

大學改革, 이렇게 하자／민주화를 위한 전국교수협의회

大學正常化의 첫걸음： 정권과 자본으로부터 대학 자율성 높이기

朴 亘 用

(民敎協 教權委員長, 祥明女大 英語教育科)

1. 大學改革의 방향

1) 과연 대학개혁은 가능한가?

소위 ‘문민정부’가 93년초 출범하면서 광운대, 경원대, 상지대 입시부정과 대학운영 비리가 언론을 통해 전 국민에게 보도되고, 그 수사과정이 국민의 최대 관심사로 부각되었었다. 그러나 이 대학들의 비리 수사와 처리는 정부의 적극적 개혁차원에서 이루어진 것이 결코 아니고, 단지 연례행사처럼 역대정권과 똑같은 수준에서 처리된 것이다. 다시 말해서 입시부정 수사라는 연례행사가 문민정부의 교육개혁인 양 언론에 의해 과대포장된 것이다. 대학비리는 사학재단과 정권과 교육부 관리의 공생관계 속에서 임시 방편적인 미봉책에 의해서 오히려 확대재생산되어 왔으며, 그 문제해결을 위한 발본색원적인 개혁안이 한번도 제출된 적이 없었다.

우리는 문민정부가 내세우고 있는 개혁의지에 상당한 기대를 걸고 있으며, 이 개혁의지가 감추어진 정치적 의도를 가지고 있는 것이 아니고 과거의 비리를 밝혀내 응징하는 전시효과를 내는 차원에서 그치지도 않을 것임을 믿고자 한다.

교육개혁은 근본적인 대안을 확립하여 법적 제도적 모순을 뿌리뽑는 방향으로 전개되어야 한다. 그렇기 때문에 우리는 “고구마 줄기처럼 줄줄이 나오는 사학과 교육계의 비리를 언제까지 캤 것이냐”는 적당주의나 “그러나 들추면 안 걸릴 사학이 있겠느냐”는 냉소주의를 경계한다. 그러나 30여 년만에 출범한 문민정부의 교육개혁 내용은 무엇인가? “대통령 직속의 교육개혁위원회를 설치·운영하여 21세기를 향한 획기적이고 근본적인 제도개혁”을 한다는 공약은 세정부 출범 1년이 지난 지금에도 이 위원회가 구성조차 되지 않고 있는 사실에 의해 빈말이 되어가고 있다. 94년도 예산안과 부수법안은 국회 예결특위와 상임위에서 역대정권과 다름없이 ‘날치기’ 통과되어서 ‘문민독재’에 대한 예견을 현실화하고 있다. 게다가 쌀개방을 둘러싼 UR협상은 국민을 기만하는 지경에 이르고 있다. 노동법과 국가보안법, 그리고 사립학교법을 중심으로 하는 교육관계법의 개정도 올 정기국회에서는 이미 물건너간 사안이 되어 버렸다. 교육을 ‘백년대계’라고 내세우면서 교육개혁의 신중성을 주장하는 김영삼 대통령은 최근 전교조 교사복지를 사립 중·고등학교 교장단이 거부한 사

실에서도 볼 수 있듯이 보수진영의 전면공세 속에서 과연 교육개혁(최근 '개혁'이 과잉 사용되고 있는데, 사실은 개혁 이전에 '정상화'가 먼저 이룩되어야 한다)의 목소리를 낼 수 있을 것인가?

2) 대학 이데올로기 국가장치와 과잉학력

대학은 알튀세르에 의하면 단일 명령체인 억압적 국가기구가 강압과 폭력에 의해 확보해 놓은 생산관계의 재생산을 위한 정치적 조건이라는 방대 아래서 지배이데올로기를 작동시키는 교육이데올로기 국가기구가 가로지르면서 중층 결정된 공간이다. 서구의 정치한 재생산이론을 차라리 회화화시켜 온 우리 사회의 역대정권의 교육정책 차원에서 본다면, 강압적인 교육관계법 특히 사립학교법은 오히려 억압적 국가기구로 기능하면서 대학이라는 이데올로기 국가기구가 노동력의 행정적·기술적 재생산뿐만 아니라 도덕적인 재생산까지 아무런 제어장치 없이 원활하게 할 수 있도록 해왔다. 아직도 교육부 주관으로 전국 대학 총·학장회의가 열려서 상명하달식으로 회일적인 대학정책이 주임되는 우리의 현실은 대학 이데올로기 국가기구의 정체를 드러내준다. 우리는 대학이 상대적으로 자율성을 누리고 있다고 통념적으로 생각하기 때문에 대학과 그 대학의 활동영역을 규정하는 교육관계법이 보이지 않는 지배이데올로기의 작동공간 안에서 국가권력과 무관하게 작동한다고 믿게 되는 것이다. 즉, 대학 이데올로기 국가기구는 무의식적으로 자발성과 의무감을 내재화하면서 작동하고, 그 효과로 자본주의사회의 생산조건을 재생산하고 있는 것이다.

