대학 50년의 발자취: 자성과 개혁방향

이 규 환
이화여대 명예교수, 한국교육연구소장

1. 머리글

일제로부터 해방된 지 50년이 되어간다. 벌써 반세기라는 긴 연월이 경과한 것이어서 감개무량할 따름이다. 그 동안 많은 변화와 발전이 있었다. 그러나 대학 50년의 발자취를 더듬어 볼 때 발전에 역행하는 '저발전'(低發展)이 있었음을 인정하지 않을 수 없다. 대학 재정의 빈곤, 교육행정 당국의 관료적 권위주의에 일관된 고등교육정책의 감행, 사학 당국의 전횡적 학사 운영, 학원의 부정부패, 학생·교수·관리 운영자를 포함한 대학사회 내에서의 집단적 갈등 등은 대학을 저발전으로 몰아갔던 주요인으로 생각된다. 저발전은 질적 개념이다. 양적으로 성장하고 있어도 질적인 성장이 없으면 발전이라고 할 수 없는 것이다. 자동차를 굴리는 인구가 늘었다고 해서 발전이 아니다. 자동차의 증가로 인해서 교통이 혼잡해지고, 교통사고가 늘고, 대기가 오염되어 사람들이 길가에 다니는 것을 두려워하거나 불행을 느낀다면 이것은 저발전인 것이다.

이러한 의미에서 50년에 걸친 대학의 양적 성장에도 불구하고 여러 면에서 저발전이 있었음을 인정하지 않을 수 없다.

저발전에 대한 객관적 인식은 무엇보다도 자성으로부터 시작된다.

과학적 근거에 기초한 비판적 자성은 대학을 질적으로 발전 또는 성장의 궤도에 오르게 하는 출발점이다.

2. 대학의 양적 성장

50년에 걸친 대학과 대학인구의 양적 성장은 문자 그대로 비약적인 것이었다. 한국의 대학은 세계 식민지사에 유례가 없었던 일제의 가혹한 억압과 수탈로 황폐화된 국토 위에 무(無)에서 출발했다 하여도 지나치지 않을 것이다.

1945년 8·15 해방 당시 고등교육 실태를 살펴보면, 종합대학이 1교, 각종 전문학교는 18교가 있을 뿐이었다. 그러나 일제때 경성제국대학과 모든 관립전문대학교의 재적생은 일본인이 과반수 이상을 차지하고 있었고, 교수직은 일본인들이 거의 독점하고 있었기 때문에 조선인을 위한 고등교육기관이라고 할 수 없었다. 특히 이공계열에서 일본인 학생이 점하고 있는 비율이 조선인 학생의 그것에 비해 압도적으로 우세하였다. 실례로써 해방 직전 이공계열에 일본인이 점하고 있는 비율이 경성제국대학 71.4%(95명), 고등공업학교 87.4%(473명), 광산전문학교 79.5%(221명), 고등수산학교 84.2%(121명), 고등농림학교 76.6%(285명)였던 것이다.[1]

그러나 해방이후 모든 전문학교는 학위가 수여되는 대학으로 승격하고 모든 국·공립 대학은 한인학생을 전적으로 수용하는 고등교육기관이 되었으며 대학의 양적 성장은, 특히 대한민국 수립 후부터의 양적 성장은 비약적인 것이었다. 정부수립 당시 대학수는 벌써 31교에 달했고, 학생수는 24,000명이나 되었다. 그 후 1960년에는 대학이 2배로 증가하여 그 총수는 63교, 학생의 총수는 4.1배의 증가를 보여 97,819명이 되었다. 그 후 대학은 양적으로 매년 성장해 갔다. 놀랍게도 1993년에 대학수는 300교로, 학생수는 1,687,222명으로 증가하여[2] 1960년에 비해 학교수는 5배, 학생수는 무려 17.2배나 증가하고 있다. 특히 주목할 만한 것은 학생수의 증가이다. 이것은 '증가'라는 말이 질주(疾走)하고 있는 것과 같은 것이다. 이와 같은 대학의 양적 팽창은 한국의 대학이 급속도로 대중화하고 있다는 하나의 좋은 증거가 되고 있다.

한 나라의 취학 해당연령(18세) 인구에서 차지하는 대학 취학률은 대학 대중화의 수준을 보여주는 척도이다. 동 연령층의 15%가 넘으면 고등교육은 엘리트 지향적 교육이 되는 것을 멈추고, 그것의 대중화가 시작됐다고 서구의 고등교육학자들은 말하고 있다. 서구에서는 1960년대까지만 해도 미국을 제외한 거의 모든 선진국가는 능력의 엘리트 지향적 고등교육을 하고 있었는데 70년대에 들어서부터 그것의 대중화는 시작되었고, 80년대에 들어서 그러한 경향은 한층 더 두드러지게 나타나기 시작했다. 예로써 1959~1960년에 동 연령층의 대학 입학자격 취득자수는 서독 5.0%, 네덜란드 6.0%, 영국 6.0%, 프랑스 11.0%, 스웨덴 11.0% 이었다. 그러나 1969~1970년에 그 비율이 15% 이상 되는 국가는 프랑스(22%)와 스웨덴(22%)밖에 없었다.[3]

---

1) 이만규, 『조선교육사(下)』 (서울:을유문화사, 단기 4282), p. 386 참조.

2) 여기에 제시된 통계는 1960년의 교육신문사 발행 통계, 1963년의 『문교통계요람』, 1994년의 일진기획 발행 『한국대학연감(上)』에 의거함. 93년의 통계에도 한국방송통신대학과 개방대학은 포함되어 있지 않음.

3) 이규환, 『서독과 스웨덴의 교육개혁에 대한 비교 연구』 (서울:이대출판부, 1971), p. 139.

