

# 綜合大學校 認可 기준은 合理的인가

徐 基 浚  
(德威女大 會計學科)

현재의 종합대학 인가 기준은 애매모호하고, 일관성이 없으며, 내용상 현실성이 결여되어 있다. 이러한 기준으로 피해를 보게 되는 것은 지속적으로 질적 향상과 여건 개선을 위해 노력하고 있는 단과대학들이다. 특성화된 단일 계열 학문을 중점적으로 육성하고, 종합적 면모를 갖추고 수준 높은 교육을 실시하는 대학들이 단지 단과대라는 이유로 부당한 불이익을 감수할 까닭이 없다.

## 1. 論議의 背景

우리나라 고등교육의 대체적인 골격이 형성된 것은 해방 후 미군정하에서였다. 당시는 일제의 식민 통치하에서 벗어나 새로운 민주 국가 건설을 지향하던 시기로서 고등교육 제도는 대개 일본식 체제를 벗어나서 미국식 체제를 도입하는 방향으로 재편성되었다. 6-3-3-4 계의 단선형 교육 체제가 제시되었고, 대학을 종합대학교와 단과대학으로 구분한 것, 대학의 교육과정을 필수와 선택, 교양과 전공 등으로 구분한 것, 2학기제의 학사력과 학점제를 채택한 것, 교수의 직위를 교수·부교수·조교수·전임강사의 계열로 구분한 것 등은 대개 이 시기에 구상된 것이었다.

이와 같은 골격은 정부 수립 후 1949년에 공포된 교육법과 1952년에 마련된 교육법 시행령

을 통해 명문화되었고, 그 후 13회의 개정을 거쳤으나 커다란 변화 없이 오늘에 이르기까지 그대로 유지되고 있다.

교육법을 제정한 당시 종합대학교와 단과대학의 구분은 아무런 문제가 되지 않았다. 해방 직후부터 정부가 수립되기까지의 기간에 설립된 종합대학이란 국립서울대학교 외에 고려대학교, 연희대학교, 이화여자대학교 4곳뿐이었고, 그 밖에도 단과대학은 23개교(국립 3개교, 공립 4개교, 사립 16개교)에 불과했다.<sup>1)</sup> 당시의 단과대학은 실질적으로 단일 계열의 학문만을 담당하는 곳이었기 때문에 종합대학교와 단과대학의 구분은 문자 그대로 대학에서 제공하는 프로그램상의 학문 계열의 차이에 따르는 조직의 구분에 불과한 것이었다.

그러나 그 후 한국의 대학들은 엄청난 양적

1) 韓國教育十年史刊行會編, 韓國教育十年史(서울: 晄文社, 1960), p. 94.

팽창을 경험하게 되었다. 1945년에 19개교에 불과하던 4년제 대학이 1986년에는 100개교로 무려 5.3배가 증가했으며, 4년제 대학의 학생 수도 1945년 당시 7,819명에 불과했으나, 1986년에는 971,127명으로 무려 124.2배의 놀랄 만한 성장을 보였다.<sup>2)</sup> 수많은 대학이 새로이 신설되었고, 다양한 전통을 가진 대학들은 각기 나름대로 제도적 성장을 이루어 나갔다. 그 중에는 특정한 단일 계열의 학문을 중점적으로 육성하면서 대학의 내적 충실을 지향한 곳도 없었고, 초창기에는 단과대학으로 출발했으나 다양한 학과와 학문을 수용하여 종합적인 체제를 갖추어 나가게 된 곳도 있었다.

그럼에도 불구하고 이 모든 대학은 획일적으로 단과대학과 종합대학교로 구분되고 있으며, 단과대학 중 종합적인 체제를 갖춘 곳에서 종합대학교라는 명칭을 사용하기 위해서는 문교부의 개편 원칙에 따라서 인가를 받아야 한다. 문교부의 개편 원칙은 교육법과 교육법 시행령에 제시한 구분 외에도 종합대학교를 중심으로 한 학과 수, 학생 수, 전임 교원 수, 박사학위 소지자 수, 교지 및 교사의 확보율에 대한 기준을 정해놓고 있어 단과대학이 종합대학교로 개편되는 것이 '승격'이 되는 듯한 사회적 인식을 조장하고 있다.

