

GLOBAL  
ISSUE  
BRIEF



2025년 7월호

vol.27



E-LEARNING



사회·교육·노동

## 부문별 동향과 전망

### 새 정부 교육정책의 방향과 글로벌 시사점 : 서울대 10개 만들기와 캘리포니아 대학교(UC) 체제를 중심으로

황 준 성 한국교육개발원

seong09@kedi.re.kr

제21대 대통령 선거에서 이재명 대통령이 제시한 교육공약들을 살펴볼 때, 새 정부는 교육에 대한 국가책임 강화라는 명목 아래에 그 어느 정부보다도 필요한 역할들을 적극적으로 수행할 것으로 보인다. 특히, 주요 교육정책이면서 다른 한편으로는 국가균형발전정책이고 경제정책이기도 한 '서울대 10개 만들기'에 적극적으로 나설 것 같다. '서울대 10개 만들기'는 미국 캘리포니아대학교(UC: University of California) 체제를 벤치마킹하였다고 한다. 캘리포니아주는 사립대학의 영향력이 큰 미국적 특성을 잘 살리면서도 주립대학 중심의 변화와 혁신을 성공적으로 이끌었기 때문이다. 특히, 전략적인 집중 투자를 통해 최우수의 공공 연구 중심대학들을 다원적으로 육성하고, 나아가 이러한 연구 중심대학들의 역량을 매개로 지역의 산-학-관이 협력하여 세계적인 경제 지대를 지속가능하게 형성한 것은 향후 '서울대 10개 만들기' 추진 과정에서 의미있는 시사점들을 제시해 줄 수 있을 것이다.

# 새 정부 교육정책의 방향과 글로벌 시사점 : 서울대 10개 만들기과 캘리포니아 대학교(UC) 체제를 중심으로

황준성 한국교육개발원 | seong09@kedi.re.kr

## 1. 공약 분석을 통한 새 정부의 교육정책 방향 예측

교육강국 건설로 요약된 교육공약들, 그러나 대통령 선거에서 교육공약은 선거공약서의 특정 한 분야에서만 다루어지는 것은 아니다.

새 정부 출범의 통상적인 과정인 대통령직인수위원회 활동 없이 새 정부가 시작 되어 이제 한 달 남짓 된 이재명 정부의 향후 교육정책 방향을 엿볼 수 있는 가장 중요한 원천이라고 한다면 대통령선거 당시에 국민들에게 천명한 교육공약이 될 것이다. 선거공약서를 보면, '이제부터 진짜 대한민국'이라는 구호 아래에 10개의 국가 청사진이 제시되어 있는데 교육과 관련해서는 "미래인재가 양성되는 '교육 강국'을 만들겠습니다"가 포함되어 있다. 구체적인 내용으로는 대학 및 국립대 교육 역량 강화, 민주주의 교육 강화, 과학기술인 연구 환경 개선, 교권보호 및 민주적 학교 운영 기반 마련이 적시되어 있다. 그러나 교육정책은 여기에만 국한되지 않고 미래 대한민국 청사진 곳곳에서 찾아볼 수 있다. 경제강국과 관련해서 AI 단과대학 신설 등 AI 인재 양성이, 문화강국과 관련해서 인문학 지원 확대 및 전 국민 인문교육 활성화 추진이 담겨있다. 그리고 복지강국과 관련하여서도 영·유아 및 초등생 등 돌봄 국가책임제 추진을 비롯하여 안심하고 아이를 맡길 수 있는 온 동네 초등돌봄 체계 구축, 아이 키우기 좋은 나라를 위한 돌봄·교육 및 일·가정 지원 강화, 공공의료 인력 확보를 위한 공공의대 설립 등이 담겨있음이 확인된다. 이러한 모습은 교육정책이 갖는 특수성 특히 다른 영역과의 높은 상호관련성을 보여준다고 할 수 있다.

<안전하고 행복한 학교를 위한 8대 교육공약>

“교육, 국가가 책임지겠습니다.”

