

大學卒業定員制의 變形過程 考察

姜 信 澤

<目 次>	
I. 序 論	1. 背景과 내용
1. 研究의 目的	2. 運營의 實態와 問題點
2. 研究의 方法과 限界	3. 後續措置
II. 分析上의 考慮事項	IV. 變形過程의 分析
1. 問題(또는 質問)	1. 變形의 모습
2. 分析의 視角	2. 變形의 過程
III. 卒業定員制의 運營	V. 맺는 말

I. 序 論

1. 研究의 目的

이 글은 大學卒業定員制의 運營實態를 고찰하여 우리나라의 行政體制와 관련된 몇 가지 특징들에 만들어 내는 특이한 樣相을 파악하고 이해해 보려는 것이다. 1980年代 初半에 우리나라의 여러 大學들은 卒業定員制를 운영하는 과정에서 크고 작은 여러 가지의 鎮痛을 겪었으며 이와 같은 鎮痛이 社會問題化되자, 卒業定員제의 본래의 모습은 變形되어 갔다.

行政學徒의 입장에서 매우 궁금한 것은 왜 卒業定員制가 가지고 있는 「大學教育의 質을 향상시킨다」고 하는 본래의 趣旨를 살릴 수 있는 細部事項에 관한 關心은 사라지고 大學行政의 온 力量이 大學生 超過募集人員의 脱落問題에만 集中되고 급기야는 그 改善策도 이와 같은 超過人員의 脱落發生을 방지하는 쪽으로 歸結되고 말았는가 하는 점이다.

즉 이 글의 目的은 卒業定員制가 그 執行過程에서 變形되어 가는 樣相을 묘사하고 理解함으로서 行政體制의 動態의 一部나마 알아 보려는 것이다. 따라서 우리는 여기서 卒業定員제에 대하여 제기되었던 그동안의 贊反論을 반복하거나 그 功過를 따지거나 그 어떤 特定人을 비난하려는 意圖는 없다. 왜냐하면, 하나의 行政制度 또는 政策이 그 운영과정에서 變形되어 가는 과정은 그 자체로서 行政學徒가 對象으로 삼을 수 있는 중요한 關心領域이 될 수 있기 때문이다. 筆者の 관심은 우리나라의 行政에 特有한 어떤 특징들이 어떻게

* 이 研究는 서울大學校 行政大學院 行政調查研究所의 研究費支援으로 이루어졌다.

相互作用하고 있는가를 알아보려는 것인데 이 글은 하나의 템파적 시도에 불과하다.⁽¹⁾

2. 研究의 方法과 限界

이 글의 목적이 卒業定員制의 變形過程을 묘사하여 理解하려는데 있으나 거기에는 몇 가지 方法論上의 어려움과 限界가 있다.

우선 여기서 사용하고 있는 방법은 卒業定員制의 운영에 부분적으로 참여했던 實務的인 관찰내용의 報告形式인데 가능한 한 객관적으로 報告하는 方法을 택했다. 그런데 行政이나 政策執行의 대막에 관한 事例報告나 묘사가 行政學의 知識을 成長시키는데 있어서 얼마나 도움이 되느냐에 관해서 異見들이 있는 것이다. 즉 行政의 實際에 관하여 그 「속사정」을 알 수 있는 參與者에 의하여 어떤 특수한 實質的인 내용에 관하여 經驗(experience) 한대로 報告하는 것의 行政學의 知識成長에 도움이 될 것이냐에 관한 의문이 있는 것이다.

參與者에 대한 단순한 체험의 報告나 연구가 도움이 되지 않는다고 보는 見解에서는 行政의 研究或 社會科學의 연구방법의主流를 따라야 한다는 것이고 이 때 말하는 社會科學의 研究方法의主流란, 다루어지는 主題가 行政學에 있어서 중요하고 의의가 있어야 할 뿐만 아니라 方法論上妥當해야 된다는 것을 의미하는데 方法論上妥當性의 기준은 實證的·經驗的인 원칙을 말하며 더 나아가서는 理論的 言明의 檢證을 뜻한다.⁽²⁾

이러한 見解에 따르면 卒業定員제의 細部事項을 누가 언제 왜 어떻게 결정했고 그것이 그후에 어떻게 변했는가를 日誌形式으로 보고하는 것은 아무런 의미가 없다. 이런 見解에 따라 意味 있는(significant) 연구를 하려면 卒業定員제가 사회적으로 「問題」가 되었다는 것은 그 자체만으로서는 研究問題選定의 기준이 되지 못하며 다른 어떤 理論的 기준으로 봐서 문제가 되어야 한다. 즉 적어도 어떤 하나의 理論的 視角에서 보았을 때 「問題」가 되고 중요해야 되는 것이다. 가령, 하나의 政策執行에 관련되는 要因들을 추출하여 소위 模型을 만들고 나서 卒業定員제라는 또 하나의 事例가 이러한 模型과 얼마나 符合되는가를 밝혀 보거나 어떤 하나의 理論的 체계로 부터 導出해 낸 假說을 검증해 보는 것이다.⁽³⁾ 한 걸음 양보하노 위와 같은 연구가 되지 못하더라도 적어도 理論的으로 問題를 제기하고 관련있는 概念◦ 나마 발전시켜야 된다는 것이다.

(1) 이 글의 副次의인 목적은 하나의 行政事例에 관하여 記錄을 남겨 두고자 하는 것이다. 우리는 흔히 社會의으로 큰 爭點이 되었던 行政問題에 관해서도 얼마의 時間이 흐르면 그에 관한 記錄 조차 찾기 보기 힘들어서, 行政現象에 관한 資料가 축적되지 않는 것 같다. 따라서 졸업정원제의 變形過程에 관하여 부분적으로 나마 觀察記錄을 정리해 두는 것은 그 나름대로 意義가 있으리라고 믿는다.

(2) Howard E. McCurdy and Robert E. Cleary, "Why Can't We Resolve the Research Issue in Public Administration?" *Public Administration Review* (PAR), Vol. 44, No. 1 (January/February, 1984), pp. 49-55 참조.

(3) 既存 政策分析模型을 사용하여 卒業定員제에 관하여 研究한 例로서는, 黃泰舜, 政策執行事例研究—卒業定員제의 政策執行事例研究. 서울大學校 行政大學院 行政學碩士學位論文(1985년 2월) 참조.

위의 見解와 입장을 달리하는 見解에서는 行政學研究에 있어서 지금까지 社會科學研究에서 主流를 이루어 온 實證的 經驗主義만을 固守하면 知識成長에서 요청되는 科學活動의 實際的 合理性(the practical rationality of the scientific rationality)을 상실한다는 것이다.⁽⁴⁾ 소위 後期經驗主義 科學哲學(postempirist philosophy of science)에서는 現象學 및 解釋學(pheno:aenology and hermeneutics)과 批判哲學(critical philosophy)의 결해가 받아들여지고 있는데, 行政學研究에 있어서도 이와 같은 연구방법을 받아들여야만 知識이 성장할 수 있으며, 〈り한 立場에 서게 되면 行政事例에 관한 報告나 실무자의 經驗을 근거로 하는 報告도 그것이 行政現象의 解釋과 理解 및 批判으로 이어질 때 行政學知識의 성장에 도움이 된다는 것이다.

위의 두가지 見解는 相反된다고 하기 보다는 補完的인 것으로 보인다. 그런데 筆者의 本論文은 엄격한 의미에서 볼 때 實證的 解釋的 批判的 研究가 요구하는 그 어느 基準도 만족시킬 수 없다고 하는데에 方法上의 限界가 있다는 것을 느낀다. 우선 「卒業定員制」를 行政學과 관련된 어느 理論的 틀에 비추어 分析해 볼 것인지 판단하기 어렵고, 筆者は 解釋學과 批判的 研究의 論理를 아직 잘 모르기 때문이다.

그러나로 이 글은 方法論上으로 볼 때 研究問題의 提起와 識別 또는 探索 정도의 단계에 속하는 것이라고 규정하면 無難할 것 같다.⁽⁵⁾ 이 점에 있어서는 위의 見解들과 관련하여 또 하나의 解明이 필요한데, 이 글은 筆者の 實務經驗과 관련이 있으나, 그렇다고 해서 行政의 內幕을 실질적으로 묘사하는 입장이 아니라 객관적으로 또는 局外者로서 行政에 관하여 그 形態를 알아 보려는 입장은 태하려고 하는 점이다.⁽⁶⁾

결국 이 글은 卒業定員制라고 하는 하나의 行政事例 또는 政策執行事例를 통하여 韓國行政體制가 나타내는 動態의 形式에 관하여 부분적으로나마 묘사하고 理解하려는 것이라고

(4) J. y D. White, "On the Growth of Knowledge in Public Administration," *PAR* Vol. 46, No. 1 (January/February, 1986), pp. 15-24 참조.

(5) James L. Perry and Kenneth L. Kraemer, "Research Methodology in the *Public Administration Review*," *PAR*, Vol. 46, No. 3 (May/June 1986), pp. 215-226에서 研究의 段階(research stages)를 다음 6단계로 분류하고 있다. ① problem delineation, ② variable identification, ③ determination of relationship among the variables, ④ establishment of causality among the variables, ⑤ manipulation of causal variables for policy formation, purposes, ⑥ evaluation of alternative policies and programs.

위 分類는 Everett M. Rogers and Rekha Agarwala-Rogers, *Communication in Organizations* (New York: The Free Press, 1976)에서 導出했다고 한다.

(6) Robert A. Stallings, "Doctoral Programs in Public Administration: An Outsider's Perspective," *PAR*, Vol. 46, No. 3 (May/June 1986) pp. 235-240에서, 行政學研究에 있어서 公共分野의 實務의 研究가 구별되어야 하고 行政學研究의 核心問題(Core problems)를 규정하는데 있어서 形式(form)과 內容(content)이 구별되어야 한다고 말하고 行政學研究는 行政의 形式에 의하여 파악한 核心問題를 다루어야 할 것이라고 提案하고 있다. 여기서 말하는 形式이란, 하나의 理論의 틀에 포함된 構成物(constructs)을 통해서만 파악되는 (日常的) 活動이나 行態의 分析的屬性(analytical properties)을 지칭한다.

할 수 있다.

II. 分析上의 考慮事項

1. 問 題(또는 質問)

이 글에서 解答의 실마리를 찾아보고자 하는 質問은, 왜 어떤 政策이 그 집행과정에 있어서 본래의 趣旨는 忘却되고 枝葉末端의 問題를 解決하려는 노력으로 歸着되어 버리는가 하는 것이다. 이것은 다른 視角에서 보면 왜 政策의 一貫性(consistency)을 유지할 수 없느냐 하는 問題이기도 하다. 그런데 사실상 政策의 일관성이라는 것을 「政策內容의 不變」이라고 해석한다면 현실적으로 그러한 政策이 존재할 수 없고, 執行過程에서 어떤 形태로든 修正 또는 異形되게 마련이다.

