

## 인도네시아의 대학교육 : 발전을 위한 개혁과 도전\*

전 제 성\*\*

### I. 머리말

네덜란드 식민통치시기에 탄생한 인도네시아의 대학교육은 독립 이후 양적으로 성장하여 3천에 육박하는 교육기관과 4백5십만 대학생이라는 규모로 발전하였다. 인도네시아 정부는 민주화 이후에 고등교육에 대한 적극적인 투자와 개혁 정책을 통하여 국가발전목표에 부응하는 대학을 육성하기 위해 노력하고 있다. 그럼에도 불구하고 인도네시아의 고등교육은 다양한 도전에 직면하고 있고, 이는 금세기 인도네시아의 비상(飛上)을 위해서는 필수적으로 해결해야만 하는 숙제로 남아있다.

저명한 인도네시아역사 연구자 안쏘니 리드(Anthony Reid)는 그

---

\* 이 논문은 필자가 한국외국어대 송승원 교수, 전북대 대학원의 김현경 양과 함께 한국연구재단의 지원을 받아 수행한 정책연구의 보고서 “인도네시아의 교육 및 학위제도 조사연구” 일부를 수정하고 보완한 것이다. 거래비용이 많이 드는 작업에 가까이 참여해준 공동연구자들과 인도네시아에 대한 깊은 애정과 관심으로 정책연구를 지원해준 한국연구재단의 광환 팀장에게 감사한다. 교토대학교 동남아연구소(CSEAS: Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University)에서 방문연구 수행기간 중에 참고자료에 손쉽게 접근할 수 있었으며, 그곳에 소속된 인도네시아 사학자 자파르 수리요멩골로(Jafar Suryomengolo) 박사로부터 조언을 받을 수 있었다는 데 또한 감사한다. 꼼꼼히 읽고 건설적인 조언을 해준 심사자들에게도 감사드린다. 물론 이 글에 담겨있을 수 있는 오류는 전적으로 필자의 책임이다.

\*\* 전북대학교 정치외교학과 부교수. jjeseong@gmail.com.

가 편집한 *Indonesia Rising*이라는 책의 출판을 앞두고 2012년 5월에 행한 교토대 동남아연구소(CSEAS) 특별강연에서 인도네시아의 진정한 도약을 위해서는 교육연구부문의 발전이 법원의 신뢰성 향상과 함께 결정적인 양대 과제라고 주장하였다. 그의 이러한 주장은 새로운 것이 아니고 세계은행, 아시아개발은행, 국제노동기구, 호주개발원조기구 등 여러 국제기구가 공히 지적하고 권고해온 바이다. 수실로 밤방 유도요노(Susilo Bambang Yudhoyono) 인도네시아 대통령 역시 이런 과제를 분명히 인식하고 있다. 그는 한국이 교육여건을 개선함으로써 풍요로운 경제대국에 합류할 수 있었다면서 인도네시아 정부도 이러한 선례를 따라 국민들에게 양질의 교육기회를 제공할 수 있도록 노력해야 한다고 역설한 바 있다(*The Jakarta Post* 2010.11.23).

국제기구들의 증대하는 관심이나 인도네시아 정부의 심화되는 고민에도 불구하고 인도네시아 대학교육에 관한 국내연구는, 한국어학 교육과정 연구(김명광 2007; 신영지 2009)를 예외로 한다면, 전무한 실정이다. 다행히도 인도네시아 교육 전반에 대한 한 편의 보고서가 고등교육에 관한 소개를 포함하고 있는데(정광희 2007: 52-61), 제목처럼 현황일 뿐이다. 본격적인 연구가 출현조차 못한 상황에서 고등교육에 관한 연구를 촉발시킨다는 데 일단 본 연구의 의미를 부여하고자 한다. 그러나 필자는 개관에 그치지 않고 민주화 이후에 인도네시아 정부가 추진한 고등교육 개혁정책을 분석하고 그 한계와 과제도 밝히고자 하였다. 인도네시아와 일본에서 전문가나 관계자 인터뷰 조사방법으로 자료를 확보하기도 했지만, 기본적으로 보고서, 논문, 신문보도 등의 문헌자료에 의존하여 연구를 진행하였다.

영어권의 연구를 뒤져보아도 인도네시아 고등교육에 관한 서적은 희소하다. 40년 전에 인도네시아 고등교육의 역사를 정리한 책이 한 권 발견될 뿐이고(Murray 1973), 민주화 이후의 연구들도 본고에서

참고문헌에 제시한 산재된 단편논문들이 거의 전부일 것 같다. 고등교육이 직면한 도전들에 관한 최근 연구 중에 주목할 만한 문헌 하나만 꼽자면 그것은 단연 세계은행의 보고서이다(World Bank 2012). 인도네시아뿐만 아니라 동아시아 13개국을 포괄하고 있으며 국가별 사례연구 보고서들을 취합하는 대규모 기획의 산물이고, 문제설정뿐만 아니라 정책대안까지 제시하고 있기 때문이다. 이 보고서는 부제가 잘 요약하고 있듯이 “성장에 필요한 기술과 연구”(skills and research for growth)를 대학이 제공할 수 있어야 제 기능을 하는 것이라는 관점에 입각해 있다. 특히 인도네시아처럼 이른바 “중간소득지대의 덩어리”에 걸린 나라들에서 기술 인력의 배출과 연구 역량의 향상이 절실하다고 보았다. 이 때 기술은 이공계의 기술뿐만 아니라 행동과 사고와 관련된 기술까지 포함하는 포괄적인 의미의 기술이지만, 기본적으로 기업에서 필요로 하는 기술들을 가리킨다. 이를 달성하기 위한 과제로 연구개발투자(특히 이공계) 증대와 산학협력이나 교육부문간의 연계 필요성을 강조하였다. 그러나 대학의 존재 이유는 경제성장을 위한 기술 및 연구의 제공과 졸업생의 취업증진에 국한되지 않으며, 정치와 사회의 발전, 사상 및 학문의 발전, 문화와 예술의 진흥, 지식정보의 확산과 공유에 기여하는 기관이기도하다는 점이 소홀히 취급되고 있어서 아쉽다. 또한 세계은행의 보고서는 비교방법에서 유사증명(parallel demonstration)의 방식을 취하다 보니 국가별로 직면한 도전과 과제를 고유의 맥락 속에서 분석하는데 취약할 수밖에 없었다.

이러한 한계를 넘어서기 위해서 필자는 인도네시아 고등교육 발전을 위한 과제를 ‘접근성’, ‘적절성’, ‘자율성’이라는 ‘3대과제’로 나누고 기존의 정책과 도전도 이에 근거하여 분석하고자 하였다. 접근성은 대학 진학과 학업의 지속 가능성에 관한 것으로 대학교육 기회균등을 목표로 삼는 것이다. 적절성은 양질의 교육을 제공하고 인

류와 사회에 필요한 연구를 수행하는 것이다. 지식정보의 확산과 공유도 여기에 해당된다. 자율성은 대학의 행정과 교육과정의 자율화가 핵심이지만 사상과 학문의 자유까지 포함되는 것으로 보았다.

고등교육 3대과제는 인도네시아의 정치경제적 맥락과 결부되어 특수한 가치를 지닌다. 세계은행이 성장기에 재진입한 인도네시아가 경제적으로 도약하는데 필요한 적절성을 강조하였다면, 접근성과 자율성은 10여 년 전에 전개된 인도네시아의 경제위기 및 민주화와 관련이 깊다. 즉 인도네시아의 민주화가 심각한 경제위기와 중첩되었다는 국면적 특성으로 인하여 대학교육의 개혁은 권위주의의 청산뿐만 아니라 경제위기 대처라는 과제에 또한 부응하도록 추진되었다. 접근성과 자율성의 신장은 민주주의의 양대 핵심가치인 평등과 자유의 문제이다. 그런데 인도네시아의 정치적 맥락에서는 국민통합과 권위주의 잔재청산이라는 민주화 이후 정치발전의 과제이기도 하다. 또한 인도네시아의 경제적 맥락에서 보자면, 접근성 신장은 경제위기로 인한 취약계층의 학업중단을 막아야 할 필요에, 자율화는 경제위기극복을 위하여 국가재정을 긴축해야 할 필요에 복무하는 정책이기도 했던 것이다. 이런 분류와 분석을 통하여 세계은행의 보고서를 넘어서는 인도네시아 고등교육 연구의 포괄적이면서도 현실적인 지평을 제시하고자 하였다.

본 연구는 실용적 목적도 추구한다. 인도네시아의 성장, 민주화, 한국과의 관계심화, 교민의 증가 등 여러 이유로 인도네시아에서 유학하려는 한인학생들이 계속 증가할 것이다. 이들에게 인도네시아 대학의 실정과 개혁방향은 중요한 정보가 될 것이다. 인도네시아에서 현지인고용을 가장 많이 하는 외국인기업집단인 한인기업들에게도 예비사원을 배출하는 인도네시아 대학교육의 실정과 변화는 필수적인 경영지식에 해당될 것이다. 또한 인도네시아에 대한 한국의 개발원조가 크게 늘어났고, 한국학을 육성하기 위한 지원도 계속되

고 있는 상황에서, 한국의 정부와 기관이 교육 분야의 원조와 협력을 원활하고 적절하게 수행하려면 인도네시아 고등교육 정책의 추이와 과제를 이해하고 있어야 한다. 이런 실용적 필요에도 본 연구가 부응할 수 있기를 바란다.

## II. 인도네시아 고등교육의 역사와 현황

인도네시아의 고등교육은 네덜란드 식민통치 시대에 시작되었다. 그 시원은 원주민의료진 육성 전문학원의 설립으로 보면 1851년까지 거슬러 올라가고, 대학의 설립으로 보자면 1920년 반둥공대의 설립 시점으로 파악할 수 있다. 이어서 네덜란드 식민당국은 법대와 의대를 바타비아(자카르타)에 설립하였고, 공무원양성전문학교, 농대, 문과대도 식민통치 말기에 설립하였다. 당시 고등교육의 목적은 식민당국이 필요한 기술자와 전문인 육성에 있었으며, 네덜란드 커리큘럼이 그대로 사용되고 학생의 토착인 비율이 아주 낮았던 문제가 있었다.

1942년 이후에는 일본점령군이 기존의 대학 대부분을 닫아서 고등교육이 중단되고 말았다. 고등교육에 대한 일본점령의 유산은 이슬람 고등교육기관을 반서구적 현지인 동원 목적으로 창설한 것이었다. 제2차 세계대전 종전 이후 다시 진주한 네덜란드 식민세력은 대학을 재건하고 통합하는 작업을 추진하였는데, 오늘날의 국립인도네시아대학교(UI: Universitas Indonesia)도 그러한 시도의 산물이다. 한편 독립을 선언하고 네덜란드에 대항하여 민족혁명(Revolusi Nasional)을 전개하던 인도네시아공화국이 1949년에 설립한 가자마다대학교(UGM: Universitas Gadjah Mada)는 현지인이 직접 교육을 담당하고 인도네시아어로 교육했다는 점에서 토착적 종합대학의 효

시라 불릴만하다.

민족혁명이 성공한 뒤에 이른바 구질서(Orde Lama) 시대에는 국가적으로 필요한 행정인력과 전문인력을 충원하기 위해 지방국립대학의 설립이 추진되었다. 그러나 부족한 재원으로 성과가 미미하여 그 공백을 사립대학이 채우기 시작하였다. 종교는 물론이고 인종이나 이념에 근거한 대학들도 설립되었다. 모든 주에 대학이 설립되고 사범대학의 괄목할만한 증가라는 가시적 성과가 있었지만 전반적으로 양질의 교육을 제공하기에는 수준이 아주 낮았다고 한다.

