

새 시대 모두를 위한 대입제도

‘대학입학 보장제’



- 주관 ○ 사교육걱정없는세상
- 일시 2017년 3월 22일 수요일 오전 11:00
- 장소 사교육걱정없는세상 대회의실

■ 머리말

3월 22일(수), 새로운 시대 모두를 위한 입시제도 ‘대학입학보장제’ 실현 국민운동 출범식을 개최합니다.

사교육걱정은 2017년 3월 22일 11시에 새 시대 모두를 위한 대입제도인 ‘대학입학 보장제’를 실현하기 위한 국민운동 출범식을 개최합니다.

대입 고통은 어제 오늘의 일이 아닙니다.

대입은 획일적 문제풀이식 수업으로 인한 교실붕괴, 사교육 부담의 원인이 되고 대학서열화, 출신학교 차별이라는 사회문제의 시작점이 되고 있습니다. 이를 해결하고자 정부, 시도교육청, 시민단체 등 여러 주체들이 노력을 기울였지만 문제는 오히려 악화되고 있습니다.

사교육걱정은 지난 8년 동안 51차례의 대학입시, 대학체제 관련 토론회를 진행하는 등 이 문제 해결을 위해 끊임없는 노력을 하였습니다. 결국, 대입 고통을 해결하기 위해서는 시험과 전형 방법을 바꾸는 것이 아니라 선발과 경쟁의 패러다임을 버리고 일정조건 충족에 따른 입학 보장의 패러다임으로 바꾸어야 가능하다는 결론에 이르렀습니다. 대학이 뽑는 경쟁이 아닌 가르치는 경쟁으로 전환해야 대입으로 인한 고통도 해결되고 대학교육도 정상화 될 수 있습니다.

이에 사교육걱정은 지난해 11월 7일 ‘내신과 수능에서 일정한 자격이 충족되면 대학입학을 보장하자’를 핵심 내용으로 하는 대학입학보장제를 제안하였고, 구체적인 내용을 설계하는 연속 5차례의 토론회를 거쳐 최종안을 발표하였습니다. 5차례 토론회에 대

한 일반 시민들의 뜨거운 관심을 보면서 대입이 국민들에게 얼마나 큰 고통을 주었는지 알 수 있었습니다. 또한 대학입학보장제가 대입고통 해결과 다가올 미래 사회를 위한 대학교육으로 바뀌기 위한 마중물이 될 수 있다는 확신이 들었습니다. 이제 대학입학보장제를 국민들에게 설명하고, 국민들의 힘을 모아 실현되도록 ‘대학입학보장제’ 실현을 위한 국민운동을 시작하는 출범식을 개최합니다. 소수를 위한 권력을 온 국민이 힘을 모아 몰아낸 것처럼, 소수를 위한 대입제도를 몰아내어 다음 세대에게는 교육이 고통이 아닌 행복이 될 수 있도록 국민들의 많은 관심과 참여 바랍니다.

■ 행사명 : 새로운 시대 모두를 위한 입시제도 ‘대학입학보장제’ 실현을 위한 국민운동 출범식

■ 일시 : 2017. 3. 22.(수) 오전 11시

■ 행사내용 : △ 대학입학보장제는 무엇이며 어떻게 달라지는가?

△ 대학입학보장제를 바라는 학부모 발언

△ 대학입학보장제 실현을 위한 국민운동 일정 소개

△ 대학입학보장제 퍼포먼스

■ 장소 : 사교육걱정없는세상 3층 대회의실

2017. 3. 22. 사교육걱정없는세상
(공동대표 송인수 윤지희)

■ 목 차

I. 대학입학보장제는 왜 필요한가? 1

- 1. 우리 교육의 현주소 1
- 2. 해외대학의 사례 15

II. 대학입학보장제란 무엇인가? 23

- 1. 5·31교육개혁과 대학입학보장제 23
- 2. 대학입학보장제 철학 및 추진배경 25
- 3. 세부 내용 27
- 4. 대학입학보장제 참여대학 발전 및 유도전략 32

III. 대학입학보장제로 공교육 평가는 어떻게 바뀌는가? 35

- 1. 수능의 변화: 상대평가 → 9등급 절대평가 → 자격고사화 35
- 2. 고등학교 내신 : 고교체제 변화와 연계하여 단계적으로 절대평가 전환 36
- 3. 초중학교 평가 : 객관식 문항 폐지 논·서술형 문항 평가 37

4. 2015 개정 교육과정에 적용된 고교내신 반영방법 39
 5. 초기 대학입학보장제 참여 대학과 미참여 대학 입시반영 방법 41

IV. 대학입학보장제를 통한 대학교육 혁신방안 43

1. 대학입학보장제 확산과 대학교육 혁신을 위한 정책 43
 2. 대학입학보장제 참여대학 성장을 위한 계획 47

V. 대학입학보장제 이렇게 달라집니다. 49

VI 대학입학보장제 Q&A 53

I. 대학입학보장제 왜 필요한가?

1. 우리 교육의 현주소

가. 입시고통 사교육지옥 초중등교육

1) 2015년 청소년 자살 인원 6941명 주된 이유는 가정불화 성적 비판

694명.
 2015년 스스로 목숨을 끊은 청소년의 숫자이다. 세월호 사건으로 안타깝게 희생된 아이들의 두 배가 넘는 인원이다. 수년 째 OECD국가 중 최고의 자살률을 기록하고 있다는 것은 더 이상 놀랄 일도 아니다. 청소년 통계에 따르면 자살 충동을 느끼는 아이들의 48.1%가 그 이유를 성적 비판으로 대답하고 있다. 좋은 성적을 받기 위해 우리나라 청소년은 일주일에 OECD 평균 33.9시간보다 15.5시간이나 많은 평균 49.4²⁾시간, 고2학생의 경우 70.1시간으로 학습 노동에 시달린다. 성적에 대한 스트레스는 어느 나라 청소년이나 받을 수 있지만 과도한 학습노동으로 그 고통이 너무 심해 목숨을 끊는 청소년이 세계에서 가장 많은 사회가 되어버린 것이다.

학생들 뿐 아니라 학부모들의 고통도 매우 심각하다. 2016년 경기도 가구의 84%가 사교육을 시키며, 자녀 1인 당 월평균 사교육비는 45만 5천원, 가구 당 월평균 사교육비는 67만 4000원으로 2010년 52만 7000원에 비해 14만 7000원 증가 하였다³⁾. 특히 고등학생의 사교육비의 증가는 심각한 상황이다. 통계청과 교육부가 발표한 2016년 사교육비 통계를 보면 초중등학교의 사교육비는 다소 줄어든 반면 고등학생의 사교육비는 1인당 2만원 증가한 것으로 나타났다. 가계 경제 상황이 좋지 않은 상황에서도 자녀 교육을 위한 소비는 줄어들지 않고 특히 대입을 앞둔 고등학생의 사교육비는 꾸준히 증가하고 있는 상황이다.

이와 같은 고통을 감내하면서까지 교육 경쟁에 뛰어드는 가장 핵심적인 이유는 소위 좋은 대학을 가기 위해서이다. 요즘처럼 취업이 어려운 시기에 그래도 좋은 대학을 나와야 좋은

1) 2016 청소년 통계에 발표결과 청소년 자살율 10만명 당 7.4명. 만 9세~24세 전체인구 937.8만명 적용
 2) 한국 청소년 정책연구원(2011)
 3) 동아일보 2017-03-07

직장에 취업이 될 확률이 높을 것이라는 인식이 강하기 때문이다. 또 ‘어디 대학 출신’ 이라는 학벌은 평생 따라다니는 꼬리표로 똑똑함과 성실함의 기준이 되는 사회적 인식도, 좋은 대학에 목매는 큰 이유가 된다.

일정한 수준의 대학 수학능력이 되어도 지속적으로 경쟁해야 하는 입시제도로 인해 초등학교 때부터 과도한 교육경쟁에 내몰릴 수밖에 없다. 소위 상위권 대학이라 불리는 대학에 입학하기 위해 무한경쟁을 하고 있는 것이다. 상위권 대학에 입학하기 위한 명확한 기준을 알 수 없기 때문에 수능에서 만점을 맞더라도 안심할 수 없다. 이 때문에 남들보다 일찍 영어, 논술, 봉사활동 등 여러 가지 스펙을 준비해야 한다. 영어유치원 - 사립초등학교- 국제중-특목고 코스를 밟아야 유리하다. 이 과정을 따라가기 위해 단 한 번의 실수도 용납이 안 된다.

2) 대입제도는 1945년 이후 3년 10개월에 한 번꼴로 바뀌고 있지만 더 나빠지는 대입제도

우리나라 대입제도는 1945년 이후 60 여년 동안 3년 10개월에 한 번 꼴로 바뀌었다⁴⁾. 자주 바뀌는 대입제도에 대한 불신과 고통이 극심하여 최소 3년 전에 대입제도를 예고하는 ‘3년 예고제’ 가 시행되고 있고, 최근 대입제도에 대한 ‘번덕 방지법’ 논의가 이루어지고 있는 상황이다.

이렇게 국민들에게 불신과 고통을 주면서까지 제도를 자주 바꾸는 것은 여러 이유가 있지만 대입제도 변화를 통해 획일적 입시 위주의 공교육에 대한 변화 유도가 가장 큰 이유라 할 수 있다. 논술고사, 학생부종합전형 등이 그 대표적인 사례이다. 이와 같은 대입제도의 변화가 공교육에 좋은 영향을 미치고 있는 것은 사실이다. 하지만 누가 합격할지 모르는 ‘깜깜이 전형’ 이라는 비판과, 소논문, 독서, 봉사활동 등 준비 할 것이 많고 고비용의 사교육을 유발한다는 비판을 받고 있다. 이로 인해 과거 학력고사로 돌아가자는 주장도 나오고 있다.

공교육 정상화에 효과적인 제도로 교육 시스템이 바뀌어도 입시에 대한 고통이 해소되지 않는 이유는 소위 상위권 대학이라 불리는 대학에 들어가려는 치열한 경쟁의 입시 문화와, 어떠한 전형이든 성적이 높은 학생들을 뽑으려는 대학들의 경쟁이 여전하기 때문이다. 과거 국어, 영어, 수학 등 교과 영역을 잘 하는 학생을 뽑는 경쟁에서 글쓰기, 인성, 창의성이

4) 대한민국 교육 40년사. 국정브리핑 특별기획팀

좋은 학생을 뽑는 경쟁으로만 바뀐 것이다. 올림픽 육상 경기와 비교하면 예를 들면 100미터 달리기에서 높이 뛰거나 멀리 뛰기로 종목이 바뀐 것이지 순위 경쟁이 없어진 것이 아니라는 것이다. 학생들은 글쓰기 창의성 인성에서 좋은 점수를 받아 경쟁에서 이기기 위해 더 다양한 준비를 하고 비싼 사교육을 받게 되었고 그 고통과 불안은 더 심해졌다. 결국 어떤 시험 제도로 개선하여도 소수 대학에 입학하려는 경쟁, 성적이 높은 학생을 뽑으려는 경쟁을 멈추지 않는 한 입시고통은 해결되지 않을 것이다.

3) 초중등교육의 혁신을 발목 잡는 대학입시

2000년대 이후 입시를 위한 교육이 아닌 삶의 주체로서, 건강한 사회를 만드는 시민으로서의 교육을 위한 혁신학교 운동이 일어났다. 교육 주체들의 아래로부터의 자발적인 학교 개혁 운동과, 이에 부응하는 교육청의 제도적 장치와 지원이 연결된 우리나라 최초의 교육운동이라 할 수 있다. 혁신학교 운동은 교육자치가 활성화되면서 전국적으로 확산되어 갔다. 입시 위주의 획일적 교육, 관료적 행정 편의 학교운영에서 학생의 행복한 삶을 위한 교육과정과 수업을 하도록 노력하고 있다.

혁신학교가 교육청과 학교, 교사 단위의 교육 변화를 위한 노력이었다면 자유학기제는 국가 단위의 교육 개선을 위한 노력이다. 중학교 한 학기동안 지필고사를 없애 평가의 부담을 덜고 학생의 흥미와 적성에 맞는 교육을 할 수 있도록 길을 열어준 것이다. 자유학기제 시행으로 다양한 형태와 내용의 수업 혁신이 시도 되고 있다.

새로운 교육을 위한 교육청과 학교, 국가 단위의 노력들이 진행되고 있지만 대입이라는 높은 장벽 앞에서 어려움을 겪고 있다. 초중등학교에서 혁신학교 운동이 활발하지만 고등학교에서 혁신학교 운동이 이루어지지 않고, 진로탐색을 위한 고등학교 자유학기제 추진이 어려운 가장 큰 이유는 대입 때문이다.

그동안 교육 개선을 위한 다양한 노력들이 시도 되었다. 지금까지 혁신학교운동, 자유학기제처럼 아래로부터의 운동과 위로부터 정책이 같은 방향을 지향하고 협력했던 것은 우리나라 교육 역사상 처음일 것이다. 만약 대입제도가 근본적으로 개선된다면, 근대교육이 시작된 이후 끊임없이 지속되었던 획일적 지식 주입식 교육이 아닌, 자기 생각을 키우고 표현하고 소통할 수 있는 민주시민을 키우는 교육이 가능해질 것이다.

나. 고비용 저효율의 대학교육

1) 엄격하게 뽑고 대충 가르치는 대학교육

현재의 행복을 포기하고 오직 ‘좋은 대학’ 만 가면 모든 문제가 해결될 것 같이 죽기 살기로 공부하여 대학을 가지만, 대학 교육은 매우 실망스러운 상황이다. 희망제작소 「불안한 청춘 대학을 말하다」 연구의 인터뷰에 참여한 대학생들은 대학을 이렇게 이야기하고 있다.

‘사실상 관계 측면이나 배우는 내용의 측면이나 고등학교 연장선’,
 ‘교수가 수업에 대해 고민하는 게 아니라 수업에서 학생에게 팀플만 맡겨놓고 자기는 논문 쓰기에 바쁜...’,
 ‘한 달 간격으로 자격증 시험이 기다리고 있어요. 이제 전공 공부는 중요하지 않은거죠. 자격증이나 토익 같은 어학시험을 봐야 하는데, 전공 공부가 중요하지 않으니까 수업시간에 (토익이나 자격증 관련) 책을 늘어놓고 고등학교 때 수능공부 하듯이...’,
 ‘한 학기 동안 배웠던 필기랑 교과서를 다 해서 정리했는데 A4용지 4장 밖에 안 나오는 교육’⁵⁾

한국교육개발원에서 2013년부터 2017년까지 5년 계획으로 전국 대학을 대상으로 교수 학습의 질에 대해 조사한 결과를 보면 <표1>과 같다. 전공 수업의 전반적 만족도는 2012년 70.6%에서 66.3%로, 교양 수업의 전반적 만족도는 68.8%에서 56.4%로 낮아졌으며 학습지원 서비스는 78.1%에서 39.8%로 만족한다는 학생의 비율이 50%p나 감소하였다. 교수-학생 상호작용에서 학생이 교수에 대해 친밀하게 생각하는 응답률은 해마다 높아지고 있지만 기본적으로 교수와의 관계가 친밀하다고 생각하는 학생이 5명 중 1명 정도 밖에 안 될 정도로 낮다(유현숙, 2015).