政策決定에 있어서의 合理主義와 漸增主義에 관하여 분석하면서, 決定에 참여하는 當事者들간의 相互調節(mutual adjustment)에 의한 爭權주의를 옹호하는 Lindblom은 정책결정의 일관성문제에 관하여 다음과 같이 말한 일이 있다.⁽⁷⁾

……政府決定(government decision)에 있어서의 一貫性은 적절한 規範(norm)이 아니다. 이어 설명한 바와 같이 政府各機關의 事業間의 갈등을 통하여 原子的相互調節과 몇 가지 형식의 戰略的 調節이 이루어진다. 따라서 政府事業間의 一貫性의 缺如는 불가피하며 그것은 當事者間의 相互調節機制의 (작용으로 나타나는 結果의)一部인 것이다.

이와 같이 政策의 一貫성을 유지할 수 없다는 것을 불가피한 사실이라고 인정하더라도, 왜 우리나라의 政策중에는 그것이 調節과정에서 전설적인 成長이나 發展으로 나아가지 못하고 오히려 異化적인 소용돌이(destructive spiral)를 만들어 내느냐 하는 疑問은 그대로 남는다.⁽⁸⁾ 이와 같은 異化적인 소용돌이의 예는 우리의 憲政史에서도 경험한 바 있다. 그리고 이렇게 거친 洪國家의 例가 아니라고 하더라도 우리가 建設이나 經濟分野에서는 발전적인 조절을 경험하면서도 學園問題라던가 기타 社會的인 분야에서는 왜 異化적인 소용돌이를 겪게 되느냐 하는 것이다. 그러한 現象을 社會의 構造的 모순에서 오는 蔽諱의 결과라는 식으로 단을 해 버리면 간단하겠지만, 그런식의 말은 「福券을 사야 당첨된다」라는 말과

(7) Jeremy F. Plant, ed., "Charles E. Lindblom's 'Decision-Making in Taxation and Expenditures'", *Public Budgeting and Finance*, Vol. 6, No. 2, (Summer 1986), p. 84에서 인용.

(8) Bruce Adams는 그의 글 "The Frustrations of Government Service," *PAR* Vol. 44, No. 1, (January/February 1984), pp. 5-13에서 美國의 公職者에 대한 評價의 悪化과정을 destructive spiral을 표현하고 있다. 그에 따르면 美國의 參與的 民主主義, 言論의 自由 그리고 政府를 監視하는 國民은 모두 美國을 발전시켜 온 原動力인데, 이들 原動力이 가지고 있는 否定的側面들(the negative aspects of positive forces)이 美國의 公職者를 사실 이상으로 나쁘게 評價하는 destructive spiral을 만들어 내고 있다는 것이다. 筆者도 이러한 생각을 援用하고 있다.

같아서 크게 도움이 되지 않는다. 더구나 어떤 政策을 둘러싼 相互調節作用(mutual adjustment interaction)에 있어서 直·間接으로 參與 또는 關與하는 當事者들은 모두 肯定의 측면과 否定의 측면을 다 같이 가지고 있는데 왜 否定의 측면들만이 상호 강화되어 나가느냐 하는 것이다.

우리의 大學教育史에 있어서 60年代의 學士考試制와 70年代의 實驗大學改革事業의 일부였던 系列別募集制度는 다 같이 파괴적 소용돌이를 경험케 한例라고 할 수 있을 것이다. 初期의 系列別募集後의 學科配定作業은 일종의 악몽과도 같은 경험이었던 것이다.

2. 分析의 視角

앞에서 제기한 우리의 質問은 이제 다음과 같이 再構成할 수 있을 것이다. 즉

卒業定員制의 운영에 直·間接的으로 관여하는 諸當事者들이 가지고 있는 몇 가지 屬性 중에서 肯定의 측면과 否定의 측면은 각각 무엇이며, 이들이 어떤 方式으로 相互作用함으로써 行政에 있어서의 過程評價보다는 結果評價를, 複雜性보다는 單純性을, 多樣性보다는 一體性을, 그리고 伸縮性보다는 硬直性을 強化하는가

라는 것이다. 따라서 卒業定員제의 운영과 直接·間接으로 관련이 있는 當事者와 그들이 지닌 특기의 긍정적 측면과 否定의 측면들에 관하여 먼저 알아 볼 필요가 있다.⁽⁹⁾

여기서 말하는 當事者는 넓게 잡아서 國民, 政黨과 利益集團, 國會, 行政首班을 정점으로 하는 政務機關, 行政機關, 大學, 監視機關 및 言論機關 등이다. 이 모든 當事者로서의 각 기관이 우리나라의 大學行政에 있어서 各樣各色의 利害關係를 가진 기관이며 그 存在價值가 있다·는 것은 두말할 나위도 없다.

첫째, 我們 나라 大學의 오늘과 같은 成長에 있어서 國民들, 특히 學父母들의 높은 教育熱과 헌신적 회생이 긍정적 요인으로 작용하였으나 아직도 一般的으로 教育을 너무 手段視하며 공식적인 學歷을 너무 重視하는 부정적 측면도 있다. 따라서 子女가 大學에 가서 무엇을 배우느냐 하는 것보다 명성높은 學科에서 卒業狀을 받는다는 것 자체가 목표가 되는 수가 많다. (물론 이것은 學父母만의 책임만이 아니고 社會的 狀況의 문제이기도 하다.)

둘째, 政黨과 利益集團이 國民輿論을 수렴하고 대변해야 된다는 것은 教科書의 말이기는 하나 긍정적인 측면인데 간혹 學園의 爭點을 黨利·黨略에 이용하려는 흔도 있다.

세째, 國會가 政策形成機能과 行政監督機能을 수행하는 것에 관해서는 言及할 필요조차 없는데, 주회의 운영에 있어서 行政의 時事의 枝葉의 흔을 잡아내려는 경향도 있다.

네째, 우리나라 政務機關은 行政首班의 강력한 指導力의 영도를 받고 있으나 그 構成員은 權威主義의 면에서도 構成員 상호간의 橫的 연계가 약해서 政策이 충분히 조정되지 않

(9) 이 는의 論議는 例示的인 것에 불과함.

는다. ⁽¹⁰⁾

다섯째, 行政機關은 對 社會的인 自律性이 높으며, 유능하고 忠誠心이 강한 公務員들로 구성되어 있으나 身分이 不安하여 政務機關과 上級기관의 指示나 反應에 대하여 너무나 민감하면서도 맹목적으로 順應하려는 경향이 강한 반면 下部 또는 奉下組織과 단체에 대해서는 강압적인 경우가 많다. ⁽¹¹⁾

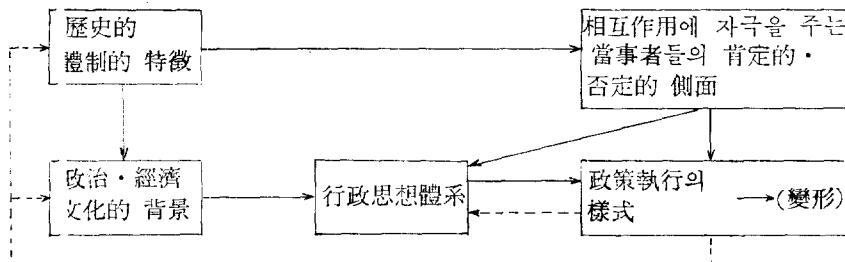
여섯째, 大學들은 국립대학을 제외하고는 모두 독자적인 建學精神과 財政的 자립성을 가지고 있으나 學生들의 登錄金에 크게 의존하기 때문에 財政이 취약하며, 따라서 學生定員을 증원시키는 것을 마치 至上課題처럼 운영하다 보니 文教部의 강력한 규제를 받고 있다. 취약한 財政으로 인하여 모든 大學이 短期에 教授人力과 教育施設을 확보하기는 어렵게 되어 있다.

일곱째, 言論機關은 政務機關이 필요로 하는 深層的 政策情報 를 수집·보고함으로써 그 르된 政策을 바로잡아 주게 하지만 그 과정에서 行政에 개입할 소지가 있고 단편적 정보를 사건중심으로 보고하는 경우 行政機關에는 사건과 문제만이 있는 것으로 보고될 가능성이 높다.

여덟째, 言論機關은 行政을 감시하고 국민여론을 계도하고 수렴한다고 하는 긍정적인 면이 있는 반면, 行政에 있어서의 政策의 平常의인 내용보다는 人物과 事件에 관하여 過誤와 弱點, 例外와 爭點을 중심으로 보도하려는 성향을 가지고 있다.

이상과 같이 大學의 學事政策管理와 관련이 있다고 생각되는 여러 當事者들의 긍정적 측면과 부정적 측면을 극히 單純화시켜서 열거해 보았는데 이것은 완전한 目錄도 아니고 또 여기서 그 도든 것을 相互關聯시켜서 분석하기에는 너무 큰 作業이다. 다만 위에서 言及한 것들은 後述하는 「變形過程의 分析」에서 가능한 한 여러 방식으로 變形過程을 理解하는데

그림 1. 變形過程의 經路



出處：政治心理學分析의 基本形式援用

(10) 얼마전 文公部長官은 公式記者會見에서 「國務會議를 活性化하기로 했다」고 發表한 일이 있다.

(11) 美國의 言論이나 國民들은 官僚들을, 한편으로는 겁 많고 無能하며 硬直되어 있다고 생각하면서도 다른 한편으로는 거만하고 不吉하며 악랄하고 勢力擴張을 하려는 사람들이라고 생각하기도 한다는 것이다. 上揭 Adams의 論文 참조.

관련을 시켜 보고자 한다.

이상은 要因들이 卒業定員制의 變形過程에 영향을 미치는 方式을 좀 더 限定된 脈絡속에서 다루기 위하여 간단한 經路를 상정하기로 한다. 이 經路는 行政行爲者의 心理的分析과 行動을 연결시키는 準據들의 援用이다.

즉 그림 1에 표시한 바와 같이 當事者들의 特성은 直接적으로 政策執行의 樣式을 形形시키는데 영향을 미치기도 하지만 다른 한 便으로는 行政 및 政務機關의 行動選擇基準이나 準據가 되는 行政思想體系를 거쳐 간접적으로 政策執行의 양식을 变形시킨다고 할 수 있다.

이제 行政思想體系와 政策執行의 樣式에 관하여 생각해 보기로 한다.

行政思想體系는 政策執行 또는 行政管理의 主役들에게 영향을 미치는 行動選擇의 기준 또는 準據라고 할 수 있다. 構造一機能論에서는 社會的 行爲者的 行動선택의 기준으로서 類型變數 (pattern variables)라는 것을 제시한 일이 있는데 여기서 말하는 行政思想도 그러한 의미에서 생각한 一種의 行動選擇의 기준이라고 할 수 있다. 즉 行政機關의 公務員들이 구체적인 行政行爲를 하는데 있어서 準據할 기준의 체계가 行政思想의 體系라고 할 수 있는데 이것은 흔히 行政理念이니 또는 行政文化니 하는 생각과 脈絡을 같이 하는 것이다.

