

## 독일의 대학 개혁 - 유례 없는 대학 제도 변화 과정의 중심에 선 독일

페터 마이어, 오스나브뤼크 대학 경제학과 교수

1. 볼로냐 프로세스는 독일의 대학 풍경을 완전히 바꿔놓고 있다. 예전의 디플롬 학위가 없어지고 대신 학사 및 석사 학위를 새롭게 도입하였다. 새 학위 체제는 기존의 것과 내용 및 구조 면에서 현격한 차이를 보이고 있다.
2. 90년대 말의 법률 개정은 대학 내부 개혁의 계기가 되었다. 오늘날의 대학 운영 방식은 이전과는 근본적으로 다르다. 대학도 경영을 잘 해야 한다는 의견이 갈수록 힘을 얻고 있다. 이 과정에서 각 연방주와 대학들은 부분적으로 매우 다른 길을 가고 있다. 독일대학발전센터 소장이 쓴 지침서의 제목 “대학의 해방”을 보면 대학도 경영이 중요하다는 의견을 매우 잘 반영하고 있다. 소장은 이 책에서 ‘대학은 구속에서 벗어나 더 많은 자유를 누리고, 과감한 시도를 할 수 있어야 한다’고 피력하고 있다.
3. 현재 독일 대학들은 예전보다 훨씬 더 치열한 경쟁 상태에 있다. 수많은 순위 목록들은 각 대학의 차이를 여실히 보여주고 있다. 국가나 다른 기관들의 재정 지원도 좋은 성과를 입증하는 지표에 예전보다 더 많은 중점을 두고 있다.
4. 학위 과정의 인증 제도를 도입하여 외부로부터 강의의 질에 대한 평가를 정기적으로 검증 받고 있다. 대학들은 내부적인 품질 경영 시스템을 도입하고 있다.
5. 얼마 전부터 대부분의 연방주에서는 학기 당 500유로의 등록금을 받고 있다. 그 결과 학생들과 대학의 태도가 변하고 있다.
6. 교수에 대한 보수 체계가 업적 평가를 강화한 체계로 바뀌었다.
7. 연구 및 교수 활동의 국제화가 진척되고 있다.

2007년 11월

## 1. 볼로냐 프로세스

### 개혁 내용

1999년 유럽 29개국 교육부 장관들은 이탈리아 볼로냐에서 대학교육의 유럽적 공간(European Higher Education Area, EHEA) 확립을 목표로 한 ‘볼로냐 선언’에 서명하였다. 그 이후로 더 많은 나라들이 동참하여, 현재 의무 이행국의 수는 46개국으로 늘어났다. 독일도 이 선언에 서명했고, 볼로냐 프로세스의 원동력이 되는 국가 중 하나였다. 서명 국가들은 ‘볼로냐 프로세스’라고 불리는 의무 사항을 이행함으로써 다음과 같이 근본적으로 변화하고 있다.

- 2010년까지 모든 학위는 학사(BA) 및 석사(MA)로 전환해야 한다. 올해부터 소위 등급이 매겨진 학위 과정이 새로 시작되고, 지금까지 정규 학위로 인정했던 디플롬(Diplom)은 폐지된다. 많은 대학들이 이미 이와 같은 학위 체제로 전환하였고, 학사와 석사 과정만 개설하고 있다. 그 외 다른 대학들은 현재 전환 중이다.
- 정규 학사 과정의 도입으로 학생들은 최소 3년 또는 최대 4년 안에 대학을 졸업할 수 있게 되며, 정규 석사 과정은 1년 이상 2년 이하로 학위 과정이 개설된다. 이로써 정규 학사 및 석사를 총 5년 과정으로 마칠 수 있게 된다.
- 정규 대학 학위는 학사이며, 학생들 대부분은 3년 또는 4년 안에 학위를 마칠 수 있게 된다. 이로써 독일 대학의 평균 학업 기간이 단축될 것이다.
- 커리큘럼도 새로 개편된다. 개별 수업 단위, 즉, 모듈식 수업이 도입되어 명확한 학습 목표를 제시하고 모듈은 학기가 끝난 직후 검토된다. 학생들이 상황에 맞춰 수업을 계획할 수 있도록 학점제(Creditpoints)가 도입된다. 이를 통해 대다수 학생들이 정해진 학업 기간 내에 학업을 마치게 될 것이다.
- 외국 대학에서 받은 학점을 인정함으로써 학생들의 국제 이동성을 높일 수 있고, 한 학기를 외국에서 보내는 학생 수도 현저하게 늘어날 것으로 보인다.
- 학위 보조자료(Diploma Supplements)는 학업 성적과 성적을 받는 기관의 투명성을 높일 것이다. 학생들은 성적 증명서와 함께 이러한 추가 문서를 받게 되는데, 이 문서는 나중에 유럽 국가의 고용주

