

기회균등할당제의 문제점 및 대안

이 병 로 | 계명대학교 입학처장

교육인적자원부는 2007년 6월 26일 ‘고등교육의 전략적 발전방안’을 발표하고, 그 일환으로 2009학년도부터 ‘기회균등할당제’의 도입을 발표하였다.

기회균등할당제는 ‘사회적 통합을 촉진하는 대학입학제도’로서 소외계층 자녀들에게 사회적 신분 상승을 위한 고등교육의 기회를 실질적으로 제공하여 ‘학력의 대물림’, ‘가난의 대물림’ 악순환을 해소하기 위한 것으로 미국 하버드대학을 비롯한 선진국에서는 이미 실시되고 있다. 그러나 사회적 소외계층을 배려하는 대학입시제도의 개선이라는 정책추진방향의 정당성에도 불구하고 대학현장, 특히 지방대학에서는 동 제도의 도입에 따른 부작용에 대한 우려의 목소리가 높다.

이에 따라 “대학교육”에서는 교육부에서 발표한 ‘기회균등할당제’ 도입방안에 대한 지방사립대의 입장과 향후 정책추진시에 고려해야 할 점에 대하여 논의해 보고자 한다.

I. 머리말 - 추진배경

김신일 교육부총리는 2007년 6월 26일 청와대 영빈관에서 열린 대학총장토론회에서 “고등교육의 전략적 발전방안”에 관한 정책을 발표하였다. 김 부총리는 정책의 추진배경에서 “지식기반사회에서의 대학의 중요성 증대”와 “심화되고 있는 양극화 해소를 위한 실질적 기회균등의 필요성”을 제기하였다. 또한 “세계 12위의 경제규모에 비해 낮은 고등교육의 질적 수준”을 제고하기 위함이며, “지역발전을 위한 지방대학의 역할요구 확대 및 취약한 대학재정으로 교육여건개선 투자제약”이 추진 배경이며, 이제는 “소프트웨어적 특성화를 통해 우리 대학의 획기적인 경쟁력 제고를 도모해야 할 시점”에 왔다고 강조하였다.

이러한 추진배경을 바탕으로 하여 교육인적자원부는 5개의 중요 정책과제를 제시하고 있다. 그 중 첫 번째로 제시된 정책과제가 바로 ‘기회균등할당제 도입 - 사회통합을 촉진하는 대입제도’이다. 김 부총리는 기회균등할당제를 도입한 목적이 “가난의 대물림을 방지하고, 균등한 고등교육기회를 제공하기 위해 전형을 신설하고, 입학 후 장학금, 학습결손프로그램 등 지원프로그램을 설계·시행”하기 위해서라고 밝혔다.

기회균등할당제는 저소득층(기초생활수급자 및 차상위 계층), 농어촌지역, 한부모가정, 다문화가정의 자녀 등 이른바 소외계층의 자녀들에게도 대학진학의 기회를 제공하여 ‘학력의 대물림’에 따른 ‘계층의 대물림’의 악순환을 해소하고, 사회계층 이동의 실질적 통로

가 될 수 있도록 하는 매우 유용한 제도이다. 미국의 하버드대학을 비롯한 선진국의 많은 대학에서도 이와 유사한 제도가 이미 실시되어 좋은 평가를 받고 있다. 이 제도는 IMF 이후 양극화현상이 심각한 우리 사회에서도 반드시 필요하지만, 그 발표 시기나 모집인원 수 및 전형방법 등에는 다소 문제점을 내포하고 있다. 기회균등할당제의 내용과 문제점을 구체적으로 살펴본 후 몇 가지 대안을 제시하고자 한다.

II. 기회균등할당제의 주요 내용

교육인적자원부가 2009학년도부터 도입하기로 한 기회균등할당제를 알기 쉽게 표로 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1>에서 정리한 바와 같이, 교육인적자원부는 2009학년도부터 기초생활수급자 및 차상위계층 자녀, 한부모가정과 다문화가정의 자녀 등, 소위 소외계층 자녀를 현재 정원 외 3.9%(<표 3> 참조)에서 11%로 확대하여 실시할 계획이라고 한다. 이렇게 되면 모집규모가 4년제 대학이 3만8천 명, 전문대가 2만6천

명으로 함께 6만4천 명 수준이 될 것으로 예상하고 있다.

