

制度·政策의 方向

金 信 福

(서울大 行政大學院 副教授)

I. 序 言

본디 制度나 政策이란 公式化된 基準이나 절차, 行動指針 등을 모두 포괄하는 개념이므로 그 범위를 測定하기가 어렵다. 이는 교육제도나 정책의 경우에도 마찬가지로서 각 領域에서 중요한 方針이 되는 것은 사실상 모두가 대상이 되는 것이다. 예컨대 專門大學院에 관한 제도나 정책이라고 할 때에도 學事管理, 教育課程, 一般運營 등 전반에 걸친 주요 기준이나 지침을 포괄하게 되므로 그 범위가 광범할 수밖에 없다.

이번 特輯이 專門大學院에 관한 전반적인 사항을 다루고 있으므로 각 領域에서 해당되는 제도 및 정책들을 다루게 될 것이다. 따라서 本稿에 주어진 題目은 他영역의 내용과 상당한 중복을 면치 못할 것으로 보인다. 그러므로 구체적인 운영상의 문제보다는 行政當局에서 다루어야 할 巨視的인 관심 사항들을 중심으로 문제점과 개선 방향을 지적하고자 한다.

II. 專門大學院의 機能과 教育體制

大學院은 教育法 第 108條에 규정된 大學教育의 목적을 일층 深奧精微하게 수행하는 동시에

학술연구의 지도 능력과 獨創力을 함양함을 목적으로 한다. 專門大學院 역시 학문을 深奧精微하게 연구하고 그 應用能力을 발휘할 수 있는人材를 양성함을 目的으로 하고 있어 추구하는 교육 이념 내지 기대하는 機能이 大同少異하다.

産業社會에 필요한 專門人力과 指導者를 양성하는 일은 고등교육이 수행해야 할 핵심적인 기능 중의 하나이며, 學問과 기술의 발전이 高度化됨에 따라 大學院에 기대하는人材 양성의 역할은 점점 그 比重이 무거워지고 있다. 인재 양성이란 기능 면에서 一般大學院이나 專門大學院은 차이가 있을 수 없다. 흔히 前者는 순수학문 분야의 教授 또는 研究要員을 양성하고, 後者는 專門職業人을 양성하는 것으로 간주하는 사람도 있으나 반드시 그렇게 구분되는 것도 아니다. 순수학문과 응용학문을 엄격히 구별하는 것도 무의미할 뿐 아니라 研究職과 專門職의 양성을 二元化한다는 것은 있을 수 없는 일이다.

美國을 비롯한 西歐先進國의 고등교육 체제를 보면 專門分野의 大學(professional school)들이 綜合大學 내에 많이 설치되어 있으며 날이 갈수록 細分化되어 가고 있다. 法科大學(law school), 經營大學(business school) 등이 그 典型的인 예이며 이들은 學士課程과 大學院課程, 그리고 夜間의 계속교육과정(continuing education program)을 함께 개설하는 경우가 많다. 이러한 專

門분야의 大學들은 현재 우리 나라의 專門大學院과 달리 學士課程을 아울러 가지고 있어 體系的인 교육을 통해 專門職業人 양성에 주력하고 있는 것이다.

전문대학원에 부여된 다른 하나의 주요 기능은 社會奉仕의 使命이다. 사회봉사는 대학의 이른바 三大機能 중의 하나이기도 하지만 各界各層의 취업자들에게 계속교육의 기회를 제공한다는 측면에서 볼 때 專門大學院은 지대한 비중을 차지하고 있는 것이다. 현재 대부분의 전문대학원들은 夜間制로 운영되고 있으며 취업자들이 학생의 大宗을 이루고 있다. 이러한 特殊性을 감안하여 전문대학원에 대해서는 몇 가지 완화된 基準을 적용함과 동시에 差等的인 制度를 가하고 있는 것이다.

大學院 교육체제를 현재와 같이 一般大學院과 特殊大學院으로 엄격히 二元分類하는 것은 재검토되어야 한다고 본다. 그러한 필요성이나 實益이 별로 없을 뿐더러 區分에 따른 모순이 노출되고 있기 때문이다. 專門大學院에도 日間部를 두고 있는 곳이 적지 않고, 一般大學院도 실제로는 夜間에 강의를 하는 곳이 많다. 졸업생들의 進出 상황만 하더라도 서울대학교 등의 專門大學院에서는 教授 및 研究要員들을 많이 배출하고 있으며 產業界의 高級人力에 대한 需要가 높아짐에 따라 一般大學院 출신의 산업 현장에 대한 진출도 점차 증가되고 있다. 그러므로 劃一的인 기준에 의해서 大學院課程을 두 종류로 구분하는 것은 별로 의미가 없는 것이다.

