

교육정치학연구 제15집 제2호

The Journal of Politics of Education

Vol. 15. No 2. (December, 2008), pp. 7-25

신자유주의와 고등교육정책의 전망과 과제*

이병식**

<요약>

세계의 여러 선진 국가들은 국가경쟁력 제고를 위해 신자유주의에 기초한 고등교육 개혁을 추진해 오고 있다. 우리나라 정부도 지난 10년간 고등교육의 규제를 완화하고 시장의 역할을 강화하기 위한 정책을 마련해 왔으며, 이번 정부에서는 이러한 추세가 더욱 강화되고 있다. 최근의 대학개혁에서 시장의 역할과 경쟁메카니즘이 강조됨에 따라 이에 대한 찬반 논의가 있으나 이러한 신자유주의 대학개혁에 대한 논의에 한계가 있다.

이 논문은 정부나 시장의 역할 그 자체보다는 이러한 역할과 지배구조와 운영방식 등 고등교육체제의 특성과 조화를 이루는지가 중요하다고 보고, 이들 간의 관계를 분석하였다. 분석결과, 우리나라의 경우 정부의 역할과 지배구조가 조화를 이루고 있다고 보기 어렵고, 운영방식에 있어서도 해결해야 할 과제들이 있는 것을 알 수 있었다. 이러한 분석을 기초로 고등교육의 과제를 제시하고 정책적 대안들을 논의하였다.

주제어: 신자유주의, 고등교육정책, 정부의 역할, 지배구조

I. 서론

세계 환경의 변화로 고등교육의 중요성을 인식한 주요 국가들은 고등교육의 경쟁력을 강화하기 위해 다양한 개혁을 추진하고 있다(OECD, 2008). 세계적인 경쟁력을 갖춘 대학을 가장 많이 보유하고 있는 미국도 연방정부 차원에서 고등교육 미래위원회(Spelling's commission on the Future of Higher Education)를 통해서 고등교육 개혁을 추진하였고,

* 접수일(2008년 11월 17일), 심사일(2008년 11월 21일), 게재확정일자(2008년 12월 17일)
이 논문의 초안은 2008년도 교육정치학회 학술대회(2008. 12. 6)에서 발표하였음

** 연세대학교 교육학과, 조교수, beyoung@yonsei.ac.kr

고등교육의 전통이 오랜 영국과 독일과 더불어, 캐나다, 일본 등도 다양한 개혁을 추진해 오고 있다(강병운, 김병주, 2008; 이정규, 2008; 윤동현, 2008). 이러한 세계 각국의 고등교육 개혁들에 공통적으로 나타나는 특징은 경제발전에 대한 고등교육 역할과 시장의 영향력을 강화하고 있는 것이다(Slaughter, 1998). 우리나라도 1990년 중반 이후로 교육 분야의 규제 개혁이 추진되었고, 이명박 정부 들어서는 대입자율화, 정보공시제, 포물러펀딩에 의한 재정 지원 등 규제를 완화하고 시장 역할을 강화하는 일련의 정책들을 추진하고 있다.

세계 각국에서 추진하고 있는 이러한 일련의 고등교육 개혁들을 학자들은 신자유주의적인 것으로 규정하고, 신자유주의적 교육개혁의 문제점을 지적하고 있다(Giroux, 2002; Apple, 2002; Morrow & Torres, 2002). 우리나라에서도 1995년 5.31 교육개혁이후 신자유주의 교육개혁에 대한 논의가 시작되었으나, 지난 10년간 추진된 교육개혁들이 신자유주의적 특성을 어느 정도 갖고 있는지에 대해서는 일치된 의견이 없는 듯하다. 김용일(1999b)은 김영삼 정부에서 추진한 5.31 교육개혁안과 국민의 정부에서 추진된 것 전체를 신자유주의 교육개혁으로 규정한 반면, 강태중(2005)은 같은 기간에 추진된 대학교육 개혁방안들이 철저히 신자유주의적이지 못하다고 보았다. 그럼에도 불구하고, 다수의 학자들은 우리나라 고등교육 개혁들이 '선택'과 '자유 경쟁'을 중요한 요소로 하고 있다는 점에서 신자유주의적이라는 데 대체로 동의하고 있다(성낙돈, 1999; 손홍숙, 2002; 이상수, 2002; 임재홍, 2003).

우리나라에서 이러한 정부 역할의 변화는 고등교육에 많은 변화를 줄 것이 분명하다. 그런데, 최근까지 정부 역할의 변화에 대한 논의는 주로 시장의 역할이 강화되는 것에 대한 비판이 대부분이었다. 이러한 논의가 시장이나 경쟁을 특징으로 하는 신자유주의 개혁의 부정적인 영향을 부각시킬 수는 있으나, 우리나라 고등교육 개혁을 온전히 신자유주의적이라고 보기 어렵고 고등교육의 문제에 대한 보다 포괄적인 접근이 필요하다는 점에서, 정부와 시장의 역할을 시스템적 관점에서 새롭게 분석할 필요가 있다. 즉, 고등교육체제의 성과 측면에서는 정부와 시장의 역할 자체 보다는 정부의 역할이 정책환경 등 다른 요인들과 조화를 이루는지 살펴보는 것이다. 미국에서 여러 주들을 대상으로 수행된 몇몇 연구가 이러한 접근방법의 가능성을 보여주고 있다(Reeves-Bracco et al., 1999; Martinez, 2002).

국내에서 정부와 시장의 역할에 관한 연구들은 정부 역할의 규제적 성격과 원인(박성정, 1999; 이병식, 2003; 채재은, 이병식, 2007; 신정철 외, 2007, 신정철, 박환보, 2007; McGuinness, 2006), 정부 역할의 변화와 이에 따른 문제점(김용일, 1999a, 1999b; 성낙돈, 2000; 손홍숙, 2002; 이상수, 2002; 임재홍, 2002; 강태중, 2005)을 밝히려는 시도가 주를

이루고 있다.

