

## ‘정원 외’ 기회균등할당제 타당한가?

김 한 배 | 호남대학교 입학관리처장

기회균등할당제 자체는 학력이나 계층의 대물림을 완화함으로써 배분적 정의를 실현할 수 있는 하나의 방법으로 그 취지는 매우 바람직하다. 그러나 ‘정원 외’로 운영될 경우 나타날 수 있는 문제점들은 제도 본연의 목적을 퇴색시켜 중국에는 제도 자체의 실패를 야기하지 않을지 우려된다. 여기서는 이러한 문제점들을 하나하나 짚어 봄으로써, ‘정원 외’ 기회균등할당제의 타당성을 진단해 보기로 한다.

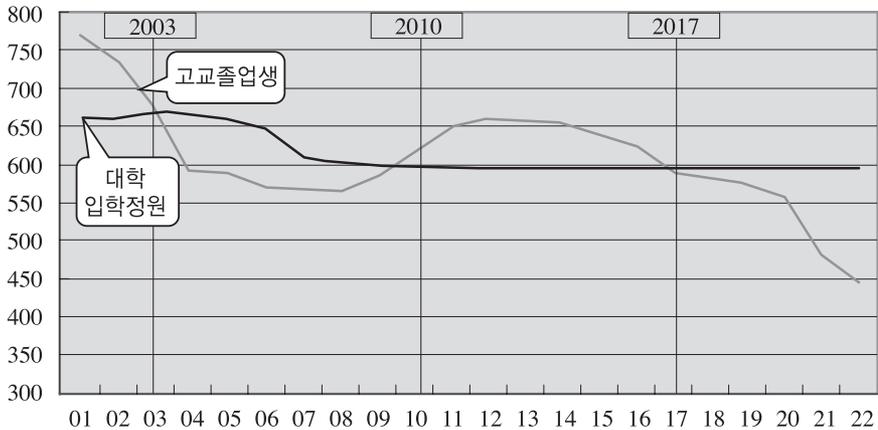
기회균등할당제가 본격적으로 등장한 것은 청와대 대학총장토론회(2007. 6. 20)에서이다. 당시의 발표 자료에 의하면 현행 사회적 배려대상자를 위한 특별전형은 소득계층과의 직접적 연관성이 적어 계층 간 이동의 실질적 통로로서의 기능이 취약하기 때문에, 고등교육이 계층이동에 미치는 영향이 높아짐에 따라, ‘학력의 대물림’ 및 이에 따른 ‘계층의 대물림’을 완화하기 위해 균등한 고등교육 접근 기회의 보장이 필요하므로 실시코자 한다고 밝히고 있다. 또한 교육인적자원부에서는 입법예고를 통하여 2007년 하반기에 법령개정을 함으로써 2009학년도 입시부터 이를 적용할 계획이다.

읽는 이들의 혼란을 피하기 위해서 먼저 입장을 정확히 밝혀 두고자 한다. 기회균등할당제 또는 기회균형선발제 등으로 표현되는 새로운 입학전형방식의 취지는 전적으로 동감한다. 그러나 이를 제도화하기 위하여 제시되어진 방법들에 대하여는 분명하게 반대한다. 무릇 제도란 이를 통해 달성하고자 하는 목적과 그 취지를 이루기 위해 갖추어야 할 수단으로 이루어지는 바, 목적달성을 위한 적절한 수단을 구비하지 못하면 실패한 제도로 전략할 것

이고, 심지어 부작용으로 인한 후유증을 앓게 될 수도 있는 것이다.

