

군사정부가 아닌 문민정부의 개혁 정책인가

김 인 회

연세대 교육학과 교수



이른바 ‘문민정부’의 교육개혁안 중 대학교육개혁 부분이 ‘군사정부’의 교육개혁 방향과 무엇이 근본적으로 다른가에 대해 아직까지 명쾌한 대답을 찾지 못했다는 것이 부끄럽지만 솔직한 나의 고백이다. 얼핏 보기에는 엄청나게 많은 것이 변한 것 같기도 하다. 첫째, 대학의 다양화와 특성화라는 개혁 방향에서는 구체적으로 대학모형을 다양화하고 특성화하면서, 세계화·정보화 전문요원 양성을 위한 단설 전문대학원 설치를 허용한다는 내용을 제시하고 있다. 둘째, 대학 설립과 정원 및 학사운영의 자율화라는 개혁 방향에서는 대학설립 인가제를 준칙주의로 바꾸며, 대학정원 및 학사운영을 앞으로 자율화한다는 내용을 제시하고 있다. 셋째, 열린 대학 체제를 구축한다는

개혁 방향에서는 학점은행제의 도입, 최소 전공인정 학점제의 도입, 신대학의 시범운영 같은 내용들을 제시하고 있다.

요컨대, 지난날 우리나라의 국·공·사립 대학교육은 다양성을 결여한 획일적 교육체제이었으며, 대학 설립과 정원 배정 및 학사운영 일체가 정부의 통제를 받아야 했고, 대학에서 학점을 취득하거나 전공을 인정받는 일은 정부가 통제하고 있는 폐쇄적 제도와 장치 안에서만 가능했다는 사실을 문민정부가 공식적으로 인정한 셈이다. 대학교육에 대한 정부의 획일적 폐쇄적 통제 체제를 ‘개혁’하겠다고 내놓은 방안이기에 얼핏 보기에는 국가 차원의 대학교육 정책에서 일대 변혁이 일어난 듯한 인상이다.

그러나 결론부터 얘기하자면 절대로 정부

주도형 대학교육 통제정책의 방향이 민간 주도형 자유경쟁체제로 전환한 것은 아니다. 국·공립은 말할 것도 없다. 사립 대학교육도 정부 통제의 고삐를 포기한 것이 결코 아니다. 단지 조금 느슨하게 풀어 놓을 요량을 하고 있을 뿐이다. 너무 많이 풀어 놓을 경우, 어떤 위험 부담이 있을까를 염려하는 조심스런 자세를 계속 흐트러뜨리지 않으면서 국민들에게는 엄청난 ‘개혁’이 진행되고 있다는 인상을 갖게 하고, 대학가에 대해서는 개혁안에 앞다퉀 추종하는 것이 여러 모로 유리하다는 점을 노골적으로 암시하고 있는 것이 바로 문민정부의 교육개혁안 중 대학교육 개혁 부분이라고 요약할 수 있다.

그러니 개혁이라고 부르기에겐 근본적으로 한계가 있다. 그 이유는 첫째, 정부의 통제권을 양보하지 않는다는 원칙을 고수하려는 개혁안이기 때문이다. 규제에서 자율로 전환한다는 말은 ‘규제의 주체’가 ‘자율과정을 지도 감독하는 주체’로 간판을 바꿔 달 뿐, 대학교육의 주체가 정부로부터 대학당국으로 바뀐다는 얘기는 결코 아니다. 그러니 개혁일 수 없다. 잘하면 개선이 될 수는 있겠지만, 개혁은 아니다. 개혁과 개선은 근본적으로 다른 개념이다. 개혁이 낡은 옷을 새옷으로 갈아 입는 것이라면, 개선은 낡은 옷을 수선해서 다시 입는 것이라 할 수 있다.

둘째, 이른바 개혁안의 내용 거의가 옛날 5공 시절 교육개혁안에 들어있던 낡은 메뉴들로 구성되어 있다는 점에서 문민정부식 개혁이라고 부르기가 창피하다. 5공 때에도 똑같이 입시제도 개선, 과외 해소, 대학의 자율화. 운운했던 것을 우리는 아직 기억한다. 그 때나 지금이나 자율화를 위한 제반

