

※ 5.31교육개혁안을 비롯해 국립대통합네트워크안, 교양대학안, 혁신대학안 등 '안'에 대해 수정 본에서는 모두 띄어쓰고 있습니다.
ex) 교육개혁안, 교양대학안 등.
그러나 해당 '안'들은 고유명사처럼 쓰이고 있어서 붙여 쓰는 것이 맞을 것 같습니다. 다른 여러 도서에서도 붙여 쓰고 있는 것으로 압니다. 물론 출판사의 편집 방침이 띄어 쓰는 것이고 다른 원고에서도 모두 띄어 썼다면 저도 그대로 따르겠습니다만, 검토 부탁드립니다.
▶ 모두 붙임

또한, 법률안의 경우 검납표를 했는데 (예, 「사립학교법」), 다른 대안적 법률안의 경우 검납표가 빠져 있어서, 현행 법률의 경우에만 검납표를 했는지 모르겠습니다만, 통일성을 기할 필요가 있을 것 같습니다. 일단 출판사에서 교정하면서 추가한 검납표는 손대지 않았습니다.
▶ 검납표 모두 없음

손우정 선생님의 꼼꼼한 지적 감사드립니다. 전체 원고에 기해 통일 수정했습니다 ^ ^

제4장

서울대 전국 대학화 전략?

권역별 계열 특성화 공공네트워크 모델

손우정 || 성공회대 외래교수

1. 들어가며

한국사회에서 교육은 신분 상승의 주요 메커니즘으로 작동해왔다. 세계 최고 수준의 교육열에 반영된 국민의 높은 평등주의적 지향은 한편으로는 입시 부정 등 공정성을 저해하는 사회적 행위에 대한 강도 높은 규탄으로, 다른 한편으로는 가계가 감당할 수 있는 수준을 넘어서는 사교육에 대한 과잉 투자 욕구의 보편화로 나타나기도 한다.

그러나 지금 한국의 교육 체제는 평등주의와 동일한 기회 보장이라는 성격을 점차 상실하고 있다. 교육 경쟁에 투입되는 비용의 규모에 따라 경쟁의 결과가 달라지고 부모의 계급이 교육을 통해 자녀에게 재생산되면서 극심한 사회적 불평등이 고착되고 있다. 이런 교육 구조는 대학입시를 목표로 중등교육은 물론 영·유아교육에서 초·중등교육에 이르기까지 전인교육의 말살과 끝을 모르는 사교육의 과잉 확대와 무한경쟁 구조를 만들어내고 있다.

이런 현상이 강화된 결정적 계기는 1995년 5·31교육개혁안으로 상징되는

김영삼 정부의 대학 신자유주의화 정책이었다. 경쟁 패러다임을 전면화하여 대학을 발전시키고자 한 시도는 대학과 대학생의 양적 팽창을 통해 대학생의 사회적 위상을 급격히 추락시켰으며 수도권 명문대학을 중심으로 한 서열 체제를 한층 심화시켰다. 대학 서열화를 유도하는 핵심 기제인 대학평가는 재정의 일방적 투입을 필요로 하는 지표로 채워져 등록금 인상 주범으로 꼽힌다. 등록금 이외의 수단으로도 재정을 확충하고자 하는 대학 재단의 의지는 ‘대학의 기업화’를 불러오면서 대학을 신자유주의적 감수성을 내면화하는 공간으로 탈바꿈시키고 있다. 결국 한국 교육 문제의 핵심에는 서열화한 고비용의 대학 문제가 자리 잡고 있으며, 대학을 정상화하지 않으면 어떤 의미 있는 초·중등교육 정책도 성과를 내지 못하는 지경에 이르렀다.

이 글은 신자유주의적 경쟁 패러다임에 지배당해 온 한국의 대학 구조를 좀 더 평등하고 민주적인 공공 패러다임 중심으로 전환하기 위한 대학 체제 모델을 제시하려는 시도이다. 먼저 새로운 대학 체제 모델을 구성할 때 반드시 고려해야 할 핵심 과제를 살펴보고 기존 대안들을 비판적으로 검토한 후에 이를 보완할 하나의 대안으로서 ‘권역별 계열 특성화 공공네트워크 체제 모델’을 제시한다.

2. 새로운 대학 체제 모델을 구축하기 위한 핵심 과제

새로운 대학 체제를 어떻게 설계할 것인지에 대해서는 다양한 아이디어가 제시될 수 있지만, 공통적으로는 다음과 같은 과제들을 해결하기 위한 뚜렷한 의지가 반영되어야만 한다. 이 과제들은 여러 아이디어들의 적합성을 평가하기 위한 하나의 기준으로 작용할 수 있을 것이다.

첫째, 새로운 대학 체제는 수도권 명문대학 중심의 학벌·서열 체제를 극복

할 수 있는 모델이어야 한다. 입시에 대한 부담과 이로써 파생되는 사교육비의 과잉은 단순한 학력 차별을 넘어 수도권 명문대학 중심의 학벌·서열 체제를 심화시키고 있으며, 이런 현상은 초·중등교육을 비롯해 영·유아교육까지 왜곡하는 근본 원인을 제공하고 있다. 대안 대학 체제가 교육 문제 해결의 최우선순위 과제로 배치해야 할 것은 이제 더 이상 두고 볼 수만은 없는 학벌·서열 체제이다.

둘째, 과도한 등록금 문제를 해결하면서 무상교육을 지향할 수 있는 모델을 구축해야 한다. 2000년 이후, 대학가에서는 물가 인상률이 무색할 정도로 높은 등록금 상승에 대한 반감이 공유되면서 등록금을 이슈로 한 대중운동이 활성화하기 시작했다. 등록금 인상 반대라는 초기의 소극적 저항은 ‘반값등록금’이라는 적극적인 인하 운동으로 이어졌지만, 기존의 대학 체제가 변화하지 않는 한 이는 임시방편적 대안일 수밖에 없다. 과도한 등록금 문제를 해결하기 위해서는 대학을 지배하는 패러다임 자체의 교체와 근본적 구조 개편이 동반되어야 한다.

셋째, ‘묻지 마 대학 진학’이 아니라 ‘필요에 의해’ 대학에 진학하는 풍토를 만들 수 있는 제반 조치가 동반되어야 한다. 한국의 대학 진학률은 2008년 83%를 정점으로 80% 안팎의 수준을 유지하고 있다. 이런 대학 진학률은 한국사회의 유례없는 교육열을 반영하는 것이기도 하지만, 대학에 진학하지 않으면 정상적인 사회생활이 불가능할 정도로 왜곡되어 있는 고용구조와 문화적 풍토에 기인한다. 대학은 학벌 브랜드 획득이나 사회생활을 위한 필수 조건이 아니라 고등교육에 대한 학문적 필요로 진학하는 곳이어야 한다. 따라서 대안 대학 체제 모델은 단지 교육 분야의 경계 내에서 구축되는 것이 아니라 고용 시장의 왜곡을 해결할 방안과 연계되어야 한다.

