

해방후 고등교육정책의 흐름

이 형 행 연세대 교육학과 교수

우리 나라의 고등교육은 1998년 현재 취학률이 68.8%로서 1945년 10% 이내의 엘리트단계에서 1980년대 20%선의 대중화단계를 거쳐 보편화단계로 깊숙이 들어섰다. 고등교육의 양적 확장은 보다 많은 개인들에게 보다 높은 자아실현의 기회를 제공해 주고 사회적으로도 전문인력의 수요를 충족시켜 줌으로써 개인·사회·국가발전에 크게 기여해 왔다. 그러나 고등교육의 중요성에 대한 인식 증대와 더불어 고등교육의 내실화와 수월성 추구에 대한 관심이 고조되고 있는 가운데 현재의 질적 수준에 대해서는 위기감마저 들게 한다. 현재 우리 나라 고등교육은 급격한 교육환경 변화와 세계적인 교육개혁의 추세에 걸맞은 창조적인 비전을 가지고 그것을 어떻게 국제화시켜 나갈 것이냐 하는 과제를 안고 있다. 이런 때 광복 이후 우리 나라 고등교육 제도 및 정책의 변천과정을 제도사적·정책사적 측면에서 비판적으로 검토해 보는 일은 매우 의미있는 것이 될 것이다.

1945년 8월 15일 민족해방으로부터 1948년 8월 15일 정부수립에 이르는 3년 동안 우리 나라 역사는 민족의 자율성과 더불어 타율적인 국제관계에 의하여 전개되었다. 이 3년간의 미군정기와 정부수립 이후 1950년 6·25 한국전쟁까지 2년 9개월의 기간을 합친 5년 9개월

간은 비록 분단된 조국의 역사이지만 우리 나라 발전에 있어서 중요한 시기였으며, 국민교육제도의 수립과 발전에 있어 획기적인 기간이었다. 그것은 새로운 교육제도의 정초기였으며 민주교육의 발아기였다.

해방 이후 한국 고등교육의 개편작업은 대학과 전문학교로 이원화 되었던 일제시대의 고등교육 기관을 새로운 제도로 개혁하려는 조선교육심의회와 함께 시작되었으며, 이러한 구상은 미군정 당국에 의하여 정책화되었다. 해방 당시 남한에서 19개의 고등교육 기관, 1,490명의 교수, 7,819명의 재적 학생수로 출발한 우리나라 고등교육이 신학제로 새로운 고등교육을 구상하고 행정적·제도적 기반을 마련하는 데 미국 대학은 한 모형이 되었다. 이러한 모형이 된 미국의 고등교육 제도와 정책은 고도의 개방성을 특징으로 한 것이었고, 고등교육에 관한 한 방임주의에 가까운 전통을 가진 것이었기 때문에 우리에게 도입된 정책모형이 미국의 것이었다는 역사적 우연성으로 인해 고등교육 정책은 일제 식민지 통치체제하에서의 억압적·폐쇄적 정책과 극히 대조를 이루며 고도의 개방정책으로 전환하게 되었다. 미군정하에서 거의 자유방임에 가까운 개방정책이 전개되었다는 역사적 사실은 이후의 한국 고등교육 발전에 결정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

1946년 8월 군정법령 102호에 의하여 설치된 국립 서울대학교의 설립은 국가재정의 효율화뿐만 아니라 고등교육 기관 상호간의 폐쇄주의, 할거주의 타파를 겨냥한 것으로서 우리 나라 고등교육 발전과정에 획기적인 사건으로 상징적 의미를 띠고 있으며, 오늘날 한국 고등교육 기관의 수범(垂範)으로 긍정적, 부정적 효과를 잉태하게 하는 계기가 되었다.

같은 해에 세 개의 사립 종합대학교 설치가 미군정 당국에 의하여 인가되었다. 연희전문학교에서 발전한 연희대학교, 보성전문학교에서 비롯된 고려대학교 그리고 이화여자전문학교를 모체로 하는 이화여자대학교가 곧 이에 해당된다.

