

대학서열해소 열린 포럼

제3차 11월 17일 화요일 오후 3시

YouTube
온라인 생중계

사교육걱정없는세상 / 강득구TV 유튜브 채널 생중계

대학서열해소를 위한 대학의 참여와 선정을 어떻게 할 것인가?

환영사 강득구 더불어민주당 국회의원

축사 이원욱 더불어민주당 국회의원

발제

- 대학 공동 학사운영 및 질 관리 방안 | **임재홍** 방송대 교수, 교육혁명포럼 연구위원장
- 입시성적순 서열화를 교육역량 서열화로 | **김성수** 사교육걱정없는세상 정책위원
- 대학체제 개혁과 사립대학의 공공성 강화 | **홍성학** 충북보건과학대 교수, 전 교수노조위원장
- 정부책임형 사립대학 도입 | **임은희** 대학교육연구소 연구원

- 코로나19를 대비하여 발제자만 현장 참석하고 **온라인 생중계** 방식으로 진행합니다.
- 사전 신청한 포럼위원은 줌(ZOOM)을 통해 토의에 참여할 수 있습니다.
- 문의 | **김태훈** 정책위부위원장 02-797-4044 (내선번호 501)

공동
주최

더불어민주당 국회의원 강득구



사교육걱정없는세상

■ 제3차 포럼

**대학서열해소를 위한 대학의 참여와 선정을
어떻게 할 것인가?**

□발제

- 대학 공동 학사운영 및 질관리 방안 (임재홍 방송대 교수, 교육혁명포럼 연구위원장) · 3
- 입시성적순 서열화를 교육력량 서열화로 (김성수 사교육걱정없는세상 정책위원) 23
- 정부책임형 사립대학 도입 방안 (임은희 대학교육연구소 연구원) 35
- 대학체제 개혁과 사립대학의 공공성 강화 (홍성학 충북보건과학대 교수, 전 교수노조위원장) 43

□시민 발언대

■ 제1발제

대학 공동 학사운영 및 질 관리 방안

임재홍(방송대 법학과 교수, 교육혁명포럼 연구위원장)

I. 국립대학의 공공성: 접근성과 질관리

융복합적 소양과 창의성을 요구하는 4차 산업혁명 시대의 인재를 양성하기 위해서는 고등교육의 중요성이 강조된다. 다수의 국민이 적은 부담으로 고등교육의 수혜를 받을 수 있도록 국립대학의 공공성을 높이고 더불어 국가의 책무를 강화시켜야 한다. 즉 다양한 배경을 가진 학생들이 균등하게 대학교육을 받을 수 있도록 기회를 부여해야 한다. 이러한 접근성을 높이기 위해서는 국립대 재정에 대한 국가책임과 더불어 학생들이 국립대입시에 보다 쉽고 편이하게 접근할 수 있어야 한다.

한국의 고등교육은 양적인 팽창과 질적인 성숙 간의 심각한 괴리로 인해 고등교육의 수요자로부터 신뢰를 얻지 못하고 있다. 현재 고등교육의 질관리는 대학 설립 요건의 심사와 기관평가인증을 통한 사후 심사를 중심으로 이루어지고 있는데 거의 모든 대학이 인증을 받는 ‘느슨한’ 평가 체제 하에서 오히려 ‘구조개혁평가’ 나 ‘재정지원사업평가’가 사실상 질관리를 추동하고 있다. 그리고 이러한 성격의 대학평가들이 기초학문의 보호나 장기적 관점의 연구경쟁력 강화와 같은 공익적 요구를 충실하게 반영하지는 못한다.

국립대학이 우선적으로 장기적·공익적 관점에서 수준 높은 교육 및 연구의 질관리 체제를 선도적으로 구축한다면 사립대학과 차별되는 위상을 정립할 수 있을 뿐 아니라 고등교육 수요자로부터 신뢰를 확보할 수 있다.

II. 국립대 공동입시 방안

1. 불공정한 입시전형 간의 경쟁

학생부 비중 확대는 수시와 정시의 비중에 대한 논란과 함께 학생부종합전형의 ‘공정성’

과 관련한 다양한 문제제기를 불러일으켰다. 속칭 ‘금수저 전형’, ‘깜깜이 전형’으로 불리는 학생부종합전형은 부모의 경제력과 정보력 등에서 우위를 가진 학생들과 특목고, 자사고 졸업생들에게 유리하다.

일각에서는 대학수학능력시험(수능)이 공정한 입시방안인 것처럼 주장한다. 그러나 수능 역시 불공정하기는 마찬가지이다. 상대적으로 교육열이 높은 지역(강남·서초·송파·양천구)에 거주하는 학생 가운데서 정시전형으로 입학한 학생의 비중이 80% 이상으로 타 지역에 비해 월등히 높다.

수능과 학종이 모두 서로 다른 유형의 ‘금수저’ 전형임을 말해준다. 수능 역시 학교교육만으로 준비하기 어렵고 학종은 특목고, 자사고라는 특혜의 과정을 거친다는 점에서 결코 바람직한 입시전형이라고 보기 어렵다.

수능과 학종의 대결 양상은 주로 서울 소재 대학들 사이에서만 발견되며 지방 국립대의 현실과는 거리가 멀다. 지방 국립대의 경우 학생부 종합에 비해 학생부교과, 즉 전통적인 내신에 대한 선호가 뚜렷하게 나타난다.

<표1> 주요 국립대 및 사립대의 전형별 모집현황 비교

	대학	학생부 교과	학생부 종합	정시
주요 국립대	강원대	1,325	708	1,104
	경북대	1,111	829(856)	1,768
	경상대	1,269	708	949
	부산대	1,085	776(744)	1,411
	전남대	1,895	1,192	1,030
	전북대	1,818	786	1,464
	제주대	650	586	1,086
	충남대	1,385	757	1,233
	충북대	1,259	759	881
서울 소재 주요 사립대	경희대		2,691(770)	1,390
	고려대	400	2,612	612
	서강대		891(346)	413
	서울대		2,662	702
	서울시립대	314	729(154)	613
	성균관대		1,789(895)	705
	연세대		1,170(643)	891
	이화여대	400	843(670)	874
	중앙대	567	1,789(886)	1,195
	한국외대	560	994(546)	1,370
	한양대	298	1,230(378)	1,019

2. 최적화된 대입체제의 모색

공정한 대학입시체제의 기능 중 간과할 수 없는 것이 ‘적절한’ 학생을 ‘적절한’ 대학의 교육프로그램에 ‘안정적으로’ 매칭하여 배정하는 문제이다.

전통적으로 대학의 요구와 학생의 요구를 매칭시키는 방법은 대학별·학과별 선발을 통해 학생들로 하여금 각 대학의 모집단위별로 지원하게 하여 순위에 따라 합격이 결정되도록 하는 분산적 입학관리체제(decentralized admission system)라 할 수 있다. 이는 기본적으로 대학의 입장이 고려된 입시체제로서 학생들은 대학별로 세워진 ‘줄’에서의 상대적 위치를 알 수 없기 때문에 상당한 불확실성을 감수할 수밖에 없다.

이를 보완하기 위해서 많은 대학에서는 이른바 대기자(waiting list) 제도를 도입하여 학생들에게 당장은 합격하지 못하더라도 추후에 합격할 가능성이 있다는 것을 통보해준다. 그러나 학생들 역시 지속적으로 대기를 할 것인지 좀 더 안전한 선택을 할 것인지 전략적 판단을 할 수밖에 없다. 대학의 입장에서도 합격통보를 한 누가 등록을 할 것인지, 대기자가 다른 대학을 선택하지 않고 계속 대기할 것인지 여부를 알 수 없기 때문에 불확실성에 노출되기는 마찬가지이다.

이런 문제점을 극복하기 위해 2000년대 이후 영국, 호주, 독일, 핀란드, 타이완, 미국(일부 주) 등 세계 여러 나라의 대학체제에서 채택되어 온 제도가 공동입학관리체제(Unified Admission System)이다. 공동입학관리체제란 복수의 대학이 하나의 시스템을 통해 학생을 선발하는 제도적 장치를 말한다. 즉 입학지원과 합격자 선정이 하나의 체계 하에서 동시적으로 이루어짐으로써 학교 선택 및 등록 관리의 부담을 최소화하고 개별 학생의 선호가 대학 선택에 최대한 반영될 수 있도록 하는데 목적이 있다.

공동입학관리체제의 가장 대표적 사례의 하나로 미국 캘리포니아대학체제를 꼽을 수 있다. 이 시스템 하에서 학생들은 주정부에서 제시하는 표준화된 입학자격지표(eligibility index)에 따라 서로 다른 3유형의 위계화된 대학체제(University of California, California State University, California Community College)중 한 곳에 지원하고 자격충족 여부(예: 상위 12.5%, 상위 33.3%)에 따라 각 대학체제별로 최소한 한 개 이상의 대학에 입학할 보장받는다.

캘리포니아 체제는 공동입학관리제도를 운영하는 가운데 4년제 대학의 신입생 입학 비율을 40%로 제한하고, 적극적인 편입학정책을 병행하고 있다. 이를 통해 대학별로 분산적 입학관리 체제를 선택하고 있는 아이비리그 대학들에 비해 등록관리(enrollment

management)에 있어서 상대적 우위를 점하고 있다. 아래 표에서 보듯이 캘리포니아 대학에 편입하는 커뮤니티 칼리지 출신의 비율은 신입생의 30%를 상회한다. 기회균등이라는 주립대학의 기능을 수행하면서도 우수 학생자원을 빼앗기지 않을 수 있어서 세계적 경쟁력을 갖출 수 있었다는 것이다. 이러한 점으로 캘리포니아 대학 체제는 평등주의와 수월성이라는 두 마리 토끼를 모두 잡은 사례로 소개되고 있다¹⁾.

그러나 캘리포니아 대학체제 역시 캠퍼스별로 합격 결정을 하기 때문에 각각에 지원한 학생들이 일정한 기준에 따라 서열화될 수밖에 없다. 학생들 입장에서는 지원한 캠퍼스에 배정받지 못할 경우 본인의 선호가 낮은 대학으로 배정받게 된다.

<표2> UC 캠퍼스별 신입생 지원자 대비 합격률 현황(2017학년)

캠퍼스	지원자	합격자	합격률	주민 합격자 비율
Berkely	85,054	14,624	17.2%	61.7%
Davis	70,968	30,945	43.6%	59.7%
Irvine	85,097	31,103	36.6%	67.7%
Los Angeles	102,232	16,494	16.1%	56.3%
Merced	22,583	15,804	70.0%	94.3%
Riverside	43,675	25,062	57.4%	88.2%
San Diego	88,463	30,204	34.1%	61.3%
Santa Barbara	81,828	26,879	32.8%	69.0%
Santa Cruz	52,974	27,216	51.4%	70.8%

출처: <http://admission.universityofcalifornia.edu/campuses/>

1) 참고로 UC의 4~5개 캠퍼스가 세계대학랭킹(예: ARWU)에서 20위권 내에 포함되고 있으며, UC에 등록하는 학생의 출신지는 최소 73%에서 99%가 캘리포니아주 출신이다.

〈표3〉 UC 캠퍼스별 편입생 지원자 대비 합격률 현황(2017학년)

캠퍼스	지원자	합격자	합격률	CCC 출신 비율
Berkely	19,137	4,551	24%	93%
Davis	17,546	10,327	59%	93%
Irvine	20,011	9,413	47%	95%
Los Angeles	22,281	5,667	25%	93%
Merced	3,172	1,654	52%	97%
Riverside	10,928	6,298	58%	95%
San Diego	18,487	9,809	53%	92%
Santa Barbara	16,948	8,784	52%	94%
Santa Cruz	9,984	5,658	57%	96%

주: CCC=California Community Colleges

출처: <http://admission.universityofcalifornia.edu/campuses/>

공동입학관리체제라 할지라도 학생의 선호가 더 크게 반영될 수 있는 장치가 추가적으로 마련된다면 공정성과 효율성을 담보할 수 있다. 학생-대학의 안정적 매칭을 통해 등록 관리의 리스크를 최소화할 수 있는 것이 지연승락방식(deferred acceptance algorithm)을 활용한 공동입학관리체제이다.

지연승락방식은 1962년 David Gale과 Lloyd S. Shapley(Gale et al 1962)가 제시한 알고리즘으로 뉴욕과 보스턴 등 고등학교 학생배정에 활용되기도 하였으며, 일찍이 미국의 병원-레지던트 배정 방식에도 활용된 알고리즘이다. 고등교육 분야에서는 일부 국가에서 비슷한 방식을 활용한 학생 배정 사례가 보고되고 있지만 주요 국가에서는 현재로서는 논의단계에 머물러 있다.

공동입학관리 체제가 폭넓게 확산되어 가고 있고 대학과 학생 간의 안정적 매칭은 대학과 학생 모두 입시 부담(업무 또는 준비)을 줄여줄 수 있다는 점에서 적극적인 대안으로 모색할 필요가 있다. 그 구체적 적용 대상으로서는 비교적 고르면서도 양질의 교육여건을 구비한 국립대학을 염두에 둘 수 있다.

3. 중앙집중식 공동입시 체제의 적용 방안- 국립대를 중심으로

(1) 수능과 내신을 위주로 한 전형

중앙집중식 공동입시 체제 하에서는 대학의 선호를 비교적 명확하게 드러낼 수 있는 입학 전형자료를 사용하게 된다. 이 경우 사실상 수능과 내신을 위주로 전형이 이루어질 수밖에 없다.²⁾

중앙집중식 공동입시체제가 성공적으로 적용되기 위해서는 대학의 선호를 명확히 드러낼 수 있으면서도 학교 수업의 정상화에 기여할 수 있는 입학전형 자료가 필요하다. 학교 수업의 정상화를 위해서는 단순히 내신을 강화하는 차원에서 그칠 게 아니라 내신 산출 방식에 대한 획기적 개선이 요구된다. 그리고 그 대안으로 논의되고 있는 방식이 교사별 수시평가에 의한 평점제이다. 기존의 내신 제도는 수능과 동일한 구조를 가진 ‘일제고사형 내신’이라는 점에서 문제가 있다. 즉 중간고사나 기말고사의 형태로 치러지는 시험 역시 ‘표준성취시험(Standardized Achievement Test)’이라는 점에서 학생을 한 줄로 세우기는 수능과 다를 바가 없다는 것이다. 이러한 시험 체제 하에서는 선생님의 수업을 잘 듣지 않아도 사교육으로 좋은 점수를 받을 수 있기 때문에 학교수업 정상화에 별 도움이 되지 않는다. 그리고 이러한 형태의 내신(학생부 교과)을 강조한 결과는 2016년과 2017년 역대 최고의 사교육비 지출을 경신하는 ‘재앙’으로 나타났다. 학생들을 3년 내내 입시준비에 시달리게 한 셈이다.

교사별 수시평가는 수행평가는 물론 쪽지 시험 등 다양한 형태의 평가 결과에 따라 교사가 대학의 학점(A, B, C, D, F)과 같은 방식으로 성적을 산출한다. 다양한 형태의 수시 평가는 학교 수업을 충실히 이행하는 것 이외에 좋은 점수를 받는 별다른 수단이 없다는 점에서 학교교육의 정상화와 사교육비 경감에 긍정적 효과가 있을 수 있다. 또 교사의 학급단위 수시시험이 평가의 목적만 잘 설명하면 학생의 자기주도학습능력을 증진시키는데도 도움이 된다.

(2) 학생 배정 절차

중앙집중식 공동입시제도는 학교교육 정상화에 도움이 되는 형태의 내신과 수능, 내신과 수능의 상호 역할 분담, 전형 횟수와 입시자료의 단순화를 전제로 한다. 이러한 입학전형자료를 바탕으로 학생과 대학의 선호가 동시에 반영되어 학생배정을 결정하는 중앙집중식 공동입시제도가 진행되는 절차는 다음과 같다.

① 수능 점수 발표 직후 국립대 전형 실시(참여를 희망하는 국립대 법인, 공립대학, 사립대

2) 그리고 학생의 개인적 특성을 드러내는 입시 자료는 대학수학능력을 점검하는 입시의 본질적 과정에서 있어서 외생적인 것일 뿐 아니라 학업과 관련된 전형기준을 높이기 위한 노력에 방해가 되는 동시에 상당한 수준의 입시 부담을 유발한다.

학도 포함)

- ② 국립대학 연합으로 운영하는 공동입시관리 웹사이트를 통해 지원: 학생들은 각 대학별로 제시된 내신과 수능의 성적산출방식을 참조하여 공동입시에 참여하고 있는 국립대학 중복수의 대학(모집 단위)에 지원. 선호하는 학과가 없을 경우 원하는 대학의 학과미결정(Undecided)으로 지원할 수 있음. 개별 학생의 성적(수능 또는 내신)은 공동입시관리 사이트에 자동 연계됨
- ③ 공동입시관리센터에서는 학생성적과 학생의 선호 순위를 고려하여 자연승낙 알고리즘을 활용하여 학생을 배정. 합격 후 최종적으로 사립대에 등록할 학생 수를 고려하여 합격 대기자 선발
- ④ 입학정원 내에서 합격자 통보가 이루어지고 나서 학생들은 정해진 기간 내에 등록. 등록을 포기한 학생이 발생할 경우 합격 대기자를 순위에 따라 선발.
- ⑤ 대학별로 농어촌, 장애인, 다문화 가정 출신 지역 등은 입학 정원 외로 선발. 대학별로 할당된 정원 외 인원만큼 선발하되 학생이 선호에 따라 지원하고 학생부를 종합적으로 고려하여 선발

Ⅲ. 국립대 질관리 방안

1. 국립대 질관리 현황

일반적으로 고등교육의 질관리는 대학설립심사에 대한 사후적 관리 측면에서 대학기관평가인증을 통해 이루어지는데 사실상 거의 모든 대학이 평가인증을 획득한다는 점에서 차별화된 정보를 제공하고 있지는 못하다. 이러한 이유로 개별 대학으로 하여금 질관리에 적극적으로 나설 수 있도록 추동하는 것은 구조개혁평가나 재정지원사업 선정 평가의 영향이 더 크다고 할 수 있다.

그러나 구조개혁평가 및 재정지원평가는 대학교육이 일정한 기준을 충족하는지를 점검하는 질관리 평가라기보다는 일정한 기준에 따라 대학을 서열화하는 상대적 평가라는 점에서 평가의 공정성을 둘러싼 논란이 지속되어 왔다. 평가의 공정성뿐만 아니라 본질적인 차원에서 평가지표가 대학교육의 질을 제대로 반영하는지에 대해서도 문제제기가 이루어져 왔다.

한편 구조개혁평가와 재정지원평가는 고등교육의 공공성을 목적으로 하는 국립대 고유의 기능을 평가하는 데는 한계가 있다. 국립대의 경우 순수·보호학문 분야의 육성과 낙후된

지역사회의 유지·발전과 같은 공공적 기능에 대학의 역량을 분산시킬 수밖에 없기 때문에 취업률이나 충원률 등 이른바 ‘시장지표’에 취약할 수밖에 때문이다. 이런 이유로 국립대는 국립대 기능에 특화된 별도의 질관리 기제가 필요하다.

