

私立大學의 變遷, 어제와 오늘

李 文 遠
(中央大 教育學科)

1. 머리말

개항에서 1910년까지의 역사와 해방 이후 3년간의 미군정 기간은 중요한 의미를 지닌다. 전자는 일본 제국주의에 의해 부식당한 식민지 교육 정책의 성격을 결정하였으며, 후자는 해방 이후 지금에 이르기까지 한국 교육의 구조적 틀이 규정되었다고 볼 수 있다. 오늘날 국가에 의해서 주도되고 있는 공교육으로서의 학교 교육이 실시된 것도 미군정기부터이다.

그후 40여 년을 지나오면서 한국의 학교 교육은 많은 변천을 거듭하였다. 교육은 양과 질뿐만 아니라 정책도 많은 변혁을 가져왔으며, 특히 획기적인 현상의 하나는 한국 사립대학들의 팽창이다. 7월이 넘는 사립대학의 비중¹⁾으로 보아 이는 한국 고등교육 기관의 팽창으로 귀결되는데, 이와 같은 대학교육의 급격한 팽창은 교육뿐만 아니고 사회·경제적으로 많은 문제를 야기시켰다. 그러나 대학이 대중화 시대로 접어들면서 양적으로는 고등교육 수혜의 폭을 넓혀 줌으로써 사회에 공헌하였음을 부인할 수도 없다.

따라서 본고는 해방 이후 한국 사립대학들이 어떤 과정을 밟아 변천해 왔으며, 그 과정에서 빚어진 사립대학의 팽창은 어떤 문제들을 야기시켰는지 검토해 보고자 한다. 이러한 논의는 미군정기와 공화국별로 시기를 구분하여 사립대학 변천의 구체적 과정들을 살펴 보고 그 역사적 개관을 논의하고자 한다.

2. 美 軍 政 期

1945년 일본 제국주의의 식민지로 扶植당했던 한반도는 해방을 맞이하였다. 해방 이후 미군정기로 규정되는 이 기간의 역사는 한국 교육은 물론이고 사립대학 변천사에 있어서도 중요한 의미를 지닌다. 이 시기의 주요한 교육의 변화는 위의 <표 1>과 같다. 오늘날 고등교육에서 빚어지고 있는 ‘빛과 그림자’가 모두 배태된 시기라고 볼 수 있다. 여기서는 주로 교육심의위원회를 통한 교육의 출발, 교육 이념, 심의회의 성격을 알아 보고 6-6(3+3)-4 학제와 토지 개혁과 함께 일어난 ‘제1 대학 설립 붐’을 살펴

1) 전국 104개 4년제 대학(교육대 제외) 중 81개교인 77.8%가 사립대학이고, 22,919명의 교수 중 66.3%인 15,198명이 사립대에 봉직하고 있으며, 특히 735,000여 명의 대학생 중 75%인 551,600여 명이 사립대학에 재학중이다(조선일보, 1989.1.10, p.3 참조).

〈표 1〉 미 군정기 주요 교육 활동

| | |
|-------------|---|
| 1945. 9. 11 | 군정 교육 담당 장교 중앙청 업무 개시 |
| 9. 23 | 연희전문, 경성전문학교로부터 재산과 운영권 인수 |
| 10. 5 | 전문학교 이상 대체로 개교 |
| 10. 17 | 9/1운 실험기로 하는 연 2회의 새학기 결정 |
| 10. 22 | 경성여전문을 이화여자전문학교로 개명하고 개교 |
| 11. 15 | 조선교육심의위원회 1차 회의 |
| 12. 27 | 모스크바 3상회의 신탁통치 발표 |
| 1946. 2. 9 | 학위령(학사, 석사, 박사, 명예박사) 공포 및 교원 검정위원회 설치 |
| 3. 7 | 6-6(3+3)-4학제 발표 |
| 3. 29 | 학무국 문교부로 승격 개편, 문교부장 유억겸 |
| 5. 18 | 최초의 야간대학 설립(국민대학) |
| 7. 13 | 국대안 발표(8/22 법령 공포) |
| 8. 15 | 보성, 연희, 이화여전 4년제 대학으로 승격 |
| 9. 1 | 6-6(3+3)-4학제 실시 |
| 12. 3 | 대학 설립 요건 강화 |
| 1947. 8. 13 | 최초 남녀공학 실시(연대) |
| 10. 30 | 이리 농과대학 인가 |
| 11. 28 | 국학전문학교 대학으로 승격 |
| 12. 30 | (부산) 동아대학 인가 |
| 1948. 2. 3 | 음악 전문학원 개교 |
| 5. 16 | 조선정치학관 대학으로 승격 |
| 5. 22 | 숙명여전문을 대학으로 승격, 경성여자의전을 여의대로 승격, 교원 자격증제 실시, 대입 검정고시 실시 |

본다.

1) 朝鮮教育審議委員會

1945년 9월 8일 미군이 인천에 상륙한 후 군정을 정식으로 발족하였으며, 미군정이 즉시 '군정 법령을 통하여 일본의 군국주의적·식민지적 사상과 형태를 불식시키고, 해방된 한국을 민주화시키려는 미군에 의한 직접 통치'를 연 것은 9월 11일이었다. 이때 진주하여 온 미군은 전투 부대였고, 민정을 위하여 훈련된 군인들이

아니었다. 당시 교육은 미 육군의 직제에 따라 육군 대위 라카드(E.L. Lockard)에 의하여 시작되었다. 라카드는 한국에 대한 지식을 거의 갖고 있지 않았고, 한 나라의 교육 행정을 담당할 만한 지식과 경험이 부족하였다. 라카드의 협조자로 오천석이 참여한 것은 9월 12일부터이다. 이렇게 출발한 한국 교육은 1945년 11월 23일 교육계와 학계의 권위자 100여 명을 초청하여 조선교육심의위원회를 구성하였다. 이 위원회는 10개의 분과위원회를 두고, 각 분과로 하여금 학무국('46년 3월 29일 문교부로 승격 개편)에서 마련한 여러 가지 의제를 협의·결정하게 하고, 그 결과를 전체 회의에 제출하여 최종 결의를 보도록 하였다. 당시 구성원들의 사회적 위치는 뒤의 〈표 2〉와 같다.

