

大學 設立制度, 그 통제와 지원

李 亨 行

(延世大 教育學科)

1. 大學 設立에 대한 統制와 支援

1) 大學 定礎期(1945~1954)의 大學 設立

1945년 8·15 해방 이전 우리나라의 대학교육은 日帝의 한국인에 대한 愚民化와 皇國臣民化 정책으로 억제되었다. ‘朝鮮教育令’ 및 ‘私立學校規則’을 통하여 학교 설립을 제한하였고, ‘大學令’을 두지 않은 채 민족 진영의 民立大學 설립 운동을 저지하였다. 이에 대한 무마책으로 1924년에 개설된 것이 京城帝國大學이었으나, 한국인에게는 극히 제한적이고 차별적이었다. 특히 일제 말기의 각종 학교 교육은 戰時要員訓練所의 성격으로 전락되었고, 私立專門學校는 實業系學校로 개편되는 등 모진 수난을 겪다가 8·15 민족 해방을 맞게 되었다.

8·15 해방 당시 南韓에 있었던 고등교육 기관수는 경성제국대학과 각종 전문학교를 포함하여 19개뿐이었다. 해방 직후 각종 學校當局은 연합군이 진주할 때까지 임시 휴교할 것을 결의하였다가 전문대학 이상은 美軍政廳 법령 제 6호에 의거하여 學務局의 許可를 받아 개학하게 되었다.

우리나라 교육이 제도적으로 형태를 갖추기 시작한 것은 美軍政期間이라고 할 수 있는데, 당시 미군정 당국의 교육에 관한 기본 시책은 일제 식민지 통치 체제를 청산하고 교육의 민주

화를 이루는 것이었기 때문에 自由放任에 가까운 개방 정책을 실시하였다. 그 당시 국민교육 제도를 수립하는 작업은 미군정청 학무국(1946년 2월에 文教部로 개편) 내에 한시적으로 설치되었던 韓國教育委員會와 朝鮮教育審議會에 의해서 주도되었다. 개편된 문교부는 1946년 4월 高等教育委員會를 발족시켜 고등교육에 대한 준비를 단행했는데, 이때 기존 전문학교의 대학 승격에 관한 심의를 거쳐 동년 5월에 ‘高等教育에 관한 臨時措置’에 의하여 官·公立專門學校 13개교가 대학으로 승격되었고 9개의 民立大學이 신설되었다. 당시 승격된 대학들은 綜合大學校와 單科大學으로 구분되었고 종합대학교에는 대학원을 설치하도록 하였다. 같은 해 12월 3일에는 대학의 濫設을 방지하기 위하여 高等教育計劃의 基本方針을 발표하고 대학 교수의 등급 표준과 대학 설립에 적용되는 기본 경비에 대해서 규정하였는데 이것이 ‘大學設立基準令’과 ‘大學教授職級資格規定’이다. 이 기준령에 의하면 대학의 新設基金으로는 적어도 1억 원 이상(기존 대학은 4,800만 원 이상) 있어야 하고 토지로는 畝 133만 평(기존 대학은 30만 평)을 확보해야 하며 도서는 5만 권 이상을 소장해야 한다고 규정하였다. 이러한 대학 신설에 관한 기준은 외형적이고 형식적인 요구 조건에 불과했으나, 해방 이후 처음 공포된 대학 설립에 관한 법

적 규제라는 점에서 그 의의를 찾을 수 있겠다.

