

卒業定員制의 得과 失

宋 柄 淳
(嶺南大 師範大 學長)

I. 머리말

한국의 대학은 1949년 교육법이 제정된 뒤로 6·25 전쟁과 휴전, 4·19혁명, 5·16 군사쿠데타, 이른바 민정 이양에 따른 공화당의 집권, 유신정책, 10·26 사태 등의 변천과정을 거치면서 많은 制度的 試行錯誤와 政策的 迂餘曲折을 넘기면서 오늘에 이르고 있다.

광복된 지 벌써 40년이 지났는데도 大學은 量的으로는 팽창했지만 아직도 內質 있는 대학다운 大學의 發展을 하지 못한 채 휘청거리고 있는 실정이다. 지난날 헤아리기조차 어려운 많은 制度와 政策들이 한결같이 大學의 發展과 高等教育의 質의 向上을 위해서라는 名分을 내걸었지만 어느 것 하나 제대로 성공하지 못하고 말았다.

1955년 大學設置基準令이 대학의 양적 팽창을 막고 질적 향상을 도모하기 위해서 제정되었지만 基準令이 제대로 지켜지지 못했고, 1961년 5·16 이후 政府에 의한 대학 정비 작업도 4년을 넘기지 못하고 결과적으로 실패했다.

당시 군사정부는 대학입학자격 국가고사제도 및 學士資格 국가고사제도를 실시함으로써 大學教育의 質의 向上을 가져오리라 기대했지만 1964년 국가고사제도를 폐지함으로써 또 다른 시행착오가 되고 말았다.

뿐만 아니라 1965년에 교육법 시행령을 개정

하여 學士 및 碩士의 문교부 등록 규정과 대학생 정원령을 제정·공포했지만 실제에 있어서 대부분의 私立大學에서는 청강생을 모집함으로써 정원령은 제대로 지켜지지 않았다.

그래서 정부는 1968년 대학입학예비고사령을 공포하여 1969년도부터 실시함으로써 私立大學에 대한 入學定員 단속과 미학생의 質을 높이는 수단으로 삼았다. 그 후 1970년대에 접어들어 대학입학예비고사를 대학입학학력고사로 개정하였다. 그 밖에도 여러 가지 제도와 정책이 있었지만 미학생 정원과 관련하여 말한다면 1980년은 그야말로 '코케르니쿠스'적인 전환을 가져온 해라고 말할 수 있다.

1980년까지 大學生定員을 지나치리 만큼 억제해 오던 정부가 갑자기 入學定員制를 卒業定員制로 바꾸면서 大學生數를 일시에 대폭 늘렸다는 사실은 변혁 중에서도 큰 변혁이라 하지 않을 수 없다.

II. 무엇을 얻으려 했는가?

10·26사태 이후 政府가 단행한 이른바 7·30 教育改革 중에서도 가장 급진적이고 충격적으로 받아들여졌던 것이 大學卒業定員制이다.

출업정원제는 大學生 定員보다 入學生數를 일정수만큼 더 모집함으로써 大學入學은 쉽게 하고 卒業은 어렵게 함으로써 치열한 入試競爭을

완화하고 過熱課外를 진정시켜 中等敎育 특히 高等學校 敎育을 正常化하며 궁극적으로 대학의 면학 분위기를 정착시켜 대학교육의 質的 水準을 높이고자 하는 제도라는 名分을 갖고 실시하게 된 것이다. 따라서 大學本考査를 폐지하고 高等學校 內申制에 의한 접수와 대학학력고사 접수로써 大學生을 선발하도록 했다.

卒業定員制를 실시할 당시를 기준으로 볼 때, 대학에 진학하려는 고등학교 졸업자는 해마다 증가하고 있는 데도 불구하고 대학생 정원을 거의 동결해 왔기 때문에 대학입시는 해마다 치열해질 수밖에 없었다. 따라서 고등학교에서는 대학 입학울 위한 입시 위주의 敎育을 할 수밖에 없었고 敎育방식도 암기 위주의 주입식 敎育을 하게 되었다. 흔히 말하는 舍人敎育은 그야말로 空念佛이 되고 말았고 재수생수는 해마다 늘어났으며 課外工夫는 독버섯처럼 번져 나갔다.

1980년도를 기준으로 해서 계산된 과외로 소요된 私敎育費가 무려 약 823억원이었다는 것도 널리 알려진 사실이다(정확하게는 8백 22억 8천 6백만원). 그래서 課外亡國論까지 나온 것이다.

재수생을 줄이고 過熱된 課外를 高等學校內로 끌어들이기 위해서 대학문호를 대폭 넓히고 고등학교 내신성적을 대학입시에 반영하게 함으로써 고등학교의 기능을 정상화시키고자 한 것이다.