넷째, 대학 내 고용 구조를 진보적으로 개편하는 대학 체제여야 한다. 대학은 단지 학생들만 존재하는 곳이 아니다. 한국사회 고용 구조가 비정규적이

나 임시직을 양산하면서 고용 불안을 만성화하는 체제이듯, 대학의 기업화 경향이 강화되면서 대학 내 고용 구조도 신자유주의 정책 패러다임에 압도되어 있다. 높은 대학 진학률은 다시 높은 대학원 진학률로 이어지고, 이는 다시 비정규직 강사를 양산하는 결과로 이어지고 있다. 그러나 전임교원 1인당 학생 수는 선진국 수준에 한참 못 미친다. 대안 대학 체제는 대학 내 비정규직 강사를 비롯해 대학 구성원의 고용 문제를 해결하는 동시에 교육의 질을 제고할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

다섯 째, 사립대학이 과잉되어 있는 현실에서 사립대학의 공공적 성격을 제고할 수 있는 대학 체제를 마련해야 한다. 사립대학 재단에서 대학을 교육 기관으로 인식하기보다 하나의 기업으로 인식하는 경향이 강화되고 있다. 재단에 대한 국가의 개입은 매우 소극적이며 사립대학의 민주화는 매우 요원한 상황이다. 대안 대학 체제는 사립대학의 공공적 측면을 제고하면서도 강제적 방식이 아니라 자연스럽게 대학 개혁을 유도하는 방안을 마련해야 한다.

여섯 째, 한국만큼 정권의 교체에 따라 교육정책이 물결치는 나라는 흔치 않다. 백 년을 내다보는 계획을 수립해야 하는 교육이 몇 사람의 교육정책 전문가들의 입장에 좌지우지되어서는 안 된다. 한 사회에서 교육은 하나의 부문으로서의 특수성보다 보편적 성격을 띠고 있다는 점에서, 교육정책의 큰 방향은 국민적 합의에 따라 이루어져야 한다. 대안 대학 체제는 정권이 바뀌어도 국민이 주도할 수 있는 제도를 확립해야 한다.

이 과제들은 새로운 대학 체제를 구현하는 작업이 매우 포괄적인 의제를 포함하고 있다는 것을 말하며, 교육문제가 한국 사회의 가장 핵심적인 사회문제 중 하나라는 것을 의미하기도 한다. 그동안 교육 운동 진영에서는 각 과제에 대한 나름의 해법을 제안해왔다. 이 같은 각론적 과제들은 하나의 통합적 모델 속에 유기적으로 결합되어 광범위한 국민 합의를 이룰 수 있어야 한다.

이 글은 이런 핵심 과제에 대한 모든 대안을 일일이 열거하기보다 대안 대

학 체제의 중심 골격을 구축하는 과정에서 논의되어야 할 핵심 과제를 중심으로 대안적 방향을 제시할 것이다. 먼저 그동안 제안되어왔던 대안 대학 체제 모델을 비판적으로 검토해보자.

3. 대학 체제 개편에 관한 기존 방안

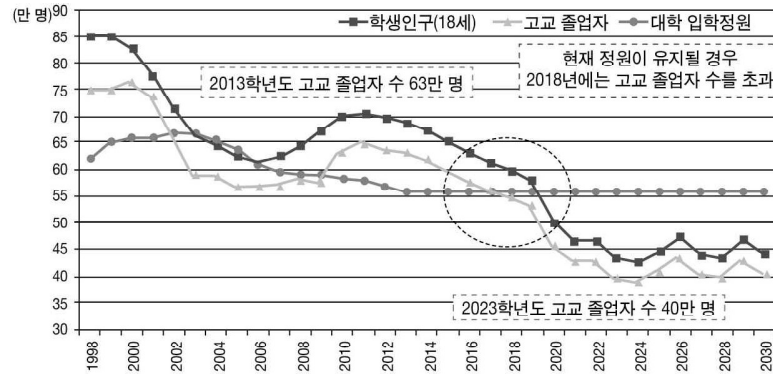
먼저 대학 문제 해결을 위한 정부의 정책 방향을 검토하고, 교육 운동 진영에서 어느 정도 합의가 이루어진 대안 대학 체제 모델들과 2012년 대선을 앞두고 각 정당에서 제안된 대학 정책을 검토해보자.

1) 정부안

박근혜 정부의 대학 구조 개편 방향은 학령인구 감소에 대응하기 위해 이명박 정부에서 수립된 대학 구조 개편 방향과 연속성을 띠고 있다. 2018년부터 대학 입학정원과 고교 졸업자 수의 역전 현상이 발생하고, 2020년 이후 대학 입학정원이 고교 졸업자를 초과하는 비율이 급격히 증가하는 것으로 예측되는 상황에서 '대학 입학정원의 강제적 축소'를 통해 대학 경쟁력을 유지하는 것을 핵심 목표로 설정하고 있다.

이런 시도는 1995년 5·31교육개혁안에서부터 본격 추진된 '대학의 신자유주의화'의 부작용에 대한 나름의 해법이라고 볼 수 있다. 잘 알려져 있다시피 대학 신자유주의화의 서막을 알린 5·31교육개혁안은 대학의 시장화·민영화를 통해 대학 간, 학생 간 무한경쟁을 유발하여 대학 발전을 유도한다는 전략이다. 이런 대학의 경쟁 패러다임은 대학과 대학생 수의 양적 팽창을 통해 질적 전환을 유도하는 방식으로 설계되었다. 김영삼 정부는 대학 간 자율 경쟁

〈그림 4-1〉 대학 입학자원의 규모 전망 및 입학정원의 변화



자료: 교육부(2014: 1).

을 유도한다는 명분으로 1995년 대학 설립 준칙주의를 도입해 일정 기준을 충족하면 마음대로 대학을 설립할 수 있도록 허용했는데, 2009년 일반대학은 38개교, 전문대학은 19개교, 대학원대학은 37개교가 늘었다. 전체 일반대학의 18.8%, 전문대학의 13.0%가 대학 설립 준칙주의가 도입된 이후 신설된 것이다(안민석, 2009). 그 결과 1990년대 중반 50%에 지나지 않던 대학 진학률(전문대학 포함)은 80%에 육박하는 수준으로 늘었다.

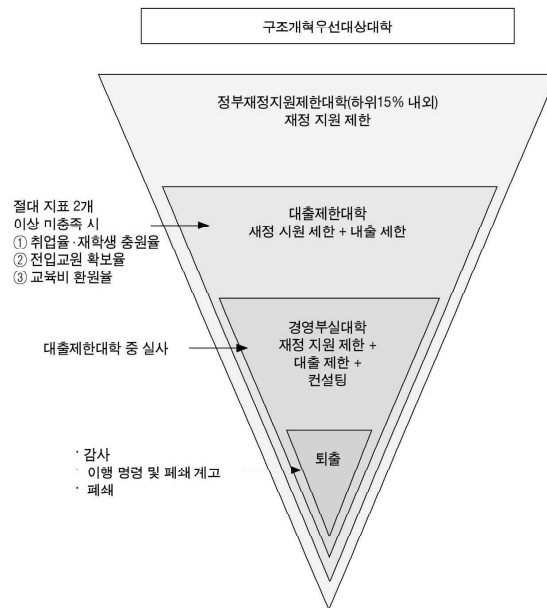
1975년 인구 1만 명당 66.7명에 지나지 않던 대학생이 2006년 기준 623.2명으로 9배가 넘게 늘었다는 것은 대학생 집단의 희소성이 사라지면서 이들의 사회적 지위가 급격히 하락하게 된다는 것을 말해준다. 대학생의 양적 확대와 이로 인한 지위 하락은 과잉 확대된 대학생 집단 내의 변별력 확보를 위해 다시 학벌과 대학 서열 체제를 더욱 강화하는 결과로 이어졌다. 안정된 사회적 기회를 얻고자 대학에 진학하려 했던 교육열이 이제는 단지 ‘대학’이 아니라 ‘명문대학’, 그 명문대학 내에서도 ‘좋은 과’에 진학하지 않으면 사회적 성공을 기대할 수 없는 상황이 되고 만 것이다.

