

## 大學 定員政策의 문제점

宋 光 鏞

(서울敎大 敎育學科)

### 1. 序 言

大學이 投入要因으로서의 學生을 얼마나 받아 들여 敎育시켜야 하느냐 하는 大學生 定員의 문제는 몇 가지 중요한 意味를 갖는다. 즉, 大學 定員은 敎育發展과 國家發展을 위한 長期綜合敎育計劃과 밀접한 關係가 있을 뿐만 아니라 大學의 發展과도 關係가 깊다. 또한 大學生 定員規模는 初·中等學校 敎育運營을 크게 좌우할 뿐만 아니라 敎育의 機會均等과도 關係가 있다.

이러한 大學定員은 大學이 받아들일 수 있는 學生數보다 大學敎育을 원하는 學生의 需要가 많기 때문에 생겨난 것이다. 왜냐하면 定員이란 需要가 過剩된 경우에만 실질적인 意味가 있기 때문이다. 大學敎育 機會와 關係하여 大學이 發展해 온 과정을 考察해 볼 때 大學定員을 設定하는 주된 이유는 大學敎育의 歷史的 傳統, 大學敎育의 質 管理, 受容能力의 限界 그리고 政治·經濟的 考慮 때문인 것으로 알려져 있다. 大學定員政策이란 정부가 大學 人口 規模를 계획적으로 統制하여 大學敎育 政策目標을 실현하고자 하는 하나의 手段으로 그 具體的 表現은 전국적으로 또는 大學別·系列別·學科別로 제한해 놓은 大學生 規模로 나타나게 된다. 敎育政策은 원래 그 對象의 範圍가 넓고 影響의 深度가 깊기 때문에 관심을 갖는 사람들이 많은데, 그중에서

도 大學 定員政策은 많은 국민이 비상한 관심을 갖는 중요한 사항이 되고 있다. 따라서 敎育改革審議會에서는 이미 '87년에 高等教育의 改革方向을 秀越性的의 추구, 自律性的의 신장, 多樣性的의 조장, 效率性的의 제고로 제시하고, 大學 定員政策의 개선 방안으로 정원 정책의 自律化, 定員規模의 적정화 그리고 정원 배분의 합리화 등을 건의한 바 있다. 그러나 大學 定員政策은 아직도 國家水準에서 이루어지고 있으며, 정원의 책정도 系列別로 現在 정원내의 자체 조정을 제외하고는 전과 마찬가지로 政府가 전적으로 통제하여 그 주도적 역할을 담당한다. 이처럼 國家가 大學別 全體定員과 學科別 定員까지도 '大學學生定員令' 등을 통해서 통제하는 데에는 國家發展을 위한 고급 인력의 양성이라는 측면과 公共財源에 대한 高等教育의 責務性 保障 그리고 大學 自治能力에 대한 不信 등이 그 주요 이유인 것으로 지적된다. 물론 이와 같은 大學 定員政策은 나름대로 大學과 우리나라 敎育의 發展에 기여한 바가 크나, 다른 한편으로는 적지 않은 問題點을 내포하고 있다. 더우기 大學敎育이 大衆化되고 있는 오늘날의 상황하에서 그와 같은 國家의 統制는 더 이상 적합하지도 않다.

大學 定員政策에 대한 科學的인 研究를 바탕으로 보다 合理的인 定員政策을 수립하고, 大學敎育과 우리나라 敎育의 發展을 위해서는 이제

까지의 대학 정원 정책의 기여점에 대해서도 살펴 보아야 하겠으나, 그보다도 대학 정원 정책의 문제점을 밝히고 批判的으로 검토해 보는 것이 더욱 중요하다. 물론 大學 定員政策의 문제점에 대해서는 論者의 觀點이나 接近方法에 따라 多様한 견해가 있을 수 있겠으나, 다음에서는 우선 高等教育 定員政策을 歷史的으로 概觀해 보고, 책정된 대학 정원과 대학 정원 정책 결정 과정을 중심으로 극히 한정된 範圍내에서나마 一般的인 주요 문제점들을 分析·考察해 보고자 한다.

## 2. 歷史的 概觀

大學教育은 高等教育의 한 부분으로 이루어지므로 大學 定員政策은 고등교육의 發展過程과 관련하여 論議되어야 한다. 따라서 대학 정원 정책의 문제점을 정확히 파악하기 위해서는 먼저 우리나라 고등교육 정원 정책의 전반적인 變遷過程을 歷史的으로 概觀해 볼 필요가 있다.

해방 이후 오늘에 이르기까지의 高等教育 定員政策에 획기적인 변화를 가져 왔던 주요 정책은 1961년 '教育에 관한 臨時特例法'에 의한 大學整備, 1973년부터 시작된 大學 改革事業 그리고 1981년부터 적용된 大學 卒業定員制 등을 들 수 있다. 이들 주요 정책을 中心으로 그 時期를 몇 단계로 구분하면 自由放任期(1945~'60), 定員抑制期(1961~'72), 部分的 緩和期(1973~'80), 定員擴大期(1981~'87), 制度的 統制期(1988~현재)로 나누어 볼 수 있으며, 그 變遷過程을 요약·정리해 보면 다음과 같다.

정원 정책은 學科別 入學定員制, 系列別 入學定員制, 學科別 卒業定員制 그리고 學科別 入學定員制 순으로 바뀌어 왔다.