고등교육 분과에는 2명의 미군측 장교와 백남훈, 유진오, 김성수, 박중홍의 6명으로 구성되었으며, 교육제도 분과에는 미군 장교 1명과 김준연, 김원규, 이훈구, 이인기, 유억겸, 오천석의 7명으로 구성되었는데 이들은 대부분 일본과 미국의 유학파들로 구성되었다. 정치적으로는 지주들 중심의 한민당 출신이 많았으며 당시 이들은 교육에 관한한 선각자이고 지도자였으며, 비공식적으로는 보수적 성향이 짙은 정치가·개혁가들이었다.²⁾ 제1분과에서는 교육의 이념 문제를 다루었는데, 지배적인 생각은 우리의 교육이 반드시 민주주의에 기초를 두어야 한다는 것과 우리가 지향해야 할 교육은 반드시 흐려진 국가 관념을 강력히 고취하는 민족적 성격을 띠어야 한다는 것이었다. 그리하여 교육 이념으로 고조선의 건국 신화에서 따온 홍익인간이 채택되었고 당시 대학들은 이러한 이념에 맞아야 했다.

2) 6-6(3+3)-4 學制

해방 이후 새로운 교육 제도를 만들기 위한 노력은 제2분과인 교육제도 분과위원회를 중심으로 진행되었는데 논란 끝에 '46년 3월 7일 제4차 전체 회의에서 6-6(3+3)-4의 단선형 학

2) 한준상, 「미국의 문화 침투와 한국 교육」, 해방전후사의 인식 3., 한길사, 1987, pp.541~607.

〈표 2〉 미군정 초기 한국 교육 관계 관여 지도자들의 경력³⁾

| 성명 | 전문담당 | 경 력 |
|-----|-----------------|--|
| 김성달 | 초등교육 | 한성사범학교 출신, 상왕심리 교두(교감), 휘문의숙 교장 |
| 현상윤 | 중등교육 | 와세다대 졸업, 중앙학교 학감, 중앙보통학교 교장, 경성대학 예과부장 |
| 유억결 | 전문교육 | 동경대 졸업, 연희전문학교 부교장, 조선임전보국단* |
| 백낙준 | 교육전문 | 프린스턴대 졸업, 예일대학원 졸업, 연희전문 교수 |
| 김활란 | 여자교육 | 웨슬리안대 졸업, 보스틴대학원 졸업, 이화여전 교수, 국민총력조선연맹*, 조선임전보국단 부인대* |
| 김성수 | 고등교육 | 와세다대 졸업, 중앙보통학교 교장, 보성전문학교 교장, 국민정신총동원조선연맹*, 국민총력조선연맹* |
| 최규동 | 일반교육 | 광신상업학교 졸업, 대성학교 교사, 휘문의숙 교사, 중등학교 교장 |
| 백남훈 | 고등교육 (김성수후임) | 와세다대 졸업, 일신고교 교장, 광신상업학교 교장, 일신여보 교장 |
| 윤일선 | 의학교육 | 경도제대 졸업, 세브란스의전 교수 |
| 조백현 | 농업교육 | 구주제대 졸업, 수원고등농림학교 교수 및 교장 |
| 정인보 | 학계대표 | 연희전문 교수, 이화여전 교수, 동아일보 논설위원 |

*는 친일 여부의 논쟁을 일으키는 단체로서 조선임전보국단은 황국신민으로서 황도 정신을 양양하는 친일 세력 단체였으며, 국민총력조선연맹은 내선일체를 강조하면서 열사봉공과 동아신질서를 주장한 친일 단체였다 (심지연, 『한국민주당연구Ⅱ』, 창작과 비평사, 1984; 임종국, 『일제 침략과 친일파』, 청사, 1982를 참조).

이런 주장에 대해 민족문화연구소는 사업 유지상 친일 대열에 선 사람이 바로 유억결이나 김성수이고, 공포에 의해 맹종적인 부일 태도를 보인 사람 중의 하나가 김활란이라고 지적하고 있으나, 더욱더 연구·검토되어야 할 내용들일 뿐이다.

교 제도 구상을 발표하였다. 그러나 당시 한국 측 인사가 제시한 6-6(3+3)-4 학제는 미군정측을 당혹하게 하였다. 그 당시 미국은 일반적으로 8-4-4 제를 채택하고 있기 때문이기도 하였지만, 한국측 주장이 당시의 교육 재건과 복구를 겨냥하기보다는 정치적 입장에서 민족주의의 발흥을 도모하기 위한 추상적 처방으로 이해되었기 때문이다.⁴⁾

이만규는 해방을 맞은 교육적 과제를 기술하면서 인적·물적 자원이 절대 부족한 상황 속에서 교육의 연환을 가능한한 단축하고, 허영으로 종합대학화하기보다는 중등과 전문에서 기술자 양성에 주력할 것과 5-4-4 제의 남녀 공학을

주장하였다.⁵⁾

학제와 함께 재래의 1년 3학기제를 9월부터 시작하는 2학기제로 변경함으로써 미국 제도의 모방이란 평을 면치 못하였다.⁶⁾ 당시 교육 재정의 절대 부족 속에서 초등 6년을 무상의 의무교육으로 유지할 수 없다는 점에서 학제의 결정은 논란이 되었지만, 종래의 복선형 학제를 단선형으로 개편했다는 점에 의의를 부여할 수도 있다. 하지만 이러한 단선형 학제의 기회 균등 원리는 1963년과 1973년 교육과정 개편시 인문계와 실업계의 이중 교육과정 운영으로 침해당하고 말았다.

이러한 학제의 기본 틀을 확립하고, 미군정이

3) 한준상, '미국의 문화 침투와 한국 교육', 해방전후사의 인식 3, 1987, 한길사, p.575 재인용.

