



‘교육부의 대학구조개혁 현황과 개선 대책 5회 연속토론회’ 1차 토론회 결과보도(2016.05.18.)

지금의 정원감축 꼬리 자르기식 대학평가는 대학교육을 황폐화 시키고 있습니다.

- ▲ 사교육걱정없는세상(이하 사교육걱정)은 교육부의 대학구조개혁 관련 토론회를 5월과 6월에 거쳐 총 다섯 차례 개최 중임.
- ▲ 지난 1차 토론회는 5월 11일(수) 오후 2시, 사교육걱정 3층 대회의실에서 ‘대학구조개혁과 대학평가 사업을 점검한다.’라는 주제로 열림.
- ▲ 이날 핵심 쟁점은 세 가지로 △박근혜 정부의 대학구조개혁 대학평가는 어떻게 진행되고 있는가? △대학구조개혁과 대학평가의 문제는 무엇이고 대학에 어떤 영향을 주었는가? △올바른 대학구조개혁과 대학평가의 정책의 방향은 무엇인가? 등이 논의됨.
- ▲ 교육부의 대학구조개혁 정책은 대학의 질을 높이고 정원을 감축하는 두 마리 토끼를 잡는 것을 목표로 하고 있지만 결과적으로는 정원 감축 위주로 진행되었으며 그 결과 대학교육의 질은 낮아짐.
- ▲ 대학평가 결과 지방대의 68%가 D, E 등급 이고, 입학정원 1천명 미만인 소규모 대학의 65%가 C, D, E등급으로 ‘수도권 대형대학’이 유리하고 ‘지방의 소형’ 대학에게 불리한 평가였음이 밝혀짐.

- ▲ 대학평가를 통한 강제 퇴출 정책은 법적 근거도 없고 자연퇴출보다 더 많은 사회적 비용이 필요한 것으로 나타남. 그럼에도 교육부가 ‘평가를 통한 강제 퇴출 정책’을 추진하는 것은 대학에 대한 통제권을 강화하려는 의도로 보임
- ▲ 근본적으로 대학구조개혁평가는 대학의 공공성과 자율성을 높이고 대학교육의 질을 향상시킬 수 있는 방식으로 바뀌어야 함

사교육걱정은 대학구조개혁 현황과 개선을 위한 5회 연속 토론회 중 1차 토론회를 지난 5월 11일(수) 오후 2시, 사교육걱정 3층 대회의실에서 ‘대학구조개혁과 대학평가 사업을 점검한다.’ 라는 주제로 가졌습니다.

이번 토론회에서는 본 단체 정책대안 연구소 정책위원인 김성수 위원이 ‘대학구조개혁을 위한 대학평가 제대로 가고 있는가?’라는 주제로, 임재홍 방통대 법학과 교수가 ‘대학구조개혁의 핵심인 대학평가를 평가한다. 라는 주제로 공동발제 해주셨습니다. 이에 대해 강남훈 한신대 교수, 임희성 한국대학연구소 연구원, 안지용 한국사회책임네트워크 집행위원장이 토론자로 참여하여 대학구조개혁과 대학평가에 대한 깊이 있는 논의를 하였습니다.



논의의 쟁점은 크게 세 가지였습니다. 첫째, 박근혜 정부의 대학구조개혁 대학평가는 어떻게 진행되고 있는가? 둘째, 대학구조개혁과 대학평가의 문제는 무엇이고, 대학에 어떤 영향을 주었는가? 셋째, 올바른 대학구조개혁과 대학평가의 정책의 방향은 무엇인가? 에 관하여 토론하였습니다.

■ 교육부는 대학구조개혁이 ‘대학교육의 질 향상’과 ‘정원감축’ 두 가지 목표로 추진되었지만, 실제로는 정원 감축만을 위한 구조개혁이 진행되었음. 또 불합리한 평가 지표로 인해 대학교육의 질은 점점 낮아지고 있음.

문민정부 시절 5·31교육개혁의 일환으로 대학의 다양화와 특성화를 목표로 대학의 자율성을 부여하는 정책이 실시되었습니다. 이른바 대학설립준칙주의와 대학정원 자율화 정책입니다. 그로 인해 대학 수(사립대학 위주)와 대학생 수는 폭발적으로 늘었습니다. 그 후 학령기 인구 감소로 대학정원미달 사태가 벌어졌고 앞으로 점점 심각해질 것이라 예상됩니다.



<그림1> 대학 수와 인구 1 만 명당 대학생 수의 변화

이러한 문제를 해결하기 위해 결국 참여정부 이후 지속적으로 양적 감소를 유도하는 정책을 펼쳤습니다. 박근혜 정부는 대학평가를 통해 대학의 질을 향상시키면서 16만 명을 줄이는 것을 골자로 한 대학구조개혁 대학평가를 실시하게 되었습니다. 구체적으로 모든 대학에 대해 대학평가를 실시하고, 평가 결과에 따라 5등급으로 나누어 정원감축률을 정하고 D, E등급의 대학은 재정지원사업 참여, 국가장학금, 학자금 대출이 제한되는 제재조치가 취해집니다.

