

■ 입시고통 없는 새 대입제도 '대학입학보장제' 4차 결과보고 (2017.02.13)

대학입학보장제는 해외 대학개혁 성공 사례와 유사한 방식으로 대학혁신을 이끌 수 있는 알맞은 전략입니다.

- ▲ 사교육걱정없는세상(이하 사교육걱정)은 입시 고통 없는 새로운 대입제도인 '대학입학보장제' 설계를 위한 5회 연속 토론회를 진행 중이며, 4차 토론회가 지난 1월 25(수), '대학입학보장제를 통한 대학서열화 해결방안과 새로운 대학체제를 제시한다.'는 주제로 열림.
- ▲ 대학입학보장제는 공교육정상화와 사교육 고통 해소 뿐 아니라 대학교육 4대강 사업으로 일컬어지는 박근혜 정부 대학정책으로 망가진 대학체제를 혁신 할 수 있는 방안임.
- ▲ 대학입학보장제 참여대학 선발은 공모 방식으로 하고, 정부가 핵심 가치를 제시하는 대학혁신 핵심 전략과 대학과 정부가 협력하는 진행 방식으로 추진. 이를 위해 대학 내 혁신위원회를 설립하여 외부 강압이 아닌 내부 협력을 통해 대학이 스스로 혁신할 수 있도록 유도. 미국 버지니아주와 일본의 대학구조개혁 성공 사례와 유사한 방식임.
- ▲ 대학입학보장제 참여대학 재정지원은 실질적 반값등록금 지원 3,337억 5천만원, 교수 3,000명 증원 1,800억원, 대학 경상비 지원 연구중심대 300억, 강소교육혁신대 200억 총 1조 4,500억원, 교수 1인당 2,000만원 연구비 지원 1,333억 4천만

- 원으로 총 2조 970억원으로 예상됨. 현재 효과 없이 예산이 낭비 되고 있는 대학 재정지원사업을 전환하고 추가 예산을 확보하여 재원 마련 가능.
- ▲ 대학입학보장제 참여 대학의 성장을 위해 연구 중심 종합 대학과 강소 교육 혁신 대학의 상생 네트워크 및 학과 빅딜, 공동협력대학 추진. 이를 통해 수도권 사립 대학들과 교육 경쟁에서 우위를 차지할 수 있도록 유도.
- ▲ 정부와 정치적 간섭에서 자유롭고, 정권 변화와 상관없는 안정적인 추진을 위해 고등개혁위원회 설립과 고등교육재정교부금법, 대학입학보장제특별법 제정 등의 법 제정과 정비가 필요함.
- ▲ 사교육걱정은 지난 4차례 연속 토론회에서 제시된 전문가들의 의견을 반영하고, 미미한 점을 보완하여 최종안을 발표하는 토론회를 가질 예정임.

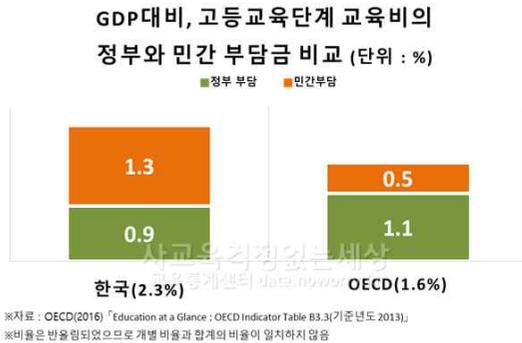
사교육걱정은 입시 고통 없는 새 대입제도인 '대학입학보장제' 설계를 위한 5회 연속 토론회를 기획하였으며, 지난 1월 25일(수) 네 번째 토론회를 본 단체에서 개최하였습니다. 이번 4차 토론회는 '대학입학보장제를 통한 대학서열화 해결방안과 새로운 대학체제를 제시한다.'는 주제로, 우리나라 대학교육이 안고 있는 문제와 이를 혁신할 수 있는 대학입학보장제의 확산 방안을 논의하는 시간이었습니다. 이번 토론회에서는 김성수 사교육걱정없는세상 정책대안연구소 정책위원이 '대학입학보장제는 대학교육 혁신의 마중물입니다.' 라는 주제로 발제하였고, △김영석 경상대 교수 △손우정 성공회대 사회과학연구소 연구위원 △최현섭 전 강원대 총장이 토론자로 참석하였습니다.