한편, 미군정 당국은 기존의 관립 전문학교를 대학으로 승격시킨 뒤, 이를 국가 관리 체제하에 두었으나 재정상 어려움이 많았다. 이에 대학교육의 질적 향상과 국가 재정의 효율적 운영 및 고등교육 기관 간의 폐쇄주의 타파 등을 기한다는 목적 아래 서울대학(1945년 10월 16일 미군정령 법령 제15호에 의거, 경성제국대학을 개칭)과 9개 관·공립 전문학교를 통합하기 위한 ‘國立 서울大學校 設立에 관한 法令’을 공포하고 이 법령에 근거하여 1946년 8월 22일 국립 종합대학교로서 서울대학교가 설치되었는데 이는 9개의 단과대학과 대학원으로 출발되었다. 국립 서울대학교 設置案에 대해서 주로 좌익 계열 학생 및 교수들에 의한 조직적인 반대 운동이 있었으나, ‘國大案’은 이사회 규정이 약간 수정되어 강행되었고 약 1년이라는 시간이 경과한 다음에야 안정을 얻게 되었다. 이와 비슷한 시기에 3개의 私立綜合大學校 설치가 미군정 당국에 의하여 인가되었는데 延禧大學校, 高麗大學校, 梨花女子大學校가 그것이다. 이밖에도 미군정하에서 20여개의 대학이 개편 승격되거나 신설 인가되었는데, 1948년 大韓民國 정부 수립 당시 고등교육 기관 수는 모두 42개교에 이르렀고 교원 수는 1,265명, 재적 학생 수는 24,000명에 달하였다. 그리고 이들 고등교육 기관의 내역을 보면 종합대학교가 4개교(서울대, 연세대, 고려대, 이화여대), 단과대학이 23개교(국립 3, 공립 4, 사립 16), 초급대학이 4개교, 각종학교가 11개교인 것으로 나타났다.

미군정하의 자유 방임에 가까운 고등교육 정책은 私學을 중심으로 한 대학교육의 양적 팽창을 이룬 직접적인 요인이 되었으며, 이에 따라 부실한 고등교육 기관에 대한 규제나 적극적인 조성 방안이 강구되지 못했기 때문에 대학교육의 질적인 발전에는 기여하지 못했던 것으로 평가된다. 한편 이러한 고등교육 기관의 양적 팽창 현상은 1948년 정부 수립 이후에는 잠시 주춤하였다. 安浩相 초대 문교부장관은 고등교육 기관의 확장보다는 국민교육 제도의 정초 작업으로 教育法 制定을 우선 과제로 삼았던 것이다. 이리하여 1949년 12월 31일 우리나라 교육이

념과 목적, 행정 체계, 교육의 종류와 계통 등 교육에 관한 기본법인 教育法이 제정·공포되었는데, 同法에서는 대학을 單科大學과 綜合大學校로 구분하였고 종합대학교에는 3개 이상의 단과대학과 大學院을 설치할 수 있게 하였으며 대학의 設立認可 機關은 문교부장관임을 밝히고 있다.

이렇듯 정부의 개방 정책에 다소 제동이 걸리는 듯도 하였지만, 그 政策基調가 근본적으로 전환된 것은 아니었으므로 대학의 신설은 계속되었다. 정부는 17개교의 道立師範學校를 모두 國立으로 전환시켰고 他部處 소관이었던 상과대학, 농과대학, 해양대학을 문교부 소관으로 이관시켰으며 私立女子大學의 설립을 권장하기도 했다. 정부 수립 이후 1950년 6·25 등란 이전까지의 시기에 설립된 2개의 여자대학(동덕여대, 덕성여대)을 포함하여 7개교가 신설 인가를 받았다.

6·25 등란 중 우리나라의 고등교육 기관이 입은 피해와 손실은 엄청난 것이었다. 그러나 戰亂 중에도 정부는 ‘大學教育에 관한 戰時特別措置令’(1951.5.4)을 공포하고 戰時聯合大學을 설립하여 창의적인 적응 방안을 마련했는데 이러한 조치는 후에 地方國立大學을 신설하게 된 계기가 되었다. 이와 더불어 수 많은 사립대학이 신설 개편되어 전시하와 휴전 직후(1952~54년)에 이른바 ‘대학의 봄’이 조성되어 고등교육 기관 수는 66개교에 이르렀다.

휴전 후 대학 시설의 복구와 재건에는 유엔민사처, 유엔한국재건단, 대한군사원조단 등 외국 기관의 원조에 크게 의존하였다. 한편 정부도 대학 재건에 힘썼는데 仁荷工科大學의 설립에는 100만 달러를 정부가 지원하기도 했다. 이 시기의 대학 설립의 급증은 農地改革으로 존폐의 위기에 놓인 私立學校에 대하여 정부가 ‘農地特別補償法’을 제정하여 재정적 혜택을 주는 등 여러 가지 정치적·경제적·사회적 요인도 작용하였으나, 무엇보다도 주된 원인은 대학을 가장 안전한 투자 대상으로 생각한 설립자의 영리적 태도와 부실한 고등교육 기관의 설립을 묵인했던 정부의 자유방임적 정책에 있다고 하겠다.