많은 교수들이 기존 학위 및 디플롬 폐지, 모듈 구조를 통한 수업의 엄격한 구조화 등으로 인해 혼란스러워 했다. 그들은 학생과 교수가 누렸던 기존의 자유가 사라질 것을 걱정하고, 대학교 학업이 “중·고등 학교식 학습”으로 전락할 수 있는 위험성을 인식하고 있다.

가 학업 성적을 판단하는 데 도움이 될 것이다.

#### 평가

유럽 통합의 일부로서 대학교육의 유럽적 공간을 마련하는 것은 당연한 행보이다. 통합된 유럽에서 각국이 서로 다른 교육 체계를 세우고, 다른 나라의 학업 구조나 학위 등급에 대해 잘 알지 못하는 것은 의미가 없다. 유럽 내의 통일된 학위 개편으로 피고용인의 이동성을 높이고 유럽 통합의 중요한 목표 달성에 기여할 것이다.

그러나 많은 교수들이 기존 학위 및 디플롬 폐지, 모듈 구조를 통한 수업의 엄격한 구조화 등으로 인해 혼란스러워 했다. 그들은 학생과 교수가 누렸던 기존의 자유가 사라질 것을 걱정하고, 대학교 학업이 “중·고등학교식 학습”으로 전락할 수 있는 위험성을 인식하고 있다. 대학들이 새로운 제도에 대해 많은 경험을 할수록 새로운 제도에 대한 경계심이 줄어들고 있다. 독일에서는 학생 지도를 강화하고, 성적과 관련해서는 정기적으로 보는 시험을 늘려서 학업 기간을 단축시킬 것이다. 이는 경제계도 환영할 만한 일이며, 대다수 학생과 많은 대학교의 이해와도 관련되는 것이다. 구조 개편을 통해 대학은 현재 여건에 맞춰 프로그램을 계획하여 새로운 길을 갈 수 있는 기회를 제공하고 있다.

## 2. 법률 개정으로 지도부 구조가 새로워졌고, 대학 경영이 점점 중요해지고 있다

#### 개혁 내용

90년대 말 대학법 개정이 시작되었다. 중심이 되는 법률의 개정(대학 기본법)을 시초로 각 주의 대학법이 바뀌게 되었다. 중요한 것은 대학 구조 개편 문제의 경우 연방주에 더 많은 권한을 부여한 정부의 결정이다. 90년대 말부터 많은 주들은 새로운 길을 걷게 되었다. 모든 주에서 대학교 지도부를 강화했다. 대학 총장과 학장의 권한을 확대하였고, 대학의 특징을 잘 살릴 수 있는 기회를 부여하고자 총장과 학장의 재임 기간을 연장했다. 거의 모든 주에 대학 감독 위원회를 설립했다. 대학 평의회와 단과대학 위원회의 결정 권한은 축소되었다. 연방주 교육부 장관들과 대학 사이의 관계에도 변화가 있었다.

대학 구조 개편 문제의 경우 연방주에 더 많은 권한을 부여한 정부의 결정이다. 90년대 말부터 많은 주들은 새로운 길을 걷게 되었다. 모든 주에서 대학교 지도부를 강화했다. 대학 총장과 학장의 권한을 확대하였고, 대학의 특징을 잘 살릴 수 있는 기회를 부여하고자 총장과 학장의 재임 기간을 연장했다. 거의 모든 주에 대학 감독 위원회를 설립했다. 대학 평의회와 단과대학 위원회의 결정 권한은 축소되었다.