우리나라의 行政運營에 있어서는 그 起源을 달리 하는 세갈래의 行政思想體系가 混在하고 있다고 생각한다. 그 각각의 體系에 관하여 理念, 規範 그리고 運營基準이라는 3단계를 포함하여 요약해 보고자 한다. ⁽¹²⁾

첫째는 朝鮮朝의 遺產으로서 聖人君子인 知識階級에 의한 支配(德治)를 統治理念으로 하고 三綱 五倫을 行政規範으로 하며 位階秩序를 平常의 運營上의 基準으로 삼는 行政思想의 體系이다.

둘째는 舊韓末 開化期와 日帝의 식민지 통치의 영향으로 물려 받은 法治國家의 理念下에 合法性이라는 규범과 法的 節次라는 운영상의 기준을 가진 行政思想의 體系이다.

세째는 解放後의 潮流에 따라 받아들인 民主政治의 理念下에 1人 1票(one man one vote)를 토대로 한妥協과 合理性이라는 規範下에 計算과 能率을 구체적인 운영기준으로 가진 行政思想의 體系이다.

위 세가지의 行政思想體系는 表 1과 같이 요약해 볼 수 있을 것이다. 그런데 이와 같은 생각을 三分히 展開하자면 그 자체가 하나의 獨립된 研究課題가 될 것이므로 여기서는 詳論을 피하고 그저 하나의 試論的 推定으로 삼고 論議를 전개하고자 한다.

위에서 推定한 行政思想의 내용은 각기 그 나름대로의 體系가 있고 다 바람직한 것인데 우리의 경우 그들이 混在하고 있다는데 問題가 있어 보인다. 다시 말해서 하나의 支配의 思想의 體系로부터 다른 思想의 體系로 移行하자면 論理的・思想的 論爭과 때로는 物理的

(12) Daniel Katz and Robert L. Kahn, *Social Psychology of Organizations* (New York: Wiley, 1975)에서 組織의 基礎에는 Value, Norm, Behavior가 있다고 하는 생각을 참작하였다.

〈表 1〉 行政思想體系의 混在

思想體系의 構成		時代別	朝鮮朝遺產	日帝統治의 영향	解放後의 潮流
理念			聖人君子의 支配 (仁義禮智信과 權威)	法 治 國 家 (權利·義務)	民 主 政 治 (自由·平等)
規範			三綱·五倫	合 法 性	妥協과 合理性 (1人 1票)
運營基準			位階秩序	法 的 節 次	計算과 能率

특생을 거쳐 克服해 나가고 受容하는 것인데 우리의 경우는 이와 같은 内面的·知性的 克服을 거치지 못하고 日帝의 支配 및 第二次大戰의 終結과 같은 非主體的인 歷史的 事件에 의하여 하나의 思想體系위에 또 다른 思想體系가 겹쳐지고 그래서 混在하게 된 것이다.

各各의 行政思想體系는 개별적으로 훌륭한 것이라고 하더라도 混在해 있기 때문에 行動選擇의 基準으로 混亂과 折衷이 생겨 나며 어떤 형태로 결충이 되느냐에 따라서 肯定의 으로 작용할 때도 있고 否定의 으로 작용할 때도 있어 보인다.

이들의 組合關係가 실제의 行動選擇에 있어서 順機能的으로만 작용하는 경우란, 民主政治의 理理念과 그 下位規範과 基準이 具現되면서도 餘他의 行政思想중 法治主義나 人本主義 등이 加味되는 경우라고 할 수 있고, 逆機能的으로만 작용하는 경우란 聖人君子然하는 權威主義의 理念의 支配下에 「惡法도 法이다」라는 식의 合法性의 표방으로 硬直化된 節次속에서 計算과 能率을 내세운 數量的 基準이 劃一의 으로 강요되는 경우일 것이다.

이와 같은 行政思想이 行政行爲의 선택에 있어서 어떻게 작용할 것인가 하는 것은 앞에서 列舉한 '當事者들의 어느 特徵이 狀況의 要因으로서 영향을 미칠 것인가에 따라 달라지는 同時에 政策執行 또는 行政運營의 樣式과도 관련이 있을 것으로 생각된다.

즉 政策執行에 관련된 여러가지 方式이나 認識의 결합관계에 따라 정책집행의 樣式이 多樣한 類型으로 나타날 것으로 보인다.⁽¹³⁾

첫째는 政策形成의 方式이다.

- ① 國會를 포함한 「통상적」인 政治과정을 통하여 形成
- ② 執權與黨의 指導와 參與하에 형성
- ③ 臨時特別機構에 의하여 형성
- ④ 政務機關의 政策參謀에 의하여 형성
- ⑤ 行政機關의 所管系線을 통하여 형성 즉 補議制度에 의한 形成

둘째는 政策執行을 규정 또는 認識하는 방식이다.

- ① 政策을 하나의 一般指針으로 인식
- ② 政治勢力간의 협상에 의하여 타협된 合意內容을 존중

(13) 이 部 分의 논의는 그 基本構成만을 개조식으로 列舉하고 상세한 논의는 避하기로 하겠다.

③ 法令의 제정과 시행으로 인식

④ 目的—手段關係 또는 原因—結果關係의 定立과 그에 따른 行動으로 인식
세째는 政策執行時의 關與範圍이다.

① 政黨 또는 관련된 利益集團과의 협의와 相互作用下에 집행

② 政務機關과의 협의하에 집행

③ 所屬行政機關의 系線構造를 통하여 단독으로 집행

네째는 政策執行에서 사용되는 誘因이나 賞罰體系(incentives or reward and punishment system)이다. 여기에는 정책집행 對象者 또는 集團에게 적극적인 誘引을 줄수도 있고 罰과 制裁를 주고 할 수도 있다.

이제까지 개괄적으로 살펴 본 視角들을 연결시켜 보면 어떤 檢證可能한 假說을 도출할 수는 없으나 다음과 같이 推論(conjecture)해 볼 수는 있을 것이다. 즉 「卒業定員制의 운영에 있어서 國民과 學父母, 政府當局者와 大學關係者 그리고 言論媒體의 期待와 要求, 批判과 不滿 등이 자극을 주어 行政機關과 그 相對方의 행동선택에 있어서, 混在된 行政思想體系內의 植威主義의 理念과 合法性의 規範 및 實用的 計算上의 數的 基準이 그 準據基準으로 강하기 작용함으로써 卒業定員制 執行이 가지고 있는 特수한 樣式(mode)을 單純化 劃一化 硬直化의 방향으로 變形시켜 나갔을 것이다.」

이제 卒業定員制의 運營實態에 관하여 알아 보기로 하자.

III. 卒業定員制의 運營

1. 背景과 内容

卒業定員制과 함께各大學의 「卒業定員의 30% 해당 人員을 초과모집하여 大學의 入學機會를 확대시키되 學業의 경쟁을 통하여 卒業定員 해당자만 졸업하도록 함으로써 大學教育의 質的 標準을 향상시키려는 制度」라고 정의할 수 있다.⁽¹⁴⁾

周知하는 바와 같이 卒業定員制는 우리나라에서 커다란 政治的 變革이 일어나고 있던 1980年에 教育改革의 一環으로 채택된 制度로서 혼히 「7.30 教育改革措置」라고 불리우는 여러가지 제도개혁중의 하나인 것이다. 7.30 教育改革措置에는 課外공부의 근절, 大入試制의 國家學力考查制로의 轉換, 大學本考查의 실질적 폐지 및 高校內申成績의 대폭적 반영 등을 포함하는 大學入試制度의 변경, 教育大學 및 放送通信大學 등의 四年制大學 昇格 등 일련의 教育革新政策이 포함되는데 卒業定員制는 이러한 政策들과 더불어 결정된 主要改革施策의 하나였으며 大學學事運營에 있어서 중대한 變革이며 획기적인 轉換을 의미하는 것

(14) 文部省, 大學教育의 改革과 決斷 一卒業定員制의 定着을 위하여— (1983년 7월), p. 31.

으로 평가되었다.⁽¹⁵⁾ 이制度가 大學學事運營에 있어서 획기적 轉換이라고 평가되는 理由는 종래에는 政府가 大學의 質을 관리하기 위하여 주로 入學定員의 統制에 치중하던 것을 卒業定員의 統制로 전환하였기 때문이다.

卒業定員制를 도입하게 된 背景에는 그동안의 教育實態에 관한 다음과 같은 政府의 판단이 있었다.⁽¹⁶⁾

첫째는 高等學校教育의 문제이다. 그동안의 大學入試에 편중된 교육으로 말미암아 교등학교의 學校教育은 정상적인 全人教育機能이 마비되고 入試爲主의 형식적 注入式教育으로 전락하였으며 大學入試를 위한 과열된 課外공부가 성행하여 학교교육의 不在現象을 초래하였다는 것이다.

둘째는 大學教育 자체의 문제이다. 무엇보다도 入學定員制下에서는 學生이 대학에 입학만 하면 졸업할 수 있을 만큼 大學이 타성적으로 운영되어 왔다는 것이다. 또한 그동안의 大學의 勉學氣風이 低調하였는데 그 이유는 經濟發展 등에 따른 人力需要의 증가로 大學이 外形的・重的으로만 膨脹한 반면에 教授人力과 施設 등이 부족하여 상대적으로 教育의 質을 저하시켜 왔다. 그럼에도 불구하고 大學자체가 스스로 教育의 質을 向上시키고자 하는努力이 未洽하였는데 그 구체적인 실태를 보면 教授學習方法은 注入式講義爲主이고 教育課程에서는 새로운 學問的 發展을 도모하고 社會的인 適合性을 높이려는 노력이 未洽했다는 것이다. 그나마 아직도 공부하는 學生과 研究하는 教授라는 傳統을 확립하려는 試圖가 좌절되어 왔다고 보고 있다. 결국 우리나라의 大學들은 先進 外國大學水準보다 質의으로 不實하여 質的으로 保障된 優秀卒業生의 배출이 불가능하며 創意的인 技術開發의 부진으로 外國技術의 導入에 의존하는 상태로서 國際競爭力を 약화시켜 高度 產業社會의 實現을 곤란하게 만들고 있다는 평가였다. 大學人們은 이상의 지적에 관하여 반박할 말이 많겠지만 여기서는 7.30 教育改革의 卒業定員制의 도입과 관련하여 改革當事者들이 지적했던 大學의 실태를 그대로 적어본 것이다.