한편, 정부는 1953년 4월 20일 ‘國立學校設置令’을 제정·공포하고 국립 서울대학교를 제

외한 모든 국립대학(교)은 이 설치령에 근거하여 설립하도록 하였다. 당시 李璣根 문교부장관은 고등교육의 양적 팽창을 억제하고 그 질적 향상을 꾀하여 高等失業者 문제를 해결하고자 대학에 대한 綜合整理를 구상하였고, 그러한 노력의 일환으로 1955년 8월 4일에 대학 시설 기준에 관한 기본 법령이라고 할 수 있는 ‘大學設置基準令’(대통령령 제1063호)을 공포하기에 이르렀다.

결국 8·15 해방 이후 대학 설치 기준령 공포 이전까지 시기의 대학 설립은 미군정과 정부의 자유방임적 개방 정책에 힘입어 별다른 법적 제약 없이 물량적 조건만 갖추면 쉽게 설립할 수 있었기에 양적인 팽창 일로를 보였다고 할 수 있다.

2) 大學 整備期(1955~1969)의 大學設立

문교부는 戰後 고등교육의 발전을 위한 기준을 제시하고 대학교육의 질적 향상을 위한 대학교육 정책의 指標로서 ‘大學設置基準令’을 제정하였다. 이 基準令은 대학의 설립 인가를 위한 각종 施設(건물, 교지, 체육장, 도서관, 실험·실습 시설 등)의 基準과 敎員配置基準을 규정하였고, 기준의 적합 여부를 조사·심의하기 위한 大學調査委員會의 설치·운영에 관한 내용을 포함하고 있었다. 즉, 새로운 대학의 설치를 억제하고 기존의 대학에 대해 시설의 보완을 요구하는 법적 근거를 제시하였던 것이다. 그러나 이 기준을 분석해 보면 대학의 외형적인 것에 관한 것이 주를 이루었고, 대학의 내적 기준인 大學의 理念·目的·研究·奉仕·교육과정 등의 기준으로서의 역할을 할 수 없는 것이었기에 대학교육의 質 管理에는 미흡했던 기준이었다. 실제로 기준미달의 대학은 여전히 존속되었고, 심지어 낡은 책을 구입하여 부족한 도서를 보충하는 등 형식적으로 기준에 맞추기에 급급하였다.

그러나 이 기준령의 제정으로 상당 기간 대학의 신설이 억제되어 安定 趨勢를 보였고(1955년 74개교였던 고등교육 기관 수는 1959년에는 19개의 각종학교를 포함, 80개교에 머물렀다), 대학교육의 內的 充實 및 正常化를 지향하는 과정으로 접어들게 되었던 것이다. 1956년~1958년

사이에는 대학생 정원 감축 및 일부 대학과 학과의 폐지 등을 내용으로 하는 大學整備가 부분적으로 단행되었다. 이는 대학조사위원회의 整備原則에 따른 것으로 1956년 12월에는 전국 39개 대학에 학과 폐지, 학생 모집 중지, 교수 감원 등의 처분이 내려졌으며 대학 설치 기준령을 위반한 總·學長은 문책을 받기도 했다. 이어 1957년 8월에는 이 기준령에 따른 제2차년도 정비 계획에 따라 학생 정원 77,170명 중 10개 대학에 대하여 1,060명의 감축이 단행된 바 있다. 그리고 이때까지의 대학 설립 및 승인에 관한 업무는 문교부장관의 자문 기구인 中央教育委員會가 주관하였다. 그러나 문교부의 대학 설립 정책은 대학 수와 대학 인구 억제 효과를 표면적으로 가져 왔을 뿐 대학교육의 실질적인 질적 향상에는 미흡한 것이었다.

