

## 변혁기 대학체제 개편과 국공립대통합네트워크 담론 비판: 미국 및 프랑스 사례와 관련하여\* \*\*

윤 지 관

(덕성여자대학교)

### ◆ 국문초록

한국 대학의 근본적 개혁을 위한 기획 가운데 가장 지속적이고 영향력 있는 것은 국공립대통합네트워크론이다. 대학의 평준화를 이념적 기반으로 하는 이 담론은 대학서열화를 완화하고 입시지옥을 해소한다는 명분 하에 제기되어 지금까지 20년 가까이 많은 논의를 낳았고 특히 개혁지향적인 현 정부 들어와서 그 실행여부가 초점으로 떠오르고 있다. 이 논문은 이 담론의 이론적 근거로 제시되어온 해외 사례와 비교하여 현 시점에서 이 대학통합론의 이념적 기반과 현실성 문제를 재검토하는 것을 목적으로 한다. 이 대학통합론은 프랑스 파리대학의 통합사례와 캘리포니아 주립대체제를 모델로 하여 이를 한국적 상황에 적용하고자 하는 시도이기도 하다. 그러나 이같은 적용시도는 두 가지 점에서 근본적인 문제를 고려하지 않은 면이 있다. 1) 이 두 대학의 통합이 1960년대 학생 수가 급증하고 대학이 팽창하던 시기에 이를 관리하고 근대화하고자 하는 '자연스러운' 과정에서 나온 것인 반면 한국의 대학통합논의는 학생 수의 급감으로 구조조정이 진행되는 과정에서 '인위적인' 기획으로 요구되고 있고, 2) 미국이나 프랑스의 경우 국공립이 대다수를 차지하고 있어 이같은 통합이 대학 및 교육 일반의 변화에 전체적인 영향을 준 반면 한국의 경우는 사립이 대다수이므로 국공립대 통합이 주는 효과는 매우 제한적이다. 국공립대 통합안이 전제하고 있는 대학평준화의 이념을 추구하기보다 대학특성화에 역점을 두는 것이 사회문제로서의 대학문제에 대처함에 있어서도 더 시대상황에 맞고 현실성이 있다고 판단된다. 국립대 통합보다 구조조정과정에서 사학들을 공영화하여 고

\* 이 논문은 2017년 학술단체협의회 연합심포지엄(2017. 5)에서 발표한 '대학체제 개편, 평준화인가 특성화인가'를 토대로 작성되었으며 발표문은 『대학: 담론과 쟁점』 제4호 (2017. 8)에 수록되었음.

\*\* 이 논문은 덕성여자대학교 2016학년도 교내연구비의 지원을 받아 수행되었음.

등교육에 대한 국가의 공교육적 기반을 갖추도록 하는 것이 현 시점에서 더 일차적인 개혁과제라고 할 수 있다.

주제어 : 국공립대통합네트워크, 대학체제, 대학평준화, 파리대 재편, 캘리포니아 고등교육 마스터플랜

## 1. 대학통합론에 대한 현 시점에서의 재검토

대학문제는 대학 내부만이 아니라 사회 전체의 구조와 결합되어 있기 때문에 한국 대학의 위기에 대응하는 방안은 복합적일 수밖에 없다. 더구나 지금은 교육 전반의 문제가 대학에 집중되어 나타나고 있는 시기다. 무엇보다 인구감소로 인한 전면적인 구조조정이 대학의 지각변동을 예고하고 있고, 신자유주의의 득세 이후로 서열구조는 더 악화되어 대학 자체가 사회 불평등구조를 확대재생산하는 기관이라는 비판이 일반화되어 있다. 고액등록금, 입시경쟁과 사교육의 팽창, 고질적인 사학문제 등은 국가의 공교육 기반을 취약하게 만들뿐 아니라 한국 사회의 미래 전망을 어둡게 하는 요인이다. 이런 상황은 가령 입시제도 개선이나 등록금 동결, 사학비리 엄단과 같은 ‘대중적인’ 처방만으로 대학문제가 해결될 수 없음을 말해준다. 사회 불평등구조를 그대로 반영하고 재생산하는 한국 대학의 현실은 근본적인 차원에서의 체제변화를 요구하고 있는 것이다. 수년전 민교협에서 펴낸 『입시·사교육 없는 대학체제』의 서문의 표현처럼 “대학체제의 혁파 없이 교육정상화는 없다”고 해도 무방하다(민교협 11).

대학체제 개편 구상 가운데 가장 혁신적인 담론으로 자리잡아온 것이 국공립대통합네트워크 구축과 국립교양대학설립 안이라고 할 수 있으며 민교협의 단행본도 이를 중심으로 하고 있다. 진작부터 꾸준히 제기되어오던 ‘대학평준화’ 기획은 2003년 정진상교수의 국립대 통합네트워크 안으로 구체화된 이후 주로 진보학계에서 논의되어 왔고 역대 선거에서 대선공약으로 내세워지기도 했으며, 지난 대선에서도 서울대 폐지(박원순) 혹은 국공립대 공동입학 및 공동학위제 도입(문재인)이라는 명제로 제기되기도 했다.

아울러 20대 대통령으로 당선된 문재인 후보 진영의 교육공약에는 국공립 대 통합을 ‘장기적으로’ 추진한다는 내용이 들어 있다.

대학통합을 통한 평준화 실현이라는 오랜 정치적 어젠다가 이처럼 지속 되어온 것 자체가 애초 이 기획을 통해 혁신하고자 한 한국대학의 서열구조가 더욱 강고해진 현실을 환기시킨다. 그러나 공약에서도 당장의 추진보다 ‘장기적’인 과제로 설정하여 논의의 여지를 두고 있거니와 민주정권이 들어섰지만 대학 평준화를 그 이념적 기반으로 하는 대학체제 개편안이 실행되기는 현실적으로 쉽지 않고 원칙적으로도 짚어볼 점이 적지 않다. 오랜 기간 고등교육 영역에서 진보담론을 형성해온 이 대학통합론이 과연 현재의 국면에서 어떤 의미를 가지며 실효성은 있는지 검토해볼 시점에 있는 것이다. 대학평준화 이념은 서열화가 대학의 구조적 병폐로 고착되어 있는 한국사회에서 여전히 살아 있는 쟁점일 수밖에 없지만, 이 담론이 처음 제기된 20년 전과는 크게 달라진 국내외 여건임에도 불구하고 담론의 골격 자체가 거의 변화하지 않고 있다는 점은 우선 짚어야 할 것이다.

