

# 대학 학사운영 자율화의 전제

권 균

한림대 심리학과 교수



## 1

지난 5월 31일 교육개혁위원회가 제안한 '신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안'에 '대학 학사운영의 자율화 방안'이 포함되어 있다. 대학의 학사운영에 대한 종래의 정부 규제가 여러 비효율, 부작용을 초래하기 때문에 많은 대학 관련인사들이 대학 학사운영의 자율화를 갈망해 왔다. 그래서 그들에게 이번 대학 학사운영의 자율화 방안은 폭넓게 환영받을 수 있을 것으로 믿는다. 그러나 이 자율화 방안을 대학교육의 현장에 적용하여 정부 규제가 초래한 여러 비효율과 부작용을 해소하기 위해서는 몇 가지 전제에 대해 고려할 필요가 있다고 본다. 이 글의 목적은 교육개혁위원회가 제안한 대학 학사운영의 자율화 방안을 이

들 전제에 비추어 살펴보기 위한 것이다.

대학 학사운영의 자율화란 대학 자신이 교육의 절차에서 필요한 의사결정을 하고, 이 의사결정에 따라 실천하며, 그 실천 결과에 대해 책임을 지는 것을 의미한다. 대학교육의 절차에는 해야 할 중대한 의사결정 사항이 많다. 예컨대 학과 설치 및 학과별 입학정원 책정, 교수 채용, 등록금 책정, 신입생 선발, 학기구분 및 수업일수 결정, 교육과정 구성, 교양 및 전공과목 학점 배정, 학기당 취득학점 및 졸업소요학점 결정, 졸업증서 발부 등에 대한 의사결정이 필요하다는 것이다. 이러한 의사결정의 주체가 대학 자신이 되는 것이 대학 학사운영 자율화의 요체인데, 불행하게도 이제까지 대학교육의 절차에서 행해지는 중요한 많은 의사결정이 대부분 정부에 의해 주관되어 온 것이다.

이 글을 쓰기 위해 필요할 것 같아 『대학교육』의 목차를 창간호부터 최근호까지 훑어 보

있더니 놀랍게도 ‘대학의 자율화’ 혹은 ‘대학의 자치’에 관한 글이 상당수, 거의 매호마다 발견되었다. 대학 교수, 대학 총장, 교육행정 당국자들이 필자가 되어 끊임없이 대학의 자율화에 대해 논해 온 것이다. 자율의 확대를 주장하는 글, 자율과 타율의 조화를 강조하는 글, 자율의 구체적 방안을 제시하는 글 등이 꾸준히 실려 온 것이다. 이 글들은 “대학의 자율화는 지금보다 훨씬 확대되어야 한다.”는 데에 모두 공감하고 있었다. 이는 대학의 학사운영에 대한 정부의 규제가 많고, 획일적이며, 너무 구체적이어서 여러 비효율과 부작용을 낳고 있기 때문이다. 전국에 있는 수많은 대학이 특색 없이 획일화되고, 대학의 개별 창의성이 위축되며, 대학교육의 질적 발전이 지체되고, 대학 자체의 책임감이 약화되는 등 많은 문제가 발생되어 온 것이다. 이러한 문제의 해결을 위해 교육개혁위원회가 대학 학사운영의 대폭적인 자율화 방안을 제시하기에 이른 것이다.

## 2

교육개혁위원회는 대학 학사운영의 무엇을, 왜, 어떻게 자율화하자는 것인가? 교육개혁위원회가 이번엔 제안한 개혁방안 중 대학 학사운영의 자율화에 해당되는 것은 학생선발 기준과 방식의 자율적 결정(사립대학에 한하여), 대학 모형의 창의적 결정, 대학 학생정원의 자율화, 시간제 학생등록제, 학생의 전·편입학 허용, 최소 전공인정 학점제 등이다. 이들 중 이 글은 특집 분담계획에 따라 대학 정원의 자율화, 시간제 학생등록제, 학생의 전·편입학 허용, 최소 전공인정 학점제에 논의를 한정하고자 한다. 이들 네 가지에 관한 교육개혁위원회의 개혁방안을 간단히 소개하면 다음과 같다.