수하르토(Suharto) 장군이 수카르노(Sukarno)를 권좌에서 밀어내고 천명한 신질서(Orde Baru) 시대 전반기에도 질적인 측면에서 고등교육발전의 특별한 성과를 찾아보기 어렵다. 수하르토 집권기에 대학교육은 이데올로기적 통제와 감시의 대상이 되었으며 대학행정은 정부기구의 일부처럼 운영되었다. 그러나 1980년대 중후반부터 변화가 시작되었다. 1980년대 중반에 수출지향 산업화전략을 부분적으로 도입함에 따라 과학기술교육을 강화하고 대학교육의 사회과학 편중을 시정하려는 노력이 시작되었다. 또한 이 시기에 이슬람계 교육기관은 종교부에서 따로 관할하는 교육부-종교부의 이원적 교육기관 관리체계가 수립되었다. 1980년대 후반부터 시작된 정치적 개방(keterbukaan) 정책은 대학의 자율성이 다시 허용되는 메시지로 읽혀졌다. 그러나 개방을 통한 포섭전략은 오래가지 못하고 폐기되었다. 1997년 경제위기, 1998년의 연이은 대학생 시위와 민주폭동으로 수하르토 체제는 종국으로 치닫고 민주화가 시작된다(전제성·송승원·김현경 2012: 2장).

민주화 직후 인도네시아에서는 대학교육을 포함하여 교육전반에 혁명이라고 부를만한 수준의 개혁이 필요하다는 비판이 쏟아졌다. 경제위기로 인한 국가재정 부담을 줄이면서 대학에 자율성을 부여한다는 명분으로 국립대 법인화가 추진되었다. 선거민주주의가 진

전되면서 정부의 교육투자가 증대하였고 덕분에 대학교육의 질적 발전을 위한 정책이 마련되고 추진될 수 있었다. 경제성장기에 접어들자 그 추세를 유지 강화하기 위하여 대학 및 대학원 교육이 중요한 국가적 의제로 부각되었다. 취업, 승진, 정치적 동기 등 다양한 이유로 학위를 필요로 하는 인구가 증가하면서 초중등교육(국민교육)에 집중되었던 사회적 관심이 고등교육으로 확산되기 시작하였다. 이제 인도네시아 대학교육의 발전을 위한 전략적 논쟁을 본격적으로 전개할 여건이 무르익은 것이다.

오늘날 인도네시아의 고등교육기관은 [표 1]처럼 5×3의 행렬로 유형을 분류할 수 있다. 우선 공립(public), 사립(private), 이슬람(islamic) 교육기관으로 고등교육기관을 3분 할 수 있다. 이렇게 구분하여 고등교육기관의 분포를 살펴보면, 인도네시아 고등교육의 두 가지 특징이 확연히 드러난다. 하나는 사립기관(2,766개)이 공립

[표 1] 인도네시아 고등교육기관 유형과 분포(2009년)

	공립	사립	이슬람	계
(1) Universitas	48	372	52	472
(2) Institut	7	42		49
(3) Sekolah Tinggi	2	1,249		1,251
(4) Akademi		985		985
(5) Politeknik	26	118		144
계	83	2,766	52	2,901

출처: 인도네시아교육부 고등교육국(DIKTI) 자료 소개한 Moeliodihardjo 2010의 5쪽 표 필자수정.

- (1) Universitas: 종합대학.
- (2) Institut: 인스띠뒸. 인문교육 이외의 과학, 기술, 예술 분야 학문교육과 직업교육을 병행할 수 있는 대학.
- (3) Sekolah Tinggi: 단과대학.
- (4) Akademi: 아카데미. 국가기구(외교부, 보건부, 교육문화부, 정보부, 해군 등)에 필요한 기술관료 육성을 목적으로 한 가지 분야의 교육만 수행하는 3년제 전문대학.
- (5) Politeknik: 폴리떼끄너. 특정 분야(공학, 농학, 경영학 등)의 전문직 교육을 실시하는 3년제 전문대학.

기관(83개)을 수적으로 압도한다는 것이고, 또 하나는 동아시아 국가들 중에서는 유일하게 이슬람계 고등교육기관(52개)이 별도로 구분되어 종교부에 의해 따로 관리되고 있다는 것이다. 다른 한편으로 고등교육기관을 5가지 형태, 즉 종합대학, 인스띠뒸트, 단과대학, 아카데미, 빨리떼끄닉으로 다시 분류할 수 있다. 이는 다시 두 가지 유형으로 종합이 가능한데, 앞의 세 기관은 박사학위과정까지 개설이 가능하므로 학술학위(gelar akademik) 수여기관이고, 뒤의 두 기관은 기술인을 육성하는 전문대학이라고 할 수 있다.

### Ⅲ. 민주화 이후 고등교육 발전정책과 한계

#### 1. 접근성 신장

1998년 민주화 이후 인도네시아의 대학교육이 직면한 과제는 ‘접근성’, ‘적절성’, ‘자율성’ 신장으로 압축할 수 있으며, 지난 10여 년간 추진된 다양한 고등교육정책도 이 3대과제로 나눠 분석할 수 있다. 먼저 접근성(access) 신장에 관해 살펴보자. 접근성을 높인다는 것은 대학교육 기회의 균등을 추구한다는 것이다. 교육에 대한 접근성은 보편적인 기본인권에 해당된다. 인도네시아에서도 교육받을 권리는 헌법에 보장된 권리이자 국민교육제도에 관한 2003년20호 법(UU 20/2003)에서 재차 확인된 국민의 권리이다. 또한 민주주의의 핵심가치인 평등과 관련된 문제이고, 정치안정과 국민통합을 위해서도 중대한 사안이다. 특히 1997년 경제위기 이후에는 경제적 취약계층의 증대로 인하여 교육의 모든 층위에서 접근성 문제가 중요한 정책 사안으로 떠오르게 되었다.

더구나 오늘날 인도네시아는 25세 미만 인구가 전체의 44.72%나



차지하는 인구분포를 보이고 있다(인도네시아통계청[BPS: Badan Pusat Statistik]의 2009년 데이터, Moeliodihardjo 2010: 3에서 재인용). 이는 인도네시아의 심대한 동력이자 도전이다. 일본이나 한국과 같은 고령사회화의 문제들로부터 자유롭지만, 엄청난 수학연령 인구가 적절히 교육받도록 막대한 규모의 투자가 이루어져야 한다는 사실을 적시하고 있다. 민주화 이후 이를 적절히 인지한 인도네시아 정부는 말레이시아나 태국(27%)보다는 적지만 재정의 20%를 교육비로 지출한다는 목표를 설정하고, 교육재정지출비율을 해마다 높여왔다. 2001년에서 2007년 사이에 정부재정에서 교육비가 차지하는 비율이 11.4%에서 17.2%로 증대하였다. GDP 대비로는 2.4%에서 3.8%로 증가한 것이었다(Wicaksono & Friawan 2011: 173-74). 그러더니 결국 2009년에 정부재정의 교육비지출 20% 목표를 달성하였고 그 중에 30% 정도를 고등교육을 위해 지출하였다(Moeliodihardjo 2010: 13). 정부의 교육비지출증가는 선거민주주의가 국민들에게 안겨준 실질적 혜택 가운데 하나였던 것이다.

물론 그 동안 인도네시아에서 교육 접근성 신장의 정책적 우선순위는 대학이 아니었다. 경제위기 직후에는 초중등교육과정으로부터 이탈을 막는데 우선순위가 부여되었다. 20년간 추진되던 6년제 의무교육이 9년제로 발전함에 따라 지난 10년간 중학교까지 교육기회를 균등화하기 위한 노력이 집중되었다. 9년제 의무교육추진은 2008년 중학교 진학률 96.18%, 15세 이하 문맹률 제로 육박이라는 성과를 보였다. 남은 문제는 64.28%에 그친 고등학교 진학률과 17.75%의 대학 진학률이다(교육부 2009년 데이터, Moeliodihardjo 2010: 4에서 재인용). 이제 내년부터 의무교육이 12년으로 확장되면서 고등학교 여건과 진학률을 높이는데 정책적 노력이 집중되게 되었다(*The Jakarta Globe* 2012.03.09). 자카르타 주정부가 모범을 보였다. 파우지 보워(Fauzi Bowo) 자카르타주지사는 올해(2012년)부

터 자카르타 지역에서부터 12년의무교육제도를 선도적으로 시행하기로 하였으며, 자카르타의 고교생들을 위해 당장 투입될 예산이 올해 지방정부예산의 30.76%에 달하고, 2015년 고교운영비 완전충족을 목표로 교육예산지출을 단계적으로 확대해 갈 것이라고 밝혔다(*The Jakarta Post* 2012.05.03). 당연하지만 고등학교 진학률은 대학 진학률과 밀접한 관계가 있다는 사실을 잊어서는 안 된다. 인도네시아의 저조한 대학 진학률은 기본적으로 고교 진학률이 낮기 때문이다(Wicaksono & Friawan 2011: 168). 그러므로 내년부터 추진되는 12년의무교육제도는 대학진학률 향상을 위해서도 반드시 필요한 정책인 것이다.

최근 인도네시아의 대학진학률은 해마다 신장되었다. 2004년에 14.62%이던 진학률이 2008년에는 17.75%로 증가했다. 그러나 동아시아 이웃나라들과 비교하면 여전히 낮은 비율이다. 대학진학률이 세계적으로도 유난히 높은 한국(83.3%)에게는 비할 바도 못 되고, 태국(50%), 말레이시아(29%), 필리핀(28%), 중국(22%)보다 낮다. 그래서 2009년에 인도네시아교육부는 25% 대학 진학률 달성을 5년간의 정책목표로 제시한 바 있다(Moeliodihardjo 2010: 11).

전체대학진학률뿐만 아니라 소득수준별 대학진학률 격차가 또한 문제로 지적된다. 교육부의 진학률(GER: Gross Enrollment Rate) 데이터는 수학연령대 인구수에서 학생이 차지하는 비율로 표시된다. 대학 진학률은 19-25세 인구를 대학수학연령대로 간주하고 그 인구에서 대학생 비율을 계산한 것일 뿐이다. 그렇지만 인도네시아통계청 전국사회경제표본조사(Susenas: Survei Sosial-Ekonomi Nasional)는 소득수준별 진학률을 추정할 수 있는 데이터를 제공한다. Susenas 데이터에 따르면, 1993년에 하위 40% 저소득층가구 자녀의 0.63%만이 대학에 진학하였고 이는 상위 20% 고소득가구 자녀 대학 진학률(27.78%)에 비해 매우 낮은 비율이었다. 저소득층 진학률

이 점차 높아졌지만, 10여년이 지난 뒤에도 여전히 고소득층 진학률과 큰 격차를 보였다. 2006년의 경우, 고소득가정 자녀의 33.9%가 대학에 진학한데 반해 저소득가정 자녀는 2.67%만이 대학에 진학하였다(Wicaksono & Friawan 2011: 165).

인도네시아 대학진학률과 관련하여 흥미로우면서도 긍정적인 측면은 성별 격차가 최근 괄목할 만하게 개선되고 있다는 점이다. 1993년부터 2006년 사이에 Susenas 데이터는 대학진학의 남녀격차가 급격히 해소되었다는 사실을 보여주었다. 1993년에 여성의 대학진학률은 6.7%에 불과했으나 2006년에는 12.1%로 치솟아 남성의 대학진학률과 크게 차이나지 않게 되었다. 놀라운 점은 저소득층 여성의 대학진학률이 여섯 배나 신장한 것이다(Wicaksono & Friawan 2011: 166-67). 이는 대체로 낙관할 수 없는 인도네시아 교육현실 중에서 아주 희소한 희소식 중에 하나라 할 수 있다.