1980년대에 취학 해당연령 인구에서 차지하는 대학생 비율이 15% 이상을 차지하고 있지 않은 선진국가는 거의 없다. 한국대학교육협의회가 발행한 조사자료에 의하면, 1985년에 동 연령층에서 차지하는 대학 재적률은 미국 57.4%, 일본 38.2%, 서독 29.4%, 프랑스 30.2%, 영국 22.4%였다.[4] 한국의 대학도 학생인구의 대중화에 있어 서방 선진국에 뒤지지 않는다. 한국에서는 1975년까지만 해도 동 연령층의 대학 취학률이 7.1%로서 아직 고등교육이 대중화하고 있지 않았지만, 1980년대에 들어서부터 그러한 방향으로 나아가기 시작했다. 그리고 1984년에는 그 비율(37.4%)이 일본의 그것(36.1%)을 앞지르고 있을 정도였다.[5]

50년간에 걸친 대학 교원수의 증대도 비약적인 것이었다. 해방후 교육계가 직면한 가장 큰 문제는 대량으로 부족한 교원을 보충하는 것이었는데, 특히 고등교육기관은 초등 및 중등학교에 비해서 훨씬 더 그러한 문제가 심각했다. 해방전 경성제국대학을 비롯한 관립전문학교의 교원은 대부분 일본인이었기 때문이다. 사립전문학교의 교원도 일본인이 과반수를 차지하고 있었다.

우선 통계적으로 고찰해 보면, 8·15 해방 직전의 일본인·조선인을 합하여 고등교육기관의 교원은 모두 1,037명이었다.[6] 그러나 이 중 조선인 교원은 사립전문학교의 교원을 합해서 275명밖에 되지 않았다. 275명 중 일부는 국토의 분단으로 인해서 북한지역의 전문학교 교원이었기 때문에, 해방 직후의 남한지역에 있는 교원은 이보다도 적은 수였다는 것은 분명하다.

이와 같이 대학 교원이 절대 부족한 상황에서도 미군정 시기에 대학이 늘어났고, 따라서 교원수도 증대하였다. 1948년 대한민국 수립 당시 고등교육기관은 31교, 교원은 1,265명이었다. 그 후(1948) 교원이 매년 증가하여 1965년 6,966명, 1975년 13,981명, 1985년 33,895명, 그리고 1994년에는 54,135명이 되었다.[7] 정부 수립후 현재에 이르기까지 약 43배로 대학 교원수가 늘어난 것이다.

대학 교원의 자격 또는 질적 수준에 있어서도 향상이 있었음을 간과해서는 아니 될 것이다. 8·15 해방후 처음으로 '교수자격규정'이 제정된 것은 미군정청 문교부에 의해서였다. 국립 서울대학교가 설립된 후, 즉 1946년 12월에 문교부는 대학 교원의 새로운 직급을 설정하고 이에 대한 자격규정을 발표했던 것이다. 자격규정의 구체적인 내용을 소개하면 다음과 같다.

- 교　　수 : 박사학위 소지자, 이와 동등 이상의 학계의 권위자 및 전문학교 졸업후 5년 이상 연구한 자로서 12년간의 경험연수를 요함.
- 준 교 수 : 석사학위 소지자, 1년간 대학원에서 연구한 자 및 전문학교 졸업후 4년간 연구한 자로서 10년간의 경험연수를 요함.
- 조 교 수 : 석사학위 소지자 및 전문학교

4) 한국대학교육협의회, 『한국고등교육지표』, p. 105.

5) 『상게서』.

6) 이만규, 『전게서』, pp, 402~403.

7) 『교육통계편람』－교육행정 자료, 국립교육평가원, 1994, p. 151 참조.

졸업 후 3년간 연구한 자로서 8년간의 경험연수를 요함.

- 전임강사 : 학사학위 소지자 및 전문학교 졸업후 3년간 연구한 자로서 4년간의 경험연수를 요함.[8]

이러한 자격규정은 미국의 제도를 모방한 것이었지만, 당시의 현실에 맞지 않는 이상적인 것이었다. 해방 직후에는 박사학위 소지자는 말할 필요도 없거니와 석사학위 소지자도 희소하였던 것이다. 그러나 미군정시에 제정된 교수자격규정은 법제적 기반 위에 선 것이 아니었음에도 불구하고 정부수립 후에도 5년간이나 적용되었다. 한국에서 최초로 교수자격이 법적으로 규정된 것은 1953년 4월 18일에 공포된 '교육공무원법'에 의해서였다. 이 법에 명시된 교수자격 규정은 전과 같이 학위의 수준(박사·석사·학사)을 기준으로 교수의 직급을 설정한 것이 아니라 대학 졸업 후의 교육 및 연구실적을 기준으로 해서 설정한 것이었다. 당시 법제화된 교수자격 기준은 〈표 1〉과 같다.

이러한 자격규정은 당시 고등교육계의 현실을 신중히 검토한 후에 만들어진 것이 특색이다. 학사학위 소지자가 연구 및 교육 경력이 10년인 경우 교수가 될 수 있도록 한 것은 교수 요원의 부족 등 여러 가지 실정을 대변하고 있는 것이라고 볼 수 있을 것이다. 물론 교수자격으로 학위가 대단히 중요한 요건으로 되고 있었으나 박사학위가 가장 중요한 요건이라는 정도까지는 이르지 못하고 있었다. 이것은 일제시대에 대학교수의 양성과정과 해방후의 그것과 대동소이 하였고, 따라서 박사는 교수 경력의 출발로써 필요한 것보다는 교수의 완숙을 보이는 상징으로 생각되었던 것이다.

그러나 선진국에서 정식 과정을 이수한 후 박사학위를 얻어 온 사람이 교수로 많이 등용되었고, 국내 대학에서도 구제를 적용하여 능력과 학문적 업적이 있는 교수에게는 박사학위를 주고 있었기 때문에 박사 교수의 수는 점차 증가해 갔다.

