

교육부의 대학구조조정 정책 분석 보도자료①: 인구 격감 대학 위기론은 사실인가?(2016.08.18)

현재 교육부가 추진해온 대학구조조정 정책이 심각한 파열음을 내고 있습니다. 대학을 몇 지표에 의해서 평가한 후 그 결과에 따라 등급별로 일률적 인원 감축을 하는 방안이 과연 타당한가에 대한 논란이 끊임없는 가운데 있습니다. 또한 이런 정원 감축 정책이 법률적 근거가 없이 추진되는 상황이라, 교육부는 지난 19대에 이어 20대 국회에 대학구조조정법안을 낸 바 있습니다. 그러나 그 법률 또한 내용적으로 여러 가지 한계와 문제점을 안고 있는 상태입니다. 이에 사교육걱정없는세상(이하 '사교육걱정')은 현재 정부가 추진하는 대학 구조 조정 정책의 배경이 된 '학령기 인구 격감과 대학 정원 감소'로 인한 위기가 얼마나 사실에 부합한지, 또한 그와 관련해 현재 교육계에 제시된 대책들이 얼마나 타당성을 갖는지를 확인하기 위해 지난 7월까지 총 5차례에 걸친 토론회와 내부 분석 작업을 진행해서 이에 대한 최종 판단에 얻게 되었습니다. 이에 이번 보도 자료를 시작으로 3회에 걸쳐 분석 결과를 발표하고자 합니다. 첫 보도자료는 정부가 대학구조조정정책의 추진 배경이 되는 '인구 격감으로 인한 대학 위기론'의 타당성 검토에 관한 것이며, 다음 보도자료는 정부가 제출한 대학구조조정법안에 대한 분석 관련 결과를 다루며, 마지막으로 우리 단체의 대안을 제시합니다.

학령기인구격감위기론은사실이나, 현정부의대학구조조정 정책은 문제 해결의 하책(下策)에 불과합니다

- ▲ 현 정부가 2020년 학령기 인구 격감에 따른 대학 정원 부족 사태를 위기로 진단하고 '대학 구조조정 정책' 등을 통해 평가 등급별 인원 일률 축소를 추진 중.
- ▲ 출산율 감소 및 1997년 IMF 사태로 인한 학령기 인구 격감에 따른 대학 정원 부족 사태는

심각한 문제임. 특히 학생 정원 축소로 인한 등록금 부족 및 대학 재정 위기는 지방 대학 폐교 및 지방 경제 위기 등의 사태 불러올 것임.

- ▲ 이를 타개할 방안으로 세 가지 대책이 있으나, 모두 부적절함. △(제1대책) 과거 정부가 추진한 통폐합 정원 감축 정책(국공립대, 본교+분교, 대학+전문대 통합 등)은 이제 더 이상 유효하지 않은 한계 정책임. △(제2대책) 현 정부가 추진 중인 '평가를 통한 등급별 정원감축 정책'은 평가의 임의성, 대학 교육의 부실, 대학 자율권 위축 등 수많은 부작용을 양산하고 있으며, △(제3대책) 시장 논리에 맡기는 정책은 지방대학들 폐교 속출로 인해 지역 불균형이 심화되는 문제 등이 있음.
- ▲ 올바른 대책은 초중고 경우 및 일본 대학 정책과 같이 대학 정원 축소가 대학 폐교로 이어지지 않고 교수 1인당 학생 수 감소 등 대학교육의 질 향상의 계기로 삼아야 함.
- ▲ 우선 일정한 수준 이하의 비리 부실 대학은 보상 없이 퇴출하고, 대학 운영 투명성과 공공성 등 일정한 요건을 충족하는 대학들에 대해 안정적인 정상비 중심 재정 지원 강화를 통해 대학 교육의 질 개선 유도.
- ▲ 현 정부의 2016년 대학재정지원사업비 1조 5천억 원보다 적은 1조 2천 800억 원 이면 교수 1인당 학생 수 26.4명에서 18명으로 낮출 수 있음.
- ▲ 이런 시도는 △현재 교육부의 초중등 교육정책과 △평생 교육 진흥 차원의 과거 교육부 대학 정책, △17개 시도교육청의 정책 및 △일본의 대학 정책 등에서 일관성 있게 추진해온 정책으로 그 타당성이 높음.
- ▲ 학령인구 감소를 교육기회의 질 개선의 계기로 삼지 않고 단순히 정원만 줄일 경우 콩나물시루 같은 현재 대학의 교육의 질을 전혀 개선시키지 않는 하책(下策)이 될 것임.
- ▲ 이를 위해 우선 대학 재정 운영의 투명성과 공공성을 담보할 대책 마련이 필요하며, 이에 따라 일정한 요건을 갖춘 가운데 지원에 응하려는 대학들을 중심으로 '협력적 네트워크' 구조를 갖추는 새로운 대학구조개편정책을 속히 마련해야 할 것임.

교육부가 현재 학령기 대학 진학 인원의 격감에 대한 대책으로 대학정원의 등급별 축소를 골자로 한 구조 조정 법안을 19대 국회에 이어 20대 국회에 제출하였습니다. 이 법률에 관련된 사회적 파장이 워낙 강력한 상황에서 우리는 지난 5차에 걸쳐 이와 관련된 실

대 분석 토론회를 실시하여 “대학 진학 인원의 격감은 고등교육 기관에 중대한 위기상황인가”, “그와 관련된 정부 대책 등 기존의 대안들은 타당한가?” “더 타당한 대책은 있는가?”에 대한 답을 모색했습니다. 그리고 그 결과를 다음과 같이 정리하게 되었습니다.