접근성 문제의 또 다른 측면은 지역별 진학률 편차일 것이다. 상위권대학 대다수가 자바에 소재하고 있어서 외방도서 학생들의 접근성이 떨어질 수밖에 없다. 인도네시아 대학생의 74%는 자바에 소재한 대학에 다니고 있는 형편이다. 게다가 낙후된 지역의 저급한 고교교육수준도 문제로 지적된다. 2007년도에 전국대입시험을 통하여 5대 국립대에 지망한 학생들의 85.66%가 자바와 발리 소재 고등학교 출신이었고, 경제적으로 낙후된 동부도서지역의 고교 출신학생들은 2.24%에 불과하였다. 대학이전에 고교진학률에서부터 도농격차를 확인할 수 있다. 2008년도에 시 거주 학생과 군 거주 학생 사이의 고등학교 진학률 격차가 46.37%에 달했다(Moeliodihardjo 2010: 18).

소득별·지역별 대학진학률 격차의 축소는 형평성과 국민통합이라는 정치적 측면뿐만 아니라 국가발전에 필요한 인재육성이라는 경제적 측면에서도 중요한 사안이다. 우수한 잠재력을 지니고 있을

수도 있는 저소득층 및 오지 학생들의 능력을 개발하고 활용할 기회  
의 상실은 국가적으로도 잠재적 손실이기 때문이다. 따라서 대학교  
육에 대한 접근성 강화는 복지나 온정적 시혜의 차원이 아니라 국가  
이익 차원에서 전략적으로 추구되어야 하는 과제인 것이다.

고등교육기관에 대한 접근성을 높이는 한 방법은 학생들이 손쉽게 접근할 수 있는 교육기관의 공급을 늘이는 방법이다. 우선, 기존의 개방대학교(UT: Universitas Terbuka)를 활용하는 방안이 제기되었다. 개방대는 지리적, 직업적 사정상 정규대학에 진학할 수 없는 이들의 접근성 문제를 해결하기 위한 고등교육기관으로서 1984년에 설립되었다. 65만여 명의 학생들에게 개방원격교육을 실시하고 있어서 규모면에서 세계적으로 손꼽히는 거대한 대학 중에 하나이다. 그러나 학생의 3분의 2가 여성이고, 89.48%가 교사들이며, 대부분이 교육학 전공이고 다른 전공의 학생은 10.52%에 불과하다. 이러한 편향으로 인하여 개방대학은 고등교육 접근성 신장의 진정한 대안으로 고려되기 어렵다(Moeliোধhardjo 2010: 16). 다른 한편으로, 외방도서에 국립고등교육기관을 설립하여 오지에 대학교육 공급을 늘이는 방안도 추진되고 있다. 이를테면 2010년 말에는 파푸아 머라우케(Merauke), 동부칼리만탄 따라칸(Tarakan), 방카 블리똥(Bangka Belitung), 바탐(Batam) 지역에 다섯 개의 국립대 및 국립인스피딕이 설립되었는데, 개교식에 대통령이 직접 참석하여 축사를 할 정도의 역점사업으로 간주되었다(The Jakarta Post 2010.11.23).

입시제도 역시 접근성 측면에서 제도적으로 중요하게 고려해야 할 사안이다. 특히 저소득층 가정의 자녀들에게는 국립대학의 입시 제도가 중요하다. 인도네시아에서는 국립대가 대체로 사립대보다 양질의 교육여건을 제공하기 때문에 국립대 입시의 경쟁률이 원래 높았지만, 경제위기 시절에는 등록금이 저렴한 국립대 선호가 더욱 늘어서 1999년의 경우에 7대 1의 경쟁률을 보인바 있다(Alwasilah

1999). 2011년에는 전국국립대입시에 50만 명이 넘게 응시했는데 그 중에서 22%만이 합격했다고 한다. 그런데 2008년부터 국립대 입시가 이중과정(two-tier system)으로 시행되자 고등교육접근성에 관한 사회적 논란도 뒤따르게 되었다. 나중에 상세히 설명할 범인화 대응책의 일환으로 국립대학들은 전국국립대입합시험(SNMPTN, 흔히 UMPTN)을 통하여 일부만 선발한 다음에 나머지를 대학별 자체시험(SIMAK)을 통하여 선발하는 제도를 도입한 것이다. 2011년에 국립대학별 자체입시의 경쟁률은 7대 1을 넘어섰다고 한다 (Sastranegara 2011).

국립대학은 대학자체시험의 필요성에 대하여 전국시험에 참여할 수 없었던 해외고교 졸업생들에 대한 기회제공, 대학이 소재한 지방의 학생들에 대한 우대, 대학취지에 부합하는 특기생 선발, 미등록으로 인한 여석 축소 등으로 주장하고 있지만, 가정형편이 나은 학생들을 선발하려는 목적을 지니고 있다고 의심받고 있다. 두 번의 시험을 치를 수 있고 전국대학입시보다 전형료가 비싼 자체대학시험에 도전할 수 있는 학생들은 넉넉한 가정의 학생들이고, 그런 학생들은 각종 기여금과 발전기금을 대학에 낼 수 있을 것으로 기대되기 마련이다. 별도로 접수하는 전형료도 대학에게는 아주 매력적인 수입이 된다.

과거의 단일 입시제도로 돌아가야 한다는 주장이 제기되는 있지만, 타협적인 방안은 자체입시선발학생의 비율을 제한하는 것이다. 2010년에 빠당(Padang) 소재 안달라스대학교(Universitas Andalas)는 거의 신입생 절반을 대학자체시험으로 선발하였다. 정부는 문제를 인지하고 모든 국립대가 최소한 60%의 학생을 전국시험을 통하여 선발하도록 지시함으로써 자체시험의 확대에 제한을 가하였다 (The Jakarta Post 2011.07.01). 이에 더하여 모함마드 누(Mohammad Nuh) 교육문화부장관은 국립대입학시험의 전형료(2011년에 일인당

최대 17만5천 루피아)를 국가가 부담하기로 하는 법안이 의회에 상정되어 긍정적으로 논의되고 있다면서 2013년부터는 무료응시가 가능할 수도 있다고 발표하였다(*The Jakarta Post* 2012.03.28).

한편, 저소득층 학생들의 대학교육 접근성을 높이는 중요한 수단인 장학금이다. 2004/05 학업년도 기준으로 대학생 1인당 연간총교육비(등록금, 교육재료비, 생활비)는 국립대의 경우 최저 6백8십만 루피아에서 최고 2천8백8십만 루피아로, 사립대의 경우 3천1백만 루피아로 표본조사되었다(Wicaksono & Friawan 2011: 177-78). 2004년 당시 정규직 노동자의 최저임금이 자카르타지역의 경우 월 1백만 루피아 정도였다는 점을 감안하면 대학교육비는 저소득층에게 만만치 않은 부담이었다. 2010년에는 더 증가하여 사립대 최고수준의 교육비가 연간 5천5백만 루피아로 조사되었다(Moeliodihardjo 2010: 6). 평균적으로도 한 명의 국립대 학생을 위한 교육비가 그 가정 연간 총소득의 45%나 차지하는 것으로 나타났다(World Bank 2012: 109).

이러한 부담을 완충하는 것은 물론 장학금제도의 강화이다. 기업, 재단, 동창회 같은 민간부문도 장학금을 제공하지만, 중요한 것은 정부장학금이다. 정부 장학금은 성적우수장학금, 사회안전망장학금(유가보조금삭감에 따른 저소득층 부담경감용), 업적장학금(스포츠와 문화 관련) 세 가지로 나뉘고 매달 25만 루피아 정액으로 제공된다. 정부장학금의 중요한 변화가 있다면 예전과 달리 사립대 학생들이 전체 장학금 수혜자의 25%까지 차지할 정도로 사립대 학생지원 비율을 획기적으로 끌어올렸다는 점이다(Wicaksono & Friawan 2011: 177-78). 정부장학금 지출규모도 최근 해마다 증대하고 있다. 2009년에 전국적으로 24만 명의 대학생들이 매월 25만 루피아 장학금의 수혜를 받았고, 2010년에는 추가적으로 2만 명의 대학생들이 연간 1인당 1천만 루피아의 장학금을 수혜 받을 수 있었다

(Moeliodihardjo 2010: 15).

장학금 정책의 또 다른 변화는 2009년9호법에서 고등교육기관이 장학금의 20%이상을 경제적으로 곤란한 가정의 학생들에게 수여할 것을 명시하였다는 것이다. 이는 다시 2010년의 대통령령을 통하여 국립대학의 의무로서 다시 지시되었다. 이에 따라 교육문화부장관은 국립대 재학 저소득층 학생의 절반이 혜택을 받게 되었으며 나머지 절반은 국영기업의 장학기금을 통해 수혜를 받을 수 있도록 배려하겠다고 발표했다(*The Jakarta Globe* 2010.10.21). 그렇지만, 정부 장학금의 액수가 적어서 교육비용의 3% 정도밖에 보조하지 못한다는 비판을 받고 있다. 그리고 저소득층용 정부장학금을 받기 위해서도 학점이 양호해야 한다는 이중 규정으로 인하여 수혜를 받지 못하는 경우가 많다는 지적이 있다. 전체 대학생 중에서 장학금을 받는 학생이 5.6%에 불과하다는 낮은 수여율도 문제라고 지적된다. 더구나 동아시아 국가들 중에서 인도네시아가 최상위소득계층자녀와 최하위소득계층자녀의 대학 수료비율격차가 계속 증가하고 있는 유일한 나라로 밝혀져(World Bank 2012: 109), 고등교육 불평등의 오명을 정부장학금 선전으로 덮어버리기는 힘들 것 같다.

안타깝게도 저소득층의 고등교육 접근성을 높이는 데 필요한 학자금대출제도가 인도네시아에서는 성공할 수 없었다. 수하르토 시대였던 1980년대 초반에 이미 인도네시아대학생신용대부(KMI: Kredit Mahasiswa Indonesia) 제도가 시행되었으나 대여금을 갚지 않은 비율이 95%나 되어 1980년대말에 중단되고 말았다. 2006년에 역사적인 담배제조재벌이 창설한 삼뿌르나재단(Sampoerna Foundation)이 야심차게 학자금융자프로그램을 출범시켰으나 그 이듬해에 대여를 받은 학생이 열다섯 명에 그치고 말았다. 협력관리를 담당할 은행이 여전히 학자금융자는 위험한 일로 간주한 결과였다고 한다(Wicaksono & Friawan 2011: 179-80). 이런 와중에서 정부가

학자금융자프로그램을 다시 개설하고자 한데, 그 성공여부는 미지수라고 할 수 있다.

## 2. 적절성 신장

대학교육의 적절성(relevance) 신장은 양질의 교육 및 연구를 지향하는 것이다. 세계은행, 아시아개발은행(ADB), 국제노동기구(ILO) 등 국제기구들은 대학이 교육의 질(quality)을 향상시켜 노동시장의 필요에 조응하는 졸업생들을 배출하고 국가와 사회에 필요한 연구 결과를 제공하여 경제성장과 국제경쟁력 신장에 기여해야 한다고 강조해왔다. 또한 이런 기관들은 최근 수년간 이루어진 인도네시아의 괄목할만한 경제적 성과가 고등교육의 질적 발전을 위해 투자되어야만 한다는 사실을 일관되게 강조하고 있다(Nazeer 2012; *The Jakarta Post* 2011.04.15).

