

## 大學改革의 방향 · 과제 및 전략

李 星 鎬

(敎育部 大學政策室長)

### 1. 大學 改革의 基本方向

이제부터 만 7년 후면, 새로운 세기가 인류 역사에서 그 장을 연다. 여느 부분과 달리, 敎育에 있어서의 개혁의 효과는 시간적으로 장기적 잠복성을 지니고 있다고 할 때, 지금 이 시점에서의 敎育개혁의 구상은 얼마간의 미래전망을 필수적 요건으로 전제하지 않을 수 없다.

21세기로 접어들었을 때, 우리가 경험하게 될 새로운 高等敎育환경을 전망하면, 우선 우리는 한국 사회에서의 사람들의 보편적인 최고의 욕구가 '보다 인간답게 느끼며 살아가는 것'이 될 것이라는 점부터 생각하지 않을 수 없다. 이를 충족시키기 위하여 사람들은 각기 건강, 여가, 복지, 환경, 평화 등으로 상징되는 것들에 대한 지대한 관심을 쏟을 것이며, 특히 그에 따른 다양한 수준의, 다양한 형태의 高等敎育 요구를 형성하게 될 것임을 전망하지 않을 수 없다. 특히 21세기 한국사회에서 나타나게 될 여러 가지 정치·경제·과학기술·사회문화적 변화에 따라 사회적 계층상승이동 수단으로만 여겨왔던 高等敎育에 대한 사람들의 기존의 인습적 인식은 소멸

되고, 高等敎育은 모든 사람 개개인의 삶의 질을 향상하기 위한 보편적 생존권리로 인식될 것이다. 21세기 한국사회에서의 정보화의 급속한 진전과 사회적 삶의 과정의 다양한 원리, 새로운 패러다임의 등장은 곧 새로운 유형의 능력, 가치관, 행동양식을 기반으로 하는 다원적 시민 민주사회를 형성하게 될 것이며, 이는 중등학교 이후의 敎育체제의 다원화를 촉구하게 될 전망이다. 또한 이미 많은 학자들이 예측하고 있듯이 21세기의 세계환경은 자원고갈, 환경파괴, 경제중심의 새로운 국제질서와 심화되는 경제전쟁, 민족주의·종교주의·환경주의·기술패권주의 등 새로운 국가결속원리의 등장으로 특징지어지는 바, 이러한 국제환경에서 부존자원빈국인 한국이 생존하고, 선진국으로 발돋움하기 위해서는 高等敎育을 통한 '두뇌자원부국'의 건설이 매우 절박한 국가적 목표가 될 전망이다. 더불어 21세기 한국사회에서는 새로운 유형의 전문직업과 새로운 종류의 전문지식 분야가 빠른 속도로 폭넓게 창출될 것이며, 학력 중심사회로부터 능력중심사회로의 이동과 대학학령인구의 감소 등은 기존의 한국 대학의 역할과 기능에

대한 인식의 근본 변화를 요구하게 될 것이다.

이러한 21세기의 고등교육을 에워싼 환경변화를 염두에 두면서 오늘의 한국의 대학현실을 생각해 볼 때, 그곳에서는 긍정적인 면도 없지 않으나, 부정적인 면이 보다 많음을 인정하지 않을 수 없다. 이를테면 한국의 대학은 해방 이후 반세기 가까운 역사에서 언제나 양적 확충이라는 외형적 성장에만 급급하였을 뿐 질적인 내실을 거두지 못하였으며, 그 가운데서 한국 대학의 국제적 경쟁력은 위기로 인식될 만큼 낙후일로에 놓이게 되었다. 맹목적인 백화전식의 나열체제와 무분별한 대학의 신설과 확장, 그리고 대학 상호간의 인습적인 모방으로 자초한 획일적 양태 속에서, 한국의 대학들은 상호간의 유기적인 기능과 역할분담을 이룩하지 못하였다. 특히 한국의 대학들은 해방 이후 줄기차게 계속되어온 정부의 폐쇄적이고 관료주의적인 간섭과 통어관리로 인하여 대학의 생명선인 자율과 창조적 기회를 갖지 못하였으며 그러한 능력을 갖추지도 못하였다. 한국의 대학들은 교육과정 편성과 운영을 비롯한 모든 학사관리, 행·재정적 경영관리 등에서 경직된 타성에 안주함으로써 국민의 다양한 고등교육 요구를 수용하지 못하였다. 대학의 책무를 교육·연구·봉사라고 기회 있을 때마다 주장해 왔지만, 실제로는 그 어느 하나도 본래의 의미대로 제대로 수행하지 못함으로써 대학내외로부터 항상 불만과 비난의 대상이 되어 왔다. 교육내적으로는 초·중등교육의 발전을, 교육외적으로는 사회발전과 국민의 삶의 질 향상을 선도하는 데 실패하였다는 비난을 받아왔다. 그럼에도 한국 대학의 문제를 해결하고 개혁하려는 일련의 집단들은 한국 대학을 미시적이고 근시안적인 안목에서 제도권 교육내에서의 당면문제만을 그때 그때마다 기술적으로 해결하고 미봉하는 데 진력하였을 뿐, 보다 거시적이고 미래지향적인 전망에서 정치·경제·과학기술·문화 등 타부면에서의 발전과 유기적인 연계를 이룩하는 데 실패하였다. 이러한 와중에서 대학사회 내에서의 구성원들 상호간의 이기적이고 자기보호주의적인 파쇄현상의 심화는 문제를 더욱 악화시키고, 대학에 대한 그나마의 사회적 신뢰마저 상실케 하는 위기를 자초

하였다.

