

한국 대학교육 현실과 정부 대응방향 분석

전준범 | 정책위원

2011년 반값등록금, 국립대법인화 등 교육문제가 크게 여론화되었다. 다수의 대학 학생회들이 반값등록금 투쟁에 나서는가 하면, 서울대학교 총학생회가 국립대법인화 저지를 위해 대학본부 점거 농성을 전개하는 등 국립대 법인화에 반대하는 투쟁도 벌어졌다. 이러한 투쟁들은 세계 최고 수준의 등록금으로 인한 과중한 가계부담, 서울대법인화법 날치기 통과로 인한 절차적 정당성의 문제 등에 대해 사회적 공감대가 형성되면서 많은 지지를 받았다.

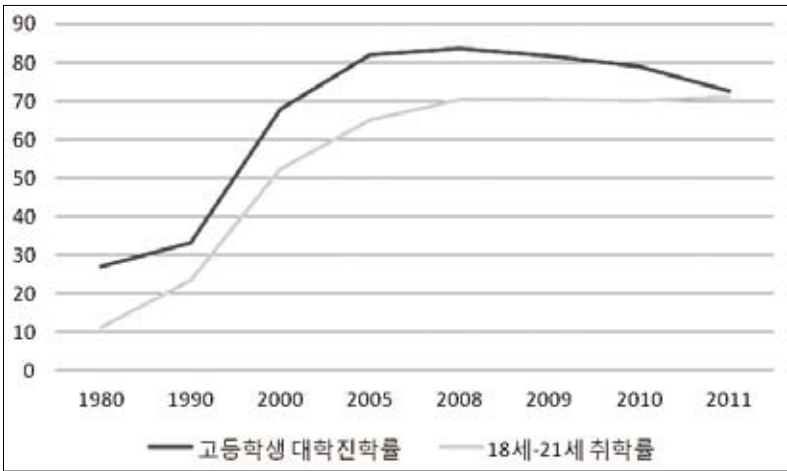
교육문제에 대한 불만이 누적되어온 배경으로는 대학의 시장화와 기업화라고 불리는 정부의 신자유주의 교육정책이 지목되어 왔다. 특성화와 자율화를 통해 대학경쟁력을 높이기 위한 정부 시도가 취업률을 기준으로 대학·학과 간 서열화를 심화시켰고, 입시경쟁과 교육비 지출은 증가했으며, 교육·연구 과정에서의 시장논리가 강화되고, 대학의 영리추구 행위는 활성화되었다는 것이다. 그렇다면 정부의 신자유주의 교육정책이 등장한 원인은 무엇인가?

이 글에서는 한국 대학교육의 현실을 살펴보고, 경제위기와 노동시장의 구조적 변화에 대한 대응으로서 정부 교육정책을 분석하고자 한다.

대학교육 현실

경제위기 아래 진행된 고학력화

[그림1] 한국의 진학률 및 취학률 추이



출처: 통계청, 한국교육개발원

* 취학률=취학적령의 재적학생수 / 취학적령(18세-21세)인구 x 100

* 진학률=상급학교 입학생수 / 졸업생 수 x 100

[표1] 주요 국가 대학진학률 비교 (2009년 기준)

	한국	호주	미국	OECD 평균	독일	중국
25세-34세 고등교육 이수율	63	45	41	37	26	6
일반대학 진학률	70.7	93.9	69.8	59.3	39.7	16.8

출처: OECD(2011), Education at a Glance

경제협력개발기구(OECD)에 따르면 2009년 한국의 24-34세 연령대 고등

교육 이수율은 63%로 OECD 국가 중 1위를 차지한다. 이수율은 해당 연령대에서 고등교육 이수자의 비율을 나타내는데, OECD 평균 고등교육 이수율은 37%이다. 또한 일반대학 진학률도 71%(8위)로, OECD 평균인 59%를 상회한다. 통계청에 따르면 고등학교 졸업생의 대학진학률은 2000년 68%에서 꾸준히 증가하여 2008년 83.8%로 최고점을 기록한 후 2010년 79%로 소폭 감소한다.¹⁾

이러한 고학력화에 따라 2009년 취업자의 평균 교육연한은 12.3년에 이른다. 취업자의 평균학력 수준이 고졸 이상이라는 의미이다. 이처럼 고학력화가 진행된 원인으로 전반적인 임금 및 고용 여건 악화와 더불어 확대된 학력 별 격차를 지목할 수 있다.

수출제조업 중심의 경제정책과 이를 뒷받침하는 저임금, 비정규직 확대 정책으로 인해 IMF 이후 임금 및 고용 여건은 심각하게 악화되어왔다. 개별 대기업들은 경제위기 상황에서 정규직 채용 최소화화 외주화로 대응했고, 노동절약적 장치산업 비중이 확대되는 방향으로 생산구조를 변화시켜왔다.²⁾ 중소기업의 경우 하청기업 비중이 40%를 상회하는 등 인건비 절감을 통한 가격경쟁력 제고에 치중했다. 서비스업에서는 높은 진입장벽을 바탕으로 하는 의료, 법률, 회계 등 전문서비스업에서의 고임금이 보장되지만, 이 외 대부분의 서비스업은 이미 포화-과잉 상태에 있다. 이에 따라 고용 전반의 악화 속에서, 특히 청년 대졸자에 대한 고용 흡수력이 심각하게 저하된 상황이다.

1) 통계청에서는 2월 졸업당시 대학합격자를 기준으로 대학진학률을 산출했으나, 2011년부터는 진학자 조사기준을 대학등록자로 조정했다. 그 결과 2011년 고등학교 졸업생의 대학진학률은 전년도에 비해 상당히 줄어든 72.5%로 나타난다.

2) 1997년 1.9에 불과하던 제조대기업 노동장비율(억원/명)이 2000년에는 2.8, 2005년에는 3.1, 그리고 2008년에는 4.0으로 크게 상승했다. (한국은행, 「양질의 일자리 수급상황 및 대응방향」)

[표2] 고등교육기관 졸업자의 취업률³⁾ (단위: %)

구분	'97	'00	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
전체	68.5	68.4	69.9	66.8	74.1	75.4	75.8	76.7	76.4	55.0
전문대학	75.5	79.4	79.7	77.2	83.7	84.2	85.2	85.6	86.5	55.6
대학	61.8	56	59.2	56.4	65	67.3	68	68.9	68.2	51.9

출처: 한국교육개발원「교육통계연보」, 「취업통계자료집」

[표3] 공식 청년실업률과 청년 체감실업률 비교 (단위: %)

연월	실업률	체감실업률	고용률
2003	8.0	17.7	44.4
2007	7.2	19.9	42.6
2011	7.7	22.1	40.5

현대경제연구원, 「청년 체감실업률 20% 시대의 특징과 시사점」

한국교육개발원에 따르면 고등교육기관 전체 졸업자 취업률은 IMF 직후인 1998년 58.8%로 최저점을 기록한 후 2002년 70% 대를 회복하고 2005년 74.1%, 2009년 76.4%를 나타내면서 70% 중반 수준을 유지한다. 그러나 이 수치는 주 18시간 노동을 기준으로 취업자를 산출한 수치로 2010년 취업 여부를 건강보험자료와 연계하여 파악하자 취업률은 55%로 급감한다. 한편, 통계청이 추산한 15세-29세 청년실업률은 2009년 8.1%, 2010년 8%를 나타내고 있으나, 비경제활동인구로 분류되는 구직단념자, 취업준비자, 취업무관심자 등 사실상 실업자를 포함하면 청년체감실업률은 22.1%에 이르는 것으로 나타난다.