그런데 인도네시아는 대졸실업률이 비교적 높은 나라이다. 2008년 대졸실업률은 12.60%(학사)와 11.22%(디플로마)였고 전체실업률평균(8.37%)보다 높은 수치였다(Moeliodihardjo 2010: 12-13). 인도네시아 실업통계에서 불완전취업자들이 실업자로 간주되지 않는다는 점에 주의해야 한다. 현지의 한 교육평론가는 1990년대 말에 대졸자 절반이상이 온전한 일자리를 얻지 못하고 있다고까지 주장하기도 했다(Iwasilah 1999).

대졸자들의 높은 실업률은 고등교육의 적절성 문제와 직결된다. 세계은행은 동아시아 인도네시아의 고등교육이 산업현장의 필요에 부응하지 못하고 있다고 지적하였다. 경영인 설문조사를 통하여 “기술격차”(skill gaps)가 과학-기술-공학-수학(STEM) 능력, 사고-행동 기법, 영어실력, 컴퓨터 활용능력 등의 영역에서 나타난다고 밝혔다. 대학은 졸업생들이 습득한 기술과 직장에서 필요로 하는 기술 사이



의 기술격차를 개선하는데 각별히 신경을 써야 한다고 권고하였다. 아울러 인도네시아와 같은 발전도상국의 대졸자들은 취업기회가 많은 기술집약적이고 수출지향적이고 더러는 외국인 소유인 제조업 분야에서 필요로 하는 기술적 능력을 갖추고 있어야 한다고 강조하였다. 실제로 인도네시아에서 대졸 사원채용비율이 내국인 기업보다 외국인 기업에서, 내수기업보다 수출기업에서 더 높게 나타났다. 세계은행은 전반적으로 경제성장에 필수적인 외국기술의 습득 및 적용을 위한 국내기술능력을 발전시키기 위해서는 대졸자의 3분의 1 이상이 이공계 출신이어야 한다고 단언하였다. 대학졸업생의 이공계출신비율이 일본(63%), 싱가포르(59%), 중국(56%), 태국(69%)에서 절반이상이고, 한국(46%)과 대만(41%)도 절반에 육박한다는 사실을 근거로 삼고 있다. 그런데 인도네시아 대학생의 절반이 법, 경영, 사회과학 계열 학생들이고 이공계학생은 27%에 불과하다. 그래서 이공계학생 비율을 높일 대책이 필요하다고 권고한다(World Bank 2012: 25, 49, 69).

고등교육의 적절성을 높이려면 대학의 연구기능이 강화되어야 한다. 인도네시아의 대학은 연구의 측면에서도 상대적으로 취약하다. 세계은행은 인도네시아의 고등교육기관이 적은 수의 특허 및 면허, 적은 연구개발비 투자, 산학협력의 부실로 인하여 연구중심대학으로서 제대로 기능하지 못하고 있다고 지적하였다. 2000년에서 2005년 사이 연평균 학술출판물의 수에서 인도네시아는 연간 524건을 기록하였는데, 이는 태국의 4분의 1 수준이고, 인구가 6분의 1인 한국의 연간 학술출판건수(21,471)의 2%에 불과하다. 인구백만명당 이공계 학술논문 수에서도 인도네시아는 중국, 말레이시아, 태국은 물론이고, 심지어 몽골에 비해서도 적었다(World Bank 2012: 62). 대학의 연구역량이 취약하다는 것은 대학이 국가, 기업, 사회에 필요한 지식과 기술을 제공하고 그러한 지식과 기술을 갖춘 졸업생을

배출하는 기능을 적절히 수행하지 못한다는 것을 의미한다.

물론 인도네시아 정부차원에서 문제를 인지하고 노력을 경주해왔다. 우선 인도네시아교육부는 고등교육평가인정제도를 마련하고 이를 점차 강화함으로써 대학교육의 질적 보장 시스템을 갖추고자 하였다. 일찍이 1994년에 교육부는 고등교육국가인증기구(BAN-PT: Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi)를 설립하고, 1996년에 처음으로 교육과정평가를 시도한 바 있다. 그런데 2003년에야 모든 고등교육프로그램이 검정(akreditasi)을 받아야 한다고 법으로 명시되었고 이때부터 최소한의 강제력을 갖는 평가가 추진될 수 있었다.

정부평가는 커리큘럼, 강좌의 양과 질, 학생복지, 시설 및 설비, 관리행정 등의 영역에서 이루어진다. 각 대학은 개설승인을 받은 프로그램에 대하여 자체평가를 수행하고 BAN-PT에 인증을 요청한다. BAN-PT는 대학에 평가양식을 제공하고 대학이 이를 작성하여 제출하면, 1차로 패널심사를 하고 2차로 방문실사를 수행한다. 이를 기초로 전체위원회에서 최종평가를 내리고 평가등급을 공표하면서 대학에 프로그램 개선을 권고하거나 폐쇄를 지시한다. 2002년 BAN-PT 보고서에 따르면, 학부과정의 84%에 해당하는 6,777개 프로그램을 평가한 결과, 국립대의 15.73%, 사립대의 5.26%만이 A등급을 받았을 뿐이었다(Wicaksono & Friawan 2011: 170-71). 시간이 흐르면서 평가 결과가 나아졌다. 2009년에 공표된 BAN-PT 평가인정보고서에 따르면, 국립대 학부프로그램의 30.65%, 사립대 학부프로그램의 8.41%가 A등급을 받았다. 대학원의 경우 국립대의 49.62%, 사립대의 18.73%가 탁월 등급을 받았다(Moeliodihardjo 2010: 8; 전제성·송승원·김현경 2012: 5장2절).

이러한 평가제도의 도입과 강화에도 불구하고 2010년에 전체대학교육프로그램 중에서 6천여 개가 평가인정을 받지 않거나 불법적으로 운영되고 있다고 보고되었다(Kompas 2010.02.17). 그 다음해

인 2011년에는 조코 산토소(Djoko Santoso) 교육부 고등교육국장이 1만2천 고등교육프로그램 중에서 4분의 1인 3천여 개 고등교육프로그램이 교육부로부터 평가인정을 받지 못했다고 발표하였다(*The Jakarta Post* 2011.07.11). 최소한의 질적 보장을 위한 인증절차는 이렇게 진행 중인 사안으로 남아있다.

대학교육의 질을 높이기 위한 교육부의 중요한 정책 중에 하나는 바로 경쟁적 기금지원 제도이다. 이미 그 실험은 수하르토 체제말기부터 시작되었다. 교육부의 첫 번째 경쟁적 기금제공 프로그램은 1996년에 시행된 학부교육발전(DUE: Development of Undergraduate Education) 프로젝트였다. 수하르토가 물러난 1998년부터 2004년까지 6년간 더 길고 방대한 규모로 두 번째이자 본격적인 경쟁적 기금제공 프로그램이 시도되었는데 그것이 학부교육질적 향상(QUE: Quality of Undergraduate Education) 프로젝트였다. 세계은행이 기금의 80%를 제공하였다. 수하르토 시대와 달리 이번에는 사립대에게도 개방되었다. 첫 3년간 816개 기관의 프로포절이 접수되어 그 중에서 46개 기관이 지원받았을 정도로 많은 기관들이 응모하고 매우 경쟁적이었다. 아시아개발은행도 2001년에 경쟁적인 QUE 방식으로 대학기술발전기금을 지원하였다(Wicaksono & Friawan 2011: 182-84). 교육프로그램 위주로 기금이 지원되다가 2006년부터 연구기관 프로그램에 대한 지원(PHKI)도 시작되었다. 2008년에는 14개 국립대와 17개 사립대가 지원금 수혜를 받았고 2009년에는 13개 국립대와 31개 사립대가 지원을 받게 되었다. 경쟁적 기금지원은 교육부의 고등교육국이 행정을 담당하고 고등교육위원회(Board of Higher Education)에서 심사과정을 관장하는데, 대학교원 중에서 선정된 독립적인 심사위원들에 의해 프로포절 심사가 이루어지고 있어서 대체로 투명하고 신뢰할 수 있다는 국제적인 평가를 받았다(Moeliodihardjo 2010: 8).

대학의 연구역량 강화를 위하여, 정부는 국제저명학술지에 논문을 게재한 교원에게 인센티브를 제공하는 제도를 도입할 것을 독려하고 있다. 또한 학위수여의 요건으로 논문게재를 요구하고 나섰다. 교육문화부는 학위취득의 전제로서 학술지 게재를 의무화할 것을 각 고등교육기관에 권고해왔다. 2012년 1월 27일에는 교육문화부 고등교육국장(Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi) 명의로 각 대학 총학장에게 발송된 “연구실적출간”(Publikasi Karya Ilmiah)이라는 공문(No.152/E/T/2012)은 학술지 게재의무를 더 강화할 계획을 밝혔다. 이 공문은 인도네시아 고등교육기관 소속원들의 학술업적이 양적으로 여전히 적으며 특히 말레이시아에 비해 7분의 1 수준임을 우려하면서, 이와 관련하여 2012년 8월부터 모든 학위수여기관에서 학위를 받으려는 학생은 학술지 논문게재를 의무로 하는 정책이 도입될 것임을 고지하였다. 구체적으로 보자면, 학사학위는 일반 학술지에, 석사학위는 교육문화부 고등교육국이 인정한 전국학술지에, 박사학위는 국제학술지에 논문을 게재하여야만 학위를 받을 수 있다고 명시하고 있다. 그리고 각 대학이 이를 반영하여 학위관련규정을 개정하도록 압박하고 있다.

이러한 정책들이 인도네시아 고등교육 전반의 발전에 효과적이었는지는 파악하기 어렵다. 그렇지만 주요 대학들에서 가시적인 성과가 나타나고 있다고는 말할 수 있다. 인도네시아 주요 대학들의 국제순위, 중국의 상승세에 비할 바는 못 되지만, 최근 5년간 상승하는 추세를 보였다. THES(Times Higher Education Supplement 요즘은 줄여서 THE) 대학랭킹에서 UI는 2005년에서 2009년 사이에 세계 420위에서 201위 대학으로 무려 220등급이나 비월하는 기염을 토했다(Moeliodihardjo 2010: 9). 2010년 QS 세계대학순위에서는 UI가 사회과학부문 95위에, ITB가 기술공학부문에서 93위에 오르는 결정사도 있었다(*The Jakarta Globe* 2010.09.17).

[표 2] 인도네시아 주요대학의 THES 순위변동

기관	2005	2006	2007	2008	2009
UGM	341	270	360	316	250
ITB	408	258	369	315	351
UI	420	250	395	287	201

출처: THES 2009; Moeliodihardjo 2010에서 재인용.

UGM: 국립가자마다대학교, ITB: 국립반둥공과대학, UI: 국립인도네시아대학교.

그럼에도 불구하고 대학교육의 질이 전반적으로 여전히 낮다고 평가받을 수밖에 없는 이유는 무엇보다 교원의 질과 관련이 깊다. 교원 수가 부족한 것은 아니다. 2007년 인도네시아의 교원 대 학생 비율은 15대1로서 OECD 평균과 같은 수준이며, 싱가포르의 13대1 보다 약간 못하지만, 한국의 16대1, 중국의 19대1, 말레이시아의 20대1, 필리핀과 캄보디아의 23대1, 라오스의 25대1, 베트남의 30대1, 태국의 37대1보다 양호하다(World Bank 2012: 75). 문제는 교원의 질이다. 2000년대 초반에 인도네시아의 대학교원 중에서 박사학위 소지자는 고작 8.6%였고, 석사학위소지자도 29.2%에 불과했다(Buchori and Malik 2004). 지역별, 유형별 편차도 아울러 지적될 만하다. 2000년 박사연감에 따르면, 인도네시아에 등록된 박사의 75%가 자바에 소재한 4대 국립대(UI, UGM, IPB, ITB)의 교원이었다. 2006년도에 국립대가 사립대보다 석사나 박사학위를 지닌 교원의 수에서 3배나 월등하였다(Wicaksono & Friawan 2011: 171-72).

