

大學整備 단행과 高等敎育의 量的 관리 (1961~'71)

—韓國 現代 高等敎育체제의 發展과정 (3)—

李 亨 行

(延世大 敎育學科)

韓國 現代 高等敎育체제의 發展과정

1. 高等敎育 체제 形成期(1945~'49)
2. 高等敎育 開放정책과 量的 성장(1950~'60)
3. 大學整備 단행과 高等敎育의 量的 관리 (1961~'71)
4. 實驗大學 운영과 高等敎育의 質的 관리 (1972~'79)
5. 敎育改革 실시와 高等敎育의 自律性·秀越性 추구(1980~'90)

1. 1960 年代의 概觀

1960 년대를 맞이하면서 한국 사회는 다시 격동의 소용돌이 속으로 밀려 들어갔다. 1960년대는 전 세계적으로 발전이 촉진되었던 시기로서 유엔의 명명대로 이른바 '開發의 年代(developmental decade)'에 해당된다. 우리나라에 있어서도 '60년의 4·19에 이어서 '61년 5·16이 있었고, 2년 반의 軍政 시기를 거쳐서 제3 공화국의 시대가 개막되었다. 제1차 경제 개발 5개년 계획('62~'66)에 이어서 제2차 경제 개발 5개년 계획('67~'71)이 추진되었고, 각종 개발 계

획이 조국 근대화의 깃발 아래 힘차게 추진되었다. 정치·경제·사회·문화 면의 격동과 함께 고등교육도 크나 큰 변동을 겪어야 했으며 개혁의 바람이 교육계를 휩쓸었다. 過度政府 시기의 문교 행정을 영도한 제7대 李丙燕 장관('60.4~'60.8), 민주당 정권 하의 제2 공화국 시대에 장관이 된 제8대 吳天錫 장관('60.8~'61.5) 등은 재임 기간은 짧았으나 그 시대에 맞는 특색 있는 문교 정책을 폈다. 그러나 제9대 尹宅重 장관('61.5~'61.5)은 재임 기간이 짧아 이렇다 할 시책을 펴지 못했다. 군정 시기 제10대 문교 부 장관으로 취임한 文熙奭('61.5~'62.1)은 그동안 비난의 대상이 되어 온 학원의 질서를 바로잡아 고등교육의 정상화를 촉진시키기 위한 방법으로 1961년 9월 1일 '敎育에 關한 臨時特例法'을 공포하고, 여러 혁명 입법과 급진적인 문교 시책을 추진해 나갔다. 뒤를 이어 제11대 金相浹 장관('62.1~'62.10), 제12대 朴一殷 장관('62.10~'63.3), 제13대 李鍾雨 장관은 사립 대학의 정상적 운영이라는 목표 아래 '私立學校法'을 제정·공포하였다. 제3 공화국 시대에 있어서도 그와 같은 추세는 변함이 없었다.

〈표 1〉 암적 관리기의 고등교육 추이

연 도 별	설 립 별	학 교 수	학 생 수	교 원 수	학 과 수
1960	국·공립	16	35,380(31,680)	1,376	244(234)
		47	59,820(56,860)	2,256	417(394)
1961	국·공립	—	—	—	—
		—	—	—	—
1962	국·공립	25	36,192(33,472)	1,500	244(224)
		60	90,276(82,038)	2,333	591(492)
1963	국·공립	32	36,400(31,545)	1,252	248
		71	87,793(73,693)	2,624	
1964	국·공립	34	37,580(30,223)	2,074	284
		89	98,578(82,739)	3,011	
1965	국·공립	39	36,610(25,964)	2,521	465(248)
		92	98,139(79,679)	3,979	900(638)
1966	국·공립	40	40,310(25,953)	2,873	526(258)
		88	126,730(5,401)	4,391	882(653)
1967	국·공립	42	43,665(26,893)	3,124	514(253)
		82	118,005(97,136)	4,324	862(695)
1968	국·공립	42	47,304(28,306)	3,432	560(268)
		80	113,734(95,353)	4,789	920(769)
1969	국·공립	46	53,978(32,265)	3,710	604(288)
		81	118,832(100,665)	5,286	935(774)
1970	국·공립	46	59,943(36,038)	4,000	654(306)
		81	127,008(110,376)	5,837	946(814)
1971	국·공립	46	64,755(39,721)	4,374	673(312)
		89	135,022(115,648)	6,073	991(840)

*주: 실업고등전문학교, 초급대학, 교육대학, 대학(교)의 수처(대학원 및 각종학교 제외)로서 괄호 안의 숫자는 4년제 대학(교)임.

1961년 통계는 대학정비사업의 잦은 수정으로 수치가 가변적임.

*자료: 문교부, 「문교통계연보」(1960~1971).

1960년 통계는 대학정비전 수처('60.11)로서 문교부, 「전국대학 학과별 학생징원 통계표」에 의거함.

1964년 民政으로 수립된 共和黨의 제3공화국은 1·2차 경제 개발 계획의 수행과 그 성공적 결과에 따른 民族中興의 새 역사를 창조하는데 역점을 두었다. 그리하여 국민 경제 성장에 기여할 수 있는 교육, 즉 教育의 生産性을 강조하고 民族主體性 確立과 공부하는 학원 건설, 민족 문화 애호 사상의 고취 등이 문교 정책에서 강조되었다. 공부하는 학원의 건설은 고등교육의 正常化를 겨냥한 것이며, 그 구체적 표현은 '68년의 大學入試豫備考査制로 나타났다. 또한 민족 중흥의 역사적 사명을 강조한 國民教育憲章의 公布(1968.12.5)는 그 이후의 교육과정 개편을 비롯하여 학교교육에 커다란 영향을 주게 되었다.

한편, 학도호국단을 해체해야 한다는 여론에 따라 '60년 5월 국무회의 의결을 거쳐 학도호국단이 해체되기에 이르자, 각 대학에서는 학생

자치 운동 기구로서 學生會를 부활시켰다. 학생회는 교내 활동 및 對사회 활동을 통하여 학생들의 대변 기구로서 자치 활동의 원동력이 되었을 뿐만 아니라 사회 여론을 환기시킴으로써 사회 정화의 자극제 역할을 하기도 했다. 제2공화국 정부는 학생 자치 활동을 개선하는 것이 외에도 대외 장학금을 제도화하고 학사 자격 고시제를 실시하였으며 교육대학 및 교육대학원의 설치를 추진하는 등 민주적 개혁을 시도하였다.