■ 학령기 인구 급감과 대학 정원 부족 사태로 인한 대학의 위기는 사실임. → 학생 정원 축소로 인한 대학 재정 위기 및 그로 인한 지방 대학 폐교 등 속출할 것

통계청에 따르면 1994년 출생아수는 72만 1천여 명이었으나 10년이 지난 2004년에는 24만 8천여 명 감소한 47만 2천여 명으로 10년 사이에 무려 34.4% 감소하였습니다. 급격한 인구 감소는 학령기인구 부족이라는 교육문제로 나타나 현재 초등학교와 중학교에 영향을 주고 있습니다. 앞으로 4년 정도 후인 2020년대에는 대학에 영향을 미쳐 대학 정원보다 입학할 학생이 적은 상황이 발생할 것으로 예상됩니다.

<표1> 2005년~2015대비 평균 대학정원 감축률을 감안한 대학정원 예측

출생 년도	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
대학 입학연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
출생아 수(명)	721,185	715,020	691,226	668,344	634,790	614,233	634,501	554,895
출생 년도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
대학 입학연도	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	
출생아 수(명)	492,111	490,543	472,761	435,031	448,153	493,189	465,892	

출처 : 인구동태건수 및 동태율 추이, 통계청

이것은 우리나라 근대교육이 발전한 이후 대학 정원에 비해 입학할 학생이 많아 과도한 입시경쟁이 벌어진 상황과 전혀 다른 상황입니다. 여기에는 과거 정부의 잘못된 정책의 영향도 무시할 수 없습니다. 1995년 5.1교육개혁 대학 다양화를 빌미로 추진된 대학설립 준칙주의와 대학 정원자유화로 1990~2000년대까지 무려 100여개의 대학이 늘었고 그와 더불어 대학 정원이 폭발적으로 증가하게 된 것입니다.

국가가 책임지고 있는 초중등교육과는 달리 사학이 많은 대학교육 환경에서 입학 인원 부족은 등록금 감소로 이어져 대학운영에 어려움을 줄 것입니다. 지속적인 운영비 부족은 결국 문 닫는 대학이 생길 것이며 이것은 대학구성원의 고용에 영향을 미쳐 대학 교수와 교직원의 대량 해고문제가 일어날 수 있습니다. 뿐만 아니라 대학 폐교는 대학을 중심으로 한 지역경제에 영향을 끼쳐 경제 위기로도 이어질 수 있습니다.

학령기 인구 감소로 인한 대학정원 부족 문제를 해결하기 위한 방법은 각 정부 뿐 아니라 학계 등을 통해 다양한 정책이 제안되었습니다. 여기서 각각의 정책 내용을 분석해보고 어떤 방법이 효율적이며 대학 교육 여건 개선의 효과를 기대할 수 있을지 살펴보겠습니다.

■ 대책 평가 1 : 과거 참여 정부와 MB 정부가 해왔던 정원 감축 정책(국립대, 분교+분교, 대학+전문대 통폐합 정책& 부실대학 퇴출 등) → “더 이상 반복할 수 없는 한계 정책”

당시 교육부는 2004년 지방대 입학정원 미달 사태가 발생하면서부터 문제의 심각성을 인식하고 대학 설립의 인허가를 강화하고 대학정원을 축소하는 정책을 추진하였습니다. 참여정부 시절 24개 대학을 12개로 통폐합했고, 이명박 정부시절에도 국립대 통합, 사립대 분교·분교 통합, 일반대 전문대 통합, 부실대학 퇴출 등의 방법으로 정원 감축을 하였습니다. 또, 이명박 정부 시절 사회적으로 부실대학 논란이 일자 경영부실 대학 퇴출 정책을 추진해 명신대, 서교정대, 건동대, 성화대 퇴출로 총 1,629명 정원 감축하였습니다 (박상훈, 2013).

<표2> 참여정부 국립대, 사립대 통폐합 현황

(단위: 명)

	국립대			사립대		
	통합전	통합후	정원감축인원	통합전	통합후	정원감축인원
참여 정부	공주대+ 천안공대	공주대	843	가천의대+ 가천길대학	가천의대	1,201
	부산대+ 밀양대	부산대	1,511	고려대+ 고려병설보 건대	고려대	673
	전남대+ 여수대	전남대	792	삼육대+ 삼육의명대	삼육대	718
	강원대+ 삼척대	강원대	668	동명정보대 +동명대	동명대	2,056

	충주대+청주과학대	충주대	566	경원대+경원전문대	경원대	1,807
	강릉대+원주대	강릉원주대	731	을지의과대+서울보건대	을지대	1,499
이명박정부	경북대+상주대	경북대	731	가천의대+경원대	가천대	0
	전북대+익산대	전북대	1,005	탐라대+제주산업정보대	제주국제대	1,080
	제주대+제주교대	제주대	420	중앙대 본교+분교+적십자간호대	중앙대	160
				경희대 본교+분교	경희대	20
	인천대+인천전문대	인천대	1,501	경동대+동우대(전)	경동대	1,212
한국외대 본교+분교				한국외대	21	

출처: 대학구조개혁 추진방안 연구,교육부. 재구성

참여정부부터 이명박 정부의 대학정책으로 실질적으로 어느 정도의 정원감축이 이루어졌는지 확인하기 위해 2005년부터 2014년까지 총 10년간 전국의 일반대학, 전문대학, 산업대학, 교육대학의 입학정원 추이를 조사하였습니다. 조사결과 2005년 입학정원은 625,541명이었고 2014년에는 539,116명으로 총 86,425명의 정원을 감축하였습니다.

<표3> 과거정부 통폐합정책 위주의 정원감축현황

년 도	2005	2006	2007	2008	2009
입학정원(명)	625,541	595,913	584,789	588,636	589,427
년 도	2010	2011	2012	2013	2014
입학정원(명)	581,309	569,121	557,653	544,532	539,116

출처: 한국교육개발원 교육통계센터, 대학정원: 일반대, 산업대, 교육대, 전문대

구체적으로 서울 소재 대학과 비서울 소재 대학으로 나누어 전년도 대비 감축률을 나누어 분석해 보면 서울 소재 대학은 0.17%, 비서울 소재 대학은 1.94%, 전체 1.68% 평균 정원 감축률을 나타내고 있었습니다. 서울 소재 대학에 비해 비서울 소재 대학의 감축률이 10배 이상 되었습니다.