5) 유혜승·이은지(2016)

[표 1-1] 대학 교수·학습의 질에 대한 긍정적인 만족도 비율(%)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년
전공 수업 전반적 만족도(만족한다 이상 응답률)	70.6	75.2	64.3	66.3
교양 수업 전반적 만족도(만족한다 이상 응답률)	68.8	72.4	54.5	56.4
학습지원(건강, 복지)서비스(만족한다 이상 응답률)	78.1	41.8	40.4	39.8
교수-학생 상호작용 (수업내용 및 과제에 소통에 대해 ‘친밀하다’ 응답률)	19.1	21.2	22.0	23.1

출처: 유현숙, 2015, 재구성

MBC 다큐팀과 취업포털 인크루트가 조사한 결과 대학생들의 63.4%가 ‘대학 진학을 한번이라도 후회한 적 있다’ 고 응답하였다. 지불한 대학 등록금 대비 받은 교육에 대한 만족도는 ‘아니다’ 라는 응답이 37.5%, ‘전혀 아니다’ 라는 응답 28.6%로 총 66.1%가 대학 교육에 대해 만족하지 못하는 것으로 나타났다. 만족하지 못하는 이유 1위로는 ‘부실한 커리큘럼(29.0%)’ 이 선정됐으며 2위로는 ‘낮은 취업률(19.3%)’, 3위는 ‘능력 미달 교수진(18.3%)’ 순으로 응답하였다⁶⁾.

학생 뿐 아니라 오랫동안 대학 교육에 몸담고 있는 교육 전문가들의 의견도 마찬가지다. 우리나라 대학은 엄격한 입시 경쟁 시스템을 통해 우수한 학생을 선발하려고 혈안이 되어 있지만 정작 대학교육은 우수하지 못하고 대충 가르치고 있다는 것이다. 대학 교육의 목적이 학문, 연구, 봉사라는 주장은 책 속에만 존재하지 실제 취업 준비 학원으로 바뀐지 오래다. 대학 교육은 고등학교 교육의 연장선이고, 학생들은 다시 좋은 대학을 위해 입시 준비를 했던 것처럼 좋은 직장을 위해 시험 준비를 한다. 최근 많은 대학에서 취업을 위한 토익 특강, 공무원 시험 특강 프로그램을 넘어 대입을 위한 스파르타 학원을 연상케 하는 고시원 프로그램을 운영하며 취업사관학교, 공무원사관학교를 공개적으로 표방하고 있는 현실이다.

‘가공능력이 떨어져 원재료라도 좋은 것을 확보해서 살아온 것이 지금까지의 우리나라 명문대이다.’ (김신일 전교육부장관)

6) 인크루트, 2016-03-08

‘우리의 대학은 엄격히 뽑고 아무렇게나 가르치자는 식의 지대를 지냈다. 이것은 지대를 받아먹는 자세다. 대학이 간판으로 계급을 만들고 불로소득을 취한 형국이다.’ (이명현 전 교육부 장관)

‘대학이 경쟁력이 없는 이유는 가르치는 경쟁이 아니라 뽑는 경쟁으로 대학서열구조를 유지하기 때문이다.’ 7) (서남표 한국과학기술원 총장)

결국 우리나라 대학은 뽑을 때는 영재를 원하지만 막상 교육은 둔재를 만들어 버린다는 것이다. 대학교육에 대한 실망감으로 많은 학생들은 반수나 재수를 선택하거나 남학생들은 군대를 선택한다. 학생들은 배우고 싶은 과목을 수강하기보다는 학점 잘 주는 과목을 찾아 다닌다.

외국과 비교해도 우리나라 대학교육의 문제는 심각하다. 2016년 스위스 경영대학원(IMD)가 OECD 회원국과 개발도상국 총 61⁸⁾개국의 대학교육의 경쟁력을 조사 분석한 결과 우리나라는 61개국 중 55위를 차지하였다. 꼴찌에서 7번째이다. 우리나라 대학은 우수한 학생, 1등급 학생을 뽑고 싶어 하고 그것을 대학의 당연한 권리라고 생각하지만 막상 대학 교육은 61개국 중 55등 수준 교육 등급으로 따지면 9등급 중 ‘8등급’ 교육을 하고 있는 것이다. 이 뿐만 아니다. WEF(World Economic Forum) 발표에 의하면 우리나라 고등교육체제의 질은 2014년 144 개국 중 73위, 2015년 140 개국 중 66위를 차지하고 있다⁹⁾. 연구 수준 순위도 상당히 떨어진다. US News & World report가 실시한 2016년 세계대학평가에서 서울대 가 119위, 한국과학기술원은 187위, 성균관대는 236위를 차지하고 있다.

2) 대학 교육을 망치고 있는 정부의 대학 정책

가) 정부는 적게 내고 국민들이 많이 내는 고등교육 비용 구조

핀란드 교육에 관심이 집중되던 시기에 핀란드와 우리나라 교육을 비교한 기사 중 인상 깊었던 부분이 있다. ‘우리나라의 경우 좋은 식수를 얻기 위해 가정별로 정수기를 구입하지만 핀란드의 경우 정수 시설과 각 가정까지의 수도관을 관리한다’ 는 것이다. 우리나라 대

7) 대한민국 교육 40년

8)IMD교육경쟁력순위(통계청)

9) 사학 정책의 재정립 방안(송기창 외, 2016)

학 교육 상황과 비교하면 핀란드나 교육 선진국은 좋은 고등교육을 받기 위해, 고등교육의 공공성을 높이는 정책을 추진한다. 하지만 우리나라의 경우 개인적으로 정수기를 설치해야만 좋은 물을 먹을 수 있는 것처럼 대학교육을 받기 위해서는 개인이 많은 비용을 부담하는 방식의 정책이 추진되고 있는 것이다. 대부분의 국민들도 대학교육은 개인이 잘 먹고 잘 살기 위해 추구하는 것이기에 개인이 그 비용을 지불해야 된다는 생각이 더 친숙하다.

이같은 상황은 정부의 고등교육 지원금 상황에서 잘 나타나고 있다. 우리나라 고등교육에 대한 정부의 재정지원은 OECD국가 평균에도 미치지 못하는 매우 적은 상황이다. 2016년 OECD에서 자료를 살펴보면, 2013년 우리나라 고등교육에 대한 정부 지원은 OECD 평균에 비해 38%의 수준 밖에 되지 않는다.

[표 1 -2] 세계 정부의 고등교육 지원금 비교

	한국	핀란드	프랑스	독일	영국	미국	일본	OECD평균
1인당 정부 부담금**	3,684	17,168	12,479	14,140	14,209	10,134	6,855	9,719

** (단위: US\$, 구매력지수(Purchasing Power Parities) 일정한 재화와 서비스에 대해 기준국 화폐 1단위로 살 수 있는 것과 동일한 양을 살 수 있는 비교국의 화폐단위를 의미함.

출처: OECD(2016). Education at a Glance : OECD Indicator Table B3.3(기준년도 2013)

세계 정부의 고등교육 지원금 비교 (단위 : us\$)



※자료 : OECD(2016) 「Education at a Glance : OECD Indicator Table B3.3(기준년도 2013)」
 ※US\$(구매력지수(Purchasing Power Parities)) : 일정한 재화와 서비스에 대해 기준국 화폐 1단위로 살 수 있는 것과 동일한 양을 살 수 있는 비교국의 화폐단위를 의미함

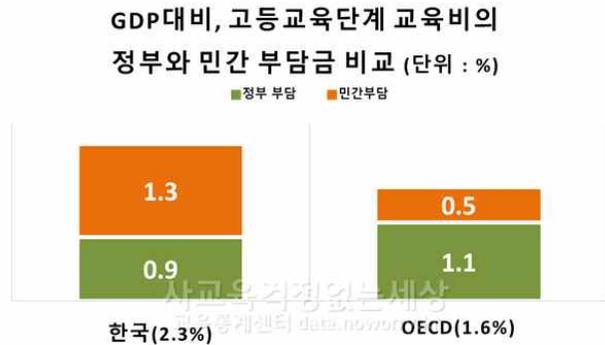
이러한 연유로 국민들의 고등교육에 대한 부담은 절대 작지 않다. OECD발표에 따르면 한

국 고등교육의 정부 부담금은 GDP의 0.9%정도로 OECD 평균인 1.1%보다 낮다. 반면 민간 부담은 OECD국가 평균은 GDP의 0.5%인데 비해 우리나라의 경우 1.3%를 고등교육에 사용하고 있다. 정부 부담과 민간 부담을 합치면 OECD의 경우 GDP의 1.6%를 사용하고 있는데 비해 한국의 경우 GDP의 2.3%를 고등교육에 사용하고 있다. 예를 들어, 대학교육에 OECD 국가가 평균적으로 160만원을 사용하고 정부가 110만원, 개인이 50만원을 부담하는데 비해, 우리나라는 230만원을 사용하고 그중 90만원은 정부가, 130만원은 개인이 지출한다고 볼 수 있다(소수점 반올림으로 수치의 합은 틀림).

[표 1-3] OECD국가 GDP대비 정부와 민간 부담금 비교(단위 :%)

고등교육단계 교육비(GDP대비)					
정부 부담		민간 부담		계	
한국	OECD 평균	한국	OECD 평균	한국	OECD
0.9	1.1	1.3	0.5	2.3	1.6

출처: OECD(2016). Education at a Glance : OECD Indicator Table B3.3(기준년도 2013)



※자료 : OECD(2016) 『Education at a Glance : OECD Indicator Table B3.3(기준년도 2013)』
 ※비율은 반올림되었으므로 개별 비율과 합계의 비율이 일치하지 않음

민간 부담이 늘수록 계층에 따라 고등교육 수혜 혜택이 다르게 된다. 즉 수도권을 정비하면 누구나 좋은 물을 마실 수 있지만 정수기를 개별로 설치할 때 돈 많은 사람은 비싼 정수기

를 설치하여 더 좋은 물을 마실 것이고 돈이 없는 사람은 수도물을 마실 수밖에 없다. 돈 있는 사람은 ‘승마 사교육’ 을 통해 좋은 대학을 다니게 되고, 없는 사람은 열심히 해도 대학을 가지 못하는 지금의 현실과 비슷하다.

나) 무늬만 반값등록금, 학자금 대출은 12조 육박

우리나라의 고등교육에 대한 정부의 지원이 부족하다는 여론이 커지면서 박근혜 정부는 대선공약으로 반값등록금과 고등교육에 대한 재정을 OECD국가 평균인 1.1%로 늘리겠다고 하였다. 그리고 교육부는 2015년 ‘교육부 소관 예산 및 기금운영개요10)’ 를 발표하면서 반값 등록금 공약을 실현했다고 주장했다.

그 내용은 국가장학금 3조 6,000억원, 근로 장학금 2,095억원, 인문사회·예체능 장학금 161억원 등 총 3조 9,120억 원의 확보였다(2016년 3조 9,446억원). 여기에 대학의 등록금 인하, 대학의 자체적 장학금 확충 등을 통해 3.1조원을 유치하도록 하였다. 이와 같은 노력을 통해 총 7조원 정도를 마련했고 2011년 등록금 총액 14조원의 50%를 경감하였다는 것이다.11)

등록금이 반으로 줄어들었는지 학생에게 물어보면 잘 체감하지 못하고 있는 현실이다. 이에는 등록금 인하에 대한 수혜를 인식하지 못하는 것도 있고, 소득 수준별로 지원 금액을 달리하는 ‘소득연계형 등록금부담 완화 정책’ 도 큰 영향을 주고 있다. 지원방식은 한국장학재단을 통해 소득분위 1~3분위에게 일정한 금액을 지원하는 국가장학금 유형 I 과, 7~8분위 이내 학생들을 학교 심사를 통해 지원하는 국가장학금 유형 II 이 있다. 이는 경제적으로 어려운 학생들에게 더 많은 혜택을 준다는 명목으로 추진되고 있지만 절차가 복잡하며, 형편이 어렵지만 행정적인 기준을 충족하지 못하면 지원 받지 못하는 일도 벌어지고 있다. 또 소득이 많지만 서류를 잘 챙기면 지원받는 경우도 생긴다. 대학생들에게 소득 분위의 기준을 맞추기 위해 꼼수를 유발한다는 비판 역시 받고 있다. 결국 지원한 측은 절반을 냈다고 이야기하지만 받는 사람의 경우는 절반을 못 받는 경우가 생기는 것이다. 이 때문에 학자금 대출은 2011년 5조 9천억에서 2016년 11조 8천억원까지 증가하였다12).

10) 교육부(2014), 2015년도 교육부 소관 예산 및 기금운영개요
 11) 송기창 외(2016), 사학 정책의 재정립 방안. 한국사립대학총장협의회
 12) <http://www.hankookilbo.com/v/69d6211805ee4914b46709c0207c543b>

다) 말로만 늘린 고등교육비로 대학 운영금 바닥

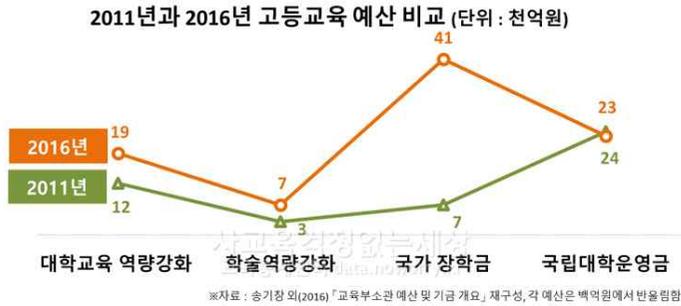
대학당국도 정부의 재정지원에 대한 혜택을 느끼지 못하는 것은 마찬가지이다. 정부는 고등교육에 대한 지원을 크게 늘리고 있다고 주장하고 있지만 구체적으로 살펴보면 그렇지 못한 상황이다. 2016년 고등교육 재정은 약 9조이다. 반값 등록금 정책으로 국가장학금 제도가 시작되기 전인 2011년의 고등교육 예산 4조 6천억원에 비해 무려 4조 4천억원이 증가하였다. 하지만 학생들의 등록금 지원금으로 사용되는 국가장학금이 4조 1천억원이기 때문에 5년간 대학 지원금으로 증가한 금액은 3천억원 정도가 되는 것이다. 대학재정지원사업으로 사용되는 대학역량강화 사업비도 7천억원으로 증가하였는데 이 중 4천억원 정도가 법인으로 전환된 서울대 지원금이기 때문에 실제 증가액은 3천억원 정도이다. 결국 평가를 통해 선별적으로 지원되는 재정지원은 순증된 것이 아니라 일반지원금이 전환된 것으로 볼 수 있다. 평가 없이 고르게 지원하던 방법에서 정부가 평가를 통해 몇몇 대학에게 몰아준 셈이다.

국가 지원이 늘지 않거나 늘어도 몇몇 대학만 사업비로 받기 때문에 일부 대학만 도움을 받는 것이다. 대학 등록금도 동결 인하해야만 국가장학금(Ⅱ 유형)과 대학재정지원사업에 참여할 수 있는 정부 정책으로 2011년 대비 2015년 국공립대학은 등록금의 6%, 사립대학은 4.6%를 인하하였다. 소비자 물가 상승률을 적용하면 실제 등록금은 국공립대 11.6%, 사립대학은 10.2% 인하되었다고 할 수 있다(송기창 외, 2016). 결국 대학은 정부 지원 부족, 등록금 인하로 수입이 감소한데다, 학령기 인구 감소에 따른 학생 수의 감소로 수입이 감소하는 3중고를 겪고 있다.