4) 한준상, 한국 대학교육의 회생, 문음사, 1983, p.299.

5) 이만규, '임정 수립과 교육 정책', 개벽, 1947.8월호, pp.44~48.

6) 중앙대학교 부설 교육문제연구소(편), 문교사, 1974, p.49.

착수한 것은 경성제국대학의 개편 작업이었다. 해방 전 일제하의 고등교육 제도는 거대한 단일의 종합대학보다는 소규모의 전문학교를 중심으로 나름대로 전통과 학풍, 운영 방식을 갖고 독자적으로 존재해 왔으며 미국식에 가깝기보다는 유럽식에 가까운 것이었다. 이런 속에서 1946년 7월 13일 '국립서울대학교 설립안'은 수 많은 여론의 반대에도 불구하고 관철되었으며, 미 군정기에 출범한 사립대학들도 거의 모두가 국립서울대학교의 관료적·권위주의적 조직 운영 방법 등 비민주적 특성을 본따서 모형화 하였다.

3) 土地改革과 제1의 大學 設立 붐

한국 고등교육 기회는 미 군정기에 채택된 서구식 자유방임적 고등교육 정책과 초기 한국 교육 지도자들의 개혁 의지에 의해서 확대될 수 있었지만, 당시 '대학 설립 운동'의 실체는 사회·정치적 정책에서 비롯되었다. 종래 한국의 민중 자본은 토지의 형태로 존재해 왔으며, 그러한 사유 토지는 토지 개혁에 의해서 반환되어야 한다는 정치 정세하에서 많은 지주들은 토지 반환보다는 학교 설립에 관심을 갖게 되고, 대학 설립 기성회를 조직하여 敵産入手에도 열중하였다.⁷⁾ 이러한 현상은 당시 사학 재정의 특징으로 나타나게 되는데 초기 사립대학 설립자들의 동기는 교육적인 욕망 의지보다는 지목을 변경하여 사유 재산을 보호하려는 기업화 의지에서 출발하였다.

이런 속에서 미군정 3년간에 정식 인가된 사립대학은 모두 22개교에 이르러 '제1 대학 설립 붐'을 이루었다.⁸⁾ 당시 이러한 대학 설립의 붐은 고등교육 수혜 욕구의 팽창에도 기여하였는데, 식민지 시대의 일종의 우민 정책에 의한 교육 억제 정책이 풀리면서 억눌렸던 교육열이 갑자기 폭발한 점과 학력 인구의 증가, 교육열에 맞춘 문교 정책의 개방주의 등에 기인하였다. 따라서 미군정은 교육 부문에 민간 자본을 유치하여 열화같은 교육 욕구를 해결하려 하였고, 토

지 개혁을 지연시키므로 지목 변경의 시간적 여유를 제공했으며, 토지 개혁도 부분적으로만 진행시키는 한계를 보였다.

사전의 준비 작업도 없이 단기간에 양적으로 확대된 사립대학들은 필연적으로 교실 부족, 참고 도서 부족, 학생의 질 저하, 학원의 기업화 등과 같은 문제에 직면하게 되었다. 미 군정기 교육 재정에 있어서 주요한 면은 '수익자 부담'이 보편화된 것이다. 고등교육의 양적 팽창은 교육 재원의 확보라는 난제를 제기하였고, 신생국의 열악한 재정 형편 속에서 公費 부담으로 충족하지 못하고 등록금에 의존한 것은 이후의 한국 교육사에 허다한 문제들을 제기하였다. 이는 교육의 궁극적 혜택이 학생과 학부모만이 아니고 국가 사회 전반에 미치는 문제라는 점에서도, 교육 운영의 실제에서도 많은 문제를 던져 주었다. 이와 같은 문제들은 오늘날에도 해결되지 않고 있으며 한국 고등교육의 속제로 남게 되었다.

3. 第 1 共和國

열강들의 제국주의화 과정에서 빚어진 냉전의 논리는 정치적 게임 수준에서 한반도 분단을 결정하였고, 공동체의 미래를 포기해 버린 사람들은 '48년 8월 15일 단독 정부를 선포하였다. 당시의 주요한 교육 활동은 위의 <표 3>과 같다.

정부 수립 이후 반공 이데올로기에 기초한 이승만 정권의 정치·경제 정책은 교육에 있어서도 직접적으로 작용하였다. 먼저 교육법의 공포와 전시 연합대학을 살펴 보고, 교육관계법을 통한 대학의 자율성 및 병역 혜택과 연관된 '제2의 대학 설립 붐'을 검토한다.

1) 教育法 公布와 戰時 聯合大學

분단 국가의 초대 문교장관이 된 안호상은 一民主義'를 계창하고 '49년 9월 28일 학도호국단을 결성하여 기성의 학생 단체들에 해산을 명하였다. 한편 '49년 12월 31일 공포된 교육법

7) 손인수, '한국사학사—대한민국 정부 수립과 사학', 사학, 1981년 겨울, pp.94~105.

8) 왕학수, '한국의 대학이 걸어온 10년의 길', 사조, 1958년 10월호, pp.113~121.

〈표 3〉 제1공화국의 주요 교육 활동

| | |
|--------------------------------|--|
| 1948. 8. 15 | 대한민국 정부수립, 문교부 적체 편성 |
| 1949. 6. 21 12. 31 | 농지개혁법 공포 (최초) 교육법 공포 |
| 1950. 5. 20 | 초급대학 전국에 16개교 인가 |
| 1951. 5. 19 6. 7 | 전시·연합대학 결성 문교재단 소유 농지 특별 보상법 국회 통과 |
| 1952. 4. 23 9. 21 11. 19 | 교육법 시행령 경집 연기 대학생에 전시 학생중 교부 귀속 재산 불하 문교재단 우선권에 물의 |
| 1955. 2. 17 4. 2 | 대학설치 기준령 통과 대학 신입생 징집 보류 |
| 1956. 10. 20 11. 11 | 전국 대학 경비 단행(32개교 폐지 또는 모집 중지) 재학생 징집 연기 잠정령 폐지(기득권 자만 보류) |
| 1957. 7. 23 10. 25 | 병역 기피자에 퇴학 처분 지시 학보병 복무 연한 1년 6개월 결정 |
| 1960. 4. 19 5. 9 5. 23 | 혁 명 학도호국단 폐지 대한 교원노조 결성 |
| 1961. 5. 16 | 루테타 |

에는 홍익인간이라는 교육 이념은 물론이고 전반적인 교육 제도와 함께 고등교육 체제를 마련하였다.

