

흔들리는 大學政策

安 圭 哲

(全南大 教育學科)

1

해방 후 정부가 수립된 이래 40여 년 동안 우리나라의 大學政策은 전 국민의 가장 큰 관심 대상의 하나였고 때로는 전체 사회에 걸쳐 가장 격렬한 爭點의 根源의 하나이기도 하였다. 大學人口의 爆發的 增大, 대학교육 및 그 준비 교육을 위하여 투입되는 龐大한 자본과 경비, 또한 그로 인하여 公·私經濟가 받는 막중한 영향, 大學教育의 주된 기능을 選拔 및 資格 賦與로 보는 사회 일반의 教育觀 및 大學觀, 대학 수학은 개인·가문·출신 학교의 위신의 중요한 상징이기도 하다는 보편화된 인식 등으로 미루어 보면 大學政策이 교육자·학생·학부모·대학 행정 당국에게만이 아니라 전체 국민에게도 커다란 관심사로 됨이 지극히 당연하며 지금까지에 못지않게 앞으로 대학 정책에 관한 논의는 대학의 안팎에서 매우 활발할 것으로 판단된다. 그런데 대학의 직접 당사자뿐 아니라 전 국민의 지대한 관심의 대상이 되어 온 지금까지의 대학 정책은 정책의 安定性·一貫性·長期性 缺如의 標本으로서 批判의 과녁이 되어 온 분야의 하나임을 인정하게 된다. 이하 대학 정책에 대하여 그와 같은 비판을 할 수밖에 없게 된 근거를 入試, 定員, 任用, 學生團體, 學事 등 한정된 정책 분야에 대하여 例示的으로 제시하여 본다.

2

우선 우리나라의 대학 정책 가운데 大學入試政策만큼 대학 내외의 큰 관심을 끈 부분은 없다. 입학 시험 준비생, 학부모, 진학 지도 담당 교사에게는 말할 수 없이 큰 緊張·不安·焦燥感을, 그리고 입학생을 받아 들일 大學側에게는 唐惶感을 안겨 주었으며 때로는 문교 행정의 朝令暮改의 변동의 상징으로 또는 문교 정책 無定見의 표본으로서 大入熱病·入試熱病 및 後續熱病을 每年末에 온 국민에게 유발하도록 한 主因으로 인식되게 한 정책 분야이다.

대학 입학 시험은 대학별·학과별 모집 인원이나 시험 과목, 출제 내용 및 형식의 변화만으로도 응시 학생을 포함한 사회 일반의 큰 관심사로 되거니와 대체로 1960년대까지는 각 대학이 주도하는 입시 관리가 이루어지는 가운데 일부 대학에서 출신 학교 성적을 참작한 무시험 선발의 병행, 적성 검사의 실시 등 특이한 방식을 첨가하는 정도였으나 1969년도부터 學圖謀利의 一掃와 不實大學의 정비를 목표로 정부가 大學入試에 깊이 관여하는 大學入學 豫備考査制가 시행되었다. 1970년대부터 도입되어 점차 확대되고 일반화된 實驗大學體制는 系列別 募集을 그 내용의 하나로 하여 入試制度上的 변동을 동반하였다. 1980년에 들어 類例없이 많이 단행된

사회 개혁 조치 가운데서도 가장 획기적인 것이라는 평가를 받은 教育刷新은 '7·30 教育正常化方案'과 그에 따른 일련의 조치들로서 '建國後 最初의 教育革新'이라 선전되었다. 이에 따라 대학 입학 本考査는 폐지되고 출신 학교 내신 성적을 반영하게 하였다. 이후 1982년부터는 대학 입학 예비고사제를 代置한 大學入學 學力考査制가 시행중이고 大學이 主導할 논술고사제가 도입되었으나 대학 입시 제도의 거의 모든 부문에 대하여 대학 안팎에서는 아직도 의견과 주장이 분분한 실정이다.

대학 입시 제도의 변천 과정은 크게 4단계 또는 5단계로 구분·정리할 수 있을 것이나 大學入學 試驗制度의 樣態 變化에 관하여 그 낱말의 작은 변화에도 수험생, 학부모, 시험 준비 기관 나아가 전 국민의 민감한 반응을 불러 일으키는 요인은 대단히 많은데 그것들을 열거하면 다음과 같다.