평가와 연계된 정원 감축과 제재조치는 대학 존속에 큰 영향을 주기 때문에 대학은 대학평가를 위한 TF 팀을 구성하여 대응하는 등 평가에서 높은 등급을 받기 위해 최대한 노력을 하고 있습니다. 하지만 강남훈 교수에 의하면 대학이 대학원 진학, 의료보험 대납, 교내 취업, 아르바이트 취업 등을 통해 취업률을 높이는 등의 꼼수를 부리고 있다는 것입니다. 더불어 정성평가의 경우 현장평가 없이 보고서만을 평가하는 방식으로 추진되어 대학은 교육환경 개선보다 서류준비에만 관심을 가지고 있습니다. 그 결과 대학 교육의 질은 낮아지고 피해는 학생들과 교원들에게 돌아가고 있습니다.

또 임희성 연구원에 의하면 평가지표 중 교사 확보율을 제외한 정량지표 만점이 법정 기준이 아닌 '전국 평균값'으로 매우 느슨한 기준을 가지고 있다는 것입니다. 사학재단 전입금, 등록금 인상 여부는 평가에서 제외되는 등 재단이 책임져야 할 부분은 없고 쉽게 손댈 수 있는 학사 관리 항목에 집중되어 있습니다. 이러한 평가 지표와 그에 대응하는 대학 운영으로 인해 대학교육의 질은 점점 낮아지고 있는 것이 <표1>과 같이 여러 연구 결과

에서 나타나고 있습니다.

<표1> 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: 대학의 교수학습 질제고 전략 탐색연구Ⅲ, 유현숙(2015), 한국교육개발원. 제구성

■ 지방대학들의 교사를 막기 위해 선제적 정책이라는 목적과는 달리 평가 결과, 지방대의 68%가 D, E등급, 1천명 이하의 소규모 대학의 65%가 C, D, E 등급을 받은 반면, 3천명 이상의 대형대학은 71%가 A, B 등급을 받음. 이것은 평가가 수도권 대형대학이 유리하고 지방 소형대학에게 불리한 평가였음을 나타내는 증거임.

교육부는 구조개혁의 목적이 지방대학을 살리고 고등교육의 생태계를 보존하기 위해 필요하다고 발표했습니다. 하지만 대학평가 결과를 살펴보면 오히려 지방대학과 소규모 대학에게는 불리하고 수도권과 대형대학에게는 유리한 평가였음이 밝혀졌습니다. 대학평가가 지방대학을 살리기 보다는 오히려 지방대학 죽이고 있는 것입니다. 한신대 강남훈 교수는 지금의 복잡한 평가지표 대신에 서울에서의 거리, 대학의 규모, 입학생 수능성적 세 가지만 가지고 등급을 매겨도 95% 이상 똑같은 평가결과를 만들어 낼 수 있다고 말하고 있습니다. 결국 지방대학은 살리지 못하고 쓸데 없는 일에 국민의 세금과 대학의 교육과 연구 시간을 낭비하고 있는 것입니다.

■ 법적인 근거도 없고 자연퇴출보다 덜 효과적이며 더 많은 비용이 드는 강제 퇴출 정책을 정부가 추진하고 있음. 이것은 교육부가 대학에 대한 통제권 강화하여 대학을 기업화 하고 영리화 하려는 목적으로 보임.

대학구조개혁법이 막대한 권한을 교육부(장관)에게 위임하고 있고, 대학부실운영에 책임이 있는 사학재단에게 특혜를 주고 있다는 비판으로 19대 국회에서 통과되지 못함에 따라, 그 정당성에 대한 비판도 나오고 있습니다. 강남훈 교수는 평가에 의한 강제 퇴출 정책이 시장에 맡기는 정책에 비해 사회 경제적 비용이 더 소요된다고 말했습니다. 오히려 법인지표(법인전입금 비율 및 법정부담금 비율 등)를 통해 평가하여 부실한 대학은 공영형 사립대학으로 전환하고 줄어드는 정원에 대해 비례 감축 정책이 더 효율적이며 대학교육의 질

을 높일 수 있는 정책입니다. 임재홍 교수는 교육부가 지금과 같은 대학구조개혁 대학평가 정책을 쓰는 것은 대학에 대한 통제권을 확보하여 대학을 기업화 하고 영리화 하려는 목적이 있는 것이라고 말하고 있습니다.