여건이 충족해야만 개혁실천이 가능하기 때문에 자율화 일정을 약간 조정한다는 꼬리표가 붙어있었다. 대학의 자율화라는 말의 핵심은 정원 자율화와 선발권의 대학 귀속이라고 말해도 좋을 것이다. 기실 이 두 가지 사안이야말로 우리나라의 모든 교육문제의 원인 중에서도 핵에 해당한다고 할 수 있다. 그러나 장담하건대, 이번 문민정부 교육개혁안에서는 물론, 앞으로 있을 다른 정부의 교육개혁안에서도 이 핵심문제를 직접 제거하려드는 개혁안이 나오기는 어렵지 않다. 적어도 정부주도형 교육개혁안에서는 상전벽해가 차라리 쉽지, 대입정원 조정과 학생선발권의 자율화는 나타날 가능성이 없을 성싶다. 그러니 이 또한 옛날 ‘개선안’의 재탕일 뿐 근본적 개혁안은 못 된다. 단지 뚫어진 낡은 옷을 꿰매는 실과 천에다 화려한 색상으로 장식했을 뿐이다.

셋째, 채찍과 당근이라고 하는 전통적인 교육통치 수법에서도 개혁이 아닌 개선안만 나왔다. 말 잘 듣는 학교는 정부의 지원과 특혜를 받을 것이고, 그렇지 않은 학교는 손해를 볼 터이니 알아서 하라는 행간의 전달사항을 못 읽을 아둔한 대학이 어디 있랴. 이른바 평가인정제나 대학현장 제정은 같은 경우를 그 예로 들 수 있다.

내가 지적하려는 문제는 개혁이냐 개선이냐를 놓고 시비하자는 데 있는 것이 아니다. 어차피 교육개혁안은 교육 외적 동기에 의해 영향받을 수밖에 없는 것이다. 우리나라만 그런 것이 아니다. 선진국들의 경우도 마찬가지다. 교육개혁안이나 교육정책이 제시될 때 영향을 미치는 교육 외적 동기가 국가적 차원의 문제의식이나, 역사적 차원의 위기감 같은 정치적 성격을 지닌 경우에는 그 안의 명칭이 개혁이냐 개선이냐

를 따질 필요가 없다.

겉으로는 개혁이라면서도 실제로는 개선에 그치는 정책이라 해도 그 내용이 어느 특정한 집단이나 세력의 부당한 이익 또는 기득권의 보호보다 범국가적·범국민적 이익을 확대하려는 지향성을 지키고 있는 한, 교육문제를 왜 정치에 이용하느냐거나 교육정책안의 이름이 왜 그러냐거나 하면서 시비하는 교육전문가는 없을 것이다.

내가 문민정부의 교육개혁안을 비판적 안목으로 거론하지 않을 수 없는 이유는 크게 두 가지다.

첫째, 지난날 우리나라 대학교육의 역사가 파행적이었다는 사실을 전제로 한 교육개혁안이다. 그럼에도 불구하고, 그 잘못된 역사의 원인을 외면한 채 피상적 현실만을 '개혁'하려 하고 있다. 1960년대 이래의 우리나라 대학교육 정책사는 한마디로 군사정권 위주의 교육사라 할 수 있다. 5·16 이후 최고회의, 공화당 정부, 유신시대, 5공 정권을 이어오면서 우리나라 문교정책의 기본방향은 대학교육 통제라는 하나의 일관된 원칙 밑에 전개되었다. 그것은 정통성을 결여한 정권담당 세력의 처지에서는 가장 위협적인 정치적 대항세력인 대학생 인구의 증가를 최대한 억제해야만 한다는 패권주의적 지배원칙으로 볼 때, 당연한 결론이다. 역대 군사정권의 대학교육 억제 정책은 한마디로 되도록 대학생 인구를 늘리지 않으면서, 대학의 운영과 교육에 정부가 적극적으로 개입·감독하고, 나아가서는 정부가 주도권을 잡고 국가 전체의 대학교육을 통제·조종하려는 정책이라고 말할 수 있다.

군사정부가 정권을 장악한 직후 착수한 첫번째 대학 통제정책이 바로 대학정비안이었다. 그 결과, 1961년에 13만3천9백여 명

이던 대학생수는 1963년에 10만5천여 명까지 줄었다가, 1969년에는 13만2천9백여 명으로 다시 늘었지만, 결국 1961년에 비해 770여 명이 준 셈이다. 대학 인구를 점진적으로 불러가기 시작해야 했던 시기에, 반대로 줄이는 데 몰두했던 1960년대 군사정권의 대학통제 정책은 그 이후 모든 대학정책들이 연쇄적으로 실패를 거듭할 수밖에 없도록 만드는 원인으로 작용해 왔다. 5공 초기인 1981년 '7·30교육개혁 조치'의 일환으로 대학입학 정원을 급증하면서 대학입시제도까지 덩달아 이른바 졸업정원제로 바꾸게 된 것도 그 중 한 가지 예다. 이는 1960년대 이래의 대학교육 인구 증가 억제 정책의 영향이 1970년대 말까지 거의 20년 동안 누적되어 온 결과, 필연적으로 취할 수밖에 없었던 패착이었다고 말할 수 있다.

