

캘리포니아 고등교육 마스터플랜  
사례연구를 통한 국립대학 육성방안 연구

2020년 7월

교 육 부  
백 민 진

# 목 차

- ◇ 국외훈련 개요
- ◇ 훈련기관 개요
- ◇ 훈련결과보고 요약서

제 1 장 서론 .....	1
제 1 절 연구 배경 및 필요성 .....	1
제 2 절 연구 범위 및 구성 .....	3
제 2 장 한국 고등교육 정책 현황 .....	4
제 1 절 고등교육 관련 통계 현황 .....	4
제 2 절 고등교육 정책 .....	7
1. 대학 설립 .....	7
2. 학령인구 감소 .....	8
3. 고등교육 재정 .....	11
제 3 절 국립대학 관련 정책 .....	21
제 3 장 캘리포니아 고등교육 마스터플랜 .....	25
제 1 절 마스터플랜 수립 배경 및 과정 .....	25
제 2 절 캘리포니아 고등교육 마스터플랜 주요 내용 .....	26
1. 대학별 기능 차별화 .....	27
2. 입학조건의 차등화 .....	31
3. 고등교육 비용 문제 .....	35
4. 각 기관별 별도의 이사회 운영 .....	39

5. 조정 시스템 .....	40
<b>제 4 장 현재의 캘리포니아 주(州) 고등교육 .....</b>	<b>42</b>
제 1 절 캘리포니아 고등교육 거버넌스 .....	44
1. 캘리포니아 주립대학 거버넌스 .....	44
2. University of California 거버넌스 .....	46
3. California State University 거버넌스 .....	48
4. California Community College 거버넌스 .....	50
5. California Student Aid Commission .....	50
제 2 절 각 대학 체제 개요 .....	51
1. University of California .....	53
2. California State University .....	58
3. California Community College .....	62
제 3 절 캘리포니아 주(州) 고등교육 재정 .....	67
<b>제 5 장 캘리포니아 마스터플랜의 한계 및 한국과의 비교 .....</b>	<b>77</b>
제 1 절 변화하는 환경과 마스터플랜의 한계 .....	77
1. 고등교육 수요 변화 .....	77
2. 재정 환경 변화 .....	82
3. 조정 및 총괄 시스템의 부재 .....	86
제 2 절 한국과의 비교 .....	88
<b>제 6 장 결론 및 시사점 .....</b>	<b>92</b>
◇ 참고문헌 .....	102

## 국외 훈련 개요

1. 훈련국 : 미국
2. 훈련기관명 : California State University, Dominguez Hills  
(Office of Government and Community Relations)
3. 훈련분야 : 고등교육
4. 훈련기간 : 2019. 08. 05. ~ 2020. 08. 04.(12개월)

# 훈련기관 개요

명칭	California State University, Dominguez Hills (Office of Government and Community Relations)
소재지	1000 E Victoria street, Carson, CA 90747
홈페이지	www.csudh.edu
설립목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 캘리포니아 주립 대학 도밍게즈 힐즈는 캘리포니아 주 카슨에 있는 공립대학으로 1960년에 설립되었으며 캘리포니아 주립대학 시스템(CSU)을 구성하는 23개 캠퍼스 중 하나이다.</li> <li>○ 2016년 기준 총 1만 2632명의 학부생과 2,099명의 대학 졸업자로 구성되어 있으며 미국 서부에서 가장 다양한 인종 및 경제 배경 출신으로 이루어진 대학이다. 캘리포니아의 어느 공립 대학보다 많은 아프리카계 미국 학생들을 졸업시키고 있으며, 전국적으로 소수계 학생들을 위한 학교로 꾸준히 선정되고 있다.</li> <li>○ Office of Government and Community Relations(정부 및 지역사회 관계 사무국)은 캘리포니아 주립 대학 도밍게즈 힐즈 안의 행정부서로 정부, 기업 및 지역사회 기반 조직과 상호 유익한 파트너십을 구축함으로써, California State University의 네트워크 안에서 학교의 발전을 모색한다. CSUDH가 더 큰 공동체 구성원들로부터 투자와 지원을 받도록 그리고 남부 베이 지역의 교육 중심지로 간주되도록 분위기를 발전시키는데 전념한다.</li> </ul>
조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (대학) Arts &amp; Humanities, the College of Business Administration &amp; Public Policy, the College of Education, the College of Extended &amp; International Education, the College of Natural &amp; Behavioral Sciences, and the College of Health, Human Services &amp; Nursing.</li> <li>○ (행정부서) Office of the President, Academic Affairs, Student Affairs,( University Advancement(University Communications and Public Affairs, University Development 등등), Administration &amp; Finance, Information Technology</li> </ul>
주요기능 및 연구분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ CSUDH는 46개 학사 학위, 23개의 석사 학위, 다양한 단일, 복수 과목 및 전문 교수 자격증 등을 제공함.</li> <li>○ Office of Government and Community Relations(정부 및 지역사회 관계 사무국)             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Government Relations : 대학 선진화 팀의 일환으로 연방, 주 및 지역 수준에서 대학관련 입법을 조정하고, 대학의 권익을 지지하고 옹호하는 노력을 기울인다.</li> <li>- Community Relations : 지역사회와 폭넓은 교류의 창구로서의 역할을 하며, 지역 비즈니스 조직, 상공 회의소, 비영리 단체뿐만 아니라, 사우스베이 지역과 LA 카운티의 지역사회 등, 이러한 그룹과의 교류창구의</li> </ul> </li> </ul>

	역할을 함으로써, 지역 사회 구성원들에게 그들이 관심 있는 대학 프로그램 및 활동에 대해 정보를 제공하고, 지역 사회의 필요를 파악하며, 이러한 필요를 충족하기 위한 대학 자원을 제공하기 위한 방법을 모색하며, 이러한 단체와 대학 간의 파트너십을 구축한다.		
주요인사 인적사항	○ David Gamboa <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Assistant Vice President, External Relations</li> <li>■ (310) 243-3819 / ■ dgamboa@csudh.edu</li> </ul>		
교섭창구	Khaleah Bradshaw		
	전화	310-243-3819	FAX
	E-mail	ogcr@csudh@edu	
훈련경비	기관부담금 9,000불		

## 훈련결과 보고서 요약서

성명	백민진	직급	행정주사
훈련국	미국	훈련기간	2019.8.5.~2020.8.4.
훈련기관	California State University, Dominguez Hills (Office of Government and Community Relations)	보고서 매수	110
훈련과제	캘리포니아 고등교육 마스터플랜 사례 연구를 통한 국립대학 육성방안 연구		
내용요약	<p>○ 연구 배경 및 필요성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 한국의 고등교육은 제4차 산업혁명의 도래, 학령인구 급감 등 급변하는 환경에 직면하고 있다. 기존의 대학 시스템으로는 이러한 변화하는 사회 환경에 적응하는데 한계가 있다. 또한 세계 주요대학 평가에서 국립대학들의 대학 경쟁력은 담보 상태이다. 캘리포니아 고등교육 마스터플랜은 공공성과 경쟁력을 동시에 잡은 좋은 성공 케이스로 통용된다. 캘리포니아는 세계적 명성의 대학을 만들어 냈을 뿐만 아니라 지역사회와 밀접하게 연계하여 많은 지역 주민들이 공공 교육 시스템에 참여할 수 있게 하였다. 이에 이러한 캘리포니아 주(州)의 사례를 연구한다면 한국의 국립대학 발전에 좋은 시사점을 남겨줄 수 있을 것이다.</li> </ul> <p>○ 한국 대학 현황</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가교육통계센터 교육통계서비스(KESS)의 자료에 의하면 2019년 기준 우리나라는 430개교의 고등교육 관련 기관이 있으며 이 중 약 58개교(13.5%)가 국·공립이며, 나머지 372개교(86.5%)의 학교가 사립이다. 그 중 교육부 소관 국립대학은 「국립학교 설치령」 등에 따라 각 지역에 고루 설립되어 있으며 총 39개교(국립대학 법인 제외)가 설립되어 있다. 과거 10여 년 간 교육부에서 발표했던 국립대학 선진화 방</li> </ul>		

안 및 국립대학 관련 정책 등을 살펴보면, 대학 입학정원, 인사, 회계 등 다양한 분야에서의 개혁을 시도했던 것을 알 수 있다.

○ 1960년 캘리포니아 고등교육 마스터플랜 주요 내용

- 캘리포니아 고등교육 마스터플랜은 University of California, California State University, California Community College 각 고등교육 기관의 역할 및 기능을 정리하였다. University of California의 경우 주요 학문 연구 기관으로 학부, 대학원 과정 및 대부분의 박사과정을 운영 할 수 있으며, California State University의 경우 강의 중심 학교로 학부 및 대학원 과정을 운영하며 몇 개의 박사과정을 제한적으로 운영 할 수 있다. California Community College의 경우 학부 1~2학년에 해당하는 강의를 제공하여 학생들이 4년제 대학 시스템에 편입 가능할 수 있도록 하고 있으며, 직업교육, 시민교육, 비원어민을 위한 영어 교육 등 다양한 교육 서비스를 제공한다.
- 각 대학 시스템에 입학하는 학생의 풀(pool) 또한 대학 시스템마다 다르게 정하여 University of California의 경우 고등학교 졸업반 학생의 상위 1/8(12.5%) 학생들이 입학할 수 있으며, California State University는 상위 1/3(33.3%) 학생이, 그리고 California Community College는 모든 학생이 입학할 수 있도록 한다.
- 특히 California Community College의 학생들이 University of California 또는 California State University에 편입이 가능할 수 있도록 길을 열어주어 누구든지 자격이 된다면 고등교육의 기회를 제공 받을 수 있다.
- UC, CSU, CCC 각자의 평의회 및 이사회를 별도로 운영하여 별개의 거버넌스를 운영하도록 하였으며, 그러한 대학 시스템 간의 이해관계 등을 조정하기 위해 당시 조정 Council을 만들었으나 현재 그러한 기능을 하는 기관은 사라졌다.

○ 캘리포니아 주(州) 고등교육

- 캘리포니아 공립대학은 크게 연구중심 분야의 UC, 강의중심의 CSU, 직업교육 중심의 CCC으로 세 개의 대학체제로 구분된다.
- University of California 고등교육기관 조직은 10개의 캠퍼스, 5개의 의료센터, 3개의 국립 연구소를 포함하고 있다. 226,125명의 학부생, 59,091명의 대학원생 총 285,216명이 등록되어 있으며, 23,300여명의 교수진과 157,400여명의 직원을 포함한다.
- California State University 시스템은 미국에서도 가장 큰 4년제 공립대학 시스템으로 23개의 캠퍼스, 약 481,000명의 학생, 53,000명의 교직원을 포함한다.
- California Community College 시스템은 115개의 대학으로 구성되어있으며, 약 이백 십만(2.1 million) 명 이상의 학생이 등록되어 있다. 미국 전체 커뮤니티 컬리지 학생의 4분의 1이 캘리포니아 커뮤니티 컬리지를 다니며, 18살에서 24살의 캘리포니아 주민의 4분의 1이 캘리포니아 커뮤니티 컬리지를 다닌다.

○ 캘리포니아의 변화된 환경 및 마스터플랜의 한계

- 1960년에 수립된 캘리포니아 고등교육 마스터플랜은 현재까지도 캘리포니아 주 고등교육의 기본 바탕이 되고 있다.
- 그러나 변화하는 환경 속에서 기존의 고등교육 마스터플랜의 한계가 지속되고 새로운 변화 또는 계획이 필요하다는 지적이 계속 되고 있다.
- 캘리포니아 주의 인구는 계속 증가하고 있으며, UC와 CSU에 편입하고자 하는 학생 수도 계속 증가하고 있어 자격이 되는 학생들에 대한 입학 수요가 문제가 되고 있다. 그러나 캘리포니아의 고등교육 재정이 축소되고 있는 상황에서 대학의 공급은 수십 년 전의 상황과 크게 달라지지 않아 수요와 공급에 차이가 커지고 있다.
- 또한, 세계 경기 침체 이후 재산세 증가를 제한하는 주민 발의안 Proposition 13이 통과됨으로써 캘리포니아 주의 재산세 수입이 급감함에 따라 고등교육에 대한 투자 또한 감소하게 된다.

※ 주 헌법 재산세 관련 조항 주요 내용 : 재산세율을 1%이하로

제한하고 부동산 가치가 올라가더라도 현재 세율의 2% 넘지 못함.  
또한 향후 세금 인상을 위해서는 2/3 이상의 찬성표를 얻어야 함.

- 각 고등교육 공공 부분을 조정할 수 있는 독립된 기구 또한 현재 부재하여 캘리포니아 전체 고등교육 발전의 시각에서 고등교육 관련 계획을 마련하거나 각 부분 간의 협력 및 상호 교류 등을 이끌어내는데 어려움이 있다.

○ 캘리포니아 주와 한국의 상황 및 환경 비교

- 캘리포니아 주와 한국의 상화 및 환경을 비교해볼 때 몇 가지 차이점이 크게 두드러진다.
- 캘리포니아 주와 한국은 다른 인구 변화 환경을 겪고 있다. 한국의 경우 학령인구 감소로 인해 학생 수 감소로 인한 대학들의 대응책이 주요 이슈인 반면, 캘리포니아의 경우 출생률, 이민자, 고등교육에 대한 수요 증가 등이 복합적으로 작용하여 오히려 학생 수 증가에 따른 대응책이 필요한 상황이다.
- 사립과 국공립 고등교육 기관 구성 비율이 다르다. 캘리포니아 주(州)의 경우 처음 공립 대학이 설립된 이후부터 꾸준히 산발적으로 지역 등의 차원에서 공립학교 중심으로 설립되어 왔고 현재 공립대학들이 캘리포니아 주(州) 고등교육을 이끌어간다. 반면 한국의 경우 사립대학 설립이 주를 이루었고, 교육부 소관 국립대학의 수는 39개교로 전체 고등교육 기관 전체로 보았을 때 그 비중은 20%도 못 미치는 수준으로 국립대학의 비중이 크지 않다.
- 대학별 기능 차별화 거버넌스도 차이가 보인다. 캘리포니아 시스템의 경우 고등교육 마스터플랜과 관련법을 통해 3개의 공공 고등교육 시스템과 사립대학으로 고등교육 시스템이 나뉘며 각자의 역할과 권한이 명확하게 정해져있다. 반면 한국의 경우 교육부 소관 국립대학은 총 39개교이며(국립대 법인 제외) 교사 양성을 위한 교육대학교, 사이버 대학교 등 설립 목적과 미션이 명확히 구별되는 학교들도 있지만, 캘리포니아 주와 같이 대학을 그룹별로 구분하여 기능과 역할을 나누어 주고 있지는 않다. 물론 성격이 비슷한 학교들을 목적에

따라 그룹화하기도 한다. 그러나 그룹화는 법적으로 명시되었거나 사회적으로 그 기능과 역할이 명확하게 합의되어 있지는 않다. 또한 39개교 각각의 국립대학은 대학 총장이 있으며 국립대학 전반에 대한 대부분의 권한이 대학의 장에게 위임되어 있다. 그리고 각각의 대학별로 의사결정 구조가 존재한다. 캘리포니아 공립대학 시스템이 여러 지역의 비슷한 유형의 캠퍼스를 통합하여 하나의 시스템을 구성하고, 그 시스템을 개별 평의회 및 이사회에서 의사결정을 하는 구조와 다른 모습이다.

○ 결론 및 시사점

- 현재의 역동적인 고등교육 환경 속에서 국립대의 나아갈 방향을 찾기 위해서는 종합적인 자료 수집 및 분석이 선행되어야 한다.
- 캘리포니아 공립 고등교육 시스템과 같이 국립대학 간 경쟁이 아닌 공유와 협력이 가능하도록 시스템을 구성하고, 기관별 기능 조정을 통해 중복 비용을 최대한 줄일 수 있다면 비용을 최소화하면서 동시에 경쟁력 확보를 할 수 있을 것이다.
- 캘리포니아의 공립 대학 시스템은 지역과 아주 밀접하게 상호작용한다. 한국의 국립대학 역시 이러한 대학과 지역과의 관계에 주목할 필요가 있다.
- 캘리포니아 주(州)는 고등교육의 기회를 중요시 여겨, 모든 사람이 의지만 있다면 고등교육을 접할 수 있도록 편입 제도와 장학금 제도 등을 고려했다.
- 고등교육을 발전시키기 위해서는 아무리 중복 비용을 제거하여 효율적인 지출은 한다고 하더라도 충분한 재정 지원은 필수적이다. 이를 위해서는 고등교육 분야에 대한 재정 지원 확대는 국가의 확고한 의지와 사회적 합의가 바탕이 되어야 한다.

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구 배경 및 필요성

한국의 고등교육은 제4차 산업혁명의 도래, 학령인구 급감 등 급변하는 환경에 직면하고 있다. 기존의 대학 시스템으로는 이러한 변화하는 사회 환경에 적응하는데 한계가 있으며, 이와 관련하여 전 세계 여러 국가에서는 대학 간 통폐합, 법인화, 연합모형, 대학 간 네트워크 등 다양한 연구를 진행하고 있다. 이에, 문재인 정부에서는 국정과제로 ‘고등교육 공공성 및 경쟁력 강화(52-1)’<sup>1)</sup>을 내세웠고, 급변하는 환경 속에서도 국립대학의 공적 역할을 살리면서 경쟁력 또한 확보할 수 있도록 ‘국립대학 육성사업’과 같은 사업들을 추진하고 있다.

고등교육 부분에서 국가가 설립하고 운영하는 국립대학의 상황을 살펴보면 그동안 국립대학에 대한 연구 및 투자는 많이 부족하였던 것으로 보인다. 국립대학과 사립대학의 수를 비교만 해보더라도 사립대학이 전체 대학의 약 85% 이상 차지하고 있으며, ‘2019 국립대학 육성사업’ 기본계획에 따르면 인건비 등 의무적으로 지출해야하는 성격의 운영비가 지난 몇 년간 물가상승률 고려 없이 비슷하게 유지되었으며<sup>2)</sup>, 국·사립 구별 없는 평가기반의 재정지원 사업 지원으로 국공립대학이 주요 대학 재정지원 사업에서 차지하는 비중이 2011년 45%(약 2,600억 원)에서 2017년 30%(약 3,300억 원) 수준으로 축소되었다.<sup>3)</sup>

이와 더불어 세계 주요대학 평가에서 국립대학들의 대학 경쟁력 또한 담보 상태이다. 2019년 발표된 QS 세계 대학 순위를 보면 국립대법인 서울대가 37위로 국내 대학 중 가장 높은 순위를 보이고 있으나 그 외 교육부 소관 국립대학 중 500위 안에 들어온 대학은 없다. 순위권(1000위)에 들어간 국내 대학 30개교 중 교육부 소관 국립대학은 부산

1) 지자체와의 연계 강화를 통한 거점 국립대 집중육성 및 대학의 자율혁신 지원, 국공립대 간 기능별(연구·교육·직업 중심), 중점 분야별 특화 지원을 통한 국공립대 네트워크, 혁신강소대학 네트워크 중장기적 구축 등이 그 내용임

2) 23,925억('15) → 22,826억('16) → 24,857억('17) → 25,224억('18)

3) 교육부, 「2019 국립대학 육성사업」, 2019, p.1.

대, 전북대, 경북대, 전남대, 충남대, 서울과기대 6개 대학 뿐이다. THE 세계 대학 순위도 마찬가지로 64위 서울대가 국내 대학에서 1위를 하고 있으며, 그 외 500위 안에 들어온 교육부 소관 국립대는 없고 1000위 안에는 부산대, 전북대, 전남대, 경북대가 있다. 반면, 캘리포니아 주의 University of California 계열 대학들의 순위를 보면 QS 세계 대학 순위에서는 28위 UC 버클리를 포함하여 8개의 University of California 계열 학교가 500위 안에 랭크 되어있으며, THE 세계 대학 순위에서도 13위 버클리 등 6개의 학교가 100위 안에 들어있으며 9개 모든 University of California 계열 학교가 400위 안에 랭크되었다.<sup>4)</sup>

한국의 경우 교육을 통한 인재 양성으로 그동안 많은 발전을 해왔던 것이 사실이다. 특히 민간 부분에서의 교육이 활발하게 이루어져왔으며 그동안 많은 성과를 가져왔다. 그에 반해 공공 고등교육 부분은 그동안 크게 주목 받지 못하였다. 국가 고급 인력 양성과 국가 산업 발전에 있어 고등교육은 핵심적인 분야임에도 불구하고 고등교육의 상당 부분을 민간에 맡겨놓은 것처럼 보인다. 그러나 국립대학교의 경우 지방에 골고루 설립되어 있어 지역 균형 발전과 관련해서도 그 중요도가 크다. 국립대학이 발전해야 지방의 우수 인재의 수도권 쏠림 현상이 해결되고, 지방 지역 인재들이 지역 경제 그리고 더 나아가 국가 발전에 기여할 수 있기 때문이다.

UCLA, UC 버클리 등 세계적으로 유명한 공립 대학이 있는 미국 캘리포니아 주(州)는 고등교육과 관련하여 University of California, California State University, California Community College 세 개의 공립 대학 시스템을 구성하고 있다. 스탠포드, USC와 같은 명문 사립대학도 있지만 캘리포니아 주(州)의 80% 이상의 학생들이 공립대학에 등록할 만큼 공립대학 시스템이 강세이다. 캘리포니아는 공공 고등교육에 많은 관심과 투자를 기울여 왔었으며 1960년에는 고등교육 마스터플랜을 수립하여 현재의 캘리포니아 고등교육의 기본 구조를 만들었다. 누구나 원하고 노력하면 최고의 명문대학교에서 고등교육을 제공받을 수

---

4) THE 홈페이지 ([https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2020/world-ranking#!/page/0/length/25/locations/KR/sort\\_by/rank/sort\\_order/asc/cols/stats](https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2020/world-ranking#!/page/0/length/25/locations/KR/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats)), QS 홈페이지(<https://www.topuniversities.com/>) 사이트 세계대학랭크 순위 참고

있도록 하는 것이 고등교육 마스터플랜의 주요한 목적이었고, 캘리포니아 고등교육 마스터플랜은 공공성과 경쟁력을 동시에 잡은 좋은 성공 케이스로 통용된다. 캘리포니아는 세계적 명성의 대학을 만들어 냈을 뿐만 아니라 지역사회와 밀접하게 연계하여 많은 지역 주민들이 공공 교육 시스템에 참여할 수 있게 하였고, 이는 지역 경제 성장에도 긍정적인 영향을 미쳤다. 이에 이러한 캘리포니아 주의 사례를 연구한다면 한국의 국립대학 발전에 좋은 시사점을 남겨줄 수 있을 것이다.

## 제 2 절 연구 범위

이 연구보고서는 캘리포니아 고등교육 마스터플랜의 사례를 분석하여 캘리포니아 주의 공립대학 시스템과 한국의 국립대학 시스템을 비교하여 향후 국립대학 정책과 관련하여 시사점을 제공하고자 한다. 여기서 국립대학의 범위는 교육부 소관 국립대학으로 한정하고, 국립대학 법인의 경우 국립대학 법인의 특수성을 고려하여 여기서는 고려하지 않기로 한다.

물론 캘리포니아 주(州)의 경우 한 국가 정부가 아니라 지방정부이기 때문에 캘리포니아 주(州) 공립 고등교육 정책과 한국의 고등교육 정책의 단순 비교는 어려울 수 있다. 그러나 미국의 경우 연방정부가 아닌 각 주 정부에서 주의 교육 정책을 책임지는 점, 캘리포니아 주의 크기 및 학생 수 등을 비교했을 때<sup>5)</sup> 그 규모가 비슷한 점 등을 고려하였을 때 캘리포니아 공립대학과 한국의 국립대학을 충분히 비교 대상으로 놓을 수 있을 것이라 판단된다.

특히 1960년 수립된 캘리포니아 고등교육 마스터플랜이 현재까지도 캘리포니아 고등교육에 영향을 미치고 있으므로 그 내용을 중점적으로 분석하고자 한다. 그에 따른 각 공공 고등교육 부분의 시스템과 현재 캘리포니아가 직면하고 있는 상황 및 마스터플랜의 한계 등도 같이 살펴볼 것이다. 고등교육정책 분야는 그 범위가 무척 넓기 때문에 이 보고서에서는 캘리포니아 고등교육 마스터플랜에서 주로 다루어지

5) 대한민국 인구 수 5,147만 명, 캘리포니아 인구수 3,956만 명(세계은행, 미국 인구조사국, 2017년)

고 있는 기관별 기능 분화, 입학 조건 차등 등 고등교육 시스템의 구조적인 측면 중심으로 연구 범위를 설정하기로 한다. 또한 캘리포니아 마스터플랜 분석과 더불어 한국의 상황과 캘리포니아의 환경 및 상황을 비교함으로써 국립대학 발전방안 등 한국의 국립대학 정책과 관련하여 얻을 수 있는 시사점 및 향후 방향을 살펴보고자 한다.

## 제 2 장 한국 고등교육 정책 현황

### 제 1 절 고등교육 관련 통계 현황



<그림 1> 연도별 교육단계별 진학률

자료 출처 : 간추린 교육통계(KEDI, 2019)

한국에서 고등학교 과정에서 고등교육기관으로의 진학률은 2000년 이후 계속 60%를 넘었으며 2019년에는 70.4%로 진학률이 상당히 높음을 알 수 있다. 이러한 높은 진학률은 한국 사회의 고등교육기관 진학에 대한 관심과 선호도가 크다는 것을 보여준다. 이러한 배경에는 학력에 대한 사회적 인식 및 취업률 등이 크게 영향을 미쳤을 것이라

추정된다. 실제로 한국교육개발원 간추린 교육통계(2019)에 따르면 연도별 교육단계별 취업률을 보았을 때 2017년 기준 고등학교 졸업자의 경우 34.7%, 일반대학의 경우 62.6%, 전문대학의 경우 69.8%, 고등교육기관으로 보면 66.2%의 취업률을 보여주고 있어 고등교육기관 졸업자의 취업률이 고등학교 졸업자의 취업률 보다 월등히 높은 것을 알 수 있다. 또한 고등교육기관 이수율도 OECD 평균보다 월등히 높다. 2018년 기준 OECD 고등교육기관 이수율 평균이 44% 정도임에 반해 한국은 무려 70%에 이른다.



<그림 2 > 25 - 34세 고등교육 이수율

자료 출처 : 간추린 교육통계(KEDI, 2019)

국가교육통계센터 교육통계서비스(2019)의 자료에 의하면 2019년 기준 우리나라는 430개교의 고등교육 관련 기관이 있으며 이 중 약 58개교(13.5%)가 국·공립학교이며, 나머지 372개교(86.5%)의 학교가 사립학교로 사립학교의 비중이 월등히 높다. 설립 유형별 주요 통계 자료

를 살펴보면 다음 아래 표와 같다.

(단위: 개교, 명)

구 분	국립	공립	사립	총계
학교수	50	8	372	430
재적학생수	730,215	25,535	2,570,983	3,326,733
외국인 유학생수	25,078	816	134,271	160,165
전임교원수	19,919	646	68,780	89,345

<표1> 대학 주요 통계 현황

자료 출처 : 교육통계센터 교육통계서비스 자료(2019) 활용

교육부 소관 국립대학은 「국립학교 설치령」, 「한국교원대학교 설치령」, 「한국방송통신대학교 설치령」 등의 관련 법령에 따라 총 39개교(국립대학 법인 제외)가 각 권역에 고루 설립되어 있다. 국립대학을 구분하는 기준은 분류 목적에 따라 다를 수 있으나 「국립대학 육성사업」에서 분류하고 있는 기준을 따라 국립대학 39개교를 살펴보면, 소위 거점 국립대라고 부르는 상대적으로 규모가 다른 국립대학에 비해 큰 9개교의 학교가 있으며, 교원들을 양성하는 것이 주목적인 교원양성 대학교가 한국교원대를 포함해서 11개교, 이 외에 19개교의 지역 중심대학 및 특수목적대학교 등이 있다. 지역 권역 별로 살펴보면 서울권 4개교, 경기권 3개교, 강원권 3개교, 충북권 4개교, 대전·충남권 4개교, 전북권 3개교, 광주·전남권 5개교, 대구·경북권 4개교, 경남권 4개교, 부산권 4개교, 제주권 1개교로 각 권역별로 고루 흩어져 있으며 수도권 대학보다 지방대학이 많은 수를 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 이들은 전국 국·공립대학교 총장협의회, 거점 국립대학교 총장협의회, 지역중심 국·공립대학교 총장협의회, 전국교원양성대학교 총장협의회 등 대학 성격에 따라 다양한 협의회를 구성하여 협력 및 교류를 하고 있다.

구분	대학명(소재지)
거점 국립대 9교	① 강원대(강원), ② 경북대(대구), ③ 경상대(경상), ④ 부산대(부산), ⑤ 전남대(광주), ⑥ 전북대(전북), ⑦ 제주대(제주), ⑧ 충남대(충남), ⑨ 충북대(충북)
지역 중심대 특수목적대 19교	① 강릉원주대(강원), ② 경남과학기술대(경남), ③ 공주대(충남), ④ 군산대(전북), ⑤ 금오공과대(경북), ⑥ 목포대(전남), ⑦ 목포해양대(전남), ⑧ 부경대(부산), ⑨ 서울과학기술대(서울), ⑩ 순천대(전남), ⑪ 안동대(경북), ⑫ 창원대(경남), ⑬ 한경대(경기), ⑭ 한밭대(대전), ⑮ 한국교통대(충북), ⑯ 한국방송통신대(서울), ⑰ 한국복지대(경기), ⑱ 한국체육대(서울), ⑲ 한국해양대(부산)
교원양성대 11교	① 경인교대(인천), ② 공주교대(충남), ③ 광주교대(광주), ④ 대구교대(대구), ⑤ 부산교대(부산), ⑥ 서울교대(서울), ⑦ 전주교대(전북), ⑧ 진주교대(경남), ⑨ 청주교대(충북), ⑩ 춘천교대(강원), ⑪ 한국교원대(충북)

<표 2> 국립대학 현황(국립대학 법인, 타 부처 소관 기관 제외)

자료 출처 : 국립대학 육성사업 기본계획(2018) 자료 활용

## 제 2 절 고등교육 정책

### 1. 대학 설립 관련

앞에서 언급했듯이 한국에서는 국·공립 대학보다 사립대학이 전체 대학 수에서 차지하는 비율이 80%를 넘는 등 사립대학이 고등교육 부분에서 차지하는 영향력이 크다. 이러한 한국의 고등교육 환경의 배경에는 김영삼 정부 시절의 ‘5·31 교육개혁안’이 있다. 1995년 5월 31일 정부는 새로운 교육 개혁안을 제시하였고 그 개혁안에는 ‘대학설립준칙주의’가 포함되었다. ‘대학설립준칙주의’는 설립 규모별로 학교 부지, 건물, 교원, 수익용 기본재산 등 기본 요건을 충족하면 대학 설립이 가능하도록 대학 설립의 기준을 기존에 비해 대폭 완화하는 것이었다.

우리나라의 대학 설립에 관한 시설과 교수 기준은 1955년 ‘대

학설치기준령' 이 제정되면서 처음 제시되었고, 그 이전에는 교육법(1949년 12월 31일 제정)에서 대학의 설립인가 기관은 문교부 장관임을 규정하긴 하였지만 구체적인 설치 기준은 명시되지 않았다.<sup>6)</sup> 1961년에는 한시적으로 제정된 '학교정비기준령'에 의하여 기준미달 공·사립대학 21개교를 폐지하였으며, 1993년부터는 '대학설립예고제'를 적용하여 대학설립기준이 '대학설치기준령'에서 제시하고 있는 기준보다 그 기준이 더 강화되었다.<sup>7)</sup> 그러나 상위 법령 위반 및 대학특성을 고려하지 못한 기준 등 여러 가지 문제가 제기되었고<sup>8)</sup> 5·31 교육개혁 발표 이후 '대학설치기준령'이 폐지되고 '대학설립준칙주의'에 따라 1996년 '대학설립·운영규정'이 공포된다.

'대학설립예고제'에서는 단계별 조건 충족 및 인가가 필요하였지만 '대학설립준칙주의'에서는 조건의 기준도 대폭 완화되고 최소 조건만 충족되면 인가를 받을 수 있었다. 이렇게 대학을 설립할 수 있는 조건이 완화됨으로써 많은 사립대학들이 그 이후로 계속 설립되었고 현재와 같이 사립대학의 비중이 전체 80%를 넘는 고등교육 환경이 만들어지게 된다.

이러한 정책은 대학 간 경쟁을 통한 경쟁력 향상 및 고등교육 자율성 확보 등 고등교육 부문 성장에 어느 정도 긍정적인 결과를 가져오기도 하였으나, 급격한 사립대학 수의 증가와 부실 대학으로 인한 피해, 학령인구 감소로 인한 학생 수 부족 등 여러 가지 문제점이 계속 제기됨에 따라 현재 '대학설립준칙'은 2013년 폐지되었으며 대학설립 기준도 다시 강화되었다.

## 2. 학령인구 감소

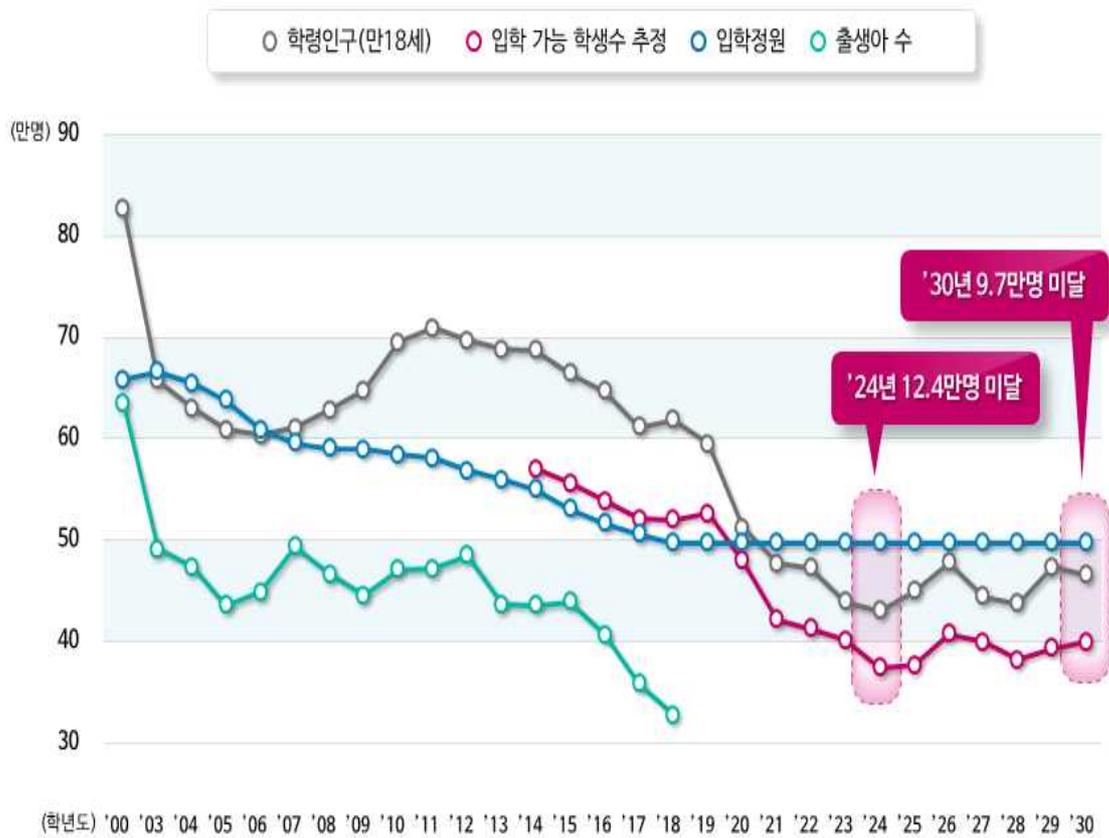
한국 사회에서 현재 가장 큰 문제가 되고 있는 이슈는 출생률 감소로 인한 인구 구조 변화이다. 특히 교육 부문에서는 학령인구 수

6) 이경숙, 「5.31. 교육개혁안 실패했다 대학설립준칙의 중심으로」, 이경숙 의원실 정책자료집, 2008, p.9.

