

서울대 10개 만들기와 글로컬대학 30: 대학 체제 재편 없는 선택과 집종의 상징정치와 구조적 한계

정성호*

〈目 次〉

- | | |
|------------------------------------|---|
| I. 서론 | IV. 글로컬대학 30과 ‘서울대 10개 만들기’
정책의 구조적 한계 |
| II. 이론적 논의: 세계수준대학, 기능 분화,
상징정치 | V. 대학 체제 개편과 선택과 집종의 선순환
구조와 그 조건 |
| III. 한국 대학 체제의 역사적 형성과 구조적
특성 | VI. 결론 및 정책적 시사점 |

〈요 약〉

한국 고등교육은 학령인구 급감, 청년층 수도권 집중, 지방대학의 연쇄 위기, 사립대 재정 취약이 동시에 작동하는 구조적 전환기에 놓여 있다. 이러한 환경에서 글로컬대학 30과 ‘서울대 10개 만들기’는 각각 지역혁신과 경쟁력 제고를 표방하지만, 정책 설계는 소수 대학을 선별해 지원을 집중하고 정량 중심의 성과관리로 환류하는 선택·집중 모델로 수렴하는 경향을 보인다. 본 연구는 세계수준대학(World-Class University) 담론, 고등교육 체제의 기능 분화 이론, 상징정치 논의를 결합해 두 정책을 동일한 정책 궤적의 변주로 해석하고, 한국 대학체제의 위계 구조(서울대-거점국립대-지역 사립대)를 전제로 작동하는 방식과 그 귀결을 분석한다. 분석 결과, 두 정책은 체제 수준의 기능 재배치·전환에 대한 설계가 충분히 결합되지 않은 상태에서 상충부 대학의 상징 자본과 자원 집중을 강화할 수 있으며, 그 과정에서 지역 고등교육 생태계의 다양성과 지속가능성이 약화되고 하위·중위권 대학에 구조조정 부담이 전가될 위험이 커진다. 또한 목표 숫자(“30”, “10”)가 강력한 정치적 커뮤니케이션 수단으로 작동하면서, 체제 개편의 핵심 쟁점이 구조 경쟁 속에서 후순위로 밀리는 양상이 나타난다. 이에 따라 본 연구는 선택과 집중전략이 실질적 체제 재편과 결합될 때에만 정책 목표와의 정합성을 가질 수 있음을 논증한다.

【주제어: 글로컬대학 30, 서울대 10개 만들기, 선택과 집중, 상징정치, 기능 분화】

* 한국재정정보원 선임연구위원(jazzsh@daum.net)

논문접수일(2026.1.21), 수정일(2026.2.24), 게재확정일(2026.3.9)

I. 서론

한국의 고등교육 체제는 인구감소와 청년층의 수도권 집중, 지방대학의 연쇄 위기, 사립대 재정 악화 등이 중첩된 구조적 위기에 직면해 있다. 이러한 상황에서 교육부는 글로벌대학 30 사업을 통해 ‘지역-대학 동반성장’과 ‘지역혁신의 거점 대학’을 내세우며, 대학 구조조정과 지역혁신을 동시에 추진하겠다고 선언하였다(교육부, 2023a; 교육부, 2023b; 대한민국 정부·교육부, 2024). 글로벌대학 30 추진방안과 2024년 본 지정 결과에 따르면, 정부는 5년간 대학당 약 1,000억 원 규모의 재정을 집중 지원하고, 장기적으로 30개 내외의 글로벌대학을 육성하는 것을 목표로 하고 있다(교육부, 2023a; 2023b; 교육부, 2024a). 한편, 이재명 정부의 핵심 교육 공약으로 제시된 ‘서울대 10개 만들기’는 서울대학교와 9개 거점국립대를 ‘서울대급’으로 끌어올려, 지역균형발전과 고등교육 경쟁력 제고를 동시에 달성하겠다는 구상이다. 이 공약을 이행하기 위해 향후 5년간 약 15조 원, 연간 3조 원 규모의 추가 예산이 필요하다는 추산이 제시되고 있으며, 2026년도 예산안에서는 거점국립대 지원에만 8천억 원대 예산이 편성되는 등 본격적인 재정 배분이 시작되고 있다. 이처럼 글로벌대학 30과 ‘서울대 10개 만들기’ 모두, 고등교육 재정을 소수의 선별된 대학에 집중한다는 점에서 전형적인 선택과 집중 전략의 구조를 공유한다.

두 정책은 표면적으로는 서로 다른 정치·행정 맥락에서 추진되고 있다. 글로벌대학 30은 지난 정부가 지역혁신 중심 대한지원 체계(regional innovation system & education: 이하, RISE)체계와 연계하여 지방대학의 위기를 대응하고 지역혁신을 도모한다는 목표로 설계한 국책사업이며(교육부, 2023a; 교육부, 2023b), ‘서울대 10개 만들기’는 수도권 중심 입시 병목과 지역소멸 문제의 완화를 명분으로 제시된 이재명 정부의 국정과제이다. 그러나 재정·제도 설계 측면에서 보면 두 정책은 ‘소수 대학 선정 → 대규모 재정 집중 → 정량 지표 기반 성과관리와 환류’라는 동일한 선택과 집중 프레임 위에서 작동하고 있으며, 고등교육 체제 전체의 기능 재편이나 위계 구조의 구조적 개혁보다는 일부 대학(거점 국립대, 선정대학)의 경쟁력 제고에 초점을 맞추고 있다(염민호, 2023; 변기용, 2025).

이러한 선택과 집중 전략을 뒷받침하는 핵심 이데올로기가 바로 세계수준대학(world-class university: WCU) 담론이다. Altbach(2004)는 세계수준대학을 소수의 연구중심 엘리트 대학으로 규정하면서, 이들 대학이 막대한 재정과 우수 인재를 집중적으로 흡수하는 동시에 국가의 상징적 위신을 대표할 수 있고, 세계수준대학 경쟁에만 매몰될 경우, 국가와 지역 차원에서 다양한 유형의 대학이 수행해야 할 교육·연구·지역봉사 기능이 도리어 약화될 수 있음을 지적한다. Salmi(2009)는 WCU의 조건을 우수 인재의 고밀도 집적, 풍부한 재정,

자율성과 책임이 결합된 거버넌스로 제시하며, 국가가 소수 엘리트 대학에 자원을 집중하는 전략을 택해 왔다고 설명한다. 그러나 그는 이러한 전략이 고등교육 체제 내부의 불평등을 심화시키고, 공공성과 형평성과 긴장 관계를 형성한다는 점을 동시에 경고한다.

한국에서도 5·31 교육개혁 이후 종합대학 체제의 확산과 함께, 두뇌한국21(brain korea 21, 이하, BK21), WCU 등 선행 정책을 통해 소수 연구중심대학에 대한 선택과 집중이 반복되어 왔다. 이러한 정책들은 일부 상위 대학의 연구지표와 국제 순위 상승에는 일정 부분 기여했지만, 장기적으로는 서울대-거점국립대-지역 사립대로 이어지는 위계 구조를 강화하고, 지방 사립대학의 구조적 위기를 심화시켰다(염민호, 2023; 황영식, 2024). 글로벌대학 30과 ‘서울대 10개 만들기’는 이러한 한국 고등교육 정책의 궤적을 잇는 최근 사례로서, 세계수준대학 담론과 숫자·구호 중심 상징정치를 보다 노골적으로 드러내고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다.

그럼에도 불구하고, 공론장에서 두 정책은 여전히 별개의 이슈로 다루어지거나, 특정 정책에 대한 찬반·예산 논쟁 수준에 머무르는 경우가 많다. 글로벌대학 30의 경우, 지역대학 살리기와 대학-지역 혁신 생태계 구축이라는 긍정적 평가와 함께 비지정 대학의 연쇄 위기와 지방 사립대의 고사 가능성에 대한 우려가 동시에 제기된다(대한민국 정부·교육부, 2024; 황영식, 2024). ‘서울대 10개 만들기’ 역시 서열 완화와 지역균형발전의 계기가 될 수 있다는 기대와 사립대 생태계 붕괴에 대한 비판이 첨예하게 대립하고 있다(이상미, 2025; 변기용, 2025). 그러나 두 정책을 대학 체제 재편 없는 선택과 집중 전략이라는 공통 구조 속에서 통합적으로 분석하고, 한국 고등교육 체제의 역사적 형성과 위계 구조, 세계수준대학 담론, 상징정치의 관점에서 입체적으로 비판한 연구는 아직 충분히 축적되지 못했다.

본 논문은 글로벌대학 30과 서울대 10개 만들기가 대학 체제 재편 없는 선택과 집중의 허상이라는 문제의식 아래 하나의 연속된 정책 궤적이자 동일한 구조적 한계를 공유하는 두 사례로 분석하고자 한다. 구체적으로, 첫째, 세계수준대학 담론, 고등교육 체제의 기능 분화 이론, 숫자·구호 중심 상징정치 논의를 검토하여, 소수 엘리트 대학 중심 선택과 집중 전략의 이론적·정치적 성격을 규명한다(Altbach, 2004; Salmi, 2009; Hazelkorn, 2015). 둘째, 5·31 교육개혁 이후 한국 대학 체제가 종합대학 확산, 서울대-거점국립대-지역 사립대 위계 구조, 교수 인사제도와 대학 거버넌스의 경직성, BK21·WCU 등 선택·집중 사업을 통해 현재의 구조에 이르게 된 역사적 과정을 분석한다. 셋째, 글로벌대학 30과 ‘서울대 10개 만들기’의 정책 설계와 추진 과정을 비교 분석하여, 선택과 집중 프레임, 재정 구조와 성과관리 체계의 한계, 대학 체제 재편 회피와 위계 고착, 지역 고등교육 생태계와 사립대 위기 심화, 상징정치와 거버넌스·지속가능성의 결여라는 공통된 구조적 한계를 진단한다(교육부,

2023a; 교육부, 2023b; 대한민국 정부·교육부, 2024; 변기용, 2025).

넷째, 독일·프랑스·일본 등 주요 국가의 엘리트 대학 정책과 고등교육 체제 재편 사례를 검토하여, 대학 체제 개편과 선택과 집중의 선순환 구조와 그 조건을 모색한다(Hazelkorn, 2015 등). 본 논문은 선택과 집중이라는 정책 수단 자체를 부정하기보다는 그것이 대학 체제의 기능 분화·통합·특성화, 재정·거버넌스 개혁과 결합될 때에만 선순환 구조를 형성할 수 있다는 점을 강조한다. 다시 말해, 체제 재편 없는 선택과 집중은 정치적 구호와 숫자 수준에 머무르며, 실제로는 위기 대학의 퇴출과 위계 강화, 사립대 생태계의 붕괴를 초래할 위험이 크다는 것이 본 논문의 핵심 주장이다.

마지막으로, 결론에서는 이러한 분석을 종합하여 한국 고등교육 정책이 앞으로 지향해야 할 방향과 정책적 시사점을 제시한다. 특히 대학 유형별 기능 분화와 역할 분담, 고등교육 재정 확충과 분배 원칙의 재설계, 중앙집권적 공모사업 방식에서 탈피한 거버넌스 구조, 상징정치 대신 장기적 체제 설계에 기반한 정책 형성이라는 네 가지 축을 중심으로 논의를 정리하고자 한다. 이를 통해 세계수준대학 담론과 선택·집중 전략이 한국에서 어떻게 수용·변형되었는지, 그리고 그것이 어떤 정치경제적 귀결을 낳고 있는지를 비판적으로 조망함과 동시에 대학 체제 개편과 결합된 선택과 집중이라는 대안적 프레임을 제안하는 것이 본 논문의 목적이다.

본 연구는 ‘글로벌대학30’과 ‘서울대 10개 만들기’가 어떠한 정책 목표와 제도적 설계 구조를 통해 정당화되는지를 분석하기 위해, 문헌분석과 질적 내용분석을 결합한 비판적 정책분석을 수행한다. 1차 분석자료는 정부의 공식 정책문건(교육부의 글로벌대학30 추진방안, 본 지정 결과 발표 자료, 관련 보도자료 및 설명자료), 국회·정책토론회 자료, 주요 언론 보도 및 교육전문지 기사로 정하였다. 2차 분석자료에는 고등교육 재정, 대학 구조개혁, 엑셀런스 이니셔티브, 정책의 상징정치 및 담론 분석에 관한 국내외 선행연구를 포함하였다. 분석 기간은 글로벌대학30이 공식화된 2023년부터 2025년 최종 지정이 완료된 시점까지로 설정하였으며, ‘서울대 10개 만들기’는 공약·정책화 논의가 공개 자료로 확인되는 범위를 동일 기간 안에서 포함하여 분석하였다.

분석 절차는 다음과 같다. 첫째, 위 범주의 자료를 수집·정리하여, 문건의 성격(정책문건/보도자료/토론자료/언론/연구)과 발행 주체, 발표 시점, 핵심 메시지를 메타 정보로 정리하였다. 둘째, 개방코딩(open coding)을 통해 정책 목표(균형발전/지역혁신/전략연구/구조조정), 대상 설계(거점국립대/연합·통합모델/비선정 대학), 재정지원 방식(집중지원/경쟁형/성과연계), 거버넌스(중앙-지방-대학 권한 배분), 정책 언어와 상징(숫자·구호·브랜드)이라는 핵심 범주를 도출하였다. 셋째, 축코딩(axial coding)을 통해 두 정책의 공통점과

차이점, 그리고 ‘균형발전’과 ‘선택과 집중’ 프레임이 정책 설계에 결합되는 양상을 비교·정리하였다. 넷째, 비교 결과를 바탕으로 정책 목표와 수단의 정합성, 체제 수준 효과(기능 분화·통합·특성화 촉진 여부), 실행 가능성(법·재정·조직) 측면에서 평가하고, 결론에서 행정적 실행 기제(연합 거버넌스, 전환 장치, 재정거버넌스 개편)를 제안한다.