전문대학원이 力點을 두고 있는 社會奉仕의 성격의 繼續教育기능은 계속 강화되어야 할 뿐 아니라 일반대학원에도 擴散되어야 한다. 지식 및 기술의 급격한 변화 추세와 함께 취업자들의 재교육, 계속교육의 필요성은 날로 增大되고 있으며 이는 特定한 학문분야에 국한되는 현상도 아니다. 예컨대 專門大學院에 學科가 거의 없는 理工系 학문분야의 경우에 高級技術者에 대한 계속교육의 필요성은 더 절실하다. 앞으로는 모든 학문분야의 대학원들이 現職者들에 대한 定時制 교육을 확대해야 할 것이다. 社會教育法の의 制定, 夏期休暇의 연장 등의 최근 변화는 그러한 定期制 교육에 대한 요청을 더욱 강하게 할 것

으로 예상된다.

이러한 점들을 감안할 때 大學院體制를 현재와 같이 二元化하는 방식을 止揚하고 모든 대학원들이 필요에 따라 다양한 定時制(夜間課程, 季節制 등) 교육 프로그램과 短期 재교육과정을 開設할 수 있도록 統合된 體制를 유지하는 것이 바람직하다고 본다. 특히 理工系의 계속교육 프로그램이 강화되어야 할 것이며 현재와 같이 專門大學院에 교수, 시설이 소요되지 않는 분야의 학과만을 개설하여 大學(校)의 收入源으로 삼는 不條理는 제거되어야 할 것이다.

Ⅲ. 設立 및 定員 政策

專門大學院은 당초 特殊大學院으로 불리워졌으며 1959년 國立學校設置令의 改正에 의하여 서울대학교에 行政大學院과 保健大學院을 두기로 한 데서 비롯되었다. 그 후 經營大學院, 教育大學院 등이 잇달아 新設되었으며 '60年代 중반부터는 다른 대학교에도 특수대학원이 신설되기에 이르렀다.

현재 우리 나라에는 169개의 大學院이 설치되어 있으며 그 중에서 專門大學院이 102개로서 약 6割을 차지하고 있다. 특히 전문대학원은 1978년부터 1982년까지 4년 동안 70여 개가 늘어나 亂立 상태를 면치 못하고 있다. 전문대학원의 학문 계열별 설치 상황을 보면 <表 1>에 나타난 바와 같이 教育大學院이 전체의 $\frac{1}{3}$ 정도를 차지하고 있으며 다음은 經營系列, 行政系列의 順으로 되어 있다.

<表 1> 專門大學院 學問系列別 設置現況

學 問 系 列	大學院數(%)	學生定員(%)
教育學系列	32 (31.4)	9,810 (38.8)
行政學系列	19 (18.6)	4,000 (15.8)
經營學系列	24 (23.5)	6,420 (25.4)
產業工學系列	11 (10.8)	2,770 (11.0)
環境科學系列	7 (6.9)	1,000 (4.0)
神學系列	9 (8.8)	1,260 (5.0)
全 體	102(100.0)	25,260(100.0)

資料) 韓國大學教育協議會, 1982年 大學院 運營評價 報告書

이미言及한 바와 같이 理工系 專門大學院의

數는 극소수이며 학생정원 면에서도 그 比重이 아주 작다. 이는 특별한 시설이나 實驗實習을 필요로 하지 않는 분야에만 專門大學院을 설치하여 大學(校)의 재정적인 收入源으로 삼는 경향을 반영하는 것으로 目的이 顛倒된 유감스러운 상황이 아닐 수 없다.

'70年代末에 專門大學院의 新設을 대량으로 認可한 것은 고급 人力의 계속교육 기회를 확대한다는 정책방향에 의거한 것으로 보인다. 그러나 專任教授 및 교육시설과 같은 獨自의인 교육여건을 갖추지 못한 경우에도 거의 無制限으로 설립을 인가한 조치는 납득하기 어렵다. 더우기 계속교육의 필요성이 강한 理工系 전문대학원의 設立 기피 경향을 방지한 채 人文社會系에 집중적인 增設 및 增員을 인가한 것은 전문대학원의 성격을 跛行的인 방향으로 助成하지 않을까 우려된다.