구체적으로 자본주의 국가의 교육체제는 적절한 수준의 행정적 지식과 기술을 갖춘 세로운 노동력을 제공하여 자본축적의 과정을 촉진시키는 문제를 해결한다. 그리고 이 교육체제는 자본축적이 가능하도록 하는 사회적 상황을 조성하는 문제를 사회통제를 통하여 일정한 유형의 주체를 재생산하여 해결한다. 즉, 대학은 학생으로 하여금 자본축적을 위한 사회적 상황을 저해하는 활동에 참여하지 못하게 하며, 나아가서 그 상황을 더욱 잘 유지시킬 수 있도록 학생을

내재화된 사회화과정의 결과물인 주체로 재생산해낸다. 마지막으로 국가는 대중의 민주적 주장과 경제부문 자본가들의 주장을 묶어서 자본축적에 이익이 되는 방향으로 통합하여 해고모니를 유지시키고, 그럼으로써 현재의 지배적인 생산양식을 자연스럽게 정당화하려 한다. 그러나 자본축적과 생산양식의 정당성 확립의 필요성과 경제적 지위와 기회의 평등화에 대한 민주주의정신 확립의 필요성이라는 학교의 두 기능은 서로 갈등을 일으키고 모순에 직면한다.

기업과 산업체가 고임금 인력을 더 이상 필요로 하지 않을 때 일어나는 과잉학력 인력의 상대적 과잉생산은 대학의 위와 같은 두 기능간의 모순뿐만 아니라 진리탐구, 개인의 인격도야, 사회에의 봉사와 같은 대학의 또 다른 임무들과의 갈등을 보여 준다. 과잉학력의 과잉생산은 자본주의 생산체제를 유지하기 위하여 필연적으로 초래되는 현상이라고 볼 수 있다. 과잉학력에 의해 자격이 넘치는 노동력은 산업예비군 또는 유동적 노동자 계층을 구성한다. 산업예비군은 산업이 팽창하고 경기가 좋은 때에 필요하게 될 노동력을 공급할 수 있는 원천으로 기능하며, 또 다른 한편 임금인하의 압력을 가해서 노동력을 통제하는 수단으로서 이용되기도 한다. 결국 임여 과잉학력 노동자의 공급은 고용주의 노동자에 대한 권력과 통제력을 증대시켜 준다.

실제로 불과 몇 년전까지만 해도 주로 고졸자들의 취업대상이었던 9급 공무원직(서기보)에 대졸이상 고학력자의 진출이 해마다 늘어나고 있는 추세를 보라. 지난 81년도 대졸이상 학력의 9급 공무원 합격률이 10.3%에 불과했으나, 85년 30.1%, 86년 36.2%, 87년 42.7%, 89년 48.7%에서 90년에는 55.3%로 늘어나고 있는 경향(『세계일보』, 1990년 5월 30일자)은 무엇을 말하는가? 81년 대학 본고사 폐지와 함께 아무런 의사수렴과정도 없이 강압적으로 실시된 졸업정원제는 대학정원의 30%를 추가로 증원하는 결과를 가져온 것이다. 이러한 결과는 지난 12월 2일 통계청이 발표한 '93년 3·4분기 전국 및 지역별 고용동향'에 그대로 반영된다. 이 통계에 의하면 설업자 중 특히 대학을 졸업하고도 직장을 못구한 대졸(전문대 포함) 실업자는 92

년 3·4분기의 10만 명에서 40%(4만 명) 팽창된 14만 명에 달하고 실업률도 0.8% 포인트 증가한 4.0%를 기록해서, 고학력 실업이 심각한 지경에 이르렀음을 반증하고 있다. 이러한 현상들은 물불을 가리지 않고 단기적 이윤추구에만 관심을 둔 개인자본, 즉 사립대학재단이 가지고 있는 불합리한 요소와 최소한의 결차도 무시한 천민자본주의와 결탁한, 단기적 효과와 국민여론에만 신경을 쓰는 정권의 반교육적인 요소가 결합해서 빚어진 것이다.