이 논문에서는 정부의 역할 자체에 대한 평가보다는 정부의 역할과 고등교육체제와의 관계에 초점을 두고 분석하고자 한다. Richardson 등이 제시한 분석모형에 기초해서, 정부의 역할과 지배구조, 그리고 운영방식을 분석한 뒤, 이들 간에 조화를 이루는지를 살펴 보고, 이를 기초로 고등교육의 과제에 대해서 논의하고자 한다. 최근 정부의 적극적인 시장지향 정책의 도입에 따라, 지금까지 안정적으로 유지되어 오던 이 주체들의 관계가 변화하려고 하는 시점에서 이 연구는 매우 시의적절하고, 향후 고등교육 정책방향에 대한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

II. 신자유주의 논의의 쟁점과 한계

우리나라 교육분야에서 신자유주의에 대한 논의는 신자유주의적 교육정책에 대한 비판이 주를 이루고 있다. 비록 초중등교육의 공공적 성격으로 인해서, 신자유주의 교육개혁에 대한 비판이 주로 이들 영역에서 제기되고 있지만, 고등교육 영역도 예외는 아니다. 이 절에서는 우리나라에서 신자유주의 논의의 쟁점과 한계에 대해 논의하고자 한다. 신자유주의는 경제위기의 극복을 위해서 국가의 개입이 아니라 시장의 역할이 중요함을 강조하며, 국가역할의 축소, 시장지배의 강화, 경쟁 심화를 특징으로 한다(Apple, 2000). 우리나라의 경우, 신자유주의의 특징에 대해서 대체로 의견이 일치하고 있기는 하지만, 신자유주의 논의에서 몇 가지 쟁점이 있다.

첫째는 우리나라 고등교육 개혁이 어느 정도 신자유주의적인가 하는 점이다. 일부 학자들은 1995년 5.31 교육개혁을 시작으로 지난 10여 년간의 고등교육 개혁과 정책들이 ‘명백히’ 신자유주의적이라고 보고 있다(김용일, 1999; 손홍숙, 2002; 이상수, 2002; 임재홍, 2002). 이들은 최근 10년 동안 추진된 고등교육 정책의 핵심적 특징이 ‘교육의 시장화’이며, 그 징표가 ‘경쟁메커니즘의 전면적 도입’이라고 보았다. 이들이 예시한 교육의 시장화 정책들로는 대학시장개방, 대학설립규제완화, 국가재정의 차등적 지원, 국립대학 책임운영기관화, 학부제, 교수평가제, 연봉제, 계약제 등이 있다. 반면, 강태중(2005)은 같은 기간 동안에 추진된 주요 대학교육 개혁 방안들이 신자유주의 이념을 일관되게 반영하고 있지 않다고 보았다. 이 보다는 제안된 방안들이 때로는 ‘서로 상반된 성격을 지닌 채 병렬되어 있다’고 보았다.

우리나라 고등교육 정책이나 개혁이 온전히 신자유주의적이지 못하다는 또 다른 이유는 고등교육 영역에서 시장지배가 강화되고 경쟁이 심화되기는 했지만, 국가의 역할이 축소되었다고 보기 어렵기 때문이다.¹⁾ 지난 10년 동안 고등교육재정이 꾸준히 증가하였으며, 학자금지원 사업 등 학생복지 정책들도 점차 확대되어 왔다(이병식 외, 2005; 김안나 외, 2007). 그리고, 최근에 OECD사업의 일환으로 우리나라 고등교육 체제와 규제상황을 검토한 고등교육 전문가들은 교육부가 관료적 통제(bureaucratic control)를 하고 있다고 지적하였으며, 대학에서도 대학자율화 추진에도 불구하고 규제가 심하다고 느끼고 있는 점을 고려해 볼 때, 시장지배의 강화와 더불어 국가의 역할이 축소되었다고 보기 어렵다(Grubb et al, 2006; McGuinness, 2006; 이병식, 2003; 신정철 외, 2007; 손홍숙, 2002).

두 번째 쟁점은 신자유주의의 영향과 관련되어 있다. 신자유주의 개혁을 비판적인 관점에서 보는 학자들은 이러한 신자유주의 개혁이 교육불평등과 민주주의 교육을 후퇴시키는 결과를 낳을 것이라고 본다(김용일, 1999a, 1999b; 신인영, 2002). 즉, 신자유주의적 교육개혁으로 여러 가지 폐해가 생겼으며, 앞으로 더욱 큰 문제로 이어질 수 있다고 주장하고 있다. 반면, 이상수(2002)는 신자유주의적 교육개혁이 적어도 고등교육 영역에서 긍정적인 기여를 하고 있다고 보았다. 우리나라의 경우 신자유주의적 교육개혁의 역사가 10년 정도 밖에 되지 않아서 아직 그 공과를 평가하기는 이르다. 또한, 현재 우리가 직면하고 있는 고등교육의 다양한 문제를 신자유주의적 개혁의 결과로 보는 것도 한계가 있다.

세 번째는, 두 번째와 관련된 것으로, 신자유주의 교육개혁에 어떻게 대응해야 하는가에 대해서 논란이 있다. 신자유주의에 대해 비판적인 학자들은 신자유주의 논의 자체가 잘못된 것이라고 보는 입장과 구체적인 대안을 제시하는 부류로 나눌 수 있다. 전자의 경우는 신자유주의 논의가 문제의 본질을 호도하고 선택을 강요하고 있다고 비판하고 있다(김용일, 1999b; 임재홍, 2002). 후자는 대학교육의 공공성을 강조하며, 대학의 국.공유화, 서열폐지를 위한 평준화, 무상교육화 등을 주장하기도 한다. 반면, 신자유주의가 긍정적인 기여를 할 수 있으므로 무조건 배타적일 필요는 없다는 입장도 있다(이상수, 2002). 그리고, 이러한 신자유주의 교육개혁에 대한 논의가 교육에서 시장지배의 심화에 대한 반성적 고찰의 기회를 제공함으로써 긍정적인 역할을 할 수 있을 것으로 보기도 한다. 그렇지만, 최근에는 이러한 찬반에 대한 논의보다는 우리나라 교육조건을 분석하고 합당한 방법을 모색하는 것이 바람직하다는 의견이 제기되고 있다(이제봉, 2007).

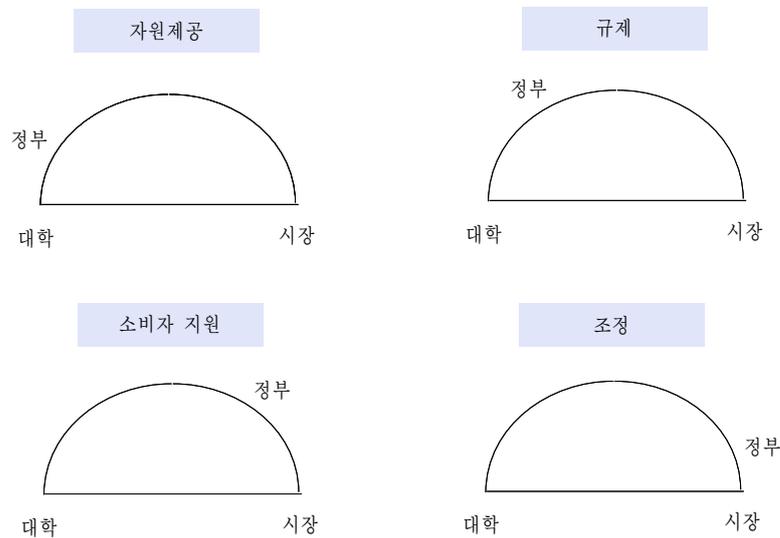
1) Apple(2000: 62)은 재정지원이 경제에 도움이 되는 영역에만 제한적으로 이루어지기 때문에 학교에 대한 이러한 지원도 신자유주의의 변종(variant)라고 보았다.

