

1990년대 일본의 대학 개혁의 전개: ‘대학심의회’ 활동을 중심으로 1)

김필동

충남대학교 사회학과 교수

대학심의회는 교육연구의 고도화·개성화·활성화 방안에 대해 문부대신에게 자문할 목적으로 1987년에 설치되었는데, 특히 1991년 이후 수많은 답신을 제출함으로써 1990년대 대학개혁의 추진체 역할을 하였다. 그 결과 1990년대 이후 일본의 대학은 교육 과정과 방법, 교육·연구체제, 그리고 지배구조에 이르기까지 많은 변화를 겪게 되었다.

이러한 변화는 대학개혁에 대한 오랜 정책적 요구와 학문적 성과를 수렴한 결과인 동시에, 1990년대 일본의 경제적 위기가 낳은 사회적 압력의 산물이다. 그러나 개혁의 성과가 미진하다거나 내실보다는 외형적 개혁에 치중한다는 비판도 제기되고 있다. 따라서 일본의 대학개혁은 ‘절반의 성공’이라고 평가될 수 있다. 이러한 일본 대학개혁의 과정은 비슷한 과제를 안고 있는 한국의 대학개혁에 많은 시사점을 주고 있다.

◆ 주제어: 일본의 대학개혁, 대학심의회, 고등교육의 개혁, 교육과정 개혁, 교육·연구체제, 대학의 관리·운영체제.

I. 머리말

일본의 대학제도는 1949년 미국의 영향하에 ‘신제대학’의 형태로 크게 개편되었으나, 이 때문에 기존의 일본식 대학제도와 일정한 부조화를 겪어 왔다. 따라서 이른바 ‘대학분쟁’을 겪은 직후인 1970년대 초에는 대학개혁의 열기가 고조되었다. 그러나 당시는 논의만 무성했을 뿐 실효는 미미한 편이었다. 이런 점에 비추어 보면, 1990년대 이후 활발하게 전개되고 있는 일본의 대학개혁은 획기적인 것이라고 할 만하다. 실질적인 변화가 다방면에 걸쳐, 또 비교적 빠르게 진행되었기 때문이다. 그 결과 1990년대를 통하여 일본의 대학은 교육과정, 교육·연구체제, 그리고 지배구조에 이르기까지 많은 변화를 겪어 왔다. 최근 정부는 좀더 근본적인 개혁을 추진하고 있는데, 그 중심에는 국립대학의 ‘법인화’와 ‘재편·통합’의 문제가 놓여 있다. 이는 대학개혁이 교육개혁 또는 대학 자체의 개혁만이 아니라 ‘행정개혁’의 일환으로도 추진되어 왔음을 보여주는 것이다. 따라서 이로

* 이 글의 초고를 읽고 유익한 논평을 해준 오사카교육대학의 고바야시 카즈미(小林和美) 교수와 나가사키대학의 이데 히로토(井手弘人) 교수에게 감사를 드린다.

인한 논란 또한 적지 않았지만, 그 논란도 이제는 정리되었다.¹⁾ 어쨌든 이제 일본의 대학 개혁은 새로운 국면에 접어들었지만, 이런 변화 역시 1990년대 대학 개혁의 연장선상에서 이해할 수 있을 것이다.

이러한 일본 대학개혁의 경험과 과제는 비슷한 과제를 안고 있는 한국 대학의 제도개혁과 학문체제의 변동을 고찰함에 있어서 많은 시사점을 던져주고 있다. 우리가 최근의 일본의 대학개혁의 과정과 특징을 살펴보고자 하는 한 가지 이유가 여기에 있다. 그러나 이러한 현실적이고 직접적인 함의 외에도 최근 일본의 대학개혁은 고찰해볼 가치가 있다. 우선 일본의 대학개혁의 과정을 살펴봄으로써 우리는 일본의 대학제도 및 고등교육 정책의 특징을 잘 이해할 수 있다. 또한 일본 대학과 대학 정책의 변화에 대한 고찰은 지식·정보사회로 이행해 가고 있는 오늘날 일본사회의 특징과 변화 방향을 가늠할 수 있는 시금석이 될 수 있다. 이 글에서는 주로 1990년대의 개혁 과정에 초점을 두고 이 문제를 검토해보기로 한다.

1990년대 일본의 대학개혁의 과정은 1987년에 설치된 문부대신(文部大臣)의 자문기구인 ‘대학심의회’ 주도로 진행되어 왔다. 즉, 대학심의회는 2000년 12월까지 존속하면서, 문부대신의 자문(諮問)에 대해 수많은 ‘답신(答申)’을 제출함으로써 고등교육 개혁의 추진체 역할을 했으며, 답신의 내용은 대부분 그대로 문부성의 정책으로 채택되고 입법화되었던 것이다. 따라서 이 글의 내용도 우선 대학심의회의 활동, 즉 대학심의회의 답신에 대한 검토를 중심으로 이루어진다. 그러나 더욱 중요한 것은 그것을 통해 실제로 일본의 대학들이 어떻게 변화했는가 하는 것이 될 것이다. 비록 후자를 짧은 글에서 소상히 다루기는 불가능하지만, 이 글에서는 그런 전제 하에서 가끔씩 각 대학에서 전개된 개혁 작업의 구체적인 모습들과 그것이 갖는 의미를 포착하는 데도 유의하고자 한다. 아울러 대학심의회 활동의 직접적 산물은 아니지만, 1990년대 대학개혁의 중요한 측면의 하나인 주요 국립대학의 ‘대학원 중점화’에 대해서도 살펴보고자 한다.

1990년대의 대학개혁이나 대학심의회 활동에 관해서는 일본 내에서 많은 논의가 있어 왔다. 어떤 면에서 그것은 그 동안 축적을 거듭해온 일본의 고등교육 연구 자체를 더욱 고양시키는 역할을 해왔다고도 할 수 있다. 1997년 일본고등교육학회의 탄생은 이를 단적으로 말해주는 것이다. 그러나 몇 가지 예외(여박동, 1996; 1998; 이종구, 2000 등)를 제외하면, 한국에서는 이를 다룬 연구가 별로 없었다. 더구나 위 연구들은 1990년대 대학개혁의 초창기 국면 또는 한정된 측면(예컨대 교수임기제)만을 다룬 것이다. 따라서 대학심의회 활동이 일단락된 현재 1990년대 일본의 대학개혁의 과정 전체를 검토해 보는 것은 의미가 있다고 생각된다.

1) 몇 년간 대학 안팎의 관심을 끌며 전개되어 온 국립대학 법인화의 문제는 2002년 4월 비공무원형의 ‘국립대학법인’ 최종안이 확정되어, 7월 현재 이를 법안화하는 단계에 와 있다.

사실 한국에서는 그 동안 일본의 고등교육을 학문적으로 다룬 연구 자체가 매우 드물었다고 해도 과언이 아니다. 한국의 고등교육이 일본의 영향을 적지 않게 받아 왔고, 현재 겪고 있는 개혁의 과제 또한 일본을 포함하여 세계적 변화의 맥락 속에 놓여 있음을 감안한다면, 이러한 사정은 매우 아쉬운 일이 아닐 수 없다. 이런 의미에서 이 글이 부족하나마 대학개혁이란 당면 과제에 대한 참고자료를 넘어 일본의 고등교육에 대한 연구의 공백을 메우고 나아가 한국에서의 비교 고등교육 연구 또는 고등교육의 사회학적 연구의 진전에도 일조를 할 수 있기를 기대한다.

연구를 위한 자료로는 대학심의회(大校審議會)의 답신과 문부성 자료 및 일반적인 논저 외에 각 대학에서 공간한 자료와 인터넷을 통해 검색한 대학별 자료들을 많이 이용했다. 아울러 연구의 구체성과 현장 감각을 확보하기 위해 규슈(九州)대학·나고야(名古屋)대학·교토(京都)대학·리츠메이칸(立命館)대학·도시샤(同志社)대학을 방문하여 교수 및 대학 관계자들을 면담하고 내부 자료를 수집하였다.²⁾ 이밖에 관련 법령·규정에 관해서는 『文部法令要覽』(文部法令研究會 監修, 2001)을 주로 참조했다.

이하에서는 먼저 1990년대 일본 대학 개혁의 배경을 역사적 배경과 사회적 환경 변화의 두 측면에서 검토하고, 이어 대학심의회 활동과 답신의 내용을 살펴보는 한편, 그로 인해 나타난 대학 개혁의 전개 양상을 주요 항목별로 검토함으로써, 이를 바탕으로 1990년대 일본 대학개혁의 특징과 성과를 요약·평가해보고자 한다.

II. 일본 대학 개혁의 배경

1. 1990년대 대학 개혁의 전사(前史): 70-80년대 대학개혁의 과정

1990년대 이후 일본의 대학개혁은 ‘대학심의회’를 중심으로 활발하게 전개되어 왔다. 그러나 오늘날 일본의 대학 개혁을 이해하기 위해서는 그 역사적 배경으로 1971년의 중앙교육심의회(文部大臣의 자문기관. 이하 ‘중교심’으로 약칭함)의 제22차 답신(1971년은 쇼와[昭和] 46년이므로 ‘46답신’이라고도 불린다)과

2) 九州大學에 대한 현지 방문조사는 2001년 1월 14-19일 사이에 이루어졌으며, 기타 대학에 대한 방문조사는 2001년 7월 16-26일 사이에 이루어졌다. 면담자는 다음과 같다. 稻葉繼雄·吉本圭一·中留武昭·大淵和幸(이상 九州大學), 馬越徹·伊藤彰浩·阿曾沼明裕·池田輝政·井手弘人·青山正晴(이상 名古屋大學), 水野直樹(京都大學), 徐勝(立命館大學), 服部民夫(同志社大學), 小林和美(大阪教育大學), 松田利彦(國際日本文化研究センター) 등. 각 면담의 초점은 이 논문 내용에만 국한된 것은 아니며, 일본 대학의 제도·운영의 여러 측면을 포함한 것이었다.

1984년 나카소네 총리가 총리 자문기관으로 설치한 ‘임시교육심의회’ 활동에 주목할 필요가 있다(天野郁夫, 1994; 喜多村和之 編, 2000).

(1) 중앙교육심의회의 고등교육 개혁 구상: 이른바 ‘46답신’

‘46답신’은 1967년 문부대신이 중교심에 “금후에 있어서 학교교육의 종합적 확충을 위한 기본적 시책에 대하여” 자문을 하고, 이에 대한 심의 결과로 1971년 중교심이 제출한 것이다. ‘46답신’은 학교교육 전체를 대상으로 한 것이지만, 특히 당시 ‘대학분쟁’으로 국민의 관심이 집중된 대학개혁의 비중이 컸다. 답신 안에는 ‘고등교육의 개혁에 관한 기본구상’이라는 이름 아래 13개의 항목이 제시되어 있는데, 그 중 중요한 것을 추려 보면 다음과 같다.³⁾

1. 고등교육기관을 제1종(가칭 ‘대학’), 제2종(가칭 ‘단기대학’), 제3종(가칭 ‘고등전문학교’), 제4종(가칭 ‘대학원’), 제5종(가칭 ‘연구원’)의 5가지로 종별화한다.⁴⁾
2. 일반교육과 전문교육의 형식적 구분을 폐지한다.
4. 고등교육을 널리 국민 일반에게 개방하고, 다양한 고등교육 자격인정제도를 도입한다.
5. 고등교육기관의 교원조직은 학생의 교육을 위한 조직으로 정비하되, 연구기관의 성격을 겸해 갖는 대학원과 연구원은 교육조직과 연구조직을 기능적으로 분리한다.
7. 대학운영의 효율성과 자율성을 기하기 위해 학장·부학장을 중심으로 한 학내의 중추적 관리체제·기능을 강화한다.
9. 국공립대학의 설치형태를 개혁하여 법인화하거나, 관리조직을 발본적으로 개선한다.
10. 사립 고등교육기관에 대해 경상비 일부를 보조한다.
11. 고등교육에 대한 장기적 계획의 입안·추진체제를 확립하고, 개혁을 추진한다.

이 중교심의 구상은 신제대학 창설 이래 일본의 고등교육체제의 근본을 바꾸어 놓을 ‘그랜드 디자인’이라 할 만한 것이었다(大崎仁, 1999). 그러나 이 구상은 그대로 실현되지는 못하였다. 교수와 학생 집단으로부터 공히 거부와 냉소를 받았기 때문이다. 답신이 일본 대학체제의 강고한 저항과 학생들의 급진적 요구를 일거에 해결할 수는 없었던 것이다. 여기에는 1973년 갑자기 밀어닥친 오일·쇼크로 인해 개혁을 추진해갈 재정적 기초가 취약해진 것도 함께 작용했다.⁵⁾ 그리

3) 文部科學省 홈페이지(www.mext.go.jp), 중앙교육심의회 항(원문 수록) 참조.