- 대학입학보장제는 공교육정상화와 사교육 고통 해소 뿐 아니라 대학교육 4대강 정책으로 일컬어지는 박근혜 정부 대학정책으로 훼손된 대학교육을 혁신할 수 있는 방안임.

우리나라 대학교육에는 많은 문제가 있습니다. 첫째, 입시 성적으로 촘촘하게 배열되어 있는 서열화 체제입니다. 소위 명문대로 분류되는 대학은 선발 효과에 안주하고, 비명문대로 분류되는 대학은 아무리 교육의 질을 개선하고자 노력해도 소위 지잡대로 분류되어 패배주의와 무기력함에 빠져있는 현실입니다. 이러한 체제는 성장을 향한 건진한 자극을 받을 수 없어 조직이 발전할 수 있는 잠재력을 크게 저해합니다. 그 피해는 고스란히 학생들과 구성원에게 돌아가 개인의 손해만이 아닌 국가적 손실마저 초래합니다.

둘째, 고등교육에 대한 정부 재정 지원은 OECD 회원국 평균에도 미치지 못하는 상황입니다. 2016년 OECD 자료를 보면, 2013년 우리나라 고등교육에 대한 정부지원은 OECD 평균 대비 38%의 수준입니다. 고등교육에 대한 정부와 민간 부담금을 OECD국가와 비교해 보면 정부는 적게 내고, 국민이 더 많이 내는 구조임을 쉽게 알 수 있습니다.



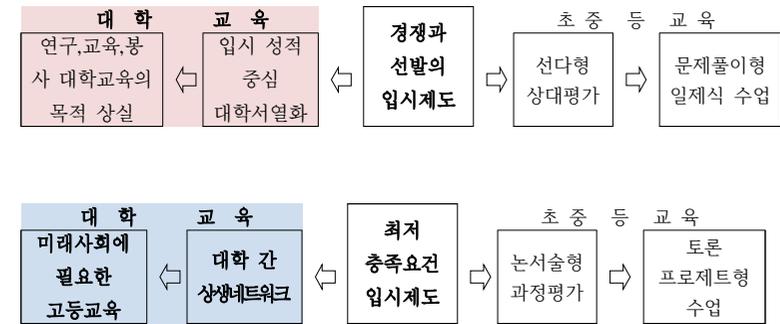
박근혜 정부는 고등교육 비용 부담금을 올리기 위해 반값 등록금과 고등교육에 대한 재정을 OECD국가 평균인 1.1%로 늘리겠다는 약속 후 이를 추진하고 있지만 여전히 국민들이 느끼는 체감률은 매우 낮습니다. 2011년 5조 9천억이던 학자금 대출이 2016년 11조 8천억 원까지 증가한 것이 이런 현실을 말해주고 있습니다(한국일보, 2016.11.09). 대학은 대학대로 재정난을 겪고 있는데 정부의 구조 개혁 평가로 선별적으로 제공된 재정 지원, 이로 인한 일부 대학의 재정 지원 쏠림 현상, 등록금 인하, 학령기 인구 감소라는 3중고를 겪고 있습니다.

이런 상황에도 불구하고 박근혜 정부는 문제를 해결하기보다 더 악화시켰습니다. 대학 구조개혁 평가와 대학재정지원사업은 대학의 양극화를 심화시켰고, 필요한 인재를 양성

한다는 목적으로 기초 학문이 파괴되었습니다. 정부의 관료들 견제해야 할 교수들은 관료들의 손발이 되는 등 여러 가지 관료적 통제 정책의 부작용이 속출하였습니다. 결국 지표 충족에만 초점을 맞춘 대학들의 자구책으로 대학 교육이 더욱 황폐화되는 결과로 이어졌습니다.

대학입학보장제 도입은 단지 공교육 정상화와 사교육문제 해결 뿐 아니라 대학 혁신의 마중물이 되는 역할을 할 수 있습니다. 이는 국민들의 관심이 집중되어 있는 대입제도 개선을 시작점으로 대학체제 혁신을 유도하자는 전략적 선택이라고 할 수 있습니다.