1948년 8월 15일 대한민국 정부가 수립되고, 1949년 말 교육법이 제정됨으로써 국가의 교육제도와 그 운영의 기본틀을 마련하게 되었으며, 교육법 제정으로 모든 교육제도와 그 운영에 관한 기본적 사항은 법률로서 정한다는 교육운영에 있어서의 법률주의, 법정주의 원칙이 확립되었다. 이는 우리 나라 교육을 법규에 의하여 질서정연하게 정비하는 데 기여하였으나 다른 한편으로 법과 현실 사이의 괴리를 낳게 하였고, 결국 획일적·중앙집권적 교육운영의 습성을 강화시키는 결과를 초래한 측면도 있다.

정부수립 이후 우리 나라 고등교육은 신생 국가건설에 따른 인재 양성이라는 사회적 기대에 부응하기 위한 개방적 교육정책의 영향으로 급격한 양적 성장을 하였다. 그러나 초등교육 및 문해교육(literacy education)에 중점을 둔 문교시책은 자연히 고등교육에 대한 사회적 수요를 충족하기 위해 사학에 의존하지 않을 수 없게 되었다. 이 점은 오늘날까지 한국 고등교육 체제의 구성에 있어서 사립대학에의 절대 의존을 낳은 원인이 되었다고 볼 수 있다.

한편, 정부는 대학설립과 시설기준에 관한 몇 가지 법령을 마련하였으나, 외형적인 형식적 수준의 것이었기 때문에 고등교육의 질 관리를 위한 적극적인 정책보다는

방임적 정책이 이 시기의 정책기조를 이루었다고 할 수 있다.

박상만의 자료에 의하면 1945년 8·15 해방 이후 1950년 6·25 동란 직전까지 우리 나라 고등교육 기관 수는 모두 42개인데, 그 내역은 종합대학교가 4개교, 단과대학이 30개교, 대학학력을 인정받는 각종 학교가 8개교이다. 그리고 이들 고등교육 기관에 재직하는 교원수는 총 2,052명이었으며 재적 학생 수는 모두 29,218명이었다. 광복 후 5년 미만의 기간에 고등교육 기관수는 2배 이상으로, 학생 수는 거의 4배로 늘어났다.

1950년 6·25 한국전쟁에서부터 1960년 4·19 학생의거에 이르는 10년간은 자유당 정권하의 제1공화국 시기로 6·25 한국전쟁과 전후의 복구와 재건으로 인해 민족의 정력을 소모해야만 했던 시기였다. 이 시기는 다시 크게 두 단계로 동란기(1950~'53)와 전후의 재건기(1954~'60)로 구분할 수도 있고, 관점에 따라서는 팽창기(1950~'54)와 통제기(1955~'60)로 구분지을 수도 있다.

6·25 동란중 한국 고등교육에 있어서 가장 획기적인 사실의 하나는 동족상잔의 비극 속에서도 전시연합대학(戰時聯合大學)을 운영함으로써 고등교육의 명맥을 유지하기 위해 창의적인 대응 노력을 해왔다는 것이다. 1953년 휴전을 전후로 전시연합대학을 모체로 해서 지방 국립대학들이 발족되었는데 이들 대학은 지방학생들에게 고등교육에 보다 쉽게 접근할 수 있는 기회를 제공함으로써 고등교육의 기회확대와 균등화에 기여했을 뿐만 아니라 지방문화의 발달과 문화기능 분산의 계기를 마련하였다. 지방 국립대학의 설치는 일시적으로는 대학의 지나친 양적 팽창과 질적 저하 및 고등교육 재원의 분산과 비효율성 등이 비판의 대상이 되기도 하였으나 장기적인 안목에서 볼 때 그것은 대학발전을 위한 선견지명을 지닌 시책이었다고 판단된다. 6·25 한국전쟁의 시

기와 거의 때를 같이 하여 지방 국립대학이 다수 창설되었음은 대학발전의 역사상 이례적인 일이었다.

지방 국립대학의 발족과 궤를 같이 하여 수많은 사립대학들이 신설되거나 개편되어 새로운 출발을 하게 되었다. 이른바 '대학붐'이 조성되었던 것이다. 대학붐은 대학교육에 대한 사회수요가 이상(異常) 비대한 시점에 개방적 고등교육 정책이 이에 영합함으로써 이루어진 것이었다.