3) 대학 자율 자치의 필요조건 : 교수협의회의 심의 · 의결기구화

최근 일간지에는 예년과 달리 눈에 띄게 '교수초빙' 광고가 많이 실리고 있다. 대학들이 이를하여 '대학평가인정제'의 압력하에서 좋은 점수를 받기 위해서 그간 소홀히 해왔던 교수충원율을 올릴 요량으로 '벼락치기' 공부를 하고 있는 셈이다. 물론 교수충원율이 높아지는 데 반대할 사람이 누가 있겠는가?

우리나라 대학수(25개 : 102개)와 학생수(266, 932명 : 825, 532명)에서 (김원용 편, 『교육백서』, 1993, p. 22. 이후 별도표시가 없는 모든 통계자료는 이 백서에서 인용) 국·공립대학에 비해 법인 또는 사인이 설립·운영하는 사립대학이 차지하는 비중은 압도적으로 높다. 이는 국가가 사유자본을 사회의 비용으로 추정하는 역할에서 비롯된다. 즉, 국가는 과학적 연구와 노동력의 교육, 훈련 등에 소요되는 비용을 국민에게 전가한다. 이런 비용의 사회화는 일차적으로 기업과 사립대학의 이윤과 생산성을 높이기 위한 기본적인 것임에도 불구하고 그 부담은 국민 모두에게 수익자 부담이라는 미명하에 비싼 사립대학 등록금의 형태로 부과된다. 정부의 이러한 대학교육 개입은 경제기구의 기본작용을 위태롭게 하지 않을 뿐만 아니라 대중으로부터 정치기구의 정통성을 계속 확보하기 위해 고안되는 것이다.

사립대학의 비중이 절대적임에도 불구하고 법정정원대비 교수의 확보현황은 국·공립대학(87.02%)이 사립대학(66.33%)보다 훨씬 우수하다. 특히 법정정원을 초과하여 교수를 확보하

고 있는 경우를 보면, 국·공립대학은 25개 대학 중 5개 대학(20%)에 이르지만 사립대학은 102개 대학 중 8개 대학(7.8%)에 불과하며 8개 대학 가운데 신학대학이 6개 대학을 차지하고 있는 형편이다. 특히 세칭 유명사학이라고 불리는 대학 중 법정정원을 확보하고 있는 대학이 전무하며, 교수확보율이 60%에도 못미치는 사립대학도 103개 학교의 19.66%인 20여 개에 달한다는 사실은 가히 충격적이다.

정부와 교육부가 국·공립대학이 사립대학보다 훨씬 우수한 교육환경을 갖추고 있다는 사실을 적시하여 그 균형있는 발전계획을 수립하기 전에 '대학평가인정제'를 황급히 시행하도록 압력을 넣고 있는 것은 '마차를 말 앞에 붙들어매는 격'이다. 교육부는 국·공립대학과 사립대학이 균형 있는 발전을 하도록 사립대학에 대한 국가의 재정지원을 확대할 수 있는 구체적 방안 제시와 대학자율을 보장하고 대학법인의 투자를 확대할 수 있도록 교육관계법, 특히 사립학교법의 민주적 개정을 위한 여론을 형성하기는커녕 대학을 무차별적인 자유경쟁이라는 시장논리 속에 편입시켜서 교육을 상품화하는 데 오히려 이바지하고 있다. 물론 대학간 경쟁력을 높이려는 현정부의 교육정책은 그간의 5·6공 군사정권이 무계획적이고 무책임하게 신규대학을 허가하고 정원을 늘려 왔던 것에 대한 위험부담이 적은 비판일 수도 있다. 그러나 대학간 무한경쟁 전투의 신호탄을 쏘기 전에 선결되어야 할 문제가 있다. 특히 95년부터 교육서비스 시장(교육은 정신의 '쌀'이다)이 개방되어서 외국대학이 국내에 분교를 세우면 가시화될 국내교육시장의 황폐화(쌀개방과 금융시장개방 과급효과 못지 않게)를 방지할 수 있는 방책을 마련하기 전에 그 신호탄을 쏘아서는 안 된다. 쌀개방에 대한 대책과 마찬가지로 교육시장은 개방되었지만 기존 국내 대학을 최대한 활용·육성하도록 하여 폐교되는 학교의 수를 줄이고 외국대학 분교의 국내진출을 최대로 막는 일이 급선무이다.

