

고현철교수 10주기 추모 학술토론회

‘대학 공공성의 위기와 개혁 방향’



	<ul style="list-style-type: none">· 사회 : 김중수 (부산대 교수회 사무총장)
개회식	<ul style="list-style-type: none">· 개회사 이준규 (고현철교수기념사업회 운영위원장)· 환영사 이용재 (부산대 교수회장)
기조강연	<ul style="list-style-type: none">· 2025년, 대학의 위기와 대학인의 자세- 발표 김명환 (서울대 명예교수)
제1발표	<ul style="list-style-type: none">· 국립대학의 공공성 강화와 발전을 위한 제언- 발표 최인철 (경북대, 전국국공립대학교수노동조합 수석부위원장) 정세은 (충남대, 충남대 교수회장)- 토론 최인호 (충남대, 전국국공립대학교수회연합회 정책위원장)
제2발표	<ul style="list-style-type: none">· 사립대학 공공성의 기원과 제도 개혁- 발표 김선일 (경희대, 민주평등사회를 위한 전국교수연구자협의회 사무처장)- 토론 지병근 (조선대, 민주평등사회를 위한 전국교수연구자협의회 정책위원장)
제3발표	<ul style="list-style-type: none">· 대학의 공공성과 강사- 발표 이상룡 (부산대, 한국비정규교수노동조합 수석부위원장)- 토론 정대성 (부산대, 고현철교수기념사업회 운영위원)
	휴식
종합토론	<ul style="list-style-type: none">· 좌장 : 조희연 (전 서울시 교육감)· 발표자 토론자 전원

고현철교수 10주기 추모 학술토론회

대학 공공성의 위기와 개혁 방향



[기조강연]

2025년, 대학의 위기와 대학인의 자세

발표: 김명환(서울대 명예교수)

2025년, 대학의 위기와 대학인의 자세

김 명 환 (전 교수노조 부위원장. 서울대 영어영문학과 명예교수)

10년 전인 2015년 12월 17일 ‘전국교수비상대책위원회’ 주최로 국회에서 열린 고현철 교수 추모 학술대회의 발제문 「대학의 위기와 대학인의 자세」 첫머리에서 나는 다음과 같은 예상을 한 바 있다.

“대학의 주역으로서 교수들이 대학을 제대로 지켜내고 발전시키지 못할 때, 앞으로 10여년에 걸쳐 한국 대학의 현실적 경로를 두 가지 정도로 냉정하게 예상해볼 수 있다. 첫째, 주로 수도권 대학만 살아남고 지방은 국공립과 사립대가 모두 침체하고 몰락하는 가운데 ‘사학 소유주’가 법인 해산을 하더라도 학교의 물적 기반에 대한 소유권을 챙겨가는 길이다. 현재 국회에 계류중인 ‘대학 구조개혁에 관한 법률안’(새누리당 안홍준 의원 대표 발의)의 큰 틀이 그대로 통과됨을 뜻하는 이 길이 현실화된다면, 수직적 대학서열구조가 더욱 강화되며 대학 생태계와 지역경제가 함께 파괴되는 동시에 한국 사회의 퇴행 현상은 심화될 것이다. 한 마디로 우리가 결코 받아들일 수 없는 경로이다.

둘째, 한계상황에 처한 사학까지 감당할 재정적 여유가 없다는 명분을 내세워 사학의 생존 여부는 시장에 맡기되, 나름으로 대학의 공공성과 경쟁력을 지키기 위해 국공립대의 구조조정과 발전에 정부 지원을 집중하는 방향이다. 이는 2017년 대선에서 정권 교체가 가능하다면 새 정권이 택할 가능성도 없지 않은 길이다. 그러나 한국 대학에서 사학이 차지하는 압도적인 비중을 고려할 때 사학에 대한 국가의 책임을 방기하는 정책은 사회적 비용과 고통이 엄청날 것이며, 이를 악용하는 수구세력의 역공 또한 집요할 것이다. 한 마디로 현실성도 부족하며 한국 대학의 혁신과는 거리가 멀 수밖에 없는 경로이다.

결국 이 두 가지 길이 아닌 제3의 길이 필요하다.”

감히 말하건대 10년 전의 내 예측은 크게 빗나가지 않았다. 내가 고등교육의 미래에 대해 내놓은 우려는 대체로 현실이 되어가고 있으며, 지난 7월 23일 국회 본회의가 교육위원회의 여야 합의(!)로 상정된 ‘사립대학의 구조개선 지원에 관한 법률안’을 재석 233명 중 찬성 190표, 반대 12표, 기권 31표로 통과시킨 것도 이러한 현실적 흐름의 상징적 사건이다.

그렇다면 우리는 스스로에게 물어야 한다. 10년이 지난 지금 고현철 교수의 희생은 헛된 일이 되고 말았다는 뜻인가? 그의 죽음을 기리는 일이 애써 현실을 외면하는 자기기만, 혹은 걸치레 위선으로 떨어지지 않는다고 말할 근거는 대체 어디 있는가? 그가 유서에서 “대학의 민주화는 진정한 민주주의 수호의 최후의 보루”라고 썼지만, 과연 우리는 이 명제가 현실에서 구현되도록 제대로 실천해왔는가?

이처럼 아픈 질문들 앞에서 우리는 그가 자신의 생명을 바쳐 무엇에 저항하려고 했는가, 그

가 간절히 원했던 것은 과연 무엇인가를 거듭 깊이 성찰해야 한다. 당연한 말이지만, 그는 대학의 자유와 자율, 대학 내 민주주의를 간절히 소망했다. 그리고 이를 위해 교수가 대학의 '주역'이 되어야 함을 자신의 희생을 통해 보여주었다. 이 기초발제는 대학의 '주역'으로서 교수의 위상 회복이라는 대학 거버넌스 혁신의 절실한 과제를 총장 선출제도 등의 개혁과 비정규 교수 문제 해결이라는 각도에서 따져보고자 한다.¹⁾

현행 대학 거버넌스의 한계와 혁신 방향

비극이 벌어지기 전까지 나는 고인의 성함도 들어본 적 없고 그의 글을 읽어본 적도 없었다. 그가 자신의 목숨을 던진 직후에 나는 그의 유서 전문을 정독한 끝에 듣기에 따라서는 무척 이상한 제목인 「부산대 교수의 죽음에 대한 서울대 교수의 연대 책임」(창비주간논평, 2015년 8월 26일)이라는 글을 발표했다. 그의 유서와 나의 이 짧은 글이 우리 둘을 이어주는 유일한 인연인 셈이며, 내가 이 뜻깊은 자리에 기초발제자로 초청받은 이유이기도 하다.

10년 전의 글 내용을 잠시 돌아보자. 당시 이명박 정부는 이른바 '대학 선진화'를 내세우며 총장 직선제를 고수하는 국립대학에 재정지원을 중단하는 등의 부당한 압박과 간섭을 일삼았으며, 결국 국립대학들은 하나하나 백기를 들기 시작했다. 박근혜 정부에 들어와서도 이러한 정책은 변함이 없었고, 그 과정에서 당시 부산대의 총장 직선제 폐지 방침에 반대하는 고현철 교수의 투신 사건이 터졌다. 내가 주목한 것은 이명박 정부 시절인 2010년 12월에 국회에서 법안이 날치기 통과된 서울대 법인화의 효과와 고현철 교수 투신의 깊은 연관성이었다.

나는 부산대에서 벌어진 비극에 서울대학교의 책임이 크다는 점을 강조하고 싶다. 이게 무슨 영똥한 얘기가 할지 모르지만, [교육과 연구를 담당하는 대학의 주역인] 교수 집단을 조역이나 객체로 전락시키는 일에 2010년 12월 날치기로 법을 통과시켜 강행된 서울대 법인화는 크나큰 역할을 했다. 알고 지내던 어느 국립대의 보직교수 한 분이 서울대가 법인화된 얼마 후 마주친 자리에서 내게 가벼운 면박을 준 적이 있다. 서울대가 법인화로 국립대학에서 빠져나간 탓에 교육부와 국립대학 간에 이견이 생길 때마다 힘의 균형이 깨졌음을 실감한다는 것이었다. 그렇다. 그만큼 서울대는 국립대학의 만형으로서 자기 역할이 있었다.

이명박 정부에서 시작된 국립대학 총장 직선제 폐지는 대학의 주역인 교수집단을 무력화하고 길들이기 위해서였다. 그런데 서울대가 법인화가 되지 않고 국립대학으로 남아 있었다면

1) 대학의 '주인', '주체', '주역'의 용법을 내 나름으로 정리하면 다음과 같다. 대학의 '주인'은 그 사회 전체이며 국민이다. 학문 연구와 교육을 통해 공동체의 미래에 복무해야 할 대학의 공공성 때문에 그러하며, 결코 특정 정권이나 교육부, 사학 이사회나 '사학 소유주', 특정 기업 등이 주인일 수 없다. 대학이 가진 공공성이 국공립 아닌 사립대학도 국민 세금으로 지원을 받는 근거이며, 대학이 당장의 정치적 필요나 목전의 수익에 휘둘리지 않도록 하는 자율성과 동전의 양면이기도 하다. 교수는 대학의 '주인'은 아니지만 그 가장 중요한 기능인 학문 연구와 교육을 담당한다는 점에서 대학의 공공성과 자율성을 지키는 '주역'이다. 6월항쟁 직후 대학에 교수협의회가 부활하고 대학노조가 설립되는 등 민주화가 진전되면서 흔히 교수, 학생, 직원을 대학의 세 '주체'라고 부르지만 다소 어폐가 있다. 직원은 대학 운영에 참여할 권리가 있지만 어디까지나 연구와 교육 활동을 지원하는 역할이라는 점에서, 학생도 대학 운영에 발언하고 참여할 권리가 있지만 배우는 입장이고 졸업하면 학교를 떠난다는 점에서, 이들에게 주체라는 명칭은 아무래도 어울리지 않는다. 또 학생과 직원이 교수처럼 '주역'이기도 어렵지만, 그들이 대학의 3대 주요 구성원임은 변함 없다.

한국을 대표하는 고등교육기관이자 전국 국립대학의 만형으로서 정권이나 교육부의 부당한 간섭을 막아내는 데 꽤 역할을 할 수 있었을 것이다. 그러나 서울대 교수들은 이 길을 외면하고 법인화를 받아들임으로써 결국 한국 대학 전체의 자율성과 민주주의를 지키는 중요한 방파제를 스스로 무너뜨렸다.

이 자리가 서울대 법인화에 대해 상세한 평가를 할 자리는 아니지만, 법인화는 결국 서울대 내부의 민주주의도 붕괴시켰다. 고현철 교수의 희생이 있기 한 해 전에 법인화로 인해 간선제 형식을 취한 2014년의 총장 선출 과정이 그것을 잘 보여주었다. 다시 내 글의 한 대목을 살펴보자.

어렵사리 직선제 성격을 가미한 교직원 정책평가에서 1등을 했고 (규정상 이사회가 큰 영향력을 행사했던) 총장추천위원회의 최종후보 추천에서도 1위를 한 후보가 있었다. 그러나 이사회는 다른 후보를 토론 한마디 없이 무기명 비밀투표로 뽑았고 그런 선택의 사유도 끝내 밝히지 않았다. 정부가 고등교육법을 개정하여 국립대학법인도 국립학교라는 면피용 문구를 삽입했지만, 현재의 서울대는 국립대학의 관료적 규제와 부패사학의 나쁜 점만 골라 모은 형국이 되고 있다. 서울대의 교수 위상이 이 꼴이니 다른 대학에 미치는 악영향은 두말할 필요도 없다. 경북대, 한국방송통신대, 공주대가 올린 총장 후보자에 대해 교육부가 총장 임용 제청을 거부하면서 사유조차 밝히지 않고 있는 탈법적 사태는 두드러지게 치욕적인 사례이다.

지금 다시 돌아봐도 기가 막힌 서울대의 새 총장 결정 과정이었다. 오해를 면하기 위해 내가 총장 직선제가 우리 현실에서 결점이 큰 제도라고 생각한다는 사실을 분명히 하고 싶다. 총장 직선제는 많은 약점을 안고 있고 많은 대학에서 폐해가 점점 심해지고 있다. 그러나 대학의 가장 중요한 자리인 총장을 뽑는 방식을 대학 구성원과 이해관계자, 특히 연구와 교육의 주역인 교수 사회와 충분한 논의를 거치지 않은 채 힘을 가진 이들이 마음대로 고친다면 대학은 망가지게 된다.

당시 이명박 정부의 이주호 교육과학기술부 장관은 모든 국립대학의 법인화를 천명했지만, 거센 반발에 부딪히자 원하는 대학만 하겠다면서 서울대 하나만을 법인화하는 방향으로 선회했다. 그러나 서울대는 법인화 15년이 지난 지금도 변화의 명분이었던 대학 자율성과 재정 자립이라는 두 가지 목표를 달성하지 못했다. 우선 서울대는 여전히 정권과 교육부의 입김에서 자유롭지 못하다. 가령, 윤석열 정부가 들어선 후 2024학년도부터 서울대는 갑자기 첨단융합학부라는 새로운 학사단위를 세워 입학정원을 218명이나 늘릴 수 있었다. 그러나 첨단융합학부는 서울대의 자율적인 결정이 아니라 교육부의 요청(사실상의 강제)에 따른 것이었으니, 대학교육의 편제조차 서울대 자체의 학문적 고민과 치열한 내부 논의를 담아 결정하지 못하는 형편이다. 더구나 서울과 수도권 대학입학 정원을 엄격히 통제하던 기존 정책과 거꾸로 감으로써 학령인구 급감의 힘겨운 현실에서 지역균형발전의 대의도 간단히 짓밟은 셈이다.

또한 이명박·박근혜 정부 9년 동안 다른 국립대학이나 사립대학들은 하나같이 정부 재정지원이 깎여 나갔지만 오직 서울대만 정부 재정지원이 연 1천억원 규모나 늘었다는 특혜를 재정자립의 증거로 꼽기는 낮이 뜨겁다. 한마디로 줄이자면, 서울대 교수들의 법인화 선택은 한국 대학교수 집단의 자율성 신장과는 정반대였으며, 자신의 이기적인 이익 추구를 통해 부산대를 포함한 국립대학, 아니 한국 대학 생태계 전체의 교수 자치역량을 결정적으로 약화시켰다.

여기서 우리는 기득권세력이 법인화를 밀어붙인 진짜 속내는 어디에 있을까를 짚어야 한다.

국립대학을 법인화하면 대학 거버넌스가 선진화되어 대학이 발전한다는 논리는 대학에 근무해 본 사람이라면 누구라도 고개를 갸우뚱할 수밖에 없지만, 이제 와 되돌아보면 이주호가 추진한 국립대 법인화의 목적은 매우 분명했다. 앞서 말한 법인화 이후 서울대의 첫 총장 선출이 극명하게 보여줬듯이, 기득권 세력이 폐쇄적이고 불투명한 이사회를 장악한 후에 자기들 멋대로 이사도 뽑고 총장도 임명하려는 것이 법인화의 진정한 의도였다. 말을 바꾸자면, 대학 본연의 연구와 교육을 담당하는 교수들을 길들여 그들을 권력과 자본의 요구에 순응하게 만들고 똑같이 순응적인 학생들을 졸업생으로 배출하게 만드는 동시에 총장과 이사회를 자기들 멋대로 '해 먹는' 것이 목표였던 것이다.²⁾

따라서 우리는 국·사립을 막론하고 현행의 총장 선출제와 사립대학의 이사회를 포함하여 대학 거버넌스의 혁신과 민주화를 고민하고 더 나은 방안을 관철해내야 한다. 예를 들어, 대학마다 사정이 천차만별이니 총장 선출제도는 현행 법규가 규정하고 있듯이 대학 구성원이 합의하는 방식으로 하더라도, 사립대학의 경우 이사회가 뽑은 총장 최종후보자에 대해 대학 구성원들의 동의 여부를 묻는 투표 절차를 두는 것이 타당하다. 국공립대학도 총장 선출 절차가 간선제의 성격이 강한 학교라면 똑같은 절차를 두는 것이 필요하다. 더불어 총장의 전횡을 막기 위해 일정한 요건을 갖춘 탄핵 발의에 따라 총장에 대한 신임 투표를 제도화하는 것도 좋을 것이다. 이런 제도들이 갖춰질 때, 성과를 인정받은 현직 총장이 연임함으로써 대학 발전의 장기적 일관성과 연속성을 확보하는 관행도 제대로 자리잡을 수 있다.

사립대학의 이사회 혁신도 필요하다. 기존의 개방이사 제도를 충실히 지키도록 대학 안팎의 감시도 중요하지만, 이사의 재직 기간을 1회의 중임(혹은 재직 기간을 8년 이내 제한)으로 제한하는 것이 합당하다. 만약 이사회가 특정 이사나 이사장이 더 오래 일하는 것이 대학 운영에 바람직하다고 판단할 때는 대학평의원회 등이 주관하는 검증 절차, 즉 개방이사의 추천 절차에 준하는 검증을 반드시 거치도록 하는 장치를 두면 된다. 이런 제도들은 설립자의 후손이나 친인척이 여전히 이사회를 장악하거나 큰 영향력을 미치는 현실 극복을 위해 필요하며, 그들이 대학 경영에서 완전히 손을 뗐 뒤에도 특정 이사나 이사들이 담합하여 대학 운영권을 장악하여 저지르는 비리나 방만한 경영을 막기 위해서도 필수적이다.³⁾

이런 새 제도의 도입은 법률만 만든다고 자동적으로 실현되는 것이 결코 아니며 오로지 대학의 주역인 교수들이 단결하여 다른 대학 구성원들은 물론이고 지역 사회와 정치권을 설득해 낼 때만 가능하다. 대학 거버넌스 개혁의 절실함은 고현철 교수의 희생이 지니는 현재적 의미의 핵심 중의 핵심이다.

비정규교수의 확대와 대학 거버넌스의 개혁 방향

대학 거버넌스 혁신을 논할 때 빠뜨리지 말 것은 한국 대학 최악의 치부인 형편없는 교수 1인당 학생수와 솔한 비정규교수의 존재이다. 한국 대학은 국공립과 사립을 막론하고 오래전부터 시간강사들이 열악한 대우를 감내하며 교육의 큰몫을 감당해왔다. 2000년대에 들어오면 교육부의 방조에 힘입어 시간강사와 달리 교수 총원률 계산에는 포함되지 않지만(다시 말해 전임교

2) 물론 사학 민주화 투쟁과 전반적인 사회 민주화 덕분에 전형적인 비리 사학에서 사립대학을 거쳐 국립대학법인으로 바뀌어온 인천대학교는 법인화의 맥락이 약간 다르다.

3) 이외에도 대학과 법인의 예결산 내역의 충실한 공개, 이사회 회의록과 대학의 주요 회의의 회의록 공개, 주요 안건에 한해 이사회 외부 참관제도의 도입 등 병행되어야 할 제도 개혁은 많이 있을 것이다.

