

국/회/토/론/회

대학무상교육과 고등교육 대개혁

일시 : 2021년 6월 30일(화) 14시

장소 : 한국교육시설안전원 9층 교육실

[공동주최]

유기홍 국회 교육위원회 위원장

박찬대 국회 교육위원회 민주당 간사

강민정 국회의원(열린민주당)

전국교수노동조합

식 순

시 간	내 용	
전체 진행 : 조경순 전국교수노동조합 사무처장(서일대) 토론회 좌장 : 송주명 민주주의학교 대표(한신대)		
14 : 00 ~ 14 : 02	국민의례	
14 : 02 ~ 14 : 05	내빈소개	
14 : 05 ~ 14 : 20	축 사	<ul style="list-style-type: none"> - 유기홍 국회 교육위원회 위원장 - 박찬대 국회 교육위원회 간사 - 강민정 국회의원
14 : 20 ~ 14 : 23	인 사 말	박정원 전국교수노동조합 위원장(상지대)
14 : 23 ~ 14 : 25	발제 · 토론자소개	
14 : 25 ~ 14 : 45	발 제 1	박정원 전국교수노동조합 위원장
14 : 45 ~ 15 : 05	발 제 2	전희영 전국교직원노동조합 위원장
15 : 05 ~ 16 : 15	토 론	연덕원 대학교육연구소 연구원
		최우성 교육부 대학재정장학과 과장
		이해지 전국대학학생회네트워크 집행위원장
		김 석 민주노동조합총연맹 정책국장
		이운경 참교육을 위한 전국학부모회
		이상룡 한국비정규교수노조 수석부위원장(부산대)
		김명환 전국교수노동조합 부위원장(서울대)
16 : 15 ~ 16 : 30	청중 토론	
16 : 30 ~	마무리	

목 차

축 사	5
박찬대 국회 교육위원회 민주당 간사	
축 사	6
강민정 열린민주당 국회의원	
인사말	8
박정원 전국교수노동조합 위원장	
발제 1	12
박정원 전국교수노동조합 위원장	
발제 2	65
전희영 전국교직원노동조합 위원장	
토 론	91
연덕원 대학교육연구소	
최우성 교육부	
이해지 전국대학학생회네트워크	
김 석 민주노동조합총연맹	
이윤경 참교육을 위한 전국학부모회	
이상룡 한국비정규교수노동조합	
김명환 전국교수노동조합	

축 사



대학무상교육과 고등교육 대개혁 토론회에 참석하신 여러분!
반갑습니다.
국회 교육위원회 더불어민주당 간사를 맡고 있는 박찬대 의원
입니다.

‘대학무상교육과 고등교육 대개혁’ 토론회의 개최를 진심으로 축하드립니다.

학령인구 감소에 따른 대학의 위기는 이제 현실입니다.
한국대학교육협의회에서 발표한 자료에 의하면 21학년도 전국 대학 추가모집 인원은 작
년에 비해 2.7배 가량 늘었지만, 정원을 채우지 못한 지방대학이 속출했고, 거점 국립대
의 일부 학과에서도 신입생을 채우지 못한 상황이 벌어졌습니다.

또한, 대학은 2009년 국가장학금 도입 이후 실질고등교육예산의 비중이 감소하고, 등록금
동결이 지속되며 재정적 어려움도 함께 겪고 있습니다.

이와 더불어, 비수도권 지역대학의 존립, 대학서열체제 하에서 발생하는 교육기회의 불평
등, 불균형, 그로 인한 교육격차의 문제 등 현재 대한민국의 고등교육은 상당한 위기를
맞이하고 있으며 변화에 목말라하고 있습니다.

더 이상 외면해서는 안됩니다.
우리는 직면한 고등교육의 위기를 새로운 기회로 만들어나가야만 합니다.

오늘 이 자리는 각 분야의 전문가들이 모여 고등교육이 처한 현실을 돌아보고, 교육 대
개혁, 그리고 사회 대개혁의 방안을 모색하고자 마련되었습니다.

토론회에서 오고 가는 여러분들의 소중한 고견이 고등교육의 위기를 극복해나가는 데 큰
역할을 할 것이라 생각합니다.

다시 한번, ‘대학무상교육과 고등교육 대개혁’ 토론회의 개최를 진심으로 축하드립니다.

감사합니다.

2021. 6. 30

국회 교육위원회 간사 박 찬 대

축 사



안녕하십니까. 열린민주당 국회의원 강민정입니다.

먼저, 오늘 토론회를 함께 만들어주신 국회 교육위원회 유기홍 위원장님과 교육위원회 간사이신 박찬대 의원님 그리고 전국교수노동조합 관계자 여러분께 감사드립니다. 특히 바쁘신 와중에도 발표를 맡아주신 박정원 전국교수노동조합 위원장님과 전희영 전국교직원노동조합 위원장님 그리고 사회와 토론으로 함께해주신 전문가분들께도 깊은 감사를 드립니다.

교육은 헌법 제31조에 명시된 시민의 소중한 권리 가운데 하나입니다. 시민은 교육을 통해 한 인간이자 사회의 구성원으로서 존엄한 삶을 살아갈 힘을 얻습니다. 사회라는 공동체 역시 교육받은 시민들을 통해서야 비로소 유지·발전할 수 있습니다. 따라서 국가는 모든 시민들이 균등한 교육 기회를 제공 받을 수 있도록 최선을 다해야 합니다.

학교 역시 설립유형이나 운영방식을 불문하고 구성원들에게 균등한 교육 기회를 제공해야 함과 동시에 자신들의 교육활동이 낳을 사회적 유익에 대해서도 늘 고민해야 합니다. 이것이 <교육기본법> 제9조 제2항에 ‘학교는 공공성을 가진다’고 명시되어 있는 이유입니다.

하지만 현실에서 학교 혹은 교육의 공공성에 대한 관심은 그리 높지 않습니다. 무엇보다 대학이 서열화되어 있고 그 서열화에 따라 경제적, 사회적, 문화적 자원이 차별적으로 집중되는 현실 속에서 초·중·고등학교 교육은 그 서열의 정점에 있는 대학에 들어가기 위해 개인들이 치열한 경쟁을 벌이는 전장이 되어버렸습니다. 더욱이 그러한 경쟁의 과정과 결과에 개인적·사회적 배경 차이가 크게 영향을 미친다는 것도 주지의 사실입니다.

따라서 대학을 중심으로 교육의 공공성을 회복하려는 노력이 시급합니다. 시민의 기본적인 권리로서 교육을 확고히 자리매김하고, 서열화된 대학 체제를 해체하고, 개인적·사회적 배경에 관계없이 원하는 모든 이들이 교육의 기회를 똑같이 향유 할 수 있도록 하기 위한 혁신적 처방들이 필요합니다.

이러한 점에서 ‘대학 무상교육’ 이나 ‘사립대 공공화’ 등 오늘 토론회에서 이루어

질 풍성한 논의들이 매우 기대됩니다. 나눠 주신 의견들 하나하나 귀 기울여 듣도록 하겠습니다. 더불어 고등교육 개혁을 위해 제가 할 수 있는 일들을 국회 안팎에서 계속해 나가겠습니다.

마지막으로 코로나19로 모두가 악전고투하고 있는 상황 속에 특별히 시간 내어 오늘 토론회를 준비하시고 또 참여해주신 모든 분들께 다시 한 번 감사 말씀드립니다.

감사합니다.

2021. 6. 30.

열린민주당 국회의원 강민정

Ⅰ 인사말



안녕하십니까? 전국교수노동조합 위원장 박정원입니다.

오늘 <대학 무상교육과 고등교육 대개혁 토론회>에 함께 해주신 여러분들께 감사의 인사를 드립니다.

특히, 전국교수노조와 함께 오늘 토론회를 열어주신 국회 유기홍 교육위원장님, 민주당 교육위 간사이신 박찬대의원님, 국회 교육위의 기둥이신 강민정의원님께 감사드립니다.

교육개혁의 길에 오랫동안 함께 해온 만큼 앞으로도 같은 길을 걷어가는 동지로서 무한한 존경과 신뢰를 보냅니다.

오늘 한국사회는 불공정과 불평등의 수렁 속으로 깊이 빠져들고 있습니다. 소수의 기득권층이 누리는 부와 권력의 화려한 세습의 그늘에 서민들이 내쉬는 시름과 고통이 겹겹이 응어리져가고 있습니다. 학벌사회가 초래한 모순이 노동자, 민중의 삶을 폭발직전의 상황으로 몰아가고 있습니다.

“부유한 자는 더욱 부유하게 되고, 가난한 자는 그 있는 것까지 빼앗기리라.”는 저주가 이 땅에서 실현되고 있습니다. 소수 기득권층이 이 사회의 모든 권력을 독점하는 경로는 바로 학벌의 구축에 있습니다.

이제 학벌사회를 끝장내야 합니다. 특혜와 불평등과 불공정을 몰아내고 민주평등사회를 이룩해야 합니다. 대학 등록금을 없애고 대학서열을 해체하여 학벌사회가 아닌 정상사회로 복귀해야 합니다.

대학 무상교육은 결코 어려운 과제가 아니며, 많은 돈이 필요한 일도 아닙니다. 학벌사회를 지키려 하는 기득권층의 마지막 저항을 제압하는 일이 중요합니다.

오늘 토론회에 사회를 맡아주신 송주명 민주주의학교 상임대표님과 발제를 맡아 주신 전희영 전국교직원노동조합 위원장님, 토론자로 참여해주신 이상룡 한국비정규교수노조 수

석부위원장님, 최우성 교육부 대학재정장학과 과장님, 김명환 교수노조 부위원장님, 김석
민주노총 정책국장님, 이윤경 참교육을 위한 전국학부모회 회장님, 이해지 전국대학학생
회네트워크 집행위원장님, 연덕원 대학교육연구소 연구원님께 감사드립니다.

여러분들의 참여 덕분에 격조 높은 토론회가 예상되고 있습니다. 이 자리에 함께하신 모
든 동지들께도 머리 숙여 감사드립니다.

2021. 6. 30.

전국교수노동조합 위원장 박 정 원

발제문

발제 1 박정원 전국교수노동조합 위원장

발제 2 전희영 전국교직원노동조합 위원장

대학 무상교육의 사회적 효과와 대학체계 개혁의 과제

박정원(전국교수노동조합 위원장)

목차

1. 대학 무상교육의 의의
2. 불평등 구조와 부의 세습
3. 특정 대학 출신들의 사회지배
 - 1) 학벌사회의 폐해
 - 2) 소득계층과 부의 세습
 - 3) 출신대학과 임금·소득격차
 - 4) 중상주의적 특혜와 연고주의(nepotism)
 - 5) 불공정 게임의 정착
4. 소득계층과 대학 선택
 - 1) 국립대생과 사립대생의 출신배경 비교
 - 2) 부모의 소득과 자녀의 대학 선택
 - 3) 학벌 프리미엄의 실체
5. 기본권으로서의 고등교육
6. 학벌사회 개혁 방안
 - 1) 대학 무상교육의 확립
 - 2) 학벌사회와 대학서열화
7. 교육에서의 공정성
 - 1) 신분 세습에서 인적자본 물림으로
 - 2) 슈바이처 박사의 공정 관념과 부모 찬스
 - 3) 정부 교육비 지원의 역진성과 매튜효과

8. 학벌사회와 대학등록금

- 1) 대학등록금, 어느 수준인가?
- 2) 청년 신불자 양산
- 3) 열악한 교육환경 - 세계 최저수준의 교육비

9. 공정사회를 위한 정책 1 : 대학 무상교육

- 1) 대학 무상교육과 학벌사회 해체
- 2) 대학 무상교육으로 개인이 얻을 수익
- 3) 대학 무상교육으로 사회가 얻을 수익

10. 대학 무상교육에 얼마나 필요한가?

- 1) 대학 무상교육 여건
- 2) 대학 무상교육에 필요한 자원
- 3) 재원확보 방법 - OECD 평균 수준의 예산확보
- 4) 고등교육재정교부금법 제정과 정부 예산 조정

11. 공정사회를 위한 정책 2 : 대학서열의 해체

- 1) 대학서열의 형성과정
- 2) 대학서열 해소 방안들

12. 공정사회를 위한 정책 3 : 사립대학의 공공화

- 1) 지방 사립대학의 존재 의의
- 2) 사립대학의 공공화

13. 결론

1. 대학 무상교육의 의의

대학 무상교육의 실시는 한국 사회에 새로운 삶의 방식이 도래함을 의미한다. 첫째, 고등교육을 공공재로 간주함으로써 공급을 시장의 가격메커니즘에 맡기지 않고 국가가 책임지는 것이다. 둘째, 고등교육을 사치재(luxury)로 여기지 않고 하나의 기본권(a human right)으로 인식하는 것이다. 셋째, 소득계층 간 불공정한 교육 기회를 획기적으로 개선하는 것이다. 넷째, 학벌사회를 지탱하는 기둥 하나를 제거하는 것이다.

고등교육이 공공재(public good)인가 아닌가에 대해 경제학자들은 논쟁을 벌이곤 했다. 유럽의 여러 국가에서는 고등교육을 공공재 또는 준공공재로 인식하고 있지만, 시장경제 체제가 압도적인 미국 등에서는 시장재(market good)으로 간주하고 있는 경우가 많다. 이에 따라 비배제성(non-excludibility)과 비경합성(non-rivalry)이라는 공공재의 두 가지 기준을 적용하여 고등교육을 이론적으로 분석하는 학자들도 있다. 그러나 고등교육처럼 인간의 삶에 결정적으로 중요한 가치 또는 재화의 공공재 여부는 학자가 결정하는 것이 아니라, 국민이 결정하는 것이 옳다. 국민이 대학 무상교육 정책을 승인하면 곧 공공재가 되는 것이다. 한국에서 대학 무상교육이 실시된다면, 한국 국민이 고등교육을 공공재로 승인했다는 것이다. 등록금이라는 비용을 따로 지불하지 않고도, 국민(납세자)이 낸 세금으로 모두가 공평하게 대학교육을 받게 된다.

많은 문명국가에서 중등교육까지만 의무교육이고, 고등교육을 받을 것인지의 여부는 개인의 판단에 맡겨 왔다. 이 때문에 고등교육을 하나의 사치재로 인식하는 사람들도 있다. 그러나 고등교육의 대중화가 이루어지면서 이러한 인식은 바뀌고 있다. 특히, 제4차산업 혁명이라고 불리는 기술혁명이 진행되면서 일자리의 양극화 현상이 심화 되고 있다. 첨단기능을 보유한 소수의 손에 부와 재산이 집중되는 반면, 이러한 기능을 습득하지 못한 사람들은 비정규직이나 계약직 또는 실업자로 밀려나고 있다. 첨단기술은 대부분 대학에서 교육하고 습득하므로, 대학교육을 받지 못한 사람들은 직업을 구하고 가족을 부양할 소득을 얻어 자신만의 행복한 삶을 추구하는데 큰 장애를 만나게 된다. 그래서 고등교육을 시장에 맡겨 온 미국에서조차 고등교육을 하나의 기본권(a human right)으로 인식하면서 대학 무상교육(free higher education)을 요구하는 목소리들이 커지고 있다. 고등교육은 인간의 기본권리이므로 돈을 받고 팔아서 안 된다는 것이다.

높은 등록금은 저소득층 출신들이 대학교육에 접근하는데 하나의 장벽이 되어 왔다. 소득수준과 비교해 터무니없이 높은 등록금은 능력 있는 저소득층 자녀들을 돈이 적게 드는 2/3년제의 전문대학에 진학하게 만들거나, 고등교육을 아예 포기하도록 하는 경우가 많았다. 계층 이동을 위한 사다리가 되어야 할 고등교육이 오히려 저소득층의 접근을 막는 절벽과 같은 장애물로 기능했다. 독일 등 많은 국가는 직업에 필요한 기술 습득을 위해 대학에 진학하지 않는다. 고등학교나 직업훈련원에서 무상교육을 받을 수 있기 때문이다. 그러나 한국은 기초 직업훈련이 고등학교 단계에서 완성되지 않아 취업에 필요한 기능을 습득하기 위해 대학이나 전문대학에 진학하지 않을 수 없는 상황인데도 불구하고, 높은 등록금이 저소득층 자녀들의 진로를 막고 있었다. 대학 무상교육이 실현되면, 모든 국민이 자신의 꿈을 설계하고 이를 추구할 수 있다. 원하는 직업의 세계에 들어가, 노동을 통해 당당하게 사회발전에 기여할 수 있게 된다.

대학교육비의 존재는 필연적으로 대학을 서열화하고 학벌사회를 만든다. 지구상의 여러 국가 가운데 대학교육비 부담이 크면서도 학벌사회가 아니라 민주평등사회를 이룩한 나라를 찾아볼 수 없을 것이다. 한국을 비롯하여 미국·영국·일본 등이 대표적인 학벌국

가들이다. 그래서 대학등록금은 평등사회의 적이며, 등록금을 포함하는 대학교육비 자체가 학벌사회를 떠받치는 주요한 기둥이다. 사교육비와 대학등록금을 포함해 높은 교육비를 지불한 사람만 학벌사회 지배자의 일원으로 진입할 수 있다. 학벌사회를 지배하는 기득권층은 가난한 국민에게조차 대학등록금 부담을 지우면서 대학교육 기관을 서열화한다. 그러니까 대학서열 체제와 대학교육비 개인 부담은 지배계층의 학벌사회 체제 방어 기제이다. 뒤에서 보겠지만, 대학의 서열화 또한 돈을 기준으로 이루어진다. 그래서 고소득계층과 보수언론 등 기득권층들은 대학 무상교육을 반대할 뿐 아니라 (오히려 대학등록금 인상을 주장하며), 대학서열화 해체에도 극렬하게 반대하는 것이다.

아래에서는 주로 등록금이 형성한 한국 사회 불평등 구조를 공정이라는 시대적 화두의 관점에서 살펴보고, 대학 무상교육이 가져올 사회적 효과를 살펴보고자 한다. 아울러 학벌사회를 해체하기 위한 대학 체제 개혁방안을 검토하고자 한다.

2. 불평등 구조와 부의 세습

어떤 연구에 의하면, 2011~2014년 한국의 최상위 소득 0.1% 집단 중 가장 큰 비중을 차지한 직업집단은 관리자(28.7%)였고, 의사(22.2%), 사업주(12.7%), 금융소득자(12.5%), 금융전문가(7.2%) 등의 순으로 그 수가 많았다. 전체의 41.4%가 경영자였으며, 의사, 금융전문가, 과학·공학전문가(0.9%), 교수·학원강사(0.4%), 법률전문가(1.9%)를 합한 전문가 집단이 전체의 32.6%를 차지했다. 이에 비해, 금융소득자(12.5%)와 부동산업자(4.3%) 등 재산소득자의 비중은 16.8%였다. (홍민기, 2016)

위의 통계가 말하는 것은, 현대 한국 사회 최상위계층의 부는 주로 재산 상속보다 인적자본을 통해 형성된다는 것이다.¹⁾

물론, 초고소득층은 여전히 자신의 재산을 자녀에게 상속하고 있고, 자녀는 이를 통해 금융소득이나 임대소득을 얻고는 있다. 하지만, 많은 한국의 부유한 부모는 자녀의 인적자본을 키워줌으로써 자녀에게 부와 지위를 물려주고 있으며, 자녀는 최대한으로 성장한 자신의 인적자본을 통해 엘리트 계층의 자리를 이어가고 있다. 한마디로 부모의 전략은 자녀를 학벌사회의 중심에 편입시켜 부와 권력을 독점하게 만드는 것이다.

한국의 판검사·외교관·고위공무원·언론사 임원 등 권력 직종과 의사·전문경영인·금융전문가 등 고소득 전문직은 모두 소수의 특정 대학 출신들이 독점하고 있다. 국가의 주요한 일들을 특정 대학 출신들이 독점하고 있다. 외국에서는 이런 대학을 엘리트 대학이라고 하고, 한국에서는 명문대라고 부르고 있다. 이들 소위 명문대학 입학은 정글과 같

1) 재산소득자인 금융소득자의 소득이 여타 직업군의 소득에 비해 크긴 하다.

참고로 국세청 자료를 보면, 2019년 상위 0.1% 인구의 소득이 국민 전체의 소득 중에서 차지하는 비중은 4.2%로서 2014년 소득점유율(3.9%)보다 8.5% 증가했다. 상위 0.1%에 속하는 사람은 총 2만4149명으로, 이들이 2019년 1인당 벌어들인 연소득은 평균 15억원이다. 이는 2014년 12억원에서 26.3% 늘어난 것이다. (경향신문, 2021.02.26. 보도 참조)

은 투쟁의 장에서 일단 한 자리를 확보하는 것이다. 그래서 이들 대학에 입학하기 위한 피 말리는 경쟁이 전개되고 있지만, 경쟁의 수단은 대체로 특정 고등학교 졸업과 사교육비 지출이다. 많은 돈을 들여 스펙 경쟁도 함께 진행한다.

특수목적고라고 불리는 특정 고등학교에 입학한 학생들은 중학교 시절부터 이미 치열한 경쟁을 치렀다. 중학교 시절의 경쟁은 특정 거주지 진입과 예의 그 사교육비 지출이다. 강남 등 인기 지역에는 고소득층이나 권력층 자녀의 위장전입이 끊임없이 일어난다. 모두 자녀의 인적자본을 크게 해주기 위한 것이다.

존 롤즈는 『정의론(1971)』에서 이미 이러한 문제를 지적한 바 있다.

“부(wealth)의 불평등한 상속은 지력(intelligence)의 불평등한 상속보다 본질적으로 더 불공평(unjust)하지는 않다. (중략) 앞서 규정한 것처럼, 기회의 공정함(fair equality of opportunity)은 비슷한 동기(의욕)를 가진 사람들에게 교육과 교양(education & culture)에 대한 비슷한 기회를 보장해주고, 관련 의무와 임무에 합당하게 요구되는 자질과 노력(qualities and efforts)에 근거하여 직책과 직위(positions and offices)를 모든 이에게 개방하는 일련의 제도를 의미한다. 부의 불평등이 어느 한도를 넘어설 경우, 위협에 빠지는 것은 바로 이러한 제도들이다. 그리고 정치적 자유도 마찬가지로 그 가치를 상실하는 경향성을 갖게 되고, 대의 정부는 외형상으로만 그럴듯하게 된다.” (John Rawls, *The Theory of Justice*, p.278)

3. 특정 대학 출신들의 사회지배

1) 학벌사회의 폐해

한국을 대표적인 학벌사회라고 하는데 과연 맞는 말일까? 대학졸업자들의 사회진출 현황을 조사하다 보면, 소위 SKY라고 불리는 서울대·고려대·연세대 등 3개 대학 출신들이 사회적 요직을 독점하고 있음을 알 수 있다.

<표 1>을 통해 이들 3개 대학 출신들의 주요 권력 직종 지배를 확인할 수 있다. 우선 2016년 현재 3급 이상 고위 공무원의 55.2%가 이 세 대학 출신이다. 정부 정책을 집행하는 막강한 권력을 가진 행정부를 사실상 장악하고 있다. 여러 부처의 사업계획을 세우고, 예산을 수립하며 이를 집행하고 감독하는 일 및 각종 인·허가 업무가 이들 특정 대학 출신들의 손에 달려 있다. 법조계는 더욱 심각하다. 2010-2014년에 임용된 법관의 79.8%가 특정 대학 출신으로 민·형사 사건과 관련된 재판에서 이들의 판단으로 유무죄가 결정된다. 최고의 권력기구인 검찰도 사정이 다르지 않다. 역시 2010-2014년에 신규임용된 검사의 68.7%가 또한 이들 대학 출신이다. 거기에도 이 세 대학은 2007-2012년 동안 외무고시 합격자의 81.3%를 배출하여 국가의 외교 통상 업무를 독점해 왔다. 법을 만드는 국회에서도 사정은 비슷하다. 이들 특정 대학 출신들은 제21대 국회 의원의 37.3%를 차지하고 있다.²⁾

2) 21대 국회에서 이 세 대학을 포함해 학부나 대학원이 서울에 있는 소위 '인서울 대학'을 졸업한 당선자가 총 238명(79%)에 이르고 있다. (사교육걱정없는세상)

<표 1> 소위 'SKY' 대학 졸업자의 사회진출 현황

진출 분야	서울대·고려대·연세대 출신 비중
3급 이상 고위 공무원 1,411명(2016)	780명 (55.2%)
2010-2014년간 신규 임용된 법관 660명	527명 (79.8%)
2012~2014년에 신규 임용된 검사 348명 (로스쿨 출신자 119명)	239명 (68.7%) (92명; 77.3%)
2007-2012 외무고시 합격자 203명	165명 (81.3%)
제21대 국회의원 300명	112명 (37.3%)
500대 기업 CEO 586명	296명 (50.5%)
25개 신문·방송·통신사의 편집·보도국장 및 정치·경제·사회부장 104명	78명 (74.9%)

자료: 인사혁신처, 「고위공무원단 출신학교 순위비율 현황」; 대학교육연구소, 「통계로 본 학벌사회」. 필자 정리.

이 세 대학 출신들의 진출은 경제계와 언론계에도 마찬가지로여서 500대 기업 CEO의 50.5%를 차지했으며, 25개 신문·방송·통신사의 편집·보도국장 및 정치·경제·사회부장 가운데 74.9%가 또한 세 대학 출신들이다. 언론계에도 지배하고 있다. 대학 관련 뉴스 보도 대부분이 SKY대학 중심으로 이루어지는 것이 결코 우연이 아니다. (이 통계를 보고도 아무 느낌이 없다면, 감정이 없는 사람이거나 세상일에 완전히 초월한 정신적 노예이다.)

일반대와 전문대를 합해 전국 총 334개의 대학 (2019년 기준) 가운데 단 3개 대학의 졸업자들이 인기 있는 직업군을 이렇게 석권하고 있다. 몇 개의 가문이 국가 권력을 독점했던 신라 시대에 이와 비슷한 부패가 있었을까?

2) 소득계층과 부의 세습

3개의 특정 대학을 넘어 전체대학으로 시야를 좀 더 넓혀 보면, 서울 소재 일반대학과 지방사립대학 및 전문대학 졸업자 사이에 커다란 소득 격차가 존재함을 확인할 수 있다. 한국교육개발원의 「교육격차 실태 종합분석(2017)」에 따르면, 부모의 사회경제적 지위와 임금수준은 관련성이 높았다. 부모가 고소득층일수록 자녀는 수도권소재 4년제 일반대학에 진학한 후 고임금 일자리에 진출하지만, 부모가 저소득층일수록 자녀는 전문대학에 진학한 후 저임금 노동자가 될 가능성이 크다.

<표 2>를 보면, 2014년 대학 졸업생 중 고소득 가정(월 소득 700만 원 이상)의 자녀는 전체의 약 24%가 서울 4년제 대학에 진학했는데, 그들의 첫 일자리 임금은 월평균 242만 원이었다. 이에 비해 저소득 가정(월 소득 300만 원 이하) 자녀는 서울 4년제 대학에 8.8%만 진학했고, 첫 임금은 월평균 188만 원에 그쳤다. 또한, 2014년 전문대학 졸업생 중 저소득가정 자녀는 46.4%였었고, 그들의 첫 일자리 임금은 월 160만원이었다. 자녀의 첫 일자리 임금수준은 부모의 소득수준뿐만 아니라 출신대학의 서열에 의해서도 결정됨을 알 수 있다.

〈표 2〉 소득계층별 · 출신대학별 대학졸업자 월 평균임금 (2008-2014, 단위: 만원)

구분	전문대학				지방사립				서울4년제			
	소득하위		소득상위		소득하위		소득상위		소득하위		득상위	
	비율 (%)	임금 (만원)										
2008	46.0	156.0	26.0	170.7	22.4	168.7	24.2	205.9	10.1	206.7	27.1	242.4
2009	47.8	153.2	15.5	170.7	21.7	166.9	22.9	211.8	9.0	206.9	32.6	235.7
2010	44.0	156.0	19.2	179.9	21.9	171.7	24.5	210.3	10.4	209.8	29.4	242.0
2011	43.2	158.9	19.2	194.7	22.1	175.0	26.0	196.4	12.4	208.7	30.3	243.8
2012	44.5	158.1	21.7	219.3	21.1	169.1	23.0	209.8	10.9	201.9	26.9	242.7
2013	43.9	157.2	23.6	182.7	24.3	170.6	23.1	181.9	10.2	197.9	29.2	241.4
2014	46.4	160.4	26.6	174.0	24.2	169.1	24.9	184.8	8.8	188.3	24.3	242.3

자료: 한국교육개발원(2017), 「교육격차 실태 종합분석」 연구보고 RR 2017 - 07, 2017. 12.

부모의 소득이 자녀의 입학대학을 결정하고, 다시 소득수준을 결정한다는 점을 확인하는 것은 가슴 아픈 일이다.

3) 출신대학과 임금 · 소득격차

출신 소득계층 및 출신대학에 따른 임금 격차는 상당히 크다. 소득상위계층 출신이 전문대학을 졸업해 받는 임금(174만원)이 소득하위계층 출신이 지방사립대학을 졸업해서 받는 임금(169.1만원)보다 높았으며, 서울 4년제대학을 졸업한 소득하위계층 출신과 지방사립대학을 졸업한 소득상위계층 출신의 평균임금은 188.3 대 184.8로 그 격차가 크지 않았다. 소득계층별 임금 격차가 큰 것은 계층 간 소위 스펙의 차이가 주요 원인일 것으로 추정된다.³⁾

〈그림 1〉 부모소득, 대학유형에 따른 첫 일자리 임금수준(만원)

출처: 한국교육개발원(2018), KEDI Brief 2018-02호.

2014년 당시 서울 소재 4년제대학 졸업생들의 임금수준은 209만 원이었다. 그 다음 지방국립대학, 수도권 4년제 대학, 지방사립대학, 전문대학 졸업생들의 순으로 임금이 높았다 (의과대학 졸업생들 제외). 출신 대학별 임금 격차는 SKY대학을 포함하는 소위 ‘인서울 대학’ 졸업자의 입학 당시의 능력에 의한 것이라기보다, 졸업 시점에서의 능력에 따른 것이라고 보는 것이 합리적일 것이다.

3) 한 연구에 의하면, 외국어 관련 사교육 경험이 있는 대학생을 출신 계급별로 보면 자본가계급 39.05% vs 뿌띠부르주아 23.75% vs 중간계급 42.65% vs 노동자계급 23.71%으로 나타났고, 해외연수 경험에서는 각각 12.38% vs 7.05% vs 19.12% vs 5.20%로 조사되어 계급별 스펙의 차이가 크다.(신광영 · 문수연, 2012) 이러한 차이가 소득계층 간 임금격차로 이어졌다고 판단할 수 있다.

(A) 부모 소득에 따른 임금 수준



(B) 대학 유형에 따른 임금 수준



소위 SKY대학 출신들과 수도권 일반대 출신들이 고임금 직종의 지위를 차지하는데 어떤 특혜를 받았다는 증거가 없는 것은 아니지만, 여기서는 인단 순수하게 실력으로 합격했거나 취업에 성공했다고 간주한다⁴⁾. 즉, SKY 대학 졸업생들이 순수하게 실력으로 이론 성과라고 하자. 입시자료들을 분석해 보면, SKY 대학 입학생과 다음 서열 대학 입학생들 사이에 실력 차이가 이 정도로 크지는 않았다. 수능점수 1~2점 차이로 긴 대열을 형성하고 있었을 뿐이다. 그럼, 이들이 도대체 어디에서 이런 실력을 쌓았을까 하는 의문이 들 것이다. 여기서 한 가지 중요한 차이가 발견된다. 이들 3개 대학과 다른 대학들 사이에는 엄청난 격차가 존재한다. 바로 국고 지원금의 차이이다.

4) 중상주의적 특혜와 연고주의(nepotism)

중상주의의 특징 가운데 하나는 바로 공정한 경쟁을 가로막는 특혜와 특권의 부여이다. 이제 중상주의적 차별을 확인해 보자. <표 3>은 2019년 지역별 대학재정지원(일반지원) 현황을 보여주고 있다. 교육부 등 정부의 재정지원은 앞에서 말한 서열체제를 따라 차등 구조를 형성하고 있다. 학자금 지원과 국공립대학 경상비 지원을 제외한 일반지원에서 지방대학의 대학당 지원액은 수도권의 1/2 수준이다. 수도권대학의 대학당 지원액은 225억 원인데 비해 지방대학의 대학당 지원액은 121억 원으로 큰 차이를 보인다.

또한 4년제 대학과 전문대학 간에도 지원 규모에 차이가 크다. 수도권 4년제 대학의 대학당 지원액은 336억 원을 넘지만, 전문대학은 수도권과 지방 모두 대학당 지원액이 34~35억 원에 그쳐 그 격차가 10배 정도에 이르고 있다. 전문대에 대한 대학별 지원액은 지방 일반대학의 185억 원과도 5배 이상 차이가 난다.

<표 3> 2019년 지역별 대학재정지원(일반지원) 현황(단위: 교, 백만원)

1) 학자금지원, 국공립경상비 지원 제외

2) 본교와 분교 분리

자료: 대학교육연구소(2021)

4) 사실, 사법시험 등에서 일부 출제위원 덕을 보기도 하지만, 조작은 불가능할 것이다.

구분	수도권			지방			합계		
	대학수	금액	대학당	대학수	금액	대학당	대학수	금액	대학당
대학	73	2,456,499	33,651	125	2,315,517	18,524	198	4,772,017	24,101
전문대학	43	149,314	3,472	93	316,739	3,406	136	466,052	3,427
전체	116	2,605,813	22,464	218	2,632,256	12,075	334	5,238,069	15,683

대학재정지원 사업 중 일반지원은 수도권대 > 지방대학 > 전문대임을 알 수 있다. 여기서 지방거점국립대를 따로 분리한다면, 지원액을 기준으로 수도권대학 > 지방국립대 > 지방사립대학 > 전문대라는 서열을 확인할 수 있다.

SKY대학과 다른 수도권대학은 지원받는 규모가 다르다. 2017년, 334개 전체대학에 대한 총지원액 13조465억 원 가운데 이들 3개 대학에 지원한 돈이 1조3,334억 원으로서 전체의 10.2%에 달했다. 2017년 정부의 총지원액은 서울대 3,976억 원, 고려대 2,220억 원, 연세대 2,504억 원에 달하고 있다. 이들 3개 대학에 대한 지원은 전체 수도권대학의 한 학교당 평균 지원액(2019년) 336억 원과 비교되지 않는다.

부모의 재력에다 특혜와 연고주의가 더해져 학벌사회가 형성됐다. 이 학벌은 엄청난 위력을 발휘하고 있다. 국가의 대소사는 물론 국민의 삶과 관련된 주요한 결정과 자원배분을 이들 집단이 독점적으로 행하고 있다.

<표 4>에 교육부 등 정부 부처들의 대학재정지원(일반지원) 현황 가운데, 지원액 상위 10개 대학에 대한 지원과 그것이 전체에서 차지하는 비중이 나타나 있다. 2019년 전체대학에 대해 교육부가 총 2조 4,871억 원(47.5%)을 지원했고, 교육부 외 21개 부처가 총 2조 7,510억 원(52.5%)을 지원했다.⁵⁾ 일반지원에서는 교육부보다 타 부처의 지원총액이 좀 더 크다. 그 배분에 있어, 교육부는 소위 SKY대학과 성균관대 외에는 주로 지방 거점 국립대를 많이 지원하고 있었으나, 타 부처들은 SKY대학을 포함한 수도권 대학들을 중점 지원했다.

<표 4> 2019년 정부부처 대학재정지원(일반지원) 상위 10개 대학 (단위: 백만원, %)

교육부			교육부 외 타부처		
대학	지원액	비중	대학	지원액	비중
서울대	98,153	3.9	서울대	272,487	9.9
연세대	70,438	2.8	연세대	178,124	6.5
성균관대	63,970	2.6	고려대	148,610	5.4
고려대	62,985	2.5	성균관대	110,575	4.0
부산대	62,215	2.5	한양대	79,339	2.9

5) 과학기술정보통신부가 전체 지원액의 29.5%(1조 5,446억 원)를 지원하고 있으며, 산업통상자원부(3,156억 원, 6%), 중소벤처기업부(1,936억 원, 3.7%) 등이 대학에 대해 큰 액수를 지원하고 있다.

경북대	58,592	2.4	부산대	78,719	2.9
전남대	53,284	2.1	포항공대	77,377	2.8
전북대	46,450	1.9	경북대	66,902	2.4
충남대	45,348	1.8	경희대	63,368	2.3
강원대	41,628	1.7	한국기술교대	60,339	2.2
소계	603,063	24.2	소계	1,135,841	41.3
전체	2,487,108	100.0	전체	2,750,961	100.0

주1) 학자금지원, 국공립 경상비지원 제외

주2) 전체 : 교육부 소관 4년제 대학 198교 및 전문대학 136교 대상 지원액

주3) 본교와 분교 분리

자료: 대학교육연구소

이 통계에서는 서울대·고려대·연세대에 대한 지원이 전국 334개 대학의 총 지원금 가운데 21.8%에 달했으며, 지원금 상위 10개 대학에 대한 지원액의 비중은 전체의 41.4%에 달했다. 교육부 외의 타 부처들은 수도권 대학에 대학당 136억 원을 지원했지만, 지방대학에는 대학당 평균 54억 원만 지원했다. 정부 부처들이 행하는 이러한 불공정은 각 부처의 지원기금 배분을 담당하는 공무원들의 출신 대학과 이들의 자녀들이 다니는 대학을 조사해야 그 원인을 정확하게 파악할 수 있겠지만, 아직은 자료가 부족하다.