[그림] 대학입학보장제를 통한 교육패러다임 변화



이에 대해 경상대 김영석 교수는 토론문에서

‘사교육걱정없는세상’에서 제시하는 대학입학보장제는 몇 가지 제도적 장치를 전제로 하고 있다. ① 교사별 절대평가 및 내신등급제, ② 수능자격고사화, ③ 대학입학전형의 통합관리(선 지원 후 추첨 또는 배정), ④ 연구중심 및 교육중심으로 대학특성화 ⑤ 고등교육재원 확보 및 이를 통한 교육비 부담 경감 및 교육의 질 확보 등이 그것이다. 각각의 제도적 장치들이 ‘대학입학보장제’라는 큰 틀 속에 묶여 있지만, 하나 하나의 장치들이 사교육비경감, 공교육 정상화, 대학서열화 완화 등에 미치는 영향은 상당히 클 것으로 생각된다.

라고 발표하였습니다. 이와 같은 방향의 변화가 대학 혁신에 필요하다는 것에는 모든 토론자가 동의하였습니다.

■ 대학입학보장제 참여 대학 선발은 공모 방식으로 하고, 미국 버지니아주의 대학구조개혁 방식으로 정부가 성과 목표치를 제시하고 구체적 내용과 방법에 관해서는 대학과 정부가 협력하는 방식으로 대학 혁신을 추진. 이를 위해 대학 내 대학혁신위원회를 설립하여 외부 강압이 아닌 내부 협력을 통해 대학의 자발적 혁신을 유도.

대학입학보장제에 참여는 교육 혁신의 인적 물리적 여건이 되는 대학을 공모 방식으로 선발합니다. 그 유형은 하버드, 캠브리지와 같이 종합 대학 성격을 갖는 연구 중심 종합대와 미국 리버럴 아츠칼리지, 아키타 교양대, 한동대 등과 같은 교육 특성화를 목표로 하는 강소교육혁신대학으로 이루어집니다. 정부가 핵심 가치를 5가지 정도 제시하는 대학혁신 추진 전략과, 구체적인 내용과 방법은 대학과 정부가 협력하여 추진하는 방식을 취합니다.

[표 1] 대학입학보장제 참여대학 혁신 전략

핵심 목표	구체적인 내용 및 방법	
	1기(2년)	2기(2년)
1. 대학 교육의 공공성		
2. 대학 운영의 민주성		
3. 대학 교육 학문의 자율성 지원 계획		
4. 교육수혜자의 만족도		
5. 대학 재정 운영의 투명성		

외부에서 책무성을 묻는 방식의 구조개혁은 효과가 없다는 사실이 이미 여러 분야에서 증명되고 있습니다. 특히 교육 분야에서는 일본 교육 사회학자 후지타 히데노리의 주장을 눈여겨 볼 필요가 있습니다. 교육에서 교원의 과업은 포괄성, 종합성, 협동성을 주된 특징으로 하는데 성과주의적 교원평가와 같이 책무성을 묻는 정책은 교원들이 평가받는 영역에만 역량을 기울이도록 하여 종합성이나 포괄성 면에서 문제를 야기하고 동료 간의 협동성에도 문제를 발생시킬 소지가 크다고 경고하고 있습니다(김용, 2012). 따라서 혁신에의 의지를 지닌 교직원, 교수, 학생들로 이루어진 대학혁신위원회를 설립하여 자발적 계획과 실행을 할 수 있도록 지원하는 정책이 필요합니다.

이와 같은 방식으로 대학구조개혁에 성공한 해외 사례는 미국 버지니아주와 일본의 대학구조개혁이 있습니다.

미국 버지니아 주의 고등교육 구조 개혁(The Restructured Higher Education Financial

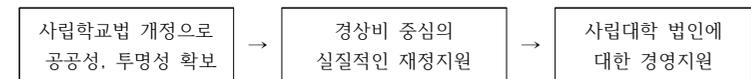
and Administrative Operation Act of 2005)은 주정부와 대학의 긴밀한 협상을 통해 구조 개혁이 진행되었습니다. 정부가 제안하는 목표와, 대학이 정한 세부 내용의 조율을 통해 6년이라는 긴 호흡으로 개혁이 이루어졌습니다.