고등교육에서 신자유주의에 대한 논의는 필요하다. 신자유주의의 핵심적 특징인 경쟁메카니즘의 도입은 고등교육의 본질적 가치인 지식의 자유로운 나눔을 제한하고, 교수간 협력을 제약한다는 점에서 문제가 있다. 특히, 고등교육 개혁과 정책의 신자유주의적 특성에 대한 논의는 고등교육의 방향에 대한 반성적 사고를 돕는다는 점에서 가치가 있다. 그럼에도 불구하고, 우리나라에서 신자유주의 논의는 몇 가지 한계가 있다. 첫째, 고등교육 개혁과 정책의 다양성과 복잡성으로 인해 지난 10년간의 고등교육 정책이나 개혁을 신자유주의로 설명하지 못하는 부분이 있다. 둘째, 신자유주의 개혁의 부정적인 영향에 대해서 어느 정도 수긍할 수 있는 측면이 있다고 하더라도, 이들이 제시하는 부정적인 결과들은 외국의 경험에 기초한 개념적인 논의에 머물고 있다. 더불어 신자유주의 개혁을 비판하는 학자들이 제시하는 대안이 다소 이상적이다. 셋째, 신자유주의 개혁이나 정책을 추진한 역사가 짧고, 개혁과 성과의 관계가 불명확해서 성과에 대한 논의가 어렵다. 넷째, 신자유주의 논의는 국가와 시장의 역할에만 초점을 두으로써 고등교육체제의 성과에 영향을 미치는 요인을 지나치게 단순화하는 문제가 있다. 따라서, 이 논문에서는 신자유주의 논의 자체보다는 시장과 정부, 대학의 관계에서 정부의 역할을 동적으로 파악하고, 정부의 역할이 고등교육체제의 다른 요소들과 어떤 관계를 이루는지를 분석하고자 한다.

III. 고등교육체제의 새로운 분석틀

고등교육체제에 대한 분석에서 가장 전통적인 방법은 고등교육체제를 구성하는 세 축인 국가와 시장 그리고 대학의 관계를 통해서 파악하는 것이다(Clark, 1983). 이러한 전통적인 방법은 고등교육체제의 현재 상태에 대한 기술에는 적합하지만, 이들의 관계만으로는 고등교육체제의 성과를 설명하지 못하였다. Richardson 등(1999)은 고등교육체제의 성과를 보다 다양한 관점에서 설명해야 한다고 보고, 이를 국가의 역할과 국가수준의 지배구조, 그리고 운영방식의 세 요인과 이들의 조화가능성을 통해서 설명하였다. 즉, 이들은 고등교육체제의 성과에 영향을 주는 요인을 정책환경과 지배구조, 그리고 고등교육체제의 운영방식의 관계를 통해서 파악할 수 있다고 보았다. 첫 번째 수준인 정책환경(policy environment)은 역사적 배경과, 정치, 경제, 사회 등의 요인, 고등교육기관의 독립성과 입법기관 및 행정기관의 상대적 영향력 등을 포함한다. 정책환경의 가장 중요한 특징은 시장의 활용정도에 따른 정부의 역할인데, 정책목표를 달성하기 위해서는 정부는 다음과

같은 네 가지 역할 가운데 하나 또는 복수의 역할을 선택할 수 있다. ‘자원제공 (providing resources)’ 역할은 정부가 대학의 가치를 존중하고, 정책의 우선순위 결정이나 정책목표 달성여부에 대한 평가에 관여하지 않고 재정지원을 하는 경우이다. ‘규제 (regulating)’ 역할은 정부가 등록금 등의 가격 통제를 통해서 대학과 시장과의 관계를 결정하고 대학의 자율적 운영을 제약하는 것을 말한다. ‘수요자 지원(consumer advocacy)’ 역할은 정부가 대학보다는 학생에게 직접적으로 재정지원을 하고, 시장의 선택이 대학의 행위에 미치는 영향을 크게 하는 것이다. 마지막으로 ‘조정(steering)’ 역할은 정부가 원하는 정책결과를 얻기 위해서 시장을 구조화하는 것인데, 사립대학을 포함하는 정책을 개발한다거나 대학에 대한 차등적 재정지원이 이에 해당하는 예이다.



[그림 1] 정부의 역할에 따른 정책환경 모형

*출처: Reeves-Bracco 외(1999). Policy environments, and system design: Understanding state governance structures. *The Review of Higher Education*, 23(1), p.29.

두 번째 수준인 체제설계(system design)는 고등교육의 규모, 대학의 지배구조와 조직 구조, 역할분담을 포함하는 것으로 ‘분할형(segmented)’, ‘통합형(unified)’, 그리고 ‘연합형 (federal)’으로 나누어진다. 분할형은 개별 대학 또는 복수 대학을 책임지는 다수의 이사회가 존재하는 것이고, 통합형은 하나의 이사회가 모든 고등교육기관을 관리하고 대표한다. 그리고 연합형은 통합된 구조와 유사하나, 국가수준의 조정기관(비정부기관)을 두어

권한(power)과 재정지원(subsidiarity)을 구분하고, 개별 대학 또는 복수대학을 책임지는 이사회가 존재하는 형태이다.

세 번째 수준은 운영방식(work processes)으로 네 가지 주요 영역-정보관리, 예산배분, 교육 프로그램 계획, 협력-의 관리 또는 운영방식 등을 나타낸다. 이러한 운영방식은 상대적으로 바꾸기 쉽고, 정부가 활용할 수 있는 정책도구로 볼 수 있다.

Richardson 등은 이 모형을 적용하여 미국의 7개 주를 분석하였는데, 주정부의 역할과 지배구조의 관계에 따라 고등교육체제의 성과가 달라질 수 있음을 밝혀냈고, 어떤 조합이 바람직한지를 경험적 사례를 통해서 보여주었다. 또한, Martinez(2002)는 Richardson 등이 개발한 모형을 South Dakota주에 적용하여 분석한 결과, 어느 정도 유용성이 있는 것으로 보았다. 이들의 연구를 종합해 보면, 정부의 역할과 체제설계가 조화를 이루는 경우는 다음의 <표 1>과 같다. 정부가 '규제' 역할을 하는 경우, '통합형' 지배구조를 갖고 있는 South Dakota주의 경우처럼 제한적으로 조화가 가능하며, 나머지 '연합형'이나 '분할형'과는 불일치한다. 정부가 소비자 지원을 통해 시장을 활용하는 경우, Georgia주의 경우처럼 통합형이 적합하고, 정부가 시장을 보다 적극적으로 활용하는 '조정' 역할을 하는 경우에는 Illinois주와 같은 '연합형' 지배구조가 효과적이며, 마지막으로 정부가 대학에 필요한 자원을 제공하며 대학의 자율성을 최대한 보장하는 경우(예: Michigan주)에는 '분할형'이 적절하다는 것을 보여주고 있다.

