

大學運營의 合理的 개혁방향

高 昌 瓊
(濟州大 行政學科)

1. 머리글

대학에 거는 국민의 기대가 언제나 큰 만큼 대학이 수행해야 할 역할은 부담스러울 정도로 막중하다. 이러한 기대와 부담을 한꺼번에 느끼는 우리 대학들의 오늘의 모습은 어떠하고, 새로워져야 할 개혁의 방법은 무엇일까를 생각하는 것이 이 글의 취지이다.

이러한 목표를 지닌 이 글은 대학이 겪었던 경험들에 대한 필자의 관찰을 토대로 오늘에 대한 평가를 내리고 거기에서 대학이 추스려 나가야 할 改革方向을 제시하는 내용을 담는다. 필자는 대학은 학생·교수·지식인·교직원들이 교유의 권리를 향유하면서 自律的 가치와 역량을 키우는 法人體가 되어야 한다고 생각한다. 필자는 이러한 입장에서 세 가지 문제로 나누어 대학 문제의 오늘을 생각해 보고 이러한 문제를 개혁할 수 있는 방안을 제시해 보고자 한다.

2. 大學改革의 제 1요소,

自律的 運營構造

대학 자율을 언제나 강조해왔던 6개의 교육정책은 그 강조의 形式性과는 달리 민주화와 자

율화의 길을 오히려 더욱 어렵게 하였다는 지적들이 많다.

첫째, 私立學校法 개정이 사립학교 구성원 모두의 자율화보다는 사립학교 재단의 권리만을 강화시킴으로써 오히려 사립대학의 自律性을 제도적으로 縮小시켜 버렸다는 사실일 것이다. 문제가 되는 핵심조항을 볼 때, 교수 제임용제의 매년 실시 가능, 재단의 교수와 직원에 대한 임면권 강화, 이사 구성비에서 친인척 비율의 증가와 학교장 임용을 가능케 한 조항들을 삼입함으로써 재단의 권력만 강화시켜 독단적 권한남용의 혼란을 초래할 가능성만 높여 주었다.

둘째, '91년 8월 국무회의에서는 '교육공무원 임용령'을 의결하였는데, 문제가 되는 대목은 대학공무원의 임용 및 임용기간을 공무원법이 아니라 국무회의에서 조정 가능하게 한 내용과 교수 및 부교수의 정원제를 규정한 '정년보장교원정원제'의 제도화에 있다. 특히 후자의 결정과정에서 교육부장관이 배정한 범위내에서 대학이 자율적으로 결정하도록 하였으나, 대학들이 80~90%의 범위내에서 인원수를 결정하자 교육부가 일부 대학에 하향조정하도록 압력을 넣는 他律的 意思決定의 사례가 발생하기도 하였다.

사립학교법이 재단에게 보다 많은 권력을 줌

으로써 사립대학 교수들의 자율적 역량과 신분 보장을 위협할 수 있는 장치라면, 教育公務員任用令의 의결은 대학에 대한 교육외적인 통제를 행사할 수 있는 근거를 마련한 셈이다. 실제 6공화국 들어서 解職된 대학교수는 50명(5공 때 5명)에 이르고 그들 중 대부분이 사립대학 교원이라는 사실은 대학교수의 신분을 더욱 약화시켜 대학의 자율적 구조를 심화시키는 작용을 한다.

셋째, 대학사회와 공권력간의 대립 속에서 나타나는 跛行性 역시 대학의 자율적 발전을 어렵게 하고 있다. 노동운동에서 노동자들이 투옥되는 경우와 마찬가지로 대학생들이 민중·민생·민족문제와 시국문제에 보다 이상적인 견해와 가장 강한 실천력을 보이는 만큼 투옥당하는 인원이 많은 뿐만 아니라 이러한 상황이 公安당국과 대학사회와의 대립과 마찰관계로 확대되는 경향까지 나타난다. 일반적으로 6공 때가 5공 때보다 훨씬 나아졌다고 말하는 사람들도 있지만, 아직도 학원에 대한 사찰과 탄압이 상존할 뿐만 아니라 대학에서의 학문과 사상의 자유가 완벽하게 인정되지 못하고 있기 때문에 보다 전향적으로 보장해 나아가야 할 것이다.

