

高等教育 定員政策의 개선 방향

—大學定員의 適正化—

姜 武 燮

(KEDI 教育計劃研究室長)

- ◇ 교육개혁심의회 제3분과(고등교육)에서는 고등교육 개혁 ◇
- ◇ 을 위한 7개 정책 과제를 연구, 지난 2월까지 심의·중 ◇
- ◇ 결하였다. 이번 호에서는 7개 정책 과제 중 대학과 대학 ◇
- ◇ 원 교육 개혁의 방향과 방안을 다룬 의결 주문 및 배경에 관 ◇
- ◇ 한 주관 전문위원들의 기고를 게재한다. ……(편집자 주) ◇

1. 定員政策의 改善方向

高等教育 定員政策은 高等教育 改革의 기본 방향으로 설정된 秀越性의 追求, 自律性의 伸張, 多樣性의 助長 그리고 效率性의 提高에 부합하는 방향으로 개선되어야 한다.

따라서 향후 고등교육 정원 정책은 고등교육의 질적인 秀越性을 追求하기 위하여 定員 規模를 適正 水準으로 유지하는 동시에 고등교육기관의 性格과 類型 그리고 地域的 特性에 맞도록 衡平性을 고려하여 정원을 책정한다. 그리고 고등교육기관의 自治能力과 與件의 成熟度를 고려하여 정원을 自律的으로 策定하고, 合理的으로 管理하도록 한다. 고등교육 정원 정책의 구체적 개선 방향을 다음과 같이 설정한다.

첫째, 고등교육의 公共的인 性格과 國家社會 發展 計劃에 있어서 타영역과의 連繫性 등을 고려하여 정부에서는 전체 정원만을 策定하고, 개별 고등교육기관의 정원은 雇傭構造의 變化, 地

域社會의 要求와 教育需要 그리고 教育與件 등을 감안하여 自律的으로 策定하도록 한다.

고등교육 인구의 관리 측면에서 보면, 歐美先進國들의 경우에 고등교육이 大衆化되는 과정에서 고등교육기관들이 자율적인 質管理 統制體制를 갖추고 고등교육 인구를 수용하고 있다. 즉 질적인 측면에서 수용 능력을 고려하여 대학이 스스로 자체 정원을 決定해 오고 있으며, 勞働市場과 고등교육의 연계 속에서 자연스럽게 고등교육 인구의 조정이 이루어지고 있다. 1960~'70년대에 고등교육 수요가 급증하면서 고등교육의 質管理와 이에 필요한 재정적인 實現可能性을 고려하여 高等教育 計劃이 수립되고, 그 일환으로 학생 인구 계획이 수립되었으나, 그것의 시행은 대체로 대학의 자율에 맡겨져 있으며, 각 대학들은 노동 시장과의 연계 속에서 대학 교육의 質的 秀越性을 유지하는 방향으로 학생 인구의 규모를 自律的으로 策定·管理해 오고 있다. 그러나 우리나라의 경우에는 고등교육기관

의 定員策定이 국가 수준에서 이루어지고 있으며, 정원 책정의 과정에서 대학의 참여가 미흡하여, 정원 책정의 준거 자체에도 一貫性이 결여되었다.

향후 사회 전체의 開放化가 추진됨에 따라 전체 고등교육 체제의 운영은 물론 개별 대학의 운영에 있어서 開放化와 自律化에 대한 요구가 접증되고 있다. 대학교육에 있어 자율화는 그 정도에 따라서 선별적으로 統制를 완화하는 방향으로 추진해 나갈 필요가 있다. 특히 質的 基準의 確立을 전제로 하여 고등교육기관의 학생 정원이 自律的으로 策定되어야 한다.

이러한 정원 책정의 자율화는 대학들이 自律的인 協議機構를 통하여 상호 조정 통제하는 가운데 대학간의 自由競争을 유도함으로써 대학교육의 질적인 수준을 향상시키는 효과를 가져올 수 있도록 추진되어야 한다. 그러나 한편으로는 정원 책정의 自律化로 부실한 대학을 조장할 수도 있으며 과거 사학의 기업화 현상을 다시 불러 일으킬 위험성도 배제할 수 없으므로 정원 책정과 대학의 질 관리에 관련된 準據와 基準을 설정하여 엄격하게 적용해야 한다.