이런 현상을 잘 보여주는 것이 지역별 대학 진학률이다. 2008년 83.8%로 정점을 찍은 대학 진학률을 지역별로 나눠 살펴보면, 2010년 서울 지역의 진학률이 62.8%에 지나지 않아 전국 최하위를 기록하고 있다. 특히 서울 중에서도 대학 진학률이 가장 낮은 지역은 명문대학에 가장 많이 진학하는 지역으로 알려진 강남 지역이다. 이는 단지 ‘대학 진학’이 아니라 ‘좋은 대학’, ‘좋은 과’에 진학하는 것이 핵심 목표로 설정되어 있는 상황에서 교육열이 유난히 높은 고소득층 지역 자녀들이 대학입시에 유리한 재수를 선택하여 서열 상위 대학으로 진학하려는 동기가 강화되었기 때문으로 해석할 수 있다.

1990년대 중반 이후 한국 대학 사회를 지배해온 양적 팽창 정책과 정량적 대학평가지표를 통해 구축된 재정 투입형 무한경쟁 구도는 대학 입학정원이 학령인구를 초월하는 상황이 도래하면서 크게 흔들리고 있다. 이런 조건은 대학 패러다임의 근본적 전환을 위한 좋은 계기가 될 수도 있지만, 정부의 정책은 지금의 경쟁 구도를 유지할 수 있는 수준으로 학령인구와 대학 입학정원의 비율을 강제적으로 재조정하는 것에 맞추어져 있다. 즉, 지금 대학 문제가 ‘대학의 신자유주의화 → 대학과 대학생 수의 급격한 확대 → 대학생의 사회적 지위 하락과 고용 문제 심화 → 변별력 확대를 위한 대학 서열화 심화 → 대학 간 경쟁을 위한 재정 압박 → 대학의 시장화·기업화’라는 과정을 통해 만들어졌다면, 정부의 전략은 대학 입학정원을 축소함으로써 경쟁 패러다임에 입각한 대학 구조를 유지하는 데 목적이 있다.

이를 위해 정부가 추진하고 있는 방식은 재정지원제한대학 선정과 적극적인 대학 퇴출 전략이다. 정부는 2011년부터 ‘정부재정지원제한대학 → 학자금대출제한대학 → 경영부실대학’의 단계적 구조개혁을 추진하고 있는데, 2012년 1월 17일 발표된 ‘대학 구조개혁 추진 기본 계획안’에서도 국립대학은 대학 운영성과목표제를 도입하고 지역과 대학의 강점 분야로 특성화를 지원하는 동시에 정부재정지원제한대학, 학자금대출제한대학, 경영부실대학, 퇴출대

〈그림 4-2〉 이명박 정부에서 마련한 구조개혁우선대상대학의 선정 기준



자료: 교육과학기술부(2012).

〈표 4-1〉 박근혜 정부의 주기별 대학정원 감축 목표(안)

평가 주기	1주기(2014~2016)	2주기(2017~2019)	3주기(2020~2022)
감축 목표량	4만 명	5만 명	7만 명
감축 시기	2015~2017학년도	2018~2020학년도	2021~2023학년도

자료: 교육부(2014).

학 등을 선정하여 구조 개편을 이룬다는 기조가 유지되었다.

박근혜 정부 역시 2023년도까지 총 16만 명 감축을 목표로 구조조정에 착수 중인데, 대학평가를 통해 ‘최우수 등급을 받은 대학’은 자율 감축을, 그 외의 모든 대학은 차등적인 정원 감축을 요구하고 있다.

그러나 지금 나타나고 있는 학령인구 감소라는 조건은 '대학의 위기'가 아니라 문제 해결의 계기일 수도 있다. 1990년대 중반부터 폭발적으로 증가한 대학 입학정원이 학령인구를 초월하는 상황은 경쟁 패러다임에 입각한 정책적 토대가 허물어지고 있다는 것을 말해준다. 따라서 이런 조건의 등장은 대학 문제의 근본적 성찰을 통해 새로운 대학 체제를 모색하기에 좋은 기회이다. 특히 국공립대학 비율이 세계 최저 수준인 상황에서 자연스럽게 도산 위기에 몰린 지방 사립대학에 적극적 조치를 취해 대학의 공공적 성격을 강화할 수 있는 호기이기도 하다.

물론 급감하는 학령인구의 최대 피해자로 예상되는 지방 사립대학을 공공 네트워크에 포함할 수 있더라도, 수험생이 자발적으로 지방에 위치한 대학으로 진학할 수 있는 동기를 부여하지 못한다면 수도권 중심의 서열 체제를 극복할 수 없다.

단지 양적 비율을 조정하는 수준이 아니라 대학 패러다임의 근본적 변화가 이루어져야 한다면, 어떤 방법들이 가능할까? 이제 그동안 교육 운동 진영에서 제안해온 대학 구조 개편 방안에 대해 검토해보자.

2) 진보적 교육 진영의 대학 체제 개편안

신자유주의적 대학 체제를 사회 공공적 형태로 전환하기 위한 노력은 꾸준히 진행되어왔다. 특히 2012년 총선과 대선을 앞둔 시점에서는 대안 대학 체제 모델 논쟁이 활발하게 진행되었다. 정부와 교육부의 대학 체제 개편 방향이 부실대학 퇴출로 서열화한 대학 체제의 경쟁력을 유지하는 데 있다면, 진보 교육 진영의 대안적 방향은 대학 서열화 폐지 혹은 약화와 교육 공공성을 확대하는 방향으로 설정되었다.

진보 교육 진영 내에서 논쟁이 되었던 안은 크게 국립대학통합네트워크안

과 국립교양대학안, 그리고 혁신대학안으로 나뉘볼 수 있다. 각 대안에 대해서는 여러 글들이 제출되어 있고 각 대안 간 논쟁도 어느 정도 마무리된 상황이다. 여기서는 세부 내용을 다루기보다 각 대안의 특징과 취약점을 간략히 살펴보자.

(1) 국립대학통합네트워크안과 국립교양대학안

국립대학통합네트워크는 장희익 교수 등 서울대 교수 주체로 제안된 방안이다. 핵심 내용은 서울대를 대학원(중심)대학으로 발전시켜나가며 학문 활동과 연구의 질적 발전을 이룰 수 있도록 재정을 대폭 투입하고, 서울대가 국립대학통합네트워크의 학부생을 대상으로 한 교육과정을 운영하는 체제를 갖추자는 것이다. 특히 전국 국립대학의 입시 전형과 학점, 학위를 공동으로 진행함으로써 대학 서열 체제를 근본적으로 혁신하자는 아이디어는 오랫동안 진보 진영의 교육 대안으로 수용되어왔다(정진상, 2004; 김학한, 2011). 이 내용은 2007년 민주노동당 권영길 후보의 대선 공약으로 채택된 이후 진보 진영의 대안 대학 체제의 기본 골격을 이루고 있다.

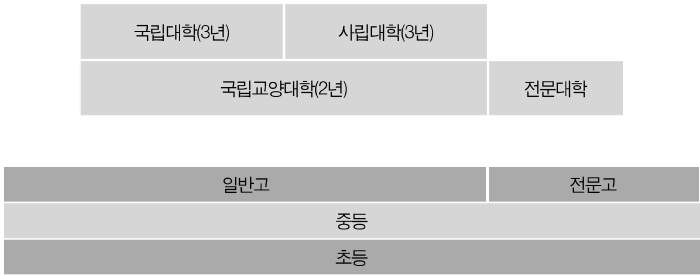
국립교양대학안은 주경복 교수와 김하수 교수 등이 주장한 것으로, 2007 대선 당시 김하수 교수가 민주당 정동영 대선 후보의 교육 공약으로 추진했으나 개혁의 폭과 비용 등 현실적인 문제 때문에 채택되지 못했다. 이후 한신대 강남훈 교수 등이 주축이 되어 내용을 보완해 현재의 6-3-3-4 학제를 준비과정을 거쳐 2(유아)-5(초등)-5(중등)-2(교양대학)-3(일반대학)으로 개편하자고 제안하고 있다. 교양대학 과정에서는 전국 단일의 국립교양대학을 설치하며 입학자격고사를 실시하여 일정 이상의 학력을 가진 학생들을 선발해 권역별로 배정한다. 교양대학 과정이 끝난 후 일반대학 입학은 교양대학 내신 성적 70%와 논술 형태의 대학별·학과별 논술고사 30%로 선발한다는 것이 기본 골자이다(강남훈, 2011).

