

# 韓國 高等教育體制的 機能分化에 관한 연구

◇ 이 研究論文은 韓國大學教育協議會에서 1990 년도 自體 ◇  
◇ 研究의 일환으로 李宗宰 교수(서울大·연구 책임자) 등에 ◇  
◇ 의하여 수행된 것이다. 紙面 관계상 그 내용을 전부 소개 ◇  
◇ 하지 못하고 目次와 要約 및 結論 등 주요 부분만을 발췌 ◇  
◇ 하여 게재한다. ……………〈편집자 주〉 ◇

## 1. 目 次

### I. 序 論

### II. 高等教育的 多様성과 機能分化

1. 高等教育的 機能分化和 多様性
2. 高等教育 機能分化的 利點
3. 機能分化和 高等教育 理念과의 關聯性

### III. 高等教育體制的 歷史的 展開過程

1. 高等教育的 定礎期(1945. 8~1950. 6)
2. 自由放任期(1950. 5~1961. 5)
3. 統制·監督期(1961. 5~1972. 12)
4. 實驗的 支援 育成期(1972. 12~1980. 7)
5. 量的 擴大 및 制度的 統制期(1980. 7~1987. 12)

### IV. 高等教育 機能分化 關係 法令의 構造

1. 高等教育關聯 法令
2. 高等教育體制 關聯 法令의 構造

### V. 日本 近代高等教育的 構造와 展開

1. 原型的 成立

### 2. 階層的 構造의 形成

3. 戰後의 改革
4. 新制度의 摸索
5. 高等教育制度 變革의 可能性

### VI. 大學의 成長類型

1. 現行 高等教育體制的 類型
2. 垂直的 成長過程
3. 水平的 機能分化和 大學의 成長類型

### VII. 機能分化和 關聯制度

1. 高等教育 財政構造와 機能分化
2. 機能分化和 大學入試制度

### VIII. 要約 및 結論

#### <參考文獻>

- 附錄: 1) 高等教育 關係法令의 變遷過程  
2) 教育法中 高等教育 關聯 規定 變遷過程  
3) 教育에 관한 臨時特例法

(1961. 9. 1, 法律 第708號)

4) 學校整備基準令(1961. 12. 9, 閣令 第282號)

## 2. 要約 및 結論

### 1) 研究의 概要

최근 들어 급속한 경제 발전과 그에 따른 社會變動은 고등교육에 대해 다양한 역할을 기대하고 있으며, 이러한 사회 변동 과정에서 고등교육 체제는 엘리트 중심 체계에서 점차로 大衆教育 체계로 이행하고 있다. 이에 따라 대학교육 대상들도 학습 능력, 적성, 진로 계획, 입학 등 기 등의 여러 속성에서 多樣性이 증대되어 왔다. 이러한 다양성은 고등교육으로 하여금 그에 부응하는 다양한 형태의 기능을 수행할 것을 필요로 하고 있으며, 이러한 필요가 곧 고등교육 機能分化的 과제를 제시한다. 고등교육 체계의 기능 분화는 고등교육 체계의 다양성과 긴밀한 관계를 지니고 있다.

고등교육을 하나의 체계로 보았을 때 한국의 고등교육도 그동안 體制 發展의 과정을 겪어 왔고, 그러한 체제 발전에서 발전의 한 요건으로서 다양성과 기능 분화의 문제가 제기되고 있다. 그러나 고등교육 체계의 다양성과 기능 분화에 대한 이론적 검토나 기능 분화의 관점에서 우리 고등교육 체계의 현상에 대한 기초적인 연구는 되어 있지 않았다. 오히려 성급하게 機能分化的 方向과 政策 課題만이 제안되어 왔다. 이 연구는 이러한 정책적 논의를 뒷받침하기 위한 기초 연구로서 고등교육 기능 분화 과정의 토대가 되는 조성 요인과 제약 요인을 究明하는 것에 관심을 두었다.

