



# 학습사회에 대비하는 영국의 고등교육 개혁 동향

황 규 호 이화여대 교육학과 교수

## 1. 영국 교육개혁 동향의 일반적 특징

세계의 모든 나라들이 그러하듯이 영국 역시 새로운 세기를 눈앞에 두고 종합적인 교육개혁을 활발하게 추진하고 있다. 보수당 정부에 의해 1980년대 이후 꾸준히 추진되어 온 교육개혁은 전통을 중시하는 것으로 알려진 영국의 일반적인 이미지를 무색하게 할 만큼 광범위한 영역에서 매우 급속하게 추진되는 경향이 있는데, 이에 따라 영국의 교육계 인사들조차도 최근의 교육개혁 동향을 파악하고 이해하는 데 어려움을 느낄 정도이다(교육개혁을 저해하는 중요한 요인의 하나가 너무나도 급속한 개혁 정책 그 자체에 있다는 비판은 모두가 음미해 볼 가치가 있을 것이다). 그러나 대체로 영국에서 추진되는 교육개혁의 방향은 교육의 수월성 추구를 중심으로 하여 어느 정도 일관성을 유지하고 있으며, 교육개혁을 위한 다양한 정책 방안들 역시 그 초점이 명료하다는 점에서 교육 현장에 커다란 혼란을 야기하지는 않는 것으로 보인다.

이전의 보수당 정부와 마찬가지로 최근 출범한 영국의 노동당 정부 역시 사회의 다른 어느 부문보다도 교육의 개혁에 큰 관심을 기울이고 있는데, 여기에는 '지식사회'로 특징지어지는 미래 사회에서의 국가 발전은 교육을 통해 전 국민의 지식과 기술 수준을 한 단계 높임으로

써만 가능하다는 판단이 크게 작용하고 있다. 즉, 21세기의 사회에서 한 나라의 대외 경쟁력은 무엇보다 국민들의 지식 수준에 의해 결정되며 따라서 충실하고도 계속적인 교육 기회를 통해 국민 개개인이 끊임없이 지식 수준을 향상시켜 나갈 수 있도록 하는 것이 국가 발전을 위한 핵심적인 과제가 된다고 보는 것이다.

영국의 최근 교육개혁 노력은 특히 '평생학습 사회의 구축'이라는 아이디어로 집약되어 나타나고 있다. 근자에 추진되고 있는 초·중등교육에서의 수월성 증진을 위한 다양한 방안이나 고등교육의 질적 향상 방안, 또는 직업 교육의 활성화와 교육 정보망 구축 등등의 제반 교육개혁안들은 모두가 평생학습의 실현이라는 핵심적인 아이디어를 중심으로 서로 연계성을 유지하고 있는 것이다. 이 점에서 모든 국민들이 그들의 전 생애를 통해 계속적인 학습의 기회를 갖도록 해야 한다는 평생학습의 이념은 21세기를 대비하여 추진되고 있는 영국의 교육개혁 노력의 중심부에 자리를 잡고 있다고 말할 수 있다. 평생학습의 비전을 제시하기 위한 목적으로 발간된 영국 노동당 정부의 '정책방안 토의용 보고서'(green paper)인 『학습시대』(*The Learning Age*, 1998)에 제시된 블링킷(D. Blunkett) 교육부장관의 서문은 이 점을 잘 보여주고 있다.

인정적이고 지속적인 국가 발전을 위해서는 우리는 올바른 교육을 받고 능력을 갖춘 적응력 있는 인력을 요구한다. 사회의 급속한 변화에 대응하기 위해서는 모든 국민들이 그들의 평생을 통해 학습의 장으로 되돌아올 수 있도록 하지 않으면 안 된다. 우리는 소수의 엘리트에만 의존할 수는 없다. 우리는 모든 국민들로부터 창의성과 진취적 기상과 학습을 필요로 한다.