세째로 卒業定員制 實施以前의 教育實態와 관련된 社會的 측면에서는 여러 가지 문제가 있었다. 무엇보다도 고등학교 교육의 平準化와 보편화 현상으로 인하여 증가한 大學志望者를 받아들일 만한 大學의 入學定員이 부족하여 再修生이 누적되어 社會問題化되어 갔다는 것이다. 또한 入試地獄이라고 까지 불리우는 만큼 치열해진 大學入試競爭에 대비하는 課外學習의 盛行으로 과다한 課外費支出이 이루어지고 이와 같은支出로 인하여 가정경제에 큰 압박을 가하였을 뿐만 아니라 家庭間의 소득격차가 노출되어 심한 遷和感을 造成하기에 이르렀다는 판단이었다.

(15) 金鍾喆 外, 大學學事實態調查報告書(1984년 3월), p. 88.

(16) 前揭, 大學教育의 改革과 決斷, pp. 29-30. 및 文教部, 卒業定員制改善解說資料(1983. 8. 19) pp. 1-4 참조.

이 상고 같은 教育實態에 관한 認識과 판단이 卒業定員制를 채택·시행하게 한 것이다. 즉 卒業定員制의 필요성에 관하여 다음과 같이 주장하고 있다.⁽¹⁷⁾

첫째는 大學의 入學機會를 확대해야 되는 不可避性이다. 그 이유는 大學入學의 門戶를 넓히므로써 大學入試競爭을 완화시켜서 그동안 과열되었던 課外공부를 해소하고 入試爲主의 형식적·주입식고등학교 교육을 全人教育으로 정상화되도록 유도하며 아울러 누적되는 再修生數를 감소시켜야 된다는 것이다.

둘째는 大學內에서의 競爭體制를 도입해야 되는 不可避性이다. 그 이유는 경쟁을 통하여 우리나라의 大學을 공부하는 大學으로 그 體質을 전환시키므로써 勉學하는 雾圍氣를 높혀 質的으로 보장된 高級人力을 배출해야 되겠다는 것이다. 여기에는 한국 大學의 만성적不安定要因이 되고 있는 學生들의 氣風을 勉學하는 風土로 전환시켜야 되겠다는 政策的 態圖도 있었다. 쉽게 말해서 學生들이 學業에 热中하지 않으면 脱落되게 만들어서 그들로 하여금 학원고요에 가담하지 못하게 하려는 것이다.⁽¹⁸⁾

세째는 私立大學의 教育財政을 간접적으로나마 支援하려는 뜻도 담겨져 있는 것으로 해석된다.⁽¹⁹⁾ 우리나라의 私立大學들이 그 財政의 큰 부분을 學生들의 登錄金에 의존하고 있는 것이 현실인데 이들 大學의 入學生數를 증가시켜 주면 그만큼 財政에 여유가 생기고 그 餘裕財源으로 教授와 施設을 확충할 수 있기 때문이다. 더구나 再修生問題와 관련시켜 생각할 때, 大學에 入學하기 위하여 學館等에서 고등학교 과정을 반복하는 학생들의 一部나마 大學에서 吸收하여 大學課程을 이수케 하면 學生들도 社會的 進出에 좀 더 유리한 教育을 받을 := 있고 大學들도 그만큼 財政上의 여유가 생기는 利點이 있다고 할 수 있다.

이상과 같은 필요성에 따라 1981年度부터 구체적인 施行에 들어간 우리나라의 卒業定員制는 각 大學의 卒業定員의 30%를 초과 입학시키고 그들중 自然脫落, 學事懲戒나 엄격한 學事管理 등에 의한 脱落率을 포함하여 第4學年 進入時까지 적어도 20%를 탈락시키고 卒業定員의 100% 해당자까지만을 正式으로 졸업시키고 나머지는 修了만을 인정하는 제도로 그 모습이 잡혀 갔다. 7.30措置에 있어서는 1982年度 新入生부터 졸업정원의 50%를 増員入學시키고 그에 따라 學事management를 좀 더 엄격하게 시행하도록 유도함은 물론 卒業定員제 시행에 의한 소위 強制脫落 역시 그 比率을 크게 높이도록 構想 決定되었으나 그것이 1981年度에 수정되었다고 한다.⁽²⁰⁾ 그리하여 1982年과 1983年度에는 전국 각 大學이 劃一의으로 卒業定員의 130%를 增員入學시켰다.

2. 運營의 實態와 問題點

「卒業定員制는 다른 어느 國家에서도 그 先例를 찾아볼 수 없는 한국의 獨창적 제도로서

(17) 上揭, 大學教育의 改革과 決斷, p. 31 참조.

(18) 前揭, 金鍾喆 外, p. 88 참조.

(19) 上揭書, p. 88.

(20) 上揭書, p. 89.

우리의 實情에 맞게 勉學雰圍氣를 안정 정착시킬 것을 비롯한 몇 가지 政策意圖를 가지고 發足되었다고 평가되고 있다.⁽²¹⁾ 이 制度가 특수하다는 의미는 이 制度의 입안과정에서 참고로 한 美國 각 大學의 學生脱落率은 學事運營의 結果인데 반해서 우리가 定한 脱落率은 學事運營의 過程을 規制함으로써 教育의 質을 向上시키려 보려고 한 基準이었던 것이다. 따라서 卒業定員制의 운영에 있어서 學事運營의 過程을 改善・向上시키는데에 더 큰 力點이 주어졌어야 함에도 不拘하고 오히려 卒業定員이라는 하나의 基準이 절대적인 基準으로 轉換되고 學事運營의 實態는 副次的인 關心對象이 되었다고 하는데에 問題의 核心이 있었던 것으로 보인다. 다시 말해서 「卒業定員內의 卒業」이라는 것이 目標가 되고 만 것이다. 이와 같은 目標轉換이 일어나기까지의 사정을 살펴 보기 위하여 卒業定員制의 運營과 관련된 學事管理의 實態와 「學事減員」의 方法 등을 검토해 볼 필요가 있다.

(1) 學事管理의 實態

文教部의 解說에 의하면 卒業定員제가 우리나라의 大學들을 공부하는 大學으로 모습을 바꾸어 놓는데 크게 이바지 하였다고 한다.⁽²²⁾ 즉

첫째, 大學에서 勉學雰圍氣가 정착되어 가고 있다는 사실이다. 종래에는 入學이 곧 卒業을 意味하였다라고 할 수 있었으나 이제는 學生들自身이 열심히 공부하지 않으면 도저히 卒業을 할 수 없다는 것이 강하게 인식되어 있어 大學을 이제 공부하고 研究하는 分위기로 현저하게 바뀌었다. (이하 중간 생략)

둘째, 教授들은 密度있는 授業의 展開와 學生들의 예리한 質問에 答하기 위해 學問研究에 더욱 力을 두하게 되었으며 大學에서도 學事改革委員會를 중심으로 教授學習方法과 教育課程의 改善, 評價의 合理的 운영 등 質向上을 위한 學事改革을 착실하게 추진하고 있다. 그동안 모든 大學이 크게 변모하고 있지만 그 중에서도 地方大學이 괄목할 進度를 보이고 모든 大學이 競爭社會로 정착되면서 大學間의 質的 격차는 지난날 보다 현저하게 줄어 들었다.

세째, 종래 一部 私學에서 자행되던 學事不條理를 자연적으로 소멸시키는데 크게 寄與하여 이제는 不條理가 자취를 감추게 되었다.

네째, 卒業定員制로 大學入學門戶가 확대되어 過熱되었던 大學入試競爭을 완화시키는데 크게 공헌하였고 再修生이 늑적되어 야기되었던 社會問題가 이제는 해소되어 가고 있다.

다섯째, 이 制度는 入試生들의 무모한 大學進學風土를 점점 바꾸어 가고 있다. 종전에는 大學에 入學만 하면 별탈없이 졸업할 수 있었으나 이 制度의 실시로 자신이 선택한 大學 또는 修科에서 學習能力이 모자라 남에게 뒤지게 되면 졸업할 수 없게 되기 때문에

(21) 上揭書, p. 89.

(22) 文教部, 卒業定員制改善解說資料, (1983. 8. 19), pp. 5-6 참조.

學生들은 자신의 능력과 적성에 맞는 學科와 大學을 선택하고 있어 大學入試에도 크게貢獻하고 있는 것이다.

이상과 같은 文教部의 평가를 否定하기는 어렵다. 그러나 또 한편으로는 그것을 전적으로 받았을 때에는 잘 수긍이 가지 않는 점도 있다. 즉 이 制度로 인하여 大學의 入學機會가 확대되고 大學의 勉學風土가 달라진 것만은 확실하나 그와 더불어 大學教育의 質이 향상되었다고 판단하기에는 너무 時期尚早라고 생각할 만한 資料가 있기 때문이다. 다시 말해서 教授學習方法과 教育課程의 개선, 評價의合理的 운영 등 教育의 質을 향상시키기 위하여 學制改革을 꾸준히 추진하고 있는 반면 教育與件은 一時의이나마 다소 惡化되었기 때문에 學制改革努力의 成果는 教育與件이 좀더 개선된 다음에나 나타날 것으로 보이기 때문이다.

1983年에 몇개의 大學을 對象으로 조사한 資料⁽²³⁾에 의하면 卒業定員制가 채택된 1980年度를 기준으로 놓고 볼 때 教授—學習의 與件에 있어서 아직 未洽한 點이 있다. 즉 教授의 資質, 收授一學生比率, 教育課程, 施設과 設備 그리고 研究活動面에서 볼 때 教授의 資質이나 教育課程, 그리고 施設과 設備面에서는 다소의改善이 뒤따랐으나 教授—學生比率과 研究活動은 오히려 惡化되었기 때문이다.

우선 教授數의 增加率은 1977年~1980年間보다는 1980年~1983年間의 증가율이 높은 大學들이 있고 教授중 博士學位 所持者の 증가율도 같은 樣相을 보이고 있어 다소 개선되었다고 할 수 있다. 그리고 教育課程에 있어서 講座數의 증가가 있었고 施設面에서도 강의실 확보율의 개선을 나타내고 있다.

그러나 다음 表 2가 보여 주는 바와 같이 1977年, 1980年, 1983年을 비교할 때 1980年以後에 大學別 教授 1人當 學生數는 오히려 증가하고 있어서 教育與件은 그만큼 惡化된 셈이다.

〈表 2〉 三個年の 大學別 教授 1人當 學生數 比較

년도	대구교	서울대	연세대	고려대	이화여대	성균관대	경희대	영남대	계명대	전남대	원광대
77	16.4명	16	28.5	26	38	17.9	38	16	18	29	
80	15.3명	17	30.0	27	45	21.4	41	22	25	50	
83	19.6명	20	39.4	44	51	30.2	44	40	30	41	

出處 : 金鍾喆 외, 大學學事實態調查報告書 (1984. 3), p. 112에서 引用.