대학 본고사건, 예비고사건, 학력고사건, 우선 試驗科目(외국어 시험 과목, 선택 과목 포함), 科目別 배점 및 문항 수, 豫備考査(學力考査) 성적의 반영율, 面接考査의 점수화 여부, 高校 內 申成績의 반영율·등급 수·등급간 점수 차·산출 방식·학년별 비중, 豫備考査의 合格線 存置 여부, 三修減點制의 실시 여부·감점 폭, 志願市·道—그 한계 설정 여부와 지원 지역의 수, 시험 문제지의 公開 여부, 志願大學·學科의 수와 變更의 허용 여부—복수 지원·지원 학과 변경 절차, 論述考査의 부과 여부와 그 비중, 前期募集·後期募集·前後期分割募集, 원서 접수 상황의 時間帶別 지원 상황 공개 여부, 무시험 입학 特例의 대상과 범위, 高校 學年別·敎科別 출제 비중, 農·工·商·水產·體育系 同系 進學 特惠의 비율과 방법, 藝能系 實技考査의 관리 주체와 방법, 產業體 勤務者의 입학에 대한 特例의 내용과 방법, 예비고사의 定員比 合格率(150%, 180%, 200%, 220%, 합격선 철폐), 입학 시험 준비를 위한 課外의 전면 허용·부분 허

용·일체 금지, 體力章制, 學力考査上의 계열 세분의 방법, 예비(학력)고사의 총 단점, 출제의 難易度 설정, 考査 施行의 주도 기관(大學, 國家, 聯合), 문항의 형식과 형식별 비중(선다형·진위형·단답형·논술형별), 先試驗後志願과 先志願後試驗 등등 실로 여러 가지이다.

이 가운데에는 대학 입시의 본질적 내용을 이루는 부분도 있고 다만 부차적이고 절차상의 문제에 불과한 것도 있다. 그러나 수험생, 학부모, 시험 준비 지도 기관에서는 그 어느 것이나 촉각을 곤두세우고 조그마한 변동에도 민감하게 반응하며 그 세세한 부면들을 각자의 합격 전략에 이용하고자 했다. 대학은 그 세부 상황의 변경에 대하여 사회 여론의 지적을 받아야 했고, 敎育部는 그 모든 세부 사항까지 일일이 간여·권장·지시해 왔다.

전반적으로 우리나라 入試制度의 問題에 대한 진단은 中學校 入試가 社會問題化되던 '50~'60년대나 大學入試에 대한 論難이 끊이지 않는 '80년대나 그 脈은 비슷한 것으로 판단된다. 문제화되는 敎育外의 原因으로서는 ① 세칭 一流大學 入學에의 열망, ② 開放社會化에 따른 自由 競爭主義의 膨滿, ③ 歸屬(看板)主義의 行儀, ④ 학부모와 사회 일반의 子女觀과 敎育觀, ⑤ 수험생·학부모의 연쇄적 불안감의 반응, ⑥ 사회 계층 결정 요인상의 출신 대학과 敎育의 비중, ⑦ 敎師의 處遇·副收入源, ⑧ 여가 있는 가정 주부(자모)의 에너지 發散口, ⑨ 각급 학교 졸업생 특히 고등학교 졸업생의 취업 구조, ⑩ 敎育界에 대한 不信 등을 꼽을 수 있다. 敎育內의 요인으로는 ① 敎育者 자신의 敎育觀, ② 입시 정책의 合理性 부족, ③ 敎師·학부모간 협조와 신뢰 관계 不成立, ④ 入試方策의 不安定性, ⑤ 학교의 名譽慾, ⑥ 입학 고사의 선발 능력과 진단 정치 기능의 혼동 동인 것으로 지적되고 있다.¹⁾

본시 대학 입학 시험은 學力과 適性上 입학 후의 修學에 적격한 사람을 선발하고 성공적 修學

1) 敎育文化, 1955. 11, 특집 "入學試驗制度의 反省".
 새敎育, 1967. 12, 심포지움 "入學銓衡制度"
 한국교육개발원, 韓國敎育發展方向探索, 1981. 1.