만약 과거 정부의 통폐합과 부실대학 퇴출 정책이 지금까지 꾸준히 진행되었다면 대학 입학 정원 부족 현상을 해결할 수 있을지 알아보기 위해 10년 동안의 전년 대비 평균 감축률을 토대로 2016년부터 2024년 대학 정원을 예측해 보았습니다. 결과적으로 과거 정부의 통폐합 및 부실대학 퇴출 방식이 꾸준히 진행되었다면 2024년 대학 입학 정원은 44만 9774명으로 학령기 인구인 424,617명 보다 약 2만 5천 명 정도로서, 현 정부가 걱정했던 예상 16만 명의 격차와는 큰 차이를 보였습니다. 이 정도라면 학령기 인구의 급감에 따른 대학 정원 부족의 문제를 안정적으로 해결해 갈 수 있다고 볼 수 있습니다.

<표4> 2005년~2015년 전년도 대비 평균 대학정원 감축률을 감안한 대학정원 예측

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
대학정원	581,309	569,121	557,653	547,342	539,116	520,705	512,203	503,864
학령기 (18세)	697,847	703,438	697,630	687,455	673,079	652,702	630,184	611,709
차이	116,538	134,317	139,977	140,113	133,963	131,997	117,981	107,845
연도	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
전체	503864	495684	487659	479788	472067	464492	457063	449774
학령기 (18세)	611,709	598,296	580,129	500,126	465,937	466,807	433,032	424,617
차이	107,845	102,612	92,470	20,338	-6,130	2,315	-24,031	-25,157

출처: 한국교육개발원 교육통계센터, 반상진(2016) 재구성,

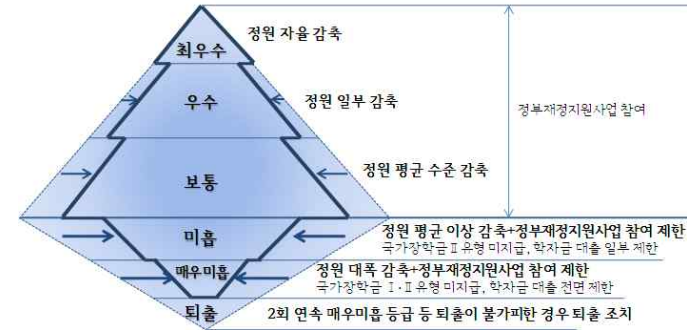
(대학정원:대학,전문대,산업대,교육대, 2016년부터는 전년대비 서울 0.17%, 비서울 1.94% 평균 감축률을 반영하여 예측한 수치임,)

대학입학정원 예측과 학령기 인구 비교 (단위 : 만명)



*자료 : 한국교육개발원 교육통계센터(대학·전문대학·단과대학 입학정원, 반상진(2006)재구성)
 ※대학 입학정원 : 2016년부터는 2025~2025년의 전년 대비 평균 정원감축률(서울 0.17%, 비서울 1.94%)을 반영하여 예측하였음.

[1] 교육부 대학구조개혁 정원감축 계획



출처 : 교육부(2014)

다만 이런 방식의 감축 정책의 문제는, 결국 지방 대학 위주의 정원 감축이 이루어졌다는 것입니다. 즉, 앞에서 언급한 바와 같이 서울소재 대학에 비해 비서울 소재의 대학의 전년 대비 감축률이 무려 10배 차이가 높았습니다. 여기에 더 큰 문제는 통폐합이 지난 10년 동안 진행되어 왔는데, 앞으로 이렇게 통폐합을 할 대학이 얼마나 있겠느냐의 문제입니다. 이와 관련해서 과거 교육부 고위 관계자에 따르면 과거 정부들의 통폐합 정책은 더 이상 지속할 수 없는 한계 정책이라고 평가했습니다. 물론 통폐합되는 대학, 학과의 반발과 진통 문제도 간단치 않은 과제이기도 합니다. 이런 비판이 타당하다면 과거 정부의 대학 통폐합 정책을 학령기 인구 격감에 따른 대학 정원 급감 해소 대책으로 기대하기에는 한계가 있어 보입니다.

■ **대책 평가 2 : 현 정부의 ‘대학 구조조정 정책’(평가를 통한 등급 부여 후 등급별 감축률 맞춰 정원을 감축하는 방식& 부실대학 퇴출) → “대학 자율성 훼손, 평가지표의 타당성 부족, 대학 교육의 질 저하 등” 부작용 속출로 좋은 대책으로 보기 어려워.**

이 정책은 현재 박근혜 정부가 강력하게 추진하는 방식으로서, 과거 정부 대책과 가장 큰 차이점은 정원감축 대상이 모든 대학에 해당된다는 점입니다. 즉, 모든 대학을 일정한 평가 지표를 통하여 평가를 실시하여 등급을 매기고 등급에 따라 정해진 감축률에 맞춰 정원을 감축하는 방식입니다.

정부는 3년을 1주기로 하여 2022년까지 총 3주기로 나누어 매 주기마다 A,B,C,D,E 등급으로 나누는 평가를 실시하여 1주기 4만 명, 2주기 5만명, 3주기 7만명 총 16만명의 정원을 감축하겠다는 것입니다. 특히 D,E 등급의 대학들은 정부재정지원 사업, 학자금 대출 제한 등의 제재 조치가 있으며 2회 연속 E등급을 받으면 퇴출되는 등 매우 강력한 정원 감축 정책이라 할 수 있습니다.