이제 이러한 현실의 한국대학은 새로운 세계를 향하여 진정한 개혁을 이룩해 내지 않으면 안 되는 절박한 순간에 처하여 있다. 그렇다면 한국 대학은 기본적으로 어떠한 방향으로 개혁되어야 하겠는가? 이 글에서는 그것을 크게 다음과 같은 다섯 가지 방향으로 설정해 본다.

첫째, 한국의 대학은 자율적으로 책임있는 경영관리를 해 나갈 수 있도록 개혁되어야 한다. 즉, 한국의 대학들은 자기 대학의 생존과 책무수행에 관련된 모든 일을 스스로 결정하고, 스스로 실천하며, 그 결과를 스스로 책임질 수 있는 自律的 責任經營을 통하여 대학의 본래적 이념을 추구할 수 있도록 개혁되어야 한다. 이제 더 이상 대학의 자율능력이 의심받아서 안 된다. 그리고 자율능력이 아직 갖추어져 있지 못하다는 빌미로 대학에 대한 간섭과 통제를 정당화하거나 불러 일으켜서도 안 된다. 설혹 한 두 대학에서 자율을 제대로 행사하지 못한다고 해서 모든 대학이 단체기함을 받듯이 똑같은 규제와 통제 속에 놓여질 수는 없다.

둘째, 한국 대학에서의 教育機會는 多樣化를 통하여 모든 사람에게 개방되어야 한다. 한국의 대학은 모든 사람 누구나가 그 어떠한 장애요인에도 구애됨이 없이 원한다면 얼마든지 자유롭게 선택하여 자신에게 가장 적합한 대학교육을 받을 수 있는 다양한 기회를 보장하는 개방체제로 개혁되어야 한다. 그렇다고 해서 이는 대학을 마구잡이로 신설하고, 대학의 정원을 물계획적으로 확충시켜 나가야 함을 의미하는 것은 아니다. 한국사회에서 대학을 에워싼 전형적인 문제는 흔히 일컬어 '입시지옥'이라고 불리우는 것이었다. 그리고 이러한 문제를 풀어나가는 데 있어 사람들은 전통적으로 대학의 정원을 확대해서 그 문호를 넓히는 지극히 원초적인 방법으로 접근해 왔다. 그러나 그러한 고답적인 방법은 이제 더 이상 문제해결의 적절한 고려가 될 수 없음을 우리는 확인하지 않았는가? 그것은 기존의 인습적 타성을 과감하게 불식시키고 새로운 패러다임의 대학체제를 창출해 내지 않으면 안 된다. 예컨대 고등학교를 졸업한 직후, 아니면 1~2년간 재수를 해서 입학하지 않으면 영원히

대학에 갈 수 없다는 인습적 타성으로부터 우리는 해방되어, 대학은 평생을 살아가면서 원할 때 갈 수 있다는 새로운 사고를 형성하고, 그에 따라 지금의 대학체제를 개혁하지 않으면 안 된다.

셋째, 한국의 모든 대학은 자기 그들의 책무를 보다 성실히 수행하고, 그 질을 높여나갈 수 있도록 개혁되어야 한다. 한국의 대학은 이제 더 이상 그냥 그렇게 존재할 수 없다. 도대체 우리는 무엇 때문에, 무엇을 성취하기 위하여 존재하는가에 대한 냉철한 의문을 스스로 제기해야만 한다. 한국의 대학들은 자기 그들이 설정하고 있는 목적, 목표 또는 기능들을 면밀히 따져보고, 그것을 성취하기 위하여 우리는 그동안 무엇을 어떻게 얼마만큼이나 해 왔는가를 따져보아야만 하는 것이다. 그저 큰 건물을 세워 놓고, 물밀듯이 찾아오는 학생들을 수용해서 적절히 시간을 나누어 가르쳐 대학문 밖으로 내보내고 있는 것은 아닌가 함을 따져 보아야 하는 것이다. 한 마디로 한국의 대학은 이제 더 이상의 양적인 확충보다는 질적인 내실에 모든 힘을 기울이지 않으면 안 되는 때에 이른 것이다.

넷째, 한국의 대학은 진정한 민주화를 이룩하여야 한다. 한국의 대학은 지식의 창조(연구), 지식의 전수(교육), 지식의 활용(봉사)에서 민주적인 사고와 행동의 전수를 시범 보임으로써 21세기 한국에서의 새로운 건강한 민주시민사회 건설의 촉매제 역할을 할 수 있도록 개혁되어야 한다. 특히 한국의 대학들은 그 동안의 왜곡된 비민주적 정치성에서 탈피하여, 과학적 지성과 윤리적 감성을 바탕으로 한 고결한 민주주의적 사고와 행동을 대학의 모든 책무수행 과정에서 발휘할 수 있도록 개혁되어야 하는 것이다.