정원 정책은 주로 政治的 전환기에 크게 변화하였으며 그 일관성을 찾아 보기 어렵다. 즉, 해방 이후 自由放任의 定員政策은 1961년 5·16 이후 大學整備를 계기로 정원을 抑制하는 정책으로 바뀌었으며, '70년대는 경제 개발 5개년 계획에 따른 經濟發展과 地域特性化와 관련된 분야 이외는 계속 증원을 抑制하는 정책이었다. 그리고 제5공화국의 시작과 함께 실시된 1981

년 卒業定員制는 정원을 크게 확대하는 정책이었으며, 제6공화국의 출범과 함께 1988년부터 환원되어 실시되고 있는 學科別 入學定員制는 대학 정원 책정의 段階的 自律化를 표방하면서도 여러 가지 制度에 의해 定員을 國家가 統制하는 정책이다.

그동안 高等教育 人口의 量的 增加는 관목할 만한 것이었다. 1945년 7,819명이던 고등교육 人口는 1988년 현재 1,387,170명으로 무려 177배 이상 增加되었고, 이제는 人口 1만명당 고등교육 학생 수가 325.7명이며, 고등교육 就學率도 32.9%로 高等教育이 大衆化 段階에 접어들게 되었다.

이처럼 高等教育 定員政策은 고등교육의 量的 增大로 就學機會의 확대를 가져 왔으나, 質 管理面에서는 성공적이라고 보기 어렵다. 특히 大學의 人的·物的 教育 여건을 고려하지 않은 增員은 교육 여건의 악화를 초래하여 教育의 質을 우려하게 하였다.

高等教育 人口가 폭발적으로 增加하게 된 원인은 고등교육에 대한 강한 욕구를 가진 國民, 이에 편승하여 大學運營의 便利를 도모하려는 大學當局뿐만 아니라 일관된 계획이나 원칙 없이 國民의 高等教育 需要에 밀려 定員을 책정하여 온 政府 때문이다.

그리고 高等教育 定員政策 決定過程에서 一般國民과 大學當局의 意思가 점차로 배제되고, 국가의 統制와 支配가 강화되었다. 즉, 國家는 大學學生定員令, 大學設置基準令, 學位登錄制 및 私立學校法 등에 의해 定員政策 決定權을 거의 독점하게 되었다.

## 3. 定員政策의 理論的 基底

大學 定員政策의 문제점을 파악하기 위해서는 대학 정원을 決定하는 요인은 무엇이고, 또한 定員政策의 결정은 어떠한 過程을 거치게 되며, 이때 지켜져야만 하는 準據는 무엇인가에 대한 理論的 考察을 통해 問題點 分析의 틀을 마련할 필요가 있다.

### 1) 大學定員의 決定要因

大學教育은 개인의 自己完成뿐만 아니라 그 社會의 文化를 계승·발전시키며, 産業社會가 요구하는 고급 專門人력과 文化的 役軍을 비롯한 指導의 人材를 양성한다. 그러나 大學教育은 비싼 教育費가 투입되어야 하므로 教育의 量과 質을 좌우하는 定員規模를 결정할 때는 定員에 영향을 주는 여러 요인들을 考慮하게 된다. 이들 要因 중 大學定員을 決定하는 주요 요인만을 한정하여 살펴 보면 다음과 같다.

#### (1) 社會需要

大學教育에 대한 社會需要란 대학교육에 대한 個人的 수요의 集合概念으로 教育 받은 인력에 대한 經濟的 需要와는 구분된다. 大學教育에 대한 社會 수요는 學生의 學業能力, 기대 소득과 취업, 適齡人口, 부모의 教育熱, 가계 소득, 학비(공교육비와 기회 비용), 진학 기회(大學 入學 定員) 등과 같은 여러 요인의 相互作用 結果로 나타나며 大學 정원 책정에 直接的인 영향을 준다. 우리나라를 비롯한 대부분의 개발도상국에서는 社會需要가 계속 增加하고 있으나, 미국을 비롯한 일부 국가에서는 현저하게 감소하고 있는 추세이다.

#### (2) 教育의 機會均等

民主主義 教育은 각 개인의 타고난 潛在能力을 최대한 신장시키고 이렇게 開發된 能力을 최대한 발휘할 수 있도록 機會를 均等히 제공하는 것을 하나의 理想으로 삼고 있다. 大學教育에 있어서도 모든 사람에게 身分, 信仰, 階層, 居住地域, 經濟的 與件, 性 등과 같은 教育外的 要因에 의해 차별을 두지 않고 能力과 適性 그리고 必要에 따라 均等하게 教育機會를 제공하는 것이 하나의 理想이다. 그러므로 大學定員을 책정할 때에는 얼마나 機會均等 精神을 실현하려고 노력하느냐에 따라 全體定員뿐만 아니라 地域別·設立別(국·공·사립), 晝·夜間別·性別 등으로 배분되는 定員이 달라진다.