을 위한 자료를 얻는 데 의의가 있을 것이나, 入試가 고등학교의 교육 방향과 학생의 학습 동기를 좌우하며 학부모와 사회 일반의 교육관을 형성하거나 변경하고 수험생의 정서와 신체적 발달에 영향을 미치며 교육 중심 도시로의 인구 이동(집중)을 초래하고 입시 참고 출판업과 학원을 번성하게 하고 학부모의 교육비 부담을 과중하게 하기도 하며 재수생의累함으로 사회 불안의 요인을 생성하기도 하였음을 우리 사회는 경험한 것이다. 입시 제도의 빈번한 개편은 순수한 교육적 견지에서라기보다도 社會的·經濟的·行政的 영향력과 政治的 強壓이 크게 작용하였음을 부인할 수 없다.

3

大學의 定員策定은 각 대학의 자율적 결정에 의할지 정부의 규제에 따를지 대학교육의 대중화 내지 보편화를 유도할 것인지 소수 정예주의를 택할 것인지 대학교육에 대한 학생 및 사회의 수요를 중시할 것인지 아니면 대학 졸업 인력에 대한 인력 시장의 수요를 중시할 것인지 등으로 대조되는 입장이 있을 것이므로 정책 대안의 선정은 매우 중요하며 기술적으로도 어려운 과제를 부과하는 분야로 볼 수 있다.

大學의 정원 규모가 조정되는 수험생의 지원 성향에 영향을 미치고 대학의 시설, 교원의 확보와 대비를 촉구하게 되며 그 졸업생의 사회 진출과 관련하여 심각한 사회 문제의 요인을 제공할 수도 있고 국가적으로는 교육의 생산성을 좌우하게 되는 일이기도 한 것이다.

大學의 정원은 해방 이후의 개방적·방임적 관계에서 大學設置基準令과 大學學生定員令의 제정 시행으로 정부의 통제를 강화하여 왔으며 1969년도부터의 대학 입학 예비고사제 및 系列別 定員을 그 내용의 일부로 하는 1974년부터의 實驗大學體制와 관련을 맺으며 변천되어 왔으나,²⁾ '74년도까지는 매년 1천 명 내외의 대학 입학 정원의 증원이 있었던 것이 '74년부터 4천 명 내외의 증원으로 그 폭이 증가되었다가 '78년과

'79년에는 각기 1만 5천 명과 5만여 명으로 대폭 증원되었다. 그러나 대학 입학 정원 변동상 가장 충격적이고 획기적인 조치는 1980년의 '7·30 教育正常化方案'에 의한 卒業定員制의 시행이었다. 당시의 조치에 따르면 入學定員은 卒業定員에 一定數를 더하여 선발하되 1981년도에는 졸업 정원의 130%, 1982년에는 150%로 하며 成果 여하에 따라 연차적으로 더욱 확대시키도록 한다는 것으로서 '81년도의 입학생은 '80년도에 비해 약 50%의 증원 폭에 해당하는 10만여 명의 증원이었다. 실로 사상 유례 없는 큰 폭의 증원 규모가 발표된 것이었다. 大學側은 卒業定員外 입학자의 脫落 시기, 時期(學期 또는 學年)別 탈락 폭, 탈락 기준 및 방법, 定員 管理의 公正性 확보, 급증한 學生의 收容 방안—敎員, 특히 敎養敎科 담당 교수의 확보, 講義室, 특히 敎養 과목 강의실 신축 및 개조, 시간표의 全日制로의 작성 등—등의 대책 수립에 腐心하게 되었다. 많은 대학에 있어서는 10년 또는 5년 후를 목표 연도로 하여 작성한 中·長期 發展計劃을 白紙化하는 소란을 겪기도 하였다. 정부의 대학 정원 정책은 그 증원 폭이 해마다 고르지 못하여 안정성 없는 것으로 비취질 뿐 아니라 당국이 공인한 수도권 인구 억제제를 위한 수도 소재 대학의 정원 동결이나 자연계 우선을 위한 인문계 증원 억제 방침이 일관성 있게 지켜지지도 아니하였으며 우방국과의 관계 변화에 따라서 외국어 분야의 정원이 조정되는 등 관심 있는 당사자들에게는 종잡을 수 없는 정책으로 인식되게 하기 일쑤였다. 특히 '80년대 이래의 졸업정원제는 그 시행 1년이 채 안 되어서부터 졸업 정원의 입학자의 모집율을 당초 계획과는 달리 수정해 가다가 결국은 입학 정원제로 환원되었으며, 脫落者는 거의 전원 합격되어 형식화되다시피한 시험을 거쳐 구제하는 방도를 취했함으로써 그 수정을 예견한 학생은 구제되고 고지식하게 학칙과 방침에 따른 학생만 탈락되는 결과로 끝나게 되어 정부 방침에 대한 不信을 더하는 지경에 이르게 되었다. 더구나 학생의 납입금에 학교 운영을 전적으로 의존하다시