3) 2004년 이전년도 취업률(%)=취업자/(졸업자-입대자-진학자)x100, 2004-2009년 취업률(%)=취업자/(졸업자-진학자-입대자-취업불가능자-외국인유학생)x100. 여기서 취업자란 주당 18시간을 일하면서 노동력을 제공하고 그에 대한 일정 소득이 있는 자를 의미하며 정규직, 대기발령, 임시직, 시간제, 일용직, 자영업 등을 포함함. 2010년 취업률(%)=건강보험 직장가입자/(졸업자-진학자-입대자-취업불가능자-외국인유학생-제외인정자)x100.

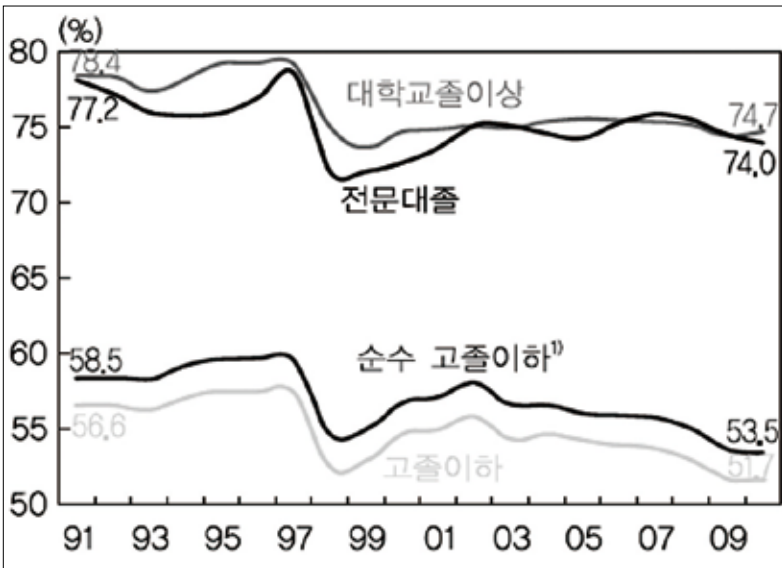
학력에 따른 임금·고용률 격차와 수급불균형

[표4] 학력 별 임금격차

	학력 별 임금지수(%)			
	중학교 이하	고등학교	전문대학	대학
1998	78	100	106	147
2003	67	100	111	156
2007	69	100	118	177
2008	69	100	103	143

출처 : OECD Education at a Glance

[그림2] 학력 별 고용률 격차



출처: 통계청, 한국은행

하지만 경제위기 하에서도 포섭과 배제의 논리가 작동하기 때문에 일부 고학력자에 대해서는 높은 임금프리미엄과 고용안정이 보장된다. 대다수 노동자들에게는 기업의 비용절감을 이유로 저임금 비정규직 노동이 강제되는 반

면, 금융세계화 하에서 경쟁력을 확보한 재벌 대기업, 확대된 금융 및 사업서비스업 등에 종사하는 소수 골드칼라에게 부가 집중되기 때문이다.

평균적으로 대졸자는 고졸자에 비해 약 1.5배 정도 많은 임금을 받고 있으며, 고용률에 있어서도 20% 이상 차이가 있는 것으로 나타난다. 임금 수준에 있어서 학력에 따른 격차는 감소세에 있는 것으로 보일 수 있으나, 대학 진학률이 80%에 이르는 현 상황에서 대졸자 내 임금격차를 고려해야할 필요가 있다. 동일 직종과 비슷한 규모의 기업 내에서만 비교하더라도 대졸자 내 임금격차는 상당한 수준이다. 대학서열 1위-10위 대졸자의 임금 프리미엄은 1999년 4%에서 2005년 20%, 2008년 23%로 증가해왔다.⁴⁾ 앞서 고등교육기관 졸업자 취업률 통계 조사방법 변화를 통해 약 20%의 대졸자가 4대보험 적용이 되지 않는 회사에 고용되거나 단시간 노동 등 비정규직으로 고용되었음을 추론할 수 있다. 따라서 이들의 임금이 고졸자와 전문대졸자의 임금 수준으로 하향평준화하기 때문에, 최근 대졸자 평균 임금지수가 하락했다고 보는 것이 타당할 것이다.

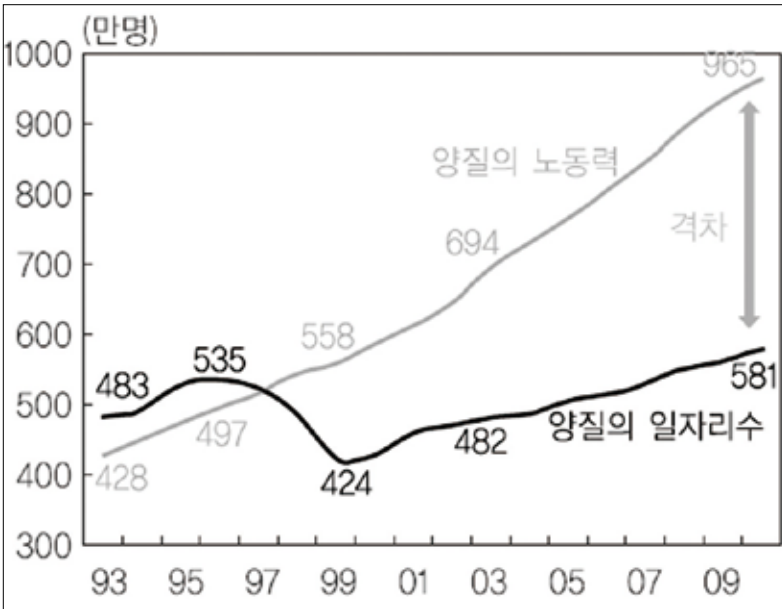
이처럼 학력에 따른 임금·고용 격차가 커짐으로 인해 계층상승 또는 계층유지를 위해서 고학력을 획득하고자 하는 대중의 욕구는 더욱 강력하게 작동한다. 1995년 5.31 교육개혁안에 따라 확립된 대학설립 준칙주의와 정원자율화 이래 빠르게 팽창한 사립대학은 이러한 욕구에 부응한다.

그 결과 노동시장에서의 노동력 수급불균형(mismatch)이 문제로 제기된다. 앞서 지적했듯 경제위기를 통과하는 과정에서 한국의 고용여건은 더욱 악화되어왔고, 이에 따라 대졸자가 고학력을 통해 얻고자 한 안정적인 일자리는 매우 제한되어 있다. 그렇지만 하향취업은 받아들이기 힘든 선택이다. 이에 따라 고학력자의 구직난과 산업현장에서의 인력난이라는 수급불균형이 심화된

4) 고은미(2011), 교육혁명공동행동에서 재인용

다. 경제위기 하에서 심화된 노동자들의 개별적 계층상승 욕구에 부응하여 대학 팽창을 유도한 정부는 고학력화와 청년실업을 동시에 심화시켰고, 그 결과 수급불균형 문제와 마주하게 된 것이다.

