

# 공공성 기반 고등교육 진단 및 미래 방향성 제안\*

## : 전문가 그룹 면담(FGI) 분석을 중심으로

이영희\*\* (단국대학교) · 김성천\*\*\* (한국교원대학교)

### 국문요약

본 연구에서는 공공성 기반의 고등교육에 대한 진단 및 미래 고등교육 개혁의 방향성을 탐색하고자 하였다. 이를 위하여 다양한 분야의 교육전문가 24명을 대상으로 우리나라 고등교육에 대한 성과와 한계 진단, 공공성 강화 정책에 대한 의견 수렴, 고등교육의 특성화 방향, 그리고 미래 고등교육 개혁을 위한 정책 방향에 대한 면담 의견을 분석(FGI)하였다. FGI 내용 분석 결과 교육전문가들은 우리나라 고등교육의 공과로 양적 확대에 따른 고등교육의 보편화를 제시하였으나, 동시에 고등교육의 문제점, 한계, 그리고 현안으로 양적 확대를 따라가지 못하는 대학교육의 낮은 질적 수준을 지적하였다. 또한 우리나라 고등교육의 주요한 특징이자 한계로 대학의 서열화 및 획일화를 지적하였다. 한편 고등교육의 확대에 미치지 못하는 국가재정 및 정책지원으로 대학의 자생역량 상실, 연구력 및 경쟁력 약화, 노동시장 수급의 불균형, 고등교육에 대한 위상 추락 등의 문제적 상황이 야기되었음을 제시하였다. 이에 교육전문가들이 제안하는 미래 고등교육 혁신을 위한 정책 방향으로는 제한된 국가재정의 효율적 지원을 위한 방안으로 부실대학퇴출 및 대학구조개혁, 거점국립(사립)대학 육성, 대학재정 확보방안 마련, 고등교육기관 재구조화 및 특성화 강화, 그리고 전문대학의 공영화 등을 제안하였다. 이와 같은 고등교육의 공공성 확대에 대한 공감대가 있는 현 시점에서 국가차원의 고등교육 교육개혁 방향성 확립에 대한 사회적 합의가 우선적으로 필요하다고 판단된다.

[주제어] 고등교육 진단, 고등교육 정책, 대학 개혁, 미래 교육, 교육 공공성

## I. 서론

우리 사회에서 고등교육의 본질과 목적을 어떻게 규정할 것인가는 쉬운 문제가 아니다. 2015년 세계교육포럼에서 제시한 교육의 개념은 ‘천부인권’으로 모두를 위한 평등하고 포괄적인 양질의 교육 보장과 교육을 통한 삶의 변화를 제시하고 있다. 그러나 한국 사회에서 일반적으로 해석하는 교육은 ‘경제발전의 원동력’, ‘개인의 입신과 성공의 조건’, ‘국가경쟁력의 배경’이라는 부분에 집중되어 있었다는 것을 부인할 수 없다. 물론 고등교육이 한 국가의 경제성장과 경쟁력 강화에 중요한 역할을 하는 것임은 틀림없다. 특히 한국사회에서 지난 한 세기 동안 이룬 빠른 경제 성장의 배경에는 높은 교육열과 고등교육을 통한 산업인력의 양성이 있었다고 말할 수 있다. 해방 후

\* 본 연구는 2019년 정책기획위원회에서 수행된 ‘포용 국가의 중장기 비전과 전략 연구2’ 보고서의 내용을 일부 발췌하여 수정·보완하였음.

\*\* 주저자, 단국대학교 교수, yhle2014@dankook.ac.kr

\*\*\* 교신저자, 한국교원대학교 교수, skc22@hanmail.net

우리 사회는 농업사회에서 산업사회를 거쳐 지식기반사회로 빠르게 변화하였으며, 이런 경제사회구조의 변화에 따른 인력 수요 구조도 변화였고 고등교육은 이에 대한 대응으로 양적 팽창을 통하여 고급 인력 제공에 주력해 왔다. 그러나 본래 대학 정신의 원형은 진리탐구의 정신을 담고 있다. 대학의 본령이 시대와 공간, 문화에 따라서 다르게 변화되어 왔지만, 고등교육이 개인의 입신과 성공을 위한 것만은 아니며, 경제성장과 국가 경쟁력의 강화에만 중요한 것도 아님은 분명하다. 근대 산업화에 따라 대중사회, 대량생산소비가 촉진된 사회 구조에서 대학의 특성은 변화된 형태로 실용성과 대중교육이 강조되었으며, 근대국가 형성과정에서 요구되는 인력수요와 국가적 필요가 반영되었다(김동석, 2016). 이에 따라서 대학의 정신은 학문적 진리탐구 정신의 원형에서 실용적 가치와 대중적 사회봉사 기능이라는 관점으로 국가적 인력 양성 기능이 강조되었다고 할 수 있다.

이런 관점에서 대학의 공공성에 대한 성찰이 재고된다. 고등교육의 공공성을 생각하는 방법으로 경제학의 용어를 빌려 고등교육이 공공재(public goods)에 속하는지를 생각해 볼 필요가 있다. 공공재는 비용을 지불하지 않은 이가 해당 재화를 소비하는 것을 막을 수 없다는 ‘배제 불가능성(non-excludability)’과 동일한 재화를 소비하는 이들이 늘어난다고 해서 다른 이들에게 돌아감은 혜택이 줄어드는 것이 아니라는 ‘비경합성’(non-rivalry)의 특성이 있다(김명환, 2016). 이런 관점에서 고등교육은 창출된 지식이나 성과가 누구에게나 접근 가능하며, 고등교육을 받는 이가 개인적 생산성을 높이는 동시에 그 혁신성을 주변과 공유할 수 있다는 점에서 ‘배제 불가능성’ 및 ‘비경합성’의 특징을 갖는 공공재라고 할 수 있다(김명환, 2016). 이와 같은 고등교육의 공공재적 특성은 국가의 고등교육에 대한 지원을 정당화한다고 말한다(송선영, 2014; Baum & McPherson, 2011).

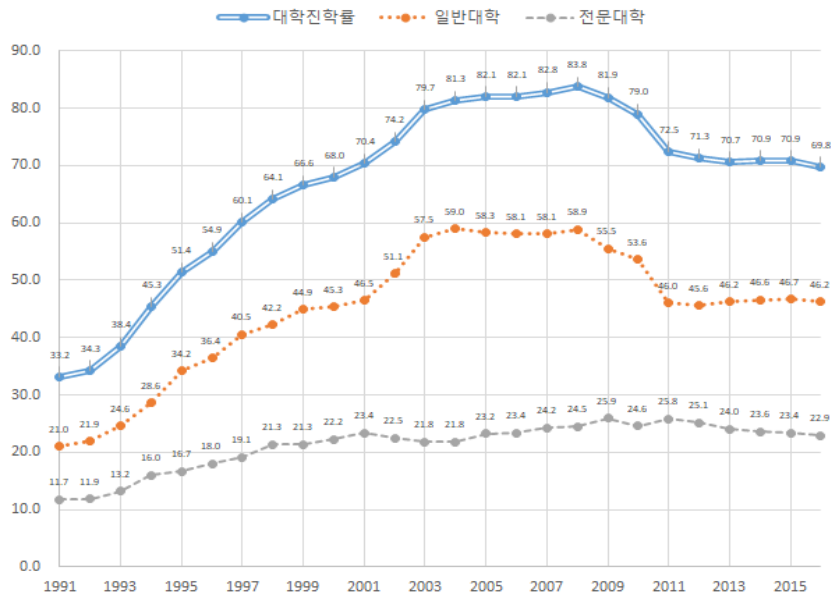
한편 고등교육의 공공성(publicness)에 대한 개념은 다양하다는 점을 인지할 필요 있다. 김영철 외(2018)는 공공성을 ‘공식적인 행위’라는 관점, 대중을 대상으로 하는 ‘공공재’ 혹은 ‘공익추구의 관점’, 대중에게 알려지는 ‘개방성’의 관점으로 접근할 수 있다고 말한다. Nixon(2010)은 고등교육의 공공성을 첫째, 공적 영역에서 공공성을 가진 모든 것은 그 사회의 모든 구성원들이 보고 들을 수 있도록 공개되어야 한다는 원칙, 둘째, 사회적 관계를 통해 공적 노동의 산물인 공공재화는 공유하는 것을 원칙으로 한다는 아렌트(Arent, 1998)의 공적 영역에서의 공공성 의미에 기반하고 있다. 임재홍(2012)은 고등교육의 공공성을 첫째, 국민의 교육권을 보장하는 것, 둘째, 국가 등 공적 주체에 의하여 관리된다는 것, 셋째, 교육의 전부이든 일부이든 공적으로 재원을 부담한다는 것으로 제안하고 있다. 이와 같이 고등교육의 공공성은 국가와 사회에 관한 대학이 갖는 사회적 및 공익의 책임 영역과, 국가가 대학에 가지는 지원과 관리의 책임 영역이 있다고 정리될 수 있다. 따라서 고등교육의 공공성을 논하기 위해서는 대학이 갖는 사회에 대한 책임과 개방, 그리고 공익에 기여하는 역할과 함께 국가가 갖는 대학에 대한 책임 또한 강조되어야 할 것이다.

따라서 본 연구에서 논하는 고등교육 전반의 논의들은 이와 같이 공공성에 대한 대학과 국가 사이의 상호 책임과 역할을 전제하고 있다고 말할 수 있다. 이에 본 연구에서는 이와 같은 고등교육의 공공성 개념에 기반하여 다양한 교육 관련 분야 전문가들이 제시하는 우리나라 고등교육의 지난 성과와 특징, 한계 및 현안에 대하여 논의하고 진단한다. 궁극적으로 우리나라 고등교육의 공공성 확보를 위한 미래 고등교육 개혁 방향 제시 및 관련 정책 제안의 목적이 있다.

## II. 이론적 배경

### 1. OECD 고등교육 및 우리나라 고등교육의 양적 팽창

1965년 이후 현재까지 OECD 국가 청년들(25-34세)의 고등교육 이수율은 큰 폭으로 상승하였다. 1965년 OECD 청년들의 고등교육 이수율이 약 30%에서 2015년에는 50%까지 상승하였으며, 특히 지난 십 여년 사이에 많은 OECD 국가들 전반에서 큰 폭의 상승이 나타났다(OECD Education Indicators, 2017). 이것은 2000년 이래 고등교육에 대한 사회적 수요가 크게 증가되었다는 뜻으로 우리나라는 20% 이상 상승하는 가장 극명한 사례이다(그림1). 구체적으로 우리나라의 대학 진학률은 2000년대 이후 줄곧 70%를 상회하였으며 이와 같은 높은 대학 진학률에 대하여 일부에서는 고등교육에 대한 과잉교육 논란의 요소가 되었다. 그러나 한편 현대 지식정보화 사회로의 전환기에 OECD 다른 나라들의 고등교육 확대 추세로 보면 특별히 과잉이라고 볼 수 없다고 말하기도 한다(김영철 외, 2018). 특히 우리나라의 경우 전문대학 비중이 상대적으로 큰 편이라 4년제 일반대학만을 기준으로 삼으면 대학 진학률 약 50%안팎으로 오히려 상위그룹 국가들(캐나다, 스페인, 노르웨이, 영국 등 60% 이상)에 비하면 높다고 할 수 없다고 할 수 있다. 이것은 다음 [그림 1]의 1991년부터 2016년까지 전문대학을 포함한 대학진학률과 전문대학 진학률 및 일반대학 진학률을 따로 보면 알 수 있다.



[그림 1] 대학진학률(1991년-2016년)

※ 자료: 교육부, 한국교육개발원, 『교육통계연보』 각 연도

이와 같이 우리나라의 고등교육 이수률이 최근 20년 동안 꾸준히 증가하고 있지만 그렇다고 이것이 우리나라에만 국한된 현상이거나 사회적으로 ‘과잉 고등교육’이라고 말할 만큼의 문제적 수준은 아니라고 할 수 있다. 인공지능, 자동화, 초연결로 대두되는 4차 산업혁명 지식기반중심 사회의 창의적 복합문제 해결능력이 요구하는 현대 사회에서 고등교육을 통한 고등정신 능력에 대한 필요성은 더욱 강조되어야 한다고 말한다(김영철 외, 2018). 특히 인공지능 시대에 따른 로봇의 등장은 생산을 주도하는 과학기술이 노동자들의 기술수준 향상을 요구하는 변화가 아니라 자본편향, 즉 대규모 자본에 이로운 생산 설비의 자동화로 변화면서 인간노동을 필요로 하지 않게 될 수 있다는 우려를 야기하고 있다. 이와 같은 인간 노동 가치의 희박은 현재의 경제시스템의 위기로 이어질 것이라 예측하고 있으며, 결국 현재의 경제시스템과 사회구조가 지속될 수 있을까 하는 의문을 갖지 않을 수 없다(성백룡, 2014). 다시 말하면 우리에게 현재의 사회경제시스템에 대한 조정이 시급하다는 경고라고 할 수 있다. 그러나 사회경제시스템의 조정은 우리 사회의 가치 전환을 필요로 하는 것으로 문화적 전환이기 때문에 매우 어려운 문제라고 할 수 있다. 즉, 미래세대의 교육개혁을 의미하며 이러한 상황에서 고등교육의 중요성과 개혁은 필수적이라고 할 수 있다. 따라서 앞으로 고등교육은 학교를 떠나 노동시장에 투입될 성인들에게 자동화 시대의 사회적 역할을 이어갈 직업적 교육에 대한 대비뿐 아니라, 새로운 사회의 가치전환의 이해 및 사회경제시스템을 조정 해낼 수 있는 역량과 고등 정신 능력 배양이 더욱 중요하다고 할 수 있다.

## 2. 우리나라 고등교육의 국제 경쟁력

앞서 언급한 것처럼 우리나라 고등교육 이수률은 OECD 회원국 중 가장 높은 수준이나, 우리의 대학교육 경쟁력은 상대적으로 훨씬 낮은 수준이다(김영철 외, 2018). 잘 알려진 것처럼 우리나라 초·중등학교 교육은 국제적 평가 결과를 통하여 보았을 때 우수한 수준이다. PISA(Program for International Students Assessment) 및 TIMSS(Trends in International Mathematics and Science Study) 같은 학력성취도 조사에서 한국의 초·중등학생들은 핀란드나 스웨덴, 그리고 일본 등과 함께 최상위 그룹의 우수한 성적을 보이고 있다. 그러나 이런 우수한 성과가 고등교육 단계에서는 다르게 나타난다. IMD 교육경쟁력 분석보고서의 평가에서 나타나는 우리의 대학교육 경쟁력은 2017년 전체 참여 국가 수 63개국 가운데 53위로 매우 낮은 수준으로 지난 10년간의 변화추이가 발전적인 모습을 보이지 않고 있다(표 1).