4) 여기서 ‘대학원’은 석사과정 상당의 대학원을, ‘연구원’은 박사과정 상당의 대학원을 가리키는 것으로 되어 있다. (일본에서는 석사를 ‘修士’로 칭하지만, 이 글에서는 편의상 ‘석사’로 표기한다)

5) 규슈대학 교육학부의 吉本圭一 교수는 2001년 1월의 인터뷰에서 특히 이 점을 강조했다.

나 개혁 구상의 일부는 실현이 되기도 했는데, 고등교육계획의 책정과 교육과정의 부분적 탄력화, 대학원제도의 확립, 학위제도의 부분적 개정 등이 그것이다. 또한 이른바 ‘신구상대학’으로서의 쓰꾸바(筑波)대학의 설치도 이런 구상의 일부를 실천에 옮긴 것이라고 할 수 있다. 이렇듯 ‘46답신’의 개혁구상은 부분적인 실시에 그쳤지만, 이후 대학심의회 발족에 이르기까지 대학개혁 논의에서 기본틀을 제시해 왔던 것이라고 할 수 있다.

(2) 입시교육심의회와 나카소네 총리의 구상

1990년대 대학개혁의 또 하나의 배경이 된 것이 1984년 나카소네(中曾根) 총리가 총리 자문기관으로 설치한 입시교육심의회(이하 ‘입교심’으로 줄임)의 활동이다. 당시 나카소네 총리는 이른바 ‘전후(戰後) 총결산’을 내걸고, 행정개혁, 재정개혁과 더불어 교육개혁을 주요 정책과제로 채택하여 추진하고 있었다. 자민당의 대표적인 보수우파인 그는 전후 미국 점령군에 의해 지도된 6-3-3-4학제를 비롯한 학제개혁이 일본의 문화풍토에 적합한 것이 아니고, 현재의 교육 ‘황폐’의 원인이 되었다는 보수당 정책가들의 신념을 공유하고 있었다. 따라서 그는 이제 40여년을 지난 전후 교육에 대한 총결산을 하여 21세기를 향한 일본인에 의한 의한 일본 교육의 확립이 필요하다고 주장하였다(喜多村和之, 1995). 입교심의 활동은 교육의 모든 단계에 걸친 것이지만, 고등교육에 대한 비중 또한 적지 않았다.

입교심은 1986년까지 3년간 활동하면서 모두 4차례에 걸친 ‘교육개혁에 관한 답신’을 총리에게 제출했다. 이 중에서 고등교육과 관련된 것으로 입교심은 제1차 답신에서는 입시제도와 입학자격제도, 제2차 답신에서는 고등교육의 개성화·고도화와 학술연구의 진흥, 대학심의회 창설, 제3차 답신에서는 고등교육 재정, 조직·운영, 설치형태 등에 관한 내용을 취급했으며, 제4차 답신에서는 제1-3차 답신의 골자를 집대성하고 있다.

(3) 대학심의회 설치

입교심의 핵심적 작업은, 총리의 문제의식에서 볼 수 있는 바와 같이, 전후의 미국의 영향하에 형성된 신제 교육에 대한 전면적인 재검토에 있었다고 할 수 있다. 그러나 입교심의 답신 내용은 나카소네 총리의 기대와 반드시 일치하는 것은 아니었다. 오히려 입교심이 제안한 교육개혁의 방향은 미국을 중심으로 한 선진 외국의 교육개혁의 최신 동향을 적극 반영하는 것이었다. 흔히 ‘교육의 자유화론’으로 일컬어지는 이러한 입교심의 전반적 분위기는 고등교육 분야에도 반영이 되었고, 그 기조는 대학의 ‘고도화·개성화·활성화’를 촉진하는 방향에 있었다고 요약할 수 있다.

그러나 임교심의 활동으로 가장 주목되는 것은 역시 문부대신에 대해 대학교육 전반에 걸쳐 자문할 상설기구를 둘 것을 제안한 것인데, 이에 따라 1987년 9월에 ‘대학심의회’가 설치되었다.⁶⁾ 그리고 그것은 이후의 대학개혁, 특히 1990년대 개혁의 중심 추진체 역할을 담당하게 된다.

2. 사회적 환경의 변화: 대학개혁 추진의 시대적 배경

대학심의회 활동 내용을 살펴보기에 앞서 1990년대 대학개혁의 추진 배경이 된 몇 가지 사회적 환경의 변화에 대해 살펴보기로 하자. 그런데 1990년대라 하더라도 1990년대 초의 상황과 1990년대 후반의 상황에는 연속성과 함께 약간의 변화가 있으므로, 이를 나누어 살펴보기로 한다.

(1) 1990년을 전후한 상황

1980년대 후반에는 전후 베이비 붐 세대의 자녀 세대에 해당하는 이른바 ‘제2차 베이비 붐 세대’의 대학입학 증가로 18세 인구가 85년의 156만명을 최소로 하여 1992년에는 205만명으로 급증하는 추세에 있었으므로 대학입학 정원을 임시로 증가하는 조치가 이루어졌다. 그러나 18세 인구는 1992년 이후 다시 급격히 감소하여 2000년에는 151만명으로 떨어질 것으로 예상되고 있었다(<표 1> 참조). 이로써 일본의 대학은 마야호로 신입생 유치 경쟁, 나아가 생존경쟁에 돌입하게 될 것임이 이미 예고되고 있었던 것이다.⁷⁾ 소자녀화(少子女化)의 추세는 이런 상황을 지속시킬 것이었다. 이에 특히 상대적으로 경쟁에 취약한 처지에 있는 대학들, 즉 지방·사립·단기대학에는 위기감이 고조되고 있었다.

다음으로 지적할 것은 1980년대 후반에 이르러 세계적으로 학술연구의 고도화와 학제화가 급속히 진행되고 있었다는 점이다. 이에 따라 일본의 대학도 교육·연구 내용의 고도화와 종합적·학제적 확장을 요청 받고 있었다. 동시에 국제화·정보화의 진전에 따라 고도의 지식·기술뿐만 아니라 폭 넓은 시야와 종합적인 판단력을 겸비한 창조적인 인재의 양성이 대학에 요구되고 있었다. 그러나 이러한 연구와 교육 양면에 걸친 사회적 요구에도 불구하고 대학이 이에 적절하게 대응하지 못하고 있다는 생각이 당시 크게 대두하고 있었다.

6) 원래 臨教審이 제안한 기구는 보통의 심의회보다는 좀더 독립적이고 강력한 기능을 갖는, 국가행정위원회 방식의 ‘유니버시티·카운실(University Council)’이었지만, 실현되지 못하였다고 한다(天野郁夫, 2001).

7) <표 1>에서 볼 수 있는 바와 같이 최근 들어 18세 인구가 크게 줄어든 가운데, 대학 진학률이 정체 상태에 있는 것은 1990년대 초의 우려가 현실화되고 있음을 잘 보여주는 것이다.

〈표 1〉 18세 인구와 고등교육 진학률·합격률의 추이

연도	18세 인구수	고등학교 졸업자수	대학·단대 입학자수	대학·단대 진학률	고교신규졸업자의 대학·단대 진학률	대학·단대 합격률
1985	156만	137만	59만	38%	46%	69%
1990	201만	177만	73만	36%	49%	63%
1992	205만	181만	80만	39%	51%	65%
1995	177만	159만	80만	45%	54%	71%
2000	151만	133만	74만	49.2%	55.6%	83.4%
2001	151만	133만	73만	48.6%	55.9%	83.4%

자료: 平成13年度 『文部科學白書』, 文部科學省 (圖2-3-8)에서 작성.

셋째, 설치기준의 개정은 1980년대 중엽부터 경제계를 중심으로 널리 논의되어 온 중앙정부의 기업 및 지방자치체, 더 나아가 각종 조직체에 대한 규제완화(deregulation)의 일환으로 이루어진 것이라는 점이다. 규제 완화 또는 철폐를 통한 대학 자율권의 폭넓은 인정은 입교심의 교육개혁구상의 기본적 이념이기도 했다. 입교심은 교육의 ‘자유화·개성화·다양화’라는 캐치 프레이즈를 통해 교육과 연구의 위기를 타개하고자 했고, 그 최소한의 필요조건이 대학에 교육과정 편성권의 완전한 자유를 인정하는 것으로 나타났던 것이다.

물론 교육개혁의 방향은 대학에 단지 보다 많은 자유·자율을 인정하는 쪽으로만 진행된 것은 아니었다. 오히려 규제 완화를 통해 대학이 좀더 직접적으로 사회에 책임을 지는 방향을 요구했다. 국제화·세계화의 진전과 이에 따른 경제 구조 및 국제관계의 변화는 대학과 학문이 사회 발전에 좀더 직접적으로 기여할 수 있도록 요구했고, 그것은 이미 미국이 경험해 오고 있던 것처럼 학생들의 학습권이 강조되는 이른바 ‘학생 소비자주의(student consumerism)’로 나타나고 있었다(Riesman, 1980; 喜多村和之, 1995). 이제 사회(교육소비자로서의 학생과 그 학생을 고용할 기업·기관)는 단지 학문과 대학이 중요하다고 생각해온 것보다는 자신들에게 좀더 절실하게 필요한 내용의 교육을 요구하게 되었던 것이다. 이런 움직임 자체가 대학교육에 가해지는 규제의 완화·철폐를 요구하는 것이었지만, 다른 한편 사회는 대학이 과연 그런 요구에 응할 수 있는지에 대한 능력의 입증을 필요로 했던 것이다. 이것이 설치기준의 대강화(大綱化)와 함께 부과된 대학평가의 실시에 대한 요구로 나타났던 것이라고 할 수 있다.

동시에 각 국의 대학은 세계화의 진전에 따라 세계적 수준의 경쟁에도 노출 되게 되었는데, 이러한 상황에서 일본의 대학도 예외가 될 수는 없었다. 특히 이러한 사정은 위에서 언급한 상대적으로 취약한 대학들뿐만 아니라, 대도시의 명문·국립대학에도 긴장감을 유발시키고 있었다. 따라서 여러 대학개혁 조치들을 포함하고 있는 1991년의 답신은 이러한 새로운 사회적 환경 변화에 대응하면서,

그것을 대학 스스로 감당해 가도록 촉구하는 의미가 있었던 것이다.

(2) 1990년대 후반의 상황

이러한 조건은 1990년대 중반에 이르러 더욱 절실한 것으로 되었다. 1990년대 초 그 동안의 과잉 성장과 이에 따른 과잉 투자와 부동산 가격의 앙등으로 표상되었던 일본 경제의 거품이 꺼지면서 맞게 된 경기 후퇴와 불황은 1990년대 후반에 이르러도 나아지지 않고 장기화·구조화되었다. 급기야 1997년 일본경제는 전후 최악이자 오일 쇼크 후 두 번째의 마이너스 성장(-0.7%)을 경험할 정도였다(김필동, 1999). 이에 따라 일본 경제의 근본적인 체질, 나아가 일본적 시스템 전반에 걸친 비판이 다각도로 제기되었다. 물론 비판은 일차적으로 경제계를 중심으로 제기되었지만, 여기에 그치지 않고 정부부문을 포함한 전체사회의 개혁에 대한 요구로 이어졌으며, 그 파장은 대학에도 미치게 되었던 것이다.

이에 대한 일본 정부의 대응 중 주목되는 것은 다음 두 가지이다. 하나는 1995년의 과학기술기본법의 제정과 이듬해의 과학기술기본계획의 도입·실시이고, 또 다른 하나는 1996년이래 하시모토 내각에 의해 추진된 ‘행정개혁’이다. 전자는 ‘과학기술창조입국’을 슬로건으로 내건 데서도 볼 수 있듯이 기초과학을 포함한 최첨단 과학기술의 개발을 지향하는 동시에 경제에 대한 과학기술의, 결국 대학의 보다 직접적인 공헌을 강조하는 것이었다. 이는 대학 연구에 대해서도 무엇보다 생산적인 성과를 요구하는 것으로 나타났다. 또한 후자와 관련, 하시모토 총리는 97년 1월 행정개혁 항목에 ‘교육개혁’을 추가했는데, 그 내용에는 대학, 특히 국립대학에 대한 경쟁력의 강화와 이를 위한 경영효율성의 제고를 촉구하는 것이 포함되어 있었다. 이로 인해 국립대학의 민영화, 지방이관, 일본형 에이전시화(‘독립행정법인’화)에 관한 논의가 대두되었다.