본 연구는 정책 담론과 제도 설계의 구조 분석에 초점을 두며, 정책 집행 이후 개별 대학의 성과 변화를 정량적으로 인과 추정하는 분석은 연구 범위에 포함하지 않는다. 다만, 정책학적 관점에서 선택과 집중이 상징정치로 전환되지 않기 위한 행정적 조건을 구체화하고, 두 정책이 체제 개편과 결합되는 방식으로 재설계될 수 있는 방향을 제시한다는 점에서 의의가 있다.

II. 이론적 논의: 세계수준대학, 기능 분화, 상징정치

1. 세계수준대학(World-Class University) 담론

세계수준대학(World-Class University, 이하 WCU) 담론은 1990년대 이후 신자유주의적 고등교육 개혁과 함께 전 세계적으로 확산되었고, 현재는 각국의 대학정책을 정당화하는 핵심 슬로건으로 자리 잡고 있다(Marginson et al, 2007; Altbach, 2004). Altbach(2004)는 WCU를 ‘연구 성과, 인지도, 국제적 위신에서 두드러진 소수의 연구중심 엘리트 대학’으로 규정하면서, 이러한 대학들에 대한 과도한 집착이 체제 전체의 불평등과 위계를 강화할 수 있다고 지적한다. Salmi(2009)는 WCU의 성립 조건을 인재의 고밀도 집중, 풍부하고 안정적인 재정, 자율성과 책임성이 결합된 거버넌스로 정리하며, 각국 정부가 이 세 가지 요소를 인위적으로 만들어내기 위해 대규모 재정 투자와 제도 개편을 시도해 왔다고 분석한다. 특히 그는 일부 소수 대학에 자원을 집중하는 전략은 단기적으로 성과를 내기 쉽지만, 체제 전체의 효율성과 형평성을 저해하고, 장기적으로는 고등교육의 공공성을 약화시킬 위험이 있다고 경고한다. 동시에 WCU 담론은 세계 대학 순위(global rankings)와 결합하면서, 세계 단일 경쟁장이라는 상징적 장을 형성해 왔다. Hazelkorn(2015)은 글로벌 대학 순위가 대학의 평판과 정책결정에 미치는 영향을 분석했는데, 순위가 세계수준의 기준을 사실상 재정의하고, 국가·대학 간 위계질서를 강화하는 기제로 작동한다고 지적한다. 상위권 연구중심대학이 세계 단일 네트워크의 허브로서 부각되면서, 각국 정부가 소수 대학을 글로벌 리그에 올려놓기 위한 정책 경쟁에 뛰어드는 현상을 지적한 것이다(Marginson et al, 2007).

이와 같은 WCU 담론은 대개 국가경쟁력, 지식기반경제, 4차 산업혁명과 같은 키워드와 결합한다. Altbach(2004)와 Salmi(2009)는 특히 국가 정책이 WCU 육성을 국가 브랜드와 국제 제고 수단으로 삼는 경향을 강조하는데, 이때 WCU는 단순한 교육기관이 아니라 국가의 위신과 상징을 대표하는 기호로 기능하게 된다. 이러한 맥락에서 WCU 담론은 단순한 질 제고 전략을 넘어 상징 정치(symbolic politics)의 핵심 레퍼토리로 작동한다는 점이 중요하다.

그러나 WCU 담론이 제시하는 세계수준은 단일한 객관 기준이라기보다, 특정 지표(논문 피인용, 국제공동연구, 외국인 학생 비율 등)에 의해 구성된 상대적 위계에 가깝다(Hazelkorn, 2015). 즉, 세계수준이라는 언어는 본질적 질의 문제가 아니라 어떤 지표를 선택하고, 무엇을 중요하게 볼 것인가라는 정치적·규범적 선택의 산물이며, 이 선택이 국가와 대학의 전략을 규정한다는 점에서 WCU 담론 자체가 이미 정치적 구성물이라는 비판이 가능하다(Marginson et al, 2007; Teichler, 2008).

2. 고등교육 체제의 기능 분화와 역할 분담

WCU 담론의 영향력에도 불구하고, 고등교육 체제를 둘러싼 이론적 논의의 핵심은 소수 엘리트 대학 자체가 아니라 체제 전반의 구조와 기능 분화에 있다. Trow(2006)는 고등교육 발전을 엘리트(elite)-대중(mass)-보편(universal) 체제로의 전환이라는 관점에서 분석했는데, 고등교육이 대중화·보편화될수록 체제 내부의 기관 유형과 기능이 다층적으로 분화될 수밖에 없다고 보았다. 엘리트 단계에서는 소수 연구중심대학이 지배적이지만, 대중·보편 단계로 갈수록 전문대학, 지역대학, 실무 중심 기관 등 다양한 유형의 고등교육기관이 필요해지며, 이들 간 역할 분담이 체제 안정성과 효율성의 핵심 조건이 된다는 것이다. Teichler(2008)는 고등교육 체제의 다양화(diversification)를 수평적·수직적 분화로 나누어 분석한다. 수평적 분화는 대학·전문대학·폴리텍 등 기관 유형의 차이와 교육·연구 기능의 차별화를 의미하고, 수직적 분화는 명성·질·자원 배분 측면에서의 위계 구조를 가리킨다. 그는 고등교육 확장이 일정 수준을 넘어서면, ‘다양화와 차별화’가 체제의 구조적 특징이 되며, 정책은 수평적 기능 분화를 통해 다양한 수요에 대응하고, 수직적 위계를 완화하거나 관리하는 방향으로 설계되어야 한다고 주장한다. Clark(1998)은 한 걸음 더 나아가 기업가적 대학(entrepreneurial university) 논의를 통해, 각 대학이 국가, 시장, 학문 공동체라는 ‘삼각 조정 구조’ 속에서 서로 다른 전략을 취하며 체제 내부의 기능 분화와 역할 변화를 만들어내고 설명한다. 즉, 고등교육 체제는 단순히 상·하위 대학의 서열 구조가 아니라, 서로 다른 자원 구조와 거버넌스, 지역·산업 연계, 교육·연구 비중 등에 따라 복수의 역할 공간이 형성되는 다차원적 조직 범주라는 것이다.

이러한 논의에서 중요한 점은 WCU나 엘리트 대학이 체제의 ‘정점’으로 존재할 수는 있지만, 그것만으로 고등교육 체제가 설명되지도, 정당화되지도 않는다는 것이다. 대중화·보편화된 고등교육 체제에서, WCU는 지식 생산과 첨단 연구, 일부 고급 인력 양성, 국가 상징 역할을 담당하는 한편, 지역대학·전문대학·사립 중소대학 등은 광범위한 교육기회 제공, 지역사회·지역산업 연계, 직업·실무 교육을 담당하는 등 상호보완적 역할을 수행한다(Trow, 2006; Teichler, 2008). 이는 체제 차원에서의 기능 분화와 역할 분담이 이루어질 때에만 소수 WCU 육성이 전체 체제의 선순환으로 연결될 수 있다는 점을 시사한다. 따라서, 고등교육 정책의 핵심 과제는 얼마나 많은 WCU를 가질 것인가가 아니라, 어떤 기능을 수행하는 대학들을 어떻게 조합하고, 상호 관계를 어떻게 설계할 것인가라는 질문에 귀 기울여야 한다. WCU를 포함한 상위 연구중심대학, 교육 중심 대학, 지역혁신 거점 대학, 직업교육 기관 등 다양한 유형의 대학 간에 역할과 재정, 권한, 책무성을 어떻게 배분할 것인가가 체제 설계의 본질적 문제라는 점에서 기능 분화에 대한 명시적 설계 없이 WCU 숫자 확대(이른바, 서울대 10개 만들기)만을 목표로 하는 정책은 구조적으로 취약할 수밖에 없다.

3. 선택과 집중 전략과 엘리트 대학 육성

WCU 담론과 기능 분화 이론이 결합되는 지점에서 등장하는 것이 바로 선택과 집중(selectivity and concentration) 전략이다. 많은 국가에서 고등교육 재정이 제약되는 상황에서 정부는 상위 소수 대학을 선별하여 집중 투자함으로써 단기간에 국제 경쟁력을 제고하려는 유혹이 있다(Hazelkorn, 2015; Salmi, 2009). Hazelkorn(2015)은 이를 ‘순위-주도 경쟁(ranking-driven competition)’이라고 부르면서, 국가가 상위 몇 개 대학을 국가대표 팀으로 지정하고, 이들을 중심으로 국제적 위신을 구축하려 한다고 봤다. 실제로 독일의 Excellence Initiative, 프랑스의 IdEx, 일본의 Global 30·Top Global University 사업, 중국의 211·985·Double First-Class 프로젝트¹⁾는 ‘세계수준’ 또는 ‘우수대학’ 선정 사업을 통해 상위 대학을 집중 육성해 왔다(Salmi, 2009).

이러한 정책들은 대규모 재정 지원, 구조개혁 및 인사 자율성 확대, 국제화·연구 성과 지

1) 세 정책은 모두 중국 중앙정부가 대학을 ‘선정-집중투자-성과관리’ 방식으로 육성한 국가전략형 고등교육 정책이다. 1995년 시작된 Project 211은 21세기 대비를 목표로 약 100개 내외 대학의 연구역량을 세계수준으로 끌어올리려 했고, 그 결과 112개 대학이 지정됐다. 1998년 5월 장쩌민 주석이 베이징대 100주년 기념식에서 ‘세계일류대학 보유국’ 구상을 천명한 뒤 출범한 Project 985는 211 지정 대학 중에서도 최우수 대학을 다시 추려 초기 9개교(베이징대 등 C9 League)에 집중 투자하는 ‘엘리트 트랙’이었다. 이후 2015년 발표된 Double First Class(쌍일류) 계획은 211·985처럼 고정 명단을 전제로 하기보다 성과평가를 통해 대학과 학과(전공)를 주기적으로 조정하는 체계로 전환했으며, 2017년 42개 대학이 1차로 선정됐다.

표 강화 등을 결합한 패키지로 설계되는 경우가 많으며, 정책 설계 자체는 상당히 정교한 경우도 적지 않다. 그러나 선택과 집중 전략은 몇 가지 구조적 긴장을 내포한다. 첫째, 상위 대학에 대한 집중 투자가 전체 대학체제의 질을 끌어올리는 낙수효과(trickle-down effect)가 있는지, 아니면 상위 소수 대학에게 자원과 인재가 편중되는 승자독식 구조(winner-takes all)를 강화하는지에 관해 논쟁하고 있다(Marginson, 2007; Teichler, 2008). 둘째, 선택 기준이 순위(ranking) 지표나 국제공동연구, SSCI 논문 등 좁은 연구지표에 치우칠 경우, 교육·지역책무·사회적 포용과 같은 공공성이 상대적으로 소외될 위험이 있다(Hazelkorn, 2015). 셋째, 상위 대학에 대한 집중 투자가 하위·중위 대학의 구조조정과 통폐합을 동반하면서 지역 고등교육 생태계에 치명적 충격을 줄 수 있다(Teichler, 2008; Apple, 2004). Apple(2004)은 교육개혁에서 신자유주의·신보수주의 연합이 시장 경쟁과 책무성을 내세워 표면적으로는 질 제고와 효율성을 약속하지만, 실제로는 교육 불평등과 사회적 특권 재생산을 강화하는 방향으로 작동할 수 있다고 지적한다.

선택과 집중 전략 역시, 상위 소수 대학에 대한 투자라는 언어로 포장되지만, 결과적으로는 이미 강한 대학이 더 강해지고, 취약한 대학은 더욱 취약해지는 경향이 있다. 특히 사립 중심 체제에서, 공공 재정의 선택과 집중은 곧 “어떤 대학은 살리고, 어떤 대학은 시장 퇴출에 맡길 것인가”라는 사실상의 생존·퇴출 결정과 직결된다. 또한, 선택과 집중은 제도 설계 차원을 넘어, 상징 정치와 결합할 때 더욱 강력한 정치적 효과가 있다. 글로벌 30, Excellence 대학, 세계 100위권 진입 등의 구호는 정책 수혜 대학에게는 특권적 상징 자본을 부여하고, 비수혜 대학에게는 ‘2등 대학’이라는 낙인을 부여하는 효과가 있다(Hazelkorn, 2015; Marginson et al, 2007). 이때, 선택과 집중은 단순한 자원 배분의 문제가 아니라, 고등 교육 체제 내부의 상징 질서를 재편하는 정치적 행위가 된다.

4. 숫자와 구호의 상징정치

상징정치(symbolic politics)에 관한 고전적 논의에서 Edelman(1964)은 정치가 실질적 재분배와 제도 개편만이 아니라, 상징과 이미지, 언어를 통해 불안과 갈등을 관리하는 과정일 수 있다고 봤다. 그는 정책이 실제로는 미세한 변경에 그치거나 효과가 불분명함에도, 상징적으로는 대담한 개혁으로 포장되어 대중의 인식과 감정을 관리하는 경우를 지적하며, 이를 상징적 사용(symbolic uses)으로 개념화하였다. Boussaguet & Faucher(2024) 역시 상징 정책(symbolic policy)을 의미와 감정을 생산·조정함으로써 정당성과 신뢰를 구축하는 정책 유형으로 규정하고, 위기 상황에서 숫자·구호·기호가 어떻게 정책의 실질을 대체하는지 분석한다.