<표2> 정원 감축 방법별 예상 비용

방법	평가 퇴출 정책의 비용	시작에 맞는 정책의 비용	비례 감축 정책의 비용
내용	지방소득 감소 6.7조원 공공투자수익감소 3.6조원 지방 불균형 확대: A 지방자산 가치 하락: B 인적자산 축소: C 평가비용: D 공공자산 감소: E	지방소득 감소 6.7조원 공공투자수익감소 3.6조원 지역불균형 확대: A 지방자산 가치 하락: B 인적 자원 축소: C	지방소득 감소 6.7조원 공공투자 수익 감소 3.6조원 지방자산 가치 하락: B 인적자원 축소: C
합계	10.3조원+A+B+C+D+E	10.3조원+A+B+C	10.3조원+B+C

출처 : 정부 대학평가 구조조정 정책의 문제점(강남훈교수 토론문) 재구성

■ 따라서 정부는 정원 감축을 위한 구조개혁 보다는 교수 1인당 학생 수를 줄여 진짜 대학 교육의 질을 높일 수 있는 환경을 만들어야 함. 이를 위해 박근혜 대통령의 대선공약인 ‘고등교육재정 GDP 1% 확보’ 약속을 이행해야 하고 사립대학들은 법인전입금을 확대해야 함.

우리나라는 사립대학을 법인의 사적 소유로 인식하는 경향이 있습니다. 이것은 잘못된 인식입니다. 국립이 아닌 사립대학도 학생들의 등록금과 국민의 세금으로 운영되는 비영리의 공적기관이라는 인식을 가지고 정책을 추진해야 합니다. 이를 위해 대학평가는 대학운영의 법인지표(법인전입금 비율 및 법정 분담금 부담률)를 추가하고 전임교원확보율, 교사확보율 지표를 법적 기준의 100%까지 높여야 합니다. 또 교육만족도관리가 아닌 교육 수혜자인 학생들의 의견이 직접적으로 평가에 포함되어야 합니다. 교육부는 사립대학에 대한 감사를 강화하여 재단의 부정과 비리를 차단해야하고, 사학운영진이 부정·부실하게 운영하였을 때 ‘정부 책임형 사립대학’으로 전환하는 적극적인 방안을 모색하여야 합니다. 이런 노력을 통해 대학 운영진의 공공성과 운영의 투명성을 먼저 확보하고 이후 정부와 재단의 재정 지원을 확대해야 합니다. 우리나라 고등교육 재정지원율은 2015년 GDP의 0.56%로 OECD국가의 평균인 GDP의 1.2%에도 못 미치고 있습니다. 박근혜 대통령의 대선 공약인 ‘고등교육재정 GDP 1% 확보’를 약속을 지켜야합니다. 임희성 연구원에 의하면 A등급을 받

은 것으로 파악된 사립대학(28개교) 가운데 법인이 부담해야 할 교·직원 법정부담금 100% 부담한 대학은 6교(21.4%)에 불과할 정도로 법인전입금이 매우 낮습니다. 재단은 법적 기준을 충족하는 법인전입금을 부담해야 합니다. 2014년 기준 교수 1인당 학생 수 27.3명인 비율을 OECD 평균인 교수 1인당 15명 수준으로 낮추어야 합니다. 교육의 질은 학생들이 좋은 교수들과 토론하고 함께 연구하는 환경에서 나오기 때문입니다. 교육부는 재정으로 대학을 통제하기 보다는 대학이 우수한 교원을 충분히 확보하고 교육할 수 있도록 지원하는 역할로 돌아가야 합니다. 이런 방법을 통해 대학교육의 질은 향상되고 국가 경쟁력 향상으로 연결될 수 있을 것입니다.

이후 우리단체는 대학 관계자들의 인터뷰와 설문조사를 통해 정부의 대학구조개혁의 다른 영역인 ‘재정지원사업’에 대해 다룰 예정입니다. 2차 토론회는 진행되지 않고 보도 자료로 대체할 예정입니다. 많은 관심 부탁드립니다.

■ 우리의 요구

1. 교육부는 정원감축을 빌미로 대학을 통제하려는 목적으로 실시하고 있는 대학구조개혁 대학평가에 대한 근본적인 개선이 필요합니다. 대학구조개혁은 공공성 자율성 대학교육의 질을 높일 수 있는 방식으로 바꾸어야 합니다.
2. 이를 위해 대학평가는 대학운영의 법인지표(법인전입금 비율 및 법정 분담금 부담률)를 추가하고 현장실사, 강의 참관, 학생만족도 평가 등을 통해 대학교육주체가 얼마나 교육의 질을 높이려고 노력하는지를 평가해야 합니다.
3. 정부는 박근혜 대통령의 대선 공약인 ‘고등교육재정 GDP 1% 확보’ 약속을 지키고, 사립대학은 법적 기준의 법인전입금을 부담해야 합니다. 이를 통해 학령기 인구 감소 문제를 정원 감축으로 정책으로 푸는 것이 아니라 ‘교수 1인당 학생 수 감소’라는 대학교육의 질을 높일 수 있는 기회로 삼아야 합니다.

2016. 05. 18.

사교육걱정없는세상 공동대표 송인수·윤지희

※ 문의 : 사교육걱정없는세상 정책대안연구소

정책위원 김성수(02-797-4044/내선번호 507)