또한 국가 간 성인 능력의 분포와 수준을 평가하기 위한 국제 성인역량 조사로 실시되는 PIAAC(Program for the International Assessment of Adult Competencies)의 2012년 조사 결과에서 연령층 20~24세를 대상으로 살펴보면 대학이나 전문대학과 같은 고등교육기관에 재학하고 있는 계층에서 한국 청년들의 능력이 다른 나라에 비하여 뒤떨어지는 형태이다(29개 국가 중 언어 능력 12위, 수리 능력 19위). 이것은 초·중등학교 수준에서 국제적으로 우수한 성취도 및 능력을 보였던 우리나라 청소년들이 대학 진학 이후 그 능력의 향상도가 지체되고 있는 모습이라는 것을 확인할 수 있다. 이와 같은 현상이 나타나는 원인으로 일부 연구자들은 우리나라의

지나친 고학력화 경향을 지적하고 있다(김영철 외, 2018). 우리나라의 경우 1990년대 이후 급격한 대학 진학률로 인하여 기초 학력이 부족한 학생들까지 대학에 입학함으로써 대학 교육의 평균적인 성과가 낮아지는 현상이 나타난다고 해석하였다. 또한 급속한 대학 진학률에 따라 다수의 대학진학 청년들의 인지 및 수리능력 수준을 높은 수준으로 끌어올리기에 대학교육 여건 수준이 대응하지 못했다고 볼 수 있다. 또는 우리나라 학생들이 대학 진학 이전에는 학업 및 능력 향상에 매우 적극적으로 매진하는 반면, 대학 진학이후에는 그렇지 않고 있다고 유추해 볼 수도 있다. 어떤 경우이든 우리 고등교육의 현재적 진단으로 바람직한 모습은 아니다. 이것은 고등교육을 받은 우리나라 청년들의 역량이 국제경쟁력 측면에서 떨어지고 있으며 생산성을 주도하는 노동시장에 진출해야 하는 청년층들의 시장경쟁력이 불리하다고 말할 수 있다.

〈표 1〉 한국의 IMD 대학교육경쟁력 순위(단위: 개국, 순위)

연 도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전체 참여 국가 수	53	55	55	57	58	59	59	60	60	61	61	63
경쟁력 순위	국가	32	29	31	27	23	22	22	22	26	25	29
	교육	42	29	35	36	35	29	31	25	31	32	33
	대학 교육	41	39	53	51	46	39	42	41	53	38	53

자료: IMD 교육경쟁력 분석보고서(국가지표체제: <http://www.index.go.kr/>)

출처: 이성은(2017), 고등교육재정 지원의 법적 기반 구축, KCUE Higher Education Issue, 2.

### 3. 우리나라 고등교육의 재정투자 현황

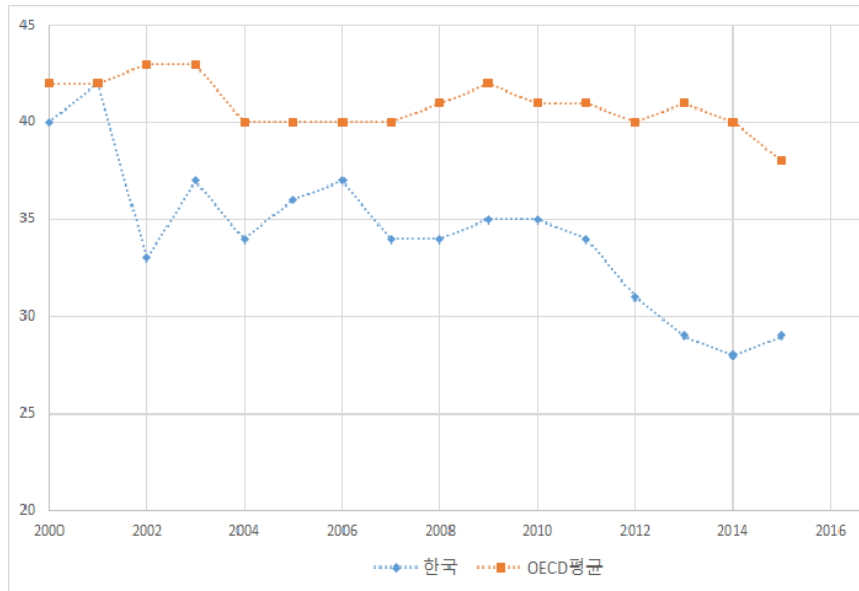
앞서 언급했듯이 4차 산업혁명의 과학기술뿐 아니라 사회경제의 대전환을 맞이하는 시점에서 고등교육의 중요성은 더욱 강조될 필요가 있으며, 이에 많은 선진국들은 미래를 대비하는 차원에서 고등교육에 대한 사회적 지원과 투자에 주력하고 있다. 〈표 2〉에 따르면 OECD 주요국의 고등교육 지출규모(정부 및 민간 재원의 공교육비)는 2015년 기준으로 GDP 대비 약 1.5% 수준이며 우리나라의 경우 최근 2015년도 기준으로 약 1.8% 수준이다. 이것은 우리나라가 OECD 평균치에 비해서 다소 높은 편으로 우리나라 고등교육의 양적인 규모가 상대적으로 크다는 뜻으로 높은 수준의 대학진학률 및 고등교육 이수률에 따라 GDP 대비 고등교육 지출규모가 상당히 증가하였다는 것을 알 수 있다. 그러나 고등교육의 실질적 질적 수준을 판단하는 ‘학생 1인당 고등교육 지출규모’는 표에서 제시된 것처럼 PPP 기준으로 우리나라의 학생 1인당 교육비 지출수준은 2015년 기준 OECD 평균 \$15,656에 비하여 약 64.6%인 \$10,109에 그치고 있다. 그러나 각 국가들의 경제수준에 차이가 있어서 1인당 고등교육 지출규모만을 가지고 각 국가의 고등교육의 수준을

비교하는 한계가 있다. 따라서 국가적 자원이 고등교육에 얼마나 집중되어 있는지를 살펴보는 국민 1인당 GDP대비 대학생 1인당 고등교육비 비중을 볼 필요가 있다. 이에 우리나라는 다른 OECD 국가 대비 1인당 국민소득 수준은 다소 낮은 편이지만 2000년 기준으로 보았을 때 대학생 1인당 고등교육비는 국민 1인당 GDP의 약 40% 수준으로 OECD 국가들의 국민 1인당 GDP의 42% 수준과 비교해서 높은 수준이었다. 그런데 2014년 기준 자료를 보면 OECD 국가들과 큰 차이를 보인다. OECD 국가들이 지속적으로 국민 1인당 GDP의 약 40% 수준으로 대학생 1인당 고등교육비를 지출하는 데 반하여 우리나라는 그 비중이 29%로 급감하였다(그림 2). 이와 같은 자료는 우리나라의 고등교육에 대한 총 투자 규모가 작지 않지만 높은 고등교육 이수률에 따른 높은 양적 비율에 의하여 교육의 실제적 변화와 질을 결정하는 국민 1인당 GDP대비 대학생 1인당 고등교육비 비율이 상대적으로 낮게 나타나는 것이라고 해석할 수 있다.

〈표 2〉 OECD의 우리나라 지출 규모

기준년도	GDP 대비 고등교육 총지출 규모(%)	대학생 1인당 고등교육 지출 규모 (달러, PPP)			국민 1인당 GDP 대비 대학생 1인당 공교육비 (%, 정부 민간 합)	
	OECD 평균 (한국: 약 1.8%)	한국 (A)	OECD (B)	A/B (%)	한국	OECD 평균
2000	1.3	6,118	9,571	63.9	40	42
2001	1.4	6,618	10,052	65.8	42	42
2002	1.4	6,047	10,655	56.8	33	43
2003	1.4	7,089	11,254	63.0	37	43
2004	1.4	7,068	11,100	63.7	34	40
2005	1.5	7,606	11,512	66.1	36	40
2006	1.5	8,564	12,336	69.4	37	40
2007	1.5	8,920	12,907	69.1	34	40
2008	1.5	9,081	13,717	66.2	34	41
2009	1.6	9,513	13,728	69.3	35	42
2010	1.7	9,972	13,528	73.7	35	41
2011	1.6	9,927	13,958	71.1	34	41
2012	1.5	9,866	15,028	65.7	31	40
2013	1.6	9,323	15,772	59.1	29	41
2014	1.6	9,570	16,143	59.3	28	40
2015	1.7	10,109	15,656	64.6	29	38

출처: 김영철 외(2018), 고등교육 분야의 미래교육 비전 및 교육개혁 방향 연구



자료: Education at a Glance, OECD 각 연도

[그림 2] 국민1인당 GDP 대비 대학생 1인당 고등교육비 비율

### Ⅲ. 연구 방법

#### 1. 연구 대상

본 연구에서는 우리나라 고등교육 분야의 공과, 특징, 그리고 한계점 등에 대한 진단을 통해 미래 교육개혁의 방향 제안을 위하여 포커스 그룹 인터뷰(Focus Group Interview, FGI)를 수행하였다. 인터뷰 대상은 교육 분야에 직접적으로 종사하고 있거나 관련 활동을 적극적으로 수행하고 있는 교사, 교수, 교육전문직, 행정전문가, 교육정책가 등 총 24명을 대상으로 하였다. 연구 대상 선정은 공공성 기반의 고등교육 개혁 방향이라는 전제에서 고등교육 분야 종사자뿐 아니라 사회 각 계층의 다양한 교육 관련 전문가들의 의견을 수렴하고자 하는 목적에서 표집되었다. 참여 대상자들은 각 관련 분야에서 최소 10년 이상의 교육 관련 경력을 갖고 있는 전문가들로 다양한 교육 분야에서 제시하는 고등교육의 진단 및 방향에 대한 의견을 수렴하고자 하였다. 포커스

그룹 인터뷰(FGI)는 2019년 3월 중 약 15일에 걸쳐 진행되었으며, 인터뷰(FGI) 참여자는 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 포커스 그룹 인터뷰 참여자 배경

구분	이름	소속	직위
교육 분야 학자	신**	K대학교	교수
	서**	H대학교	교수
	강**	S대학교	교수
	김**	S1대학교	교수
	박**	K대학교	교수
	오**	D대학교	교수
	김**	A대학교	교수
	김**	C기술원	교수
	백**	B대학교	교수
	정**	C대학교	교수
	정**	M여대	교수
	김**	국책기관	연구위원
교육 전문가	김**	교육부 산하기관	특별연구원
	조**	지자체 산하기관	임원
	최**	교육부	국장
	서**	K교육청	교육복지담당관
	고**	교육부 산하기관	평생교육실장
	안**	S교육청	정책담당관
	김**	국책연구기관	연구위원
	심**	교육부 산하기관	임원
시민사회단체	주**	시민사회단체	정책위원
	박**	시민사회단체	이사
교사·장학사	이**	P고등학교	교사
	김**	S교육청	장학사

## 2. 면담 내용 및 절차

연구 진행 및 분석은 고등교육 분야 관련 질문지 제작, 예비 조사, 본 조사의 3가지 단계를 바탕으로 이루어졌다. 우선 질문지 구성을 위하여 혁신적 포용국가의 중장기 비전과 사회정책 관련 문헌 연구를 검토한 후 고등교육 분야의 문제 진단, 미래교육 방향, 정책 대안 등을 중심으로 질문 문항을 작성하였다. 면담은 고등교육의 일반적 공공성 관점에서 다양한 교육전문가 및 현장 전문가들의 의견을 수렴하고자 하는 측면에서 보편적이고 포괄적인 질문 문항으로 구성하였다. 이에 인터뷰(FGI)의 내용은 크게 5개 영역으로 1. 우리나라 고등교육의 공과, 2. 고등교육의 한

계, 3. 고등교육의 공공성 측면, 4. 고등교육 특성화 분야, 5. 고등교육 분야 정책 제언 영역으로 구성하여 각 영역 별 구체적 질문을 추가하였다. 질문 내용은 수차례에 걸친 연구진들의 논의를 통하여 내용의 적절성 및 타당성을 확보하고자 검토 후 수정 및 보완하였다. 인터뷰 질문 목록의 구체적인 내용은 아래 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 고등교육분야 포커스 그룹 인터뷰(FGI) 질문 영역 및 내용

영역	인터뷰 질문 내용
1. 고등교육의 공과	<ul style="list-style-type: none"> <li>우리나라 고등교육 분야에서 그동안의 교육개혁과 주요정책들이 성과를 거둔 영역과 실패한 영역은 어디라고 보십니까? 그 실패의 원인은 무엇일까요?</li> </ul>
2. 고등교육 분야 한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>세계적인 혁신동향의 흐름과 미래교육의 방향을 고려할 때, 고등교육 분야에서 문제의 핵심은 무엇이라고 생각하십니까?</li> <li>현행 4년제 대학 및 전문대학 시스템의 한계는 무엇입니까?</li> </ul>
3. 고등교육의 공공성	<ul style="list-style-type: none"> <li>일부에서 제안되는 고등교육의 공공성 및 재정투자 확대, 국공립대통합네트워크와 공영형사립대 도입 정책에 대해서 어떻게 판단하십니까?</li> </ul>
4. 고등교육의 특성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>대학을 특성화하기 위한 정부 정책의 노력이 있었지만 뚜렷한 성과를 내지는 못하고 있습니다. 어떤 문제가 있습니까?</li> <li>폴리텍 대학에 대해서는 어떻게 생각하십니까?</li> </ul>
5. 고등교육 분야 정책 대안	<ul style="list-style-type: none"> <li>현 고등교육의 문제 극복을 위한 대안은 무엇입니까?</li> <li>포용국가를 구성할 때, 고등교육 영역에서 반드시 포함되어야 할 정책과제가 있다면 무엇입니까?</li> </ul>

포커스 그룹 인터뷰(FGI)는 연구에 대한 면담자의 이해를 돕기 위하여 먼저 이메일을 통한 서면 면담을 수행 후 필요시 추가적인 의견을 구체적으로 듣기 위하여 전화 면담 방식으로 실시하였다. 포커스 그룹 인터뷰는 다음과 같은 7단계 과정으로 진행되었다. 1) 계획 수립 단계, 2) 자료배부 단계, 3) 사전 준비 단계, 4) 목적 소개 단계, 5) 실시 단계, 6) 내용 분석 단계, 7) 결과 도출 단계의 순서로 진행하였으며, 면담 진행에 대해서는 선행연구 검토를 통하여 면담 수행 과정, 실시 절차 및 유의점 등에 대한 내용을 숙지하여 수행하였다(김성재 등, 2017; 신경림 등, 2003; Kruege & Casey, 2009; Morgan, 2007; Stewart et al., 2007).

### 3. 자료 분석

포커스 그룹 인터뷰(FGI) 결과를 분석하기 위하여 면담 자료는 개방코딩, 범주화, 범주 확인 과정의 반복적 비교 분석 방법(constant comparison method)을 통한 질적 내용 분석을 수행하였다(Ezzy, 2002). 구체적인 분석 과정은 우선 이메일을 통하여 수집된 연구 질문 내용을 1차적으로 검토 및 분석하고, 보충이 필요한 부분에 대하여 전화 면담을 수행하였다. 이때 1차 이메일 면담 내용에 대한 연구자의 해석이나 분석에 대하여 확인이 필요한 부분은 전화 면담을 수행하면서 직접 연구 참여자에게 확인하는 절차를 통하여 분석의 타당도를 높이도록 하였다. 이후 인터뷰 전사 자료를 반복적으로 읽으면서 질문 내용과 관련하여 중요한 부분이라고 간주되는 부분, 단어, 어구 등에 밑줄을 긋고, 정리된 중심 내용을 코딩 용지에 정리 후 정리된 중심 내용으로부터

터 주제어를 도출하고, 범주화하였다(Stewart et al., 2007). 범주화는 충분히 응답 내용을 포괄할 수 있도록 반복적 비교와 대조 과정을 실시하였다. 마지막으로 범주 확인 과정에서는 도출된 범주화 내용이 포커스 그룹 인터뷰 결과 내용을 적절하게 포괄하고 있는지를 검토하는 과정으로 확인하였다. 이와 같은 질적 내용 분석의 과정은 연구의 신뢰도와 타당도를 확보하기 위하여 다양한 자료 수집의 방법을 활용한 삼각측정법, 연구 대상으로부터 분석에 대한 직접적인 피드백을 듣는 확인 작업, 그리고 분석 결과에 대한 동료 검토를 통한 교차 확인을 통하여 수행되었다(Lincoln & Guba, 1985; Stake, 2000).