첫째, 대학의 목적은 국가와 인류 사회 발전에 필요한 학술의 심오한 이론과 그 광범하고 정치한 응용 방법을 교육·연구하여 지도적 인격을 도야하는 것으로 명시하였다. 둘째, 대학을 초급대학(2년), 대학(4~6년의 단과), 대학교(4~6년의 종합)의 세 유형으로 정하고 고등교육 기관의 다양화를 도모했다. 셋째, 대학 및 대학교에 수업 연한 3년 이상의 대학원을 설치할 수 있다고 규정하고 학문 연구 체제의 확립을 법적으로 규정했다. 교육법은 또한 교육 자치제 실시를 위한 규정을 정하였으나, 당시 정치적으

로 지방 자치가 실시되지 못하는 상태 속에서의 교육자치제는 중앙집권적인 官治教育의 수준에 머물렀다.

교육법 제정 후 약 반 년이 경과할 무렵 한국 전쟁이 발발하자 서울에 집중되었던 고등교육 기관은 그 기능을 상실하고 '51년 5월 4일 '대학교육에 관한 전시 조치령'에 의하여 전시 연합 체제가 이루어졌는데, 이 대학은 다음 해 5월 해산될 때까지의 2년 동안 학생 수가 6,455명, 교원 수는 444명이었다.⁹⁾

전쟁의 휴전이 가까워지자 수복을 예상하고 전시 복구 사업에 필요한 역군을 단기에 양성하기 위한 목표로 초급여자대학 및 야간대학을 많이 설립하였다.

2) 教育關係法과 大學의 自律性

1950년대 한국 고등교육의 본질적 과제는 대학 자치의 부재였다고 볼 수 있다. 대학 자치의 가장 중요한 의의는 교수회에 의한 대학의 자율적 운영에 있으나, 제1공화국 교육법에서 대학의 자치적 운영을 위한 교수회에 관해서는 전혀 언급되지 않고 있다. 다만 '52년 4월 23일 공포된 교육법 시행령 65조에 교수회는 학칙·기재 사항으로 되어 있다. 사립대학의 경우는 그 설립, 인가, 신청 서류의 기재 사항 중에 학칙을 포함시킴으로써 결국 교수회에 관한 것은 문교감독청이 최종적 권한을 갖도록 되어 있다. 따라서 지금까지 각 대학의 학칙들에 있어서 교수회에 관한 규정들은 단순한 총장의 자문 기구에 불과하고 총장만이 소집권을 갖도록 규정되어 일반 교수의 의사가 대학 운영에 반영될 수 있는 제도적 장치가 거의 보장되어 있지 못하고 일방적 지시 전달을 위한 회의로 전락되었다.

'53년에 제정된 대학 교원에 관한 기본법인 교육공무원법은 국립대학의 총·학장은 문교부의 교육 공무원 인사위원회의 자문을 거쳐 문교부 장관의 재청으로 대통령이 임명하도록 하였고, 사립대학은 사립학교법 53조에 학교 법인이 감독청의 승인을 받아 학교장을 임명하도록 하고

9) 중앙대학교 부설 교육문제연구소(편), 전제서, p.177.

있으며, 54 조는 학교장에 대해 감독청이 사후에 임명·승인을 취소할 수 있도록 하고 있다.

사학에 있어 자주성이 상실되던 사학의 존재 이유는 무의미하다. 그럼에도 불구하고 제1 공화국하의 교육 관계 법규는 사학의 자주성에 대한 언급이 없으며, 이는 그후 사학을 관학의 부수적인 존재로 만드는 계기가 되었다.¹⁰⁾

3) 戰後 復舊事業과 제2의 大學 設立 붐

한국 전쟁은 '53년 7월 27일 군사 정전으로 일단 끝을 맺자, '53년 8월 정부의 환도와 더불어 서울의 본교로 돌아온 사립대학들은 복구와 비약적 발전을 위해 경주하였다. 전전으로 약 50%나 파괴된 교실과 80%에 가까운 직업교육과 고등교육 시설의 전화는 외국 기관의 원조(UNKRA, ICA, AFAK, CAC, CRIK)와 대충 자본으로 사범학교 시설 복구를 우선으로 하여 시작되었다.¹¹⁾ 한편 정부는 전전으로 인하여 파괴된 교육 시설의 재건을 위하여 민간 자본을 적극 유치하였는데, 수복 후 1년이 경과한 1954년의 교육 현황은 동란 전의 상태를 양적으로 훨씬 능가하여 '제2의 대학 설립 붐'을 이루었다. 1950년대의 경제적 악조건 속에서도 급격한 고등교육 팽창을 가져 온 것은 해방 이후 식민지적 신분 체계가 새로운 형태의 신분 체계로 전환하여 가는 과정에서 교육이 유일한 신분 증명서로 작용하게 되었던 객관적 조건이 낳은 현상이었다. 또한 전쟁을 통하여 군 복무를 대학 재학중에는 연기한다는 국가적 恩典의 악용으로 인한 인공적 진학율의 증가와 이것을 이용하여 모리물 도모한 일부 대학 당국자들에 의하여 양적인 팽창은 극에 달하였다. 따라서 당시의 이러한 교육의 양적 팽창은 후진국으로서 생산적 부문에 집중적인 투자를 해야 할 시기에 유통 자본이 교육 부문으로 해소되어 버림으로써 국민 경제를 마비시켰고, '교육 받은 실업자군'이라는 역설적 모순을 야기하였다.¹²⁾