이런 실정은 크게 개선되지 않았다. [표 3]에서 보이듯이, 2009년의 고등교육기관 전체교원 156,414명 중에서 박사학위소지 교원은 10,634명(6.7%)에 불과했다. 국립대교원 65,753명 중 박사 교원은 7,800명(11.9%)이었고, 사립대 교원 90,682명 중에서 박사 교원은 2,834명(3.1%)이었다(Moeliodihardjo 2010: 9). 상대적으로 선진적 경영을 내세우는 사립대 빠라마디나에서도 국제관계학과 소속 일곱

명의 전임교원 중 박사학위소지자는 두 명 뿐이고 나머지는 석사학위 소지자이다(Universitas Paramadina 2011).

[표 3] 인도네시아 고등교육 교원의 학위 및 전문자격(2009년)

	D3	D4	S1	S2	S3	Sp1	Sp2	Profesi	계
국립	60	277	26,292	29,853	7,800	881	270	299	65,753
사립	1,584	1,325	52,447	31,270	2,834	605	67	550	90,682
계	1,644	1,602	78,739	61,123	10,634	1,486	337	849	156,414

출처: Moeliodihardjo 2010, 9쪽의 표 2-8.  
 주의: 인도네시아 고등교육기관이 부여하는 이수증명은 크게 학위(gelar akedemik)와 전문성명시(sebutan profesional) 두 가지로 나뉜다(Departemen Pendidikan Nasional 2001). 위의 표에서 S1, S2, S3는 학위이고, 나머지 D, Sp, Profesi는 전문성 명시에 해당된다(Andi 인터뷰 2012.06.15).  
 D3: 110 학부학점이상 이수자, D4: 144 학부학점이상 이수자(S1와 동급), D는 Diploma.  
 S1: 학사(Sarjana), S2: 석사(Magister), S3: 박사(Dokter), S는 Sarjana의 약자.  
 Sp: 의대와 심리학 분야에서 전문육성과정을 이수하고 수여받는 전문자격(Specialis). Sp1는 전문과정 1단계 이수자, Sp2는 전문과정 2단계 이수자.  
 Profesi: 회계사, 간호사, 약사처럼 국가자격시험을 거쳐 확보한 전문자격(profession).

그러나 대학원 졸업장이 없는 교원들은 앞으로 사라질 전망이다. 정부는 2006년14호법에 모든 대학 학부교원은 최소한 석사학위를 소지해야 한다는 조항을 명시하고 공식적인 강제에 돌입하였다(Moeliodihardjo 2010: 9). 이에 따라 석사학위가 없는 교원들은 국내 대학원에 진학하거나 휴직하고 유학을 떠나고 있다. 늘어난 정부의 교육재정투자가 기존 교원의 대학원 진학을 금전적으로 뒷받침해주고 있다. 그래서 한국이나 일본에서도 인도네시아 정부장학금을 받고 대학원 유학을 나온 인도네시아 대학교원들을 쉽게 만날 수 있게 된 것이다.

그러나 교원의 질적 수준을 높이는데 기여하는 제도적 장치들로서 교원 충원 및 승진제도, 그리고 교원 처우에 관한 사안들은 여전히 점검되어야 할 문제로 남아있다. 특히 고질적인 현상은 대학 교

원의 월급이 적어서 교외활동이 많다는 문제이다. 자영업이나 회사 자문역할로 별이를 보충하는 교원이 많다. 국립대 교원이면서 사립대에서 이중으로 교원 역할을 하는 경우까지 있다(Buchori and Malik 2004). 따라서 교원이 교내에 있는 시간이 적다. 학부생들이나 대학원생들의 졸업이 늦어지는 이유가 교원의 적절한 지도는 고사하고 학생들이 교원을 만나기조차 힘들기 때문이라는 이야기는 현지에서 흔히 접할 수 있다. 2008년의 경우 학위과정을 제 기한 내에 이수한 학생이 학사과정은 48.19%, 석사과정은 62.47%, 박사과정은 16.89%에 불과하였다(Moeliodihardjo 2010: 12). 상대적으로 이수가 간단한 4년제 학사과정을 제 때에 졸업하지 못하고 5년이나 6년씩 거치는 이들이 절반이상이라는 것은 대학교육의 적절성 측면에서 중요한 기준 중에 하나인 효율성에서 문제가 있다는 것을 여실히 보여준다. 취업을 위하여 졸업을 미루는 경우가 있고 학생 본인의 성실성도 영향을 주지만, 현장조사와 졸업논문작성 과정에서 교원의 적절한 지도가 이루어지지 않기 때문에 졸업이 늦어진다는 불만이 많다. 이 점은 박사학위과정에서도 역시 심각한 문제로 지적되고 있다(Agus 인터뷰 2012.05.01).

### 3. 자율성 신장

자율성(autonomy) 신장은 대학운영자율화를 가리킨다. 대학의 자율성은 자유라는 민주주의의 핵심가치와 연결되는 문제이다. 대학의 자율화는 신자유주의 조류에 입각하여 세계은행과 같은 국제기구가 제시하는 주요권고사항이기도 하다. 인도네시아에서는 경제위기로 인해 가중된 정부재정압박을 줄이기 위해서도 국립대학의 자율화가 필요했고, ‘빅뱅’으로 일컬어지는 파격적인 지방자치제 도입도 대학 자율화를 촉진시키는 요인이 되었다.

민주화 이후 권위주의 잔재청산은 대학에 해당되는 과제이기도 했다. 수하르토 시대의 국립대학은 관료조직이나 군사조직의 일부처럼 인식되고 운영되었다. 국립대의 총장은 교육부에 의해 임명되고 교육부의 직할명령체계에 속해있었으며, 학생이나 교직원에 대해서가 아니라 교육부장관에 대해서 책임소명을 지도록 되어 있었다. 모든 대학교원은 국가이념 **판짜실라(Pancasila)**에 관한 연수를 받고 시험에 통과해야 교원자격을 인정받을 수 있었다. 커리큘럼도 통제를 받아 학문사상표현의 자유가 제한되었다. 이러한 권위주의 유산은 민주화 이후 대학에서 청산되어야만 했다(Nugroho 2005).

따라서 대학의 자율화는 이념적 스펙트럼의 좌우 양측 모두로부터 지지받을 수 있었던 개혁방향이었다. 그런데 교육과정, 재정운영, 학생선발 전반에 걸친 자율화가 국립대법인화로 압축되면서 상당한 반발에 직면하였다. 국립대 자율화를 이룬바 국가소유법인(BHMN: **Badan Hukum Milik Negara**) 대학교로 전환하는 법인화 방식으로 추진한다는 정책은 민주화 직후이자 경제위기의 충격이 여전한 1999년에 61호 정부령(PP 61/1999)으로 발령되었다. UI, UGM, ITB, IPB(보고르농대)처럼 최상위권 국립대들에게 법인화를 선도적으로 추진할 것을 요구하였으며 점차 다른 국립대들로 확대한다는 계획을 밝혔다. 그리고 2000년 152, 153, 154, 155호 정부령을 연발하며 이 네 개 최상위 대학교를 법인으로 전환시켰다. 국립대는 더 이상 정부 관료행정의 연장선에 위치하지 않으며, 교육부보다는 공중에게 더 책임을 져야하며, 대학운영비에 대한 정부보조는 대학의 성과에 기초하며, 교육공무원이었던 교직원은 10년 이내 대학의 교직원으로 전환된다는 것이었다(Wicaksono and Friawan 2011: 181).

이렇게 하여 대학은 재정적 자율성을 부여받고 외부기금을 자유롭게 동원할 수 있게 되었지만 정부지원의 안정성은 보장받지 못하게 되었다. 자율화는 탈권위주의 사회의 전반적 자유화와 지방분권



의 진전과 상통하는 정책이었지만 동시에 대학이 자금을 스스로 동원해야 한다는 것을 의미했다. 정부재정지원의 축소가 예상되자 국립대학마다 등록금을 대폭 인상하기 시작하였다. 1998/99 학업년도에 55만 루피아였던 국립인도네시아대학교(UI)의 등록금이 2000/01년 학업년도에는 사회과학분야의 경우 세배나 인상되었다. 자발적이라는 단서가 따라 붙었지만 추가적인 입학금 납부가 종용되었고, 의대생과 공대생에게는 특히 그러했다. 법인화 때문에 국립대 수입에서 정부지원이 차지하는 비율이 현격하게 줄어들게 된다. UI의 전체수입에서 정부지원이 차지하는 비율이 1994년에 81%였는데 1999년을 기점으로 절반 이하로, 그리고 2006년에는 20% 이하로 줄어들었다(Wicaksono & Friawan 2011: 185-85).

등록금 대폭 인상과 더불어 각 대학의 시장화가 가속되었다. 재정을 충당할 목적으로 주요대학의 모든 학위과정에 새 프로그램이 도입되었다. 특별석사학위라는 이름으로 원격교육 혹은 교외학위 프로그램이나 주말을 이용한 직장인용 학위프로그램이 개설되었다. 대학지부도 개설되었다. 이러한 방식으로 “학위시장”에 “인스턴트 교육”을 보급하는 행위는 “고등교육의 맥도날드화(McDonaldization)”라는 비판을 받았다(Nugroho 2005: 159-161).

학위남발문제는 학위수요증대와 연관시켜 이해해야 한다. 앞서 밝혔듯이 정부가 교원의 대학원 학위취득을 강제하고 나섰고, 민주화 이후 능력주의 인사의 압박을 받게 된 공무원들이나 선거 출마를 준비하는 정치가들에게 학위가 절실해지면서 학위수요가 급격히 늘어났다. 200 - 300만 루피아 정도의 돈만 주면 학부와 대학원 졸업장을 만들어 준다는 학위위조판매 사이트가 버젓이 운영될 정도이다 (Jafar 인터뷰 2012.05.01; 참고문헌의 두 개 사이트 참조). 최근에는 대형학위위조사건까지 발생하였다. 동부자바주 경찰당국은 천6백여 개의 학위를 위조 판매한 이를 검거하였다. 가짜학위는 주로 동

부자바주 사립대 세 곳에서 수여된 것처럼 꾸며졌다. 더불어 천명 이상의 교사들이 가짜 디플로마 학위를 소유한 것으로 밝혀져 충격을 더했다(Antara 2012.06.29). 편당 250 - 350만 루피아를 주고 학위 논문을 대필시켜 진짜학위를 받을 수도 있다(Kurnia 2012). 이런 상황에서 대학원 교육과정의 확산과 다양화는 대학원 교육의 질적 저하를 낳을 수 있다. 특히 석사과정 프로그램에서 학위장사와 학위남발의 문제가 심각하다는 우려와 비난이 나돌고 있다(Agus 인터뷰 2012.05.01).