#### (3) 人力需要

人力需要란 大學教育을 받은 인력에 대한 그 社會의 經濟的 수요를 말하며, 産業構造의 변동, 職業構造의 변동과 專門化, 專門人력에 대한 誘因體制 등에 따라 달라진다. 人力需要를 추정한

다는 것이 어려움이 있고, 教育을 經濟的 必要 人力에만 국한시키는 위험성이 있으나, 大學 卒業生에 대한 고용 전망과 國家發展을 위해 요망되는 社會 各 部門別·産業別·職種別 인력 수요는 大學 定員政策에서 고려해야만 하는 중요 요인이다. 定員 책정에서 人力需給 계획을 고려함으로써 경제 발전에 필요한 고급 인력을 확보할 수 있고, 고급 인력의 過剩供給에 따른 失業 또는 潛在失業의 예방과 실업에서 오는 사회 불안을 완화할 수 있다.

#### (4) 大學의 受容能力

大學의 受容能力이라 함은 大學의 기존 시설·설비와 그 활용, 재단의 재정 능력, 教授確保率, 教育課程의 開發, 참고 도서의 구비 여부 등을 포함하는 광범위한 概念으로 大學定員을 決定하는 실질적인 요인이 된다. 受容能力은 대학교육의 質 管理라는 문제와도 밀접한 관련이 있다. 즉, 수용 능력을 능가하는 大學 人口는 이용 시설뿐만 아니라 教授의 부족, 부실한 교육 내용 등을 초래하여 大學教育의 質的 基準을 저하시키기 때문이다.

#### (5) 政府의 基本 政策方向

政策이란 公權力을 배경으로 강행되는 國家의 基本方針을 말하는 것이고 보면, 大學 定員政策은 당연히 정부의 基本 政策方向에 따라 영향을 받을 수밖에 없다. 政府는 각종 人的·物的 資源의 제약 조건하에서 중점과 우선 순위에 따라 可用資源의 효율적 사용을 위한 戰略을 수립한다. 政府가 여러 가지 社會政策 중 教育政策, 그중에서도 高等教育 정책에 어떻게 우선 순위를 부여하느냐에 따라 대학 정원 정책은 달라지게 된다. 특히 정부의 기본 정책 방향 중에서도 教育의 價値認識이 平等主義(equalitarianism)와 效率主義(efiticism) 중 어느 것을 추구하느냐에 따라 大學 定員政策은 크게 달라진다.

#### (6) 外國과의 國際的 比較

大學 定員策定에 있어서 外國의 사례는 중요한 참고 자료가 된다. 정원 설정의 구체적인 方法이나 정원 결정의 主體는 나라마다 각기 다르나, 定員策定時에 國家의 發展段階나 教育發展 또는 생활 습관 등에 있어서 그 정도나 수준이 비슷하거나 앞선 外國의 사례는 大學 定員政策

의 방향이나 定員規模의 결정에 있어서 고려하게 되는 중요한 요인이 된다.

## 2) 大學 定員政策 過程

大學 定員規模는 정원에 영향을 주는 여러 가지 요인들을 고려하여 政府가 최종적으로 決定하는 정책 결정의 문제이다. 그러므로 大學 定員政策의 評價는 책정된 定員規模를 분석해 보는 방법뿐만 아니라 定員政策이 어떠한 過程을 거쳐서 형성·결정되어 執行되고 그 결과는 어떠한가 등의 전반적인 政策過程을 검토해 보는 것이다. 여기서는 먼저 定員政策의 一般的 過程을 알아 보고, 정원 정책 과정에서 지켜야만 하는 主要 準據들에 대해 살펴 본다.

### (1) 一般的 過程

大學 定員政策 과정은 대학 정원에 대한 問題意識의 유발로부터 시작된다. 기존의 정원 정책이 문제라고 인식하는 個人이나 集團(주로 국민과 학부모, 대학 등)이 관련 행정 기관 또는 국회(문공위원회), 정당, 政府의 각종 자문위원회, 매스컴 등을 통해 우회적인 方法으로 問題의 解決을 요구한다. 그러면 政策決定者 및 行政機關, 즉 政策主體는 政策의 解決을 의도하여 그것을 公式의으로 정책 문제화하고, 제기된 문제 해결을 위한 代案들을 탐색한다. 이것은 주로 外部主導의인 정책 문제 정립 과정을 말한 것이지만, 政策主體가 스스로 問題를 提起하여 정책 문제화하는 경우도 있을 수 있다.

오늘날 大學 定員政策 決定過程에서 문교부가 정책 문제를 定立하고 代案을 탐색하는 過程을 좀더 具體的으로 살펴 보면 다음과 같다. 우선 文敎部는 대통령과 국무총리의 指示, 경제기획원과 다른 행정 부처 그리고 대통령 비서실의 충고, 각종 자문위원회의 충고, 與黨 및 野黨과 국회 문공위원회의 要求, 또한 관련 연구 기관의 研究資料, 국민·학부모의 輿論, 한국교원단체총연합회와 私學財團聯合會 등 여러 관련 단위의 요구를 고려하여 翌年度 '大學定員 調整指針'을 마련한다. 이러한 作業의 실무 담당은 大學政策室 大學行政課이며, 마련된 대학 정원 조정 지침은 각 大學에 통보된다. 각 大學은 學科別·系列別 定員을 결정하여 翌年度의 定員調整

案을 문교부에 보고하게 되고, 文敎部는 각 大學이 설정한 定員規模를 수합하여 大學定員의 決定要因들 그리고 관련된 個人 및 集團들의 요구 사항 등을 고려하여 가장 알맞은 최적의 全體 大學定員 및 각 大學別 定員規模 설정을 위한 代案을 탐색하게 된다.