[표 1-4] 2011년과 2016년 고등교육 예산비교 (백억원에서 반올림)

구 분	2011	2016	비 고
대학교육 역량강화	1조 2천억원	1조9천억원	서울대 운영비 4천억 포함
학술역량강화	3천 억원	7천억원원	국가 장학금 증가액 3조 4천억 이의 5년간 고등교육 재정 증가액 : 1조에 불과
국가 장학금	7 천억원	4조 1천억원	
국립대학운영금	2조 4천억원	2조 3천억원	
합계	4조 6천억	9조	

출처 : 송기창 외(2016) 교육부소관 예산 및 기금 개요(2011,2016) 재구성



결국 수익 사업이나 적립금이 많은 대학 이외에는 대학운영에 많은 어려움이 있는 것으로 나타나고 있다. 이런 재정적 어려움 때문에 대학은 정부지원에 의해 통제될 수밖에 없었고 할 수 있다.

라) 대학교육의 문제 해결하지 못하는 박근혜정부의 대학정책: 돈과 정원 감축을 미끼로 진행된 대학교육의 4대강 사업

대학서열화, 학령기 인구 감소, 미래 사회 준비를 위한 대학교육 체제 등 대학교육에 관한 문제는 산적해 있다. 하지만 지난 4년간 박근혜 정부의 대학정책은 이런 문제를 해결 하기는 커녕 오히려 더 문제를 악화시켰다. 대학구조개혁 평가, 대학재정지원 사업 등 ‘평가를 통한 선별적 지원과 제재’ 라는 신자유주의 정책이 대학 교육을 황폐화시켰다. 사교육걱정이 전국 대학교수 152명에게 설문 조사한 결과 전체 응답자의 70.4%가 정부의 대학재정지원사업에 효과가 없다는 부정적인 응답을 하였다¹³⁾. 뿐만 아니라 2016년 대학재정사업비가 전체 대학의 5%도 안되는 대학에 전체 금액의 약 30%가 지원되는 재정지원의 불균형 현상도 유발하고 있다¹⁴⁾. 학령기 감소의 선제적 대응을 위해 추진된 대학구조개혁 평가는 지표만 높이려는 대학의 꼼수로 인해 대학교육의 질이 낮아지고 교수들의 생존권까지 위협하게 되었다. 이 같은 정책과 현상을 볼 때 박근혜 정부의 대학정책은 이명박 정부의 4대강 사업 정책과 매우 유사하다. 토목사업을 통해 강물의 흐름을 통제하듯이 정부가 대학 정원과 재

13) 사교육걱정(2016.06.22.) 교육부대학재정지원사업 대학교수 설문결과 보도자료
 14) 사교육걱정(2017.01.04.) 2016년 대학별 정부대학재정지원사업 현황분석 보도자료.

정을 미끼로 대학을 통제하고 획일화시켰다. 그 결과 지식인으로 정부의 관료를 비판적으로 견제해야 할 교수 전문가 집단이 붕괴되어 오히려 관료들의 이익을 대변하는 역할을 하고 있다. 기업이 필요한 인재를 양성한다는 목적으로 인문학, 순수과학 등의 기초 학문이 파괴된 것이다.

[표 I -5] 이명박 정부 4대강 사업과 박근혜정부 대학구조조정 정책 비교

특 징	이명박 정부의 4대 강 정책	박근혜 정부의 대학구조조정 정책
인위적 강제성	강물의 자연적인 흐름 통제	정부가 대학 정원과 재정을 미끼로 대학운영을 통제
줄속추진	보 건설 줄속 추진	원칙 없는 대학평가 대학재정지원사업 줄속 추진
이익 독점	해당 정치인과 기업 이익	해당 정치인과 기업 이익
생태계 파괴	녹조 심화, 수온 등 환경악화로 하천 생태계 파괴 현상	교수사회 붕괴 학문 생태계 파괴 대학교육의 질 저하

출처 : 윤지관(2015). ‘대학구조조정국면에 대응하는 한국 대학개혁 대안 정책’ 재구성

3) 사회 요구에 부응하지 못하는 대학교육

가) 4차 산업혁명 시대 아직도 교육은 2차 산업혁명 중

세계 최대의 택시 회사인 우버에는 택시가 없고, 페이스북은 콘텐츠를 생산하지 않는다. 최고 소매업자인 알리바바는 물품 재고가 없다. 부품 수명이 다 되거나 이상이 생기면 체크해서 알려주는 등 스마트한 제품들이 계속 출시되고 인기를 얻고 있다. 이처럼 4차 산업사회는 소프트파워를 통한 지능형 제품들이 생산되는 사회다. 결국 창의력과 고등지식이 부가가치를 창출하는 사회라고 할 수 있다¹⁵⁾. 4차 산업사회는 기술 발전으로 더 편리해지고 더 많은 혜택을 누릴 수 있다는 기대도 갖게 되지만, 다른 한편으로는 고등지식과 창의력에

15) 명건만리

따라 불평등이 심화될 것이라 전망되고 있다. 고등지식과 창의력을 갖춘 개인이나 기업은 물질 자본이 부족해도 부를 획득 할 수 있지만 반대로 그렇지 못한 주체는 순식간에 퇴출되기 쉬운 사회가 도래한 것이다.

이 때문에 미래사회 준비를 위해 여러 나라에서는 지식 교육 중심에서 필요한 지식을 찾고 활용하는 역량 중심교육으로 전환하고 있다. 하지만 우리나라 교육은 여전히 인터넷에 접속하면 몇 초안에 찾을 수 있는 지식을 계속 암기하게 하고 그에 따라 평가하고 순위를 매기는 교육을 반복하고 있다. 이런 교육은 전기 동력으로 대량생산을 하던 2차 산업사회에서나 필요한 교육이다.

우리 아이들은 아주 어렸을 때부터 오직 문제집 푸는 것만을 공부라 생각하고 있다. 한 대학 게시판에 올라온 신입생의 이야기를 보면 이런 암묵적 교육의 폐해가 얼마나 심각한지 알 수 있다.

"안녕하세요 ㅠㅠ 16학번 새내기입니다 ㅠㅠ
 시험기간인데...공부가 너무 너무 싫어요 ㅠㅠ
 뭘 어떻게 해야 하는지도 하나도 모르겠고 수능 볼 때처럼 스타 강사의 재밌는 인강 듣고 정리하고 문제집 풀고 채점하면서 느꼈던 희열?이 너무 그리워요 ㅠㅠ
 차라리 재수 했을 때가 더 좋았어요 ㅠㅠ
 뭘 어떻게 해야 할지가 명확해서 그랬나봐요...ㅠㅠ
 선배님들 저 어찌죠 ㅠㅠ 공부하는 방법도 까먹은거 같아요."(서울 모대학 학생)

현 교육으로 인한 나쁜 영향은 학생들에게 있는 것만은 아니다. 기업들 역시 그 피해 대상이 된다. 기업들은 현재 상태로는 글로벌 경쟁에 필요한 ‘문제해결력, 소통, 자립심’ 등(2010년 OECD보고서)을 담보한 인재를 찾기 어렵다고 불평하고 있다. 대학에서 전공교육을 받아도 취업 후 재교육을 해야 하는 사실은 어제 오늘 일이 아니다.

Martin Trow의 고등교육체제 발전단계 모델에 따른 분류를 보면, 고등교육 취학률이 15% 이하, 특권계층을 위한 엘리트 교육이 15-50% 이하일 때 고등교육이 대중화 단계에 있으며, 고등교육 참여율이 50%이상일 때 전 국민을 대상으로 하는 보편화 단계에 있다고 말한다.

[표 1-6] 고등교육체제의 발전 단계 모델

	고등교육 참여율	교육 기회	교육 대상
엘리트 단계	15% 까지	소수자의 특권	지배계급
대중화 단계	15 - 50%	상대적 다수의 권리	전문가 사회지도층
보편화 단계	50% 이상	만민의 의무	전 국민

출처: 김도수 역(1995), 고등교육의 혁신, 교육과학사

우리나라의 경우 대학진학률이 70.8%로 보편화 단계에서도 높은 상황이다. 그럼에도 불구하고 대학교육이 사적 소유에 대한 개인의 소비 행위로 규정되어 ‘수익자 부담원칙’이 적용되고 있다. 현재까지 우리 사회에서 대학은 개인에게 출세를 위한 투자 대상이고 국가적 차원에서는 국가 경제 발전을 위한 인적자원 개발 과정이었다. 하지만 현실에서 대학의 역할은 출세 수단이 아닌 신분세습, 신분고착화를 위한 수단으로 작용하고 있다. 또 국가 발전을 위한 인적자원 개발 과정이 아닌 미래 사회에 대한 준비에 발목을 잡고 있는 현실이다.

따라서 대학에 대한 사회적 인식과 역할의 전환이 필요하다. 대학교육을 ‘인적자원 개발 과정’이 아닌 고등교육의 기회를 누구에게나 보장하는 ‘복지적 관점’으로 바꾸어야 한다. 또 개인에게는 출세의 수단으로 투자의 개념이 아닌 ‘존재의 보편성을 신장시키는 기회¹⁶⁾’로 바뀌어야 한다.

2. 해외 대학의 사례

가. 외국 국가고사와 대학서열 관계

외국사례를 보면, 프랑스 대입시험인 바칼로레아가 논술형 시험으로 운영 될 수 있는 것이 이 시험의 자격여부를 가르는 역할만 하기 때문일 것이다. 프랑스는 교육법에 ‘모든 바칼로레아 취득자는 일반대학 공교육을 받을 권리가 있다’ 라고 명시되어 있다. 이에 따라 학

16) 대학입학보장제 1차 토론회 토론문(이수광, 2016)

생들은 자신이 전공하기를 희망하는 학교의 우선순위를 정하여 일반대학에 지원하며, 일반 대학은 별도의 선발 절차를 거치지 않고 수용 가능한 범위 내에서 대체로 거주지를 기준으로 학생의 입학을 허용한다. 다만 의학 계열 학과와 법학과 등 학생들이 선호하는 일부학과의 경우 대학의 수용 능력을 고려하여 지원자 중 일부 학생들을 탈락시키기도 한다. 이 때 성적을 엄격하게 고려하는 것은 아니며 추첨을 시행하는 경우도 있어 성적이 우수한 학생이 탈락하기도 한다(김순남, 2014).

결국 수능, 학종, 논술과 같은 시험 유형의 개선보다는 이 시험의 기능을 촘촘한 서열에서 선발 도구에서 자격시험으로 개선하는 것이 먼저인 것이다. 수능, 학종 등 대입 시험을 자격 고사화 하자는 것은 대학이 이 시험을 통과하면 입학할 허용(보장)해 준다는 것과 같은 말이다. 수능을 바칼로레아식으로 개선하기 위해서는 이 시험을 자격시험 역할을 할 수 있도록 통과하면 모두 입학할 보장 해주는 제도적 장치가 우선 되어야 한다.

실제 대학서열과 대입 경쟁, 그에 따른 평가의 상관관계를 각국별로 비교해 보면 표[표II-1]와 같다. 우리나라의 경우 대학서열이 SKY-서성한...식으로 입시로 결정되는 대학 서열이 명확하다. 서열에 높은 대학을 가기 위한 경쟁은 심각하고 이 때문에 국가 수준의 평가와 초중고 내신도 상대평가로 진행된다. 국가 수준의 시험은 점수로 표현되며 선발목적으로 사용된다. 이런 현상은 한국, 중국, 일본 등 동아시아 국가에서 나타나는 현상이다. 최근 베트남, 인도와 같이 급속한 경제 성장이 있는 나라들도 이와 같은 현상이 나타나고 있다. 반면 교육 선진국이라 생각하는 독일, 핀란드 등은 이와는 대조적인 현상이 나타나고 있다. 대학의 서열이 없으며 대학 진학을 위한 경쟁도 심하지 않다. 대학 입학을 위한 국가시험은 깊이 있는 사고와 표현을 요구하는 논술형이며 프랑스와 독일은 자격고사로 합격하면 대학 입학할 보장해주고 있다.

[표 I -7] 각 국의 대학서열-입시경쟁-평가 비교

	한국	중국	일본	미국	영국	핀란드	프랑스	독일
대학 서열	극심	극심	심함	약함(아 이비리 그 제외)	약함(러 셀그룹 제외)	약함	없음(그 랑제폴 제외)	약함
대입 경쟁	극심	극심	심함	약함	약함	약함	약함	약함
국가 시험	상대평가	상대평가	상대평가	절대평가	절대평가	절대평가	절대평가	절대평가
국가 시험 성격	점수위 주 선발제	점수위 주 선발제	점수위 주 선발제	점수위 주 선발제	논술형 선발제	논술형 선발제	논술형 자격고사	논술형 자격고사
내신 평가	상대평가+절대평가	상대평가	상대평가	상대평가(학교 마다 다름)	절대평가	과목별 상이	절대평가	절대평가

각국의 대학서열화, 입시 경쟁, 평가 양상을 비교해본 결과 이것은 매우 밀접한 관계가 있음을 알 수 있었다. 대학 서열화 되어 있을수록 입시 경쟁은 심하고 평가는 상대평가, 점수 위주의 선발 수단으로 활용된다. 반면 대학 서열화가 없을수록 입시 경쟁은 완화되고 이에 따라 평가는 절대평가, 논술형 일정 자격이면 대학입학을 보장해주는 자격고사화가 되어 있다.

대학입학보장제는 일정한 수준의 능력이 되면 입학할 보장해주는 제도로 대학 서열을 약화시키고 입시의 높은 장벽을 낮추게 된다. 결국 대학입학보장제가 실현되면 그동안 초.중.고등학교 평가 혁신을 통한 교육 개혁의 장애물이었던 대학서열화와 대입의 문제를 해결할 수 있을 것이라 판단된다. 이것은 초중등교육의 평가의 혁신을 이룰 수 있고 이를 통해 프로젝트 수업, 토론수업, 다양한 체험 활동 등을 초중고 모두에서 실시할 수 있다. 결국 대학 입학보장제는 입시 고통만을 해소하는 것이 아니라 초중등교육 혁신의 길을 여는 제도가 될 것이다.