## IV. 연구 결과

### 1. 우리나라 고등교육의 공과분석

고등교육의 공공성 기반 교육개혁 방향 제시를 위하여 먼저 우리나라 고등교육의 공과 분석으로 그동안의 교육개혁의 주요 정책들이 성과를 거둔 영역과 실패한 영역 및 그 원인에 대하여 진단하였다.

#### 1) 고등교육분야 정책성과 부분

교육 전문가들이 진단한 우리나라 고등교육 분야의 지난 교육개혁 정책 추진을 통하여 나타난 주요 성과는 크게 ‘고등교육의 보편화(양적 확대)’, ‘국가 산업화 시대의 인력 양성’, 그리고 ‘장기적 추진 대학 사업을 통한 성과’를 제시하였다. 다음 <표 3>는 주요 성과 영역에 대한 핵심 내용 설명이다.

<표 3> 교육전문가들이 제시하는 우리나라 고등교육 정책의 성과

핵심 내용	주요 내용 설명
1. 고등교육의 보편화(양적 확대)	• 대학의 양적 확대, 등록금 인상 규제 및 국가 장학금 지원으로 인한 대학진학률 증가로 국민 평균 학력 향상
2. 국가 산업화 시대의 인력 양성	• 경제 사회 분야 산업화 추진을 위한 국가 인력 양성 및 공급
3. 중장기적 추진 대학사업 성과	• 중장기적 추진 사업을 통한 대학 역량 강화

교육 전문가들은 지금까지 추진해 온 고등교육 정책으로 인한 우리나라 고등교육의 성과로 가장 중요하게 ‘고등교육의 보편화(양적 확대)’를 제시하였다. 이것은 OECD Education Indicators(2017) 자료에 의한 지표에서 확인할 수 있듯이 1965년 이후 현재까지 OECD 국가 청년들(25-34세)의 고등교육 이수률이 30%에서 2015년 약 50%까지 상승한 자료와 같은 맥락임을 확인할 수 있다. 특히 우리나라는 지난 2000년대 이후 대학 진학률이 줄곧 상승하면서 2018년 현재 약 70%에 이르고

있다. 이것은 2015년 OECD 평균 고등교육 이수율 50%에 비하여 현저히 높은 수치이며 이에 대하여 과잉교육의 논란도 있다. 그러나 1990년대 이후 대학의 양적 확대 정책, 반값 등록금과 같은 규제 정책, 지속적 국가 장학금 지원 정책 등으로 인한 대학교육의 보편화는 부인할 수 없는 고등교육 정책의 성과라고 할 수 있다. 누구나 대학교육을 받을 수 있는 고등교육의 보편화는 국민의 교육 수준의 향상이라는 긍정적 영향과 동시에 양적 성장을 따라가지 못한 대학교육의 질적 성장 한계, 그로 인한 고등교육 학위에 대한 불신 및 고용시장에서의 공급과 수요의 불균형 등의 한계 점을 유발하기도 하였다(김영철 외, 2018).

전문가들이 제시한 또 다른 고등교육 분야 정책 추진에 따른 성과로는 지난 50년 동안 국가 발전을 위한 산업화 정책에 필요한 인력 양성 및 공급의 역할을 말하였다. 높은 고등교육 진학률은 그동안의 국가 경제, 산업, 사회 등 전 영역에 걸쳐 필요한 고급 인재를 양성하고 공급함으로써 국가경쟁력의 원동력이 될 수 있었다. 그러나 고등교육을 통한 계층 간 이동 통로 역할에 따른 과도한 경쟁 및 교육열을 부추기는 부작용, 그리고 고등교육 본질의 변화가 수반되었다. 이와 같이 사회적 요구에 의한 인력 양성에 집중된 직업교육으로서의 고등교육이 강조되었던 측면은 대학교육 철학의 부재, 기초학문의 소외, 획일화된 교육과정 등으로 나타나면서 부인할 수 없는 부작용을 동반하였다. 한편 전문가들은 국가가 추진한 고등교육 정책의 성과로 대학의 중장기적 재정지원 사업의 효과성을 제시하기도 하였다. 대학의 재정지원 사업의 획일적 평가 및 추진 방식에 따른 대학 자체의 자생력 상실 등의 부정적 목소리가 크지만, 일부 장기 지속적 사업의 추진은 대학 자체의 역량 강화 및 교육환경 개선 등의 긍정적인 영향을 유발하였음을 성과로 제시하였다. 다음은 면담자들이 제시한 고등교육 성과에 대한 구체적인 의견을 영역별로 정리한 내용이다.

〈표 4〉 고등교육 정책의 성과 영역 별 제시된 구체적 내용

주요 영역	구체적 제시 내용
1. 고등교육의 보편화 (양적 확대)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 반값 등록금 등을 통한 고등교육이 보편화된 한국사회의 교육 요구수준에 맞는 사회정책으로 누구나 대학 공부를 할 수 있는 여건 조성</li> <li>• 국민 전체의 평균 학력 향상(대학 입학 기회 확대)</li> <li>• 계층을 초월한 교육열과 맞물려 세대 간 이동성 제고에 기여</li> <li>• 고등교육 비율이 증가가 국가 경쟁력의 원천이 되었음.</li> <li>• 농어촌 전형, 사회적 배려대상자 전형 등을 통한 대학교육 기회확대</li> <li>• 사회적 약자 가정 자녀들에게 역차별적인 기회를 부여한 점</li> </ul>
2. 국가 산업화 시대의 인력 양성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고급인력 양성 및 공급</li> <li>• 산업구조 고도화 인력 보급</li> <li>• 고등교육 비율이 증가가 국가 경쟁력의 원천이 됨</li> </ul>
3. 장기적 추진 대학사업의 성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BK21 사업은 3주기에 걸쳐 7년씩, 약 20년간 사업목적과 목표가 거의 동일하게 유지되면서, 추진되고 있음. 3주기의 경우 중간평가만 있고, 연차별 평가를 자체평가로 실시하여 단기성과에 지나치게 치중하지 않도록 하였음. 이 사업은 다른 사업에 비해 장기간 사업 체제를 유지하고, 평가를 최소화한 점에서 성공한 것으로 판단되면 대학의 자체 역량 강화 및 교육환경 개선에 긍정적 영향을 미침</li> </ul>

## 2) 고등교육분야 정책 실패 부분

교육 전문가들이 진단한 우리나라 고등교육 분야 정책 실패 영역은 ‘고등교육의 질 저하’, ‘대학 재정 문제 심화’, ‘대학의 자생적 역량 강화 실패’, 그리고 ‘노동 시장의 수급 불균형’ 등을 제시하였다. 다음 <표 5>는 분석된 고등교육 주요 실패 영역에 대한 내용이다.

**<표 5> 교육전문가들이 제시하는 우리나라 고등교육 정책의 실패 영역 및 주요 내용**

핵심 내용	주요 내용 설명
1. 고등교육의 질 저하	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대학교육의 질 저하에 따른 고등교육 학위 불신 유발</li> <li>• 고등교육기관의 연구력 약화</li> <li>• 대학의 국제 경쟁력 약화</li> </ul>
2. 대학 재정 문제 심화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 등록금 개인 지원으로 교육기관의 운영 여건 악화</li> <li>• 반값등록금 정책으로 대학 재정 문제 심화</li> </ul>
3. 대학의 자생적 역량 실패	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정지원 대학 사업의 단기간의 사업성과 평가 및 평가지표 한계 등으로 대학의 자생 역량 강화 실패</li> </ul>
4. 노동 시장의 수급 불균형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동시장에서의 시장 수요에 비하여 대학졸업자 양적 공급은 과잉이나 교육 역량 부실 등의 질적 수급 불균형</li> </ul>

교육 전문가들은 지금까지 추진해 온 우리나라 고등교육 정책의 실패 영역으로 가장 중요하게 ‘고등교육의 질 저하’를 제시하였다. 대학교육의 보편화를 위한 등록금 인상 규제와 이에 따른 재정 지원 목적의 대학 사업 추진으로 대학교육은 고등교육의 본래의 목적과 역할을 소외하고 재정적 지원을 위한 사업 추진에 따른 무분별한 교육과정 개설 등으로 교육의 질적 저하를 유발하였다. 또한 결과적으로 이에 따른 고등교육 학위에 대한 불신을 초래하였다고 진단하였다. 그리고 취업률 등을 통한 대학평가에 따른 기초학문 분야의 연구 기피 현상, 단기간 사업 평가로 성과 위주의 연구에 따른 도전적 연구 실종 및 지속가능한 연구력 약화, 결과적으로 부실한 연구 논문 양상 등으로 대학의 국제 경쟁력 약화를 초래하였다고 지적하였다. 결국 이와 같은 ‘대학교육의 질 저하’는 또 다른 실패 영역인 ‘대학 재정 문제의 심화’와 연계된 부분으로 파악된다. 그동안의 우리나라 고등교육의 주요 정책으로는 ‘반값등록금’과 같은 재정적 규제와 함께 국가사업을 통한 재정지원 사업이라고 할 수 있는데 이것은 대학의 심각한 재정 문제를 유발하면서 결국은 대학 교육의 구조적 문제와 질적 저하를 초래하였다고 볼 수 있다. 고등교육의 질적 수준을 판단하는 기준으로는 각 국가마다 학령기 인구 비중이 다르기 때문에 고등교육의 총지출 규모보다는 “대학생 1인당 고등교육 지출규모”를 활용하는데 우리나라의 학생 1인당 교육비 지출수준은 1만 달러 미만으로 OECD 평균의 60~70% 수준에 그치고 있는 상황(Education at a Glance, 2015) 이 위와 같은 결과를 뒷받침한다. 전문가들은 대학교육에 대한 국민적 열망에 따른 대학교육의 보편화는 그 자체로는 문제라고 할 수 없으나, 이를 위한 국가 재정 지원이 교육기관 지원이 아닌 개인 지원으로 진행된 부분은 교육기관의 자체적 역량 강화 및 고등교육 개혁의 추진 동력을 잃게 했다고 말하였다. 또한 고등교육 기관의 재정적 어려움으로 인하여 국가사업을 통한 재정 지

원에 의지하는 대학의 현실은 대학의 획일화, 특성화 저해, 단기성과 평가를 위한 도전적 개혁 불가능 등으로 ‘대학의 자생적 역량 강화 실패’를 유발하였다고 말할 수 있다. 또한 이와 같은 양적 팽창에 미치지 못하는 대학교육의 질적 수준은 고용시장에서의 고학력자의 공급 과잉 초래와 시장에서 요구하는 역량 및 교육 수준에 미치지 못하는 ‘노동시장의 수급 불균형’ 현상을 야기하면서 청년실업을 증가, 취업준비생 및 공시족 양상 등과 같은 사회 문제를 초래하였다고 할 수 있다. 다음 <표 6>은 면담자들의 각 영역에 대하여 제시한 구체적인 의견 내용이다.

〈표 6〉 우리나라 고등교육 정책의 실패 영역 별 구체적 제시 내용

주요 영역	구체적 제시 내용
1. 고등교육의 질 저하	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고등교육의 질을 담보하지 못하는 교육</li> <li>• 현실에 뒤떨어지는 교육 프로그램과 내용</li> <li>• 대학 학위(박사)에 대한 국민적 신뢰 추락과 지적 수준의 하락</li> <li>• 대학의 국제적 경쟁력 약화</li> <li>• 저질의 석·박사 양산(학위의 질 저하)</li> </ul>
2. 대학 재정 문제 심화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정지원이 개인별 지원이 아닌 기관 지원 정책으로 도입하여 사학-대학 개혁을 위한 지렛대로 삼았어야 함.</li> <li>• 등록금 동결은 대학 등록금에 대한 사회의 요구를 반영한 정책으로 판단되지만, 대학교육에서 평등성은 강화한 반면, 수월성은 거의 고사됨.</li> <li>• 등록금 동결에 의해 희생된 수월성 회복 위해 정부가 추진한 재정지원은 전혀 없었음.</li> </ul>
3. 대학의 자생적 역량 실패	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부사업에 대한 큰 의존도에 따른 대학 나름의 학생 선발, 교육, 평가 역량이 축적되지 않고 있음</li> <li>• 단기간 사업 추진 및 중복 사업으로 매년 평가가 실시되어 장기간에 걸친 계획이 불가능했음.</li> <li>• 대학의 자생적 역량 강화 실패(평가지표의 한계); 측정 지표 위주의 취업을 대학 평가, 교수 학술지 등재 논문 양적 평가 등으로 제한 생긴 문제</li> </ul>
4. 노동 시장의 수급 불균형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대졸자 노동시장 수급의 양적(학력)· 질적(전공) 미스매치</li> <li>• 낮은 교육투자수익률(4년제졸 하위 20%, 전문대졸 하위 50% 임금 고졸평균 하회)</li> </ul>

## 2. 우리나라 고등교육의 한계

고등교육 분야의 세계적인 동향과 미래교육의 방향을 고려할 때, 교육전문가들이 제시하는 우리나라 고등교육 분야 문제의 핵심 및 현 4년제 대학과 전문대학 시스템의 한계에 대한 진단 결과는 다음과 같다.

### 1) 고등교육분야 문제의 핵심

교육 전문가들이 진단한 우리나라 고등교육 문제의 핵심은 ‘낮은 교육의 질적 수준’, ‘대학의 지역 간 격차’, ‘대학 운영의 재정난’, 그리고 ‘대학의 구조적 문제’ 등을 제시하였다. 다음 <표 7>는 핵심 문제 영역에 대한 주요 내용 설명이다.

〈표 7〉 교육전문가들이 제시하는 우리나라 고등교육 분야 문제의 핵심

핵심 내용	주요 내용 설명
1. 낮은 교육의 질적 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>미래역량 강화 불거진 낮은 교육의 질적 수준 및 국가경쟁력 강화를 위한 연구역량 상실</li> <li>고등 사고력의 인재양성 및 고등교육기관의 사회적 책무성 등의 역할에 대한 부재</li> </ul>
2. 지역 간 교육 격차	<ul style="list-style-type: none"> <li>대학서열화에 따른 지역에 따른 대학수준의 격차</li> </ul>
3. 대학운영의 재정난	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정규제 및 지원 부족에 따른 대학운영의 재정적 문제</li> </ul>
4. 대학 구조적 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>대학구조, 교육과정 등의 획일화 등 구조적 문제</li> </ul>

교육 전문가들은 우리나라 고등교육 문제의 핵심으로 ‘낮은 교육의 질적 수준’을 가장 주요한 내용으로 제시하였다. 이것은 앞서 우리나라 고등교육 정책의 실패 영역에서도 제일 중요하게 제시된 내용으로 고등교육 문제 전반의 핵심 현안이라고 파악되었다. 고등교육의 낮은 질적 문제는 미래 핵심 역량 개발에 한계가 되는 교육내용 및 방법의 문제, 국가경쟁력 강화의 기반이 되는 연구력 부실의 문제, 지식인의 사회적 역할을 위한 고등교육의 기능 상실의 문제 등으로 구분해 볼 수 있다. 특히 전문가들은 대학이 우수한 학생들의 선발에만 치중하고 대학교육을 통한 학생 개인의 역량 증진에 대한 노력이 부족하다는 지적과 공급자 중심의 교육으로 사회적 실무역량 배양에 한계가 있다는 부분을 제시하였다. 또한 대학이 중앙정부 및 주요기업의 연구개발 하청기관화 되어 연구력 강화를 통한 후진 양성보다는 개발사업 수행하기 바쁜 실정으로 대학교육의 경쟁력이 되는 연구력 부실에 대한 문제의 심각성을 지적하고 있었다. 한편 대학교육이 취업교육에 치중하여 개인의 실질적인 성장에 무관심하며, 대학교육을 통한 지성인의 양성과 같은 고등교육의 사회적 역할에 대한 부재를 지적하였다.

