

# 대학 공동입학 네트워크를 통한 대학서열 해소

□발제 및 진행

- 김태훈 (사교육걱정없는세상 정책위부위원장) ..... 2

□토론

- 김경범 (서울대 교수) ..... 21
- 박은선 (변호사, 전 고교교사) ..... 22
- 이동우 (대구 청구고 교사) ..... 30
- 전경원 (경기도 교육정책자문관) ..... 36

■ 대학서열해소 방안 정교화를 위한 연속 간담회① 발제문

---

입시경쟁 완화와 대학교육 발전을 위한  
**대학서열해소 방안**

---

**2021.10.21.**

김태훈 (사교육걱정없는세상 정책위부위원장)

## 차 례

I. 추진 배경

II. 대학서열해소를 위한 기본 방향

III. 대학서열해소 3단계 로드맵

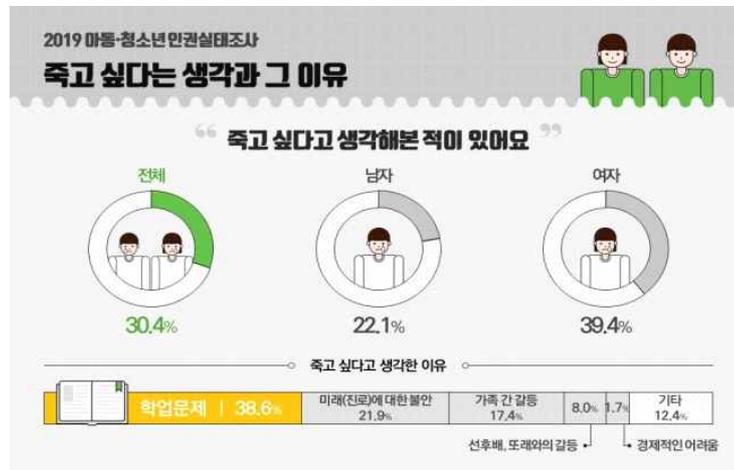
IV. 대학 공동입학 네트워크의 학생선발 및 배정

# I. 추진 배경

- 입시 중심 교육의 폐해
- 지방대 위기와 대학 교육 경쟁력 약화
- 대학서열해소를 통한 입시경쟁 완화와 대학교육 발전의 종합적 대안 필요

## 입시 중심 교육의 폐해

- 대학 입시 경쟁으로 인한 학생들의 고통과 초중등 교육의 왜곡
  - 우리나라 아동·청소년의 30.4%가 자살 충동을 느끼며, 죽고 싶다고 생각하는 이유의 1위는 학업문제(38.6%)임



\*자료 출처: 한국청소년정책연구원, 한국 아동·청소년 인권실태 2019 보고서

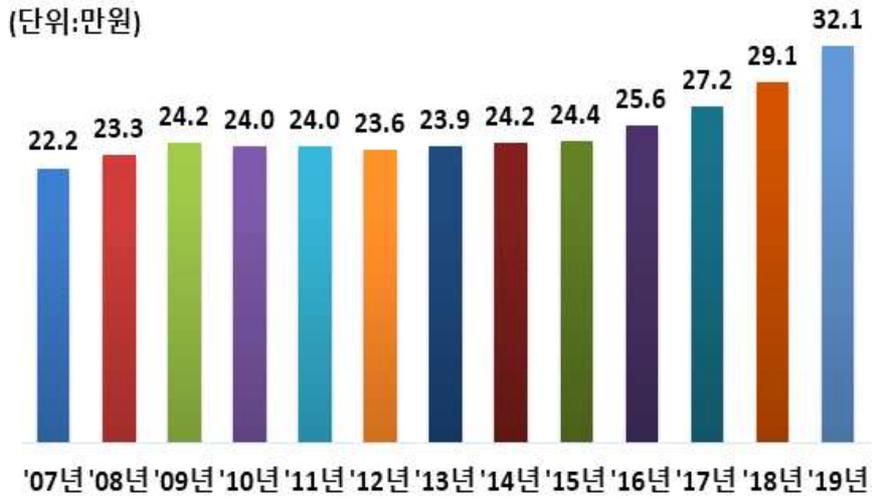
- 대학생 대상 설문조사에서 한국은 고교 시절을 전쟁터로 인식하는 비율이 80.8%에 달함.



자료: 김희삼, 『4개국 대학생들의 가치관에 대한 조사』, 설문조사 자료, 한국개발연구원·광주과학기술원, 2017.

○ 사교육비 부담과 교육 기회의 불평등이 날로 심화

- 2019년 조사에서 1인당 월평균 사교육비는 32.1만원으로 역대 최대치를 기록

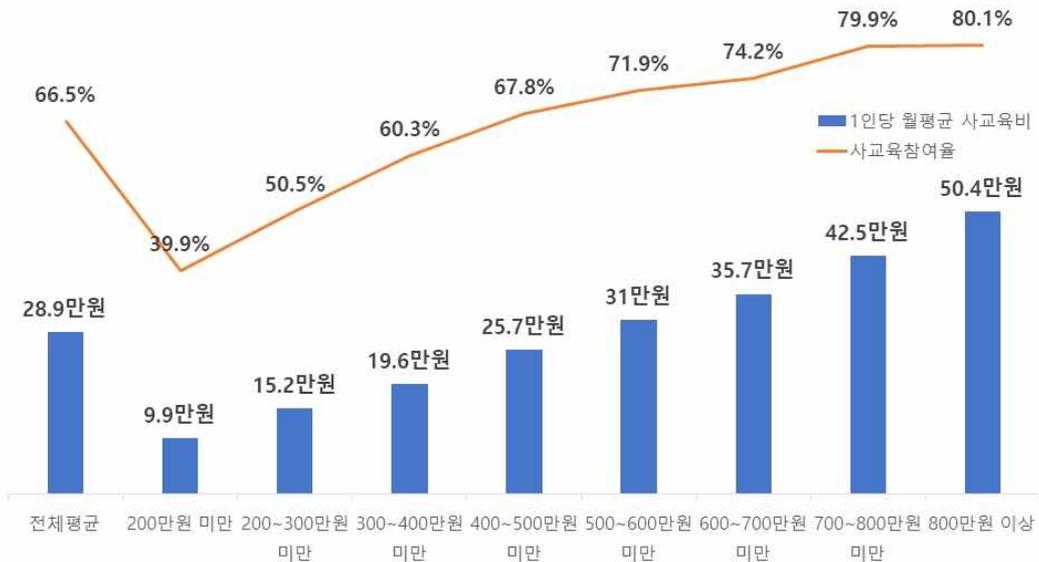


\*자료 출처: 교육부 보도자료, 2019 초중고 사교육비조사

- 2020년 조사에서 소득구간별 1인당 월평균 사교육비는 최소소득과 최대소득 구간 사이에 5.1배 차이로 교육 양극화 현상이 확인됨.

■ 소득수준별 1인당 월평균 사교육비·사교육 참여율

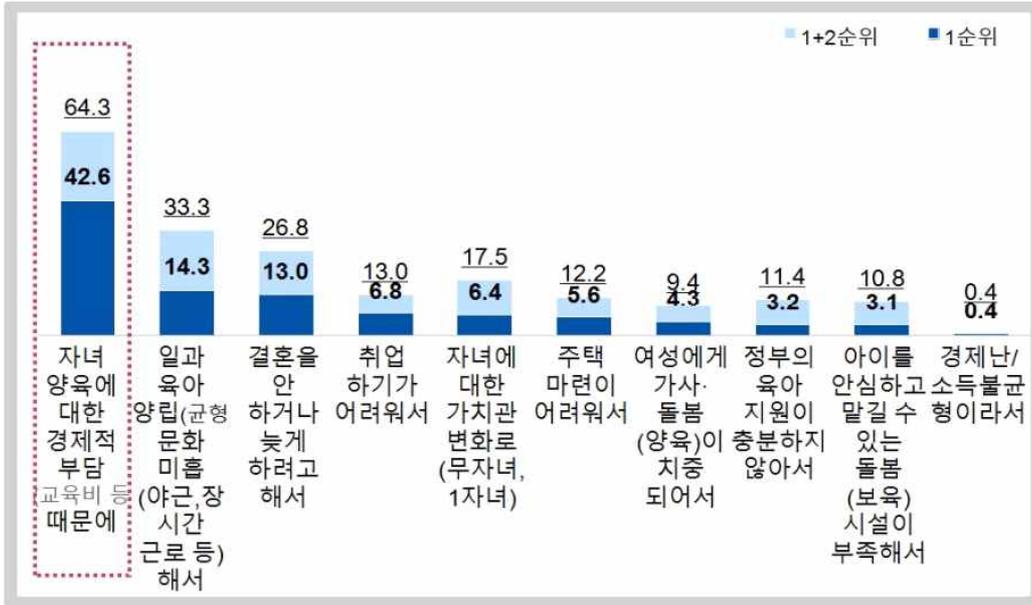
자료: 교육부통계청, 「초중고 사교육비 조사」



- 대학이 서열화되어 있고 상위권 대학에 들어가고자 하는 입시 경쟁 교육이 유지되는 한, 대입 제도를 어떻게 바꾸더라도 입시 경쟁과 사교육비 문제는 해결될 수 없음. 대입 제도 개선을 통한 교육 문제 해결은 그 한계가 명확함.

○ 교육문제는 저출산 등 사회 문제로 확대

- 저출산 국민인식조사에 의하면, 저출산의 가장 큰 원인은 ‘교육비 등 자녀 양육에 대한 경제적 부담 때문(64.3%)’인 것으로 나타남.



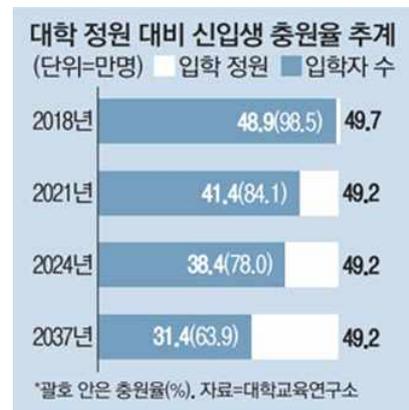
\*자료출처: 인구보건복지협회, 2017 저출산 국민인식조사 보도자료

- 저출산의 원인은 취업 문제 등 복합적인 원인이 작용할 것이지만, 경쟁이 심하고 사교육비가 많이 드는 교육 문제가 저출산의 주요한 원인인 것은 사실. 교육 문제를 국가적 문제로 인식할 필요가 있음.

□ 지방대 위기와 대학 교육 경쟁력 약화

○ 올해에 지방대 신입생 정원 미달 사태가 현실화

- 2021학년도 정시에서 모집정원을 채우지 못해 추가 모집한 인원이 3만 여 명, 16년 만에 최대
- 학령인구 감소에 따른 대학 신입생 미충원 추세는 심화될 예정. 2024년에는 대학 입학정원보다 입학생이 12만 3천 여 명, 2037년에는 18만 여 명이 부족할 예정

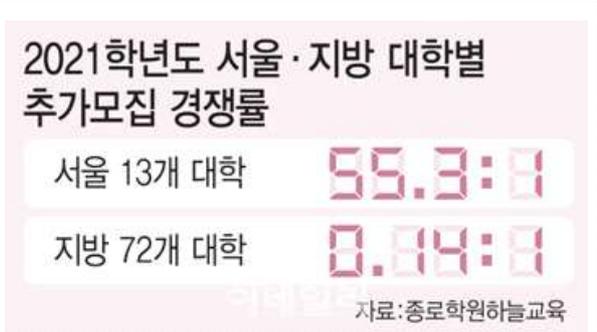


\*자료출처: 매일경제에서 재인용

- 학령인구 감소에 따라 대입 신입생 미달은 예견된 사실이나 그 타격이 지방대에 집중되는 점은 문제. **지방대학의 몰락은 지방의 몰락을 가속화하여 국가균형발전을 저해함.**

\* 호남지역 A대학 140명, B대학 169명 미달. 충청지역 C대학 등록률 71.1%, D대학 등록률 74.2% 등 신입생 정원 미달 대학은 지방에 두드러짐.

\*2021학년도 서울·지방 대학별 추가모집 경쟁률을 보면 서울에 비해 지방 대학들은 추가모집에 어려움을 겪는 것이 확인됨.



\*자료출처: 이데일리에서 재인용

### ○전체 대학의 열악한 교육 여건

- 지방대 몰락에 대학 문제의 관심이 집중되어 있으나, 사실은 전체 우리나라 대학의 교육 여건이 매우 열악한 상황
- 대한민국의 대학교육 경쟁력(55위)은 국가 경쟁력(23위)에 비해 매우 낮은 수준 (IMD보고서)
- 우리나라 대학생들의 대학 교육에 대한 만족도는 66.1%가 만족하지 못하는 수준 (2016 MBC,인크루트)
- 교수 1인당 학생수는 2017년 기준 OECD 평균이 16명인데 반해, 우리나라는 전문대학이 35명, 일반대학이 24명 수준 (한국교육개발원 교육통계분석자료집)

### 스위스국제경영개발원(IMD) 대한민국 경쟁력 순위

[단위: 순위]

	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
국가경쟁력	25	29	29	27	28
교육경쟁력	32	33	37	25	30
대학교육 경쟁력	38	55	53	49	55

\*자료출처: e-나라지표 홈페이지, 내용 재구성

- 결국 지방대 위기 문제를 해소하면서 전체 대학의 교육 경쟁력을 높이는 고등교육 정책이 절실히 필요한 상황.