무엇보다 국내적으로 대학은 대규모 구조조정의 국면에 들어서 있어서 향후 15년 동안 한국 대학 정원이 현 정원의 3분의 2 혹은 심하면 2분의 1로 축소될 것이 예상된다. 지원자가 넘치고 대학이 속속 새로 설립되면서 팽창 중이던 20년 전과는 정반대의 상황에 처해 있는 것이다. 또한 1990년대 이후 본격화된 지구화의 진행으로 대학도 세계적 차원에서의 경쟁구도 속에서 사회적 책무성을 중심으로 한 역할의 조정을 요구받고 있다. 이런 여건에서 탈근대시대 대학의 미래상을 더 근본적으로 고민하는 가운데 변화하는 환경에 대응하는 새로운 대학체제 개편 담론이 모색될 필요가 있다. 과거 담론의 문제의식은 살리되 그 현재성을 재검토하는 것이 필수적인 시점이다.

대학통합네트워크안은 정진상의 선도적인 작업 이후 대학의 평준화를 통한 서열구조 해소와 과도한 입시경쟁 완화를 목적으로 한 다양한 논의들로 이어졌으며, 전국 국공립대학을 하나의 네트워크로 통합하여 공동으로 선발하고 공동학위를 수여한다는 기본구도는 공통적이고 그 실천방안으로 전국 국립교양대학 설치안이 추가되었다. 후자는 국립대 통합네트워크를 가동하기 위한 필수적인 학제로 제시되었으며 통합네트워크에 입학하는 학생들이 공통적으로 거쳐야 하는 일반교양 과정이다(민교협 30-44).

지난 대선국면에서 좀 더 구체화된 실천방안이 제시되기로는 전교조 및 사회적 교육위원회안과 서울시교육청 안이 있다. 전자는 강남훈 교수를 비롯 진보교수단체에서 오래전부터 제안해온 국공립대통합네트워크 구축과 국립교양대학 설치를 중심으로 하는 것으로, 전국의 국공립대학을 통합 운영하여 대학별 입시를 없애고 국공립대학의 공동선발·공동운영·공동학위제를 도입하자는 것이다. 자격시험이나 내신성적을 통해 국공립대네트워크에 입학한 학생들을 대상으로 각 지역에 소재한 국립교양대학을 다니게 하고 대학성적을 토대로 네트워크 내의 대학으로 진학하게 한다는 구상이다. 나아가서 사립대학 공영화를 추진하여 궁극적으로는 공영형 사립까지 포함한 대다수 대학을 하나의 네트워크로 통합한다는 것이다.<sup>1)</sup> 서울시교육청 안은 조희연교육감이 주도하여 제시한 소위 ‘대학 공유네트워크’ 안으로 일차적으로 10개 거점국립대학의 통합으로 네트워크를 구성하여 공동선발하여 이 단위 내에서 국립교양대학과정을 이수한 후 진학케 하고, 다음으로 각 권역별로 거점국립대·지역중심국립대·공영형사립대를 연합하고, 최종적으로 여기에 독립형 사립대까지 포함하여 한국의 대학 전체를 네트워크화한다는 것이다. 전자가 국공립대 및 공영형사립대를 포함한 공공대학을 전체적으로 통합한다는 발상인데 비해서, 후자는 거점 국립대는 통합하고 기타 국공립과 사립은 인적 물적인 자원을 공유하는 연합체를 구상한다(서울시교육청 2017:30).

한국 대학의 고질적인 서열구조와 그로 인한 교육적 사회적 폐해 및 비용을 고려하면 이같은 혁신적인 대학체제 개편에 대한 모색이 가지는 의미는 크다. 대학의 평준화를 지향하는 이같은 방안들은 애초 프랑스 파리대학의 평준화 사례를 벤치마킹한 것으로 이해된다. 서울시교육청 안에서는 프랑스 파리의 국립대 통합네트워크가 1968년 혁명 이후 촉발된 것처럼 촛불 시민혁명이 “단지 정치적 반대만이 아니라 현재의 불평등한 사회현실과 교육현실에 대한 반대와 저항에서 발생”했다는 점에서 다시 한번 그 유비성을 강조하고 있다(서울시교육청 2017:26). 그런데 서울시교육청 안의 경우 거

1) 사회적 교육위원회는 지난 4월 대선국면에서 전교조를 비롯한 진보적 교육단체가 꾸린 협의기구로 이 위원회의 안은 강남훈(2011) 등의 논의에 기반해 있다(강남훈 2011:171-90).

점국립대의 입학조건을 학생부 등 내신 상위 10퍼센트에게 부여하는 방안이 제안되고 있다시피 한국의 국립대 통합네트워크는 자격시험을 통과한 학생들에게 입학상의 선별을 허용하지 않는 프랑스 파리대학과는 근본적으로 상치되는 면이 있다. 오히려 이는 주 내의 주립대학들을 연구중심 4년제대학(University of California, UC) 교육중심 4년제대학(California State University, CSU), 2년제 커뮤니티칼리지(California Community College, CCC)로 3분하여 체계화하되 이 가운데 UC와 CSU 지원 자격을 각각 고교성적 8분 1 상 위권과 3분의1 상위권에 한정하는 방식과 상통한다. 실제로 국공립통합안들이 나오던 시초부터 프랑스 파리대학의 통합과 아울러 캘리포니아 주립대체계가 모델로 종종 거론되기도 했다. 그런 점에서 파리대학의 개편과 캘리포니아 대학체제 수립의 과정 및 의미를 살펴보는 것은 한국에서의 대학 통합을 구상함에 있어서 필수적이다. 필자는 우선 두 대학의 체제개편 사례를 살펴보고 이를 통해 지금 국면에서 다양하게 제기되고 있는 한국 대학의 통합 네트워크 안을 검토해보고자 한다.