원으로 간주되지만) 실제로는 전임교수가 아닌 다양한 형태의 비정년트랙교수가 주로 사립대학에서 급속도로 늘어나기 시작한다. 결국 우리 대학 내에는 일반 기업이나 공장과 다름없이 정규직 교원과 비정규직 교원이라는 두 개의 차별적인 신분이 존재하여 교수 사회를 분열로 몰아넣으면서 교육과 연구의 질을 떨어뜨리는 등 온갖 문제를 일으키고 있다.

물론 대학교원의 비정규직화는 범세계적인 현상이다. 가령, 미국 대학은 1970년대 말에는 전체 교원 중 비정규직이 30%였다면 50년 가까이 지난 지금은 오히려 정규직 교원이 30%에 머물 정도로 비중이 역전되고 말았다. 그만큼 지난 40년 이상 전세계를 휩쓴 신자유주의의 물결이 어느 나라에서나 대학의 연구와 교육을 망가뜨려 왔으며, 이 문제의 해결은 만만한 일이 아니다. 우리 교수 사회가 대학의 주역다운 역할을 하면서 고등교육기관의 자율성과 민주주의를 지키려면 자신의 이해관계보다 공공의 이익을 먼저 생각하는 자세와 더불어 서로 다른 처지의 대학 구성원과 함께 하는 남다른 연대 의식과 행동이 요구되는 것이다.

국내 비정규직 교원의 실태는 정확한 파악조차 어렵다. 고등교육 투자를 외면하고 등록금을 무작정 동결한 현실에서 교육 당국이 규제를 풀어준 채 실태 파악을 게을리하고 있기 때문이다. 남중섭 한국비정규교수노동조합 부위원장은 “2024년 교육기본통계조사에 따르면 전체 교원 수는 236,980명으로 전년 대비 4,505명(1.9% ↑) 증가하였으며, 그중 전임교원은 87,318명으로 847명(1.0% ↓) 감소했지만, 비전임교원은 149,662명으로 5,352명(3.7% ↑) 증가”했고, “최근 3년간 전임교원은 38.5%에서 36.5%로 감소했고, 강사 및 겸임·초빙 및 기타 교원은 61.5%에서 63.2%로 증가했다. 특이한 점은 2022년을 기점으로 강사는 47.4%에서 41.7%로 감소하는데, 이 시점이 강사법 2기가 시작하는 해였다. 대학인 비전임교원 중 교원인 강사 대신 겸임·초빙, 기타 교원으로서의 대체를 확대한” 것이라고 지적한다.⁴⁾ 그러나 이 통계 역시 실상을 보여주기에 한계가 많다. 무엇보다도 여기서 전임교원은 공식 분류에 따라 비정년트랙교원을 포함하지만, 비정년트랙교원의 실상은 (국민연금 아닌 사학연금에 가입하고 주요 보직까지 맡는 경우가 있음에도 불구하고) 시간강사나 다름없는 비정규직인 것이다.

2021년 10월 국회 교육위원회 소속 윤영덕 의원실이 교육부를 통해 받은 자료에 따르면 일반 사립대학의 경우 2020년 기준 157개 대학 가운데 자료를 제출한 89개 대학에서 비정년트랙 전임교원 비율은 47.9%에 달하고 있다. 사실상 일반 사립대학 전임교원의 절반이 비정년트랙으로서 비정규직이라는 뜻이다. 사립대학들은 등록금 동결과 정부 지원 부족에 따른 열악한 재정을 비정년트랙교원 확대의 이유로 든다. 그러나 등록금 동결은 2009년부터 시작되었지만 비정년트랙교원제도의 ‘발명’은 2000년대 초반에 이루어져 2009년에는 이미 본격화되고 있었다는 점에서 진실과 동떨어져 있다.

교육부는 비정년트랙교원을 전임교원 확보율에 포함하도록 허용한 데에서 한 걸음 더 나아가 2016년 12월 20일 고등교육법 제15조(교직원의 임무) 제2항을 개정하여 교원은 “필요한 경우 학칙 또는 정관으로 정하는 바에 따라 교육·지도, 학문연구 또는 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」 제2조 제6호의 따른 산학협력만을 전담할 수 있다”고 명시함으로써, 대학들이 강의전담교수, 연구전담교수, 산학협력교수 등 (파악이 불가능할 정도의) 다양한 명칭으로 비정년트랙교원 제도를 확대할 수 있는 법적 근거까지 마련해줬다. 이에 따라 사립대학만이 아니라 국공립대학에서도 기초교육원, 교양교육원 등에서는 기존의 시간강사 외에 강의전담 비정년트랙교원의 비중이 증가하고 있다.

국가인권위원회는 2022년 2월 모 대학이 교수회의 등에 비정년트랙 전임교원의 참여를 배

4) 남중섭(한국비정규교수노동조합 부위원장), 「비전임교수의 교원화」, 『이재명 정부에게 요구한다, 대학 공공성을 강화하라!』 대학체제전환운동포럼2025 자료집, 2025년 7월 4일, 16면.

제한 것과 정년트랙 교수에게 지급하는 가족수당, 자녀학비 보조수당, 후생 복지비 및 성과 상여금을 비정년트랙 전임교원에게 지급하지 않은 것에 대해 시정을 권고하였다. 그러나 이러한 시정 권고는 지금껏 대학 사회에서 별다른 변화를 이끌어내지 못하고 있다.⁵⁾

또 최근 수도권 의 한 언론 보도에 따르면, “경기도 내 사립대(21곳)의 정년트랙 교수 평균 연봉은 8천 700만원이나 비정년트랙 교수는 3천 900만원으로 2배 이상 차이가” 나며, “최근 5년간 비정년 교수가 정년트랙 교수로 전환된 경우는 전국 사립대 60곳에서 9명에 불과”했으며, 트랙전환제도 자체가 아예 없는 대학도 많다. 또 “지난해[2024년] 말 기준 전국 107개 사립대 중 55곳의 비정년 교수 비율이 25%를 넘었다. 도내 모 대학의 경우 정년트랙 140명, 비정년 173명으로 비정년 교원 비율이 55.3%였다. 심지어 교수 전원을 비정년 교수로 임용한 대학도 확인된다”고 한다.⁶⁾

한마디로 말해 대학 교원 전체의 비정규직화가 견잡을 수 없이 진행되고 있다. 조금 다른 얘기지만, 본래 의미의 전임교원, 즉 정년트랙교원의 급여도 대부분의 사립대학에서는 등록금 동결이 시작된 2009년 이래 인상이 거의 중단되었고 물가 인상률을 고려한다면 지금까지 20% 이상의 실질임금 하락을 가져왔다고 추정된다. 현실에서는 정년트랙교원의 급여와 처우 역시 비정년트랙교원을 포함한 비정규직 교원의 처우가 개선되지 않는 한 나아질 길이 없다.

이것이 대학 운영의 주역이 되어야 마땅한 교수들의 한숨 나오는 현실이다. 그렇다면 이를 어떻게 개선할 것인가? 무작정 정부 지원 확대 주장에만 머물 것인가? 그렇게 한다면 국민의 지지를 결코 받을 수 없으며, 큰 물길을 돌리기도 불가능하다. 이 심각한 문제의 시원한 해결책이 있을 리 없지만, 적어도 몇 가지 방향을 제시할 수 있다.

우선 대학 거버넌스 구조에 비정년트랙교원을 포함한 비정규직 교원들을 정규직 교원들이 적극적으로 받아들여야 한다. 이들을 학과 회의 등 각급 회의에 정식 구성원으로 참여시켜야 한다. 대학에 따라서는 비정년트랙교원들을 학교 운영진이 공정한 절차를 거치지 않고 임용하여 정년트랙교원들이 그들 일부의 자격이나 실력을 인정하기 어려운 경우도 있고, 심지어 비정년트랙교원이 비리 운영진의 ‘친위부대’ 역할을 하는 경우마저 있다. 그러나 이들을 적절한 방식으로 대학 거버넌스에 참여시키는 것이 오히려 이들 중에서 옥석을 가리는 길이 되리라 보며, 무엇보다도 교수 사회의 분열을 막음으로써 운영진의 독선과 횡포에 맞설 힘을 키울 수 있다.

이와 관련하여 현재 국회 교육위원장을 맡고 있는 더불어민주당 김영호 의원이 작년 2024년 7월에 국립대학의 총장 선출에서 학생 투표 비율을 최소 50% 이상으로 하도록 의무화하는 「교육공무원법 일부개정 법률안」을 냈던 사실을 주목할 필요가 있다. 누가 봐도 어이없는 법안이지만, 최근에 학교 측의 일방적인 남녀공학 전환에 맞서 싸우고 있는 동덕여대 학생들이 이 법률안을 통과시키기 위해 국회동의청원에 참여해달라는 호소문을 돌렸을 때 개인적으로 난감하기 짝이 없었다. 비리사학과 맞서 싸우는 학생들 입장에서 총장, 이사회, 교수 사회가 다 믿을 수 없는 지경이니 이 법률안이 올바른 것으로 보였음을 충분히 이해하지만, 한 사람의 교수로서 무척 속이 쓰리지 않을 수 없었다. 김영호 의원의 법률안이 입증하듯이, 우리는 우리 자신이 얼마나 대학의 ‘주역’으로 인정받지 못하는지 뼈 아프게 성찰해야 한다.

또 정년트랙교원들이 먼저 나서서 비정년트랙교원과 시간강사들에게 그들이 담당하는 총 수

5) 김범수, 「비정년트랙 전임교원의 지위 향상에 더 많은 관심 기울여야」, 『대학지성 In&Out』, 2023년 7월 9일.

6) 『경인일보』 사설 「대학 비정년교수 해소 문제 심각하다」 2025년 3월 27일.

업 시간을 고려한 일정 비율을 적절하게 정하여 대학평의위원회에 참여권을 쥐야 한다. 현행 법률에서 대학평의위원회는 “어느 하나의 구성단위에 속하는 평의원의 수가 전체 평의원 정수(定數)의 2분의 1을 초과해서는 아니 된다”(「고등교육법」 제19조의 2(대학평의위원회의 설치 등) 8항)고 되어 있어 교수가 과반수를 차지할 수 없고 직원, 학생, 동문, 외부 인사 등에게 평의위원회의 과반을 내주게 되어 있다. 그러나, 교수들이 과반을 차지할 때 대학평의위원회를 일방적으로 운영할 가능성이 있고 실제 그런 사례가 많다고 하더라도, 대학평의위원회의 과반을 대학의 가장 중요한 기능인 연구와 교육을 담당하는 교수가 차지하지 못하게 법적으로 원천 봉쇄하는 것은 결코 정상적이고 선진적인 대학 거버넌스가 아니다. 이 문제의 해법이 비정년트랙교원과 시간강사에게 적절한 평의원 숫자를 배정하는 일이다. 이런 개혁을 통해 늘어나는 평의원 숫자가 결과적으로 정년트랙교원 평의원을 포함한 교수 평의원이 과반을 차지하게 만드는 것은 바람직할 것이다.

물론 이런 개편에 따라 대학평의위원회가 갈등에 시달리고 분란만 많아질 수도 있다. 그러나 민주주의는 그렇게 시간과 비용이 드는 것이다. 우리 대학의 낡은 거버넌스를 극복하기 위해서는 정년트랙, 비정년트랙, 시간강사 등 다양한 ‘교원’들이 서로의 차이를 딛고 상호 이해를 통해 대학의 연구와 교육을 바꿔낼 수 있어야 한다. 당장 강사법 3기가 다음 학기인 2025년 가을부터 시작이지만, 이미 거점국립대부터 작은 사립대까지 수많은 시간강사들이 지난 학기를 끝으로 자리를 잃었다. 이들에 대한 대책을 정년트랙 전임교원들부터 발 벗고 나서서 요구하고 연대하여 싸울 때 고등교육에 별로 관심이 없는 새 정부도 생각을 바꾸게 될 것이며, 정년트랙 교원들의 뒷걸음질쳐 온 급여 수준 회복과 더불어 신진 박사들의 연구비 수준이나 박사후 연구원과 박사과정 대학원생의 처우를 현실화할 수 있는 지름길이기도 하다.

마지막으로 강조하고 싶은 점은 한국 대학의 문제가 신자유주의 탓만은 결코 아니라는 사실이다. 오랜 군사독재정권의 경험이 잔존하여 정치권력이든 대학 운영진의 권력이든 힘있는 자들의 눈치를 먼저 살피며 처신하는 일종의 노예근성이 우리 교수 사회 안에 뿌리깊다. 더구나 사립대학은 ‘사학 소유주’의 독선과 전횡, 비리가 심한 탓에 이런 굴종적 문화는 더더욱 질기게 잔존하고 있다. 고현철 교수는 바로 이러한 대학 현실에 온몸을 던져 저항했던 것이다.

1987년 민주화 이후 우리 대학의 공공성과 민주적 운영을 진전시켜야 할 교수들은 사회 민주화의 진전을 선도하기보다 따라가기에 바빴으며, 특히 12·3 불법 계엄과 내란을 저지하는데 결정적이었던 시민들의 민주적 역량에 비해서 뒤처지는 역량 밖에 없음을 고백해야 할지도 모른다. 정규직 여부를 기준으로 대학 교원 사이에 놓인 깊은 심연이 교수 사회에 점점 더 심각한 악영향을 끼치고 있으며, 한국 대학 전반을 권력과 자본의 요구에 순응하는 쪽으로 몰고 가고 있다.

그러나 우리에게는 흔들리지 않을 희망의 근거가 있다. 바로 우리가 가르치고 함께 연구하는 젊은이들이다. 수많은 젊은이들이 탄핵 광장에 모여 국회의 윤석열 대통령 탄핵 소추를 이끌어낸 것은 누구나 잘 아는 사실이다. 국회가 탄핵소추 표결에 임했던 12월 7일과 14일에 국회 앞에 나가 직접 느껴본 청년들, 특히 젊은 여성들의 열기는 내 상상을 초월하는 것이었다. 또 작년 12월 21일 서울 남태령 고개에서 경찰 차벽에 막힌 농민의 트랙터 시위에 몰려가서 28시간의 투쟁 끝에 봉쇄를 풀어냈던 젊은이들의 뜨거운 연대가 이룩한 ‘남태령 대첩’은 1894년 동학농민군이 일본군의 기관총 앞에 넘지 못했던 우금치 고개를 마침내 130년 만에 넘었다는 말이 과장이 아닐 정도였다.

주류 언론은 별 생각 없이 내란 진압 과정에서 대학과 대학생들의 역할이 별로 없었다고 중

종 쉽게 폄하하지만, 광장의 젊은이들은 대부분 대학을 나왔거나 다니고 있는 이들임을 상기시키고 싶다. 또 주류 언론은 10대에서 30대에 이르는 청년 남성들이 보수화되었다는 보도와 분석을 쏟아냈지만, 실제 다수의 젊은 남성들은 불법 게임과 내란에 결코 찬성하지 않았다. 다만 지금의 젊은 남녀가 함께 처한 열악하고 모순적인 사회 현실 때문에 남녀 간의 갈등과 혐오 현상이 벌어지고 있음을 명확하게 인식해야 한다. 이런 문제들에 대한 깊이 있는 토론이 일상화된 대학의 강의실과 동아리방, 캠퍼스의 다양한 공간이야말로 우리에게 희망의 근거이다. (끝)

고현철교수 10주기 추모 학술토론회

대학 공공성의 위기와 개혁 방향



[제1발표]

국립대학의 공공성 강화와 발전을 위한 제언

발표: 최인철(경북대), 정세은(충남대)

토론: 최인호(충남대)

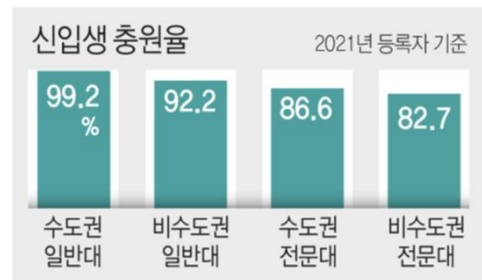
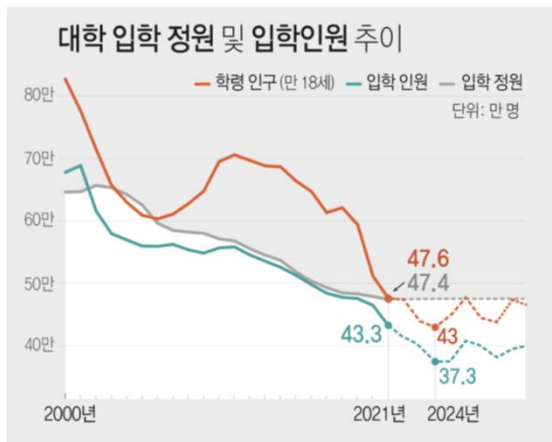
국립대학의 공공성 강화와 발전을 위한 제언

최인철, 정세은

전국국공립대학교수노동조합 수석부위원장
충남대학교 교수회장

1

1. 학령인구 감소와 구조조정 압력



2

대학 구조조정: 지역대학 중심

지역경제가 약하고 정부 재정 지원이 부족한 상태에서, 신자유주의 대학 정책(경쟁강화를 통한 경쟁력 제고, 각자도생, 적자생존)은 지역대학의 어려움을 가중하고 있다

- 김영삼 정부 1995년 5월 신자유주의 고등교육 정책 실시
- 정부 지원이 충분하지 않는 상황, 경쟁 강화는 심각한 부작용 야기
- 공공성 위기: 서열화, 수도권집중화, 영리화, 대학 교육의 질 하락
- 자율성 위기: 교육부는 예산을 미끼로 신자유주의 정책을 밀어부침
- 학령인구 감소 대응한 대학 구조조정이 지방대와 전문대 중심으로 이뤄짐

3

- 노무현 정부: 구조개혁 선도대학 지원사업;
 - 정원감축: 7만1천명(-10.9%)
 - 지방: 6만명(-14%); 수도권 1만명(-4.8%)
- 이명박 정부: 하위대학 퇴출 시스템(전문대>사립대학, 지방대학)
 - 4년제 대학: 2천명 감소; 전문대 3만4천명 감소
 - 지방: 지방(-7.6%); 수도권(-3.7%)
- 박근혜정부: 1주기 구조개혁 평가(2015)
 - 4년제 대학: 2만9천명 감소; 전문대 3만2천명 감소
 - 지방(-13.6%); 수도권(-7%)
- 문재인 정부: 2주기 대학 기본역량진단(자율개선)
 - 정원감축: 1만2천명

4

윤석열 정부: 경쟁력 강화를 외치며 역시나 지역대학 구조조정

명분: 지역대학을 살리기 위해 열심히 노력했으나(?)... 실패했다는 인식.

