

대학 자율화 정책의 방향과 내용

김 영 식

교육부 대학행정지원과장

1. 추진배경

5년 앞으로 다가온 21세기는 우리나라에 많은 도전과 과제를 던지고 있다. 국경의 개념이 없어지는 무한 경쟁시대를 맞이하면서 우리 사회의 각 부문은 새로운 변신을 위한 자구적 노력을 경주하고 있다. 특히 고급인재 양성을 담당하고 있는 대학교육에 대한 도전은 더욱 가중되어 변하지 않으면 자멸한다는 강도로 다가오고 있다.

국경의 개념이 없어진다는 뜻은 우리 대학도 시장개방에 능동적으로 대처할 것을 요청받고 있고, 무한 경쟁시대로 돌입한다는 뜻은 고등교육 부문에서 국제경쟁력을 하루 빨리 갖출

것을 요구받고 있다. 또한 세계화는 보편적 세계문화에 대한 이해와 각국의 다양한 문화를 상호 인정하는 것을 의미하므로 국제사회에 대한 폭넓은 이해 교육과 세계 각국의 지역연구 전문가 양성이 더욱 강조되고 있다.

이와 같은 환경 속에서 대학은 우리 사회를 이끄는 선도적 역할을 다하여야 하며, 세계 속의 대학으로서의 위상을 정립하고 이를 달성하기 위한 추진전략이 무엇보다 필요하게 되었다. 이제 우리 대학은 창의적 발전에 걸림돌이 되어온 각종 규제의 과감한 철폐로 자율적인 발전을 도모하여야 하고, 고등교육기관의 수직적·수평적 다양화·특성화를 통하여 대학의 연구·교육 능력을 극대화함으로써 세계 수준의 대학으로 발돋움하여야 하는 시점에 이르렀다고 하겠다. 세계화·정보화 흐름에 능동적으

로 대처할 수 있는 전문인력 양성을 위하여 행정체제를 혁신하여야 하며, 산업계가 요구하고 있는 현장 적응력 있는 인력을 공급하기 위한 교과과정 개정과 교육기법의 변화를 요청받고 있다.

다른 한편에서 보면 1945년 해방 당시 대학 인구가 7,819명에 불과하였으나 1995년 현재 874,715명(편제정원 기준)으로 늘어나 대학 진학률이 45%에 이르렀고, 전문대학 이상 고등교육기관의 진학률은 73%에 이르러 대중교육 단계에서 보편교육 단계로 이행되고 있다.

이러한 시점에서는 정부가 대학정원의 세부 사항을 일일이 결정하고, 학생들의 학사과정과 학점을 챙기는 규제정책으로는 대학의 자율성과 창의성을 오히려 가로막게 되고, 21세기 변화에 적응할 수 있는 체제구축이 더욱 지연될 수밖에 없게 되었다.

이러한 인식에 따라 교육부는 지난 1년간 정책연구와 세미나의 개최, 일선현장의 폭넓은 의견을 수렴하여 94년 12월 8일 대학 자율화 시책을 발표하기에 이르렀다. 여기에서는 대학 자율화 시책이 내포하고 있는 의미와 방향, 구체적인 내용을 소개하고 우리 대학이 이에 능동적으로 대처할 수 있는 길이 무엇인지 살펴보고자 한다.

2. 자율화 정책의 기본방향

첫째, 대학 자율화 정책을 정부 차원에서 보면, 국가발전의 관건은 국가경쟁력을 갖추는데 있고, 국가경쟁력의 요체는 전문인력을 양성하는 대학의 경쟁력에 달려 있다는 인식 아래 대학의 창의적 발전과 경쟁력 제고를 가로막아온 규제 위주의 정원정책과 학사운영 정책을 과감하게 대학에 일임하여, 양적으로 크게 성장한 대학이 자율적으로 국제경쟁력을 갖춰 나갈 수 있도록 제도적 장치를 마련한 것을 의미한다.

둘째, 대학정책의 규율 측면에서 보면, 법령 또는 정부에 의한 획일적인 타율규제 방식에서 대학이 자율적으로 규칙을 정하고 이를 스스로 지켜 나가는 자율규제 방식으로 전환되었음을 뜻한다.

셋째, 이에 따라 지금까지 경직된 학사조직과 획일적인 학사규정에 묶여 무시되어온 대학의 건학이념이나 대학과 학문계열의 특성, 지역사회와 산업권의 요구 등에 따라 대학별로 다양화·특성화를 추진하여 고등교육기관간에 선의의 경쟁을 할 수 있도록 한 것이다.

