

大學 學事行政의 回顧**

姜 信 澤*

<目 次>

- | | |
|------------------|-------------------|
| I. 序 言 | III. 大學管理의 政治的 脈絡 |
| II. 大學의 機能과 意思決定 | IV. 大學 學事行政의 事例分析 |
| V. 結 論 | |

〈要 摘〉

이 글은 대학교육의 질적향상을 위한 여러가지 개혁안 내지 개선안들이 그 집행과정에서 변형되어 가는 과정을 실험대학사업과 졸업정원제라는 사례분석을 통하여 묘사한 것이다.

I. 序 言

1. 글의 목적

이 글은 筆者가 大學의 補職者로서 大學改革事業의 집행에 참여하면서 겪은 大學 學事行政의 경험을 회고해 보려는 것이다. 우리나라의 대학에서 보직을 맡는다고 하는 일은 學問活動을 희생한만큼의 '補償'이 따르지 않는 일이다.¹⁾ 더구나 정치적 격동기에 자신의 政治的 定向과는 상관없이 大學本然의 機能을 위하여 무언가 보람있는 成就를 追求하려고 했던 사람들은 자기가 그자리를 떠난 후에, 자신이 참여하여 추진했던 많은 일들이 차례 차례 否定되어 나가는 것에 대하여

*서울대학교 행정대학원 교수

**이 글은 1991년 7월 10일에 전남 목포에서 개최된 전국교무처장협의회에서 행한 필자의 강연원고를 기초로 하여 작성된 것이다.

1) 이 글과 관련된 필자의 보직경험은 서울대학교 교무부처장(1977-1979)과 교무처장(1982-1985)이다. 1979년은 제4공화국의 말기이고 1982년은 제5공화국의 초기로서 다 같이 정치적 격동기로서 학원도 평온할 날이 없었던 시기이다.

無力感을 느끼고 보직으로 보낸 세월의 기억을 지워버리고 싶어지기까지 하는 것이다.

그러다가 數年의 세월이 흘러서 政權의 變動이 있게 되면 또다시 무엇인가를 해야만하는 것 같은 教育改革의 熱情들이 생겨나서 “劃期的인”改革案들이 쏟아져 나오기 일쑤인데, 그 중에는 과거에 실패했던 일들이 그와 같은 실패를 낳게 했던 與件이나 條件의 개선없이改革案이라는 이름으로再生되는 것을 보면 묘한 감회를 불러 일으키는 것이다.²⁾

그리고 우리나라의 學園에 대한 對策이라는 것이 너무나 政治的 事件에 민감하게 반응해 온 경향이 있다. 예컨대, 1991년에 당시의 國務總理署理에 대한 폭행 사건이 일어나자 나라가 온통 떠들썩하게 되었고 대학의 문제를 심각하게 생각하지 않을 수 없는 상황이 된 일이 있었다. 그 와중에서 많은 대책들이 논의되었는데, 國會, 行政府, 市民, 言論 및 大學當局者들이 내놓은 對應策들이 말처럼 쉽게 효과적으로 실행될 수 있을 것인가에 관하여 강한 의문을 덜쳐버릴 수가 없었다. 필자가 의문을 갖게 된 이유는 잘못된 質問과 對答만을 되풀이하는 것으로 보였기 때문이다. 過程보다 結果만 나열하면 그것이 누군가에 의해서 실현되는 것인가? 대학을 ‘正常化’ 시킬 수 있는 構想이 부족한 것이 아니라 그러한 구상을 실천할 수 있는 體制에 결함이 있는 것이 아닌가? 이러한 의문들이 꼬리를 물고 일어났던 것이다.

그리고 각계 각층의 사람들이 學生들을 올바로 지도하지 못한 책임을 물어 大學 教授들을 준엄하게 꾸짖고 훈계하였다. 그러한 훈계의 말들은 모두 옳은 것으로 들렸고 납득이 갔다. 그러면서도 마음 한 구석에서 한가닥 울분이 치밀어 올라오는 것을 느낀 까닭은 무엇이었을까?

우리가 大學教育에 관한 여러가지의 훈계에 대해 한편으로 납득을 하면서도 다른 한편으로 우울하게 느끼는 이유는 아마도 그러한 말들이 잘못된 質問에 대한 잘못된 對答들을 반복하는 것으로 보이는 것도 있다고 느껴졌기 때문인 것 같다. 당시의 대학의 문제는 ‘解放區’가 왜 생겼느냐 하는 것이 아니었던 것이다.

이 세상의 여러가지 現象들은 그것이 동일 현상이라고 하더라도 제기된 질문에 따라 그 대답이 달라지는 경우가 있는듯 하다. 大學의 본질적 문제에 관해서도

2) 재생된 개혁안의 예는 대학 신입생의 계열별 모집이니 학부별 모집이니 하는 것과 부전공과 복수전공을 강화한다는 것 등이다. 또 입학시험에서 소위 본고사를 부활시 켰다가 곧 폐지하는 등의 중구난방이다.

엉뚱한 질문과 대답이 반복되어 온 감이 있다. 과거나 현재나 우리나라의 대학교육에 대하여 던져야 할 常識的이고 本質的인 質問은 “大學教育의 質을 向上시키는데에 왜 어려움이 있는가?”라는 것이어야 할 것이다.

만일 이러한 질문이 제기되었다면, 그 대답은 교육의 질을 향상시킬 수 있는 教授力量의 不足에 있다라는 것이 될 것이고, 교수역량의 부족은 政府와 大學當局의 學事支援 및 管理能力에 결함이 있기 때문이라고 말할 수 있을 것이다. 이렇게 되면, 질문은 “왜 대학교수들이 학생들을 잘못 지도하고 있는가?”가 아니라 우리나라 정부는 “왜 대학교수의 力量發揮를 支援하지 못하고 있는 것인가?”가 될 것이다.

이러한 여러가지 질문중에서, 이 글은 대학 자체의 학사관리능력의 문제에 주로 焦點을 맞추어서 논의하기로 한다.

여러사람들이 대학문제에 관하여 여러가지 질문을 하겠지만, 특히 대학에서 보직을 맡고 있거나 맡았던 교수들은 더 자주 대학교육의 질을 향상시킬 수 있는 방안에 관한 질문을 ‘自問自答’ 했으리라고 생각한다. 이 글은 補職經驗을 가지고 있는 필자가 教授의 한사람으로서 大學 學事行政問題의 일부에 관하여 ‘自問自答’의 형식을 빌려서 회고해보려는 하나의 시도이다. 그러나 이 글은 大學教育이나 大學行政에 관하여 어떤 오묘한 原理나 理論을 펼쳐 보이려는 것이 아니다. 다만 대학교육에 관한 훌륭한 理論과 構想들이 왜 실천되지 못하며 또 실천되는 과정에서는 왜 副作用을 키워서 본래의 취지와 내용이 수정이 아니라 변형되고 마는 것인가를 다루어 보려는 것이다.³⁾

2. 論議의 要旨

大學發展事業을 효과적으로 추진하려면 教授의 自省, 義人的 스승像, 總學長 등의 각오도 필요하지만, 개혁을 지속적으로 추진할 수 있게 하는 적절한 政治脈絡과 안정된 大學管理體系를 발전시켜야 한다.

우선 大學을 정상적으로 관리할 수 있게 하는 政治的 脈絡(political context)이 마련되어야 한다. 政治圈이나 政府가 自身들을 管理하지도 못하면서 자신들 때문

3) 大學教育改革事業의 내용이 수정이 아니라 변형되어 가는 과정을 다룬 필자의 글에는 다음과 같은 글들이 있다. “實驗大學改革事業과 大學의 管理,” 行政論叢, 제17권 제 2 호 (1979), pp.120-137; “大學卒業定員制의 變形過程 考察,” 行政論叢, 제24권 제 2 호 (1986), pp.112-137.

에 誘發된 사건들을 대학이 해결하도록 그 책임을 轉嫁하고 있는 한, 大學教育의 質을 향상시키고자 하는 노력에는 한계가 지워질 수 밖에 없다. 그것부터 우선前提로 인정하고 논의를 시작해야 되는 것이다.

그러나 이와 같이 불확실한 政治的 脈絡으로 인하여 誘發되는 제문제가 있다고 하더라도 各大學은 스스로의 노력에 의하여 안정된 學事管理能力을 키워 나감으로써 教育의 質을 향상시켜야 할 責任을 면키 어려운 것이다. 요컨대 政府와 大學이 學事管理能力의 向上을 통하여 환경변화에 따른 自體轉換能力(self-transformation capacity)를 키워나가지 않으면 언제나 타율적 규제속에서 받아드린 개혁안을 변형시키는 결과를 놓게 될 것이다.

이 글의 나머지 부분은 다음과 같이 전개하려고 한다.