〈그림 4-3〉국립대학통합네트워크 체제



자료: 김학한(2011).

〈그림 4-4〉국립교양대학 체제



자료: 김학한(2011).

국립대학통합네트워크안은 대학 서열 체제의 타파를 핵심 목표로 삼고 있으며, 국립교양대학안은 입시 완충으로 인한 사교육비 절감과 비정규직 강사의 고용 문제 해결에 초점이 맞추어져 있다. 두 안은 2012년 대선을 앞두고 진보 교육 진영에서 단일한 대학 모델을 제시해야 한다는 명분하에 지속적인 논쟁을 이어왔다. 그 결과 교수노조(전국교수노동조합)와 민교협(민주화를위한 전국교수협의회) 등에서는 국립대학통합네트워크를 기반으로 교양과정 1년을

배치하는 안으로 합의된 대안이 나오기도 했다.

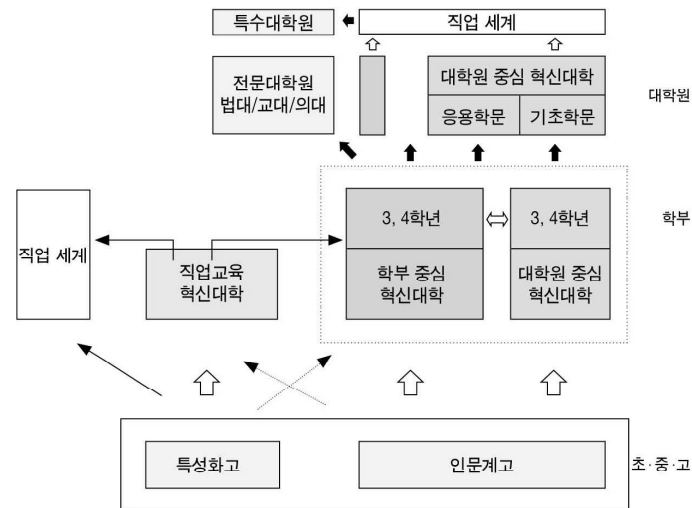
그러나 국립대학통합네트워크안은 공동학위제에도 불구하고 수도권 중심의 캠퍼스별 서열화가 남아 있을 가능성이 크며, 국립교양대학안은 교양과정 후 일반대학 진학 시 입시 경쟁이 그대로 반복될 수 있다는 비판이 가능하다. 서울과 지방에 캠퍼스를 두고 있는 일부 사립대학의 경우 공동학위제에도 캠퍼스 간 서열화가 존재하며, 1~2학년의 학부과정 성적을 통해 2~3학년 때 전공학과를 선택하는 모집 단위 광역화의 경우에도 진학 경쟁이 존재한다는 점에서 충분히 예측 가능한 지적이다.

최근 국립대학통합네트워크는 국립교양대학안과 뒤에서 살펴볼 혁신대학안의 문제의식을 반영해 권역별 네트워크를 하부구조로 채택하고 있다. 즉, 권역 내 평준화를 대학 서열 체제 해체의 중간 단계로 설정하고 있는데, 이런 방안 역시 권역 간 평준화에 대한 뚜렷한 해결책을 제시하지 못하고 있다. 권역 내에서 평준화를 이룰 수 있더라도 수도권을 정점으로 한 권역 간 서열 체계가 그대로 나타난다면, 지금의 학벌·서열 구조를 해결할 대안이 되기는 어렵다.

(2) 혁신대학안

사교육걱정없는세상과 기독교윤리실천운동, 인간교육실현학부모연대, 좋은교사운동, 청어람아카데미 등 5개 단체(이하 ‘국민이설계하는대학’)에서는 2011년 10월 20일 “혁신대학 100PLAN”을 발표하면서 대안 대학 체제 모델 논쟁에 뛰어들었다. 이들은 기존의 국립대학통합네트워크안이 “실현 가능성이 매우 낮고, 사교육의 핵심 원인이 되는 대학 서열 체제 해소는 가능하지만 지식 기반 사회와 고등교육의 보편화 시대에 따른 개인과 사회의 다양한 요구에 부합하는 대학 교육의 다양화/특성화, 경쟁력과 질 제고에는 취약”하다고 비판하며 ‘혁신대학안’을 제기했다. 이 안의 핵심은 대학 교육의 획기적인 변화를

〈그림 4-5〉 혁신대학네트워크 체제



자료: 국민이설게하는대학(2011).

선도하는 혁신대학 100개를 전국적으로 육성하여 대학 서열의 상위를 차지하는 일부 대학으로의 집중을 분산시키는 동시에, 학생들 입장에서는 입시 경쟁 부담을 크게 느끼지 않고 자신의 적성과 능력에 따라 안심하고 선택할 수 있는 좋은 대학의 선택지를 대폭 확대하자는 것이다.

혁신대학안은 국립대학통합네트워크안과 국립교양대학안과의 차별성을 강조하고 있지만, 상당 부분 기존 안의 아이디어에 기반을 두고 있다. 특히 지역 거점 혁신대학을 매개로 교양과정 공동운영, 학점 인정, 교수 교류, 공동학위 수여 등을 추진하는 것과 서울대 운영 방식 등의 내용은 통합네트워크안의 기본 아이디어이며 지역인재할당제, 국가연구교수제 등의 논의도 국립교양대학안에서 다루었던 것들이다. 이렇게 본다면 국립대학통합네트워크안과 혁신대학안의 차이는 국립대학을 대상으로 하는 안과 사립대학까지 포함시키는 안의 차이라고 할 수 있다. 그러나 국립대학통합네트워크안에도 정부책

임형 사립대학이라는 이름으로 사립대학이 포함되어 있기 때문에 큰 차별성을 가지기 어렵다.

혁신대학안이 여타 모델과 다른 가장 큰 특징은 ‘대학원 중심 혁신대학’, ‘학부 중심 혁신대학’, ‘직업교육 중심 혁신대학’으로 혁신대학 유형을 특성화한다는 것인데, 이는 과거 김대중 정부에서 추진했던 국립대학발전안과 유사하다. 당시 국립대학발전안은 연구 중심 대학과 교육 중심 대학, 직업 중심 대학 등으로 국립대학 유형을 나눠 발전시키는 계획이 포함되어 있었지만, 각 유형별 서열화를 유도한다는 이유로 거센 반발에 부딪혀 무산되었다. 혁신대학안에서는 대학 유형이라기보다 단계별 특성화에 강조점이 있다고 볼 수도 있으나, 학부 중심 대학과 직업교육 중심 대학은 여전히 서열적인 의미를 담을 수 있고 대학원 중심 대학은 기존의 안과 비교해 큰 차별성을 갖는 아이디어는 아니다.

중·고등학교 수준에서 공교육 정상화라는 이름으로 ‘혁신학교’를 선정해 집중 육성하는 전략을 대학 차원에 적용한다고 대학 문제가 해결되는 것은 아니며, 더욱이 학벌·서열 체제를 혁파하기 위한 전략으로서는 충분하지 않다. ‘낮은 서열의 대학’이 ‘높은 서열의 대학’이 되도록 하는 것과 서열이 높은 대학의 독점적 지위를 해체하는 것은 전혀 다른 문제이기 때문이다. 대학 학벌은 기본적으로 ‘사회적 독점’ 체제이기 때문에, 학벌 해체 전략의 관점에서 접근하는 것이 타당하다.