교육전문가들이 지적한 또 다른 우리나라 고등교육 분야의 문제의 핵심은 ‘지역 간 교육 격차’로 지역에 따른 대학서열화 문제로 대학 간의 교육력, 연구력 차이를 제시하였다. 포용국가의 균형적 발전과 지속가능한 성장, 그리고 고등교육의 공공성 강화를 위해서는 지역 간 격차를 줄이고 상생하는 방안에 대한 집중적인 정책 전략이 필요하다. 그러나 대학의 지역 간 격차는 대학서열화를 부추기고 이에 따른 유초중등교육 개혁의 한계, 사교육 과열에 따른 국민적 어려움을 가중시키는 중요한 원인이라고 할 수 있다. 결국 이런 대학서열화와 고등교육의 지역 간 교육수준의 차이는 상호 연관성을 갖고 고등교육의 문제뿐 아니라 지역 간 균형 발전과 궁극적 포용국가 실현의 걸림돌로 작용하는 요인이라고 할 수 있다.

또 다른 고등교육 문제의 핵심으로 제시된 ‘대학운영의 재정난’ 역시 다른 고등교육의 한계와 연계된 요인으로 국공사립 및 전문대학 등을 막론하고 모든 대학이 중앙정부의 지원 사업에 의존하는 현상을 유발하고 있다. 이것은 고등교육기관의 본질적인 높은 수준의 교육 제공, 연구력 강화보다는 재정지원 사업 운영에 집중하여 단기적 보여주기 식의 성과와 평가기준 달성에 치중하는 문제를 야기하고 있다. 특히 수도권뿐 아니라 지방의 국공립대학 및 지역 중심 사립대학도 국가차원의 사업비에 의존하는 현실에서 지방 대학이 지역사회 연계와 협력을 위한 지역 산업, 경제, 문화에 무관심하여 지역 발전에 융합되지 않는 문제를 초래하고 있다. 마지막으로 교육전문가들이 말하는 고등교육 문제의 핵심은 ‘대학 구조적 문제’를 제시하고 있다. 대학 고유의 특성

반영 및 교육의 질 향상을 위한 교육구조와 교육과정 운영이 아닌 대학사업 유치 및 취업률에 유리한 백화점식 학과 나열의 구조와, 연구대학, 교육중심대학, 직업훈련 중심 대학 등으로 특성화가 될 수 없는 구조적 문제점을 지적하고 있었다. 다음 <표 8>는 면담자들이 제시한 영역별 구체적인 의견 내용이다.

〈표 8〉 우리나라 고등교육 분야 문제의 핵심 영역 및 구체적 제시 내용

핵심 영역	구체적 제시 내용
1. 낮은 교육의 질적 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대학교육의 경쟁력에 근본이 되는 연구력 부실</li> <li>• 국내 대학의 연구기능, 연구인력 양성기능이 전멸하고 있으며 대학이 중앙정부와 주요기업의 연구개발 하청기관화 되었음</li> <li>• 대학은 후진을 양성하기보다는 연구과제, 개발사업 수행하기 바쁜 실정으로 갈수록 연구력 부실이 일어남</li> <li>• 공급자 중심의 교육이 이뤄지다보니 학생들이 졸업 후 필요한 실무 역량 배양을 위해 사교육을 받아야하는 문제 발생함</li> <li>• 낮은 교육 책무성 &amp; 낮은 R&amp;D 역량</li> <li>• 고비용의 등록금 대비 교육의 질 문제</li> <li>• 취업 준비 대학으로 고등교육의 역할 상실</li> <li>• 중등교육과의 뚜렷한 차별성을 갖지 못하는 교육 활동, 지식인, 지성인으로서의 성장은 없고 취업을 위한 스펙만 쌓는 교육.</li> <li>• 지식인의 사회적 책임, 사회적 역할이 실종되었음</li> </ul>
2. 지역 간 교육 격차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 간 격차에 따른 지역 국공립대 교육력, 연구력 약화</li> <li>• 대학 서열화 문제</li> <li>• 수도권과 지방대학간 격차</li> <li>• 고등교육의 중앙 지배 및 시장 원리로 어떤 대학도 지역사회와 지역 산업과 문화 속에 융합되지 않음</li> </ul>
3. 대학운영의 재정난	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대학-전문대학은 국공립임을 막론하고 모두 중앙정부의 재정지원과 연구비, 기술개발비에 의존</li> <li>• 수혜자인 학생에 대한 지원은 충분히 강화되었지만, 이를 담당하는 교육기관에 대한 국가의 지원이 부족하고, 지원금도 대부분 정규교원의 임금, 시설, 장비 등의 항목에 사용할 수가 없어서 대학을 운영할 때 가장 중요하고 많이 소요되는 기본경비에는 전혀 도움을 주지 못하고 있음.</li> </ul>
4. 대학 구조적 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연구중심, 교육중심, 직업 중심 등 기능적으로 분화되어 있지 못하고 백화점식 나열의 구조</li> <li>• 취업률 평가에 따른 교육과정의 구조와 내용 문제</li> <li>• 사립대학의 비중이 높고 사학비리가 개선되지 못함</li> <li>• 학생 수 감소에도 불구하고 대학구조개혁이 쉽지 않음</li> </ul>

## 2) 4년제 대학의 문제 및 한계점

고등교육 분야 교육개혁을 위한 교육전문가들이 제시하는 4년제 대학 시스템의 문제 및 한계점은 ‘고등교육의 전문성 및 역할에 대한 방향성 부재’ 및 ‘전문대학과 4년제 대학의 차별성 부재’를 제시하였다. 다음 <표 9>는 4년제 대학의 문제 및 한계점에 대한 주요 내용 설명이다.

〈표 9〉 교육전문가들이 제시하는 4년제 대학의 문제 및 한계점

핵심 내용	주요 내용 설명
1. 고등교육의 전문성 및 역할에 대한 방향성 부재	<ul style="list-style-type: none"> <li>고등교육 본연의 학문 탐구보다 취업 중심 교육으로 고등교육의 정체성 및 역할에 대한 부재</li> <li>대학 전공의 전문성 및 학문적 배경의 모호함</li> <li>시대적 변화 반영 못하는 분절적 학문 분과의 한계</li> </ul>
2. 전문대학과 4년제 대학의 차별성 부재	<ul style="list-style-type: none"> <li>전문대학의 기술교육의 모방 및 차별성에 대한 고민 부족</li> <li>고등교육기관이 본래의 목적에 대한 제고와 역할 부족</li> </ul>

교육 전문가들은 현행 4년제 대학 시스템의 문제점으로 먼저 ‘고등교육의 전문성 및 역할에 대한 방향성 부재’를 지적하고 있다. 구체적으로 전공에 대한 교육체계가 부실하고 학문에 대한 탐구보다는 취업 중심의 교육으로 인하여 고등교육의 역할 및 정체성에 대한 부재를 제시하였다. 또한 대학의 전공에 따른 명확한 학문적 전문성 및 그 배경과 근거가 모호하여 전공 학과의 전문역량 및 육성인재에 대한 구체적인 기준이 없다고 지적하는 부분도 있었다. 한편 4차 산업혁명 시대의 초연결, 복합문제 해결 역량을 위하여 현재 지나치게 세분화된 분절적 학문 분과의 통합 및 학과 구조 개선을 통한 교육과정의 개편과 새로운 미래교육 방향성 확립의 필요를 지적하고 있다.

현행 4년제 대학 시스템의 또 다른 문제 및 한계점으로 교육전문가들은 ‘전문대학과의 차별성 부재’를 지적하고 있었다. 이것은 위의 ‘고등교육의 전문성 및 방향성 부재’와도 맥락적 연관이 있는 내용이라고 판단된다. 다시 말하면 4년제 대학이 취업을 위한 전문대학의 기술교육을 모방하고 대학교육이 무엇을 지향하고 전문대학과 차별화와 역할 분담을 할 것인지에 대한 고민이 필요하다는 제안이다. 특히 4년제 대학의 고등교육 기관으로서의 역할이 취업을 위한 진로교육만이 아닌 것을 상기할 필요가 있다고 지적하며, 4년제 대학과 전문대학의 역할 분담에 대한 명확한 방향성을 고민하여 고등교육 본연의 역할 회복을 강조하였다. 다음 〈표 10〉은 면담자들이 제시한 영역별 구체적인 의견 내용이다.

〈표 10〉 4년제 대학의 문제 및 한계점 영역과 구체적 제시 내용

핵심 영역	구체적 제시 내용
1. 고등교육의 전문성 및 역할에 대한 방향성 부재	<ul style="list-style-type: none"> <li>전공에 대한 교육체계가 부실하고 기초 전문교육에 대한 경시로 인하여 문제의식을 지니기 어려워 학문적 탐구욕이 저하됨.</li> <li>4년제 대학교육을 통해 육성하고자 하는 전문성에 대해 각 학과나 전공이 그 근거를 명확히 하지 않아서, 졸업생이 갖춰야 할 전문역량이 명확하지도 않고, 그런 인재가 육성되었는지도 알 수가 없음</li> <li>학과제 중심 운영이 학습자의 다양성을 반영하지 못하고 있음.</li> </ul>
2. 전문대학과 4년제 대학의 차별성 부재	<ul style="list-style-type: none"> <li>대학으로서의 위상을 정확히 정립하지 못하고 전문대학의 기술교육을 모방하기도 하고, 한편으로는 학부교육이 대학원교육처럼 매우 이론적인 경향도 있음. 따라서 대학교육이 무엇을 지향할 것인지, 전문대학과 차별화와 역할분담을 어떻게 할 것인지에 대한 명확한 고민 요구.</li> <li>4년제와 전문대는 본래의 기능이 다른데 어느 순간 비슷해지고 있음. 장기적으로 4년제 대학은 기존에 추구했던 고등교육기관으로서 대학의 본연의 취지와 역할에 치중해야 함.</li> <li>교육부에서 4년제와 전문대에 대하여 차별 없이 학과 증설을 지원하고 있어 차별성이 모호</li> </ul>

### 3) 전문대학의 문제 및 한계점

교육 전문가들이 제시하는 전문대학 시스템의 문제 및 한계점은 ‘전문대학의 정체성 및 역할 상실’ 및 ‘현장성 있는 기술교육 중심의 지역 자원 활용 및 특성화 부진’을 제시하였다. 다음 <표 11>는 전문대학의 문제 및 한계점에 대한 주요 내용이다.

〈표 11〉 교육전문가들이 제시하는 전문대학 시스템의 문제 및 한계점

핵심 내용	주요 내용 설명
1. 전문대학의 정체성 및 역할 상실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 무분별한 학과 개설 등으로 4년제 대학과의 차별성을 상실함</li> <li>• 4년제 대학과의 차별성 부재로 학업능력 부진 학생들이 진학하는 현상 및 인식 확산</li> </ul>
2. 현장 교육 중심의 지역 자원 활용 및 특성화 부진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반교육이 아닌 지역 밀착의 현장성 있는 기술교육 역할 부진</li> <li>• 지역 사회 연계 및 자원의 활용을 통한 특성화 노력이 부진</li> </ul>

전문대학 시스템의 문제 및 한계점으로 가장 주요한 지적은 ‘전문대학의 정체성 및 역할 상실’로 전문대학 고유의 목적과 역할, 그에 따른 특성화를 간과하고 4년제 일반대학과 유사한 전공 개설 및 운영으로 본연의 정체성과 역할을 상실하고 있다는 지적이 주요한 부분이었다. 이와 같은 문제는 결국 전문대학과 4년제 대학의 차별화를 저해하여 전문대학이 학업 능력이 부족한 학생들이 진학하는 대학으로 인식되는 현상을 유발하고 있다고 말하였다. 대학교육을 통한 평생교육의 활성화 및 진로교육을 강화하기 위한 방안으로서 현행 전문대학의 역할과 기능의 강화가 필요함에도 불구하고 이와 같은 전문대학 차별화의 부재는 교육개혁의 역진화적인 현상으로 해석될 수 있다. 또 다른 전문대학의 문제 및 한계점으로는 ‘현장교육 중심의 지역 자원 활용 및 특성화 부진’을 지적하고 있다. 이것은 전문대학이 지역 산업, 경제, 문화와 연계되는 현장 밀착형 기술 및 직업교육이 되어야 하지만 현재 나타나는 전문대학 교육의 특성화 부재는 결국 학습자들의 만족도가 떨어지는 결과를 야기하고 있다. 다음 <표 12>는 전문대학의 문제 및 한계점 영역에 대하여 교육전문가들이 제시한 구체적 내용이다.

〈표 12〉 전문대학 시스템의 문제 및 한계점 영역 및 구체적 제시 내용

핵심 영역	구체적 제시 내용
1. 전문대학의 정체성 및 역할 상실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문기술인력 양성에 집중하기보다는 4년제 대학이 되고 싶어하는 경향이 강함</li> <li>• 전문대학이 4년제로 전환하면서 전문대에서 굳이 이 학과를 개설해야 할까 의문이 생기는 교육과정을 개설하는 곳이 많이 있음.</li> <li>• 2년제를 통해 길러야 할 인재에 집중해야 하는데, 3년 또는 4년으로 수학기간을 늘임으로써, 차별화를 오히려 훼손하고 있음. 전문대학의 역할을 명확히 하고, 이에 충실하도록 유도가 필요함.</li> <li>• 4년제 대학과 교육과정에서 구별되지 않다 보니, 그냥 공부를 못하면 가는 대학으로 인식하게 됨.</li> </ul>
2. 현장 교육 중심의 지역 자원 활용 및 특성화 부진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역산업에 밀착하기 보다는 일반적인 교육을 지향하려는 경향</li> <li>• 전문대학이 일반학문을 연구하고 교육한다는 것은 전문대학 교육목적과도 어긋남. 따라서 대학과 다른 전문대학만의 교육, 즉 현장성 있는 기술 위주의 교육이 필요함. 그리하여 전문대학은 지역의 자원 활용과 관련하여 특성화는 것이 바람직함.</li> <li>• 학과의 직업 연계로 학생들을 모집하나 대학인프라의 부족으로 학생들의 만족도가 떨어지고, 이탈율이 높아지고 있음. 지역 산업과 연계하는 학습(교실에서 현장 수업)으로 전환되어야 할 필요가 있음.</li> </ul>

### 3. 고등교육 공공성 정책 관련 관점

고등교육 분야 교육개혁 방향 제시를 위하여 고등교육의 공공성 관련 정책에 대한 교육전문가들의 의견을 분석하였다. 고등교육 공공성 관련 질문 영역은 우선 ‘고등교육의 공공성 및 재정투자 확대’에 대한 의견 질의와 구체적인 공공성 관련 정책에 대한 질의로 ‘국공립대통합네트워크’ 정책과 ‘공영형사립대 도입’에 대한 의견을 질의하였다. ‘고등교육의 공공성 및 재정투자 확대’ 부분에 있어서는 교육전문가들이 생각하는 전반적 관점을 수렴하고자 하였으며, ‘국공립대통합네트워크’와 ‘공영형사립대 도입’의 구체적인 정책 관련해서는 정책에 대한 찬반의견 및 그 이유와 배경을 듣고자 하였다. FGI에 참여한 면담자들 중 본 주제에 의견이 있는 일부 대상자들만 응답을 하였기 때문에 분석은 응답자 중심으로 정책에 대한 찬반 및 기타 의견으로 구분하고 응답에 대한 이유 등으로 정리하였다.