2) 姜武燮外, 韓國高等教育政策研究, 韓國教育開發院, 1985.

피 한 다수의 사학에 있어서도 졸업정원제에서 다시 입학정원제로 환원됨에 따라 막대한 세입 감소를 초래하게 되어 앞으로 그 타개 방안을 어떻게 수립할지 커다란 부담을 안겨 주고 있다. 또한 졸업정원제의 실시를 구상한 당초의 명분은 여하간에 학원 소요를 방지하기 위한 알파한 전략으로 혹평받으며 그 제도의 폐지 자체가 학원 소요의 주요 쟁점으로 등장한 바 있다. 이것은 자체의 장점이 있고 순수한 취지가 있을 수 있는 제도나 방침의 지속적인 시행도 여러 가지 여건이 갖추어지지 않으면 오점만 남기고 실패로 끝날 수밖에 없음을 실증한 예가 될 수 있는 것이었다.

4

대학의 학생 단체의 조직 형태가 변모하여 온 것은 시대의 정치 상황의 변화와 궤를 거의 같이하여 온 느낌이다. 정부 수립 후의 學徒護國團 편제는 4·19 직후에 완전 해체되고 學生會로 변모되었다가 5·16 후에는 再建國民運動 學生會로 바뀌었고 維新後 수 년이 지나고는 學徒護國團으로, 다시 1980년에는 學生會로 부활하는 듯하다가 이내 동년 후반기에는 護國團으로 명명되는 학생 단체가 되는 등 학생회와 호국단이 교대로 등장하였다. 간부의 선임은 학생의 직선으로 하는 경우와 임명에 의하는 경우가 번갈아 나타났고, 部署 編制도 바뀌었으며 중간 단계의 간부 명칭도 대대장·중대장으로 한 때가 있었는가 하면 학생장·제대장으로 한 때가 있는 등 오락가락하였다.

대학의 학생 동태와 관련한 私服警察의 대학 내 상주, 대학 행정 책임자의 요구가 있을 경우의 戰鬥警察 병력의 투입과 철수, 요구와는 무관하게 안정을 위한 투입이 번갈아 있어 왔으며, 그러는 가운데 오주의 학생, 소요 주동 학생, 운동권 학생의 감시·선도·지도 휴학·입영·제적·복학 등이 되풀이되었다.

1975년의 법률 개정으로 1976년부터 시행된 대학 교원의 契約任用制 또는 再任用制는 교수

의 연구 실적, 학생 지도, 강의 실력 및 인격과 품위를 재임용 심사 기준으로 함으로써 대학을 수준 높은 학문 전당으로 정립시키겠다는 정책 입안 당국의 명분에도 불구하고 정치 체제에 대하여 동조하지 아니하는 교수의 도태용이나 압력용이라는 정치적 동기가 컸으리라는 인식이 일반화된 실정이었다. 재임용 과정에 있어서도 국립대학의 경우에는 ‘학원 사태 예방’ 또는 ‘학생 지도 유공자’, 사립대학의 경우에는 ‘애교심’이나 ‘학교 발전 기여도’ 등을 따지는 항목이 심사 기준으로 되어 석연치 않은 일들이 적지 않았다.³⁾

교수 재임용 제도는 그 시행 첫 해에만 상당수의 탈락 교수를 냈을 뿐 실효성에 의문을 제기하기에 충분할 만큼의 소폭 탈락으로 명맥만 유지한 채 이제 제도 자체의 폐지를 위한 법 개정을 목전에 두고 있다.

