

## 대학 교육비에 대한 국가 책임성과 공공성 확보

□발제 및 진행

- 김태훈 (사교육걱정없는세상 정책위부위원장) ..... 2

□토론

- 김현국 (한국교육시설안전원 상임감사) ..... 22
- 박정원 (전국교수노조 위원장) ..... 28
- 송병춘 (변호사) ..... 33
- 이범 (교육평론가) ..... 34

■ 대학서열해소 방안 정교화를 위한 연속 간담회② 발제문

---

입시경쟁 완화와 대학교육 발전을 위한  
**대학서열해소 방안**

---

**2021.10.27.**

김태훈 (사교육걱정없는세상 정책위부위원장)

## 차 례

I. 추진 배경

II. 대학서열해소를 위한 기본 방향

III. 대학서열해소 3단계 로드맵

IV. 대학 교육비에 대한 국가 책임성과 공공성 확보

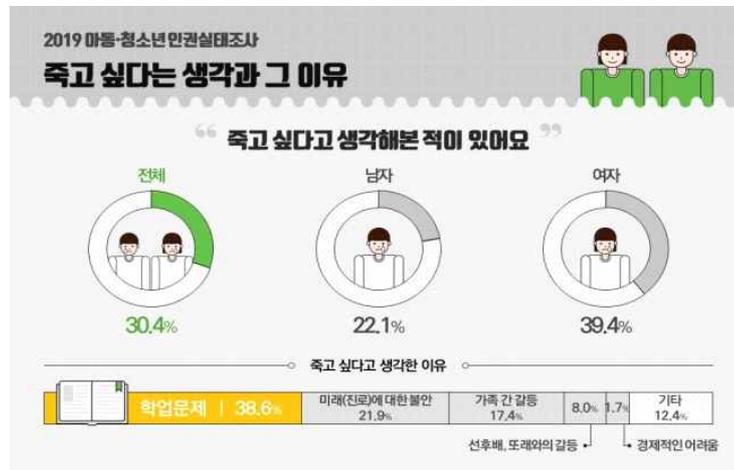
※1~3차 간담회에서 발제문의 I~III장 내용은 공통으로 다루며, IV장에서 해당 간담회가 집중할 주제를 다룸.

# I. 추진 배경

- 입시 중심 교육의 폐해
- 지방대 위기와 대학 교육 경쟁력 약화
- 대학서열해소를 통한 입시경쟁 완화와 대학교육 발전의 종합적 대안 필요

## 입시 중심 교육의 폐해

- 대학 입시 경쟁으로 인한 학생들의 고통과 초중등 교육의 왜곡
  - 우리나라 아동·청소년의 30.4%가 자살 충동을 느끼며, 죽고 싶다고 생각하는 이유의 1위는 학업문제(38.6%)임



\*자료 출처: 한국청소년정책연구원, 한국 아동·청소년 인권실태 2019 보고서

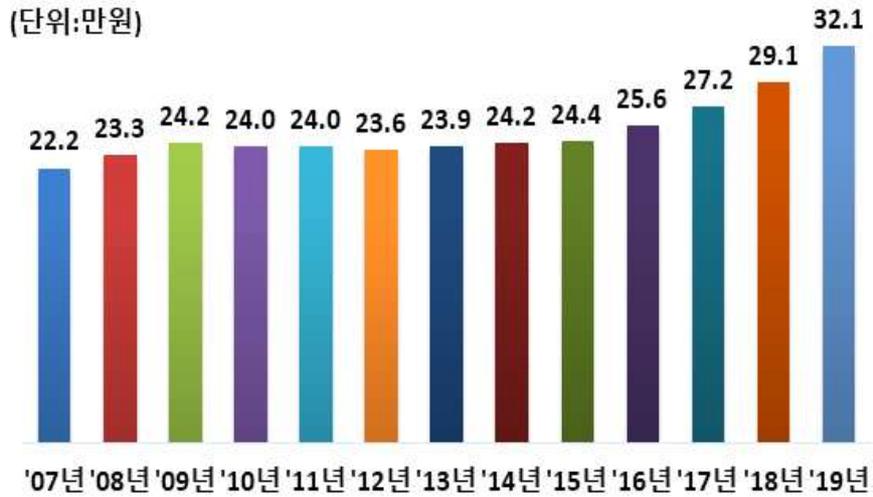
- 대학생 대상 설문조사에서 한국은 고교 시절을 전쟁터로 인식하는 비율이 80.8%에 달함.



자료: 김희삼, 『4개국 대학생들의 가치관에 대한 조사』, 설문조사 자료, 한국개발연구원·광주과학기술원, 2017.

○ 사교육비 부담과 교육 기회의 불평등이 날로 심화

- 2019년 조사에서 1인당 월평균 사교육비는 32.1만원으로 역대 최대치를 기록

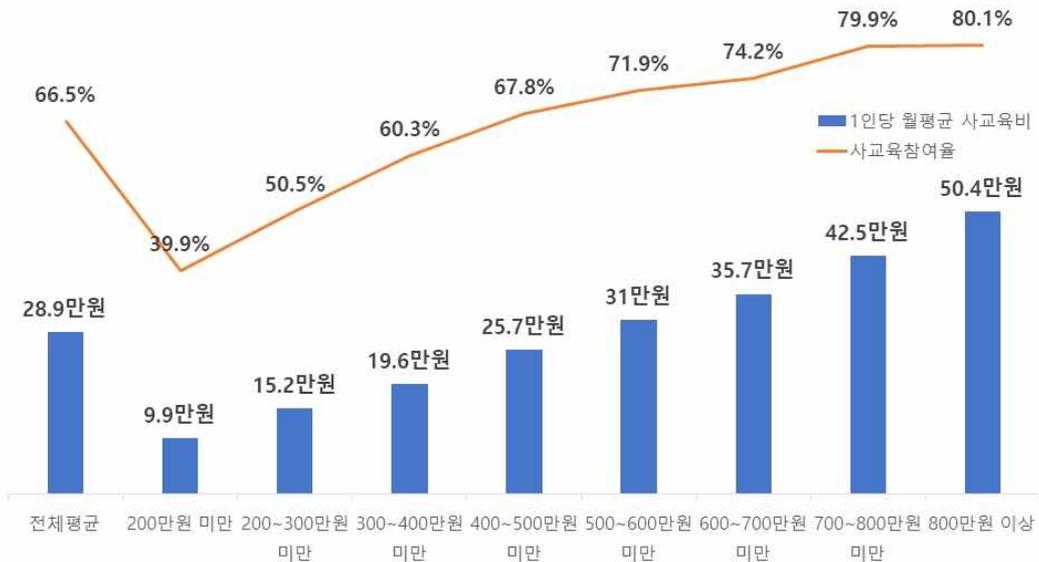


\*자료 출처: 교육부 보도자료, 2019 초·중고 사교육비조사

- 2020년 조사에서 소득구간별 1인당 월평균 사교육비는 최소소득과 최대소득 구간 사이에 5.1배 차이로 교육 양극화 현상이 확인됨.

■ 소득수준별 1인당 월평균 사교육비·사교육 참여율

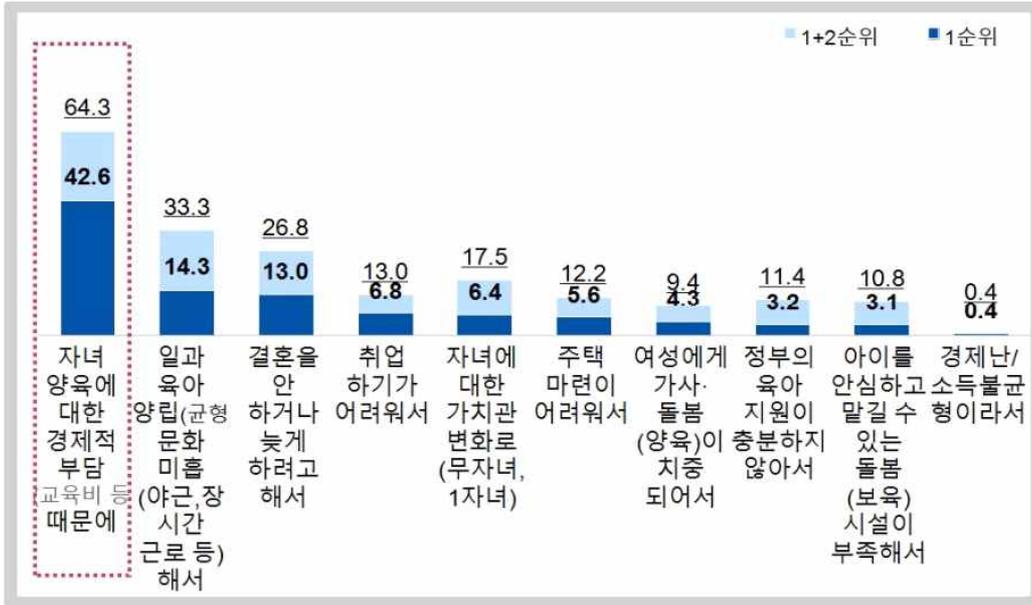
자료: 교육부통계청, 「초·중고 사교육비 조사」



- 대학이 서열화되어 있고 상위권 대학에 들어가고자 하는 입시 경쟁 교육이 유지되는 한, 대입 제도를 어떻게 바꾸더라도 입시 경쟁과 사교육비 문제는 해결될 수 없음. 대입 제도 개선을 통한 교육 문제 해결은 그 한계가 명확함.

○ 교육문제는 저출산 등 사회 문제로 확대

- 저출산 국민인식조사에 의하면, 저출산의 가장 큰 원인은 ‘교육비 등 자녀 양육에 대한 경제적 부담 때문(64.3%)’인 것으로 나타남.



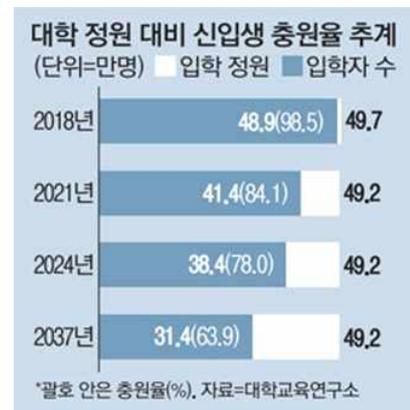
\*자료출처: 인구보건복지협회, 2017 저출산 국민인식조사 보도자료

- 저출산의 원인은 취업 문제 등 복합적인 원인이 작용할 것이지만, 경쟁이 심하고 사교육비가 많이 드는 교육 문제가 저출산의 주요한 원인인 것은 사실. 교육 문제를 국가적 문제로 인식할 필요가 있음.

□ 지방대 위기와 대학 교육 경쟁력 약화

○ 올해에 지방대 신입생 정원 미달 사태가 현실화

- 2021학년도 정시에서 모집정원을 채우지 못해 추가 모집한 인원이 3만 여 명, 16년 만에 최대
- 학령인구 감소에 따른 대학 신입생 미충원 추세는 심화될 예정. 2024년에는 대학 입학정원보다 입학생이 12만 3천 여 명, 2037년에는 18만 여 명이 부족할 예정

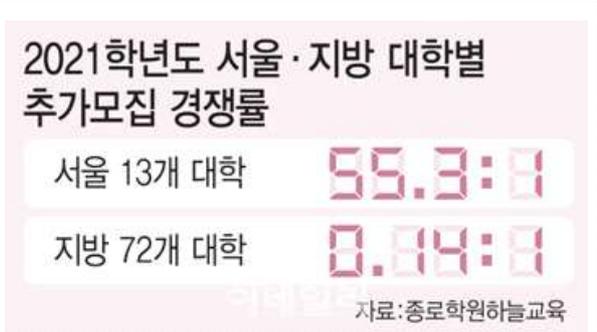


\*자료출처: 매일경제에서 재인용

- 학령인구 감소에 따라 대입 신입생 미달은 예견된 사실이나 그 타격이 지방대에 집중되는 점은 문제. **지방대학의 몰락은 지방의 몰락을 가속화하여 국가균형발전을 저해함.**

\* 호남지역 A대학 140명, B대학 169명 미달. 충청지역 C대학 등록률 71.1%, D대학 등록률 74.2% 등 신입생 정원 미달 대학은 지방에 두드러짐.