5) 불공정 게임의 정착

특정 대학에 거둬 제공하는 특혜는 수도권과 지방, 국립대와 사립대, 일반대와 전문대 재학생들 간 교육여건의 차이를 낳고 있다. 대학별 학생1인당 교육비를 비교하면 엄청난 차이가 확인된다. <표 5>에 주요 국공립대학과 주요 사립대학 및 재학생 수 5천명을 넘는 전문대학의 학생1인당 교육비를 확인할 수 있다. 2020년 현재, 학생1인당 교육비는 서울대 48,287,883원, 고려대 24,559,193원, 연세대 30,591,101원, 성균관대 27,885,103원, 한양대 21,357,031원, 이화여대 19,075,139원으로 여타 대학들을 압도한다. 주요 국립대학들보다 훨씬 크다. 수도권 대학 다음으로 교육비가 큰 대학들은 지방 국공립대학들이다. 지방사립대학 중에서는 가천대·영남대·원광대가 1천4백만 원대로 1인당교육비가 수도권 하위대학들과 비슷한 수준이다.

<표 5> 국공립대/주요사립대/주요전문대 학생1인당 교육비 비교(2020)

국공립대	학생1인당 교육비(원)	주요 사립대	학생1인당 교육비(원)	전문대 (5천명이상)	학생1인당 교육비(원)
강릉원주대	15,494,640	건국대	15,990,918	경남정보대	9,352,849
강원대	16,413,755	경희대	16,480,634	경북대	12,165,900
경북대	17,300,889	고려대	24,559,193	계명문화대	11,208,257
경상대	16,321,408	동국대	14,739,781	구미대	10,842,773
공주대	11,721,149	서강대	18,024,222	대구보건대	9,668,531
군산대	16,496,281	성균관대	27,885,103	대림대	10,352,407

목포대	14,555,766	숙명여대	14,491,687	동서울대	9,889,583
부경대	14,411,301	연세대	30,591,101	동양미래대	10,563,541
부산대	19,203,883	이화여대	19,075,139	동의과학대	10,129,796
서울과기대	14,611,666	중앙대	17,223,235	마산대	9,575,868
서울시립대	14,793,911	한국외대	11,345,010	명지전문대	9,964,838
순천대	14,645,703	한양대	21,357,031	백석문화대	10,327,352
안동대	15,659,714	홍익대	12,391,868	부천대	11,087,395
전남대	16,782,580	국민대	14,757,081	서영대	9,448,391
전북대	17,785,071	광운대	14,327,089	서일대	9,690,042
제주대	17,412,846	덕성여대	12,825,624	수원과학대	8,377,870
창원대	13,873,984	명지대	13,792,188	신구대	9,891,485
충남대	17,662,159	상명대	12,726,262	연성대	10,204,109
충북대	16,821,303	서울여대	12,278,632	영남이공대	10,397,686
교통대	15,908,193	세종대	15,857,591	영진전문대	11,575,543
한밭대	14,370,878	숭실대	13,224,918	인덕대	9,672,694
서울대	48,287,883	한성대	12,496,919	인하공전	10,707,710
인천대	16,376,044	가천대	14,136,254	제주한라대	7,170,078
교육대학·산업대학 등 제외		경기대	11,307,490	소규모 전문대학 제외	
		경남대	10,951,455		
		계명대	13,620,616		
		단국대	13,467,264		
		대구대	12,230,579		
		동서대	11,554,244		
		동신대	11,948,362		
		동아대	12,055,632		
		동의대	10,569,582		
		목원대	10,732,588		
		배재대	11,711,900		
		상지대	10,915,447		
		서원대	11,870,949		
		수원대	11,070,641		
		신라대	10,612,298		
		영남대	14,008,877		
		원광대	14,126,839		
		조선대	12,980,494		
		중부대	9,333,598		
		청주대	11,571,994		
	평택대	11,300,007			
	한남대	11,881,315			
	호서대	12,108,332			

자료: 대학알리미(2021)에서 필자가 편집했음.

학생1인당 교육비를 비교해도, **SKY대학 > 수도권 주요대학 > 국립대학 > 지방사립대학 > 전문대학**의 계층화된 서열을 확인할 수 있다. 같은 대학생임에도 서울대생은 1인당 연간 4,800만여 원, 고려대와 연세대생은 2,400-3,000만 원, 지방국립대생들은 평균 1,500만 원, 지방사립대학생들은 1,100만 원, 전문대생들은 평균 900만 원의 교육비로 공부한다면 과

연 공정한 사회, 공정한 경쟁이라고 할 수 있을까?

4. 소득계층과 대학 선택

1) 국립대생과 사립대생의 출신배경 비교

신입생 중 일반고 출신 학생들의 비율을 보면, 그 대학 입학생들의 출신배경을 어느 정도 파악할 수 있다.⁶⁾ <표 6>에 주요 국립대학(국립대학법인 포함)들의 2020년 일반고 출신 비율 및 주요 사립대학들의 일반고 출신 비율이 지역별로 나타나 있다. 일반고 출신 입학비율을 비교하면 어떤 대학에 어떤 계층 출신이 상대적으로 많이 입학하는지를 간단하게 파악할 수 있다.

<표 6> 2020년 주요 국립대와 주요 사립대 일반고 출신 신입생 비율(%)

거점 국립대	지역 주요 사립대학
경북대 (69.8%)	영남대 (79.4%) 대구대 (74.2%) 계명대 (73.4%)
안동대 (79.8%)	동양대 (82.6%) 대구가톨릭대 (78.7%)
부산대 (76.9%)	동아대 (79.9%) 경성대 (77.2%) 동의대 (77.9%)
부경대 (77.4%)	신라대 (73.0%) 동명대 (68.0%) 인제대 (79.0%)
충북대 (79.6%)	청주대 (82.7%) 서원대 (80.0%) 세명대 (87.7%)
교통대 (80.0%)	극동대 (92.2%) 중원대 (76.4%) 유원대 (73.6%)
충남대 (77.4%)	한남대 (78.8%) 배재대 (79.7%) 대전대 (77.6%)
공주대 (78.3%)	호서대 (83.1%) 순천향대(84.3%) 남서울대(84.6%)
전북대 (81.7%)	원광대 (83.1%) 전주대 (81.5%) 우석대 (77.1%)
군산대 (81.1%)	
전남대 (83.3%)	조선대 (82.3%) 동신대 (78.3%) 세한대 (72.8%)
순천대 (71.6%)	호남대 (77.6%) 광주대 (80.8%)
경상대 (82.8%)	경남대 (79.2%) 인제대 (79.0%) 창신대 (75.9%)
창원대 (79.7%)	
강원대 (86.6%)	상지대 (81.3%) 한림대 (82.9%)
제주대 (82.9%)	가톨릭관동대 (81.5%) 한라대 (86.4%)
인천대 (82.0%)	한신대 (87.4%) 가톨릭대 (80.3%) 아주대 (71.0%)
국립대법인	수원대(83.7%) 명지대 (82.7%) 가천대 (78.8%)
	경기대 (83.2%) 강남대 (87.3%) 단국대 (75.8%)
서울대 (49.9%)	수도권 15개 대학 전체(60%)
국립대법인	고려대 (57.3%) 연세대 (47.3%) 서강대(51.6%)

6) 일반고가 아니면 대부분 특수목적고(영재고, 과학고, 외국어고, 예술고·체육고, 자사고) 출신이기 때문이다. 구 실업계 고교인 특성화고가 있지만, 대학진학자 수는 많지 않으며 마이스터고 출신은 산업체 경력자가 아니면 대학에 진학할 수 없다.

	성균관대 (53.9%) 건국대(66.2%) 경희대(60.5), 동국대(68.8%) 중앙대(56.8%) 한국외대(65.8%), 한양대(54.5%) 홍익대 (78.7%) 서울시립대(70.1%) 이화여대(60.2%) 숙명여대(65.7%) 세종대(70.9%) 덕성여대 (81.8%) 서울여대 (79.1%) 국민대 (70.1%) 광운대 (69.6%), 명지대(82.7%) 숭실대(73.9%)
--	--

출처: 대학알리미

이 자료를 보면, 일반고 출신들의 입학 비율이 지방사립대학 > 지방국립대학 > 서울사립대학의 순서대로 높아, 예의 그 서열구조를 반영하고 있다. 특수목적고 졸업생의 비율은 이와 정반대로 나타나고 있다. 전문대의 일반고 출신 비중이 낮은 것은 일반고 출신들의 선호도가 높지 않고, 특성화고 출신들이 많이 입학하고 있기 때문이다.

등록금이 낮은 국립대학이 저소득계층 학생들을 대거 받아들여 서민들의 교육비 부담을 낮춰주고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 이는 사실과 다르다. 경제·사회·문화가 서울에 집중된 조건에서 국립대학들의 위상은 과거에 비해 크게 낮아졌지만, 지방사립대학보다는 상위서열에 위치하여 일반고 출신 신입생 비중이 작다. 경제적 배경이 우월한 학생들이 주로 지방사립대학보다 국립대학을 선호하기 때문에 국립대학 신입생의 일반고 출신 비율이 지방사립대학보다 낮은 것이다.

한국장학재단의 '2018년 1학기 서울·고려·연세대 재학생 소득분위 산출 현황'에 따르면 국가장학금을 신청한 세 대학 재학생(43%) 중 소득 10분위(월 소득 1,200만 원 이상) 비율이 30%, 9분위(730만 원 이상) 비율이 16%로 '고소득층' 비중이 46%나 됐다. 이들 학교의 저소득층(기초·차상위계층) 비중은 6%에 불과했다. 반면, 세 대학을 제외한 전국의 대학에서 국가장학금을 신청한 학생 중 9·10분위의 고소득층 비율은 각각 13%와 12%였고, 기초·차상위계층 비율은 8%인 것으로 나타났다. SKY대학의 고소득층 비율(46%)이 전체 대학의 비율(25%)보다 2배 가까이 많은 것이다.

2) 부모의 소득과 자녀의 대학 선택

부모의 소득과 대학진학률에 관한 연구에서도 이러한 관계가 확인되고 있다. <표 7>을 보면 부모의 소득수준이 대학진학에 어떤 영향을 미치는지 확인할 수 있다. 소득분위를 5분위로 나눠 조사한 자료에서, 먼저 부모소득 1분위의 자녀들은 4년제보다 2/3년제 전문대학에 더 많이 진학하고 있으며, 대학 미진학자도 35.4%에 달하고 있다.

이에 비해 부모소득 3·4·5분위 자녀들의 미진학률은 14-15%대에 지나지 않는다. 특히 부모소득 4, 5분위의 자녀들은 최소 62% 이상이 4년제 대학에 진학했으며, 2/3년제 전문대학에 진학한 자녀들은 각각 22.9%와 15.9%에 지나지 않았다. 이를 통해, 2/3년제 전문대학에는 1·2·3분위 출신 중저소득층 자녀들이 상대적으로 많이 다니고 있다는 사실을

확인할 수 있다.

다시 확인하자면, 자녀들의 대학 선택은 부모의 소득수준에 따라 달라진다. 부유한 계층 출신들은 4년제 일반대학에 주로 진학하고, 중저소득계층 출신들은 지방대학이나 2·3년제 대학에 많이 다니며, 소득 최하계층 출신 자녀들은 대학입학을 포기하는 경우가 많다는 것이다.

〈표 7〉 부모의 소득수준과 자녀의 대학진학률

	미진학	2/3년제	4년제
1분위	35.4	34.2	30.4
2분위	25.1	33.9	41.1
3분위	15.7	30.9	53.4
4분위	14.8	22.9	62.3
5분위	15.55	15.9	68.7

자료: 최필선·민인식(2015).

우리는 또 다른 흥미로운 자료를 갖고 있다. 고소득층의 자녀들은 초등학교 시절부터 대학입학을 위한 교육을 시작한다. 부모의 선호를 반영한 것이겠지만, <표 8>에서 보듯이, 초등학생 및 중학생의 진학희망 고교유형별 1인당 월평균 사교육비는 자율형 사립고(41.9만원), 과학고·영재학교(39.0만원), 외고·국제고(38.0만원), 일반계고(자율형공립고 포함, 23.1만원)으로 조사됐다.

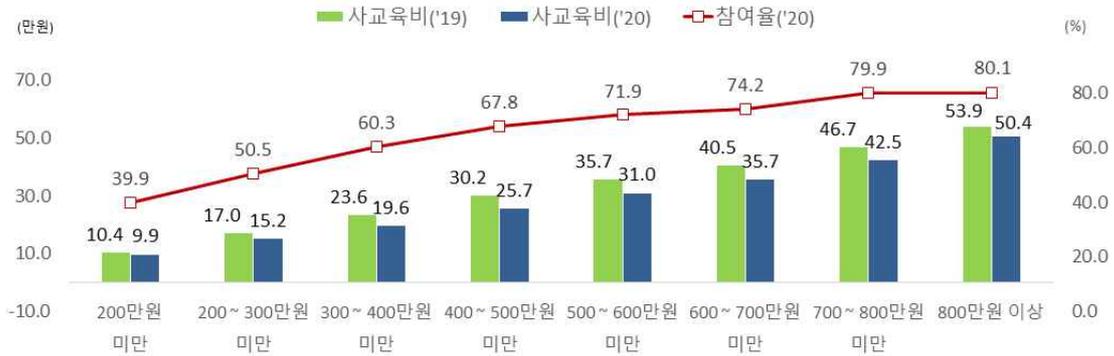
이를 앞의 <표 7>의 자료와 비교하면 한 가지 사실을 알 수 있다. 즉, 월 소득 700만원 미만의 중저소득계층 자녀들은 주로 일반고에 입학하고, 월 소득 700만원 이상의 고소득계층 자녀들은 대부분 특목고·자사고·외고 등에 입학한다는 사실이다.

2020년 기준, 월 소득 700만원 이상의 고소득계층에서 자사고·과학고·영재학교·외고·국제고 등에 자녀를 입학시키기 위해 지출하는 사교육비는 최소 38만원을 넘어선다. 그러나 월 소득 700만 원 미만 가구의 사교육비 지출은 최고 평균 35.7만원에 불과하다. 이러한 저소득층의 사교육비 지출액은 고소득층 자녀들이 특목고 진학을 위해 지출하는 사교육비에 이르지 못해 사교육을 받고도 특목고에는 진학할 수 없다. 결국, 일반고에는 중저소득층 자녀들이 입학하고, 특목고에는 고소득층 자녀들이 입학한다는 사실이 다시 확인된다.

〈표 8〉 가구 소득수준별 1인당 월평균 사교육비 및 참여율

자료: 교육부(2021), 2020년 사교육비조사 결과 주요 특징 및 대응방안

3) 학별 프리미엄의 실체



고소득계층의 자녀가 부모의 후원과 각종 사교육의 도움으로 서열 상위권 대학에 주로 입학하고, 정부의 재정지원이 이들 대학에 집중되는 것은, 부자에게 더욱 많은 재원을 몰아 주는 것과 같아서 심각한 불공정이 아닐 수 없다. 이들은 본인의 능력이 아니라 부모의 능력으로 혜택을 누리는 것이다.

<표 9> 블라인드 채용 도입 전후 출신 대학 변화 (일반전형)

기관명	연도구분	최종 합격자	합격자출신 학교수	SKY출신 합격자	SKY출신 비율
기술보증기금	2016년 하반기	40	19	7	18%
	2018년 하반기	110	42	13	12%
신용보증기금	2016년 하반기	80	29	18	23%
	2018년 하반기	59	37	11	19%
예금보험공사	2016년 하반기	26	12	11	42%
	2018년 하반기	37	17	17	46%
중소기업은행	2016년 상반기	188	45	36	19%
	2018년 하반기	179	63	5	3%
한국산업은행	2015년 하반기	69	19	33	48%
	2018년 하반기	63	19	24	38%
한국수출입은행	2016년 하반기	29	9	18	62%
	2018년 하반기	30	15	14	47%
한국예탁결제원	2016년	18	11	4	22%
	2018년 하반기	23	12	6	26%
한국주택금융공사	2016년 하반기	17	9	10	59%
	2018년 하반기	23	18	-	0%
금융감독원	2016년도	53	18	29	55%
	2018년도	56	17	33	59%
	2019년도	62	21	30	48%
한국무역보험공사	2016년 하반기	21	10	14	67%
	2018년 하반기	9	7	4	44%

* 빨간색 연도는 블라인드 채용 도입 또는 확대시점

자료: 최운열의원 보도자료(2019. 6. 29), 필자 재정리.

SKY대학 출신들은 도대체 어느 정도의 학벌 프리미엄을 누리는 것일까? 이들이 누리는 특혜와 연고주의(nepotism)는 어렴풋이 확인된다. <표 9>는 대졸자들이 선호하는 주요 금융공기업들에서 블라인드 채용방식이 도입되기 전과 후, SKY대학 출신자들의 합격자 수와 비중을 보여주고 있다. 블라인드 채용 전인 2016년 하반기와 블라인드 채용 후인 2018년 하반기의 수치를 서로 비교했다.

10대 금융공기업 가운데 기술보증기금·신용보증기금·중소기업은행·한국산업은행·한국수출입은행·한국주택금융공사·한국무역보험공사 등 7개 공기업의 합격자 가운데 SKY대학 출신 비율은 블라인드 채용 도입 후 크게 감소했다. 과거에 그만큼 특혜를 받아왔다는 얘기다. 예금보험공사·한국예탁결제원·금융감독원 등 3개 공기업은 블라인드 채용 후 SKY대학 출신이 오히려 소폭 증가하기도 했지만, 한국주택금융공사는 블라인드 채용 전 59%에 달했던 SKY 출신 비중이 블라인드 채용 후 0이 되기도 했다.

실력에 의한 취업이 아니라, 특정 대학을 졸업했다는 연고에 의해 채용되는 것은 완전한 중상주의적 특혜이자 특권이다.⁷⁾ SKY대학과 수도권대학 출신들이 누리는 프리미엄을 정확히 수치화하는 것은 어렵지만, 그것이 얼마가 됐든 공정하지 않은 것은 확실하다. 이렇게 이중 삼중으로 특혜가 지속되어 공정사회의 가치가 무너진 것이다.

5. 기본권으로서의 고등교육

유럽은 말할 것도 없고 미국 학자들까지도 고등교육을 기본권으로 인식하는 경향이 강하다. 워싱턴D.C.에 있는 펠 연구소(Pell Institute)의 Margaret Cahalan 등(2016)은 고등교육이 기본권이라는 점을 분명히 하고 있다. 국민 개개인이 가계 소득이나 학업성적에 관계 없이 자신의 행복한 삶과 공동선을 위해 고등교육을 이수하여 자신들의 능력을 충분히 계발하고, 괜찮은 일자리를 찾고, 시민으로서 책임을 다하고, “행복을 추구” 하는 시스템을 실현해야 한다고 강조한다. 이것이 기본권으로서의 고등교육인 것이다.

브루클린법학대학원의 Heidi R. Gilchrist (2018)는 국제법들에 이미 고등교육을 받을 권리가 확립돼 있기 때문에, 미국 정부가 이를 일반적으로 확실하게 보장하면 된다고 주장한다. 당사국들은 UN 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약에 따라, 고등교육이 모든 사람에게 차별 없이 제공되며, 모든 사람이 평등하게 접근할 수 있게 “완전히 그리고 즉각적으로” 이에 필요한 “조치를 취해야” 한다. 세계 여러 국가들의 국제조약 비준은 교육이 보편적 인권임을 인정하고 있는 것이며, 고등교육은 국제관습법에 의해 당연히 하나의 인권으로 간주해야 한다는 강력한 주장들이 있다.(Heidi R. Gilchrist, 2018)

UN 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 (ICESCR)⁸⁾ 제13조 (교육권) 1. 이

7) 보도에 의하면, 2016년 KEB하나은행은 신입행원 채용에서 서울대와 고려대 출신 지원자의 점수는 올려주고, 기타 대학은 낮추는 불공정한 행위를 했다. 모 홈쇼핑업체도 전국의 대학을 5개 그룹으로 분류해, SKY출신 25점, 다음 그룹 23점, 그 다음 그룹 20점, 그 다음 그룹 18점을 주고, 나머지 대학은 10점을 주었다. (매경Economy, 2018.04.02.)

규약의 당사국은 모든 사람이 교육에 대한 권리를 가지는 것을 인정한다. 당사국은 교육이 인격과 인격의 존엄성에 대한 의식이 완전히 발전되는 방향으로 나아가야 하며, 교육이 인권과 기본적 자유를 더욱 존중하여야 한다는 것에 동의한다.

2. 이 규약의 당사국은 동 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 다음 사항을 인정한다.
(c) “고등교육은, 모든 적절한 수단에 의하여, 특히 무상교육의 점진적 도입에 의하여, 능력에 기초하여 모든 사람에게 동등하게 개방된다.” 고 규정하여 대학 무상교육 도입을 통한 기본권 보장을 촉구하고 있다.

이외에도 세계인권선언⁹⁾ 제26조 1항은 “모든 사람은 교육을 받을 권리를 가진다. 교육은 최소한 초등 및 기초단계에서는 무상이어야 한다. 초등교육은 의무적이어야 한다. 기술 및 직업교육은 일반적으로 접근 가능하여야 하며, 고등교육은 모든 사람에게 실력에 근거하여 동등하게 접근 가능하여야 한다.” 라고 규정하고 있다.

UN 아동권리협약¹⁰⁾ 28조 (c)는 “고등교육의 기회가 모든 사람에게 능력에 입각하여 접근가능하도록 모든 적절한 조치를 취하여야 한다.” 고 규정하고 있다.

UNESCO 교육에서의 차별금지에 관한 협약¹¹⁾ 4조에는 정부들은 “초등교육을 무상 의무교육으로 만들어야 하며; 중등교육은 일반적으로 채택할 수 있는 다양한 형태로 모든 이에게 개방되어야 하고; 고등교육은 개인의 능력에 기초하여 모든 사람이 접근할 수 있게 만들어야 한다.” 고 규정하고 있다.

여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약¹²⁾ 제10조에는 “경력과 직업 안내, 학업에 대한 접근, 및 모든 종류의 교육시설에서 학위취득에 대해 동일한 조건이어야 하는데, 도시지역이든 농촌지역이든 마찬가지다; 이러한 평등이 유치원, 인문계학교, 기술학교, 전문적 고등기술교육 및 모든 종류의 직업훈련에서 보장되어야 한다.” 1983년 한국정부도 서명하였으며, 1985년부터 국내법과 동일한 효력을 발휘하고 있다.

대한민국 헌법 제31조 1항의 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.” 라는 규정은 국제 협약들의 내용과 비슷하다.

또한 **교육기본법 제3조(학습권)**에는 아래와 같이 규정되어 있다.

모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육받을 권리를 가진다.

동법 제4조(교육의 기회균등)

① 모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다.

② 국가와 지방자치단체는 학습자가 평등하게 교육을 받을 수 있도록 지역 간의 교원 수급 등 교육여건 격차를 최소화하는 시책을 마련하여 시행하여야 한다.

8) The United Nations International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966)

9) Universal Declaration of Human Rights (1948)

10) The Convention on the Rights of the Child (1989)

11) The UNESCO Convention against Discrimination in Education (1960)

12) The International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979)

하지만 헌법의 선언은 그저 선언에 불과할 뿐 구체화 된 국민의 권리로 인정받고 있지는 못하다. 이제 이러한 해석이 바뀌어야 하고 교육받을 권리가 구체화 되어야 하며, 능력을 갖춘 모든 국민이 대학교육에 접근할 수 있어야 한다.

6. 학벌사회 개혁 방안

1) 대학 무상교육의 확립

학벌사회는 특이한 문제들을 발생시킨다. 먼저, 대학교육이 상품화되어 교육비를 직접 납부한 사람만 교육을 받을 수 있다. 대학등록금이 높은 나라들은, 크든 작든 학벌이 형성돼 있다. 등록금 장벽이 만들어지고, 지불 능력이 없거나 낮은 집단을 대학교육에서 소외시켜 학벌에의 접근을 차단한다.

다음으로 학벌을 유지하기 위한 장치들을 마련하는데, 가장 대표적인 것이 학생 선발제도로 나타난다. 즉, 소비자(학생)가 공급자(대학)를 선택하는 것이 아니라, 공급자가 소비자를 선택한다. 소비자보다 먼저 서열화된 공급자(대학)가 변별력이라는 이름으로 수요자(학생)의 서열화를 요구한다. 대학이 각자의 서열을 높게 유지하기 위해 학생들에게 온갖 능력을 증명하게 한다.

서열을 유지하기 위한 입시 제도가 고안되고, 상위서열 대학부터 차례로 서열화된 학생 집단을 선택하게 된다. 형식적으로는 학생이 지원대학을 선택하지만, 실제로는 대학이 학생을 선택한다. 여기에서 수많은 문제가 파생되고 있다. 수능점수와 내신등급 올리기, 논술 훈련, 스펙쌓기 등이 모두 대학으로부터 선택을 받기 위한 행위이다. 즉, 높은 등록금과 대학 서열화는 학벌사회가 만들어낸 구조적 악이며, 학벌사회를 떠받치고 있는 쌍둥이 기둥이다.

고등교육에 관한 국민의 기본적 권리를 보장하고, 학벌의 사회적 폐해를 근절하기 위해서는 대학개혁이 절대적으로 필요하다. 원하는 모든 국민이 대학교육을 받을 수 있도록 대학교육비를 국가가 부담해야 하며, 학벌 체제가 교육을 재단하지 못하도록 무력화시켜야 한다. 누구나 대학교육에 접근할 수 있고, 학벌사회가 무력화되면 더 이상 교육과 학벌을 바탕으로 하는 새로운 형태의 계급체계가 생성되지 않을 것이다. 이 두 가지 정책 가운데 교육·사회문제의 근원인 대학서열 해체가 더 근본적인 목표로 설정되어야 한다. 그렇지만 반드시 대학서열에 성공을 거둔 다음에 대학 무상교육을 실시해야 하는 것은 아니다. 저소득계층의 대학교육 접근성을 높이는 것이 시급하다면 대학 무상교육을 서열해체보다 먼저 추진하는 것이 더 효과적이다. 대학 무상교육의 방법과 서열해체에 관해 차례대로 설명하고자 한다.

모든 사람이 대학교육을 받아야 하는 것은 아니다. 대학을 나오지 않아도 사회에서 자기

몫을 하며 당당히 살아갈 수 있다면, 대학교육은 그저 추가로 선택하는 작은 장식품일 뿐일 것이다. 대학을 나오지 않았다고 사회적으로 차별받지 않고, 임금이나 기타 생존조건에서 크게 불리하지 않았다면 대학을 가지 않을 사람도 많을 것이다. 실제로 유럽에는 대학진학률이 낮으면서도 번영을 누리며 사는, 삶의 질이 아주 높은 나라들이 상당수 있다. 한국이 그런 나라에 속했으면 좋겠지만, 아쉽게도 그와 정반대의 상황이다.

◆ 대량생산체제가 지배하던 시절에는 초중등교육 이수만으로 교육을 마치고 사회생활이 가능했다. 그러나 현대에 들어서는 대학교육을 받지 않는 것이 모든 면에서 엄청나게 불리한 세상이 되었다. 기술진보(제4차산업혁명)와 함께 일자리의 변화가 예상된다. 자동화가 저숙련 노동자를 대체하고 있는데, 자동화는 비(非)영업부서처럼 반복 작업을 주로 하는 직종들에 빠르게 확산하고 있다.

자동화는 전체 작업을 대체하지는 않지만, 많은 나라에서 고(高)기능 작업장의 확산이 이루어질 것이라 예상된다. 보다 분석적 기술과 창의적 사고능력을 갖춘 노동력이 요구될 것이다. 그런데 이러한 기술들은 대학에서 가르치고 확산된다. 만일 많은 사람이 무상으로 대학교육을 받을 수 있다면, 일자리는 확대될 것이다.

경제가 침체국면에 들어서 한 산업이 무너지면 다른 산업이 이를 대체하게 되고, 노동자는 다시 기능을 익혀야 한다. 많은 사람이 대학에 입학해 첨단 산업에 대해 공부를 할 수 있다면, 더 많은 국민이 경제변화가 요구하는 자격을 갖추게 된다. 그래서 대학교육을 원하는 사람은 누구나 대학에 진학할 수 있어야 한다. 이를 위해 대학교육에 따른 개인의 비용부담을 최소화해야 하고, 학벌사회가 전면 개혁되어야 한다. 대학 무상교육이 선행되어야 하는 이유라 할 수 있다.

2) 학벌사회와 대학서열화

유럽의 여러 국가들과 달리, 미국·일본·잉글랜드(영국)·호주·뉴질랜드·한국 등은 대학교육을 유료화하여 대학교육비의 상당 부분을 학생과 학부모에게 부담시키고 있다. 그 결과, 대학 무상교육 시행 국가들과 상반된 사회적 양상이 나타나고 있다. 교육 기회 자체가 모든 사람에게 공평하게 주어지지 않고, 학생의 출신배경에 의해 달라지는 부작용이 나타나고 있다. 이들 국가에서는 대체로 대학이 엘리트 대학과 일반대학으로 계층화되어 있으며, 그중에서도 한국은 보기 드물게 모든 대학이 일렬종대로 서열화되어 있다. 이러한 고등교육체제에서 고소득 전문직이거나 고학력 출신의 부모를 둔 학생은 막대한 사교육비 지출로 영재교육을 받아 초등학교와 중학교에서 높은 학업성적을 거두고 엘리트 고등학교에 진학한다. 엘리트 고등학교를 졸업한 고소득층의 자녀들은 엘리트 대학에 진학하고, 대학 졸업 후 고소득 전문직종에 집중적으로 진출하게 된다.

대학서열 체제에서 이득을 얻는 미국과 영국의 언론들은 대학을 줄 세우기 위해 해마다 대학 랭킹을 정하여 발표한다. 세계대학 평가는 영국의 유력지 The Times 에서 시작했는데, 상당한 수익을 올렸는지 별도의 QS(Quacquarelli Symonds)라는 전문기업을 만들었다.

2022학년도 랭킹을 벌써 발표했다. MIT(1위) - 옥스퍼드(2위) - 스탠퍼드·캠브리지(공동3위) - 하버드(5위) - 칼텍(6위) - 임페리얼(7위) - 취리히공대·UCL(공동8위) - 시카고(10위) 등이지만, 이 순위를 신뢰하는 사람들은 그리 많지 않은 것 같다. 이를 모방하여 중국 상해교통대에서 세계대학 랭킹을 작성하기도 했다. 미국에서는 US News & World Report에서 미국대학을 상대로 랭킹을 내고 있다. 2021년 랭킹을 보면, 프린스턴(1위) - 하버드(2위) - 컬럼비아(3위) - MIT(4위) - 예일(5위) - 스탠퍼드(6위) - 시카고(7위) - UPenn(8위) - 칼텍(9위) - 존스 홉킨스(10위) 등의 순이었다.

국내 일부 언론들 역시 이를 모방하여 대학평가 결과를 발표하고 있다. 중앙일보 평가에서는 거의 매해 서울대(1위) - 성균관대(2위) - 한양대(3위)라고 순위를 발표하고 있다. 그 뒤로는 일반적으로 알려진 대학들의 순위와 어느 정도 비슷하다. 조선일보도 조선일보-QS 아시아 대학평가를 하고 있다. 이러한 평가들은 신자유주의적 발상 즉, 학생은 고객이며 대학에 관한 정보는 모두 시장에 공개한다는 생각에 입각해 있다. 그러나 학벌사회가 강력하게 뿌리 내린 한국에서 이러한 시도는 평등사회의 장애물일 뿐이다.

문제는 상위랭킹 대학에 입학하기 위해 엄청난 비용이 투입돼야 하는데 있다. 미국에서 상위 1% 가정 출신 자녀는 중산층 가정 자녀에 비해 해마다 유치원과정에서 1만~1만5천달러, 초등학교에서 2만~2만5천달러, 중·고등학교과정에서 5만~6만달러, 대학과 대학원에서 9만달러 정도를 더 지출한다고 한다.¹³⁾ 한국에서도 지출규모는 작지만 이러한 과정이 계속되고 있다. 한국에서 엘리트 사립초등학교에서부터 엘리트 고등학교까지 교육을 받으려면 최대 1억7,865만원이 든다. “사립초(최고 1,295만원) 6년, 사립국제중(최고 1,499만원) 3년, 사립외고(최고 1,866만원) 3년 등 특권교육 과정을 거친다고 하면 대학진학 전까지 학비만 최대 총 1억 7,865만원을 지불하게 된다.”¹⁴⁾ 대학등록금을 부담할 수 없어 진학을 포기하는 학생들이 많은 현실에서, 이러한 교육비 지출은 엄청난 특권교육을 의미한다.

일부 부유층의 공교육비 지출은 엘리트 교육에 투입하는 전체 교육비 지출액 가운데 극히 일부에 불과하다. 고소득계층의 자녀들은 어릴 때부터 받은 특별한 교육 덕분에 영재고·특목고·자사고 등에 주로 입학하며, 이와 달리 평범한 교육을 받은 저소득계층의 자녀들은 일반고와 특성화고에 주로 입학한다.

교육부 발표에 따르면, 월평균 소득 800만 원 이상 가구의 1인당 월평균 사교육비는 50.4만 원으로서 월평균 소득 200만 원 미만 가구의 1인당 월평균 사교육비 9.9만 원보다 5.1배 높았다. 또한, 월평균 소득 800만 원 이상 가구의 사교육 참여율은 80.1%였으며, 월평균 소득 200만 원 미만 가구의 사교육 참여율 39.9%의 두 배에 달했다. (교육부, 「2020년 사교육비조사 결과 주요 특징 및 대응방안」, 2021.)

고소득계층의 학생들이 서열 상위대학 입학을 위한 경쟁을 하는데 비해, 저소득계층 학

13) Daniel Markovits(2019), The Meritocracy Trap (서정아 옮김, 『엘리트 세습』, 세종, 2020).

14) 여영국 국회의원 국감 보도자료(2019. 10. 16)

생들은 낮은 수능성적과 스펙 부족과 등록금부담으로 인해 지방사립대학이나 전문대학에 주로 진학하고 일부는 대학등록금 걱정에 아예 진학을 포기하기도 한다. 중등교육이 그 자체 완결된 체계가 아니라 대학을 가기 위한 징검다리 역할에 불과한 현실에서, 대학진학 포기는 저소득계층 청년들의 미래를 어둡게 만들고 있다.

7. 교육에서의 공정(Fairness in Education)

1) 신분 세습에서 인적자본 물림으로

신분이 세습되는 방식이 아니라 자신의 능력과 노력에 따라 사회적 지위와 역할을 차지하는 현대사회가 겉보기에 평등을 실현하고 있는 것처럼 보인다. 그러나 자세히 보면 가공(架空)의 권리를 통한 가공의 평등이 존재하고 있을 뿐이다. 정치적 권리조차 경제적 불평등에 의해 제약되고 있다. 더욱 심각한 문제는 자본주의 사회에서 불평등을 해소할 수 있는 가장 유력한 수단인 교육이 오히려 불평등을 구조화하는 것이다. 인간은 독립된 개체로서 생존하기 위한 기술과 훈련을 받아야 경제생활이 가능하며, 그것이 교육이다.

그러면 교육과정에서 어떤 일이 일어나는가? 두말할 필요도 없이, 교육과정에서 개인의 잠재능력 (인적자본이라고도 함)이 커지는 것이다. 한 아동이 초등학교부터 대학에 이르는 교육과정(educational process)의 긴 터널로 들어가 교육을 받고 터널을 빠져나와 사회생활을 시작하게 된다. 고등학교가 됐든, 대학이 됐든 교육을 마치는 시점에서 청년의 역량은 이전과 비교해 완전히 달라져 있다. 즉, 인적자본이 크게 성장했다.

인적자본 즉, 잠재능력의 성장은 개인이 가진 내적 능력과 노력에 더해 외부의 힘인 교육이 작용한 결과이다. 사회생활의 출발점에서 개인의 잠재능력은 같지 않다. 만일 어떤 사람이 교육단계마다 부모의 재정지원을 받아 능력을 강화했는데, 부모의 지원을 받지 못한 채 혼자 능력을 키운 사람이 있다면 그 과정이 불평등했던 것은 아닐까? 즉, 부모의 소득수준과 학력에 따라 재정투입의 질과 양이 다르고, 그로 인해 개인 간 잠재능력의 차이가 크게 벌어졌다면, 이를 공정한 경쟁이라고 말할 수 있을까?