나. 해외 대학개혁 사례

1) 미국 버지니아주 고등교육 구조 개혁¹⁷⁾(“The Restructured Higher Education Financial and Administrative Operation Act of 2005”)

- ▲ 주와 대학이 긴밀한 협상을 통해 구조 개혁 진행
- ▲ 정부가 11개 성과 목표치¹⁸⁾(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 칼리지 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
 - 9) 6개년 종합 계획 수립
 - 10) 학생 안전에 대한 보장책 마련

17) <http://www.usline.kr/news/articleView.html?idxno=7052>
 18) <http://www.education.virginia.gov/>

[표 I -8] 버지니아주 정부와 대학의 협력을 통한 대학교육개혁 예시¹⁹⁾

목표	대학 역할 / 주정부의 지원		
	2006-2008	2008-2010	2010-2012
1. 고등교육의 기회제공 확대	학생 구성원의 사회적 계층적 다양성 확대를 목표로 2004-2005년도의 저소득층 학생 등록인원 800명 → 2007-2008년 900명으로 확대(+/- 5%)	2009-2010년 저소득층 학생의 등록인원 967명(+/- 5%)	2011-2012년 저소득층 학생의 등록인원 1,033명(+/- 5%)
2. 광범위한 학문 프로그램 제공	<ul style="list-style-type: none"> • 학부, 석박사 전공 프로그램의 다양화 및 혁신 • 버지니아 고등교육 위원회 기준에 따라 학과의 생산성과 실행 가능성 감사 • 등록률이 낮은 학과의 등록률 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 전공의 다양성 유지 • 학과 통폐합 또는 등록률 관리로 감사 결과 반영 • 신규 프로그램 제공 및 수정 • 지역 산업의 필요를 반영한 학과 인프라 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 전공의 다양성 유지 • 학과 통폐합 또는 등록률 관리로 감사 결과 반영 • 신규 프로그램 제공 및 수정 • 졸업생 배출이 낮은 학과의 입학 및 등록률 제고 지원, 원격 학습으로 학위 제공

- ▲ 정부의 수행평가에 의해 최고단계인 3단계를 받은 대학들은 Charter University의 자격을 획득하며, 대학의 세부적인 행정, 재정적 자율성과 운영에 대하여 주 고등교육평의회와 “협상” 할 수 있음

2) 오바마 커뮤니티 칼리지 무상교육 정책 제시

- ▲ 고등학교 졸업 자격만 있으면 입학 가능한 커뮤니티 칼리지를 무상교육화 하자고 제안.
- ▲ 2012-2013년 커뮤니티 칼리지 학생 수는 770 만 명(풀타임 310만 명, 파트타임 460만명)

19) <http://www.virginia.edu/restructuring/sixyearplan2006.html#III1>

으로 학부생 전체의 42%(폴타임 학부생 25%) 차지하고 있음.

- ▲ 고등학교 졸업 자격만 있으면 원하는 커뮤니티 칼리지에서 원하는 고등교육을 받을 수 있고 커뮤니티 칼리지를 졸업하면 4년제 대학 편입 가능(토크스 기고문 참고20)
- ▲ 오바마 대통령은 부자세(tax for rich) 등을 거둬 커뮤니티 칼리지를 무상화하자는 정책을 제안함.

3) 일본의 대학구조개혁 : 우리와 비슷한 대학환경과 인구절벽을 경험한 일본의 경우 대학 공공성과 질 향상의 계기로 삼음21).

- ▲ 일본의 대학교육 환경
 - 2008년 기준 사립대학이 전체대학의 77%를 차지
 - 2008년 입학정원 50%도 채우지 못한 대학이 3.6%, 전문대의 경우 8.3%
 - 대학 경영권이 이사장 및 일부 이사, 친족들에게 집중되어 있는 상황
 - 사립대학 반 이상이 500명 이하의 소규모
- ▲ 일본정부의 대학정책

1단계:

 - 2005년 자율과 공공성을 바탕으로 학교를 경영할 수 있도록 사립학교법을 개정
 - 제 1조 ‘이 법률은 사립학교의 특성을 고려하여 자립성을 중시하고 공공성을 높임으로 사립학교의 건전한 발달을 목적으로 한다.
 - 학외 이사를 도입하여 이사 제도를 개선
 - 학교 법인 내부 통제를 위한 감사 제도 실시
 - 업무 상황의 투명성과 사회적 책무성을 명확히 하기 위해 재무정보 공개를 의무화

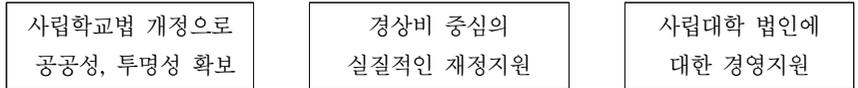
- 2단계:
- 공공성을 확보 할 수 있는 여건을 만든 후 경상비 보조
 - 2009년 경상비 보조금은 3,217억 엔(현재 원화로 계산하면 3조 4천 700억원)

3단계:

20) https://www.nytimes.com/2015/01/14/opinion/tom-hanks-on-his-two-years-at-chabot-college.html?_r=0
<http://newspeppermint.com/2015/01/15/community-college-for-free/>

21) “김미란(2009), 일본의 사립대학 재생을 위한 구조개혁, 비교교육연구, 29(3) 193-217”. “송기창 외 (2016)사학 정책의 재정립방안, 한국사립대학총장협회” 두 논문 참고

- 학교법인이 학교 경영을 개선 할 수 있도록 지원



4) 프랑스 국가 평가 위원회 (CNE : The Comite' National D' e valuation)

실제 프랑스의 경우 국립평가 위원회(CNE : The Comite' National D' e valuation)라는 고등교육을 담당하는 위원회가 존재한다. CNE의 특징은 교육부가 아니라 대통령에게 직접 보고하는 독립적인 주체이다. 교육부로부터의 독립성을 유지하기 위해 국가의 예산과 자체 예산으로 운영하며, 그 구성원은 학계와 연구계, 경제사회위원회, 감사원 등에 의해 추천되고 대통령이 임명하게 되어 있다. 역할은 학생 생활 여건이나 연구 기관의 지배 구조와 정책, 대학의 경영을 평가하는 일이다. 국가와 대학 당국이 국민을 위한 교육 여건을 만들고 있는지에 대한 평가이다. 이것은 우리나라 고등교육에 주는 시사점이 크다. 우리나라 고등교육의 가장 큰 문제는 고등교육의 비전을 정부와 대학당국, 정치적 간섭 없이 세우고 추진할 수 있는 주체가 없다는 것이다. 현재의 대학구조개혁이 구조 조정이 되어버린 것도 긴 안목으로 정책이 추진되는 것이 아니라 정부와 대학당국의 이해 관계 안에서 추진되었기 때문이라고 할 수 있다.

● 프랑스 국립평가위원회(CNE : The Comite' National D' e valuation)

- 교육부가 아니라 대통령에게 직접 보고하는 독립적인 관리주체.
- 국가의 예산과 자체 재원으로 운영됨
- 대통령이 임명하는 4년 임기의 25명(11명은 학계와 연구계의 추천, 14명은 경제사회위원회, 감사원 등의 추천으로 임명)
- 고등교육의 공공에 대한 책무와 관련된 영역(교육, 학생, 연구 및 결과의 활용을 평가)
- ▲ CNE의 역할
- 기초교육 및 계속교육, 학생들의 생활여건, 연구등과 기관의 지배구조, 정책, 경영을 평가
- 예산배분 등의 권한은 없음.
- 평가결과는 권고사항으로 피평가기관에 전달됨.
- ▲ CNE 평가의 특성

- 양적 평가와 질적 평가를 병행하되, 피평가기관의 특수한 목적과 상황과 맥락을 정확히 평가하기 위해서 질적 평가가 우선. 성과지표 및 통계자료는 질적 평가의 보조자료로 활용.
- 1차평가는 피평가기관의 자체평가, 2차 평가는 전문가 집단의 외부평가
- ▲ 평가기관의 활용
- 대학의 자발적인 개선을 위한 자료로만 활용
- 대학에 대한 별도의 재정지원 정책과는 관련 없음

두 나라의 대학교육 개혁을 통해 우리나라 대학정책에 주는 시사점을 세 가지로 요약할 수 있다.

- 첫째, **고등교육의 공공성을 확대하는 방향의 개혁이다.**
- 둘째, **대학교육에 대한 과감하고 합리적인 재정지원 개혁이다.**
- 셋째, **대학 주체와 협력적인 방식의 개혁이다.**

II. 대학입학보장제란 무엇인가?

1. 5·31교육개혁과 ‘대학입학보장제’

“대한민국의 교육정책사는 1995년 문민정부의 5.31 교육개혁안 이전과 이후로 시대를 구분할 수 있다.”²²⁾

5.31 교육개혁은 산업사회에서 정보화, 세계화, 지식기반 사회로 변화하는 사회의 큰 흐름 속에서 만들어졌으며, 이는 대입제도의 변화에도 지대한 영향을 미쳤다. 5.31 교육개혁은 ‘시험(점수) 위주의 한 줄 세우기 선발’을 탈피하여 학교 교육을 충실히 받은 결과와 다양한 재능을 대학입학에 반영하자는 정책의 시작이었으며²³⁾, 이는 성향이 다른 여러 정부를 거치는 동안에도 지난 20년 동안 비교적 일관되게 유지되어왔다고 평가할 수 있다.

이러한 정책 추진의 과정을 한마디로 요약한다면, 대입 제도를 점수 잘 받는 학생을 뽑는 ‘시험’에서 학생의 다양한 능력을 평가하는 ‘전형’으로 점차 바뀌어나가는 것이었다²⁴⁾. 이를 위해 학교생활기록부가 도입되었고, 소위 ‘여러 줄 세우기’가 강조되면서 특별전형이 확대되었으며, 입학사정관제의 도입과 학생부종합전형의 확대 등 다양한 대입제도의 변화가 추진되었다. 또한 대입전형 운영에서 대학의 역할과 자율성은 점차 확대되었다.

하지만 이러한 변화의 결과가 결코 만족스러운 것은 아니었다. 개별 정책의 교육적 타당성과 의미에도 불구하고 새로운 대입전형 정책은 매번 문제를 해결하기 보다는 또 다른 문제를 야기하거나 심지어는 상황을 악화시켰다. 예컨대 참여정부의 ‘2008학년도 대입제도 개선안’은 ‘죽음의 트라이앵글’²⁵⁾이라는 신조어를 만들어 냈으며, 이명박 정부와 박근혜 정부의 입학사정관제 도입과 학생부종합전형 확대는 ‘죽음의 트라이앵글’보다 더한 ‘죽음의 다이아몬드’라고 불릴 정도로 수험생의 준비 부담을 가중시켰다는 비판을 받고

22) ‘대한민국 교육 40년’(국정브리핑 특별기획팀)

23) ‘대한민국 교육 40년’(국정브리핑 특별기획팀)

24) ‘대한민국 교육 40년’(국정브리핑 특별기획팀)

25) 기존 수능과 상대평가로 전환되고 비중이 강화된 내신, 그리고 서울대를 필두로 하여 도입된 통합논술, 이 세 가지를 모두 준비해야만 하는 수험생의 고통을 빚대어 만들어진 표현이다.

있는 상황이다. 대입전형 운영에 있어 대학의 역할과 자율성을 확대해온 정책 역시 성공적이라고 평가하기 어렵다. 자율과 경쟁을 표방한 5.31 교육개혁안 이후 정부는 정량적인 평가보다 학교생활을 누적하여 기록한 학생부 등 다양한 자료를 대학에 제공하면 대학은 나름의 독자적인 기준과 재량권을 가지고 대학의 인재상에 걸맞은 학생을 다양하게 선발할 것이라는 기대를 가졌던 것으로 보인다. 그러나 입학성 성적에 의한 대학서열이 엄존하는 상황에서 대학은 현재의 대학서열을 유지하려는 욕망에서 자유로울 수 없다. 수능 의존과 내신 무력화, 정상적인 학교 교육을 통해서 대비가 불가능한 대학별고사(논술, 구술면접 등)와 특기자 전형 운영 등 대학은 정부의 ‘순수한’ 기대에 부응하기보다는 오히려 역행하는 모습을 자주 보였다. 결국 시험 점수로 평가하지 않고, 교육적으로 타당한 다양한 기준을 통해 평가를 한다고 해도 현재와 같이 ‘치열한 경쟁’과 ‘촘촘한 선별에 의한 선발’, 그리고 이에 전적으로 의존하는 ‘균건한 대학 서열’이 존재하는 이상 분명한 한계가 존재할 수밖에 없다. 이는 5.31 교육 개혁안 이후 다양하게 시도되었던 지난 20년의 대입제도 역사를 통해 확인되었다고 볼 수 있다.

따라서 이제는 단순히 대입제도와 대입전형 관련 정책, 운영 방식 등에 대한 개선을 넘어서는 대입제도 철학의 근본적 전환이 필요한 시점이다. 그것은 현재의 ‘경쟁’과 ‘선발’이라는 대입제도의 패러다임을 과감하게 버리고 ‘최저 요건 충족’과 ‘입학보장’의 패러다임으로 전환하는 것이다. 또한 대학은 ‘선발기관’이 아니라 ‘교육기관’으로서의 정체성을 명확히 하여 ‘잘 뽑는’ 경쟁이 아니라 ‘잘 가르치는’ 경쟁으로 전환하는 것을 의미한다.

그리고 이를 통해 대학교육에 필요한 수학 능력을 충분히 갖추고 있음에도 다른 학생보다 조금이라도 더 잘하기 위해 끊임없는 경쟁을 강요당하는 학생들에게 여유를 제공해야 한다. 수능과 내신이 촘촘한 선별을 위한 자료로서 역할이 아닌 본연의 교육적 가치에 집중할 수 있는 환경을 만들어주어야 한다. 대입제도와 전형이 이러한 철학 위에서 운영된다면 대학도 비로소 ‘잘 가르치기 위한’ 경쟁에 나서게 될 것이다. 그렇지 않고서는 창의성과 인성을 기르는 교육도, 개인의 행복도, 소위 국가경쟁력을 위한 인재 양성도 여전히 요원할 수밖에 없다.

한편 대입제도 철학과 그에 따른 정책의 변화는 지난 수십 년 동안 고착화된 대학 서열을 흔들 수 있는 결정적 ‘열쇠(key)’이기도 하다. 그동안 대학 서열을 유동화하기 위한 시도

가 없었던 것은 아니다. 정부는 5.31 교육개혁안 이후 대학설립준칙주의와 대학의 다양화, 특성화에 초점을 맞춘 재정지원 사업에 집중하였으며, 진보운동을 중심으로 ‘국립대 통합 네트워크’, ‘국립교양대학안’ 등 대학의 서열을 제도적으로 무력화하기 위한 안이 제출되기도 하였다. ‘사교육걱정없는세상’ 역시 대학체제 개편안인 ‘좋은 대학 100 PLAN’을 발표하고 이를 실현하기 위한 운동을 벌인 바 있다.

하지만 정부의 대학설립준칙주의와 대학 특성화 사업은 자율과 경쟁이라는 기치 아래 대학 교육에 대한 정부의 공공적(公共的) 조정 역할을 포기한 것이었으며, 대학서열화 문제를 정면으로 대응하는 것도 아니었다. 진보운동은 대학서열화 문제에 정면으로 부딪히며 문제를 근본적으로 해소하기 위해 노력했지만, 대학체제 개편의 문제에 초점을 맞추면서 대입제도의 변화는 대학체제 개편을 뒷받침하는 후속 조치의 성격에 그쳤기 때문에 추상적인 수준에 머물러 있었다. 이러한 한계는 우리 단체 역시 예외가 아니었다.

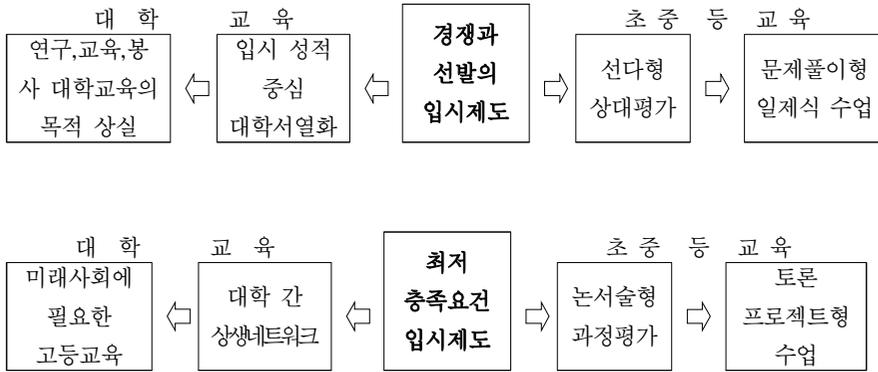
2. 대학입학보장제 철학 및 추진배경

누구나 알다시피 현재의 대학서열은 철저히 ‘입학생의 성적’에 의존하고 있다. 대학의 물리적 교육환경이나 교수의 연구 능력 등 대학교육의 질과는 거의 완전히 무관한 서열이라고 할 수 있다. 따라서 대학서열의 유동화는 현재의 대학서열을 유지하는 힘의 원천(源泉)인 대입제도의 근본적 변화로부터 시작될 수 있다.