한편 경제계의 요구는 대학(원)의 교육 내용의 혁신에도 초점이 맞추어졌다. 산업구조의 고도화와 글로벌라이제이션, 그리고 지식경제의 진전에 따라 기업들은 좀더 전문적인 식견을 갖춘 인재를 필요로 했다. 그러나 전통적인 대학원 교육은 연구자 양성에 초점이 맞추어져 있었기 때문에, 기업이나 현장의 전문 분야가 요구하는 인재와는 거리가 있었다. 따라서 경제계에서는 대학원 교육의 탄력화, 나아가 전문직업교육화를 요구하는 목소리가 높아졌는데, 이러한 요구가 대학(대학원) 개혁에도 반영되었다. 대학원의 대폭적인 증원과 함께 1990년대 중·후반부터 야간제·통신제 대학원과 전문대학원의 설치가 이루어지기 시작한 것은 이를 보여주고 있다.

이렇듯 사회적 환경의 지속적인 변화는 대학에 끊임없는 변화를 요구하게 되었다. 이것이 대학심의회 활동의 주된 환경이 되었던 것인데, 이러한 변화에의 요구는 21세기에 들어와서도 이어지고 있음은 말할 것도 없다.

III. 대학심의회회의 활동과 답신의 주요 내용

대학심의회회는 1987년부터 2000년까지 활동을 계속했는데, 이 13년여의 활동 기간 동안 대학심의회회는 문부대신으로부터 모두 3차례의 자문을 받고, 26차례의 답신과 2차례의 ‘보고’를 제출했다. 내용은 다음 <표 2>에 요약되어 있다.⁸⁾

1. 대학심의회회의 성격

(1) ‘심의회 방식’의 의미

일본 정부의 주요 정책 형성은 대체로 심의회 방식을 활용하여 이루어지고 있다. ‘심의회 방식’이란 정부(소관 대신, 드물게는 총리)가 학식경험자 위원으로 구성된 심의회에 자문(諮問)을 하면, 심의회에서는 심의를 거쳐 답신을 제출하며, 정부는 답신에 기초하여 법안을 작성하여 이를 국회에 제출하고, 국회에서는 이를 심의하여 입법화하는 절차를 거쳐 실시에 이르는 방식을 의미한다(喜多村和之 編, 2000: 序章). 특히 대학심의회 답신의 경우 그 내용은 대부분 그대로 입법화되고 있기 때문에, ‘답신의 내용=정책’이라고 봐도 좋을 정도이다.

보통 대신의 자문은 포괄적이고 간략한 내용으로 되어 있고, 이에 대한 심의회 답신은 구체적이고 자세한 내용을 담고 있으며, 한 번의 자문에 대해 여러 차례의 답신이 이루어지는 경우도 많다(<표 2> 참조). 양자의 간극을 메우는 것이 관료들에 의한 실무적 개입이라고 할 수 있다. 즉 자문을 받은 심의회에서는 의제를 자율적으로 결정하여 여러 차례에 걸쳐 연구와 토론·심의를 행하지만, 실제로는 의제의 선정과 토론의 내용·방향에 이르기까지 전문 관료들의 개입(자료 준비에서 심의과정에서의 설명, 답신문의 정리에 이르기까지)이 이루어진다.

이 때문에 심의회 방식에 대해 관료들의 간접적 통제라는 비판이 제기되기도 한다. 이러한 비판은 일리가 있는 것이지만, 관료집단의 일방적 주도·결정에 의해 정책이 형성되는 것은 아니라는 점에서 장점이 인정된다. 또한 심의회에는 이익집단의 대표가 위원으로 참여하여 이해를 조정하는 경우가 많기 때문에 이런 방식으로 과연 장기적이고 선행적인 정책형성이 가능한가에 대한 의문이 제기되기도 한다. 그러나 다른 한편 이익집단의 요구를 수렴하고 문제점을 사전에 걸러내는 효과도 있기 때문에 이를 일률적으로 평가하기는 어려울 것이다. 어쨌

8) 앞으로 인용하는 답신의 내용(원문)은 다음 자료들을 참조한 것이다. 우선 1998년까지의 답신 내용은 高等教育研究會 編(1998), 『大學審議會答申・報告總覽』, ぎょうせいを 참조. 또한 文部科學省 홈페이지(문부과학성→심의회정보→대학심의회)에는 1996년 10월 이후의 답신과 보고 등의 전문이 수록되어 있다. (http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/daigaku/index.htm)

〈표 2〉 대학심의회 13년 간의 심의 경과

연월	지문(諮問)·답신(答申)·보고(報告)의 제목	관련 部會 등의 개최기간
1987년 9월	大學審議會 설치	
1987년10월	☆諮問 「大學等に 있어서 教育研究의 高度化, 個性化 및 活性化 등을 위한 具體的 方策에 대하여」	[大學院部會]
1988년12월	★答申 「대학원제도의 탄력화에 대하여」	1988년 3월-1999년 9월
1991년 2월	★答申 「대학교육의 개선에 대하여」 「학위제도의 개선 및 대학원의 평가에 대하여」 「학위수여기관의 창설에 대하여」 「단기대학교육의 개선에 대하여」 「고등전문학교교육의 개선에 대하여」	[大學教育部會] 1988년 9월-1999년 9월 [高等教育計劃部會] 1989년 10월-1991년 9월
1991년 5월	★答申 「平成5年度(1993년) 이후의 고등교육의 계획적 정비에 대하여」 「대학원의 정비충실에 대하여」 「대학설치기준 및 학위규칙의 개정에 대하여」	[大學入試에 관한 專門委員會] 1989년 11월-2000년 12월 [短期大學教育 專門委員會] 1990년 3월-1991년 9월
6월	★答申 「고등전문학교 설치기준의 개정에 대하여」	[高等專門學校 專門委員會] 1990년 9월-1991년 9월
11월	★答申 「대학원의 양적 정비에 대하여」	[組織運營部會] 1991년 10월-1999년 9월
1993년 9월	★答申 「야간에 교육을 행하는 박사과정 등에 대하여」 ●報告 「대학입시의 개선에 관한 심의의 정리」	
1994년 6월	★答申 「교원채용의 개선에 대하여」	[高等教育將來構想專門委員會]
1995년 9월	★答申 「대학운영의 원활화에 대하여」	1995년 5월-9월
1996년10월	●報告 「대학원의 교육연구의 질적 향상에 관한 심의의 정리」 ★答申 「대학교원의 임기제에 대하여」	[高等教育將來構想部會] 1995년 12월-1997년 9월
1997년 7월	★答申 「平成12年度 이후의 고등교육의 장래구상에 대하여」	[멀티미디어教育部會] 1996년 12월-1999년 9월
10월	☆諮問 「21세기의 大學像과 今後の 개혁방책에 대하여」	[基本構想部會]
12월	★答申 「동신제의 대학원에 대하여」 「'원격수업'의 대학설치기준에 있어서의 취급 등에 대하여」 「고등교육의 일층의 개선에 대하여」	1997년 11월-1999년 9월
1998년10월	★答申 「21세기의 대학상과 今後の 개혁방책에 대하여: 경쟁적 환경 속에 개성이 빛나는 대학」	
1999년 3월	★答申 「대학설치기준 등의 개정에 대하여」	
8월	★答申 「대학원 입학자 선발의 개선에 대하여」	
9월	★答申 「대학설치기준 등의 개정에 대하여」	
11월	☆諮問 「글로벌화 시대에 요구되는 고등교육의 참모습에 대하여」	
2000년11월	★答申 「글로벌화 시대에 요구되는 고등교육의 참모습에 대하여」 「대학입시의 개선에 대하여」 「대학설치기준 등의 개정에 대하여」	[基本問題檢討部會] 2000년 2월-2000년 12월 [短期大學 및 高等專門學校의 참모습에 관한 워킹그룹] 2000년3월-2000년 12월

자료: 天野郁夫(2001)의 정리를 재인용. 단, 원표에 나타난 일부 誤植은 바로잡았음.

든 이러한 ‘심의회 방식’의 특징을 염두에 두면서 대학심의회의 성격을 이해해 보기로 한다.

(2) 대학심의회의 조직과 구성

대학심의회는 문부대신이 위촉한 2년 임기의 위원들(20명)로 구성된다. 대학 심의회는 13년간 존속했기 때문에, 모두 7기의 심의회가 조직되었다. 위원들은 각 기별로 일거에 바뀌기보다는 부분적으로 교체되는(대체로 절반 내외) 형식을 취함으로써 심의회의 지속성을 유지하고 있다. <표 3>은 제2기와 제6기의 위원 명단이다.

<표 3> 대학심의회 위원 명단

시기	제2기 대학심의회 (1991년 4월 현재)	제6기 대학심의회 (1998년 10월 현재)
위원 명단	◎ 石川忠雄 (慶應義塾長) 井内慶次郎 (동경 국립박물관장) 井上和子 (神田外語大學長) 猪瀬 博 (학술정보센터소장) 猪口邦子 (상지대학 교수) 植之原道行 (일본전기 고문) 内田健三 (동해대학 교수) 香月秀雄 (전 방송대학장) 河毛二郎 (왕자제지 회장) 橘高重義 (동경이과대학이사장) 佐久間 疆 (千葉經濟大學長) 田中郁三 (전 동경공업대학장) 田中健藏 (전 九州大學長) 遠山一行 (음악평론가, 동경문화회관관장) 戶田修三 (중앙대학 교수) 中川 順 (테레비동경 회장) 中川幸次 (野村總合研究所 상담역) 長倉三郎 (총합연구대학원대학장) ○ 三浦朱門 (작가) 吉野良彦 (국민金融公庫總裁)	青山佳世 (프리 아나운서) 天野郁夫 (국립학교재무센터 연구부장) ◎ 石川忠雄 (慶應義塾長) ○ 井村裕夫 (과학기술회의 의원) 上野一郎 (産能大學理事長·學長) 江崎玲於奈 (茨城縣科學技術振興財團 理事長) 黒田玲子 (동경대학 교수) 小出忠孝 (愛知學院大學學院長·學長) 小林陽太郎 (후지제록스 회장) 櫻井 修 (住友信託銀行 상담역) 櫻井孝穎 (제일생명보험 회장) 佐野文一郎 (재단법인 방송대학교육진흥회 회장) 武田 建 (학교법인 關西學院 이사장) 戶田修三 (일본사립학교진흥·공제사업단이사장) 蓮實重彦 (東京大學長) 平澤貞昭 (橫濱銀行 頭取) 宮本美沙子 (일본여자대학장) 山崎正和 (東亞大學 교수) 吉川弘之 (放送大學學園 學長) 脇田直枝 (電通EYE 사장)

◎는 대학심의회의 회장. ○는 부회장.

위원의 구성을 보면, 일본 학계·교육계의 지도적 인물(石川忠雄 慶應義塾長)을 필두로, 각 대학의 학장(총장)·이사장과 교수, 재계 인사들로 구성되어 있다. 이밖에 한 두 명의 언론·문화인이 포함된다. 특이한 것은 재계 인사들의 비중이다. 1991년과 1998년 모두 5명의 재계 인사가 위원 중에 포함되어 있다. 이는 일본의 고등교육 정책이 사회적 요구를 반영함에 있어 무엇보다 기업·자본층의 입김이 매우 강하게 작용하고 있음을 잘 보여주는 것으로, 이는 일본의 고등교

육정책, 나아가 많은 정부 정책 형성의 중요한 특징이기도 하다. 이에 비하면 다른 이익집단의 참여는 전무한 실정이다.

대학심의회는 구체적인 의제에 따라 부회(部會) 또는 전문위원회를 두고 좀더 전문적인 심의를 한 뒤 이를 전체회의(총회)에 보고하고,⁹⁾ 총회에서는 이를 검토·종합하여 문부대신에게 답신하는 형식을 취하고 있다. 부회나 전문위원회는 <표 2>에서 보는 바와 같이 처음부터 일괄적으로 조직된 것이 아니라 다루는 의제에 따라 단계적으로 설치되었으며, 기간은 지속적인 경우와 한시적인 경우가 포함된다. 또 부회와 전문위원회에는 대학심의회 위원 중 일부와 함께 의제에 따라 별도로(또 한시적으로) 위촉된 특별위원 또는 전문위원이 참가하고 있다. 한편 각 회의에는 고등교육국장을 비롯한 문부성의 고등교육담당 고위관료들과 실무관료들이 배석하며, 총회에는 정무차관이나 사무차관이 배석하는 경우도 많다.