뿐만 아니라 고등학교때는 대학입시를 위해 공부를 열심히 하던 학생들이 대학에 와서는 열심히 하지 않는 풍조가 만연되었고 대학에 입학만 하면 졸업이 되는 것처럼 인식되었던 것도 사실이다. 이와 같은 풍조를 개선하자는 취지에서 卒業定員制는 나름대로 論理를 갖고 있다.

또한 졸업정원제는 사회적으로 필요한 고급인력을 양성하고 質 높은 敎育을 실시함으로써 국제경쟁력을 높이기 위한 목적도 갖고 있었으며, 끝으로 대학의 입학, 졸업, 편입학 등의 學事不條理를 척결하고 특히 私立大學의 財政的 어려움을 해소하는 데 도움을 주기 위한 목적도 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 大學卒業定員제가 언뜻 한 것을 간단히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 대학의 문호를 넓힘으로써 再修, 參修生을 줄이고 고등교육의 기회를 확대한다.

둘째, 입학을 쉽게 하고 졸업을 어렵게 함으로써

대학의 면학 분위기를 조성하여 정착시킨다.

셋째, 사회적으로 필요한 우수한 고급인력을 양성하고 대학교육의 국제 경쟁력을 높인다.

네째, 大學의 學事不條理를 척결하고 私立大學의 財政的 어려움을 해결하는 데 도움을 주기 위해서이다.

이와 같은 취지로 시행키로 한 졸업정원제가 1981년도 처음 실시한 이래 만 4년도 되기 전에 두 차례 개선안이 나오게 되었다는 것은 무엇을 의미하는가?

卒業定員制 施行初期(1981학년도)에는 一律的으로 전국의 4年制 大學이 130% 모집에 100% 졸업을 전제로 學年別 脫落率을 固定化하고, 졸업정원제 운영단위를 學科別로 했다가 施行上에 문제점이 예상되어 1983년 8월 19일에 개선안을 내놓게 되었다.

개선안의 주요 내용을 보면 의학계열, 가정계열, 여자대학의 모집비율을 130%내에서 자율화, 학년별 탈락률을 대학에서 자율조정케 하고, 유급제를 1회에 한해서 1년간, 4학년 수료율을 대학에서 자율결정케 했다가 10일 뒤에 졸업정원의 7% 이내로 제한, 4년 수료자에게 학사자격 고시 기회 부여, 6~7학기에 조기졸업 가능, 결원이 있는 학과에 전과 허용·편입학 실시, 전기 졸업정원 미달일 때는 후기 졸업 가능, 졸업정원단위를 학과, 계열별로 완화, 학사편입자 정원 외 졸업 가능 등이다. 그러다가 1984년 4월 26일자 개선안은 1985학년도부터 신입생 모집비율을 완전 자율화함으로써 100~130% 범위 내에서 각 大學이 自律的으로 조정하게 했다.

Ⅲ. 무엇을 얻었는가?

졸업정원제가 실시된 지 만 5년이 된다. 이 제도는 분명히 한국 대학교육에 많은 문제점이 있었고, 그러한 문제점을 해결하기 위하여 새로운 制度를 마련하는 것이 필요했기 때문에 시행하게 되었다고 볼 수 있다. 그러나 완벽한 새로운 制度란 있을 수 없다는 관점에서 본다면 卒業定員制에도 長短點이 있는 것이며, 새로운 制度가 定着될 수 있는 환경과 조건이 되어 있지 않을 때에는 경우에 따라 얻는 것(得)보다는 잃는 것(失)이 더 많을 수도 있는 것이다.

卒業定員制를 施行한 지가 얼마 되지 않았는데도 그 사이 두 차례 개정안을 내놓았기 때문에 당초에 노렸던 제도의 궁극적 목적은 일단 포기한 것으로 해석할 수밖에 없다는 전제로 얻은 것이 무엇인가를 살펴보기로 한다.

첫째, 졸업정원제는 외형적으로 대학의 면학 분위기를 조성하는 데 공헌했다. 졸업정원제 실시 이전에는 잦은 휴강 등으로 허송세월한 경우가 많았고 학생의 출석률도 상비적으로 낮은 편이었다. 그러나 졸업정원제 실시 이후 휴강은 거의 찾아보기 힘들게 되었고 학생의 출석률도 95% 이상으로 높아졌다. 뿐만 아니라 입학만 하던 쉽게 졸업이 가능했던 종래의 대학 분위기를와는 달리 교수와 학생을 다같이 긴장케 했다.