둘째, 高等教育體制와 교육 프로그램의 多樣化를 통하여 고등교육에 대한 社會需要와 人力需要를 최대한 반영하는 방향으로 全體 定員規模를 調整하되, 고등교육의 性格과 類型 그리고 개별 고등교육기관의 與件과 狀況에 따라 정원 규모를 適正化한다.

1970년대에 들어와서는 科學·技術系를 중심으로 人力需要의 추정에 의하여 고등교육 정원을 결정하려는 노력이 경주되었다. 그러나 인력 수요 추정 자체가 국가의 經濟發展 政策變數에 의해 크게 영향을 받기 때문에 이것을 정원 정책으로 그대로 반영하는 데에 한계가 있었다. 뿐만 아니라 고등교육이 이미 대중화 단계에 들어서서 人力需要의 접근 방법을 적용하는 데 한계가 있으며, 고등교육에 대한 社會需要가 과대하기 때문에 인력 수요만을 고려하여 정원을 결정하게 되는 경우 재수생의 누적과 같은 社會的인 問題를 야기시키게 된다.

따라서 향후 전체 고등교육의 정원 규모는 국민의 높은 教育熱, 하급 학교 교육 인구의 증가

그리고 國民生活 水準의 향상에 따라 고등교육에 대한 개인적 욕구가 계속 증대될 것으로 보아 社會需要를 최대한 감안하여 적정 수준으로 조정해야 한다. 그러나 고가의 教育投資를 요하는 동시에 국가적인 차원에서 양질의 인력을 양성·배출할 필요가 있는 自然系列 등의 분야는 教育投資—效果라는 측면에서 특히 인력 수요를 감안하여 적정화해야 한다.

또한 개별 고등교육기관의 정원 규모는 고등교육기관의 性格과 類型에 따라 다르지만 원칙적으로 학생 수용 능력, 즉 교육 여건의 확보 정도에 따라 適正性을 유지하도록 融通性을 부여해야 한다. 특히 고등교육기관 중에도 質的인 秀越性과 學的인 水準의 유지가 중요시되는 고등교육기관의 정원은 그 규모에 있어서 이러한 성격이 반영되도록 해야 한다.

세째, 高等教育 需要의 증대에 따른 다양하고 이질적인 教育 欲求를 수용함으로써 고등교육의 機會 均等化를 實現하고, 고급 인력의 수요에 부응하기 위하여 고등교육기관의 類型, 系列 그리고 지역에 따라 定員配分이 合理的으로 이루어지도록 한다.

고등교육의 大衆化가 실현됨에 따라 고등교육 인구의 多樣化와 異質化가 필연적으로 수반될 것이다. 이는 곧 다양하고 이질적인 그들의 욕구를 충족시킬 수 있는 高等教育體制의 融通性 있는 변화와 고등교육 정원의 신속성 있는 조정을 필요로 한다. 고등교육 수요가 증대된다고 하여 고등교육 체계를 완전 개방할 수는 없지만 고등교육의 性格과 類型에 따라서는 고등교육 단계의 계속교육 차원에서 개방할 필요가 있다. 특히 고등교육의 社會的 需要를 다양화된 고등교육 체제 속에서 수용하고 고등교육의 계속교육을 확충하기 위하여 開放型 高等教育機關에 정원 규모를 확대 조정해야 한다.

또한 고급 인력에 대한 수요와 관련하여 계열별 정원을 適正規模로 배분하여야 한다. 즉 사회에서 人力需要가 증대하고 있는 영역이나 계열의 정원을 증원함으로써 인력 수급면에서 계열별 정원이 균형을 이루도록 해야 한다. 따라서 인문·사회계열 중에서 專門職業性이 강한 전공 분야나 자연계열의 정원을 증원해야 한다.

그리고 地域的인 特殊性을 고려하여 지역간의 균형 발전을 촉진하기 위하여 지역별 정원 배분이 합리적으로 이루어져야 한다. 地域間 均衡發展을 위하여 그동안 이루어진 정부의 다각적인 노력으로 지역간 국민 생활 수준의 격차가 다소 완화되고 전체 국민 생활 수준의 향상으로 지역별 고등교육에 대한 사회적 수요가 증대되고 있다. 한편 지역 사회의 産業·經濟發展을 위한 고등교육의 기능과 역할, 즉 고급 인력 양성에 대한 역할이 크게 강조되고 있다. 따라서 지역간 고등교육 기회의 불균등을 해소하는 동시에 지역의 고등교육에 대한 社會的 需要와 高級人力 需要를 고려하여 지역별 고등교육기관별 정원 배분이 합리적으로 이루어져야 한다.

