

‘교육을바꾸는사람들-좋은교사운동-서울특별시교육청’ 공동주최 토론회(3차)

- 일시: 2020.10.13.(화) 오후7시~9시
- 제목: 대학 입시경쟁은 완화될 수 없는가?
- 방식: 온라인 토론회
- ※ 교육을바꾸는사람들, 좋은교사운동, 서울특별시교육청 유튜브 실시간 중계
- 진행

구분	내 용
개회	- 개회(이종태 건신대학원대학교 석좌교수)
발제발표	- 대학경쟁의 성격과 미래지향적 해결방안 (김동춘 성공회대학교 교수) - 대학통합네트워크와 권역별 대학연합 방안 - 대학통합네트워크 형성 경로의 재검토 - (김명연 상지대학교 교수)
토론발표	- 토론문 (남기곤 한밭대학교 교수) - 토론문 (최성수 연세대학교 교수) - 입시경쟁교육 해소-대학평준화와 한국적 경로 (김학한 은평고등학교 교사)
자유토론	- 토론 - 의견 제안 및 질의응답 ※ 댓글 소개 및 답변
폐회	- 폐회(이종태 건신대학원대학교 석좌교수)

3차 토론회

대학 입시경쟁은 완화될 수 없는가?

발 제

- 대학경쟁의 성격과 미래지향적 해결방안
(김동춘 성공회대학교 교수)
- 대학통합네트워크와 권역별 대학연합 방안
 - 대학통합네트워크 형성 경로의 재검토 -(김명연 상지대학교 교수)

대학경쟁의 성격과 미래지향적 해결방안

김 동 춘 (성공회대 사회융합자율학부 교수)

1. 한국에서 입시란 무엇인가?

입시는 과연 교육의 성과를 측정하는 장치인가? 그것은 교육의 한 과정인가?
(‘학력고사’에서 수능능력 시험으로? 수능능력과 ‘학력’은 다른 것.
그러면 수능과 학력의 결합은 문제의 해결책? 학종, 내신을 위한 사교육 창궐)

입시를 지배하는 규칙 논리와 교육을 지배하는 논리 규칙은 같은 것인가?
입시의 두 원칙. 공정성과 교육적 가치?

현실적으로 (고등)학교는 입시를 위해 존재. (절반 이상 학생은 희생자이자 들러리)
입시가 공식 교육을 지배하고, 입시가 배움과 거리가 먼 것이라면, 공식 교육은 교육이 아닌 것.
그렇다면 대학입시는 모든 교육과정을 지배하고 그것을 마비시킴.

입시준비기관인 학원은 교육기관인가? 학원을 지배하는 논리와 학교를 움직이는 논리는 어떻게
다른가? 학교가 학원이 되었나? 그런데도 우리는 학교가 교육기관이라 믿고 있는 것일까?
그러면 학교는 배움을 위해 존재하나, 입시를 위해 존재하나?
중고등학교 교사는 교육자인가? 대학은 교육기관인가, 직업, 지위취득 졸업장 발급기관인가?

입시의 규칙과 공정성을 논하느라 배움은 이 사회의 의제에서 밀려난 지 오래다. 하지만 전교
1등을 놓치지 않고 우수한 수능 성적을 획득한 18살 소녀 혹은 소년을 떠나보내지 않으면
배움을 발견할 수 없다. 대면수업이든 원격수업이든 학생들이 18살에 받아 든 성적표에 인생을
걸지 않도록 하는 것이 교육이고, 그때 누가 전교 1등을 했는지는 아무도 관심 없다는 것에
눈을 뜨는 것이 배움이다(유정훈, “배운사람”, 서울신문, 2020.9.8.).

실제적 차원에서;

대학 입시는 한국사회에서 지위를 얻는 자격증 획득, 계층·계급적 위치의 유지, 혹은 지위
상승을 위한 가족전략이다. 그것은 입시에서의 승리, 명문대학 진학이 그 이후 권력과 부의
배분에서 유리한 고지를 점한다는 그동안의 경험적 지식과 신념에 기초한다.

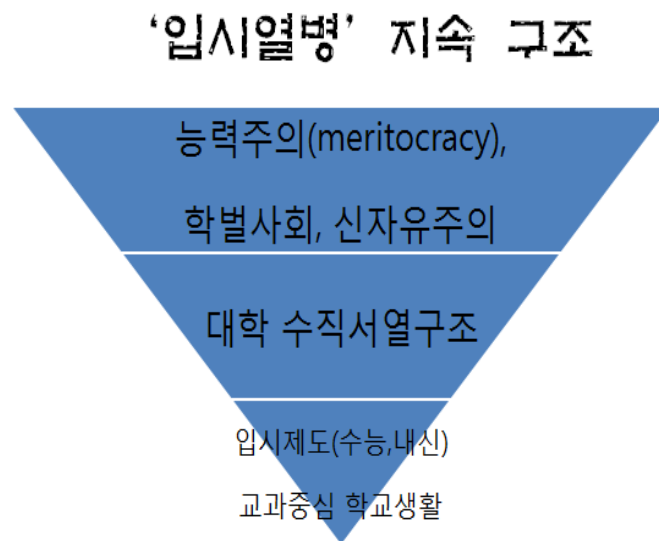
“입시는 가족을 경유해서 사회적 물을 내파한다”, “냉혹한 입시의 논리가 부모의 비윤리적 행동을 정당화한다”¹⁵⁾

2. 대입의 사회적 성격과 그것을 둘러싼 학교 내외부의 조건

1) 지위획득 전쟁으로서의 입시

- 자신의 미래, 가족의 운명을 온 몸에 지닌 전사로서의 학생
- 학교와 부모는 전사 조련사
- 상대를 무너뜨려야 하는 전투
- 승리자(‘입시형인간’)의 무도덕성과 이기주의
- ‘사회해체’의 요원 양성소로서의 학교
- 사회적 응집성 파괴, 개인화 - 기성 권력질서 재생산

2) 입시열병의 지속구조



오래된, 그러나 최신의 신흥종교로서 능력주의(meritocracy)¹⁶⁾

권력과 지위의 배분구조(학벌, 학력사회), 노동시장, 대학의 서열주의가 일차적 조건¹⁷⁾

15) 정민승, “입시는 어떻게 괴물을 만드는가”, 교육비평 40호, 2017.12, 326-343쪽

16) 마이클 영은 *The Rise of the Meritocracy* 에서 능력에 따라 대우를 하는 제도 하에서는 지적 엘리트 계층이 자기네 권력과 재산이 능력에 따른 정당한 보상이라고 주장하는 멋진 신세계가 될 것이라 주장했다. 만약 부귀를 누리는 자들이 그 부귀를 누릴 자격을 가졌다고 스스로 믿도록 관습이 부추겨 준다면 그들은 얼마나 오만해질 것이며 자기네 이익추구에 거리낌이 없게 될 것인가.

17) 학벌지위는 임금만족을 상회한다. 김영철, “행복은 성적순이 아니잖아요, 과연 그러할까”, 나라경제, 2016. 3.

강력한 이해집단(대학과 사교육기관)과 대안적 지위획득, 혹은 지위상승 통로의 부재¹⁸⁾
한국의 취약한 안전망, 신자유주의 경쟁구조와 불안을 잠재우는 하나의 보증수표로서의 학벌

대한민국의 역사는 입시제도 변경의 실패의 역사(목표와 현실의 괴리)¹⁹⁾

→ 입시제도 개선의 역사, 입시제도 개선의 실패의 역사는 모두 입시를 교육, 혹은 공정의 관점에서만 접근해서 생긴 문제. 즉 대학의 서열, 능력주의, 권력배분구조, 노동시장, 그 나라가 한국사회에서의 지위 배분과 보상의 체계에 대한 종합적인 판단 위에서 입시를 생각하지 않거나 그것이 너무나 큰 문제이거나 정치적으로 부담이 큰 과제임을 알고 의도적으로 그 문제를 회피한 결과. 입시는 교육학자들이 판단하거나 결정할 사안?

3. 대학 입시정책에 고려되어야 할 원칙과 그것들 간의 충돌

1) 입시의 원칙 혹은 가치

• 교육적 원칙

학교 교육과 입시의 일치. 교사의 평가권. 대학이 자신이 필요로 하는(단순한 성적 우수자가 아닌) 학생을 선발하는 것. 고교의 경우 학교교육의 연장으로서의 입시. 미래 국가나 사회가 필요한 사람을 선발할 수 있는 방법으로 시행

• 공정성 원칙

정당화 원칙. 공정하고 합리적 측정. 계층, 출신학교, 지역과 무관하게 모든 학생들에게 동등한 기회구조여야 하고, 관문의 역할을 해야. 변별력. 열심히 공부한 사람이 합당한 성과를 거둘 수 있어야 한다.²⁰⁾

• 사회성 원칙

국가, 사회, 가정에서 입시를 위해 과도한 비용이나 희생을 지불하지 않는 것이어야. 사회적으로는 교육 불평등 완화에 기여하고, 사교육비 지출을 축소시켜야

* 현실주의 : 현재의 학교, 교사, 교육현실에서 실현가능한 것이어야. 교육부의 정책에 반기를 들면서도 성적 우수학생을 싹쓸이하려는 대학의 선발권 논리를 제어하기 어려움(“내신을 강화하라는 교육부 지침은 우수 학생을 뽑지 말라는 말과 같다”), 현재 고등학교의 교육 과정, 교육현실, 교사들의 평가권 발휘 준비 상태, 학부모들의 상태

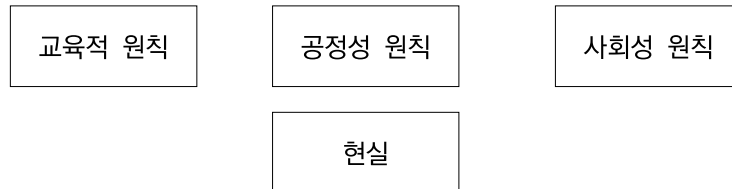
18) 대학을 가는 목적이 “좋은 직업을 갖기 위해서”라는 응답(통계청)은 2000년 40%, 2004년 47%, 2012년 50%(학부모)로 높아졌다.

19) 조인식, “대학입학제도 개편의 중요 내용과 과제”, 국회입법조사처, 2018.10.15.

20) 시험은 객관식 단답형일 때 가장 정당화 효과가 높다. 시험이 더 경쟁적일수록 시비의 여지를 만들지 않기 위해 더 객관화될 것을 요구한다. 이 경우 내신, 수능 성적은 ‘능력주의’라는 강력한 정당화의 힘을 얻는다(김동춘, “입시경쟁과 교육불평등” 서울교육청, 2016).

가장 우선적 가치는 무엇이 되어야 하는가?

21세기에 필요한 창의적인 인재 양성이라는 목표 등의 구호는 하나마나한 공허한 이야기
초중고 교육의 정상화와 사회성이 가장 중요한 원칙과 기준이 되어야



2) 원칙들 간의 상호충돌, 어려움

• 교육적인 것과 공정성, 사회성, 현실성의 충돌

가장 교육적인 것은 수능을 자격시험화하거나 4(5)지 선다 시험을 없애는 것.

혹은 사고력 테스트를 할 수 있는 논술시험, 혹은 대학별로 별도의 자율적인 시험.

현재의 조건에서 차차선택은 학생부 내신, 혹은 학생부 종합 중심의 평가.

공정성 위반(학교단위 성적 부풀리기 등), 사회성 훼손(논술, 본고사는 사교육 창궐).

• (현상적으로) 가장 공정한 것(객관식 시험)은 교육적 원칙, 사회성과 훼손

수능으로의 일원화는 학교교육을 마비시킴. 내신등급화 역시 마찬가지. 수능은 오히려 사교육비 지출을 확대(대교협 의 조사)²¹⁾.

• 사회성을 만족시킬 수 있는 것은 지역, 계층 할당제를 강화하는 것

그러나 이것은 4지선다 시험만이 공정하다고 보는 기성 공정론의 격한 반발을 샀.

• 문재인 정부의 수능강화론

정당화 원칙, 정권의 정당화를 교육적 가치에 우선시함.

허구적 공정론에 의거 결과적으로 교육성과 사회성을 훼손하는 결정.

애초의 공약 위배, 현실정치적 고려를 우선시(대입공론화위원회 결정 수용).

• 결론

위 세 가지 원칙을 모두 만족시키는 입시안은 현실적으로 존재하지 않음.

교육의 근본 틀을 개혁하지 않는 한 현재의 고통과 사회적 비용 지출은 계속 될 것²²⁾.

그 어떤 입시제도도(수능, 학종, 내신) 상대평가가 유지되는 한, 부의 대물림으로서 명문 대학 진학 가능성 확대의 현실을 막을 길이 없음. 당분간의 혼란을 각오하고 내신(등급제 등의 상대평가가 아닌)을 강화하고, 학교에 대한 지원의 차등을 완화하는 것이 최선의 대안이나, 그 과도기의 혼란을 감내할 정치세력이나 정권이 없음.

21) “합격자 중 저소득층 비율 살펴보니 ... 학생부 >정시 >논술”, <중앙일보>. 2017.41.11.

22) 송인수, “대학입시제도 근본 틀을 개혁하라”, 2005.

* 2018 대입공론화위원회의 결론 (수능확대, 정시 절대평가 과목 확대)

- 국민적 이해(특히 학부모)는 과연 교육적 이해인가?
- 학부모들의 경험적 관찰과 사교육기관의 이해관계에 부응하는 결론
- 과학적 분석이 아닌, 공론으로 이런 결론을 내는 것은 정치적 결정을 포기하는 것
- 수능이 공정하다는 잘못된, 비교육적인 결론. 공정에 대한 단순한 인식
- 수능이 필요없는 30만명의 학생과 학교를 들러리, 희생양 삼음

(수능, 학종, 내신입학생의 대학 학업 성취수준, 대학만족도, 각 전형별 대학 이탈 정도, 전공만족도와 진로, 지역균형 선발 학생들의 학업성취와 진로 등에 대한 과학적 분석이 없음. 마찬가지로 학종(내신과 종합) 및 수능이 각각 공정성과 사회성의 기준을 어느 정도 충족시키는가에 대한 분석도 없음)

4. 대학 입시경쟁의 대안은 무엇인가?

