생은 모두 진학할수 있는 상황이 되기때문에 대학이 지원자를 찾아나서야 할 것으로 예상된다.

특히 90년대들어 제주도의 고등교육기관이 양적으로 팽창하게 되면서 공급이 수요를 초과하는 현상은 이제 우려의 수준을 넘고 있다. 제주교육에 있어서 70년대 이후 가파르게 성장세를 보이던 학생수가 처음으로 감소추세를 보이기 시작한 것은 1983년으로 이 현상은 우선 초등교육에서 부터 시작되었다. 이러한 학생수 감소추세 파고가 도내 고등교육에 밀려들기 시작한 것은 12년후 초등학생들이 고등교육을 받기 시작하고 부터인 1995년을 기점으로 한 시기였다.

80년대 들어 제주도에서는 시설사업으로 교실수는 느는 대신 초등학교 학생수가 감소함으로써 학급당 평균학생수는 더욱 줄어들었지만 학급수는 오히려 늘어나고 2부제 학급수도 비록 적은 규모로나마 잔존했다는 사실은 소위 이촌향도의 경향을 증거하는 것이다. 그런데 이촌향도라는 현상은 그것이 단순한 후기산업사회의 사회적 특징이라기 보다는 한국교육의 독특한 맥락인 소위 교육열과 매우 깊은 연관을 맺고 있는 현상으로서 제주도에서도 80년대에 접어들면서 가속화되기 시작하였다.

우리나라의 경우 대학입시 중심의 교육선발체제와 학교교육의 운영방식은 중요한 교육제도적 맥락으로 작용한다. 특히 각 지역의 특수성에도 불구하고 교육선발방식의 결정권이나 학교운영의 기본원칙을 중앙정부가 관장하고 지역의 교육행정 당국은 제한된 권한만을 행사하기 때문에 어느 지역을 불문하고 한국사회의 일반적인 특성이 그대로 노정된다. 이러한 교육제도적 맥락은 학부모의 자녀 교육지원 활동의 구체적인 전략을 채택하는 배경으로 작용하는데 제주도의 이촌향도 역시 그러한 전략 가운데 하나인 것이다.

80년대의 산아제한과 이촌향도를 주도한 제주도의 학부모들은 다른 어느 시기의 제주도 학부모들보다 고학력이며 학교교육은 개인의 사회적 지위를 보장해주는 통로라는 확신을 갖고 있는 세대들이기

때문에 ‘더 많은 학교교육’이라는 차원에서 고등교육에 대해 집착할 수 밖에는 없었으며 즉 대학합격이라고 등식화되는 그들의 고등교육에의 집착 그것은 곧 자녀교육에 대한 열의나 헌신으로서 그들이 갖고 있는 교육열의 정체가기도 하였다.

일반적으로 제주도 학부모들은 교육열이 높다고 회자되는데 이말은 곧 고등교육에 대한 집착이 높다는 의미이며 그것은 나아가 육지부 고등교육기관으로의 자녀 유출이라는 맥락으로 이어진다. 따라서 이러한 등식은 결국 1995년을 기점으로 산아제한의 여파로서만이 아니라 학부모의 과도한 교육지원행위로 인해 제주도 고등교육에 있어 공급의 수요 초과 현상을 결과시켰다는 말이기도 하다.

교육열이 높은 학부모들이 설정하는 궁극적인 목표는 이른바 ‘좋은 학교’에 진학시키는 일이며 그들이 생각하는 좋은 학교란 일류대학, 명문대학, 또는 서울의 대학이다. 그러나 실제로 학부모들은 서울의 일류 명문대학에 들어갈 수 있는 학생은 결코 많은 숫자가 아님을 알고 있다. 따라서 많은 학부모들은 현실적으로 자녀가 갈 수 있는 좋은 대학으로 육지부 대학을 선택하는 경향이 높으며 차선책으로 제주도 소재의 대학을 선택하는 것으로 조사되고 있다.