결국 대학입학입학보장제는 단순히 대입 방법만을 바꾸는 제도가 아니다. 입시 개혁을 마중물로 우리나라의 교육 패러다임을 바꾸자는 것이다.

현재 ‘경쟁’과 ‘선발’이라는 교육 패러다임을 과감히 버리고 ‘최저요건 충족’과 ‘입시보장’으로 바꾸어 더 이상 학교가 ‘선발기관’이 아니라 ‘교육기관’으로서 역할을 전환하자는 것이다. 이를 통해 우리사회에서 교육이 더 이상 개인에게는 출세의 수단, 국가적으로는 인적자원을 개발하기 위한 수단이 아니라 행복하고 가치 있는 삶을 영위하고 더 좋은 세상을 만드는 데 기여하는 책임감 있는 시민으로 학생들을 성장시키는 역할로 전환하자는 취지이다.

[그림 II-1] 대학입학보장제를 통한 교육패러다임 변화



○ 지능, 인성, 창의력 등 능력을 측정하는 도구에는 반드시 측정 오차가 존재함. 현재 우리나라 입시는 측정 오차를 인정하지 않는 비과학적인 방식임. 따라서 앞으로의 대입제도는 미세한 성적차이가 능력의 차이를 의미하지 않는다는 것을 인정하는 사회적 합의가 필요함²⁶⁾

○ 대학이 위기임에도 대부분의 국민들은 대입까지는 교육전문가이지만 대학체제 부터는 관심이 사라지는 이상한 구조를 가지고 있음. 따라서 대입부터 시작해서 대학체제를 변화시키는 정책적 노력이 필요함.

○ 대학의 선발 방식(전형방법)과 시험(수능, 내신, 논술)의 방식을 동시에 바꾸어야 함. 참여정부 시절 시험 방식의 변화만을 추진했을 때 실패하고 죽음의 트라이앵글이라는 더 고통스러운 제도가 탄생하였음. 따라서 대학의 선발 방식과 시험 방식을 동시에 개선하는 형식의 변화가 필요함.

○ 2021학년도 대입제도 혁신 적기

가. 문·이과가 통합된 2015개정교육과정으로 처음 실시되는 시기임

26) 대학입학보장제 1차 토론회 토론문(이수광, 2016)

나. 3년 예고제로 차기 정권의 대입정책이 처음 실시되는 시기임

다. 자유학기제, 혁신학교 등을 경험한 세대에게 대입을 적용되는 시기임

라. 2021학년도 예상 대입 응시생은 약 3327만 명으로 2015학년도 대학입학정원 5228만 명에 비해 19만 명 부족, 따라서 대학도 근본적인 변화가 절박한 시기임.

○ 대입 제도의 4가지 패러다임 전환²⁹⁾

가. 경쟁 강화 논리에서 경쟁 완화 논리로 (교육에 대한 가치적 관점)

나. 평가의 객관성 중시에서 평가의 타당성 중시로 (평가 원칙에 대한 관점)

다. 능력주의 논리에서 평등주의 논리로 (대학의 성격에 대한 관점)

라. 대학의 수월성에서 대학교육의 보편성 (대학의 기능)

따라서 단순히 대입제도와 대입전형 관련 정책, 운영 방식 등에 대한 개선을 넘어서는 대입제도 철학의 근본적 전환이 필요한 시점임. 현재의 ‘경쟁’과 ‘선발’이라는 대입제도의 패러다임을 과감하게 버리고 ‘최저요건 충족’과 ‘입학보장’의 패러다임으로 전환하는 것임. 또한 대학은 ‘선발기관’이 아니라 ‘교육기관’으로서의 정체성을 명확히 하여 ‘잘 뽑는’ 경쟁이 아니라 ‘잘 가르치는’ 경쟁으로 전환하는 것을 의미함. 대학교육이 더 이상 능력의 표시가 아닌 누구나 고등교육을 받을 기회로 장으로 변화 되어야 함.

3. 대학입학보장제 세부 내용

○ 대학 정원의 70%는 수시 전형을 통해서 일정한 내신 등급을 갖춘 학생에게 입학을 보장하고, 나머지 30%는 정시 전형을 통해서 일정 수능 등급을 갖춘 학생에게 입학을 보장함.

※ 해외 유사 사례

27) 2021학년도 18세 학령기인구 465,937명(학령인구- 통계청 시도별 장래 인구 추계 자료 기준), 2015년 대학진학률 70.8%를 (한국교육개발원교육통계센터) 적용

28) 일반대+전문대+산업대 정원 한국교육개발원 교육통계센터

29) 대학입학보장제 1차 토론회 박도순교수 토론문 내용 중 재구성

- 캘리포니아 대학입학시스템 : 캘리포니아 거주 고등학생들에게 적격성지표 (ELC:Eligibility in the Local Context)의 일정한 점수 이상이면 UC, CSU, CCC에 입학 보장함
 - 텍사스 주(州)의 상위 10% 정책(Top Ten Percent Plan)
 - 네덜란드 의대, 법대 자격기준 충족 지원자 대상 가중치 추천선발제
 - 프랑스 바칼로레아, 독일 아비투스와 같은 시험은 자격고사로 합격하면 대학 입학 자격이 부여됨
- 대학 정원의 70%는 수시 전형을 통해서 일정한 내신 등급을 갖춘 학생에게 입학 보장하고, 나머지 30%는 정시 전형을 통해서 일정 수능 등급을 갖춘 학생에게 입학 보장함.
 - 현재 비슷한 성격이 백화점으로 나열되어 있는 현재 대학체제에서 학문 경쟁력을 갖는 대형 종합대학, 작지만 특색 있는 소형 특성화대학으로 성격과 목적에 따라 2가지 유형으로 대학체제 구성

[표 II-1] 대학입학보장제 실시 후 대학체제

구 분	구성	해외 유사 대학	초기 참여 예상 대학 수	비 고
세계적 수준의 학문경쟁력을 갖춘 대형 종합대학	국립거점대학 + 사립대	Harvard, 동경대, 캠브리지 등 연구 중심 종합대학	10~15개 대학	2016년 현재 거점 국립대 입학 정원: 5만 5천 +α
작지만 특색 있는 소형 특성화대학	국립거점대외 국립대 + 사립대	아키타 교양대학, 리버럴 아츠 칼리지, 한국예술종합학교, 한동대 등	40~50개 대학	2016년 현재 국립대 입학 정원: 1만 5천 +α

국 공립대 7만명, 사립대 3만명 총 10만명

- 대학입학보장제를 모든 대학에 일괄적으로 적용하는 것이 아니라 일정한 기준을 제시하고 공모 방식을 통해 선발
- 대학에 대한 신뢰를 기반으로 미국 버지니아 대학 구조 개혁과 같이 정부는 대학교육을 통해 이루어야 할 핵심 목표 5가지 정도를 제시하고 그 내용과 방식은 대학이 결정. 대학이 세운 내용의 실현 가능성에 대해 충분한 기간 동안 구성원들의 면담, 현장방문을 통해 가능성 판단 후 선발

[표 II-2] 대학입학보장제 참여대학 공모 기준

핵심 목표	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		

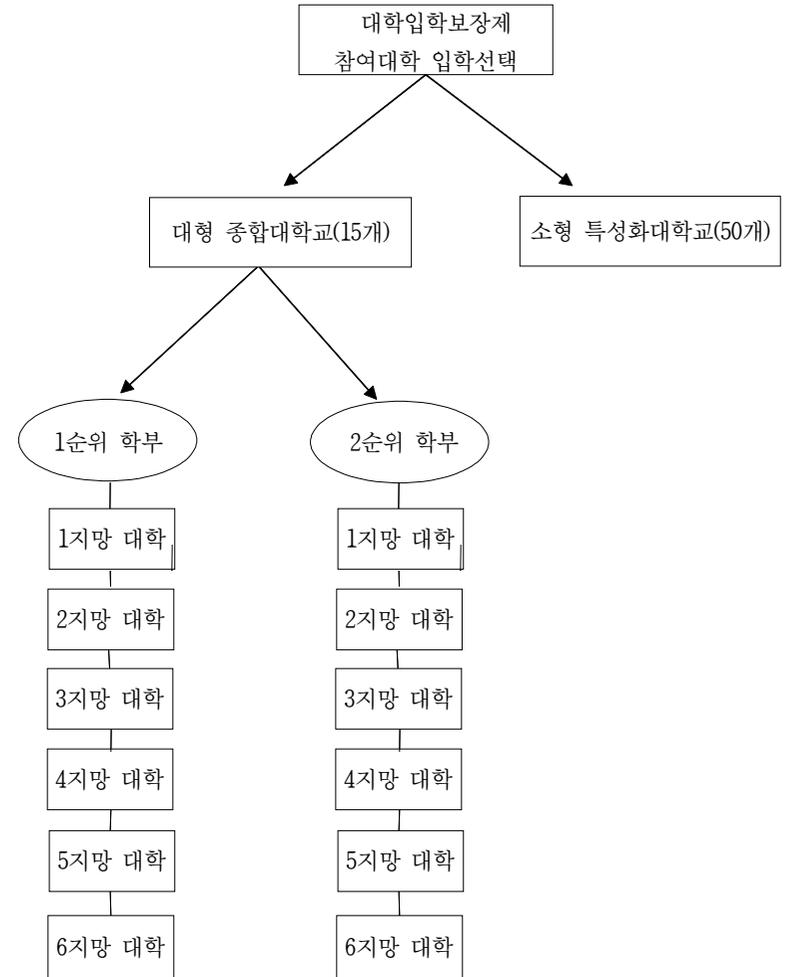
- 대학입학보장제 참여 대학과 그렇지 않은 대학들이 병행하는 체제에서 어떤 입시 방법이 교육 효과가 더 높은지 경쟁할 수 있도록 유도
- 대학입학보장제 3단계 계획: 초기에는 보장이 현실적으로 쉽지 않을 것임. 지원생 15만명에 희망 대학의 보장 입학생 10만 명이라면 결국 추천 형태를 취할 수밖에 없음. 보장제가 완전히 실현되는 것은, 초기가 아니라 이 제도의 확산과 완성 단계에서 기대할 수 있음.

[표 II-3] 대학입학보장제 3단계 방안

단 계	1단계	2단계	3단계
내용	선도 단계	확산단계	보편화 단계
보장 방식	추첨+보장제	추첨+보장제	보장제
참여 대학 갯수	50-70개	70-100개	100개 이상

- 영국(UCAS), 일본(대학입시센터), 네덜란드(국가학생관리본부) 등과 같이 별도의 국가 단위 대학입학관리센터 설립
- 배정방식(선 학부 후 대학 결정방식)
 학생이 자신이 원하는 학부를 1순위, 2순위로 정하고 학부에서 1지망부터 6지망까지 대학을 지원하면 입학관리센터에서 대학을 배정(경기도교육청 평준화 고교 배정 전문가 자문 통해 시스템적으로 가능한 사항임이 확인됨)

예시) 길동이가 대학입학보장제 참여대학 중 대형 종합대학에 입학 희망할 경우



(1순위 대학과 2순위 대학 중복 가능)

※ 유사 사례

[표 II-4] 현재 서울 후기 고교, 경기 평준화 지역 배정 방식

구 분	서울 후기일반고 배정 방식	경기도 평준화 지역 배정 방식
전체 학교	202개	199개
참여 인원	69,699명	75,331명
방식	학교선택제 3단계	9개 학군 2단계 지원 방식
	93.1%(학생들의 희망한 학교에 배정된 비율)	2016년 1지망배정 85.1% 5지망 이전 배정 97.86%

4. 대학입학보장제 참여대학 발전 및 유도 전략:

- ‘상생(相生)대학네트워크’ : 대학입학보장제에 참여하는 대학들 간의 네트워크를 형성하여 정부의 지시와 통제가 아닌 참여 대학들의 자발적인 소통과 협력을 통해 대학이 발전 유도
- 상생 네트워크는 대형 종합대학이 연결되는 권역별 거점 종합대학 상생(相生) 네트워크와 소형 특성화대학이 연결되는 특성화대학 상생(相生) 네트워크로 나누어 운영. 두 개의 네트워크 안에서 다양한 교류를 통해 대학 발전을 위한 정보의 교류와 공동연구, 협력사업 등을 통해 대학의 발전 유도

※ ‘상생(相生) 대학 네트워크’ 에서 ‘상생(相生)’ 은 ‘고교와 대학의 상생’, ‘수도권 대학과 지방 대학의 상생’, ‘이른바 대학서열의 상위권 대학과 중위권/중하위권 대학의 상생’ 등의 가치를 지향하는 것을 의미

- 이 제도 성공의 핵심은, 네트워크 소속에 수준 높은 대학들이 많아지고, 동시에 이 네트워크 소속 대학들의 입학에 희망하는 학생 숫자도 늘어나야함. 이를 위해 대학 내가 강력한 교육 혁신이 일어나는 것이 중요함.

- 【전략1】 이를 위해 대학 내 혁신 의지와 열정이 있는 교수들로 구성된 ‘대학별 교육혁신위원회’ 를 구성함.
- 【전략2】 대학입학보장제를 실시하여 선발효과가 아닌 교육효과가 극대화될 수 있도록 파격적인 국가 지원(4개 지원 대책)을 시행함.

4개 지원 대책의 내용 : ▲실질적 반값등록금, ▲교수 1인당 학생 수 OECD 평균 수준 감축, ▲사업비가 아닌 정상비로 지원, ▲교수 연구/교육비 지원 등

※ 이를 위해 막대한 예산을 쏟아 붓고 있지만 대학구성원들의 불만과 비판의 대상이 되고 있는 현재의 대학 지원 정책에 대한 개선 및 조정이 필요

■ 운영 기구 : 국가 단위의 ‘고등교육 혁신위원회’ 설치

- 현재 국가교육위원회 논의가 진행되고 있지만 초중등교육은 선출직인 지자체 교육감 중심으로 진행되고 있음. 관료통제가 가장 심각한 부분인 고등교육임
- 따라서 모든 정책을 지속적이고 안정적으로 추진할 국가 단위의 고등교육혁신위원회를 설치해 운영함.
- 위원회에서 고등교육재정교부금법, 국립대학법 등 각종 필요한 법 정비 필요

★ 출신학교 차별금지법’ 제정으로 인한 상승효과 기대

입학과 채용 단계에서 지원서와 면접 과정에서 출신학교 차별을 금지하는 법이 제정되면(2016. 8. 20대 국회 발의된 상태), 대학의 간판 효과가 사라지고 대학 교육의 실질적 타월성을 위한 대학 선택으로 중심이 이동됨.

Ⅲ. 대학입학보장제로 공교육 평가는 어떻게 바뀌는가?