평생학습 사회의 구축과 관련하여 영국 정부가 특히 큰 관심을 기울이고 추진하고자 하는 교육개혁 노력 중의 하나는 전통적인 복선제 교육체제, 즉 일반교육과 직업교육이 서로 분리된 교육체제를 탈피하고자 하는 노력이다. 여기에는 이제까지 경시되어 온 실제적이고 실용적인 지식의 가치를 사회적으로 보다 높이 인정해 줄 필요가 있다는 생각과, 미래사회에서의 직업 수행에는 실제적인 기술과 함께 일반 지식에 대한 이해가 요구된다는 생각이 진제되어 있다고 하겠다. 예를 들어, 영국에서는 1995년 교육부를 교육·고용부(DfEE)로 개편하였는데 이것은 교육과 직업훈련의 문제를 별도로 분리하여 생각할 수 없다는 판단의 결과라고 볼 수 있을 것이다. 일반교육을 위한 교육과정 개발과 국가수준 평가 업무를 담당하던 SCAA(교육과정 평가원 : School Curriculum and Assessment Authority)와 직업기술 자격 기준을 관장하던 NCVQ(국가직업능력자격위원회 : National Council for Vocational Qualification)가 최근 QCA(직업자격·교육과정원 : Qualification and Curriculum Authority)라는 하나의 기관으로 통합된 것 역시 마찬가지로 이해될 수 있을 것이다. 또한 대학 진학을 위한 자격기준으로 전통적인 GCE A/AS-level과 함께 일반직업자격(GNVQs : General National Vocational Qualifications)을 동등한 자격기준으로 인정해 주고 있는 최근의 움직임도 일반교육과 직업교육 사이의 장벽

을 낮추려고 하는 노력의 일환으로 보아야 할 것이다.

최근 영국에서 추진되고 있는 대학교육 개혁의 방향은 평생학습 사회의 실현을 중심으로 하는 전반적인 교육개혁의 맥락에 비추어 이해할 필요가 있다. 이하에서는 교육·고용부장관 자문위원회인 '고등교육평가 위원회'(The National Committee of Inquiry into Higher Education)가 지난 1997년 7월 제출한 '학습 사회에서의 고등교육'이라는 보고서 내용을 중심으로 21세기를 대비한 영국의 대학교육 개혁 방향을 검토해 보기로 하겠다.

## 2. '90년대 초반까지의 고등교육 개혁 동향

앞서 언급한 보고서에 제시된 고등 교육의 향후 발전 방향을 살펴보기에 앞서, 이전까지 추진되어 온 고등교육 개혁의 주요 특징을 먼저 살펴보기로 하겠다. 새로운 고등교육의 발전 방안은 이제까지 추진된 고등교육의 발전에 대한 평가를 기초로 하여 수립된 것이며, 따라서 지난 10여 년간 추진된 고등교육 발전 동향을 살펴보는 것은 최근의 발전 논의를 이해하기 위한 출발점이 되기 때문이다.

1960년대 이후 1990년대 초반까지 영국의 고등교육 발전 정책은 주로 고등교육의 양적 확대에 그 초점을 맞추어 왔다. 이는 의무교육이 끝나는 16세 이후 학생들의 진학률이 다른 경쟁 국가들에 비해 현저하게 낮다는 문제의식에 바탕을 둔 것으로서, 예컨대 1988년을 기준으로 할 때, 16세 청소년의 47%만이 후기중등학교 교육을 받고 있으며, 18세 청소년의 17%만이 계속·고등 교육 기관에 진학하고 있었다. 이러한 수준은 16세의 취학률이 90%가 넘는 미국이나 일본, 또는 70~80%에 이르는 다른 서유럽 국가에 비해 현저하게 낮은 수치로 영국 정부의 큰 고민거리가 되어 왔다. 영국 정부는 그 동안 고등 교육 기회의 확대 방안을 꾸준히 추진해 왔으며

이러한 노력의 결과 1989년부터 1995년 사이의 고등교육 기관 학생수는 70%가 증가하였고(1960년대와 비교하면 학생수는 6배가 증가함), 취학률은 1/6에서 1/3 정도로 증가하였다. 한편 학생의 구성 비율에도 변화가 이루어져서 최근에는 성인학생의 비율이 전체 학생의 절반 이상을 차지함으로써 중등교육을 마치고 바로 입학하는 학생수보다 많아졌으며, 정시제 학생(part-time student)의 비율 역시 1/3 이상이 되고 있다.