7) 이경숙, 「5.31. 교육개혁안 실패했다 대학설립준칙의 중심으로」, 이경숙 의원실 정책자료집, 2008, pp.9-10.

8) 이경숙, 「5.31. 교육개혁안 실패했다 대학설립준칙의 중심으로」, 이경숙 의원실 정책자료집, 2008, pp.9-10.

가 급격하게 줄어들게 됨에 따라 학생 부족 현상이 나타나고 있다. 대학마다 시간이 흐를수록 학생 수가 입학 정원에 미달되는 상황이 예측되고 있으며 이에 대한 대비가 필요한 상황이다. 교육부 자료(2019)에 따르면 현행 입학정원 수준(2018년 기준)을 유지할 경우 2024년 12.4 만 명의 입학생 부족이 예산되며, 2030년에는 9.7만 명의 입학생 부족이 예측된다. 이러한 학생 부족 현상은 추후 등록금 수입의 감소로 이어지게 되며 대학들의 대학 운영 어려움이 예상된다.



<그림3> 학령인구 및 입학 가능 학생 수 감소 추이

자료 출처 : 대학혁신 지원 방안(교육부, 2019)

이러한 인구 구조 변화에 대비하기 위해 학교 규모의 적정화가 필요한 상황이며 이에 대학 정원 증원 요건 강화 및 정원 감축 등의 정책 등이 2003년 이후부터 시행되기 시작했다. 그 이전에는 ‘대학설립준칙’으로 대학 설립 조건이 완화되면서 ‘대학정원자율화’도 같이

추진되었었는데, 이는 대학 수 증가와 더불어 대학 입학정원 수가 급격하게 증가하는 원인이 되었다. 이에 2003년 노무현 정부시절부터 대학생 정원 증원 요건을 강화하기 시작했다.<sup>9)</sup> 또한 이와 더불어 대학의 입학정원 감축을 유도하는 ‘대학 구조 개혁’이 2005년 이후 실시되었다.

학령인구감소는 교육부의 정책에 가장 큰 영향을 미치고 있는 요소 중 하나이다. 최근 10년간의 정책을 보면 학령인구 감소에 대비한 대학 체제 개선과 사회 변화에 맞는 인재 양성을 위한 혁신이 강조되어 왔다. 특히 대학체제 개선으로는 대학 평가를 통해 부실 대학 정리 및 대학 규모 적정화를 추구하고 대학 특성화를 통해 대학 경쟁력을 높이는 것이 주요 핵심이다.

최근 10년 동안 정부에서 발표한 고등교육 정책 방안으로는 2013년 고등교육 종합 발전방안과 2019년 대학 혁신지원방안이 있다.

2013년 발표되었던 방안의 주요 내용을 살펴보면, 학령인구 감소에 대비하여 ‘대학구조개혁’ 평가를 지속적으로 실시하고 대학 설립을 억제하기위해 ‘대학설립준칙주의’를 폐지하기로 한다. 특히 고등교육의 질을 높이기 위해 고등교육 재정지원에 관심을 가지고 재정 지원을 확대하고 국가장학금 지원을 확대하기로 한다. 사회 변화에 부응하는 미래인재 양성을 위해서 교양교육의 질을 제고하고 융·복합 과정 및 산업 수요에 맞는 등 교육 과정을 개발 등 교육에서의 혁신과 BK21 플러스 사업을 통해 우수 석박사과정생 지원 등 연구 역량을 제고하기 위한 부분도 함께 고려되었다.

최근 발표된 2019년 대학 혁신지원방안 역시 2013년에 발표되었던 고등교육 종합 발전방안과 마찬가지로 학령인구 감소와 미래 사회에 대비한 고등교육 정책에 초점이 맞춰져 있으며 그 맥락은 비슷하다고 볼 수 있다. 미래 융합형 인재를 양성하기 위해 학문간 융합 등을 활성화하여 교육·연구의 혁신을 추구하고, 대학의 자율성과 책무성을 높이기 위해 각종 규제를 혁신하고 연구윤리를 강화하고 사학혁

---

9) 정원 증원 요건 강화 : ('99년) 교원·교사 50% 충족 → ('03년) 교원·교사 80% , 교지·수익용 기본재산 55% 충족 → ('07년 이후) 교원·교사·교지·수익용기본재산 100% 충족(교육부 대학혁신지원방안, 2019)

신을 이끌겠다는 내용이 들어있다. 인구 감소로 인한 대학 체제 개선이 여전히 중요한 이슈로, 그 동안의 정부주도의 대학 입학정원 감축 권고에서 대학이 자율적으로 자체 계획에 따라 감축 할 수 있도록 지원하고 폐교 대학의 관리 방안 등을 마련하기로 했다.

### 3. 고등교육 재정

고등교육 정책에서 항상 빠짐없이 나오는 부분은 재정 문제이다. 고등교육은 인재양성, 기술 개발 등 국가 경쟁력에 있어서 중요한 역할을 차지하고 있기 때문에 고등교육에 대한 투자는 중요하다. 그러나 한국 정부의 고등교육 투자가 충분하지 않다는 지적이 많이 제기되고 있다. 실제로 OECD 교육 지표를 비교해볼 때 한국의 고등교육 부분에 대한 정부의 투자가 다른 OECD 국가들과 비교했을 때 높지 않음을 알 수 있다. 먼저 2016년 회계연도 기준 GDP 대비 공교육비를 살펴보면 전체 GDP 대비 공교육비는 OECD 평균 5.0% 보다 높은 5.4%를 보여주고 있다. 분야별로 살펴보면 초·중등 교육에서는 3.7%로 OECD 평균 3.5%보다 높으며, 고등교육 분야에서도 1.7%로 OECD 평균 1.5% 보다 높다. 그러나 정부 지원과 민간 지원을 구별하여 살펴보면 고등교육 부분에서의 정부 지원은 0.7%로 OECD 평균 0.9%보다 낮으며 민간 부분이 1.1 %로 OECD 평균 0.5%보다 높아 민간 재원이 고등교육 공교육비의 상당 부분을 차지하고 있음을 알 수 있다.

(단위 : %)

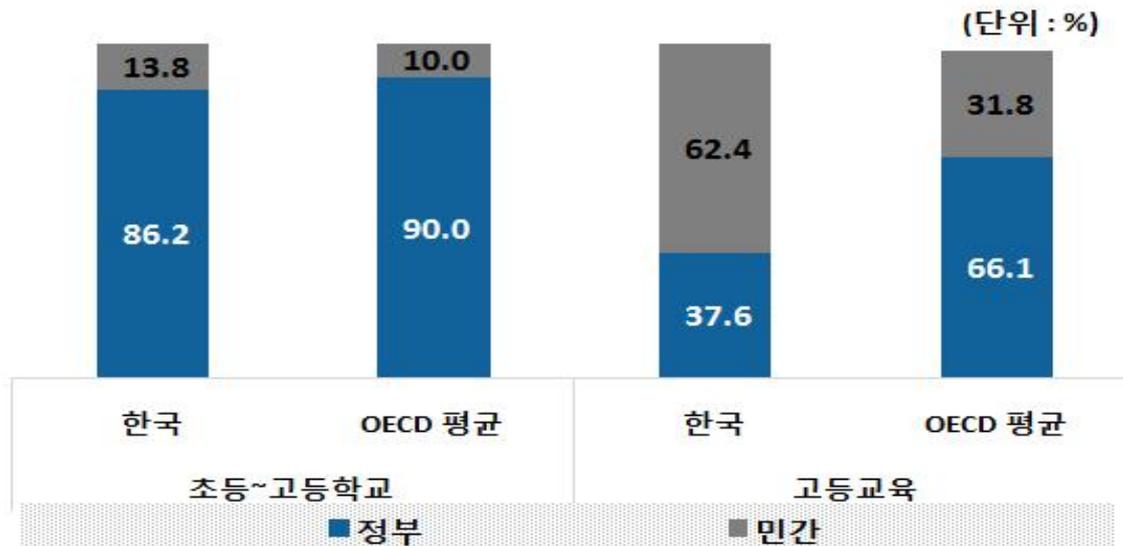
구 분	초등학교~고등학교			고등교육(대학)			초등학교~고등교육		
	정부	민간	합계	정부	민간	합계	정부	민간	합계
한 국	3.1	0.5	3.7	0.7	1.1	1.7	3.8	1.6	5.4
OECD 평균	3.1	0.4	3.5	0.9	0.5	1.5	4.0	0.9	5.0

<표3> GDP 대비 공교육비(16년 회계연도 기준)

자료 출처 : 「OECD 교육지표 2019」 결과 발표(교육부 보도자료, 2019)

정부와 민간의 투자 비율을 보면, 초·중등 교육 분야에서도

정부 투자 비중이 OECD 평균에 비해 부족하지만 그 차이가 크지 않은 반면에, 고등교육 분야에서 차지하는 정부의 투자 비율은 37.6%로 OECD 평균 66.1%에 비해 약 1.5배 이상 차이 나는 것을 알 수 있다.



<그림 4> 정부/민간투자의 상대적 비율(2016년)

자료 출처 : 「OECD 교육지표 2019」 결과 발표(교육부 보도자료, 2019)

학생 1인당 공교육비도 마찬가지로 OECD 평균과 비교하였을 때 고등교육 과정은 지속적으로 OECD 평균에 미치지 못 하는 것을 볼 수 있다. 이는 초등학교 과정 및 중등학교 과정은 OECD 평균을 훨씬 웃돌고 있는 것과 대비 된다. 2016년 기준 학생 1인당 공교육비를 살펴 보면 고등교육 과정의 경우 OECD 평균의 경우 \$15,556 이지만 한국은 \$10,486로 OECD 평균 보다 많이 낮음을 알 수 있다.



<그림 5> 학생 1인당 연간 공교육비 추이

자료 출처 : 간추린 교육통계(KEDI, 2019)

실제 정부 예산이 어떻게 투입되고 있는지 정부의 분야별 재원 배분을 살펴보면, 교육 분야에 대한 투자는 보건·복지·노동, 일반·지방 행정 분야에 이어 세 번째로 예산 배분이 크게 되어 있는 것을 확인할 수 있다. 2019년에는 총 정부예산 469.6조원에서 교육 예산이 70.6조원으로 약 15%, 2020년에는 전체 512.3조원에서 72.6조원으로 약 14%의 비중을 차지하고 있는 것을 확인할 수 있다.

(단위: 조원 %)

구 분	2019년(A)	2020년(B)	증 감	
			(B-A)	%
■ 총 지 출	469.6	512.3	42.7	9.1
1. 보건·복지·노동	161	180.5	19.5	12.1
※ 일자리	21.2	25.5	4.3	20.1
2. 교육	70.6	72.6	2.0	2.8
※ 지방교육재정교부금	55.2	55.4	0.1	0.2
3. 문화·체육·관광	7.2	8	0.8	10.6
4. 환경	7.4	9	1.6	21.8
5. R&D	20.5	24.2	3.7	18.0
6. 산업·중소기업·에너지	18.8	23.7	5.0	26.4
7. SOC	19.8	23.2	3.5	17.6
8. 농림·수산·식품	20	21.5	1.5	7.4
9. 국방	46.7	50.2	3.5	7.4
10. 외교·통일	5.1	5.5	0.4	8.8
11. 공공질서·안전	20.1	20.8	0.7	3.5
12. 일반·지방행정	76.6	79	2.5	3.2
※ 지방교부세	52.5	52.2	△0.3	△0.5

<그림 6 주요 분야별 자원 배분(2020년)>

자료 출처 : 2020 나라살림 예산 개요(기획재정부, 2020)

그러나 교육 분야에서도 고등교육이 차지하는 비중을 살펴보면, 교육 분야 전체 예산에 비해 고등교육 분야에 투자되는 예산은 크지 않음을 다음 표를 통해 알 수 있다. 전체 교육 예산의 크기는 증가 추세이긴 하나 전체 교육 분야의 예산의 약 80% 이상이 유아 및 초·중등교육 분야에 투자되고 있으며, 고등교육 분야의 경우에는 약 15% 정도가 투자되고 있음을 알 수 있다.

(단위 : 억원, %)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
합계	531,859	574,123	641,898	706,490	726,344
유아 및 초·중등교육 (%)	430,588 (80.96)	471,494 (82.12)	537,165 (83.68)	593,832 (84.05)	604,126 (83.17)
고등교육 (%)	93,593 (17.60)	94,584 (16.47)	96,742 (15.07)	102,576 (14.52)	110,139 (15.16)
평생·직업교육 (%)	6,577 (1.24)	6,935 (1.21)	6,726 1.05%	8,771 1.24%	10,715 1.48%
교육일반 (%)	1,101 (0.21)	1,110 (0.19)	1,265 0.20%	1,312 0.19%	1,365 0.19%

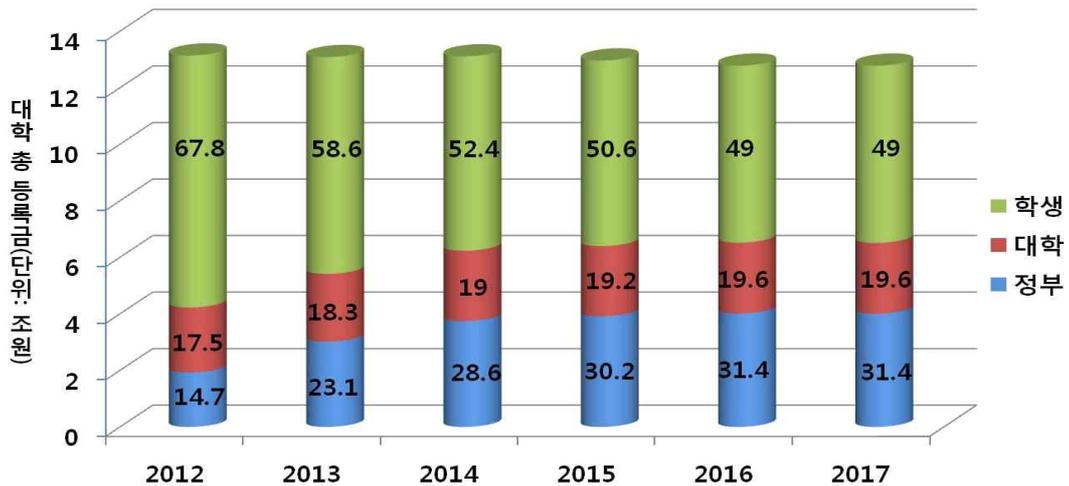
<표 4> 연도별 교육 분야 재정투자 계획

자료 출처 : 2016~2020 기획재정부 나라예산 살림 개요 참조 및 활용

또한 고등교육 예산 중 상당 부분이 장학금 예산이라는 점을 감안한다면 실질적으로 대학에서 시설, 교육 및 연구 등에 투자 할 수 있는 예산 지원은 보다 더 적어진다는 사실을 알 수 있다. 실제로 최근 3년간의 장학금 사업 관련 교육부 예산(맞춤형 국가장학금 지원, 한국장학재단 출연)을 살펴보면, 2018년 4조 1,934억 원, 2019년 4조 2260억 원, 2020년 4조 2,082억 원 으로 전체 고등교육 평균 예산이 약 9조 ~ 10조 원임을 감안한다면 장학금 예산이 상당 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

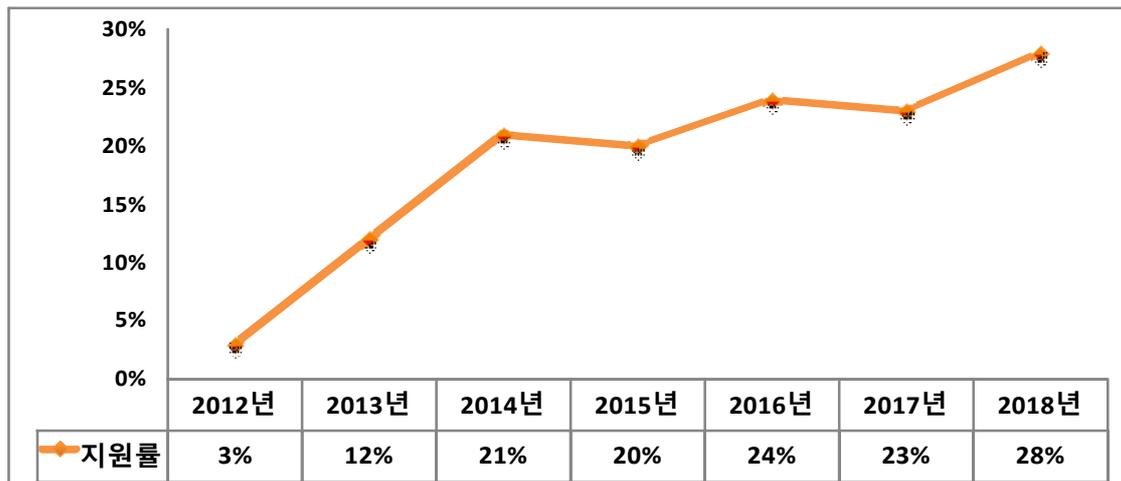
이러한 국가 장학금 지원은 학생·학부모의 등록금 부담 완화와 저소득층들의 고등교육에 대한 기회를 보장하기 위해 실시하고 있다. 교육부(2018) 자료에 따르면 실제로도 2012년 등록금 학생 부담률이 67.8%에서 2017년 49%로 줄어드는 등 등록금 부담 완화 효과를 어느 정도 가지고 왔으나, 50% 이상의 등록금 지원을 받는 학생 수가 2018년 기준 재학생수의 28%로 30%가 넘지 않는 등 국민들의 실질적인 체감 부족이 지적되고 있다. 그리고 무엇보다도 이러한 장학금 지원 정

책은 현재 대학들의 등록금 동결 등과도 밀접한 관련이 있고 대학 등록금 수입에 의존하는 많은 학교들은 등록금 인상이 어려워 고등교육 재정 확충에 어려움을 호소하고 있다. 이에 장학금 지원과 동시에 전체 고등 교육에 대한 재정 투자가 더 증가해야 할 필요성이 지속적으로 제기되고 있는 상황이다.



<그림 7> 2012 ~ 2017 주체별 등록금 부담 비율

자료 출처 : 2018년도 국가장학금 운영 기본계획(교육부, 2018)



<그림 8> 재학생 대비 반값등록금 수혜율

자료 출처 : 2018년도 국가장학금 운영 기본계획(교육부, 2018)

그 동안의 정부의 고등교육 재정 지원 방식을 살펴보면, 「OECD 고등교육 재정 분석 연구」(서재영 외, 2019)에 따르면 “고등교육 재정 지원 사업이 시작된 1960년대부터 1994년 이전까지는 대학의 기초적 교육 및 연구 여건을 조성하기 위한 재정 지원 사업이 주를 이루었다. 재정지원 대상 대학에 대해 균등한 지원이 이루어졌으며, 재정에 대한 일차적 책임이 정부에게 있는 국립대학을 중심으로 지원이 시행되었으나 1990년 ‘공·사립대학 시설·설비 확충 사업’ 등의 도입으로 정부가 사립대학에 대해서도 재정지원을 시행하기 시작하였다.” 10)

이후 “1995년 5월 31일에 발표된 대통령자문 교육개혁위원회의 ‘세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(이하, 5·31 교육개혁안)’은 대학교육의 질적 수월성 향상을 위한 방안의 하나로 ‘대학 평가에 따른 차등 행·재정 지원체제 확립’을 제안하였다.” 11) 이후 대학 재정 지원과 관련하여 평가기반의 차등적 재정지원 정책이 시행되기 시작하였다.

2000년대 초부터 대학 재정 지원 사업은 사업의 개수와 더불어 그 규모도 크게 성장해왔다. 2018년 대학 재정지원 사업 개편 계획 이전 까지만 해도 교육부의 대학 재정지원사업의 수가 10개가 넘는 등 다양한 재정지원 사업이 존재했다. 그동안의 정부의 대학 재정지원이 일반재정지원의 성격보다는 대학별 특성화를 위해 여러 개의 목적성 사업들이 주를 이루었다는 점을 알 수 있는 부분이다. 특히 이러한 재정 지원 사업들은 모든 대학에 균등하게 지원하는 것이 아니라 평가를 베이스로 선별 및 차등 지원하는 것이 그동안의 일반적인 방식이었다. 재정지원을 받을 수 있는 대학을 선정하는 단계에서부터, 그리고 대학들의 재정 집행 과정 및 결과를 평가하는 등 대학의 경쟁력 및 효율성 제고 그리고 사회적 책무성 확보를 위해 대학 재정지원 사업 전반에 평가가 뒤따랐다.

10) 서재영 외, 「OECD 고등교육 재정 분석 연구 : 한국의 고등교육 재정지원 현황 분석을 중심으로」, 한국교육개발원, 2019, p.4.

11) 교육개혁위원회(1995), 세계화-정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안. 제2차 대통령보고서. 재인용 : 서재영 외, 「OECD 고등교육 재정 분석 연구 : 한국의 고등교육 재정지원 현황 분석을 중심으로」, 한국교육개발원, 2019, p.34.

특히 한국의 대학 재정지원 사업은 대학 구조 개혁의 필요성이 지속적으로 제기되면서 정부의 대학 구조 개혁 정책에서 중요한 역할을 하게 되는 것이 특징적이다. 그러한 배경에는 학령인구 감소로 인한 향후 입학정원 부족 문제, 부실대학 문제, 고등교육의 질 향상 문제 등이 있을 것이다.

	2001년 (정부)	2007년 (노무현 정부)	2012년 (이명박 정부)	2016년 (박근혜 정부)
심	▪ BK21 (1,851억/438개단)	▪ 1단계 BK (2,810억/569개단)	▪ 2단계 BK (2,031억/500개단)	▪ BK21 플러스 (2,725억/545개단)
특성화	▪ 대학 다양화 특성화 지원 (630억/33개교)	▪ 수도권NURI (600억/30개교) ▪ 지방대NURI (2,594억/131개단)	▪ 수도권교육역량 강화 (570억/35개교) ▪ 지방대교육역량 강화 (1,241억/62개교)	▪ 수도권CK(542억/79개단) ▪ 지방대CK(1,925억/258개단) ▪ ACE(594억/32개교)
			▪ ACE(600억/25개교)	▪ PRIME(2,012억/21개교) ▪ CORE(600억/19개교) ▪ 평생교육진흥대학(300억/9개교) ▪ We-Up(50억/10개교)
	▪ 전문대학 다양화 특성화 지원 (800억/90개교)	▪ 전문대학 특성화 (1,680억/100개교)	▪ 전문대학 교육역량 강화 (2,340억/70개교)	▪ SCK(2,972억/83개교)
산학협력		▪ 산학협력중심대학 (300억/23개교)	▪ LINC (1,800억/81개교)	▪ LINC(2,240억/57개교) ▪ LINC전문대(195억/30개교)

<표 5> 연도별 재정지원 사업

자료 출처 : 대학 재정지원사업 개편계획(교육부, 2018)

이명박 정부 때부터 대학에 대한 평가를 통해 일정한 수준이 되지 못하는 대학들에 대해 재정지원을 하지 않기 시작했다. 2009년 ‘대학선진화위원회’가 구성되어 교육 및 재정 여건을 진단할 수 있는 11개 지표를 사용하여 전체 대학을 평가하였고 평가로 인해 부실대학들이 존재함이 드러나자 먼저 학자금 대출 제한과 같은 간접적인 재정지원 제한이 이루어지기 시작했다.<sup>12)</sup> 2010년 9월 ‘2011학년도 1

12) 서재영 외, 「OECD 고등교육 재정 분석 연구 : 한국의 고등교육 재정지원 현황 분석을 중심으로」, 한국교육개발원, 2019, pp.42-43.

학기 신입생 대상 학자금 대출 한도 제한 대학' 을 발표하여 평가 결과가 낮은 30개교 학교를 학자금 대출 제한 대학으로 지정하였고, 이후 2011년에는 '대학구조개혁위원회' 가 출범해 대학 평가의 결과를 정부재정지원 사업 제한으로 확대 적용하여 평가를 통해 정부재정지원 제한 학교를 발표하기 시작했다.<sup>13)</sup>

박근혜 정부에 이르러는 2015년부터 3년 주기의 '대학구조개혁평가' 를 도입하여 추진하였다. 전체 대학을 평가하여 정부 재정지원을 제한 대학을 선정한다는 점에서 기존과 동일하며, 정성평가 지표 추가 등 여러 평가 과정 및 결과 활용 측면에서 조금 차이점이 있다. 2018년에는 '대학 기본역량 진단' 이라는 이름으로 실시되었으며 이는 2015년 실시된 '대학구조개혁평가' 의 2주기 평가에 해당된다.



<그림 9> 대학 재정지원사업 재구조화

자료 출처 : 대학 재정지원사업 개편계획(교육부 2018)

2018년 3월 교육부는 대학 재정지원사업과 관련하여 「대학 재

13) 서재영 외, 「OECD 고등교육 재정 분석 연구 : 한국의 고등교육 재정지원 현황 분석을 중심으로」, 한국교육개발원, 2019, pp.42-43.

정지원사업 개편계획」을 새롭게 발표했다. 교육부는 기존의 대학 재정지원 사업이 정부 중심으로 추진되어 대학의 자율성이 저해되고 대학 간의 과도한 경쟁을 유발하는 한계가 있었음을 확인하고 대학의 자율성 강화와 경쟁력 제고 측면에서 대학 재정지원 사업을 재구조화한다고 발표하였다. 이에 주요 재정지원 사업을 3개의 유형으로 나누어 국립대학만을 대상으로 한 ‘국립대학 육성사업’과 일반재정지원사업인 ‘대학혁신지원 사업’ 그리고 특수목적사업으로 ‘산학협력(LINC+)’과 ‘연구지원 사업(BK21 플러스)’ 4개의 재정지원 사업으로 구조를 단순화하였다. 구조를 단순화함과 더불어 대학의 재정 운영의 자율성 보장하기 위해 대학이 자율적으로 수립한 「중장기 발전계획」에 따라 재정을 지원하고 사업 방식 또한 상향식(Bottom-up)으로 목표부터 성과관리까지 자율적으로 설계할 수 있도록 전환하기로 하였다. 또한 대학 기본역량진단 결과를 이러한 재정지원과 연계할 것을 명확하게 밝혔다. 대학 기본역량진단 결과를 활용하여 일정 수준 이상의 대학에만 재정지원을 함으로써 효율성과 책무성을 동시에 확보한다는 것이다. 이에 자율개선대학 및 일부 역량강화대학만의 경우에만 대학 재정을 지원받을 수 있으며 각 유형에 따라 지원 및 육성 방향이 다르게 진행되는 것이 특징이다.

구 분	지원·육성 방향
자율개선대학	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역발전을 선도하는 대학으로 육성하여 지방·수도권 상생의 선순환 체계 조성</li> </ul>
역량강화대학	<ul style="list-style-type: none"> <li>적정 규모화 유도 및 특화 발전 지원</li> <li>진단 결과와 연계한 합리적 수준의 정원 감축 권고·이행</li> </ul>

<표 6> 2018년 진단에 따른 지원·육성 방향

자료 출처 : 대학 재정지원사업 개편계획(교육부 2018)

	'61~'79	'80~'87	'88~'92	'93~'97	'98~'02	'03~'07	'08~'12	'13~'17	'17~
<b>법</b>	사립학교법 제정('63~) 학술진흥법 제정('79)				고등교육법 제정('98)		서울대법 제정('11) 한국연구재단법 제정('09)	국립대학회계법 제정('15) 인천대법 제정('13)	<b>사립학교법</b> 개정('19.1. 비리대학재산 귀속 제한 <b>고등교육법</b> 개정('19.1. 감사법)
<b>재정</b>				국책공대 중점지원 (94~'98)	BK21 (99~'12) 국립대 구조조정 평가사업 (00)	NURI (04~'08)	교육역량 강화사업 (08~'13) WCU (08~'12) ACE (14~'16) LINC (12~'16)	PRIME (16~'18), OX(14~'18), SCK (14~'18) CORE (16~'18), WE-UP (16~'19), ACE플러스 (17~'18), PoINT (14~'17), BK21플러스 (13~'20), BRIDGE (15~'17), 지역선도 대학 육성 사업(14~'18)	<b>(전문)대학 혁신지원 사업</b> (19~'21), <b>국립대학 육성사업</b> (18~'22), LINC플러스 (17~'21) BRIDGE 플러스 (18~'22) 지역선도 대학육성 사업(19~'23)
<b>평가</b>						대학구조 개혁('05)	대학재정 지원제한 대학선정 (10~'14) 학자금 대출제한 대학선정 (10~'14)	경영부실 대학선정 (13~'14) 1주기 대학구조 개혁평가 (15)	<b>대학기본 역량진단</b> (18)
<b>정원 학사</b>		졸업정원제 (81~'87)	입학정원제 (88~)	대학설립 준치주의 (96)	학생정원 자유화 (01~) 전문대 수업연한 다양화('02)	계약학과 설치('03)	전문대 학사학위 전공심화 과정도입 (08)		다학기제, 유연학기제 도입 등 <b>대학학사 자유화</b> ('17)
<b>학비</b>			사립대학 등록금 자유화('89)				소득연계 국가장학금 (12~)		대학 <b>입학금 제지</b> ('18)
<b>학술 연구</b>	학술연구 조성비제도 도입('64)	학술진흥 재단 설립('81)			기초문역 기본계획('01) → 2천억대 증액('02)	인문학진흥 계획수립, HK('07)	학진, 한국 연구재단으로 통합('09)	인문학진흥 5개년 계획('17)	인문사회 <b>학술 생태계 활성화 방안</b> ('19)

<그림 10> 한국 고등교육 정책 흐름

자료 출처 : 대학혁신지원방안 붙임3(교육부, 2019)

### 제 3 절 국립대학정책

국립대학은 법률에 의해 국가가 설립한 대학으로 인건비·운영비·시설비 등을 정부로부터 지원 받으며 정부의 고등교육 정책에 직접적으로 영향을 받는 기관이다. 각 지역에 고루 설립된 국립대학은 지역사회와도 밀접한 연관을 가지며 설립 주체가 국가인 만큼 설립 목적 및 운영 또한 공적 성격이 크다.

그동안 국립대학 발전을 위한 여러 정책들이 전체 고등교육 정책 방향과 맞물려 진행되어 왔다. 과거 10여 년 간 교육부에서 발표했던 국립대학 선진화 방안 및 국립대학 관련 정책 등을 살펴보면, 대학 거버넌스, 대학 입학정원, 조직, 인사, 회계 등 다양한 분야에서의 개혁을 시도하였다. 또한 사립대학이 전체 대학의 80% 이상을 차지하는 등 사립학교가 강세인 상황에서 국립대학이 사립대학과 비교하여 어떠한 차별화된 역할을 수행하고, 어떻게 차별화된 경쟁력을 가질 수 있을지에 대한 논의 역시 계속 진행 중이다.

우선 국립대학의 거버넌스와 관련해서 살펴보면, 올해 2월 발행된 한국교육개발원의 'KEDI Brief'에서는 국립대학 거버넌스 개념을 “국립대학의 공공성과 책무성이라는 설립가치 아래 대학 내·외부의 권한과 책임을 가진 다양한 구성원들이 국립대학이 자율적인 운영체제로서 건전하게 기능하고 지속가능한 발전을 이룰 수 있도록 협력적이고 민주적인 의사소통 방식에 기반 한 합리적인 제도나 절차 등을 통해 행하는 국립대학 운영과 관련한 중요한 의사결정 및 대학운영 구조·방식 일체”<sup>14)</sup>라고 그 개념을 정의하고 있다.

국립대학은 각 국립대학의 총장이 전반적인 대학 운영을 책임지고 있으며 국가의 관리·감독 등 정부와 아주 밀접한 관계를 가진다. 그 외에 교수와 직원, 학생 등 다양한 집단들이 국립대학 운영에 영향을 미치고 있다. 그 중에서도 대학 총장 후보자 선정의 문제는 국립대학 거버넌스와 관련하여 중요한 이슈 중 하나이며, 여러 시행착오를 거치며 계속 그 방향이 수정되었다. 현재 국립대학의 장의 임용방식은

14) 문보은, 「국립대학 거버넌스의 개념 및 구조는 무엇인가」, KEDI BRIEF 2020 vol.1, 한국교육개발원, 2020, p.4.

대학에서 정하는 바에 따라 추천위원회가 대학의 장 후보자를 선정하고, 해당 대학의 추천을 받아 교육부장관의 제청으로 대통령이 임용한다. 그동안 대학의 장 후보 선정 방식에 대한 방향이 계속 변화하여왔다. 대학 운영의 효율성을 고려하여 총장 직선제를 간선제로 개선할 필요가 있다는 방향에서 학교의 민주적 분위기가 강화되어 총장 직선제를 긍정적으로 보는 방향으로 바뀌었다. 현재는 「교육공무원법」 24조에 따라 대학에서 정하는 바에 따라 1. 추천위원회에서의 선정 또는 2. 해당 대학 교원의 합의된 방식과 절차에 따른 선정이 가능하며, 많은 대학에서 직선제와 같은 방식으로 운영하고 있다.

< 참고 : 교육공무원법 제24조(대학의 장의 임용) >

제24조(대학의 장의 임용)

- ① 대학(「고등교육법」 제2조 각 호의 학교를 말하되, 공립대학은 제외한다. 이하 이 조, 제24조의2, 제24조의3 및 제25조부터 제27조까지에서 같다)의 장은 해당 대학의 추천을 받아 교육부장관의 제청으로 대통령이 임용한다. 다만, 새로 설립되는 대학의 장을 임용하거나 대학의 장의 명칭 변경으로 인하여 학장으로 재직 중인 사람을 해당 대학의 총장으로, 총장으로 재직 중인 사람을 해당 대학의 학장으로 그 임기 중에 임용하는 경우에는 교육부장관의 제청으로 대통령이 임용한다. <개정 2013. 3. 23.>
- ② 제1항 본문에 따른 대학의 장의 임용추천을 위하여 대학에 대학의 장 임용추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다)를 둔다.
- ③ 추천위원회는 해당 대학에서 정하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나의 방법에 따라 대학의 장 후보자를 선정하여야 한다.

1. 추천위원회에서의 선정

2. 해당 대학 교원의 합의된 방식과 절차에 따른 선정

----- (후략)

또한 총장 후보자 선정 방식 외에도 대학평의회의 구성 및 운영은 최근 국립대학 거버넌스에서 중요한 요소 중의 하나이다. 2017년 이후 모든 대학에 평의원회 설치가 의무가 됨에 따라 국립대학들 역시

교직원 및 학생 등 다양한 구성원 대표를 포함한 평의원회를 설치하였다. 평의원회는 대학 발전계획, 교육과정 운영, 대학헌장의 제정 또는 개정 학칙의 제정 또는 개정 등 여러 주요 의사결정 사항과 관련하여 심의 및 자문 역할을 진행하게 되는데 각각의 학교 구성원들 대표들이 이러한 평의원회를 구성한다는 점에서 의의가 있다.

< 참고 : 고등교육법 제19조2 (대학평의원회 설치 등) >

제19조의2(대학평의원회의 설치 등) ① 학교는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 **교직원과 학생 등으로 구성되는 대학평의원회**(이하 "대학평의원회"라 한다)를 설치·운영하여야 한다. 다만, 제2호 및 제3호는 자문사항으로 한다.

1. 대학 발전계획에 관한 사항
2. 교육과정의 운영에 관한 사항
3. 대학헌장의 제정 또는 개정에 관한 사항
4. 학칙의 제정 또는 개정에 관한 사항
5. 다른 법률에 따른 학교법인 임원 또는 개방이사추천위원회 위원 추천에 관한 사항(사립학교에 한정한다)
6. 그 밖에 교육에 관한 중요 사항으로서 학칙 또는 정관으로 정하는 사항

② 대학평의원회는 11명 이상의 평의원으로 구성하여야 하며, **교원, 직원, 조교 및 학생 중에서 각각의 구성단위를 대표할 수 있는 사람으로** 구성하되, 동문 및 학교의 발전에 도움이 될 수 있는 자를 포함할 수 있다. 이 경우 어느 하나의 구성단위에 속하는 평의원의 수가 전체 평의원 정수(定數)의 2분의 1을 초과해서는 아니 된다.