앞으로 이러한 추세는 더욱 가속화될 것이며 따라서 산아제한의 여파로 인한 제주 고등교육의 절대인구가 감소함은 물론 제주 고등교육에 대한 소극적 선택으로 공급의 수요 초과 현상은 불가피한 것이다. 이러한 현상은 아직 본격적이지는 않지만 96년의 입시를 참고해 볼때 그 조짐이 결코 심상치 않으며 조만간 현실화되리라 예상된다.

제주의 고등교육에 위기감을 가져다 주고 있는 또다른 환경 변화는 고등교육 재정의 문제이다. 대학의 재정 상황은 더이상 감추어질 수 없으며 대학의 모든 이해관계자에게 공개되는 추세이다. 교육부에서 대학들의 자율에 맡기기는 했지만 기본적으로 대학 예산과 결

산의 공개를 권장하고 있으며 예산·결산 공개를 성실하게 하는 대학에 대해서는 재정지원에 있어서 차등을 두겠다는 정책방향을 밝힌바 있다.

최근 국립대학 운영의 자율성 제고 전략으로서 특수법인화 문제가 제안되고 있는 현실에서 국립대학은 물론 사립대학도 기성회비 책정이나 대학발전기금 조성 및 예산과 결산 운영의 개선을 통한 대학재정의 강화와 적정화에 대한 숙고가 요구되고 있는 상황이다. 재정 규모나 운영 상태가 튼실하지 못한 제주의 고등교육의 상태로는 그러한 숙고가 차라리 부담일수 밖에 없다.

이러한 요구를 토대로 할때 제주 고등교육의 재정체도는 국고예산을 확충하기 위한 별도의 대비책을 강구하고 기성회비를 학점단위로 차등납부하는 제도를 도입하는 등 다각적인 노력이 필요할 것이며 그밖에 대학발전기금 조성을 지속적으로 추진하며 예산과 결산에 있어서 기획예산제를 도입하고 재정의 분권화를 추진하며 수입대체경비의 범위를 확대하고 대학예산 전용권을 확대하며 예산과 결산을 공개하고 예산집행심사위원회를 활성화하는 등의 노력을 펼쳐야 할 것이다.

그러나 과연 이러한 당위적 요구가 이루어질 수 있을런지는 사실 미지수이다. 대학재정을 강화하고 적정화를 견지하기 위한 당위적 요구가 크다는 것은 그만큼 재정 상태가 취약하다는 말이기도 하며 공납금 의존율이 매우 높은 제주 고등교육의 형편에서는 그러한 다각적인 모색이 버거운 과제임에는 틀림이 없다. 특히 공급이 수요를 초과하는 현상이 노골화되면 될수록 공납금 의존의 재정사정이라는 것이 더욱 악화되리라는 것은 불보듯 뻔한 일이다.

특히 문민정부의 고등교육 재정에 대한 접근은 종전과 매우 다른데 1997년 1월 21일 국무회의에서는 “국가경쟁력 10% 이상 높이



기”의 한 방안으로서 국립대학의 민영화 방법을 연구 개발하기로 결했다는 점에 우리는 유의할 필요가 있다. 그 동안 일각에서 교육의 정상화를 위해서나 입시 문제의 해결을 위해서 국립대학을 폐지하든지 민영화해야 한다고 주장해 왔었지만 이처럼 본격적으로 공론화하기는 처음이다.

이러한 추세는 분면 차기 정부에 들어서면서는 더욱 노골화될 것이며 머지않은 장래에는 수십 개의 국립대학들을 집중 지원하던 그 동안의 관례는 분명 수정될 것이다. 이는 곧 국가가 교육의 전 분야에 걸쳐 통제와 규제를 해오던 관례가 바뀌게 된다는 말이기도 한데 이는 교육시장 논리의 대세이며 불가피한 선택이다.

그렇다면 국고예산을 위한 별도의 대비책을 강구해야한다는 말은 사실 공염불에 불과하게 될지도 모른다. 분명 차기 정부는 경제적으로 국가경쟁력을 높이기 위한 재정의 상대적 축소와 정부기관 운용의 효율화를 기하는 정책을 쓰게 될 것이다. 교육적으로는 교육비의 맹목적 인상과 지출, 여기저기 돈을 대고 개입하는 식의 교육정책이 빚어내는 이율배반을 용납하기가 점점 어려워질 것이다.