<표 5> 시기별 대학 정원 감축

평가주기	1주기(14~16년)	2주기(17~ 19년)	3주기(20~22년)
감축목표량	4만 명	5만 명	7만 명
감축시기	15~17학년도	18~20학년도	21~23학년도

※출처 : 교육부, 2014b

그러나 현 정부의 정책은 몇 가지 심각한 문제를 나타냈습니다. 2015년 8월 1주기 평가 대학평가 결과를 발표한 후 나타난 문제점을 보니, ▲우선 정부가 모든 대학을 일일이 평가하는 방식을 갔다 보니 대학의 정부에 대한 자율성은 크게 훼손되었습니다. 대학에 학문의 자유는 헌법이 보장하고 있는 마이나 정부는 평가 주체이고 대학이 평가 대상이다 보니 대학은 정부의 지시나 감독을 무시 할 수 없는 상황입니다. 또한, ▲정부에 의해 임명된 평가 위원들이 몇 개월 동안 이루어진, 그것도 서류 위주로 이루어진 평가를 통해 대학에 등급을 매기는 방식이 공정하고 신뢰 할 수 있는지에 대한 문제도 제기되었습

니다. ▲아울러 대학은 평가를 잘 받아야 하기 때문에 평가지표 점수만을 높이기 위한 꼼수를 부리고 이러한 운영은 대학 교육의 질을 하락시켰다는 지적도 있었습니다. 여기에 ▲평가 지표가 수도권 대규모 대학에 유리한 지표로 구성되어 있어 지방 소규모 대학은 불리하고 결국 지방대 위기를 부추기고 있다는 문제점도 제기 되었습니다. 대학평가 결과 평균 이상의 정원 감축이 권고되는 C, E 등급은 약 68%가 비수도권대학이었습니다. 입학정원 3천명 이상 대규모 대학은 41%가 A등급을 받았고 B등급까지 포함하면 그 비율이 71%에 달한 것이 그 증거일 것입니다. 이런 점에서 현 정부의 정책 또한 올바른 대안이라 말할 수 없습니다.

<표 6> 대학구조개혁 평가지표가 대학교육에 미친 영향

대학구조개혁 평가지표	대학의 꿈수와 그에 따른 대학교육의 영향
학생평가	· 엄격한 평가를 위해 모든 평가를 상대평가 → 지식 전달 암기식 교육의 환경 조성
전임교원 확보율	· 낮은 연봉의 비 정년트랙 교원을 증가시킴 · 대학 강의의 높은 비율을 차지했던 시간강사의 일자리 박탈
졸업생 취업률	· 의료보험 대납, 교내 취업, 아르바이트 취업 등을 통한 취업을 조작
장학금지원	· 근로 장학금 위주의 지원을 통해 대학 행정직원 업무 역할을 근로 장학생으로 대체
수업관리 (전임교원 강의비율)	· 전체 강 좌수 축소로 학생의 수강 선택권이 좁아짐 · 대형 강의 위주의 수업 · 비전임 교원의 고용 불안 · 전임교원의 무리한 강의 시수 요구
학생지원	· 대학 내 약자인 비전임 교원에게 수업 이외에 업무가 맡겨지거나 행사에 동원됨

■ 대책 평가 3 : 시장에 맡기는 정책 (시장 논리에 맞추어 대학 정원이 늘어났으니, 시장 논리에 맞추어 죽는 대학은 죽게 하자는 논리) → “벚꽃 피는 순서대로 즉 지방 대학들부터 폐교 속출로 인해 지방 경제의 심각한 타격 등 수도권 집중화 심화될 것”

5.31 교육개혁 대학 자율화 정책 이후 대학은 우후죽순처럼 생겨났고 2016년 현재 전문대, 일반대, 산업대, 교육대를 합치면 339개나 이르고 대학원 대학 등을 합치면 이보다 훨씬 더 많을 것으로 예상됩니다. 이로 인해 1975년 인구 1만명당 대학생수는 66.7명에서 2006년 623.2명에 이르고 있습니다(손우정, 2014). 이렇게 늘어난 대학은 학령인구 감

소로 재학생을 충원하기 어려운 상황이 되었습니다. 대학 알리미를 통해 조사해본 결과 2015년 사이버대, 산업대를 제외한 전국 대학 244개 대학에서 재학생 절반을 충원하지 못하는 대학은 10개 대학 4%이고 입학정원은 18,076명입니다. 또 정원의 70%를 채우지 못하는 대학도 24개 대학으로 9.8% 이입니다. 이렇게 재학생 충원율이 낮은 대학이 스스로 경영난으로 폐교하면 정원이 감축된다는 것입니다.

<표 7> 2015년 정원내 충원율 70% 미만대학 명단

대학	정원	정원내 충원율	대학	정원	정원내 충원율
신경대학교(본교)	1,225	69.9	정석대학(본교)	200	56
한경대학교(본교)	5,012	69.6	경동대학교_제2캠퍼스	529	52
인천가톨릭대학교(본교)	115	68.7	경인교육대학교(본교)	2,392	49.8
송원대학교(본교)	3,200	68.2	중앙승가대학교(본교)	480	46.3
서울과학기술대학교(본교)	8,924	68	한중대학교(본교)	2,729	44.5
경운대학교(본교)	5,203	67.2	수원가톨릭대학교(본교)	360	39.4
대구외국어대학교(본교)	520	65.6	대전가톨릭대학교(본교)	160	38.8
한국산업기술대학교(본교)	5,520	63.4	제주국제대학교(본교)	3,200	34.5
가톨릭대학교제3캠퍼스	280	61.1	한려대학교(본교)	1,988	30.4
경주대학교(본교)	4,622	58.4	서남대학교(본교)	2,925	30.2
대진대학교(본교)	500	58.2	영산선학대학교(본교)	200	20
광주가톨릭대학교(본교)	160	56.9	서남대학교_제2캠퍼스	3,642	19.6

출처 : 대학 알리미

사립대학이 전체 대학의 80%가 넘는 대학 환경으로 인해 우리나라에서 대학은 교육이라기보다는 사업으로 인식되고 있습니다. 정부가 대학에 재정을 지원하는 것도 대학생 장학금이나 사업비로 지원하지 경상비와 같은 교육비를 직접 지원하지 않는 것도 그 이유일 것입니다. 따라서 수요자인 학생들이 선택을 하지 않아 재학생이 충원되지 않는 대학은 시장 논리에 맡겨 문을 닫게 하던 것입니다. 대학자율화 정책 즉 시장논리에 맡기는 정책으로 대학이 늘어났으니 퇴출 되는 것 역시 시장논리에 맡겨야 된다는 것입니다.