1960년 4·19 혁명을 거친 후에는 대학 난립에 대한 반성과 비판이 더욱 크게 일어난 반면에 문교 시책은 오히려 더 방임적인 것이 되어 1961년도의 대학 인구는 다시 증가 추세를 보였다(101,041명에서 144,822명으로 증가). 이 무렵 각계에서는 대학의 신규 설립 억제와 學生定員制의 嚴守 그리고 대학에 관한 국가 감독 기능의 강화 및 學士考試制 등 大學整備에 대한 구체적인 방안이 논의되기도 하였으나 정책에 반영되지는 못하였다.

5·16 군사혁명 정부가 수립된 다음 7월 22일에는 ‘大學整備令’이 발표되었다. 혁명 정부는 大學亡國論을 거론하면서 종래의 양적으로 팽창한 대학은 상대적으로 질적 저하를 면치 못하였고, 무계획적인 대학의 난립으로 高等失業者를 배출하였기 때문에 결과적으로 社會惡 조성 요인의 하나로 되어 있다고 보고 대학 정비에 착수하였다. 이어 9월에 국·공립대학 정비안, 11월에는 사립대학 정비안이 발표되어 실시된 결과 공보부가 발간한 ‘革命政府 1年間の業績’ 보고서에 의하면 4년제 대학(교)이 5·16 이전의 71개교, 679학과, 정원 91,920명으로부터 정비 이후에는 50개교, 532학과, 정원 66,410명으로 감축된 것으로 나타났다.

그러나 혁명 정부의 의욕적인 대학 정비는 개별 대학의 自願의인 參與 없이 일방적으로 강행

됨으로써 여러 가지 불합리한 점을 노출시켰고, 특히 지방 農科大學의 폐지, 사립대학 재정난의 가중, 교원 양성 기관의 졸속한 개편 등 허다한 문제점을 드러내면서 결국 실패로 끝나고 말았다. 그러나 대학 정비의 실패에도 불구하고 그것은 우리나라 고등교육 정책에 중대한 전환을 가져 왔다. 또 대학 정비는 고등교육의 질적 향상이 양의 감축단으로 이루어질 수 없다는 점을 명백히 했고, 대학 운영의 정상화와 대학교육의 質提高 역시 국가 감독의 일방적 강화와 국가 권력에 의한 강권적 조치만으로는 도저히 이루어질 수 없다는 점을 분명히 하였다. 따라서 대학교육의 질적 향상을 위한 시책은 장기적이고 종합적인 계획 밑에 정책의 일관성 있는 추구와 중점적 지향으로 이루어질 수 있으며, 대학 운영의 정상화도 고등교육에 대한 教育投資의 축소보다는 오히려 증대를 통해서 이루어져야 된다는 반성의 계기가 되었다는 점에서 대학 정비는 하나의 歷史的 敎訓을 남겼다고 하겠다.

한편, 이러한 정비 정책 이외에도 대학의 자질 향상을 표방한 정부의 통제 정책으로는 '私立學校法'의 제정(1963)과 개정(1965), '大學生定員令' 공포와 '學位登錄制'의 실시(1965), 大學入學豫備考査의 제도화 등을 들 수 있다.

그리고 정부는 대학의 정원 초과 모집 여부를 밝히기 위해 대학에 대해 監査를 실시했는데, 이로 인해 대학 총장이 사퇴를 강요당하기도 했다. 그리고 1969년 1월에는 國會에 私學特別監査委員會가 구성되어 대학별 감사에 착수하였고, 私學非理 척결을 위하여 '大學講生에 관한 規定'이 제정되기에 이르렀다. 이어 1970년 1월에는 대학 설치 기준령에 따른 '施設補充基準令'을 마련하고, 같은 해 5월에 大學施設調查委員會를 구성하여 전국 각 대학의 시설 실태를 조사하기도 했다. 그러나 이러한 활동들은 대학교육의 질적 향상보다는 정해진 규정의 준수 여부에 초점을 둔 것이었으므로 대학의 발전에는 크게 기여할 수가 없었다.