즉, 한국 고등교육 기관은 공·사립을 막론하고 치밀한 계획하에서 설치된 것이 아니라 막연한 교육요청에 의하여 신설된 것이었다. 따라서 여기에는 많은 노력의 중복은 물론 재정적 낭비가 수반되었고 여기에서 비롯된 문제점은 여러 측면으로 파급되었는데 입시경쟁의 과열, 사학의 기업화로 발생한 공공성의 실추, 고등 유민(遊民)의 배출, 무정전한 사학정책과 사학경영 방침 등이 사회적 비난의 초점이 되었다.

급기야 1955년에 대학설치기준령을 공포하여 대학의 설립인가를 위한 각종 기준과 그 적합성 여부를 조사·심의하기 위한 대학조사위원회의 설치 운영을 규정하였다. 또 신설 대학을 억제하고 기존 대학에 대해서도 일정 기간부로 시설의 보충 확보를 요구하는 근거를 제시하였다. 대학설치기준령의 제정은 1950년대 후반기에 있어서 일부 대학의 정비를 위한 근거가 되기도 하였으며, 대학교육의 질적 향상을 위한 정책 전환의 계기를 마련한 것으로 평가된다. 그러나 이 법령은 주로 교수(teaching)의 기능을 중심으로 한 외곽적인 기준만을 제시하였을 뿐 대학의 내적 기준인 대학의 이념과 목적, 연구, 봉사, 교육 내용 등에 대한 기준은 제시하지 못한 것이었다.

또 대학설치기준령은 그 자체의 결함보다는 적용상의 문제점으로 인해 일부에서는 그 정책적 효과를 제대로 거두지 못했다는 비판이 일기도 했으나 그것은 후에 부분적인 보완을 하고 대학설비연도별보충기준령(1970), 대학실험실습설비기준령(1970) 등의 제정을 거쳐 오늘에 이르기까지 대학시설 행정의 주요 근거로 작용해 왔

다는 점에서 그 의의를 과소평가 할 수 없다.

이 시기는 '50년대 초의 격동이나 '60년대 초의 질풍노도 속에서 찾아볼 수 있는 급격한 팽창이나 비정상적인 교육환경·교육운영과는 대조적으로 새로운 안정과 내적 충실화 및 정상화를 지향하는 방향으로 접어들었다고 할 수 있다. 물론 안정이라 할지라도 그 안에 변화와 개혁이 없지는 않았고, 내적 충실화와 운영의 정상화라 할지라도 상대적 의미에서 그러했다는 것일 뿐 여러 가지 부실함과 미흡함을 면치 못했던 것 또한 사실이다.

이 시기 또 하나의 특기할 만한 사항으로 1957년에 서울대학교에 우리 나라 처음으로 박사과정이 설치되었으며, 1959년에는 서울대학교에 행정대학원과 보건대학원이 신설됨으로써 이른바 특수대학원의 효시가 되었다는 것을 들 수 있다. 그리하여 1950년대 말부터 대학원제도는 일반대학원과 특수대학원으로 이원화되었고, 이 사실은 단순한 체제상의 변화 이상의 의미를 가지는 것이었다.

1960년대를 맞이하면서 한국사회는 다시 격동의 소용돌이 속으로 밀려들어간다. 1960년의 4·19 학생의 거에 이어서 1961년 5·16 군사정변이 있었고, 2년 반의 군정기간을 거쳐서 1964년 제3공화국 시대가 개막되었다. 제1·2차 경제개발5개년계획('62~'66)·('67~'71)이 추진되었고, 정치·경제·사회·문화면의 격동과 함께 고등교육도 크나큰 변동을 겪어야 했던 시기였다.

5·16 군사정부의 대학정비로 시작된 1960년대의 고등교육 정책은 개혁과 쇄신을 그 특징으로 하였다. 그러나 이러한 개혁조치는 여러 시행착오를 거치면서도 바르게 자리매김하지 못하고, 국가에 의한 고등교육 관리체제의 강화라는 성격을 형성하기에 이르렀다. 대학정비를 필두로 사립학교법제정, 대학입학자격 및 학사자격국가고시제, 대학학생징원령 및 학위등록제, 그리고 교수자격심사제 등은 1960년대 한국 고등교육에 있어서 대학의 자율과 정부의 통제와의 관계를 드러내는 것이라 하겠다. 정