그러나 시장 논리에 맡기자는 주장은 다음의 문제를 안고 있습니다. 대학 관계자들 사이에 ‘우리나라 대학은 벚꽃 피는 순서대로 대학 문 닫을 것이다.’라는 이야기를 합니다.

위 <표6>에서도 증명되는 것처럼 재학생 충원율이 낮은 대학은 지방의 후발주자 대학 들입니다. 대학입학 풍토에서 대학을 선택할 때 교육 여건이나 교육의 질 보다는 오래 된 수도권 대형 대학을 선호하는 경향이 있습니다. 이 때문에 좋은 교육을 할 수 있는 대학이더라도 지방 소재 소규모 대학은 충원율이 낮을 수밖에 없습니다. 시장에 맡기면 벚꽃 피는 순서대로 대학이 문을 닫을 가능성이 매우 높습니다. 그렇게 되면 대학교육의 질과 관계없이 지방 대학부터 몰락 할 것이고 이는 지방 경제에 심한 타격을 줄 뿐 아니라 수도권 대학 집중화 현상으로 대입 경쟁은 더욱 가속화 되어 초중등교육에서 교육의 왜곡은 더욱 심화 될 것입니다.

이렇게 통폐합을 통한 정원감축정책, 평가를 통한 등급별 정원감축정책, 시장에 맡기는 정책 모두 심각한 문제를 안고 있습니다.

<표8> 정원감축 정책 방법별 문제점

정책	국공립, 사학재단별 통폐합 정책	대학평가를 통한 등급별 감축 정책	시장에 맡기는 정책
문제점	<ul style="list-style-type: none"> - 통폐합 가능 대학 자원의 한계 - 통폐합 대학 대상 구성원들의 불만 	<ul style="list-style-type: none"> - 평가로 인한 정부의 대학통제 심화 - 대학 지표의 타당성 - 평가 방법 공정성 - 결과의 신뢰성 문제 	<ul style="list-style-type: none"> - 대학 교육여건, 질과 상관없이 소재, 규모가 퇴출 결정 될 소지가 높음

■ 제대로 된 대안 : 부실 대학 퇴출 + 대학 정원 축소가 대학 폐교로 이어지지 않고 대학교육의 질 향상(교수 1인당 학생 수 감소)으로 이어지게끔, 대학 운영 투명성 등 일정한 공적 요건을 충족하는 대학들에 대해 정상비 중심 재정 지원 강화

위에서 언급한 세 가지 정책은 모두 정원이 감축되면 정원이 줄어드는 만큼 대학의 수와 교원 수를 동시에 감축되는 것을 전제하고 있습니다. 현 정부의 정책만 해도, 대학 평가를 통해 등급별 감축의 경우 56만 명에서 16만 명 약 30%의 정원을 감축한다는 것은 현재 교원들의 30%에 대한 감축을 의미하는 것입니다. 그러나 이런 방식 즉, 인원수가 줄어드는 만큼 대학규모를 줄이는 방식은 교육환경의 질 개선과는 전혀 관계가 없습니

다. 우리나라 대학교육의 여건 중 취약한 부분은 교수 1인당 학생수가 OECD 평균에 비해 매우 높다는 것입니다. 우리나라의 교수 1인당 학생 수는 일반대학과 전문대학을 기준으로 2015년 기준 26.4명으로 OECD국가 교수 1인당 평균 학생 수는 15명 보다 16.4명 많습니

<표9> 2015년 전임교원당 학생 비율

(단위 : 명)

대학	전임 교원 수	재학생수	전임교원1인당 학생 수
일반대학	72,642	1,789,353	24.6
전문대학	12,991	468,590	36.1
합계	85,633	2,257,943	26.4

출처 :2015년 교육기본 통계,(교육부)

대학교육의 여건을 개선 방안의 핵심은 교수 1인당 학생 수를 줄이는 방법입니다. 이를 통해 학생들이 전문가들에게 더 깊이 배울 수 있는 기회를 제공해야 합니다. 우리가 알고 있는 해외 우수대학들의 경우를 살펴보면 Harvard 대학은 교수 1인당 학생 8명, Oxford 대학은 교수 1인당 6명, Tokyo 5명으로 우리나라 평균과는 비교할 수 없을 정도로 낮습니다.