----- (중략) -----

⑦ 그 밖에 대학평의원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 학교법인의 정관 및 학칙으로 정한다.

이 외 다른 분야에서의 정책들을 살펴보면, 학령인구 감소에 대비하여 국립대학 통폐합이 진행되었다. 2004년 수립된 「경쟁력 강화

를 위한 대학 구조 개혁 방안」의 일환으로 2005년부터 2012년까지 국립대학의 통폐합을 지원하여 국립대학 19개교가 10개교로, 공립대학 2개교가 1개교로 통폐합 되어 입학 정원수를 상당부분 감축하였다. 또한 국립대의 조직의 성격을 효율적으로 만들기 위한 방안으로 국립대학 법인화가 추진되었는데 서울대가 2010년 「국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률」이 제정되면서 법인화 되었으며, 공립대인 인천대학교 역시 2013년 「국립대학법인 인천대학교 설립·운영에 관한 법률」이 제정되면서 법인화되었다. 그러나 이 2개교 이후에 법인화는 더 이상 추진되지 않고 있으며 법인화의 성과 및 한계에 대해서는 더 많은 분석이 필요할 것으로 보인다.

인사 혁신 차원에서는 교원의 동기 유발 및 역량 제고를 위해 교원 성과급적 연봉제가 2011년부터 단계적으로 도입되어 2015년부터 전체 교원에 적용되고 있다. 또한 국립대학 운영의 효율성 제고를 위해 국립대학의 재정 운영의 자율성과 투명성 등을 높이기 위해 2015년 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률」이 시행되어 대학 회계가 도입되었으며, 국립대학 자원관리 선진화 시스템을 구축하여 모든 국립대학이 동일한 시스템을 사용하여 자원 공유가 가능할 수 있도록 구축하고자 하였으며, 국립대학에 대한 여러 정부의 규제를 완화하고자 고심하였다.

그러나 이러한 다양한 노력에도 불구하고 눈에 띄는 국립대학의 경쟁력 향상, 학생·학부모 만족도 향상 등 뚜렷한 성과가 드러나지 않은 한계가 있었다. 특히 그동안 다방면에서의 국립대학 개혁을 위한 노력이 있었지만 국립대학에 대한 재정지원이 뒷받침되지 못하여 국립대학의 교육 및 연구 환경 등에 대한 투자 부족으로 이어졌다는 지적이 계속 제기되었다.

이에 최근 발표된 2019년 대학 혁신지원 방안은 설립 유형별로 대학체제 혁신에 접근하는 방식을 보여주고 있다. 그동안 국·사립 구별 없이 재정지원사업을 진행했던 것에서 벗어나 국립대학의 설립 목적 및 가치, 중요성 등을 인식하고 국립대학이 기초·보호학문 분야 육성, 지역과의 상생체계 구축 등 공적역할 강화에 초점 맞출 수 있도록

록 국립대학 육성사업을 통해 국립대학을 적극 지원하고자 하는 모습을 보여 준다. 이와 더불어 대학이 지자체와 협력하여 지역의 수요를 만족 시키고 지역과 대학이 같이 상생할 수 있도록 지원하는 ‘지자체-대학 협력기반 지역혁신사업’ 또한 새롭게 추진되고 있으며 2020년부터 1,080억 원의 예산이 투입되어 운영될 예정이다.

### 제 3 장 캘리포니아 고등교육 마스터플랜<sup>15)</sup>

#### 제 1 절 배경 및 수립 절차

캘리포니아는 현재까지도 고등교육 정책에 영향을 미치고 있는 캘리포니아 고등교육 마스터플랜을 1960년 수립하였다. 1960년 고등교육 마스터플랜을 수립하게 된 배경에는 캘리포니아 주의 인구 변화에 따른 급격한 고등교육 환경 변화가 있었다. 1940년에서 1959년 사이 미국의 인구수는 폭발적으로 증가했는데 이 기간 캘리포니아 인구 출생률은 114,483명에서 355,288명으로 약 210% 증가하였다.<sup>16)</sup> 또한 출생률과 더불어 미국으로 오는 이민자의 수도 급증하였기 때문에 당시 주 정부 통계에 따르면 1959년 캘리포니아 주의 인구가 15,280,000명이나 1975년에는 25,000,000을 넘을 것이라고 예상하였다. 이에 고등교육에 대한 수요 역시 급격하게 증가함에 따라 당시 입법부 및 주정부는 어떻게 늘어나는 고등교육에 대한 수요를 충족하면서도 재정 낭비를 최소한으로 하여 고등교육의 질을 보장할 수 있을지에 대한 연구를 진행하게 된다.

입법부는 1919년, 1931년 1947년, 1953년 고등교육 분야에 대한 연구를 승인하였고 고등교육 분야에 대한 여러 연구가 진행되었다. “A report of a survey of the needs of california in higher

15) 이 장은 캘리포니아 고등교육 마스터플랜 내용을 분석하는 장으로, 「A MASTER PLAN FOR HIGHER EDUCATION IN CALIFORNIA, 1960-1975」 (California State Department of Education, 1960) 자료를 주 바탕으로 분석한 것임

16) T. C. Holy, 「California's Master Plan for Higher Education, 1960-1975: A factual Presentation of an Important Development」, The Journal of Higher Education, Vol. 32, No. 1 (Jan., 1961), p.9, <https://www.jstor.org/stable/1980319>.

education(1948)” 과 “A restudy if the needs of california in higher education(1957)” 연구 등이 진행되었고 이러한 연구들은 마스터플랜 수립에 밑바탕이 되었다. 이후 입법부는 1959년 Liaison Committee에 향후 증가하는 고등교육 수요를 충족시킬 수 있는 고등교육 마스터플랜을 준비할 것을 요구하는 NO.88 결의안을 승인한다. 이에 Liaison Committee는 마스터플랜 조사 팀(Master plan Survey Team)을 구성하고, 마스터플랜 조사 팀이 각 분야의 연구를 할 수 있도록 기술 위원회(technical committees)를 설치하였다. 이후 마스터플랜 조사팀의 권고사항들이 Liaison Committee에서 승인되었다. 이후 1959년 12월 18일 University of California 이사회와 주 교육 위원회(the state board of education)의 합동 회의를 거쳐 이 권고사항들은 만장일치로 캘리포니아 고등교육의 기본 원칙으로 통과되었고, 1960년 2월 입법부에 제출되어 통과되었다. 1960년 4월 26일 주지사 Edmund G(pat) Brown이 ‘the donahoe Act’법안을 승인함으로써 마스터플랜의 주요 내용이 법제화 되었다. 그러나 마스터플랜 전체의 내용이 법에 포함된 것은 아니었다. Donahoe 법안을 살펴보면 University of California, California State University, California Community College 각 시스템에 기능과 임무를 정한 내용은 포함되어 있지만 University of California와 California State University에 입학할 수 있는 자격 대상이나 등록금 비용 등에 대한 내용은 포함되어 있지 않았다. 관련법은 50여 년 간 여러 건의 공식적인 평가 및 검토를 통해 계속 개정되어 왔지만 그럼에도 1960년대 수립되었던 각 시스템을 구별하고 운영하는 주요 기본적인 마스터플랜의 틀과 내용은 그대로 유지되어 오고 있다.

## 제 2 절 캘리포니아 고등교육 마스터플랜 주요 내용

캘리포니아 고등교육 마스터플랜은 1960년 수립된 이후 그 주요 핵심 내용은 변하지 않고 현재까지도 캘리포니아 고등교육 정책에 계속 영향을 주고 있다. 이 절에서는 1960년에 수립된 캘리포니아 고등

교육 마스터플랜을 살펴보며 그 주요 내용을 중점적으로 살펴볼 것이다.

## 1. 대학별 기능 차별화

캘리포니아 고등교육 마스터플랜에서 가장 핵심적인 내용은 각 고등교육분야 공교육 기관들의 기능을 차별화 시켰다는 점이다. 캘리포니아 주의 고등교육분야 공교육 기관은 University of California, California State University, 그리고 California Community College<sup>17)</sup>로 구성된다.

우선 마스터플랜의 내용을 살펴보면, 어떻게 최소한의 비용으로 늘어나는 고등교육 수요를 효과적으로 대비할 수 있을지에 대해 고민한 흔적을 살펴볼 수 있다. 공공 교육 분야에 투입되는 재정은 세금으로부터 나오기 때문에 어떻게 납세자들의 부담을 적게 하면서 최대한의 효과를 끌어오느냐가 핵심이었던 것이다. 그 과정에서 만들어진 것이 각 고등교육분야 공교육 기관들의 기능 분화 및 차별화다.

이들은 마스터플랜을 수립하기 위해 향후 고등교육 기관에 등록할 학생 수를 예측하고 분석하였다. 이와 더불어 캘리포니아 주 안에서도 학생들의 등록 수의 급격한 증가가 예측되는 지역들과, 대학들을 분석하고 학생들을 분산시킬 필요가 있음을 알게 된다.

조사팀은 특히 대학 과정 내에서도 1~2학년의 커리큘럼에 해당하는 lower division과 3~4학년에 해당하는 upper division에 주목했다. University of California나 California State University와 같은 기관들이 California Community College와 같이 증가하는 lower division의 학생들에 대한 투자를 계속한다면 그 비용은 California Community College에서 lower division 학생들을 가르치는 것보다 많이 들게 되며, University of California와 California State University가 Upper division과 대학원 과정에 대한 투자를 집중할 수 없는 것이었다. 이에

---

17) 1960년 마스터플랜에서는 Junior College 라고 쓰고 있으며, 현재는 California Community College라고 불리고 있다. 글 전체의 용어 통일성을 위해 California Community College로 통일하도록 한다.

University of California 와 California State University의 증가하는 lower division 학생들을 California Community College로 이동시키는 것이 필요했고, 이에 University of California와 California State University 등이 Upper division에 보다 더 집중할 수 있도록 기능을 차별화하기로 한 것이다.

University of California, California State University 그리고 California Community College 각 고등교육 기관들의 기능을 분화 및 차별화는 기관들 사이의 기능 중복을 어느 정도 제거함으로써 중복비용을 줄이고 차별화 된 기능에 각 고등교육기관이 집중하게 됨으로써 그들 기관의 미션과 기능 달성을 더 효과적으로 할 수 있는 결과를 가져오게 된다. 이러한 각 고등교육 기관의 기능에 대해서는 Donahoe 법에 포함되어 법제화 되었으며 이 법은 수십 년 동안 약간의 수정 작업 등이 있었으나 현재까지도 각 고등교육 기관의 기본적인 주요 기능은 법안에 포함되어 작동하고 있다.

University of California, California State University, 그리고 California Community College의 구별되는 역할 및 기능을 살펴보면, 먼저 University of California의 경우 캘리포니아 주의 주요 학문 연구기관으로 기능하게 된다. University of California는 학부 과정, 대학원 과정, 전문 교육 과정을 모두 다룰 수 있으며, 몇 개의 분야를 제외하고 대부분의 박사과정과 법학·의학·치과·수의학의 강의를 전담한다. 특히 박사 과정의 경우 University of California가 독점하다시피 할 수 있도록 박사과정을 University of California의 기능으로 차별화하였다. 물론 California State University의 경우도 박사과정을 개설할 수는 있으나 University of California와 함께 협력해야 하는 등 제한적이다. 캘리포니아 주의 주요한 학문 연구기관임에 따라 연방정부 및 주정부로부터 많은 연구 지원을 받으며 연구 등에 필요한 여러 도서 및 자료들의 보관하고 있기도 하다.

<참고 : University of California 역할 관련 캘리포니아 주(州) 법 조항>

The **University of California** may provide **undergraduate and graduate** instruction in the liberal arts and sciences and in the professions, including the teaching professions. It shall have **exclusive jurisdiction in public higher education over instruction in the profession of law and over graduate instruction in the professions of medicine, dentistry, and veterinary medicine.** It has the **sole authority** in public higher education to award the **doctoral degree** in all fields of learning, except that it may agree with the California State University to award joint doctoral degrees in selected fields. The University of California shall be **the primary state-supported academic agency for research.**

[from California Education Code Section 66010.4 (c), Amended by Stats. 1996, Ch. 1057, Sec. 2. Effective January 1, 1997]

California State University는 University of California와 같이 4년제 대학으로 학부교육 과정, 대학원 교육과정 등을 다룬다. University of California와의 차이점은 California State University의 경우 ‘연구’ 보다는 ‘강의’에 기능이 더 초점이 맞추어져 있다는 점이다. 교육 리더십 박사 및 청각학 박사 학위(Au.D), 물리치료사(DPT), 간호실무사(DNP) 4개 분야의 박사학위를 수여할 수 있으며 그 이외의 박사과정은 University of California와 협력하는 등의 과정이 필요하다.

<참고 : California State University 역할 관련 캘리포니아 주(州) 법 조항>

The **California State University** shall offer **undergraduate and graduate instruction through the master’s degree** in the liberal arts and sciences and professional education, including teacher education.

-----**(중략)** ----- The **doctoral degree** may be awarded **jointly with the University of California**, as provided in subdivision (c) and pursuant to Section 66904. The doctoral degree may also be awarded **jointly with**

**one or more independent institutions of higher education**, provided that the proposed doctoral program is approved by the California Post secondary Education Commission. Research, scholarship, and creative activity in support of its undergraduate and graduate instructional mission is authorized in the California State University and shall be supported by the state. **The primary mission of the California State University is undergraduate and graduate instruction through the master's degree.**

[from California Education Code Section 66010.4 (b), Amended by Stats. 1996, Ch. 1057, Sec. 2. Effective January 1, 1997]

California Community College의 경우 조금 더 다양한 역할을 부여 받는다. 4년제 종합대학과 다르게 학문 분야는 1~2학년 과정(lower division)에 해당 하는 학부 교육만 제공하며 준학사(AA 그리고 AS) 학위를 수여할 수 있다. 그리고 직업 교육, 성인 교육, 비원어민을 위한 영어 교육 등 다양한 교육 서비스를 나이가 많은 적든 상관없이 누구에게나 제공한다. 현재 캘리포니아 주 법률에서는 California Community College의 주요 미션이 노동력 향상에 기여하는 지속적인 교육 제공을 통한 캘리포니아 주의 경제 성장과 세계경쟁력 향상이라고 언급하고 있을 정도로 중요한 역할을 부여 받고 있다.

<참고 : California State University 역할 관련 캘리포니아 주(州) 법 조항>

(1) The **California Community Colleges** shall, as a primary mission, offer academic and vocational instruction at the lower division level for both younger and older students, including those persons returning to school. Public community colleges shall offer instruction through but **not beyond the second year of college**. These institutions may grant the associate in arts and the associate in science degree.

(2) In addition to the primary mission of academic and vocational instruction, the community colleges shall offer instruction and courses to achieve all of the following:

(A) The provision of **remedial instruction** for those in need of it and, in conjunction with the school districts, **instruction in English as a second language, adult non credit instruction, and support services which help students succeed at the post secondary level** are reaffirmed and supported as essential and important functions of the community colleges. -----(후략)

(3) A **primary mission** of the **California Community Colleges** is to **advance California's economic growth and global competitiveness** through education, training, and services that **contribute to continuous work force improvement.**

(4) The community colleges may conduct to the extent that state funding is provided, institutional research concerning student learning and retention as is needed to facilitate their educational missions.

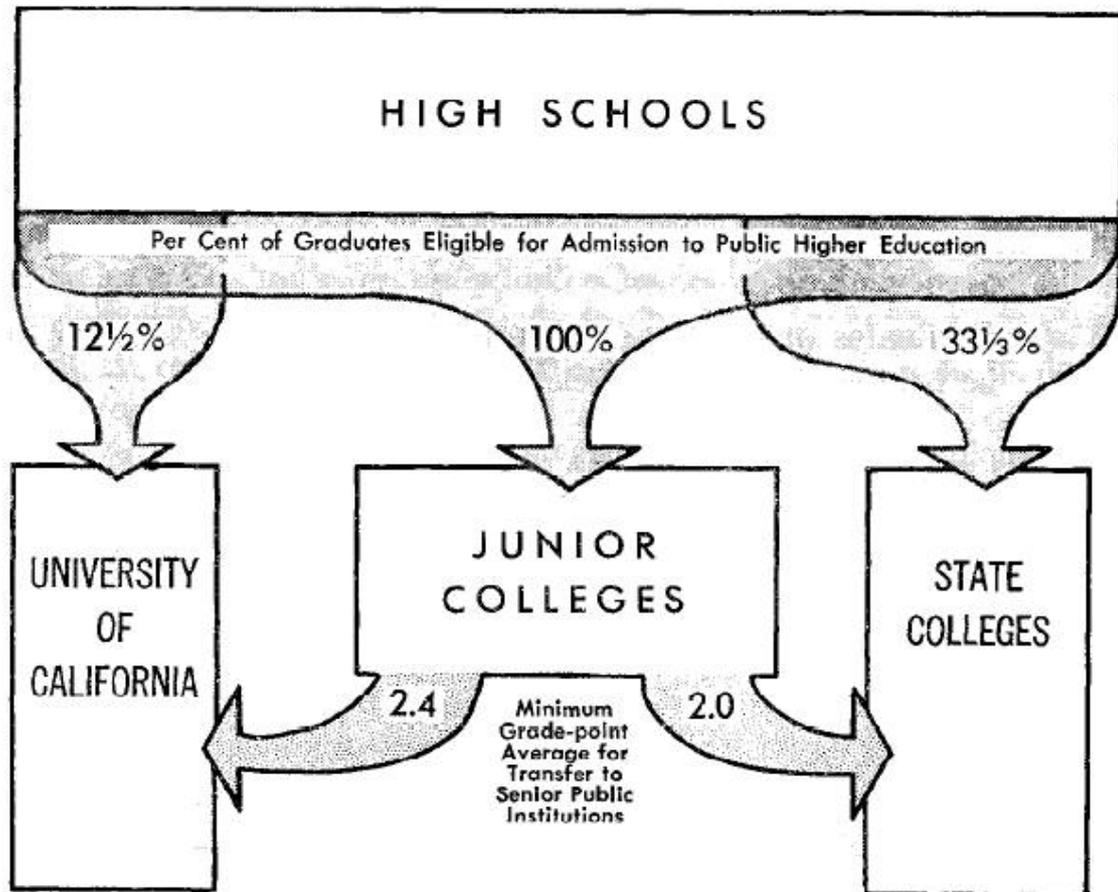
[from California Education Code Section 66010.4 (a), Amended by Stats. 1996, Ch. 1057, Sec. 2. Effective January 1, 1997]

## 2. 입학 조건의 차등화

마스터플랜은 각 고등교육 기관의 목적 및 기능 차별화와 더불어 학생들의 각 고등교육 기관에 입학하기 위한 조건 설정에 대해서도 언급하고 있다. 각 대학 기관의 입학 조건은 기관별 기능 차별화와 마찬가지로 University of California와 California State University에 물리는 lower division 학생들을 California Community College 기관으로 분산시키기 위해 필요하였다. (즉, University of California와 California State University에 많은 주 정부의 재원이 투자되기 때문에 lower division 학생들의 경우 비용이 상대적으로 적게 드는 California Community College 기관으로 분산시키고자 한 것이다.)

이들은 모든 학생들이 좋은 대학에 입학한다고 해서 좋은 성과

를 보여주는 것이 아니며, 학업 중간에 이탈하여 돌아오지 않는 학생도 많기 때문에 비용의 효율적 관리 측면에서 고등교육을 받을 만한 자격과 역량이 있는 학생들에 한해 University of California와 California State University의 입학 자격을 주는 것이 필요하다고 보았다.



WHO IS DENIED ACCESS TO PUBLICLY SUPPORTED INSTITUTIONS?

1. As a freshman: No graduate from an accredited high school.
2. To upper division work: (a) Students who fail to achieve a "C" average in lower division work; (b) Junior college students who fail to achieve the minimum grade-point average in 56 units of work.

<그림 11> 캘리포니아 공립 고등교육 기관 입학 및 편입

자료 출처 : 캘리포니아 고등교육 마스터플랜(1960)

이에 학생들이 그들의 역량과 의지 등에 적합한 고등교육 기관에 등록할 수 있도록 각 기관별로 입학 조건을 차등하여 설정한다. 마스터플랜 팀은 여러 카운티의 캘리포니아 고등학교 졸업생 73,679 명

의 성적을 분석한 연구에서 12.8%의 학생들이 University of California에 입학할 수 있는 성적인 평균 B를 충족했고 42.9%의 학생들이 California State University의 입학할 수 있는 성적을 충족했다는 것을 확인하였다.<sup>18)</sup> 또한 기술위원회(Technical Committee)의 California State University 관련 자료에 따르면 1957년 80%의 California State University 신입생들이 위와 같은 기준을 충족하였다.<sup>19)</sup> 이에 조사팀은 여러 데이터를 종합하여 캘리포니아 고등학교 졸업생의 상위 약 15%가 University of California에 그리고 상위 약 50%가 California State University에 입학하고 있다고 판단하였고, 이 수치를 University of California의 경우 1/8 그리고 California State University의 경우 1/3 수준으로 입학 조건 기준을 더 상향하여 제한할 것을 권고하였다. 이들은 University of California 그리고 California State University 입학 조건을 더 상향하여 제한하면서도 California Community College의 경우 모든 사람에게 열려 있고 언제든지 의지와 자격만 충족한다면 California Community College에서 University of California 또는 California State University에 편입할 수 있기 때문에 학생들의 고등교육에 대한 기회를 줄이는 것이 아니라고 보았다.

이들은 또한 California Community College에서 University of California 그리고 California State University에 편입할 수 있는 성적 기준을 설정하였다. University of California와 California State University로의 편입 가능성은 항상 열어두지만 편입 역시 학생들의 학업 성과를 위해 University of California와 California State University에 등록할 수 있는 최소한의 자격을 갖추었는지를 확인이 필요하다고 본 것이다. 이에 University of California의 경우 2.4 그리고 California State University는 2.0으로 그 기준을 설정하였고, California Community College 학생들이 University of California와 California State University에 편입해서 학업을 잘 수행할 수 있는지도 계속 주기적으로 파악하는 것도 필요하다고 보았다.

---

18) California State Department of Education, 「A MASTER PLAN FOR HIGHER EDUCATION IN CALIFORNIA, 1960-1975」, 1960, p. 72.

19) California State Department of Education, 「A MASTER PLAN FOR HIGHER EDUCATION IN CALIFORNIA, 1960-1975」, 1960, p. 72.

편입 제도는 4년제 공립 고등교육기관으로의 입학 기준을 제한하는 것과 동시에 캘리포니아 주 주민에게 언제든지 입학 할 수 있는 기회를 지속적으로 제공함으로써 고등교육에 대한 접근 기회의 보장하는데 중요한 역할을 하고 있다. 특히 1980년대 마스터플랜에 대한 검토(review) 보고서 등은 이러한 편입 제도가 원활하게 이루어질 수 있도록 University of California와 California State University의 lower division과 upper division의 비율을 정하는 것이 중요한 관심 부분이었는 데 현재 University of California와 California State University는 lower division 과 Upper division 자리 비율을 40:60으로 보장하여, 1~2학년 과정에 해당하는 lower division을 커뮤니티 컬리지에서 수강하여 편입 자격을 갖춘 California Community College 학생들이 University of California 와 California State University의 Upper division에 편입될 수 있도록 자리를 마련한다.<sup>20)</sup> 하지만 이 비율은 자격 있는 신입생들이 등록하지 못하게 하는 것이 아니라 편입 학생들의 등록을 늘린다는 측면에서 접근해야 한다고 마스터플랜 검토보고서 등은 강조하고 있다.<sup>21)</sup> 자격을 갖춘 California Community College 학생들은 upper division으로의 편입할 수 있는 우선권을 가지고 특히 캘리포니아 커뮤니티 컬리지에서 온 편입생들이 다른 편입생들보다 우선권을 가진다.

당시 마스터플랜은 입학 조건을 통해 학생들을 선별하는 수단과 동시에 학업 수행이 좋지 않은 학생들에 대해서는 학사 경고 및 퇴학의 방법도 적극 사용되어야 한다고 주장한다. 특히 당시 이러한 방법은 학교마다 제각기 사용되고 있었는데 부적합한 학생들에 대한 대응이 각 고등교육 시스템 안에서는 통일될 필요가 있다고 권고했다. 또한 각 고등교육 기관 내부에서도 수용할 수 있는 학생들이 초과하는 학교와 그렇지 않은 학교가 있어 이들을 분산할 수 있는 방법을 찾아야 하며, 이에 우선순위가 필요함을 확인했다. 훌륭한 학생들, 기존 입학자들 그리고 지역 내(통학거리 내) 학생들이 우선권을 가져야 한다고

20) "The California Master Plan for Higher Education", p.5. <https://regents.universityofcalifornia.edu/regmeet/july02/302attach1.pdf>

21) "The California Master Plan for Higher Education", p.5. <https://regents.universityofcalifornia.edu/regmeet/july02/302attach1.pdf>

보았다. 이렇게 캘리포니아 마스터플랜은 모든 사람들이 질 좋은 교육을 받을 수 있도록 기회를 보장하는 한편, 역량과 의지를 가진 학생들에게 질 좋은 고등교육에 대해 먼저 우선권이 갈 수 있도록 철저하게 효율적인 방법과 시스템을 추구했다.

University of California의 경우 고등학교 졸업반 학생의 상위 1/8(12.5%) 학생, California State University는 상위 1/3(33.3%) 학생, 그리고 California Community College는 모든 학생이 입학할 수 있도록 입학 기준을 다르게 정하여 놓은 것은 현재까지도 유지되고 있다. 그러나 이러한 내용은 Donahoe 법에는 법제화되어 있지는 않다. 단, 모든 사람들의 질 좋은 고등교육을 제공받을 기회를 보장하기 위해 이후 정책에 의해 California Community College에 입학하였던 학생이더라도 이후에 University of California와 California State University에 편입할 수 있는 자격을 충족시키는 학생들에게 University of California와 California State University는 이들을 위한 자리를 마련해야하는 점은 법으로 보장하였다. 캘리포니아는 아래와 같이 입학 자격을 갖춘 캘리포니아 모든 거주자들이 입학 가능할 수 있도록 하는 법을 제정하여 자격을 갖춘 캘리포니아 주민에 자금을 지원하는 것을 보증한다.

<참고 : 관련 캘리포니아 주(州) 법 조항>

The University of California and the California State University are **expected to plan that adequate spaces are available to accommodate all California resident students who are eligible and likely to apply to attend an appropriate place within the system.** The State of California likewise reaffirms its historic commitment to ensure that resources are provided to make this expansion possible, and shall **commit resources to ensure that** [eligible] **students ... are accommodated in a place within the system.**

[from California Education Code Section 66202.5, Amended by Stats. 1995, Ch. 758, Sec. 34. Effective January 1, 1996.]

### 3. 고등교육 비용 문제

1960년 캘리포니아 고등교육 마스터플랜 내용 안에는 캘리포니아 주의 향후 예측되는 재정 수입과 지출 그리고 공공 고등교육 부분 지출 등 재정적인 부분에 대해 상당 부분의 페이지를 할애하여 분석하고 있다. 어떻게 하면 재정 낭비 없이 늘어나는 고등교육 수요를 충족시킬 수 있는지에 대한 질문이 마스터플랜 수립의 출발점이었기 때문에 재정적인 부분에 대한 분석은 피할 수 없는 부분일 것이다.

이에 이들은 과거의 자료와 현재의 자료 등을 통해 향후 10년간의 예측되는 상황들을 분석하였다. 마스터플랜에서 언급하고 있는 내용을 자세히 살펴보면, 1959-1960년 캘리포니아 주 정부 예산의 11%가 고등교육 부분에 사용 되었으며 고등교육 관련 지출은 계속 증가하였는데, 1948-1949년에서 1959-1960년 10년 동안 고등교육 부분에 대한 지출이 약 208퍼센트 가까이 증가하였으며 공공 교육기관의 지출은 266퍼센트 증가했다고 분석하고 있다.

특히 여기서는 지출을 경상적 지출(Current expenditures) 그리고 자본적 지출(capital outlay)로 구분해서 지출을 분석을 하고 있음을 알 수 있는데, 경상적 지출은 기관 활동에 소요되는 서비스 및 자재 구입 등에 대한 비용 자본적 지출(capital outlay)은 토지, 건물 및 장비 등 자본 자산 등과 관련한 지출을 말한다.

이들이 분석 할 당시 1959-1960년 상황은 고등교육의 수요가 계속 폭발적으로 증가하고 있는 시점이었기 때문에 학교 설비 투자 등 과거 10년 전에 비해서 자본적 지출(capital outlay)이 급격하게 증가하였다. University of California, California State University 그리고 California Community College 각각의 고등교육 기관들의 지출 성향은 기관 성격에 따라 조금 다른 양상을 보였다. California Community College의 경우 경상적 경비의 대부분이 강의와 관련된 비용으로 지출되었으며 조지적인 연구 또는 학생 재정 지원 등에 대한 지출은 거의

없었다. 또한 주목할 점은 California Community College 역시 자본 지출(capital outlay) 10년 동안 309퍼센트 증가하였지만 이 지출과 관련해서는 캘리포니아 주의 지원은 없었다는 것이다. California Community College의 경우 주 정부가 관리하기 보단 지역 교육구(district)의 관리소관이기 때문인 것으로 보인다. 주 정부에서 지역 교육구로 지원되는 재정은 물론 존재하며, 공립 Community College 약 31%의 경상적 경비는 주에서 제공 받고 있었다.

California State College의 경우 주 정부와 재정적으로 더욱 밀접한 관계를 갖고 있었다. 기관의 지출이 십년 동안 8배가 증가했고 경상적 경비(current expenditures)는 California Community College와 비슷하게 강의 관련 비용이 대부분이며 73퍼센트가 주 정부로부터 지원받고 있었다. 자본 지출(capital outlay)과 관련된 비용은 전적으로 모두 주 정부로부터 지원받고 있어 주 정부로부터 받는 재정 지원 의존 비율이 상당하였다.

University of California 또한 10년 동안 지출이 167퍼센트 증가했고, 62퍼센트의 경상경비(current expenditures) 그리고 83퍼센트의 자본지출(capital outlay)을 주정부의 지원을 받고 있었다. 여기서 주목할 점은 위에서 마스터플랜 조사팀이 주장한 것과 같이 University of California와 California State College의 상당수의 lower division의 학생들을 California Community College로 이동시킨다면 California Community College의 지출 비용은 더욱 증가할 것이라는 점이다. 이에 조사팀은 기능 분화로 주 정부의 부담이 상당 부분 줄어들 것이라는 점을 인정하면서도, California Community College가 상당수의 lower division 학생들을 포용할 수 있도록 확대되려면 주 정부 차원에서 지원을 지금의 수준 보다 확대할 필요가 있다는 점을 지적한다. California Community College가 재정적으로 얼마나 중요한지 부연 설명을 더 하자면 새로 캠퍼스를 설립하느냐 기존의 기관을 확장하느냐의 조사하였는데 이 과정에서도 California Community College는 중요한 역할을 하고 있었다. 이들은 기존의 캠퍼스를 확장하는 것과 새로운 캠퍼스를 만드는 것 그리고 기숙사가 있을 경우 없을 경우, 학생들

의 수에 따른 학생 일인당 들어가는 비용 등을 분석했다. 이들의 논리에 따르면 많은 학생들이 California Community College에 다닐수록 학생들이 집 근처의 학교를 다닐 수 있기 때문에 주거비용을 상당 부분 절약할 수 있다는 이점이 있다. 학교로서도 기숙사 건축 및 운영 등에 대한 비용을 상당 부분 절약 할 수 있는 것이다.

고등교육의 지출 부분과 더불어 캘리포니아 주의 향후 재정 수입에 대해서도 이야기를 하고 있는데 캘리포니아 주의 재정 수입 역시 지속적으로 증가할 것으로 내다보았다. 캘리포니아 인구수가 1960년에서 1975년까지 66퍼센트 증가할 것이라 예측하였고, 일인 당 수입도 또한 136퍼센트 증가할 것으로 예측되어 캘리포니아 일반 재정 수입 역시 127퍼센트 증가할 것이라는 것이다. 다만 주 정부의 지출이 교육 분야뿐만 아니라 다른 영역에서도 필요한 부분이고, 질 좋은 고등교육을 유지하고 확대하기 위한 지출 비용의 증가 속도가 워낙 빠르기 때문에 현재의 상황으로는 향후 고등교육의 재정 지출이 예산을 초과할 것이었다. 특히 고등교육 자본 지출 부분과 관련해서는 차후 지원이 부족할 것으로 예상되기에 현실적으로 재정 수입을 높이던지 채권 발행을 논의할 필요가 있다고도 지적한다.

이에 조사팀이 강조한 것은 고등교육 부분에 대한 투자에 대한 주 정부의 의지 문제이다. 세금 수입과 관련하여서는 앞으로도 관련 법률이 정치적인 이유 혹은 환경적인 이유 등으로 언젠가 바뀔 수 있다는 가능성을 인정하고 있다. 이에 그들은 다른 주들의 고등 교육에 대한 재정 수입 대비 지출 비율 등을 같이 비교하였을 때 캘리포니아 주는 중간 정도의 순위를 차지하고 있는 것으로 보아 캘리포니아 주가 재정적인 부유함에 비해 고등교육에 투자하는 비율이 그렇게 큰 편은 아님을 지적한다. 그러나 마스터플랜 조사팀은 캘리포니아 주는 그 이전부터 공공 고등교육의 부분에 대한 관심과 의지가 컸었기 때문에 캘리포니아 주는 이미 고등교육 투자에 대한 의지가 충분히 있다고 보았다. 그 증거로 이들은 불황의 시기인 1933년에 추가된 캘리포니아 주 헌법 조항을 언급하고 있는데 그 조항은 주의 재정과 관련하여 공립학교 시스템과 주 대학에 대한 지원은 먼저 고려되어야 한다는 내용을

담고 있다.<sup>22)</sup> 또한 마스터플랜 수립과 관련한 조사가 시작될 수 있었던 배경에도 고등교육의 공공 부분의 성장에 대한 의지와 이에 대한 많은 이들의 믿음이 있었다고 보았으며, 지금 이 시점에서 캘리포니아주가 마스터플랜에서 권고 하고 있는 사항들을 받아들여 고등교육이 질적인 측면과 양적인 측면 동시에 발전 할 수 있도록 하는 것이 필요하다고 주장한다.

재정적인 부분에서 빠질 수 없는 학생들의 등록금 부담과 관련해서도 언급하고 있는데, 캘리포니아 주는 캘리포니아 공립 대학을 설립하면서부터 캘리포니아 주민들에 대한 등록금 무상을 고집해 왔었기 때문에 이에 대한 부분은 그대로 다시 인정하는 모습을 보였다. 마스터플랜은 캘리포니아 거주자에 대한 등록금 무상(no-tuition) 원칙을 재확인하였고, 다만 교직원과 학생들이 기숙사, 주차, 레크리에이션 시설 등의 부대비용은 부담해야 한다는 원칙을 세웠다. (이후 1980년대와 1990년대 주의 재정 상황 등으로 이후 등록금 무상 정책은 종결되었다. 그러나 등록금 및 수업료의 인상에도 불구하고 학생 지원금 또한 같이 증가되었다.)