'61년 5·16 군사정부의 大學整備案으로 시작된 1960년대의 고등교육 정책은 개혁과 변동, 쇠퇴와 발전을 그 특징으로 하였다. 그러나 이러한 개혁 조치는 여러 시행착오를 거치면서도 자리매김되지 못하고, 국가에 의한 고등교육 관리 체제의 강화라는 성격을 형성하기에 이르렀다. 대학정비안을 필두로 私立學校法을 위시한 사학의 통제, 대학입학자격고시제, 학사자격고

시제, 대학학생정원령 및 학위등록제, 그리고 교수자격심사제 등은 1960년대 한국 고등교육에 있어서 대학의 自律과 정부의 統制와의 관계를 단적으로 드러내는 것이라 하겠다. 이러한 국가 관리 체제를 주축으로 한 고등교육 정책은 대학 및 대학생 정원의 감축을 중심으로 한 양적 관리 정책의 성격을 지닌 것이었다. 이 시기의 고등교육 추이를 보면 앞의 <표 1>과 같다.

<표 1>에 제시된 바와 같이 대학 정비 이후 고등교육 기관의 신설은 매우 억제되었음을 알 수 있다. 특히 국립 고등교육 기관의 경우에는 교육대학을 제외하고 거의 동결 상태가 지속되었으며, 사립 고등교육 기관의 신설은 제3공화국 정부의 경제 개발 장기 계획에 발맞추어 실업계 전문학교의 설립이 주를 이루었다. 그리고 고등교육 기관 중 사학의 비중은 여전히 높은 상태(64~74%)였다.

이렇듯 1960년대의 고등교육 정책은 그 양적 관리 면에서는 어느 정도 소기의 성과를 올렸다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 국가 주도의 양적 관리만으로는 대학교육의 정상화와 질적 향상이라는 목표를 달성하는 데 미흡하였다. 대학교육의 내용과 관련된 보다 실질적인 질적 개선의 노력은 1960년대 후반부터 추진된 고등교육 개혁 방안에서 구체화되어 1972년부터 실시된 實驗大學 運營과 大學 特性化 사업으로 나타나게 되었다.

본고에서는 4·19 이후 5·16을 거쳐 1960년대를 통한 격동의 시기에 있어서 대학교육에 대한 量的 管理로 특징지어지는 주요 고등교육 정책을 개관하고, 그것이 어떻게 한국 고등교육의 국가 관리 체제를 강화시켜 나갔는지 살펴 보기로 한다.

2. 4·19와 5·16

1960년 4·19 혁명은 그것의 政治史的 意義를 과소 평가할 수 없을 뿐만 아니라 그것이 주로 대학가를 震源으로 하여 출발하였다는 점에서나 그후 대학 내부에 심대한 파문을 일으켰다는 점

으로 비추어 보면 교육적 측면에서도 깊은 의미를 지닌 사건이었다.

4·19 이후 3개월 간의 과도 정부 시기에 있어서는 李丙巖 장관이 주로 學閥의 正常化, 師道の 확립, 교육의 政治的 中立을 문교 정책의 기본으로 내세웠다. 이러한 정책의 이면에는 학생들의 정치·사회 참여가 크게 부각되었고 이른바 학원의 민주화 바람으로 대학내 분규가 잇달아 야기되었다는 사실과 관련된 것이었다. 또한 이 시기는 교육계 안팎으로 각종 개혁의 바람이 불기 시작했으며 守舊와 安住보다도 혁신과 진보가 통하는 시기였고, 따라서 교육계가 큰 소용돌이 속에서 격동하여야만 했던 때였다. 創意가 만발했으나 秩序는 찾아보기 힘들었으며, 특히 대학가는 크게 술렁거렸다.

과도 정부 이후 民主黨 政府 하에서도 그와 같은 시대적 조류와 사회적 풍조는 계속되었다. 민주당 정부에서는 吳天錫과 尹宅重이 문교부 장관으로 취임하였으며 이때 세 가지 문교시정 방침이 제시되었는데, 즉 혁명 정신에 입각한 문교 정책의 구현, 교육의 질적 향상, 국민 문화의 진흥 등이다.¹⁾ 사실 민주당 정권 하의 문교 정책은 교육의 민주화·학원의 민주화·교육행정의 민주화를 부르짖고 가장 포괄적이고도 체계적인 시책의 강화 방안을 제시한 것이 사실이었다. 그러나 표방된 모든 시책을 효율적으로 수행하기에는 시대적 환경이 너무나도 어려웠고 허용된 시간이 지극히 짧았다.

민주당 정권 하의 문교 행정이 가장 부실히야 했던 현실적 문제는 과도 정부에서 이어지는 학원 분규와 敎員勞組 문제였다. 민주화의 여파로 재단 분규가 잇달아 일어나고 총·학장이나 교수에 대한 배척 운동이 자행되는 등 자유와 방종을 구분하기 어려운 실정이었다. 일천한 민주주의 역사 속에서 비롯된 열악한 정치 역량으로는 분출되는 여러 가지 욕구를 올바르게 수렴하고 조정할 수 없었으며, 사회 분위기가 역시 대화와 타협보다는 요구의 관철이 중시되었던 까닭에 거리와 광장은 날마다 데모대의 난무장이 되었고, 흥분과 혼란의 소용돌이 속에서 정치적 안정은

1) 中央大 附設 韓國教育問題研究所, 「文敎史」(서울: 中央大學校出版局, 1974), pp. 347~352.

찾을 수가 없었다. 결국 민주주의를 향한 4·19의 숭고한 이념은 뒷전으로 밀려났으며, 사회의 갈등과 불안정은 5·16이라는 또다른 통제를 불러들이는 구실이 되었다.

5·16 쿠데타로 등장한 군사 정부는 國家再建 最高會議 의결에 따라서 정치·경제·사회·문화·교육 등 전면에 걸친 광범위한 개혁을 단행하였다. 문교 시책으로서 5월 26일에 ① 간첩 침략 분쇄, ② 인간 개조, ③ 빈곤 타파, ④ 문화 혁신 등 4개 기본 목표를 내걸고 개혁을 추구하였으며, 1961년 9월 1일부로 공포된 ‘教育에 關한 臨時特例法’(법률 제708호)에 의하여 그것을 법적으로 뒷받침하였다.

‘교육에 관한 임시특례법’의 목적은 동법 제1조에 “본 법은 국민교육의 정상적 질서를 확립하고 그 질적 향상을 도모하기 위하여 교육행정 또는 학교법인에 관하여 교육법 및 교육공무원법과 기타 법령에 대한 特例를 규정함을 목적으로 한다”고 밝혀져 있다. 全文 22조 附則으로 이루어진 이 법은 공포일로부터 시행된 것으로 고등교육과 관련된 주요 내용은 다음과 같다.²⁾

① 국가의 문교행정에 관한 주요 시책에 대하여 문교부 장관의 諮問에 응하게 하기 위해 文敎再建諮問委員會가 설치되었다.

② 문교부 장관은 문교재건자문위원회의 자문을 거쳐 학교 또는 학과의 폐합을 명하거나 학급 또는 학생 정원의 재조정을 할 수 있고, 각급 학교 상호 간의 換置를 명할 수 있도록 하였다.

③ 국·공립대학의 총장·부총장 또는 학장도 문교재건자문위원회의 자문을 거쳐 문교부 장관의 제청에 따라 內閣首班에 의한 임명제로 하였다.

