

# 國立大學의 特殊法人化, 그 의미와 발전방향

金 東 建

(서울大 行政大學院)

## 1. 머리말

國立大學이 안고 있는 가장 기본적인 문제는 국립대학도 國家機關의 일종으로 운영되고 있는 현행의 법제 하에서, 모든 운영이 정부 전체의 공통적인 법규와 지침에 따라야 하므로 教育機關으로서의 특수성을 살리지 못하고 정부로부터 劃一的인 통제를 받아야 한다는 데 있다.

현재 국립대학들은 '設置令'에 의해서 조직 편제와 운영 전반에 관한 주요 기준이 명시되고 있으며 다른 國家機關 내지 국·공립의 초·중등학교와 거의 동일한 통제를 받고 있다. 뿐만 아니라 정부기관으로 취급되기 때문에 職制, 즉 하부조직과 정원이 엄격하게 통제되며 교직원도 공무원 신분이므로 제반 임명과 처우가 획일적으로 경직된 기준과 절차의 적용을 받는다. 아울러 시설 관리와 재정 운영에 있어서도 까다로운 규정을 준수해야 하며, 예산을 절감하는 경우에도 국고에 반납될 뿐 개인이나 대학에 대한 誘因體制가 없다. 특히 국립대학은 공공기관이 갖는 관료제적 요소가 강하고 운영상의 재량권이 매우 미약한 상태에 있다.

국립대학을 특수법인으로 전환시키려는 목적은 이러한 법적 제약 요인으로부터 탈피하여 대

學運營의 自律性和 能率性を 확보하려는 것이다. 즉, 특별법을 제정하고 이 특별법에 의한 특수법인으로 설립함으로써 일률적인 국가기관으로서의 경직성을 탈피하고 법인체로서의 독자성을 인정받으려는 것이다.

비교적 생소한 개념인 국립대학의 특수법인화는 1987년 말에 작성된 教育改革審議會의 보고서「교육개혁종합구상」과 1989년 말에 작성된 교육부의 '교육개혁 장·단기 추진계획(1989~2001)' 등에서 개혁안으로 제시된 바 있다. 이제 특수법인화의 의미와 발전방향을 좀더 구체적으로 살펴 보자.

## 2. 國立大學 特殊法人化의 意味

法人은 크게 公法人과 私法人으로 구분된다. 公法人이란 국가와 지방자치단체 그리고 공공기관을 포함하는 개념으로 국가의 [공권력이 발동되는 영역이다. 私法人은 영리법인으로 영리를 목적으로 하는 상법상의 회사 그리고 비영리법인인 민법상의 사단법인과 재단법인을 포함하는 개념이다.

이러한 개념 구성에 따를 때 特殊法人이란 대체로 公法人과 私法人의 중간적인 성격에 해당

되는 것으로 공공성과 기업성을 동시에 지니고 있는 공사, 국책은행 그리고 국가 출연에 의해 운영되는 교육·연구기관들이 이에 해당된다. 특수법인은 설립과 운영을 위해 특별법이 제정되고 이 특별법에 의해 등록된 법인이다. 예를 들어 한국은행법에 의해 한국은행이 설립되고, 한국과학기술원법에 의해 한국과학기술원(KAIST)이 설립되는 것과 같은 것이다. 정부가 특별법의 제정을 통해 특수법인을 만들도록 허용하게 되면, 그 법인은 공공 목적을 수행함에 있어서 법인체로서의 獨自性을 인정받고, 정부의 출자 또는 출연 등 財政支援를 받게 된다.

이러한 특수법인체로의 전환이 이루어지고 나면 국·공립대학은 자율적 운영 체제로서 획기적 변화를 기대할 수 있다. 운영상의 재량권이 확대되고 인력과 예산의 신축성 있는 자체 조정 및 활용이 가능하게 되어 경영합리화를 위한 노력을 추진하리라 기대할 수 있다. 교직원외의 인사관리에 있어서도 능력과 실적 위주의 관리가 가능해지고 공무원 신분을 벗어나게 되므로 교직원에 대한 대폭적인 처우 개선도 가능해질 것이다.