[표 10] 해외 우수대학의 교수 1인당 학생 수

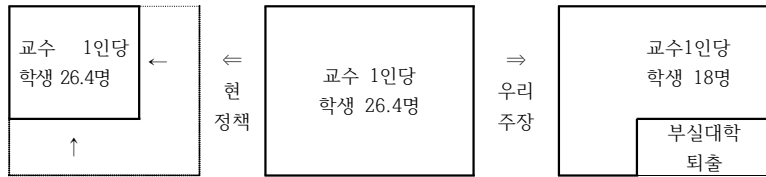
상해교통대 순위	TIMES 순위	국적	대학명	교수 1인당 학생(명)
1	1	미국	Harvard	8
2	17	미국	Stanford	11
3	36	미국	Berkeley	19
4	3	영국	Cambridge	6
5	9	미국	MIT	6
6	5	미국	Cal Tech	5
7	10	미국	Columbia	6
8	12	미국	Princeton	8
9	8	미국	Chicago	5
10	4	영국	Oxford	6
19	19	일본	Tokyo	5
24	24	스위스	스위스 연방공대	9

※출처 : 박정수(2009), 글로벌 경쟁력 강화를 위한 고등교육의 질 제고, 한국교육개발원

※인원수 : 2015년 기준, 대학 재학생수: 일반대학+전문대

정부가 대학구조개혁 정책을 추진하면서 목표로 내세우는 것은 대학교육의 질의 향상입니다. 교육의 질 향상을 위해서 가장 효과적인 방법이 교수 1인당 학생 수를 줄여 교수가 학생을 직접적으로 지도하고 토론하는 수업을 늘리는 것이라는 사실은 상식입니다. 하지만 정부는 대학교육의 질을 높이기 위해 교수 1인당 학생 수를 감소시키는 정책 보다는 대학 규모를 줄이려는 정책을 펼치고 있습니다. 이것은 교육의 질을 높이는 데는 전혀 효과가 없는 정책입니다. 따라서 학령인구 감소로 대학규모를 축소하는 방식이 아닌 사학비리 등으로 대학 운영이 불가능한 부실대학은 퇴출시킨 후 정상적으로 운영 가능한 대학들 중 '일정한 요건을 만족시키는 학교'를 중심으로 교수 1인당 학생 수를 줄이는 방식의 고등교육 질 제고 재정 지원 정책을 추진해야 합니다. 그 방안은 아래와 같습니다.

[2] 정부의 정원감축 정책과 사교육걱정없는세상 정책 대안 비교



정부의 주장대로 현재에 비해 2023년에 정원이 30% 감소한다고 한다면 2015년 기준으로 158만 560명도 됩니다. 그러면 현재의 전임교원 수를 줄이지 않는다면 전임교원 1인당 학생 수는 18명으로 줄어들게 됩니다. 다시 말하면, 현재 정부의 방식대로 30%의 교원을 감축하지 않고 그대로 유지한다면 OECD 평균에는 못 미치지만 전임교원 1인당 학생 수 18명으로 대학교육의 여건이 상당히 개선 될 수 있습니다. 이렇게 운영하기 위해 투입되는 예산을 예측해 보면, 2015년 교원 수의 30%인 25,689명에게 2015년 조교수 평균 연봉인 약 5,000만원을 지원한다면 1조 2844억 원 정도가 소요됩니다.

- 일반대학, 전문대학 전임교원수 : 85,633명(2015년 기준)
- 현재(2015년)에 비해 2023년 대학 재학생수 30%감소 인원 : 1,580,560명
- 전임교원을 줄이지 않았을 때 2023년 전임교원 1인당 학생수 : 18.45명
- 전임교원 30%을 줄이지 않을 때 소요 예산 :
25,689명(전임교원30%)×5,000만원(2015년 조교수 평균 연봉) = 1조 2844억 원

이 금액은 2016년 한해 정부가 PRIME사업, CK사업 등 대학 재정지원사업으로 사용한 1조 5천 억 원에 비해 적은 금액입니다. 대학구성원들의 70%가 효과 없다고 인식하는 대학재정지원 사업 대신 전임교원의 임금을 지원하는 방식의 정책을 추진한다면, 부작용 많은 현재의 등급별 정원감축 정책보다 한걸 대학교육의 질 개선에 기여할 수 있습니다. 즉, 평가를 통한 등급별 정원감축이 아닌 교수 1인당 학생 수를 줄이는 방식으로 정책 방향을 설정했다면 대학 구성원의 반대도 없고, 대학 교육 여건도 개선될 수 있을 뿐 아니라 예산도 절약할 수 있다는 것입니다.

이런 방법은 현재 우리나라 대학정책에서만 적용하지 않는 것일 뿐, 현재 우리나라 초중등정책, 과거 대학정책, 우리와 비슷한 환경과 경험을 가지고 있는 일본에서도 추진했던 정책입니다.

■ 현재 교육부의 초중등 교육정책, 과거 교육부 대학정책, 시도교육청 정책, 일본의 대학 정책 모두 학령인구 감소를 교육기회의 질을 높이기 위한 기회로 삼아 정책을 추진하는데 유독 현 교육부 대학정책만 강제 감축 정책을 추진하고 있음.

학령인구 감소는 대학의 경우 미래에 닥칠 일이지만 초중고의 경우 현재 경험하고 있는 일입니다. 현재 초중등 정책을 담당하는 교육부와 시도교육청은 지방 소규모 학교의 통폐합을 추진하는 곳도 있지만 대량의 학교를 통폐합하거나 교사를 해고시키는 일을 찾아 볼 수 없습니다. 오히려 학령인구 감소를 기회삼아 교육의 질을 높이려는 노력을 찾아 볼 수 있습니다.

△근거 1: 학급당 인원수를 줄여 교육여건을 개선하려는 현 교육부의 초중등 정책

2016년 4월에 발표한 「고교 맞춤형 교육 활성화 계획」을 살펴보면 현재 초중등교육에서 학령인구 감소를 교육 여건 개선의 기회로 삼고 있는 것을 확인할 수 있습니다. 학령인구 감소 상황을 이용해 '자유학기제 성과를 확산하고, 2015 개정교육과정에 따른 협력·탐구 중심 수업이 가능하도록, 고교 학급당 학생 수를 '15년 30명에서'22년 24명까지 OECD 수준으로 지속 개선한다.'는 것입니다.