- “열은 식히고, 물길은 터주고, 삶의 방식을 바꾸고”
(체계적 대학정책, 사회정책을 전제하거나 수반하지 않는 모든 입시정책은 실패한다)
- “전국적인 입시를 없애는 것이 최선의 입시정책이다”

1) 기회의 다원화

- 인문학, 자연과학 영역에서 특별한 소질과 재능을 가진 학생 선발
(고교 학점제 이후 특정분야 재능 발휘 학생 우선 선발. 특성화고 출신 배려)
- 전문분야 경력자 개방직 공무원 채용 확대, 행정고시제도 폐지
- 사회적 안전망 확충 - 전국민고용보험, 주거 보장, 최저생계 보장
(하고 싶은 일을 하고도 최저의 생계는 보장받을 수 있는 시스템 구축)
- 특성화고-전문대 무상화, 고교졸업 기능인 우대 (이명박 정부 시행)

2) 대학서열 완화, 몇 개 대학은 대학원 중심의 엘리트 교육으로 전환

- 서울대를 대학원 중심대학으로 (학부 정원 폐지)
- 서울 수도권 주요 대학의 학부중심에서 대학원 중심으로 전환(학부입학정원 축소) 대학 1인당 교육비의 최대한 평준화 유도(sky대학 과도한 지원 축소, 정원 축소)
- 지방국립대 교육비지원 최소 2배 정도로 증액(지방국립대 제한적 졸업정원제 도입) 학생의 이동, 교수의 이동의 활성화
- 공영형 사립대 확대 등으로 국공립대 비중 확대(현재 15% → 장기 40% 목표로)

- 자율형 사립대 허가(등록금 자율화, 교수 학생 모든 부분 국가 통제 배제)
- 고등사회과학원 설립. 사회과학 정책연구 이론연구의 센터로 육성.

3) 대학입시 전형 개선

- 사회봉사 여행 이력, 혹은 독서 이력 등으로만 학생 선발
- 출신지역 할당제 (도시, 농촌이 아닌 특정 기간 이상 지역거주자)
- 계층 배려제도 (중하위 출신자 중 학종, 내신 우수자 선발)

대학통합네트워크와 권역별 대학연합 방안

-대학통합네트워크 형성 경로의 재검토-

김 명 연 (상지대 교수, 민주주의법학연구회)

I. 한국 교육문제의 본질 : 서울-수도권을 정점으로 하는 '대학서열체제-학벌사회'

- 한국의 미래를 위협하는 초저출산 인구절벽의 요인은 다양하게 분석될 수 있겠지만 사회·경제적 요인은 ①고용 ②주거 ③교육문제 ⇒ 고용과 주거 문제는 교육문제와 직결



엘빈 토플러, 폴 케네디 등 세계적인 미래학자들 ⇒ “교육문제의 해결 없이는 한국의 미래는 결코 밝지 않다”고 전망

1. 입시경쟁의 초중등교육

- 어느 대학을 진학하느냐가 그 사람의 경제적·사회적 지위를 결정(20세 인생결정론) ⇒ 초중등교육은 대학입시에 종속되고 입시위주의 경쟁교육은 필연

- 화석과 같은 카스트신분제(지위권력의 독점·세습)의 재생산 기제가 된 '대학서열-학벌사회'의 해소 없이는 초중등교육의 정상화와 교육발전을 기대할 수 없음은 자명



계층적 역진성이 반영된 교육 정의에 반하는 '대학서열-학벌사회'의 현실을 직시

- 초중등교육 정상화의 선결과제로서 대학체제개편

- ① 1945년 이후 3년 10개월에 한 번꼴로 대학입시제도가 변경되었만 풍선효과만 나올 뿐 '백약이 무효' ⇒ 대학입학전형 4년 사전 예고제(고등교육법 제34조의5)
- ② 대학체제개편이 전제되지 않은 지난 “대입제도개편공론화위원회”의 경험
- ② 교육감들의 초중등학교 정상화와 혁신교육의 한계 ⇒ 대학체제개편 제안

○ 2012. 2. 김상곤 경기도 교육감 국립교양대학안 발표

○ 2014. 6. 진보 교육감 후보 공동 공약

○ 2015. 5. 이재정 경기도 교육감 공영형 사립대학을 포함한 대학통합네트워크 구축 제안

○ 2017. 3. 조희연 서울시교육감 “통합국립대학-공영형사립대학에 기초한 대한 공유네트워크” 구축 제안

○ 2018. 5. 진보 교육감 예비후보 입시경쟁교육을 근본적으로 해소하기 위한 국립대연합체제, 공영형 사립대학 등 대학서열체제 해소 공동 공약

○ 이른 바 4차 산업혁명의 문명적 전환기에 있어 창의적 인재 양성 불능

- 성숙한 민주적 시민성을 갖춘 공유와 협업의 창의력을 가진 인재의 양성
- ‘높은 서열 대학 진학’의 승리를 위한 각자도생의 전투적(?) 경쟁교육에서 ‘민주적 시민성을 갖춘 공유와 협업의 창의력을 가진 인재의 양성’은 기대 불응 ⇒ 자본이 요구하는 인재(노동력)도 공급할 수 없음

2. 고등교육의 발전의 질곡

○ 대학 간 협력은 대학이 특성화·다원화되어 있고 대등한 지위에 있을 것을 요건으로 함

- 입학생의 성적에 의해 대학의 서열이 고착된 백화점식 ‘종합대학체제’에서는 협력과 공유성장의 필요성과 대학 상호 간 선의의 교육·학문의 경쟁마저 제한
- 특히 학생의 등록금에 대학재정을 의존하는 사립대학 중심의 생태계 ⇒ 학생의 선택을 위한 서열 경쟁은 본질적 요소이며, 대학의 특성화·다원화는 기대 불응

○ 일반재정지원사업·특수목적재정지원사업 효과성의 요건 ⇒ 대학의 기능·역할의 특성화

- 현재의 대학체제에서 개별대학 기반 경쟁방식에 의한 재정지원제도의 한계 ⇒ 수도권 중심의 서열화를 더욱 촉진시키고, 고등교육 생태계를 파괴
- 그동안 적지 않은 재정 투입에도 불구하고, 비효율적인 전략으로 성과를 내지 못함 ⇒ 교육부 스스로 그 한계를 인정²³⁾

○ 이른 바 4차 산업혁명의 문명적 전환에 대응하기 위해 고등교육에 대한 획기적인 투자의 확대가 요청됨에도 불구하고 그 효과를 기대할 수 없음

- 따라잡기 경제발전(catch-up growth model)의 한계를 극복하고 국가의 질적 성장과 발전을 위해 지식을 스스로 창출할 수 있는 고등교육의 발전이 요구됨



현재의 대학서열체제- 학벌사회는 고등교육 발전에도 질곡으로 작동

3. 모두가 패자인 행복하지 않는 나라

○ 대학서열-학벌체제 : 초중등교육의 왜곡과 고등교육 발전의 질곡으로 작동

○ 학생은 과중한 입시 중심의 학습을 강요, 학부모는 높은 등록금과 과중한 사교육비 지출을 강요, 교육자와 학교는 좋은(?) 평가를 위한 입시교육에의 집중과 자괴감 심화, 대학은 경쟁력의 약화 속에 사회적 책무성과 공공성을 다하지 못함

23) 교육부, 「지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 기본계획 주요사항」, 2020. 1. 20, 1쪽.

○ 인간의 존엄과 인격의 자유로운 형성과 발전이 침해된 헌법의 근본규범에 반하는 반헌법적 상황

- 학생들은 입시의 실패에 대한 자기회피와 부정, 격전지에서 승리를 위한 분투와 입시의 성공에 대한 왜곡된 능력주의와 근거 없는 과대망상·자기도취의 정신질환적 상황(리처드 윌킨스, 케이트 피킷의 불평등의 심리학적 분석)



서열화된 학벌사회를 전제로 하는 형식적 공정성에 집착 ⇒ 본질적 구조 문제를 간과
⇒ (형식적) 공정성이 학벌에 의한 특권의 재생산을 옹호하는 논리로 전도되는 현실

II. 한국 공교육의 발전과 대학통합네트워크

1. 대학통합네트워크의 의의²⁴⁾

(1) 대학통합네트워크의 제안 배경 : 죄수의 딜레마 풀기

- ① 국민은 대학서열-학벌사회가 한국 교육의 근본문제임을 공감하고 그 개혁을 요구
- ② 극도로 불평등한 사회에서 좋은 대학(?)에 진학해 성공을 보장받고자 하는 욕망과 낙오의 공포



모두가 행복해 지는 방법? ⇒ 대학서열-학벌체제의 해소

(2) 대학통합네트워크의 공교육 정상화와 발전 구상

- 대학 간 연합(통합)에 의한 대학 특성화 전략을 통해 초중등교육을 정상화하고 고등교육의 발전을 구상하는 대학체제개편방안
- ①거점국립대학은 기초학문·기초과학·기초응용기술의 연구중심대학으로, ②지역중심국립대학과 공영형 사립대학은 응용(실용)학문 중심의 교육중심대학으로 그 기능과 역할을 분담하여 ③특성화·전문화한 대학 간 통합네트워크를 구성하여 집중 육성함으로써 서울-수도권의 우수 사립대학 이상으로 발전시키고 ④이 과정에서 전문대학은 공영형 전문대학으로 육성하여 폴리텍대학으로 전환한다는 대학체제개편 방안

24) 대학통합네트워크는 '국립대네트워크', '거점국립대네트워크', '국립대통합네트워크', '국공립대통합네트워크' 등의 다양한 명칭으로 사용되고 있음. 당초 논의 단계에서 거점국립대학을 중심으로 논의된 것에 그 이유가 있어 보임. 그러나 2003년 국립대학통합네트워크 논의에서부터 지역중심국립대학과 일정한 수준이 되는 사립대학을 네트워크에 편입시킬 것을 전제하였고, 통합네트워크 형성 이후에는 독립사립대학까지 아우르는 방식으로 네트워크를 확대한다는 구상이므로 대학통합네트워크의 구조와 참여대학의 범위에 오해를 야기하는 국립대 또는 거점국립대네트워크의 명칭보다는 '대학통합네트워크'로 그 명칭을 통일하는 것이 타당해 보임. 현재의 대학통합네트워크 구상에 의한 경우 거점국립대학네트워크는 연구중심대학의 통합으로 대학통합네트워크의 하부구조를 형성함

- 거점국립대학을 포함한 연합(통합)대학이 서울-수도권 일극 중심의 대학서열-학벌체제를 해소함으로써 초중등교육을 정상화하고, 4차 산업혁명의 문명적 전환기에 있어 한국의 지속 가능한 발전에 기여하는 고등교육발전방안



대학통합네트워크 구성은 대학을 강점 분야에 따라 학부 교환 등의 방식으로 기능과 역할을 특성화·전문화하여 대학을 다양화한 바탕 위에서 대학연합을 형성한다는 점에서 단순한 대학평준화 정책과는 구별됨



2. 대학통합네트워크 정책의 형성 및 정책화

(1) 대학통합네트워크 정책의 형성 과정

- 종래 초중등교육의 정상화와 대학서열체계 완화를 위한 대학체제 개편방안으로서 ①국립 대학통합네트워크안과 ②국립교양대학안이 있었음
- 현재의 대학통합네트워크안은 18대 대통령 선거를 앞두고 2011년 ①안과 ②안을 통합한 것으로 20년 이상의 학계와 교육단체의 논의 과정을 거쳐 구체화된 것임

가. 국립대학통합네트워크 안

- 대학통합네트워크는 2001년 장희익 교수 등 20명의 ‘국립대 협력 및 서울대 학부 개방화 방안’ 이래 2003년 경상대학교 사회과학연구원과 2004년 정진상 교수가 학벌 및 대학서열체계 해소를 위한 ‘국립대통합네트워크’ 안을 구체화하여 현재의 골격을 형성함
- 2007년 17대 대통령선거에서 정동영 대통합민주당 후보와 권영길 민주노동당 후보가 수용하여 공약화

나. 국립교양대학안

- 주경복 교수 등이 2007년 대선 당시 제안하고, 강남훈 교수 등이 내용을 보완해 학제를 현재의 6-3-3-4에서 2(유아)-5(초등)-5(중등)-2(교양대학)-3(일반대학)으로 개편하고 전국 단일의 국립교양대학을 설치하여 입학자격고사를 실시해 일정 이상의 학력을 가진 학생들을 선발해 권역별로 배정하는 방안
- 교양대학 과정이 끝난 후 일반대학 입학은 교양대학 내신 성적(70%)와 대학별·학과별 논술고사(30%)로 선발한다는 것이 기본 골격

다. 단일 대학통합네트워크안의 형성

- 국립대학통합네트워크안이 대학서열체계의 타파를 전략 목표로 삼은 것에 대해 국립교양대학안은 입시 완충을 통한 사교육비 절감과 비정규직 강사의 고용 문제 해결에 초점을 맞춘
- 2012년 대선을 앞두고 지속적인 논의 과정을 거쳐 두 방안을 조정·통합하여 단일한 대학체제개편방안으로 현재의 대학통합네트워크안이 마련됨
- 이 과정에서 사립대학 비중이 과도한 한국 고등교육의 현실에서 국립대통합네트워크의 한계를 보완하기 위해 정식으로 제안된 것이 공영형 사립대학 육성·확대 정책이며, 이후 공영형 사립대학의 운영구조와 대학통합네트워크 편입 과정이 구체적으로 설계됨²⁵⁾

(2) 대학통합네트워크의 정책화

- 2007년 17대 대통령 선거에서 정동영 대통합민주당 후보와 권영길 민주노동당 후보가 수용하여 공약화
- 2012년 제18대 대통령 선거, 2017년 제19대 대통령 선거에서 민주당과 문재인 후보가 공약화함²⁶⁾
- 그동안 대통령 후보들의 정책공약이었으며, 문재인 정부의 100대 국정과제에 완화된 형식으로 반영됨