교육정책 영역에서 Apple(2004)은 신자유주의 교육개혁이 정치적 스펙터클(political spectacle)²⁾을 통해, 시장·경쟁·책무성의 언어를 상징적으로 과잉 사용함으로써, 실제로 발생하는 불평등과 배제의 효과를 가리는 경향을 비판한다. 예를 들어, 국가가 ‘세계 최고 수준의 교육’이라는 구호를 반복할수록, 그 이면에서 진행되는 학교·대학의 서열화, 저소득 층과 지역의 배제, 비정규·불안정 노동 확대 등은 보이지 않게 되며, 오히려 성과 향상과 경쟁력 제고라는 긍정적 이미지에 의해 정당화되거나 은폐된다.

WCU 담론과 선택·집중 정책에서 숫자와 구호의 상징정치는 특히 “순위”와 “목표 숫자”를 매개로 구현된다. 세계 100대 대학 10개 진입, 노벨상 수상자 배출, 상위 1% 피인용 논문 비중 두 배와 같은 슬로건은 명확하고 측정 가능한 목표처럼 보이지만, 실제로는 지표 선택과 측정 방식 자체가 정치적 구성물이며, 그 달성 여부가 체제 전반의 개선을 의미하지 않을 수도 있다(Hazelkorn, 2015; Marginson et al, 2007). 순위 상승은 상징적으로는 국가 위상 제고를 의미하지만, 실제로는 이미 우월한 위치에 있는 대학의 성과를 더 강화하는 효과에 그칠 수 있다.

Boussaguet & Faucher(2024)는 상징정책이 위기 상황에서 불안과 분노를 완화하는 ‘안심 효과’, 국가·정부에 대한 신뢰를 유지·복원하는 ‘정당화 효과’, 정치적 책임 소재를 모호하게 만드는 ‘책임 분산 효과’를 동시에 가지는 경우가 많다고 지적한다. 이러한 관점에서 보면, 글로컬대학 30, 서울대 10개 만들기와 같은 구호는 인구감소·지역소멸·대학 구조조정이라는 불안과 갈등을 대담한 국가 프로젝트로 포장하여, 당장의 정치적 압력을 완화하는 역할을 수행할 수 있다. 그러나 구호와 숫자에 의해 만들어진 상징적 위로가, 실제로는 구조적 문제의 해결을 지연시키거나, 오히려 불평등한 위계 구조를 심화시키는 방향으로 작동한다면, 상징정치는 정책의 실질적 실패를 감추는 가면에 불과하다.

함축하면, WCU 담론과 선택·집중 전략, 숫자와 구호의 상징정치는 서로 결합하여 소수 엘리트 대학에 대한 집중 투자를 당연하고도 필연적인 정책 선택처럼 보이게 만든다. 하지만, 기능 분화와 역할 분담의 관점에서 보면, 이러한 조합이 체제 전반의 선순환을 보장하는 것은 아니다. 오히려 상위 대학의 상징 자본과 자원 독점, 하위·중위 대학의 구조적 주변화, 지역·사립대 생태계의 붕괴라는 결과로 이어질 위험이 크다.

덧붙여 본 논문은 ‘선택과 집중’이라는 정책 도구 자체를 규범적으로 부정하지 않는다. 비판의 초점은 대학 체제의 기능 분화·통합·특성화에 대한 설계와 재정거버넌스 개혁 없이 선택과 집중이 독립적으로 추진될 때, 그것이 구조개편의 수단이 아니라 상징정치 및 배분 정치로 전환될 위험에 있다. 따라서 본 연구의 문제 제기는 ‘선택과 집중의 존재’가 아니라

2) 정치적 입장의 분포를 나타내는 개념을 말한다.

‘체제개편과 결합되지 않은 선택과 집종의 작동 방식’에 관한 것이다.

Ⅲ. 한국 대학 체제의 역사적 형성과 구조적 특성

1. 5·31 교육개혁 이후 ‘종합대학’ 체제의 확산

1995년 5·31 교육개혁(이하, 5·31 개혁)은 세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 기치로 내걸고, 대학 설립·정원 규제의 대폭 완화를 통해 고등교육 체제를 시장 중심 구조로 전환하는 계기를 만들었다(교육개혁위원회, 1995; 교육부, 1995; 교육부, 2001). 특히, 4년제 대학 설립 인가제를 대학설립 준칙주의³⁾로 전환하고, 대학 정원 자율화를 확대하며, 대학평가와 재정지원을 연계한 것이 핵심 정책이었다. 이러한 조치는 표면적으로는 대학의 다양화와 특성화를 위한 제도 설계로 제시되었으나, 결과적으로는 사립대 중심의 4년제 종합대학 체제가 빠른 속도로 팽창하는 제도적 기반이 마련됐다(김태완 외, 2010; 한국교육개발원, 1996). 그 결과, 5·31 개혁 이후 4년제 일반대학은 물론 전문대학의 수가 크게 늘어나는 배경이 된 것이다. 이에 더해 고등교육 진학률 역시 크게 증가해 대중 고등교육 단계로의 이행이 이루어졌다고 할 수 있다. 이러한 양적 팽창은 이론적으로는 기능 분화와 역할 분담을 수반해야 했지만, 실제로는 다수의 대학이 종합대학 간판을 내걸고 유사한 학과 구조와 교육과정을 운영하는 방식이 되었다. 특히, 적지 않은 전문대학이 4년제 대학으로 전환하거나, 사립대학이 학생 모집에 유리한 종합대학 형태를 선호하면서, ‘종합대학의 난립’이라는 표현이 등장할 정도의 기형적 구조가 형성되었다(김기식·최새봄, 2022). 한마디로 5·31 개혁은 규제완화와 경쟁을 강조하는 시장주의 정책으로 규정하면서, 대학설립준칙주의와 정원 자율화가 부실 사립대학의 양산, 교육여건의 악화를 동반한 대학 체제의 비대화, 학생 재정부담 증가로 이어졌다고 평가할 수 있다.

대학의 양적 팽창은 단기적으로 고등교육 기회를 확대했지만, 대학 간 질적 격차 확대, 수도권·지방, 국립·사립 간 재정·인력 격차 심화, 구조조정이 지연된 상황에서 학령인구 감소가 본격화되는 역설적 상황을 낳았다. 이 과정에서 종합대학의 형식적 지위는 실제 기능 분화나 특성화보다는 4년제·학사학위·다수 학과 보유를 의미하는 최소한의 형식 기준으로 사용되었다. 동시에 사립대학의 상당수가 학문 구조나 지역사회 역할과 무관하게 문과(인문)·이과(이공)·상경(경영·경제)·사회과학(또는 사범) 등 전통적 전공 위주로 학과를 늘려

3) 1996년부터 요건만 대학설립조건에 충족되면 대학을 설립할 수 있었다.

학생 모집에 대응했고, 전문·직업 교육 기능을 담당해야 할 전문대학은 상대적으로 위축되었다. 그 결과, 한국 고등교육은 명목상 대학 다양화·특성화를 추구했지만, 실제로는 유사한 구조의 종합대학이 과잉 공급됐지만, 기능 분화가 미흡한 체제로 수렴하였다.

요약하면, 5·31 교육개혁 이후의 종합대학 체제 확산은 (1) 설립·정원 규제완화, (2) 사립 중심 구조, (3) 입시 경쟁과 학벌 체제가 맞물린 결과였다. 이는 이후 BK21, WCU, 글로컬대학 30, ‘서울대 10개 만들기’와 같은 선택·집중 정책이 도입될 때, 이미 종합대학의 과잉·위계 구조라는 토대 위에서 작동할 수밖에 없는 조건을 형성했다는 점에서 단순한 과거사가 아니라 현재 정책 논쟁의 전제 조건을 이룬다.

2. 서울대-거점국립대-지역 사립대 위계 구조

5·31 개혁 이후 고등교육이 양적으로 팽창하는 동안, 대학 사이의 위계 구조는 오히려 강화되었다. 즉, 한국의 대학 서열은 대학 설립 시기, 국·사립 구분, 수도권·지방 구분 등에 의해 구조화되며, 학벌과 수능 점수 등 외부 지표에 의해 재생산되었다. 이 서열 구조의 정점에는 서울대학교가 위치하고, 그 아래에 9개 거점국립대, 그 다음에 수도권 주요 사립대, 마지막으로 다수의 지방 사립대가 배치되는 피라미드형 구조가 형성되어 왔다. 한국의 고등교육은 재학생 기준으로 80% 이상을 사립대학이 담당하는 사립 중심 체제이지만, 공공 재정 지원과 정책 기조는 국립대, 특히 서울대와 거점국립대를 중심으로 설계되는 경향이 강하다(김용, 2025; 변기용, 2025). 최근 정책 자료에 따르면, 거점국립대 9개교는 글로컬대학 30, RISE 체계에서 모두 핵심 거점대학으로 설정되어 있으며, 지방대학 육성방안도 거점국립대 중심 협력구조를 전제로 설계되고 있다(교육부, 2023b; 대한민국 정부·교육부, 2024). 이때 지역 사립대학은 거점국립대와의 협력 파트너로 포섭되는 한편, 학생 모집·연구 인프라·교원 충원에서 구조적으로 열세에 놓인 채 부속적 위치를 감수하도록 요구받고 있다.

이 같은 서열 구조는 입시와 노동시장에서도 뚜렷이 드러난다. 수도권 상위대학, 특히 서울대를 정점으로 한 상위권 대학 졸업장은 국가고시·대기업·전문직 진입 등에서 결정적 신호로 작동하는 반면, 지방 사립대 졸업장은 하위 자원으로 간주되는 경향이 강하다. 이런 구조에서 지방 사립대학은 학생 수 감소, 등록금 의존 재정 구조, 연구·인력 투자 여력 부족이라는 삼중고에 직면하고, 결국 학과 축소·통폐합·신입생 미충원 등 조용한 구조조정을 감내하게 된다. 반면, 서울대와 거점국립대는 국가·지방자치단체 재정지원, 연구재원, 정책사업 선정에서 상대적으로 우위적 지위를 유지하면서, 위계 구조의 상층부를 공고히 한다.

국립대 법인화 논의도 이러한 위계 구조와 밀접하게 연관된다. 국립대학은 법적으로 ‘영조물’에 가까운 지위를 가져 조직·인사·재정 운용의 경직성이 크고, 그로 인해 환경 변화에

능동적으로 대응하지 못한다. 이를 개선하기 위한 정책이 바로 서울대·울산과기대 등 일부 국립대의 법인화인 것이다. 그러나 이러한 법인화가 실제로는 상위 국립대의 자율성과 경쟁력을 강화하는 방향으로 수렴하면서, “서울대-거점국립대-기타 국공립-사립대” 순의 위계 구조를 더욱 선명하게 만들었다는 비판도 공존한다(국회입법조사처, 2010; 한국교육개발원, 2014). 결국 한국 대학 체제는 서울대를 정점으로 한 단일 위계 구조, 거점 국립대 중심 중간층, 지방 사립대의 광범위한 하부층이라는 삼층 구조를 기반으로 하고 있다. 5·31 개혁 이후 도입된 선택·집중 정책들은 이 구조 위에서 설계되었고, ‘글로벌대학 30’과 ‘서울대 10개 만들기’ 역시 같은 구조를 전제한다는 점에서, 단순한 새로운 정책이 아니라 기존 위계 구조를 재강화하는 연속선상에 위치한다는 것이 본 논문이 취하는 기본 관점이다.

3. 교수 인사제도와 대학 거버넌스의 경직성

한국 대학 체제의 구조적 특성을 이해하기 위해서는 개별 대학의 조직 운영과 교수 인사 제도가 지닌 경직성을 함께 살펴볼 필요가 있다. 여러 연구에 따르면, 국·공립대는 조직·인사·재정 운영이 공무원제와 유사한 방식으로 설계되어 있어 환경 변화에 기민하게 대응하기 어렵고, 사립대 역시 학교법인 중심 통제와 폐쇄적인 이사회 구조로 인해 내부 구성원의 자율성·책무성이 충분히 보장되지 않는다. 교수 인사제도 측면에서 보면, 다수 대학이 박사 학위 소지 및 연구논문 실적을 중심으로 교원을 선발하고, 업적평가에서도 논문 수와 IF(Impact Factor) 등 정량 지표를 핵심 기준으로 삼는 경향이 강하다. 산업현장친화형 교수, 교육 중심 교수, 지역사회 연계 전문가 등 다양한 유형의 교원을 활용하기보다는, 연구논문 생산자로서의 전임교원에 인사제도가 맞춰져 있다. 실제로 이러한 인사제도는 대학별 특성화 전략과 무관하게 유사한 연구중심 인사 기준을 확대하고, 교육·지역봉사 기능을 상대적으로 저평가하며, 산학협력·직업교육 기능 강화에 필요한 인력 구성의 다양화를 가로막는 요인으로 작동해 왔다. 홍기현(2015)은 법인화 이후 이해관계자의 목소리 변화과정과 학교의 목표와 자원배분 변화를 연성예산제약 개념으로 설명하고 있다. 특히 학교 내부보다는 국회나 일반여론 등 외부요인에서 더 민감하게 작동한다. 이로 인해 국립대학은 내부 승진과 장기 재직 중심 인사 관행, 동일한 직무를 수행하는 교원 간 임금·처우 구조의 경직성, 새로운 교육·연구 수요에 대응한 인력 재배치의 어려움 등을 겪고 있다. 그 결과, 고등교육의 대중화·보편화와 학령인구 감소, 지역 소멸 등 급변하는 환경 속에서도, 대학 내부의 권력·자원 배분 구조는 잘 변하지 않으며, 이는 곧 대학 체제 전반의 구조 개편을 어렵게 하는 요인이 된다.

거버넌스 측면에서도, 한국 대학은 국립대의 경우 교육부와 기획예산처(중전 기획재정

부)의 이중 통제를 받는 중앙집권적 구조, 사립대의 경우 설립자 및 학교법인 이사회 중심의 폐쇄적 의사결정 구조라는 공통된 특징을 지닌다(한국교육개발원, 2014). 국립대 법인화 역시 자율성과 책무성의 균형을 목표로 했으나, 실제로는 재정 건전성 확보와 성과 중심 평가 체계를 강화하는 방향, 총장·이사회 권한을 강화하는 방향으로 작동하면서, 교수·학생·직원의 실질적 참여 거버넌스를 충분히 확보하지 못했다(국회입법조사처, 2010).