[그림3] 양질의 노동력 및 일자리수⁵⁾



출처: 통계청, 고용노동부, 한국은행

이에 따라 유희노동력이 증가하면서 성장기반이 취약해지고, 하향취업에

5) 기관에 따라 양질의 일자리에 대한 규정은 각기 다르다. 한국은행의 경우 고용의 안정성(상용직), 보상 적정성(평균임금 이상), 일정 사업체 규모(300인 이상) 등을 감안하여 포괄범위를 선정했다. 임금근로자의 경우 사업체 규모별 및 직업별로 분류된 54개 부문에서 평균임금을 상회하는 부문에 종사하는 상용직 근로자를 포함하며, 대기업 임금근로자는 직업에 관계없이 모두 양질의 일자리로 간주한다. 비임금 근로자의 경우에는 주당 36시간 이상 근무하는 관리직 및 전문직 종사자를 양질의 일자리로 분류한다. (한국은행, 「양질의 일자리 수급상황 및 대응방향」)

따라 직무 만족도가 하락하거나 이직률이 상승하는 등 노동시장이 불안정해진다. 즉, 개인적으로는 해당학력에 대한 사회의 평균임금수준보다 낮은 임금을 받을 가능성이 높아져 불만이 누적되고, 사회적으로는 대졸자 양성을 위해 사회가 지불한 교육투자가 회수되지 못할 가능성이 높아진다.

높은 등록금과 팽창하는 사교육 시장

고학력을 획득하고자 하는 대중의 욕구에 부응하여 사립대학이 급격하게 팽창한 반면 교육비에 대한 공적부담은 미미하기 때문에, 개인이 부담해야 하는 고등교육 비용도 크게 증가해왔다. 5.31 교육개혁안 이후 1996년부터 2006년까지 국공립대는 46개에서 49개로 거의 늘어나지 않지만, 사립대는 234개에서 289개로 늘어났다. 2009년 기준 한국의 일반대학 중 독립 사립대 학생 비율은 75.4%, 전문대학 중 독립 사립대 학생 비율은 96.7%로 모두 OECD 1위를 차지한다. OECD 평균치는 각각 15.3%와 17.7%로 한국과 일본을 제외한 대부분의 국가의 경우 국공립대의 학생 비중이 70%-80% 이상이다.

[표5] OECD 국가 1인당 대학등록금 부담 비교(2008-2009)

구분	1인당 GDP(A)	대학등록금(B)		1인당 등록금 부담 (B/A)	
		국공립대	사립대	국공립대	사립대
미국	45,348	6,312	22,852	13.9	50.3
한국	28,008	5,315	9,586	18.9	34.2
일본	32,233	4,602	7,247	14.2	22.4
이탈리아	28,913	1,281	4,713	4.4	16.3
스위스	40,618	879	7,262	2.1	17.8

* 1인당 GDP는 2009년 기준

* 1인당 GDP와 대학등록금은 구매력평가(PPP) 기준 미국달러 환산액.

출처: IMF, World Economic Outlook Database, September 2011; OECD, Education at a Glance 2011

또한 고등교육 기관에 대한 교육투자 비중을 살펴보면 공적재원의 비중이 22.3%, 민간재원 비중이 77.7%로 민간재원 비중이 OECD 평균치인 31.3%의

두 배를 초과한다. 사립대학은 재정확충을 위해 주로 등록금에 의존한다. 한국의 고등교육투자 민간재원 비중 77.7% 중 52.1%는 학생(학부모) 부담으로, 25.6%는 재단이나 기업의 기부로 충당된다.

이로 인해 한국의 등록금은 미국에 이어 OECD 국가 중 2위를 차지한다. 하지만 국민 1인당 GDP 대비 대학등록금을 비교할 경우 한국의 국공립대 등록금 부담은 미국을 앞선다. 사립대 등록금 부담은 미국이 압도적으로 높게 나타나지만, 미국의 독립 사립대 학생 비율은 28.5%로 한국의 절반 이하이다. 이를 고려할 때 학생과 학부모가 체감하는 등록금 부담은 한국이 세계 최고 수준이다.⁶⁾ 게다가 대학 군벌 교육의 품질과 대학군에 따른 대학생들의 계층 특성을 고려하면 한국의 고등교육비 지출은 매우 역진적이다.⁷⁾

한편, 고등교육이 대중화됨에 따라 상위권 대학에 진학하기 위한 청소년 사교육 시장은 더욱 팽창한다. 입시제도 변화에도 불구하고 청소년 사교육 시장 규모는 꾸준히 증가해 2000년대 후반부터 청소년 총 사교육비는 약 20조 원 규모를 유지한다. 게다가 대학 재학생과 졸업생들의 사교육비 지출이 크게 증가하면서 성인 사교육 시장도 급격히 팽창한다. 성인사교육비와 관련된 정확한 비용 총계는 알 수 없으나, 학생 수를 통해 그 규모를 대략 예상할 수 있다. 성인사교육 시장 규모는 △상위 교육과정을 위한 편입과 전문대학원 시장 2만 명 △취업을 위한 고시, 공무원, 자격증 시장 130만 명 △어학 300만 명이 상으로 추계된다. 팽창하는 사교육시장에 대응하여 사교육의 대형화, 전국화, 기업화 현상이 진행되며 주식시장도 이루어진다. 이에 따라 대학진학을 위한 청소년 사교육비, 대학등록금, 성인사교육비 등 교육비 가계부담이 크게 가중

6) 이전 년도 비교 조사 결과는 반상진, 「반값등록금 실현을 위한 대안적 논의」, 「대학재정과 대학등록금, 무엇이 문제인가?」를 참고하십시오.

7) 지방 사립대학의 경우 높은 등록금에도 불구하고 등록금 환원율과 교수 충원율이 매우 낮다. 또한 전문대학 학생 부모의 사회경제적 지위는 상대적으로 낮고, 이들의 미래 사회경제적 지위도 낮다. 장수명 (2010), 「등록금 투쟁과 대학제도의 혁신」, 『경제와 사회』

된다.

결국 경제위기에 따른 고용악화 속에서 계층상승이나 계층유지를 위해서는 고학력 획득에 필사적일 수밖에 없다. 이러한 욕구를 반영하여 청소년 사교육은 꾸준히 확대되어 왔으며, 정부 의도 하에서 급격히 늘어난 사립대학은 이러한 수요에 부응했다. 누구나 대학생이 될 수 있게 됨과 동시에 계층상승을 위해서는 그 이상의 자격이 필요해졌고, 이에 따라 학력을 보충하거나 대체하기 위한 성인 사교육 시장도 팽창하면서 교육비 가계부담은 더욱 가중된다. 2011년 반값등록금 투쟁은 이와 같이 교육연한은 연장되고 교육비 지출은 크게 증가하는데 그에 대한 보상이 주어지지 않는 상황에서 대학생들의 불만이 누적된 결과이다.