이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우리 사회의 양극화현상이 문제시되고 있음은 주지의 사실이다. 부(Wealth)와 자원(Resource)과 기회(Opportunity)의 편중된 배분은 서로 맞물린 채 빈곤의 악순환(Vicious Cycle of Poverty)을 초래하고, 빈익빈부익부(貧益貧富益富)로 양극화된 사회는 이를 시정키 위해 막대한 대가를 지불해야만 한다. 기회균등할당제란 바로 이러한 악순환의 고리 중 기회, 특히 교육기회의 그릇된 배분을 차단 시킴으로써, 자원의 획득을 가능케 하고 부의 편중을 시정하여 가난의 대물림과 계층의 대물림을 막고자 하는 것이라 할 수 있다. 자타가 인정하듯이 대한민국은 오로지 교육을 통해 부족한 자원의 한계를 극복하며 오늘의 위치에 이르게 되었다. 많은 개도국들이 한국을 모델로 삼아 배우고자 하는 바는, 단순히 결과적인 빈곤탈출이나 경제성장뿐 아니라 그 원동력으로서의 교육적 투자와 열정인 것이다. 한국의 사회이동성이 대단히 높은 것도 교육에 기인하는 바가 크다고 할 수 있다. 따라서



[그림 1] 대학 입학정원

<표 1> 고교생 수 변화추이

(단위: 천명)

년도	고교졸업생	대학 입학정원	년도	고교졸업생	대학 입학정원	년도	고교졸업생	대학 입학정원
2001	770	660	2002	735	663	2003	675	670
2004	590	665	2005	588	660	2006	570	645
2007	568	610	2008	566	605	2009	585	600
2010	620	598	2011	650	596	2012	660	595
2013	660	595	2014	655	595	2015	640	595
2016	625	595	2017	590	595	2018	580	595
2019	575	595	2020	560	595	2021	480	595
2022	445	595						

※ 자료: 교육부 통계연보.

유·초·중등교육과 대학교육을 연계하여 교육의 기회를 균등히 제공함으로써 빈곤의 악순환을 타파하고자 함은, 배분적 정의를 실현하고자 하는 대의명분에서나, 격차해소를 위한 직접투자 시 발생하는 막대한 사회적 비용을 고려할 때, 매우 타당한 발상으로 전적으로 공감한다.

문제는 그러한 뜻을 담은 그릇, 곧 방법이 적절하고 국가 전체적인 맥락에서 통일성이 있어야 한다는 것이다. 이러한 점에서 몇 가지 문제점을 지적하지 않을 수 없다.

첫째, 대학의 정원정책과 배치된다. [그림 1]

과 <표 1>에서 보듯이 우리나라의 대학정원은 2003년 이래로 고교졸업생 수를 상회하고 있으며, 2010년에 부분적으로 역전되기는 하지만 2017년에 이르러서는 고교생 수가 급전직하로 떨어지면서 여기에 대학진학률까지를 감안하면 수급에 심각한 차질이 발생할 수밖에 없다. 이러한 연유로 교육당국은 국·공·사립을 막론하고 구조조정을 통한 정원감축을 시행하거나 적극 독려하기에 이르렀으며, 대학 역시 이러한 추세에 발맞추어 몸집을 줄여가며 경쟁력 강화에 혼신의 힘을 기울이고 있는 것이다.

그런데 교육당국에 의하면 전문계 고교출신자를 현행 3%에서 5%로 상향조정하고, 농어

촌 학생 4%, 재외국민과 외국인 2%에 기회균등할당전형은 포함시켜 전형유형의 구별이나 제한 없이 총 11%의 범위 내에서 정원 외로 특별전형할 계획이다. 이러한 모집규모는 4년제 및 전문대 입학정원 58만 명의 11%인 6만4천 명 수준(4년제 : 3만8천 명, 전문대 : 2만6천 명 예상)으로 2천 명 정도의 입학정원을 가진 대학 32개를 신설하는 결과를 초래한다. 물론 상기의 숫자를 모두 채운다는 보장도 없고, 또 실제로는 전년 대비 2% 포인트만 늘었다고 주장할 수 있다. 그러나 유형별로 제한을 두지 않기 때문에 전체적으로 정원 외 총원은 그보다 훨씬 증가할 가능성이 많다. 무엇보다도 일관성 없는 정책이나 잘못된 제도는 바로잡아야 함이 마땅하므로 차체에 이들을 모두 정원 내로 흡수해야 한다고 생각한다.