대학을 직접 운영했던 기존 정책은 목표점 합의를 통한 운영으로 대체되었다. 다시 말해서 주 교육부는 대학과 함께 특정 목표 달성에 합의하지만, 목표를 이루는 방법을 정하는 것은 대학에게 결정권을 주었다.

#### 평가

독일의 대학들은 대학 경영 혁신에 성공하였다. 대학 지도부는 적극적으로 문제를 해결하며, 학교의 명성을 높이기 위해 노력하고 있다. 새로운 대학 감독 위원회는 사회와 연계하고 있다. 관계 부처가 대학에 더 큰 책임을 부여한 새로운 형태의 운영 덕분에 지금까지 이뤄지지 않았던 많은 혁신이 가능해졌다. 모든 제도가 그렇듯이 새 제도 또한 발전해야 하고, 행위자들은 새로운 환경에 적응해야 한다. 독일의 대학은 개혁을 통해 더 강해지고, 앞으로 새로운 도전 과제에 더욱 신속하게 반응하게 될 것이다.

### 3. 경쟁적인 배치

#### 변화 내용

수많은 대학 순위 방식들이 개발되었고, 대학 간 수업과 연구의 질적 격차가 공개되었다. 어디에서 학업을 시작할 지 결정해야 하는 학생들은 이로써 방향을 잡을 수 있게 된다. 마찬가지로 기업과 같은 제3의 재정 지원 기관들도 대학의 연구 능력이 얼마나 뛰어난지 정보를 얻게 된다. 마찬가지로 기업과 같은 제3의 재정 지원 기관들도 대학의 연구 능력이 얼마나 뛰어난지 정보를 얻게 된다.

대학 사이의 경쟁은 지난 몇 년 동안 심화되었다. 수많은 대학 순위 방식들이 개발되었고, 대학 간 수업과 연구의 질적 격차가 공개되었다. 어디에서 학업을 시작할 지 결정해야 하는 학생들은 이로써 방향을 잡을 수 있게 된다.

마찬가지로 기업과 같은 제3의 재정 지원 기관들도 대학의 연구 능력이 얼마나 뛰어난지 정보를 얻게 된다. 각 순위들은 재학생, 졸업생, 고용주나 대학 교수의 관점에 따라 대학에 대한 인식 차이가 크다는 것을 보여준다([www.che.de](http://www.che.de) 참고).

새로운 경쟁 질서에서 우열 경쟁은 아주 특별한 역할을 하고 있다. 1차 선발에서 확실한 연구 계획안을 갖춘 대학들이 선정되었고, 그 중 남쪽 지방의 3개 대학이 압도적인 성과를 보였는데 뮌헨 대학교, 뮌헨 공대와 칼스루에 대학교이다. 이러한 경쟁은 여론의 큰 관심을 받으며 진행되었고, 이를 통해 우리는 경쟁 및 특별한 능력 발휘를 통해 특징 지워지는 시대를 살고 있음이 여실히 드러났다. 이는 몇몇 대학에게는 유리했지만 다른 대학들에게는 그렇지 못했다.

## 평가

대학 순위를 도입하면서 많은 학자들은 문화 단절을 경험하였다. 그들은 장기적이 아닌 단기적 교육 목표를 추구하는 방향으로 축소되었다고 생각한다. 교육의 질이 제대로 높은 평가를 받는 것이 아니라 오히려 질적으로 낮은 교육, 혹은 질적으로 나빠도 마케팅만 잘하면 높은 평가를 받을 수 있는 위험성을 인식하고 있다. 그들은 대학 순위가 가지는 의미를 신뢰하지 않고, 순위가 적용되는 현실을 비판한다. 그러나 대학 순위는 현재 대학의 일상사가 되었고, 대학은 이 순위를 받아들여지게 되었으며, 언론은 큰 관심을 가지고 관찰하며 그 결과를 알리고 있다.

경쟁이 심화되면서 많은 힘이 방출되고 있다. 과거에도 외부기관에서 시행한 적이 있는 대학 순위의 평가를 공개한다. 순위에서 꼴찌를 차지한 대학이라는 불명예스러운 사실은 이러한 순위가 존재하지 않은 상태에서 하는 대학 총장의 호소 보다 훨씬 더 많은 영향을 미친다.