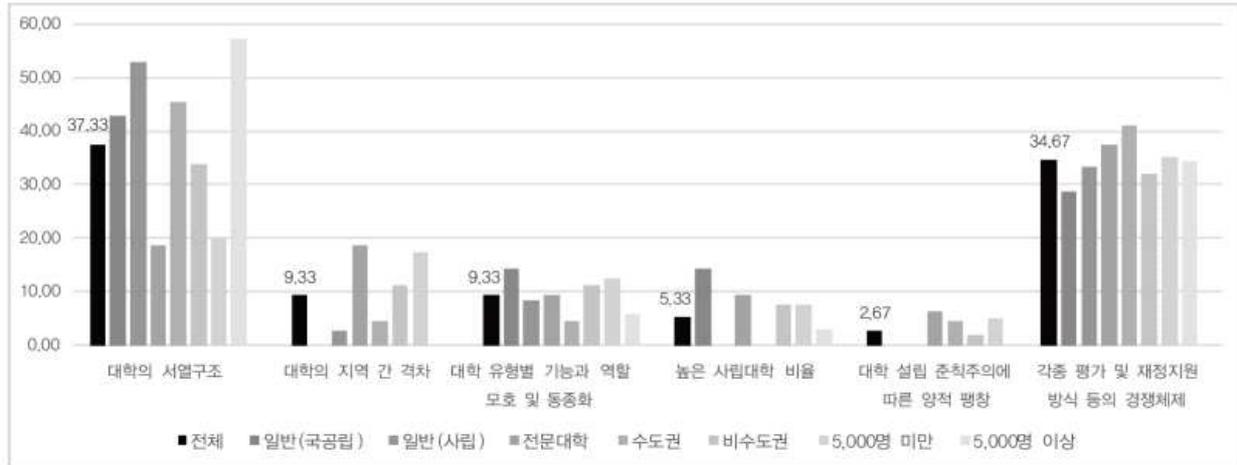
□ 대학서열해소를 통한 입시경쟁 완화와 대학교육 발전의 종합적 대안 필요

- 대학서열해소는 왜곡되어 있는 초중등교육을 정상화하는 열쇠
  - 초중고 교육이 점수와 등수 위주의 극심한 경쟁 교육이 되는 원인은 결국 서열이 높은 대학에 진학하려는 것.
  - 초중고 평가에서 절대평가가 도입되지 못하는 이유는 서열이 높은 대학에 들어갈 학생을 변별해야하기 때문. 대학서열화가 잔존하는 상대평가의 요구를 거부하기 어려움.
  - 유럽처럼 대학의 서열이 완화되어 있어 어느 대학을 가든 큰 문제가 없을 때에야 비로소 첨예한 줄세우기 상대평가의 요구가 낮아질 수 있고, 절대평가를 통한 초중등 교육의 정상화가 가능해짐.
  - 고교학점제 역시, 입시 경쟁이 치열한 상황에서는 학생들이 입시 유희리에 따라 교과를 선택하게 되어 내실 있는 시행이 사실상 어려움. 고교학점제의 내실 있는 도입을 위해서도 입시 경쟁이 대폭 완화되어야 하며, 이를 위해서는 대학서열화가 현저히 해소되어야 함.
  
- 대학서열해소는 지방대 위기 극복과 공유성장형 대학교육 발전의 열쇠
  - 최근 지자체와 지역대학, 지역 기업체가 연대하는 ‘지역혁신 플랫폼’이 활발하게 추진되어 의미 있는 성과를 만들고 있음. 여러 지역과 전공영역으로 확대될 필요가 있음.
  - 지방대 위기 극복은 궁극적으로 대학서열해소를 통해 지방대에 대한 차별적 인식이 극복되어야 가능함. 대학서열이 해소된다면 지역혁신 플랫폼이 더욱 활성화 될 것임.
  - 개별 대학의 인적, 물적 한계를 넘어서는 대학 발전의 모델을 만들고자 대학의 교육자원을 공유하는 다양한 공유대학도 시도되고 있음.
  - ‘대학의 공유성장을 위한 대학체제 개편 방안 연구(조옥경 외, 2020)에 의하면, 공유성장을 위한 대학들의 노력이 대학의 서열구

조가 잔존하는 한 한계를 지닐 수밖에 없음이 나타남.

\*현재의 대학체제가 공유성장에 부합하지 않는 이유에 대한 설문에서 설문 참여자들은 '대학의 서열구조'를 1위로 응답함.

대학체제가 공유성장과 부합하지 않는 이유(1순위)



\*자료출처: 대학의 공유성장을 위한 대학체제 개편 방안 연구, 조옥경 외, 한국교육개발원, 2020.

- 대학서열해소는 현재 추진되는 지방대 위기 극복 및 고등교육 발전 방안의 실효성을 높일 수 있는 중요한 열쇠임. 대학의 서열은 완화하면서 전체 대학의 교육의 질을 높이는 종합적인 고등교육 정책이 필요함.

## II. 대학서열해소를 위한 기본 방향

- 대학 공동입학 네트워크 구성
- 네트워크 참여 대학에 대한 전폭적 재정 지원
- 교육자원공유와 인증제로 교육의 질 제고

### 대학 공동입학 네트워크 구성

- 완화된 성적 기준으로 입학생을 공동선발
  - 동일한 성적 기준으로 학생들을 선발하는 대학 네트워크를 만들면 네트워크에 참여하는 대학들 간에는 입학생 성적 순 서열화가 사라짐.
  - 시행 초기에는 현재 대학서열의 영향이 남아있을 수 있으나 시간

이 지남에 따라 대학 간 서열은 급격히 사라지게 됨.

- 네트워크 참여 대학이 늘어갈수록 전체 대학서열 해소 효과는 비례해서 커지게 됨.
- 성적 기준은 시행 초기에는 급격히 낮추기 어려울 수 있으나, 전체 대학서열화가 약해져 갈수록 대학 수학을 위한 최소한의 성적 기준을 적용할 수 있게됨.
- 자격고사제 도입 등 정책적 큰 변화 없이도 당장 시행할 수 있으며, 공동입학 네트워크가 완전히 정착될 시점에는 현 입시제도로도 자격고사적 적용이 가능함. 물론 적절한 시점에서 자격고사가 도입되면 더욱 좋음.

○ 국공립대학이 중심이 되되 사립대학도 자발적 참여

- 대학서열의 상층부를 수도권 사립대가 차지하고 있는 상황에서, 대학서열해소의 정책적 목표를 달성하기 위해서는 반드시 사립대학의 참여가 시행 초기부터 이루어져야 함. (기존의 국공립대 중심의 대학통합 방안과의 차이점)
- 우리나라는 전체 대학의 87%가 사립대학으로 구성되어 있어서 대학 정책의 효과가 나타나려면 국공립대만이 아닌 사립대학을 포함하는 정책이 추진되어야 함.
- (사립)대학은 헌법상 자율성을 보장받고 있어서, 입시 등 대학정책을 국가가 강제하기 어려움. 그러므로 희망하는 사립대학이 자발적으로 네트워크에 참여하는 방식이 되어야 함. 참여 대학에 대해서는 전폭적인 재정 지원을 하여 네트워크 참여를 유도함. 이 때 회계투명성 등 공공성 확보를 전제로 함.

○ 네트워크 참여 대학의 점진적 확대

- 처음부터 많은 수의 대학이 참여하면 좋으나, 초기에 소수의 대학이 참여하더라도 내실 있는 성공 모델을 만드는 것이 중요.
- 서열이 없으면서도 양질의 교육 여건을 제공하는 네트워크 대학의 교육 효과가 나타나면서 참여 대학이 자연스럽게 확대될 것임.

- 1단계에서 40개 대학(국공립대학 중심+일부 사립대 참여, 2단계 80개 대학(사립대 참여 점차 확대), 3단계 120개 대학의 참여를 목표로 하나, 이보다 더 많거나 적은 경우도 정책 시행 가능.

○ 먼저 합격 여부 결정 후 학교는 지원 순을 고려한 추첨 배정 방식

- 네트워크 참여 대학의 입학 정원, 수용 가능한 입학생 수, 정책의 성공적 안착을 고려한 성적 기준을 정하고, 이를 충족하는 지원자를 합격자로 결정.
- 합격자들은 희망 전공의 네트워크 대학을 1~N 지망으로 지원하게 되며, 지망순으로 추첨 배정함. (고등학교 평준화 지역 학교 배정 방식과 유사)
- 학생 배정은 영국의 UCAS와 같이 국가 단위의 대학입학 관리센터를 설립하여 여기서 원스탑으로 지원 및 배정하는 방식
- 하위 지망에 배정된 학생 및 거주지에서 원거리 대학으로 배정된 학생에 대해서는, 주거·교통비 및 생활비 추가 지원.

※ 원거리 지역대학으로 배정 시 진학 가능성

\*KAIST(한국과학기술원)의 경우 수도권에서 거리가 먼 대전에 위치해 있으나, 높은 학생1인당 교육비와 좋은 시설, 국비 장학금으로 인한 사실상의 무상 등록금 제도와 해외 단기유학 기회 등 차원이 다른 교육 여건 제공으로, 수도권 대학에 비해 선호도에서 전혀 뒤쳐지지 않음.

\*양질의 교육 여건 제공으로 기존의 대학 서열을 단기간에 극복한 예로 국내에 포항공대, 한동대, 지스트, 유니스트, 디지스트 등 과학기술원들, 한예종(한국예술종합학교) 등이 있고, 해외에는 스탠퍼드 대학, 칼텍(스루프 공과대학) 등의 사례가 있음.

학생 1인당 교육비 비교

[단위: 천원]

	국립대	거점국립대	서울소재 사립대	주요 사립대	서울대	KAIST
학교 수	37교	9교	33교	9교	1교	1교
학생 1인당 교육비	14,793	16,266	17,766	21,399	43,348	66,685

\*자료출처: 2018 정보공시, 내용 재구성

\*결국 기존과 다른 수준의 양질의 교육 여건만 확보된다면 학생들은 지역대학에도 충분히 진학할 것임.

## □ 네트워크 참여 대학에 대한 전폭적 재정 지원

## ○ 우리나라 대학의 재정 상황

- 재단전입금이 극히 적은 상황에서 대다수의 대학은 학생 등록금에 의존. 그러나 등록금을 인상하는 경우 교육부가 국가장학금 II유형 지원 대상에서 제외하는 관계로, 2009년 이후 13년 째 등록금이 동결된 상황. 물가는 오르는데 등록금은 동결되어 있어 대학들의 재정 상태는 한계가 다다름. 여기에 학령인구 감소로 입학생이 줄어드는 대학은 곧바로 재정 위기에 직면하게 됨.
- 사립대에 대한 정부 재정 부담에 대해 국민 인식이 낮고 정부의 의지도 부족하여, 정부 부담 학생 1인당 고등교육비는 OECD 평균의 3분의 2 수준.

## 학생 1인당 공교육비 지출액(16년 회계연도 기준)

(단위 : \$)

구 분	초·중·고등교육			초등~고등교육
	초등교육	중등교육	고등교육	
한 국	11,029	12,370	10,486	11,318
OECD 평균	8,470	9,968	15,556	10,502

\*자료출처: OECD 교육지표 2019 (교육부 보도자료, 내용 재구성)

- 우리나라 대학 등록금은 OECD 국가 중 국공립은 8번째, 사립은 4번째로 높은 수준. 결국 우리나라 대학생들은 등록금은 많이 내면서 OECD 평균의 3분의2 수준에 머무는 교육 여건을 제공받고 있음.
- 국가 재정 지원의 전제 조건으로서의 공공성
  - 현재 우리나라는 국가 경제력 수준에 훨씬 못 미치는 고등교육비를 지출하고 있음을 생각할 때, 정부 부담 고등교육 예산을 늘려야 하는 명분은 충분하나, 사립대 부정·비리 사례로 인한 국민의 동의 수준이 낮은 점은 보완해야 할 사항.

- 공공성의 요건에서 회계투명성의 확보는 필수 조건이고, 대학 내 의사결정 구조나 재단 이사회 구성 등에서 어느 정도의 공공성을 재정 지원의 전제로 할 것인가는 사회적 논의를 통한 합의가 필요.
- 공동입학 네트워크 참여와 공공성 확보에 동의하는 대학을 정부의 의존형 사립대학으로 규정하고, 국공립대와 정부 의존형 사립대학을 대상으로 입시 경쟁 완화와 대학 교육 발전의 정부 주도 정책을 펼칠 필요가 있음. 국가가 고등교육을 책임지는 방식임.

○ 소요 예산 규모

- 현 수준보다 반값등록금(추후 무상등록금 추진), OECD 평균 수준의 전임교수 충원율, 학교당 200~300억 수준의 경상비 지원 등을 감안하여 학교당 연 1천억 수준의 전폭적 재정 지원.
- 대학 네트워크에 40개 대학이 참여할 경우 약 4조원, 100개 대학이 참여할 경우 약 10조원의 예산이 소요됨.
- 2016년 기준 우리나라의 GDP 대비 고등교육비 비율은 0.7% 수준. OECD 평균 수준인 1.1%를 확보할 경우 약 9조원의 추가 예산이 확보됨. (2018년 기준 우리나라 GDP 1,800조원의 1.1%는 19.8조. 2020년 우리나라 고등교육 예산은 10.8조원 수준)
- 연간 1천억 수준의 재정 지원을 마다할 대학은 거의 없음. 만약 100개 정도의 대학이 공동입학 네트워크에 참여할 경우 일부 소수 독립형 사립대를 제외하고는 대학서열화는 사실상 해체됨.