이와 같은 사회적 인식에 따라서 많은 단과대학에서는 불이익을 감수해야 하는 현실이다. 실질적으로 교수 연구비, 교원 해외 파견의 기회, 장학금의 지원액 등에 있어서 종합대학교와 단과대학에는 차등적으로 혜택이 주어지고 있으며, 사회 안에서는 종합대학교 출신을 선호하는 경향으로 해서 졸업 후 학생들의 진로에도 영향을 미치고 있다. 이러한 이유로 해서 단과대학에 소속된 교수나 학생들은 불만을 갖지 않을 수 없고, 각 단과대학에서는 무리를 해서라도 종합대학이 되려는 노력을 기울이고 있는 실정이다.

획일적으로 종합대학교가 되기 위한 기준에 맞겨주는 노력으로 해서 초래되는 부정적인 측면은 매우 심각하다. 즉 대학의 재정에 무리한 시설 투자를 하기도 하고, 대학교육의 질적 척도가 되는 교수 임용에 신중을 기하지 못하고 줄속

한 증원을 하는 문제가 발생하기도 하는 것이다. 이는 개편 당시의 기준에만 맞추면 그 이후에는 아무런 노력을 기울이지 않아도 된다는 임기응변적인 사고 방식을 조장할 우려가 있을 것이다.

따라서 이와 같은 문제를 내포하고 있는 현행 종합대학교와 단과대학을 구분하는 법적 근거 및 인가 기준상의 현실성 여부를 검토하고, 이를 개선해 나갈 수 있는 바람직한 방향을 모색해 보도록 한다.

## 2. 綜合大學校 認可 基準의 檢討

현행 교육법 제109조에 따르면, “大學은 大學(單科)과 大學校(綜合)의 2種으로 한다”(제1항), “大學校에는 3個 以上の 單科大學과 大學院을 둔다”(제2항), “單科大學(大學校의 單科大學을 제외한다)에도 大學院을 둘 수 있다”(제3항)는 규정이 있다. 또한 교육법 시행령 제113조에 따르면 “대학교의 단과대학 중 적어도 한 대학은 자연과학계야 한다”는 규정이 있다. 결국 법령상 대학교와 대학의 구분은 자연과학계를 포함한 3개 이상의 단과대학을 두는 곳은 종합대학교이며 그 나머지는 모두 단과대학이라는 것이다. 이는 조직 규모상의 구분이다.

그러나 이상의 조건을 충족한 대학에서 종합대학교라는 명칭을 사용하기 위해서는 교육법과 교육법 시행령에 규정된 외에도 문교부에서 규정한 종합대학교 인가 기준을 실질적으로 충족시켜야 한다. ‘1986년도 대학 학생 정원 조정 지침 통보’에서 제시된 개편 원칙은 대학설치령에 기반을 두고 다음의 사항을 구체적으로 제시하고 있다.

- 1학년의 설치 학과가 20개 학과 이상인 대학
- 졸업 정원이 1,000명 이상인 대학
- 자연·인문·사회계의 단과대학 설치가 가능한 대학
- 전임 교원 확보율이 70% 이상이며, 설치 학과 수 이상의 박사학위 소지자를 확보한 대학

2) 李星鎬, 大學教育課程論(서울: 延世大學校出版部, 1987), p. 14.

• 교지·교사 확보율이 100% 이상인 대학 이상의 조건을 모두 충족시킬 때 단과대학은 종합대학교로 개편될 수 있음이 제시되고 있다. 이와 같은 구체적이고 상세한 기준은 어느 정도 합리적으로 설정되어 있는가? 오늘날 다양해진 수많은 대학을 일률적으로 종합대학교와 단과대학으로 구분하는 기준이 되고 있지는 않은가? 또한 이들 기준은 어느 정도 현실성이 있는가? 이러한 문제들을 검토해 보기 위해 본 교의 기획실을 중심으로 수집된 자료를 분석·논의해 보기로 한다.