부는 대학정비의 첫 시도로서 1961년 9월 1일 교육에 관한 임시특례법의 공포에 이어 9월 5일에는 국·공립대학의 정비 내용을 발표하고, 동시에 전국 사립대학 실태 조사에 착수하였다. 그리하여 마침내 같은 해 11월에 사립대학정비 기준을 공포하기에 이르렀다. 이러한 과정을 거쳐 1961년 확정된 대학정비안의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 부정 및 분규 대학의 정비, 대학의 지역적 분산, 인문계 감축 및 실업계 증강 ② 전국 대학생 총수를 10만 명 선에서 7만 명 선으로 감축·조정 ③ 대학교육의 정상화 방안으로 경상비 30%의 재단지출, 교수 60세 정년제, 대학입학자격 및 학사자격국가고시제, 교수연구실적심사 ④ 국립대학 정비는 동일 지역내의 독립 단과대학을 종합대의 단과대학으로 흡수하고, 공립대학은 설립자의 의견을 존중하여 가능한 한 국립대학으로 통합 ⑤ 사립대학 정비는 책정된 정원이 7백 명 미만인 대학을 폐지하고, 동일 지역 내의 학과수를 제한하며, 신학대학은 각종학교로 전환 ⑥ 초급대학은 실업계에 한하여 인가하고, 농·공·수산계 4년제 대학과 시설이 우수한 실업고등학교에 병설.

1961년 대학정비 결과 71개교의 4년제 대학을 50개로 줄였고 679개 학과의 91,920명의 정원을 532개 학과 66,410명으로 감축한 반면, 12개의 초급대학의 3,208명 정원을 27개 초급대학 10,509명으로 증원하였는데 여기에는 10개의 교육대학을 사범학교에서 개편하여 발족시킨 것이 포함되어 있다. 이러한 대학정비는 국가권력에 의한 강행과 국가감독 및 간섭의 증대로 대학의 자주성이 크게 저해되고 대학경영자들의 의욕을 크게 상실시키는 결과를 낳았다.

이는 대학교육의 질적 향상은 양의 감축보다는 장기적이고도 종합적인 계획하에 정책의 일관성 있는 추구를 통해서 이루어질 수 있으며, 대학운영의 정상화와 대학교육의 질적 향상은 국가권력에 의한 강권적 조치나 교육투자의 축소보다는 오히려 그것의 증대를 통해 이루어

질 수 있다는 교훈을 남겼다고 할 수 있다.

그리하여 1962년 대학정비정책은 수정되었다. 그 결과 산업기술인력의 양성을 목적으로 5년제 실업고등전문학교가 1963년에 창설되었고, 초등학교 교사양성을 위해 기존 사범학교를 초급대학으로 승격, 개편하여 교육대학으로 발족시켰다. 1964년에 이르러 대학정비는 완전히 원상태로 환원되었다.

이 시기 고등교육 기관 중 사학의 비중은 여전히 높았는데 대학정비에 따른 사학에 대한 통제와 조성은 이 시기의 고등교육을 특징짓는 중요한 사항이다. 대학학생정원령과 학위등록제를 통한 사학에 대한 통제의 강화는 고등교육의 공공성 보장, 공공재원에 대한 책무성 확립, 국가발전에의 기여도 증대, 높은 차원의 사회정의 실현, 최저의 질적 기준 보장 확립 등을 명분으로 내세워 사립대학들로 하여금 진실로 국가 사회의 공익(公器)로서의 사명을 다하게 하고, 교육의 기회균등을 실현하며 국가 사회 발전에 기여하게 할 필요가 있다는 사회적 인식의 심화에서 비롯된 것이었다.

일부 사학의 병폐를 시정하고 대학생의 질을 높이기 위해서 1969년 대학입학예비고사를 실시하였다. 이 제도는 대학입학 희망자에게 대학에서의 수험능력을 측정함으로써 입학적격자를 선별하고 대학의 정원관리를 효율적으로 하며, 대학간의 질적 격차를 해소하고 교육의 낭비적 투자를 억제하면서 고등학교 교육의 정상화をも도하고자 한 것이었다.

1960년대 대학관리의 변화 과정은 대학교육의 질적 향상과 대학운영의 정상화를 목표로 전개된 것이었으나 많은 시행착오를 거치면서 대학의 자율성을 신장시키기 보다는 국가 관리를 더욱 공고히 하는 데 일조를 한 것으로 보여진다. 각 대학은 학생선발, 정원관리, 학위수여 등 학사운영의 광범위한 영역에 걸쳐서 사회의 공익(公器)로서 대학이 받아야 할 국가의 통제범위를 넘어서 대학 고유의 자율권마저도 상실하고, 이를 국가에 위임하게 되었던 것이다. 이는 대학 스스로의 자구적 노력이 결

여될 때, 대학의 자율성은 국가관리가 표방하는 공공성과 효율성으로 대치될 수밖에 없었다는 교훈을 남겼다.