3) 大學 改革期(1970~1979)의 大學設立

1960년대 초반의 大學整備는 실패로 끝났으나, 국가에 의한 대학 설립 통제는 계속되었고

1969년 改憲反對 움직임 속에서 대학에 대한 정부의 정책 변화가 일기 시작했다. 정부는 1971년 '教育政策審議會規定'에 의거해 고등교육 분과위원회를 구성하여 고등교육 改革政策을 추진하도록 했고, 이 위원회는 1971년 고등교육 개혁을 위한 지역 세미나를 11개 지역에서 개최했다. 이어 문교부는 1972년 6월에 계열별 모집과 부진공제, 졸업 이수 학점의 감소 등을 주요 내용으로 한 고등교육 改革方案을 발표하기에 이르렀고, 10월에는 延世大學校와 文敎部가 공동 주관으로 고등교육 개혁에 관한 국제 심포지움을 개최하였다. 이러한 일련의 개혁 분위기 속에서 강조된 고등교육 改革方向과 內容은 실험대학 운영과 대학 특성화 촉진 및 장기적 정책 연구를 통한 개혁 등이었다.

이것은 과거 1960년대까지 대학 설립에 대한 정부 시책의 방향이 대학 수 및 학생 정원의 억제 중심이었다면, 1970년대의 대학 설립에 대한 정책은 숫적인 규제는 물론 기존 대학의 개혁을 통한 교육 여건의 개선에 초점이 옮겨졌음을 의미한다고 할 수 있다. 즉, 고등교육에 대한 量的 統制政策에서 質的 統制와 助成이라는 並行政策으로의 전환이 이루어진 것이다.

1970년에서 1979년까지의 고등교육 기관 증가 추세를 살펴 보면, 1970년 당시 87개교이던 대학(국·공립대학—15, 사립대학—56, 교육대학—16)은 1978년에 전문학교에서 전문대학으로 승격된 대학 수를 제외하면 1979년에 이르러 95개 대학(국·공립대학—20, 사립대학—64, 교육대학—11)으로 나타나 10년 동안 安定勢를 보였다.

그리고 대학교육의 질적 통계의 일환으로 실시된 실험대학은 제1차년도인 1973년에 10개 대학, 1974년에는 6개 대학, 1975년에는 4개 대학이 신규 실험대학으로 선정되었고, 1980년까지 전국 85개 대학(교) 중 43개 대학이(종합대학 29개교는 모두 참가) 실험대학 운영 평가를 받았으며 1977년에는 大學院評價, 1978년에는 學問領域別評價와 전문대학 개편을 위한 전문학교 평가가 이루어졌다. 그러나 1970년대의 실험대학 운영을 통한 대학 관리는 문제점의 진단과 자기 개혁보다는 제시된 개혁안을 일괄적으로 적

용하고자 하는 방식을 취했으므로 대학의 자원적 참여와 효과를 유도해 내는 데는 미흡했으며, 아울러 신규 설립 대학(이 기간에 14 개교 설립)에 대한 質 管理와 연결시키지 못했고(설립 인가를 위한 예비 평가 등), 전문학교를 단 1 회의 평가를 통하여 전문대학으로 모두 승격 인가한 것 등은 효과적인 대학 관리로 보기는 어렵겠다.

한편, 대학교육의 상당 부분(4년제 대학의 70% 이상)을 차지하고 있던 사립대학 역시 1970년대의 고등교육 개혁 과정에서 그 면모를 一新할 수 있는 계기를 맞이하였다. 이 시기의 사학에 대한 문교 정책도 統制·助成 並進政策이 그 基調를 이루었다. 그것은 1960년대 이후 大學整備를 비롯한 통제 일변도 정책의 문제점을 보완하기 위해 1960년대 후반에 대두된 조성 병행 정책을 이은 것이기도 했다. 먼저 사학에 대한 통제 정책의 일면을 살펴 볼 때, 1960년대의 學校法人 定款準則과 사립학교법 시행령에 이어 1970년대의 학교법인의 학교 경영 재산 기준령은 사립학교법에 대한 보완 조치로서 사학의 公共性·義務性 확립을 목표로 정부 규제를 강화한 것이었다. 또한 公·私學에 모두 해당되는 法制의 整備 역시 사학에 큰 영향을 미쳤다. 학교 시설에 관한 기본 법령 중 외곽 시설에 대한 專門大學設置基準令(1978)과 내부 시설에 대한 대학 실험·실습비 기준령(1970), 실업계 각종학교 실험·실습 시설 기준령(1970)은 그 예에 해당된다.