講座當 學生數에 있어서도 그 規模가 커져서 100명 이상을 수용하는 강좌도 전체 강좌수의 20%를 차지하는 대학들이 많고 서울大를 제외하면 모두 10% 이상이나 된다. 이와 같은 강의에서 注入式 강의를 벗어나서 課題中心으로 討論式 강의가 이루어진다고 하는 것에

(23) 前易, 金鍾喆 외, pp. 109-119 참조.

는 아무래도 無理가 있다.

또한 教授들의 연구활동면에서 볼 때 卒業定員制 실시 이후의 강의부담의 증가와 學習評價方法의 투잡화에서 오는 부담으로 研究活動에서 다소 制限을 받고 있다는 의견이다. 이 상과 같은 상황하에서 學生指導上 여러가지 어려움이 있을 것은 너무나 당연하다.

따라서 例般적으로 볼 때 大學이 각자 大學의 면학분위기를 개선하고 大學教育의 質을 높이기 위하여 각별한 努力を 경주하고 있는 것은 사실이나 그것이 卒業定員制의 導入의 효과라고 判斷하기에는 他與他의 未備로 인하여 여러가지 어려움이 있다고 보아야 할 것이다.

(2) 超過募集人員의 減員方法

卒業定員制의 필요성이나 趣旨에 관한 여러가지의 正當性에도 불구하고 그 실제의 運當方式은 모든 大學이 各系列別 또는 學科別로 졸업정원의 130%에 해당하는 人員을 新入生으로 入學시키되, 그중에서 一定比率의 人員을 4學年 課程의 中途에 修了시키고 4學年末卒業時에는 卒業定員의 100%까지의 人員에 대해서만 學士學位를 수여하고 그 나머지 人員에 대해서는 修了證만을 주도록 되어 있었다.

이와 같은 매우 간단해 보이는 運營方式이지만 그 細部的인 사항을 따져 보면 여러가지 要因때문에 中途修了(減員)人員과 卒業時의 修了(超過)人員의 比率이 실제로 어떻게 나타날 것인가 하는 것은 매우 流動的인 편이 있었다. 즉

卒業定員修了人員 = 募集人員自然脫落人員 - 學事懲戒人員 - 中途修了人員

(但) 自然脫落人員 = (復學生數 + 再入學生數 + 編入學生數 + 留級生數) - (休學者數
+ 未登錄除名者數 + 自退者等의 數 + 一般懲戒除名者數)

위의 式에서 보여 주는 것은 自然脫落人員이 적으면 學事懲戒를 강화하거나 成績順에 의하여 中途修了人員을 人爲의으로 증가시켜야만 卒業定員을 초과하는 修了人員을 감소시킬 수 있다는 것이다. 그런데 中途修了人員數가 적어지면 自然脫落人員數가 많아져야 되는데 그렇게 만들려면 再入學과 編入學을 許可하지 않고 一般懲戒除名者數를 증가시켜야 된다. 再入學과 編入學은 餘席이 없는 한 許可할 수도 없으므로 문제가 되지 않으나 一般懲戒除名者數를 의도적으로 증가시킬 수는 없는 것이다. 왜냐하면 그것은 故意로 學則違反者數를 증가시키는 것과 같기 때문이다.

결국 卒業定員制에 있어서 減員의 方法은 學事懲戒(성적에 의한 징계)와 成績順에 의한 감원으로 귀결된다. 이와 같은 理由로 卒業定員制 實施와 더불어 각대학은 성적에 의한 學事懲戒要件를 강화하였으며 소위 相對評價制에 의하여 成績順에 의한 減員(修了)의 共通尺度를 만들고 中途修了率을 策定하는데 腹心하였다. 이 당시 각대학 教務處長의 主關心事が 成績評價方法과 中途修了率의 策定에 있었다고 해도 과언이 아닐 것이다.

(3) 問題點의 發生

文教部는 卒業定員制를 운영하는 과정에서 발생한 문제점을 다음과 같이 지적하고 있다. (24)

첫째, 선진국의 大學들은 자율적으로 學業에 게으른 學生들을 가려내고 있는데 비해 우리는 大學의 自律이 아닌 國家의 方針에 따라一律的으로 운영하고 있다는 점.

둘째, 超過募集人員을 일정 比率에 따라 탈락시키는 것은 각 대학의 특성을 고려치 않고 制度를 硬直 運營한다는 점.

세째, 中途에 修了되는 學生들 중에는 入試때 成績이 비교적 좋은 學生도 포함되어 있는 경우가 있다는 점.

네째, 中途修了者가 다시 進學・編入學할 機會가 거의 없다는 점.

이상의 지적은 매우妥當하다고 보여지는데 그 구체적인 모습을 좀 더 알아 볼必要가 있다.

무엇보다도 文教部도 인정한 바와 같이 전국의 각 大學으로 하여금 劃一의으로 30%를 초과모집토록 한데에 문제의 根源이 있었다. 이 문제를 同一大學의 學科間의 문제로 놓고 생각하더라도 마찬가지이다. 앞의 式에서 보여 주는 바와 같이 復學生 등의 數가 적고 軍入隊 기타 家事 등의 사유로 休學者數가 많은 學科 즉 自然脫落人員이 많은 學科에서는 成績不良에 의한 學事懲戒除名者數가 적다고 하더라도 中途에 強制로 修了시키거나 卒業時에 學士學位를 주지 않고 수료시켜야 할 人員은 적게 되어 있었다. 실제로 이러한 처지에 있는 學科는 一定基準 이상의 成績을 취득한 자까지도 中途 또는 卒業時에 修了(脫落)시켜야 되는 고민이 적었다.

그러나 위와는 反對의 處地에 놓여 있는 學科들은 成績優秀者까지도 修了(脫落)者로 처리해야 되는 고민을 안고 있었다. 이 때에도 더 엄격한 學習評價와 강화된 學事懲戒에 의하여 成績不良者의 數를 의식적으로 증가시키면 修了(脫落)者的 數가 감소될 수 있지 않느냐 하는 論議가 있었지만 그것은 修了豫定者中一部 人員을 인위적으로 成績不良者로 만들어 버릴 위험을 안고 있었던 것이다.

〈表 3〉 大學別 在學率

구분	대학	학년	서울	전남	경희	계명	고려	성균관	연세	영남	원광	이화
재학률	3	82.8	46.6	56.6	52.9	63.6	59.0	73.9	46.5	51.4	93.1	
(83년 4월 말 현재)	2	88.5	76.2	79.0	82.0	82.5	82.5	87.2	77.8	75.9	96.6	
	1	95.8	94.4	92.0	97.5	97.2	99.6	97.3	96.1	93.7	99.1	

出處：金鍾喆外, 大學學事實態調查報告書(1984. 3.) p. 107에서 引用.

(註) 10에서 재학률을 빼면 脱落率이 됨.

(24) 前: 『卒業定員制改善解說資料』, p. 7.

이러한 事情은 大學間의 관계에서도 마찬가지였다. 表 3이 보여 주는 바와 같이 大學間에는 自然脱落率에 있어서 커다란 差異가 있었다. 물론 3학년의 경우는 순수한 자연탈락후의 재학률만을 나타내는 것이 아니고 모든 脱落者를 뺀 數字이지만 大學間의 自然脱落率의 차이를 보여 주고 있다. 다시 말해서 많은 大學의 경우 이미 2學年初에 15% 내지 20%의人員이 脱落되고 있는 것이다.

文教部가 1983년의 8. 19改善措置 直前에 발행한 弘報冊子에서는 脱落率에 대하여 다음과 같이 지적하고 있다. ⁽²⁵⁾

우리 政府가 채택한 卒業定員制는 30% 脱落이라고 알려져 있습니다. 이 수치가 너무 많은게 아니냐 다시 말해서 학생들에게 너무 苛酷한目標가 아니라는 批判論도 있습니다.

그러나 우리 卒業定員制가 目標로 하고 있는 이 30%의 線은 앞에서 例示한 先進國들의 수치와는 다른 構造를 가지고 있습니다.

우리 頂 도의 30%는 卒業定員보다 30%를 더 뽑는 것이므로 外國大學의 경우처럼 入學定員으로 换算한다면 23.08%에 해당하는 것입니다. 그러니까 10명 중 3명이 脱落하는 것이 아니라 10명 중에서 2.3명이 脱落된다는 것입니다.

이와 같은 기준으로 따져 보면 表 3에 報告된 大學들 중에는 2學年初에 이미 脱落目標에 가까운 人員이 탈락되어 있고 소위 一流大學과 女子大學만이 탈락률이 낮은 것이다.

이상과 같은 見地에서 보면 全國의 大學을 다음 그림 2와 같이 4個의 群으로 분류할 수 있고 이 중에서 실질적으로 第Ⅳ群에 속하는 大學들만이 强制脱落의 負擔을 지고있었던 것이다.

그림에서 보는 것처럼 第Ⅰ群에 속하는 大學들은 自然脱落率이 높아서 中途修了의 필요성이 없고 già 3학년초에 이미 定員上의 餘席이 있는 경우이다.

第Ⅱ群도 자연탈락률이 높아서 中途修了의 필요는 없으나 3학년초의 여석이 없고 卒業時에는 定員未達이 생기는 경우이다.

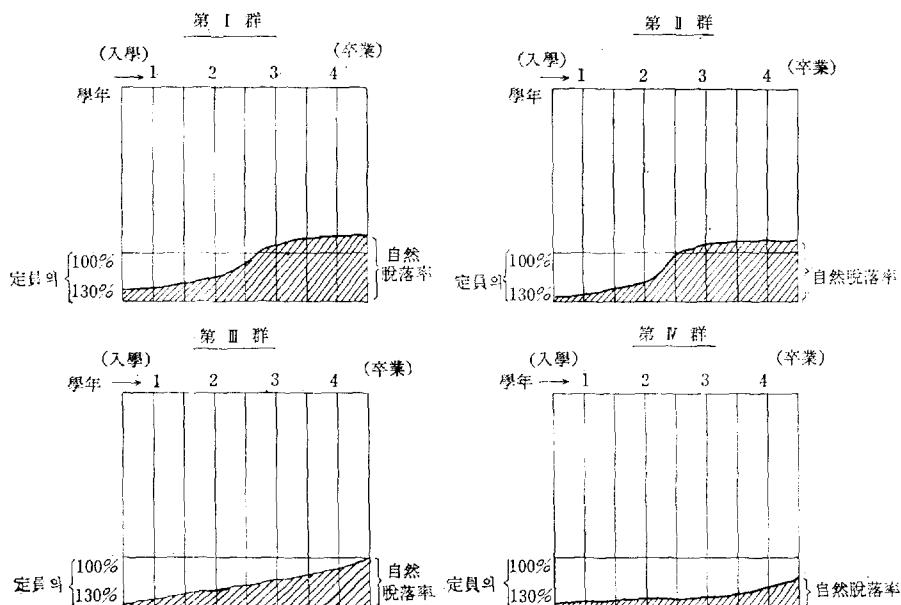
第Ⅲ群은 自然脱落率이 비교적 낮으나 中途修了의 필요가 크지 않고 卒業時에 定員에 가까운 人員만 남게 되는 경우이다.

