

대학에 - 바란다

관치(官治)의 계절이 오나

강홍준 | 중앙일보 논설위원



2008년 시작은 대입 자율화였다. 자율화란 교육부가 관장했던 대입을 대학에 위임하는 방식을 말한다. 노무현 대통령 시절 몇몇 대학과 교육부 사이의 대입 갈등이 내내 이어졌

던 걸 생각하면 당시 대입 자율화는 시대적 요청이었다고 할 수 있다. 이명박 정부의 공과에 대한 평가는 별론으로 하고 교육 분야에 있어서 지난 5년을 관통한 키워드는 자율화였다.

교육부, 2010년부터 대입 손뎌다

(올해 고1 신입생 대상)

대교협 이관 - 내신·수능 자율 반영 오늘 인수위에 '3단계 자율화' 보고

교육인적자원부가 올해 고1 대학에 들어가는 2011학년도부터 대입에서 경쟁력 손실을 막는 대입제도 개선 방안을 마련했다. 대입제도와 관련된 업무는 4단계 일련제 총장들의 협의가 담긴 한국대학교육협의회(대교협, 회장 이광무 서울대 총장)가 맡게 된다. (관계기사 4면)
교육부는 1일 이명박 대통령 당선자의 '3단계 대입자율화'를 이행하

는 대입제도 개선 방안을 확정하고 대통령직 인수위원회에 보고하기로 했다. 교육부는 이날 오후 2시 서울 삼성동 인수위에서 정부 부처 가운데 처음으로 업무보고를 할 계획이다. 이 당선자는 선거 과정에서 '학생부·수능 반영 자율(1단계)→수능 과목 축소(7개에서 4~6개)→대입 관련자율(3단계)'로 대입 제도를 고치겠다고 약속했다.

3단계 대입 자율화 방안

- 1단계** 학생부·수능 반영 자율화
내신·수능 반영율 일괄 조정
- 2단계** 수능과목 축소
현재 7개 → 4~6개
- 3단계** 대입 자율화
본시점이 대학이 자율로
작성 신청, 자율적 지원 제도

교육부의 인수위 보고 내용

- ▶ 대입 3단계로 나눠 대입업무 내각과로
집행하여 팀원 5명
- ▶ 지원팀 신설고, 총체 융합팀 구성 원체 추진
방안으로 추가 협정 검토

▶ **뉴스분석** 교육인적자원부가 대통령직 인수위원회에 보고하기 위해 마련한 대입제도 개선 방안은 획기적인 것이다. 교육부는 그동안 수능제도와 학생부, 대학장의 자율의 요구에 골뉘고 있지 않았다. 그런데 이명박 대통령 당선자의 한마디에 태도를 180도 바꾼 것이다.
교육부는 권리와 명분을 살리기 위해 넘어야 할 임무는 임시 기본 계획안 수립과 수는 임시 집행 책정 등이다. 현재 각 대학의 임시자료 취합과 분석 등 대부분 임무는 대교협이 맡고 있다.

어떤 교육부가 '임시 운영 자율화' 방안을 만든 것은 인수위가 교육부를 해체 1순위로 꼽고 있다는 얘기가 흘러나오면서다. 교육부 관계자는 "당선자의 대입 자율화 방안을 수혜해 대입 임무를 맡는 대학지원국 등을 축소하면 나머지 조직은 살지 않겠느냐"고 말했다.

**학생·학부모 항의에
꼼짝 않던 교육부**

【그림 1 / 중앙일보 2008년 1월 2일자 1면 기사】

대입에 있어서 자율화는 정부로부터 대입 업무를 위임 받아 이를 실행할 기구를 필요로 했다. 전 정권에서 한국대학교육협의회는 총장들의 협의 기구 수준에 머물렀다면 이명박 정부에 있어서 대교협은 입시제도의 틀을 결정하는 법령 개정 등의 핵심을 제외하고 입시제도가 운영되는 있어서 기능적인 권한을 지녔다. 각 대학이 입시 전형을 만들 때 대교협의 조정을 받도록 돼 있는 것도 이러한 권한 가운데 하나라고 할 수 있다.