이러한 연구의 필요성에 비하여 이 연구는 고등교육 체계의 기능 분화에 관한 기초 연구로서 이 研究의 구체적인 目的을 다음과 같이 네 가지로 설정하였다. 첫째로 高等教育의 多樣性에 대한 概念을 정립하고, 둘째로 우리나라 고등교육의 展開過程을 歷史적으로 概觀하여 현재 우리나라 고등교육 체계의 위치를 比定하고 바람직한 기능 분화의 형태에 대한 位相을 탐색하며,

셋째로 고등교육 체계의 기능 분화와 관련된 제도로서 고등교육 제정 구조, 대학 입시 제도 법적 측면 등의 關聯性을 검토하고, 넷째로 기능 분화를 조성할 수 있는 정책의 論理와 정책안을 탐색한다.

본 연구에서는 관련 資料를 蒐集·分析하고 개념적으로 再構成하는 이론적 분석에 의존하고 있다. 대학의 경우에는 대학 체계의 變遷過程과 학과의 分化過程을 대학 입학 정원의 분석을 통하여 시도하였다. 1971년부터 1988년까지의 자료를 컴퓨터에 입력하여 분석하였다. 이 부분의 분석 결과는 「韓國大學의 成長類型과 學科分化的에 관한 研究」라는 별도의 研究報告書에서 提示·論議되고 있다. 또한 이 보고서의 기본 자료가 되는 대학 입학 정원의 推移變化는 「學科別·系列別·大學別·大學入學定員(1971~1988)」이라는 별책 부록으로 제시하였다.

한국 교육은 지난 40여 년 동안 고등교육 단계에서의 教育의 理念과 制度의 目的·機能이 명백하지 못하고 고등교육의 기능이 特注있게 分化하지 못하였다는 것이 하나의 문제로 浮刻되고 있다. 즉, 고등교육 기관이 垂直的·水平的으로 機能上 미분화되어 있어서 수직적으로는 專門大學, 大學, 大學院間에 기능상 중복과 모방 현상이 일어나고 있고, 수평적으로는 高等教育機關間에 獨自性과 特殊性이 缺如되어 독특한 교육 기관으로서의 개성을 발전시키지 못하고 있다는 것이다.

이러한 問題意識에 터하여 이제는 高等教育機關의 수준별로 그 理念과 目的·機能을 분명히 하고 독특한 고등교육 기관으로서의 개성을 발전시킴으로써 高等教育의 質的 秀越性을 提高해야 할 것이라는 주장이 나오고 있다.

한국의 고등교육은 그동안 1946년 8월 22일에 공포된 '국립 서울대학교 설립에 관한 법령(서울대학교설치령)'에 의해 설립된 서울대학교를 모델로 하여 綜合大學 指向의인 傾向을 지니었다고 볼 수 있다. 해방 후 政府의 財政이 풍족하지 못한 상태에서 國家發展을 위한 우수한 人材를 養成하기 위해서는 한정된 재원을 집중적으로 投資할 필요가 있었다. 그래서 정부는 당시에 나름대로 獨自的 機能과 役割을 가지고 교

육의 임무를 충실히 수행하고 있던 서울 부근의 官·公立 專門學校 및 1개의 私立 專門學校와 京城帝國大學을 통합하여 9개 단과대학과 1개의 대학원으로 구성되는 종합대학교를 설치하고 그에 대해 限定的인 정부의 財政을 지원하였다.

당시에 통합된 官·공립 혹은 사립 전문학교로는 경성경제전문학교, 경성치과전문학교, 경성법학전문학교, 경성의학전문학교, 경성광산전문학교, 경성사범학교, 경성공업전문학교, 경성여자사범학교, 수원농림전문학교 등이 있다. 이러한 각 고등교육 기관은 각각의 분야에서 나름대로의 위치와 역할을 가지고 專門인 敎育을 실시하고 있었는데, 국립 서울대학교라는 이름으로 統合됨으로써 각 機關의 獨自인 役割과 機能보다는 '서울대학교'라는 統合體制의 개념이 우선하게 되었다. 이러한 종합대학교로서의 국립 서울대학교의 설치 이후의 고등교육 기관에 많은 영향을 미쳤다. 1950년대 초 戰時聯合大學의 解體 이후 각 지방에서 기존 대학의 統合 혹은 新設의 형태로 발족한 지방 국립대학들도 대부분 서울대학교의 모형을 본 뜬 것이었으며, 단과대학 형태로 설립된 많은 대학들도 서울대학교의 모형을 따라 綜合大學化하려고 노력해 왔다고 볼 수 있다.