1960년 Usom과 문교부가 공동으로 실시한 국립종합대학교 실태조사에 의하면, 5개 국립대학교(서울, 경북, 부산, 전남, 전북) 문리과대학 교원 중 박사학위 소지자는 총교원수 310명 중에서 17명(5.5%)였고, 학사학위조차

〈표 1〉 교수의 자격 기준[9]

직명 \ 학력 (연구·교육연수)	학사학위 소지자 및 동등자격자			초급대학 졸업자 및 동등자격자		
	연구경험연수	교육경험연수	계	연구실적연수	교육경험연수	계
대학교수	4	6	10	5	8	13
대학부교수·초급대학교수	3	4	7	4	6	10
대학조교수·초급대학부교수	2	2	4	3	4	7
대학강사·초급대학조교수	2	1	3	2	3	5
초급대학강사	2		2	2	1	3

8) 서울대학교 출판부, 『서울대학교 20년사』, 1966, p. 43.

9) 1953년 4월 18일에 공포된 교육공무원법 참조.

없는 교원도 38명(12.5%)이나 있었다.[10] 1966년의 문교부 통계에 의하면 대학교원 총수 6,789명 중에서 학위별 점유율은 박사학위 13.7%, 석사학위 30.0%, 학사학위 45.4%, 기타는 10.9% 였다.[11]

박사학위 소지자의 양적 성장도 대학생 및 교원수의 성장에 못지 않게 비약적인 것이었다. 1966년에 박사학위 소지자 총수는 931명이었는데 1994년에는 그 수가 24,330명으로 늘어나 무려 24배나 증가한 것이다. 교원 총수에서 박사학위 소지자가 차지하는 비율은 1966년에 13.7%, 1980년 32.3%였는데 1994년에는 그 비율이 58.5%로 상승하고 있다. 이러한 실태는 많은 서방 선진국의 대학에 비해서도 뒤지지 않는 것이다. 〈표 2〉는 학위별 교원수의 점유율을 보여주고 있다.

그러나 박사학위 소지자의 비율이 높다는 것이 반드시 대학의 질이 높다는 것을 절대적으로 증명하는 것은 아니다. 박사학위의 수여방식과 교수등용제도에 따라서 대학에서의 박사학위 소지자 점유율은 달라진다. 예를 들어 미국과 독일에서는 박사학위 수여에 관대한 경향이 있어 대학 교원이 박사학위를 소지하는 것이 당연지사로 생각되고 있지만, 일본·영국·스웨덴에서는 학위를 수여하는 데 한층 더 엄하고 규제하려는 경향이 있다. 따라서 이러한 나라들에서는 소수가 박사학위를 소지하고 있을 뿐이다. 그러나 박사학위를 갖고 있지 않은 교수 중에서도 국제적으로 학문적 명성을 떨치는 교수도 많다. 현재 한국에서는 박사 인플레이션 현상이 나타나고 있어 대학 전임교원이 되려면 박사학위를 소지하고 있어야 함은 당연한 것으로 생각하는 풍조조차 있다. 이러한 이유로 수단 방법을 가리지 않고 국내에서나 외국에서나 박사학위를 취득하려는 경향이 강해지고, 심지어는 돈을 매개로 하여 학위를 팔고 사는 비행이 연출되는 경우도 있다. 그러므로 박사학위 소지자의 양적 증대가 대학 질의 향상을 보장하는 절대적 요인이라고 말할 수 없는 것이다.

3. 대학정책의 발자취

8·15 해방후 50년대의 대학의 발자취를 정확히 살펴보기 위해서는 역대 정부의 대학교육

〈표 2〉 학위별 교원수의 점유율(%)[12]

연도(총수) \ 구분	박 사	석 사	학 사	기 타
1966 (6,789)	13.7	30.0	45.4	10.9
1980 (14,458)	32.3	43.9	22.1	1.6
1994 (41,576)	58.5	24.2	17.2	0.08

10) Report on Survey of National Higher Education in the Republic of Korea, Ministry of Education and Usom to Korea, 1960, p. 154.

11) 『문교통계연보』, 1966, p. 309 참조. 통계에서 공업전문학교 교원과 명예교수(전체 수 15)는 포함되어 있지 않음. 학위별 소지자의 비율은 필자의 계산임.

12) 『문교통계연보』, 1966, 국립교육평가원 발행, 『교육통계편람』, 1994 참조. 점유율은 필자가 계산한 것임.

확히 살펴보기 위해서는 역대 정부의 대학교육 정책의 특징에 대하여 살펴보는 것이 좋을 것이다. 이 짧지도 않은 기간에 수차에 걸친 정권 교체가 있었다. 그러나 대학교육 정책에 있어 각 정권간의 대학정책을 비교해 볼 때 상이성보다는 공통성이 훨씬 더 많았음을 인식하게 된다. 어느 정부나 교수 및 학생과의 갈등을 크게 경험하였고, 이로 인하여 고등교육정책은 예외없이 그러한 갈등을 정치권력의 입장에서 정부에 유리한 방향으로 전개시켰다. 집권층은 언제나 국토의 현실적 분단과 내정논리를 내세워 대학의 자율성을 규제하고 교육·연구의 자유를 억압하는 것이 불가피한 것으로 정당화했다. 70년대의 공화당 정권은 대학을 더욱 엄하게 대한 정권이었지만, 대학을 국가경제 성장에 효과적으로 이용하여 고도의 경제성장을 실현함으로써 일반 시민들의 지지를 얻으려 했다. 그러나 대학의 주체인 학생들과 교수들은 만족스런 재정적 원조도 없이 학원에 간섭하는 정권에 대하여 큰 불만을 갖고 있었다.

한국에서 정권과 대학인 간의 가장 본질적인 갈등의 요인은 학원자치권 인정의 여부인 것으로 생각된다. 이러한 문제는 한국 대학 건설의 출발기인 미군정기에서부터 발생하였다. 1946년 8월에 군정청 법령 제102호로 공포된 국립종합서울대학교 설치령은 미군정과 교수·학생간의 갈등을 폭발시킨 제1탄이었다. 국립종합서울대학교는 경성제국대학과 서울과 수원에 산재하였던 관립전문학교를 하나로 통합하여 만든 대 종합대학교였다.[13] 비교교육학적으로 말하자면, 국립종합서울대학교는 직업전문계열과 학술계열의 대학이 하나의 캠퍼스에 공존하는 미국 주립대학을 모형으로 한 것으로 볼 수 있을 것이다. 미군정 당국은 국립종합서울대학교 설립의 이점으로 다음과 같은 것을 제시하고 있다.