#### 1) 고등교육 공공성 및 재정투자 확대에 대한 의견

교육전문가들을 대상으로 고등교육의 공공성 및 국가재정투자 확대에 대한 의견을 분석하였을 때 도출되는 주요 내용은 ‘고등교육의 공공성 및 재정투자 확대 필요’, ‘고등교육 공공성 재고 필요’, 그리고 ‘국공립대학의 역할 및 책무성 강화 필요’ 등으로 제시되었다. 이것은 고등교육에서의 공공성에 대한 다양한 관점의 접근으로 전문가들은 공공성에 대한 포괄적이고 다각도적인 개념을 제시하였다. 다음 <표 14>는 교육전문가들이 제시하는 고등교육의 공공성 및 재정투자 확대에 대한 주요 내용이다.

<표 14> 교육전문가들이 제시하는 고등교육 공공성 및 재정투자 확대에 대한 의견

핵심 내용	주요 내용 설명
1. 고등교육 공공성 및 국가재정투자 확대 필요	<ul style="list-style-type: none"> <li>고등교육의 보편화에 따른 공공성 확대 긍정적</li> <li>지역균형 발전 및 국가경쟁력과 기술혁신을 위해 필요함</li> <li>새로운 형태의 대학운영을 위한 재정투자 필요</li> </ul>
2. 고등교육 공공성 개념의 재고 필요	<ul style="list-style-type: none"> <li>대학 본연의 역할과 책임을 지켜가는 공공성</li> <li>대학의 서열화 완화를 통하여 공공성 확보 가능</li> <li>공공성에 수월성의 희생이 있어서는 안됨</li> </ul>
3. 국공립대학의 역할 및 책무성 강화 필요	<ul style="list-style-type: none"> <li>사립대학과 차별화된 국공립대학의 역할과 책무성 강화에 기반한 공공성 필요</li> <li>일정수준까지의 재정지원 필요하지만 국공립대학의 자체적인 구조조정 등의 노력 뒷받침 필요</li> </ul>

응답한 교육전문가들은 전반적으로 고등교육에서의 공공성 및 재정투자 확대에 대하여 긍정적 인식을 보여주고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 교육전문가들은 현재 고등교육의 보편화에 따른 공공성 확대 및 재정투자의 증가는 국가경쟁력 강화, 기술혁신, 새로운 형태의 대학 운영을 위해 반드시 필요한 부분이라고 인식하였다. 한편, 고등교육에 대한 재정투자가 이뤄져야 하지만 이에 따른 대학의 공공성 및 투명성의 강화가 선행되어야 하는 점을 지적하였다. 또한 일부 전문가는

고등교육의 공공성의 확대 방안으로 지역 균형 발전 및 국립대학의 육성을 위하여 국공립대학의 무상교육화를 제안하기도 하였다. 다음으로 고등교육의 공공성에 대한 교육전문가들이 제시한 의견은 고등교육에서의 공공성에 대한 개념 제고가 필요하다는 의견이었다. 구체적으로 대학의 공공성 개념은 대학 본연의 책임과 역할을 다하는 것이 공공성이라는 견해가 제시되었다. 또한 대학에서 지나치게 공공성의 가치를 강조하다가 수월성이 희생되어서는 안된다는 의견도 있었으나, 대학서열화가 완화되고 승자독식구조가 타파될 때 고등교육의 공공성 확보가 가능해진다는 의견도 제기되었다. 이와 같은 공공성의 관점은 국가가 대학에 가지는 공적(official) 책임과 함께, 대학이 사회에 가지는 사회적 책임(accessibility & public interest)을 강조하는 이중적 의미를 지닌다(김영철 외, 2018). 또한 교육전문가들은 고등교육의 공공성을 위하여 ‘국공립대학의 역할 및 책무성 강화 필요’를 제시하였다. 국공립대학은 사립대학과 차별화된 역할과 책무성에 기반하여 공공성을 확보할 필요가 있으며, 특히 국공립대학에서 순수학문과 같은 기초학문 분야에 대한 지원이 공공성의 실현 차원에서 요구된다고 지적하였다. 또한 고등교육에 대한 공적투자가 불가피하지만 일정 수준까지의 재정투자, 대학자체의 구조적 노력 및 일정 성과에 따른 투자가 이뤄져야 한다는 점도 지적하였다. 다음 <표 15>은 고등교육에 대한 공공성 및 재정투자 확대에 대하여 전문가들이 제시한 구체적 의견이다.

〈표 15〉 고등교육 공공성 및 재정투자 확대에 대한 주요 내용 및 구체적 제시 의견

핵심 내용	주요 내용 설명
1. 공공성 및 재정투자 확대 필요	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공성 확대와 재정투자 확대에 대해 찬성함. 국가 경쟁력 강화, 기술혁신을 위해서는 이 부분이 필수 수반되어야 함</li> <li>정부의 고등교육 투자를 지속적으로 확대해야하며, 동시에 공공성, 민주적 책임성을 강화하기 위한 과제와 프로그램을 시행해야 함.</li> <li>기본적으로 투자확대가 선행되어야하며, 이에 부수적으로 공공성, 투명성을 요구하는 정책이 병행되어야 할 것임.</li> <li>지역균형 발전 및 국립대 육성(국립대학에 대한 무상화 검토) 필요함</li> <li>4차 산업혁명에 맞는 일자리 재구조화와 새로운 형태의 대학 운영을 위해 고등교육기금 마련 필요함.</li> </ul>
2. 고등교육 공공성에 대한 재고 필요	<ul style="list-style-type: none"> <li>대학의 공공성은 시장경제나 여러 경쟁 및 생존을 위한 환경에도 불구하고 대학이 지켜 나가야 할 본연의 가치를 유지하고 보존하는 것이 대학 공공성의 큰 역할이라고 봄.</li> <li>고등교육은 이미 대다수가 이수하고 있다는 점에서 공공성이 무시될 수 없고, 따라서 재정투자가 당연히 확대되어야 함. 다만, 공공성으로 인해 수월성이 희생되지 않아야 함.</li> <li>고등교육의 공공성을 확보하기 위해서는 현재와 같은 승자독식구조가 타파되어야 함. 대학서열구조가 완화되고 대학교육이 경쟁력을 갖출 수 있도록 재정투자를 해야 하며 이를 통해 고등교육의 공공성을 점차 확보해나감.</li> </ul>
3. 국공립대학의 역할 및 책무성 강화 필요	<ul style="list-style-type: none"> <li>국공립대학은 인문계열 중심으로 순수 학문을 위한 대학 본연의 길로 갈 수 있도록 지원할 필요 있음.</li> <li>국공립대학에서 기초학문의 유지와 탐구를 위한 공적인 지원이 필요함</li> <li>재정 투자는 일정 수준까지는 예산의 범위 내에서 지원하고 나머지 특별지원은 교육적 성과가 있거나 취업률이 높거나 창업률이 높을 경우에 지원하도록 함</li> <li>국공립대 통합으로 특화된 단과대를 운영하는 정책이 이루어지면 재정이 투자될 수밖에 없으나 문제는 국공립대학도 분명히 기존의 학생 수나 학과를 축소하는 내부의 구조조정 노력이 반드시 있어야 함. 대학이 바뀌는 것이 없이 재정 지원만 바라는 것은 불가.</li> </ul>

## 2) 국공립통합네트워크 정책에 대한 의견

고등교육의 공공성 관련 구체적 정책으로 국공립통합네트워크에 대하여 의견을 제시한 16명의 교육전문가들 중 8명은 찬성, 5명은 반대, 그리고 3명은 기타 의견을 제시하였다. 찬성 의견으로 국공립통합네트워크가 대학서열화 완화를 위해 필요하다는 이유, 지역 국공립대학의 교육 수준 향상 및 학습자 만족도를 높임으로써 지역 국공립대학을 통한 지역의 균형적 발전을 도모할 수 있다는 점을 주요 찬성 이유로 제시하였다. 또한 지역마다 갖고 있는 특성을 반영하는 대학 특성화를 통하여 지역 국공립대학의 강점을 부각시킬 수 있다는 이유를 들어 찬성 의사를 표현하기도 하였다. 반면 국공립통합네트워크에 반대 입장인 의견은 이 정책이 또 다른 차별의 유도할 수 있다는 점, 통합을 통하여 학문수준의 하락이 예상된다는 점 등을 제시하였다. 반대하는 입장의 전문가들은 프랑스와 같은 외국의 사례를 보았을 때 국공립통합네트워크가 학문 수준의 하락으로 인하여 개별 대학으로의 회귀 현상이 나타남을 지적했다. 또한 대학서열화의 문제가 교육의 문제가 아닌 사회적 문제이므로 이를 위하여 대학 체제의 변화는 불필요한 방안이라고 지적하였다. 또한 국공립대학통합네트워크 이전에 국공립대학의 역할의 재정립을 통하여 국가적 혁신 방향 및 가치에 맞는 운영이 필요하다고 말하였다. 한편 국공립통합네트워크 정책에 대한 찬반이 아닌 기타 의견으로는 통합네트워크가 국공립뿐 아니라 일반 사립대학까지 연계되어 운영할 필요가 있다고 말하였다. 또한 이와 같은 정책 이전에 학벌주의 및 학위중심의 대학교육을 극복하고 진정한 학력 신장과 지성인 양성을 위한 대학교육이 될 필요가 있음을 강조하였다. 다음 <표 16>는 국공립통합네트워크에 대한 찬반 및 그 주요 이유이다.

〈표 16〉 교육전문가들이 제시하는 국공립통합네트워크에 대한 찬반 및 이유

찬반 인원	주요 이유
찬성 8명	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 균형적 발전 및 강점 부각을 위해 필요함</li> <li>• 대학서열화 완화를 위해 필요함</li> <li>• 지역 국공립대학의 교육수준 향상 및 학습자 만족도 향상</li> <li>• 지역적 특성 반영 특성화 가능성</li> </ul>
반대 5명	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 또 다른 차별 야기 가능성</li> <li>• 학문수준 하락 가능성</li> <li>• 국공립대학 역할에 대한 우선적 재정립 필요</li> <li>• 대학 이기주의 그대로 두고 통합만 하면 기득권층 이해 확대 가능</li> </ul>
기타 의견 3명	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국·공·사립을 막론하고 자유로운 학생 교환 및 운영</li> <li>• 학교서열 및 학점 중심 사고 탈피 사회적 인식 전환 필요</li> </ul>

또한 교육 전문가들은 국공립통합네트워크에 대한 찬반 의견에 이어 정책 추진을 위한 방안에 대한 구체적인 의견을 나름대로 제시하고 있었다. 찬성하는 입장에서의 국공립통합네트워크의 실행을 위해서는 모든 국공립대가 공정하게 참여 가능하도록 해야 한다고 의견을 제시하며, 그 과정도 우선 공동선발제와 같은 부분 운영부터 단계적으로 추진할 필요가 있다고 말하였다. 또한 국공립통합네트워크를 위하여 서울대학교가 지방으로 이전하는 방식과 구조적 통합과 함께 캠퍼스별로 특성화 전략으로 특화된 단과대 형식의 운영이 필요하다는 의견 등을 제시하기도 하였다.

그리고 국공립통합네트워크의 효과적인 운영을 위해서는 형식적 통합이 아닌 학습자가 실제로 다양한 학습 선택을 할 수 있는 설계가 중요하다는 견해도 제시되었다. 다음 <표 17>는 국공립통합네트워크 찬반 의견에 대한 구체적 제시 의견이다.

〈표 17〉 국공립통합네트워크에 대한 찬반에 대한 구체적 제시 의견

찬반	구체적 제시 의견 내용
찬성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역의 강점 부각을 위해 필요하나 모든 국공립대가 공정하게 참여 가능하도록 기회 보장.</li> <li>• 국공립대통합네트워크 도입에 찬성함. 그러나 단계적 추진이 필요함. 우선적으로 공동선발제를 일정 부분 운영할 필요가 있음.</li> <li>• 대학 서열화 완화를 위해 국공립통합네트워크 필요, 단계적 이행</li> <li>• 형식적 네트워크가 아닌 학습자가 학습을 다양한 방식(학과연계, 전공 연계 등)으로 디자인할 수 있는 여지가 마련될 때 실질적인 네트워크가 작동할 것으로 보임</li> <li>• 꼭 필요하지만, 이것만으로 충분하지 않음. 현재 국공립대 통합만으로는 대학 서열 상위층의 사립대를 제어할 수가 없음. 궁극적으로는 사립대 포함하는 통합네트워크 고민이 필요함.</li> <li>• 주장은 일면 설득력이 있음. SKY와 같은 등급의 대학 서열화가 갖는 입시 경쟁에서 좀더 느슨해질 것임.</li> </ul>
반대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재 거점대학 중심의 네트워크 구축은 또 다른 차별 야기</li> <li>• 결과적으로 대학의 학문 수준이 뒤떨어진다는 것을 프랑스의 경우를 통하여 알 수 있음. 프랑스는 수십년간의 통합과정을 거쳐 지금에는 다시 개별 대학으로 환원되었음.</li> <li>• 학벌주의는 사회의 문제이지 교육의 문제는 아님. 따라서 학벌주의 때문에 대학 교육체제를 운운하는 것은 문제의 소재를 모르고 한 생각과 같음</li> <li>• 국공립대의 역할에 대한 재정립이 먼저 이루어져야 함. 국공립대가 일반 사립대와 동일한 비전과 교육목표로 운영하고 있으므로 문제임. 이 부분만 해소되면 굳이 공영형사립대나 국공립대통합네트워크는 필요하지 않음.</li> <li>• 이미 시도된 적이 있으나 대학내 이기주의로 국공립대 통합은 모든 것을 그대로 둔채 이루어진 통합이었음을 주지할 필요가 있음. 네트워크는 학습자의 학습 디자인 가능한 형태로 이루어지지 않는다면 기득권층의 이해만 높일 수 있음.</li> </ul>
기타 의견	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국공립대 통합네트워크 방식보다는 유럽의 대학간 호환성 강화정책처럼 국공립대를 막론하고 모든 대학이 자유롭게 학생들을 교환할 수 있는 방안이 고민되어야 함</li> <li>• 지금처럼 점수별 학교 서열이나 학점 중심 사고에서 벗어나 대학이 진정한 지식인, 학습인 양성을 위한 교육과정으로 전환해야 함.</li> </ul>

### 3) 공영형사립대 도입에 관한 의견

또 다른 고등교육의 공공성 관련 구체적 정책인 공영형사립대 도입에 대해서는 13명의 교육전문가들이 응답하였다. 응답 대상자들은 찬성 3명, 반대 6명, 기타 의견 4명으로 분포되면서 공영형사립대에 관하여 대부분의 교육전문가들이 부정적인 의견을 갖고 있는 것으로 파악되었다. 찬성하는 입장의 교육전문가들이 제시한 이유는 고등교육의 보편화에 따라 사립대학의 공적 영역 포함이 바람직한 방향이라는 의견과 부실 사립대학의 단계적 정리를 위하여 필요한 부분이라는 의견이 있었다. 한편 반대하는 의견에서는 현재 경영 및 교육에서 부실한 사립대학의 재정적 어려움에 대한 자구책으로 공적자금의 투입은 부적절하다는 의견, 4차 산업혁명의 초연결 및 온라인 교육의 보편화 환경에서 사립대학 공영화화를 위한 재정 투자는 불필요하다는 의견이었다. 또한 사립대학의 공영화는 사립대학의 자율성을 훼손하여 사학정신에 맞는 고등교육의 역할을 저해한다고 지적하기도 하였다. 기타 의견으로는 공영형사립대 정책 이전에 부실사립대학의 정리가 우

선행되어야 한다는 지적과 현재 사립대학 재정 운영에 투명성, 공공성, 책무성 등이 강화되는 정책이 선행되어야 한다는 의견을 제시하였다. <표 18>는 교육전문가들이 공영형사립대 정책에 대한 찬반 제시 현황 및 주요 이유에 대한 핵심 내용이다.