\*2021학년도 서울·지방 대학별 추가모집 경쟁률을 보면 서울에 비해 지방 대학들은 추가모집에 어려움을 겪는 것이 확인됨.



\*자료출처: 이데일리에서 재인용

### ○ 전체 대학의 열악한 교육 여건

- 지방대 몰락에 대학 문제의 관심이 집중되어 있으나, 사실은 전체 우리나라 대학의 교육 여건이 매우 열악한 상황
- 대한민국의 대학교육 경쟁력(55위)은 국가 경쟁력(23위)에 비해 매우 낮은 수준 (IMD보고서)
- 우리나라 대학생들의 대학 교육에 대한 만족도는 66.1%가 만족하지 못하는 수준 (2016 MBC,인크루트)
- 교수 1인당 학생수는 2017년 기준 OECD 평균이 16명인데 반해, 우리나라는 전문대학이 35명, 일반대학이 24명 수준 (한국교육개발원 교육통계분석자료집)

### 스위스국제경영개발원(IMD) 대한민국 경쟁력 순위

[단위: 순위]

	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
국가경쟁력	25	29	29	27	28
교육경쟁력	32	33	37	25	30
대학교육 경쟁력	38	55	53	49	55

\*자료출처: e-나라지표 홈페이지, 내용 재구성

- 결국 지방대 위기 문제를 해소하면서 전체 대학의 교육 경쟁력을 높이는 고등교육 정책이 절실히 필요한 상황.

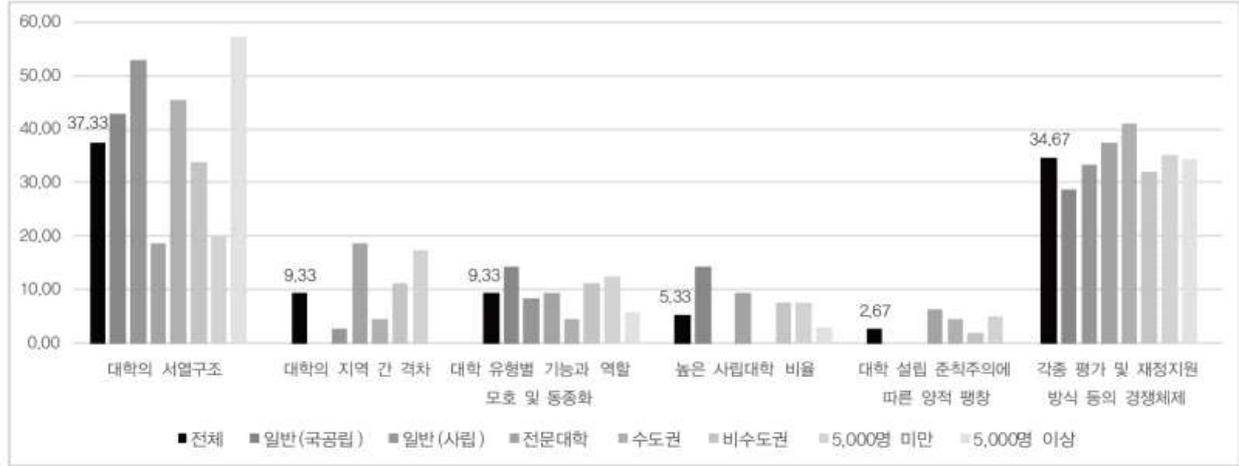
□ **대학서열해소를 통한 입시경쟁 완화와 대학교육 발전의 종합적 대안 필요**

- 대학서열해소는 왜곡되어 있는 초중등교육을 정상화하는 열쇠
  - 초중고 교육이 점수와 등수 위주의 극심한 경쟁 교육이 되는 원인은 결국 서열이 높은 대학에 진학하려는 것.
  - 초중고 평가에서 절대평가가 도입되지 못하는 이유는 서열이 높은 대학에 들어갈 학생을 변별해야하기 때문. 대학서열화가 잔존하는 상대평가의 요구를 거부하기 어려움.
  - 유럽처럼 대학의 서열이 완화되어 있어 어느 대학을 가든 큰 문제가 없을 때에야 비로소 첨예한 줄세우기 상대평가의 요구가 낮아질 수 있고, 절대평가를 통한 초중등 교육의 정상화가 가능해짐.
  - 고교학점제 역시, 입시 경쟁이 치열한 상황에서는 학생들이 입시 유희리에 따라 교과를 선택하게 되어 내실 있는 시행이 사실상 어려움. 고교학점제의 내실 있는 도입을 위해서도 입시 경쟁이 대폭 완화되어야 하며, 이를 위해서는 대학서열화가 현저히 해소되어야 함.
  
- 대학서열해소는 지방대 위기 극복과 공유성장형 대학교육 발전의 열쇠
  - 최근 지자체와 지역대학, 지역 기업체가 연대하는 ‘지역혁신 플랫폼’이 활발하게 추진되어 의미 있는 성과를 만들고 있음. 여러 지역과 전공영역으로 확대될 필요가 있음.
  - 지방대 위기 극복은 궁극적으로 대학서열해소를 통해 지방대에 대한 차별적 인식이 극복되어야 가능함. 대학서열이 해소된다면 지역혁신 플랫폼이 더욱 활성화 될 것임.
  - 개별 대학의 인적, 물적 한계를 넘어서는 대학 발전의 모델을 만들고자 대학의 교육자원을 공유하는 다양한 공유대학도 시도되고 있음.
  - ‘대학의 공유성장을 위한 대학체제 개편 방안 연구(조옥경 외, 2020)에 의하면, 공유성장을 위한 대학들의 노력이 대학의 서열구

조가 잔존하는 한 한계를 지닐 수밖에 없음이 나타남.

\*현재의 대학체제가 공유성장에 부합하지 않는 이유에 대한 설문에서 설문 참여자들은 '대학의 서열구조'를 1위로 응답함.

대학체제가 공유성장과 부합하지 않는 이유(1순위)



\*자료출처: 대학의 공유성장을 위한 대학체제 개편 방안 연구, 조옥경 외, 한국교육개발원, 2020.

- 대학서열해소는 현재 추진되는 지방대 위기 극복 및 고등교육 발전 방안의 실효성을 높일 수 있는 중요한 열쇠임. 대학의 서열은 완화하면서 전체 대학의 교육의 질을 높이는 종합적인 고등교육 정책이 필요함.

## II. 대학서열해소를 위한 기본 방향

- 대학 공동입학 네트워크 구성
- 네트워크 참여 대학에 대한 전폭적 재정 지원
- 교육자원공유와 인증제로 교육의 질 제고

### 대학 공동입학 네트워크 구성

- 완화된 성적 기준으로 입학생을 공동선발
  - 동일한 성적 기준으로 학생들을 선발하는 대학 네트워크를 만들면 네트워크에 참여하는 대학들 간에는 입학생 성적 순 서열화가 사라짐.
  - 시행 초기에는 현재 대학서열의 영향이 남아있을 수 있으나 시간

이 지남에 따라 대학 간 서열은 급격히 사라지게 됨.

- 네트워크 참여 대학이 늘어갈수록 전체 대학서열 해소 효과는 비례해서 커지게 됨.
- 성적 기준은 시행 초기에는 급격히 낮추기 어려울 수 있으나, 전체 대학서열화가 약해져 갈수록 대학 수학을 위한 최소한의 성적 기준을 적용할 수 있게됨.
- 자격고사제 도입 등 정책적 큰 변화 없이도 당장 시행할 수 있으며, 공동입학 네트워크가 완전히 정착될 시점에는 현 입시제도로도 자격고사적 적용이 가능함. 물론 적절한 시점에서 자격고사가 도입되면 더욱 좋음.

○ 국공립대학이 중심이 되되 사립대학도 자발적 참여

- 대학서열의 상층부를 수도권 사립대가 차지하고 있는 상황에서, 대학서열해소의 정책적 목표를 달성하기 위해서는 반드시 사립대학의 참여가 시행 초기부터 이루어져야 함. (기존의 국공립대 중심의 대학통합 방안과의 차이점)
- 우리나라는 전체 대학의 87%가 사립대학으로 구성되어 있어서 대학 정책의 효과가 나타나려면 국공립대만이 아닌 사립대학을 포함하는 정책이 추진되어야 함.
- (사립)대학은 헌법상 자율성을 보장받고 있어서, 입시 등 대학정책을 국가가 강제하기 어려움. 그러므로 희망하는 사립대학이 자발적으로 네트워크에 참여하는 방식이 되어야 함. 참여 대학에 대해서는 전폭적인 재정 지원을 하여 네트워크 참여를 유도함. 이 때 회계투명성 등 공공성 확보를 전제로 함.

○ 네트워크 참여 대학의 점진적 확대

- 처음부터 많은 수의 대학이 참여하면 좋으나, 초기에 소수의 대학이 참여하더라도 내실 있는 성공 모델을 만드는 것이 중요.
- 서열이 없으면서도 양질의 교육 여건을 제공하는 네트워크 대학의 교육 효과가 나타나면서 참여 대학이 자연스럽게 확대될 것임.

- 1단계에서 40개 대학(국공립대학 중심+일부 사립대 참여, 2단계 80개 대학(사립대 참여 점차 확대), 3단계 120개 대학의 참여를 목표로 하나, 이보다 더 많거나 적은 경우도 정책 시행 가능.
- 먼저 합격 여부 결정 후 학교는 지원 순을 고려한 추첨 배정 방식
  - 네트워크 참여 대학의 입학 정원, 수용 가능한 입학생 수, 정책의 성공적 안착을 고려한 성적 기준을 정하고, 이를 충족하는 지원자를 합격자로 결정.
  - 합격자들은 희망 전공의 네트워크 대학을 1~N 지망으로 지원하게 되며, 지망순으로 추첨 배정함. (고등학교 평준화 지역 학교 배정 방식과 유사)
  - 학생 배정은 영국의 UCAS와 같이 국가 단위의 대학입학 관리센터를 설립하여 여기서 원스탑으로 지원 및 배정하는 방식
  - 하위 지망에 배정된 학생 및 거주지에서 원거리 대학으로 배정된 학생에 대해서는, 주거·교통비 및 생활비 추가 지원.

※ 원거리 지역대학으로 배정 시 진학 가능성

\*KAIST(한국과학기술원)의 경우 수도권에서 거리가 먼 대전에 위치해 있으나, 높은 학생1인당 교육비와 좋은 시설, 국비 장학금으로 인한 사실상의 무상 등록금 제도와 해외 단기유학 기회 등 차원이 다른 교육 여건 제공으로, 수도권 대학에 비해 선호도에서 전혀 뒤쳐지지 않음.

\*양질의 교육 여건 제공으로 기존의 대학 서열을 단기간에 극복한 예로 국내에 포항공대, 한동대, 지스트, 유니스트, 디지스트 등 과학기술원들, 한예종(한국예술종합학교) 등이 있고, 해외에는 스탠퍼드 대학, 칼텍(스루프 공과대학) 등의 사례가 있음.

