

03

대학통합네트워크와 권역별 대학연합 방안 -대학통합네트워크 형성 경로의 재검토-

김명연(Kim, Myung Yeon)

상지대 교수, 민주주의법학연구회(법학 박사)

mykim86@sangji.ac.kr

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 ③교육문제가 핵심 ⇒ 고용과 주거 문제는 교육문제와 연결

↓

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) ⇒ 초중등교육이 대학입시에 종속되어 입시 중심의 경쟁교육은 필여 ⇒ 초중등교육의 왜곡으로 귀결 - 화석과 같은 카스트신분제(지위권력의 독점·세습)의 재생산 기제가 된 대학서열-학벌사회의 해소 없이는 초중등교육의 정상화와 교육발전은 기대할 수 없음은 자명

↓

계층적 역진성이 반영된 교육 정의에 반하는 대학서열-학벌사회의 현실을 직시

- 초중등교육 정상화의 선결과제로서 대학체제개편

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

- ▶ 2012. 2. 김상곤 경기도교육감 국립교양대학안 발표
- ▶ 2014. 6. 진보 교육감 후보 공동 공약
- ▶ 2015. 5. 이재정 경기도교육감 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

- 이른바 4차 산업혁명의 문명적 전환기에 있어 창의적 인재양성 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 불능 ⇒ 자본이 요구하는 인재(노동력)도 공급할 수 없음

2. 고등교육 발전의 질곡

- 대학 간 협력은 대학이 특성화·다원화되어 있고 대등한 지위에 있을 것을 요건
 - 입학생의 성적에 의해 대학의 서열이 고착된 백화점식 '종합대학체제'에서는 협력과 공유성장의 필요성과 대학 상호 간 선의의 교육·학문의 경쟁 마저 제한
 - 특히 학생의 등록금에 교육재정을 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 인정¹⁾
- 이른바 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 요구



현재의 대학서열체제-학벌사회는 고등교육발전에도 질곡으로 작동

3. 모두가 패자인 행복하지 않은 나라

- 대학서열-학벌체제 : 초중등교육의 왜곡과 고등교육 발전의 질곡으로 작동
- 학생은 과중한 입시 중심의 학습을 강요받음, 학부모는 높은 등록금과 가중한 사교육비 지출을 강요받음, 교육자와 학교는 좋은(?) 평가를 위한 입시교육에의 집중과 자괴감 심화, 대학은 경쟁력의 약화 속에 사회적 책무성과 공공성을 다하지 못함
- 인간의 존엄과 인격의 자유로운 형성과 발전이 침해된 헌법의 근본규범에 반하는 반헌법적 상황
 - 학생들은 입시의 실패에 대한 자기 회의와 부정, 야망을 향한 격전지에서 승리를 위한 분투와 입시의 성공에 대한 왜곡된 능력주의와 근거 없는 과대망상·자기도취의 정신질환적 상황(리처드 월킨스, 케이트 피켓의 불평등의 심리학적 분석)



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

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

II. 한국 공교육의 발전과 대학통합네트워크

1. 대학통합네트워크의 의의²⁾

(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

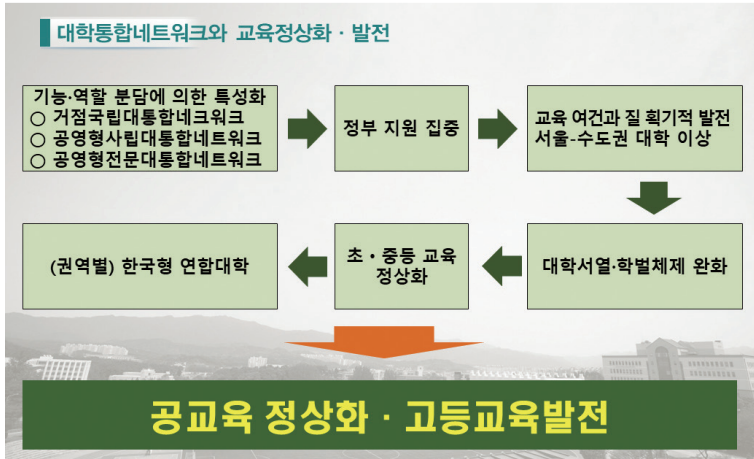
(2) 대학통합네트워크의 공교육 정상화와 발전 구상

- 대학 간 연합(통합)에 의한 대학 특성화 전략을 통해 초중등교육을 정상화하고 고등교육의 발전을 기획하는 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
- 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 분야 따라 학부 교환 등의 방식으로 기능과 역할을 특성화·전문화하여 대학을 다양화한 바탕 위에서 대학연합을 형성한다는 점에서 단순한 대학평준화 정책과는 구별