1. 유아·초등교육 국가 책임제
2. 기초학력 신장 및 학습역량 강화
3. 학생의 정서·신체·디지털 건강 돌봄 지원
4. 초·중·고등학교 시민교육 강화
5. 국가균형발전을 위한 ‘서울대 10개 만들기’ 추진
6. 직업교육 강화 및 평생교육 확대
7. 국가교육위원회 정상화를 통한 국민 참여형 교육정책
8. 교사의 정치기본권 보장 등 교권 보호 제도 정착

이 외에도 교육분야에서는 선거 기간 중이었던 5월 15일 스승의날을 맞이하여 “교육의 국가책임을 강화해 모두가 안전하고 행복한 학교를 만들겠다.”면서 제시된 ‘안전하고 행복한 학교를 위한 8대 교육공약’이 주목을 받고 있다. 구체적으로는 1) 유아·초등교육 국가 책임제, 2) 기초학력 신장 및 학습역량 강화, 3) 학생의 정서·신체·디지털 건강 돌봄 지원, 4) 초·중·고등학교 시민교육 강화, 5) 국가균형발전을 위한 서울대 10개 만들기 추진, 6) 직업교육 강화 및 평생교육 확대, 7) 국가교육위원회 정상화를 통한 국민 참여형 교육정책, 8) 교사의 정치기본권 보장 등 교권 보호 제도 정착 등을 담고 있다. 이것이 특별히 주목받은 것은 스승의날을 기념하며 교육 관련 공약만을 별도로 제시하고 있다는 것인데 내용이 명확하다는 장점과 다른 분야 정책과의 연계 부분이 다소 약하다는 단점이 함께 이야기된다.

교육에 대한 국가책임 강화와 이를 위한 국가의 적극적 역할 수행 의지를 엿볼 수 있다.

앞서 제시한 교육공약들을 관통하는 키워드를 찾아본다면 ‘위기 극복’과 ‘재도약’이라고 할 수 있을 듯하다. 이것은 전체 공약의 3대 비전인 ‘회복·성장·행복’과도 맥을 같이한다. 이러한 관점에서 볼 때, 이재명 정부는 교육에 대한 국가책임 강화 측면에서 국가의 역할을 그 어느 정부보다도 적극적으로 수행할 것으로 예측된다. 그리고 공약 하나하나가 모두 중요하게 다루어지겠지만 무엇보다도 고등교육 분야의 대표적인 공약이면서도 교육정책을 뛰어넘어 다양한 영역의 공약들과 연계 되어있는 ‘서울대 10개 만들기’ 정책 추진에 공을 들일 것으로 보인다. 이와 관련하여 아래에서는 서울대 10개 만들기 정책을, 벤치마킹 대상으로 이야기되는 미국의 캘리포니아 고등교육 체제와 함께 살펴보고자 한다.

2. 서울대 10개 만들기 정책의 목표

서울대 10개 만들기는 거점 지역별로 최우수 대학, 특히 연구중심대학을 육성하여 이들이 중심이 되어 산·학·관이 함께 하는 지속가능성이 담보된 지역생태계를 구축하는 것이다.

‘서울대 10개 만들기’는 한마디로 비수도권 거점 국립대 9곳(부산대, 경북대, 전남대, 전북대, 충남대, 충북대, 강원대, 경상대, 제주대)에 대한 전략적 투자와 체계적인 집중 육성을 통하여 서울대 수준의 역량, 특히 연구중심 역량을 갖춘 대학을 10곳으로 늘림으로써 서울대로 집중되어 있는 사회적 요구·수요를 분산 수용하도록 한다는 것이다. 그리고 여기에 더하여 지식과 기술을 토대로 연구력·창조력을 키운 지역 거점 국립대들이 지역의 산·학·관 네트워크의 중심으로 작용하여 해당 지역들을 각각 미국 캘리포니아주의 실리콘밸리에 버금가는 경제지대로 발전시

키는 추동의 역할을 수행하게 된다. 이로써 지역경제 활성화를 이루고 교육-연구-산업의 선순환 구조 속에서 지속가능한 국가 및 지역의 생태계를 구축하도록 한다는 것이다.

서울대 10개 만들기는 교육정책으로서 고착화된 대학 서열 구조 및 과열된 교육열을 완화한다는 목표뿐만 아니라 균형발전국가, 경제강국 실현 등과 관련된 다층적인 목표를 갖고 있다.