○ 예산 확보 방안 법제화

- 대학 공동입학 네트워크가 대학서열해소의 효과를 거두기 위해서는 재정의 안정적 확보가 필수 요건. 일반적인 3년 단위의 특별교부금 사업 방식으로는 중장기적인 정책의 시행을 보장하기 어려움. 반드시 예산 확보 방안을 법으로 명시할 필요가 있음.
- 예산 확보 법제화 방법으로는 세 가지가 있을 수 있음. 먼저, 초중등교육이 지방교육재정교부금으로 법적인 안정성을 확보하는 것처럼 고등교육재정교부금법을 제정하는 방안, 현재 존재하는 고등교

육법을 개정하여 필요한 조항을 추가하는 방안, 그리고 ‘대학서열 해소와 고등교육발전을 위한 특별법(가칭)’ 등 별도의 특별법을 만드는 방안이 있음.

※ 지방교육재정교부금

국가가 지방자치단체의 운영에 필요한 재정을 지원하는 교부금으로, 내국세의 1.8%에 해당하는 금액을 지방교육재정교부금으로 지원함. 국가 세금 수입의 일정 비율을 초·중·고 교육에 사용하는 것으로 강제되어 있어서 초·중·고 교육은 안정적인 예산 확보가 가능함.

□ 교육자원공유와 인증제로 교육의 질 제고

○ 여러 대학의 수업을 듣는 공동학위 프로그램

- 여러 대학에 개설된 수업을 모듈화하여 수강하고 졸업을 인정받는 공동학위 프로그램 운영

※ 교과목 모듈화의 예: ‘남미 지역 통상’ 트랙

A대학 스페인어 학과: 스페인어, 남미 문학, 남미 역사, 남미 지역 연구

B대학 정치학+무역학과: 국제관계학, 중남미 정치론, 국제경제론, 국제무역론, 국제금융론

\*자료출처: 임재홍, 사교육걱정없는세상 대학서열해소 열린 포럼 자료집, 2020

- 해당 대학의 학위를 받거나 공동학위를 받거나 모두 졸업으로 인정됨. 다양한 복수전공도 가능
- 대학 간 서열이 없고 국가에 의해 대학 교육의 질이 보장되기 때문에 자유로운 학점 교류와 시설 공유가 가능함.
- 대학의 교육 자원을 공유할 경우 규모가 적어서 국제 경쟁력이 낮은 점을 보완할 수 있음.

○ 학문분야별 평가인증제

- 현재 공학, 건축학, 의학, 간호학, 경영학 등의 분야는 인증 프로그램 운영으로 해당 프로그램을 이수한 학생들의 능력을 보장하고 있음.
- 인증기관에서 해당 전공의 인증 기준을 제시하고, 그 기준을 충족하는 교육기관만 인증 프로그램을 운영할 수 있음. 인증기관은 해

당 인증 프로그램이 지속적으로 양질의 교육을 제공하고 학생들이 소정의 역량을 지닐 수 있도록 지속적으로 관리·지원함.

※ 공학인증제

한국공학교육인증원에서 인증 기준에 부합하는 대학에 공학인증 프로그램 시행 자격을 부여함. 해당 학과에 입학한 학생들은 공학전문교육과정을 필수로 이수. 인증된 프로그램을 이수하는 학생들은 실제 공학 현장에 효과적으로 투입되도록 준비되었다는 능력을 보증함. 공학교육인증원은 학교의 상호 자문을 통해 더 나은 프로그램을 만들고자 꾸준히 노력함. 2019년 현재 총 80개 대학에서 425개 프로그램을 운영중.

\*자료출처: 교육부 국민서포터즈 홍보자료, 공학도라면 알아야 할 공학인증 프로그램, 2020.

- 물론 네트워크 구성을 안하더라도 인증제의 시행은 가능하나, 입학생 서열이 없는 대학 네트워크가 구성되고 전폭적인 재정 지원이 이루어진다면, 내실 있는 인증 프로그램이 활성화될 여지가 크게 늘어나게 됨.

### III. 대학서열해소 3단계 로드맵

대학서열해소 3단계 종합 로드맵		자료: 사교육걱정없는세상		
 <b>공동입시, 전폭적인 재정지원, 학점 교류, 교육 자원 공유를 통해 교육효과 극대화, 대학서열해소</b>				
	1단계 (2025년)	2단계 (2030년)	3단계 (2035년)	
입시	네트워크 정원을 고려해 성적 기준 설정	대학 공부에 필요한 최소 성적 기준 요구	고교졸업·대학 수학 최소 자격 요구	
네트워크 범위	국공립대+사립대 40개 대학	국공립대+사립대 80개 대학	국공립대+사립대 160개 대학 이상	
재정지원 교육질제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학점교류 및 공동학위 프로그램 등 교육자원 공유</li> <li>• 학문분야별 프로그램 인증제 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전임교원 1인당 학생 수 감축 (OECD 수준의 교원 확보)</li> <li>• 반값 또는 무상 등록금, 대학 경상비 지원</li> </ul>		
예상 인원	수험생 39만명	40만명	36만명	
	정원 10만명(25.6%)	15만명(37.5%)	25만명(69.4%)	

\*자료출처: 한겨레에서 재인용

- 급작스런 정책 시행으로 인한 혼란을 줄이기 위한 단계적 시행
  - 1단계에 국공립대 중심으로 하면서 일부 사립대 참여, 2단계부터 사립대의 참여를 확대해 가는 방식.
  - 1단계에 40개 대학 입학생 10만 명 정도의 인원을 대상으로 시행하고, 2단계에 80개 대학 15만 명 정도, 3단계에 160개 대학 25만 명 정도의 인원이 네트워크 대학에 포함되도록 설계. 각 단계별 인원은 실제 정책 시행에서는 달라질 수 있음. 몇 학교가 참여하든 초기 단계에서 성공적 안착이 중요.
  - 입시 방법에서 초기에는 네트워크 정원을 고려한 성적 기준을 적용하고, 점차 성적 요구 기준을 낮추어 감. 초기에 네트워크 대학이 부실한 대학이라는 평가에 갇히지 않도록 하기 위한 것.
  
- 학령인구 감소에 따라 네트워크 대학 참여 학생 비율이 높아짐
  - 2035년에 약 25만 명의 수험생이 네트워크 대학에 진학할 경우, 전체 수험생의 약 70%가 네트워크 대학에 진학하게 됨.
  - 국공립대 및 국가책임형 사립대에 소속된 대학 및 대학생의 비중이 전체 대학의 3분의2 수준이 되어 고등교육의 공영화 목표도 높은 수준으로 달성하게 됨. 이 단계가 되면 국가 주도의 고등교육 정책이 가능해 질 것으로 예상함.

---

#### IV. 대학 공동입학 네트워크의 학생 선발 및 배정

---

- 합격 여부를 먼저 결정(선발)한 후 추천으로 배정
- 선발은 초기에는 정원 커트라인, 점차로 최소 성적 기준 적용
- 배정은 지망 순서를 고려한 추천

- 합격 여부를 먼저 결정(선발)한 후 추천으로 배정
  - 합격 여부 결정 후 전원 배정으로 대학 쏠림 부작용을 완화
  - 정책 시행 초기에는 현 상태의 대학 서열에 따른 대학 쏠림 현상이 우려됨. 즉, 네트워크 대학 중에서 선호도가 낮은 대학에는 학

생 지원이 적거나 없을 가능성이 생김. 그럴 경우 정책 도입 효과가 반감됨.

- 먼저 합격 여부를 결정하고, 선발된 인원에 대해 참여한 네트워크 대학 중 한 곳에 전원이 배정되도록 설계. 현 평준화 지역 고교 배정 방식과 유사. 현재 고교 배정이 중학교 내신 백분율로 합격 여부를 결정한 후 합격자에 대해 추첨 배정하는 방식임.
- 현재 대학 수시 전형에 합격자는 정시에 지원할 수 없는 것처럼, 네트워크 대학 합격 시 비네트워크 대학에 지원할 수 없음. 네트워크 참여 대학 중 현재 선호도가 낮은 대학의 원만한 입학생 확보 및 학사 운영을 위한 조치임.
- 현 수시와 정시 전형 각각에 대해 네트워크 대학 입시가 가능함. 수시는 내신 등급 기준, 정시는 수능 등급 기준으로 합격 여부 결정. 수정시가 통합될 경우, 내신과 수능 점수를 일정 비율로 혼합하여 적용.

○ 별도의 원스탑 대입지원시스템을 구축하되, 현 시스템에서도 가능

- 네트워크 대학 입시를 원활하게 운영하기 위해서는 별도의 원스탑 대입지원시스템을 구축하면 좋음. 하지만, 현재의 유웨이 어플라이나 진학사 지원시스템으로도 운영이 가능함. 네트워크에 참여하는 대학이나 학과를 하나의 메뉴로 묶으면 됨. 해당 업체와 협의 필요.

**※A전공에 대한 네트워크 대학 지원 시스템 예시**

<네트워크 참여 대학>			<네트워크 미참여 대학>		
A대학	B대학	C대학	F대학	G대학	H대학
D대학	E대학....		I대학	J대학....	

대입지원 시스템에서 A전공을 검색하면 네트워크 참여 대학을 선택하는 메뉴가 나오고, 그 안에서 학생이 희망순에 따라 A~E.... 대학을 지망하게 됨. 해당 전공의 모든 참여 대학에 대해 지망 순서를 선택하며, 합격 기준을 충족한 모든 학생이 네트워크 참여 대학 중 한 곳에 배정됨.

□ **선발은 초기에는 정원 커트라인, 점차로 최소 성적 기준 적용**

- 시행 초기에는 네트워크 참여대학의 정원에 따른 커트라인 적용
  - 입시 경쟁을 완화하기 위해서는 대학 입학에 필요한 성적 기준을 낮추는 것이 필요함. 그러나 정책 시행 초기의 네트워크 대학 합격 여부가 추첨에 의해 결정될 경우 국민 정서 상 거부감이 우려됨.
  - 초기 단계에서는 네트워크 대학의 총 정원에 들어갈 수 있는 성적 기준으로 커트라인을 정하여 합격 결정. 합격한 학생은 같은 자격으로 네트워크 대학 배정에 참여함.
  - 대학서열화가 심한 상태에서는 정원 자율화는 어려움. 현재 서열이 높은 대학에 지원자가 쏠리게 되기 때문. 정책 시행 후 시간이 어느 정도 지나 대학 선호도 쏠림 현상이 대폭 완화될 경우 정원에 대한 자율성도 생기게 될 전망.
- 대입 경쟁이 완화되어 감에 따라 성적 요구 조건을 점차로 낮추어 감.
  - 대학서열이 완화되고 어느 대학을 가든 상관없는 상황이 되면 성적 요구 조건에 대한 첨예한 요구가 사라지게 됨. 상황의 변화를 고려하여 네트워크 대학의 성적 요구 기준을 낮추어 감. 초기에 네트워크 정원을 감안한 커트라인 적용은 급작스런 성적 요구 조건 완화로 인한 사회적 혼란을 줄이는 장치.
  - 궁극적으로는 유럽의 나라들처럼 고교 졸업 자격 기준을 통과하면 합격 자격을 부여하는 방향을 지향함. 이때가 되면 고교졸업고사 또는 대입자격고사 도입이 가능해질 것으로 예상됨.

□ **배정은 지망 순서를 고려한 추첨**

- 1개 또는 2개의 전공에 대해 모든 네트워크 참여 대학에 대해 지망 순을 정함.
  - 학생은 희망 전공을 1개 또는 2개 선택할 수 있음. 전공을 2개 선택할 경우, 지망을 정할 때 2개의 전공에 해당하는 대학을 교차하

여 순서를 정할 수 있음.

- 네트워크 대학 참여는 대학 단위로 결정하되, 학생 배정은 학과별 또는 계열별로 네트워크에 참여함. 예를 들어 A대학은 국문과로 학생을 배정받고, B대학은 인문대학으로 배정받을 수 있음. 인위적으로 계열별 선발을 강제하지 않으며, 각 대학의 모집 방식을 그대로 인정.

<네트워크 대학 지망 방법 예시>

※학생이 국문과 전공 1개의 전공을 선택하고 해당 전공에 6개의 대학이 네트워크에 참여할 경우(6개 대학 중 4개 대학은 국문과로, 2개 대학은 인문대학으로 학생을 모집할 경우)

	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	6순위
국문과	A대학 국문과	B대학 인문대	C대학 국문과	D대학 국문과	E대학 인문대	F대학 국문과

※학생이 국문과와 경제학과 2개의 전공을 선택하고 해당 전공에 각각 6개의 대학이 네트워크에 참여할 경우(국문과의 경우 6개 대학 중 4개 대학은 국문과로, 2개 대학은 인문대학으로 학생을 모집하고, 경제학과의 경우 5개 대학은 경제학과로 1개 대학은 사회대학으로 모집할 경우)

	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	6순위
국문과	A대학 국문과	B대학 인문대	C대학 국문과	D대학 국문과	E대학 인문대	F대학 국문과
경제학과	7순위 G대학 경제학과	8순위 H대학 경제학과	9순위 A대학 사회대	10순위 C대학 경제학과	11순위 I대학 경제학과	12순위 D대학 경제학과

또는

	1순위	3순위	4순위	6순위	7순위	12순위
국문과	A대학 국문과	B대학 인문대	C대학 국문과	D대학 국문과	E대학 인문대	F대학 국문과
경제학과	2순위 G대학 경제학과	5순위 H대학 경제학과	8순위 A대학 사회대	9순위 C대학 경제학과	10순위 I대학 경제학과	11순위 D대학 경제학과

로 지망하는 방식 모두 가능. 지망 및 합격 여부 결정, 합격자에 대한 배정은 원스탑 대입 지원시스템으로 결정됨. 대학의 학과 및 단과대학별 모집 단위의 차이로 인해 배정인원이 입학 정원과 소수의 편차가 발생할 경우, 모두 입학할 수 있음.