大學定員을 결정하는 政策決定의 단계는 政策形成의 단계와 밀접히 관련되어 있으므로 단계의 명확한 구분은 곤란하나, 실제적인 全體 大學定員과 大學別 定員規模가 결정되는 단계이다. 즉, 文敎部는 여러 集團의 指示와 忠告, 要求 등을 수렴하여 定員規模를 결정하게 되는데 이때에는 決定過程 關聯單位間에 흥정과 설득 그리고 타협이 포함된 복잡한 相互作用이 있으며, 이 過程은 '암흑 상자' 속에서 비밀리 이루어지는 경우가 많기 때문에 어떤 集團이 어떤 基準에 의해 어떻게 영향을 주었는지 영민히 밝혀지지 않는 경우도 많다. 이처럼 大學定員의 실질적인 결정은 文敎部의 決定으로 이루어지나, 形式上으로는 國務會議의 議決로 확정된다.

全體 大學定員과 大學別 定員規模가 확정되면 이것의 執行은 국무회의의 의결을 통하여 '大學學生定員令'을 개정하고, 그것을 각 大學에 통보함으로써 이루어진다. 政策의 執行은 大學學生定員令과 같은 대통령령뿐만 아니라 이에 기초한 文敎部令이나 각종 指示를 수반한다.

定員政策에 대한 評價活動은 文敎部가 主體가 되어 이루어질 수도 있고, 제3자에 의한 評價도 있을 수 있다. 이때의 평가는 政策이 大學定員과 관련된 問題解決에 얼마나 기여했느냐 하는 政策의 效果(영향)뿐만 아니라 定員政策 過程과 目的까지도 평가하게 되며, 이 평가 결과는 還流되어 정원 정책에 대한 지지·재요구 및 수정의 순환 과정을 거친다. 文敎部는 정원 정책의 評價過程에서 각종 위원회를 활용하기도 하고 大學의 요구, 社會輿論, 政黨의 요구, 관련 研究機關의 研究資料 등을 참고하기도 한다.

### (2) 政策過程 分析의 틀

大學定員 정책 과정을 分析하는 틀은 여러 가지가 있을 수 있겠으나, 여기에서는 정책 목표의 妥當性, 정책 형성의 合理性, 정책 결정의 民主性, 정책 집행의 均衡性, 정책 집행 결과의 効

率性 등으로 정하고 각각에 대해 좀더 具體的으로 살펴 보기로 한다.

政策目標의 妥當性이란 설정된 정원 정책의 목표가 政策問題解決이나 지향하는 미래 상태에 適合한 것이어야 한다는 것이다. 定員政策의 目標은 정원 정책을 통해 성취하고자 하는 궁극적인 價値를 제시한 것으로 定員政策 수립의 基本指針이 될 뿐만 아니라 정책의 全過程에 하나의 準據가 된다. 즉, 정원 정책의 形成 및 決定, 執行 그리고 評價의 基準이 된다. 政策目標가 妥當하지 못할 때에는 價値 없는 문제에 자원과 노력을 허비하게 되거나, 非教育的인 結果를 초래하게 할 수도 있기 때문에 定員政策의 目標은 妥當해야만 한다. 예를 들면, 文敎部가 마련한 대학 정원 조정 지침은 대학 정원과 관련된 問題를 解決하는 데 근본적으로 適合한 것이어야 한다.

政策形成의 合理性은 정책 형성의 科學性과 동일한 개념으로 大學定員 문제를 해결하기 위한 代案 探索과 모형 설계 및 영향 분석이 정확하고 合理的으로 이루어져야 한다는 것이다. 合理性을 구체적으로 구분하면 技術的 合理性, 法的 合理性, 社會的 合理性, 政治的 合理性 등으로 세분할 수 있으나, 여기서의 合理性은 정책 목표를 최선의 방법으로 달성하려는 技術的 合理性 또는 手段的 合理性을 말한다. 이것은 定員政策 목표를 가장 잘 달성하기 위해 미래에 이용 가능한 최상의 方法과 절차를 개발하는 知的 過程을 거쳤느냐 하는 計劃性의 문제와도 관련되며, 定員政策이 政治·經濟·社會·文化·人口 등 다른 분야와의 相關성을 綜合的으로 검토하였느냐의 문제와도 관련된다. 그리고 策定된 大學定員은 政治·社會的 與件이나 大學의 실정(재정이나 수용 능력)에 비추어 실현 가능해야 한다.

政策決定의 民主性은 정원 정책의 形成 및 決定過程에서 정책에 利害關係를 갖고 있는 관련 집단을 民主的으로 參與시키고, 여러 사람의 뜻을 반영하도록 制度化하여야 한다는 意味이다. 이것은 政策決定過程에서 정원 정책에 관련된 여러 勢力의 要求를 수용하고 그들의 의견을 반영하여 政治的 合理性을 높이려는 것이다. 그러므로 定員政策 決定過程에서는 關聯集團의 실질적

參與를 위해 세미나와 審議會 그리고 輿論 청취를 위한 公聽會 등이 활용되고 그들의 意見이 定員政策에 반영되어야 한다.

