

대학개혁과 조직혁신의 좌표*

윤 형 원 충남대 총장

1. 서 언

지금 인류문화는 제3의 물결인 자동화·정보화·하이테크·하이터치사회, 즉 탈공업사회로 전환해 가고 있고 그 속에서 대학이 수행해야 할 사명은 실로 막중하다. 그것은 대학이 이런 새로운 문화사의 변화에 필요한 첨단학문과 기술의 개발을 선도해야 하는 시대적 소명을 수용하지 않을 수 없는 막중한 책무의 수행을 요구한다는 이야기다.

지금 한국을 휩쓸고 있는 경제 및 금융위기도 거시적으로 보면 한국의 공업화 사회가 첨단학문과 기술을 기반으로 하는 탈공업사회로의 전환기에서 한국사회 전체가 그 구조적 개선과 기능의 활성화를 도모하지 못한 데서 연유하고 있다고 해도 과언은 아니다. 경제적 측면만 보더라도 새로운 이 시대가 요구하는 제품을 만들 수가 없고 생산성을 높일 수 없으니 가격경쟁에서 뒤질 수밖에 없으며 그러다 보니 수출이 둔화되고 외화가 모자라게 되는 것은 당연한 결과인 것이다. 그러나 대학이 창출하는 첨단학문과 기술을 기반으로 하여 한국 산업 전체의 구조개선과 기능강화가 잘 안 될 경우 그 파급효과는

경제문제뿐 아니라 사회·정치·문화·교육 등 전반에 걸쳐 연쇄적으로 악순환을 거듭할 수밖에 없는 위기를 맞이하고 있는 것이다.

분명히 오늘의 난국을 극복하기 위해서는 대학이 이런 문화사적 변화의 정곡을 정확히 파악하고 이를 선도해야 하는 역할을 구상하기 위하여 자체개혁을 시도해야 함은 너무나 당연한 이야기이다. 그러기 위해서 대학은 투철한 교육개혁 의지를 실천해야 할 뿐 아니라 그 초점은 교육의 질적 고도화와 이를 기반으로 한 첨단학문과 기술의 개발에 두어야 함은 재론의 여지가 없다.

본론은 이러한 시각에서 대학교육개혁이 올바르게 되어 왔고 되고 있는지, 또한 이를 위하여 구조조정이라는 이름 아래 추진되고 있는 대학조직의 혁신은 어떻게 하는 것이 올바른지를 종합적으로 점검해 보려는 것이다.

2. 대학의 사명의식에 대한 재조명

우리의 고등교육은 이런 사회변화가 물고 올 충격과 요구조건에 적절히 대응하고 있는 것일까? 우리의 현실

* 한국대학교육협의회, "99년도 하계 대학총장 세미나"에서 주제발표한 내용을 수록한 것이다.

은 이런 질문에 대한 긍정적 반응을 보이기 힘든 상황에 놓여 있다. 적어도 “한국의 대학은 그간 너무 파행적이어서 21세기라는 미래에 대비하는 문제 이전에 … 본래 있어야 할 대학의 모습을 갖추어야 하는 것이 더 시급한 문제가 아닌가?”¹⁾ 라는 질문의 심각한 의미를 이해할 만하다. 그것은 사실이다. ‘본래 있어야 할 대학의 모습’ 그것도 갖추지 못하고 있으니 어떻게 발전을 위한 개혁이 가능하겠는가? 대학은 교수·연구·사회봉사·이상적 민주사회의 창조라는 당연한 존재이유²⁾를 본래 있어야 할 모습의 바탕 위에서 찾아야 하며, 이것을 망각할 때 사회변화를 선도하기는 커녕 오히려 사회문제의 원인제공자가 될지도 모른다.

대학의 효시를 그리스의 ‘아카데미’에서 찾든 11세기의 유럽대학(보로나, 사레노, 파리)에서 찾든 간에 그것은 처음부터 가르치겠다는 교수와 배우겠다는 학생으로 구성된 자유자치단체(Free Corporation)로 출발한 것은 사실이다. 이 관계는 왕이나 대의기관과 대학간에 상호불간섭 속의 자율권을 협약하는 대학헌장(University Charter)의 제도화로 확고한 기반을 조성하게 된다.

하여간 초기의 대학기능은 단순한 교수와 연구에서 비롯되지만, 점점 학문 자체가 계통적으로 분화됨에 따라 심사와 탐구를 통한 체계적 저술을 함으로써 연구의 기능은 교수의 기능을 더욱 보완하는 관계로 발전한다.

물론 역사적으로 볼 때 영국의 학문적 전통을 모방한 문리과대학은 교수기능의 전통을 이은 모체가 되고 이를 바탕으로 보다 체계화된 연구기능은 훔볼티안 혁명(Humboldtian - Revolution)이후에 독일 대학의 전통에서 출발하였으며, 이것이 미국에 영향을 미쳐 하버드

대학의 ‘엘리엇’(Charles Eliot) 총장이 연구전담교수제를 설치함으로써 가시화된다.

대학의 연구기능이 축적되면 사회봉사활동이 전개된다. 사회봉사 또는 대중봉사기능은 대학이 사회에 대하여 발명적 공헌을 하는 작용이다. 대학의 사회봉사기능은 회계학이나 정치학과 같은 실용성 있는 지식을 대중을 상대로 공개 보급해 오던 스코트랜드형의 대학의 전통에서 찾아 볼 수 있다.³⁾ 그러나 대학의 사회봉사기능을 체계화한 것은 1862년의 모릴웨이드법(Morill Wade Act) 이후에 전개된 미국의 토지교부대학(Land-grant colleges)의 출현에서 비롯된다. 토지교부대학이 유전공학의 이론을 농업증산에 어떻게 활용하였으며, 기계공학을 이용하여 농업기계화를 어떻게 가속화시켰는가 하는 사실은 교수와 연구의 기능에 추가하여 사회봉사의 기능을 어떻게 국가발전에 집중시켰는지에 대한 법률로 손꼽을 수 있다. 또한 초기의 전문직대학(Professional School)도 크게 보면 사회봉사의 기능에서 출현되었다고 볼 수 있다.⁴⁾

더욱이 오늘날에 와서도 대학의 사회봉사기능은 도시의 여러 문제로 대두되고 있는 교통·교육·범죄·빈곤·빈민·의료·환경오염·저질문화 등의 도시문제를 해결하는데 참여하는 도시교부대학(Urban-grant colleges)으로 전개되고 있다.

대학사명은 이상적 민주공동체의 창조⁵⁾라는 말에서 알 수 있듯이 대학 자체의 조직구조와 기능이 구성원의 정의실현과 열망에 일치하여 수행되어야 하며, 그 업적의 결과는 사회가 회귀하는 이상적 규범으로 인정받아야 한다는 것이다.

1) 정범모, “21세기를 지향하는 대학장기발전의 방향”, 『21세기를 지향하는 대학의 장기발전 방향과 과제 - 제27차 대학교육발전 학술세미나』(서울 : 한국대학교육협의회, 1990), p.3.

2) James A.Perkins, *The University in Transition*(New York : Princeton University Press, 1966), pp.9~10.

3) Donald W. Lecht, Jr., “The Academic Career”, *Dialog*, Vol.6(1973), pp.34~35 ; 대학의 고유봉사기능은 단순한 자원봉사와는 좀 다르다.

4) 우리의 전문대학과의 혼동을 피하기 위하여 전문직대학이라고 표현한다. 대체적으로 법대와 의대는 독일의 전통으로 인하여 대학원 교육에 치중하는 형태로 발달되는 데 비해 농대나 공대는 토지교부대학의 전통에서 출발하였으므로 학부에 강조를 두는 형태로 발달한다.

5) James A. Perkins, ed., *The University as a Organization*(New York : McGraw Hill, 1973), p.8.

한마디로 대학은 이러한 다목적의 사명을 동시에 수행하기 위하여 존재하는 복합조직으로써의 당위성을 부정할 수 없다. 고로 이런 사명수행을 위한 기능은 비록 대학의 전통과 환경적 요건에 의하여 강조하는 분야가 다르게 나타나기는 해도 대학조직이 수행해야 할 교육목적과 목표로 구체화되기 마련이고, 그것은 대학의 조직구조와 기능의 모체로 현시되어야 마땅하다. 그러나 우리의 대학은 대학의 사명과 무관하게 교육목적(고등교육법 제28조)이 짜여졌고, 설상가상으로 대학마다의 교육목표나 이념에서도 그 내용이 이런 사명과 무관하게 천차만별이다. 더 중요한 것은 이러한 대학의 원천적 사명완수를 위하여 적절한 기능의 형식이 무엇인지조차 이해하지도 못할 뿐 아니라, 가장 기초적 사명인 교수와 연구의 정상적 또는 표준적 절차 자체가 극히 미발달한 상태에 있는 실정이다. 그러니 새로운 시대의 변화적 요구에 부응하는 일은 적어도 기능개선적 차원에서는 상상조차 하기 힘든 처지에 놓여 있는 것이 사실이다.

그런데 이상하게도 '90년대에 들어오면서 대학에서는 지식기반경제(Knowledge based Economy)·전문직업교육·실용적 개발 연구·학습사회와 국가·적시교육프로그램(Just-in-time Program)·대학경영마인드 등의 용어가 남발하고 있고 상아탑(Ivory Tower)을 기술탑(Technology Tower) 또는 지능탑(Intelligence Tower)으로 부르는 경향까지 형성되고 있다. 그러나 이러한 용어는 너무나 급속도로 변화하는 자동화·정보화 사회에 있어서 대학이 그 내재된 기능의 효율성과 사회적 적응력을 높이기 위하여 그러한 긴박한 기능도 강조해야 한다는 이야기지 대학 자체가 지닌 교유의 사명이나 기능의 패목(牌木)을 포기해야 한다는 이야기는 아니다. 예를 들어 지식기반경제라는 용어는 이미 1960년대를 전

후하여 많은 경제학자들이 잔여량 접근법(Residual Approach)으로 역설한 바 있다.⁶⁾

전문직업교육·적시교육프로그램·경영마인드·실용적 개발연구 등의 용어도 교육의 본질적 속성과 맞지 않는 측면도 있다. 적어도 이러한 강조점은 응용과학에는 적절할지 모르지만 순수과학(Pure Science)에는 적용될 수 없는 모순을 내포하고 있다.

하여간 탈공업사회의 대학은 본래 있어야 할 기능의 질적 속성을 유지하면서 "학문의 지속적 계승을 위한 하부구조가 되는 연구·개발인력을 양성해 내야 한다는 본연의 업무는 담당해야 한다"⁷⁾는 주장은 너무나 당연한 이야기이며 이를 바탕으로 사회봉사와 이상사회의 창조를 시대적 소명으로 인식할 수 있을 때 대학 본연의 기능이 제자리를 잡을 수 있을 것이다.