○네트워크에 참여하는 대학이 많아질수록 지망순을 적은 대학의 수

를 줄여감.

- 초기에 참여 대학이 적을 때는 모든 참여 대학에 대해 지망 순서를 정함. 점차 참여 대학의 수가 많아지고 대학 선호도 쏠림 현상이 완화되면, 모든 대학의 지망 순서를 정할 필요성이 줄어듬. 대학 네트워크 운영 기구(가칭 고등교육개혁위원회)에서 상황에 따라 적절한 지망 대학 수를 결정.

■ 토론1

“대학서열 해소는 지방대 위기 극복과 공유성장형 대학교육 발전의 열쇠”인가?

김경범 (서울대 교수)

1. 지금 대학서열 해소는 시급하고 중요한 이슈인가?
  - 오히려 고등교육 생태계 붕괴, 특히 대학원 붕괴, 연구와 교육의 부실에 초점
  - 지방사립대 혹은 지방국립대만의 문제?
  - 학과 차별화 및 서열화가 문제의 원인?
  
2. 무엇이 목적인가?
  - 대학 서열화 해소 > 입시 경쟁 완화 > 지방대학의 생존
  - 대학 서열화 해소의 목적은 지방대학 생존인가?
  - “모든” 지방대학은 생존해야 하는가?
  
3. 무엇이 정책 수단인가?
  - 공유대학, 대학 공동입학 네트워크
  - 국공립대 중심 + “일부” 사립대
  
4. 목적과 정책 수단은 일치하는가?
  - 공유대학과 대학 공동입학 네트워크는 지방대 생존에 도움이 될까?
  - 대학공동입학네트워크에 누가 참여하고 싶을까? 누구의 이익인가?
  - 국립대는 공동입학을 원할까, 재정 지원만을 원할까?
  - 나머지 지방사립대학은 어떻게 생존할까?
  
5. 정책 수단은 가능한가?
  - 누가 추진할 것인가, 그리고 동력은 무엇인가?
  - 재정 지원은 국립대학을 움직일 동력인가?
  - 고등교육재정교부금법, 고등교육법 개정, ‘대학서열 해소와 고등교육발전을 위한 특별법(가칭)’ 등 별도의 특별법은 근본적 해법인가? 단기적 해법인가?
  - 공동학위와 교육 공유: 목적과 효과는?
  
6. 원스탑 대입지원시스템 구축: 새로운 대입체제 전환과 연동되는 주제

## ■ 토론2

### 모든 국민의 교육권 보장하는 교육사회<sup>1)</sup>를 위한 제안

박은선 (변호사, 前 고교 교사)

#### 1. '교육권 보장하는 교육사회'가 필요한 두 가지 이유

○ 첫째, 우리는 '고등교육도 권리'임을 간과했다

우리에게, 초중고 교육과 달리 대학 교육 역시 권리의 대상이란 의식이 거의 없다. 대학들이 고교졸업생들을 줄 세워 문을 열어줄지 말지를 판단하고 고액의 등록금을 요구하는 것이 우리에게 너무도 당연시되어 왔다.

그러나, 교육은 국민의 '권리'다. 납세, 국방 등 국민의 의무를 다하는 우리에게 대학교육 기회에 관한 권리도 당연히 존재한다. '누구나' '일정 능력만 갖추면(= 자격만 갖추면)' '원하는 양질의 교육을' '무상으로' 제공받을 수 있어야 한다. 즉, 고등학교 졸업자격을 갖췄다면 원하는 대학 원하는 전공에 무상으로 들어설 수 있어야 한다.

유럽 대부분의 나라들에선 위와 같은 대학교육 기회가 헌법 내지 교육법으로 단단히 보장되어 있다. 대학교육을 원하는 이들은 일단 고교졸업자격시험을 통과하여 국립대 입학티켓을 쥔 다음 몇 가지 직업을 경험하거나 여행하며 자신을 돌아보고서 공부할 분야를 결정하고는 원하는 대학(대부분 거주지 인근 대학)의 원하는 전공 분야에서 무상으로 교통비 등의 보조금까지 받으며 공부를 시작한다. 대체 왜 이들만 대학교육권을 기본권으로 보장받을 수 있는 걸까. 우리에게도 대학교육은 권리여야 한다.

다만 걸림돌이 하나 있다. 우리 헌법 제31조 제1항은 “‘능력에 따라’ 균등하게 교육받을 권리가 있다”고 규정하는데 ‘능력에 따라’는 학생들을 줄세우고 고액의 등록금을 받는 교육권 침해를 정당화하는 중요한 근거가 되어 왔다. 하지만 ‘능력에 따라’는 ‘능력별 줄세우기’가 아니다. 위에서 언급했듯 그 진정한 의미는 ‘일정 능력만 갖추면’이 되어야 한다(뒤에서 상술). 이런 맥락에서, 문재인 정부 초기 개헌 추진 당시 교육계(+민변 교육위)는, 헌법 제31조 제1항에서 ‘능력에 따라’를 빼거나 이를 ‘각자의 적성과 소질에 따라’ 등으로 바꾸는 움직임이 추진되기도 했지만 개헌 자체가 무산되며 꿈을 이루지 못했다<sup>2)</sup>.

1) '교육사회'란, 최근 김누리 중앙대 교수가 방송과 책으로 알리기도 한, 독일 총리 빌리 브란트의 선거 구호, 'Bildungsgesellschaft(교육·교양 사회를 만들자)'에서 차용했다. 브란트의 교육사회에서 중요한 것은 '모든 사람을 위한 교육'이다. 본 토론자는, 대한민국 국민이라면 '누구나 모든 교육 기회를 제공받을 수 있는 사회'를 근본적인 지향점으로 한다.

2) 「2020 한국 인권보고서」, 민주사회를위한변호사모임, 98~102p 'II. 헌법 속 능력주의와 교육개헌운동 : 박은선(민변 교육청소년위원회)' 참조  
(<http://minbyun.or.kr/wp-content/uploads/2020/12/2020%EC%9D%B8%EA%B6%8C%EB%B3%B4%EA%B3%A0%EC%84%9C.pdf>)

따라서 새 정부가 다시 개헌 추진 시 위 헌법조항 자체를 바꾸는 것이 근본적으로 필요하겠지만 중요한 것은, 개헌 없이도 그 의미를 헌법적+교육적으로 제대로 해석해내고, 그에 따라 위헌적인(‘능력에 따라’의 진의를 왜곡하는) 현행 교육법 조항 및 교육제도들을 바꾸는 것도 충분히 가능하고 또 필요하다는 사실이다(구체적 방안은 뒤에서 상술).

○ 둘째, 교육사회 구현 없이 본질적 개혁은 불가능하다 (월 도입하든 왜곡된다)

교육계는 노력했다. 정말 노력했다. ‘아이들이 행복한 학교’를 만들고 ‘교육다운 교육’을 실현하고자 수많은 새로운 제도들을 도입해왔다. 하지만 결론은 모.두.실.패. 그 좋은 개혁안들이 왜 모조리 실패한 건지 최근의 몇 장면을 살펴보자.

- 자유학년제(중1) : 덴마크의 ‘인생학교’와 유사하게 학령기에 적어도 한 번은 쉬어가도록 하는 것이 목표였으나, 현실은 ‘수행평가만 안 보고 중간-기말고사는 치르는 학년’으로써, 결국 선발형 대입이 기다리고 있으므로, ‘가장 효과적으로 학원을 다닐 수 있는 시기’로 활용되고 있음.
- 중학교까지의 절대평가 : 어린시기의 과도한 경쟁을 멈추는 것이 목표였으나, 결국 선발형 대입이 기다리고 있으므로, 오히려 학교가 가르쳐주지 않는 등수를 알기 위해 학원을 더 많이 다니게 함.
- 혁신학교 : 초기 몇몇 혁신학교는 인근 집값을 올릴 정도로 인기였으나, 결국 선발형 대입이 기다리고 있으므로, 혁신학교 수업을 마치는 2시에 아이들은 교문을 나와 학원버스에 오르고 있고, 특히 대입이 목적인 혁신고등학교는 성공을 거두지 못함.
- 자사고 : 본래 자사고는 창의, 환경, 과학 등 다양한 자율적 목표를 내세운 학교들을 가능케 한다는 목표로 시작했으나, 결국 선발형 대입이 기다리고 있으므로, 자사고는 ‘국영수 과목을 대폭 확대하는 자율권 행사가 가능한 학교’로 변질되어갔음.
- 입학사정관제 : 초기 입학사정관제는 학생들의 다양한 활동을 입시에 반영하는, ‘점수가 아닌 사람을 보는 대입전형’을 목표로 했으나, 결국 선발형 대입이 기다리고 있으므로, 부모의 사회경제적 지위가 고스란히 자녀의 교육성과를 결정짓게 됐음. 예컨대 교수 부모를 통해 논문을 작성하고 외부경시대회에서 수상하는 일들이 매우 합법적으로 이뤄졌으며, 강남에는 컨설팅업체가 등장하며 스펙이 돈으로 만들어지게 됐음.
- 학생부전형 : ‘정시보다 학종’이 보다 교육적이라는 견해(특히 전교조 등 진보적인 교사들의 입장)도 많으나, 학생부전형<sup>3)</sup> 중 학종은 입학사정관제의 문제들을 완전히 해결하지는 못했고, 학생부

3) - 학생부전형(수시 전형)은 크게 학생부종합전형과 학생부교과전형으로 나뉜다.

- 학생부종합전형은, 이명박 정부 처음 도입한 입학사정관제가 부모의 소득격차가 자녀의 교육격차로 고스란히 이어지는 문제가 심각했기에 ‘점수 외 요소들도 본다’는 대원칙은 남기면서도, 외부대회 수상기록, 학교 밖에서 부모 등의 도움으로 쓴 소논문 등을 학생부에 기재할 수 없도록 했다. (자기소개서도 폐지가 예고된 상태) 단순하게 바라보면 중간고사 기말고사 등의 내신점수 + 교과목 세부특기사항인데, 이 교과목 세부특기사항(세특)이 문제다. 흔히 학부모들은 “자사고에선 교사들이 몇십장으로 세특을 써주는데 일반고에선 단 몇 줄만 써준다”는 불만을 제기한다. 세특에 기재될 내용을 대신 만들어주는 학원들도 등장했다. 전보다 나아졌어도 소득격차가 교육격차로

전형들은 모두 결국 내신전형이라는 문제를 안고 있음. 내신을 위한 중간고사 기말고사 시험은 수능시험보다 오히려 더 정답을 암기해서 쓰는 시험으로 치러지는 경우가 많고, 무엇보다 결의 친구보다 0.1점이라도 더 받아야 한다는 압박을 겪는다는 것이 너무도 비교육적임(드라마 ‘오징어게임’에서 가장 잔인하고 슬픈 장면은 ‘공기놀이에서 짝궁 죽이기’였음을 기억하자!). 더욱이 학종의 불편한 진실은 특목고와 자사고의 1등급과 일반고의 1등급이 결코 대학입시에서 동일하게 평가되지 않는다는 것임(2021년 목동의 한 학교에서만 신입생 14명이 단 몇 달 학교를 다녀보고 자퇴함. 검정고시를 거쳐 정시에 올인하는 편이 공정하겠다며 과거 특목고 자퇴 대란 시처럼 자퇴를 선택하는 이들이 생겨나고 있음).

- 과정평가 : 수행평가와 유사하지만 보다 과정의 평가를 중시하는 평가로, 결과물보다 과정 그 자체를 중시하며 일회적 지필시험만으로 점수를 내지 못하게 하고 있으나, 결국 선발형 대입이 기다리고 있으므로, 학생들은 수많은 과목들의 수행평가 과정평가를 위해 보고서를 작성하고 영상을 만들고 발표를 하는 등 프로젝트를 진행하며 발산적 사고를 동원하면서도, 다른 한편으로는 중간 기말고사의 지필시험에서 높은 점수를 받아 내신등급을 높이고 궁극적으로 수능시험을 대비하기 위해 수렴적 사고도 멈출 수가 없음. (과도한 부담, 정답고르기와 쓰기의 비교육적 시험 대비 훈련이 여전히 존속. 그리고 복종형 학생들의 등장...)
- 고교학점제 : 2025년 전면시행이나 이미 시범 실시되는 학교들이 있고 현재 부분 실시(물리2와 같은 진로교과 과목)되고 있음. 교사가 주도적으로 다양한 수업을 개설해 자율성을 백분 발휘하며 학생의 선택권이 보장된다는 장점이 있으나, 결국 선발형 대입이 기다리고 있으므로, 학생들은 수강인원이 적어 ‘1등급이 아예 나오지 않는 과목’은 알아서 기피할 수밖에 없음. 7차교육과정의 파행처럼 고교학점제는 결국 수능시험에 유리한 과목들 중심으로 개설될 우려가 있음. 한편 고교학점제가 부분 실시되는 진로교과 과목과 관련해 교육부는 절대평가를 원칙으로 하면서도 A, B, C등급에 각 일정비율을 권고하는데, 권고에 그치므로 90% 이상을 A등급 주는 학교가 있는가 하면 30%만 A등급을 주는 학교도 있음. 이로 인해 현재에도 학생들의 불만이 있는데, 문제는 이것이 전면 실시되면 결국 대학의 선발권을 박탈하지 않는 한 학생들의 내신성적을 결코 신뢰하지 않고 본고사, 논술고사, 구술고사 등의 대체제를 찾아내기 시작할 것이라는 사실임. 더욱이 주로 고3 시기에 개설된 진로교과 과목들만이 절대평가이므로 일선 학교에서는 “고1이 대입이 됐다, 고1에서 모든 것이 결정된다”며 고1 시기의 과도한 내신경쟁이 펼쳐지고 있음.