농어촌학생, 전문계 고교출신자, 재외국민이나 외국인, 그리고 기회균등할당전형 해당 학생들은 모두 그들이 처한 생활환경이나 특수상황 때문에 객관적인 평가가 불리하게 전개될 뿐이지 개인적인 능력이 부족한 것은 아니다. 오히려 무한한 잠재력을 가질 수 있기 때문에 이를 잘 계발한다면 훌륭한 인재로 성장할 가능성이 있다. 기회균등할당전형의 또 다른 측면은 바로 이러한 가능성을 인정하여 국가 사회적 인재양성의 일환으로 실시하고자 하는 것이지, 해당 학생들에 대한 동정적 차원의 시혜가 아닌 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 학생들을 왜 당당히 정원 내로 포함시키지 않고 정원 외로 뽑아야 하는가. 이유는 간단하다. 소위 우수하다는 대학들이 정원 내로 선발하라고 하면 해당 학생들을 배제해 버릴 가능성이 있다는 우려에서일 것이다. 따라서 슬그머니 정원을 늘려 주는 보너스를 제공함으로써 대학들로 하여금 이 제도를 수용케 하고, 교육당국은 소기의 목적을 달성함으로써 가시적 성과를 얻을 수 있게 되는 것이다.

그러나 여기에는 간과해서는 안 될 중요한 문제가 있다. 국가의 백년대계라 일컬어지는 교육의 장은 대형 김치냉장고를 사면 벽걸이 에어컨을 얹어 주는 가전제품 양판점이 아니라는 것이다. 즉 목적이 수단을 합리화할 수는 없는 것이다. 좋은 취지의 정책은 당당히 선전하여 국민적 공감을 얻고, 대학을 설득하여 자발적이고 적극적인 참여를 유도해야지 끼워팔기 식의 소신 없는 전략은 곤란하다는 것이다. 물론 정책집행의 효과성을 확보하기 위하여 적절한 유인책이 필요하다는 것은 인정한다. 그러나 그 유인책이 기존의 정책과 상충된다면 과연 올바른 전략이라고 할 수 있을까?

교육인적자원부는 대학의 정원감축을 위해 다양한 노력을 기울여왔다. 국립대학의 경우 통·폐합을 적극 추진하면서 15%의 정원감축을 목표로 꾸준히 구조조정을 실시하고 있으며, 사립대학의 경우에도 각종 당근과 채찍을 동원하여 정원감축을 적극 유도하고 있다. 이러한 결과로 2003년 67만 명을 기점으로 해마다 5천 명 이상의 대학정원이 감축되어 2008년에는 60만5천 명에 이르렀으니 약 10%의 정원감축효과를 본 셈이다. 이러한 감축효과는 대학교육의 질을 높이고 대학을 특성화시켜 보다 경쟁력을 갖춘 대학으로 만들어가는 데 기여할 것으로 판단된다. 그런데 문제는 이러한 감축효과가 정원 외 특별전형으로 말미암아 완전히 상쇄되고 있다는 것이다. 계산상으로는 11%의 정원 외 특별전형의 허용은 상당수 대학의 정원을 오히려 증원시켜 주는 결과를 초래하고 있다. 그리고 후술하겠지만 이들 대학이 주로 수도권이라는 데 문제의 심각성이 있는 것이다.

정원 외 특별전형으로 입학한 학생도 똑같이 수업 받고, 똑같이 생활하는 똑같은 대학생들이다. 그런데 그들을 마치 덤으로 묻어 온 학생인 양 계산에 넣지 아니하고 감축을 이야

기 한다는 것은 앞뒤가 전혀 맞지 않는 이야기이다. 한 쪽에서는 다양한 유인책을 사용하여 감축정책을 펼치고, 다른 한 쪽에서는 또 다른 정책집행의 효과성을 높이기 위해 사실상 증원을 유인책으로 제시하고 있으니 마치 손발이 따로 노는 인형극을 보는 것과 다를 바 없지 않은가. 게다가 정원 외 입학자들은 NURI 사업(지방대학 혁신역량강화사업) 등의 각종 혜택에도 원칙적으로 합산되지 않음으로써 정말 끼워 판 물건 취급을 받는 것은 아닌지 알 수 없다.