〈표 18〉 교육전문가들이 제시하는 공영형사립대에 대한 찬반 및 이유

찬반 인원	주요 이유
찬성 3명	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사립대학의 공적 영역 포함 바람직함</li> <li>• 부실 사립대의 단계적 정리로 활용 가능함</li> </ul>
반대 6명	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부실사립대학의 자구책으로 공적자금 투입 부적절함</li> <li>• 4차 산업시대, 온라인교육시대에 사립대학에 공적자금 투입 불필요</li> <li>• 사립대학의 자율성 훼손</li> </ul>
기타 의견 4명	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부실사립대학 정리가 우선임</li> <li>• 사립대학 재정 운영에 대한 투명성, 공공성, 책무성 강화 방안 우선 필요함</li> <li>• 사립대학 공영형화에 따른 여러 난관 예상됨</li> </ul>

분석 결과 공영형사립대 도입 정책에 대하여 교육전문가들 대다수가 반대의 의견을 갖고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 중요한 이유로는 공영형사립대학 정책이 기본적으로 학령인구 감소로 학생 모집 어려움 및 재정난에 처한 부실사립대학의 자구책으로 자생능력이 없는 대학을 국가자금으로 ‘억지로’ 생존시킨다고 인식하고 있는 것으로 파악되었다. 따라서 부실사립대학에 대한 공적자금 투입은 타당하지 않으며, 오히려 부실사립대학의 정리가 필요하다는 의견이 지배적이었다. 또한 4차 산업혁명 시대의 인공지능 및 자동화로 인한 초연결 환경과 MOOK와 같은 대중적 온라인 교육의 보편화 시대에 부실한 사립대학에 자금을 투입해서 대학 존립을 연장시킨다는 것은 시대착오적 발상이라는 의견을 제시하였다. 한편 사립대학에 대한 설립 취지와 사학정신을 추구하는 자율성을 훼손하는 방안으로 작용할 수 있다는 의견도 중요하게 제시되었다. 일부 전문가들은 지방 사립대학의 존립이 지역의 경제, 문화 등 지역사회 발전의 구심이 된다는 일반적 주장에 대해서 현재 지방 사립대학으로 인한 지역 경제 활성화는 학기 중 몇 달에 지나지 않고 운송 및 교통이 발달한 현 시대에 지방대학으로 인한 지역경제 및 사회에 미치는 영향은 미비하다고 말하기도 하였다. 기본적으로 공영형사립대 도입의 취지가 사립대학에 대한 공공성 부여라는 점과 그 배경에는 재정난에 어려운 지방사립대학의 구제 목적이 있다는 점에서(임재홍 외, 2018) 전문가들의 이와 같은 지적은 중요한 의미를 갖는다고 판단된다.

국가의 제한된 예산 규모에서 무조건적으로 지속적인 정부투자금의 증가만을 요구할 수 없는 상황이라면 학령인구 수가 줄어들면서 과잉상태인 사립대학의 수를 줄여서 한정된 국가 투자금을 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 이와 같은 배경에서 교육전문가들은 부실사립대학의 정리를 가장 중요한 현안으로 제시하고 있다고 판단된다. 이와 같은 부실사립대학의 정리 및 사립대학의 공공성, 책무성의 강조를 통한 사학개혁이 우선적으로 실현해야 한다는 의견이 공립형사립대 도입에 대한 교육전문가들의 의견에서 전반적으로 제시된 핵심 내용이었다. 다음 <표 19>는 공립형사립대 도입에 대한 찬반으로 제시된 구체적 의견 내용이다.

〈표 19〉 공영형사립대에 대한 찬반에 대한 구체적 제시 의견

찬반	구체적 제시 의견 내용
찬성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 찬성함. 사립대가 사적인 영역에서 공적인 영역으로 전환되는 것에 대한 노력이 필요하며, 이것으로서 기재부 설득 논리를 마련해야 할 것임</li> <li>• 부실 사립대(재정, 교수 및 교직원 채용 비리, 법인의 과도한 관여, 기타 부도덕한 행위)를 일거에 정리할 수 있는 지혜로운 정책이라고 봄. 이번 정부에서 시범적으로 부실한 사립대를 단계적으로 정리해야 하며, 대학 교수회나 대학 구성원 모두가 만든 평의회 등의 제도적 지원을 통해 대학 민주화에 기여해야 한다고 봄</li> </ul>
반대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4차 산업혁명 시대, 온라인 교육의 일반화 등을 고려할 때 공영형 사립대의 도입을 통한 국가 재정 투입은 불필요함</li> <li>• 현실적으로 현재와 별다른 변화가 없을 것 같으며 다만 사립의 자율성을 해친다는 비난만 받을 우려가 많음</li> <li>• 반대함. 쓰러져 가는 사립대를 국가에서 책임져야 하는가? 유명 사립대는 국가적인 컨트롤 범위에 있지 않아도 되지만 이미 국가에서 대학평가를 하고 있고 결과에 따라서 국가지원의 예산 범위가 차이가 나고 있기 때문에 상당 부분 국가의 통제를 받고 있음. 공영형사립대는 새롭게 무언가를 만든다기보다는 지방에 학생이 적고 여러 가지 문제 있는 대학을 지원해 주기 위해서 쓰이는 데 악용될 수 있는 여지가 있는데 왜 하는지 모르겠음. 공영형사립대는 자구책이 있는 대학이 아니라 지역에서 여러 문제가 있는 자발적 생존이 어려운 데를 중심으로 지원을 하게 되면 악용될 수 있음</li> <li>• 반대함. 대학과 지역경제를 이야기하는데 대학이 지역경제에 미치는 영향은 학기 중에 대학을 중심으로 잠깐 숙식이 제공되는 상가 또는 임대사업만 영향을 받는 것으로 미미함. 지역의 상권이 대학에 의존할 수 있는 시기는 지났음.</li> <li>• 반대함. 1) 사립대에 대한 국가의 통제 최소화가 기본방향임. 2) 운영이 어려운 대학은 문을 닫아야 하며, 굳이 국가가 떠맡을 필요가 없음. 3) 등록금 부담으로 대학 진학이 어려운 학생에 대한 대책으로 부적절함. 이에 대한 대책은 국가장학금이면 충분하고, 대학이 관련 정책을 실시하도록 유도하면 됨. 4) 국공립대를 바꾸는 것이 더 시급하며, 이 변화가 불가능하면 공영형사립대도 국공립대와 동일하게 운영될 것임.</li> <li>• 자칫 부정 사립대가 전환하거나 이미 운영이 어려울 정도의 사립대 등이 공영형사립대로 전환하여 명맥을 유지하는 것은 타당하지 않음.</li> </ul>
기타 의견	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사립대의 공공성, 투명성을 강화하는 정책이 우선되어야 할 것임.</li> <li>• 현재의 국가 장학금, 학자금 대출 재원을 대학운영의 공공성, 투명성, 책임성을 강화하기 위한 수단으로 활용하는 방안이 먼저 고민되어야 할 것임.</li> <li>• 공영형 사립대를 도입할 경우 국가재정이 사립대학의 경성비로 들어가는 것을 전제로 한 만큼 제도 설계가 잘 수립되어야 함.</li> <li>• 수도권 및 지방의 재정자립도가 떨어지는 대학에게 기회가 될 수 있으나, 사립유치원 사태에서 볼 수 있듯이 사립기관의 재산에 대한 주장 등이 난관이 될 수 있음.</li> </ul>

#### 4. 고등교육의 특성화 방안에 관한 의견

고등교육 분야 교육개혁 방향으로서 고등교육의 특성화에 대한 교육전문가들의 의견을 진단하였다. 우선 고등교육의 특성화 추진의 어려움 및 한계에 대한 의견을 듣고자 했으며, 다음으로는 대학 특성화의 구체적인 사례로 ‘한국폴리텍 대학’에 대한 의견을 수렴하였다.

##### 1) 고등교육 특성화 추진의 한계 및 방향

교육전문가들이 진단하는 우리나라 고등교육 분야에서의 특성화 추진의 한계 및 방향으로 ‘자율성 및 자발성에 의한 특성화 방향’, ‘전문대학과 차별화된 특성화 필요’, ‘정부지원 사업 의존에

따른 도전적 시도의 한계, 그리고 '대학의 수직적 서열구조에 따른 획일화의 한계' 등 4가지 주요한 내용을 제시하고 있다. 아래 <표 20>는 고등교육 특성화 추진의 한계 및 방향에 대한 주요 내용이다.

〈표 20〉 교육전문가들이 제시하는 고등교육 특성화 추진의 한계 및 방향

핵심 내용	주요 내용 설명
1. 자율성 및 자발성에 의한 특성화 방향	• 대학의 특성화는 지시와 통제가 아닌 자율성과 자발성에 근거하여 중장기적으로 이루어질 수 있는 부분임
2. 전문대학과 차별화된 특성화 필요	• 대학의 특성화는 취업으로 집중된 전문대학의 특성화와는 다른 방향이어야 함
3. 정부지원 사업 의존에 따른 도전적 시도의 한계	• 정부지원사업에 대한 재정적 의존이 큰 상황에서 도전적이고 과감한 특성화 시도가 어려움
4. 대학의 수직적 서열구조에 따른 획일화의 한계	• 대학의 서열화의 구조에서 종합대학의 이점을 버리지 못하는 현실에서는 진정한 특성화가 어려움

교육전문가들은 고등교육의 특성화는 지시와 통제로 이루어질 수 없으며 대학의 자율성과 자발성에 근거하여 중장기적으로 이루어질 수 있는 부분이라는 '자율성 및 자발성에 의한 특성화 방향'을 우선 강조하였다. 특성화를 위해서는 장기적인 안목으로 대학의 여건 및 특징에 적절한 특성화 전략을 구상하고 이에 대한 대학 자체의 자율적이고 자발적인 노력이 중요하다는 의견이었다. 다음으로 고등교육기관인 대학의 특성화는 직업교육 및 취업목적으로 특화된 전문대학의 특성화와는 다른 성격이어야 한다고 제시하였다. 다시 말하면 대학의 특성화는 학문 영역에 따라 특성화가 효과적이지 못한 분야도 있기 때문에 흔히 취업을 위하여 특화된 전문대학과는 '차별화된 특성화'가 되어야 한다는 의견이었다. 또한 특성화에 대한 갈망 및 필요가 있지만 현재와 같이 정부지원사업에 재정적 의존이 큰 상황에서는 사업의 평가 및 성과에서 자유로울 수 없기 때문에 혁신적이고 결과에 대한 위험을 무릅쓴 특성화에 대한 도전이 어렵다는 '정부지원 사업 의존에 따른 도전적 시도의 한계'를 지적하고 있었다. 이것은 대학의 특성화 한계로서 매우 중요한 사안이라고 판단된다. 대학의 특성화를 위한 과정에서는 장기적이고 거시적인 차원에서 각 대학의 철학과 특성을 반영하는 창의적이고 도전적 과정이 필수적일 수밖에 없다. 그러나 당장 재정적 지원사업의 성과 평가에서 자유로울 수 없는 상황에서 창의적인 사업이나 도전적 시도를 한다는 것은 매우 어려운 문제이다. 결국 대학재정지원 사업은 국가 지원이라는 명분으로 대학들의 획일화를 유도하고 모든 대학들을 틀에 짜인 성과에 머무르게 함으로써 장기적이고 거시적 차원의 대학 발전과 국가경쟁력 강화에 한계로 작용한다고 말할 수 있다. 마지막으로 전문가들은 현재와 같은 대학서열화 구조에서 종합대학의 이점을 포기하기 어렵기 때문에 특성화된 대학 운영 및 교육과정 운영에 한계가 있다고 지적하였다. 아래 <표 21>는 고등교육 특성화 추진의 한계 및 방향에 대한 주요 내용과 제시된 구체적 의견이다.

〈표 21〉 고등교육 특성화 추진의 어려움 및 한계에 대한 구체적 제시 의견

핵심 내용	주요 내용 설명
1. 자율성 및 자발성에 의한 특성화 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>대학의 특성화는 지시와 통제를 통해서 이루어질 수 없다. 자율적인 노력과 자발적인 협력을 통해서 중장기적으로 형성되는 특성화이어야 함.</li> <li>교육부와 정부의 기조에 맞춘 긴 안목의 대학 정책이 대학별로 수립되지 못하고 있음. 장기적인 안목에서 각 대학이 자율적으로 운영하고, 특성화할 수 있는 방안을 제시하고, 이에 대한 지원이 필요함.</li> </ul>
2. 전문대학과 차별화된 특성화 필요	<ul style="list-style-type: none"> <li>대학의 특성화는 전문대학의 특성화와 같은 것으로 다루어서는 안 된다고 봄.</li> <li>대학 자체의 특성화보다는 대학 내의 엔지니어링 분야를 특성화하는 것이 바람직하다고 생각함.</li> </ul>
3. 정부지원 사업 의존에 따른 도전적 시도의 한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가가 대학 특성화 정책을 수립 및 추진하지만, 각 대학에 대한 정부의 기본 정책(예컨대 등록금 정책, 입시, 각종 평가)이 일률적으로 적용되고 있어서, 대학이 이러한 특성화를 추진할 수가 없음. 특성화와 기본 정책을 통합하여 추진하지 않는 한 우리나라 고등교육기관의 특성화는 불가능함.</li> <li>특성화의 의지가 있어도 대학 재정을 국가사업 지원비에 의존하는 현 상황에서 도전적이고 실패 위험이 있는 특성화 및 사업에 대한 시도는 불가능함. 성과에 대한 위험을 감수하면서 장기적이고 도전적인 특성화를 시도할 수 있는 여건이 마련되어야 함.</li> <li>지역산업과 밀착하고 그들과 함께 지역경제를 만들어 가는 과정에서 지역별 수요와 특성에 따라 특성화가 이루어져야 하는데, 대부분은 중앙정부의 지시와 돈에 의해 좌우되고 있음.</li> </ul>
4. 대학의 수직적 서열구조에 따른 획일화의 한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>수직적 서열화로 변질된 고교체제처럼 대학 특성화도 수직적 서열구조가 완화되어야 진정한 의미의 특성화 정책이 반영될 수 있음. 그렇지 않으면 특성화 구조에 따라 서열이 오르락내리락 하며 모두가 종합대학의 이점을 버리지 않을 것임.</li> </ul>

## 2) 폴리텍대학에 대한 의견

고등교육의 특성화 분야에 대한 실제적인 사례로 ‘폴리텍대학’에 대한 교육전문가들의 의견을 분석하였다. 전문가들은 폴리텍대학에 관하여 ‘긍정적인 전문기능인력양성 방향’, ‘기존 전문대학과 연계 지향’, 그리고 ‘장기지속적 발전을 위해 교육 부분 강화 필요’ 등을 제안하였다. 다음 〈표 22〉는 교육전문가들이 제시한 폴리텍대학에 대한 주요 의견 및 내용 설명이다.