미국 버지니아주 고등교육 구조 개혁("The Restructured Higher Education Financial and Administrative Operation Act of 2005")

- ▲ 주와 대학이 긴밀한 협상을 통해 구조 개혁 진행
- ▲ 정부가 11개 성과 목표치(performance benchmarks)의 명목을 제시하고 내용과 목표 수치 등은 대학과 협력하여 진행, 6년이라는 장기 프로젝트로 진행
 - 1) 고등교육 기회제공
 - 2) 학자금 지원 유지 및 확대
 - 3) 광범위한 학문 프로그램 제공
 - 4) 학생 재등록률 및 기한 내 졸업률 제고
 - 5) 버지니아 커뮤니티 컬리지 체제와의 협정서 체결
 - 6) 주의 경제 개발 노력을 활성화하는데 동참
 - 7) 연구비, 특허 및 자격 등록실적 제고
 - 8) 학생의 학업성취도, 교사 능력 제고와 학교 행정가들의 리더십 역량 제고를 위해 초중등학교와의 공동 프로그램 개설

일본의 대학구조개혁은 우리와 매우 유사한 여건에서 사립학교법 개정, 감사 제도 실시, 재무 정보 공개, 경상비 보조 등의 단계를 밟아 나가며 대학의 공공성과 질을 향상시키는 계기로 삼는 정책을 펼쳤습니다(김미란, 2009).

[그림2] 일본의 대학구조개혁 로드맵



▲ 실질적 반값등록금 지원 3,337억 5천만원, 교수 3000명 증원 1,800억원, 대학 경상비 지원 연구중심대 300억, 강소교육혁신대 200억 총 1조 4,500억원, 교수 1인당 2000만원 연구비 지원 1,333억 4천만원으로 총 2조 970억원 예상됨. 현재 효과 없이 예산 낭비 되고 있는 대학재정지원사업을 전환하고 추가 예산을 확보하여 예산 마련

더 이상 선발 효과에 의존하지 않고 교육적 목표에 충실하기 위해 대학학보장제에 참여하는 대학에게는 과감하고 실질적인 재정 지원을 실시합니다. 구체적으로는 첫째, 소득 분위별 차등 지원이 아닌 대학입학보장제 참여대학의 모든 학생들에게 실질적인 반값 등록금을 지원합니다. 둘째, 교수 1인당 학생 수가 적어야 학생들 개개인을 위한 교육이 가능하므로 교수 1인당 27명에서 OECD 회원국의 교수 1인당 평균 학생 수인 15명이 되도록 지원합니다. 셋째, 현재 부족한 대학 예산을 보강하고 대학이 경상비를 사용할 수 있도록 지원합니다. 넷째, 대학 교수들이 사업을 따기 위해 에너지를 쏟는 것이 아니라 교육과 연구에 집중할 수 있도록 연구비를 지원합니다. 이를 위한 예산은 학생 10만명의 연구중심 대학 15개, 강소교육혁신 50개 대학이 대학입학보장제에 참여한다고 가정할 때 총 2조 970억원이 소요 되는 것으로 추정됩니다. 구체적인 예산은 아래 [표2]와 같습니다.

[표2] 대학입학보장제운영 전체 예산

명 목	내 용	정부 지원금 계산	금액
실질적 반값등록금,	연6,675,000원에서 3,337,500으로	3,337,500원×100,000명	3,337억 5천만원
교수 1인당 학생수 OECD 평균으로 감축	교수 1인당 26.4명에서 교수 1인당 15명	6,000만원×3,000명	1,800억
대학 경상비 지원	연구중심대학 300억원 강소혁신대학 200억원	300억 ×15개 대 200억 ×50개 대	1조 4,500억
연구비 지원	교수 1인당 2000만원	2,000만원 × 6,667명	1,333억 4천만원
합 계			2조 970억원

(초기 10만명, 연구중심 15개, 강소혁신대 50개 기준)

이 예산은 모두 새롭게 추가되는 것이 아닙니다. 2016년 고등교육 예산은 총 9조원 가량 됩니다. 이 중 1조 9천억원이 대학교육 역량강화 사업비로 지원되고 있습니다. 1조 9천억원 중 4천억원 정도는 서울대 운영비로 지원되고 있습니다. 나머지 1조 5천억원에서 선별적으로 지원되는 1조 864억은 전체 4년제 대학의 5%가 총 지원금의 30%를 지원받는 매우 불평등한 구조입니다(사교육걱정, 2017.01.04.). 경쟁에 의해 선별적으로 지원되기 때문에 대학 재정지원사업에 대한 대학의 피로감은 상당합니다. 이를 개선하여 대학입학보장제 운영에 사용하자는 것입니다.

■ 대학입학보장제에 참여하는 대학은 연구 중심의 거점 대학과 강소 교육 혁신대학의 상생 네트워크 및 학과 빅딜, 공동협력대학, 정부 책임형 사립대학으로 성장해 나갈 수 있음.