<표 1> 정부의 역할과 지배구조와의 조화가능성

지배구조	정부의 역할			
	조정	소비자 지원	규제	자원제공
연합형	조화가능 (Illinois주)		불일치	
통합형		조화가능 (Georgia 주)	제한적 조화가능 (South Dakota주)	
분할형			불일치	조화가능 (Michigan주)

*출처: Martinez(2002). Understanding state higher education systems: Applying a new framework. *The Journal of Higher Education*, 73(3), p.364의 <표 2>를 일부 수정함

IV. 한국 고등교육체제의 분석²⁾

한국 고등교육의 정책환경을 정부의 역할을 중심으로 살펴보면, 우리나라 정부는 앞서 언급한 네 가지 역할을 모두 하고 있다고 볼 수 있다. 특히, 이 가운데 최근까지 정부가 규제 역할을 주로 하였다고 볼 수 있다. 비록 규제와 대학의 자율에 대한 교육부와 대학의 인식차가 매우 크기는 하지만, 고등교육 정책 개발이 정부주도로 이루어져왔으며, 가격 및 공급을 직간접적으로 통제해 왔다는 점에서 정부의 역할을 규제적으로 볼 수 있을 것이다(이병식, 2003, 신정철 외, 2007, Grubb et al., 2006, McGuinness, 2006). 더불어, 정부가 국립대학에 대해 평가와 무관하게 경상비를 지원해왔다는 점에서 제한적이기는 하지만 ‘자원제공’ 역할을 해왔다고 볼 수 있다. 그렇지만, 우리나라 고등교육체제에서 국립대학이 차지하는 비중이 약 25%³⁾에 그치고 있고, 교육예산 중 고등교육 예산이 차지하는 비중이 2008년도 기준으로 약 11.7%⁴⁾로 제한적이며 초중등교육예산과 달리 고등교육 예산은 안정적이지 않기 때문에, ‘자원제공’ 역할은 상대적으로 취약하다고 본다. 이에 비해서 사립대학이 차지하고 있는 비중이 약 75%에 이르는 상황이기 때문에 시장기제가 작동하고 있다고 볼 수 있으며, 정부가 최근 대학생 학자금융자를 확대하고, 정보공시제⁵⁾와 대학자체평가⁶⁾를 통해서 대학에 관한 정보를 공개하도록 한 것은, 시장(수요자)의 선택이 대학의 행위에 영향을 미치도록 한다는 점에서 ‘수요자 지원’을 강화하려는 것으로 볼 수 있다. 또한, 정부가 지난 10년간 추진하고 있는 재정지원 정책은 일반지원 사업을 없애고, 특수목적 사업 중심으로 운영하며 정부의 정책목표를 달성하기 위해 경쟁을 통

2) 고등교육체제를 구성하는 세 수준인 정책환경, 지배구조, 운영방식에 대한 분석은 선행연구들과 교육부 발간 자료 및 각종 통계자료에 기초하였다. 특히, 선행연구 가운데 우리나라 고등교육에 대한 광범위한 분석과 현장방문(2005년 10월 17일-26일)을 통해 국내외 고등교육 전문가들에 의해 작성된 자료들로 이병식 외(2005)의 ‘한국 고등교육체제진단 및 개선방안’, Grubb 외(2006)의 ‘OECD Thematic Review of Tertiary Education - Country Note for Korea’, McGuinness(2006)의 ‘OECD Review of Regulations in Tertiary Education in the Republic of Korea’을 주로 분석하였으며, 교육부 자료는 2008년도 교육과학기술부 주요 업무 계획(2008. 5. 20)과 각종 정책자료를 활용하였다.

3) 2008년 교육통계연보에 따르면, 2008년 4월 1일 현재 대학생 총인원은 약 356만명이며, 이 가운데 사립대학에 재학하고 있는 학생은 약 265만명이다.

4) 교육과학기술부 2008년도 주요 업무 계획(2008. 5. 20)에 따르면, 2008년 예산 약 38조 가운데 고등교육 부문 예산이 약 4.3조이다.

5) ‘교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법(2008. 2. 29)’과 ‘교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령(2008. 11. 17)’

6) ‘고등교육기관의 평가인증에 관한 규정(대통령령)’, ‘고등교육기관의 자체평가에 관한 규칙(교육과학기술부령)’이 입법예고(2008. 6. 20)되었고, 2008년 12월 9일 국무회의를 통과하였다.

한 재정지원을 한다는 점에서 ‘조정’ 역할을 한다고 볼 수 있다(주철안, 2003). 종합해 보면, 우리나라 정부는 네 가지 역할을 모두 수행하고 있으나, 상대적으로 규제 역할이 강한 상황이며, 최근에는 시장의 영향을 강화하는 ‘수요자 지원’과 ‘조정’ 역할을 확대하고 있음을 알 수 있다. 지난 10년 동안 정부는 고등교육 규제를 완화하려는 노력을 계속해 오고 있는데, 이번 정부 들어서 추진하고 있는 대학자율화 2단계 조치와 대학입시 기능을 4년제 대학들의 자발적 협의체인 대학교육협의회에 이관하여 운영하도록 하고, 3블 정책에 대한 폐지 움직임 등은 정부의 규제 역할이 축소되고 있음을 보여주는 것이다. <표 2>는 정부의 역할별로 고등교육 정책의 주요내용을 정리한 것이다.

<표 2> 정부의 역할에 따른 고등교육 정책 분류

정부의 역할	고등교육 주요 정책 내용
자원제공	국립대학교 경상비 지원
규제	등록금, 정원, 학생선발(3블 정책)
수요자 지원	학자금융자(2005), 정보공시제(2008), 대학자체평가(2009)
조정	대부분의 재정지원 사업: BK21사업(1999-2012), 대학특성화사업(1996), 누리사업(2004), 세계수준의대학육성(WCU)사업(2008-2012), 교육역량강화사업(2008)-포물리펀딩: 성과와 여건기준

두 번째 수준인 지배구조와 관련해서는 우리나라 전체 고등교육기관의 약 75%정도를 차지하고 있는 사립대학이 개별 이사회를 갖고 있는 반면, 국립대학은 거의 대부분 이사회가 없는 상황이며 국가수준의 통합조정기구가 없는 점을 고려하면, 지배구조를 ‘분할형’으로 볼 수 있다. 최근 몇 년 동안 국립대학 법인화에 대한 논의가 본격화 되고 있으나, 가능한 지배구조 모형 가운데 현실적으로 개별대학에 이사회를 설치하는 방향으로 추진될 경우, 향후 우리나라 고등교육의 지배구조는 ‘분할형’의 형태가 될 것으로 본다(Rhee, 2007; 이향철, 2007; 박정수 외, 2008).