일반학생들과 경쟁하면 입학이 용이하지 않으므로, 별도의 대학진학 경로를 마련하여 일반전형보다 1~2등급 낮은 최저학력기준을 설정한다고 한다. 아울러 지금까지 입학 후 관리가 소홀했던 점을 감안하여, 기초생활수급자는 전액 국고장학금을 지급할 예정이라고 한다. 이렇게 된다면 가정형편이 어려워 대학에 진학하지 못하는 상당수의 학생들이 구제될 수 있을 것이다.

한편 교육인적자원부가 기회균등할당제를 발표하면서 참고로 제시한 표들 중, '2006학년도 4년제 대학정원 외 특별전형 모집 및 등록현황'은 <표 2>로, '2007학년도 사회적 배려대상자를 위한 특별전형현황'은 <표 3>으로 각각 인용하였다.

<표 2>에서 알 수 있듯이, 현재 '정원 외 특별전형 모집비율과 모집인원'은 총정원의 9%(내년부터 11%로 확대)로 31,389명이지만, 실제로 등록하는 학생은 특수교육대상자 등을 제외하면 약 6%에 불과한 2만여 명이다. 그러나 <표 2>의 현황은 어디까지나 대학

<표 1> 기회균등할당제 개요

	내 용	비 고
적용대상	기초생활수급자 및 차상위 계층자녀, 한부모가정, 다문화가정 자녀 등	기존 농어촌, 전문계고학생 등도 포함
시행시기	2009학년도	
선발규모	정원 외로 총 64,000여 명 (4년제 : 38,000명/전문대 : 26,000명)	4년제 및 전문대 모집정원의 11%
입학방법	별도의 대학진학 경로를 마련하여 일정 기준을 충족하는 학생 간 경쟁	개인 환경, 잠재력, 발전 가능성 등을 고려하여 선발
최저학력기준	내신 또는 수능 등급 등으로 설정하되, 일반전형보다 1~2등급 낮은 수준	
입학 후 지원	입학 후 2년간 수학생력 향상을 위한 기초교육 프로그램 지원 B학점 이상인 경우 전액 국고장학금 지급	

〈표 2〉 2006학년도 4년제 대학 정원 외 특별전형 모집 및 등록현황

전형유형	법정모집비율(%)	최대모집인원(명)	실제모집인원(명)	등록인원(명)	등록률(%)
농어촌학생	4%	13,951명	13,357명	11,347명	85.0%
전문계고교출신자	3%(→5%, '08)	10,463명	9,326명	7,454명	79.9%
재외국민과외국인	2%	6,975명	3,669명	1,293명	35.2%
특수교육대상자 등	-	-	4,338명	2,991명	68.9%
소계	9%(11%)	31,389명	31,367명	23,636명	75.4%

〈표 3〉 2007학년도 사회적 배려대상자를 위한 특별전형현황

	정원 내		정원 외		합계	
	학교 수	모집인원	학교 수	모집인원	학교 수	모집인원
국·공립	40개교	952명	42개교	3,407명	42개교	4,359명
	95.2%	1.1%	100%	3.9%	100%	5.0%
사립	112개교	3,081명	151개교	11,397명	151개교	14,478명
	62.9%	1.1%	78.2%	3.9%	78.2%	5.0%
합계	152개교	4,033명	193개교	14,804명	193개교	18,837명
	69.0%	1.1%	87.7%	3.9%	87.7%	5.0%

의 평균을 나타낸 수치이다. 이른바 명문대학을 비롯한 수도권 주요 대학들은 평균치를 상회하고 있지만, 지방대학들은 평균치를 훨씬 밑돌고 있다. 결국 '정원 외' 인원이 확대되면 될수록 그 경향은 심화될 것이며, 지방대학은 이젠 '정원 내'는 물론이거니와 정원 외에서도 학생을 확보하기가 더욱 어려워 전망이다.

다음 〈표 3〉은 교육인적자원부가 제시한 2007학년도 사회적 배려대상자를 위한 특별전형현황을 인용한 것이다.