하지만 자율화 5년에 대한 현재 평가는 마냥 긍정적이지 않다. 대교협이 지금까지 맡아온 대입 업무의 축소, 정부의 역할 강화 등의 얘기가 박근혜 새 정부 들어 나오고 있는 것만 보더라도 그렇다. 박근혜 새 정부는 현재 3,000여 개가 넘는 대입 전형 수를 줄이고, 복잡한 전형을 단순화하는 공약을 내놓은 바 있다. 대통령직인수위원회에서 활동한 한 관계자는 “대입 전형 수가 많다는 사실만 보더라도 대학이 자율은 충분히 누리는 반면 책무 의식은 낮다”고 설명했다.

이런 공약의 근거엔 대학의 자율권이 공공의 이익의 측면에서 어느 정도 제약될 필요는 있다는 의식이 있다. 사실 자율엔 스스로 통제한다는 개념이 내포돼 있다. 하지만 대학이, 또는 대교협이 사적 이익 보다 공공의 이익을 증진시키기 위한 자기규제엔 미흡했다는 의미일 것이다. 다시 말해 대학과 대교협이 누려온 지난 5년간의 자율(自律)에 있어

서 ‘자(自)’는 확대된 반면 ‘율(律)’은 그 기능이 충분히 발휘되지 못했다.

우선 대교협은 대학의 다양한 의견을 수렴해 정부에 건의하는 수준에서 벗어나 의사결정에 따른 책임을 지는 위치에 올랐으나 그 책무성을 다하지 못했다. 회원 대학의 모집 전형이 공정한지 심의하는 역할은 했으나 대학이 정한 원칙을 어겼을 때 제재를 가한 적은 없었던 것으로 기억된다. 예를 들어 지난해 몇몇 대학이 전형 시작 한 달을 남겨 놓고 전형 방식을 바꿨으나 이에 대해 대교협은 별다른 제재를 가하지 않았다. 이로 볼 때 대교협은 위임 받은 대입 업무를 수행하기 위해 자율규제 권한을 종전보다 더 많이 강화했어야 했다. 대교협을 통해 대학들이 합의한 사항을 개별 대학이 어겼을 때 좀 더 강한 페널티를 부과해 대학 간 질서를 잡아줄 필요가 있었다.

이러다 보니 노무현 정권 시절 특하면 나타났던 일부 대학들의 돌출 행동도 또다시 불거졌다. 올해 1월 서울 주요 사립대 9곳의 입학처장들이 선택형 수능 유보를 요구한 것이다. 3년 전 예고 방침에 따라 선택형 수능이 예고된 지 꽤 지났음에도 불구하고 그간 특별한 문제 제기가 없던 대학들이 새 정부 쪽에 문제 제기를 했다.

자기규제 미흡이 관치를 부르나

새 정부의 대입 단순화 공약과 관련해 얼마 전 대교협은 기존 수시전형에는 입

학사정관 중심 전형, 학생부 중심 전형, 서류·논술·실기 중심 전형을, 정시전형에서는 수능 중심 전형으로 분류하는 방식의 단순화 방안을 제시했다. 이렇게 된다면 현재 3,000개가 넘는 복잡한 전형이 크게 4가지로 분류될 수 있다.

하지만 대학들이 4가지 대분류 하에서 다양한 전형을 여전히 두고 있다면 4가지 대입 단순화 전형 정책의 실효성이 의문시될 것이다. 분류만 크게 4가지이지 3,000개가 그대로 다 이 안에 들어 있다면 학생이나 학부모는 별로 달라진 게 없다는 불만을 터뜨릴 것이기 때문이다. 그래서 나오는 얘기가 가이드라인이다. 예를 들어 교과 성적 중심 전형의 경우는 교과 성적 반영 비율을 75% 이상, 기타 면접 등의 요소가 25% 미만인 전형이라고 예시한다든지 하는 가이드라인을 의미한다. 또한 정시모집의 수능 중심이라는 것은 수능 100% 단일 전형으로 간다는 예시도 있을 수 있다.

그렇다면 이런 가이드라인은 누가 내세울 것이며, 이는 누가 지키도록 할 것인가. 이 역할이 다시 대교협에 요구될 수도 있으나 결국 새 정부의 교육 당국자는 그런 선택을 하지 않을 것 같다.