**학생 1인당 교육비 비교**

[단위: 천원]

	국립대	거점국립대	서울소재 사립대	주요 사립대	서울대	KAIST
학교 수	37교	9교	33교	9교	1교	1교
학생 1인당 교육비	14,793	16,266	17,766	21,399	43,348	66,685

\*자료출처: 2018 정보공시, 내용 재구성

\*결국 기존과 다른 수준의 양질의 교육 여건만 확보된다면 학생들은 지역대학에도 충분히 진학할 것임.

□ 네트워크 참여 대학에 대한 전폭적 재정 지원

○ 우리나라 대학의 재정 상황

- 재단전입금이 극히 적은 상황에서 대다수의 대학은 학생 등록금에 의존. 그러나 등록금을 인상하는 경우 교육부가 국가장학금 II 유형 지원 대상에서 제외하는 관계로, 2009년 이후 13년 째 등록금이 동결된 상황. 물가는 오르는데 등록금은 동결되어 있어 대학들의 재정 상태는 한계가 다다름. 여기에 학령인구 감소로 입학생이 줄어드는 대학은 곧바로 재정 위기에 직면하게 됨.
- 사립대에 대한 정부 재정 부담에 대해 국민 인식이 낮고 정부의 의지도 부족하여, 정부 부담 학생 1인당 고등교육비는 OECD 평균의 3분의 2 수준.

학생 1인당 공교육비 지출액(16년 회계연도 기준)

(단위 : \$)

구 분	초등교육	중등교육	고등교육	초등~고등교육
	한 국	11,029	12,370	10,486
OECD 평균	8,470	9,968	15,556	10,502

\*자료출처: OECD 교육지표 2019 (교육부 보도자료, 내용 재구성)

- 우리나라 대학 등록금은 OECD 국가 중 국공립은 8번째, 사립은 4번째로 높은 수준. 결국 우리나라 대학생들은 등록금은 많이 내면서 OECD 평균의 3분의2 수준에 머무는 교육 여건을 제공받고 있음.

○ 국가 재정 지원의 전제 조건으로서의 공공성

- 현재 우리나라는 국가 경제력 수준에 훨씬 못 미치는 고등교육비를 지출하고 있음을 생각할 때, 정부 부담 고등교육 예산을 늘려야 하는 명분은 충분하나, 사립대 부정·비리 사례로 인한 국민의 동의 수준이 낮은 점은 보완해야 할 사항.

- 공공성의 요건에서 회계투명성의 확보는 필수 조건이고, 대학 내 의사결정 구조나 재단 이사회 구성 등에서 어느 정도의 공공성을 재정 지원의 전제로 할 것인가는 사회적 논의를 통한 합의가 필요.
- 공동입학 네트워크 참여와 공공성 확보에 동의하는 대학을 정부의 의존형 사립대학으로 규정하고, 국공립대와 정부 의존형 사립대학을 대상으로 입시 경쟁 완화와 대학 교육 발전의 정부 주도 정책을 펼칠 필요가 있음. 국가가 고등교육을 책임지는 방식임.

○ 소요 예산 규모

- 현 수준보다 반값등록금(추후 무상등록금 추진), OECD 평균 수준의 전임교수 충원율, 학교당 200~300억 수준의 경상비 지원 등을 감안하여 학교당 연 1천억 수준의 전폭적 재정 지원.
- 대학 네트워크에 40개 대학이 참여할 경우 약 4조원, 100개 대학이 참여할 경우 약 10조원의 예산이 소요됨.
- 2016년 기준 우리나라의 GDP 대비 고등교육비 비율은 0.7% 수준. OECD 평균 수준인 1.1%를 확보할 경우 약 9조원의 추가 예산이 확보됨. (2018년 기준 우리나라 GDP 1,800조원의 1.1%는 19.8조. 2020년 우리나라 고등교육 예산은 10.8조원 수준)
- 연간 1천억 수준의 재정 지원을 마다할 대학은 거의 없음. 만약 100개 정도의 대학이 공동입학 네트워크에 참여할 경우 일부 소수 독립형 사립대를 제외하고는 대학서열화는 사실상 해체됨.

○ 예산 확보 방안 법제화

- 대학 공동입학 네트워크가 대학서열해소의 효과를 거두기 위해서는 재정의 안정적 확보가 필수 요건. 일반적인 3년 단위의 특별교부금 사업 방식으로는 중장기적인 정책의 시행을 보장하기 어려움. 반드시 예산 확보 방안을 법으로 명시할 필요가 있음.
- 예산 확보 법제화 방법으로는 세 가지가 있을 수 있음. 먼저, 초중등교육이 지방교육재정교부금으로 법적인 안정성을 확보하는 것처럼 고등교육재정교부금법을 제정하는 방안, 현재 존재하는 고등교

육법을 개정하여 필요한 조항을 추가하는 방안, 그리고 ‘대학서열 해소와 고등교육발전을 위한 특별법(가칭)’ 등 별도의 특별법을 만드는 방안이 있음.

※ 지방교육재정교부금

국가가 지방자치단체의 운영에 필요한 재정을 지원하는 교부금으로, 내국세의 1.8%에 해당하는 금액을 지방교육재정교부금으로 지원함. 국가 세금 수입의 일정 비율을 초·중·고 교육에 사용하는 것으로 강제되어 있어서 초·중·고 교육은 안정적인 예산 확보가 가능함.

□ 교육자원공유와 인증제로 교육의 질 제고

○ 여러 대학의 수업을 듣는 공동학위 프로그램

- 여러 대학에 개설된 수업을 모듈화하여 수강하고 졸업을 인정받는 공동학위 프로그램 운영

※ 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

\*자료출처: 임재홍, 사교육걱정없는세상 대학서열해소 열린 포럼 자료집, 2020

- 해당 대학의 학위를 받거나 공동학위를 받거나 모두 졸업으로 인정됨. 다양한 복수전공도 가능
- 대학 간 서열이 없고 국가에 의해 대학 교육의 질이 보장되기 때문에 자유로운 학점 교류와 시설 공유가 가능함.
- 대학의 교육 자원을 공유할 경우 규모가 적어서 국제 경쟁력이 낮은 점을 보완할 수 있음.

○ 학문분야별 평가인증제

- 현재 공학, 건축학, 의학, 간호학, 경영학 등의 분야는 인증 프로그램 운영으로 해당 프로그램을 이수한 학생들의 능력을 보장하고 있음.
- 인증기관에서 해당 전공의 인증 기준을 제시하고, 그 기준을 충족하는 교육기관만 인증 프로그램을 운영할 수 있음. 인증기관은 해

당 인증 프로그램이 지속적으로 양질의 교육을 제공하고 학생들이 소정의 역량을 지닐 수 있도록 지속적으로 관리·지원함.

※ 공학인증제

한국공학교육인증원에서 인증 기준에 부합하는 대학에 공학인증 프로그램 시행 자격을 부여함. 해당 학과에 입학한 학생들은 공학전문교육과정을 필수로 이수. 인증된 프로그램을 이수하는 학생들은 실제 공학 현장에 효과적으로 투입되도록 준비되었다는 능력을 보증함. 공학교육인증원은 학교의 상호 자문을 통해 더 나은 프로그램을 만들고자 꾸준히 노력함. 2019년 현재 총 80개 대학에서 425개 프로그램을 운영중.

\*자료출처: 교육부 국민서포터즈 홍보자료, 공학도라면 알아야 할 공학인증 프로그램, 2020.

- 물론 네트워크 구성을 안하더라도 인증제의 시행은 가능하나, 입학생 서열이 없는 대학 네트워크가 구성되고 전폭적인 재정 지원이 이루어진다면, 내실 있는 인증 프로그램이 활성화될 여지가 크게 늘어나게 됨.

### III. 대학서열해소 3단계 로드맵

대학서열해소 3단계 종합 로드맵		자료: 사교육걱정없는세상		
 <b>공동입시, 전폭적인 재정지원, 학점 교류, 교육 자원 공유를 통해 교육효과 극대화, 대학서열해소</b>				
	1단계 (2025년)	2단계 (2030년)	3단계 (2035년)	
입시	네트워크 정원을 고려해 성적 기준 설정	대학 공부에 필요한 최소 성적 기준 요구	고교졸업·대학 수학 최소 자격 요구	
네트워크 범위	국공립대+사립대 40개 대학	국공립대+사립대 80개 대학	국공립대+사립대 160개 대학 이상	
재정지원 교육질제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학점교류 및 공동학위 프로그램 등 교육자원 공유</li> <li>• 학문분야별 프로그램 인증제 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전임교원 1인당 학생 수 감축 (OECD 수준의 교원 확보)</li> <li>• 반값 또는 무상 등록금, 대학 경상비 지원</li> </ul>		
예상 인원	수험생 39만명	40만명	36만명	
	정원 10만명(25.6%)	15만명(37.5%)	25만명(69.4%)	

\*자료출처: 한겨레에서 재인용

- 급작스런 정책 시행으로 인한 혼란을 줄이기 위한 단계적 시행
  - 1단계에 국공립대 중심으로 하면서 일부 사립대 참여, 2단계부터 사립대의 참여를 확대해 가는 방식.
  - 1단계에 40개 대학 입학생 10만 명 정도의 인원을 대상으로 시행하고, 2단계에 80개 대학 15만 명 정도, 3단계에 160개 대학 25만 명 정도의 인원이 네트워크 대학에 포함되도록 설계. 각 단계별 인원은 실제 정책 시행에서는 달라질 수 있음. 몇 학교가 참여하든 초기 단계에서 성공적 안착이 중요.
  - 입시 방법에서 초기에는 네트워크 정원을 고려한 성적 기준을 적용하고, 점차 성적 요구 기준을 낮추어 감. 초기에 네트워크 대학이 부실한 대학이라는 평가에 갇히지 않도록 하기 위한 것.
  
- 학령인구 감소에 따라 네트워크 대학 참여 학생 비율이 높아짐
  - 2035년에 약 25만 명의 수험생이 네트워크 대학에 진학할 경우, 전체 수험생의 약 70%가 네트워크 대학에 진학하게 됨.
  - 국공립대 및 국가책임형 사립대에 소속된 대학 및 대학생의 비중이 전체 대학의 3분의2 수준이 되어 고등교육의 공영화 목표도 높은 수준으로 달성하게 됨. 이 단계가 되면 국가 주도의 고등교육 정책이 가능해 질 것으로 예상함.

---

#### IV. 네트워크 대학의 재정 지원과 공공성 확보

---

- 재정 지원의 규모와 배정
- 재정 지원의 방식
- 재정 지원에 따라 요구될 공공성의 범위

#### 재정 지원의 규모와 배정

- 재정 지원의 규모는, 상위권 대학이 서열 프리미엄을 포기할 수 있는 수준, 지원 받는 대학의 교육 여건을 획기적으로 제고할 수 있는 수준이어야 함.

○ 그동안 제시되었던 제안들

① 9개 거점 국립대를 서울대 수준으로 만드는 안

- 9개 거점국립대에 각 5천 억 원을 지원하여 약 5조원의 예산으로 각 지역에 서울대 수준의 명문대 10개를 만들자는 제안.