그러나 보다 근본적인 기대 효과는 국·공립대학들이 정부기관으로서 확보된 여건에 안주하는 타성에 빠지지 않고, 창의적·자주적인 발전 노력을 경주하게 됨으로써 현재의 無事安逸을 극복할 수 있다는 것이다. 각 국·공립대학들이 법적·제도적인 규정에 따라 적용되는 획일적인 통제와 최소한의 지원 확보라는 틀을 벗어나, 대폭적으로 부여된 재량과 자율 속에서 선의의 경쟁을 통해 스스로 발전방향을 정립하고 자주적인 대학발전을 성취하는 데 기여할 것이다.

### 3. 國立大學 特殊法人化에 따른 問題點

지금까지는 국립대학의 특수법인화가 실현될 때 기대되는 긍정적인 측면을 보았으나, 여기서는 법인화에 따른 몇 가지 문제점을 살펴 보고 이를 극복할 수 있는 방안도 모색하고자 한다.

첫째, 특수법인화는 經營的 融通性을 확보하기 위한 수단임에도 불구하고 미래에 대한 불확실성 때문에 교직원들이 반대할 수 있고, 국립

대학으로서 갖고 있는 특권의식 등으로 동창회에서 반대할 수 있다. 이런 다양한 이해 관계자들의 의견을 충분히 수렴하고 또 한편으로는 이들을 설득해야 할 것이다.

둘째, 대학의 진정한 자율성을 위해 정부로부터 人事權, 學事運營權 및 財政權을 대폭 위임받아야 한다. 그러나 특수법인이 된 뒤에도 기본적인 운영 골격에 대해 주무부처로부터 통제와 간섭이 지속된다면 그것은 진정한 의미의 자율성이라고 할 수 없다. 형식적인 특수법인화가 아니라 실제 중요한 것은 정부의 정책의지이다.

셋째, 국립대학의 특수법인화 과정에서 핵심적으로 문제시되는 부분은 安定的인 財源 確保 문제이다. 국립대학이 법인체로 되면 전년도 예산 규모에 해당하는 정부의 재정지원 의무가 없어지고 그때 그때에 따라 국가재정의 사용 범위 내에서 지원 규모가 조정될 가능성이 있다. 재정 조달면에서 볼 때, 특수법인화는 사실 학교당국의 적극적인 노력을 요청한다고 할 수 있다. 한편으로 대학교육의 질적 향상을 위해 정부지원이 지속되게 하면서, 공납금의 합리적 조정이나 동창회를 통한 모금운동 그리고 사회로부터의 기부금 유치 등에 최선을 다해야 할 것이다.

넷째, 국립대학의 특수법인화는 정부에 의한 어떤 補整的인 조치가 없는 한 교육의 질적 수준 및 재정력 등에 상당한 격차를 유발할 가능성이 크다. 국립대학을 일괄하여 법인화한다면 대부분의 국립대학이 자칭 地方道立大學으로 전락할 위험이 있고 재정 상태도 매우 취약해질 가능성이 있다. 결론부터 말하자면 지방 국립대학은 계속 육성되어야 하고 국가재정의 지원은 강화되어야 한다. 그간 지방 국립대학의 학교 발전에 대한 열의는 대단한 것이었고, 양적·질적으로 괄목할 만한 성장을 하여 주어진 여건에서 나름대로의 소임을 다하고 있다고 보여진다. 그러나 지역경계가 활성화되지 못한 상태에서 지역으로부터의 기부금 유치가 힘들고, 지방정부의 지원도 크게 기대할 수 없는 상황에서는 당분간 중앙정부의 지원을 통한 질적 향상과 대학간 격차 완화를 위한 노력이 차선책으로 선택될 수밖에 없을 것이다. 이렇게 볼 때 국립대학의 특수법인화는 장기적인 관점에서는 전체 국립대

학에 반영되어야 하겠으나, 지방 국립대학이 처한 개별적 상황을 고려하여 이를 획일적으로 추진할 것이 아니라 우선 서울대학만이라도 적용하면서 점차적으로 확대해 가는 점진적인 방법으로 나아가야 할 것이다.