## 4. 질 경영

### 변화 내용

블로냐 프로세스가 진행되면서 참가국들은 학과의 학위 과정 인증 제도의 도입을 약속하였다. 모든 국가들은 학위 과정의 질을 평가, 인증하는 국가 제도를 도입하게 된다. 또한 유럽 협력의 범위 내에서 블로냐 선언 서명국들의 학과의 질 수준은 동일하거나 적어도 비슷해야 하므로 국가 인증대행기관이 기준으로 삼을 공동 표준이 확립되었다(www.enqa.eu).

동시에 내부적으로 질 경영 시스템을 확립하라는 대학에 대한 압력도 높아졌다. 이러한 질 경영시스템은 학생의 강의 평가뿐 아니라 학생 지도, 학생 자치회의 성과 등 다른 성과들의 정기적인 검증을 포괄해야 한다.

### 평가

독일의 학생, 기업가, 납세자는 대학이 높은 수준의 성과를 내도록

---

모든 국가들은 학위 과정의 질을 평가, 인증하는 국가 제도를 도입하게 된다. 또한 유럽 협력의 범위 내에서 블로냐 선언 서명국들의 학과의 질 수준은 동일하거나 적어도 비슷해야 하므로 국가 인증대행기관이 기준으로 삼을 공동 표준이 확립되었다(www.enqa.eu).

---

요구할 권리가 있다. 성과에 대한 정기적인 검증, 부족한 부분을 정기적으로 검토하도록 강요하는 것은 질 경영 시스템 옹호자들로부터 환영 받고 있다. 비판자들은 이에 대해 대학 공간이 점점 좁아지고 있고 관료화의 위험이 있음을 지적한다. 대학에서의 진행 상황을 지켜보는 사람이라면 대부분 질 검증을 위해 내·외부적인 장치를 도입하는 것이 유용하며, 몇 년 동안 문제가 해결될 때까지 기다리고 있을 것이 아니라 문제를 해결하라는 압력이 증가하고 있음을 인정할 수 밖에 없다. 질 경영 시스템이 제대로 도입된다면 분명 대학은 발전할 수 있을 것이다.

## 5. 등록금

### 변화 내용

거의 모든 연방주에서 등록금을 도입하였다. 등록금은 보통 학기 당 500유로다. 이 등록금은 학업 여건을 개선시키는 데 사용한다. 등록금 제도를 도입하면서 대학에 대한 학생들의 인식이 달라지고 있다. 학생들은 정규 학업 기간 준수를 요구하고, 조직에 문제가 있거나 강의의 질이 낮은 것에 대해 보다 적극적으로 반응한다.

### 평가

독일에서 무상 교육이 없어진 것에 대해 많은 사람들이 안타까워하고 있다. 학교 성적이 좋아도 집안 환경이 어려운 학생들은 대학에서 학업을 계속 이어나가기 힘들 것이라는 우려의 목소리도 있다. 또한 많은 대학 교수들은 경제적인 압박 때문에 학생들이 특정한 목적도 없이 공부를 하게 되어 스스로 결정하며 학습하는 능력이 방해 받게 될 것을 안타까워하고 있다. 등록금 제도의 도입은 초반에 학생들의 항의에 부딪쳤지만 지금은 대부분의 지역에서 시행되고 있다. 2007/08년 겨울 학기에 전체 독일 학생의 2/3가 등록금을 납부하게 된다. 학생 대다수가 등록금 납부를 받아들이고 있다(6학기에 걸친 학사 과정은 총 3,000유로의 등록금을 납부하게 된다). 국가는 학생들에게 대출을 받을 수 있는 기회를 마련해 주었다. 또한 많은 대학들이 장학금 제도를 시행하여 학생들의 부담을 경감시키고 있다. 현재 정치에서 주장하는 바와 같이 만일 대학에 대한 국가의 지원금이 축소되지 않는다면, 현재와 미래의 교육을 위해 더 많은 자금이 확보

---

만일 대학에 대한 국가의 지원금이 축소되지 않는다면, 현재와 미래의 교육을 위해 더 많은 자금이 확보될 것이고, 이는 분명 학업 여건을 개선시킬 것이다. 물론 국가가 등록금을 받음으로써 앞으로 국가 지원금을 축소할지도 모르며, 등록금을 중기적으로 인상할 수도 있다는 의혹의 목소리 또한 크다.