※대학별 총교육비 및 학생 1인당 교육비

대학별 총교육비 및 학생 1인당 교육비 비교

대학	총교육비(억원)	재학생수(명)	1인당 교육비(만원)
국립대 평균 (41개 대학)	1,331	10,591	1,341
거점국립대 평균 (9개 대학)	3,423	21,341	1,730
경희대	5,606	34,016	1,648
중앙대	4,991	28,981	1,722
서강대	2,017	11,194	1,802
한양대	7,079	33,148	2,135
고려대	9,060	36,892	2,455
성균관대	7,556	27,097	2,788
연세대	11,839	38,701	3,059
서울대	13,405	27,784	4,824
카이스트	8,685	10,679	7,196

\*자료출처: 2020 대학알리미, 내용 재구성

거점 국립대에 연 5천억 수준의 재정 지원을 할 경우, 재학생수를 고려하여 산정하면, 서울대 수준에는 다소 못 미치나 연고대 수준의 교육 여건은 충분히 만들 수 있음을 알 수 있음. 한편 이 제안은 서열 상위 대학이 대부분 수도권에 몰려 있는 상황에서, 지방 명문대의 양성만으로는 대학서열 체제를 해소하는 데는 한계가 있다는 지적이 있음.

② 각 권역별로 서울대 수준의 연합대학을 만드는 안

- ①안을 추진하되 거점국립대 단독으로 하지 않고, 각 거점국립대가 주변 4~5개 대학과 연합하여 추진하자는 안.
- 거점국립대에만 지원이 몰리는 현상을 완화하고 지역의 더 많은 대학이 재정 지원의 혜택을 받고 교육 여건에서도 더 큰 규

- 모를 이룰 수 있다는 장점이 있음.
- 한편 더 많은 대학이 참여할 경우, 개별 대학에 돌아가는 재정 지원액의 규모는 줄어듦. 9개 거점 대학이 지역의 4~5개 대학과 연합할 경우, 총 50여개 대학이 각 1천억원 수준의 지원을 받게 됨.
- 각 권역 연합대학의 교육 여건은 획기적으로 높아질 것이나, 이 연합대학이 수도권 사립대학보다 선호도가 있을 것인지는 불확실함.

③30개 대학 공동선발제로 학교당 매년 3600억원을 지원하는 안.

- 현 11개 국공립대와 10개 교대, 4개 특수대학(카이스트 등)에 희망 사립대를 합하여 약 30개 대학이 참여하는 공동선발제 실시.
- 약11조원의 예산으로 입학 성적 순 서열이 없는 30개 대학 네트워크가 형성됨. 이 역시 대다수 사립대학이 빠져 있어서 현대학서열체제를 해소할 수 있을지 불확실함.

④교수 1인당 1억의 비율로 정부 지원금을 지급하는 안

- 서울·수도권의 주요 사립대를 중심으로 공동입학제를 실시하며, 교수 1인당 1억의 비율로 지원금을 산정하여 매년 지급함.

※대학별 교원의 수

대학별 전체 교원수 비교(학부 전임교원)

[단위: 명]

	목포대	부산대	충남대	건국대	경희대	연세대	고려대	서울대
교원수	315	1,138	921	637	1,085	1,515	1,165	1,691

\*자료출처: 2020 대학알리미, 내용 재구성

○ 본 발제안인 ‘대학서열해소 3단계 로드맵’의 제안

- 국공립대가 중심이 되되 사립대도 처음부터 참여하도록 하고 점차 참여 사립대의 숫자를 늘려감.
- 국공립대와 준공립화한 사립대(국가책임형 사립대) 중심으로 국가가 대학교육을 책임지는 방식으로 가면서, 비 국가책임형 사립대

에 대해서는 국가 지원을 점차로 줄여감.

- 준공립화한 사립대에 대해서는 국민 여론의 지지를 받을 수 있을 만한 수준의 공공성을 요구해야 함.
- OECD평균 수준의 GDP대비 고등교육비 확보로 연 10조원 가량의 예산을 추가 확보. 10조원이면 약 100개 대학에 각 1천억원 씩 지원 가능.
- 참여 대학의 수가 늘어남에 따라 기존 고등교육 예산 10조원도 국공립대 및 국가책임형 사립대 중심으로 활용. 전체 고등교육 예산 20조원.
- 국가의 고등교육 책임성 제고를 위해 OECD 평균 이상의 고등교육 예산을 확보하는 것도 고려할 만 함.

#### □ 재정 지원의 방식

##### ○ 주된 혜택의 대상

- 학생, 대학, 교원 중 누구에게 혜택이 돌아가는 것이 효과적일지 판단이 필요함.
- 재정 지원을 학생 등록금 인하 또는 무상화에 둘 경우, 학생들의 만족도와 선호도는 높아짐(서울시립대의 반값등록금 사례). 대학의 교육 여건에는 영향이 없음.
- 13년 째 등록금 동결로 재정 압박을 겪고 있는 대학에 사업비가 아닌 경상비 형식으로 지원할 때 대학의 교육 여건 제고에 효과가 큼.
- 교원의 연구비를 지원할 경우, 교원의 만족도와 교원 연구 능력의 향상이 기대됨.

##### ○ 본 발제안의 재정 지원 방식 제안

- 학생, 대학, 교원에 혜택이 골고루 돌아가도록 하면서, 각각이 가져올 효과를 극대화함.
- 학생 등록금은 현 수준에서 실질적 반값등록금을 시행하되, 이른 시일 내에 무상등록금을 지향함.

- 교수 1인당 학생 수를 OECD평균 수준으로 감축하여 교육 여건을 제고함.
- 대학이 결정해서 사용할 수 있는 경상비를 대학 당 200~300억 지원함
- 교수 1인당 연구 지원비를 연 2천만 원 지원함.
- 40개 대학 참여시 약 3.5조원 소요. 10조원 확보시 100개 대학 운영 가능

### 40개 대학 네트워크 참여 시 운영 예산안

명 목	내 용	지원금 계산	금 액(원)
실질적 반값등록금	연 670만원에서 335만원으로	335만원×40만명	1조 3,392억 (무상등록금시 2조 7천억)
교수 1인당 학생 수 OECD 평균으로 감축	교수 1인당 23.7명에서 교수 1인당 15명 (교수 9,800명 채용)	7,500만원×9,800명	7,350억
대학 경상비 지원	대학 당 200~300억원	300억 × 15개 대 200억 × 25개 대	9,500억
연구비 지원	교수 1인당 2,000만원 (26,700명 연구비 지원)	2,000만원 × 26,700명	5,340억
합 계			3조 5,582억 (무상등록금시 4조 9천억)

(등록금, 교수 1인당 학생수: 2018년 교육통계 기준)

#### □ 재정 지원에 따라 요구될 공공성의 범위

- 사립대학의 비리·부정 사례가 감사원과 교육부의 감사 과정에서 자주 보고되고 있음. 사립대에 대한 재정 지원을 바탕으로 추진하는 정책의 경우 재정 지원에 대한 국민적 신뢰를 확보해야 함.
- 재정 지원의 조건으로 부여할 공공성의 범위에 대한 견해
  - ① 1안: 요구 조건의 문턱이 높을 경우 대학의 참여가 어려움. 공동 입시 수용과 회계 감사 수준으로 최소화해야 한다는 견해

② 2안: 공동 입시 수용과 회계 감사와 함께, **이사회**의 구성, **교내 의사결정 구조**의 개선, **관련 조항에 대한 사립학교법 개정** 등 **사학의 공공성**을 담보할 수 있는 조건을 요구해야 한다는 견해.

- 사립대에 대한 국가 재정 지원의 전제 조건으로 요구할 공공성의 범위에 대한 **합의가 필요함**.

○ 회계 투명성 확보 방안

- **현재 사립대학에 대한 교육부의 감사 횟수와 간격이 매우 부실한 상황**. 개교 이후 첫 감사를 최근해야 받은 사립대학이 적지 않은 현실.

- **국공립대 수준의 감사 실시, 회계시스템 도입의 필요성**

- 교육부 인력 구성으로 전체 대학에 대한 감사 시행이 어려운 상황이므로, **별도의 감사 기관을 설치하거나 외부 감사기관에 감사를 의뢰하는 방안** 마련 필요.

- 재정위원회 등 대학 내부에 회계 투명성을 모니터링할 조직 구성이 필요함.

■ 토론1

고등교육정책에서 작동가능성을 높이기

김현국 (한국교육시설안전원 상임감사)

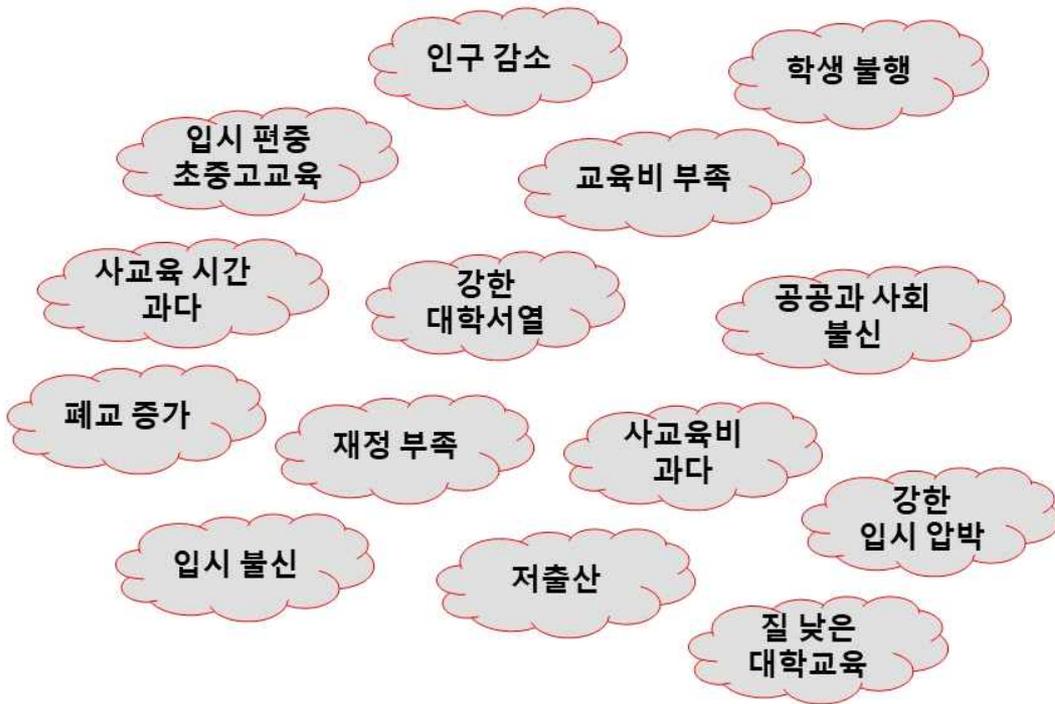
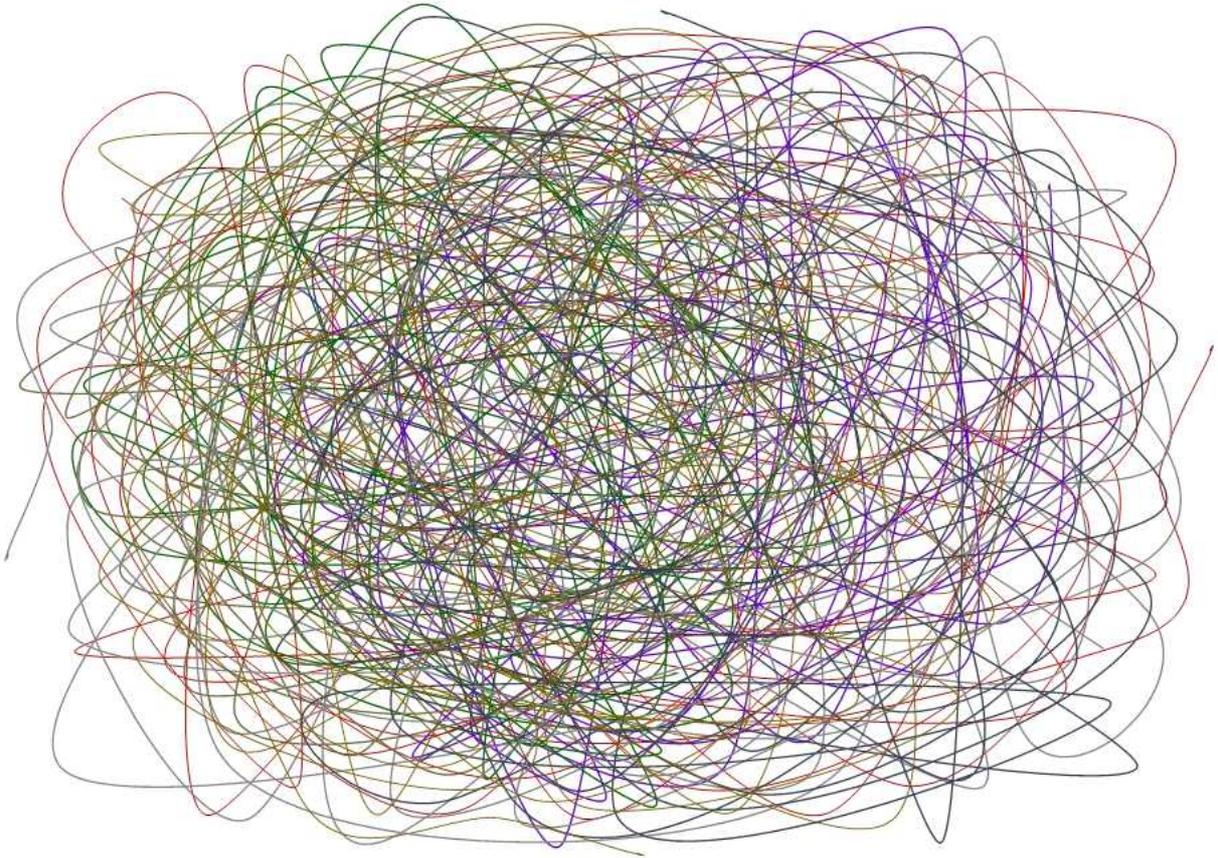
<사교육걱정없는세상>  
대학 교육비에 대한 국가 책임성과 공공성 확보 토론