장학금과 같은 학생 지원 또한 강조하고 있는데, 주 정부의 장학금 제도도 자격이 충족되는 지원자들이 늘어나고 있는 상황에 맞추어 장학금 제도가 지금 보다 확대되고 양도 더 늘려야 한다고 주장한다. 또한 주정부 장학금 외에도 새로운 법안을 만들어 학생들의 재정 지원을 보완해야한다고 보았다. 학생 지원에 관해서 도움이 필요한 학생 또는 성적 우수학생이 자율적으로 University of California, California State University, California Community College 혹은 독립적인 캘리포니아 대학 등 캘리포니아 고등교육 기관을 선택할 수 있도록 하며, 커뮤니티 컬리지에 입학하기로 결심한 주 정부 장학금 수혜자에게는 그들이 4년제 대학에 들어갈 때까지 보류하였다가 그가 4년제 대학에 입학할 조건이 되면 제공되어야 한다고 이야기하고 있다. 그리

---

22) "Out of the revenue from state taxes for which provision is made in this article, together with all other state revenues, there shall first be set apart the moneys to be applied by the State to the support of the Public School System and the State University."(Section 15 of Article XIII of the State Constitution)

고 늘어나는 고등교육 수요에 맞춰 가르치는 사람들의 수요 또한 늘어나고 있기 때문에 대학 졸업생들이 가르치는 직업으로 많이 갈 수 있도록 대학원 과정에 대한 장학금 제도 또한 필요함을 이야기 하는 등 주 정부의 적극적인 재정 지원을 요구하고 있다.

#### 4. 각 기관별 별도 이사회 운영

마스터플랜에서는 고등교육의 거버넌스에 대한 고민도 중요한 요소로 포함되어 있다. 특히 각 학교 시스템의 이사회를 어떻게 구성할 것인지에 대해서 많은 고민을 한 것으로 보인다. 하나의 이사회를 둘지, 하나의 University of California 와 California State University 각 이사회 위에 최고 이사회를 둘지 아니면 각자 별개의 이사회를 둘지 등을 고민하는 과정에서 캘리포니아의 상황(University of California의 자율성과 이사회를 헌법에서 보장하고 있는 등), 그리고 권위 집중, 책임 분산, 단일 이사회 단점 등을 이유로 각 기관별 별개의 이사회를 두는 것이 결정이 되었다. 특히 California State University의 학교들의 경우 마스터플랜 수립 이전의 각 대학들은 결집되지 않은 형태로 흩어져서 응집력이 크지 않았으며, 주 교육위원회로부터 완전히 독립되지 못하고 관리 하에 있었다. 그 당시 University of California의 이사회 권한 및 책임 등에 대해서는 이미 주 헌법으로 규정되어있었기 때문에 새롭게 California State University의 독립된 이사회를 구성하는 것이 중요한 이슈 중의 하나였다. 현재까지도 University of California, California State University, California Community College 는 각각 별도의 이사회를 운영하여 부문별 지배구조를 확립하고, 각자의 비전 및 미션을 수행한다.

#### 5. 조정 시스템

마스터플랜은 고등교육 조정 위원회(co-ordinating council)를 제안하였는데 이 위원회는 12명으로 구성되며 University of California,

California State University, California Community College, 독립된 대학들의 각각 3명의 대표로 구성된다. 위원장은 12명의 구성원 중 8명의 표를 얻어 선출되며 이 위원회는 University of California와 California State University의 예산을 검토하거나 주지사에 일반적인 지원 수준에 대해 발표, 각 기관들의 기능을 해석하고 고등교육의 발전을 위한 계획을 수립하거나 각 이사회에 권고 사항들을 만들 수 있다. 또한 이 위원회는 공공 고등교육 기관에 비용에 대한 자료를 제출과 학생들의 선발 유지 그리고 등록 등을 요구 할 수 있으며, 효율적인 계획과 조정을 요구하기도 한다.

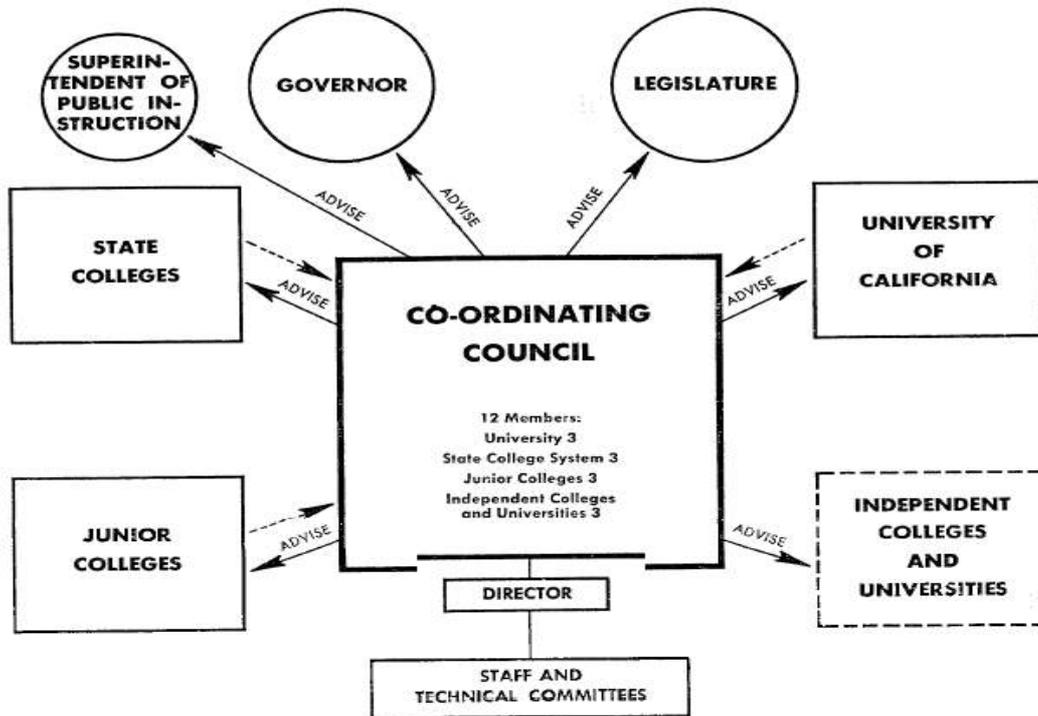


FIGURE 2  
Recommended Co-ordination Structure

<그림12> CO-ORDINATING COUNCIL

자료 출처 : 캘리포니아 고등교육 마스터플랜(1960)

마스터플랜 수립 이후 각 고등교육 기관들을 조정할 수 있는 기구인 Council이 만들어 지지만, 그 구성원들이 공공의 이익보다는 소속 대학기관을 대변하는 문제가 있어 1974년 캘리포니아 주는 council

을 California Post secondary Education Commission(CPEC)로 대체하였고 상당수의 멤버가 공공의 이익을 대변하게 되었다.<sup>23)</sup> 이후 California Post secondary Education Commission(CPEC)가 각 고등교육 부분들의 조정 역할을 해왔지만, 2011년 주지사 Brown이 예산 지원을 거부하면서 현재 기능을 상실한 상태다.<sup>24)</sup>

California Post secondary Education Commission(CPEC)의 기능은 1. 캘리포니아 고등교육이 잘 운영되고 있는지 모니터링(ex. University of California 나 California State University 가 마스터플랜 기준을 잘 따르고 있는지 여부 등) 2. 예산 과정에 참여 3. 캘리포니아 주 고등교육 계획 세우기(재정, 학비, 시설 등 전반적인 부분) 4. 이슈 해결 등을 위한 포럼 개최 등이 있었다.<sup>25)</sup>

California Post secondary Education Commission(CPEC)는 강제적인 기능이 없고 단지 자문기구(advisory)이자 합의기구였기 때문에 효율적인 리더십을 발휘하기 어려운 점이 있었다. 이외에도 주(州) 법은 CPEC가 각 공공부분의 운영 상태를 분석하게 했으며 동시에 그것을 조정하고 전체를 아우르는 계획을 세우게 했는데 이 기능들이 상충됨에 따라 효율적이지 못했다는 지적도 있다. <sup>26)</sup> 이 기구 이후에 현재 까지도 세 개의 고등교육 기관 부분을 총괄 조정하고 관리해주는 기구는 아직 부재한 상태이다.

## 제 4 장 현재의 캘리포니아 주(州) 고등교육

캘리포니아 주(州)에서는 고등교육 분야 있어 공공 기관의 영향력이

---

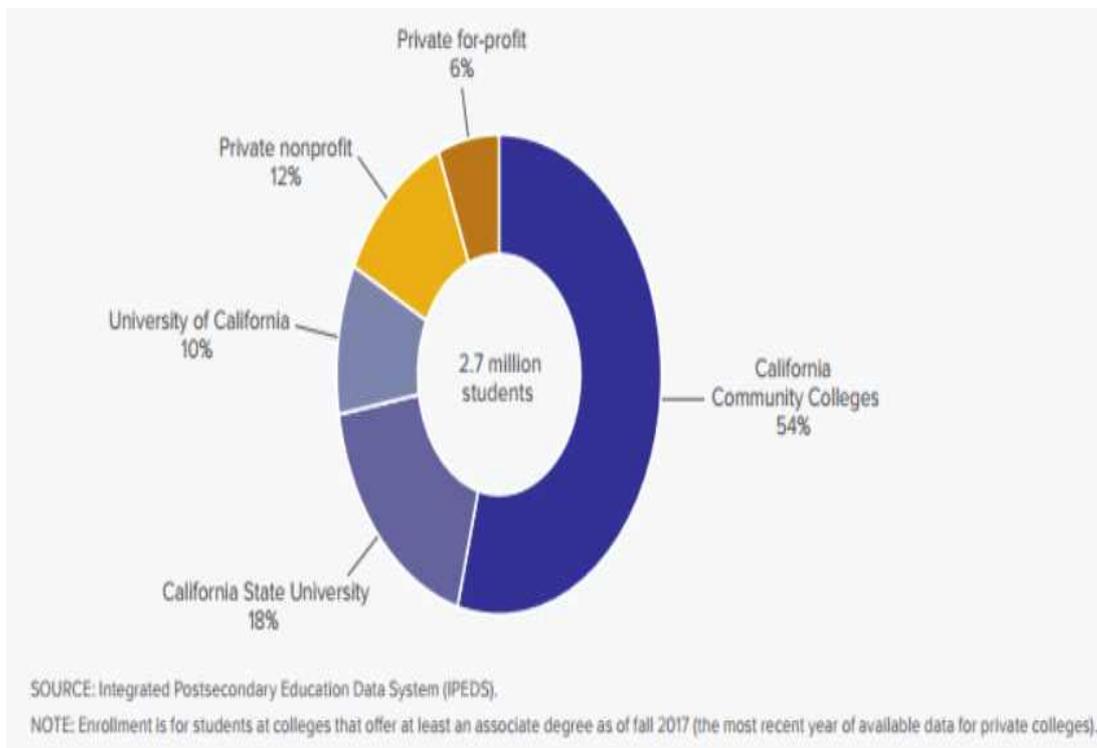
23) Paul Warren, 「Coordinating California's Higher Education System」, PPIC(Public Policy Institute of California), 2019.3.

24) Paul Warren, 「Coordinating California's Higher Education System」, PPIC(Public Policy Institute of California), 2019.3.

25) Paul Warren, 「Coordinating California's Higher Education System」, PPIC(Public Policy Institute of California), 2019.3.

26) Legislative Analyst's Office. 2003. CPEC: A Review of Its Mission and Responsibilities., Legislative Analyst's Office. 2010. The Master Plan at 50: Greater than the Sum of Its Parts—Coordinating Higher. 재인용: Paul Warren, 「Coordinating California's Higher Education System」, PPIC(Public Policy Institute of California), 2019.3.

크다. 아래 그래프를 보면 알 수 있듯이 University of California, California State University, 그리고 California Community College 모두 공립 고등교육 기관으로 캘리포니아 주 학생의 80% 이상이 이러한 공립 고등교육 기관에 등록하고 있으며, 또한 50% 이상이 공립 기관 중에서도 California Community College 에 등록하고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 공립 고등 교육 기관의 규모는 미국 내 다른 주와 비교해 봐도 절대적으로 큰 수치이다. 반면, 사립 기관이 차지하는 비율은 20%도 되지 않으며 영리 교육 기관의 경우는 6%로 10%도 미치지 못하고 있다. 이러한 배경에는 캘리포니아 주(州)의 고등교육 공공부문에 대한 관심과 주민들의 공공 교육에 대한 의지 및 사회적 합의 등이 그 배경으로 작용한 것으로 보인다.



<그림13> 캘리포니아 고등교육 등록 현황

자료 출처: Integrated post secondary education data system. 재인용: “California’s higher education system”(PPIC, 2019)

캘리포니아 주립대학은 크게 연구중심 분야의 University of

California, 강의중심의 California State University, 직업교육 중심의 California Community College으로 세 개의 대학체제로 구분된다. 현재 California Community Colleges의 경우 115개의 대학, 약 210만 명의 학생이 등록되어 있으며, California State University의 경우 23개의 대학에서 약 481,000명명의 학생들에게 교육을 제공하고 있으며, University of California의 경우 10개의 대학에서 약 285,216명 학생들이 공부하고 있다. California Community College의 경우 모든 사람에게 등록이 열려 있지만, University of California 의 경우 고등학교 졸업생 상위 8분의 1, 그리고 California State University 의 경우 상위 3분의 1의 학생에게 등록이 허용된다.

## 제 1 절 캘리포니아 고등교육 시스템 거버넌스

### 1. 캘리포니아 주립대학 거버넌스

캘리포니아 고등교육을 보다 더 잘 이해하려면, 캘리포니아 주립대학의 거버넌스가 어떻게 구성되고 작동되는지를 살펴보아야할 것이다. 캘리포니아 주립대학의 경우 다양한 구성원들이 거버넌스에 참여하고 있으며, 특히 세 개의 고등교육 기관들은 자체 이사회와 독립적인 거버넌스 체제를 통해 그들 대학에 관한 문제들을 해결하고 있다.

미국의 대학은 자율성이 많이 보장되는데, 이태상(2012)은 “주립 고등교육기관 지배기구의 권한 및 책임과 관련하여 사용되는 “지배(governance)”라는 용어는 각 주립 교육기관들이 외부의 간섭과 통제를 받지 않고 최대한 자율적인 운영을 할 수 있도록 유지하려는 미국의 전통을 반영하고 있다.” 라고도 이야기 하고 있다.<sup>27)</sup>

미국의 각 주의 고등교육기관은 이사회(board of trustees 또는 board of regents)와 같은 기구에 그 지배에 대한 책임을 위임하며, 이

27) 이태상, 「미국 주립대학의 개혁 동향」, 교육발전연구(Journal of Educational Development), 2012 Vol. 28, No.2, p.47, 2012.

사회의 이사들은 보통 주지사가 임명하는데 이사회 구성, 절차 및 운영은 각 주마다 상이할 수 있다.<sup>28)</sup> 또한 주립 교육기관 이사회의 경우 교육기관 마다 하나의 이사회가 구성되어 있는 사립의 경우와 달리 대체로 여러 개의 교육기관을 담당하는 경우가 많다.<sup>29)</sup>

각 교육기관의 운영을 책임지는 이사회의 대표들은 상호 정보 교환과 협력을 위해서 주립 교육기관 이사회 대표협의체(National Association of State Boards of Education), 고등교육기관 이사회 대표협의체 Association of Governing Boards of Colleges and Universities), 커뮤니티 칼리지 이사회 대표협의체(Association of Community College Trustees)라는 연합체를 구성하고 있으며, 이사회는 일반적으로 기관 운영 전반에 걸쳐 의사결정과 집행을 하며 기관 집행부 최고책임자를 임명하고 평가한다.<sup>30)</sup>

캘리포니아 주 역시 각 고등기관 유형별로 독립된 이사회를 설치하여 운영한다. 캘리포니아 주립대학은 크게 University of California, California State university, 그리고 California Community College 세 개의 대학 체제로 나눌 수 있는데 성격이 비슷한 여러 캠퍼스들이 하나의 대학체제 안에 통합되어 있다. 그리고 각 고등기관 체제별로 독립된 이사회가 있다. University of California와 California State University의 경우 이사회의 조직 구성 등에 관련하여 주 헌법과 법으로 정해놓고 있다. 미국 주립대학은 이사회 외에도, 총장, 교수의회 등 다양한 이해집단의 상호 협력을 바탕으로 거버넌스로 운영된다.<sup>31)</sup>

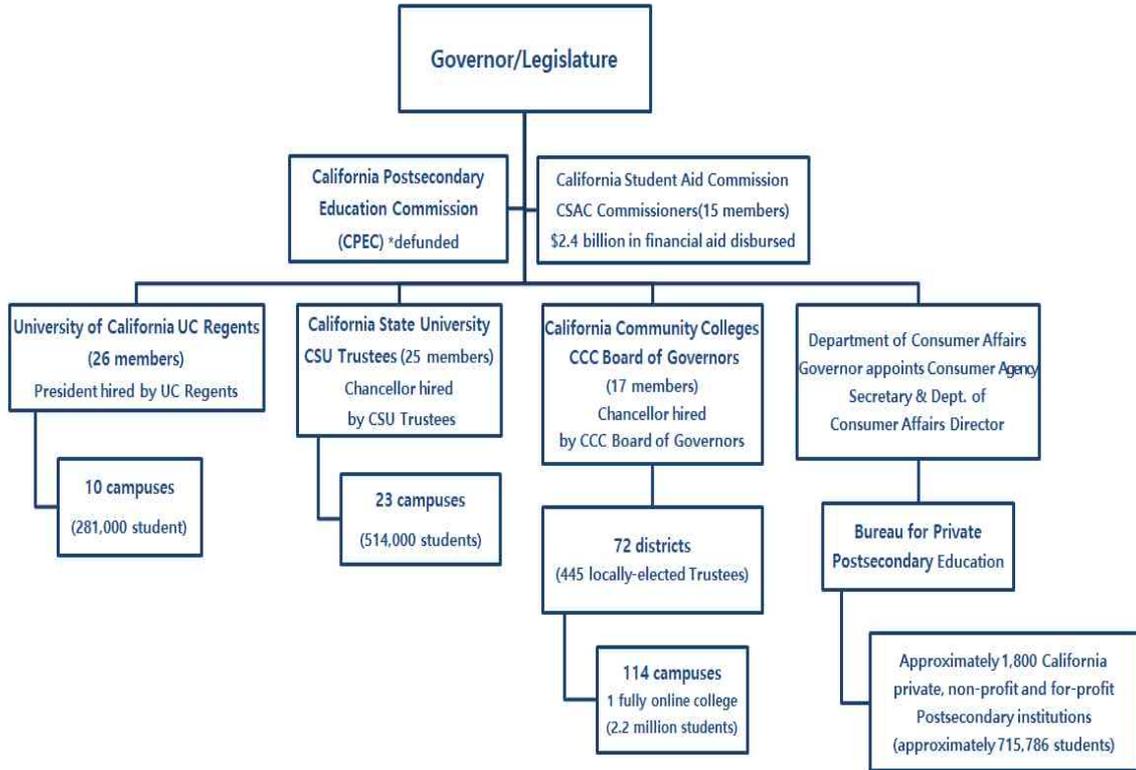
---

28) 이태상, 「미국 주립대학의 개혁 동향」, 교육발전연구(Journal of Educational Development), 2012 Vol. 28, No.2, p.47, 2012.

29) 이태상, 「미국 주립대학의 개혁 동향」, 교육발전연구(Journal of Educational Development), 2012 Vol. 28, No.2, p.47, 2012.

30) 이태상, 「미국 주립대학의 개혁 동향」, 교육발전연구(Journal of Educational Development), 2012 Vol. 28, No.2, p.47, 2012.

31) 박환보 외, 「고등교육 보편화의 두 사례(한국과 캘리포니아 주 고등교육체제 비교)」, 비교교육연구 제19권 제1호, 2009. vol.19, No.1, p.6., 2009.

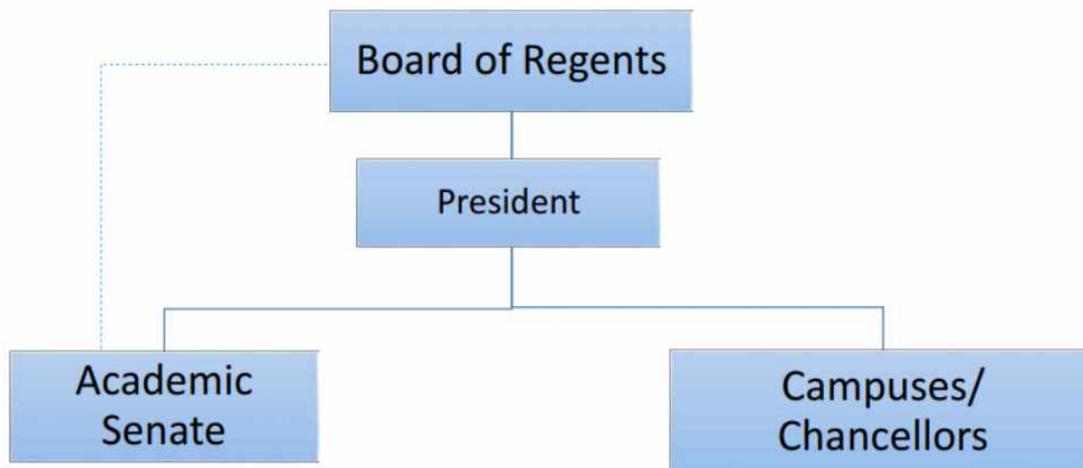


<그림 14> 2018 캘리포니아 고등교육 거버넌스

자료 출처 : Higher Education in California(The Campaign for College Opportunity, 2018)

## 2. University of California 거버넌스

University of California의 거버넌스를 살펴보면, 시스템 전체를 대표하는 총장(president)과 이사회(board of regents), 교수의회(academic senate), 그리고 각 캠퍼스의 총장(chancellors)으로 구성되어 있다.



<그림15> University of California 거버넌스 구조

자료 출처 : University of California Academic Senate 홈페이지([https://senate.universityofcalifornia.edu/\\_files/resources/shared-gov-org-of-senate-review-process.pdf](https://senate.universityofcalifornia.edu/_files/resources/shared-gov-org-of-senate-review-process.pdf))

University of California 이사회에 대한 근거는 California Community College 및 California State University와는 다르게 캘리포니아 주 헌법에 규정되어 있으며, 이는 1960년 마스터플랜 수립 이전부터 명시되어 있던 사항이다. 이에 University of California 이사회 등 University of California 거버넌스에 대한 사항의 수정을 위해서는 헌법 수정이 필요하기 때문에 단순 입법으로 수정할 수 있는 사항은 아니다. University of California 이사회는 26명의 이사로 구성되는데 University of California 대학 전반에 대한 정책, 재정 문제, 등록금 및 수수료 등에 관한 승인을 하며, University of California 대학 총장 (president) 임명 및 주요 임원을 임명한다. 18명의 이사들은 주지사에 의해 임명되며 12년의 임기를 갖게 된다, 7명의 이사들은 주지사, 교육감 등의 당연직으로 이루어진다. 또한 한명의 1년 임기의 학생 의원도 포함된다. 또한 투표권이 없는 2명의 2년 임기의 직원 자문 위원도 두고 있다. 32)

32) University of California 홈페이지("leadership") 참고, <https://www.universityofcalifornia.edu/uc-system/leadership>

교수의회(academic senate)는 교수진을 대표한다. 이사회로부터 권한을 부여받아 학습 강좌, 입학 자격, 졸업 및 학점 등과 관련하여 승인할 권한을 가지고 있다. 교수의회는 또한 행정부서에 교수 임명, 승진, 그리고 예산 등에 대해서도 조언한다. 총장실(Office of the President)은 캘리포니아 대학의 시스템 전체 본부로, 재정 및 사업 운영을 관리하고 캠퍼스, 연구소, 의료 센터 전반에 걸친 학술 및 연구 임무를 지원한다.<sup>33)</sup>

### 3. California State University 거버넌스

1960년 Donahoe법 이전에는 각각의 학교들은 통합되지 않고 흩어져 있었으며, 주 교육위원회(the state board of Education)의 관할 아래에 있었다. 캘리포니아 마스터플랜과 Donahoe법에 의해 새로운 캘리포니아 고등교육 시스템이 등장하면서 각각의 대학들은 California State University 시스템 아래 통합되었으며, 이를 관리할 자체 이사회가 생겨났다.

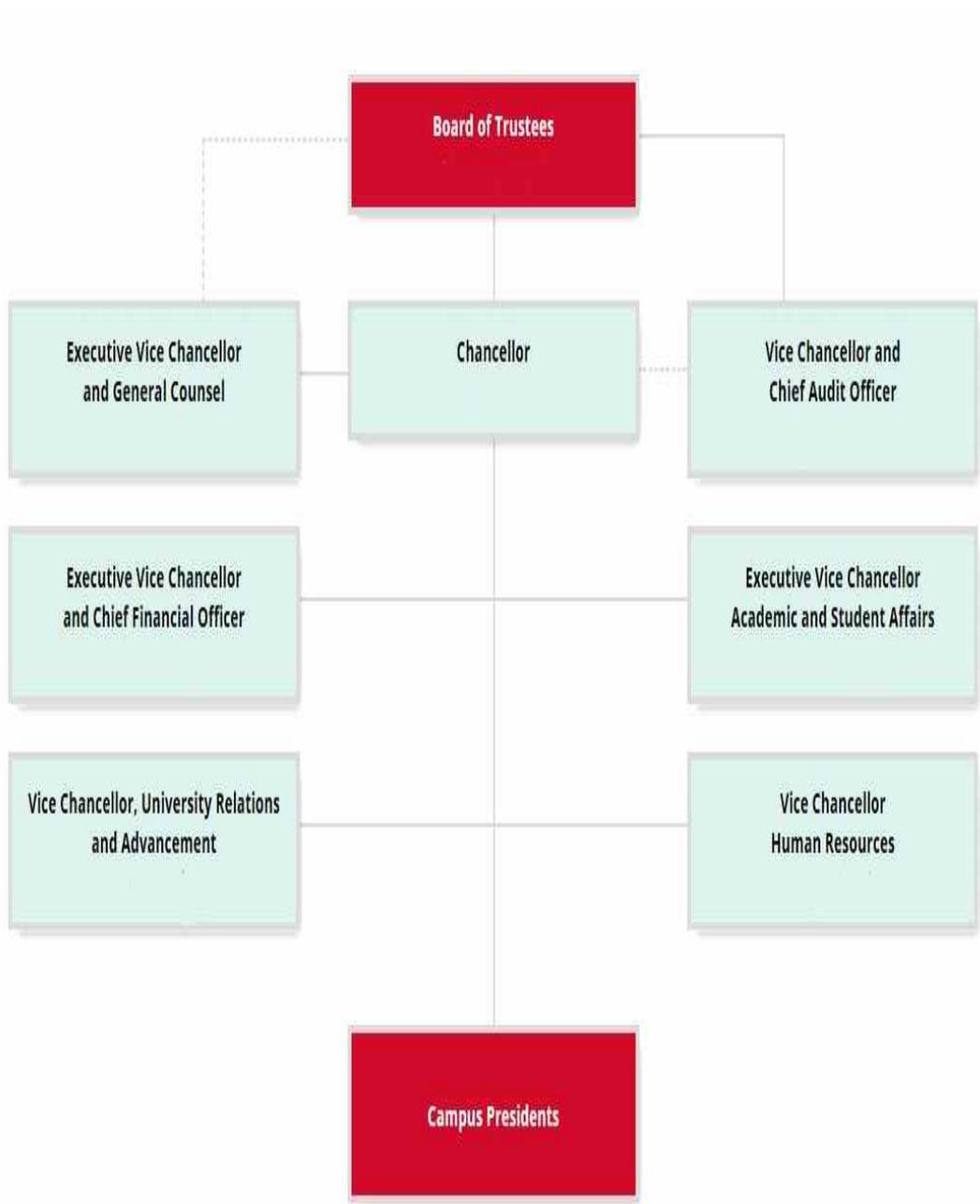
California State University 시스템의 거버넌스의 구조를 살펴보면 이사회(board of trustee)와 연합총장(chancellor)이 있고, 각각의 대학 캠퍼스마다 별도의 총장(president)이 있다. 이사회는 25인으로 구성되며 대부분은 주지사가 임명하며, 임명된 이들은 8년의 임기를 가진다. 교직원, 동문 그리고 학생 대표의 경우 2년의 임기를 지내게 된다.<sup>34)</sup> 이사회는 California State University의 시스템을 관리하며 각 캠퍼스에 적용되는 규칙, 규정 및 정책을 채택한다. 연합총장은(chancellor) 23개 대학 캠퍼스 행정을 총괄하는 대표로 이사들(the trustees)이 임명하고 시스템의 최고 경영자(CEO) 역할을 한다. 이사들은 또한 23명의 캠퍼스 총장을 임명하며, 이들은 각 캠퍼스를 총괄한

---

33) University of California 홈페이지("leadership") 참고, <https://www.universityofcalifornia.edu/uc-system/leadership>

34) The Campaign for College Opportunity, 「Higher Education in California- an introduction to the state's public colleges and universities」, 2018, p.6. 참고

다. 35)



<그림 16> California State University 거버넌스 구조

자료출처 : California State University 홈페이지(<https://www2.calstate.edu/cs-u-system/board-of-trustees/Pages/about-the-bot.aspx>)

35) The Campaign for College Opportunity, 「Higher Education in California- an introduction to the state's public colleges and universities」, 2018, p.6. 참고

## 4. California Community College 거버넌스

California Community College도 하나의 시스템 하에서 통합적으로 운영된다. 이사회(board of governors)가 있으며, 연합총장(chancellor)과 개별대학의 총장들이 있다. 캘리포니아 커뮤니티 칼리지 시스템에 대한 책임은 17인 이사회(board of governors)에 있으며, 위원은 주지사가 임명한다. 이사회(board of governors)는 주 전체 커뮤니티 대학 정책을 설정하고, 각 지역구(district)를 위한 지침을 제공하며, 시스템의 CEO로 봉사 할 연합총장을 선임한다. 연합총장의 임무에는 리더십, 정책 개발, 재정 및 행정 감독, 주 전체 지역 사회 관계 관련 업무가 포함된다.<sup>36)</sup>

## 5. California Student Aid Commission

전체 캘리포니아 주립대학 고등교육 거버넌스 체제에서 보면 각 대학체제의 이사회 외에도 고등교육 정책에 영향을 미치는 기관이 있다. 바로 California Student Aid Commission과 주 정부 등이 있을 것이다.

고등교육에 대한 캘리포니아 주민들의 접근 보장성을 위해 캘리포니아 주는 연방 정부의 장학금 제도와 별개로 캘리포니아 주 장학 프로그램을 운영하고 있다. 캘리포니아 학생 지원 위원회(California Student Aid Commission)가 이러한 학생 장학금 지원 프로그램을 관리·감독하는 기관으로 캘리포니아 주의 공립 및 사립대학, 직업학교에 다니는 캘리포니아 주민을 위한 재정 지원 프로그램을 관리한다.

특히 칼 그랜트 프로그램(Cal Grant program)은 학문적, 필요적 기준을 충족시키는 학생들에게 매년 약 20억 달러를 수여하고 있다. 이 장학금의 대부분은 University of California와 California State University의 저소득층 학생들에 대한 등록금을 포함한다. 위원은 15명

---

36) The Campaign for College Opportunity, 「Higher Education in California- an introduction to the state's public colleges and universities」, 2018, p.4. 참고

으로 4년 임기이며, 11명은 주지사가 임명하고 2명은 상원 규칙 위원회(the Senate Rules Committee) 의장과 국회의장(the Speaker of the Assembly)이 임명한다.<sup>37)</sup>

이 외에도 캘리포니아 고등교육에 영향을 미치고 있는 기관으로는 미국의 교육부가 연방 재정 지원과 데이터 수집 등을 통해 일정 부분 관여하고 있으며, The Bureau for Private Postsecondary Education 라는 기관은 사립 교육 기관의 규제 등을 담당한다. LAO(legislative analyst's office)는 고등교육에서의 주(state)의 역할을 고등교육 시스템의 각각의 공공 부분에 미션을 정의하고 각 부분에 참여할 수 있는 자격 풀을 정하고, 재정 지원을 하며 각 공공 부분의 데이터를 보고하도록 함으로서 책임을 유지시키며 거버넌스와 조정이 잘 이루어지도록 돕는 것이라고 말하고 있다.<sup>38)</sup>

## 제 2 절 각 대학 체제의 개요

앞서 언급했듯이 캘리포니아 공립 고등교육 기관 시스템은 University of California 계열, California State University 계열, California Community College 계열로 나뉜다. 각 고등교육 시스템은 독립된 이사회를 가지고 있기 때문에 각각의 독립된 이사회를 통해 캠퍼스 간의 협력 및 조정 그리고 개별 시스템의 정책을 만들어 가고 있다.

특히 인상적인 것은 University of California, California State University 그리고 California Community College 은 지역에 흩어져 있는 여러 개의 캠퍼스를 갖고 있으나 이사회와 총장(chancellor) 등은 하나의 시스템을 대표하고 시스템으로는 통일 되어 있기 때문에 각 시스템 내에서는 서로 간의 경쟁이 아닌 협력이 주 베이스로 이루어진다. 예를 들어 University of California의 경우 10개의 캠퍼스가 있지만 그들 간의 순위를 위한 경쟁을 하지 않는다. 10개의 캠퍼스 모두

---

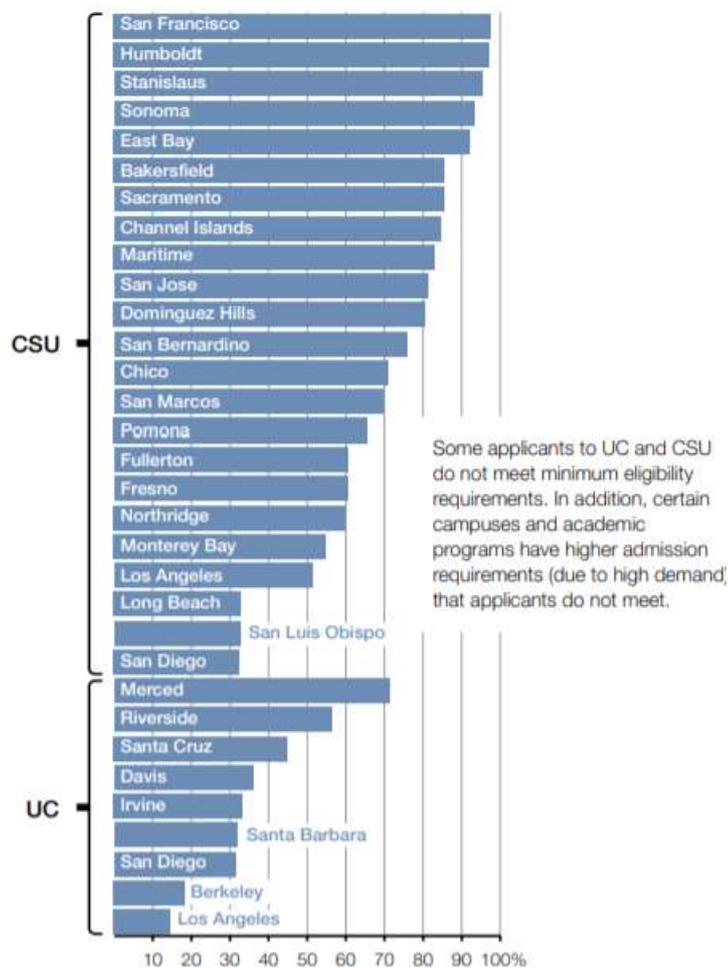
37) PPIC HIGHER EDUCATION CENTER, "California's Higher Education system", 2017, p.3.

38) Legislative analyst's office, "Overview of Higher Education in California", 2017.8.31., p.1.

University of California 라는 체계 아래에 있고 하나의 이사회가 관할하기 때문에 경쟁할 필요가 없는 것이다. 심지어 입학 원서 또한 동일한 것을 사용하여 제출할 수 있다. 그러나 실질적으로는 캠퍼스 간의 암묵적인 순위 혹은 위계는 어느 정도 있는 것으로 보인다. 우리나라와 같이 캠퍼스에 따라 성적 차이가 있으며, 아래 표에서도 확인할 수 있듯이 학생들이 입학 원서를 넣어 채택되는 퍼센트가 각 캠퍼스마다 차이가 조금씩 있다.