그렇기 때문에 대학개혁의 최우선 과제는 결국 사학자본과 정권의 압력으로부터 대학의 자율성을 높이는 일이다. 교육환경면에서뿐만 아니라 자율성면에서도, 국·공립대학이 사립대학

〈표 1〉 국·공립 및 사립대학의 대학운영자금 수입내역

구 분	납입금	전입금	기부금	국고보조	1991년 현황(단위:백만 원, %)		
					재단수입	기타수입	총 계
총 계	1,467,631 (63.57)	266,448 (11.54)		417,675 (18.09)	32,306 (1.04)	124,610 (5.40)	2,308,670
사 립	1,235,770 (75.68)	231,460 (14.17)	34,988 (2.15)	12,084 (0.74)	31,186 (1.91)	87,417 (5.35)	1,632,905
국·공립	231,861 (34.31)			405,591 (60.02)	1,120 (0.17)	37,193 (5.50)	675,765

※ 재단수입에는 수수료 수입이 포함됨.

※ 국립대학에는 대학부속 초·중등교육기관, 한국방송통신대학, 개방대학, 교육대학 예산이 포함됨.

※ 국립대학의 기부금은 기타 수입에 포함되어 있음.

※ 자료는 91년 『교육통계연보』에 실린 내용을 발췌한 것임.

보다 더 많은 자유를 누리는 역설적인 우리의 현실은 사립대학의 공공성에 대한 인식의 결여에서 비롯된다.

교육부 자료에 의하면(1993. 10. 27. 전국대학 총·학장회의자료) 교수협의회가 설치된 국·공립대학은 25개 대학 중 18개에 달하지만, 사립대학은 87개 대학 중 40개 대학에 불과하다. 이는 사립대학 교수들이 재단의 압력에 시달리고 있어서 교수협의회조차 만들지 못하고 있는 실정을 보여준다. 게다가 교육법에 규정되어 있는 대학 평의회가 유명무실하다는 교육부의 자인은 현행 교육관계법이 유명무실하다는 이야기로 통한다. 특히 현행 교육관계법에 위반되는 총·학장 직선이 이미 59개 대학에서 실시되고 있다는 사실(국·공립대학은 25개 대학 전부이며, 사립대학은 34개 대학에 지나지 않는다)은 현행 교육관계법의 개정 필요성을 기정사실화하고 있다.

대학의 자율성 확립은 교수협의회를 심의·의결기구로 공식화하여 대학내에 민주적인 의사교환 및 의사결정 과정을 정착시킴으로써만이 가능하다. 대학의 자율성이 확립되지 않으면, 대학은 정권유지의 도구로 타락하고 사학재단의 이윤극대화 도구로 전락한다. 물론 교육과정과 교수방법에 대한 시대도착적인 '전공주의'를 앞세운 대학의 즉자적이고 권위적인 자율성에 문제가 없는 것은 아니나, 지난 40여 년 동안 기술적 사회적 변화가 큰 폭으로 이루어졌고, 대학교육은 이러한 변화와 밀접하게 연관되어 있는데도 불구하고 현재의 교육과정과 교수방법은 지난 40여 년 전과 비교해서 거의 변화되지 않고 있는 것이 우리의 현실이다. 최근 대기업들이

인턴사원제에 의한 채용을 늘리고 있으며(90년 2.3%를 시작으로 91년 7.3%로 매년 늘어날 추세이다), 이와 함께 신입사원채용에서 필기시험과 같은 학력테스트의 비중을 점차 줄이고 면접이나 적성검사를 중요하게 평가한다는 사실은 대학의 구태의연한 교육과정과 교수방법에 대한 불신의 한 단면을 보여 준다.