대학심의회 운영에서 주목되는 것은 매우 많은 회의가 개최되고 있다는 점이다. 예컨대 대학심의회 총회는 13년간 모두 94회가 개최되었고, 존속 기간이 비교적 길었던(약 11년) 대학원부회와 대학교육부회는 각각 125회와 114회가 개최되었다.¹⁰⁾ 이는 의제에 대한 심의 과정이 매우 구체적이고 실질적으로 이루어지고 있음을 잘 보여주는 것이다.

(3) 대학심의회 의 목적과 기능

대학심의회 의 설치에 따라 개정된 학교교육법의 규정에 의하면, 대학심의회는 문부대신의 자문에 응해 (1) 설치기준, (2) 학위에 관한 사항, 및 (3) 대학에 관한 기본적 사항을 조사·심의하고, “필요하다고 인정할 때는 문부대신에 대해 권고할 수 있는” 것으로 되어 있다. 대학심의회 의 활동 범위는 4년제 대학은 물론, 대학원과 단기대학, 고등전문학교에 이르는 광범위한 것이었다. 그러나 초점은 압도적으로 4년제 대학과 대학원에 초점이 맞춰져 있었다.

대학심의회 의 활동 목표는 1997년을 전후로 크게 두 시기로 나뉘어지는데, 전반기는 주로 1987년 10월의 최초의 자문(“대학 등에 있어서 교육·연구의 고도화, 개성화 및 활성화 등을 위한 구체적 방책에 대하여”)에 대한 답신을 마련한 시기이고, 후반기는 이 자문에 대한 답신 준비에 겸하여 1997년 10월의 자문(“21세기의 대학상과 금후의 개혁방책에 대하여”)과 1999년 11월의 자문(“글로벌화 시대에 요구되는 고등교육의 참모습에 대하여”)에 대한 답신을 마련한 시기에 해당된다. 전자의 목표가 일본 고등교육이 당면한 구체적인 과제의 해결을 위한 실천적 정책 형성에 있다면, 후자는 일본 고등교육 개혁의 이념과 비전을 세우는 것과 관련된 것이다. 그러나 양자가 분리된 것이라기보다는 당면 현실에

9) 이 보고 내용이 언론 등을 통해 공개됨으로써 여론을 수렴하는 역할을 하게 된다.

10) 문부과학성 대학심의회 홈 페이지 참조. 회의별 의사록과 자료가 올라 있다.

대한 10년간의 대학개혁의 과정이 필연적으로 좀더 장기적인 고등교육 개혁의 이념 형성과 전망을 요구하게 되었다고 보는 것이 좋을 것이다.

2. 답신의 주요 내용

(1) 대학심의회 활동의 개요

1987년 발족 당시의 대학심의회가 받은 문부대신의 자문의 제목은 “교육연구의 고도화, 개성화 및 활성화를 위한 구체적 정책에 대하여”라는 것이었다. 이 자문은 매우 포괄적인 것이었고, 이에 대한 답신은 1988년에 처음 제출된 “대학원 제도의 탄력화에 대하여”¹¹⁾ 이후 2000년 12월 대학심의회가 폐지될 때까지 무려 24개(「보고」 2개 포함)에 이르렀다(<표 2> 참조).

이 많은 답신들 중에 가장 영향력이 컸던 것은 1991년 2월에 제출된 “대학교육의 개선에 대하여”였다. 이 답신의 골자는 ‘대학설치기준의 대강화(大綱化)’와 ‘대학의 자기평가’에 대한 것인데, 이를 계기로 각 대학의 개혁 작업은 급류를 타게 된다.

(2) 1991년 답신의 내용

1991년 2월에 함께 제출된 5 개의 대학심의회 답신 중 단기대학과 고등전문학교 교육의 개선에 대한 것을 제외한 세 가지 답신의 내용을 요약하면 다음과 같다.

1. 대학교육의 개선에 대하여

(1) 대학설치기준의 대강화 등에 대하여

- 1951년에 제정된 대학설치기준을 대강화(간소화). 융통성 있는 교육이 가능하도록 함.
- 교육내용·방법에 관한 사항 (일반과목/전문과목의 구분 폐지, 취득 단위에 대한 규제완화, 수업 운영방식 탄력화, 학사 학위의 종류 폐지--전공분야만 표시)
- 조직·편제에 관한 사항 (학부·강좌제의 편성/운영 탄력화, 교원조직 유연하게, 교원 자격 기준 완화, 시설·설비는 양적 기준보다 질적 기준을 중시)
- 학습기회의 다양화에 관한 사항 (코스/과목 등록제, 주야 개강제, 대학 이외의 교육시설의 학습 성과의 단위 인정)

11) 1988년 12월에 제출된 이 답신의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

- 석사 및 박사과정을 전문사회인에게도 개방. 입학자격 요건의 완화 내지 탄력화
- 독립대학원 및 독립연구과 설치 허용
- 교원 자격기준 완화. 현장 전문가 참여 허용
- 사회인 수용이 가능하도록 대학원의 교육과정을 융통성 있게 운영

- (2) 대학의 자기평가에 대하여
- 자기평가의 필요성 및 제도화 (자율에 대한 사회적 책임 부여의 의미)
 - 자기평가의 실시 방법 (교육·연구활동에 대한 자기점검·평가, 평가 결과의 공표)
 - 자기평가 항목 (일반적 예시, 대학 실정에 맞는 자율 결정)
2. 학위제도의 개선 및 대학원의 평가에 대하여
- 학위의 종류 폐지, “박사(전공분야명)”으로 표기. 학제 또는 신분야는 “박사(학술)”로 표기할 수 있다. 논문박사도 동일하게 표기.
 - 대학원 자기평가의 필요성, 실시 방법·체제, 결과 활용, 평가항목 등 예시.
3. 학위수여기관의 창설에 대하여
- 생애학습체제로의 이행에 대응하여 대학이 아닌 교육기관에서 공부한 사람도 일정한 요건을 만족하면 이를 평가하여 학위를 수여함. (후에) 이 일을 맡아볼 기관으로 “학위수여기구”가 창설되었다.

이 중에서 가장 큰 영향을 미친 것은 단연 ‘대학 설치기준의 대강화’ 조치와 ‘대학의 자기평가’에 대한 조치였다. 이 두 조치는 정부(文部省)가 개혁을 처음부터 강제적으로 밀고 나간 것이 아니라 각 대학으로 하여금 개혁을 추진해 나갈 수 있는 여건을 만들어 주고(전자), 또 그러한 분위기를 자극·유도하는(후자) 조치로서의 의미를 갖고 있었다. 대학의 자기평가 작업은 먼저 국·공립대학에는 실시를 단계적으로 의무화하고, 사립대학에는 권장하는 형식으로 이루어지게 된다. 그러나 일견 온건해 보이는 두 가지 조치는 일본 대학을 개혁의 소용돌이로 몰아넣게 된다.

(3) 1991년 2월 이후의 답신의 주요 내용

1991년 2월 이후에도 대학심의회는 모두 20회의 답신과 2번의 보고를 문부대신에게 제출했다. 각 답신의 내용은 반드시 단일한 것은 아니지만, 그 주된 내용을 중심으로 분류해 보면 다음과 같다.¹²⁾

- 1) 고등교육 계획 및 개혁의 이념·방향에 관한 답신 : 총 4회.
- 2) 대학원 관련 답신 : 총 6회(8회).
- 3) 대학교육(방법)의 개선에 관한 답신 : 총 4회(5회).
- 4) 대학의 조직운영·관리에 관한 답신 : 총 3회.
- 5) 대학입시에 관한 답신 : 총 2회.
- 6) 고등교육 전반에 관한 답신 : 총 2회(3회)
- 7) 기타 (단기대학 및 고등전문학교 관련) : 총 1회(3회)

이상의 답신 내용 분류에서도 알 수 있듯이, 대학심의회는 주로 대학 및 대학원의 ‘교육’ 문제에 집중되고 있었음을 알 수 있다. 대학심의회는 활동이

12) ()안의 회수는 1991년 2월까지 제출된 6 차례의 답신을 포함한 것임.

대학 교육에 초점이 맞춰졌던 것은 당연한 일이지만, 특히 대학원 교육의 개혁에 관심이 높았음이 주목된다. 이는 대학심의회 최초의 답신이 대학원에 관한 것이었고, 대학원부회가 가장 긴 기간 존속하면서 가장 많은 개최 회수를 보여주는 데서도 잘 나타나고 있다. 고등교육의 개선, 특히 교육 방법의 개선에 대한 포괄적·구체적인 제안은 “고등교육의 일층의 개선에 대하여”(1997년 12월)에 잘 나타나 있다. 한편 대학원 교육에 대한 구체적인 제안을 집약한 것이 “대학원의 교육연구의 질적 향상에 관한 심의의 정리”(1996년 10월)라는 보고이다.

다음으로 답신에서 중요하게 다루어진 것은 대학의 ‘관리·운영’이나 ‘평가’에 관한 것이었다. 이와 관련하여 가장 중요한 답신이 “대학운영의 원활화에 대하여”(1995년 9월)이다. 반면 대학의 또 다른 기본적 기능의 하나인 ‘학술연구’는 거의 논의되지 않았는데, 이런 사정은 ‘학술심의회’가 별도로 존재한 사실과도 관련이 있을 것이지만, 어쨌든 대학심의회가 별도로 존재한 사실과도 관련이 있을 것이지만, 어쨌든 대학심의회가 별도로 존재한 사실과도 관련이 있을 것이지만, 어쨌든 대학심의회가 별도로 존재한 사실과도 관련이 있을 것이다.

이밖에 대학심의회는 고등교육 전반의 계획이나 개혁 방향에 대한 구상에도 관심을 기울였다. 우선 1991년 5월의 답신(“平成 5년도 이후의 고등교육의 계획적 정비에 대하여”)과 1997년 7월의 답신(“平成 12년도 이후의 고등교육의 장래구상에 대하여”)은 1976년에서 비롯된 기존의 고등교육계획의 연장선상에 있는 것이다.¹³⁾ 고등교육계획의 기본 목표는 18세 인구 증대의 시기(1976-1992)에 고등교육의 전체규모를 일정하게 규제하고, 고등교육기관의 지역배치를 조절하는데 있었다. 그러나 1992년을 정점으로 18세 인구는 빠른 감소가 예상되고 있었기 때문에 이제는 그동안 늘려주었던 임시정원 증가분을 조절하는 문제가 대두되었다.¹⁴⁾ 그러나 학생 등록금에 의존하는 사립대학의 사정을 고려하면 임시정원 증가분의 일률적 삭감은 어려운 일이었다. 따라서 1991년의 답신부터는 계획적인 정비목표는 설정하지 않고, 2000년도의 입학자수의 예측치를 3 가지 경우로 전망하는 데 그쳤다. 이는 고등교육정책이 ‘계획 모델’에서 ‘시장 모델’로 바뀌고 있음을 보여주는 것이지만(Amano, 1997), 1997년의 답신에서는 이러한 경향이 더욱 확연해지고 있음을 답신의 명칭이 ‘계획’에서 ‘장래구상’으로 바뀐 데서 여실히 알 수 있다(天野郁夫, 1999).

이러한 환경 변화를 배경으로 앞으로의 고등교육 개혁의 이념과 방향을 모색하기 위한 자문이 1997년 10월과 1999년 11월에 이루어졌다. 그리고 이에 대한 답신이 1998년 10월(“21세기의 대학상과 금후의 개혁방책에 대하여”)과 2000년 11월(“글로벌화 시대에 요구되는 고등교육의 존재방식에 대하여”)에 각각 제출

13) 기존의 고등교육계획 기간은 다음과 같다: 昭和五十年代前期高等教育計劃(1976-1980); 昭和五十年代後期高等教育計劃(1981-1986); 新高等教育計劃(1986-1992).

14) 임시정원 증가분이란 1993년부터 18세 인구 감소가 예상되고 있었기 때문에 80년대 후반(이른바 ‘신고등교육계획’ 기간) 주로 사립대학에 기간을 정해서 입학정원 일부를 증원시켜 준 것을 말한다.

되었다. 이 두 답신(특히 전자)은 21세기의 사회 변화를 염두에 두면서, 그 동안 진행해온 대학개혁의 성과와 문제점에 대한 반성을 바탕으로 ‘새로운 대학상(像)’을 제시하려 한 것으로, 대학심의회 활동을 결산하는 의미를 갖는 것이었다. 실제로 대학심의회는 두 번째 답신을 끝으로 폐지되고, 2001년부터는 행정구조 개혁의 일환으로 재편된 중앙교육심의회와 대학분과회에 그 소임을 넘기게 된다.