세 번째 수준인 운영방식은 다섯 개의 영역으로 나누어진다. 첫째로, 학사제도 계획 및 조정과 관련해서는 국가수준의 조정기구나 계획이 없다고 할 수 있다. 교육부에서 작성한 자료(2006)에 따르면, 모든 대학은 학과신설, 정원증원, 주야간전환, 학생 모집단위를 교육부와 협의해야 하며, 수도권 사립대학의 경우 총입학정원의 범위 내에서 조정가능(사범계, 의료보건계열 제외)하며, 지방사립대학은 정원증원조건(교원 및 교사확보율 100%, 교지 및 수익용기본재산확보율 85%)을 충족하면 자율적으로 조정할 수 있다. 둘째로, 고

등교육의 질 관리는 대학의 자발적 참여에 의해 이루어지고 있다. 4년제 대학의 경우는 대학교육협회가 대학종합평가인증을 실시하고 있으나, 대학이 자발적으로 참여하는 상황이며, 2-3년제 전문대학의 경우는 학문분야평가만을 받고 있고, 4년제 대학의 전문분야별로 분야별 인증원이 설립되어 프로그램평가인증을 받고 있다(정용덕, 2004). 그렇지만, 이들 학문분야별 평가인증기관은 현재 총 9개가 설립되었으며, 그 중 몇 개는 최근에 설립되어 정부의 지원을 받고 있다(한국대학신문, 2008. 9. 29일자). 이밖에도 UNESCO/OECD 국경을 넘는 고등교육의 질 보장 가이드라인의 내용에 비추어 볼 때 도 아직까지 고등교육의 질 관리를 위한 종합적인 체계가 갖추어져 있다고 보기 어려운 상황이다(이병식, 채재은, 2006). 셋째로, 대학(유형)간 협력도 체계적으로 이루어지고 있지 못하다. 국사립대학의 통폐합에 어려움이 있을 뿐만 아니라, 편입학 등 학생이동에 제약(연1회 제한, 편입학 인원제한 등)이 많으며, 대학간 교육과정 연계 등이 미흡하다. 넷째로, 재정지원방식은 여건과 성과 기초한 재정지원 방식이 주를 이루고 있다. 예를 들면, 2008년도 처음으로 시행된 대학교육역량강화사업은 기존의 몇몇 재정지원사업을 통합하여 추진한 것인데, 교원확보율, 장학금지급률 등 5개의 여건과 성과 지표를 기초로 하여 대학별로 재정을 차등지원한 것이다(교육과학기술부, 2008b). 이와 마찬가지로, 2단계 연구중심대학 육성사업과 세계수준의 연구중심대학육성(WCU)사업도 연구자 성과 중심의 차별적 지원을 특징으로 하고 있다. 이와 더불어, 대학생에 대한 학자금지원이 확대되고 있다. 2005년 이전까지는 정부가 학자금대출이자를 보전해주는 방식이었으나, 학자금지원 대상을 넓히기 위해서 이자보전은 저소득계층 학생에게 제한적으로 제공하고, 나머지 소득계층의 학생들에게는 신용보증을 해주는 방식으로 전환하여, 결과적으로 새로운 학자금대출 제도 시행이후 학자금지원을 받는 대학생의 비율이 대폭 증가하였다(김안나 외, 2007). 다섯째로, 성과에 대한 정보관리 측면에서는 개별 대학의 정보공개를 의무화하였다. 기존에는 대학정보가 여러 기관에서 수집·관리되고 자료공개도 매우 제한적으로 이루어져 왔지만, 최근 '학교정보공시제'의 시행으로, 대학은 15개 영역 53개 항목에 대해서 정보를 인터넷에 공개해야 하며, 대학정보공시 주관기관으로 한국교육개발원을 선정하여 정보수집, 관리, 배포가 표준화되었다. 이상의 운영방식을 종합해 보면, 고등교육체제가 연계성과 체계성에서 상당히 미흡하고, 전체적으로 볼 때 체계적으로 조직화되어 있다고 보기 어려운 상황이다. 한편으로 대학운영에 대한 교육부의 규제가 남아있고, 성과중심의 재정지원과 대학에 대한 정보를 수요자에게 직접 제공하여 시장의 역할을 강화하는 방향으로 변화하고 있다.

지금까지 고등교육체제의 세 수준에 대한 분석을 종합해 보면, 정부는 규제 역할에서

시장지배를 강화하는 ‘수요자 지원’이나 ‘조정’의 역할로 변화하는 추세가 뚜렷해 보이며, 지배구조는 현재는 불완전한 ‘분할형’이고, 국립대학의 법인화가 이루어지고 개별대학에 이사회가 만들어지면, 온전한 ‘분할형’의 형태가 될 것으로 본다. 앞서 정부의 역할과 지배구조에 관한 미국의 경험이 시사하는 바에 따르면, 정부의 역할이 규제에서 시장의 역할을 강화하는 방향으로 변화할 경우, ‘분할형’ 지배구조를 유지하는 것은 문제가 있어 보인다. 다음의 <표 3>에서 볼 수 있는 바와 같이, 정부의 역할이 수요자 지원에 가까운 경우 통합형이, ‘조정’ 역할의 경우는 연합형이 적합하다. 따라서, 정부가 시장을 더 많이 활용하는 ‘수요자 지원’과 ‘조정’ 역할을 강화하려면, 현재와 향후 지배구조와 운영방식을 바꾸어야 한다. 지금까지의 분석을 통해서 보면, 우리나라는 <표 3>의 (c)에 위치해 있다. 이는 아직까지 적합성이 밝혀지지 않은 영역인데, 미국의 경험을 놓고 본다면, ‘통합형’이나 ‘연합형’이 고등교육체제의 성과를 위해 바람직하다고 할 수 있다. 그렇지만, ‘통합형’ 지배구조는 사립대학의 비중이 큰 우리 현실에서 불가능하고, 이보다는 ‘연합형’ 지배구조가 현실적으로 타당하다고 볼 수 있다. 다음 절에서는 지금까지 고등교육체제의 분석 결과를 기초로 향후 고등교육분야에서 해결해야 할 과제들을 논의하고자 한다.

