

한국의 국립대, 무엇을 해야 하는가?

백종국 | 경상대 교수, 국립대발전연구위원회 위원장



1. 한국발전의 두 얼굴

한국은 '우리도 한 번 잘 살아보자'는 국민적 열망을 기초로 눈부신 발전을 거듭해왔다. 그러나 지난 65년간의 발전결과는 두 가지 상반된 얼굴을 보여주고 있다.

국제적으로 한국은 전후 제3세계 국가들 중에서 급속한 경제성장과 민주화를 동시에 달성한 유일한 국가라는 평가를 얻고 있다. 일인당 국내 총생산은 1961년의 79달러에서 2011년의 2만 2,424달러로 283배나 증가했다. 이코노미스트지의 민주화지수 평가를 보면 167개국 중 22위를 달리고 있다. 그러나 국내적으로 볼 때 한국은 공동체 해체의 위

기에 직면해 있다. 지리적·계층적 양극화가 날로 심해지고, 청년실업이 급증하여 NEET 족만 130만 명에 달하며, 세계 최고의 자살률을 보이고 있다. 새로운 진로를 향한 역사적 기로에 서 있다.

국립대학은 이러한 역사의 기로에 서있는 한민족에게 올바른 방향을 제시할 책임을 지고 있다. 물론 대학 그 자체는 진리의 수호라는 역사적 책임을 뛰어넘는 보편적 목적을 가지고 있다. 그러나 당면한 역사적 과제들이 있을 때에 이를 대학의 방식으로 해결하려는 노력을 보여주는 게 당연하다. 국가공동체와 괴리된 대학공동체는 존재하지 않기 때문이다.

먼저 국립대의 역사적 책임을 살펴보고, 지금까지의 고등교육정책이 이에 부합되었는지를 살펴보고자 한다. 그 다음으로 역사적 책임에 부응하는 국립대를 만드는 '지역국립 명문대학만들기' 전략을 제시하고 박근혜 정부의 교육공약과의 연계성을 토의해 보고자 한다. 마지막으로 국립대가 반드시 추진해야 할 과제들을 정리하고자 한다.¹⁾

2. 국립대의 역사적 책임과 과제

한국의 국립대학들이 가지는 역사적 책임은 지속가능한 발전의 향도, 양극화 해소의 주도자, 국제경쟁력의 선도자, 그리고 민주시민 육성의 요람이라고 요약할 수 있다. 물론 사립대학들에게도 이러한 공공적 요구를 할 수 있다. 그러나 국립대학과 사립대학은 근본적으로 차이가 있다. 국립대학은 국가 공공의 목적을 가지고 구성되었지만 사립대학은 각각의 설립목적 가지고 있다. 그리고 국가적 분업의 차원에서 각자의 목적에 헌신하는 것이 바람직하다.

국립대학은 지속가능한 발전의 향도이다. 21세기에 들어서면서 선진국들의 발전전략은 양적 투입 중심에서 질적 향상 중심으로 바뀌고 있다. 이로 인해 고등교육의 역할은 더욱 중요해지고 있다. 인문사회적 소양

과 상상력을 기초로 하는 소프트 파워가 산업 기술력과 함께 물질적 풍요에 직접 연계되고 있다. 2008년의 세계 금융위기에서 보았듯이 이미 한국 사회도 미래형 소프트 파워 시대의 영향을 심각히 받고 있다.

국립대학은 양극화 해소의 주도자가 되어야 한다. 재벌중심 산업화의 부작용으로 나타난 지리적·계층적 양극화야말로 한국 사회의 명백하고 현존하는 위험이다. 국토의 11.8%에 불과한 수도권이 인구의 47.2%, 30대 기업의 88.5%, 조세수입의 70.9%를 차지하고 있다. 우리나라 소득 상위 1%가 얻는 소득점유율이 전체의 16.6%로 OECD 주요 19개국 평균인 9.7%를 훨씬 상회하고 있다. '낮은 소득-과도한 사교육비 부담-가계부채 증대-소득상승 기회 상실'의 악순환이 나타나고 있다. 어디에선가 이 악순환의 고리를 끊는 방안이 마련되어야 한다.

지역의 국립대학들을 세계적 명문대학으로 육성하는 방안이 가장 현실적이다. 각 권역별로 서울대 수준의 명문국립대학들을 육성하면 대학서열화를 해소하고, 이로 인해 사교육비 부담을 감소하며, 지리적·계층적 양극화의 해소와 저출산 해소에 상당한 역할을 할 수 있다. '지역명문대육성-지역인재/자본 정착-지역경제 활성화-지역소득 증가-교육양극화 해소'의 선순환이 발생한다.