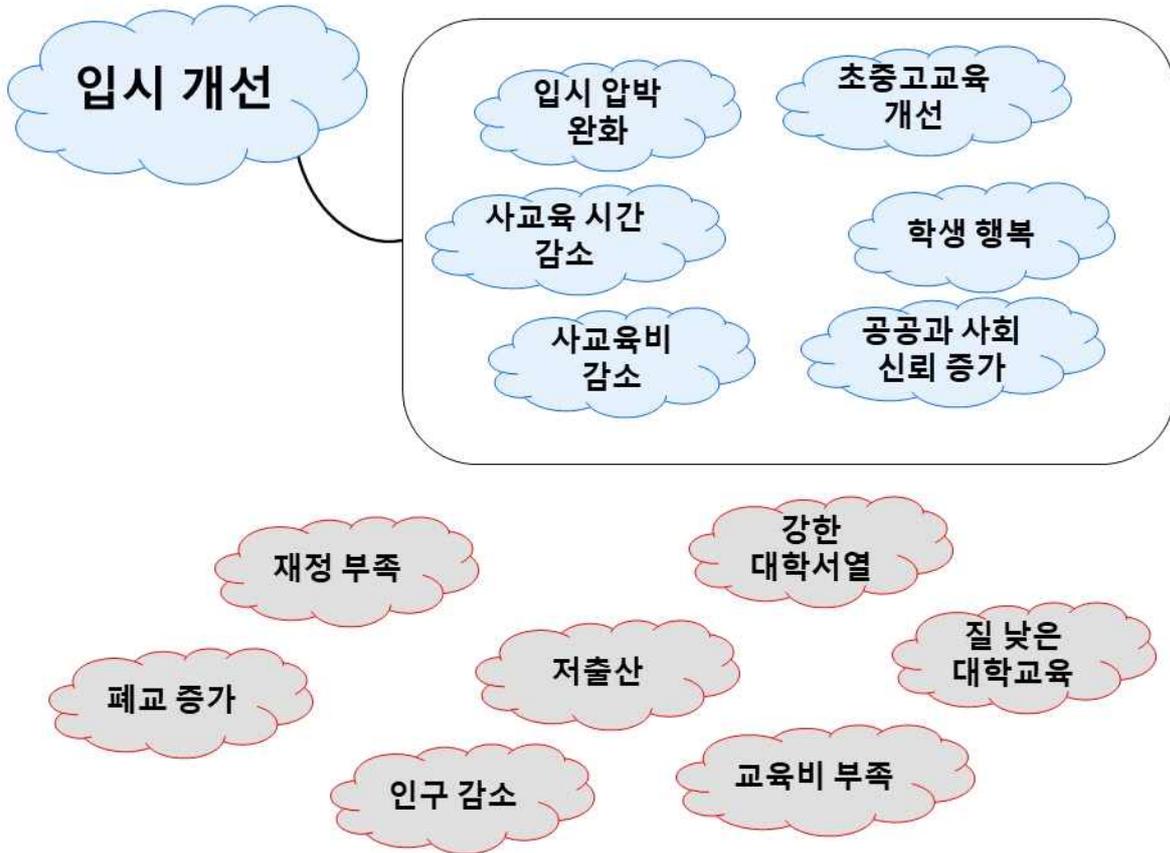
**고등교육정책에서  
작동가능성을 높이기**  
- 심각한 곳부터? 출발점부터?

2021. 10. 27.

**KOIES** 한국교육시설안전원  
Korea Institute of Educational Facility Safety

상임감사 김현국





G23 국가별 대학 학생 1인당 교육비와 재정투입 평균(2016년)

국가	교육비	재정 부담	배수	
스웨덴	24,341	84.2%	20,486	5.2
노르웨이	21,993	93.1%	20,467	5.2
오스트리아	18,332	93.6%	17,154	4.4
핀란드	17,541	92.5%	16,221	4.1
벨기에	18,169	82.4%	14,963	3.8
독일	17,429	83.0%	14,468	3.7
네덜란드	19,513	67.5%	13,168	3.3
캐나다	23,700	53.3%	12,624	3.2
프랑스	16,173	77.1%	12,474	3.2
미국	30,165	34.6%	10,428	2.6
스페인	12,614	65.6%	8,273	2.1
슬로바키아	11,413	69.5%	7,932	2.0
체코	10,009	72.5%	7,257	1.8
이탈리아	11,589	61.0%	7,066	1.8
포르투갈	11,014	61.4%	6,761	1.7
영국	23,771	28.3%	6,718	1.7
호주	16,170	39.5%	6,391	1.6
이스라엘	11,153	56.0%	6,241	1.6
일본	19,191	30.6%	5,864	1.5
한국	10,486	37.6%	3,940	1.0
한국 외 평균	17,594	65.5%	11,313	

- ✓ G23은 선진국이며, 인구 500만명 이상이고, 경제협력개발기구 회원국인 모든 나라
- ✓ 재정 부담액 내림차순으로 배열
- ✓ 배수는 한국 재정투입 3,940달러를 기준으로 계산한 비율
- ✓ 재정에는 중앙정부와 지방정부 투입을 모두 포함
- ✓ 자료를 제출하지 않은 스위스, 덴마크, 그리스 제외

- 경제협력개발기구(2019), Education at a Glance 2019, 표 C1.1과 C3.1 자료를 분석

대학별 학생 1인당 교육비(2014 ~ 2018년 평균)

교명	교육비	재학생	설립	배수
대구경북과학기술원	14,283	1,351	국립	3.30
포항공과대학교	8,738	3,195	사립	2.02
광주과학기술원	8,453	2,064	국립	1.95
한국과학기술원	6,561	10,595	국립	1.51
울산과학기술원	4,875	4,255	국립	1.12
서울대	4,335	28,102	국립	1.00
한국전통문화대학교	4,204	671	국립	0.97
수원가톨릭대학교	3,770	182	사립	0.87
대전가톨릭대학교	3,645	84	사립	0.84
차의과학대학교	3,519	3,395	사립	0.81
한국기술교육대학교	3,237	4,870	국립	0.75
연세대학교	2,926	38,569	사립	0.67
영산선학대학교	2,698	45	사립	0.62
광주가톨릭대학교	2,617	102	사립	0.60
성관대학교	2,573	26,602	사립	0.59
한국예술종합학교	2,365	2,693	국립	0.55
가톨릭대학교	2,278	10,450	사립	0.53
고려대학교	2,229	37,011	사립	0.51
금강대학교	2,129	545	사립	0.49
아주대학교	2,080	13,884	사립	0.48
한양대학교	2,042	32,730	사립	0.47
한림대학교	2,041	8,451	사립	0.47
한국항공대학교	2,005	4,479	사립	0.46

지방대 위기?  
빛꽃 순서대로?

← 미국 대학 평균 3,319만원(2016)

← 스웨덴 2,678만원

← 영국 2,616만원, 캐나다 2,608만원

← 노르웨이 2,420만원

← 네덜란드 2,147만원

← G23 평균 1,936만원

- 대학알리미

교명	교육비	재학생	설립	배수
중앙승가대학교	1,957	227	사립	0.45
서강대학교	1,913	11,103	사립	0.44
이화여자대학교	1,903	21,596	사립	0.44
울산대학교	1,900	13,880	사립	0.44
인제대학교	1,786	10,687	사립	0.41
순천향대학교	1,761	11,750	사립	0.41
꽃동네대학교	1,692	517	사립	0.39
경희대학교	1,660	33,487	사립	0.38
부산대학교	1,649	28,715	국립	0.38
전북대학교	1,631	21,943	국립	0.38
인하대학교	1,608	20,289	사립	0.37
건국대학교	1,596	28,421	사립	0.37
제주대학교	1,570	12,189	국립	0.36
독포해양대학교	1,556	2,758	국립	0.36
전남대학교	1,551	24,116	국립	0.36
충북대학교	1,548	17,378	국립	0.36
충남대학교	1,535	23,125	국립	0.35
경북대학교	1,525	28,669	국립	0.35
한국해양대학교	1,514	7,596	국립	0.35

서울대와 비교하면  
부산대, 전북대는 38%

.....  
강원대는 32%

교명	교육비	재학생	설립	배수
인천대	1,487	13,500	국립	0.34
울지대학교	1,475	5,177	사립	0.34
경상대학교	1,474	16,475	국립	0.34
중앙대학교	1,465	29,014	사립	0.34
한동대학교	1,461	4,343	사립	0.34
순천대학교	1,430	7,771	국립	0.33
한국산업기술대학교	1,420	7,385	사립	0.33
동국대학교	1,417	25,811	사립	0.33
군산대학교	1,404	7,890	국립	0.32
강원대학교	1,403	22,571	국립	0.32
건양대학교	1,401	8,189	사립	0.32
영남대학교	1,399	23,864	사립	0.32
대전신학대학교	1,394	210	사립	0.32
대구교육대학교	1,394	2,550	국립	0.32
국민대학교	1,381	18,257	사립	0.32
광운대학교	1,378	9,253	사립	0.32
강릉원주대학교	1,372	8,470	국립	0.32
서울과학기술대학교	1,366	11,934	국립	0.32
인천가톨릭대학교	1,365	828	사립	0.31
세종대학교	1,364	14,224	사립	0.31
숙명여자대학교	1,362	12,367	사립	0.31
원광대학교	1,356	16,799	사립	0.31
명지대학교	1,348	15,984	사립	0.31
선문대학교	1,325	9,804	사립	0.31
추계예술대학교	1,320	1,315	사립	0.30
한국교통대학교	1,310	8,962	국립	0.30
송실대학교	1,304	15,979	사립	0.30
부경대학교	1,302	18,962	국립	0.30
단국대학교	1,301	26,823	사립	0.30