25) '공영형 사립대학'은 당초 OECD의 대학분류체계 중 하나인 정부의존형 사립대학(Government-dependent private higher education institutions)을 번역한 '정부책임형 사립대학'으로 명명되다가 이후 '공영형 사립대학'으로 명칭이 일반화됨. 다만 그 명칭의 적절성과 관련해서는 재검토가 있어야 할 것으로 보이며, 공영형 사립대학의 성격을 고려할 때 '정부책임형 사립대학'이 보다 적절해 보임

26) 2012년 대선 당시 새누리당이나 박근혜 후보가 대학체제개편에 대한 정책을 구체적으로 제시한 것은 없지만, 2012년 1월 당시 정두언 의원이 한나라당 비상대책위원회(위원장 박근혜)에 '서민·중산층을 위한 공교육 혁신 11대 과제'로 '국립대학통합네트워크방안'을 제안한 바 있음

〈대학통합네트워크 정책의 형성 및 정책화 과정〉

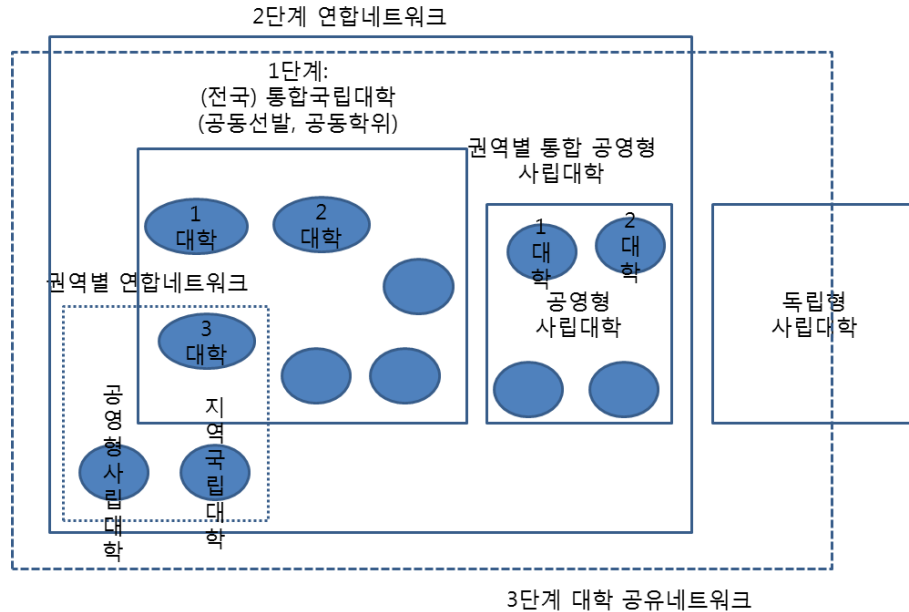
연 도	주요내용
2001	○ 국립대 협력 및 개방화 방안(장희익 등 서울대 교수 20명)
2003	○ 교육경쟁력 강화를 위한 대학통합네트워크 구축(경상대학교 사회과학연구원)
2004	○ 국립대 통합네트워크 : 입시지옥과 학벌사회를 넘어(정진상, 책세상) ○ 민주노동당 총선공약 : 국공립대 공동학위제 및 서울대 학부 폐지
2007	○ 정동영 대통합민주신당 후보 공약 : 국공립대 공동학위제 ○ 권영길 민주노동당 후보 공약 : 국공립대 공동학위제 및 서울대 학부 폐지안
2012	○ 이용섭 민주통합당 정책위 의장 : 국공립대 통합네트워크 설치 방안 ○ 김상곤 경기도 교육감 : 국립기초교양대학안 ○ 문재인 민주통합당 대선공약 : 국립대 통합네트워크 구축(공동학위제)
2014	○ 진보교육감 후보 공동공약 : 국공립대 통합네트워크 방안
2015	○ 민교협, 교수노조 등 : 대학통합네트워크안(「입시, 사교육 없는 대학체제」) ○ 이재정 경기도 교육감: 대학통합네트워크 구축 제안
2017	○ 조희연 서울시 교육감 : 대학 공유네트워크 구축 제안 ○ 박원순 서울시장 : '서울대 폐지/국공립 통합캠퍼스'안 ○ 시도교육감협의회, 사회적 교육위원회(준) : 대학자격고사 도입 및 대학통합네트워크 정책 합의 ○ 문재인 대통령 후보 공약 : 국립대 연합체제 개편
2018	○ 진보교육감 후보 공동공약 : 국립대연합체제, 공영형 사립대학 등 대학서열체제 해소

3. 대학통합네트워크의 형성 경로(단계적 구조)

○ 대학통합네트워크는 한국의 대학체계를 근본적으로 재구조화하는 그랜드한 대학체제개편방안으로 단기간에 완성될 수 없는 것임. 따라서 논자에 따라 단계별 네트워크의 형성의 내용에 다소의 차이는 있지만, 대체로 다음과 같이 3단계의 경로를 통해 완성

- ① 1단계로 지역거점국립대학을 중심으로 국립대통합네트워크를 형성하고, 공영형 사립대학은 권역별 공영형 사립대학네트워크를 구성. 이 과정에서 공영형 전문대학 연합네트워크도 동시에 진행되며 전문대학의 경우 폴리텍 대학체제로 전환하여 직업·평생교육을 담당
- ② 2단계로 지역중심국립대학과 공영형 사립대학도 국립대통합네트워크에 포함하여 한국형 통합네트워크 대학(대학연합체제)으로 발전
- ③ 제3단계에서는 희망하는 독립 사립대학까지 아우르는 권역별 대학 공유네트워크를 확대·심화하여 대학통합네트워크를 완성

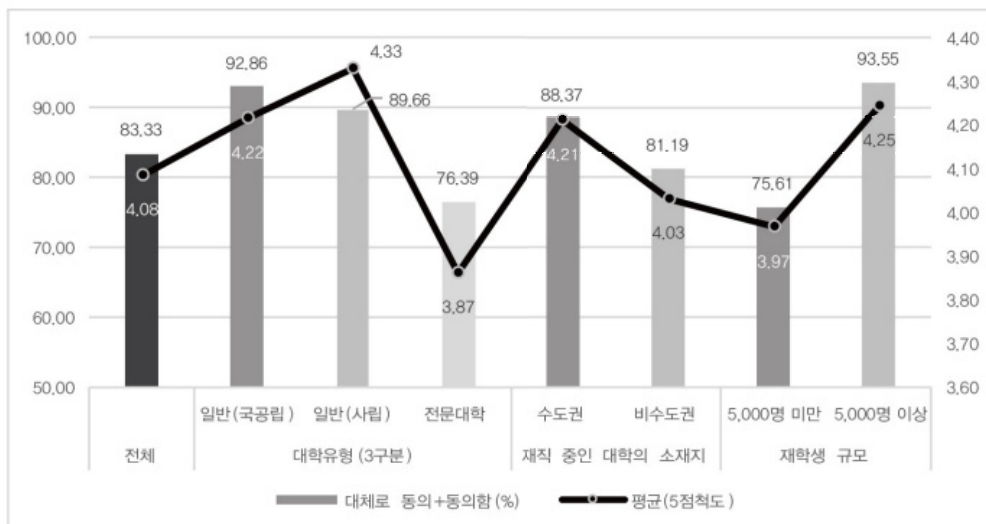
○ 대학통합네트워크의 단계별 대학체제개편방안을 도표화하면 아래와 같음²⁷⁾



4. 대학통합네트워크에 대한 실증적 확인

○ 한국교육개발원의 연구에 의해 대학의 기획처장(급)의 전문가 의견에 제한되어 있기는 하지만, 대학통합네트워크와 같은 공유형 대학체제개편방안의 필요가 실증적으로 확인됨²⁸⁾

- ① 현재와 같은 개별대학 지원 방식에 의한 고등교육의 발전은 한계가 있고, 고등교육의 발전을 위해서는 대학의 공유성장이 필요하다는 점

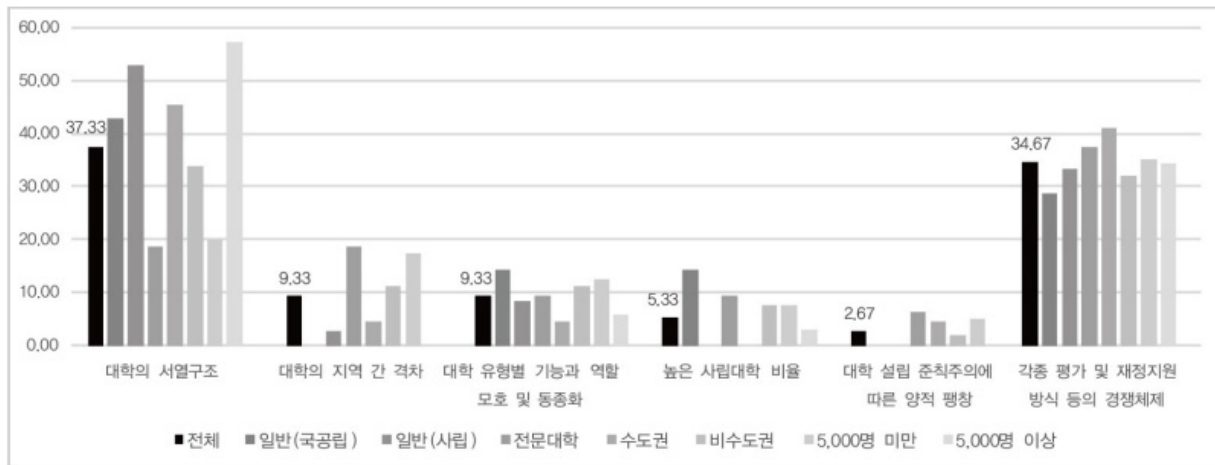


[그림 VI-4] 대학의 공유성장 필요성

27) 서울특별시교육청, 「서울시교육청 교육개혁 제안: 공영형 유치원 운영, 대학공유네트워크 구축, 국가교육위원회 설치 및 국가교육위원회-교육부-시도교육청의 역할분담」, 2017. 32쪽.

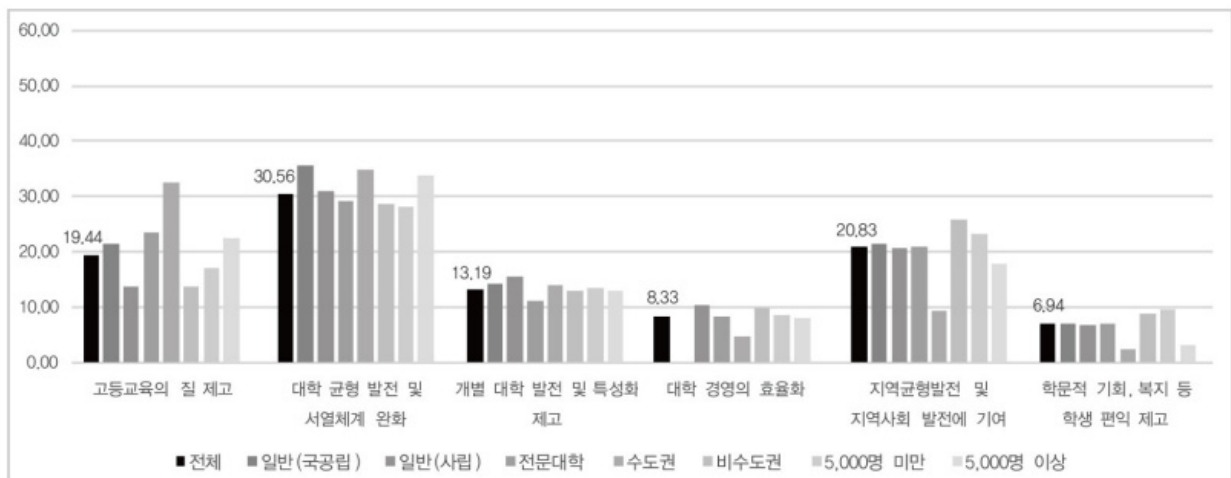
28) 한국교육개발원, 「대학의 공유성장을 위한 대학체제 개편 방안 연구」, 2019.