이러한 문제들을 동시에 해결하는 방법은 바로 이들을 정원 내로 당당하게 산입하는 것이다. 그리고 이 부분에 있어서 대학의 책무는 막중하다고 하겠다. 대부분의 경우 그 동안 제도에 대한 충분한 이해나 사전준비 없이 그저 손해 볼 것 없지 않느냐는 심정으로 편승하여 온 것이 사실이기 때문이다.

둘째, 수도권 인구집중 억제정책과 국토의 균형발전정책에 배치된다. 1960년 20.8%에 불과했던 수도권 인구는 산업화의 발전에 따라 급속도로 증가하여 1980년에 38.4%, 2000년에 46.3%에 이르렀으며 2010년에는 50%를 능가할 것이 예상된다. 이는 OECD 국가 중 최고의 수준으로 영국의 11.8%, 프랑스의 18.5% 그리고 일본의 31.9%를 훨씬 상회하는 수치이다. 한때 경제성장의 원동력으로 작용했던 수도권 인구집중은 이제 자체적으로도 발전의 걸림돌이 되고 있으며, 수도권-지역 간의 심각한 격차를 초래하게 되어 국토의 균형발전에도 저해요인이 되고 있다. 각 정권에서도 인구집중에 따른 문제의 심각성을 인식하여 성장이 진행 중인 1970년 수도권 인구과밀 억제에 관한 기본지침이 수립되었으며, 수도권 정비기본계획(1984~1996)에 이어 제2차 수도권 정비기본계획(1997~2011)이

시행 중에 있다.

대학정원의 분포를 보면 2006년도를 기준으로 수도권(서울, 경기, 인천)의 대학정원이 213,647명으로 우리나라 전체 대학정원의 (596,313명) 약 36%를 차지하고 있다. 그러나 대학의 충원율은 수도권을 제외한 여타지역이 90%인 데 반해 수도권은 100%를 모두 채우고 있다. 쉽게 말해서 수도권은 정원이 부족해서 사람을 못 뽑는 실정이고, 대부분의 지역 대학들은 지원자가 없어서 정원을 채우지 못하는 실정이다. 이러한 상황 하에 추가적인 정원 외 입학의 허용한다면 수도권의 경우 허용된 추가정원을 거의 모두 채울 것이 분명하다. 그리고 대학정원이 고교졸업생보다 23,305명이 더 많은 현 상황에서 그 숫자는 당연히 지역대학의 정원에서 제하여질 수밖에 없는 것이다. 이렇게 되었을 때 전국 대비 수도권 대학생의 비중은 해당년도 신입생을 기준으로 36%에서 40%로 꺾충 뛰게 되며, 실제로 2만3천여 명의 인구유입이 추가로 발생하게 된다.

역대 정부에서는 수도권 인구 억제를 위하여 많은 정책들을 펼쳐왔다. 참여정부에서도 공공기관의 지방이전과 혁신도시 건설이라는 초대형 프로젝트, 그리고 행정수도의 이전이라는 극단적 처방을 내리면서까지 수도권 집중 억제와 국토의 균형발전에 많은 노력을 경주해오고 있다. 이러한 중장기 계획들은 그 성과가 장기에 걸쳐 서서히 나타나는 것이 그 특징이며 많은 비용과 지속적 추진이 요구된다. 그런데 대학입학의 전형방법의 조그만 변화가 매년 2만 명 이상의 인구유입을 초래할 수 있다면 이를 과연 일관성 있는 국가정책의 추진이라고 말할 수 있을 것인가?

마지막으로 정책당국이 기회균등할당제를 포함한 농어촌 학생, 전문계 고교졸업자 등을 정원 외로 특별전형을 시행함에 있어서 그러

한 정책집행의 효과를 수도권 소재 대학들의 가시적 통계에 보다 많이 의존하고 있다는 느낌을 떨쳐 버릴 수가 없다. 쉽게 말해서 정책의 성공 여부를 수도권 우수대학에서의 학생 선발과 교육에 의해 판가름난다고 생각지 않느냐는 것이다.