④ 국·공·사립대학의 전임강사 이상의 교원을 신규 채용하거나 승진·임명함에는 소정의 자격을 가진 자로서 敎授資格審査委員會의 심사에 합격해야 함을 규정하였다.

⑤ 각급 학교 교원의 정년을 종래의 65세에서 60세로 정하고, 대학에 名譽敎授制를 신설하였다.

⑥ 學校法人 理事 또는 監査를 임명함에 있어서는 공무원 자격이 없는 자는 임명할 수 없고 정원 수의 1/3 이상은 민법 제777조에 규정된 친족 관계나 처의 삼촌 이내 혈족 관계에 있는 자도 임명할 수 없도록 하고 이사의 임기는 5년 이내, 감사의 임기는 2년 이내로 하되 재임할 수 있게 하였다.

⑦ 학사학위는 4년제 대학(사범대학 포함)의 전 과정을 이수하고 국가에서 시행하는 學士資格考試에 합격한 자에 한하여 수여하도록 하였다.

⑧ 사립학교 교원이라도 교육공무원법 상의 정계 사유가 있을 때 감독청은 학교법인의 대표자에게 해직을 명하거나 징계를 요구할 수 있게 하였다.

文熙旻 문교부 장관은 9월 2일 ‘교육에 관한 임시특례법’의 공포에 즈음하여 이 법률은 敎育法의 기본적인 방향은 그대로 살려 나가고 특수한 事例를 조정하여 교육계의 질서를 정상화하기 위한 것이며, 결코 학원을 위축시키려는 것이 아니라는 담화문을 발표하였다. 이 담화문에 의하면 ‘이 법률의 취지는 사회 비난의 대상이 되어 온 학원의 질서를 단시일 내에 바로잡아 교육의 정상화를 촉진하기 위함’에 있다고 하였으며, “금후 이 특례법을 토대로 하여 교육의 혁신을 이룩하는 데 있어 앞으로 계속 존속할 필요가 있다고 인정되는 사항은 母法을 개정하여 영구화할 것이로되, 일시적으로만 타당한 부분은 소기의 목적이 달성되면 즉시 폐지하고자 한다”고 했다.

그러나 ‘교육에 관한 임시특례법’에는 사립대학을 규제하는 조항이 많았다. 일부 사립대학의 부정부패를 척결하기 위해 제정된 동법에는 제11조 사립학교 교직원 임명 절차, 제12조 사립학교 교원의 해직 명령, 제17조 學校法人의 理事 선임 기준, 제18조 학교법인의 이사 임기, 제19조 학교법인의 이사 승인 취소, 제20조 임시이사 선임의 특례 등을 두고 있었으며, 이러한 조항들은 후에 법제화되어 私立學校法으로 제정·공포되었다.

2) 孫仁銖, 「韓國教育史」(서울: 文音社, 1987), pp.730~731.

3. 高等教育의 國家管理體制 強化

1) 大學整備

5·16 군사 정부에 의하여 추진되었던 大學整備는 한국 고등교육사의 하나의 획기적인 사건이었다. 당시의 혁명 정부는 대학의 무계획적 양적 팽창에 따른 질적 저하, 高等遊民의 氾濫, 농촌 경제의 마비 등을 이유로 대학 정비 단행을 결정하고, 5·16 직후부터 추진하였던 것이다.

그러나 대학 정비에 대하여 보다 직접적인 영향을 미친 요인은 1960년 4·19 이후 대학교육에 대한 소극적·부정적인 면이 노출된 데서 기인했는지도 모른다. 4·19는 대학생이 주동이 되어 자유 선거를 통한 平和的 政權交替라는 민주주의 기본 원리를 정면으로 부정한 정치 권력을 타도하고 한국의 민주주의를 되찾았다는 점에서 그 歷史的 意義를 크게 인정받게 되었으나, 그 후 과잉된 자유의 남용으로 정치적 위기가 조성되고 사회적 혼란이 극에 달함으로써 한편으로는 쿠데타의 계기를 마련하였고, 다른 한편으로는 대학 안팎에서 대학 정비를 촉구하는 여론을 조성하는 데 중요한 역할을 한 것으로 생각된다.

사실상 4·19 후에는 대학 난립에 대한 반성과 비판이 크게 일면서 고등교육의 양적 팽창을 억제하기도 했지만, 그것은 일시적인 현상에 불과했을 뿐 오히려 문교시책은 더 방임적이었고 종래 명목적이었던 행정 감독이 더욱 이완되었다. 4·19로부터 5·16에 이르는 약 1년 동안에 서울여대와 삼육신학대 등이 새로 설립·인가되었고, 기존 사립대학들은 극소수를 제외하고는 학생 정원을 초과 모집하는 일이 공공연하게 행해졌으므로 학생 수는 크게 팽창하였다. 문교 통계에 의하면, 고등교육 학생 수는 '59년의 81,519명에서 '60년 101,041명, '61년 144,822명으로 폭증한 것으로 나타나 있다.³⁾ 그러나 실제에 있어서는 공식 통계에 나타난 것보다도 훨씬 많은 학생을 수용하고 있었던 것으로 추산된다.

문교부는 1961년 9월 1일 '교육에 관한 임

시특례법'의 공포에 이어 9월 5일에는 국·공립대학(교)의 정비 내용을 발표하고, 동시에 전국 사립대학(교) 실태 조사에 착수하였다. 그리하여 마침내 같은 해 11월 18일에는 사립대학 정비 기준을 공포하기에 이르렀다. 이러한 과정을 거쳐 1961년 확정된 대학정비안의 내용을 살펴 보면 다음과 같다.⁴⁾

① 부정 및 분규 대학의 정비, 대학의 지역적 분산, 인문계 감축 및 실업계 増強을 원칙으로 하였다.

② 전국 대학생 총수를 10만 명 선에서 7만 명 선으로 감축·조정하였다.

③ 대학교육의 일반적 정상화 방안으로 經常費 30%의 財團支出(사립대학의 경우), 교수 60세 停年制, 대학 입학 자격고시제 및 학사 자격 국가고시제, 교수 연구 실적 심사 등을 규정하였다.

④ 국·공립대학 정비에 있어서는 동일 지역 내의 독립 단과대학을 綜合大의 단과대학으로 흡수하고 전남·북과 경남·북의 단위 지역 내에 設立者의 의견을 존중하여 가능한 한 국립대학으로 흡수하기로 하였다.

⑤ 사립대학 정비에 있어서는 일정 비율을 적용하여 책정된 정원이 7백 명 미만인 대학을 폐지하고, 동일 지역 내의 학과 수를 제한하며 임시 2부 제도는 폐지하고 신학대학은 각종학교로 전환하며, 동일 종파에 속하는 것은 單一校로 통합하기로 하였다.

⑥ 초급대학은 대학 입학 자격고시를 거치지 않고 입학하게 하되 실업계에 한하고, 농·공·수산계 4년제 대학과 시설이 우수한 실업고등학교에 병설하게 하며, 초급대학 야간부는 주간부 설치 학과에 한하여 허용하기로 하였다.