둘째, 대학의 문호를 넓힘으로 해서 그 동안 제한했던 高等教育의 기회를 일시적이거나 확대해 주었다. '70년대 중반까지는 대학교육의 門戶開放보다는 大學生定員의 規制에 치중해 왔으며, '70년대 후반에 가서는 定員을 漸增하면서도 수도권 인구의 여세를 내세워 비교적 좋은 교육조건과 잠재적 수용능력을 가지고 있는 서울지역 소재 대학을 제외한 서울이 아닌 다른 지방대학에 증원을 해주는 정책을 펴 왔기 때문에 해마다 재수생을 누적시켜 재수생 대척이 사회문제화되었고 이른바 서울소재 一流大學에의 進學을 위한 過熱된 課外工夫가 전국적으로 만연되게 되었던 것이 다소 완화되었다.

셋째, 大學入學生의 대폭적인 증원에 따라 全日制授業을 실시한 몇몇 대학에서는 지금까지의 晝·夜間大學의 구분과 개념이 없어져 2部(夜間)大學生들이 갖고 있던 다소의 열등감을 해소시켜 주었으며 대학 시설의 활용을 극대화시키는 효과를 가져오기도 했다.

네째, 사립대학의 경우 학생수의 증가로 財政難을 덜어 주고 施設 등 大學의 發展을 도왔다.

다섯째, 과거 일부 대학에서 사회적 불의를 야기했던 입학, 편입학, 졸업 등과 관련된 學事不條理를 일소하는 데 공헌했다.

IV. 잃은 것은 무엇인가?

대학졸업정원제로 인한 문제점으로는 갑작스

린 量的 증가와 새로운 제도의 적용으로 내부적으로 얻은 것 못지 않게 잃은 것도 많은 것이라 할 수 있다. 구체적으로 어떤 문제가 있는지 살펴보자.

첫째, 대학생들이 學問에 매달려 공부할 하는 것이 아니라 學點에 매달리게 되었다. 지식을 체제적이면서 통합적으로 이해하는 것이 學問하는 態度인데 시험을 위한 암기와 점수에 모든 것을 바치는 경향이 높아졌을 뿐만 아니라 비정상적인 요령까지 터득하고 있다.

둘째, 지나친 경쟁심과 상호불신 풍조로 말미암아 利己主義의 만연은 물론 非人間化 경향을 나타내고 있다. 바르 옆에 있는 學友를 철저히 경쟁상대로 의식한 나머지 원만한 人間關係나 友誼關係가 형성되지 못하고 있다. 友誼에는 믿음과 사상 및 희망의 共有가 있어야 하는데 지금 대학생들 사이에는 이런 것을 찾아보기 어렵게 되었다.

셋째, 교수와 학생관계는 學問을 매개한 人格的 關係이어야 하는데 졸업정원제 이후 많은 학생들은 교수를 하나의 기능인으로만 보려고 하지 學問하는 人格體로 보지 않는다.

네째, 일정 비율을 탈락시켜야 하기 때문에 우수한 학생까지도 획일적으로 유급시키거나 탈락시키는 모순을 갖고 있다. 특히 현실적으로 大學間의 격차가 있음에도 불구하고 상대적으로 우수한 대학에 재학하고 있는 학생을 그렇지 못한 대학에 재학하고 있는 학생과 마찬가지로 탈락시킨다는 것은 개인적으로나 사회적으로 큰 손실이라 하지 않을 수 없다.

다섯째, 유급 및 탈락에 따르는 공포와 불안으로 신경정신장애자가 많이 생겨나고 있으며, 이들 중의 일부는 잔인성과 극단적인 행동을 하게 되어 개인적인 문제 차원을 벗어나고 있다. 일정비율의 유급 내지 탈락 때문에 생겨난 현상이다.

여섯째, 성적 평가의 심각성 때문에 말쑥이 비교적 적은 객관식이나 단답형 출제로 대학에서의 시험이 고등학교에서의 시험과 비슷하게 되었다. 이와 같은 시험방식으로는 학생들의 논리성·창의성 등 학문적 사고를 발달시킬 수 없다.

일곱째, 대학생수의 갑작스러운 증가로 일부

과목의 경우 강의실의 과밀 현상은 물론 몇백 명씩을 대상으로 강의하지 않을 수 없어 강의가 아니라 선거유세장 같은 진풍경을 나타내고 있다. 이러한 상태에서 학습효과와 대학교육의 質的 向上을 기대하기는 어렵다.

여덟째, 학생수의 증원에 따른 시설 및 교수요원의 부족으로 교수들의 과중한 강의 부담과 학생지도 부담으로 인한 연구기능의 쇠퇴 현상을 들지 않을 수 없다.