법인화는 대학을 거대한 정치부패에 빠지게 만들기도 했다. 집권당인 민주당(Partai Demokrat)의 회계담당자 무함마드 나자루딘(Muhammad Nazaruddin)이 저지른 30건 이상의 초대형부패사건에 국립대학들도 연루된 것이다. 이를테면 나자루딘은 국회와 행정부의 네트워크를 동원하여 2010년에 국립자카르타대학교(UNJ: Universitas Negeri Jakarta)의 실험장비구입지원금을 적정시가보다 50억 루피아 이상 과다 책정해주고 그 공급을 자신이 관련된 회사가 담당하도록 하였다는 것이다(The Jakarta Globe 2012.02.15; 02.29; Danang Widoyoko 인터뷰 2012.04.14).

법인화 10년은 외부기금을 끌어들여 연구비나 장학금 확대보다 건물신축과 분교설치에 여념이 없는 국립대학 운영방식을 고착시켰다. “자유화”(liberalisasi)는 곧 “상업화”(komersialisasi)와 “비싼 교육비”(mahalnya biaya kuliah), 그리고 교직원의 “안정성 상실”(kehilangan kepastian)로 각인되었다. 법인화 반대자들은 완전한 자율성과 정부의 대학운영비전액지원이 결합한 스칸디나비아국가들의 사례를 근거로 대학자율화가 반드시 정부지원의 축소와 병행되는 것이 아니라고 주장했다(Irianto 2012).

대통령이 교육법인에 관한 2009년9호법에 서명하자 전반적인 국립대법인화의 법적 기초가 확립되고 대학법인화에 관한 오랜 논쟁

이 마감되어 권위의 탈중앙화에 있어 중대한 이정표가 마련된 것처럼 평가받기도 했다(Moeliodihardjo 2010: 11). 그러나 법 발효 후 6년 이내 모든 교육기관이 법인으로 전환해야 한다는 급격한 민영화 강제는 위헌이라는 헌법재판소의 판결이 2010년 3월에 내려졌다. 이에 따라 교육법인법을 대체할 새로운 법이 필요했고, 정부는 고등교육법이라는 명칭의 법안을 의회에 상정하였다. 상정된 고등교육법은 자율(autonomous), 반자율(semi-autonomous), 제한적 자율(limited autonomous)이라는 세 범주로 대학을 구분하였는데, 법인화에 비판적이었던 인사들은 ‘법인’을 ‘자율’로 말만 바꾸어놓았을 뿐이므로, 등록금 대폭인상이나 국립대의 기업화처럼 기존에 법인화가 노정된 문제들이 반복될 것이라며 크게 반발하였다(*The Jakarta Post* 2012.03.25). 그렇지만 의회는 2012년 7월에 고등교육법안을 통과시켰고, 대통령이 8월 10일에 올해의 제12호 법으로 인준하였다(Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi).

국립대의 사유화뿐만 아니라, 고등교육법은 외국대학의 분교나 연구소 개설을 허용하여(50조) 국내 대학들을 과도한 경쟁에 내몰고, 교원의 질적 보장이라는 명분으로 사립대를 포함한 모든 대학의 교원 임명시 교육문화부장관의 인준을 받도록 함으로써(70조) 자율화가 아니라 통제와 개입을 강화한다는 비판에 직면하였다(*The Jakarta Post* 2012.07.15). 고등교육법에 반대하던 이들은 교육법인법의 경우처럼 고등교육법의 위헌여부에 대해서 헌법재판소에 검토를 요청하기로 했다(*The Jakarta Post* 2012.07.16).

자율화 정책의 혼선은 법인으로 전환한 대학들을 ‘제도적 표류상태’에 처하게 만들었다. 대표적인 경우가 국립인도네시아대학교(UI)의 구밀라르 수만트리(Gumilar Soemantri) 총장 거취를 둘러싼 갈등이다. 40대에 사상 최연소 국립대총장이 된 구밀라르는 법인화시대

에 성공적인 기금조성으로 대학재정을 네 배나 키우고, 동남아 최대 규모의 화려한 도서관을 설립한 업적으로 더욱 유명해졌다. 그런데 사우디아라비아에 송출된 인도네시아 가정부의 처형이 임박한 상황에서 사우디 국왕에게 명예박사학위를 주는 것이 적절한지에 대한 문제가 제기되었고, 이로부터 시작된 교수들의 반발(*The Jakarta Globe* 2011.09.02; 09.03; *The Jakarta Post* 2011.09.03; 09.06; 09.08)은 총장을 부패혐의로 국가부패방지위원회(KPK: Komisi Pemberantasan Korupsi)에 고발하는 초유의 사태로 발전하였다(*The Jakarta Globe* 2011.11.30). KPK는 고발을 접수하고 국가회계감사원(BPK: Badan Pemeriksa Keuangan)으로 넘겨 조사를 의뢰하였고 BPK는 UI 재정운영의 두 가지 탈법성으로 인하여 450억 루피아의 국가적 손실이 초래되었다는 조사결과를 발표하였다. 그래서 유일하게 회계회사의 외부감사를 받는 국립대라고 연거푸 자부하던 구 밀라르 총장은 수개월내로 해명보고를 해야 하는 처지가 되었다(*The Jakarta Post* 2012.01.20; 01.26; *The Jakarta Globe* 2012.01.23).

총장과 반대세력의 갈등이 이렇게 극단적인 상황까지 치달도록 내부적 조정이 불가능했던 이유 가운데 하나는 표류하는 법인화 때문이다. 이미 2011년 11월에 교육부는 UI 학내갈등이 연말까지 해결되지 않을 경우 교육부가 직접 개입할 수밖에 없다고 대학 측을 압박하였고, 이사회는 총장선거를 앞당겨 실시하자고 요구하였으나 총장은 이를 거부하였다(*The Jakarta Post* 2011.11.25). 이에 대항하여 이사회는 총장의 해임을 선언하고 각 은행에 현 총장 서명의 거래를 인정하지 말라는 편지를 발송하였다. 그렇지만 총장은 이사회에 임기종료 임박을 이유로 이사회에 어떠한 제안도 거부하고 직무수행을 계속하였다. 이사회에 임기만료가 임박한 상황에서 중대한 결정을 내려도 되는지에 대해 온건한 의문을 표하던 총장은 이사회가 자신을 해임하자 이사회가 어떠한 권한도 없는 조직이라는 강

경한 주장을 내놓으며 정면으로 도전했다. 이 점이 흥미로운 것인데, 총장의 주장은 이사회가 총장 해임과 선출 권한은 UI가 법인일 경우에 작동하는데 대학법인화법이 헌법재판소에 의해 위헌판결을 받았으므로 UI도 더 이상 법인이 아니며 법인화 법에 근거한 이사회의 권한 역시 무효라는 것이었다(*The Jakarta Post* 2011.12.22). 이것이 바로 대학 자율화의 제도적 표류를 단적으로 보여준 사건이었다.

#### IV. 인도네시아 고등교육 발전을 위한 제안

##### 1. 연구비 증대와 연계된 교육: 세계은행의 권고

인도네시아 고등교육은 양적으로 팽창하였지만 여전히 질적으로 문제가 있다는 평가가 중론이다. 인도네시아 대학의 수가 4배 이상 인구의 중국보다 많다는 사실은 공급 문제가 인도네시아 고등교육의 중심 문제가 아니라는 점을 일깨운다(*The Jakarta Post* 2011.12.31). 그러므로 인도네시아에서는 고등교육 3대과제 중에서 적절성 신장이 가장 절실한 과제라 할 수 있다. 인도네시아 고등교육의 질적 발전을 위해 세계은행이 권고한 바는 연구개발비 투자증대와 유관기관의 연계된 교육발전 정책이었다. 우선 연구개발비 투자 증대에 관하여 살펴보자. 세계은행은 고등교육에 대한 정부지출의 획기적 증대를 권고하였다. 인도네시아에서 정부지원이 2008년 수준에 계속 머문다고 가정했을 때, 대학의 필요와 지출 사이의 격차가 계속 벌어져서 2019년에는 적절한 지출수준에서 5배나 미달하는 심각한 문제를 낳을 것이라는 전망을 제시하였다(World Bank 2012: 102-03). 특히 인도네시아 같은 발전도상국의 연구개발비(R&D) 투자는 민간기업의 기여가 적기 때문에 정부의 기여가 결정적이다. 일본이나 한국의

R&D 총투자에서는 기업투자가 77%를 상회하고 대학의 자체투자도 10%를 웃돈다. 반면에 인도네시아에서는 2001년의 경우 기업투자가 14.3%이고 대학자체투자는 4.6%에 불과하므로 정부의 R&D 투자가 결정적일 수밖에 없다. 그런데 2005년도 인도네시아 정부의 R&D 지출은 GDP 대비 0.1%에 불과했다. 이것은 일본(3.3%), 한국(3%), 싱가포르(2.4%)는 물론이고, 중국(1.3%)이나 베트남(0.3%)보다도 낮고, 성장이 미미한 필리핀, 캄보디아, 라오스와 유사한 수준이다 (World Bank 2012: 31-32). 이런 상태에서 인도네시아의 경제대국화는 공염불에 불과하다.

그런데 정부의 연구비 지원이 획기적으로 증대해야 한다는 권고는 인도네시아 정부의 신자유주의적 정책, 즉 재정규율을 우선시하는 자율화 정책과 배치된다. 그러나 필자는 재정을 어떻게 전략적으로 사용할 것인가의 문제로 접근한다면 상치되지 않을 수 있다고 본다. 교육과정에 대한 투자 비중을 줄이고 연구 투자의 비중을 높이는 방향으로 조정되는 것이라면 신자유주의적 독트린과 부딪치지 않으면서 R&D 투자를 늘릴 수 있다. 대학의 기능을 교육에 국한하던 인식에서 벗어나서 고등교육에 대한 정부투자의 중심을 교육에서 연구로 이동시켜야 한다. 즉 연구 없이 교육 없다는 인식이 필요하다. 정부의 R&D 지출이 증대한다면, 낮은 이공계 학생비율 문제가 해결될 전망도 밝아질 것이다. 그러나 연구역량강화는 연구비 증액만으로 해결되지 않는다. 지식 축적과 공유의 시스템이 구축되지 않는다면, 또한 사상과 표현의 자유가 제한된다면 연구의 발전을 기대하기 어렵다. 이에 대해서는 후술할 것이다.

이번에는 연계된 교육에 관해 이야기해보자. 연계된 교육이란 고등교육기관의 문제를 유관 행위자들과 연계시켜 검토하고 해법을 모색하는 것이다. 고등교육문제는 고등교육기관만의 문제가 아니기 때문이다. 대학교육을 발전시키려면 초중등교육의 발전, 그 중에서

도 고등학교 교육의 발전이 중요하다. 대학교육 이수자들의 저급한 업무능력은 초중등과정의 학생들의 저급한 실력과 관련이 있다는 것이다. 인도네시아 대학교육의 적절성이 부족하다는 비판 근거 중에 하나는 대학 졸업자들이 수학 및 과학 능력이 부족하다는 것이었다. 그런데 이러한 현상은 초중등학생들이 수학및과학성취도국제추이(TIMSS: Trends in International Mathematics and Science Study) 평가시험에서 낮은 평점을 받는 현상과 연결되어 있다. 만9세와 13세 학생들을 대상으로 하는 TIMSS 2007년 평가의 수학 점수를 보면 인도네시아의 학생들은 600점대에 육박하는 대만, 한국, 싱가포르 학생들에게 크게 뒤쳐졌음은 물론이고 500점의 국제평균을 훨씬 밑도는 397점을 받았을 뿐이다. 과학 점수는 수학보다 약간 나은 편이지만 역시 국제평균 이하이다(World Bank 2012: 84-87). 중등교육을 담당하는 선생들의 실력 문제가 계속 지적되고 있다. 신입교원의 자격유지와 정년보장에 필수적인 2012년 교원능력시험결과가 100점 만점에 평균 42점이었던다는 사실이 단적인 예라 할 수 있다(The Jakarta Globe 2012.03.20). 초중등교육의 발전 없이 고등교육의 발전을 기대하기 어렵다는 연계된 인식과 정책이 필요하다.