고등교육 기회의 양적 확대와 함께 지난 '90년대 초반에 추진된 고등교육 개혁 방안의 하나는 고등교육의 이원체제, 즉 학문 중심 고등교육 기관과 직업 중심 고등교육 기관 사이의 차별을 폐지시킨 것이다. 1960년대 이후 영국의 고등교육 기관은 한편으로 학문중심의 일반 대학(University)과 다른 한편으로 직업 교육 중심의 전문기술 대학교(Polytechnic) 및 다른 고등 교육기관으로 대별되었다. 그러나 1992년 고등교육법의 제정과 함께 전문기술 대학교와 일반 대학교 사이의 법적인 구분이 폐지되었다. 이러한 변화의 배경에는 이론 중심의 교육보다 실생활(특히 경제 발전)에 직접 도움이 되는 교육의 중요성을 꾸준히 강조해 오고, 또한 교육 기관 사이의 자유 경쟁을 유도해 온 당시 보수당 정부의 의지가 반영되어 있다고 하겠다. 폴리테크닉과 유니버시티의 법적인 차이를 폐지함으로써 폴리테크닉도 유니버시티라는 이름을 사용하게 되었고(New University라고 부름) 자체 규정에 의거하여 독자적으로 학위를 수여할 수 있는 권한을 갖게 되었다. 이전까지는 유니버시티만이 각 대학의 이름으로 학위를 수여할 수 있었고 폴리테크닉이나 그 이외의 고등 교육 기관들은 '국가 학위수여 위원회'(Council for National Academic Awards: CNAA)의 이름으로 학위를 수여해 왔다. 그러나 사실상 규모나 수준에서 양자간의 구분이 점차 불분명해짐에 따라 정부는 제도적으로 그 구분을 없앴 것이다(물론 이러한 변화가 곧 각 기관의 기본적 특성의 변화를 의미하는 것은 아니어서 이전의 폴리테크닉들은 여전히 이론보다는 실제적

측면에 강조를 두고, 또 시간제 학생이나 성인 학생이 큰 비중을 차지하고 있다). 이에 따라 CNAA는 폐지되었으며, 독자적 학위 수여 능력이 없는 소규모의 고등 교육 기관들은 인근의 대학이나 개방 대학(Open University)과 계약을 맺어 그 대학의 이름으로 학위를 수여하게 되었다. 유니버시티와 폴리테크닉의 구분이 폐지됨에 따라 이들 기관에 대한 입학지원 업무 역시 1994년 신입생부터 '대학입학 행정처리 기구'(Universities and Colleges Admissions Service: UCAS)라는 단일 기관에 의해 처리되고 있으며, 재정 분배도 '고등교육 재정관리원'(Higher Education Funding Council)이라는 단일 기관을 통해 이루어지게 되었다.

특히 대학에 대한 재정 분배와 관련하여 한 가지 언급할 점은 대학 사이의 경쟁을 유도하기 위한 목적에서 대학의 예산 배정시 학생수와 무관하게 기관 단위로 배정되던 예산의 규모를 줄이고, 보다 많은 예산을 학생수에 비례하여 배정하도록 하였다는 점이다. 재정 분배가 단일 기관에 의해 이루어지는 동시에 예산 규모가 학생수에 의해 결정되도록 함에 따라, 보다 많은 학생을 유치하기 위한 교육기관 사이의 경쟁은 그만큼 더 커지게 되었다. 특히 정부는 인문·사회과학보다 자연과학에 더 많은 학생들을 유치하도록 하기 위해 학생당 지원 금액을 인문·사회과학 과정의 경우 인하하고 자연과학의 경우에는 인상하였다. 학생당 경비의 차별화는 곧 학교 총 수입의 차이를 의미하며 이에 따라 대학들이 자연과학 분야의 발전에 더욱 관심을 기울이게 될 것이라는 것이 정부의 의도였다. 이와 함께 당시의 보수당 정부는 학생들에 대한 정부 지원금을 줄이기 위해 학생 융자금(student loans) 제도를 도입하였다. 이전까지는 학부과정에 재학중인 본국 학생의 경우 각 지역 교육청을 통해 학비 전액과, 거주 지역 및 학부모나 본인 또는 배우자의 수입을 고려하여 결정되는 일정한 생활 보조비(Grant)를 받았는데 1990년 정부는 이 생활보조비의 규모를 동결하고, 대신 융자금제도를 도입하였다. 이는 고등 교육에 필요한 경비를 전적으로