정부의 대응

이와 같은 교육현실에 정부는 어떻게 대응해왔으며 또한 어떻게 대응하려 하는가? 정부는 각 대학을 산학협력을 중심으로 특성화하여 대학경쟁력을 강화하여 청년실업률을 낮추고자 하는 한편, 수급불균형 문제를 완화하기 위해 대졸자 공급을 축소하고 이에 비례하여 증가하는 고졸자들의 취업을 확대하고자 한다. 이러한 맥락에서 추진되어온 청년실업 완화, 특성화고 취업 활성화, 대학구조조정, 산학협력 등 고등교육정책은 이명박 정부 마지막 해인 2012년 교육과학기술부(교과부) 업무보고로 종합?발표되었다.

교과부는 “인재대국 진입”을 위한 2012년 3대 정책목표로 △학습과 일자리를 연계하는 선진 교육체제 확립 △모두를 위한 창의·인성교육 확산 △융합과 창조의 선진 연구개발 체제 구축을 제시했다. 또한 이를 구체화한 2012년 주요 정책과제로 △마이스터고·특성화고 희망학생 전원 취업 지원 △산학협력·창업교육 강화로 대학생 취업·창업 촉진 △과학기술분야 좋은 일자리 만

듣기를 포함한 15개 주요 정책을 발표했다.

대학구조조정: 특성화를 통한 경쟁력 강화와 대학·학과·정원 감축

이명박 정부 고등교육정책은 역대 정부와 마찬가지로 교육분야 규제완화(선택과 다양성)와 차별적 재정지원(선택과 집중)을 포함하는 1995년 5.31 교육개혁안을 계승한다.⁸⁾ 5.31 교육개혁의 틀 내에서 1998년 공공부문 구조조정의 일환으로 추진된 김대중 정부의 '국립대학 구조조정 계획'은 노무현 정부의 '대학 경쟁력 강화 방안'으로 더욱 본격화한다. 2003년 11월 노무현 정부가 발표한 '대학 경쟁력 강화 방안'은 △국립대 연합체제 구축 △사립대 자발적 인수 합병 및 퇴출 △학생정원 감축 및 학과간 통폐합 △대학경영의 민주성·효율성 제고 등을 주 내용으로 한다. 또한 노무현 정부는 대학자율화추진위원회를 구성하여 대학의 자율화와 구조개혁을 동시에 추진한다.⁹⁾

[표6] 학령인구 변화에 따른 대학지원자 수 변화와 예상 추이

학년도별	학령인구(18세)	수능지원자수 (A)(추정)	대학 입학정원 (B)	과부족(A-B)
2005	623,855	610,146	636,311	-26,165
2006	611,406	593,801	608,581	-14,780
2007	615,934	588,890	595,722	-6,832
2008	629,360	584,934	599,984	-15,050
2009	654,964	608,702	599,984	8,718
2010	679,151	631,181	599,984	31,197
2015	644,695	599,158	599,984	-826
2020	508,282	472,381	599,984	-127,603
2025	426,311	396,199	599,984	-203,785

출처: 통계청, 교과부 대학구조개혁위원회

8) 박거용, 「이명박 정부 고등교육 정책에 대한 비판적 검토」, 『교육비평 제29호』

9) 박정수, 「사립대학 구조조정 필요성 및 바람직한 정책방향」, 고등교육 선진화를 위한 사립대학 구조조정 토론회(2009)

노무현 정부 이후 강조되는 것 중 하나는 학령인구의 급격한 감소에 대비하기 위해 대학구조조정이 불가피하다는 점이다. 학령인구 감소는 등록금의 존도가 높은 사립대학에 학생모집의 어려움을 가중시킬 것이고, 이는 등록금 인상 혹은 교육부실 등의 문제를 야기할 수 있기 때문이다. 이명박 정부는 반값등록금 투쟁이 벌어지자, 정부 재정지출의 효과를 높이기 위해서라도 대학구조조정이 필요하다고 주장한다. 또한 이명박 정부는 노동시장에서의 수급불균형을 완화시켜야 한다는 점을 특히 강조한다. “고학력 청년층은 구직난, 중소기업 등 산업현장은 인력난”에 시달리는 수급불균형으로 인해 발생하는 사회경제적 비효율성을 개선해야하기 때문이다.

결국 이명박 정부는 1995년도부터 추진되어 온 대학경쟁력 강화라는 기존 목표에, 저출산으로 인한 학령인구 감소 그리고 대학진학률 증가로 인한 노동시장 수급불균형 문제에 대한 정책 대응이라는 목표를 추가하게 된 것이다. 이에 따라 대학구조조정의 목표는 △대학경쟁력 제고 △입학자원 감소에 대한 대응 △대학의 역할과 기능 혼재로 인한 비효율 개선 △사회적 적합성이 미흡한 교육으로 인한 비효율 개선 △부실 사립대학 퇴출로 재확립된다.¹⁰⁾

정부와 자본은 대학의 경쟁력을 강화하기 위해 대학별, 학과별 특성화를 꾸준히 추진해왔다. 대학경쟁력을 강화하기 위한 특성화 방안 중 대표적인 것은 두뇌한국21사업(BK21사업)이다. KAIST를 제외한 대학의 연구여건이 매우 열악한 상황에서 1990년대 중반 교육부는 대학원 중심대학육성지원사업과 BK21사업을 통해 연구중심대학을 육성하는 방안을 마련한다. 1999년부터 1단계 BK21 사업이 시작됐고, 2006년부터 2단계 BK21 사업이 진행되어 올해 종료된다. BK21 사업에서 연구중심대학으로서의 성과는 연구성과(SCI 논문

10) 유현숙, 「고등교육 구조개혁의 방향과 과제」, 교과부 대학구조개혁위원회(2011. 8. 12)

발표수, 논문 피인용지수), 연구비 수주액, 석·박사 인력양성 등으로 평가된다. BK21 사업과 더불어 대학의 연구역량을 강화를 위해 해외 학자를 유치하려는 세계수준의 연구중심대학육성사업(WCU 사업)도 병행된다. 한편, 대학원에서의 지식생산을 중심으로 하는 특성화와 동시에 학부에서는 취업률 등을 기준으로 특성화를 유도한다. 이는 대학교육역량강화사업을 중심으로 추진된다.

또한 국립대의 경쟁력을 강화하기 위해서 법인화가 추진된다. 법인화의 목적은 국립대의 재정자립을 도모함으로써 사립대와 마찬가지로 경쟁력 강화를 위한 특성화 경쟁에 뛰어들도록 유도하는데 있다. 2004년 노무현 정부는 일본 처럼 모든 국립대를 법인화하려 시도하지만 광범위한 반발에 부딪혀 '선택적 법인화'로 전략을 수정한다.¹¹⁾ 이후 정부는 자율적으로 법인화를 선택하는 각 국립대 별로 설치·운영 법률을 제정하여 법인화를 추진한다. 그 결과 이명박 정부는 2009년 울산과학기술대를, 2011년 서울대를 각각 국립대학법인으로 전환시키는데 성공한다. 이어 부산대 경북대 인천대 전남대 등 주요 국립대에 서 법인화 논의가 진행 중에 있다.