〈표 1〉 대학 정원정책의 변천과정과 대학의 성장추이

구 분	1945	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1994
학 생 수 (명)	7,819	97,819	130,980	191,470	352,060	639,910	750,090	874,715
증 가 지 수	100	1,251	1,675	24,487	4,503	8,184	9,593	11,187
진 학 륜 (%)	-	-	8.8	9.5	16.0	33.0	37.3	45.8
교 육 단 계	← 엘리트 교육 →				← 대 중 교 육 →			
정 책 변 천	← 자유방임기 →	← 정원 통제기 →			← 정원 확대기 →	← 정원 자율화기 →		

넷째, 다만 대학정원은 실업계 확충, 전문대학, 지방 신설대학 등에 미치는 영향을 최소화하고, 합리적인 교육여건 평가기준의 개발을 위하여 단계적 자율화 조치를 취함으로써 자율화 이행기간 동안 대학의 자치역량을 신장시켜 96년부터 협상테이블에 올려질 대학시장 개방에 능동적으로 대비할 수 있게 하였다.

3. 대학정원 자율화의 주요내용

1965년 대학학생정원령 제정 이후 대학정원 조정 권한을 정부가 장악해온 이래 대학의 신설은 물론 개별대학의 정원까지도 인력수급계획과 대학의 여건을 평가하여 정부가 결정해 왔으나, 앞으로는 대학이 산업사회와 지역사회에서 요구하는 수요변화에 따라 탄력적으로 학생정원을 책정할 수 있도록 단계적으로 정원조정 권한을 대학에 일임해 나가도록 하는 바 그 내용은 다음과 같다.

1) 제1단계 : 포괄승인제

금년부터 적용되는 포괄승인제는 대학의 신청을 받지 않고, 교육부가 정원증원 규모를 결정하여 대학에 통보하면, 그 범위 내에서 대학이 학과 설치 등 정원을 자율적으로 결정할 수 있게 하는 것이다.

① 포괄승인제의 개요

- 95년부터는 개별대학이 3월말까지 학과 신설·폐지, 정원증원 등을 교육부에 신청하던 절차를 폐지
- 교육부가 개별대학의 교육여건을 평가하여 계열별 정원증원 규모를 결정하여 통보
- 대학은 교육부가 제시한 증원규모 내에

서 학부와 학과 설패 및 증원 또는 감축 등을 자율 결정하여 교육부에 보고

- 교육부는 매년 8월말까지 대학의 정원 조정 결과를 집계하여 발표하고, 이를 관보에 고시
- ② 포괄승인제에서 제외되는 대학의 정원 조정 절차
 - 인력수급과 직결되는 의료인력 및 사범계 정원 : 종전과 같음
 - 수도권 소재(서울, 경기, 인천) 56개 대학의 정원
 - 수도권정비계획법시행령 제24조에 따라 수도권 소재 대학의 신청내용을 토대로 교육부에서 계열별 증원 규모를 1차 조정한 후
 - 교육부가 건설부에 의뢰, 수도권정비위원회에 일괄 상정하여 결정
 - 가능한 이공계 위주로 증원신청을 권장
(세계화 시책에 맞추어 통상, 외국어, 지역연구, 정보통신 분야는 권장)
 - ※ 부정·비리에 따른 제재대학, 교수 확보율 63% 미만 대학은 정원을 동결함
- ③ 대학별 정원조정위원회 구성·운영
 - 대학은 대학 내부뿐 아니라 지역사회의 수요를 반영하여 정원을 조정하기 위하여 지역소재 자치단체, 교육청, 기업체, 동창회 등 외부인사를 포함하는 대학별 정원조정위원회를 설치·운영
 - 동 위원회는 외부인사가 가능한 과반수가 넘도록 구성할 것을 권장하되, 기획실장(또는 교무처장)이 위원장이 되어 실효성 있게 운영

- 포괄승인제 해당 대학은 대학별 정원조정 결과 제출시 동 위원회 회의결과를 반드시 첨부

2) 제2단계 : 교육여건 연동제

내년부터 적용되는 교육여건 연동제는 자율역량을 갖춘 대학은 학생증원 규모까지 자율적으로 정할 수 있게 하고, 여건이 미비된 대학은 포괄승인제 방식으로 학생정원을 결정하는 방식이다.