① 각 학교의 기존 건물·설비를 최대한으로 활용한다.
② 수가 부족한 교수 및 전문기술자를 최대한으로 활용할 수 있다.
③ 국가 재정상 합리적이다.
④ 학생은 단과대학에서보다 다채롭고 광윤한 문화적 혜택을 받을 수 있다.
⑤ 대학원을 가지고 있어 학자 양성에 적합하다.[14]

그러나 8·15 직후 전문학교로부터 대학으로 승격한 각 단과대학과 경성대학은 국대안과 그 설치법의 부당성을 비판하고, 이에 대한 반대 투쟁을 교수 및 학생들이 전개했다. 이들의 국대안에 대한 반대 이유는 미국식 이사회제도와 교육조직을 무조건 도입함으로써 대학의 자치권이 침해 당한다는 것, 기존의 독립된 고등교육 시설들을 하나의 대학교로 통합함은 고등교육 시설의 축소를 초래한다는 것, 학원을 중앙집권적으로 관료화하기 쉽다는 것 등이었다.

학생들의 국대안 반대 투쟁은 주로 동맹휴학의 형태로 나타났는데, 그 운동이 절정에 달했을 때에는 전국에 파급되어 중등학교까지 가세하는 대 운동으로 발전하였다. 당시 입법위원 제6분과 위원회의 조사에 의하면 학생들의 동맹휴학의 원인은 다음과 같았다.

① 교수 부족으로 인한 수업 불충분
② 이사회의 학교운영이 교수회의 자치를 거부한다는 견지에서 국대안이 노예교육임

13) 예외로 1929년 설립된 '경성치과의학전문학교'만은 사립이었음.
14) 국사편찬위원회, 『자료 대한국사』, 제1권, pp. 889~891.

③ 총장이 미국인인 관계로 상호이해가 부족하다는 것[15]

결국 국립서울대학교안은 많은 교수와 학생의 맹렬한 반대에도 불구하고 실천에 옮겨졌다. 그 후 지방의 국립대학교는 모두 서울대학교를 모형으로 하여 재편성되었으며, 사립종합대학의 조직도 이를 본떠서 행하여졌다. 미군정 시기에 발족한 국립종합대학의 형태는 현재에도 한국 대학의 지배적 형태가 되고 있음에 주목해야 할 것이다.

1948년 8월 15일에 출범한 대한민국 정부는 1949년 12월에 '교육법'을 공포하고 전반적인 교육제도를 법적으로 확정했으며, 이에 따라 고등교육 체제도 마련되었다. 교육법 제108조에 명시된 대학의 목적은 "국가와 인류사회 발전에 필요한 학술의 심오한 이론과 그 광범하고 정치한 응용방법을 교수·연구하여 지도적 인격을 도야하는 것"이었다.

현재에 이르기까지 수시로 교육법이 개정되었는데도 불구하고 대학의 목적은 여전히 108조에 문구 하나 수정없이 그대로 제시되고 있다. 교육법에 규정된 고등교육 체제에 관한 중요사항은 첫째로 고등교육기관의 다양화였다. 이를테면 대학을 초급대학(2년), 대학(4~6년의 단과), 대학교(4~6년의 종합)의 세 유형으로 구성하기로 하였다. 둘째는 국립대학에 중요사항을 심의하는 '평의원회'를 설치하는 것이었다. 이로 인해서 미군정기에 국립대학교의 최고 의결기관이었던 민선 이사회에 의한 관리운영 방식은 폐지되었다. 셋째는 대학 및 대학교에 수업연한 3년 이상의 대학원을 설치하는 것이었다. 이것은 학문연구 체제의 확립이 법적으로 규정된다는 것을 의미하는 것이다.

그러나 교육법 제정후 약 반년이 경과할 무렵 6·25 전쟁이 발발하여 서울에 집중되어 있던 고등교육기관은 그 기능을 상실할 수밖에 없었다. 이러한 이유로 문교부는 1951년 5월 수 개의 대학을 연합하여 '전시 연합대학'을 부산(후에 광주·전주·대전)에 개설하여 대학교육의 명맥을 유지하고 있었다. 전시 연합대학은 1952년 5월에 해산되었는데 2년간에 학생수는 6,455명, 교원수는 444명이었다.

전후에 대학은 전쟁전과 같이 정상적으로 운영되었다. 그리고 50년대 중반에 들어서는 '대학 붐' 현상이 일어나기 시작하여 대학의 수와 학생인구는 비약적으로 증가해 갔다.

건국 초기, 이를테면 제1공화국에 있어 대학의 자치는 법적으로도 인정되고 있지 않았고, 또 실질적으로도 인정되지 않았다. 당시 학도호국단이 창설되었는데[16] 이 조직은 대학의, 특히 학생들의 자율적 활동을 통제하는 장치였다. 따라서 4·19 혁명이 성공한 후 학생들이 학원 민주화의 실현을 위해서 학도호국단의 해체를 제일 먼저 요구하였던 것이다. 한편, 교수들도 대학의 자유가 극도로 억압되어 있음을 비판했다. 그들은 1960년 4월 25일 학생들의 4·19 의거를 지지하는 '대학교수단 시국선언문'에서 부정·불의에 항거하는 학생들의 민족정기를 찬양하고 "학원의 자유를 절대적으로 보장하라"고 강력히 요구한 일이 있었다. 결국 4·19 혁명은 성공하여 이승만 정권은 타도되었다. 그러나 다음에 출현한 장면 정권(제2공화국)은 민주 개혁적 의지의 결여 및 민주세력의 진출에 대한 두려움으로 인한 소극적인 교

15) 조선통신사, 『조선연감』, 1948, p. 280.

16) 중앙대학교부설 교육문제연구소(편), 『문교사』, 1974, p. 21.