1970년대의 유신정부는 한국을 둘러싼 주변의 급변하는 상황에 대처해 나가기 위해 체제개혁을 단행한다는 비상조치로서 1972년 10월에 유신헌법을 제정·공포하였다. 한편 '70년대에는 제 2·3차 경제개발5개년계획('67~'71)·('72~'76)을 성공적으로 마무리짓고, 1977년부터는 제4차 경제개발5개년계획을 개시하여 자립경제의 속도를 가속화하였다.

이러한 '70년대는 '60년대의 고등교육과 비교할 때 조성과 개혁의 성격은 띠었으나 대학에 대한 정부의 통제는 여전하였다. 1972년 유신헌법 이후 정치체제는 더욱 경직화되고, 사회 분위기도 획일성과 동조성을 점점 굳혀갔던 것이다. 그러나 '60년대 대학정비 실패를 교훈삼아 고등교육 개혁에 대한 새로운 정책적 접근이 시도되었다. 이 시기에는 여러 가지 제도적인 개혁을 단행함으로써 대학교육의 질적 수준을 높이고자 하였는데, 특히 할 만한 것은 1973년에 시작된 실험대학(pilot college)의 운영과 지역대학의 특성화 및 지방대학의 육성책, 1977년에 실시한 대학원 평가를 비롯해서 1978년에는 학문영역별 대학평가, 그리고 같은 해 전문학교가 전문대학으로 승격·개편됨에 따른 전문대학 평가 등을 들 수 있다.

실험대학은 일부 대학에서 선도적 시범의 단계를 거쳐 적용의 범위를 확대하려는 것과 그 개혁에 있어서 자율적 참여의 원칙을 지키려는 데 그 주안점을 두고 있다. 초기에 10개교에서 시작된 실험대학은 1976년도에 29개교로 증가되었다가 1979년 5월 총 84개의 4년제 대학 중 39개교가 그리고 25개의 종합대학 중에는 1개교를 제외한 모든 대학교가 실험대학 대열에 참여하였다.

실험대학의 개혁 내용을 보면

① 1955년 이래 제도화된 졸업학점 160학점을 140학점으로 감축하고, 교육내용의 세분화 방지 및 중복된 내용의 통합 조정 ② 대학의 자율적 결정에 따라서 종래의

학과별 정원제를 지양하고, 대학별 학부제 또는 계열별로 학생 모집 ③ 학생의 자율적 선택에 따라서 부전공 또는 복수전공을 할 수 있도록 하고 능력에 따른 학점 취득 가능 ④ 시설활용 극대화를 위한 계절학기제를 도입하고 학기 당 이수시간을 기준으로 하는 학점계산법 도입.

이러한 실험대학의 시행과 더불어 또 한 가지 대학개혁의 핵심이 된 대학의 특성화는 교육재정의 효율적 활용, 대학간의 역할 분담, 지방대학의 육성, 산학협동의 촉진 등 여러 가지 정책적 의도를 가지고 1974년도부터 시행에 옮겨졌다.

1972년 3월 한국방송통신대학교설치령이 공포되면서 서울대학교에 방송통신대학이 전문대학 과정으로 설치되었다. 방송통신대학은 정규 대학과 동등한 학력을 인정받는 이상적인 교육기관으로서 평생교육 이념에 합당한 교육기관이다. 또 1951년 교육법 개정 이후 고등학교에서 연계되는 2년제 초급대학이 1970년에 제도화된 전문학교와 같이 운영되어 오다가 이들의 성격과 기능이 유사하므로 1979년 3월을 기해 중견 직업인을 양성하기 위한 전문대학으로 발족시켰다.