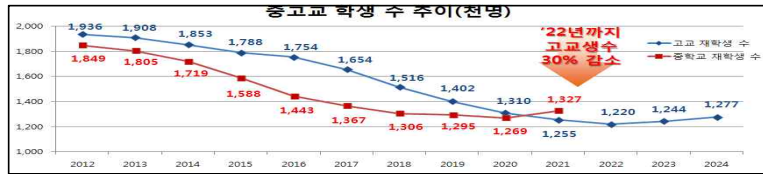
교육부(2016.4.26.) 고교 맞춤형 교육 활성화 계획

1. '22년까지 OECD 수준으로 고교 교육여건 개선

- 학급당 학생 수 24명, 교사 1인당 학생 수 13.3명

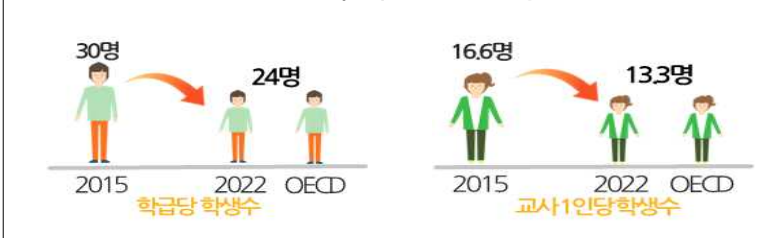
□ 학령인구 감소 위기를 고교 교육 여건 개선의 기회로 활용하여

※ '22년까지 '15년 대비 30% 이상 고등학교 학생 수 감소 예상



- 자유학기제 성과를 확산하고, 2015 개정교육과정에 따른 협력·탐구 중심 수업이 가능하도록, 고교 학급당 학생 수를 '15년 30명에서'22년 24명까지 OECD 수준으로 지속 개선한다.
- 동시에, 교원이 수업에 전념할 수 있는 여건을 조성하기 위해, 교사 1인당 학생 수를 '22년까지 OECD 수준인 13.3명으로 개선하고,
- 학교급·유형별 교사 편차를 감안하여 시·도별, 학교급 및 학교별 교사 재배치를 추진한다.

< 고교 교육 여건 개선 전망 >



△근거 2: 학령인구 감소를 성인 친화 구조로 전환하려는 과거 정부의 대학정책

초중고는 의무교육이라 대학교육과는 다르다고 이야기할 수 있습니다. 그러나 현재의

대학교육 관련 다른 정책에서도 충분히 학령인구 감소를 기회로 만드는 정책의 가능성은 보입니다. 2011년 대학 평생교육 활성화 지원 사업 기본계획(안)을 보면 학령인구 감소 추세에 맞춰 대학을 학령기 학생중심 체제에서 성인 친화적 체제로 전환하려는 정책을 추진하였습니다. 현재 이화여대 평단 사업처럼 교육부의 무리한 추진이 아니라면 평생교육을 활성화 하여 성인 재교육의 장으로 활성화 시키는 것은 바람직하다고 생각합니다. 교육부 발표에 의하면 대학수준의 교육을 받고 있는 평생학습자가 2015년에 12만명, 방통대나 사이버대 인원까지 합치면 21만 명이나 됩니다. 정원을 감축하지 않고 평생학습자들이 고등 교육을 받을 수 있는 정책이 추진되어야 합니다.

(교육부,2011.4) 2011년 대학 평생교육 활성화 지원 사업 기본계획(안)

- 대학에 우수한 인적·물적·지적 교육 자원이 집중되어 있으므로, 대학을 활용하여 성인들에게 창의적인 고숙련의 기회를 제공할 필요
 - ※ 우리나라 대학 수: 371개, 교원 수: 71,954명 [‘10 간추린 교육통계, KEDI]
 - ※ 대학 부설 평생교육기관 수: 388개 [‘10 평생교육통계자료집, KEDI]
- 대학 입학 대상 학령기 인구가 감소 추세이므로, 대학도 학령기 학생 중심 체제에서 성인 친화적인 체제로 구조 전환을 모색할 필요
 - ※ 18세 인구 : (‘05)62.4 → (‘30)40.4 → (‘50)32.1만명 [‘06 장래인구추계 결과, 통계청]
 - ※ 2018학년도부터 대입 정원이 고교 졸업자 수를 초과할 것으로 예상됨
- 우리나라는 다른 나라에 비해 평생교육 수요자의 학력 수준이 높은 편이므로, 이를 고려하여 평생학습을 확대할 필요

△근거 3 : 학령인구 감소를 교육의 효과성을 높이는 기회로 삼는 시도교육청 정책

교육부 뿐 아니라 시도 교육청 역시 학령인구 감소를 교육여건 개선의 기회로 삼고 있음이 확인되었습니다. 2015년 경기도교육청 정책연구 「학령인구 감소에 따른 경기도교육의 과제와 전망」 보고서를 보면 교육의 비용을 줄이는 효율성 제고 보다는 교육의 효과성을 높이는 데 집중하는 것이 필요하다고 말하고 있습니다.

학령인구 감소와 학생인구의 분산으로 발생하는 학급수의 감소와 학급규모의 축소를 교육의 질 향상과 연계시키는 방안을 적극 모색할 필요성이 있다. 한국의 상대적으로 낮은 GDP대비 교육투자비용, 여전히 상대적으로 열악한 교육여건, 교육재정 내에서의 높은 시설투자비용을 고려하면, **현재 교육의 비용을 줄이는 방식의 효율성 제고보다는 교육의 효과성을 높이는데 집중하는 것이 바람직하다.** 「학령인구 감소에 따른 경기교육의 과제와 방안 중 일부」(장수명, 2015)

현재 초중등 정책, 과거의 대학정책, 시도교육청의 정책 모두 학령인구 감소를 교육 여건 개선을 위한 기회로 삼는데 유독 현 교육부의 대학 정책만 강제 정원감축을 통한 대학 규모 축소 정책을 펼치고 있는 것입니다.