¹⁾ 좀 더 자세한 내용은 국립대발전연구위원회, 『국립대발전방안연구』 2012.9.20.을 참조.

특히 고등교육의 공공성을 강화하여 입학정원에서 국·공립대가 차지하는 비중을 50% 수준으로 증대시킨다면 이러한 선순환이 위력을 발휘할 수 있다.

국립대학은 국제경쟁력의 선도자가 될 수 있다. 단순히 산업기술과 학문의 제공자일 뿐 아니라 무역외수지, 문화경쟁력, 민주시민 육성, 국가적 위신의 증대 등 다양한 분야에서 역할을 할 수 있다. 국력이 비슷한 지역일지라

도 국립대 육성전략의 차이에 따라 세계 100위권 대학의 보유정도가 다르다. 아래 표를 보면 1960년 마스터플랜을 세워 주립대를 집중육성한 캘리포니아 주가 경제력이 비슷한 텍사스 주보다 월등히 우세한 결과를 보여주고 있다. 수출대체산업화를 위해 국민주력기업(national champion)을 육성했듯이 소프트 파워 시대를 돌파하기 위해 국립대학을 국민주력기업으로 집중 육성하는 전략이 필요하다.

표 1 세계 주요 지역의 2010년 TIMES 세계 대학 순위

지역	미국 캘리포니아주	미국 텍사스주	한국	일본
역내총생산/인구	1.9조 달러/3,700만 명	1.2조 달러/2,500만 명	1.5조 달러/4,800만 명	4.4조 달러/1억2,000만 명
100위권 내의 대학	California Institute of Technology (2)	Rice University (47)	포항공대 (28)	東京大學 (26)
	Stanford University (4)		KAIST (79)	京都大學 (57)
	University of California Berkeley (8)			
	University of California Los Angeles (11)			
	University of California Santa Barbara (29)			
	University of California San Diego (32)			
	University of California Irvine (49)			
	University of California Davis (54)			
	University of California Santa Cruz (68)			
	University of Southern California (73)			

* 출처: <http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/index.html>

* 비고: 역내 총생산은 PPP 지수

국립대학은 민주시민 육성의 요람이다. 민주시민육성은 민주국가의 지속가능성을

결정짓는 가장 중요한 변수이다. 법과 민주질서의 존중이 약화되면 막대한 사회적 비

용이 발생한다. 인간과 세계에 대한 메타 이론, 공동체가 추구해야 할 초월적 이상의 확립과 방향의 제시 없이는 국가나 법질서에 대한 존경을 유도할 수 없다. 이러한 수준의 지적 작업은 고등교육기관이 맡아야 한다. 그러나 아담 스미스가 그의 국부론에서 지적한 바처럼, 사적 교육기관들은 각자의 다른 목적과 이해관계에 얽매어 있기 때문에 그들에게 이러한 목표에의 헌신을 강요할 수 없다. 국립대야말로 국가공동체 전체를 위해 민주시민을 육성하는 이론과 실재를 제공하는 요람이 되어야 한다.

3. 기존 국립대정책의 혼란과 '지역명문국립대학만들기' 전략의 정립

아쉽게도 기존 고등교육정책은 대체적으로 이러한 국립대의 역사적 과제에 역행하는 모습을 보여주었다. 지금까지 나온 비판을 요약해 보면 다음과 같다. 첫째, 고등교육비용을 가계 부담으로 떠넘김으로써 사회적 양극화를 초래했다. 둘째, 무분별한 사

립대 설립 허용으로 국가적 낭비를 초래했다. 셋째, 국립대 구조조정과 법인화로 교육의 공공성을 축소시켰다. 넷째, 국립대구조 조정의 명분으로 왜곡된 국·사립 비교방식을 적용했다. 다섯째, 기왕에 있던 특성화 체제를 소멸시켜서 극도의 비효율과 혼란을 양산했다. 마지막으로, 과학기술분야의 중북투자를 시도하여 막대한 국가 재정을 낭비하고 있는 중이다.

'지역국립명문대학만들기'는 1995년 문민정부의 교육개혁방안 이래 제출되었던 수많은 국립대 발전계획들이 수렴하고 있는 바로 그 포인트이다. 지역국립대학의 제반 수준이 OECD 평균에 달할 때까지 국민주력기업 육성 차원의 집중투자를 실시하여 각 지역에 세계 300위권 내의 명문국립대학을 육성하는 전략을 의미한다. 이를 통하여 국립대는 공동체 구성원들의 공정한 기회보장(낮은 등록금, 대학서열화 약화, 입시과열 해소, 지역균형발전)과 국제경쟁력 확보(높은 국제평판도, 노벨상 수상자 배출, 탁월한 산학협력 실적)을 동시에 달성할 수 있다.