2. 볼로냐 프로세스와 학습성과 중심의 평가

볼로냐 프로세스는 유럽 내 대학들 간에 교류를 촉진하기 위해 마련된 것이지만 궁극적으로는 어느 대학에서 수학하였다라도 그 졸업장을 가지고 유럽의 노동시장에서 취업할 수 있는 시스템을 구축한다는 점에서 참고할 만하다.³⁾

볼로냐 프로세스의 핵심은 비교 가능한 고등교육의 질 관리 기제라 할 수 있는데 그 내용은 다음과 같다(Adams, 2004).

“학위구조: 교육부장관들은 개발 국가로 하여금 각각의 고등교육 체계의 질적 수준을 학업 부담, 수준, 학습 성과, 역량 및 이력 등에 있어서 비교 및 양립 가능할 수 있도록 구체적인 체계를 갖추도록 장려한다…… 그러한 체계 내에서 각각의 학위는 명확한 성과 수준을 규정해야 한다”

즉 고등교육의 질을 평가하는데 있어서 실제 학생이 경험한 학습의 과정 및 학습 성과가 중시된다는 것이다. 이는 교육의 투입 요인, 즉 교육여건, 교육과정 및 수업, 비교과 프로그램 등 학생 교육에 영향을 줄 수 있는 외적 요인에 대한 평가로부터 학생 개개인이 경험한 교육의 과정과 학습 성과라고 하는 산출 요인으로서의 중심 이동을 의미한다. 기존의 투입요인을 중심으로 한 평가는 어떤 투입요인이 어떤 산출을 만들어 낼 수 있을지 효과를 검증하기 어려운 반면 학생 개개인이 성취한 학습성과는 대학교육의 질을 직접적으로 나타낼 수 있다는 점에서 고등교육의 수요자에 비교적 명확한 정보를 제공할 수 있다(OECD Higher Education Program 2008, European Association for Quality Assurance in Higher Education, 2009).

대학교육이 노동시장에 신뢰를 제공하기 위해서는 프로그램 별로 대학교육의 질을 객관적

3) 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아의 4개국을 필두로 한 29개 유럽 국가들이 (1) 쉽게 이해되고 상호 비교 가능한 고등교육 학위 체계의 도입, (2) 학부와 대학원으로 편성된 2단계의 대학구조, (3) 유럽학점교환체계(European Credit Transfer and Accumulation System: ECTS) 확립을 통한 유럽 각국 간의 학생 이동 촉진, (4) 대학생, 교사 및 연구자들의 자유로운 이동 촉진, (5) 고등교육의 질 보장을 위한 비교 가능한 기준과 방법론의 개발, (6) ‘유럽적 차원(European dimension)’에 입각한 고등교육 커리큘럼과 연구프로그램의 개발 및 고등교육 기관 간의 협력이라는 여섯 가지 목표에 중점을 두고 이 프로세스를 진행하였다.

으로 보증할 수 있는 질관리 기제를 마련하되 이는 궁극적으로 학생의 학습성과를 중심으로 구성될 수밖에 없다.

3. 국립대 질관리 기제

국립대 질관리 기제는 첫째, 기관 단위가 아닌 프로그램 단위로 이루어져야 하며, 둘째, 학생이 경험하는 교육과정의 실질적 질을 측정할 수 있는 지표 구성이 이루어져야 하며, 셋째, 노동시장이 신뢰할 수 있는 학습 성과를 핵심 내용으로 해야 한다.

이러한 질관리 기제를 통해 학생이 어떤 국립대를 다녀도 일정한 학습 성과를 산출할 경우 노동시장에서 차별받지 않는 선순환 구조를 창출해 낼 수 있다. 이는 궁극적으로 국립대 공동인증 학위제와 연결될 수 있으며 입학 단계에서의 국립대 공동입시체제와 함께 졸업 단계에서 대학 서열화를 완화시키는 장치로서 기능할 것이다.

(1) 1단계: 학문 분야(교육 프로그램)별 질관리

국립대 질관리 체계는 프로그램 단위 수준으로 미시화될 뿐 아니라 궁극적으로는 학생 개인의 학습 성과를 기반으로 이루어져야 한다. 우선 학문 분야(교육 프로그램)별 질관리 체제 구축을 위해서는 기존의 인증제와는 차별화된 관점에서의 접근이 필요하다⁴⁾.

학문 분야별 프로그램 인증이라고 하더라도 학생의 진로에 따라 기존의 실무취업형 인증뿐만 아니라 학문 재생산(진학 등)의 관점에 입각한 질관리 기제도 동시에 마련되어야 한다. 다음은 앞에서 살펴본 교원양성기관 평가 지표를 참조하여 만든 학문 분야별 교육프로그램의 질 관리 기제 예시이다.

4) 예컨대 기존의 학문 분야별 인증제(예: 공학인증)의 경우 산업계의 요구를 반영한 결과라 할 수 있는데, 이는 학부교육의 성격을 취업중심으로 한정하였다는 문제가 있다. 예컨대 연구중심대학을 지향하는 고등교육사업(BK21)에 참여한 대학의 경우 공과대학이라 할지라도 취업을 위한 실무형 교육보다 기초교양교육을 강화하는 추세가 장기적으로 발견된다는 선행연구(박주호 외 2012)는 프로그램 인증에 있어서도 대학별 특성이 반영되어야 함을 반영해 주고 있다. 즉 연구중심대학으로 대학이 특성화되는 경우 학부학생들로 하여금 직업기초 소양이나 산업현장 적용에 중점을 둔 직업교과 보다는 해당전공 영역의 학술연구를 위한 보편적 학문의 기초교과에 상대적으로 더 많은 강조를 두고 있다는 것이다.

〈표4〉 학문 분야별 질 관리 기재 예시

평가항목	평가지표	배점
교원	전공과목 전임교원 확보 수준	
	전임교원의 연구실적 최소기준 충족	
	강의 만족도	
교육과정	전공 교육과정의 적절성(기본이수과목의 운영)	
	학사운영의 유연성(복수 전공 및 진로 맞춤형 모듈화)	
	역량중심 교육과정 운영 현황	
수업	전공수업별 교수자 전공일치 여부	
	강좌당 학생수	
	수업의 질관리(강의 평가의 적절성)	
	학사관리의 적절성(학생 평가의 적절성)	
특성화	학생 상담 및 진로 지도 활동 실적	
	학과별 전공소양교육 실적	

산업계 관점이 아닌 학문분야별 구체적인 지표(예: 전공 교육과정의 적절성)는 국립 학과들 간의 협업을 통해 공동 개발될 수 있다. 즉 학문분야별로 핵심 개념과 원리 및 역량을 선정하고 이러한 개념 및 역량이 전공 교육과정에서 충분히 포함되어 가르쳐지고 있는지를 평가하게 된다. 예컨대 앞에서 살펴본 교원양성대학평가의 경우 표시과목별 자격증별로 기본 이수 영역을 선정하고 이러한 기본 이수영역이 전공 교육과정에서 균형있게 다루어지고 있는지를 평가하는데 이러한 방식에 따라 학문분야별 평가인증이 이루어질 수 있게 된다.

(2) 2단계: 교육 여건 개선 및 학사 제도 개선

프로그램별 인증이 도입될 경우 전공별 기본 이수 과목을 해당 분야의 전공자가 가르치고 있는지를 평가하게 된다. 앞의 표에서 살펴본 ‘전공분야별 교수자 전공일치 여부’ 와 같은 지표가 적용될 수 있다. 이와 같은 평가기준이 적용되기 위해서는 우선 열악한 교수충원 부족 현상이 개선되어야 한다. 장기적으로는 OECD 수준의 교원 확보를 통해 고등교육의 질적 향상을 국립대가 선도해 갈 필요가 있다.

<표5> 교육단계별 교원 1인당 학생 수(2015기준)

(단위 : 명)

구 분	유치원	초등학교	중학교	고등학교	고등교육기관
학 생 수	13.4	14.9	14.3	13.2	28.7

※ 자료 : OECD 교육지표 2017, 교육부

한편 프로그램 별 인증이 이루어질 경우 계열별 교원확보율의 격차를 해소하는데 도움이 될 수 있다. 현재 <표>에서 보는 바와 같이 의학계열의 교원확보율은 145.2%에 달하고, 사범대학의 확보율은 99.4%에 이르는 반면 이들 분야를 제외한 기타 분야 교원확보율은 68.9%에 불과하다. 프로그램별 인증 및 교원확보율 산정을 통해 계열별 교수 충원 불균형을 해소할 필요가 있다.

<표6> 국립대 계열별 교원 확보율(2013년 정보공시 기준)

대학	편제 정원	전임 교원수	전임교원 1인당 학생수	법정 교원정원	교원 확보율	의학계 확보율	사범계 확보율	의학·사범 제외시 확보율	편차
강릉원주대	9,144	383	23.9	467	82.0	136.7	-	78.3	3.8
강원대	25,556	947	27.0	1,265	74.9	168.5	101.6	67.3	7.5
경남과기대	4,592	170	27.0	280	60.7	-	-	60.7	-
경북대	30,294	1,231	24.6	1,577	78.1	112.3	81.8	72.4	5.7
경상대	17,531	808	21.7	896	90.2	144.5	124.6	76.4	13.8
공주대	16,324	547	29.8	759	72.1	-	73.8	71.6	0.5
군산대	9,256	337	27.5	435	77.5	-	-	77.5	-
금오공대	6,558	207	31.7	325	63.7	-	-	63.7	-
목포대	3,828	310	12.3	420	73.8	-	76.0	73.7	0.1
목포해양대	2,912	100	29.1	134	74.6	-	-	74.6	-
부경대	18,208	586	31.1	857	68.4	-	-	68.4	-
부산대	30,998	1,264	24.5	1,652	76.5	162.0	93.8	65.8	10.7
서울과기대	11,243	353	31.8	454	77.8	-	-	77.8	-
서울시립대	11,054	388	28.5	505	76.8	-	-	76.8	-
순천대	9,069	320	28.3	427	74.9	-	112.2	69.9	-

대학	편제 정원	전임 교원수	전임교원 1인당 학생수	법정 교원정원	교원 확보율	의학계 확보율	사범계 확보율	의학·사범 제외시 확보율	편차
안동대	7,690	272	28.3	356	76.4	-	93.5	74.2	2.2
전남대	26,846	1,253	21.4	1,515	82.7	123.0	123.2	74.0	8.7
전북대	23,477	1,018	23.1	1,235	82.4	91.4	129.0	78.1	4.3
제주대	12,387	607	20.4	612	99.2	153.3	98.2	89.0	10.2
창원대	10,406	328	31.7	475	69.1	-	-	69.1	-
충남대	23,432	923	25.4	1,211	76.2	126.3	53.7	71.1	5.1
충북대	17,972	746	24.1	895	83.4	233.8	131.1	67.0	16.4
환경대	5,832	172	33.9	279	61.6	-	-	61.6	-
한국교통대	9,334	316	29.5	446	70.9	-	-	70.9	-
한국체대	3,264	110	29.7	165	66.7	-	-	66.7	-
한국해양대	6,692	255	26.2	322	79.2	-	-	79.2	-
한밭대	8,294	245	33.9	404	60.6	-	-	60.6	-
평균			27.2		74.7	145.2	99.4	68.9	5.7

국제적 수준의 학부 교육의 질을 달성하기 위해서는 프로그램별 인증제 도입 및 교수 확보 등의 조치 이외에도 국제적으로 표준화가 가능한 학사제도를 갖출 필요가 있다. 예컨대 볼로냐 프로세스의 경우 다음과 같은 학사제도 개편을 진행한 바 있다(조상식, 2010).

- ① 교육인증제도 도입
- ② 교육과정의 모듈화: 주제중심 또는 자격중심
- ③ 학점교류 시스템: 학점축적 방식
- ④ 핵심역량의 도입
- ⑤ 표준화된 학위제도
- ⑥ 학점이수기록의 표준화
- ⑦ 학력인증을 통한 교육의 질 보장

볼로냐 프로세스에서 참조할 수 있는 학사제도 개편 방안으로 교과목의 모듈화 및 이에 수반되는 학점 교류 방안이라 할 수 있다. 예를 들어 학생이 특정 전공(또는 프로그램)에 속해 있다고 하더라도 개별 학생의 진로(예: 진학, 취업, 창업, 자격증, 자율)에 따라 서로 다른 모듈을 선택할 수 있으며, 모듈별로 과목을 수강하는데 있어서 하나의 대학이 아닌 복수의 대학에서 과목을 수강하고 학점 취득이 가능해진다. 아래에서는 학생의 진로에 따른 하나

의 모듈을 예시하였다.

※ 교과목 모듈화의 예: '남미 지역 통상' 트랙

A대학 스페인어 학과: 스페인어, 남미 문학, 남미 역사, 남미 지역 연구

B대학 정치학+무역학과: 국제관계학, 중남미 정치론, 국제경제론, 국제무역론, 국제금융론

(3) 국립대 공동 학위

공학인증제의 사례를 통해 살펴본 바와 같이 대학교육의 수요자 입장에서 대학교육의 성과(졸업의 질)를 인정받기 위해서는 첫째 학생입장에서는 졸업장이 가져다주는 확실한 혜택이 보장되어야 하며, 둘째 고용주 입장에서는 학교특성(서열)을 상쇄하는 학생의 성과를 확인할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 프로그램별·학생진로(진학, 취·창업, 자격증 등)에서 명시하는 학문 분야별 역량, 직업과 관련된 문제해결 역량, 기타 공통 역량(외국어능력을 포함한 의사소통 역량 등)이 구체적으로 명시되어야 한다. 이를 통해 프로그램별·진로별로 졸업 자격기준을 마련할 수 있는데 이는 SKY 등 서울 주요 대학 졸업생의 성과에 뒤지지 않는 수준이 되어야 할 것이다. 동시에 졸업논문, 졸업작품, 구두시험, 자격증 형태의 학생의 역량을 평가할 수 있는 기제도 마련되어야 한다. 졸업인증자격 기준 역시 전공 분야별로 구체화될 수 있는데, 자격기준을 통과한 학생들에게 국립대 인증 학위가 수여되며 졸업장에 특정 대학이 아닌 한국대(예) 학위가 명시된다.

한편 고등교육 수요자에 대한 한국대(예) 학위의 신뢰를 확보하기 위해 객관적 기준과 함께 상대적 기준(예: 대학별 정원)을 적용하는 방식이 고려될 수 있다. 국립대 네트워크와 기업체, 공공기관과의 협약을 통해 졸업 자격의 공동 개발과 함께 한국대 학위자의 취업 혜택을 부여하는 방안을 적극 추진할 필요가 있다.

IV. 대학원 공동 운영 및 국가 인증 박사 학위제

1. 대학원 교육의 현황

한국의 대학원 교육 역시 양적인 팽창과 질적인 성숙 간의 괴리가 심각한 문제로 노정되고 있다. 국내에서 대학원 교육에 대한 대중화된 계기는 1980년대 졸업정원제가 시행되면서 부터인데, 당시 대학입학정원이 확대되면서 대학교수요원에 대한 수요가 급증하였고, 그

결과 대학원 학위자에 대한 수요도 증가하였다고 볼 수 있다. 1965년에 총 37개 대학원 과정에 대학원 학생 수가 3,482명이었던 것에 반해 1990년 당시 298개 대학원 과정이 개설되었고 대학원 재학생수가 총 86,911명에 달하였던 것을 비교하면 이 시기에 이루어진 양적 팽창의 규모를 짐작할 수 있다.

대학원의 급격한 양적인 팽창에도 불구하고 질적인 면에서는 매우 부실하다. 대학원 교육의 질적 부실을 개선하기 위한 다양한 방안들이 논의되었지만 현실화할 수 있는 적절한 대안이 제시되지 못하고 있다. 이는 정부가 특정한 제도적 조치를 강제한다고 하더라도 대학들의 관행을 개선하는 데는 한계가 있다는 점을 말해준다. 이에 정부는 정부 주도의 제도 및 관행의 개선보다는 선택과 집중 방식의 재정지원사업을 통해 대학이 스스로 질관리를 할 수 있도록 유도하는 방식을 선택해 왔다.

그러나 선택과 집중 방식의 차별적 재정지원 방식은 소수 대학에 혜택이 집중된 결과를 초래하였다. 우수 대학원 육성을 위한 재정지원 방식에 있어서 대학원생에 대한 직접 지원보다 R&D 사업을 통한 간접 지원방식이 지배적인 것도 문제이다.⁵⁾

기존의 정부지원 사업이 대학원생 지원을 주된 목적으로 하면서도 사업 선정 및 수행 방식에 있어서 교수 중심의 사업단(팀)을 통한 집단형 지원 형태를 띠고 있기 때문에 지나친 선정 경쟁으로 인한 대학 서열화, 단기적 성과 위주의 사업 수행, 내실 있는 대학원 교육의 내실화, 지도교수체제의 강화 등 여러 가지 한계가 있다.⁶⁾

2. 국립대 네트워크를 통한 공동 학위 및 대학원 질관리 방안

2000년대 이후 시행되어 온 정부의 대학원 지원 정책을 반성적으로 검토했을 때 첫째, 정부 주도의 강제적 제도 개선 및 구조개혁 보다는 재정지원사업을 통한 자율적 질관리 체제를 유도하는 것이 현실적인 대안이라는 점, 둘째, 기관 단위, 학과 단위의 지원 사업은 대학의 특성(서열 및 여건)이 반영되어 대학 서열화를 강화하는 결과가 초래될 수 있다는 점, 셋째, 지도교수와 공동 연구 경험은 학생의 진로 및 성과관리에 중요한 영향을 미치지만 지도 교수의 연구 활동에 종속될 경우 학생의 교육만족도는 낮아진다는 점, 넷째, 학생 중심의 지원은 사업단 중심의 지원에 비해 잠재적 연구역량을 키우는 데는 효과적이지만, 지도교

5) 즉 교수가 주도하는 연구 사업단이나 연구팀에 대한 지원을 통해 대학원생에 대한 지원이 간접적으로 이루어짐으로써 학문후속세대 양성이라기보다는 연구보조인력에 대한 지원의 성격이 강하다는 것이다.

6) 한편 대학원 육성사업은 크게 보아 학과 내지 전공을 주요 지원단위로 하는 집단형 지원사업과 교수 또는 대학원생 개인을 지원단위로 하는 개인형 지원사업으로 구분해 볼 수 있는데(이영 2012), 집단형 사업은 대학원 학과 또는 전공의 특성화에 유리한 반면 성과를 견인할 수 있는 유인이 약하고, 평가 산출에 대한 부담이 증가되는 단점이 있다고 한다. 반대로 개인을 대상으로 한 지원 사업은 성과 유인이 강하고 성과측정이 용이한 반면 연구 인프라 구축이 어렵고 특성화 유도가 곤란하다는 문제가 지적된다.