다섯째, 한국의 모든 대학들은 자기 개별적 독특성을 창출하여 자아분화를 이룩하도록 하여야 한다. 즉, 대학의 존재 목적으로부터 시작하여 그 기능수행, 그 수준이나 분야 등 모든 면에서 한국의 대학들은 더 이상 획일적 동화를 또는 맹목적 동조체제를 유지해 나갈 수는 없다. 한국의 대학들은 각각의 존재가치를 보다 특성 있게 분명히 선언하고 구현함으로써 대학상호간의 유기적인 역할분담을 하고 또한 상호 엄격한 경쟁을 통하여 발전해 나갈 수 있도록 궁극적으로는 공

존을 통한 협동이 한국 대학사회의 새로운 결속 원리가 되어야 할 것이다.

## 2. 주요 改革課題와 政策戰略

이제 앞에서 설정한 대학개혁의 기본방향에 기초하여 한국 대학에서의 주요 개혁과제와 그 정책전략을 집약하여 예거하면 대별하여 다음의 다섯 가지로 나누어 볼 수 있다.

그러나 여기서 한 가지 분명히 밝혀두어야 할 것은 아래에서 논의하는 주요 개혁과제들 중 일부는 정부의 정책으로 이미 확정되어 추진되고 있는 것이기도 하지만, 그 외의 많은 과제들은 아직 논의중에 있거나 또는 필자의 개인적 견해에 바탕을 둔 다듬어지지 못한 과제들이라 하는 점이다.

### 1) 대학의 유형과 기능의 정립

첫째, 한국의 대학은 '전문대학→(4년제) 대학(교)→대학원'이라는 기존의 선형구조 체제에서 그 기능·목적·유형 등으로 다양화되고 상호간의 유기적인 연계체제와 접근기회를 최대한 개방할 수 있도록 하여야 한다. 특히 고등교육기관 상호간의 막혀 있는 수직적 수평적 연계통로가 개방되고, 같은 수준, 같은 유형 안에서도 기능상의 특성화를 이룩함으로써 사회변화에 따라 점차 다원화되어가는 국민의 다양한 고등교육 요구를 수용할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위한 정책전략으로서 우선 전문대학의 목적을 직업교육, 교양교육, 편입교육, 보습교육 등으로 특성화하고, 더불어 4년제 대학의 학위수준별, 분야별, 대상별 목적 특성화가 이루어져야 한다. 필요한 경우에는 전문대학의 유형을 학과에 따라 1~4년제로 다양화하고, 4년제 대학을 분야에 따라 5~6년제로 다양화할 수도 있다. 특히 학부전공학과의 과도한 분화를 지양하고, 학생들에게 보다 폭넓은 전공교육의 기회를 제공하기 위하여 학문적 연관성이 높은 학과들을 통합하거나 학부제로 운영하도록 할 수 있다. 더불어 전문대학 졸업자들의 4년제대학 편입학 기회를 확대하고, 대학내 및 대학 상호간에 수평적 이동이 가능한 연계체제를 구성해 볼 필요도

매우 크다.

둘째, 한국의 대학들은 자신의 삶의 질 향상과 국가사회발전에 기여하기 위한 다양한 계층의 성인들의 고등교육 요구를 수용할 수 있는 개방적인 성인 평생고등교육체제를 수립할 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 물론, 현존하고 있는 개방대학이나 방송통신대학을 계속적으로 확대 육성할 필요도 매우 크다. 그러나 그러한 체제만으로는 부족하다. 우선은 전문대학 및 4년제 일반대학에 교수인력과 교수시설이 확보되어 있는 경우 야간과정의 개설을 확대해 주고, 또한 전문대학 및 4년제 대학에 이를테면 30세 이상의 성인들의 정시제 입학을 허용하고 이들을 위한 별도의 선발절차와 학점단위 등록금 제도를 수립할 수도 있다. 더불어 현재의 '각종학교' 제도를 근본적으로 재검토하여 성인들을 위한 특별한 목적의 고등교육기관으로 육성하는 방안도 검토될 수 있다. 산·학 연계를 통한 협동대학체제를 개발하고 또한 군·학 연계를 통한 고등교육기회의 확대, 예·체능계나 기술계 엘리트 중심의 다양한 학년제의 전문학교도 검토될 가치가 매우 크다.

셋째, 한국 대학의 개혁에서, 특히 그 기능과 유형을 정립하는 데 중요한 과제의 하나는 대학원의 유형을 그 기능, 목적, 수준에 따라 재정립하고, 대학원에 대한 재정적 지원을 확대하며 대학원의 교육과정 편성과 운영 등에서 자율적인 학사관리를 통하여 질을 높이도록 하는 일이다. 현재 한국의 대학원은 양적으로만 심대하게 팽창하여 있다. 학부교육도 제대로 실시하기 어려운 정도로 열악한 여건에서도 거의 모든 대학이 구색 갖추기 식으로 대학원을 설치하여 대학원교육의 질을 더욱 낙후시키고 있다. 이에 102개에 달하는 일반대학원에 대한 통·폐합이라든가 대학원의 학위를 목적과 내용에 따라 학술연구학위와 전문학위로 이원화하고, 학위과정 최소 이수학점을 상향조정하여 교육과정의 내실을 기할 필요가 매우 크다. 대학원의 입학정원제 개념을 도입하고, 석·박사과정의 통합 입학제를 실시한다면, 대학원 전임교수를 확보하고, 대학원에 대한 종합평정을 실시하여 우수한 대학원을 대학원 중심대학으로 집중 육성하는 일도

매우 중요한 과제라 하겠다.