2) 슈바이처 박사의 공정 관념과 부모 찬스

슈바이처 박사의 어린 시절 이야기를 모두 알고 있을 것이다. 가난한 친구와의 힘겨루기에서 이긴 슈바이처는 친구의 불평을 듣고 나서 그 게임이 공정하지 않다는 사실을 깨달았다. 그는 부유한 부모덕에 영양이 풍부한 식사를 하고 체력을 키워, 가난한 친구와의 힘겨루기에서 가볍게 이긴 것이었다. 그는 자신이 실력(merit)으로 이겼으니 승자의 명예를 차지해도 좋다고 생각하지 않았고, 오히려 이 게임의 불공정성을 스스로 인정했다. 두 사람 사이의 실력 차이는 출신배경에 따른 것으로서 공정하지 않은 것이었다. 슈바이처 박사는 이를 깨끗이 인정했다.

슈바이처 박사의 공정 관념을 연장하여 교육에서의 공정성을 살펴보기로 하자. 좋은 교육제도는 사회적 약자들이 성공적으로 교육과정을 마치도록 하여 출신배경이 불리한 학생도 당당하게 사회에 진출할 수 있게 돕는 것이다. 강남 명문학군 전입, 사교육비 지출, 특수목적고 입학, 소위 수도권 명문대 입학, 고소득 전문직 독점 등 교육에서 직업 선택에 이르는 여러 과정이 모두 공정성과 관련된다. 부모 덕분에 강남지역에 살면서 막대한 사교육비를 쓰고, 특수목적고에 진학한 후, 소위 명문대에 입학하고, 정부 부처들의 집중 지원을 받아 배타적인 잠재능력을 키우는 일련의 과정들이 있는 한, 한국의 교육과정이 공정하다고 진단하기 어렵다. 고소득계층이 인기 학군 거주지 독점 ⇒ 거액의 사교육비 지출 ⇒ 특목고 집중 입학 ⇒ 명문대 입학 독점 ⇒ 고등교육 자원 독점 ⇒ 고소득 전문직 독점 등으로 이어진다면, 중저소득계층 출신은 한 번도 쓰기 힘든 「부모 찬스」를 적어도 대여섯 번 활용하는 셈이다.

고질적 학벌사회를 해체하고, 모든 국민에게 공정한 기회를 보장하는 체제를 회복해야 민주평등사회가 구축된다. 학벌사회에 영양을 공급하고 있는 대학교육비 개인 부담과 대학서열 체제라는 두 뿌리를 제거함으로써 가능해진다. 슈바이처 박사는 친구들과의 몸싸움에서 이길 목적으로 좋은 음식을 섭취한 것이 아니라 어린 시절 몸이 허약했기 때문에 좋은 음식을 먹었지만, 스스로 이를 불공정한 조건이라고 인정했다. 한국의 고소득계층은 오로지 동료와의 경쟁에서 이기기 위해 막대한 사교육비를 쓰고 있으면서도, 그것이 불공정하다고 인식하지 못하고 있다. 이 또한 비극이다.

3) 정부 교육비 지원의 역진성과 매튜효과

(교육비 지원의 역진성) 좋은 교육은 유리한 계층에게 더 많이 지원하는 제도가 아니라, 불리한 계층을 더 많이 지원하는 제도라 할 수 있다. 불평등을 확대하는 방식이 아니라 불평등을 축소하는 것이 좋은 제도이다. 상류계층 자녀들이 주로 다니는 수도권 명문대들과 지방의 국립대학에 대해 국가재정을 집중하는 것은 이런 의미에서 좋은 정책이라 할 수 없다. 역진적(regressive) 정책이다. 불공정한 지원을 받아 특정 대학의 학생들은 우월한 교육환경에서 공부하지만, 그것은 중상주의적 특혜나 마찬가지로이다. 이런 교육 경로를 통해서 한국의 상류계층 자녀들은 사회에 진출하기 전 이중·삼중으로 유리한 위치에 서게 되는 것이다. 바로 매튜효과(Mathew effect)¹⁵⁾를 누리고 있다.

교육단계마다 고소득계층에게 철저히 유리한 한국의 교육 현실을 과연 공정하다고 말할 수 있을까? 고소득층 출신이 초중등교육과정에서 유리한 위치에서 교육을 받아 소위 특정 대학에 집중적으로 입학하고, 국가가 이 특정 대학에 대해 교육자원을 집중하여 이들

15) “무릇 있는 자는 받아 풍족하게 되고, 없는 자는 그 있는 것까지 빼앗기리라.” (마태복음 25장 29절)에서 따옴.

이 오히려 저소득층 학생들보다 적은 비용부담으로 공부하고, 졸업 후 고소득 전문직종에 자리 잡는다.

이와 달리 저소득층 출신은 일반고나 특성화고에 주로 입학하여中等교육과정을 마친다. 이들은 졸업 후 다수가 지방대와 전문대에 진학하거나 진학을 포기하며, 노동시장에서 저임금 직종이나 비정규직에 유입된다.

심각한 불평등구조이다. 이 문제를 바로 인식하면, 스톡홀름증후군에서 벗어날 수 있다. ‘그들은 똑똑하니까 지배하는 것이 당연하다’ 라는 생각이 문제를 키워온 것이다. 인간은 작은 차이에도 불구하고 동등하게 존중받아야 하며, 기회는 구성원 모두에게 공정하게 주어져야 한다는 생각이 민주사회를 굳건하게 만든다. 따라서 이 시점에서 교육의 불평등 내지는 불공정에 대한 해결책을 찾는 일이 시급하다.

교육비 부담과 국비 지원제도의 역진성은 대학 졸업 후 사회진출에서 확실하게 그 효과가 드러난다. 고소득계층 출신 대학졸업자들은 저소득계층 출신에 비해 고소득 전문직 취업과 임금수준에서 확고한 우위를 보이고 있다. 즉, 대졸자들의 소득수준 역시 대학의 서열체제와 동일하게 서열화되고 있다. 오늘날의 한국 교육은 능력 있는 저소득계층의 신분상승을 도와주는 사다리가 아니라, 오히려 그들이 뛰어넘을 수 없는 해자(垓子)가 되어 버렸다.

8. 학벌사회와 대학등록금

학벌 체제를 수호하기 위한 기득권층의 방어막은 높은 등록금과 대학서열화 (또는 경쟁입시체제)이다. 그러기에 국가가 대학교육비를 부담해야 하고, 대학 서열은 해체되어야 한다.

1) 대학등록금, 어느 수준인가?

한국의 대학등록금 수준은 한국인의 소득에 비해 높은 것일까, 낮은 것일까?

2021년 현재 일반대학과 교육대학을 합쳐 총 196개에 달하는 4년제 일반대학의 학생1인당 연간 평균 등록금은 672만6,600원이다.¹⁶⁾ 사립대학이 평균 747만9,800원이며 국공립대학이 평균 418만2,700원이어서, 국공립대학의 등록금이 사립대학의 약 56% 수준이다. 대학 소재지별로는 수도권대학의 연간 평균 등록금이 760만1,100원이며, 비수도권대학은 618만7,700원이어서 수도권대학이 약 1.2배 정도 높다. 대체로 수도권 사립대학의 등록금이 제일 높고, 지방사립대학과 지방국립대학 순이다. 국공립 전문대학의 평균 등록금은 연간 241만원인데, 사립 전문대학의 평균 등록금 595만원의 절반에도 미치지 않는다.¹⁷⁾

16) 계열별로는 의학 975만5700원, 예체능 774만2100원, 공학 720만4200원, 자연과학 679만3100원, 인문사회 592만8400원이다.

17) 전문대 예체능계열의 평균 등록금은 601만원, 자연과학계열 588만원, 공학계열 575만원, 인문사회계열 503만원이다.

고소득계층에게 이 정도 수준의 등록금은 비싸다고 느껴지지 않는 것이다. 특목고에 자녀를 보낸 학부모들은 이미 초중등과정에서 더 비싼 등록금을 경험했기 때문이다. 그런 학부모들에게는 자녀가 대학에 들어간 후 교육비 부담이 오히려 감소했을 수도 있다. 그러나 생활고에 시달리는 중저소득계층의 학부모들에게 연간 수백만 원에 달하는 등록금은 엄청난 부담이다. 통계를 통해 보면 사실이다.

〈표 10〉 2020년 및 2021년 가구당 월평균 중위소득(원)

가구원수	1인	2인	3인	4인	5인	6인
기준	20년 1,757,194	2,991,980	3,870,577	4,749,174	5,627,771	6,506,368
중위소득	21년 1,827,831	3,088,079	3,983,950	4,876,290	5,757,373	6,628,603

자료: 보건복지부(2021)

한국의 대학등록금은 가구당 중위소득¹⁸⁾을 기준으로 볼 때, 가계에 엄청나게 큰 부담을 줄 만큼 고액이다. 〈표 10〉에서 보면, 2021년 4인 가구의 월평균 중위소득은 4,876,290원이다. 이는 사립대학 1년 등록금 747만9,800원의 65%에 지나지 않으며, 만일 이 가구에서 자녀 두 명이 사립대학에 재학 중이면 3개월분 소득을 몽땅 자녀의 등록금으로 지출해야 한다. 이 수치는 중위소득 기준이니까, 실제로 부담이 이와 같거나 더 큰 가계가 전국 4인 가구 가정의 절반에 이른다는 의미이다. 3인 가구의 자녀 1명이 사립대에 재학하면, 등록금은 중위수 가구 소득의 약 2개월분에 해당한다. 대학생 자녀를 둔 3인 가구 가정의 절반이 지불해야 하는 재정부담이 이보다 크거나 같다는 말이 된다.

2) 청년 신불자 양산

높은 등록금으로 인해 저소득계층 출신들의 대학교육 포기과 함께, 어떤 경우 4년제 일반대학 대신 2/3년제 전문대에 진학하기도 한다. 높은 등록금은 대학재학생들에게 심한 경제적 압박으로 작용한다.

특히, 학자금 대출을 받는 학생들이 늘어나고, 이들의 취업률이 낮아지면서 청년 신불자가 양산되고 있다. 〈표 11〉은 학자금대출 연체 현황인데, 2020년 7월 말 기준 ‘학자금 대출자’는 총 240만2,733명이며, 대출금액은 24조3,382억 원에 달하고 있다. 이 가운데 ‘단기 연체자 수’는 24,034명이며, 연체금액은 1,280억 원이다. ‘부실채무자 수’는 50,550명, 부실 채무액은 3,109억에 이른다.

〈표 11〉 학자금대출 연체 현황 (20. 7월말 기준. 명, 단위 : 억원)

구분	학자금대출	연체 현황		
		단기연체	부실채권	합계

18) 가구당 중위소득은 보건복지부 장관이 급여 기준 등에 활용하기 위해 국민기초생활보장법 제 20조 제 2항에 따라서 중앙생활보장위원회 심의 의결을 거쳐 고시하는데 월 소득을 나타낸다.

대출자 수(명)	2,407,733	24,034	50,550	74,584
대출 금액(백만원)	24,338,200	128,000	310,900	438,900

자료: 강민정 국회의원

이들은 재학 기간 중 등록금과 생활비를 벌기 위한 노동을 요구받으며, 이로 인해 학업에 전념하지 못하고 있다. 청년들이 대학을 졸업하고 사회에 진출하는 시점에서 이렇게 많은 부채를 안고 있는 것은 큰 문제가 아닐 수 없다. 청년들의 사회생활 초기가 학자금 대출에 따른 원리금을 갚는데 투입되며, 이로 인해 결혼과 내 집 마련의 꿈을 멀어지게 하고 있어 저출산 문제의 주요한 원인으로 대두되고 있다. 이 문제에 대한 해답을 이자보전 등에서 찾을 것이 아니라, 대학등록금 등 교육비에서 찾아야 할 것이다.

<표 12>을 보면, OECD 주요 회원국들의 고등교육비 공사부담 비중이 표시되어 있다. OECD회원국들은 평균 교육비의 68%를 국가가 부담하고 있고, 개인 부담은 29%에 불과하다 (국제기구 지원 3%). 소위 덴마크·노르웨이·핀란드·오스트리아·아이슬란드 등은 대학교육비의 90%이상을 국가가 부담하고, 개인 부담은 학생회비와 조합비 등에 그치고 있다. 이에 비해 한국은 국가 부담이 38%에 불과하고, 나머지 62%를 개인이 부담한다. 영국(잉글랜드)·일본·미국·호주 다음으로 개인 부담 비율이 높다.

<표 12> OECD주요국 고등교육비 공사부담 비중(% , 2017)

국가 EAG2020	고등교육(최종)		
	공공부담	사부담	국제기구
한국	38	62	-
프랑스	77	21	2
독일	83	15	2
네덜란드	67	30	3
벨기에	82	14	3
이탈리아	62	35	3
오스트리아	91	9	-
일본	31	69	0
호주	36	64	-
뉴질랜드	51	49	0
캐나다	54	46	-
노르웨이	92	7	1
덴마크	99	1	0
스웨덴	84	12	4
핀란드	92	4	5
아이슬란드	90	8	2
영국	25	71	4
미국	35	65	
OECD 평균	68	29	3

자료: OECD, Education at a Glance(2020)

OECD 회원국 정부들은 고등교육을 위해 평균적으로 GDP 대비 1.0% 정도의 재정을 지원하고 있지만, 한국 정부는 GDP의 0.6%만을 부담하고 있다. 행복도가 세계 최고 수준에 있는 국가들은 대부분 고등교육비 투자가 많아서 재학생들은 대학등록금 부담 없이 공부한다. 이들 국가의 GDP대비 고등교육예산 규모는 덴마크 1.6%, 핀란드 1.4%, 스웨덴 1.3%, 스위스 1.3%, 캐나다 1.2%에 이르고 있는데, <표 17>에서 확인할 수 있다.

이 국가들은 대학에 대한 국가의 지원이 공평하게 이루어지고 있고, 부모가 낸 세금으로 자녀가 대학 무상교육을 받고 있다. 이로 인해 대학이 서열화되어 있지 않고 균등하게 발전해 있어서 학생들이 대학에 다니기 위해 집을 멀리 떠날 필요가 없다. 자신의 거주지 근처에 있는 대학에 진학하면 그 대학이 모두 전국 평균의 좋은 대학인 것이다. 그래서 이들 나라에는 일류대학, 이류대학 식의 구분이 없고, 입시도 없다. 대부분 학생이 지원하는 대학에 배정된다. 학벌사회가 아니라서, 노동시장에서도 출신대학에 따른 유불리가 없다. 이에 따라 대학 선택에 따른 학생들의 스트레스가 없다.

3) 열악한 교육환경 - 세계 최저수준의 교육비

국가의 고등교육 지원이 적은 사실은 한국 대학생들의 교육에 치명적인 문제를 초래하고 있다. 학생1인당 교육비 국제비교를 보면, 한국의 대학생은 미국·덴마크·스웨덴 등의 초등학생보다 작은 교육비로 공부하고 있다. 심지어 한국 내에서도 중고등학생들의 1인당 교육비보다 적다.

한국 일반대학생들의 1인당 교육비는 US\$11,948로서 OECD 평균 US\$17,566의 68%에 불과하고 미국 US\$33,000의 36%, 영국 학생의 41%, 캐나다 학생의 42%, 스웨덴 학생의 44%에 불과하다. 심지어 프랑스·독일·네덜란드·호주·캐나다·스웨덴의 중고교생들보다 적은 돈으로 공부하고 있다.

특히, 한국 전문대학의 학생 1인당 교육비는 연간 US\$5,791에 불과해 초등학생 교육비의 절반 수준에 지나지 않으며, OECD평균의 46%에 불과하다. 주요 국가들과 비교해 보더라도 영국과 캐나다 전문대 학생의 30%, 덴마크 학생의 32%, 프랑스 학생의 37%밖에 안 된다.

고등교육이 국격에 맞게 발전하기를 원한다면, 국가의 합당한 지원이 필요하다. 재정을 투입하지 않고도 대학교육을 발전시키겠다는 것은 연목구어(緣木求魚)에 지나지 않는다.

9. 공정사회를 위한 정책 1 : 대학 무상교육

불평등하고 기울어진 학벌사회를 평등하고 공정한 사회로 전환하기 위해 핵심적으로 필요한 일이 무엇인가? 그것은 학벌사회를 지탱하는 두 개의 썩은 기둥을 빼내 세상을 평탄하게 만드는 것이다. 대학교육을 원하는 누구나 대학에 갈 수 있게 하고, 모든 대학을 골고루 발전시켜 대학서열이 사라지도록 하는 것이다.

1) 대학 무상교육과 학벌사회 해체

학벌사회의 재생산구조는 아래와 같이 표현할 수 있다.

고소득층 자녀 ⇒ 특목고 진학 ⇒ 서열 상위대학 진학 ⇒ 특혜와 특권(정부 재정지원 · 채용에서의 불공정) ⇒ 권력형 일자리 · 고소득 전문직 독점
중저소득층 자녀 ⇒ 일반고 진학 ⇒ 서열 하위대학 진학 ⇒ 차별(재정지원 배제 · 채용에서의 차별) ⇒ 저소득 일자리 · 비정규직 진출

이 구조를 해체해야 불평등한 사회를 바로잡을 수 있다. 그 방법은 바로 무상교육의 실현과 대학서열 해체에 있다.

먼저, 대학까지 무상교육을 실시하여 전 계층의 국민에게 고른 대학교육의 기회를 주어야 한다. 저소득계층 출신과 사회적 약자들의 대학진학을 가로막는 장벽을 없애야 한다. 높은 등록금이라는 장벽이다. 교육은 국민의 기본권이란 의식에서 접근할 필요가 있으며, 그것은 모든 국민에게 공정한 대학교육의 기회를 부여하는 기초이다. 대학 무상교육이 실현되면 저소득계층의 자기 계발 기회가 강화되며, 사회는 인적자원의 강화라는 성과를 얻고, 난제 중의 하나인 출산률 회복에도 크게 기여할 것이다. 재능 있는 졸업자들의 창업활동이 늘어나 일자리 확대에도 기여하게 된다.

다음으로, 대학을 골고루 발전시킴으로써 대학서열 체제를 혁파하고 학벌 형성의 기초를 해체해야 한다. 상위서열 특정 대학입학이 곧 출세를 보장하는 것으로 인식하여 학생과 학부모가 대학입학에 운명을 거는 참혹한 현실을 혁파해야 한다. 우선, 일부 대학에 대한 퍼주기식 지원부터 폐지해야 한다. 대학서열이 해체되면 한국사회의 수많은 문제가 자동으로 해결된다. 성적향상을 위해 모든 가정이 지출해야 하는 사교육비 부담이 사라질 것이며, 강남 등 특정 지역의 주택가격이 정상화되고(상류계층의 위장전입도 사라짐), 지방대학이 살아나 소멸해가던 지방에도 생기가 돌 것이다. 고등학생들은 서로 경쟁상대가 아니라 멋진 동무가 될 것이다.

한국의 최대 교육 문제는 별개로 존재하는 것이 아니라 서로 얽혀 있다. 대학서열 체제가 결국 사적인 교육 재원의 동원과 공적 지원의 힘으로 지탱되고 있다. 자녀에 대한 사적 자원 동원이 얼마든지 가능한 고소득계층은 그 최대 수혜자이며, 재정형편상 2-3년제 대학교육도 이수하기 어려운 상태에 있는 저소득계층이 최대 피해자이다. 이렇듯 수혜자와 피해자가 분명하다.

부유한 계층의 삶은 세계 어디서나 그리 힘들지 않지만, 빈곤계층의 삶은 편한 곳이 없다. 학벌사회에서 학벌에 속하지 못하는 삶은 힘들고 고통스럽다. 따라서 학벌사회의 폐해를 최소화하는 정책이 필요하다. 망국적 대학서열체제를 해체하고, 대학 무상교육을 실시함으로써 모두 완성되겠지만, 대학 무상교육의 확보가 서열해체보다 더 빠르게 접근할

수 있는 정책이다.

2) 대학 무상교육으로 개인이 얻을 수익

대학 무상교육이 실시되면, 능력이 있음에도 교육비 마련이 힘들어 진학을 포기하는 학생이나, 4년제 대학을 가고 싶은데도 학비 조달이 어려워 전문대에 가는 학생들에게 크게 도움이 될 것이다. 대학원과정까지도 교육비를 부담하지 않게 된다면, 저소득계층에서도 법조인이나 의사, 학자 등 고소득전문직에 진출할 수 있게 된다.

대졸자가 고등교육을 통해 얻는 사적 수익은 많다. <표 13>에는 고등교육의 사적수익과 공적수익이 정리돼 있다. 여기에서 보면, 고등교육을 받은 사람은 고졸자에 비해 임금이 높고, 고용율이 높으며, 저축수준도 높을뿐더러 직장 이동성도 올라간다. 또한 기대수명이 증가하며, 가족의 삶의 질도 올라가고, 소비자로서 잘 행동하고, 여가 등도 잘 활용하며 사회적 지위도 높아진다.

<표 13> 고등교육의 사적수익과 공적수익

구분	공적 수익	사적 수익
경제적 수익	조세수입 증가 생산성의 향상 소비증가 생산현장의 융통성 증가 정부지원에 대한 의존 감소	임금 및 각종 수익의 상승 고용기회 증가 저축수준의 향상 근로조건 향상 개인적/ 전문적 이동성 향상
사회적 수익	범죄율의 하락 자선·기부/지역사회 봉사 증가 시민적 삶의 질 향상 사회통합/다양성 평가 향상 신기술에 대한 적응력 향상	건강/기대수명 증가 자손의 삶의 질 향상 소비자적 의사결정 향상 사회적 지위의 개선 취미생활/레저 행위 증가

SOURCE: Institute for Higher Education Policy(1998), *Reaping the Benefits: Defining the Public and Private Value of Going to College*. Washington, DC: Institute for Higher Education Policy.

대졸자가 누리는 이와 같은 수익은 <표 14>에서 확인이 된다. 2019년 현재, 한국의 전문대졸자, 일반대졸자, 석사과정 이수자는 고용률이 각각 77%, 77%, 85%에 이르고 있다. 이에 비해 중졸자와 고졸자는 각각 64%와 72%에 머무르고 있어, 대졸자에 비해 크게 낮다. 고졸자의 소득을 100으로 했을 때, 전문대졸 111, 일반대졸 139, 석사과정 이수자는 185나 되어 학력과 소득이 비례한다. 이는 대학에 진학하지 않으면, 얻을 수 없는 것이다. 대학 무상교육제도가 도입되어 저소득층의 교육 기회를 가로막는 장벽이 제거된다면, 저소득층 자녀의 고용률과 소득수준이 상승하는 기회가 된다. 노동시장에서 불평등의 개선을 기대할 수 있다.

〈표 14〉 한국 학력별 교육투자의 수익(24-64세, %)

구분	중졸	고졸	전문대졸	일반대졸	석사
고용률(%)	64	72	77	77	85
상대 소득(고졸=100)	79	100	111	139	185

고용율은 2019년, 상대소득은 2018년 자료임.

자료출처: OECD, Education at a Glance 2020.

〈표 15〉에 대졸 남녀 1인당 교육비 사적 부담과 사적 수익이 나와 있다. 실제 계산해 보면, 2017년 현재 한국의 남성 국립대 졸업자는 등록금에서 장학금을 공제한 금액 USD6,900을 직접 부담하고, 대학에 진학하지 않았더라면 고졸자로서 4년간 벌었을 최저 임금 USD24,700을 포기하였으므로, 4년간 총 USD31,600을 비용으로 부담했다. 그는 졸업 후, 64세까지 일하면서 고졸자보다 총 USD346,800을 더 벌며 그에 따른 소득세 USD37,700을 납부하고 총 USD29,200을 사회에 기여한 후 그가 올린 총수익은 USD279,900인데, 여기서 총비용을 공제하면 USD248,300을 순수익으로 남기고 있다. 총수익을 총비용으로 나눈 값이 8.9이므로 그만큼 높은 수익을 얻는데, 한국남성 대졸자가 얻는 수익률은 OECD 평균 7.2에 비해 높다. 한국 남성이 OECD 평균에 비해 높은 수익률을 얻는 가장 큰 이유는 한국의 소득세율이 낮기 때문이지만, 사회 기여도 OECD 평균에 비해 낮다.

한편, 한국 여성 국립대 졸업자는 USD32,900이 대학교육을 받을 때, 사적으로 부담하는 비용이다. 남성보다 비용이 높은 이유는 고졸 여성의 취업률이 고졸 남성보다 높기 때문이다. 그녀는 역시 64세까지 일하면서 고졸 여성보다 USD217,900을 더 벌고 USD9,600의 소득세를 납부하며, 평균 USD18,300을 사회에 기여한다. 그녀의 총수익은 USD190,000이므로 교육비 지출액 USD32,900에 비해 5.8배의 수익을 얻고 있다. 이 수치는 OECD 여성 대졸자 평균 7.0보다 낮은 것이며, 한국의 남성대졸자보다 낮은 수치이다.

이 자료를 통해, 한국은 소득세율이 낮아 고소득자에게 유리한 사회임을 알 수 있으며, 한국의 대졸자들은 OECD 평균에 비해 사회 기여가 작다는 사실도 알 수 있다. 중요한 것은 대학에 진학하지 않으면, 이러한 수익이 사라진다는 것이다. 돈 많은 사람들만 이러한 기회를 누리는 것은 엄청난 불평등이다. 대학 무상교육은 수익 창출 기회를 모든 개인에게 부여해 주는 제도로써 불평등을 제거하는 중요한 제도가 된다.

〈표 15〉 대졸 남녀 1인당 교육비 사적 부담과 사적 수익(2017, USD, PPP)

	한국 남성 대졸자	OECD 남성 평균	한국 여성 대졸자	OECD 여성 평균
직접비용	-6,900	-9,100	-6,900	-9,100

포기소득	-24,700	-38,900	-26,000	-28,500
총비용	-31,600	-48,000	-32,900	-37,600
소득증가	346,800	543,300	217,900	388,200
소득세	-37,700	-144,300	-9,600	-83,900
사회기여	-29,200	-55,600	-18,300	-41,300
총수익	279,900	343,400	190,000	263,000
순수익	248,300	295,400	157,100	225,400
편익/비용 비율	8.9	7.2	5.8	7.0

*64세 정년기준, 실질할인율: 2% 기준.

자료출처: OECD, Education at a Glance 2020.

3) 대학 무상교육으로 사회가 얻을 수익

고등교육 무상화를 예산 낭비라고 보거나 불요불급한 지출이라고 생각하는 사람들도 있지만, 사실을 알고 보면 전혀 다르다. 교육은 이전 지출이나 사회부조 프로그램들과 달리, 장기에 걸쳐서 수익이 발생한다. 교육의 수익은 광범위하며 장기에 걸쳐 여러 부분으로 확산한다.

대학 무상교육을 반대하는 일부 인사들은 그것이 혈세 낭비라고 주장한다. 이런 주장을 하는 사람들은 대체로 현재의 학벌체제에서 이득을 얻고 있는 사람이거나, “그만한 돈이 어디 있나?” 라는 막연한 주장에 속아 현실을 잘 못 알고 있는 사람들이다. 전문가의 연구에 따르면, 정부소비지출과 투자지출의 1년 누적승수가 0.31이며 3년 누적승수는 0.46이다. 반면, 정부이전지출은 1년 누적승수 0.37이나 3년 누적승수는 1.16에 이르고 있다(이강구·허준영, 2017).

이를 다시 설명하면, 정부가 1조 원을 사회간접자본에 투자하거나 직접 소비했을 때, 이 기금은 경제활성화에 기여하게 되는데 국내총생산(GDP)이 1년에 3,100억 원 증가하며 3년이 흐르면 총 4,600억 원 정도 증가한다는 것이다. 이에 비해 기본소득이나 재난지원금을 지급할 경우, 첫해에 3,700억 원의 GDP 증가 효과가 있으며, 3년이 지나면 총 1조 1,600억 원의 GDP증가를 가져온다는 의미이다.

그런데 대학교육에 대한 정부의 지원은 국민의 인적자본을 크게 하여 경제와 사회발전에 크게 기여함으로써 정부투자나 소비는 물론 이전지출보다 훨씬 더 많은 수익을 장기에 걸쳐 개인과 사회에 돌려준다. 제비가 흥부에게 물어다 준 박 씨에 비견된다. 이를 확인해 보자.

하버드대학 경제학과의 헨드렌 교수팀(Nathaniel Hendren & B. Sprung-Keyser)은 미국정

부 공공기금 지출의 사회복지 효과, 즉 공공기금의 한계가치(Marginal Value of Public Funds, MVPF)에 관해 연구한 바 있다. MVPF는 기금이 납세자로부터 개인에게 그대로 이전됐으면 그 값이 1이며, 기금 수령이 노동시간을 감소시키는 등 부작용이 더 크면 1보다 작고, 기금으로 인해 소득증가와 조세수입 증가 등이 있으면 1보다 큰 값이 된다. 이 연구(2020)에서 밝혀낸 것은 지난 50년간 시행된 133개의 공공기금 중에서 저소득 아동의 건강과 교육에 직접 투자한 사업들이 평균 5를 넘어 가장 높았다는 사실이다. 여기에 고등교육에 대한 지원이 포함된다. 고등교육에 대한 지원이 지원액 이상의 복지효과를 보고 있음을 알 수 있다.

저소득계층의 자녀에게 대가를 바라지 않고 대학등록금을 지원한 것인데, 오히려 사회가 여러 해에 걸쳐 큰 이익을 받는다. 케네디 공공정책대학원 교수인 더밍(David J. Deming, 2019)은 이를 공짜점심의 경제학(Economics of Free Lunch)이라고 부르고 있다.

대학교육의 사적·공적 기여를 연구해 온 미국 일리노이대학의 경제학자 월터 맥마혼(Walter W. McMahon)은 미국 대졸자의 비금전적 사회기여를 <표 16>와 같이 계산했다. 대졸자들은 범죄 발생 감소를 통해 매년 8,039달러(준학사학위자는 2,833달러)의 가치를 사회에 기여하며, 대기오염 감소를 통해 4,655달러(준학사 1,641달러), 산림보전과 자연거주를 통해 3,922달러(준학사 1,392달러), 자살률 저하를 통해 3,823달러(준학사 1,348달러), 정치적 안정 기능을 통해 3,769달러(준학사 1,329달러) 등 1년 동안 30,697달러(준학사 10,820달러)에 해당하는 비금전적 사회 기여를 하고 있다.

<표 16> 미국 대학졸업자의 연간 비금전적 사회기여(US\$, 2016년 불변가격)

사회의 비금전적 수익	학사학위	준학사학위
민주주의(민간기구 기여)	2,274	801
인권(사법기구 기여)	2,109	426
정치적 안정	3,769	1,329
기대수명 연장(사적 이익)	0	0
불평등 해소(정책 여부)	?	?
빈곤 감소(대부분 사적 이익)	0	0
자살률 저하	3,823	1,348
기타 범죄 감소	8,037	2,833
복지비와 교도소 비용 절감	2,630	927
세금납부(현재가치)	3,824	989
산림보전과 자연거주	3,922	1,382
수질 개선	378	133
대기오염 감소	4,655	1,641
사회자본(사회통합, 중복)	0	0
새로운 아이디어	?	?
비금전 사회적 수익 총액	30,697	10,820

자료: Walter W. McMahon(2018), <https://uofi.app.box.com/s/wo76gs4reryzdn4epgae>

대학교육의 과실을 대졸자 혼자서 차지한다고 생각하거나, 심지어 낭비라고 하는 생각이 잘못된 것임을 알 수 있다. 그리고 원하는 모든 사람이 이러한 엄청난 기회에 참여할 기회를 주는 것이 공정한 일이다.

캘리포니아주립대학(USC)의 자체계산에 의하면, 주정부가 대학에 지원하는 1달러당 총 5.43달러의 경제적 기여를 한다. 캘리포니아대학(UC)은 주에서 제공하는 연구기금 1달러당 7달러의 공적 사적 수익이 발생한다고 분석했다.

10. 대학 무상교육에 얼마가 필요한가?

1) 대학 무상교육 여건

2006년 필자는 우리나라 대학의 재정안정화 방안으로 (1)저소득층 대학등록금 전액 국가 부담 (2)사립대학 교직원 인건비 국가부담 (3)등록금후불제 실시 (4)고등교육재정 확충 (5)1인당국민소득 25,000달러 달성 이후 고등교육 완전공영화를 제시한 바 있다.¹⁹⁾ 1인당국민소득 25,000달러 정도가 되면, 전 국민 무상교육을 실시할 수 있는 재정여건이 된다고 판단했기 때문이다.

이 가운데 등록금후불제 실시 요구는, 2009년 다소 변형된 가운데 '취업 후 상환 학자금 대출제도'라는 이름으로 정책화되었다.²⁰⁾ 그러나 설계가 잘못되어 원리금 상환 문제와 청년신불자 배출 문제가 발생했다. 저소득층 대학등록금 국가 부담 정책은 일본이 2020년부터 실시하고 있다. 한국의 1인당 국민총소득(GNI)은 2013년에 이미 25,000달러를 넘어섰으며, 이후 성장을 지속하여 2020년 현재 31,755달러에 이르고 있다. 이제 우리나라도 대학 무상교육을 실현할 수 있는 경제적 여건은 성숙했다고 볼 수 있다. 다수의 유럽 국가들이 대학무상교육을 도입할 당시 1인당 국민소득은 6,000-7,000달러 수준에 지나지 않았다.

2) 대학 무상교육에 필요한 재원

대학교육을 받은 사람들은 졸업 후 약 40년에 걸쳐 해마다 많은 사회적 수익을 주기 때문에 대학 무상교육이 결코 낭비가 아니다. 그래서 유럽 선진국들이 대학 무상교육을 계속할 수 있는 것이다. 무상교육을 반대하는 사람들은 대개 학벌사회로부터 이득을 얻는 사회 엘리트들이거나, 기득권층의 이익을 옹호하는 보수언론들이다. 또, 이들의 설득에 넘어간 서민들도 있는데, 스스로 밥상을 발로 차서 엎어버리는 어리석음이다.

19) 박정원(2006), “교육혁명을 이루기 위한 고등교육재정 개혁방안”, 『우리 대학, 절망에서 희망으로』, 전국교수노동조합, 2006.

20) http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001193557&CMPT_CD=P0001

<표 17>에서 볼 수 있듯이, 2018년 현재 전국의 전문대학과 학부과정 및 대학원생들이 부담하는 등록금 총액은 14조3,295억 원 정도이다. 국공립대학 재학생들이 1조7천억여 원을 내고 있고, 사립대학 재학생들이 10조 원 정도를 부담하고 있다. 전문대학 재학생들이 부담하는 등록금도 2조5천억 원을 넘고 있다.

어떻든, 매년 14조원 정도의 돈이면 전문대학생부터 박사과정 재학생까지 모든 대학생이 등록금 걱정 없이 공부를 할 수 있다. 저소득계층 출신 학생들도 대학에 다닐 수 있으며, 재정 여건이 어려워 전문대 교육으로 마무리하던 학생들도 4년제 대학에 다닐 수 있다. 성인이 되고 난 후, 대학교육을 받고자 하는 사람들도 비용부담 없이 그 목표를 달성할 수 있을 것이다.

<표 17> 2018년도 전국대학 등록금 총계(학부 + 대학원). 단위: 천원

구분	4년제 대학 (일반·산업·교육대학 포함)	전문대학	합계
국공립대	1,749,149,344	15,627,906	1,764,777,250
사립대	10,005,452,612	2,559,277,373	12,564,729,984
합계	11,754,601,955	2,574,905,278	14,329,507,234

*등록금 = 입학금 + 수업료

*국공립대학에 서울대와 인천대가 포함됨.

2018년 가계가 부담한 등록금 총액은 약 14조3천3백억 원이었으나, 이후 학생 수 감소로 인해 2021년도의 등록금 총액은 14조원에도 미달할 것으로 추정된다. 2021년 현재 555조 원에 이르는 한국 정부의 예산규모를 고려하면, 대학 무상교육에 들어가는 비용을 조정하는 것은 어렵지 않을 것으로 생각된다.

대학 무상교육을 전문대생부터 실시하자는 주장도 있고, 국공립대생에 대해서만 실시하자는 주장도 있다. 이러한 주장들은 전 국민의 권리로서의 무상교육과 대학에 대한 지원 방안을 혼동하고 있는 것이지만, 일단 소요 예산을 검토해보자.

① 전문대 재학생만을 대상으로 할 경우, 소요되는 예산은 연간 약 2조5,749억 원.

대학생들 가운데 가장 절실하게 등록금 지원이 필요한 집단은 전문대생들이다. 가정환경이 평균적으로 가장 어렵기 때문이다. 전문대생에게만 지급할 경우, 비용부담도 적다. 미국의 바이든 정부에서도 일단 전문대(커뮤니티 칼리지)부터 무상교육을 시행할 계획으로 알려져 있다. 그러나 등록금 부담이 가장 큰 일반대학 재학생들이 계속 고통에 시달리게 되는 것이 문제이다.