이러한 군사 정부의 대학정비안은 대학 당국의 참여없이 일방적으로 강행됨으로써 여러 가지 불합리성을 조장하게 되었다. 즉, 지방의 유일무이한 대학이 폐지되고(예컨대, 충남과 전북 지방의 農科大學) 사립대학의 운영난이 가중되었으며, 중등교사 양성 기관의 줄속 개편이라는

3) 1963년도 「文教統計要覽」에 의함.

4) 金鍾喆, 「韓國教育政策研究」(서울: 教育科學社, 1989), pp.190~191.

〈표 2〉 1961년 4년제 대학 정비 상황

구 분	정 비 이 전			정 비 이 후			감 소			정원감소율 (%)	학 폐 지율 (%)
	대학수	학과수	학생정원	대학수	학과수	학생정원	대학수	학과수	학생정원		
국 립	9	186	29,440	8	150	17,340	1	36	12,100	41	20
공 립	5	41	5,240	4	33	2,740	1	8	2,500	48	20
사 립	42	364	54,320	28	291	40,250	14	73	14,070	26	20
소 계	56	591	89,000	40	474	60,330	16	117	28,670	32	20
야 간	15	88	2,920	10	58	6,080	5	30	3,160	108	34
총 계	71	679	91,290	50	532	16,410	21	147	25,510	028	22

*자료: 공보부 편, 「혁명정부 1년간의 업적」, 1962, pp.192~193.

문제점을 드러내게 되었다. 1961년도 4년제 대학에 대한 정비 상황을 정비 이전과 비교하여 제시하면 〈표 2〉와 같다.

'61년의 大學整備 과정에 있어서 현저하게 나타난 한 가지 사실은 4년제 대학을 대폭 정비하는 반면 2년제 대학을 대폭 늘리는 것이었다. 2년제 初級大學은 5·16 전에 12개교(3,208명)이던 것이 '62년에는 27개교(10,590명)로 늘어났으며 그밖에 10개교의 敎育大學이 신설되었다. 또 神學校가 各種學校로 전환 또는 격하된 사실도 간과할 수 없다. 신학교는 고등학교 졸업자뿐만 아니라 4년제 대학 졸업자를 입학하게 하면서도 학위를 수여하지 않고 각 宗派의 敎役者를 양성하는 각종학교의 지위로 전환되었던 것인데, 이 점이 많은 반발을 불러 일으켰다.

그리하여 1962년에 대학 정비 修正案이 발표되었다. 그 내용을 살펴 보면 ① 사립대학 학생 정원의 증가, ② 여자대학에 46,000명 정원의 증원 허가, ③ 1963년도 제1차 응시자가 대학 모집 정원을 초과하는 대학에 대한 입학 정원의 20% 증원 허가, ④ 대학 정원의 증원분에 의한 학과의 復科 허용과 증원에 의한 학과 증설시 人文系 대 非人文系의 3:7 비율 유지, ⑤ 야간대학 입학생에 대한 대학 입학 자격고시 면제 및 적장 추천제 실시 등이 그것이다.⁵⁾

그러나 군사 정부의 이러한 대학 정비의 의욕적인 시도는 결국 여러 가지 이유로 실패하고 말았다. 다만 실패에도 불구하고 그것은 한국 고등교육 정책에 중대한 전환을 가져 왔다. 그것

은 또한 한국 고등교육의 질적 향상이 양의 감축으로 이루어질 수 없다는 점을 명백히 했고, 大學運營의 正常化와 大學敎育의 質의 向上은 국가 감독의 일방적 강화와 국가 권력에 의한 강권적 조치만으로는 도저히 이루어질 수 없다는 점을 분명히 하였다. 대학교육의 질적 향상을 위한 시책은 장기적이고도 종합적인 계획 하에 정책의 일관성있는 추구를 통해서 이루어질 수 있으며, 대학교육 운영의 정상화는 敎育投資의 축소보다도 오히려 그것의 증대를 통해 이루어질 수 있다는 반성을 하게 되었다는 점에서 대학 정비는 하나의 歷史的 敎訓을 남겼다고 할 수 있다.

2) 私學의 統制 및 助成

① 私立學校法 制定

私立大學은 본래 설립자의 創意를 바탕으로 한 독자적인 운영 방침과 그 특유한 學風을 생명으로 한다. 그렇기에 사립대학 운영에는 自主性이 존중되지 않으면 정상적인 발전을 기하기가 어렵다. 그러나 사립학교일지라도 그것이 학교 교육인 한 그 자체는 원칙적으로 公共性을 띤 사회적 기능이기 때문에 學校法人이나 私人的 恣意로만 영위될 수 없다.

그러므로 사립학교는 밖으로 국가에 마주 설 때 公共性을 지녀야 하고, 안으로 자신에 향할 때에는 特殊性을 지녀야 한다. 전자가 결여되었을 때에는 사학 존재의 근거가 위태로워지고 후자가 희박할 때에는 사학의 意義가 상실된다.

5) 金鍾喆, 「韓國高等教育研究」(서울:培英社, 1979), p.90.

이러한 관점에서 볼 때, 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 견지하면서 건전한 발달을 도모하고자 사립학교의 설립 및 경영과 有關한 각종 教育關係法規를 통합·정리하여 單一法人 사립학교법을 새로이 제정한 정부의 조치는 우리나라 사학 교육 정책의 일보 전진을 뜻하는 것이라고 할 수 있다.

사립학교법 공포에 즈음하여 당시 문교부 장관이었던 李鍾雨는 사립학교법의 立法趣旨를 다음과 같이 피력하였다.

“이제까지 산발적으로 규정되어 온 제 법규는 사립학교의 특수성이 고려되지 않은 불합리한 점이 많아 이를 종합적으로 해석하고 사학의 보호와 육성을 위한 정상적 운영을 목표로 항구적으로 법체화한 것이다.”⁶⁾

그러나 사립학교 재단법인이나 사학을 관리하는 측에서는 사립학교 운영을 정부가 감독하기 위한 특별법이지 사학의 건전 육성을 위한 법이 아니라고 비난하였으며, 일부 학자들도 군사 정부의 ‘교육에 관한 임시특례법’을 그대로 옮겨 놓은 듯한 지나친 통제법이라고 반대하였다.