여기에서 한 가지 가정을 해보자. 우리가 논의하고 있는 제도를 전부 정원 내로 하고 그 시행 여부는 각 대학의 자율에 맡겼다고 가정하자. 수도권의 상당수 대학들이 쉽게 파악하기 힘든 잠재력보다는 현실적으로 증명된 성적을 보다 선호하여 이 제도의 수혜대상을 최소화할 것이다. 그리고 이러한 경향은 지난 번에 있었던 내신등급의 재조정과 같은 행태를 통해 충분히 예상될 수 있는 것이다. 따라서 이 학생들은 지역대학들을 선택할 수밖에 없고, 그 지역대학에서 제도가 보장하는 여러 장학혜택 등을 받으며 보다 나은 삶을 개척하고 있을 것이다. 우리는 앞서 정원 외로 모집할 경우 수도권대학이 11%를 모두 채우는 경우를 예상해 보았다. 그 경우와 비교할 때 이 가정 하에 전개되는 결과는 그다지 만족스럽지 못한 것일까? 아니면 수도권대학과 지방대학에 적절하게 지원하여 선발됨으로써 황금분할을 기대해 볼 수 있는 것은 아닌가? 그러나 불행한 것은 수요공급이 역전된 현재의 상황이 적절한 황금분할의 가능성을 매우 희박하게 하고 있다는 것이다. 현 제도 하에서 수도권의 대학들은 정원 외 학생들을 선택적으로 선발할 수 있다. 대학의 사정과 필요에 따라 잠재력이 충분하다고 판단되는 소수만을 선발할 수도 있고, 아니면 정원 외 숫자를 전부 채울 수도 있다. 유형 내에 %의 제한이 없으면 더욱 가능하다. 그러나 지방대학의 경우에는 평균 90%의 충원율을 보이고 있기 때문에 상당수의 대학에 있어서 '정원 외'라는 표현은 무의미하다. 수도권을 비롯한 우수대학에서의 추가적 모집은 항상

부족한 전체 파이에서 추가로 감해지기 때문이다. 어차피 무한경쟁의 시대에 생존의 법칙에 따라야 하는 것 아니냐고 당연히 말할 수 있다. 그러나 곰곰 생각하면 애당초 본 제도의 취지와 약간 모순된 발상임을 알 수 있다. 빈익빈부익부의 악순환을 깨기 위하여 개인에게 균등한 기회를 제공하면서, 11%의 정원 외를 추가하여 대학의 빈익빈부익부를 결과적으로 앞당기는 것은 아닌지. 기회균등할당대상자들이 비록 여건이 좋지 않았지만 오히려 잠재력을 가지고 국가와 사회의 보살핌 속에 잘 계발되어진다면 훌륭한 인재로 성장할 수 있듯이, 지방의 보통대학들도 각고의 노력으로 발전 잠재력을 개발한다면 세계의 명문대학으로 우뚝 설 수 있으며, 이 역시 국가와 지역사회의 애정어린 보살핌이 필요한 것이다.

논의의 결론을 맺고자 한다. 기회균등할당제는 배분적 정의를 실현하는 하나의 방법으로서, 그리고 인간의 잠재력을 계발하여 성장·발전시키는 교육적 차원에서 매우 유용한 수단이 될 수 있음을 확신한다. 다만 그러한 목표를 달성하고 성공적인 제도로 정착하기 위해서는 반드시 정원 내로 운영하여야 한다는 점을 분명히 밝히고자 한다. 그렇게 함으로써 모순을 없애고, 부작용을 최소화하며 수도권과 지역 간의 균형 있는 발전을 도모할 수 있는 것이다. 그리고 어떤 경우든지 해당 유형별로 정해진 비율(%) 내에서 선발토록 함으로써 편의적인 오남용을 막을 수 있을 것이다. **김한배**

#### 김한배

고려대학교 법학과를 졸업하고, 동 대학원 행정학과 박사과정을 수료하였으며, 전남대학교 대학원에서 행정학 석·박사학위를 취득하였다. 미국 뉴욕주립대학교 교환교수, 호남대학교 기획처장을 역임하였으며, 현 호남대학교 행정학과 교수, 호남대학교 입학관리처장으로 재직 중이다. 주요 저서 및 논문으로는 『행정학개론』, 『환경변화에 따른 정부조직의 대응유형연구』 등 다수가 있다.