육민주화 정책으로 인하여 학원의 민주화 작업이 부진하였다. 결국 5·16 군사 쿠데타에 의해서 이 정권은 해체되고 대학 민주화의 열기와 작업은 철저히 분쇄되었다.

박정희를 수반으로 한 군사정권은 1961년 9월에 '교육에 관한 임시 특례법'을 공포하여 대학의 인사, 교수 및 학생의 자치활동, 입학자 선발 및 학위 수여방식 등에 직접 간섭하고 교원들의 노조활동을 금지했다. 4·19 혁명의 승리는 교원노조 활동에 적극적으로 참여하려는 의욕과 용기를 자극했던 것이다. 당시 군사정권이 표면적으로 내세운 고등교육개혁의 이유는 ① 대학인구가 과대하여 그것을 감축할 필요가 있고, ② 실직한 학사학위 소지자가 많이 나타나고 있으며, ③ 대학교원이 질적으로 저하되어 있고, ④ 사립대학이 기업화되어 있어 영리추구 지향적이라는 것 등이었다.[17] 단적으로 표현해서 대학개혁의 핵심은 고등교육기관을 대대적으로 정비하는 것이었다.

그러나 대학 및 학과의 통폐합에 의한 학생수의 감축은 고교 졸업자의 대학진학 의욕을 좌절시켰고, 주로 학생 등록금으로 대학을 운영하고 있던 私學으로서는 치명적인 것이었다.

1963년 12월에 민정기관으로서 성립된 제3공화국은 군사정권 때의 대학인구 삭감정책에 대한 미련을 버리지 않았다. 그리고 경제발전 계획의 추진을 위해 고등인력 양성이라는 차원에서 고등교육의 계획화를 시도했다. 이를테면 학생 인구의 양적 확대를 억제하고 그것의 질적 향상을 도모하는 방향으로 나아갔다. 1965년 12월에 대통령령 제2331호로 공포된 '대학학생 정원령'은 선차적으로 시도한 대학인구의 양적 규제조치로 볼 수 있을 것이다. 이 정원령의 목표는 ① 4년제 대학의 확충을 억제하고, ② 지방대학을 발전·육성시키며, ③ 이공계를 확충하는 반면 인문·사회계를 축소하는데 있었다.

정원 정책에서 특기할 만한 것은 4년제 대학의 사회계 정원을 감축시키는 것이었다. 이것은 경제발전 계획에 대응하는 정책이 될 수 있지만, 학생운동의 주도세력이 되고 있었던 사회계 학생인구를 감축하여 반정부 세력을 견제하려는 의도가 있었음을 부정할 수 없을 것이다.

제3, 4공화국 시기에 박정희 정권이 추진한 중요한 고등교육정책은 대학입학 정원제의 도입 외에 대학입학 예비고시제 도입, 실험대학의 운영, 교수계약제의 도입 등이었다. '대학입학 예비고시령'은 1969년 대통령령으로 공포되었다. 이 령은 대학의 질적 향상을 도모한다는 전제하에 국가가 학생선발권을 행사하는 계기를 마련했다는 점에서 주목할 만하다. 당시 정부는 대학입학 예비시험의 합격선을 조정함으로써 학생인구의 지역적 분산을 도모하고 전공계열에 따른 정원의 배분을 인력수요와 연관시켜 경제발전 계획에 대학교육을 대응시키려 했다. 그러나 이러한 정책은 대학의 학생선발권을 위협하고 학원의 자율성을 침해하는 결과를 초래할 것이라는 이유로 사립대학 측이 크게 반발하였기 때문에 성공할 수 없었다.

1970년대 초에 도입된 실험대학은 종전의 획일주의적 방식을 지양하고 대학당국의 자율성을 존중하는 형식을 취하였다. 이를테면 전국의 모든 대학을 대상으로 하여 획일적 방식을 적용해서 개혁을 추진한 것이 아니었다.

문교부는 개혁이 가능한 대학을 실험대학으

17) 이규환, 『한국교육의 비판적 이해』 (서울 : 한울, 1994), p. 228.

로 선정하여 그 대학에는 선도적인 역할을 부여했던 것이었다. 실험대학 운영에 의한 개혁의 요지는 ① 졸업에 필요한 학점을 조정하여(160에서 140으로 감축) 교육내용의 충실화를 도모하고, ② 종전의 학과별 모집을 계열별 모집으로 하며, ③ 부전공제를 활용함으로써 졸업생의 취업기회를 확대하고, ④ 지방대학을 특성화함으로써 지역산업 발전을 지향한 교육을 하는 것이었다. 그러나 실험대학이 될 수 있는 자격과 개혁의 내용을 문교부가 결정하고, 소요경비에 대한 보조금을 정부가 지출하였기 때문에 실험대학 운영의 주도권은 국가가 행사하게 되었다. 따라서 실험대학은 대학인들의 합의에 의해서 운영되는 것이 아니라 유신체제에 대학을 종속시키고, 경제발전 계획에 대학을 적응시키려는, 이를테면 위에서부터의 지시에 의한 수동적인 운영이 될 수밖에 없었다. 실험대학에서는 '국민교육헌장'에 기초하여 설정된 '국민윤리'를 교양필수 과목에 포함시킴으로써 반공적 도덕교육을 강조하였다.

교수계약제는 1976년 12월에 개정된 '교육공무원법'(제9조 제3항)에 의해서 국·공립대학에 재직한 교원에 대해서 기한부 임용제를 실시함을 의미한다.[18] 그러나 이러한 제도의 도입은 소위 '반체제 교수'를 통제하는 하나의 장치로서 대학교원들에게 불안과 심리적 중압감을 안겨 주었다. 각 대학에는 교육공무원법에 의거하여 '교수 재임용 심사위원회'를 설치하였는데, 이 위원회는 ① 연구실적 및 전문영역의 학계활동, ② 학생지도의 능력과 실적, ③ 교육관계법의 준수 및 교원으로서의 품위 유지 등을 기준으로 하여 재임용을 위한 심사를 하였다. 당시 심사한 결과 국·공립에서는 168명, 사립에서는 248명의 교원이 재임용에서 제외되고, 소위 '탈락 교수'가 되었다. 탈락 이유는 ① 연구실적 부족(55%), ② 대학교원으로서의 품위 손상(26% — 정치교수 또는 체제비판 교수 등), ③ 학생지도 능력의 부족(19%) 등이었다.[19] 교수계약제를 선의로 활용한다면 교원의 자질 및 대학교육의 질을 향상시키는 데 도움이 될 수 있었을 것이다.