3. 대학교육개혁의 제 함정

지금 현재 많은 대학인들은 교육개혁이 무엇인지에 대하여 개념 혼란을 계속하고 있다. 교육개혁보고서에서는 분명히 '열린교육 사회'의 교육적 융통성을 강조해 왔지만 이를 와전시켜 '열린교육'이라는 지엽적 방법으로 해석하여 무분별한 공개강좌를 상업적으로 활용하고 있다. 또한 고등교육이론의 계보에도 없는 '특성화'와 '비특성화대학', '대학원중심대학'과 '학부중심대학', '직업중심대학'과 '학문중심대학' 등의 양분법 중 선용어(先用語)를 강조하는 대학이 교육개혁을 주도하는 것처럼 이끌어가고 있다.

뿐만 아니라 대학은 생산성이나 산출에 대한 개념이 모호하므로 기업체식 경영은 불가능한데도 '경영마인드' 운운하면서 교육의 질을 향상시키려는 신념보다는

6) 말하자면 많은 경제학자들은 이미 1950년대에 종래의 생산요소(노동·자본·토지)가 생산성에 기여하는 것 보다 더 많은 어떤 요인이 생산과정에 작용하는 것을 찾아본 결과, 그것은 교육과 연구를 통한 지식과 기술이라는 것을 알아냈다. 그래서 지식과 기술을 생산의 제4요소라고 명명한 지 오래이다.

7) 유현숙, 김동석, 이만희, 「21세기 고등교육 변화와 전망」(서울:한국교육개발원, 1998), p.4.

상업성 교육활동을 전개하는 수단을 더 강조하는 쪽으로 해석되고 있다. 그리하여 옛날부터 농사를 지으려면 1년 앞을 내다보아야 하고, 나무를 키우려면 10년 앞을 내다보아야 하며, 교육을 하려면 100년 앞을 예견하고 계획해야 한다는 계시를 망각한 채 해마다 질적 평가보다 전시효과적 양적평가의 전시효과를 반복하고 있다.

그러나 대학의 개혁과 평가는 얼마나 대학이 대학 본연의 사명을 충실히 수행하느냐에 초점을 맞추지 않으면 안 된다. 말하자면, 대학이 얼마나 시대가 필요로 하는 수준 높은 연구를 하고(연구), 그 연구된 내용을 충실하게 가르치며(교수), 사회가 해결할 수 없는 일을 대학의 첨단학과 기술을 통하여 해결해 주며(사회봉사), 궁극적으로 이상적 민주사회를 창조하는 데 선도적 역할을 수행(이상사회 창조)하느냐가 대학기능 수행의 초점이 되어야 한다. 고로 개혁과 평가의 기준은 결국 대학이 교육과 연구의 수월성을 추구하여 사회발전에 공헌하는 정도로 해결되어야 마땅하다.

1) 교육개혁과 교육계획의 논리체계 미흡

현 시점에서 교육개혁에 대한 논거는 문민정부에서 이루어 놓은 교육개혁보고서에서 찾을 수밖에 없을 것이다. 왜냐하면 국민정부는 아무런 비판도 없이 그것을 수용하여 추진하려 했을 뿐 아니라 교육발전5개년 계획(시안)에서도 문민정부에서 발표한 내용을 그대로 답습하고 있기 때문이다.

우선 교육개혁위원회에서 제시한 제1차 대통령보고서에서는 교육개혁 11대 과제중에 '대학교육의 국제경쟁력 강화'와 '대학입학제도 개선'을 내세우고 있다. 또한 제2차 대통령보고서에서는 '대학의 다양화·특성화'와 '국민의 고통을 덜어주는 대학입시제도'를 명시하고 있으며 제3차 보고서에는 전문대학·개방대학·기능대학·신대학의 도입·전문직업분야 학위제도 도입 등을 포함하는 '신직업 교육체제의 구축'과 '고등교육법 개정'을 교

육개혁 명제로 내세우고 있다. 동 위원회의 제4차 보고서와 제5차 보고서에서는 '교육정보화의 청사진과 개혁방안', '정보화사회 적응력 함양을 위한 교육의 강화', '고등교육의 수월성과 지방화 추진', '지방대학 집중육성 및 대입전형방식 정착', '대학의 자율화와 특성화지원 확대' 등으로 확산하고 있다. 덧붙여서 국민정부의 교육발전5개년 계획에서는 '대학원중심 대학육성', '지역우수대학 육성', '대학의 자율성 확대 및 책무성 제고' 등을 강조하고 있다. 이 관계는 다음(표 1)의 정부 교육개혁 방안 중 고등교육 부문 과제를 요약해 놓은 데서 살펴 볼 수 있다.

물론 당시 교육개혁위원회는 분명히 교육개혁(Educational Reform)과 교육혁신(Educational Innovation)을 혼돈 해석한 흔적을 읽을 수 있다. 즉, 교육개혁과 혁신은 모두 교육의 생산성(학습효과·유능한 국가인력 등)을 올리기 위한 전략이지만 전자는 근본적 교육제도의 구조, 즉 틀을 바꾸어 교육기능의 효과성을 극대화하려는 방식이고, 후자는 구조는 그대로 두고 기발한 아이디어와 기법을 창안 활용하여 교육기능의 효율성을 높여려는 방식임에도 이를 구분하지 아니하였다. 고로 현 시점에서는 개혁과 혁신을 구분하여 사용하기는 곤란하므로 상호 통용시키는 방식으로 논리를 전개할 수밖에 없을 것으로 본다.

전반적으로 볼 때 현재 교육개혁의 기본 골격은 제2차 보고서의 골격을 기반으로 발전시킨 것으로 간주되므로 그 중 '대학의 다양화와 특성화'를 분석해 볼 필요가 있다. 즉, 그 내용은 ① 대학모형의 자율적 설계(폭넓은 교양교육을 실시하는 대학, 특정분야 전문가 양성에 치중하는 대학, 산업체 기술자를 양성하는 대학 등) ② 세계화·정보화 전문요원을 양성하는 대학원 설치 ③ 대학설립과 정원 및 학사운영의 자율화 ④ 학술연구의 일류화 ⑤ 대학교육의 국제화 등으로 구성되어 있으며 대학교육 개혁의 강조점은 대학의 본래 사명인 교수와 연구의 기능을 첨단화하여 국제수준화를 도모하는 방향으로 교육

〈표 1〉 정부 교육개혁 방안 중 고등교육 부문과제

개혁과제 보고서의 종류	대학 개혁과제의 유형
1차 보고서 ⁸ (’94.9.5)	<ul style="list-style-type: none"> • 대학교육의 국제경쟁력 강화(대학모형의 다원화·특성화, 연구와 교육지원체제의 혁신, 자율적 고등교육행정체제의 구축) • 대학입학제도의 개선(복수지원 확대, 다양한 기준 도입 등)
2차 보고서 ⁹ (’95.5.31)	<ul style="list-style-type: none"> • 대학의 다양화와 특성화(대학모형의 다양화와 특성화, 정원과 학사운영 자율화, 학술연구일류화, 대학교육국제화) • 국민의 통로를 열어주는 대학입학제도(학생선발제도자유화, 종합생활기록부 활용)
3차 보고서 ¹⁰ (’96.2.9)	<ul style="list-style-type: none"> • 신직업 교육체제의 구축(전문대학·개방대학·기능대학의 직업교육 활성화, 신대학의 도입, 전문직업분야의 학위제도 도입) • 전문대학원 제도의 도입(의학 전문대학원 제도의 도입, 심직자 양성 전문대학원 제도의 도입, 법학 전문대학원 제도의 도입) • 교육관계법령 체계 개편에 따라 고등교육법 제정(다양한 대학모형의 선택권 보장, 대학발전장, 대학설립준칙주의 등)
4차 보고서 ¹¹ (’96.8.20)	<ul style="list-style-type: none"> • 교육정보화의 청사진과 개혁방안(21세기형 첨단학교 및 가상대학 운영, 정보기술 활용 교육의 저변 확대 및 기회 균등화, 국민 정보소양 인증체계 구축, 교육정보화 자원의 재배분·재활용을 위한 체제 정비, 각종 교육자료의 전자화, 멀티미디어화 및 한국화 추진)
5차 보고서 ¹² (’97.6.2)	<ul style="list-style-type: none"> • 고등교육의 수월성과 지방화 지원(연구중심대학집중육성, 인재양성지방화, 대학평가기준과 모형 다양화, 전문대학지원내실화) • 학기제 전환(9월 신학기제로 전환, 진로지도 정보제공 등) • 지방대학 집중육성 및 대입전형방식 정착 • 전문대학원 설립추진 • 대학의 자율화와 특성화 지원 확대
국민정부 교육발전 5개년계획서 ¹³ (’99. 3. 11)	<ul style="list-style-type: none"> • 대학원중심대학 육성 • 지역우수대학육성 • 학술연구기반 확충 및 질적 수준 제고 • 대학의 자율성 확대 및 책무성 제고 • 평가와 재정 지원의 연계를 통한 대학 특성화 추진 • 총장 및 교수 임용제도 개선 • 학생복지의 확대 및 학생 활동 지원

의 수월성을 향상시킴에 두고 있음은 제론의 여지가 없다. 결국 5차 보고서에서는 대학의 교육개혁은 '고등교육의 수월성'을 보장하고 이를 바탕으로 대학이 국가발전의 선도하는 역군의 역할(사회봉사와 이상사회 창조)을 강조하는 방향으로 추진되어야 함을 암시하고 있다.

그러나 지금까지의 대학교육개혁안과 대학교육계획

은 그 의미론상의 오류를 범했을 뿐 아니라 새로운 문화사의 창조를 선도해야 하는 당위성 그리고 개혁의 이론적 근거에서 공감대를 형성하기에 충분한 이유를 설명하는 데는 실패한 흔적을 읽을 수 있다. 우리 모두는 무의식 속에서 빠져 버린 함정에서 벗어나기 위해 발버둥을 쳐야 하고 그것은 빠른수록 좋다.

8) 교육개혁위원회, 제1차 대통령보고서, 『신한국 창조를 위한 교육개혁의 방향과 과제』(서울, '94.9.5), pp14~22.

9) 교육개혁위원회, 제2차 대통령보고서, 『세계화, 정보화시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안』(서울, '95.5.31), pp29~70.

10) 교육개혁위원회, 제3차 대통령보고서, 『세계화, 정보화시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁의 방안(Ⅱ)』(서울, '96.2.9), pp5~74.

11) 교육개혁위원회, 제4차 대통령보고서, 『세계화, 정보화시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁의 방안(Ⅲ)』(서울, '96.8.20), pp11~46.

12) 교육개혁위원회, 제5차 대통령보고서, 『세계화, 정보화시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁의 방안(Ⅳ)』(서울, '97.6.2), pp7~48.

13) 교육부, 『교육발전5개년계획 시안』(1999.3)

2) 대학정원 정책과 교육개혁

분명 우리의 대학교육은 조직 자체의 목적과 절차상의 문제가 한 두 가지가 아니다. 그러나 더 큰 문제는 국민들의 맹목적 대학진학관과 이로 인한 과열경쟁, 그리고 무능력한 졸업생이 양성되고 있다는 사실이다.