신속한 대학구조조정을 위한 가장 효과적인 무기로 사용되어 온 것은 대학평가와 정보공시제이다. 대학평가 결과와 공시정보는 향후 진행될 구조조정의 근거자료가 되며, 구조조정과 정부 재정지원이 연계되어있기 때문에 정부의 강제력은 극대화될 수 있었다. 노무현 정부가 제정하고 이명박 정부가 시행령을 보충한 '교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법', 2009년 제정된 '고등교육기관의 평가·인증 등에 관한 규정' 등은 그 법적 근거로 작동한다. 이후 교과부는 재정지원 제한 대학, 학자금 대출 제한 대학, 경영부실대학을 발표하고 부실 사립대학의 퇴출경로 마련도 본격화한다. 2011년 7월1일에는 대학구조개혁위원회를 출범시키고 국공립대 통폐합과 부실 사립대 퇴출 등 실질적인

11) 박배균, 「서울대 법인화, 무엇이 문제인가」, 한국사회포럼 2011

조치를 시작했다.¹²⁾

이와 같은 구조조정 추진 결과는 대학통폐합, 학과통폐합, 대학정원 감소로 나타났다. 2005-2010년 간 20개 국공립대학이 10개 대학으로 통합되었고, 2004년 대비 총 8,768명의 입학정원과 103개 학과 및 학부가 감축된다. 같은 기간 사립대학은 14개 대학이 7개 대학으로 통폐합되었고 9,807명의 입학정원이 감소했다.¹³⁾ 이 외에도 16개 대학이 구조개혁 선도대학으로 선정되어 정부의 지원을 받는 대가로 학교당 입학정원의 10%를 감축했다. 올해에도 재정 지원과 연계된 정부 주도의 대학구조조정이 강력하게 추진될 예정이다. 교과부는 △재정지원과 연계하여 국립대와 사립대 각각 특성화 유도 △교육과정 이 70%이상 중복되는 학과 통폐합 △총장직선제 개선을 통해 신속한 구조조정을 위한 리더십 확보 △대학에 대한 평가와 감사를 통한 부실대학 퇴출 등을 2012년 대학구조조정의 핵심 과제로 설정했다.

그러나 특성화를 통한 경쟁력 강화 전략은 큰 성과를 내지 못할 것으로 보인다. 역대 정부의 일관된 노력에도 불구하고 특성화를 통한 경쟁력 강화 효과는 거의 드러나지 않고 있다. BK21 공식 평가지표인 SCI 논문발표수와 피인용 지수가 연구경쟁력의 적합한 평가 기준인가의 문제¹⁴⁾를 논외로 하더라도, 연

12) 2011년 9월 교과부는 취업률, 재학생 충원율 등의 지표를 활용해 평가 하위 43개 대학을 '재정지원 제한 대학'으로, 그 중 평가 결과가 특히 낮은 17개 대학을 '학자금대출 제한대학'으로 선정했다. 이어 12월 대학구조개혁위원회는 학자금대출 제한대학 중 퇴출직전 단계를 의미하는 '경영부실대학' 4개 대학을 최종 선정했다. 경영부실대학은 2009년 말에 선정된 14개 대학을 합쳐 18개 대학으로 늘어났다. 18개 경영부실대학은 지역별 수도권 1개, 강원 4개, 충청 1개, 호남 4개, 영남 6개, 제주 2개 학교이다.

13) 작년 가천대와 경원대가 다시 통합됨으로써 6개 대학으로 통폐합되었다.

14) 지난 2002년 SCI를 개발·운용하고 있는 ISI의 편집이사 제임스 테스타가 한국을 방문해 SCI 논문수를 평가지표로 활용하는 것은 문제가 있다고 지적한 바 있다. SCI를 "교수들의 업적 평가용으로 활용하는 것은 바람직하지 않다. 이는 우리가 제공한 정보를 잘못 이용하는 것이다. ISI가 평가하는 것은 저널이지 저널에 수록된 논문이 아니다. 권위있는 저널에 실린 논문일지라도 하더라도 모두 우수한 논문으로 보기는 어렵다. 그렇기 때문에 교수 평가용으로 사용해서는 곤란하다."(교수신문, 2002. 5. 1) 그리고 연구방법에 차이가 있는 다양한 학술분야에 동일한 평가기준이 적용되기에는 부적절하다는 점도 지적되어 왔다. 예를 들어 생명공학, 의학 등에는 유리한 반면 정보과학 등 분야에는 불리하다는 것이다. 또한 SCI 논문계제 수

구경쟁력은 거의 상승하지 않는다. SCI 논문발표수는 1995년 5,899편(세계23위)에서 2009년 38,647편(세계11위)으로 크게 늘어난다. 그러나 논문 1편당 평균 피인용 수준은 1993년 세계31위(1.33회)에서 2009년 세계30위(3.47회)로 경쟁력이 거의 상승하지 않는다.¹⁵⁾ 세계 평균(2009년 4.77회)보다 여전히 낮은 수준이다. 또한 산학협력을 통한 학부에서의 직업교육은 청년실업 대책의 일환으로 추진되지만, 통계에서 확인되듯이 취업률은 개선되지 않았다. 취업률이 개선되지 않은 상태에서 대학, 학과, 정원을 감축하는 정부 정책은 입시경쟁과 교육비 부담만을 더욱 강화시키고 있다.

산학협력과 연구의 상업화

한편, 기업 수요에 맞춘 인력을 공급하기 위한 방안의 일환으로 산학협력은 꾸준히 진화발전해왔다. 2002년 인적자원 개념을 수용한 김대중 정부에 의해 최초로 ‘산학연 협력 활성화 종합대책’이 수립된 이후, 노무현 정부는 2003년 5월 ‘산학협력법’을 제정한다. 이후 같은 해 9월 정부는 ‘신산학협력 비전 및 추진전략’을 발표하는데 여기서 가장 강조되는 것은 공급자 중심에서 수요자 중심, 즉 기업의 인력 수요에 부합하는 방향에서 산학협력이 추진되어야 한다는 점이다.

‘신산학협력 비전 및 추진전략’ 이후 2009년까지 노무현-이명박 정부는 산학협력 중심대학 13개교와 산학협력 중심 전문대학 10개교를 선정 지원하고, 이어 이명박 정부는 2단계 산학협력중심대학 육성사업을 실시한다. 또한 지식경제부의 각종 전문인력 양성 지원프로그램들, 정부 지원금의 15% 이상을 취업촉진 프로그램에 집행하도록 강제하고 있는 대학교육역량강화사업 등도 산

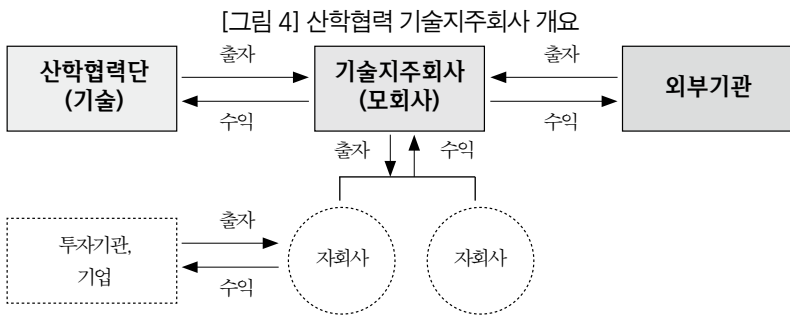
를 늘리는 것 자체를 목적으로 삼는 경향으로 인해 오히려 논문의 질이 떨어질 수 있다는 비판도 제기되어 왔다.