이러한 교수 인사제도와 거버넌스의 경직성은, 구조적으로는 상향 이동을 지향하는 종합대학 위계 구조와 결합하여, 모든 대학이 연구·논문 중심의 상향 모방 전략을 추구하도록 유인한다. 즉, 서울대와 상위 거점 국립대가 보여주는 연구중심 모델이 성공 모델로 간주되고, 지방 사립대·전문대학까지도 동일한 인사·평가 기준을 채택하게 되면서, 체제 차원의 기능 분화·역할 분담은 더욱 어려워진다(Teichler, 2008; Trow, 2006). 그 결과, 고등교육 체제는 한편으로는 다양성을 요구받으면서도, 다른 한편으로는 상층부 모델의 모방을 강요받는 양가적 구조에 놓이게 된 것이다.

4. BK21·WCU 등 선행 선택·집중 정책의 궤적

한국에서 선택과 집중 전략이 제도화된 대표적 사례가 바로 두뇌한국21(BK21) 사업과 세계수준의 연구중심대학(WCU) 사업이다. BK21 사업은 1999년 시작된 이후 현재 4단계에 이르기까지, 대학원 중심 연구인력 양성과 연구중심대학 육성을 목표로 하는 장기 대형 재정지원 사업으로 이어지고 있다. 1단계 BK21은 대학원 집중육성과 지역대학 특성화를 통해 고급 인력 양성 체계를 구축하는 것을 목표로 했고, SSCI(또는 SCI) 논문 수, 국제공동연구, 취업·진학률 등의 지표를 핵심 성과로 설정하였다. 백일우·박경호(2007)에 따르면, 1단계 BK21 사업 참여 대학은 비참여 대학에 비해 국제저널 논문 수와 취업·진학률에서 유의미하게 높은 성과를 보였다. 그러나 동시에 BK21 사업은 연구성과 지표 중심 평가, 상위 연구중심대학 중심 사업단 선정, 학문 분야·지역 간 불균형 지원이라는 구조를 통해, 상위 대학의 연구 경쟁력을 강화하는 대신, 하위·중위 대학과의 격차를 확대했다는 비판을 받았다(한국교육개발원, 2006). 4단계 BK21에서 연구실적의 질적 평가 요소가 강화되었다 하더라도, 지원 대상과 사업 구조 자체가 상위 대학·상위 대학원에 집중되어 있다는 점에서, 선택·집중 전략의 기본 틀은 유지되고 있다(교육부, 2024b).

WCU 사업은 2008년 도입된 보다 노골적인 세계수준 연구중심대학 육성 프로젝트다. 이 사업은 노벨상 수상자 등 해외 석학을 국내 대학에 유치하고, 해외 우수 대학과의 공동학과·공동연구를 통해 세계수준의 연구중심대학을 육성한다는 목표를 내세웠다. 2008·2009년에 선정된 35개 대학 149개 사업단이 중간평가 대상이 되었고, 사업 초기부터 하위 사업단

탈락, 성과 부진 사업단 정리 등 강도 높은 성과관리·퇴출 메커니즘이 도입되었다(교육과학기술부·한국연구재단, 2010). WCU 사업은 SSCI(또는 SCI) 논문 수 증가, 해외 석학과의 공동연구 확대, 일부 대학의 국제 순위 상승 등 가시적인 성과를 가져왔지만, 사업 종료 후 재정의 단절, 임시적·프로젝트 중심 구조, 소수 상위 대학 중심 지원이라는 한계로 인해, 장기적인 체제 개선보다는 단기적 성과 경쟁을 부추겼다. 즉, BK21·WCU는 모두 소수 연구중심 대학·대학원에 대한 대규모 재정 집중→연구 성과 지표 기반 평가·퇴출→상위 대학의 국제 경쟁력 제고라는 선택·집중 전략의 전형을 보여준다.

이러한 선행 정책들은 서울대-거점국립대-지역 사립대 위계 구조와 깊게 얽혀 있다. BK21·WCU 사업단 선정에서 서울대와 주요 거점국립대, 수도권 상위 사립대가 다수를 차지하면서, 이들 대학은 추가 재정과 석·박사 우수 인재를 집중적으로 흡수할 수 있었던 반면, 지방 사립대와 중소규모 대학은 구조적으로 지원 밖에 머물렀다(한국교육개발원, 2006). 이러한 구조는 상위 대학으로의 인재 집중, 하위 대학의 교육·연구 여건 악화, 대학 간 서열화와 격차 확대라는 결과를 낳으며, 오늘날 글로벌대학 30과 ‘서울대 10개 만들기’가 작동하는 토대를 형성하였다.

또한, BK21·WCU는 교수 인사제도와 대학 거버넌스에도 영향을 미쳤다. 연구논문 수와 IF 중심 성과평가, 국제 공동연구와 영어 논문을 중시하는 지표 체계는 교수 인사·평가 기준을 더욱 연구 성과 중심으로 경도시키는 역할을 했다. 대학은 사업 참여와 성과 유지를 위해 연구실적 관리체제를 강화했고, 이는 교수의 교육·지역봉사·학생지도 기능을 주변화하는 요인으로 작용했다. 다시 말해, 선택·집중 정책은 단순한 재정지원 사업이 아니라, 대학 내부의 가치체계와 인사제도, 거버넌스를 세계수준 연구 경쟁 중심으로 재편하는 힘을 가졌다. 정리하면, BK21과 WCU는 상위 대학에 대한 선택·집중 전략의 제도적 모형, 연구성과 지표를 중심으로 한 성과관리·퇴출 메커니즘, 위계 구조 강화와 인사·거버넌스 변형이라는 세 가지 측면에서, 글로벌대학 30과 서울대 10개 만들기를 이해하기 위한 정치·제도적 전사(前史)를 이룬다. 다음 장에서 분석할 글로벌대학 30과 서울대 10개 만들기는, 표면적으로는 지역혁신, 서울대 10개라는 새로운 구호를 내세우고 있지만, 그 설계 논리와 운영 방식에서는 BK21·WCU가 만들어 놓은 선택·집중의 궤적을 상당 부분 공유하고 있다는 점에서, 연속성과 단절성을 함께 검토할 필요가 있다.

IV. 글로벌대학 30과 ‘서울대 10개 만들기’ 정책의 구조적 한계

1. 정책의 등장과 공식 목표

글로벌대학 30은 인구감소·지방소멸·지방대 위기라는 복합 위기에 대응하기 위해 2023년 교육부가 제시한 대표적인 고등교육 구조개편 사업이다. 추진방안(시안·확정안)에 따르면, 정부는 지역과 대학의 동반성장을 내세우며 2030년까지 30개 내외 글로벌대학을 선정하여, 대학당 5년간 최대 1,000억 원 규모의 재정을 집중 지원하겠다는 계획이다(교육부, 2023a; 2023b). 글로벌대학은 ‘지역의 혁신·성장 거점이자 세계 수준의 교육·연구 역량을 갖춘 대학’이며, 지방정부·산업계와의 컨소시엄을 통해 지역 산업구조 전환과 정주여건 개선까지 동시에 달성하겠다는 목표로 추진되었다(교육부, 2023a; 교육부, 2024a; 대한민국 정부·교육부, 2024).

2024년 본 지정 결과 발표에서 교육부와 글로벌대학위원회는 2023년 10개 대학에 이어 2024년 추가 10개 대학을 발표하면서, 대학과 지역의 혁신을 위한 30개의 모델을 창출하겠다고 강조하였다(교육부, 2024a; 대한민국 정부·교육부, 2024). 이 과정에서 글로벌대학은 단순한 재정지원 사업이 아니라, RISE 체계와 연계된 지역혁신 플랫폼의 핵심 축으로 위치가 정해졌고, 거점국립대와 일부 사립대가 지역·권역의 허브 역할을 수행하는 구조로 설계되었다(염민호, 2023). 아울러 글로벌대학30은 2025년 최종 선정에서 7개 모델을 추가 지정하며 지정 절차가 사실상 마무리되었고, 통합·연합 모델을 핵심 수단으로 강조했다는 점에서 구조조정형 성격이 상대적으로 두드러진다.

한편, ‘서울대 10개 만들기’는 이재명 정부의 교육 공약으로 9개 거점국립대를 서울대 수준으로 끌어올려 서울대 10개 체제를 구축하겠다는 구상이다. EBS 보도에 따르면, 거점국립대 학생 1인당 교육비를 서울대의 70% 수준으로 상향하기 위해 연간 3조 원, 5년간 총 15조 원 규모의 추가 예산이 필요하고(이상미, 2025), 세계 최고 수준 연구중심대학 10여 개 육성이라는 보다 구체적인 프레임이 공유되고 있다(김용, 2025; 김송이, 2025). 그런데, 글로벌대학 30, 서울대 10개 만들기 정책은 ‘5극 3특’과 긴밀하게 연계되어 있고 이를 간략히 제시하면 다음과 같다.

〈표 1〉 글로컬대학 30, 서울대 10개 만들기, 5국 3특 비교

글로컬대학 30		서울대 10 (거점국립대, 9)	5국 3특	비고
2023년 본지정(10)	2024년 본지정(10)			
경상국립대 부산·부산교대 울산대(사립)	인제대(사립) 국립창원대 동아대·동서대(사립)	경상국립대 부산대	부울경권	
경국대 (안동대·경북도립대) 포항공대(사립)	경북대 대구한의대(사립) 한동대(사립)	경북대	대구경북권	
순천대	국립목포대	전남대	호남권	
충북대·한국교통대		충북대	충청권	
	건양대(사립)	충남대		
		제주대	제주(특)	
강원대·강릉원주대 한림대(사립)		강원대	강원(특)	
전북대	원광대·원광보건대(사립)	전북대	전북(특)	
	대구·광주·대전보건대(사립)	n/a	n/a	초광역통합

자료: 저자 작성

공식 담론에서 두 정책은 서로 다른 문제의식과 수사어가 따라온다. 글로컬대학 30은 지방대 살리기, 지역혁신, 지방시대가 핵심 주제로 부각되고, 서울대 10개 만들기는 서열 완화, 입시 병목 해소, 국가균형발전과 글로벌 초격차 대학 육성을 내세운다. 그러나 정책 설계 수준에서 보면, 두 사업 모두 소수 대학의 선정, 장기간 대규모 재정의 집중 지원, 정량 지표 중심 성과관리, 대학 간 경쟁을 통한 선별이라는 공통된 구조를 공유한다는 점에서 선택과 집중 전략의 변주로 이해할 수 있다(염민호, 2023; 황영식, 2024; 변기용, 2025).

2. 두 정책의 구조적 유사성: 선택과 집중 프레임

먼저 두 정책은 모두 ‘선정과 탈락’을 중심으로 구성된 전형적인 경쟁형 공모사업 구조이다. 글로컬대학 30은 30개 내외 대학만을 선정 대상으로 상정하고, 이들 대학을 국가적 혁신 모델로 만드는 대신 나머지 다수 대학은 사실상 지원 대상에서 배제하는 구조다(교육부, 2023a; 교육부, 2024a). ‘서울대 10개 만들기’는 서울대 외에 거점 국립대 9개를 서울대급 연구중심대학으로 지정하여 집중 육성함으로써, 상충부 소수 대학을 중심으로 한 시스템을 강화하는 전략을 취하고 있다. 이런 구조는 해외 엘리트 대학 정책에서 나타나는 excellence initiative 유형과 유사하며(Salmi, 2009; Hazelkorn, 2015), 상위 소수 대학을 국가대표 팀으

로 설정해 집약적으로 투자하는 방식이다.

둘째, 두 정책 모두 상위 몇 개 대학에 국가적 지위를 부여하는 방식으로 체제 내부의 위계를 재구성한다. 글로벌대학 30에서 선정된 대학은 글로벌대학이라는 새로운 브랜드를 획득하고, 교육부·위원회 및 지방자치단체와의 직접적인 교섭 채널을 확보하게 된다. 이에 비해 비선정 대학은 같은 권역 내에서 낙오자로 상징화되거나, 향후 구조조정 대상 대학으로 간주될 위험이 높다(황영식, 2024). ‘서울대 10개 만들기’ 또한 ‘서울대급’이라는 명칭을 통해 상위 10개 국립대에 상징자본을 집중시키며, 그 외 국립대와 사립대는 상대적으로 ‘2·3군 대학’으로 위치 지워질 가능성이 크다(변기용, 2025). 이는 Hazelkorn(2015)이 지적한 순위-주도 경쟁 구조가 국내 정책에 투영된 사례로 볼 수 있다.

셋째, 두 정책은 모두 WCU 담론과 결합해 있다. 글로벌대학 30 추진방안은 지역 특화 분야에서 WCU를 목표로 내세우고(교육부, 2023a), ‘서울대 10개 만들기’ 역시 세계 최고 수준 연구중심 대학 10개라는 표현을 반복 사용한다(김용, 2025; 김송이, 2025). 이는 Salmi(2009)가 요약한 WCU 담론—우수 인재의 집중, 풍부한 재정, 우호적 거버넌스—과 구조적으로 동일한 논리 구조를 가지며, 국가 정책이 세계수준이라는 상징을 매개로 상위 소수 대학에 자원을 집중하는 패턴이다(Salmi, 2009; Altbach, 2004).