아홉째, 졸업생의 취업 및 탈락자들의 진로 대책이 미흡하기 때문에 크게 社會문제화되고 있다. 특히 이러한 문제는 학원소요의 하나의 원인이 되고 있다. 특히 탈락자에 대한 제2의 기회가 없는 실정이다. 제안으로 제시된 방송통신대학과 개방대학은 아직도 만족스럽지 못한 것으로 평가되고 있다. 뿐만 아니라 졸업생의 취업난으로 인한 大學院進學者의 증가는 대학원의 미비한 시설과 부족한 교수 조건에 압박을 가증하여 대학원교육의 質的 低下가 우려되고 있다.

열째, 대학생의 증원으로 인해 학문 수행능력이 부족한 자들까지 대거 4년제 대학으로 진학함으로써 고급인력의 질적 저하를 초래했으며, 경제력은 있으나 졸업할 수 없는 자들이 무분별하게 해외 유학을 함으로써 경제력이 약한 학생들에게 위화감을 갖게 하고 있다. 그 중에 한 가지 현상은 비교육적인 휴학 사례가 많다는 것이다. 휴학은 질병이나 경제적인 요인 등 불가피한 경우에만 행해져야 하는 태도 불구하고 유급과 탈락의 위협 때문에 휴학하는 경우가 많이 생겨 왔다.

끝으로 대학생의 증원으로 인한 전문대학 기피 현상이 일어나 전문대학이 위축된 것도 잃은 것의 하나로 지적되어야 할 것이다.

V. 앞으로 어떻게 할 것인가?

卒業定員制의 理想은 大學進學을 희망하는 모든 志願者를 졸업과는 관계 없이 모두 입학시켜 대학 접근기회는 최대한으로 넓혀 주되 學位는 大學의 學問水準과 標準(standard)에 도달한 사람에게만 준다는 것이다.

이러한 制度的 理想이 성공하기 위해서는 대

학의 自治能力과 自律權이 보장되고 社會의 構造的 성격과 분위기가 제도의 正當性과 權威를 인정함으로써 制度的으로 결정된 결과에 승복하는 태도와 풍토가 마련되어야 한다.

그러나 이와 같은 완전한 졸업정원제는 정착하기가 매우 어려운 것이므로 지금은 세계 어느 나라에서도 거의 찾아보기 힘들게 되었다. 특히 발전도상국가들에 있어서는 국가의 大學에 대한 統制가 불가피하게 되어 入學定員制에 의하여 대학교육의 質的 管理와 國家·人力管理를 하고 있는 것이 보편적인 현상이다.

우리나라에서도 1981학년도까지는 入學定員制에 의해서 大學을 국가가 統制하고 質과 量을 管理해 왔다. 그러나 7·30 교육개혁에 의한 졸업정원제는 명실상부한 졸업정원제가 아니라 입학정원도 있고 졸업정원도 있는 형태가 되었다. 국가가 大學을 맡고 대학의 자율성을 보장하는 이른바 선진국가에서는 실제로 입학정원도 없고 졸업정원도 없는 상태이다. 한마디로 말해서 우리나라도 하루속히 이러한 단계로까지 성숙되어야만 한다는 것은 대학의 발전을 위해서 너무나도 당연하다.

어쨌든 졸업정원제는 궁극적으로 大學의 發展이라는 目的을 달성하는 데 부분적으로 공헌한 것은 사실이지만 전체적으로 볼 때 대학의 국가 통제만 강화한 결과를 초래했다.

무엇보다도 이 制度 出帆 당시의 계획 자체가 施行 1년도 되기 전에 대폭 수정하지 않을 수 없었다는 것은 한국사회 자체와 대학의 生理와 實相에 대한 認識이 不足하였다는 것을 의미한다.

당초 計劃으로는 첫째인 '81학년도에는 130%, '82학년도에는 150%를 모집하여 100%만 졸업시키기로 했지만, 150% 모집은 한번도 시행하지 못했고 오히려 '83년과 '84년에 걸쳐 개정안을 만들게 됨으로써 '85학년도부터는 100%나 130% 내에서 대학이 자율적으로 선발할 수 있게 만들었다. 이것은 대학에 따라 졸업정원에 해당하는 100%만 입학시킬 수 있다는 것을 의미하게 되기 때문에 당초의 졸업정원 정책은 실제로 무너진 것이라 할 수 있다.

그러나 실제로 각 대학은 졸업정원제에 따라 초과 모집해 왔기 때문에 앞으로 유급과 탈락에

따른 부작용을 막기 위해서 성적 평가의 객관성을 높이는 노력은 물론 일시 휴학했거나 군입대자들의 복학에 따른 유급 및 탈락생의 증가에 따른 대책을 마련하지 못하던 해당대학은 물론 사회적으로도 심각한 문제에 직면하게 될 것이다.