〈표 4〉 한국 전쟁 후의 고등교육 실태

| 구분 | 학교 수 | | | 지 수(1952=1) | | |
|------|------|-------|---------|-------------|-----|-----|
| | (A) | (B) | (C) | (A) | (B) | (C) |
| 연도 | (A) | (B) | (C) | (A) | (B) | (C) |
| 1952 | 52 | 1,823 | 34,089 | 1 | 1 | 1 |
| 1953 | 62 | 1,912 | 48,554 | 1.2 | 1.1 | 1.4 |
| 1954 | 71 | 2,511 | 66,415 | 1.4 | 1.4 | 2.0 |
| 1955 | 74 | 2,626 | 84,996 | 1.4 | 1.4 | 2.5 |
| 1956 | 76 | 3,161 | 96,754 | 1.5 | 1.7 | 2.8 |
| 1957 | 79 | 3,257 | 91,153 | 1.5 | 1.8 | 2.7 |
| 1958 | 79 | 4,315 | 79,499 | 1.5 | 2.4 | 2.3 |
| 1959 | 80 | 4,027 | 81,519 | 1.5 | 2.2 | 2.4 |
| 1960 | 85 | 3,803 | 101,041 | 1.6 | 2.1 | 3.0 |
| 1961 | 78 | 4,002 | 142,232 | 1.5 | 2.2 | 4.2 |

*문교부 교육정책심의회, '한국 고등교육의 실태' (1952~'61)

4. 第 3·4 共和國

4·19 혁명 이후 출현한 민주당 정권은 겨우 1년 정도 존속하였다. 과도 정부는 학원을 정상화하고 학원의 민주화와 중앙집권적인 행정 체계로부터 권한의 지방 분양, 교육의 질적 향상을 꾀하고자 하였으나 '61년 5월 16일 군사 정권의 등장으로 좌절되었다.

대학 정원 억제 정책으로 특정지위지는 이 시기의 교육 중에서 국민 정신 교육의 강화와 경제 성장 정책에 따른 실험대학을 살펴 본다.

1) 國民教育憲章과 國民精神教育

5·16 군사정권은 '61년 9월 1일 '교육에 관한 임시특례법'을 공포하여 그간의 교육법과 교육공무원법 등의 효력을 일시 중단시키고 고등교육 정비 작업을 착수하였다. 이 특례법에 의해 4년제 대학 71개교 중 36%인 21개교가 정비되었고, 679개 학과가 532개로 축소되었다. 이 특례법은 4·19 이후 폭로된 사립대학들의 비리를 수렴하고 그 부작용을 극복하기 위한 것이기도 하였지만, 정권 담당 세력의 입장에서는 장

10) 손인수, 전계서, p.102.

11) 중앙대학교 부설 교육문제연구소(편), 전계서, p.142.

12) 강순원, '한국 자본주의적 교육제도 형성의 사회적 조건', 민족교육의 반성, 1986, 학민사, p.95.

〈표 5〉 제 3·4 공화국의 주요 교육 활동

| | |
|--------------|-----------------------------------|
| 1961. 9. 1 | 교육에 관한 임시 특례법 제정 |
| 11. 18 | 사립대학 정비(27개 중 12개를 없애고 25개만 잔존) |
| 12. 7 | 교육대학 설치(18개 사범학교 중 10개 교 교대로 승격) |
| 12. 22 | 학사 자격 고시제 실시 |
| 1963. 4. 12 | 교육대학원 설치 |
| 11. 10 | 사립학교법 개정 |
| 1965. 1. 11 | 14개 대학에 72학과 폐지, 25학과 신설 |
| 1966. 10. 13 | 교육법 개정안 통과(교원 계절제 및 야간제 대학과정 설치) |
| 1968. 11. 15 | 대학에비교사제 실시, 방송통신대 제도 신설, 대학 정원 증원 |
| 11. 30 | 장기 종합 교육계획심의회 구성 |
| 12. 5 | 국민교육헌장 선포 |
| 1969. 12. 18 | 민간장학위원회 실시, 국회 사학특별감사 |
| 1972. 3. 9 | 한국방송통신대학 설치령 공포 |
| 6. 27 | 실험대학에 의한 고등교육 개혁 |
| 8. 30 | 한국교육개발원 설립 |
| 1974. 4. 14 | 민청학련 사건 |
| 1975. 5. 13 | 긴급조치 9호 발령 |
| 1978. 6. 30 | 한국정신문화연구원 설립 |

치 대항 세력으로서의 대학생 인구를 억제해야 한다는 원칙이 작용하였다.

군사정권은 '63년 6월 26일 사립학교법을 단행하고 '66년 대학 정원령을 실시하였지만, 당시 기업화된 사립대학들은 교육법 114조(공개강좌와 청강생 허용)를 적극 활용하였다. 군사정권으로 출발한 공화당 정부의 교육에 대한 정치적 지배가 강화되는 속에서도 한국 사립대학들의 경제적 파행성은 심화되었다. '68년 12월 국회에서 실시된 사립대학 실태 파악을 위한 '문교행정 특별감사'의 내용은 큰 충격을 주었고, 당시 많은 사립대학들의 난맥의 핵은 청강생 모집이라는 결론이었다.¹³⁾

이 시기에 경제 개발과 더불어 사회 개혁을 위한 인간 개조론이 제기되면서 제 2 경제로서의 교육은 국민교육헌장으로 구체화 되었다. 국민교육헌장은 개인의 완성에서 성실과 소질 개발, 국민정신 양양에서 반공 통일과 신념·금지, 창조적 인간 육성에 있어서 우리 처지의 인식과 개척정신 등을 강조하는 것으로 표현함으로써 교육이념인 홍익인간과 함께 이원화 시대를 맞이하였다. 이러한 국민정신 교육의 강화는 당시 공화당 정권에 이의를 제기하는 학원가의 흐름을 환치시키고자 하는 봉건성의 발현이었고, 유신교육의 기본 방향은 국민교육헌장 속에 나타나 있었던 것으로 집단 의식 형성을 통한 국민적 통합을 강조하여 통치 체제의 정치적 목적을 위해 국민교육이라는 민족적 이상주의를 이용하였다.