대학입학보장제에 참여하는 대학들은 네트워크를 통해 정부 지시와 통제가 아닌 자발적인 소통과 협력을 통해 공동의 발전을 꾀할 수 있습니다. 연구 중심 거점 대학 상생 네트워크와 강소 교육혁신대학들의 상생 네트워크로 다양한 교류와 공동연구, 협력 사업 등이 이루어진다면 학문적 발전에도 큰 도움이 될 것입니다. 또한 상생 대학네트워크의 대학들이 특성에 맞게 분화하여 학과 빅딜 등을 실시하고 교양과정 공동 운영, 교수진-교육시설-학부 개방, 학점 인정 등 다양한 수준의 공동협력대학을 운영한다면 교육의 질과 학생들의 만족도는 매우 높아질 것입니다. 상생대학 네트워크를 통해 대학교육의 질이 높아지고 학생 만족도가 상승하면 대학서열체제를 완화할 수 있으며, 공동 협력의 교육 효과를 누릴 수 있을 것입니다. 이 네트워크에 참여하는 사립대학에는 기존의 국공립 수준의 재정을 지원하여 정부책임형 사립대학으로 육성하는 방안도 가능합니다.

■ 이를 위해 대학입학보장제특별법을 제정하고 정부와 대학, 정치적 간섭에서 자유로울 수 있는 고등개혁위원회와 고등교육재정교부금법이 제정되어야 한다는 논의가 있었음.

토론에 참여한 최현섭 강원대 전 총장은 대학입학보장제가 입시와 대학교육 현장의 새로운 견인차가 될 수 있다는 의견을 내놓으며 점진적인 확산 전략을 통해 대학입학보장제 특별법을 제정할 것을 권하였습니다. 또한 토론자 전원은 고등교육의 비전을 정부와 대학당국, 정치적 간섭 없이 세우고 추진할 수 있는 주체가 없는 한국의 현실에서 긴 안목을 가지고 정책을 설계 및 견인할 수 있는 고등개혁위원회를 설립해야한다는 취지에 모두 공감하였습니다. 뒷받침되어야 할 법률로서 고등교육재정교부금법을 제정하면 지금처럼 단기적인 사업비나 보조금으로 대학을 지원하는 것이 아니라 경상비로 대학의 안정적인 운영을 지원할 수 있습니다. 법적 근거와 재정 사용의 투명성을 보장할 수 있는 장치를 마련하면서 고등교육에 대한 공적 예산을 확보하면, 그 만큼의 민간 부담을 줄여줄 수 있습니다.

이밖에 토론에 참석한 손우정 성공회대 사회과학연구소 교수는 국립대 지원을 중심으로 한 수평적 분화를 이야기하였고, 사립대는 보편적 고등교육에서 담아내지 못한 특성화를 추구해야 한다는 의견을 내놓았습니다. 또한 궁극적으로 ‘묻지마 대학 진학’이 아닌 ‘필요

에 의한' 대학 진학의 풍토 조성을 위하여 고용 시장과 문화 구조를 연계하여 문제를 풀어야 한다는 의견을 내놓았습니다.

■ 사교육걱정없는세상은 지난 4차례 연속 토론회에서 제시된 전문가들의 의견을 반영하고, 미미한 점을 보완하여 최종안을 발표하는 토론회를 가질 예정입니다.

사교육걱정은 2016년 11월 7일부터 입시고통의 근본적인 해결을 위한 대학입학보장제를 제안하였습니다. 그 이후 4차례 연속 토론회를 통해 실제 교육현장에 적용하여 효과를 낼 수 있는 제도가 될 수 있도록 여러 전문가들과 머리를 맞대고 깊이 고민하였습니다. 이를 통해 대학입학보장제의 철학, 배정방식, 초중등교육의 변화 유도 방법과 대학 혁신 추진 전략에 대한 논의를 마쳤습니다. 이제 사교육걱정은 대학입학보장제에 대한 최종안을 마련하는 토론회를 가질 예정입니다. '입시고통' '사교육지옥'이라는 우리 교육의 고질적 문제를 해결하고, 누구나 부담 없이 고등 교육의 기회를 가질 수 있는 시대가 올 수 있도록 국민들의 많은 관심과 참여 바랍니다.

2017. 2. 13. 사교육걱정없는세상

(공동대표 송인수, 윤지희)

※ 문의 : 정책대안연구소 연구원 은수진(02-797-4044/내선번호 512)
정책위원 김성수(02-797-4044/내선번호 507)