한편, 1970년대 私學에 대한 조성은 국고補助 補助금을 통한 직접적인 지원 외에 사립학교 교직원 지원, 私學稅金減免의 확대, 학교법인 負擔 規定의 완화 등 간접적인 방법에 의해서도 이루어졌다. 즉, 사립학교 교직원에 대한 年金制度(1975)와 의료 보험 제도(1977)를 실시하였고, 학교법인이 부담하는 각종 세금 중 교육 사업과 직접 관련되는 세금에 대해서는 감면 혜택을 점차 확대하였다. 학교법인의 收益事業에서 발생한 소득이라 할지라도 그것이 학교 교육을 위하여 지출되는 경우 當該年度의 소득의 범위 내에서 損金으로 인정한 것이나(1976), 수익용 基本財産이 양도된 후 3년 이내에 교육 사업에 사용되

는 경우 法人稅特別附加稅를 非課稅하도록 한 것(1978) 등은 그 예라고 하겠다. 그리고 학교법인의 零細性을 감안하여 학교법인에 대한 財政負擔規定을 점차 완화하였고, 사립학교법 시행령의 개정을 통하여 敎費剩餘金을 특수 교실과 실험·실습 시설비, 더 나아가서 기타 학교 시설비로 사용할 수 있도록 하였는데 이러한 사실들은 사학에 대한 助成政策의 일환으로 볼 수 있다.

4) 大學 發展期(1980~1989)의 大學設立

1980년대 대학 설립에 대한 문교 시책은 1970년대의 양적인 통제 정책을 그대로 이어 나갔으며, 질적인 통제 정책을 통하여 대학교육의 향상을 기하는 한편 사립대학에 대한 지원도 더욱 강화하였다.

1980년에서 1989년에 이르는 기간의 고등교육 변화를 살펴 보면, 1980년 당시 96개교이던 대학(국·공립대학—20, 사립대학—65, 교육대학—11)은 1989년 현재 115개 대학(국·공립대학—23, 사립대학—81, 교육대학—11)으로 나타나 1970년대와 같이 완만한 증가 추세를 보였다. 특히 증가된 16개교의 사립대학(교) 수는 전문대학이 확대 개편되어 승격된 것이 대부분이라는 점에서 대학의 양적 증가는 매우 미진했다고 할 수 있다.

한편, 이러한 대학 설립에 대한 양적 규제 정책과는 달리 대학교육의 질적 향상을 도모하기 위한 여러 정책이 시도되기도 하였다. 우선 정부는 1980년 7월 30일에 ‘教育正常化 및 過熱課外解消方案’의 이름으로 교육 개혁 조치를 단행하였는 바, 그 주된 내용은 대학 本考査制의 폐지와 고교 內申制의 도입, 대학 卒業定員制의 실시, 방송통신대학과 교육대학의 4년제 대학으로의 승격 등을 포함하고 있었다. 이어 같은 해 8월에는 사학 운영 쇄신에 관한 시책을 발표하여 학교법인과 학교 경영을 분리하고 재정을 정상화시키며 監査機能을 강화하여 학사 부조리를 시정하게 하였으며 사학 지원 정책의 일환으로 사학 지원금 제도를 창설하도록 하였다. 그리고 平生教育의 理念을 헌법에 규정하므로, 이에 따라 開放大學을 창설하게 된 것도 매우 획기적인 사

실이 아닐 수 없었다.