첫째, 대학 정원을 1997년부터, 비수도권 지

역부터 대학평가와 연계하여 단계적이고 점진적으로 자율화한다고 한다. 정원 자율화를 통해 대입 병목현상으로 인한 국민의 교육고통을 해소하는 것이 주된 목적이고, 교육여건을 무시한 무분별한 상업주의적 증원은 대학평가와 ‘준칙주의’를 엄정 시행함으로써 억제한다고 한다. 둘째, 시간제 학생의 등록을 허용한다고 한다. 학생의 필요에 따라 시간제로 등록할 수 있도록 하여 직장과 학교를 연결시키고, 교육기관끼리도 서로 연결되도록 하며, 평생교육의 일환이 되도록 한다고도 한다. 이 개혁안은 동시에 학점당 등록제, 학과별 정원의 자율적 운영, 졸업연한의 연장 등이 같이 허용되는 것을 뜻한다. 셋째, 학교내 및 학교간의 전·편입학을 허용한다고 한다. 학생들의 흥미, 적성, 능력에 맞게 진로를 변경할 수 있는 기회를 제공하기 위함이다. 넷째, 최소 전공인정 학점제를 실시한다고 한다. 전공인정의 최소학점을 하향 조정하여 학생들로 하여금 원하는 여러 개의 학문(학과 전공)을 복수로 전공할 수 있도록 하기 위해서이다.

이러한 학사운영의 자율화 개혁안은 대학이 안고 있는 많은 문제를 해결해 줄 수 있을 것 같아 기대가 크다. 자율이 주어진 환경에서 각 대학은 스스로 자기의 운명을 개척해 나가기 위해 노력할 것이다. 개별 대학은 그들의 창의성을 발휘하여 개성있는 대학으로 발전할 수 있게 되고, 전반적으로는 획일성에서 탈피하여 민주주의의 요체인 다양성을 확보할 수 있을 것이다. 다양성이 확보된 데에서는 지금처럼의 대학 지망자의 무조건적 일류대학 지향 폐습은 어느 정도 불식될 것이다. 자율의 환경에서 어쩔 수 없이 예상되는 경쟁이 각 대학의 교육의 질적 향상을 기대하게 해주기도 하고, 학문과 시대와 사회의 요구 변화에 대학이 신속하게 대응할 수도 있는 등 많은 긍정적 효과가 기대되고 있다. 학생들도 자율화 방안이 가져다 주는 환경에서 그들의 요구와 적성과 능력에 적

합한 교육을 선택할 수 있어 좋다. 더욱이 자율화 방안 중 시간제 학생등록제, 학점당 등록제, 학과별 정원의 자율적 운영, 졸업연한의 연장, 전·편입학 허용은 학생들로 하여금 대학 입학, 그것도 일류대학, 인기학과 입학에 대한 절박감을 낮춰 주어서 좋다. 그래서 망국적인 대학입시 준비교육을 완화시키는 효과도 기대할 수 있을 것 같기도 하다. 누구나 교육개혁위원회가 제안한 이번 대학 학사운영의 자율화 방안이 기대하는 바 좋은 결과의 결실을 원할 것이다. 그러나 이러한 자율이 대학 및 전반적인 우리의 교육현실에 긍정적인 효과만을 가져다 줄 것으로 기대할 수는 없을 것이다. 적지 않은 부작용을 수반할 수도 있을 것이다. 부작용의 심각성에 따라서는 이번 자율화 방안을 실천하지 않은 것만 못할지도 모를 일이다. 따라서 교육개혁위원회가 제시하는 대학 학사운영의 자율화 방안을 대학교육의 현장에 실제 적용하기 위해서는 긍정적 효과를 최대화하고, 예상되는 부정적 결과를 최소화하는 전문적이고 철저한 노력이 선행되어야 한다. 다음 몇 가지 전제에 대한 고려가 이러한 노력의 한 소박한 출발점이 될 수 있을 것으로 기대해 본다.

### 3

대학 학사운영의 자율화 방안이 실패하지 않기 위해서는 다음과 같은 전제를 충족해야 한다고 본다.