(3) 2012년 대선 후보 공약

이 외에도 2012년 대선 후보 진영에서 제안한 대학 체제 개편안을 간단히 살펴보자. 총선과 대선이 한 해에 치러졌던 2012년에는 ‘2013년 체제’ 등의 담론이 확산되면서 사회체제의 근본적 변화를 촉구하는 경향이 강화되었는데, 대선 후보들이 제출한 교육 공약은 매우 높은 ‘현실 적용 가능성’을 지니고 있

다는 점에서 검토해볼 가치가 있다.

우선 당시 민주통합당 이용섭 정책위의장은 2012년 7월 1일 기자들과의 간담회에서 서울대를 국립대학의 서울캠퍼스로 두고 기초과학 관련 학부를 제외한 나머지 학문 분야는 전국으로 분산시키겠다는 것을 골자로 한 국립대학통합네트워크안을 당의 대선 공약으로 넣겠다는 입장을 밝힌 바 있다. 문재인 후보 역시 언론과의 인터뷰에서 국공립대학통합네트워크 추진과 지역 균형 발전이라는 큰 틀에서 지역할당제 등의 정책 수용을 시사하기도 했다.

그러나 같은 해 11월 5일 발표된 문재인 캠프의 교육 분야 공약안에는 입시를 제외한 대학 체제 정책 공약이 담겨 있지 않았다. 이용섭 정책위의장의 대학체제개편계획 발표 이후 보수 언론이 이를 ‘서울대 폐지론’으로 간주하고 공세를 펼쳤고, 박근혜 후보 진영이 대학 체제 개편 관련 의제를 제기하지 않은 상황에서 굳이 문제를 만들 필요가 없다는 정치적 판단이 작용한 것으로 보인다. 또한 같은 해 11월 21일 다양한 교육 운동 단체들의 대선 관련 연합운동체인 ‘2013 새로운 교육실현 국민연대’가 각 대선 후보 캠프의 교육 공약 정책 토론회를 주최했는데, 당시 민주통합당은 국공립대학공동학위제 도입에 부정적 입장을 피력했다. 자체 시뮬레이션 결과 공동학위제를 도입한다고 해서 기존의 대학 서열화와 수도권 집중 구조가 타파되지 않는다는 결론에 이르렀다면, 각 대학 캠퍼스의 특성화가 먼저 이루어져야 한다고 주장한 것이다.

물론 앞서 진보 교육 진영의 정책 제안을 검토하면서 살펴보았듯이 단순히 공동학위제 도입만으로 서열화와 수도권 집중 구조를 해결하기 어려운 것은 사실이다. 그러나 수도권 집중 구조를 해소하기 위한 대학 특성화 정책과 공동학위제는 선후차의 문제가 아니라 일관된 정책 방향을 견지한 가운데 동시에 추진되어야만 효과를 볼 수 있는 것이기 때문에, 특성화 이후에 공동학위제를 도입하겠다는 것은 사실상 국립대학통합네트워크안을 포기한 것으로

해석할 수 있다.

새누리당이나 박근혜 후보 캠프에서는 대학 체제 개편에 대한 정책을 구체적으로 제시하지 않았다. 다만, 같은 당 정두언 의원은 2011년 제출한 국정감사 자료집에서 ‘공교육 혁신 10대 과제’로 전국 국립대학의 교육 경쟁력과 책무성을 강화하기 위해 통합 운영 체제를 구축하여 신입생을 공동선발하고 졸업자에게는 동일한 학위를 수여하자는 국립대학통합네트워크 방안을 포함한 바 있다. 2012년 1월 정두언 의원이 한나라당 비상대책위원회(위원장 박근혜)에 제출한 ‘서민·중산층을 위한 공교육 혁신 11대 과제’에도 ‘국립대학 통합 운영 체제 구축’ 내용이 포함되어 있었다.

그러나 정두언 의원의 제안은 새누리당 차원에서 공식화한 바 없으며, 박근혜 국민행복캠프에서 발표한 ‘즐겁고 행복한 교육 만들기 8대 약속’에서도 현 대학 체제에 기초한 대학입시 부담 해소, 직업교육 강화, 소득 연계형 등록금 지원 등이 포함되어 있을 뿐, 대학 체제 개편에 대한 논의는 찾아볼 수 없다. 앞서 살펴보았듯이 현재 추진되고 있는 대학 구조 개편 방향 역시 체제 차원의 전환을 의도하고 있다기보다 경쟁 패러다임을 유지하기 위한 정원 비율 조정에 머물러 있다.

3) 대안적 시사점

이제까지 살펴본 정부의 대학 구조 개편안과 교육 진영의 대안 체제 모델, 대선 후보들의 공약을 통해 파악된 시사점을 정리해보자.

첫째, 정부의 대학 구조 개편은 신자유주의적 교육철학을 그대로 유지하기 위한 것으로, 전체적인 대학 수의 축소에 초점이 맞추어져 있다. 그러나 학령 인구가 대학 입학정원보다 줄어드는 시점은 오히려 국립대학을 확장함으로써 교육의 공공성을 담보하는 좋은 계기가 될 수 있다. 이를 위해서는 정부가

추진하고 있는 일방적인 대학 퇴출 정책이 아니라 도산 위기에 몰린 사립대학을 국공립대학으로 편입하거나 공공화하여 전국적 차원의 공공 대학네트워크를 확장하는 기회로 삼아야 한다.

둘째, 진보 교육 단체에서 국립대학통합네트워크를 발전시킨 권역별 네트워크안은 권역 내의 서열화 완화에는 기여할 수 있지만 권역 간 서열 체제는 극복하기 어렵기 때문에 수도권 중심의 권역 간 서열 체제를 잔존시킬 가능성이 있다. 따라서 새로운 대안 대학 체제는 권역 간 서열 체제를 극복할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

셋째, 진보 교육 단체의 국립대학 확장 전략은 명문 사립대학을 포함한 사립대학을 정부책임형 사립대학으로 전환해 통합네트워크의 경쟁력을 유지하려는 것이다. 이는 명문 사립대학을 독립형 사립대학으로 놓아둘 경우, 공공네트워크의 경쟁력이 보장되기 어렵다는 진단 때문이다. 그러나 서열·학벌 체제의 이점을 누리고 있는 명문 사립대학의 참여는 오히려 일정 수준의 타협을 유도할 수밖에 없기 때문에 교육개혁의 걸림돌로 작용할 가능성이 크다. 따라서 국공립대학과 정부책임형 사립대학들의 공공네트워크가 평등화·공공화·민주화 전략을 구사하면서 독립형 명문 사립대학과 경쟁력을 갖추도록 유도하는 정책을 마련할 필요가 있다. 사립대학에 대한 대책은 사립대학의 공공성 확보와 민주성 구현을 조건으로만 국가가 지원하는 전략을 수립해 자발적인 혁신이 이루어지도록 유도하며, 이런 방향에 대한 국민적 통제를 거부하는 명문 사립대학에는 국가 지원을 점차 줄여나가는 대신 자율성을 보장하는 정책을 수립하는 것이 적절하다.