## 2) 대학의 자율적 교육권 확립

첫째, 대학의 자율적인 교육권을 확립하기 위해서는 기본적으로는 학생선발 자율권을 신장시키는 일에서 출발하여야 한다. 그러나 그러한 학생선발 자율권은 학생들의 대학선택권을 보호하고, 특히 초·중등교육의 정상적 기능화를 촉진시킬 수 있는 전제하에 검토되어야 한다. 이를 위해서 1994학년도 입학생 선발부터 처음 적용되어온 현행의 선발제도는 그 기본골격을 유지하는 가운데 장기적으로는 다음과 같은 방향으로 개선, 보완되어 나갈 필요가 있다. 즉, 정부는 전국적인 수준에서의 학력평가자료를 제공해 준다는 차원에서 현행의 수학능력시험을 보완하고 발전시켜 나가고, 그러한 수학능력평가자료를 다양한 형태로 산정하여 대학에 제공해주는 책무만 수행하여야 한다. 그리고 각 고등학교에서는 "우리가 가르쳤더니 이만한 성취를 이룩했다."는 차원에서 다양한 형태의 내신자료를 대학에 제공해 주기만 하면 된다. 그리고 각 대학은 정부와 각 고등학교에서 제공해 주는 평가자료를 갖고, 각 대학이 자율적으로 설정하는 다양한 평가자료 및 방법에 따라 학생을 선발하도록 하는 것이다. 이를테면 정부, 고등학교, 대학 간의 분명한 역할분담 체제가 구축되어야 할 것이며, 그것은 궁극적으로 정부가 떠맡아야 할 국민의 교육요구 충족, 고등학교 교육의 정상적 기능화, 그리고 대학의 자율적 교육권 확립을 상호 보호하고 존중해 줄 수 있는 차원에서 추구되어야 할 것이다.

둘째, 현재 대학의 자율을 구속하고 있는 최대의 장애는 신입학생선발과 더불어 학생정원책정에 있는 바, 대학의 자율적 교육권 확립을 위해서는 정원책정 및 학과개설의 자율화가 조속히 이루어져야 한다. 그러나 무분별한 전면적 자율화는 국가인력수급에 차질을 초래할 수 있으며, 교육의 질을 총체적으로 저하시키고, 국가의 제반 정치·경제·사회적 정책에 지대한 악영향을 미칠 수도 있다. 따라서 정부에서는 우선 국가의 인력수요를 면밀히 예측 분석하고, 각 대학별로 자율적인 정원책정 및 학과개설의 자율화

방안을 수립하여 대학의 교육적 자율권을 신장 하면서 국가의 인력수급의 균형을 꾀하도록 하여야 할 것이다.

셋째, 대학의 자율적 교육권 신장을 위해서는 각 대학이 특성에 따라 가장 적합한 교육과정을 편성 운영할 수 있도록 각종 법령적 행정적 구속과 규제를 단계적으로 전면자율화시키는 개혁을 하여야 한다. 예컨대 현행 교육법시행령에 명시되어 있는 교양과정의 최저 학점배분비에 관한 규정을 철폐한다든가 하는 일이다. 또한 교육법시행령에는 학년도의 시작일과 종결일만을 규정하고, 각학년도 내에서의 학기제는 각 대학의 자율적인 선택과 결정에 따라 2, 3, 4 학기제가 모두 가능하도록 하는 일이다. 이 일을 위해서는 현재 규정되어 있는 1학점의 의미에 대한 규정이라든가, 학기당 최저이수학점수에 대한 규정 등이 철폐되거나 새롭게 규정되어야 한다. 그 외에도 다양한 전공제를 허용하며, 교수의 소속편제를 다양화하고, 학점이수제를 자율화시켜 각 대학이 자율적으로 교육과정을 편성하고 운영할 수 있도록 하여야 할 것이다.

넷째, 대학의 진정한 자율화를 추진하기 위해서는 학사관리의 자율적인 능력이 있는 대학은 얼마든지 자율적으로 학사를 관리해 나갈 수 있도록 모든 행정적 법률적 구속을 해제하는 개혁이 절실히 요구된다. 학사관리를 자율적으로 해 내지 못하는 일부 부실대학으로 인하여 그렇지 않은 대학마저 획일적으로 규제와 구속을 당하는 일이 있어서는 안 될 것이다. 학사관리의 자율화 과제는 우선 각 대학이 교육부로부터 받게 되어 있는 다양한 사전승인제도를 가능한 대로 최소화시켜 나가는 정책전략을 통해서 추진될 수 있을 것이다. 이를테면 학칙개정, 학위수여, 학적변동, 교원임용 등 다양한 인가제, 등록제, 보고제 등을 가능한 대로 폐지해 나가는 것이다. 더불어 학사관리상의 불공정성에 대한 자율적 규제 체제를 개발하고, 국가가 감독권을 갖고 있는 국·공립대학 학사관리의 자율권을 최대한 신장할 수 있도록 법령상의 규제를 지원체제로 전환시켜 나가야 할 것이다.