예비고사·학력고사·수능·본고사·논술·입학사정관제·수능.... 그리고 이젠 고교학점제와 논술형수능? 정권이 바뀔 때마다 ‘입시개선’이 반복됐지만(해방후 14차례) 학생·학부모는 명문대를 향한 경쟁과 사교육비 지출을 결코 멈추지 않았다. ‘대학 문 앞에서의 선발’이라는 본질은 동일했기 때문. 단지 입시의 모습을 바꾸는 것으로 교육이 진정 바뀔 것이라고 믿는 시민은 이제 없다.

이어지는 문제는 여전히 해결되지 못했다.

- 학생부교과전형은, 이와 달리 딱 중간고사 기말고사 성적만 들어간다. 이른바 내신전형이다. 그런데 전교생의 4%만이 1등급이고, 내신전형으로 인서울 대학을 가려면 적어도 3등급 안에 들어야 한다. 바로 내 옆자리 친구가 나의 경쟁자가 되며 그 치열한 경쟁 때문에 고등학교 중간고사 기말고사 시험은 정답을 고르는 객관식 위주에 정답을 암기해 그대로 쓰는 약간의 서술형 위주로 이뤄진다.

**본질을 외면한 채 단지 입시 방법만을 바꾸는 입시개선은 교육개혁도 교육혁명도 아니다.**

7차교육과정의 수요자중심교육, 혁신학교, 자유학년제, 과정평가, 자사고 도입, 입학사정관제와 학생부전형, 교원평가와 성과급제도 등 학교정상화를 위한 개혁들은 **일선 교사들에게 ‘개혁 피로감’**만 야기하고 있다. 무엇을 도입하든 요식행위에 지나지 않거나 본래 추구한 목표와 전혀 다르게 왜곡되곤 했기 때문. 역시 ‘대학문 앞에서의 선발’이라는 본질은 동일했기 때문. 본질적 문제를 외면한 채 미시적인 개혁들만 한다고 학교 현장에서 바뀌는 것은 아무것도 없다.

- ➔ **미시적·단편적·시혜적 가짜교육개혁은 이제 그만! 이제 본질을 바꾸자!**  
**‘대학교육도 국민의 권리’임을 분명히 하는 것에서 시작해 진짜 교육혁명을 시작하자!**

**2. ‘교육권 보장하는 교육사회’, 어떻게 실현할까**

하나. 철학적·헌법적 기초 <b>“교육은 권리다”</b>
- 우리 헌법 제31조 제1항은 “ <b>능력에 따라 균등하게 교육받을 권리가 있다</b> ”고 규정 → 그러나 ‘능력별 줄서기는 당연?’ ‘능력에 따라는’ ‘능력별 줄서우기 아닌 <b>‘일정 능력만 갖추면(자격만 갖추면) 누구나 원하는 교육에 무상으로 들어설 수 있어야 함</b> 을 의미



둘. 대학교육은 <b>“무상교육”</b> 이어야	셋. 대학입학의 문은 <b>“자격시험”</b> 이어야
<p><b>“교육은 권리다. 따라서 &lt;상품&gt;처럼 돈으로 거래될 수 없다”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법적 분석과 구체적 방안 : 고등교육법에 대학 등록금 무상에 관한 규정은 없음. 그러나 2019년 12월, 초·중·고등교육법에 고교무상교육 조항 추가하고 고등교육법에서 입학금 조항을 삭제한 데에서도 알 수 있듯, 교육이 권리라는 시민의식이 이미 존재하고 있음. 즉, 고등교육법에 대학무상교육을 규정할 토대가 이미 존재하므로 법상 규정 마련은 어렵지 않을 것임.</li> <li>- 사회적 분석 : 낮설었던 무상금식, 기본소득이 이미 너무도 익숙해짐. 보편적복지 사회 구축에 대한 사회적 합의가 어느 정도 이뤄져 있으며, 의료뿐 아닌 교육도 공공재임을 시민들이 인식하고 있음. 김누리 교수의 독일은 이미 2차대전 이후 한 대학생의 헌법소원으로 대학무상교육이 시작됐고 용돈까지 받으며 대학을 다니는데 우리는 왜 교육이 상품이어야 하느냐는 얘기에 공감하는 시민들이 많았음.</li> <li>- 저항과 대책                         <ul style="list-style-type: none"> <li>① 시민적 저항 : 사교육비 30조, 대학무상교육은 7조, 대학교육 공동구제가 보다 절약됨을 일러야. / 자녀의 대학 등록금 지원으로 노후대비에 어려움이 생기는 부분을 적극 홍보해야(특히 출산 연령이 갈수록 늦어져 부모가 퇴직후 자녀가 대학에 진학하는 경우가 적지 않음.) / 전세격적으로 높은 등록금 탓에 일벌하며 대학 다니느라, 소득 격차가 교육격차로 이어지는 경우가 적지 않음을 알려 청년들의 공감을 이끌어내야.</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>“교육은 권리다. 따라서 모두에게 &lt;기회&gt;가 끝까지 보장되어야 한다”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법적 분석과 구체적 방안 : 고등교육법 제33조에서 ‘고등학교 졸업자는 대학교육 받을 수 있다’고 규정하면서도, 고등교육법 제34조에서 대학이 그 졸업자들을 ‘경쟁시켜 일부만 선발할 수 있다’고 규정 (미국식 대학모델로써 대학의 선발권이 국민의 교육권보다 우선) 그러나 유럽의 교육권 보장 모습을 보면...                      *프랑스 교육법 L612-3의 제4조는 “모든 비칼로레아 취득자는 <b>앞대 학 공교육을 받을 권리</b>가 있다”라고 하고,                      *독일 헌법재판소는 1972년, 2017년 헌재 결정에서 “모든 국민은, <b>국립대학 학습에의 균등한 참여권 및 평등하게 대학에 입학할 수 있는 권리</b>가 있다”고 선언함으로써 일반대학/국립대학에서 일정자격을 갖춘 국민이 교육받을 기회를 얻는 것이 권리(기본권)임을 명확히 하고 있음.                      우리의 경우 왼쪽의 무상대학교육이 실현되는 순간 사립중고등학교와 마찬가지로 사립대학도 학생 선발권을 자율적으로 행사할 수 없게 됨.                      ⇒ 야한 논리를 기본으로 고등교육법 제34조 폐지하고 제33조만 남기고, 시행령으로 [고교졸업자격시험] 규정하면 됨. (의대, 로스쿨 등 정원제한학교는 별도 설명)</li> <li>- 사회적 분석 : 대학 앞에 줄서워 대학별로 학생들을 끊어서 데려가던 선발시험으로서의 대학입시에 익숙하고 그러면서도 이를</li> </ul>

② 대학의 저항 : 연대 이대 아주대와 같이 등록금을 높게 받아온 대학들의 저항이 적지 않을 것임. 특히 등록금무상화가 결국 학생선발권에 대한 박탈로 이어질 것을 모르지 않기에 동문들을 활용한 저항이 매우 거셀 것임. 이에 대해 설득의 방법도 있겠으나(이범의 경우 연고대 등에게 막대한 지원금을 주고 학생선발권을 가져오자고 주장) 그 한계가 분명할 수 있으므로 시민의 지지를 모아 국회를 통한 법제화로 해결할수도 있음. 특히 이것이 시민의 권리이며 대학의 자율성, 사학의 자율성 보다 시민의 권리가 보다 중요하다는 주장으로 입법을 추진해야 무상급식 당시에도 '이건희 손자가 왜 무상으로 밥을 먹느냐는 보수의 논리를 '교육은 권리이며 학교에서 밥 먹는 것도 교육과정의 일부로 교육이냐는 논리로 깰 수 있었음.

- 효과

① 돈이 없다는 이유만으로 교육받을 기회를 박탈당하는 일을 막을 수 있음

② **대학등록금을 국가가 지급하는 만큼 '사립대학의 무제한 선발권은 더 이상 NO!**

위한 어린 시기부터의 경쟁적 학습으로 아이들이 시달리는 것을 가슴앓하던 시민들은, 첫째 조국사태 당시, 입시 방식을 어떻게 바꾼들 대학입학의 문이 "선발"시험으로서의 입시라면 무엇도 문제를 해결할 수 없음을 절감했고, 둘째 김누리 교수가 독일 등 유럽의 "90% 이상이 합격하는 졸업자격시험만 합격하면 누구나 원하는 대학 원하는 학과에 원하는 시기에 갈 수 있다"는 대학입학문의 대원칙을 방상으로 접하며 우리도 좀 저렇게 하면 안될까 하는 꿈을 꾸게 됐음. 따라서 그 구체적인 모습으로 <고교졸업자격시험으로서의 대학입학의 문>을 제안하고 그것이 법으로 어떻게 가능해지지는 눈으로 보여줌으로써 꿈이 현실이 될 수 있음을 알게 하고 지지를 이끌어낼 수 있음.

- 저항과 대책

① 학부모의 저항 : 반발하는 학부모들이 있을 수 있음. 상산고의 자사고 폐지 추진시 학부모들은 삼보일배를 하며 저항했음. 자녀들과 자신의 노력이 물거품이 된다는 것을 참을 수 없기 때문임. 따라서 장기간의 유예기가 필요한 것이 사실이나 2025년부터 고교학점제가 전면 시행되는 점을 감안하면 부득이 **2025년부터 <대학입학자격시험회(또는 고교졸업자격시험회)>**를 시행할 수밖에 없음. 그러나 적어도 현 초5 이하는 2025년부터 고교학점제가 시행되고 그것이 내신과 수능의 절대평가를 전제로 할 여지가 많다는 것을 잘 알고 있었던 만큼, 그 외에 대학별 본고사 등이 결코 없도록 함으로써 현 정부가 진행하는 제도를 활용해 자격시험화를 효과적으로 달성해야 함. 무엇보다 대학이 여전히 "선발권"을 가지는데 고교학점제가 시행되면, 1)대학별 고사 부활(수능과 비교되지 않는 사교육비 필요), 2)학교별 등급화(이미 입소문을 타고 고교학점제에 대비해 강남 명문고로 몰리고 있음)가 이어질 것을 분명히 경고해 설득해야만 함.

② 대학의 저항 : 대학은 선발권을 행사하기 위해 적어도 면접고사는 실시하겠다는 등으로 동문들까지 최대로 가동해 강력하게 선발을 주장할 것이나, 독일의 자격시험화 관련 대학기본법 조항에 해당하는 규정들을 고등교육법에 마련함으로써 결코 힘의 논리, 돈의 논리에 밀리지 않도록 해야 함. 한편 왼쪽의 대학무상교육은 대학의 저항을 막는 큰 힘이 될 수 있음.

③ 능력주의자들의 저항 : 대학무상교육과 달리 여기서는 단지 기득권의 저항만 있는 것이 아님. 특히 2030의 요구, 청년정신, 시대정신이 '공정'이고 이것은 결국 점수별 줄세우기가 가장 올바른다는 식의 사고와 연결되며 거센 저항이 있을 수 있음. 여기서 중요한 것이 "학벌주의와 <진정한 능력주의>를 구분하자"(능력주의 자체를 배척하는 것이 다소 위험할 수 있으므로 진정한 능력주의란, 마지막까지 기회를 제공하고 패자부활이 끊임없이 가능하며 다양한 기회가 주어지도록 하는, 존엄에 기초한 능력주의라고 그 의미를 확실히 규정해주어야 함.) / "최소한 생년기 되기 전까지는 건강한 시민으로 자라는 것에 집중하고 시민이 된 이후에 능력 관련 경쟁을 해야 한다"(프란츠 교육창장이 국민을 설득한 연설. 주석 참조4)는 논리로 설득해야 한다는 것임. 그저 이기적인 젊은 것들을 혼내는 꾀대식 논리로는 결코 문제가 해결되지 않으며 그런 입장을 보이는 순간 필패함.