수와의 상호작용이 약화된다는 점이다. 결국 대학원생의 자발적 연구 및 학습동기를 키우면서도 지도교수와 상호작용을 통해 의미 있는 교육적 경험을 제공하는 것이 미래 대학원 교육의 과제라 할 수 있다.

이와 관련하여 학생에게 의미 있는 교육적 경험을 제공하는 데 있어서 대학원의 규모와 이에 수반되는 교육과정의 다양성 문제를 해결할 필요가 있다.

규모의 문제와 교육과정 다양성의 문제는 공동 학위를 통해 해결할 수밖에 없다. 이와 관련하여 볼로냐 프로세스를 통해 추진된 ‘에라스무스 문두스 프로그램(Erasmus Mundus)’을 참조할 수 있다(엄미정 외, 2012: 54-55). EU 정부가 지원하는 에라스무스 문두스 프로그램 역시 석사 및 박사 과정 학생과 신진연구인력에게 장학금을 지원한다. 동시에 EU 내 100여 개 대학이 참여하는 공동학위 프로그램을 진행하고 있다. 즉 이 프로그램에 선발된 학생에게는 생활비를 포함한 장학금을 지원하고, 교육과정의 다양성 확보를 위해 최소한 3개의 EU대학과 비EU대학이 참여하여 학위 프로그램을 구성한다.

<표7> Erasmus Mundus 공동 학위 프로그램

개요	고등교육 기관의 국제적 콘소시움을 통한 학업 프로그램
장학지원	EU가 주관하여 매년 학생선발을 통해 장학지원
수학 장소	프로그램 참여 국가 최소 두 곳에서 수학(파트너 국가도 가능)
수학 기간	석사: 60, 90, 120 ECTS((European Credit Transfer and Accumulation System) 학점, 최소 12개월에서 최대 24개월 박사: 3년
지원 자격	전 세계 대졸자, 석사학위 소지자
수여 학위	공동 학위 또는 개별 학위 선택 가능
장학 혜택	학비, 도서관 및 실험실 비용, 보험, 체제 및 교통비, 지원자의 75%가 수혜

출처: <http://www.em-a.eu/en/home.html>

국립대 네트워크가 구성될 경우 EU의 에라스무스 문두스 공동학위 프로그램과 같은 제도의 도입이 가능해진다. 예컨대 3~5개의 대학을 선택(최소 2곳)하여 공동학위 프로그램을 이수하고 학생 개인에 대한 장학금 지원, 국제적 수준의 질관리, 국가 인증 학위를 수여할 수 있다. 필요할 경우 해외 우수 대학을 공동학위 프로그램에 참여하여 최소 1개의 해외 대학에서 일정 기간 수학하는 기회를 제공하는 것도 고려할 필요가 있다.

3. 박사후 학문후속세대 지원 방안

현재 정부주도의 박사후 신진 연구인력지원은 주로 R&D 사업의 형태로 이루어지고 있다. R&D 사업의 형태이다 보니 고용이 사업기간에 종속되고 단기간에 성과를 내기 위한 압박이 주어지다보니 외국의 박사후 연구인력 지원 사업에 비해 ‘매력’이 떨어지는 것으로 조사되고 있다(정용남, 2015). 이는 우수인력의 해외유출은 물론 장기적인 관점에서 학문후속세대의 충원 부족 문제를 초래할 수 있다.

<표8> 한국연구재단의 학문후속세대 양성사업 예

구분	대통령 Post-Doc Fellowship	리서치 펠로우 지원사업
지원대상	·만 39세 미만 국내의 대학 박사학위 취득(예정)자 ·박사학위 취득 이외 기관에서의 연구 경력 우대	·리서치 펠로우 제도를 도입한 전국 대학에 고용된 리서치펠로우(과제 선정시 리서치펠로우로 임용한다는 대학의 동의가 있을 경우 박사후 연구원도 신청 가능)
지원제외	·대학전임교수, 국공립연구기관 및 민간연구소 전임연구원 신청 불가 단, 리서치펠로우 연구책임자에 한하여 종료 10개월 이내 신청 가능 - 취업자의 경우, 연구개시일 전에 퇴직해야 함(신청 가능)	·대학전임교수, 국·공립 연구기관 및 민간연구소 전임연구원 신청 불가
지원규모	·연구비: 8,000만원 ·연수활동비: 5,000만원(기관보험 부담금 및 퇴직금 포함)	·연 5,000만원 내의 (간접비 포함 금액, 신규과제 지원 기준)

출처: 오현철, 2017: 322.

현재 이공계의 경우 박사후 연수, 대통령 포닥, 리서치펠로우 등의 사업이 진행되고 있고, 기타 BK21, HK, SSK, 대학중점연구소 사업 등을 통해 박사 후 인력지원이 이루어지고 있지만, 사업간 연계가 미흡하고, 사업 종료에 따른 고용불안정 문제 등으로 박사후 인력의 사회적 불안감은 해소되지 못하고 있다. 또한 사업단장 및 지도교수와의 종속적 관계로 인하여 자율적인 연구역량 강화가 위축되고 있다.

이러한 문제 등으로 인해 박사후 인력 지원 사업은 R&D 사업이 아닌 인력양성사업의 관점에서 바라보아야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 즉 사업간의 연계를 통해 역량 단계별로 지원 내역과 규모를 차별화하고, 장기적인 관점에서 고용의 안정성을 도모해야 한다는 것이다(오현철 2017).

국립대 네트워크의 공동학위 프로그램을 통해 박사학위를 받은 신진연구인력에게는 국립대 연구교수로 채용하여 고용의 안정성을 확보한 뒤 연구역량에 따라 박사후 연수, 리서치

펠로우, 대형 연구사업 등에 참여할 수 있도록 사업을 설계할 필요가 있다. 응용 분야의 경우 기업체 연구개발 프로젝트에 참여하는 것을 권장할 수 있다. 국립대 공동학위 이전에 개별 대학에서 학위를 받은 경우에도 별도의 임용절차를 통해 국립대 연구교수로 채용할 수 있도록 한다.

V. 국립대 공동입학관리 및 질관리 체제의 기대 효과

이상에서 접근성(Accessibility)과 질관리(Quality)의 관점에서 국립대의 공적 기능을 강화하기 위한 구체적 대안으로 공동입시 및 질관리 체제 구축 방안에 대해 살펴보았다. 주요 내용은 다음 <표 9>와 같이 요약될 수 있다.

<표9> 국립대 공동입시 및 질관리 방안

프로그램	주요 내용	참조 사례
국립대 공동입시	·입시단순화(수능·내신 중 선택) ·국립대 공동입시처 신설(입시 일원화) ·지연승낙방식 배정(학생 선호 반영)	·핀란드, 영국 등 공동입시제
국립대 공동 학사운영 및 프로그램 인증	·교육과정 모듈화(진학, 취·창업, 자율, 자격) ·프로그램 별 인증 ·교수 충원 및 아카데미 어드바이저 채용 ·국립대 공동 교육혁신센터 신설 ·교수, 학생 교류 및 학점 교류	·볼로냐 프로세스 ·공학인증제 ·영국 QA 제도
국립대 공동학위	·프로그램 별 졸업 자격 공동 개발 ·공동 졸업자격 심사(논문, 작품, 자격증 등) ·인증 졸업 학생에게 공동졸업장(한국대 학위) ·기업, 공공기관 협약에 의한 취업 혜택	·볼로냐 프로세스 ·미국 성과중심 졸업인증(MCL)
국립대 공동 석·박사 학위 프로그램	·국립대 공동 석·박사 선발 ·권역별·학문 분야별로 3~5개 대학 공동 교육과정 운영 ·공동지도교수제 ·장학금 지원(학비, 생활비, 교통비) ·공동졸업장(한국대 학위)	·에라스무스 문두스 공동학위 프로그램
국립대 연구교수제	·한국대 학위자 국립대 연구교수 채용 ·급여+연구비 지원 ·연구역량별 멘토링 지원 ·국가·기업 연구프로젝트 참여	·대통령 포닥펠로우십

한편 이상의 국립대 공동입시 및 질관리 방안은 다음과 같은 기대효과가 있을 것으로 예상할 수 있다.

입시부담 경감 및 고교교육정상화

- 고교교육을 충실히 이수한 학생이라면 국립대 입학이 사실상 보장됨
- 내신과 수능 중 자신에게 유리한 점수를 제시할 수 있으므로 학생의 선택 및 기회 확대

대학서열화 완화

- 어느 대학을 다니든 균질의 교육을 받을 수 있음
- 어느 대학을 나와도 실력이 입증되면 단일한 학위 수여

국립대 정체성 확보

- 기초학문 보호, 교육의 기회균등, 고등교육의 수월성 확보, 지역사회 봉사, 학문후속세대 양성 등 차별화된 역할 수행

대학 교육의 진로 적합성 제고

- 대학간 연계를 통한 진로 맞춤형 교과목 수강

국립대 학위의 브랜드 가치 제고

- 국가인증 학위를 제공함으로써 졸업의 질 인증 및 학벌 불이익 감소

지속가능한 학문후속세대 양성

- 국제적 수준의 대학원 교육 여건 조성 및 졸업인증을 통해 저비용·고효율의 지속가능한 학문후속세대 양성체제 구축

VI. 결론

이 글에서 강조하는 것은 공동 학위를 염두에 둔 공동입시제도는 일단 중·장기과제로 설정하고 낮은 수준의 네트워크를 통해서 경쟁적 관계보다는 협력적 관계의 설정이 고등교육과 대학전체의 발전으로 이어질 수 있다는 가능성을 보여주는 것이다.

낮은 수준의 연합을 통해 노동시장에서도 수준 높은 인력의 배출로 연결된다는 평가가 필요하다. 예를 들면 유럽의 모듈식 수업의 효과가 학계나 노동시장에서도 선호되고 있고 그런 정도라면 추가적인 공적 재정지원이 아깝지 않다는 정도의 인식을 끌어내야 한다. 연대의 가치가 보다 극대화되기 위해서는 평준화 수준의 공동입시, 공동학위도 필요하다는 인식으로 전개시킬 필요가 있다.

더구나 대학원의 경우에는 상대적으로 실험이 용이한 지점이라고 본다.

참고문헌

- 곽창신(2007), 대학통합: 성과와 과제, 대학교육 197호.
- 교육인적자원부(2003.11.21.), 소득 2만불 시대 도약을 위한 대학경쟁력 강화 방안.
- 교육인적자원부(2004.12.29.), 경쟁력 강화를 위한 대학 구조개혁 방안 - 대학이 살아야 나라가 산다 -.
- 교육인적자원부(2004.3.2.), 2004년 주요 업무계획.
- 교육혁명공동행동 연구위원회(2012), 《대한민국 교육혁명: 교육패러다임의 혁명적 전환 미룰 수 없다》, 살림터.
- 김민희(2014), 국립대 혁신지원 사업 평가모델 개발 연구, 고등교육정책연구소.
- 대학교육연구소(2010.3.25.), “국립대학의 통·폐합의 오류 되풀이할 ‘연합대학’” .
- 반상진(2012), 「국립대 공동학위제」 어떻게 실현할 것인가?, 민주통합당 정책위원회/교수학술4단체/ 전국국공립대학교수연합회 공동주최, “함께하는 국립대학” 국립대 공동학위제 어떻게 실현할 것인가?
- 심광현(2012), 「미래사회/미래교육을 위한 <국립교양(과정)대학통합네트워크> 방안」, 민교협 총회.
- 엄미정 외(2012). 이공계 대학원의 특성화 발전을 위한 정부지원정책 개선 방안. 한국과학기술정책연구원 정책연구 2012-18.
- 오현철(2017). 이공분야 박사후연구원지원제도의 주요 쟁점과 개선방안. 교육연구논총 38(1). 317-337.
- 이향철(2009), 한국형 연합대학 지배구조 모델에 관한 연구, 교육과학기술부 정책연구과제.
- 임재홍 외(2018), 국공립대 경쟁력 강화를 위한 제도 개선 방안, 한국교육개발원.
- 임재홍(2012a), “고등교육과 교육공공성의 확장”, 경상대법학연구소 《법학연구》, 제20권 제1호
- 임재홍(2012b), “이명박 정부 교육정책에 대한 평가와 과제”, 민주주의법학연구회, 《민주법학》 제50호.
- 임재홍(2015a), “신자유주의 시대 대학의 지배구조”, 문화과학사, 《문화과학》 2015년 여름호(제82호)
- 임재홍(2015b), “정부책임형 사립대학(준국공립화) 방안의 설계”, 민교협 엮음, 《입시, 사교육 없는 대학체제》, 한울.
- 정진상(2004), 《국립대 통합네트워크-입시 지옥과 학벌사회를 넘어》, 책세상.

조상식(2010), '볼로냐 프로세스' 와 독일 고등교육개혁, 교육의 이론과 실천, 제15호.

조상식(2010). 볼로냐 프로세스와 독일 고등교육 개혁. 교육의 이론과 실천 15(3). 193-215.

주재현(2010). 공학교육인증제도의 효과성 평가: 공학교육인증 프로그램 졸업생들의 인식조사를 중심으로. 한국정책과학학회보 14(3) 55~78

한국개발연구원 공공투자관리센터(2010), 2009년도 재정사업 심층평가 보고서: 대학구조개혁지원사업.

Adams, S.(2004). Using learning outcomes: A consideration of the nature, role, application and implications for European education of employing 'learning outcomes' at the local, national and international levels. UNITED KINGDOM BOLOGNA SEMINAR 1-2 July 2004, Heriot-Watt University (Edinburgh Conference Centre) Edinburgh. Scotland.

■ 제2발제

입시성적순 서열화를
교육역량 서열화로
-대학입학보장제를 중심으로-

김성수(사교육걱정없는세상 정책위원)

입시성적순 서열화를
교육역량 서열화로
-대학입학보장제를 중심으로-

사교육걱정없는세상 정책위원 김성수

 사교육걱정없는세상

WWW.NOWORRY.KR TEL.02-797-4044 FAX.02-797-4484 COPYRIGHT 2015 사교육걱정없는세상 ALL RIGHT RESERV

대학서열의 본질: 입학생 성적 중심 서열화

The image shows a dense grid of data, likely a ranking table for universities. The grid has multiple columns and rows, with various numbers and text entries. A prominent text box in the center-right of the grid reads: '우리는 "나보다" 똑똑합니다' (We are "smarter than" ourselves). Below this, it says '공공채 교육용 공개 강 배우고 제대로 배운 우리' (Public recruitment education public lecture and properly learned we). At the bottom of the text box, it lists '수시 2차 - 2012.11.12(월) ~ 11.16(금)' and '정시모집 - 2012.12.20(토) ~ 12.27(목)'. The grid itself is filled with small text and numbers, representing a detailed ranking system.

츄츄하다.

좀처럼 바뀌지 않는다.

그 안에 뭐가 있는지
모르게 만든다.

대학서열의 본질: 입학생 성적 중심 서열화

‘가공능력이 떨어져 원재료라도 좋은 것을 확보해서 살아온 것이 지금까지의 우리나라 명문대이다.’ (김신일 전교육부장관)

‘우리의 대학은 엄격히 뽑고 아무렇게나 가르치자는 식의 지대를 지녔다. 이것은 지대를 받아먹는 자세다. 대학이 간판으로 계급을 만들고 불로소득을 취한 형국이다.’ (이명현 전 교육부 장관)

‘대학이 경쟁력이 없는 이유는 가르치는 경쟁이 아니라 뽑는 경쟁으로 대학서열구조를 유지하기 때문이다.’ (서남표 한국과학기술원 총장)

대한민국교육 40년사 중

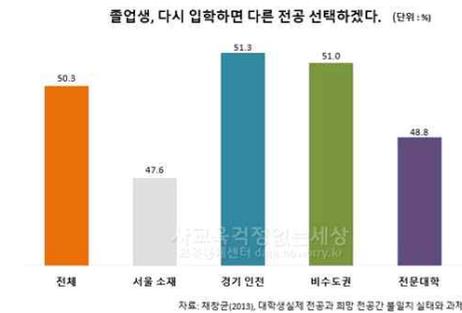
입학생 중심 서열화 영향



- 한 해 평균 반수생 6~7만 명 추정
 - 소위 상위권 대학 학생들이일 수록 반수생 증가
 - 반수 이유 : 입학한 학교에 대한 아쉬움, 애들이랑 실력이 안 맞아서
- 대학생들에게 대학은 교육 공간이 아닌 투자와 과시를 위한 상품

입학생 중심 서열화 영향

'사실상 관계 측면이나 배우는 내용의 측면이나 고등학교 연장선',
 '교수가 수업에 대해 고민하는 게 아니라 수업에서 학생에게 팀플만 맡겨놓고 자기는 논문 쓰기에 바쁜...',
 '한 학기 동안 배웠던 필기랑 교과서를 다 해서 정리했는데 A4용지 4장 밖에 안 나오는 교육'



대학사회: 비정상적 일상화

경북대 5년간 3천명 자퇴...지방대 `독` 터졌다

95%가 수도권 대학으로 진학
지방 거점국립대도 존립 위협

"지역 거점야닌 국가 거점으로
대학간 통합·학과폐지도 필요"

최근 3년간 지방 국립대 자퇴생 수
(단위=명) *자료=교육부 대학알리미(2017~2019년)



1 대 11.7 vs 1 대 27.4

1대 15 vs 1대 45.9

대학교육을 바꿀수 있는 힘: 국민의 관심

■대학에 대한 국민의 요구: 1위 대입 고통 해결

2위 반값등록금

3위 사학비리 척결

■대다수 국민 : 대학 입시까지는 교육 전문가지만 대학체제는 무관심

대입 고통 해결 방법 제시 → 국민의 관심과 지지 → 대입과 대학체제 개혁

대학교육 잘못된 신화

좋은 대학 = 입학성적이 높은 학생 선발

세계 100대 대학의 40-50%를 보유하고 있는 **미국 대학의 26%는 모든 지원자 전원을 합격시키고 있고 전체 대학 중 86%는 지원자 중 절반 이상 합격시키고 있는 것으로 나타남.**

(한국교육개발원, 2014 대학입시 정책의 국제비교 연구)

학생 선발 경쟁은 오히려 대학교육의 질을 높이는데 저해요소가 됨.