박정희 대통령의 충격적인 사망 이후 전두환(국군 보안사령관)을 축으로 하는 군부가 정치권력을 장악하여 81년 3월에는 제5공화국을 출범시켰는데, 이 공화국이 성립되기까지는 '국가보위 비상대책위원회'(국보위)를 조직하여 전반적인 국가의 시책을 결정하게 되었다. 국보위가 감행한 획기적인 교육개혁 조치는 1980년 7월 10일에 공표한 '교육정상화 및 해소방안'이었다. 이른바 7·30 교육개혁 조치의 목적은 ① 비효율적인 사교육비 지출 증대로 인한 가정의 과중한 재정적 부담을 줄이기 위해 과열과외 현상을 해소하는 것, ② 필답고사와 주지교과의 단편적 지식의 측정을 중심으로 한 입시위주의 고등학교 교육을 지양하고, 정상적인 교육과 전인교육을 이룩하는 것, ③ 대학의 졸업정원제 실시를 통하여 면학 분위기를 조성하는 것 등이었다. 이 외에 대학입학자 선발제도에 있어 본고사를 폐지하는 대신 대학입학고시제와 고등학교 내신성적 참고제를 도입하고 박 정권 아래 추진된 실험대학의 프로그램을 전국적으로 확대·실시한다는 개혁내용도

18) 교육공무원법에 규정된 대학교원 임용의 기한은 ① 교수·부교수 6~10년, ② 조교수·전임강사 2~3년, ③ 조교 1년이다.

19) 이규환, 『전게서』, p. 241.

있었다.

그러나 이 중에서도 대학사회에서 가장 문제가 된 것은 대학 졸업정원제였다. 이것은 입학시 입학정원의 30%를 더 많이 선발하고, 졸업시에는 더 뽑은 30%의 학생을 탈락시키는 제도로서 후에 학생의 학습의 자유와 교수의 교육·연구의 자유를 크게 제한하는 결과를 초래한 하나의 요인이 되었다. 학생들이 졸업정원에서 탈락하지 않으려고 경쟁적으로 면학하게 되면 학원의 민주화와 사회의 민주화를 위한 학생운동에 참여할 수 있는 시간적·정신적 여유가 없을 것이라고 관계 당국은 생각하였는지도 모른다. 그러나 이러한 제도는 학생들의 정부에 대한 불만을 한층 더 고조시켰으며, 문교시책을 강경하게 비판하는 구실을 제공하는 결과가 되었다. 교수들도 30%를 무조건 탈락시킬 수 있도록 성적 평가를 해야 하기 때문에 교수의 자유는 크게 제한되었으며, 학생과의 인간적 관계는 유지하기 어렵게 되었다.

제5공화국의 교육정책적 지표는 박정희 정권 아래에서와 같이 국민정신교육과 반공 이데올로기에 기초한 것이었다. 이러한 방향의 교육방침은 필연적으로 안보교육을 대학에서도 강조하게 하였고, 결과적으로 대학의 자율성을 제한하는 근거가 되었다. 80년대에 들어서 학원에서의 최대 관심사는 자율화 문제였다. 사실 제5공화국 초기에도 이러한 문제를 둘러싼 학생과 정치권력 간의 갈등은 계속되었다. 당시 정부는 학생 대중을 결집시키고 있었던 학생회를 강제 해산시키고 학도호국단을 부활시켰다.

학도호국단은 학원을 냉전논리에 기초한 이데올로기 교육의 장, 군사교육의 장으로 이용하는 것으로서 이러한 조직이 있는 환경에서는 자율적인 학생활동은 전적으로 부인되지 않을 수 없었다. 따라서 학생들은 학도호국단을 거부하는 움직임을 광범하게 전개하였다. 83년에는 이러한 운동이 절정에 달했는데 구속학생수가 300명을 넘어 설 정도로 학생시위는 격화되었다. 정부는 물리적인 강경탄압만으로는 학생운동을 거세할 수 없음을 인식하여서인지, 동년 12월 구속학생들을 석방조치하면서 이른바 '자율화 정책'을 선언하게 되었다. 학생들은 이에 대응하여 대학별로 '학원자율화(민주화) 추진위원회'를 조직하였다. 그러나 이러한 조직이 주도하는 학생운동의 세력은 계속 강해졌다. 그래서 정부도 학원 자율화 운동에 참여하는 학생들을 용공으로 낙인하고 가차없이 탄압하기 시작했다. 정부는 그들의 저항적 운동을 분쇄하여 학원을 정상화할 목적으로 85년 8월에는 긴급조치인 '학원안정법'의 제정·공포를 감행하려 했다.[20] 그러나 국내외적으로 반대여론이 높았고, 교수들의 반대 서명도 있고 해서 그 법을 철회하지 않을 수 없었다.

1988년 2월에 출범한 노태우 정권(제6공화국)은 고등교육정책의 중점을 국제화·개방화 시대에 부응하기 위하여 다량의 우수한 과학기술 인력을 양성하는 데 두었다. 정부는 이러한 목적을 달성하기 위해서 학생정원을 이공계 대 인문사회계를 60:40이 되도록 조정하는 방향으로 나아갔다.