무엇보다도 먼저 무자격의 대학입학생은 그 교육결과와 기능의 혼란으로 인하여 대학졸업자의 대량 실직군이 형성될 가능성을 예고하고 있다. 우리나라의 대학 입학정원은 금년도('99학년도) 현재 4년제 대학(산업대와 교육대 포함)이 약 37만 명이나 되고 있고, 전문대학이 약 30만 명이나 되고 있으므로 총 대학정원은 67만 명에 육박하고 있다. 고로, '99년도 고등학교 졸업생(인문, 실업계 합쳐서) 약 66만 명보다 더 많은 대학입학 정원이 허용된 것이다. 그것은 고등학교 졸업생의 진학률(Promotion Rate)은 100%를 넘었으며 대학 다닐 연령층(18~23세)의 인구 중에서 대학에 다니는 비율 즉, 취학률(Enrollment Rate)은 70%를 상회한다는 이야기가 된다(이는 취학률이 20~30%인 유럽이나 45% 정도인 미국과 일본을 상회함). 세계 어느 나라에 이렇게 많은 비율의 인구가 대학을 다니고 있는지 생각해 볼 필요가 있다.

어떤 나라의 교육제도를 확정하고 학생 정원을 책정하는 이론적 근거는 두 가지 관점의 평형점에서 찾아 내는 것이 일반적 관례이다. 그 중 하나는 국민들이 얼마나 교육받기를 원하느냐에 따라 교육제도와 학생수를 결정하는 사회수요적 관점이고, 다른 하나는 국가 발전에 필요한 인력요청에 따라 교육분야와 학생수를 결정하는 인력요청적 관점이다.

그런데 우리 나라의 교육제도 팽창과정에서는 맹목적 교육열로 인해서 발생하는 사회적 수요에 의해서 학생수를 결정해왔지 인력요청적 차원의 정확한 예측에 의하여 교육제도나 학생수가 결정된 경우는 거의 없었다. 이 문제는 교육개혁을 위한 선결조건이 되어야 함에도 이를 망각한 것은 교육의 수월성을 보장하지 못하게 하는 근본원인이다. 말하자면 교육의 수월성을 보장하기 위한

교육개혁이 교육 자체의 자유방임적 저질성을 촉구하게 되는 요인으로 작용하는 역설을 낳은 것이다.

다음으로, 지금의 다량 저질의 대학졸업자가 계속 증가 되면 전공과 실제 취업간의 능력상의 관련성이 점점 더 없어진다. 쉽게 말해서 전공과 무관한 직종에 종사하는 비율을 노동대체탄력성(Elasticity of labor substitution)이라고 하는데(우리는 80% 정도, 선진국은 20~30% 정도) 이것이 계속 증가될 수밖에 없다. 이 노동대체탄력성이 커지면 커질수록 사회 전반의 생산성은 극도로 퇴화되기 마련이다. 이런 대학입학의 맹목성과 자유방임 정책은 대학입학 정원이 고교졸업생 수를 능가하게 만들었으며 이로 인하여 발생하고 있는 구걸성 입학 허용과 그 관행은 기존 대학의 교육질서까지도 파괴시키는 악순환적 연쇄반응으로 파급되기 마련이다.

설상가상으로 대학정원 자율화와 준칙주의라는 이름 아래 1999학년도에는 서울지역의 학생정원을 매년 천 명씩 증원한다는 계획이 보도된 지 오래며, 심지어는 기존 야간부 정원의 50%까지 주간으로 전환을 허용하였을 뿐 아니라 기타 지역 사립대학은 무제한 증원을 자율화하는 정책을 계속 추진하고 있다. 결국 이러한 악순환은 대학졸업자의 저질화·대학설치 운영상의 막대한 국가적 재정손실·고급 실직군의 양산·산업현장의 기능인력의 고갈·서울 집중적 대학 지망생의 증대·지방대학의 학생기금 등의 문제를 가속화시키고 있는 것이다.

행정당국은 분명히 국가의 인력요청을 직업분야별(직업종류별) 그리고 직업계층별(예를 들면 기술자·기술공·기능공 등)로 분류하고 여기에 맞는 학생정원을 책정하여 지식기반 사회의 시대적 요청을 민감히 대처하는 기제를 조속히 마련하고 그 바탕 위에서 교육개혁의 골격을 짜는 작업을 서둘러야 할 것으로 본다.

3) 대학 통치체제와 교육개혁

중세 초기 대학의 자발적 형성과정은 그 명칭조차도 학생의 기숙사에서 강의가 이루어졌으며, 교수와 학생의

조합으로 자율조직을 구성하여 발달하였는데 이것은 현대의 대학(교)의 어원이 되었다. 이 조합은 하나의 자유 자치단체(Free Corporation)로서 학문자유의 의지를 집념으로 키워왔으나, 국왕과 교황 또는 독재적 권력자의 통제적 속박 속에서 방황하기도 하였다.

하여간 순수하게 교수와 학생에 의하여 선출되는 기숙 대학책임자(Head)나 장인(Master)을 중심으로 운영되어 온 영국의 대학은 대학현장에 의하여 자율적 전문적 통치가 강조되었던 반면에, 이탈리아를 비롯한 유럽대륙의 대학들은 국가와 교황 그리고 독지가의 재정부담으로 외부감독과 비전문가의 간섭이 강하게 작용되어 발달해 왔다. 미국은 영국의 전통을 이어받아 감독적 외부간섭을 방지하고 자율통치를 보장하기 위한 방파제로서의 대학현장을 수여받는 형태로 발달한다. 그것은 1763년에 예일대 총장 클라크 박사가 식민지의회에서 밝힌 바 있는 정부의 대학현장파기 불가능론과 1819년 다탈머스(Dartmouth) 대학이사회의 제소에 대한 대법원 판결(즉, 주 정부와 의회의 대학 내부 간섭불가능에 대한 확정판결)로 일대 전환기를 맞이하게 된다. 이렇게 하여 19세기 중엽에 이르면 미국의 거의 모든 주립 또는 사립 대학은 법인으로 현장을 수여받아 대학이사회를 구성함으로써 외부감독(주정부나 연방정부)을 막고 내부통치의 기틀을 마련한다. 그것은 정부로부터 허용받은 대학현장¹⁴⁾에 따라 통치협의회(Governing Council)로서 이사회를 구성하고 나면, 이사회를 법인의 존속과 관련된 원칙적이고 기본적인 문제 즉, 총장임명(교수상원의 의견 참작)·투자관리·재산소유와 관리·발전계획 등에 관하여 계획을 검토하는 데 국한하고, 모든 학사운영과 내

부행정에 관하여는 행정체계(Administrative System)로서의 교육전문가인 총장과 교수의 자율권에 위임하는 것이 불문율적 전통이다. 그리하여 총장은 이사회가 허용한 범위내에서 교수상원과 학생회를 중심으로 학칙을 만들어 이를 집행하는 대학행정의 총책임자가 되는 것이다. 이때 학칙은 헌장이나 법률이 허용하는 범위 내에서 가르치겠다는 교수와 배우겠다는 학생의 또 하나의 계약 관계이다.

유럽 대륙형의 대학은 입법장치를 통하여 정부가 이 사회의 기능을 대행한다. 주로 교황과 국왕의 비호아래 특권층의 교수(특히 독일의 경우 Ordinarien 중심의 운영)를 중심으로 자치조직으로서의 대학이 운용되어 왔다. 그러나 불란서의 경우 1806년의 나폴레옹 포고에 의한 제국대학 개편과 그 뒤 대학행정을 중앙집권적으로 운영함으로써 교육부와 대학(구)총장(Chancellors of Academies)으로 하여금 재정뿐 아니라 교육내용·학위수여·교수임용에 까지 권한을 행사하도록 운영하여 왔다. 그러다가 1968년의 고등교육령에 의하여 학부중심의 대학을 학과중심으로 개편하고, 교육과정 설정과 운영에 관하여 자율성을 허용하며, 총장 선출을 비롯한 상당한 권한을 심의기구인 대학평의회(University Council)에게 넘겨주고 있다.¹⁵⁾

한편, 독일 대학은 19세기 이후 엘리트를 양성하는 연구중심대학으로 발전하여 정교수 밑에 여러 조교수와 조교로 구성된 석좌교수 중심의 통치를 해왔으므로 교육부와 대학본부의 영향력이 거의 없었다. 그러나 1950년대 이후부터 학생수의 급증으로 인하여 정부의 재정지원이 절실하게 되고 대학구성원의 대학행정 참여의 욕구가 비

14) 교육개혁보고서에는 각 대학이 학칙과 다르게 교육적 선언문으로서 대학현장을 제정하도록 하고 있으나 이것은 현장에 대한 이해를 잘못된 데서 비롯된 것 같다. 현장은 원래 영미대학에만 존재하는 것으로 정부와 대학간의 고유업무를 한정짓고 상호존중을 위한 일종의 협약서인데 영국은 왕에 의하여 미국은 주의회(교육의 책임이 주에 있으므로)에 의하여 수여되는 것이다. 고로 유럽의 대륙계통과 일본은 현장이 없다.

15) 종전에 교육부가 독점하던 권한도 총장의회(Conference of Presidents)와 고등교육과 연구협의회(Council for Higher Education and Research)에 넘겨주고 있다 : Asa S. Knowles, ed., *The International Encyclopaedia of Higher Education*, Vol.4., D-F(San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1977), pp.1775~1777.

등해짐에 따라 1975년도에 제정된 대학법에 관한 일반 지침(General Framework for University Law)이 공포되고, 특히 1970년에는 중앙정부가 모든 고등교육기관을 망라하는 교육기획위원회(Bund-Länder Kommission für Bildungs Planung)를 설치하는 일련의 조치로 인하여 정부가 대학발전에 필요한 지침을 제시할 수 있게 되었다. 또한 심의기구인 교수상원(Gross Senate)을 통한 총장선출 등을 허용할 뿐 아니라 모든 대학구성원의 행정참여의 폭을 넓혀주고 있다.

우리의 대학은 그 교육기능 수행을 위한 역할분담이 전혀 이루어지지 않은 상태에서 관 주도의 지시 명령적 입법장치(지금까지 고등교육법·동시행령·교육공무원법·사립학교법·사립학교법 시행령·서울대학교설치령·국립학교설치령·대학설치기준령 등)에 의해 대학의 행정체계가 형성되어 왔다. 심지어는 모든 대학기능 수행의 모체가 되는 학칙과 정관뿐 아니라 조직체계와 학과(학생정원)의 구성에 이르기까지도 교육부가 지시하는 준칙이나 지침 제공에 의해 이루어져 왔음을 부인할 수 없다.

한마디로 우리의 대학은 대학설립의 입법적 장치가 없고 내부조직의 권리·의무 관계가 미분화된 상태에 있을 뿐 아니라, 역할분담의 인식 자체를 구성원의 합의로 이루어지지 못하고 지시에 대한 순종으로 이루어져 온 사유조직(飼育組織)일 뿐이다. 고로 우리나라의 경우 국립대학은 대통령 또는 교육부장관을 이사장으로 하는 연합이사회를 구성하여 여기서 통치협의회의 역할을 수행해야 마땅하다. 하야간 대통령에 의하여 임명된 행정기구 책임자로서 총장은 교수회와 학생회의 자문을 받아 최고의결기구로서 학무회의를 통하여 행정을 집행하고 있는 것이다.