### Freshman Acceptance Rates Vary Notably Across Campuses

California Applicants, Fall 2017



<그림 17> 신입생 합격률(Freshman Acceptance Rate)

자료 출처: California's Education System A 2019 GUIDE(Legislative Analyst's office)

캘리포니아 주는 고등교육 기관 체제마다 그들의 기능이 구별되기 때문에 각 기관들의 미션에 따라 학교 기능을 수행하고 같은 기관 하에 있는 캠퍼스들은 서로 조정하고 협력한다. 다음으로 University of California, California State University, California Community College 각 공공 고등교육 기관의 설립 과정, 현황, 목적 및 특징들을 살펴보기로 한다.

## 1. University of California(UC)<sup>39)</sup>

University of California는 캘리포니아 주의 공립 고등교육 기관 중 하나로 미국 내 뿐만 아니라 세계적으로 그 위상과 영향력이 크다. University of California의 설립 및 발전 과정을 살펴보면 처음부터 현재의 연구 대학으로써의 규모와 위상을 가지고 있었던 것은 아니었다.

1800년대 새로 생겨나게 된 캘리포니아 주(州)는 당시 풍부한 자원 등으로 돈이 많은 주(州)였으나 캘리포니아 주의 교육 시스템을 지원할 만한 수단이 부족했다. 이에 교육 수요 등을 충족하기 위해 당시 여러 사립학교 또는 학원들이 생겨났고, 그 중 1853년 선교사에 의해 오클란드에 Contra Costa 학원이 설립된다. 이 기관은 2년 후 College of California로 통합되었는데, 이후 공립 대학인 University of California가 만들어지는 데 큰 영향을 미쳤다. 1853년 의회(congress)는 캘리포니아 주에 46,000 에이커의 공공 토지를 수여했다. 그리고 1862년 Morrill 법<sup>40)</sup>이 통과되어 각 주(州)에 농업, 광업 및 기계공학을 가르치는 대학을 설립할 수 있도록 공공 토지를 제공했고, 캘리포니아의 몫은 15만 에이커였다. 주 의회(legislature)는 이를 이용하여 1866년 캘

---

39) University of California의 변천 역사와 관련하여서 University of California History digital Archives([https://www.lib.berkeley.edu/uchistory/general\\_history/overview/tour1.html](https://www.lib.berkeley.edu/uchistory/general_history/overview/tour1.html)) 자료와 UC 홈페이지의 "The university of california is born" 기사(<https://www.universityofcalifornia.edu/news/university-california-born>)를 바탕으로 요약 인용 및 참고하였음

40) 모릴법(Morrill Act)은 미국의 정치가였던 J.S 모릴이 하원의원 동안 가결한 법안을 말하며, 주립대학의 건립을 쉽게하였던 법으로 상하의원 한명 당 3만 에이커의 국유지를 아무런 대가 없이 제공하였으며, 이로서 106개의 주립대학이 설립되었다.(자료출처 : 위키백과)

리포니아 주에 농업, 광업, 기계 예술 대학을 설립하였다. 그러나 새로 설립한 대학은 자금은 있으나 캠퍼스가 없는 문제가 있었고, 당시 College of California는 건물과 캠퍼스 장소는 있었으나 자금이 없었다. 이에 1867년 College of California는 농업, 광업, 기계공학을 가르치는 것 외에도 다양한 일반 학문 또한 가르치는 종합대학을 만드는 것을 조건으로 땅과 건물을 주(州)에 제공하였고 주(州)는 이를 받아들였다.

이에 기존의 법은 폐지되었고 1868년 3월 23일 Henry Haight 주지사는 University of California를 설립을 내용으로 하는 조직법(Organic Act)를 사인하였다. University of California는 설립 초기부터 모든 사람들에게 평등한 고등 교육의 기회를 주고자 하는 이념을 실천하려고 노력하였던 것으로 보인다. 1869년 대학은 10명의 교수진과 40명의 학생과 함께 문을 열었는데 문을 열고 3개월 후에 등록금을 폐지하여 캘리포니아 거주민에게 등록금을 받지 않았다. University of California는 초창기 재정적인 어려움이 계속 있었음에도 불구하고 후원자들의 후원을 통해 지속적으로 성장해나가기 시작했으며, 각각의 분야에서 성과를 나타내기 시작했다. 캘리포니아 주의 규모 및 지리적 특성으로 인해 다른 지역에서도 대학 캠퍼스에 대한 수요가 생겨났고 이후 여러 개의 캠퍼스가 생겨나게 된다.

특히 1930년대 Sproul 총장은 캠퍼스간의 협력 및 통일성을 유지하는데 노력했고, 우수 교수진을 데려올 수 있도록 최고 수준 봉급, 연구 시설 등을 주 의회에 설득했으며 이에 대학의 질을 유지할 수 있었다. 1930년대 후반에는 University of California의 모든 캠퍼스들은 국가 방위에 크게 기여하였다. 2차 세계대전 동안 관련 산업 분야의 연구와 교육훈련 센터의 역할을 하였다. 이 과정에서 민간인과 군인의 영양 향상을 위한 연구, 의료와 공중보건, 사회과학 및 물리과학 등의 분야가 크게 발전하게 되었다. 제2차 세계대전을 종결시킨 원자 폭탄 또한 대학에서 운영하는 로스 알라모스 과학 연구소에서 생산하였다.

이후 1960년대에는 캘리포니아 고등교육 마스터플랜이 수립되어 현재의 캘리포니아 고등교육 체계로 정비되었다. 캘리포니아 고등교육 마스터플랜이 수립된 이후에도 University of California는 지속적으로

성장하였다. 등록하는 학생 수 및 다양한 교육 프로그램이 증가하였고, 연구 업적 등에도 좋은 성과를 보여주었다. 당시 대학 총장(President)이었던 Kerr은 각각의 대학 캠퍼스에게 행정 권한들을 분산시키는 걸 제안 했고 이사회 또한 이를 받아들여 각각의 캠퍼스는 캠퍼스 운영에 있어 어느 정도의 자율성을 갖게 되고 나름의 특성을 가지고 발전하기 시작한다.

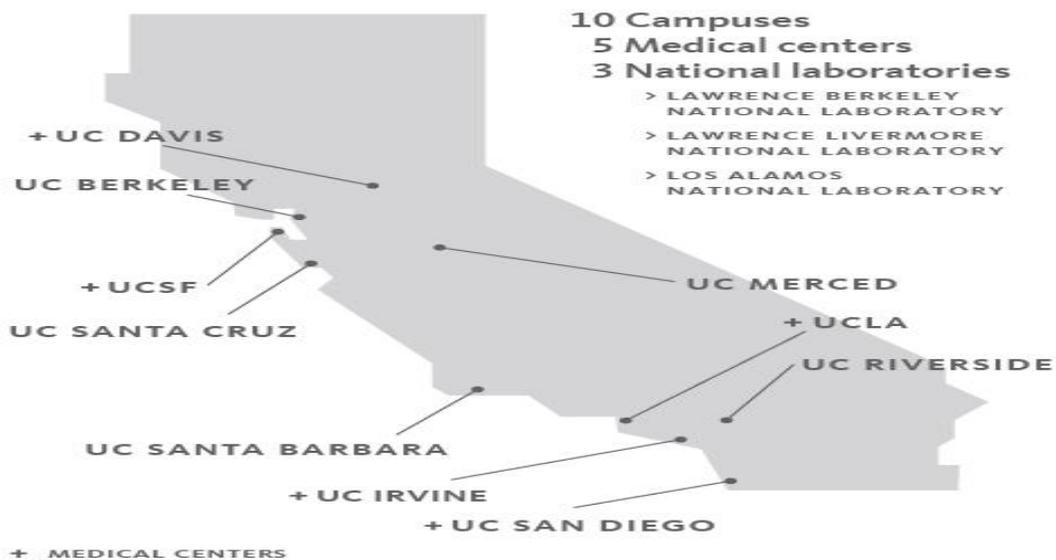
University of California는 단순히 성장하는 것에만 초점을 맞추지 않고 공립학교로써 지속적으로 공적 역할에 대해서 고민하고 실천하고자 하였다. 이들은 단순히 엘리트 집단에만 관심을 가진 것이 아니라 저소득층 등 소외 계층들에 대해 관심을 가졌고 이들 또한 어려운 환경 속에서도 질 좋은 고등교육을 받을 수 있도록 장학금 및 입학 제도 등을 마련하려고 노력하였다. 1960년대 초 재정적 지원을 필요로 하는 특출한 학생을 돕는 장학 프로그램, 해외에서 온 특출한 외국인 학생들 지원, 매칭 장학금 프로그램 등을 시작하여 기존의 장학지원 제도를 보완하였다. 이후 소외계층 들이 대학 입학에 준비하는 데에는 고등학교 입학 할 때와 같이 더 일찍 동기 부여를 제공하는 것이 필요하다고 판단하여 캘리포니아 주 여러 고등학교와 협력 프로그램을 진행하기도 한다. 뿐만 아니라 국가와 캘리포니아 주의 주요 이슈들을 해결하는 것에도 많은 관심을 가졌으며, 스모그, 하수 처리 및 식량문제와 같은 환경문제와 도시 문제 등 사회적으로 문제가 되는 이슈에 대한 연구를 활발히 진행하여 사회 발전에 또한 기여하였다.

그러나 주 정부의 지원에 많이 의존하다 보니 국가와 주정부의 경제 상황에 따라 학교는 재정난을 겪는 경우가 많았고 이에 대학은 사업가들과 파트너 관계를 맺거나 자금을 지원 받는 것에 더 관심을 가져 재정 구조를 다변화 하고자 노력하기도 하였다.

이렇게 University of California는 오랜 시간 걸쳐서 지속적으로 성장하여왔으며 현재까지도 고등교육 부분에서 엘리트 교육 기관 및 연구 대학 기관으로써 캘리포니아 발전에 있어 핵심적인 역할을 하고 있다. 이들 대학은 현재 미국 내에서 뿐만 아니라 세계적으로도 명성을 얻고 있으며 2019년 발표된 자료에 따르면 THE 세계 대학 평가에

서 9개의 캠퍼스가 400위 안에 들었으며, QS 세계 대학 평가에서는 8개의 캠퍼스가 500위 안에 드는 등 세계적인 경쟁력 또한 높다. University of California가 세계적인 경쟁력을 확보한 연구 대학으로 성장할 수 있었던 것은 이 기관이 성장 및 발전하는 과정에서 지속적으로 공립대학이 공적인 가치와 교육의 질을 확보할 수 있도록 인물들과 후원자들이 있었기에 가능했던 것으로 보인다. 그리고 특히 1960년 캘리포니아 고등교육 마스터플랜이 고등교육 정책의 기본원칙으로 채택됨으로써 University of California 기관이 캘리포니아 주 고등학교 학생들의 성적 상위 학생 대부분을 독점함으로써 좋은 인재들을 독점하고, 박사 과정 또한 독점적으로 제공할 수 있도록 되게 됨으로써 엘리트 학교로서의 성장이 더 가능했던 것으로 보인다.

University of California와 관련한 주요 현황 자료를 살펴보면, 이 고등교육기관 조직은 10개의 캠퍼스, 5개의 의료센터, 3개의 국립 연구소를 포함하고 있다. 226,125명의 학부생, 59,091명의 대학원생 총 285,216명이 등록되어 있으며, 23,300여명의 교수진과 157,400여명의 직원을 포함한다. 41)



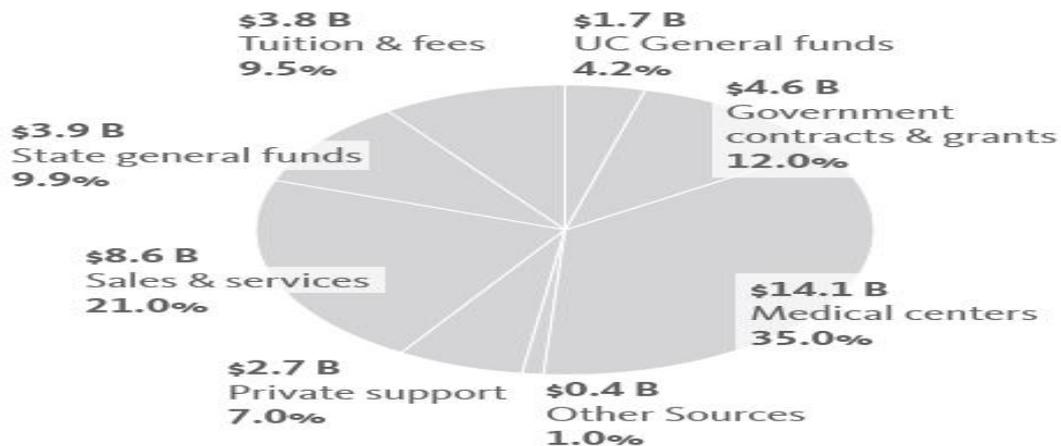
<그림 18> UC 캠퍼스 분포 지도

자료 출처 : UCOP 홈페이지([https://ucop.edu/institutional-research-academic-planning/\\_files/uc-facts-at-a-glance.pdf](https://ucop.edu/institutional-research-academic-planning/_files/uc-facts-at-a-glance.pdf))

41) University of California, "The University of California at a glance", 2020.2. 참고

University of California는 그 명성에 걸맞게 64명의 노벨상 수상자를 배출하는 등 많은 수상 실적을 가지고 있다. 학부생의 82.1%가 캘리포니아 거주자이며, 28%가 커뮤니티 칼리지에서 편입한 학생들이다. 학생 재정 지원의 규모 또한 크다. 총 4.6억 달러의 재정 지원이 이루어지며 연방정부에서 1.71억 달러(학부생의 36%가 수여 받음) 그리고 학교 지원이 1.68억 달러 주 지원이 994백만 달러 등으로 학부생의 57%가 등록금 전액 지원을 받고 있다. 연구 기금도 5.84억 달러를 지원 받으며 3.35억 달러의 연방 연구 기금 그리고 6,601 건의 연방 연구 계약이 체결되어 있다. 특히 University of California는 캘리포니아주가 50억 달러의 농장 수입을 가진 농업분야의 최고 주로 성장할 수 있도록 많은 기여를 했다.<sup>42)</sup>

University of California의 재정 수입을 보면 정부 지원이 12.0%, 주 지원이 9.9%, 등록금 수입이 9.5% 그리고 의료 센터 수입이 35.0%와 판매 및 서비스 수입이 21.0%로 재정 수입의 구조는 California State University 등 다른 학교 시스템에 비해 다양화 되어 있는 것으로 볼 수 있다.<sup>43)</sup>



<그림 19> UC 재정 수입 구조

자료 출처 : UCOP 홈페이지([https://ucop.edu/institutional-research-academic-planning/\\_files/uc-facts-at-a-glance.pdf](https://ucop.edu/institutional-research-academic-planning/_files/uc-facts-at-a-glance.pdf))

42) University of California, "The University of California at a glance", 2020.2. 참고

43) University of California, "The University of California at a glance", 2020.2. 참고

## 2. California State University<sup>44)</sup>

California State University는 캘리포니아 주의 고등교육 공공 부분에서 졸업생 수, 수여되는 학위 수의 상당수를 차지하는 등 지역 사회에 큰 영향력을 행사하고 있는 학교 시스템으로 어느 학교 시스템보다도 주 정부의 지원의 가장 큰 영향을 받고 있는 학교이다.

California State University가 처음 설립되기 시작했던 제1차 세계 대전 전까지의 초기 역사를 살펴보면 California State University는 처음부터 현재의 종합 대학의 모습은 아니었다. 가장 오래된 학교는 산호세 State University이고 이 학교는 1857년에 설립되었으며, 캘리포니아 주의 첫 공립 고등교육 기관이기도 하다. 이 시기에는 현재의 California State University 모습이 아니라 산발적으로 각 지역에 교사를 양성하기 위해 고등학교 졸업자들을 가르치는 사범대학(normal schools)으로 설립되기 시작했었고 주로 지역 커뮤니티에서 관리하는 형태였다. 물론 주 정부에서의 자금 지원과 간섭은 이 시기에도 있었다. California State University 학교 중 Cal Poly 학교는 이 기간 다른 학교들과 다르게 직업 고등학교로 설립되었지만, 이 시기에는 사범대학과 University of California 캠퍼스들 간의 갈등은 없었다.

세계 1차 대전과 2차 대전 사이의 기간 동안에는 California State University 시스템이 더 발전한 모습을 보여주게 된다. 산발적으로 지역에서 운영 되었던 것에서 나아가 주 교육위원회(the State Board of Education)가 여러 캠퍼스들을 관할하는 하나의 통치 위원회가 되었다. 1921년 이름을 State Teachers Colleges로 바꿨고 1923년에는 학위 수여의 권위가 부여되었다. 이에 이 학교들은 이후에는 교사를 양성하는 것에서 더 나아가 학위 수여를 하는 광범위한 지역대학으로 사용되어지기 시작했다. 1930년대에 State Colleges로 이름이 바뀌었는데, LA 캠퍼스와 산타바바라 캠퍼스가 University of California로 옮겨 감으로써 University of California와 California State University 간의

---

44) California State University의 변천 역사와 관련하여 Donald R. Gerth, 「The People's University: A History of the California State University, pp.3-100, 2010.를 바탕으로 요약 인용 및 참고하였음.

갈등이 생겨나게 된다. 결국 1946년 수정헌법에서 state college 의 University of California로의 이동을 제한하게 이르렀다.

제2차 세계대전이 끝나고 나서는 학생의 수가 더 증가하게 됨으로써 새로운 캠퍼스에 대한 수요가 증가하고 University of California 와 junior college와 같이 고등교육 시스템을 정비할 필요성이 대두 했다. 1960년 마스터플랜을 수립하기 전 University of California와 California State University는 다른 양상으로 발전해왔는데 University of California 시스템이 버클리 캠퍼스를 중심으로 발전한 것과 다르게 California State University는 각 지역에서 산발적으로 발전하였다. 이후 California State University 각 대학들은 1960년 마스터플랜과 함께 Donahoe 법이 통과됨에서야 California State University의 하나의 시스템으로 통합되었다.

1960년대 마스터플랜 수립으로 여러 개의 California State University 학교들이 하나의 시스템 하에 들어오게 되었으며, University of California 이사회와는 별개로 독립된 이사회를 갖게 된다. 그동안의 교육 주 위원회(the state Board of Education)와 교육감(the state superintendent of public instruction)의 California State University 캠퍼스들에 관한 책임과 권한을 이사회(trustee)와 총장(chief executive officer)이 넘겨받게 되어 California State University는 독립적인 권한을 가진 시스템이 된 것이다.

단, University of California 이사회에 관한 사항은 주(州) 헌법으로 규정되어 있는 것에 반해 California State University 이사회에 관한 사항은 주(州) 법으로 규정되어 있는 차이가 있다. 또한 마스터플랜 협상 과정에서 California State University는 독립적인 박사학위 수여의 권한과 제약을 두지 않는 연구 진행 등에 대해서는 제약을 받게 되었고, 이는 당시 협상에 California State University 대표로 참여하였던 Glenn Dumke에 대한 비판과 마스터플랜 결과에 대한 사람들의 실망으로 이어지기도 하였다.

California State University의 각종 통계 데이터<sup>45)</sup>를 살펴보면

다음과 같다. California State University 시스템은 미국에서도 가장 큰 4년제 공립대학 시스템으로 23개의 캠퍼스, 약 481,000명의 학생, 53,000명의 교직원을 포함한다.



<그림 20> CSU 캠퍼스 분포 지도

자료 출처 : CAL online 홈페이지(<https://www.calstateonline.net/Cal-State-Campuses>)

캘리포니아 주 학사 과정 반 이상이 California State University 대학에서 이루어지며 126,000개의 학위가 매년 California State University에서 수여된다. California State University는 학부생들을 가르치는 주요한 교육기관으로 현장에서 필요한 숙련된 전문가들을 양성한

45) 여기서의 각종 통계 데이터는 CSU, "2019 FACT BOOK", 2019. 자료 데이터를 참고하였음.

다. California State University 시스템의 대학들은 주로 학부생 과정을 가르치지만, audiology, education, nursing practice 그리고 physical therapy 프로그램에서는 독자적으로 박사 학위를 수여하며, philosophy 박사 과정 또한 다른 University of California 대학 그리고 사립대학들과 협력하여 제공하고 있다.

학생들의 지역 구성을 보면 등록된 학생 중 95%가 캘리포니아 주에서 왔으며 편입자의 91%가 캘리포니아 커뮤니티 컬리지에서 왔다. 이를 통해 California State University가 지역대학으로서 지역 주민을 대상으로 한 지역의 교육을 이끌어가고 있음을 알 수 있다. California State University는 다양성 측면에서도 기여하고 있다. 2018년 가을 등록기준으로 보면 히스패닉과 라틴계가 41.5%, 백인이 23.0% 그리고 아시안 및 태평양 섬이 15.9% 등으로 인적 구성 또한 다양함을 알 수 있다.

등록금을 보면 캘리포니아 주민의 경우 학부과정은 연 \$5,742, 대학원 과정은 \$7,176 정도이며(2018-2019 기준), 캘리포니아 주 밖의 학생들의 경우 학기 학점마다 \$396를 더 지불해야 하여 캘리포니아 주민들에게 사립대학에 비교했을 때 저렴한 학비를 제공하고 있음을 알 수 있다. 또한 재정지원도 학생들에게 제공되어 California State University 학생의 81%에 해당하는 학생들에게 4.5billion 달러가 지원되었다.

그리고 눈여겨 볼 점은 California State University는 지역사회에 대한 공헌에도 투자와 관심을 가지고 있다는 것이다. California State University center for Community Engagement(CCE)를 1998년 설립하였고, 이 기관은 5,500개 이상의 지역 기관들과 협력하여 67,500여 명의 학생들이 지역사회에 서비스를 제공할 수 있도록 지원하고 있다. 6백만 달러가 California State University 캠퍼스들과 CCE 기관으로 부터 조성되어 지역사회 참여를 지원하고 있다.

University of California 시스템이 연구중심이라면 California State University 시스템은 강의 중심의 대학이라 볼 수 있다. 대학 시

시스템의 차이로 교수들의 담당 강좌 수 및 강의 시간도 크게 다르게 나타나는데, University of California 교수들에 비해 California State University 교수들의 강좌 수 및 강의 시간이 더 많은 편이다. California State University와 California Community College 교수들은 강의를 위해 고용됐기 때문이다.<sup>46)</sup> 반면, University of California 교수들은 주요 의무가 연구 업적을 쌓는 것이고 또 채용 때도 연구 업적을 주로 검토한다.<sup>47)</sup>

University of California와 California State University는 어느 정도 위계는 있을 수 있으나 기능이 차별화 되어 있는 서로 다른 대학 시스템으로 명확하게 위계를 구분하기는 어려운 점이 있다. 이태상, 김용채(2012)은 그 예로 “로스앤젤레스 남쪽 오렌지카운티 플러튼 지역의 California State University에는 경영학과가 설치되어 있지만 카운티 인근 지역에 있는 University of California 계열의 어바인 캠퍼스에는 학부 경영학과가 없고, 경영학 대학원 과정이 설치되어 있다. 이에 경영학에 관심 있는 학생들은 California State University에서 학사학위를 수여한 뒤 University of California 대학원에 진학하게 된다.”<sup>48)</sup>라고 언급하고 있다.

### 3. California Community Colleges<sup>49)</sup>

커뮤니티 컬리지는 일종의 2년제 대학으로 University of California와 California State University 와 같은 4년제 종합대학과는 다른 성격을 가진 학교이다. 미국 전역에 존재하며, 직업교육 그리고 성인교육에 이르기 까지 다양한 교육을 남녀노소 다양한 사람들에게 제공하고 있다.

46) 이태상, 김용채, 「우리나라 국립대학통합론 등과 관련하여 미국, 프랑스의 사례가 주는 시사점」, 세계 교육정책 인포메이션 제9호, 한국교육개발원, 2012, p.4.

47) 이태상, 김용채, 「우리나라 국립대학통합론 등과 관련하여 미국, 프랑스의 사례가 주는 시사점」, 세계 교육정책 인포메이션 제9호, 한국교육개발원, 2012, p.4.

48) 이태상, 김용채, 「우리나라 국립대학통합론 등과 관련하여 미국, 프랑스의 사례가 주는 시사점」, 세계 교육정책 인포메이션 제9호, 한국교육개발원, 2012, p.4.

49) California Community College의 변천 역사와 관련해서는 4Faculty의 "the california community colleges History"(<http://www.4faculty.org/includes/digdeeper/CCChistory.htm>) 자료를 바탕으로 요약 인용 및 참고하였음.

대부분의 학자들은 커뮤니티 컬리지의 시작을 시카고 밖 Joliet 대학으로 본다. 비록 커뮤니티 컬리지가 캘리포니아가 아닌 일리노이 주에서 시작되었다고 볼 수 있지만, 캘리포니아의 커뮤니티 대학 시스템은 미국 전역에 큰 영향을 미쳤다는 점에서 캘리포니아 커뮤니티 컬리지는 중요한 의의를 가진다. 캘리포니아 커뮤니티 컬리지의 언제부터 시작되었는지에 대한 의견은 분분하다. 캘리포니아 법(Upward Extension Law)은 1907년에 고등학교가 졸업 후 과정(postgraduate)을 제공할 수 있도록 허용하였으나 법이 통과되기 이전에도 몇몇 학교에서 학위 과정을 제공하였던 경우가 발견되었기 때문이다.

커뮤니티 컬리지의 생겨나게 된 배경에는 지리적 이유가 크게 작용한 것으로 보인다. 미국의 넓은 지역을 고려하였을 때 대학의 수는 특정 지역에 한정되어 있기 때문에 집에서 멀리 떨어져 대학을 가기 힘든 고등학생들을 위해서 이러한 2년제 대학이 생겨나기 시작했다. 캘리포니아 법에 따른 첫 번째 캘리포니아 주 학교는 1910년 Fresno 고등학교이다. 스탠포드와 UC 버클리의 지원을 받아 교장과 교직원을 뽑았으며, 농업이나 산업에 종사할 사람들을 준비시키기 위한 강좌를 개설했다. 1913년에는 베이커스필드, 풀러튼, 롱비치 등이 전문대학을 설립하였고, 1915~1916년 사이에 아즈자, 차피, 리버사이드, 새크라멘토, 산타아나가 그 뒤를 따랐다. 1910년대 말까지, 캘리포니아는 미국에서 가장 광범위한 대학 시스템을 만들었다.

1917년 새로운 Ballard 법이 통과되었는데 이로 인해 주(州)와 카운티에서 전문대학에 대한 재정 지원할 수 있게 되었다. 이 법은 고등학교에 대한 국비 지원 방식(state funding formula)을 따랐으며, 지역대학에 학생 1인당 기금을 지원했다.

1921년에는 District Junior College 법이 제정되었고 이 법은 캘리포니아 주립대학에 자금을 지원하고 운영하기 위한 캘리포니아 커뮤니티 컬리지 대학 지구의 설립을 허용했다. 이로 인해 지역구 선거인단의 영향력이 커졌고 지역 통제와 공공 자금으로 인해 커뮤니티 컬리지는 지역구 필요에 맞추어 성인 교육, 저녁 강의, 직업 교육 등이 실

시되기 시작했다.

1920년대와 1930년대에 커뮤니티 칼리지가 급속도로 성장하기 시작했다. 제2차 세계 대전 동안에는 직업 프로그램에 대한 수요가 증가했고 제2차 세계 대전 이후에는 90일 이상 복역했거나 근무 중 부상 당하여 전역한 이들에게 무료로 대학 교육을 받을 수 있도록 하는 GI 법안의 통과로 더욱 성장하였다. 1970년대에는 전국의 커뮤니티 대학들이 입학 정원의 감소를 경험하였고 캘리포니아의 경우 9%의 감소를 경험하였다. 이후 1978년6월 6일 발의안 13이 통과되면서 재산세가 약 57%를 감면하게 되자 이후 기금 관리가 주정부로 옮겨졌고 주 의회는 커뮤니티 대학 운영에 더 관여하게 되었다.

커뮤니티 칼리지는 캘리포니아 주 뿐만 아니라 미국 내에서 쉽게 접할 수 있는 학교 시스템이다. 이는 4년제 대학인 University of California 와 California State University 보다 더 접근이 용이하고 비용이 저렴하며 지역사회와 더 밀접하게 연관이 되어있다. 커뮤니티 대학은 2년제 커리큘럼을 제공하는 고등교육 기관으로 학부 과정뿐만 아니라 다양한 교육 서비스를 다양한 사람들에게 제공한다.

커뮤니티 칼리지는 준 학사 (AA) 또는 이학사 (AS) 학위로 이어지는 2년 과정 프로그램을 제공하는데 학문적인 수업 외에도 기술 및 직업 프로그램도 있다. 커뮤니티 칼리지에서 공부하는 학부생은 학사 학위에 대한 학점을 취득 할 수 있으며, 현재는 많은 이들이 4년제 대학으로 편입하기 전 중간 기관으로 이용하기도 한다. 커뮤니티 칼리지의 가장 중요한 특징은 모두에게 열려있는 입학 조건, 저렴한 학비 등으로 남녀노소 상관없이 누구에게나 고등교육을 받을 수 있는 기회를 제공한다는 것이다. 이에 커뮤니티 칼리지는 지역사회에서 저소득층이나 이민자 등 소외계층에게는 중요한 역할을 한다.

AACC(American Association of Community Colleges, 2020)의 주요 통계 자료<sup>50)</sup>를 보면, 미국의 커뮤니티 칼리지는 총 1,051 개교(2019

---

50) American Association of Community Colleges, "FAST FACTS", 2020.,<https://www.aacc.nche.edu/research-trends/fast-facts/>

년 기준)가 있으며 이 중 공립학교는 941 개교이다. 주요 인구 구성 통계를 살펴보면 이민 1세대 29%, 한부모 15%, 비시민권자 9%, 전문가 5%, 장애학생 20%, 학사학위를 이미 소지하고 있는 학생 8% 등으로 구성되어있다. 학점을 위해 수강하는 이는 2017년 기준 58%로 학점이 아닌 목적으로 다니는 42% 보다 많다. 학점을 위해 수강중인 학생들의 인종 구성을 살펴보면 히스패닉이 25%, 백인 46%, 흑인 13%, 아시안 6% 등으로 구성되어 있다. 주로 Full 타임으로 수강하는 학생은 37%로 part 타임으로 수강하는 학생들(63%) 보다 적다. 커뮤니티 칼리지 학생의 평균 나이는 28세이고 22세 미만이 54%로 22세~30세 사이가 38%, 40세 이상이 9%를 차지한다.

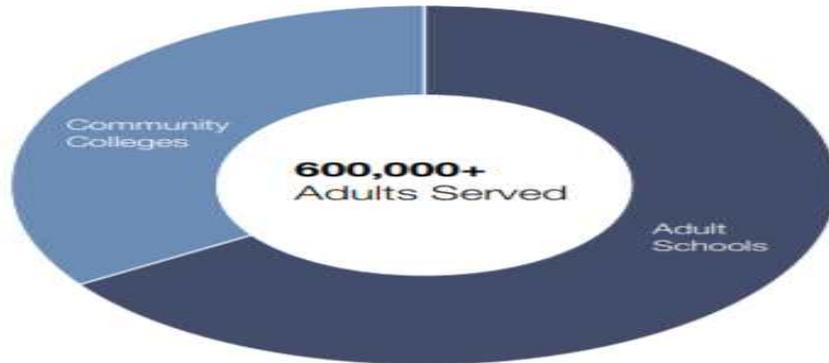
캘리포니아 커뮤니티 대학 시스템은 115개의 대학으로 구성되어 있으며, 약 이백 십만(2.1 million) 명 이상의 학생이 등록되어 있다. 미국 전체 커뮤니티 칼리지 학생의 4분의 1이 캘리포니아 커뮤니티 칼리지를 다니며, 18살에서 24살의 캘리포니아 주민의 4분의 1이 캘리포니아 커뮤니티 칼리지를 다닌다.<sup>51)</sup>

커뮤니티 칼리지는 주력이 직업교육이지만 학생들이 University of California 및 California State University 등에 편입할 수 있도록 1~2학년 학부 과정에 해당하는 학문 교육을 제공하는 것과 더불어 성인 교육을 제공하는 것으로도 유명하다. 캘리포니아의 경우 구역을 나눠 커뮤니티 칼리지와 성인 학교가 성인 교육을 제공할 수 있도록 운영하고 있는데 아래 그래프를 보아도 알 수 있듯이 커뮤니티 칼리지가 제공하고 있는 성인 교육을 수강하고 있는 학생들의 수가 적지 않음을 알 수 있다. 이러한 성인 교육에 대한 지원은 주 정부와 연방 정부로부터 상당 부분 받고 있으며 커뮤니티 칼리지는 비학위 과정 또한 취급하고 있다.

---

51) California Community Colleges 홈페이지(Key Facts), <https://www.cccco.edu/About-Us/Key-Facts> 참조

**Adult Schools Have Notably Higher Adult Education Enrollment**  
 Share of Headcount by Provider Type, 2016-17



<그림21> 성인 학교(Adult schools) 성인 등록 현황  
 자료 출처 : California’s Education System A 2019 GUIDE(Legislative Analyst’s office, 2019)

	Fund Source	Eligible Providers	
		Adult Schools	Community Colleges
<b>Adult Education Program</b> Allocated by formula to regional consortia to support full array of adult education programs.	State	✓	✓
<b>Noncredit Apportionments</b> Allocated by formula to community college districts to support full array of adult education programs.	State		✓
<b>Workforce Innovation and Opportunity Act (WIOA), Title II</b> Allocated competitively to adult education providers based on various factors, including student learning gains. Supports English as a Second Language, adult secondary education, and adult basic education.	Federal	✓	✓

<그림22> 성인 학교(Adult schools)와 커뮤니티 컬리지의 성인교육 제공  
 자료 출처 : California’s Education System A 2019 GUIDE(Legislative Analyst’s office, 2019)

또한 다른 커뮤니티 컬리지와 마찬가지로 California Community College 역시 학비가 상당히 저렴하고 입학조건도 까다롭지

않으며, 지역 곳곳에 위치하고 있기 때문에 지역 주민들이 접근하기 용이하다. 이에 California Community College 지역 주민들의 고등교육 및 평생 교육에 큰 도움을 주고 있다.

그리고 California Community College는 지역사회와 밀접히 연계되어 있어서 주(州)뿐만 아니라 지역구의 예산을 지원 받는 점에서 University of California 또는 California State University 시스템과는 다르다. 이 때문에 대학이 어느 지역에 위치해 있느냐에 따라 시설이나 교육의 질적인 면에서 큰 차이를 보이는데, 이태상, 김용채(2012)는 그 예로 “로스앤젤레스 인근의 부유한 지자체인 산타모니카나 파사데나에 위치한 대학의 학생성적이 흑인 밀집 거주지역인 캄튼이나 잉글우드 칼리지 학생 성적보다 우수하다.”<sup>52)</sup>고 하며 그러한 예를 잘 보여주고 있다.