서남수 교육부장관이 후보자로서 국회 인사청문회에 참석해 “자율과 경쟁 중심으로 교육정책을 하다 보니 부작용이 생겼다. 교육의 공공성은 굉장히 중요하며 이명박 정부는

시장성 부분을 지나치게 나간 측면이 있다”고 말했다. 또한 대입과 관련해서도 “대학의 신입생 선발이 굉장히 다양한 방식으로 돼 있어 수험생이 적합한 대학을 판단하기 어렵게 되고 있다. 이걸 쉽게 하는 방안이 필요하다”고 덧붙였다.

이러한 발언은 이명박 정부에 의해 강화된 대입 자율화는 방향은 옳으나 정도에 있어서 지나치게 나간 측면이 있으므로 어느 정도 수정 또는 제어가 필요하다는 것으로 해석될 수 있다.

지난 5년간의 자율화는 자칫 새로운 형태의 관치의 복귀로 이어질까 우려된다. 이런 상황에서 대교협이 설 자리는 더욱 좁아질 것이다.

객관, 순위, 평가의 힘

사실 이명박 정부가 대학 자율화를 강조했다. 하지만 재정지원금을 가지고 대학에 막대한 영향력을 끼칠 수 있었다. 교육역량강화사업이나 재정지원제한 대학 사업에 있어서 대학이 순위에 따라 지원금을 받거나 지원 대상에서 제외되는 불이익을 겪더라도 불만을 제기하기 힘들었던 것은 재정지원금을 바탕으로 한 영향력 때문이다.

고등교육에 관한 정부와 민간 부담 비율은 한국이 22.3대 77.7(2008년 기준)으로 OECD 평균(공공재원 68.8, 사적재원 31.1)에 비해 정부의 부담이 지나치게 낮아졌다 한

국 대학은 사립 위주여서 가뜩이나 재정적으로 어려운 대학들은 정부의 재정지원에 의존하지 않고서는 존립하기 힘든 구조다.

노무현 정부 이전엔 정부가 지원한 재정지원 규모가 얼마 되지 않아 대학정원 인가 등의 권한을 통해 정책의지를 관철시켰다고 보면 된다. 이에 비해 이명박 정부는 노 정부 시절 대폭 확대된 고등교육 재정을 바탕으로 좀 더 정교한 정책 수단을 동원할 수 있었다. 대학구조조정 정책, 총장 직선제 폐지 정책 등이 가능한 것은 이런 배경 덕분이다. 정교한 것으로 말하자면 가장 대표적인 것이 포뮬러 펀딩(formula funding)과 대학 인증평가다. 교육과학기술부가 재정지원 또는 제한을 위한 포뮬러(산식, formula)를 정하고, 이를 가지고 순위를 매긴 뒤 대학에 대해 재정 지원을 하거나 제한을 한 것이 포뮬러다.

이에 비해 인증은 우리나라 대학을 일정한 수준으로 규격화하는 역할을 했다. 염재호 고려대 행정학과 교수는 최근 한 기고에서 “전체 개설되는 강의에서 학생수가 20명 이하가 되는 강의 비율은 25% 이상이 되어야 하고, 100명이 넘는 강의비율은 2.5% 이하가 되어야 한다. 즉 100개의 강의가 개설될 때 3개 이상의 강의에 학생수가 100명이 넘으면 그 대학은 대학인증평가에서 나쁜 평가를 받게 되고 그러면 교육부는 예산지원에서 불이익을 준다. 우리나라 대학은 이런 평가 기준에 얽매어 있다”고 비판했다.

객관적 수치와 수학적 공식에 의한 순위 또는 인증 기준은 대학에 강력한 힘을 발휘한다. 심지어 객관은 도저히 설득하기 힘든 타인의 비판을 견뎌내는데 있어서 분명한 근거가 된다. 야당 국회의원들의 의의제기에도 불구하고 이를 버터내는 힘을 주기도 한다.