△근거 4. 대학정원부족을 대학운영의 공공성과 투명성을 높이는 기회로 삼은 일본

일본은 사립대학이 대다수이고 우리보다 인구절벽을 먼저 경험했기 때문에 우리나라 고등교육 정책에 시사 하는 바가 큼니다. 김미란¹⁾에 연구에 따르면 2008년 기준 사립대학이 전체대학의 77%를 차지하고 있어 현재 우리나라 사립대 비율 87%에 비해 낮지만 OECD기준으로 보았을 때 상당히 높은 편입니다. 또 학령인구 감소로 2007년 수험생 수와 입학자 수가 일치하고 그 이후 정원 대학 충원율이 감소하여 2008년 입학정원 50%도 채우지 못한 대학이 3.6%, 전문대의 경우 8.3%이나 됩니다. 대학 경영권이 이사장 및 일부 이사, 친족들에게 집중되어 있는 상황은 역시 우리나라 대학 상황과 유사합니다. 단지 우리나라 상황과 다른 점은 사립대학 만 이상이 500명 이하의 소규모 대학이라는 것입니다. 일본 정부는 3단계 정책을 추진했습니다. **1단계로 공공성과 투명성을 강화하기 위해 사립학교 법을 개정하였습니다.** 제 1조에는 ‘이 법률은 사립학교의 특성을 고려하여 자립성을 중시하고 공공성을 높임으로 사립학교의 건전한 발달을 목적으로 한다.’라고 명시 되어 있습니다. **2단계로 각 대학의 경상비 위주의 지원을 단행했습니다.** 이 부분은 우리나라 재정지원과 큰 차이가 있습니다. 우리나라의 경우 정부가 대학에 공공성과 투명성이 담보되지 않기 때문에 국가장학금 이외에는 대부분 사업비로 지원하여 교비회계가 아닌 산학협력회계에 포함되도록 되어 있습니다. 즉 지정된 사업 목적 이외에는 대학이 자율적으로 사용할 수 없는 것입니다. 하지만 일본은 먼저 대학의 공공성을 확보 할 수 있는 여건을 만든 후 경상비 보조 형식으로 지원하였습니다. 연구에 따르면 2009년 경상비 보조금은 3,217억 엔(현재 원화로 계산하면 3조 4천 700억 원)을 지원하였습니다. 2014년 사립대 국고보조금액이 4조 679억원(대학교육연구소, 2016)과 비교해 볼 때 우리나라 대학재정지원 보다 많지 않은 금액입니다. **3단계로 일본정부는 공공성 투명성 강화를 위한 사립학교법 개정, 경상비 보조를 통해 실질적으로 도움이**

1) 김미란(2009), 일본의 사립대학 재생을 위한 구조개혁, 비교교육연구, 29(3) 193-217.

되는 재정지원과 더불어 학교법인이 학교 경영을 개선 할 수 있도록 컨설팅 위주의 지원을 하였습니다.

■ **교수 1인당 학생 수를 줄이는 방식의 정책 전에 우선 해결해야 할 부분은 대학 재정 운영에 투명성과 공공성 부분임. 따라서 정부는 대학의 투명성과 공공성을 갖출 수 있는 정책을 우선 마련하고 그 후에 경상비를 지원할 수 있는 법적 제도를 마련해야함.**

국민들의 대학 운영에 대한 불신은 상당히 큼니다. 대학교육연구소에 따르면 2014년 대학적립금은 8조 1872억 원에 이릅니다. 등록금으로 건물을 짓고 그것도 부족해 횡령으로 인해 문제가 되었다는 기사를 쉽게 찾을 수 있습니다. 정부는 대학 교육에 대한 통제는 그만두고 일본 정부가 했던 것처럼 대학 운영 당국이 투명성과 공공성을 갖출 수 있도록 정책을 추진해야 합니다. 부실 혹은 비리 대학은 퇴출시켜야하며, 남은 대학들의 경우에도 투명성과 공공성을 담보할 방안을 마련하여, 그 기준을 충족하는 대학들에 대해 교원의 임금을 지원하는 등의 경상비를 지원해야 합니다.(우리는 이와 관련된 대안으로 ‘좋은 대학 100플랜’을 과거에 제시한 바 있습니다만, 이와 관련된 보다 구체적 방안은 추후 별도로 제시할 예정입니다.) 그 이후에는 학문, 교육, 봉사에 매진 할 수 있도록 대학 구성원에게 자율성을 부여해야 합니다. 이런 대학 건강한 대학 환경이 되었을 때 입시 성적으로 서열화 된 대학 체제에 대한 해법을 대학 구성원 스스로 고민할 수 있을 것입니다.

■ 우리의 요구

1. 교육부는 대학평가를 통한 등급별 정원감축 정책을 당장 포기해야합니다. **현 정책은 고등교육 질 개선과는 아무 관계가 없는 정책입니다.**
2. 교육부는 대학교육의 질 제고의 핵심인 교수 1인당 학생 수를 줄이는 방식으로 대학 정책을 전환해야합니다. 이를 위해 대학의 투명성과 공공성을 갖출 수 있는 정책을 우선 마련하고 비리 부실 대학들은 퇴출시키고, 일정한 공적 요건을 갖춘 대학들에 대해서 경상비를 지원할 수 있는 법적 제도를 마련해야 합니다.
3. 이를 위해 교육부는 대학 재정지원 사업비 방식의 지원 정책을 폐지해야합니다. **현재의 재정 지원 사업은 실제로 대학교육의 질에 좋은 영향을 주지 못하고 있습니다.**
4. 우리는 투명성 공공성 등 일정 요건을 갖춘 대학들이 미래 사회에 필요한 고등 인력을 양성할 기관으로 성장하도록 돕는 구체적인 대학개혁방안을 조속한 시일

내에 마련하도록 하겠습니다.

2016. 08. 18.

사교육걱정없는세상 공동대표 송인수·윤지희

※문의: 사교육걱정없는세상 정책대안연구소 정책위원 김성수 (02-797-4044/내선번호 507)