마지막으로, 두 정책은 체제 재편이 아닌 거점국립대학과 선정대학⁴⁾의 역량 강화에 초점을 맞추고 있다는 점에서 공통점이 있다. 글로벌대학 30은 지역별·권역별 허브 대학을 육성함으로써 지역 고등교육 시스템을 개편하겠다는 의도를 내세우지만, 실제 설계는 대부분 기존 거점국립대와 일부 사립 상위대학을 중심으로 한 허브-스포크 구조에 머물러 있다⁵⁾(염민호, 2023; 황영식, 2024). ‘서울대 10개 만들기’ 역시 국립 거점대학의 상향 평준화에 초점을 맞출 뿐, 사립대·전문대·지역대학과의 역할 분담·통합·재편을 함께 설계하는 체제 개편 전략은 부재하다. 이 점에서 두 정책은 대학 체제 재편 없는 선택과 집중이라는 동일한 구조적 한계를 공유한다고 볼 수 있다. 다만 글로벌대학30이 통합·연합을 통해 구조조정과

4) 본 논문에서 특정 대학군을 ‘상위’로 범주화할 경우, 그 기준(예: 연구역량, 재정규모, 국제평가, 학생선발 경쟁도, 교육비 등)이 명확히 제시되어야 한다. 따라서 본문에서는 가치판단적 서열 표현을 최소화하고, ‘정책 설계에서 핵심 대상으로 지목되는 대학군’, ‘거점국립대’, ‘선정 대학’ 등 기술적 표현으로 정정하여 사용한다.

5) 대학 통합은 학령인구 감소와 지역 고등교육의 지속가능성 확보라는 정책 목표와 연결될 수 있으나, 통합의 필요성과 기대효과(기능 재배치, 재정효율, 지역 인력수급, 학생 학습권 보호 등)에 대한 근거가 충분히 제시되지 않은 상태에서 추진될 경우 이해관계자 신뢰 확보와 집행 정당성 측면에서 위험이 커질 수 있다. 따라서 통합 정책은 ‘통합 자체’가 아니라 통합 이후의 역할 분담, 거버넌스, 재정 책임 구조가 함께 설계되어야 한다. 이러한 관점에서 보면 설립취지가 다른 국립대(예, 안동대)와 도립대(경북)의 통합은 합리적 대안이라 할 수 없다.

기능 재배치를 전면에 내세우는 반면, ‘서울대 10개 만들기’는 거점국립대 중심의 전략연구 역량 강화에 무게를 둔다는 점에서 정책의 강조점과 언어는 부분적으로 상이하다.

3. 재정 구조와 성과관리 체계의 한계

글로벌대학 30의 재정 구조는 전형적인 프로젝트형 지정기금(project-type earmarked fund)의 성격을 지닌다. 대학당 최대 1,000억 원, 5년간 지원이라는 구도는 단기적으로는 상당한 재정 유인을 제공하지만, 기간 종료 이후 재정 지속 가능성, 기존 일반재정 지원과의 관계, 비선정 대학에 대한 기회비용 등을 충분히 고려하지 못하고 있다(교육부, 2023a). 지원 재원도 고등교육 재정 총량의 순증이라기보다, 기존 여러 사업을 통합·조정하거나 일부 전환하는 방식이어서, 실질적으로는 특정 대학에 대한 재정 재배분에 가까운 측면이 크다(염민호, 2023; 황영식, 2024).

성과관리 체계 역시 BK21·WCU에서 보았던 연구·지표 중심 평가 방식을 상당 부분 계승하고 있다. 글로벌대학 30은 정량적 성과지표(산학협력 수입, 창업, 취·창업률, 특정 분야 연구실적 등)와 정성평가를 결합한다고 하나, 실제 대학 입장에서는 사업 종료 후에도 숫자로 보여줄 수 있는 성과를 단기간에 만들어야 하는 압력이 강하게 작동한다(교육부, 2023a; 한국교육개발원, 2006). 이는 지역사회와의 관계 재구성, 장기적 인력·조직·학사 구조 개편과 같은 구조적 혁신보다는, 지표를 충족하기 위한 단기 프로젝트·프로그램 위주의 대응을 유도할 위험이 크다.

‘서울대 10개 만들기’의 재정 구조 역시 구조적 한계를 안고 있다. 일부 연구에서는 5년간 15조 원, 연간 3조 원 수준의 추가 재정이 필요하다고 추산하고 있지만(이상미, 2025), 이는 전체 고등교육 재정의 상당 비중을 특정 국립대 10여 곳에 집중하겠다는 의미이기도 하다. 국내 고등교육 재정이 OECD 평균에 비해 여전히 낮은 상황에서, 고등교육 재정총량의 대폭 확대 없이 ‘서울대 10개 만들기’를 추진할 경우, 비거점 국립대·사립대·전문대에 대한 지원 축소, 학생·학부모 부담 증가, 구조조정 압력의 하향 전가 가능성이 크다(김기식·최새봄, 2022).

또한, ‘서울대 10개 만들기’는 학생 1인당 교육비 격차 해소를 핵심 논거로 제시하지만, 교육비 격차를 단순히 서울대 수준으로 맞추는 것만으로 해결할 수 있다는 가정 자체에 문제가 있다. UC-CSU-CCC⁶⁾로 구성된 캘리포니아 모델과 달리, 한국은 상이한 기능을 갖는

6) UC는 최고 수준의 4년제 연구중심 대학으로 석사 및 박사 학위까지 취득 가능, CSU는 4년제 교육중심 대학으로 석사 학위까지는 자체적으로 수여하지만, 박사 학위는 UC와 연계해 취득, CCC는 2년제 대학으로 UC와 CSU의 교양학부 역할과 직업 전문 교육을 담당하도록 설계되어 있다.

대학 유형 간 구조적 관계가 충분히 설계되어 있지 않으며, 상층부 10개 대학의 교육비를 상향 조정한다고 해서 중·하위 대학의 재정·질적 여건이 자동으로 개선되는 것은 아니다. 오히려 상위 대학에 대한 집중 투자가 제로섬 게임이 되어 체제 전체의 약화를 초래할 수 있다는 점에서, 재정 구조 차원의 근본적인 재설계 없이는 정책 목표 달성이 어렵다.

4. 대학 체제와 지역 고등교육 생태계에 미치는 효과

글로벌대학 30과 ‘서울대 10개 만들기’는 모두 체제 수준이 아닌 개별 대학을 단위로 정책을 설계하고 있다는 점에서, 대학 체제 및 지역 고등교육 생태계에 구조적 긴장을 불러일으킨다. 황영식(2024)은 글로벌30 사업을 ‘지역대학 구조조정의 다른 이름’이라고 규정하면서, 이 사업이 이미 지역 내 헤게모니를 가진 지방 거점국립대를 중심으로, 권역별 허브-스포크 구조를 강화하는 방식으로 작동하고 있다고 분석한다. 선정된 대학은 글로벌대학이라는 브랜드와 재정을 통해 권역 내 지배적 지위를 공고히 하는 반면, 비선정 대학은 학생·교원·연구자 유출, 재정 악화, 구조조정·통폐합 압력의 상승 등 조용한 퇴출 압력에 직면하게 된다. 글로벌대학과 RISE 사업은 지역혁신체제 강화라는 명분에도 불구하고, 실제로는 기존 거점국립대 중심 구조를 더욱 공고히 하고, 대학 간 수평적 협력보다는 수직적 종속 관계를 강화해, 장기적으로는 지역 고등교육 생태계의 다양성과 자율성을 약화시킬 위험이 크다. 이러한 구조에서는 지역 사립대와 중소규모 대학의 역할이 거점대학의 하청 파트너로 축소되며, 교육·연구·지역봉사 기능의 다원성이 훼손될 수 있다.

‘서울대 10개 만들기’가 본격 추진될 경우, 대학 체제에 미칠 영향 역시 유사하다. 김용(2025)은 이 정책이 글로벌 초격차 대학 육성이라는 긍정적 효과를 노리면서도, 국립·사립을 막론한 전체 대학 체제의 기능 분화·역할 분담 설계 없이 상위 국립대 중심으로만 논의를 전개하고 있으며, 사립대·전문대·지역대학과의 관계 설정에 대한 비전이 부재하다고 지적한다. 나아가, ‘서울대 10개 만들기’ 정책은 지역 사립대 죽이기로 귀결될 수 있다는 우려도 있다(변기용, 2025; 김송이, 2025). 이는 상위 10개 대학을 제외한 나머지 대학에 대해 평균 이하 자원을 전제하는 구조에서 나오는 당연한 귀결이다.

지역 고등교육 생태계 관점에서 보면, 두 정책은 상위 허브 대학의 흡인력 강화를 통해 인재·재정·연구를 집중시키고, 하위 대학의 구조조정·통폐합·전환을 가속화하는 극단적 선택과 집중의 시나리오를 내포한다. 인구 감소와 지방 소멸이 이미 진행 중인 상황에서, 이는 지역사회가 필요로 하는 다양한 고등교육 기능—직업교육, 평생교육, 지역산업 맞춤형 인력 양성, 문화·복지 서비스—을 제공할 기관의 기반을 약화시킬 수 있다. 결과적으로, 글로벌대학 30과 ‘서울대 10개 만들기’는 지역혁신과 균형발전을 목표로 내세우고 있으나, 대학

체제 전체의 관점에서는 상위 대학 위주의 구조조정으로 귀결될 위험성을 내포하고 있는 것이다(황영식, 2024; 염민호, 2023).

5. 상징정치, 거버넌스, 지속가능성의 결어

두 정책의 또 다른 공통된 한계는 숫자와 구호의 상징정치가 실질적 거버넌스·제도 개편을 대체하고 있다는 점이다. Edelman(1964)은 정치가 종종 상징과 이미지, 언어를 통해 대중의 불안과 갈등을 관리하는 과정이라고 지적하며, 실질적 변화가 미미한 정책이 ‘대담한 개혁’으로 포장되는 현상을 상징적 활용(symbolic uses)으로 개념화하였다. Boussaguet & Faucher(2024) 역시 상징정책이 위기 상황에서 안심 효과, 정당성·신뢰 유지, 책임 분산 효과를 갖는다고 분석한다. 글로벌대학 30과 서울대 10개 만들기는 바로 이러한 상징정치의 전형적 사례로 이해할 수 있다.

그런데, 글로벌대학 30, 서울대 10개라는 숫자 자체가 강력한 커뮤니케이션 도구로 작동한다. 그러나 이 숫자는 어떤 기준으로 그 수가 정해졌는지, 인구·재정·정책 환경 변화에 따라 조정 가능성이 있는지, 체제 전체 구조와 어떤 관계를 맺는지에 대한 분석 없이 제시된 것이다. Apple(2004)이 지적하듯, 신자유주의 교육개혁은 정치적 스펙터클을 통해 시장·경쟁·책무성의 언어를 과잉사용함으로써, 실제 불평등과 배제의 구조를 가리는 경향이 있다. 글로벌대학 30과 서울대 10개 만들기 역시 글로벌 경쟁력, 지역혁신, 균형발전이라는 수사로 포장되어 있지만, 실제로는 대학 체제 내부의 불균형과 위계를 심화시키고, 구조조정 비용을 하위 대학과 지역사회에 전가할 위험이 있다.

거버넌스 측면에서도 두 정책은 한계를 공유한다. 글로벌대학 30은 중앙정부·글로벌대학위원회 중심의 심사·선정 구조를 통해 추진되며, 대학 내부의 구성원(교수·직원·학생)과 지역사회(지방자치단체·시민사회)의 참여는 주로 계획서 작성 단계에 제한되는 경우가 많다(염민호, 2023). RISE 체계와의 연계도 선언 수준에 머물러, 실제로는 교육부·글로벌대학위원회가 사업 설계를 주도하고, 지방자치단체는 매칭 재정 제공자 역할에 머무는 구조가 반복되고 있다. ‘서울대 10개 만들기’ 역시 공약 발표 이후 정책 설계와 논의 과정에서 사립대·전문대·지역대학의 참여 채널이 취약하며, 국립대 중심 프레임이 사실상 기정사실화된 상태에서 실행 방안 조정 수준의 논의만 이루어지고 있다(김용, 2025; 변기용, 2025).

지속가능성 측면에서 보면, 글로벌대학 30은 5년 단위 사업 종료 이후 재정·인력·조직 구조를 어떻게 유지할 것인지에 대한 명확한 로드맵을 제시하지 못하고 있다(황영식, 2024). ‘서울대 10개 만들기’는 15조 원 수준의 재정 수요를 제시하지만, 고등교육 재정 전체를 OECD 평균 수준으로 끌어올리는 중장기 계획과 연동되어 있지 않으며, 경기 변동·재

정 건전성 논쟁에 취약하다. 결국 두 정책 모두 정치적 시간표에 맞춘 단기·중기 프로젝트의 성격이 강하고, 학령인구 급감과 지방재정 악화, 사립대 구조조정 등 장기적 환경 변화에 대응하는 지속 가능한 체제 개편 전략으로 보기에는 한계가 뚜렷하다.

함축하면, 글로컬대학 30과 ‘서울대 10개 만들기’는 선택과 집중 프레임을 공유하는 재정·제도 설계, 서울대-거점국립대-지역 사립대로 이어지는 기존 위계 구조의 재강화, 상징정치(symbolic politics)와 단기 성과 중심 거버넌스, 대학 체제·지역 생태계 관점에서의 지속가능성 결여라는 공통된 구조적 한계를 내재화하고 있다. 이러한 진단은 다음 장에서 논의할 대학 체제 개편과 선택과 집중의 선순환 구조와 그 조건을 모색하기 위한 출발점이 된다.