	'03.2.~'08.2.	'08.2.~'13.2.	'13.2.~'17.3.	'17.5.~'22.5
정책 기조	국가 균형 발전 지방대학 육성	시장과 기업 역할 강화 지역 경쟁력 강화 추진	정책 사각지대 회복 지역사회 발전 초점	국가 균형 발전 강화 지자체-대학 협업 강화
주요 정책 사업	①1단계 BK21 육성사업 ②지방대학 혁신역량 강화(NURI)사업 ③산학협력대학 육성사업	①2단계 BK21 육성사업 ②수도권 지방대학 교육 역량강화 사업 ③산학협력 선도대학 육성사업	①BK21+ ②LINC+(사회맞춤형 산학협력 선도대학) ③CK(대학특성화) ④PoINT(국립대학 혁신 지원)	①국립대학 육성사업 ②대학혁신지원사업 ③지자체-대학 협력 기반 지역혁신 사업(RIS)
정책 성과	지방대학 예산 증액 지역 거점대학 육성	지방대학 경쟁력 기반 확충 대학 자율성 확대	재정지원사업 통합·확대 지방대 육성방안 발표	지역-대학 혁신 플랫폼 지역대학 국가책임 강화



살아남을 수
있는 몇 개만
살리자

->

지역대학은
생존 경쟁

5

• 대학설립운영규정 개정안: 신자유주의적 규제완화

• 첨단 분야 정원 증원: 학령인구 감소 위기 하수도권 정원 확대

- 사학 재단의 필요에 따른 대학 운영 재편 가능
- 인기학과 위주로의 학문 재편/기울어진 운동장에서의 경쟁
- 수도권 초집중과 지방 소멸 가중/지역 대학의 몰락 가속화
- 기초학문의 기반 붕괴/고등교육의 경쟁력 저하

• 라이즈 사업: 중앙정부의 고등교육 책임회피

- 고등교육발전을 위한 거시적 플랜이 없는 무개념 사업
- 실질적 고등교육예산 증액 없는 일시적 예산(+1.7조)은 고등교육의 지자체 떠넘기기
- 대학의 정치와 행정 하부기구화 위험성/지역과 지역대학의 동반 몰락 가능성

• 글로컬 사업: 국립대 구조조정 정책으로 변질

- 글로컬대학에 선정되기 위해 국립대학들이 무리하게 통·폐합을 추진

6

지역대학이 구조조정에 노출

지표	구분	2022년	2023년	2024년	3년간 증감	3년간 증감률
입학 정원	수도권	184,038	181,712	181,077	-2,961	-1.6%
	지방	279,477	269,921	267,081	-12,396	-4.4%
	전체	463,515	451,633	448,158	-15,357	-3.3%
입학생	수도권	208,949	208,441	212,352	+3,403	+1.6%
	지방	288,515	286,017	289,280	+765	+0.3%
	전체	497,464	494,458	501,632	+4,168	+0.8%
재학생	수도권	738,751	747,642	746,138	+7,387	+1.0%
	지방	1,036,765	1,021,457	1,008,715	-28,050	-2.7%
	전체	1,775,516	1,769,099	1,754,853	-20,663	-1.2%
입시 지원자	수도권	2,121,317	2,133,107	2,218,918	+97,601	+4.6%
	지방	1,719,160	1,663,902	1,608,938	-110,222	-6.4%
	전체	3,907,489	3,797,009	3,827,856	-79,633	-2.0%

7

2. 국립대학 위기의 원인 진단

국공립대 비중이 작은 상태, 미충원 문제는 크지 않음.

- 전국 4년제 대학의 정원 기준 국공립대 정원 비중(정원 내 모집 기준)
- 전체 4년제 대학 정원: 약 317,000명
- 국·공립대 정원 합계: 약 72,000명
- 비중: 약 22.8%가 국공립대 정원
- 국공립대 정원 중 40%는 수도권, 60%는 지역
- 즉 약 28,800명은 수도권, 43,200명은 비수도권 정원
- 국공립대는 정원이 작다는 점에서 학령인구 감소의 위협은 작은 편임.

8

그러나 국립대 구조조정 강요 당해음(통합 방식)

연도	통합대학
2005년	공주대(공주대+천안공대)
2006년	충주대(충주대+청주과학대), 강원대(강원대+삼척대), 부산대(부산대+밀양대), 전남대(전남대+여수대)
2007년	강릉원주대(강릉원주대+원주대학)
2008년	경북대(경북대+상주대), 전북대(전북대+익산대학), 제주대(제주대+제주교대)
2010년	인천대(인천대+인천전문대학)
2012년	한국교통대(충주대+한국철도대학)
2021년	경상국립대(경상대+경남과학기술대)
2023년	한경국립대(한경대+한국복지대)
글로벌	국립경국대(안동대+경북도립대), 강원대(강원대+강릉원주대), 부산대(부산대+부산교육대), 충북대+한국교통대, 국립창원대+경남도립거창대+경남도립남해대, 목포대(전남도립대와 통합을 전제로 혁신기획서 제출)

1) 목포대는 단독으로 글로벌사업에 선정되었으나, 혁신기획서에 전남도립대와의 통합 계획을 제시함

소규모의 국공립대가 시간이 흐르면서 소멸. 지역에는 치명적 충격

9

대학 위상, 인재 확보, 연구 (대학원) 위기

- 지역 국립대학의 위상 저하
 - 입시 중심의 서열 구조 고착화
 - 수도권과 비교한 지역 사회 환경의 매력도 저하
 - 학생 이탈률 증가
- 교원 인재 유출 및 연구 역량 약화
 - 불합리한 보수 체계: 교연비제도, 상대적으로 낮은 보수
 - 우수 교수의 수도권 유출: 경제적, 사회적 이유
 - 대학원의 위기가 연구 역량의 위기로 연결
- 지역 국립대학에 대한 정부의 방기
 - 낮은 지원
 - 정부정책의 연속성 일관성 부재
 - 국립 대학에 대한 법적 지위 및 보장 부재: 국립대학법
 - 국립대학에 대한 정부의 부당한 간섭

10

지역 국립대학의 매력도 감소

2019~2023년 기준

구분	학교 수	총 자퇴생 수	평균 자퇴생 /교	비율 비교
수도권 국립대 (서울대, 서울과기대, 교원대, 한체대, 서울교대)	5개교	5,499명	약 1,100명	기준 대비 1.0 배
지방 국립대	32개교	84,521명	약 2,641명	약 2.4배 많음

11

국립대학의 학문 경쟁력 하락이 원인은 아니다

- 위기는 국립대학의 학문적 수준 하락에서 온 것이라고 볼 수 없다.
- 2022년 QS 세계대학순위

순위	대학명	논문 피인용
29	서울대	70.3
73	연세대	28.4
99	성균관대	37.8
157	한양대	17.6
346	이화여대	9.1
392	중앙대	8.6
410	한국외대	1.6
457	서강대	6.3
481	동국대	7.6

순위	대학명	논문 피인용
510	경북대	14.7
550	전북대	10.8
600	부산대	13.6
750	전남대	14.3
750	충남대	9.1

12

국립대 위기 원인1: 지역 경제 침체

순위	학교명	졸업자	취업자	제외자	취업률(%)
1	성균관대학교	4,114	2,470	399	77.0
2	한양대학교	3,511	2,007	262	73.4
3	인하대학교	3,657	2,291	106	71.4
4	고려대학교	4,427	2,385	288	70.3
5	연세대학교	4,156	2,198	218	70.1
5	서울대학교	3,166	1,458	94	70.1
7	경희대학교	5,462	3,096	369	68.3
8	국민대학교	3,132	1,827	190	67.0

순위	학교명	졸업자	취업자	제외자	취업률(%)
20	충남대학교	3,976	2,116	126	61.3
21	중앙대학교	5,222	2,969	269	59.9
22	부산대학교	4,379	2,231	168	59.6
23	공주대학교	3,295	1,790	80	59.1
24	강원대학교	4,520	2,456	103	57.9
24	조선대학교	4,401	2,336	138	57.9
26	동아대학교	4,415	2,398	82	57.7
27	충북대학교	3,310	1,626	176	57.5
28	계명대학교	5,010	2,590	239	57.2
29	경북대학교	5,182	2,574	167	56.8
30	대구대학교	4,278	2,261	111	56.5
31	전남대학교	4,358	2,349	173	56.1
32	부경대학교	3,694	1,884	90	55.9
33	영남대학교	5,008	2,527	139	55.0
34	전북대학교	4,121	1,987	109	54.7
35	경상대학교	3,273	1,547	72	52.6

13

지역 경제의 상대적 부진

한국고용정보원(2025)에 따르면,
지난 10년간

일자리 절반이 수도권에 집중

331만

최근 10년간 전체 취업자 증가

150만

수도권에서 발생한 일자리

수도권 신도시가 일자리 흡수

수도권 집중
취업자 증가 상위 20개 시군 중 12곳이 수도권 신도시

경기 남부 성장
수원, 화성, 용인, 시흥 등 산업 중심지 높은 증가세

지방 성장 둔화
전체 취업자 증가분의 46.8%가 수도권에 집중

2020년 지역별 근로자 1인당 평균 급여 현황 (단위: 만원)



<자료: 국세청> 4

• 국립대 위기 원인2: 국가 재정 지원의 불충분함

2023년 기준 미흡한 고등교육 재정

구분	한국 (USD)	OECD 평균 (USD)	EU 평균 (USD)	최상위국 (USD)
초등교육	약 13,800	약 10,700	약 10,700	약 15,000-20,000
중등교육	약 13,000	약 11,900	약 11,900	약 16,000-18,000
고등교육 (R&D 포함)	약 11,300	약 18,100	약 17,000	약 30,000-45,000
고등교육 (R&D 제외)	약 8,900	약 11,600	약 11,000	약 25,000-30,000

- 한국은 초·중등 교육 지출에서 OECD 평균을 상회하나, 고등교육 단계에서는 OECD 대비 낮은 수준. R&D 포함 시에서도 평균 대비 크게 낮으며, 제외 시 격차가 더 큼

15

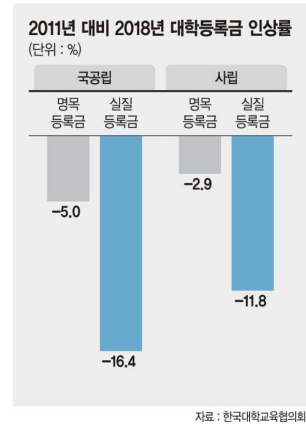
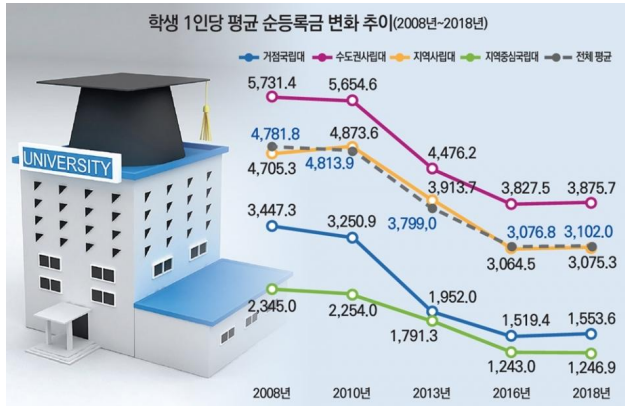
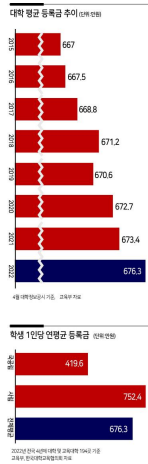
2023년 기준

구분	OECD 평균	한국	미국	캐나다	영국	일본	프랑스
GDP 대비 고등교육 지출 (%)	약 1.5%	1.6%	약 2.5%	약 2.2%	약 2.0%	약 1.4%	약 1.5%
- 공공재원 비율	약 1.0%	0.6%	약 0.9%	약 1.2%	약 0.5%	약 0.4%	약 1.1%
- 민간재원 비율	약 0.5%	1.0%	약 1.6%	약 1.0%	약 1.4%	약 1.0%	약 0.3%
학생 1인당 고등교육 공공지출 (USD PPP)	약 18,100	약 11,290	약 36,300	—	—	약 19,300	약 17,400

- 한국은 GDP 대비 고등교육 투자 비율이 OECD 평균(1.5%)보다 다소 높지만, 순수 정부 공공재원 비율(0.6%)은 OECD 평균(1.0%)보다 낮음. 이는 민간부담이 상대적으로 크다는 의미.
- 학생 1인당 공공재원 수치는 OECD 평균의 약 62% 수준에 불과하며, 미국(약 36,300 USD), 일본(약 19,300 USD), 프랑스(약 17,400 USD)에 비해 낮음.

16

열악한 고등교육 재정 -> 국립대학 재정 위기



자료 : 한국대학교육협의회

- 반값 등록금 실시 이후 국공립 대학의 재정지원은 양적으로 늘어난 것처럼 보이나 경상비, 국가 장학금을 제외하면 실질적으로 동일함.
- 등록금 인하를 고려하면 실질 재정은 악화 되었음.

<표 II-5> 고등교육 재정지원사업 기준 국·공립대학 재정지원 현황

(단위: 억 원, %)

회계 연도	총 재정지원액 (A)	경상비 제외 후 재정지원액 (B)	국가장학금 (C)	국가장학금 비율 (C)/(B)*100	기관대상 재정지원액 (D)=(B)-(C)	기관대상 지원액 비율 (D)/(A)*100
2011	42,510	15,853	1,482	9.4	14,371	35.1
2017	50,014	20,735	6,148	29.7	14,586	29.2
2018	51,071	20,828	6,037	29.0	14,791	29.0

자료: 서영인 외(2020), p.133. 참조 후 재구성함.

3. 바람직한 국립대학 발전 방안

지역에 위치한 국립대가 받는 구조조정 압력

- 수도권 인구가 현재 50%정도 되는 상황인데, 대학 정원을 보면 지역이 50%보다 훨씬 많은 상태.
- **인구 비중만 본다면 향후 학령인구 감소로 인한 대학 정원 축소는 지역에서 더욱 크게 영향을 미칠 수 밖에 없을 것임.**
- 여기에 소위 **대학랭킹, 입결 등을 기준으로 한다면 지역대학이 더욱 빠르게 구조조정될 것으로 전망.**



19

- 학령인구 감소로 인한 대학 정원 축소는 피할 수 없는 일.
- **질서 있는 구조조정 필요. 지역대학 특성화를 통한 규모 축소 필요.**
- 학령인구 감소로 인한 정원축소는 수도권과 비수도권 모두에서 진행되어야 함. 대학숫자는 유지하는 것이 바람직. 특성화를 통해서 학과를 줄이고, 학생 정원은 줄이더라도 교원의 숫자를 유지할 필요가 있음. 교수의 시수를 줄이면 학생 정원이 줄어도 대학을 유지할 수 있고 대학 교육이 질이 올라감.
- 균형발전 차원에서 지역대학 비중은 인구 비중보다는 더 지원할 필요가 있음.
- 지역대학 구조조정은 질서있는 구조조정이어야 할 것이며, 그 과정에서 교원, 학생, 지역 사회의 피해가 없도록 해야 할 것임.
- 지역 국립대, 지역 사립대, 전문대학 등의 역할 분담을 통해 인재 양성 필요.

**지역에 위치한 국립대가 통폐합을 통해 축소될 때,
지역 사립대가 크는 것이 아니라 지역 전체가 죽는 결과
-> 지역 국립대는 강화되는 것이 지역경제와 지역대학 전체에 바람직함.**

20

국립대 경쟁력 강화 방안

첫째, 빈약한 재정 문제 해결 필요

- 고등평생교육지원 특별회계법 한시 도입

< 2023년 고등·평생교육지원 특별회계 세입·세출 요약 >

세 입 9.74조원	세 출 9.74조원
① 교육세 전입 : 1.52조원	① 사업 증액 및 신설 : 1.72조원
② 일반회계 추가 지원 : 0.2조원	- 교육분야 1.67조원, 타분야 0.05조원
③ 기존 사업 이관 : 8.02조원	② 기존 사업 이관 : 8.02조원
- 교육분야 7.7조원, 타분야 0.32조원	- 교육분야 7.7조원, 타분야 0.32조원

- 고등교육 재정난의 급한 상황에는 도움이 될 것으로 예상되나 한시법이 아닌 좀더 안정적이고 항구적인 재원의 마련이 필요함.
- 국가 교육 예산의 전반적 확대 없는 지방교육재정교부금의 일부 전용은 단기적 착시 효과만 불러오고 궁극적으로는 초·중등과 고등교육의 제로섬 게임만을 불러 일으킴.

- 고등교육의 안정적 자원 확보를 위해서는 **고등교육교부금법**이 필요.

21

둘째, 법령체계의 정비 필요

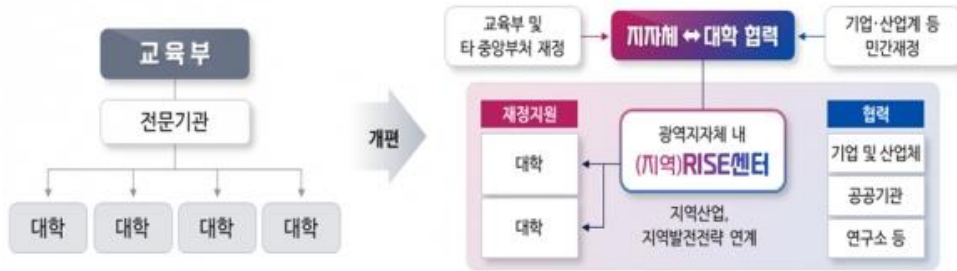
- 교육기본법, 고등교육법, 국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률, 국립학교 설치령, 대학설·립운영규정
- 국립대학의 운영을 규율하는 기본적인 법률은 부재
- 대학의 의사결정권이 총장에게만 부여되어 있음(총장의 교무통할권)
 - 학교는 교육부 장관의 지도·감독을 받는다(고등교육법 제6조).
 - 총장 및 교장은 교무를 총괄하고 소속 교직원을 감독하며, 학생을 지도하고 학교를 대표한다(국립학교 설치령 제5. 2)
- 국립대학의 설치근거가 되는 국립학교 설치령은 대통령령이며, 이는 국립대학을 영조물로 보는 것에 따른 것임.

- 국립대학의 사회적 책무를 규정하고 그 지위를 규정하는 국립대학법의 제정이 필요함.

22

셋째, 고등교육 정책 거버넌스 문제 해결

윤석열 정부의 거버넌스 개편 방향



우려 국가의 고등교육 포기(?)
 지자체 고등교육에 대한 장악력 증가와 대학 자율성의 위기
 고등교육의 합리적 지원과 관련한 전문성 부재

23

• 국가교육위원회의 한계

- 대학의 독립성과 자율성, 책무성, 공적기금의 안정적 지원 등의 목적을 수행하는 것과 교육부의 정책 독점 방지, 정책 일관성, 사회적 합의 등을 주 목적으로 하는 국가교육위원회와는 성격이 다름.
- 대학의 특수한 문제를 해결하기 위한 전문적 기관의 필요성
- 현재의 국가교육위원회는 초·중·등 위주의 내용과 구성으로 조직되었음.