넷째, 대학들이 위와 같은 외적 환경과 대응하면서 대학의 民主的 構造를 만들어 내려는 노력들이 역시 나타난다. 교수들이 총장직선제를 쟁취하는 것과 동시에 대학교수협의회와 평의회를 조직화해내고 민주화교수협의회를 만들어 대학문제에의 인식을 확대해 나가며, 권위주의적 구조의 개혁을 시도해 나간다. 이러한 제도들이 교수의 정당한 신분보장과 권위를 회복하는 관행으로까지 발전해 나가려면 교수협의회와 평의회의 공식화와 실질적 역량결집이 이루어져야 한다.

이러한 바탕 위에서 총장—교수—직원—강사—학생의 새로운 관계정립이 이루어지고 관행이 형성되어 대학과 교육부, 교수와 재단간의 관계 역시 實質的 平等을 확보해 나가면서 법적·제도적 장치를 마련해 나갈 때 민주적 운영의 관행이 정착될 것이다. 이러한 맥락에서 조선대학이나 성균관대학의 경우가 보여주는 대학 자율화의 실험은 개혁의 가능성과 방향을 시사하는 바가 많다.

3. 사람 관리의 合理的 基準 정립

대학이 자율적인 사람을 키우는 기관이라면, 사람을 키우는 교수의 총원과 인사관리는 장기적인 안목과 합리적인 기준을 필요로 한다. 우리나라 고등교육 인구가 양적으로는 세계적 수준에 육박했지만('90년 취학률 38.1% : 세계 2위) 질적 수준은 아직도 상당히 뒤쳐져 있다.

첫째, 교수 1인이 담당하는 학생은 33.6명(사회분야 : 55.3명)일 뿐만 아니라 법정시수인 9시간 이상을 담당하는 교수가 전체의 53.4%를 차지한다는 '90년의 통계는 단적으로 良質의 교육을 시행할 수 없는 상황임을 말해준다. 이러한 현실에도 불구하고 사회는 대부분의 교수에게 인간적인 스승의 역할까지 기대하는 것이 우리의 문화적 토양인 만큼 인간적인 스승·학자, 학과나 대학행정의 일정부분을 맡는 행정가의 역할을 담당해야 하고, 하려고 노력하지만 그 노력은 절대적인 업무량의 과다로 한계를 가질 수 밖에 없고 학생에 대한 인간적 지도도 역시 뒷걸음질로 밀려나게 된다. 교수요원이 절대적으로 부족한 사태에 대해 長期的 目標을 세워나가되, 일단적으로 우리 대학의 교수확보를 전국적으로 교수 1인에 학생 20명 수준(서울대의 경우 교수 1인에 학생 21.6명 수준이나 동경대 9명, 옥스포드대의 9.6명보다는 현저하게 높다)으로 끌어내리는 정책을 마련하여야 한다.

이러한 맥락에서 교수요원의 充員率을 90% 정도로 끌어올리는 대안을 세워 절대적으로 부족한 교수요원을 확보함으로써 신진세대를 받아 학문적 활력을 도모하고 한편으로는 남아도는 예비교수 인력의 失業化를 막는 처방책을 마련하여야 한다. 교육부가 전임교수 확보율이 60% 이상인 대학에 대해 대학증원의 우선권을 부여하는 내용의 '93년도 대학생 정원조정지침'은 이미 체계를 갖춘 대학들에게만 지원을 강화한다는 일면적인 논리이기 때문에 체계가 덜 갖추어진 대학에 대한 지원책도 포함시키는 방향으로 바꾸어 실시해 나가야 한다. 아울러 사립대학의 경우 교수 총원율이 국립대학보다도 훨씬 떨어질 뿐더러 재정상의 궁핍을 이유로 비용이 들드는 시간강사를 쓰면서 교수총원을 기피하고 있

는데, 이러한 정책을 과감하게 전환시켜 전임교원의 대폭 충원으로 시정해 나가야 한다.