〈표 3〉의 현황을 살펴보면, 사회적 배려대상자를 위한 특별전형은 '정원 내'가 국공립과 사립대학 똑같이 1.1%에 불과하다. '정원 외' 역시 국공립과 사립 모두 3.9%이며, 모집인원은 18,837명이다. 〈표 1〉에서 언급한 바와 같이, 교육인적자원부가 기회균등할당제로 선발하려는 4년제 대학의 선발규모는 약 3만8천 명이므로, 지금보다 2배 이상인 2만여 명을

더 선발하게 된다.

교육인적자원부는 〈표 2〉와 〈표 3〉을 근거로 삼아 현재도 정원 외 9%의 정원을 채우지 못하므로(약 6%) 거기에 저소득층(기초생활수급자 및 차상위 계층), 한부모가정, 다문화가정 자녀 등을 포함시켜 11%까지 특별전형으로 선발할 수 있도록 하였다. 나아가 농어촌과 전문계 고교출신자들이 불이익을 당한다면 정원 외 인원을 더 늘릴 수 있다고 한다. 이렇게 된다면 정원 외의 정원은 현재보다 거의 2배 이상 늘어나는 셈이 된다. 전문대학 할당인원까지 고려한다면 그야말로 대학정원은 큰 폭으로 증가하게 된다.

Ⅲ. 기회균등할당제의 문제점

이미 선진국에서도 실시하여 좋은 평가를 받고 있는 바와 같이, 저소득층 자녀들을 대학에 진학시켜 사회적 경쟁력을 갖추도록 하

는 기회균등할당제에, 많은 사람들이 그 취지에는 공감하면서도 반대하는 이유는 다음과 같은 몇 가지 문제점도 내포하고 있기 때문이다.

1. 수도권 집중현상의 가속화

〈표 2〉에서 언급했듯이, 지금도 ‘정원 외’ 선발은 정원을 채우지 못하고 있다. 특히 지방대학의 경우는 심각한 수준이다. 농어촌 특별전형은 만들 때도 학생들이 그 지역의 대학에 진학할 것을 기대했지만, 수도권대학으로 이동하고 있다. 따라서 기회균등할당제가 실시될 경우 지역의 학생들은 수도권대학의 문호가 확대되므로 수도권대학으로 더 많이 몰리게 될 것이며, 지방대학의 공동화현상은 더욱 심화될 것이다.

또한 발표시기의 미묘함이다. 내신반영비율을 둘러싸고 교육인적자원부와 대학 간의 갈등이 한창일 무렵 기회균등할당제가 발표되었다. 자칫 내신반영비율에 관한 논의를 희석시키려는 의도로 비쳐질 수 있다. 실제로 기회균등할당제에 대한 큰 틀은 제시되었으나, 보다 구체적인 내용은 포함되지 않았다. 가령 기회균등할당제에 전문계고 특별전형, 농어촌 특별전형 등의 내용이 포함된다고 하나, 각기 전형의 비율 및 전형방법의 통합 여부 등 구체적인 사항은 앞으로 관계기관 및 단체, 국민들의 의견을 수렴하여 확정될 사항이라고 한다. 이처럼 중요한 제도는 성급하게 내놓을 것이 아니라 관계기관이나 전문가의 의견을 들어 내용을 다듬은 후, 신중하게 발표했으면 이런 오해는 받지 않았을 것이다.

2. 농어촌과 전문계 고교출신자에 대한 역차별 가능성

2008학년도 입시부터 정원 외로 선발할 수 있는 전형비율은 농어촌 4%와 실업계 5%, 재외국민·외국인이 2%로 합계 11%이다. 만약 여기에 기회균등할당제의 전형유형이 추가되어 실시된다면, 어느 쪽을 줄여야 한다. 그렇게 된다면 대부분의 대학들, 특히 수도권의 대학들은 경쟁적으로 기회균등할당제의 인원을 늘릴 것임에 틀림없다. 왜냐하면 이 제도를 통해 입학한 학생들의 등록금은 국고로부터 거의 지원받을 수 있기 때문이다. 그렇다면 결국 타 전형유형인 농어촌과 전문계 등의 출신자들은 지금보다 진학률이 하락하는 등 불이익을 받을 수밖에 없을 것이다.