한편, 사립대학의 경우에는 사립학교법의 적용을 받도록 되어 있으며, 각 대학의 정관에 따라 대학이 운영되고 있다. 그런데 현재의 사립학교법은 이사회의 권한 속에 교원임용과 학사운영에까지 너무 광범위한 업무가 내포되어 있어 어떻게 보면 통치와 행정조직 자체가 분화되

어 있지 못한 실정이다. 요약하면 우리 나라의 국립대학은 통치기구가 없는 격이고 사립대학은 전문적 행정조직이 취약한 실정에 있다. 고로 이를 보완하는 작업이 시급히 시도되어야 할 것으로 본다.

4) 인위적 첨단학문 정책의 허점

전술한 바와 같이 표준화된 교육과 첨단학문의 육성을 통해서 국가발전에 공헌함으로써 고등교육의 수월성을 보장하는 일은 교육개혁의 궁극적 목적임과 동시에 대학 자체의 책무이기도 하다. 비록 학술연구의 일류화나 대학교육의 국제화라는 용어로 표현되기도 하지만 첨단학문의 육성을 위해서 대학원중심대학과 학부중심대학·특성화대학과 비특성화대학·직업대학과 학문중심대학 등의 분류법으로 이 문제를 해결하려는 것은 지나친 논리의 비약이다.

한마디로 학문은 삼라만상의 자연법칙과 같이 횡적·종적 연계체계 속에서 상호경쟁도 하고 상호보완도 하는 과정에서 발달할 수 있는 것이다. 더욱이 현대적 학문은 어떤 문제에 접근할 때 학제적(Interdisciplinary) 또는 복합학문적(Multidisciplinary)방법을 활용함으로써 소기의 목적이 원만히 이루어진다는 사실은 이미 공인된 사실이다. 뿐만 아니라 고유의 대학교육은 삼라만상에 대한 원리적 소양을 인격적으로 승화시킴으로써 취업에 대한 잠재력을 연마하는 교육이지 단순한 직업기능을 훈련시키는 기관이 아니다. 또한 기초과학(Pure Science)의 육성이 없이는 응용과학(Applied Science)의 현장적용 기술은 고도화될 수 없는 것도 사실이다. 이 문제에 관하여는 작년에 하버드대학의 총장 '닐 루덴스타인'(Neil Rudenstine)이 내한하였을 때의 이야기를 깊이 있게 음미해 볼 필요가 있을 것이다.

"대학은 학생들에게 직업훈련을 시키는 곳이 아닙니다. 과학도가 예술을 음미할 수 있고, 예술학도가 과학을 이해할 수 있도록 도와주는 것이 대학이 걸어가야 할 교육의 정도라고 생각합니다

다. 미국뿐만 아니라 거의 모든 나라의 대학교육이 가시적인 경제효과를 거둘 수 있는 분야의 연구활동에만 치중돼 훌륭한 시민으로서의 교양과 정서를 함양할 수 있는 참교육은 등한시하고 있습니다. 실제로 레이저·반도체·초전도체·인공위성·광섬유 등 20세기 중대 발견들은 대부분 실용적인 목적이 아닌 기초지식을 얻으려고 노력하는 과정에서 나왔다는 점도 잊어서는 안 됩니다. 오는 21세기에도 대학의 기초 연구 기능을 우선 순위에서 배제해서는 안 되며 오히려 기초학문의 중요성을 강조하지 않으면 안 됩니다”¹⁶

이와 비슷한 이야기는 북경대학 부총장이 '97년도 충남대학교의 개교기념 세미나에서 발표한 이야기와도 일맥상통함을 엿볼 수 있다. 그에 의하면 한국은 기초과학의 발달이 없는 상태에서 기술창조를 너무 강조하고 있는 듯 보이며 이런 방식은 잘못하면 쇠약한 껍데기에서 껍데기만 찢어다가 피고름을 짜게 될지도 모른다는 비유법과도 일맥상통한다.

결론적으로 교육과 연구는 대학의 사명이라는 역사적 발달사에서 보면 분리하여 생각할 수 없는 일이며 학문 탐구의 자율경쟁의 원칙에 의한 우생학적 진화를 도모하다 보면 대학마다 강조하는 기능이 달라지게 되는 절차를 거치는 것이 온당한 학문발전의 길잡이가 될 것이다. 또한 탈공업사회에서는 최상의 직업교육은 최상의 인문 교육 또는 기초교육에서 이루어질 수 있다는 주장도 과소평가해서는 안 될 것이다.

물론 정부의 입장에서 보면 빨리 첨단학문과 기술을 개발하여 제3의 문화사적 물결에 부응할 수 있는 산업개발이 긴요하다고 판단되어 몇 개 대학을 대학원중심대학으로 집중투자하면 그런 결과가 도출될 것이라고 판단할 수도 있을 것이다. 그렇다면 지금까지 첨단학문 육성이

지지부진한 이유가 자원정책이 부족해서인지 아니면 교육과 연구의 풍토뿐 아니라 절차와 기능이 취약해서 그랬는지를 한번 검토해 본 후에 그 해답을 얻는 것이 바람직할 것으로 본다.

이런 차원에서 보면 「두뇌한국 21」(Brain Korea in 21st Century)사업도 진정한 의미의 대학개혁을 위해 재검토되어야 한다. 우선 2,000억 원이라도 써서 첨단학문을 육성하겠다는 의지는 높이 평가할 수 있는 일이지만 그 실효성은 정확히 진단되어야 마땅하다. 적어도 선진국(미국·일본·영국·유럽)들은 연간 몇천억 달러의 첨단학문 연구비를 집중투자하고 있다면 우리의 「비케이 21」사업 자체가 1억5천만 달러 밖에 안 된다는 사실은 실망을 안겨주기에 충분하다.

다음으로 연구중심대학의 개념자체가 너무 인위적 분류법으로 일관하고 있다는 이야기다. 1987년 카네기교등교육재단이 약 3,000여 개의 대학들이 기능강조의 초점을 어디에 두고 있는지에 따라 연구중심대학(Research University)¹⁷을 분류한 적은 있지만 현실적으로 세계 어느 나라를 막론하고 연구만 수행하는 대학이 없다는 것은 엄연한 사실이다. 거의 모든 대학은 교수·연구·사회봉사·이상사회 창조라는 기능을 동시에 수행하고 있지만 오랜 동안의 자율경쟁과 우생학적 진화 속에서 생존을 위한 전략으로 어느 하나의 기능에 좀 강조를 둔다는 이야기일 뿐이다. 또한 수십 년 간 거의 모든 교육개혁안에서 누누이 강조되어 온 지역 우수대학의 육성을 완전히 도외시키고 서울집중의 극소수의 인기대학만을 연구중심대학으로 지정하려는 의향이 있다면 그것은 모든 국민의 기회균등교육권(헌법 제31조 1항)이나 지역균형발전의 국책에 어긋날 뿐 아니라 수도권 대학원 독점이라는 동서고금을 초월한 기형적 교육제도를 정부가 어

16) '하버드대 총장의 충고', 동아일보(서울 : 1998. 6. 20), 23면

17) Research Universities(I), Research Universities(II), Doctorate Granting Universities(I), Doctorate Granting Universities(II), Comprehensive Universities and Colleges(I), Comprehensive Universities and Colleges(II), Liberal Art Colleges(I), Liberal Art Colleges(II)

떻게 착상할 수 있는 일인지 이해할 수도 없다.

오히려 첨단학문의 국제수준화(우리 나라는 미국의 10%, 일본의 20% 정도임)를 위해서는 필요한 기술의 유형수준을 항목별로 정한 후 이에 따라 석학들을 골라 첨단학문과 기술 습득을 위한 계획적 해외파견이 더 바람직한 제도인지 모른다. 또한 교육조직에 대한 인위적 지원정책은 항상 지원기간이 끝나면 인습적으로 본래의 조직으로 환원한다는 오투기조직(Resilient Organization)의 원리를 예견해야 함도 간과할 수 없는 일이다.

행정당국은 문민정부의 교육개혁안이나 국민정부의 교육개혁5개년 계획에서 일관하여 누누이 강조하고 있는 중요 국립대학을 국책대학으로 육성하는 임무를 도외시해서는 안 될 것이며 사학에 대하여는 설립자에게 모든 자율성과 재정적 책무성도 함께 허용하는 기본대책을 세워야 할 것으로 본다.¹⁸⁾

5) 기능적 효율성과 교육개혁

한국의 대학은 새로운 문화사의 창조에서 심장부의 역할을 수행해야 하기 때문에 그 조직구조와 운영에서 혁신적 개혁을 시도하지 않으면 안 된다. 그러나 분명한 것은 기능을 고려하지 아니한 탁상공론식 구조축소는 대학의 원천적 사명을 위축 내지 둔화시키는 방향으로 몰고 가게 할지도 모른다. 기존의 종합대학 속의 단과대학의 수를 줄이는 계획이나 또 그 명칭을 학부로 하는 것이 타당하느냐 하는 문제, 그리고 유사학과를 학부에서는 통폐합하고 대학원에서는 어떻게 분화할 것인가에 대한 대책 등에서 기본계획이 없는 상태에 놓여 있다. 그럼에도 "고등교육법시행령"에서는 복수학과 모집을 의무화하고 있고 또 "대학에는 학과와 학부를 둔다"라는 조항의 해석까지 불분명하며 고등교육의 기능적 혼란이 정리되지

않고 있다.

뿐만 아니라 학생수가 2만 명이 넘는 대학에 부총장제를 허용하지 않는 것이 옳은 일인지, 학생문제가 산적해 있는데도 각 단과대학의 학생과장을 국립학교설치령에 의하여 폐지(1995년)시키고 일반적인 행정실장으로 하여금 교무·학생·사무업무를 총괄하도록(실제로는 교무·학생업무를 수행치 못해서 비법정의 부학장제를 두고 있음) 하고 있는 상황인데도, 본부 처·실·국장까지 축소하려는 계획이 마땅한 일인지 등등 이루 언급하기조차 곤란한 대학내부의 구조문제를 밀실계획하고 있다면 그것은 개혁이 아니다.

분명한 것은 대학의 구조조정은 대학조직의 목적과 연계된 과업과 업무를 분석하고 이에 따라 어떤 조직이 필요하며 그런 조직의 기능이 어떻게 작용함으로써 대학의 원천적 사명이 제대로 수행될 수 있을 것인가에 대한 확실한 청사진으로 제시되어야 한다. 이러한 청사진이 명확히 제시되면 어떤 일을 할 수 있는 어떤 능력의 직원이 필요한지(일반적으로 국립대학에는 일반직 공무원보다 대학원 이상의 교육행정 전공의 학력을 가진 전문직이나 조교가 절실히 필요함)가 밝혀질 것이며 이를 기반으로 구조조정의 틀이 기능개선적 차원에서 짜여질 수 있을 것이다.