• 대안

- 지역고등교육위원회는 지자체와 대학의 협력기구로만 국한
- **고등교육위원회 신설**



24

제1발제(‘국립대학의 공공성 강화와 발전을 위한 제언’)에 대한 토론문

최 인 호

(전국국·공립대학교수회연합회 정책위원장, 前 충남대 교수회장)

대학의 자율성 보장과 민주주의의 수호를 외치며 자신의 고귀한 목숨을 던지신 고현철 교수님을 추모하는 뜻깊은 학술대회에서 토론을 맡게 돼 무한한 영광입니다. 지역대학의 중추인 국립대학은 1990년대 중반 이후 수도권 초집중화와 강고해진 대학서열체제 속에서 위상의 급격한 추락을 경험하였고, 학령인구의 급격한 감소와 지역소멸의 위기에 직면한 지금 향후 10년, 15년 이후의 생존을 걱정해야 하는 처지가 되었습니다(2040학년 학령인구 25만 9004명, 2022년 통계청 예측). 국립대는 더 이상 지역인재의 산실이 아니며, 그나마 지역에 남은 우수한 지역인재들은 반수나 재수, 편입, 대학원 진학, 취업으로 수도권으로 빠져 나가고 있습니다. 이런 현실에서 지역대학들에 대한 멸칭인 ‘지잡대’ 라는 용어가 꺼리낌없이 사용되고 있습니다.

일례로 이재명정부의 대학정책을 상징하는 ‘서울대 10개 만들기’ 에 대한 가장 강력한 반론이 바로 ‘지잡대론’ 입니다. 심지어 서울대 10개 만들기의 전도사인 경희대 김종영 교수마저 자신의 책과 논문에서 거점국립대 교수들을 게으른 철밥통처럼 보는 일각의 시각에 은연중 동조합니다. 밑 빠진 독에 물 붓기라는 것이고, 대학은 하향 평준화되어 대학의 경쟁력은 하락할 것이며, 학생들은 여전히 수도권 사립대학을 선호할 것이다. 따라서 기존의 최상위 명문대에 대한 지원을 크게 늘리는 것이 보다 효과적일 것이다. 이렇게 주장합니다. 반대론자들은 신자유주의적인 시각에서 수월성을 강조하고 있는 것입니다. 명문대가 된 것은 국가와 사회로부터의 집중적인 지원을 받아 훌륭한 인프라를 구축함으로써 우수한 학생과 교수들을 확보할 수 있었고, 이에 따라 좋은 성과와 평판을 얻게 된 것인데, 원인(지원)과 결과(성과)의 상호관계를 뒤바꾼 다음 능력주의(성과주의)를 내세워 다시 차등지원을 정당화하는 것이 그동안의 국가정책이었습니다. 그리고 국립대와 질긴 악연을 갖고 있는 이주호 전 교육부장관은 이러한 대학정책을 대표하는 상징적인 존재입니다.

[표1] 최상위 명문대 교육 및 연구 여건 통계(대학알리미, 2024)

대학명(학생 수)	학생 1인당 교육비*	교수 1인당 연구비**	총 예산***
서울대(29065)	6059만원	3억 3천만원	1조 6753억
연세대(32413)	4083만원	3억 1331만원	1조 2885억
고려대(30637)	3230만원	2억 8065만원	9548억원
성균관대(27941)	3154만원	2억 9466만원	8464억원
포스텍(3475)	1억 2707만원	7억 4597만원	4019억원
카이스트(11503)	9973만원	7억 4619만원	1조 1105억

* 학생 1인당 교육비=(학교의 총 예산+도서구입비+기계기구매입비)/재학생 수

** 교수 1인당 연구비=(교내 연구비+교외 연구비)/교수 수

*** 사립대학의 총 예산=교비회계(발전기금 포함)+산학협력단회계

국·공립·국립대법인의 총 예산=대학회계+발전기금회계+산학협력단회계

[표2] 비수도권 소재 거점국립대 교육 및 연구 여건 통계(대학알리미, 2024)

대학명(학생 수)	학생 1인당 교육비*	교수 1인당 연구비**	총 예산***
강원대(21759)	2248만원	1억 2945만원	4605억원
충북대(16271)	2442만원	1억 3625만원	3828억원
충남대(22305)	2381만원	1억 6416만원	5058억원
전북대(21683)	2301만원	1억 7623만원	4793억원
전남대(23747)	2595만원	1억 6444만원	5753억원
제주대(11340)	2432만원	1억 1271만원	2491억원
경상국립대(20208)	2285만원	1억 1844만원	4381억원
부산대(27125)	2602만원	1억 4725만원	6727억원
경북대(27587)	2645만원	1억 7227만원	6741억원

* 서울대의 36-43%(서울대의 70%, 4241만원)

** 서울대의 34-53%

*** 서울대의 15-40%(1개교 당 3000억원 추가 지원, 서울대의 33-58%)

[참고1] 학생 1인당 교육비 통계(다른 대학: 대학알리미, 2024)

<p>1. 수도권 주요 대학(국·공립·국립대법인 포함) 한예종 3263만원/한양대 2617만원/이화여대 2208만원/인천대 2155만원 서울과기대 2046만원/서강대 2037만원/한경국립대 2037만원/서울시립대 2012만원 경희대 1815만원/중앙대 1811만원/숙명여대 1595만원/서울교대 1424만원 경인교대 1384만원/성신여대 1281만원</p> <p>2. 비수도권 소재 국가중심대 및 교원양성대</p> <p>① 국가중심대 목포대 2411만원/창원대 2197만원/경국대(안동대)2176만원/강릉원주대 2083만원 군산대 2057만원/교통대 2049만원/순천대 2040만원/금오공대 1989만원 한밭대 1815만원/공주대 1739만원</p> <p>② 교원양성대 진주교대 1842만원/청주교대 1652만원/광주교대 1638만원/교원대 1554만원 전주교대 1420만원/춘천교대 1403만원/공주교대 1366만원/부산교대 1213만원</p> <p>3. 과학기술특성화대학(카이스트 제외) 대구경북과학기술원(DGIST) 9982만원 광주과학기술원(GIST) 9223만원 울산과학기술원(UNIST) 8472만원</p>
--

하지만 발제문이 지적하고 있는 것처럼, 국립대학의 위상 추락은 국가의 책임이 훨씬 더 큼니다. 정원 외 인원을 포함한 수도권대의 정원 확대, 수험생의 선택권 보장을 명분으로 시행된 각종 입시·편입학 정책, 지역대학을 중심으로 정원감축과 국립대 간 통·폐합을 유도한 구조조정 정책, 소수의 최상위 명문대 중심의 재정 지원 정책, 인권·고용·복지 분야에서 정부의 새정책이 유발하는 비용을 전가하는 관행 등은 수도권의 초집중화를 방지하거나 촉진한 산업·개발정책과 함께 국립대의 위기를 만든 주범입니다.

대표적인 국립대인 거점국립대 이공계 교수들의 평균적인 연구력은 지원받는 것에 비해 여전히 상당한 수준입니다. 문과와 공과와의 경우에는 학교 간 유의미한 차이는 거의 없습니다. 현재 우리나라 교수들의 평균적인 수준은 상향평준화되어 있다는 것이 중론입니다. 국립대학은 지역대학의 기둥이며, 국립대학의 만형인 거점국립대는 기초학문의 수호자로서 학문생태계 내에서 중요한 위치를 점하고 있습니다. 고로 항상 그래왔듯이 학교의 수준을 좌우하는 것은 우수한 학생들을 확보할 수 있느냐이며, 우수한 학생들이 와야 우수한 교수가 오는 것이고, 이는 결국 정부의 지원규모와 정주환경 등을 고려한 학생들의 선호도에 의해 결정됩니다. 국가의 발전과 대학의 경쟁력 제고를 위해 국립대학을 중심으로 지역대학을 집중 육성할 당위가 있다는 점에 대해 사회적 합의가 이뤄져 지원규모가 확대된다면, 우수한 학생들이 올 것이고, 여기에 정주환경과 지역의 일자리를 창출하는 국가균형발전정책이 효과적으로 병행된다면, 그들은 지역에 남아 지역공동체의 리더로 성장할 것입니다. 지역대학은 위기 속에서도 생존해가며 국가발전의 일익을 담당할 것입니다.

선정적인 수사로 인해 각인효과를 갖는 긍정적인 측면도 있지만, 불필요한 논란을 낳고 있는 ‘서울대 10개 만들기’는 ‘거점국립대가 중심이 된 지역대학 살리기’가 적절한 명칭입니다. 거점대와 중심대 간 자발적인 연계·협력의 시스템을 갖추고,¹⁾ 지역사립대를 배려하는 정책²⁾을 시행하여 지역대학 간 상생발전을 지향한다면 서울대

1) <글로벌대학 30 사업의 난맥상과 교육부의 비공식적인 ‘1도1국립대학 정책’의 폐해>
 교육부의 비공식적인 정책인 1도1국립대학 정책이 양성화되는 계기가 되어서는 곤란합니다. 2000년대 초부터 많은 국립대학들이 반강제적으로 통·폐합되었고, 최근에는 글로벌대학 30 사업의 영향으로 교대나 도립대와 통합까지 추진되고 있습니다.

글로벌대학 30 사업에서 ‘대학 간 벽 허물기’가 강조되었고, 중요한 재원인 국립대학 육성사업의 평가에 있어 ‘무학과의 비율’이 핵심지표가 됨에 따라 거점대와 중심대, 거점대와 교대, 중심대와 도립대 간 통합이 추후 승인절차를 거쳐야 함에도 대전체로서 추진되었고, 본지정 후 교육부의 승인을 받기 위해 통합계획서를 준비하는 과정에서 학교 간, 구성원 간 상당한 갈등이 발생하는 부작용이 발생하였습니다.

언론에 보도된 지원액인 연 200억, 5년 1000억(통합 시 1500억 내외)과 본지정 신청과정에서 광역지방자치단체가 약속한 대응투자금까지 고려하면 지원규모는 상당한 것이었으나, 경기부진에 따른 세수부족으로 광역지자체의 지원은 거의 없거나 미미하였고, 별도의 글로벌대학 30 사업 예산을 확보한 것이 아니라 국립대학육성사업의 인센티브 예산을 활용한 것이었기 때문에 1차년도 본지정된 대학들의 지원금은 지난 2년간 1개교 당 177억원에 그쳤습니다. 또한 연합 방식이 허용된 사립대와 달리 국립대의 경우 통합만이 허용되어 사실상 통합을 강제하는 정책이었습니다.

문제는 교육부의 1도1국립대학 정책은 국립대의 경쟁력을 향상시키기 위한 것이 아니라, 국립대의 비중을 줄이기 위한 목적으로만 추진되었다는 것입니다. 결과적으로 작은 대학의 캠퍼스가 큰 대학의 캠퍼스에 흡수돼 중소도시의 지역경제에 타격을 주었고, 막대한 통합비용을 지원해 주지 않아 많은 후유증을 남겼습니다. 궁극적으로 통합을 지향하더라도 연합을 허용해주는 한편, 여건이 뒷받침되는 중심대학의 독자적인 발전을 보장하는 방향으로 추진되어야 합니다. 각 대학 구성원의 합의에 기초해 협력 → 연합 → 통합으로 가도록 자연스럽게 유도해야 하고, 자체 발전계획에 따라 상생발전하도록 시간과 비용을 지원해야 합니다.

2) <서울대 10개 만들기와 병행 추진할 수 있는 기존 사업 재편방안>
예를 들어, 지역혁신체계(Regional Innovation System)의 완성을 추구하는 서울대 10개 만들기와 연계하되, 글로벌대학 30 사업을 중심대와 사립대 중심으로 재편하거나 라이즈(RISE: 지역혁신 중심 대학지원체계)를 사립대를 중심으로 재편하는 것도 한 방안입니다.

10개 만들기 정책에 대해 크게 우려할 필요는 없습니다. 오히려 우리는 서울대 10개 만들기 정책의 시행을 아래와 같은 방향으로 대학정책을 대전환하는 계기로 삼아야 합니다.

첫째, 반값등록금정책은 수정되어야 합니다.

대학재정난의 주범이며, 지역대학에 불리하게 작용한 정책이기도 합니다. 임계점에 도달한 지금 학생들은 반값등록금정책의 피해자가 되어가고 있습니다. 따라서 등록금의 규제를 부분적으로 완화하는 한편, 무상화교육을 확대해 나가야 합니다.

둘째, 발제문이 제안하고 있는 것처럼, 고등교육의 재정 확충을 위해 「고등교육재정교부금법」의 제정이 시급합니다.

본래 반값등록금정책은 도입 당시 등록금수입의 감소분만큼 정부에서 재정지원을 확대한다는 것을 전제한 것이었습니다. 그러나 재정지원의 전체 규모는 늘지 않는 가운데, 반값등록금정책은 갈수록 강화되었고, 필연적으로 각 대학의 재정지원사업 의존도는 심화되어 대학의 자율성을 본질적으로 훼손하고 극심한 재정난을 초래하였습니다. 따라서 고등교육의 재정 확충을 위해 고등교육재정교부금법 또는 다른 특별법의 제정은 시급한 과제가 되었습니다.

가장 최근에 발의된 고등교육재정교부금법(안)을 보면, OECD 평균 수준의 정부 재정(GDP 대비 1.1%) 확보를 목표로 하고 있습니다. 이를 통해 8조 내지 10조 내외의 추가 재정을 확보할 수 있고, 이 재원은 서울대 10개 만들기 등 대학의 교육 및 연구 여건을 개선시키는 정책의 중요한 물적 토대입니다. 국립대 뿐만 아니라 사립대의 운영비를 지원할 수 있다는 장점이 있습니다.

[참고2] 고등교육 정부 재정지원 통계

- 현재 GDP 0.7%(장학금예산 0.3%)/1인당 교육비 OECD 평균의 64% 수준
- 기획재정부의 교육예산 통제에 따라 전체 예산 중 대학 비중 적음 (2025년 104.9조원 중 15.9조원으로 15.1%)
- 고등·평생교육지원특별회계(고특회계)의 연장만으로는 명백한 한계가 있음

[참고3] 고등교육 재정지원 기본계획(2025-2029: 교육부)

- ① 고특회계의 연장(전입비율* 상향 포함)
- ② 지방자치단체 중심의 재정지원 확대
- ③ 대학의 수입구조 다각화
- * <지방교육재정교부금 총액 — 유아교육지원특별회계>의 50%(2023, 1.52조원; 2025 2.17조원)

[참고4] 고등교육 혁신보고서(안)의 재정확보방안(국가교육위원회, 2025)

- ① 단기 → 고특회계의 연장 및 전입비율 상향
- ② 장기(특별법 제정 등에 의해 고등교육재정교부금 신설로 GDP 1.0% 확보)
 - ㉠ 제1안
내국세의 일정비율 또는 법인세의 일정비율 확보
 - ㉡ 제2안
고등교육세(법인세 5% + 소득세 5%) 신설 또는 지역균형발전특별회계 전입비율 상향

셋째, 기획재정부의 교육예산통제와 재정지원사업을 무기로 교육부가 대학의 자율성을 침해하는 현재의 모델(관료주의)에서 탈피하여 대학의 자율성을 보장하는 방향으로 전환돼야 합니다.

관료주의 모델은 오히려 대학의 발전을 저해하고 있습니다. 모든 대학을 획일화하고 서열화하는 주범이 되고 있습니다. 대학의 자율성을 확보하기 위해서는 정부에 대한 외적 자율성과 학내민주주의의 완성을 뜻하는 내적 자율성 모두 중요합니다. 전자와 관련하여, 재정지원의 주된 형태는 일반재정지원 위주로 가야 하고, 대학평가체제 또한 설립유형별로 차별화하고 단일화하면서, 선지원 후평가의 방식으로 전환돼야 합니다. 즉 ‘지원하되 간섭하지 않는다’는 자율과 책임의 시스템으로 변해야 한다는 것입니다.

후자와 관련하여, 대학이 교육부에 예속된 가운데, 총장(국립대), 재단(사립대)이 기업처럼 대학을 좌우하는 현재의 거버넌스 또한 혁파해야 합니다. 다만 기계적 평등주의가 아닌, 각 구성원의 역할과 책임을 기준으로 모든 구성원이 참여하는 학내민주주의가 강화돼야 합니다. 교수회가 중심이 되어야 한다는 뜻이며, 교수노조의 가입률이 높아질 필요가 있고, 교수회와 교수노조의 건설적인 협력관계가 구축되어야 합니다. 학내민주주의의 강화를 통해 대학 운영의 합리성과 투명성을 보장하기 위해서는 「국립대학법」과 「사립대학법」의 제정이 필요합니다. 특히 사립학교법의 개정이든 사립대학법의 제정이든 아니면 다른 특별법의 제정이든간에 사학의 민주적 거버넌스 확립은 사립대학에 대한 운영비 지원의 정당성을 제공한다는 점에서 사립대학의 발전에 있어 중요한 기준점이 됩니다. 그리고 오랜 기간 국교련의 숙원사항이었던 국립대학법은 서울대 10개 만들기 시행의 법적·제도적 근거가 될 수 있다는 점에 여전히 그 가치에 주목할 필요가 있습니다.

넷째, 비수도권 사립대의 구조조정 정책은 한계·비리사학을 합리적인 방식으로 정리하는 한편, 공영형 사립대, 지역 명문사립대, 전문대를 육성하는 방향으로 나아가야 합니다.

이를 통해 학령인구의 감소시대에서 살아 남은 지역사립대가 분업화된 시스템 속에서 국립대와 협력하면서 지역의 교육을 책임지는 공유성장모델을 지향해야 합니다. 공영형 사립대는 정부로부터 운영비 지원을 받는 대신 이사회를 민주적인 거버넌스로 재편하는 것을 골자로 합니다. 공영형 사립대로 전환하기 위한 비용이 필요하다는 점에서 고등교육 재정 확충은 선결조건이 됩니다.

다섯째, 발제문이 주장하는 바와 같이, 수도권대, 비수도권대 간, 일반대, 전문대 간 정원의 합리적인 조정이 반드시 있어야 합니다. 이에선 정원 외 인원도 포함돼야 합니다.

이를 하지 못하면, 어떤 대학정책도 지역대학의 생존과 발전을 담보할 수 없습니다. 정원감축은 난제 중의 난제입니다. 재정지원 확대와 연계될 수밖에 없다는 점에서, 기존 등록금 중심의 수입구조가 변혁될 수밖에 없다는 점에서, 고등교육 재정 확충은 선결조건이 됩니다. 다만 정원감축의 기준이 문제가 됩니다. 현재 정원을 기준으로

일률감축이나, 아니면 연혁을 고려하여 기준년도를 달리 할 것이냐, 수도권대와 비수도권대, 일반대와 전문대, 국립대와 사립대 간의 감축비율 차별화 등의 까다로운 쟁점이 있습니다.