첫째, 大學의 機能遂行을 위한 意思決定의 構造를 알아보고,

둘째, 우리나라 大學管理의 政治的 脈絡의 問題에 관하여 언급한 다음에

셋째, 서울大學에서 경험한 1970년대 후반 및 1980년대 전반의 몇가지 學事改革의 事例를 分析하여

네째, 결론을 맺고자 한다.⁴⁾

II. 大學의 機能과 意思決定

1. 大學의 機能

한 나라의 大學機能의 구체적인 내용은 어떻게 생겨나는 것인가? 그것은 당연히 大學人과 社會構成員의 相互作用에 의하여 생겨나는 것이라고 할 수 있다. 쉽게 말해서 대학은 自體用과 社會用 知識을 창출하고 人才를 양성하는 곳이다. 대학이 知性的 需要만을 충족시키려고 한다면 社會的으로 實用的인 人才養成에 소홀하다는 비난을 받을 것이고 그와 반대로 너무나 실용적 문제에만 관심이 집중되면 대학은 그 본래의 기능을 상실하고 말겠지도 모른다. 1990년대의 한국에 있

4) 여기서 다루어지고 있는 事例들에 관해서는 그立案이나 構想過程에 있어서 필자가 하나의 “改革主導勢力”으로 참여한 것이 아니고 단지 그 執行過程에만 일부 참여한 것에 불과하다. 따라서 이것은 改革主唱者の ‘自家評價’의 성격을 가진 글이 아니다. 또한 너무나 당연한 말이지만, 여기서 다룬 事例들은 筆者가 直·間接的으로 관여했던 것들만을 선택하였으므로 그 잘잘못에 관하여 과거 또는 현재의 當局者를 평가할 의도가 전혀 없다는 것을 미리 밝혀 둔다.

어서 '供給者 中心의 大學' 을 '需要者 中心의 大學' 으로 개혁하겠다는 논의가 활발한 것은 대학의 실용적 기능을 강조하는 말이라고 이해할 수 있을 것인데, 그렇다면 그동안 우리나라의 대학들이 공급자 중심의 기능이나마 제대로 수행하여 왔다는 것인지 의문이다.

한편으로 보면 오늘날 많은 大學教授들은 자기 學科所屬 學生들이 장차 자기와 같은 教授 또는 研究員이 되는 것만을 유일한 목표로 삼고 있는 것으로 가정하여 學科와 教育課程을 운영하려는 경향이 있는 것 같다. 그런가 하면 다른 한편으로는 政府, 社會, 學父母가 모든 대학생들은 사회의 실용적 수요만을 충족시키기 위하여 대학에 다니는 것으로 假定하기도 하는 듯이 보일 때가 많다.

이와 같이 상충하는 가정과 기대가 조정되지 않고 混在하기 때문에 오히려 우리나라 大學은 學科의 종류가 극히 다양함에도 불구하고 전체적으로는 學問性이나 實用性에 다 같이 결함이 생기는 것 같다. 즉, 대학졸업생은 많은데 항상 쓸만한 人力이 부족하다는 소리를 듣게 된다. 그리하여 어떤 특정분야에 인력이 부족하리라는 展望이 나오기만 하면, 정부 각 부처가 할거주의로 앞다투어 고등교육기관이나 연구소를 직속으로 설립하려고 하는 병폐가 나타나기도 하는 것 같다. 軍이나 警察등의 특수한 분야의 간부를 양성하는 경우가 아니라고 한다면 教育部의 소관과는 별도로 정부의 각부처가 직속으로 대학을 설립해서 운영할 이유는 없다고 생각한다.

이러한 大學기능의 學問性과 實用性을 오늘날과 같은 거대한 大學內에 함께 수용함으로써 緊張과 補完關係를 만들어 내고 있는데 그 過程에서 생겨날 수도 있는 갈등이 어떻게 調整되고 管理되느냐에 따라 大學教育의 질이 달라진다고 말할 수 있을 것이다.

2. 學事에 관한 意思決定

(1) 主唱者와 保護者

大學은 社會組織의 일부이다. 그러므로 그 目標와 機能은 정치, 경제, 사회, 문화의 제 요인과 밀접한 관련하에 수행된다. 그런데 우리나라와 같은 中央集權化된 政治體制下에서는 大學行政에 가장 큰 영향을 미치는 것이 政府와 大學間의 관계라고 할 수 있을 것이다. 즉, 政治的 脈絡의 영향을 크게 받는다.⁵⁾ 大學은

5) 이 부분의 논의는 주로 국립대학을 염두에 두고 하는 말이다. 여기서는 교수회의, 학과장회의, 학장회의 등의 의사결정과정 자체에 관한 묘사를 생략한다.

또한 專門職業集團의 조직이다. 따라서 官僚型의 조직체계만으로는 관리될 수 없고 전문가의 참여가 필요한 것이다.

결국 대학의 학사에 관한 결정은 정부와 재단, 大學教授라고 하는 전문직업집단, 그리고 관료형 조직구성원(一般事務職)간의 상호작용속에서 이루어진다. 이와 같이 國家의 전체적인 大學教育體制에 있어서나 개별적인 대학에 있어서나 政府의 政策決定者와 官僚, 財團, 大學教授 및 大學의 事務職간의 상호작용속에서 여러가지 상충되는 要件들이妥協되고 調整되어야만 대학이 본연의 기능을 제대로 수행할 수 있게 되는 것이다.

즉, 구체적 개별적 要求와 일반적 기준, 伸縮性과 原則, 多樣性과 一貫性이 主唱者와 保護者라고 할 수 있는 역할들의 견해속에서 적절히 조정되어야 하는 것이다.

대학의 운영에 있어서 각 大學과 政府와의 관계를 보면, 각 대학은 教育需要에 관한 일종의 主唱者(advocate)이고 政府는 支援能力에 관한 일종의 保護者(guardian)라는 역할을 수행하는 것이라고 말할 수 있다. 각 대학은 각자의 建學理念과 特殊性에 따라 그 大學의 능력을 발휘할 수 있는 教育 프로그램과 學生定員을 원한다. 반면에 政府는 전국적 기준과 국가적으로 추정되는 人力需要基準에 의거하여 대학별 프로그램과 학생정원을 규제하려고 한다.

또한 각 대학별로 보면, 教授와 學科單位는 그 특수성을 살릴 수 있는 교육프로그램과 정원을 요구하는 主唱者的 役割을 수행하며 大學行政當局은 財政과 施設 및 人力등의 균형을 유지하고 일정한 기준을 적용하는 保護者の 역할을 수행한다고 할 수 있다.

여기서 大學行政에 참여하는 補職者들은 對 政府關係에서는 주창자의 역할을 수행하고 對 教授陣 및 學科와의 관계에서는 보호자적인 역할을 수행하게 된다. 이렇듯, 대학관리에 있어서 主唱者에 의한 구체적이고 신축적이며 다양한 教育프로그램에 관한 要求와, 保護者에 의한 일반적이고 원칙적이며 일관성있는 基準을 적용하려는 노력이 공존하는 것은 필요하고도 자연스러운 것이다.

따라서 두가지 역할이 어떻게 균형과 조화를 이루게 할 수 있을 것인가 하는 것이 대학의 학사관리에 있어서 매우 중요한 하나의 과제라고 할 수 있을 것이다.

뒤에 가서 구체적인 학사행정의 사례분석을 통하여 두가지 역할들이 어떤 방식으로 수행되었으며 그 결과가 어떻게 되었는가를 추정해 보려고 한다.

여기서는 먼저 위에서 말한 두가지 역할중의 어느 하나 또는 모두가 제대로 수행되지 못하는 경우에 나타나는 결과를 상정해 보고자 한다. 역할이 제대로 수행

되지 못하는 경우라 함은, 大學의 요구가 억제되거나 政府의 회일적 基準이 강요 되거나 大學과 政府間의 役割關係가顛倒되거나 양자가 모두 배제된 채 제 3 자 또는 제 3 의 기관에 의하여 대학의 수요가 판단되고 규제되는 경우이다.⁶⁾

(2) 役割不均衡이 가져오는 結果

우선 政治的 狀況이 매우 不確實하고 정부, 재단, 대학 등이 다 같이 그 재정과 行政能力이 빈약한 경우를 생각해 볼 수 있다. 이러한 경우에는 政府 자체가 안정된 장기적인 안목을 가질 수 없기 때문에 대학을 劃一的 短期的 硬直의으로 통제하려고 할 것이다. 왜냐하면 다양한 요구를 선별하여 공평하게 다룰 수 있는 능력이 없기 때문에 대부분의 요구와 견의를 거부하게 되기 때문이다. 또한 각 大學도 안정된 장기적인 안목을 가질 수 없는 불확실성 속에서 便法과 形式主義, 回避와 단기적인 이익에 의하여 부분적 확실성이나 部分的 合理性을 높여 보려고 노력할 것이다. 이러한 양자간의 관계는 정부 당국자의 부패나 대학관리자의 비리로 발전하여 대학교육체계를 무질서 속으로 퇴행시킬 수 있다. 왜냐하면, 개별적으로는 양심적이고 합리적인 인사들의 관계라고 하더라도 위와 같이 視界가 짧은 상황하에서는 무질서속의 부패와 비리가 조직구성원으로서 뿐만 아니라 하나의 생활인으로서 生存의 方便인 경우가 많기 때문이다. 1950년대의 우리나라 대학교육행정의 모습이 아마도 이런 것이었을 것이다.