그러나 사립학교법은 사립대학에 대한 광범위한 통제와 감독을 규정하고 있으나 그 입법 취지는 분명했다고 본다. 즉, 종래의 사립대학을 설치·운영할 수 있는 재단법인의 설립은 私法人 民法에 의거하였기 때문에 법인 행정에 있어서 사립대학의 재산 관리는 사유 재산 존중의 정신을 토대로 한 민법에 기초하였다. 그런데 본래 학교 교육이란 국·공·사립을 막론하고 국가의 공권력에 의하여 지도·감독되어야 할 公共性이 강한 기능이 있기 때문에 이런 공법 영역의 사학 운영을 사법으로 규율하는 데서 오는 불합리성을 제거하려는 것이었다. 또 사립학교법에서는 사립대학을 설립할 수 있는 법인을 私法人 民法의 규정에 의하여 설립되는 재단법인에 의하지 않고, 公法人 사립학교법에 의하여 설립되는 특수법인으로서의 學校法人으로 하여금

사립대학을 설립·운영하게 하였다. 그러나 학교법인은 사립학교법이라고 하는 특수한 공법에 의하여 설립되지만 公法人은 아니다. 학교법인은 私法人으로서 私經濟의 原則 하에서 활동한다는 점에서 민법 제32조에 의거하는 비영리 재단법인의 성격을 갖는다고 볼 수 있다.⁷⁾

사립학교법의 根本理念은 동법 제1조 목적에 잘 나타나 있다. “이 법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 自主性을 확보하고 公共性을 양양함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다.” 이러한 사립학교법의 목적 규정은 다른 조항에 대한 하나의 기초적 제한을 가하는 기본 정신을 이루고 있으며, 사립대학을 운영하는 데 있어서도 이 법을 解釋하고 適用하는 데 기본적인 지침이 된다. 따라서 이 법의 생명은 사립대학 운영에 있어서 일정한 한계 안에서의 自主性과 教育행정 의 필요를 충족시키는 최저선에서의 公共性을 조화시키는 데 있다고 볼 수 있다. 학교 교육의 본래 기능이 공공성을 띤 것이기는 해도 이것은 어디까지나 사립대학 특유의 自主性을 인정하는 범위 안에서의 공공성이므로, 이 양자를 균형있게 조화·유지시켜 사립대학의 건전한 운영을 기하는 것이 사립학교법의 근본 이념이라 하겠다.

그러나 이 법은 1963년 제정 당시부터 私學에 대한 광범위한 통제와 규제를 規定하고 있음을 인정하지 않을 수 없다. 다음의 몇 가지 사항이 그 대표적인 예가 될 수 있다.⁸⁾

- ㉠. 사립대학은 감독청의 指揮·監督을 받는다고 규정한 점
- ㉡. 학교법인의 收益事業에 관하여 그 종류와 계획을 일일이 신고해야 된다는 점
- ㉢. 학교법인 任員의 定員과 구성 및 임기 등에 관하여 세밀한 제한 규정을 두고, 임원의 취임에는 감독청의 承認을 요건으로 한 점
- ㉣. 문교부 장관의 職權에 의하여 임시이사를 선임할 수 있도록 규정한 점
- ㉤. 학교법인의 예산 편성 요령과 회계 규칙,

6) 李亨行, “學校法人 理事會에 關한 基礎的 研究”, 未刊行碩士學位論文, 延世大學校 大學院, 1965, p. 45.

7) 李亨行, “大學·財團·政府와의 關係”, 『大學教育』, 제36호, 1988, p. 32.

8) 朴炬求 외, 『私學運營의 課題와 改善方案』(서울: 韓國教育開發院, 1986), pp. 25~26.

기타 예산 또는 회계에 관한 필요 사항을 문교부 장관이 정할 뿐만 아니라 감독청이 예산안의 시정을 요구할 수 있다는 점

ㄴ. 감독청은 학교법인이 경영하는 수익 사업의 정지를 명령할 수 있고, 필요할 때에는 학교법인에 대하여 보고서 제출을 명하고, 장부 및 서류 등을 검사할 수 있으며 이에 따른 필요한 조치를 명할 수 있다는 점

ㄷ. 사립대학의 장을 임명함에 있어 감독청의 승인을 요건으로 한 점

ㄹ. 사립대학 법인의 理事長이나 사립대학 經營者에 대하여 사립학교법 소정의 규정을 위반하였을 때 징역과 벌금 등 실형을 규정한 점

이와 같은 내용의 사립학교법이 공포되자 사학에 대한 정부의 감독과 통제가 심하다 하여 韓國私學財團聯合會와 大韓私立中等學校長會를 선봉으로 大韓敎育聯合會가 나서서 이 법의 개정을 강력히 건의하였다. 그러나 군사 정부는 끝내 개정하지 않고 이 문제를 제3공화국에 넘기고 말았다. 그후 정치·경제·사회·문화의 변화와 그에 따른 私學政策의 변화에 따라 14차에 걸친 사립학교법의 개정이 이루어져 왔다. 사립학교법 改正史는 바로 사학 정책이라고 볼 수 있다. 왜냐하면 정책의 간결한 표현이 法으로 나타날 수 있기 때문이다.

사학의 자주성과 공공성을 양 축으로 하여 우리나라 사학 정책은 적절한 균형점을 찾기 위해 시행착오를 겪으면서 오늘날까지 노력을 기울여 왔다고 할 수 있는데, 바로 그 명시적 흔적이 사립학교법 개정 과정이라고 할 수 있다. 그러나 사학의 자주성이라는 관점에서 볼 때, 사립학교법의 문제성을 내포한 개정은 이 법을 제정·공포한 다음 해부터 시작되었다.

② 私立大學에 대한 統制와 助成

대학 정비는 1950년대까지의 개방적 자유방임주의 고등교육 정책을 지양하고 고등교육 기관에 대한 국가의 감독과 통제를 강화한 하나의 뚜렷한 증거였다. 이러한 통제의 강화는 고등교육의 公共性 보장, 공공 재원에 대한 義務性 확립, 국가 발전에의 寄與度 증대, 높은 차원의 사회 정의 보장, 최저의 질적 기준 확립 등을 명분으로 내세웠다.

이와 같은 고등교육에 대한 통제는 종래의 방임 정책 하에서 특히 통제가 이완되고, 감독청의 통제권 밖에서 운영되어 왔던 사립대학에 대해서는 더욱 중점적으로 통제 강화책이 추진되었다. 1960년대 사립대학에 대한 통제 강화의 구체적 사실을 열거하면 다음과 같다.

ㄱ. 1963년 사립학교법이 제정되었으며 1965년 동법의 개정을 통하여 감독청에 의한 法人의 任員 및 사립학교장의 승인 취소권을 첨가함으로써 통제권이 한층 강화되었다.

ㄴ. 1964년말에 대학학생정원령이 공포되고 學位登錄制가 제도화되어 1965년도부터 적용되었다.

ㄷ. 1965년 한·일 국교 정상화를 반대하는 학생 데모가 격화되자 교육법시행령을 개정하여 문교행정 당국이 職權으로 休業을 명할 수 있도록 하였으며, 같은 해 9월에 연세대와 고려대에 대한 휴업 조치가 단행되었다.

ㄹ. 1968년 대학 입학 예비고사가 제도화되어 1969년도 신입생부터 적용되었다.

ㄱ. 1969년 문교부와 사립대학에 대한 國會 文公委員會의 특별 감사가 실시되었고, 1970년 1월에는 '대학시설연도별보충기준령'이 공포되고, 이어서 같은 해 5월에는 '대학실험실습설비기준령'이 공포되었다. 이러한 조치들은 대학교육에 대한 기준의 강화를 의미하였다.