대학정책의 대전환은 사회적 합의를 전제로 하는 것입니다. 따라서 지역대학들은 단일한 목소리를 정치권과 언론에 적극적으로 전달하여 국민의 무관심과 잘못된 인식을 개선해 나가야 합니다. 지역대학이 발전해야 지역이 살고 나라가 발전한다는 인식, 대학이 발전한다는 것은 국가의 지원이 필수적이며, 지원은 교수 좋으라고 하는 것이 아니라, 학생을 위한 것이고 지역과 나라를 위한 것이라는 인식이 확산돼야 합니다. 각자도생이 아닌 연대와 협력을 바탕으로 단일한 전선을 구축하는데 있어 교수회와 교수노조의 역할은 지대합니다. 갈수록 파편화되고 있는 교수사회 내부의 공동체 복원이 시급한 이유입니다. 이러한 점들이 고현철 교수님께서 저하늘나라에서 가장 바라고 계신 소망일 것이라고 확신하면서, 토론을 마무리하고자 합니다. 감사합니다!

고현철교수 10주기 추모 학술토론회

대학 공공성의 위기와 개혁 방향



[제2발표]

사립대학 공공성의 기원과 제도 개혁

발표: 김선일(경희대)

토론: 지병근(조선대)

사립대학 공공성의 기원과 제도 개혁

김선일(민교협 사무처장, 경희대학교)

故 고현철 교수 추모 학술대회 『대학 공공성의 위기와 개혁 방향』

2025년 8월 14일(목) 부산대학교

대학 위기의 현황 (수요측면)

- 학령인구 감소 (2019년 52만6천, 2022년 41만 2천, 2025년 37만 6천 / 대입정원 49만 7천)
 - 실제 입학 인구는 이보다 낮음
- 신입생 충원율 하락 (2019년 95.5%에서 2022년 89.9%, 2025년 이후 80% 중반으로 지속 하락할 것으로 예측)
 - 수도권 보다 비수도권, 국공립보다 사립, 대규모 보다 중소규모 대학의 충원율 낙폭 급격 증가(2022년)
 - 충원율 90% 미만 대학: 국공립대 7.1%, 사립대 20.2%
 - 충원율 50%이하 4년제 대학 모두 사립대
- 대학원생/연구인력 지원자 전반적 축소로 인한 학문 생태계 위기
- 수도권 집중 및 서열화된 선호도 공고화
- 특정 학과/분야 쓸림 현상 심화

대학 위기의 현황 (공급측면)

- 대학 재정 위기
 - 정부 재정 고등교육 투자 OECD의 60%
 - 정부 부담 대학생 1인당 공교육비 \$3,965 (2019년, GDP 대비 10.7%; OECD 평균 \$10,267, GDP 대비 24.2%)
 - 정부 지원의 대학간 지역간 격차 확대(2022년)
 - 국공립대 2,280만원, 사립대 1,713만원
 - 수도권대 2,039만원, 비수도권대 1,697만원
 - 사립대학 재정 적자 지속(2012년 이후) / 교육 재정 투자 지속 감소 / 등록금 재정 의존도 상승(70%)
- 폐교 대학(원) 증가
 - 한국국제대학교(2023), 한려대학교(2022), 서해대학(2021), 동부산대학교(2020), 서남대학교, 대구외국어대학교, 한중대학교, 대구미래대학교 (2018)

대학 위기의 현황 (공급측면)

- 학문후속세대 재생산 곤란
 - 일반대학원 정원 내 충원율 86.8% (2024년)
 - 지역, 사립 충원율 특히 하락
- 대학 서열화와 지역간 불균형 심화
 - 1인당 교육비의 대학 서열 및 지역간 격차 확대(2023년)
 - 서울대 6,059만원, 연세대 4,084만원, 고려대 3,263만원, 성균관대 3,154만원, 한양대 2,378만원
 - 경북대 2,645만원, 전남대 2,595만원, 충북대 2,442만원, 강원대 2,250만원, 전북대 2,141만원
- 학과 통폐합 및 폐교로 인한 갈등 증대

대학 교육 위기의 현실

- 고등교육 수요(대학/대학원생 및 노동시장)와 공급(고등교육기관 및 학문 분야)의 불일치 심화
- 신자유주의적 시장만능주의의 학문 생태계 침식 지속
- 지난 30여년간의 고등교육 구조 조정 및 개혁 시도 효과 미비
 - 정원감축실적 저조: 구조조정 1주기(2015-17) 60만명, 2주기(2017-2019) 6천명
 - 정원 재조정으로 오히려 수도권 대학 정원 증가, 집중 및 불균형 가속화
- 인구 절벽과 지방 쇠퇴 가속화에 따라 고등교육 체계의 전반적 붕괴 가시화

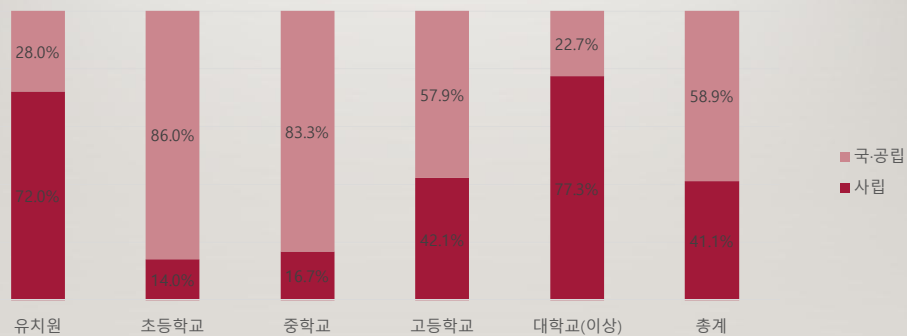
사립 고등교육 공급체계의 특수성

- 사립대학 교비회계 중 등록금 수입 51.4%, 국고보조금 18.3%, 전입금 7.8%
 - 총 지출액 중 보수 41.3%, 관리운영 11.4%, 연구 2.3%, 학생경비 27.7%, 자산 및 부채지출 11.0%
 - 수도권 국고보조금 비율 13.7%, 광역권 26.5%, 지방권 23.7%
- 사립대학 국가장학금 지원을 23.7% (수도권 17.0%, 광역권 34.8%, 지방권 33.2%)
- 유초중등 교육 체계와 마찬가지로 사립 교육기관의 높은 국가 의존도

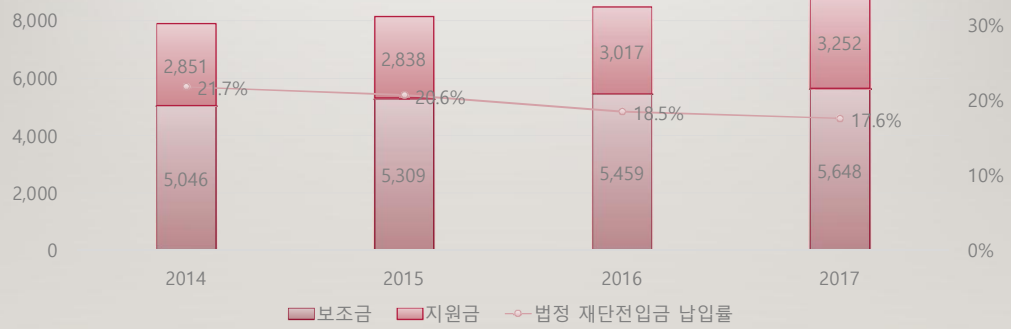
역사적 기원: 한국 교육 구조의 특수성

- 국가형성과 국가주도형 근대화/산업화 과정과 공교육 체계
 - 초등 의무교육
 - 중등 교육
 - 고등 교육
 - 유아 교육
- 근대화/산업화의 단계에 따른 노동시장 수요와 민주화에 따른 시민의 요구에 따라 교육 체계의 고도화 진행
 - 제한된 자원으로 인한 민간 부문 위탁 및 의존
 - 공적 외피 하에서 사적 운영 주체들에 의한 고등교육 확대
 - 공/사립 비율: 초등학교 99:1, 중학교 80:20, 고등학교 55:45, 대학교 15:85

한국 교육기관의 국·공립-사립 구조



사립학교법인 지원금 및 재단법정전입금 납입율



구한말-식민지시기 초등교육 형성

연도	1895	1896	1897	1898	1899	1900	1901	1902	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	계
학교수	3	3	6	9	34	17	20	11	15	16	70	227	212	667	332	1,642

		연도	1920	1924	1928	1932	1936	1940
초등학교	학생수		107,201	374,122	462,538	513,786	798,224	1,376,304
	취학율 (%)		4.4	14.7	17.2	17.8	25.9	41.6
고등보통학교	학생수		3,018	10,010	11,599	13,276	14,982	-
	취학율 (%)		0.4	1.0	1.1	1.2	1.3	-

해방 이후 중등교육 팽창

	사립중학교	총 중학교 수	사립고등학교	총 고등학교 수	사립 중등학교	총 중등학교 수
1945	33 (19.9%)	166	-	-	33 (19.9%)	166
1947	120 (28.6%)	299	-	-	120 (28.6%)	299
1952	232 (38.2%)	607	109 (31.9%)	342	341 (35.9%)	949
1954	315 (39.2%)	803	179 (38.2%)	468	494 (38.9%)	1,271
1956	413 (41.3%)	999	244 (41.2%)	592	657 (41.3%)	1,591

교육법 (1947)

- 제7조: 모든 학교는 국가의 공기로서 법령의 정하는 기준에 의하여 설립되어야 하며 동등한 학교의 수료자 또는 졸업자는 국립, 공립 또는 사립의 구별없이 동등한 자격을 가진다.
- 제70조 의무교육에 종사하는 국민학교교원의 봉급전액과 공립중학교와 고등학교교원의 봉급반액은 국고가 부담한다
- 제71조 [...] 국고, 특별시 또는 도는 사립학교에 대하여 보조를 할 수 없다.
- 제84조: 공·사립의 국민학교, 공민학교, 고등공민학교와 유치원은 교육구교육감, 특별시 또는 시의 교육위원회의, 공·사립의 중학교, 고등학교, 사범학교, 특수학교, 기술학교와 고등기술학교는 특별시교육위원회 또는 도지사의, 국립의 각 학교와 공·사립의 사범대학과 대학은 문교부장관의 지도감독을 받는다.

공적 자원 제약과 사적 자원 의존도 형성 (1955년)

	중학교				고등학교			
	학급당 소요 비용	배정 예산	부족예산	비율	학급당 소요 비용	배정 예산	부족예산	비율
대도시	1,716	331	1,384	81%	2,066	410	1,656	80%
도시지역	1,604	331	1,272	78%	1,992	410	1,512	78%
농촌지역	1,491	331	1,159	77%	1,779	410	1,369	71%

제3공화국 헌법 (1963)

제27조

- ① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.
- ② 모든 국민은 그 보호하는 어린이에게 초등교육을 받게 할 의무를 진다.
- ③ 의무교육은 무상으로 한다.
- ④ 교육의 자주성과 정치적 중립성은 보장되어야 한다.
- ⑤ 교육제도와 그 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.

사립학교법

- 교육에 관한 임시특례법(1961)
 - 제1조: 본법은 국민교육의 정상적 질서를 확립하고 그 질적향상을 도모하기 위하여 교육행정 또는 **학교법인(私立學校의 設立經營을 目的으로 하는 法人을 말한다 以下 같다)**에 관하여 교육법 및 교육공무원법과 기타의 법령에 대한 특례를 규정함을 목적으로 한다.
- 사립학교법(1963)
 - 제1조 (목적) 이 법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 **자주성을 확보하고 공공성을 양양함**으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다.
 - 제2조 (정의) ①이 법에서 “사립학교”라 함은 학교법인 또는 공공단체 이외의 법인 기타 사인이 설치하는 교육법 제81조에 규정된 학교를 말한다. ②이 법에서 “학교법인”이라 함은 사립학교만을 설치·경영함을 목적으로 이 법에 의하여 설립되는 법인을 말한다. ③이 법에서 “사립학교경영자”라 함은 교육법과 이 법에 의하여 사립학교를 설치·경영하는 공공단체 이외의 법인(學校法人을 제외한다) 또는 사인을 말한다.

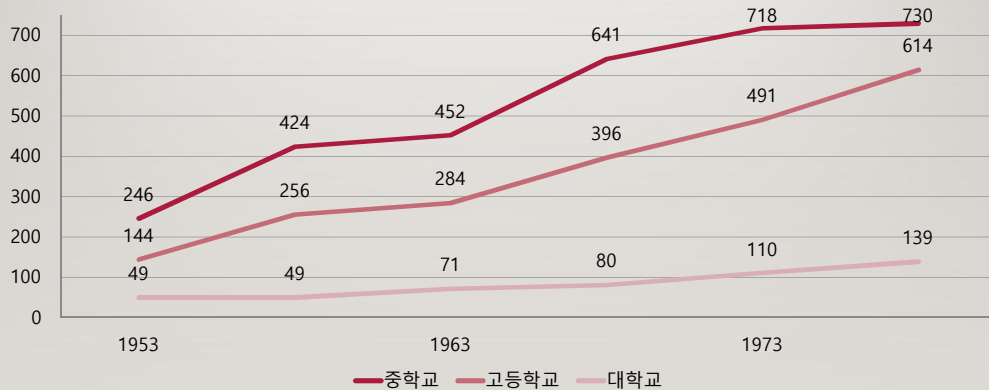
사립학교법의 국가주도-발전주의

- 제43조 (조성) ①국가 또는 지방자치단체는 교육의 진흥상 필요하다고 인정할 때에는 사립학교교육의 조성을 위하여 각령 또는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 보조를 신청한 학교법인에 대하여 **보조금을 교부하거나 기타의 원조**를 할 수 있다. ②감독청은 전항 또는 제35조제3항의 규정에 의하여 조성을 받은 학교법인에 대하여 다음 각호에 게기하는 권한을 가진다. ③국가 또는 지방자치단체는 제1항 또는 제35조제3항의 규정에 의하여 학교법인에 대하여 조성을 하는 경우에 그 조성성과가 저조하여 계속조성이 부적당하다고 인정하거나 학교법인이 전항의 규정에 의한 감독청의 조치에 따르지 아니한 때에는 그 후의 조성은 이를 중단할 수 있다.
- 제44조 (실업교육의 우선적인 조성) 국가 또는 지방자치단체가 전조제1항 또는 제35조제3항의 규정에 의하여 학교법인을 조성하고자 할 때에는 실업학교를 설치·경영하는 학교법인에게 우선권을 주어야 한다.

국고를 통한 재정지원

- 1951년 개정 교육법: 모든 국민학교(의무교육)에 국고 보조
- 1963년 개정 교육법: 실업고등전문학교교원 봉급 국고 보조
- 1964년 개정 교육법: 중고등학교 교직원 봉급 지방자치단체 부담; 대학교원 봉급 국고 보조(반액)
 - 대학교원 봉급 국고보조 동연도 재개정으로 폐지

사립학교 수 추이



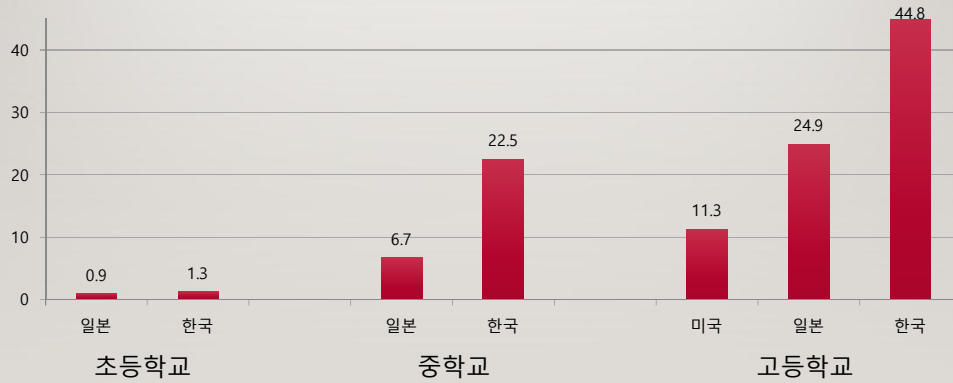
중등교육의 준의무화

- 산업화를 위한 원활한 인적자원 공급
- 중등교육 평준화 (중학교 입시 폐지)
 - 중학교 진학율 54.3% (1964)에서 77.2%(1975)로
- 고등학교 평준화 (1974)
 - 고등학교 진학율 28.1% (1970)에서 41.0%(1975), 63.5%(1980)로
- 대입시험 국가 관리 (학력고사)
- “준의무교육화된 사립중학교에 대하여 공립과 동일한 국고보조를 강력히 요구한다. 정부의 일방적 시책의 강요에 따라 사립중학교는 사학이 지닌 자율성을 희생하면서 준의무교육의 일익을 담당하고 있는 이상, 교육의 평준화를 위하여 국고보조는 당연히 있어야 한다.”
(대한사립중학교교장협의회, 1971)

중등교육 사립 의존도 변화

	중학교			고등학교					
				인문계			실업계		
	계	사립	비율	계	사립	비율	계	사립	비율
1962	1122	438	39.0	338	167	49.4	261	81	31.0
1965	1208	513	42.5	389	209	53.7	312	107	34.3
1968	1430	641	44.8	415	233	56.2	425	163	38.4
1971	1794	714	39.8	398	222	55.8	500	200	40.0
1974	1935	720	37.2	613	332	54.2	476	204	42.9
1977	1987	718	36.1	716	373	52.1	499	227	45.5
1980	2100	749	35.7	748	398	53.2	605	292	58.3

사립학교 비율 국제비교



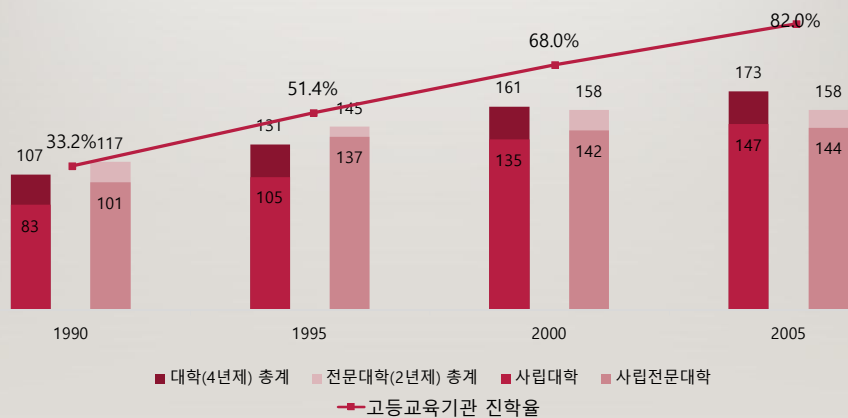
고등교육과 유아교육 수요 증가 및 팽창 (준 의무교육화)

	고등교육 기관 수			고등교육 학생 수			유아교육 기관 수			유아교육 학생 수		
	계	사립	비율(%)	계	사립	비율(%)	계	사립	비율(%)	계	사립	비율(%)
1975	198	141	71.2	238,719	168,887	70.7	611	611	100.0	32,032	32,032	100.0
1980	357	258	72.3	601,994	444,183	73.8	900	861	95.7	66,433	64,109	96.5
1985	456	363	79.6	1,277,825	973,955	76.2	6,242	2,475	39.7	314,692	170,395	54.1
1990	556	441	79.3	1,490,809	1,167,716	78.3	8,354	3,751	44.9	414,532	287,388	69.3