다음에는 정치상황이 어느 정도 확실하고 재정상태도 나아진 경우를 想定해 볼 수 있다. 이 경우에도 主唱者와 保護者가 각각 그 역할을 제대로 수행하면, 신축성과 다양성에 의하여 각 대학의 교육프로그램은 쇄신되고 국가 전체적으로는 원칙과 질서가 유지될 것이다. 現在의 상태는 過去의 合意를 통한 基礎를 마련해 주고 이와 같은 기초 위에서 점진적인 未來의 改革이 진행될 수 있는 것이다.

그런데 만일 主唱者는 억압되고 保護者만이 강력한 억제적 통제력을 행사하는 경우에는 대학들이 정부의 정책에 대하여 외형적으로만 순응하게 되어 形式主義 속에서 질서를 유지하는 것처럼 보일 수도 있다. 이 때의 대학상황은 질식할만한 분위기가 되는 것이다. 아마도 維新과 5共下의 대학상황이 이와 비슷하였을 것이다.

반대로 主唱者의 목소리만 크고 保護者는 자율화라는 이름 아래 放任의 일 때에는 대학행정은 放任속의 衆口難防으로 무질서를 면치 못할 것이다. 民主化와 자

6) 교육당국자가 모두 배제된 경우라 함은, 政治的 목적으로 설치, 운영되는 大統領 직속의 개혁위원회가 교육에 대하여 명령하는 경우이다.

을 화라는 이름 아래 6共初期에 만들어 놓은 상황이 이와 비슷하였을 것이다.

끝으로 主唱者도 없고 保護者도 없는 경우에는 대학 교육은 이름만 남게 될 것이다. 그런데 우리나라에서는 주창자와 보호자의 역할이 불안정할 뿐만 아니라 頽倒되는 경우가 있다는 것이다. 즉, 대학은 現狀을 유지하려고 하는데 정부가 대학의 教育프로그램에 관한 주창자의 역할을 수행하려고 하는 경우가 있다는 것이다. 이것은 정부가 대학을 不信하는 나머지 개혁이라는 이름으로 자체의 논리를 강요하는 경우이다. 그런데 이때의 개혁안은 누가 만드는 것인가? 그것은 자신이 소속된 대학내에서 역량을 결집하는 일에 참여하지 못하거나 대학내의 의견을 전부한 것으로 생각하는 사람들이 政治權力者들에게 대학의 문제에 관하여 건의를 하고 정치권력자는 이러한 건의를 토대로 하여 자신의 정치적 영향력을 증대하려고 하고 자신의 構想을 실현하려고 하는 것이다. 이것이 大學行政의 政治的 脈絡에 관한 문제이다.

III. 大學管理의 政治的 脈絡

1. 政府의 最高管理層의 構造

우리나라 大學管理의 정치적 맥락은 정부의 最高管理層(top management)에 의하여 마련되는데 이러한 최고관리층이 매우 불안정하기 때문에 대학운영을 위한 일관성있고 안정된 정책하에 조정자적 기능을 발휘하지 못하고 강경한 改革主義者와 무원칙적 방임론자들이 그 자리를 매우 유동적으로 교체하는 가운데 대학관리체계상 필요로 하는 구성부분간의 정상적 관계를 왜곡시켜 버린 것으로 보인다. 때로는 모든 것을 학원사태라는 시각에서 바라보려는 편향된 관심과 조직만을 발전시키기도 한다. 그리고 1990년대 중반에 와서는 개혁을 하나의 환상적이고 감상적 시각으로만 접근하려는 경향이 생겨나는 것 같아 보이기도 한다.

우리는 여기서 우리나라의 현정사적인 위기의 循環에 관하여 말하고 있는 것이 아니고 정부조직에 있어서 그 최고관리층의 구성과 운영방식에 있어서, 政務職과 行政職, 그리고 一般職과 專門職, 외부인의 자문과 내부의견의 수용 등등 사이의 연결고리가 너무나 非定型的이고 유동적이어서 전체적인 행정에 있어서나 분야별 행정에 있어서나 조정기능을 발휘하지 못하고 있다는 것을 지적하고 있는 것이다. 그리고 어느 때에는 '調整'이라는 이름이 활동하기만 하면 획일적 통제만이 강화되고 또 어느 때에는 자율이라는 이름밑에서 방임만이 있게 되는

것을 보게 된다.

2. 大學管理의 政治的 脈絡

위와 같은 우리나라 行政府 조직의 最高管理層의 불안정은 大學教育分野에서도 불안정하고 왜곡된 정치적 맥락을 만들어 주었다. 즉, ‘누구의 어느 政策’을 기준으로 하여 구체적인 일을 추진해야 되는 것인지 알 수 없게 만드는 경우도 많았다. 政府가 강력한 통제를 행사하는 경우에 흔히 하는 말이 ‘所信껏 일하라’는 것이다. 그러나 激動期에 대학에서 보직을 맡아본 사람이라면 누구나 경험하였으리라고 생각되는데, 통제하에서는 所信이 받아드려지지도 않지만 설사 所信껏 일을 했다가는 校內外의 저주대상 아니면 조롱거리가 되거나 다음 정권하에서 지탄의 대상이 되는 것이다. 왜냐하면 대학교육의 실질적 문제와 같은 복잡한 사항에 관해서는 여러가지 ‘所信’들이 그 타당성과 정당성면에 있어서 狀況에 따라 해석이 크게 달라지는 양면성을 가지고 있기 때문이다.

政治的 變革期에는 몇몇 ‘改革論者’들이 득세하여 所信있는 주장의 한쪽으로 치우친 ‘매우 시원한 解決方案’을 내놓고서 밀어 붙이는 일을 흔히 볼 수 있다. 그래서 우리는 사실 모두 “시원한 해결방안”들을 가지고 있는 셈인데 문제는 그것이 개혁과 반동이라는 이름으로 반복되어 일을 꼬이게 만드기도 한다는데 있다.

대학에 있어서 교과외적(extra-curricular) 학생생활을 지도하는 일도 매우 중요하나 필자의 직접적인 담당업무가 아니었으므로 따로 다루지는 않겠지만 한가지 언급해 둘 것은 정부가 그 발상을 전환하는데 있어서 매우 큰 어려움이 있는 것으로 보인다.

예컨대 1991년 6월 8일자 일간지 보도에 의하면, 당시의 國務總理署理 폭행사건을 다룬 국회 소관위원회에서 답변한 教育部長官의 대책중에는 “視野를 넓히게 運動圈學生에게 해외연수의 기회를 늘린다”는 것도 포함되어 있었다. 이것이 바로 한심스러운 발상인 것이다. 그들에게 그러한 혜택을 주니까 더욱 더 기승을 부려왔다는 것을 모를리가 없을 것 같은데 말이다. 이 말은 소위 운동권 학생들이나 그것을 뒤에서 지원했을 것으로 보이는 政治勢力들이 우리나라 정치의 民主化를 앞당기는데 있어서 큰 공헌을 했으리라는 것을 부인하는 것은 아니다. 다만 국가 발전이니 민족중흥이니 안보니 하는등의 이름으로 학원의 질서가 유린되어 서는 안되는 것과 마찬가지로 민주화 투쟁이라는 이름아래 학원의 질서를 파괴해

서도 안된다는 것을 말하려는 것이다. 學園의 制度的 論理(institutional logics of the academic system)에 따라 학원의 질서가 유지되어야 한다는 것은 당연함에도 불구하고 이와 같은 입장은 그동안 매도되어 왔던 것이다.

또 國會議員이나 言論人들은 대학의 “解放區”를 교수들의 설득으로 “再解放”시킬 것을 촉구하고 있으나 그것이 얼마나 대학의 본질을 모르는 비현실적인 주장인가 하는 것을 大學人은 다 안다.

가령, 하나의 큰 대학교에 100여개의 學科가 있다고 할 때, 대부분의 학과들은 그 專攻學問의 성격상 학생들과 思想論爭을 벌일 수 없게 되어 있다. 예컨대 자연계 학과에 소속된 학생의 思想을 그 소속학과의 교수가 어느 시간대에 어떤 理論을 근거로 하여 지도할 수 있는가? 또한 개별적이거나 집단적인 폭력이 匿名性을 가지고 행사를 때 교수가 지나가다가 꾸짖는다고 해서 학생들이 말을 들을 것인가?

따라서 이러한 문제들은 “學科外的”이며 “學問外的”인 사항이 되어서 정면대응 방식으로는 해결할 수 있는 일이 못되는 것이다.

전술한 바와 같이, 대학의 문제는 대학 본연의 제도적 논리에 의하여 규제되어야 하는 것이며 그러한 방식이 바로 학사관리인 것이다. 대학교육의 학사관리방식이나 학생생활지도방식으로 규제하기에 부적합한 사태는 대학교육의 문제가 아닌 것이다. 혹자는 학사관리에 의하여 규제될 수 있는 대학의 문제는 많지 않다고 말할련지도 모른다. 그러나 오늘날 까지 운동권에 대한 대옹논리나 방식에 대하여 너무 큰 관심을 기울여 온 나머지 학사관리능력을 저하시켜 온 우리나라의 政治的 脈絡이 더 큰 문제인 것이라고 생각한다.