이렇게 볼 때 ‘서울대 10개 만들기’는 단순한 교육정책이 아니다. 물론 한국의 대학 체제를 서울 중심의 몇몇 대학이 독점하는 것에서 벗어나게 하여 대학 서열의 고착화와 과열된 교육열을 완화한다는 측면에서는 교육정책이 맞다. 그러나 우수 인재의 지방 분산을 통해 국가균형발전과 함께 지방소멸 문제의 해소를 목표로 한다는 점에서는 국토정책, 지방분권정책이다. 또한, 연구중심대학이 갖는 창조성과 관련하여 과학기술 강국 실현과 글로벌 기업 육성이라는 과업을 달성하기 위한 방안이라는 점에서는 경제정책이기도 하다. 이와 같이 서울대 10개 만들기는 교육정책임과 동시에 국가균형발전 등을 위한 과제로서 공식적 선거공약집 및 최근의 국정기획위원회 자료에서도 교육보다는 행정·경제·산업 분야 공약으로 제시되어 있다. 사실 정책명과 같은 저서의 저자인 김종영도 서울대 10개 만들기를 ‘대학서열 타파, 국토균형발전, 4차 산업혁명, 인구소멸 극복을 위한 국가 전략’으로 소개하고 있으며(김종영, 2021, 2025), 더불어민주당(2025c)의 정책공약집도 ‘국가균형발전’ 부분에서 소개하고 있다. 이와 같은 복잡성은 서울대 10개 만들기가 추구하는 다층적 목표와 함께 향후 이재명 정부에서 갖게 될 정책의 중요성을 가늠하게 한다.

### 3. 벤치마킹대상으로서 미국의 캘리포니아대학교 체제

미국의 캘리포니아대학교 체제는 독주, 독점 현상을 해소하여 대학의 다원적 상향평준화와 함께 지역간 균형발전을 이루었다는 긍정적 평가를 받고 있다.

‘서울대 10개 만들기’는 미국 캘리포니아주의 고등교육 체제 중에서도 10개의 주립 연구중심대학으로 구성된 캘리포니아대학교(UC) 체제를 벤치마킹하고 있다(김종영, 2001, 2005). 특히, 기존에 버클리대학(UC Berkeley)만 갖고 있던 강력한 독주 체제에서 벗어나 20세기 초 이후 로스앤젤레스대학(UC Los Angeles), 산타바바라대학(UC Santa Barbara) 등 주(州) 전역에 걸쳐 우수한 주립 연구중심대학들이 다원적으로 자리를 잡는데 성공하였던 것에 주목한다. 또한 캘리포니아주 전역에 분산되어 있는 이러한 연구중심 캘리포니아대학교들이 강력한 산-학-관 연계를 기반으로 쉐컴, 브로드컴 등 혁신적 기업들을 설립하고 지역의 3차, 4차

산업혁명을 이끌면서 실리콘밸리, 소렌토밸리, 나파밸리 등과 같은 세계적 경제 지대를 형성하였음도 그러하다. 이와 같이 오늘날의 캘리포니아대학교 체제는 특정 대학의 독점체제에서 벗어나 다수 대학의 질적 향상을 통한 상향평준화와 함께 이를 기반으로 지역의 균형발전을 가져온 것이 사실이다. 그리고 이것이 서울대 10개 만들기 정책이 본질적으로 추구하는 바이다.

그림 1 서울대 10개와 캘리포니아대학교 체제



자료: 김종영(2025b)

유사성과 차별성을 같이 갖는 캘리포니아주는 사립대학의 전통이 강한 미국 내에서도 주립대학 중심의 변화와 혁신을 성공적으로 이끌었다.

그런데 캘리포니아대학교 체제가 벤치마킹의 대상이 된 것이 위와 같은 이유 때문만은 아니다. 양자를 비교하면 비슷한 점을 공유하면서도 우리가 따라가고 싶은 것들도 명백히 보인다. 구체적으로 면적의 경우 캘리포니아주가 대한민국의 4 배를 조금 넘지만, 인구는 우리의 대략 80% 수준이다. 특히 캘리포니아대학교 체제에 재학 중인 학부생과 대학원생 수는 서울대 10개 만들기 정책의 대상이 되는 대학들의 합과 크게 다르지 아니하다. 그러면서도 세계대학랭킹을 비교하면 현격한 차이를 확인할 수 있다. 또한, 캘리포니아주 내에서도 남부와 북부 간 생활방식·문화의 차가 적지 않음을 공유하면서도 GDP는 우리의 2배를 넘는 등의 경제발전 수준은 우리에게 좋은 모델이 된다. 그러나 더 중요한 것은 캘리포니아주가 고등교육 전반에 있어서 사학(私學)이 강세인 미국에 속하기에 사학의 특수성을 최대한 존중하면서도 공학(公學)인 주립대학들을 중심으로 변화와 혁신을 성공적으로 이끌었다는 사실일 것이다.