	<p>여기서 &lt;진정한 능력주의&gt;는 다음의 '대학 과정에서의 엄격한 교육과 정 운용'으로 실현되게 됨 이 부분을 감추는 것은 옳지 않음. 반드시 이를 보여줘야 시민들이 진정으로 설득될 것임.</p>
--	---



<b>넷. "입학은 쉽고 졸업은 어려운' 대학교육</b>	
<b>전공 : 선택권을 최대한 보장 (학부제X, 서울대 자유전공학과!)</b>	<b>지역 : 추천 활용</b>
<p>원칙 : 선발 NO! 정원무제한 입학!</p> <p>① <b>줄세우기 않는 내신시험 : 절대평가!</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 무학년 과목선택제 (고교 학점이수제)</li> <li>- 교사의 수업권 보장 + 학생의 선택권 보장</li> <li>- 교사의 평가권 보장 + 평가위원회 등의 감독</li> </ul> <p>② <b>줄세우지 않는 전체시험 : 절대평가!</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유럽식 논술형 (IB 등 활용) &gt;&gt; 미국식 SAT (문제은행)</li> </ul> <p>예외 : 의대, 미대 등은 정원제한 입학.</p> <p>1) 전제조건 : 기득권 고려 NO. 무조건 <b>물적기반 부족</b>시만.</p> <p>2) 선발수단 : 추천X, <b>성적순(50%)+대기기간당 1점(50%)</b>                      (참고: 독일은 일단 사회적배려대상자를 30% 선발한뒤 70%를... 성적순20%,대기기간존중20%, 대학별선별60% / 독일에서 대학별선별에선 주로 면접이나 자기소개서를 봄. 즉 왜 의사가 되고 싶은지의 열망을 봉사활동 등과 함께 봄. 우리의 경우 악용될 여지가 있으므로 도입 반대)</p>	<p>1) 전제조건 (공동교육과정,공동학위 등)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>캠퍼스 표시 없는</b> 공동 졸업장</li> <li>- A대학 소속으로 B대학 수강 가능</li> <li>- 온라인 수업 활성화</li> </ul> <p>2) 추천방법</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현 초중고 배정 활용</li> <li>- 지역균형발전을 고려</li> </ul> <p>- 다만, 독일에선 2017년에 지역별 추천 (보다 구체적으로는 왼쪽 대학별선별에서 자기 대학 소재지를 꼽은 지원자에 대한 특혜 부여)은 위헌이 되었고, 프랑스는 최근 마크롱이 지역별 추천제를 폐지하려다가 반대에 부딪쳐 존속 중임. 프랑스가 여전히 제도를 존속하고 있으므로 적어도 극심한 위헌적 공격은 피할 수 있음.</p>
<p>참고 : "추천"에 관하여</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최근 마이클 샌델이 &lt;공정하다는 착각&gt;에서 추천제를 대안으로 제시함</li> <li>- 심리학자 배리 슈워츠가 이미 2009년 즈음에 '범위형 대입 제도'를 제안한 바 있음. 일정수준의 수학능력을 갖춘 이들을 대상으로 추천으로 대학을 배정하자는 것. 이미 그 범위에 들면 충분히 똑똑하므로 졸업 후 삶에서 크게 뒤떨어지지 않는데 단지 상대평가 기준에 휘둘렸을 뿐이라는 것이 이유.</li> <li>- 그러나 [지역별 추천]은 아직 프랑스에 존재하나, 정원제한학과(인기학과)에서 지원자들 전부를 놓고 무조건 추천으로 입학자를 고르는 방식으로 대학입학의문을 운용하는 나라는 현재 없는 것으로 분석됨. 네덜란드를 지금까지 그려왔으나 2017년에 해당 제도를 포기함. (선발제도가 평등한 교육기회를 부여한다는 위장된 역설을 통해 네덜란드인들은 완벽하지 않지만 원칙상 받아들여질 만한 나름의 방식을 고민했고, 추천제는 '학습자들의 필요'에 근거한 교육을 제공한다는 그들 시스템의 논리적 결과물이었다. 부모가 부자든 가난하든 점수가 높은 낮은 누구에게나 원하는 교육을 받을 수 있는 기회를 주기 위해 추천제를 활용한 것이고, 또 성적과 학업능력이 훌륭한 의사를 만드는데 중요한 요소가 아니라고 생각했기에 추천제를 활용한 것)</li> </ul>	
<p><b>대학교육은 '입학은 쉽게 + 졸업은 어렵게!' (단, 절대평가!!! 전두환 시절의 졸업정원제 아님)</b></p>	

4) 에르키 아호 핀란드 전 국가교육청장은 "경쟁은 경쟁을 낳아 결국 유치원생까지 경쟁의 소용돌이에 말려들게 될 것이라는 사실을 국민들에게 설득시켰다. 학교는 좋은 시민이 되기 위한 교양을 쌓는 과정이다. 그리고 경쟁은 좋은 시민이 된 다음의 일이다."라고 함.

- 진정한 경쟁을 하자. 청년기 이후(대학1년부터) / 자기 자신과(절대평가) / 전공분야에서(경쟁의 유예X) 경쟁하자!
- 엄격한 대학교육 : 교수의 수업에 대한 평가위원회 등의 감독 내지 학생의 엄격한 평가를 활용 등이 필요
- 참고 : 프랑스 A의대는 2019년 1500명 입학시켜 해부학 등의 학점으로 2학년으로 338명 진급시킴. 단 **절대평가!!**  
독일 B법대는 2020년 입학생의 20%만 변호사 자격을 취득함. 단 **절대평가!!**

### 3. '교육권 보장하는 교육사회'로 가는 현실 로드맵 - 사격제 방안에 대한 검토의견

위 교육사회를 이루기 위한 구체적 시나리오는 크게 두 가지가 있다. 하나는 (새로운 대통령의 강력한 리더십 등을 활용해) 추후 몇 년 뒤부터 '대학무상교육과 고교졸업자격시험제 실시'를 선언하고 지역별 추첨으로 학생들을 배정하는 것을 법제화하여 일거에 전면시행을 추진하는 것이고, 둘째는 일부 대학들에서부터 점진적으로 시행하는 것이다.

개인적으로 본 토론자는 전면시행을 바라고 있으나, 현실적인 어려움 등을 고려해 현재 점진안을 제안한 이들의 대안들에도 동의한다. 사격제의 안은 <40개 대학: 국공립대학들 + 일부 사립대>에서 시작하는 점진안인데, 기본방향에 동의하고 있으나 다음의 문제들이 우려된다.

1. 서울대를 포함한 국립대 통합체 보다 40개 대학들의 통합체는 이른바 비명문 대학들의 통합체로 여겨질 가능성이 높고, 재정지원도 분산되기 때문에, 단기간 내에 현재의 대학서열 내에서 우위를 차지하지 못할 가능성이 높다. 이 문제를 어떻게 해결할지? 차라리 현실적으로(연고서성한이...가 참여할 가능성은 낮다) 9개 내지 10개 국립대 통합체로 시작하는 것이 낫지 않을까?

2. 대학 통합체는 '선발'을 전제하는데, 경쟁과 선발의 문제를 누구보다 잘 아는 사격제가 여전히 현존 선발 체제를 인정하는 것은 모순이 아닌지? (교육은, 우수한 학생 뽑기가 아니라 우수하게 길러내는 것) 그렇다면 위 통합체의 입학의 문 등에 있어 본 토론자의 대안을 수용하여 '입학의 문은 최대한 넓히고(고교졸업자격시험제) + 엄격한 교육과정(유급 등)을 실시하는 것'으로 교육권을 진정으로 보장할 수는 없는지? (대한민국 입시 전체를 자격시험으로 바꾸는 것은 어렵다하여도, 대학 통합체의 입시에 있어서는 일정 졸업자격을 설정하여 그 선에서 입학생 모두를 수용할 수는 없는지?, 또한 엄격한 교육과정, 즉 성인기의 절대적 기준에 의한 전공별 경쟁을 사격제가 수용할 수 있는지?)

3. 10개로 시작하든 40개로 시작하든 대학 통합체가 현존 대학서열 내에서 상위를 점유해야만 교육사회의 서막이 열릴 수 있다. 그렇다면 대학 통합체가 인기를 얻는 것이 관건인데, 사격제는 "돈을 투입하면 인기는 따라온다"고 주장하지만 경험상 학생, 학부모 입장에서 보다 중요한 것은 '졸업후 진로(진학,취업) 보장'이다.

지방에 있어도 의대, 교대, 로스쿨은 인기가 높다. 졸업후 진로가 보장되니 그렇다. 또

한 외교·경찰대·로스쿨엔 한 가지 공통점이 있다. 1,2기에는 성적우수자와 성적비우수자가 섞여 있다는 사실이 그것. 처음에는 사람들이 이게 뭐지? 과연 성공할까? 하며 의심하기 때문에 소수의 성적우수자들만이 지원하였지만, 몇 년 뒤 1기들의 성공(명문대 진학, 경찰고위간부로 진출, 법관 등의 진로 보장 등) 모습을 보자 이 교육기관들이 존속가능함을 확인하며 인기가 치솟고 성적우수자들이 대거 몰렸다.

우리의 대학 통합체가 바로 이렇게 되어야 한다. 즉, 재정 투입은 주로 연구중심대학을 중시하는 교수들의 시각과 관련되는데, 본 토론자의 시각은 학생, 학부모에 맞춰져 있다. 학생, 학부모는 내(내 아이)가 졸업후 성공할 수 있는가 그것으로 대학을 결정한다. 따라서 조기숙 교수가 제안한 공무원 채용시의 가점 부여 등을 적극 확대하는 등으로 인기를 얻을 수 있는 눈에 보이는 비결들을 제시해야 한다. 정진상 교수는 2000년대 초반, 대학 통합에 관한 저서에서, 위와 같은 통합체의 유인책 중 하나로 해당 대학들에게만 ‘로스쿨, 의전원 설립운영권’을 주자고 제안했는데, 현재 로스쿨은 이미 설립된지 10년이고 의전원은 거의 사라지는 추세이므로 이 유인책은 더 이상 유효하지 않다. 이와 같은 강력한 유인책이 절실하다.

성균관대의 비결은 삼성이 단지 돈을 퍼부어서만은 아니라고 생각한다. 교사로 재직 시절 성균관대 입학사정관을 만났을 때 그는 다른 어느 학교 입학사정관도 하지 않은 말을 했다. “글로벌경영, 글로벌리더 이 학과들에 오면, 그러니까 스카이 버리고 이곳에 오면, 우리는 모든 고시나 로스쿨 진학 등을 지원할 것이고, 그 모든 것이 어려워지면 삼성으로 취업시켜줍니다” 강력한 유인이라고 생각한다. 결국 현실적으로 대한민국에서의 대학 진학은 어느 학문에 대한 진지한 탐구 때문이 아닌 경우가 대부분이다. 살 길을 찾기 위해서다. 그럼 살 길을 보다 제대로 열어줄 수 있는 대학 통합체가 되어야만 대학서열의 우위를 점할 수 있고, 그래야만 대학 통합체가 대학서열을 깨어나갈 수 있다.

■ 토론3

대학서열해소 방안 정교화를 위한 간담회(10/21) 토론문

이동우(대구 청구고 교사)<sup>5)</sup>

(1) 문재인 정부 대입제도 개편의 성찰과 교훈

- 문재인 정부는 2022학년도부터 고교학점제의 전국적 도입, 고교학점제와 2015 개정 교육과정의 시행을 위해 필수적으로 요구되는 내신 및 수능의 절대평가 전환을 약속 하였으나, 실제 2015 개정 교육과정이 고교에서 처음 적용되었던 2018. 입학생을 위한 내신성적 절대평가 개편을 무기한 연기하였고, 급기야 국가교육회의 공론화를 도입하여 수능시험의 영향력을 대폭 강화는 정시전형 중심의 대입제도 개편(30% 이상)을 단행하였습니다. 그러나 이에 그치지 않고 2019년 하반기 조국 전 장관 사태를 맞아 수도권 소재 16개 대학에 대하여 기존 정시 전형의 의무 반영 비율을 40%로 다시 높이고 그 이행 여부를 대학별 예산 지원 사업(고교교육기여대학 사업)과 연계하여 임기 내 조기 달성을 추진하고 있습니다.
- 앞으로 새로운 대입제도를 연구, 토론, 마련, 도입함에 있어서 지금까지 문재인 정부가 만들어온 대입제도의 개편 과정과 그 결과 나타난 영향을 면밀하고 깊이있게 성찰하는 시간이 반드시 필요하다고 생각합니다. 첫째, 국가교육과정 개정 고시 후, 국가교육과정에서 고시한 내용과는 상관없이 정치권(청와대, 국회 등)의 교육외적(정치적) 고려와 판단에 의하여 대입제도를 결정되고 시행하여 이미 고시된 2015 개정 고교 교육과정의 실패를 초래하였습니다. 둘째, 문재인 정부가 수능 정시 전형 확대의 근거로 내세운 ‘공정성’은 <기회의 평등>을 배제하고 단순히 입학전형제도의 외형적 획일성만을 강조하였기 때문에 진정한 사회적 공정성의 제고 및 사회적 불평등의 완화(해소)에 기여하지 못하였습니다. 대선 당시 문재인 후보가 강조한 것은 ‘기회의 평등, 과정의 공정, 결과의 정의’ 였는데, 정작 대입정책에서는 기회의 평등을 배제해 버리고, 과정의 공정만을 강조하였기 때문에 이를 통해 일부의 특정 계층(학벌 세탁을 희망하는 N수생, 입시 사교육 업체, 선행학습과 반복학습이 충분히 가능한 금수저 등)이 일방적인 이익을 누리는 결과로 이어졌습니다. 셋째, 문재인 정부는 수능 중심의 정시 전형을 대폭 확대함으로써 ‘교육이 계층 사다리 역할을 담당함으로써

5) 국가교육회의 2022 대입제도개편특별위원회 교원위원(전국시도교육감협의회 추천 2018), 전국시도교육감협의회 교육과정 현장 네트워크 대구교육청 중등팀 대표교사(2021), 전국시도교육감협의회 2022 개정 교육과정 제안서 작성을 위한 숙의팀(평가 및 대입 분야) 대표교사(2021) 등

써 우리 사회의 심각한 불평등을 해소해야 한다'는 논리를 펼쳤으나, 실제 그 결과 우리 사회의 불평등은 오히려 더욱 심화되고 있고 동시에 공교육이 심각하게 파괴되는 최악의 상황으로 이어졌습니다.