'70년대 실험대학 운영을 통한 대학교육 개혁은 '80년대의 정치 변혁에 직면하면서 많은 변화를 겪게 되었다. 즉, 1980년 7·30 교육개혁 조치 이후에도 대부분의 대학에서 실험대학의 학사개혁 내용이 적용되었으나 1981년 이후부터 졸업정원제를 실시하게 됨에 따라 계열별 모집제는 다시 학과별 모집제로 환원되면서 실험대학 개혁안은 사실상 1980년도 실험대학 평가보고서를 끝으로 종료되었다. 그러나 실험대학 운영을 통한 대학교육 개혁은 각 대학이 교육의 질을 개선하는 데 많은 자극을 주었으며, 실험대학 운영과정에 활용되었던 대학평가는 대학교육의 질 향상과 유지를 위해 계속 추진되고 있다.

1980년대 제5공화국은 교육개혁을 당면한 4대 국정지표의 하나로 설정하고, 교육풍토의 쇄신과 교육의 내실화를 위한 여러 가지 조치를 취해 나갔다. 지난 '60~'70

년대 군부통치하에서의 정부주도적인 고등교육 정책은 대학교육의 획일성과 타율성을 조장하여 각 대학의 특수성과 다양성을 퇴색시키는 결과를 초래하였다. 또 인구의 급진적인 증가와 국민소득의 향상, 학부모의 지나친 교육열 등으로 대학 지원자가 급증함에 따라 대학교육의 수요는 크게 증가하였음에도 불구하고 1980년 당시 대학입학 정원은 전문대학을 포함해서 150,000명에 불과하였다. 이와 같은 상황에서 지나친 학력별 임금 격차와 일류 대학 입학에 대한 과열과외 성행 그리고 재수생의 누적 등이 사회문제로 등장하였다. 이러한 교육을 둘러싼 사회적 문제를 해소하기 위해서 정부에서는 1980년 7월 30일 '교육정상화 및 과열과외해소방안'이라는 이름으로 교육개혁 조치를 단행하였는데, 고등교육 부문과 관련된 것을 정리해보면 다음과 같다.

- ① '81학년도 대학입학 본고사를 폐지하고, 출신 고등학교의 내신성과 대학입학예비고사 성적만으로 대학입학자 선발
- ② 신입생은 모집 정원보다 일정한 수를 더 입학시키되 졸업은 인가정원수로 하는 졸업정원제 실시
- ③ 대학의 시설과 인력을 최대한으로 활용하는 전일제 수업 시행
- ④ 대학입학 정원을 연차적으로 대폭 증원
- ⑤ 방송통신대학에 학사과정을 신설하고 교육대학의 이수 연한을 2년에서 4년으로 연장.

결국 7·30 교육개혁은 당시 큰 사회문제로 등장한 과열과외의 근본 원인이 대학문호가 좁은 데 있다고 보고, 대학졸업자의 질적 수준을 낮추지 않으면서 대학입학의 문을 넓히려는 데 역점을 두어 과외수업 금지와 대학입시 개혁 및 졸업정원제의 도입 등을 그 주된 내용으로 하였다.

졸업정원제의 도입은 7·30 교육개혁의 핵심 과제 중 하나였다. 그것은 입학정원제에서의 정책 전환을 의미하는 것으로, 보다 많은 학생들에게 대학의 문호를 확대 개방하여 재수생의 누적을 감축시킴으로써 교육의 정상화에 기여하겠다는 목표에서 단행되었으며, 사립대학의 재정난을 완화시키겠다는 뜻도 담고 있었다. 그러나 졸업

정원제는 표방된 명분과는 달리 학생에 대한 통제수단으로 악용될 소지를 가지고 있었다. 뿐만 아니라 획일적인 기준의 적용으로 우수한 학생의 강제 탈락이 불가피하였고, 상대평가의 도입이 불가피했으므로 학생간 및 교수와 학생간의 인간관계를 악화시키는 결과를 초래하였다. 또 교수 확보와 시설 확충이 전혀 되어 있지 않은 상태에서 갑작스런 대학입학 정원의 증가로 인한 대학교육의 질적 저하, 내신제 시행으로 인한 부작용 등으로 비판을 면치 못하였다. 결국 '88년에는 졸업정원제를 완전 폐지하고 입학정원제로 환원조치하였으며, 따라서 졸업정원제는 그 시행과정에서 허다한 부작용만 남기고 완전 백지화되었다.