그러나 '대학평가인정제'를 비롯하여 강의평가제, 교수평가제를 통한 교육의 내실화와 정상화는 사회민주화와 함께 대학민주화를 성취함으로써만이 가능하다. 이러한 평가의 주체는 바로 대학의 구성 주체인 교수, 학생, 직원, 재단이다. 좁혀서 말하자면 대학교육의 주체인 교수와 학생이다. 그렇기 때문에 대학내 교육주체들의 민주적인 의사교환 및 의사결정기구를 충족의 경우에는 활성화하고, 교수협의회의 경우에는 공식화하여 대학의 자율성을 높이는 일이 대학교육개혁의 기본방향이 되어야 한다. 그래야지만 총학생회와 교수협의회는 대학의 명실상부한 민주적인 의사교환 및 의사결정기구로서 재단과 직원노조와 함께 학내의 모든 문제를 심의·의결할 수 있게 된다.

2. 大學 改革의 과제

1) 교육관계법(특히 사립학교법) 개정없이 개혁이 가능한가?

흔히 우리는 대학교육 내실화와 국내·외 경쟁력 제고를 위하여 충분한 대학재정 확보를 최

우선 과제로 지적한다.

물론 앞의 표에서 읽을 수 있듯이, 우리나라 대학운영에 필요한 재원은 63.57%에 이를 만큼 등록금에 대한 의존율(사립대학은 75.68%)이 높고, 국고보조는 18.09%에 지나지 않으며(사립대학은 거의 전무한 0.74%), 전입금은 11.54%에 불과하다. 이러한 대학재정의 빈곤은 열악한 대학교육환경과 직결된다.

대학재정의 빈곤은 교수총원율의 하락과 함께 도서구입예산의 영세화로 연결되며, '대학의 심장'인 도서관은 오히려 학술·연구활동을 위축시키게 된다. 특히 외국대학과 비교할 때, 우리나라 대학의 장서수는 외국 주요대학의 1/30에서 1/40 정도이고, 학생 1인당 도서수는 1/10에서 1/20 수준에 그치고 있다. 게다가 연구용 실험실, 대학원 연구실, 대학부설연구소 및 그 부대시설로 구성되는 연구시설은 그 보유율이 50%에도 미치지 못하고 있다.

시설보유면적이 기준면적에 미달하는 대학은 국·공립대학이 전체 44개 학교의 65.9%인 29개교, 교육대학이 전체 11개 학교의 100%인 11개교, 사립대학이 전체 133개 학교의 85%인 113개교이다. 특히 열악한 사립대학의 현황을 살펴보면 연구시설 면적이 법정기준 대비 40% 미만인 학교는 70여개 교이다. 이 중 연구시설 면적 0%인 학교도 16여 개 학교에 이르고, 연구시설 보유율이 40% 미만인 학교는 56개 교이며, 이 중 5% 미만인 학교도 6개 교에 이른다.

그럼에도 불구하고 대학재정 확보보다 선결되어야 하는 것은 위에서 언급한 교수협의회의 활성화를 통한 대학 경영과 행정의 민주적 결차화립과 또 그에 못지않게 중요한 대학 예·결산의 투명한 공개와 공공성에 기초를 둔 대학 경영의 합리화이다. 다시 말해서 밀빠진 향아리를 고치는 일이 물붓기 전에 선행되어야 한다. 지난 5월에 있었던 국립대학교 교육개혁을 위한 심포지엄에서 지적된 국립대학 조직관리와 예산운용의 효율성 측면에서의 문제점은 모두 일반회계와 기성회계 예산의 편성, 집행 및 결산, 감사 등에 관하여 사무국이 제도적인 권한을 거의 독자적으로 가지고 있어서 교수나 학생의 입장과 의견이 반영되기 어렵거나 어려운 상태에서 비롯된다.

국립대학에는 총학장이나 교수들의 의사와 관계없이 이원화된 인사체계 속에서 직원들이 지속적으로 증가하는 추세를 나타내면서 조직관리가 방만해지고 대학운영의 비효율성과 예산낭비를 가속화시키고 있다. 이와 같은 조직관리와 예산운용과 관련된 대학운영의 방만함은 대학의 인사 및 예산에 대한 의사결정권을 최종적으로 대학 내부에 귀속시키고, 대학 내부의 권한을 총학장과 교수협의회로 분할시키는 교육관계법의 개정에 의해서만 치유될 수 있는 것이다.