- 이러한 성찰을 통해 우리가 얻을 수 있는 교훈은 다음과 같습니다. 첫째 앞으로 이루어지는 모든 국가교육정책에서 교육의 본질과 가치를 파괴하는 정치권력의 부당한 개입을 배제해야 합니다. 둘째 교육정책은 사회경제적 불평등을 해소하는 계층 사다리가 아니라 어린이, 청소년에게 행복한 배움과 성장의 기회를 보장하는 본질적 목표를 위해 만들어져야 합니다. 사회경제적 불평등의 해소는 근본적으로 교육을 통해 이룰 수 있는 것이 아니라 그에 걸맞는 사회경제 제도의 혁신을 통해서 이룰 수 있습니다. 비록 교육이 계층 사다리 역할을 할 수 있다고 하여도 그것은 교육의 본질적 가치를 훼손하지 않는 범위 안에서 허용되어야 합니다. 셋째, 미리 결론을 정해놓고 형식적으로 이루어지는 민주적 절차(공론화 등)는 집단지성(集團知性)의 구현이 아니라 중우정치(衆愚政治)으로 나아갈 뿐입니다. 특히 대입제도 개편을 두고 과거로 되돌아가느냐, 미래로 나아가느냐를 의제로 두고 단기간에 속성된 숙의위원들의 투표 결과로 정책 방향을 결정하는 식의 어이없는 중우정치는 절대 반복되어서는 안 됩니다. 교육정책 판단에서의 공론화와 같은 민주적 절차의 적용은 철저히 집단지성이 작동될 수 있는 조건과 상황을 갖추는 것을 전제로 진행되어야 합니다.

## (2) 발제문에 대한 의견

- 입시 경쟁의 완화와 대학교육의 발전을 위하여 대학의 서열 구조를 해체해야 한다는 뚜렷한 목표와 방법의 설정, 이를 실현하기 위해 꾸준한 연구와 집단지성의 노력을 거듭하여 지금의 대학서열해소 방안을 마련한 <사교육걱정없는세상> 관계자 여러분, 그리고 이번 프로젝트에 참여하고 계신 많은 전문가 여러분들의 열정과 수고에 감사드립니다. 본 토론자는 발제문 속에 담긴 근본적인 문제 의식과 정책 방향에 깊이 공감하면서, 다만 현장 교사의 입장에서 검토한 결과 수정과 보완이 필요하다고 생각되는 부분을 말씀드리고 싶습니다.
- 첫째, 5쪽에서 '초중고 평가에서 절대평가가 도입되지 못하는 이유는 서열이 높은 대학에 들어갈 학생을 변별해야 하기 때문, 대학 서열화가 잔존하는한 상대평가의 요구를 거부하기 어려움'에 대한 의견입니다. 이것은 일부는 맞지만 또다른 일부는 그렇지 않다고 봅니다. 예를 들어 우리 나라처럼 대학의 서열화가 뚜렷이 나타나고 있는 미국의 경우, 초중고 평가 심지어 우리의 수능에 해당되는 SAT에서도 철저히 절대평가(상대평가 금지) 방식이 적용되고 있습니다. 이는 대학의 서열화 여부와 상관

없이 절대평가는 얼마든지 적용(도입)될 수 있다는 점을 여실히 증명해 주는 사례입니다. 실제 상대평가가 필요한 것은 대학이 ‘보다 적극적인 지원자’를 가려내어 자교의 입학생을 선발해야 하기 때문입니다. 따라서 상대평가의 주체는 대학이고, 상대평가 시행에 따른 비용과 시간을 투자해야 하는 주체도 당연히 대학이 되어야 합니다. 그러나 지금까지 우리는 엉뚱하게도 그러한 상대평가 시행에 따른 비용과 시간을 고등학교(내신)와 국가(수능)가 대신 감당해 왔습니다. 이제 하루빨리 이러한 부당한 구조를 깨뜨리고 대학이 공교육 정상화 법과 원칙에 따라 타당한 입학전형을 설계 및 운영하여 자교의 입학생을 스스로 선발하는 정의로운 제도로 탈바꿈되어야 할 것입니다. 초중등학교는 더 이상 대학의 신입학생 선발을 대신 수행하는 하위(중속) 기관이 되어서는 안 됩니다.

- 둘째, 12쪽부터 설명되고 있는 ‘대학서열해소 3단계 로드맵’은 최종적으로 희망하는 대학 공동입학 네트워크 형성과 대학서열해소라는 목표를 불필요한 혼란이나 시행착오없이 실현하기 위하여 현재의 상황을 고려하여 작성된 시나리오이며, 사실상 대학서열해소의 성과를 좌우하는 핵심 내용이라 할 수 있습니다. 여기서 1단계를 살펴보면, 정책 시행 초기로서 네트워크 대학의 총 정원에 들어갈 수 있는 성적 기준으로 커트라인을 설정하여 합격자를 정하는 것으로 되어 있는데, 이렇게 될 경우 지금의 성적 경쟁, 입시 경쟁이 해소되지 못하고 외형적 형태만 바뀌어 또다시 상당 기간 존속되는 원하지 않은 상황이 나타날 것이 우려됩니다. 특히 기득권 및 유불리가 뚜렷히 나타나는 대입전형과 같은 사회제도는 자칫 ‘의도적으로 설정한 중간 과정’으로 인하여 ‘우리가 바라는 최종적인 목표가 오히려 더욱 멀어지는 상황’으로 왜곡될 가능성이 있다는 점을 강조하고 싶습니다. 우리 나라도 유럽의 선진국들 처럼 고교 졸업 자격을 획득하면 누구나 네트워크로 형성된 대학에 입학할 수 있도록 하되, 대학 입학 이후 엄격한 학사관리와 졸업자격관리를 통해서 사회로 진출할 수 있도록 제도화하는 것이 가장 중요합니다. 그러한 목표를 향해 나아가는 중간 과정이 오히려 목표의 현실화를 방해하지 않도록 정교하게 설계해 나가면 좋겠습니다.
- 셋째, 15쪽에서 ‘대학서열이 완화되고 어느 대학을 가든 상관없는 상황이 되면 성적 요구 조건에 대한 참여한 요구가 사라지게 된다’는 언급이 있습니다. 그러나, 여기서 명시한 ‘대학서열이 완화되고 어느 대학을 가든 상관없는 상황’이 구체적으로 어떻게 이루어질 것인지, 구체적으로 언제 만들어질 것인지에 대한 설명이 없습니다. 우리는 문재인 정부의 대입제도 개편 실패와 이로 인한 공교육의 파괴를 직접 지켜 보면서, 교육혁신은 반드시 사회경제적 혁신과 함께 추진되어야 한다는 중요한 교훈을 얻을 수 있었습니다. 여기서 언급하신 ‘대학서열이 완화되고 어느 대학을 가든 상관없는 상황’이란, 그냥 주어진 것이 아니라 이것을 이루기 위한 적극적인 사회

경제적 제도 혁신을 통해서 비로소 만들어 진다는 점을 강조하고 싶습니다. 구체적으로 예시를 들어 본다면 ‘직업간(직종간) 임금 격차의 완화, 조세제도를 활용한 소득재분배 및 사회안전망 강화, 학벌(특정 대학 입학 및 졸업)을 통해 평생동안 얻게 되는 부당한 기회의 독점과 불공정의 제도적 철폐’ 등입니다.

**(3) 대학서열해소 및 초중등학교 정상화를 위한 대입제도 개편 3단계 방안**

- 유럽형 선진국 모델(경쟁 대입 폐지)로 곧바로 나아갈 수 있으면 각종 고통과 소모적인 낭비를 방지하는 가장 바람직한 방안입니다. 그러나, 최선의 방안을 실현하기 위해서 상당한 시간과 노력이 요구되므로 과도기적 장치로서 ‘평가 및 대입제도 3단계 개선 방안’ 을 제안합니다.

구분	주요 내용
1단계	학생부교과전형 → 교과 전체만을 반영하는 종합전형으로 전환함 학생부종합전형 → 정규교육과정(교과+창체) 전체만을 반영함 재학생과 졸업생의 대입전형 이원화 → 재학생은 기존 수시전형(모든 수능 최저기준 폐지)으로, 졸업생은 기존 수능전형으로 분리함 수능시험(재학생용) → 100% 논술형 고교졸업자격고사 전환
2단계	재학생 → 100% 학생부종합전형을 적용함 졸업생 → 학점은행제로 전환함(소모적 반복적 수능문제풀이 해방) 수능시험(졸업생용) → 기존의 선발(경쟁, 변별) 목적의 수능시험 폐지
3단계	전국 대학 네트워크 형성(완료) → 고교 졸업 자격을 획득한 사람은 누구나 원하는 대학과 전공에 입학할 수 있으나, 학사관리 및 졸업자격을 엄격히 운영함

※ (설명① 초중등학교의 본질과 독자성의 회복) 초중등학교는 대학 진학을 위한 도구, 대입 전형을 위하여 학생들을 점수로 줄 세우는 곳이 아니다. 특히 고등학교는 대학 입시를 위하여 만들어진 하위 기관이 되어서 안 된다. 현행 국가 교육과정(교육부 고시 제2015-74호 및 수시 개정)에서 고등학교 교육은 ‘중학교 교육의 성과를 바탕으로 학생의 적성과 소질에 맞게 진로를 개척하며 세계와 소통하는 민주 시민으로서의 자질을 함양하는 데에 중점을 둔다’ 로 명시하고 있다. 초중등학교는 모든 어린이, 청소년들의 전인적인 성장을 돕는 곳, 사고와 역량을 기르는 곳, 모두가 존중받는 안전한 곳, 마음껏 경험하고 도전하고 역량을 기르는 곳, 개성과 창의성을 기르는 곳이 되어야 한다. 이러한 초중등학교의 본질과 독자성을 굳건히 회복할 수 있도록 모든 평가 및 대입 제도가 만들어져야 한다.

- (설명② 대입 전형은 대학의 몫이다) 대입전형의 본질은 대학이 자교의 입학생을 선

받하기 위해 필요한 제도이다. 따라서 대입전형을 설계 확정 운영하는 주체인 <대학>이 자교의 입학에 희망하는 학생 중 적절한 지원자를 선발하기 위해 이에 수반되는 비용, 시간, 노력을 스스로 감당해야 한다. 앞으로 초중등학교가 대학의 신입생 선발을 위한 학생 줄 세우기(상대평가)를 대신 수행함으로써 학교교육과정이 파괴되는 잘못이 반복되어서 안 된다. 초중등학교는 더 이상 대학을 위한 희생양이 되어서는 안 된다.

- (설명③ 대입 전형의 공교육 정상화 관련 법 준수) 대학이 설계 및 시행하는 모든 대입 전형은 반드시 초중등학교 교육과정의 정상화에 부합하여야 하고, 이를 기존의 공교육 정상화 관련 법(공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법)에 더욱 세밀히 규정하여 강화해야 한다. 대학은 고도의 전문성과 자율성을 바탕으로 자교의 신입생을 선발하는 자체적인 입학 전형을 설계하고 시행하되, 반드시 관련 법을 준수하여 이에 따른 사회적 책무성을 이행하여야 하고, 이를 위반하는 경우에는 강력한 제재와 처벌이 뒤따라야 한다.
- (설명④ 고1 공통과목 상대평가 적용 방침 철회) 교육부(2021)의 ‘고교학점제 종합 추진 계획’ 및 ‘2022 개정 교육과정 추진 계획’에 따르면 고등학교에서 선택과목은 절대평가제만을 적용하지만, 또다시 공통과목(1학년 편성)에서 현재처럼 상대평가제를 함께 적용하겠다는 내용을 담고 있다. 고교학점제의 성공(과목 선택에서의 왜곡 현상 해소 등), 학생들의 건강한 배움과 성장을 위해서 반드시 모든 과목에서 100% 절대평가제가 도입되어야 한다.
- (설명⑤ 100% 절대평가 및 교사별평가 도입) 그동안 국가교육과정(총론, 각론) 평가 부분에서 ‘학생 한 명, 한 명의 배움과 성장을 위한 절대평가(교육평가)’를 명시해 두었음에도, 실제로는 국가교육과정 고시 후 일련의 정치적 고려와 과정을 통하여 왜곡된 평가(내신) 및 대입(수능) 제도를 확정 발표하여, 고교학점제 전면 도입을 눈앞에 두고 있는 지금까지도 학교 현장에서는 학생들을 끊임없이 변별하고 서열화하는 상대평가로 인하여 학교교육과정의 정상화가 실현되지 못하고 있다. 또한, 현재의 공동평가제(2명 이상의 교사가 동일 과목을 담당할 경우 해당 과목을 이수하는 모든 학생들을 포함하여 평가하는 제도)를 교사별평가제로 전환하여 고교학점제에 따른 현장 교사의 전문성과 자율성을 높이고 상향 평준화(선의의 경쟁)를 촉진하여야 한다. 이러한 평가의 원칙들을 2022 개정 교육과정 총론과 각론에 더욱 구체적으로 명시해야 한다.
- (설명⑥ 성적부풀리기 방지 및 평가의 신뢰도 제고) 모든 과목에서 100% 절대평가 및 교사별평가제를 시행할 경우, 필연적으로 성적부풀리기에 대한 우려, 평가의 객관성 공정성 신뢰도에 대한 우려가 제기될 것이다. 이번 2022 개정 교육과정에서는 이러한