국립 서울대학교를 모델로 하는 거의 모든 대학들의 종합대학화 경향과 아울러 고등교육 기관의 기능 분화를 規制한 요인으로는 고등교육 관련 각종 法令의 규제 사항을 들 수 있다. 이제는 이러한 각종 規制 法令을 완화하여 고등교육의 기능 분화와 다양성을 조장해야 할 때라고 본다.

고등교육 체제에서 고등교육의 다양성을 증진시키기 위해서는 ① 정부는 다양성의 價値를 인정하고 質的 基準의 엄격성을 좀 완화해주며, ② 새로운 프로그램에 대한 엄격한 基準을 緩和하고, ③ 대학의 行·財政的 프로그램에 융통성을 부여하며, ④ 국가적 수준의 획일적인 발전 계획을 지양하고, ⑤ 대학간 評價·比較 資料를 공개하여 대학들로 하여금 분발할 수 있도록 하며, ⑥ 획일적인 환경 요인을 형성해 주는 여러 제약·규제들을 완화해 주고, ⑦ 특히 대규모 대학들에 대한 統制를 緩和하며, ⑧ 고등교육의

多様性에 대하여 지속적인 관심을 기울일 필요가 있다.

그러나 機能分化和 多様性의 조장을 통하여 우리나라 高等教育의 秀越性·平等性·自律性을 신장하기 위하여는 무엇보다도 個別大學들의 다양화를 위한 意志와 姿勢가 중요하다고 하겠다. 즉, 다양화를 조장하기 위하여 當局에서 統制를 緩和하고 프로그램에 融通性을 부여하며 여러 가지 조건들을 완화해 줄 경우 개별 대학들의 자세가 올바르게 않으면, 그것은 骨質인 低下를 초래하게 되고 그에 따라 심각한 질적 저하를 우려한 정부 당국은 다시 전보다 더 강력한 統制를 행사하게 되어 自律性이 침해될 수도 있기 때문이다.

이 연구에서는 '고등교육 체제의 기능 분화'라는 개념에 접근하기 위하여 高等教育의 多様性의 概念과 論理를 적용하려고 시도하였다. 체제의 기능 분화는 체제의 다양성을 전제로 하며 고등교육 체제의 다양성의 논리는 고등교육 체제의 기능 분화의 방향과 논리를 시사하는 개념으로 파악되었기 때문이다. 그러나 이 연구는 고등교육 체제의 기능 분화에 관한 概念 模型이나 理論的 觀點의 정리를 하지 못하고 있다. 기능 분화라는 관점에서 우리나라 고등교육 체제를 구성하는 法的 構造, 入試制度, 그리고 高等教育機關의 財政構造를 탐색해 본 수준에 지나지 않는다.

앞으로 고등교육 체제의 기능 분화를 논의하기 위한 자료의 정리라는 점에서 이 연구의 의의를 찾고자 한다.

## 2) 高等教育의 多様性和 機能分화

고등교육 기관별 목적과 이념·기능을 분명히 하고 독특한 고등교육 기관으로서의 개성을 발전시키는 것을 고등교육의 기능 분화라고 한다면 그것은 크게 다음과 같은 세 가지 측면으로 나누어 고려해 볼 수 있다.

첫째는 高等教育 體制上의 機能分화 측면이다. 고등교육의 기능 분화는 보통 이것을 말하며, 고등교육 다양성의 개념도 여기에 관련된다. 즉, 고등교육 기관이 그 水準別로 기관의 敎育理念과 目的·機能을 분명히 함으로써 고등교육 체

제가 다양하게 분화·발전되는 측면을 가리킨다. 둘째는 고등교육에 대한 社會的 役割 期待의 측면이다. 고등교육 기관에 대한 사회적 역할 기대는 고등교육 체제상의 기능 분화 측면과의 관련에서 고등교육의 이념과 목적·기능이 뚜렷할 때 명확해질 수 있다. 셋째는 學科 分化의 측면을 들 수 있다. 이것은 이제 보면 고등교육 기능 분화의 측면과는 거리가 먼 듯하기는 하지만, 학문의 발전에 따른 학과의 분화·확장 과정도 결국은 대학 내에서 이루어지는 것임을 고려하면 고등교육 기관의 기능 분화 측면과 함께 고려해 볼 수 있음을 알 수 있다. 여기서는 이러한 세 가지 측면 중에서 주로 첫번째의 측면에 초점을 두면서 논의하였다.