- 자율책정 대학의 정원조정 절차
 - 교육부는 교육여건 최소지표를 매년 11월말까지 관보에 고시
 - 대학은 동 최소지표 범위 내에서 정원을 자율 조정
 - 대학은 매년 5월말까지 자체 정원조정 결과를 교육부에 보고
 - 교육부는 특별한 문제가 없는 한, 보고 수리함으로써 정원 확정
- 자율 책정권 부여 대상 대학의 선정
 - 대학평가인정제에 의해 평가 인정된 대학은 우선 고려
 - 교육부장관이 고시하는 교육여건 지

- 표가 충족되는 대학
- ※ 자율 책정권 미부여 대학은 종전 방침에 따라 포괄승인제에 의해 교육부가 조정함

- 자율책정 대학의 범위 확대
 - 수도권정비계획법에 의해 규제받는 수도권 소재 대학의 정원조정도 포함하기 위하여 건설교통부와 협의 추진
 - 국립대학의 경우에도 총정원의 10% 범위 내에서 증원할 수 있는 자율 책정권 부여방안을 관계부처와 협의하여 강구
- 위반 대학에 대한 조치
 - 교육부는 서면 또는 현지조사를 실시하여 최소한의 교육 여건을 위반하여 증원한 대학에 대해서는 정원 감축 조정, 관계자 문책, 행·재정 지원 중단 등 강력한 제재방안 마련
- 최소한의 교육여건 기준의 설정
 - 교육부장관은 교수 1인당 학생수 등 교육여건 지표를 전년도 11월말까지 고시

〈표 2〉 자율책정권 부여 대학 선정을 위한 교육여건 기준

지 표	기 준	비 고
① 교수확보율	65% 이상	필 수
② 교수 1인당 학생수	35명 이하	
③ 교사(시설) 확보율	75% 이상	필 수
④ 도서구입비	21,000원 이상	
⑤ 운영비 중 실험실습비	2.5% 이상	
⑥ 운영비 중 법인전입금	10% 이상	
⑦ 학생 1인당 교육비	180만 원 이상	필 수

* ①, ③, ⑦은 반드시 충족되어야 하며, 나머지 지표는 점수화하여 평균점수가 지표설정의 평균 기준을 넘어야 함.

* 동 지표와 기준은 매년 교육부장관이 결정하여 고시함.

〈표 3〉 고등교육 진학경쟁률 (적령아동수 대비 학생입학정원) 전망

교육기관 종류별	91	94	95	96	2001	2005
A=대학+교대	4.6	3.3	2.9	2.3	1.9	1.9
B=A+개방대	4.5	3.0	2.6	2.2	1.8	1.8
C=B+방통대	4.0	2.4	2.1	1.8	1.6	1.6
D=C+전문대	2.5	1.5	1.3	1.2	0.9	0.9

* 자료 : 교육부(1994), 미출판자료.

* 2001년 적령아동에 대한 기존 고등교육기관의 학생수용률 100% 달성 전망.

※ 교수확보율을 기준으로 한 매년 1% 포인트 증가 종전 방침 준수
 예) 94학년도 61%→95학년도 62%→96학년도 63%→97학년도 64%→98학년도 65%……

3) 제3단계 : 완전자율 체제

- 98년 이후 대입경쟁이 사실상 완화된 시점에는 모든 대학이 정원을 자율채정할 수 있도록 완전 자율화 조치를 취함
- 정부는 정원조정에 간여하지 않고 수급 전망 등 참고자료만 개발하여 제공하며, 사후 감사 등을 통해 공정 경쟁을 유도
- 대학은 스스로 정원을 조정하여 학생모집을 공고함으로써 정원이 결정됨

4. 대학학사 자율화의 주요내용

현재 대학의 학기구분 및 수업일수, 학기당 취득학점, 졸업소요 학점, 교양과목 학점배점 기준 등 주요 학사제도들을 획일적으로 정하고 있는데, 이는 대학 학사운영의 준거를 제시하는 한편, 교육운영의 제반 기준을 객관적으로

통일하여 신생 대학들의 조기 안정화를 도모하고, 부실 방지가 중요한 정책목표였던 시기에 대학 부실화를 억제하는 긍정적 효과를 거두어 왔던 것이 사실이다.