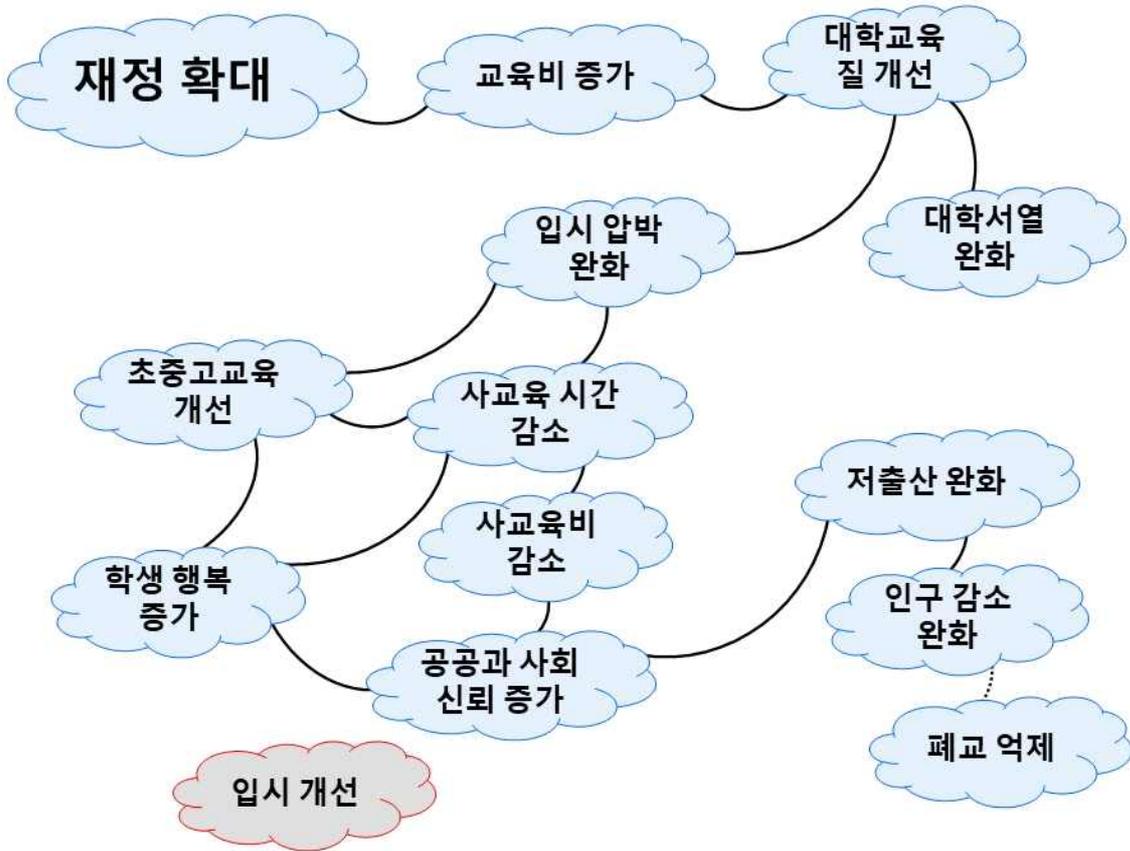
교명	교육비	재학생	설립	배수
가천대학교	1,295	20,507	사립	0.30
서울시립대학교	1,284	11,632	공립	0.30
목포대학교	1,269	8,140	국립	0.29
한서대학교	1,268	7,680	사립	0.29
조선대학교	1,264	21,414	사립	0.29
가톨릭관동대학교	1,263	8,700	사립	0.29
제주국제대학교	1,256	1,587	사립	0.29
한밭대학교	1,254	9,231	국립	0.29
동신대학교	1,240	7,394	사립	0.29
중원대학교	1,238	4,142	사립	0.29
삼육대학교	1,233	6,054	사립	0.28
계명대학교	1,232	23,336	사립	0.28
상명대학교	1,231	14,001	사립	0.28
한국체육대학교	1,222	3,122	국립	0.28
안동대학교	1,218	6,652	국립	0.28
진주교육대학교	1,213	1,754	국립	0.28
금오공과대학교	1,206	6,567	국립	0.28
호서대학교	1,202	13,087	사립	0.28

서울대와 비교하면  
 서울시립대는 30%  
 뉴욕주는 뉴욕주립대에  
 재정 36억달러를 투자  
 (2018)

교명	교육비	재학생	설립	배수
한국외국어대학교	1,195	19,919	사립	0.28
성신여자대학교	1,193	9,940	사립	0.28
경운대학교	1,192	4,632	사립	0.28
창원대학교	1,186	9,479	국립	0.27
대진대학교	1,182	7,975	사립	0.27
한성대학교	1,181	7,380	사립	0.27
예수대학교	1,180	595	사립	0.27
남서울대학교	1,170	10,264	사립	0.27
대전대학교	1,170	10,093	사립	0.27
서울여자대학교	1,168	7,541	사립	0.27
대구가톨릭대학교	1,168	14,518	사립	0.27
공주대학교	1,162	15,670	국립	0.27
전주대학교	1,159	12,245	사립	0.27
한국교원대학교	1,157	5,798	국립	0.27
동명대학교	1,153	8,230	사립	0.27
목포가톨릭대학교	1,152	519	사립	0.27
대구대학교	1,151	18,944	사립	0.27
대구한의대학교	1,147	7,256	사립	0.26
청주대학교	1,146	11,378	사립	0.26
동아대학교	1,145	20,954	사립	0.26
덕성여자대학교	1,142	6,079	사립	0.26
한남대학교	1,141	13,036	사립	0.26
장로회신학대학교	1,137	2,177	사립	0.26
홍익대학교	1,136	21,699	사립	0.26
신한대학교	1,131	6,715	사립	0.26
청주교육대학교	1,128	1,626	국립	0.26
한국성서대학교	1,124	1,291	사립	0.26
고신대학교	1,123	4,821	사립	0.26
강남대학교	1,121	7,127	사립	0.26
부터대학교	1,119	402	사립	0.26
우송대학교	1,110	10,317	사립	0.26
세명대학교	1,109	7,521	사립	0.26
서울기독교대학교	1,108	808	사립	0.26
부산가톨릭대학교	1,108	4,163	사립	0.26
경일대학교	1,104	7,037	사립	0.25
창신대학교	1,104	1,987	사립	0.25
경기대학교	1,102	15,761	사립	0.25

교명	교육비	재학생	설립	배수
초당대학교	1,098	3,443	사립	0.25
서울장신대학교	1,090	818	사립	0.25
배재대학교	1,086	9,102	사립	0.25
성공회대학교	1,081	2,436	사립	0.25
안양대학교	1,072	5,404	사립	0.25
광주교육대학교	1,070	1,993	국립	0.25
동서대학교	1,067	10,883	사립	0.25
수원대학교	1,064	10,388	사립	0.25
한세대학교	1,061	3,608	사립	0.24
서경대학교	1,059	6,858	사립	0.24
송원대학교	1,056	2,970	사립	0.24
한일장신대학교	1,054	1,178	사립	0.24
나사렛대학교	1,051	5,612	사립	0.24
동의대학교	1,049	16,570	사립	0.24
광주대학교	1,049	7,698	사립	0.24
우석대학교	1,048	7,994	사립	0.24
목원대학교	1,043	8,477	사립	0.24
영산대학교	1,039	7,230	사립	0.24
평택대학교	1,037	4,286	사립	0.24
서울신학대학교	1,034	3,188	사립	0.24
춘천교육대학교	1,033	1,733	국립	0.24
호남대학교	1,031	7,914	사립	0.24
상지대학교	1,031	6,720	사립	0.24
용인대학교	1,029	6,949	사립	0.24
위덕대학교	1,028	3,439	사립	0.24
부산장신대학교	1,025	465	사립	0.24
경남과학기술대학교	1,021	5,324	국립	0.24
광신대학교	1,017	488	사립	0.23
서울교육대학교	1,015	2,988	국립	0.23
협성대학교	1,015	4,732	사립	0.23
신경대학교	1,013	660	사립	0.23
동덕여자대학교	1,006	7,148	사립	0.23
극동대학교	1,005	3,953	사립	0.23
공주교육대학교	1,004	2,006	국립	0.23
서원대학교	1,004	7,245	사립	0.23
남부대학교	1,002	3,530	사립	0.23
김천대학교	1,000	3,340	사립	0.23

교명	교육비	재학생	설립	배수
한라대학교	999	3,845	사립	0.23
경성대학교	999	13,099	사립	0.23
영남신학대학교	989	717	사립	0.23
한경대학교	984	6,428	국립	0.23
충신대학교	984	3,958	사립	0.23
가야대학교(김해)	982	2,719	사립	0.23
전주교육대학교	982	1,400	국립	0.23
한신대학교	980	5,509	사립	0.23
성결대학교	979	5,806	사립	0.23
백석대학교	978	14,288	사립	0.23
서울한영대학교	978	943	사립	0.23
신라대학교	974	10,391	사립	0.22
경남대학교	974	13,081	사립	0.22
광주여자대학교	960	3,922	사립	0.22
유원대학교	956	3,789	사립	0.22
대구예술대학교	950	1,198	사립	0.22
경민교육대학교	943	4,164	국립	0.22
케이씨대학교	936	1,582	사립	0.22
동양대학교	936	4,542	사립	0.22
중부대학교	928	9,523	사립	0.21
대신대학교	924	619	사립	0.21
부산외국어대학교	913	9,075	사립	0.21
부산교육대학교	912	2,439	국립	0.21
경동대학교	900	8,094	사립	0.21
아세아연합신학대학교	866	1,409	사립	0.20
칼빈대학교	865	1,106	사립	0.20
호남신학대학교	864	951	사립	0.20
감리교신학대학교	862	1,514	사립	0.20
한국국제대학교	848	2,905	사립	0.20
침례신학대학교	839	2,212	사립	0.19
에원예술대학교	821	1,358	사립	0.19
세한대학교	807	4,316	사립	0.19



### 동시에 해결해야 하는 과제들

- ✓ 대학교육은 수익자 부담?
- ✓ 정부도 대학교육의 수혜자
- ✓ 질 높은 대학교육기회가 확대될 때 정부의 편익: 국내총생산 증가, 질 좋은 일자리 증가, 소득세를 포함한 거의 모든 세수 증가, 노후와 건강과 안전 등에 대한 재정 지출 감소 등
- ✓ 교육은 고비용저효율?
- ✓ 교육은 재정투자의 경제성이 가장 탁월
- ✓ 대학의 투명성 강화 방안: 불법, 부정, 인권 침해, 성폭력, 갑질 등 근절
- ✓ 대학에 대한 신뢰 회복 방안: 등록금 인상, 기여입학, 작은 정부, 감세를 요구하던 그동안의 흐름에 대한 성찰과 시민들이 신뢰하는 수준의 행동
- ✓ 재정 지출에 관한 사립대 거버넌스를 시민들이 동의하는 수준으로 정비

■ 토론2

대학서열 해소방안 토론문

박정원 (전국교수노동조합 위원장)

1. 학벌사회 재생산구조

학력이 강한 지위재(positional good)인 학벌사회에서는 대체로 대학이 서열화되어 있고, 등록금 수준이 높게 형성돼 있다. 학력이나 학벌이 지위재라는 것은 많은 학부모들이 자녀의 점수가 몇 점인가가 아니라 몇 등인가에 더 관심을 갖는 데서 확인된다. 기득권층은 자녀의 인적자본 형성을 통해 자녀에게 부와 권력을 물려준다. 인적자본 역시 크기가 아니라 서열이 중요하다. 개별대학들에 대한 국민적 선호가 형성되고 대학은 서열화될 수밖에 없다. 학벌사회는 교육비 부담 극대화와 대학의 수직 서열화라는 두 개의 기둥에 의해 지탱된다.