1998년의 답신에서는 21세기의 바람직한 대학상을 “개성이 빛나는 대학”으로 설정하고, 이런 대학상을 구현하기 위한 대학 개혁의 기본이념을 다음 4 가지로 정리하고 있는데, 이는 2001년 이후에도 이어지고 있는 대학개혁의 기본 목표와 방향을 제시한 것이라고 할 수 있다.

- 1) ‘과제탐구 능력의 육성’을 목표로 한 교육연구의 질의 향상
- 2) ‘교육연구 시스템의 유구조화(柔構造化)’에 의한 대학의 자율성의 확보
- 3) ‘책임 있는 의사결정과 실행’을 목표로 한 조직운영체제의 정비
- 4) ‘다원적 평가시스템의 확립’에 의한 대학의 개성화와 교육연구의 부단한 개선

또한 2000년의 답신은 1998년의 답신을 이어받으면서, 특히 세계화 및 지식 정보화 시대에 고등교육이 지향해야 할 개혁의 방향을 다음 5 가지로 요약하고, 각각에 대해 구체적인 방안을 열거하고 있다.

- 1) 글로벌화 시대를 담당할 인재의 질 향상을 향한 교육의 충실
- 2) 과학기술의 혁신과 사회·경제의 변화에 대응한 고도로 다양한 교육연구의 전개
- 3) 정보통신기술의 활용
- 4) 학생, 교원 등의 국제적 유동성의 향상
- 5) 최첨단의 교육연구의 추진을 향한 고등교육기관의 조직운영체제의 개선과 재정 기반의 확보

IV. 대학개혁의 전개 양상: 대학심의회 활동의 영향

이 절에서는 대학심의회 활동이 끼친 영향을 중심으로 1990년대 대학개혁의 주요 전개 양상을 살펴보고자 한다. 편의상 학부 교육, 대학원 교육, 조직 운영으로 나누어 검토하되, 삼자(三者)가 서로 관련된 부분에 대해서는 약간의 중복을 허용하면서 논의하기로 한다.

1. 학부 교육의 개혁

(1) 교육과정의 자유화와 교양부의 폐지

1991년 2월과 5월의 담신을 바탕으로 같은 해 7월에는 ‘대학설치기준’이 개정되었다. 이로써 각 대학은 교육과정 편성이나 전임교원의 수, 수업 방법 등의 탄력적 취급이 가능하게 되었다. 이 중에서 가장 핵심적인 것이 교육과정의 자유화 조치로, 종래 졸업요건이 되는 단위로 명확하게 구분되고 있던 일반교육과목과 전문교육과목 간의 구분이 설치기준에서 삭제되고, 대학의 재량에 맡겨지게 되었다.¹⁵⁾

이 조치는 사실 과목 구분 및 그 요건에 대한 강제를 해제한 데 지나지 않는다. 따라서 이러한 기준개정으로 인해 바로 큰 변화가 일어날 것으로 생각한 사람은 오히려 적었다고 한다(大崎仁, 1999). 그러나 실제로 일어난 변화는 예상외로 큰 것이었다. 모든 대학에서 교육과정 개편이 추진되었고, 일반교육을 전담하던 대학의 교양부는 독자적 기능을 상실하여, 이후 대부분의 대학에서 폐지의 길로 들어섰다. 교양부 폐지에 따라 ‘일반교육’은 이름도 ‘전학(全學)공통교육’ 또는 ‘교양교육’으로 바뀌 불리면서 해당 과목을 전대학적으로 지원하는 형태로 바뀌게 되었다. 한편 폐지된 교양부 소속 교수들을 위해 신중 학부 또는 새로운 독립연구과가 만들어지는 추세가 나타났다. 이는 결국 전 대학적인 교육조직의 개편과 학문체계의 변화를 초래하는 중요한 계기로 되었다.

예컨대 교토(京都)대학은 1992년에 교양부를 폐지하고 ‘총합인간학부’를 설치했으며, 고오베(神戸)대학은 같은 해에 교양부와 교육학부를 함께 개조하여 국제문화학부와 발달과학부를 설치했다. 한편 나고야(名古屋)대학에서는 교양부의 개편을 전제로 1992년 4월에 독립연구과로 인간정보학연구과를 설치한 뒤 1993년에 정보문화학부를 설치함으로써 교양부를 폐지했다. 이밖에도 다수의 대학들이 다양한 명칭의 새로운 학부 또는 연구과를 설치함으로써,¹⁶⁾ 교양부는 점차 대부분의 대학에서 자취를 감추었다. 현재 교양부를 두고 있는 국립대학은 동경의과치과대학뿐이다.

15) 종래에는 대학졸업 요건으로 일반교육과목 36단위, 외국어과목 8단위, 보건체육과목 4단위, 전문교육과목 76단위, 합계 124단위의 이수가 모든 대학(학생)에 의무화되고 있었는데, 이 구분과 요건(단위수)이 해제되고 대학·학부의 자율에 맡겨지게 된 것이다.

16) 몇 가지 예를 더 들면, 사회정보학부(群馬大), 환경이공학부(岡山大), 지역과학부(岐阜大), 문화교육학부(佐賀大) 등이 있다. 한편 규슈대학은 1994년 교양부를 폐지하면서 이를 대신하는 학부를 만들지 않고, 독립연구과인 비교사회문화연구과와 수리학연구과를 신설하여 대부분의 교수들을 소속시켰다.

(2) 교수·학습방법의 개선 노력

답신은 교육과정의 자유화 조치 외에도 여러 주목할 만한 제도적 개혁을 추동해 왔다. 예컨대 1991년 대학설치기준의 개정으로 ‘사회에 열린 대학’의 관점에서 주야개강제의 실시, 과목 이수생 제도의 도입, 대학 이외의 교육 시설의 학습성과의 단위 인정 등의 제도적 기초가 마련되었으며, 1998년에는 교육방법의 다양화의 관점에서 멀티 미디어를 활용한 ‘원격수업’이 설치기준상의 위치를 부여받았다. 이 밖에 1991년 ‘학위수여기구’가 창설되어 대학 밖에서의 학위 취득의 길이 열리게 되었다.

더욱 주목되는 것은 이러한 제도 개정과 더불어 각 대학이 대학심의회 제언을 받아들여 교수·학습 방법의 개선을 포함한 교육의 질 향상에 노력하고 있다는 점이다. 즉, 대학심의회는 몇 차례의 답신을 통하여 수업계획(syllabus)의 작성, 소인수 교육의 실시, TA 활용, 학생에 의한 수업평가의 도입, 지정 면담시간제(office hour)의 도입, 시메스터(semester)제의 채용, 교수방법 연수(faculty development, FD)의 실시 등을 적극적으로 권장해 왔다.¹⁷⁾ 이러한 방법들은 대부분 미국식 교육 방법을 모델로 하는 것으로, 그 동안 학생들의 욕구나 수준에 관계없이 교육보다는 연구에 치중하면서 수업 운영에 대한 배타적 권리를 보장받았던 일본 대학 교수의 위상에 커다란 변화를 요구하는 것이다.

문부성과 대학심의회는 판단은 고등교육의 발전 단계(Trow, 1973; 卜口ウ, 2000)의 면에서 ‘대중화’ 수준을 넘어서 점차 ‘보편화’ 단계에 들어서고 있는 일본 대학교육의 질을 향상시키기 위해서는 교수들의 적극적인 자세 전환이 필요하다는 것이었다. 이러한 교수·학습 방법의 개선은 1997년 12월의 답신(“고등교육의 일층의 개선에 대하여”)의 ‘별지(1·2)’에 포함된 대학의 자기점검·평가 항목(例)이나 ‘교원의 교육활동 등에 대한 평가항목(例)’ 등을 통해 문부성에 의해 적극 권장 내지 강제됨으로써 대학과 교수집단을 압박하고 있다. 이제 각 대학은 이러한 자세 전환의 시늉이라도 하지 않을 수 없게 된 것이다.

이러한 변화와 관련하여 특히 교양부 폐지 이후 주요 국립대학에 대학교육연구센터가 다수 설치되었다는 점도 특기할 만하다. 일찍이 히로시마(廣島)대학과 쓰쿠바(筑波)대학에는 1971년과 1986년에 각각 ‘대학교육연구센터’(1999년에 ‘고등교육연구개발센터’로 명칭이 바뀌었다)와 ‘대학연구센터’가 설치된 바 있었지만, 92년 이후 모두 11개의 대학에 대학교육연구센터(대학마다 명칭은 다르다)가 더 설치되었다.¹⁸⁾ 이 연구조직은 각각 대학개혁과 교육과정 운영, 교수방법 등에 대한 연구를 수행하고, 교수방법연수(FD)의 실무 기관 역할을 하기도 한다. 어

17) FD란 각 대학이 교육내용·방법의 개선을 위해 교원들에게 조직적인 研修를 실시하는 것으로, 1999년에는 대학설치기준에 FD의 의무적 실시 조항이 추가되었다.

18) 11개의 대학은 北海道大學, 東北大學, 東京大學, 新瀉大學, 信州大學, 名古屋大學, 京都大學, 神戸大學, 鳥取大學, 九州大學, 長崎大學이다(2002년 현재).

했든 이런 기구의 설치는 대학개혁과 교수·학습방법의 개선에 대한 문부성의 관심과 대학의 노력을 반영하는 것이다.

2. 대학원의 개혁

대학원 개혁·변화의 내용은 대학원의 양적 증대와 다양화, 그리고 질적 혁신(고도화)으로 요약될 수 있다.

(1) 대학원의 양적 증대와 성격 변화

1990년대를 통하여 대학원의 양적 증대가 크게 이루어졌다. 우선 대학원을 두는 대학의 수가 크게 늘어나고 있다. 다음 <표 4>에서 볼 수 있듯이 대학원을 두는 대학의 수와 비율은 1955년 이후 계속해서 증가해 왔지만, 그 추세는 1990년 이후 더욱 현저한 양상을 보이고 있다. 특히 최근에는 사립대학의 증가율이 눈에 띈다.

<표 4> 대학원을 두는 대학수의 추이

()안은 %

연도	국립	공립	사립	계
1955	12 (16.7)	4 (11.8)	31 (25.4)	47 (20.6)
1965	43 (58.9)	17 (48.6)	71 (34.0)	131 (41.3)
1975	66 (81.5)	18 (52.9)	129 (42.3)	213 (50.7)
1985	88 (92.6)	22 (64.7)	171 (51.7)	281 (61.1)
1990	95 (99.0)	23 (59.0)	195 (52.4)	313 (61.7)
1995	98 (100)	31 (59.6)	256 (61.7)	385 (68.1)
1996	98 (100)	32 (60.4)	275 (64.7)	405 (70.3)

자료: 文部省, 『學校基本調査報告書』, 각년도. 川嶋太津夫(1998)에서 재인용.

대학원의 양적 성장은 대학원생 수의 증가에서 더욱 뚜렷이 나타난다. 대학원 재학자수의 규모에 대해 1991년 11월의 답신에서는 2000년에 “전체로서는 적어도 현재보다 2배 정도로 확대할 필요가 있다”는 의견을 제시한 바 있었지만, 이 제안은 충분히 달성된 것으로 보인다. <표 5>에서 보는 것처럼, 1991년에서 2000년 사이에 대학원생은 2배 이상으로 증가했기 때문이다. 이러한 증가 추세는 물론 같은 기간의 학부생의 증가율을 크게 앞지르는 것이다.

<표 5> 대학원생의 증가 추이

연 도	학부생 (A)	대학원생 합계 (B)	석사과정	박사과정	대학원생 비율(B/A)	대 학원 입학자수	
						석사과정	박사과정
1990년	1,988,572	90,238	61,884	28,354	4.5%	30,733	7,813
1991년		98,650	68,739	29,911			
1999년	2,448,804	191,125	132,118	59,007	7.8%	65,382	16,276
2000년	2,471,756	205,318			8.3%	70,336	17,023
증가율 (배) (2000년/1990년)	1.24	2.28			1.84	2.29	2.18

자료: 1990년과 1999년, 2000년은 「平成12年度 學校基本調査速報」, 文部省. 2000. 8.
1991년과 1999년 석사/박사과정은 文部省, 『我が國の文教施策』, 平成11年度.