第Ⅳ群은 自然脱落率이 매우 낮아서 中途 및 卒業時에 修了(脱落) 對象者の 數가 많은 경우이다.

그렇다면 第Ⅳ群에 속하는 大學들만이 學事管理가 잘못되고 있었던 것인가? 그렇지는 않다. 다음은 表 4가 보여 주는 바와 같이 第Ⅳ群에 속하는 서울大學校가 學事懲戒에 의한除名者가 많을 것이다. 그러나 學生들의 質面에서 특히 서울大學校에만 더 많은 成績不良者가 몰려 있더라고 말하기는 어려운 것이다.

(25) 前揭, 文教部, 大學教育의 改革과 決斷, pp. 14-15.

그림 2. 自然脫落率에 의한 大學分類



〈表 4〉 學事懲戒에 의한 除名者 比率

(83년 / 학기 말)

대 학 명	子 分	除 名 者 數	對 象 在 學 生 數	比 率 (%)
서	울	517	16,459	3.14
전	남	289	12,450	2.32
경	회	10	10,367	0.1
계	명	58	9,560	0.6
고	려	110	13,420	0.8
성	관	35	10,198	0.3
연	세	78	13,622	0.6
영	남	127	12,990	0.98
원	광	21	9,058	0.2
이	화	61	12,990	0.47

備考：對象在學生數는 1983. 4. 30 현재 卒業定員制適用對象인 1, 2, 3학년 학생수임。

出處：前掲，金鍾喆外，p. 101.

客觀的으로 보아서 教育與件도 상대적으로 良好하고 學生들의 質도 우수하다고 인정되는 서울大學校와 같은 대학에서 中途脫落에 대한 부담이 더 커진 것이다. 그러나 學則을 그대로 적용하지 않을 수 없는 事情下에서 中途修了者를 脫落하고 나니 社會的으로 말썽이 일기 시작하였고 學生들은 學內소요때마다 「卒定폐지」라는 口號를 외치고 다녔다. 이것은 國會에서도 質疑의 대상이 되었고 文教部 고위 당국자까지도 大學에 對하여 「누가 成績優秀者까지도 脱落시키라고 했느냐」고 헐책하였던 것이다. 그러나當時의 制度下에서는 成績이一定水準 이상자라도 超過人員이 있는 경우에는 成績順에 의하여 脱落(中途修了)시키게 되

〈表 5〉 中途修了者의 修了當時 評點 平均(82년 말)

대 학	구 分	中 途 修 了 者 數	최		고
			최	저	
A		8	0.00	3.33	
B		13	2.06	2.71	
C		34	1.90	2.66	
D		6	2.04	2.54	
E		14	1.05	2.52	
F		2	2.03	2.42	
G		15	—	2.29	
H		3	1.87	2.16	
I		35	0.77	1.70	
	(정원미달)		—	—	

(註) 大學名은 여기서 중요치 않으므로 記號로 표기함.

어 있었다. 成績優秀者도 강제 탈락시켰다고 하는 뜻은 다음 表 5가 보여 주는 바와 같이 評點平均이 2.0(학교마다 다르나 대개 C 해당) 이상인자까지도 탈락시켰다는 뜻이다. 이렇게 성적이 상대적으로 우수한 자까지도 탈락시켰다는 것에 대하여 비난의 화살이 쏟아졌지만, 그 時其의 大學責任者들이 거기에 대하여 裁量的 判斷을 내릴 餘地는 주어져 있지 않았던 것이다.

이상의 간단한 몇 가지 分析이 보여 주는 바와 같이 文教部도 처음부터豫想하고 있었던 대로 卒業定員制는 全國 각 大學이 劃一的으로 新入生을 30% 초과 모집하고 成績順에 의하여 強制脱落시키다 보니 中途修了者的 進路對象이 未治했고 一部 成績良好者까지도 中途修了시켜야 된다고 하는데에 問題가 있었던 것이다.

사실 脱落者の 人員數에 있어서는 큰 문제가 아니었다. 卒業定員제에 의한 中途修了는 82學年度末이 처음 실시된 때 81年度 大學入學者數 181,590명 가운데 制度의 外形으로만 보면 그 20%인 約 3萬餘명이 中途修了해야 되나 自然脱落과 休學 등의 사유로 인하여 실제로 中途修了處分을 받은 者는 當初入學人員의 0.5%인 872명에 불과하였다. ⁽²⁶⁾

왜 이렇게 적은 數의 人員만이 中途에 修了하였는데도 社會의 으로 물의가 커진 것인가? 그것은 數로 計算할 때 그 比率이 낮다고 하겠지만 當事者나 學父母의 입장에서는 個個人의 死活과 二·三가지의 고통이었고 大學으로 봐서는 장차 休學者가 復學했을 때 累積될 人員을 어떻게 감당할 것인가 하는 難題가 宿題로 남아 있었기 때문이다. 그리고 모든 大學이 다 같이 難題를 안고 있었던 것은 아니고 自然脱落率이 적은 大學에서 문제가 더 심각하였던 것인 데 이들은 소위 名門大學과 女子大學인 경우가 많았고 이것은 可視性이 커지기 때문에 더 큰 社會的 관심의 대상이 되었다. 이 事情을 逆으로 보면 결국 卒業定員制가 追求하는 大學敎育의 質向上이라는 目標를 추구하기 위하여 相對的으로 보아 規制할 必要性이

(26) 前揭, 文教部, 大學敎育의 改革과 決斷, (1983.7), p.17 참조.

적은 大量을 더 規制하는 결과를 가져왔던 것이다.

3. 後續措置

卒業定員制의 施行에 있어서 소위 強制脱落(中途修了)에 관하여各界의 論難이 있자 文教部는 그에 대한 後續措置를 하게 되었는데 第1段階은 1983年 8月 19日 文教部長官이 全國大學總學長會議를 통하여 示達한 소위 「8. 19改善案」이며 第2段階은 1985學年度 大學新入生募集要綱의 결정단계에서 許容된 措置인데 두段階措置의 核心은 強制脱落에서 오는 副作用을 解消시키기 위한 것이었다.

(1) 8. 19 改善案의 内容—第1段階措置

8. 19改善案의 要旨는 다음과 같은 11個 項目이다. ⁽²⁷⁾

① 超過募集比率 調整(醫·齒醫大·女大 등)

(新入生: 選拔은) 130% 모집을 原則으로 하되 醫師免許試驗 등 免許證을 수여하는 學科(醫, 歯醫, 漢醫, 看護學科)는 卒業과 동시에 國家試驗에 의한 質的 水準의 평가를 받게 되며 女子大學의 경우 男子大學과 달리 軍入隊休學者가 없어 脱落率이 男子大學보다 훨씬 높아 男 女 大學間에 (中途)脫落率의 균형을 유지할 필요가 있으므로 醫學科 등 免許證을 수여하는 學科와 女子大學의 경우는 현행 大學學生定員令 第3條但書의 规定을 적용하여 대학의 신청을 받아 募集比率을 조정하되 勉學雰圍氣가 유지되는 수준으로 정한다.

② 4學年修了率의 自律化

4學年。 긴급할 수 있는 人員과 4學年修了率을 정하는 것은 大學이 自律決定하도록 一任 하되 4學年修了率은 大學 學事運營의 評價準據로 고려될 것이다.

③ 4學年修了者에 대한 學士考試

4學年修了者중 學位取得希望者에 대하여는 別途考試를 거쳐 合格者에게는 卒業資格을 인정하는 事案을 연구할 것이다.

④ 卒業定員 運營單位

卒業定員의 운영은 (지금까의 學科別 단위로 운영하던 것을) 大學學生定員令에 규정된 법위내에서 大學의 재량에 따라 系列別로하거나 學科別로 운영할 수 있도록 學則으로 정하게 한다.

⑤ 學年別 脱落率 自律化

學年別 탈락률은 大學이 자율적으로 신축성있게 調整運營할 수 있도록 하기 위하여 學則에서는 ○ 를 삭제하고 大學內規로 규정토록 한다.

⑥ 轉科·制度의 응통성

轉科는 學則이 정하는 바에 따라 缺員이 있는 때에는 轉科希望者가 전과할 수 있도록 轉科基準을 응통성있게 운영하도록 하고 學期初에도 전과할 수 있도록 한다.

(27) 前掲, 文教部, 卒業定員制改善解說資料, (1983. 8. 19), pp. 10-21.

⑦ 編入學의 권장

缺員이 있는 때에는 編入學 회망자가 진학할 수 있도록 編入學制度를 적극적으로 운영하도록 하고 1월年初에 한하여 허용토록 한 規定을 개정하여 學期初에도 編入學할 수 있도록 한다.

⑧ 學士編入學의 定員外運營

學士編入學者는 入學 및 卒業에 있어서 定員外로 처리하도록 한다.

⑨ 留級制 운영

留級制은 大學이 자율적으로 운영하되 成績이 부진한 정도에 따라 學事警告, 留級, 除籍 등이 균형있게 유지되도록 하되 留級은 一年單位로 一回에 限하며 留級者는 실제 卒業하는 學年度의 卒業定員內에서 졸업하도록 한다.

⑩ 早期卒業制 운영

卒業定員制의 근본 목적은 大學이 質的으로 보장된 優秀한 者만을 배출하도록 하기 위한 것이며 스스로 열심히 공부하여 優秀한 성적을 얻은 學生에게는 혜택을 주어 自發的으로 공부하는 방향으로 勉學雰圍氣를 유도함이 卒業定員제의 취지에 부합되므로 6學期 또는 7學期동안에 1學年の 全課程을 이수한 장종 學則이 정하는 일정수준 이상의 成績을 얻은 者는 卒業定員外로 早期卒業할 수 있다.

⑪ 後期卒業制 운영

前期卒業者가 卒業定員에 未達한 때에는 그 數만큼 後期卒業을 할 수 있으며 早期卒業者도 後期卒業 할 수 있다.

8. 19補完措置는 무리한 强制脱落을 방지하고자 하는 것으로 오약될 수 있으며 크게 나누어 첫째는 走過募集人員부터 減少시켜 압박을 덜자는 것이고 두째는 在學中에 가능한 한 마찰적 압박을 줄이되 定員이 未達되는 경우에 補充하는 方法을 기여하고 있는 것이다.

이상의 補完措置를 시달하면서 文教部長官은 全國大學總·學長會議에서 다음과 같은 인사말을 하였다. ⁽²⁸⁾

우리는 이번 卒業定員制의 補完에서 두가지 原則에 충실하려고 했습니다. 우리나라 대학들의 모임과 그 勉學雰圍氣를 바꾸어 놓은 卒業定員制의 骨格은 그대로 지킨다는 것이 첫째 원칙이고 대학들이 그들의 실정에 따라서 融通性있게 이 제도를 운영함으로써 무리한 脱落을 없애고 그리고 教育의 질을 높이고 학문들의 발전에 이바지하게 한다는 것이 두번째 原則입니다.