요약하면, 군사정권 이래로 대학교육에 대해 정부의 정책적 관심이 적극적으로 나타났는데 처음에는 대학 인구의 규모와 운영에 대한 통제권을 강화하기 시작했고, 1968년부터는 정원조정과 입시제도에서 적극적 통제를 행사하기 시작했다고 정리할 수 있다. 이러한 군사정권의 파행적 대학교육사의 두 요소인 정원제도와 입시제도에 대한 정부 통제 의지가 문민정부의 교육개혁안에서도 여전히 강력하게 드러난 사실을 보면서도 문민과 군부의 교육개혁을 구별할 도리가 없다.

둘째, 지난 30여 년의 파행적 대학교육사로 인해 우리나라의 대학교육은 질적으로 자유로운 성장을 도모할 수 없었고, 도덕적으로는 부패와 타락의 토양에서 발을 뺄 수 없었다. 그런데 이번 개혁안에서는 이 부분에 대한 개혁의지가 미흡하다. 지난 30여 년의 대학교육사는 한마디로 질 높은 대학

교육을 실천할 가능성이 있는 양심적 학교 일수록 정원 배정에서 불리했고 통계와 간섭을 심하게 받아왔던 데 비해, 그와는 반대편에 있는 다수 학교들이 유리한 대접을 받아왔다고 요약할 수 있다. 그 결과 우리나라 최고 수준의 대학이라고 일컫는 몇몇 대학들이 국제적 수준에서는 5백 등 안에 들지 못하는 부실 교육기관으로 자리잡게 되었다. 만약, 누군가가 있어서 설사 세계적 기준에서는 그런 수준의 대학들이라 해도 국내에서는 이른바 명문대학이라고 손꼽히는 학교들이나 그런 대학의 학생인구 증가비율과 그 반대편에 해당하는 대학들의 학생인구 팽창비율을 비교해 본다면, 지난날 우리나라 대학교육의 파행적 역사가 단순히 정권적 차원에만 원인이 있어서 계속된 것이 아닐 수도 있겠다는 짐작을 하기 어렵지 않을 것이다. 우리나라 대학교육의 현대사는 부끄럽지만 교육을 빙자한 부패와 타락의 역사와도 궤를 같이해 왔던 것이 사실이다. 부패와 타락의 풍토에 뿌리를 내리면서 지난 30여 년에 걸쳐 거대하게 성장한 이른바 기득권 세력들이 있을 것은 당연한 일이다. 어쩌면 불순한 기득권 세력의 힘이 우리나라 대학교육 역사의 방향을 설정해 왔는지도 모른다는 의심마저 들 정도다.

칼국수를 양심의 표징으로 삼아온 김영삼 문민정부의 교육개혁안에서 대학교육의 파

행적 역사와 더불어 자라온 부도덕과 부패에 대한 척결의지나 개혁방안이 들어 있지 않은 것은 좀 이상하다. 절대권력은 절대부패한다는 일반론을 적용한다면, 개혁하고 수술해야 할 절대부패의 조건내용이 어떠한지를 분별하는 일이 결코 어렵지 않을 터임에도 불구하고 문민정부의 교육개혁안에서는 일언반구 언급이 없다. 주는 대로 칼국수만 먹으라는 개혁안인가.

21세기에 대비하기 위한 대학교육 전략과 방안은 이 두 가지 과제가 개혁 또는 해결되지 않는 한, 아무리 화려한 껍질로 바꾼 개혁안일지라도 절단코 성공할 수 없을 것이기에, 나는 문민정부의 교육개혁안에 대해 감탄만 하고 칭찬만 할 수가 없다. ■

김인회/연세대학교 교육학과를 졸업하고 동 대학원에서 교육학 석·박사학위를 받았다. 이화여자대학교 사범대학 부교수와 한국교육학회 교육철학연구회 회장을 역임하고, 현재 연세대학교 교육과학대학 교육학과 교수로 있으면서 박물관장을 맡고 있으며 KBS 객원 해설위원으로 활동하고 있다.

주요 저서로 『한국교육의 역사와 문제』, 『한국무속사상연구』, 『한국인의 가치관 - 무속과 교육철학』, 『교육과 민중문화』, 『교육사 교육철학강의』, 『새시대를 위한 교육의 이해』 등이 있고, 교육과 무속에 관계되는 공저 및 논문을 다수 발표하였다.