넷째, 대안 교육 체제는 단지 교육 분야만의 효과를 기대하는 것이 아니라 기형적인 수도권 집중 구조, 학력·학벌에 대한 고용 시장의 차별 관행을 극복할 수 있는 계기를 마련하는 것이어야 한다. 유례없이 높은 대학 진학률이 과연 바람직한 것인가는 오랜 쟁점 중 하나이다. 그러나 최소한 지금처럼 대학

진학의 주된 동기가 ‘사회적 낙오자’가 되지 않기 위한 ‘묻지 마 진학’이 아니라 고등교육에 대한 ‘필요에 의한 진학’이 될 수 있도록 사회 고용 구조와 문화적 풍토가 바뀌어야 한다는 데는 이견이 없다. 따라서 대안 대학 체제 모델을 구축하는 작업은 교육 분야를 넘어서는 국가적 의제로 설정되어야 하며, 고용 등 다양한 분야와 밀접한 연계를 통해 구축되어야 한다.

4. 하나의 제안: 권역별 계열 특성화 공공네트워크 모델

이 글이 제안하려는 대안 대학 체제 모델은 국토균형발전계획에 입각해 각 권역별로는 특정 계열을 집중 육성하는 단과대학 체제를 구축하고, 종합대학 체제는 전국적인 권역 간 네트워크로 만들자는 것이다. 즉, 권역 간 서열화 문제를 해결하기 어려운 권역별 종합대학 네트워크 체제를 권역별 계열 체제로 대체하여 자연스럽게 수도권에서 각 지역으로 학생들을 분산시키고, 전국 대학네트워크의 효율적 활용을 통해 공공네트워크를 확장하려는 시도이다. 여기서는 권역별 계열 특성화 전략의 핵심 내용을 간략히 살펴보고 이런 방향에서 대학 체제를 개편하기 위한 시기별 과제를 살펴본다.

1) 권역별 계열 특성화 전략

(1) 기본 전략

먼저 ‘권역별로 계열 특성화한 전국 공공네트워크’ 체제는 종합대학 간 네트워크 체제가 아니라 하나의 권역에서 하나의 계열을 전담하는 네트워크 체제이다. 개별 대학이나 권역 내의 종합대학 체제는 해체하지만, 전국적으로는 계열 특성화한 권역 간 네트워크 형태로 종합대학 체제가 유지되는 방식

이다. 즉, 지금의 종합대학 체제를 해체하여 A 권역의 거점대학은 공과대학을 중심으로 재편하고, B 권역은 의과대학 체제로, C 권역은 문화·예술 계열 대학 체제로 특성화하여 재구성하는 방식이다. 이는 ‘서울대 해체’가 아니라 서울대를 전국 대학으로 확장하는 전략으로서 이해할 수 있을 것이다.

어떤 권역에서 어떤 계열 특성화를 전담하게 될지는 국토균형발전계획과 산업 클러스터 등 국가 차원의 정책 계획과 접목시켜 선정한다. 각 지역의 특성화 전략에 맞게 대학 체제를 해당 계열별로 특성화하는 형태이다. 인구 과밀 해소와 균형적인 인구 배치를 위해 서울 등 수도권은 비인기·순수학문을 중심으로 배치하고, 인기·응용학문 등은 가급적 지방으로 배치한다. 예를 들면 현 서울대 캠퍼스는 순수·기초학문 특성화 대학으로, 충북대 캠퍼스는 공과 계열을 특성화한 거점대학으로 재편하는 방식이다.

종합대학인 각 권역 거점대학을 특정 계열 중심으로 재편하면 해당 계열의 정원은 크게 확대된다. 그러나 전국적 차원에서 특정 계열을 전담하기 위해서는 현재 권역별 1개 정도로 설치되어 있는 국립대학의 규모를 더욱 확대할 필요가 있는데, 이는 학령인구의 축소로 불가피하게 나타날 수밖에 없는 퇴출·고사 사립대학을 국공립대학이나 정부책임형 사립대학 등 공공적 형태로 전환하여 권역 내 공공네트워크에 포함하는 방법으로 해결한다. 하나의 권역은 특정 계열을 특성화하지만 권역 내에서는 세부 전공별로 권역 내 각 대학 캠퍼스의 특성화를 추진할 수 있으며, 이로써 국립대학과 공공 대학 간의 하위 네트워크가 구성된다.

권역별 계열 특성화를 위한 구조 개편은 강제적인 방식이 아니라 점진적인 방식으로 자발적 이동을 유도할 수 있다. 즉, 지방에 위치한 권역 네트워크의 진학은 지금처럼 수도권 진입에 실패한 패배적 의미가 부여되는 것이 아니라 최고 수준의 국립대학 전공 계열로의 진학이라는 의미가 부여될 수 있다. 이 과정이 원활하게 이루어지기 위해서는 각 권역의 해당 계열에 대한 기

숙사 시설 확충 등 국가 지원을 최우선화하며, 교수·연구 인력 역시 순차적으로 집중시켜야 한다. 여기에 무상교육 정책과 OECD 교원 기준도 우선 적용하여 기존 학생들의 강제적 재배치가 아니라 신입생들의 자발적인 선택을 유도한다.

계열별로 지역 특성화가 이루어진다면 자신의 전공 영역을 쉽게 파악할 수 있도록 권역 네트워크별 학위 체제를 유지하는 것도 가능하지만, 모든 계열을 특정 지역에만 배치할 수는 없기 때문에 동일 계열이라 하더라도 지역별 서열화 압력이 발생할 수 있다는 현실적 조건을 고려하여 통합학위제를 시행한다. 각 대학, 혹은 권역 네트워크의 명칭 또한 한국 국립1대학, 한국 국립2대학 식으로 할지, 지역명을 사용한 현재의 학교명을 유지할지에 대해 구체적 분석과 계획의 현실적 적용 정도 등을 고려하여 검토해야 한다. 필요하다면, ‘서울대 해체’ 등의 담론 전략에 맞서 전국 공공네트워크 명칭을 ‘서울대학교’로 하고, 각 권역에 ‘서울대학교 ○○대학’의 명칭을 부여하는 방법도 고려할 수 있다. 이렇게 된다면 서울대 정원이 현재 2만 명 수준에서 수십만 명 규모로 확대하는 것으로 인식될 수 있다.

권역별 계열 특성화 전략이 가져올 효과는 다양하다. 무엇보다 수도권 중심으로 고착된 서열 구도를 혁파할 수 있다. 특정 계열을 담당할 권역 대학 네트워크에는 최고 수준의 국가 지원을 통해 질 높은 교육 환경을 제공할 수 있기 때문에 입시가 완전히 사라지기 전에도 우수학생의 지방 이동을 유도할 수 있다. 이는 공동화하고 있는 지방경제의 재활성화에도 기여할 것이다. 또한, 고가의 실험·연구 기자재와 교수 인력, 제반 설비 등을 한곳에 집적시킬 수 있으므로 규모의 경제를 구현할 수 있고, 좀 더 효율적인 교육과 연구가 가능한 조건을 창출할 수 있다. 관련 연구자들이 한곳에 집적되므로 공통 학문에 대한 상호 교류도 촉진될 것이다.

이는 최소한 공공네트워크 내에서는 각 계열별 평준화가 실현될 수 있다는

것을 말해준다. 계열과 전공 간 서열화가 존속될 수는 있지만, 이것은 ‘브랜드’ 획득을 핵심으로 하는 지금의 서열·학벌 체제와는 다른 의미를 지닐 것이다. 또한, 공공네트워크의 확대는 학령인구가 감소할수록 경쟁적 입시 체제를 상당 부문 완화할 수 있으며 각 대학의 브랜드는 특성화를 의미할 뿐, 서열화한 특권적 혜택을 유도하지 않기 때문에 ‘필요에 의한 학습 욕구’도 촉진될 수 있다.