(2) 第 2 段階措續

(28) 文教部長官, 卒業定員制의 補完 —全國大學總學長會議 인사말— (1983. 9. 18), p. 8.

卒業定員制를 變化시킨 第2段階措置는 1985學年度 大學入學考查要綱을 작성하는 과정에서 醫大等과 女子大學뿐만 아니라 모든 大學에 對하여 超過募集比率을 자율화하도록 한 것이다.⁽²⁹⁾ 그리고 8.19措置에서 研究하기로 한 4學年 修了者에 대한 學士考試가 구체화되어 1985年 1月에 처음으로 시행되었다.

IV. 變形過程의 分析

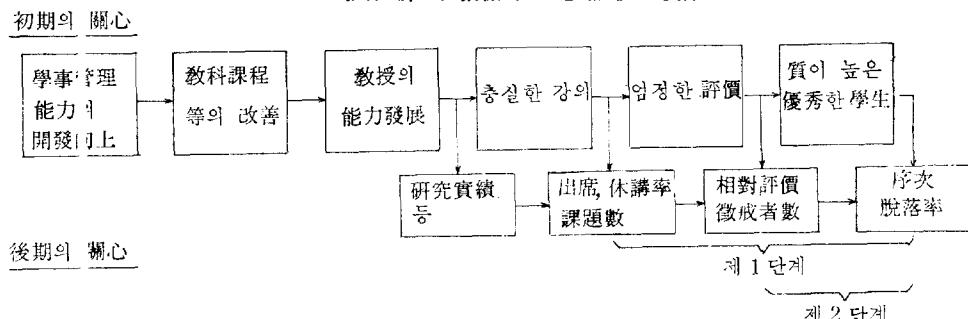
1. 變形의 모습

누차 기적한 바와 같이 大學卒業定員制의 목적은 文字 그대로 定員操作만을 하려는 것이 아니라 大學教育의 質을 향상시키기 위하여 여러가지 改善策을 支援·誘導하려는 것이었는데, 실제로는 超過率조절이라는 지엽적인 문제해결방식으로 變形되고 말았다.

大學教育의 質을 높이기 위해서는 여러가지 與件이 개선되어야 하고 學事管理와 授業의 質이 改善되어야 한다는 것은 당연한 말인데 이러한 改善이나 向上의 결과는 不完全하나마 量的인 指標를 통해서 測定해 볼 수 있다.

즉 計量的 指標는 教育의 質을 개선하려는 措置와 努力의 성과를 측정하고 평가하여 改善作業의 方式을 修正 향상시키기 위하여 사용할 수 있는 것이다. 그런데 만약 위와는 逆으로 어떤 指標를 미리 設定·固定시켜 놓고서 그 指標의 一定數値를 만들어 내기 위하여 教育與件과 過程을 변경하려고 한다면 거기에는 많은 無理가 따를 것이다. 누가 그렇게 고의적으로 意圖한 것은 아니겠으나 卒業定員制의 실제 운영방식은 먼저 脱落率 30%라는 指標를 설정하여 固定시켜 놓고서 그것을 손잡이로 하여 教育過程 全般을 变변시키려고 試圖하다가 노관에 부딪치자 다시 指標를 인위적으로 수정하는 방식으로 모습을 나타났다. 이와 같은 모습을 간략하게 나타내 보면 그림 3과 같은 형태일 것이다. 즉 卒業定員制의 도입을 계기로 하여 그 初期에는 大學教育의 質을 향상시키는데 있어서 관계이 있다고 생각

그림 3. 教育過程과 指標에 대한 關心의 變動



(29) 실제로는 完全한 自律化에 環境的 制約이 있었음.

되는 學事管理能力, 教科課程, 教授能力, 講義, 評價, 그리고 學生의 質 등에 관한 質的 및 量的인 모든 사항들을 支援과 規制의 대상으로 삼다가 後期에 갈수록 成績評價와 懲戒 그리고 脫落者數 등의 量的인 指標만이 관심의 대상으로 좁혀지고 만 것이다.

이와 같은 현상을 우리는 卒業定員制의 變形된 모습이라고 생각하는 것이다.

2. 變形過程의 推定

어떤 하나의 政策이 본래의 意圖에서 벗어나는 것은 行政管理能力이 不足하기 때문이라고 간단하기 말할 수도 있을 것이다. 그러나 이것은 너무나 단순한 대답이다. 또는 政策이 처음부터 脱落率의 진통이라는 苦痛을 大學에 대하여 부과하기로 意圖되었던 것이라고 말할 수도 있을 것이다. 그러나 이것도 어떤 主導勢力이나 行政管理者의 能力を 과신하는 말이다. 따라서 좀 더 현실적인 해답은 變形된 모습이 生成되어 가는 상호작용의 過程속에서 그 실마리를 찾아야 할 것이라고 생각된다.

먼저 政策執行의 樣式을 검토해 볼 필요가 있다.⁽³⁰⁾ 卒業定員制는 다음과 같은 여러 가지 방식들의 結合으로 나타나는 樣式의 類型을 가지고 있는 것 같다.

우선 卒業定員制라는 政策은 통상적인 政策形成過程이나 利害當事者들 사이의 協議 또는妥協이나 行豫定機關의 虞議를 거쳐서 형성된 것이 아니라 臨時特別機構에 의하여 형성된 것이다. 따라서 이것은 利害當事者나 行政機關으로 볼 때 하나의 賦課된 政策인 것이다. 이 말은 각 부의 意見이 하나도 反映되지 않았다는 뜻이 아니라, 다른 当事者들은 그 細部의 운영방식이 가져올 변화를 충분히豫想하지 못했다는 뜻이다. 그리기에 言論機關들은 이 措置를 契機적인 것으로 환영하였던 것이다.⁽³¹⁾ 一般國民과 利害關係의 緊密적인當事者들인 學父母와 學生 그리고 大學關係者들도 이 制度가 장차 가져올 충격을 미처 잘 알지 못하였기 때문에 大學의 入學機會가 擴大되었다는 사실 때문에 그것을 크게 환영하였던 것으로 보이며 輿論과 利害關係者들의 이와 같은 過剩問調는 政策立案者들에게 自信感을 굳혀주는 자극제가 되었을 것이다.⁽³²⁾

다음으로 卒業定員制의 施行을 규정 또는 認識하는 방식을 事後의이나마 추정해 볼 때, 앞에서 말한 政策形成過程의 성격으로 보아 그것을 政治勢力間의 협상에 의하여妥協된 合意內容이라 해서 존중할 素地가 없었고 또한 超過募集과 脱落率이라는 구체적인 指標까지 이미 設定되어 있었기 때문에, 卒業定員制를 하나의 일반적인 大學管理指針이라고 인식할 수도 없었다. 따라서 더 구체적으로 細部規程을 만들어 시행하면 되는 것으로 인식했던 것 같다. 本論 目的一手段關係 또는 原因一結果關係의 연결에 관해서도 검토가 있었다. 1981년 7월 文教部 教育政策室에서 성안하여 長官의 결재를 받은 「卒業定員制實施를 위한

(30) 前記「分析의 視角」 참조.

(31) 前揭, 黃泰舜, 碩士學位論文 참조.

(32) 本論文에서는 卒業定員制의 立案과정에 관하여는 다루지 않았다.

合理的經營方案」이라는 内部資料에 의하면 이때에는 별써各大大學마다 自然脫落率과 學事懲戒脫落率이 다르기 때문에 大學들을 몇개의 群으로 分類하여 超過募集比率를 달리해야 된다는 方案이 논의되고 있으며 無理하게 中途에서 강제 탈락되는 자의 數가 많을 때 學生과 學父母의 반발이 社會的으로 큰 물의를 빚을 것이라는 것을 예상하고 있다. 그리고 大學의 質을 향상시키기 위하여 教養教科를 改稱한다던지 講義內容과 方法 및 成績評價의 공정성을 높이기 위하여 실시해야 할 學事改革方案 등에 관해서도 個條式이나마 자세하게 거론하고 있다. 다시 말해서 卒業定員制를 통한 大學教育의 質向上이라는 政策에 있어서 그原因一結良관계가 어느 정도 分析되고 認識되었던 셈이다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 因果關係의 認識을 근거로 하는 方案의 단계적인 실시보다는 規程上의 明文化를 서둘러各大大學의 大則改正을 강력하게 지시하게 되었다. 즉 政策執行을 規程의 작성과 적용으로 認識하려는 추세가 더 강하게 나타났던 것이다.

卒業定員制의 施行에 있어서 關與範圍를 볼 때 그 當時는 政黨이 아직 組織조차 잘 整備하고 있지 못하던 단계였기 때문에 이러한 政黨이나 利益集團과 협의하거나 相互作用을 하면서 정초을 시행해 나갈 수는 없었다. 그리고 審議機構로서의 政務機關과도 협의할 수 없는 專門的인 제도로 간주되었기 때문에 결국은 이 制度가 行政首班의 意中을 살피면서 行政機關 단독으로各大大學을 相對方으로 하면서 시행될 수 밖에 없었다.

이 制度가 사용한 誘引(incentives)은 學生定員의 增加와 超過募集이며 制裁와 罰은 定員超過者의 탈락이다. 이 制度의 導入初期에各大大學 특히 私立大學들이 그것을 환영하거나 적어도 조용히 있었던 것은 이와 같은 增員에서 오는 惠澤이 있었기 때문이며 學父母와 學生들도 入學機會가 늘어나는 것을 싫어할 이유가 없었다. 그러나一旦大學에 入學하고 나면 그 態度가 달라지는데 그 理由는 脱落을 罰로서만 認知하게 되기 때문이다.

위에서 살펴본 것을 종합해 보면 결국 卒業定員制 施行의 核心에는 文教部主管局과各大大學 教務處의 相互作用關係가 두드러지게 나타난다. 이들의 相互作用關係속에서 卒業定員制의 變形된 모습이 생겨나는 것으로 보인다. 그 要旨를 보면 主管局에서는各大大學에 대하여 「우리는 大學의 실정을 잘 알고 있으나 規程과 上部의 指示가 있으니 그대로 협조해 달라」는 것이고各大大學 教務處는 學內 關係者들에 대하여는 「우리는 學內의 실정을 잘 알지만 政府의 指示와 規程이 있으니 어쩔 수 없다」고 말하고 他大學에 대해서는 「당신네들의 사정때문에 우리까지 어려움을 겪는다」고 푸념한다. 그러면서 다른 한편으로는 政府에 대하여 「우리는 政府의 意圖와 政策을 충분히 이해하고 協助하겠으나 규정이 너무 가혹하니 풀어 달라」고 호소한다.