政策執行의 均衡性이란 정원 정책의 집행시에 정책의 根幹이 되는 기본 정책은 일관성과 지속성을 유지하면서 안정적이어야 하나, 枝葉的인 下位政策은 대내·외적인 환경 변화에 伸縮的으로 적응할 수 있도록 다양하여 지나친 획일성과 경직성을 피해야 한다는 뜻이다. 즉, 大學 定員政策은 大學學生定員수 등과 같은 대통령수 또는 文敎部令 및 각종 指示와 그에 따른 人的·物的 資源의 投入와 함께 執行되는데, 이때 定員政策에 수반되는 각종 법령이나 지시에 일관성이 있어야 하나, 大學의 自律性이 존중되고 어느 정도의 재량권이 부여되어야 한다. 그리하여 定員政策이 어느 정도 강제성을 띠면서도 利害關係 당사자의 동의를 바탕으로 이루어져야 한다.

政策執行 結果의 效率性은 정책 집행의 能率性과 效果性이 높아야 한다는 것으로 정원 정책이 실제로 執行된 후 나타나는 상태이다. 이 단계에서는 定員政策이 의도한 目標達成의 정도와 投入된 노력을 저울질하게 된다. 能率性이란 정원 정책 執行에 投入된 노력, 금전, 시간 등에 비해서 얻어진 성과가 어느 정도나 되느냐의 문제이고, 效果性이란 投入된 노력과는 無關하게 얼마나 政策目標에 도달했느냐의 문제이다. 또한 效率性 問題에서는 定員政策에 의해 영향 받는 受惠者의 만족도가 어느 정도인가도 판단의 대상이 된다. 즉, 定員政策이 집행된 結果에 대하여 定員政策 關聯集團이 얼마나 만족해 하고 受容하느냐의 정도이다.

#### 4. 主要 問題點

大學 定員政策에 대한 理論的 考察을 토대로 하여 우리나라 정원 정책에서 일반적으로 지적되고 있는 主要 問題點들을 살펴 보면, 策定된 定員規模와 관련된 것과 또 하나는 定員政策過程上에서 드러나는 문제점으로 大別해 볼 수 있다.

## 1) 定員規模의 側面

### (1) 大學教育에의 社會需要와 進學機會의 不均衡

1981년부터 실시된 卒業定員制를 계기로 大學 進學機會가 획기적으로 확대되었음에도 불구하고 大學定員이 大學教育에 대한 급증하는 社會需要에 적절히 대응하지 못함으로써 여러 가지 副作用을 낳고 있다.

우리나라에서 大學教育에 대한 社會需要가 급증하는 이유는 여러 가지로 설명될 수 있겠으나, 중요하다고 생각되는 몇 가지만 든다면 다음과 같다.

우선 大學教育의 價値에 대한 認識이 증대되었다는 점이다. 大學教育은 人間의 知的·人格的 成熟을 지원하는 활동이라는 教育의 本質的 價値뿐만 아니라 經濟成長, 政治發展, 社會改革을 위한 手段의 價値도 가진다는 사실 때문이다. 더우기 大學教育은 個人的 社會的 地位 결정에 가장 큰 영향을 미치며, 전형적인 學歷社會에 있어서서는 더욱더 그 영향력이 크다. 이처럼 大學教育이 社會的 地位 移動의 주요 통로로 여겨지고 있으며, 個人的 삶의 機會를 결정하는 중요한 요인으로 認識되고 있다. 우리나라는 예로부터 教育을 숭상해 온 儒敎的 價値觀의 영향을 강하게 받았을 뿐만 아니라 大學教育을 출세나 社會的 地位의 상승 이동을 위한 수단만으로 생각하는 그릇된 教育觀이 상당히 강하게 작용하고 있어 大學教育에 대한 기대가 폭발하고 있다. 특히 우리나라 국민의 大學教育에 대한 需要는 이와 같은 教育觀에 크게 영향을 받고 있어 그 수요가 거의 맹목적·무제한적으로 결정되는 경향이 있다. 자신의 能力이나 適性 또는 必要, 就業 展望 등과는 무관하게 오로지 사회적 지위 상승의 보증서인 大學의 卒業證書를 받기 위한 대학 지원자가 증가되고 있다.

大學教育에 대한 學生需要를 증대시키는 또 다른 이유는 人口의 증가에 따른 高等教育 人口의 절대 수의 증가뿐만 아니라 教育의 機會均等精神에 따라 教育이 보편화되면서 초·중등학교 학생수의 증가에 의한 教育 人口의 상향적 파급 효과를 들 수 있다. 과거 엘리트 중심의 고등교육 체제에서는 소수 정예들에게만 高等教育을 받을

수 있는 機會가 주어졌으나, 고등교육의 大衆化 단계에 접어들면서 社會의 더 많은 구성원들이 高等教育을 받을 수 있게 되었다. 즉, 점차로 고등교육 기회가 확대되면서 社會經濟的 地位나 학업 성취 수준이 中間集團에 속하는 학생들도 大學教育에 接近할 수 있는 可能性이 높아졌다. 이러한 現象은 그 원인을 大學觀의 變化에서 찾을 수도 있다. 즉, 우리나라는 解放前까지만 해도 日本을 매개로 하여 독일식 주지주의적(intellectualism) 大學觀을 받아들여 知的으로 優秀한 소수의 학생을 수용하여 학문을 研究하게 하였다. 그러나 解放과 함께 미국의 자유주의적 大學觀의 영향을 받아 양적 팽창을 초래하게 되었다. 또한 日本은 식민지 통치 정책의 일환으로 愚民化教育을 實施했으므로 극히 제한된 소수에게만 教育의 기회를 주어 왔으며, 해방이 되자 그동안 억압되었던 국민의 教育熱은 大學教育에 대한 社會需要를 급증하게 하는 原因이 되기도 하였다.