② 국공립대 재학생만을 대상으로 할 경우, 소요되는 예산은 약 1조7,647억 원.

소요되는 예산은 약 1조7,647억 원에 불과하여, 큰 부담 없이 시행할 수 있는 장점이 있다. 다만, 수도권사립대 > 지방국립대 > 지방사립대 > 전문대라는 서열을 중심으로 계층

화가 이루어진 상태에서 국립대학 재학생에 먼저 실시하는 것은 한마디로 유리한 위치의 국민을 더욱 유리하게 하는 역진적 정책이 된다.

무상교육의 핵심은 고소득계층을 돕는데 있는 것이 아니라, 중저소득층 자녀가 혜택을 누리도록 하자는 것이다. 국립대학생에게만 실시하자는 주장은 부자의 빈 공간을 다 채우고 난 후 빈자를 돌보자는 주장과 같아 설득력이 떨어진다. 또한 특성화고 출신이 가장 많고, 특목고·자사고 출신이 거의 없는 전문대생의 98%가 수혜대상에서 제외되는 불공정이 발생한다. 롤즈의 다음 지적을 들려주고 싶다.

“문화적인 지식이나 기능을 획득하는 기회가 우리의 계급적 지위에 따라 결정되어서는 안 되며, 따라서 공립이든 사립이든 학교제도는 계급장벽을 철폐시키도록 기획되어야 할 것이다.” (존 롤즈, 『정의론』 (황경식옮김), p. 120)

③ 전문대와 국공립대 재학생을 대상으로 할 경우, 소요 예산은 약 4조3,240억 원.

국가의 부담은 적지만 등록금이 너무 높아서 고통받는 사립대학생들을 지원대상에서 제외하면, 형평성 문제가 다시 제기될 수 있다.

④ 전체 대학생(=국민)을 대상으로 무상교육을 실시할 경우, 소요 예산 약 14조 원.

모든 대학생에게 무상으로 고등교육을 공급하는 것이 진정한 의미에서의 대학 무상교육이다. 대학 무상교육은 보편적 인권의 보장이라 할 수 있다. 다만, 수업료가 대학마다 다른 상황에서 국공립대에 다니는 학생과 사립대에 다니는 학생 간에 불공정한 지원이 문제 될 수 있다. 일반대학의 등록금 수준이 수도권 사립대학 > 지방 사립대학 > 국립대학 순이라서 사립대학에 다니는 학생들이 국공립대학생들보다 더 많은 지원을 받게 된다는 점이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 사립대학생들에게 국공립대학생들의 등록금만큼을 지원하는 방식을 생각할 수 있다.

⑤ 사립대학생에게도 국공립대학생과 동일한 액수를 지급할 경우, 약 9조8,700억 원 소요.

국공립대학생에게 지원하는 등록금 액수만큼을 사립대학생에게도 적용하는 방식이 국공립대학생 사이에 등록금 지원액의 형평성을 유지하기 위해 적절한 방식 생각된다. 2020년 등록금을 기준으로 계산해 보면,

일반대학생 1,981,003명 x 418만원(국공립등록금) = 8조2,805억9,254만 원

전문대생 621,772명 x 241만원(국공립등록금) = 1조4,984억7,052만 원

교대생과 산업대생 등록금 총액 약 900억 원

총계: 9조8,690억6,306만 원이 된다.

(국가장학금 4조 원을 공제하면, 실제 필요한 액수는 5조9천억 원임)

모든 대학생에게 국공립대 수준의 등록금을 지원할 경우, 약 9조8,700억 원 소요되는데, 현재 국가장학금이 4조 원이므로 약 5조9,000억 원의 예산이 필요하다. 이렇게 되면, 국

공립대학생은 완전 무상으로 대학교육을 받게 되며, 사립대학생은 평균 등록금 7,479,800 원 중 3,297,100원을 납부하고 대학교육을 받게 된다. 무상교육의 의미가 좀 퇴색되지만, 현실에서 가장 공정한 방법이다. 추후, 독립 기관에서 대학 계열별 교육원가를 조사해서 교육비를 표준화할 필요가 있다.

3) 재원확보 방법 - OECD 평균 수준의 예산확보

간단하다. 고등교육 예산을 OECD 평균 수준으로 확보하면 된다. 현재 0.6%에도 미치지 못하고 있는 GDP대비 고등교육예산 비중을 OECD 평균인 1.0%로 올리면 등록금 문제는 자동 해결된다. <표 25>는 2017-2021년까지 한국의 GDP와 고등교육예산 규모 및 그 비중을 보여주고 있다. 참고로, OECD에서는 2021년 한국경제가 3.6% 성장할 것으로 전망하고 있다. 이 전망을 적용하면, 2021년 명목GDP는 1,993조7,322억 원에 달할 것으로 예상되며, 2021년도 고등교육예산 11조1,455억 원은 GDP 예상치의 0.56% 수준에 불과하다. OECD 평균인 1.0%인 19조9,373조 원이 되려면 현재보다 약 8조7,918억 원이 더 투입되어야 하며, 2022년에 이 정도로 예산을 늘리면 가볍게 문제를 해결할 수 있다.

<표 25> 2019-2021년 명목GDP 규모 및 고등교육예산 비중 비교(단위: 억원, %)

연도/항목	2017	2018	2019	2020	2021
명목 GDP	1,835조6,980	1,898조1,930	1,919조0,399	1,924조4,529	1,993조7,322 (3.6% 성장)
고등교육예산	9조2,807	9조4,987	9조5,617	10조8,286	11조1,455
GDP 비중*	0.51(%)	0.50(%)	0.50(%)	0.57(%)	0.56(%)

자료: KOSIS 국가통계포럼 <https://kosis.kr/search/search.do>, *GDP 비중(%)은 필자가 계산함.

4) 고등교육재정교부금법 제정과 정부 예산 조정

고등교육에 대한 안정적 재원을 확보하기 위해서는 고등교육재정교부금법을 제정해야 한다. 등록금을 지원한다고 해서 국가가 고등교육에 대해 그 책임을 다하는 것이 아니다. 대학교육이 발전할 수 있도록 충분한 지원을 해야 한다. 지방교육재정교부금법을 통해 내국세 총액의 20.79%를 지원받고 있는 초중등교육처럼 제도적 뒷받침을 해야 한다.

대학생 등록금을 지원하기 위해, 정부의 여러 부서나 조직에서 관할하는 예산을 조정하는 방안도 있다. 예를 들어, 2021년 일자리위원회 관할예산이 30조원이며, 저출산고령화 위원회의 예산은 46조원에 달한다. 저출산대책의 일환으로 저소득계층 대학 무상교육을 실시하고 있는 일본처럼, 저출산위원회 예산 일부를 무상 고등교육을 위해 사용하도록 조정하면 위원회의 목표 달성이 용이해질 것이다. 일자리위원회의 예산도 고등교육을 위해 사용될 수 있다. 중저소득계층 자녀들이 대학 무상교육을 받게 되면 학업에 전념할

시간이 늘어나고 창업과 취업에 상당한 긍정적 효과를 주게 될 것이다.

다시 말하지만, 고등교육예산을 OECD 평균인 GDP의 1.0% 수준으로 올리기만 해도 2021년 고등교육 예산보다 약 8조7,918억 원이 늘어나게 되므로, 대학 무상교육에 필요한 예산 5조9천억 원은 자동으로 확보된다. 전국 263만명(일반대 198만명, 전문대 62만명, 교대생 15000명, 산업대생 15,000명)의 대학생/학부모가 대학 무상교육의 기쁨을 맛보게 될 것이다. 이것은 중장기적 관점에서 엄청난 사회적 수익을 가져올 투자가 된다는 점도 염두에 두어야 할 것이다.

11. 공정사회를 위한 정책 2 : 대학서열의 해체

교육개혁의 핵심은 불평등한 대학교육체제를 해소하여 모든 국민들에게 공정한 교육기회를 부여하는 것이고, 대학서열 체제의 해체가 그 마지막 작업이 된다. 대학서열 체제는 만병의 근원이라고 해도 과언이 아니지만, 불행히도 우리는 만병통치약(panacea)을 갖고 있지 못하다. 21세기 한국사회에서 이 문제보다 더 심각한 문제가 없고, 이 문제보다 더 해결하기 어려운 문제도 없을 것이다.

1) 대학서열의 형성과정

대학서열을 혁파할 방법을 모색하기 위해서는 서열이 형성되는 과정을 정확히 이해해야 한다. 이탈리아에서 발생한 유럽의 대학은 원래 학생들의 자치조직을 의미했지만, 프랑스와 영국으로 넘어오면서 점차 교수진을 지칭하게 됐다. 교수는 대학마다 다르게 구성되어 있을뿐더러 이에 따라 학문편제나 교육목표 및 교과과정 등에서 차이가 난다. 인문·사회계열 중심의 대학이 있고, 자연과학과 공학 중심의 대학도 있다. 의과대학이 있는 대학도 있고, 예술대학이 없는 대학도 있다. 2~3년제 전문대학과 4년제 일반대학은 그 기능과 역할이 일치하지 않는다. 그래서 평준화라는 개념을 적용하기 어려우며, 실제 대학이 평준화된 국가는 없다. 일각에서 사용하는 ‘대학 평준화’ 라는 용어는 대학서열 철폐의 의미로 해석할 수 있을 것이다.

전근대 사회에서는 사회적 자본(신분, 혈통 등)과 물질자본이 사회를 지배하는 힘이며 권력의 토대였다. 양반 귀족인 부모는 자녀에게 신분과 재산을 물려줌으로써 부와 권력을 대물림했다. 하지만, 고도로 발달한 자본주의 시장경제 체제에서 신분과 재산은 안전한 부의 형태가 못 된다. 가장 확실한 부의 세습 방법은 자녀의 인적자본을 극대화하도록 지원하는 것이다. 일단 형성된 인적자본은 마모되지 않는 영구적 능력이며 사회를 지배하는 힘의 근원이다.

한국의 대학들은 위치, 전통, 명성, 교육환경, 동료집단 평가, 취업률 등의 차이를 기준으로 서열을 형성하고 있다. 가장 큰 영향을 미치는 요인은 대학의 위치이다. 학생들은 공

부만 하면서 대학시절을 보내지는 않는다. 문화적 다양성을 즐기면서 또래 집단과 어울릴 수 있는 환경을 중요시하는데, 그래서 대도시 소재 대학을 선호하게 된다. 서울과 수도권권의 대학들이 다른 장점이 없이도 높은 서열을 갖게 된 배경이다.

또한 대학은 평판(brand loyalty)이 강하게 작용하는 부문이라서, 전통과 명성이 매우 중요하다. 어떤 대학이 전통의 명문을 제치고 신흥명문으로 자리 잡기는 쉽지 않다. 오래된 석조건물에 정·관계와 재계 등에 유력인사를 많이 배출한 대학, 각종 고시나 공인회계사 등 시험에서 합격자가 많은 대학 등이 높은 서열을 차지하게 된다. 1970년대 초, 한양대가 법과대학을 만들고, 이를 명문대로 육성하기 위해 타 대학의 사법시험 1차합격자에게 전액 장학금을 주면서 대학원으로 영입한 사례는 유명하다.

교육환경과 대학에 대한 평가가 또한 중요하다. 먼저, 교육환경은 교비회계의 크기와 정부의 지원액에 의해 좌우된다고 할 수 있다. 교육환경은 1인당교육비 수준을 통해서 알 수 있지만, 대학이 보유한 각종 교육시설을 통해서도 확인된다. 대학재학생들은 건물, 강의실, 실험실, 도서관, 박물관, 공연시설, 전시실, 기숙사, 장학금, 자격시험 등에 대한 지원, 동아리 활동 지원, 해외 교류 상황 등 여러 가지를 평가하며, 이 평가가 대학입학지원자들에게 전달되면서 대학에 대한 서열이 완성되는 것이다.

여기서 일부 언론들의 대학순위나 대학평가기관들이 매긴 순위 등은 별 영향력이 없다. 참고로, 2020년 중앙일보의 국내대학 평가에서는 서울대-성균관대-한양대-연세대-고려대-경희대-중앙대-서강대·이화여대-한양대(에리카) 순이었다. 2015년부터 줄기차게 서울대-성균관대-한양대 순(2016년은 서울대-한양대-성균관대)이라고 외쳤지만, 학생과 학부모들은 이 대학순위를 신뢰하지 않는다. 영국의 대학평가기관 Quacquarelli Symonds(QS)의 2020년 국내대학 순위(세계 순위)는 서울대(37위)-카이스트(41위)-고려대(83위)-포항공대(87위)-성균관대(95위)-연세대(104위)-한양대(150위)-경희대(247위)-지스트(322위)-이화여대(331위)도 이와 비슷하다.

다만, 교육부와 대학교육협의회의 진단역량평가는 재정지원사업 배제와 함께 장학금 지급을 제한하기 때문에 학생들의 평가에 강한 영향을 미친다. 그러나 교육부와 대교협의 평가는 대학의 진정한 교육력(教育力)을 평가하는 제도라기보다 탈락 대학을 정하기 위한 평가에 불과하다. 이러한 대학서열 형성 배경에 대한 종합적 이해 없이 제시하는 해결책은 모두 공염불일 뿐이다.

국공립대 연합네트워크를 기반으로 공영형 사립대학을 연결해 이를 대학 서열화를 해체할 방안으로 하는 주장이 많다. 그러나 현실에서 국공립대학이라고 해서 동일한 선호도를 보이는 것은 아니다. 지방 국공립대학 사이에도 강한 서열이 형성돼 있다. 부산대·경북대 > 전남대·충남대·부경대·인천대(법인) > 충북대·전북대·강원대 > 창원대·경상대·한밭대·제주대 > 기타 국공립대학으로 서열이 형성돼 있다. 거점국립대학의 학생1인당 교육비는 수도권사립대들보다 높은 1,600~1,700만 원대이나, 나머지 국공립대학은 1,400~1,500만 원대로 서울 상위권 사립대학들과 비슷한 수준이다. 명칭을 통일해서 한국

1대학, 한국2대학,...., 한국9대학 같은 재배치는 대학서열 해소에 큰 도움이 되지 않을 것이라 예상할 수 있다. 프랑스대학의 상황을 살펴보면 이해가 될 것이다.

프랑스에서는 68혁명의 성과로서 파리대학이 단과대(Faculté) 중심의 대학 체제에서 고등 교육 및 연구를 위한 종합대학(Université)으로 개편된다. 입학생 선별 규정이나 학년 진급시험에 관한 규정을 없앴다. 선출된 교수와 학생대표로 구성되는 교육·연구 단위와 대학운영위원회는 자율 및 참여의 토대 위에 위치할 수 있게 되었다. 파리대학교가 해체되면서 파리 시내의 '파리대학구'에 파리 제1대학에서부터 파리 제9대학까지, 시외의 '베르사유대학구'에 파리 제10대학과 파리 제11대학이, 역시 같은 시외의 '크레테유대학구'에 파리 제12대학과 파리 제13대학이 설치되어 모든 국민에게 개방된 신제 국립종합대학교로 재출발하였다.

그러나 신자유주의 바람이 불기 시작하면서 이러한 대학체제는 흔들리기 시작했다. 2007년 교육관련법 개정 이후 자율성을 얻은 프랑스 대학들은 세계랭킹을 올리기 위해 노력했는데, 남부에 있는 프로방스 대학과 메디테라네 대학 및 폴-세잔 대학이 통합해 엑스-마르세이유 대학(AMU)이 탄생했다 (2012). 2018년 1월부터 파리4대학(Paris-Sorbonne University)과 파리6대학(Université Pierre et Marie Curie)이 통합하여 소르본대학교(Sorbonne Université)가 창립되었는데, 이 대학은 인문학부, 과학부, 의학부 등 세 개의 학부로 구성되어 있다. 동시에 사립 경영대학원인 INSEAD 등 몇 개의 소규모 교육기관들이 협력기관으로 연대하고 있다.

2019년에는 파리5대학(Paris-Descartes)과 파리7대학(Paris-Diderot)이 통합하여 파리 대학교(Université de Paris)로 새로 출발하였다. 그래서 1968년 소위 포르(Edgar Faure) 개혁에 의해 성립했던 파리대학 체제는 균열을 보이고 있는데, 구 파리대학 체제는 학문편제의 다양성을 기초로 결합한 대학체제였다. 예를 들면, 인문학은 제3대학과 제4대학, 법학은 제2대학, 자연과학은 제5대학과 제6대학 등으로 특성화를 이루었다.

2) 대학서열 해소 방안들

(대학별 특성화) 구 파리대학 체제가 하나의 모델이 될 수는 있다. 우선 대학 간 비교가 불가능한 체제를 만드는 것이다. 그것은 대학이 특성화를 통해서 가능해진다. 지역대학 간 학부(학과) 교환을 통해 그 기반을 만들어야 한다. 학부교환의 결과, A대학은 인문학과 예술대학, B대학은 사회과학과 경영학, C대학은 자연과학과 공학, D대학은 생명과학과 농학 등으로 대학마다 2-3개의 전공분야로 특화한다면, 대학간 서열은 자연스럽게 사라질 것이다. 그렇다고, 여러 대학이 단과대학 체제로 운영되는 것은 바람직하지 않다. 중심 학부가 아니더라도 학생들의 균형 잡힌 교양 습득을 위해 대학 내에 전공분야가 다양하게 편성되어 있을수록 좋다. 이런 상태에서의 운영방식은 스코틀랜드의 물리학과연합 및 화학과연합 등을 참조하면 될 것이다. 그러나 지역 내 종합대학이 하나 정도는 필요하며, 그 역할을 지역거점국립대학이 수행해야 한다.

(**평등한 지원과 균등 발전**) 교육부를 비롯한 정부 부처들과 민간기부자들은 재정적으로 열악한 대학을 지원하기 위해 노력해야 한다. 고등교육 지원에 약자(弱者)우대 원칙을 적용하는 것이 대학서열을 해소하는 기초가 된다. 지금처럼 SKY대학을 비롯한 수도권 거대 대학 중심의 지원이 계속된다면, 대학 서열화 체제는 영원히 남아 대학교육과 초·중등 교육을 수렁에 빠뜨리고 저소득계층에게 좌절을 안겨줄 것이다. 사립대학과 국공립대학에 대한 지원을 동일하게 하라는 의미가 아니다. 사립대학 가운데 대학 운영의 민주성과 투명성을 갖추고 고등교육법·사립학교법 등을 철저히 지키면서 대학운영 비리를 자행하지 않는 대학에 한해 일정한 기준에 따른 지원을 해야 할 것이다. 이를 거부하거나 요건을 충족시키지 못하는 대학에 대해서는 일체의 지원을 중단해야 한다. 대학공정지원 체제를 확립해야 한다.

(**국공립대 연합 네트워크와 사립대학 공공화**)

좋은 제도이며 필요한 제도이지만, 이것만으로 서열화를 완벽하게 막을 수 없다. 그랑제꼴의 하위에 대학이 위치해 있는 프랑스뿐만 아니라 독일에서도 뮌헨대·뮌헨공대·하이델베르크대 등 엘리트대학이 등장하고 있어 사실상 새로운 서열이 형성되고 있고, 정부 역시 이를 지원하고 있다. 이러한 상황을 예견하고 이에 대한 대책을 강구해야 성공할 수 있다. 문재인 정부의 공약이었던 공영형 사립대 창립은 여론형성에 실패하면서 사실상 어렵게 됐고, 교수노조의 최초 주장처럼 정부책임형 사립대학 체제 구축을 추구해야 한다. 다만, 변화하고 있는 고등교육시장 구조를 반영해 사립대학 공공화까지를 목표로 해야 할 것이다.

(**입시 개혁: “추첨제가 가장 민주적”**)

중저소득층은 많은 사교육비를 지출할 수 없는 계층이다. 교과전형이든 비교과전형이든 어떤 방식도 중저소득층에게 유리한 지형은 없다. 논술지도를 학교에서 받기 어렵기 때문에 논술전형도 불리하고, 실기 역시 마찬가지다. 현재의 모든 전형은 친고소득층이라고 해도 과언이 아니다. (중략) 그럼에도 불구하고, 한국사회 여론은 여전히 정시확대/수시축소를 원하고 있는데, 일부 고소득층 자녀들의 입시비리가 이 전형과 연루되어 있으며 여러 전형제도의 장단점이 잘 알려지지 않은 탓이라 하겠다. (박정원, 2019b)

규격화된 평가 아니라 추첨제가 가장 직접민주주의에 가까운 방식이라는 누스바움의 주장 (마사 누스바움, 2010, 『학교는 시장이 아니다(우석영 역)』, 궁리, p.93) 이후 많은 학자들이 추첨이 가진 장점에 대해 생각하기 시작했다. 마이클 샌델도 『공정하다는 착각』에서 능력주의를 약화시킬 수 있는 대안으로 추첨제를 추천하고 있다. (샌델, pp.287-293)

1974년, 한국에서 고교입학 추첨제가 처음 실시될 때 ‘고교생의 학력이 하향평준화된다’ 등 기득권층의 비난과 반발이 있었다. 그러나 이 제도는 다시 전국으로 확산되었고, 그로부터 50년 가까운 세월이 흘렀어도 학생들의 학업성적이 하향평준화됐다는 증거는 없다.

실제, 네덜란드 대학들의 성공에는 의과대학 입학 추첨제가 있다. 네덜란드의 9개 의과대

학은 가중된 추천제를 실시하고 있다. 그리고 추천에 의한 학생선발이 좋은 결과를 낳고 있다는 분석이 많다. 의과대학마저 추천에 의해 입학이 결정된다면, 사교육은 필요없지 않겠는가?

(캘리포니아 공립대학체계에 대한 오해)

대학서열 해소 방안으로 캘리포니아 공립대학체계를 제시하는 단체나 개인이 있다. 캘리포니아주의 공립대학은 3계층 구조로 되어 있는데, 10개의 University of California (UC), 23개 캠퍼스의 California State University (CSU), 및 116개의 California Community Colleges system (CCC)이 있다. 캘리포니아주에는 스탠퍼드 대학 등 사립대학이 80개 가량 있다.

그런데 공립대학들이 평준화된 체제라고 생각한다면 큰 오해이다. 3계층 구조(3 tier system)라고 부르는 사실만으로도 알 수 있다. 3개의 시스템 사이에는 뛰어넘을 수 없는 절벽이 존재한다. 그리고 캘리포니아대학들은 일부 서열화되어 있다. UC만 하더라도 버클리(3위) - LA(12위) - 샌디에이고(14위) - 샌프란시스코(21위) - 산타바바라(42위) - 어바인(58위) - 데이비스(75위) - 산타크루즈(83위) - 리버사이드(151-200위) - 머시드(500위 밖) 등으로 순위가 조사됐다. 여기서 괄호 안의 숫자는 세계랭킹이다. UC는 고교 성적 12.5% 이내 학생들이 진학하고, USC에는 고교 성적 33.3% 이내의 학생들이 진학한다. (김종영, 2020)

캘리포니아 공립대학 체제는 대학등급에 기초하고 있는 시스템이기 때문에, 대학평준화 모델로서 제시할 방안은 전혀 아니라서 이를 평준화 모델로 제시하는 단체의 주장은 앞뒤가 맞지 않는다. 캘리포니아 공립대학 체제는 깊은 연구를 통해 충분히 검토할 가치가 있는 고등교육체제이다. 대학은 학문편제나 교수진 구성이 상이하고, 학생들의 학습 목표 역시 동일하지 않다. 대학마다 교육이념과 교육방식 등이 모두 달라서 평준화라는 용어를 사용할 수 없다. 고교평준화는 언제나 바람직하다고 할 수 있지만, 대학평준화가 어떤 상태에서 바람직한지는 더 많은 논의가 필요하다. 대학마다 기능과 역할이 일치하지 않기 때문이다.

(지방경제·문화 활성화 지원 - 균형발전 정책) 대학서열화를 해소할 수 있는 토대는 학력 간 임금격차 해소, 국토의 균형발전, 지역 간 문화격차 해소, 채용과 승진 등에서 학력 차별 철폐, 부당한 학력차별에 대한 처벌 등이 있어야 가능하다.

12. 공정사회를 위한 정책 3 : 사립대학의 공공화

대학교육이 국민의 기본권이라는 인식 하에, 이를 실현할 조건의 하나가 대학 교육무상화인 점을 설명했다. 등록금 체제 해체는 학벌사회의 두 축 가운데 하나를 제거하는 것

이다. 나머지 하나의 기둥은 바로 대학서열화 해체인데, 이에 대해서도 충분히 설명했다. 일정 정도의 인구가 사는 지역에 대학교육 시설이 없거나 너무 멀리 떨어져 있다면 이 기본권은 실현되기 곤란하다. 대학이 없는 지역에서 대학 무상교육은 한갓 구호에 그치고 만다. 따라서 대학교육 시설은 일반 국민이 접근할 수 있는 거리 내에 존재해야 하고, 대학에서 제공하는 모든 교육서비스의 질은 최고의 수준을 갖추어야 한다. 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약(1979) 제10조에도 모든 종류의 교육시설에 대한 접근이 지방과 도시에 동일하게 적용되어야 한다고 규정하고 있다. 지방에 대학이 없는데, 교육권이 보장됐다고 할 수 없다.

2020년 현재, 한국의 대학 재학생 총수는 2,633,787명인데, 일반대생 1,981,003명, 전문대생 621,772명, 교육대생 15,628명, 산업대생 15,384명이다. 일반대 재학생들 가운데 총 1,194,730명(전체의 60.30%)이 지방대생이며, 수도권(서울·경기·인천지역) 대학에 재학중인 학생은 총786,273명(39.70%)이다. 전문대생은 총348,059명(55.98%)이 지방전문대 재학생이고, 수도권 재학생은 총273,713명(44.02%)이다. 교육대생은 지방이 11,289명(72.23%) 수도권이 4,339명(27.76%)이다. 산업대 재학생은 100% 지방대학생이다. 지역에 사는 국민의 고등교육권 실현을 위해 지방대학의 존재는 중요하다.

1) 지방 사립대학의 존재 의의

고소득계층의 학생들에게 대학등록금은 그리 부담스러운 문제가 아니지만, 저소득계층에게 대학등록금의 크기는 아주 중요하다. 고소득계층의 학생들은 주거비용이나 학습재료비 등 대학교육에 들어가는 부대비용이 문제가 아니지만, 저소득계층에게는 이러한 비용들의 조달 문제가 등록금만큼 중요한 문제이다. 특히, 대학이 소재한 도시 주변의 주거비용이 크게 상승해 있어 저소득층 학생들에게 실질적인 부담이 되고 있다.

대학 무상교육이 그 의미를 살리기 위해서는 등록금 체계의 해체가 기반이 되지만, 동시에 부대비용 부담도 낮춰줘야 한다. 수도권 주요 대학의 대학생 1인당 주거비와 생활비를 합하면 한 달 평균 100만 원을 넘어서며, 그 액수가 연간 등록금보다 훨씬 높아 비수도권 지역 출신 학생들의 대학교육에 큰 장애가 되고 있다. 사립 일반대학 연간 등록금과 생활비(주거비 포함)를 합하면 연간 2천만 원에 달해, 2021년 4인 가족 기준 중위소득 4,876,290원을 연간 소득으로 환산한 5,851만5000여 원의 1/3을 넘어선다. 이 가정에 자녀가 둘이라면 어떻게 부담할 수 있겠는가?

대학생들의 생활비 부담을 줄이는 가장 확실한 방법은 지역마다 좋은 대학을 육성하여, 자신이 현재 사는 지역의 대학에 입학하여 교육을 받는 것이다. 그 기반은 역시 고등교육재정의 평등한 분배이다. 수도권 대학 몰아주기가 지속된다면, 지방대학의 앞날은 없다. 부유한 계층이 권력직과 고소득 전문직을 독점하고 서민의 자녀는 비정규직이나 실업자로 몰리고 있는 가운데, 부유한 계층의 자녀들이 다니는 수도권의 소위 명문대는 점

점 빛을 발하고 서민의 자녀들이 다니는 지방대는 다 문을 닫게 생겼다.

정부는 **교육기본법 제5조(교육의 자주성 등)**의 규정을 이행해야 한다.

① 국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.

전국 모든 지역대학의 교육의 질을 보장하는 품질보증제를 무상교육과 함께 시행하면 가능하다. 품질보증제라고 해서 지금처럼 정부가 직접 대학을 평가하는 시스템이어서는 곤란하며, 이를 담당할 민간 전문기구의 설립이 필요하다. 평가를 통해 교육의 질이 인정된 대학에 진학하는 학생들에게 대학등록금을 지원하면 될 것이다.

평가에는 고등교육법과 사립학교법 준수 서약, 교수1인당 학생 수, 학생1인당 교육비, 장학금이 연간 운영비에서 차지하는 비중, 공익이사와 감사 재직 여부, 과도한 이월금 여부, 사회적 약자의 입학비율, 학생자치기구의 위상 보장, 학습권의 보장, 교수와 직원의 교권과 노동권 확보, 시간강사와 비정년계열 교수 및 계약직 직원에 대한 처우 수준 등이 포함되어야 하며 여기서 3-4개 이상의 항목에 문제가 있으면 지원대상에서 제외해야 한다.

지방대학의 위기가 오랫동안 지속돼온 까닭에 지방대학을 지원하기 위한 법률(**지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률**: 약칭 지방대육성법, 2014)까지 제정돼 있지만, 그 내용이 의과대학 등 일부 인기 학과에 대한 입학기회 확대와 공무원 채용이나 공공기관 지역인재 채용 확대를 열거하고 있는 정도에 불과하다. 이 정도 지원(?)으로 지방대학이 경쟁력을 확보할 수 있다고 믿는 사람은 없을 것이다.

2) 사립대학의 공공화

사립학교의 목적은 **사립학교법 제1조(목적)**에 규정되어 있다.

“이 법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성(公共性)을 높임으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다.”

공공성의 사전적 의미는 “국가나 사회의 구성원에 두루 관계하여 유익하게 작용하는 성향이나 특성”이다. 공공성을 지닌다는 것은, 사립대학도 국가나 사회의 구성원 전체에 유익하게 운영된다는 것이며, 국공립대학과 그 기능이나 본질이 다르지 않다는 의미이다. 현재 일반대학생의 85%와 전문대학생의 98%가 사립대학에 다니고 있다. 이 비율은 세계에서 가장 높은 편이다. 국공립대학과 사립대학 가운데 학문과 고등교육 발전에 더 효과적인 제도가 어떤 것인지 국민은 다 알고 있다.

◆ **(사립대 운영의 민주성 확보)** 대학 무상교육 프로그램에 참여하려는 사립대학은 일정

한 자격을 갖춰야 한다. 먼저 정밀한 검증을 통해, 심각한 사학비리 없이 투명하게 운영되고 있는지 여부, 거버넌스의 민주성 여부와 구성원들의 참여 수준, 사립학교법과 고등교육법 준수 여부, 학생과 교직원들의 학습권·교권·노동권 보장 수준 등을 집중적으로 점검해서 참여자격을 부여해야 한다.

◆ (교직원 인건비 표준화) 정부가 대학에 지급하는 기금은 여러 가지 용도로 사용될 수 있으나, 대학 교직원들의 인건비는 표준화된 수준으로 지급되어야 한다. 2017년 현재 교원과 직원의 인건비는 모두 7조7천억여원(교원 약 6조원, 직원 약 1조7천억원)으로 조사되고 있다. 이 액수는 전체대학의 지출총액 18조6천억원 중 약 41%에 해당한다. 임금수준은 대체로 국공립대 수준이 될 것으로 예상할 수 있다. 감독기관은 사학이 교원지위법을 준수하도록 지도해야 한다.

교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 약칭 : 교원지위법

제3조(교원 보수의 우대)

- ① 국가와 지방자치단체는 교원의 보수를 특별히 우대하여야 한다.
- ② 「사립학교법」 제2조에 따른 학교법인과 사립학교 경영자는 그가 설치·경영하는 학교 교원의 보수를 국공립학교 교원의 보수 수준으로 유지하여야 한다.

대학이 학생등록금에 해당하는 기금을 교직원 인건비에 우선 사용한다면, 전국교수노동조합이 오래 전부터 주장해왔던 교직원 인건비 국가부담이 실현되는 것이다. (정부책임사립대학). 교수와 직원의 적정 숫자를 파악하고, 대학별 실제 재직자 수를 조사해 표준임금을 지급해야 할 것이다.

대학이 학생이나 지역사회에 많은 서비스를 제공하기 위해 교직원을 더 채용할 수는 있지만, 적정 인원을 초과한 교직원 수에 대해서는 국고 지원 불가. 즉, 자부담으로 초과인원을 채용해야 한다. 대학교수와 직원의 표준임금이 정해지면 일부 대학의 저임금구조를 해소할 수 있다.

◆ (비정규직과 비정년트랙에 대한 차별 해소) 교원에 대한 보수 6조150억원 가운데 88.2%인 5조3,082억원은 전임교원의 보수이며, 비정규직교수(강사)에게 지급되는 보수는 6%인 3,618억여원에 불과. 전임강사의 수가 4만여 명 정도로 추정되고 있는바, 평균 1,800만원에 불과한 강사료 수입으로는 교수로서의 교육과 연구활동은 물론 생활자체가 불가능하다. 비정규직 교수의 지위를 가장 먼저 개선해야 한다.

전임교원 가운데 비정년트랙교수들의 지위도 상당히 열악하다. 우선 평균연봉이 일반대학 비정년은 3,000-3,500만원 정도이고, 전문대는 1,800-2,000만원 정도에 불과하다. 비정규직과 비정년계열 교수들에 대한 처우개선이 되지 않으면, 학문연구와 교육을 직업으로 선택할 인재를 확보하지 못하게 되어 국가적 비극이 발생하게 될 것이다. 이들 교수군(群)에 대한 처우개선에 상당한 기금 투입이 필요하다.

◆ (국가/지방자치단체가 사립대학 인수, 공공화) 지방 사립대학 가운데 위의 조건에 동의하는 대학은 통합네트워크에 포함시켜 정부책임형 사립대학으로 운영하며, 나아가서 국가/지방자치단체에 운영권을 넘기는데 동의하는 대학은 국가/지방자치단체가 적극 인수를 운영할 수 있는 것이 바람직하다. 한국 대학생의 80%가 국공립대학에 다니고, 전문대학생의 100%가 국·공립전문대학에서 공부하는 것을 목표로 삼아야 한다. 다만, 이러한 방식의 운영주체 교체에 동의하지 않는 대학은, 주로 수도권대학으로 예상되는, 일반재정 지원을 하지 말아야 하며, 여기서 확보된 재원으로 사립대 공공화를 실현할 수 있다.

13. 결론

학벌사회는 대학교육의 유상화와 대학의 서열화 및 성공한 지배자에 대한 신화화를 통해 유지된다. 하루라도 빨리 대학 무상교육을 실시하고, 대학을 균등하게 육성하여 서열을 해체하는 것이 서열사회를 전환할 수 있는 최선의 방안이다.

◆ 모든 국민이 자신의 꿈을 실현하며 자유롭게 살 수 있는 사회가 진정으로 행복한 사회이다. 자기실현(Self Realization)은 좋은 학교 교육과 자신의 노력을 더해야 가능하게 되지만, 이를 가로막는 가장 큰 장애요인은 바로 교육기회의 불공정이다. 일부계층의 자녀들이 교육자원을 집중 지원받는 2중·3중의 특혜를 누리며 사회에 진출해서 부와 권력을 독차지하고 세습하고 있다.

일부 부유한 계층은 “사립초(최고 1295만 원) 6년, 사립 국제중(최고 1500만 원) 3년, 사립 외고(최고 1866만 원) 3년 등 특권교육 과정을 거친다고 하면 대학진학 전까지 학비만 최대 총 1억7865만 원을 지불하게 된다“. “이러한 현실은 부모의 경제력이 초중고 학교 교육 영역에서부터 상당한 불평등을 불러일으키고 있음을 보여주는 것이다. (여영국의원, 오마이뉴스에서 재인용. 2019. 10. 16)

불공정한 교육을 통해 발생한 질서를 공정하다고 생각하는 것은 착각에 불과하다.

◆ 소위 상위서열 대학에 입학하기 위해 사회적 부작용이 구조화되고 있다. (강남 전입 경쟁, 사교육비 지출 경쟁, 영재고·특목고·자사고 입학 경쟁, 명문대 입학을 위한 스펙 쌓기 경쟁 등)

◆ 기술진보(제4차산업혁명)와 함께 일자리의 변화가 예상된다. 자동화가 저숙련 노동자를 대체하고 있는데, 자동화는 비영업부서처럼 반복을 필요로 하는 직종들에 빠르게 확산되고 있다.

자동화는 전체 작업을 대체하지는 않지만 많은 국가들에서 고(高)기능 작업장의 확산이 이루어질 것이며, 분석적 기술과 창의적 사고능력을 갖춘 노동력이 요구될 것이다. 이러

한 기술들은 대학교육에서 가르치고 확산된다. 만일 많은 사람들이 무상으로 대학교육을 받을 수 있다면, 일자리는 확대될 것이다.