### 3) 대학의 내적 통어체제의 민주화

첫째, 한국의 대학들은 각각의 이념, 목적, 특성에 부합하는 민주적인 내적 통어체제를 수립하고 정착시켜 각 대학의 자율능력을 신장시켜야 하는 개혁과제를 안고 있다. 그러한 필요성은 오늘날 한국의 많은 대학들이 구성원간의 심각한 갈등과 대립을 보임으로써 대학 본래의 이념과 목적을 성취하지 못하고, 결과적으로는 행정당국의 불필요한 간섭과 규제를 자초하고 있는 현실을 보면 쉽게 잘 알 수 있다. 이러한 개혁을 성취하기 위해서는 우선 각 대학은 그 나름대로의 합리적이고 민주적인 의사결정체제를 구축시켜야 할 것이다. 특히 대학을 구성하고 있는 모든 집단(교수, 학생, 직원, 동문, 이사회 등)의 권익이 보호될 수 있도록 그리고 각 집단의 민주적 참여가 증대될 수 있도록 이루어져야 할 것이다. 또한 우리나라 대학들은 왜곡된 정치성으로부터 조속히 탈피하여야 한다. 총(학)장의 선거를 비롯한 모든 학사관리 및 경영체제에서 대학 본래의 이념과 특성에 부합되지 않는 정치적 행태로부터 벗어나서 참으로 지성적인 민주적 사고와 행동의 시범자로서의 내적 통어체제를 수립해 나가야만 할 것이다.

둘째, 대학의 교수들이나 직원들은 자기 자신들의 자질을 끊임없이 개발하여 본래의 책무를 성실히 수행하도록 하며, 대학은 그들의 책무수행동기를 제고하고, 교권을 보호하며, 책무수행에 따른 적절한 보상을 제공할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이러한 개혁과제를 위한 보다 구체적인 정책전략으로, 우선 교수정원을 산정하는 기준을 합리화하고, 더불어 교수들의 업무부담의 산정을 합리화해야 한다. 특히 이러한 일은 오늘날 우리 사회에 증대되고 있는 박사학위 소지 유향 고급인력의 고용을 확대하는 차원에서 매우 시급한 과제이다. 교수와 직원의 업적 평가가 이루어져야 할 것이고, 특히 교수들의 최초 신규임용, 승진, 기간임용제와 정년보장제 등을 위한 업적평가제, 부당한 해임으로부터 교수를 보호하는 제도적 장치, 다양한 역할과 보임의 교수체제, 교직원의 자질향상 프로그램 개발과 실시 등이 교직원의 교권을 신장시키는 데 있어 매우 중요한 정책전략이 될 수 있을

것이다.

셋째, 교직원의 교권 못지 않게 중요한 것은 학생들의 학습권을 보호하고 복지를 증진하는 일이다. 학생에 대한 보다 엄격하고 인간적인 지도와 교육, 학교경영행정의 합리화, 학생복지의 확충, 엄격한 학사관리 등을 통하여 학생들이 학교와 교직원을 신뢰하고 자유롭게 학업에 전념할 수 있도록 하여야 한다. 허구적 이념이 학생들을 지배하고 갈라놓거나, 그저 입학만 하면 졸업이 되고, 성적이 불량하여 쫓겨나갔다가는 언제고 아무렇게나 다시금 돌아오는 무질서한 파행적 학사관리가 이루어질 수는 없는 것이다. 이에 우선은 교수와 학생간의 상호접촉기회를 확대하는 방안들이 강구되어야 할 것이다. 더불어 학생들의 교과목 선택기회가 확대되어야 할 것이다. 또한 학생복지시설의 확충과 개선, 장학금의 확충과 현실화, 타기관에서의 수강학점의 인정, 그리고 특히 학생활동의 근본적인 방향전환과 학생지도 행정체제의 재구조화가 이루어져야 한다.

#### 4) 대학 지원행정체제의 수립

첫째, 대학에 대한 정부의 행정은 과거의 통제, 감독위주의 중앙집권적 체제에서 벗어나 대학을 지원하는 체제로 개혁되어야 한다. 그러기 위해서는 정부가 그동안 갖고 있었던 많은 권한을 대학으로 넘겨주는 일도 시급히 이루어져야 하겠지만, 정부 중앙부서의 고등교육 행정체제가 개편되는 일도 그 못지 않게 시급하고 중요하다. 예컨대 현재 고등교육기관 유형별로 그 업무가 교육부의 각 실·국에 분산되어 있고, 또한 대학, 특히 과학기술부문의 대학에 대한 지원행정이 과학기술처 등 타부처에 분산되어 있음으로 인하여 고등교육 체제 전반에 걸친 유기적인 지원이 효율적으로 이루어지지 못하고 있는 바, 이에 대한 행정구조 개편이 조속히 단행되어야만 할 것이다. 그리고 교육부내의 고등교육 행정부서는 그 기능을 기본적으로 국가의 고등교육 정책입안과 고등교육 기관에 대한 행·재정적 지원에 두되, 설립유형에 따른 정책과 지원을 특성있게 구별하여 수행할 수 있도록 그 하부구조를 재구조화하여야 할 것이다.