V. 대학 체제 개편과 선택과 집중의 선순환 구조와 그 조건

1. 기능 분화·통합·특성화를 회피하는 제도·정치 구조

앞선 논의에서 보았듯이, 글로컬대학 30과 ‘서울대 10개 만들기’는 모두 선택과 집중 전략을 통해 소수 대학에 재정과 상징 자원을 몰아주는 구조를 공유한다. 그러나, 이 전략이 체제 전체의 선순환으로 연결되기 위해서는 먼저 고등교육 체제의 기능 분화·통합·특성화가 명시적으로 설계되어야 한다. 이러한 점에서, 현재 한국의 제도·정치 구조는 근본적인 한계가 있다. 우리나라는 5·31 개혁 이후 대학의 양적 팽창과 함께 사실상 종합대학 일색 구조를 형성했지만, 이를 대신할 명확한 체제 설계—예를 들어 연구중심대학-교육중심대학-지역 혁신대학-직업·전문대학 등—를 제도적으로 규정하지 못했다. 이로 인해 모든 대학이 상충 부 모델(서울대·거점국립대)을 모방하는 상향지향 구조 속에 놓이게 되었고, 기능 분화는 선언 속 구호에 머물렀다.

정책 측면에서도 교육부와 기획예산처(중전 기획재정부), 과학기술 관련 부처가 각기 다른 논리로 대학정책과 연구정책을 설계해 왔으며, 고등교육 재정은 다수의 개별 사업으로 분절된 채 운영되어 왔다(Golden, 2021). BK21, WCU, 산학연협력선도대학 육성사업(Leaders in Industry-university Cooperation: LINC), LINC 3.0, 글로컬대학 30 등은 모두 개별 대학 단위의 경쟁형 사업으로 설계되었고, 체제 전체의 구조를 조정하는 방식—예컨대 유형별 역할 규정, 기능 통합·전환, 구조적 축소·확대—보다는 ‘사업 참여 여부와 성과’에 초점을 맞추었다(염민호, 2023). 그 결과, 대학은 사업에 선정될 만큼의 경쟁력을 입증하는 데 조직 역량을 집중했고, 체제 차원의 기능 재편 논의는 반복적으로 후순위로 밀려났다.

정치 구조 역시 기능 분화·통합·특성화를 어렵게 만드는 방향으로 작동한다. 국회의원 과 지방자치단체장은 지역 내 대학의 존속·유지에 강한 이해관계를 갖고 있으며, 특정 대학이나 학과의 구조조정·통폐합은 곧바로 지역민원과 정치적 비용으로 이어진다. 때문에 중앙정부는 대학 통폐합·폐교와 같은 직접적인 구조조정보다는 사업 미선정→재정악화→자발적 구조조정이라는 간접 전략을 선호한다(황영식, 2024). 이는 표면적으로는 자율적 구조조정처럼 보이지만, 실질적으로는 책임 회피적 방식이며, 체제 수준의 계획적 재편이 아니라 퇴출 관리의 형태로 나타난다는 점에서 문제가 있다.

또한, 선거 주기와 정책 주기의 불일치도 구조적 요인이 된다. 글로벌대학 30, ‘서울대 10개 만들기’ 모두 최소 5년 이상을 전제로 하는 중장기 정책이지만, 실제 정치 주기는 4~5년 단위로 정부·여당이 교체되는 구조이기 때문에, 정책 연속성과 체제 설계의 일관성이 확보되기 어렵다. 이 상황에서 정권마다 글로벌 30, 글로벌 10, 엑셀런스 대학 등 새로운 구호를 제시하면서, 기존 사업은 이름만 바꿔 재출시하거나 절반쯤 시행되다 중단되는 경우가 반복된다(Apple, 2004; Edelman, 1964). 이런 상징정치는 실질적 체제 개편보다는 단기적 정치 성과에 유리한 방향으로 정책을 유도한다.

이처럼 한국의 제도·정치 구조는 모든 대학이 상향 모방을 추구하는 종합대학 일색 구조, 사업 단위로 쪼개진 재정 구조, 지역·선거 이해에 종속된 구조조정 회피, 단기 정치 주기에 따른 상징정치의 반복이라는 네 가지 특징을 내재화하고 있다. 이러한 조건에서는 어느 특정 시점에 글로벌대학 30이나 서울대 10개 만들기를 도입하더라도, 그것이 체제의 기능 분화·통합·특성화를 전제로 한 선순환 구조로 작동하기보다는 기존 위계와 불균형을 더욱 강화하는 방향으로 작동할 가능성이 크다.

2. 독일·프랑스·일본의 엘리트 대학 정책과 체제 재편

선택과 집중 전략이 언제 선순환 구조로 작동하고, 언제 승자독식 구조로 귀결되는지를 이해하기 위해서는 해외 사례와의 비교가 유용하다. 독일, 프랑스, 일본은 모두 세계수준대학 육성과 체제 재편을 결합하려는 시도로서 엑셀런스 이니셔티브(Excellence Initiative), IdEx, Top Global University 프로젝트 등을 추진해 왔다(Kehm & Pasternack, 2009; Le Prestre et al., 2018; Kitagawa & Oba, 2010).

독일의 Excellence Initiative는 2005년 시작되어 여러 차례 연장·조정을 거치며, 대학원(Graduate Schools), 엑셀런스 클러스터(Clusters of Excellence), 미래전략(Institutional Strategies)이라는 세 개의 펀딩 라인을 통해 일부 대학과 연구 집단에 대규모 재정을 집중 지원했다(Kehm & Pasternack, 2009; Gawellek, 2016). 이 사업은 전통적으로 균질성이 강

조되던 독일 대학체제에 수직적 분화(vertical differentiation)를 도입하는 계기가 되었으며, 일부 대학을 엘리트 대학으로 부상시키는 한편, 대학 간 임무·역할의 차별화를 촉진하였다(Kehm & Pasternack, 2009; Krieger, 2024). 동시에, 엑셀런스 대학이 위치한 지역의 산업·연구 생태계와 연계하여 지역 혁신 거점을 강화하는 효과도 발견된다(Krieger, 2024).

프랑스의 IdEx(Initiatives d'excellence)는 2010년대 이후 5~10개의 복합 연구·교육 거점을 육성하기 위해 도입되었으며, 대학 간 통합·연합(COMUE)과 거버넌스 개편을 강하게 요구했다(Le Prestre et al., 2018; Sursock, 2015). 파리-사클레(Paris-Saclay), 엑스-마르세유(Aix-Marseille), 그르노블 알프(Grenoble Alpes) 등은 IdEx 선정 과정에서 여러 대학과 연구소를 통합·재편했고, 이를 통해 연구 역량 집중, 국제 가시성 확대, 지역 클러스터와의 연계를 동시에 추구하였다(France IdEx, 2022; Université Grenoble Alpes, 2025). 물론 IdEx 역시 소수 거점에 대한 재정 집중이라는 점에서 불평등 심화, 비수도권 대학의 주변화, 과도한 경쟁 등의 비판에서 자유롭지 않지만, 최소한 체제 차원의 구조 개편—통합·연합, 거버넌스 재구성—을 동반했다는 점에서 우리나라와 차이를 보인다.

일본은 국립대 법인화(2004) 이후, Global 30(2009), Top Global University(TGU, 2014) 등을 통해 일부 대학의 국제화를 촉진하는 엘리트 대학 정책을 추진했다(Kitagawa & Oba, 2010; Shimmi, 2015; Morley et al., 2020). TGU 사업은 Top Type과 Global Traction Type으로 구분하여 연구중심대학과 교육·국제화 중점 대학을 구분 지원했고, 학부·대학원 교육과 연구, 거버넌스 개혁, 국제학생·교원 비율 등 다수의 지표를 활용했다(JSPS, 2024; Cho, 2024). Kitagawa & Oba(2010)는 일본의 개혁이 '탁월성과 다양성을 연결한다(connecting excellence and diversity)'는 목표를 내세웠음에도, 실제로는 국립대학법인(NUCs) 간 “있는 대학과 없는 대학 간의 격차(haves vs. have-nots)”를 확대했다는 점을 비판한다(Kitagawa & Oba, 2010).

세 나라의 사례는 공통적으로 엘리트 대학 육성이라는 선택·집중 전략을 채택했지만, 동시에 체제 차원의 구조적 조정—통합·연합, 미션 재정의, 거버넌스 개편, 수직·수평적 분화 관리—을 함께 다루려 했다는 특징이 있다. Salmi(2016)는 독일·프랑스·일본의 엑셀런스 이니셔티브를 비교하면서, 선택·집중이 체제 선순환으로 작동하기 위해서는 전체 대학 체제 안에서 엘리트 대학의 위치와 역할을 명확히 규정하고, 중·하위 대학의 역할과 재정지원을 안정적으로 설계하며, 거버넌스와 책임 구조를 재구성하는 것이 중요하다고 강조한다. 반대로, 이러한 체제 설계 없이 엘리트 대학 정책을 도입한 경우, 승자독식 구조와 하위 대학의 주변화가 심화된다고 본다(Agasisti, 2019; Cremonini, 2014).

일본의 경우, TGU를 비롯한 국제화 정책이 일부 상위 국립대에는 자율성과 재정지원이,

지방 사립대·중소 대학은 구조조정 압력과 경쟁 강화를 가져왔다는 비판이 제기된다(Kitagawa & Oba, 2010; Morley et al., 2020). 이러한 비교는 한국이 서울대 10개, 글로벌대학 30과 같은 상징 정치(구호 또는 수사어)를 도입하는 데 그칠 것이 아니라, 체제 재편과 엮어 설계하지 않으면, 선택·집중 전략이 오히려 체제 전반의 불안정성을 높일 수 있다는 점을 잘 보여준다.

3. 한국 고등교육 체제 재편의 방향과 원칙

선택과 집중 전략이 선순환 구조로 작동하기 위한 전제는, 고등교육 체제의 역할 구조를 먼저 설계하는 일이다. 이를 위해 한국 고등교육 체제 재편의 방향과 원칙은 다음 네 가지 축으로 정리할 수 있다.

첫째, 대학 유형별 기능 분화와 역할 분담을 법·제도에 명시해야 한다. 연구중심대학(Research-intensive University), 교육·학부 중심대학(Teaching-focused University), 지역혁신·연계대학(Regional Engagement University), 직업·전문대학(Professional/Vocational College) 등 기본적 유형을 설정하고, 각 유형별로 교육·연구·지역봉사 기능의 비중, 재정지원 방식, 성과지표, 거버넌스 구조를 차별화하는 방향이 필요하다(Teichler, 2008; Clark, 1998). 이를 통해 모든 대학이 세계수준 연구중심대학 모델을 모방하는 구조에서 벗어나, 자신의 역할 공간에 맞는 전략을 선택하도록 유도해야 한다.

둘째, 체제 재편과 재정 구조의 개편을 결합해야 한다. OECD의 고등교육 재정 비교에 따르면, 고등교육 재정은 기준재정(포물러 기반 일반재정), 성과기반 재정, 경쟁형·프로젝트형 재정의 세 축을 혼합하되, 유형별 역할과 연계해 설계되는 것이 바람직하다. 우리의 경우, 일반재정(국립대 운영비 지원, 사립대 기본역량진단 등)은 안정적으로 확충하되, 유형별 역할 수행을 조건으로 하는 중장기 계약형 재정(예, 지역혁신대학 계약, 교육중심대학 계약)을 도입하고, 경쟁형 사업은 시스템 재편과 긴밀히 연동되는 방향으로 축소·조정할 필요가 있다.

셋째, 거버넌스 개편과 체제 재편을 동시에 추진해야 한다. World Bank와 OECD의 고등교육 거버넌스 연구는 고등교육 체제의 성과를 좌우하는 핵심 요인으로 역할이 분명한 다층 거버넌스(국가-지역-기관), 투명한 재정·성과 정보 공개, 자율성과 책임이 결합된 기관 거버넌스, 이해관계자의 실질적 참여를 꼽는다(OECD, 2008; World Bank, 2014). 우리나라에서도 고등교육정책을 장기적으로 조정할 수 있는 독립적 기구⁷⁾(예, 국가고등교육위원회)를

7) 국가교육위원회에는 9개가 특별위원회가 구성되어 있으며, 그 중 하나가 바로 '고등교육특별위원회'인데, 2025년 11월 18일 발족했고, 위원 14명이 위촉되었다.

설계하고, RISE와 연계된 권역별 고등교육 거버넌스 구조를 강화할 필요가 있다.

넷째, 지역 고등교육 생태계를 단위로 한 재편 원칙을 세워야 한다. 지역·권역 단위에서 거점국립대, 주요 사립대, 전문대·폴리텍, 평생교육기관이 함께 참여하는 지역 고등교육·훈련 협의체를 제도화하고, 이 단위를 중심으로 기능 분담과 통합·전환, 공동 학위·공동 교수제, 공동 캠퍼스 등 다양한 구조개편 방안을 모색할 필요가 있다(Kitagawa & Oba, 2010). 이렇게 권역 단위의 협의체와 국가 차원의 고등교육위원회가 상호 연계될 때, 개별 대학 단위 사업을 넘어서는 체제 재편이 가능해진다.

요컨대, 한국 고등교육 체제 재편의 원칙은 ‘대학 몇 개를 세계 100위 안에 넣을 것인가’가 아니라, ‘각 유형별 대학이 무엇을 담당하고, 서로 어떻게 연결될 것인가’라는 질문에 답하는 방향으로 설정되어야 한다. 그래야 비로소 선택과 집중 전략도 체제 선순환을 위한 도구로 기능할 수 있다.

4. 체제 재편과 연동된 선택·집중 전략의 재설계

위에서 제시한 방향과 원칙을 전제로 할 때, 글로컬대학 30과 서울대 10개 만들기는 어떻게 재설계되어야 할까. 핵심은 ‘체제 재편 없는 선택과 집중’에서 ‘체제 재편과 연동된 선택과 집중’으로의 전환이다. 이를 위해 다음과 같은 재설계 방안을 제시한다.