대학의 궁극적 사명은 교육과 연구의 수월성을 보장하여 국가발전을 선도하는 일이라면 적어도 대학의 구조조정에서는 첨단연구 여건의 조성과 교육과정 운영의 기능을 상향적으로 표준화하는 일은 아무리 강조하여도 지나치지 않는다. 우선 국립이나 사립을 막론하고 대학운영의 개선에 필요한 모든 사무업무를 과학화를 시도하고 표준업무 절차를 계통화시켜야 하며, 사무요원의 적재적소 배치를 총장이 능률적으로 할 수 있도록 국가공무원법과 공무원임용령 그리고 사립학교법과 동시행령 및 인

18) 참고로 '97년부터 대학을 제외시키는 "학교법인의 경영재산기준령"을 사립대학에도 적용시키되 일정기간 내에 수익용 재산을 법정기준에 도달하도록 지구책을 추진하는 대학에게는 일정기간 동안 보조금을 주는 제도를 구성할 수도 있을 것이다.

사내규의 대폭적 개선을 시도할 필요가 있다.¹⁹⁾ 이것이야말로 대학교육개혁의 함정에서 벗어날 수 있는 유일한 탈출구라 볼 수 있다.

그러므로 모든 대학은 교육과정을 미래지향적 인간능력을 강조하여 표준교육과정을 만들고 이상적 수업모형과 다양한 교육방법(사이버대학·멀티미디어교육·전자도서관 활용·컴퓨터보조학습 적용·외국어 사용강의 등의 활용)을 개발·활용하며 자학자습형 강의계획서를 보편화시키고 과목별 표준화된 평가도구를 여러 유형으로 개발하여 강의담당자가 아닌 제3자가 평가를 관리하는 방식으로 교육과정을 운영해야 할 것으로 본다. 뿐만 아니라 교수와 연구의 평가도 객관성을 보장하는 방식의 다양한 평가체계를 확립하고 이를 승진과 정년보장에 활용하는 인사제도의 개혁도 시급한 대학기능 개선의 과제인 것이다.

4. 대학조직혁신의 좌표

1) 대학조직혁신의 전제

전술한 바와 같이 대학의 조직혁신은 대학의 조직기능이 대학의 고유사명인 교수·연구·사회봉사·민주적 이상사회 창조 등을 충실히 수행할 수 있도록 추진되어야 한다. 이런 차원에서 보면 지금 정부에서 추진하고 있는 교육개혁이나 구조조정 또한 이런 전제의 범주에서 벗어날 수는 없는 것이다. 사실 지금 정부추진의 개혁이나 구조조정은 대학조직 전체의 기본윤곽이나 구조를 전면 바꾸는 것이 아니라 그것을 그대로 둔 채 기능의 효율성에 초점을 맞추고 있으므로 개혁이라기 보다는 혁신이라는 용어가 더 적절하다. 그러므로 대학의 조직혁신은 먼저 그것을 통해 무엇을 성취하려고 하는가에 대한 조직목표를 분명히 하고 이를 달성하는 데 필요한 가장 효율적인 수단적 기술을 창

출해내는 데 그 강조점을 집중하여야 한다.

고로, 조직혁신의 최우선적 방향은 대학교육의 이념이나 사명 그리고 여기에 추출되는 대학교육 목표의 효과적 달성에 집중해야 함은 재론의 여지가 없을 것이다. 그러므로 대학의 구조조정은 무엇보다도 교육 목표를 명확히 정립하고 그것을 달성하기 위한 전략으로 이해되어야 한다. 비록 대학의 조직혁신을 지나친 경영개념으로 비용-효과 분석을 한다든가 전문직업교육이나 실용적 개발연구 또는 적시교육프로그램 개발 등을 강조할 수도 있지만 그것은 대학의 고유목적에 균형있게 수행하는 것을 전제 조건으로 하여 그 속에서 시대적 상황에 맞도록 대학교육의 중점 추진방향으로 제시될 수 있는 사안일 뿐이다.

또한, 대학의 조직 혁신은 자율성을 기초로 개별 대학들의 특성과 다양성을 최대한 허용하는 방향으로 추진되어야 마땅하다. 전문가의 기발한 아이디어와 실행모형을 소속 구성원 모두가 공감하여 혁신의지를 고취시켜야 하며, 이에 참여하여 성취를 위한 집요한 노력을 기울일 때 대학혁신은 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다. 자율성이란 외부의 간섭과 내부의 역기능을 배제한 채 조직 스스로의 내재적 효율에 관한 자율법칙을 수립하는 정도인 것이다. 고로 정부는 고등교육혁신에 관한 기본정책을 과학적으로 제시하고 나면 대학내의 자율법칙은 대학 스스로의 기획과 전략목표에 의하여 모든 것이 이루어 질 수 있도록 모든 관련 법규를 전면 재검비할 필요가 있다.

이러한 전제하에 대학조직의 혁신은 다음과 같은 원칙에 입각하여 추진되어야 할 것으로 본다.

① 대학의 조직혁신을 위해서는 전술한 바와 같이 이사회를 중심으로 하는 통치협의회(Governing Council)와 총장을 책임자로 하는 행정조직체계(Administrative System)의 기능분화를 입법적으로 보장하는 일이 급선무로 제시되어야 한다. 말하자면 선진국의 대학은 대학

19) John S. Brubacher and Willis Rudy, *Higher Education in Transition*(New Brunswick, New Jersey : Harper and Row Pub., 1997),p.399.

현장이나 설치법으로 통치기능을 정비시키고 총장은 대학 내부행정의 책임자로 권한상의 직무에 있어 분화가 확실하지만 우리의 경우에는 이 관계가 불확실한 상태에 있는 것이 사실이다.²⁰⁾

② 대학조직구조와 기능은 대학의 목적과 사명을 달성하는 데 적격하도록 마련되고 운영되어야 한다. 그러기 위해서는 교무·학생·기획연구·사무의 부처로 나누어지는 현행의 조직구조 외에 연구와 사회봉사 그리고 이상적 민주사회 창조 등의 기능을 융통성있게 수행할 수 있도록 대외홍보·동창관계·조직혁신·정보체계·지역사회 발전 등이 기존의 조직에서 분화 또는 신설될 필요가 있다.

③ 대학행정 담당자의 직속하위계층의 부서수 즉, 통솔범위(Span of Control)는 5명 이상 8명 이하가 적절한 것으로 설명되고 있다. 또한 대학내의 수직간의 조직계층의 심화로 인하여 야기될 의사소통의 장애를 제거하기 위해서는 최상위자와 최하위자간에 정보교환과 의사전달을 위한 다양한 자문기관이 존재하여야 한다. 예를 들면 교수의회(Faculty Senate), 행정개선위원회(Administrative Council) 그리고 학생회(House of Student) 등의 활용은 총장과 학부 및 학과간의 의사소통을 보다 융통성 있게 만드는 가교의 역할을 할 것이다.

④ 대학에 있어서 교무 및 학사의 업무에 직접적으로 관계된 부처의 업무는 중추적 조직으로 기능수행상의 우선권을 부여해야 하며, 대학내의 모든 유관조직은 이 기능을 적극적으로 지원하고 촉진할 수 있도록 운용되어야 한다. 특히 사무관리행정은 대학의 직접적 목적달성에 참여하는 부서를 지원하는 조직으로서의 소임을 충실히 수행할 수 있어야 한다.

⑤ 적어도 이런 의미에서 사무관리행정의 영역은 조직유지, 행정지원봉사, 대중관계개선, 행정요원의 전문성 신장, 시설설비 관리, 경영관리 및 재무관리 등을 포

괄하여 행정효율을 올릴 수 있는 방향으로 추진되어야 한다.

2) 국립대학의 조직혁신 좌표

지금 현재 정부의 조직 구조조정이라는 이름 아래 국립대학의 조직축소에 대한 다양한 방안이 교육전문가나 대학행정 실무자 그리고 교수들과의 아무런 여론수렴 없이 교육부와 기획예산처의 행정실무자간에 설왕설래하고 있다.

〈표 2〉에서 볼 수 있는 바와 같이 지금 현재 서울대학교를 제외한 대규모 국립대학의 경우에도 본부의 처·실·국장은 동일 규모의 사립대학보다 3명 이상 적으며 더욱이 부총장제를 전혀 허용하지 않는 상황에 놓여 있다.²¹⁾ 그럼에도 축소일변의 구조조정을 기능과 과업의 분석없이 설계하고 있다.

다만, 단과대학 수와 부속(부설)기관 수가 많은 것은 대부분의 국립대학은 농과대학과 공과대학이 있고, 불요불급한 연구소가 많기 때문이며 이는 국립대학 특별회계법이 적용되면 자연 축소될 분야이다. 또한 문민정부의 교육개혁안과 국민정부의 교육발전5개년 계획에 공히 '지방대학 집중육성' 또는 '지역 우수대학 육성'

〈표 2〉국·사립대 대학내 조직 비교(평균)

구분	국립대(6개대)	사립대(6개대)
부 총 장	0	2.2
처 실 국 수	4	7.3
본 부 팀 / 과	13	15
대 학 원 수	6	8
대 학 학	13	10
부 속 / 부 설 기 관	61	39

※ 국립대: 충남, 충북, 경북, 경상, 전남, 전북 6개 대학 평균
사립대: 연세, 고려, 숙명, 건국, 인하, 아주 6개 대학 평균

20) 말하자면 우리의 경우 사립대학은 통치협의회(이사회)의 권한이 너무 비대하고, 국립대학의 경우에는 외부 행정조직 체계의 권한이 너무 통제적이다.

21) 서울대학교는 입학정원 4,000명일 때 부총장을 허용하였다.

이라는 명제가 들어 있으면서도 「두뇌한국 21」에서는 대학원 중심대학에서 지역 거점대학까지 제외시키고 있는 것은 전 국민의 교육의 기회균등권이나 학교의 지역적 공평배치의 원칙에 어긋나게 계획되고 있는 것이다. 이러한 일련의 시책은 국립대학의 설치목적이나 국책대학으로서의 역할을 경시하는 정책으로 평가받아 마땅하다.

이제 대학 개혁이나 구조조정에서 최소한 행정당국이 꼭 유념해야 할 국립대학의 조직혁신 방향을 제시하고자 한다.

① 국립대학을 국책대학으로 인정할 것.

국립대학의 설치목적은 첫째 첨단학문 육성을 위한 모델 대학으로서 국가적 고등교육의 책무를 다함에 있어 선도적 역할을 수행(낙후된 한국의 모든 대학수준을 모두 일시에 향상시키기는 불가능)하고, 둘째 국책 첨단학문의 육성과 학문의 국가적 균형발전에 대한 책임을 지며, 셋째 경제적·사회적 소외계층으로 하여금 대학교육의 기회를 제공할 뿐 아니라(헌법 제31조 1항에 명시된 교육의 기회균등권 보장), 넷째 교육의 지역균형 발전을 도모하여 국토균형발전을 선도하는 등의 사명으로 풀이할 수 있을 것이다. 그러므로 국가는 국립대학을 국책대학으로 육성하기 위한 확실한 교육정책의 의지를 정립함이 마땅하다고 볼 수 있다.