(2) 사립대학 정책

권역별 계열 특성화 전략에서 사립대학의 의미는 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째는 공공네트워크에 포함되는 사립대학에 대한 것이다. 국립대학을 중심으로 한 각 권역 네트워크가 공공성을 담보하기 위해서는 지금의 국공립대학 규모가 ‘필요에 의해’ 대학에 진학하려는 학생들을 충분히 수용할 수 있을 만큼 확대되어야 한다. 그러나 한국의 국공립대학 비율은 세계 최저 수준이다. 대학의 공공적 측면을 이루기 위해서는 사립대학을 국공립대학화 하거나 최소한 공공네트워크에 포함하는 적극적 조치가 이루어져야만 한다.

이 과제를 실현하기 위한 조건은 학령인구가 대학 입학정원을 초월하는 상황이 좋은 계기가 될 수 있다. 학령인구의 감소는 정부의 인위적인 대학 퇴출과 정원 축소 정책이 아니더라도 지방 사립대학을 중심으로 한 대규모 대학

〈표 4-2〉 일반대학 전일제 학생 비율(%)

	한국	캐나다	프랑스	독일	이탈리아	일본	러시아	미국	영국
국공립	22	100	86	97	93	25	90	67	
정부지원 사립대학			1	3					100
독립형 사립대학	78		13		7	75	10	33	

자료: 교과부·한국교육개발원(2010).

도산이 불가피한 상황이다. 권역별 계열 특성화 전략을 통해 자연스럽게 학생들의 지방 이동을 유도할 수 있다면, 부실·퇴출 사립대학을 국가가 인수하거나 공공네트워크에 포함함으로써 턱없이 부족한 정원 문제를 해결할 수 있다. 즉, 학령인구의 대학 입학정원 초과라는 대학 사회의 위기는 대학의 공공성을 확대하기 위한 ‘기회’로 전환된다.

권역별 계열 특성화 전략은 국공립대학을 대상으로는 어느 정도 강제적인 구조조정을 필요로 하지만, 이를 사립대학을 포함한 대학 전체에 일방적으로 강제할 수는 없다. 그러나 국립대학에 대한 재정 지원을 유럽 국가 수준으로 점차 늘리고 사립대학에 대한 재단 전입금 등 의무 규정을 강화한다면 경쟁력 없는 사립대학은 생존하기 어렵다. 이런 사립대학들은 국공립대학으로 전환하거나 정부책임형 사립대학으로 선정하는 방식으로 공공네트워크에 포함한다. 물론 자력으로 생존 가능한 일부 명문 사립대학은 여전히 대학 서열화에 기대어 생존할 수 있을 것이다.

권역별 계열 특성화 전략에서 사립대학이 가지는 두 번째 의미는 공공네트워크에 포함되지 않으면서 생존 가능한 사립대학과의 관계 문제이다. 이 경우 두 가지 사례가 나타날 것이다. 첫째는 지금처럼 학벌 체제를 고집하면서 명문대학 브랜드를 고수하는 ‘귀족대학화’ 대학이며, 다른 하나는 전국적인 공공네트워크에 포괄하지 못한 교육 내용과 다양성, 개성을 특성화해 보완적 역할을 강화하는 것이다. 후자의 경우라면 적극적으로 육성해야 할 사립대학의 본연적 특성을 갖추는 것이며 국가의 지원 역시 지속할 필요가 있지만, 문제는 귀족대학화한 전자의 경우이다. 특히 현재 대학 서열 상위에 위치한 소수 명문대학은 이런 경로를 걷게 될 가능성이 크다.

그러나 기득권을 포기하지 않으려는 상위 사립대학을無理하게 공공네트워크에 포함시키기보다 공공네트워크와 발전적 경쟁 관계를 형성하도록 유도하는 편이 더 바람직할 것이다. 다만 특성화 없이 종합대학 체제를 유지하

는 독립형 사립대학의 경우, 국가 지원을 점차 줄이는 대신 자율성을 점진적으로 보장해주는 정책을 구사할 필요가 있다. 즉, 공공네트워크에 포함될 것인지, 독립 사립대학으로 생존하면서 국가의 지원 없이 자립할 것인지는 각 사립대학의 자율적 판단에 달려 있다. 그러나 일부 사립대학이 독립적 생존을 결정해 '귀족대학화'하더라도, 지금과 같이 전 대학 체제의 정점에 자리 잡는 서열화 효과를 누릴 수는 없을 것이다. 국공립대학을 중심으로 한 공공네트워크는 경쟁력 있는 소수 사립대학과의 경쟁을 통해 발전적 자극을 부여받을 수 있으며, 이들에 대한 지원을 공공네트워크로 돌림으로써 좀 더 효율적인 재정활용도 기대할 수 있다.

이제 이런 전략이 어떤 과정을 통해 실현될 수 있는지, 단계별 계획에 대해 살펴보자.

2) 대학 체제 개편 로드맵

대안 대학 체제로 이행하기 위한 로드맵은 지면상 이 글에서는 다루지 않은, 다양한 쟁점을 해결할 방안들과 유기적으로 결합되어야 한다. 이를테면 국가교육의 국민적 합의를 위한 국가교육위원회 설치, 학력·학벌 차별 금지를 위한 제도적 조치나 비정규 교원 문제, 등록금 문제 등을 해결할 해법들은 새로운 대학 체제 모델 속에 녹여내야 한다. 이런 조치들은 대체로 진보 교육 진영 내에서 합의가 이루어져 있기 때문에 여기서는 대학 체제를 전환하는 과정에 어떻게 결합할 수 있는지만 간략히 언급한다.

(1) 체제 개편 준비기(1~2년)

대학 체제 개편 준비기는 새로운 대학 체제에 대한 국민적 합의를 이루어 내면서 관련 법률안 통과 등 구조 개편을 위한 토대를 구축하는 단계이다.

우선 국가교육위원회의 설치와 운영에 관한 법률안을 통과시키고 이 기구에서 대학 체제 개편 기본 계획안에 대한 국민적 합의를 이루어낸다. 또한, 고등교육법 개정안을 통해 국공립대학통합네트워크와 정부책임형 사립대학에 대한 법적 근거를 마련하고, 국가연구교수제를 도입한다.

또한, 등록금 인하를 위한 고등교육재정교부금법 통과와 거점 국립대학을 중심으로 추진되고 있는 법인화법 전면 폐기, 부실 사립대학 국공립대학 인수와 정부책임형 사립대학을 위한 평가 조건을 명시한 사립학교법 개정에 착수한다. 아울러 불필요한 대학 진학을 제어할 수 있는 법률적 조치로, 학력·학벌차별금지법을 통과시킨다.

이 단계에서는 공공네트워크의 경쟁력을 확보하기 위해 추경예산 편성으로 국공립대학부터 반값등록금을 우선 적용한다. 이는 고등교육재정교부금법이 적용되기 전 대학 체제의 새로운 개편 방향을 시사하는 상징적 조치가 될 것이다.

(2) 1차 체제 개편기(3~4년)

1차 대학 체제 개편기는 새로운 대학 체제로의 전환에 본격 착수하는 단계로, 체제 이행 과정의 혼란을 줄이기 위해 점진적 변화를 유도하는 시기이다.

이 시기에는 공공네트워크의 비율을 대폭 확대하기 위해 부실 사립대학에 대한 적극적 정책이 이루어져야 한다. 우선 전체 사립대학에 대한 전면 감사를 통해 부실·비리 사립대학 재단을 적극 퇴출하여 국공립대학으로 전환하고, 자발적으로 공공네트워크에 포함되려고 하는 대학은 정부책임형 사립대학으로 선정한다. 국공립대학으로 편입된 기존 사립대학의 교수, 교직원, 학생들은 100% 인수한다. 1차 체제 개편기 동안 전체 대학 중 국공립대학 비중을 30% 이상 확대하며, 정부책임형 사립대학은 전체 사립대학의 50% 수준으로 확대한다.