국민의 세금에 의존하는 것은 공평 원칙에 어긋나므로 학생 본인도 일정한 비율을 함께 부담해야 한다는 주장에 근거한 것으로, 학생들은 학위 과정이 끝난 다음해부터 약 5년간에 걸쳐 원금에 상당하는 금액(이자는 없으나 물가 상승률을 고려함)을 분할 상환하도록 되어 있다. 이와 같은 제도의 도입에 따라 고등교육 기관에 재학하고 있는 학생 1인당 공공 지원금은 1990년대 초반에 비해 약 25% 정도가 감축되었는데, 이는 곧 고등교육에 대한 공공 투자가 학생수의 양적 증가에 비례하여 증가하지는 못했다는 점을 보여 주는 것이다.

이처럼 1990년대 초반까지 추진되어 온 고등교육 개혁은 고등교육의 양적 확대와 대학 사이의 경쟁에 의한 효율성 증대에 기여한 바가 크지만, 양적 확대에 상응하는 질적 향상 방안에 충분한 관심을 기울이지 않았거나 투자비용의 효과를 지나치게 강조한 나머지 장기적으로 요구되는 투자에 소홀하였다는 점, 또는 대학 사이의 경쟁을 지나치게 강화하여 상호 협조 체제를 약화시켰다는 점과 단일 기준에 의해 경쟁을 유도함에 따라 고등교육 기관 사이의 특성화가 약화되었다는 점 등에서 비판을 받고 있다. 이에 따라 지난 1997년에 발표된 고등교육 발전 계획은 양적인 성장과 함께 주로 질적인 향상 방안에 초점을 두고 있는데, 특히 새 개혁방안은 고등교육 개혁에 필요한 재정확충에 큰 관심을 기울이고 있다.

### 3. 최근의 고등교육 개혁의 기본 방향

‘고등교육평가 위원회’는 1996년 5월 향후 20년간의 고등교육의 목적, 형태, 구조, 규모, 제원확보 등에 대한 발전 방안을 모색하여 교육부장관에게 제언해 줄 것을 목적으로 구성되었다. 위원장은 초·중등학교 국가교육 과정 개정 방안과 후기 중등교육을 위한 자격인증 개선 방안 모색 연구사업을 효과적으로 관장하여 사회적인 신임을 얻은 Ron Dearing 경이 맡았으며, 1년간의 짧은

기간에도 불구하고 광범위한 설문조사와 수 차례에 걸친 공청회, 중소기업체와의 세미나, 의견 조사, 단기 연구, 외국 사례 수집, 기관 방문, 비공식적 면담 등의 다양한 조사·연구 활동을 통해 영국 고등교육의 현황을 종합적으로 검토하고 그 장기 발전 방향을 충실하게 제시해준 것으로 평가받고 있다.

동 위원회가 '97년에 제출한 『학습사회에서의 고등교육』 보고서는 제목에도 이미 암시되어 있듯이 미래사회의 특징을 ‘학습사회’, 즉 모든 국민이 적절한 교육과 훈련을 통해 평생의 기간 동안 학습에 참여하는 사회로 규정하면서, 고등교육의 가장 중요한 발전 과제를 학습사회의 실현이라는 비전과의 관련 속에서 제시해 주고 있다. 즉, 고등교육은 학습사회가 요구하는 지식의 창출과, 국민 모두에 대한 평생 학습 기회의 증진이라는 고유한 역할을 담당해야 한다는 것이다. 또한 이 보고서는 고등교육이 국가의 경제 발전에 더욱 직접적으로 관심을 기울여야 한다는 점도 크게 강조하고 있다. 이를 위해 고등교육은 한편으로 지속적인 양적 확산을 도모함과 동시에 그 질적인 수준을 높여갈 수 있도록 노력하지 않으면 안 된다. 이러한 맥락에서 이 보고서가 제시하고 있는 고등교육 발전 방향의 주요 비전은 다음과 같다.