1985년도 대학교육협의회에서 발간된 「고등교육통계자료집」을 근거로 문교부의 종합대학교 개편 원칙과 기준 종합대학교들의 현황을 비교해보면 기준 자체에 다소 모순이 있다는 의구심을 갖게 된다. 42개 종합대학교를 대상으로 한 조사 결과에 따르면, 문교부의 원칙인 전임 교원 확보율이 70% 이상인 대학은 12개 대학(28.5%)에 불과했고, 교지 확보율이 100% 이상인 대학은 29개 대학(69.0%)에 불과했으며, 교사 확보율이 100% 이상인 대학은 34개 대학(81.0%)에 지나지 않았다(표 참조). 오히려 전임 교원 확보율과 교지 확보율에 있어서는 단과대학이 종합대학교를 능가하고 있으며, 교사 확보율에 있어서만 차이를 보이고 있을 뿐이다. 결국 종합대학교와 단과대학의 구분은 규모상(학과 수 및 학생 수)의 차이일 뿐 그 이외의 부분에서 제시되는 규정은 실질적인 의미가 없다고 하겠다.

또한 현행 기준에 못 미치고 있는 종합대학교들이 존재하고 있다는 점은 기준 설정 자체에 따르는 문제도 있다는 의미로 볼 수 있다. 왜냐하면 이들 기준에 미달하는 기존 종합대학교들이 종합대학교로 개편되거나 인가를 받을 당시에는 기준에 부합되었을 것이라는 추측이 가능하기 때문이다. 그렇다면 그 기준은 변화하고 있다는 의미가 된다. 변화되고 있는 기준에 의해 대학이 종합대학교와 단과대학으로 일률적으로 구분이 된다면, 이러한 구분에는 커다란 의미를 부여할 수가 없을 것이다.

종합대학교들의 현행 기준 미달이라는 현상에 대해서는 또 다른 의미의 해석도 가능하다. 일단 종합대학교로 인가를 받은 대학에서는 자체

〈표 1〉 법정 정원에 대한 전임 교원 확보율  
(종합대학 인가 기준 : 70% 이상)

구 분	중 합 대	단 과 대
무 응 답		4(5.9%)
50% 미만	6(14.3%)	7(10.3%)
50~69%	24(57.2%)	27(39.7%)
70% 이상	12(28.5%)	30(44.1%)

〈표 2〉 법정 기준에 대한 교지 확보율  
(종합대학 인가 기준 : 100% 이상)

구 분	중 합 대	단 과 대
무 응 답		3(4.4%)
50% 미만	2(4.8%)	4(5.9%)
50~99%	11(26.2%)	10(14.7%)
100% 이상	29(69.0%)	51(75.0%)

〈표 3〉 법정 기준에 대한 교사 확보율  
(종합대학 인가 기준 : 100% 이상)

구 분	중 합 대	단 과 대
무 응 답		4(5.9%)
50% 미만		5(7.4%)
50~99%	8(19.0%)	26(38.2%)
100% 이상	34(81.0%)	33(48.5%)

〈표 4〉 전임 교원 중 박사학위 소지자  
(종합대학 인가 기준 : 학과당 1명 이상)

구 분	중 합 대	단 과 대
박사 교원수	6,507명	1,072명
학 과 수	2,420개	797개
학과당박사수	2.7명	1.3명

※ 출처 : 한국대학교육협의회, 고등교육통계자료집, 1985.

의 질적 향상을 위한 노력과 기준에서 제시된 여건에 대한 관리를 소홀히 했다는 의미도 된다. 즉 이와 같은 개편 인가 기준은 개편 당시의 여건 확보에 대한 양적인 수치에 중점을 둔 것으로 종합대학교에서는 인가 이후에는 인가 기준과 관련된 여건 관리를 하지 않아도 될을 의미한다. 반면에 단과대학들로서는 교육 여건 개선에 대한 노력을 기울이지 않고서도 현상 유지를 할 수 있다는 의미도 된다. 그렇다면 이상의 개편 인가 기준은 임시변통적인 여건 확보만으로도 충

족될 수 있는 것에 불과하다는 확대 추론도 가능하다.

결국 실질적으로 제시되어 있는 종합대학교의 개편 원칙 중 규모상의 차이를 제외한 기준은 일관성 없이 변화해 온 것으로 인가 당시의 기준에만 충족되면 종합대학교로 개편될 수 있다는 의미를 포함하고 있는 것이라고 하겠다.