대학원의 양적 증가에는 물론 대학원의 성격 변화가 한 몫을 하고 있다. 1989년의 ‘대학원설치기준’의 개정에 의해 우수 학생의 대학원 조기 진학(3년 수료 후), 석사과정의 최단 1년 수료, 주야개강제의 제도화, 과목 이수생 제도의 도입, 사회인을 널리 등용하기 위한 교원기준의 탄력화, 독립대학원의 조직편제에 관한 대강적 기준의 제정 등이 실현되었고, 또한 1993년에는 야간대학원, 1998년에는 통신제대학원, 1999년에는 전문대학원의 제도화가 이루어졌다.¹⁹⁾ 그 결과 특히 사회인 입학자가 증가하고 있는 것이다.

학부생의 증가가 이제 한계에 도달한 것을 감안하면 대학원생의 증가는 특히 사립대학의 입장에서는 경영상의 돌파구라고 할 수 있다. 그러나 이는 전통적인 대학원생의 증가로는 기대할 수 없는 것이다. 학문 지향의 대학원에서는(이른바 명문대조차도) 연구과의 정원조차 채우지 못하는 예를 자주 볼 수 있다. 이런 상황에서 특히 사립대학은 전문직업인 양성을 위한 전문대학원과 사회인 학생의 입학에 기대를 걸고 있는 것이다. 와세다대학이 1998년 ‘아시아·태평양연구과’에 이어 2001년부터 ‘국제정보통신연구과’를 개설하고 있는 것은 이러한 추세를 반영한다.²⁰⁾

19) 전문대학원은 고도의 전문직업인을 양성하기 위해 이론적 교육뿐만 아니라 현장 실습(field work, internship 등)과 사례연구를 중시하는 실천적 교육과정을 운영하는 대학원이다. 담당 교원에도 실무경험자를 다수 참여시키는 것이 특징이다.

20) 이 두 연구과의 석사과정은 ‘전문대학원’의 성격을 갖는 것으로 볼 수 있다. 두 연구과는 사례 연구, 프로젝트 참가, 해외 연수(조사) 등을 강조하면서, 기존 대학원에 비해 훨씬 많은 액수의 학비를 징수하고 있다. 예컨대 문과계인 아시아·태평양연구과는 다른 문과계 대학원에 비해 거의 2.5배의 학비를 받고 있다. 동연구과의 홈페이지 참조.

(2) 대학원 설치 형태의 다양화

다음으로 주목되는 것은 대학원의 설치 형태가 다양해진 것이다. 종래 대학원[研究科]은 기본적으로 학부의 조직적 기반 위에 성립하는 것이 보통이었다. 그러나 1988년 이후 다음과 같은 네 가지 새로운 형태의 대학원의 설치가 활성화되었다: 독립대학원, 독립연구과, 연합(連合)대학원, 연휴(連携)대학원.²¹⁾

‘독립대학원’이란 학부를 갖지 않는, 대학원 과정만으로 이루어진 대학(원)을 가리킨다. 여기에는 두 가지 형태가 있는데, 하나(유형A)는 대학원 담당을 본무(本務)로 하는 교원에 의해 조직된 경우이고, 다른 하나(유형B)는 주로 연구기관을 기초로 대학원을 설치하는 경우이다. 유형A의 독립대학원으로는 호쿠리쿠(北陸)첨단[先端]과학기술대학원대학과 나라(奈良)첨단[先端]과학기술대학원대학, 정책연구대학원대학, 국제대학(국제관계학연구과)이 있고,²²⁾ 유형B로는 종합[總合]연구대학원대학이 있다. 종합연구대학원대학은 고(高)에네르기물리학연구소, 기초생물학연구소, 국립민족학박물관, 국제일본문화연구센터 등 국립의 대학공동이 용기관이 연합하여 1988년 설치한, 박사과정만을 갖는 대학이다.²³⁾

‘독립연구과’란 일반 대학에 속해 있지만, 학부를 기반으로 갖지 않고 독자적인 교원조직을 갖는 연구과를 말한다. 이 안에도 몇 가지 유형이 존재한다. 즉, 문자 그대로 연구과 독자의 교원조직을 갖는 경우도 있고, 여러 개의 학부 또는 석사과정을 기초로 설치된 경우도 있으며, 주로 대학의 부설[附置]연구소나 연구시설을 기반으로 성립한 독립연구과도 있다.²⁴⁾ 이밖에 복수의 대학의 학부 또는 석사과정을 기반으로 성립하는 경우도 있는데, 이 경우가 바로 ‘연합대학원’이 된다. 연합대학원(연구과)은 주관대학에 설치되지만, 다른 참여대학의 학부 및 석사과정의 학생·교수가 함께 참여하는 것이다.²⁵⁾

한편 ‘연휴대학원’이란 국가 또는 기업의 연구소와 대학이 연대하여 교육연구를 행하는 대학을 말한다. 실례로는 사이타마(埼玉)대학과 이화학(理化學)연구소, 쓰쿠바대학과 전자기술종합연구소 등, 전기통신대학과 NTT 등이 서로 연대하여

21) 이 네 유형의 대학원은 1988년 이후 처음으로 제도화된 것은 아니다. 일부는 1975년의 ‘대학원설치기준’의 제정 이후 이미 설치되고 있었기 때문이다. 그러나 1988년의 답신은 이러한 움직임을 촉진시키고, 제도적 기초를 더욱 확실히 한다는 의미가 있었다.

22) 1982년에 개학한 國際大學만 私立이고, 나머지는 모두 국립이다.

23) 이후 여기에 참여하는 국립연구기관의 수는 크게 늘어났다(2001년 1월 현재 10개).

24) 이 형태의 연구과로 대표적인 것이 東京工大의 ‘總合理工學研究科’이다. 이 연구과는 또한 독립연구과로서는 가장 먼저(1975) 설치된 것이기도 하다.

25) 실례로 가고시마(鹿兒島)대학의 ‘連合農學研究科’는 가고시마대학을 설치대학으로 하고, 사가·미야자키·류큐대학을 참가대학으로 하여, 4대학 5연구과의 석사과정과 부속시설을 모체로 만들어졌다. 연합대학원은 1996년 4월 현재 설치대학 기준으로 9대학 10연구과가 있다.

대학원을 운영하고 있다.

이러한 다양한 형태의 대학원은 새로운 첨단·학제적 분야의 교육·연구를 촉진하고(독립대학원, 독립연구과), 대학과 학외 연구기관간의 교육·연구에의 협력(독립대학원, 연휴대학원)과 대학원 교육에 있어 대학간 협력(연합대학원)을 강화함으로써 전체적으로 대학원 교육·연구를 고도화·활성화하려는 데 목적이 있다. 또한 두 과학기술대학원대학의 설치에서 보는 바와 같이 첨단 학문 분야 교육·연구의 지역 간 균형발전을 꾀하고, 사회인들에게 전문분야의 교육·연구 기회를 좀더 폭넓게 제공하려는 의도도 갖고 있는 것이다. 나아가 이러한 변화는 기존 대학원의 교육·연구체제를 활성화하는 효과도 가져오고 있다.

(3) 대학원의 중점화

일본의 주요 국립대학들은 최근 대학원 중심의 운영체제를 수립하였다. 이를 ‘대학원 중점화’라 일컫는데, 그 요체는 종래 학부에 있던 교원의 소속조직인 ‘강좌(講座)’를 대학원으로 옮기는 데 있다.²⁶⁾ 1990년대 일본의 대학개혁의 대부분은 대학심의회의 답신에 근거하고 있지만, ‘대학원의 중점화’만은 성격을 달리한다. 한 특정 대학의 구상과 계획이 다른 대학에까지 파급효과를 갖게 되었기 때문이다.

대학원 중점화 정책은 원래 80년대 말 도오쿄(東京)대학의 ‘학원(學院)구상’에서 비롯되었다. ‘학원구상’이란 “종래의 학부와 연구과를 통합하여 하나의 부국(部局=學院)으로 하고, 이 안에 교육조직으로서 학사과정과 석사·박사과정을 두는” 것을 가리키는 것이었다(大崎仁, 1999). 그러나 이 구상은 이후 문부성과의 절충과정에서 변질되어 1991년 도오쿄대학 법학·정치학연구과의 ‘부국화(部局化)’로 귀결되었는데,²⁷⁾ 이것이 대학원 중점화의 시발이 되었다. 이는 도오쿄대학의 다른 연구과와 다른 주요대학(京都大, 大阪大, 東北大, 北海道大, 九州大, 名古屋大, 東京工大, 一橋大)에 바로 파급되었다. 도오쿄대학의 중점화는 1997년에 완료되었고, 다른 대학의 중점화도 2000년 초까지는 완료되었다. 한편 이러한 추세에 따라 다른 국립대학 중 일부, 즉 고오베대, 히로시마대 등도 강점이 있는 일부 연구과에 대해 중점화를 추진하였다.²⁸⁾ 중점화를 추진한 대학에 대해서는 예산의 증액이 이루어졌는데,²⁹⁾ 교육 예산이 담보상태에 머물러 있는 현재는 이를

26) 그 결과 학부가 아니라 대학원(研究科)이 교원의 소속조직이자 대학 내의 자율적 단위조직인 ‘部局’이 되었다. 따라서 대학원 중점화는 ‘대학원 부국화’로 불리기도 한다.

27) 이로써 법학부는 단지 교육조직에 불과하게 되었다. 교수의 소속조직은 어디까지나 연구과이며, 학부 강의는 연구과 교수가 겸임 형식으로 담당한다.

28) 고오베대학은 법학연구과, 경제학연구과, 경영학연구과의 중점화를 완료했고, 히로시마대학은 理學研究科에서 중점화를 실현했다. 반면 1970년대에 ‘新構想大學’으로 새롭게 출발한 쓰쿠바대학은 당시 대학조직을 근본적으로 바꾸었기 때문에(교수의 소속=연구조직과 교육조직을 분리했기 때문에) 중점화에 대한 움직임은 보이지 않았다.

더 확대하기 어렵기 때문에 더 이상의 진행은 이루어지지 않고 있다.

대학원 중점화는 결국 대학의 중심이 이제는 학부가 아니라 대학원으로 옮겨 가고 있음을 보여주는 것이다. 이런 경향은 현재로서는 일부 대학에 한정된 것이지만, 앞으로는 정부의 뒷받침과 관계 없이 더욱 확산될 가능성이 있다. 왜냐하면 대학원 중점화는 이제 일류 대학의 한 지표처럼 되었기 때문에 대학의 발전을 도모하는 다른 대학들에게는 앞으로 실현해야 할 목표로 되고 있고,³⁰⁾ 적어도 대학원의 강화는 대학의 위상을 제고하는 홍보적 효과도 있다고 생각되고 있기 때문이다. 이 때문에 학부 중심으로 운영되어 온 사립대학에서도, 비록 대학원 중점화라고 할 수는 없지만, 대학원을 강화하는 경향은 이어질 것으로 보인다.

3. 조직운영의 개혁

(1) 대학 평가의 실시

1991년 2월의 답신으로 제안된 또 하나의 중요한 개혁 조치인 대학의 ‘자기 평가’ 실시는 처음부터 의무적·강제적인 것은 아니었다. 문부성으로서는 어느 정도 통제가 가능한 국립대학에 대해서는 이를 적극 권장했지만, 사립대학에 대해서는 자율에 맡기는 수준에 머물러 있었다. 그러나 국립대학을 중심으로 비교적 조기에 ‘자기점검·평가’ 작업이 정착되어 가자 1997년 12월의 답신(“고등교육의 일층의 개선에 대하여”)에서는 자기평가뿐만 아니라 ‘제3자 평가’의 실시를 검토하기에 이르렀고, 이어 1998년 10월의 답신 “21세기의 대학상과 금후의 개혁방책에 대하여”에서는 자기점검·평가의 실시와 그 결과의 공표를 의무화하고 나아가 학외의 제3자에 의한 검증 노력을 의무화하도록 제안하기에 이르렀다. 그 결과 1999년에는 대학설치기준을 개정하여 이를 의무화했고, 나아가 2000년 4월에는 제3자 평가를 위한 기구로 ‘대학평가·학위수여기구’가 기존의 ‘학위수여기구’를 개편하여 설치되었다. 이 기구는 우선 국립대학에 대해 제3자 평가를 실시하고 있다.

이처럼 대학에 대한 평가가 실시되자, 각 대학은 교육여건의 개선과 교육·연구 내용의 개선, 그리고 대학의 관리·운영시스템의 개혁에 이르기까지 활발한 대학개혁 작업에 나서게 되었다. 그리고 이러한 개혁 작업은 국립대학에서

29) 중점화를 이룩한 대학의 教員當 校費(교육연구비)는 학부에서 연구과로 옮기고, 학부에는 따로 新單價의 校費를 배당하고 있다(大崎仁, 1999). 이로써 교원당 교비는 약 30% 증가했다.