2) 대학통합네트워크는 ‘국립대네트워크’, ‘거점국립대네트워크’, ‘국립대통합네트워크’, ‘국공립대통합네트워크’ 등의 다양한 명칭으로 사용되고 있음. 당초 논의단계에서 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 확대·심화한다는 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



2. 대학통합네트워크 정책의 형성과 및 정책화

(1) 대학통합네트워크 정책의 형성 과정

- 종래 초중등교육의 정상화와 대학서열체제 완화를 위한 대학체제 개편방안으로서 ①국립 대학통합네트워크안과 ②국립교양대학안이 있었음
- 현재의 대학통합네트워크 안은 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 20명이 ‘국립대 협력 및 서울대 학부 개방화 방안’ 이래 2003년 경상대학교 사회과학연구원과 2004년 정진상 교수가 학벌 및 대학서열체제 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%)과 대학별·학과별 논술고사(30%)로 선발한다는 것이 기본골격

다. 단일 대학통합네트안의 형성

- 국립대학통합네트워크안이 대학서열체계의 타파를 전략 목표로 삼은 것에 대해 국립교양 대학안은 입시 완충을 통한 사교육비 절감과 비정규직 강사의 고용 문제해결에 초점을 맞춤
- 2012년 대선을 앞두고 지속적인 논의 과정을 거쳐 두 방안을 조정·통합하여 단일한 대학 체제개편방안으로 현재의 대학통합네트워크안이 마련됨
- 이 과정에서 사립대학 비중이 과도한 한국 고등교육의 현실에서 국립대학통합네트워크의 한계를 보완하기 위해 정식으로 제안된 것이 공영형 사립대학 육성·확대정책이며, 이후 공영형 사립대학의 운영구조와 대학통합네트워크 편입 과정이 구체적으로 설계됨³⁾

(2) 대학통합네트워크의 정책화

- 2007년 17대 대통령 선거에서 정동영 대통령민주당 후보와 권영길 민주노동당 후보가 수용하여 공약화
- 2012년 제18대 대통령 선거, 2017년 제19대 대통령 선거에서 민주당과 문재인 후보가 공약화함⁴⁾
- 그 동안 대통령 후보들의 정책공약이었으며, 문재인 정부의 100대 국정과제에 완화된 형식으로 반영

<대학통합네트워크 정책의 형성과 정책화 과정>

연도	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 대통령민주당 후보 공약 : 국공립대 공동학위제 • 권영길 민주노동당 후보 공약 : 국공립대 공동학위제 및 서울대 학부 폐지안
2012	• 이용섭 민주당통합당 정책위 의장 : 국공립대 통합네트워크 설치 방안 • 김상곤 경기도 교육감 : 국립기초교양대학안 • 문재인 민주당통합당 대선공약 : 국립대 통합네트워크 구축(공동학위제)

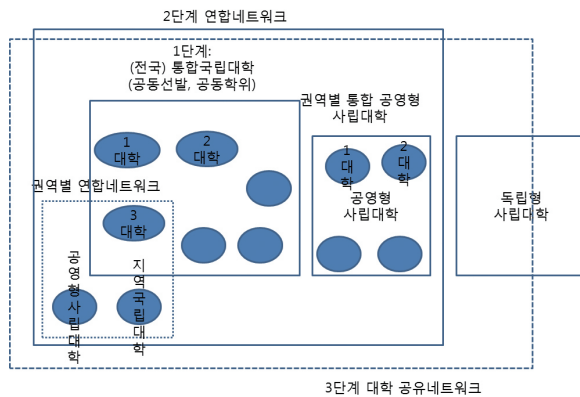
3) '공영형 사립대학'은 당초 OECD의 대학분류체계 중 하나인 정부의존형 사립대학(Government- dependent private higher education institutions)을 번역한 '정부책임형 사립대학'으로 명명되다가 이후 '공영형 사립대학'으로 명칭이 일반화 됨. 다만 그 명칭의 적절성과 관련해서는 재검토가 있어 보이며, 공영형 사립대학의 성격을 고려할 때 '정부책임형 사립대학'이 보다 적절해 보임

4) 2012년 대선 당시 새누리당이나 박근혜 후보가 대학체제개편에 관한 정책을 구체적으로 제시한 것은 없지만, 2012년 1월 당시 정두언 의원이 한나라당 비상대책위원회(위원장 박근혜)에 '서민·중산층을 위한 공교육 혁신 11대 과제' 중 하나로 '국립대 학통합네트워크방안'을 제안한 바 있음