첫째, 서울대 10개 만들기 정책⁸⁾은 단순히 거점국립대의 재정 상황을 의미하기보다, 국가 차원의 연구중심대학 네트워크 설계를 의미해야 한다. 예를 들어, 일부 상위 대학(서울대, KAIST, 몇 개의 거점국립대)을 국가 전략연구대학으로 지정하되, 이들이 특정 분야(반도체, 기후, 보건, AI 등)에서 국가 전략연구를 담당하고, 중·하위 대학·연구소와의 역할 분담·공동 연구 체계를 갖추도록 설계할 수 있다. 이때 재정지원은 개별 대학이 아니라 국가 전략 연구망(네트워크)에 대한 지원으로 설계하고, 참여 대학 간 역할과 성과에 따라 배분하는 방식이 바람직하다(Salmi, 2016; Hazelkorn, 2015).

8) 헌법 제123조 제2항은 ‘지역경제의 균형 있는 발전’을 국가의 책무로 규정한다. 본 논문은 균형발전의 헌법적 정당성 자체를 부정하지 않는다. 다만 고등교육 정책에서 ‘균형발전’이 무엇을 의미하는지(교육기회 접근성, 지역혁신 생태계, 공공서비스 유지, 지역 인력수급 등)에 대한 개념 정의와 정책 설계가 충분히 정립되지 않은 상태에서, ‘균형발전’이라는 수사어가 거점국립대 9개에 대한 균등 배분 또는 정치적 배분 정치를 정당화하는 장치로 차용될 수 있다는 점을 비판적으로 검토한다. 즉, 문제는 균형발전이라는 가치 자체가 아니라, 그 개념의 불명확성이 정책 설계의 정합성을 약화시키는 방식이다. 핵심은 ‘서울대를 제외한 9개 거점 국립대’라는 지정 자체가 정책적 필연성을 담보하지 못한다는 것이다. 대안으로는 5급 3특 국정과제와 연계해, 5개 권역 거점에 위치한 대학을 선정하고 특정 분야(예: AI, 반도체, 바이오 등)에 재원을 집중 투입하는 방식이 더 설득력 있을 수 있다. 지역별로 ‘서울대급’ 연구·교육 역량을 갖춘 대학을 5개만 구축하더라도, 국가 경쟁력과 인재 양성 측면에서 충분히 큰 성과로 평가될 수 있다.

둘째, 글로컬대학 30은 글로컬대학이라는 개별 대학 브랜드를 부여하기보다, 권역형 고등교육 개편 패키지로 재구성할 필요가 있다. 예를 들어, 한 권역에서 글로컬대학으로 선정 되려면, 거점국립대·지역 사립대·전문대·폴리텍이 함께 참여하는 연합체(Consortium)를 구성하고, 학과 통폐합·공동학위·캠퍼스 공유·공동 교수제 등 권역 전체의 재편 계획을 제출하도록 조건을 부여할 수 있다. 지원 재정 역시 단일 대학이 아니라 권역 연합체에 배분하고, 연합체 내부에서 유형별 역할과 필요에 따라 재배분하도록 설계함으로써, 선택·집중이 동시에 통합·조정의 계기가 되도록 해야 한다(Le Prestre et al., 2018; Université Grenoble Alpes, 2025).

셋째, 선택·집중 사업에 참여하는 대학에게는 미션 재정의와 거버넌스 개편을 의무화해야 한다. 독일과 프랑스의 엑셀런스 이니셔티브는 엘리트 대학이 ‘우리 대학이 어떤 역할을 할 것인지’를 스스로 규정하고, 그에 맞는 거버넌스와 내부 구조를 재편하도록 요구했다(Kehm & Pasternack, 2009). 한국에서도 글로컬대학 30·서울대 10개 참여 대학에게 미션 스테이트먼트⁹⁾ 개정, 이사회·평의원회 구조 개편, 교수·직원·학생·지역사회 참여 확대, 지역과의 거버넌스 체계 구축 등을 조건으로 요구하고, 이에 대한 이행 정도를 성과평가에 반영해야 한다.

넷째, 선택·집중 전략의 성과지표를 체제 관점에서 재설계해야 한다. 지금까지의 성과지표는 주로 개별 대학의 연구성과, 취·창업률, 산학협력 수입 등 기관 내부 성과에 집중되어 있다. 앞으로는 권역 내 대학 간 중복 학과 축소 및 기능 재배치, 권역 내 학생 이동·접근성 개선, 지역산업·지역사회와의 실질적 연계, 중·하위 대학의 질 개선 정도 등 체제 수준의 지표를 함께 도입함으로써, 선택·집중이 상위 대학만의 이익이 아니라 체제·지역 전체의 개선으로 이어지도록 유도해야 한다.

다섯째, 선택·집중 정책에는 하위 대학 보호 및 전환 전략이 반드시 포함되어야 한다. 엑셀런스 이니셔티브가 있는 국가들에서도 비선정 대학에 대한 연착륙(soft landing) 장치가 충분하지 않았을 때, 지역·하위 대학의 붕괴와 사회적 갈등이 심화되었다(Agasisti, 2019; Kitagawa & Oba, 2010). 한국에서도 글로컬 30·서울대 10개 만들기 정책은 비선정 대학의 구조전환을 위한 특별재정(예, 직업·평생교육 기관 전환 지원), 학생·교원 이동에 대한 보호 장치, 지역사회와의 협의 메커니즘을 마련해야 한다.

종합하면, 선택과 집중은 대학 체제 개편과 결합될 때 비로소 선순환 구조의 일부가 될 수 있다. 현재의 글로컬대학 30과 서울대 10개 만들기 정책은 이러한 체제 설계와 연동되지 않

9) 대학의 설립이념, 교육목표, 추구하는 가치, 사회적 기능 및 역할을 담아 대학의 정체성과 방향성을 제시한 비전 선언문을 말한다.

은 상태에서 도입된 ‘상징정치와 엘리트 대학 육성 정책’에 가깝다. 본 논문이 제시한 방향은, 이 두 정책을 폐기할 것인가 유지할 것인가의 이분법이 아니라, 체제 재편의 레버(lever)로 재설계할 것인가라는 질문이다.

VI. 결론 및 정책적 시사점

1. 연구결과의 종합

본 논문은 글로컬대학 30과 서울대 10개 만들기를 별개의 개별 정책으로 보지 않고, 대학 체제 재편 없는 선택과 집중 전략이라는 공통 구조를 공유하는 연속된 정책 궤적으로 본다. WCU 담론, 고등교육 체제의 기능 분화 이론, 숫자와 구호를 활용한 상징정치 논의를 결합하여, 두 정책이 상위 소수 대학에 재정과 상징 자원을 집중시키면서도, 정작 대학 체제 전체의 구조 개편과 역할 재구성에는 거의 손을 대지 못하고 있음을 보여주었다(Altbach, 2004; Salmi, 2009; Hazelkorn, 2015). 그 결과, 인구감소·지방소멸·지방대 위기·사립대 재정 악화라는 구조적 문제에 대한 대응이 아니라, 기존 위계 구조를 재강화하는 방향으로 귀결될 위험이 크다는 점을 드러내는 것이 논문의 첫 번째 결론이다.

이론적 논의 차원에서, 본 논문은 WCU 담론과 선택·집중 전략, 숫자와 구호의 상징정치가 어떻게 결합하여 소수 엘리트 대학에 대한 국가적 투자를 당연한 정책 선택으로 보이게 만드는지를 보여주었다(Altbach, 2004; Salmi, 2009; Edelman, 1964; Boussaguet & Faucher, 2024). 그러나 Trow(2006)와 Teichler(2008)의 논의가 시사하듯, 대중·보편 단계의 고등교육 체제에서 핵심은 세계수준대학의 숫자가 아니라, 연구중심대학·교육중심대학·지역연계대학·직업·전문대학 등 다양한 유형의 기관 간 기능 분화와 역할 분담이다. Apple(2004)이 지적하듯, 신자유주의적 교육개혁은 시장·경쟁·책무성의 언어로 포장된 스펙터클을 통해 불평등과 배제 구조를 가리는 경향을 가진다. 글로컬대학 30, 서울대 10개와 같은 숫자 구호는 바로 이런 상징정치의 전형이며, 실질적 체제 개편 없이 구호와 숫자만을 전면에 내세울 경우, 정책은 상징적 위로와 정치적 성과를 제공하는 동시에 구조적 문제를 더 악화시킬 수 있다는 점이 두 번째 결론이다(Edelman, 1964; Apple, 2004; Boussaguet & Faucher, 2024).

역사적·구조적 분석을 통해, 본 논문은 5·31 개혁 이후 종합대학 체제의 확산, 서울대-거점국립대-지역 사립대로 이어지는 위계 구조, 교수 인사제도와 대학 거버넌스의 경직성이

오늘날 정책 논쟁의 토대를 이루고 있음을 확인하였다. BK21·WCU로 대표되는 선행 선택·집중 정책은 상위 연구중심대학에 재정을 집중하고, 연구성과 지표 중심의 성과관리·퇴출 메커니즘을 도입함으로써, 상위 대학의 국제 경쟁력 제고와 동시에 하위 대학의 구조적 주변화를 심화시키는 역할을 해 왔다. 글로벌대학 30과 서울대 10개 만들기는 이러한 궤적 위에서 등장한 정책으로, ‘새로운 개혁’이라기보다 ‘기존 선택·집중 프레임의 재포장’이라는 성격이 강하다는 것이 세 번째 결론이다.

그간의 정책을 세밀하게 분석해보면, 글로벌대학 30과 서울대 10개 만들기는 경쟁형 공모·선정·탈락 구조, 상위 소수 대학에 대한 재정·브랜드 집중, WCU 담론과 순위 경쟁의 결합, 개별 대학 단위 성과지표 중심의 관리, 체제·권역·생태계 단위 설계 부재라는 공통된 구조를 공유하고 있다(교육부, 2023a; 교육부, 2024; 염민호, 2023; 김용, 2025; 변기용, 2025). 글로벌대학 30은 지역혁신이라는 명분에도 불구하고, 거점국립대 중심 허브-스포크 구조를 강화하고, 비선정 대학에는 사실상의 조용한 퇴출 압력을 가하는 효과를 낼 수 있다. 서울대 10개 만들기 역시 국립 거점대학의 상향 평준화에 초점을 맞추면서, 국립·사립·전문대 전체 체제의 역할 구조와 재정 배분에 대한 고민이 부족하다는 비판을 피하기 어렵다. 이는 선택·집중 전략이 체제 선순환으로 작동하기보다는 승자독식 구조를 심화시킬 수 있다는 해외 연구의 경고와도 맞닿는다. 비교 사례 분석에서 독일의 Excellence Initiative, 프랑스의 IdEx, 일본의 Top Global University 프로젝트는 모두 상위 대학에 대한 선택·집중 전략을 채택했지만, 동시에 대학 통합·연합, 미션 재정의, 거버넌스 개편 등 체제 재편을 병행하려 했다는 점에서 한국과 차이가 있다(Kehm & Pasternack, 2009; Le Prestre et al., 2018; Kitagawa & Oba, 2010). Salmi(2016)의 비교 연구가 보여주듯, 선택·집중이 선순환으로 작동하려면 엘리트 대학의 역할과 체제 내 위치를 명시하고, 중·하위 대학의 안정적 역할·재정을 보장하며, 권역별·국가별 거버넌스를 재설계하는 노력이 필요하다. 한국은 이러한 체제 설계 없이 엘리트 대학 정책을 반복 도입해 온 탓에 상위 대학만 상대적으로 강화되고, 체제 전체의 불안정성과 불평등은 심화되는 방향으로 귀결될 위험이 크다는 점이 네 번째 결론이다.

본 논문이 제안하는 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 고등교육 정책의 기준을 ‘대학 몇 개를 세계 100위 안에 올릴 것인가’에서 ‘어떤 유형의 대학이 무엇을 담당하고, 서로 어떻게 연결될 것인가’로 전환해야 한다. 연구중심대학, 교육·학부 중심대학, 지역혁신대학, 직업·전문대학 등 유형별 기능 분화와 역할 분담을 법·제도 차원에서 명시하고, 이에 연동된 재정·성과·거버넌스 구조를 설계하는 것이 선행 과제이다(Teichler, 2008; Clark, 1998). 둘째, 선택·집중 정책은 개별 대학 단위 사업이 아니라, 권역형 고등교육 개편 패키지로 재구

성해야 한다. 글로컬대학 30은 권역 단위의 대학 연합체에 대한 지원으로 전환하고, 서울대 10개 만들기는 국가 전략 연구망 설계에 초점을 옮겨, 거점 국립대학 강화와 동시에 중·하위 대학·지역 생태계와의 연계를 촉진하도록 설계되어야 한다(Le Prestre et al., 2018; Université Grenoble Alpes, 2025).

셋째, 선택·집중 전략에는 주변부 대학의 보호·전환 메커니즘이 반드시 포함되어야 한다. 비선정 대학에 대한 구조전환 지원, 학생·교원의 학습권·노동권 보호, 지역사회와의 협의 절차가 없을 경우, 선택·집중은 곧바로 지방 사립대와 중소규모 대학의 붕괴로 이어질 수 있다(Agasisti, 2019; Kitagawa & Oba, 2010). 넷째, 상징정치를 넘어서는 거버넌스 개편이 필요하다. 숫자와 구호로 상징적 안정을 제공하는 정책 스펙터클에서 벗어나, 독립적 고등교육위원회와 권역별 고등교육 거버넌스 체계를 구축함으로써, 정권 교체와 무관하게 일관된 체제 재편을 추진할 수 있는 제도적 기반을 마련해야 한다.