경제성장, 산업단계 고도화 및 사회적 압력

- 고도화된 인적자원 공급 필요
- 권위주의 정부의 사회적 불만 대응 필요
 - 대입 경쟁 심화
 - 학력간 임금 격차 심화
- 정부 대응
 - 교육정상화 및 과열과외 해소 방안(1980)
 - 졸업정원제 시행(1981)
 - 교육개혁심의회(1985): 대학 정원 확대 및 재정지원 확보, 지방교육세 신설 등

고등교육 팽창



대학설립준칙주의(1996)

- 김영삼 정부 교육개혁위원회 제안
- 대학설립준칙제정위원회 제안을 바탕으로 대학설립 운영규정 제정
 - 제정이유: "대학의 설립목적과 특성에 따라 일정한 설립기준을 충족하면 특성화된 다양한 대학을 자유롭게 설립할 수 있도록 하고, 대학의 설립·운영에 필요한 시설·교원 및 수익용기본재산등에 관하여 필요한 사항을 정하려는 것임."
 - 대학설립 예고제(단계별 인가)에서 준칙주의로 전환
 - 2011년까지 63개 대학 신설(현 사립대학 중 약 1/5)

유아교육 성장

	2010	2012	2014	2016	2018
유치원 수	8,388	8,538	8,826	8,987	9,021
사립 유치원 수	3,887	4,013	4,207	4,291	4,220
사립 의존율	46.3%	47.0%	47.7%	47.7%	46.8%
유치원 학생 수	538,587	613,749	652,546	704,138	675,998
사립 유치원 학생 수	412,010	486,402	504,277	533,789	503,628
사립 의존율	76.5%	79.3%	77.3%	75.8%	74.5%
유치원 등록율	40.3%	44.2%	47.5%	49.8%	50.6%

고등교육 보편화

- 문교부 1978년 교육계획: 고등교육을 정예교육에서 보편교육으로 전환
- 경제(산업) 정책의 하위 정책으로서의 대학 정책
 - 재정과 노동시장의 동시 안정화(재경부/경제기획원)
 - 수익자 부담 원칙
 - 기업 수요와 국가 경제 정책에 따른 학문 공급 체계 왜곡
 - 고등교육 정책 결정 과정에 신자유주의적 시장논리 정착(교육부/문교부)
 - 대학의 기업적 영리추구 확산
- “유상교육에 의존하는 보편적 고등교육”
 - 제한된 자원 하에서 공공적 목적을 사적으로 집행해야 할 필요에서 채택된 발전주의적 대학 정책이 산업화와 민주화 과정을 거치면서 시장주의적 대학 정책으로 전환되면서 공공성이 상실되고 신자유주의적 고등교육 정책이 자리잡게 됨

사립고등교육기관 국가(정부/지방자치단체) 의존

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
총 수입 (10억 원)	20,867.5	22,591.8	23,410.4	22,805.6	23,721.2	23,943.0	24,431.2
지원(보조)금	2,718.5	2,966.1	3,902.8	4,135.8	4,679.1	5,038.0	5,514.7
장학금 (*외부 장학금 제외)	591.0*	589.7*	1,305.1*	1,739.9*	1,776.8	1,972.8	2,050.8
재단전입	6,357.2	6,763.6	8,276.8	7,182.4	8,948.2	8,276.0	8,030.7
의존율 (지원금/총 수입)	13.0%	13.1%	16.7%	18.1%	19.7%	21.0%	22.6%
등록생 수 (1천명)	1,328.1	1,356.1	1,370.6	1,383.6	1,381.1	1,370.5	1,346.6
학생 당 지원금 (1천 원)	2,046.8	2,187.3	2,847.5	2,989.2	3,387.8	3,676.0	4,095.3

사립학교법의 공공적 성격

- “자주성”과 “공공성”
 - 기반형성기 및 양적성장기: 공공성 강화 기초
 - 환경조성기 및 질적성장기: 자주성 신장 기조로 변화; 사학 비리와 학원부조리 등 문제 발생 시 공공성 강화 시도
- 40여차례의 개정을 통해 사학운영구조, 교원임면권, 재정, 설립 기준 등에 있어 국가의 개입 수준 조정
 - 사학운영구조: 학교운영위원회, 대학평의원회, 개방이사제, 개방감사제, 임시이사제, 친인척 관여 통제, 임원 자격 및 선임 제한 규정, 임원 및 학교장 임명 감독, 사학분쟁조정위원회 등
 - 교원임면권: 임기제한, 임면절차(재임용 포함), 계약제 등
 - 재정: 법인회계와 학교회계의 분리, 예산편성 의결 집행권자, 예산편성에 대한 통제 등
 - 설립 기준: 대학설립운영규정 등
- 교원지위(강사법 포함) 등에 관한 규정 등에 있어 고등교육법 준용

사립학교법의 법적 성격

- 사립학교법 규정 중 “공공성 양양”에 관련한 조항이 “자주성 확보” 보다 압도적으로 많음(3:1 수준)
 - 역설적으로 현 사립학교의 공공성이 취약함을 반증
- 학교법인의 성격에 대한 견해
 - 사법상의 재단법인으로 사적 자치기관(자치적 사단)으로 비영리재단법인과 성격과 본질이 유사함
 - 헌법과 교육기본법 상 “사립학교법인”이 아닌 “사립학교”가 공공적 활동인 교육의 담당자이며 공교육 주체임을 상정하고 있으며, 교육의 “보편성” 실현을 위한 공교육의 주체임
 - 사립학교법은 공익 보호를 우선적 목적으로하고 행정권이라는 공권력과 학교법인 설립(경영)자라는 사법상 주체 간의 불평등한 관계를 규율하고 있어 공법적 성격이 강함

사립학교의 자주성

- 교육기본법 제5조(교육의 자주성 등) ① 국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 국가는 지방자치단체의 교육에 관한 자율성을 존중하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 관할하는 학교와 소관 사무에 대하여 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다. ③ 국가와 지방자치단체는 학교운영의 자율성을 존중하여야 하며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등이 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있도록 보장하여야 한다.
- 헌법재판소(89헌가106, 1991.7.22):“사립학교가 공교육의 일익을 담당한다는 점에서 국·공립학교와 본질적인 차이가 있을 수 없기 때문에 공적인 학교제도를 보장하여야 할 책무를 진 국가가 일정한 범위 안에서 사립학교의 운영을 감독·통제할 권한과 책임을 지는 것 또한 당연하다 할 것이다.”
 - 그러나 대법원(2006다19054)은“학교법인은 민법상 재단법인의 일종으로서 재단법인법의 영역에서 사적 자치의 자유를 누리고, 또한 국가에 대한 관계에서 기본권을 주장 할 수 있는 사법인으로서의 성격을 갖고 있으며, 구체적으로 사학의 설립 및 운영의 자유, 재산권 등이 인정”된다고 판시

사립학교의 이중적 공공성

- 법적으로는 사법상의 주체이나 기능적으로는 공익실현을 위한 공적 주체
 - 국가에 의한 사립학교 인가행위는 사립학교를 국가의 교육체계에 포함시키고 있음을 의미: 공적인 임무 부과
 - 인가된 사립학교의 학위, 성적 등은 국공립학교와 동등하게 인정됨: 동일한 행정적 과제 “위탁” 수행
 - 재정적 지원과 행정적 통제의 헌법적, 법률적 근거 명확
 - 교육의 공공성을 강조하며 학교법인의 운영의 자유를 제한하는 헌법재판소 판례 지속 증가 추세
- “공무수탁사인”으로서의 사립학교
 - 학교법인은 공공서비스(교육) 제공 계약 체결로 공적 교육 체계로 포섭되어 공적 주체가 되고 행정권을 행사할 수 있는 행정주체가 됨
 - 학교법인은 공익을 추구하고 교육행정기관의 감독을 받으며 공법상의 권한을 행사할 수 있으며 해산은 국가와의 계약에 따르는 공법인의 일종
- 공적교육체계 속의 공공서비스 제공이라는 공공성과 교육의 본질에서 나오는 공공성의 “이중적 공공성”

국립대 중심 고등교육 개혁 논의의 한계

- 대학진학률의 폭발적 증가(1990년 27.1%에서 70%로)
- 압도적으로 높은 사립대학 의존율(2021년)
 - 대학 수(426개) 기준 86.6%, 학생 수(320만명) 기준 77.5%
- 재단의 낮은 기여도
 - 335개 전국 사립대(2018년 기준, 제주 제외)의 총 법인전입금 사학 수입 총액의 3%
 - 71개 재단만이 법정부담전입금 전액 납부, 179개 재단 50% 미만, 22개 재단 전입금 0원
- 재학생 1인당 고등교육재정 지원(2021년, 석박사 포함, 백만원)

	일반지원	학자금	운영비	계
국·공립	7.2	1.6	11.2	20.0
사립	3.0	2.0	0.1	5.1
국·공립/사립 비율	2.4	0.8	113.1	3.9

대학 구조조정 방안 (김대중, 노무현 정부)

- 2000년대 이후 모든 역대 정부 대학 구조조정 추진
- 김대중 정부
 - 외환위기 이후 신자유주의적 구조 조정 추진: 재정 건전성, 교육 효율성
 - 국립대학 구조조정 계획: 과잉, 중복 인력 양성 체계 개편
- 노무현 정부
 - 입학 정원 점진적 감축 기초 확립
 - 대학경쟁력 강화 방안(2003), 대학구조개혁방안(2004): 교육의 효율성, 경영의 민주성 제고
 - 특성화 사업으로 균형 발전 모색
 - 부실/비리 사학 규제: 사학법 개정(대학구조개혁특별법) 무산(2005)

대학 구조조정 방안 (이명박, 박근혜 정부)

- 이명박 정부
 - 본격적인 신자유주의적 개혁 추진(대학선진화위원회, 대학구조개혁위원회)
 - 취업률, 재학생충원율, 전임교원확보율, 교육비환원율, 학사관리 및 교육과정 등 5대 지표 평가
 - 재정지원 제한을 통한 구조조정 유도
- 박근혜 정부
 - 대학구조개혁평가 실시, 대학별 등급 부여
 - 교육여건, 학사관리, 학생지원, 교육성과, 발전계획, 특성화 등 지표 설정
 - 정원감축 유도

대학 구조조정 방안 (문재인, 윤석열 정부)

- 문재인 정부
 - 대학기본역량진단 평가
 - 재정지원 제한으로 통해 한계 대학 폐교 유도
 - 대학혁신지원사업 동시 실시
- 윤석열 정부
 - 대학역량진단 폐지 및 시장원리 도입
 - 부실대학 폐교 유도와 재단의 퇴로 확보를 위한 규제 완화
 - 비수도권 글로벌대학(총 30개교 예정)에 지원 집중

역대 정부의 대학 구조조정 방안 평가

- 수요-공급 조정 정책
 - 학령인구 감소에 정원 감축으로 대응
 - 부실 사학/재단 규제 강화 및 폐교 유도
- 노동시장 및 산업구조 변화 대응 정책
 - 취업률 등 평가 지표 활용을 통한 대학 평가
 - 산업 기여도와 정부 지원 연계
- 고등교육의 본원적 역할과 기능 약화
 - 지역 균형 발전 및 민주적 시민양성 기능 특히 약화
 - 학문 생태계의 재생산 위기
 - 서열화 및 수도권 집중 강화

현 고등교육 구조조정 기조

- 지역혁신중심대학지원체계 및 글로컬30 등 고등교육 공급 정책
 - 중앙정부의 고등교육 지원 책임 지방정부로 이전
 - 지방 대학 통폐합 장려 및 폐교 유인 제공
 - 대학설립·운영규정을 포함한 전반적인 규제 완화
 - 교육부장관의 국립대학 통폐합 권한 추진
- 수도권 포함 대학간 학과간 정원 조정 및 무학과 입학 확대 등 고등교육 수요 정책
 - “수요자 중심”의 시장주의적 정책
 - 인력 수요-공급 차원에서 접근
 - 교육 재정 긴축 기조
 - 장기적 고등교육 체제 재구성 의무 방기

학계, 시민사회 등의 구조개혁 대안

- 통합 네트워크론
 - 대학서열체제 극복
 - 국립대 우선(전국 국립대학 통합 네트워크, 입학 및 학사학위 통합 관리(공동입학, 공동학위제 등))
 - 사립대 점진 통합
 - 국립기초교양대학안, 한국형국립대연합체제, 서울대 제외 통합 네트워크안 등으로 발전
- 대학지원강화론
 - OECD 수준으로의 고등교육 지출 증대
 - 국립대학법 제정안, 공영형사립대안, 대학무상화안 등
 - “서울대 10개 만들기”
 - 정부 지원과 운영 자율성 연계를 통한 개혁 추진

진단과 처방

- 공유된 진단
 - 고등 교육의 과잉 공급 / 수요 감소
 - 고등 교육 자원 부족 및 불균형 배분
 - 고등 교육의 불평등 재생산 기제화
 - 사회 구조(경제, 산업 등)와의 부조화
 - 대학의 시장화(교원 고용, 학과 통폐합, 교육 서비스 제공 등)
- 다른, 혹은 모호한 처방
 - 국가 주도 또는 대학 자율
 - 국립대와 사립대 분리 또는 통합 구조 조정
 - 대학으로부터의 시각 또는 일반 국민으로부터의 시각(예, 공영형사립대, 입시제도 등)
 - 점진적 개선 또는 근원적 개혁
 - 고전적 의미의 대학 복원(인문학 강화, 대학원 중심) 또는 4차 산업혁명에 맞춘 변혁(특성화, 다양화)

실현가능성 및 한계

- 정치적으로 실현 가능한, 즉 법제화와 재정투입을 가능하게 하는 대학 정책
 - 국립대와 사립대, 수도권과 지방대의 상충된 이해관계
 - 노동시장과의 연계
 - 입시제도 고려
 - 공정 담론을 넘어 실질적으로 불평등 재생산 구조 완화(학벌, 서열화, 반값등록금 등)
 - 국민의 입장에서 본, 또는 국민을 설득할 수 있는 정책
- 대학평준화론과 서울대폐지론이라는 비판을 넘어서지 못함
- 국립대에 집중된 논의와 지원 방안

한국에서 고등교육의 공공성

- 고등교육의 존재 이유
 - 국가·사회의 공공적 목표와 필요에 의한 고등교육 확대
 - 민주화에 따른 시민의 고등교육 수요에 대응
 - 산업구조 개편과 지역 균형 발전을 위한 수단
- 대학 정책의 한계
 - 경제·노동 정책의 하위 정책으로서의 고등교육 정책: 신자유주의적 시장논리 전횡
 - 국가 책임 방기와 수익자 부담 원칙: 사립대학에 대한 비정상적으로 높은 의존도
- 제4차 산업혁명과 지방붕괴, 인구절벽, 민주주의 퇴행 등의 문제에 대응하기 위해 고등교육의 공공성 회복 시급

결론

- 대학 서열화와 수도권 집중은 고등교육 체제 문제의 원인이 아닌 결과
 - 수도권 중심 발전정책
 - 서열화된 노동력 공급
 - 차별화된 정부 지원
- 고등교육의 비정상적으로 높은 민간 의존율
 - 국가의 공교육 공급 책임 방기로 인한 시장 중심적 고등교육 체계 형성
- 비정상적으로 낮은 사학 재단의 기여도 및 높은 지배율
 - 재벌 체제와의 유사성
 - 국가-기업 관계, 국가-사학 관계의 구조적 동일성
- 제도적 동형화(*institutional isomorphism*)
 - 재벌체제 개혁의 복잡성과 동일한 구조의 고등교육체제 개혁의 복잡성

제언: 제도적 동형성에 기초한 대학구조 개선

- 고등교육 체제의 압도적인 민간 의존성을 고려하지 않은 대안들의 근본적인 한계
 - 공영형사립대 정책의 사학혁신지원사업으로의 축소와 좌절의 원인으로 민간에 대한 정부 지원에 대한 부정적인 여론과 사립대학/재단에 대한 불신 지적
 - 사기업에 대한 정부 지원의 정당성과 모순
- 대학구조 개선의 공공적 성격
 - 수도권 집중과 지방 소멸을 막기 위한 지역 거점으로서의 국공립 및 사립 대학 연계 체계 강화
 - 지속가능한 발전을 위한 노동 공급 및 민주적 시민 양성을 위한 균형적 고등 교육 공급 체계 개편
 - 재단 및 대학 비리 및 부조리 타파, 교·직원 노동 문제(비정규 교원 등), 학생 인권 등의 민주적 해결을 위한 학내 거버넌스 개혁

제언: 제도적 동형성에 기초한 대학구조 개선

- 경제적 효과나 수요-공급 측면 보다는 공공성을 국공립 및 사립 대학의 공통적 평가 기준으로 수립
 - 국가의 사기업에 대한 구조개혁 정책과 동일한 방식으로 대학구조 개선 정책 집행
 - 재단의 낮은 기여도를 국가가 대신함으로써 정책 집행의 효과성 제고
- “미래교육발전과 지속가능한 고등교육 생태계 구축”을 목표로 하는 현재의 ESG 정책에 대한 비판적 검토
 - 사학진흥재단의 ESG 경영고도화 정책
 - 평택대학교(공공성장화 평택대추진연대)의 지역사회와 연계한 ESG 정책 추진 사례 등

질의 및 토론

‘사립대학 공공성의 기원과 제도 개혁’에 대한 토론문

지병근(조선대)

발제문에서 지적하고 있듯이 한국의 고등교육은 심각한 위기에 처해있다. 무엇보다 학령인구 감소로 인한 신입생 충원을 하락은 일부 수도권 소재 대학을 제외한 거의 모든 대학이 겪고 있는 문제이며, 특히 사립대학, 지방소재 사립대학, 비인기 학과의 경우 매우 위태로운 수준에 이르렀다. 정부의 재정지원이 확대되지 않는다면 일부 대학은 생존조차 어려운 지경이며, 취업률이 낮아 소위 ‘비인기 학과’로 분류되는 인문사회계열이나 자연계열의 학과는 그 뿌리가 흔들린 지 오래되었다.

그런데, 간과하지 말아야 할 것은 이러한 위기가 결코 학령인구 감소에 따른 불가피한 결과가 아니라는 사실이다. 학령인구의 감소에 따른 대학생 수의 감소가 한편으로는 대학생의 등록금에 대한 의존도가 높은 사립대학의 재정 악화를 초래할 수 있지만, 다른 한편으로는 대학이 운영하고 있는 유형 무형의 자산을 과거에 비해 규모가 적은 대학생들에게 집중적으로 활용함으로써 고등교육의 질을 높일 수 있는 절호의 기회가 될 수도 있다.