〈표 22〉 교육전문가들이 제시하는 폴리텍대학에 대한 주요 내용

핵심 내용	주요 내용 설명
1. 긍정적인 전문기능인력양성 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>성인대상의 참여율과 취업률이 높은 전문기능인력의 양성이라는 점에서 긍정적인 방안</li> </ul>
2. 기존 전문대학과 연계 지향	<ul style="list-style-type: none"> <li>궁극적으로 전문대학과 통합할 필요가 있으며 기존의 전문대학이 지향할 대학 방향</li> </ul>
3. 장기지속적 발전을 위해 교육부분 강화 필요	<ul style="list-style-type: none"> <li>지속가능한 기술인력양성, 생애에 걸친 역량개발이라는 측면에서 훈련만이 아닌 교육적 요소가 강화되어야 함</li> </ul>

폴리텍대학에 대한 교육전문가들의 의견은 폴리텍대학이 현행 전문대학들이 지향할 궁극적 방향이라고 언급하면서 전문기술인력양성이라는 점에서 긍정적으로 인식하고 있었다. 특히 폴리텍대학이 성인을 대상으로 높은 참여율 및 취업률을 보인다는 점에서 기존 전문대학과의 통합의 가능성도 제시하였다. 또한 현 전문대학의 문제점으로 지적된 4년제 대학과의 차별성이 없는 정

체성에 대한 대안으로 궁극적으로 전문대학이 지향할 방향이라고 말하였다. 또한 전문가들은 구체적으로는 현재 거점 폴리텍대학은 지역의 전문대학과 연계하여 전문대학에서는 기초지식 및 소양을 교육하고, 폴리텍대학에서 실무 중심의 훈련을 분담하는 방식을 제안하기도 하였다. 한편, 폴리텍대학이 전문기능인 양성 목적이지만 지속가능한 기술인력양성 및 역량개발을 위해서는 단기간의 기술적 훈련만이 아닌 교육학적 철학과 설계를 강화해야 한다는 점을 제시하였다. 다음 <표 23>는 폴리텍대학에 대한 주요 의견 및 제시된 구체적 내용이다.

〈표 23〉 폴리텍대학에 대한 주요 내용 및 구체적 제시 의견

핵심 내용	주요 의견
1. 전문기능인력양성 방향으로 긍정적인 형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문기능인력양성이라는 점에서는 좋은 평가를 받고 있으나, 평생진로개발역량이라는 면에서는 우려되는 점이 있음. 지속가능한 기술인력양성, 생애에 걸친 역량개발이라는 관점에서 교육과정을 새롭게 검토 필요함.</li> </ul>
2. 기존 전문대학과 연계 지향	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 폴리텍대학은 전문대학이 가야할 방향을 제시하고 있음.</li> <li>• 장기적으로는 전문대학과 통합해야 할 것임.</li> <li>• 각 거점 폴리텍대학이 지역의 전문대학과 연계하여 고유의 각 전문적 역할을 분담할 수 있는 방식으로 전환하는 것도 필요함. 전문대에서는 직업관련 기초지식이나 소양교육을 주로 교육하고, 폴리텍대학은 실무 중심의 훈련에 집중하는 것이 바람직함. 4년제 대학교육과 직업교육훈련을 구분하여 지원하는 방법 필요.</li> </ul>
3. 장기지속적 발전을 위해 교육 부분 강화 필요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 폴리텍대학은 성인을 대상으로 교육 프로그램을 운영하여 참여율이 높고 재취업도 한다는 면에서는 긍정적인. 그러나 교수자들의 교육적인 철학과 교육적 마인드는 부족한 것으로 알고 있음. 기술만 한다고 해서 오로지 단기간에 기술위주로 가르치게 되면 부작용이 심할 수 있음.</li> <li>• 가르치는 사람이 교육적인 방법이나 교수학습 방법들을 모조리 무시하고 오로지 훈련만 시키는 것은 직업교육에서 지양해야 함. 기존의 NCS과정 개발자들은 교육을 잘 모르며, 학과 현장과의 연계라는 부분에서 훈련이 더 강조되고 있는 데, 훈련이 아니라 교육이 되어야 함.</li> <li>• 직업교육훈련에서 모든 교재의 교수설계 기법이나 교수학습 방식에서 교육학적 요소가 보강되어야함.</li> </ul>

## 5. 고등교육 분야 주요 정책 방향 제안

본 연구에서는 고등교육의 공공성 기반 미래 고등교육 개혁 방향 제안을 위하여 지난 우리나라 고등교육 분야의 공과, 한계점 진단, 고등교육 공공성 측면에 대한 의견, 특성화 방안 등에 대한 의견을 수렴하였다. 이와 함께 교육전문가들이 제시하는 고등교육 분야의 주요 정책 방향은 크게 ‘부실대학퇴출 및 대학구조개혁’, ‘지역 거점국립(사립)대학 육성’, ‘대학재정 확보 방안 마련’, ‘고등교육기관의 재구조화 및 특성화 강화’, 그리고 ‘전문대학의 공영화’ 등을 제시하였다. 다음 <표 24>는 교육전문가들이 제안한 고등교육 개혁을 위한 주요 정책 제안 내용이다.

〈표 24〉 교육전문가들이 제시하는 고등교육 분야 주요 정책 제언

핵심 내용	주요 내용 설명
1. 부실대학퇴출 및 대학구조개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>고등교육의 질적 수준 미달, 비리사학 및 부실대학의 퇴출과 대학구조개혁 추진으로 고등교육 전반의 질적 수준 회복 및 공적자금투자 효과성 확대</li> </ul>
2. 지역 거점국립(사립)대학 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 거점국립(사립)대학의 육성 및 국가적 자원 확대로 교육수준 향상과 지역교육 균형발전 유도</li> </ul>
3. 대학재정 확보방안 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>부실대학의 정리로 공적자금투자비용 증가</li> <li>지역대학 지자체 연계 운영 방안 등으로 재정 확보방안 마련</li> </ul>
4. 고등교육기관 재구조화 및 특성화 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>대학원중심, 학부교육중심, 폴리텍직업교육 등으로 고등교육기관의 재구조화 및 특성화</li> </ul>
5. 전문대학의 공영화	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반대학과 학과 통합 등 재구조화 후 공영화 및 무상교육 실시</li> </ul>

고등교육 공공성 기반 교육혁신을 위해 교육전문가들이 제안한 주요 교육개혁 정책으로 가장 두드러진 부분은 ‘부실대학퇴출 및 대학구조개혁’이었다. 많은 교육전문가들은 현재 우리 고등교육의 여러 가지 한계를 극복하기 위한 대안으로 교육의 질적 수준이 떨어지고, 대학운영의 건전성과 투명성이 없는 비리사학, 그리고 자체적인 생존능력이 없는 부실대학 등의 정리가 제일 우선되어야 한다고 말하고 있었다. 이와 같은 부실대학의 퇴출은 우리나라 고등교육의 질적 수준향상뿐 아니라 이미 과잉상태인 대학 수를 줄이기 때문에, 고등교육 공적자금의 투입 효율성을 높여 고등교육 전반의 질적 수준을 향상시키는 계기가 될 수 있다고 전망하였다. 이를 위해서 교육전문가들은 대학기본역량평가에 대한 전면적 검토, 비리사학 및 부실대학에 대한 구조개혁 및 퇴출경로 마련, 대학정보 공개 확대 등 일정 부분 시장기제를 활용한 처방을 제시하였다. 동시에 미래사회에 대응하기 위한 학과 및 정원 조정, 이사회 등 대학 지배구조 개선, 본·분교의 특성화 전략 등을 포함한 대학 스스로의 구조개혁과 혁신 과정이 필요하다고 조언하였다.

한편 교육전문가들은 고등교육 개혁을 위한 정책으로 ‘지역 거점국립(사립)대학 육성’을 제시하였다. 이는 지역거점대학을 통하여 지역 간 균형발전을 유도하고 지역 대학과 고등학교 연계 프로그램 운영, 지역 산학 협력사업 수행, 대학의 지역 평생교육기관 역할을 수행하는 방안 등을 제안하였다. 필요에 따라서는 거점국립(사립)대학의 무상교육을 실시하여 지역사회의 우수한 인재를 확보하여 수도권으로만 집중되는 대학지원 현상을 완화함으로써 대학의 서열화를 해소할 수 있는 방안으로도 기대하였다. 다음으로 고등교육 개혁을 위한 주요 정책으로 교육전문가들은 ‘대학재정확보 방안 마련’을 제시하였다. 현재 나타나는 대학교육의 질적 하락 등의 주요 문제는 결국 장기간의 대학의 재정문제에 따른 결과라고 할 수 있다. 따라서 고등교육의 질적 개선 및 개혁을 위해서는 대학재정확보를 위한 방안 마련이 가장 중요한 부분이라는 것은 부인할 수 없다. 이를 위하여 교육전문가들은 부실대학퇴출로 고등교육기관에 대한 공적자금비율 확대, 국립대학의 공적자금 지원 확대 및 지자체 연계를 통한 무상교육화 방안 마련, 건전한 사립대학의 일정 한계 내에서의 등록금 자율화를 포함한 재정자율권강화 방안 등을 제안하였다.

또 다른 고등교육개혁을 위한 정책으로 제시된 내용은 ‘고등교육기관의 재구조화 및 특성화 강

화’ 정책으로 대학시장의 체제 재구성을 제안하였다. 이것은 대학마다 다른 여건과 특성을 반영, 경쟁력이 있는 부분을 중심으로 특성화를 지향하고 이를 바탕으로 고등교육기관의 재구조화를 추진하는 정책이라고 할 수 있다. 구체적으로는 대학원중심 연구대학, 학부중심의 교육대학, 산업밀착형 폴리텍대학 등으로 특화된 대학체제의 재구성으로 자체적인 역량 강화 방안을 마련하도록 하는 정책이라고 볼 수 있다. 끝으로 교육전문가들은 고등교육 개혁의 정책으로 ‘전문대학의 공영화(무상교육)’를 제안하였다. 전문대학의 공영화 및 무상교육은 현재 전문대학이 현장과 산업밀착의 진로교육을 통한 기술교육 중점 역할을 하는 대신 4년제 대학과 차별성이 없는 교육 과정을 운영하면서 본래 전문대학의 정체성을 잃고 있는 상황에 근거한다. 이로 인하여 전문대학 진학생들은 명확한 목적과 진로교육에 대한 취지보다 학업능력이 떨어진 학생들이 진학하는 형태로 인식되는 현상이 만연한 상황을 극복할 필요가 있다. 따라서 전문대학 공영화는 이와 같은 문제를 극복하고 지역거점대학과 유사한 개념으로 무상교육을 실시하면서 지역 진로교육 중점 기관으로서의 역할을 기대할 수 있다. 또한 전문대학은 지역의 폴리텍대학 및 지역산업과 연계성 강화를 통하여 지역경제, 산업의 활성화를 도모하고 전문대학에 진학하는 학생들에게는 다양한 지원을 통하여 현재 저소득층 및 사회적 소외계층 학생들이 많이 지원하는 전문대학에서 포용국가 교육복지 정책 실현이 필요하다. 다음 <표 25>는 교육전문가들이 제시한 고등교육 분야 주요 정책 제안 및 구체적인 의견 내용이다.

〈표 25〉 고등교육 분야 주요 정책 영역 및 구체적 제시 의견

핵심 내용	주요 내용 설명
1. 부실대학퇴출 및 대학구조 개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부실대학 퇴출 및 건전 사학 육성</li> <li>• 대학기본역량평가에 대한 전면적 검토, 비리사학과 부실대학에 대한 구조개혁 및 퇴출 경로 마련</li> <li>• 대학구조조정을 통한 부실대학 청산 촉진, 대학정보공개 확대 등 시장기제 활용</li> <li>• 대학구조개혁: 교육성과에 따른 학과 및 정원 조정, 본·분교의 전공 특성화 캠퍼스 전환, 이사회 등 대학지배구조 개선</li> </ul>
2. 거점국립(사립)대학 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거점국립대학 육성지원</li> <li>• 지역대학과 고등학교, 평생교육 연계</li> </ul>
3. 대학재정 확보방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부실대학 퇴출을 통한 대학공적자금 비율 증가 유도</li> <li>• 국립대무상교육/사립대학 제한범위 내 등록금 자율화</li> <li>• 지역사회 연계성 강화(지자체 공립화를 통한 지자체 재정 투자 유도)</li> </ul>
4. 고등교육기관 특성화 및 재구조화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대학시장의 재편: 글로벌경쟁력이 있는 대학원중심대학, 교육책무성이 강조된 학부교육중심대학, 산업밀착형(폴리텍형) 직업교육대학</li> <li>• 연구중심, 교육중심, 산학중심 등 큰 수준에서 대학의 특성화를 지원하는 방안</li> <li>• 고등교육 기관의 수월성 제고를 위한 미래선도대학 지정.</li> </ul>
5. 전문대학의 공영화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문대학 교육의 공공성 강화(무상교육)</li> <li>• 전문대학의 공립화와 지역산업 연계성 강화를 통한 지역산업 활성화, 소외계층에 대한 특별한 배려를 통한 재학생 복지지원 강화</li> </ul>

## V. 결론 및 제언

본 연구에서는 우리나라 고등교육에 대한 성과와 한계 진단, 공공성 강화 정책에 대한 관점, 고등교육의 특성화 방향, 그리고 미래 고등교육 개혁을 위한 정책 방향에 대한 교육전문가들의 의견을 분석하였다. 이와 같은 분석 결과를 바탕으로 다음과 같은 결론을 제시할 수 있다.