첫째, 대학의 상업주의를 자극하는 것이어서는 안 된다. 정부가 지금처럼 대학의 학사를 규제해 온 것은 과거에 있던 여러 대학의 방만한 상업주의에 그 원인의 일단이 있다. 이기적이고 무절제하게 빠져든 각 대학의 상업주의를 억제하기 위해 대학이 담당해야 할 각종 의사결정을 정부가 대신하기에 이른 것이고, 이로

인해 모든 대학은 정부의 강력한 통제 아래에 들게 된 것이다. 그래서 교육개혁위원회가 제안하고 있는 대학 학사운영의 자율화, 특히 대학 학생정원의 자율화를 단행하면 옛날의 방만한 상업주의가 되살아나지 않을까 염려되는 바 크다. 대학의 학사운영을 통한 상업주의는 대학의 운영 및 대학의 양적 팽창에 소요되는 경비를 수익자인 학생(학부모)에게 전적으로 부담시키려는 의도를 포함한다. 그리고 교육의 질적 수월성은 이차적 관심이고, 양적인 팽창만을 일차적 관심으로 하는 것이 대학의 상업주의가 지향하는 특징이기도 하다. 이러한 상업주의에 바탕을 둔 대학의 양적 팽창은 우리의 교육, 경제 및 사회의 현대화에 끼친 공헌이 크다고 강변할 수 있을지 모르나, 상업주의가 몰고 온 여러 가지 폐단은 대학교육의 중대한 위기로 현실화되는 것 또한 사실이다. 특히 교육의 질의 국제경쟁이 치열한 지금에 와서는 대학교육의 질적 수월성을 무시한 이러한 상업주의는 반드시 불식되어야 한다. 적어도 재정적인 목적만으로 학생정원을 증대하는 것은 억제되어야 한다.

재정적인 목적의 학생정원 증대를 억제하기 위해, 대학 학사운영의 자율화 방안에서 교육개혁위원회는 대학평가와 준칙주의를 제시하고 있다. 이는 아마 대학으로 하여금 일정 수준의 교육의 질적 수월성을 유지하도록 하고, 그러한 수월성을 유지하기 위해서는 학생정원이 늘면 재정적 부담이 오히려 가중되도록 하자는 의도가 담겨 있는 것 같다. 필자도 여기에 전적으로 동의하기 때문에 대학평가와 준칙주의가 이러한 의도에 합당하도록 구체화되기를 희망한다. 그러나 그것만으로 충분하다고는 할 수 없다. 거기에 더 나아가서 학사운영의 자율화에 의한 대학의 상업주의를 억제하기 위해서는 정부, 사회, 기업이 상당한 정도의 대학 교육재정을 분담해야 한다는 계획이 포함되어야 한다고 본다. 교육의 공공성에 비추어 대학이

국립이든, 사립이든 필요한 교육비 전액을(혹은 그 이상을) 수익자로 불리는 학생(학부모)에게 부담시키는 것은 바람직하지 않다. 수익자가 학생이나 학부모만일 수는 없기 때문이다. 정부, 사회, 기업, 지방자치단체 모두가 대학교육의 수익자임에 틀림없다. 따라서 대학교육에 드는 경비는 이들 수익자도 상당 부분을 부담해야 한다고 본다. 그렇게 하면서 정부, 사회, 기업, 지방자치단체가 대학에 대해 많은 학생(국민)을 받아들여(학생정원을 증원하여) 교육시켜 달라고 애원하고, 대학은 조심스럽게 교육의 질을 희생시키지 않는 수준에서 학생정원을 확대해 나가는 것이 바람직하다는 것이다. 대학 학생정원의 자율화뿐 아니라 시간제 학생등록제도와 학교간 전·편입학 제도도 대학의 상업주의를 자극할지 모를 일이다. 이 역시 어떤 철저한 대학평가와 준칙주의가 요구되는 부분이다.