둘째, 대학의 관리는, 특히 대학의 질적 수준을 유지하고 발전시켜 나가는 일은 대학들 상호간의 자율적 협의에 의하여 이루어져 나갈 수 있도록 개혁되어야 한다. 이를테면 현재의 한국대학교육협의회와 같은 기구를 대학 상호간의 자발적인 참여로 이루어지는 자율적 협의기구로 더욱 활성화시키고 개편하여, 대학의 문제를 대학들 상호간에 스스로 협의하고 결정해 나가도록 하는 것이다. 그리고 이러한 협의기구가 제대로 정착될 때, 그동안 교육부가 갖고 행사하였던 대학에 대한 많은 권한들이 협의기구로 이양되도록 할 수도 있는 것이다.

셋째, 대학상호간의 자율협의기구가 주도하는 대학평경제(종합평경제 및 학과평경제)는 한국대학의 질을 관리하고, 그 수준을 향상시켜 나가는 하나의 기체로서, 그리고 대학자율화의 한 가지 전략으로서 조속히 실시되어야 할 것이다. 한국대학교육협의회에서는 이미 1994학년도부터 이러한 대학종합평경제를 실시하기로 결정하였는 바, 정부에서는 이러한 대학종합평경제 시행에 따른 다양한 형태의 행정적 자율화 및 지원방안을 강구하여 평경제가 조속히 정착될 수 있도록 하여야 할 것이다. 특히 한국대학에서의 전면적인 자율화가 대학 그 자체의 여건이나 자율적 능력의 격차에 따라 조속히 실현되기 어렵다고 할 때, 종합평정에 통과된 대학들에 한해서 대학의 학사, 행·재정 경영관리 모든 면에서 전면적인 자율화를 실시하는 것도 적극 검토될 수 있어야 할 것이다. 물론 종합평경제의 결과를 갖고, 대학에 대한 재정지원을 가름하는 것은 바람직한 일이 아닐 수도 있음을 전체해야 할 것이다.

넷째, 1996년도 이후로 예상되고 있는 대학교육 시장개방에 따른 대책 또한 대학 지원행정체제 수립의 한 가지 중요한 정책전략이 되어야 할 것이다. 이를테면 앞으로 예측되는 다자간의 협상이나 쌍무협상에서 우리가 어떠한 전략으로 협상에 임할 것인가 하는 그 대안수립과 협상전문가를 양성하는 일부터 시작하여, 국제적 교육개방이 이루어진다고 하였을 때, 그 개방에 한국대학이 견디어 낼 수 있는 힘을 배양하기 위한 다양한 지원전략이 수립되어야만 할 것이다.

### 5) 재정적 지원의 확대와 지원의 효율화

첫째, 현재 우리나라 대학교육에 투자되는 정부예산은 지극히 열악한 상태에 놓여 있다. 이는 중앙정부가 초·중등교육 재정을 전적으로 부담하고 있는 상황에서, 또한 국가의 총체적 재정규모가 빈약하고 타부문에 대한 투자의 우선순위가 높게 설정되어 있는 한 조속히 해결되기 어려운 실정이다. 고등교육이 물론 원칙적으로 수익자 부담으로 이루어진다 해도, 그리고 국가의 재정여건에 어려움이 있다 해도, 어쨌든 고등교육에 대한 투자는 계속 확대되어야 할 것이다. 따라서 정부에서는 어떠한 방식으로 대학에 대한 투자를 확대시켜 나갈 수 있겠는가 하는 방안을 좀더 적극적으로 수립해야 할 것이다. 예컨대 대학에 대한 재정적 지원을 보다 안정적으로 해나가기 위해서 고등교육기금(가칭)을 설치하여 운영하는 방식 같은 것을 검토할 수도 있을 것이다. 즉, 정부가 국가 예산 중 일정비율로 할당하는 재원과, 법인세 중 일정비율로 마련되는 재원 그리고 그외 기관이나 개인이 기탁하는 기금을 바탕으로 하는 고등교육기금을 설치하고 그 기금으로 대학의 학술연구 및 교육·연구시설 확충을 지원함으로써 대학에 대한 투자를 확대해 나가는 것이다. 더불어 정부에서는 세계태백 등을 통한 다양한 방식으로 사립대학에 대한 간접적 재정지원을 확대해 나가도록 하여야 할 것이다.

둘째, 대학에 대한 재정지원을 양적으로 확대하는 것 못지 않게 중요한 개혁과제는 재정지원의 방법을 효율화시키는 일이다. 그동안 한국 대학에서의 재정지원은 그 절대액수가 지극히 부족한 데도 심각한 문제가 있었지만, 지원이 그 지 균등분배, 특히 학생수만을 기준으로 삼은 균등분배로 이루어졌다는 데서도 심각한 문제를 안고 있었다. 이러한 문제를 개선하고 그 지원의 효율성을 극대화하기 위해서는, 우선 중앙정부의 고등교육기관에 대한 예산지원을 총액교부 방식으로 전환하여야 한다. 즉, 경제기획원으로부터의 교육부의 고등교육예산을 총액교부 방식으로 전환하고, 또 교육부는 각 고등교육기관에 대한 예산지원을 총액교부방식으로 전환할 필요가 크다. 또한 학생수만을 기준으로 삼아 균배

하였던 지원은 대학의 여러 가지 자구적인 노력, 개혁의지, 발전가능성 등을 종합적인 기준으로 삼아 차등지원 방식으로 전환되어야 할 것이다. 더불어 각 대학은 행·재정적 경영관리의 효율화를 도모하는 데 주력함으로써 그나마 적은 대학재정의 투자효과를 극대화시켜 나갈 수 있도록 하여야 할 것이고, 또 그러한 노력은 대학에 대한 차등지원의 중요한 평가기준으로 활용되어야 할 것이다.