30) 히로시마대학은 2000년 6월 “21세기의 廣島大學像 매스터·플랜”을 확정하면서, 대학원의 정비방침의 하나로 ‘대학원의 講座化(部局化)’를 내세우고 있다. 그러나 이를 ‘중점화’로 표기하고 있지는 않다.

사립대학으로 확산되어 갔다. 이러한 대학개혁의 추진 상황을 규슈대학의 예를 통해 보면 다음과 같다.³¹⁾

- 1992년 6월 “九州大學에 있어서 대학개혁의 기본구상”이 평의회에서 승인됨.
- 1992년 7월 九州大學 자기점검·평가위원회를 설치함.
- 1993년 3월 자기점검·평가보고서 『九州大學 教育と研究[I]』 발표. (교육중심 평가)
- 1995년 3월 “九州大學의 改革의 大綱案”이 평의회에서 승인됨.³²⁾
- 1995년 5월 “續·九州大學의 改革의 大綱案”이 평의회에서 승인됨.
- 1996년 3월 자기점검·평가보고서 『九州大學 教育と研究[II]』 발표. (연구중심 평가) * 이후 1-2년마다 학부·연구과별로 자기점검·평가를 행하고, 보고서를 발간함.
- 1997년 4월 의학계연구과와 공학연구과를 시발로 대학원중점화가 실시됨.
- 2000년 4월 전대학 대학원중점화 완료. 동시에 ‘學府·研究院制度’ 도입.³³⁾

(2) 관리·운영체제의 개혁

이렇듯 각 대학이 대학개혁에 적극적인 자세를 취함에 따라 이에 고무된 대학심의회도 조직 운영의 개혁을 위한 좀더 적극적인 제안을 하게 되었다. 우선 1994년 6월의 답신에서는 교원채용에 있어 다양한 경력·경험에 대한 배려와 공모제의 활용이 제안되었고, 1996년 10월의 답신에서는 대학교원의 유동성을 높이기 위한 선택적 임기제의 도입을 제안했는데, 이 제안은 1997년부터 실시되기에 이르렀다. 아울러 교육·연구의 기본조직인 강좌와 연구부문(연구소의 경우)을 대강좌 및 대연구부문으로 개편하는 경향도 늘어나고 있다.

더욱 주목되는 것은 대학의 운영·관리체제의 대대적인 개혁이다. 운영·관리체제 개혁의 기본방향은 1995년의 답신(“대학운영의 원활화에 대하여”)과 1998년의 답신(“21세기의 대학상과 금후의 개혁방책에 대하여”)을 통하여 제안되었는데, 전체적으로 대학(특히 국립대학)의 의사결정 및 집행체제의 혁신과 대학의 사회적 책임(accountability)의 강화에 초점을 두고 있다. 구체적으로는 학장(총장)을 중심으로 한 대학집행부의 기능을 강화하고, 교수회와 평의회역할

31) 규슈대학의 예는 각 대학의 개혁 작업 중에서도 선구적인 편에 속한다. 그러나 다른 국립대학과 사립대학들도 정도의 차이는 있지만, 대학 개혁에 나서지 않을 수 없었다.

32) ‘대강안’의 내용은 방대한 편이지만, 그 요점은 조직의 재편·정비, 교육·연구의 개혁, 관리·운영의 강화에 있었으며, 그 중에서도 ‘대학원 중점화’와 연구과의 ‘學府·研究院’으로의 개편이 핵심을 이루는 것이었다.

33) ‘學府·研究院制度’란 대학원 중점화에 의해 교원 소속조직인 講座를 學部에서 대학원으로 옮기되, 대학원(研究科)은 다시 교육조직인 學府와 연구조직인 研究院의 이원조직으로 하고, 연구원을 교원 소속의 部局으로 하는 규슈대학의 독특한 제도이다. 그러나 이 제도는 개혁 과정에서 국립학교설치법과 同 시행규칙의 개정에 의해 법적 뒷받침을 받게 되었으며, 이후 다른 대학에도 파급될 수 있는 가능성이 만들어졌다.

분담을 명확히 하면서 전대학적 의사결정기구로서의 평의회의 위상을 정립하며, 학외 인사의 의견을 대학운영에 반영하기 위해 ‘운영자문회의’를 설치하고, 대학 정보를 학외에 공표하는 것을 의무화하는 것 등이다.

이러한 조치들은 결국 교수회 자치의 이름 아래 할거적 성격을 띠어 온 학부(교수회) 및 강좌의 권한을 제한하고, 대학 운영의 효율성을 높이는 것을 목표로 한 것이다. 같은 맥락에서 학부장의 권한은 상대적으로 강화하는 조치를 취할 것을 제안하고 있다. 이 밖에 학장(총장)의 권한 및 리더쉽을 강화하기 위해서는 부학장이나 ‘학장(총장)보좌’의 직책을 두는 대학도 늘어나고 있다.³⁴⁾ 이상의 조치들 대부분은 국립대학의 경우 2000년부터 의무화되었는데, 이러한 변화는 현재 거의 확정 단계에 들어간 국립대학 법인화가 이루어지면, 더욱 활발해질 것으로 예상되고 있다.

V. 맺음말

이상으로 대학심의회의 활동을 중심으로 1990년대 대학개혁의 전개 과정에 대해 살펴보았다. 앞에서 언급한 내용 외에도 대학입시제도의 변화나 교육·연구조직 개편의 구체적인 내용 등 더 검토할 항목들이 있지만, 지면 관계상 할애할 수밖에 없다. 이제 이상의 논의를 바탕으로 1990년대 대학개혁의 성과를 평가하고, 그것이 한국의 대학개혁에 대해 갖는 함의를 살펴봄으로써 결론을 삼고자 한다.

1. 1990년대의 대학개혁에 대한 평가

1990년대 일본의 대학개혁은 일정한 성과를 거두었다고 할 수 있다. 제IV절에서 살펴본 바와 같이 많은 대학들이 적어도 외형적으로는 뚜렷한 변화의 모습을 보여주었기 때문이다. 그러나 1990년대 대학개혁의 성공 여부를 제대로 평가하기 위해서는 변화의 내실과 그것이 실제로 달성한 효과, 즉 애초의 목표인 교육연구의 고도화·개성화·활성화에 미친 효과를 살펴봐야 한다. 그렇지만, 효과를 현 시점에서 측정하기는 아직 이르므로, 대학에 몸담고 있는 교수들의 반응을 통해 간접적으로 살펴보기로 한다.

1990년대 대학개혁에 대한 교수 집단의 반응은 다소 복잡적이다. 필자가 만

34) 일본의 대학운영책임자는 법적으로는 모두 학장이라 불리운다. 다만 일부의 국립대학 및 사립대학에서는 최근 들어 ‘총장’이란 명칭을 사용하고 있다. 그러나 이런 대학에서도 부총장이란 명칭은 사용하지 않고, ‘부학장’이란 명칭을 사용한다. 다만 부학장 외에 총장 임무를 보좌하는 사람들에 대해서는 ‘총장보좌’란 명칭을 사용한다. 부학장과 총장보좌는 총장의 자문역(staff)의 성격을 갖는다.

나본 일본 교수들의 대체적인 반응은 대학개혁의 필요성과 지향점에 대해서는 수긍(때로는 적극 찬동)하면서도, 방법이나 과정에 대해서는 회의적·비판적인 경우가 많았다. 문제점을 중심으로 이들의 견해를 종합해 보면 대체로 다음과 같은 것이 될 것이다.³⁵⁾

우선 이들은 대학개혁의 방안들이 내건 목표나 명목과 실제 사이에 상당한 괴리가 있음을 지적하였다. 예컨대 학제적 학부·전공이나 과목들이 많이 등장했지만, 교육의 실제에 있어서는 혼란이 가중되는 가운데 전통적인 학과·강좌의 틀과 내용을 답습하는 사례가 많다는 것이다. 또 교육과정의 자유화로 인해 교양부가 해체되었지만, 이를 대체할 만한 새로운 시스템이 정착되지 않았고, 그 결과 교양교육의 후퇴와 학생들의 학습능력 저하를 가져왔다는 지적도 적지 않았다. 지역적으로 떨어져 있는 대학간의 연합대학원 운영의 어려움이나 사회인 입학자의 낮은 학력으로 인한 교육의 실효성 문제도 많이 지적되는 부분이다. 이는 개혁의 많은 부분이 아직은 ‘도상(圖上) 개혁’에 머물러 있음을 보여주는 것이다.

다음으로 개혁의 진행 과정이 형식적으로는 대학의 자율에 상당히 맡겨진 듯 보이지만, 실제로는 여전히 문부성의 방침(지도)을 각 대학이 그대로 따를 수밖에 없다는 점도 많이 지적되고 있다. 관료에 의한 대학의 통제 구조는 여전히 있고, 평가 및 경쟁 제도의 도입이 이를 더욱 부추긴다는 것이다. 또 개혁 방안을 마련하기 위한 대학 내부의 의사결정 과정이 수많은 회의와 구성원(조직)간 긴 조정과정으로 종시(終始)함으로써 교수들을 오히려 연구와 교육에 매진하기 어렵게 한다는 점도 자주 지적되고 있다. 이러한 과정은 무엇을 위한 개혁인가란 의문을 제기하게 한다는 것이다.

한편, 대학 개혁의 내용이 너무 미흡하다는 시각도 존재한다. 우마코시(馬越徹, 2001)는 대학심의회가 제안한 개혁 사항들이 구체적이지만 너무 단편적이어서 21세기의 새로운 대학 모델을 제시했다고는 도저히 볼 수 없다고 말한다. 또한 그는 대학심의회에서 대학개혁을 위한 재원 조치에 대해서는 제대로 논의되지 못했음을 지적한다. 재원 조치 없는 대학개혁의 종용은 대학인을 피곤하게 만들어 대학을 약체화할 위험이 있다는 것이다. 이러한 시각은 심의회 형식을 빌어 종래의 지배관계를 유지하는 데 급급한 문부성과 현재의 대학개혁에 대해 반성을 촉구하는 것이라고 할 수 있다.

이밖에 정말 중요한 개혁(예컨대 대학원 중점화)은 대학심의회 틀 내에서 이루어지지 않았다는 점도 지적할 수 있다. 사실 대학원 중점화는 일본 고등교육의 계층적 구조와 문부성의 밀실행정을 드러낸 측면이 없지 않다. 주요 국립

35) 일본 대학의 방문조사시 면담한 교수들은 모두 10 여명에 이른다(주 2) 참조. 이들 중 다수는 교육학을 전공한 교수들이며, 사회학과 역사학 전공 교수도 일부 포함된다. 또 2명은 대학본부의 담당 직원이다. 아래에 정리한 내용은 이들의 의견을 존중하면서 필자의 관점에서 이를 다시 종합한 것이다.

대학(과거의 제국대학 중심의)의 특권으로 해석될 수 있는 부분을 공론화하여 처리하기는 어려웠을 것이다. 이는 개혁의 공공성에 의문을 제기한다.

이렇게 보면, 1990년대 일본 대학개혁은 적지 않은 한계를 내포하는 것이라고 말할 수밖에 없다. 그러나 그럼에도 불구하고, 그것이 상당한 성과를 거둔 부분을 인정하는 데 인색할 필요는 없다. 또 그런 의미에서 1990년대 대학개혁이 ‘절반의 성공’은 거둔 것이라는 평가는 가능하다. 그 이유는 논의만 무성하거나 부분적 개혁에 머물렀던 과거에 비하면 대학 현장의 변화가 상당히 폭넓게 이루어졌기 때문이다. 강좌제와 교수중심주의, 그리고 전통에 대한 집착으로 요약될 수 있는 일본 대학의 체질이 개선 과정에 있고, 대학이 사회에 대한 설명책임(accountability)을 자각하게 되었으며, ‘학생들을 위한’ 교육에 신경을 쓰지 않을 수 없게 된 것도 중요한 변화이다. 그것은 또한 세기 전환기의 세계적인 고등교육 변화의 추세와도 궤를 같이하는 것이다.