둘째, 충분한 교수충원을 위한 政策轉換과 더불어 충원의 合理的 基準이 마련되어야 한다. 교수요원의 수요는 절대적으로 억제되어 있고 공급은 넘치는 상황이기 때문에 어느 학교 어떤 학과 교수공체의 경우에도 경쟁률이 10:1을 넘어선 지 오래다. 이러한 상황적 요인이 교수충원의 비리를 부추기는 요소로도 작용하지만, 교수충원의 합리적 기준과 공개적 원칙이 없다는 점에도 非理構造化的 원인이 있다. 대체로 지금까지의 교수충원이 명문대학 출신과 본교 출신이 절대적으로 유리하기 때문에 배타적 방식으로 이루어질 뿐만 아니라 학연·인맥·파벌 심지어 금전거래가 이루어지는 경우까지 구조화되고 있다. 실제로 충신대학의 기부금 수취 임용과 관련된 비리와 갈등, 서울시립대 세무학과에서의 교수임용 불복문제, 여러 사립대학의 교수채용 비리와 의도적 지연 등의 비합리적 관행도 그러한 예에 다름아니다. 이 문제해결의 대안으로서 일부 대학에서는 교수·학생들이 참여하는 공개적 교수충원을 요구하기도 하고 공개 강의평가제를 도입하려는 움직임을 보이고 있으나, 아직은 교수·학생과 재단 및 학교당국의 마찰과 갈등을 일으켜 첨예한 대립만 나타내고 있는 실정이다.

이러한 문제를 보다 건전한 방향으로 개선해 나가기 위해서는 이해당사자들이 學科中心의 충원을 하되, 合理的·公開的 방식으로 충원하는데 합의해야 한다. 아울러 이러한 합의에 어긋나는 경우는 의법조치하거나 충원에 이의를 제기하고 무효화시키는 제도적 장치도 마련되어야 한다. 따라서 대학교수의 충원을 둘러싸고 나타나는 각종 비리의 현실을 엄밀하게 진단하되, 그 개혁의 실마리는 재단 및 학교당국과 해당학과 교수와 학생들이 최소한의 합의를 얻어낼 수 있는 기준을 가지고 현재의 관행을 개선해 나가는 데서 찾아야 할 것이다.

셋째, 학교의 합리적 운영에 있어서 대학본부의 운영체계를 學科 中心으로 전환시킴으로써 行政의 官僚化나 形式化를 막아야 한다. 대학의 조직은 자율적으로 운영하면서 적응능력

을 높여나가야만 학생들을 키우고 현안문제에 대한 대안제시를 해 나갈 수 있다. 대체로 국립대학의 경우, 총장(대학본부의 보직교수와 직원)—학장(대학의 교직원)—학과장(조교)의 형태로 조직화되어 있는데 실질적 운영권한의 중심이 총장쪽에 너무 편중되어 있기 때문에 업무의 처리에 있어서 非民主的·形式的 방향으로 구조화되어 있다. 때문에 권한은 몇 부서가 갖고 책임은 하위체계로 부과시키는 관행이 관례화되어, 학과장은 업무만 많고 책임있게 권한행사를 하고 대안을 제시하기가 어렵게 되어 있다.

최근 필자가 3년간의 학과장 경험을 통하여 학과운영의 제반문제를 생각해 볼 때, 대학 운영체계의 합리적 방안은 學科 中心으로 시급히 전환시켜 나가야 대학행정의 민주적 운영이 가능해질 것이라는 확신이 선다. 학과 교수회의가 학생들의 의견수렴을 포함한 학과 전반의 운영 지침을 정하여 학과장이 책임있게 집행하고 학과장—총장은 학과의 계획을 존중하면서 조정·지원하는 방향으로 개혁하여야만 教育行政의 非民主的 慣行을 시정할 수 있을 뿐만 아니라 책임있게 여러 갈등을 해소하면서 변화에 대한 대응능력을 갖추어 나갈 수 있으리라 본다. 학과장의 경우, 학과 교수들의 요구와 사정을 정확히 파악할 수 있을 뿐만 아니라 학생의 요구와 문제들을 비교적 정확하게 파악할 수 있기 때문에 일선책임자로서 학과의 역량을 발전시키는 개혁의 임무를 담당할 수 있다고 생각한다. 學科 長 중심의 개혁을 관철시키려면 지금의 책임에 부합하는 권한을 주어야 할 뿐더러 학과중심의 관리체계로 전환되어야 한다.

4. 大學財政의 자립과 公開運營을 위한 구체적 代案 제시

대학재정 문제의 구체적 해결책으로서 교육부·재단·학생·학부모 등 이해당사자들이 납득할 수 있는 대안이 마련되어야 한다는 것은 오래 전부터 제기되어 온 과제이다. 특히 등록금 인상문제는 '88년 대학자율화 이후 학생과 부모들에게는 목에 가시처럼 절박한 문제였고 교육부와 재단은 인상의 당위성만을 홍보하면서 전반적으로

대학재정의 窮乏化와 교육문제의 停滯性을 상징하는 연례적인 현안으로 나타난다. 이에 대한 실질적 대안은 엄정한 현실분석과 진단에 있다. 이를 위해 교육에 대한 전반적인 통계와 관행들이 시사하는 문제들을 살펴보기로 하자.