둘째, 대학 학사운영의 자율화 방안은 대학간의 공정한 경쟁이 보장되도록 실현되어야 한다. 교육개혁위원회가 제안하고 있는 대학 학사운영의 자율화 방안이 지향하는 바는 다분히 대학간의 경쟁을 자극하여 교육의 질을 제고하려는 의도를 포함하고 있다. 자율화라는 것이 그 자체로 경쟁을 자극하는 의미를 지니고, 교육개혁위원회가 제안하고 있는 대학평가가 더 더욱 경쟁을 자극하는 효과를 갖는다. 대학교육의 질적 향상을 위한 대학간 선의의 경쟁은 필요하고 바람직하기도 하다. 그러나 경쟁이 너무 치열해지고, 경쟁의 결과가 대학 자체의 생존에 위협을 주는 심각한 수준이어서는 바람직하다고 볼 수 없다. 경쟁이 너무 치열해지거나 그 경쟁이 대학 자체의 생존과 직결되는 것이면 선의의 경쟁이란 불가능해질 것이고, 비합리적이며 소모적이고 부당하고도 불법적인 방법이 동원될 가능성이 적지 않을 것이다. 그래서 대학사회 제일의 존재양식일 수도 있는 도덕성이 실종되지 않는다는 보장이 없다.

그리고 현재 우리 사회문화의 풍토에는 원천적으로 정당한 경쟁이 어려운 점이 적지 않음도 고려해야 할 것 같다. 어설픈 경쟁상황, 정글에서와 같은 무한 경쟁상황에서는 경쟁결과가 너무 뻥한 경우가 많다는 것이다. 예컨대 서울 소재 대학과 지방 소재 대학, 국립대학과 사립대학, 오래된 대학과 신설된 지 얼마 되지 않은 대학, 큰 대학과 작은 대학 간의 경쟁에 똑같은 기준, 똑같은 법칙이 적용되면 어떤 종목에서의 경쟁결과도 뻥할 것으로 예측된다. 거의 모든 종목의 경쟁에서 서울에 있는, 국립인, 역사가 오래된, 큰 대학이 승리하고 말 것이다. 이러한 경쟁결과에 비추어 여러 지원이 주어지고 박탈되는 경쟁원칙이 적용된다면 지방에 있는, 사립인, 신설된 지 얼마 안 되는, 작은 대학의 발전이 저지되고, 격차는 더욱 커지며, 급기야는 생존 자체가 위협을 받게 될 수도 있을 것이다. 이러한 형식의 경쟁을 자극하는 것은 바람직하지 않다.

다시 말하면 대학 학사운영의 자율화가 너무 치열한 경쟁, 원천적으로 불리한 대학에 더욱 불리한 경쟁, 대학 자체의 생존이 위협받는 경쟁을 자극하는 것이어서는 안 된다는 것이다. 정부는 경쟁에 유리한 대학은 스스로 발전할 수 있도록 각종 규제를 풀고, 경쟁에 불리한 대학을 보호하는 상당한 정도의 책임을 져야 한다고 본다. 하나의 공상 같은 생각이긴 하나, 예컨대 서울에 있는 대학은 대학원 중심대학, 연구 중심대학, 야간 중심대학으로서의 기능을 강조하고, 지방에 있는 대학은 학부 중심대학으로서의 기능을 강조하는 기능적 분담을 시도하는 것이 어떨까 고려해 볼직하다. 그래서 가까운 미래에 있을 수도 있는 지방대학에 지방 학생이 없어 생존을 위협받는 일이 없도록 배려하는 것이 좋을 듯하다는 것이다. 학부과정은 교육환경이 좋은 지방의 대학(지방대학의 교육환경을 획기적으로 향상시키는 것을 전제로)에 다니고, 학부 졸업 후 더 높은 단계의

전문교육, 연구훈련을 받고자 하면 주로 서울에 있는 대학에 진학하고, 학부 졸업 후 취업을 원하는 사람은 가능한 한 출신 대학 가까이에서 취업을 하는 상황이 현실화되면 망국적이고 무분별한 서울의 비대는 억제되고, 바람직한 국가 전체의 균형된 발전과 진정한 지방화가 실현될 수 있을 것으로 믿어진다. 그리고 현재 서울에는 직장이 많으므로 직장인에게 교육기회를 주기 위해 서울에 있는 대학이 야간 교육을 강조하는 방향으로 체제변화를 했으면 좋겠다는 것이다. 실현이 불가능한 가상적인 기대이기는 하나 이러한 방향으로 일보쯤의 전환은 가능할 것도 같다는 생각을 해본다.