2. 定員政策의 改善方案

위에서 설정한 고등교육 정원 정책의 개선 방향을 바탕으로 향후 정원 정책 개선 방안을 定員策定, 定員規模 그리고 定員配分의 관점에서 제시하면 다음과 같다.

1) 定員策定の 自律化

우리나라 대학의 定員策定은 문교부에서 작성한 대학 정원 조정 신청 지침에 의거하여 각 대학이 정원을 조정 신청하고, 이것을 받아서 문교부가 전체 대학 정원 규모 및 대학별 정원 규모를 책정하여 國務會議의 의결을 거쳐 확정하고 있다. 이 과정에서 대학은 그 지침에 따라 정원 조정에 대한 신청을 할 수 있을 뿐이며, 정부에서 일방적으로 결정한 결과를 통보받게 된다.

즉 대학 정원 책정에 있어서 대학의 自律性이 전혀 고려되지 않고 있는 것이다. 물론 대학이 정원을 자율적으로 책정할 경우 1950년대 定員開放政策에서 경험하였던 일부 사립대학의 병폐 현상을 우려하지 않을 수 없다. 또한 여건이 성숙되지 않은 상태에서 정원을 대학의 자율에 맡길 경우 대졸자의 과잉 공급 현상으로 高學歷 失業의 문제가 야기될 것이라는 것도 쉽게 예상할 수 있다.

따라서 원칙적으로 노동 시장과 대학의 연계

체계 위에서 自由市場原理에 입각하여 대학 정원이 자율적으로 조정되도록 해야 한다. 그러나 여건이 성숙될 때까지는 당분간 정부가 전체 정원을 책정하고, 大學評價認定制度의 정착화에 따라 점차 정원 책정을 自律化할 필요가 있다.

〈제안 1〉 고등교육 인구의 지나친 팽창을 막고 大學教育의 질을 향상시키기 위하여 전체 정원 규모는 당분간 정부가 책정되 大學評價認定制度의 발전 정도에 따라 계열·학과별 定員策定을 단계적으로 대학의 自律에 맡긴다.

○ 개별 대학의 정원은 大學評價認定制度의 정착 정도에 따라 다음과 같은 단계를 거쳐 策定하도록 한다. 첫째 단계로 大學評價認定制度가 정착화될 때까지 정부가 대학별 全體 定員 또는 계열별·전공 영역별 定員規模를 책정한다. 둘째 단계로 大學評價認定制度가 정착된 후에는 大學評價 結果를 바탕으로 대학 평가 기능을 갖는 大學間 自律協議機構에서 개별 대학의 계열 및 전공 영역별 정원을 策定한다. 마지막 단계로 대학의 自治·自律能力이 확보되고 諸般 社會的 與件이 성숙될 때 定員策定은 個別大學의 자율에 맡긴다.

2) 定員規模의 適正化

우리나라 국민의 높은 教育熱과 경제 성장에 따른 국민 생활 수준의 향상으로 고등교육에 대한 社會 需要가 지속적으로 증대되고 있다. 한편으로는 산업·경제 발전에 따른 高級人力 需要의 증대로 고등교육 인구가 급격하게 증가되었다. 이와 같은 고등교육에 대한 수요 증대로 大學定員이 크게 늘어났으며, 그 결과 대학교육 여건이 악화되었으며, 교육의 질이 크게 미흡한 상태에 있다.

뿐만 아니라 1980 년대에 학생 정원은 급격하게 증가되었지만 雇傭吸收力이 그에 미치지 못하여 고학력 실업이 커다란 사회 문제로 부각되고 있다. 그렇다고 하여 고등교육에 대한 社會 需要가 늘어나고 있는데 정원의 증원을 지나치게 억제하게 되면 대학입시 경쟁이 더욱 치열해지고 再修生의 발생이 또 다른 사회 문제로 제

기될 수 있다.