IV. 大學 學事行政의 事例分析

아래에서 제시된 요약된 사례분석은 그것을 운영했던 특정 대학교의 행정을 평가하려는 것이 아니고 앞에서 언급한 主唱者와 保護者라는 두개의 역할이 수행된 방식을 부각시키기 위한 것일 뿐이다. 또한 필자가 다소나마 직·간접적으로 참여하여 개인적으로 알고 있는 사례들만을 선택했을 뿐이고 그것이 학사행정의 전부이거나 가장 대표적인 것도 아니다.

그리고 이하의 사례들은 앞에서 검토한 우리나라의 정치적 맥락이라는 배경의 문제를 전제로 삼아야 이해될 수 있는 것들이라고 생각한다.

우리는 여기서 “實驗大學事業”과 “卒業定員制”的 두가지로 크게 나누고, 그러

한 제목하에서 관련이 있는 다른 문제들도 함께 다루도록 하겠다.

1. 實驗大學事業

1970년대에 실시한 實驗大學事業은 대학신입생의 廣域系列別 모집과 學科配定, 卒業所要學點의 인하, 早期卒業, 複數 및 副專攻의 장려, 學點認定特別試驗, 季節制 수업 등을 그 주요 내용으로 하여 희망하는 대학의 “자발적인 참여” 속에서 정부가 매우 의욕적으로 추진한 사업이며 그 성과도 커던 것으로 평가되고 있다.

그것은 대학에 대한 타율적인 統制로 부터 자율적인 規制能力을 배양하는 방향으로의 전환을 위하여 추진되었으나, 그것이 시행되지 얼마 되지 않아서 부터 그러한 제도를 제안했던 교수들 자신들조차 그 운영방식에 대하여 이의를 제기하기 시작하였던 것이다. 그후로 졸업소요학점의 인하, 부전공제, 학점인정 특별시험 등 몇 가지 外形은 존속되었으나 실험대학사업의 핵심이라고 할 수 있는 계열별모집과 학과배정방식은 사라져 버렸다. 이 사업은 “타율에 의하여 자율을 육성” 해보려고 시도했던 하나의 대표적인 사례였던 것으로 보인다. 그러더니, 1990년대 후반의 문민정부에 와서 계열별 모집이 무슨 큰 새로운 구상이나 되는 것처럼 여기 저기 논의되고 도입되고 있다. 다만 그것이 그전보다는 강제성이 약한 듯 하나 그러한 제도를 도입하여 운영할 수 있는 선행조건에 관한 면밀한 준비는 여전히 소홀한듯 하다.

이 글은 대학관리능력에 그 초점이 있으므로, 실험대학사업의 내용 자체에 관한 문제보다도, 왜 쇄신의 主唱者와 保護者간의 관계가 전도된 가운데 조정되지 못하였으며 그 결과는 무엇이었던 것인가를 회고해 보려는 것이다.

(1) 學生定員

우리나라와 같이 취약한 大學財政下에서는 學生數가 바로 財源이며 學科의 勢力基盤이다. 그러나 교수인력에 비하여 학생수가 많으면 교육의 질을 높이기가 어려울 것이다. 따라서 정부에서는 학생정원에 상한을 두려고 하고 각 대학 및 학과에서는 이 상한선을 돌파하기 위하여 온갖 노력을 다 기울인다. 이와 같은 상황하에서 양자간의 조화가 잘 이루어지지 않을 때 정원관리는 매우 경직된 정부의 權力源이 되어 버리고 대학들은 그것을 우회할 수 있는 여러가지 방법을 동원하게 되었던 것이다. 이러한 정원의 均等配分의 문제가 대학에 있어서 학문적 신축성과 다양성을 제약하는데까지 이어지곤 하는 것이다. 가령 서울대학교에도 학사과정에 행정학과를 설치해야 된다고 하는 것에 동의하는 사람은 많다. 그러

나 기존학과에서 학생정원을 ‘나누어’ 주려고 하지 않으며 또 정부에서는 정원을 증원시켜 주지 않으므로 결국 數的基準이 다양성제약의 구실이 되는 것이다.

(2) 入學試驗

입학시험제도는 1970년대의 실험대학사업의 세부적인 별도의 사업항목은 아니었으나 전체적인 개혁의 방향을 설정하고 그 실행방안의 실효성을 높이는 문제와 밀접한 관계가 있었고 지금까지도 대학입시제도는 대학개혁의 주요관심영역이기 때문에 미리 언급해 보겠다.

잘 아는 바와 같이 우리나라의 입학시험은 때로는 그 부정으로 인하여 큰 파문을 일으키곤 하지만 대체로 공정하다고 할 수 있다. 그러나 그 타당성이나 신뢰성에 대해서는 논란이 끊이지를 않는다.

우리나라의 대학입시는 無缺點(zero-defect)이어야만 한다고 하는 매우 어려운 요건을 충족시키기 위해 타당성이나 신뢰성을 높이려는 노력보다는 객관적인 척도를 적용할 수 있는 방안을 찾아내려는 방향으로 행태가 강화되어 왔다. 入試查定에 있어서 재량이 개입되는 것은 바로 不正으로 간주되는 불신의 풍토하에서 쟁점권을 인정받을 수 있는 주체가 없는 한 지금까지의 관행처럼 운영될 수 밖에 없는 것이다. 획일적 기준에 의하여 배당된 정원을 분배하게 되면 계산이 용이하고 공정해 보이며 외부의 압력을 피할 수 있기 때문이다.

1970년대 후반에 서울대학교에서도 입시제도를 개선하려는 어려가지 노력을 하였는데 그중의 하나는 면접고사방법의 개선이고 다른 하나는 필답고사의 간소화다. 양자는 사설상 양립될 수 있었는데, 면접방법을 개선하려는 노력은 첫 시도에서부터 실패했고, 필답고사의 개선노력은 그후 정부가 주도한 1980년의 7·30 教育改革을 거쳐 국가가 실시하는 학력고사만 남게 되었다. 그러다가 한 때 대학별 본고사라는 것이 강력하게 권장되더니 1997년의 시점에 와서는 다시 본고사를 폐지하고 있다.

(3) 面接試驗의 改善試圖와 失敗

필답고사 성적만으로는 신입생의 대학에서의 수학능력과 적성을 측정하기에 미흡하다는 의견이 자주 제시되었다. 그래서 많은 교수들이 面接考查方式을 개선하고 점수화해야 된다는 주장을 하였다. 즉, 신입생의 모집단위별로 면접을 강화하여 소속 교수들의 ‘學生選拔權’을 행사할 수 있도록 해야한다고 하는 主唱者(advocate)들이 많았던 것이다.

이와 같은 校內의 여론에 따라 서울대학교는 1978학년도 입학시험에서 다음과

같이 개선된 면접시험방식을 실험적으로 실시하여 보았다.

- 3인의 면접위원과 3인의 보조요원이 한팀이 되어 수험생 1인당 20분간 면접을 실시한다.
- 면접점수는 30점 만점으로 한다.
- 면접점수는 査定點數의 총점에 합산하지 않으며, 1978년부터 3-4회 동일한 방식을 사용하여 실시한 자료를 모아 추후 재학중의 學業成就度와 상관관계를 구하여 면접문항의 타당도와 면접위원의 능력을 높인 다음, 가령 4년차 이후 부터는 면접점수를 총점에 합산하여 査定하도록 한다.
- 面接用紙는 식별이 용이하도록 白色, 연한 綠色, 黃色 등의 3종을 사용하여 각각 適性, 學業準備, 그리고 生活記錄 등을 평가하도록 한다.

이상의 방식에 관하여 제1차연도인 1978년의 경우에는 心理學 教授의 자문을 받아서 면접의 타당성과 신뢰성을 높일 수 있는 절차를 마련하였고 약 400명의 면접담당 예정교수들에게 오리엔테이션을 실시하여 협의하면서 일종의 합의를 구하였다.

이상의 준비작업을 거쳐서 막상 개선안에 따라 실시한 면접결과는 대실팡이었다. 入試面接을 강화해야 된다고 평소에 남보다 더 열성적으로 주장하던 특정 教授들의 면접결과는 그야말로 白紙(綠紙, 黃紙?) 상태였다. 즉, 수험생의 수험번호와 성명이외에는 기록된 것이 별로 없고 수험생 1인당 20분간으로 면접시간이 할당되어 있었으나 실제로는 3-4분만에 끝냈고 점수는 부여되어 있지도 않았다. 결국, 면접방법의 개선시도는 진정한 주창자도 없고 일정한 기준을 적용할 보호자도 없는 가운데 일과성 시도로 끝나고 말았다. 그후에 면접이 다시 강화된 것은 사범계열학생을 선발하기 위해서였다.