- ② 현재의 대학체제가 공유성장에 부합하지 않을 뿐만 아니라 공유성장에 부합하지 않는 가장 중요한 이유가 대학 서열구조와 평가 및 재정지원방식이 경쟁체제라는 점



[그림 VI-14] 대학체제가 공유성장과 부합하지 않는 이유 (1순위)

- ③ 공유성장형 대학체제 개편 시 가장 효과가 클 것으로 예상되는 분야가 대학의 균형 발전과 서열체계의 완화라는 점 ⇒ 대학의 균형발전과 서열체계의 완화 효과는 곧 입시경쟁의 완화에 의한 초중등교육의 정상화 효과로 해석해도 무방할 것으로 보임



[그림 VI-18] 공유성장형 대학체제로 개편 시 가장 효과가 클 것으로 예상되는 분야 (1순위)

5. 거점국립대학 우선 지원·육성정책 제안에 대한 평가

(1) 거점국립대학 우선 지원·육성정책 제안

- 거의 20여 년의 논의과정을 거쳐 내용이 상당 부분 구체화되어 있고 현 정부와 민주당이 2007년 17대 대통령선거 이래 3차례의 공약이었던 대학통합네트워크가 실현되지 못하고 있는 상황

○ 거점국립대학 우선 지원·육성정책 제안

- 이러한 상황에서 대학통합네트워크의 실현 가능성 내지 실효성에 의문 제기
- 대학통합네트워크 방안이 추진력을 가질 수 있도록 세계적인 명문의 연구중심대학을 형성하기 위해 거점국립대학네트워크를 우선 추진하거나, 대학연합방안은 추후 과제로 하고 거점국립대학에 지원을 집중하여 육성하자는 견해가 유력하게 제기되고 있음

(2) 거점국립대학 우선 지원·육성정책 제안에 대한 평가

- 이는 한국의 대학체제를 근본적으로 재구조화하는 대학통합네트워크 본래의 핵심적 가치 내지 전략과는 무관한 것임
- ①거점국립대학네트워크의 형성과 안정에도 적지 않은 시간이 소요될 것이고 인구절벽과 학령인구의 감소 속에 지역고등교육생태계는 회복 불응의 파멸적 상황이 초래될 것이라는 점, ②지역중심대학과 사립대학을 배제한 거점국립대학만의 육성은 지역 정치에서 대학통합네트워크보다 더욱 실현되기 곤란한 정책이라는 점, ③참여정부 시절 대학의 서열구조와 서울 집중-지방 소외의 구조를 방치한 거점대학 지원정책이 실패로 확인되었다는 점²⁹⁾, ④거점국립대학의 육성만으로 국가균형발전을 기대할 수 없다는 점, ⑤‘낮은 서열의 대학’이 ‘높은 서열의 대학’이 되도록 하는 것과 서열이 높은 대학의 독점적 지위를 해체하는 것은 전혀 다른 문제로서 거점국립대학에 입학 가능한 7~8%(서울의 우수 대학 입학정원까지 합치면 15% 내외)를 위해 나머지 92% 내지 85%의 학생을 여전히 현재의 상태에 둔다는 것은 균등한 교육을 받을 권리와 교육정의에 반한다는 점에서 수용되기 곤란한 정책

(3) 근본적 개혁과 정책의 숙성

- 언제나 근본적 변화를 위한 대안들은 ‘유토피아적 비현실성’의 낙인을 피하기 어려움
⇒ 그러나 대학통합네트워크는 20여 년의 숙성 과정을 거친 정책 ⇒ 현실화 단계로 진입
- 언론 기사 분석에 의하면 2017년~2018년 사이 지역대학뿐만 아니라 서울-수도권 대학들에서도 대학 공유 네트워크, 대학연합, 대학공동학위제 등에 관한 활발한 논의와 시도가 이루어지고 있었으나, 2019년 거의 중단되고 있는 것으로 조사됨.³⁰⁾ 이는 현 정부의 집권 초기 대통령 공약인 대학통합네트워크 추진의 기대 속에 이루어진 것으로 평가됨
- 대학통합네트워크의 실현 가능성에 회의하기보다는 이러한 논의가 대학통합네트워크 추진을 위한 정치적 동력이 되지 못한 원인을 분석하고, 국민의 공감과 지지 속에 통합네트워크 실현과 관련한 이해관계의 복잡성을 압도하며 실현하고자 하는 실천의지가 보다 중요할 것임

29) 서울특별시교육청, 위의 자료, 29쪽.

30) 한국교육개발원, 앞의 보고서, 183~193쪽.

Ⅲ. 권역별 대학연합안의 기본 구상

1. 의의

- 권역별 대학연합의 제안은 특별할 것이 없음
 - 종래 대학통합네트워크의 구조와 단계별 형성 경로를 당면한 한국 고등교육의 현실에 조응할 수 있도록 변경한 것임
 - ① 대학통합네트워크 형성 경로 : 1단계와 2단계의 통합
 - ② 거점국립대학통합네트워크(대학연합) ⇒ 권역별 대학연합으로 통합
 - ③ 추진전략 : 권역별 대학연합 구성을 2기 국가균형발전의 핵심 전략과제로 상정

(1) 대학통합네트워크 1단계와 2단계 형성 경로의 통합 ⇒ ‘권역별 대학연합’

○ 현재 대학통합네트워크안

- 현재의 대학통합네트워크 구상도 권역별 대학통합(연합)네트워크를 지향하고 있음
- 2단계에서 1단계에서 형성된 (전국)거점국립대학통합네트워크에 권역별 지역중심국립대학과 공영형 사립대학을 편입 ⇒ 권역의 거점국립대학+지역중심국립대학+공영형 사립대학으로 ‘권역별 대학통합(연합)네트워크’ 구성

○ 권역별 대학연합안

- 종래 3단계 형성 경로를 2단계로 축소
- 대학통합네트워크의 1단계와 2단계를 통합하여 1단계에서 지역거점국립대학+지역중심사립대학+공영형 사립대학으로 권역별 대학연합을 구성

〈대학통합네트워크와 권역별 대학연합안의 비교〉

대학통합네트워크(3단계)		권역별대학연합안(2단계)	
1단계	거점국립대학통합네트워크 구성	1단계	권역 내 거점국립대학+지역중심사립대학+공영형 사립대학 ⇒ 권역별 대학연합 구성
2단계	거점국립대학통합네트워크+지역중심국립대학+공영형 사립대학 ⇒ 권역별 대학통합네트워크 구성		
3단계	희망 독립사립대학 편입 ⇒ 권역별 대학통합네트워크 확대·심화	2단계	좌동

(2) 전국거점국립대학통합네트워크의 필요성 검토

- 대학통합네트워크에서는 2단계의 권역별 대학통합네트워크와 전국거점국립대학통합네트워크 거버넌스 간 기능과 권한의 조정이 명확하지 않음 ⇒ 「한국대학연합」과 같은 단일한 거버넌스를 구축하는 것이 타당한지도 의문³¹⁾

- 권역별 대학연합을 구성할 경우 거점국립대학 간 권역별 중점 연구분야를 분담하고, 독자적인 거점국립대학통합네트워크의 구성은 불필요할 것으로 판단 ⇒ 거버넌스 간의 권한의 충돌 발생 우려
- 다만 권역별 대학연합 간 협력과 조정을 위한 국가 단위의 ‘대학연합협의체’는 필요

(3) 2기 국가균형발전 핵심전략으로 상정

- 대학통합네트워크는 국가균형발전을 기대효과로 예상하지만, 국가균형발전 그 자체를 전략과제로 설정하지 않음³²⁾
- 서울-수도권을 정점으로 하는 대학서열화 ⇒ 국가불균형 발전의 결과물 ⇒ 학벌은 서울-수도권 대학의 지대이익
- 지방소멸과 광역도시마저 수도권으로 인구 액서터스 발생으로 소멸지역으로 발전 ⇒ 2020년 수도권 인구 50.1% ⇒ 총인구의 감소에도 수도권 집중은 심화될 전망
- 공공기관 지방이전 등 국가균형발전의 성과를 지역의 혁신체계를 통해 선순환적 확산



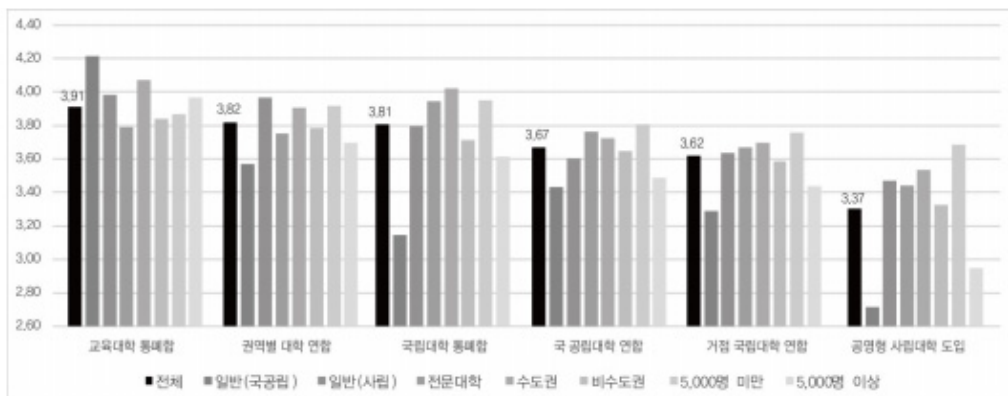
대학은 지식의 원천, 혁신의 씨앗, 성장의 원동력



권역별 대학연합 구성 ⇒ 지방대학의 총역량을 국가균형발전을 위한 혁신역량의 전초기지

(4) 권역별 대학연합의 적절성

- 한국교육개발원의 대학체제 개편방안 적절성 조사에 의하면 국공립대 연합이나 거점국립대학 연합보다 권역별 대학연합이 상대적으로 적절한 것으로 조사됨³³⁾



[그림 VI-16] 대학체제 개편 방안의 적절성 (5점 척도)

31) 최근 유형별 국립대학연합체제 방안(연구중심 국립대학 연합체제+교육중심 국립대 연합체제+평생·직업교육중심 국립대학연합체제)과 함께 국립대-사립대학연합체제의 구성을 장기적 과제로 제안하는 의견도 없지 않음

32) 김명연, “공영형 사립대학 육성·확대정책의 의의”, 「경희법학」 제55권 제1호(2020. 3), 59~63쪽.

33) 한국교육개발원, 앞의 보고서, 226쪽.

2. 권역별 대학연합 구성 방법과 거버넌스

(1) 권역별 대학연합 구성 방법

가. 계열별 특성화·전문화한 대학 간 연합

- 지역적 단위 : 광역지방자치단체의 구역을 권역으로 하여 권역별 대학연합 구성
- 기능과 역할 분담을 통해 계열별 특성화 대학 간 대학연합
 - 한국의 대학은 모든 대학이 특색도 없고 여건도 열악한 종합대학 체제 ⇒ 교육·연구·재정지원 효과도 기대 불응
 - 대학연합 간 기능과 역할 분담을 통한 계열 특성화 ⇒ 권역별 대학연합 구성
 - 대학의 경쟁력을 개별대학이 아니라 대학시스템의 총역량으로 사고 ⇒ 지역의 경쟁력을 통한 국가경쟁력 강화

대학	특성화 유형	주요 기능
거점국립대학	연구중심대학	○거점국립대학 간 당해 권역의 발전전략과 국가학문정책에 따라 5-6개 중점연구분야 분담 ○대학원 중심의 연구중심대학으로 서울대 이상의 세계적 대학으로 육성 ○기초학문, 기초과학, 기초적 응용학문분야에서 지식 창출
지역중심국립대학 공영형 사립대학	교육중심대학 제한적 연구중심대학	○당해 권역의 발전 전략과 당해 대학의 비교우위 및 융복합이 요구되는 분야를 중심으로 응용학문(실용학문) 중심의 교육 중심대학 ○특히 강점 학문 분야가 있는 경우 1-2분야의 연구중심 대학
공영형 전문대학	직업교육·평생교육 중심대학	○ 기술전문학교로서 직업교육과 평생교육 ○ 폴리텍대학(Polytechnics)으로 전환

나. 권역별 대학 특성화 전략에 따른 계열학과 교환

- 거점국립대학은 대학원 중심의 연구중심대학 ⇒ 기초학문·기초과학 분야를 제외한 학부는 교육중심대학으로 이양
- 지역중심국립대학과 공영형 사립대학의 교육중심대학 ⇒ 직업교육대학이 되지 않도록 전문대학 영역으로 판단되는 전문 취업 관련 학부는 전문대학으로 과감하게 이양

(2) 권역별 연합대학 거버넌스

- 현재 대학통합네트워크는 1단계인 거점국립대학통합네트워크와 공영형 사립대학 구조에 논의 집중 ⇒ 2단계인 권역별 대학통합네트워크의 거버넌스가 불명확
- 권역별 대학연합 체제
 - 개별 종합대학 연합이 아니라 독일의 Fachhochschule와 같이 계열별 전문화·특성화된 단과대학 연합체제



“권역별 대학연합” = “종합대학”

- 권역별 대학연합의 법적 지위와 거버넌스 구성
 - 권역별 대학연합 자체에 독립적인 (종합)대학의 법적 지위 부여 가능성 검토
 - 거버넌스 구성 : 공영형 사립대학의 지위와 공영화 방안의 중요³⁴⁾

3. 권역별 대학연합 입학과 학력인증제

(1) 학생의 모집 단위

- 권역별 연합대학 초기 : 50% 이상 권역 단위 + 전국 단위 모집 병행 ⇒ 권역별 모집 확대

(2) 입시경쟁의 완화

- 대학체제개편은 매 발전 단계별 입시제도와 ‘반드시’ 연계되어야 함 ⇒ 지난 “대입제도개편공론화위원회”의 반면교사
- 내신절대평가제 전환 + 수능난이도 완화·절대평가 과목 확대·수능등급 단순화 ⇒ 최소 고등교육 수학능력 인정 ⇒ 권역별 1년 과정의 교양대학 입학·수료 ⇒ 복수의 전공학부 신청 ⇒ 학생 선호학과 추천제



- 권역별 대학연합 체제의 안정 ⇒ 대학입시 자격고사제 전환

(3) 권역별 대학연합 상호 간 서열 가능성

- 초기 단계에 권역별 대학연합 상호 간 서열 가능성 존재 ⇒ 권역별 대학연합 간 연구·교육 여건의 상향 균등화 조치 ⇒ 권역별 대학연합 상호 간 서열 해소

34) ‘권역별 대학연합’이라고 명칭한 이유가 공영형 사립대학의 결합 형태가 불명확하기 때문임. 공영형 사립대학의 공영화 방안을 다음에서 보는 것과 같이 변경한다면 결합 밀도가 보다 강화된 ‘권역별 연합(통합)대학’이라고 명칭할 수 있을 것임

- 권역별 대학연합 상호 간 차이 ⇒ 지방자치의 특성에 따른 다양성으로 이해

(4) 권역별 대학연합 학력인증제 도입

- “선발에서 교육으로”
- 서울-수도권 사립대학과의 선의의 경쟁 ⇒ 권역별 대학연합 학위에 대한 사회적 신뢰가 중요 ⇒ 교육 과정의 철저한 관리 ⇒ 권역별 연합대학 “학력인증제” 필수 도입

IV. 권역별 대학연합의 제안배경과 기대효과

1. 제안배경

(1) 지방소멸과 국가균형발전을 통한 국가발전 전략

- 서울-수도권 일극 중심의 국가불균형 발전 속에 한국은 주거, 교통, 환경, 교육 등 막대한 사회적 비용을 지출 ⇒ 국민의 삶을 황폐화하는 만악의 근원이 서울-수도 일극의 국가불균형 발전
- 인구구조의 변화와 포스트 코로나 이후의 세계경제질서
 - 한국 경제는 성장잠재력의 한계와 임계지점에 이르고 있음
 - 국가균형발전을 통한 경제발전과 국가경쟁력 확보
- 지역 인구 유입과 산업유치 및 창업 활성화
 - 지방교육의 취약과 지역인재 불충분 ⇒ 인구 유입과 산업유치 실패 요인
 - 4차 산업혁명기에 있어 기업 입지의 요건 : 지식을 창출하는 전문연구인력, 학문적 성과를 산업에 응용하는 실용능력, 이를 운영할 수 있는 전문기술능력을 가진 지역인재 양성



국가균형발전과 지방자치의 변증법적 통일로서 권역별 대학연합 ⇒ 고유한 법적 책무로서 지역발전의 공헌 ⇒ 지역의 자주적 발전역량을 창출·활용·확산

(2) 학령인구의 감소와 지방대학의 위기

- 1단계의 거점국립대학통합네트워크의 구성과 안정에도 상당한 시간이 소요되고 제도의 의존성에 의해 이 체제가 고착화될 우려
 - 대학통합네트워크의 3단계 형성 경로는 학령인구의 감소에 따른 지방대학의 위기 상황을 고려하지 않고 설계

- 학령인구 감소로 인한 지역고등교육 생태계는 회복할 수 없는 파멸적 상황을 맞고 있음
 - 학령인구의 감소로 인한 지방대학의 위기는 거점국립대학까지 확산되고 있음 ⇒ 최근 5년간 지방 국립대 자퇴생들 수가 2만 명에 달함 ⇒ 거점국립대학 자퇴생의 95%가 수도권 대학으로 진학(e-대학저널. 2020. 11. 5자.)