- 영국의 학위가 국제적으로도 우수성을 인정받을 수 있도록 학위의 질적 수준을 엄격하게 관리해야 한다.
- 세계적으로 가장 뛰어난 효과적인 교수-학습 방법을 실천해야 한다.
- 세계적인 수준의 연구를 수행하고 그 결과가 국가에 도움이 될 수 있도록 해야 한다.
- 지역사회에 대한 봉사와 지원에서 적어도 경쟁국 수준 이상이 되어야 한다.
- 학문적 사고, 호기심의 조장, 기존의 생각에 대한 도전, 새로운 지식의 창출을 유도할 수 있는 학문 문화가 유지되어야 한다.
- 운영은 공개적이고 투명해야 하며, 학생과 사회에

대한 책무성을 충족하고 지속적인 자기개선 노력을 기울여야 한다.

이와 같은 기본 방향에 기초하여 이 보고서는 고등교육 기회 확대, 고등교육기관의 다양화와 특성화, 교수를 포함한 교육의 질적 수준의 유지, 교수 - 학습 효과 증진, 비용 - 효과 분석에 근거한 재원의 활용 등에 관한 93개의 개혁 권고 사항을 제시하고 있는데, 정부 역시 이 보고서의 내용을 긍정적으로 평가하면서 이들 권고 사항을 적극 수용할 의사를 밝히고 있다. 특히 영국 정부는 평생학습의 구현에서 가장 중요한 역할은 고등교육이 담당해야 한다는 데 대해 확고한 믿음을 갖고 있는 바, 이점은 Dearing 경의 보고서에 대한 정부의 공식 입장을 밝힌 보고서에서 확인할 수 있다. 평생학습 사회의 구현을 위한 고등교육기관의 역할에 대한 영국 정부의 입장은 다음과 같다.

- 고등교육에 대한 참여의 폭을 넓힌다. 특히 장애자, 노동자 가정 자녀, 낙후 지역 학생 등 이제까지 고등교육으로부터 배제되었던 학생들에 대한 참여기회를 확대한다.
- 처음의 기회를 놓친 성인 학생들이 나중에 다시 고등교육을 받을 수 있는 기회를 확대한다.
- 경제 발전에 대한 기여도를 높이고, 산업계로부터의 요구에 대한 책무성을 증진한다.
- 다른 기관이나 특히 산업계와의 보다 긴밀하고 효과적인 협력체제를 구축한다.
- 첨단 기술 공학과 유연성 있는 전달 방안들을 최대한 활용하여 고등교육에 대한 접근을 용이하게 하고, 학교 운영 시간을 확대하여 시설·설비들을 최대한 활용할 수 있도록 한다.

영국 정부는 또한 Dearing 경의 권고안에 제시된 바와 같이 고등교육기관들에 의해 '고등교육 교수 - 학습 개발원' (Institute for Learning and Teaching in

Higher Education)을 신설하도록 하고, 이를 통해 고등교육기관의 교원 자질 향상을 도모하고 모범적인 수업방법을 전파하도록 할 계획이다. 장기적으로는 이 기구가 우수한 교수들의 강의를 필름, 비디오, 방송 등을 통해 보다 많은 사람들이 접할 수 있도록 하는 방안도 고려하고 있다. 또한 위원회 보고서에서 제안된 '고등교육 질 관리 기구' (Quality Assurance Agency)를 설립하고, 이를 통해 교육 수준에 대한 기준을 제정하도록 할 계획이며(외부평가 자문단 운영, 대학교육 운영 지침 제정 등), 학생들의 고등교육기관 선택에 도움을 줄 수 있는 다양한 정보를 제공할 수 있도록 할 계획이다.