세계은행이 특히 강조한 것은 기업과 대학의 산학연계이다. 그런데 산학연계의 부실성에 대해 대학만 탓할 수는 없을 것이다. 기업의 이니셔티브가 적은 문제, 기업의 산학연계투자를 인센티브로 유도하지 못하는 정부정책의 부실성도 함께 지적되어야 마땅할 것이다. 고학력실업의 문제를 대학교육의 부적절성 탓으로만 돌려도 되는지도 의문이다. 고학력실업은 대졸자들을 위한 적절한 일자리가 부족하여 발생하는 것일 수도 있다. 10%를 웃도는 인도네시아의 대졸자 실업률은 동아시아의 다른 개발도상국에 비하여 높은 편이다. 캄보디아(2.11%), 몽골(6.7%), 태국(2.11%)은 물론이고 베트남(1.22%)이나 중국(6.86%)처럼 산업이 급성장하고 있는 나라들과 비

교해 보아도 인도네시아의 대졸자 실업률은 너무 높다. 산업성장이 저조한 필리핀의 대졸실업률(11.55%)과 비슷한 수준이다(World Bank 2012: 202-03). 세계은행은 대학의 부적절한 교육과 산학연계의 부족을 탓하지만 현재 인도네시아 산업발전구조상 현지인 대졸자가 만족할 만한 일자리가 희소한 것이 근본적인 문제일 수도 있다. 인도네시아에서 대졸자 처우 프리미엄이 서비스업에서는 증가 추세지만, 농업분야와 제조업분야에서는 감소추세라는데(World Bank 2012: 22), 이는 인도네시아의 생산부문이 낮은 기술수준을 활용하는데 머물기 때문에 나타나는 현상이라고 해석할 수 있는 것이다.

## 2. 지식정보화: 지식의 축적과 공유를 위하여

대학의 연구역량 강화를 위한 노력은 인도네시아 지식부문(knowledge sector) 전반에 대한 평가와 대책에 입각하여 추진되어야 성과를 볼 수 있을 것이다. 한 가지 예를 들어보자. 앞서 밝혔듯이 인도네시아 정부는 학부생과 대학원생들의 학위수여 조건으로 학술지 논문게재를 강제하는 정책을 추진하고 있다. 그러나 학술지가 충분하지 않은 상황에서는 학생들의 출판 강제는 비현실적일 수밖에 없다. 인도네시아 교육문화부에 등재된 학술지는 고작 121개에 불과하다고 한다(Kompas 2012.02.07). 등재학술지는 인도네시아학술원(LIPI) 학술정보자료센터(PDII: Pusat Dokumentasi dan Informasi Ilmiah)가 운영하는 등재학술지목록사이트(Daftar Jurnal Ilmiah Akreditasi LIPI 2012)에 게시되고 수록논문의 검색이 가능하다. 그런데 초록만 제공될 뿐 원문 제공이 되지 않고 있다. 더구나 홍보가 부족하여 필자 주변에는 이 사이트의 존재를 아는 학자가 없다. 이렇게 학술정보의 데이터베이스화가 저급한 상황에서는 기존 학술연



구 지형과 동향을 파악하기 어려워 출판은 물론이고 적절한 연구의 추진도 어렵다. 지식정보화의 취약성은 학생들만이 아니라 모든 연구자들이 겪는 고충이다. 인도네시아의 연구자는 외국의 연구동향보다 자국의 연구동향을 더 파악하기 어렵고, 따라서 자국의 연구를 활용하거나 외국에 소개하기도 어렵다. 외국인 연구자가 인도네시아 국내연구 동향을 파악할 때도 마찬가지로 문제에 봉착한다.

호주국제개발청의 고등교육및지식부문단위(AusAID's Tertiary Education and Knowledge Sector Unit)에 제출된 보고서(Karejji 2010)는 이공계뿐만 아니라 인문사회과학분야까지 포괄하고 대학뿐만 아니라 지식부문 전반의 평가를 담고 있어 흥미로운 시사점을 준다. 이들은 실천적인 정신에 입각하여 지식축적시스템의 강화를 제도적 대안 중에 하나로 제시하였다. 연구비 지원도 중요하지만 연구결과의 관리와 공유도 중요하다. 구체적으로 말하자면 전국적 학술 데이터베이스(DB)를 구축하여 지식을 축적하고 공유할 필요가 있다는 것이다. 그래야 연구가 학계와 사회에 기여할 수 있고 가치와 의미도 더 커질 수 있다. 인도네시아 교육부가 추진하는 학술데이터베이스화는 출발단계에 있어서 지속적인 노력과 투자가 필요하다. 정부주도 DB화뿐만 아니라 대학의 학위논문과 연구소의 보고서도 저마다 DB화되고 서로 연계되어야 한다. 이것이 연구역량 강화를 위한 기반을 구축하는 작업이다.

학위논문의 정보화를 예로 들어보자. 공들여 쓴 학위논문을 읽는 이가 없고 아예 그 존재조차 알지 못한다면 허망한 일이 아닐 수 없다. 국립가자마다대학교(UGM)의 국제관계학과 사무실 입구에 배치된 책장에는 학위논문이 가득 차 있다. 학위논문이 학과의 자랑인 것이다. 그러나 그 논문들은 온라인으로 접할 수가 없다. 수라바야의 국립아이르랑가대학교(UNAIR) 법대의 1990년대 학사학위논문(skripsi)들 중에는 지역의 파업노동자들이 어떻게 형사법정에서

취급되었는지를 상세하게 조사한 탁월한 논문도 포함되어 있었다. 그러나 그 논문이 발견된 곳은 국립도서관이 아니라 지역인권단체 법률구조재단(LBH) 자료실이었다. 졸업논문의 필자가 정보제공에 대한 감사의 뜻으로 한 권을 단체에 기증하였던 것이다. 박사이전부터 인도네시아노동사 전문가로 명성을 날렸던 이가 UGM의 사학과에서 식민시대노동사에 관한 박사논문을 드디어 완성하였다는 소식이 나돌았지만, UGM 대학사이트를 통하여 이 논문에 접근할 수가 없다. 인도네시아에는 한국의 국회도서관처럼 학위논문을 포괄적으로 접수 관리 제공하는 도서관이 없는 것으로 알고 있다. 인도네시아과학원(LIPI)이 학위논문을 비교적 많이 보유하고 있는 것으로 알려졌다. 그러나 한 번에 복사할 수 있는 페이지를 제한하고 있는데, 그 이유는 표절을 방지하기 위함이라고 하였다. 이처럼 표절을 제어하기 위하여 학위논문의 공개를 제한한다는 것은 완전 난센스다. 표절 예방을 위한 최적의 방안은 완전 공개이다. 그래야 다른 이가 표절여부를 검사 확인할 수 있는 것이다. 지식DB화는 단지 학위논문만의 문제가 아니라 학술지, 연구소간행물, 학술단행본 등 지식영역 모든 부분에 관한 문제이고, 이에 대한 개선 없이 연구의 발전이나 학자들이 추상적으로 외치는 이른바 “학구적 문화”(academic culture)의 주류화(Nugroho 2005)는 이루어질 수 없다.

지식정보화는 한국정부가 인도네시아와의 고등교육협력사업의 일환으로 추진해 불만한 사업이다. 아리엘 허리안또(Ariel Heryanto 인터뷰 2012.05.28)는 “인도네시아는 개별적인 약진은 더러 가능하지만 전반적인 약진을 가능하도록 지원하는 시스템이 허약하다”고 평가했다. 그런데 시스템 구축은 가시적 효과가 적더라도 작은 분야에서 꾸준히 투자되고 추진되어야 가능하다는 것이다. 대규모사업은 부패로 탕진되기 일쑤고 한시적이면 프로젝트 종결과 동시에 중단되므로 하나라도 작은 것을 잡아서 장기적으로 지원하고 협력한

다면 성과를 볼 수 있을 것이라는 아이디어이다. 한국 측이 학술정보데이터베이스화 경험을 바탕으로 인도네시아를 장기적으로 지원한다면, 지식의 축적과 공유가 절실한 인도네시아의 학자와 학생은 물론이고 전 세계 인도네시아 연구자들에게도 큰 혜택을 줄 수 있을 것이다.

### 3. 법인화를 넘어서: 학내민주주의와 학문적 자유

인도네시아 고등교육정책에서 대학의 자율성을 신장시키는 경로는 법인화로 수렴하였다. 최근의 UI 사태에서 확인되었듯이, 민주적 책임성(accountability)의 제도적 기제가 덜 발달된 인도네시아 대학의 실패가 감안되어야 한다. 대학에 부여된 자율성을 발전적으로 활용하려면 이해당사자들에 대한 책임성의 제도와 문화가 대학에서 발달해야 한다. 지금까지 자율성은 주로 ‘국가 대 대학’의 대당구조속에서 이해되어 오면서, 학교운영자와 다양한 이해당사자들(교원, 직원, 학생, 학부모, 지역사회) 사이의 관계는 제대로 고민될 수 없었다. 국가 대 대학 간의 민주주의만이 아니라 ‘학내민주주의’가 제도화 되어야 한다는 것이다. 그것은 기본적으로 이해당사자들에 대한 학교운영자의 책임성을 요구하는 것이고 그러기 위해서 각종 정보를 공개하는 투명성(transparency)부터 갖추기 시작해야 하는 것이다. 이 점에 있어서 인도네시아의 대학은 여전히 부족하다.

대학 자율화가 법인화 방안으로 수렴하면서 법인화 논쟁에 가려 주목받지 못한 중요한 사안 중에 하나가 바로 학문과 표현의 자유이다. 대학은 교육과정 편성의 자유를 누리고 있는가? 비판적인 지식을 자유롭게 가르칠 수 있는가? 대학에서 위협받지 않고 자신의 생각을 자유롭게 표현할 수 있는가? 민주화 이후 세상이 나아졌다고 하지만, 국가이념은 여전히 필수적으로 커리큘럼에 편성되어 교양

되고 있다. 여전히 인도네시아정부는 1965년 사태에 관한 연구서적을 포함하는 금서목록을 새로이 추가하고 있다. 공산주의와 이슬람에 대하여 자유로운 연구와 토론이 학내에서 어느 정도나 가능한지 심히 의심스럽다. 여기서는 문제 제기를 위하여 한 가지 예를 들어 보자.

오늘날 인도네시아 정부의 큰 근심은 과거처럼 학원의 반체제단체나 좌익학생들의 활동이 아니라 이슬람급진주의 학생활동이다. 사람들은 이슬람기숙학교를 이슬람극단주의 테러단체의 회원충원 교육기관이라고 믿고 있지만, 이슬람과 무관한 일반 대학교에서 오히려 대학생 회원들, 특히 이공계학생들이 조직원으로 충원되고 폭탄제조에 동원되고 있다고 동부자바 말랑(Malang)의 이슬람연구자 줄피 무바락(Zulfi Mubarak)이 박사논문을 통해 주장했고, 국가반테러국 국장이 이를 각별히 인용하여 화제가 되었다(*The Jakarta Globe* 2010.11.09). 그 근본적 원인은 무엇이 이슬람의 정신인지에 관하여 심층적인 교육과 진지한 논쟁이 대학에서 이루어지지 않기 때문이라는 것이다.