대학입학보장제 철학과 방향

- 대학입학보장제는 대학입시개혁을 마중물로 **우리나라 대학교육의 근본적인 체제를 전환하자는 것**
- 현재의 '경쟁'과 '선발'이라는 대입제도의 패러다임을 과감하게 버리고 '최저 요건 충족'과 '입학보장'의 패러다임으로 전환하는 것
- 대학은 '선발기관'이 아니라 '**교육기관**'으로서의 정체성을 명확히 하여 '**잘 뽑는**' 경쟁이 아니라 '**잘 가르치는**' 경쟁으로 전환하는 것을 의미

대학입학보장제 이전 이후 비교

현재



대학입학보장제 실현 이후



대학 개혁 해외 사례 1

1) 미국 버지니아주 고등교육 구조 개혁("The Restructured Higher Education Financial and Administrative Operation Act of 2005")

- ▲ 주와 대학이 긴밀한 협상을 통해 구조 개혁 진행
- ▲ 정부가 11개 성과 목표치(performance benchmarks)의 명목을 제시하고 내용과 목표 수치 등은 대학과 협력하여 진행, 6년이라는 장기 프로젝트로 진행

- 1) 고등교육 기회제공
- 2) 학자금 지원 유지 및 확대
- 3) 광범위한 학문 프로그램 제공
- 4) 학생 재등록률 및 기한 내 졸업률 제고
- 5) 버지니아 커뮤니티 컬리지 체제와의 협정서 체결
- 6) 주의 경제 개발 노력을 활성화하는데 동참
- 7) 연구비, 특허 및 자격 등록실적 제고
- 8) 학생의 학업성취도, 교사 능력 제고와 학교 행정가들의 리더십 역량 제고를 위해 초중등학교와의 공동 프로그램 개설
- 9) 6개년 종합 계획 수립
- 10) 학생 안전에 대한 보장책 마련

대학 개혁 해외 사례 1

목표	대학 역할 / 주정부의 지원		
	2006-2008	2008-2010	2010-2012
1. 고등교육의 기회제공 확대	학생 구성원의 사회 계층적 다양성 확대를 목표로 2004-2005년도의 저소득층 학생 등록인원 800명 -> 2007-2008년 900명으로 확대(+/- 5%)	2009-2010년 저소득층 학생의 등록인원 967명(+/- 5%)	2011-2012년 저소득층 학생의 등록인원 1,033명(+/- 5%)
2. 광범위한 학문 프로그램 제공	학부, 석박사 전공프로그램의 다양화 및 혁신 버지니아 고등교육 위원회 기준에 따라 학과의 생산성과 실행 가능성 감사	전공의 다양성 유지 지역 산업의 필요를 반영한 학과 인프라 지원	전공의 다양성 유지 원격 학습으로 학위 제공

대학 개혁 해외 사례 2 (김미란, 2009)

일본의 대학구조개혁

우리와 비슷한 대학환경과 인구절벽을 경험한 일본의 경우 대학 공공성과 질 향상의 계기로 삼음.

▲ 일본의 대학교육 환경

- 2008년 기준 사립대학이 전체대학의 77%를 차지
- 2008년 입학정원 50%도 채우지 못한 대학이 3.6%, 전문대의 경우 8.3%
- 대학 경영권이 이사장 및 일부 이사, 친족들에게 집중되어 있는 상황
- 사립대학 반 이상이 500명 이하의 소규모

대학 개혁 해외 사례 2 (김미란, 2009)

▲ 일본정부의 대학정책 1단계

- 2005년 자율과 공공성을 바탕으로 학교를 경영할 수 있도록 사립학교법을 개정
- 제 1조'이 법률은 사립학교의 특성을 고려하여 자립성을 증시하고 공공성을 높임으로 사립학교의 건전한 발달을 목적으로 한다.
- 학외 이사를 도입하여 이사 제도를 개선
- 학교 법인 내부 통제를 위한 감사 제도 실시
- 업무 상황의 투명성과 사회적 책무성을 명확히 하기 위해 재무정보 공개를 의무화

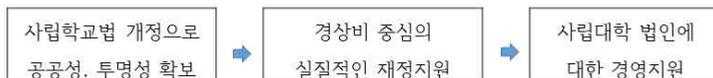
대학 개혁 해외 사례 2 (김미란, 2009)

2단계:

- 공공성을 확보 할 수 있는 여건을 만든 후 경상비 보조
- 2009년 경상비 보조금은 3,217억 엔(현재 원화로 계산하면 3조 4천 700억원)

3단계:

- 학교법인이 학교 경영을 개선 할 수 있도록 지원



대학입학보장제를 통한 대학 개혁 방식

대학입학보장제 참여대학 공모 추진

조건 1. 국가단위 대학입학관리센터 설립 참여 대학은 신입생 선발 위임

영국(UCAS), 일본(대학입시센터), 네덜란드(국가학생관리본부)

조건2 : 4대 대학교육 개혁 계획 및 추진

핵심목표	1기(2년)	2기(2년)
1. 대학 교육의 공공성		
2. 대학 운영의 민주성		
3. 대학 교육 학문의 자율성 지원 계획		
4. 교육수혜자의 만족도		
5. 대학 재정 운영의 투명성		

대학입학보장제 추진 단계

단 계	1단계	2단계	3단계
내용	선도 단계	확산단계	보편화 단계
보장 방식	추첨+보장제	추첨+보장제	보장제
참여 대학	국립대 + 일부 수도권 사립대 시작 (50여개 대학)	70-100개	100개 이상

첫 단추는 국공립대와 일부 사립대학에서 시작 점차 대학구성원이 입학보장제 철학에 동의하고 준비되어 있는 대학으로 확대

대학입학보장제 참여대학 지원

명목	내용	정부 지원금 계산	금액
실질적 반값등록금	연 6,675,000원에서 3,337,500으로	3,337,500원×400,000명	1조 3,350억
교수 1인당 학생수 OECD 평균으로 감축	교수 1인당 27.4명에서 교수 인당 15명 (교수 12,000명 채용)	5,000만원×12,000명	6,000억
대학 경상비 지원	대형 종합대학 300억원 소형 특성화대학학 200억원	300억 ×15개 대 200억 ×50개 대	1조 4,500억
연구비 지원	교수 1인당 2000만원 (27,000명 연구비 지원)	2,000만원 × 27,000명	5,400억
합계			3조 9250억원

(등록금, 교수 1인당 학생수: 2015년 교육통계 기준)

정부 국공립대 확충 정책

- 더불어 민주당 싱크탱크 역할 더미래연구소 제안
- 사립대 중 자발적으로 전환을 원하는 대학이나
사회적 합의를 통해 비리 문제가 있는 심각한 사학들을 국공립대로 전환
- 2022년까지 사립대와 국공립대를 5:5로 비율로 확충

- 2022년 입학생 34 만 명 2016년 국공립 정원 7만명, 입학 정원 10만 명 국공립대 전환
- 사립대 평균 정원을 1500명으로 볼 때, 67개교 국공립대로 전환
- 2016년 국립대(교대 제외) 학생 1인당 평균 비용 3,715만원
- 67개 대학 10만명 국립대 충원시 총 예산 3조 7,150억 원
- 2016년 사립대 평균 국고보조금 139억 원.
- 67개교 사립대 국고보조금 지원금 67개교 ×139억 원 = 9,313억 원
- 따라서 추가비용 3조 7,150억 원 - 9,313억 원 = 2조 7,837 억 원

대학입학보장제를 위해 과감한 재정 투입

세계 정부의 고등교육 지원금 비교

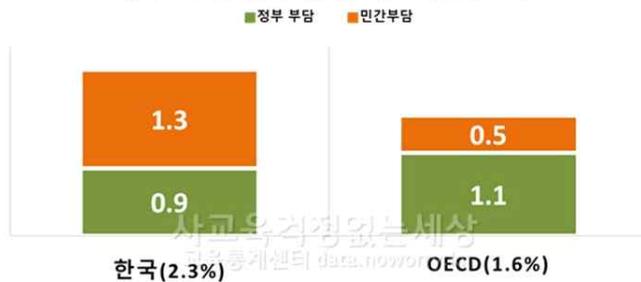
	한국	핀란드	프랑스	독일	영국	미국	일본	OECD평균
1인당 장부부담금	3,684	17,168	12,479	14,140	14,209	10,134	6,855	9,719

세계 정부의 고등교육 지원금 비교 (단위 : US\$)



대학입학보장제를 위해 과감한 재정 투입

GDP대비, 고등교육단계 교육비의
정부와 민간 부담금 비교 (단위 : %)



1968년 혁명 대학선언(학단, 2011)

- 대학은 어떠한 정치권력으로부터 완전히 독립해야 한다.
- 대학은 사회에 대한 끊임없는 이의 제기의 중심이 되어야 한다.
- 교육은 어떠한 선별 없이 모두에게 효과적이고 평등하게 개방되어야 한다.
- 현행 시험과 경쟁을 폐지하고,
교육 전 기간에 걸쳐 학생의 학습 질에 대한 지속적인 검사로 이루어져야 한다.
- 평생교육이 이루어져야 한다.

대학입학보장제 : 출세 수단에서 존재의 보편성 신장의 기회

Martin Trow 고등교육체제의 발전 단계 모델

	고등교육 참여율	교육 기회	교육 대상
엘리트 단계	15% 까지	소수자의 특권	지배계급
대중화 단계	15 - 50%	상대적 다수의 권리	전문가 사회지도층
보편화 단계	50% 이상	만인의 의무	전 국민

**출세의 수단으로 투자개념이 아닌
'존재의 보편성을 신장시키는 기회'로서의 대학 교육**

■ 제3발제

정부책임형 사립대학 도입 방안

임은희(대학교육연구소 연구원)

우리나라는 전 세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 만큼 ‘사립대’ 비중이 높다. 해방 당시인 1945년 29교(일반, 산업, 전문, 교육대학)에 불과했던 대학은 국민들의 교육열에 힘입어 2019년 335교로 늘었다. 문제는 대학 증가의 대부분이 사립대학이었다는 점이다. 정부가 예산 부족을 이유로 소수의 국립대학만 설립하고 나머지는 민간에 위탁하면서 사실상 방치했기 때문이다.

이 과정에서 서울에 위치한 일부 사립대학에 정부 재정지원이 집중됐고, 이들 대학 중심으로 우리사회 고질적 폐해인 학벌주의와 대학서열화가 고착화했다. 향후 학령인구가 급감하는 초유의 상황에서 서울을 포함한 수도권대학의 독식을 막고, 전체 대학의 균형 잡힌 발전을 위해서는 정부 책임을 강화하는 방식의 정책이 필요하다.

이번 발제문에서는 사립대학에 대한 정부 재정지원을 확대하고, 관리·감독을 강화하기 위한 방안의 일환으로 ‘정부책임형 사립대학’ 정책을 제시하고자 한다. 학령인구가 급감하는 상황에서 사립대학을 방치했다간, 수도권대학 중심, 지방대학 공동화가 심화해 대학 서열이 더욱 공고해질 것이다. ‘정부책임형 사립대학’은 사립대 공공성을 확대함과 동시에 수도권대학의 독식을 막고, 지방대학 위기를 극복함으로써 대학 서열을 완화할 수 있는 유의미한 방안이 될 것이다.

1. 우리나라 고등교육 문제점

1) 사학 의존도 극심

- 2019년 기준, 전체 대학 335교 중 사립대 281교로 83.9% 차지
- 1980년 이후 변화를 살펴보면 사립대학 비중 70.1% → 2019년 83.9% 증가
- 입학정원 48만 6천 명 중에서 사립대 41만 명으로 84.0% 차지

〈 표1 〉 1980~2019년 사립 대학 수 및 입학정원 현황

(단위 : 교, 명, %)

구분	1980년	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년	2019년	
대학수	전체	224	237	241	304	349	360	345	339	335
	국공립	67	53	54	54	61	59	50	54	54
	사립	157	184	187	250	288	301	295	285	281
	(사립비율)	70.1	77.6	77.6	82.2	82.5	83.6	85.5	84.1	83.9
입학정원	전체	201,055	319,000	339,511	495,300	646,275	625,541	570,927	520,664	485,592
	국공립	49,569	63,511	65,180	84,345	97,829	95,869	82,649	83,161	77,540
	사립	151,486	255,489	274,331	410,955	548,446	529,672	488,278	437,503	408,052
	(사립비율)	75.3	80.1	80.8	83.0	84.9	84.7	85.5	84.0	84.0

주1) 대상 : 대학(일반, 산업, 교육) 및 전문대학(분교는 대학 수에서 제외)

※ 자료 : 대학교육연구소, 『대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안』, 전국대학노동조합, 2020.

2) 등록금에 의존해서 대학 운영

- 사학의존도가 높은 만큼 재정의 상당 부분을 학생과 학부모가 부담
- 10여 년간 등록금이 동결됐음에도 2018년 사립대 등록금 의존율은 53.8%에 달하고, 2017~2018학년도 사립대 등록금은 세계 4위
- 고등교육 공교육비 중 정부지출 비율은 37.6%로, OECD 평균인 66.1%와 비교하면 현저히 낮음
- OECD 국가 대부분이 대학을 직접 운영하거나, 재정의 상당 부분을 정부가 책임지는 것과 대조됨
- 정부 지원은 ‘선택과 집중’에 따른 방식에 따라 국고보조금 격차 심화
- 4년제 대학 기준, 10개 대학이 국고보조금의 절반 가량 독식
- 연세대 2,500억 원(9.0%), 고려대 2,200억 원(7.9%), 성균관대 1,700억 원(6.2%) 등

〈 표2 〉 2018년 사립대 정부재정지원 사업 지원액 순위

(단위 : 억 원, %)

순위	1	2	3	4	5	상위 5위
대학명	연세대	고려대	성균관대	한양대	경희대	소계
지원액	2,475	2,189	1,697	1,476	905	8,733
비율	9.0	7.9	6.2	5.4	3.3	31.7
순위	6	7	8	9	10	상위 10위
대학명	건국대	포항공대	중앙대	이화여대	인하대	소계
지원액	871	866	803	726	696	12,692
비율	3.2	3.1	2.9	2.6	2.5	46.1

1) 대상 : 사립 일반·산업대(자료 미비 대학 및 한국기술교육대 제외)

2) 정부재정지원 사업 : 학자금 지원사업 지원비(국가장학금 등) 제외

3) 비중 : 사립대 재정지원 사업 지원 총액 대비 비율

※ 자료 : 대학교육연구소, 『대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안』, 전국대학노동조합, 2020.

3) 교육부 관리, 감독 부실

○ 사립대학 법정기준 준수하지 않아도 교육부 방치

- 2019년 전임교원을 법정기준만큼 확보한 사립대는 4년제 5교, 전문대 0교
- 교직원 사학연금, 국민연금 등 법인부담액을 법인이 부담한 사립대는 4년제 36교(22.9%), 전문대 8교(6.4%)

〈 표3 〉 교육 및 재정 여건 법정기준 준수 여부

(단위 : 대학 수)

구분	전임교원 확보율	교사 확보율	교지 확보율	학생1인당 도서 수	수익용 재산 확보율	법정부담금 부담률
대학 (158교)	5 (3.2%)	155 (98.1%)	134 (84.8%)	126 (79.7%)	43 (27.4%)	36 (22.9%)
전문 (128교)	0 (0.0%)	128 (100.0%)	100 (78.1%)	112 (87.5%)	22 (17.6%)	8 (6.4%)

1) 수익용기본재산과 법정부담금부담률은 대학 157교, 전문대학 125교 기준

2) 2019년 기준이며, 법정부담금 부담률만 2018년 기준

※ 자료 : 대학교육연구소 DB

- 설립 이후 종합감사 한번도 받지 않은 사립대학, 4년제 54교, 전문대 50교⁷⁾

- 최근 5년간 사립대학 19교의 교육부 종합감사 결과 발생한 손실액 총 899억 원

2. 정부책임형 사립대학 의미와 필요성

1) 정부책임형 사립대학 의미

- OECD 교육지표, 사립대학을 정부의존형과 독립형으로 구분
- 정부의존형 사립학교 : 학교 재정의 50% 이상을 정부가 지원하거나 학교에 속한 교사(수) 급여를 정부가 지원하는 교육기관⁸⁾을 뜻함
- OECD 대부분 국가는 고등교육기관이 절대다수의 국·공립대학과 소수의 독립형 사립대학으로 구성되거나, 국·공립대학과 정부의존형 사립대학이 혼재
- 우리나라처럼 독립형 사립대학 비율이 높은 나라는 칠레(64%), 일본(79%)뿐이고, 우리나라는 그 비율이 81%로 가장 높음⁹⁾
- 사립대학 재정의 절반 이상을 지원하는 ‘정부책임형 사립대학’
- ‘정부책임형 사립대학’은 OECD가 규정하는 ‘정부의존형 사립학교’를 차용하되, 정부 ‘책임’을 높인다는 의미에서 변용함
- 정부가 전체 사립대학 재정의 절반 이상을 지원해, 고등교육을 사립에, 재정은 등록금에 의존해온 구조를 바꾸고, 고등교육 공공성을 확대하자는 것임

2) 정부책임형 사립대학 도입 필요성

- 사립대에 대한 정부 책임 강화
- 앞서 살펴봤듯이 우리나라 고등교육은 사립대학 중심 체제, 등록금에 의존해 대학 운영, 낮은 교육비, 교육비 관리·감독 부실 등 문제 산적
- 정부가 고등교육을 책임지지 않고, 사립대학을 지원·육성하지 않은 채 방치했기 때문
- 과거 진학률이 낮을 때, 대학은 개인의 선택사항으로 교육비 부담 역시 개인의 책임이라 할 수 있었지만, 고교 졸업생 대부분이 대학에 진학하는 현재 상황은 국가의 공적 책임성을 물을 수 있는 단계임. 정부가 일부 사립대학이 아닌 전체 사립대학 재정의 50% 정도를 부담

7) 대학교육연구소, 『사학개혁을 위한 입법플랜』, 국정감사 정책자료집, 국회의원 윤영덕, 2020.

8) 교육부·한국교육개발원, 『OECD 교육지표(Education at a Glance) 2018』, 2018, 531쪽.

9) 교육부·한국교육개발원, 『OECD 교육지표(Education at a Glance) 2018』, 2018, 325~327쪽.

해 정부 책임을 강화해야 함

- 학령인구 급감 시대, 사립대 중심 체제 한계 봉착
- 대학 입학가능인원 추계 결과 2020년 45만 7천명 → 2024년 38만 4천명으로 7만 3천 여 명 감소 전망(-16.1%)
- 2025~2034년 정체기, 2035년부터 다시 감소해, 2037년 31만 5천 명 예상(2020년 대비 2037년 감소율 -31.2%)

〈 표4 〉 2020~2037년 입학가능인원 추계

(단위 : 명, %)

구분	2020년	2024년	'20-'24	감축률
1차 급감기	457,477	384,002	-73,475	-16.1
구분	2034년	2037년	'20-'37	감축률
2차 급감기	386,601	314,767	-142,710	-31.2

※ 자료 : 대학교육연구소, 『대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안』, 전국대학노동조합, 2020.