이런 당위적 현실에도 불구하고 과거 교육부는 국립대학 육성에 관한 특별한 대책 없이 학생 1인당 교육비가 일부 사립대학보다 하락하게 만들었으며, 국립대학 교원의 보수는 사립대학의 70% 선에 머물고 있음에도 불구하고 대학재정 지원사업이라는 명목으로 수천억 원의 사립대학 보조금까지 증액시켜주고 있다.

우리 나라 국립대학 교육비의 절대 교육비의 국제적 비교는 선진 외국 국립대학의 10% 미만에 머무르고 있으며, 전체 예산 중 학생부담률이 거의 55%에 육박하고 있는 실정임은 주지의 사실이다. 외국의 예를 들면, 영

국의 경우 기숙사비를 포함하는 학비 전액을 국립대학 재정으로 국고지원하고, 유럽제국은 완전무상 선에서 대학재정을 지원하고 있으며, 미국의 주립대학(전체 대학의 70%를 차지함)은 일반적으로 동창회의 재정기여가 약 20%, 사회독지가 지원 약 20%, 주정부 지원 약 40%, 학생부담 약 20% 선에서 재정문제를 해결하고 있을 뿐 아니라 일본 국립대학의 경우에는 학생부담이 20% 선이고 80%가 국고지원으로 이루어지고 있는 것이 사실이다.

이러한 현상은 첫째로 대통령이 설치권자인 국립대학과 재단이사장이 설립권자인 사립대학에 운영책임의 소재가 확실한데도 그 책무성의 소재를 혼돈하는 관례에서 야기되고 있는 문제이다. 적어도 국가는 국립대학에 대한 재정지원을 하고도 여력이 있을 때 사립대학을 지원하는 것이지 국립대학 자체의 재정부족 상태가 심각한 현실적 문제를 포기한 채 이런 관행이 존속될 수 없는 사안이다.

또한 정부의 사립대학 지원은 사립대학의 교원보수가 국립대학과 같이 책정되었을 경우와 설립자의 개인재산을 모두 법인재산으로 등록하였을 경우,²²⁾ 그리고 설립자의 전 재산을 육영사업으로 충당하였을 경우에만 가능할 것으로 본다.

② 국립대학의 구조조정은 단순한 기구축소가 아니라 대학의 원천적 기능이 활성화 될 수 있도록 추진할 것.

정부의 참다운 구조조정의 뜻은 필요한 조직은 지금보다 강화시키고 불필요한 조직을 과감히 축소시키면서 기능면에서 '저비용 고효율'을 도모하지는 이야기로 요약할 수 있다. 그러나 불행하게도 국립대학교의 구조조정 문제는 불필요한 기구를 확대 보존시키고 필요한 기구를 축소 폐쇄시키는 방향으로 추진되어 대학의 고유기능이 둔화되어 온 점을 부인할 수 없다. 이 관계는 <표 3>에서 설명되고 있다.

22) 종전과 같이 학교법인의 경영재산기준령에 대학을 포함시켜야 함.

지금 국립대학의 조직은 이미 문민정부때 단과대학에 교무·학생과장 직위를 폐지하고 서무과장직위를 행정실장이라는 이름 아래 존치시키면서 이를 통하여 교무·학

생·서무행정을 담당하도록 하는 터무니없는 구조조정을 함으로써 대학의 원천적 기능이 마비되어 왔다. 이러한 상황에서 또 국민의 정부에서까지 국고가 아닌 대학 자

〈표 3〉 국립대학교 구조조정(안) 비교표

구분	본부조직	단과대학 및 기타조직																																								
1. 1차 국립학교 설치령 개정(안)을 통한 구조조정안('98.1.8)	1. 공동하부조직 : 사무국 2. 기타하부조직 • 처·실과의 하부조직 설치요건 및 5,000명 기준 • 설치요건 - 처(실)-국단위(처(실)-국에 3개과 이상의 업무량이 있는 것을 원칙) - 과(담당관)단위(1개과에 12인 이상의 정원을 필요로 하는 업무량) • 대학 규모별 처(실)-국 및 과단위 조직수 <table border="1" style="margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>처(실)-국</th> <th>과(담당관)</th> <th>비고</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>대학</td> <td>신입생수 5,000명 이상</td> <td>3개 이내의 처(실) 1개국</td> <td>15개 이내</td> </tr> <tr> <td></td> <td>신입생수 5,000명 미만</td> <td>2개 이내의 처(실) 1개국</td> <td>7개 이내</td> </tr> <tr> <td>산업대학</td> <td>2개 이내의 처(실) 1개국</td> <td>7개 이내</td> <td></td> </tr> <tr> <td>교육대학</td> <td>2개 이내의 처(실) 1개국</td> <td>4개 이내</td> <td></td> </tr> <tr> <td>전문대학</td> <td>-</td> <td>4개 이내</td> <td></td> </tr> </tbody> </table> • 부처·실장 제도 • 하부조직 설치 : 숫자로 한도 지정 • 대학별 내부 직제규정으로 정하도록 함 • 한시조직 명기 • 보직기준 : 처·실장을 부교수 이상 또는 4급 이상	구분	처(실)-국	과(담당관)	비고	대학	신입생수 5,000명 이상	3개 이내의 처(실) 1개국	15개 이내		신입생수 5,000명 미만	2개 이내의 처(실) 1개국	7개 이내	산업대학	2개 이내의 처(실) 1개국	7개 이내		교육대학	2개 이내의 처(실) 1개국	4개 이내		전문대학	-	4개 이내		1. 단과대학 및 대학원 설치 : 교육부장관 승인- 학칙으로 정함 2. 단과대학 및 대학원에 행정실 또는 통합행정실 설치가능 3. 지원시설, 연구시설 및 기타 필요한 시설은 학칙으로 정함 (매년 운영실적 평가)																
구분	처(실)-국	과(담당관)	비고																																							
대학	신입생수 5,000명 이상	3개 이내의 처(실) 1개국	15개 이내																																							
	신입생수 5,000명 미만	2개 이내의 처(실) 1개국	7개 이내																																							
산업대학	2개 이내의 처(실) 1개국	7개 이내																																								
교육대학	2개 이내의 처(실) 1개국	4개 이내																																								
전문대학	-	4개 이내																																								
2. 대학구조조정 부문별 추진계획 ('98. 6. 8)	1. 본부조직 및 단과대학 수는 대통령령으로 정하고 과단위 이하 조직설·폐는 대학별 직제규적으로 정함 2. 본부조직 중 교무처와 학생처를 통합 3. 과단위의 10~20% 감축 4. 부처·실장 조직의 폐지 5. 보직교수 직급 하향 조정 6. 기관장을 제외한 보직교수의 특혜 축소 7. 행정인력 감축(2002년까지 사립대 수준으로) 8. 국립대학간 구조조정(중장기과제) • 인근지역 유사 국립대학의 기능 개편, 특성화분야 집중 육성 → Big Deal • 동일 생활권내 국립대학간 통합유도 → M&A	1. 단과대학, 대학원 및 부속시설은 학칙으로 정함 2. 유사 또는 소규모 학과 통·폐합 3. 단과대학 통·폐합(학생수에 의함) • 1인 : 단과대학 통폐합후 행정실 축소 <table border="1" style="margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th>학생수</th> <th>대 학</th> <th>단과대학수</th> <th>정원인외학생수</th> <th>감축(%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>20,000명 초과</td> <td>서울대</td> <td>16</td> <td>12개 이하</td> <td>4(25)</td> </tr> <tr> <td>16,000~20,000</td> <td>경북대, 부산대, 전남대, 전북대, 충남대</td> <td>12~14 (총 64)</td> <td>10개 이하 (총 50)</td> <td>14(22)</td> </tr> <tr> <td>12,000~16,000</td> <td>강원대, 경상대, 부경대, 충북대</td> <td>11~13 (총 43)</td> <td>9개 이하 (총 34)</td> <td>9(25)</td> </tr> <tr> <td>8,000~12,000</td> <td>제주대</td> <td>9</td> <td>7개 이하</td> <td>2(22)</td> </tr> <tr> <td>5,000~8,000</td> <td>강릉대, 공주대, 군산대, 목포대, 순천대, 안동대, 창원대, 한국해양대</td> <td>3~7 (총 44)</td> <td>5개 이하 (총 38)</td> <td>8(16)</td> </tr> <tr> <td>5,000명 미만</td> <td>금오공대, 여수대, 교원대, 한국체육대, 목포해양대</td> <td>교원대 4 나머지는 없음</td> <td>4</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>계</td> <td></td> <td>180</td> <td>145</td> <td>35(19.4)</td> </tr> </tbody> </table>	학생수	대 학	단과대학수	정원인외학생수	감축(%)	20,000명 초과	서울대	16	12개 이하	4(25)	16,000~20,000	경북대, 부산대, 전남대, 전북대, 충남대	12~14 (총 64)	10개 이하 (총 50)	14(22)	12,000~16,000	강원대, 경상대, 부경대, 충북대	11~13 (총 43)	9개 이하 (총 34)	9(25)	8,000~12,000	제주대	9	7개 이하	2(22)	5,000~8,000	강릉대, 공주대, 군산대, 목포대, 순천대, 안동대, 창원대, 한국해양대	3~7 (총 44)	5개 이하 (총 38)	8(16)	5,000명 미만	금오공대, 여수대, 교원대, 한국체육대, 목포해양대	교원대 4 나머지는 없음	4	0	계		180	145	35(19.4)
학생수	대 학	단과대학수	정원인외학생수	감축(%)																																						
20,000명 초과	서울대	16	12개 이하	4(25)																																						
16,000~20,000	경북대, 부산대, 전남대, 전북대, 충남대	12~14 (총 64)	10개 이하 (총 50)	14(22)																																						
12,000~16,000	강원대, 경상대, 부경대, 충북대	11~13 (총 43)	9개 이하 (총 34)	9(25)																																						
8,000~12,000	제주대	9	7개 이하	2(22)																																						
5,000~8,000	강릉대, 공주대, 군산대, 목포대, 순천대, 안동대, 창원대, 한국해양대	3~7 (총 44)	5개 이하 (총 38)	8(16)																																						
5,000명 미만	금오공대, 여수대, 교원대, 한국체육대, 목포해양대	교원대 4 나머지는 없음	4	0																																						
계		180	145	35(19.4)																																						