표 2 고등교육의 주요지표 - OECD 평균과 한국

항목	OECD 평균	한국	비율
GDP 대비 공교육비율 (2008년, %)	1	0.6	0.6배
교수 1인당 학생수 (2009년, 명)	14.9	24.71	1.7배
학생 1인당 연구비 (2008년, 달러)	3,888	1,124	0.29배
학생 1인당 장학금 (GDP대비, 2008년 %)	0.28	0.1	0.36배

고등교육 부문에 대한 집중투자를 진행할 때, 투자의 공공성과 효율성 보장은 매우 중요하다. 2025년의 학령인구가 42만 명 수준으로 떨어진다고 했을 때에 사립대의 자율적인 구조조정은 불가피하다. 만일 고등교육에 대한 집중투자가 사립대의 구조조정을 저해하는 요소로 작용한다면 매우 바람직하지 않다. 이미 대학설립준칙주의의 사례에서 겪은 바처럼 막연한 시장논리에 입각한 정책은 고등교육투자의 공공성과 효율성을 동시에 해치고 결국 국가의 미래에 큰 장애물로 작용하게 될 것이다.

또한 중복투자의 폐해도 경계해야 한다. 미래 수요의 예측없이 지역의 정치논리에 따라 교육재정이 무분별하게 투입되지 않도록 노력해야 한다. 이러한 점에서 1960년에 수립된 캘리포니아 마스터플랜을 참조할 필요가 있다. 국립대학 측에서 먼저 스스로 중복투자를 피하는 효율적 계획을 만들고 의회와 정부가 이를 인준하는 방식이 가장 바람직하다. 대학, 정부, 국가가 해야 할 일을 잘 분별하여 분업의 묘를 살려야 한다.

4. 박근혜 정부의 교육정책과제

다행히 박근혜 정부도 대선 국면에서 국립대의 역사적 책임에 동감하는 'Global 300 Project'나 '지방대살리기' 캠페인을 진행한 바 있다. 좀 더 자세히 보면, 2014년까지 대

학생 반값등록금 실천, 행복기숙사 사업, 지방대 발전사업 추진 및 지역대학 출신 채용할당제 도입, 대학입시 간소화, 청년창업 지원, 국가연구개발 2017년까지 5%로 확대, 지역균형발전 등이다.

박근혜 정부의 대학정책 핵심은 고등교육재정을 GDP 1% 수준으로 확대하는 것이다. 목표는 국제경쟁력을 갖춘 지역대학의 집중육성이다. 이는 국가의 미래를 위해 매우 바람직한 방향이다. 문제는 거시적 틀만 제시한 형편이라는 점이다. 거시적 언명만으로는 현재처럼 고등교육 권력의 극심한 수도권 집중현상 하에서 교육투자의 공공성과 효율성의 보장이 어렵다. 먼저 교육의 공공성에 대한 비전을 수립하는 작업이 이루어지고 예산투입이 이루어져야 한다. 이와 더불어 예산의 효율성을 담보하기 위해 각 고등교육주체들이 자신의 비전에 알맞은 평가체제를 수립해야 한다.

박근혜 정부의 반값등록금 정책도 심도 있는 논의가 필요하다. 현 정책 구조는 소의 계층부터 지원한다는 합리성을 가지고 있다. 그러나 결과적으로는 무차별 지원이 되기 때문에 구조조정의 대상이 되는 사립대들을 간접지원하는 결과를 초래하게 된다. 이 결과 4조 원에 달하는 막대한 재정투입에 비해 국가적 비합리성을 야기한다는 비난에 봉착할 수 있다. 이의 해소책으로 엄격한 대학평가 필요하다. 반값등록금 수혜 대상 대학 자격을

제한할 뿐 아니라 대학 수를 제한하는 게 좋다. 소득수준별 지원이 아니라 지역균형발전을 위해 국립대의 반값등록금은 역대 학생들부터 실시하는 게 바람직하다.