셋째, 대학의 학술진흥을 행·재정적으로 최대한 지원하되, 그것은 학술연구를 제대로 할 수 있는 기관과 인력 그리고 학술연구가 필요한 분야를 엄선하여 집중 지원하는 방식으로 바뀌어야만 할 것이다. 학술진흥에 대한 재정지원 역시 앞에서 논의하였듯이 양적으로 대폭 확대되어야 하겠고, 선별지원을 강화함으로써 대학간의, 교수들 상호간의 또는 연구소간의 경쟁을 통한 학술연구의 수월성이 제고되도록 하여야만 할 것이다. 예컨대 우수한 연구자를 선별하여 지원하고, 연구과제당 연구비 지원단가를 높여 실질적인 연구가 이루어지도록 하는 일, 대학부설연구소의 남설을 막고, 우수한 연구소를 선별하여 집중 지원하는 일, 신진연구인력을 양성하고, 특히 박사학위를 소유하고도 연구지원을 받지 못하고 있는 수많은 시간강사들에게 연구 기회를 확대하는 일, 대학원의 박사학위 과정생들에게 연구기회를 제공하는 일, 간접연구경비를 지원하고, 국제학술연구활동을 지원하여 한국 대학의 학술수준을 국제화하는 일 등은 모두 그 실천의 시급성을 요구하는 것들이다.

### 3. 改革의 몇 가지 前提條件

이상으로 이 글에서는 거칠게나마, 앞으로 한국 대학이 어떠한 방향으로 개혁되어야 하고, 또 그러한 개혁을 위한 과제는 무엇이고, 구체적인 실천 정책전략이 무엇인가를 적어 보았다. 그러나 이러한 개혁이 실현되기 위해서는 몇 가지 우리가 함께 생각하면서 전제해 둘 일이 있다고 본다.

즉, 첫째는 기존의 모든 인습적 타성에서 우리가 벗어나는 일이다. 해방이후 반세기 동안에

결쳐 우리가 알게 모르게 우리 스스로 짓어 왔던 관행, 그것도 우리 스스로가 만들어 낸 것이 아니라, 이렇게 저렇게 여기 저기서 받아들여 흉내내면서 굳혀 온 수많은 관행으로부터 우리가 스스로를 해방시키지 않으면 개혁은 이루어지기 어렵다는 것이다. 흔히 '전례'로 통칭되고 있는 기존의 고답적인 타성은 허물어 버려야 하는 것이다. 그리고 그러한 전례에 익숙하여 안주하려는 자세로부터 우리는 털고 일어서야 하는 것이다. 어찌 보면 그야말로 처음부터 짐을 다시 짓는, 제로베이스에서의 새로운 건설이 이루어져야 한다고 생각한다. 그리고 그러한 일은 지극히 작은 범주의 일, 예컨대 한 교과목의 학점크기를 몇 학점으로 할 것인가에서부터, 대학의 제도를 바꾸는 것과 같은 큰 범주의 일 모두에서 전제되어야 할 것이다.

둘째로 대학 개혁의 기수는 교수 자신이 되어야 한다. 교수는 곧 대학의 전체라고 할 만큼 대학의 모든 발전은 교수로부터 비롯하고, 또 그만큼 대학의 많은 문제는 교수로부터 싹트고 있는 것이다. 교수 자신의 의식과 행동이 바뀌지 않는 한, 제아무리 제도를 바꾸고 절차를 변화시켜도 개혁은 성공하기 어렵다는 것을 우리 모두는 익히 알고 있는 것 아닌가? 그렇기에 대학의 개혁은 결코 위에서부터 하달되는 획일적인, 전면 개혁적인 접근으로 이루어지기가 어려운 것이다. 대학의 개혁은 개개 교수로부터 출발하는 민초적 접근으로 이루어져야 성공을 거둘 수 있는 것이다. 즉, 개개 교수 연구실로부터, 개개 교실로부터 대학의 개혁은 자유롭게, 시·공간을 초월하여 다양하게 싹이 트고 추진되어야 성공을 거둘 수 있음을 우리는 전제하지 않을 수 없는 것이다.