한편, 大學教育에 대한 과잉된 학생 수요는 이외에도 국민들의 國民所得이나 家計所得과 같은 生活水準의 향상에 따라 父母들의 子女教育에 대한 기대 수준이 크게 상승된 것이 하나의 原因이 될 수도 있다.

그러나 이처럼 급증하는 大學 進學需要와는 달리 大學 進學機會는 크게 제한되고 있다. 즉, 政府는 大學의 質的 水準을 유지하고 고등 실업자의 量產을 방지한다는 이유 아래 大學定員을 통제하고 있다. 다시 말해서 과거부터 大學教育은 소수의 엘리트만을 선발하여 教育을 실시해 왔고, 大學教育은 知的 受容能力이 있는 소수에게만 機會를 제공하여야 한다는 것이다. 이러한 생각의 기본 전제는 優秀한 人材의 수는 제한되어 있기 때문에 대학교육 기회의 擴大는 必然的으로 大學教育의 質을 저하시킨다는 것이다. 특히 學生人口의 增加는 개인 차를 심화시킬 뿐만 아니라 教授 擴充에 따른 자질의 저하를 가져오고, 財政投入의 미흡, 施設(특히 강의실 및 研究室 등 絕對空間)의 상대적 부족 등으로 大學教育의 質을 떨어뜨리게 된다는 것이다. 오늘날 대학교육은 現代社會가 요구하는 수월성을 확보할 때만 그 생존이 가능한데, 이러한 大學教育

의 수월성은 소수 엘리트에 의해서만 이루어질 수 있으므로 大學教育의 최소한의 질적 수준을 보장하기 위한 질적 규제 수단으로 大學定員을 통해 進學機會를 제한해야 한다고 본다. 그리고 大學定員을 통해 大學의 질적 관리를 한다는 데에는 大學에 대한 政府의 불신도 전제되어 있음을 알 수 있다.

또한 大學 進學機會는 大學教育을 社會 각 부문별·산업별·직종별 인력 수요에 따라 計劃해야만 한다는 이유로 제한되고 있다. 즉, 人力需要보다 많은 大學 卒業生의 공급은 실업을 유발하여 高等流民을 배출하며, 이것은 고급 인력의 낭비를 초래하고 社會的 不安을 조성할 수 있기 때문에 大學教育에서는 노동 시장의 직업과의 관계를 고려하여 거기에 대비할 수 있도록 定員을 設定하여 大學 進學機會를 제한해야 한다는 것이다.

이로 인해 大學教育에 대한 社會需要와 進學機會의 不均衡은 점차로 심화되고 있으며, 이에 따라 大學 入試競爭은 날로 치열하게 되었다. 教育機會에 대한 需給間의 구조적 모순으로 인하여 매년 많은 學生들이 大學入試에서 탈락하게 되고, 이들 중의 상당수는 재수생으로 남게 되어 재수생의 積滯現象을 빚고 있으며, 최근에는 치열한 입시 관문을 통과하기 위한 과열 과외의 문제가 다시 社會問題로 제기되고 있다.

따라서 大學 定員政策은 대학교육에 대한 급증하는 社會需要와 進學機會의 不均衡을 슬기롭게 해소하기 위한 방안을 조속히 마련하지 않으면 안 될 것이다. 政府는 급증하는 사회 수요에 대한 돌파구로서 高等教育을 多樣化하여 전문대학, 방송통신대학 및 개방대학 그리고 학사 자격 인정 제도 등을 마련하여 高等教育機會를 확대하려고 하고 있으나, 이것만으로는 問題解決에 성공을 거두기 어려울 것이다. 이러한 노력은 학력간 임금 격차의 해소와 大學教育에 대한 社會認識의 變化 등을 통한 大學教育에 대한 社會需要를 鈍化시킬 수 있는 방안이 並行해서 이루어질 때만 그 실효를 거둘 수 있을 것이다.

### (2) 大學教育機會의 地域間 隔差

이 문제는 大學教育에의 사회 수요와 進學機會의 불균형과도 관련이 있는 것으로 그동안 政

府의 지방대학 육성책에도 불구하고 大學教育機會는 아직도 서울 등의 대도시 지역에 편중되고 주어지고 있다. 즉, 大學定員의 地域間 配분을 보면 '60년대에 비해 최근에는 그래도 상당히 지역간 균등화의 방향으로 이루어지고 있으나, 아직도 서울·부산·대구 등 대도시에 대한 배분 비율이 지방보다 높은 편이다. 특히 低所得層이나 근로 직장인들에게 教育機會를 제공하기 위한 夜間大學의 경우는 1987년 현재 54개의 夜間大學 중 23개 대학이 서울에 위치하고 있어 서울 지역 집중 현상이 두드러진다. 그리고 大學定員의 배분에 있어서는 서울을 제외한 地方間에도 그 격차가 매우 심하다. 예를 들면 대구와 경북 지역 그리고 광주와 전남 지역을 地域別 형평 지수(지역별 대학생 구성비÷지역별 인구 구성비×100)에 의해 비교해 보면 그 隔差가 심각함을 알 수 있다. 이와 같은 大學教育機會의 地域間 隔差는 就學機會만을 비교한 교육 기회의 均等面에서도 문제이지만, 지역간의 갈등이나 감정 대립을 유발하는 등 또 다른 社會問題를 야기할 수 있다는 데에 문제의 심각성이 있다.