비밀테러조직은 드러내지 않고 활동하지만, 공개적으로 이슬람급진주의를 펼치는 학생집단도 있다. 이를테면 그 유명한 이슬람옹호전선(FPI: Front Pembela Islam)의 학생조직이다. 이들은 이슬람을 옹호한다는 명분으로 폭력도 불사하는 극단적 행동주의조직이다. 허다한 사건들 중에서 이 조직이 가장 최근에 대학 내에서 자행한 사건 한 가지만 들춰보겠다. 2012년 5월 수라바야 명문 국립대 아이르랑가대학교에서 캐나다출신 여성학자의 이슬람연구에 대한 발표가 있을 예정이었다. FPI 학생조직은 그녀가 동성애자라는 이유로 발표에 반대하다가 급기야 당일에는 행사장을 점거 파괴하고 실무자들을 상해하였다. 역시 명문 UGM의 종교적 다원성과 다문화주의를 연구하는 대학원 초청 특강에서도 유사한 방해 행동이 발생하였

다. 국가 대 대학, 총장 대 교직원의 수직적 관계에서 발생하는 자유의 문제뿐만 아니라 학내 수평적 성원간 자유의 문제까지 검토되어야 한다. 사상과 표현의 자유가 억압된다면 고등교육과 학문의 발전도 그만큼 제한될 것이다.

## V. 맺음말

인도네시아 정부는 정부재정의 20%를 교육비로 지출하겠다는 약속을 지켰으며, 그 가운데 30%를 고등교육에 투자하고 있다. 동아시아에서 비교적 낮은 대학진학률을 신장시키기 위한 정책, 교육의 질적 발전과 연구 및 개발의 진전을 유도하기 위한 정책, 법인화 방식으로 국립대학을 자율화하려는 정책이 추진되었다. 정부의 노력과 부분적 성과에도 불구하고, 접근성 측면에서 장학금제도, 학자금대출제도, 국립대입시제도가 개선되어야 할 것이고, 적절성 측면에서 산업발전에 긴요한 이공계학생비율의 증대, 교원들의 연구실적 증가, 교원의 학위 업그레이드 및 처우 개선, 교육과정평가제도의 강화가 지속적으로 추진해야 할 과제로 남아있다. 특히 대학 자율화는 다른 과제의 추진과 균형을 이루어야 한다. 자율화는 등록금 대폭인상과 이원적 국립대입시제도 시행으로 경제적 약자의 고등교육 접근성에, 학위과정의 공세적 확장으로 고등교육의 적절성에 부정적 효과를 주고 있다.

세계은행은 인도네시아 고등교육의 질적 발전을 위해서 정부가 연구개발비 지출을 더 늘릴 것, 대학은 학생들이 기업에서 필요한 기능을 습득할 수 있도록 산학연계를 강화할 것을 적절하게 권고하였다. 그런데 이러한 권고는 대학의 기능을 경제성장에 국한시킨 것이다. 필자는 대학이 지식부문의 핵심주체로서 지식을 축적하고 공

유하는 역할을 수행해야 하며, 그 효과적인 방편인 지식정보화를 위한 충분한 투자가 시급하다고 본다. 그리고 권위주의 잔재를 청산하고 학문과 문화예술을 발전시키는데 기여하려면 대학이 민주적으로 운영되고 학술적 발표와 표현의 자유가 보장되어야 한다고 생각한다.

본 연구는 민주화 이후의 최근시기와 정부정책에 초점을 맞춘 것이어서 다음과 같은 한계를 지닌다. 고등교육의 역사는 제대로 분석될 수 없었다. 고등교육의 식민유산이나 권위주의 시절의 고등교육 통제에 관한 흥미로운 연구들이 앞으로 출현하길 바란다. 특히 수하르트 시대 대학행정과 학생들에 대한 통제와 감시는 권위주의 잔재의 청산을 위해서도 심도 깊게 연구될 필요가 있겠다(이를테면 Human Rights Watch 1998). 인도네시아는 거대한 국가이고 대학별 차이도 큰 나라니까 고등교육의 평균 수준을 웃도는 상위권 대학들에 대한 사례연구나 비교연구가 필요할 것이다(이를테면 Marginson and Sawir 2006). 국제화, 시장화, 정보화, 민주화(혹은 자유화) 등의 도전에 대처해야 하는 유사한 환경의 동남아 각국의 고등교육 정책과 그 성과에 관한 비교연구가 추진된다면, 한국의 고등교육발전을 위해 더 심오한 제안을 담아낼 수도 있을 것이다.

**주제어:** 고등교육, 대학, 법인화, 지식부문, 경제성장, 민주주의, 인도네시아.

### 〈참고문헌〉

- 김명광. 2007. “인도네시아 한국어교육과정의 상위 영역과 교과목의 상관성에 대한 연구.” 『한국학연구』 27.
- 신영지. 2009. “인도네시아 대학 내의 한국학 교육 현황과 전망.” 『인문과학』 44.
- 전제성·송승원·김현경. 2012. 『인도네시아의 교육 및 학위제도 조사연구』. 한국연구재단 정책연구보고서.
- 정광희. 2007. 『인도네시아 교육현황 및 발전과제』. 한국교육개발원.
- Alwasilah, Chaedar. 1999. “Redefining College Education.” *The Jakarta Post* July 26.
- Buchori, Mochtar and Abdul Malik. 2004. “The Evolution of Higher Education in Indonesia.” Philip G. Altbach and Toru Umakoshi. (eds.). *Asian Universities: Historical Perspectives and Contemporary Challenges*. Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Departemen Pendidikan Nasional. 2001. “Salinan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional RI No. 178/U/2001 tentang Gelar Akademik(학술학위에 관한 2001년 교육부장관령 회람).” [Http://beli-ijazah-s1.webs.com/bukticontohijazah.htm](http://beli-ijazah-s1.webs.com/bukticontohijazah.htm)(학위판매사이트. 검색일, 2012.04.14.)
- [Http://buatbeli-ijazah-s1.blogspot.jp/](http://buatbeli-ijazah-s1.blogspot.jp/)(학위판매사이트. 검색일, 2012.04.14.)
- Human Rights Watch. 1998. *Academic Freedom in Indonesia: Dismantling Soeharto-Era Barriers*. New York et al.: Human Rights Watch.
- Irianto, Sulistyowati. 2012. “Masa Depan Perguruan Tinggi(고등교육

- 의 미래).” *Kompas* April 14.
- Karetji, Petrarca Chawaro. 2010. *Final Report: Overview of the Indonesian Knowledge Sector*. Canberra: AusAID.
- Konsil Kedokteran Indonesia. 2006. “Standar Pendidikan Profesi Dokter Spesialis(전문의과정교육기준).”
- Kurnia, Mulianingsih. 2012. “My Jakarta: Berry, Academic ‘Ghostwriter’.” *The Jakarta Globe* February 20.
- Marginson, Simon, and Erlenawati Sawir. 2006. “University Leaders’ Strategies in the Global Environment: A Comparative Study of Universitas Indonesia and the Australian National University.” *Higher Education* 52: 343-373.
- Moeliodihardjo, Bagyo Y. 2010. “Equity and Access in Higher Education: The Case of Indonesia.” Unpublished Report to World Bank.
- Murray, Thomas. 1973. *A Chronicle of Indonesian Higher Education: The First Half Century 1920-1970*. Singapore: Chopmen Enterprises.
- Nazeer, Zubaidah. 2012. “Indonesia Warned to Invest More Education.” *Straits Times* March 27.
- Nirmala, Ronna. 2012. “Can We Trust All Private Schools in Indonesia?” *The Jakarta Globe* January 17.
- Nugroho, Heru. 2005. “The Political Economy of Higher Education: The University as an Arena for the Struggle for Power.” Vedi R. Hadiz and Daniel Dhakidae. (eds.). *Social Science and Power in Indonesia*. Jakarta: Equinox.
- PDII-LIPI. 2012. “Daftar Jurnal Ilmiah Akreditasi LIPI.” <http://jurnal.pdii.lipi.go.id/index.php/Daftar-Jurnal-Hasil->



- Akreditasi- DIKTI.html(고등교육국 등재학술지 목록 및 검색사이트. 검색일: 2012.06.06).
- Rachman, Anita and Candra Malik. 2010. "Indonesia's Undergraduate Courses to Face Stricter Screening." *The Jakarta Globe* January 5.
- Sastranegara, Beni. 2011. "Indonesia's University Dilemma: Striking a Balance between Quality and Quantity." *The Jakarta Globe* June 06.
- "Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi(인도네시아공화국의 고등교육에 관한 2012년 12호 법)." [http://www.dpr.go.id/uu/uu2012/UU\\_2012\\_12.pdf](http://www.dpr.go.id/uu/uu2012/UU_2012_12.pdf) (검색일: 2012.10.28).
- Universitas Paramadina. 2011. *Agenda & Panduan*(대학내규자료).
- Welch, A. R. 2007. "Blurred vision?: Public and Private Higher Education in Indonesia." *Higher Education* 54.
- Wicaksono, Teguh Yudo and Deni Friawan. 2011. "Recent Developments in Higher Education in Indonesia: Issues and Challenges." Shiro Armstrong and Bruce James Chapman. (eds.). *Financing Higher Education and Economic Development in East Asia*. Canberra: ANU E Press.
- Widoyoko, J. Danang. 2011. "The Education Sector: The Fragmentation and Adaptability of Corruption." Edward Aspinall and Gerry van Klinken (eds.). *The State and Illegality in Indonesia*. Leiden: KITLV Press.
- World Bank. 2012. *Putting Higher Education to Work: Skills and Research for Growth in East Asia*. Washington, DC: The World Bank.

인터뷰

Agus Trihartono(남). 2012.05.01. 일본 리츠메이칸대학교 정치학과  
박사과정생. 교토지역 인도네시아유학생협의회장.

Andi Suheyra Syauki(여). 2012.06.15. 국립하사누딘대학교 의대교  
원. 정신과 전문의과정수료. 현 교토대 의과대학 박사과정생.

Ariel Heryanto(남). 2012.05.28. 호주국립대학교 교수 및 호주동남아  
학회 회장. 인류학 박사.

Dinna Wisnu(여). 2012.01.11. 인도네시아 빠라마디나대학교 국제학  
대학원장. 정치학 박사.

Danang Widoyoko, J.(남). 2012.04.14. 인도네시아부패감시단(ICW)  
소장.

Jafar Suryomenggolo(남). 2012.05.01; 06.08. 교토대학교 동남아연구  
소 전임연구원. 역사학 박사.

(2012. 10. 20. 투고; 2012. 10. 28. 심사완료; 2012. 10. 28. 게재확정)

<Abstract>

## Higher Education in Indonesia: Reforms and Challenges

Jeon Je Seong  
(Chonbuk National University)

Created in the early 20th century under the Dutch colonial authorities, university education in Indonesia has expanded rapidly since the independence in 1945. Economic crisis and democratization in the late 1990s became momentum for education reform in Indonesia. Since then the Indonesian government had pursued enhancing accessibility, relevance and autonomy of higher education through various ways. Currently, Indonesia's higher education has faced some challenges. For example, the World Bank suggested higher education in Indonesia strengthen its role to supply skills and research for economic growth, especially to meet corporations' need, like other East Asian middle income countries. In addition, in a broader sense, universities also contribute to political, social and cultural developments through their academic contribution and knowledge sharing in the society. Freedom in academic activities and democracy within universities are needed for cultivating academic culture. Knowledge accumulation and sharing system such as online digitalization will be also formed as a vital

infrastructure for future development of higher education in Indonesia.

**Key Words:** university, education, access, equity, freedom, privatization, relevance, knowledge sector, economic growth, democracy, Indonesia.