## II. 프랑스 및 미국의 대학체제 개편과 그 의미: 1960년대 파리대와 캘리포니아 주립대의 경우

프랑스 파리대학 체제 구축과 미국 캘리포니아 주립대학체제의 개혁은 시기상으로 1960년대에 있었다. 두 대학의 개혁이 일어난 1960년대는 유럽과 미국을 포괄하는 범 유럽적 사회변혁의 움직임이 강하게 일어나던 시기이기도 하다. 프랑스의 경우 1968년 5월 혁명의 여파로 그 해 11월 전면적인 대학개혁 조치가 이루어졌다. 미국 캘리포니아 주는 그 이전부터 논의해 오던 대학개편안이 1960년 의회를 통과함으로써 캘리포니아 대학체제가 구축되었다. 미국도 68혁명의 영향을 받았고 특히 캘리포니아 주립대 가운데 버클리대학이 그 중심지 가운데 하나가 되었지만, 대학체제 개편은 이와는 별도로 1920년대부터 시행해오던 캘리포니아 특유의 3분체제를 새로운 여건에서 대폭 정비한 것이다. 그러나 대학교육의 기회를 확대하고 대학운영의 자율성과 민주주의를 확보하게 한 점에서는 그 정신과 이념이 상통하는

점은 있다고 할 수 있다. 파리대학과 캘리포니아 체제 모두 비록 1990년대 이후 지구화의 새로운 환경 속에서 어려움을 겪거나 개혁의 요구에 직면하고 있음에도 대체로 당시 구축된 대학체제의 기본골격이 지금도 거의 그대로 유지되고 있는 점도 공통적이다.

1968년의 변혁운동이 프랑스의 대학개혁에 결정적인 영향을 미쳤지만 대학체제의 변화를 추구할 수밖에 없었던 더 커다란 사회적 맥락은 대학진학자의 급증현상이었다는 점은 주목할 필요가 있다. 전후의 베이비붐 세대가 대학진학 연령에 도달하면서 프랑스의 대학입학생 수는 1960년 21만명 수준에서 1967년 51만명으로 한해 평균 4만명 이상 증가추세였고 이에 따라 정부의 고등교육 예산도 증액되었다. 그러나 시설부족과 열악한 교육환경 때문에 당시 드골정부는 1964년 선별입학시험제를 도입해서 전체 대학생 수를 조절하려고 했으며, 이같은 고등교육 개혁안이 논란을 불러일으키는 가운데 대학개혁 방향을 둘러싼 격렬한 논쟁이 벌어졌다. 결국 선별 입학제도 시행이 포기되고 프랑스 대학이 대입자격고사에 합격한 모든 학생들에게 대학입학 기회를 개방하는 동시에 대학운영의 민주적 거버넌스를 도입하는 방향으로 대학개혁이 이루어진 것은 변혁운동의 이념이 관철된 결과라고 할 수 있다.

새로운 파리 대학의 출현은 68혁명이 프랑스 대학에 미친 변화 가운데 가장 극적인 것으로 받아들여진다(박단 2014:7). 대개 포르법(Faure loi)으로 일컬어지는 고등교육기본법에 따라서 프랑스에서는 1968년 이전 단과대로 분리되어 있던 느슨한 기존의 대학체제가 종합대학으로 재편되고, 이 과정에서 학제적인 성격을 띤 학과가 600여개 생겼으며 이를 토대로 60여개의 종합대학이 탄생하는 가운데 파리대학도 13개의 종합대학으로 재구성된다. 즉 기존의 8개 대학에 5개의 새로운 대학을 설립하고 거기에 일련의 번호를 붙여서 68혁명의 평등이념을 구현하고자 한 것이다. 기존의 전공학과 중심의 단과대학들은 각자의 학문적 강점을 가진 독립된 대학으로 재편되고 뱅센느 대학과 같은 민주적이고 진보적인 실험대학도 창설되었다.

포르법은 이같은 체제개편과 동시에 1968년 5월 혁명의 와중에서 대학개혁의 원칙을 밝힌 학계와 시민사회의 대학선언의 주요 내용을 수용하였다. 즉 대학은 권력으로부터 독립된 비판의 중심으로 기능하며, 대학교육은 국가의 책임으로 등록금을 폐지하고, 선별 없이 평등하게 대학을 개방하며,

교수와 함께 학생이 교육내용을 자유롭게 검토할 수 있어야 한다는 것이다. 이같은 자율과 참여의 원칙과 아울러 기존의 학과벽을 무너뜨리고 학제적 접근을 가능케하는 다학문성이 포르법의 3대 원칙이라고 일컬어진다(원윤수 류진현 47).

미국 캘리포니아 주가 1960년 고등교육 매스터플랜을 수립하고 대학체제 개편을 단행하게 된 계기 또한 당시의 인구증가와 경제적 팽창국면에서의 사회적 필요에서였다. 실제로 1975년이 되면 대학생 수가 3배로 늘어날 정도로 매년 급증하는 추세였고, 이같은 고등교육 수요를 소화하고 주 경제가 필요로 하는 인력을 공급하는 일이 시급해졌다. 이 국면에 적절하게 대응하고 체제개편을 위해 전문가 및 행정가들로 구성된 위원회는 캘리포니아에서 이전부터 시행되던 고등교육의 3분체제(연구중심 4년제, 교육중심 4년제, 2년제 전문대)를 토대로 새로운 환경에 걸맞은 개혁안을 내놓았다. 즉 이 개혁안은 노동의 분업에 입각한 인력배출을 목표로 3분체제를 유지하되, 대학교육의 수월성을 높이는 동시에 대중화되어가는 고등교육에 대한 기회를 확대하는 방향으로 대학의 재편과 신설 및 운영에 관한 폭넓은 개혁조치를 담고 있다.