경제가 침체국면일 때, 한 산업이 무너지면 다른 산업이 이를 대체하게 되고 노동자는 다시 기능을 익혀야 한다. 사람들이 언제든지 대학에 입학해 첨단 산업에 관한 공부를 할 수 있다면, 더 많은 국민이 경제변화가 요구하는 자격을 갖추게 된다.

◆ 국립대는 수도권사립대 - 국립대 - 지방사립대 - 전문대로 이어지는 대학서열의 상위에 자리 잡고 있어, 국립대에는 지방사립대나 전문대 재학생에 비해 상대적 고소득층 자녀들이 주로 재학하고 있다. 이는 일반고 출신 비율 등 통계자료에서 증명된다. 국립대를 무상으로 하게되면, 고소득층자녀들에게 이중 3중으로 지원해 주어 공정성이 악화되는 결과갈 발생한다. 따라서 국공립대학 재학생들과 사립 일반대 및 전문대 재학생들에게 동시에 무상교육을 제공해야 공정성을 갖게 된다.

◆ 정부는 계열별로 학생1인당 표준교육비를 산정하여 등록된 학생수에 해당되는 지원금을 매학기 초에 대학에 지급해야 함. 지원금을 지급받은 대학은 표준화된 교직원 임금체계를 바탕으로 임금을 지급해야 한다. (정부책임형 사립대학 Government dependant College and University 형성)

◆ 대학 무상교육은 강력한 저출산 대책이 된다. 일본 정부가 저출산 해결을 위해 교육 무상화 정책에 착수했다. 2020년부터 저소득층출신 학생들에게 무상고등교육제도 실시했으며, 저소득층의 진학률 10% 이상 상승하는 성과를 거두었다. 대학무상교육을 공약으로 내걸었던 미국의 바이든정부는 일단 전문대 무상교육을 위해 대규모 증세를 추진하고 있다.

◆ 고등교육이 공공재(公共財)인지 아니면 시장재(市場財)인지의 논쟁은 필요 없다. 국민 투표에서 국민이 결정하면 된다. 고등교육이 공공재가 되면, 청년들이 겪는 교육기회의 불공정과 청년부채 문제 등이 현저히 개선될 것이다. 대학교육은 누구나 원하는 때에 받을 수 있는 공유재의 의미를 갖게 된다. 입학연령이 분산될 가능성도 있다.

경제학의 시조 애덤 스미스는 아래와 같이 말했다.

“The establishment of perfect justice, of perfect liberty, and of perfect equality, is the very simple secret which most effectually secures the highest degree of prosperity to all the three classes. (완전한 정의, 완전한 자유, 완전한 평등을 확립하는 것이 모든 계급에게 최고 수준의 번영을 가장 효과적으로 보증하는 아주 단순한 비밀이다.)” (애덤 스미스, 『국부론』 (김수행역) 제4권 제9장)

어떤 이들은 고등교육이 공공재에 속하기 때문에 무상화되어야 한다고 말하고, 다른 이

들은 고등교육은 공공재가 아니라고 하면서 실시를 반대한다. 공공재 여부는 국민이 판단하는 것이다. 국민이 결심하면 이 좋은 제도를 공공재로 만들 수 있다.

2016년 미국 대통령선거에서 “미국을 새로운 번영의 시대로 이끌 동력”으로서 대학 무상교육을 공약한 버니 샌더스 후보는 뉴햄프셔주 민주당 예선 출구조사에서 18-29세 유권자의 83%를 득표했다. 힐러리 클린턴은 65세 이상의 노년층에서 이겼을 뿐이었다. (CNN, Feb. 10, 2016) 대학 무상교육, 20대들이 다시 공정과 평등의 문제에 관심을 갖는 계기가 됐으면 한다.

문화적 지식이나 기능을 획득하는 기회가 우리의 계급적 지위에 따라 결정되어서는 안 되며, 따라서 공립이든 사립이든 모든 학교 제도는 계급장벽을 철폐시키도록 기획되어야 할 것이다. (존 롤즈(황경식 역), 『정의론』 제2장 정의의 원칙, p.120, 이학사)

◆ 고등교육을 기본권으로 인식하고, 그 확보를 위해 대학 무상교육제도를 구축하며 대학서열의 영구 철폐를 통해 비로소 공정사회, 민주평등사회로 나아갈 수 있을 것이다. 사회진보를 위한 분투가 요구된다.

참고문헌

- 김종영(2020), 대학통합네트워크 방안, 『대학서열해소 포럼』, 사교육걱정없는세상.
- 마사 누스바움(2010), 『학교는 시장이 아니다(우석영 역)』, 궁리. 2011
- 박정원(2006), 「교육혁명을 이루기 위한 고등교육재정 개혁방안」, 『우리대학, 절망에서 희망으로』, 전국교수노동조합, 노기연. 2006
- 박정원(2008), 「대학 재정의 공공성 강화 방안과 등록금 문제, 등록금후불제와 고등교육의 기회보장」, 『2008 한국사회포럼 논문집』, 2008.
- 박정원(2019a), 「교육재정과 한국 대학 재정지원의 불평등 구조」, 『대학정책, 어떻게 바꿀 것인가』, 한국대학학회, 소명출판, 2019
- 박정원(2019b), 「고질화된 교육 불평등: 대학입시에서 대학재정까지」, 『추계 학술대회 자료집』, 한국대학학회, 2019. 9. 20
- 구신자(2021), 『프랑스의 대학과 그랑제꼴, 세계문화교육연구소』, 서울
- 구인회·김정은(2015), 「대학진학에서의 계층격차: 가족소득의 역할」, 『사회복지정책』 42권 3호, 한국사회복지정책학회.
- 대학교육연구소(2021), 「정부재정지원 분석」, 현안보고 통권 22호.
- 이강구, 허준영(2017), 한국의 재정승수 연구: 베이지안 VAR 방법을 이용하여, 경제분석 [제23권 제1호], 한국은행.
- 최필선·민인식(2015), 「부모의 교육과 소득수준이 세대 간 이동성과 기회불균등에 미치는 영향」. 『사회과학연구』, 22(3), 31-56.
- 신광영·문수연, 「계급과 스펙경쟁」, 『한국사회학회 사회학대회 논문집』, 2012.

한국교육개발원(2017), 「교육격차 실태 종합분석」 연구보고 RR 2017-07, 2017.

홍민기(2016), 최상위 소득 집단의 직업 구성과 직업별 소득 분배율, 사회경제평론 제51호, pp.27~50, 2016.10.30.

Cathleen Stasz, Christian van Stolk(2007), The Use of Lottery Systems in School Admissions, Working Paper WR-460-SUT, Prepared for the Sutton Trust, January 2007.
https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/working_papers/2007/RAND_WR460.pdf

Daniel Markovits(2019), *The Meritocracy Trap* (『엘리트 세습; 서정아 옮김』, 세종, 2020.)

David J. Deming(2019), The Economics of Free College, *RESEARCH BRIEF*, Economics for Inclusive Prosperity, June 2019.

Heidi R. Gilchrist(2018), Higher Education is a Human Right, *Washington University Global Studies Law Review*, Vol 17 Issue 3.

https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1661&context=law_globalstudies

Hendren, Nathaniel, and Ben Sprung-Keyser(2020), “A Unified Welfare Analysis of Government Policies.” *Quarterly Journal of Economics* 135 (3): 1209-1318.

https://scholar.harvard.edu/files/hendren/files/welfare_vnber.pdf

Margaret Cahalan, Khadish Franklin, and Mika Yamashita(2016), Is Higher Education a Human Right or a Competitive Investment Commodity?, Pell Institute for the Study of Opportunity in Higher Education.

http://pellinstitute.org/indicators/downloads/dialogues-2016_essays_Cahalan_Franklin_Yamashita.pdf

Michael Sandel(2020), *The Tyranny of Merit*(공정하다는 착각, 함규진역, 와이즈베리)

Natasha Warikoo(2016), *The Diversity Bargain: And Other Paradoxes of Race, Admissions, and Meritocracy at Elite Universities*, University of Chicago Press

Walter W. McMahon(2018), The total return to higher education: Is there underinvestment for economic growth than development? *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 7-19-18.pdf, Elsevier

전국교수노동조합 대학등록금운동 정리

1. 교수노조의 등록금후불제 운동

2004년 등록금후불제 정책 채택 (위원장 김상곤, 정책기획위원장 박정원)

2005년부터 등록금후불제 쟁취 1,000km 걷기대회 행사 진행



(앞줄, 김상곤, 강내희, 강정구, 뒷줄 김세영, 장시기)

2006년 대학개혁정책의 일환으로 등록금후불제 제시

『우리대학, 절망에서 희망으로』 발간,



전국교수노동조합은 3일 서울 안국동 느티나무카페에서 등록금후불제 쟁취와 교육공공성 강화를 위한 '전국교수 서명운동' 기자회견을 열고 노동조합의 목소리가 담긴 책 '우리대학, 절망에서 희망으로'를 선보이고 있다.(맨 오른쪽부터 박정원, 김상곤, 강남훈)

2007. 3. 19 '등록금 문제 해결을 위한 범사회 대책위 발족' 발족 (상임대표: 박정원)



교수노조, 전교조, 참여연대, 참교육학부모회 등 (심상정의원, 정진화전교조위원장, 박정원교수노조)



2008. 02 02 사회단체 기자회견 (왼쪽 첫 번째 박정원)

2008년 2월 19일 전국 510개 단체, 전국등록금네트워크 결성

전국교수노조, 전교조, 참여연대, 참교육학부모회, 민변, 전국대학생교육대책위, YMCA전국연맹, 흥사단교육운동본부, KYC(한국청년연합회), 한국진보연대, 함께하는교육시민모임, 민주노동당, 민주노총, 참여자치지역운동연대 소속 주요 인사들과 최순영 국회의원 등 50여명 참여



<등록금 대책을 위한 시민사회단체 전국 네트워크 결성 기자회견문>

대학등록금 1,000만원 시대! 대학등록금 폭등 사태!!

지난 10년간 사립대 등록금은 70%가까이 폭등하여 4년치 등록금 평균이 3,000만원을 넘어섰으며, 일부 이공계열과 예·체능계열의 연간 등록금은 1,000만원을 훌쩍 넘어섰다. 이러한 가운데 올해도 어김없이 등록금 폭탄이 쏟아지고 있다. 사립대 인상률은 평균 6~9%, 국공립대는 8~14%로 물가인상률을 크게 상회하고 있다. 특히, 전년도보다 6% 올린 고려대의 경우 신입생 1년치 등록금이 의학계열은 입학금까지 포함해 무려 1400여만원이나 되고, 공학계열 1091만원, 인문·사회계열 831만원에 달한다.

이와 같은 등록금 폭등으로 학업에 매진해야 할 대학생들이 아르바이트 전선에 내몰리고 휴학, 군대, 등록포기, 신용불량자, 심지어 등록금을 마련하지 못한 학부모의 자살까지 속출하고 있다. 과거에는 소를 팔아서 등록금을 마련했다고 하여 대학을 우골탑(牛骨塔)이라 했는데 지금은 사람의 등골을 뽑는 인골탑(人骨塔)이 되고 있는 것이다. 더욱 안타까운 현실은 이들 대부분이 졸업과 동시에 88만원 세대로 전락한다는 사실이다.

등록금 문제는 일부 학생과 학부모의 문제가 아니라 심각한 사회적 문제다. 이제 더 이상 살인적인 등록금 폭등을 좌시할 수 없다. 이에 오늘 우리는 해도 해도 너무나 등록금 문제를 해결하기 위해 학생, 학부모, 시민사회, 지역 등 전국 510여 시민사회단체와 어깨 걸고 “등록금 대책을 위한 시민사회단체 전국 네트워크(약칭 등록금넷)”를 결성하는 바이다. 오

늘 기자회견을 필두로 우리는 등록금 폭등을 저지하고, 현행 등록금 제도를 개선하기 위한 본격적인 투쟁을 전개할 것이다.

OECD국가 중 고등교육재정 최하위를 자랑하는 우리나라는 등록금 자율화조치 시행으로 대학을 그야말로 영리추구 수단으로 만들어 놓았다. 이에 따라 사학재단은 무려 6조원이라는 천문학적인 적립금을 쌓아놓고도 물가인상률의 3배~5배까지 등록금 인상을 강행하고 있다. 또한, 국립대를 민영화하려는 정부당국의 '국립대 법인화' 추진에 따라 국립대 등록금은 매년 사립대 인상률의 2배를 상회하고 있다. 더욱이 등록금 문제를 해결한답시고 도입한 학자금 대출 보증은 이자가 무려 7.65%에 달해 사실상 정부당국이 은행의 고리대금업까지 보장해주고 있는 실정이라는 비판이 나오고 있다.

우리는 무엇보다 이와 같은 등록금 폭등 구조와 요인을 해소하기 위해 적극적으로 투쟁할 것이다. 이를 위해 △등록금 상한제 △등록금 후불제 △등록금 차등책정제 △학자금 대출 이자 대폭 인하 △무이자 대출 전면 확대 △등록금 책정심의기구 법제화(투명화, 학생참여 보장) △대학 일반 회계에서 등록금 회계 분리-독립 등 새로운 법과 제도를 마련하기 위한 범국민적 운동을 펼칠 것이다.

아울러 이명박 새 정부와 한나라당이 지난 대선에서 국민에게 약속한 등록금 반값 정책을 어서 시행할 것을 강력히 촉구할 것이다. 대선 이후 이명박 인수위의 활동은 실망스럽기 짝이 없다. 선거기간 그토록 자주 오르내리던 등록금 반값 정책은 어디로 가고 등록금 최소 1,500만원 발언, 고교등급제를 주창하여 교육비 폭등을 주도하고, 학생출교를 감행하여 사회적 물의를 일으킨 어윤대 전 고려대 총장을 교육부 장관으로 내정할 수 있단 말인가! 비록 부인의 부동산 투기의혹으로 어윤대씨가 교체되었긴 했으나, 향후 주요 요직으로 기용하겠다는 인수위의 입장에 등록금 반값 약속이 국민 기만술에 가깝다는 의심을 지울 수가 없다.

이명박 새 정부와 한나라당이 그토록 부르짖는 '자율과 경쟁'이 등록금을 폭등시키기 위한 '자율과 경쟁'이란 말인가! 만약 등록금 반값 약속을 지키지 않는다면 새 정부와 한나라당은 전국의 학부모와 학생들을 포함한 범국민적 심판과 저항에 직면하게 될 것이다.

교육은 결코 상품이 아니다. 교육은 마땅히 국가가 책임져야 할 국민의 기본권이다. 우리는 전국의 모든 학생, 학부모, 지역민, 시민사회단체와 어깨 걸고 살인적인 등록금 인상을 막아내고, 등록금 문제를 해결하기 위해 힘찬 투쟁을 전개할 것임을 다시 한 번 강력히 천명한다.

2008년 2월 19일

전국 등록금 네트워크 참가단체 일동

<전국 등록금 네트워크의 5대 요구안>

하나. 이명박 새 정부와 새 교육부장관, 그리고 각 대학에 호소한다. 천정부지로 치솟고 있는 대학 등록금 인상을 중단하고 등록금을 인하하라. 최소한 동결하라. 국가는 교육재정을 현재 4%대에서 GDP 대비 7%로 확대하라. 최소한 이명박 당선인의 공약대로 6%까지 확대하라. 재단은 재단전입금 확충하라.(재단전입금 한 푼 없는 대학이 40여개) 선진국과 비교도 안 될 정도로 훨씬 높은 등록금의존을 개선하라. 2008년 현재 한국대학의 등록금의존을 80%선, 미국은 40% 수준, 유럽 주요 국가는 10% 미만임.

둘. 학자금 대출 금리 7.65%(2008년 기준) 웬 말이나. 학자금 무이자 대출을 전면 확대하라. 2007년 학자금 대출 전체 건수 62만 건 중 72.5%가 최고금리(2007년 기준 금리 6.6%대)를 이용하고 있고, 무이자 대출은 5만 9천 건으로 전체의 9.7% 불과하다. 교육부 통계에도 저소득층 대학생이 17만 명에 이름에도 불구하고 실제 학자금 대출은 받은 저소득층 대학생은 2만여 명에 그치고 있음.

셋. 등록금액을 도시근로자 연간소득의 일정 범위 안으로 책정하는 등록금액 책정 상한제, 도시근로자 연간소득과 연동하여 형평성 있게 책정하는 등록금액 차등 책정제, 등록금 인상 시 불가인상을 이상으로는 인상할 수 없는 등록금 증액 상한제를 실시하라.(영국, 네덜란드, 프랑스, 스페인, 이탈리아, 벨기에 등에서 실시하고 있는 제도임)

넷. 등록금을 재학 중이 아닌, 졸업 후에 돈을 벌어서 납부하는 등록금 후불제를 실시하라. (미국, 영국, 네덜란드, 호주 등에서 실시하고 있는 제도임)

다섯. 투명하고 독립적이면서 효율적인 등록금 제도운동을 위해, 각 대학의 등록금 책정 심의기구를 법제화하여 학생들의 참여와 실질적 심의를 보장하고, 대학 일반 회계에서 등록금 회계를 분리하여 투명하고 효율적인 사용이 가능하게 하라.(고등교육법 개정 사항)

Ⅰ 발제 2

초중등교육 정상화의 관점에서 본 고등교육 개혁과 대학무상교육

전국교직원노동조합 위원장 전희영

1. 들어가는 말

○우리나라 초중등교육의 현실은 그 자체로의 기능보다 고등교육의 영향아래에 존재하였다. 극단적인 대학서열, 학벌과 학력에 의한 사회차별, 세밀한 순위를 산출하는 고부담 국가수준 입학시험이라는 삼위일체가 형성되면서 미친 경쟁이라 불리만한 과잉 대입경쟁이 발생하였다. 학교는 급별이 올라갈수록 지식의 주입 및 암기 그리고 반복적 문제풀이 교육에 매몰되었으며, 정규 수업시간도 모자라 아침 조기 등교, 보충수업, 야간자율학습 등을 학생들에게 강요하였다. 학부모들 대부분은 가정의 경제적 수준에 상관없이 매우 이른 시기부터 자녀들의 영어-수학 사교육 지출을 가장 우선시하였다. 학생들은 미친 듯이 점수를 1점이라도 올려 전국 순위를 끌어올리기 위해 그리고 실수를 최소화하기 위해 외우고 또 외우고, 풀고 또 푸는 암기와 문제풀이를 지루하게 반복하였다. 학교든 학부모-학생이든 오로지 상위 서열의 대학에 가겠다는 일념으로 국가수준 대학입학시험 준비에 매진해왔다.

○학령인구 감소가 현실이 되었다. 이는 대학의 존속, 특히 비수도권 지역대학의 존속이 위기상황에 처했다는 뜻이며, 영호남지역 대학의 78%가 사실상 미달되는 등 지역대학의 몰락이 이미 현실로 드러나고 있다. 수도권 비수도권 간 불균형발전과 그에 따른 인구이동에 따른 구조적인 문제는 지방대학의 위기로 이어지고, 이는 지역의 위기와 국가균형발전의 위기로 이어지고 있다.



〈대학 입학자원 규모 전망 및 입학정원 변화 추이〉²¹⁾



○이에 대학무상교육을 중심적인 정책대안으로 제시하면서, 동시에 대학무상교육을 통해 그동안 누적되어 온 고등교육과 대학교육체계의 문제들, 나아가 지역불균등 문제 등을 함께 해결하는 방안을 모색해보고자 한다.

II. 초중등교육의 현실

1. 최소한의 교육복지 완성

○무상급식은 2007년 경남의 거창군에서 시작되었다. 2005년 급식 식재료 구입비 지원을 시작으로 점진적으로 급식지원을 확대하여 2006년 군의회에서 전면지원을 결의, 2007년부터 시행되었다. 2011년 이후로 초중학교 전면 무상급식 논란이 제기된 후 서울시 주민투표에서 논쟁이 있기도 했었고, 2015년 홍준표 경남도지사가 무상급식을 중단한다고 밝혀 논란이 되기도 했었다.

2021년 고등학교까지 무상급식이 전면적으로 시행되면서, 10여년에 걸친 무상급식 논쟁은 종지부를 찍은 셈이다.

○2019년 2학기부터 고3을 대상으로 시작하였던 고등학교 무상교육이 2021년부터 전학년을 대상으로 확대 실시 되었다. 고등학교 무상교육은 기존에 납부하던 ①입학금, ②수업료, ③학교운영지원비, ④교과서비의 네 가지 학비를 정부에서 지원하여 무상으로 고등학교 교육을 제공하는 것으로, 2019년 2학기 고3학년(49만명), 2020년 고2·3학년(85만명)에게 무상교육을 실시한데 이어, 2021년 고등학교 무상교육이 전면 실시됨에 따라 2004년 참여정부에서 중학교 무상교육이 완성된 이후 17년 만에 초·중·고 무상교육이 완성되었다.

21) 교육부 보도자료

○중고교 신입생 교복비는 강원에서 출발하여 전국의 지자체에서 중학교 신입생에게 지원되고 있으며 일부 지자체에서는 고등학교 신입생에게도 지원되고 있으며, 이외 체험학습비, 수학여행비 등이 지자체 및 교육청의 예산으로 지원되고 있다.

○무상급식을 비롯하여 고등학교까지 무상교육이 전면적으로 확대되면서 최소한의 교육복지는 거의 완성 되었다고 할 수 있다. 초중고 교육에 있어 국가책임을 명확히 하고 교육공공성을 강화하기 위한 최소한의 보장은 이루어진 것이다. 이제 “교육자와 피교육자의 복지를 위한 사회 보장 제도를 통틀어 이르는 말”인 교육복지의 시대적 의미를 찾아내는 것이 필요한 시점이다.

2. 초중등교육의 황폐화

1) 무한경쟁-승자독식, 사회 불평등의 세습화 경향 강화

○경쟁이 심화될수록 사회적 자원을 동원할 능력이 되는 기득권 세력이 승리를 독점하게 된다. 특히 교육에서의 입시경쟁은 나이 어린 학생들이기 때문에 자신의 능력이나 노력보다는 부모·조부모의 능력, 가정배경이 입시경쟁에서 승리를 이루는데 있어 결정적인 역할을 하게 된다.

○본래 교육은 사회적 불평등을 보정하는 가장 강력한 사회제도로 기능해야 하며, 학교는 교육불평등의 완충지대의 역할을 하기도 하였다. 하지만 한국의 교육은 과도한 경쟁이 지배하면서 사회적 불평등을 재생산하는 가장 강력한 제도로서 작동하고 있으며 사회불평등이 대물림되고 확대 재생산하는 중요한 기제가 되었다.

○경제자본을 독식한 계층이 사회자본(높은 사회적 지위, 풍부한 인맥, 다양한 정보력 등)과 문화자본(높은 학력, 풍부한 지식과 예술문화적 소양 등)을 독식하면서 사회적 지위는 세습되고 있다.

2) 불평등의 세습화에서 교육이 결정적인 역할

○우리 사회는 해방 후 학력이 지위 상승의 첩경이라는 사회적 지각의 일반화, 반공 블록 하에서의 집합적 지위 상승의 제약 등의 요인에 의해 격렬한 교육경쟁에 빠져들었다.

이 교육경쟁의 귀결로 학교팽창을 통한 교육기회의 균등화가 일어났으나, 고등교육단계에서 교육 불평등이 더욱 심화 되었다. 전반적으로 보아 이 과정은 지위 경쟁에 의한 교육팽창 과정이 매우 순도 높고 강력하게 관철된 경우라고 할 수 있다. 처음에는 교육이 근대적 계급분화의 와중에서 지위 배분의 지표 역할을 학력이 담당함으로써 사회이동의 통로 역할을 했으나, 전체 사회의 계급구조가 완속해져 감에 따라 교육제도는 대체로 계급 재생산의 기제로 고착화되어갔다. 상층계급 또는 중산층집단은 사교육 시장에서 더 나은 교육상품을 구매할 경제적 능력과 그들이 가진 문화 자본의 전수를 통해서 교육경쟁에서 승리할 수 있었으며, 그 정도는 계속해서 강화되었다. ○이 과정에서 근대적 업적주의 이데올로기는 학력주의와 강력하게 융합되었으며, 이로 인해 모든 계급이 학력 경쟁에서 벗어날 수 없게 되었으며, 심각한 교육경쟁이 야기한 여러 가지 문제들은 상층계급에서조차 족쇄가 되는 상황

이 되었다.

○따라서 상층계급을 중심으로 공교육 안에서 더 나은 교육재를 구매할 수 있는 제도적 방안에 대한 요구가 점차 거세지고 있다. 방대한 사교육 시장에서 낭비되는 돈을 공교육의 질을 높이고 교육재정을 가열케 하는 데로 유도하자는 국민경제적 정당화 논리든, 평준화가 하향 평준화를 야기한다는 잘못된 상식에 근거한 강변이든, 그도 아니면 학부모와 학생의 학교선택권이라는 신자유주의적 이데올로기에 근거한 주장이든, 그런 요구가 겨냥하는 바는 존재하는 계급구조에 더욱 조응하는 더 불평등한 교육체제라고 할 수 있다. 이런 요구가 관철될지는 교육을 둘러싼 계급 간 투쟁의 결과에 달려있다고 할 수 있다²²⁾

3) 고등교육으로 인한 초중등 교육 파행²³⁾

○극단적인 대학서열, 학벌과 학력에 의한 사회차별, 세밀한 순위를 산출하는 고부담 국가수준 입학시험이라는 삼위일체가 형성되면서 미친 경쟁이라 불리만한 과잉 대입경쟁이 발생하였다. 학교는 급별이 올라갈수록 지식의 주입 및 암기 그리고 반복적 문제풀이 교육에 매몰되었으며, 정규 수업시간도 모자라 아침 조기 등교, 보충수업, 야간자율학습 등을 학생들에게 강요하였다. 학부모들 대부분은 가정의 경제적 수준에 상관없이 매우 이른 시기부터 자녀들의 영어-수학 사교육 지출을 가장 우선시하였다. 학생들은 미친 듯이 점수를 1점이라도 올려 전국 순위를 끌어올리기 위해 그리고 실수를 최소화하기 위해 외우고 또 외우고, 풀고 또 푸는 암기와 문제풀이를 지루하게 반복하였다. 학교든 학부모-학생이든 오로지 상위 서열의 대학에 가겠다는 일념으로 국가수준 대학입학시험 준비에 매진해왔다.

○수능 교재의 최고봉인 EBS 교재는 대학입학을 위한 학습의 성격을 상징적으로 보여준다. 대부분의 EBS 교재는 암기하기 좋도록 내용을 최대한 압축하고 구조화한 본문과 다양한 객관식 선다형 문제로 구성되어 있다. 풍부한 내용이나 다양한 해석, 다층적 의미, 모순적 관계 등은 효율적 암기와 객관식 문제에서 정답 고르기에 방해가 되기 때문에 지양되어야 한다.

의문이나 호기심, 주관적 해석은 철저히 억제되어야 하며, 핵심 요점에 대한 철저한 암기와 다양한 문제 유형과 문제풀이 요령에 익숙해질 것을 요구받는다.

○무조건적 암기와 반복적 문제풀이에 혹사당하는 학생들은 대입시험에서 결과와 상관없이 청소년기에 거쳐야 하는 정상적인 지적-정서적-육체적 성장과 발달을 달성하지 못하거나, 그들의 투여했던 과도한 에너지에 비해 초라하기 그지없는 성장과 발달의 수준에 머물게 된다. 그들은 다양한 텍스트를 접하면서 자기 자신과 세계에 대한 깊은 성찰과 사유를 할 수 있는 여유도, 동료들과 지적-정서적 측면에서 깊은 교류를 할 기회도, 학교나 학급 공동체에서 민주적으로 참여할 수 있는 자치의 경험도 누릴 수 없다. 즉 학생들은 생동감 있는 학습이나 인간관계를 경험할 기회를 가질 수 없다. 암기와 문제풀이의 단조로운 학습의 반복을 통해 형성될 수 있는 학생들의 능력은 매우 제한적일 수밖에 없다.

○학교 교육이 입시경쟁에 종속되면서 나타나는 또 하나의 중대한 문제는 조기탈락자와 학습포기자의 조기 양산이다. 학생들은 치열한 성적경쟁에서 이른 시기에 좌절감이나 패배감

22) 김종엽, 「한국 사회의 교육 불평등」, 『경제와 사회』 특집(통권 제59호), 2003년 가을 호, 55쪽

23) [교육과 사회를 바꾸는 대입제도 개혁방안] 中 (전교조 참교육 연구소 입시제도개편 연구팀, 2015)

을 맞보면서 학습에 대한 의욕을 상실하기 쉽다. 또한 학교와 학원에서 지루한 입시 교육의 반복을 경험하면서 학습에 대한 흥미를 잃기도 한다. 또한 한편 뒤쳐지기 시작하면 이를 만회할 수 있는 기회를 거의 만나기 힘들다. 학년이 올라갈수록 학습량은 많아지고 지루한 입시준비 교육은 더욱 강화된다. 학교수업은 진도빠기에 바빠 학생의 학습결손을 보충해주지 못한다. 과밀학급과 학습결손을 조기에 진단하고 이를 해결해줄 지원팀의 부재는 이런 현상을 더욱 부채질 한다.

결국 학생들은 입시교육 때문에 학습결손을 보충할 기회를 박탈당하고, 자기의 성장속도 및 발달 수준에 맞게 교육받을 권리를 부정 당한다. 한국의 학교는 따라올 아이들만 데리고 입시전쟁을 치르기에도 힘에 벅차 한다. 결국 학습결손자들의 교육은 포기하고, 그들이 커다란 사고만 치지 않도록 관리하는 것을 학교의 목표로 삼게 된다.

4) 초중등교육까지 파고드는 공정주의, 능력주의, 성과주의

○‘공정’이라는 키워드가 화두다. 정치판에서는 모두 ‘공정’을 외치고, 제1야당의 대표가 “교육을 통해 모두가 공정한 경쟁의 출발선에 설 수 있는 사회”를 만들겠다고 외치고 있다. 하지만 우리 사회는 공정한 경쟁이라는 것이 가능한 사회인지, 모두가 공정한 경쟁의 출발선에 설 수 있는 기능을 ‘교육’이 과연 할 수 있는 구조인지에 대해서 의문을 품지 않을 수 없다.

○친구와의 경쟁에서 승리한 학생에게 경쟁이란, 친구를 밟고 올라선 것을 자랑하며 자신이 승리자임을 뽐내는 행위를 정당화시켜주고, 경쟁에서 밀려난 학생에게 경쟁은 더이상 입에 담고 싶지 않은 말이 된다. 이 경쟁이라는 단어에 ‘공정한’이라는 수식어까지 붙이면 경쟁에서 승리한 학생은 더욱더 그 승리에 도취되고 ‘공정한’ 경쟁에서까지 밀린 학생들(패배자들)은 더욱더 사회에서 소외받게 된다.

○부모의 사회·경제적 능력이 자식에게 그대로 대물림되어 계층사다리가 사라진 사회에서 오로지 본인의 능력과 노력으로만 평가받을 수 없음에도 불구하고, 공정주의는 교육에 있어서 엄연히 존재하는 계급불평등을 보는 눈을 가리고, 경쟁에서 탈락하는 패배자에게는 사회 구조적문제가 아닌 개인의 능력과 노력부족 탓으로 모든 문제를 돌리고 있다.

5) 학교혁신운동의 성과와 한계

○경쟁교육으로 황폐화된 교육현장에 대한 반발과 새로운 교육개혁에 대한 요구는 자발적 학교혁신운동으로 나타났다. 작은 학교살리기 운동, 대안교육운동, 학교혁신을 위한 교사운동 등 자발적인 학교혁신운동은 진보교육감의 등장 및 전국적 확대로 교육청의 행재정적 지원에 힘입어 제도화된 혁신학교의 모습으로 이어졌다.

○그동안 학교 교육의 효율성을 높이기 위해 다양한 교육 개혁이 추진되어 왔으나 공고한 중앙집권적 교육행정체제, 학교와 교원을 대상화하는 상명하달식 업무체계, 비민주적 학교 문화의 변화 없이 시행된 교육 개혁은 학교 교육을 근본적으로 변화시키는데 많은 한계를 드러냈다. 지식중심의 획일적 교육시스템과 경쟁의 심화로 해마다 학업중단 학생의 증가, 학교폭력의 증가, 사교육비 증가 등 ‘공교육 붕괴’의 위기를 맞으면서 이를 극복할 새로운

교육체제의 필요성이 대두되었다. 교육주체의 요구와 동떨어진 교육 정책에 맞서 교사들이 아래로부터 자발적으로 펼쳐온 학교혁신 운동은 2009년 민선교육감의 등장과 함께 ‘혁신학교’라는 이름으로 정책화되고 이후 각 시·도 교육청의 핵심정책으로 추진되어 우리나라 학교 혁신의 흐름을 주도하고 학교교육의 변화를 앞당기고 있다. 교사들의 자발성과 헌신과 열의에 기초하여 상향식(bottom-up) 또는 상호 소통하는 수평적 방식으로 진행된 혁신학교의 개혁 성과는 현재의 사회적, 제도적 조건하에서 학교가 실행할 수 있는 최선의 결과라 판단된다. 24)

○혁신학교는 수업혁신, 학교생활 만족도 상승, 학업성취 성장률 상승, 민주적 학교운영 등에 여러 성과를 내었고, 학교담장을 넘어 교육혁신지구, 마을교육공동체의 다양한 모습으로 확장되고 있다. 혁신학교의 보편화, 학교간의 편차해소, 주도세력의 재생산, 미시화된 정책에서의 도약모색, 학교혁신에서 사회혁신으로의 확장 등 여러 과제가 있기도 하지만, 혁신학교 또한 대학입시 중심의 대한민국 교육체제의 한계를 여전히 안고 있다. 이것은 오랫동안 혁신학교운동을 해왔던 한 교사의 발언에서 확인할 수 있다.

○나는 혁신학교운동을 지지하고, 혁신학교들이 이루어낸 성과를 존중한다. 그러나 혁신학교에서 이런 큰 질문(삶의 의미는 무엇인가?, 좋은 사회란 어떤 것인가?, 좋은 일이란 무엇인가? 등)에 대한 답을 낼 수 있는가에 대해서는 회의적이다. 이런 저런 자리에서 혁신학교 교사들을 만났다. 일이 많아서 힘들다고 하지만 다들 활력이 넘쳤다. 그런데, 이야기를 나누다 보면 많은 일은 결국 수업을 잘하는 것으로 귀결된다. 수업을 잘하는 것이 나쁠 리 없다. 문제는 딱 거기까지만 고민을 한다는 것, 입시라는 암초를 제거까지는 아니어도 피해갈 수 있는 어떤 철학적 토대가 없다. 꽤 성공적인 사례로 인정받는 어떤 혁신학교의 교사나 부모들도 ‘결국 대입을 치러봐야 살아남을 것인지’ 판가름 날 것이라고 한다.25)

Ⅲ. 문제 해결의 방향(대학입시 및 고등교육 개혁을 중심으로)

1. 대학 입시제도 개선

1) 정의롭고 교육적인 대입 전형을 위한 원칙

가. 과잉 경쟁을 근본적으로 해소해야 한다.

나. 교육이 불평등을 대물림하는 수단으로 전락하는 것을 막아야 한다.

다. 공교육을 정상화시키고 전면적인 성장과 발달을 돕는 교육을 견인해야 한다.

라. 사회적 불평등을 제거, 축소시켜 과도한 입시경쟁의 욕망을 제어해야 한다.

-보편적 복지 시스템을 구축해야 한다.

-동일노동-동일임금, 비정규직 철폐, 최저임금 인상 등을 통해 사회적 불평등을 최소화해

24) 서울형혁신학교의 성과와 과제(이희숙, 2019)

25) 박복선, 2014

야 한다.

마. 극단적인 대학서열체제를 해소해야 한다.

바. (학력-학벌)차별금지법 제정을 통해 학벌 문제를 해결해야 한다.