첫째, 우리나라 고등교육의 가장 주요한 특징은 고등교육의 양적 확대 및 그것을 따라가지 못한 질적 하락 부분이라고 할 수 있다. 우리나라는 1970년대 대학 취학률 5.3%에서 지속적으로 증가하여 2007년 70.2%로 급격히 상승하였다(최강식, 이보경, 2017). 이후 다소 감소경향을 보이고 있으나 우리나라의 고등교육 이수률은 OECD 국가들 중 최고 수준이다. 이것은 우리나라의 높은 교육열을 반영하며, 1995년 대학준칙주의 설립 이후 급속히 증가한 대학의 수에서도 확인할 수 있다. 1980년대 대략 230~240개 내외를 유지하던 대학의 수가 1990년부터 매해 10개 이상씩 증가하여 2000년 350개, 2005년 351개를 기록한 후 현재까지 비슷한 수준을 유지하고 있다. 이와 같은 대학 수의 급격한 증가와 이에 따른 고등교육 이수률의 현저한 증가는 우리나라 대학교육의 보편화를 보여주는 단적인 증거라고 할 수 있다.

그러나 이와 같은 고등교육의 보편화는 국민의 교육 수준의 향상이라는 긍정적 결과와 동시에 고용시장에서의 수급 불균형 및 고등교육의 위상 하락 등으로 양적 팽창에 따른 한계점을 수반하게 되었다. 무엇보다 양적 팽창을 따라가지 못하는 고등교육의 낮은 질적 수준에 대한 많은 비판이 제기되어 왔다. 본 연구의 전문가 의견 분석(FGI)에서도 우리나라 고등교육 정책의 실패 원인, 한계점, 문제 영역에서 모두 낮은 고등교육의 질적 수준에 대한 진단이 반복적으로 제기되면서 그 문제의 심각성을 확인할 수 있었다. 이와 같은 고등교육의 양적팽창 및 낮은 질적 수준은 지난 우리나라 고등교육 정책의 ‘양날의 검’과 같은 특징으로 급격한 양적 성장을 뒷받침하지 못하는 국가재정지원의 한계와 지원 정책 실패에 따른 결과라고 할 수 있다.

둘째, 우리 고등교육의 주요 특징이자 한계로 제시된 부분은 대학의 서열화 및 획일화라고 할 수 있다. 대학의 서열체제는 교육에서의 신자유주의 경제 원리에 의한 ‘능력주의(meritocracy)’ 및 ‘학력주의(credentialism)’가 우리 사회문화적 의식으로 정착하여 기인된 부분이 있다. 이것은 교육에서의 지나친 경쟁, 성과 중심 교육, 입시위주의 주입식 교육 등으로 교육의 본질을 파괴하고 교육을 통한 사회적 양극화를 초래하여 결국은 민주주의와 평등주의를 훼손하는 폐해가 유도되었다고 할 수 있다(류동민, 2011). 따라서 대학의 서열화를 유도한 ‘능력주의’ 및 ‘학력주의’는 결국 한국의 지나친 교육열을 만들어 낸 이유라고 볼 수 있다(김명환, 2015). 이런 배경에서 고등교육의 견고한 대학서열화 체제가 구성되고, 이와 같은 서열화는 앞서 언급한 교육본질의 왜곡, 공교육의 붕괴, 민주주의 훼손과 함께 대학의 역전할 수 없는 구조적 문제로 교육을 통한 역량 및 경쟁력 강화에 한계로 작용한다. 또한 대학서열화에 따른 노동시장 진입의 격차, 사회계층 분리, 공시족 양산 등의 사회적 문제뿐 아니라, 수도권 이외 지역의 대학의 붕괴와 그에 따른 지방의 황폐화 현상 야기로 포용 사회의 주요 한계로 작용한다.

한편 대학의 획일화 또한 우리나라 고등교육의 주요 문제적 특징이라 말할 수 있다. 현재 존재

하는 약 190여개의 일반대학의 특징적 차이가 거의 없으며, 2년제 전문대학과 4년제 대학의 구조적 및 교육 과정적 차이가 크지 않다는 것도 큰 문제로 지적되고 있었다. 우리나라 대학의 대부분인 종합대학의 형태는 특성이 없는 획일화된 백화점식 구조로 학문적 특성, 설립의 취지 등을 충분히 반영하지 못하는 한계를 보이고 있다. 또한 이런 획일화된 대학 구조는 대학의 특성화를 살리지 못하는 구조이므로 모든 대학들이 일정한 기준에 의하여 서열적으로 배치되는 양상을 초래하면서 대학의 서열화와 병행되는 구조적 문제라고 할 수 있다. 이와 같은 대학구조의 획일화는 대학들이 특성화로 분화되어 있을 때 재정 분배 및 집행의 효과를 살릴 수 있다는 전제에서 고등교육 재원 집행의 효율성 부족을 초래한다고 지적한다(김영철 외, 2018). 본 연구에서 전문가 집단은 고등교육의 서열화 및 획일화된 구조를 고등교육 문제의 핵심적 요소로 지적하고 있었으며, 특히 4년제 대학과 2년제 대학의 차별성 부재를 문제로 지적하였다. 또한 전문가들은 고등교육의 전문성 및 역할에 대한 제고가 필요하며, 특히 전문대학은 본래의 목적을 살려 현장 교육 중심의 지역 자원의 활용 및 특성화 노력이 필요하다는 부분을 지적하였다.

셋째, 현재 우리나라 고등교육에서의 가장 쟁점적인 사안으로 고등교육에 대한 재정지원 부족 및 대학의 재정난 심화 문제를 들 수 있다. 이와 같은 문제 상황은 여러 연구자들에 의해 제기되어 왔으며, 다양한 통계적 자료로 확인되는 현상이다. 이런 고등교육의 재정난은 국공립대학에서는 낮은 교육의 여건 및 질적 수준으로 나타나며, 2009년 등록금동결 정책 이후 대학운영비의 대부분을 등록금 재원에 의존하는 사립대학은 교육의 여건뿐 아니라 대학운영 자체 재정적 어려움으로 가중되고 있다. 특히 우리나라 고등교육의 80%이상을 차지하고 있는 사립대학들은 재정적 어려움을 극복하고자 국가재정 지원사업에 집중하고 있는 상황으로, 이것은 또 다시 대학의 획일화, 특성화 저해, 기초학문의 소외, 지속가능한 연구력 상실, 대학자생역량 부재 등의 다양한 고등교육 문제들을 야기하고 있다.

본 연구의 전문가 의견 분석에서도 이와 같은 대학의 재정적 한계가 우리나라 고등교육 정책의 실패 부분 및 여러 가지 문제의 핵심으로 제기되었다. 특히 전문가들은 등록금 동결 정책은 고등교육의 보편성에는 기여하였지만 고등교육을 통한 수월성 부분은 말살하였으며, 국가장학금 지급과 같은 개인에 대한 지원은 고등교육 기관의 자생적 역량을 지원하지 못하였다고 지적하였다. 또한 이런 대학의 재정적 어려움을 극복하기 위한 국가재정 지원사업의 참여는 사업평가 의식으로 창의적이고 혁신적인 대학 변화에 도전하는 것을 불가능하게 함으로써 궁극적으로 대학교육의 질적 저하 및 고등교육의 경쟁력 약화를 초래한다고 말하였다.

이와 같은 우리나라 고등교육 분야에 대한 주요 특징 및 현안에 대한 결론을 바탕으로 고등교육의 공공성 기반 교육개혁을 위한 제언은 다음과 같다.

첫째, 우리나라 고등교육의 미래교육 개혁을 위한 고등교육의 공공성은 대학의 책무성과 자율성을 동시에 강조하는 고등교육의 공공성 강화가 되어야 할 것이다. 이것은 교육의 공공성을 대학과 국가 사이의 상호 책임과 역할이라는 전제에서 국가가 가지는 고등교육기관의 존립과 지원에 대한 책임 및 고등교육기관이 국가와 사회의 공익에 대한 책임 모두 충족될 수 있는 방향성 확립이 필요하다. 이런 관점에서 무엇보다 국가재정의 고등교육에 대한 투자와 지원 정책 수립이 필요하다. 고등정신역량 강화를 위한 고등교육의 역할 및 이미 보편화된 고등교육의 중요성을 고

려하여 고등교육에 대한 투자 확대가 우선적으로 고려될 필요가 있다. 그러나 제한된 국가재정의 효율적 투자를 위해서는 대학 체제개혁으로 구조적 문제를 해결하고 재정지원의 효율적 집행 방식에 대한 논의와 정책 마련이 시급하다.

한편 고등교육의 공공성 확대에 대한 사회적 공감대가 있는 현 시점에서 고등교육개혁의 방향성 확립을 위한 사회적 합의가 우선적으로 필요하다. 교육의 공공성 측면에서 고등교육에서의 무조건적인 시장원리의 적용이 바람직하지 않다는 전제에서 국가차원의 고등교육개혁 방향 제시를 위한 사회적 합의에서 시작할 수 있기 때문이다. 이미 진행되고 있는 학령인구 감소에 따른 대학 존립의 위기, 4차 산업혁명을 대비한 고등정신역량 강화를 위한 대학교육 패러다임의 전환, 재정적 어려움으로 고등교육의 질적 저하, 대학교육의 철학적 부재, 경영적 집중에 몰입한 대학 운영, 구조적 문제로 인한 특성화 불가능 등의 복합적 문제를 해결하기 위한 총체적인 구조 파악 및 해결 방안 마련이 절실하다. 이에 교육전문가들이 제안하는 부실대학의 퇴출 및 미래사회 대응을 위한 대학구조개혁 추진, 지역의 균형적 발전을 위한 지역 거점대학의 육성, 교육경쟁력 강화를 위한 대학재정 확보방안 마련, 특성화를 실현할 수 있는 고등교육기관의 재구조화 정책 등은 혁신적인 고등교육에 대한 간절한 요구가 담겨있다고 파악된다.

## 참고문헌

- 교육부, 한국교육개발원(2017). 교육통계연보.
- 김동석(2016). 고등교육 이념과 대학의 기능 변화. *교육연구*, 24, 134-150.
- 김명환(2015). 갈림길에 선 한국 고등교육: 정부의 대학 구조조정 정책 비판과 대안의 모색. *경제와 사회*, 106, 115-141.
- 김명환(2016). 조지오웰의 사회주의, *역사와 경제*, 100, 377-412.
- 김성재(2017). 대학위기의 원인과 대학개혁. *대학: 담론과 쟁점*, 2, 48-55.
- 김영철, 김두환, 김용련, 남기곤, 박기범, 우명숙(2018). 고등교육분야 미래 교육 비전 및 교육개혁 방향 연구. 연구보고서, 국가교육회의.
- 김영철, 김희삼(2012). 『노동시장 신호와 선별에 기반한 입시체제의 분석과 평가』, 연구보고서. 한국개발연구원.
- 류동민(2011). Subjectivism and Individualism, *마르크스주의 연구*, 8(1), 169-174.
- 송선영(2014). 『정부의 대학재정지원사업의 쟁점과 개선과제』. 한국대학교육협의회. 『대학개혁과 대학재정지원의 쟁점과 과제』. 제 47회 대학교육 정책포럼. 2014년 11월 28일.
- 신경림, 장영집, 조영달, 김남선(2003). *질적 연구 용어사전*. 서울: 현문사.
- 이성은(2017). 고등교육재정 지원의 법적 기반 구축. *KCUE Higher Education Issue*, 2. 한국대학교육협의회.
- 임재홍(2012). 고등교육과 교육공공성의 확장. *경상대법학연구소 법학연구*, 20(1). 137-162.
- 임재홍, 강남훈, 박거용, 홍성학, 안현호, 김용련, 김현국, 김태봉(2018). 공영형 사립대학 운영 방안. 교육부 정책 과제
- 장수명(2009a). 5·31 대학정책 분석: 규제완화를 중심으로, 동향과 전망, 77호.
- 장수명(2009b). 대학의 공공성과 대학재정. *교육비평*, 제26호.
- 최강식, 이보경(2017). 대학정원정책을 중심으로 본 한국의 대학구조개혁정책의 변화와 쟁점. *교양교육연구*, 11(1), 313-363.
- 한국교육개발원(2017). 『교육통계연보』, 각 연도
- 한국사학진흥재단(2017). 사립대학 재정분석 보고서.
- Arent, H. (1998). *The Human Condition*. Chicago and London: University of Chicago Press(2nd Edition).
- Baum, S. & McPherson, M. (2011). "Is Education a Public Good or a Private Good?" *The Chronicle of Higher Education*, 2011년 1월 18일. <http://chronicle.com/blogs/innovatiobs/is-education-a-public-good-or-a-private-good/28329>.
- Ezzy, D. (2002). *Qualitative analysis: Practice and innovation*. London: Routledge.
- Kruege, R. A., & Casey, M. A. (2009). *Focus groupus* (4th ed.). CA: Sage.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. CA: Sage.
- Immauel W., Collins, R., Mann, M., Derlugian, G., Calhoun, C. (2013). Does capitalism have a

- future?. 성백용 (역)(2014). 자본주의는 미래가 있는가. 서울: 창비.
- Morgan, D. L. (1997). Planning focus groups. 김성제, 오상은, 은영, 손행미, 이명선 (역)(2007). 질적 연구로서의 포커스 그룹. 서울: 군자출판사.
- Nixon. (2010). Higher education and the public good.. 유성상, 김용련, 이길재 (편역)(2017). 고등교육과 공익. 서울: 교육과학사.
- Stake, R. E. (1995). The art of case study research. 홍용희, 노경주, 심종희 (역)(2000). 질적사례연구. 서울: 창지사.
- Stewart, D. W., Shamdasani, P. N., & Rook, D. W. (2007). Focus groups theory and practice. CA: Sage.
- OECD. Education at a Glance, 각 연도, 한국교육개발원.
- OECD. (2017). “Educational Attainment: A Anap shot of 50 Years of Trends in Expaning Education”, Education Indicators in Focus, 2017(January).
- PIAAC. (2012). Program for the International Assessment of Adult Competencies: Overview of main results. Retrieved from the [https://www.geis.org/fileadmin/piaac/Downloadbereich/PIAAC\\_Zusammenfassung\\_engl.pdf](https://www.geis.org/fileadmin/piaac/Downloadbereich/PIAAC_Zusammenfassung_engl.pdf)

## Abstract

## Examination of Current Issues and the Suggestion of Reform based on Public Character in Higher Education

Lee, Young Hee(Dankook University)

Kim, Seong Cheon(Korea National University of Education)

The province of university has been changed according to the time, place, and culture of society. The practical value and public education aspects of characteristics of university have been focused in the modern industrial society for publics due to the increase of a large quantity of production and consumption and then the province of university has been changed from the pursuit of truth for academics to the role of community service in society. This study is to investigate the current issues and the future direction of higher education based on the public character. Using the focus group interview research method(FGI), 24 experts of education were interviewed via email and telephone regarding to several issues such as the outcome, limitation, policies, characterization, direction for the innovation of higher education in Korea. The findings are as follows. First, while the quantity of higher education has been expanded greatly, the quality of higher education has been decreased. Second, the critical problems of higher education in Korea are its hierarchy as well as standardization. Third, the financial support by the government for the higher education is limited comparing the quantity of university so consequently it causes a variety of problems in higher education such as the low quality of education, weakness of capability of research, losing the prestige of higher education, etc. Thus, the experts of FGI suggested the reform and innovation of higher education by weeding out the unqualified universities, fostering the region-based shared education system, reforming the structure of higher education based on characterization, preparing for the policy for financial support, and public management for community colleges. Most of all, the consensus goals and agreement for the innovation of higher education are needed for publics in society.

[Keywords] University policy, Innovation in higher education, Public character of university, Limitation of higher education