고등교육 체제상의 기능 분화는 다시 內的·外的 기능 분화, 대학 프로그램상의 기능 분화, 節次的인 기능 분화, 構造的인 기능 분화의 다섯 가지 측면으로 나누어 고려해 볼 수 있다. 이러한 다섯 가지 측면 중에서 본 연구는 주로 대학의 외적 기능 분화의 측면과 대학 프로그램상의 기능 분화, 체제적인 기능 분화 등에 초점을 맞추어 논의를 전개하였다.

고등교육의 기능 분화가 무엇을 뜻하는지 명확하게 답변하기가 어렵기는 하지만, 고등교육 기관의 기능이 다양하고 독특하게 분화되어야 하는 이유를 생각해 본다면, 크게 대학의 입장에서 볼 경우와 사회의 입장에서 볼 경우의 두 가지로 구분해 볼 수 있다. 대학의 입장에서 볼 때, 고등교육의 기능 분화는 大學의 繼續的인 存立과 繁榮을 위해 필요한 것이라고 본다. 즉, 고등교육의 기능 분화는 학생들의 다양한 욕구를 충족시켜 주고 대학의 效率性과 秀越性을 증대시키며 모형을 제공하고 大學의 自律性과 學問的 自由를 보호하는 등 大學의 存立에 중요한 역할을 한다. 사회의 입장에서 볼 때, 고등교육의 기능 분화는 社會的 階層 移動의 촉진, 利益集團의 政治的 必要의 충족, 엘리트 고등교육과 대중 고등교육의 동시 허용, 競爭을 통한 改革의 促進 등의 이점을 지니고 있다.

이러한 고등교육의 기능 분화는 우리나라 高等教育의 指向方向으로서의 秀越性·平等性·多樣性·公共性·自律性·效率性·協同性 등의 7

가지 이념과 相衡되기도 하고 혹은 相補的인 관계를 유지하기도 하면서 우리나라 고등교육이 지향해야 할 방향을 제시해 주고 있다.

### 3) 高等教育體制的 歷史的 展開過程

학문의 성격과 문제가 서양과 달랐던 동양 사회의 최고 교육 기관을 서양의 교육 계도를 모방한 오늘날의 學校概念으로 설명하기는 쉽지 않지만, 한 사회의 최고 교육 기관을 近代의 大學에 해당하는 것이라고 할 때, 한국에서의 대학의 역사는 高句麗 소수림왕 2년에 세워진 太學에서부터 비롯된다고 볼 수 있다. 비록 그 명칭에 있어서는 國學, 國子監, 成均館 등으로 바뀌었을지언정 太學의 명맥은 朝鮮末에까지 이어져 내려왔다. 이러한 전통 있는 한국의 고등교육 기관은 19세기 말엽에 이르러 역사의 무대가 크게 회전함에 따라 西洋의 學校制度가 도입되자, 그 일환으로 近代 大學의 源流로 대체되기에 이르렀다.

근대적인 교육 기관의 嚆矢가 된 것은 1886년의 이화학당, 1887년의 숭실학당 등이었다. 이화학당이 단 1명의 여학생을 대상으로 선교사였던 스크랜튼 부인의 사저에서 개설되었음은 주지의 사실이다. 이후 韓國의 高等教育은 여러 가지 역경을 거치면서 變化·發展하여 해방 당시에 南韓에만 고등교육 기관 수는 19개교, 학생 수는 7,819명에 불과하던 것이 1988년 현재 고등교육 기관 수 270여 개교에 학생 수도 150여만 명으로 급성장하였다.

이처럼 고등교육 기관이 팽창하게 된 배경에는 여러 가지 복잡한 요인들이 관련되어 있을 것이다. 여기서는 해방 이후 한국 고등교육 기관의 체제 변천사를 고등교육의 定礎期, 自由放任期, 統制·監督期, 實驗的 支援·育成期, 量的 擴大 및 制度的 統制期의 다섯 단계로 나누어 살펴 봄으로써 고등교육 체제의 기능 분화의 배경과 요인들을 살펴 보았다.