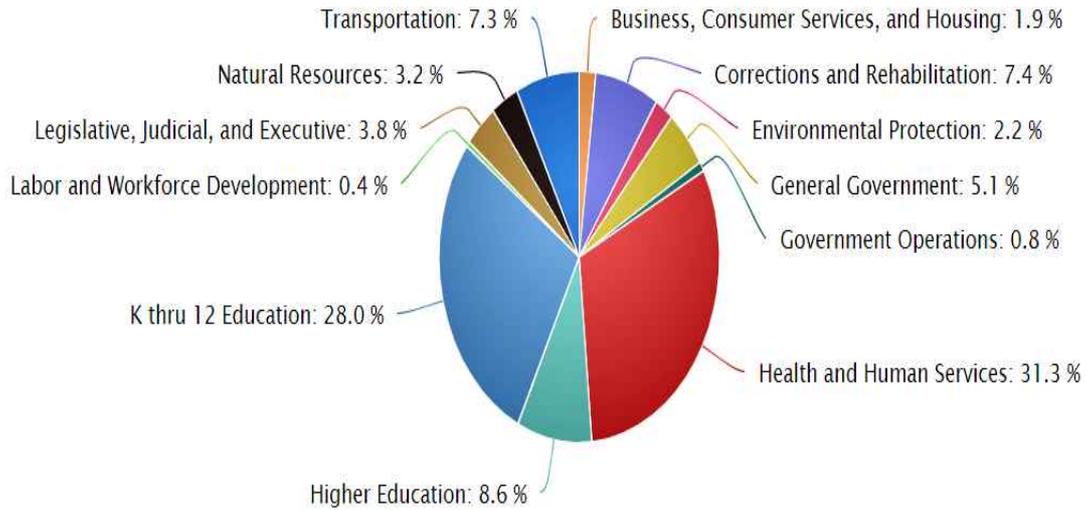
### 제 3 절 캘리포니아 주(州) 고등교육 재정

캘리포니아 주가 공립 고등교육 기관이 양적 및 질적으로 성장할 수 있었던 배경에는 공립 고등교육 기관에 대한 주 정부의 재정 지원이 뒷받침 되었기에 가능했다. 그러나 최근 캘리포니아 주(州)의 고등교육에 대한 투자는 20 ~ 30년 전과 비교했을 때에 비해 상당 부분 줄어들었음을 알 수 있다. PPIC higher education center(2019)자료에 따르면 캘리포니아 주가 고등교육 부분에 지출하는 비율은 1976-1977년 예산의 18%를 차지하였었는데, 2018-2019년에는 예산의 약 11% 수준으로 그 수치가 떨어졌다.<sup>53)</sup> 하지만 여전히 다른 기타 분야의 지출 등을 고려했을 때 고등교육 부분에 상당한 비중을 투자함을 알 수 있다. 2019-2020년 캘리포니아 주 정부의 전체 지출 예산을 살펴보면 고등교육 분야에 대한 지출 예산이 8.6%로 K-12 교육 분야 지출(28%)에 이어 세 번째로 크게 지출하는 분야임을 알 수 있다.

52) 이태상, 김용채, 「우리나라 국립대학통합론 등과 관련하여 미국, 프랑스의 사례가 주는 시사점」, 세계 교육정책 인포메이션 제9호, 한국교육개발원, 2012, p.5.

53) PPIC Higher education center, "Investing in public higher education", 2019.10. p.1.

## Total State Funds Total \$215 Billion

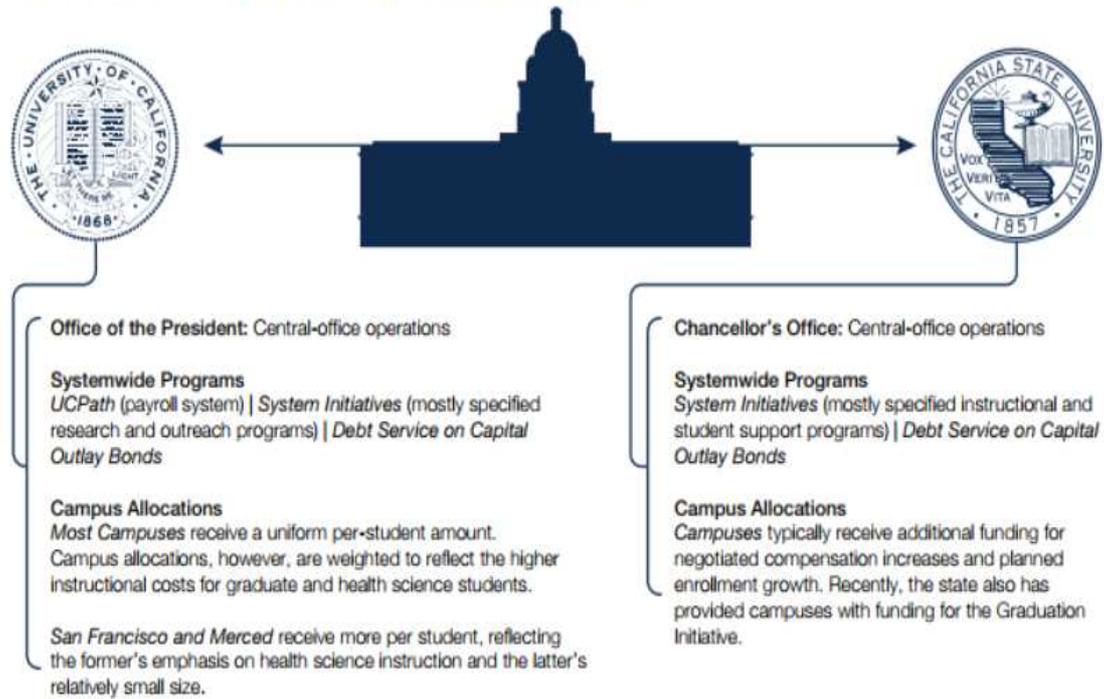


<그림23> 2019-2020 캘리포니아 주 예산 구성

자료 출처 : 2019-20 STATE BUDGET(<http://www.ebudget.ca.gov/budget/2019-20EN/#/Home>)

주정부는 이러한 고등교육 예산을 각 고등교육 기관에 교부하는데 예산 교부 시 각 대학 캠퍼스 별로 교부하는 것이 아니라 University of California, California State University, California Community College 이렇게 각 시스템 기관 단위로 교부 된다. 이후 University of California 및 California State University는 교부 받은 예산을 기준을 정해 각 캠퍼스 별로 분배 하게 된다.

## Universities Decide How to Allocate State Funds



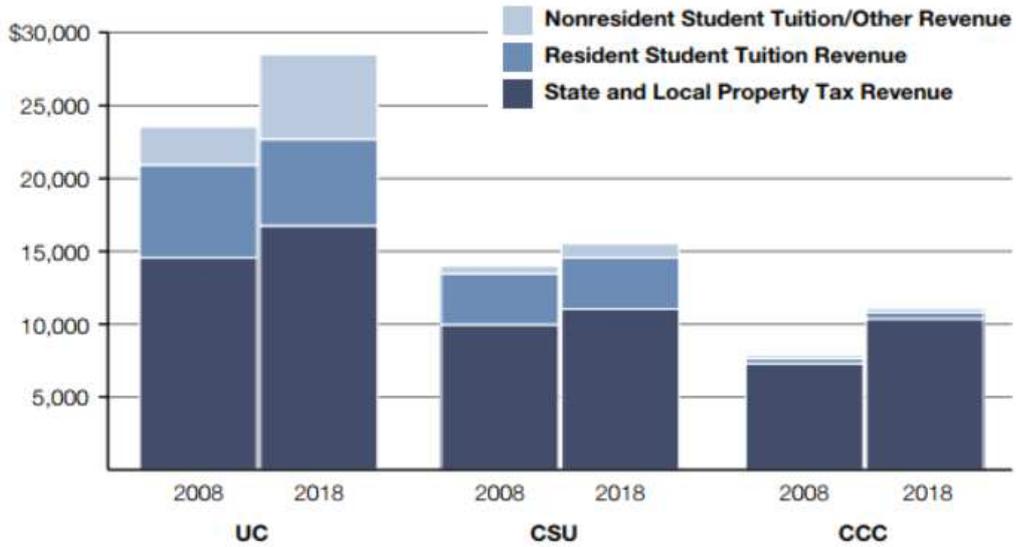
<그림 24> 대학의 예산 분배

자료 출처 : California's Education System A 2019 GUIDE(Legislative Analyst's office, 2019)

각 고등교육 기관 시스템 별로 재정의 크기는 다르다, 아래 그래프에서 볼 수 있듯이 University of California가 다른 두 개의 시스템보다도 학생 일인당 투자되는 재정이 월등히 높으며 그 다음으로 California State University와 California Community College 순으로 학생 일인당 투자 재정이 높은 것으로 확인된다. 각 시스템 마다 주 재정 수입의 구성은 조금 다르긴 하지만 세 공립 시스템 모두 주 정부의 재정 크게 의존하고 있다. 특히 California Community College 의 경우는 지역구에서 관할하고 있기 때문에 지역구 재산세(local property tax) 수입 또한 포함된다. University of California의 경우 다른 공립 시스템보다는 주 정부 의존 비율이 낮아 보이는데, 이는 등록금 수입과 더불어 연방 정부에서 받는 연구비, 특허권 수입 등이 포함되어서 그렇다.

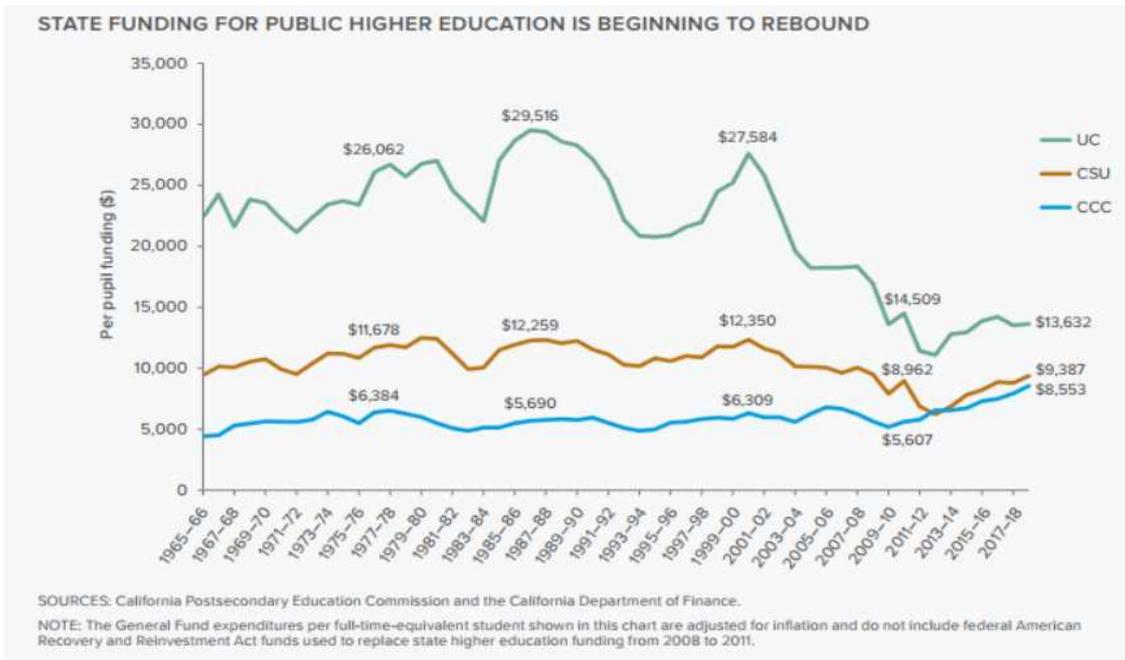
## State Is Largest Source of Higher Education Funding

Breakdown of Core Funding Per Full-Time Equivalent Student, 2018-19 Dollars



<그림25> 대학별 재정 수입 구조

자료출처 : California's Education System A 2019 GUIDE(Legislative Analyst's office, 2019)



<그림26> 주정부 공공 고등교육 분야 학생 1인당 재정 투자 현황

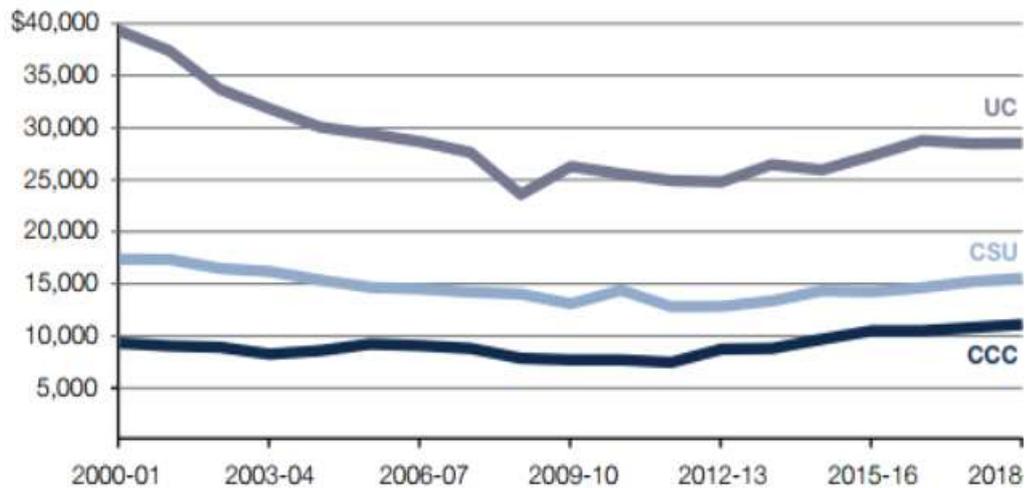
자료 출처 : "Investing in Public higher education"(PPIC, 2019)

위 그래프를 보면 알 수 있듯이 최근 몇 년 동안 주(州) 정부의 재정 지원이 증가하고 Cal Grant 장학금 프로그램 또한 굉장히 커졌음에도 불구하고 몇 십 년 전과 비교하였을 때 주정부의 학생 1인당 지원금이 많이 적어졌음을 알 수 있다. PPIC(2019)에 따르면 주정부의 학생 1인당 지원금이 University of California의 경우 1976-77년 2만6000달러에서 2018-19년 1만3632달러로 가장 큰 폭으로 감소했고, California State University는 학생 1인당 주 정부 지원금이 1976-77년 11,678달러에서 2018-19년 9,387달러로 떨어졌다.<sup>54)</sup>

이렇듯 University of California 및 California State University의 4년제 종합대학의 경우는 몇 십 년 전에 비해서 재정 상황이 좋지 않다. 세계 대공황과 proposition13 발의 안 통과로 정부의 재산세가 많이 감소했을 뿐만 아니라 고등교육 부분에 대한 전체 주 정부의 예산 비중도 줄어드는 상황이기 때문이다.

### Amount of Core Funding Varies Notably by Segment

Per Full-Time Equivalent Student, 2018-19 Dollars

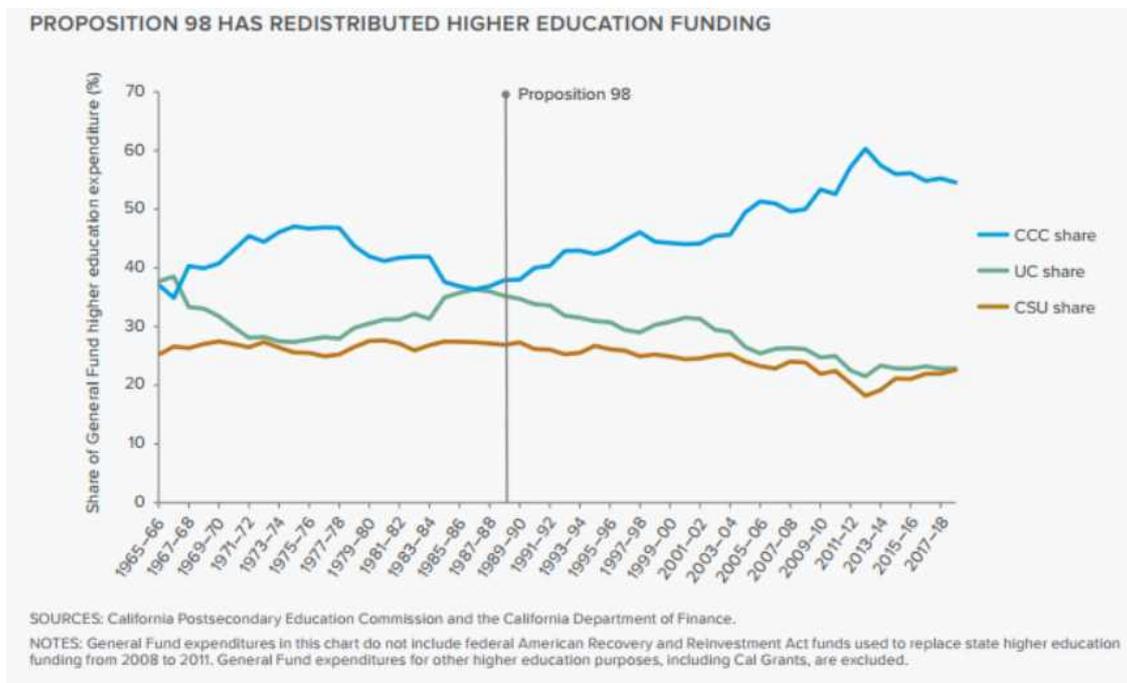


<그림27> 대학 시스템 별 주요 재정 변동 추이

자료출처 : California's Education System A 2019 GUIDE(Legislative Analyst's office, 2019)

54) PPIC Higher education center, "Investing in public higher education", 2019.10. p.1.

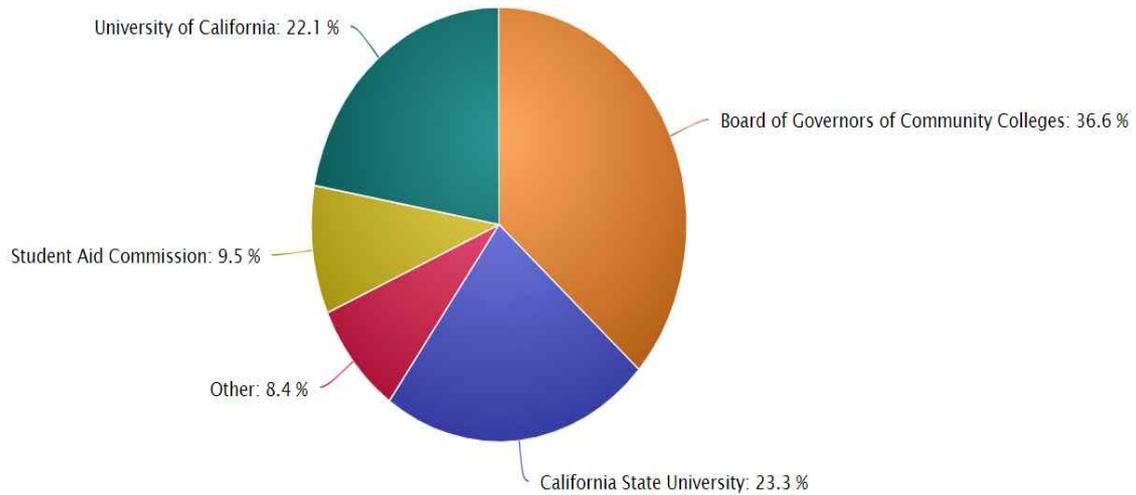
이러한 University of California와 California State University의 재정 악화에는 Proposition 98도 중요하게 작용했다. 1978년 캘리포니아 주(州)의 재산세 증가를 제한하는 Proposition 13이 통과됨에 따라 교육에 대한 재정 투자가 줄어드는 것에 대한 우려가 있었다. 이에 교육 분야에 대한 투자를 보장하기 위해 1988년 Proposition 98이 발의안이 제기되었고 통과되었다. Proposition 98은 캘리포니아 주정부가 일반 재정의 40%를 K-12 학교와 커뮤니티 컬리지에 강제로 예산 배분을 먼저 하게끔 하는 것으로 이 법안이 통과된 이후에 고등교육 부분에서는 California Community College가 55%의 비중으로 일반 재정을 지원 받고 University of California와 California State University가 나머지 45% 비용을 나눠 받게 되었다.<sup>55)</sup>



<그림28> Proposition 98과 고등교육 재정지원 재분배

자료 출처 : "Investing in Public higher education"(PPIC, 2019t)

55) PPIC Higher education center, "Investing in public higher education", 2019.10. p.2.



<그림29> 2019-2020 캘리포니아 주 고등교육기관 지출 예산

자료 출처 : 2019-20 STATE BUDGET(<http://www.ebudget.ca.gov/budget/2019-20EN/#/Agency/6013>)

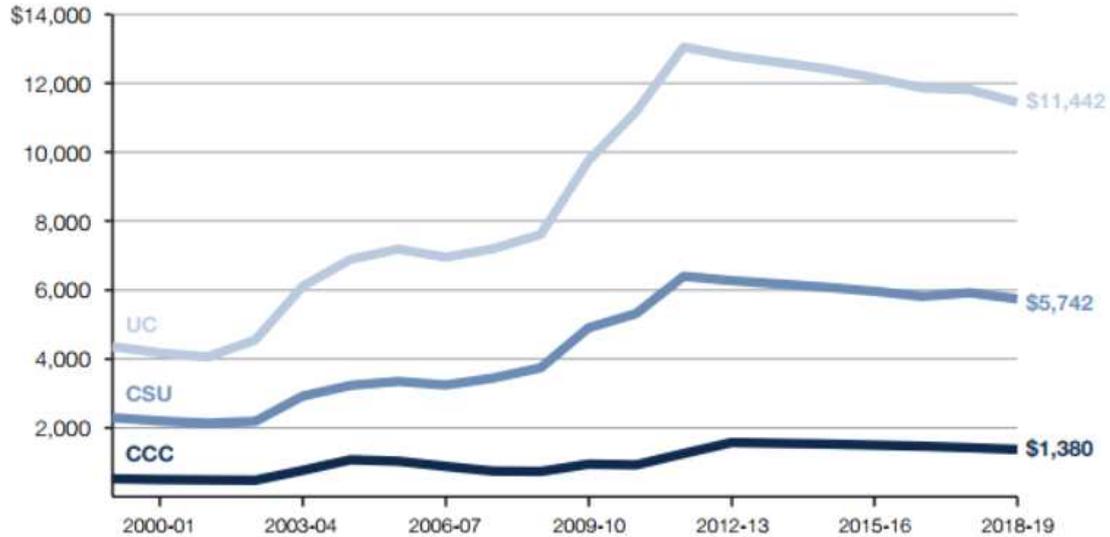
\* 위 금액은 연방기금, 특정 비정부 비용 기금 또는 상환액 등을 포함하지 않는다.

실제 2019-2020년 연방기금, 기타 비정부 기금 등의 자금을 제외하고 주 정부 자금의 예산만을 보았을 때 18.5억 달러의 예산을 고등교육 기관에 지출 예산으로 편성하였다. 그리고 이 중 커뮤니티 컬리지 이사회로 가는 비중이 36.6% 로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, California State University가 23.3%, University of California가 22.1%로 커뮤니티 컬리지에 대한 주정부의 재정 지원 비중이 상당하다는 것을 알 수 있다.

이러한 재정 환경 변화 속에서 University of California 및 California State University는 주 정부의 재정 지원이 줄어들고 있는 한편 부족한 재정 수입을 채우기 위해 학교 등록금을 계속 증가시키고 있으며 등록금은 현재까지도 계속 증가하고 있다. 아래 그래프를 통해서 이십 년 전에 비해 등록금이 엄청난 폭으로 증가하였음을 확인할 수 있는데 University of California와 California State University의 경우 2018-19년의 등록금이 2000-01년 등록금에 비해 2배 이상 증가한 사실을 확인할 수 있다.

### Tuition Is Notably Higher Today Than 20 Years Ago

Resident Tuition Charge, 2018-19 Dollars



<그림 30> 등록금 추이

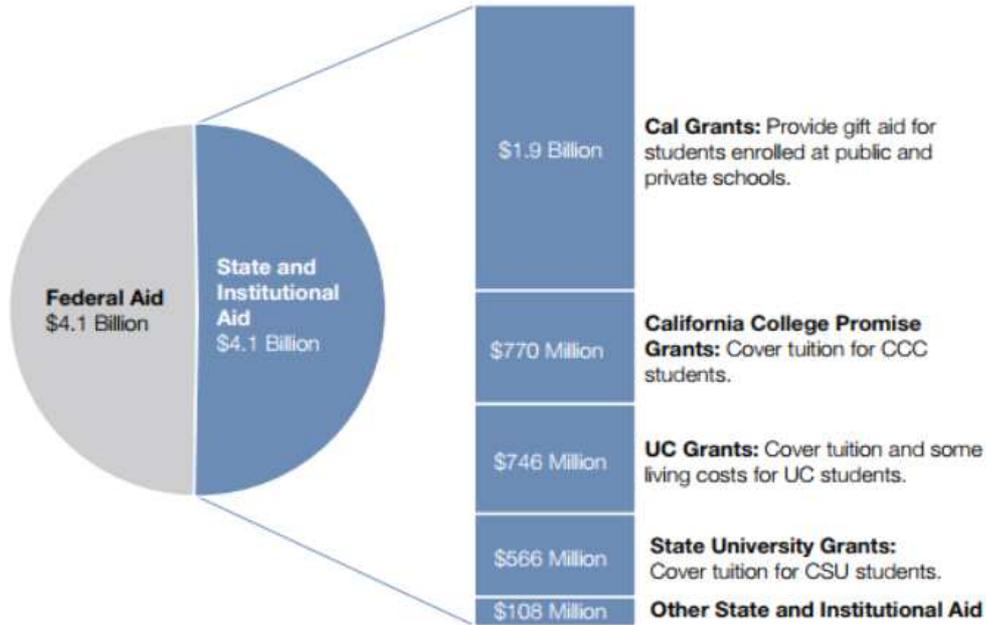
자료 출처 : California's Education System A 2019 GUIDE(Legislative Analyst's office, 2019)

캘리포니아는 대학 설립 초기부터 등록금 무상(tuition-free) 정책을 실천해왔고, 1960년 마스터플랜 역시 등록금 무상 정책을 재확인하면서 학생들의 고등교육 기회 보장을 중요시 왔던 만큼 현재의 이러한 등록금 증가 현상은 중요한 이슈로 자리 잡고 있는 상황이다.

캘리포니아는 장학금 정책 또한 고등교육의 기회 확대 및 보장을 위해 지속적으로 추진하고 있는데 최근에는 그 규모 또한 상당히 증가하였다. 이에 등록금이 증가하는 상황 속에서도 캘리포니아 주의 학생들은 장학금 제도를 통해 상당 부분 등록금을 보전 받을 수 있다. 특히 저소득층 학생들이 실력이 됨에도 고등교육을 받지 못하는 것을 방지하기 위해 경제적 지원이 필요한 학생들을 위한 여러 가지 장학금 제도가 있으며 이러한 장학금 시스템은 상당한 학생들이 고등교육에 쉽게 접근할 수 있도록 도와주고 있다.

## California Students Receive Over \$8 Billion in Aid Annually

Need-Based Gift Aid for Undergraduates, 2016-17



<그림31> 캘리포니아 주 학생들의 장학금 수혜 현황

자료 출처 : California's Education System A 2019 GUIDE(Legislative Analyst's office, 2019)

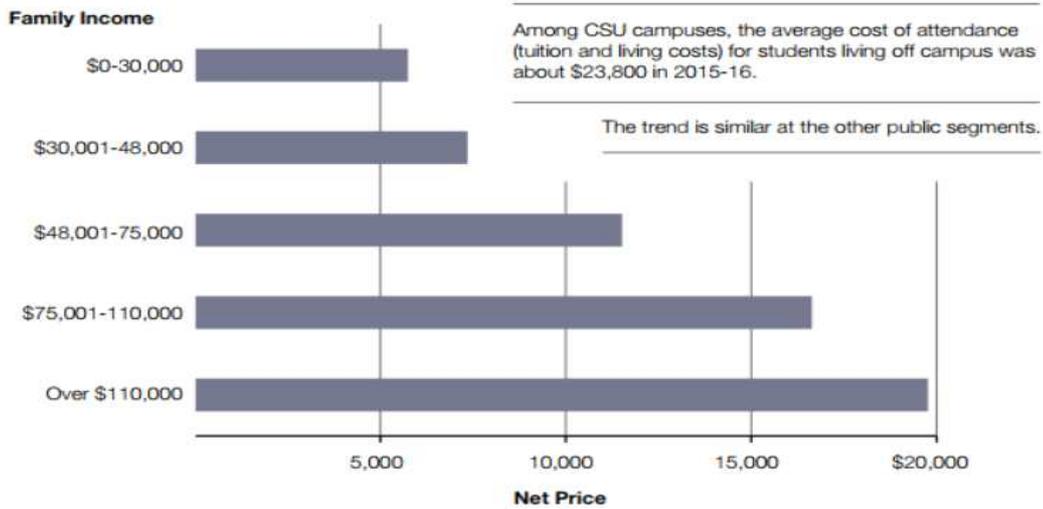
캘리포니아 주(州) 교육 안내 책자(California's Education System A 2019 GUIDE)에 따르면 2016-2017년 기준 경제적 도움이 필요한 캘리포니아 주 학생들이 매년 8억 달러 이상의 장학금을 받고 있다. 이 중 절반 정도는 연방 정부로부터 지원 받는 장학금이고 나머지 받은 캘리포니아 주 정부와 각 공립 고등교육 시스템에서 제공하는 장학금이다. 이러한 장학금 지원은 대개 경제적으로 도움이 필요한지 여부를 기본으로 하여 추가로 성적 우수 등의 조건을 보기 때문에 저소득층 학생들에게 더 많은 장학금이 제공되게 된다.

그러나 기본적으로 장학금은 수업료와 같은 등록금 위주의 장학금 지원이기 때문에 기타 부대비용 주거비용, 책 구매 비용 등은 여전히 개인 부담으로 남아있는 것은 사실이다. 그리고 이러한 기타 비용

이 등록금만큼의 부담으로 작용하기 때문에 장학금을 지원 받아도 주거비용 등 기타 비용에 대한 부담은 여전히 학생들에게 남아있다.

**Net College Costs Are Lowest for Lowest-Income Students**

Cost of Attendance Less Gift Aid, Average Across CSU Campuses, 2015-16

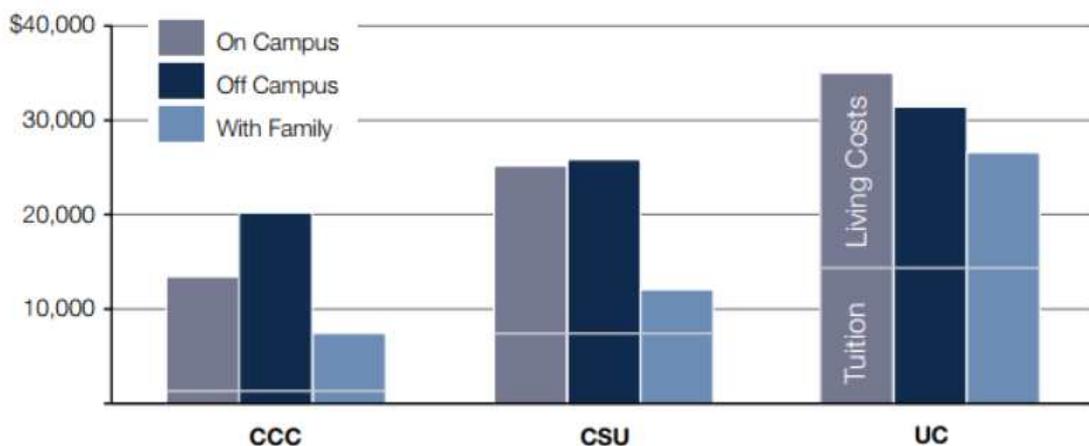


<그림32> 소득 수준에 따른 순 대학 비용(net price)

자료 출처 : California's Education System A 2019 GUIDE(Legislative Analyst's office)

**For Most Students, Living Costs Are More Than Half of Overall Costs**

Cost of Attendance by Living Arrangement, Average Across Campuses, 2017-18



<그림33> 대학 등록금 및 생활비

자료 출처 : California's Education System A 2019 GUIDE(Legislative Analyst's office)

## 제 5 장 캘리포니아 마스터플랜의 한계 및 한국과의 비교

### 제 1 절 변화하는 환경과 마스터플랜의 한계

1960년에 수립된 캘리포니아 고등교육 마스터플랜은 현재까지도 캘리포니아 주 고등교육의 기본 바탕이 되고 있다. 수십 년이 지난 지금도 기존 캘리포니아 고등교육 마스터플랜의 주요 목적과 기능 구조 등은 계속 유지되어 오고 있는 것이다. 그동안 입법부, 각종 위원회 등 공식적인 기관에서 고등교육 마스터플랜에 대한 분석과 평가를 지속해 왔다. 여러 건의 평가 및 검토(Review) 그리고 고등교육 정책에 대한 추가적인 제안들이 지속되어왔지만 1960년대 고등교육 마스터플랜의 기본 골자는 바뀌지 않고 지속되고 있는 것을 볼 때 기존의 마스터플랜이 캘리포니아 주 고등교육 정책에 얼마나 큰 영향을 미치는지를 알 수 있다.

그러나 현재 캘리포니아 주가 직면하고 있는 사회 환경 변화들로 인해 기존의 마스터플랜이 가지고 있는 한계들이 계속 지적되고 있는 상황이다. 기존의 캘리포니아 고등교육 마스터플랜이 더 이상 작동되기 힘들다고 보는 시각도 있으며, 새로운 변화 및 계획이 필요하다는 주장이 끊임없이 제기되고 있다.

#### 1. 고등교육 수요 변화

캘리포니아 고등교육 마스터플랜의 한계가 계속 지적되는 첫 번째 이유로는 계속해서 늘어나고 있는 고등교육 수요가 있다. 물론 기존 고등교육 마스터플랜 역시 늘어나는 인구수와 고등교육 수요에 대비해 University of California, California State University, California Community College의 각각의 공립 고등교육 기관들의 기능 분화 및 입학 조건 차등화를 통해 학생 수를 분산 시키고 몇 개의 캠퍼스를 더 설립하여 변화하는 환경에 대비하고자 하였다. 이러한 방식은 효과가 있었으나 1960년 마스터플랜이 수립된 후 수십 년이 지난 현재까지 대

비하기에는 역부족인 것이다.

캘리포니아 주 인구 변화는 계속 지속되고 있는데, 그 당시 마스터플랜 역시 10여년 정도를 내다보고 계획 한 것이기 때문에 수십 년이 지난 지금 더 발전된 대책이 필요한 상황이다. 우선 캘리포니아 공립 고등교육 기관 수의 공급이 수십 년간 큰 변화가 없었다. 그 동안 경기 침체, 정권 교체 등등의 변화 속에서 고등교육의 공공부분에 대한 투자 확대 가능성은 낮아졌고, 이에 새로운 고등교육 기관의 설립이나 규모 확대 등이 어려웠다.

이러한 상황에서 이민자 유입 등 캘리포니아 인구수는 계속 증가하고 있으며, 특히 4년제 대학에 입학 할 수 있는 자격이 되는 고등학교 졸업생 및 California Community College 학생들의 수가 꾸준히 증가함에 따라 University of California와 California State University에 입학을 원하는 학생 수가 넘쳐나고 있다. University of California와 California State University에 지원하려면 필수 과목 이수 등 일정 자격 요건(a-g 요건)을 갖추어야 하는데 PPIC(2019)에 따르면 이 요건을 충족하는 공립 고등학교 졸업자의 비율이 2007-08년 34%에서 2016-17년 47%로 빠르게 증가하였다. 특히 아시아계 미국인과 라틴계 고등학교 졸업자들의 졸업자 비율이 큰 폭으로 증가하였는데, 아시아계 미국 학생의 a-g 요건 충족 비율은 2003-04년 56%에서 2016-17년 76%로 증가했으며, 라틴계 학생의 비율은 22%에서 42%로 증가했다.<sup>56)</sup>

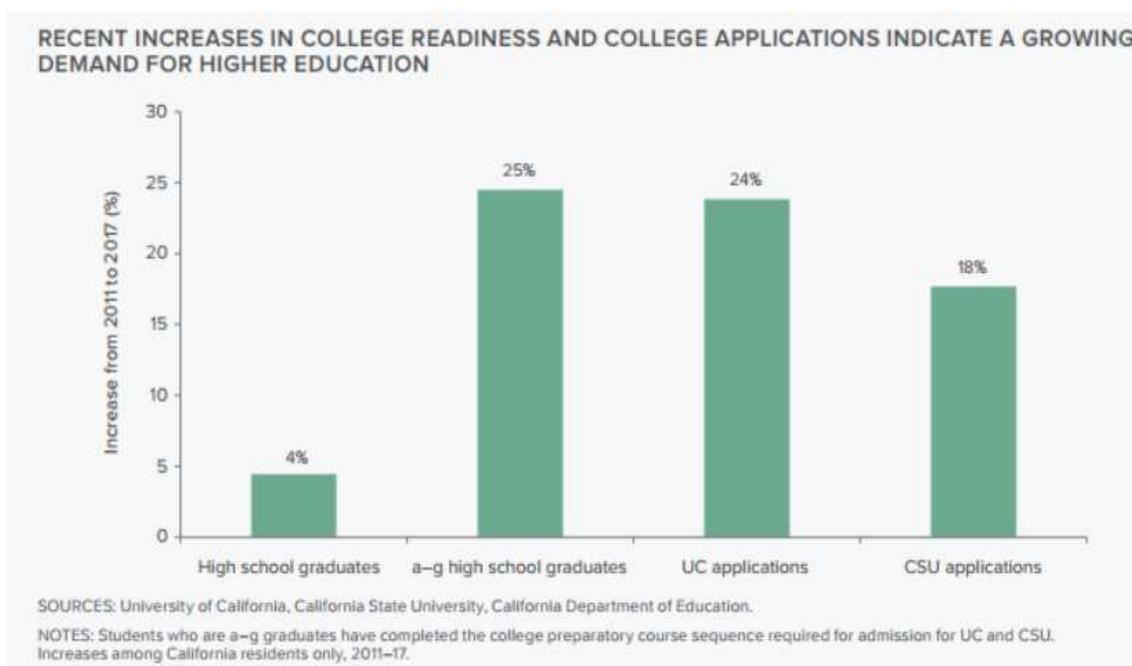
이렇게 입학 지원 자격 요건을 충족한 학생들의 수가 늘고 대학 입학 신청 비율도 늘어나게 되자 입학 자격을 충족함에도 입학을 거절당하는 학생들이 생겨나고 있다. PPIC(2019)에 따르면 California State University의 경우 2017년 입학에서 16,600명의 자격을 충족한 신입생 학생의 등록을 거절했다.<sup>57)</sup>

이러한 배경에는 1960년대와 비교하여 산업 구조 등 산업 환경이 변화함에 따라 학사 학위(bachelor) 이상의 교육 받은 자들이 취업

56) PPIC Higher education center, "expanding College Access", 2019.10., p.2.