구분	본부조직	단과대학 및 기타조직																																																														
2. 대학구조조정 부문별 추진계획 (’98. 6. 8)		<ul style="list-style-type: none"> • 2인 : 행정실 선통합후 단과대학 자연감축 4. 단대 행정실의 담당(팀)제 도입 5. 학과사무실은 행정조교, 봉사장학생, T/A, 실습요원 배치 6. 보직감입제 확대 7. 비법정기구 및 비법정조직 감축 <ul style="list-style-type: none"> • 일반회계 및 기성회계의 통합 • 외부 전문기관에 의한 국립대학 경영진단평가 																																																														
3. 국립대학 조직개편 및 인력감축계획 (’98. 8. 27)	<p>1. 하부조직개편은 입학정원을 기준으로 대학규모별 설치기준을 정하고 교무처, 학생처, 기획연구실의 통폐합(전체조직의 20.3% 감축)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">입학정원 (대학원 포함)</th> <th rowspan="2">대학수 (교)</th> <th colspan="3">처/실/국</th> <th colspan="3">과/담당관</th> </tr> <tr> <th>현행</th> <th>조정</th> <th>증감</th> <th>현행</th> <th>조정</th> <th>증감</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>9,000명 이상</td> <td>1</td> <td>6</td> <td>4</td> <td>△2</td> <td>22</td> <td>16</td> <td>△6</td> </tr> <tr> <td>6,000명 이상</td> <td>4</td> <td>4</td> <td>3</td> <td>△1</td> <td>14</td> <td>12</td> <td>△2</td> </tr> <tr> <td>3,000명 이상</td> <td>6</td> <td>4</td> <td>3</td> <td>△1</td> <td>14~15</td> <td>11~12</td> <td>△3</td> </tr> <tr> <td>3,000명 미만</td> <td>22</td> <td>4이하</td> <td>3이하</td> <td>2~△1</td> <td>3~15</td> <td>4~12</td> <td>1~△4</td> </tr> <tr> <td>고대, 전문대</td> <td>18</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>3~4</td> <td>2~3</td> <td>△1</td> </tr> <tr> <td>계</td> <td>51</td> <td>86</td> <td>68</td> <td>△18</td> <td>426</td> <td>340</td> <td>△86</td> </tr> </tbody> </table> <p>2. 부처·실장의 전연 폐지 3. 행정인력 감축은 사립대 수준(직원 1인당 학생수 44명)으로 감축</p>	입학정원 (대학원 포함)	대학수 (교)	처/실/국			과/담당관			현행	조정	증감	현행	조정	증감	9,000명 이상	1	6	4	△2	22	16	△6	6,000명 이상	4	4	3	△1	14	12	△2	3,000명 이상	6	4	3	△1	14~15	11~12	△3	3,000명 미만	22	4이하	3이하	2~△1	3~15	4~12	1~△4	고대, 전문대	18				3~4	2~3	△1	계	51	86	68	△18	426	340	△86	<p>1. 소규모 유사학과, 단과대학 및 대학원의 통·폐합은 대학별로 추진</p> <p>2. 신입생 입학정원 1,000명 이상인 단과대학에 부학장 신설</p>
입학정원 (대학원 포함)	대학수 (교)			처/실/국			과/담당관																																																									
		현행	조정	증감	현행	조정	증감																																																									
9,000명 이상	1	6	4	△2	22	16	△6																																																									
6,000명 이상	4	4	3	△1	14	12	△2																																																									
3,000명 이상	6	4	3	△1	14~15	11~12	△3																																																									
3,000명 미만	22	4이하	3이하	2~△1	3~15	4~12	1~△4																																																									
고대, 전문대	18				3~4	2~3	△1																																																									
계	51	86	68	△18	426	340	△86																																																									
4. 2차 국립대학교설치령 개정(안)을 통한 구조조정안 (’98. 9. 24)	<p>1. 본부에 교무연구처, 학생교육처, 사무국(사무분장 포함)</p> <p>2. 과(담당관) 설치의 숫자로 지정(2개과 감축)</p> <p>3. 과단위 사무분장은 학교규칙에 위임</p> <p>4. 부처·실장 삭제</p>	<p>1. 단과대학 및 대학원의 수급 현행수자로 한도를 정함</p> <p>2. 단과대학, 대학원 및 부속시설의 설치와 사무분장은 학교규칙에 위임</p> <p>3. 단과대학 및 대학원에 행정실 또는 통합행정실을 둘 수 있음</p>																																																														
5. 기획예산위원회의 충남대학교 구조조정(안) (’99. 2. 13)	<p>1. 현재의 2차 1실 1국을 기본으로 함</p> <p>2. 과, 계를 폐지하고 전연 팀제 실시</p> <p>3. 기획연구실, 학생처의 기능 강화</p> <p>4. 외부위탁 확대</p> <p>5. 상용일용직 운영 개선 및 축소</p> <p>6. 보직자 및 보직비용 축소(총보직비용 → 보직비용은 전임 교원 인건비의 2%)</p>	<p>1. 단과대학, 대학원 행정실 통폐합 및 축소(직원 1인당 학생수 200명)</p> <p>2. 대학원 행정실 폐지</p> <p>3. 부속기관 축소 및 운영개선 <ul style="list-style-type: none"> • 도서관, 전자계산소의 통합 • 보건진료소, 기숙사는 학생처로 기능 이관 • 부속연구소 개편(41개 연구소 → 15개로 축소) </p> <p>4. 유사학과 통폐합 추진</p> <p>5. 2000년부터 학부제 전면 시행</p> <p>6. 위원회의 정비(자체정비)</p>																																																														

체 비용으로 임시로 활용하고 있는 부학장제(행정실장이 교무·학생행정을 담당하기가 불가능하므로 임시로 설치)까지 없애고 본부의 처·실을 줄일 뿐 아니라 부처·실장까지 없애면서 과장과 행정실장을 거의 줄이지 않는 방향으로 구조조정을 하여 개혁정신에 위배되는 '고비용 저효율' 적 구조조정을 하려는 것은 도저히 이해할 수 없는

사안이다. 고로 최소한 대규모 대학에는 부총장제를 신설하고 본부의 처·실장 직위와 부처·실장 직위를 그대로 존치시키면서 단과대학에는 학부장(현재의 부학장)을 신설하는 대신 본부의 과장직위와 행정실장의 직위를 폐지 또는 축소하도록 조치하는 것이 '저비용 고효율'에 더 가까운 시책이 될 수 있을 것으로 본다. 만일 이것이 불

가능하다면 구조조정의 근본윤곽이나 방향만 설치령에 제시되되, 처·실장의 명칭과 기타 하부조직은 모두 총장의 재량에 맡기는 방안도 있을 수 있을 것이다.

③ 국립대학 조직혁신에 관한 법률체계의 확립

흔히 우리 나라의 국립대학을 미국의 주립대학으로 비유하는 경우가 있지만 미국의 주정부를 우리의 지방행정조직(특별시·직할시·도)과 비교하는 것은 지나친 논리의 비약이라 아니할 수 없다. 지방정부가 교육기관을 설치하고 이에 대한 재정부담을 책임지려면 먼저 보통 교육기관(그 중에서 의무교육기관)부터 출발해야 하는 것은 너무나 당연한 이야기이다.²³⁾ 고로 국립대학에 대한 광역지방자치단체의 운영권 이양은 현실적으로 불가능한 사안이다.

전술한 바와 같이 우리 나라의 국립대학은 그 설치에 관한 입법적 장치, 즉 국립대학설치법이 없는 상태에 있고 설상가상으로 그 설치령도 “서울대학교설치령”은 독자적으로 존재하고 있지만 기타 국립대학은 ‘국립대학’도 아닌 “국립학교설치령”으로 국립의 초·중·고등학교까지 포괄하는 대통령령에 포함되어 있다. 고로 “국립대학설치법”을 만들고 여기에 통치기구와 행정조직을 구분하여 모든 국립대학을 대통령이나 교육부장관을 이사장으로 하는 공익법인화 하여, 전술한 연합이사회 형식을 취하는 것이 올바른 정책방향이다. 또한 설치령을 만들 경우에도 “서울대학교설치령”을 따로 제정할 필요는 없다고 본다. 이 사안은 헌법 제11조 1항의 ‘국민의 평등권’과 동조 제2항의 ‘특수계급제도 불인정’의 정신에 위배되는 것이며, 헌법 제31조 1항의 ‘능력에 따라 균등하게 교육받을 권리’와 동조 제4항의 ‘대학의 자율성 보장’의 정신에도 위배되므로 위헌적 소지까지 내포하고

있는 것이 사실이다. 역사적으로 볼 때도 이미 1953년부터 1975년까지 무려 22년 동안 “국립학교설치령”이라는 단일의 대통령령으로 서울대학교를 비롯한 모든 국립대학교를 총괄하여 운영하였을 때도 아무런 문제가 없었던 것은 공인된 사실이다.

1975년에 “서울대학교설치령”을 분리할 때의 논리는 정부의 재정형편상 모든 국립대학교에 재정적 지원을 획기적으로 개선하기가 어려우니 우선 서울대학교만이라도 10년 정도 집중 투자하여(당시로서는 관악캠퍼스의 이전사업까지 겹쳐서 차별적 투자의 타당성이 인정되었음) 그 교육기능의 수준을 향상시켜 놓으면 기타 국립대학교도 상향 평준화하는 데 견인차 역할을 할 수 있다는 주장이었다. 그러나 이미 오래 전에 관악캠퍼스 이전이 완료되었고 서울대학교는 24년 동안 타국립대학교보다 학생 1인당 교육비를 2배 이상이나 우선 지원받는 혜택을 누려왔는데도 세계적 우수대학이 되지 못한 원인은 어디에 있는 것인가?

영미계통의 대학은 왕이나 주의회가 대학설치의 근거로 대학현장을 수여하는 방식을 취해왔기 때문에 모든 대학은 평등한 현장을 수여받아 그 자율성을 누리고 있다. 또한 유럽계통의 국립대학교도 마찬가지이다. 예를 들어 프랑스의 경우에는 고등교육령(Orientation of Higher Education Act)이 그 지침이 되고 있으며, 독일의 경우는 대학교법에 대한 일반지침(General Framework for University Law)에 의해 대학설치의 근거를 마련하고 구체적 조직과 운영은 각 국립대학교의 자율에 맡기고 있는 실정이다. 이웃 일본의 경우에도 이미 1949년에 국립학교설치법(소화24년 법150호)이라는 단일법에 모든 국립대학교(동경대학을 포함하는)의 조직과 편제의 기본사항을 담고 있다는 사실을

23) 미국의 교육비 부담의 평균을 보면 보통 교육비 부담에 대하여 시·군·구가 약 42%, 주정부가 약 50%, 연방정부가 약 8%를 부담하고 있다. 우리의 경우 시·군·구의 재정부담은 아예 불가능하고 서울과 부산을 제외하고는 모든 지방 정부가 교육비를 거의 부담하지 않는 형편에 있다. 이것은 서울과 부산을 제외한 모든 광역자치단체의 재정자립도가 극히 빈곤한 데서 연유된다. 그러나 광역지방자치단체의 국립대학에 대한 재정지원은 현실적으로 불가능하다.

유념해 볼 필요가 있다.

④ 국립대학을 지역 균형발전을 위한 전진기지로 활용할 것.

지금까지 수십 년 간 전체 국립대학의 교육여건 개선을 위한 재원이 모자라는데도 국립대학 예산을 할애하여 여러 형태의 특성화 대학을 추진해 왔고, 또 경우에 따라서는 일부 사립대학에 편중되는 수도권 중심의 특성화가 시행된 것도 사실이다.