더우기 '82학년도 이후 졸업정원 자체가 감축된 학과의 경우는 문제의 심각성이 더욱 높기 때문에 특별한 대책이 마련되어야 할 줄 안다. 특히 졸업정원제 실시와 함께 대학생수를 대폭 증가한 까닭에 생긴 이른바 高等教育을 받은 자들의 실업률의 증가에 대한 대책도 시급하다. 졸업정원제에 의한 첫 졸업생에 [해당하는 '85년의 경우 취업률이 40.9%로 크게 낮아졌으며 앞으로 더욱 낮아질 가능성도 있다.

이러한 관점에서 '86학년도 대학생 정원을 동결하다시피 한 정부의 조치는 폭 넓은 지지를 받을 수 있다. 물론 변동하는 불확실성시대에 있어서 장기적인 전망이 매우 어려운 것은 사실이지만 5년 전에 대학생 정원을 일시에 대폭 늘린 것은 고급인력의 수요·공급이라는 측면에서 평가할 때 앞날을 내다보지 못했다는 비판을 던지 어렵게 되었다.

누구나 敎育은 많이 받으면 받을수록 좋다. 그래서 敎育의 기회 균등이 강조되고 평생敎育의 理念實現을 소리 높여 외치고 있는 것이다. 그러나 制度敎育 특히 大學敎育은 個人的으로나 國家的으로 매우 중요한 의미를 지니고 있기 때문에 갖은 시행착오에 의한 낭비는 최소한으로 줄여야 하는 것이다. 大學敎育의 낭비는 경제적으로 측정할 수 없는 無限의인 손실을 의미한다는 것을 잊지 말아야 한다.

'81학년도부터 시행한 졸업정원제의 득과 失은 앞에서 살펴본 바와 같다. 大學의 根本目的과 發展的 次元에서 평가할 때 얻은 것보다는 잃은 것에 대한 補完이 더 時急하다는 점이 분명해졌다.

따라서 最善策은 卒業定員制의 確立적 적용에서 하루속히 탈피하여 각 大學의 自律에 맡기는 일이다. 그렇지 않아도 갖은 정치적 변혁과 사

회변동의 소용돌이 속에서 敎權이 실추될 대로 실추되어 있는 상태에서 국가의 일방적 통제에 의한 획일적인 졸업정원제의 계속적인 시행은 자칫 대학인으로 하여금 敎育으로부터 소외시키고 스스로 아노미(Anomie)상태에 빠지게 할 위험을 피하기 어렵게 할지 모른다.

Ⅶ. 맺는 말

“특정한 국가의 미래를 알고 싶거든 우선 그 나라 대학의 오늘이 어떤가를 먼저 살펴보도록 하라”는 말이 있다. 이 말은 국가적 차원에서 대학의 역사적 중요성을 간절하면서도 함축적으로 표현한 것이라고 할 수 있다. 그래서 누구나 大學의 發展을 念願하게 되고 나아가서 국가의 未來와 대학의 오늘을 일치시키고 있다.

그렇다고 해서 大學에 대해서 國家의 統制를 강화해야만 대학이 발전할 수 있다는 것은 결코 아니다. 오히려 장기적이고 비례지향적이며 學問과 敎育을 생명으로 하는 대학사회는 정부에 의한 외부적이고 타율적인 통제보다는 내부적이고 자율적인 통제에 의해서만 궁극적으로 발전할 수 있는 것이다.

오늘날 우리나라 대학은 심각하게 우려해야 할 정도로 학문적으로나 敎育적으로 잘못되어 가고 있다는 비판이 많다. 이와 같은 현상은 분단국가로서의 구조적 악순환에도 원인이 있지만, 직접적으로는 대학당국과 대학 교수의 학문적·敎育적 所信이 自己大學內에서조차 氣를 펴지 못하고 있기 때문이라 할 수 있다. 이렇게 될 때는 근본적으로 대학과 교수의 책임이 크지만 졸업정원제에도 부분적인 책임이 있다고 할 수 있다. 大學發展이 國家發展을 의미한다는 사실을 인정한다면 大學에 대한 國家의 統制는 極小化하는 것이 바람직하다.

결므로, 대학이 대학답게 발전하기 위해서는 대학교육은 현실적인 정치와 경제적 목적을 초월하는 理想과 理念을 갖고 있다는 인식부터 다함께 하는 것이 무엇보다 앞서야 한다고 믿는다. *