대학통합네트워크 단계적 형성 경로의 조정에 대한 긴급성

지방거점국립대 진학 및 편입학 사유 자퇴 학생 숫자

연도	강원대	경북대	경상대	부산대	전남대	전북대	제주대	충남대	충북대	계
2011	263	207	165	213	180	161	283	379	159	2,010
2012	286	290	54	218	217	126	262	386	139	1,978
2013	326	257	93	246	207	133	232	370	114	1,978
2014	326	283	119	220	242	171	248	393	131	2,133
2015	336	381	146	319	272	164	254	376	79	2,327
2016	409	384	165	285	271	204	301	348	142	2,509
2017	353	459	183	289	332	258	287	408	203	2,772
2018	435	498	238	326	315	260	350	492	207	3,121
2019	406	617	221	384	384	345	335	470	244	3,406
2020	365	35	212	10	34	23	130	111	16	936

*충남대 자퇴 인원은 미분류 인원임. 자퇴생 총계.

(3) 대학통합네트워크 추진동력의 확보

- 대학통합네트워크를 국가균형발전 전략과 연계함으로써 추진동력의 확보가 용이

2. 기대효과

(1) 범정부 차원의 대학통합네트워크 추진체계 구축 가능성

(2) 정부의 정치적 부담의 완화와 분담

- 고등교육사무는 국가와 지방정부의 공동사무
- 지방정부(교육감 포함)의 참여와 협력

(3) 예산확보의 가능성

- 제한적 교육부 예산에서 정부부처의 국가균형발전예산의 통합적 활용
- 국가균형발전회계의 활용 ⇒ 권역별 대학연합 구축 회계 설치
- 지방정부의 참여에 의한 지방정부(교육청 포함) 예산 활용

(4) 기획재정부의 예비타당성 심사의 용이 또는 제외

- 국가균형발전사업으로 권역별 대학연합 ⇒ 기재부 타당성 심사 완화 내지 제외(국가재정법 제38조 제2항)

(5) 지방대학 우대 정책의 확대 용이성

- 권역별 대학연합 조기 정착을 위해 초기 단계에 지방대학 우대 정책 확대·강화 요청
- 국가균형발전특별법과 그 집행법으로서 지방대학육성법
 - 거점국립대학의 연구중심대학의 역할 강화를 위한 지역 연구중심대학 인재의 교수·연구원 등 50% 이상 우대 채용제 실시(지방대학육성법 제14조)

(6) 정부의 입법부담 완화

- 권역별 대학연합의 운영을 위해서는 고등교육법 등의 법제 정비가 필요
- 권역별 대학연합의 추진 자체는 지방대학육성법상 지방대학육성 기본계획과 연도별 시행계획에 의해 추진 가능(지방대학육성법 제6조)
- 서울-수도권의 권역별 대학연합의 추진은 이에 준하는 계획에 의해 가능

(7) 한계대학에 대한 지역 간 균형발전정책

- 학령인구의 감소로 인한 위기·한계대학은 지방의 중소도시에 집중 ⇒ 국가불균형의 결과로서 이를 방지·폐교하는 것은 시장주의가 아니라 국가책임의 방기
 - 지역 내의 불균형발전도 심각한 문제 ⇒ 지역 간 균형발전과 해당 지역 주민의 고등교육 기회를 보장할 필요가 있음
- 위기·한계대학을 권역별 대학연합에 편입하여 학생들이 선호하는 학과를 배치하거나 2020년도부터 시행되는 일본의 간이 신속한 ‘학과이양제도’를 도입(일본 사립학교법 시행규칙 제4조 제4항)하여³⁵⁾ 재무의 건전성과 특성화를 유도하여 존속·발전시키는 것이 국가균형발전에 보다 부합

(8) 서울-수도권 대학통합네트워크 구성 한계에 대응

- 서울-수도권에서의 대학통합네트워크 구성의 한계에 대한 비판
- 서울대를 권역별 대학연합에 포함하고, 서울-수도권의 대학 편재의 특수성을 고려하여 공영형 사립대학으로의 전환 유도를 위한 특례를 두는 방법도 고려할 수 있을 것임. 또한 위의 학부이양제도를 활용하여 국공립대학의 정원을 확대하는 방법도 있음

35) 한국교육개발원, 앞의 보고서, 170~171쪽.

- 국가균형발전의 측면에서 서울-수도권 학생들의 권역별 대학연합으로 진학과 정착을 촉진하는 것이 보다 중요
 - 학생들은 입시에 실패하여 지방대학으로 입학하는 것이 아니라 서울-수도권 대학 이상으로 계열별 특성화된 권역별 대학연합에 진학하는 것임
 - 지방대학 우대 정책의 확대·강화와 가정에서 독립하여 거주하는 학생들에 대한 거주비 등의 생활비를 지원하는 독일 연방교육지원법³⁶⁾과 같은 학생지원제도 마련
- 학벌의 효과는 최상위 대학에 집중되어 있음. 권역별 대학연합이 정착되고 대학 서열의 완화 효과가 나타나면 서울-수도권 사립대학의 권역별 대학연합으로의 편입이 촉진될 것임

V. 대학통합네트워크 요소의 조정

1. 고등교육 무상화 정책과 대학체제 개편

- 국공립대학 등록금 무상화 또는 고등교육 무상화 정책의 요구
 - 2017년 미국 뉴욕주 대학등록금 무상, 2019 뉴멕시코주 대학등록금 무상화 계획 발표, 테네시주, 오리건주, 미네소타주 커뮤니티 칼리지 무상교육 실시
- 사립대학 중심의 대학체제에서는 ‘국공립대학만의 무상화’, ‘사립대학을 포함한 고등교육 무상화’ ⇒ 법적·사실적 제한과 한계가 있음에 유의
- 권역별 대학연합과 같은 대학체제 개편을 전제로 한 고등교육 무상화 정책의 요구·실현
 - 사립대학에 선택에 의한 등록금 무상화의 가능성을 제도적으로 보장한 바탕에서 고등교육 무상화 정책의 요구와 실현은 그 법적 평가가 전혀 달라짐

2. 공영형 사립대학 공영화 방안

(1) 공영형 사립대학의 공영화 방안

- 현재 공영형 사립대학은 정부의 학교법인 경영(재정)책임 50%의 인수를 조건으로 이사회 구성에 있어 공적 이사를 50% 이상 두는 방식으로 공영화하고, 개별 사립대학에 학교운영비 50%를 교부(출연)하는 것으로 구상(강한 방식)

(2) 권역별 대학연합의 지위와 공영형 사립대학 공영화 방안

- 종래 공영형 사립대학 지배구조의 공영화 방식으로 대학운영위원회에 인사와 재정·회계 등에 관한 의결권을 이양하는 방식도 제안된 바 있음(약한 방식)

36) Bundesausbildungsförderungsgesetz(BaföG)

- ① 이들 권한을 권역별 대학연합 거버넌스에 이양하는 방안도 공영화 방안으로 고려해 볼 수 있음



권역별 대학연합의 자기 완결적 통합대학으로 지위 보장 가능

- ② 사립대학은 이사회를 공영화하지 않고 권역별 대학연합과 중복·유사하지 않은 분야에 있어 건학이념 등에 따라 권역별 대학연합을 보완·보충하여 사립대학을 운영하고 학교운영비 지원하는 방식



헌법상 제도적 보장으로 사학의 자유와 존속보장을 위한 사립대학 조성제도의 성격에 부합

VI. 결론

- 근본적 변화를 위한 대학통합네트워크가 유토피아적으로 보일 수 있으며, 실현 가능성에 회의적일 수 있음 ⇒ 회의하기보다는 국민적 지지 속에 실천의지가 중요
- 예산문제의 이해
 - 고등교육 투자 효과는 기존 연구를 통해 입증, 사교육비의 절감(비공식적 사교육비 포함 40조, 가계지출의 12% vs. 2021년도 교육부 예산안 약 76조) ⇒ 가정복지의 회복과 소득주도 성장을 밑받침
 - 일제 강점기와 근대화 과정을 거쳐 세계 11위 경제국가의 위상에 부합하는 국가의 역할을 회복
- 사회·노동개혁 VS 교육개혁 ⇒ 병행 ⇒ 고등학교 평준화 정책에서 시사 ⇒ 교육개혁이 우선 ⇒ 대학서열과 학벌사회는 해소 가능
- 국가교육위원회에서의 공론화 과정 ⇒ 대학체제개편방안의 정식화 ⇒ 국민투표에 붙여 국민적 지지와 공감 속에 강력하게 실현하는 방안도 고려
- 헌법의 약속 : 헌법의 주어는?, 국민과 정부의 헌법 실현 의무
 “유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은...모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며,... 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며...우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서...헌법을 제정(개정)”



헌법은 자유주의적 자본주의의 구분과 배제의 효과를 예견 ⇒ 이의 예방과 안정장치로서 국가의 균형발전의무와 국민의 균등한 교육을 받을 권리를 보장

3차 토론회

대학 입시경쟁은 완화될 수 없는가?

토 론

- 토론문
(남기곤 한밭대학교 교수)
- 토론문
(최성수 연세대학교 교수)
- 입시경쟁교육 해소-대학평준화와 한국적 경로
(김학한 은평고등학교 교사)

토 론 문

남 기 곤 (한밭대, 경제학)

불평등한 노동시장 구조, 최고 상위 직종의 과도한 지대, 노동법의 보호조차 받지 못하는 하위 직종 종사자의 열악한 노동 환경. 이러한 상황에서 자녀를 조금이라도 더 좋은 직장에 안착시키려는 학부모의 욕망과 학생 본인의 의지. 한 단계라도 더 지명도가 높은 대학에 입학하기 위해 과도하리만큼 사교육에 투자하고, 남을 제치기 위해 경쟁에 몰입하며, 조금이라도 공정하지 못한 모습에 대해 분노를 표출하는 모습. 이 모두 개인을 탓할 수 없는 사회 구조적인 현상이다. 대학 입시를 수능으로 하든 내신으로 하든 여기저기 불만의 목소리가 나올 수밖에 없고, 어느 입시 정책이든 부작용이 따르게 된다. 지난 수십 년간 우리가 직접 경험했던 사실이다. “체계적인 대학정책, 사회정책을 전제하거나 수반하지 않는 모든 입시 정책은 실패한다”는 김동춘 교수의 문제의식과 “초중등교육이 대학입시에 종속되어 있는 상황에서 교육문제의 핵심은 경직된 대학서열과 학벌구조”라는 김명연 교수의 현실진단에 공감한다. 사실 대부분의 사람들이 동의하는 인식이기도 하다.

그럼 어떻게 해야 하는가? 근본 원인에 대해 동의한다면 해결책은 바로 연결되어 나온다. 노동시장을, 보다 폭넓게는 사회구조를 보다 평등하게 만들어야 한다. 어떤 직종에 취업하더라도 본인의 업무에 충실하게 노동 생활을 한다면 중상층 이상의 삶을 누릴 수 있어야 한다. 상위층과 중하위층 간 간격도 지금보다 훨씬 줄어들어야 한다. 미래의 먼 이야기나 불가능한 공상이 아니다. 많은 유럽 선진 국가들의 모습에서 우리 사회가 지향해야 할 모습들의 단면들을 발견하는 것은 어렵지 않다. 물론 이처럼 평등적인 사회구조를 만들어 가는 과정에서 전체적인 효율성이 떨어질 수 있다는 문제와 기존 기득권 계층을 어떻게 설득할 것인가의 문제를 고민해 나가야 한다.

이 토론회와 관련해 핵심적인 문제는 대학 구조를 어떻게 변화시켜야 할 것인가 하는 점이다. SKY를 정점으로 하는 대학 서열구조를 완화해야 한다는 데 두 발표자는 공통적인 의견을 제시하고 있다. 동감한다. 하지만 노동시장의 불평등이 존재하는 이상 보다 우수한 학생들끼리 집결하여 그 집단이 우수하다는 신호를 보여주려는 시도, 이로 인해 대학/전공의 서열이 만들어지는 현상을 인위적으로 억제하기는 쉽지 않다. 예를 들어 서울대를 폐지하고 이전한다고 해서 대학 서열의 문제가 해소되는 것이 아니라 또 다른 서열이 만들어질 뿐일 위험도 존재한다. 결국 교육정책 차원에서 생각해 볼 수 있는 단기/중기 해결책의 하나는

우수한 상위권 대학을 여럿 만들어서 다극화 시키는 방법이다. 이를 통해 대학 서열의 문제를 완화시키는 노력을 시도하는 것이다.