사립대학도 마찬가지로 사립학교법의 민주적 개정이 대학개혁의 관건이다. 교수와 직원의 임면권을 재단의 손아귀에 뛰여주고, 재단 친인척이 총·학장 취임을 가능케 함으로써 세습 체제를 인정하고 대학의 전횡적 운영을 가능케 하는 현행 사립학교법의 개정은 대학개혁의 선결조건이다. 특히 대학의 예산·결산이 공개되지 않고 외부감사제가 실시되지 않는 상황 속에서 등록금을 교묘하게 전용하는 사립대학은 부동산재벌로 커가고 있다. 사실 지금까지 철저히 베일 속에 가려져 있던 사학재단의 재정실태를 처음으로 밝혀낸 민주당 김원웅 의원의 교육백서에 의하면 법인자산이 1천억 원이 넘는 대학이 10개 대학에 달하며, 교육용 기본재산 가운데 사학이 소유한 교육용 토지는 209.1%(법정교지면적 기준)에 이를 정도이지만 교사 확보율은 81.5%에 그치고 있다. 게다가 재단이 학생에게 필요한 건물은 짓지 않으면서, 이미 과다 보유하고 있고 이용률도 적은 토지매입에는 열을 올리고 있다. 또 나아가서 값싸고 쉽게 구입한 이 땅을 수의용 토지로 용도변경해서 매각하여 법인 자산을 늘리는 데에만 급급하고 있다는 사실은 대학교육의 내실화에 역행하는 재단의 투기적 행위의 일면을 보여 준다.

2) 대학개혁을 위한 기타 과제

대학개혁, 아니 대학교육 정상화는 위에서 거론한 '정권과 자본'으로부터 자유로운 대학자율과 자치가 뿌리를 내리지 않고는 결코 실현될 수 없다. 대학의 자율과 자치는 교수협의회와 학생회가 민주적 의사결정기구로 정착될 때 가능하며, 특히 교수협의회는 교육관계법(특히 사립학

교법)의 민주적 개정에 의하여 심의·의결기구로 공식화되어야 한다. 다음은 이러한 대전제가 현실화된 이후에 적극적으로 모색되어야 할 몇 가지 과제들이다.

① 정부는 교육자치제 실시를 앞두고 우선 부패한 교육관료를 숙청해야 할 뿐만 아니라 기존의 권위적인 교육관료를 교수·교사 중심으로 과감하게 재구성해야 한다.

② 정부는 대학의 재정을 투명하게 공개하고, 주어진 자원을 최대한의 민주적 절차에 따라 효율적으로 활용하는 방안을 모색해야 하며, 나아가서 평화공존의 외교전략을 통해 국방비를 대폭 삭감하여 교육재정을 늘리고 그것을 국·사립대학에 균형있게 지원해야 한다.

③ 정부는 시간강사가 학문연구와 발전을 위한 차세대라는 점을 깨닫고, 시간강사의 신분안전을 보장할 수 있는 특별법을 제정하여 이미 대학강의의 절반을 떠맡고 있는 시간강사의 연구조건 조성에 힘써야 한다.

④ 정부는 고등교육의 혜택을 가장 많이 누리

고 있는 기업이 ‘수익자부담’ 원칙에 따라 기여금제도 등을 통하여 대학재정에 기여할 수 있는 방법을 적극 개발해야 하며, 동시에 불합리한 조세제도의 개정을 통하여 사학에 대한 간접적인 재정지원책을 수립해야 한다.

⑤ 사립대학 재단이사장의 세습체제는 모든 비리와 전횡을 무한 확대하는 원인이 되므로 대학의 소유와 경영을 분리하는 법·제도적 장치가 마련되어야 한다.

⑥ 사학은 재정난을 해소하고 지정학적으로 적합한 교육효과를 높이기 위하여 벡화접식 대학 경영을 지양하여 예·체능계 대학을 예술학교 등으로 분리 운영하도록 하며, 정부는 첨단과학에 관련된 공대계통의 학과는 국립에서 적극 유치하여 집중지원하는 방법을 검토해야 한다.

⑦ 교수채임용제의 악용에 의하여 학내민주화를 위해 노력하다가 탈락된 교수들의 전원 원상복직이 이루어져서 학내의 민주적인 의사소통의 분위기를 재화립해야 한다. ■