상위권 학생들을 수용하고 대학원의 박사학위 수여권을 가지는 연구중심대(UC)의 경우는 학부의 선별기준을 전보다 높여서 고등학교 성적 상위 12.5프로에게만 응시자격을 부여하고, 학부교육 중심의 교육중심대(CSU)는 석사까지 허용하되 학부 입학자격은 고교 성적 33.3프로 내로 하였으며, 한편 성적과 무관하게 입학할 수 있는 2년제 커뮤니티칼리지(CCC)를 확대 지원하여 등록금을 거의 면제하고 직업교육과 아울러 4년제 대학 진학을 위해 학습할 기회를 제공하였다. 세 범주의 대학들 가운데 하위 두 대학에 입학한 학생들에게는 상위대로의 편입을 폭넓게 허용하여 기회의 평등권을 보장코자 하였다. 캘리포니아 대학체제개혁이 60년대의 변혁운동과 직접적인 관계가 없음에도 미국 특유의 민주주의 지향을 고등교육 체제 개편에 접목시킨 성공적인 사례로 평가받아온 것은 이같은 개방성을 통해서다(Douglass 2000:12-13).

1960년대 파리대학 재편과 캘리포니아 주립대학체제 형성은 둘 다 학생수의 급증과 고등교육의 대중화와 아울러 대학졸업자에 대한 사회적 산업적 수요가 커짐에 따라 이 환경에 대응하는 대학체제의 개편이라는 점에서

공통된다. 더 많은 학생들에게 고등교육의 혜택을 주는 동시에 팽창하는 경제가 필요로 하는 인력을 공급하기 위해서 고등교육 예산을 증액하고 행정 체제를 효율화하는 조치가 취해졌다. 아울러 대학의 자율성을 높이고 민주적 거버넌스를 확보하게 함으로써 대학의 창발적인 역량을 높이고 사회가 필요로 하는 시민적인 민주의식을 훈련시키는 장이 되도록 하였다. 프랑스의 대학 거버넌스가 학생을 주축으로 한 교수 이외의 구성원들의 참여를 보장하게 된 것은 68혁명의 자연스러운 효과라고 할 수 있고, 캘리포니아 매스터플랜의 경우에도 대학, 특히 연구중심대의 자율성은 대학의 기능을 원활하게 하는 요건으로 간주되었다(Douglass 2000:8-11). 이 두 대학체제는 형성 이후 지금까지 큰 골격이 변하지 않고 유지 작동되어 왔고 이를 통해 대중화단계에 접어든 고등교육의 사회적 필요에 능률적으로 대응할 수 있었다고 평가된다.

두 나라의 대학체제의 개편은 공통점도 있지만 개편의 배경 및 상이한 교육제도로 인한 차이도 있다. 프랑스의 대학체제 개편은 68혁명의 직간접적인 영향으로 입시와 등록금 폐지 및 대학내부의 기성 위계질서를 혁파하는 등 정치적이고 평등주의적 지향이 강한 반면, 미국의 경우는 팽창하는 고등교육 수요와 캘리포니아의 경제환경에 대응하는 예산 배정 등 행정혁신에 초점이 있었다. 그러나 선별시험을 폐지하고 모든 학생에게 대학을 개방한 프랑스의 평등주의적 개혁은 일반대에 한정되었고 그랑제콜(Grandes Écoles)이라고 일컬어지는 엘리트 교육기관들은 여기에서 제외되었다. 한편 미국은 대학의 기능에 따른 선별의 기준을 확고하게 정하여 대학교육의 수준을 지키는 동시에 입학이 모든 고교졸업자에게 개방된 2년제 커뮤니티칼리지를 시스템의 토대로 두고 상위대학으로의 진입장벽을 대폭 낮춤으로써 기회의 평등성을 보장하고자 하였다.

여전히 그 골격은 작동하고 있지만 이후 각 체제가 가지고 있는 문제점들에 대한 개혁의 필요성이 끊임없이 제기되어온 것도 눈여겨 볼 필요가 있다. 1980년대 접어들어 경제가 하강기에 접어들고 특히 1990년대 이후 세계화와 더불어 수월성과 국제경쟁력, 그리고 사회적 책무를 강조하는 흐름이 프랑스와 미국 공히 대세를 이루었다. 프랑스의 경우 일반대에서 선별시험을 폐지한 결과 과다한 학부학생 수로 인한 문제들이 불거지고 중도탈락자 비율이 70프로를 넘기는 등 평준화 방침으로 인한 대가를 치러왔다. 이



를 혁신하기 위해 한편으로는 선별시험을 도입해야 한다는 요구와 아울러 국립대학의 경직성을 벗어나서 예산 등 대학운영에서의 자율성을 높이고자 하는 개혁요구가 2000년대 들어와서 꾸준히 제기되어 왔다. 2007년 보수정권의 페크레스법(대학자율화법)과 2013년 진보정권의 피오라조법 등은 지구화 추세에 대응하기 위한 유럽대학의 체제정비라고 할 볼로냐 협약과 맞물려 보수 진보 가릴 것 없이 현행의 평준화시스템을 개혁하려는 흐름이 지속되고 있는 것이다(이승이 385-91). 캘리포니아 주립대 체제 또한 4년제 학위자에 대한 사회적 수요의 중대에도 불구하고 선별입학제도는 그대로 유지해왔다. 이는 상위대학의 수월성을 유지하는 이점은 있으나 대학교육이 대중화단계를 넘어서 보편화되는 추세임에도 기회의 평등성의 여건은 점차 악화되어서, 한 논자는 이를 ‘캘리포니아 이념’(California Idea)의 종언으로까지 받아들이고 있다(Marginson 2016:178-80). 전반적으로 대학에 대한 예산지원이 삭감되면서 커뮤니티칼리지도 지원자를 모두 수용하지 못하는 상황에 처하고 있고 4년제 대학졸업률도 다른 주에 비해서 오히려 떨어지고 있어 이 비율을 높이는 것이 캘리포니아 고등교육의 과제가 되고 있다.