더 큰 문제는 하위 20%의 저소득층 자녀들이 모두 기회균등할당제의 혜택을 받기 어렵다는 점이다. 2007년 저소득층 자녀 학교급식비 지원계획에 의하면, 전체 학생의 7.5%가 취약계층으로 분류되고 있다. 약 5만8천명인 이들은 기회균등할당제의 혜택을 받을 수 있다. 그러나 취약계층과 수입에서 큰 차이가 없는 나머지 저소득층 자녀들은 꼬박꼬박 학비를 내야 하므로 상대적 박탈감과 역차별이 발생한다. 자칫하면 이 제도는 차라리 자녀의 대학입학을 위해서는 극빈층으로 떨어지는 것이 낫다는 ‘무력감’마저 불러일으킬 수 있다.

3. 대학 입학정원을 늘리는 결과 초래

무엇보다 이 제도는 대학 입학정원을 늘리는 결과를 초래한다는 점이다. 지금도 대학입학 자원이 매년 큰 폭으로 감소함에 따라 대학정원의 감축이 불가피한 상황에 이르렀다. 이에 교육인적자원부는 국공립대학의 통폐합을 유도하며, 학생정원을 10% 이상 감축해왔으며, 2009학년도부터는 전임교원 확보율에 따

라 사립대학도 학생정원을 강제적으로 감축하겠다고 천명한 바 있다. 만약 교육인적자원부가 정원 외 기회균등할당제로 11%의 인원을 선발하도록 한다면, '정원 내'를 줄여서 '정원 외'를 늘리는 모순을 범하게 된다.

2005년을 기준으로 하여 우리나라의 대학 진학률은 82.5%에 달한다. 지금은 마음만 먹으면 누구라도 대학에 들어갈 수 있는 시대가 되었다. 여기에 정원 외로 11%의 학생을 선발한다면, 그야말로 누구나 대학에 들어갈 수 있을 것이다. 문제는 지금도 4년제 대학졸업생의 취업률이 56%에 불과하며, 대졸자의 44%가 실업자이다. 이런 상황에서 '정원 외'로 정원을 더 늘린다면 실업자 수를 더욱 양산하는 결과를 초래한다. 저소득계층의 자녀들은 학력이 떨어져 대학에서도 학업을 따라가지 못하는 경우가 많다. 결국 그 학생들은 사회에 나가서도 제대로 적응할 수 없을 것이며, 눈높이만 높이는 결과를 가져오게 된다. 사회로부터 소외된 계층의 자녀를 대학에 입학시키는 것이 중요한 것이 아니라, 그들이 진정 사회에서 경쟁력을 갖춘 인재로 양성하는 것이 무엇보다 중요하다.

IV. 맺음말 - 대안

이상 교육인적자원부가 가정형편이 어려운 저소득층 자녀들의 대학진학을 위하여 추진하고 있는 기회균형할당제에 관한 내용과 문제점을 살펴보았다. 대학이 사회로부터 소외된 저소득계층의 자녀를 선발하는 전형제도와 지원프로그램은 반드시 필요하다. 다만 그 발표시기를 비롯하여 전형방법, 모집인원 등에 문제점이 있음을 지적하고 싶다.

교육인적자원부는 기회균등할당제를 성급하게 시행하지 말고 시기를 다소 늦추더라도 앞에서 제기된 문제점을 보완하여 실시해야 한

다. 만약 2009년부터 시행할 경우에는 할당 목표치를 11%로 하지 말고 단계적으로 높여가는 것이 바람직하다. 가난 때문에 대학진학을 하지 못하는 학생이 있어서는 안 되겠지만, 가난하다고 모두 대학에 진학시키는 것 또한 모든 문제를 해결하는 방법은 아니다. 적어도 대학진학에 꿈을 두고 열심히 공부한 학생들이 대학에 들어가야 제대로 학업을 소화해 낼 수 있기 때문이다.

따라서 우수한 학업성적임에도 불구하고 가난 때문에 대학진학의 기회를 갖지 못한 학생들을 대상으로 하여 대학진학의 기회와 장학금혜택을 준다면, 저소득층의 자녀들에 대한 동기부여는 지대할 것이다. 가난해도 공부만 열심히 하면 대학에 진학할 수 있으며, 학비 걱정을 할 필요가 없다면 가난한 학생들도 어릴 때부터 열심히 공부하려고 할 것이다. 이러한 풍조가 우리 사회에 정착될 때에 기회균등할당제를 점차 확대해 간다면 매우 바람직한 입시전형제도로 할 수 있을 것이다.