지금까지 大學院教育, 특히 專門大學院의 교육에 대해서는 質的인 統制를 거의 하지 않아 왔다고 해도 과언이 아니다. 설립인가나 학생수의 增員, 그리고 學位授與기준 등에 대해서 學部(學士課程)의 경우와 비교할 때 지나칠 만큼 관대하게 허용 내지 放置되어 온 것이다. 高等教育의 質的 수준 유지와 高級人力需給의 均衡 유지라는 측면에서 學部에 대해서만 엄격히 통제하고 대학원에 대해서는 관대해야 할 특별한 이유를 발견하기 어렵다.

'50年代의 放慢했던 대학신설 인가 및 학생 증원으로 대학교육의 質이 형편없이 低下되고, 한 때에는 이른바 「大學亡國論」이 팽배했던 경험을 우리는 생생하게 기억하고 있다. 다행히 '60年代의 量的 統制와 '70年代의 質的 개선을 위한 노력에 힘입어 오늘날 우리의 대학교육은 正常的인 수준을 유지하고 있는 것이다.

이제 고등교육 인구의 構造나 대학원교육에 대한 個人的·社會的 需要增加, 그리고 학문의 高度化 추세에 비추어 대학원교육의 質을 높이기 위한 制度的인 裝置가 필요한 時點에 와 있다고 판단되며, 여기에는 量的인 측면에서의 統制도 並行되어야 한다고 본다. 專門大學院에 대해서도 최소한의 質的 수준은 유지되도록 정책적인 統制가 있어야 할 것이며 이는 대학원에 대한

躉價(prestige)를 높여 지원자 및 교육의 質을 높이는 데도 기여할 것으로 믿는다.

IV. 教育與件

1982년도 현재 專門大學院에 出講하는 年間 教授數는 5,700여 명에 달하고 있다. 그러나 그 중에서 專任教授는 6%에도 못 미치고 있으며 나머지는 講師로 배우고 있는 셈이다. 물론 대부분 同一大學(校)內的 專任教授들이 出講하고 있지만 外來講師의 비중도 23%에 달하고 있다. 외배강사에 대한 依存度는 서울에 있는 私立 專門大學院의 경우가 현저하게 높은 것으로 나타나고 있으며 專任教授 확보 면에서 國·公立과 私立 사이에 현저한 차이가 있음을 발견할 수 있다.

〈表 2〉 專門大學院 出講教授의 構成

區 分	出講教授數 (%)		大 學 院 大 學(校)		外來講師
	國·公立	私 立	專任教授	專任教授	
設 立 別	國·公立	1,192 (100.0)	7.5%	85.6%	6.9%
	私 立	4,541 (100.0)	4.3%	54.5%	41.2%
地 域 別	서 울	3,537 (100.0)	8.1%	60.8%	31.1%
	地 方	2,196 (100.0)	2.1%	88.7%	9.2%
小 計		5,733 (100.0)	5.8%	71.5%	22.8%

註) 1982학년도 자료임

資料) 韓國大學教育協議會, 1982年 大學院 運營評價 報告書

이처럼 專門大學院의 강사 의존도가 높은 것은 근본적으로 專任教授 확보율이 낮은 데 基因한다. 102개 전문대학원 중 專任教授를 두고 있는 대학원은 28개로서 약 $\frac{1}{3}$ 에 달하고 있다. 그러나 이들이 실제로 대학원 강좌 중 얼마만큼을 맡고 있는지를 따져 보면 거의 有名無實한 상태임을 발견하게 된다. 專任教授들만으로 대부분의 강의를 擔當하고 있는 전문대학원은 서울대학교의 3개 대학원(行政, 環境, 保健) 정도에 불과하고 전임교수 확보 대학원 중 거의 60%가 전체 講座의 5% 이하 정도만을 專任으로 擔當하고 있는 실정이다. 따라서 거의 모든 專門大學院들이 강사에 의존하여 교육을 실시하고 있으며 전임교수를 확보한 경우도 대부분 名目上의 發令에 지나지 않고 있는 것이다.

대학원교육을 外部講師에 의존하여 운영하는

경우에 교육내용 면에서의 體系的인 一貫性 결여, 교수와 학생간의 交流 곤란, 學務管理上의 制約 등 여러 가지 문제점이 惹起된다는 것은 周知의 사실이다. 專任教授를 전혀 확보하지 않고 하나의 獨立된 교육기관(專門大學院)을 설립·운영할 수 있다는 사실을 건전한 常識으로는 이해하기 힘들다. 많은 大學(校)들이 대학원 강의, 특히 전문대학원 강의는 責任時間에 포함시키지 않는 경향이 있으며 當局에서도 教授확보 기준을 算出할 때 大學院 강의는 고려하지 않고 있는 형편이다. 이러한 思考와 慣行이 정책으로 연결되어 專任教授 없는 전문대학원의 設立을 대량으로 인가하게 된 것이다.