日常的表現으로 묘사한 위와 같은 상호작용관계속에서 變形이 일어난다고 하였는데, 왜 위와 같은 方式으로 상호작용해야만 되는가? 그것은 學父母와 學生, 言論媒體, 大學의 能力 및 官僚制의 特性과 이들의 行為選擇에 있어서 基準으로 準據되는 混在된 行政思想과

관계가 있어 보인다.

우선 各當事者들의 否定的 측면이 露出되기 시작한다. 卒業定員制가 도입되었을 때의 환영일색의 雾圍氣는 이제 批判의 소리로 바뀐 것이다. 卒業定員제에 대한 批判의 소리가 한창 高潮되고 있을 때 文教部 高位當局者는 「數年前부터 教育學會 등에서 이러한 制度를 도입해야 된다고 주장해서 政府가 채택한 것인데 이제 와서 反對하는 것을 理解할 수 없다」라고 말한 일이 있다. 그만큼 분위기가 바뀐 것이다.

일단 子女를 大學에 入學시킨 學父母와 大學에 入學한 學生들은 卒業狀 없는 修了 즉 中途脫落을 두려워 하기 시작한다. 더구나 就業과 轉學機會가 없는 狀況下에서는 더욱 그렇다. 이와 같은 國民과 學父母의 憎惡스러운 關心은 政黨에 까지 영향을 미치고 政黨內에서는 「即興的」인 改善案이 나오게 되며 大眾媒體들은 그 興味性과 商業性이라는 부정적 측면 때문에 「好機」를 만나게 된 셈이다.前述한 바와 같이 民主政治에 있어서 言論의 자유가 절대적으로 보장되어야 하지만, 그 報道방식 중에는 여러가지 결함도 있다. 이러한 사정은 우리나라에 局限된 것이 아닌듯 하며, 美國의 言論도 그러한 성향을 나타내고 있는 듯하다. 美國行政學報에는 公職者에 대한 一般國民의 평가가 사실보다 더 나쁘게 인식되게 된 여려가지 要因을 분석하는 가운데 다음과 같은 지적을 담은 글이 있다.⁽³³⁾

……公職者에 대한 報道媒體의 증가된 관심은 責任性(accountability)을 향상시켜 주리라는 期待를 주지만, 그것은 또한 사소하고 身上에 관한 부정적인 것에 초점을 맞추려는 일이 너무 많다.……官僚의 失策은 新聞의 好機이며 政府의 日常的 業績은 이야기거리가 되지 않는다.

이상과 같은 言論의 屬性에 대한 官僚의 反應은 秘密主義로 나타나며 「말썽」이 나지 않는 한 無事하기 때문에 말썽이 나지 않도록 숨기며 그것은 더욱 言論의 屬性를 강화시켜 준다.各大學의 教務處長들도 비슷한 反應을 보이게 된다.各自 자신의 意見이 있어도 그것이 간혹 政府의 施策에 反하는 異見으로 보도되기 쉽고 그렇게 되면 그것을各方으로 解明하느라고 고역을 치르게 됨으로 사소한 일도 秘密에 블여두게 되니 이것은 더욱 實情을 歪曲報道하게 하는 素地를 만들어 준다.

大學의 補職者란, 妙한 처지에 있는 사람이다. 教授이면서 行政을 담당하는데 補職者 자신은 研究의 空白을 걱정하지만 同僚들은 그를 보고 權力を行使한다고 비난한다. 學事行政에 있어서는 同僚教授와의 協助가 절대적으로 필요한데 上級官廳의 指示·命令에 따라 움직이는 善한 補職者에 대해서는 잘 협조를 하지 않으려고 한다. 그리고 學內의 審議機關도 진정한 의미에서의 合議制기관으로 운영되기 어려운 여건이 많다. 그런가 하면 각 대학 간의 競爭·同類相殘이 아닌가 하는 생각마저 들게 한다. 가령 A大學에서 奉職하던 교수

(33) Adams, 前揭論文, p. 7.

가 地方 대大學總長이 되면 A大學의 特징과 特殊性을 痣疵이 조사·분석하여豫算鬪爭의 근거로 삼는다. 즉 A大學學生 1人當 教育費는 X원인데 우리는 왜 Y원밖에 주지 않느냐고 따질 때 「政府는 A大學의 地位와 能力を 認定하여 特別支援하려고 한다」라는 말을 할 수 있는 公務員은 없다. 왜냐하면 우리 社會에 特유하리만큼 강하게 뿐리 밖힌 衡平(equity) 개념은 均等配分의 論理로 이끌어 가기 때문이다.

均等配分(allometry)이란 다른 아닌 劃一性인 것이다. 選別할 수 없는 경우에는 劃一的處理가 가장 무난하기 때문이다.

이상에서 그 一部밖에 묘사하지 못한 政策執行의 樣式과 狀況의 條件은 行政思想을 媒介로 하여 行政의 單純化와 硬直化를 助長하는 것으로 보인다. 이때 行政機關의 방어 메카니즘으로 奉介되는 行政思想이 權威主義와 法的 根據를 강조하는 規範과 計算可能한 數重의 기준이라고 생각된다. 卒業定員制와 같이 教育의 過程으로 부터 그 結果까지의 因果關係가 明確하게 정립될 수 없는 狀況下에서는 上級官廳의 權威主義的 指示에 順從하고 規定대로 行動하여 數値를 내세워 對抗하는 것이 가장 安全하기 때문이다.

어떤 級緯를 거쳐 策定되었건 간에 脱落率과 같은 數値는 그 不合理性이 上級者에게 認知되어 不正하라는 指示가 내려지기까지는 마치 그 自體가 目標인것 처럼 적용에 있어서 신축성이 없으며例外를 만들려고 하거나 截重的으로 적용하려고 하면 마치 不正을 저지른 것 처럼 非難을 받게 된다. 이러한 態度는 監督官廳도 그렇고 大衆媒體도 마찬가지이다.

가령 서울大學校의 경우 82學年度末(83年 2月)에 2學年 修了者로 處理되어야 할豫想對象者數는 82年 10月 현재로 約 10餘名으로 나타났는데 그 중에는 醫豫科學生 2名과 公法學科學生 2名이 포함되어 있었다. 이들이 中途에 修了하고 갈 곳은 就業하거나 他大學에 編入하는 것이었다. 그런데 그해 서울大學校의 他學科에는 定員未達學科가 있었고 學則上 轉科規定이 있었으므로 이들이 條件만 충족시키면 餘席이 있는 他學科에 轉科할 수도 있었고 그렇게 한다고 해서 學則을 위반하는 것은 아니었다.

이와 같은 可能性만 있고 어느 누구도 거기에 對해서 어떤 審議나 決定을 내리지도 않은 狀態에서 某日刊紙는 「서울大 脱落生 救濟키로」라는 題目으로 誤報를 했는데 이에 對한 執行機關 및 監視機關의 反應은 즉각적이고 단호한 것이었으며 「一部 大學에서는 卒業定員制의 精神을 忘却하고 脱落豫定者를 救濟하려는 움직임을 보이고 있는 바 이것은 절대로 용납될 수 없다. 學則上의 轉科規定을 근거로 전파시키려 하나 轉科는 學業優秀者에게 새로 운 學問을 추구할 수 있는 機會를 열어 주려는 제도이므로 中途修了豫定者와 같이 成績이 良好하지 않은 者에게 轉科機會를 주려는 것은 卒業定員制의 정신과 學則에 違背되는 것이다」라는 도지의 公文이 示達되었다.

「脫落豫定者 救濟키로」라는 말과 「救濟될듯」이라는 말은 單語 몇개만 다르지만 그 意味에 있어서 엄청난 차이를 갖는다. 이렇듯 誤報로써 讀者の 壓抑을 끄는 報道도 그 生理가

한심스럽지만, 그것을 근거로 하여 強力하고도 더욱 硬直化된 指示를 내린 당국도 理解할 수 없는 것이다. 물론 卒業定員制에는 강력한 學事改革意志가 담겨져 있고 그 成敗의 指標가 脱落率[1]에 소위 名門大에서 脱落者가 거의 없어져 버린다면 定員制가 失敗했다느니, 定員制에 乃對했다느니 하는 輿論과 言論의 비판을 받게 되어 있었다. 따라서 脱落豫定者는 脱落者로 결정되어야만 했던 것이다.

卒業定員制는 學科單位로 운영되어야 하고 비록同一大學內에 定員上의 여석이 있다고 하더라도 專科等에 의하여 융통할 수 없는 것도 철저한 均等配分의 論理에 따른 것이다.

이렇듯 現場에서 適應할 수 있는 數量이 주어지지 않는 相互作用의 關係下에서는 그 副作用이 극심해져서 問題가 생겨야만 調整을 위한 改革의 契機가 마련되는 것이다.

副作用은 實務線의 自律的決定의 制約과 더불어 秘密主義에 의하여 惡化되는 경우가 많다. 즉 「對外秘」의 生理가 있는 것이다. 어떤 하나의 行政措置가 起案과 決裁段階에서 外部에 알려지거나 言論에 報道되면 上級者나 上級官廳을 당황하게 만들고 결재과정에서 措置가 修正되게 마련인데, 그것이 報道되면 어느 것이 決定案인지 분명치 않아 讀者的混亂을 가져 오고, 利害當事者は 「官廳의 朝令暮改」라고 비난한다. 그러므로 적어도 上級者나 上級官廳이 報告되기까지는 사소한 決定이라도 「對外秘」로 처리되는 경우가 많은 것이다.

일단 對外秘로 분류된 決定은 철저한 保安속에 숨겨져 비판을 수용하지 않고 施行되다가, 施行과정에서 批判을 받으면 더욱 방어적으로 나와서 결국은 副作用이 극심해지면 그래서 突然 修正을 가져 오는 경우가 많다. 周知하는 바와 같이 그렇게도 강력하게 禁止되던 轉科 등이 8.19改善策을 통하여 許容되었던 것이다. 사실상 8.19措置중에는 卒業定員制 이전부터 있어 왔던 制度가 起過募集率의 劃一的固守와 均等配分때문에 시행할 수 없던 것을 起過募集率의 신축성과 더불어 施行可能케 된 것도 많다.

여기에서 철저한 文書主義가 지켜지게 되는데 그에 관한 묘사는 생략하기로 한다.

V. 맺는 말

하나의 制度가 單純化 劃一化 硬直化되어 가는 과정을 간단히 묘사함으로써 우리나라 行政의 一部とも理解해 보고자 하였는데, 거기에 하나의 視覺을 마련하여 연결시키다 보니 論議는 길어졌으나 뚜렷한 특징을 浮刻시키지 못한 아쉬움이 있다. 우리의 行政體制와 行政思想에는 否定的인 要素만 있는 것이 아니므로 之後에 다른 分野의 行政事例들을 통하여 그肯定的 측면들이 建設的인 방향으로 發展해 나가는 相互作用의 과정을 묘사하여 비교할 수 있게 도기를 바란다.