문제는 이러한 포뮬러 평가나 인증에 맞춰 4년제나 전문대 모두가 움직이지 않으면 안 된다는 점이다. 지난 20여 년간 꿈쩍하지 않았던 국립대 총장 직선제가 일거에 무너지게 된 것도 바로 이러한 힘이 원인이었다. 정부 입장에서 봐도 이만큼 강력한 정책 수단은 없었다. 관료들도 정책 의지와 방향에 따라 대학을 유도하는데 있어서 재정지원금의 영향력을 새삼 절감했다고 할 수 있다.

관치의 복귀를 바라지 않는다면

이명박 정부에서 정부와 대교협, 대학은 팔 길이(arm's length)만큼 떨어진 관계로 설 명할 수 있다. 정부가 팔 길이만큼의 거리를 두고 기관의 운영에는 직접적인 간섭을 하지 않지만 영향력을 행사하는 관계를 뜻한다. 팔 길이는 자율권의 범위라고 할 수 있다. 이렇다 보니 대교협은 정부가 대학에 대한 정책을 행사하는데 있어서 수단적 역할을 맡게 되는 등 준정부기관적 성격을 띠게 됐다.

새 정부 역시 정책 의지를 실현하는 데 있어서 마찬가지로 수단을 활용할 것이다. 서 장관

은 관료 시절 2005 수능 개편을 비롯해 대학 관련 주요 정책을 입안한 경력을 지니고 있으며, 대학의 속성을 잘 아는 관료 중 한 명으로 손꼽힌다.

새 정부의 교육부가 과거처럼 대학을 상대로 직접적인 압박을 가하는 일은 바람직하지도 않을 뿐더러 그렇게 할 가능성도 많지 않다. 정부 입장에서 쓸 수 있는 팔 길이 정책 대안과 옵션이 종전보다 더 많아졌기 때문이다. 다만 이명박 정부 때에 비해 직접적인 개입의 빈도는 더 많아질 것으로 예상된다. 팔 길이는 좀 더 짧아질 것이다.

이런 상황에서 정부·대교협·대학 간 새로운 관계 설정이 필요하지 않을까 생각한다. 최소한 2007년 내신 비율 상향 조정을 관철시키려던 교육인적자원부와 이를 거부하는 6개 대학이 갈등을 빚는 일은 재연되어서는 안 된다는 것이다. 당시 서남수 차관은 내신 반영

비율을 높이는데 반발해 온 일부 대학들에 대해 “내신 반영을 회피하는 대학은 빠져나가기 힘들 것이다. 자율권을 함부로 행사하는 대학은 앞으로 어려워진다”고 경고한 적이 있다.

설립 목적, 규모, 역사가 판이한 대학을 어떤 규격 안에 넣으려는 과거 정부의 시도는 큰 성과를 거두지 못했을 뿐 아니라 정부나 대학 모두에게 불행한 결과를 낳았다. 그렇다면 이러한 불행한 일이 벌어지지 않도록 대교협이나 대학이 먼저 입시와 같은 공적인 사안에서 좀 더 책무성을 느껴야 한다. 올해는 특히 선택형 수능이 처음으로 시행되기에 학생과 학부모의 불안과 스트레스가 최고조에 달할 수 있다. 선택형 수능도 취지는 좋고, 단순화도 좋지만 두 가지가 결합될 때 어떠한 일이 벌어질지 불투명한 상황이다. 정부가 가이dra인이란 잣대를 들고 다시 나타나지 않도록 해야 한다.

필자소개

강홍준 | 중앙일보 논설위원

연세대학교 행정학과를 졸업하고, 동대학원 행정학과에서 석사, 성균관대 국정관리대학원에서 행정학 박사를 취득했다. 1992년 중앙일보에 입사해 1997년부터 교육 분야를 취재했으며, 서울시교육청, 교육부를 출입했고, 2000·2001년, 2007~2011년 중앙일보 대학평가 팀장

을 맡았다. 2011년 '등록금 낮출 수 있다' 시리즈를 기획, 취재해 그 해 한국기자상(한국기자협회)을 수상했다. 논문은 「대학 재정지원 사업 선정 평가의 순위역전(rank reversal) 문제와 대응 방안」(교육재정경제연구, 2012년) 등이 있다.