(4)豫備考查와 本考查

1970년대에 大學入學資格 豫備考查制度가 도입된 이래, 이러한 국가가 실시하는 예비고사와 각 대학이 실시하는 본고사가 비록 객관식과 주관식이라는 형식상의 차이는 있었지만, 學力考查方法으로는 그 내용이 중복되고 또 수험생들에게 二重負擔을 안겨주고 있다라는 비판의 소리가 높았다. 그리고 본고사가 끝나고 나면, 극소수이기는 하나, 관련자들이 답안지 채점내용을 공개하라는 압력때문에 담당자들이 시달리곤 하였다. 不信을 깔고 있는 풍토하에서는 주관식 답안지의 채점내용을 공개하여 논쟁이 일기 시작하면 학사업무가 마비될 것은 쉽게 예상되는 일이었다.

그런데 입시전문가이며 통계학자인 某 教授가 예비고사성적, 본고사성적 그리고 입학후 재학중 성적간에는 상관관계가 매우 높다고 하는 연구결과를 발표하여 본고사 폐지론이 대두되었다. 이와 같은 분위기와 반드시 관련이 있는 것인지 아닌지는 자료가 없어서 분명치는 않지만, 1980년의 ‘교육개혁조치’에 의하여 대학별 본고사는 폐지되고 예비고사는 학력고사로 이름을 바꾸어 실시하게 되었다. 이 이후에 대학의 재량이 허용되지 않는 경직된 劃一的 新入生 選拔方法을 전국 각 대학에서 적용하게 된것은 잘 아는 일이다. 대개의 行政의 경우, 기준적용이 강요되면 사람들은 복잡한 계산을 피하려고 한다. 왜냐하면 그렇게 하는 것이 안전하기 때문이다.

1990년대초에는 대학입시에 관한 주창자와 보호자의 위치가 바뀌어서 각 대학이 학생선발권이라는 이름으로 본고사를 부활시키고 그 성적반영률을 높이려고 노력하였다. 이와 같은 노력이 과거의 정부의 강력한 통제에 대한 일시적인 반작용으로 끝나지 않고 대학에서 정착되려면 종합대학교내의 단과대학별 또는 학과별 선발의 다양성까지도 수용가능할 만큼의 妥當性, 信賴性, 그리고 公平性을 높여줄 수 있는 대학내의 능력이 신장되어야만 했다. 그런데 대학들이 이와같은 능력을 키워나가는가 했더니, 1990년대 중반에 와서 정부는 다시 본고사실시를 억제하고 소위 수능시험성적과 학생생활기록부 그리고 논술고사의 성적들만을 토대로 하여 학생을 선발하도록 ‘勸獎’하고 있다.

(5) 論述考査

대학에서 가르치는 교양과목의 수준과 성격에 관해서도 논란이 많다. 그런데 대학작문을 가르치는 교수님들 중에는 대학입학시험에서 ‘作文’과 같은 主觀式 시험을 부과하지 않기 때문에 문장실력이 형편없이 낮은 학생들이 대학에 입학하여 大學國語의 作文과목에서는 말할 것도 없고 전공과목을 이수하는데 있어서도 제대로된 보고서 하나를 쓸 실력이 부족하다라는 견해를 여러 경로를 통하여 정부당국에 견의하였다.

이와 같은 주장들이 어떠한 경로를 통해서 제 5 공화국 대통령의 의사결정에 영향을 미쳤는지는 알길이 없다. 그러나 대학입학시험에서 무엇인가 작문과 같은 주관식 시험을 부과해야만 되겠다고 하는 것이 ‘政策議題’로 등장하자 마자 대통령의 지지를 받는 시책이 되고 말았다.

일단 대통령의 의지가 담긴 시책이 되었기 때문에, 대학입시에서 주관적 서술식 시험방식이 채택되어야 한다는 것에 관해서는 행정실무자들이 이의를 제기할

수가 없었다. 이렇게 되면, 우리나라의 정책결정 및 집행과정의 전형적 특징이라고 할 수 있는 모습이 나타나고 이러한 정책이나 시책의 副作用이 사회문제화될 때까지는 그대로 진행되는 것이다.

우선, 주관식 서술식 입학시험방식이 매우 바람직하다는 주장들이 쏟아져 나오게 된다. 그러면 정부는 ‘사계의 권위자’ 또는 전문가에게 용역을 주어 그 구체적인 시행방법을 연구하여 전국 대학의 교무행정 담당자들을 ‘教育’시키도록 한다.

이와 같은 시행방법은 급하게 만들어질 뿐만 아니라 여러가지 본질적인 문제와 어려움을 피해가야 하기 때문에 절충식이 되기 쉽다. 논술고사방식도 예외는 아니었던 것 같다. 논술고사는 작문시험도 아니고 철학시험도 아니고 어떤 교과목의 내용과 관련된 시험도 아니며 고등학교 졸업자가 대학에 입학하여 ‘高度의 知性的 活動을 할수 있는가의 능력을 평가’ 하는 시험이라고 이해된다.⁷⁾ 이러한 애매 모호한 표현이 나타나는 이유는 어떤 특정 교과목과 연계가 있는 듯한 시험은 각 교과목과 관련된 이해관계가 침해하게 대립되어 있고 그 파장이 크기 때문이다.

그러나 시험을 실시해야 되는 책임자의 입장에서는 재량적 평가가 인정되는 주관식 시험을 부과한다는 것은 커다란 위험부담을 안게 되는 것이므로 대개의 경우 논술고사의 취지에는 찬성하나 그 구체적인 시행방안에 관해서는 반대하게 되는 것이다.

서울대학교에서도 논술고사의 도입을 반대하였다. 그러나 이러한 반대가 정책 당국에 전달되기도 전에 ‘전국교무처장협의회’에 출석하여 서울대학교가 논술고사를 채택한다는 것과 논술고사의 만점을 20점 정도로 할 예정이라고 공표하도록 ‘권고’ 당하였고 권고대로 하게되었다. 이상이 우리나라 대학입학시험에서 논술고사라는 제도가 채택되게 된 경위이다.

자체의 의사에 반하였건 아니건 간에 일단 실시하기로 결정된 제도임으로, 서울대학교에서도 논술고사제도의 구체적인 실시 방법에 관하여 다각도로 연구하고 모의시험을 실시해 보기도 하고 채점예정교수들에게 채점연습의 기회를 마련하기도 하였다.

우선 논술고사의 만점을 20점으로 한 이유는 아직 타당성과 신뢰성을 알수 없

7) 金宗西 外2人 “大學試驗制度研究—大學別論述考査의 出題, 採點 및 查定方法에 관한 研究”, 연도미상

는 시험의 성적이 학생선발에 있어서 너무 큰 영향을 미쳐서는 안된다는 생각때문이었다. 그리고 논술답안의 분량은 800 내지 1,200자 정도로 하기로 하였으며, 학생 한사람의 답안지 채점에는 최소한 5분 내지 10분정도를 바치도록 하였다. 이렇게 해서 채택된 논술고사는 “그 自體의 屬性”에 의하여 아무도 제어할 수 없는 동태를 만들어 나갔던 것으로 보인다. 이제 논술전문가들의 특강과 전문서적들이 쏟아져 나오기 시작했고 “논술과외열풍”도 불었으며, 각 대학마다 입학시험의 중요한 평가방식으로 채택해 오고 있다. 한국의 철학계열의 교수들이 각대학의 논술문제를 왜 낫게 평가할 수 밖에 없는가를 깊이 생각해 보아야 한다. 처음부터 철학문제로 출제하지 않은 것을 철학교수들이 평가하니 낫은 평가밖에 나오지 않을 것이라는 생각이 듈다.

(6) 系列別募集과 學科配定

종전에 學科別 定員에 따라 선발된 학생중에는 재학중에 전과희망자가 많았으나 그것을 받아드릴 수 있는 余席이 없는 경우가 많았다. 이러한 상황이 계속되면서, 신입생에게는 폭넓은 基礎 및 教養教育을 실시한 후에 학생이 자신의 적성에 따라 학과 또는 전공을 선택케 하는 것이 학문발달, 학생의 적성과 희망수용, 그리고 사회적 인력의 수급조절등에 신축적으로 대응할 수 있다고 하는 이유로, 신입생의 系列別募集이 實驗大學事業의 중요한 항목중의 하나로 강력하게 장려되고 추진되었다.

大系列別로 신입생을 선발하는 것은 대학의 세부전공을 결심하기 어려운 고교 졸업생들로서는 대학지망상 그 선택이 비교적 쉬었고 대학으로서도 入試管理上의 分類 查定 선발작업이 비교적 간편하였다. 그리고 전공학과가 배정되지 않은 基礎課程 학생들은 좋은 성적을 얻어야만 ‘좋은 학과’에 진입할 수 있었기 때문에 열심히 공부한 것도 사실이다.

그러나 이 制度는 상당한 반발과 부작용을 냥게 되었다. 制度의 취지가 나쁜 것이 아니고 여건과 운영상의 ‘數字놀이’로 말미암아 그렇게 된것이다. 무엇보다도 學生이 스스로 판단한 適性과 희망에 따라 專攻分野를 선택할 수 있게하는 사회적 여건이 마련되어 있지 않았다. 그래서 모든 학생이 소위 人氣學科로만 몰려들게 되었고 그 결과 零細學科(非人氣學科)의 문제로 대학이 고민을 하게 된 것이다.