한편 '70년대 실험대학 운영과정에서 실시되었던 대학평가 활동을 통한 대학교육의 질적 향상을 위한 정부차원의 노력은 '80년대에도 계속되었는데, '82년부터는 우리 나라 최초의 대학간 협의체인 한국대학교육협의회가 주관하여 실시해 왔다. 한국대학교육협의회는 대학운영의 자주성을 높이고 공공성을 양양하며, 대학의 상호 협조를 통하여 대학교육의 건전한 발전을 꾀함을 목적으로 '82년 4월 출범하였으며, 같은 해 10월에 공식사단법인체로 발족되었다.

또 제5공화국부터는 대통령 직속으로 교육개혁심의회를 1985년 3월부터 1987년 12월까지 설치·운영함으로써 보다 체계적이고 종합적인 교육개혁 활동이 추진되었다. 교육개혁심의회는 21세기를 주도할 한국인상을 자주적인 인간, 창조적인 인간, 도덕적인 인간으로 정립하고, 교육개혁의 기본 원칙으로서 교육의 수월성 추구, 다양성 조장 등을 설정하였다. 교육개혁심의회는 '10대 교육개혁방안'에 포함되어 있는 고등교육 부문의 교육개혁 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

- ① 대학별 독자적인 입학전형 실시
- ② 대학도서관의 확충 및 현대화
- ③ 교원양성 교육의 특성화 및 전문화, 대학교수 정년보장제 실시
- ④ 대학(원)의 기초과학 연구체제의 확충
- ⑤ 대학교육의 수월성 추구, 대학기능 분화

및 특성화, 대학원중심대학의 선별 육성, 대학평가인정제 실시.

그러나 1987년 6·29선언으로 우리 사회는 정치·경제·사회·문화·교육 등 모든 분야에서 엄청난 변화를 경험하게 되었고, 특히 같은 해 9월 문교부가 '대학 자율화 실천계획'을 발표하면서 명목상으로나마 대학행정의 민주화, 대학운영의 자율화와 관련된 분위기를 맞이하게 되었다.

1990년대로 접어들면서 국가간의 무한경쟁 체제 속에서 국제화·개방화·정보화를 지향해야 하는 고등교육 환경은 급격한 변화를 겪게 되었다. 그리하여 우리나라 고등교육은 전대미문의 세계화를 위한 방향설정과 전략수립을 위한 새로운 차원의 고등교육 개혁시대로 들어서게 되었다.

제 6공화국에서도 교육개혁을 위한 활동은 계속 진행되었다. 1989년 2월에 설치된 대통령 직속 교육정책자문위원회는 '93년 2월 해체될 때까지 4년 동안 많은 정책과제를 심의하여 보고하였는데 고등교육 관련 내용을 정리하면 다음과 같다.

① 대학유형의 다양화와 특성화 ② 대학설립인가의 합리화 및 대입정원의 단계적 자율화 ③ 대입제도의 합리적 개선 ④ 대학평가인정제도 도입 ⑤ 대학의 연구기능 활성화 ⑥ 권역별 대학원중심대학 중점 육성.

교육정책자문회의는 교육개혁심의회와 문민정부를 잇는 가교역할을 하면서 교육부의 정책수립에 근거가 되는 많은 개혁안을 제안했으나 극히 일부만이 추진되었을 뿐이다. 그리하여 이전의 교육개혁심의회와 마찬가지로 정책적 제안들이 실천단계까지 이르지 못하고 문제제기에 그치면서 그 기구의 해체와 함께 개혁정책들이 사장되는 단절을 또다시 낳게 되었다.

그러나 6공화국 기간중에도 고등교육 부문에서 많은 변화가 있었다. 이 기간 동안 두드러진 변화로는 대학 자율화 정책의 확대, 대학의 질관리 정책의 강화, 대학의 균형발전 정책의 시행 등이 있다.

문민정부에서는 1994년부터 대학교육의 책무성을 강조하기 위한 대학평가인정제를 실시하였으며, 대학수학능력시험을 도입하여 학생선발의 다양화를 도모하였다. '90년대 중반 이후 고등교육 개혁의 방향은 자율화·다양화·특성화로 표현할 수 있다. 그 동안 우리나라의 대학은 대학의 설립, 학생선발, 교육과정의 운영, 교수인사제도 및 재정운영 등에 있어 정부의 획일적 법규 적용과 규제조치로 국가경쟁력을 높일 수 있는 질 높은 교육을 실천하기가 어려웠던 것이 사실이다. 이러한 배경하에서 1994년 2월 대통령 자문기관으로 설치된 교육개혁위원회는 1998년 2월 해체될 때까지 수많은 교육개혁 방안을 발표한 바 있는데 그 중 고등교육 관련 개혁내용을 정리하면 다음과 같다.