### Ⅲ. 한국대학의 대학체제 개편과제에 대한 시사점

한국의 대학체제 개편이 반드시 이들 나라의 방식을 따를 필요는 없겠지만 우리 현실에 적합한 방안을 모색함에 있어 이 두 사례의 의미는 각별하다. 대학체제 개편방안의 핵심을 이루는 국공립대통합네트워크의 발상 자체가 프랑스 파리대학의 통합을 모델로 하고 있거니와 한 도시가 아니라 전국적인 다(多) 캠퍼스를 기반으로 하는 대학통합체제는 캘리포니아 주립대학체제를 염두에 두고 있는 것이 분명하기 때문이다. 어떤 점에서는 한국형 대학통합 시도는 이 두 사례를 우리 상황에 절충적으로 적용한 면이 없지 않다. 이 두 체제개편을 지금 우리의 현실과 대비해서 그 차이를 살펴보고 시사점을 가늠해볼 필요가 있는 것이다.

우선 이 두 체제개편이 한국 대학의 국공립통합 프로젝트와는 두 가지

면에서 전혀 다른 여건에서 추진되고 이루어졌다는 점을 짚어야 할 것이다.

첫째, 파리대학과 캘리포니아 주립대학체제 개편은 둘 다 1960년대 대학이 팽창하던 국면에서 필요성이 제기되고 고등교육의 대중화단계로의 도약을 준비하는 성격을 가지고 있었다. 프랑스의 경우 60년대 베이비붐 세대의 대학입학 적령기가 도래하면서 대학의 절대수 부족과 정원 제한으로 교육 수요를 감당하기 어려워졌다. 변화된 현실에도 불구하고 기존 파리대(소르본 대학)은 전통적인 칼리지 방식으로 운영되고 있었고 시대에 맞지 않는 굳어진 커리큘럼과 권위주의 및 위계질서가 강한 대학풍토가 자리 잡고 있었다. 이에 대한 학생들의 반발이 커지고 있는 상황에서 대학은 ‘혼잡’과 ‘질식’으로 표현될 정도로 근대대학다운 정비가 필요한 상태였다(박단 2014:10). 이에 따라 증가하는 학생들을 수용하기 위해 낭테르 대학이 파리 근교에 설립되는 등 수요부족에 대응하는 동시에 고등교육 대중화시대에 걸맞은 행정개혁이 필수적인 것이 되었다. 캘리포니아 주 또한 학생 수의 급증에 대비하여 기존 3분체제(연구중심대, 교육중심대, 커뮤니티칼리지)를 더 공고히 하고 커뮤니티칼리지의 확대를 통해서 대중수요에 대응하는 한편으로 4년제 대학의 입학자격을 전보다 강화함으로써 교육의 질을 유지하고 적절한 예산배정 등 행정적인 효율성을 도모하였다. 이같은 두 대학의 체제개편 요구의 시대적 배경은 인구감소로 급격한 규모 축소를 겪고 있는 한국 대학의 상황과는 상반되기 때문에, 이로 인한 상충지점들이 살필질 필요가 있다.

둘째, 두 나라의 대학통합 시스템이 작동하고 그것이 프랑스의 경우 평준화 효과를, 미국의 경우 공교육 강화와 대중의 수요 및 사회적 필요에 부응하는 효과를 거두게 된 것은, 이 두 나라 공히 고등교육이 주로 국가나 지방 정부의 주도로 이루어지는 환경 때문이다. 프랑스는 일부 사립을 제외하고는 거의 모든 고등교육기관이 국립이며, 그랑제콜을 제외한 일반 종합대의 경우는 등록금이 거의 없이 국가예산으로 운영되고 있다. 캘리포니아의 경우에는 공립과 주립이 병존하고 있으나 학생의 4분의 3이 3분체제로 이루어진 주립대에 재학하고 있어서 대학의 체제개편이 교육 전반에 미치는 영향은 거의 절대적이라고 할 수 있다. 즉 프랑스의 무시협 입학제도와 대학의 평준화, 그리고 캘리포니아 주립대의 입학 자격 제한 및 편입 개방 같은 체제개혁 작업은 중고교 교육을 비롯한 교육 전반에 실질적인 영향을 주고, 사회의 인력수급 등 대학의 책무성을 진작하는 데도 중요한 동력이 된다.

반면 한국의 경우는 특수하게도 국공립이 채 20프로에 지나지 않고 대다수의 학생들이 사립에 재학하고 있기 때문에, 국공립의 통폐합을 주축으로 하는 개편작업이 가지는 의미는 이들 나라에 비해서 현격하게 줄어들 수밖에 없다.

파리대 통합과 캘리포니아대 매스터플랜이 이처럼 한국과는 판이한 환경에서 추진되었다는 것은 한국의 국립대통합 담론이 형성된 기원을 돌이켜 보게 한다. 20년 전 발상되어 이후 발전되는 과정에서 국공립통합 담론 및 기획이 목표하는 바는 이를 통해 공교육을 강화하고 일정한 대학평준화로 교육과정 전체를 정상화하자는 것이다. 망국병이라고도 불리는 입시경쟁과 학벌주의가 근거하고 있는 서열화구조를 해체하고자 하는 목적 자체는 합당할뿐더러 일정한 개선을 넘어선 획기적이고 근본적인 체제개편을 모색하는 것도 당연하다. 다만 대학교육의 현장에서 그것이 어떻게 실현가능한지 혹은 실현된다고 하더라도 한국사회나 대학의 현실에서 바람직한 결과를 빚을 것인지에 대한 좀 더 본원적인 질문은 남는다. 워낙 국공립대 통합 발상 자체가 평준화의 이념이 뒷받침되어 있거니와, 대학환경은 이 담론이 제기되던 당시의 팽창 분위기와는 정반대로 심각한 조정국면에 들어서 있기 때문이다.