기준 자체에서만이 아니라 기준의 내용에 있어서는 어느 정도 현실성이 있는가? 기준의 내용 중 현실성이 가장 문제시되는 부분은 확보 여부를 양적인 기준만으로는 명확하게 구분할 수 없는 전임 교원 확보율이라고 하겠다. 대학교육의 질은 교원의 질에 비례한다고 할 수 있을 만큼 교수의 질은 중요하다. 또한 교수의 특성은 그 대학의 교육 이념 및 교육과정과도 밀접한 연관을 맺고 있는 것으로 대학의 여건과 특성에 맞추어 장기적인 안목에서 교수를 임용하는 것은 당연하다고 본다. 그러나 이를 획일적으로 양적 척도에 의해서 모든 대학에 동일하게 적용한다는 것은 대학의 개성을 살리지 못하게 만드는 요인이 되기도 한다. 대학의 교육 이념, 교육과정의 특색, 교육과정의 운영 방식에 따라서 실질적으로 필요한 전임 교원의 수는 다양할 수 있기 때문이다.

그 예로 서울에 위치하고 있는 덕성여자대학에서는 전인 교육을 지향하여 자체 내에서 교양 교육 프로그램을 개발하고 이를 운영하기 위한 소집단 세미나 방식을 도입하여 질적으로 충실한 교육을 실시하고 있으며, 동시에 22개의 각 학과를 중심으로 전문 분야에 대한 수준 높은 교육도 이루어지고 있다. 이와 같은 특성을 살려서 필요한 과목들은 풍부하게 제시되고 있다. 그러나 획일적으로 적용되고 있는 ‘대학설치기준령’에 따르면 필요한 전임 교원의 정원은 176명이 되고, 22개 학과가 설치되어 있으므로 학과당 인원은 8명이 된다. 종합대학교 개편 인가 원칙에서 제시하는 70%라는 기준에 따르면 123명의 전임 교원이 필요하다는 계산이 된다.

그러나 현실적으로 필요한 인원은 기준과는 차이가 있다. 전공 과목에 필요한 학점 수는 60~80 학점으로서 두 학기에 나누어 설강되므로 매 학기 한 학과에서 설강되는 학점 수는 30~40

학점이 된다. 교양 과목에 필요한 학점 수는 ‘교육법 시행령’에 따라 전체 학점의 30%인 42 학점이다. 교양교육은 대학의 중점 지원 영역으로서 전체 대학에서 설강되므로 4개 학과에서 합동 강의를 한다면 한 학과당 11 학점 정도로 계산되며, 학기별로 본다면 6 학점이 된다. 선택 과목의 경우는 타학과의 전공 과목을 이수할 때 선택 과목으로 인정받기 때문에 별도로 설강되지는 않는다. 따라서 매학기 한 학과에서 설강되는 학점 수는 교양·전공·선택 과목을 합쳐 36~46 학점이 된다.

‘국·공립대학 및 전문대학 강사로 지급 규정’에 의해 전임 교원 1인이 주당 10시간을 담당한다고 보면, 전공 과목만으로 볼 때 필요한 전임 교원 수는 3~4명(평균 3명)이다. 교양·전공·선택 과목을 모두 합친다고 하더라도 4~5명의 전임 교원만 있으면 설강되는 모든 과목이 충족된다. 그러나 교양 과목과 선택 과목의 경우는 그 과목을 설강할 수 있는 전공 학과가 있는 경우에는 전공 학과 교수가 담당하게 되지만, 전공 학과가 없을 경우는 시간 강사를 초빙하게 된다. 또한 전공 영역 중에서도 특수 분야는 전임 교원이 담당하기보다는 그 분야의 전문 교수를 시간 강사로 초빙하고 있다. 따라서 실질적으로 필요한 전임 교원 수는 학과당 3~4명이라고 할 수 있다. 문교부에서 설정한 학과당 8명은 실질적으로 필요한 인원의 2배이며 종합대학교 개편을 위한 인가 기준에서 제시하는 70%는 약 1.5배가 된다.