이러한 영세학과의 문제를 최소화하기 위하여 별도모집이나 특별장학금제도 등을 도입하자는 案들이 활발하게 논의되기는 하였으나 그저 간단한 방법이 소위

‘志望順 成績順 配定’이라는 것이었고, 그 성적의 배합(입시성적과 재학중 성적)을 몇가지로 달리 해보았으나 상당한 반발속에서도 문제는 해소되지 않았다.

이와 같은 경험으로 인하여 추후에 실시된 졸업정원제의 요건충족과정에서 모두가 학과별 모집으로 되돌아 가고 말았다. 系列別募集에서 學科別募集으로 전환할 것을 강력하게 요구하는 각 학과나 대학과 그것을 완강하게 억제하려는 문교당국자간의 마찰만이 심화되어 갔다.

결국 系列別募集과 學科配定方式은 學科別募集으로 환원되고 말았는데 이것은 主唱者와 保護者간의 적절한 역할균형하에서 조정된 결과가 아니라 어느 일방의 획일적인 강제가 아니면 무원칙적인 반발이 반복되어 만들어낸 便宜主義的 산물이라고 할 수 있을 것이다.

(7) 大學院 中心大學

1960년대부터 서울대학교는 ‘聯合大學에서 綜合大學으로’라는 캐치프레이즈를 가지고 여러 곳에 분산되어 있던 각 단과대학들을 한곳으로 집결시키려는 계획을 추진하여 1975년에 드디어 대부분의 단과대학이 ‘冠岳’으로 이전하게 되었다. 이것이 서울대학교 종합화계획에 의하여 추진되었던 것이다.

綜合化計劃의 내용중에는 여러가지가 포함되어 있었는데, 그중에서 學事에 관한 중요한 것들이 앞에서 살펴본 系列別募集에 관한 것과 소위 ‘大學院 中心大學’으로의 전환에 관한 것이다. 누가 만든 말인지는 모르지만 그 뜻이 불분명하면서도 ‘大學院 中心大學’이라는 구상이 매력을 갖게 되었고 그 후에 이 말이 여러 대학교에서 채택되더니 드디어 1991년에는 教育部까지 나서서 우리나라에서 대학원 중심대학을 육성하겠다는 말을 자주 하게 되었다.

그러나, ‘무엇이 大學院 中心이냐’를 규명하거나 그 구체적인 내용에 관하여 합의하기가 매우 어려웠다. 우선 學士課程과 大學院課程간의 連繫도 잘 정립되어 있지 않았고, 당시만 해도 대학원이 주로 論文만을 쓰는 곳인지(소위 舊制 博士) 아니면 일정한 課程敎育(course work)을 한 다음에 논문을 쓰는 곳인지(소위 新制 博士) 조차 뚜렷하지 않게 운영되고 있었다.

그래서 서울대학교 教務處는 ‘大學院 中心大學 發展方案’이라고 하는 일종의 내부적인 시행계획을 만들어 집행해 나가면서 그 모습을 구체화시켜 나가기로 하였는데 그 중에서 外形的으로 나타낼 수 있는 것은 다음과 같은 것들이었다.

첫째로, 우리나라 자체에서 공급해야 할 大學院 出身人員의 3분의 1만을 서울대학교가 배출하는 것을 목표로 하였다. 그리고 서울대학교 대학원출신의 3분의

1만을 教授 및 研究要員으로 보고 나머지 3분의 2는 정부, 기업, 중고등학교등 기타의 분야의 인력으로 진출하는 것으로 가정하였다.

둘째로, 대학원 정원을 증원하였는데, 그것은 종전처럼 1개 專攻 또는 學科에서 한두사람의 대학원생만을 가지고서는 정규강의가 성립될 수 없었기 때문이며 또 위에서 언급한 바와 같은 추정에 의하여 계산된 인원을 확보하기 위해서였다. 1979학년도 대학원 신입생 정원을 획기적으로 증원하였는데 그것은 정부의 강력한 요구도 작용하였기 때문이다.

셋째로, 教授 및 研究要員의 확보를 위하여, 특히 자연계와 공학계의 입학생에게는 장학금을 지급하며 兵役惠澤을 주는 것으로 되어 있었다. 이것이 소위 '教授要員獎學生制度'로서 자연계 학생 약 300명에게 이 장학금이 지급되었다.

네째로, 서울대학교 대학원은 서울대 출신의 학사만을 편중하여 입학시킨다고 하는 비판이 있어 왔기 때문에 그에 대한 개선방안을 마련하였다. 즉, 종전과 같은 査定方式으로는 서울대 출신의 학사가 차지하는 비중이 높을 수 밖에 없었다. 그래서 募集定員의 30%까지는 타대학 출신자 중 教授 및 研究要員志望者(입학원서에 표시하도록 하였음)를 사정원칙에 따라 먼저 선발하고 잔여인원을 서울대 출신자 중에서 선발하도록 하였고 1979년에 시행하였다.

다섯째로, 각 學科의 교육역량을 키워 나간다는 방침하에 1979년도에는 총액 10억원을 '大學院中心大學 重點支援研究費'라는 명목으로 각 학과에 지급하였다. 이 연구비는 원래 단순히 교수들을 장려한다는 취지하에 특별지급되려는 것을 연구비로 명목을 변경한 것이다. 당시의 정부 당국자와의 협의에서는 이 급액을 매년 정기 국고예산으로 계상하기로 양해되었던 것이다. 이와 같이 확보된 연구비는 각 학과의 형편에 따라서 다음과 같은 項目중의 어느 것이나 연구할 수 있도록 하였다.

- 학과의 육성 및 운영방향 정립과 교과과정의 개편
- 학과관련 학문분야의 문헌조사 및 대학원생용 교재개발
- (이상과 같은 준비가 되어 있다고 판단하는 학과에서는) 학과가 선택한 특정 분야 또는 주제에 관한 연구

그리고 이상의 연구사업을 진행시키는데 있어서는 대학원생이 참여토록 하였다.

이상의 계획은 매우 의욕적으로 추진되고 각 학과의呼應도 높았으나, 그 후 정권이 바뀐 다음 兵役特惠는 '特殊專門要員制度'로 바뀌었고, 타대학 출신자 우선 選拔原則은 폐지되었으며, 대학원종점지원연구비는 매년 감소되다가 없어져

버렸다.

지금도 대학원을 육성하려는 노력은 계속되고 있는데 1970년대말에 의욕적으로 추진하려고 한 사업들은 정권이 바뀌고 시간이 지나면서 변형되거나 중단된 것이 많다. 그러다가 또 비슷한 논의가 반복되곤 하는 것이다. 정부나 대학이나 충격적인 攻防은 있어도 이러한 개혁을 지속적으로 추진할 수 있는 안정된 체제가 없는 셈이다.

實驗大學事業과 그에 관련된 몇 가지의 개혁항목의 집행분석에서 나타나는 것은 학사관리를 위해 중추적인 역할을 수행할 수 있는 체제가 육성되고 안정되지 않는 한, 임의적인 數的 基準과 法的 形式論理가 결합된 최악의 행정관행만이 남게 된다는 것이다. 그와 유사한 대표적인 事例중의 하나가 卒業定員制라고 할 수 있을 것이다.

2. 卒業定員制

(1) 趣旨와 結果

1980년의 7·30 教育改革措置중의 하나로 채택된 卒業定員제에 대하여, 만일 당시의 言論의 보도내용대로라고 한다면, 누구나 그 취지에 찬성하고 있었다고 할 수 있을 것이다. 그러나, 그 시행의 결과는 우리나라 政府와 大學간의 상호작용으로 형성된 大學管理體制의 경직성과 불신 및 무능력이 빚어낸 脊화의 相乘作用이었다고 생각된다.

卒業定員제는 우선 각 대학의 入學人員을 대폭 늘려 주어서 財政難 해소에 일부 도움을 주고 당시 사회문제가 되어 있던 再修生을 감소시켜서 學園의 경쟁적 면학풍토를 강화한다는 취지를 가지고 추진되었던 것이다.

그래서 專門家들도 그 세부사항에 관해서는 이견이 많았으나 그 근본적인 취지에 관해서는 크게 반대할 수가 없었다. 그러나 그 시행방법이 획일적, 강압적, 그리고 경직적이라서 질식할 지경이었던 것이다.

이러한 상황하에서 각 대학이 살아남기 위하여 수용한 모면적이고도 희피적 방법이 또 다시 數字풀이였던 것이다. 즉 軍入隊등 휴학인원을 빼고 나면 超過人員數는 줄어들게 되고 그러면 어떤 조치가 없었으면서도 마치 졸업정원제에 따라 학사행정을 운영하는 것으로 보일 수 있는 것이었다. 그러나, 이것은 復學生이 증가할 때쯤이면 문제가 더욱 심각해질 수 있는 폭발적 사태를 지연시키는 것에 불과했다. 이렇듯 '任意的 數的基準과 法的形式論理' 가 결합되어 불행한 결과만

을 예비하고 있었다.