성적부풀리기 방지 및 평가의 신뢰도 제고를 위한 효과적인 방안을 제도화하여 학교 현장에서 적용할 수 있도록 필요한 준비와 노력을 경주해야 한다. (예시) 평가자 실명제 도입, 부풀리기 확인 시, 해당 평가자가 시행한 모든 평가 결과를 다운그레이드 적용 등

- (설명⑦ 학습의 과정과 결과 모두를 담아내는 학교생활기록부) 그동안 NEIS 학교생활기록부(교과학습발달상황)에서는 학생별로 최종 획득한 학기말 성적만이 정량적 지표(원점수, 과목평균, 표준편차, 성취도, 수강자수, 석차등급 등)로 표현되었다. 정성적 지표(문장으로 표현하는 교과 세부능력 및 특기사항)로 학습의 과정과 결과를 담아낼 수 있다고 하지만, 구체성과 객관성을 확보하는 데 미흡한 것이 사실이다. 따라서, 2022 개정 교육과정에서의 학교생활기록부는 진정한 학생별 배움과 성장을 담아낼 수 있도록 ‘학습의 과정과 결과’ 모두를 정량적 지표, 정성적 지표 모두의 방식으로 충실히 나타내야 한다. 학교생활기록부가 학습의 과정과 결과, 학생별 배움과 성장을 담게 된다면, 대입 전형에서도 특별히 다른 자료를 요구하지 않고 학교생활기록부가 가장 중요한 전형자료로서 충실히 활용될 수 있다.
- (설명⑧ 수능시험의 고등학교졸업자격고사화) 교육부(2021)의 ‘고교학점제 종합 추진 계획’ 및 ‘2022 개정 교육과정 추진 계획’에 따르면 기존 수능시험에서 출제방식만 서논술형 도입을 추진하겠다는 발표가 있었고, 계속해서 상대평가제를 적용하려는 태도(절대평가제 전환에 대해서 일절 언급하지 않음)를 보여 왔다. 특히, 지난 7월 개최된 국가교육과정 현장 소통 포럼(1차)에서 현재 교육부로부터 2022 개정 교육과정 개발에 대한 정책연구위탁을 받아 수행하고 있는 성열관 교수팀 발제(이화여자대학교 황규호)에 따르면 2022 개정 교육과정에서도 계속하여 상대평가가 적용되는 수능시험을 전제하고 있음을 포함하고 있다. 만약 현행 수능시험에 서논술형이 도입되면서 상대평가제가 그대로 유지된다면, 전국은 새로운 사교육 광풍이 폭발하게 될 것임은 명약관화하다. 수능시험이 어떻게 학교교육과정을 왜곡하고 파괴하고 있는지에 대해서는 또다른 설명이 필요하지 않을 것이다. 수능시험은 반드시 초중등학교 교육과정의 정상화, 고교학점제의 성공을 위하여 100% 논술형 및 고등학교졸업자격 시험(PASS/FAIL)으로 전환되어야 한다. 만약 재학 중 PASS하지 못한다면 졸업이 아니라 이수로 퇴교 조치하고, 해당 학생이 추후 고교졸업자격이 필요하다면 기존의 검정고시제를 활용하도록 하여, 고등학교 졸업 자격 획득에 대한 자기 책임의 원칙을 확보한다.

## ■ 토론4

### 「입시 경쟁 완화와 대학 교육 발전을 위한 대학서열해소 방안」에 대한 토론지

전경원 (경기도 교육정책자문관)

#### 1. 발제문 5쪽, ‘절대평가’와 ‘대학 서열’

##### □ 대학서열해소를 통한 입시경쟁 완화와 대학교육 발전의 종합적 대안 필요

- 대학서열해소는 왜곡되어 있는 초중등교육을 정상화하는 열쇠
  - 초중고 교육이 점수와 등수 위주의 극심한 경쟁 교육이 되는 원인은 결국 서열이 높은 대학에 진학하려는 것.
    - 초중고 평가에서 절대평가가 도입되지 못하는 이유는 서열이 높은 대학에 들어갈 학생을 변별해야 하기 때문. 대학서열화가 잔존하는 한 상대평가의 요구를 거부하기 어려움.
    - 유럽처럼 대학의 서열이 완화되어 있어 어느 대학을 가든 큰 문제가 없을 때에야 비로소 첨예한 출세우기 상대평가의 요구가 낮아질 수 있고, 절대평가를 통한 초중등 교육의 정상화가 가능해짐.
    - 고교학점제 역시, 입시 경쟁이 치열한 상황에서는 학생들이 입시 유불리에 따라 교과를 선택하게 되어 내실 있는 시행이 사실상 어려움. 고교학점제의 내실 있는 도입을 위해서도 입시 경쟁이 대폭 완화되어야 하며, 이를 위해서는 대학서열화가 현저히 해소되어야 함.

☞ 절대평가 전환은 정부와 교육 당국이 결단을 내리느냐 못 내리느냐의 문제임. 집값 상승 문제와 절대평가 전환 문제를 연결하는 것은 그 어떤 구체적 근거도 없고, 교육의 본질을 망각한 채, 교육의 가치와 방향을 훼손하는 무책임한 주장임.

#### 2. 발제문 8쪽, 실행단계와 현실적 요구

- 먼저 합격 여부 결정 후 학교는 지원 순을 고려한 추첨 배정 방식
  - 네트워크 참여 대학의 입학 정원, 수용 가능한 입학생 수, 정책의 성공적 안착을 고려한 성적 기준을 정하고, 이를 충족하는 지원자를 합격자로 결정.
  - 합격자들은 희망 전공의 네트워크 대학을 1~N 지망으로 지원하게 되며, 지망순으로 추첨 배정함. (고등학교 평준화 지역 학교 배정 방식과 유사)
  - 학생 배정은 영국의 UCAS와 같이 국가 단위의 대학입학 관리센터를 설립하여 여기서 원스탑으로 지원 및 배정하는 방식
  - 하위 지망에 배정된 학생 및 거주지에서 원거리 대학으로 배정된 학생에 대해서는, 주거·교통비 및 생활비 추가 지원.

☞ 모집 단위 선발의 구체적 절차와 내용이 필요함. 추첨의 내용과 방법에 대한 검토 역시 필요함. 8개 권역(서울·경기·인천/강원·제주/충청북도/충청남도/경상북도/경상남도/전라북도/전라남도 등)을 기준으로 한다면 대학 4년의 8개 학기를 순회하는 방식을 통해 다양한 관점과 가치를 배울 수 있다는 장점이 있음. 4개 권역(수도권·강원권/영남권/호남권/충청·제주권 등)을 기준으로 한다면 1년을 중심으로 대학 4년을 순회하는 방식을 고민할 수 있음.

☞ 추첨 배정에 대한 ‘로직’에 대한 투명한 공개와 사회적 합의 과정이 필수적임.

#### 3. 발제문 9쪽, 대학 재정 상황과 사립대학 적립금 문제

□ 네트워크 참여 대학에 대한 전폭적 재정 지원

○ 우리나라 대학의 재정 상황

- 재단전입금이 극히 적은 상황에서 대다수의 대학은 학생 등록금에 의존. 그러나 등록금을 인상하는 경우 교육부가 국가장학금 II유형 지원 대상에서 제외하는 관계로, 2009년 이후 13년째 등록금이 동결된 상황. 물가는 오르는데 등록금은 동결되어 있어 대학들의 재정 상태는 한계가 다다름. 여기에 학령인구 감소로 입학생이 줄어드는 대학은 곧바로 재정 위기에 직면하게 됨.

- 사립대에 대한 정부 재정 부담에 대해 국민 인식이 낮고 정부의 의지도 부족하여, 정부 부담 학생 1인당 고등교육비는 OECD 평균의 3분의 2 수준.

순위	대학명	누계액(A)	인출액(B)	적립액(C)	(E=A-B+C+D)
1	홍익대	756,951	126,213	82,785	713,523
2	이화여대	636,831	60,239	54,390	630,982
3	연세대	596,433	86,234	73,870	584,069
4	수원대	361,215	0	8,632	369,847
5	고려대	299,441	38,863	37,948	298,526
6	성균관대	247,656	11,880	48,535	284,311
7	청주대	243,132	14,612	13,367	241,887
8	계명대	230,991	6,880	6,495	230,606
9	동덕여대	223,023	7,937	8,417	223,441
10	숙명여대	186,605	8,785	12,718	190,538
11	국민대	87,057	5,604	77,601	159,054
12	울지대	151,240	13,907	6,794	144,141
13	영남대	142,614	21,961	11,747	132,400
14	세명대	136,648	9,681	4,281	131,248
15	한양대	56,816	6,996	25,970	129,087
16	가톨릭대	132,117	34,017	21,464	119,564
17	경희대	112,710	20,376	20,283	112,617
18	중앙대	118,255	18,609	11,809	111,455
19	대구대	119,587	16,805	6,475	109,257
20	건양대	104,375	4,342	2,559	102,592
합계		4,943,697	513,941	536,140	5,019,145

※ 2021년 국정감사 자료(2020년 기준), 도종환 의원실 제공.(단위 : 백만 원)

☞ 사립대학교 가운데 수천억 원씩의 적립금을 누적하고 있는 대학들의 경우에 어떻게 지원할 것인가의 문제도 ‘공정’의 관점에서 검토할 사안임.

#### 4. 발제문 10쪽, 고등교육예산 20조 원 시대를 열어야 함

○ 소요 예산 규모

- 현 수준보다 반값등록금(추후 무상등록금 추진), OECD 평균 수준의 전임교수 충원을, 학교당 200~300억 수준의 경상비 지원 등을 감안하여 **학교당 연 1천억 수준의 전폭적 재정 지원**.

- 대학 네트워크에 40개 대학이 참여할 경우 약 4조원, 100개 대학이 참여할 경우 약 10조원의 예산이 소요됨.

- 2016년 기준 우리나라의 GDP 대비 고등교육비 비율은 0.7% 수준. OECD 평균 수준인 1.1%를 확보할 경우 약 9조원의 추가 예산이 확보됨. (2018년 기준 우리나라 GDP 1,800조원의 1.1%는 19.8조. 2020년 우리나라 고등교육 예산은 10.8조원 수준)
- 연간 1천억 수준의 재정 지원을 마다할 대학은 거의 없음. 만약 100개 정도의 대학이 공동입학 네트워크에 참여할 경우, 일부 소수 독립형 사립대를 제외하고는 대학서열화는 사실상 해체됨.

☞ 2021년 기준 GDP의 1.1%는 20조 원을 넘어설 것으로 예상함. 고등교육 예산 20조 확보를 통해 대학 교육을 세계 최고의 수준으로 끌어올릴 수 있어야 미래의 희망을 말할 수 있음.

## 5. 발제문 11쪽, 1971년과 2018년, 그리고 기재부의 나라

### ※ 지방교육재정교부금

국가가 지방자치단체의 운영에 필요한 재정을 지원하는 교부금으로, 내국세의 1.8%에 해당하는 금액을 지방교육재정교부금으로 지원함. 국가 세금 수입의 일정 비율을 초·중·등 교육에 사용하는 것으로 강제되어 있어서 초·중·등 교육은 안정적인 예산 확보가 가능함.

### ※ 지방교육재정교부금법

제3조 (교부금의 종류와 재원) ① 국가가 제1조의 목적을 위하여 지방자치단체에 교부하는 교부금(이하 "교부금"이라 한다)은 보통교부금과 특별교부금으로 나눈다.

② 교부금 재원은 다음 각호의 금액을 합산한 금액으로 한다. [개정 2018.12.31, 2019.12.31]

1. 해당 연도 내국세[목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(稅目)의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다] 총액의 1만분의 2,079(내국세의 20.79%)

☞ “학령인구 감소에 맞게 교육재정도 줄여야 한다.”라는 기재부의 근시안적 논리로 위협받는 국가의 참담한 미래계획을 어떻게 극복할 것인가도 국가적 과제로 등장한 상황임.

☞ 기재부의 안이한 상황 인식이 지속 가능한 관점에서 교육공동체의 위기 요인으로 작동함. ※ 기재부 "학생 수 매년 감소... 교육재정교부금 재설계 시급"(2021.09.09.)

## 6. 발제문 13~끝. 합격 후, 추첨식 배정에 대한 사회적 합의 과정

기회보다는 과정과 결과의 공정성에 집착하는 우리의 사회 문화적 풍토에서 어떻게 합의 과정을 도출할 것인가가 관건이 될 것으로 판단함. 수능시험에 응시하기 위해 어떤 기회를 누렸는지에 주목하지 않고서, 1교시부터 4교시(5교시)까지 똑같은 시험지를 가지고 수능시험에 응시했으니 과정도 공정했다고 착각하고, 그 결과마저도 공정하다고 착각하는 사회에서 추첨식 배정을 공정한 선발 절차라고 합의하는 길은 요원해 보이는 것이 사실이다.