<표 3> 한국 고등교육체제의 현재 상황

지배구조	정부의 역할			
	조정	소비자 지원	규제	자원제공
연합형	조화가능(a)		불일치	
통합형		조화가능(b)	제한적 조화가능	
분할형	한국(c)	한국(c)	불일치	조화가능

V. 한국 고등교육의 향후 과제 및 논의

정부의 역할이 규제에서 시장지배를 강조하는 소비자 지원이나 조정으로 변화하기 위해서, 무엇보다도 대학운영에 관한 정부의 직접적인 규제를 지속적으로 완화해야 한다. 1995년 이후 행정분야의 규제개혁과 더불어 교육분야에서도 규제일몰제를 시행하고, 대학자율화 2단계를 시행하는 등 정부가 규제완화를 지속적으로 추진해 왔으나, 아직도 고등교육분야에서는 법령 이외에도 다양한 통제가 이루어지고 있으며, 이러한 것들이 자율적인 대학운영을 제약하고 있다(이병식, 2003; 신정철 외, 2007). 보다 효과적인 정책추진을 위해 국립과 사립대학을 구분하여 정책을 추진하고, 대학의 책무성을 강화하는 방안

을 마련하면서, 앞으로 좀 더 적극적인 규제개혁을 추진해야 할 것이다. 이를 위해, 우리나라 고등교육체제를 검토하고 나서, Grubb 등(2006: 44)이 제안한 다단계(multi-stage) 또는 점진적 규제(developmental regulations) 접근은 좋은 방안이라고 본다.

“초기 단계는 대학의 질을 향상시키기 위한 노력으로, 대학들이 자체적으로 질 관리 메카니즘을 개발하도록 하고, 정부는 대학의 투명성을 확보하기 위한 감사만을 시행한다.

다음 단계에서는 대학의 투명성을 높이기 위해, 등록금과 대학의 성과 등에 관한 정보를 공개해서, 학생들이 대학과 전공선택에서 보다 나은 결정을 할 수 있도록 한다.

대학이 사회적 요구에 유연하게 대응하는 것을 제약하는 현행 정원관리시스템 하에서, 과잉교육을 막을 수 있는 다른 정원관리시스템이 필요한데, 이는 대학의 유형-연구중대학, 교육중심대학, 전문대학 등-에 따라 수여하는 학위의 종류를 제한하는 것이다.

앞서 제시한 방안들이 실패했을 경우에만 정부가 직접적 통제 방법을 사용한다. 예를 들어, 등록금 수준이 부당한 경우에 등록금을 통제한다거나, 학생들에 피해가 될 만큼 학생을 지나치게 많이 입학시키는 경우, 입학정원에 대한 제재를 하는 것이다. 이러한 통제는 전체 대학을 대상으로 하는 것이 아니라, 문제를 일으킨 개별 대학을 대상으로 한다.“

다음으로 지배구조의 관점에서 보면 국립대학의 법인화가 추진되어야 한다. 국립대학의 법인화 문제는 그 자체로서 깊이 있는 분석이 요구된다. 이 글에서 주장하는 것은 지배구조의 체계를 갖추기 위해서 국립대학의 법인화가 필요하다고 하는 것이지, 현재 논의되고 있는 여러 가지 현안들을 충분히 고려해서 법인화가 필요하다고 주장하는 것은 아니라는 점을 밝혀둔다.⁷⁾ 최근 연구(박정수 외, 2008)에서 다양한 지배구조 모형이 논의되고 있으며, 준비된 대학부터 점진적으로 법인화를 추진한다는 정부의 입장을 고려해보면 개별 대학에 이사회를 두는 방안이 현실적이지만, 학사제도 개편이나 자원의 효율적 활용을 위해서 지역 또는 유형에 따라 몇 개의 대학을 아우르는 통합 이사회를 만드는 것도 고려해 볼 수 있다.

앞서 분석한 대로 정부의 역할 변화에 따라 적합한 지배구조가 연합형이라고 볼 경우, 우리나라 고등교육기관 전체를 총괄하는 조정기구가 필요하다. 이는 정부와 대학 모두로부터 독립되어 재정부분을 담당하는 기구가 되어야 한다. 미국의 경우는 일리노이주가

7) 국립대학 법인화에 관한 논의는 Rhee(2007) 참조.

대표적인 사례가 될 수 있으며, 영국의 고등교육재정위원회(Higher Education Funding Council for England)가 이러한 기능을 하는 조직으로 볼 수 있다. 이미 학계에서도 이러한 기구의 필요성에 대해서 논의되었으나, 시기적으로 보았을 때, 정부의 역할이 규제에서 조정으로 변화되고 있는 상황에서 그 필요성이 점차 중요해 질 것으로 본다(반상진, 2006, McGuinness, 2006).

고등교육 질 관리체제를 갖추는 것도 시급한 과제이다. 현재 대학평가가 대학의 자발적 참여로 이루어지고 있으며, 대학교육협의회 평가준거와 방법에 대한 문제제기로 대학종합평가가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 지난 정부에서 교육부 주도로 고등교육평가원을 설립하려는 시도가 있었으나, 대학평가가 대학에 미치는 영향력을 고려해 볼 때, 교육부가 평가에 관여하는 것은 바람직하지 않다는 입법부의 판단에 따라 고등교육평가원 설립이 무산되었다. 이번 정부에서는 대학단위 평가는 대학이 자체적으로 평가를 실시하여 그 결과를 공개하도록 하고, 학문분야별 프로그램 평가는 민간 평가기관이 평가를 담당하도록 지원하고 있다. 정부가 시장의 역할을 더 강조하는 방향으로 나아갈 경우에 적합한 질 관리체제를 위해서, 대학평가인정기관은 정부와 대학으로부터 독립된 민간기구가 담당해야 할 것이다. 그리고 대학평가가 대학으로서 갖추어야 할 가장 기본적인 기준을 충족하느냐를 평가하는 것이므로, 평가결과를 합격·불합격으로 단순화하고 불합격한 대학들은 공적자금에 의한 지원을 받지 못하도록 할 필요가 있다. 또한, 국가수준의 고등교육 질 관리체제를 마련하는 것과 함께, 대학수준의 질 관리체제를 갖추도록 지원할 필요가 있다. 우리나라의 경우, 대학의 질에 대한 구성원들의 이해가 대학의 명성이나 자원에 치우쳐있으며, 대학수준에서 체계적인 질 관리 체제가 갖추어져 있다고 보기 어렵다(Grubb et al., 2006).