2) 經濟成長과 實驗大學

'72년 6월 문교부 주도하에 이루어진 실험대학에 의한 고등교육 정책은 제3·4공화국 주역이었던 공화당 정권의 특기할 만한 고등교육 정책이었다.

문교부가 발표한 실험대학에 의한 개혁의 요지는 졸업에 필요한 학점을 160에서 140 학점으로 감축 조정하여 교육 내용의 충실화를 도모하고, 종전의 학과별 모집을 계열별 모집으로 하며, 부전공제를 적극적으로 활용함으로써 졸업생의 취업 기회를 확대하고, 계절 학기 운영과 학점 초과 취득제 실시 및 조기 졸업제 인정 등이었다. 국민운리를 교양 필수 과목으로 지정한 실험대학 방안에서 특히 논란이 된 것은 입학생의 학과별 모집을 지양하고 계열별 모집을 꾀한 것으로, 이는 학문의 상품화를 촉진시키고 자유로운 학문 분위기를 억압하였다. 학생들은 적성과 관계없이 취직에 유리한 인기 학과만을 찾게 되고 자율적 탐구 학습보다 성적 위주의 수동적 학습으로 변해 버렸다. 결국 실험대학은 경제 성장 제일주의를 성취하기 위한 과학 기술 인력의 대량적 양성을 지표로 함으로써 대학의 탈정치화·우민화와 무관한 것이라 볼 수 없다.

13) 윤용남, '우골담' 특강 방청기, 일간중앙, 1969.3, pp.124~133.

'72년 12월 27일 유신 헌법을 제정·공포하자 대학가는 치열한 반대 투쟁을 전개하였으며, '75년 긴급조치 9호와 함께 4대 전시 입법을 통하여 교수 재임용제를 갖추고 4·19 이후 폐지되었던 학도호국단을 부활하였다.

5. 第5 共和國

'80년 7월 30일 국가보위비상대책위원회의 '교육 정상화 및 과열 과의 해소 방안'은 국가보위가 단행한 정책 중에서도 많은 관심을 기울였던 조치였으며, 그후 5공화국 출범 과정에서도 '교육 혁신과 문화 창달'이 국정 지표의 하나가 될 정도로 교육 문화가 중요시 되었다. 대학 정원의 확대 시대로 펼쳐진 제5공화국의 교육 정책은 '80년 8월 19일 사학 쇄신을 단행하였다.

1) 7·30 教育措置

'교육 정상화 및 과열 과의 해소 방안'이라 불리는 이 조치는 비효율적인 사교육비 지출 증대로 인한 가정의 과중한 재정적 부담을 줄이기 위해 과열 과의 현상을 해소한다는 것과 필답 고사와 주지 교과외의 단편적 지식 축적을 중심으로 한 입시 위주의 고등학교 교육을 지양하고, 정상적인 학교 교육과 전인교육을 이룩하는 것 그리고 대학의 졸업정원제를 채택하여 면학 분위기를 조성하는 것 등이었다. 그리고 대학입학 예비고사제와 고등학교 내신 성적 참고제를 도입하였으며, 공화당 정권에서 추진된 실험대학 프로그램을 적극적으로 확대 실시하는 것이었다.

국보위 문공분과위원회를 통하여 이루어진 이 조치는 요식적 공청회를 통하여 당시 여론화된 대학 문호 확장론의 수렴과 대학의 질적 향상, 사학 부조리의 일소라는 명분으로 구체화 되었다. 유신 체제의 성장 위주 정책 추구 과정에서 벗어난 계층의 양극화 현상의 완화와 성장 과실의 분배라는 시대적 요청 속에서 개혁 주체 세력은 정의로운 복지 사회를 표방하였고, 경제 사

정의 악화 속에서 국민에게 줄 수 있는 복지 개념은 질적 변혁이 아닌 고등교육 기회의 확대 정책이었다. 과외 금지를 통하여 국가의 정당성을 확보하고, 과외 수업비로 지출되는 막대한 사교육비를 정부의 부족한 교육 제정으로 충당을 도모하였다. 7·30 조치 중 대학 졸업정원제는 입학시 입학 정원의 30%를 더 선발하고, 졸업시에는 더 뽑은 30%의 학생을 탈락시키는 제도로 이후에 학생들의 학습 활동은 물론 교수들의 교육·연구의 활동도 제한하는 결과를 초래하였다. 이는 학생들을 성적에 묶어 묶으로써 정치적 시위를 극소화하고 대학을 국가의 하부 기관화 하였다. 국가는 입학 과정에서 학생 선발권의 독점과 그렇게 할당된 학생의 교육 방법 및 성적 부여 방법, 졸업장 수여 방법(학사고시제)까지 통제하게 되었다.

〈표 6〉 7·30 조치 9년 후의 경과¹⁴⁾

| 내 용 | 발표일 | 변경 과정 |
|------------|-------------|--------------------------|
| ① 본고사 폐지 | 1980. 7. 30 | 1986년 논술고사, 1988년 본고사 부활 |
| ② 과외 금지 | " | 1989년 대학생에 과외 허용 |
| ③ 졸업정원제 | " | 1988년 실질적으로 폐지 |
| ④ 고교 과목 축소 | " | 실효성 미흡 |
| ⑤ 전일제 수업 | " | 실효성 미흡 |
| ⑥ 교육방송 실시 | " | 실효성 미흡 |
| ⑦ 방송대 확대 | " | 확대 실시 |
| ⑧ 교육대학 4년제 | " | 확대 실시 |
| ⑨ 산학 협동 | " | 실효성 미흡 |
| ⑩ 학력 제한 철폐 | " | 실효성 미흡 |
| ⑪ 임금 격차 해소 | " | 실효성 미흡 |

2) 私學刷新策

'80년 '서울의 봄'의 자유 속에서 일부 사립 대학 재단의 비리가 폭로되자 국보위는 '80년 8월 19일 일대 사학 쇄신책을 단행하였다. 방만한 운영으로 폭로된 사학들의 비리를 수렴함과 동시에 사학에 대한 국가의 통제를 강화하기

14) 차경수, '7·30 조치의 공과와 역사적 교훈', 새교육, 1989.4, p.29.