통제의 강화는 각급 학교 교육에 대해서는 물론 사설 강습소, 즉 학관에 이르기까지 확대되었으며, 특히 사립대학의 공공성을 보장하려는 데 그 목적이 있었다. 그것은 많은 사립대학들이 방임 정책의 그늘 밑에서 공공성을 저버리고 企業化하거나 질적 기준에 미달되는 부실한 교육 조건을 개선하는 데 무성의했기 때문에 취해진 일면이 있었다. 이러한 점에서 사립대학에 대한 통제 정책의 강화는 정당화될 수 있는 측면을 가졌다. 그러나 동시에 그것은 자율적으로 더욱더 발전할 수 있는 많은 사립대학에 대하여 그 자유와 창의를 억제하는 구실도 함께 하였으며 논란의 대상이 될 소지를 가지고 있었다.

1960년대 이후 사립대학에 대한 개방적 자유방임주의 정책의 終焉은 한편으로 統制政策의 강화를 의미하였으나, 또다른 한편으로는 助成政

策의 필요성을 일깨워 주는 계기가 되었다. 조성 정책의 필요성은 두 가지 측면에서 인정되었다.⁹⁾

첫째, 사립대학의 公共性에 대한 올바른 사회적 인식에서 출발되었다. 사립대학으로 하여금 진실로 국가 사회의 公器로서의 사명을 다하게 하고, 교육의 기회 균등을 실현하며 국가사회 발전에 기여하게 할 필요가 있다는 사회적 인식의 심화가 곧 그것이었다. 사립대학의 공공성에 대한 인식이 사립대학에 대한 통제를 강화하게 한 결정적 요인이었음은 앞에서 언급한 바 있거니와, 그것은 동시에 사립대학에 대한 조성의 필요성을 인식하게 하는 계기도 되었다. 사립대학에 대한 放任政策이 취해진 때와는 달리 사립대학 발전에 정책적 관심을 쏟게 되자 통제의 강화와 더불어 조성의 필요성도 절실히 느끼게 된 것이다. 일반적으로 '조성없이 통제해서는 안 된다'는 선진 국가의 教育思潮도 영향을 미쳤을 것으로 짐작된다. 아무튼 통제의 강화를 먼저 추진하게 되었으나, 통제와 동시에 조성도 해야 된다'는 생각을 가지게 되었다. 사립학교법의 규정을 보더라도 통제와 더불어 조성의 법적 근거를 마련해 놓고 있다. 다만, 同法의 규정은 통제에 관해서는 구체적이고 강제적인 것이 많이 제시되어 있는 데 반하여, 조성에 대하여는 비교적 추상적·임의적인 규정에 그치고 있어서 조성보다도 통제에 치우친 느낌을 주고 있는 것이 사실이다.

둘째, 사립대학의 財政難이 가중됨에 따라서 조성 정책의 필요성이 보다 현실적으로 인식되기에 이르렀다. 사립대학의 재정난은 우리나라 사립대학의 대부분이 그 역사적 발전의 배경에 비추어 볼 때 재정적 기초가 미약했을 뿐만 아니라 정부의 방임 정책 하에서 부실하게 유지·경영되어 오다가 통제 정책의 강화로 그와 같은 부실한 운영을 지속할 수 없게 된 데 주요 원인이 있었다. 보다 구체적으로 지적한다면 대부분의 사립대학들이 학생의 公納金에 의존하여 운영되어 오다가 학생 정원의 단축이 심해짐으로써 재원이 감축된 반면에, 다른 여러 측면에서

〈표 3〉 학술연구조성비 지급 상황

연 도	건 수	금액(단위 : 1,000원)	수령인원
1963	126	17,000	128
1964	98	7,700	108
1965	—	—	—
1966	120	17,000	159
1967	184	60,000	543
1968	338	120,000	486
1969	504	240,000	811
1970	399	216,000	735

는 도리어 통제의 강화로 일정 基準에의 도달을 강요받기에 이르러 재정난이 크게 부각된 것이라고 할 수 있다.

앞에서 지적한 바와 같이 1963년 사립학교법 제정 이후 사립대학에 대한 통제가 제도화되었고, 그후 계속 사립대학에 대한 통제는 강화 일로의 추세를 나타냈던 것이다. 학교법인 定款準則의 시달('63.8.9), 학교법인 收益基本財産과 수익액의 기준 시달('64.6.26), 사학기관재무회계규칙('66.3.16)의 제정 등은 모두 그러한 통제의 강화를 의미하였다. 한편, 각종 시설 기준의 강화 등으로 사립대학의 재정 부담은 늘어났으며 일부 부실한 사립대학은 진퇴유곡의 처지에 놓이게 되었다. 그리하여 마침내 사립대학에 대한 조성 정책은 한 걸음 한 걸음 구체화되기 시작하였다. 사립대학에 대한 조성 정책의 시행에 대하여 몇 가지 구체적인 사실을 밝혀 보면 다음과 같다.

1. 문교부는 1963년부터 대학의 연구 기능을 강화하기 위해 국·공·사립을 막론하고 대학 교수와 대학 부설 연구 기관을 대상으로 지급하는 학술 연구 조성비를 제도화하고 해를 거듭하면서 그 액수와 수령 인원을 늘려 나갔다. 위의 〈표 3〉은 1960년대 학술 연구 조성비의 지급 상황을 나타낸 것이다.

〈표 3〉에 의하면 '63년에는 126건에 128명을 대상으로 1,700만 원을 지급하였고, '70년에는 399건에 735명을 대상으로 2억 1,600만 원으로 증액되었다. 이 숫자는 學術團體를 통한 수

9) 金鍾喆, 「前掲書」, pp. 369~370.

해자 수는 포함하지 않은 것으로 실제로는 더 많은 사립대학 교수들이 혜택을 받은 셈이 된다.

ㄴ. '65년에 사립대학 등록금 한도액을 철폐하였고, '69년에는 기성회비의 한도액을 철폐하여 공납금을 자율화하였다. 다만, 이 시책은 그후 상당한 우여곡절을 거쳤으며 경제기획원에 의한 실질적인 통제를 완전히 벗어나지는 못하였으나 종전보다는 훨씬 융통성이 부여되었다.

ㄷ. '60년대 이후 국·공·사립을 막론하고 고등교육에 있어서 각종 장학금 제도를 대폭 강화하였다. 특히 이·공계 대학생에 대한 장학금 및 학비 감면 제도를 실시하고 일정 비율의 학생들에게 장학금을 주도록 규정하는 등 그 受益者를 확충해 나갔다.