<표1> 한국의 학벌 재생산구조

<p>♠고소득층 자녀 ⇒ 특목고 진학 ⇒ 상위서열대학 진학 ⇒ 특혜와 특권(재정지원·채용에서의 불공정) ⇒ 권력형 직종·고소득 전문직 독점 ⇒ 강남 전입</p> <p>♣중·저소득층 자녀 ⇒ 일반고 진학 ⇒ 하위서열대학 진학 ⇒ 배제와 차별(교육재정 지원과 채용에서의 차별) ⇒ 저소득 직종·비정규직 진출 ⇒ 변두리 전전</p>
--

<표1>은 한국사회의 학벌 재생산구조이다. 소득계층이 학력을 기준으로 순환하는 현상을 보여주고 있다. 고소득층 자녀는 특목고 진학 후 다시 상위서열대학에 진학하여 온갖 특혜를 받아 대학교육을 마치고 노동시장에 진입하여 권력형직종과 고소득 전문직종을 독점하게 되고 부모가 거주하는 강남으로 전입한다. 그리고 자녀에 대한 특권교육을 시작하게 된다. 반면, 중·저소득층 자녀는 일반고에 진학하여 하위서열대학에 진학하고 대학 교육 과정과 채용 과정에서 배제와 차별을 받아 졸업 후에 저소득 직종·비정규직에 진출하게 되며 자녀교육에서 다시 고소득층에 뒤처지는 빈곤의 악순환을 지속하게 된다.

대학서열로 인해 발생하는 사회문제는 다 열거할 수 없을 정도로 많다. 강남 등 일부 지역 전입 경쟁과 부동산가격 폭등, 사교육시장의 과대성장과 공교육 위축, SKY대학 중심의 대학정책으로 인한 대학교육의 낙후, 학벌 형성과 이들에 의한 사회지배 등.<sup>1)</sup> 사회발전을 위해서 학벌해소가 시급한 과제임을 알 수 있다.

1) 학벌사회의 문제는 특히 SKY대학의 사회적 지위 독점에서 두드러진다. 이 세 대학 출신들은 정계·언론계·종교계 등 권력직과 고소득 전문직 특히 금융자본주의의 핵심 직종인 금융공기업의 요직을 독점하고 있다. 최근 대장동게이트에 등장하는 주요 인물들을 보면 서울대 법대 출신이 가장 많고 그다음 성균관대와 서강대 출신 등이 위아래로 연결되어 부패행위를 자행했다. 사회적으로 크게 물의를 빚은 범법행위를 자행한 자들은 대체로 일부 상위권대학 출신들이 많다.

## 2. 대학서열 해체 방법론의 문제점

대학서열 해소방안들은 모두 오랜 고민과 연구의 산물이다. 하지만 현실적용에 취약점이 있다. 먼저 대학통합네트워크안은 거점국립대를 중심으로 공영형 사립대학을 연결해 대학서열을 해체하자는 주장이지만, 거점국립대들이 수도권 사립대학보다 아래 서열에 위치해 있어 네트워크가 대학서열 해체에 얼마나 큰 영향을 미칠지 의문이다. 한국1대학, 한국2대학,...., 한국9대학 같이 명칭을 통일한다고 하더라도 이는 대학서열 해소에 큰 도움이 되지 않을 것이다. 최근 프랑스의 파리대학체계가 붕괴한 사실을 참고로 해야 할 것이다. 대량생산체제가 저물면서 대학교육 표준화의 시대가 지나갔다는 의미이다.

국가책임 공유성장형 대학연합체제는 여러 대학이 독자적인 자원을 소유하지 않고 공유하는 모델이다. 그러나 대학들이 자원을 공유하는 것은 생각처럼 쉬운 일이 아니다. 대학이 가진 자원 가운데 여러 대학이 공유할 수 있는 자원은 거의 없다. 일부 강의의 개방, 기숙사와 체육관 공동사용 정도에 불과하다. 따라서 국가책임 공유성장형 대학연합체제는 이상에 치우친 제안으로 현실성이 부족하다.

권역별 대학연합체제 구축안은 원래의 대학통합네트워크안보다 발전된 측면이 있지만, 수도권과 기타지역 대학 간 선호도에 차이가 크며 권역별 대학에 대한 선호도도 큰 상황에서 이에 대한 대책이 없는 점이 한계라고 할 수 있다.

입학보장제는 참신한 방안이긴 하다. 그러나 이 방안 역시 상위서열 대학의 참여를 유인할 수 있는 묘책이 없다. 이미 상대적으로 재정적으로 넉넉한 수도권 대학에게 네트워크 참여 조건으로 더 파격적 지원을 하겠다는 것이 공정한지도 의문이다.

대학평준화안은 고교평준화와는 달리 고등교육 부문 내부의 이해를 얻기 쉽지 않을 것처럼 보인다. 대학은 인류문명의 발전을 위해 특색 있게 발전해야 한다는 생각이 지배적이기 때문이다. 또 한 때 평준화된 운영에 가까웠던 독일과 프랑스의 대학이 과학기술과 산업발전의 새로운 추세에 조용하여 종래의 틀에서 벗어나 대학별 특성화를 추구하고 있다. 이 안은 최근의 대학 발전추세와도 배치된다.

모든 안들이 교육운동가들의 오랜 검토와 논의를 통해 다듬어진 소중한 방안들이다. 그러나 실제 적용에 장애물들이 많고, 그 효과에 대해서도 장담할 수 없다. 이 방안들은 대학서열의 형성과정이나 그것이 갖는 성격을 고려하지 않고, 현상적이고 기능적인 차원에서 서열해체에 접근하고 있어 한계를 노출하고 있다. (필자는 이에 대한 대안을 준비하고 있다.)

## 3. 사립대학 공영화를 통한 여건 조성

특정 대학에 거듭 제공되는 특혜는 수도권대와 지방대, 국립대와 사립대, 일반대와 전문대 재학생들 간 교육여건 격차를 크게 확대하고 있다. 대학별 학생1인당 교육비를 비교

하면 엄청난 차이가 확인된다. 수도권 주요 사립대학의 1인당 교육비는 지역거점국립대학들보다 훨씬 크다. 학생1인당 교육비가 많을수록 학생들의 교육환경도 좋다고 말할 수 있다.<sup>2)</sup> 그룹별로 학생1인당 교육비를 비교하면, ‘SKY’대학 > 수도권 주요대학 > 국립대학 > 지방사립대학 > 전문대학의 계층화된 서열을 확인할 수 있다. 같은 대학생이지만 서울대생은 1인당 연간 4,800만여 원, 수도권 주요 사립대학은 1,700만 원, 지방국립대생들은 평균 1,500만 원 내외, 지방사립대학생들은 1,100만 원, 전문대생들은 평균 900만 원 정도의 교육비로 공부하고 있다.

현재의 고등교육 시장 상황에서 수도권 사립대학을 제외한 서열 해소방안은 의미가 없다. 수도권 사립대학을 포함하지 않은 네트워크는 곧바로 2부리그로 위치하고 말 것이다. 문제는 수도권 사립대학들이 상대적으로 풍족한 재정을 누리고 있으며 신입생 충원에도 문제가 없고 최상위서열에 자리 잡고 있어서 지방국립대학들과 연합네트워크 등을 구성할 유인이 전혀 없는데 있다. 발제문에 제시하고 있듯이, 대학별 총교육비 및 학생 1인당 교육비 비교에서 수도권 주요 사립대학들이 지방국립대학들에 비해 압도적 위치를 차지하고 있다. 즉, 수도권 사립대학의 재학생들과 동문회로서는 연합네트워크에 들어가서 지방국립대학들<sup>3)</sup>과 같은 반열에 설 이유가 없는 것이어서 동의를 받기 어려울 것이다.

<표2>에는 OECD 주요회원국의 전문대, 학사과정, 석사과정의 국공립대학 입학생 비중이 나와 있다. 고등교육의 공공성을 생각한다면, 국가/지방자치단체가 책임지는 고등교육의 비중을 크게 올려야 할 것이다. 이러한 기반 위에서 대학서열 해소가 현실화될 수 있다.

<표2> 국공립대학 입학비중 (2017/2018)

국가 EAG2020	국공립대학 입학비중(%)		
	전문대	학사과정	석사과정
한국	2	23	31
프랑스	65	85	71
독일	78	86	95
오스트리아	82	77	85
슬로바키아	64	88	86
슬로베니아	72	84	91
네덜란드	36	90	65
이탈리아	0	86	89
스페인	75	73	71
포르투갈	81	79	87
스위스	11	80	95

2) 과학기술특성화대학들의 재학생 수와 1인당교육비는 다음과 같다. 광주과학기술원(2,052명) 7,968만 원, 대구경북과학기술원(1,463명) 9,618만 원, 울산과학기술원(4,010명) 5,718만 원, 한국과학기술원(10,670명) 7,196만 원, 포항공과대학교(3,176명) 1억227만 원이다.

3) 국립대학은 저소득계층 출신을 외면하고 있다. 등록금이 낮은 국립대학이 저소득계층 학생들을 대거 받아들여 서민들의 교육비 부담을 낮춰주고 있는 것으로 알고 있지만, 이는 사실과 다르다. 지방에 소재한 국립대학들의 위상은 과거에 비해 크게 낮아졌지만, 지방국립대학은 지방사립대학보다 상위서열에 위치하여 일반고 출신 신입생 비중이 작다. 경제적 배경이 우월한 학생들이 주로 지방국립대학을 선호하기 때문에 국립대학 신입생의 일반고 출신 비율이 지방사립대학보다 낮다.

일본	7	20	47
호주	18	92	90
뉴질랜드	55	94	97
캐나다	-	100	100
덴마크	98	99	100
스웨덴	42	94	92
핀란드	-	38	82
노르웨이	72	82	93
미국	91	68	48

시장경제 체제에서 사립대학을 강제로 국공립화할 수는 없다. 한 가지 가능한 방법은 정부책임형사립대학(government dependent university or college)을 형성하는 것이다. 물론 이 경우에도 사학법인과 대학구성원들의 동의를 얻어야 한다. 다만, 참여하지 않는 사립대학들에 대한 일반재정지원은 끊어야 한다.

#### 4. 새로운 방안과 교육재정

「아무리 급해도 바늘허리 매어 못쓴다.」 대학서열 해제가 시급하고 중요한 과제이지만, 신중하게 분석해서 접근해야 한다. 경험 없는 어린 사자가 물소에게 달려들듯 해서는 성공할 수 없다. 필자는 새로운 대학서열 해체 방안을 제시하고자 한다. 그것은 모두 네 단계로 구성되어 있다. **제1단계 (대학 공정지원 체제 확립)** 특정 대학에 대한 특혜와 불균등 지원을 차단하여 서열화의 주요 요인을 해소한다. **제2단계 (정부책임형 사립대학 형성)** 사립대학의 공공성 강화를 위해 정부책임형 사립대학을 형성한다. **제3단계 (권역별 대학협력체 구축)** 권역별 대학 간 연대를 통해 권역 내 서열 해소를 추진한다. **제4단계 (대학별 특성화와 고등교육의 수월성 확보)** 개별대학을 특성화하고 대학 교육의 질을 고르게 향상해 모든 대학이 최고 수준의 교육을 제공하게 한다.