- 학생 수 감소는 등록금수입 감소로 이어져 사립대 재정 악화. 2018년 대비 2024년 등록금 수입 감소율 4년제 대학 -17.6%, 전문대학 -27.7% 전망
- 재정 수입 감소로 인해 교·직원 임금삭감, 신규채용 중단, 교육·연구 여건 하락 등 대학 운영 전반에 영향을 미침
- 학령인구 감소에 따른 지방대 미충원, 대학 교육여건 악화, 구조조정 등의 문제를 해소하기 위해서는 정부책임형 사립대학 도입이 필요함

- 수도권 집중, 교육비 문제 등 해소 필요
- 과거에는 지역 거점 국립대가 수도권 사립대학 못지않은 경쟁력을 갖춰, 지역 출신 고교 졸업생들이 굳이 서울로 진학하지 않고, 지역 국립대학에 입학
- 그러나 1990년대 중반 이후 수도권 입학정원 팽창과 등록금 대폭 인상, 국고보조금과 기부금 싹쓸이 등으로 수도권 주요 사립대가 재정 규모를 키우면서 지역 국립대학을 앞서기 시작했고, 이러한 경향은 오늘에 이르러 더욱 확대됨
- 수도권 집중이 강화되면서 비싼 등록금과 고액 기숙사비, 생활비 등 교육비 문제 심화되고, 대학서열화와 지방 소외 현상 더 심각해짐. 수도권대학 집중 등 대학 서열을 완화하기 위한 방안의 일환으로 정부책임형 사립대학 도입이 필요함

3. 정부책임형 사립대학 도입 방안

1) 정부책임형 사립대학 도입 방안

- 모든 정책에서처럼 정부책임형 사립대학도 예산 문제가 가장 크게 부각될 것임
- 정부책임형 사립대학으로 전환하기 위해 필요한 예산은 약 15조 1천억 원
- 현재 국가장학금을 포함해 이미 지원되고 있는 국고보조금은 7조 2천억 원
- 반값등록금에 필요한 예산 15조 1천억 원 기준, 7조 9천억 원 추가로 필요

- 1단계, 국가장학금 제도를 개선해 ‘반값등록금’ 완성
- 2018년 기준 사립대학(전문대학 등 포함) 학부 등록금수입 총액은 약 10조 3천억 원이므로 사립대 전체 학부생을 대상으로 반값등록금을 시행한다면 약 5조 2천억 원이 필요함
- 2018년 현재, 국가장학금 3조 1천억 원이 이미 지원되고 있으므로, 2조 1천억 원을 추가로 확보해야 함

- 2단계, 추가로 국고보조금 5조 8천억 원 확보

〈 표5 〉 정부책임형 사립대학 도입에 필요한 예산 추계

구분	금액(원)	비율(%)
사립대학 수입총액(a)	30조 1천 억	100.0
정부책임형 사립대학 재정 규모(b=a/2)	15조 1천 억	50.0
국고보조금(c)	7조 2천 억	23.9
정부책임형 사립대학 추가 비용(b-c)	7조 9천 억	26.1
1단계 반값등록금 시행	학부 등록금수입 총액	10조 3천 억
	국가장학금	3조 1천 억
	추가액	2조 1천 억 6.8
2단계 추가 지원	추가액	5조 8천 억 19.3

1) 대상: 사립 일반·산업대 151교, 전문대학 125교

※ 자료 : 대학교육연구소 DB

- 「고등교육재정교부금법」(안) 제정해 안정적으로 재정 확보해야
- 17~20대 국회에서 「고등교육재정교부금법」(안) 제출했으나, 임기 만료로 폐기됨
- 법안의 대체적인 내용은 내국세의 6~10%를 단계적으로 확보하거나, 처음부터 8% 또는 10%로 확보해 대학에 교부하자는 것
- 이러한 방식을 따르면, 코로나19 등 예기치 못한 상황에 따라 국세 수입에 급격한 변동이 있는 경우를 제외하고, 재정을 가장 안정적으로 확보할 수 있음
- 더욱이, 향후 학령인구 감소에 따라, 비슷한 규모의 예산이 지원되더라도 학생 1인당 지원액은 늘어 교육여건도 지속적으로 개선할 수 있음
- 지원 방식은 학생 수에 따라 균등하게 지원함. 평가에 따른 선별지원으로 대학 간 부익부 빈익빈이 심화하고, 이 과정에서 지방대 위기가 가중됐기 때문

2) 대학 운영의 공공성과 민주성 확보

- 정부책임형 사립대학은 많은 국민 세금이 지원되는 만큼 사학개혁 동반 필요
- 사립대 공적 회계 시스템 구축
- 사립학교법 개정을 통해 사학 운영의 공공성, 투명성, 민주성 확보
- 정보공개 확대

3) 정부책임형 사립대학에 대한 우려의 시선

- 사립대 재정에 절반 이상 지원, 과도하지 않은가?
- 앞서 언급했듯이 OECD 국가 대부분은 고등교육기관이 절대다수의 국·공립대와 소수의 독립형 사립대로 구성되거나, 국·공립대와 정부의존형 사립대가 혼재함. 반면 우리나라는 독립형 사립대학 비율이 81%로 가장 높음
- 사학 의존도와 등록금 의존도가 높은 현재 구조가 학령인구 감소라는 대외적 변화를 맞아 야기할 폐해를 고려하면, 전체 사립대 재정의 절반 이상을 지원하는 ‘정부책임형 사립대학’ 도입의 필요성이 커짐
- 전체대학 보다는 일부 대학을 선별 지원하는 ‘공영형사립대학’ 우선 추진?
- 두 방안은 모두 사립대학의 공공성을 확대해야 한다는 방향성에서 같음
- 하지만 대상에서 차이를 보임. ‘정부책임형’은 전 대학을 대상으로 하며, ‘공영형’은 일부 대학을 대상으로 함

- 공영형 사립대학이 지방대 육성을 위한 대책이 되기 어려운 가장 큰 이유는 일부 대학만 지원할 경우, 이 외 지방대학은 급격한 학령인구 감소에 대응하기 어렵기 때문임
- 또한, 일부 대학만 공영형 사립대학이 될 경우, 그 외 대학은 독립형 사립대학으로 남아 법·제도 간섭 배제를 요구할 가능성이 높음. 실제로 서울 주요 사립대학 중심으로 그간 등록금 인상, 정원 등 ‘대학 자율 확대’를 강하게 요구해 옴
- 이러한 상황에서 사립대가 공영형과 독립형으로 이원화된다면, 고등교육 공공성을 확보 하자는 근본적 취지가 훼손될 수 있음
 - ‘부실대학’ 연명수단이 되진 않을까?
- 정부 지원금 배분 시, 학생 수에 따라 보통교부금 형태로 지원함. ‘부실대학’은 학생 충원이 어려우므로 보통교부액이 크게 줄어들 것이고, 교부금심의위원회(가칭) 심의로 ‘부실대학’이라 판단되는 대학은 교부액 자체를 조정할 수도 있음
- 이 외에도 교육부 관리·감독을 강화하고, 별도 대책을 마련해 ‘부실대학’ 문제를 풀어야 함

■ 제4발제

대학체제 개혁과 사립대학의 공공성 강화

홍성학(충북보건과학대 교수, 전 교수노조위원장)

1. 머리말

우리나라에서 대학체제 개혁은 대학서열을 가중시키며 대학 본연의 기능, 즉 대학의 공공성과 정체성, 민주적 자치성을 훼손시켜왔던 기존 대학체제에 대한 성찰에서부터 출발하게 된다. 그리고 대학서열을 타파하고 대학 본연의 기능, 대학의 본연의 존재가치를 회복시키고 강화해야 한다고 하는 원점에서 출발하는 ‘원점지향 대학체제 개혁’이 되어야 한다.

이러한 ‘원점지향 대학체제 개혁’을 위해 현재 일반대학의 82% 정도, 전문대학의 93% 정도를 차지하는 사립대학의 공공성 확보·강화는 시급하다. 대학의 공공성 확보·강화는 교육재정에 대한 공적 책임을 확보·강화하여 대학서열을 타파하고, 교육재정의 집행 과정에서의 정당성·투명성을 확보·강화하여 고질적인 사립대학의 구조적 부정·비리를 근본적으로 해결하고, 교육 목적의 사회적 책무성을 확보·강화하여 대학의 정체성을 확보·강화하고, 행정권력으로부터 독립하여 민주적 자치성(또는 자주성)을 확보·강화하는데 역할할 수 있기 때문이다.

「사립학교법」 제1조(목적)에 “이 법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 양양함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다.”라고 적시하고 있듯이 사립대학은 고등교육을 담당하는 교육기관으로서, 교육의 특성상 사회의 어느 기관보다도 공공성이 강조된다.¹⁰⁾ 이런 점에서 사립대학의 공공성 확보·강화에 대한 논의는 오래되었고, 현재도 지속적으로 강조되고 있다.

10) 본 문장에서는 일반대학과 전문대학 모두 고등교육기관으로 표현한 것임. 본 글에서 문장에 따라서는 일반대학과 전문대학 모두 고등교육기관이라고 표현하는 경우도 있고, 일반대학을 고등교육기관, 전문대학을 고등직업교육기관이라고 분리하여 표현하는 경우도 있음.

그렇지만 사립대학의 공공성 확보·강화는 눈에 띄게 진전되지 못하고 있는 것이 현실이다. 오히려 사립대학의 공공성을 확보·강화하는데 있어 많은 저해 요인들이 작용하고 있다. 사립대학의 공공성은 교육재정에 대한 공적 책임과 집행 과정에서의 정당성, 교육 목적의 사회적 책무성 등에 의해 확보·강화될 수 있는데, 교육부의 재정지원과 연계된 대학정책, 사립대학교의 비민주적 학내 구조, 사립학교법을 비롯한 고등교육관계 법령의 미비 등 여러 요인들이 공공성을 저해하고 있다. 대다수 사립대학에서 공공성이 확보·강화되기는 커녕 부정·비리가 발생하고 학내 갈등이 발생하면서 공공성이 저해되는 사례가 반복되고 있기도 하다.

설립자가 설립할 당시에는 분명 공공성을 표방하였지만 설립 이후에는 공공성 실현에 관심이 없는 사립대학교가 있는가 하면, 충북의 C대학교의 사례처럼 설립자가 설립할 당시에는 공공성을 실현하는데 노력하였지만, 설립자의 2, 3세 경영체제로 이어지면서 설립 정신에 반하여 부정·비리를 저지르고 공공성을 후퇴시키는 경우도 많이 나타나고 있다.

본 글에서는 먼저 사립대학교의 공공성에 대한 의미, 사립대학교의 공공성을 저해시키는 요인을 살펴보고 이를 바탕으로 사립대학교의 공공성 확보·강화 방안을 모색하고자 한다.

2. 사립대학의 공공성 확보·강화의 의미

1) 사립대학의 자주성과 공공성 관계

사립대학은 고등교육을 담당하는 고등교육기관으로 일반 국민의 상식에서 보아 당연히 공공성을 갖추어야 한다고 판단하게 된다.

「사립학교법」 제1조(목적)에 “이 법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 양양함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다.” 라고 적시하고 있다. ‘사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보’ 하는 것과 ‘공공성을 양양’ 하는 것 모두를 중요시하고 있다. 즉, 자주성을 바탕으로 공공성을 양양해야 하고, 공공성 양양을 위한 자주성이 확보 되어야 한다. 사립대학의 자주성과 공공성을 대립관계로 접근해서는 안 된다는 것이다.

그럼에도 사립대학의 운영진들은 대체로 자주성을 강조하면서, 그 자주성이 공공성에 우선하는 것이라고 주장하기도 한다. 그런가운데 많은 사립대학에서 공공성을 저해하는 쪽으로 자주성을 활용하면서 부정·비리를 저지르고 직권을 오·남용하며 건전한 대학 발전을 도모하기는커녕 오히려 부실을 초래하였다.

충북의 C 대학의 경우 설립자가 설립할 당시 교육을 통해 나라를 구한다는 ‘교육구국’의 정신을 설립이념으로 내세웠지만, 설립자의 2, 3세 경영체제로 이어지면서 공공성을 저해하는 쪽으로 자주성을 활용하고 여러 차례 부정·비리를 발생시켜 재정지원제한대학에 선정되기도 하였다.

자주성이 공공성을 강화하는데 활용되어야 한다는 것은 「헌법」에 잘 나타나 있다. 「헌법」 제31조 제4항은 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”고 하여 ‘교육의 자주성’을 분명히 하였다. 그리고 「헌법」 제31조 제6항은 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.”고 하여 교육제도법률주의를 명시하고 있다. ‘교육의 자주성’이라고 하면 교육내용과 교육기구가 교육자에 의하여 자주적으로 결정되고 행정권력에 의한 교육통제가 배제되어야 한다는 것을 의미한다. 즉 권력으로부터의 교육의 독립을 그 핵심으로 한다고 할 수 있다. 또한 국가에 의한 공교육을 중심으로 한다는 점에서 일정 부분 국가에서 법률로 정한 교육제도를 따라야 한다.

그러나 사립대학의 많은 운영진들이 강조하는 자주성은 헌법에서 말하는 교육의 자주성과 이를 바탕으로 한 공공성을 도모하기 보다는 자신들의 권한을 강화하는데 목적을 두어 학내 민주화를 약화시키고 오히려 교육의 자주성과 공공성을 저해시킨다고 할 수 있다.

2) 사립대학의 공공성 확보·강화의 의미

「사립학교법」 제1조(목적)에는 “이 법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 양양함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다.”라고 명시하고 있듯이 사립학교의 특수성을 전제로 하고 있다. 하지만 사립대학은 고등교육을 담당하는 공적인 교육기관으로서, 교육의 특성상 사회의 어느 기관보다도 공공성이 강조된다. 「교육기본법」 제9조(학교교육) 제2항에도 “학교는 공공성을 가지며, 학생의 교육 외에 학술 및 문화적 전통의 유지·발전과 주민의 평생교육을 위하여 노력하여야 한다.”라고 적시하고 있다.

「헌법」과 「교육기본법」, 그리고 고등교육관계법령 등을 살펴보면 사립대학의 공공성 확보는 교육기회의 평등성, 대학 목적의 이행성(교육기관의 정체성) 등을 갖춘다는 데 의미가 있다고 할 수 있다.

먼저 교육기회의 평등성이다. 「헌법」 제31조 제1항은 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.”라는 점을, 「헌법」 제31조 제5항은 “국가는 평생교육을 진흥하여야 한다.”라는 점을 각각 명시하고 있다. 그리고 「교육기본법」 제3조(학습

권)는 “모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육 받을 권리를 가진다.” 라고, 「교육기본법」 제4조(교육의 기회균등) 제1항은 “모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다.” 라고 각각 규정하고 있다.

이러한 「헌법」 과 「교육기본법」 의 취지는 교육에 대한 국가의 책무성을 부여한 것이고, 모든 국민에게 그의 능력에 상응하는 교육가능성의 기회를 평등하게 제공하여야 한다는 것이라고 할 수 있다.

그러나 현실은 교육기회의 평등성이 확보되지 못하고 있다. <표 1>에서 보듯이 전체 대학 중 80% 이상(전문대학은 93% 이상)이 사립대학으로 그동안 국가는 교육에 대한 국가의 책무성을 사립대학에 떠넘겼다.¹¹⁾¹²⁾ 강득구위원의 보도자료에 의하면 <표 2>와 같이 일반대학의 학생 1인당 공교육비는 OECD 평균 68%이고, 전문대학의 학생 1인당 공교육비는 OECD 평균 46.6%에 불과하다.¹³⁾ 그리고 설립 주체가 다르다는 이유로 국가 재정지원을 국·공립 대학과 달리 차별화하였다. 또한 <표 3>과 <표 4>에서 보아 알 수 있듯이 2019년도 일반 사립대학의 법인부담률은 52.8%, 사립전문대학의 법인부담률은 19.4%로 많은 사립대학을 운영하고 있는 학교법인들은 법정부담금도 제대로 충당하지 않고 있다. 심지어 11개 사립대학 법인은 법정부담금을 일체 부담하지 않고, 통째로 학교측에 전가하고 있기도 하다.¹⁴⁾ 결과적으로 대다수 사립대학의 재학생들은 상대적으로 높은 등록금을 내며 차별받고 있는 셈이다.

<표 1> 2020년도 대학 유형별 수

일반대학				교육 대학	산 업대학	전문대학			
국립	공립	사립	합계	국립	사립	국립	공립	사립	합계
34	1	156	191	10	2	2	7	128	137
17.8%	0.5%	81.7%	100%			1.5%	5.1%	93.4%	100%

11) 교육부 보도자료, 2020년 교육기본통계 결과 발표, 2020. 8. 27.

12) 부록 1. 미국, 일본, 한국 고등교육기관수 비교

미국의 경우, 전체 대학 4,236개교중 공립대학이 1,720개교로 약 41%에 해당하고, 공립대학 중 2년제가 1,086개교로 약 63%를 차지하고 있어 우리나라와 그명한 차이를 보이고 있다. 일본의 경우 우리나라처럼 사립대학이 많지만 전체 대학 1,227개교 중 공립대학이 125개교로 약 10.9%를 차지하여 우리나라보다 훨씬 많음을 알 수 있다.

13) 강득구 의원 보도자료, 교육부의 전문대에 대한 예산 소외 심각, OECD 평균 대비 절반에도 못 미쳐, 2020. 10. 13.

14) 권인숙 의원 보도자료, 11개 사립대학법인 법정부담금 통째로 학교에 전가, 2020. 10. 7.

* 전문대학 국립 중 1개 대학은 고등교육법 상 국립이고, 1개 대학은 개별법 상 국립임.
고등교육법상 전문대학은 137개교임.

<표 2> 학생 1인당 공교육비 비교
(단위: PPP US 달러)

구분	초등학교	중학교	고등학교	전문대학	일반대학
OECD 평균(A)	9,090	10,527	10,888	12,422	17,566
한국(B)	11,702	12,597	14,394	5,791	11,948
OECD 평균 대비 한국 비율(B/A*100)	128.7%	119.7%	132.2%	46.6%	68.0%

<표 3> 사립대 법정부담금 법인부담 현황(일반대학)

연도	구분	납부기준액	법인부담액	법인부담률
2019	일반대(187교)	6,186억원	3,268억	52.8%
2018	일반대(192교)	5,999	3,031	50.5
2017	일반대(191교)	5,630	2,997	53.2

<표 4> 사립대 법정부담금 법인부담 현황(전문대학)

연도	구분	납부기준액	법인부담액	법인부담률
2019	전문대(123교)	1,246억원	242억	19.4%
2018	일반대(192교)	1,209	207	17.1
2017	일반대(191교)	1,132	204	18.0

대학에 입학하는 목적이 사적 이익과 관련된다고 하여 개개인에게 책임을 돌려야 한다고 주장하는 경우도 있는데, 이는 「헌법」에서 제시하고 있는 교육의 공적 기능을 퇴색시키는 접근이라고 할 수 있다. 그리고 사립대학이 80%(일반대학 81.7%, 전문대학 93.4%) 이상인 상황에서 학생의 의지와 상관없이 사립대학을 선택해야 한다는 점을 간과한 것이다.

교육기회의 평등성을 확보한다는 것은 궁극적으로 설립주체가 다르더라도 국·공립대학과 사립대학 간에 등록금 차별을 없애는 것이고, 대학재정에서 등록금에 대한 의존도가 없

어지도록 하는 것이다.