이 같은 고등 교육개혁안을 추진하는 데 가장 중요한 관건은 충분한 재원을 확보하는 일이며, 이를 위해 영국 정부는 학생에 대한 정부 지원금을 더욱 줄이고 이를 융자금으로 대체하고자 하고 있다. 즉, 학생들이 연간 1,000 파운드까지 학비를 부담하도록 하며 대신 융자금의 규모를 확대하고자 하는 것이다. 다만 수입이 적은 가정의 학생은 학비 부담이 면제되며, 모든 학생들에 대한 융자금 상환 시기 및 기간도 연장된다. 이처럼 학생의 부담을 증가시킨 것은 고등교육의 수혜자들이 그 비용을 함께 분담해야 한다는 원칙에 의한 것으로, 대학 졸업자들은 졸업 후 5년 이내에 대학을 다니지 않은 사람보다 15% 정도 더 많은 수입을 얻게되며 10년 이내에 20% 정도 더 많은 수입을 얻는 것으로 보고 있다.

향후 추진될 고등교육 개혁에 대한 논의들은 아직까지는 구체적인 실천 방안으로 발전되었다고 보기 어려우며 따라서 앞에서 살펴 본 여러 가지 논의들이 앞으로 어떤 방식으로 실천에 옮겨질지는 좀더 두고 볼 필요가 있을 것이다.

#### 4. 시사점

이제 끝으로 이상에서 살펴본 영국의 최근 고등교육

개혁 동향이 우리에게 주는 시사점을 두 가지만 간략하게 언급해 보겠다. 첫째로, 고등교육의 개혁에 대한 분명하고 일관되며 설득력 있는 방향을 정립할 필요가 있다는 점이다. 최근 우리 나라에서 추진되고 있는 여러 가지 대학 개혁 방안들은 각각 나름대로 지향하는 목적을 갖고 있겠지만 이러한 다양한 방안들이 종합적으로 지향하고자 하는 비전이 과연 체계적으로 명료하게 정립되어 있는지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 학부제 도입, 대학원 중심 대학 등의 구조 조정 방안이나 입학 전형제도의 다양화, 교수 임용제도의 개선 방안 등등의 다양한 개혁안들이 종합적으로 추구하고자 하는 미래의 고등교육의 모습과 미래 사회에서의 고등교육의 위치 및 역할에 대해 좀더 커다란 그림을 그려볼 필요가 있을 것이다.

둘째, 미래의 사회 변화에 대비하여 계속교육의 기회를 확충하는 데 고등 교육기관이 보다 적극적으로 참여할 필요가 있다는 점이다. 이를 위해서는 우선 고등교육의 시기를 고등학교 졸업 이후의 몇 년간으로 고정시켜 생각하는 현재의 관행에서 탈피해야 할 것이다. 성인 학생들에 대한 교육 기회를 확대할 수 있도록 입학 시기나 전형 방법을 조정하는 방안이나, 현재 부분적으로 추진되고 있는 학점 은행제에 대학들이 보다 적극적으로 참

여하는 방안, 또는 다양한 단기 교육과정들을 확대하는 방안 등이 고려될 수 있을 것이다.

외국의 교육 개혁 사례를 검토할 때 우리가 관심을 기울여야 할 점은 그들이 결론적으로 채택한 구체적인 처방이라기보다는 그들이 개혁을 추진하게 된 배경과 문제의식 및 구체적인 처방의 기초가 되는 기본 원칙과 방향이 무엇인가 하는 점이 되어야 할 것이다. 구체적인 처방은 그 사회의 제반 여건에 따라 달라질 것이요, 따라서 한 사회에서 효과적인 방안이 다른 사회에서도 같은 효과를 내리라고 기대할 수는 없기 때문이다. 이 점은 영국의 고등교육 개혁 사례를 살펴보는 데에도 마찬가지로 적용된다고 하겠다. **■**

#### 황규호

서울대 교육학과와 동 대학원을 졸업하고 런던대학교 킹스 칼리지에서 박사학위를 받았다. 한국교육개발원 연구원을 거쳐 현재 이화여대 교육학과 교수로 재직중이며, 저서 『동서양 주요국기들의 교육』(공저)과 『자유교육이념의 교육적 인간상에 대한 비판적 검토』, 『지식교육이 추구하는 삶의 상태에 대한 분석』 외 다수의 논문을 발표하였다.