이미 1970년대 실험대학 운영 과정에서 실시했었던 대학 평가 활동을 통한 대학교육의 질적 향상은 1980년대에도 계속되어 1982년 4월에 창설된 韓國大學教育協議會가 주관하여 실시해 오고 있다. 최근에는 대학 평가 활동을 대학 평가 인정 체제로 전환시키고, 그 평가 결과를 대학 설립 및 승격 준거로 활용하는 방안이 검토되고 있다. 그리고 1985년 대통령 자문 기구로서 敎育改革審議會가 설치되어 多樣性과 秀越性의 추구라는 이념 아래 고등교육 개혁 사업에 박차를 가하기도 했다.

한편, 1982년 4월 8일에는 대학 설치 기준령을 개정(제 6차 개정)하였다. 이는 7·30 교육개혁 조치에 따라 대학생 수가 급증하자 이를 수용할 수 있는 대학 시설이 필요했으나, 도시에 있는 기존 대학의 경우 校地의 확장이 어려웠으므로 이미 확보된 교지에 학생 수용 시설을 확충할 수 있도록 교지의 기준 면적을 완화시키는 것을 골자로 한 것이었다. 같은 해 12월 31일 개정(제 7차 개정)된 기준령에서는 교지 면적 및 校舍의 기준을 더욱 완화시키고, 대학에 준하는 각종학교의 시설을 정규 대학 시설 기준의 10분의 7에 해당하는 것을 갖추도록 하였다. 그러나 1983년 6월 25일에는 대학 설립 인가 기준을 강화하여 대학이 설립된 첫 해부터 교육·연구 기능을 원활히 수행할 수 있도록 하고, 도서관의 시설 기준을 강화하여 면학 분위기를 조성한다는 목표 아래 기준령을 다시 개정(제 8차 개정)한 바 있다. 1988년 7월 27일에는 도시 지역 대학의 교지 확보의 어려움을 덜기 위하여 교지 기준 면적을 중전의 교사 연면적 5배 이상으로 하던 것을 校舍 중 교육 기본 시설과 지원 시설의 기준 면적을 합산한 면적의 3배 이상으로 줄이고, 대학의 연구 기능을 보다 활성화하기 위하여 연구 시설의 기준 면적을 정하며 대학에 기속사를 필수적으로 짓도록 하는 것 등을 골자로 대학 설치 기준령을 또한번 개정(제 9차 개정)하였다.

그리고 정부는 이 시기에 사립대학에 대한 재정 지원을 확대하였다. 1982년부터 사립전문대학에 대해서 실험·실습비, 내·외과 시설비 및

재료비 일부를 지원하고 1987년부터는 현장 실습비의 일부도 지원하고 있다. 그리고 사립대학(교)에 대해서는 강의실·도서관·학생회관 등 학생 수용 시설 확충을 위하여 1981년부터 1985년까지 878억 원을 용자 알선하였고, 사학의 이자 부담 경감을 위해 1982년부터 1987년까지 국고에서 100억 원을 補填하였다. 또한 사립 공과대학의 재정 지원을 위해 국고 보조금과 교육차관 자금을 투자하고 장기 저리 용자를 알선하는 등 다양한 지원 방안을 강구하였다. 1985년 12월 30일에는 租稅減免規制法을 개정하여 수익용 기본 재산의 대체 확보시 특별 부가세를 전액 면제하도록 하는 등 사학의 재정 확보에도움을 주도록 하였다.

2. 大學 設立政策의 方向：統制와 助成의 調和

지금까지 우리나라의 대학 설립에 관한 정책을 개관하면, 해방 후 국민교육 제도 형성 과정에서 대학의 定礎期를 맞아 그 기반을 다지고 그 후 계속적인 開放政策을 표방하면서 1950년대 후반까지 量的 팽창을 지속시켜 왔으며, 1960년대에 들어서야 大學整備을 단행하면서 대학의 팽창에 양적 規制를 가하기 시작하였다. 1970년대에 들어서면서 고등교육 개혁 사업의 추진과 더불어 대학교육에 대한 量과 質 管理를 위한 통제·조성이라는 병진 정책을 펴왔으며, 1980년대에 이르러서는 이러한 대학 관리의 양 측면에서 대학교육의 民主化와 대학 운영의 自律化를 병행하여 추진해 오고 있다.