1. 수능의 변화: 상대평가 → 9등급 절대평가 → 자격고사화

1994년부터 실시된 수능은 대학 수학에 필요한 능력을 측정하기 위해 통합교과적으로 고등학교 교육과정의 내용과 수준에 맞추어 고차원적인 사고력을 측정하기 위한 목적으로 시작되었다. 수능 초기에는 언어영역, 외국어영역, 수리영역 등의 이름으로 사고력을 측정하는 문항들이 출제되었다. 참여정부시절 대학서열화를 완화하고 초중등교육 정상화를 위해 수능 5등급제가 추진되었다. 하지만 대학들이 변별력이 약하다는 이유로 크게 반발하였다. 정부는 대학의 반발을 감당하지 못했고, 또 수능의 변별력이 낮아지면 대학들이 대학별고사를 강화할 수 있다는 부담이 있기 때문에 결국 수능을 상대평가로 정착시켰다. 결국 대학 수학에 필요한 능력을 측정하겠다는 기존 목적과는 다르게 한줄 세우기를 위한 수단이 되어버렸다. 이와 같은 촘촘한 변별력을 요구하는 수능은 표준화된 문항을 출제할 수밖에 없고 이것은 초중등학교에 정답 맞추기식 수업이 이루어지도록 만들었다.

대학입학보장제가 실시되면 지금과 같이 촘촘한 변별을 요구하는 환경이 사라지기 때문에 수능은 정시에서 일정수준의 대학수학능력이 되는지 측정하는 역할만 하면 된다. 즉, 수능이 프랑스의 바칼로레아나, 독일의 아비투어처럼 자격이 되는지 안 되는지 판단하는 기능을 하게 된다. 따라서 수능이 상대평가로 이루어질 필요가 없고 절대평가로 전환이 가능하다. 만약 모든 대학이 대학입학보장제가 된다면 바칼로레아나 아비투어처럼 자격고사화할 수 있을 것이다.

초기 모든 대학이 대학입학보장제 참여하지 않은 상황에서 자격고사화 하는 것은 큰 무리가 있다. 따라서 대학입학보장제 참여대학과 미참여대학이 동시에 사용할 수 있도록 초기에는 수학능력시험을 9등급 절대평가로 전환하자는 것이다. 미 참여하는 대학 역시 수시 확대에 의해 수능 의존도가 낮아졌고 현재 수능으로 인한 초중고 교육 왜곡 문제가 심각하기 때문에 9등급 절대평가에서 활용할 수 있도록 할 필요가 있다. 대학입학보장제에 대부분의 대학이 참여하는 3단계까지 진행된다면 수능은 자격고사화 해도 혼란을 주지 않을 것이다. 이렇게 된다면 초중등교육에서 다양한 활동과 깊은 사고력을 키울 수 있는 교육이 가능해 질 것이다.

[표 III-1] 대학입학보장제 실시 후 수능의 변화

현재	대학 입학보장제 초기	대학입학보장제 완성기(3단계)
상대평가	절대평가(점수제)	절대평가
점수제	→ 점수제	→ 논술형
9등급, 표준점수, 백분위	9등급	자격고사화

2. 고등학교 내신 : 고교체제 변화와 연계하여 단계적으로 절대평가 전환

현재 고등학교 내신은 성취평가제 실시로 A,B,C,D,E 5단계 절대 평가를 하고 있지만 원점수, 평균, 표준점수가 기록되기 때문에 결국 상대평가도 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 학생들의 발달을 돕는 평가가 되기 위해서는 고교내신은 절대평가로 전환 되어야 하는 것이 필요하다. 또 평가 방법은 수업에서 학생의 발달과정을 기록하는 교사별 과정평가가 되어야 한다. 하지만 두 가지 고려사항이 있다. 첫 번째는 대학입학보장제 참여 대학과 미참여 대학이 병행되는 상황과 두 번째는 자사고 특목고 일반고가 병행하는 고교 서열화 상황이다. 내신 성적은 대학입학보장제에 참여하는 대학 뿐 아니라 미참여 대학에게도 학생 선발에 유용한 정보가 되어야 한다. 따라서 고교 내신의 변화는 체제의 변화에 맞추어 이루어져야 한다.

사교육걱정은 초중학생 사교육 유발시키고, 입시학원으로 전락해버린 자사고, 특목고 문제를 해결하기 위해 ‘선지원-후추첨 방식의 고입전형 개선’ 을 제시하였다. 이는 현재 특목고와 자사고가 가지고 있는 우선 선발권과 성적으로 선발 할 수 있도록 한 것을 개선하여 고교 서열화 문제를 해결하고 설립 목적에 맞게 운영되도록 유도하겠다는 정책이다. 결국 입시제도의 공공성을 부여하는 방식의 변화를 통해 체제를 바꾸어나가겠다는 대학입학보장제의 취지와 동일하다.

고교 내신이 학생과 학부모에게 혼란을 주지 않고 개선되기 위해서는 대학입학보장제- 선지원·후추첨 방식의 고입전형 개선이 이루어지는 시기에 맞춰 절대평가로 전환되어야 한다.

따라서 고교내신은 현재와 대학입학보장제 1단계에서는 절대평가와 상대평가가 병행되고

있는 현재의 방식을 유지하되 고교 서열화 체제가 개선되고 대학입학보장제 3단계까지 이루어지면 고교 내신은 9등급 또는 5등급 절대평가로 전환되어야 한다.

[표 III-2] 대학입학보장제와 고교서열화에 따른 고교 내신 변화

구분	대학입학보장제 초기	대학입학보장제 완성기
고교 서열화 유지	상대평가 + 절대평가	상대평가 + 절대평가
고교 서열화 해체	절대평가 9등급	절대평가 9등급 또는 5등급

3. 초중학교 평가 : 객관식 문항 폐지 논 서술형 문항 평가

표III-3]은 영국 대입 시험인 A-level 과 우리나라 수능의 역사문제를 비교한 것이다. A-level의 문항은 ‘시민전쟁이 1455-85년의 기간에 잉글랜드의 정치, 경제, 사회 및 문화에 어떻게 영향을 미쳤나?’ 와 같이 역사적 사실에 대해 자신의 생각을 정리해서 표현하는 방식의 논술형 평가이다. 우리나라 수능의 문제는 어떤 정보를 통해 사실을 정확하게 알고 있는지를 묻는 선다형 평가이다. 어떤 평가가 학생들의 발달을 돕는 평가가 될 것인가? 어떤 평가가 자신의 생각을 만들고 표현하는 평가이겠는가? 어떤 평가가 미래사회를 살아가는데 유용한 평가이겠는가? 몇 초면 검색 가능한 내용을 정답을 맞추기 위해 몇 시간 동안 외우는 교육을 언제까지 할 것인가?

대학입학보장제 이후 교육 패러다임이 전환되면 지식을 정확하게 암기하는 교육이 아닌 사실에 대해 자신의 생각을 키우고 표현하는 교육이 되어야한다. 이런 교육이 되기 위해서는 평가가 방법이 선다형 문항 평가에서 서술형 문항 평가로 전환되어야 한다. 초중학교 교육까지는 평가가 입시에 영향이 작기 때문에 초중학교부터 논술형 문항 평가로 바꾸어 대학입학보장제가 완성되면 고등학교까지 확대해야 한다.

[표 III-3] 영국 A-level 역사과목 기출문제 우리나라 수능 기출문제 비교³⁰⁾

<p>영국 A-level 역사과목 기출문제</p> <p>아래에서 하나의 문제를 선택하여 해당되는 두 문항에 답하시오</p> <p>1. 시민전쟁의 준비</p> <p>(a) 왜 잉글랜드 사람들이 프랑스 점령 지역에서 축출되었는가?</p> <p>(b) 왜 그런 싸움이 1455년에 St Alban에서 발생하였나?</p> <p>또는</p> <p>2. 장미전쟁, 1455-85</p> <p>(a) 1455-85의 기간동안 왜 도당간의 투쟁(factional struggles)이 중요했나?</p> <p>(b) 시민전쟁이 1455-85년의 기간에 잉글랜드의 정치, 경제, 사회 및 문화에 어떻게 영향을 미쳤나?</p>	<p>2017학년도 대입 수능 한국사 문제 중 일부</p> <p>14. 밑줄 친 '신문'에 대한 설명으로 옳은 것은?</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p style="text-align: center;">선 고 문</p> <p>피고인은 '장민현 등이 한국의 독립과 자유를 방해하는 스티븐스를 저격했으니 그야말로 애국지사'라는 내용의 기사를 게재했다. 이를 본 사람은 누구나 피고인이 항일을 추창한다는 것을 알 수 있었다. ...<small>(중략)</small>... 피고인은 치외 법권에 의지하여 신문지법의 규제를 벗어났다. 이 때문에 일본에 저항하는 사람들은 피고인이 영기탁과 함께 발행하는 신문을 이용하려 한다. ...<small>(중략)</small>... 본 재판관은 영국 법령에 따라 피고인을 3주간 수감할 것을 명한다.</p> </div> <p>① 국제 보상 운동을 지원하였다. ② 최초로 발행된 순 한글 신문이었다. ③ 대한민국 임시 정부의 기관지 역할을 하였다. ④ 조선 총독부의 '문화 통치' 방침에 따라 창간되었다. ⑤ 을사늑약의 부당성을 논한 시일야방성대곡을 게재하였다.</p>
---	---

30) 김순남(2014) 대학입시정책의 국제비교연구, 한국교육개발원 재구성.

[표 II-5] 현재와 대학입학보장제 적용 이후

구 분		현 재	대학입학보장제 적용
초·중·고	평가	절대평가 / 상대평가 병행	9등급 절대평가 / 교사별 평가
	시험	오지 선다형 객관식 평가	논·서술형 평가, 과정 평가
수 능		9등급 상대평가	9등급 절대평가
대학 입시		수능+ 내신+ 대학별고사	대학입학보장제
대학 체제		입시 성적으로 촘촘하게 서열화된 체제	교육의 질을 높이기 위한 협력과 상생 체제
효 과		<ul style="list-style-type: none"> ▲ 심각한 사교육 고통 ▲ 지식 주입식 초·중등교육 ▲ 특색 없는 대학교육 	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 사교육 고통 해결 ▲ 다양한 활동을 통한 깊이 있는 사고를 키울 수 있는 교육 ▲ 대학교육 정상화

4. 2015 교육과정에 적용된 고교내신 반영방법

문·이과 통합교육과정인 2015 교육과정은 2018년부터 학교에 적용되어 3년 후 인 2021학년도 대입부터 적용된다. 현재 중학교 2학년부부터 적용되는 것이다. 2015교육과정 개정이 계획되는 단계부터 입시제도의 변화를 염두 해 두고 추진되었다. 이 때문에 많은 논란이 있었으며 구체적인 안이 나와야하는 2017년부터는 더 많은 논란이 예상된다. 특히 통합과학과 통합사회는 기존의 지식을 습득하는 교육이 아닌 핵심역량을 키우기 위한 교육과정으로 구성되어 있기 때문에 선다형 문항, 상대평가와는 어울리지 않는다.

2015 개정교육과정을 자세히 살펴보면 기초(국어, 영어, 수학, 한국사), 탐구(과학, 사회), 체육·예술, 생활·교양 영역으로 나누어진다.

[표 III-4] 2015개정 교육과정 영역 교과 과목

영역	교과	과목
기초	국어	국어(공통), 화법,작문...
	수학	수학(공통), 수학 I, 확률과 통계...
	영어	영어(공통), 영어 I, 심화영어 I...
	한국사	한국사
탐구	사회영역	통합사회, 정치와 법...
	과학영역	통합과학, 지구과학...
체육·예술	음악, 미술, 체육	
생활·교양	제2 외국어	제2외국어, 한문, 정보...

고등학교 배우는 과목이 고르게 반영되면서 대학에서 전공할 학부에 대한 적성을 확인 할 수 있도록 적용하는 것이 필요하다. 예를 들면, 인문학부의 경우 국어, 사회과학부는 사회, 예체능의 경우 체육 예술의 반영비율을 높이면서 모든 영역이 고르게 평가 되어질 수 있도록 반영하는 방법이 있다. 반영 방법은 절대평가 9등급으로 하여 평균 등급으로 할지 100점 만점으로 환산하여 평균 점수를 사용할지는 기술적인 논의가 필요한 사항이다.

[표 III-5] 학부별 반영비율 예시

과목	인문학부	사회과학부	경상학부	공학부	자연과학부	생명과학부	예체능학부
국어	30	20	20	10	10	10	10
수학	10	10	20	30	20	20	10
영어	20	20	20	20	20	20	20
사회영역	20	30	20	10	10	10	10
과학탐구	10	10	10	20	30	30	10
체육·예술	5	5	5	5	5	5	30
생활·교양	5	5	5	5	5	5	10

5. 초기 대학입학보장제 참여 대학과 미 참여 대학 입시반영 방법

대학입학보장제는 모든 대학에 일괄적으로 적용하는 것이 아니라 대학이 참여 여부를 결정 할 수 있도록 하고 있다. 내부 구성원들이 취지에 동의하고 참여하였을 때 제도의 효과가 극대화되기 때문이다. 대학입학보장제 참여 대학과 참여하지 않은 대학이 공존하는 환경에서 평가 방법이 전혀 추가된다면 학생과 학부모의 부담은 더욱 커질 것이다. 따라서 대학입학보장제에 참여하지 않는 대학도 어느 정도의 입시 방법의 변화가 요구된다.

최근 학생부 종합전형이 확대되면서 그 공정성 논란과 비교과 확대로 인한 고액 사교육을 유발하고 있음이 지적되고 있다. 이에 사교육걱정은 학교생활을 충실히 한 학생을 대입 적격자로 선발' 하면서 '공정성과 신뢰성' 을 담보하는 방식의 학생부 종합전형 개선안을 제안했다. 핵심 내용은 학교 교육을 왜곡시키고 있는 '교내대회', '소논문 및 R&E' 등의 비교과 활동 요소를 학생부 종합전형 자료에서 삭제하고 교과별 학생의 다양한 능력을 알아낼 수 있는 평가항목을 만들어 과정을 서술형으로 기록하여 활용하자는 것이다. 결국 9등급 내신 자료와 교과별 세부능력 특기사항을 교사가 자세히 기록하여 그 내용을 근거로 선발하자는 것이다. 이것은 공교육 정상화와 사교육 문제해결을 위해 정부가 추진하는 대입 간소화 정책에도 부합하는 것이다. 따라서 대학입학보장제 실시 이후 미 참여대학은 수시에서 9등급 내신과 교과 수업에서 학생을 평가한 교과별 세부능력 특기사항 근거로 선발 해야 한다. 정시 2015개정 교육과정의 취지에 맞게 9등급 절대평가를 적용하여 선발 하는 것이 필요하다. 이렇게 된다면 대학입학보장제 참여대학과 참여하지 않는 대학이 같이 존재하더라도 수험생의 부담이 늘어나지 않을 것이다.