① 정부예산에서 교육이 차지하는 비율은 '91년 기준 20.3%인데 전년도에 비해 1.4%가 줄어든 것이다. 그러나 목적세로 거두고 있는 教育稅는 그 규모가 1조 4천 3백 60억 원으로 전년에 비해 1조 원 이상이 증가하고 있는데, '90년의 경우 전체 액수 중 64%인 1,700억 원 가량이 전용되었고 교육세 대비 사립대학 지원 비율은 5%이다. '90년 기준 학부모의 부담은 教育費 전체의 70.7%인 12조 8천억 원에 이른다.

② 한국대학교육협의회의 '88년 통계가 제시하는 사립대학의 수입내역을 볼 때 학생등록금 79.1%, 학교법인 15.5%, 정부지원 1.1%, 기부금 1.1%, 기타 3.2%로(정부지원의 경우 서독 100%, 영국 60.1%, 프랑스 90.2%, 일본 22.5%, 미국 18.4%) 나타난다. 사립대학 지출의 51.8%('91년 기준)가 인건비이다.

③ 『교수신문』이 '92년 조사한 바에 따르면, 교수 중 단 한 명도 급여에 만족하는 사람이 없고 교수의 51%가 열악한 研究條件 때문에 충분한 연구를 할 수 없다고 답변하였다.

④ 거의 모든 대학의 학생들이 등록금 문제로 이의를 제기하는 시위를 하였다. 그들 요구사항의 주요 내용들은 대체로 일관되게 나타나는데 등록금 동결, 예산공개의 제도화, 협의기구의 구성과 이해당사자간의 합의, 재단전입금의 확대, 대학발전계획의 실질적 구상 제시, 국고지원의 체계적 확대 등으로 요약될 수 있다.

⑤ 교육부가 전국 20개 대학에 대해 入試不正 문제를 감사한 결과, '84년 이후 1,500명이 부정입학하였다고 확인되었다. 그 내용은 상지대 134명, 경기대 200명, 전주우석대 223명, 경산대 61명, 동국대 45명, 인하대 43명, 한성대 56명, 고려대 21명 등으로 사립대 전반에 걸쳐 부정입학이 관례화되어 있고 국립대학에도 일부 있었음을 확인하였다.

⑥ 『교수신문』의 조사에 따르면, 교수들의 연

구비 수령액수는 45.5%가 500만 원 미만이고 1억원 이상이 2.8%이다. 인문계열은 500만 원 미만이 50%인 반면 자연계열은 57.7% 이상이 600만 원 이상인 것으로 나타났고, 충실한 연구수행의 최대 장애요인은 研究費와 研究時間(각각 26.7%)인 것으로 나타났다.

⑦ 필자의 경험과 관찰로 볼 때, 국립대학 豫算編成의 경우 현실성있게 짜여있지도 못하고 집행이 항상 늦으며 학생관리에 대한 예산(일종의 정치비)이 높기 때문에 예산책정과 집행이 硬直되어 있다고 본다.

대학을 지탱하는 것이 돈의 문제라면 위의 통계와 관행은 우리의 대학이 어디에 있는가를 잘 말해준다. 문제는 이러한 사실을 정부나 교육부 및 재단 모두가 공감하면서 개혁의 실마리를 찾아야 한다는 데 있다. 여기서 최소한의 改革을 시작할 수 있는 조치를 생각해 보자.

① 政府는 국가예산 중 국방비나 체제관리비 등을 삭감하고 教育費를 25% 수준으로 끌어올리는 대책을 마련하여야 한다. 교육세는 국민과 이해당사자가 납득할 수 있게 하고 이 예산의 전용은 일체 삼가야 하며 교육비 사용에 대한 엄정한 감사가 國會 등에서 철저히 이루어지고 공개되어야 한다.