ㄹ. 對日請求權資金의 사용, 세계 은행의 教育借款 도입, 사립 이·공계 대학 시설을 위한 교육 차관 주선 등 새로운 조성 정책을 추구하였다. 또한 해외의 教育投資를 유치하여 사립대학의 시설 확충을 지원하였다.¹⁰⁾

이상에서 밝힌 바와 같이 사립대학에 대한 조성 정책이 여러모로 구체화되기 시작하였으며, 사립대학도 국민교육의 受任者로서 중요한 역할을 담당하고 있는 만큼 그와 같은 조성은 정부 재정 능력의 증대와 사립대학의 중요성에 대한 인식의 증대에 따라서 점차 확대되어 나갔다. 그러나 그것이 사립대학의 필요성을 충족시키기에는 미흡한 것이었다.

3) 學士管理

① 學生選拔管理

大學入試制度는 8·15 이후 대학 총·학장 회의에서 시험 시기·시험 과목 등에 대하여 협의를 거쳤으나 대학별 단독고시제를 유지해 왔다. 1954년에는 각 대학 협의회에 의하여 대학 진학이 정병 유보 수단으로 악용되는 것을 막고, 일부 사립대학의 입학 정원 초과 모집의 부조리를 시정하고자 연합고사제를 실시하였다.

그러나 이 제도는 본고사와 연합고사라는 이중 부담과 제대자 및 여학생에 대한 특혜 등 많

은 문제를 야기시켜 李承晚 대통령의 諭示로 백지화되었다. '55년부터는 연세대를 비롯한 일부 대학에서 무시험 전형제가 시행되었고 '60년 이후 서울대, 연세대, 이화여대 등 몇몇 대학에서 진학 적성검사를 실시한 일도 있었다. 그러나 5·16 이전에는 대학별 단독고시제에 별 변동이 없었다. 다시 말하면, 미군정 이후 5·16까지의 대학 입시 정책은 단독시험제('45~'53), 대학 입학 국가연합고사제('54), 대학별 무시험·유시험 병행제('55~'61)로 변천되어 왔다고 볼 수 있다.¹¹⁾

대학 입시 제도는 5·16 이후 1961년 8월 12일에 공포된 '중학교·고등학교 및 대학의 입학에 관한 입시조치법'(법률 제681호)에 의거하여 1962년도부터 근본적인 개혁을 보게 되었다. 동법은 대학교육의 정상화와 질적 향상을 기하고 지방 교육 기관의 건전한 육성·발전을 도모하기 위하여 대학 입학 시험을 국가고시제로 전환하게 하였던 것이다. 즉, 이것은 '대학입학자격고시제도'를 지칭하는 것으로서 대학 입학 지원자는 대학 입학 자격고시에 응시하여 합격한 다음 각 대학에서 실시하는 실기검사, 신체검사, 면접의 결과를 합산한 성적으로 입학할 수 있도록 하였다. 그러나 이 제도는 대학 입학에 필요한 자격 판별 기능을 넘어서 선발고시로서의 역할을 하게 되었던 바, 1963년부터는 국가고시는 자격고시로 그치고, 대학별 선발고시는 별도로 실시하도록 하였다. 이러한 개선에도 불구하고 고교 졸업생에게 이중의 입시 부담을 주는 것은 여전하였고, 대학의 학생 선발에 관련된 자율성 침해라는 근본적인 이유와 운영상의 문제점으로 '63년 4월 국가고시는 폐지되고 대학별로 실시하는 자체 선발고시로 환원되었다.

한편, '64년부터 실시된 대학별 단독시험제는 학과의 특성을 고려하고 대학에 신입생 선발권을 부여하였다는 점에서 나름대로의 의의를 지니고 있었다. 그러나 각 대학의 편의주의적 입시 관리와 정원 초과 모집 및 입시 부조리 등으로 대학이 對社會의 公信力을 잃고, 나아가 교

10) 閔寬植, 「韓國教育의 改革과 進路」(서울:光明出版社, 1975), p.447, 468.

11) 강무섭 외, 「한국고등교육정책연구」(서울:한국교육개발원, 1985), p.232.

육의 질적 저하와 高等失業者의 문제가 야기됨에 따라 '69년부터 다시 국가 주관의 대입 예비고사제로 바뀌게 되었다.

당시 대입 예비고사의 취지는 ① 국가가 통일된 기준 아래 대학교육에 알맞은 인재를 골라 대학의 권위를 높일 수 있으며, ② 사립대학의 학생 정원 초과 모집과 대학교육의 적성 무시로 인한 대학의 질적 저하를 막을 수 있고, ③ 국가의 인력 수급 계획에 비추어 국가 계획과 유기적으로 연결시킬 수 있으며 대학교육을 받을 수 있는 능력있는 사람만이 대학교육을 받을 수 있게 하였고, ④ 대학의 지역적 격차를 막을 수 있고, ⑤ 고등학교의 교육 목적에 따라 교육 내용을 바로 잡을 수 있다는 것이었다.¹²⁾

그러나 대입 예비고사 제도 역시 전 교과에 걸친 단편적 지식 위주의 교육을 초래하였고, 본고사를 대비하기 위한 파행적 교육과정 운영 및 과열 과외 문제를 일으키기도 하였다.

지금까지 살펴 본 학생 선발 관리와 관련된 1960년대의 대학 입시 제도의 개편 과정은 대학 당국 혹은 문교부라는 관리 주체의 변동만 있을 뿐 실질적인 개선에는 미진한 것이었다. 더욱 아쉬운 점은 '64년부터 '68년까지 실시된 대학별 단독시험제가 각 대학의 質 管理를 위한 노력 부족과 사회 일반의 대학에 대한 편견과 일류대학의 選好意識으로 자리를 잡지 못한 것은 대학 발전에 있어서 큰 걸림돌이 되었던 것으로 평가된다.

② 大學定員管理

우리나라의 대학생 정원에 대한 규정은 1952년 교육법 시행령의 제정과 더불어 성문화되었다고 볼 수 있다. 즉, 同令 제64조에 의하면 대학생 정원은 학과 설치와 관련하여 감독 관청인 문교부의 인가를 받도록 되어 있었다. 그러나 지난 호에서 살펴 본 바와 같이 고등교육에 대한 방임 정책의 결과로 이러한 정원 규정은 실효를 거두지 못했으며, 수용 능력을 무시한 대학 인구의 팽창은 대학교육의 질적 저하는 물론 고등 실업자를 양산하여 '大學亡國論'이 등장하기에 이르렀던 것이다.

5·16 이후 대학 정비 작업이 본격화됨에 따라 대학생 정원 감축 정책은 구체화되어 1961년 9월 '교육에 관한 임시특례법'은 문교부 장관으로 하여금 학교와 학과 및 정원의 정비 또는 재조정을 할 수 있도록 강력한 권한을 부여하였다. 그후 문교 행정 당국은 대학생 정원에 대한 행정적 통제를 더욱 공고히하기 위한 조치로서 1965년 12월에 '大學學生定員令'(대통령령 제2331호)을 공포하기에 이르렀다.