그러는 가운데 1983년 2월에 드디어 脱落者가 생겨나서 떠들썩하게 되었는데 당시의 문교부 고위직 인사는 대학이 ‘成績優秀者까지도 탈락시켰다’고 하면서 대학을 비난하였던 것이다.

(2) 成績評價와 學事徵戒

성적평가와 학사징계제도는 졸업정원제 때문에 도입된 것은 물론 아니지만 졸업정원제의 시행방법과 결부되어 그 요건이 강화되었던 것이다.

1975년에 서울대학교의 주캠퍼스가 관악산으로 이전해 오면서 종전의 교양과정부를 대체한 기초과정학생들은 상대평가에 의하여 그 성적을 평가해 왔고 2학년 이상의 학생들에게는 그것을 準用하고 있었다. 그런데 1982년에는 이러한방식을 학사과정의 전학년에게 적용하기로 하였다.

이러한 방침이 교수들과의 충분한 사전협의를 거치지 못한채 갑자기 시행된 점도 있었으나 반발과 不履行이 심한 편이었다. 사실 대부분의 교수들로서는 성적을 상대평가하는데 큰 무리가 없었고 또 기계적 자동적으로 성적을 強制分布시키는 것도 아니었으므로 교수의 재량하에서 어느 정도의 균형을 잡아주기만 하면 되는 것이었다. 사실 이러한 방법을 규제하는데 있어서는 많은 어려움이 따르게 마련이다. 재량의 폭이 넓어지면 전체적인 균형을 유지하기가 어렵고 그렇다고 해서 통제를 강화하면 순응적인 교수들만 곤란을 당하게 되고 규제에 따르지 않는 교수들만이 ‘惠澤’을 누리게 되기 때문이다.

그런데 교육학을 전공했다고 하는 모 대학교의 모 교수가 일간지에 서울대학교의 成績相對評價制度에 관하여 비난하고 개탄하는 글을 실은 것을 필두로 하여 시작된 논란이 가열되어 갔다. 그들의 주장에 의하면, ‘絕對評價’가 옳고 가능하다는 것이고 성적부여는 교수의 재량에 속하는 ‘敎權’의 문제라는 것이다.

이러한 소란속에서도 한과목에 수백명씩 수강하는 소위 ‘戰略科目’을 담당한 교수가 수강생 전원에게 A 와 B 성적만을 부여해도 막을 길이 없었던 것이다.

學事徵戒制度는 형평성있는 성적평가제도하에서나 타당한 것이다. 제 6 공화국에 와서 학사징계제도가 사실상 폐지된 일이 있었는데 이때에는 구태여 상대평가제도만을 고집할 필요는 없겠으나, 그렇다고 해서 아무 기준도 없이 임의적으로 평가해도 무방하다는 뜻은 아닐 것이다.

돌이켜 보면 성적평가와 학사징계도 그 취지와 형식의 본말이 颠倒된 채 ‘數的基準과 法的인 形式論理’ 밑에서 자기만의 확실성과 합리성을 높이려는 노력이

전체적으로 불확실성과 불합리성을 조장시킨 또 하나의 사례라고 할 수 있을 것이다.

1985년 이후로 졸업정원제는 사실상 폐지되었다. 그리고 이와 같은 폐지로 이 행하는 과정에서 종전제도하의 탈락 예정자들에 대하여 ‘卒業資格考試’를 실시하여 그 합격자에게 졸업장을 부여하였는데 이에 관한 묘사는 생략하기로 한다.⁸⁾

1988년 이후로 소위 학원 자율화과정속에서 학사징계제도가 폐지되고 종전의 ‘학원사태’로 제적되었던 학생들을 학칙의 특례를 만들어 복학시키면서 學事徵戒에 의하여 제명된자들 까지도 지망자는 거의 모두 복학시키고 말았다. 요사이에 와서는 다시 학사징계제도가 부활되면서도 다른 한편으로는 심지어 20년전에 대학원과정을 수료한 자에게도 일정한 시험을 거쳐 논문제출자격을 부여하고 있다. 이러한 사정은 대학이 얼마나 管理主體가 불안정한 조직인가를 보여주는 것 같다.

(3) 中間試驗 拒否와 事後處理

졸업정원제에 관한 논란이 심화되고 그것을 폐지할 것을 표면적인 주장으로 한 학원사태가 악화(民主化를 위한 進展?)되고 있을 때인 1984년 10월에 서울대학교 基礎課程學生들이 중간시험을 거부한 사태가 발생하였다. 이와같은 거부사태를 처리한 과정은 당시의 政治的 脈絡下에서 나타난 학사관리의 어려움을 잘 보여주는 사례라고 생각한다.

우선 서울대학교에서는 학생들을 설득하여 중간시험에 응시케 하고자 하였으나 학생회의 압력을 받은 탓인지 거의 모든 基礎課程學生들이 시험에 응하지를 않았다. 분노한 학장들은 이들의 성적을 추후에 어떻게 처리할까에 관하여 고심한 끝에 시험결시자는 그 중간시험성적을 부여하지 않기로 하였다. 소위 ‘零點處理’ 하기로 하였다. 그런데 이 ‘零點處理’의 뜻을 해석하는 문제를 놓고 정부당국, 대학교, 학생 그리고 학부모가 모두 異見을 가지고 있었다. 정부에서는 시험거부자를 모두 ‘落第’ 시키라는 것이었고, 대학교에서는 담당교수가 중간시험을 영점으로 처리하더라도 추후에 학기말시험이 있고 또 學期末 成績評價는 출석, 강의시간의 토론등 참여도, 그리고 과제물 보고서등의 여러가지 항목의 평가를 결합한 종합평가를 하면 되는 것이기 때문에 미리 ‘낙제’ 여부를 결정할 수 없다는 것이었고, 학생들은 他意에 의하여 응시하지 못했는데 재시험의 기회도 주지 않고 성

8) 姜信澤 外5人 “卒業定員管理를 위한 學士考試制 運營方案”, 教育政策研究報告書, 공판인쇄, 1984. 8. 참조

적을 영점으로 처리하는 것은 부당하다는 것이었으며, 학부모들은 이유여하를 불문하고 자기 자녀의 성적을 낮게 평가하는 것은 부당하다는 것이었다.

이와 같은 격론이 끊이질 않는 가운데 ‘좋은’ 爭點꺼리를 만난 학생들은 학내 데모를 격화시켜 나갔다. 이에 격화된 학생데모를 진압하기 위하여 경찰병력을 투입해야하는 사태로까지 발전하였다. 격화된 데모를 진압하기 위하여 오후에 경찰병력을 투입하려는 것을 만류하여 결국 대부분의 학생이 캠퍼스에 나오기 전인 다음날 새벽시간에 경찰병력이 투입되어 일단 물리적인 강제에 의하여 소강상태를 맞게 되었다.

이러한 와중에 교무처장은 한밤중에 문교부에 불려갔다. 문교부에 가서 대통령의 지시라 하여 전달받은 사항중에는 다음과 같은 것들이 포함되어 있었다.

첫째, 즉시 중간시험을 다시 실시할 것

둘째, 중간시험 재시험 거부자는 모두 ‘退校’ 시킬 것

이러한 지시에 대하여 교무처장은 다음과 같이 답변하였다.

첫째, 대학교에서의 日程은 一週日 단위로 편성되는데, 학생들이 모두 하나의 기숙사에서 숙식하는 것도 아니고 수업이 없는 요일에는 모두가 학교에 등교하는 것도 아니므로 적어도 一週日前에 중간시험 재시험 시간표를 공고해야만 학생들이 알 수 있는 것이기 때문에 중간시험을 ‘즉시 再實施’ 하는 것은 불가능하다는 것이었다.

둘째, 중간시험 거부는 물론 일종의 저항이며 교수의 권위에 대한 도전으로 해석되기 때문에 “꽤씸한 일”이기는 하나 ‘反抗’을 개별적으로 확인할 길이 없기 때문에 시험불응자는 단순히 缺試로 처리할 수 밖에 없다는 것이다. 따라서 중간 시험 결시를 이유로하여 학생을 ‘退校’ 시킬 근거도 없고 만일 위와 같은 사유로 ‘제적’을 시키더라도 행정소송이 제기되면 승산이 없어 보이는 데 정부당국에서 그후의 사태에 관하여 책임을 져줄 것인가를 문의하였던 것이다.

이러한 우여곡절 끝에 일단 대학의 일정에 따라 중간시험을 재실시하기로 하였다. 이렇게 실시된 중간시험 응시자에 대한 성적이 정부당국의 관심거리가 되었다.

위와 같은 중간시험 거부사태는 집단적 사태이기는 하나 학생 개개인에 대한 성적부여는 교과목을 담당한 교수별로 이루어질 수 밖에 없는 것이 대학교의 운영원리인 것이다. 그런데 정부당국으로부터는 시험거부사태에 가담한 학생들의 성적을 ‘엄격하게’ 처리하라는 ‘독려’가 성화 같았다. 그러는 가운데 교과목별로 중간시험의 재시험이 완료되었다.