사실 지금까지의 대학 설립에 대한 정부 정책은 학생 인구의 증가 추세와 社會 急變에 따른 제반 영향 요소를 감안하여 통제와 조성을 반복해 왔다고 할 수 있는데, 이후에는 대학 설립에 대한 양적 통제에서 질적 규제로 그 중심을 옮기는 집중적인 노력이 요구되는 시점에 와 있다고 본다. 이를 위해서는 현재의 大學設置基準令, 學校設立認可 事務處理規則 등 대학 설립에 관련된 法制 등 교육 형식에 대한 재정비는 물론 교육 내용에 대한 질적인 기준을 강화하는 조치가 이루어지도록 하여야 할 것이다. 그리고 1989년

에 실험적으로 시도된 바 있었던 ‘大學設立審査委員會’와 같은 자문 기구를 상설로 설치하여 제도적인 보완은 물론 대학 설립 인가 및 승격에 있어서 전문성을 높이고 설립 인가의 조건에 있어서도 외적 구비 조건뿐만 아니라 假設立認可後에 일정 기간의 留保期間을 두고 교육 내용에 대한 질적 평가를 실시하여 正式設立認可를 하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

그리고 현재의 종합대학교 지향적인 대학의 외적 확장 풍토를 시정하고 종합대학교와 독립 단과대학 및 전문대학이 그 나름대로의 교육 목표를 유지하도록 特性化시키는 정책적 배려가 있어야 한다. 이를 위해 종합대학교와 단과대학의 명칭상 구분을 두지 않는 방법도 있을 수 있겠으나, 이것만으로는 대학의 외적 확장과 학생·학부모의 종합대학교 선호 경향의 문제를 기본적으로 해결하기에는 미흡하다고 본다. 따라서 대학의 신설 혹은 승격 단계에 있어서 대학으로서 갖추어야 할 양적·질적 기준의 內質化를 더욱 강화할 필요가 있으며, 기존 대학에 대해서도 대학교육의 질적 提高政策이 병행되어야 할 것이다. 그리고 공신력을 갖춘 대학 평가 기관을 통하여 실시한 대학의 평가 결과를 일반 사회에 공표함으로써 현재의 모호한 기준에 따른 대학의 서열화 경향을 바로 잡아 단순히 단과대학이라는 이유만으로 불이익을 당하는 경우가 없도록 하여야 한다.

한편, 우리나라 고등교육 기관의 70% 이상을 차지하고 있는 私學에 대하여도 行·財政的 측

면에서 助成政策이 강화되어야 할 것으로 본다. 사학 정책의 유형을 無支援·有干涉, 無支援·無干涉, 有支援·有干涉, 有支援·無干涉으로 나누어 볼 때 그동안 우리나라의 사학 정책의 基調는 무지원·유간섭의 경향이 짙었던 것이 사실이다. 대학이 국민 경제 성장과 국가 사회 발전에 기여하는 공헌도를 고려해 볼 때, 社會的公器로서의 私學도 公共性과 責務性이라는 측면에서 정부 규제를 받을 수밖에 없음은 마땅하나, 학문의 자유와 대학의 자율을 생명으로 하는 대학의 속성을 감안한다면 自己決定·自己施行·自己責任이라는 自律性의 측면에서 대학의 고유 권한은 대학으로 점차 이양시키는 방향으로 나아가야 할 것이다.

그리고 사립대학에 대한 조성 정책의 측면에서 국고의 보조는 물론 대학교육의 막대한 수혜를 누리고 있는 사회의 대기업체들도 그 이익의 상당 부분을 환원한다는 뜻에서도 대학교육을 지원해야 한다고 본다.

오늘날 우리나라 대학들은 대의적으로 自律性을 신장시켜야 한다는 과제와 대내적으로는 秀越性을 추구해야 한다는 문제를 안고 있다고 볼 때, 대학 설립에 대한 정책 역시 이들 양 측면을 모두 고려한 것이어야 한다. 즉, 대학 설립에 있어서 정부의 정책 방향은 대학에 대한 사회적 公器로서의 규제 측면과 대학의 발전을 위한 조성이라는 양 측면을 조화시키는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

*