대학원과정을 學部(學士課程)에 덧붙여 有名無實하게 운영하는 관행이 근본적으로 是正되지 않는 한 대학원교육의 充實化는 기대하기 어렵다고 본다. 따라서 大學院 專任教授의 확보는 절실한 과제이며, 특히 獨立機關으로 운영되는 專門大學院의 경우에는 必須要件으로 制度化해야 할 것이다.

教授뿐 아니라 教育施設 역시 최소한의 필수要件은 갖추도록 해야 할 것이다. 아무리 夜間課程으로 운영하더라도 강의, 연구, 그리고 管理에 필요한 필수적인 시설 및 設備은 專門大學院用으로 별도로 확보해야 한다는 것이다. 그렇지 않고서는 既存 單科大學 또는 大學院의 附設課程으로서 운영하는 것은 허용하더라도 獨立된 專門大學院으로서의 설립은 허용되지 않아야 할 것이다.

教授·施設 등 기본적인 교육 與件의 확보 정도는 교육의 質에 직접적인 영향을 미칠 뿐 아니라 독립된 教育機關을 구성하는 데 필수적인 要件이 된다. 이는 定時制 교육과정의 경우에도 마찬가지이며 전문대학원이라고 해서 例外일 수는 없는 것이다. 그러므로 전문대학원의 新設認可要件을 강화하여 專任教授 확보 및 기본적인 시설의 확보를 필수화하고, 기존의 전문대학원들에 대해서도 단계적으로 그러한 基準을 충족하도록 규정하는 강력한 정책이 요망된다.

V. 學事運營 및 評價制度

전문대학원의 教育期間은 空閒部는 일반대학

원과 같이 2년, 夜間部의 경우는 2년 6개월로 되어 있으며 學期의 구성은 공히 일반대학원과 같다. 이 밖에 學位取得要件이나 評價制度 역시 일반대학원과 다를 바 없다. 그러므로 現行 學務關係 제도 및 정책의 개선방안은 大學院 전체에 공통적으로 적용되는 사항이 될 것이다.

우선 夜間課程의 教育期間을 6개월 길게 한 것은 타당하다고 생각된다. 대부분 취업자들이 在籍하고 있는 夜間 과정의 경우 絕對學習量이 부족할 가능성이 높으므로 在學期間을 연장시킬 필요가 있는 것이다. 그러나 상당수의 一般大學院들이 公式적으로는 空閒에 開設된 강의를 실제로는 夜間에 하고 있다는 데 留意할 필요가 있다. 그러한 경우에 形式上의 소속에 따라 教育期間을 劃一的으로 달리 適用하는 것은 衡平의 원칙에 어긋나기 때문이다. 차라리 야간 講座의 學期當 履修學點 上限線이나 授業時數의 철저한 履行 등 질적인 측면에서의 統制를 가하는 것이 합리적이라고 본다.

學期制度和 함께 고려되어야 할 문제는 등록금을 學點 단위로 策定하는 방식의 채택이다. 이는 사실상 高等教育 전반에 적용될 수 있는 제도이지만 우선 大學院課程에만이라도 반드시 실시되어야 할 것이다. 현재도 대학원의 夜間部는 空閒部보다 등록금이 낮게 책정되어 있지만 申請학점 수에 관계없이 획일적으로 정해져 있다. 학점단위별 등록금 제도는 部分登錄學生(part-time student) 신분의 인정과 並行되어야 한다. 부분등록 제도는 등록금 부담 면에서 衡平의 원칙에도 附合되거나와 定時制 繼續教育課程에는 당연히 적용되어야 할 제도이다. 따라서 일반대학원보다도 전문대학원에서 그 필요성이 절실한 제도라고 하겠다.

전반적으로 볼 때 전문대학원의 入學 및 學位取得 要件과 평가 기준은 일반대학원보다 관대하고 경쟁률도 낮은 것으로 인식되고 있다. 1982학년도 碩士課程 入學시험 합격률을 보면 일반대학원이 52%인데 비해서 전문대학원은 66%로 나타나 이를 뒷받침하고 있다. 전문대학원 중에서도 國立보다는 私立이, 서울보다는 地方에 所在하는 학교들의 입학 경쟁률이 낮은 것으로 나타나고 있다.

入學銓衡方式을 보더라도 일반대학원보다는 전문대학원 중에서 서류 전형에 의존하는 학교가 많다. 전문대학원 중에서도 약 70%의 학교들이 입학 전형에서 筆答考査를 실시하고 있으나 英語 시험을 부과하는 학교들은 전체적으로 半 정도에 불과하다. 특히 서울에 所在하는 專門大學院들 중에서 입학시험으로 영어를 부과하지 않는 곳이 많은 것 같다.