셋째, 대학의 자율역량 부족과 자율이 토착하기 힘든 사회 환경도 고려되어야 한다. 대학의 학사운영이 지금처럼 정부의 규제로 묶인 또 다른 이유는 대학의 자율역량 부족과 자율을 비합리적이고 불법적으로 활용한 것에서 찾을 수 있다. 그래서 자율이 회복되었을 때 소수의 대학이라도 적절한 자기규제를 하지 않고, 자율을 자기의 이기적인 목적으로 악용하게 된다면 자율화 방안은 또 다시 취소되고, 규제가 다시 등장할 수도 있다는 것을 우려하지 않을 수 없다. 그럴 가능성이 없도록 먼저 철저한 대비를 갖추지 않으면 안 되는 것이다. 아직 재단의 독단이 존재하는 대학, 그래서 민주적 의사결정이 어려운 대학, 재정상태가 열악해 앞으로 구체화될 준칙주의에 원천적으로 적합하지 않은 대학, 대학내의 리더십 구조가 자율을 행사하기에 부적합한 대학이 없다고는 할 수 없을 것이다. 이러한 상태의 대학에 자율이 주어지면 그것이 정상적으로 운영되기 어려워지고 악용될 가능성이 적지 않다고 본다. 따라서 자율화를 실천하기에 앞서 대학의 자율역량을 고려하지 않으면 안 되고, 필요한 경우 법률적 혹은 제도적 장치를 통해 자율을 악용할 가능성을 최소화하도록 해야 한다는 것이다.

우리의 사회문화에 대학 학사운영의 자율을 방해하는 요인이 있음도 고려하지 않으면 안 된다. 자율은 경쟁을 통해 그것이 의도하는 바를 성취하려 하는데, 앞에서도 언급되었듯이 우리의 사회문화는 경쟁을 원천적으로 왜곡시키는 요소가 적지 않다는 것이다. 예컨대 무조건 대학은 가려하고, 가능하다면 4년제 대학, 서울에 있는 대학, 큰 대학, 일류 대학을 가려하는 우리의 사회문화가 바로 그것이다. 이러한 속에서 선의의 경쟁, 진정한 경쟁은 원천적으로 불가능하지 않은가 생각된다. 그래서 대학간의 경쟁을 통해 교육의 질을 향상하고자 하는 자율화 정책을 실천하기 위해서는 먼저 이러한 사회문화적 요인도 고려하지 않으면 안 된다는 것이다.

넷째, 최소한의 표준화는 필요하다는 것을 이해해야 한다. 비효율과 부작용을 초래해 온 오래된 정부 규제에 대한 반작용 때문인지 다양성을 극대화하는 방향으로 학사운영의 자율화가 모색되고 있는 것 같다. 그러나 대학 학사운영이 어떤 표준 없이 무분별하게 다양화되는 것은 또 다른 문제를 불러올 수도 있다. 따라서 필요한 표준화는 있어야 한다고 본다. 특히 대학평가를 가능하게 하자면 최소한의 표준이 설정되어야 할 것 같고, 시간제 등록제 및 전·편입학 허용, 대학의 개방체제 운영을 위해서는, 예컨대 모든 대학의 혹은 어떤 부류의 대학끼리 혹은 대학의 하위부문끼리 기본적인 학사운영을 표준화하는 것이 필요할 것 같다는 것이다. 그런데 표준화를 관리할 주관자는 반드시 정부일 필요는 없다. 오히려 대학의 자율적 연합체가 관리하는 것이 바람직할 것 같다. 예컨대 전국 국립대학 연합체, 서울 사립대학 연합체, 지방 사립대학 연합체, 전국 사범대학 연합체, 전국 체육학과 연합체, 사립학교 의과대학 연합체, ... 같이 공통적인 관심을 갖는 대학들이나 대학의 하위부문들끼리 연합하여 그들에게 적합한 표준을 만들고, 그 표준을 지켜

나가도록 상호 모니터링도 하고, 필요한 경우 그 표준을 적시에 개선하기도 하며, 교육의 질을 향상시키기 위해 정보도 교환하고 상호 협력도 하는 등 대학의 자율적 연합체가 그들을 위한 최소한의 표준을 협의해 설정하고 관리해 나가는 것이 바람직하다는 것이다.