마지막으로 대학 간의 연계, 협력과 학생이동이 보다 원활하게 이루어져서, 고등교육체제가 보다 체계적이고 잘 조화를 이루도록 해야 한다. 시장기제가 보다 원활하게 작동하도록 하기 위해서는 학생의 선택이 자유로워야 할 뿐만 아니라 그에 따른 이동이 보장되어야 한다. 전공 선택 및 변동과 학생이동이 자유롭지 않고서는 시장기제가 원활히 작동하는 것을 기대할 수 없기 때문이다. 이를 위해서는 학위제도와 졸업요건, 편입학시 학점 인정 등 시스템간의 호환성이 확보되도록 해야 한다. 신자유주의를 비판하는 학자들이 지적하는 바와 같이, 시장지배와 경쟁메카니즘이 강화되면 대학 간에 필요한 연계나 협력이 어려워질 수 있다. 이러한 점에서 정부가 시장기체에 더 많이 의존할수록 대학 간 협력과 연계를 위해 더욱 노력해야 한다. 제도론(institutional theory)의 관점에서 볼 때 예상되는 또 다른 어려움은 경쟁의 심화가 대학의 차별성을 줄이고 대학들을 서로 비슷

하게 만들 수 있다는 점이다(DiMaggio & Powell, 1983). 대학의 다양성이 줄어들게 되면 학생의 선택의 폭도 줄어들게 되고, 이는 다시 시장기제가 제대로 작동하지 못하게 하는 요인이 될 수 있다. 이를 해결하기 위해서, 정부는 재정지원을 통해 대학특성화를 유도하는 방안을 오랫동안 시도하였으나, 그 성과가 있었다고 보기는 어려운 상황이다. 앞으로는 보다 근본적으로 국립과 사립대학의 차별화와 역할분담이 이루어지도록 방안을 마련해야 한다. 더불어, 경쟁이 피할 수 없는 것이라면, 돈과 명성을 위한 경쟁이 아니라 학생의 능력을 개발하기 위한 경쟁을 유도하는 방안을 마련해야 한다. 대학교육을 통해서 학생의 능력이 얼마나 개발되었는지를 개별 대학이 평가하고 이를 공개하고, 재정지원과 연계하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 이미 미국의 대학평가인정기관들은 학생의 학습성과에 대한 대학의 자체평가결과를 평가인정에 필요한 주요 요건으로 포함시키고 있으며, 미 연방정부에서도, 비록 논란이 되기는 했지만, 대학교육을 통해서 학생들이 발달한 정도를 평가하여 재정지원을 차등화하려는 계획을 발표하기도 하였다(WASC, 2001; SACS, 2005; Banta & Pike, 2007).

이 논문에서는 고등교육체제가 좋은 성과를 내기 위해서 단지 정부의 역할에 대해서 논의하는 것만으로 충분하지 않고, 정부의 역할과 지배구조, 그리고 운영방식 등을 종합적으로 고려하여, 이 세 요소 간에 조화를 이루는 것이 중요하다는 점을 강조하였다. 정부의 역할과 지배구조, 그리고 운영방식을 동시에 고려하여, 그 관계를 분석하는 Richardson 등의 모형이 우리나라 고등교육체제를 분석하는데도 유용하다고 본다. 우리나라에서 지금까지 정부의 역할에 대한 논의가 주로 정부와 시장의 관계에 중점을 두고, 이에 대한 찬반에 치우쳐있었는데, 새로운 분석모형은 전통적인 시장, 정부, 대학의 관계 자체보다도, 그 관계가 지배구조와 운영방식 등과 조화를 이룰 수 있느냐에 대해서 생각하게 한다는 점에서 그 의의가 있다고 본다.

그럼에도 불구하고, 이 모형을 적용해서 고등교육체제를 분석할 때 생각해 보아야 할 점들이 몇 가지 있다. 우선은 정부의 역할에 대한 분석을 할 때, 우리나라의 경우 정부의 역할이 복합적이라는 것을 알 수 있는데, 이 때 어떤 역할이 주를 이루는지에 대한 판단이 다소 주관적이어서 논란의 여지가 있다. 또한, 두 개 이상의 특성이 강할 때 정부의 역할을 무엇으로 분류해야 하는지가 다소 모호하다. 대학의 자율과 규제에 대해 교육부와 대학의 인식차이가 있기 때문에, 정확한 분류가 더욱 어려울 수 있다. 더불어, 지배구조의 분류에 있어서 우리나라의 경우 국립대학의 이사회가 없기 때문에 모형에서 제시된 유형과 정확히 일치하지 않는다는 점도 문제이다.

다른 하나는, 보다 본질적인 문제제기인데, 이 모형은 고등교육체제의 성과가 앞서 논

의한 세 가지 구성요소 간의 조화에 영향을 받는다고 가정하고 있으나, 이 전제가 고등교육체제가 잘 기능하기 위한 필요충분조건인지를 확신할 수 없다. 지금까지 미국의 연구결과들은 구성요소 간의 조화가 성과와 관련이 있다는 것을 보여주고 있으나, 아직까지 결과를 일반화하기에 충분한 연구들이 수행되지 못하였다.

끝으로, 새로운 모형이 정부와 시장의 역할에 대한 논의를 보다 넓혀서 환경적 요인이나 운영방식으로 확대하는 기여는 하였으나, 구성요소간의 조화에 중점을 둠으로써, 충분히 가치 있는 논의임에도 불구하고, 시장의 역할이 강화되고 있는 것에 따른 문제들에 관심을 기울이지 못하고 있다. 특히, 최근 미국의 위기가 신자유주의적 경제정책의 실패로 볼 수 있다는 점과 대표적인 신자유주의 교육정책인 '낙제학생방지법(No Child Left Behind)'의 성과에 대해서 논란이 있는 점(Torres, 2008)을 고려해 볼 때, 우리나라에서도 실증적인 연구결과에 기초해서 신자유주의 개혁의 공과에 대한 논의가 보다 활발히 이루어져야 할 것으로 본다.