마지막으로 몇 가지 대안을 제시하기로 한다.

1. 모집전형을 '정원 외'로 하지 말고 '정원 내'로 하여 그 정원을 점차 확대

정원 외로 하여 저소득층 자녀들을 대부분 입학하도록 하는 것이 반드시 바람직하다고만 할 수 없다. 지금도 각 대학이 농어촌과 전문계 고교출신자들을 정원 외로 7%(내년부터 9%로 확대)까지 선발할 수 있으나, 수도권 제외하고는 정원을 채우지 못하는 지방대학들이 대부분이다. 거기에 다시 기회균등할당제로 학생들을 11%까지 정원 외로 받아들이게 된다면 수도권 집중현상은 더욱 가중되며, 지방대학의 어려움은 한층 심화될 것이다.

현재 사회적 배려대상자인 소외계층의 학생을 정원 내로 선발하는 인원을 살펴보면(〈표

3)), 국공립과 사립대학 모두 1.1%로 총 선발 인원은 4천여 명에 불과하다. 이를 단계적으로 확대해 나가는 것이 바람직하다. 이들 학생들이야말로 대학에서 공부를 하고자 하는 동기부여가 된 학생들이기 때문이다. 또한 <표 3>의 사회적 배려대상자를 위한 정원 외 특별 전형도 점차 정원 내로 흡수하여 같은 그룹의 학생들이 경쟁할 수 있는 전형을 개발해야 한다. 그렇게 한다면 저소득층 자녀들이 불이익을 당하는 일은 발생하지 않을 것이며, 정원감축의 효과도 크다.

2. 저소득층에 대한 장학금수혜 폭을 확대

교육인적자원부는 이공계를 살리려는 정부의 강력한 정책의지를 반영하여 수능에서 수리나 과학탐구 성적이 2등급 이내의 학생의 의·약학계열이 아닌 이공계열에 진학할 경우 4년 간 학비걱정 없이 학업에만 전념할 수 있도록 장학금을 지급하고 있다. 그 장학금의 규모가 수백 억에 이르고 있으며, 그 규모를 점차 확대해 간다고 한다. 그러나 이공계 출신의 사회적 처우가 개선되지 않는 한 아무리 많은 장학금혜택을 주더라도 우수한 학생이 이공계열에 진학하려고 하지 않을 것이다.

국가에서 이공계 진학자에게 파격적인 장학금을 지급하듯이, 문과외의 경우에도 소외계층 자녀가 수능이나 내신 등에서 일정 수준 이상의 우수한 성적을 얻을 경우, 장학금혜택을 주어 안정적으로 공부할 수 있도록 지원해 주어야 한다. 현실적으로 저소득층 자녀들의 문과 지원율이 훨씬 높기 때문에 그 파급효과는 매우 클 것으로 예상된다.

3. 저소득층 자녀들의 중등교육에 투자

장기적으로 저소득층의 자녀들이 중등교육

을 착실하게 받아 자기 힘으로 대학에 합격할 수 있도록 지원하는 것이 무엇보다 중요하다. 저소득층의 자녀들은 아무래도 기초학력이 떨어지므로 전공과정에 들어서면 학습진도를 따라가지 못하고 있다. 현재 정원 외로 입학한 학생들의 중도 탈락률이 20%를 상회하고 있다는 통계가 그것을 잘 말해 주고 있다. 이를 보완하기 위해서라도 저소득층 자녀들이 가능한 중·고등학교에서 충실한 학업을 받을 수 있는 제도를 개발하여 적극적으로 지원해야 한다. 대학교육

이병로

계명대학교 일본학과를 졸업하고, 일본 고베(神戸)대학 대학원에서 일본고대사를 전공하여 석·박사학위를 취득하였다. 계명대학교 일본학과 교수로 재직하면서 이부대학 교학부장, 교수지원부처장을 역임하였고, 현재 입학처장으로 재직 중이다. 주요 논문으로는 “일본지배층의 대신라관 정책 변화의 고찰”, “(속일본기)에 나타난 한국고대사상 - 신라·발해를 중심으로”, “정보고와 훈야노 미야다마로와의 교역에 관한 연구”, “일본족 사료로 본 10세기의 한일관계” 등 다수가 있다.