대학 교수의 임용과 관련한 정부의 무정견한 행정 형태의 전형은 1980년에 解職된 교수가 복직되는 과정에서 드러내 보이고 있다. 5·17 이후 별로 명확한 근거 없이 해직된 80여 명의 교수들에게 他道 所在 대학으로의 복직 허용, 他大學으로의 복직 허용 등 도무지 명분 없는 주장을 내세우다가 결국은 해직 후 4년만에 原籍大學으로의 복직을 허용하기에 이르는 過程은 참으로 구차스러운 것이라 아니할 수 없다.

최근 문교부는 대학 행정 책임자(총·학장)의 임명은 국·공립대학에 있어서 대학 자율화와 민주화 추진 계획의 일환으로 총·학장 추천위원회를 15인 내외로 구성하여 문교부장관에게 복수 추천하는 방안을 내세웠다가 대학측의 수용 거부에 밀려 대학 교수회의 직선 단일 총장 후보를 제청·발령하고 말았다. 역시 휘청거리거나 흔들리는 대학 정책의 일면만 드러내 보이고 만 셈이다.

5

1970년대초부터 착수한 대학 개혁 사업은 졸업 학점 인하, 계열별 모집, 부전공 및 복수 전

3) 卍康煥, 百年大計 : 아침에 고치고 저녁에 바꾸고(大學敎育政策變革과 背景), 서울: 호암출판사, 1985, p.206.

공 권장, 능력별 조기 졸업 인정 등을 골자로 10개의 실험대학 체제를 도입하여 실시하다가 점차로 확대하여 모든 대학이 이 체제를 채택하기에 이르렀다. 그런데 결과적으로는 졸업 학점만 160 학점에서 140 학점으로 인하되었을 뿐 여타의 실험대학 내용은 토조리 원상으로 되돌아가고 말았다. 졸업 학점의 인하는 대학의 강의 1시간을 수강하기 위해서는 3시간 이상의 예습·복습을 하게 한다는 것으로서 학생의 자학 자습을 도울 수 있도록 학교 도서관의 확충, 유능한 조교를 비롯하여 대학 교원의 충원, 전일 생활을 가능하게 할 대학 시설의 확충·보완 등을 전제로 한 것이었다. 실험대학의 평가 결과는 해마다 도서 비품의 추가 구입과 교수의 충원이 그 실적으로 보고되었으나 이러한 보완은 그 기간 내의 학생 증원 폭에는 미치지 못하는 것으로서 교수는 여전히 많은 학생 부담과 강의 부담을 안고 있으며 학생 1인당 도서 비품의 확보는 크게 개선되지 못하여 '공부하는 학생상'의 구현에는 기여하지 못하였다. 결국 학점만 인하된 결과는 일부 대학의 인건비 절감 효과⁴⁾와 강의 덜 듣고 졸업하는 학생의 양산 효과밖에 남긴 것이 없어 현재에는 단과대학별로 다시 졸업 학점을 150 학점 정도로 올리려는 움직임이 대두되고 있다.

大學學事와 관련하여 拙述외밖에 평가될 수 없는 또 하나의 일은 3學期制의 試圖를 들 수 있다. 1983년에는 대학 학기제 운영을 현행의 2학기제를 고쳐 여름 방학 기간의 연장과 겨울 방학 기간의 단축, 1·2학기 수업 일수의 축소, 여름 학기의 개설 운영을 골자로 하는 3학기제로 하여 1984학년부터 시행하기로 하였다. 이에 따라 각 대학에서는 학칙 개정, 학사 일정 조정, 각종 간행물의 내용 수정 등의 작업을 진행하다가 보류설이 나돌자 이들 작업 또한 미루기도 하여 큰 혼란을 빚었다. 이 안은 6월에 확정하였다가 10월에 보류되었다. 3학기제의 발상은 대학의 교수와 시설 활용율을 높이고 우수 학생