그러나 대학교육과 관련된 제반 환경의 급속한 변화, 대학교육의 대중화, 대학들의 성숙도와 발전의지 등을 감안할 때 학사운영에 관한 사항을 일일이 법령화하여 통제하는 것은 마치 유년시절의 옷을 장년이 된 오늘날까지 그대로 입히고자 하는 것과 같은 불합리한 처사라는 대학 내·외의 문제제기와 비판이 제기되어 왔다. 또한 모든 대학이 표준화되고 통일된 학사제도에 의하여 운영되는 것이 사회적 요구 및 신뢰성·효율성 측면에서 타당성을 인정받을 수 있었으나 교육개방과 급속한 국제화·다양화가 이루어지는 가까운 미래에는 그와 같은 요소들이 오히려 대학 발전의 걸림돌로 작용하여 궁극적으로는 무한 경쟁시대의 국가경쟁력을 떨어뜨리게 될 것이라는 심각한 우려들이 제기되었다.

그리고 현행과 같은 획일적 법정화는 학사관련 업무에 관한 대학의 자율성과 창의성 발휘를 자극하지 못하고, 오히려 극도로 제약하고 있을 뿐만 아니라 다양한 제 학문 분야의 특성 반영을 가로막아 학사운영의 획일화를 초래하는 한편, 특성있는 대학 발전을 저해하고 있었

음도 부정할 수 없을 것이다.

부분적으로는 현재와 같은 획일적인 학사제도에 의한 대학운영이 필요한 상황이 있을 수도 있으나, 일부에 대한 불신 때문에 모든 대학들이 대학의 본질과 시대상황에 맞지 않는 획일적인 규정에 의해 대학의 생명인 창의와 자율, 다양성을 제약당하는 것은 바람직하지 않으므로 미래지향적인 관점에서 더 늦기 전에 획일적인 중앙통제로부터 창의적이고 엄격한 자율규제 체제로 전환할 필요가 있다.

이러한 인식에 따라 94년 4월부터 정책연구를 의뢰하여 전문가협의회, 공청회 등을 거쳐 일선 현장의 의견을 수렴하여 94년 12월 대학 학사 자율화 조치를 발표하고, 95년 신학기 이전에 교육법시행령 등 법령정비를 완료하여 이번 신학기부터 적용할 수 있게 하였다.

1) 대학학사 자율화 주요내용

학사행정의 핵심이라 할 수 있는 학기, 학점 등 <표 4>의 5개 과제를 교육법시행령에서 규정하지 않고, 개별 대학이 자율로 학칙에 명시하여 운영하도록 하였다. 즉, 법령에 의한 규제가 아니라 대학이 자율적으로 학사운영 방식을 결정하여 스스로 지켜나가는 것이다.

2) 기대되는 효과

중앙통제에서 대학 자율규제 체제로 전환됨에 따라 대학별로 보다 정교한 학사체제를 마련하는 계기가 되었다. 따라서 대학교육과 관련하여 입시제도, 정원증원 문제 등에 집중되었던 대학의 역량을 촉진하게 되었고, 비교적 우수한 교육여건을 갖춘 대학들이 세계적인 대학으로 발돋움하는 데 촉매가 될 수 있는 요소들을 폐지함으로써 대학들이 한 단계 더 발전

<표 4> 개선된 과제에 대해 그동안 제기되었던 현황과 문제점

과 제	현황(현행 교육법시행령 등)	문 제 점
○ 학기 구분 및 수업일수	<ul style="list-style-type: none"> • 매년 3.1~8.31까지 제1학기 9.1~익년 2월 말일까지의 제2학기로 구분(계절학기 설치가능) • 수업일수는 매학기 16주 이상(영 제61조, 62조) 	<ul style="list-style-type: none"> • 대학의 특성을 무시한 학기제 운영 • 수업시간 책정에 강좌특성 반영 곤란 • 수강 강좌수의 과다로 학습 집중력 저하 • 교육시설·설비 활용 저조 • 학생의 필요, 요구반영 미흡
○ 교양과목 학점 배분 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 일반 교양과목의 학점 배분 기준은 전채과목 학점의 30%(영 제119조) 	<ul style="list-style-type: none"> • 교양과목 학점 비율의 획일적 법정화로 교양 교육과정 운영의 독창성, 자율성, 창의성 결여 • 교양과목의 목적과 중요성에 대한 명확한 인식과 체계적인 연구 없이 형식적인 비율 맞추기에 급급 • 교양과목의 선택권 제약
○ 학기당 취득학점	<ul style="list-style-type: none"> • 18~21학점(영 제120조) 	<ul style="list-style-type: none"> • 강좌당 수업시간수의 획일화로 교과별 특성 무시 • 학기당 취득학점의 과다로 심도있는 공부 불가
○ 학점개념	<ul style="list-style-type: none"> • 1학점=주당 1시간, 16주 이상 수업(영 제120조) 	<ul style="list-style-type: none"> • 강좌당 수업시간수의 고정화로 교과의 특성 무시, 대학 역량의 낭비
○ 졸업소요 학점	<ul style="list-style-type: none"> • 140학점 이상(영 제120조) 	<ul style="list-style-type: none"> • 졸업소요 학점수를 기준으로 한 교육과정 편성·운영으로 학사행정의 규격화, 획일화 초래