연도	주요내용
2014	• 진보교교육감 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 대학체제개편 방안으로 단기간에 완성될 수 없는 것임. 따라서 논자에 따라 단계별 네트워크 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 독립사립대학까지 아우르는 권역별 대학 공유네트워크를 확대·심화하여 대학통합네트워크를 완성
- 대학통합네트워크의 단계별 대학체제개편방안을 도표화하면 아래와 같음⁵⁾

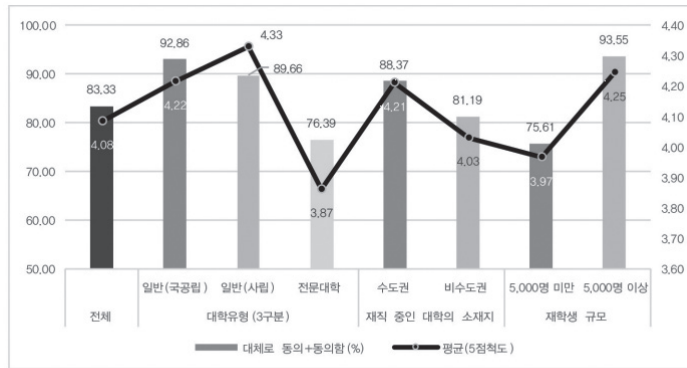


5) 서울특별시교육청, 「서울시교육청 교육개혁 제안: 공영형 유치원 운영, 대학공유네트워크 구축, 국가교육위원회 설치 및 국가교육위원회-교육부-시도교육청의 역할분담」, 2017. 32쪽.

4. 대학통합네트워크안에 대한 실증적 확인

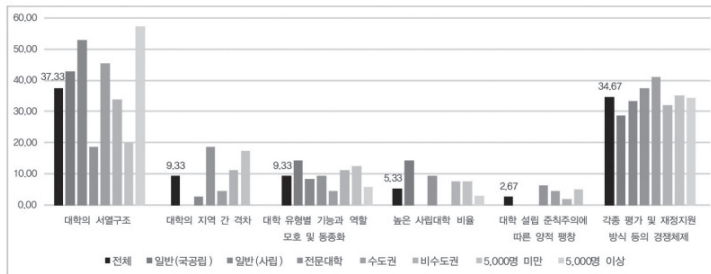
■ 한국교육개발원의 연구에 의해 대학의 기획처장(급)의 전문가 의견에 제한되어 있기는 하지만, 대학통합네트워크와 같은 공유형 대학체제개편방안의 필요가 실증적으로 확인⁶⁾

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



[그림 VI-4] 대학의 공유성장 필요성

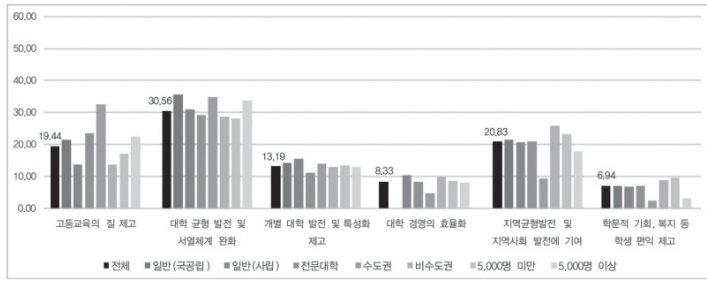
② 현재의 대학체제가 공유성장에 부합하지 않을 뿐만 아니라 공유성장에 부합하지 않는 가장 중요한 이유가 대학 서열구조와 평가 및 재정지원방식의 경쟁체제라는 점



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

③ 공유성장형 대학체제 개편시 가장 효과가 클 것으로 예상되는 분야가 대학의 균형발전과 서열체제의 완화라는 점 ⇒ 대학의 균형발전과 서열체제의 완화 효과는 곧 입시경쟁의 완화에 의한 초중등교육의 정상화 효과로 해석해도 무방할 것으로 보임

6) 한국교육개발원, 「대학의 공유성장을 위한 대학체제 개편방안 연구」, 2019.