② 私學財團은 理事會를 친족을 배제한 사회인사와 교수로 구성하여 지금보다 공정한 체제를 갖추어 합리적으로 운영하여야 한다. 이러한 체계 속에서 국고지원의 확충을 요구하고 아울러 전입금의 증대, 교수충원의 합리적 기준 및 예산공개의 원칙을 세우고 발전계획을 마련해 나가야 한다.

③ 教授들의 경우, 학과중심의 운영체계와 교수협의회 중심의 牽制體系를 확립함으로써 정부와 재단의 민주적 운영을 견인하는 바탕을 마련해 나갈 뿐더러 해당학과와 전공분야의 발전에 기여할 수 있는 합의점을 찾아내고 학생들의 요구와 기대를 나름대로 수렴해 나가야 한다.

④ 學父母의 경우, 대학의 문제에 대해 적극적인 관심을 가질 뿐더러 개인적 욕구에 따른 비리의 목인보다는 非理의 解決策 마련에 참여해 나가야 한다.

⑤ 學生들의 경우, 그 요구와 투쟁명분이 정

당하더라도 그것의 관철을 위해서는 장기적이어서 할 뿐더러 이해당사자 모두의 합의에 따라야 하는 만큼 改革에 대한 代案 제시에 보다 충실하여야 한다.

⑥ 대학의 豫算 執行이 통제를 중시하는 품목별 예산에 준거하는 데서 시급히 벗어나 보다 적극적인 참여를 보장하고 상황 대응력이 높은 제로베이스예산(zero-base budgeting)으로의 획기적 전환을 모색하여야 한다.

5. 意識革命과 大學運營

우리는 곧잘 한국 대학이 위기에 처해 있다고 말한다. 그 위기는 가만히 내비려 두면 점점 자라나 타락과 몰락의 상아탑이 되어 사회까지 오염시키는 치료불능의 恐龍으로 커져버릴 수 있지만, 우리 모두가 그 위기에 맞선다면 개혁과 진보 나아가 민족의 보배로서의 자리를 지킬 수 있으리라고 생각된다. 이를 위해서 가장 먼저 시작해야 할 일은 意識의 革命이다.

정부나 사회, 대학 구성원 모두가 대학을 민족의 미래를 담당하는 주체로 인정하여 사상과 학문의 자유를 완벽하게 누리면서 가능성과 역량을 키우는 自律的 法人體로 인식하여야 한다. 이러한 맥락에서 정부는 대학 스스로 운영하고 책임지는 진정한 자율성을 존중하여야 하며, 재단은 자본을 소유한다는 논리에서 벗어나 대학은 사회의 共有資產이라는 인식 전환을 토대로 대학을 교원과 학생에게 맡겨야 한다. 이러한 前題 위에서 大學이 취해야 할 改革의 內容은 다음

과 같은 것이다.

첫째, 自律的 運營構造의 측면에서 '사립학교법'과 '교육공무원 임용령'은 즉각 자율적 방향으로 개정되어야 하며, 정부와 재단의 상호유착은 차단되어야 한다. 공권력의 대학문제에 대한 부당한 개입을 시정하고 재단이사회는 재단과 관계없는 공정한 인사로 구성하여야 한다.

둘째, 사람의 가능성을 키우는 교육의 전당으로서의 대학이 되기 위하여 교수 1인당 20명의 학생을 담당하는 수준으로 장·단기 정책을 세워야 한다. 또 教授充員의 기준이 보다 합리적·공개적·민주적으로 시행되는 관행과 學科 중심으로 운영되는 대학행정의 체계를 정립해 나가야 한다.

셋째, 豫算을 건전하게 편성하고 정당하고 적절하게 집행하는 체제와 관행을 세워야 한다. 정부예산의 25%를 교육비로 쓸 수 있도록 하여야 하며 교육세는 교육을 위해 쓰고 공정한 감사를 하여야 한다. 국가가 사립대학에 부담하는 지원금을 5% 선으로 늘리고, 재단이 대학에 지원하는 전입금을 30% 선까지 증가시키는 장·단기 대책을 마련하고 점차적으로 실현하여야 한다.

또한 대학의 不正은 있는 그대로 발표하고 엄정하게 처벌하여야 한다. 주당 강의시간을 9시간 이내로 하고, 연구비는 계열별로 균형있게 지급되는 방안이 세워져야 한다. 예산의 책정과 집행은 보다 현실성있고 변화에 대응할 수 있는 零點基準의 예산제도로 개편해 나가야 한다. ▣