따라서 고등교육에 대한 社會 需要를 적절히 감안하고 社會의 高級人力 需要에 부응하면서, 고등교육의 질적인 수준을 제고시킬 수 있도록 전체 정원을 適正 水準으로 조정해야 한다.

〈제안 2〉 향후 고등교육에 대한 社會 需要와 高級人力 需要의 증대에 부응하여 전체 고등교육 정원은 점진적으로 증원하고, 高等教育의 類型에 따라 정원 규모를 適正 水準으로 調整한다.

○ 전문대학은 中堅職業人을 양성하는 직업교육 중심의 전문대학과 職業課程 및 人文·敎養課程을 통합 운영하는 綜合型 專門大學으로 분류하여, 다양한 高等教育 需要를 충족시킬 수 있도록 점진적으로 定員規模를 擴大한다.

○ 4년제 대학의 全體 定員規模는 당분간(6차 5개년 계획 기간중) 현재의 수준을 유지하되, 고등학교 졸업자의 增減과 고등교육의 需要에 따라 定員規模를 伸縮性 있게 조정한다.

○ 대학원은 一般大學院과 專門大學院으로 구분하여 前者는 專攻領域別 碩·博士級 人力 需要에 맞추어 정원 규모를 조정하고, 再敎育 機能을 갖는 전문대학원의 정원은 각 대학의 敎育與件을 감안하여 확대한다.

오늘날 우리나라 대학들의 일반적인 발전 형태는 綜合化와 大形化 추세이다. 그리고 서울에 소재하고 있는 많은 사립대학들이 제한된 교정과 수도권 인구 억제 정책으로 地方分校를 설치하는 경향을 보이고 있다. 또한 전문대학 중 소수 대학들은 4년제 대학으로 승격하기 위한 준비 과정으로서 대학을 확장하고 있다. 이러한 결과는 大學定員策定의 合選性이 결여된 데 기인한다고 볼 수 있다.

대학별 정원 규모는 대학의 규모뿐만 아니라 대학의 性格과 類型에 따라 달라져야 한다. 그러나 우리나라 대학들은 대체로 유사한 성격과 유형을 가지고 있으면서 대학 정원 규모를 가능한 한 크게 늘리려는 경향이 짙다. 定員策定 문제가 있지만 정원 규모가 대학의 교육 여건과는 그렇게 관계지우지 않고 있다.

따라서 개별 대학의 정원 규모는 대학의 성격

과 유형 그리고 대학의 교육 여건 확충 정도 등을 감안하여 適正 水準을 유지하도록 해야 한다.

〈제안 3〉 個別大學의 정원 규모는 大學의 性格과 類型 그리고 敎育與件의 成熟度에 따라 조정하되, 定員規模의 과도한 膨脹은 억제한다.

○ 전문대학의 경우 職業敎育課程만을 운영하는 전문대학은 精銳化된 중견 직업인을 양성할 수 있도록 定員規模를 조정하고, 人文·敎養課程을 동시에 운영하는 綜合專門大學은 다양한 고등교육의 需要를 충족시킬 수 있도록 學生受容能力을 고려하여 定員을 책정한다.

○ 4년제 대학은 大學院과의 연계 속에서 大學院中心大學, 大學院並設大學 그리고 學部中心大學으로 성격과 유형을 분류하여, 이에 따라 學部學生 定員과 大學院學生 定員規模를 조정한다.

우리나라 高等教育 人口는 정규 고등교육기관인 4년제 대학 중심으로 증가하여 왔다. 1980년에 전체 고등교육 인구 중 전문대학이 26.8%, 대학이 67.7% 그리고 대학원이 5.5%였으나 1986년 현재 전문대학은 18.8%로 감소하고 4년제 대학은 75.9%로 증가하였다. 대체로 高等教育 需要가 4년제 대학에 편중되고 있다.

또한 정규 고등교육기관 이외에 傍系 高等教育機關으로서 방송통신대학과 개방대학이 설립되어 고등교육 단계의 繼續敎育 需要者를 흡수하고 있으나 아직도 그 수자는 그렇게 큰 비중을 차지하지 않고 있다.