전인 교육을 지향하는 대학의 교육 이념과 이에 따라 개성 있게 개발된 교육과정을 통해 수준 높은 교육을 실시하고 있으며 이러한 교육과정의 운영에 하등의 지장이 없다면, 바로 그 수준이 그 대학에 필요한 전임 교원 수의 적정 수준일 것이다. 이에 대하여 획일적으로 양적인 척도를 모든 대학에 적용하는 것은 현실성이 결여된 일이라고 하겠다.

전임 교원 확보율에 관련하여 또 한 가지 지적될 수 있는 문제는 대학이 설치하고 있는 학과의 내용, 대학원의 설치 여부에 따라 필요한 교수당 학생의 비율이 산정되는 것이 현실적인 의미를 가지게 될 것이라는 점이다.

대학에 따라서는 실제 강의를 담당하지 않고 있는 임상의도 교수로 포함되고 있는 의학계, 치의학계, 한의학계 학과가 있는 곳이 있다. 또한 규모가 큰 대학원 중심의 교육을 지향하고 있는 곳도 있다. 대학원 교육은 소규모의 학급을 중심으로 교수와 대학원생들과의 긴밀한 접촉을 통해 이루어지는 것이기 때문에 학부생보다 대학원생에게 교수가 할애하는 비중은 훨씬 크다고 하겠다.

그러나 이러한 대학들과 의학계, 치의학계, 한의학계가 포함되지 않은 학부 중심 교육을 지향하는 대학을 동일한 기준에 의해 산정된 적정 전임 교원 수로 비교한다는 것은 불합리하고 현실성이 없다고 본다.

1987년 대학교육협의회에서 발간한 '1986년도 전국 대학 주요 교육 발전 지표'에 실려 있는 자료를 토대로 하여 36개 사립 종합대학의 교수당 학생비를 교육의 질적인 측면을 고려하여 설정한 준거에 따라 비교해 보았을 때 법정 정원 확보율과는 전혀 다른 양상을 드러내고 있었다.

예를 들면 비교적 큰 규모의 대학원이 설치되어 있고, 의학계 등이 포함되어 있는 서울 소재 사립 종합대학으로서 교수당 학생 수의 비율이 가장 낮은 곳의 수치는 교수 1인당 담당 학생 수가 30.1인이었다. 그러나 의학계 등을 포함하고, 교수 업무 부담의 질을 고려하여 학부생을 1인, 대학원 석사과정생은 2인, 박사과정생은 3인으로 가중치를 적용해 산정해 보면 교수 1인당 학생 수는 36.7명이 되며 36개 대학 중 2위가 된다. 또한 대학원생들의 가중치를 적용하지 않고, 의학계 등을 제외한 결과는 교수 1인당 담당 학생 수는 46.9명이 되고 15위가 된다. 의학계도 제외하고 대학원생들의 가중치도 적용해 보면, 교수 1인당 학생 수는 57.4명으로 25위가 되는 것이다.

이에 반해 대학원의 규모도 적고, 단과대학으로서 의학계 등이 포함되어 있지 않은 덕성여자 대학의 전임 교수와 학생 수의 비율을 같은 방식으로 산정해 보면, 앞에 든 예와는 반대의 양상이 드러나게 되었다. 문교부의 기준에 따라 여타 사립 종합대학교와 교수 수 대 학생 수를 비교해 보면, 22위 정도로서 48.6명이었다. 그

러나 의학계를 포함하고 대학원생의 가중치를 포함해 재산정하여 비교해 보면, 교수 1인당 학생 수는 49.2명으로 18위가 되며, 의학계를 제외하고 가중치를 적용하지 않을 때는 48.6명으로 15위, 의학계도 제외하고 가중치도 적용하여 계산한 결과로는 49.2명으로 12위가 된다.

이와 같은 변화는 실질적인 전임 교원 확보율은 획일적인 수치의 적용만으로는 측정될 수 없는 것임을 드러내어 주는 예라고 하겠다.

결국 단과대학과 종합대학교를 구분하는 데 있어서 제시되는 전임 교원의 확보율은 실질적인 교육을 담당해야 하는 교수들의 업무 부담량 및 대학의 특성을 고려해 현실화될 필요가 있다고 하겠다. 이는 교육의 질과 대학의 특성에 따라 고려되어야 할 문제이지 현행 적용되는 양적인 척도로는 판단될 수 없는 부분이라고 보겠다.