### (3) 人力需給의 不均衡

政府는 大學定員의 책정에서 人力需給 계획에 의한 定員政策을 표명하고 이를 강조하고 있으나, 성공을 거두고 있다고 보기 어렵다. 즉, 政府는 매년 '學生定員 調整指針'에서 경제 발전을 위한 인력 수급 계획에 기초하여 定員을 策定한다고 밝히고 있으나, 大學 卒業生의 就業難을 초래하여 취업률의 급격한 하락을 가져 왔을 뿐만 아니라 분야에 따라서는 필요한 인력을 구하지 못한 人力難을 겪기도 한다. 이와 같은 인력 수급의 불균형은 大學 定員政策에 있어 人力需要接近法에 의한 정원 책정의 한계점을 인식하지 못하고 무분별하게 적용한 데서 야기되는 것이라고 할 수 있다. 즉, 人力需要接近法은 量만을 다루고 있을 뿐 質을 고려하지 않으며, 우리나라와 같이 人力推定에 필요한 기초 자료가 빈약하고, 또한 勞働의 代替可能性과 勞働市場에서의 賃金 調整 역할 등에 대한 충분한 研究가 뒤따르지 않는 한 이 接近法에 의해 장기간에 걸친 구체적인 인력 수요를 推定하는 것은 무리이

다. 그렇다고 高價의 教育投資를 요하는 大學教育을 人力需要와 전혀 무관하게 企圖할 수는 없을 것이다. 그러나 大學教育은 人力供給 이외의 機能도 가진다는 점, 또한 高級人力 부족 현상의 危險을 감당하기보다는 고급 인력의 초과 공급에 따르는 國民經濟의 희생을 부담하는 것이 長期의인 展望에서 오히려 健全하다는 점을 인식하여 人力需要에 의한 定員策定을 극히 한정된 분야에만 국한하여 선별적으로 적용했었다면 人力供給의 不均衡을 다소나마 완화할 수 있을 것이다.

#### (4) 教育의 質 問題와 教育與件의 惡化

대학 정원의 책정이 大學의 人的·物的 受容能力을 제대로 고려하지 않은 채 이루어짐으로써 教育 여건을 악화시키고 大學教育의 質의 低下를 우려하게 할 뿐만 아니라 진정한 意味의 機會均等에 역행하는 결과를 가져 왔다. 大學教育의 質 管理는 정원의 조정보다는 大學의 受容能力에 의해 더 좌우된다는 사실을 인식하여 大學 定員政策에서는 정원의 조정에 앞서 大學의 受容能力 향상 방안이 우선적으로 고려되어야 한다. 그런데 大學의 受容能力이 떨어지는 地方大學이나 일부 私立大學에 오히려 더 많은 학생을 증원함으로써 大學教育의 본질인 수월성 함양을 저해하고 있다. 우리나라의 大學 就學率은 이제 선진국 수준이거나 그것을 능가하고 있는 실정이지만, 教育與件 등의 大學 受容能力은 상당히 저조하다. 우리나라 대학들은 教育財政의 대부분을 학생의 등록금에만 의존하고 있어 教育與件의 개선을 실질적으로 기대하기 어려운데, 大學에 대한 教育財政의 지원 없이 학생만을 증원함으로써 學力 없는 高學歷者를 양산하여 社會問題를 야기하고 있다. 教育의 기회 균등이 단지 就學機會의 확대만을 의미하는 것이 아니고 보면, 教育與件의 개선은 실질적인 教育機會의 均等과 밀접한 관련이 있다.

### 2) 定員政策過程의 側面

#### (1) 政策目標의 妥當性 缺如

정원 정책의 목표는 教育目的에 適合할 뿐만 아니라 教育 問題解決에 妥當한 것이어야 한다.

그런데 우리나라 大學 定員政策의 議題 선정이나 정책 목표 설정은 教育 본연의 기능과 원칙에 입각한 教育的 觀點에서 이루어지기보다는 政治나 經濟 등과 같은 教育外的 건지에서 이루어짐으로써 그 妥當性이 의문시되고 있다. 특히 大學 定員政策의 주요 변화들이 대부분 정치적 변혁기에 일어났다는 것은 定員政策에 정치적 변수가 크게 작용했음을 보여준다. 그간의 定員政策過程을 보면 표방된 명분은 그럴 듯하나, 그 裏面에는 몇몇이 공개할 수 없는 의도나 政權의 차원에서 教育을 이용하려는 정치적 영향이 크게 작용했음을 알 수 있다.

예를 들면 大學教育의 질 향상을 政策目標로 표방했던 대학 정비나 大學 卒業定員制는 量의 통제를 통해서만 大學教育의 수월성을 확보하려고 한 타당치 않은 것이었으며, 더우기 거기에는 量의 조정을 통한 學生의 통제라는 政治的 意圖가 다분히 내포되어 있었다.