그러면 이러한 ‘절반의 성공’이 어떻게 가능했는가? 우선 지적할 것은 1990년대의 대학 개혁이 오랜 모색 끝에 결실을 본 것이라는 점이다. 그것은 적어도 1971년에 제출된 이른바 ‘46답신’ 이래 20년에 걸친 문제제기와 토론의 산물이다. 일찍부터 개혁을 위한 ‘그랜드 디자인’이 제출되었지만, 개혁은 지체되고 있었다. 그러나 70년대부터 부분적인 개혁은 이루어지고 있었고, 학계와 관계자들 사이의 토론이 꾸준히 이어졌기 때문에 1990년대의 개혁은 근거를 가질 수 있었다. 이 과정에서 일본의 고등교육 연구자들의 학문적 성과의 축적이 바탕을 이루었음도 지적할 수 있다.

둘째, ‘절반의 성공’의 요인은 또한 대학심의회라는 제도적 틀 속에서도 찾아져야 할 것이다. 고등교육 문제(개혁)를 전담하는, 상당한 권고권을 갖는 독립적인 상설 심의회가 10여 년 간 지속되었기 때문에 개혁은 일관되고 계통적으로 이루어질 수 있었다. 심의회의 운영 방식도 주목에 값한다. 심의회는 의제(즉 諮問)에 대해 충분한 시간을 갖고 검토를 했고, 이 과정에서 비교적 여론을 폭넓게 수렴할 수 있었다.

그러나 대학심의회의 활동이 순조롭게 이루어지고, 개혁 작업이 실천에 옮겨지게 된 데에는 시대적 환경이 결정적인 변수로 작용하였다. 대학입학 연령층의 급격한 감소와 일본경제의 장기적 침체, 그리고 후자에 의해 더욱 절실흔던 구조개혁의 과제가 대학개혁 또한 거부할 수 없는 추세로 만들었던 것이다. 1990년대 후반에 대학심의회 답신이 대학의 조직운영에 대한 제도적 개혁과 새로운 대학상의 모색 등 좀더 근본적이고 거시적인 개혁을 추구하는 방향으로 변모했으며, 최근 국립대학의 ‘법인화’가 사실상 결정된 것은 이런 시대적 상황을 반영하는 것이다.

이처럼 1990년대 일본의 대학 개혁에 대한 평가에는 양면성이 있지만, 중요한 것은 일본의 대학이 뚜렷이 변화하기 시작했다는 점이다. 개혁과 변화의 과정에 찬반 양론이 있고, 문부과학성과 교수 집단 사이에 대립과 갈등이 존재하

는 것은 당연하다. 이 글에서는 지면 관계상 이를 제대로 다루지 못했다. 이 문제는 앞으로 국립대학 ‘법인화’ 문제의 전개과정을 다룰 후속 작업의 과제로 넘기고자 한다.

2. 한국의 대학개혁에 대한 함의

일본 대학개혁의 성과와 한계는 비슷한 과제를 안고 있는 한국의 대학개혁에 대해서도 적지 않은 시사점을 주고 있다. 이와 관련하여 다음 두 가지만 지적해 두고 싶다. 하나는 대학개혁의 방식과 절차에 관한 것이다. 일본은 정부(문부성과 대학심의회)가 개혁을 주도했지만, 이를 일방적으로 추진하지 않고 충분한 검토와 의견수렴을 거치면서, 그리고 대학 스스로도 자율적으로 문제를 풀어갈 여지를 주면서 개혁을 추진해 갔다는 점에 주목할 필요가 있다. 이 과정에서 합의의 도출과 함께 많은 창의적 아이디어들이 개혁의 과정에 투입되었다. 각 대학들도 시간적 여유를 갖고 많은 토론과 연구를 거듭하면서 다양한 개혁안을 제안·실험해 왔다. 대학개혁을 위한 이러한 자세와 방법은 한국의 대학개혁에서 참고할 만한 부분이라고 생각된다. 조급한 성과를 기대하면서 서둘러 정책을 추진하고, 비판과 저항에 부딪치면 졸속으로 이를 수정하며, 정책 수행이 끝나면 그 결과를 평가·반성하여 다음 정책 수립에 참고할 겨를이 없는 우리의 약속은 이제 버릴 때가 되었다고 본다(김필동, 2002). 물론 일본의 방식은 느린 속도와 비효율성이 문제로 지적될 수 있다. 그러나 한국의 경우는 속도를 걱정할 상황은 아니다. 따라서 양자를 조화할 수 있는 방법을 모색하는 지혜가 필요하다고 본다.

또한 일본의 대학개혁에서 ‘교육’의 질 향상에 큰 관심을 갖고 있음에 주목할 필요가 있다. 이를 위해 답신은 교육·학습 방법의 개혁에 대해 시시콜콜할 정도로 구체적인 제안들을 해 왔고, 평가에 있어서도 이 점에 크게 유의하고 있다. 이에 비해 한국의 대학개혁은 연구를 지나치게 강조한 나머지 교육 문제는 훨씬 경시되고 있는 실정이다. 현 단계 한국 대학개혁의 과제는 세계 수준의 학문 발전과 경쟁에 대응할 수 있는 연구의 질 향상과 함께, 진학을 면에서 ‘보편적 접근’의 단계에 이른 고등교육의 질 향상(적어도 유지)을 위한 교육방법의 혁신이라는 이중적 목표를 동시에 수행하는 것이다. 고급 지식 인력 양성을 위한 대학원 교육에도 혁신이 이루어져야 함은 말할 것도 없다. 그러나 모든 대학 교수들에게 사실상 연구실적이라는 단일한 잣대(그것도 계량적인)를 강요하는 작금의 경향은 문제가 있다. 이 점에서 개인적인 학문적 관심에 과도하게 경도되어 왔던 일본의 대학교수들에게 ‘교육’의 중요성을 강조하고 그 방법의 혁신에 구체적인 문제제기를 해온 최근 일본의 흐름은 경청할 필요가 있다.

물론 일본의 대학개혁의 과정에서 드러난 문제점이나 한계는 한국의 대학개혁에 반면교사(反面教師)가 될 수 있다. 그러나 더욱 중요한 것은 일본의 대학개혁

혁이 주는 교훈은, 그것이 성과에 대한 것이든 문제점에 대한 것이든, 기계적인 것일 수는 없다는 점이다. 일본과 한국의 고등교육체제, 교육-연구체제에는 차이점도 많기 때문이다. 한국과 미국의 차이점 또한 말할 것도 없다. 따라서 다른 나라의 대학개혁이 진정 교훈이나 반면교사가 될 수 있기 위해서는, 다시 말해 이를 단순히 모방 또는 배척하는 것을 넘어서기 위해서는 한국의 고등교육체제에 대한 학문적 연구와 비교의 관점에 선 고등교육 연구가 절실하게 요청된다. 이 글이 부족한 대로 그런 공백을 메우는 데 작은 기여를 할 수 있다면 다행이다.

〈참고문헌〉

- 김필동. 1999. 「글로벌리제이션과 '일본적 경영'의 변위 실태」. 『한국사회학』 제 33집 봄호. 한국사회학회. pp.103-128.
- _____. 2002. 「대학 개혁의 쟁점과 정책 대안」, 호산(浩山)김경동교수 정년기념 논총 간행위원회 엮음. 『진단과 대응의 사회학』. 서울: 박영사. pp.115-140.
- 여박동. 1996. 「일본의 대학교육개혁」. 『국제학논총』 제1집. 계명대학교. pp.115-137.
- _____. 1998. 「일본의 대학교육개혁과 자기점검·평가에 관한 사례연구」. 『일본학연보』 제7집. 일본연구학회. pp.1-16.
- 이종구. 2000. 「일본의 대학개혁과 교수 임기제」. 『산업노동연구』 제6권 2호. 한국산업노동학회. pp.69-92.
- 高等教育研究会 編. 1991. 『大学の多様な発展を目指して(Ⅰ)』. (株)ぎょうせい.
- 高等教育研究会 編. 1998. 『大学審議会答申・報告総覧』. (株)ぎょうせい.
- 九州大学. 1995(a). 「九州大学の改革の大綱案について」. 『大学広報』 No.831. 九州大学広報委員会. 平成7年4月14日.
- _____. 1995(b). 「続・九州大学の改革の大綱案について」. 『大学広報』 No.834. 九州大学広報委員会. 平成7年5月18日.
- 九州大学自己点検・評価委員会 編. 1996. 『九州大学：教育と研究Ⅱ』. 1996年 3月. 九州大学.
- 大崎仁. 1999. 『大学改革 1945-1999』. 有斐閣選書.
- 馬越徹. 2001. 「日本における大学改革の課題と問題点」. 『人文学研究』 제31집. 중앙대학교 인문학연구소. pp.41-50.
- 文部法令研究会 監修. 2001. 『文部法令要覧』. 平成13年度. (株)ぎょうせい.
- 文部省. 1992. 『学制百二十年史』.
- _____. 1998. 「21世紀の大学像と今後の改革方策について——競争的環境の中で個性が輝く大学(答申)」. <<http://www.monbu.go.jp/singi/daigaku/00000302/>>

- _____. 1999(a). 『平成11年度 我が国の文教施策: 進む‘教育改革’』. 平成11年度 教育白書. 大蔵省印刷局.
- _____. 1999(b). 『平成11年度 学校基本調査』. 大蔵省印刷局.
- 文部科学省. 2002. 『平成13年度 文部科学白書』. <<http://www.wpa.mext.go.jp/monkag2001>>
- 細井克彦. 1994. 『設置基準改訂と大学改革』. つむぎ出版.
- 細井克彦 他編. 1998. 『大学評価と大学創造』. 東信堂.
- 有本章. 1994. 「大学改革の現在: 社会学的考察」. 『教育社会学研究』 第55集. 日本教育社会学会.
- 佐伯胖・黒崎勲 外 編. 1998. 『変貌する高等教育』. 岩波書店.
- 川嶋太津夫. 1998. 「大衆化する大学院」. 佐伯胖・黒崎勲 外 編. pp.197-220.
- 天野郁夫. 1994. 「トロウ ‘理論’ と日本のマス高等教育」. 天野郁夫 編. 『戦後高等教育政策形成に関する研究会資料集』. 放送教育開発センター. pp.1-20.
- _____. 1999. 『大学—挑戦の時代』. 東京大学出版会.
- _____. 2001. 「大学審議会の13年」. 『カレッジマネジメント』 106号. 2001年 1/2月. pp.54-59.
- 黒羽亮一. 2000. 『戦後大学改革の展開』. 改訂版. 玉川大学出版部.
- 喜多村和之. 1995. 『고등교육의 혁신』. 김도수 역. 교육과학사.
- 喜多村和之 編. 2000. 『高等教育と政策評価』. 玉川大学出版部.
- アルトバック, P. G. 1994. 『比較高等教育論: ‘知’の世界システムと大学』. 玉川大学出版部.
- トロウ, M. 2000. 『高度情報社会の大学』. 喜多村和之 編訳. 玉川大学出版部.
- Amano, Ikuo. 1997. “Structural changes in Japan’s higher education system: from a planning to market model.” *Higher Education* 34(2), September. pp.125-139.
- Choy, J. 1999. “Japan’s educational system heads for reform.” [Online]. available at: <<http://www.us-japan.org/edufeature.html>>
- Clark, Burton R. 1983. *The Higher Education System : Academic Organization in Cross-National Perspective*. University of California Press.
- Doyon, Paul. 2001. “A review of higher education reform in modern Japan.” *Higher Education* 41(4), June. pp.443-470.
- Riesman, David. 1980. *On Higher Education: the Academic Enterprise in an Era of Rising Student Consumerism*. Jossey-Bass.
- Trow, Martin. 1973. “Problems in the transition from elite to mass higher education.” OECD: Conference on Future Structures of Post-Secondary Education (26-29th, June, 1973).

The Development of Japanese Higher Education Reforms in the 1990's: Focusing on the Activities of *University Council*

Kim Pil-dong

*Professor of the Department of Sociology,
Chungnam National University*

University Council was established in 1987 in order to give recommendations to the Minister of Education on the practical measures for enhancing, individualizing and invigorating higher education. It functioned as the prime mover of higher education reforms in the 1990's by means of many reports submitted to the Minister especially after 1991. As the results, Japanese universities have experienced many changes in the spheres of education curriculum, teaching methods, education and research system, and governance structure after 1990's.

These changes were the results of the long standing policy needs and academic researches for Japanese higher education reform, and resulted from the social pressures owing to economic crises in the 1990s' Japan. But, on the other hand, there are also criticisms that the fruits of reforms are not sufficient and the reforms have a bent for external one. Therefore the reforms in the 1990s' are evaluated as 'half success.' However, Japanese higher education reforms are very suggestive to Korean higher education holding similar reform tasks in common.