대학들의 지각변동이 예상되는 국면이기 때문에 대학체제의 개편은 필수적이지만, 과연 그 개편의 방향을 국공립대 통합을 중심으로 구성하는 것이 합당한지는 재검토해볼 시점이라고 하겠다. 파리대와 캘리포니아 주립대학체제의 통합적 성격은 대학의 팽창 국면에서 대학졸업자에 대한 사회적 수요를 해결하는 과정에서 자연스럽게 이루어진 것에 비해서, 한국의 국공립대 통합기획은 대학의 축소국면에서 인위적으로 이루어질 수밖에 없다. 전자가 대학 팽창 국면에서 사회적 수요에 부응하는 개혁인 점에서 사회적 합의도출에 큰 문제가 없었다면, 후자는 애초부터 대학통합의 발상 자체가 대학을 사회문제로 바라보고 이를 해결하고자 하는 이념적 지향에서 출발하고 있기 때문이다. 20년 전 신자유주의 정책으로 대학이 팽창하던 시기에 두 외국 대학의 사례가 참조틀이 될 수 있었다하더라도, 정반대의 여건이 조성된 시점에서 동일한 담론을 유지하고 정책으로 추진하는 것은 문제를 야기할 수밖에 없다. 더 근본적으로는 설령 전국의 국공립대 통합이 이루어진다고 하더라도 서열화구조의 해체라는 그 목적이 과연 얼마나 달성될 수 있

을지 충분한 검토가 이루어진 바도 없다.<sup>2)</sup>

이와 관련해서 서울시교육청이 내놓은 대학공유체제 안이 이 문제를 정면으로 거론하고 있어 주목할 만하다. 즉 거점국립대의 수준을 높이고 통합하게 되면 서열경쟁을 없앨 수는 없어도 현재 서열구조의 정점에 있는 세칭 스키아(서울대 연고대)를 대상으로 한 경쟁을 완화하는 효과를 가진다는 것이다. 거점 국립대의 통합을 통해 현재처럼 1만여명의 극도로 좁은 문이 아니라 통합국립대를 포함한 3만7천명 수준으로 일류대를 향한 경쟁의 문을 넓힐 수 있다는 논리다(서울시 교육청 2017:25).

그 효과의 발생 여부도 더 따져보아야겠지만 근원적인 재검토의 입장에서 보자면 서열화로 인한 ‘일류병’ 문제를 일류대의 범위를 더 넓힘으로써 해결하자는 발상이 과연 바람직한 것인가 라는 의문이 제기된다. 지방거점대를 지원하여 지방명문대를 육성함으로써 지역균형발전을 기하고자 하는 목적 자체는 의미 있다해도 거점대끼리의 통합을 통해 ‘스키아’에 버금가는 일류대 군을 형성하겠다는 것은 더 근본적인 문제를 야기한다. ‘일류대’ 지향과 그것을 중심으로 한 정책방향은 그대로인 것이다. 서열화 구조의 해소가 중요하지만 이 구조와 연동된 계급문제에 대한 천착이 없는 기획은 그 의미가 크게 약화될 수밖에 없다. 대학 서열화만을 따로 떼어서 문제화하고 그 완화를 목적으로 삼는 시각은 일류대 진학이라는 욕망에 지배되는 계층과는 다른, 즉 서열화현상의 ‘바깥’의 국민이나 학생의 존재를 망각하게 한다. 단적으로 서열문제를 가장 우위에 두는 발상은 40프로에 가까운 학생들이 재학하는 전문대를 고려의 대상에서 제외한다. 아울러 4년제를 지원하되 일류대 진학과는 무관한 대다수의 학생들의 현실과도 유리된다. 즉 이같은 발상은 모든 대학지망자를 잠재적인 일류대 지원자로 가정하는 것으로 그 자체가 ‘일류병’에 역으로 묶여 있는 결과를 빚는다.

오히려 서열화 구조가 이처럼 고착되고 심화된 배경에는 전문기술 교육체제가 제대로 구축되지 못한 현실이 있다. 한 경제학자(장수명)는 기술교육에 대한 국가의 빈약한 지원과 국가지원체제의 미비가 4년제 대학에 대

2) 최근 국공립대 통합이 실행된 경우 일어날 수 있는 문제점들을 정리한 한 교육활동가는 1) 사립명문대들의 새로운 학벌형성 2) 대학원 입시 경쟁과 대학교육의 왜곡 3) 압시경쟁 구조 온존 등을 든다(정병오 2017:100-103).

한 편향을 낳았고 이것이 일류대 지향의 사회풍토를 더 악화시켜왔다고 지적한다(한국대학학회 2017:77-85). 사실 정부의 대학에 대한 재정지원은 일 반대에 85%이상이 몰려 있고 전문대에 대한 지원은 대학 수에 비해 현저하 게 낮다. 또 98프로가 사학으로 운영되고 있어서 기술교육을 정부에서 책임 지는 대다수 국가와는 정반대다. 오히려 재정지원은 세칭 일류대인 상위대 학들에 집중되어 있다. 서열화구조에 대한 비판과 그것을 해결하고자 하는 대학통합 담론 자체는 애초 사회의 불평등구조를 해결하자는 정당한 문제 의식에서 출발한 것은 사실이다. 그러나 대학의 서열화가 더 굳어지고 점점 더 경제적 여건에 따른 진학경향이 강해져 가는 현실을 감안할 때, 상위대 의 범위를 늘리는 방식의 정책방향은 불평등구조 해소라는 애초의 문제의 식을 오히려 흐리는 면이 있다(윤지관 10-11).

현재의 상위층 중심의 재정지원의 재편성이 없고는 아무리 국공립을 통 합하여 네트워크를 형성해도 불평등구조는 개선되지 않으며 일류병도 해소 되지 않을 것이다. 가령 4년제 대학에 대한 선별입학제도를 유지하고 있는 캘리포니아 주립대체제가 큰 문제없이 작동해온 것은 대학들의 통합 자체 보다 각급 대학의 특성을 구분하고 무엇보다 2년제 커뮤니티칼리지를 토대 로 하위층의 고등교육 수요를 충족하는 동시에 상위대로의 편입을 쉽게 하 는 방식으로 두 번째 기회를 주고 있기 때문이다. 이에 비해서 한국형 국립 대통합네트워크 안에는 전문대는 아예 빠져 있고 상위대로의 편입이 극히 제한적이어서 시스템의 작동원리 자체가 다르다. 평준화 이념을 기반으로 하면서도 파리 대학의 무시협전형도 아니거니와 캘리포니아 대학처럼 폭넓 은 편입제도가 갖추어지지 않은 여건에서 이 두 대학의 통합운영 사례만을 벤치마킹하고자 한다면, 서열화의 구도에 별다른 균열이나 변화를 초래하 지 못하고 결국 기존의 계급구조를 재생산하는 결과를 빚을 공산이 크다.