마지막으로, 본 논문의 분석은 글로컬대학 30과 서울대 10개 만들기라는 특정 정책을 넘어, 향후 등장할 다양한 세계수준대학, 글로벌 엑셀런스 담론을 비판적으로 검토하는 데에도 적용될 수 있다. 이 논문은 선택과 집중 전략 자체를 부정하지 않는다. 다만, 그것이 대학 체제 재편과 결합되지 않을 때—즉, 기능 분화·통합·특성화, 재정·거버넌스 개혁과 연결되지 않을 때—선택과 집중은 상징정치와 위계 강화의 도구가 될 뿐이라는 점을 강조한다. 따라서 한국 고등교육정책이 앞으로 지향해야 할 방향은 대학 체제 재편과 결합된 선택과 집중, 곧 대학 체제 개편과 선택과 집중의 선순환 구조와 그 조건을 탐색하는 것이다. 이 과제를 실질적으로 구현하기 위해서는, 향후 보다 정교한 계량 분석과 권역별 사례 연구, 제도 설계 시뮬레이션 등이 필요하며, 본 논문은 그 출발점이 되는 이론적·정책적 프레임을 제시했다는 점에서 의미가 크다.

2. 행정적 실행 기제: 연합 거버넌스·전환 장치·재정거버넌스

상징정치로서의 선택과 집중을 넘어서기 위해서는, 정책 목표를 구현할 수 있는 행정적 실행 기제가 결합되어야 한다. 본 연구의 분석 결과를 전제로 할 때, 최소한 다음의 네 가지 기제를 고려할 필요가 있다.

첫째, 거점국립대 연합 모델은 선언적 협력 권고가 아니라 법·재정·조직을 갖춘 행정 기제로 구체화될 필요가 있다. 이를 위해 (가칭) ‘국가거점국립대 연합 운영에 관한 특별법’ 또는 고등교육법 내 특례 조항을 통해 연합체의 법적 지위와 권한을 명시하고, 공동학위 운영, 교원 공동임용·겸직, 연구장비 공동활용, 학점교류 상시화의 근거를 제도화해야 한다. 연합 거버넌스는 연합이사회(총장단과 외부위원, 지자체 및 산업계 참여를 포함), 학사위원회(공

동학위·교육과정 조정), 연구전략위원회(전략연구·장비·인력 배치), 재정조정위원회(연합 단위 재정배분 및 성과협약)를 기본 골격으로 구성하고, 연합 단위 성과협약을 통해 재정지원과 책임을 결합하는 체계를 구축할 필요가 있다. 이는 ‘서울대 10개 만들기’가 단순한 재정 상향이 아니라, 역할 분담과 공동운동을 전제로 한 연구·교육 네트워크로 작동하게 만드는 최소 조건이다.

둘째, 사립대의 ‘퇴로’는 폐교를 전제로 한 충격요법이 아니라 전환(transition)을 제도화하는 방식으로 설계되어야 한다. 구체적으로는 학교법인 해산 및 잔여재산 처리의 절차적 부담을 완화하는 특례, 학생 학습권 보호(편입·학점승계·등록금 정산 및 교육과정 연계), 교직원 고용전환 및 재교육 지원, 캠퍼스의 용도전환(평생교육·직업교육·공공서비스 거점 등) 근거를 법령과 재정지원 프로그램으로 마련해야 한다. 이러한 전환 장치가 없을 경우, 선택과 집중 정책은 비선정 대학에 구조조정 비용을 일방적으로 전가하고 지역의 고등교육 접근성을 급격히 악화시킬 위험이 크다.

셋째, 재정거버넌스는 경쟁형 사업 중심 구조에서 ‘기본재정-역할협약-제한적 경쟁재정’의 3층 구조로 재설계되어야 한다. 기본재정은 대학 유형(연구중심/교육중심/직업·평생/지역혁신)별 역할에 따라 산식(포물리) 기반으로 안정적으로 배분하고, 역할협약재정은 권역별 인력수급·학과 재편·공동학위 등 체제개편 목표를 달성하는 조건으로 3~5년 단위 성과협약을 체결해 지원하는 방식이 바람직하다. 경쟁형 재정은 성과 전시를 위한 수단이지 아니라, 체제개편의 촉진 장치로 범위를 제한해야 한다. 이와 같은 구조 위에서 ‘글로벌대학 30’과 ‘서울대 10개 만들기’는 개별 대학의 브랜드 사업이 아니라 연합 거버넌스·역할협약 체계와 결합된 정책 도구로 재정될 필요가 있다.

넷째, 권역별 고등교육 협의체를 법제화하여 정원·학과·캠퍼스 기능 재배치를 행정적으로 조정할 필요가 있다. 협의체는 거점국립대, 지역 사립대, 전문대·폴리텍, 지자체, 산업계가 참여하고, RISE 체계와 연동하여 권역 단위 수요 전망에 기반한 재편 계획을 공식화한다. 이를 통해 선택과 집중이 배분정치로 흘러가는 것을 억제하고, 권역 내에서 기능 분화·통합·특성화가 실제로 실행되는 조건을 마련할 수 있다.

요컨대 ‘선택과 집중’이 정책적 상징에 그치지 않으려면, 연합 거버넌스, 전환 장치, 재정 거버넌스 개편, 권역 조정기제라는 네 가지 실행 장치가 결합되어야 한다. 이 결합이 확보될 때에만 ‘서울대 10개 만들기’와 ‘글로벌대학30’은 정책 목표와 수단의 정합성을 갖춘 체제 개편 정책으로 평가될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 교육개혁위원회. (1995). 세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안 (5·31 교육개혁). 대통령 자문 교육개혁위원회.
- 교육과학기술부·한국연구재단. (2010). 세계수준의 연구중심대학(WCU) 육성 사업 중간 평가 결과 발표. 대한민국 정책브리핑. <https://www.korea.kr>
- 교육부. (1995). 신교육체제 수립을 위한 교육개혁 추진계획(일명 5·31 교육개혁안).
- 교육부. (2001). 5·31 교육개혁 평가 보고서. 교육인적자원부.
- 교육부. (2023a). 글로벌대학 30 추진방안(시안). 교육부 RISE·글로벌대학 정책자료.
- 교육부. (2023b). 글로벌대학 30 추진방안(확정안). 교육부 정책자료.
- 교육부. (2024a). 2024년 글로벌대학 본지정 평가 결과 발표.
- 교육부. (2024b). 4단계 두뇌한국(BK)21 혁신인재양성사업 중간평가 예비결과 발표.
- 국회입법조사처. (2010). 국립대학 법인화 정책의 쟁점과 과제. 「이슈와 논점」, 90.
- 김기식·최재복. (2022). 서열화된 대학 구조 개혁에 관한 제언: 서울대학교의 국립 단과대학 체제로의 전환을 중심으로. 더미래연구소 정책리포트.
- 김송이. (2025, 6월 29일). 구체화하는 ‘서울대 10개 만들기’ 구상… 출발은 ‘거점국립대 초격차 학과’? 경향신문.
- 김용. (2025). ‘서울대 10개 만들기 정책’의 진화를 위한 검토. 한국교육정책연구원 세미나 자료집.
- 김태완 외. (2010). 5·31 교육개혁 평가와 미래 교육 비전 전략.
- 대한민국 정부·교육부. (2024). 2024년 글로벌대학 본지정 결과 발표. 정책브리핑.
- 백일우, 박경호. (2007). 두뇌한국(BK21) 사업 평가와 고등교육 구조개혁. 교육재정연구, 7(2).
- 변기용. (2025, 9월 8일). 서울대 10개, 이상과 현실의 위험한 간극. 한국교육신문.
- 염민호. (2023). 대학 구조개혁의 상수와 변수: 라이즈와 글로벌대학 30의 의미. 「담론과 쟁점」, 11: 24-56.
- 이상미. (2025, 6월 27일). ‘서울대 10개 만들기’ 15조 원 필요… 대학 총장들 “예산 확보” 한목소리. EBS 뉴스.
- 한국교육개발원. (1996). 5·31 교육개혁의 성과와 과제. KEDI 연구보고서.
- 한국교육개발원. (2006). BK21 사업 성과와 향후 과제. KEDI 정책연구.
- 한국교육개발원. (2014). 국립대학 법인화 정책연구. KEDI 연구보고서.
- 홍기현. (2015). 법인화의 정치경제학: 서울대학교의 사례. 「경제논집」, 54(2): 385-426.
- 황영식. (2024). 글로벌30 사업과 지역대학의 구조조정 전망. 「고등교육」, 7(2): 181-215.
- Agasisti, T. (2019). Evaluating the higher education productivity of Chinese universities. Doctoral dissertation. Deutsche Nationalbibliothek.
- Altbach, P. G. (2004). The costs and benefits of world-class universities. International Higher

Education, 33, 5-8.

- Apple, M. W. (2004). Creating difference: Neo-liberalism, neo-conservatism and the politics of educational reform. *Educational Policy*, 18(1): 12-44.
- Boussaguet, L., & Faucher, F. (2024). Symbolic policy. Cambridge University Press.
- Cho, S. (2024). Realities and challenges of internationalizing Japanese higher education: Focus on the Top Global University project. *Journal of Comparative & International Higher Education*, 16(3): 195-207.
- Clark, B. R. (1998). Creating entrepreneurial universities: Organizational pathways of transformation. Pergamon.
- Cremonini, L. (2014). In the shadow of celebrity? World-class university policies and national flagship universities. *Higher Education Policy*, 27(3): 341-361.
- Edelman, M. (1964). The symbolic uses of politics. University of Illinois Press.
- France IdEx / French Government. (각 연도). Initiatives d'excellence (IdEx) official documents and calls. Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.
- Gawellek, B. (2016). The German excellence initiative and efficiency change in higher education. ZBW Discussion Paper.
- Golden, G. (2021). How are higher education systems in OECD countries resourced? OECD Education Working Papers, No. 246. OECD Publishing.
- Hazelkorn, E. (2015). Rankings and the reshaping of higher education: The battle for world-class excellence (2nd ed.). Palgrave Macmillan.
- JSPS (Japan Society for the Promotion of Science). (2024). Top Global University Project.
- Kehm, B. M., & Pasternack, P. (2009). The German Excellence Initiative and its role in restructuring the national higher education landscape. In D. Palfreyman & T. Tapper (Eds.), Structuring mass higher education: The role of elite institutions (pp. 113-127). Routledge.
- Kitagawa, F., & Oba, J. (2010). Managing differentiation of higher education system in Japan: Connecting excellence and diversity. *Higher Education*, 59(4): 507-524.
- Krieger, M. (2024). Regional innovation and elite universities: Evidence from Germany's Excellence Initiative. *Higher Education* (online first).
- Le Prestre, P., et al. (2018). France's quest for excellence in higher education: Towards a new French revolution? *Journal of the European Higher Education Area*, 2018(1): 79-102.
- Marginson, S., & van der Wende, M. (2007). To rank or to be ranked: The impact of global rankings in higher education. *Journal of Studies in International Education*, 11(3-4): 306-329.
- Morley, L., et al. (2020). The affective assemblage of internationalisation in Japanese higher

- education. *Policy Reviews in Higher Education*, 4(2): 157-177.
- OECD. (2008). Tertiary education for the knowledge society (Vol. 1). OECD Publishing.
- Salmi, J. (2009). The challenge of establishing world-class universities. World Bank.
- Salmi, J. (2016). Excellence initiatives to create world-class universities: Do they work? Higher Education Evaluation and Accreditation Council of Taiwan.
- Shimmi, Y. (2015). The internationalization of Japanese higher education: Policy debates and realities. In A. Yonezawa et al. (Eds.), *Japanese higher education in transition* (pp. 235-253). Springer.
- Sursock, A. (2015). France – Initiatives for excellence in higher education (IdEx). European University Association / European Commission report.
- Teichler, U. (2008). Diversification? Trends and explanations of the shape and size of higher education. *Higher Education*, 56(3): 349-379.
- Trow, M. A. (2006). Reflections on the transition from elite to mass to universal access: Forms and phases of higher education in modern societies since WWII. In J. J. F. Forest & P. G. Altbach (Eds.), *International handbook of higher education* (pp. 243-280). Springer.
- Université Grenoble Alpes. (2025). The Initiative of Excellence label (IdEx). Université Grenoble Alpes. <https://www.univ-grenoble-alpes.fr>
- World Bank. (2014). Benchmarking governance as a tool for promoting change: Tertiary education governance. World Bank report.

ABSTRACT

Glocal Universities 30 and “Ten Seoul National Universities”: Symbolic Politics and Structural Limits of Selective Concentration Without Systemic Higher Education Reform

Seongho Jeong

Korean higher education is undergoing a structural transition shaped by the rapid decline in the college-age population, continued youth concentration in the Seoul Metropolitan Area, cascading crises among regional universities, and the financial fragility of private institutions. In this context, the Glocal Universities 30 initiative and the “Ten Seoul National Universities” proposal are presented as strategies for regional innovation and enhanced competitiveness. Yet their policy designs tend to converge on a common model of selective concentration: identifying a limited number of institutions for concentrated support and linking that support to quantitatively driven performance management. This study integrates the World-Class University (WCU) discourse, theories of functional differentiation in higher education systems, and the concept of symbolic politics to interpret the two initiatives as variations within the same policy trajectory. It examines how they operate under, and potentially reproduce, the hierarchical structure of Korea’s university system (Seoul National University–regional flagship national universities–regional private universities) and assesses the likely consequences. The analysis suggests that these initiatives may reinforce the concentration of symbolic capital and resources at the upper tier absent a sufficiently integrated system-level design for functional reallocation and transition. In turn, they risk weakening the diversity and sustainability of regional higher education ecosystems and shifting the burdens of restructuring onto middle- and lower-tier institutions. The prominent numerical targets (“30” and “10”) also function as powerful instruments of political communication, creating conditions in which core questions of systemic reform are pushed behind slogan competition. The study argues that selective concentration can align with its stated policy objectives only when it is coupled with substantive system reform.

【Keywords: glocal universities 30; ten seoul national universities; selective concentration; symbolic politics; functional differentiation】