### 4) 高等教育 機能分化 關係法令

법은 한 시대를 반영하는 거울이다. 한 시대의 理念, 社會構造 등 제반 사항은 法令으로 體化된다. 교육의 경우도 마찬가지라고 할 수 있

다. 敎育理念, 敎育制度, 制度의 運營 등 敎育에 관한 제반 사항의 社會的인 合意가 법령의 형태로 나타나게 된다. 이러한 법령은 시대의 변천에 따라 生成·變遷·消滅을 거듭하는 것이다.

敎育關聯法令의 存在形式, 즉 법원은 成文法 또는 制定法, 不文法 또는 非制定法으로 대별된다. 성문법으로는 成文憲法, 法律, 命令, 自治法規, 條約을 들 수 있으며 불문법으로는 慣習法, 判例法, 條理를 들 수 있다. 우리나라 敎育 관련 법령의 성문 법원을 들면 최상위 법원으로 憲法을 들 수 있고, 하위법으로 이 헌법의 규정에 근거하여 제정된 敎育 기본법이라고 할 수 있는 敎育法을 들 수 있으며 敎育법에 근거하거나 근거하지 않는 각종 법률과 이 법률에 터하여 제정된 수 많은 명령을 들 수 있다.

이들 관계 법령은 필요에 따라 수시로 制定·改定되어 왔기 때문에 規定內容이 중복되기도 하고 규정의 위치가 高等敎育 기관에 따라 서로 다르기도 하다. 즉, 규정 사항과 규정의 위치가 체계적이지 않다. 따라서 高等敎育 關聯 法令의 內容과 制定 및 變遷 過程을 정리·분석하여 그 構造를 밝히고 나아가 問題點을 抽出하여 새로운 방향을 제시할 필요가 있다. 高等敎育 관련 법령의 법령별 변천 과정은 연표로 정리하여 본 보고서의 권말 부록으로 제시하고, 여기서는 주요 요소별 高等敎育 관련 법령을 정리·제시하였다.

여기서는 잠정적으로 機關評價의 6 영역과 敎育 법전의 편제, 기타 高等敎育 체제의 중요 하위 요소라고 생각되는 것을 토대로 高等敎育 法令의 構造를 설립·조직하고 敎직원 및 연구, 입시 제도, 학생 및 정원, 재정, 사학 기관, 시설·설비, 기타의 8 가지로 분류하여 이러한 주요 요소를 중심으로 관련 법령을 정리하였다.

현행 高等敎育 체제 관련 법령으로는 敎育법(법 제3932호), 敎育법시행령(대통령령 제4589호), 국립학교설치령(대통령령 제12088호), 동설치령 시행세칙(문교부령 제217호), 대학설치기준령(대통령령 제7565호), 대학원규정(문교부훈령 제328호), 서울대학교설치령(대통령령 제7565호), 한국교원대학교설치령(총리령 제11827호), 기타 특수대학설치령, 한국방송통신대학설

치령(총리령 제11935호), 동령 시행규칙(문교부령 제524호), 전문대학설치기준령(대통령령 제9078호), 개방대학설치운영규정(대통령령 제11855호), 각종 학교에 관한 규칙(문교부령 제510호) 등이 있다.

#### 5) 日本 近代 高等敎育의 構造와 展開

우리나라의 대학과 日本의 대학은 그 量的 膨脹過程이나 출범 당시 高等敎育 제도의 구조와 그 전개 과정 등에서 대체로 유사한 측면을 보여 주고 있다. 그 대표적인 특징의 하나로서는 근대화 초기의 政策的 選擇을 의미하는 것이지만, 政府의 中央集權의인 統制方式에 의해 근대 高等敎育의 제도와 구조가 형성되어 왔다는 점을 들 수 있을 것이다. 國立과 私立 간의 경사적인 자원 배분에 따른 質의인 격차, 중앙과 지방 간의 격차, 급속한 경제 성장에 따른 高等敎育 인구의 急膨脹 등으로 인한 대학 大衆化의 문제 등은 시기의 차이는 있지만, 한국과 일본의 高等敎育 정책이 대체로 비슷한 문제 요인과 고민을 안고 수립되어 갔던 상황임을 알 수 있다.