15) 통계청: 한국연구재단(2011), 「주요국의 피인용 상위 1% 논문실적 비교분석 보고서」

학협력을 강화시킨다. 정부에 의해 추진되는 대학생 취업지원프로그램들은 대학과 기업이 공동으로 학과를 개설하거나, 실무교육을 중심으로 대학교육을 변화시키도록 유도한다.

정부는 2012년에도 산학협력선도대학을 육성하여 50개 교에 대해 1,600억 원을 지원하고 산학협력중점교수 2,000명이 수업을 담당하게하며 현장실습 학기제·학점제를 확대하는 등 대학교육과 취업의 직접적 연계를 강화한다는 계획이다. 이처럼 대학교육 과정에서 취업과 직접적으로 연계된 산학협력이 급증함에 따라 일부 대학과 학과는 직업교육기관으로 변모한다.

대학의 특성화와 경쟁력 강화는 사실상 고등학교에서의 계열 구분을 대학교육으로 연기하는 효과를 낳는다. 특목고, 인문계고, 실업계고라는 고등학교에서의 계열화가 대학교육 과정으로 점차 이관되고 대학이 연구중심, 일반교양중심, 직업교육중심 대학 및 학과로 계열화된다. 전문대학, 산업대학 등에서 수행되는 직업교육 외에 일반대학에서의 직업교육이 강화되면서 분화와 위계화가 촉진된다. 직업교육중심 대학 및 학과 내에서도 법학, 의학, 약학 등 엘리트중심의 직업교육과 같은 계열화가 진행된다. 대학교육에 대한 형식적 접근권은 평등해졌지만, 교육내용의 분화와 차별이 여전히 유지되고 있다.



출처: 교육과학기술부

산학협력은 대학기술 지주회사 설립을 통해 더욱 발전되어 왔으며, 이 과정에서 대학의 연구과정 역시 자본의 가치증식 과정의 일부로 포섭된다. 2011년 5월 현재 산학협력 기술지주회사는 전국 13개 대학, 그 자회사는 39개 설립되어 운영되고 있다. 대학에서의 연구를 통해 생산되는 지식은 자본축적의 요구를 충족시키기 위한 응용과 개발의 맥락에서 생산되며, 특허권과 같은 지적 재산권에 기초하여 연구의 상업화가 촉진됨에 따라 연구-개발은 특정 분야에 편중된다.

2008년도 대학 특허출원 건수는 8,343건으로 2000년에 비해 13배 증가했다. 물론 특허출원 건수는 2000년대 들어 전반적으로 증가한다. WTO TRIPs 협상이 개시되면서 지식에 대한 자본의 소유권이 점차 강화되었기 때문이다. 그러나 산학협력과 정부 재정지원을 매개로 대학의 특허출원 건수는 더욱 빠른 속도로 증가하는데, 국내 전체 특허출원에서 대학이 차지하는 비중은 동기간 0.56%에서 4.89%로 증가한다. 2008년 기준 대학 연구개발비의 88%는 정부에 의해 지원되며, 그 분야는 IT, BT, ET 등 6T에 집중되어 전체 국가연구개발 투자의 55.6%를 차지한다.¹⁶⁾

자본과 국가의 요구에 따라 진행된 신자유주의 대학 구조조정이 연구의 상업화를 촉진함에 따라, 연구 결과물의 배타적 성격은 더욱 강화된다. 대학연구에 필요한 자원과 연구인력은 공적 비용으로 확충되지만, 그 결과물의 소유, 사용, 처분에 대한 권리는 사적으로 영유되는 모순이 심화된다. 또한 자본과 대학에게 높은 이윤을 보장할 수 있는 생명공학, 제약, 정보통신 등의 분야는 계속 발전하는 반면, 그 이외의 분야는 주변화된다.¹⁷⁾

16) 배태섭(2011), 「대학의 특허 출원 증가와 국가의 역할」, 『과학기술학연구』

17) 또한 연구의 상업화는 과학 자체에 대한 신뢰를 무너뜨릴 수 있는 위험을 내포한다. 지식소유권의 확산, 기업의 연구지원 확대 등이 학문적 이익과 경제적 이익의 경계를 모호하게 만들기 때문이다. 물론 과학기술의 사회적 효과를 둘러싼 논쟁은 비단 현재에 국한된 것이 아니다. 예를 들어 1960년대 후반 이후 반핵운동이 전개되는 과정에서는 핵에너지 사용방식과 관련된 정치적 갈등이 발생한다. 그러나 핵물리

전문계 고등학교 확대 및 고졸자 취업 지원

대학을 구조조정하여 고학력 현상을 완화하고 취업률을 높이고자 하는 정부와 자본의 시도는 중등교육 정책을 통해 보완된다. “과도한 학력 인플레이션은 사회적으로나 경제적으로 큰 낭비이고, 최근 청년실업의 주요한 원인”이기 때문에 전문계 고교 졸업자를 포함한 기능인력에 대한 우대정책을 통해 고졸자 취업 여건을 개선하겠다는 것이다.¹⁸⁾ 지난 9월 발표된 ‘공생발전을 위한 열린 고용사회 구현방안’에 따르면 고졸자 취업 기회를 확대하기 위한 정부정책은 △기능인재 추천제 확대 △공공기관 고졸 적합 일자리 발굴 △마이스터고교를 선도모델로 육성 △청년인턴제로 중소기업 취업 촉진 △병역관련 애로 해소 △학교의 취업지원 역량 강화로 제시된다.

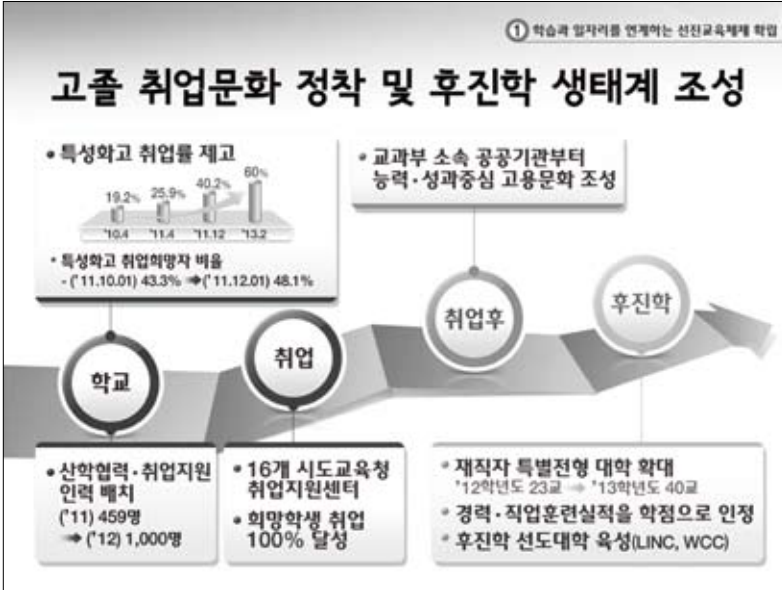
고졸자 취업 확대를 위한 이명박 정부의 정책은 이미 ‘고교 다양화 300 프로젝트’ 중 마이스터고와 특성화고 설립 계획, 그리고 청년실업대책에 반영되어 왔다. ‘선진학 후취업’이라는 기존의 관행을 ‘선취업 후진학’으로 전환하여, 마이스터고·특성화고를 졸업한 학생들이 취업 후 대입 특별전형, 사내대학 등을 통해 고등교육 기회를 보장받도록 하겠다는 것이다. 이를 위해 △2015학년도까지 실업계고 동일계 특별전형을 선발상한을 3%에서 1.5%로 축소하고 △동년도까지 마이스터고 졸업생을 동일계 특별전형에서 제외하며 △대신, 특성화고졸 재직자 특별전형을 개설·운영할 수 있도록 하는 고등교육법 시행령