대학원 과정에서 學究 생활을 제대로 해내려면 필수적인 道具가 되는 것이 外國語임은 再論의 여지가 없다. 그럼에도 불구하고 많은 대학원들이 入學 전형에서 이를 소홀히 하고 있으며, 지원자의 資質을 평가함이 없이 오히려 定員을 채우고자 誘致 활동을 벌이는 경우도 없지 않다. 이는 대학원교육 자체보다 收入源을 확보하는 데 급급한 인상을 주고 있으며 그만큼 專門大學院의 聲價를 低下시키는 요인이 된다.

따라서 전문대학원을 포함한 대학원교육의 充實化를 위해서는 入學 및 學位取得要件에 대한 공통적인 기준을 설정하여 어느 정도의 質的 統制를 가할 수 있는 제도적인 裝置가 필요하다고 본다. 그 구체적인 방안은 여러 가지가 있겠지만 가장 현실적인 것은 英語 시험을 共同管理하여 碩士 후보자로서 최소한의 資質을 갖추고 있는지를 평가할 수 있도록 하는 방안이라 하겠다. 실시 時期는 入學銓衡이나 논문제출 종합시험 중 어느 하나를 택할 수 있을 것이며 시험 主管 主체는 韓國大學教育協會 혹은 外國語能力評價 전문기관에 의뢰할 수 있을 것이다. 이러한 외국어능력 평가는 전문기관을 育成하여 궁극적으로는 문제은행식 出題와 年中 定期的인 실시를 통해서 필요에 따라 수시로 자격 여부를 인정하는 방향으로 制度化되는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 美國의 ETS(Educational Testing Service)와 같은 평가 전담기구의 설립이 전제되어야 하며, 여기에서는 최근에 논의되고 있는 대학 입학 위한 學力考査까지도 담당할 수 있도록 종합적인 검토가 先行되어야 할 것이다.

VI. 結 語

지금까지 전문대학원의 聲價 및 教育의 質과 관

련한 制度的 政策的 측면에서의 문제점과 개선 방향을 살펴보았다. 제시한 주요 내용은 첫째로 대학원과정에서의 繼續教育은 각 학문분야에서 공적으로 강화되어야 하며 定時制 教育과정에서도 일정한 質的 수준이 유지되어야 하므로 일반 대학원과 전문대학원이라는 劃一的인 二元分類가 별로 의미가 없다는 점, 둘째로 전문대학원의 방만한 量的 팽창은 質的인 저하를 우려케 하므로 設立認可 및 定員확대의 要件을 강화해야 한다는 점, 셋째로 전문대학원을 포함한 大學院 과정의 경우도 專任教授 및 기본 교육시설 등 독자적인 教育與件을 확보하도록 해야 한다는 점, 마지막으로 部分登錄制와 申請學點別 등록금 策定 등을 적용하고 入學 및 學位取得 要件으로서 外國語 시험의 共同管理 등이 바람직하다는 점 등을 지적하였다.

전문대학원 교육의 質的 充實化를 위해서는 이러한 制度的인 統制 및 개선과 함께 적극적인 育成政策이 並行되지 않으면 안 된다. 이는 비단 政府當局에 대해서 뿐 아니라 產業界에도 요망되는 사항들이다.

우선 대학원교육 履修者에 대한 應分の 待遇를 제도화해야 한다는 점이다. 각종 자격 기준과 연결시키거나 채용·승진·승급 등 人事管理에 반영하는 등의 조치가 요망되는 것이다. 여기에는 물론 위에서 제시한 여러 가지 개선을 통해 대학원교육의 질적인 향상과 上向의 平準化가 이루어진다는 것이 前提되어야 한다. 대학원교육 이수자에 대한 優待는 高級人力의 再教育 및 繼續教育을 향한 動機誘發效果를 가져와 人力의 질적인 향상을 가져올 것이며 궁극적으로는 대학원을 육성하는 강력한 支援 수단이 될 것이다.

資格 및 人事制度 측면에서의 대우와 함께 요청되는 것은 獎學제도의 擴充이다. 지금도 總務處에서 主管하는 委託教育과 大企業에서 실시하는 科學技術院 위탁교육 등이 있지만 규모 면에서 미흡한 상태이다. 그 受惠對象을 대폭 확대하고 학위 취득자에 대한 應分の 대우를 제공함으로써 계속적인 자질 향상에의 刺戟이 되도록 해야 할 것이다. *