여기서는 이러한 측면에서 兩國의 高等敎育 發展 狀況이 상호 비교·검토될 수 있는 歷史的 경험을 축적하여 왔다고 보고 近代 日本 高等敎育의 성립 구조와 전개 과정을 간략하게 소개하였다.

#### 6) 大學의 成長類型

우리나라 高等敎育體制는 해방 이전의 하나의 대학을 포함한 專門學校 체제에서 꾸준히 分化過程을 거쳐 왔음을 알 수 있다. 여기서는 우리나라 高等敎育의 分化 체제를 수직적인 分化 체제와 수평적인 分化 체제의 두 가지로 나누어 살펴 보았다.

水平的인 分化體系로는 종합대학과 단과대학의 구분, 일반대학·전문대·개방대의 구분, 특수 목적 대학의 구분, 각종 학교의 구분, 국·공·사립대학의 구분, 본교와 분교의 구분 등을 들었고, 垂直的 分化體系로는 전문대, 4년제 高等敎育 기관, 대학원을 구분하고 각 학교 개별 高等敎育 기관의 유형을 정리하였다.

다음으로 우리나라 大學 體制의 歷史的 展開

過程을 살펴 보면 設立 당시의 대학 체제에서 현재의 체제로 이동한 유형을 大學의 成長 類型으로 보고, 대학교→대학교 유형, 대학으로 설립되어 대학교로 성장한 경우, 초급대학(전문대학 포함)으로 설립되어 대학교로 성장한 경우, 각종 학교로 설립되어 대학교로 성장한 경우, 대학으로 설립되어 대학으로 남아 있는 경우, 초급대학(전문대학과 교육대학 포함)으로 설립되어 대학으로 성장한 경우, 각종 학교로 설립되어 대학으로 성장한 경우, 전문대학의 성장 유형, 각종 학교의 유형 등 아홉 가지 종류로 구분해 보고 각 유형에 속하는 대학들을 분석하였다.

마지막으로 大學의 機能을 분류하면 이미 언급한 바와 같이 大學院 中心大學을 비롯하여 專門大學에 이르기까지 9개의 기능 유형을 설정하고, 우리나라의 대학을 기능 유형에 따라 구분하기 위하여 體系的으로 機能類型別 基準을 규정하였다. 그리고 이러한 基準에 따라 실제로 우리나라 대학을 分類하여 보았다.

### 7) 機能分化和 關聯制度

여기서는 우리나라 高等教育의 機能分化和 財政構造 및 大學入試制度와의 關聯性을 논의하였다.

먼저 고등교육 재정의 구조와 고등교육 체제의 기능 분화와 관련성을 파악하였는데, 여기서는 高等教育 財政構造의 概要를 먼저 살펴 보

고 개별적인 특징을 파악한 후에 大學의 設立類型別 財政 상태와 대학 내부의 재정 관리에 대하여 살펴 보았다. 그리고 外國의 경우, 특히 美國과 日本의 상태를 비교하여 우리나라의 狀況分析에 적용해 보며, 마지막으로 한국의 고등교육 재정에 관련된 주요 정책 과제인 納入金 自律化和 財源 確保方案에 대하여 살펴 보고 기능 분화와 고등교육 財政構造와의 關聯性을 모색해 보았다.

다음으로 한국 고등교육 체제의 기능 분화와 관련된 제도로서의 학생 선발 제도를 조명해 보았는데, 여기서는 지금까지 논의되어 온 고등교육의 기능을 選拔制度의 기능과 연결시킨 측면에서 우리나라 大學入學試驗制度의 變遷과 現況을 살펴 봄으로써 고등교육 체제의 기능 분화를 위한 선발 제도의 모형을 모색하였다. 또 選拔制度의 문제를 해결하기 위한 改善方案으로서 고등교육 기능 분화의 역할을 밝혀 보려고 노력하였다.

우선 선발 제도의 기능을 選拔 기능, 教育的 기능, 社會·經濟的 기능의 세 가지로 나누어 살펴 보았다. 현재의 선발 제도는 각 大學의 特殊性과 機能에 따라 성공적으로 학업을 이수할 수 있는 학생을 選拔하는 기능을 어떻게 수행하고 있는지를 비교하고 각기 다른 유형의 大學 選拔制度의 차이점을 비교해 보았다. 마지막으로 선발 제도와 고등교육 기능 분화의 관련성을 모색해 보았다. \*