연구중심(UC) 외에도  
교육중심(CSU),  
직업중심(CCC)의  
고등교육체제가 각각의  
고유성을 갖고 함께  
발전함을 도모하였기에  
가능한 성공이었다.

관련하여 캘리포니아주 전체의 공공 고등교육체제를 살펴볼 필요가 있다. 캘리포니아주의 공공 고등교육은 전술한 캘리포니아대학교 외에 캘리포니아주립대학교(CSU: California State University), 캘리포니아지역대학(CCC: California Community Colleges)의 3가지 체제로 구분된다. 이 들은 주(州)립이기에 캘리포니아 주민들에게는 원칙적으로 무상이라는 점은 같지만 명칭뿐만 아니라 설립 목적 자체가 다르다. 캘리포니아대학교 체제가 최고 수준의 연구중심대학을 지향한다면, 23개의 대학들이 소속되어 있는 캘리포니아주립대학교 체제는 교육중심대학으로 4년제 종합 학부 캠퍼스에 해당한다. 116곳에 달하는 캘리포니아지역대학은 개방형 커뮤니티 대학 체제 또는 2년제 단과대학 중심으로 다양한 전문직종의 인재 배출을 목적으로 하며 준학사(associate degree)를 수여한다. 이러한 캘리포니아주의 고등교육 체제는 역사적 산물이기도 하지만 1960년대 입안·구현된 캘리포니아 고등교육 마스터플랜(California Master Plan for Higher Education)의 유산이기도 하다. 이 마스터플랜은 첫째, 고등교육에의 접근 기회는 개인의 숙련도에 의해서만 결정되며 그 어떠한 경제적 이유로도 차이가 있어서는 아니 되고 둘째, 3개 시스템은 각각의 분야에서 우수성을 갖기 위해 노력함으로써 공공자원의 중복적인 낭비를 방지하고 기능별 차별화를 이루어야 한다는 기본 원칙을 갖고 있다. 이 원칙은 우리의 서울대 10개 만들기 정책에 또 다른 점을 시사한다.

#### 4. 캘리포니아대학교(UC) 체제가 주는 시사점과 실행 전술

주 교육위원회 및 주  
의회 등과의 협력적인  
관계 속에서 안정적인  
재원 확보를 도모함은  
캘리포니아대학교 체제의  
성공적 안착을 위한 첫  
단추였다.

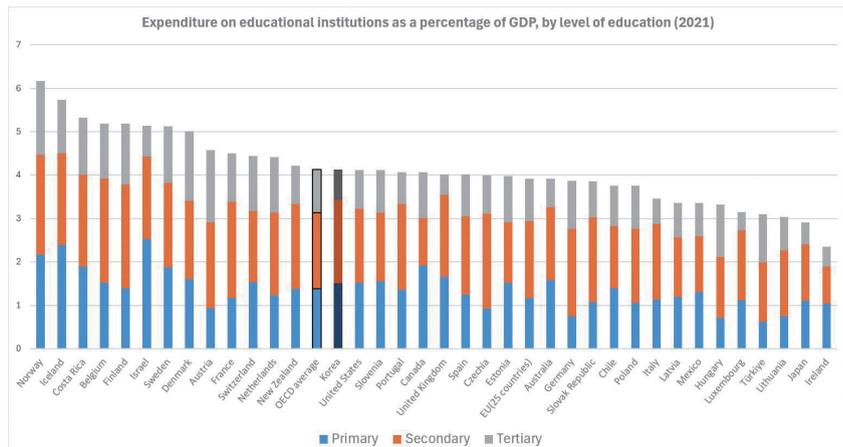
캘리포니아대학교 체제도 쉽게 자리를 잡은 것은 아니기에 그 과정이 우리에게 주는 시사점이 크다. 먼저 예산 확보와 기다림의 문제이다. 일반적인 미국 연구중심대학들의 예산이 3조원 내외에 달한다는 것은 잘 알려진 사실이다. 주립대학인 캘리포니아대학교들의 경우도 예산 모두가 세금으로 충당되는 것은 아니지만 최소한의 기본적인 재원을 주정부로부터 안정적으로 제공받을 수 있는 기반을 갖추는 것이 중요했다. 특히, 연구중심대학으로서의 안착을 넘어 지역의 발전을 실질적으로 이끌 수 있는 선순환 체제의 구축에 대한 가시적인 성공을 보여주기까지는 적지 않은 시간이 필요하였기에 일정 기간의 안정적인 재원 확보는 성공을 위한 첫 단추였다. 이러한 점을 고려할 때 전술한 캘리포니아 고등교육 마스터플랜이 주 교육위원회의 승인을 거쳐 주 의회에 제출되고 지속적으로 입법적 검토를 받아 왔음