57) PPIC Higher education center, "expanding College Access", 2019.10., p.2.

시장에서도 좋은 결과를 얻을 수 있다는 인식이 고등교육 수요를 더욱 증가시킨 점도 있다. 실제 노동 시장에서 학위를 가진 인력들에 대한 수요가 계속 증가하고 있는 추세이다. 특히 곧 퇴직을 앞둔 세대들이 대부분 학위 소유자임에 따라 학위를 가진 노동력을 필요로 하는 곳은 계속 늘어날 것으로 보인다. PPIC(2019)는 2030년까지 캘리포니아 주의 경제 수요를 따라가지 못하고 110만 학위가 부족할 것으로 추정했다.<sup>58)</sup>



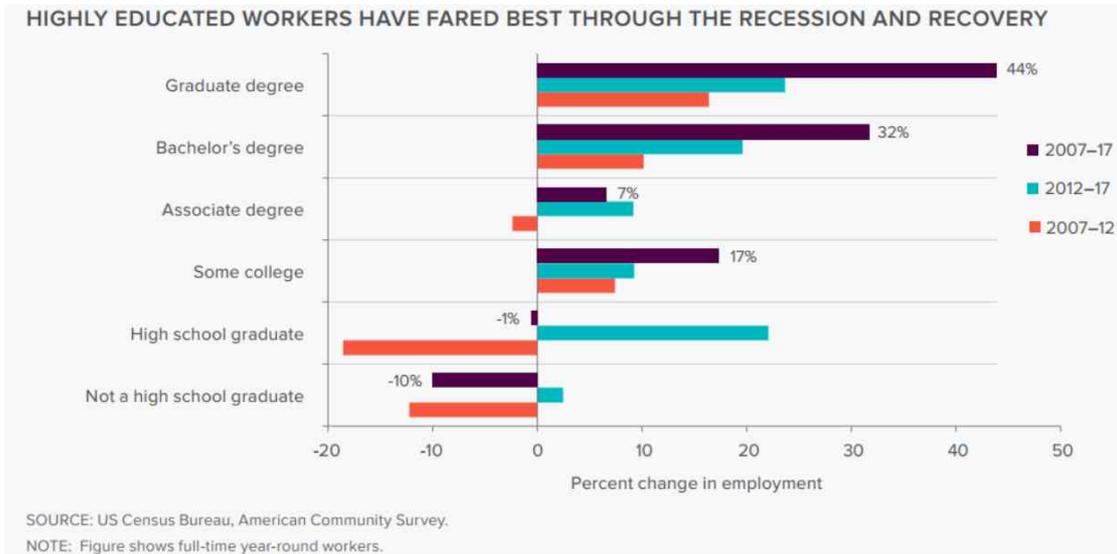
<그림34> 고등교육 수요 증가

자료 출처 : UC, CSU, CED. 재인용 : "Expanding College Access"(PPIC, 2019)

실제 데이터를 보아도 학력이 취업에 미치는 영향은 크다. 교육 수준이 높을수록 취업이 더 안정적이며, 임금의 인센티브 또한 더 많이 받을 수 있어 교육 수준에 따라 임금 차이가 많이 나는 것을 알 수 있다. 이렇게 학력에 따라 취업과 받을 수 있는 임금의 수준 또한 달라지기 때문에 고등교육 문제는 소외계층들에게는 더욱 중요한 이슈가 된다. 특히 미국의 경우 다인종 국가로 인종 별 교육 격차 또한 하

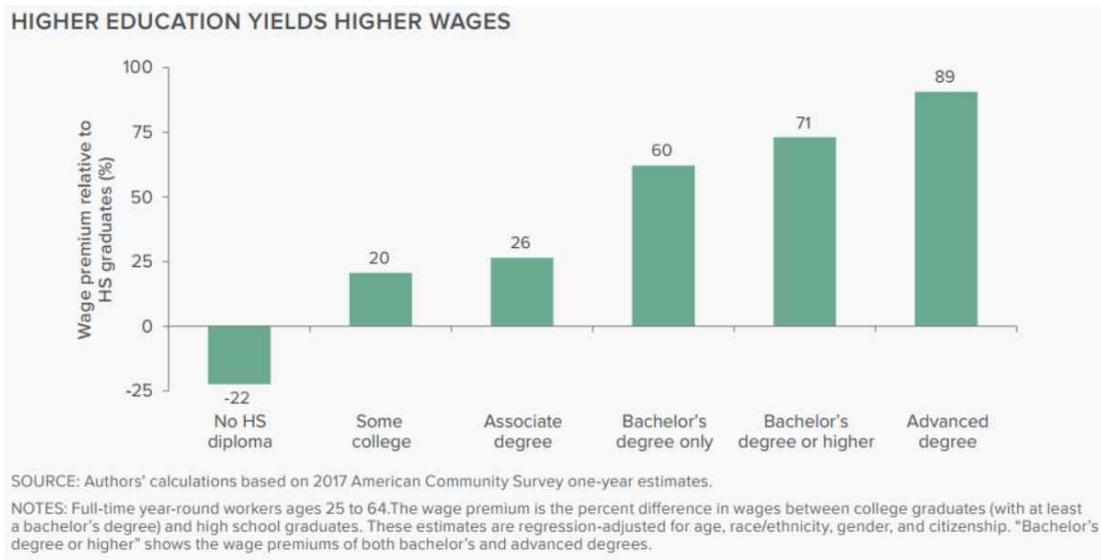
58) PPIC Higher education center, "Meeting California's workforce Needs", 2019.10., p.1.

나의 이슈로 자리 잡고 있으며, 소외계층들이 고등교육에 더 쉽게 접근할 수 있고, 고등교육을 잘 마칠 수 있도록 계속 연구하고 다양한 프로그램을 통해 지원하고 있다.



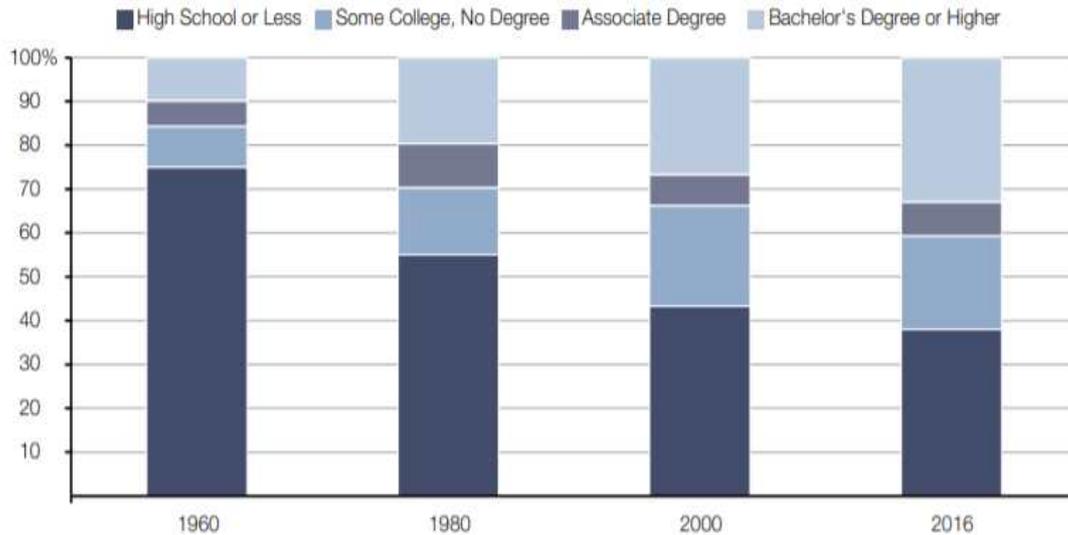
<그림 35> 학력에 따른 취업 현황

자료 출처 : US census Bureau, American Community Survey. 재인용 : "Meeting California Workforce Needs"(PPIC, 2019)



<그림36 > 학력에 따른 임금 인센티브 현황

자료 출처 : Authors' calculations based on 2017 American Community Survey one-year estimates. 재인용: "Meeting California Workforce Needs"(PPIC, 2019)



<그림37> 25세 이상 학력 구성

자료 출처 : California Education System : A 2019 Guide(Legislative Analyst's office, 2019)

위 그래프를 살펴보면, 1960년대 고졸 혹은 고졸 이하인 학생들의 비중이 70% 이상으로 높았으나 시간이 지나면서 고졸 혹은 고졸 이하 비중이 점차 줄어들게 되어 현재는 40% 이하를 차지하고 있으며 이와 더불어 학위 소지자의 비율이 증가하였다.

이와 같이 인구 증가 및 사회적인 고등교육에 대한 수요 증가 그리고 4년제 대학에 입학 신청을 할 수 있는 자격 요건을 가진 학생들의 증가 등이 복합적으로 작용하여 질 좋은 고등교육을 받고자 하는 수요는 넘쳐나고 있다. 그러나 문제는 공립 대학들의 공급은 수십 년 전의 상황에 머물러 있다. 물론 최근 몇 년 수여되는 학위 수가 증가하고, 학생들이 졸업을 빨리 할 수 있도록 지원 프로그램을 고민하는 등 증가하는 수요에 대한 대응을 하고 있으나 획기적인 고등교육의 공급 문제가 해결되지 않는 이상 어려움이 있을 것으로 보인다. 현재 캘리포니아 주 법에 따르면 자격 요건이 충족된다면 학생들이 University of California와 California State University에 편입할 수 있도록 해야 하는데 현실적인 요건이 그것을 어렵게 하고 있는 실정이다.

## 2. 재정 환경 변화

두 번째 요인으로는 고등교육 공공부문에 대한 재정 투자 환경 변화이다. 1960년대 당시까지만 하더라도 공화당과 민주당 상관없이 정치인들은 고등교육에 공공 부문에 대한 투자에 대해 어느 정도 합의된 생각이 있었던 것으로 보인다. 그러나 세계 경기 침체 등 사회 환경이 급격하게 변화함에 따라 고등교육의 공공부문에 많은 돈을 투자해야 하는 것에 회의적인 시각을 가지는 사람들이 생겨나기 시작했고, 가장 큰 변화로 재산세에 대한 주 헌법 개정이 이루어져 주 정부의 재산세 수입이 감소하게 되었다.

1970년대 후반 스태그플레이션으로 인해 집값이 상승하면서 소득 증가 없이 재산세가 증가하자 주민들의 재산세 부담이 커지게 되었고, 이에 주민들이 재산세 증가를 제한하는 내용의 주민 발의 안 Proposition 13을 제안하게 된 것이다. 이는 거의 2/3 수준의 찬성표를 얻어 통과 되었고 주요 내용은 재산세율을 1% 이하로 제한하고 부동산 가치가 올라가더라도 현재 세율의 2%를 넘지 못하게 하는 것이다. 또한 향후 세금 인상을 위해서는 2/3 이상의 찬성표를 얻어야 한다. 이러한 헌법 개정으로 캘리포니아 주 정부의 재정 수입은 악화되었으며 이에 따라 교육 부문에 투자될 수 있는 재정 여건 또한 악화된 것이다.

<참고> 관련 헌법 조항

*(a) The maximum amount of any ad valorem tax on real property shall **not exceed One percent (1%)** of the full cash value of such property. The one percent (1%) tax to be collected by the counties and apportioned according to law to the districts within the counties.*

<캘리포니아 주 헌법 조항 13A, 1978.6.6. Prop. 13. Initiative measure 제정>

공공 교육 분야에 대한 재정이 악화되자 1988년 Proposition 98을 제정하여 교육 예산을 확보하고자 하는 노력이 있었으나, 이는 K-12 교육 및 지역 커뮤니티 대학 관련하여 주 예산의 일부를 필수 배

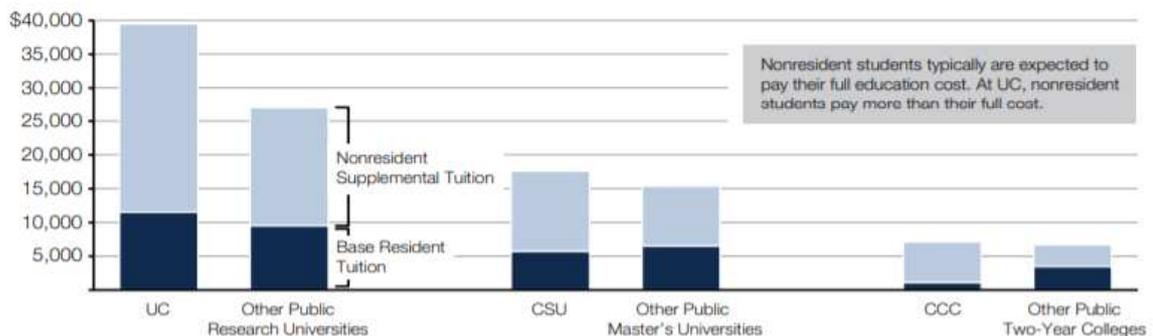
정하는 것을 내용으로 하고 있기 때문에 공공 고등교육 부문에 대한 예산의 열악함이 개선되지는 않았다.

이에 학교들은 부족한 재정을 보충하기 위해 등록금을 계속 인상시키고 있다. University of California와 California State University의 경우 2018-19년의 등록금이 2000-01년 등록금에 비해 2배 이상 증가하였다. 이러한 등록금 인상은 등록금 무상 정책을 재확인 하였던 캘리포니아 고등교육 마스터플랜의 내용이 더 이상 작동하지 않음을 보여준다.

특히 인상 적인 것은 캘리포니아 주(州) 밖의 학생들의 유입이 커지고 있다는 점이다. 고등교육기관에 등록한 캘리포니아 주민의 약 80% 이상이 캘리포니아 공립 고등교육기관을 이용할 만큼 캘리포니아 주 공립 대학들은 지역산업 및 지역 주민들과 밀접한 관계를 가지며 이들에게는 지역 주민이 우선시 된다. 또한 캘리포니아 주의 공립학교는 기본적으로 캘리포니아 주의 세금으로 운영되고 캘리포니아 주민들을 위해 만들어진 학교이기 때문에 타 주 혹은 다른 나라에서 온 학생들의 경우 등록금의 비용이 더 비싸다. University of California의 경우 거의 4배 가까이 더 비싸며 California State University의 경우도 3배 가까이 등록금의 비용이 차이가 난다.

**Including Supplemental Charges,  
Nonresidents Pay Higher Tuition Compared to Other States**

Nonresident Tuition Charges, 2017-18



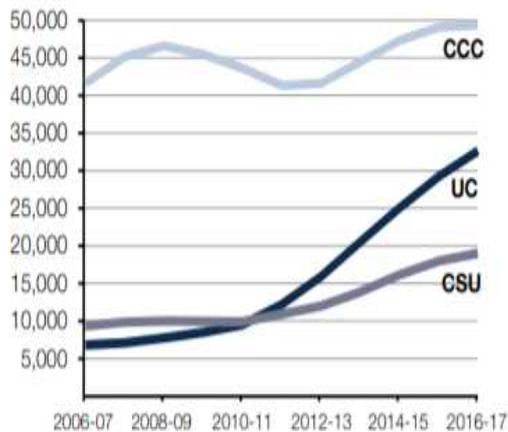
<그림38> 캘리포니아 비거주민 등록금 등 현황

자료 출처 : California Education System : A 2019 Guide (Legislative Analyst's office, 2019)

이렇게 캘리포니아 주 비거주자 학생들의 등록금 비용이 캘리포니아 주 거주민 보다 높기 때문에 대학의 입장에서 등록금 수입 측면으로 볼 때 캘리포니아 주 외부학생들의 유입을 크게 마다할 이유는 없어 보인다. 실제로도 아래 표에서 볼 수 있듯이 University of California, California State University, California Community College 상관없이 모두 비거주자 등록이 급격히 증가한 것을 확인할 수 있다.

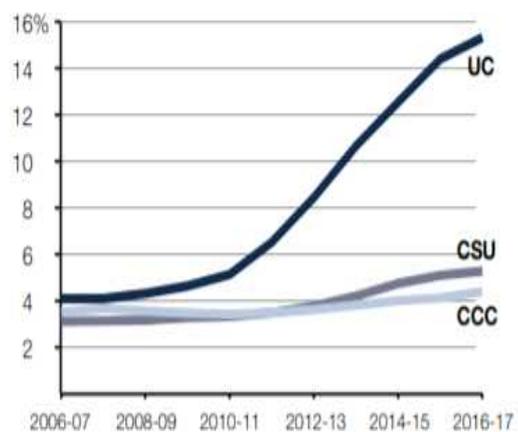
**Nonresident Enrollment Has Been Increasing at All Segments**

Full-Time Equivalent (FTE) Undergraduate Students



**Nonresident Students Comprise Increasingly Large Share of UC Enrollment**

Nonresident Share of Undergraduate FTE Enrollment



<그림39> 캘리포니아 비거주자 학생 등록 현황

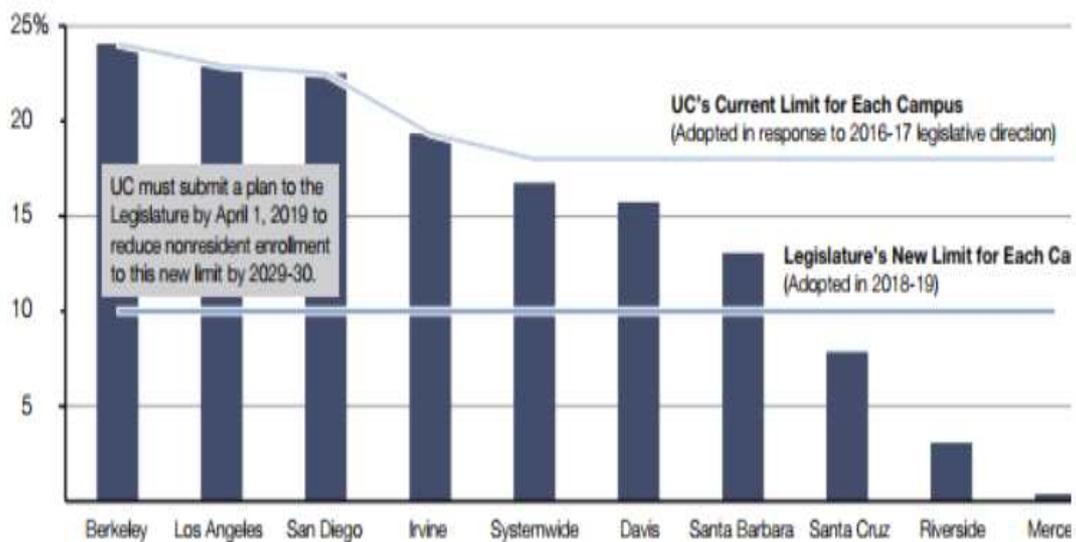
자료 출처 : California Education System : A 2019 Guide(Legislative Analyst's office, 2019)

물론 캘리포니아 주(州) 비거주자 학생의 비율은 전체 학생 등록 수의 30% 이하로 차지하는 비중이 그렇게 크지는 않지만 고등교육에 대한 수요가 증가하고 있는 상황에서 타 지역의 학생들의 등록 비율이 계속 증가하고 있다는 점은 캘리포니아 주민들 입장에서는 좋지 않은 소식일 것이다. 특히 주민들의 세금을 통해 운영되는 기관에서 고등교육을 받은 지역 주민들이 이후 경제 활동을 하여 지역 경제 효과를 창출하는 등 지역 경제 발전의 선순환 측면에서 보았을 때는

더욱 타 지역 학생들의 비중이 커지는 것을 경계할 필요가 있을 것이다. 이러한 와중에 University of California는 비거주자의 학교 등록 비중을 18%로 각 캠퍼스 별로 제한했고 주 의회(legislature)에서는 이후 더 낮은 비거주자 등록 비율 한계를 설정하려고 까지 하고 있는 추세이다.

### Legislature Expects UC to Limit Nonresident Enrollment

Nonresident Share of Undergraduate FTE Enrollment at Each UC Campus, 2017-18



<그림40> 캘리포니아 비거주민 등록금 등 현황

자료 출처 : California Education System : A 2019 Guide(Legislative Analyst's office, 2019)

이렇게 캘리포니아 고등교육의 재정 환경이 몇 십 년 전과 많이 달라짐에 따라 캘리포니아 주는 증가하고 있는 대학 등록금과 대학들의 재정 상황 어려움으로 인한 고등교육의 질 저하를 우려해야 할 상황이다.

### 3. 조정 및 총괄 시스템의 부재

세 번째 요인은 University of California, California State University, California Community College 각 공공 부문을 조정하고 총괄하는 기관의 부재이다.

미국 캘리포니아 주의 대학의 자율성은 상당히 높은 편이다. 각 대학 기관들은 독자적인 이사회를 통해 대학들이 직면한 문제들을 해결하고 협력해 나간다. 물론 이사회 구성에 있어 상당수의 이사를 주지사가 임명하고 주 정부 관련 인사들이 들어가는 등 주 정부의 간섭이 아예 없는 것은 아니지만 대학 정책과 관련한 사항은 대부분 각 기관의 이사회에서 결정된다. 특히 University of California의 이사회의 경우 아예 주 헌법에 그 기능과 구성이 명시되어 있는 주 헌법 기관이며, California State University 이사회 역시 법적 기구로 주(州)법에 명시되어 있다.

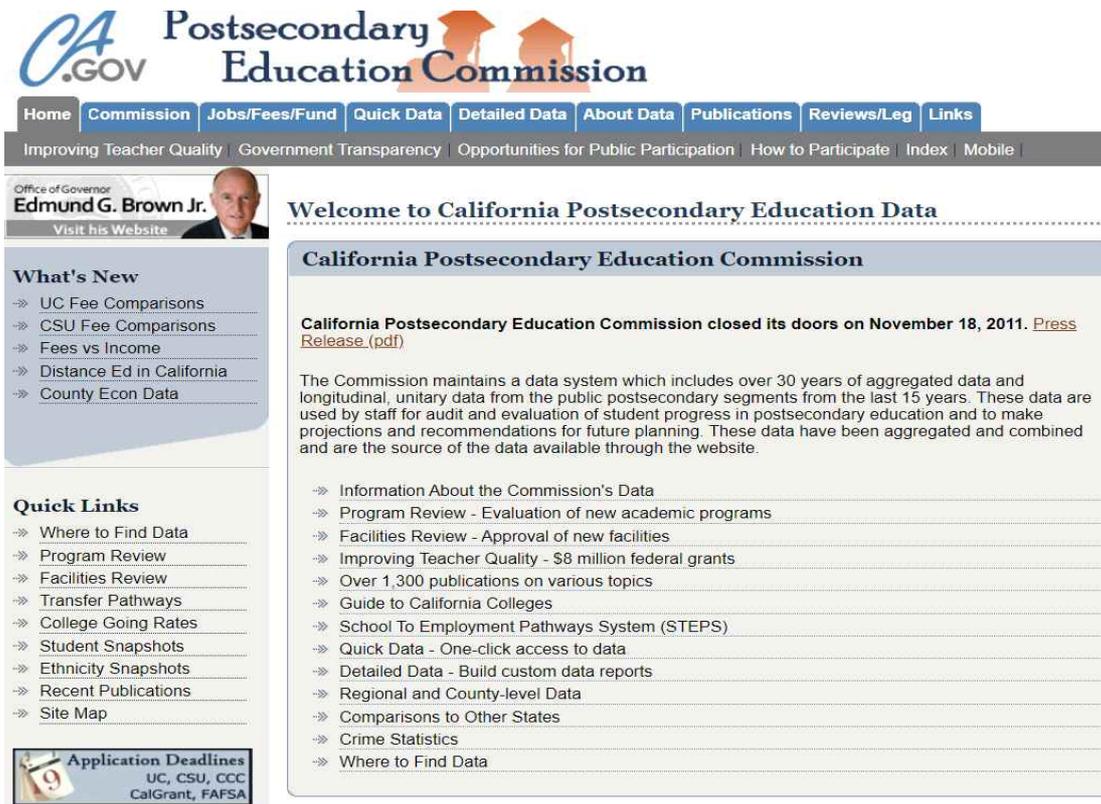
그러나 각각의 고등교육 기관들 간의 문제 해결 및 협력을 조정하는 총괄 기관이 현재 없는 상황이다. 이에 캘리포니아 주(州) 전체의 시각에서의 고등교육 정책이 조정되고 계획되어 실행되기 어려운 현실이다.

당시 1960년 고등교육 마스터플랜에는 각 고등교육 기관을 조정할 수 있는 독립적인 조정 기관을 언급했으며, 이후 조정 기관이 설립되었었다. 그러나 앞 장에서 언급했듯이 위원회(Council)의 구성원이 공공의 이익보다는 각 대학의 이익을 대변하는 문제가 있어 1974년 California Postsecondary Education Commission(CPEC)로 대체되었다.<sup>59)</sup> 그리고 이 기구가 각 공공 부문들을 조정하는 독립된 조정 기구로서의 역할을 하였으나 2011년 주지사가 예산 지원을 거부하게 됨에 따라 그 기능을 상실하고 사라졌다.

---

59) Paul Warren, 「Coordinating California's Higher Education System」, PPIC(Public Policy Institute of California), 2019.3.

CPEC 기관이 강제 권한이 없는 등 여러 가지 한계가 있었다고 하더라도 각 고등교육 기관들에 대한 정보를 수집하고, 계획을 수립하고, 기능을 조정할 수 있는 기관이 아예 부재하는 상황은 이후 캘리포니아 고등교육 정책에 긍정적으로 작용하고 있는 것 같지는 않다. 주 정부와 입법부에서 고등교육 부분에 대해서 지속적으로 평가 및 검토를 하지만 기본적으로 각 고등교육 기관들은 각각의 이사회에 결정에 따라 개별적으로 운영되고 있기 때문이다. 변화하는 고등교육 환경에 유기적으로 대응하기 위해서는 개별적인 대학 정책이 아니라 전체적인 시각에서의 대학 정책 수립 역시 필요하다. 이에 1960년 당시 마스터 플랜에서도 지속적으로 언급했었던 조정 기관의 기능들(각 기관들의 정보를 수집하고, 전체 계획을 수립하는 등)을 수행할 수 있는 독립적인 기관이 없다는 점은 한계점으로 작용한다.



<그림 41> 문을 닫았음을 알리고 있는 CPEC 홈페이지 자료 출처 : CPEC 홈페이지(<http://www.cpec.ca.gov/>)

## 제 2 절 한국과의 비교

캘리포니아 주와 한국의 고등교육을 비교해보았을 때 둘 다 고등교육의 경쟁력과 공공성을 동시에 추구하고자 하는 것을 알 수 있다. 고등교육에 대한 관심이 크며, 고등교육의 기회를 누구나 가질 수 있도록 장학금 제도를 국가적으로(또는 주(州)차원에서) 시행하고 있다. 다만 여러 가지 면에서 한국과 캘리포니아 주(州)가 직면하고 있는 고등교육 환경이 다른 점을 확인 할 수 있었다.

첫째 사립과 국공립 고등교육 기관 구성 비율이 다르다. 캘리포니아 주(州)의 경우 처음 공립 대학이 설립된 이후부터 꾸준히 산발적으로 지역 등의 차원에서 공립학교 중심으로 설립되어왔고 현재 공립대학들이 캘리포니아 주(州) 고등교육을 이끌어간다. 반면 한국의 경우 사립대학 설립이 주를 이루었고, 교육부 소관 국립대학의 수는 39개교로 전체 고등교육 기관 전체로 보았을 때 그 비중은 20%도 못 미치는 수준으로 국립대학의 비중이 크지 않다.

이러한 고등교육 기관의 구성 차이는 고등교육 정책에 대한 접근 방식에 영향을 미칠 수밖에 없다. 한국에서는 사립대학의 비중이 크기 때문에 국립대학 관련 정책을 전체 고등교육 정책으로 보기 어려운 점이 있다. 반면 캘리포니아는 캘리포니아 고등교육 마스터플랜만 보더라도 고등교육 마스터플랜이라고 하나 캘리포니아 공립 대학에 대한 언급으로 가득하다. 이러한 상황은 캘리포니아 주에 비해 한국에서 국립대학 마스터플랜을 수립하는데 더 많은 어려움이 있음을 시사한다. 재정 지원 사업, 장학금 사업 등 여러 가지 고등교육 정책에 있어 사립대학을 함께 고려하여 정책을 수립하지 않을 수 없다.

두 번째 큰 차이점은 인구수 및 고등교육 수요의 변화다. 한국은 지속적인 출생률 감소로 인한 학령인구 감소가 고등교육 정책에서 가장 큰 이슈로 떠오르고 있다. 학령인구 감소로 인해 대학들은 규모를 줄이고 어떻게 살아남을 것인지 고민해야 한다. 반면, 캘리포니아 주의

상황은 다르다. 이민자가 지속적으로 들어오는 등 인구수도 계속 증가하고 있는 추세이며, 고등교육에 대한 수요도 지속적으로 증가하고 있다. 이에 캘리포니아 주는 오히려 캘리포니아 공립 고등교육 시스템에 들어오고자 하는 학생 수를 학교들이 감당하지 못하고 있는 실정이다. 캘리포니아 고등교육 마스터플랜에 의하면 고등학교에서 상위 1/8 및 1/3 학생이 입학を 원하고 입학 조건을 충족한다면 학교에서는 그들을 위한 자리를 마련해야하지만 학교의 수는 여전히 변화 없이 고정되어 있기 때문에 증가하는 인구수를 감당하기 힘든 상황이다.

이러한 상황은 정책 방향에 있어 차이가 날 수 밖에 없다. 한국의 경우 어떻게 대학의 크기 등을 수요에 맞게 줄이느냐가 문제가 되는 반면, 캘리포니아 주는 수요에 맞게 공급을 어떻게 늘리느냐가 문제가 된다. 기존의 것을 줄이는 것은 새로 공급을 늘리는 것과는 또 다른 차원의 문제가 된다.

세 번째 차이점은 고등교육에 대한 재정투자 부분이다. 캘리포니아 주와 한국의 고등교육 기관 모두 재정 부족을 호소하고 있어 재정적 측면의 어려움은 공통적으로 겪고 있는 현상이다. 그러나 그동안의 고등교육 재정 투자에 대한 방향과 방법 등에서는 약간의 차이를 보여주고 있다.

캘리포니아 주는 처음 University of California를 설립할 때부터 등록금 무상을 주장하였으며 장학금 지원 등 고등교육 기회 보장을 위해 고등교육 부분에 많은 비용을 투자해왔다. 특히 캘리포니아 고등교육 시스템 대부분을 구성하는 University of California, California State University, 그리고 California Community College는 모두 공립학교이기 때문에 재정 수입의 상당 부분을 주정부 지원에 의존한다. 그러나 주정부의 고등교육에 대한 재정 지원은 1960년 마스터플랜 수립 당시와 비교하였을 때 계속 감소하고 있는 추세이다. 1978년 Proposition 13에 의해 재산세가 감소하게 되고 Proposition 13을 보완하기 위해 1988년 Proposition 88이 제정되었으나 세 개의 공공 고등교육 기관 시스템에 갈 수 있는 재정이 1960년대 이후 상황과 비교했을 때 그 비중이 확연히 줄어들게 되었다. 이러한 상황 때문에 현재 각 대학의 등록금 역시

계속 증가하고 있는 추세이다.

반면 한국의 경우 그 동안의 정부의 재정 지원을 보면 초반 설립 주체로서 국립대학의 인건비 등 운영비 등만을 지원하는 것에서부터 시작하여 이후 사립대학 지원까지 재정 지원을 확대하였으며, 다양한 재정 지원 사업을 통해 고등교육 재정 지원의 규모와 대상을 확대해 왔다. 그럼에도 그동안의 정부의 고등교육에 대한 투자 비율이 2016년 회계연도 기준 다른 OECD 국가들과 비교하였을 때 고등교육 부분에서의 정부 지원은 0.7%로 OECD 평균 0.9%보다 낮으며 민간 부분이 1.1%로 OECD 평균 0.5%보다 높아 고등교육에 대한 공교육비 투자가 부족하다는 지적이 계속 제기 되었다.

또한 캘리포니아 주 정부의 예산을 살펴보면 전체 주 정부의 고등교육 예산(연방 정부 지원 등 제외 시)의 80% 이상이 공립 고등교육 기관으로 가며, 이렇게 각 대학 시스템에 예산을 지원하면, 대학 시스템 별로 각 캠퍼스에 예산을 배분한다. 반면 한국의 경우 국립대학에 기본적인 인건비 및 운영비 등을 지원하고 있으나 캘리포니아 주에 비해 그 비중이 크지 않으며, 다양한 재정 지원 사업을 통해 국립과 사립 구별 없이 재정 지원을 해왔다.

캘리포니아의 경우 재산세 등 관련 법 개정 등 사회 환경 변화에 따라 고등교육 관련 예산에 대한 비중이 전체적으로 감소하고 있는 추세임 반면, 한국은 최근 고등교육에 대한 투자를 지속적으로 확대하고 있다. 학생과 학부모의 등록금 부담금을 줄여주기 위해 장학금 사업을 도입 및 지속적으로 크게 확대해나가고 있으며, 국립대학의 경우 국립대학의 재정 여건이 열악하다는 것이 지속적으로 제기되어 국립대만을 대상으로 하는 사업인 ‘국립대학 혁신지원’ 사업이 2018년 ‘국립대학 육성사업’으로 개편되면서 2017년 210억 원에서 2018년 800억 원, 2019년 1,504억 원으로 확대되었다. 또한 새롭게 약 1,000억 규모의 ‘지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업’을 올해 새롭게 추진하면서 지역과 국립대학의 상생 발전을 위한 투자를 추진하고 있다. 이외에도 국립대학 시설 노후화 문제를 해결하기 위해 2020년 노후시설 보수 1,257억 원, 내진보강 1,000억 원, 석면제거 330억 원 등 국립대학 시설

개선에 대한 예산 또한 확대하였으며 이 외에도 다양한 분야의 고등교육 사업들이 동시에 진행되고 있다.

그동안 정부의 고등교육 재정 투자가 충분하지 못하였다는 지적이 많았으나, 고등교육에 대한 재정 확대에 대한 관심과 의지가 앞으로 지속적으로 증가한다면 향후 고등교육의 질 확대 및 공공성 확대에 큰 기여를 할 수 있을 것으로 보인다.