[표 III-6] 대학입학보장제 참여대학과 미참여대학 공존시 대입 반영 방법

구분	대학입학보장제 참여	대학입학보장제 미참여 대학
수시	일정 내신 점수 이상 이면 합격보장	9등급 내신+ 교사별 과정평가 반영
정시	수능 일정 등급 이상 이면 합격보장	수능 9등급 절대평가 반영

IV. 대학입학보장제를 통한 대학교육 혁신방안

1. 대학입학보장제 확산과 대학교육 혁신을 위한 정책

가. 정부로부터의 독립: (가칭)고등교육개혁위원회, 지역(권역)대학위원회 설립 운영

최순실 박근혜 게이트로 교육부의 대학정책에 대한 신뢰는 땅에 떨어지고 회복 기미가 보이지 않는다. 이것은 한 순간의 사건 때문이 아니라 그동안 교육부의 대학 통제 정책으로 인해 이미 예견된 결과라 할 수 있다.

그동안 교육부는 10명 정도의 관료가 400여개의 대학을 관리하고 있는 구조였다. 이러한 구조적 한계로 자율 단체인 한국대학교육협의회, 한국전문대학교협의회가 대학정책에 동원되고 있다. 이도 부족해서 정권과 독립적으로 연구를 수행해야 할 한국교육개발원까지 대학정책에 동원되고 있는 현실이다. 교육부 대학정책 담당자의 경우 짧게는 1년 평균 2~3년이면 담당자가 바뀌는 시스템을 가지고 있다. 이들이 대변할 수 있는 것은 정부나 해당국의 입장이지 학계나, 학생, 학부모를 대변 할 수 없는 상황이다.

따라서 여러 입장을 대변하여 대학을 설계 할 수 있는 (가칭)고등교육개혁위원회를 최우선적으로 설립할 필요가 있다. 아무리 좋은 제도와 법도 운영할 주체가 제대로 존재하지 않으면 그 효과를 발휘할 수 없기 때문에 우선적으로 설립을 해야 한다. 현재 교육부를 폐지하고 국가교육위원회로 대체하자는 논의가 계속 나오고 있다. 초중등교육의 경우 국민 직선으로 선출하는 교육감에게 권한이 많이 위임되어 지역 주민의 뜻을 반영하려는 노력들을 하고 있다. 하지만 대학은 자치적인 권한을 가진 주체가 없기 때문에 교육부의 관료적 통제를 심하게 받고 있는 상황이다.

(가칭)고등교육개혁위원회가 긴 안목을 가지고 고등교육을 설계하고 필요한 법을 제안하며 정부의 정책을 견인할 필요가 있다. 또한 중앙정부 차원의 고등교육개혁위원회와 함께 각 지역(권역)별로 대학의 역할과 기능을 조정하기 위해 지자체, 지역의 기업, 대학 등이 참여하는 ‘(가칭)지역(권역)대학위원회’ 를 운영한다.

나. 버지니아 대학구조개혁과 방식으로 대학입학보장제 참여 대학 공모

대학입학보장제는 모든 대학의 참여를 강제하지 않는다. 선발효과 보다는 교육효과를 내겠다는 대학 주체들의 자율적인 선택이 대학교육을 좋게 만드는 원동력이라는 믿음 때문이다. 또 참여하지 않는 대학과 참여하는 대학 간의 경쟁에서 일정 시간이 지나면 분명 참여 대학의 교육효과가 더 높아질 것이라는 확신에 기초한다. 대학에 대한 신뢰를 기반으로 하는 정책으로 공모 방식도 미국 버지니아 대학 개혁과 같이 정부는 대학교육을 통해 이루어야 할 핵심 목표 5가지 정도를 제시하고 그 내용과 방식은 대학이 결정하도록 한다. 대학이 세운 내용의 실현 가능성에 대해 충분한 기간 동안 구성원들의 면담을 통해 가능성을 논의한 후 참여 대학을 결정한다.

[표 IV-1] 대학입학보장제 참여대학 공모 기준

핵심 목표	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		

다. 대학 내 주체를 대학교육 혁신 : 대학혁신위원회 설립

신자유주의가 전세계 전 영역을 휩쓸면서 책무성(accountability)을 통해 조직의 발전을 유도하려는 움직임들이 지속되었다. 책무성(accountability)이란 외부적 관점에서 담당자에게 책임을 계산(account)할 것을 요구하는 방식이라 할 수 있다. 담당자의 책임을 표준화, 수치화하여 실행하도록 만드는 정책으로 평가지표에 의한 대학구조개혁이 대표적인 정책이 될 것이다.

책무성을 통한 구조개혁은 효과가 없음이 여러 곳에서 나타나고 있다. 조직 전체의 개선이 아닌 지표에 대한 점수를 높이기 위한 노력이 이루어지고 있는 것이다. 일본 교육사회학자 후지타 히데노리는 교육에서 교원의 과업은 포괄성 종합성 협동성을 주된 특징으로 하는데 성과주의적 교원평가와 같이 책무성을 묻는 정책은 교원들이 평가받는 영역에만 역량을 기

울이도록 하여 종합성이나 포괄성 면에서 문제를 야기하고 동료 간의 협동성에도 문제를 발생시킬 소지가 크다고 경고한다.³¹⁾

2005년에 개정된 사립학교법에는 사립대학에 대학평의원회가 의무적으로 운영되도록 법을 정비하였다. 대학평의원회는 교원, 직원 및 학생 중 각각의 구성단위를 대표할 수 있는 자를 포함해 11명 이상으로 구성되며, 대학 내의 중요 정책을 심의 자문하는 역할을 하게 되어 있다. 대학 주체들의 민주적 거버넌스를 통해 대학을 운영하기 위한 취지이다. 하지만 대학 당국은 이런 취지를 거부하고 대학평의원회를 형식적인 기구로 만들어버렸다. 더불어 민주당 박경미의원실 조사에 따르면 대학평의원회 구성은 교수 39.6%, 직원 24.9%, 동문 및 기타는 23.6%를 차지하는 것에 비해 학생은 11.9%만 차지하고 있었다. 학생 평의원 수가 단 1명인 대학은 4년제 56.6%, 전문대 89.6%에 이른다. 만약 평의원회가 활성화되어 있다면 상시대 사태, 프라임 사업 갈등, 이대 평단사태 등 최근 대학 내 일어났던 많은 분쟁들을 겪지 않았을 것이다.

이제는 외적 책무성이 대학 교육 혁신에 필요함을 인식하고 행동할 수 있는 교직원, 교수, 학생들이 주체가 되어 대학 혁신을 이끌어 갈수 있도록 해야 한다. 이를 위해 대학평의원회를 발전시킨 대학개혁위원회 구성이 필요하다. 대학개혁위원회가 각 대학 특성에 맞는 변화와 발전을 위해 계획과 실행을 하고 이를 고등교육위원회가 지원하는 정책이 필요하다.

라. 대학입학보장제 참여대학 재정지원 계획

대학입학보장제 참여 대학은 교육 효과에 집중할 수 있도록 적절한 재정지원을 받는다. 지원 영역은 대학, 교수, 학생이 고르게 혜택을 받을 수 있도록 학생에게는 실질적인 반값 등록금, 대학에게는 경상비와 교수 1인당 학생을 OECD수준으로 운영할 수 있는 교수 임금, 교수에게는 정부의 프로젝트에 목매지 않고 장기간 안정적으로 연구할 수 있도록 연구비를 지급하자는 것이다.

▲ 실질적인 반값 등록금:

2015년 대학생 등록금 평균금액 6,675,000원의 절반인 3,337,500원을 소득 분위와 상관없이 지원

31) 김용(2012). 교육개혁의 논리와 현실. 교육과학사

▲ 교수 1인당 학생 수 OECD 평균 수준 감축:

교수 1인당 학생 수 26.4명에서 15명으로 감축하기 위한 교수 인건비 지원: 1인당 50,000,000원 지원(2015년 부교수 평균 연봉)

▲ 사업비가 아닌 경상비 지원,

대학교육의 질 향상을 위해 대학이 결정해서 사용할 수 있는 금액지원 연구 중심대는 대학 당 300억원, 강소 교육 혁신대학에는 200억원 지원

▲ 교수 연구비 지원

교수가 연구 주제를 설정하여 장기 프로젝트로 사용할 수 있는 교수 1인당 연구 지원비 2000만원

[표 IV-2] 최초 대학입학보장제운영 전체 예산 (대형종합대 15개, 소형 특성화대 50개 재학생 40만명 기준)

명 목	내 용	정부 지원금 계산	금 액
실질적 반값등록금.	연 6,675,000원에서 3,337,500으로	3,337,500원 × 400,000명	1조 3,350억
교수 1인당 학생수 OECD 평균으로 감축	교수 1인당 26.4명에서 교수 1인당 15명 (교수 12,000명 채용)	5,000만원 × 12,000명	6,000억
대학 경상비 지원	대형 종합대학 300억원 소형 특성화대학학 200억원	300억 × 15개 대 200억 × 50개 대	1조 4,500억
연구비 지원	교수 1인당 2000만원 (27,000명 연구비 지원)	2,000만원 × 27,000명	5,400원
합 계			3조 9250억원

(등록금, 교수 1인당 학생수: 2015년 교육통계 기준)

[표 IV-3] 단계별 예상 참여 대학수에 따른 지원 예산

대학입학보장제 단계	1단계	2단계	3단계
참여대학수 (종합/특성화)	65개(32%)(15/50)	100개 대학(30/70)	140개(70%)(40/100)
참여인원(비율)	40만명(30%)	80만명(60%)	100만(75%)
지원 예산	3조 9250억원	7조 2500억원	10조 625억원

▲ 재정 확보 계획

○ 2016년 대학교육 역량강화사업비 1조 9천억원 중 서울대 운영지원비 4천억원을 제외한 프라이م 사업비 등 1조 5천억원 대학입학보장제 사업비로 전환

○ 대학입학보장제를 시작하기 위해 2조 5천억원 정도의 추가예산 필요. 고등교육 재정 교부금법을 통해 예산 확보

2.. 대학입학보장제 참여대학 성장을 위한 계획

가. ‘상생(相生)대학네트워크’ 로 자발적인 소통과 협력을 통한 대학발전 유도

대학입학보장제에 참여하는 대학들 간의 네트워크를 형성하여 정부의 지시와 통제가 아닌 참여 대학들의 자발적인 소통과 협력을 통해 대학이 발전할 수 있는 길을 열어주어야 한다. ‘상생(相生) 대학 네트워크’ 에서 ‘상생(相生)’ 은 ‘고교와 대학의 상생’, ‘수도권 대학과 지방 대학의 상생’, ‘이른바 대학서열의 상위권 대학과 중위권/중하위권 대학의 상생’ 등의 가치를 지향하는 것을 의미한다. 상생 네트워크는 대형 종합대학들이 연결되는 권역별 거점 대학 상생(相生) 네트워크와 소형 특성화대학들이 연결되는 강소 교육혁신대학 상생(相生) 네트워크로 나눌 수 있다. 두 개의 네트워크 안에서 다양한 교류를 통해 대학

발전을 위한 정보의 교류와 공동연구, 협력 사업 등이 이루어진다면 학문적 발전에도 큰 도움이 될 것이다.

나. ‘원-원(win-win)’ 전략 ⇒ 학과빅딜과 공동협력대학

현재의 대학 간 경쟁구도는 경쟁 상대가 되는 대학이 실패해야만 성공을 할 수 있는 구조이다. 그러나 ‘상생(相生)대학네트워크’에 참여하는 대학은 서로가 ‘원-원(win-win)’하며 시너지 효과를 낼 수 있는 ‘협력적 경쟁’ 관계로 대학 간 경쟁구도를 전환한다.

참여 대학 간 구조조정: ‘상생(相生)대학네트워크’에 지정되는 대학들이 각각의 특성에 맞게 분화하여 발전할 수 있도록, 역할 분담을 위한 학과 빅딜 등 적극적인 구조조정을 실시한다. 이때 구조조정은 ‘잘라내기’ 방식이 아니라 선택과 집중을 통해 서로에게 도움이 되는 ‘빅딜’ 형식으로 추진한다.

※ 대학 구조조정 추진 프로세스: 대학별 SWOT 분석에 따른 전략적 포지셔닝 → 대학 간 인적/물적 영역의 특성화를 위한 학과 간 빅딜과 통폐합 → 학생 미충원 문제 해결 및 교육/연구 여건 향상 → 대학교육의 효율성과 경쟁력 향상

공동협력대학 운영: 적극적인 구조조정 이후에도 교양과정 공동운영, 교수진-교육시설-학부개방, 학점인정, 공동학위 등 다양한 수준의 공동협력대학을 운영한다. 특히 서울대를 포함하여 지방의 거점국립대를 중심으로 하는 대형 종합대학은 대학서열체제를 완화할 수 있으며, 공동협력에 의한 교육효과를 극대화하기 위해 공동학위제 도입을 검토할 수 있다.

다. ‘정부 책임형(지원형) 사립대학’ 으로 육성

지나치게 높은 사립대학의 비중을 낮추고 고등교육의 공공성을 확대하기 위하여, ‘상생(相生)대학네트워크’에 참여하는 사립대학에는 기존의 국공립 수준의 재정(경상비 중심)을 지원하고 ‘정부 책임형(지원형) 사립대학’으로 육성한다. 이외에도 부실대학 구조조정 과정에서 정부(혹은 지자체)가 사립대학을 인수하여 국공립대학으로 전환하고 ‘상생(相生)대학네트워크’에 참여시키는 방안도 검토할 수 있다. 이런 과정을 통해 국공립대와 준국공립대학 성격을 갖는 ‘정부 책임형(지원형) 사립대학’을 합한 비율을 단계적으로 늘려간다. 네트워크에 참여하는 사립대학의 경우에는 공익이사 제도 도입 등을 통해 대학 단위 거버넌스의 공공성을 높이도록 한다.

V. 대학입학보장제 이렇게 달라집니다.

1. 대학입학을 위한 일정한 내신과 수능 점수 기준을 미리 알 수 있어 학생과 학부모들에게 대입에 대한 고통에서 벗어날 수 있습니다.

현재 입시 고통과 사교육을 유발하는 원인 중 하나는 어느 정도 해야 대학에 입학할 수 있는지 모르는 ‘깜깜이 전형’이기 때문입니다. 내신이 1등급이라도 수능, 논술, 봉사활동 등 끊임없이 대입을 위해 무엇인가를 준비해야 합니다.

대학입학보장제는 일정한 내신이 되는 학생을 수사에서 70%, 일정한 수능등급이 되는 학생을 정사에서 30%를 선발합니다. 선발 기준은 대학에서 공부할 수 있는 능력이기 때문에 과도한 기준은 아닐 것 입니다. 따라서 학생이 일정기준에 충족된다면 더 이상 대입을 위해 공부하기 보다는 자신 좋아하고 관심 있는 공부를 할 수 있게 됩니다.

2. 대학입학 방법이 쉽고 단순해 누구나 쉽게 알 수 있습니다.

학생부 종합전형, 학생부 내신전형, 과학, 외국어 특기자 전형, 정시 가군, 나군, 다군... 대학 입학을 위한 전형은 너무 많고 복잡해 일반 학부모와 학생이 쉽게 이해하기 어려운 상황입니다. 이 때문에 대입 학원, 컨설팅 학원 등 사교육에 의존 할 수밖에 없었습니다.

대학입학보장제는 ‘수시- 내신 성적, ’ 정시-수능 등급 ‘이라는 쉽고 간단한 전형으로 선발 합니다. 누구나 쉽게 이해 할 수 있어 더 이상 입시 전형을 알기 위해 두꺼운 대입 정보 책을 공부하거나 학원에서 컨설팅을 받을 필요가 없습니다.

3. 더 이상 비싼 입학전형료를 내면서 어렵게 입시 원서를 접수 시킬 필요가 없습니다.