하지만, 한국의 고등교육의 현실은 고등교육의 질을 제고하는 선순환이 아니라 악순환으로 길을 따르고 있다. 대표적으로 전임교원을 비전임교원으로 대체하는 현상을 들 수 있다(2024년 14.97만명, 2014년에 비해서 3배 증가). 이러한 경향은 인문사회분야의 경우 노골적으로 나타나고 있다. 이 기간에 감소한 전임교원은 총 3,181명으로 이 가운데 77.6%가 사회계열(1,406명)과 인문계열(1,061명)에 속한다(한국교육개발원 2024).

이 위기의 출발점은 고등교육을 육성해야 할 정부의 ‘제한된 책임성’과 학부모/학생의 등록금에 과도하게 의존하는 대학의 재정구조에서 찾을 수 있다. 한국 고등교육은 발제문이 지적하고 있듯이 사립대학에 의존적인 고등교육정책에서 그 역사적·구조적 원인을 찾을 수 있다. 제한된 국가재정에서 고등교육을 책임질 재원을 확보하지 못하였기에 민간 부문에 그 역할을 분담시켰다는 것이다.

발제문에서 지적한 것처럼 사립대학은 국립대학과 마찬가지로 “공익실현을 위한 공적 주체”임에 틀림없다. 정부가 국립대학만이 아니라 사립대학에도 재정지원을 하는 이유는 여기에 있다. 더구나 사립대학이 고등교육에서 차지하는 비중이 80%에 달하는 상황에서 사립대학을 육성하는 것은 정부의 기본 과제이다.

그런데 과연 사립대학이 정부의 재정지원을 받을 만한 ‘공공성’을 갖추고 운영되고 있는가? 흥미롭게도 대한민국 정부는 사립대학에 재정지원을 하면서도 이에 상응하는 사립대학의 책임성을 회계의 투명성 이외에 부과하지 않고 있다. 그 이유는 대학의 ‘자율성’을 보장하기 위해서가 아니라, 교육정책을 주관하는 소위 ‘관료들’이 선별적으로 사립대학에 재정지원을 하면서 ‘생색’을 내기 쉽기 때문일 수 있다. 고위 교육분야의 관료들 가운데 일부가 퇴직 후 사립대 고위직에 취업하는 사례는 이들이 사학재단과 일종의 카르텔을 형성해 사적 이득을 추구한다는 ‘음모론’이 전혀 근거가 없지 않다는 사실을 보여준다.

사립대학의 혁신은 한국 고등교육 혁신을 구성하는 핵심 요소이다. 그리고 이를 위해서는 당연히 정부의 재정지원이 확대될 필요가 있다. 사립대의 ‘자율성’을 명분으로 삼아 정부의 ‘책임’을 회피하려는 것은 매우 위험하다. 국가가 사립대학을 포함한 고등교육 육성의 책임을 다하고, 사학은 정부의 재정지원에 상응하는 ‘공공성’을 갖추어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 사립대학의 경우에도 ‘공공성’을 대학설립의 허가나 정부재정지원의 조건으로 삼아야 한다. 여기에서 공공성은 정부의 재정 지원에 비례하여 법인이사회에 ‘공적’ 인사를 참여하도록 개

방하는 것을 의미한다. 문재인 정부 시기에 추진했던 ‘공영형 사립대’ 정책이 그 모델이 될 수 있다. 다만, ‘공영형 사립대’ 정책이 사실상 실패한 이유가 정부가 재정지원의 조건으로 과반의 이사 선임권을 요구하여 이에 참여할 ‘문턱’을 과도하게 높게 설정하여 이를 추진할 동력을 상실하였기 때문이라는 점에 주목할 필요가 있다. 족벌 사학의 경우 1명의 공익 이사만으로도 최소한의 감시 감독을 기대할 수 있다. 물론 이사 1명으로 부족할 수 있지만 첫술에 배부를 수는 없다.

대학의 공공성 강화는 고등교육에 대한 정부의 재정지원을 확대하기 위한 기본 전제이며, 그래야 일반 시민들의 공감대와 지지를 얻을 수 있다. 사립대의 공공성을 확대하지 않고서 정부의 재정지원을 늘려야 한다는 주장은 이치에 맞지 않다. 대학의 구조조정과 관련하여 회생이 어려운 일부 사립대의 폐교 유도를 위해 정부의 재원을 지출하기보다, 해당 대학의 교직원들이 대학 간 통합네트워크에 참여할 수 있는 기회를 마련하는 데 더 많은 재원을 활용하는 것이 효율적일 수 있다. 자구책을 상실한 족벌사학이 소재지 토호세력들의 지원을 받아 정부의 재정지원으로 연명하도록 방치하는 것에 그치지 않고 ‘먹튀’를 허용하는 것은 결코 바람직하지 않다. 일부 사립대가 국립대로 전환하는 길을 열어 놓고, 공공성에 비례하는 재정지원정책이 필요하다.

대학의 공공성 강화 방안에는 대학교육을 통해 민주적 시민을 양성하는 대학의 역할을 강화하는 커리큘럼의 개혁도 포함해야 한다. 특히 학부 교육에는 시민으로서의 권리와 책임, 지역 및 국가의 중요 정책에 대한 이해, 상호 존중과 배려/정치적 관용과 같은 민주적 규범을 내면화할 수 있는 (체험)학습 등 민주시민교육이 강화되어야 한다. 민주화 이후 민주적 공동체의 규범이 무시되고 신자유주의적 무한경쟁 속에서 확산하고 있는 배타적인 개인주의/능력주의와 정치에 대한 무관심/혐오가 극우 세력 혹은 이들에 대한 지지자들을 양산하는 토양이 되었다는 점에서 대학의 공공성 강화는 긴급한 과제라고 할 수 있다. 물론 AI 교육도 중요하지만, 민주시민관련 교육을 한 과목도 이수하지 않아도 대학에 진학할 수 있고, 대학을 졸업할 수 있다면 한국 고등교육의 미래는 한 걸음도 앞으로 나아갈 수 없을 것이다.

고현철교수 10주기 추모 학술토론회

대학 공공성의 위기와 개혁 방향



[제3발표]

대학의 공공성과 강사

발표: 이상룡(부산대)

토론: 정대성(부산대)

대학의 공공성과 강사

이상룡(부산대 철학/비정규교수노조 수석부위원장)

1. 공공성

‘공공(公共)’은 일본에서 번역한 말이다. 그 이전에는 없었던 말이며, 여전히 일상적으로는 잘 쓰지 않는다. ‘공공성’, ‘공공기관’, ‘공공재’, ‘공공 부문’ 등으로 쓰일 뿐이다. 물론 ‘公’과 ‘共’은 오랜 쓰임의 역사가 있으며, ‘公’은 처음에는 임금을 뜻했으나 점차 관리, 관청으로 넓혀지다 ‘공평하다’는 의미까지 갖게 된 것으로 보인다.

‘공공’은 일본에서 ‘public’을 번역한 말인데, 라틴어에서 온 말이다. 로마제국은 전쟁에서 빼앗은 땅은 모두의 노력으로 얻은 것이기 때문에 사적인 것이 될 수 없으므로 이를 모두의 땅으로 간주하였고, 이를 ‘publicus’라고 했다. 그러니까 이 말은 ‘모두에 의한 것’, ‘모두의 것’, ‘모두를 위한 것’을 의미했다. 이를 일본에서 정부와 사회를 한데 아울러 뜻하기 위해 ‘公’과 ‘共’을 묶어 ‘공공’으로 번역한 것이라고 한다.¹⁾ 우리의 경우 ‘公’이 나라에서 하는 일, ‘官(官)’이라는 뜻이 먼저 떠오른다면, 유럽에서는 ‘공동의 것’이라는 의미가 강하다.

“공사를 구분하라”는 말에서 보듯이, ‘公’은 ‘사(私)’와 대비되어 주로 사용되는데, 여기서 ‘사’는 개인과 가족을 의미한다. 따라서 ‘공’은 개인, 가족과 대비되는 것, ‘관’을 의미했는데, 민주주의 정치체제에서 관은 곧 민(民)이기도 하다. 이런 점에서 ‘공’은 이제 ‘민’으로 새길 수 있는데, 이때의 ‘민’은 여전히 ‘사’와 대비되는 의미에서의 ‘민’으로 새겨야 할 것이다. 이렇게 읽으면, ‘공공성’은 모든 인민에게 관계된 일을 말한다. 국립국어원 표준국어대사전에서 ‘공공성’을 “한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질”이라고 정의하고 있는 것도 이 때문일 것이며, 여기서 말하는 ‘일반 사회 구성원 전체’는 ‘민’이며, 이 ‘민’은 개인이나 단체가 아니다.

한국에서 ‘공공성’은 김영삼 정부 시절 공공 부문에 민영화가 본격적으로 도입되기 시작하면서 시장과 대립하는 말로 정착되었다. 즉, 공공성은 ‘민영화’의 반대 개념으로 이해되었는데, ‘공’은 국가를, ‘민’은 시장을 의미하고, 따라서 공공 부문을 시장에 맡기는 것은 공적 영역의 파괴를 뜻했다. 이리하여 ‘공공성 강화’라고 말하면, 이는 곧 국가나 정부의 역할 증대를 의미하게 되었다. 그런데 ‘민주주의’의 ‘민’은 ‘사’가 아니라 ‘공’이며, 따라서 통상 말하는 ‘민영화’는 정확히는 ‘사영화’라고 해야 할 것이다. ‘공공성’은 ‘사영화’와 대비되는 개념으로 이해되어야 한다.

‘공공성’에서 두 가지를 유의해야 하는데, 하나는 그것이 공통의 사적 이익이 아니라는 점이고, 다른 하나는 ‘共(함께)’의 범위다. ‘공’은 ‘사’와 대립하는 것이고, 또 애초에 publicus가 전쟁에서 빼앗은 ‘모두의 땅’을 의미하였으므로, ‘공’은 개인들의 사적 이익의 교집합, 즉 공통의 사적 이익을 의미하는 것이 아니다. 공공성은 사적 이익에 기반하는 것이 아니라 오히려

1) 구연상, ‘공공성(公共性)의 우리말 뜻 매김’, 동서철학연구 제96호, 2020, 435쪽.

사적 이익을 초월하는 어떤 것이다. 다시 말해서 공공성은 모두에게 관계되는 것이기는 하지만, 그렇다고 공통의 사적 이익이 공공성인 것은 아니다. 아렌트는 공공성이 사적 이익을 초월하는 것이 될 수 있는 것은 단지 지금 현재 이 세계에 살고 있는 사람들뿐 아니라 앞으로 이 세계에 오게 될 사람들에게 관련되는 일을 포함하기 때문이라고 생각하였다.²⁾

아렌트는 공공성이 사라진 삶을 ‘사적(private)’이라고 말하는데, 그것은 인간적 삶을 영위하는 데 있어서 본질적인 것, 즉 타자에게 보이고 들리는 경험에서 생기는 현실성이 박탈됨을 의미한다.³⁾ 즉, ‘사적인 삶’은 공적인 영역에서 배제된, 또는 그의 삶에서 공적인 영역이 배제된, 달리 말해, 다른 사람과 세계를 공유하는 경험이 박탈된 삶을 말한다. 사적인 삶을 살아가는 사람들은 다른 사람들과 더불어 살아갈 공간에서 내쫓긴 사람들이자, 다른 사람들에게서 버려진 사람들이다. 그들은 마치 다른 사람이 없는 곳에서 살아가는 것과 같다.

아렌트에 의하면 공을 공으로 만들어주는 것은 ‘共’이다. 공은 사가 아닌데, 사는 다른 사람과 세계를 공유하는 경험이 박탈된 것이니, 공이 되려면 내쫓긴 사람들이 없어야 하기 때문이다. 대학의 강사는 대학에서 내쫓긴 자들이다. 애초에 대학 공동체에 들어간 적이 없으니 버려진 자도 아니라 생각할 수도 있지만, 버려진 자는 또한 들어가지 못한 자를 의미한다. 그들은 대학에 있되 ‘사적인 삶’을 살아가는 자들이다. 고 고현철 교수의 죽음으로 지켜낸 총장 직선제는 ‘모두에 의한 것’이었지만, ‘모두의 것’이 되지 못했다. 강사의 총장 선거권을 막은 것은 부산대 교수회였다. 우리는 ‘사적’을 ‘개인적’으로 생각하지만, 아렌트에서 ‘사적’은 그 의미가 사뭇 다르며, ‘공적인 것’은 그래서 단순히 ‘개인적’의 대립으로 이해해서는 안 된다. 공공성은 인간의 근본적인 본질과 관련되어 있는 무엇이다.

2. 대학의 공공성

1987년 이한열이 최루탄을 맞고 쓰러진 곳은 교문이었다. 대학 안도, 바깥도 아니었다. 전두환은 대학 안으로 들어오지 못했다. 2016년 ‘미래라이프대학’ 신설을 반대하는 시위를 진압하기 위해 이화여대에 경찰이 진입했다. 당시 학생들은 “스승이 경찰을 불렀다”며 항의하였다. 1987년에는 전두환도 들어가지 못했는데, 2016년에는 대학 본부가 스스로 경찰을 불렀다. 대학은 그렇게 달라져 있었다.

대한민국 헌법 제22조 제1항에 “모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다.”라는 조항이 있다. 학문의 자유는 제헌 헌법(1948년)에서부터 명시되었으며, 박정희의 유신헌법(1972년)에서도 명시되어 있었다. 헌법재판소는 “학문의 자유라 함은 진리를 탐구하는 자유를 의미하는데, 그것은 단순히 진리 탐구의 자유에 그치지 않고 탐구한 결과에 대한 발표의 자유 내지 가르치는 자유 등을 포함하는 것이라 할 수 있다.”(89헌마88 결정)라고 풀이한다. 헌법으로 보장된 학문의 자유는 진리 탐구의 자유, 발표의 자유, 교육의 자유를 포함한다.

2) “공적 이익은 사적 이익의 총합도 아니고 가장 높은 수준의 공통 분모도 아니며 계몽된 자기 이익의 합계는 더욱더 아니다. 공적 이익은 사적 이익과 거의 무관하다. 공적 이익은 한 사람의 자아 너머에 있는, 즉 우리가 태어나기 전부터 있었고 우리가 죽은 후에도 있을 세계와, 다시 말해 우리의 단기적이고 사적인 이익과는 불화하곤 하는 그 자체의 내재적 목적을 가진 활동 및 제도 속에서 구현되는 세계와 관련하기 때문이다. 그러므로 공적 이익은 우리가 시민으로서 공유하고 사리사욕 너머로 나감으로써만 추구하고 향유할 수 있는 공적 세계의 이익을 가리킨다.”(마우리치오 파세린 드엔트레베스, 권제인 외 옮김, 『스탠퍼드 철학백과의 항목들 12 한나 아렌트』, 전기가오리, 2022, 95쪽.)

3) 한나 아렌트 지음, 이진우·태정호 옮김, 『인간의 조건』, 한길사, 1996, 112쪽.

학문의 자유를 보장하기 위해 헌법 제31조 제4항에서 “교육의 자율성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”라고 규정한다. 1960년 제3공화국 헌법에서 ‘교육의 자주성과 정치적 중립성’이 처음으로 명시되었으며, 유신헌법에서도 이 조항은 유지되었다. 헌법재판소는 “헌법 제31조 제4항이 규정하고 있는 교육의 자주성, 대학의 자율성 보장은 대학에 대한 공권력 등 외부 세력의 간섭을 배제하고 대학 구성원 자신이 대학을 자주적으로 운영할 수 있도록 함으로써 대학인으로 하여금 연구와 교육을 자유롭게 하여 진리 탐구와 지도적 인격의 도야라는 대학의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하기 위한 것이며, 교육의 자주성이나 대학의 자율성은 헌법 제22조 제12항이 보장하고 있는 학문의 자유의 확실한 보장 수단으로 꼭 필요한 것으로서 이는 대학에게 부여된 헌법상의 기본권이다.”(92헌마 68,76)라고 풀이한다.

교육의 자주성과 대학의 자율성은 학문의 자유를 보장하는 수단이다. 다시 말해서 헌법으로 대학에 자율성을 부여하는 것은 학문의 자유를 위함이고, 진리 탐구와 교육의 자유를 위해서다. 대학이 그러한 일을 하지 않는다면 대학에 자율성을 부여할 필요가 사라진다. 진리 탐구와 교육을 해치는 정책을 추진하는 사람은 대학 운영을 맡아서는 안 되며, 대학에 경찰을 부르는 일이 얼마나 엄중한 일인지 모르는 사람은 대학의 총장이 되어서는 안 된다.

학생 시위를 ‘공권력에 대한 도전’이라고 했는데, 이렇게 말할 때 이들은 대학을 ‘公’이라 생각했을까? 그때의 ‘公’은 무엇을 의미할까? 전기, 수도, 철도, 의료, 교육 등을 공공서비스라 한다. 이때의 ‘교육’에 대학 교육도 들어가는가? 사립 초중등학교도 공교육을 담당하고 있다고 말한다. 그렇다면 대학의 공공성을 말할 때도 사립대가 문제인 것은 아니다. 대학 교육이 보편교육이 되었기 때문에 ‘공공’일까? 비록 대학 진학률이 높지만, 그렇다고 의무교육이 되는 것은 아니다. 교육의 공공성이란 무엇인가? 우리나라에서는 대부분 이를 교육에 대한 국가 책임 강화와 같은 의미로 받아들인다. 그리고 국가 책임 강화는 국가 지원의 확대, 국가 감독의 강화, 국공립 시설의 확대를 말한다. 그런데 교육의 자주성과 대학의 자율성은 학문의 자유를 보장하기 위한 것이었다. 대학의 자율성은 학문의 자유와 대립하는 것이 아니라 그 수단이며, 대학의 공공성은 학문의 자유에서 나온다. 따라서 ‘대학 공공성 강화’는 단순히 국공립대학의 확대를 의미하는 것이 아니라 학문의 자유를 강화하는 데 있어야 한다.

대학의 공공성은 대학이 추구하는 지식에서 나온다. 대학이 추구하는 지식은 흔히 ‘공공재’라 말해진다. 그 지식은 사회 구성원 전체가 그 수혜자이기 때문이며, 따라서 대학이 추구하는 지식은 사적인 것이 아니다. 1810년 설립된 베를린 (훔볼트) 대학교는 교수의 자유와 학문의 자유를 설립 이념으로 삼았으며, 이는 근대 대학의 출발점이 된다. 독일의 대학교수들은 공무원이었으며, 국가에 의해 자율성이 보장되었다. 대학의 자율성은 학생의 경우에도 마찬가지로 적용되었다. 입학도 자유롭고, 학비는 무료였다. 우리나라에서도 헌법으로 대학의 자율성을 보장하는 것은 학문의 자유 때문이다. 그것은 개인의 입신양명과 출세를 보장하기 위해서가 아니다.