은 우리에게 시사하는 바가 크다. 아울러 우리의 서울대 10개 만들기도 연구중심대학을 만드는 것 자체가 아니라 이를 통해 다수의 한국형 실리콘밸리 만들기를 위한 것이기에 교육당국만의 문제가 아닌 전 사회적 과제로서 조급함에서 벗어나 인내를 갖고 지역사회 내의 협력적 거버넌스를 구축·유지하여야 할 필요성을 보여준다.

서울대 10개 만들기의 성공을 위해서는 고등교육에 대한 정부지출을 OECD 평균 수준인 GDP 1.0% 이상으로 높이는 것부터 시작되어야 한다.

관련하여 우리나라의 경우, 서울대 예산이 1조 8천억원 수준이고 부산대 예산은 8천억원 수준이다. 이것은 서울대 10개 만들기를 실현하기 위해서는 엄청난 추가 예산이 필요하고 이러한 예산 확보에 국민들의 동의가 필요함을 의미한다. 그러나 현실은 녹록하지 않다. 아래 표에서 확인할 수 있듯이 2021년 기준 OECD 국가들의 GDP 대비 교육기관에 대한 정부 지출은 평균 4.2%이고 이 중 고등교육이 1.0%를 차지하고 있지만, 한국의 경우 총 지출은 4.1%로 OECD 평균과 유사하지만 고등교육은 0.7%로 OECD 평균에 한참 모자란다. 이것은 그동안 정부가 고등교육에 대한 지출에 인색하였음을 보여준다. 이와 관련하여 거점국립대학교수회 연합회 등에서는 서울대 지원 예산의 70%를 최소 기준으로 보아도 대략 3조원의 예산이 요구된다고 밝힌 바 있다. 적지 않은 예산이다. 따라서 추가적으로 필요한 자원 확보를 위해 고등교육 예산 전체를 OECD 평균인 GDP 대비 1% 이상 수준으로 올리는 것이 중요하다. 그리고 합리적 수준에서의 등록금 인상과 함께 국가장학금제도, 대학발전기금제도의 개선, 국가와 지방자치단체 수준의 교육회계제도의 대폭적인 변화도 필요하다. 서울대 10개 만들기가 전략적 투자 집중을 전제로 한다는 점에서 구체적이며 현실적인 예산 확보 방안이 제시되어야 하는 것이다.

표 1 2021년 국가별 GDP 대비 초·중등 및 고등교육 기관에 대한 정부 지출



자료: OECD (2024). Education at a Glance 2024

변화에는 갈등이 수반된다. 특히 오랫동안 지속되었던 수도권 중심의 기득권 세력에 대한 설득과 함께 때로는 대승적 차원의 과감한 결단도 필요하다.

캘리포니아대학교 체제가 주는 또 다른 시사점은 기득권을 둘러싼 갈등의 극복 문제이다. 캘리포니아대학교 체제가 성공한 배경에는 기득권 관련 갈등에서 변화를 지향하던 지역들 그리고 그 지역 주민들의 승리가 있다. 즉, 캘리포니아대학교 체제는 현재와 같은 정착 과정에서 가장 먼저 설립되어 독점적 지위를 갖던 버클리대학 그리고 소재 지역인 북부를 배경으로 하는 정치세력들의 끊이지 않은 견제와 반대를 극복하고 지속적으로 새로운 캘리포니아대학교를 설립·편입·승격하고 이들을 지원하였기에 가능했었다. 이것은 우리도 다르지 않을 것이다. 수도권 중심 대학들 그리고 수도권 주민이 갖고 있는 기득권에 대한 적절한 양보가 전제되지 않으면 서울대 10개 만들기는 공허한 메아리로만 남을 수 있다. 따라서 현재 고착되어 있는 수도권 우위의 대학 서열화와 이로 인한 입시병목 현상이 주는 교육적·사회적 폐해, 그리고 수도권 중심의 사회·경제체제로 인한 지역의 공동화와 소멸 문제를 극복하지 못하면 우리 국가·사회가 공멸한다는 위기의식에 대한 정확한 공유와 함께 지속적인 설득 과정이 필요하다. 또 때로는 대승적 견지에서 위정자들의 과감한 결단과 국민들의 지지를 구하는 추가적인 노력이 필요할 수도 있다.