#### (2) 政策決定의 非民主性

대학 정원 결정 과정은 大學이나 學父母 등의 政策 관련 集團과 專門家의 실질적인 참여 기회가 극히 제한되어 있다. 물론 政策決定過程에서 자문위원회나 심의회 등을 활용하기도 하나, 形式的인 참여가 많으며 합리적인 資料나 다른 分野와의 關聯性을 충분히 검토도 하지 않고 文教部의 소수 관료가 입안하여 졸속으로 決定하는 경우가 많아 그 過程이 民主的이라고 보기 어렵다. 이해 관계를 갖고 있는 集團을 많이 참여시켜 政策決定 이전에 충분한 토의와 輿論에 의한 여과를 거쳐 그 이해 관계가 사전에 調整된 후에 결정되면 원만히 執行될 수 있을 뿐만 아니라 國民의 지지도 받을 수 있는데, 文教部의 소수 관료 집단이 定員政策의 決定過程을 독점함으로써 대부분의 定員政策은 실현 가능성이 결여되고 劃一的이라는 비난을 받는 경우가 많았다. 결국 지지를 얻지 못하게 됨으로써 定員政策은 수정되거나 폐지될 수밖에 없었고, 이로 인해 安定性이 결여된 朝令暮改式이라는 비난을 면할 수가 없었다.

#### (3) 政策의 一貫性 缺如

歷史적으로 볼 때 그간의 定員政策은 變化가 심했으며, 특히 정치적 전환기에는 그 現象이 두



드러졌다. 이것은 여러 가지 이유로 설명될 수 있겠지만, 그간의 定員政策이 대부분 教育學 理論이나 哲學의 原理에 입각하기보다는 지나치게 輿論에 민감한 반응을 보이거나 政治의 時流에 따라 정책 기초를 一貫性 없이 급격하게 바꾸었기 때문이다. 또한 教育政策의 効果는 長期的인 안목에서 충분한 시간이 지난 후에 評價되어야 함에도 불구하고 즉각적인 효과만을 염두에 두고 評價함으로써 定員政策이 一貫性을 유지하지 못하는 것으로도 해석된다.

그렇다고 定員政策이 신축적이라고 보기도 어렵다. 각 地域 및 大學의 特性이나 受容能力 등은 각기 다른데 이러한 상황을 무시한 채 획일적으로 政策이 適用되는 경우가 허다하다.

#### (4) 大學 定員決定權의 國家獨占

공공 재원에 대한 大學教育의 책무성을 보장하고 大學教育의 質을 관리하며 顯的 增大로 인한 副作用을 예방하기 위하여 國家가 大學定員을 통제한다고는 하지만, 지금처럼 政府가 大學別 全體定員과 學科別 定員까지도 체계적이고 계획적으로 調整함으로써 大學定員의 決定權을 거의 獨占하고 있는 것은 여러 가지로 問題가 된다. 즉, 이와 같은 大學定員의 통제는 大學의 자율 역량을 위축시킬 뿐만 아니라 大學의 發展도 제약하는 경우가 적지 않다. 大學의 本質에서 파생되는 主要 特性 가운데 하나가 自律性이라는 점을 감안하면, 定員政策은 각 大學運營의 自律性和 創意性을 존중할 수 있어야만 한다. 그리고 우리나라 대부분의 私立大學이 教育財政을 거의 전적으로 學生들의 등록금에 의존하고 있는 실정이고 보면, 특별한 財政的 지원 없는 政府의 정원 통제 정책은 私學의 재정난을 가중시켜 大學發展을 저해하기도 한다. 더우기 대학 정원의 양적 통제를 통해 大學教育의 質을 향상시키

기 위해서는 오히려 教授의 자질을 향상하고, 教授-學習方法과 教育課程을 개선하며, 시설·설비의 개선과 재원적 지원을 확대하는 등의 노력이 더 강화되어야 할 것이다.

## 5. 結 言

大學 定員政策은 여러 가지 요인의 복합 작용에 의해 영향을 받는다. 그러므로 定員政策의 問題點을 해결하는 데 있어서는 그에 영향을 주는 여러 關聯要因들을 綜合적으로 고려해야만 한다. 즉, 大學 定員政策의 문제는 그와 관련된 교육 내적 조건뿐만 아니라 교육 외적 조건을 모두 고려하여 그 解決方案을 마련하여야 하며, 어느 한 側面만을 강조하게 되면 또 다른 문제를 야기할 수 있다.

우리나라 大學 定員政策이 직면하고 있는 가장 큰 문제 중의 하나는 大學教育에 대한 社會需要를 어떻게 하면 보다 많이 충족시키면서도 質的 秀越性을 유지할 수 있는가 하는 것이다. 원칙적으로 大學의 현실적인 受容能力이 허락하고, 지원하는 學生들의 能力과 才能이 大學水準에서 공부를 통해 개발될 수 있는 것이라면 定員政策은 大學進學을 희망하는 社會需要를 최대한 충족시킬 수 있도록 해야만 한다. 즉, 大學 定員政策에서도 自由民主主義의인 사회 체제의 原則이 존중되어야 할 것이다.

大學教育의 大衆化는 세계적인 추세일 뿐만 아니라 우리나라도 이미 大學教育이 大衆化 段階에 있음을 감안하면, 政府가 각 大學의 定員을 통제함으로써 大學教育의 秀越性을 확보하려는 것은 妥當하지 않으며 그 限界가 있다. 이제는 점진적으로 定員을 大學에서 自律적으로 결정하도록 政策方向이 전환되어야 할 것이다. \*