그리고 교수들은 스스로의 방침에 따라 답안을 채점해 나가고 있었다. 잘 아는 바와 같이 어떤 교수는 중간시험 답안을 즉시 채점하여 학생들에게 그 성적을 공개하기도 하고 또 어떤 교수는 채점을 하되 그 결과를 기록해 두었다가 학기말에 다른 자료를 종합하여 성적을 부여하기도 하고 또 어떤 교수는 채점자체를 학기 말 까지 미루어 두었다가 학기말시험답안과 함께 채점하기도 하는 등 교수들의 채점행태도 매우 다양한 것이다. 사실 대학행정 당국에서 중간시험답안의 채점을 독촉하는 일은 없었다.

그런데 중간시험의 집단적 거부사태로 말미암아 위와 같은 관행마저도 간섭을 받게 되었던 것이다. 즉 당시의 대통령 자신이 서울대학교의 성적처리결과에 관심을 가지고 있었던 것이다. 대통령은 監查院長에게 지시하여 서울대학교의 중간 시험 채점결과를 조사보고하도록 지시한 듯 하다.

감사원에서 부감사관이 서울대학교의 중간시험 채점상황에 대한 ‘감사’ 차 나오게 되었다. 감사원의 서울대출신 국장급 인사가 서울대학교에 대하여 이러한 전례가 없는 감사에 응하여 줄 것을 간청하였기 때문에 부감사관의 방문을 받아드렸던 것이다. 그런데 사후에 문교부의 또 다른 서울대 출신 고위직 人士가 전해 온 말에 의하면 “서울대학교가 그렇게 권력에 약한줄은 몰랐다”고 하더라는 것이다. 요사이의 말로 ‘참으로 황당한’ 일이 아닐 수 없었던 것이다.

어찌되었건 간에 감사원의 성적처리결과 감사방침은 폭발적 요인을 내포하고 있었다. 감사를 순순히 받아드렸다가는 교수들이 크게 반발할 것은 명약관화한 일일 뿐만 아니라 더구나 첨예한 쟁점을 안고 있는 중간시험 거부사태와 관련이 있던 문제를 감사원이 간여한다는 정보가 학생회측에 흘러들어가는 날이면 그것을 또 다른 쟁점으로 삼아 정권타도를 더욱 세차게 외칠 것은 뻔한 일이었기 때문에 교무처장은 고심할 수 밖에 없었다. 흔히 말하기를 이러한 딜레마에 처해서는 사표를 내면 되지 않느냐는 말들을 한다. 그러나 그러한 결정이 그렇게 단순한 것은 아니다.

이러한 딜레마로 부터 교무처장을 탈출시켜 준 것이 역시 形式的 同調이다. 즉, 교무처의 담당 과장이 감사원의 감사관을 대동하고 기초과정 교과목을 담당하고 있는 몇몇 교수들의 연구실을 순방하였다. 담당과장은 교수들에게 인사차 들린 것으로 하였는데 이것으로 학교측으로서는 감사에 응한 것이 되었고 감사관은 감사를 실시한 것으로 되었다.

그후 중간시험 성적처리결과의 통계가 서울대학교 자체의 임시 학사협의회에서 보고되고 또한 정부 당국에도 보고되었는데 다 만족한 것으로 되었다. 여기서 그

구체적인 통계의 내용은 생략하기로 한다.

이상에서 1970년대의 實驗大學事業과 1980년대의 卒業定員制라는 두 가지의 사례로 크게 뮤어서 대학학사관리의 몇 가지 측면만을 검토하였는데, 教授人事, 教養科目改編, 教科課程改編 등 다른 사례의 운영에서도 위에서 본 것과 유사한 類型을 찾아볼 수 있을 것이다.

V. 結論

우리의 행정일반에는 한편으로는 前例踏襲의인 구태의연한 면이 있는가 하면 다른 한편으로는 필요한 경험과 기억의 축적이 좀 부족한 것 같다. 그래서 시행착오가 반복되는듯 하다.

위에서 검토한 사례들을 볼 때, 주창자와 보호자적 역할이 전도되기도 하고 양 자간의 관계가 불안정하여 어느 때는 경직된 획일성이 강요되는가 하면, 또 다른 때는 방임과 무질서가 허용되어 개혁이 성과를 거두지 못하였던 것 같다. 만일 정부 당국이 어떤 하나의 개혁을 일관성있게 추진할만한 능력이 없다면 차라리 과욕을 부리지 말고 대학 스스로가 자율적으로 개혁을 추진해 나갈 수 있는 정치적 맥락이나마 제공하는 편이 더 정직하고도 현실적인 조치라고 할 수 있을 것이다.

오늘날 우리나라 대학의 학사관리의 환경은 매우 복잡하고 다양하며 격동적이다. 그리하여 앞으로는 학사관리에 있어서 각 전공, 학과 및 단과대학별로 더욱 더 분권화되는 추세속에서 다양한 요구가 수용되어 교수인사나 교과과정에 반영시켜야 할 것이다. 그리고 각 대학은 특수화를 추구하면서 경쟁이 심화될 것이다. 또한 학사에 관한 결정이 공개되고 정치적, 법적, 행정적, 그리고 회계책임의 해명과 명확화가 요청되는 동시에 管理主義(managerialism)에 따른 費用-收益分析이 적용되어 教育프로그램이 조정되기도 할 것이라고 본다.

이와 같이 격동하는 환경속에서 다양한 요구들을 하나의 체계속에서 管理해 나가자면, 학사관리도 점점 더 전문화된 가운데 능동적으로 학사개혁을 중단없이 이끌어 나갈 수 있을 만큼의 대학내 세력이나 체제를 형성해야 할 것이다.

학사관리의 통합 및 조정능력을 향상시켜야 한다라는 제안에 관해서는 흔히 오해가 따르는 듯 하다. 즉 '教授를 規制하려고 한다'는 것으로 받아드려지는 것 같다.

大學教授와 같은 知性을 갖춘 전문가집단으로 구성된 조직에 있어서의 규제에는 두 가지 형태가 공존할 수밖에 없다. 하나는 教授의 인사와 보수 및 근무조건

과 강의시간등에 관한 것으로서 學科長, 學長, 總長 및 관련 학의기관등을 포함한 管理體系에 의하여 규제하는 것이다. 다른 하나는 교수가 담당한 교과의 내용에 관한 것으로서 동일한 전공분야와 학계의 '同僚'에 의하여 학문적으로 규제하는 것이다.

이때 행정체계가 교수내용을 규제하려고 해서는 안되지만 '教權'이라는 이름아래 관리상 필요한 규제 또는 조정까지를 무시해서도 안될 것이다.

이와 같은 관계속에서 학사관리체계를 발전시켜 나가는 일은 사실상 매우 어려운 일임에는 틀림이 없다. 더구나 우리나라처럼 각종의 '大學觀'이 混在하는 경우에는 더욱 그러한 것 같다.

대학의 학사관리체계를 발전시키기 위해서는 전공주임이나 학과장의 지위부터 안정시켜야 되리라고 본다. 학과장만이 학문분야별 교수의 근무규제와 학문활동 규제를 동시에 행할 수 있는 유일한 위치에 있기 때문이다. 그런데 과거에 學園事態가 오래 계속되는 동안, 학생지도업무와 관련된 困辱때문에 선임교수들이 학과장 보직을 기피하였고 이 현상이 오래 계속되다 보니 학과별 지도력이 상실되고 만 것이다.

이와 같은 기본전제를 하고 볼 때, 학사관리체계에는 크게 나누어 두가지 형태가 있을 수 있다고 생각한다. 하나는 전통적 관료체계를 근간으로 하되 교수진의 대표가 참여하는 合議制機關(예컨대 Faculty Senate)을 발전시키는 것이고, 다른 하나는 전문화된 教授補職體系를 근간으로 하면서 보조조직과 학의기관을 발전시켜 나가는 것이다.

각 형태별로 장·단점이 있게 마련이고 정부의 형태와 대학의 전통과도 부합되어야 할 것은 말할 것도 없다. 그러나 언제 까지나 '아마추어들'만 모여서 중구난방만 계속하면 학사관리능력이 향상될 수 없을 것이다. 정치권력의 비호아래 무엇인가 과격한 개혁을 추진하던 사람들이 모두 떠나고 그 後遺症이나 외형만이 남아 있거나 또는 보직자리를 즐긴 사람이 無事安逸로 병폐를 누적시켜놓았을 때, 그 後任補職을 맡게되는 사람들이 성취할 수 있는 성과의 범위는 극히 한정될 수 밖에 없을 것이다. 이 말은 필자나 어느 개인을 두고 하는 말이 아니다. 단지 지금까지의 대학 학사행정이 여러가지 이유로 하여 발전적 상승작용이 제약되어 왔다는 것을 지적하려는 것뿐이다.

불행하게도 우리는 지난날 自體指導能力의 약화로 인하여 환경의 변화에 따른 自體轉換ability을 키워 오지 못한 것이 아닌가 自省해 본다.