박근혜 정부의 지방대살리기 정책은 크게 지방대학발전사업과 채용할당제 도입으로 나뉘고 있다. 지방대학발전사업은 지방대학의 교육·연구 여건의 개선과 특성화 지원이고, 채용할당제는 공무원과 금융기관부터 지방대학출신의 채용비율을 상향 조정한다는 내용이다. 문제는 모두 구체성이 없어서 정책의 실행 과정에서 물타기될 가능성이 높다는 점이다. 이를 극복하기 위해서는 「고등교육 재정지원법」에 지방대살리기 비중을 명시하는 독립조항이 필요하다. 또한 ‘지역국립대학육성위원회’를 대통령직속으로 설치하고 관련 사업과 예산을 기획·조정·관리하도록 하는 것이 가장 현실적이다.

5. 국립대들이 해야 할 일

국립대는 GDP 1% 투자 시대에 상응하는 비전과 정책 목표, 그리고 이를 위한 평가체제를 자율적으로 수립해야 한다. 지금까지 습관화된 수도권 중심의 사고방식에서 벗어나 각각의 지역에 알맞은 방식으로 국제적 명문대학을 만드는 비전을 보여주어야 한다. 그리고 이 비전을 이루는 구체적 정책을 제시하고 여기에 수반되는 재정을 요구하는 것이 순

리이다. 공공성과 정당성이 보장되지 않는 재정 요구는 국립대 육성의 명분을 해친다는 점을 명심해야 한다. 마지막으로 자신을 규율하는 강한 평가체제를 만들어야 한다. 지금까지 평가는 대부분 외부의 시각에서 결정되었다. 지금부터는 내부의 시각으로 자신의 비전에 합당한 평가를 진행해야 한다. 평가가 결여된 정책 제시는 국민의 지지를 받기 어렵다.

3단계의 신속하고도 합리적인 절차가 필요하다. 첫째 단계는 각 국립대의 의견수렴이다. 각각의 대학이 어느 방식으로 어떻게 특성화할 것인지를 결정해야 한다. 이미 각 대학들은 자체 장기발전계획을 가지고 있으며 매년 이를 갱신하고 있다. 둘째 단계는 특성화된 그룹별로 비전과 정책과 평가체제를 만드는 일이다. 전국국공립대협의회 안에는 이미 3개 그룹이 편성되어 있다. 첫 번째 그룹은 권역별거점대 그룹이다. 광역시도를 중심으로 대략 9개의 국립대가 있다. 두 번째 그룹은 지역중심대 그룹이다. 지역 주요도시에 위치한 14개의 국립대가 포함되어 있다. 세 번째 그룹은 특수목적대 그룹이다. 교육대, 통신대, 해양대, 도립대 등을 포함하여 27개의 국·공립대가 포함되어 있다. 각각의 비전에 알맞은 공통적 정책을 도출해야 한다. 마지막 단계는 전국국공립대협의회 차원에서 ‘지역국립대학살리기’ 마스터플랜을 만드는 일이다. 이 마스터플랜을 가지고 국립대는 국민과 정부와 의회와 언론과 시민단체들을 설득해야 한다.

지난 2012년 4월에 전국국공립대총장협의회는 역사상 처음으로 독립적인 「국립대발전연구위원회」를 발족시켰다. 이로써 국가균형발전 시대에 걸맞는 자율적이고 민주적인 연구가 가능해졌다. 그러나 이는 첫 걸음에

불과하다. 고등교육교육재정 GDP 1% 시대에 공공성과 효율성을 보장하는 법적·제도적 노력은 국가적 차원에서 진행되어야 한다. 그리고 당사자인 국립대학들이 누구보다 앞장서서 자신들의 역사적 책임을 다해야 할 것이다.

필자소개

백종국 | 경상대 교수, 국립대발전연구위원회 위원장

한국외국어대학교 서반어학과에서 학사, 서울대학교 대학원 정치학과에서 석사를 취득하고, 미국 UCLA 대학원에서 정치학박사학위를 취득하였다. 현대사회연구소 연구원, 서울대학교, 고려대학교, 이화여자대학교 등 강사, 21세기정치학회 회장, 경상대학교 기획처장, 전국국공립대기획처장협의회 회장, Pittsburgh State University 와 UCLA 방문교수를 역임하였다. 현재 경상대학교 정치외교학과 교수로 재직 중이며 국립대발전연구위원회

위원장을 맡고 있다. 주요 저서로는 『한국자본주의의 선택』, 『멕시코 혁명사』, 『경제민주화의 정치경제』(공저), 등이 있으며, 논문으로는 『한국발전모델 논의』, 『한국의환위기의 원인과구조』, 『학문의수도권 집중과 지방대학의 황폐화』, 『권역별 네트워크 활성화로 교육의 질을 높이는 미국 대학들』 외 다수가 있다. 주요 관심분야는 국제정치경제, 한국발전론, 고등교육정책 등이다.