현재 입시원서 제출은 개인이 각 대학에 제출하고 있습니다. 이를 유웨이, 어플라이 등 입시 전문업체가 대행해주고 있습니다. 입시 전형료 역시 한 대학 당 약 10만원으로 수시 6곳 정시 3곳을 지원해도 그 금액이 만만치 않습니다.

대학입학보장제 참여대학의 입시는 대학입시관리센터에서 운영하기 때문에 입학을 원하는 온라인에 접속해서 원하는 대학을 클릭하면 작성과 지원이 끝나게 됩니다. 전형료에 대한 부담도 대폭 낮출 수 있습니다.

4. 소득 수준과 상관없이 반값등록금만 내고 좋은 교육을 받을 수 있습니다.

2016년 대학교 평균 등록금은 연 6,675,000입니다. 여기에 재산, 소득 분위에 따라 장학금을 차등으로 지원 받고 있어 국가는 반값 등록금을 실현했다고 하지만 실제 체감도는 매우 낮습니다.

대학입학보장제가 실시되면 참여대학에 재학하는 모든 학생은 재산, 소득 분위와 상관없이 연 3,337,500의 등록금을 내고 대학에 다닐 수 있게 됩니다.

5. 교수 1인당 학생 수가 절반으로 줄어 교수 개별지도, 심도 있는 토론 수업 등 좋은 대학교육에 참여 할 수 있습니다.

2015년 교육통계에 따르면 대학 전임교원 1인당 학생수는 28.7명으로 유 13.4명, 초 14.9명, 중 14.3명, 고 13.2명에 비해 월등히 많은 수이다. 외국과 비교해 봐도 OECD 평균 교수 1인당 15명에 비해 두 배 가량 됩니다. 교수 1인당 학생 수가 많은 것은 신청 할 수 있는 강의 수가 부족하고 학생들이 교수들과 직접 배우고 질문할 기회를 주지 않아 대학교육의 질이 낮은 주된 원인이 됩니다.

교육의 질은 교사의 질을 넘어 설 수 없습니다. 대학입학보장제 참여대학은 교수 1인 당 수를 OECD평균 수준인 15명으로 낮출 것이며, 이를 위해 교원 충원을 위한 비용을 대학에 지원 할 것입니다. 이렇게 되면 교수 1인 당 학생 수 13.8명인 서울대 수준의 교육이 가능해 집니다. 학생들은 다양한 과목을 수강할 수 있게 될 뿐 아니라 소수 인원이 참여하는 심도 있는 토론 수업과 교수들의 개별지도 교육을 참여할 수 있게 됩니다.

6. 상생대학 네트워크를 활성화로 학점교류를 통해 다양한 강의를 쉽게 참여 할 수 있고, 공동연구 프로젝트 등 타 대학 학생들과의 다양한 교류 활동이 가능합니다.

현재 많은 대학에서 학점교류를 하고 있으나 대학 수, 수강 신청 과목, 신청 기간 등의 제약으로 활발하게 이루어지지 않고 있습니다. 또 암묵적으로 같은 서열 대학들 간 학점 교류만 이루어지고 있는 상황입니다.

대학입학보장제 참여대학 학생들은 상생대학 네트워크를 통해 어느 대학이든 원하는 수업을 수강할 수 있습니다. 학점 교류 뿐 아니라 공동 연구, 공동 프로젝트를 통해 대학을 넘어 관심 분야가 같은 교수 학생들의 활발한 교류가 가능해 집니다.

7. 교육에 열정이 있는 교수님들의 좋은 교육을 받을 수 있습니다.

교육의 질은 교사의 질을 넘을 수 없습니다. 현재 대학은 교수님들이 행정업무, 논문, 프로젝트 등으로 학생 교육에 전념할 수 없는 상황입니다. 또 많은 대학생들이 교수에게 개별적 지도를 받아 본적이 없다고 이야기 하고 있습니다.

대학입학보장제는 선발 효과가 아닌 교육 효과를 추구하는 대학입니다. 공모 절차를 통해 이 뜻에 동의하고 할 수 있는 의지와 구성원들이 있는지를 철저하게 검증하여 대학입학보장제 참여대학을 선발 할 것입니다. 따라서 대학입학보장제 참여대학 입학 학생은 대학 간 편이 아니라 좋은 대학교육을 받을 수 있게 됩니다.

8. 학생이 대학가기 위해 경쟁하는 것이 아니라 대학이 학생들의 선택을 받기 위한 경쟁을 하게 됩니다.

현재는 학생들이 대학가기 위해 과도한 경쟁을 하고 있습니다. 소위 상위권 대학은 좋은 교육을 위해 노력하지 않아도 어차피 입학 하고자 하는 학생들이 줄 서있기 상황입니다.

대학입학보장제가 실시되면 참여 대학과 참여하지 않은 대학으로 나뉘 집니다. 두 그룹이 학생들과 학부모에게 선택 받아야 하는 체제가 될 것입니다. 선발 방식이 다른 두 대학 그룹이 학생들의 선택을 받기 위해 경쟁하게 되는 구조에서 수혜자들의 선택의 폭은 더 넓고 다양해지게 됩니다.

VI 대학입학보장제 Q&A

1. 대학이 하향평준화 되는 것은 아닌가?

☞ 현재의 상황 자체가 선발 경쟁으로 인해 대학 교육이 하향평준화되어 있는 현실입니다. 더 이상 떨어질 곳이 없지만 계속 떨어지고 있습니다.

대학입학보장제는 선발 효과를 멈추고 대학이 교육효과를 낼 수 있도록 만드는 제도입니다. 따라서 대학입학보장제에 참여하는 대학이 많을수록 대학교육은 상향평준화 될 것입니다. 미국 UC캘리포니아 대학들이 유사한 사례입니다. 캘리포니아 소재 고등학교에서 일정 성적이 되면 입학이 보장하여 신입생을 선발하고 있습니다. 2016년 ARWU 세계대학평가 3위를 차지한 UC버클리 등 참여대학의 교육의 질은 사립대학보다 높다는 평을 받고 있습니다.

2. 소위 상위권 대학들이 참여하지 않으면 큰 효과가 없지 않을까?

☞ 참여하지 않을 수 있습니다.

수도권 상위대학에 대학입학보장제의 문호를 열어 놓지만 그렇다고 참여를 위해 원칙 없는 유인책을 쓰는 것은 오히려 부작용이 있을 수 있습니다.

‘대학입학보장제’에 참여하는 대학들은 크게 두 가지 성격으로 분류될 수 있습니다. 하나는 세계적 수준의 학문경쟁력을 지향하는 거점국립대 중심의 대형 종합대학 네트워크이고, 또 하나는 작지만 특색 있는 소형 특성화대학들의 네트워크입니다. 이 중 거점국립대 중심의 대형 종합대학 네트워크는 서울의 주요 사립대학들과 견줄 수 있을 만큼의 경쟁력을 가질 수 있을 것입니다.

그 근거는 다음과 같습니다. 첫째, 입학생의 수준이 결코 뒤떨어지지 않습니다. 내신과 수능을 정확히 어느 정도 기준으로 할지는 세부적인 논의가 필요하지만 상위 15% 내외의 학생들이 입학할 수 있도록 기준이 설정될 것입니다. 물론 서울의 주요 사립대학과 비교하면 여전히 최상위권 학생들로만 구성되는 것은 아니지만 서울의 주요 사립대를 들어가기 위해 중점적으로 준비했던 학생에 비해 상대적으로 훨씬 여유로운 고등학교 생활 속에서 본격적인 대학공부를 시작할 수 있는 힘과 태도는 오히려 잘 준비되어 있을 가능성이 높습니다.

한편 시험을 위한 고등학교의 공부와 성적이 반드시 대학으로 연결되는 것은 아니기 때문에 일정한 학업 역량을 갖췄다면 대학공부에서 누가 더 진정한 의미에서 학문적 열정과 수월성을 발휘할 수 있을지는 모르는 것입니다.

둘째, ‘대학입학보장제’에 참여하는 대학들은 정부가 집중 지원을 받는 것은 물론이고 자체적으로 네트워크를 구성하여 대학의 특성화와 공동교육프로그램 등에 의한 교육적 시너지 효과를 창출할 수 있기 때문에 이른바 ‘선발효과’가 아닌 ‘교육효과’에서 서울의 주요 사립대학을 압도할 수 있을 것입니다. 반값등록금 우선 실현, 1인당 교수/학생 수 등 교육여건의 획기적 개선, 교수 연구비 지원 등 정부의 집중적인 지원과 네트워크 참여 대학 간 역할 분담에 의한 대학의 특성화, 대학원 공동 운영과 학점교류, 교수교류 등 다양한 협력을 통해 교육 효과를 극대화할 수 있을 것입니다.

셋째, 대입 경쟁에 대한 학생과 학부모의 생각도 조금씩 변화의 조짐을 보이고 있습니다. 모두가 아는 것처럼 소위 대학 서열의 상위권 대학에 들어가기 위한 준비 과정은 너무나 치열하고 고통스러운 과정을 수반합니다. 그럼에도 불구하고 이런 과정에서 대다수는 결국 경쟁에서 탈락하게 됩니다. 그리고 다행히 경쟁을 이겨낸다고 하더라도 막상 대학 입학 이후의 교육에 대한 만족도와 졸업 이후 진로 연계는 실망스럽다는 현실을 마주 대하게 됩니다. 이런 현실 속에서 만약 ‘대학입학보장제’를 실시하는 대학들이 새로운 선택지로 등장하게 되면, 무한경쟁과 입학을 전후로 하는 엄청난 경제적 부담을 피해서 ‘대학입학보장제’를 실시하는 대학으로 선택을 옮기는 학생과 학부모들은 반드시 나오게 될 것입니다.

이와 같은 조건들이 작동한다면, 최소한 거점국립대를 중심으로 하는 전국의 대형 종합대학 네트워크는 서울의 주요 사립대를 중심으로 하는 굳건한 대학서열에 비로소 긍정적인 변화의 바람을 불러일으키는 진원지 역할을 할 수 있을 것입니다.

3. 만약 10만명 정원에서 15만명이 응시하면 5만명은 어떻게 보장 할 것인가?

☞ 대학이 대학입학보장제를 할 것인지에 대한 자율성을 부여하기 때문에 생기는 문제입니다. 하지만 교육주체에게 입시제도를 강제적으로 적용했을 때 많은 부작용이 있습니다. 시간이 걸리더라도 교육주체가 자발적으로 참여할 수 있도록 하자는 것이 대학입학보장제의

철학입니다.

따라서 대학입학보장제를 3단계로 확대해 나가는 정책을 추진할 것입니다. 처음에는 추천제를 할 수 밖에 없고 보장받지 못하는 학생이 있을 수 있습니다. 하지만 점차 이 제도가 더 효과적임이 증명되면 대부분의 학교가 참여할 것이고 결국 모든 학생들이 보장 받을 수 있을 것입니다.

4. 대학의 서열을 타파한다고 하지만 입학 자격에서 기준에 따른 ‘대형 종합대학’과 ‘소규모 특성화’ 서열을 나누는 것은 아닌가?

☞ 대학에 대한 사회적 보상이 평등하다면 입학 시 차별이 크게 문제되지 않을 것이라 봅니다. 성적의 차이를 없애는 것이 아니라 사회적 보상에서의 평등 추진을 통해 대학서열에 대해 접근하는 것이 맞습니다. 학문도 정성적이고 여기에 맞는 학생들이 연구에 집중 할 수 있도록 해주는 것이 필요하다고 생각해서 성적의 기준에 차이를 두는 것이 맞다고 생각합니다.

5. ‘대학입학보장제’는 대학의 자율성을 훼손하는 것은 아닌가?

☞ 대학의 자율성은 학문의 발전을 위해 매우 중요한 부분입니다. 하지만 자율성의 개념은 내 마음대로 하는 것을 의미하지 않습니다. 대개의 사람들이 합의한 공공적 기준 안에서 자율성의 범위가 정해집니다. 우리 사회가 앞으로 나가는데 있어 다수의 사람들이 행복할 수 있는 기준 안에서 자율성이 그 가치를 발휘 할 수 있는 것입니다.

- 대학의 자율성은 보장되어야 할 가치이지만 대학진입단계는 대학의 이해관계만이 아니라 학생, 국가, 고교의 이해관계가 맞물려 있습니다. 대학입시는 일반적 대학의 자율성이 관찰되어야 할 공간이 아닙니다. 입학 이후의 교육과정은 자율성을 가져야 하지만 진입 단계의 자율성은 공공적 가치를 지키고 합의해 나가야 할 지점입니다.

6. 이렇게 배타적인 리그를 만들어 운영하면 위험적 요소는 없을까? 참여하지 않은 대학들이 이에 시비를 걸어 제도 자체가 도입되지 못하도록 막지 않을까?

☞ 모든 대학들에 여기에 들어올 수 있는 문호를 열어준다는 점에서 기회는 균등하게 보장해주는 제도입니다. 따라서 일부 특별한 대학들만을 위한 우대 정책은 아니기에 문제가 되지 않습니다. 또 이 제도를 성사시키는 것은 정치의 힘이고 시민의 힘입니다. 교육 문제로 인한 전 국민의 고생은 너무나 오래되었고 아이들은 병들어가고 있습니다. 한계를 넘었습니다. 대학이 막는다 해서 막을 수 있는 일이 아닙니다.

7. 현재도 누구나 원한다면 대학입학이 보장되어 있다. 이런 상황에서 대학입학을 보장해준다는 것은 매력적이지 않을 수 있다. 결혼을 보장한다고 행복한 것이 아니고 누구와 결혼하느냐가 중요한 것처럼 대학도 어떤 대학을 보장해주는가가 중요한 것이 아닌가?

☞ 제도명에 정책의 모든 것을 담고 있지는 않습니다. ‘대학입학보장제’ 라는 말은 현재는 일정 정도의 대학 수학 능력이 되어도 입시 서열이 높은 대학을 가기 위해 끊임없이 불필요한 경쟁을 하고 있는 현실입니다. 입시 서열이 높은 대학이 아닌 자신의 능력을 개발할 수 있는 대학을 보장해주고, 우리 아이들이 불필요한 경쟁을 위해 쏟고 있는 노력을 현재의 행복한 삶을 위한 시간으로 돌려주는 것을 제도의 핵심 취지로 붙인 제도명입니다.

8. 대학 입시를 바꾸는 것 보다 대학을 안가도 행복하게 살 수 있는 세상을 만들어야 하는 것이 아닌가?

☞ 물론 옳은 이야기입니다. 대학이 출세의 수단이 아닌 복지 혜택이 되는 세상이 만들어져야 합니다. 하지만 대학 수를 줄여 입학을 제한하는 정책에 대해서는 반대하는 입장입니다. 삶을 더욱 풍요롭게 하기 위해 누구나 대학교육을 선택할 수 있는 환경이 만들어져야 합니다. 대학을 안 가도 행복한 사회를 만드는 것과 누구든 대학을 부담 없이 갈 수 있는 사회를 만드는 노력이 병행 되어야 합니다.

새 시대 모두를 위한 대입제도

‘대학입학 보장제’



 사교육걱정없는세상

서울시 용산구 한강대로 62길 23 유진빌딩 4층 T. 02-797-4044 F. 02-797-4484
e-mail noworry@noworry.kr 공식커뮤니티 www.noworry.kr