#### 4. 國立大學 特殊法人化의 發展方向

국립대학의 특수법인화에 따른 문제점과 극복방안에서 밝혔듯이 국립대학의 특수법인체 전환에 대한 기본적인 접근 방향은 우선 서울대에만 국한시켜 실시할 것을 검토하고, 나머지 국립대학의 경우는 서울대의 경험을 살피 본 후 점차적으로 확대하는 것이 좋을 듯하다. 이러한 기본적인 방향 위에서 구체적인 방안들을 의사결정의 민주화, 대학조직의 합리화, 학사관리제도의 개선, 인사관리의 자율화 및 효율화, 재정강화 및 예산운영의 개선 측면에서 살피 보고자 한다. 여기서 언급되는 것은 특수법인화에 대비한 사전 준비의 의미도 된다.

##### 1) 意思決定體系의 民主化

###### ① 總長職의 性格과 役割 再定立

우선 법인화할 대학 총장직의 성격은 석학·인격자와 같은 추상적인 상징성에서 탈피하여 '훌륭한 經營者'로 새로 규정되어야 한다. 총장은 대학 운영의 책임자로서 대학의 목표를 효율적으로 달성하는 데 필요한 경영재원을 확보하고 행정관리 체계를 합리적으로 응용하는 최종 결정권과 책임을 갖는다. 총장은 궁극적으로 재원의 제공자인 정부와 이사회에 책임을 지고 학사운영에 대해서는 교수진에 책임을 진다. 총장의 선임은 규정에 따라 이사회가 맡아서 하되 그 절차는 총장선임특별위원회를 구성하여 학내 교수진의 의견을 수렴하고 각계에서 천거받은 인사를 이사회에 추천하여 이사회가 총장을 임명하면, 정부대표가 이를 승인하든가 아니면 대통령이 이사회에 임명권을 위임하는 것이 타당하다고 본다.

###### ② 理事會(Board of Trustees) 設置

대학의 운영을 정부로부터 독립시키는 취지에 따라 대학의 의사결정 기구를 제정할 필요가 생

기고 그에 준한 최고 의사결정 기구로서 대학 이사회를 설치하는 것이 기본 방침이다. 이사회는 대학의 운영에 필요한 재원의 확보, 대학 운영 전반에 관한 기본 발전계획과 방침의 수립, 예산확보 그리고 대외관계의 정립 등을 주업으로 삼고, 총장선임특별위원회를 구성하여 그 추천에 의거하여 총장을 임명한다. 이사회는 재원 제공자인 정부와 민간기업의 대표, 동문대표, 대학대표(대학 행정 보직교수 포함) 및 사회 저명인사로 구성한다.

###### ③ 教授參議會(Faculty Senate) 新設

이사회가 주로 경영면에서 최고 의결기구라고 한다면, 학사면에서 최고 의결기구로서는 교수참의회를 두는 것이 합당하다. 물론 이 두 분야의 상호 중복은 있지만, 기본적인 구획이 불가피하다.

교수참의회란 전체 교수를 대표하는 대표기구로서 학사 전반에 관한 교수진의 의견을 집약하고 총장과 이사회에 제시하여 집행 여부를 결정하게 한다. 반대로 총장이나 이사회가 수립하는 기본정책들은 반드시 교수참의회에 회부하여 심의 내지 인준을 받도록 한다.

총장 선임에 관해서는 교수참의회가 직접 선출하지 않고 총장선임특별위원회가 천거하는 후보에 대한 의견을 교수진을 대신하여 제시하도록 하는 한편, 총장은 그 의결에 대한 거부권을 행사할 수 있게 함으로써 견제기능을 제도적으로 보장한다.