[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

- 20여 년의 논의과정을 거쳐 내용이 상당 부분 구체화되어 있고 현 정부와 민주당이 2007년 17대 대통령선거 이래 3차례의 공약이었던 대학통합네트워크가 실현되지 못하는 있는 상황
- 거점국립대학 우선 지원·육성정책 제안
 - 이러한 상황에서 대학통합네트워크의 실현 가능성 내지 실효성에 의문 제기
 - 대학통합네트워크방안이 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 대학통합네트 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 ②지역중심국·공립대학과 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 점 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 현

7) 서울특별시교육청, 위의 자료, 29쪽.

재의 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 공유네트워크, 대학연합, 대학공동학위제 등에 관한 활발한 논의와 시도가 이루어지고 있었으나, 2019년 거의 중단되고 있는 것으로 조사됨.⁸⁾ 이는 현 정부의 집권 초기 대통령 공약인 대학통합네트워크 추진의 기대 속에 이루어진 것으로 평가됨
- 대학통합네트워크의 실현 가능성에 회의하기보다는 대학통합네트워크 추진을 위한 정치적 동력이 되지 못한 원인을 분석하고, 국민의 공감과 지지 속에 통합네트워크와 관련된 이해관계의 복잡성을 압도하며 실현하고자 하는 실천의지가 보다 중요할 것임

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 거점국립대학통합네트워크에 권역별 지역중심국립대학과 공영형 사립대학을 편입 ⇒ 권역의 거점국립대학 + 지역중심국립대학 + 공영형 사립대학으로 ‘권역별 대학통합(연합)네트워크’ 구성

8) 한국교육개발원, 앞의 보고서, 183~193쪽.

■ 권역별 대학연합안

- 종래 3단계 형성 경로를 2단계로 축소
- 대학통합네트워크의 1단계와 2단계를 통합하여 1단계에서 지역거점국립대학+지역중심 사립대학+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 대학통합 네트워크구성		
3단계	희망 독립사립대학 편입 ⇒ 권역별 대학통합네트워크 확대·심화	2단계	좌동

(2) 전국거점국립대학통합네트워크의 필요성 검토

- 대학통합네트워크에서는 2단계의 권역별 대학통합네트워크와 거점국립대학통합네트워크 거버넌스 간 기능과 권한의 조정이 명확하지 않음 ⇒ 지방분권과 국가균형발전의 측면에서 「한국대학연합」과 같은 국가 차원의 단일한 거버넌스를 구축하는 것이 타당한지도 의문⁹⁾
- 권역별 대학연합을 구성할 경우 거점국립대학 간에는 권역별 중점 연구 분야를 분담하면 될 것이며, 독자적인 거점국립대학통합네트워크의 구성은 불필요할 것으로 판단 ⇒ 거버넌스 간의 기능과 권한의 충돌 발생 우려
- 다만 권역별 대학 간 협력과 조정을 위한 국가 단위의 ‘대학연합협의체’는 필요

(3) 2기 국가균형발전 핵심전략으로 상정

- 대학통합네트워크는 국가균형발전을 기대효과로 예상하지만, 국가균형발전 그 자체를 전략과제로 설정하지 않음¹⁰⁾
- 서울-수도권을 정점으로 하는 대학서열화는 국가불균형발전의 결과물로서 학벌은 서울-수도권 대학의 지대이익에 불과
- 지방소멸과 광역도시마저 수도권으로 인구 엑서더스 발생으로 소멸지역으로 발진 ⇒ 2020년 수도권 인구 50.1% ⇒ 전체 인구의 감소에도 수도권 집중은 심화될 전망

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

10) 김명연, “공영형 사립대학 육성·확대정책의 의의”, 『경희법학』 제55권 제1호(2020. 3), 59~63쪽.

- 공공기관 지방이전 등 국가균형발전의 성과를 지역의 혁신체계를 통해 선순환적 확산



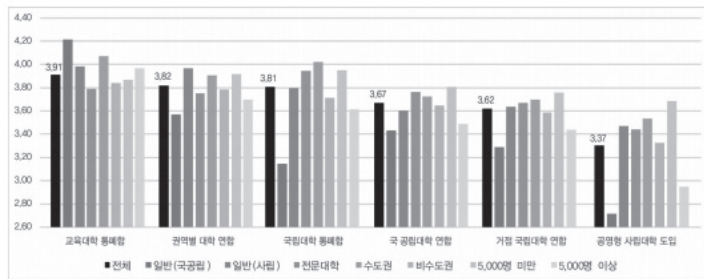
대학은 지식의 원천, 혁신의 씨앗, 성장의 원동력



권역별 대학연합 구성 ⇒ 지방대학의 총역량을 국가균형발전을 위한 혁신역량의 전초기지

(4) 권역별 대학연합의 적절성

- 한국교육개발원의 대학체제 개편방안 적절성 조사에 의하면 국공립대 연합이나 거점국립 대학 연합보다 권역별 대학연합이 상대적으로 적절한 것으로 조사됨¹¹⁾