---

될 것이고, 이는 분명 학업 여건을 개선시킬 것이다. 물론 국가가 등록금을 받음으로써 앞으로 국가 지원금을 축소할지도 모르며, 등록금을 중기적으로 인상할 수도 있다는 의혹의 목소리 또한 크다.

## [ 6. 교수에 대한 보수 ]

### 변화 내용

2003년부터 교수의 보수에 대한 새로운 법률이 적용되어 기본급에 성과급을 부가한다. 이 제도를 정확히 어떻게 확대시켜 나갈 것인지에 대한 결정은 대학에게 비교적 자유롭게 맡긴다. 대학들은 내부 규정을 마련하고, 강의 평가나 연구, 자치 또는 국제 협력과 관련해서 특별한 성과를 낼 경우에 성과급을 지급한다. 기존에 임명된 교수들에게는 성과급에 관계 없이 기존의 보수 체제가 그대로 적용된다.

### 평가

교수들은 대부분 이 개혁에 대해 거부 반응을 보였다. 교수가 낸 성과를 측정하는 것은 실제로 어려운 작업이다. 따라서 대부분의 대학은 성과에 대한 평가에 대해 매우 조심스럽게 접근하고 있다. 이는 바람직한 현상이며, 적당한 인센티브 시스템을 찾을 여지를 남겨준다. 성과가 중요하다는 의식은 특히 젊은 교수진들에게 널리 퍼져 있으며 많은 대학에서 적극적으로 추진하고 있다. 비판가들이 제시했던 사기 저하 현상은 아직까지 나타나지 않고 있다.

### 결론

현재의 변화 단계는 포괄적이고 심층적이다. 반대의 움직임은 변화 과정을 늦추고 있고 독일 교수진들은 근본적으로 매우 보수적이다. 그러나 반대의 움직임이 이러한 변화의 과정을 지지하지는 못할 것이며, 정당성을 갖춘 여러 비판적인 의견은 앞으로도 독일의 대학 체계를 구체적으로 변화시켜 나가는 데 영향을 미칠 것이다. 지속적으로 대학을 변화시킬 수 있는 기회가 지금처럼 좋았던 적은 일찍이 없었다. 현재 일어나고 있는 변화들은 독일의 대학 입지를 강화시킬 것이다. 교육의 질은 더 높아질 것이며, 현재의 제반 여건들은 독일 대학제도의 국제화를 더욱 촉진시킬 것이다.

발행처: 프리드리히 에버트 재단 주한 협력 사무소

편집인: 베르너 캠페터, 박상희

편집위원: 김영희, 안두순, 안석교, 양민석, 이삼열, 정범규, 정현백, 최연혜 (가나다 순)

주소: 110-742 서울시 종로구 윤니동 98-5 삼환빌딩 1101호

Tel: (02)745-2648/9 / Fax: (02)745-6684 / e-mail: feskorea@fes.or.kr & fesrok@fes.or.kr

<http://www.fes.or.kr>

FES-Information-Series는 유럽의 통합 과정과 독일의 정치 체제 및 발전을 중심으로 독일과 유럽의 다양한 쟁점들을 소개함으로써 해당 주제의 다양성과 상호 관련성을 부각시키고, 정책 대안에 대한 논의를 촉진할 목적으로 발간한다.

FES-Information-Series는 특정 정치 노선을 지지하지 않으며, 개별 주제들은 독일이나 유럽의 발전 추세를 관찰하고 평가할 능력을 갖춘 전문가가 집필한다. 여기에 수록된 내용은 필자들의 개인 의견이며, 추세를 관찰하고 평가할 능력을 갖춘 전문가가 집필한다. 여기에 수록된 내용은 필자들의 개인 의견이며, 프리드리히 에버트 재단의 공식 견해가 아님을 밝힌다. FES-Information-Series는 부정기 간행물로 프리드리히 에버트 재단 홈페이지 (<http://www.fes.or.kr>)에서 전문을 내려 받을 수 있다.

Copyright 1998-2007 © by Friedrich-Ebert-Stiftung, Korea Cooperation Office