셋째로 개혁을 위해서는 편익을 더 이상 추구해서는 안 된다. 그 속에는 빼져린 아픔과 고뇌가 전제되어야 한다. 사실 따지고 보면, 정부에서 획일적인 지침을 각 대학에 내려주었을 때, 대학으로서는 행정적 편익을 누릴 수가 있었다. 왜냐하면 고뇌에 찬 의사결정이 필요없었고, 그저 내려온 대로 시키는 대로만 행하고 적절히 불평만 털어놓으면 되었기 때문이다. 그러나 자율은 그만큼 힘든 의사결정과 선택을 요구하게 될

것이고, 또 그러한 과정에서의 편안함의 추구는 더 이상 가능하지가 않은 것이다. 일례로 체육특기자 최저 학력기준을 각 대학이 '자율적'으로 결정하게 하였을 때, 대학에서는 참으로 힘든 과정을 경험하였다. 그렇기에 몇몇 대학에서는, 몇몇 사람들은 교육부가 그냥 최저학력수준을 획일적으로 정해주지, 그것을 왜 각 대학보고 정하라고 해서 사람을 힘들게 만드느냐 하는 항의를 했던 것으로 보인다. 대학이 참으로 개혁되기 위해서는 우리가 그냥 지난날 알게 모르게 느껴왔던 온갖 종류의 편익, 안일, 평온으로부터 벗어나야만 함을 전제하지 않을 수 없다.

넷째로 대학이 진정 개혁되기 위해서는 학생들의 의식구조도 근본적으로 바뀌어야만 한다. 대학은 결코 들어가기 위한 곳만은 아니다. 어떻게 대학에 들어가느냐도 중요하지만, 대학을 어떻게 다녀서 나오느냐가 훨씬 중요함을 인식하여야 한다. 아직도 성숙되지 못한 학생들이기에 그들에 대한 지도는 교수들의 책임이지만, 그래도 학생들이 그들 연령에 비추어 기대되는 보편적 수준의 사고와 행동은 그들 스스로 해낼 수 있어야만 하는 것이다. 요구가 수용되지 않는다고 해서 오로지 물리적인 힘만으로 자신들의 요구를 관철하려든다거나, 또는 언제고 '최소한'의 수준만을 겨우 해내려는 비경제적이고 안일한 학업태도는 한국의 미래를 짊어질 젊은 세대로서 기대되기 어려운 행동이다. 교수의 지도가 있기 이전에, 학생들 사이에서 만연되고 있는 왜곡된 학업태도, 왜곡된 민주화 의식, 왜곡된 대학수학의 목적 등은 학생들 스스로도 바꾸어 나가려고 노력하여야 할 것이며, 이는 대학개혁의 성패를 가늠하는 또 다른 중요한 전제가 됨을 인식하여야 한다.

다섯째로 한국의 대학들은 경쟁을 두려워해서는 안 된다. 교수고 학생이고, 또 하나의 학과나 대학이든 개혁과 발전을 위해서는 상호간의 치열한 경쟁이 전제되어야 한다는 것을 깊이 인식할 필요가 매우 크다. 흔히 일컬어 '나누어먹기 식'의 논리가 한국대학을 지배하는 한, 개혁은 결코 성공을 거두기가 어렵다. 교수들간에 교과목을 적절히 나누고, 학생을 나누고, 연구비를 나누고, 승진기회를 나누어 가져서는 안 될



다. 또한 학생들간에 학점을 적절히 나누어 받고, 취직기회나 진학기회를 적절히 나누어 받을 수는 없다. 한 대학내에서 각 학과가 여러 가지를 적절히 나누어 받고, 대학들이 얼마되지 않는 재정지원을 나누어 받는 식의 논리가 대학을 지배해서는 안 된다. 모두가 참으로 뜨거운 경쟁을 하고, 그리고 그 경쟁은 어디까지나 노력한 만큼의 보상을 반드시 받게 되는 동기강화 원리에서 전개되어야 할 것이다.

끝으로 대학에 대한 사회적 인식과 지원이 변화되지 않고서는 대학 그들만의 개혁은 결코 어렵다는 것을 전제해 두지 않을 수 없다. 교육문제가 아닌 다른 부분의 주제, 이를테면 경제개발, 시민사회 건설, 도덕성의 회복, 과학기술의 개발 등 수많은 주제에 대한 정책토론이 있을 때마다 사람들은 거의 모두 '교육'이 중요하다고 결론을 맺는다. 그리고 오늘날 우리 사회의 많은 문제는 결국 교육이 잘못되었기에 생겨난 것으로 논의를 귀착시킨다. 그리고는 목청을 돋우며 교육을 질책한다. 그러한 질책에 대하여 교

육에 종사하는 모든 사람들은 결코 아무런 항변을 하지 않는다. 그러나 여기서 한 가지 짚어 생각해 볼 일은, 교육은 결코 교육을 직접 떠맡고 있는 사람들만의 힘으로만 개혁되기 어렵다는 사실이다. 대학개혁은 단순히 대학만의 책무가 아니다. 또는 대학에 대한 행정지원을 떠맡고 있는 교육부만의 책무가 아니다. 넓게는 우리 사회 모두, 우리 국민 모두, 정부의 모든 부서가 자기 조금씩의 책임을 떠맡고 있다는 사실이다. 특히 정부 각 부처의 경우 교육이 늘상 중요하다고 외치면서, 그들이 어떤 정책을 결정할 때 그동안 얼마나 교육적 배려를 해 왔는가? 대학발전과 개혁을 위해서 각 부처는 정치적 경제적 행정적 지원을 얼마나 심도있게 베풀어왔던가? 대학은 국가발전의 엄청난 자산이다. 도로나 항만을 건설하는 일 못지 않게 중요한 자본이다. 그것을 개혁하고 발전시켜 나가는 일은 온 국가의, 온 국민의 공동책무임이 전제되어야 대학의 진정한 개혁은 가능해진다. ▣