2) 단기적 대입 제도 개혁 방법

가. 고교교육 정상화를 위한 수시와 정시의 학생선발 시기 통합 운영

-수능 시험을 12월 초로 이동

-고교 내신 성적은 3학년 2학기까지 6학기 모두 반영(교육과정 내 개설된 교과반영)

-수시와 정시 학생선발 시기 통합 : 3학년 2학기 고사 종료 후 12월 ~ 이듬해 2월 말

나. 기회균형선발(고른기회), 지역균형선발(지균) 규모·비율 대폭 확대

-서울 주요 15개 대학의 고른기회전형 비율은 평균 9.61%로 전국 평균보다 낮음

	'17학년도	'18학년도	'19학년도	'20학년도	'21학년도
전국 평균(198개 대학)	11.02%	11.47%	12.46%	13.32%	13.70%
서울 주요 15개 대학	8.66%	9.00%	9.29%	9.35%	9.61%
격차	2.36%p	2.48%p	3.17%p	3.97%p	4.09%p

(출처 : 2019년 10월 국정감사 제출자료/ 여영국의원실)

- 지역균형선발 전형의 본래 선발 취지에 부합하도록 전형을 유지·관리 필요

	2015	2016	2017	2018	2019	평균
전 체	527명	567명	544명	622명	557명	
일반고	450명	489명	466명	543명	482명	
비 율	85.4%	86.2%	85.7%	87.3%	86.5%	86.3%

* 서울대 자료 재구성
* 자료 제공: 여영국 의원실

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
모집인원	752명	779명	692명	681명	735명	757명	756명	756명	756명	652명
비 중	22.6%	23.4%	20.8%	20.5%	22.2%	22.5%	22.5%	22.5%	22.5%	19.4%

* 서울대 자료(2015~20학년도), 서울대 입학 홈페이지(2013~14, 2021~22학년도), 확인 등 재구성
* 비중은 전체 모집인원(정원내 전형 및 정원외 전형) 대비 지균 선발인원 비중을 말함
* 자료 제공: 여영국 의원실

다. 「학교생활기록부」 중심(교과/종합)으로 공교육 정상화

- 학생부교과전형 확대 : 수도권 주요 대학에서 더욱 늘려야 함. 내신 평가 혁신

- 학생부종합전형 축소

공정성을 보완하는 방향. 비교과 보완, 자소서·추천서 폐지

학교 교육과정에 기반한 평가가 중심이 되어야 함.

일반적인 학업성취로 포괄할 수 없는 특기생 선발에 제한적으로 활용



- 서울대, 연세대, 고려대 등 주요 15개 대학,
 학생부 교과전형 비율 6%에 불과
- 이에 반해 2020학년도 대입에서
 일반 대학들은 학생부 교과 전형 비율
 42%

라. 수능 중심 전형 축소

-단기과제 : 절대평가 전환(고교 내신성적 포함, 논서술형)

-장기과제 : 합/불 수준 자격고사화 이후 수능 시험 완전폐지

마. 학생부종합전형, 학교교육 정상화 방향으로 재편

-1단계 서류평가 : 「학교생활기록부」만 제출함(자소서/추천서 폐지)

-2단계 면접전형 : 「학교생활기록부」에 기재된 내용에만 국한된 질문

-대학별 공식이의제기 절차 마련

-객관적인 제3의 공정성 검증기구 설치

바. 대학수학능력 시험 운영

- 대학 입시 행정 사무의 완전국가 관리 : 국가의 공적 업무인 대학입시(수시/정시) 행정사
 무 사교육 업체 배제

- 수능 시험 접수비용(인지대) 전액 국고 지원

- 수능 감독 등 대입 업무에 있어 대학의 책무성 강화 필요

사. 대학의 학생 선별 권한 회수

- 대학은 국가수준 시험과 고등학교에서의 평가를 기반으로 학생을 선발해야 하며, 선발보
 다는 교육에 집중해야.

3) 근본적 교육개혁을 통한 대입 제도 개혁 방향

가. 교육철학의 대전환

○교육철학의 대전환이 없다면 근본적인 교육개혁 또한 당연히 불가능하다. 한국교육의 기저에 깔려있는 '경쟁' 중심의 교육철학을 거부하고 '협력'과 '배려'를 중심으로 하는 교육철학으로 전환해야 한다. 이는 오로지 '경쟁'의 교육철학이 낳은 교육현실, '차별'과 '특권'이 만연한 교육현실을 직시하고, '협력'과 '배려'의 가치로 한국교육을 쌓겠다는 해당 주체들의 의지와 사회적 동의가 필요하다는 것이기도 하다.

○경쟁에서 협력으로의 교육철학의 대전환은 단편적으로 학생에게는 각종 평가의 방향전환(상대평가에서 절대평가로) 및 서열화 해소로 다가올 것이며, 교사에게는 교원능력개발평가를 포함한 각종 비교육적인 교원평가제도의 폐지 및 개선으로, 학부모에게는 사교육부담의 해소 등으로 구체화될 것이다.

나. 교육 불평등 해소²⁶⁾

○우리는 왜 특정한 고등학교를 선호하고 공고하게 서열화된 대학에 진학하고자 욕망하는가? 이에 대한 근원적인 답을 고민하지 않고서는 교육문제의 본질적 해결은 요원하다. 쉽게 말해, 최고라고 일컬어지는 대학을 졸업해야만 품요롭고 품격 있으며 인간다운 삶이 보장된다고 믿기 때문이다. 그런 믿음이 합리적 신념인가 여부를 떠나서 기저에서 작동하는 심리나 욕망의 정체가 무엇인가 살펴볼 수 있을 때 해결의 실마리도 찾아낼 수 있다.

○공교육 정상화와 사교육비 절감을 위한 범박하게 말하자면 행복하게 잘 살기 위함이다. 그렇다면 답은 명료해진다. 우리나라에서 고등학교만 졸업해도 품격 있고, 여유 있으며, 인간다운 삶이 가능한 사회로 진입하게 된다면 교육문제도 자연스럽게 해결된다는 사실이다. 대학을 졸업하지 않아도, 어떤 선택을 하더라도 정당한 노동의 대가를 인정받고 존중받으며 인간다운 삶이 가능하다면 우리 아이들은 굳이 대학 진학을 위해 참혹하고 고통스러운 경쟁교육의 현실을 감내하지 않을 것이다.

○기본소득이 보장되고, 무상의료와 무상교육이 실현된다면 경쟁교육도 무너지게 될 것이 분명하다. 시간당 최저임금이 인상되어 하루 8시간 노동을 통해 안락한 삶을 누릴 정도로 소득이 보장되고, 몸이 아플 때 국가가 무상으로 의료를 책임지는 세상이 되고, 누구나 공부하고 싶을 때, 배우고 싶은 만큼 배울 수 있는 평생교육의 여건이 조성된다면 교육문제는 비로소 저절로 해결된다.

○그러나 이러한 포용적 복지와 관련된 모델은 중·장기적 관점에서 접근이 가능한 것이지만 당장에 실현되기는 어렵다. 하지만 다른 한편으로 생각해보면 이 땅에 태어나 자라며 국가에서 부여한 교육의 의무를 다하고, 노동의 의무와 그 따른 납세의 의무와 선거의 의무, 국방의 의무 등 국가가 우리에게 요구하는 의무를 다하며 살아가는 선량한 시민들이 국가를 대상으로 그 정도-기본소득보장, 무상의료, 무상교육 등-권리를 요구하는 것이 무리하거나 과도한 수준인지 새삼 돌아보고 고민할 필요가 있지 않을까 싶다.

26) [고교체제개편의 문제점과 해결방안]. 전경원. 2019

다. 고교서열화 해소(고교체제 개편)

2019학년도 서울대 신입생, 자사고와 특목고, 영재고 출신 학생은 43.6%. 2019학년도 고등학교 졸업생 중 이들 학교 졸업자가 전체 졸업생 대비 6.4%임, 43.6%는 졸업생 비중대비 6.8배.(출처 : 2019년 10월 국정감사 제출자료/ 여영국의원실)

(1) 영재학교

- 모든 중학생은 일반고에 진학한 후에 선발 과정을 거쳐 위탁 교육으로 전환하는 방식으로 전환

“영재학교 입학자 70%가 수도권 출신으로 쏠림 현상 심각”
- 2019학년도 전국 8개 영재학교 입학생 834명 중 585명(70.1%)이 수도권 출신
- 서울과학고 입학생 절반은 강남 대치동 특정학원 출신
(출처 : 2019년 10월 국정감사 제출자료/ 신경민의원실)

(2) 과학고등학교

- 일반고에서 위탁하는 방식. 단위학교 차원에서 고교내신과 수학·과학 분야의 평가를 통해 추천 학생 결정

(3) 자사고, 외국어고, 국제고 등

- 법적 근거 조항 삭제 후 일반고로 일괄 전환

(4) 일반고 중심의 고교체제 마련

- 일반고 중심의 교육환경을 구축해서 ‘동료효과(peer-effect)’ 극대화함과 동시에 다양한 계층과 환경을 지닌 학습자들이 서로 이해하고 공감할 수 있는 교육환경 조성이 시급한 사회적 과제.

(5) 국제중 폐지

2. 고등교육 개혁

1) 대학 서열 체제 해체²⁷⁾

○ 어떤 사회의 대학입시 경쟁의 강도는 대학 서열체제와 비례한다. 대학서열체제가 강고할수록 입시경쟁도 치열해지는 것이 일반적인 경향이다.

27) 교육과 사회를 바꾸는 대입 제도 개혁 방안(전교조 참교육연구소 입시제도개편 연구팀, 2015)

○ 입시경쟁의 원인의 뿌리는 입학시험제도가 아니라 서열화된 학교체제이다. 그 동안 입시 경쟁을 완화하기 위하여 수많은 입시개혁의 시도가 있었지만, 서열체제 혁파를 위한 노력이 수반되지 않았기 때문에 대부분 성과를 거두지 못하였다.

○ 한국의 대학은 극단적인 서열체제를 형성하고 있으며, 대학서열에 의한 학벌이 막강한 힘을 발휘하여 왔다. 학벌의 위력을 직접적으로 경험한 대중들은 상위 학벌 취득에 대한 강렬한 열망을 지니고 있다. 따라서 대학서열체제 혁파 없이는 상위학벌 취득에 대한 과잉 열망을 해소할 수 없고 결국 극단적인 입시 경쟁의 문제도 해결할 수 없다.

○ 한국사회는 대학서열체제와 학벌의 위력이 오랫동안 중독되어 왔다. 이런 중독성을 제거 하기 위해서는 반대 방향의 강력한 해독제가 필요하다. 대학 간 공동선발제도는 물론 공동 학점 이수, 공동학위 수여 등 고강도의 평준화 정책이 당분간 필요하다. 이런 과정을 통해 대학서열과 학벌의 독성이 제거되면 학생선발과 학위수여 과정에서도 훨씬 더 큰 유연성이 발휘될 수 있을 것이다.

○ 대학서열체제 해체는 대입경쟁 문제해결 뿐만 아니라, 그 자체로 커다란 사회적 의미를 가지고 있다. 사회 운영의 합리성 제고, 사회적 불평등과 차별의 해소, 대학교육력 제고 등에 긍정적으로 기여할 수 있다.

○ 대학서열이 거의 없는 유럽의 여러 나라들은 대학이 국가의 책임 하에 국립대학중심으로 설립되었고 이로 인해 대학설립당시부터 평준화체제로 출발하였다.(프랑스는 서열화된 대학을 인위적으로 평준화하였고, 반면에 독일은 대학 간의 서열이 없는 상태로 계속 유지되어 왔음) 대부분의 나라들의 국립대학의 비중이 70%를 넘고 있으며, 대학의 서열이 없는 나라들의 경우에는 대입자격고사 형태로 대학입시가 치루어지며 일정한 조건을 넘어서면 희망하는 대학과 학과에 진학할 수 있는 체제로 발전해왔다. (프랑스는 자격고사인 바칼로레아에 합격하면 원하는 국공대학에 진학할 수 있으며, 독일의 경우에도 특정 인기학과를 제외하고 아비투어에 합격하면 원하는 대학의 학과에 입학할 수 있다. 인기학과의 경우에도 장기간 대기하면 대부분 입학할 허가받는다.)

○ 이에 비해 한국, 일본, 미국, 멕시코, 칠레 등의 나라는 사립대의 비율이 높으며 이들 나라는 대학이 서열화되어 있다. 대학서열화는 입구 쪽에 있는 초중등교육에서는 (입시)명문고의 설립으로 교과서열화를 부추기고, 출구쪽으로는 학벌사회를 만들어 사회불평등을 심화하고 상위 학벌 출신들이 사회 경제적 지위를 독점하는 현상을 강화한다.

○ 우리나라의 경우 해방이후 사립대학교를 중심으로 고등교육의 확대가 있었고 1995년 신자유주의 교육개혁안의 대학설립준칙주의에 따라 사학중심으로 2차 대학확대가 있었다. 우리나라의 대학은 일제하에서 경성제국대학, 연희전문, 보성전문 등 해방이후에도 명문대학으로 고착화되면서 대학서열체제가 공고화되었다. 국립대설립으로 지역단위에서 지방 국립대의 지위가 유지되었으나 1990년대 이후 수도권 인구조집과 수도권 중심의 정치경제체제가 가속화되면서 지방국립대의 퇴조현상이 본격화되었고 지방자치제도가 도입된 이후에도 이런 추세가 지속되고 있다. 그리하여 서울명문대-서울지역대학-수도권대학-지방국립대-지방사립대로 대학서열화 현상이 고착화되고 있다.

○ 따라서 대학의 서열체제 해체를 국가적 차원에서 전략적으로 추진하지 않는 한 대학서열의 변동은 부분적으로 가능하지만 대학서열의 해체는 불가능한 상황이다. 그리고 이러한

조건에서 입시위주의 경쟁교육은 더욱 치열해질 수밖에 없는 상황이다. 또한 대학서열체제와 고등학교 체제의 동조화 현상이 나타면서 자사고·특목고·명문대의 진학트랙이 점차 공해 지고 있다.

○ 대학서열체제를 해소한 국가의 사례는 프랑스에서 볼 수 있다. 프랑스의 경우 그랑제콜이 빠진 형태로 진행된 한계는 있으나, 68혁명이후 파리1대학에서 파리13대학으로 대학이 평준화되었다. 68혁명 이후에 전국 대학에 대한 전면적인 국립화가 진행되었고, 서열을 없애기 위하여 총장들의 추천으로 각 대학의 고유한 이름을 대신 할 번호를 하나씩 가져가게 되었다.

○ 우리의 경우에는 프랑스와 달리 사립대의 비중이 높고 지역까지 대학이 서열화되어 있기 때문에 우리나라의 조건에 맞는 대학평준화노선이 수립되어야 하며 수년간의 이론적, 정책적 논의를 거쳐 정립된 것이 대학통합네트워크방안이다. 우선 사립대를 정부책임형 사립대로 전환하여 대학의 공공성을 높이고, 국립대와 정부책임형 사립대로 대학통합네트워크를 구성하여 공동선발-학점교류-공동학위를 부여하는 것이 핵심기조이다. 이를 통해 대학평준화의 기틀이 마련되고 균등한 중등교육체제가 형성되면 대학통합네트워크는 평준화된 개별 대학들의 연대로 전화될 것이다.

2) 한국적 대학 평준화 ‘대학통합네트워크’²⁸⁾

(1)고려할 점

우리나라에서 대학 평준화를 이루기 위해서는 두 가지 조건을 고려하여 이행경로를 수립하여야 한다.

첫째, 사립대학의 비중이 매우 높다는 점이다. 대학 서열체제를 타파하고 대학 평준화체제를 안정적으로 유지하기 위해서는 앞에서 살펴본 것처럼 대학 공공성을 강화하여야 하는데, 이를 위한 방법은 사립대를 국립대로 전환하거나 국·공립대를 확대하는 방안이 있다. 그러나 사립대를 국립대로 전화하는 것은 사실상 사학의 지배구조를 바꾸는 것이기 때문에 사학이 기득권을 내놓지 않는 한 현실가능성은 없다. 또한 국립대학을 신설하는 것도 막대한 재정적 부담을 감당하여야 한다. 따라서 사립대학의 공공성을 강화하는 현실적인 방안은 영국의 대학들처럼 정부책임형 사립대학으로 전환하는 것이다. 대학 공공성을 확보하지 않고서는 대학 평준화 정책을 추진하는데 대학들의 동의를 끌어내는데 많은 시간이 소요될 뿐만 아니라 안정된 대학통합체제를 유지하기가 어렵다.

둘째, 대학서열체제에서 상위서열의 대학교들이 수도권지역에 집중되어있다는 점이다. 인구의 절반이 수도권지역에 거주하고 있기 때문에 대학교 진학하는 학생 또한 산술적으로 우리나라의 절반이 모여 있다. 그런데 이에 반하여 수도권 지역의 대부분은 사립대학이며 국립대학은 가뭄에 콩 나듯이 듦성듬성 있을 뿐이다. 수도권의 국립 대학교라고는 서울대학교(현재는 법인대학), 서울과학기술대학교, 서울교육대학교, 육군사관학교, 서울시립대, 경인교육대학교 정도에 불과하다. 따라서 수도권 지역에서 대학 평준화체제가 안정적으로 출범

28) 대학무상화평준화운동본부(2021.5)

하기 위해서는 수도권 지역의 사립대학을 참여시키는 것이 필수적이다.

결국 이 두 가지가 이끄는 결론은 대학 서열화 해소를 위해서는 수도권의 상당수 사립대를 공영형 사립대로 전환하고 이들을 국·공립대와 함께 대학통합네트워크에 참여시켜야 한다는 점이다.

공영형 사립대로의 전환을 통해 대학서열체제 타파의 토대가 갖추어지면 본격적으로 공동선발-공동학점(학점교류)-공동학위제도를 도입하여 대학통합네트워크를 결성하는 국면으로 진입하여야 한다. 대학통합네트워크는 대학에 대한 국가적 지원과 책임을 바탕으로 학생을 공동 선발하고, 학점을 교류하며, 공동(통합)학위를 수여하는 대학연합체제이다. 이를 통해 대학통합네트워크에 포함된 대학들은 사실상 평준화 된다.

공동선발은 대입자격고사를 통해 대학통합네트워크 정원 숫자를 선발하고, 통과한 학생들은 원하는 학과에 진학하게 된다. 학교는 거주지역의 대학에 입학하도록 배정하되 원하는 대학에서 학점을 이수하도록 개방한다. 또한 평준화의 초기에는 기존의 인기 대학에 대한 지원이 높을 수 있기 때문에 일부는 추첨을 통해서 배정하는 방안들을 단기적으로 검토할 수 있을 것이다.

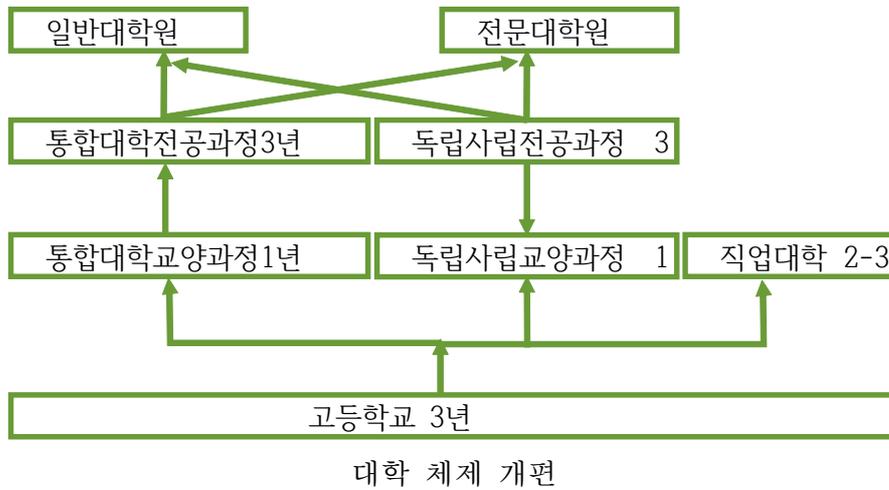
<대학의 공동선발 방식>

- 대입자격을 획득한 학생들은 먼저 1, 2, 3지망으로 대학을 지원해 배정받고, 배정은 거주지별 배정을 원칙으로 한다.
- 전공과정 진학은 희망하는 학과를 지원하도록 하되, 전공별로 학위수여 정원을 두고 정원 초과인원에 대해서는 지속적으로 전과를 추진한다. 전공과정 진학 시 특정캠퍼스에 집중도가 높을 경우 교양과정 이수성적 등을 고려하여 배정한다.

공동학점은 대학통합네트워크의 어느 캠퍼스에서 학점을 이수하더라도 그 대학의 학점으로 인정하는 것이다. 이렇게 될 경우 특정 대학 캠퍼스에 대한 소속 욕구는 약화될 수 있고 학생들은 공부하고 싶거나 가기 쉬운 대학에서 학점을 이수하면 되는 것이다.

공동으로 선발하고 학점을 교류하였기 때문에 졸업생들에게는 대학통합네트워크 이름으로 공동학위를 부여한다. 이 과정을 통해 어느 캠퍼스를 나오더라도 사회적 대우에 있어서 차별이 사라지게 될 것이다. 결국 대학통합네트워크가 수년간 정착되면 대학의 학벌이 사라지고 각 지역의 대학들이 균형적으로 발전할 수 있는 토대가 형성될 것이다.

대학통합네트워크의 학부과정은 현행처럼 4년으로 하되 대학 1기 과정(1년)은 인문사회 계열과 자연계열 두 계열만 두고 국립교양과정으로 운영하며, 2기 과정(3년)은 학부제로 운영한다. 법대, 사범대, 의대, 약대 등 전문직을 위한 학부과정을 폐지하고, 이 과정들을 전문대학원에 설치한다. 이를 통해 선호도가 높은 학과에 입학하기 위한 대입경쟁을 근원적으로 차단하고 대학의 균형 있는 학문 발전을 꾀하도록 한다.



(2) 대학통합네트워크의 현실화 경로

대학통합네트워크의 건설 방식은 추진 시점의 상황과 준비정도에 따라 경로가 달라질 것이다. 특히 중요한 변수는 사립대학의 동의 정도인데, 사립대학의 참여 속도가 늦어지고 합의에 시간이 소요되어 시차가 발생할 경우에는 국·공립대 우선 통합방식이 추진될 수 있을 것이다. 이 경우 통합국립대학을 우선적으로 구성하여 통합네트워크로 이행을 추진하고, 추후 독립형 사립대학을 ‘정부책임형 사립대학(공영형 사립대학)’으로 전환되면 대학통합네트워크를 출범시키는 것이 두 단계로 진행될 수 있을 것이다.

즉 통합국립대 이름으로 공동선발, 공동학위 수여, 교수 및 학생 교류 및 단위 학교간 상호 학점 인정, 공동 선발, 그리고 통합 교양 교육과정 운영, 공동학과의 통합 운영 및 의사결정 체제를 갖춘다는 것이다. 국·공립대 통합네트워크는 서울대, 강원대, 충북대, 충남대, 전북대, 전남대, 경북대, 창원대, 부산대, 제주대의 10개 거점 국립대학을 대상으로 하는 것이다.

대학통합네트워크 구성 경로			
경로 1) 국·공립-사립 동시추진방안			
1	거점 국립대학+ 정부책임형사립대학		
단	대학통합네트워크 구성		
계	(공통교양과정, 1년 후 전공 진입, 공동학위제, 교수 및 학생의 자유이동)		
경로2) 국·공립대 우선추진 방안 ²⁹⁾			
1	국·공립대 통합네트워크 구성	+	공영형 사립대학 추진과정
단			고등교육재정교부금법 제정 등 정부책임형사립대로 전환
계	10개의 거점 국립대학을 중심으로 ‘국·공립대통합네트워크 구성(공통교양과정, 1년 후 전공 진입, 공동학위제, 교수 및 학생의 자유이동, 통합국립대 내의 특성화)		
2	대학통합네트워크 구성		
단	공영형 사립대학과 국·공립대와 통합 네트워크 형성		
계			

이러한 두 가지 단계를 사회적 합의에 기초하여 한꺼번에 추진함으로써 대학통합네트워크를 조기에 출범시키는 동시 추진경로가 있을 수 있다. 경로1과 경로 2중 어느 경로가 될 것인지는 공영형 사립대로의 전환의 속도, 대학통합네트워크에 대한 사회적 합의 정도 등 당시의 상황 속에서 최선의 경로를 선택하여 추진할 수 있다.

이렇게 대학통합네트워크가 구성되면 권역별로 연구네트워크체제를 구축하여 대학원 과정에서 심화된 연구와 학문발전이 이루어 질 수 있도록 한다. 대학원의 권역별 네트워크체제는 대학 캠퍼스를 넘어 교수-대학원생의 공동 교육-연구체제를 권역별로 구축하는 것을 목표로 한다. 이것이 실현되면 분과학문의 연구를 활성화할 수 있는 일정 규모의 인력풀을 확보함으로써 연구의 수공업성을 극복하고 연구의 전문화, 규모화를 이룰 수 있다. 이러한 연구 진영의 협력 체제를 구축함으로써 학문 발전의 새로운 동력을 확보하고 경쟁패러다임을 넘어서는 새로운 학문 발전의 패러다임을 구축할 수 있다.

(3) 대학간 학점교류와 학교 네트워크의 발전

대학 평준화의 기본경로는 대학통합네트워크를 구축하고 공동선발-공동학점(학점교류)-공동학위 제도를 운영하고 각 제도의 완성도를 지속적으로 높여가는 것이다. 대학통합네트워크가 구축되면 대학 정원을 산출하여 대입자격고사를 통해 공동선발하고 각 대학(캠퍼스)별

29) 임재홍 외, 2016, 127-129쪽, 233-237쪽.

로 학생들을 배정한다. 학생들은 공동으로 선발되었으므로 배정된 소속 대학뿐만 아니라 다른 캠퍼스에서도 학점 교류를 통해 교육과정을 이수할 수 있으며, 졸업학점을 이수할 경우 공동학위를 부여받는다. 이러한 일련의 과정이 순환함으로써 대학통합네트워크가 실제로 운영되는 것이다.

그런데 최근 대학통합네트워크 구성 이전에도 이미 여러 가지 요인으로 인해 대학간 학점 교류가 광범위하고도 체계적으로 도입되고 있다. 서울 지역 대학과 경인지역 대학들이 학점 교류 플랫폼을 만들어 진행하고 있으며 거점 국립대간에도 학점 교류가 도입되어 체계화, 안정화되고 있다. 특히 코로나 19를 계기로 원격 강의를 진행하고면서 이러한 추세는 탄력을 받고 있다.

서울지역의 대학들은 총장포럼 구성을 통해 학점교류를 확대하고 있다. 서울소재 대학 총장 모임인 서울총장포럼은 각 대학의 인적, 물적 자원 교류와 공유를 통해 공동 발전을 위해 ‘공유대학’ 개념을 도입하였으며 공유 플랫폼을 통한 학점 교류를 추진하고 있다. 2016년부터 23개 대학 학생들은 다른 학교 캠퍼스에서 한 학기당 6학점까지 자유롭게 강의를 들을 수 있으며 졸업에 필요한 학점의 절반까지 다른 학교 수업을 인정받고 있다.

서울지역 사립대학 학점 교류-공유대학 플랫폼

공유대학 플랫폼은 학점교류, 공동 프로그램 운영을 포함한 대학 간 인적·물적 자원의 공유를 위해 개발한 클라우드 기반의 시스템이다. 2018년 2학기부터 서울 지역 23개 대학 학생들은 공유대학 포털사이트에 접속해 타 대학 강의정보를 조회하고 온라인으로 학점 교류를 신청할 수 있게 된다.

출처 : 대학저널(2018.7.19<http://www.dhnews.co.kr>)

공유대학은 학점 교류, 연합대학 프로그램, 온라인 강좌(MOOC) 개방 그리고 서울시민을 포함한 대한민국 전체 국민을 대상으로 한 강좌를 개설하고 있다. 학점 교류를 통해 학생들은 소속 대학에 개설되지 않은 과정을 타 대학에서 수강할 수 있고, 대학들은 강점을 가진 서로 다른 전공을 공유해 상승 효과를 이룰 것으로 기대하고 있다.

학점교류 체결 대학 현황(2020학년도 기준)

☐ 서울총장포럼 공유대학 학점교류 대학 (22개 대학)

가톨릭대학교, 광운대학교, 건국대학교, 동국대학교, 동덕여자대학교, 명지대학교, 삼육대학교, 상명대학교, 서경대학교, 서울과학기술대학교, 서울시립대학교, 서울여자대학교, 성공회대학교, 성신여자대학교, 세종대학교, 숙명여자대학교, 송실대학교, 추계예술대학교, 한국외국어대학교, 한성대학교, 홍익대학교, KC대학교

또한 경인지역 사립대학들도 협약을 체결하여 학점을 교류하고 있다. 교류 학점은 학기당 6학점 이내로 졸업시까지 21학점을 이수할 수 있도록 하고 있다.

경인지역 학점교류 협약대학 (31개 대학)

가천대학교, 가톨릭대학교(성심교정), 강남대학교, 경기대학교, 경인교육대학교, 경희대학교, 단국대학교(죽전캠퍼스), 대진대학교, 루터대학교, 명지대학교, 서울신학대학교, 서울장신대학교, 성결대학교, 수원대학교, 아세아연합신학대학교, 아주대학교, 안양대학교, 용인대학교, 을지대학교, 인천대학교, 중앙대학교(안성캠퍼스), 차의과학대학교, 평택대학교, 한경대학교, 한국산업기술대학교, 한국외국어대학교(용인캠퍼스), 한국항공대학교, 한세대학교, 한신대학교, 한양대학교(안산캠퍼스), 협성대학교

국립대의 학점교류도 활발해지고 있다. 거점 국립대학간의 원격수업 공동 운영 체제를 구축하여 학점교류를 진행하기로 하였다. 서울대를 포함하여 강원대, 경북대, 경상대, 부산대, 전남대, 전북대, 제주대, 충남대, 충북대 등 10개교는 2020년 10월 ‘거점국립대 학생교류 활성화’를 위한 협약’을 체결하였다. 서울대는 국립대학이 아닌 국립대학법인이지만 거점국립대학들과의 교류를 활성화하는 취지로 협약에 참여하였다.

특히 국립대에서 학점교류가 탄력을 받고 확대되고 있는 배경에는 몇 가지 조건이 작동하고 있다.

첫째, 각 지역의 대표적인 국립대라는 동일성이다. 2000년대 초반까지만 해도 거점국립대들은 서울지역의 일부 상위권 대학 다음으로 해당 지역의 학생들의 선호도가 높았던 대학들이었고 이른바 대입 시험이후 대학 배치표에서도 유사한 위치를 차지하였던 대학들이다. 대학의 설립주체의 운영의 동일성과 사회적인 평판에서 대학 지위의 동등성으로 인해 학점교류가 원활하게 이루어 질 수 있는 조건을 갖추었다.

둘째, 서울과 수도권 소재 대학들의 서열이 높아지고 지방 국립대의 위상이 저하되면서 지방 균형발전과 대학의 균형 발전을 위해 공동대응의 필요성이 증대하였다. 지방 국립대의 발전이라는 공동의 과제를 해결하기 위해서는 공동 대응이 필요하였고 이 과정에서 대학간 교류협력이 교육과정 분야서도 체계화된 것이라고 할 수 있다.

거점 국립대학간 협약이 정상적으로 진행된다면 거점국립대 재학생들은 재학 중인 대학이 아닌 다른 거점국립대에서 수업을 듣고, 자신이 소속한 대학의 학점으로 인정받을 수 있다. 예를 들어 전북지역에 사는 서울대생이 전북대에서 수업을 듣고 서울대 학점을 이수한 것으로 인정된다는 것이다. 특히 코로나19와 같은 상황의 경우 타 지역에 거주 중인 학생들에게 활용될 가능성이 더욱 높은 것으로 보인다

지역별 학점 교류와 국립대학간 학점교류의 활성화는 공동학위의 물질적 조건이 된다. 원론적으로 학점교류가 일정 수준 이상으로 이루어지게 되면 학점교류 대학 간 학위의 등가성이 인정된다는 것으로 공동학위 부여의 교육적 기초가 형성되기 시작하였다는 것이다. 단, 현재의 학점교류는 부분적인 교류수준으로 핵심적인 교육과정의 공유 수준으로까지 진척되지는 못하였다. 대학간 학점 교류를 포함한 네트워크의 협력 정도와 유형은 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째는 대학간에 단기적, 부분적으로 협력하는 교류형(컨소시움형)으로 제한된 범위의 사업을 협약을 통해 진행하는 모형이다. 둘째는 동맹형 또는 연합형으로 각

대학의 정체성과 법적 독립성을 유지하면서 대학간 상호간의 목적과 이익 달성을 위한 중장기적인 연합의 성격을 가지며, 공동의 의사결정기구를 설립하여 추진하는 모형이다. 세 번째는 이보다 결합력이 더욱 강한 형태로 통합형 또는 결합형으로 대학들의 통합 및 재구조화를 통해 하나의 집합적 운영체제를 구축하는 모형이다.

실제 미국에서 진행된 네트워크를 살펴보면 컨소시엄형, 연합형(동맹형), 결합형(통폐합) 유형으로 세 가지로 구분된다. 이 중 연합형은 각 대학의 정체성과 구조를 유지하면서 주요 행정과 학술기능을 공동 운영함으로써 컨소시엄형 보다 목적 달성에 효과가 높으면서 통폐합보다는 개발 참여 대학의 정체성을 인정하는 모형이다. 동맹형의 사례로는 위스컨신주의 비영리사립대학들이 연계한 위스컨신 사립대학 연합이 있다.

결합형(통합형)은 의사결정의 주체가 다른 둘 혹은 그 이상의 대학간의 통폐합으로 기능적으로 불필요한 중복을 지양하고 대학의 특성에 맞는 경쟁력을 높힐 수 있도록 재구조화한 모형이다. 통합형의 사례로는 캘리포니아 주립대학체제가 있다.³⁰⁾

대학통합네트워크의 출발이 공동선발제도의 도입이지만 이전에라도 대학 간 협력을 시작하고 협력의 단계가 높아진다면 대학통합네트워크는 신속하고도 원활하게 이루어 질 수 있을 것이다. 따라서 현재 자연발생적으로 진행되고 있는 학점 교류와 학교간 협력을 목적의 식적으로 추동시키고 발전시켜나가는 것이 필요하다. 특히 정부가 학점교류를 확대하고 동맹형 수준으로 핵심적인 교육과정을 공유하도록 정책적, 재정적 지원을 한다면 대학통합네트워크의 구축과 공동학위제도 빠른 속도로 현실화 될 수 있다.

공동학위제 도입과 함께 공공기관이나 기업에서 고용 시 졸업학교에 대해서도 블라인드 처리를 병행 추진하여야 한다. 두 가지 제도의 공통점은 출신 대학으로 인한 차별을 막고 대학 서열화의 동력을 약화시킬 수 있다는 것이다. 이미 구직자의 신체적 조건(키나 체중)과 출신 지역 등에 대해서는 블라인드 채용법이 도입되어 실시하고 있다. 여기에 사회적 논의를 거쳐 졸업한 출신 대학교 명을 블라인드에 포함한다면 학벌사회의 문제점을 약화시켜갈 수 있을 것이다.

블라인드 채용법
구직자의 외모·출신지역 등의 이력서 기재를 금지하는 '채용절차의 공정화에 관한 법률 개정안'으로 직무 중심의 공정한 채용을 목적으로 한 법안이다. 2019년 3월 28일 국회 본회의를 통과했다.

30) 홍성효 외, 지역혁신을 위한 미래지향적 고등교육체제 구축방안 연구, 2020.

제4조의3(출신지역 등 개인정보 요구 금지) 구인자는 구직자에 대하여 그 직무의 수행에 필요하지 아니한 다음 각 호의 정보를 기초심사자료에 기재하도록 요구하거나 입증자료로 수집하여서는 아니 된다.

1. 구직자 본인의 용모·키·체중 등의 신체적 조건
2. 구직자 본인의 출신지역·혼인여부·재산
3. 구직자 본인의 직계 존비속 및 형제자매의 학력·직업·재산

'블라인드 채용법'은 구인자가 구직자에게 직무 수행과 관련 없는 신체적 조건(키나 체중)이나 출신지역, 혼인 여부, 재산과 직계존비속 및 형제자매의 학력·직업·재산을 기초심사자료에 기재하도록 요구하거나 입증자료로 수집하는 것을 금지하는 내용을 담고 있다. 만약 기업 등이 이를 위반할 경우 그 위반 횟수에 따라 300~500만 원의 과태료가 부과된다.

그리고 학교 블라인드 처리는 이미 대학 입시에서도 적용되기 시작하였다. 2021년 대학 진학부터 대입 수시모집 서류평가 단계에서 지원자의 출신 고등학교 이름을 가리는 '고교 정보 블라인드'가 적용되어 실시되었다. 블라인드 처리에 따라 고등학교에서는 학교생활록 부에서 출신 학교와 지역을 나타낼 수 있는 문구를 모두 삭제하도록 하고 있고, 각 대학은 면접관에게 응시자의 개인정보 및 인적사항(수험번호, 출신고교, 성명 등)을 제공하지 않으며, 응시자의 인적사항을 질문하지 않도록 교육하고 있다. 또 수험생에게도 면접 시 이와 관련한 언급을 하지 않고, 면접 복장 역시 교복을 착용하지 않도록 안내하고 있다.

이 제도를 안정적으로 도입하기 위하여 2018년부터 대학 재정 지원 사업인 '고교교육 기여대학 지원사업'에 '대입 블라인드 면접 도입 및 운영 실적'을 반영함으로써, 블라인드 면접을 도입한 대학에 정부의 예산을 지원해왔다.³¹⁾ 따라서 학교 블라인드 처리를 대학입시에서만 아니라 대학 평준화가 정착될 때까지 공공기관과 기업의 인사 채용에서도 확대 도입하여 학벌사회를 해소해 나가는데 도움이 되도록 하여야 할 것이다.