학 이론 자체의 진위를 둘러싼 논쟁은 나타나지 않는다. 핵물리학 자체가 객관적·중립적 지식이라는 것에 대해 과학자 공동체 내부에서 거의 이견이 없고, 핵물리학 이론이 특정한 정치적·경제적 목적에 따라 구성된 것이 아니기 때문이다. 이와 대조적으로 20세기 후반부터 기초연구의 가장 큰 부분을 차지하는 생명과학에서는 기초연구 자체가 상업화되기 때문에 이론 자체가 경제적 목적에 의해 구성될 수 있다는 문제가 발생한다. 생명공학에서의 논쟁은 사회적 쟁점과 이론적 쟁점이 혼합된다. 따라서 기초연구에서 과학의 중립성, 객관성 자체가 의심스러워지면서 과학에 대한 대중적 불신을 초래할 수 있다. (윤중희, 『현대 자유주의적 교육개혁의 역사와 지식권의 제도화』)

18) 이명박 대통령 제 77차 라디오연설, 2011. 10. 31

개정안이 지난 10월 국무회의를 통과했다.¹⁹⁾

[그림5] 정부의 선취업 후진학 교육정책



출처: 교과부, 2012년 주요업무계획

이 외에도 마이스터고와 특성화고의 취업률을 높이기 위한 거의 모든 정책적 지원이 동원되고 있다. 학비 전액면제, 외국어 교육과 해외연수에 대한 지원이 이루어지며, 군미필 고졸 남성 고용회피를 개선하기 위해 최대 4년까지 입영을 연기할 수 있도록 병역법 시행령을 개정했다. 또한 학교운영을 자율화하여

19) 기회균형선발제에 따라 대학은 정원의 외 학생을 선발할 수 있다. 예를 들어 현재 농어촌학생에 대해서는 대학이 정원의 4% 이내에서 정원 외 선발을 할 수 있다. 동일계열 특별전형은 전문계 특성화고 졸업자들을 대상으로 대학이 동일계열에 한해 정원의 3% 내에서 정원 외 학생을 선발할 수 있는 제도이다. 이 미 취업보다는 대학진학을 선택하는 경우가 대부분인 현실에서, 이 정책은 전문계고 학생들의 대학진학을 위한 방편이 되어왔다. 특성화고졸 재직자 특별전형은 마이스터고?특성화고 졸업 후 3년 이상 산업계 근무경력으로 대학에 정원 외로 입학할 수 있는 제도이다. 이번 고등교육법 시행령 개정안은 선취업 후 진학 기조를 관철시키기 위한 적극적인 대응으로 볼 수 있다.

산업체 역시 학교를 운영할 수 있도록 함으로써 취업과의 연계를 더욱 강화한다.

그리고 교과부는 기업들과 양해각서를 체결하여 마이스터고 졸업자에 대한 기업별 채용 인원을 약정한다. 2010년 12월 1일에는 삼성전자가, 2011년 3월에는 현대자동차가 양해각서를 체결했다. 삼성전자는 마이스터고 학생 100명에 대해 장학금을 지원하고 지역 사업장에서 인턴과정을 거치게 한 후 2013년 2월 졸업과 동시에 정규직으로 채용하며, 취업 후 삼성전자 사내대학(SSIT) 등에 입학할 기회를 제공할 예정이다. 현대자동차도 올 2월 중 100명의 우수 인재를 우선 선발, 향후 10년간 1,000여 명을 채용할 계획이다.²⁰⁾ 2010년 7월까지 1,050개 기업이 전국 21개 마이스터고와 산학협력을 체결했고, 채용 약정 인원은 1학년 전체 정원의 46%인 1,650명이다.

공공부문에서의 고졸자 취업도 확대할 계획이다. 9급 기능직 공무원 추천 채용²¹⁾을 지속적으로 확대하여 향후 선발인원 중 50% 이상을 관련 분야 특성화고 출신으로 채용하도록 하고, 공공기관 지방 이전을 계기로 해당 지역 마이스터고?특성화고와 채용관련 양해각서를 체결하겠다는 것이다. 또한 정부는 공공기관 청년인턴 중 고졸자의 선발비율을 2011년 4%에서 2012년 20%로 확대하고, 인턴경험자의 정규직 채용경로를 마련할 예정이다.²²⁾

그러나 대학 진학률을 낮추고 전문계고를 정상화한다는 정부의 구상은 성공하기 어려워 보인다. 전문계고 취업률이 하향 곡선을 그리고 학생모집에 어

20) 삼성전자 채용 예정자들은 학기 중에는 '삼성전자 맞춤형 방과 후 학교'를, 방학 중에는 삼성전자에서 현장실습을 받게 된다. 현대자동차 역시 사내 직업훈련원 소속 강사를 파견할 계획이다. 양대 기업 채용 예정자들은 1년에 약 500만원의 학업 보조금을 받게된다.

21) 기능인재 추천채용제는 '10년 도입된 제도로 △특성화고·마이스터고 및 전문대학 졸업(예정)자 중 △학과 성적이 상위 10%이내에 들고 △학교장의 추천을 받은 학생들을 대상으로 서류심사와 필기 및 면접 시험을 거쳐 선발하는 제도이다.

22) 관계부처합동, 「공생발전을 위한 열린 고용사회 구현방안-학력의 벽을 넘어 실력중심 사회로」, 2011. 9.2

려움을 겪어온 이유는 노동시장의 위계에 상응하는 대학서열을 중심으로 임금과 고용의 수준이 결정되고 이에 따라 전문계 고등학생들을 낙오자로 바라보는 사회적 인식이 형성되었기 때문이다.²³⁾ 정부는 확대된 임금격차와 고용 불안에 대한 대안이 없기 때문에 전문계 특성화고 졸업생들의 일자리는 일부를 제외하면 고용의 질이 낮을 가능성이 크다. 이에 따라 여전히 전문계 특성화고 학생들이 취업보다는 대학진학을 선택할 가능성, 즉 전문계고의 정체성이 모호해질 가능성이 높다. 결국 정부의 선취업-후진학 기조는 고졸자 취업을 수치를 단기적으로 빠르게 높이기 위한 임시방편에 불과하다. 올해 마이스터고 채용 약정률을 50% 이상으로 끌어올리고, 내년 1기 졸업생 배출을 기점으로 고졸자 성공신화를 유포하며 성과를 포장할 수 있겠으나, 이러한 임시방편으로 문제를 해결할 수는 없을 것이다.