마지막으로 대학별 기능 차별화 거버넌스와 관련하여 차이가 보인다. 먼저 캘리포니아 시스템의 경우 고등교육 마스터플랜과 관련법을 통해 3개의 공공 고등교육 시스템과 사립대학으로 고등교육 시스템이 나뉘며 각자의 역할과 권한이 명확하게 정해져있다.

University of California 계열의 학교가 연구에 관한 투자를 거의 독점하고, 학생들도 상위 1/8을 데려 가 엘리트를 양성하는 연구중심 대학교가 되고, California State University는 강의 중심 대학, California Community College는 지역 내의 모든 사람들을 위한 대학 등 각자의 역할이 명확하게 구분된다.

반면 한국의 경우 교육부 소관 국립대학은 총 39개교이며(국립대 법인제외) 교사 양성을 위한 교육대학교, 사이버 대학교 등 설립 목적과 미션이 명확히 구별되는 학교들도 있지만, 캘리포니아 주와 같이 대학을 그룹별로 구분하여 기능과 역할을 나누어 주고 있지는 않다. 물론 성격이 비슷한 학교들을 목적에 따라 그룹화하기도 한다. ‘국립대학 육성사업’ 과 같은 특정 사업에서는 사업의 성격 및 목적상 특정 유형으로 구분하는 경우가 있으며, 규모가 큰 9개교를 거점국립대라고 부르고, 그 외 대학들은 지역중심대라고 부르는 등 그룹화를 하는 경우가 있으나 이러한 그룹화는 법적으로 명시되었거나 사회적으로 그 기능과 역할이 명확하게 합의되어 있지는 않다.

또한 39개교 각각의 국립대학은 대학 총장이 있으며 국립대학 전반에 대한 대부분의 권한이 대학의 장에게 위임되어 있다. 그리고 각각의 대학별로 의사결정 구조가 존재한다. 캘리포니아 공립대학 시스

템이 여러 지역의 비슷한 유형의 캠퍼스를 통합하여 하나의 시스템을 구성하고, 그 시스템을 개별 이사회에서 의사결정을 하는 구조와 다른 모습이다.

그러나 두 체제의 비슷한 점도 발견된다. 한국의 국립대학들도 전국 국·공립대학교 총장협의회, 거점 국립대학교 총장협의회, 지역중심 국·공립대학교 총장협의회, 전국교원양성대학교 총장협의회 등 대학 성격에 따라 다양한 협의회를 구성하여 정보 공유와 협력을 추진하고 있다는 점이다. 이러한 사실은 캘리포니아 공립 대학 시스템처럼 하나의 이사회 아래에서 이루어지는 것은 아니어서 강력한 연합은 아닐지라도 비슷한 크기와 성격의 학교들이 협력 체계를 이룬다는 점에서는 주목할 만하다.

## 제 6 장 결론 및 시사점

앞에서 살펴본 바와 같이 캘리포니아 주(州)와 한국의 직면하고 있는 고등교육 상황은 조금 다른 점이 많다. 우선 사립학교와 국공립학교의 비율만 보아도 캘리포니아 주(州)는 상당수가 공립학교 기관이며, 학생 대부분은 공립학교를 다니는 것에 반해 한국의 경우 대학의 상당수가 사립학교로 구성되어 있다. 또한 캘리포니아 주(州)의 경우 지속적인 인구 유입 및 소외되었던 계층의 고등교육에 대한 수요 증가 등 학생 및 산업계에서의 고등교육 수요가 지속적으로 급증 하고 있는 반면 한국은 급감하고 있는 학생 수로 인해 대학의 크기를 줄여 나가야 하는 상황이다. 이 외에도 한국과는 다르게 캘리포니아 주(州)는 다인종 국가의 특성답게 인종 간의 교육 수준 차이 해결 문제 등이 있는 등 다양한 고등교육 환경 차이점이 있다. 그럼에도 캘리포니아 고등교육 마스터플랜과 공립 대학 시스템은 우리에게 시사하는 점이 많다.

먼저, 캘리포니아 고등교육 마스터플랜이 1960년에 수립되기 전에 그들이 종합적으로 여러 자료 조사와 분석을 했던 점을 볼 필요가 있

다. 당연히 고등교육 시스템 전반에 대한 고등교육 마스터플랜을 수립하기 위해서는 자료 조사와 분석은 필수적이었을 것이다. 이들은 향후 인구수가 얼마나 증가할 것인지, 그리고 캠퍼스 별로 또는 지역별로 어느 곳에 더 인구수가 집중적으로 증가하는 지, 재정적인 수요는 얼마나 커질지, 향후 재정 수입 등은 어떻게 이루어질지 등 재정적 측면, 인구 수 측면 등 다양한 측면에서 자료 조사를 하였다. 그리고 최소한의 비용으로 큰 효과를 얻기 위해 가설을 세우고 그 가설에 따르면 어느 정도의 비용 절감이 있는지 확인 하는 등 조사 및 분석을 하였다.

캘리포니아의 경우 정부 기관 및 입법 기관 뿐만 아니라, 대학, 그리고 비영리 기관 등 다양한 기관에서 고등교육 분야 관련해서 재정현황, 학생 등록 현황 등 다양한 데이터를 수집하고 분석한다. 한국의 경우는 고등교육 부분만 따로 떼어서 특히 국립 고등교육 기관들에 대해서 데이터를 수집하고 분석하는 것이 부족해 보인다. 물론 한국은 정보공개 제도가 잘 정착되어 대학정보공시를 통해 기본적으로 대학의 많은 정보들이 공개되어 있어 쉽게 접할 수 있으며, 정부에서도 예산 및 결산 내용 등이 공개되고 있는 상황에서 분석할 수 있는 데이터는 많다. 하지만 데이터를 종합적으로 분석하고 검토하여 활용하는 단계까지는 아직 이르지 못한 것으로 보인다. 특히 국립대학 육성방안을 마련하기 위해서는 학령인구, 재정상황, 그동안의 성과, 학생들의 수요, 산업계의 인력 수요 전망 등 종합적인 데이터 분석은 필수이며 사립학교의 구성 비중이 큰 한국의 상황에 맞추어 사립학교와의 차별화 및 경쟁력 제고 등 종합적인 시각에서의 접근이 필요하다.

1960년대 캘리포니아 고등교육 마스터플랜이 큰 성과를 가져왔고 지난 몇 십년간 캘리포니아 주(州)의 고등교육에 지속적으로 영향을 미치는 것에는 그들이 당시 시대 상황의 요구를 잘 읽었고, 이를 해결하기 위해 나름의 자료 분석과 연구를 통해 하나의 고등교육 시스템 구조를 만들어 냈기 때문이다. 한국 역시 현재의 역동적인 환경 속에서 요구되는 바를 잘 파악하고 이를 해결하기 위한 방안을 만들기 위해서는 종합적인 자료 수집 및 분석이 선행되어야 할 것이다.

두 번째로 살펴보아야 할 부분은 중복 비용 제거를 통한 비용의 최

소화이다. 캘리포니아 고등교육 마스터플랜을 보면 그들은 지속적으로 어떻게 하면 비용을 최소한으로 줄이면서 효과를 불러올 수 있을지에 대한 고민을 지속적으로 하였음을 알 수 있었다. 그리고 그러한 방법의 일환으로 중복 비용을 제거하는 것에 많은 초점을 맞추었다.

먼저 그들은 고등교육 기관별로 기능을 차별화 하였다. University of California에는 고등학교 졸업자의 상위 1/8 만이 입학이 가능할 수 있게 하여 학업 성적이 우수한 학생들을 독점할 수 있도록 하였고, 연구 기능과 박사 과정 또한 거의 독점적으로 그 역할을 제공하여 글로벌 연구대학으로서의 성장을 가능하게 하였다. 그리고 California State University의 경우 박사 과정과 연구 기능에 제약이 있긴 하지만 상위 1/3 학생들이 입학하고, 실용학문 중심으로 지역 4년제 대학으로서 지역의 상당 부분의 고등교육 수요를 충족시키는 역할을 하고 있다. 그리고 California Community College는 4년제 고등교육을 받기에는 아직 준비가 되지 않은 자들에게 4년제 대학으로 편입할 수 있도록 교육과 기회를 제공하거나, 직업교육, 영어교육, 평생교육 등 각종 교육을 필요로 하는 지역주민에게 다양한 교육 프로그램을 제공함으로써 지역주민의 교육을 담당하고 있다. 이러한 고등교육 기관별 기능 차별화는 각 기관이 특정 기능에 집중할 수 있도록 함으로서 기능 목적 달성의 효율성을 가지고 왔으며 비용 절감이라는 측면에서도 성공하였다.

또한 그들은 4년제 종합대학에 입학 혹은 편입에 성공하였다 하더라도 학생들이 적정 수준을 학업 성과를 유지하지 못하면 제재를 가하여 책임성과 효율성을 같이 도모하려는 것도 고려하였다.

우리는 재정적인 한계를 고려하지 않을 수 없다. 특히 한국의 경우 국가로서 재정적으로 지출해야 할 부분이 국방, 보건 등 교육 외에도 무척 많다. 교육 분야만 해도 고등교육 분야 외에 유아 분야, 초중등 분야, 평생교육 분야 등이 있다. 그렇기 때문에 우리는 한정된 자원을 어떻게 효율적으로 쓸지 고민해야 한다. 캘리포니아 주(州)는 이러한 측면에서 좋은 성과를 보여주었다. 한국의 경우도 이러한 기능 차별화를 통화를 통한 중복비용 제거 방식을 고려해볼 수 있을 것이다.

다만, 학생들의 성적을 기준으로 입학 조건을 기관별로 설정하는 것

은 한국의 상황과 캘리포니아 주(州)의 상황의 큰 차이로 어려울 것으로 보인다. 캘리포니아 주(州)의 경우 공립학교가 고등교육 기관의 대부분을 구성하는 상황이고, 학생 수가 많아 배분이 강제적으로 필요한 배경이 있으나 이것은 한국과는 정반대의 상황이기 때문이다. 다수 사립학교의 존재, 수도권 대학으로의 지역 인재 유출, 대학의 자율성 등을 고려할 때 한국에서는 입학 조건 차별화는 실효성이 없을 것으로 보인다.

그러나 각 기관별 기능 차별화 및 분화는 적용 가능할 수 있다고 본다. 현재의 국립대학의 현황을 살펴보면 각 대학들의 기능을 차별화여 그 기능에 집중적으로 투자할 수 있는 여건이 일부 조성되었다. 국립대학 39개교 중에 교육대학, 사이버대학 등과 같이 기능과 목적이 정해져있는 학교들이 이미 존재하며, 일반 대학들 역시 규모가 상대적으로 큰 학교들을 거점대학으로 부르고, 거점대학 외에 지역에서 고등교육을 담당하고 있는 국립대학들을 지역 중심대학으로 부르며 서로간의 협의체를 만드는 모습 등을 보여 주고 있다.

특히 일반대학의 경우 University of California와 California State University과 같은 역할 분담을 고려할 수 있을 것이라 본다. 거점대학의 경우 캘리포니아의 University of California 학교들처럼 연구 대학으로 집중적으로 성장할 수 있는 학교 규모와 가능성이 있다. 지역중심대학 또한 California State University와 같이 실용학문 중심의 강의 중심대학으로서 그 기능을 특성화하여 자원의 효율성을 도모할 수 있다. 또한 같은 지역 내에서도 여러 국립대가 있는 경우가 있는데, 지역 내의 이동 거리 비교, 그리고 학과 중복 조정, 학교 시설 공유 등을 통해 중복 비용을 상당 부분 줄일 수 있을 것이라 본다. 다만 교육부 소관 국립 전문대로는 한국복지대 밖에 없어 캘리포니아 커뮤니티 컬리지의 성인교육 및 평생교육의 역할을 지역중심대가 담당 할 수 있으면 좋을 것으로 보인다.

이러한 기능 분화 및 중복 조정 문제는 강제적으로 이루어지기는 쉽지 않다. 무엇보다도 비슷한 성격의 대학들이 자발적으로 협의체를 구성하여 협력을 도모하고는 있으나 각 대학별 의사결정 체제는 독립적

이며 국립대 간의 대학별 경쟁 또한 여전히 존재하고 있기 때문이다. 캘리포니아 마스터플랜 역시 기능 분화를 제시할 수 있었던 것은 각 고등교육 기관 대표의 합의가 있었기에 가능했다는 것을 명심해야한다. 이러한 사실을 고려할 때 국립대학 간의 공유와 협력 기능 조정이 가능하게 하기 위해서는 국립대학 전체를 아우르는 권한이 있는 합의체가 필요할 것으로 보인다. 각 성격별로 합의체를 구성하고, 또 그것을 총괄적으로 관리하는 합의체를 만들어 국립대학 간의 불필요한 경쟁을 제거하는 것이다. 특히 국립대학의 지역 간 협력 역시 중요하기 때문에 성격 별로 각각의 합의체와 별도로 전체 국립대학을 조정할 수 있는 합의체는 반드시 필요하다. 그리고 캘리포니아 역시 이러한 독립적인 조정 기구를 당시 마스터플랜 수립 시에도 언급하고 또 그에 따라 그러한 기관을 설립하였으나 기관의 권한이 크게 없어 이후 그 기능을 상실한 점을 고려할 필요가 있다. 즉, 합의체를 구성한다면 권한과 능력이 있는 합의체를 설립하는 것이 중요할 것이다.

캘리포니아 공립 고등교육 시스템과 같이 국립대학 간 경쟁이 아닌 공유와 협력이 가능하도록 시스템을 구성한다면 국립대학 발전에 더 많은 기여를 할 수 있을 것이다. 국립대학 간 교직원 교류, 자원 공유, 프로그램 운영 등의 노하우 공유 등을 통해 자원 활용의 효율성을 더 극대화 할 수 있을 것이며, 기관별 기능 조정을 통해 중복 비용을 최대한 줄이고 차별화된 기능에 각 기관의 자원을 집중시켜 경쟁력을 확보할 수도 있을 것이다.

세 번째 주목할 점은 캘리포니아의 공립 대학 시스템은 지역과 아주 밀접하게 상호작용한다는 점이다. 한국의 국립 대학교는 국가가 설립한 학교로 캘리포니아의 공립 대학교랑 단순 비교는 어려울 수 있다. 그러나 한국의 국립 대학교는 어느 특정 지역에 몰려있는 것이 아니라 각 지역에 고루 설립되어 있으며, 각 지역의 고등교육을 책임지는 역할을 맡고 있다.

캘리포니아 공립 대학을 다니는 대부분의 학생들은 캘리포니아 주민이며, 이들은 대학 졸업 이후 캘리포니아 주의 경제활동에 기여한다. 즉 캘리포니아 공립 대학들은 지역의 고등교육뿐만 아니라 지역 경제

활성화에 큰 도움을 주고 있는 것이다. 또한 캘리포니아 공립 고등교육의 혜택을 주민들이 주로 받을 수 있도록 등록금 또한 캘리포니아 거주민과 비거주민으로 나누어 차별화하는 것을 볼 수 있다. 비거주민의 등록금은 거주민 등록금의 3배 가까이 높다. 한국의 국립대학 역시 이러한 대학과 지역과의 관계에 주목할 필요가 있다.

캘리포니아 마스터플랜에서도 지적했듯이 가족과 떨어져 타지에서 대학을 다니는 비용은 등록금 비용뿐만 아니라 집 값, 교통비, 생활비 등 부수적인 비용 또한 크게 증가시키며 이러한 부담은 학생과 학부모에게 고스란히 전가된다. 이에 각 지역의 학생들이 지역 내 가까운 곳의 학교를 다닐 수 있도록 하는 것은 무척 중요하다. 그러나 현재 한국의 상황을 살펴보면, 많은 지역의 우수 인재들이 수도권 대학으로의 진학을 선택하는 경우가 많다. 이러한 현상은 지방에 사는 학생과 학부모의 경제적 부담을 가중 시키고, 지방의 대학들이 수도권 대학에 비해 학령인구 감소의 환경 변화에 더 어려움을 호소하게 한다.

국립대학의 발전은 이러한 우수 인재의 수도권 집중현상을 완화하고, 지역의 균형발전 및 지역 경제를 가져올 것이다. 현재 국립대학들은 여러 지역에 고루 설립되어 지역 경제에 큰 영향을 미치며 지역의 고등교육을 책임지고는 있으나 수도권의 주요 사립대학과의 경쟁에서는 큰 성과를 보여주지 못하고 있다. 수도권 대학으로의 지역 인재 쏠림 현상이 계속 된다면 국립대학의 발전, 국토 균형발전 및 지역경제 발전에도 큰 걸림돌이 된다. 수도권 대학으로의 지역 우수 인재의 쏠림 현상은 수도권 대학의 경쟁력, 수도권의 인프라 및 취업 시장 등 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용하였을 것이다. 이러한 상황을 개선하고 국립대학의 경쟁력을 높이기 위해서는 대학 자체만의 노력을 통해서 해결하기는 무척 어려우며 국가의 관심과 투자 그리고 지역과의 협력 등이 필요하다.

지역 주민들이 먼 곳의 대학이 아닌 본인이 거주 하고 있는 지역의 국립대학을 선호하고 선택할 수 있도록 하기 위해서는 국립대학의 매력도를 높여야 할 것이다. 우수한 교수진 과 좋은 연구 환경 및 강의 시설, 탄탄한 커리큘럼, 다양한 학생 지원 서비스 등이 필요할 것이며

그리고 졸업 이후의 일자리 역시 큰 영향을 미칠 것이다. 지방자치단체와 지역 산업계가 그리고 대학이 협력한다면 이러한 일들을 더욱 쉽게 해결할 수 있다고 본다. 지역에서 필요한 인재와 지역 산업계의 수요를 미리 파악하고, 대학의 연구 기능을 지역 산업계와 협력하여 지역 산업 발전에 활용하며, 지역의 국립대의 학생과 교수진들의 연구를 활용하여 새로운 산업 창출하는 등 지역과 대학이 협력하면 국립대학의 경쟁력과 매력도를 높일 수 있는 방법이 더 많아진다. 국립대의 경우 국가가 설립하고 관리하는 기관이라고만 여겨져 지방자치단체의 관심에서 벗어나 있는 경우가 많은 것으로 보인다. 그러나 대학의 지역에서의 중요성은 결코 작다고 할 수 없다. 국가, 지역 그리고 산업계 등이 협력하여 국립대학이 지역 커뮤니티에서 지역 경제와 교육을 이끄는 핵심적 역할을 잘 수행할 수 있도록 지원해줄 수 있다면 서로에게 긍정적인 효과를 가져다 줄 것이다.

네 번째로 캘리포니아 주(州)는 고등교육의 경쟁력뿐만 아니라 고등교육 기회 보장에 큰 관심을 가지고 노력한다는 점을 주목할 필요가 있다. 캘리포니아 주(州)는 고등교육의 기회를 중요시 여겼다. 효율성을 위한 기관별 기능 차별화 속에서도 모든 사람이 의지만 있다면 고등교육을 접할 수 있도록 편입 제도와 장학금 제도 등을 고려했다.

특히 California Community College는 고등교육 기회제공에 아주 중요한 역할을 하고 있다. 이 커뮤니티 컬리지는 편입제도에서 핵심적인 역할을 하는데, 아직 4년제 대학에서 공부할 준비가 되지 않은 학생들이 이곳에서 공부하며 4년제 대학에 입학 할 수 있는 기회를 다시 한번 얻을 수 있다. 캘리포니아 커뮤니티 컬리지의 장점은 누구든지 입학할 수 있으며, 등록금 역시 저렴하다는 것이다. 그 결과 많은 사람들이 부담 없이 커뮤니티 컬리지를 통해 새로운 출발을 하거나, 새로운 도전을 할 수 있다. 이미 직장을 다니고 있는 사람들도, 학업을 중단했었던 사람들도, 다른 분야를 공부해보고자 하는 사람들도 캘리포니아 커뮤니티 컬리지를 통해 준학위 등 자격증을 따거나 그리고 더 나아가 4년제 대학으로 편입하기도 한다.

California Community College는 이 외에 성인교육, 언어 교육 등 다

양한 교육 프로그램을 운영하며 지역의 다양한 교육 수요를 충족시키고 있다. University of California 같은 전 세계적으로 명성 있는 일류 대학도 중요하지만 커뮤니티 대학과 같이 지역 주민들과 가까운 곳에서 언제든지 고등교육 기회를 받을 수 있는 기회를 제공하고 지원해주는 기관이 있었기에 캘리포니아의 다른 대학 기관들이 더욱 발전할 수 있었다고 본다.

캘리포니아는 지금도 소외계층에 대해 지속적으로 관심을 가지며 이들이 교육을 통해 가난 등을 되풀이 하지 않게 할 수 있도록 방안을 고민한다. 특히 미국의 경우 인종에 따라 고등교육을 이수하거나 마치는 비율이 차이가 나는데 이러한 현상에 관심을 가지고 지속적으로 데이터를 수집하고 분석한다. 그리고 캘리포니아 커뮤니티 학교에서 4년제 대학으로 편입하고자 하는 학생들의 비율을 보면 학업 성취, 경제적인 이유 등으로 실제로는 절반을 넘지 못하는 경우가 많다. 이에 많은 학생들이 커뮤니티 컬리지에서 4년제 대학으로 편입할 수 있도록 편입 과정 개선, 수업 커리큘럼 개선 등을 고민하며 4년제 대학으로의 편입 및 졸업 비율 증가 등을 위해 노력중이다.

이 외에도 장학금 제도를 통해 저소득층이 고등교육에 접근하는데 어려움이 없도록 지원하고자 한다. 주 정부의 장학금뿐만 아니라 연방 정부로부터 받는 장학금, 대학에서 주는 장학금 등 장학금의 종류는 다양하며, 그리고 그 크기 또한 증가하고 있다.

한국 역시 저소득층 등 소외 계층 학생들을 위한 장학금 지원 사업 등을 운영 중이며 이와 관련된 예산도 계속 증가하고 있다. 그러나 캘리포니아의 사례는 우리에게 새로운 차원의 접근 방식을 보여준다. 소외계층에 대한 재정 지원뿐만 아니라 캘리포니아의 커뮤니티 컬리지와 같이 학생들에게 지속적인 기회를 제공할 수 있는 시스템은 눈여겨 볼 만하다.

마지막으로 고등교육 분야에 대한 재정 지원 확대에 대한 관심과 의지이다. 고등교육을 발전시키기 위해서는 아무리 중복 비용을 제거하여 효율적인 지출은 한다고 하더라도 충분한 재정 지원은 필수적이다. 하지만 정부의 재정 지원은 세금을 사용하는 일이기 때문에 무한정 확

대할 수 없으며 국민들의 관심과 사회적 합의 없이는 쉽지 않은 일이다. 이에 고등교육 분야에 대한 재정 지원 확대는 국가의 확고한 의지와 사회적 합의가 바탕이 되어야 할 것이다.

캘리포니아 주(州)의 경우 역사적으로 공공 고등교육에 대한 관심이 굉장히 높았다. 이들에게 고등교육은 공공재로 인식되었으며 누구든 고등교육 기회를 접할 수 있도록 시스템을 구성하고 장학금 측면에서 크게 지원하였다. 이러한 고등교육 분야에 대한 재정적인 투자는 캘리포니아 공립대학 시스템이 성과를 낼 수 있는데 바탕이 되었다. 그러나 이후 대공황 등의 사회·경제적 환경 변화는 캘리포니아 고등교육에 대한 재정 지출에 많은 변화를 가져왔다. 재산세 관련 법 개정으로 재산세 수입이 줄고 우선순위 등에 밀려 고등교육 예산은 과거 몇 십년 전과 비교하였을 때 그 비중이 많이 줄었음을 알 수 있다. 현재 캘리포니아는 노동시장과 지역 주민의 고등교육의 수요는 계속 증가하나 이와 관련한 대응 방안을 마련하는데 어려움을 겪고 있으며 이는 캘리포니아 공립대학 시스템의 향후 발전에도 걸림돌이 되고 있다. 그리고 그러한 배경으로는 주 정부의 재정 지출 감소가 가장 큰 원인이라고 판단된다.

우리는 자원의 한계를 항상 마주한다. 그리고 이 자원을 어떻게 활용하느냐는 사용하는 이의 의지에 달렸으며, 사용하는 과정에서도 우선순위에 따라 자원의 분배는 달라진다. 그동안 자원을 어떻게 배분하고 활용할 것이냐의 과정에서 국립대학에 대한 투자는 우선순위에서 많이 밀렸던 것으로 보인다. 한국에서 고등교육 분야는 국립대학만을 의미하지 않는다. 국·공립학교뿐만 아니라 사립학교가 차지하고 있는 비중이 크기 때문에 고등교육 정책에서 사립학교에 대한 부분을 제외할 수는 없다. 이에 그 동안 국립대학 발전을 위한 투자는 국가가 설립한 기관임에도 불구하고 상대적으로 크지 않았다. 그러나 국립대학을 더 발전시키기 위해서는 재정 투자 확대는 필수적이다.

국가는 설립 주체의 기본 책무를 다하기 위해서라도 국립대학에 대한 지원을 통해 변화하는 환경 속에서 도태되지 않고 더욱 발전 할 수 있도록 해야 한다. 국립대학은 공공기관이기에 다른 기타 사립 교육

기관들에 비해 기초학문 육성, 지역과의 연계 협력 등 공적 역할을 더 성실히 수행할 수 있으며, 국가가 설립하고 관리함으로써 투명성과 책임성을 확보하기에 더 용이하다. 그 외에 대학 등록금 측면에서도 사립 대학교와 비교하여 더 낮은 등록금을 통해 국민들의 등록금 부담을 감소 시켜주는 등 고등교육 분야에서의 국립대학에 대한 투자는 많은 긍정적 효과를 가져 올 수 있다. 이에 국립대학의 중요성을 인식하고 널리 홍보하여 국립대학에 대한 재정 지원 확대의 사회적 합의를 이끌어야 할 것이다.

즉, 우리는 국립대학이 변화하는 환경 속에서 도태되지 않도록 지원할 필요성이 존재하며, 국립대학 경쟁력을 강화시키기 위해 재정투자를 확대하여야 한다. 그리고 이러한 재정 투자 확대는 국가의 의지 그리고 사회적 합의 등을 통해 가능할 것이다. 캘리포니아 주(州)의 사례는 정부의 재정 지원이 고등교육 발전에 큰 영향을 미치는 것을 보여 주었으며, 또한 정부의 재정 지출의 방향과 크기는 사회 환경변화에 따라 변동 가능성이 크다는 것을 상기시켜준다. 이에 재정을 확대시키는 것만큼 중요한 것은 재정이 안정적으로 지속 투입될 수 있도록 하여야 한다는 점을 알 수 있다. 이를 위해서는 국립대학과 그리고 그와 관련된 모든 이들이 그 투자의 가치를 지속적으로 증명할 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 세금을 투자하였는데 국민의 만족도가 크지 않다면 고등교육에 대한 투자 확대, 특히 국립대학에 대한 투자는 재정투자가 확대되더라도 일시적인 현상에 그칠 수밖에 없을 것이다.

위에서 살펴본 바와 같이 이 연구보고서는 캘리포니아 고등교육 마스터플랜과 캘리포니아 공립 고등교육 시스템을 살펴봄으로써 우리나라의 국립대학의 나아가야 할 방향 등을 점검해보았다. 종합적인 고등교육 분야의 자료 분석과 검토, 비용을 최소화 할 수 있는 방안, 지역과의 협력, 경쟁력과 동시에 고등교육의 기회 향상을 위한 노력, 그리고 국립대학과 관련한 충분한 재정 투자 등은 우리가 앞으로 국립대학 발전방안을 마련하는 데 있어 한번쯤 생각해보아야 할 부분일 것이다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내 문헌

교육부, 「국립대학 육성사업 기본계획」, 2018.

교육부, 「국립대학 육성사업 기본계획」, 2019.

교육부(보도자료), 「OECD 교육지표 2019」 결과 발표, 2019.9.

교육부(보도자료), 「인구구조 변화, 4차 산업혁명 대응 대학혁신 지원 방안 발표」, 2019.8.

교육부, 「대학혁신 지원 방안」, 2019.

교육부, 「고등교육 종합 발전 방안」, 2013

교육부, 「대학 재정지원 사업 개편 계획」, 2018

교육부, 「2019년도 예산 및 기금운영계획 개요」, 2019.

교육부, 「2020년도 예산 및 기금운영계획 개요」, 2020.

교육부(보도자료), 「국가장학금, 60만 대학생에게 등록금 절반 이상 지원」, 2018.

교육부, 「2018학년도 국가장학금 운영 기본계획」, 2018.

교육부(보도자료), 「2015년 대학 구조개혁 평가 기본계획 확정」, 2015.

교육부(2020), 「지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 기본계획」, 2020.

교육부, 「국립대학 선진화 방안」, 2010.

교육부, 「2단계 국립대학 선진화 방안」, 2012.

기획재정부, 「2016년 나라살림 예산 개요」, 2016.

기획재정부, 「2017년 나라살림 예산 개요」, 2017.

기획재정부, 「2018년 나라살림 예산개요」, 2018.

기획재정부, 「2019년 나라살림 예산개요」, 2019.

기획재정부, 「2020년 나라살림 예산개요」, 2020.

문보은, 「국립대학 거버넌스의 개념 및 구조는 무엇인가」, KEDI BRIEF 2020 vol.1, 한국교육개발원, 2020.

박환보 외, 「고등교육 보편화의 두 사례(한국과 캘리포니아 주 고등교육체제 비교)」, 비교교육연구 제19권 제1호, 2009. vol.19, No.1, pp.1-23, 2009.

서재영 외, 「OECD 고등교육 재정 분석 연구 : 한국의 고등교육 재정 지원 현황 분석을 중심으로」, 한국교육개발원, 2019

이경숙, 「5.31. 교육개혁안 실패했다 대학설립준칙의 중심으로」, 이경숙 의원실 정책자료집, 2008.

이태상, 「미국 주립대학의 개혁 동향」, 교육발전연구(Journal of Educational Development), 2012 Vol. 28, No.2, pp.45~56, 2012.

이태상, 김용채, 「우리나라 국립대학통합론 등과 관련하여 미국, 프랑스의 사례가 주는 시사점」, 세계 교육정책 인포메이션 제9호, 한국교육개발원, 2012.

한국교육개발원(KEDI), 「2019 간추린 교육통계」, 2019.11.

## 2. 외국 문헌

American Association of Community Colleges, 「FAST FACTS」, 2020, <https://www.aacc.nche.edu/research-trends/fast-facts/>

California State Department of Education, 「A MASTER PLAN FOR HIGHER EDUCATION IN CALIFORNIA, 1960-1975」, 1960

California State University , 「2019 FACT BOOK」, 2019.

Donald R. Gerth, 「The People's University: A History of the California State University」, 2010.

Legislative analyst's office, “Overview of Higher Education in California” , 2017.8.31.

Legislative Analyst's office, 「California's Education System - A 2019 GUIDE」, 2019.

Paul Warren, “Coordinating California's Higher Education System” , PPIC(Public Policy Institute of California), 2019.3.

PPIC HIGHER EDUCATION CENTER, “California's Higher Education system” , 2017.

PPIC HIGHER EDUCATION CENTER, “California’s Higher Education system” , 2019.

PPIC HIGHER EDUCATION CENTER, “expanding College Access” , 2019.

PPIC HIGHER EDUCATION CENTER, “Meeting California’s workforce Needs” , 2019.

PPIC HIGHER EDUCATION CENTER, “Investing in Public Higher Education ” , 2019.

PPIC HIGHER EDUCATION CENTER, “Making College Affordable” , 2019.

PPIC HIGHER EDUCATION CENTER, “Strengthening Career Education” , 2019.

T. C. Holy, 「California’s Master Plan for Higher Education, 1960-1975: A factual Presentation of an Important Development」 , The Journal of Higher Education, Vol. 32, No. 1 (Jan., 1961), pp. 9-16, <https://www.jstor.org/stable/1980319>.

The Campaign for College Opportunity, 「Higher Education in California- an introduction to the state’s public colleges and universities」 , 2018.

University of California, 「The University of California at a glance」 , 2020.2., [https://ucop.edu/institutional-research-academic-planning/\\_files/uc-facts-at-a-glance.pdf](https://ucop.edu/institutional-research-academic-planning/_files/uc-facts-at-a-glance.pdf)

University of California History digital Archives, “A Brief History Tou

r” , [https://www.lib.berkeley.edu/uchistory/general\\_history/overview/tour1.html](https://www.lib.berkeley.edu/uchistory/general_history/overview/tour1.html)

University of California, “The university of california is born“, <https://www.universityofcalifornia.edu/news/university-california-born>

“The California Master Plan for Higher Education” , <https://regents.universityofcalifornia.edu/regmeet/july02/302attach1.pdf>

### 3. 참고 법령

교육공무원법(법률 제 16436호, 2019.8.20. 일부개정)

고등교육법(법률 제16742호, 2019.12.10. 일부개정)

California Education Code Section 66010.4 (c), Amended by Stats. 1996, Ch. 1057, Sec. 2. Effective January 1, 1997

California Education Code Section 66010.4 (b), Amended by Stats. 1996, Ch. 1057, Sec. 2. Effective January 1, 1997

California Education Code Section 66010.4 (a), Amended by Stats. 1996, Ch. 1057, Sec. 2. Effective January 1, 1997

California Education Code Section 66202.5, Amended by Stats. 1995, Ch. 758, Sec. 34. Effective January 1, 1996.

CALIFORNIA CONSTITUTION Article 13A, 1978.6.6. 제정

#### 4. 기타 참고 사이트

국가법령센터

<http://www.law.go.kr/LSW/main.html>

The 홈페이지(대학 순위 참고)

[www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2020/world-ranking#!/page/0/length/25/locations/KR/sort\\_by/rank/sort\\_order/asc/cols/stats](http://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2020/world-ranking#!/page/0/length/25/locations/KR/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats)

QS 홈페이지(대학 순위 참고)

<https://www.topuniversities.com/>

교육통계센터 교육통계서비스 홈페이지

<https://kess.kedi.re.kr/index>

캘리포니아 주 법 정보제공 홈페이지

<https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes.xhtml>

University of California 홈페이지(“leadership“)

<https://www.universityofcalifornia.edu/uc-system/leadership>

University of California Academic Senate 홈페이지

[https://senate.universityofcalifornia.edu/\\_files/resources/shared-gov-org-of-senate-review-process.pdf](https://senate.universityofcalifornia.edu/_files/resources/shared-gov-org-of-senate-review-process.pdf)

California State University 홈페이지

<https://www2.calstate.edu/csu-system/board-of-trustees/Pages/about-the-bot.aspx>

American Association of Community Colleges(Fast facts)

<https://www.aacc.nche.edu/research-trends/fast-facts/>

California Community Colleges 홈페이지(Key Facts)

<https://www.cccco.edu/About-Us/Key-Facts>

4Faculty(california community college history)

<http://www.4faculty.org/includes/digdeeper/CCChistory.htm>

CPEC 홈페이지

<http://www.cpec.ca.gov/>

2019-20 STATE BUDGET

<http://www.ebudget.ca.gov/budget/2019-20EN/#/Agency/6013>

## 5. 기타 관련 자료

김이혜연, 해외 평생교육 사례 “미국, 문턱 없는 학교”, the hope reperot 14호, 2013. 7.

Aaron bady and Mike konczal, “From master plan to No plan : The slow Death of public higher education“ , the college Issue, Dissent, 2012.

Community College Review, “what is a community college?“, <https://www.communitycollegereview.com/blog/what-is-a-community-college>

Governor’s office of planning and research, 「The master plan for higher education in california and state workforce needs」, 2018.

Philip G Altbach, “The past, present and the future of the research u

niversity“, Economic and Political Weekly, vol. 46, no.16(2011), PP.65-73.

Simon Marginson, 「The Master plan and the California Higher Education System: Success, Failure and Implications for China」, Tsinghua Journal of Education, 2017.

ThoughtCo, “what is a community college“, <https://www.thoughtco.com/what-is-community-college-788429>