동반 정책으로서  
고등교육체제의  
다양화·특성화 그리고  
정책대상이 되는 거점  
국립대학들의 혁신적인  
학과 통폐합 등의 변화  
노력은 필수 요건이다.

모든 정책이 그러하겠지만 서울대 10개 만들기도 전체 국민으로부터 당장의 지지를 받지 못할 수 있다. 전술한 것과 같이 기득권의 전부는 아니더라도 일부를 내려 놓아야 할 수도권 소재 대학들과 수도권 주민들로부터 적극적 지지를 얻는 것은 쉽지 않은 일이다. 그 밖에도 정책 대상이 되지 못하는 중·소 국립대 그리고 공립대학들도 상대적인 박탈감이 있을 것이다. 그러나 더 큰 문제는 지금도 고사 직전이라고 호소하는 사립대학, 특히 지방소재 사립대학들이다. 이들은 고등교육의 80% 이상을 담당하고 있음을 강조하며 사립대학을 위한 별도의 정책이 선행되어야 함을 주장한다. 그래서 이재명 대통령도 공약에서 서울대 10개 만들기와 함께 '지역과 함께 성장하고 국립대·사립대가 동반성장하는 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 사업' 구축을 함께 제안하였을 것이다. 즉, 서울대 10개 만들기 정책의 대상이 되지 못하는 더 많은 대학들의 특성화 전략을 지원할 수 있는 논의와 실질적 지원을 조속히 시작하여 이들의 저항 또는 반감을 최소화하여야 한다. 아울러 정책 대상이 되는 지역 거점 국립대학들이 스스로 변화하는 모습도 필요하다. 해당 대학에 투입된 자원과 그 과실을 적극적으로 주변 대학들과 공유할 수 있는 준비와 함께 소위 문어발식 학과 운영 체제에서 선제적으로 벗어나 인근 대학들과의 공생의 지를 보여주어야 할 것이다.

 **참고문헌**

- 강민정(2025). [기획] 새 정부 8대 교육공약을 말한다. 교육희망. <https://news.eduhope.net/27106> 접속일: 2025.6.28.
- 국정기획위원회(2025.6). 대한민국 진짜성장을 위한 전략: 새정부 성장정책 해설서.
- 김종영(2021). 서울대 10개 만들기. 서울: 살림터.
- 김종영(2025a). “엘리트 대학과 병목사회 : 한국 대학체제의 구조적 모순과 해결 방안”, 비판사회학회 편, 경제와사회 145. 14-52.
- 김종영(2025b). “서울대 10개 만들기”, 국가교육위원회 제3차 고등교육 혁신방안 전문가 토론회 자료집. 9-39.
- 더불어민주당(2025a). 이제부터 진짜 대한민국 지금은 1 이재명. 제21대 대통령선거 선거공약서.
- 더불어민주당(2025b). 이제부터 진짜 대한민국 지금은 1 이재명. 제21대 대통령선거 책자형 선거공보.
- 더불어민주당(2025c). 이제부터 진짜 대한민국.: 회복·성장·행복으로 국민통합. 제21대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집.
- 더불어민주당(2025d). 제21대 대통령선거 이재명 공약목록: 10대 공약. [http://docviewer.nec.go.kr:8080/SynapDocViewServer/viewer/doc.html?key=9570e0cc068e45ce9f0bce29ab6057c9&convType=img&convLocale=ko\\_KR&contextPath=/SynapDocViewServer](http://docviewer.nec.go.kr:8080/SynapDocViewServer/viewer/doc.html?key=9570e0cc068e45ce9f0bce29ab6057c9&convType=img&convLocale=ko_KR&contextPath=/SynapDocViewServer) 접속일: 2025.6.28.
- OECD (2024). Education at a Glance 2024: OECD Indicators. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c00cad36-en>. 접속일: 2025.6.29.
- <https://data-explorer.oecd.org/> 접속일: 2025.6.29.
- <https://nces.ed.gov/ipeds/> 접속일: 2025.6.29.
- <https://www.ucop.edu/institutional-research-academic-planning/content-analysis/academic-planning/california-master-plan.html/> 접속일: 2025.7.5.