오히려 이와 같은 정부 정책은 노동자들의 노동조건을 더욱 후퇴시키는 도구로 활용될 위험이 크다. 가령, 정부는 정리해고 요건을 완화하고 임금유연성을 높임으로써 기업들의 정규직 채용에 따른 비용을 줄여주고, 이를 통해 고졸자의 정규직 채용을 부분적으로 확대할 수 있을 것이다. 고학력화를 완화하고 고졸자 취업을 확대한다는 교육정책이 소수의 골드칼라를 제외한 대다수 노동자들의 임금과 고용 수준을 하향평준화하고 노동자 내 경쟁을 강화시키는 노동시장 정책과 결합될 가능성이 높은 것이다. 게다가 최근 한 고등학생이 기아자동차 광주공장에서 주 72시간 노동(현장실습)을 하다 뇌출혈로 쓰러진 사건이 보여주듯, 현장실습이라는 이름의 고등학생 노동착취 문제를 심화시킬 위험이 있다.

향후 전망과 대응방향

23) 《한겨레21》, ‘어느 전문계고 졸업생 32명의 폐기된 꿈’

종합하면, 불황기 동안 고학력화와 청년실업이 동시에 심화되면서 노동력 수급불균형 문제가 발생한다. 이명박 정부는 수급불균형과 더불어 저출산에 따른 학령인구 감소에 대응하기 위해 신속한 대학교조조정에 착수한다. 대학교조정은 양적 감축뿐만 아니라 특성화를 통해 대학경쟁력을 강화한다는 기조 하에서 추진된다. 이를 보충하여 고졸자에 대한 취업기회를 확대하기 위한 정책수단을 최대한 동원한다.

그러나 특성화를 통한 경쟁력 강화는 성공가능성이 희박하다. 그리고 연구 경쟁력을 강화하는 과정에서 산학협력을 매개로 연구의 상업화가 진행되기 때문에, 지식에 대한 자본의 배타적 소유권이 강화된다. 또한 고등학교와 대학교 공히 추진되는 산학협력에도 불구하고 경제위기 하에서 임금과 고용문제에 대한 대안이 부재하기 때문에 수급불균형이 완화되기보다는 고학력을 위한 경쟁이 심화될 가능성이 높다. 또한 이 과정에서 더 많은 교육비 지출이 필요하기 때문에 높은 교육비 부담에 대한 불만은 더욱 고조될 것이다.

올해에도 작년에 이어 등록금 인하 투쟁이 벌어질 것으로 예상된다. 경제 위기로 인한 노동자의 임금·고용 여건 악화에도 불구하고 세계 최고 수준의 교육비 부담을 감수해야하는 상황에서 이러한 투쟁은 분명 의미있는 시도임에 틀림없다. 2011년 반값등록금 투쟁은 광범위한 지지와 박수를 받았다. 그럼에도 불구하고 2011년 반값등록금 투쟁은 등록금 원포인트 전략을 유지함에 따라 교육비 문제를 제외한 대학교육의 핵심적 문제들을 제기하는데 부족할 수밖에 없었다. 이에 따라 신자유주의 교육개혁과 노동유연화를 주도한 민주당도 반값등록금에만 동의한다면 지지할 수 있는 세력으로 인식되었다.²⁴⁾

24) 최고봉, 「반값등록금의 역사와 쟁점」, 『사회운동』(2011. 7-8월호)

이와 같은 한계를 넘어서기 위해서는 등록금 인하를 위한 투쟁 과정에서 정부의 교육-노동시장 정책에 대한 비판적 인식을 확보해나가는 것이 중요하다. 고등교육의 대중화는 경제위기로 인해 발생하는 계급갈등을 노동자의 개별적 계층상승 욕구로 전환해 온 과정이었다. 정부는 계급갈등을 봉합하기 위한 방편으로 대학 팽창을 허용했고, 이러한 정책이 개별적 계층상승 욕구와 결합하면서 고등교육의 대중화가 이루어졌다. 경제위기 상황에서 모든 노동자들이 신자유주의에 의해 공격당했지만, 역설적으로 누구나 대학에 갈 수 있고 능력에 따라 성공할 수 있다는 이데올로기가 강화되었다.


그러나 대학의 대중화가 지연시킨 위기는 이제 고학력 청년실업과 과도한 교육비 부담 문제로 다시 등장했다. 정부의 교육-노동시장 정책은 이와 같은 정세에서 다시금 계급갈등을 봉합하고 위기를 지연시키기 위한 성격을 가진다. 이를 비판하고 노동운동과 교육운동의 적극적인 연대를 도모함으로써 대안을 모색할 필요가 있다.

여기서 정부의 고졸자 취업 확대정책에 대한 대응 역시 고려되어야 한다. 앞서 살펴봤듯이, 고졸자 취업확대 정책은 노동자들의 노동조건을 더욱 후퇴시키는 도구로 활용될 위험이 크다. 따라서 고졸자에 대한 안정적인 일자리의 제공, 임금과 고용률 격차의 축소를 위한 노동자 공동투쟁과 교육운동의 결합을 도모해야 한다.

또한 12월 대선에서의 정책적 대응도 필요하다. 그 동안 대선 공간에서 교육비와 입시 관련 정책은 계층상승 기회와 연관된 민감한 주제 중 하나였다. 올해에는 반값등록금 투쟁과 고교 내신 절대평가제 등이 화두로 떠올라있기 때문에 각 후보들의 교육정책에 대한 대중적 관심도가 더욱 높아질 수도 있다.

이에 최근 진보교육운동 진영은 교육혁명공동행동(준)을 구성하고 지난 10년 간 다양한 경로를 통해 논의되어 온 교육개편안을 ‘대학통합네트워크안’

으로 종합, 제시했다. 대학통합네트워크 안은 한국교육 현실의 핵심적인 문제점으로 입시경쟁과 높은 등록금을 지목하고, 이에 대한 대안으로 △대학 공교육 체계로 전환 △대다수 사립대의 국공립화 △재정지원 대폭 확충 △대입 수능시험 폐지 및 자격고사로의 전환 등을 제시한다.²⁵⁾

대학통합네트워크안은 중등교육에서의 입시경쟁을 완화하고 대학등록금을 인하할 수 있는 효과를 가질 수 있겠지만, 이 안이 교육주체들의 투쟁전략과 어떻게 결합될 수 있는지의 문제를 거의 다루고 있지 않다. 가령, 사립대학을 국공립대학으로 전환한다는 구상은 대학교육 주체들이 조직적 투쟁역량을 확보하고 교육투쟁의 장기적 전략을 새롭게 수립한다는 점을 조건으로 해서만 실현될 수 있다. 마찬가지로의 맥락에서 입시경쟁을 실질적으로 완화하기 위해서는 학력에 따른 임금·고용 격차를 완화하기 위한 연대운동 전략이 함께 마련되어야 한다. 대학통합네트워크안이 이러한 운동전략들과 결합되지 못할 경우 정책대안은 하나의 이상으로 머물러있게 될 가능성이 높고, 그것이 특정 정당과 후보에게 받아들여지더라도 부분적인 아이디어만 차용될 뿐 전반적 취지는 실종될 수 있다. 따라서 교육주체들의 주체역량 강화, 투쟁전략의 혁신, 연대운동의 활성화 등 교육운동전략을 새롭게 재정립하기 위한 풍부한 논의가 이루어질 필요가 있다. 

25) 대학통합네트워크안에 대한 자세한 설명은 「대학 체제 개편」, 『2011 교육운동포럼(주최: 교육혁명공동행동) 자료집』을 참고하십시오.