이를 위해서는 지방에 주요 대학들을 정책적으로 육성하는 것이 필요하다. 기존 국립대를 육성하는 것이 쉬운 선택일 수 있으나, 꼭 그렇게 한정할 필요는 없다. 우수한 대학이란 능력이 뛰어난 많은 교수들이 집결해서 교육과 연구에 집중하고, 이를 통해 우수한 학생들이 입학하는 선순환 구조가 형성되면 만들어진다는 것이다. 지방이라고 대학이 우수해질 수 없는 것은 아니다. 카이스트를 비롯한 여러 공과대학들 그리고 지방 의대와 교대를 보라. 투자를 하고 유인만 있으면 대학은 우수해질 수 있다. 지방에 있다는 핸디캡을 극복하려면 서울대나 수도권 대학들보다 더 많은 투자를 해야 한다. 여기서부터 시작해야 한다.

이러한 시각에서 볼 때 그동안 많은 논의가 이루어져 왔던 ‘국립대학 통합네트워크’와 같은 대안에 대해서는 그 실효성에 대해 다시 한 번 검토할 필요가 있다. 대학들이 연합하고 네트워크를 형성하여 자원을 공유하면 유익한 효과를 보일 수 있다. 하지만 지금 상황에서 이는 부차적이거나 상징적인 효과에 그칠 가능성을 배제하기 어렵다. 지방 거점국립대라고 하더라도 100% 교원확보율을 보이고 있는 대학은 소수이며, 현재의 강의와 연구 그리고 이러저러한 일들로 구성원들이 버거워 하는 상황이다. 여러 대학들이 연합한다고 해서 교육과 연구의 질이 얼마나 향상될 수 있을까? 지금의 상황에서는 네트워크가 중요한 것이 아니라 개별 대학들에 대한 투자, 특히 우수 교원의 양적 확대와 교육/연구에의 집중도를 향상시킬 수 있는 여건을 마련하는데 정책의 초점을 둘 필요가 있다.

또 한 가지 중요한 점. 상위권 우수 대학들을 다수 만드는 것도 필요하지만, 이와 더불어 고려해야 할 핵심 문제는 중하위권 대학들의 교육여건을 어떻게 개선할 것인가 하는 점이다. 교육 문제를 이야기할 때 우리는 습관적으로 특목고와 SKY 같은 상위 성적권 학생들의 문제에 대해서만 관심을 가지는 경향이 있다. 오히려 소수의 상위권 학생들보다는 중하위권 학생들의 교육을 어떻게 효과적으로 수행할 것인가에 대해 보다 심각하게 고민해야 한다. 우수한 학생의 교육에만 교육비가 더 들어 가는 것은 아니다. 스스로 학습하려는 의지를 갖춘 학생보다는 그렇지 않은 학생들을 맞춤형으로 교육하기 위해서는 더 많은 비용이 필요하다는 공감대를 형성해야 한다.

한국은 특히 사립대학의 비중이 높아 중하위권의 많은 학생들은 비싼 등록금을 납부하며 사립대학에 다닐 수밖에 없다. 이들 중 상당수 대학의 교육의 질은 낮은 상황이며, 학령 인구 감소로 인해 문을 닫아야 하는 처지에 몰리면서 교육 여건이 더욱 열악해지고 있다. 결국 이 문제를 해결하기 위해서는 정부가 개입할 수밖에 없다. 사립대학에 대한 전반적인 예산 투입은 불가피하다. 물론 현재도 정부는 각종 재정지원 사업을 통해 사립대학에 대해 지원을 하고 있다. 하지만 지금까지의 재정지원 정책은 기대했던 만족스러운 효과를 나타내고

있다고 보기 어려우며, 큰 틀의 방향 전환이 필요하다. 지원액을 증가시키는 것은 물론, 지원방식 또한 지금과 같은 ‘선택과 집중’이 아니라 ‘대부분의 대학을 대상으로 하는 보편적인 지원’으로 변화해야 한다. 교육 투자가 필요한 곳은 그나마 상대적으로 교육여건이 보다 우수한 일부 사립대학들만이 아니다. 그보다도 더 열악한 교육여건에 놓여 있는 대다수 사립대학들이 오히려 주요한 정책 대상이 되어야 한다.

지원내역도 바뀌어야 한다. 지금처럼 주로 특성화 교육을 실시하거나 비교과 프로그램을 운영하는 데에만 지원액을 사용하도록 하는 것은 비효율적이다. 사립대학의 가장 큰 문제는 교육의 질이 낮다는 것이고, 이 문제를 해결하는데 정부의 지원액이 직접적으로 사용될 수 있도록 해야 한다. 정규직 교수를 확대하여 최소한 법으로 정한 교원확보율을 충족하도록 하고, 교육여건을 개선하여 강의의 질을 향상시키는데 지원액이 사용되도록 유도해야 한다. 이를 위해서는 일정한 조건을 충족하는 사립대학에 대해 경상비의 일부를 지원하는 방식을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

물론 사립대학에 대한 지원이 ‘묻지마’ 식으로 이루어져서는 안된다. 지원 예산이 투명하게 사용되는 것은 기본이다. 이와 더불어 정부의 지원을 받기 위해서는 사립대학이 사회적으로 요구되는 공공성을 갖출 것을 요구해야 한다. 국민의 세금이 투입되는 이상 이런 조건을 수용하는 사립대학에 대해서만 지원을 하는 것은 당연한 조치이다. 구체적인 방안은 다양하게 생각해 볼 수 있다. 일정한 가이드라인을 충족한 사립대학에 한해 정부 지원을 실시하는데, 예를 들어 90% 이상의 교원확보율과 국립대 수준의 교수 연봉 및 정기적 감사 수용 등의 조건, 조금 더 나아간다면 일정 비율 이상의 정부 혹은 시민단체 추천 공익 이사 선임을 요구한다든지, 이사장의 비리 적발 시 지원 금액을 회수한다든지 등의 조건 등을 수용하는 사립대학에 한해 정부 지원을 실시하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

사립대학의 문제는 몇몇 대학을 공영화시켜서 국립의 비중을 증가시키는 전략에서 한 걸음 더 나갈 필요가 있다. 전체 사립대학에 대해 지원을 하되, 지원 금액이 학생들의 교육여건을 실질적으로 향상시키고 예산이 올바르게 사용되도록 감시하는 체제를 강제해야 한다. ‘공영형 사립대’ 전략에서 ‘사립대의 공영화’ 전략으로 발전할 필요가 있다.

MEMO

토 론 문

최 성 수 (연세대학교)

두 분 발제자의 발제에는 동의하는 부분도 많고, 동의하기 어려운 지점들도 있다. 발제자들께서 제기하는 한국 교육의 문제점들, 그리고 다양한 대안들의 세부적인 것에 대해 논하는 것은 그렇게 생산적일 것 같지 않다. 대신 발제자들께서 명시적 혹은 암묵적으로 전제하고 있는 큰 전제들의 타당성에 대해 한번 같이 생각해 보는 것이 의미가 있을 것이라 생각한다.

1. 한국의 초·중등학교는 학원과 다름이 없는 입시 준비기관이며 근본적 개혁 없이는 개선될 수 없다

한국의 초·중등교육은 처음부터 끝까지 근본적인 틀을 바꾸지 않으면 구제불능이라는 인식처럼 한국 사회의 좌우를 지배하는 관념도 없을 것 같다. 지나친 표준화, 평준화를 통해 학생 개인들의 개성과 인권, 선택권, 재능을 억압하고, 수월성 역시 억누르고 있는가 하면, 학생들에게 졸업 후 정작 필요한 지식과 기술은 가르치지 않고 대신 입시, 시험을 위한 불필요한 지식만 주입하며, 창의적, 비판적 교육의 부재로 성숙한 민주주의 시민, 기술 혁신 시대에 걸맞는 인재를 키워내지 못하고, 세계에서 가장 불행한 학생들을 만들어내고 있다는 것이다. 이렇게 적어 놓고 보면 정말 최악이다.

사실 사람들은 자신들의 사회, 특히 학교교육과 관련해서는 상당히 비판적, 부정적인 경향을 보인다. 어느 사회나 마찬가지다. 전 세계가 동경하고 배우고 싶어 안달 난 핀란드에서도조차 그런 경향은 피할 수 없이 나타난다. 한국은 그런 경향이 특히 강한 것 같다. 다른 나라들과 비교 가능한 객관적인 지표와 사회 내부의 부정적 교육 담론 간 괴리가 특히 심하다. 인식과 담론은 객관적 평가와 별개로 중요한 사회적 사실이다. 그러나 교육 연구자들, 정책 입안자들은 인식과 담론을 무비판적으로 반복하고 재생산하기보다는 객관적 지표를 바탕으로 한국교육의 현실에 대해 냉정하게 평가해야 한다. 담론/인식과의 괴리가 왜 발생하는가는 별개의 중요한 연구 대상이다. 한국 교육은 더디더라도 지난 20여 년 동안 꾸준히 변화, 개혁해 오고 있는 반면 한국 교육에 대한 인식은 1980-90년대 혹은 그 이전의 집합적 경험과 트라우마에 갇혀 있는 것이 아닌가 한다. 다들 한국교육에 대해서는 잘 알고 있다고 생각하지만 그렇지 않다.

한 사회의 교육 시스템은 크게 다음과 같은 다섯 가지 측면에서 평가할 수 있다. (1) 학

생들의 학업 발달 및 성취 수준, (2) 교육 성취의 불평등, (3) 학생들의 노동시장 진입 준비, (4) 학생들의 만족도, (5) 민주적 시민 자질 함양. 이 다섯 가지 기준에서 한국 교육이 다른 서구 국가들과 비교해 어떤 성적을 거두고 있는지 살펴보는 것은 한국 교육의 현주소를 객관적으로 인식하는데 도움이 될 것이다. 먼저 (1) 학생들의 성취도 수준은 PISA와 TIMSS 같은 국제성취도 측정이 시작된 1990년대 중후반부터 최근까지 과목별로 다소 등락이 있기는 하지만 예외없이 최상위권 수준을 유지하고 있다. (2) 교육 불평등 측면에서도 한국은 학업성취도나 대학졸업 여부에 있어서 가족배경이 미치는 영향이 가장 낮은 국가군에 속한다. 이렇게 높은 성취도와 높은 형평성을 동시에 성취하고 있는 나라는 정말 몇 나라 안된다. (3) 청년들의 노동시장 진입 준비 측면에서는 취약한 편이다. 한국은 학교교육에서 직업교육 제도화 수준이 매우 낮는데, 이는 교육 제도가 직종별 노동시장, 국가 복지정책과 어우러져 발전해 온 제도적 경로 자체에 기인한 것이다. 교육만의 문제이기보다는 사회 전체의 특성인 동시에, 노동시장의 문제라고 할 수 있다.

(4) 학생들의 만족도와 관련한 우려는 우리 아이들, 청소년들이 공부는 잘할지 모르지만 그래서 더 우울하고 불행하다는 것이다. 새벽부터 밤 늦게까지 하루 대부분의 시간을 교실, 학원에서 공부만 하며 보내는 삶이란 끔찍할 수밖에 없다. 이런 우려와 관련해 가장 많이 인용되는 근거는 한국 학생들의 행복도 즉, 삶에 대한 만족도가 OECD 국가들 중에 가장 낮다는 것이다. 이는 사실이다. 그러나 이것이 학교 때문일까? 이 자료와 함께 조사되었지만 그만큼 인용되지 않는 자료는 학교 생활에 대해 만족한다는 학생 비율에 있어 한국은 최상위권이고, 학교에 소속감을 못 느낀다는 학생 비율도 가장 낮다는 점이다. 주변 상황에 적응하지 못하고 있다고 응답한 학생 비율, 학교 내 괴롭힘 수준도 가장 낮다. 한국 학생들이 다른 나라 학생들에 비해 행복도가 낮은 것은 사실이지만 그것이 억압적 학교 교육 때문일 것이라는 해석에 의문을 제기하게 된다. 학생들을 우울하게 하는 원인은 학교가 아니라 학교 밖 즉, 부모, 가정, 사회에 있다는 것이다. 2009년 이후 삶의 만족도 추세는 여전히 최하위권이긴 하지만 최근으로 올수록 눈에 띄게 지속적으로 높아지고 있는데 이는 같은 기간 학생들의 학교 만족도 역시 지속적으로 높아지고 있는 양상과 연결시켜 생각해 볼 수 있다.

(5) 한국 교육이 민주적 시민을 키워내는데 어떤 성과를 거뒀는지에 대한 질문은 보다 질적인 평가를 필요로 한다. 한국 교육이 학생 개인들의 개성과 의견을 무시하고 위계적 권위 구조와 문화를 내면화시키기 때문에 궁극적으로 자유롭고 비판적인 의견을 바탕으로 역동적인 민주주의를 주체적으로 운영할 수 있는 시민을 성공적으로 키울 수 없다는 비판이 한편에 있다. 그러나 이런 평가는 크게 세 가지 측면에서 지지되기 어렵다. 첫째, 한국의 획일적 동질화, 국가주의적 교육은 그 반민주적 성격에도 불구하고 역사상 손꼽힐 수 있을 만큼 집요하고 격렬한 민주화 운동 세력을 키워냈다. 1987년 민주화 이후 많은 부침 속에서도 2016년 촛불시위를 통해 평화적으로 대통령을 탄핵하여 정권 교체를 해낼 만큼 역동적이면서도 성숙한 민주적 시민들을 두텁게 만들어냈다. 둘째, 민주화 이후 학교 교육은 상당히

민주화되어 왔다. 권위주의적 유산이 상당히 살아남아 있지만 그것의 성격과 작동, 전유되는 방식은 민주적 맥락 속에서 새로운 방식으로 이루어진다. 교육의 핵심 구성원인 교사와 학부모도 민주화 시대에 성장한 세대로 교체되었다. 셋째, 공교육이 대폭 확대되고 전반적인 교육수준이 빠르게 증가한 결과 한국 사회 대부분의 시민들이 고졸 이상 학력을 가진, 고학력의 동질적인 사회가 되었다. 2010년대 이후 주요 서구 사회에서 극우적 포퓰리즘 정치세력의 부상과 함께 민주주의가 심각하게 위협받고 있는 위기 상황과 비교할 때 이는 중요한 함의를 지닌다. 이런 위기 상황의 핵심적 배경에는 엘리트 집단과 일반 시민들, 특히 세계화, 금융화, 정보기술 경제의 고도화 과정에서 소외된 저소득, 저학력 집단 간의 사회경제적 거리가 급속히 벌어졌다는 사실이 있다. 한국의 경우 이들과 달리 엘리트 집단과 비엘리트 시민들 간 거리가 매우 가깝다. 전통적 엘리트층의 뿌리도 약하다. 여기에는 다른 나라에서 찾아보기 어려울 정도로 상향 평준화된 학력 수준이 중요한 역할을 한다.