[그림 VI-16] 대학체제 개편 방안의 적절성 (5점 척도)

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 역할분담을 통해 계열별 특성화 대학 간 대학연합
 - 한국의 대학은 모든 대학이 특색도 없고 여건도 열악한 종합대학 체제 ⇒ 교육·연구·재정 지원 효과도 기대 불응
 - 대학연합 간 기능과 역할분담을 통한 계열 특성화 ⇒ 권역별 대학연합 구성



대학의 경쟁력을 개별대학이 아니라 대학시스템의 총역량으로 사고 ⇒ 지역의 경쟁력을 통한 국가경쟁력 강화

11) 한국교육개발원, 앞의 보고서, 226쪽.

대학	특성화 유형	주요 기능
거점국립대학	연구중심대학	<ul style="list-style-type: none"> 거점국립대학간 당해 권역의 발전전략과 국가학문정책에 따라 5~6개 중점 연구분야 분담 대학원 중심의 연구중심대학으로 서울대 이상의 세계적 대학으로 육성 기초학문, 기초과학, 기초적 응용학문분야에서 지식 창출
지역중심국립대학 공영형 사립대학	교육중심대학 제한적 연구중심대학	<ul style="list-style-type: none"> 당해 권역의 발전전략과 당해 대학의 비교우위 및 융복합이 요구되는 분야를 중심으로 응용학문(실용학문) 중심의 교육중심대학 특별히 강점 학문 분야가 있는 경우 1~2분야의 연구중심대학
공영형 전문대학	직업교육·평생교육 중심대학	<ul style="list-style-type: none"> 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 사립대학은 교육중심대학 ⇒ 직업교육대학이 되지 않도록 전문대학 영역으로 판단되는 전문 취업관련 학과(부)는 전문대학으로 가감하게 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 방안에 따라 거버넌스 구성 방법이 달라질 수 있음¹²⁾

12) '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

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 상호간 서열 해소
- 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 ⇒ 교육과정의 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-수도권 일극의 국가 불균형 발전
- 인구구조의 변화와 포스트 코로나 이후의 세계경제질서

- 한국 경제는 성장잠재력이 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 기업입지의 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 고찰화될 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 2 만 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) 대학통합네트 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 공동사무의 성격
 - 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 방치·폐교하는 것은 시장주의가 아니라 국가책임의 방기
 - 지역 내의 불균형발전도 심각한 문제 ⇒ 지역 간 균형발전과 해당 지역주민의 고등교육

기회를 보장할 필요가 있음

- 위기·한계대학을 권역별 대학연합에 편입하여 학생들이 선호하는 학과를 배치하거나 2020년도부터 시행되는 일본의 간이 신속한 ‘학과이양제도’를 도입(일본 사립학교법시행 규칙 제4조 제4항)하여 재무의 건전성과 특성화를 유도하여 존속·발전시키는 것이 국가 균형발전에 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 학과이양제도를 활용하여 국공립대학의 정원을 확대하는 방법도 있음
- 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 연방교육지원법(Budesausbildungsförderungsgesetz(BaföG)과 같은 학생지원제도 마련
- 학벌의 효과는 최상위권 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, 2019년 뉴멕시코주 대학등록금 무상화 계획 발표, 테네시주, 오리건주, 미네소타주 커뮤니티 칼리지 무상교육 실시
- 사립대학 중심의 대학체제에서는 ‘국공립대학만의 무상화’, ‘사립대학을 포함한 고등교육 무상화’ 모두 법적·사실적 제한과 한계가 있음에 유의
- 권역별 대학연합과 같은 대학체제 개편을 전제로 한 고등교육 무상화 정책의 요구·실현
 - 사립대학의 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)

- 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 학교 운영비 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 ⇒ 그러나 회의하기보다는 국민적 지지 속에 실천의지가 중요
- 예산문제의 이해
 - 고등교육 투자 효과는 기존 연구를 통해 충분히 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 교육개혁은 병행되어야 함 ⇒ 굳이 우선순위를 따진다면 고등학교 평준화 정책에서 시사하는 바와 같이 교육개혁이 우선 ⇒ 대학서열체제와 학벌사회의 해소를 통해 사회·노동개혁을 촉진

■ 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 안전장치로서 국민의 균등한 교육을 받을 권리의 보장과 국가의 균형발전의무를 부과