#### IV. 대학개혁 방향, 평준화인가 특성화인가

대학통합네트워크의 구축이라는 기획은 대학뿐이 아니라 한국 교육의 문 제를 일거에 해결할 수 있는 방안으로 제기되어왔고, 지금도 추구하고 있

다. 대학평준화와 통합을 통해 사회 전체의 불평등과 결합되어 있는 서열화 구조를 해소하고자 하는 신념과 그 높은 이상을 부정할 사람은 없을 것이다. 또한 그같은 기획을 발전시키는 가운데 한국 대학의 변화를 추동해낼 수 있을 여러 가지 방안들이 제안되고 모색되는 성과도 있었다. 그러나 대학평준화의 이념에 충실한 이같은 대안으로는 ‘탈근대’의 달라진 여건에서 대학의 미래상을 그려나가고 구현해내는 데는 한계가 있다. 이 오래된 근대적 기획도 살려낼 것은 살려내고 버릴 것은 버리는 지혜가 필요하다.

한국의 대학은 전근대적인 사학체제를 비롯한 적폐들이 누적되어 근대적인 대학의 본령을 회복해야 할 필요도 큰 만큼 대학의 공공성 강화와 전근대성 극복이 대학개혁의 기본임은 분명하다. 그러나 2020년대를 앞두고 있는 지금 한국대학의 상황은 1960년대 파리대학과 캘리포니아 대학의 체제 개편이 이루어지던 시기와는 전혀 다르다. 21세기의 대학은 1990년대부터 본격화된 지구화로 대학들에 국제경쟁력이 요구되고, 4차산업혁명으로 대변되는 포스트시대 대학의 자리와 사회적 책무를 사그라지지 않을 수 없는 환경에 직면해 있다. 그럼에도 불구하고 한국 대학은 사학재단을 중심으로 한 기득권구조의 틀을 벗어나지 못하고 있는 현실이다. 한국 대학의 개혁은 이같은 전근대적 요소를 극복하고 근대대학의 본령을 회복하려는 노력과 함께 탈근대적 상황에 대처하는 ‘이중적인 과업’(double task)이 될 수밖에 없다. 사학비리를 비롯한 적폐를 해소하고 대학 내부의 민주적 거버넌스를 확립하고 각 구성원 주체들의 협치가 이루어지도록 대학을 민주화하는 ‘근대적’ 과제를 수행하면서, 새로운 시대의 학문적 요구에 부응하여 학제적 틀을 새롭게 짜고 주체적인 연구의 기반을 구축함으로써 미래사회(민족적으로는 통일시대)의 요구에 부응하고자 하는 ‘탈근대적’ 노력도 병행되어야 하는 것이다.

대학평준화 추구만으로는 이 이중과제를 감당하기 어렵거니와 평준화를 통해 구현하고자 하는 서열화 극복을 위해서도 오히려 대학들을 특성화하는 방향에 더 역점을 둘 필요가 있다. 1960년대 프랑스와 미국의 대학체제 개편 사례를 토대로 국공립대 통합을 통한 평준화와 서열화 해체라는 담론이 형성되었지만, 따지고보면 이 두 나라의 대학체제도 평준화가 아니라 특성화에 기반을 두고 있다고 보아야 한다. 프랑스의 경우 무시협 전형과 파리대학의 통합으로 대학이 ‘평준화’되었다고 하나 기실 교육차원에서는 평

준화된 일반대학교는 구별되는 그랑제콜이 존재하고 있고, 교육기능으로 특화되어 있는 대학과 별도로 연구기능의 많은 부분은 국립연구소가 맡고 있다(Pak 2000:13-19). 캘리포니아 주립대체제도 연구중심, 교육중심과 커뮤니티칼리지 등 각각의 특성과 역할을 분명히 하고 그 비중을 면밀히 점검하여 이에 합당한 구분 및 지원을 통해서 대학 개혁의 성공사례로 부각될 수 있었다. 우리의 경우에도 대학체제의 개편에 있어 평준화와 특성화 가운데 어디에 중점을 둘 것인지에 대한 논의가 필요한 국면이다. 또 무엇보다 국립 혹은 주립이 고등교육의 중심을 이루는 두 나라와 달리 한국의 대학이 기형적인 사학중심의 체제를 이루고 있다는 점도 염두에 두어야 할 것이다.

현재 한국의 대학이 구조조정 외중에 있음을 감안하면 특성화에 역점을 두는 가운데 사학중심의 대학편제를 국공립이 중심이 되는 편제로 바꾸어 나가는 것이 대학 체제개편의 핵심이 될 수밖에 없다. 구조조정은 무엇보다 한국의 대다수를 이루는 사립대학들에 집중될 것이기 때문에 신정부의 대학개혁의 관건은 사학의 공영화를 어떻게 이루어내는가에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 대학의 체제개편이 향후 10년 이상 지속될 대학의 구조조정 과정을 떠나서는 이루어질 수 없는 현실에서 기획 내부에 구조조정 문제가 제대로 결합되어 있지 않은 국공립대통합네트워크 구상은 한계를 가질 수밖에 없다. 구조조정은 결국 과도한 비중을 차지하는 사학들에 대한 정비의 성격을 가질 수밖에 없기 때문에 어떤 경로를 거치는 사학중심의 대학체제는 일정정도 해체될 것이 예상된다. 이 축소 조정이 앞으로의 대학체제 개편의 가장 큰 현안인 상황에서 이 문제를 소홀히 하고는 어떤 체제개편 담론도 추상적일 수밖에 없을 것이다.