이렇게 되면 국가의 교육 통제와 독점관리는 해소될 수 있겠지만 제주대학교와 같은 지방 국립대학들은 심각한 재정 위기에 봉착하게 될 것이다. 이러한 재정적 위기 때문에 제주도의 고등교육들은 존재의 구조조정을 거침으로써 말 그대로 ‘살아남을 수 있는 것만이 살아 남는’지경이 될것이 뻔하다.

재정 문제 이외에 제주도 고등교육에 위기감을 가져다 주고 있는 또다른 환경 변화는 대학을 대상으로 한 대학 내외에서의 평가가 활발하게 이루어지고 있다는 점이다. 교육부와 대학교육협의회를 주축으로 한 대학평가와 함께 언론기관 등에서 실시한 대학평가를 통해서 그동안 베일에 싸여있던 각 대학들의 허상이 적나라하게 밝혀지

고 있으며 대학간의 우열이 어느 정도는 객관적으로 드러나고 있다.

지방의 고등교육기관들이 그같은 평가에서 좋은 점수를 받는다는 것은 분명 어려운 일일 것이며 따라서 문제는 좋은 점수를 받지 못했다는 사실이 아니라 그로인한 과급 효과인 것이다. 즉 좋지못한 점수를 받은 대학이 사회로 내보내는 졸업생들이 진정한 대학 졸업생으로서의 실력과 인격을 갖추었다고 사회로부터 인정받지 못한다든지 하는 피해가 바로 그것이다. 이러한 피해는 곧 좋지못한 점수를 받은 대학의 존재 위기를 불러일으킬 수 있는 징후가 될 것이며 결국 제주의 고등교육이라는 것이 비슷한 사정에 놓이게 된다고 해도 과언이 안될 것이다.

### 3. 대안의 창출

제주의 고등교육이 위기 국면에 들어섰음은 주지하다시피 90년대 중반 부터이고 최근 그 조짐은 점차 심각한 양상을 보이고 있는 것이 사실이다. 이러한 위기를 타개하기 위해서는 제주 고등교육 전반에 걸친 다대한 구조조정이 필요하다.

최근 들어 많은 제주의 여러 고등교육기관들이 많은 노력을 하는 것은 사실이지만 단순히 대학 스스로 자치력을 향상해야만 한다가, 과감하게 학사제도를 바꿔야만 한다가, 대학의 면학분위기를 바꾸게 한다가 하는 식의 일반론적인 처방만으로는 이러한 위기를 타개하기에는 역부족일 것이다.

내부적으로는 대학의 장래 수요를 예측하고 변화에 대처하기 위하여 학과편제 등을 적절성과 효율성이라는 맥락에서 과감하게 기획해야 한다. 고등교육에 대한 사회적 수요(the social demand for education approach) 나 수익률 혹은 기대되는 인력(manpower planning approach)의 수요를 기초로한 전략적 기획이 필요한 것이

다. 또한 기존 고등교육기관 운영에 관계된 의사결정 기능과 운영과정의 합리성을 철저히 추구해야 하며 제주의 고등교육과 관계된 계획입안에 있어서 전통적인 사고방식의 체도를 과감하게 수정해야 한다.

그런가하면 외부적으로 교육경쟁력 확보를 위한 합종연횡의 구조조정도 생각해볼만한 일이다. 최근 급부상하고 있는 제주대학교 사범대학과 제주교육대학교의 통합 문제도 바로 이러한 차원의 대표적인 예라고 할 수 있다. 어쨌든 이러한 일들은 제주의 고등교육 담당자들에게 부과되어 있는 중요한 과제이며 이 과제를 제대로 해냈을 때 우리는 제주의 고등교육을 위해 그 무슨 일을 했노라는 작은 칭찬이라도 들을 수 있을 것이다.