한국의 초·중등교육은 아무 문제가 없으므로 변화가 필요 없다는 이야기가 아니다. 이상에서 취한 비교 관점으로 미쳐 잡아낼 수 없는 많은 한국 교육의 문제들이 있음을 우리는 잘 알고 있다. 더 나은 교육을 위한 개혁은 절대절명의 과제다. 그러나 어떻게 더 나은 교육으로 개혁할 것인가는 지금 우리가 서 있는 자리에 대한 진단을 반드시 필요로 한다. 개혁에 있어 어떤 것을 양보하고 어떤 것을 향상시킬 것인가를 정하고 사회적 합의를 도출하고 구체적인 정책을 디자인하는데 이에 대한 이해가 없이는 불가능하다. 한국교육을 반교육, 근본적 개혁 대상(근본적 개혁은 가능하지도 않다)으로 치부하는 진단으로는 실질적 진전이 불가능하다.

2. 대학서열 및 학벌 타파는 한국 사회개혁의 가장 중요한 지상 과제이며 국·공립 대학 통합네트워크 구축의 핵심적 목적은 서열과 학벌 타파이다

정책적 대안으로서 국·공립대학 통합네트워크 구축안은 현재 당면한 한국 고등교육의 문제점 중 일부를 효과적으로 개선시킬 수 있을 잠재력이 있다고 생각한다. 다만 현재 국·공립대학 통합네트워크 구축의 궁극적 목표가 대학서열과 학벌을 타파하는 것이어야 한다는 생각에는 동의하기 어렵다. 논의되는 국·공립대학 통합네트워크 안은 대학들을 국·공립 네트워크로 묶어 내 대학들 간 서열을 없애거나 완화하면 학벌 역시 약화 혹은 철폐할 수 있을 것이라는 비전에 바탕을 두고 있다. 여기에는 한국 사회의 핵심적 병폐의 한 가운데 학벌 문제가 있다는 문제의식이 있다. 학벌이란 넓게는 대학 학위, 좁게는 특정 엘리트 대학을 졸업했다는 것을 통해 얻게 되는 문화적 후광, 네트워크 효과, 경제적 프리미엄 등을 통칭한다고 할 수 있을 것이다. 국·공립대학 통합네트워크 구축 정책안의 핵심을 서열을 없애 학벌로 인한 폐해를 타파하는 것에 두는 것의 문제점에 대해 크게 세 가지만 지적하고자 한다.

(1) 대학서열은 학벌의 독립변수가 아니라 종속변수이다: 대학서열은 그 자체로 문제라기보다 학벌 즉, 서열이 노동시장에서 사회경제적 프리미엄을 가지게 되기 때문에 문제다. 즉, 학벌의 문제는 교육의 문제가 아니라 노동시장의 문제라는 것이다. 서열을 완화할 수 있는 방법은 서열의 중요성을 낮추는 것이다. 한국은 일본이나 미국에 비해 노동시장에서 서열에 따른 소득격차가 큰 사회이다. 대학, 좋은 대학을 나왔을 때 얻게 되는 경제적, 사회적 이익이 다른 사회보다 큰 편이다. 특히 이는 대기업, 정규직의 초봉과 그 외 중소기업, 비정규직의 초봉 수준 간의 차이가 미국, 일본 등과 비교할 때 상당히 크다는 점과 관련이 있다. 처음부터 정규직으로 시작하지 않으면 올라가기 어렵다는 노동시장 경력 이동의 경직성에 대한 커지는 우려, 노동시장의 불확실성, 불안정성 때문에 그만큼 이런 우려들로부터 상대적으로 자유로울 수 있는 전문직, 대기업 정규직의 가치가 높아지는 노동시장의 현실이 대학서열에 따른 학벌을 더 중요하게 만든다.

이런 학벌을 약화시킬 수 있는 것은 기본적으로 노동시장 개혁을 통해 이뤄질 수 있다. 노동시장에서의 개혁이 학벌의 중요성을 약화시키는 방향으로 효과적으로 이뤄질 때 자연히 서열의 중요성 역시 약화된다(서열 자체가 약화될 것인지는 별개의 문제일 것이다). 대학서열이 지난 수십 년간 변하지 않고 공고하게 유지되어 왔다고 하지만 그것은 사실과 다르다. 산업구조와 노동시장 조건의 변화에 따라 대학서열에는 그동안 수많은 변동이 있었다. 인서울 중위권 사립대들이 지방 국립대들을 입결에서 앞서기 시작한 것은 2000년대 이후에서야 나타난 현상이다. 카이스트와 포스텍이 서카포를 이루면서 이공계 명문대 반열에 오른 것 역시 1990년대 이후의 일이다. 상위권 사립대 내에서도 끊임없는 지위경쟁이 이뤄지고 있다. 그 외 입결 기준 중하위권 대학들, 전문대학들의 경우 순위가 훨씬 유동적이다. 주요 타파 대상으로 지목되는 SKY 중심으로만 바라보면 대학 서열구조는 마치 만세불역의 것으로 보일 수도 있지만, 대학 전체로 보면 그렇지 않다. 이 점은 대학서열이 노동시장에서 발생하는 학벌의 독립변수가 아니라 종속변수에 가깝다는 점을 보여준다. 즉, 노동시장 및 사회 개혁을 통해 서열구조가 약화될 수 있는 것이지, 서열구조를 없앴으로써 학벌을 없애는 것이 아니라는 것이다.

(2) 국·공립대학 통합네트워크 구축과 대학서열 철폐가 반드시 동반될 필요는 없다: 대학서열은 한국 사회에서 오랜 동안 사회적, 역사적으로 형성되어 왔고, 사람들이 문화적으로 공유하고 있는 상징적 구조라고 할 수 있다. 이 상징적 구조는 변화하기는 하지만 없애기는 어렵다. 인위적으로, 정책적으로 없애려 하기도 애매하고, 없애려 한다고 해서 없어지는 것도 아니다. 필요하다면 서열을 없애려는 정책적 개입이 정당화될 수도 있다. 그러나 그 정책이 가져올 사회적 저항과 갈등, 그런 난관을 뚫고 성공하게 될 가능성, 무엇보다 성공하게 되었을 때 얻게 되는 교육정책적 관점에서의 효과를 생각해봐야 할 필요가 있다. 궁극적으로 유의미한 수준의 서열 축소, 철폐 효과를 내기 위해 국·공립대는 물론이고 사립대들까지 포괄하고자 할 때 소요될 입법적, 사회적, 경제적 비용은 쉽

게 가능하기 어렵다. 이를 감당하려면 그만큼 강력한 사회적 합의의 동력이 필요한데 현재 한국 사회에 그런 합의가 존재한다고 보기 어렵다. 무엇보다 그런 네트워크를 구축해 냈다 해도 불평등이 타파된다는 보장은 없다. 다시 말하지만 노동시장에서 불평등 완화 없이 서열 평준화만을 통해 이를 수 있는 것이 무엇일지 예측 가능한 비용에 비해 편익은 불확실하다.

국·공립대학 네트워크를 의미 있게 논의해볼 만한 이유는 따로 있다. 필자의 연구에 따르면 세대 간 사회이동에 가장 높게 기여하는 것이 국·공립대들이다. 저소득층 출신 청년들이 많이 입학하면서도 졸업 후 고소득층으로 진입하는 확률이 낮지 않기 때문이다. 이는 국·공립대학의 경쟁력을 높일 때 세대 간 이동성이 활성화될 수 있을 가능성이 있음을 시사한다. 이런 관점에서 국·공립대학 네트워크를 한국 고등교육 체제의 핵심적 특징인 서열체계에 대한 급진적 대안이 아니라 서열체계 내에서 저렴하고 지방에 거점을 두면서도 이른바 서울대 및 사립 명문대학들에 버금가는 경쟁력 있는 국·공립 명문 대학기관을 만들기 위한 방안으로 고려할 수 있다. 즉, 서열 철폐라는 가능성과 효과가 불확실한 급진적 비전이 아니라 국·공립대학들의 경쟁력을 제고한다는 실질적 방안으로 논의될 필요가 있다.

(3) 국·공립대학 통합네트워크 구축 정책을 통해 서열이 없는 고등교육 시스템을 만든다는 비전은 불가능하다:

국·공립대학 통합네트워크 구축안은 고등교육의 높은 공공성을 바탕으로 평준화된 국립대학들의 네트워크로 운영되는 독일, 프랑스 등의 유럽 시스템이나 미국의 주립대학 시스템을 벤치마킹하여 한국적 맥락에 맞게 발전시킨 것이라 볼 수 있다. 그런 의미에서 국·공립대학 통합네트워크 구축안은 대학들의 대부분이 사립 기반이고 국·공립대학의 비율이 매우 낮은 시장화된 한국의 시스템의 공공성을 높이려는 프로젝트라고 할 수 있다. 문제는 국·공립대학 비율을 높이는 것 자체가 대학서열을 효과적으로 제어하고 궁극적으로 폐지하는 결과를 담보할 수 없다는 것이다. 미국의 경우 대학들의 대다수가 국·공립대학으로 구성되어 있어 한국에 비해 대학교육의 공공성이 높지만 대학 간 위계구조는 한국에 비해 약하지 않다. 결국 공공성을 높인다는 것의 핵심은 단순히 국·공립대학 통합네트워크 구축을 통해 대학들을 공공영역의 우산 아래 모아놓는 것을 넘어 고등교육이란 값비싼 교육투자의 재원을 국가가 제공한다는 것에 있다. 주요 유럽 국가들의 시스템 같이 국가가 고등교육 전체 비용을 책임지는 것이다.

국·공립대학 통합네트워크 구축안이 이 정도 수준으로 가려면(서열 폐지 비전을 성취하기 위해서는 불가피함) 이러한 상황이 제기하는 두 문제에 대한 해법을 제시할 수 있어야 한다. 첫째, 유럽 국가들에서 국·공립대학 네트워크 시스템이 역사적인 과정 속에서 구축되어 작동될 수 있도록 만든 제반 제도적, 구조적 조건은 무엇인가? 핵심은 두 가지이다. 국가가 고등교육 비용 전체를 감당할 수 있기 위해서는 그만큼 확대된 교육재정의 기반 즉, 복지국가 시스템이 함께 갖춰져야 한다. 반면, 값비싼 고등교육 비용 전체를

무료로 제공하기 위해서는 고등교육의 공급을 제한할 수밖에 없다. 즉, 고등교육 진학은 전체 고졸자 집단의 소수에게만 무상으로 제공된다. 이 과정에서 발생하는 여러 문제들과 그에 대한 해법은 다양하다. 노동시장에서 숙련 노동에 대한 수요가 채워지지 않는 문제를 잘 제도화된 직업교육-직능노동시장체제 연계를 통해 해결하거나(독일식), 고등교육에 대한 학생들의 수요에 비해 제한된 공급에 따른 미스매치를 고등교육의 질을 낮추어 해결하거나(질을 낮추는 것, 고등교육의 기대 표준을 조정하는 것은 나쁜 것이 아님)(대형강의, 지식전달 중심의 학부 교육), 모든 계층이 매우 높은 수준의 세금 납부를 감당해야 하는 고도의 복지국가를 통해 무료의 고등교육의 폭을 상대적으로 넓히거나(북유럽식), 제한된 무료 고등교육의 혜택이 주로 중산층 이상 가정에 집중되어 있다는 역진성, 불공정성을 해소하기 위해 기존 고등교육 비용 전부를 국가가 감당하는 체제에서 고등교육 수혜자가 직접 감당하는 시장 체제로 전환하는 등(영국, 호주식)이 있다.

둘째, 그러한 제도적, 구조적 조건에 대한 한국 국·공립대학 통합네트워크 구축안의 해법은 무엇인가? 이런 유럽 국가들의 경험은 한국의 국·공립대학 통합네트워크 구축안이 단순히 국가의 고등교육 재정을 확대하고 대부분이 사립인 대학들의 공공성을 일부 높여 네트워크 안에 포괄한다고 서열 없는 무상 혹은 반무상 고등교육 체제가 가능해지지 않음을 보여준다. 고졸자의 대다수가 대학에 진학하는 현재의 높은 대학진학률과 OECD 국가 내에서 가장 취약한 그리고 획기적인 확대의 기미가 보이지 않는 복지국가 현실, 미국식 리버럴 아츠의 이상, 기대치에 맞춰져 있는 대학교육에 대한 사회적 합의 등 한국의 제반 제도적 조건들은 국·공립대학 통합네트워크 구축안을 실현하기에 호의적이지 않다. 핵심은 그래서 국·공립대학 통합네트워크 구축 자체가 불가능하다는 것이 아니라 현재 국·공립대학 통합네트워크 구축안의 비전 실현은 이들 제반 사회적 조건들의 변화가 동반되지 않으면 불가능하다는 것이다. 즉, 국·공립대학 통합네트워크 구축안은 교육개혁안을 넘어서는 훨씬 큰 사회개혁의 일부이다.