물론 구조조정 과정에서 대학의 통폐합이나 연합이 불가피할 것이므로 지역 내에서도 지역을 가로질러서든 대학 간의 연합은 다양한 형태로 시도 될 것이다. 지역의 거점대학을 중심으로 한 지역별 대학연합은 지난 정부에서 추진되어 왔고, 이같은 연합은 사학공영화의 진행과 무관하게 추진될 공산이 크다. 이 과정에서 역시 가장 중요한 관건은 대학의 특성화를 통한 역할 분담으로, 지역 단위로 보자면 연구중심으로서의 지역 거점대학과 지역의 교육중심 4년제 대학 및 2년제 전문대의 특성을 각각 분명히 하는 것이다. 지역 차원을 넘어서서도 한국의 대학들은 앞으로 특성을 중심으로 재편 될 필요가 있다. 즉 4년제 대학을 연구중심대학과 교육중심대학으로 나누어

취업 및 기술교육 중심의 전문대와 함께 특성을 분명히 하도록 정책적 재정적으로 유도해야 한다. 구조조정과정에서 연구중심대는 과도한 학부정원을 감축하는 동시에 실질적인 대학원중심대학이 될 수 있도록 개편하고, 교육중심대는 불필요한 박사과정 분야를 줄이거나 없애고 학부교육에 치중하게 하여 대학원 교육을 연구중심대로 집중시키는 것이다. 지역의 국공립네트워크도 실상 가능한 것부터 시작하자면 지역의 거점국립대를 중심으로 그 지역의 대학원을 통합해서 운영하는 방안을 고려합직하다(한국대학학회 2017:85).

이같은 변화는 입시철폐, 공동입학, 공동학위 도입 방식의 ‘혁명적인’ 변화를 의도하는 대학통합안에 비해 점진적이고 미흡한 것으로 여겨질 수도 있다. 그러나 통합안이 목적으로 하는 서열구조의 개혁을 위해서도 대학의 대규모 구조조정이 이루어지는 현실을 고려한 실질적인 대학체제 개편이 더 필요한 시기다. 실제로 대학의 특성화를 통한 서열극복의 지향성 자체는 가령 일반대학은 주로 각각 분야적인 강점을 가지는 학부 교육을 중심으로 하고 연구기능의 많은 부분은 국립연구소들에 부여하고 있는 프랑스의 고등교육체제나, 연구중심대학과 교육중심대학을 제도적으로 구분한 캘리포니아 주립대체제가 가지는 특징이기도 하다. 구조조정의 위기는 각 대학들이 자신의 특성을 분명히 하고 강점을 개발해나갈 기회가 될 수 있다. 대학의 특성에 따라 학생들이 자신의 조건 및 필요와 희망에 가장 잘 어울리는 대학과 전공을 선택할 수 있을 때 대학 서열구조의 개선 또한 기대할 수 있을 것이다.



## ■ 참고문헌

- Douglass, John Aubery., *The California Idea and American Higher Education: 1850 to the 1960 Master Plan*. Stanford: Stanford UP, 2000.
- Marginson, Simon., *The Dream is Over: The Crisis of Clark Ker's California Idea of Higher Education*. Oakland: U of California P, 2016.
- Pak, Michael., *Academia Americana: The Transformation of a Prestige System*. Manuscript for Publication of Ph. D. Dissertation at Harvard U, 2000.
- 강남훈, 「대학교육 혁신을 위한 대학체제 개편안: 교양과정 후 공동학위제」. 『문화과학』 67. 2011.
- 박 단, 「68혁명과 ‘새로운 파리 대학’의 출현」 『서강인문논총』 41. 2014.
- 민교협, 『입시 사교육 없는 대학체제: 대학개혁의 방향과 쟁점』. 서울: 한울, 2014.
- 서울시교육청, 「서울시교육청 교육개혁 제안」. 2017. 3.
- 원윤수·유진현, 『프랑스의 고등교육』. 서울: 서울대출판부, 2002.
- 윤지관, 「새 정부 대학정책, 어떻게 바꿀 것인가」. 『대학: 담론과 쟁점』 4. 2017. 8.
- 이송이, 「프랑스의 대학 개혁과 대학 평가 연구」. 『프랑스 문화연구』 33 (2016): 377-406.
- 정병오, 「대학통합네트워크가 더 고민해야 할 부분들」 『교육비평』 39. 2017.
- 한국대학학회, 『대학정책, 어떻게 바꿀 것인가』. 서울: 소명출판. 2017.

❖ ABSTRACT

The Task of Reformulating University System and  
a Critique of the Discourse for  
Networking National Universities:  
In Reference to Paris University and the  
California Higher Education System

Yoon, Jikwan

One of the most lasting and influential projects for radical reform of Korean universities is a discourse on networking national and public universities. The discourse, proposed with a level equalization of universities as its ideological basis has raised various discussions and suggestions in the past 20 years. It was proposed as a fundamental solution to the ‘disastrous’ hierarchical structure of universities and ‘hellish’ entrance exam competition. This paper aims at reexamining the efficacy of its ideological proposition and its practicability at the present time in reference to such foreign cases, which have worked as model cases for this discourse: the reformation of the University of Paris and the California master plan for higher education in the 1960s. The two different contexts, however, should be considered in applying the cases to Korean university reform. 1) The foreign cases of united universities were formed ‘naturally’ in the expanding phases of higher education while the Korean project pursued ‘artificially’ in the midst of reconstructing process. 2) The foreign cases had an overall influence on education in general as most of the universities in those countries were public or national, while the effect of Korean project will be very limited as most of the university students attend private universities. Besides those differences, the new situations surrounding universities such as globalized competitiveness and technological innovation is making the idea of

standardization of universities obsolete. Korean university reform should not be centered on the integration of universities but on their characterization and enhance the specific strengths of each group of universities.

Key Words : networking of national universities, university system, level equalization of universities, the reformation of Paris University, Master Plan for Higher Education in California

- 논문접수일 : 2017. 11. 10
- 심사완료일 : 2017. 11. 30
- 게재확정일 : 2017. 12. 1