1966년 1월 1일부터 시행된 '대학학생정원령'에 의하면 위탁학생, 외국인 학생 및 교포학생을 제외하고는 정원령에 명시된 정수를 초과하여 입학할 수 없도록 규정되어 있으며, 대학원 학생 정원은 학부 학생 정원의 1/10로 한정하도록 규정되어 있다. '대학학생정원령'은 1966년 12월에 개정되었던 바, 학교의 장은 대학 입학 선발고사에 합격한 자에게 미리 문교부장관의 승인을 받아 입학 허가를 통지하여야 하며 문교부 장관은 확인이 없는 입학 허가는 취소를 명할 수 있게 하여 정원에 대한 법적 규제를 더욱 강화시켰다.

'대학학생정원령'은 감독 관청의 행정력을 강화하여 각 대학으로 하여금 정원을 엄수하게 함으로써 대학교육의 질 관리를 시도했던 양적 관리 정책의 하나로 평가될 수 있다 하겠다.

③ 學位授與管理

1960년대의 고등교육 정책 중 학위수여 관리와 관련된 것으로 '학사자격고시제'와 '학위등록제'를 들 수 있다. 앞서 살펴본 대학 입시 제도 및 대학학생정원령이 대학의 投入要素로서 입학생을 관리하는 제도라면 학사 자격고시제나 학위등록제는 대학의 사회 봉사 기구로서의 역할과 관련된 졸업생에 대한 規制라고 할 수 있다.

학사학위에 대한 자격을 결정하기 위해서 실시되는 학사 자격고시는 본래 교육법에 의거하여 각 대학의 재량으로 실시되는 것이었다. 그러나 5·16 이후 군사 정부는 '교육에 관한 임시특례법' 제21조에서 국가에서 시행하는 학사 자격고시에 합격한 자에게 학사학위를 수여하도록 규정하고, 이에 필요한 사항을 閣令으로 정하게

12) 文教部, 「文教 40年史」(서울: 문교부, 1988), p.275.

하여 1961년 10월에 '學士資格考試令'을 공포하였다.

'교육에 관한 임시특례법'과 '학사자격고시령'에 나타난 학사 자격고시제의 주요 내용은 국가주관에 의해 교양 과목과 전공 과목에 걸쳐 객관식으로 출제하며, 학사 자격고시에 합격하지 못한 자라도 대학이 요구하는 소정의 교육과정을 이수했을 경우 修了證을 수여할 수 있다는 것 등이었다.

이렇게 하여 1961년 12월에 실시된 학사 자격 국가고시에는 졸업 예정자 25,773명 중 18,346명이 합격하여 84.7%의 합격률을 보였다. 결국 전체 졸업 예정자의 41.7%인 10,505명은 학사학위를 받지 못하였다.¹³⁾

이를 통해서 볼 때, 학사 자격고시제는 대학교육의 질을 유지하고 학원을 정상화하는 데 어느 정도 기여하였지만 운영상 많은 문제점을 안고 있었다. 이에 대해 朴一慶은 ① 학술적인 내용을 객관식 문제로 평가하는 것은 불합리하고, ② 각 대학의 교육 방침과 교수의 개인차에 따라 교육 내용이 다를 수밖에 없는 전공 과목의 출제 및 채점을 획일적으로 처리함으로써 각 대학의 자율성과 특수성이 무시되었으며, ③ 학생들을 학문 탐구보다는 시험 위주의 학습 태도로 전향시킴으로써 대학이 학사 자격고시 준비 기관으로 전락하였고, ④ 학사 자격고시를 위해서 막대한 국가 예산이 소요되었다는 점을 지적하였다.¹⁴⁾

이러한 문제점을 보완하여 1962년 10월에는 '학사자격고시령 중 개정의 건'이 의결되어 시행되었으나, 2회에 걸친 학사고시는 학업 성적이 극히 불량한 소수 학생만을 탈락시켰을 뿐 실질적인 효과는 미미한 것이었다. 결국 이 제도는 거센 반대 여론에 부딪쳐 1963년 4월 2일 '교육에 관한 임시특례법' 중 학사 자격고시 삭제 법률에 의해 폐지되고 말았다.

한편, 졸업생의 질 관리를 위해 대학에 대한 행정권의 개입 장치로서學位登錄制를 들 수

있다. 학위등록제는 1965년 12월 '대학학생정원령'과 더불어學位登錄制(대통령령 제2332호)를閣議에서 의결하고, 1967년 12월 24일 교육법 시행령 중 제125조를 개정(대통령령 제3302호)하여 대학(사범대학 포함) 또는 대학원에서 소정의 과정을 이수하고 일정한 시험에 합격한 자에 대하여 定員의 범위 내에서學位를 수여하도록 한 제도였다.

학위 수여권은 총·학장에게 있지만, 총·학장은學位授與 예정일 30일 이전에 학사, 석사 또는 박사학위 수여 예정자 명부를 문교부 장관에게 제출하도록 규정하였다. 특히 박사학위 수여 예정자 명부에는學位論文과 論文審査要旨를 첨부하도록 하였다. 학위 수여 예정자 명부의 登載對象은 '대학학생정원령'에 의하여 문교부 장관이 公告한 新入生 名簿에 등재된 자이어야 했다. 이렇게 하여 학위를 받은 자가 문교부에 등록된 때에는 문교부 장관이 정하는 바에 의하여 그 사실을 증명하는 등록증을 교부했다. 학위등록제는 入學만 하면 卒業을 하거나 신입생 정원을 초과하여 모집하고 그들에게도 졸업장을 남발하는 사례가 많았던 당시 대학의 不實運營에 制動을 거는 장치였다고 할 것이다.¹⁵⁾

이상에서 살펴 본 5·16 이후 1960년대 대학 관리 체제의 변화 과정은 대학교육의 질적 향상과 대학 운영의 정상화를 목표로 전개된 것이었으나, 많은 시행착오를 거치면서 대학의 자율성이나 자치권을 신장시키기보다는 고등교육의 국가 관리 체제를 더욱 공고히하는 데 일조를 한 것으로 보여진다. 다시 말해서 각 대학은 학생 선발, 정원 관리, 그리고 학위 수여 등 학사 운영의 광범위한 영역에 걸쳐서 사회의 公器로서 대학이 받아야 할 국가의 통제 범위를 넘어서 대학 고유의 자율권마저도 상실하고, 이를 국가에 위임하게 되었던 것이다. 이는 대학 스스로의 自救의 努力이 결여될 때, 대학의 자율성은 국가 관리 체제가 표방하는 公共性과 效率性으로 대치될 수밖에 없다는 교훈을 남겼다. *

13) 최궁렬, "5·16 군사정부의 고등교육통제에 관한 연구", 미간행 석사학위논문, 연세대학교 대학원, 1988, p.63.

14) 박일경, "학사자격고시제도의 제검토", 「최고회의보」, 1962.12, p.224.

15) 김종철 외, 「한국고등교육의 역사적 변천에 관한 연구」(서울: 한국대학교육협의회, 1989), pp.276~277.