따라서 高等教育 需要를 분산하는 동시에 다양한 고등교육 욕구를 충족시키기 위하여 전문대학과 개방형 고등교육기관인 방송통신대학 및 개방대학을 擴充·內實化하고, 이들 고등교육기관에 정원을 擴大·配定할 필요가 있다.

〈제안 4〉 高等教育의 需要를 다양한 체제에 분산·수용하고 고등교육 단계의 繼續敎育機會를 擴充하기 위하여 高等教育機關의 유형에 따라 定員을 選別的으로 擴大한다.

○ 전문대학의 性格과 機能을 多樣化함으로써, 4년제 대학 편중의 高等教育 需要를 專門大學

으로 흡수하도록 하여 전문대학의 定員을 擴大한다.

○開放型 高等教育機關인 放送通信大學과 開放大學을 확충하여 제 1 차적 高等教育 機會(고교 졸업과 同時的 機會)를 상실한 需要者에게 제 2, 제 3의 機會를 제공하도록 이들 대학의 定員을 擴大한다.

계열별 정원 배분은 人力 需要에 크게 영향을 받게 된다. 인력 수요 추정 자체에 신뢰성 문제도 있지만 실제 우리나라 대학의 정원이 이러한 人力需給計劃에 의존하여 설정되지도 않고 있다. 대체로 산업·경제가 급속하게 성장했던 '70년대에는 자연계가 크게 확충되었으나, '80년대에 들어와서 大學定員이 대폭 늘어나면서 인문·사회계열 중심으로 확대되었다. 그러나 실제 사회에서의 수요는 인문·사회계열보다는 자연계열이 더 높다.

또한 향후 社會·經濟的인 變化 추세를 볼 때 이·공학계를 중심으로 자연계열의 人力 需要가 더욱 증대될 것으로 전망된다. 이러한 추세는 전문대학이나 대학 졸업자보다도 대학원 수준에서 더욱 두드러질 것으로 예상된다.

따라서 향후 系列別 定員配分은 자연계열 대학이나 학과 등의 확충과 教育條件의 개선을 통하여 자연계열의 정원 비율을 점차 확대해 나가야 한다.

〈제안 5〉 高等教育에 있어서 학문의 均衡的인 발전과 社會의 인력 수요를 고려하여 系列別 定員을 配分하되, 自然系列에 더 많은 定員을 配分한다.

○ 4年制 大學의 경우 향후 科學·技術分野의 人力 需要 增大에 부응하기 위하여 自然系列의 정원을 重點적으로 增員하여 人文·社會系列 對

自然系列 정원을 4:6 비율이 되도록 조정한다.

○ 一般大學院의 경우 研究 人力과 教授 人力 需要에 맞추어 定員을 策定하되 科學技術分野의 정원을 重點적으로 增員한다.

우리나라 高等教育 人口의 地域別 分布를 보면 4년제 대학생과 대학원생이 1960년대까지만 해도 약 63%와 81%가 각각 서울 소재 대학에 재학하고 있었다. 그러나 그동안 지방대학 육성과 分校政策 등으로 서울 소재 대학에 재학하는 학생 비율이 1986년 현재 4년제 대학생의 31.5% 그리고 대학원생의 64.5%로 감소하였다.

그러나 아직도 지역별 고등학교 졸업자 수의 비율로 보면 高等教育 人口가 서울에 편중하고 있다. 그리고 지방의 경우도 高等教育기관들이 대도시에서 소재하고 있어 高等教育 接近 機會가 불균등함을 볼 수 있다. 대학의 신설이나 분교의 설립 등에 지역별 高等教育 수요나 人口 및 産業의 분포 등이 고려되지 않고 있다.

따라서 高等教育의 均衡發展을 촉진하고 高等教育 접근 機會의 衡平性을 유지하기 위하여 지역별 정원 배분을 人口 및 産業構造 등을 고려하여 均衡 있게 배분하여야 한다.

〈제안 6〉 高等教育 機會의 衡平性을 유지하도록 지역의 人口 및 産業構造 등을 고려하여 學生定員을 配分한다.

○ 高等教育기관의 新設이나, 서울 소재 대학의 分校 設立은 서울에서 벗어난 中·小都市 이하 지역에 設립함을 원칙으로 한다.

○ 개별 대학의 教育 과정을 地域 實情에 맞도록 特性化하고 이를 고려하여 學生定員을 策定한다. *