그렇다면 우리가 꼭 서열폐지와 학별 철폐를 궁극적 비전으로 하는 유럽형 국·공립대학 통합네트워크 구축을 대안으로 할 필요가 있을까? 두 가지 대안적 방향성이 가능할 것이다. 먼저, 앞서 제안했던 것처럼 국·공립대학 통합네트워크 구축의 정책적 목표를 대학서열, 학별 문제와 분리시키고 대신 현재 체제 내에서 국·공립대학들의 경쟁력을 높이기 위한 대안으로 조금 더 현실화하는 것이다(사실 이것도 충분히 급진적이다). 다른 하나는 확대되는 고등교육 재정(현재의 너무 낮은 고등교육 국가재정 기여도가 상당히 높아져야 하는 것은 기본이다. 손 안 대고 코 풀려고 해서는 안 된다)을 통해 고등교육 공공성을 제고하는 방식이 반드시 학교들을 국·공립화하는 방향일 필요는 없다. 수혜자 부담 방식 내에서 저소득층을 위한 장학금 제도와 차상위, 중산층을 폭넓게 포괄하는 소득연계 학자금 대출제도(income contingent loans, 졸업 후 장기간에 걸쳐 소액을 일정 소득 이상을 거둘 때만 상환하는 제도)의 조합을 적극적으로 활용함으로써 상당히 높은 사회적 만족도와 공공성 제고의 성공 사례를 보여준 호주의 경험을 참고할 수 있다. 사

실 이미 2000년대 중후반 이후 국가장학재단 설립과 함께 한국 고등교육은 이 방향으로 십수 년 간 움직여 왔다. 이런 방향으로의 변화가 충분하게 이루어지고 있는가(그렇지 않다, 국가의 더 폭넓은 재정투입이 필요하다), 그리고 이러한 방향으로의 변화가 한국 고등교육이 가진 고질적 문제들(서열, 학벌 문제를 포함하여 수많은 병폐들, 문제들)을 해결할 수 있는가(그렇지 않다)에 대해서는 더 논의의 여지가 있고, 있어야만 한다. 다만 현재 변화의 방향성 자체는 합리적으로 설정되어 있다고 본다. 국·공립대학 통합네트워크 구축이 현재 상황을 보완하는 대안이 아니라 근본적으로 재설정하는 급진적 대안이 되기 위해서는 앞서 제기한 호의적이지 않은 문제들에 대해 보다 설득력 있는 답을 가지고 사회적 합의를 이끌어 낼 수 있어야 한다. 그러나 개인적으로 필자는 그리 낙관적으로 보지 않는다.

MEMO

입시경쟁교육 해소-대학평준화의 한국적 경로

김 학 한 (은평고등학교 교사)

1. 입시경쟁 해소의 조건

입시경쟁이 치열하지 않은 나라와 사회에는 공통점이 있음. 더 정확히 말하면 입시경쟁과 사교육이 존재하기 어려운 두 가지 조건을 갖추고 있음.

첫째, 대학 평준화가 되어있거나 대학 균형 발전이 이루어져 대학 간 격차가 적음. 또한 대학 평준화의 배경에는 국립대의 비중이 압도적이거나 사립대가 공영형 사립대(정부의존형 사립대)라는 조건이 자리잡고 있음. 이러한 대학체제에 조응하는 입시제도는 대학입학자격고사 체제-합격·불합격의 절대평가(2/3이상 합격)-로 대입자격고사를 통과할 경우 원하는 대학과 학과에 진학할 수 있는 제도임.

둘째, 사회복지제도가 체계적으로 갖추어져 있거나 학력에 따른 소득 불평등정도가 낮은 나라들임. 상위서열의 대학을 진학하지 않고 각자의 발달을 위한 교육, 각자의 희망과 역량에 맞는 직업과 사회활동을 통해서도 인간다운 생활을 영위할 수 있음.

입시경쟁의 완화를 위해서는 이러한 조건을 갖추어 나가야 하며 특히 첫 번째 조건은 핵심적인 필요조건임.

우리나라는 해방 이후 세계적으로 극심하고 서열화된 대학체제와 학벌사회를 만들어 왔음. 입시 성적에 의한 대학입학과 대학서열에 따른 사회경제적 지위의 배분으로 이른바 명문대학에 진학하려는 경쟁은 초등학교 때부터 시작되어 학년을 거듭할수록 격화되었음. 치열한 입시경쟁으로 인해 선발 제도(학교내신·수능시험)는 상대평가 제도의 도입과 고착화로 연결되었으며, 성적 우수 학생을 선발하는 대학은 명문대의 입지를 더 공고히 하는 악순환 구조가 만들어졌음.

입시중심 교육 체제를 폐지하기 위해서는 현재의 대학서열체제로부터 유럽식의 대학평준화체제와 대입자격고사체제로 이행하여야 함. 즉 대학평준화와 대입자격고사를 지향하는 일관되고 지속적인 제도 개편을 축적시키고 이를 강화하여 교육체제의 질적·혁명적 전환을 이루어 내야 함.

이에 대해서는 이미 교육운동 진영에서 기본 경로에 대한 광범위한 논의를 거쳐 ‘대학통합네트워크체제의 구축’을 경로로 제시하였고, 정치적 쟁점화, 대중적 공론화를 거치면서 2017년 대선에서 문재인 대통령의 대선 공약으로 발표되기에 이르렀음.

대학통합네트워크 관련 문재인 대통령 공약(2017)

- ▶ 국공립대 공동운영체제를 통해 대학들의 자발적 고등교육 혁신체제방안 구축
- ▶ 공영형사립대 전환 및 육성
- ▶ 2015교육과정에 따른 수능시험은 절대평가로 전환

그러나 문재인정부가 이러한 공약을 이행하는 데 정치적 동력을 실지 않음으로써 시대적 과제가 공약집을 벗어나지 못하고 있음.

대학통합네트워크 관련 공약 이행정도

- ▶ 국립대 통합네트워크와 공영형 사립대 예산 미확보
- ▶ 대입제도 개편 : 대입제도 공론화 위원회를 거치면서 절대평가 확대가 아니라 오히려 수능중심의 정시 확대가 발표되었음. (조국사태를 거치면서 학생부 종합전형의 문제점이 부각되자 추가적인 정시 확대 방침 발표)

오히려 정시 확대를 요구하는 보수층의 요구를 수용함으로써 정권의 정치적 부담은 줄었으나 대입자격고사 도입은 제자리를 맴돌고 있는 상황임. 대학서열체제를 손보는 것이 아니라 획일적 시험인 수능의 지위를 강화하였으며 공약이었던 절대평가 확대는 실종되었음.

입시경쟁 교육 문제를 해결하기 위해서는 대학체제 개편이 동반되어야 함. 대학평준화의 한국적 경로인 ‘국립대 통합네트워크-공영형 사립대 체제’를 수립하기 위해서는 법제도 개편과 예산 확보가 이루어져야 함.

대학서열화 완화와 관련하여 발표자는 서울대를 대학원 중심대학으로(학부 정원 폐지), 서울 수도권 주요 대학의 학부중심에서 대학원 중심으로 전환(학부입학정원 축소)을 방안으로 제시하고 있음.³⁷⁾

대학서열체제 해소의 경로에서 서울대 문제는 결정적 문제는 아니나 중요한 문제 중의 하나임. 대학서열체제 해소의 경로에서 서울대의 대학원 기능을 강화하는 것은 옳바르지만, 수도권에서 국립대의 비중이 적은 조건에서는 학부를 폐지하는 것보다는 국립대와 함께 국립대 통합네트워크에 참여하는 것이 타당함. 국립대 통합네트워크에의 참여를 통한 조직적 행정적 통합력을 높이는 것이 오히려 서울대의 대학원의 기능과 역할을 강화할 수 있는 방안임. 또한 서울지역 주요 사립대학도 대학원 기능이 강화되기 위해서는 공영형 사립대로 전환하고 학부가 대학통합네트워크에 통합되어야 함.

37) 김동춘, ‘대학경쟁의 성격과 미래지향적 해결방안’

대입자격고사는 대학체제 개편과 함께 한꺼번에 급격하게 이를 수도 있겠으나 내신과 수능의 상대평가를 절대평가로 전환하고 평가등급수를 줄여나가는 것(9등급→5등급→합격·불합격의 자격고사)을 지속적이고 병행적으로 추진하여 대입자격고사 형태에 접근하도록 하여야 함. 입시경쟁을 완화하기 위해서는 수시와 정시 비율보다는 수시와 정시에서 내신과 수능을 9등급 상대평가에서 절대평가로 전환하는 것이 더욱 핵심적인 사안이며, 일정한 등급 안에서조차 세분화한 한 줄 세우기는 오히려 ‘공정’을 저해한다는 새로운 패러다임을 도입하는 것이 필요함.

최근 코로나가 대유행하면서 대입자격고사체제를 도입한 나라들은 커다란 문제없이 대응하고 있음. 프랑스는 국가수준 바칼로레아를 중단하고 고교 내신으로 합격·불합격을 정하는 것으로 전환하였음. 영국은 A레벨 시험을 중단하고 학교별 모의고사로 대체하였음. 알고리즘에 의한 고교등급제를 도입하였다가 반대 여론이 들끓자 학교내신을 그대로 반영하는 선발을 인정하였음.(우리나라의 내신과 수능은 9등급 상대평가인 데 비해 A레벨 시험은 5등급 상대평가임)

2. 대학평준화의 두 가지 경로

대학서열화라는 현재의 지점에서 대학평준화라는 미래의 목표 지점으로 가는 데에는 정책적으로 여러 가지 길들이 있음.

우선 대학평준화가 공동선발-학점공유-공동학위로 완결된다고 할 때, 학점교류와 학점공유가 광범위하게 진행되는 상황에서 학점교류-공동학위-공동선발 순으로 진행될 가능성이 높으며, 현재 학점교류와 이수 학점으로 인정하는 단계를 공동학위 수준으로 상승시켜야 함. 학점교류의 속도 등을 고려하면 공동선발을 할 수 있는 대학체제 구축도 결코 멀리 있지 않으며, 속도를 내서 도달해야 할 과제임. 이런 점에서 대학통합네트워크 구축은 현 단계의 한국교육의 당면 과제임.

- ▶ 2016년부터 서울지역 23개 대학 소속 학부생들은 교류대학 전체에서 원하는 강의를 수강할 수 있게 되었음. 정규 및 계절 학기를 통해 한 학기당 6학점까지 수강이 가능하며 졸업학점 중 절반 이내를 교류학점으로 딸 수 있음.
- ▶ 지역거점 국립대를 중심으로 국립대 통합 논의가 재개되었음. 코로나19로 인한 사회적 거리두기로, 타 시도 학생의 이동과 기숙사 운영, 수업 참여 등 학사 운영에 차질이 크기 때문임. 전북대학교 김동원 총장은 포스트 코로나 시대 지역거점 국립대 통합 구상을 제안하였음. 이를 위해 공동 특성화 수업과 학위제를 비롯해 성적 평가 방식 단일화 등 구체적인 방안도 나오고 있음.

대학통합네트워크 경로는 1) ‘선 국립대통합네트워크 + 후 공영형 사립대와 통합’이라는 순차적 경로와 ‘국립대+공영형 사립대의 동시 통합’이라는 일괄적, 동시적 경로가 있음. 후자의 경우는 ‘동일 지역 국립대 + 동일지역 사립대(공영형 사립대로 전환)를 통한 권역별 네트워크’ 구성 방안과 ‘전국적 차원에서 국립대와 공영형 사립대의 공동선발 체제 수립과 이후 권역별 체제’ 구성 방안이 존재할 것임.

대학 통합네트워크 구성 경로³⁸⁾

경로 1) 국공립-사립 동시추진 방안

1단계	거점 국립대학 + 정부책임형 사립대학		
	대학통합네트워크 구성(공통교양과정, 1년 후 전공 진입, 공동학위제, 교수 및 학생의 자유이동)		

경로2) 국공립대 우선추진 방안

1단계	국공립대 통합네트워크 구성	+	공영형 사립대학 추진과정
	10개의 거점 국립대학을 중심으로 ‘국공립대통합네트워크 구성(공통교양과정, 1년 후 전공 진입, 공동학위제, 교수 및 학생의 자유이동, 통합국립대 내의 특성화)		고등교육재정교부금법 제정 등 정부책임형 사립대로 전환
2단계	대학통합네트워크 구성 공영형 사립대학과 국공립대와 통합 네트워크 형성		

어떤 경로로 현실화될 것인지는 대학 주체들과 국민 대중의 공감과 지지 정도에 의해 좌우될 것임. 대학서열화 해소를 둘러싼 공방 과정에서 어떤 순서와 규모로 제도가 갖추어질 지가 결정될 것임. 그러나 한국사회의 사립대 규모, 특히 수도권 지역의 사립대의 압도적으로 높은 비율 등으로 인해 대학통합네트워크는 국립대와 공영형 사립대의 결합을 통해 구축될 수밖에 없음.

크게 보아 고등교육재정교부금법 제정 속도가 빨라지면 공영형 사립대의 규모와 출범기간이 빨라질 것임. 또한 지방 균형 발전에 대한 요구가 높을수록 국립대를 넘어서 사립대를 포괄하는 권역별 대학네트워크에 대한 요구가 커질 것임. 왜냐하면 지방사립대의 폐교가 아니라 국립대와 결합하여 사립대가 재편·존속하는 것은 지방자치의 균형발전과도 관계되기 때문임.

중요한 것은 고교졸업생 수보다 대학정원이 많아지는 상황에서 학령인구 감소를 대학 폐교의 명분으로 삼는 것이 아니라 이를 고등교육의 질 향상과 학생들의 교육적 조건을 개선할 수 있는 획기적 계기로 삼아야 한다는 점임. 여전히 한국 대학은 교수 1인당 학생 수가 OECD 평균의 2배 수준에 이르고 있음. 이런 점에서 ‘공영형 사립대학은 경쟁과 생존의 절

38) 김학한, 임재홍 외. 대한민국입시혁명. 2016. 살림터. 148쪽

벽으로 내몰린 사립대학의 일부를 선별적으로 구원해주는 방주가 아니라 우리 모두에게 유익한 교육을 구상하고 실천하는 작업이어야 한다.’³⁹⁾는 발표자의 결론은 대학체제 개편에서 확고하게 견지해야 할 관점임.

결국 대학통합네트워크의 구성 경로는 실천의 문제임. 국립대와 사립대의 대학주체들의 요구와 실천의 강력함의 정도, 국민 대중의 공감과 지지 정도에 의해 구체적 경로가 결정될 것임. 사회운동적으로는 모든 경로를 열어놓고 가장 빠르고 가장 완전한 형태의 대학평준화가 이루어질 수 있는 경로를 찾아나가는 것이 중요함.

39) 김명연. ‘초중등교육정상화와 대학체제개편방안-공영형 사립대학 육성·확대정책의 평가를 중심으로’

MEMO