### 3. 結論 및 提言

이상에서 검토해 본 바와 같이 다소 애매모호하고 일관성 없으며 내용상 현실성이 결여되어 있는 기준에 의해서 단과대학과 종합대학교를 구분하는 원칙이 세워져 있었다. 이러한 기준에 의해 사회적으로는 대학의 수준을 구분하는 인식이 생겨나고 있으며, 행·재정적인 지원도 차등이 주어진다.

이에 따라서 피해를 보게 되는 것은 지속적으로 질적 향상과 여건 개선을 위해 노력하고 있는 단과대학들이라고 하겠다. 특성화된 단일 계열 학문을 중점적으로 육성하는 대학이나 종합적인 면모를 갖추고 수준 높은 교육을 실시하는 대학들이 단지 단과대학이라는 이유로 부당한 불이익을 감수해야 할 까닭은 없는 것이다. 대학교육은 질적인 척도에 의해 수준이 평가되어야 하지 양적인 규모로 평가될 수는 없는 문제이다.

다양화된 현대 사회내의 대학에서는 모든 기능을 담당하기보다는 기능을 분담하여 다양한 제도적 특성을 살려 나가고 있다. 대학에 대한 평가는 그 대학이 제시하는 이념에 비추어 얼마나 수준 높은 교육을 실시하는가에 달려 있는 것이지 대학의 규모에 따라 이루어질 수는 없다.

미국의 경우, 수많은 종합대학이 있음에도 불구하고 단일 공대인 MIT의 학문적 수준을 의심하는 사람은 없고, 소규모인 St. John's College의 수준 높은 인문 교육을 낮게 평가하지도 않는다. 이는 대학의 규모와 교육의 수준이 무관함을 인식하고 있는 풍토 때문이다.

따라서 단과대학과 종합대학교에 대한 사회적 인식의 개선은 매우 절실히 요청되고 있으며, 이를 뒷받침해 줄 관계 기준도 시급히 개선되어야 할 것이다. 즉 교육법 및 교육법 시행령에서 제시되는 바와 같이 단과대학과 종합대학교의 구분은 단순한 규모상의 차이로서 인식되어야 한다. 또한 실질적으로 종합화되어 있는 '자연과학계를 포함한', '3개 이상의 단과대학'을 둘 수 있는 대학에서는 인가의 형식을 거치지 않고서도 종합대학교라는 명칭을 사용할 수 있어야 하며, 종합대학교와 단과대학에 대한 실질적인 행·재정상 지원도 균등하게 이루어져야 할 것이다.

그러나 관계 기준을 개선하기 위해서는 충분한 검토를 하기 위한 시간이 필요하며, 사회적 인식은 관계 기준이 개선되어 시행된 후에야 변화하기 시작하리라고 파악된다. 따라서 이러한 노력을 기울이는 동안이라도 종합화된 단과대학들

에서 감수해야 하는 피해를 최소한도로 줄이기 위해서 현행 종합대학교 인가 기준은 다음과 같이 개선되는 것이 바람직하다.

첫째, 종합대학교 개편 원칙에는 대학을 판단하는 규모로서 그것의 확보 여부가 합리적으로 명확히 파악될 수 있는 기준만이 포함되는 것이 바람직하다.

둘째, 종합대학교 개편 원칙에는 각 대학마다의 특성과 다양성을 고려하여 유연성이 주어져야 한다. 특히 전임 교원 확보율은 일률적으로 적용되기보다는 의학계·치의학계·한의학계가 포함된 대학과 규모가 큰 대학원을 설치하고 있는 대학에는 가중치를 적용시켜 현실화된 기준에 따라 판단하는 것이 바람직하다.

셋째, 종합대학교 개편 원칙은 개편 당시의 기준을 중심으로 하기보다는 지속적으로 대학의 질 관리와 여건 개선을 위한 노력에 초점을 맞추어 나가도록 하는 것이 바람직하다.

이와 같은 문제가 해결될 때 다양한 개성을 세워가려고 노력하는 현대의 대학에서는 나름의 학습 동기를 가지고 진학하는 다양한 학생들 각자에게 의미 있는 경험을 제공해 줄 수 있는 교육적 수월성을 자유롭게 추구할 수 있을 것이다. \*