참 고 문 헌

- 강병운, 김병주(2008). 이명박 정부 대학 자율화 정책의 방향과 과제. 비교교육연구, 18(3), 179-205.
- 강태중(2004). 고등교육 개혁의 신자유주의적 속성 고찰. 한국교육문제연구소 논문집, 19, 41-57.
- 교육과학기술부(2008a). 2008년 주요 업무 계획. 제1차 정책자문위원회 전체회의 자료 (2008. 5. 20).
- 교육과학기술부(2008b). 우수인력양성대학 교육역량강화사업 확정·공고 보도자료. 2008. 7. 24일자.
- 교육인적자원부(2006). 고등교육정책 바로 알기. 교육인적자원부.
- 김안나, 이병식, 이영(2007). 소득계층별 대학생 복지증진 방안 연구. 교육인적자원부.
- 김용일(1999a). 신자유주의 교육개혁의 성과와 한계. 교육학연구, 37(3), 433-457.
- 김용일(1999b). 신자유주의 교육개혁과 행정의 권위주의화. 교육행정학연구, 17(4), 21-39.
- 박성정(1999). 교육에 대한 정부규제 완화의 동향. 교육학연구, 37(3), 385-406.
- 박정수(2003). 신자유주의와 대학개혁. 법률행정론집, 10, 176-195.
- 박정수, 이향철, 김병주(2008). 국립대학 법인화 추진을 위한 지배구조 개혁에 관한 정책 연구. 교육과학기술부.
- 반상진(2003). 새 정부의 고등교육 개혁과제. 교육행정학연구, 21(1), 169-191.
- 성낙돈(2000). 신자유주의 대학교육정책 평가. 교육연구, 8, 105-144.
- 손홍숙(2002). 고등교육에 대한 국가의 신자유주의적 개입 방식. 교육학연구, 40(4), 173-196.
- 신인영(2002). 한국의 신자유주의 교육개혁 비판과 교육공공성 논리의 정당성 탐구. 교육학연구, 40(6), 73-94.
- 신정철, 김명진, 박환보(2007). 대학의 자율성에 관한 정부 및 대학 간의 인식 차이. 교육행정학연구, 25(3), 243-269.
- 신정철, 박환보(2007). 대학에 대한 정부의 다양한 간섭 형태에 관한 연구. 교육행정학연구, 25(4), 315-339.
- 윤동현(2008). 독일의 대학교육, 어디로? 대학교육, 155, 113-118.
- 이병식, 김영철, 김종웅, 채재은(2005). 한국 고등교육 체제진단 및 개선 방안 연구. 서울: 한국교육개발원 연구보고서. 수탁연구 CR 2005-7.
- 이병식(2003). 고등교육 규제에 대한 인식분석. 고등교육연구, 14(1), 121-143.
- 이병식, 채재은(2006). UNESCO/OECD 국경을 넘는 고등교육 질 보장 가이드라인 분석 및 정책적 시사점 도출. 교육행정학연구, 24(1), 267-288.
- 이상수(2002). 신자유주의적 대학교육정책과 그에 대한 대응방향. 민주법학, 21, 87-111.
- 이정규(2008). 캐나다 고등교육의 세계화: 국제협동 연구개발 전략을 중심으로. 대학교

- 육, 156, 91-96.
- 이제봉(2007). 신자유주의 교육개혁과 학교선택제: 미국의 학교선택제 실시과정에서 나타난 이데올로기 갈등과 시사점. *교육행정학연구*, 25(1), 75-92.
- 이향철(2007). 동아시아 고등교육의 재구축: 일본 국립대학 법인화의 국제비교 고찰 및 한국에 대한 시사. 서울: 우물이 있는 집.
- 임재홍(2003). 신자유주의대학정책과 교육공공성. *민주법학*, 24, 171-206.
- 주철안(2003). 한국의 고등교육재정 지원정책에 관한 분석 연구. *교육재정경제연구*, 12(1), 253-278.
- 채재은, 이병식(2007). 한국의 고등교육 규제실태 및 개혁방안. 서울: 한국교육개발원.
- 한국대학신문(2008). '대학평가 한국형 모델은' ③학문분야별 인증. 2008. 9. 29. <http://unn.net/news/detail.asp?nsCode=49926>.
- Apple, M.W.(2000). Between neoliberalism and neoconservatism: Education and conservatism in a global context. In N.C. Burbules & C.A. Torres(eds.), *Globalization and education: Critical perspectives*, pp.57-77. NY: Routledge.
- Banta, T.W. & Pike, G.R.(2007). Revisiting the blind alley of value added. *Assessment Update*, 19(1), 1-16.
- Clark, B.R.(1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective*. Los Angeles, CA: University of California Press.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- Giroux, H.A.(2002). Neoliberalism, corporate culture, and the promise of higher education: The university as democratic public space. *Harvard Educational Review*, 72(4), 425-464.
- Grubb, W.N., Sweet, R.,Gallagher, M., & Tuomi, O.(2006). *Thematic Review of Tertiary Education: Korea Country Note*. Paris, France: OECD.
- Martinez, M.C.(2002). Understanding state higher education systems: Applying a new framework. *The Journal of Higher Education*, 73(3), 349-374.
- McGuinness, A.C., Jr.(2006). OECD Review of Regulations in Tertiary Education in the Republic of Korea. Draft Examiners' Report.
- Morrow, R.A. & Torres, C.A.(2000). The state, globalization, and educational policy. In N.C. Burbules & C.A. Torres(eds.), *Globalization and Education: Critical Perspectives*, pp.27-56. NY: Routledge.

- OECD(2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*: Volume 1: Special features: Governance, Funding, Quality - Volume 2: Special features: Equity, Innovation, Labour Market, Internationalization.
- Reeves-Bracco, K.R., Richardson, R.C., Callan, P.M., & Finney, J.E.(1999). Policy environments, and system design: Understanding state governance structures. *The Review of Higher Education*, 23(1), 23-44.
- Rhee, B.S.(2007). Incorporation of national universities in Korea: Driving forces, key features, and challenges. *Asia-Pacific Journal of Education*, 27(3), 341-357.
- Richardson, R.C., Reeves-Bracco, K., Callan, P.M., & Finney, J.E.(1999). *Designing State Higher Education Systems for a New Century*. Phoenix, AZ: American Council on Education/Oryx Press.
- Slaughter, S.(1998). National higher education policies in a global economy. In J. Currie & J. Newson (eds.) *Universities and Globalization: Critical Perspectives*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Southern Associations and Colleges and Schools(2005). *Resource Manual for the Principles of Accreditation: Foundations for Quality Enhancement*.
- Torres, C.A.(2008). *Education and Neoliberal Globalization*. NY: Routledge.
- Western Association of Schools and Colleges(2001). *Handbook of Accreditation*.

Abstract

Neoliberalism and Challenges of Korean Higher Education Policy

Byung Shik Rhee

Yonsei University

Advanced countries worldwide have initiated higher education reforms aligned with neoliberalism to strengthen their national competitiveness. Korea also joined the global tide over the last decade by way of implementing deregulations and stressing the role of market in the higher education sector. The current government administration continues to take this approach in a more aggressive way. Not a few scholars in Korea have criticized the move toward neoliberalism in higher education policies or reforms as approach detrimental to social equity and democracy. This paper, however, points out the limitations of the current scholarly discussions on neoliberalism and higher education policy in our nation. It argues that we should pay attention to the compatibility among the policy environment, system design, and work processes rather than the role of government itself. Adopting Richardson et al.'s general model of higher education systems, the compatibility among the three policy levels was to be investigated. This study found that the role of government switching toward the consumer advocacy and steering was not in harmony with the segmented system of governance, and work processes were mixed in practice. The paper discussed several policy challenges resulting from the mismatch among the three levels, and the applicability of the American model to the analysis of Korean higher education system.

[Keyword] Neoliberalism, Higher Education Policy, Role of Government, Governance