예를 들면 1996년에는 서울대학교 외에는 일체의 국립대학을 배제한 채 국제전문실무인력양성 특성화사업으로 서울지역의 사립대학 8개교에게 연 20억씩 5년간 집중적으로 지원하는 특성화 정책을 확정하여 시행한 사례는 대학교육비의 지역적 공평배분면에서나 국립대학 우선 배정의 원칙에도 어긋난 시책으로 비난을 받은 바 있다.

그런데 또다시 최근에는 「두뇌한국 21」이라는 이름 아래 학부 중심대학과 대학원 중심대학으로 구분하여 몇 개의 서울지역에 편중된 대학원 중심대학을 평가 선발한 후 이에 연 1,000억 원씩 5년간 5,000억 원을 지원하여 학술수준을 선진국 수준으로 향상시킨다는 계획을 세우고 있다고 보도되고 있다. 한국의 대학원이 잘 안 되는 것은 해방 이후 지금까지 교수정원을 학부중심(대학설치기준령, 대학설치운영규정)으로 배정해 왔고, 독립 건물과 강의실도 없었으며, 입학생 선발과 교육절차 그리고 졸업논문까지도 파행적으로 운영해 왔기 때문에 일어난 현상이다. 그런데 이런 악조건하에서 엄격한 교육절차를 준수해 온 대학은 국립대학밖에 없었다는 사실은 자타가 공인하는 사실이다. 교수능력의 우수성으로 따져도 서울의 어떤 명문대학 보다도 기존의 국립대학이 우수한 것은 교육기능에 대한 외국 전문기관의 평가에서도 증명되고 있다.²⁴⁾ 하여간 어떤 시각에서 보더라도 한 나라의 대학원이

수도 서울에 집중된다는 논리는 동서고금을 막론하고 성립될 수가 없는 이야기이다. 분명 지역의 우수 대학을 국가의 고등교육정책의 전진기지로 활용하고 이를 통하여 모든 국민의 평등권과 학교의 지역적 공평배치라는 정의를 실현하는 시책이야말로 진정한 교육개혁의 좌표이다. 이러한 관점에서 볼 때 전국 국·공립대학교 교수협의회의 주장은 경청할 충분한 가치가 있는 것이다.

「두뇌한국 21」사업의 근간은 세계 수준의 대학원 육성이라는 미명 아래 서울대 등 극소수 대학을 '특혜지원' 하자는 것이라는 게 대다수 교수들의 견해다. 하지만 대학 경쟁력 강화를 통한 세계 수준의 대학원 육성은 몇몇 대학에 대한 특혜적 집중 투자에 의해 이루어지는 게 아니라, 대학간의 공정한 경쟁을 통해서만 가능하다. 「두뇌한국 21」사업은 기왕의 대학간 불공정 경쟁관계를 결정적으로 고착시키고, 서울대 등 극소수 대학을 중심으로 한 한국 대학의 독과점 구조와 수직적 서열구조를 제도화할 뿐이다. 재벌에 대한 특혜 때문에 국제통화기금 체제라는 경제위기의 극치를 맞이할 수밖에 없었던 것처럼, 「두뇌한국 21」은 한국 대학의 결정적 위기를 자초할 것이다. ... 연구는 서울의 극소수 대학에서 하고, 지역에선 학부교육이나 하라고 강요하는 것과 다를 바 없다. 「두뇌한국 21」은 '지역 우수대학 육성' 사업도 포함하고 있지만, 이것은 '들러리 면피용'에 불과하다는 게 지역대학 교수들의 생각이다. 두뇌없는 지역, 독립적인 두뇌육성권을 빼앗긴 지역대학은 종속과 전략의 운명을 피할 수 없을 것이며, 양극화의 모순은 더욱 격화될 것이다.²⁵⁾

⑤ 국립대학 교육에 대한 국가의 충분한 재정지원을 보장할 것.

1997년 말 문민정부 말기에 정기국회에서 통과시키려다가 유보된 바 있는 "국립대학특별회계법(안)"은 국립대학의 자율성을 보장하고 안정적 재정확보를 구현한

24) 지난 4월 Asia Week지에 보도된 80개 명문대학 중에는 서울대를 비롯하여 충남대·전남대·부산대·경북대가 포함되어 있음.

25) 황한식, "일부대학 특혜지원 학문풍토 왜곡시킬 뿐", 한겨레신문(서울 : 1999. 6. 25), 23면

다는 차원에서 제안된 것이다. 즉, 재경원과 교육부는 그 해 9월 “국립대학특별회계법(안)”을 만들어 국립대학의 인건비 전액과 전전년도 자체수입 결산액의 2분의 1에 해당하는 금액을 시설비로 지원하고 나머지는 학생으로부터 받는 납입금 등 자체수입금(현재 학생부담 약 55%)으로 운영하되 기타 부족액은 수익사업 등을 통하여 마련한다는 내용이였다.

그러나 이 법안은 국립대학교 총장협의회와 재경원 그리고 교육부간의 수차례에 걸친 조정 절차를 거쳐 의견의 일치를 본 내용이다. 더욱이 국제통화기금의 자금압박이 더욱 심해지고 정부재정지원의 전망이 밝지 못한 시점을 감안하여 교육부는 국립대학 자체의 자구노력을 명시한 “국립대학특별회계법(안)등 협의”(제정81423-281)를 관계부처에 송부(1998. 6. 18)한 바 있었으며, 최근에는 이를 수정(시설비 부분을 1/2에서 2/5로 수정)하여 관계부처에 협의하더니 또다시 정부지원금을 대폭 삭감하는 형태의 국립대학특별회계법안('99. 6. 17)을 만들어 의견수렴 절차를 거치고 있다.

중전의 국립대학특별회계법 안에는 '전전년도 자체수입결산액의 50%로 되어 있던 일반회계로부터의 진입금 조항'을 '고등교육법 제4조 1항 및 대학설립운영규정 제4조의 규정에 의한 법적 기준시설완비에 소요되는 시설비'로 고침으로써 현실적으로 이 법안으로는 국립대학의 재정자립이 불가능할 것이 예측되고 있다. 하여간 97년도 말에 정부(재경원과 교육부)와 국립대학총장협의회 간에 합의한 내용으로 수정 입법화하는 것이 올바른 정책방향임을 참고하기 바란다.

참고로 일본의 경우는 이미 1964년(소화 39년 법55호)에 국립학교특별회계법을 제정 실시하고 있으며 중국의 경우에도 국립대학으로 하여금 수익사업(지원집단)과 벤처기업을 통한 수익금의 대학재정보조(교변산업관리)를 할 수 있도록 법제화하고 있다는 것은 타산지석이 될 수 있을 것이다. 덧붙여서 국립대학특별회계법 제정과 아울러 현행법인 기부금품모집규제법·민자유치

법 중에서 국립대학의 자구노력을 제한하는 규정의 개정도 서둘러야 할 것으로 본다.

5. 결 어

지금 정부는 교육개혁이라는 명제 아래 다양한 시책을 강구하고 있고 그 노력과 집념에 대해서는 높이 평가할 부분도 있지만 전문가와 대학현장의 요구를 충분히 반영시키지 못함으로써 부수적 역기능이 예상되고 있다. 더욱이 대학교육의 사명은 새로운 문화사의 변혁에서 새로운 문화사 창조의 주체적 역할을 담당해야 하는 막중한 시대적 소명을 부여받고 있다. 그럼에도 불구하고 그 청사진이 불분명함으로써 원래부터 파여져 있던 여러 함정에서 벗어나지 못하고 있다. 아마도 개혁추진을 위한 공동체 구성보다 더 선행해야 할 일은 문민정부때 만들어 놓은 교육개혁의 청사진이 제대로 만들어진 것인지 아니면 전시효과를 위한 선언적 미사여구에 불과한 것인지부터 분석하는 작업이었을 것이다.


또한 비록 문민정부의 교육개혁 청사진이 골격적으로 크게 틀린 것이 없다고 하더라도 그것은 총론에 불과하므로 각론적 교육개혁의 구체적 방안을 개혁모델로 제시하는 작업이 필요했을 것으로 본다. 설사 그럴 시간이 없더라도 국민정부의 대통령직인수위원회가 발족되어 100대 과제 속에는 학생의 학습능력 제고·사교육비 경감·교육행정조직의 효율성 신장·산업인력의 적극적 양성·교원조직 및 자질향상을 들고 있는데 이에 국한해서라도 종합적 개혁지침을 체계적으로 구체화하는 작업이 필요했을 것으로 판단된다.

대학개혁은 교육개혁 중에도 가장 어려운 영역이므로 전문적인 지식과 현장실태분석 그리고 국가발전과의 관계를 종합적으로 검토하여 새로운 개혁설계를 구체적으로 제시하는 작업이 선행되어야 했음에도 그것을 방치한 채 개혁추진을 가속화시키고 있다. 고로 지금이라도 종합

대책을 수립하는 청사진을 만들고 대학구성원과 행정책임자의 적극적 참여 속에서 공개적 정론을 모색하는 길만이 개혁을 성사시킬 수 있는 첩경이 될 수 있을 것이다.

우선 대학개혁은 첨단 학문과 기술을 창조하고 이를 충실히 교육하고 그 결과를 사회발전을 위해 공헌하는 것이라고 요약하고 그 속에 내재한 여러 함정을 고려해 보는 것은 대학개혁의 좌표를 올바르게 설정하는 데 유의한 지침이 될 것으로 본다. 무엇보다도 대학졸업자를 국가인력요청과 결부시켜야 하며, 대학의 통치체제와 행정체제의 분화를 확실히 개념화하면서 자율화하고, 인위적 첨단학문 육성에는 여러 문제점이 있으니 자연법칙적 경쟁에 맡겨야 하며, 대학의 구조보다 기능적 효과의 극대화를 도모하는 개혁이 이루어지기를 기대한다.

그리하여 대학교육은 개인적으로는 '인생을 현명하게 사는 지혜를 깨우치는' 교육이 되어야 하며, 국가적으로는 '유능한 등량지재를 양성' 하는 국가발전의 심장부가

될 수 있어야 할 것으로 본다. 대학의 기능은 분명히 민족정신의 우생학적 유전인자를 창출함으로써 이 민족의 생존과 번영을 보장하는 좌표를 설정할 수 있어야 하는 것이다. 

문헌원

서울대 교육행정과와 동 대학원을 졸업하고, 미국 Florida주립대에서 박사학위를 받았다. 현재 충남대 총장으로 재직중이며, 한국대학교육협의회 부회장, 전국 국공립대학교 총장협의회장을 맡고 있다. 청주교대 교수, 미국 Florida주립대 객원교수, 한국교원단체총연합회장 등을 역임한 바 있으며, 주요 저서로 『현대교육행정이론』, 『한국교육 오늘의 과제』, 『한국교육정론』외 5권이 있다. 논문으로는 "한국교직단체의 육성발전을 위한 전략", "현대사회와 고등교육의 구조적 제문제" 등 230여 편이 있다.