대학입시제도 개선도 중요한 시책의 하나였다. 종전에 '선시험 후지원'의 형식을 취했던 입시제도는 '선지원 후시험'으로 바꾸어 적성에 맞는 학과 지원을 유도하기로 하였다. 그리고 학력고사 문제는 중앙교육평가원이 주관식 문제를 30% 내외로 하여 객관식과 혼용 출제하도록 하였으며, 합격의 판정요소를 다양화하여 ① 학력고사 성적, ② 고교내신 성적(30% 이상), ③ 면접고사 성적의 점수, ④ 대학에서

결정한 고사과목별 가중치로 하였다. 최근(1994) 실시된 대학입시제도는 1991년에 확정된 것이다. 이 새로운 입시제도는 각 대학에 따라 ① 고등학교 내신성적과 대학수학능력시험, ② 고교내신성적과 대학별 고사, ③ 고교내신성적과 대학수학능력시험 및 대학별 고사로 학생을 선발하는 유형으로 실시되는 것을 의미한다.

교원양성 및 임용제도의 개선도 노태우 정부의 문교부가 시도한 개혁의 주요 내용이었다. 이에 대하여 구체적으로 말하자면, 첫번째로 교직 적격자를 선발하기 위하여 사대·교대 학생 선발시 교직적성·인성검사 및 면접고사를 실시하는 것이었다. 두번째는 국립사범계 대학, 교육대학 학생에 대한 입학금·수업료 면제제도, 학비보조금 제도, 무시험 임용 및 복무의무 제도를 폐지하는 것이었다. 세번째는 교사로서 적성과 자질이 뛰어나고 성적이 우수한 국립사대·교대생을 선발하여 등록금 수준 이상의 장학금을 지급하는, 이를테면 사도장학금 제도를 신설하는 것이었다. 네번째는 국·사립대 구분없이 공개전형에 의해 교사를 임용하는 제도를 마련하는 것이었다.[21]

당시 문교부가 시도한 또 하나의 중요한 시책은 대학평가인정제의 도입이었다. '대학평가인정제'는 대학의 질적 수준을 체계적으로 평가하여 그 결과를 사회에 공표함으로써, 그에 관한 사회적 인정을 얻게 하는 제도이다. 이를 위하여 한국대학교육협의회가 평가에 관한 제반 기준과 절차를 설정하고, 이에 따라 대학을 객관적으로 평가하여 대학평가인정위원회가 공식적으로 인정하게 된다. 학부의 종합적 평가는 ① 교육, ② 연구, ③ 사회봉사, ④ 교수, ⑤ 시설, ⑥ 재정·경영의 6개 영역에 걸쳐 평가하기로 되어 있다.[22]

현 문민정부는 노태우 정권에 비해 한층 더 국제화·세계화를 강조하고 있다. 현 정부의 중요한 고등교육정책의 목표는 ① 대학교육의 경쟁력 제고, ② 교육·연구 여건의 개선, ③ 대학의 자율성 제고 등이다.

첫번째로 대학교육의 경쟁력 제고를 위하여 대학의 학생 정원을 이공계 첨단산업 관련학과 중심으로 중점 증원해 나가고 있으며, 대학종합평가인정제에 따라 대학을 평가하고, 높은 평가를 받은 대학에는 학생정원을 늘려주고, 집중적으로 재정적 후원을 하는 정책을 쓰고 있다.

두번째로 교육·연구 여건의 개선을 위해서는 우수교수·연구인력 초빙제(brain pool)를 시행하고, 사립대학에 대한 재정지원을 확대하고 있으며, 과학기술 연구비의 지원액을 증대시키고 있다.

세번째로 대학의 자율성을 제고하기 위해서 학생정원조정 자율화를 추진하고 있으며, 학위수여를 대학에 일임하는 방향으로 나아가고 있다. 그리고 학생 재입학 조치를 확대하였는데, 이것도 어느 의미에서 대학의 자율성 제고를 위한 조치로 볼 수 있을 것이다. 이러한 조치에 의해서 학생활동에 관련된 제적자들이 재입학할 수 있게 하였다.[23]

20) 박민성, "학생회의 어제와 오늘", 『대학의 소리』 (서울 : 공동체 출판사, 1986), p. 113.
21) 한국교육신문사, 『한국교육연감』, 1989~1990, p. 90.
22) 한국대학교육협의회, 『대학종합평가편람』, 1993, pp. 2~3.
23) 한국교육신문사, 『한국교육연감』, 1994, p. 377.

4. 앞으로의 개혁방안

한국 대학의 50년은 많은 악조건에도 불구하고 그 자체를 억세게 전개시킨 파란의 역사였다. 민족해방의 환희를 원동력으로 하여 웅대한 민족적 민주학원을 구상했던 학생 및 교수와 정치권력과의 충돌, 대학자치를 거부하고 관료적 권위주의적 학사관리로 일관한 연이은 군사정권의 강압적 감독, 진리탐구의 전당으로서가 아니라 고등기술인력을 보급하는 기지건설 지향적 개혁의 강요, 그리고 대학당국 또는 사학재단 이사진과 학생·교수와의 갈등 등은 한국 대학의 민주적 발전을 저해한 주요인이었다. 그러나 이러한 저해요인에도 불구하고 한국의 대학은 기적에 가까운 양적 성장을 하였다. 여기에 질적 발전을 성취할 수 있는 개혁방향을 결론적으로 언급하고 싶다.

첫째, 미래의 개혁방향은 대학의 기본지표인 이념을 재정립해야 할 것이다. 대학의 이념은 교수, 연구, 사회봉사의 제 기능이 결합되어 충실하게 수행되고, 교육·학문·실천을 통하여 인간성의 구현, 과학·기술의 발전, 사회의 민주적 변화 등에 기여할 수 있는 인재를 육성하는 것이 되어야 할 것이다. 따라서 대학은 현실과 유리된 상아탑이나, 고급 산업기술인력의 양성에 치우쳐 노동력의 공급에만 가치를 부여하는 교육의 시장이 되어서는 아니 된다.