하고 도약할 수 있는 계기를 제공하고, 외국 대학과의 교류가 활성화될 수 있게 되었다. 장기적으로 다양한 학사운영 체제가 정착되면 학과 및 학문간의 장벽이 없어지고 학생들의 소속 개념도 전체 대학으로 확장되어 학생의 교과목 선택폭이 훨씬 넓어지는 것은 물론 학생들의 학교 선택, 고등교육체제 등에 영향을 미쳐 포괄적이고 광범위한 교육개혁 효과 거양을 추진할 수 있게 될 것으로 기대된다.

5. 맺는 말

대학 자율화 조치는 군사정부 이후 대학을 장악해온 학사분야의 통제와 족쇄가 완전히 풀린 것을 의미한다. 대학학사는 대학인의 손에 의해서 자율적으로 운영될 수 있는 제도적 장치 마련된 것이다. 이제 대학은 정부에 의지하거나 현실에 안주하는 모습에서 과감히 벗어나야 한다. 세계화·정보화의 흐름에 능동적으로 대처하고 대학시장 개방이라는 높은 파고에 전략적으로 대비하기 위하여 모든 역량을 집결하여 국제 수준의 대학으로 탈바꿈할 시점에 왔다.

우선 대학 자율화 조치에 따라 학내·외 인사로 구성되는 대학정원조정위원회를 구성하여 대학인의 목소리뿐만 아니라 지역별 사회수요를 과감하게 받아들이고, 21세기에 대비한 산업수요에 맞추어 정원을 탄력적으로 조정하는 자율조정 역량을 갖추어 나가야 할 것이며, 학사 자율화 조치에 따라 각 대학은 학사행정개

선위원회 등을 가동시켜 학사체제와 운영에 대한 심도 있는 연구는 물론 대학 내의 충분한 의견수렴을 거쳐 학사제도를 쇄신해 나가야 할 것이다.

정원과 학사의 자율화에 발맞추어 교육부는 대학 특성화의 추진, 학과 통합 및 보직 축소를 통한 교육·연구역량의 제고, 대학원 제도 개선 등의 시책을 지속적으로 추진할 계획이다. 이제 대학은 연구 중심대학으로 치중할 것인지 교육 중심대학으로 특성화할 것인지, 대학의 중점육성 학문분야는 무엇인지 그리고 장기적으로 대학을 어떻게 특성화해 나갈 것인지에 대한 장기발전계획을 수립할 시점에 이르렀다고 하겠다. 대학의 발전목표를 분명히 할 때 정원·학사는 물론 학과통합 등의 시책도 일련의 연계성을 맺고 추진될 수 있을 것이다.

요컨대 21세기를 맞는 시점에서 고급전문인력을 효율적으로 양성하는 일은 대학의 경영쇄신과 학사개혁 등 대학인의 손에 맡겨져 있으며, 그러한 노력들이 합쳐질 때 총체적 국제경쟁력이 갖춰질 수 있다고 하겠다. 정부는 대학 자율화에 따른 각종 정보를 제공하고, 노력하는 대학에는 그에 상응한 행·재정 지원체제를 갖추어 선의의 경쟁체제를 구축해 나갈 계획이다. ■

김영식/부산대학교 법대 및 서울대 행정대학원을 졸업하고, 미국 피츠버그 대학에서 교육학 박사과정을 수료했으며, 현재는 교육부 대학행정지원과장으로 재직중이다. 저서로 『행정학의 기본문제』가 있다.