의 조기 졸업 유도, 사회 일반의 연수 기회 확충, 교수와 학생의 해외 연수 편의 제공 등 제시된 명분에도 불구하고 졸업정원제의 실시 이후 심각해진 교수와 시설 부족에 대한 대처 방안이라거나 잇단 학원 소요에 대한 대책 수립에 부심하던 당국이 소요의 직접 반화점이 되는 각종과의 행사를 근원적으로 차단해 보려는 의도의 산물이라는 시각이 있었음에 주목하게 된다.⁵⁾

季節學期의 운영은 지금도 그 맥이 유지되고 있어 夏季·冬季放學 기간중 약 4주간의 집중적인 강의로 학점을 취득할 길을 학생들에게 허용하고 있다. 그런데 하루 3시간씩 1주일에 12시간, 4주에 48시간을 강의하는(학점당 16시간, 3학점 1과목) 방식으로 "1시간 수업을 위해서는 3시간 이상의 自學自習을 요하게 한다"는 졸업 학점 인하시의 취지가 이와 같은 계절 학기의 운영과 양립할 수 있을 것인지는 큰 의문점이 아닐 수 없다.

6

이상 例示的으로 몇 가지의 事實을 살펴 보았거니와 그동안 우리의 大學政策은 변화가 너무나 잦고 대부분이 교육학적 이론이나 철학적 원리에 입각한 일관성을 지니지 못한 데 문제가 있다는 지적이 있다. 이른바 학원 사태에 관한 關係機關對策會議 같은 중요한 비공식적 정책 결정 기구에서도 주무 관서인 문교부의 발언권보다는 권력 기관들의 주장이 더 비중있게 수용되었으리라는 점도 쉽게 짐작되는 바이다.⁶⁾

모든 제도는 자체의 속성상 安定性을 지닌다 하거니와 大學制度와 大學政策은 安定性·持續性·一貫性을 지녀야 한다. 대학 정책이 안정성을 결여하여 시행착오를 반복함으로써 시간상·경제상·인간 노력상의 낭비를 초래하고 국민간 신뢰의 失墜가 있게 되면 이는 발전을 저해하는 요인으로 작용하기에 충분하다. 현 시점에서는 설혹 좋은 의도와 계획이라 하더라도 改變의 試

4) 金鍾喆, 韓國高等教育研究, 서울:培英社, 1979, p.477.

5) 曹康煥, 전제서, pp.229~233.

6) 金信福, "大學教育 政策의 결정 과정", 大學教育, 통권 33호, 1988, p.13.

圖는 그 자체만으로 사회 전반에 緊張·不安·
焦燥·興奮을 誘發할 刺戟劑가 되며 그 趣意를
의심받게 되어 있다고 본다.

개방 체제로서의 대학의 운영에 있어서 대학
내적인 고찰과 계획만으로는 대학 문제의 장기
적이고 안정적이며 일관성 있는 대처를 기대할
수 없는 것이기 때문에 대학 정책의 논의에 있
어서는 대학 외적인 요인에 대한 고려가 불가피
하다 할 것이다. 그러나 대학 정책은 궁극적으
로 대학 자체의 요인이 가장 비중 있게 고려되
어야 할 것이다. 대학의 산출은 국가의 경제적·
정치적·행정적인 여러 문제의 해결과 그 발전
에 기여하여야 할 것이나 그것은 대학 특유의
업적과 성과, 대학 교유의 목적 달성을 통해서

이루어져야 할 것이다. 대학 정책상 가장 중시
되어야 할 것은 결국 '大學 自主의 原則'이라
하겠다.

일반적으로 대학 정책의 일관성 견여에 대한
비판의 시각이 많음이 사실이나 우리는 農政, 畜
産, 金融, 金利, 燃料, 住宅, 綠地, 國土開發,
醫藥, 治安 등등 우리 생활에 밀접한 관련을 갖
는 거의 모든 政策分野에서 수다한 試行錯誤와
不安과 變改를 目撃한 바 있다.

대학 정책 분야에 있어서의 一貫性 缺如만을
지나치게 확대 인식하여 지나치게 비관할 일
은 아니다. 본질적으로 불안과 변혁의 시대에
있음을 인지하고 인내를 가지고 대처할 일이
다. *