위한 일대 개혁이었다. 재단과 학교 운영의 분리를 골자로 하는 그 내용은 세 가지로 요약된다.

첫째로 대학의 재정권을 학교 회계와 법인 회계로 분리하여 주로 학생들의 등록금인 학교 회계는 종전의 재단의 관여를 금지하고 교수들로 구성되는 재무위원회에서 관장하는 것, 둘째로 총장 1인을 제외한 대학의 모든 인사권을 총장에게 일임하는 것, 셋째로 학교 설립자나 직계 가족은 대학 총장에 취임할 수 없는 것 등이다.

이러한 조치는 당시 사립대학의 학사 운영에 있어서 영리 추구의 경영진들의 영향력을 배제시키려는 의도와 함께 사립대학 나름대로의 자율성의 폭을 극대화시켰다. 결국 정부로부터의 지원은 커녕 규제 일변도의 문교 정책으로 인하여 사립대학 나름의 건학 정신은 사라지고 국·공립대학과 다름이 없게 된 것이다. 그러나 '81년 3월 20일의 선인학원 재단 비리 문제는 한국 사립대학의 정상화는 요원한 채 악순환만 되풀이되고 있음을 확인시켜 주었다.

대학 정원령이 실시된 이후 등록금에만 의존하는 사립대학의 운영은 등록금 인상율을 일반 물가 상승률보다 평균 5배가 넘게 만들었다.¹⁵⁾ 사립대학들의 기업화 현상은 입시 전형료까지 치부의 수단으로 등장¹⁶⁾함에 따라 학부모의 교육비 부담은 더욱 가중되었다. 한 신문에 의하면¹⁷⁾ 사립대학 재정의 등록금 의존도는 78.2%에 이르고, 지난 '87년 사립대학 결산 자료를 보면 전체 사립대 가운데 27개교의 재단 전입금이 전체 校費의 1%에도 못미치고 있으며 정부 보조도 1.4%에 그치고 있다. 사립대학 당국이 인건비 절감을 이유로 전임 교원을 극도로 제한함으로써 전임 자격이 있는 사람까지도 시간강사로 묶어 두는 것은 오늘날 당연시 되었고, 월

10만원의 시간강사에 맡기는 교육으로 전락하였다.¹⁸⁾ 열악한 교육 시설에 관한 많은 문제는 어제와 오늘만이 아니고 당분간 지속될 전망이다. 또한 수도권 지역의 입학 정원 동결은 '학과 편제의 비전문화'를 통하여,¹⁹⁾ 전문대학원의 남발을 통하여 교육의 질은 외면한 채 등록금 수입만 경쟁하는 파행성을 심화시키고 있다.²⁰⁾

6. 私立大學의 變遷과 課題

대학 발전의 양과 질의 균형적 조화는 어느 시대나 요청되는 문제이지만, 양적 변화는 질적 발전을 앞서서 이루어지는 것이 통례이다. 한국의 경우 그간 양과 질의 균형적인 발전을 이룩하기 위하여 노력한 것만은 사실이다. 하지만 해방 이후 지난 45년간에 걸쳐 한국 사립대학의 先量的 팽창은 허다한 문제점을 야기시키고 있다. 역사의 시기를 달리할 때마다 사립대학의 정비는 정치적 명분으로 작용하였지만, 한국 고등교육에 있어 사학이 차지하는 비중으로 보아 그것은 일시적이고 제한적일 수밖에 없었다. 양적인 통제는 오히려 양적 팽창을 더욱 촉진시켰다고 보아야 할 정도로 가속화되었다.

뒤의 <표 7>에서 보듯 해방 이후 수년간에 집중된 사립대학의 설립은 미군정의 정책 지원하에서 이루어졌다. 해방과 함께 국민의 교육열은 폭발적으로 나타났는데, 미군정은 열화같은 고등교육 수요를 해결하기 위하여 교육 부문에 민간 자본을 유치하였다. 당시 열악한 경제 상황 속에서 국가가 국민의 이러한 욕구를 충족시키기에는 역부족이었다. 교육 부문에 민간 자본을 끌어들이는 계기는 토지 개혁으로 구체화되었고, 국가가 교육 자본에 속한 재산을 상대적으로 보호한다는 것이었다. 토착 지주들은 이러

15) 한국일보, 1978.3.9, p.4.

16) 중앙일보, 1978.1.18, p.7.

17) 조선일보, 1989.1.10, p.3.

18) 조선일보, 1989.1.11, p.3.

19) 함홍근, '미래를 향한 대학의 기능', 이화여대 동서문제연구소(편), 2000년의 한국과 오늘의 대학, 1982, p.33.

20) 조선일보, 1983.2.8, p.3.

〈표 7〉 사립학교 설립 수

| 시 기 | 구분 설립연대 | 고등학교 이하 법인(760개) | 전문대학 이하 법인(23) | 대학 이하 법인(45) | 계(828개) (구성비) |
|--------------------|-------------|---------------------|-------------------|-----------------|------------------|
| 8·15 이전 | ~1919 | 8 | . | 2 | 10 |
| | 1920~1929 | 6 | . | 2 | 8 |
| | 1930~1939 | 7 | 1 | 2 | 10 |
| | 1940~1945.8 | 7 | 1 | 3 | 11 |
| | | 28 | 2 | 9 | 39 (4.7%) |
| 8·15 후 사립학교법 이전 | 1945.8~1949 | 71 | . | 10 | 81 |
| | 1950~1959 | 203 | 8 | 17 | 228 |
| | 1960~1963.6 | 20 | 3 | 1 | 28 |
| | | 294 | 11 | 28 | 333 (40.2%) |
| 사립학교법 이후 | 1963.6~1969 | 209 | 5 | 5 | 219 |
| | 1970~1979 | 176 | 5 | 3 | 184 |
| | 1980~ | 38 | | | 38 |
| | | 423 | 10 | 8 | 441 (53.3%) |
| | 설립 연대 미상 | 15 | | | 15(1.8%) |

자료 : 한국교육연감, '85~'86 학교법인 일람.