둘째, 이상적인 대학의 이념이 구현될 수 있도록 대학의 자율성 또는 자치성을 전폭적으로 확대·강화해야 할 것이다. 현 정부는 대학 자율성의 제고를 대학정책의 하나의 중요 지표로 설정하고 있지만, 그것은 극히 제한적인 것으로 생각된다. 솔직히 말해서 대학 자율권은 학생정원의 설정, 학생선발, 교수임면 등 주로 학사행정에 관한 것을 대학당국이나 사학재단 이사에 부여하고 있을 뿐이고 학생 및 교수가 행사할 수 있는 자율권은 거의 보장되어 있지 않다. 현행의 공무원법과 사립학교법은 교수의 임면에 대해서 대학당국과 재단 이사측의 자율권을 인정하고 있어 상대적으로 교수의 자율권은 거부당하고 있는 실정이다. 이것은 대학교원의 교수·연구 활동의 자유를 제한하는 것으로 교수 임면에 관한 조항을 조속히 개정해야 할 것이다. 학생의 자치는 연구 및 활동의 자유도 포함하지만 대학경영에의 참여도 포함되는 방향으로 나갈 것이 요구된다.

셋째, 사회·경제적 지위가 낮은 층의 청년들에게 대학입학기회, 특히 제1급 대학에의 입학기회를 확대하는 시책을 강구해야 할 것이다. 이것은 사회정의 실현에 관계되는 것으로 민주사회의 대학에 부과된 하나의 중요한 과제이기도 하다. 제1급의 대학에 입학한다는 것은 사회·경제적 지위가 낮은 계층에 있어 사회적 상승의 가능성이 있음을 의미하는 것이기 때문에 가볍게 취급할 수 없는 문제이다. 이러한 관점에서 대학입시제도는 재평가되어야 할 것이다. 한 조사에 의하면 서울에 있는 대학 신입생의 선발지수는 신 중간층 2.7, 구 중간층 1.10인 데 비하여 근로계층은 0.29, 농어민층은 0.26에 지나지 않았다.[24]

넷째, 교육 및 학문의 협동체제 건설을 지표로 해서 개혁이 구상되고 추진되어야 할 것이

24) 한만길, "대학정원의 확대정책과 교육기회 분배구조의 변화에 관한 연구", 강원대학교 대학원 박사논문, p. 154.

다. 한국의 대학은 자꾸만 대중화, 규격화, 대규모화하고 있어 부정적인 면이 많이 노출되고 있다. 노출된 부정적인 면을 극복하기 위해서 교육 및 학문의 협동체제 구축은 한층 더 요구된다. 새로운 학문체계에 기초해서 교육·연구 조직을 시도하고, 교양과정과 전공과정의 분리를 지향함은 물론 학문의 전문적 분화에 기인한 단점을 극복하기 위하여 전공을 달리하는 교수들이 협동해야 할 것이다. 그리고 학생들의 학습적 자유를 보장하기 위하여 타학과에서 설정한 전공과목도 자유롭게 이수할 수 있게 하며, 전공학문을 바꿀 수 있는 제도를 마련하고 논문 지도교수를 타학과 교수 중에서 택할 수 있게 해야 할 것이다. 이 외에 학부교육과 대학원 교육의 긴밀한 연계와 학과 및 대학간의 도서관·연구실·실험실의 공동 이용은 교육·연구의 협동체제를 촉진할 수 있다.

다섯째, 민족 주체적인 대학의 건설을 지향해야 할 것이다. 대학 50년의 역사를 갖고 있으면서 아직도 민족 주체적인 대학이 만족스럽게 건설되고 있지 않음은 부끄러운 일이라 아니할 수 없다. 민족 주체적인 대학이란 일차적으로 학문적 이론 전개가(인문·사회계인 경우) 한국의 역사적 현실에 기초하고 있어야 한다. 일반적으로 한국의 대학교수들은 구미 선진국의 정신적 포로가 되고 있다는 인상을 주고 있다. 선진국, 특히 미국에서의 유학을 당연시하는 풍조와 이중국적자가 교수로 활동하고 있다는 것도 민족 주체성 확립에 부정적으로 작용하고 있다. 필자 자신의 조사에 의하면, 난선으로 표집한 사회 엘리트 624명 중에서 유학하지 않은 사람은 56.3%(351명)를 점하고 있었다. 외국 유학 경험자가 차지하는 비율은 미국이 27.1%로서 가장 많았고, 다음이 일본(12.2%) 그리고 서독(1.9%), 프랑스(1.6%), 영국(1.0%) 순이었다.[25] 선진적인 새 학문을 배우러 외국 선진국에 유학하는 것도 중요하다. 그러나 외국 유학생이 한국에 관한 역사·문학·예술·정치·사회·경제·교육 등을 학습하기 위하여 한국의 대학에 많이 오게 할 수 있을 정도로 학문적 수준이 높고, 교육·연구의 환경이 바람직한 대학을 건설해야 할 것이다.

한국의 대학을 질적으로 발전시키려면 선차적으로 대학에 투자하는 공교육비를 엄청나게 증대해야 할 것이다. 한국은 외국 선진국과 비교해 볼 때 너무나 적은 공교육비를 지출하고 있다. 예로서 대학생 1인당 지출되는 공교육비는 1985년에 한국에서는 1,011,000원이었지만, 미국은 한국의 8.6배, 일본은 6.2배, 서독은 5.4배, 영국은 5배나 되었다.[26]

물질적 기반의 조성은 대학의 질적 성장을 촉진하는 기본 요건이다. 따라서 정부는 이러한 기본 요건을 충족시켜 주기 위하여 외국 선진국을 본떠 대학에 대한 대대적인 재정적 후원을 해야 할 것이다. ☛

이규환/서울대학교 교육학과를 졸업하고 미국 워싱턴 대학에서 석·박사학위를 받았으며 독일 괴팅겐 대학에서 수학하였다. 이화여대 교육학과 교수 및 한국비교교육학회 회장을 역임하고, 현재는 한국교육연구소 소장으로 활동중이다. 주요 저서로 『사회개발과 교육의 민주화』, 『비판적 교육사회학』, 『한국 교육의 비판적 이해』 등이 있고, "서독과 스웨덴의 교육개혁 비교", "한국 교육발전에 미친 외국의 영향" 외 다수의 논문을 발표했다.

25) 동아일보, 『인명사전』, 1991 참조.

26) 한국대학교육협의회, 『한국고등교육지표』, 1989, p. 115.