다음으로 대학 목적의 이행성이다. 대학 목적 중 먼저 모든 교육기관이 공통으로 이행해야 할 것으로 「교육기본법」 제2조(교육이념)을 들 수 있다. 「교육기본법」 제2조(교육이념)는 “교육은 홍익인간(弘益人間)의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.” 라고 명시하고 있다.

다음으로 각각의 대학별로 이행해야 할 설립 목적이 있다. 앞서서도 살펴 보았듯이 「헌법」 제31조 제6항은 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.” 고 하여 교육제도법률주의를 명시하고 있다. 그리고 「고등교육법」을 비롯하여 관계법령에서는 다양한 고등교육기관의 종류를 제시하고 각각의 종류에 맞는 설립 목적을 규정하고 있다. <표 5>는 「고등교육법」 상 다양한 고등교육기관 중에서 대표적으로 일반대학, 산업대학, 전문대학의 목적을 적은 것으로 목적에서 차이가 있음을 알 수 있다.

<표 5> 「고등교육법」 상 고등교육기관의 목적

고등교육기관	「고등교육법」 상 목적
일반대학	제28조(목적) “대학은 인격을 도야(陶冶)하고, 국가와 인류사회의 발전에 필요한 심오한 학술이론과 그 응용방법을 가르치고 연구하며, 국가와 인류사회에 이바지함을 목적으로 한다.”
산업대학	제37조(목적) “산업대학은 산업사회에서 필요로 하는 학술 또는 전문적인 지식이나 기술의 연구와 연마를 위한 교육을 계속하여 받으려는 사람에게 고등교육의 기회를 제공하여 국가와 사회의 발전에 이바지할 산업인력을 양성함을 목적으로 한다.”
전문대학	제47조(목적) 전문대학은 사회 각 분야에 관한 전문적인 지식과 이론을 가르치고 연구하며 재능을 연마하여 국가사회의 발전에 필요한 전문직업인을 양성함을 목적으로 한다.

그러나 최근 상황은 일반대학이 「고등교육법」 상 본래의 목적을 이행하지 않고 산업대학이나 전문대학의 학과를 모방하여 개설하고 고등직업교육기관화되어 버렸다. 이렇게 된 것은 학령인구가 감소하고 등록금 의존도가 높은 상황에서 입학생들이 선호하는 취업 위주 인기 학과를 개설하는 것이 학생충원률을 높이는데 유리하다고 판단한데 따른 것으로 보인다. 그리고 실용학문을 지나치게 강조한데 따른 것이다.¹⁵⁾¹⁶⁾¹⁷⁾¹⁸⁾

여기에는 교육부의 대학정책과 평가가 큰 역할을 했다. 교육부는 97년 이후 많은 전문대학과 산업대학을 일반대학으로 전환시키고 전문대학과 일반대학, 산업대학과 일반대학을 일반대학으로 통합시켰다.¹⁹⁾²⁰⁾ 산업대학은 2009년 이후 대거 일반대학으로 전환하였다.²¹⁾ 그러나 교육부는 일반대학으로 전환한 대학으로 하여금 일반대학으로서의 목적을 이행하도록 하기는커녕 대학평가에서 취업률을 강조하며 오히려 목적 이행을 못하도록 하였다. 전문대학과 산업대학에서 일반대학으로 전환한 대학들뿐만 아니라 기존의 일반대학들도 취업기관화되었다. ‘무늬만 일반대학’ 이면서 대학서열화의 이점을 살려 학생충원률을 높이려고 했던 것이라고 할 수 있다.²²⁾²³⁾²⁴⁾

결과적으로 대학 목적을 달성하기 위해 재정보화가 수단이 되어야 함에도 반대로 재정보화가 목적이 되고 대학의 본연의 목적이 수단이 되어버린 가치전도 현상이 나타나고 있다고 할 수 있다. 따라서 이러한 가치전도 현상을 바로잡고 대학 본연의 기능을 확립하기 위한 사립대학의 공공성 확보·강화는 절실하다.

사립대학의 공공성 확보·강화는 앞에서 살펴보았듯이 대학재정의 국가책무성에 기초한

15) **부록 2.** 일반대학의 전문대학 유사학과 설치 사례

16) 안민석 의원, “통계로 본 대학의 변화”, 2011 국정감사 정책자료집

17) 이경숙 의원, 기로에선 산업대학과 전문대학, 해법은 없는가, 2006 국정감사 정책자료집, 2006. 10.

18) 유은혜 의원, 전문대학 10년의 변화와 박근혜정부 전문대학 정책 진단, 2014년 국정감사자료, 2014. 10.

19) **부록 3.** 산업대학, 전문대학의 일반대학 전환 및 통폐합

20) 이경숙 의원, 기로에선 산업대학과 전문대학, 해법은 없는가, 2006 국정감사 정책자료집, 2006. 10.

21) 유기홍 의원 2013 정책자료집에 따르면 산업대학은 2009년 이후 대거 일반대학으로 전환하였는데, 이는 이명박정부가 2008. 9. 23. ‘**교육환경과 시대의 변화에 따라** 산업대학의 필요성이 약화’되었다는 이유로 정부가 일정 요건만 갖추면 산업대학을 일반대학으로 전환할 수 있도록 「대학·설립운영 규정」에 특례를 신설했기 때문이다.

그러나 2013. 7. 18. 박근혜정부의 「전문대 육성방안」에서는 산업대학이 2개교로 줄어들어 고등직업교육기관에 대학원이 부족해서 전문대학에 산업기술명장대학원을 둘 수 있도록 「고등교육법」을 개정하겠다고 밝혀, 정부(교육부) 스스로 정책의 모순점을 드러냈다.

22) 이경숙 의원, 기로에선 산업대학과 전문대학, 해법은 없는가, 2006 국정감사 정책자료집, 2006. 10.

23) 안민석 의원, “통계로 본 대학의 변화”, 2011 국정감사 정책자료집

24) 유은혜 의원, 전문대학 10년의 변화와 박근혜정부 전문대학 정책 진단, 2014년 국정감사자료, 2014. 10.

교육기획의 평등성과 대학 본연의 기능, 존재가치를 확보·강화하는 의미를 갖는데, 이러한 사립대학의 공공성 확보·강화의 실현은 대학서열 중심의 대학체제를 타파하고 고등교육생태계를 건설화할 수 있는 효과를 가져다 준다.

현재 대학재정에 대한 국가책무성이 떨어지고 있는 상황에서 각 사립대학은 등록금과 단기 사업방식으로 지원하는 정부의 대학재정지원에 의존하고 있다. 따라서 등록금을 더 많이 확보하기 위해서 입학생 확보 경쟁을 해야 한다. 정원내 입학생 충원에 어려움이 있는 지방대학 뿐만 아니라 대학서열상 우위에 있어 정원내 입학생 충원에 문제가 없는 서울지역 대학들도 정원외를 활용하여 더 많은 입학생을 확보하기 위해 나서고 있다. 실제 <표 6>을 보면 서울지역 대학들의 정원내 모집인원과 입학자 수는 줄었지만 정원외 모집인원과 입학자 수가 늘어나 전체 입학생이 늘어났음을 알 수 있다.²⁵⁾ 이러한 현상은 학령인구 감소로 입학생 충원에 어려움을 겪고 있는 지방대학을 더욱 어렵게 하고 수도권 대학의 교육여건의 질을 떨어뜨리면서 고등교육생태계의 전반을 악화시키게 된다.

<표 6> 2012년, 2020년 서울지역 대학입학정원, 모집인원, 입학자 현황

연도	모집인원			입학자		
	계	정원내	정원외	계	정원내	정원외
2012(A)	83,920	73,354	10,566	83,043	73,061	9,982
2020(B)	85,261	72,335	12,926	84,269	72,099	12,170
증감(B-A)	1,341	-1,019	2,360	1,226	-962	2,188

사립대학이 등록금과 함께 의존하고 있는 정부의 재정지원은 <표 2>에서 보았듯이 OECD와 비교했을 때 매우 적고, 적은 재정지원을 확실적인 대학평가에 따라 서열을 매겨 단기 사업방식 중심으로 지원하는 ‘저지원, 고비용, 저효과’ 방식이다. 각 대학 저마다의 부실을 드러내고 부실한 교육 여건을 건설하게 만들도록 지원하는 방식이 아니고, 확실적인 평가항목에 근거해서 총평가점수로 서열을 매기는 방식이어서 각 대학의 부실을 가려버리게 된다. 결과적으로 대학 서열을 부추기고 평가항목에 학생충원율과 취업률의 비중이 커서 대학 정체성을 훼손시켜 ‘더 부실대학, 부실대학, 덜 부실대학’으로 나뉘어지게 하고 있다.

또한 서동용 의원의 보도자료에 따르면 2014년 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한

25) 서동용 의원 보도자료, 학령인구 감소에도 서울지역 4년제 대학들 정원의 정원 오히려 늘었다, 2020. 10. 22.

법률」(약칭 「지방대학육성법」)이 제정되어 6년이 지났지만, 정부의 지방대 육성을 위한 재정투입은 법 제정 이전과 이후가 크게 다르지 않다고 한다.²⁶⁾ 즉, 「지방대학육성법」이 제정되었지만, 현재의 견고한 대학서열체제하에서는 지방대학 육성에 큰 힘을 발휘하지 못하고 있는 것이다.

따라서 현재와 같이 사립대학이 등록금과 단기 사업방식으로 지원하는 정부의 재정지원에 의존해서는 대학서열체제를 타파하고 건설한 고등교육생태계를 구축할 수 없다. 대학재정에 대한 국가책무성을 강화하면서 사립대학의 공공성을 확보·강화하는 것이 대학서열체제를 타파하고 건설한 고등교육생태계를 구축하는데 효과적이다.

3. 사립대학의 공공성 확보·강화 방안

앞에서 사립대학교의 공공성 확보가 갖는 의미로 교육기회의 평등성, 대학 목적의 이행성을 들었다.

사립대학교가 교육기회의 평등성을 갖추도록 하기 위해서는 고등교육재정에 대한 국가의 책무성을 강화가 필요한데, 이와 함께 학교법인의 책무성을 강화하는 것과 사립대학의 부정·비리를 방지하고 재정집행을 투명화하는 학내 시스템을 갖추는 것, 그리고 학내 민주화를 제도적으로 뒷받침할 수 있도록 「사립학교법」을 개정하는 것 등이 필요하다.

대학 목적의 이행성을 높이기 위해서는 행정 권력에 의한 통제로부터 독립하여 민주적 대학자치를 이루는 것과 대학 목적의 이행을 유도하도록 「고등교육법」 등 교육관계법령을 개정하는 것 등이 필요하다.

교육기회의 평등성을 갖추도록 하는 방법들 중에는 대학 목적의 이행성을 높이는데도 적용되는 것들이 있다. 따라서 양 측면에 필요한 방법들을 정리하여 고등교육재정에 대한 국가의 책무성, 학교법인의 책무성, 고등교육관계법령 개정으로 나누어 살펴보고자 한다.

1) 고등교육재정에 대한 국가의 책무성 강화

고등교육재정에 대한 국가의 책무성을 강화하면서 사립대학의 공공성을 확보하는 대표적인 방법으로 「고등교육재정교부금법」을 제정하는 것과 공영형 사립대학 육성을 들 수 있다.

26) 서동용 의원 보도자료, 「지방대학육성법」 제정에도 지역 간 대학재정지원 격차 커, 2020. 10. 5.

(1) 고등교육재정교부금법 제정

초·중등교육은 1972. 12. 28. 제정된 「지방교육재정교부금법」에 의해 재정 확보가 안정되어 있다. 「지방교육재정교부금법」 제3조(교부금의 종류와 재원) 제2항 제1호에 따르면 교부금의 재원을 “해당 연도의 내국세[목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(稅目)의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다] 총액의 1만분의 2,046”을 마련하도록 되어 있다.

그러나 초·중등교육과 달리 고등교육에서는 교부금제도가 도입되지 않고 있다. 대신에 특수 목적 사업을 위한 지원, 대학평가와 연계된 재정지원 등이 중심이다. 그러다 보니 일정기간이 지나면 재정지원사업명이 바뀌는 등 불안정하고 대학서열을 강화시키게 된다.

고등교육을 위한 안정적인 재정 확보, 이를 바탕으로 한 대학 공공성 강화, 균형 발전을 통한 고등교육생태계 강화, 등록금 경감, 민주적 대학자치, 교직원의 처우와 교육여건 개선 등을 실현하여 대학의 질적 성장을 도모하기 위해 고등교육재정교부금이 필요하다는 주장은 오래되었다.

2000년부터 여러 교수들이 도입의 필요성을 강조하였고, 17대 국회부터 20대 국회에 이르기까지 10번이나 발의되었다. 진보, 보수로 분류되는 정당 모두 발의하였다. 교육시민사회단체를 비롯해서 사립대학총장협의회에서 지속적으로 「고등교육재정교부금법」 제정을 촉구하였다.²⁷⁾²⁸⁾

20대 국회에서는 2016. 12. 26. 서영교 의원, 2017. 3. 20. 윤소하 의원, 2017. 10. 10. 안민석 의원이 각각 「고등교육재정교부금법안」을 대표발의하였는데, 20대 국회 종료와 함께 자동 폐기되었다. 그리고 21대 국회 들어서는 아직 법안 발의가 이루어지지 않고 있다. 20대 국회에 발의되었던 대표발의 법안들의 제안이유에 드러나 있는 「고등교육재정교부금법」 제정의 의미를 살펴보고자 한다.²⁹⁾

먼저 서영교 의원은 대표발의 법안의 제안이유에서 우리나라 대학의 재정 운영은 등록금에 과도하게 의존하고 있고, 세계 최고 수준의 비싼 등록금으로 인하여 학부모와 학생이 등록금을 마련하느라 많은 고통을 겪고 있다고 하였다. 반면에 우리나라 고등교육에 대한 공공부문의 투자규모는 2013년 기준으로 국내총생산(GDP) 대비 0.7% 수준으로 OECD 평균인 1.1%에 크게 못 미치고 있음을 지적하였다.

초·중등교육과정 예산은 「지방교육재정교부금법」의 형식으로 법제화되어 있는 반면에 고등교육 예산은 매년 국가예산편성과정을 통하여 확정되고 있어 고등교육의 공공성

27) 한국대학신문, 고등교육재정교부금법에 교수·직원·학생도 나선다, 2018. 9. 5.

28) 고등교육재정교부금법(안), 17대 국회 ~ 20대 국회

29) 20대 국회 고등교육재정교부금법안(서영교 의원, 윤소하 의원, 안민석 의원 대표발의)

확대와 대학 경쟁력 강화를 위한 안정적 재원 마련이 어려운 실정이라고 하였다.

그리고 국가의 고등교육에 대한 투자를 OECD 평균 수준인 국내총생산 대비 1.0% 수준으로 확보하기 위하여 고등교육재정교부금을 법률로서 정하는 것이 필요하다고 하였다. 등록금 부담을 낮추고 고등교육의 경쟁력을 높이는 한편, 일부 대학에 대해서는 교부금 교부를 제한함으로써 대학 구조조정도 유도하자고 하였다.

윤소하 의원은 대표발의한 법안의 제안이유에서 먼저 우리나라 국내총생산(GDP) 대비 고등교육의 정부 재정부담률은 2013년 기준 0.9% 수준으로 OECD 평균인 1.1%에 미치지 못하고 이에 비해 민간의 고등교육 재정부담률은 1.3%로 OECD 평균 0.5%에 비해 현저하게 높은 실정이라고 지적하였다.

이렇듯 고등교육에 대한 국가적 지원이 미흡함으로 인해 학생 및 학부모들의 대 학등록금 부담은 여전하다는 점도 지적하였다. 정부는 국가장학금을 통해 이러한 부담을 경감하고 있다고 하지만 민간의 고등교육 재정 부담이 여전히 높다는 점에서 시급히 해결해야 할 필요가 있다고 하였다.

또한 대부분 대학들은 전임교원의 법정기준을 지키지 못하고 있는 것은 물론 이를 대체하고 있는 시간강사의 처우는 열악한 실정이라고 지적하고 이로한 고등교육과 관련된 문제 등을 해소하기 위해서는 국가차원의 안정적인 고등교육재정의 확보와 지원정책이 절실히 필요하다고 강조하였다.

안민석의원은 대표발의 법안의 제안이유에서 먼저 우리나라 고등교육에 대한 정부의 투자규모는 OECD 평균보다 현저히 떨어지고 매년 지원이 불안정하여, 고등교육의 공공성 확대와 균형발전, 대학의 특성화와 경쟁력 강화 등을 위한 안정적 재원 마련에 어려움이 있다고 하였다.

또한, 우리나라 대학의 재정 여건은 정부의 투자 부족과 학령인구 감소 등으로 인하여 날이 갈수록 악화되고 있다고 하였다.

이로 인해 등록금에 과도하게 의존하고 있어, 학부모와 학생은 세계 최고 수준의 등록금을 마련하느라 아직도 고통을 겪고 있는 실정임을 지적하였다.

따라서 대학 구성원의 숙원사업인 「고등교육재정교부금법」을 제정하여 OECD 회원국의 고등교육 재정 규모 평균 수준의 고등교육재정교부금을 안정적으로 확보하여 학생의 등록금 부담을 완화하고 교육여건을 개선하여 고등교육을 발전시켜야 한다고 강조하였다.

이상 3명의 국회의원의 대표발의 법안의 제안이유에 다소 차이는 있지만 고등교육에 대한 국가 책무성이 OECD 평균에 못미치고 있다는 점을 공통으로 들고 있다. 3명의 국회의원의 대표발의 법안의 제안이유를 바탕으로 「고등교육재정교부금법」 제정이 필요한 의미를 간단히 정리해 볼 수 있다.

- ① 고등교육에 대한 정부의 안정적 재정 지원을 확보
- ② 보조금이 아닌 교부금으로 지원하여 재정 활용 효율성을 높임
- ③ 학생 및 학부모들의 등록금 부담 경감하고 교육의 균등기회 보장
- ④ 전임교원확보를 확대를 통한 교육여건 개선
- ⑤ 교직원 및 시간 강사의 처우개선
- ⑥ 사립대학에 안정적 재정지원으로 고등교육의 공공성 확대
- ⑦ 고등교육기관간 최소수준을 유지하도록 해서 고등교육의 균형발전
- ⑧ 획일적 평가방식에 따른 보조금 지원방식에서 탈피하여 대학의 정체성을 회복하고 특성화를 촉진
- ⑨ 통제 위주의 고등교육정책에서 지원 위주의 고등교육정책으로 전환하여 대학자치를 확대
- ⑩ 결과적으로 헌법 제31조 제6항에서 명시하고 있는 교육재정법률주의를 실현하는 것임

그렇지만 여전히 사립대학이 국립대학과 설립주체가 다르다는 이유로 정부 재정지원을 안정적으로 하는 것에 대해 부정적이라는 점, 교부금방식은 대학을 평준화시키고 대학의 구조조정을 저해할 것이라는 점, 고등교육 진학률이 높다는 점 등 재정 집행의 다양한 비효율성을 지적하는 비판의 입장이 존재하고 있다. 이러한 비판적 주장들로 인해 오랫동안 「고등교육재정교부금법」 제정을 주장했음에도 지금까지 제정이 되지 않고 있다.