한 동기에서 재산을 사립대학 건립에 투자하였고, 미군정은 지목 변경을 유도할 만큼 토지 개혁을 지연시켰다. 따라서 해방 이후 집중된 '제 1의 대학 설립 붐'은 독자적인 교육 이념에 따라 학생들을 교육함으로써 자기 기반을 넓히려는 민족 자본적 요구보다는 자기 재산을 제도적으로 보호받으려는 지주들의 경제적 동기의 표현이었다.

한국 전쟁이라는 경제적 악조건 속에서도 사립대학 설립은 '제 2의 붐'을 이루었는데, 이 또한 국가가 민간 자본에 재건의 비용을 떠넘긴 결과이었다. 병역 혜택이라는 유인책은 적절하였다. 당시의 사립대학들은 정강생, 편·전입생 제도를 통하여 비정상적 이윤 추구를 합법화하였다. 4·19를 전후하여 민족 정신이 고양되자 사립대학 설립의 열기는 떨어졌고, 한일 협상을 발판으로 대외 의존적 경제 근대화가 본격적으로 추진되면서 교육은 그에 적절한 노동력의 양성이 요청되었다.

지금까지 논의한 사립대학 변천의 과정을 몇 가지로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 한국이라는 사회 구조 속에서 교육이 갖는 사회적 의미 창출의 문제이다. 그간 교육학에서 사학의 문제는 교육권에 관한 국가의 합의가 부족했던 것과 같은 맥락으로만 관행되어 왔다. 이제 사립대학의 문제는 국가의 통제와 사

립대학 제정의 모순 구조 속에서 찾아야 할 것 같다. 사립대학 변천에 나타나는 교육의 정치·경제적 모순 논리는 교육비 부담을 줄이려는 국가의 요구와 사립대학을 포함한 학교 교육 일반에 대한 통제를 강화하려는 요구와의 상관 관계 속에서 찾을 수 있다. 분단 체제에서 비롯되는 이데올로기적 통제의 강화는 사립대학에서의 정치적 자율성을 극소화시키고 있으며, 불균등한 경제 구조 속에서 사립대학은 국가로부터 교육비를 전가받은 몫으로 제도적 목인을 받으면서 파행적 팽창을 거듭하였다. 사립대학 운영이 학생의 등록금에만 의존하게 됨으로써 정부의 대학 정원 정책은 대학에 대한 통제 효과를 한층 발휘하고 있다. 사립대에 있어 국가의 지원이 없는 속에서의 철저한 수익자 부담의 적용은 학생·학부모에게 최종의 피해자로서 고등교육 희생을 강요하고 있다.

둘째, 자율과 통제의 문제이다. 사학은 국·공립과 같이 교육의 공공성을 양양하기 위해서만 존재하는 것이 아니며, 사학으로서의 독자적인 진학 이념이 있고 이에 따른 자주성이 있는 것이다. 국가로부터의 재정적 지원은 배제된 체 통제 일변도의 문교 정책은 대학의 본질인 교수와 연구에 입각한 자치의 정신과 학문의 자유 등에 심각한 해독을 가져 왔다. 실제로 국가가 교육 부문에 과도하게 개입함으로써 교육에 대한

도구적 자율성은 제고시켰지만, 국가의 구조적 자율성은 그만큼 제약을 받고 있다. 그리하여 국가의 정당성마저 상실될 위협을 지니고 있고, 교육의 내적 논리도 무시함으로써 민주 교육에 있어서의 실질적 효율성마저도 상실되었다.

세제, 사립대학 제정의 문제이다. 사립대학 제정의 등록금 의존도가 지나치게 높고 정부의 보조가 회박하다는 점은 한국 사립대학 운영의 근본적 문제를 제기하고 있다. 그것은 고등교육의 궁극적 혜택이 학생·학부모만이 아니고 국가·사회라는 원론적 문제뿐만 아니라 사학의 음성적 팽창을 묵인하는 데서 오는 고등교육 질의 문제를 제기하고 있다. 국가의 이념적 통제와 대학 정원 동결이라는 상황 속에서 등록금 수입을 늘려야 한다는 모순 논리는 사립대학 운영의 정상화를 어렵게 만들고 있다. 사립대학들의 비리 문제는 해방 이후 미 군정기의 정책 속에서 모순적으로 잉태되었으나, 그후 제1공화국에서도 계속 심화되었다. 5·16 이후에 이 문제는 군사 정부의 대학 정비에 좋은 명분을 제공하였으며, 다시 7·30 조치에서도 대학의 자율성을 제한하

는 명분으로 작용하여 악순환만 거듭하고 있다. 현실적으로 과중한 국방비의 부담 속에서 국가의 교육 부문에 대한 지원은 제한적일 수밖에 없지만, 부실 기업이 여론에 등장할 때마다 정부의 특별 지원은 기하학적으로 부상하는 반면, 인재를 양성하는 사립대학에의 지원은 왜 상상할 수조차 없는지 심각하게 반성되어야만 한다.

네제, 사립대학 변천의 특징 문제이다. 이는 한국 고등교육 변화의 특징과도 같은 문제인데, 국가의 통제 일변도의 정책 속에서 우수한 사립대학들조차 나름대로의 건학 이념에 따른 독특한 특성은 실증된 채 학생 증원과 증과 등 외면적 팽창만을 주력함으로써 실질적 성장은 배제된 채로 기형성(교육적 인플레이션)만 증가시켰다.

결국 사학에 거의 의존하고 있는 대학교육에 있어 私立大學의 正常化 문제는 한국 고등교육의 民主化 문제로 직결된다. 교육이 종교나 정치·경제적 예측의 위치에서 벗어나 어떻게 교육 부문의 自律性을 확보해 나갈 수 있는지에 지혜가 모아져야 한다. *