###### ④ 學長會(Council of Deans)의 機能 明細化

이사회와 교수참의회는 자주 회합을 하지 않고 1년에 몇 차례 주요 의사결정이 있을 때 정기적으로 모이고, 주요 사항이 있어서 급히 소집할 필요가 있을 때 일정한 절차를 밟아서 소집되는 데 반해, 학장회는 총장이 수시로 대학 운영의 전반에 관해 의논하고 자문을 구하는 기구이다. 학장회가 심의하는 내용은 이사회와 교수참의회가 다루는 사항에 비해 더 일상적인 업무 수행에 관련된 것으로 총장이 요구하는 사항에 대하여 자문에 응한다.

###### ⑤ 教授會(Faculty Meeting)의 議決機構化

교수회란 단과대학(원) 단위의 교수 전원으로 구성하는 의결기관이다. 교수회는 주요 사항(예

컨대 학생징계)에 대해서는 의결권을 가지며 교수회의 의결사항은 학장에게 구속력을 갖는다. 교수회가 심의·의결할 내용은 주로 단과대학(원)의 학사 및 관리에 관련된 것들이며, 교수참의회에 대표를 보내고 총장에 의하여 임명되는 학장 선임 과정에서 의견을 제시하는 역할을 한다.

## 2) 大學組織의 合理化

경영 합리화라는 전체적인 맥락 속에서 대학 행정을 분권화시켜 학사 행정에 융통성을 부여하도록 해야 할 것이다. 난립되어 있는 대학 연구소는 기본 취지를 재검토하여 통·폐합함으로써 통합 지원하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

## 3) 學事管理制度的 改善

자율적인 학사관리가 가능해질 때 따라 학부 과정과 대학원 과정의 입학이 종래처럼 교육부의 지침이 아니라 대학 자체의 의사결정 과정을 통해 자율적으로 결정되어야 한다.

등록제도도 현재처럼 경직되게 운영할 것이 아니라 학점당 등록제도를 도입하여 定時制 학생 제도를 인정할 필요가 있다.

## 4) 人事管理의 自律化 및 效率化

교수 요원의 임용에 있어서 당연히 각 대학의 자율성이 대폭 강화되어야 할 것이며, 승진에 있어서도 근무 성과와 연구 실적을 반영하도록 기준을 분명히하고 공정한 평가제도를 정착시켜야 할 것이다.

## 5) 財政의 強化 및 豫算運營의 改善

기본적인 경상비, 즉 인건비 및 시설·운영비 등은 국고에서 부담하고 나머지 교육 활동비와 연구비 등은 학교 자체 재원으로 충당하도록 하는 등 국고에서 지원할 것과 학교에서 자체적으로 충당할 것을 명확하게 명문화할 필요가 있다. 한편, 학생 납입금을 자율적으로 관리하고 민간 기부금의 모집을 확대해 나가야 할 것이다.

또한 예산회계법의 구속을 벗어나게 됨에 따라 대학의 독자성을 다양하게 인정해 나가는 한편, 특수법인이 되기 전까지는 특별회계로 운영할 필요가 있다.

## 5. 結 論

국립대학 특수법인화의 당위성은 궁극적으로 學問的 自由의 토대를 마련하고자 함에 있다. 대학이 본래의 순수학문적 또는 전문적 기능을 수행함에 있어서 研究와 教授의 자유는 필수적으로 보장되어야 하는 것이다. 그런데 그러한 대학의 본질적 기능은 대학 자체의 自律的 운영 체제 확립 여부에 의존하고 있다. 특히 자율적 운영 대상 분야로서의 조직, 학사관리, 인사 및 재정 등과 관련하여 획일적 운영이 지양되고 각 국립대학에 폭 넓은 자율성이 부여되는 것이 중요하다. 이와 같은 맥락에서 이 글은 국립대학 운영의 자율성 제고 전략으로서 특수법인화를 제안하고자 하는 것이다. 그러나 사전준비 없는 무작정의 특수법인화는 옳지 않고 이를 위한 내적 준비를 보다 철저히 하여야 함을 강조한다. ▣