이상에서 살펴본 것처럼 공동학위의 물적 조건이 될 학점 교류가 최근 확대되고 있다는 점이다. 그리고 이러한 학점 교류가 체계화되고 조직화하여 연합형(동맹형) 단계로 발전시켜간다면 이것은 공동학위의 요건일 될 뿐만아니라 학생들을 공동선발 할 수 있는 자연스러운 제도적, 사회심리적 요소로 작동할 것이다.

두 가지 경로는 서로 대립하는 것이 아니라 동시에 추진하면서 국립대 통합네트워크나 공영형 사립대학의 출범 속도를 보면서 구체적인 경로가 정해질 것이다.

31) 블라인드 처리의 실제 효과에 대해서 체계적인 분석이 진행되어야 할 것이다. 그런데 블라인드 처리를 한 2021년 입시의 경우 이전과 비교하여 입시에서 서울 강남·서초 일반고와 비평준화 지역의 입시명문고 출신 지원자들이 상대적으로 진학에서 감소한 것으로 나타나고 있다. 이러한 상황은 교육과정의 특수한 과거나 외고 등 특목고까지 포괄하는데 한계가 있지만 비평준화 지역의 학교나 자사고 등의 학교와 비교하여 대입결과에서 유리한 요소로 작용한 것으로 보고되고 있다.

3) 대학 무상교육 필요성과 가능성³²⁾

가. 우리나라 대학의 현황

(1) 세계 최고의 우리나라 대학 진학률과 보편화된 고등교육

-2019년 기준, 우리나라 고등학생의 대학진학률은 70.4%에 달한다. 하지만 재수생이 12만 명에 달하며(표의 기타. 125,397명) 이 수치가 더해지게 되면 실제 대학 진학률은 90% 내외가 되어 고등학교 졸업생 10명 중 9명은 대학에 진학하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

-이미 대학진학은 초중등교육처럼 보편화되었다는 것이다.

고교 졸업자	대학 진학자	대학 진학자						취업자	입대자	기타	취업률	진학률
		국내				국외						
		전문 대학	교육 대학	대학	각종 학교	전문 대학	대학					
568,736	400,218	127,675	2,377	267,873	653	154	1,486	41,660	1,461	125,397	24.9	70.4

(2019년 교육통계, 단위 : 명, %)

(2) 사학중심의 고등교육 구조

-우리나라 대학생 약 82%가 사립대에 재학중이다

-OECD 주요 국가들 대부분이 국공립대 중심 체제

설립	전문대학	교육대학	일반대학	산업대학	기술대학	각종학교	기능대학	계	비율
국립	2,724	15,628	442,114	0		3,222		463,688	17.4
공립	9,481		12,492					21,973	0.8
사립	609,567		1,526,397	15,384	60	209	26,051	2,177,668	81.7
계	621,772	15,628	1,981,003	15,384	60	3,431	26,051	2,663,329	100.0

(2019년 교육통계, 단위 : 명, %)

32) 대학무상교육의 필요성과 가능성(전국대학노동조합, 2021.5) 참고

국가	설립 유형별 대학 재학생 비율(석/박사 포함)		국가	설립 유형별 대학 재학생 비율(석/박사 포함)	
	국공립	사립		국공립	사립
한국	18	82	이탈리아	88	12
호주	92	8	네덜란드	85	15
오스트리아	82	18	뉴질랜드	95	2
캐나다	100		노르웨이	85	10
덴마크	99		스페인	82	18
프랑스	82	17	스웨덴	94	
독일	91	9	미국	63	37
그리스	100		일본	25	75

(OECD 교육지표 2019, 단위:%)

(3) 우리나라의 비싼 등록금

-국공립대 중심의 OECD 주요 회원국들, 대학교육을 무상으로 하거나 저렴한 등록금 부과하고 있다.

국가	연 평균 등록금		국가	연 평균 등록금
한국	국공립	4,886	네덜란드	2,537
	사립	8,760	노르웨이	0
오스트리아	921		슬로바키아	0
덴마크	0		슬로베니아	0
프랑스	237		스페인	1,747
독일	133		스웨덴	0
그리스	0		스위스	1,291
이탈리아	1,926		미국	8,804

(OECD 교육지표 2019, 단위:미국달러, PPP대비 환산액)

(4) 고등교육에 대한 정부 재정 투여에서의 차이

-우리나라는 세계 10위 경제대국이지만 고등교육 재정은 전체 37개 OECD회원국 평균의 60% 수준에 그치고 있을만큼 심각한 수준이다.

구 분	초등학교~고등학교			고등교육(대학)			초등학교~고등교육		
	정부	민간	합계	정부	민간	합계	정부	민간	합계
한 국	3.0	0.4	3.5	0.6	1.0	1.6	3.6	1.4	5.0
OECD 평균	3.1	0.3	3.5	1.0	0.4	1.4	4.1	0.8	4.9

((OECD 교육지표 2020, 단위:%))

(5) OECD주요 회원국 GDP대비 고등교육 공교육비 비율
-OECD 최하위 수준의 우리나라 공교육비 지출

국가	정부	민간	국가	정부	민간
한국	0.6	1.0	일본	0.4	1.0
호주	0.7	1.3	라트비아	0.6	0.3
벨기에	1.2	0.2	네덜란드	1.1	0.5
오스트리아	1.6	0.2	뉴질랜드	0.9	0.9
캐나다	1.2	1.1	노르웨이	1.8	0.1
핀란드	1.4	0.1	슬로바키아	0.7	0.3
프랑스	1.1	0.3	슬로베니아	0.9	0.1
독일	1.0	0.2	스페인	0.8	0.4
아이슬랜드	1.2	0.1	스웨덴	1.3	0.2
이탈리아	0.6	0.3	미국	0.9	1.7

(OECD 교육지표 2020, 단위:%)

(6) 학생 1인당 고등교육 공교육비 지출
-OECD회원국 평균의 2/3에도 못 미치고 있으며, 초중등교육보다 고등교육의 지출이 적다는 것을 확인할 수 있다.

구 분				초등~고등 교육
	초등교육	중등교육	고등교육	
한 국	11,702	13,579	10,633	11,981
OECD 평균	9,090	10,547	16,327	11,231

나. 대학 무상교육의 필요성

(1) 우리나라 고교 졸업생 대학진학율 90%

-진학율 90%는 초중고 교육과정과 마찬가지로 사실상 필수 보편교육으로 자리잡고 있다는 것으로 초중등교육이 전면 무상교육이 이루어진만큼, 이제 무상교육제도는 대학교육으로 확대되어야 한다.

(2) 대학 입학율 상승은 세계적 추세

		OECD평균	우리나라
대학진학율	1995년	37%	41%
	2015년	55%	55%

-대학입학율 상승은 이미 우리나라 OECD평균에 맞먹는다. 그만큼 교육여건도 그에 상응하도록 갖추어져야 할 것이다.

(3) 산업의 고도화와 더 많은 교육의 필요

-전 세계적 대학진학율의 상승 추세는 산업 고도화에 따라 과거보다 더 많은 교육의 필요성이 증대된 때문이다. 따라서 우리나라의 경우 1950년대 이후가 중등교육을 확장하는 시기였다면, 2000년대는 대학교육이 더욱더 확대되고 있는 시기이다.

-초중등교육을 뛰어넘어 고등교육이 필요하게 된만큼 대학으로 무상교육제도를 확대할 필요가 있다.

(4) 고등교육의 수혜자

-사실상 고등교육의 최대 수혜자는 국가와 기업이다.

-따라서 기업이 부담하는 교육세를 늘리고, 정부는 고등교육비 지출을 늘려 무상으로 대학교육을 실시하여야 한다.

다. 우리나라에서 대학 무상교육 가능한 일일까?

(1) OECD 수준의 고등교육재정 확충

	OECD평균	우리나라
GDP대비 고등교육단계 정부 부담률	1.0%	0.6%

-OECD평균 수준 고등교육재정 확충만 되어도 대학위기 극복과 대학무상교육에 다가갈 수 있다.

-GDP 1% 고등교육 예산 확보에 약 8조원의 추가 재원 필요하다.

2020년 KOSIS(한국은행, 국민계정) 한국명목 GDP총액 : 약 1.924조원

GDP총액 대비 1% = 19조 2천억원

교육부 고등교육 예산 = 10조 8천억원

(2) 국회 예산정책처에서 밝힌 예산

- 2020년 기준 1학기당 학생실질부담 등록금 총액 : 3조 5,517억
- 장학금까지 포함하면 대학무상교육은 1년에 7조 1,035억이면 가능

(3) 무상화로 가는 경로 검토³³⁾

경로1 : 「고등교육법」의 개정을 통해 모든 대학을 대상으로 무상교육의 실시
경로2 : 「국립대학법」과 「사립대학법」의 제정을 통해 국립과 사립대학 별도로 실시

○ 대학무상교육을 실시하는 가장 효과적인 방법은 「고등교육법」에 대학 무상교육을 법정하는 방안이다. 이것은 국·사립 불문하고 대학에 대해 재정 지원을 일반예산으로 지원하는 방식이다.

이 방식을 채택하는 경우 모든 대학의 문제를 일거에 해결하는 장점도 있다. 그러나 사립대학의 거버넌스나 재정·회계의 투명성·공정성을 규정하는 제도의 도입이 어려워지면 오히려 국립대학의 무상교육까지 어려워지는 단점이 있다.

○ 다른 하나는 국립대학과 사립대학의 무상교육을 별개의 방식으로 추진하는 방식이다. 국립대학의 경우 이미 재정회계 관련해서는 「국립대학회계법」이 마련되어 있다. 따라서 「국립대학법」의 제정(혹은 「국립대학회계법」의 개정)을 통해 국립대의 일반예산을 기준재정수요액과 기준재정수입액을 계산하여 그 부족분을 지원하도록 구체적으로 규정하면 된다. 그리고 학생들의 수업료를 낮추면서 공적 지원금을 증액하여 무상으로 가면 된다.

사립대학의 경우에는 재정회계 및 거버넌스를 개선하는 대학부터 점진적인 무상교육을 실시하면 된다. 구체적인 방식으로는 「사립대학법」(혹은 「공영형사립대학법」)의 제정을 통하여 가능하다. 다만 사립대학의 완전 무상화를 위해서는 상당히 많은 쟁점들이 있고 이를 해결하기 위한 노력이 필요함을 지적해 둔다.

<참고자료>

교육불공정, 무엇이 문제인가(정한철, 2019)
대학무상화평준화추진본부 5월 워크숍 자료(2021.5)
교육과 사회를 바꾸는 대입제도 개혁방안(전교조 참교육연구소 입시제도개편 연구팀, 2015)
“지방대학의 위기 대학정책의 과제” 정책토론회(이형철, 2021.4.22.)
대학(고등교육) 무상화 논리와 경로(임재홍, 2021)
혁신학교의 성과와 과제(전국교직원노동조합, 2020.1.15.)
대학무상교육의 필요성과 가능성(전국대학노동조합, 2021.5)

33) 대학(고등교육) 무상화 논리와 경로(임재홍, 2021)

토론문

연덕원 대학교육연구소 연구원

최우성 교육부 대학재정장학과 과장

이해지 전국대학학생회네트워크 집행위원장

김 석 민주노동조합총연맹 정책국장

이윤경 참교육을 위한 전국학부모회 회장

이상룡 한국비정규교수노동조합 수석부위원장

김명환 전국교수노동조합 부위원장

Ⅰ 토론 1

대학 무상교육과 고등교육 대개역 토론외 토론문

연덕원 대학교육연구소 연구원

1. 대학 무상교육과 학벌사회 해체(공정사회를 위한 정책 1)

- 발제문의 원하는 누구나 대학에 진학할 수 있도록 무상교육이 필요하다는 주장에 공감함.
- 발제문은 “대학교육비 자체가 학벌사회를 떠받치는 주요한 기둥”이며, “사교육비와 대학등록금을 포함해 높은 교육비를 지불한 사람만 학벌사회 지배자의 일원으로 진입할 수 있다”고 진단함.
- 고액 등록금이 대학교육 접근에 있어 하나의 장벽이 되어왔다는 것은 사실임. 다만 현재 학벌사회를 지탱하고 있는 것이 고액 등록금이라고 보기는 어려움. 2012년 도입된 국가장학금이 확대되면서 저소득층의 대학등록금 부담은 상대적으로 낮아졌음.
- 결국, 대학 진학 여부의 문제가 아니라 어느 대학을 진학하느냐가 더 첨예한 문제라 할 수 있음. 발제문도 이러한 문제점에 기반해 사회의 불평등 구조와 부의 세습 문제를 지적하고 있음.
- 2020년 고등학교 졸업자의 상급학교 진학률은 72.5%(대학 등록자 기준)이며, 재수생을 포함하면 진학률은 더욱 높음. 대학교육은 보편화 된 지 오

래며, 4차 산업혁명으로 인한 기술발전은 고등교육의 필요성을 더욱 높이고 있음. 발제문에도 사회변화로 인해 노동자의 재교육, 평생교육 등이 필요하며 이는 대학 무상교육이 선행되어야 하는 이유라 밝히고 있음.

◦ 따라서 발제문의 “대학 무상교육의 의의”에서처럼 고등교육을 공공재로 간주하고 국가 책임을 확대해 누구나 대학 진학을 할 수 있도록 무상교육으로 나아가는 고등교육 정책 방향이 필요함.

2. 대학 무상교육에 필요한 비용

◦ 발제문은 대학 무상교육에 필요한 재원으로, 전체 대학생에 적용할 경우 10조(국가장학금 자원 공제) 원, 형평성을 위해 사립대에 국립대 무상액수만큼만 지원하게 되면 5조 9천억 원의 비용이 들 것이라고 제시함.

◦ 재원확보 규모로는 고등교육 예산을 OECD 평균수준(GDP 대비 1.0%) 확보, 현재보다 약 8조 8천억 원이 늘어난 금액을 제시함. 이를 위해 교부금법 제정 또는 정부 담당 예산 조정(일자리위원회, 저출산고령화위원회) 등을 제시함. 추후 교육원가를 조사해 교육비 표준화를 통해 비용을 구체화할 수 있다고 밝힘.

◦ 무상교육이 고등교육을 공공재로 간주하고 국가 책임을 확대해 누구나 대학 진학을 할 수 있도록 하자라는 것이고, 이러한 취지에 적극적으로 동의하지만, 추가로 고민해야 할 지점이 있음. 무상교육을 도입한다고 해서 대학의 재정운영에 여력이 생기는 것은 아니라는 점임. 등록금 동결과 미충원 등으로 재정운영에 압박을 받는 지방대학은 더 등록금만으로는 운영하기 어렵기 때문임.

◦ 결국, OECD 평균수준으로 고등교육재정을 확보해 추가로 마련할 수 있

는 8조 8천억 원을 대부분 대학 무상교육으로 사용하는 것보다 발제문처럼 국립대 무상과 사립대 반값 정도를 반영하고, 나머지는 대학 질적 발전에 쓰일 수 있도록 하는 것이 필요함.

◦ 2020년도 OECD 교육지표 조사결과(2017년 기준) 국내총생산(GDP) 대비 공교육비를 보면, 고등교육단계 GDP 대비 공교육비는 1.6%로 OECD 평균(1.4%)보다 높은 수준임. 그러나 우리나라의 고등교육단계 연간 학생 1인당 공교육비는 10,633\$³⁴⁾로 OECD 평균(16,327\$)의 65% 수준임. 이는 우리나라의 대학 진학률이 높기 때문으로 풀이됨.

◦ 결국, OECD 평균수준만큼의 고등교육재정 확보로는 학생 1인당 공교육비 확대가 여의치 않은 상황임. 학령인구 감소로 학생 1인당 공교육비는 자연 증가할 수 있으나, 고등교육 투자를 늘리는 세계적 추세를 고려하면, 우리나라도 OECD 평균 이상의 고등교육재정 확보가 필요함.

3. 대학서열의 해체(공정사회를 위한 정책2)

◦ 대학서열 해소 방안으로는 ▲대학별 특성화 ▲평등한 지원과 균등 발전 ▲국공립대 연합 네트워크와 사립대학 공공화 ▲추첨제 입시개혁 ▲지역균형발전 등을 제시함.

◦ 대학별 특성화와 평등한 지원과 균등발전, 지역균형 발전 정책 등 대학서열 해소 방안에 유의미한 방안 중 하나임. 우리나라 4년제 대학은 대부분 종합대학으로 특성화와는 거리가 있음. 특성화를 추진한다고 해도 대부분 취업에 유리하거나 시류에 휩쓸린 학과들이 생겼다 사라지는 현상을 반복하고 있음. 발제문에서처럼 지역거점국립대학을 중심으로 특성화된 강소대학 육성이 필요함.

34) GDP에 대한 미국달러 환산액

◦ 재정지원의 차등은 대학 간 격차와 서열 발생의 주요 원인이며 이는 해결해야 할 문제임. 교육부조차 ‘제2차 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획(2021~2025년)’에서 “대학재정지원사업의 지역 간 균형 제도화”를 언급하기도 했음. 다만, ‘위돌 빼서 아랫돌 괴는’ 식의 방향이어서는 하향평준화라는 억지 비판을 받을 수 있기에 고등교육재정을 확대해 부족한 대학에 재정지원을 확대하는 방향으로 나아가야 함.

◦ 무상교육 지원 또한 대학운영의 민주성과 투명성을 갖추고, 법령을 준수하도록 해야 함. 다수의 국민이 사립대학 재정지원에 부정적인 상황에서 사립대학에 대학 국민의 신뢰회복 차원에서도 필요한 부분임. 다만, 부정·비리 당사자에 대한 처벌 수준 강화 등 부정·비리가 발생하지 않도록 강력한 사학개혁 정책이 동반되어야 함. 대학운영자의 부정·비리로 대학구성원이 피해를 받은 경우를 최소화해야 할 것임.

◦ 균형발전 또한 반드시 필요한 정책임. 대학만 재정지원을 강화한다 해서 지역의 경제발전에는 한계가 있으며, 일자리, 문화시설 등 정주여건 등이 개선되지 않기 때문임. 범정부 차원의 균형발전 정책 속에서 대학개혁 정책이 추진되어야 함.

◦ 대학입시제도 관련 ‘추첨제’ 제안은 실제 도입 안이라기보다는 불평등한 사회에서 능력주의를 약화하기 위한 안을 소개한 것으로 이를 구체화하기 위한 구체적인 탐색이 필요해 보임.

◦ 다만, ‘국립대 연합 네트워크’ 또는 ‘대학 통합네트워크’ 방안의 구체적인 내용이 담기지 않은 점은 아쉬운 부분임. 발제문처럼 프랑스, 독일 등도 엘리트 대학이 등장하고 있듯 우리나라 조건에 맞는 정책이 필요하다는 지적에 동의함.

4. 사립대학의 공공화(공정사회를 위한 정책 3)

- 발제문은 지방 사립대학 존재 이유를 고등교육의 기본권 차원에서 일정 정도의 인구가 사는 지역에 대학교육 시설이 있어야 하고, 수도권 진학 등으로 대학생들의 생활비 부담이 크다며, 지역마다 좋은 대학을 육성해 생활비 부담을 낮추자고 제시함.
- 원하는 누구나 대학 진학을 하기 위해서는 무상교육과 생활반경 내에 대학기관이 필요함. 다만, 지방의 인구가 급격히 줄어들고 있으며, 고령화가 심각한 수준에 다다르고 있다는 것임. 대도시보다 상대적으로 일자리, 문화 시설 등 거주여건이 부족한 지방 소규모 도시는 ‘소멸’ 위기에 처해있음.
- 또한, 4차 산업혁명과 코로나로 인해 온라인 교육이 활성화되면서, 캠퍼스 중심의 대학교육도 위기를 맞이하고 있음.
- 미래 사회를 대비한 지방대학육성 방안이 더욱 구체적이어야 함. 미충원으로 인해 존폐위기에 있는 지방대학에 대한 현실적인 조치가 필요함. 범정부 차원 국가(지역)균형발전 전략하에 지방의 고등교육 생태계가 무너지지 않도록 규모와 체제를 정비하는 것이 필요함. 발제문에서 제기하고 있듯 지방 거점 국립대학을 중심으로 대학을 특성화하고, 장기적으로 수도권 대학에 견주어 교육의 질이 밀리지 않도록 육성해야 함.
- 발제문은 대학 무상교육 참여를 위해서는 ▲사립대 운영의 민주성 확보 ▲교직원 인건비 표준화 ▲비정규직과 비정년트랙에 대한 차별 해소 등을 요구하고 있음. 이 조건을 동의하는 대학은 대학 통합네트워크에 포함 시켜 정부책임형 사립대학으로 운영해야 한다고 제시함. 나아가 국가/지방자치단체에 운영권을 넘겨 사립대학을 공공화하자고 제시함.
- 실제 무상교육 지원액과 현재 정부재정지원액 규모로 볼 때, 대학재정의

절반 이상을 지원하게 되는 것으로 OECD의 ‘정부의존형사립대학’ 기준을 충족하고도 남음. 사립대 재정지원에 있어 그에 상응하는 책임을 요구하는 것은 당연함.

◦ 연구소도 지난 2011년 ‘미친 등록금이 나라’ 단행본에서 “정부책임형 사립대학” 도입을 주장함.³⁵⁾ 이후 2019년에는 ‘정부책임형 사립대학 도입방안’을 발표, 학령인구 감소에 따라 등록금에 전적으로 의존했던 사립대학이 대학운영에 있어 한계에 이른 만큼, 정부가 사립대학 재정 부담 책임을 추가로 높이되, 투명성과 민주성을 강화하고 연구 및 교육 수준을 대폭 향상하자고 주장한 바 있음.

5. 토론을 마치며

◦ 우리나라 고등교육은 정부의 재정지원 부족, 학벌주의와 대학서열체제, 비정상적인 사학의존도라는 고질적인 문제를 가지고 있음. 여기에 더해 학령인구 급감에 따른 미충원 현실화, 이로 인한 재정난 심화와 지방대학의 위기 가중 등 시급히 해결해야 할 문제가 산적해 있음. 4차 산업혁명과 코로나19 등 교육정책의 근본적인 전환도 요구받고 있음.

◦ 따라서 미래 사회를 준비할 고등교육의 청사진을 만들어야 함. “반값 등록금” 도입을 시작으로 정부책임형 사립대학 체제를 구성하고, 지역 거점대학을 중심으로 소규모 강소대학을 육성해 지역의 유기적인 고등교육 체계를 구성하는 등의 지방대학 육성방안도 필요함. 대학서열 완화를 위해 지방대 육성과 더불어 학력과 학벌에 따른 임금 격차 등 양극화를 부추기는 사회적 문제를 해소 방안도 제시되어야 함.

35) OECD의 고등교육기관 구분 기준 중 하나인 정부의존형사립대학을 빌려 정부의 책임성을 높이자는 의미로 정부책임형 사립대학을 주장, OECD는 고등교육기관 분류 시, 국립·정부의존형사립·독립형사립으로 구분하고, 정부의존형사립은 재정의 50% 이상 또는 교직원의 인건비를 부담하는 경우임.

Ⅰ 토론 2

Ⅰ 토론 3

대학 무상교육과 고등교육 대개혁 토론외

전국대학학생회네트워크 집행위원장 이해지

"저는 매일 밤 5평짜리 자취방에 누워 일어나는 학자금 대출 걱정하다 잠에 듭니다. 배우고 싶고 하고 싶은 거 많지만 당장 학비 걱정에 오늘도 포기하는 것만 늘어 꿈을 이루고자 지원한 학교인데 왜 점점 꿈을 잃어가는지 초라해져만 가는지 모르겠습니다."

대학운영자들은 재정난 해결을 위해 등록금 인상을 요구하고 있지만, 우리나라 등록금은 사실상 세계 최고 수준입니다. 2011년 반값등록금, 2016년 입학금 반환 소송 등 학생들의 지속적인 문제로 등록금 부담이 조금씩 완화되고 있지만, 아직 등록금은 많은 학생들에게 부담으로 다가오고 있습니다.

이에 전대넷에서는 전국의 대학생 단체들과 함께 2021 등록금반환운동본부를 발족했습니다. <2021 등록금 반환 및 대학생 등록금 부담완화 서명>을 시작한 지 3주, 등록금 반환 요구에 공감하며 서명에 참여해주신 학생분들의 수가 1만 6천 명을 돌파하였습니다. 서명 운동에 함께 해주신 학우들의 한 마디를 보면 답답하다, 이해가 가지 않는다는 감정을 넘어, "지금의 요구를 받아 들여주지 않는 대학과 교육부에 진절머리가 난다.", "학교에서 밖에서 할 수 있는 건 다 해봤는데, 학생들이 무엇을 더 할 수 있을지 모르겠다."라는 이야기까지 나오고 있습니다. 18일 피해사례 증언대회를 통해 학생들의 절절한 이야기가 수많은 언론에 보도되었지만, 아직 대학과 정부는 등록금 반환에 대한 논의를 전혀 진행하지 않고 있습니다.

2021년 대학생을 위해서 가장 시급하게 해결되어야 한다고 생각되는 문제 (대학생 4104명 참여 / 1순위 집계)

: 등록금 반환 혹은 등록금 부담완화 1831

: 비대면 (원격, 온라인) 수업 문제 개선 1120

: 일 자리 및 취업 정책 개선 등 취업 문제 해결 998

1. 수익자 부담의 원칙에 대한 문제 제기가 필요합니다.

OECD 교육지표에 따르면 우리나라 사립대 등록금은 세계 4위이며, 1~2위인 미국과 호

주의 국공립대 비율이 68%, 92%로 상당히 높다는 점을 고려하면 사실상 세계 최고 수준입니다. 하지만 2019년 전체 사립대 '등록금 및 수강료 수입'은 13조 1천억 원으로, 수입 총액 (23조 2천억 원)의 56.6%를 차지합니다.

등록금 부담이 발생하는 이유는 우리나라 고등교육 비용 분담구조는 수익자부담의 원칙으로 운영되어 왔기 때문입니다. 교육이라는 서비스를 학교가 공급하고, 그 교육을 소비한 학생들 개개인이 수익자로서 등록금을 지불하는 형태인데 일단 이 현재 대학 재정운영 실태에 물음표를 던져볼 필요가 있습니다. 사실, 이 수익자부담의 원칙 탓에 학생들이 지금까지 그 모든 경제적 부담을 견뎌내야 했기에 이번 코로나19 관련 등록금 반환 요구가 더욱 거셌다고 볼 수 있습니다. 대학이란 자원을 상품화하는 것에 개인적으로 동의하지는 않지만, 결국 피교육자들이 그들의 권리까지 침해당하며 같은 등록금을 내고있고, 내야만 하는 이 상황에 고통을 호소하고 있는 것입니다.

과연, 아직도 피교육자 개개인이 수익자가 맞는지 질문이 필요합니다. OECD 교육지표 2020 주요 지표를 확인하면, 우리나라 청년층 (25세부터 34세)의 고등교육 이수율은 69.8%로 OECD 국가 중 2위인 최상위권을 차지했습니다. 우리 사회에서 고등교육은 보편화되고 있는 현상을 증명하는 것이고, 이는 고등교육이 점점 공공재의 범주에 속하는 것을 의미하기도 합니다. 이렇게 인재의 풀(pool)이 넓어져서 국가 경제 성장에 기여하는 상황도 고려해본다면, 고등교육의 수익자는 더 이상 학생들 개개인보다 국가로 보는 것이 더 바람직합니다. 학자금 지원 형식의 대학교육 재정 지원이 확대되고 있긴 하지만, 예산이 부족하고 학생들의 부담은 날이 갈수록 가중되고 있습니다.

2. 국가장학금에서 소외되는 학생들에 대한 대책이 필요합니다.

2018년 국정감사 결과, 국가장학금은 전체 재학생의 69.6%만 신청해 42.6%만 장학금을 지급받았습니다. 국·공립 4년제 대학의 국가장학금 신청률은 70.3%, 지급률은 41.4%입니다. 사립 4년제 대학은 신청률 65.5%, 지급률 38.3%에 그칩니다. 국·공립 전문대학은 신청률 67.3%, 지급률 45.9%였으며, 사립전문대학은 80.2%의 신청률과 54.9%의 지급률을 보였습니다. 절반이 넘는 재학생은 국가장학금을 한 푼도 받지 못한 것입니다.

2020년도 기준 전체 대학 재학생 215만 3191명 중, 사립대 평균 등록금 절반 (368만원) 이상 수혜 인원은 32.1% (69.2만 명)입니다. 이러한 상황에서 올해 맞춤형 국가장학금으로 학생 약 115만 명에게 총 3조 8788억원을 지원한다는 보도자료가 배포되었습니다. 총 규모는 학령인구 감소로 지난해보다 157억 원 줄었으며, 2021년 국가장학금 관련 예산은 644억 원이 감소하였습니다. 대학생 근로 장학사업과 우수 학생 국가 장학사업 예산이 지난해보다 증가해 지원대상이 확대되었다고 하지만, 20년도 기준 전체 대학 재학생 215만 3191명 중 사립대 평균 등록금 절반 (368만원) 이상 수혜 인원 비율은 69.2만명 (32.1%)에 불과합니다. 학령인구 (입학생 수) 감소로 이유를 전체 규모를 감축하는 것은 아직 많은 학생들이 장학금을 등록금을 받지 못하는 상황에서 부적절한 조치라고 볼 수 있습니다. 결과적으로 수혜 인원이 절반 가까이 되었다고 해서 반값등록금이

완전히 실현되었다고 볼 수 없을 것입니다.

3. OECD 절반 수준의 고등교육 재정 예산을 근본적으로 확대해야 합니다.

대학은 여러 수익 사업 등을 하고 있지만, 외부 수익 사업에 실패하면 등록금은 교비회계 제1수입 재원이 되어버립니다. 교육비 환원을 위해 집행되어야 할 학생들의 등록금을 다시 써야하는 상황이 끊임없이 발생하는 것입니다.

지금 대학 재정의 근본적인 문제 해결을 위해서는 OECD의 절반 수준에도 미치지 못하는 고등교육 재정 예산을 근본적으로 확대하는 것이 필요합니다. 2017년 기준 고등교육 부문 정부 투자의 상대적 비율은 OECD 평균이 68%인 반면, 우리나라는 38%에 불과합니다. 전대넷에서 진행한 2021 전국 대학생 설문조사에 따르면, 많은 학생분들이 고등교육(대학) 부문의 정부 지원이 적다는 것에 문제의식을 갖고 계신다는 것을 알 수 있습니다. [고등교육(대학) 부문의 정부 지원 동의 91.2%]

요새 대학가 최대 화두 중 하나는 학령인구 감소입니다. 문제는 학령인구 감소가 대학 구조조정으로 이어지고 있고, 수도권과 지역 대학 간의 불평등을 더욱 심화시키는 방향으로 나아가고 있다는 것입니다. 교육부는 5월 20일 대학 구조조정 방안을 발표했지만, 결국 수도권 대학이 규모를 유지할 여지를 남겼습니다. 대학 재정진단을 하고 나서 회생이 어려운 대학은 퇴출을 추진하겠다고 밝혔습니다. 결국 위기를 겪고 있는 지역대학에 충분히 재정을 지원할 생각은 하지 않고있는 것입니다. 지역대학이 무너지면 지역 경제도 같이 무너집니다. 허실뿐인 구조조정 대책보다는 OECD 회원국 60% 수준인 지금의 고등교육재정을 더 늘리는 게 우선시 되어야 합니다.

4. 예산 지원 과정에서 대학 투명성의 확보는 반드시 이뤄져야 합니다.

대학무상화를 비롯한 등록금 지원 지원에 대한 부정적이 여론이 발생한 근본적인 문제는 현재 매년 사립 대학에서 부정 비리가 생기고 있기 때문이라고 생각합니다. 교육부 감사를 통해 등록금으로 구성된 교비회계의 부적절한 지출, 적립금 편법적립, 차별 채용, 입시 부정 등의 문제가 드러났고, 이는 많은 사람들에게 큰 충격을 주었습니다. 고등교육 예산은 국민들의 세금이기에 정부 지원이 늘어난다면 당연히 사립대학에 대한 감사가 더욱 강화되어, 대학들의 재정 투명성을 확보해나가야 한다고 생각합니다.

등록금 반환 문제를 포함하여, 등록금 부담 경감 과정에서 전대넷이 이상적으로 생각하는 모델은 <2017년 입학금 폐지 합의 학생 - 교육부 - 사립 대학 총장 협의회> 합의 안입니다. 2017년 당시, 입학금 규모에 따라 4년 혹은 5년에 걸쳐 현재의 입학금은 단계적으로 인하되어 2020년 혹은 2021년에는 입학금의 20%만이 남게되었습니다. 이 금액을 각 대학에서는 신입생 등록금에 산입하되, 정부가 해당 금액만큼의 국가장학금을 모든 대학생에게 지급하여 신입생의 입학금 실 부담비율은 0%가 되었습니다. 결과적으로 현재 입학금 폐지로 발생하는 대학 재정 손실은 80%는 대학이, 20%는 정부가 부담하게

된 것입니다. 입학금 폐지는 단순히 학생들의 부담이 줄어드는 것을 넘어, 정부의 사립대학에 대한 일반재정 지원을 확대시키는 결과를 만들었고, 수년간 국회 법안심사소위원회를 통과하지 못하고 있던 입학금 폐지 법안 역시 통과되었습니다.

전대빛은 등록금 반환을 비롯한 등록금 부담 경감 정책 추진방향에 있어, 장학금 및 등록금 반환의 주체는 대학이 되고, 정부는 등록금 지원 정책을 수립한 대학에 지원하는 ‘간접지원’을 하는 형태를 고민하고 있습니다. OECD 평균 절반 수준인 고등교육 재정을 확대해나가며 등록금을 실제로 운영하는 대학 재정 투명성을 더욱 확보해나갈 수 있을 것이라 기대합니다.

5. 나가며: 교육불평등을 심화시키는 대학 등록금 문제

학생과 학부모가 모든 대학 재정을 책임지는 지금의 상황과 구조가 고착화되면, 경제적으로 여건이 허락되는 사람들만 대학을 다닐 수 있게 될 것입니다. 앞서 설명드린 고등교육의 보편화가 진행되고 있는 현실과 괴리가 있는 주장이라고 생각하실 수 있습니다. 하지만 사실 우리나라에서 고등교육의 수요자가 된다는 것은 반강제적이기도 합니다. 취업시장만 봐도, 대학교를 졸업해야 서류라도 낼 수 있는 구조이다 보니 학자금대출이라도 얻어가며, 시간 쪼개서 알바라도 해가면서 대학을 다니고 있는 학생들의 규모를 무시하지 못합니다. 대학이 보편화는 되고 있으나, 학생들의 부담이 줄지 않고 있는 이러한 현상을 짚고 싶은 것입니다.

이번 2월, 전국 4000여 명의 대학생들이 참여한 <2021 전국 대학생 설문 조사>에서 2021년 등록금 반환이 필요하다고 생각하는 학생들은 91.3%입니다. 대학생을 위해서 가장 시급하게 해결되어야 한다고 생각하는 문제 역시 <등록금 반환 혹은 등록금 부담 완화>가 압도적인 1순위였습니다. OECD 교육지표에 따르면 우리나라 사립대 등록금은 세계 4위이며, 1~2위인 미국과 호주의 국공립대 비율이 68%, 92%로 상당히 높다는 점을 고려하면 사실상 세계 최고 수준입니다. 지금의 대학은 그야말로 총체적 난국입니다. 등록금도 문제고, 등록금 사용처도 문제고, 이런 사용처에 대한 의견을 내고 결정하는 과정에서 학생들은 주요 역할을 할 수 없습니다. 이제는 대학교육무상화를 비롯하여 국가가 대학 구성원들과 함께 비상식적인 대학 구조와 재정에 대하여 책임지고, 개혁해나가야 합니다.

Ⅰ 토론 4

Ⅰ 토론 5

대학 무상교육은 서열 애소를 위한 필수 조건

이윤경(참교육학부모회 회장)

부모의 사회·경제적 지위에 따라 교육 '투자'가 달라지고, 그 결과 '좋은' 대학을 졸업해 노동시장에서 더 높은 소득과 고용안정을 보장받는 '지위'를 얻는다.

이렇게 교육받은 이들은 학력과 학벌을 노력에 의한 정당한 보상이며 공정한 결과라고 믿는다. 반면, 임금 격차를 줄이거나 비정규직 처우를 개선하려는 시도를 불공정한 결과의 보정이라고 생각한다. 그리고 이들은 다시 양극화를 부추겨 감히 뒤집을 수 없는 불평등 구조를 견고하게 다진다. 이 악순환의 무한 반복 핵심에 '교육'이 있다.

학교 서열을 철폐하고 사교육을 없애려면 좋은 학벌이 아니어도 안정적인 직업을 얻을 수 있는 사회 구조적 변화가 필수이다. 이는 교육 개혁만으로는 불가능한 일이다.