여기서 제2단계 즉, 정부책임형 사립대학 형성에 많은 예산이 소요될 것이다. 정부책임형 사립대학은 교비회계의 1/2이상을 정부가 보조해 주거나, 교직원인건비를 지원하는 대학을 의미하므로 두 가지 방식으로 소요예산을 계산하면 대략 아래와 같다.

##### 교비회계(2018)의 절반으로 계산할 경우

일반대학 교비회계	186,052억원	전문대학	45,266억원	계	231,318억원
교비회계의 절반	93,026억원	전문대학	22,633억원	계	115,659억원
- 일반대학 국고보조금	28,627억원	전문대학	11,084억원	계	39,711억원
정부책임형 사립대 지원금	64,399억원	전문대학	11,549억원	계	75,948억원

##### 교직원보수(2018)로 계산할 경우

일반대학 교직원 보수	79,013억원	전문대학	16,395억원	계	95,408억원
- 일반대학 국고보조금	28,627억원	전문대학	11,084억원	계	39,711억원

정부책임형 사립대 지원금 50,386억원 전문대학 5,311억원 계 55,697억원

즉, 사립대학 1년 교비회계의 절반을 지원해 주면 최대 7조5948억 원이 소요되고, 교직원 보수를 지원하면 5조5697억 원이 소요된다. 물론 이 액수는 모든 사립대학이 정부책임형 사립대학으로 전환할 때 필요한 액수이다. 만일 일부 사립대학들이 공공형 사립대로 전환을 거부할 경우, 만일 그 비중이 일반대학의 20% 정도라면 대체로 6조3천억 ~ 4조5천6백억 원 정도면 충분하다.

교직원 보수를 국가가 부담하는 것으로 정부책임형 사립대학을 운영할 경우, 사립대 교수와 직원의 보수 수준을 국립대학의 보수수준에 맞추는 것과 함께 비정년계열 교수 및 비정규교수(시간강사)의 처우를 확실하게 개선해야 한다.

한국 대학교육의 질을 세계적 수준으로 향상하기 위해서는 고등교육예산이 대폭 증액되어야 한다. 한국의 고등교육예산은 GDP의 0.6% 수준인데, 세계최고 수준의 대학진학률을 고려하면 이 지표가 1.5%는 돼야 한다. 주요회원국들의 수치를 (GDP비중/진학률)로 표시하면 덴마크(1.6%/53%) 핀란드(1.4%/43%), 노르웨이(1.8%/57%), 스웨덴(1.3%/41%), 벨기에(1.2%/62%), 스위스(1.3%/40%), 프랑스(1.1%/?), 독일(1.0%/45%), 네덜란드(1.1%/53%), 아이슬란드(1.2%/43%), 칠레(1.0%/71%), 터키(1.3%/67%), 에스토니아(1.1%/42%), 미국(0.9%/44%) 등이다. 모두 한국보다 훨씬 낮은 대학진학률에도 불구하고 고등교육예산이 GDP에서 차지하는 비중은 높다. OECD 평균은 진학률 49%에 고등교육예산 비중 1.0%이다.

앞으로 교육운동단체들이 적어도 이 정도 목표를 내걸고 싸워야 할 것으로 생각한다.

■ 토론3

대학서열해소 방안 정교화를 위한 간담회(10/21) 토론문

송병춘(변호사)

대학서열 해소, 대학의 교육(경쟁)력 제고를 위한 방안으로 학점공유제(시설 등 교육자원 공유), 공동입학-공동학위제, 대학재정 국가 지원 등을 내용으로 하는 대학 네트워크 설립 방안에 대해 원칙적으로 동의한다.

- 다만, 실현 가능성을 제고하기 위해서는 디테일이 중요하다. 중·고등학교를 평준화했듯이 대학을 평준화할 수는 없다. 공공성과 투명성 보장책 없이 사립학교에 대해 일률적으로 재정결함보조금을 지원했던 방식은 더 이상 국민적 동의를 얻기 어렵다. 대학들 사이에 존재하는 현실적인 격차를 고려할 때 단계적인 설계 및 내실화 보장책이 필요하다고 본다.

1. 대학네트워크는 인문, 사회, 자연 계열 4년제 대학의 기초학문 분야 학과 내지 학부 단위 학점공유제로부터 시작하여 공동입학-공동학위제, 국가재정 지원 등을 결합하여 단계적으로 시행할 필요가 있다.
2. 상대적 우위에 있는 대학이나 학과의 동의를 받기 어려울 것이므로, 존립 위기를 느끼는 지방대학이나 취약한 학문 분야부터 선별하여 학과, 학부의 운영비, 교수 인건비 등을 지원할 수 있을 것이다. - 장학금, 연구비 지원은 현 제도 유지
3. 교육행정기관(교육부)로부터 독립된 대학교육과정 평가인증기관(예:한국공학교육인증원), 대학재정을 감사하는 회계감사원(교육부 감사실×)을 각각 설치하여 교육과정 운영 및 회계의 투명성을 확보할 필요가 있다.

■ 토론4

토론문

이 범 (교육평론가, yibohm@hanmail.net)

사교육걱정없는세상이 과거 대학체계 대안으로 내놓았던 ‘좋은 대학 만들기’나 ‘대학입학 보장제’보다 진일보한 대안을 내놓았다. 가장 인상적인 것은 ‘학생 1인당 투입되는 교육비’로 대변되는 대학 서열의 물적(物的) 토대를 고찰하고 있다는 것이다. 대학서열을 결정하는 제1요인이 학벌이 아니라 재정라는 것, 그리고 재정→교육의질→서열→학벌 순으로 인과적 구조가 성립됨을 이해하지 않으면 대학서열을 완화하거나 해소하기가 불가능하다. 아울러 현재 한국 대학의 열악한 재정 상황을 ‘상향 평준화’하기 위한 과감한 재정 투입 계획을 서열화 해소 프로그램과 결합시킨 점도 인상적이다. 이러한 내용을 여러 토론회와 인터뷰, <문재인 이후의 교육>(저서)과 ‘대학 서열은 돈의 서열이다’(경향신문 칼럼) 등을 통해 이를 주장해 온 필자로서는 매우 반가운 일이다.

그럼에도 불구하고 사교육걱정없는세상이 내놓은 대안에는 더욱 발전하거나 정교화되어야 할 지점들이 존재한다.

첫째, 입학제도를 보면 ‘인기전공 쏠림’ 현상에 어떻게 대응할지에 대한 계획이 보이지 않는다. 일정 성적 이상이면 대학에 입학하도록 하는 프랑스 체계의 경우, 교육 기회를 극대화한다는 취지는 살릴 수 있겠지만 인기 학과의 경우 중도탈락률이 매우 높다는(의대의 경우 80% 이상) 심각한 문제를 이면에 안고 있다. 이 때문에 대학이 평준화된 유럽 국가들 중에서도 핀란드, 스웨덴 등은 전공별로 정원을 제한하고서 성적 위주로 학생을 선발하며, 독일의 경우 일반 학과는 프랑스와 유사한 방식을 취하지만 의학·수의학·약학·경제학·심리학 등 인기 학과는 역시 전공별로 정원을 제한하며 성적 위주로 학생을 선발한다. 즉 이들 나라들은 ‘대학의 수준이 비슷하다’는 의미에서 대학이 평준화 되어있지만, 입학제도는 한국인들이 흔히 평준화라고 알고있는 방식(한국의 일반고 입학이나 프랑스의 대학 입학과 같은)과 전혀 다르다.

둘째, 전문대를 고려하지 않다 보니 ‘3단계 로드맵’의 목표에 비현실적인 부분이 있다. 고등학교 졸업자수는 앞으로 40만명대 초중반을 오르내리며 비교적 안정적으로 유지되다가, 2030년대 중반에 30만명대 중반으로 급격히 감소하고 이후 더

감소할 예정이다. 그런데 대학서열해소 3단계 로드맵에 의하면 3단계가 실현되는 2035년에 고졸자의 약 70%를 수용할 것을 제시하고 있는데, 한때 80%가 넘었던 대학 진학률이 최근 70% 정도를 나타냄을 고려한다면, 이러한 목표는 전문대·폴리텍을 전혀 염두에 두지 않은 것인 듯하다.

셋째, 근본적으로 3단계 설정이 다소 작위적이고 상투적이다. 특히 사립대의 경우 어차피 새로운 대학체계에 ‘강제로’ 편입하는 것이 불가능하기 때문에, 시기별로 1/2/3단계를 설정하는 것이 필요하거나 타당한지에 대한 의문이 있다. 초반부터 서울 소재 명문 사립대들을 대거 끌어들이기 위해 파격적인 인센티브(재정 지원)를 내걸고 사회적 타협을 위한 캠페인을 일으킬 필요가 있다.

넷째, 현재 대학의 전공별 정원 구조를 그대로 존속한다는 전제가 암암리에 깔려 있어 걱정스럽다. 한국의 대학은 사회의 수요에 따라 전공별 정원을 조절하는 데 실패하고 있으며, 일례로 미국은 스탠퍼드대학은 2010년대 이후 컴퓨터공학 전공자의 입학정원을 크게 늘렸으나 서울대는 거의 늘리지 못하고 있다.

다섯째, 학부중심/대학원중심 대학의 분화를 염두에 두지 않고 있다. 대학진학률이 낮은 유럽의 경우 대부분의 대학이 동일한 학부/대학원 구조를 가지는 모델을 생각할 수 있을 것이다(예를 들어 독일 대학의 절대적 주축인 주립대들은 다들 비슷한 구조를 가지고 있다). 하지만 한국처럼 대학진학률이 높고 현재 대학간 격차가 심한 나라에서 새로운 대학 체계에 포함된 모든 대학이 동일한 학부/대학원 구조를 가지는 것을 상정하는 것은 비현실적이다. 필자가 발제문 15쪽의 ④에 소개된 ‘교수 1인당 1억의 비율로 정부 지원금을 산정하여 매년 지급함’이라는 방안을 제시한 이유가 바로 여기에 있다. 이런 비율로 추가 지원받는 지원금을 우선적으로 학부 교육 여건을 일정 수준으로 끌어올리는 데 사용하고 나머지를 대학원 연구비로 지출하도록 하자는 것이다. 이렇게 되면 현재 학부 교육 여건이 좋은 대학일수록 연구비 투입이 크게 늘어 연구 중심 대학으로 분화하게 된다. 현재 학부 교육 여건이 상대적으로 좋지 않은 대학은 학부 교육 여건 개선에 지원금을 많이 투입하게 되고, 그만큼 연구비로 투입할 재원이 적을 것이므로 교육 중심 대학으로 분화하게 된다. 즉 연구중심/교육중심 대학이 칼로 자르듯 나뉘는 것이 아니라 스펙트럼으로 펼쳐지게 되는 것이다. (발제문에 ‘서울·수도권의 주요 사립대를 중심으로 공동입학제를 실시’한다고 서술한 것은 큰 오류다. 필자가 <문재인 이후의 교육>에 서술한 대안은 공동입학제에 국공립대는 기본으로 포함시키고, 여기에 더하여 서울·수도권 주요 사립대까지 포함하도록 하자는 것이다.)

여섯째, 등록금 무상화까지 언급하고 있는데 이것이 그리 시급한 과제인지 의문이다. 재정적 여력이 있다면 우선적으로 대학 서열의 물질적 토대를 균일화시키는데 사용해야지, 여기에 등록금 무상화까지 추진하는 것은 무리다. 중~저소득층 부담을 더 줄이기 위해 국가장학금제를 소폭 개선하는 정도로 하고, 등록금 무상화는 장기 과제로 상정하는 것이 타당할 것이다.