언제부터인지 대학은 지식 상품을 생산하기 시작하였다. 기업이 기대하는 연구 성과를 창출하기 시작하였고, 기업이 요구하는 인력을 양성하는 기관이 되었다. 대학은 취업을 우선하는 교육 기업이 되었고, 이는 대학의 서열화와 직결되었다. 그런데 대학에 입학하는 목적이 사적 이익과 관련되기 때문에 개인에게 비용 부담과 책임을 돌려야 할까? 초중고에 입학하는 목적 역시 대학 입시와 관련되지만 여전히 사교육이 아니게 되는 것은 초중고에 들어가는 개인의 목적이 비록 그러하더라도 초중등교육의 목적은 그러하지 않기 때문이다. 마찬가지로 사적 이익을 위해 입학하더라도 대학의 목적은 그것이 아니어야 한다. 사립대학에는 공공성이 없다고

한다면, 이는 대학의 정체성이 의심받기 때문이지 '사'가 설립한 대학이어서가 아니다.

대학의 공공성을 말할 때 설립 주체를 자꾸 말하는 경향이 있다. 기형적인 사립대 구조 때문이기는 하지만, 그리고 사립대의 패악이 너무 심하긴 하지만, 핵심은 교육 주체의 공공성이어야 한다. 교육 주체에 공공성이 없으면 대학은 사적 이익의 수단으로 전락한다. 학문을 하기 위해서건 취업을 위해서건 대학에 온 이상 학문을 하게끔 해야 한다. 그러기 위해서는 대학은 학자가 있는 곳이어야 하고, 교수는 학자가 되어야 한다. 교수의 몸은 지식의 공공성이 체화된 몸이어야 한다. 그래야 수업 시간에 공공연히 사적인 것이 드러나지 않는다. 연구와 교육의 공공성이 확보되어야 한다. 그것이 대학의 공공성이다.

3. 대학의 강사들

의사면허는 국가에서 관리한다. 그런데 국가에서 의사 월급을 주지는 않는다. 국가에서 관리하는 보험료는 국민이 내고, 의사에게 월급을 주는 곳은 병원을 짓고 병원을 운영하는 민간이다. 의사는 현재 거의 유일하게 직업 안정성이 높고 돈도 잘 번다. 대학 입시는 의대부터 채워진다. 병원이 벌어들이는 돈은 '3분 진료'에서 나오며, 여기서 나온 돈으로 '필수 의료'를 먹여 살린다. 그렇다고 필수 의료 없애지는 못하니 전공의들을 갈아 넣는다. 전공의들은 주당 80시간씩 일을 하며, 전문의의 3분의 1 이하의 임금을 받는다. 그런데도 이들이 참고 버티는 이유는 그 과정이 끝나면 그만한 보상을 받을 수 있기 때문이다.

필수 의료 영역에서 일할 의사는 서울에서 '피안성'(피부과·안과·성형외과)으로 개업하겠다는 의사가 아니라 '공공 의사'가 될 것이다. 노인들이 사는 시골 지역에서는 이제 의사들이 왕진을 가야 할 것인데, 그 의사는 공공 의사가 될 것이다. 공공 의사를 만들려면 의사가 되는 과정이 먼저 공공적이어야 한다. 우연히 돌출적인 개인이 나타날 수는 있지만, 그는 '포라이'가 될 것이고, 집단 따돌림을 받게 될 것이다. 제도와 개인은 따로 있지 않으며, 개인은 제도를 구성하는 한 요소다. 공공 의사를 만드는 방식으로 의료제도가 바뀌어야 한다.

의대 정원을 늘리면 필수 의료로, 지역으로 가게 될까? 낙수효과가 일어날까? 그런데도 여전히 이 나라의 정부는 의대 증원으로 의료의 공공성을 실현하고자 한다. 경쟁에서 밀려난 사람들로 공공 의사를 양성하겠다고 한다. 대한민국을 움직이는 작동 원리는 능력주의, 경쟁 지상주의이며, 그 결과는 저출산이었다. 의사가 되는 방식을 바꾸지 않으면 안 된다.

학벌사회의 엘리트 계급으로 진입하기 위해서는 높은 사교육비를 지불할 수 있어야 한다. 대학의 공공성을 강화하기 위해서는 고등교육의 무상화가 선결되어야 하는 이유다. 입신양명을 위해 대학에 들어오는 것보다 학문적 관심을 가진 자가 대학에 들어오지 못하는 것이 더 심각한 문제다. 그런데 무상교육은 공적 책임의 강화로 연결될까? 대졸자들은 더 높은 임금을 받고, 더 많은 세금을 부담한다. 이것은 분명 사회적 책임의 일종이기는 한데, 이를 위해서 굳이 대학 무상화가 필요할까? 사립대에 비해 등록금이 싼 국립대 출신이 더 높은 사회적 기여를 하는가? 국립대 출신이라서 사립대 출신보다 세금을 더 내는가? 그들은 사회적 의제에 대한 이해도가 더 높은가? 그래서 사회에 기여하는 바가 더 큰가? 그런데 그 이해가 자신의 이익을 위한 방향으로 이루어진다면? 윤석열, 한덕수, 최상목은 서울대 출신이었다. 대학 무상화, 대학의 공공성 강화의 목적은 사회적 분별력을 기르는 데 있어야 한다.

대학 무상화를 위해서는 나라에 돈이 있다는 점을 설득해야 할 것인데, 개인의 출세를 위해 서라면 동의할까? '대학 공공성 강화'는 사실상 대학에 돈을 달라는 것인데, 서열화된 대학에

서 대한민국의 국민들 대다수는 패배자들인데, 이들이 동의할까? “대학이 너무 많다”, “망해야 할 대학은 망해야 한다”는 말은 이들에게 ‘쓸모없는 대학’이 너무 많다는 뜻이다. 공공성은 개별화된 개인들의 공통의 사적 이익이 아니다. 등록금 부담을 덜어주자는 주장이 힘을 갖기 위해서는 대학이 추구하는 지식의 공공성이 회복되어야 한다. 전공의는 전문의의 3분의 1 임금을 받지만, 강사는 교수의 10분의 1을 받는다. 전공의는 전문의가 되지만, 강사는 대부분 교수가 되지 못한다. 대학의 공공성 강화는 대학을 ‘공공 교수’를 길러내는 곳으로 만드는 것 이어야 한다. 공공 의사 없이는 의료 공공성이 요원하듯이, ‘공공 교수’ 없는 대학의 공공성은 허상이다.

직장 내 괴롭힘 문제를 다룬 <미지의 서울>이란 드라마에 이런 대사가 나온다. “대학원보다는 회사가 편하던데요. 정시에 퇴근도 하고, 교수님도 없고.” 언제부터가 대학교수는 지식인이 아니라 직장인이 되었다고 했는데, 어느덧 최악의 직장인, 갑질하는 직장인이 되었다. 차별은 추상적인 개념이 아니라 구체적인 행위이며, 그 구체적인 행위를 하는 사람은 교수다. 교수는 대학원생과 강사의 고용주가 아니지만, 그들에게 강제 노동을 시키고 갑질을 하는 자는 교수다. 물론 지성인이라 부를 훌륭한 교수들이 있지만, ‘평균적인 교수들’은 그렇지 않다. 대학은 ‘훌륭한 교수’가 아니라 성과를 낳는 교수를 요구한다. 사람은 제도 속에서 만들어진다. 대학은 능력주의에 기반해 있으며, 그 제도 속에서 성공한 자들은 우월의식을 내면화한다.

취임 30일 기념 기자회견에서 이재명 대통령은 “서울대 10개 만들기는 지방균형발전의 핵심 정책 중 하나”라고 말했다. 그것은 9개의 거점국립대의 학생 1인당 교육비를 서울대의 70% 수준으로 상향하여 지역거점대학을 서울대 수준으로 육성하겠다는 것이다. 교육위원회는 이 정책에 연간 3조 원의 예산이 소요될 것으로 추산했다. 그런데 그 예산을 따로 마련하지 않고 기존의 고등교육 예산을 거점국립대에 몰아 준다면 나머지 대학들은 죽는다. 그리고 그 결과는 지역균형발전이 아니라 지역 소멸과 저출산의 심화일 것이다. 서울대 10개 만들기는 거점국립대를 연구 중심 대학으로 육성하겠다는 것이다. 거점국립대는 학부 정원을 내놔야 한다. 연구 중심 대학이 된다는 것은 대학원생이 늘어난다는 것이다. 그들은 영원한 대학원생이 아니다. 강사 사정을 뻔히 아는데, 누가 대학원을 가려고 할까? 대학 공공성에서 강사를 ‘공’에 넣는 것은 ‘나중에’ 할 일인가?

대학을 운영하기 위해서는 일정 수의 교원을 확보해야 하는데, ‘교원확보율’은 학생 수로 결정된다. 대학의 학과를, 한 나라의 학문을 담당할 학자와 연구자를 결정하는 기준이 다른 무엇도 아닌 그 학과에 들어오는 학생의 숫자다. 학생이 없으면 그 학문도 필요 없는가? 취업에 내몰릴 수밖에 없는 학생 수로 학자의 수를 결정함으로써 학술생태계는 파괴되었다. 학문의 필요에 따라, 사회의 요구에 따라 학자와 연구자가 있어야 하고, 정부와 대학은 그러한 필요와 요구에 따라 후속세대를 양성할 제도를 마련해야 한다. 시급한 일이 대학의 강사들에게 국가에서 기본급을 지급하는 일이다. 이들이 안정적으로 교육과 연구를 할 수 있는 여건을 만들어야 학술생태계가 그나마 겨우 유지될 수 있다. 우리나라는 전체 대학의 80%가 사립대학인데, ‘대학의 자율성’ 운운하면서 대학에 맡겨버린 결과가 학술생태계 붕괴였다. 강사들은 경쟁에 내몰렸고, 각자도생하였고, 대학 사회는 파편화되었다. 대학의 강사들만이라도 우선적으로 국가에서 책임지고 그 고용과 임금을 보장하여야 한다. 그것이 대학의 공공성을 강화하는 길이다.

학술논문의 발표는 연구자 개인의 사적 행위가 아니다. 연구와 집필, 투고, 심사, 출판 과정은 학술계 공동의 작업이다. 강사도 논문을 발표하며 학술공동체에 기여한다. 그런데 사비를 들여서 그렇게 한다. 그리고 아무런 보상도 받지 못한다. 강사는 대부분 자기 돈을 들여서 연

구하고, 학술지에 투고료를 내고 논문을 발표한다. 더 황당하게도, 강사는 논문서비스 업체와 계약을 맺은 대학 도서관을 이용할 수 없으면 자신의 논문을 보기 위해서조차 돈을 또 내야 한다. 한국연구재단의 학술연구교수로 선정되면 최소한 그가 원하는 국립대의 도서관만이라도 자유롭게 이용할 수 있도록 해야 한다. 학술논문은 기존의 연구와 이미 생산된 지식에 기반한다. 그러나 강사는 학술공동체에서 공적 삶을 살지 못한다. 학계는 파편화되었다.

대학이 추구하는 지식은 사유화되었고, 학벌주의도 여기서 나온다. 요즘 학생들이 ‘입결’에 따른 차별을 당연시한다고 한탄하지만, ‘요즘 학생들’만 그러한가? 대학의 공공성은 지식의 사유화와 대비되는 것이며, 지식의 공적인 성격을 회복해야 한다. 학술 연구의 공공성이 강화되어야 하며, 사업비 위주의 연구 행태를 버려야 한다. BK, HK, 학술연구교수 등의 학술지원사업은 버리거나 고쳐야 한다. 한국연구재단의 연구비 지원은 사람이 아니라 사업을 지원하는 방식이다. 연구자들은 어느 직종보다 자율성을 중시하는 자들인데, 그것이 학문의 자유인데, 이들을 사업의 소모품으로 전락시킨다. 사람이 아니라 사업에 돈을 주는 학술 지원 방식을 벗어나야 한다. 교육과 연구는 사람이 하는 일이지 사업이 하는 일이 아니다.

정부는 대학에 다양한 재정지원을 하지만 그 재정지원은 지식의 공공성이 아니라 경쟁과 효율성에 따라 차등적으로 지급된다. 그리고 대학은 학문의 논리가 아니라 이윤의 논리에 따라 움직인다. ‘공’은 공평할 공이며, ‘공공’은 함께 함이다. 정부와 대학은 스스로 능력주의와 경쟁의 원리를 따름으로써 대학의 공공성을 훼손했다. 대학이 추구하는 지식은 공공의 것이어야 한다. 지식의 사유화를 내버려두고 대학의 공공성은 가능하지 않다. 대학의 기업화, 지식의 사유화 책임이 사립대에만 있는 것도 아니고, 국립대에서는 지식이 사유화되지 않는 것도 아니다. 능력주의는 지식의 사유화를 낳으며, ‘평균적인 교수’는 지식을 사유화한다. 대학의 공공성 강화를 말하고자 한다면 능력주의를 버려야 한다. 대학의 공공성은 학문의 자유에서 시작해야 한다.

<대학의 공공성과 강사> 토론문

- 정대성(부산대)

대학의 현실이 오래전부터 심각한 상황에 처해 있다는 사실을 부정하기 어렵습니다. 대학은 학문적 성찰과 사회비판의 산실은 고사하고, 총체적 자본의 하수인으로 전락한 지 오래입니다. 취업 준비기관을 넘어 예비실업자 양성소가 지금 우리가 목도하는 대학의 현실입니다. 특히 대학 학문의 '꽃'인 인문사회과학은 산업적 이해의 즉각적 실현을 담보하는 일부 학부의 겹다리 취급을 받으며, 술한 대학에서 그 존립 자체가 부정되고 있는 실정입니다.

비판적인 학문과 성찰의 힘으로 사회의 불의와 폐해에 맞서는 대학 본연의 권리와 의무가 완전히 실종된 상황에서, 출구는 있을까요. 즉 대학이 '식인 자본주의'의 지옥도를 돌파할 거점 역할은 차치하고, 위기에 처한 대학의 공공성을 회복하고 학내 민주화를 실현할 수 있는 장으로 탈바꿈할 여지는 과연 있을까요.

그런 맥락에서 본 발표문 <대학의 공공성과 강사>는 본질적인 질타와 제안을 담고 있습니다. 우선 '공공성'의 역사적·현실적 의미에서 시작해 대학과 대학 강사의 현실을 날것으로 드러내고, 대학 '공공성 파괴'의 현장을 여실히 보여줍니다. 하지만 결국 '공공성'의 복구/강화만이 대학 문제의 유일한 출구임을 간결하고 설득력 있게 주장합니다.

“대학의 강사는 대학에서 내쫓긴 자들이다!” 참 단호한 말입니다. 그들 없이는 대학 교육과 연구가 제대로 서지도 못하는 '비전임 교수/강사'의 실상에 대한 고발입니다. 대한민국 대학의 불편하고 '추악한 진실'을 산사의 죽비처럼 다시금 일깨우는 무거운 외침입니다.

강사의 현실은 잘 알려진 사실입니다. 눈감을 수는 있어도 모를 수는 없습니다. 적고 불안전한 임금으로 십수 년에서 수십 년간 일하고 연금도 받지 못하는 '구조적 폭력'을 누가 아니라고 할 수 있을까요. 헌법에도 보장된 '학문의 자유'는 '삶의 실존'조차 위협받는 분들에게 먼 나라 이야기입니다. 그렇다면 대학의 강사는 대학에서 '인격적으로는' 존재하지 않는 자들이 아닐까요. 우리에게 대학에서 최소한의 인간다운 삶을 기획할 '희망의 원리'(에른스트 블로흐)는 아직 남아 있는 것일까요.

그런 문제의식과 기대를 담아 '대학 공공성 회복을 위한 개선 방향'을 위해, 대학 사회와 구성원들의 역할에 대한 좀 더 구체적인 방안을 논의하고 토론하는 자리가 되기를 기대하며 몇 가지 질문을 드립니다.

첫째, 왜 진보적 성향의 교수단체들도 강사 문제의 폭력성과 심각성을 핵심 의제화하지 못하는 것일까요. 길든 짧든 강사 시절을 겪지 않은 사람은 아무도 없는데 말입니다. 민교협이 교수와 강사 전체를 아우르는 형태로 조직을 재편한 방향은 일련의 문제의식을 담은 것으로 보이지만, 민교협과 다른 교수단체들이 관련 이슈를 본격적으로 제기하는 일은 드문 것이 현실로 보입니다. 그런 대목에서 발표문은 대학구성원들이 익히 알고 있는 사실에 대한 각성의 회초리가 되어 교수 사회의 나태와 외면을 질타하고 있습니다.

사실, 강사의 교육 및 연구권과 생존권을 둘러싼 처우에 관심을 갖고 연대하지 않는 모든 대학개혁, 대학민주화의 목소리는 그래서 늘 불완전할 수밖에 없습니다. 아니, 단편적이거나 심지어 틀린 것일 수밖에 없습니다. 돌파할 방안은 없을까요.

둘째, 대학의 근본 문제는 교수를 제외한 대다수 구성원이 대학의 결정 구조에 달려있다는

것입니다. 대학운영을 위한 결정의 심급이 총장(과 교무회의)에 과도한 권한을 부여하고 있고, 다수 정원(학생, 강사, 직원)이 그 결정 구조에서 철저히 배제/소외되고 있기 때문입니다. ‘대학 공공성 회복’은 본질적으로 대학 외적인 여건이나 구조와 긴밀히 연동되지만, 내적인 대학 운영의 ‘결정권’은 그 학문공동체 내부 정원들의 노력과 결의로 변화를 열어낸 가능성이 없지 않은 듯합니다. 이런 방향으로 개혁을 추동할 여지와 방법은 없을까요.

가령, 근대 대학의 출발점으로 꼽히는 베를린 훔볼트대학이 탄생한 독일의 경우, 68혁명과 대학개혁으로 철저한 ‘교수지배대학’에서 ‘구성원중심대학’으로 전환한 역사적 성과가 있습니다. 물론 68 저항 학생들의 슬로건인 ‘교수, 강사, 학생의 3자동등권’ 관철에는 실패하지만, 강사와 학생이 대학의 각종 결정위원회에 일정한 지분을 가지고 참여하는 방향으로 전환한 것은 분명합니다. 우리도 그런 ‘혁명’ 혹은 ‘개혁’이 가능할까요. 그러려면 어떤 노력과 방안이 있을까요.

셋째, 강사에 대한 ‘국가 기본급 지급’을 말씀하셨는데, 전적으로 동의합니다. ‘대학 공교육’의 중요한 축인 비전임교수에 대한 생활권 보장은 국가의 ‘공’적인 ‘의무’이자 권리라고 생각합니다. 대학 교육과 학문, 그를 담당하는 주체인 인간이, 이른바 ‘산학협력’의 난무 속에서 ‘산업체의 시종’처럼 전락한 현실에는 교육자/연구자인 강사들의 ‘역압/비인간화’도 포함되어 있습니다. 대학 (교수)사회는 강사에 대한 무한정한 착취 구조 위에서 작동하고 있기 때문입니다. ‘국가 기본급’의 성취는 대학 공공성(인간성!) 회복의 유의미한 출발점이 될 수 있어 보입니다. 핵심 의제화를 통한 추진 방안이 있을지 질문드립니다. 감사합니다.