하지만, 그나마 교육부터 바꾸지 않으면 아무 것도 바꿀 수 없다.

대학 서열화는 초·중·고와 직결된다

대학의 서열화는 대학입시를 무기로 초·중·고 12년을 옥죄고 있다. 혁신교육에 대한 시도, 과정 중심 수업, 교육과정 자율화 등을 무산시키는 무소불위의 권력이다.

'서연고...'로 시작하는 대학 서열은 그대로 고등학교로 이어져 영재학교, 과학교, 국제고, 외고, 자사고를 탄생시켰다. 특권학교 폐지를 외치며 재지정 취소 등 모든 노력을 다해 봤지만 대학 서열화가 존재하는 한 기득권들의 모교인 특권학교를 폐지하는 것은 계란으로 바위치기였다. 사다리를 구경도 못해 본 서민들에게 본인들의 사다리를 왜 걸어차느냐고 욕박지르는 적반하장인 세상이다.

국제중-특목고-SKY로 이어지는 황금 사다리를 없애는 것은 초·중·고뿐 아니라 심지어 유치원 교육까지도 숨통을 틔워주는 일이다.

대학이 선발하지 말고 학생이 선택해야 한다

모두가 좋은 대학에 가고 싶어 하지만 갈 수 있는 인원이 제한되어 있어 선발이 불가피하다. 선발권을 대학에게 주고 대학이 각자의 취향에 맞는 인재를 가려 뽑기 위해 변별

력을 내세우는 한 학교에 ‘평화’는 존재하지 않는다. 이제는 저출생과 학령 인구 감소를 인정하고 고교 졸업 수준의 자격만 갖추면 원하는 대학을 어디든 갈 수 있는 시스템으로 전환해야 한다. 수시, 정시, 학종, 수능 어떤 전형을 시도해도 대학입시는 절대 공정하지 않을 것이다. 경쟁을 먹고 사는 사교육 시장이 발 빠르게 대응하고 교육계를 뒤흔들 것이기 때문이다. 변별력을 약화시키는 방안으로 마이클 샌델이 제안한 ‘추첨제’는 그런 측면에서 매력적이고 설득력 있다. 능력 부족이라고 좌절하지 않고 언제든 다시 지원해 볼 수 있는 기회가 주어진다면 성적과 진로때문에 극단적인 선택을 하는 안타까운 사연도 줄어들 것이다.

모두가 똑같이 1층에서 출발해야 공정하다

같은 날, 같은 시각에 똑같은 문제를 푸는 것이 결코 공정이 아니다. 그 문제를 풀기까지 같은 환경에서 자라고 동일한 학습과 훈련이 이루어졌는지가 중요하다. 부모의 경제력에 의해 투자되는 사교육비가 다르다. 계단도 없이 점프해야 하는 사람과 에스컬레이터나 엘리베이터가 제공되는 환경의 격차 속에서 공정을 주장해서는 안 된다. 대학 교육 역시 마찬가지다. 자신의 적성과 교육에 대한 의지와 노력이 아닌 경제력에 의해 어쩔 수 없이 떠밀리는 것을 자발적 선택이라고 우기는 것은 억지다. 이는 헌법과 법령에 명시된 국가의 책무를 다하지 않는 것이다. 몇 층을 갈지는 모르지만 원하는 곳까지 올라갈 수 있는 계단을 탄탄하게 짓는 것, 그것이 바로 기본적인 교육재정을 확보하고 대학 무상교육을 보장하는 것이다.

대학통합네트워크와 공동 학점 이수는 등록금이 동일해야 가능하다

투자한 등록금이 다르면 본전 생각을 안 할 수 없다. 비싼 등록금을 내고 명문 사립대학교를 입학하고서 타 대학 강의를 들으려 하진 않을 것이다. 거의 모두 대학을 가는 시대지만 여전히 어느 대학을 나왔는지가 중요한 사회다. 다행히 공공기관 블라인드 채용 등 사회적 규제가 시작되고 있고 실업률의 증가로 명문대 졸업장의 위력이 약해지고 있다. 국립대와 사립대의 여건과 해결해야 할 과제가 다르다고 하지만 이미 시도하고 있는 대학통합네트워크 유형들은 더욱 확산될 수밖에 없다고 본다. 여기에 걸림돌이 되는 것이 대학 간 등록금의 차이다. 수도권 대학생이 지방 대학에서 강의를 듣고 학점을 이수해도 아깝지 않은 균등한 콘텐츠를 보장해야 한다.

대학별 특징점과 경쟁력을 갖춰야 한다

대학 무상교육과 동시에 대학 서열 해소를 위해 갖춰야 할 또 하나의 조건은 대학마다

비슷한 수준이어야 한다는 것이다. 각 대학별로 특징점을 갖춰야 학생들의 선택에서 밀리지 않을 것이다. 해마다 지방 대학의 위기는 심각해지고 있다. 학령 인구는 줄어드는데 한번 증가한 수도권 명문 대학의 정원은 줄어들지 않고 비인기 지방대학부터 정리되고 있다. 대학 무상교육이 실현되고 학생당 교육비가 세금으로 지원되면 선택의 가혹함은 더욱 가중될 것이다. 이에 대해 대학들은 학생 유치 및 생존 전략을 수립해야 한다. 지방고에서 지방대를 지원할 때 가산점을 부여하는 것뿐만 아니라 지방대학과 지역의 기업 간 산학협력 시스템을 강화하고 생활비 등 인재 양성을 위한 투자, 지역 기업 입사 시 가산점, 지역 졸업생 채용 기업에게 세금 혜택, 교대 및 사대 졸업생의 해당 지역 학교 우선 임용 등 다각적인 지방 대학 살리기 정책이 절실하다. 이에 필요한 재원은 지역의 기업이 투자하고 산학 공동 연구를 보장하는 등 외국의 사례를 참고하면 될 것이다.

대학은 직업훈련 기관이 아닌 고등교육 기관이어야 한다

산업화에 의해 고교 졸업 수준만으로는 취업이 어려운 시대가 되었다고 한다. 그러다 보니 고등학교는 보통 교육이 아닌 기초 과정으로, 대학교는 사회 초년생을 양성해 내보낼 정도의 보통 과정으로, 대학원이 전문 과정으로 한 단계씩 하락했다. 요즘 대학생들은 본인들이 고등학교 4학년인 것 같다고 말한다. 대학원에 진학하는 이유 중 취업이 안 돼서 도피 수단으로 가는 경우도 태반이다. 이러한 현상은 국가적 손실이다. 고등학교만 마쳐도 자기 삶의 주체로서 사회 생활을 할 수 있고, 대학은 본인의 진로에 도움이 될 학문적 깊이를 더하고 싶을 때 가는 곳이어야 한다. 취업을 위한 학원처럼 대학에서 3~4년을 보내기엔 고등교육기관이라는 간판이 부끄럽다. 대학을 나오지 않아도 동일 노동-동일 임금을 보장받고, 대학을 졸업하면 습득한 전문성만큼 본인의 삶과 사회에 도움이 되는, 사회적으로 환류되어 국민들도 세금을 아까워하지 않고 당연시 하는 대학 무상교육과 교육 개혁, 사회 개혁이 이루어지길 바란다.

Ⅰ 토론 6

대학 무상교육은 어떻게 가능할까?

이상룡 한국비정규교수노조 수석부위원장

박정원 교수노조 위원장의 「대학 무상교육의 사회적 효과와 대학체계 개혁의 과제」의 중심 명제는 다음과 같습니다.

(1) 학벌 체제를 수호하기 위한 기득권층의 방어막은 높은 등록금과 대학서열화 (또는 경쟁 입시체제)이다. 그러기에 국가가 대학교육비를 부담해야 하고, 대학 서열은 해체되어야 한다.

“불평등하고 기울어진 학벌사회를 평등하고 공정한 사회로 전환하기 위해 핵심적으로 필요한 일”은 “학벌사회를 지탱하는 두 개의 썩은 기둥을 빼내 세상을 평탄하게 만드는 것”이다. 즉, 학벌사회의 재생산구조를 다음과 같이 정식화한 후 이 구조를 해체해야 불평등한 사회를 바로잡을 수 있으며, 그 방법은 무상교육의 실현과 대학서열 해체에 있다.

고소득층 자녀 ⇒ 특목고 진학 ⇒ 서열 상위대학 진학 ⇒ 특혜와 특권(정부 재정지원 · 채용에서의 불공정) ⇒ 권력형 일자리 · 고소득 전문직 독점
중저소득층 자녀 ⇒ 일반고 진학 ⇒ 서열 하위대학 진학 ⇒ 차별(재정지원 배제 · 채용에서의 차별) ⇒ 저소득 일자리 · 비정규직 진출

그런데 (1)의 명제는 직관적이지 않다. 무상교육의 실현과 대학서열 해체라는 두 조건이 충족되면 학벌사회가 해체될 것이라는 뜻인데, 어떻게 해서 그렇게 된다는 것일까? 특히 무상교육의 실현이 학벌사회를 해체할 것이라는 말이 그러하다. 이를 좀 더 직관적으로 표현한 명제가 다음 명제이다.

(2) 대학교육을 원하는 누구나 대학에 갈 수 있게 하고, 모든 대학을 골고루 발전시켜 대학서열이 사라지도록 하는 것이다.

여기서 ‘원하는 누구나’는 돈이 없어서 대학을 못 가는 일이 있어서는 안 되도록 해야 한다는 뜻이고, ‘골고루 발전’은 대학 서열의 해체를 의미한다. 이 두 정책의 관계는 다음과 같다.

(3) 이 두 가지 정책 가운데 교육·사회문제의 근원인 대학서열 해체가 더 근본적인 목표로 설정되어야 한다. 그렇지만 반드시 대학서열에 성공을 거둔 다음에 대학 무상교육을 실시해야 하는 것은 아니다. 저소득계층의 대학교육 접근성을 높이는 것이 시급하다면 대학 무상교육을 서열해체보다 먼저 추진하는 것이 더 효과적이다.

그런데 무상교육이 되면 대학 서열이 사라질까? 대학 서열이 오직 등록금의 차이에서 비롯되는 것은 아니기 때문에 더 이상의 논증이 필요할 것이다. 대학 무상교육에 대한 생각은 다음과 같다.

(4) “대학 무상교육의 실시는 한국 사회에 새로운 삶의 방식이 도래함을 의미한다. 첫째, 고등교육을 공공재로 간주함으로써 공급을 시장의 가격메커니즘에 맡기지 않고 국가가 책임지는 것이다. 둘째, 고등교육을 사치재(luxury)로 여기지 않고 하나의 기본권(a human right)으로 인식하는 것이다. 셋째, 소득계층 간 불공정한 교육 기회를 획기적으로 개선하는 것이다. 넷째, 학벌사회를 지탱하는 기둥 하나를 제거하는 것이다.”

여기서 중요한 것은 고등교육이 공공재라는 것, 그리고 기본권이라는 것이다.

(5) 고등교육처럼 인간의 삶에 결정적으로 중요한 가치 또는 재화의 공공재 여부는 학자가 결정하는 것이 아니라, 국민이 결정하는 것이 옳다. 국민이 대학 무상교육 정책을 승인하면 곧 공공재가 되는 것이다. 한국에서 대학 무상교육이 실시된다면, 한국 국민이 고등교육을 공공재로 승인했다는 것이다.

이 명제에 의하면 고등교육은 현재 공공재가 아니다. 그렇게 되어야 한다는 뜻이다. 즉, “고등교육은 공공재이다. 따라서 무상교육을 해야 한다.”가 아니라 “고등교육은 공공재여야 한다. 따라서 무상교육이 되어야 한다.” 그리고 고등교육이 공공재여야 하느냐는 국민이 승인할 문제다. “공공재 여부는 국민이 판단하는 것”이고, “국민투표에서 국민이 결정하면 된다.” 그런데 이미 충분한 논쟁이 이뤄졌으므로 국민이 결정할 문제만 남아 있을까?

국민투표에 부치면 승인될까? 최저임금 1만원에 실패한 나라에서 고등교육을 공공재로 승인할까? 고등교육 무상교육 정책에 동의할까? 대학에 대한 사회적 인식은 얼마나 우호적일까? 사립대의 비중이 압도적이고, 사립대의 비리도 제법 알려져 있다. 학벌사회가 “심각한 불평등 구조”라는 점에는 다들 동의하더라도 그 불평등한 사회 해체 방법으로 무상교육 정책을 지지할까? 무상교육을 실시하면 저 불평등을 재생산하는 대학 서열화가 해체될 것이라고 기대할 수 있을까? 오히려 저 불평등한 사회를 해체하기 위해 더 중요한 것은 ‘권력형 일자리·고소득 전문직과 저소득 일자리·비정규직의 해체’가 아닐까?

(6) 모든 사람이 대학교육을 받아야 하는 것은 아니다. 대학을 나오지 않아도 사회에서 자기 몫을 하며 당당히 살아갈 수 있다면, 대학교육은 그저 추가로 선택하는 작은 장식품일 뿐일 것이다. 대학을 나오지 않았다고 사회적으로 차별받지 않고, 임금이나 기타 생존조건에서 크게 불리하지 않다면 대학을 가지 않을 사람도 많을 것이다.

대다수 국민들이 원하는 삶은 이런 삶이 아닐까? 공부는 힘든 일이며, 고등교육을 받는 것은 쉬운 일이 아니다. 할 수만 있다면 대학을 가고 싶지 않을 것이다. 물론 고등교육을 받게 되면 중등교육을 받은 사람에 비해 아마도 더 많은 권한을 갖게 될 것이지만, 더 많은 책임과 더 많은 일을 해야 하는데 고등교육을 원하는 사람들은 얼마나 될까? 고등교육을 “원하는 누구나” 대학을 갈 수 있도록 해야 하겠지만, 원하는 사람을 줄이는 것이 무엇보다 필요하지 않을까?

(7) 국민 개개인이 가계 소득이나 학업성적에 관계 없이 자신의 행복한 삶과 공동선을 위해 고등교육을 이수하여 자신들의 능력을 충분히 계발하고, 관철은 일 자리를 찾고, 시민으로서 책임을 다하고, “행복을 추구”하는 시스템을 실현해야 한다고 강조한다. 이것이 기본권으로서의 고등교육인 것이다.

“교육은 국민의 기본권이란 의식에서 접근할 필요가 있으며, 그것은 모든 국민에게 공정한 대학교육의 기회를 부여하는 기초”이다. 따라서 “능력을 갖춘 모든 국민이 대학교육에 접근할 수 있어야” 한다. “저소득계층 출신과 사회적 약자들의 대학진학을 가로막는 장벽”, “높은 등록금이라는 장벽”을 없애야 한다.

“고등교육을 받은 사람은 고졸자에 비해 임금이 높고, 고용율이 높으며, 저축수준도 높을뿐더러 직장 이동성도 올라”간다. “또한 기대수명이 증가하며, 가족의 삶의 질도 올라가고, 소비자로서 잘 행동하고, 여가 등도 잘 활용하며 사회적 지위도 높아”진다. 따라서 “대학 무상교육제도가 도입되어 저소득층의 교육 기회를 가로막는 장벽이 제거된다면, 저소득층 자녀의 고용율과 소득수준이 상승하는 기회가” 될 것이다. “대학에 진학하지 않으면, 이러한 수익이 사라진다는 것이”고, “돈 많은 사람들만 이러한 기회를 누리는 것은 엄청난 불평등”이다.

그런데 대학 교육의 목표가 저러한 수익창출 기회를 모두에게 부여하기 위해서일까? 대학교육은 보편교육이 되었는데, 보편교육의 목표가 개인의 소득수준 향상이어야 할까? “대학 무상교육을 반대하는 일부 인사들은 그것이 혈세 낭비라고 주장”하지만 아마도 돈은 있을 것이다. 그런데 돈을 왜 거기에 써야 할까? 대학을 졸업한 개인, 즉 능력 있는 개인의 소득수준 향상과 사회적 지위 향상을 위해서라고 하면 국민들은 얼마나 동의할까?

무상교육이 되더라도 능력주의 사회에서 능력이 없는 학생들은 전문대로 갈 것이고,

저소득직에 종사할 것이다. 초중등 교육은 이미 무상이지만 부모의 부에 의해 그 능력이 상당히 달라진다. 고등교육이 무상화되면 이러한 사정은 변하게 될까? 물론 높은 비용을 지불할수록 높은 교육을 받을 수 있다. 비용을 높여서 진입 장벽을 치고 있다. 무상화 해 버리면 어쩌면 고가의 상품이 사라질 수도 있을 것이다. 그런데 대학이란 상품의 질은 등록금뿐 아니라 취업률에도 있을 것이다. 수도권 대학의 취업률이 더 높다. 그렇다면 어차피 무상인데 수도권 대학으로 가기 위한 경쟁은 더 치열해지지 않을까? “높은 등록금으로 인해 저소득계층 출신들의 대학교육 포기율과 함께, 어떤 경우 4년제 일반대학 대신 2/3년제 전문대에 진학하기도” 하는데, 이제 지방대는 누가 갈 것이며, 전문대는 누가 가게 될까?

물론 이미 어떤 “국가들은 대학에 대한 국가의 지원이 공평하게 이루어지고 있고, 부모가 낸 세금으로 자녀가 대학 무상교육을 받고 있다. 그런데 “이로 인해 대학이 서열화되어 있지 않고 균등하게 발전해 있어서 학생들이 대학에 다니기 위해 집을 멀리 떠날 필요가 없”을까? 서열화가 철폐되더라도 수능 점수의 차이는 있을 것인데 고득점자들이 멀리 있는 서울대가 아니라 자기 집 주변에 있는 대학에 가게 될까? 대학 서열이 없어지면 모든 대학 졸업자가 전국에서 동등하게 경쟁하게 될까? 수도권대학과 지방대학의 취업상의 유불리가 없어질까? 지금의 대학 서열은 오직 수능 점수로만 결정되어 있을까? 무상화되더라도 대학 간 차이가 있을 것인데 서울대를 안 가고 부산대를 갈까?

(8) 교육개혁의 핵심은 불평등한 대학교육체제를 해소하여 모든 국민들에게 공정한 교육기회를 부여하는 것이고, 대학서열 체제의 해체가 그 마지막 작업이 된다.

“2~3년제 전문대학과 4년제 일반대학은 그 기능과 역할이 일치하지 않으며”, “한국의 대학들은 위치, 전통, 명성, 교육환경, 동료집단 평가, 취업률 등의 차이를 기준으로 서열을 형성하고 있다. 가장 큰 영향을 미치는 요인은 대학의 위치이다. 학생들은 공부만 하면서 대학시절을 보내지는 않는다. 문화적 다양성을 즐기면서 또래 집단과 어울릴 수 있는 환경을 중요시하는데, 그래서 대도시 소재 대학을 선호하게 된다. 서울과 수도권의 대학들이 다른 장점이 없이도 높은 서열을 갖게 된 배경이다.”

이러한 상황에서 “모든 대학을 골고루 발전”시킨다는 것은 무슨 의미일까? 대학별 특성화는 모든 대학을 골고루 발전시키는 것일까? 모든 대학에 “평등한 지원”을 하면 “균등 발전”하게 될까? 사정이 좋은 대학과 좋지 않은 대학에 동일한 돈을 주는 것이 아니라 더 못한 대학에 더 많은 지원을 하는 것이 평등한 지원이고 균형 발전일 것인데, 망해야 마땅하다고 생각하는 대학에 국가에서 지원하는 데 얼마나 동의할까? 대학의 폐교는 그 대학이 위치한 지역에 심대한 피해를 낳지만 지역민들이 그 대학을 살리기 위해 얼마나 노력을 하고 있는가?

대학서열 해소는 난제 중의 난제일 것인데, 고등교육 무상교육이 학벌사회 철폐의 첫걸음이 될 수 있을까? 국민들은 얼마나 동의해 줄까?

(9) 고등교육을 기본권으로 인식하고, 그 확보를 위해 대학 무상교육제도를 구축하며 대학서열의 영구 철폐를 통해 비로소 공정사회, 민주평등사회로 나아갈 수 있을 것이다. 사회진보를 위한 분투가 요구된다.

필요한 것은 더 많은 사람들이 고등교육을 공공재로, 기본권으로 인식하는 것이 될 것이다.

Ⅰ 토론 7

고등교육의 질 양상을 포괄하는 담대한 로드맵 제시가 필요하다

김 명 환

(전국교수노조 부위원장, 서울대 영문과 교수)

박정원 위원장이 주장하는 대학 무상교육의 대원칙에 적극 찬동하며, 전희영 위원장의 초중등교육 정상화의 관점에서 본 고등교육에 대한 논의의 문제의식에도 깊이 공감한다. 토론자로서는 주로 박 위원장이 제시한 틀을 실현하기 위해 꼭 필요한 것을 몇 가지 짚음으로써 대학 무상교육 정책의 큰 틀을 보완하는 차원에서 얘기하고자 한다. 대학 무상교육 운동이 (빛이 바래고 말 위험에 처한) ‘촛불혁명’을 진전시키는 일로서 전체적인 사회변혁에 큰 의미를 지닌다는 것이 논평의 기본 시각이다.

1. 고등교육 무상 전환의 설득력 있는 담론과 담대한 로드맵 제시

시장만능주의에 깊이 물든 우리 사회, 특히 기득권층이 ‘대학 무상교육’을 받아들이기는 쉽지 않다. 따라서 왜 대학교육의 무상 전환이 올바른 길이나에 대한 설득력 있는 담론과 함께 담대한 로드맵이 제시되어야 한다. 말을 바꾸자면, 대학 무상교육 전환은 ‘촛불혁명’의 길을 구체화시키는 것으로서 정말 혁명이라는 이름에 값하는 큰 변화를 시도해야 하는 것이다.

개인적으로 박 선생의 발제에서 가장 설득력 있는 대목은 대학 무상교육에 필요한 대규모의 자원 마련이 어렵지 않다는 주장이다. 특히, 새로운 재정 수요를 만들지 않고 정부의 기존 예산을 조정하는 방안이 눈길을 끈다. “예를 들어, 2021년 일자리위원회 관할예산이 30조원이며, 저출산고령화위원회의 예산은 46조원에 달한다. 저출산대책의 일환으로 저소득계층 대학 무상교육을 실시하고 있는 일본처럼, 저출산위원회 예산 일부를 무상 고등교육을 위해 사용하도록 조정하면 위원회의 목표 달성이 용이해질 것이다. 일자리위원회의 예산도 고등교육을 위해 사용될 수 있다. 중저소득계층 자녀들이 대학 무상교육을 받게 되면 학업에 전념할 시간이 늘어나고 창업과 취업에 상당한 긍정적 효과를 주게 될 것이다”는 대목은 경제학자인 발제자의 통찰이 빛나는 대목이다.

사실 이러한 통찰은 현재 ‘촛불혁명’을 가로막고 있는 최대 장애물의 하나로서 단단한 이익집단으로 뿌리내린 관료층의 엘리트주의와 시장만능주의를 타파할 필요를 상기시킨다. 매년 일자리위원회 30조, 저출산고령화위원회 46조가 투입되는데도 국민이 체감할 수 있는 가시적인 정책 효과가 없는 것은 관료들의 자기이해에 충실한 중앙부처별 예산 갈라

먹기, 사업 중복 등에 따른 비효율성이 가장 큰 원인이라고 이해하고 있다. 결국 일자리 창출과 저출산 문제 대응에서 핵심을 찌르기는커녕 엉뚱한 데 예산을 낭비하고 있는 것이며, 바로 이런 낭비와 비효율을 해결하는 근본적인 정부 개혁의 일환으로서 대학무상교육 예산 확보의 명분을 자리매김하고 대국민 설득에 나서야 한다. 대학 무상교육은 기득권 구조의 타파와 사회운영 원리의 근본적 갱신의 한 축이며, 그러한 갱신은 반드시 고등교육의 혁명적 변화를 동반해야 하는 것이다.

그러나, 정말 주권자인 국민에 의한, 국민을 위한 예산 편성 및 집행이라는 차원에서 대학 무상교육 예산을 확보할 수 있다고 해도 여전히 문제는 남는다. 실제 박 선생이 제시한 가장 전면적인 안인 5번 안은 본인의 계산으로 연 9조 8,700억원, 거의 10조가 필요한데, 이것은 실로 어마어마한 예산이다. 사회적으로는 이 이 예산이 더 급한 용처도 많다. 세계 최악의 빈곤에 시달리는 노년층 지원, 갈수록 더 열악해지고 더 많아지는 특수고용노동자 등 사회 최하층의 불안정 노동자, 영양실조와 학습장애에 시달리는 사각지대의 어린이, 소외되고 방치된 장애인을 위한 예산 배정이 더 급하다는 목소리도 강렬하다. 이 와중에 대학교육 무상화 주장은 결국 대학 교수의 자기 밥그릇 챙기기 아니냐는 여론의 공세를 이겨내기는 사실상 불가능에 가깝다.

최근 ‘공정’과 ‘능력주의’가 화두로 떠오르기도 했지만, 대학 무상교육이 기회를 박탈당하고 좌절에 시달리는 청년층에게 희망을 줄 가장 합당하고 근본적인 정책일 뿐만 아니라, 이 정책의 수혜자인 청년층이 활발한 생산활동의 동력이 됨으로써 우리 사회의 갖가지 문제를 해결할 에너지와 재원을 창출할 것임을 선명하게 주장해야 한다. 이러한 담론 확산의 노력과 함께 그야말로 ‘혁명적인’ 로드맵 제시가 함께 가야만 한다. 즉, 박정원 선생의 주장에 입각하여 적어도 향후 2, 3년 안에 1단계로서 고등교육 투자를 3, 4조 이상 크게 늘리는 로드맵 제시가 필요하다.

박 선생 주장대로 연 10조를 정부 예산 항목 조정으로 확보한다고 할 때, 그 큰 돈이 더 급한 곳이 많다는 반론을 잠재울 근거의 하나는 고등교육 투자가 GDP의 1%는 되어야 OECD 국가의 평균에 접근한다는 사실이다. 어림잡아 볼 때, 우리의 국민총생산 약 1,800조의 1%는 18조이지만, 현재 고등교육 투자는 연 10조에 불과하여 고등교육 투자를 연 8조 늘리는 일은 당연하다. 그러나 실제 문재인 정부에 들어와 늘어난 액수는 연 1조 남짓으로 알고 있으며, 이는 10여년간의 등록금 동결과 물가상승을 고려할 때 고등교육 투자가 사실상 축소된 것이다. (경제학자 김영철 서강대 교수의 주장 참조.) 그러니 당장 연 3, 4조를 늘리는 것은 엄밀히 말해 별로 혁명적인 일도 아니다. 탄핵을 당하고만 박근혜 정부도 4년 만에 국가장학금으로 연 4조를 만들었으니 더욱 그러하다. (자세히 논의할 시간은 없지만, 한반도 평화체제의 구축이 진전되면서 국방 예산을 교육 예산으로 돌릴 가능성 또한 망각해버려서는 곤란하다.)

2. 로드맵의 핵심: 고등교육의 질적 향상

그런데 예산을 늘려 대학 무상교육을 확대한다고 문제가 해결될까? 결코 그렇지 않다.

등록금만 무상으로 하면 무슨 소용인가? 대학의 교원은 모자라고 실험이나 실습 장비는 낡아빠지고 각종 인프라는 관찮은 고등학교만도 못한다면, 이 문제를 해결하지 않는 대학 무상교육은 받아들일 수 없는 방만한 아이디어일 것이다. 좀 심하게 말해, 발제자의 주장은 ‘반값등록금’ 대신 ‘등록금제로’를 내세우는 국가장학금의 또다른 버전이라는 반론에 부딪힐 위험마저 있다.

박근혜 정부가 연 4천억 미만이었던 국가장학금을 불과 4년 만에 4조로 늘렸지만, 고등교육의 질은 조금도 나아지지 않았고 장학금 수혜당사자인 학생과 학부모들도 ‘반값등록금’이 실현되는 만족감을 별로 느끼지 못했다. 결국 문제는 혁신적인 예산 증대와 병행해야 할 고등교육의 질적 향상과 대학운영의 민주적 개혁인 것이다. 쉽게 이해하기 위해 내 나름의 가상 로드맵을 제시해본다면 다음과 같다.

대학 무상교육의 단계별 실행 방안이 담당한 로드맵으로 제시되어야 하지만, 나의 짧은 생각에 따를 때, 1단계 무상교육 전환은 전문대학을 대상으로 하는 것이 사회적 정의에 부합하는 동시에 비교적 적은 예산이 들어 설득력이 크다. 발제자의 계산에 따를 때, 전문대 재학생만을 대상으로 하는 1번 안은 연 약 2조 5,749억이 든다. 전문대학을 우선 무상화하는 명분은 첫째, 전문대학 재학생들이 사회적으로 하위계층에 속하는 경우가 다수라서 사회적 정의에 부합하며, 둘째, 전문대학이 경제와 산업구조의 급변에도 불구하고 제조업 기반 유지 등 국내 산업 생태계의 균형을 유지, 발전시킬 우수한 기술 인력을 배출할 인프라이기 때문이다. 전문대학 대부분이 사립이라 극히 열악한 재정 상황 탓에 형편없는 교육의 질을 향상시킬 필요가 절박하다는 점 역시 중요하다.

1단계에서 전문대생의 무상등록금을 위해 약 2조 5천억, 전문대의 교육환경 개선을 위해 약 1조(100개 전문대에 100억씩 단순 계산)를 책정하면 3조 5천억원이 된다. 1단계를 2년으로 잡을 때,

1년차: 전문대 교육환경 개선을 위한 1조가 우선 투자되는 것이 옳을 것이다. 물론 비리가 심한 사학의 경우는 별도의 비리척결 조치가 선행되거나 최소한 병행되어야 한다.

2년차: 연 2조5천억을 추가 투입해 완전한 무상교육을 실시한다.

물론 여기에 따르는 부작용에 세심하게 대비해야 할 것이다. 청년들의 상황이 열악한 우리의 사회적 조건에서 전문대 무상교육이 실시되면 대학교육의 잠재수요와 가수요를 자극하여 거품이 발생하게 마련이다. 교육환경이 개선된 전문대가 생활장학금은 주지 않지만 등록금이 없다면 그걸 마다하고 취업하거나 군 입대를 할 청년남녀는 드물 것이다. 결국 국민 세금으로 무상교육을 시키는만큼 엄정한 학사관리를 통해 제대로 공부하지 않으면 낙제하여 졸업할 수 없는 대학문화를 정착시켜야 거품을 막을 수 있다. 그러나 이처럼 엄정한 학사관리는 한두 해에 이뤄낼 수 있는 일이 아니다. 기존의 문화와 관행은 끈질기게 살아남는 법이며, 비리사학은 쉽게 죽지도 않는다.

하지만, 교육의 질이 만족스러워진 공짜 대학의 비전은 놀라운 사회적 파급력을 미칠 것이며, 기회 박탈과 생활고에 시달리는 청년들에게 ‘패자부활전’의 기회를 제공한다. 특히, 어려운 집안 사정으로 특성화고 등 고교교육만 마치고 취업하여 열심히 힘들게 일해 온 젊은이 중에서 일정한 요건을 충족시킨 경우에 별도 입학전형을 통해 무상교육의 혜택을

받을 수 있게 한다면, 매우 긍정적인 사회적 효과가 기대된다. 해당 젊은이의 관심과 능력에 따라서는 합당한 전형 절차에 따라 일반 4년제 대학 입학 허용도 당연히 가능해야 한다.

1년차에도 내실이 있는 준비된 전문대학은 이처럼 취업 경험이 있는 입학생을 특별전형으로 받아 무상교육을 하도록 시범사업도 도입할만하다. 이는 이러한 특별전형을 감당할 수 있도록 대학들이 교육환경을 개선하는 등 능동적으로 나서게 만드는 효과도 있고, 사회경험을 한 대학생들이 바라는 교육 내용을 반영한 전문대학의 교육과정 혁신을 통해 소위 산업현장의 요구와 고등직업교육의 '미스매치'를 극복하는 길이 될 수도 있다.

교육부 아닌 고용노동부 산하의 대학이지만 한국폴리텍대학이 고용보험기금의 지원 덕분에 지방국립대 인문사회분야의 등록금보다 싼 등록금으로 배울 수 있다는 사실도 참고할 만하다. 한국폴리텍대학의 운영 실태와 교육의 질, 졸업생의 수준과 만족도 등도 철저히 조사한 위에서 종합적인 계획을 세워야 한다.

3. 학술정책의 수립과 실행: 학문후속세대를 위한 투자

좋은 선생이 없는 대학에서 좋은 교육은 불가능하다. 대학 무상교육을 등록금 없는 고등교육으로만 생각하면 그것은 자칫 포퓰리즘에 불과한 정책 방향이 될 수도 있다. 좋은 선생, 좋은 학자를 길러내는 고등교육 예산 투자가 함께 가야 한다.

이를 위해 대학원생들의 무상교육과 미취업박사 지원이 절실하다. 대학원생의 경우는 등록금 면제는 물론이고 월 100만원 정도의 생활장학금까지 지급해야 한다. 현재 내실을 갖춘 이공계 대학원은 풍부한 연구비로 다수의 많은 대학원생들이 이미 월 100만원 이상의 생활장학금을 받지만, 인문사회계의 사정은 그렇지 못하다. 적어도 연구중심대학의 대학원생들에게 석박사과정 5년 정도의 생활장학금(총 6천만원)과 등록금 면제(인문사회계 기준 2천만원)가 필요하다. 국가가 정책적으로 육성하는 대학원생의 숫자를 1만명으로 어림잡으면 연 8천억인데, 아마 최소 연 1조는 필요할 것이다. 대학 무상교육의 1단계부터 이 예산 항목은 첫째 1천억, 다음해 2천억 등으로 매년 늘려가야 한다. 또 일정한 선정 절차는 불가피하지만 미취업박사에 대한 연 3천만원 이상의 다년간 연구비 지원도 절실하다. 이것 역시 현재의 예산에 더해 2, 3천억 이상 증액해야 할 것이다. 이 또한 1단계부터 점진적으로 시작되어야 함은 말할 것도 없다. 이러한 학문후속세대 지원은 전문대학과 일반대학이 공히 누리는 대학 무상교육 운동의 혜택이 될 것이다.

학술정책은 대한민국 정부 수립 이후 한번도 제대로 수립하여 실천해본 적이 없다. 그만큼 구체적인 청사진을 그리는 과정에서 불가피한 구조조정을 둘러싼 이해관계의 충돌도 많고 복잡한 조정이 필요하다. 그러나 그만큼 중요하고 결정적인 것이다. 각 지역에 안정적인 무상교육을 받을 수 있는 대학원이 자리잡고 성장하는 것은 지역균형발전의 핵심이기도 하다.

4. 결론에 대신하여

내가 생각한 가상의 시나리오에 따라 대학 무상교육 1단계를 2년으로 잡을 때, 1년차에 전문대 교육 투자 1조, 학술정책 3천억 등 1조 3천억이 필요하고, 2년차에 전문대생 등록금 면제에 2조 5천억, 학술정책 3천억이 추가되어 4조 1천억이 소요되지만, 기존의 국가장학금의 존재와 대학 통·폐합과 입학생 감소 등으로 실제로는 4조 남짓한 예산이 필요할 것이다.

일반대학의 무상교육이 시작되는 2단계의 시나리오까지 여기서 그려볼 여유는 없다. 그러나 GDP 대비 1%의 고등교육 투자가 기준이라고 할 때, 총 8조까지는 국민적 합의가 이루어질 수 있으며 어떻게든 예산을 증액해야 한다. 일반대학에 나머지 4조 가량을 어떻게 쓸 것인가는 더 고민하고 사회적 공론화를 거쳐야겠지만, 불가피하다면 당분간 제대로 된 ‘반값등록금’ 수준에서 예산 규모를 정하고 정책 효과를 점검하며 예산 증액을 단계적으로 할 수 있다.

마지막으로 두 가지를 강조하고 싶다. 박정원 선생의 아이디어가 현실적인 ‘실행계획’으로 성안되기 위해서는 기존의 고등교육 개혁안의 장단점과 좀더 치열한 논쟁이 필요하다. 국공립대학네트워크안, (내가 최근 몇 년 간 열심히 주장해온) 공영형사립대안, 교육평론가 이범의 대학공동입학제안(연 3, 4조의 예산 필요), 대학교육연구소의 정부책임형 사립대안(연 8조의 예산 필요) 등과 부딪히면서 단련되어야 할 것이다. 흥미롭고 주목할 점은 이들 개혁안들이 모두 최소 연 3, 4조 이상의 고등교육 투자를 전제한다는 사실이다.

또 정치권의 근본적인 인식 개선이 필요하다. 발제자가 제시한 획기적인 예산 투자(선진국들이 최근 10여년간 고등교육 투자를 꾸준히 늘려왔기 때문에 실제로는 획기적이지도 않다)와 담대한 로드맵은 차기 정권의 성공 여부를 좌우할 것이다. 이처럼 혁명적인 변화가 가져올 엄청난 정치적 효과를 정치권은 잘 인식해야 한다. (끝)

┃ 메모 ┃