그런가운데 정부는 획일적이고 대학 통제적인 평가와 이에 따른 대학재정지원사업을 진행하였다. 그 결과 대학서열화가 강화되고 대학의 민주적 자치와 발전보다는 대학 통제와 부실화를 촉진시키는 재정지원의 비효과성을 드러냈다. ‘저지원, 고비용, 부실화’ 정책이었다.

사립대학이 국립대학과 설립주체가 다르다고 하더라도 학생들은 세금을 내는 학부모들의 자녀라는 점, 헌법 제31조 제1항은 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.” 라고 명시하고 있다는 점, 사립대학이 80% 이상인 상황에서는 학생의 의지와 상관없이 사립대학을 선택할 수 밖에 없다는 점에서 설립 주체가 아니라 학생들 측면에서 접근해야 한다.

앞으로의 대학구조조정은 지역 균형발전과 건전한 고등교육생태계 조성을 위해 대학의 수를 줄이는 방식을 지양하면서 수도권 대학을 포함하여 학과당 평균 정원을 줄이고 전임 교원확보율을 높여 교육여건을 개선하는 방식으로 이루어져야 한다.

고등교육 진학률이 높다고 하지만 점차 학령 인구가 감소하고 있어 정부 재정 마련에 어려움이 없고 국가책무성을 강화하는 기회로 삼는 사고의 전환이 필요하다.

기획재정부의 고등교육을 바라보는 관점과 국회의 여·야 관계 및 정치 행태를 고려해 볼 때 현실적으로 「고등교육재정교부금법」이 제정되는 것이 결코 쉽지 않아 보인다.

그러나 「고등교육재정교부금법」 제정을 위한 노력은 지속 되어야 한다. 그동안 교육시민단체는 물론 사립대학총장협의회에서 지속적으로 「고등교육재정교부금법」의 제정을 촉구하였듯이 21대 국회에서 제정되도록 촉구해야 한다. 현재의 여당인 더불어민주당의 경우, 19대 국회가 시작하는 날인 2012. 5. 30. 기다렸다는 듯이 새정치민주연합 한명숙 의원의 126명이 제1호 법안으로 「고등교육재정교부금법안」을 발의했었던 점을 되살릴 필요가 있다.

(2) 공영형 사립대학 육성

사립대학의 공공성을 높이기 위해서는 궁극적으로는 「고등교육재정교부금법」을 제정하는 것이 바람직 하지만, 앞에서 언급했듯이 「고등교육재정교부금법」을 제정하는 것이 현실적으로 어려울 수 있다. 따라서 「고등교육재정교부금법」 제정을 위한 노력과 더불어 고등교육재정교부금 방식보다 국가 재정이 적게 투입되는 공영형 사립대학 육성 방식을 함께 추진하는 것이 필요하다.

공영형 사립대학은 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development, 경제협력개발기구)의 정부책임형 사립대학(Government dependent private higher institutions)의 개념을 바탕으로, 국가-지방자치단체가 대학운영에 필요한 재정을 지원하고 공적 역할을 수행하는 사립대학을 말한다.³⁰⁾

OECD에서 사용하는 정부책임형 사립대학이란 사립대학이 정부 등 공적 기관으로부터 대학운영경비의 50% 이상을 제공받는 사립대학이다. 그리고 정부의 재정지원이 이루어지는 만큼 기존 이사들은 법인운영에 반수 이하만 참여하고, 나머지 이사들을 정부나 구성원 등이 추천하는 이사, 즉 공익 이사로 구성한다.³¹⁾³²⁾

공영형 사립대학 개념이 정부책임형 사립대학 개념을 바탕으로 한 것이어서 공영형 사립대학을 정부책임형 사립대학과 같은 의미의 다른 명칭으로 받아들여 정부 등 공적 기관으로부터 대학운영경비의 50% 이상을 제공 받고, 이사의 과반 이상을 공익 이사로 구성하는 사립대학이라고 인식되기도 하였다.

30) 임재홍 외, 공영형 사립대학 인식조사 및 운영모델 개발, 2019. 3., p.4.

31) 임재홍 외, 공영형 사립대학 운영방안, 2017. 12., p.68

32) 임재홍 외, 공영형 사립대학 인식조사 및 운영모델 개발, 2019. 3., p.4.

그러나 공영형 사립대학은 정부뿐만 아니라 지방자치단체 등과 자율적인 ‘협약’ 을 통해 사립대학 운영 경비의 일정비율(50% 이상이 아니더라도)을 지원받고 이에 상응하여 조직이나 운영구조를 국·공립대학에 준하도록 변경하고, 지역사회발전이라는 공적 역할을 수행하는 사립대학을 말한다.³³⁾

따라서 공영형 사립대학에는 대학운영경비의 공적 지원이 이루어지는 만큼 「국립대학회계법」상의 재정위원회와 같은 재정회계의 투명성과 공정성을 담보해 줄 수 있는 기구를 필수적으로 설치해야 한다.³⁴⁾

그리고 공영형 사립대학을 선정하게 되는 경우, 재정위원회 도입을 필수로 하되 학교법인 이사회의 공익 이사(개방이사 포함)를 과반으로 변경하는 등 <표 7>과 같은 유형을 추가함에 따라 점수를 차등 부여하여야 한다.³⁵⁾

<표 7> 법인 거버넌스 추가 유형(예시)

예시 번호	추가 유형
예시 1	학교법인 이사회의 공익 이사(개방이사 포함)를 과반으로 변경
예시 2	학교법인 이사회의 공익 이사(개방이사 포함)를 반수로 하고, 추가 조건 설정 추가 조건 1 : 이사회의 이사 수를 20~30인으로 확대하고 이사회 회의 외부 공개 추가 조건 2 : 총장직선제를 필수 도입하고, 결격사유 부재 시 1순위 자 총장 임명률 추가 조건 3 : 재정·회계권은 이사회 권한으로 함
예시 3	법인에 대학경영위원회(공익위원 50% 이상) 설치, 총장임면, 재정·회계 권한 등 행사

또한 지방자치단체로부터 지원을 받는 경우에는 지역사회협력체제를 구축하고 지역의 발전에 도움을 주는 연구와 사회사업을 수행해야 한다. 「고등교육법」 제7조(교육재정) 제1항에는 “국가와 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하는 데에 필요한 자원(財源)을

33) 임재홍 외, 공영형 사립대학 인식조사 및 운영모델 개발, 2019. 3., p.6.

34) 임재홍 외, 공영형 사립대학 인식조사 및 운영모델 개발, 2019. 3., p.9.

35) 임재홍 외, 공영형 사립대학 인식조사 및 운영모델 개발, 2019. 3., pp.11~12.

지원하거나 보조할 수 있다.” 라고 되어 있어, 국가는 물론 지방자치단체도 지원할 수 있다. 대학이 지역에서 하고 있는 다양한 역할들, 그리고 지역경제에 미치는 영향들을 감안할 때 앞으로 지방자치단체는 지역 대학에 대한 지원과 더불어 지역협력체제를 구축하는데 적극 나서야 할 것이다.

공영형 사립대학의 육성, 정부책임형 사립대학 육성에 대한 논의도 「고등교육재정교부금법」과 마찬가지로 오래되었다. 그리고 교육시민단체는 대통령 선거때마다 지속적으로 대통령 공약으로 제안하였고 현 문재인정부의 공약에 공영형 사립대학의 육성이 포함되어 있다. 그러나 2018년의 경우 공영형 사립대학 육성을 위한 예산을 기획재정부가 제대로 반영하지 않았고, 또 국회에서도 제대로 처리하지 않았다.

공영형 사립대학은 공적 기관으로부터 재정을 지원받아 재정이 안정되어 등록금을 낮추게 되고, 지역사회와의 협력체제를 구축하여 지역 발전에 기여하는 등 사립대학의 공공성을 강화시키게 된다. 따라서 사립대학 학교법인은 공영형 사립대학 육성에 적극 나서야 한다. 교육시민단체와 함께 힘을 합쳐 기획재정부와 국회를 설득하여야 한다.

그동안 이사회는 핵심인 설립자를 비롯해서 설립자의 후손들은 공영형 사립대학이 되면 상당수의 공익 이사가 이사회를 차지하게 되어 자신들의 권한이 축소되고 심지어는 대학 운영권을 빼앗긴다고 판단하여, 사립대학 중에는 공영형 사립대학을 비판하고 거부하기도 하였다.

그러나 설립 당시의 공익적 정신에 근거해서 판단한다면 공영형 사립대학으로 육성시키는 것이 설립 당시의 정신을 더욱 실현시키는 것임을 알 수 있다. 충북의 C 대학교의 경우 ‘교육구국’이라는 공익적 정신을 표방하며 설립하였는데, 공영형 사립대학으로 육성시켜가는 것이 ‘교육구국’의 정신을 더욱 실현하는 것이 될 것이다. 이런 점에서 사립대학 학교법인은 공영형 사립대학 육성에 적극 나서야 하고, 교육시민단체와 함께 힘을 합쳐 기획재정부와 국회를 설득하여야 한다.

2) 학교법인의 책무성 강화

「사립학교법」 상 학교법인의 기능이 막강한 만큼 사립대학의 공공성 확보를 위한 책무성 강화도 중요하다.

「사립학교법」 제16조(이사회는 기능)에는 <표 4>와 같이 이사회에서 심의·의결할 사항을 명시하고 있는데, 한마디로 사립대학 운영과 관련된 인사권, 재정권, 규칙제정권 등의 권한이 모두 법인이 독점하도록 되어 있다고 할 수 있다.³⁶⁾

36) 한국대학교육연구소, 사립대학 부정비리 실태와 개선 방안 연구, 2010.

<표 8> 사립학교 이사회의 기능

사립학교법 제16조(이사회의 기능) ①이사회는 다음 각호의 사항을 심의·의결한다.

1. 학교법인의 예산·결산·차입금 및 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항
2. 정관의 변경에 관한 사항
3. 학교법인의 합병 또는 해산에 관한 사항
4. 임원의 임면에 관한 사항
5. 학교법인이 설치한 사립학교의 장 및 교원의 임용에 관한 사항
6. 학교법인이 설치한 사립학교의 경영에 관한 중요사항
7. 수익사업에 관한 사항
8. 기타 법령이나 정관에 의하여 그 권한에 속하는 사항

사립대학교 학교법인의 공공성 확보를 위한 구체적 책무로 재정확보, 재정 집행의 투명성과 학내 민주성 확립을 위한 시스템 마련 등을 들 수 있다.

먼저 재정확보이다. 2015년 사립대학교 총수입대비 등록금 의존율은 54.7%이고, 법인전입금은 4.4%에 불과했다. 법인전입금은 사립대학교 학교법인이 대학에 지원하는 경비로, 사립대학교를 설치경영하는 학교법인은 관령 법령에 따라 교지, 교사, 교원, 수익용기본재산 등을 확보하고 대학운영경비를 부담해야 한다.³⁷⁾³⁸⁾

2015년 우리나라 사립대학 학교법인의 법정부담전입금은 47.8%에 그쳤다. 그리고 앞의 <표 3>에서 보았듯이 2019년 법인부담률은 52.8%로 나타나 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 법정부담전입금은 「사립학교교직원 연금법」, 「국민건강보험법」 등에 따라 교·직원을 채용한 고용주로서 사립대학 학교법인이 부담해야하는 법정부담금(연금, 건강보험 등)을 말한다. 그러나 사립대학 학교법인은 법정부담금의 일부 또는 전부를 교비회계에서 부담할 수 있도록 한 예외 조항을 이용해 법정부담전입금 납부를 대학에 전가시키고 있는 것이다.³⁹⁾⁴⁰⁾⁴¹⁾

37) 「고등교육법」 제4조(학교이 설립 등) ① 학교를 설립하려는 자는 시설설립 등 대통령령으로 정하는 설립기준을 갖추어야 한다.

38) 「사립학교법」 제5조(자산) ① 학교법인은 그 설치경영하는 사립학교에 필요한 시설·설비와 당해 학교의 경영에 필요한 재산을 갖추어야 한다.

39) 한국대학교육연구소 통계, 2016-2017년 14호(통권 61호), 2017. 6. 12.

40) 「사립학교교직원 연금법」 제47조(법인부담금) ① 법인부담금은 학교경영기관이 부담한다. 다만, 학교경영기관이 그 학교에 필요한 법인부담금의 전부 또는 일부를 부담할 수 없을 때에는 그 부족액을 학교에서 부담하게 할 수 있다.

41) 「국민건강보험법」 제76조(보험료의 부담) ④ 직장가입자가 교직원인 경우 제3조 제2호 다목에 해당

2015년 우리나라 사립대학 자산전입금은 6.9%에 그쳤다. 자산전입금은 대학의 자산적 지출(토지·건물·구축물매입비와 건설비)에 해당하는 법인부담금을 말한다. 「사립학교법」 제5조 제1항에 따르면 “학교법인은 그 설치경영하는 사립학교에 필요한 시설·설비와 당해 학교의 경영에 필요한 재산을 갖추어야 한다.” 고 되어 있다. 즉, 사립대학 학교법인은 대학에 필요한 시설·설비를 갖추는 책임이 있으며, 이에 따라 사립대학의 교지·교사 등을 확보하는 데 필요한 비용은 사립대학 학교법인이 부담해야 한다.⁴²⁾

그러나 법령에는 사립대학교 학교법인이 부담해야 할 자산전입금이 구체적으로 명시돼 있지 않아 대다수 대학들은 자산적 지출을 자체부담하고 있다.⁴³⁾

2015년 우리나라 사립대학교 경상비전입금은 3.5%에 불과하다. 경상비전입금은 사립대학교 학교법인으로부터 인건비, 관리운영비, 연구학생경비 등 경상비용으로 받는 전입금이다. 법인이 대학 운영에 지원하는 실질적인 전입금이라 할 수 있지만 그 금액은 매우 적다.

충북 C 대학교의 경우는 2015년 법인전입금 비율 0.01%, 법정부담전입금 비율 0.33%, 자산전입금과 경상비전입금 비율은 0%로 우리나라 사립대학교 평균에 훨씬 못미치고 있기도 하다.⁴⁴⁾

<표 9> 우리나라 사립대학교와 충북 C 대학교의 2015년 법인전입금 등 현황

	법인전입금 비율	법정부담전입금 비율	자산전입금 비율	경상비전입금비율
우리나라 사립대학교	4.4%	47.8%	6.9%	3.5%
충북 C 대학교	0.01%	0.33%	0.00%	0.00%

이렇듯 우리나라 사립대학교의 학교법인은 재정보호를 위해 노력하기는커녕 법인전입금, 법정부담전입금도 제대로 책임지지 못하고 있어, 이에 대한 학교법인의 책무성부터 강조되어야 한다.

다음으로 재정 집행의 투명성과 학내 민주성 확보를 위한 시스템 마련이다. 박용진 국회의원은 2019. 10. 2. 교육부에 대한 국회 교육위원회 국정감사에서 교육부로부터 제출받은 감사 자료를 분석한 결과 2008~2011년 전국 339개 사립대학교에서 총 4천528건의 비리가

하는 사용자가 부담액 전부를 부담할 수 없으면 그 부족액을 학교에 속하는 회계에서 부담하게 할 수 있다.

42) 한국대학교육연구소 통계, 2016-2017년 14호(통권 61호), 2017. 6. 12.

43) 한국대학교육연구소 통계, 2016-2017년 14호(통권 61호), 2017. 6. 12.

44) 한국대학교육연구소 통계, 2016-2017년 14호(통권 61호), 2017. 6. 12.

적발됐다고 밝혔다. 비리 금액은 약 4천177억 원에 이르고 2018년 발표한 사립유치원 비리 규모 382억 원의 5.5배에 달하는 규모라고 했다.⁴⁵⁾

충북 C 대학교의 경우, 설립자는 ‘교육구국’ 이라는 설립정신을 표방하였지만, 설립자의 2, 3세로 이어지면서 부정·비리가 계속 되었다. 2세 김00 씨는 1978년 문교부 감사를 통해 재단 이사장에서 물러났고, 문민정부 때는 총장에서 도중하차하였다. 1994년과 1995년에는 설립자들이 학교법인에 출연한 토지 재산을 횡령한 것이 드러나기도 하였다. 3세 김** 씨는 2001년 총장에 취임하였지만 2014년 정부재정지원제한대학에 지정되는 등 무능하고 독단적인 학교운동을 보였고, 2017. 7. 에는 사립학교법 위반과 횡령죄로 실형을 선고 받았다.⁴⁶⁾⁴⁷⁾

앞에서도 지적했듯이 우리나라 사립대학은 재정보호를 위한 노력은커녕 법정부담금도 제대로 책임지지 못하고 있는데, 여기에 부정·비리까지 저지르고 있다.

사립대학 학교법인은 부정·비리를 방지하기 위해 재정집행의 투명성과 학내 민주성 확보를 위한 시스템 마련에 적극 나서야 한다. 앞의 ‘공영형 사립대학 육성’ 부분에서 제시했던 내용들을 정부재정지원과 상관없이 갖추는 것이다. 즉, 「국립대학회계법」 상의 재정위원회와 같은 재정위원회를 도입하고, 이사회의 이사 수를 20~30인으로 늘리고, 과반 이상을 공익 이사로 구성하는 것이다. 그리고 총장직선제를 도입하는 것도 필요하다.

앞에서 논의되지 않은 것으로 대학평의위원회를 구성할 때 학교법인이나 총장의 의지대로 구성할 수 없도록 하여야 한다. 충북 C 대학교의 경우, 정관 제107조(평의원의 위촉)에 각 구성원 부분들이 대학평의위원회 후보를 2배수 추천하게 되어 있는데, 2019. 1. 29. 충북 C 대학교 교수평의회 성명서에 따르면 2배수 추천 방식으로 인해 학교 외부 압력이 작용해 직원 대표 평의원의 대표성이 실현되지 않았다고 한다. 그러면서 이러한 폐단을 방지하기 위해 배수 추천이 아닌 정수추천제 채택을 요구하였다.⁴⁸⁾ 충북 C 대학교의 정관 제107조(평의위원회의 위촉) 제5호에서 “대학발전에 도움이 될 수 있는 자는 외부 인사 중에서 총장이 위촉한다.” 라고 규정하여 총장의 의지대로 위촉할 수 있도록 되어 있다. 그리고 정관 제 111조(운영규정)에서는 “평의위원회 운영 및 위촉에 대하여 필요한 사항은 총장이 따로 정한다.” 라고 되어 있어 사실상 총장 의지대로 구성하여 운영할 수 있게 되어 있다.⁴⁹⁾

사립대학 학교법인은 민주적인 대학자치를 위해 교수회를 학칙기구로 두도록 해야 한다. 행정권력으로부터 자유로운 민주적 대학자치를 이루려면 먼저 학내 민주화가 필요하고 이

45) 서울강북신문, 박용진 의원 “지난 11년간 사립대학 비리 4천528건 적발”, 2019. 10. 13.