다섯째, 대학 학사운영의 자율화 방안을 실천함에 있어 시행착오는 범하지 않아야 한다. 개혁방안은 그것의 성공이 모두 보장되는 것은 아니다. 실패할 가능성도 있다는 것이다. 어떤 착오, 어떤 부작용의 위험을 수반하는 것이 개혁의 속성이기 때문이다. 대학교육을 포함한 우리의 교육 전반에 걸친 수차 개혁방안의 시행이 착오로 귀결된 많은 경험을 갖고 있다. 대학입학 전형제도가 그 대표적인 예가 될 수 있을 것 같다. 대입전형에서 수없이 많은 개혁방안을 마련하고 실천했지만, 그들이 의도한 바 해결하고자 한, 예컨대 사교육비 과다지출, 과외공부, 고교생 지옥공부, 돈봉투 폐단, 고등학교의 입시준비 학원화 등의 문제를 하나도 해결하지 못한 착오를 범한 것을 우리는 잘 알고 있다. 개혁은 그 때마다 대학 지망생, 학부모, 고등학교 교사, 대학, 나아가서 모든 국민들에게 오히려 혼란만 가중시켜 왔을 뿐이다. 이번 대학 학사운영의 자율화 방안은 이러한 시행과 착오를 거치지 않도록 철저한 사전준비를 갖추는 것이 바람직하다. 예상되는 착오와 부작용을 없애고 최소화하기 위해 노력해야 한다는 것이다. 그러한 노력 없이 개혁을 단행하면, 착오나 부작용이 발생하여 어떤 대학이나 어떤 학생에게 돌이킬 수 없는 부당한 불이익을 준 후 개혁이 후퇴하거나 중단될 수도 있다. 만약 그렇게 된다면 그들에게는 어떻게 보상할 수 있는가? 그렇기 때문에 개혁을 실천하기에 앞서 개혁이 가져 올 긍정적 부정적 결과를 충분히 예측한 후 긍정적 결과를 극대화하고, 부정적 결과는 최소화하도록 장치하고 개혁방안 자체도 조정한 후 실천에 옮기는 것이

좋을 것 같다는 것이다. 너무 서두를 필요가 없다는 말이기도 하다. 어떤 소규모의 실험적 차를 거치는 방법도 있고, 각 부문의 해당 전문가가 참여하는 협의회 절차를 충분히 거치는 방법도 있을 수 있다.

#### 4

교육개혁위원회에 의해 제안된 대학 학사운영의 자율화 방안은 대학교육 관련자들에게 폭넓게 환영받고 있는 것 같다. 그것이 이제까지의 정부의 학사 규제가 대학교육에 초래한 여러 비효율과 부작용을 상당히 해소해 줄 것으로 기대되기 때문이다. 그러나 제안된 자율화 방안이 또 다른 시행착오로 귀결되지 않고, 의도하는 바를 성취하기 위해서는 실천에 앞서 그것이 가져 올 긍정적 부정적 결과에 대해 철저한 검토가 필요하다. 즉, 대학 학사운영의 자율화 방안이 혹시 대학교육의 질을 크게 훼손한 종래의 무분별한 대학의 상업주의를 자극하지는 않는지, 너무 치열하고 공정하지 못하며 불법적일지도 모를 대학간 경쟁을 자극하지는 않는지, 현재의 대학이 갖는 자율역량과 자율이 토착하기 힘든 현재의 사회문화적 환경을 고려하는지, 필요한 최소한의 표준화도 무시한 채 너무 다양화만 강조하는 것은 아닌지 그리고 시행착오의 우려는 없는지 등이 전문적이고도 충분히 검토되어야 한다는 것이다. ■

권 균/서울대학교 교육학과와 동 대학원을 졸업하고, 미국 테네시 주립대학에서 박사학위를 받았다. 한국 행동과학연구소 연구원, 한국교육개발원 연구원 등을 지냈으며, 현재는 한림대 심리학과 교수로 재직중이다. 공저로 『교육의 본연을 찾아서』 등이 있고, “대학 학업 성적에 대한 대입사정요인의 예언력 분석”, “기치의 성격과 가치학습에 영향을 주는 경험의 제유형” 외 다수의 논문을 발표했다.