국공립대학에 상징적으로 적용되던 반값등록금을 공공네트워크에 포함된 정부책임형 사립대학에도 적용한다. 고등교육재정교부금법에 따라 확보된 재원으로 국공립대학에는 기존 국립대학 등록금의 절반을, 정부책임형 사립대학에는 기존 사립대학 등록금의 절반을 지원하는 것이다. 계열 특성화가 완료되지 않은 단계이지만 지역으로의 자발적인 이동 동기를 촉진하기 위해 해당 권역 특성화 계열 학생들에게는 무상교육 정책을 우선 적용한다. 공공네트워크에 포함되지 않은 독립형 사립대학의 경우, 과도기적 조치로 기존 사립대학 등록금의 20%만 지원한다.

또한 1차 체제 개편기 중 공공네트워크로 입학한 신입생부터 통합전형·통합학점·통합학위제를 시행하고, 기존 재학생은 학위 수여 시 기존 대학 체제의 학위명과 공공네트워크 학위명에 대한 선택권을 부여한다.

이 시기부터는 권역별로 특성화한 계열에 대한 지원을 본격 확대한다. 우선 각 권역에서 특성화 계열 신입생의 정원을 점진적으로 확대하고 전국에 분산되어 있는 실험·실습 기자재와 교수 인력, 재정 등을 순차적으로 집중시킨다. 또한 각 권역별 특성화 계열의 전임교원을 OECD 수준으로 우선 확대한다.

아울러 공공네트워크에 포함된 대학에는 일정 비율 이상의 야간 강좌를 개설하여 고등학교 졸업 취업자들이 일과 학업을 병행할 수 있는 조건을 마련하며 평생교육 시스템의 안착화를 위한 대학의 의무와 역할을 높인다.

(3) 2차 체제 개편기(3~4년)

2차 체제 개편기는 권역별 계열 특성화 체제를 안착화하면서 공공네트워크로의 전환을 완료하는 단계이다.

이 단계에서 국공립대학은 전면 무상교육을 실시하고 공공네트워크에 포함된 정부책임형 사립대학은 1차 개편기 국립대학 등록금 수준(현 사립대학의

〈표 4-3〉 개편 시기별 주요 과제

체제 개편 준비기	1차 체제 개편기	2차 체제 개편기
국가교육위원회 설치, 고등교육법 개정, 고등교육재정교부금법 제정, 법인화법 폐지, 사학재단법 개정, 학력·학벌차별금지법 제정	국공립대학·정부책임형 사립대학 반값등록금 실시(독립형 사립대학은 20% 지원), 해당 연도 신입생부터 통합전형·통합학점·통합학위제 실시, 권역별 특성화 계열 지원 확대(특성화 계열 무상교육 우선 적용, 전임교원 100% 확보), 대학 야간 강좌 의무 개설, 부실 사립대학 퇴출·국립대학으로 편입	권역별 계열 특성화 체제 완료, 국공립대학 네트워크 전면 무상교육, 정부책임형 사립대학 1차 개편기 국립대학 수준으로 등록금 인하, 독립사립대학 지원 축소, 국공립대학+정부책임형 사립대학 전체 대학 입학정원의 80% 이상으로 확대, 전임교원 확보율 OECD 기준 100% 달성, 네트워크입시탄력정원제도 도입(절대평가제)

1/4 수준)으로 내리며, 독립형 사립대학에 대한 기존의 지원은 점차 줄인다. 공공네트워크 전체 대학에 전임교원당 학생 수를 OECD 기준으로 100% 달성한다. 또한 부실·비리 사립대학과의 적극적인 통폐합으로 국립대학 정원을 대폭 확대하여 국공립대학과 정부책임형 사립대학을 합친 비율을 전체 대학의 80% 이상으로 확대한다.

공공네트워크 입시는 자격고사와 적성 상담을 통한 절대평가를 전면 시행하고 ‘탄력정원제’를 도입하여 상대평가 동기를 최소화한다(〈표 4-3〉 참조).

5. 맺음말

언제나 근본적 변화를 위한 대안들은 ‘유토피아적 비현실성’이라는 낙인을 피하기 어려웠다. 지금은 의문을 품는 것 자체가 이상한 일이 되어버린, 여성

이나 재산이 없는 성인에게 모두 투표권을 주자는 제안도 초기에는 격렬한 냉소와 조롱의 대상이었다. 세대를 대물림하며 계속되고 있는 기형적 교육 구조에서 살고 있는 우리 역시, 교육 문제의 핵심에 자리 잡고 있는 대학 체제를 근본적으로 바꿔보자는 취지에는 동의하면서도 구체적 모델에 대해서는 여지없이 ‘현실 가능성’의 문제를 제기하고 있다. 그러나 세계 여러 나라의 대학 제도와 비교해볼 때 한국 대학 체제만큼이나 비현실적이면서도 사회적 저항이 강하지 않은 사례는 찾아보기 어렵다. 이것은 불합리한 대학 구조와 이로 인한 여러 부작용들을 숙명론적으로 받아들이거나 잘못된 상식으로 수용하고 있기 때문이다. 그것이 말도 안 되는 부조리를, 참을 수 없는 비효율성을 마치 합리적인 것처럼, 너무나도 효율적인 것처럼 보이게 한다.

이런 잘못된 상식을 깨고, 문제를 있는 그대로 드러내며, 더 좋은 대안을 향해 힘을 모으기 위해서는 새로움을 향한 상상력이 서로 소통되어야 한다. 이제까지 교육 운동 진영에서 제안해온 다양한 대학 체제 모델들이 교육 운동 진영 내에서만 모색되었을 뿐, 국민적 합의로까지 이어지지 못한 것은 다양한 모델 간의 합의 부재와 국민적 소통 부족이 중요한 원인이다. 소통을 위해서는 각자의 상상력이 마음껏 투입되고 다양한 이견과 반론이 교류되어야 하며, 어떤 특정 모델이 하나의 완결된 대안으로 제시되는 것이 아니라 소통을 위한 토론 의제의 의미를 지녀야 한다.

이 글에서 제안한 대학 모델 역시 이런 의미에서 논쟁과 소통을 위한 이야기거리가 될 수 있다면 충분한 효과를 거둔 것이다. 새로움의 구현은 온전히 상상력의 힘이다.

참고문헌

- 강남훈. 2011. 국립교양대학: 공교육 정상화를 위한 대학체제 개편안. 제2차 정책당대회 자료집. 민주노동당.
- 교과부·한국교육개발원. 2010. 2010 교육통계분석 자료집.
- 교육과학기술부. 2012. 2012년도 대학구조개혁 추진 기본계획(안)(2012.1.17).
- 교육부. 2014. 대학교육의 질 제고 및 학령인구 급감 대비를 위한 대학 구조개혁 추진계획 (2014.1.28).
- 국민이설계하는대학. 2011. 혁신대학 100 PLAN. 국민이설계하는대학 운동설계 시안 보고서(2011.10).
- 김학한. 2011. 한국사회의 대학개편과 '국립대통합 네트워크=(공동학위)대학통합네트워크'. 제2차 정책당대회 자료집. 민주노동당.
- 안민석. 2009. 고등교육 재구조화 및 부실대학의 합리적 개선방안: 대학 퇴출정책의 비판적 고찰을 중심으로. 2009 국정감사정책자료집.
- 2013 새로운 교육실현 국민연대. 2012. 우리가 만드는 교육대통령. 대선후보 교육공약 대토론회 자료집.
- 정진상. 2004. 『국립대 통합네트워크: 입시 지옥과 학벌 사회를 넘어』. 책세상.