46) C 대학교 교수회 30년사, C대학교 교수회, 2017. 10.

47) 청주지방법원 2016노1113, 2017. 6. 29. 선고(이후 대법원 2017도1150, 2017. 12. 22. 판결선고)

48) C 대학교 교수평의회 성명서, 대학평의위원회 규정의 개정을 요구한다!, 2019. 1. 29.

49) C 대학교의 정관.

를 위해 교수회를 학칙기구로 두어야 한다. 「고등교육법」 제12조(학생자치활동)에는 “학생의 자치활동은 권장·보호되며, 그 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 학칙으로 정한다.” 라고 되어 있어 학생자치를 보장하도록 되어 있지만 교수회를 완전하게 보장하는 내용이 「고등교육법」에 없다. 그러나 고등교육법 시행령 제4조(학칙) 제1항 제16호에 “교수회가 있는 경우에는 그에 관한 사항” 이라고 하여 학칙기구로 두고 있는 대학의 경우 학칙에 기재하도록 하고 있다. 즉, 현재는 교수회를 학칙기구로 필히 두도록 법으로 정하지는 않았지만 교수회를 학칙기구로 둘 수 있다. 따라서 학교법인이 교수회를 학칙기구로 두도록 정관을 개정하고 학칙에 기재하는 방법을 택할 수 있다.

2) 고등교육관계법령의 제·개정

사립대학 공공성 확보를 위해서는 고등교육관계법령도 제·개정되어야 한다. 앞서도 언급했듯이 「헌법」 제31조 제6항은 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.” 고 하여 교육제도법률주의를 명시하고 있기 때문이다.

고등교육재정과 관련된 법률마련이 필요하다. 현재는 대학평가와 연계하여 대학재정을 차별적으로 지원하고 있는데, 엄밀히 말하면 관련 법을 마련하지 않은 채 재정지원을 하고 있는 것이어서 「헌법」에서 말하는 교육재정법률주의를 위반한 것으로 교육부의 대학관리용 지원방식이라고 할 수 있다. 국회에서 관련 법률을 발의하기도 하였지만 국회에서 발의한 법률은 대학자치를 훼손하고, 심지어 대학 폐교시 설립자에게 일정 금액을 되돌려주는 내용이 담겨있어 교육시민단체의 반발을 불러 일으켰다. 2014. 4. 30. 김희정 의원이 「대학 구조개혁 및 평가에 관한 법률안」을, 2015. 10. 23. 안홍준 의원이 「대학 구조개혁에 관한 법률안」을 각각 발의한 바 있지만 교육시민단체에서는 강력 반발하였고 국회 종료와 함께 자동 폐기되었다. 20대 국회에서는 앞의 두 법안을 모방하여 2016. 6. 21. 김선동 의원이 「대학 구조개혁 촉진 및 지원에 관한 법률안」을 대표발의하였고, 이 법안 역시 20대 국회 종료와 함께 폐기되었다.

이렇듯 법률이 없는 상황에서 여전히 대학평가와 연계된 대학재정지원 사업이 진행되면서 오히려 수도권 중심의 대학 서열화가 촉진되고 대학 공공성과 대학자치가 훼손되었다. 그러므로 앞으로의 대학재정지원은 안정적인 재정지원방식이면서 대학 공공성과 대학자치를 확보하는 방식으로 전환되어야 한다. 이를 위해 앞에서 언급한 「고등교육재정교부금법」이 조속히 제정되어야 한다.

대학 민주화 실현을 위해 「사립학교법」과 「사립학교법 시행령」이 개정되어야 한다.

이사회를 구성할 때 과반 이상을 공익이사로 도입하도록 해야 한다. 대학평의원회를 구성할 때 구성원의 의견이 제대로 반영될 수 있도록 「사립학교법 시행령」을 개정해야 한다. 현재의 「사립학교법 시행령」 제10조의6(평의원회의 구성) 제3항은 “이 영에서 규정한 것 외에 평의원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정한다.” 라고 되어 있어서 학교법인 이사회의 의지에 따라 좌우될 수 있다.

부정·비리와 관련하여 이사회 임원의 책임을 엄하게 묻고, 「사립학교법」을 개정하여 한번 부정·비리에 연루된 경우 더 이상 임원이 될 수 없는 one out제를 도입해야 한다. 본인이 부정비리를 저지르지 않았다 하더라도 임원의 부당행위를 방조한 임원에 대해서도 책임을 물어 임원취임승인을 취소하도록 해야 한다.

윤영덕 의원은 보도자료에서 <표 10>과 같이 사립대학 법인의 66.0%인 163개 법인에서 설립자 또는 이사장·이사의 친인척이 법인 이사, 대학 총(부총)장 및 교직원 등으로 근무하고 있다고 하였다. 그리고 사립대학의 부정·비리의 근본 원인 중의 하나로 친인척 중심의 대학운영을 들면서 친인척 중심의 구조를 탈피하지 못한다면 사립대학에 대한 신뢰회복과 공공성 강화는 요원하다고 지적하였다.⁵⁰⁾

따라서 친인척 이사 참여 제한을 현행 4분의 1보다 강화하고 임원과 총장이 견제 관계를 갖도록 모든 임원의 배우자 및 친인척이 총장에 임명될 수 없도록 하는 내용으로 「사립학교법」을 개정해야 한다.

<표 10> 사립(전문)대학 설립자 및 임원의 친인척 근무 현황(2020년 7월 말 기준)

(단위 : 개, %)

구분	대학 법인	전문대학 법인	합계
친인척 근무 법인 수	82	81	163
대상 법인수	148	99	247
비율	55.4	81.8	66.0

대학 목적(대학 정체성)을 달성하도록 하기 위해서 「고등교육법」에서 명시하고 있는 일반대학의 목적, 산업대학의 목적, 전문대학의 목적 등을 제대로 이행하도록 해야 한다. 「고등교육법」과 「고등교육법 시행령」을 개정하여 「고등교육법」에서 명시한 각 대학의 목적을 준수하지 않은 경우에 대한 제재 수단을 마련할 필요가 있다. 현재는 오히려 교

50) 윤영덕 의원 보도자료, 사립(전문)대학 학교법인 66.0% 친인척 근무, 2020. 10. 7.

육부가 대학평가와 대학재정지원을 연계하면서 취업률을 강조하여 일반대학을 취업기관화 하도록 유도한 측면이 있다. 그리고 입학생 모집에서도 취업과 관련된 학과를 개설하여 학생충원율을 높이다 보니 대학의 정체성, 대학의 존재 목적을 상실하고 있다. 따라서 이와 관련하여 교육부 정책에 대한 철저한 평가를 실시할 수 있는 제도적 마련이 필요하다.

4. 맺음말

사립대학이 우리나라 고등교육에서 차지하는 비중은 너무나 높다. 그런 만큼 사립대학의 공공성을 확보·강화한다는 것은 우리나라 대학의 공공성을 확보·강화하는 것이 된다.

사립대학의 공공성을 확보·강화한다는 것은 교육기회의 평등성, 대학 본래 목적의 이행성을 확보·강화하는 의미를 갖는다. 그리고 이러한 사립대학의 공공성 확보·강화는 대학서열 중심의 대학체제를 타파하고 건실한 고등교육생태계를 구축하게 하는 효과를 가져다 준다. 대학의 민주화를 바탕으로 한 민주적 자치가 확립되어 가게 된다. 한마디로 기존의 대학체제를 근본에서부터 성찰하여 바꾸는 ‘원점지향 대학체제 개혁’을 위해 사립대학의 공공성 확보·강화가 필요한 것이다.

사립대학의 주요 공공성 확보·강화 방안으로 고등교육재정에 대한 국가의 책무성을 강화하기 위한 「고등교육재정교부금법」의 제정과 공영형 사립대학 추진해야 한다. 학교법인의 책무성 강화, 대학 민주화 실현, 사립대학의 부정·비리의 근본적 해결, 대학 정체성 확보 등을 위한 고등교육관계법령의 제·개정 등이 필요하다. 「국가-학교법인-대학」이라는 3원적 관계에서 국가와 학교법인의 책임이 중요하기 때문이다.

사립대학의 공공성 확보·강화를 위해 국가와 학교법인이 책임을 다하도록 하기 위해서는 대학구성원과 교육시민단체, 지역사회가 지속인 관심을 가지고 공공성 확보·강화를 촉구하는 행동적인 노력이 무엇보다 중요하다.

참고자료

1. 교육부 보도자료, 2020년 교육기본통계 결과 발표, 2020. 8. 27.
2. 한국대학교육연구소, 사립대학 부정비리 실태와 개선 방안 연구, 2010.
3. 한국대학교육연구소 통계, 2016-2017년 14호(통권 61호), 2017. 6. 12.
4. 강득구 의원 보도자료, 교육부의 전문대에 대한 예산 소외 심각, OECD 평균 절반에도 못 미쳐, 2020. 10. 13.

5. 권인숙 의원 보도자료, 11개 사립대학법인 법정부담금 통째로 학교에 전가, 2020. 10. 7.
6. 서동용 의원 보도자료, 「지방대학육성법」 제정에도 지역간 대학재정지원 격차 커, 2020. 10. 5.
7. 서동용 의원 보도자료, 학령인구 감소에도 서울지역 4년제 대학들 정원의 정원 더 늘렸다, 2020. 10. 22
8. 안민석 의원, “통계로 본 대학의 변화”, 2011 국정감사 정책자료집
9. 유기홍 의원, 2013 정책자료집
10. 유은혜 의원, 전문대학 10년의 변화와 박근혜정부 전문대학 정책 진단, 2014년 국정감사 자료, 2014. 10.
11. 윤영덕 의원 보도자료, 사립(전문)대학 학교법인 66.0% 친인척 근무, 2020. 10. 7.
12. 이경숙 의원, 기로에선 산업대학과 전문대학, 해법은 없는가, 2006 국정감사 정책자료집, 2006. 10.
13. 임재홍 외, 공영형 사립대학 운영방안, 2017. 12.
14. 임재홍 외, 공영형 사립대학 인식조사 및 운영모델 개발, 2019. 3.
15. 고등교육재정교부금법(안), 17대 국회 ~ 20대 국회
16. 한국대학신문, 고등교육재정교부금법에 교수·직원·학생도 나선다, 2018. 9. 5.
17. 서울강북신문, 박용진 의원 “지난 11년간 사립대학 비리 4천528건 적발”, 2019. 10. 13.
18. C 대학교 교수회 30년사, C대학교 교수회, 2017. 10.
19. C 대학교 교수평의회 성명서, 대학평의회 규정의 개정을 요구한다, 2019. 1. 29.
20. C 대학교의 정관
21. 청주지방법원 판결문(2106노1113, 2017. 6. 29. 판결 선고)
22. 헌법, 고등교육관계 법령, 교육기본법

[부록]

1. 미국, 일본, 한국 고등교육기관수 비교

(단위 : 대학수, 명)

구분		미국(2003-2004)	일본(2003)	한국(2005)
전체	계(A)	4,236	1,227	360(349)
	4년제	2,530	702	202
	2년제	1,706	525	158(137)
국립	계	...	113	49
	4년제	...	100	43
	2년제	...	13	6
공립	계	1,720	125	10
	4년제	634	76	2
	2년제	1,086	49	8
사립	계	2,516	989	301
	4년제	1,896	526	157
	2년제	620	463	144
인구수(B)		291,587,000	127,546,000	47,041,434
인구 대비(B/A)		68,835	103,949	130,671

주)한국 : 사이버대학, 대학원대학, 기술대학, 각종학교 제외

※자료 : 교육과학기술부, 교육통계서비스시스템(<http://std.kedi.re.kr/index.jsp>), 통계청(<http://std.kedi.re.kr/index.jsp>)

2. 일반대학과 전문대학의 유사학과 설치 사례

1) 4년제 대학 전문대학 유사학과 신설 현황

연도	1990년 이전	1991년 ~ 1995년	1996년 ~ 2000년	2001년 ~ 2005년	2006년 ~ 2010년	합계
신설수	5	4	35	54	94	201

※ 204곳 중 신설 연도를 알 수 없는 3곳은 제외(자료 : 한국대학교육연구소)

2) 2006년 대학의 전문대학 유사학과 설치사례

대학명	신설학과(부) 및 전공명	대학명	신설학과(부) 및 전공명
가야대	안경광학과	우석대	재활복지학과
강남대	실버산업학부 (노인보건학전공, 실버산업경영학전공)		한방화장품미용학과
건양대	방사선학과 치위생학과		동물건강관리학과 스포츠의학과
경동대	작업치료학과, 안경광학과	전주대	물리치료학과
광주여대	실버케어학과		방사선학과
남부대	인테리어학과		재활학과
대구가대	물리치료학과	초당대	산업디자인학부 (실내가구코디네이션 및 섬유패션주얼리디자인전공)
	방사선학과		치위생학과
대전대	물리치료학과	호원대	식품외식조리학부 (외식조리학, 바이오식품학)
동신대	방사선학과		만화캐릭터광고디자인학부 이벤트산업디자인
	작업치료학과		방송연예학부 (방송연기, 연예기획(매니저), 대중음악)
	실용음악학과		방송영상학부(방송영상)
백석대	관광학부		스포츠레저학부 (스포츠지도자, 스포츠레저, 경철지압)
성결대	뷰티디자인학부		요가학과
신라대	물리치료학과		관광개발학부 (관광리조, 카지노산업)
아주대	스포츠레저학부 (스포츠레저학 전공)		중국문화관광학부 (중국문화관광학)
한라대	예체능학부 (스포츠건강관리학, 패션뷰티학)		응급구조학과
남서울대	물리치료학과		작업치료학과

3) 2015년 보건계열 관련학과 설치 현황 (전문대학 VS 대학)

(단위 : 대학)

구분	물리치료	방사선	안경광학	임상병리	작업치료	치위생	치기공	계
전문대학	39	23	30	26	32	55	15	74
대학	46	21	13	25	32	28	4	63

주1) 대상 : 대학 - 국·공·사립 일반대학 및 산업대학 187교, 전문대학 - 국·공·사립 전문대학 137교

주2) 대학 수 기준으로, 계는 1개 이상 학과를 설치한 대학의 중복을 제외한 실제 학교 수 합계

※ 자료 : 한국대학교육협의회 대학입학정보포털사이트 (<http://univ.kcue.or.kr>)

한국전문대학교육협의회 전문대학입학정보 (<http://ipsi.kcce.or.kr/index.jsp>)

4) 2004년 대비 2015년 4년제 대학의 전문대학 관련학과 설치 현황 - 분야별

(단위 : 대학, 학과(부), 배수)

분야		2004년 (A)		2015년 (B)		증가 (B-A)		배수 (B/A)	
		대학수	학과수	대학수	학과수	대학수	학과수	대학수	학과수
보건	물리치료학과	11	11	46	46	35	35	4.2	4.2
	작업치료학과	7	7	32	32	25	25	4.6	4.6
	치위생(학)과	3	3	28	28	25	25	9.3	9.3
	임상병리학과	4	4	25	26	21	22	6.3	6.5
	방사선학과	6	6	21	21	15	15	3.5	3.5
	안경광학과	5	5	13	13	8	8	2.6	2.6
	치기공학과	1	1	4	4	3	3	4.0	4.0
	소계	37	37	63	170	26	133	1.7	4.6
실용음악 관련		2	2	29	30	27	28	14.5	15.0
조리 관련		5	5	24	27	19	22	4.8	5.4
뷰티·미용·메이크업 관련		14	14	34	34	20	20	2.4	2.4
만화(애니메이션) 관련		15	15	21	22	6	7	1.4	1.5
골프 관련		2	2	7	7	5	5	3.5	3.5
보석(주얼리) 관련		3	5	8	8	5	3	2.7	1.6
항공운항서비스학과		0	0	3	4	3	4	-	-
장례지도학과		0	0	1	1	1	1	-	-
계		43	80	108	303	65	223	2.5	3.8

주1) 대상 : 4년제 국·공·사립 일반대학 및 산업대학 (2004년 189교, 2015년 187교)

주2) 소계 및 계 : 대학 수는 1개 이상 학과를 설치한 대학의 중복을 제외한 실제 학교 수 합계

주3) 학과 수 : 해당 분야 모집단위 학과(부) 기준

※ 자료 : 교육부, 2004학년도 전국대학 모집단위별 입학정원, 2004.

한국대학교육협의회 대학입학정보포털사이트 (<http://univ.kcue.or.kr>)

3. 산업대학, 전문대학의 일반대학 전환 및 통폐합

1) 97년 이후 산업대학, 전문대학의 일반대학 전환 및 통·폐합 현황

	전환연도	대학명(전환이전)	대학명(전환이후)	전환내용
	일반 대학 전환	97년	경북산업대	경일대
광주여자전문대학			광주여대	전문대 → 일반대
한라공업전문대학			한라대	전문대 → 일반대
98년		동원산업대	탐라대	산업대 → 일반대
		동해대학	동해대	전문대 → 일반대
00년		성신간호대학	목포가대	전문대 → 일반대
		예수간호대학	예수간호대	전문대 → 일반대
03년		진주전문대학	진주국체대	전문대 → 일반대
		04년	광주대	광주대
06년		안동정보대학	건동대	전문대 → 일반대
	영산대	영산대	산업대 → 일반대	
	통합연도	통폐합 대상	통합후 학교명	통합형태
	대학 통·폐합	01년	공주문화대학+공주대	공주대
03년		성심외국어대학+영산대	영산대	전문대+산업대→일반대
05년		천안공업대학+공주대	공주대	전문대+일반대→일반대
		동명정보대+동명대학	동명정보대	산업대+전문대→일반대
06년		청주과학대학+충주대	충주대	전문대+산업대→일반대
		가천길대학+가천의대	가천의대	전문대+일반대→일반대
		삼육의명대학+삼육대	삼육대	전문대+일반대→일반대
		고대병설보건대학+고려대	고려대	전문대+일반대→일반대
		서울보건대학+을지의대	을지의대	전문대+일반대→일반대
		밀양대+부산대	부산대	산업대+일반대→일반대
		삼척대+강원대	강원대	산업대+일반대→일반대
경원전문대학+경원대	경원대	전문대+일반대→일반대		

자료 : 교육인적자원부, 국정감사 제출자료, 2003년 및 2006년

2) 2007년~2011년 사립대학 통폐합 현황

통합연도	통폐합 대상	통합 후 학교명	통합형태
07년	원주대학+강릉대	강릉대	전문대+일반대→일반대
08년	우송공업대+우송대	우송대	전문대+일반대→일반대
11년	가천의과대+경원대	가천대	일반대+일반대→일반대
	제주산업정보대+탐라대	제주국제대	전문대+일반대→일반대

제2차 포럼 대학서열해소는 입시 개혁과 병행되어야 하는가?