① 교육 수요자중심의 대학운영 확대 ② 대학설립 준칙주의 도입 및 단설전문대학원 설립 인가 ③ 포괄승인제의 형태로 대학정원 자율화 ④ 대학 교육·연구의 세계화·첨단화 ⑤ 대학입학 전형제도 개선 ⑥ 세계수준의 대학원 중심대학 집중 육성.

교육개혁위원회의 고등교육 개혁안은 개혁의 기본 방향에 있어서 5·6공화국의 고등교육 개혁과는 상당히 다르다고 평가할 수 있다. 그 동안은 교육기회의 형평성에 토대를 둔 교육적 수요 충족에 초점을 두었다면 문민정부의 교육개혁안은 고등교육의 수월성과 다양성에 초점을 두고 있다. 또 획일화된 정부주도적 규제와 통제중심의 대학행정에서 각 대학의 자율과 책무를 강조하는 대학행정을 추구하고 있다. 교육개혁위원회의 개혁안은 내용의 포괄성 및 다양성, 대학의 자율성 실천의지의 측면에서, 또 정보화 사회에 대응하는 경쟁력 있는 교육개혁을 강조했다는 측면에서 매우 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 그러나 개혁안을 도출하는 과정이 하향식(top down)이었고, 교육관련 집단간에 이해가 첨예하게 대립되었으며, 각 개혁과제의 이론적·논리적 타당성 검증 노력이 미흡했었다는 점을 들 수 있다.

한국 고등교육의 대변환기적 개혁은 현 국민의 정부

아래에서 이루어질 것 같다. 국민의 정부는 1998년 7월 대통령 자문기관으로 새교육공동체위원회를 설치하여 독자적인 정책과제도 제시하고 있지만 일부는 교육개혁 위원회가 제안한 개혁안을 실효성 있게 재구안하여 제시함으로써 정책의 실행가능성을 높여주고 있다. 그러나 국민의 정부의 개혁목표는 모집단위의 광역화를 통한 학부제의 추진, 대학원중심대학의 육성, 교육중심의 지방 대학 지원, 무시험제를 통한 대학입시 혁신 등 고등교육 체제 전반의 재구조화 논의가 진행중에 있다.

한국 고등교육은 지난 반세기 동안 국민들의 높은 교육열과 자유방임정책에 따른 양적 팽창이 고등교육의 수월성 확보를 위한 질적 향상과 궤도를 같이 하지 못했다. 고등교육 수요에 상응해야 할 교육시설의 부족 및 낙후성, 교수요원의 부족, 교육투자의 한계 등으로 교육의 질적 저하가 누적되어 왔다. 이와 같은 현상의 근원적인 원인은 국가 차원의 대학교육 이념의 부재, 정부의 대학에 대한 지속적인 통제 및 일관성 없는 정책이 대학의 자율

성을 통한 질적 향상을 가로막았던 것에서 찾을 수 있다. 그러나 21세기 지식기반사회에서 국제경쟁력을 확보하는 것이 시급한 과제가 되고 있는 현 시점에서 우리 나라 고등교육은 양적 성장을 질적 성장으로 승화시켜야 할 시대적 사명을 부여받고 있다. 미래에 대한 도전과 개혁의 결정적 시기에 우리의 대학에 주어진 사명에 대해 그것을 어떻게 이해하고 완수할 것인가? 여기에 지난 50년간의 성찰적 경험을 통한 우리의 고등교육의 모든 가능성과 역량이 결집되어야 할 것이다. **이현행**

이현행

연세대 교육학과와 동 대학원을 졸업하고, 미국 뉴욕주립대에서 고등교육을 전공하여 철학박사 학위를 받았다. 현재 연세대 교육학과 교수로 재직중이며, 동 대학 교육과학대학장, 교육연구소장, 한국교육행정학회장을 역임하였다. 주요 저서로 『교육행정 : 이론적 접근』, 『신교육행정론』, 『교육학개론』이 있고, 역서로는 『대학 : 갈등과 선택』, 『대학과 학문』이 있다.