



일본 '국립대학법인법안'의 주요 내용과 시사점

김 병 주 | 한국대학교육협의회 책임연구원

I. 들어가는 말

새로운 밀레니엄에 접어들면서 우리나라 고등교육기관의 양적 팽창과 질적 미흡에 대한 비판이 비등하고 있다. 그 중에서도 국립대학은 빈약한 전체 고등교육예산의 많은 부분을 차지하면서도 비효율성 때문에 오래 전부터 개혁 대상으로 지목되고 있다.¹⁾ 이런 사정을 배경으로 정부는 2000년 12월 '국립대학발전계획'을 발표한 바 있으며, 국회에는 의원입법으로 '국립대학운영에관한특별법안'이 상정되어 있기도 하다. 특별법안에 대하여 서울대 교수협의회는 위헌을 주장하며 그 폐기를 요청하고 있다.²⁾ 이러한 상황에서 일본은 국립대학 개혁 방안의 하나로서 국립대학의 법인화를 위한 입법 작업

이 막바지에 이르고 있어, 그 상황을 소개하고 시사점을 찾아보려고 한다.

II. 입법 경위

지난 2003년 2월 28일 일본 각의(閣議)는 '국립대학법인법안'(이하 '법안'으로 약칭)을 비롯한 6개 법안³⁾을 의결하고, 이를 국회에 제출하였다. 이로써 1997년부터 추진해 온 국립대학의 법인화 사업을 마무리하기 위한 행정부의 노력은 일단 종료되고, 국회 차원의 입법절차를 기다리게 되었다.⁴⁾ 2003년 상반기에 국회에서 통과되면, 법안 부칙이 정한 일정에 따라 금년 10월 1일 동법은 효력을 발생하게 되고, 내년 4월 1일에는 국립대학법인을 설

1) 2003년도 정부예산 대비 교육예산은 18.1%(특별회계를 포함한 교육인적자원부 소관 예산 24조 4천억 원)이며, 이는 GDP 대비 4.97%에 해당한다. 이 중에서 대학교육예산은 총 2조 6515억 원(GDP 대비 0.43%)이며, 더구나 2조 6천억 원 가운데 67%가 국립대학 운영지원예산이므로, 대학교육 지원사업비는 겨우 32.8%에 불과하다.
2) 동 협의회에 따르면, 이 법안은 국립대학의 재정적 자율성을 저해하며, 재정위원회에 외부인사를 참여시키고 교수들의 참여를 제한함으로써 학문의 자유와 대학교육의 자주성과 전문성을 침해한다고 주장한다(교수신문, 2003. 3. 3).
3) '國立大學法人法案', '獨立行政法人國立高等專門學校機構法案', '獨立行政法人大學評價·學位授與機構法案', '獨立行政法人國立大學財務·經營센터法案', '獨立行政法人미디어教育開發센터法案', '國立大學法人法等의施行에隨伴關係法律의整備等에관한法律案'.
4)

립함으로써 일본의 국립대학들은 그 동안 지적되어 온 구태를 벗고 새로운 모습으로 21세기 일본열도를 선도하는 인재 양성 임무를 개시하게 된다.

Ⅲ. 입법론상의 주요 논점

일본이 추진하고 있는 이 거대한 사업은 '국립학교설치법'에 따라 설립 운영되고 있는 전국의 99개 국립대학(단기대학 포함), 15개 대학이용기관, 55개 국립고등전문학교, 대학평가·학위수여기구, 국립학교재무센터 등의 국가기관을 '국립대학법인법' 등의 제정을 통하여 89개 국립대학법인과 4개의 대학공동 이용기관법인⁵⁾으로 통합하려는 것이 그 골자이다.⁶⁾ 그러나 이 사업의 목표는 단순히 대학의 외형상 통폐합이 아니라, 국립대학 운영의 기본 컨셉을 바꾸는 것이다.⁷⁾

문부과학성이 주장하는 국립대학법인화의 제도적 취지는 크게 다음의 다섯 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 대학을 모두 법인화하여 자율적인 운영을 확보한다. 국가 행정조직의 일부였던 대학에 독립적인 법인격을 부여하여 예산과 조직 등의 규제를 축소하고 스스로의 책임하에 운영하도록 한다는 것

이다. 둘째, 민간적 발상의 경영기법을 도입한다. 임원회와 경영협의회 제도를 도입하여 학교 전반적 관점에서 자원을 최대한 활용하는 경영을 가능하게 한다는 것이다. 셋째, 학교 외부 인사의 참여를 통한 투명한 운영시스템을 제도화한다. 교외임원제도를 도입하여 경영에 관한 사항을 심의하는 경영협의회에 외부 인사가 참석하고, 학장을 선출하는 학장선출회의에도 외부인사의 참여를 허용한다고 한다. 넷째, 비공무원형에 의한 단력적인 인사 시스템으로 이행한다. 능력과 업적에 따른 급여 시스템을 도입하고, 겸직 등과 관련된 규제를 철폐함으로써 능력과 성과를 산학연대 등을 통하여 사회에 환원할 수 있게 하며, 학장에게 사무직을 포함한 전반적인 인사권을 부여한다. 다섯째, 제 3자 평가의 도입을 통한 사후 체크방식으로 이행한다. 대학의 교육연구 실적을 독립적인 기관에 의하여 평가받게 함으로써 그 결과를 대학의 자원배분에 확실하게 반영할 수 있도록 하고, 평가결과, 재무내용, 교육연구 등의 정보를 투명하게 공표하겠다는 것이다.⁸⁾

동 법안은 제 2장 제 2절에 '대학공동이용기관법'에 관한 규정을 두고 있는데, 국립대학의 경우처럼 대학들이 교육과 연구를 위하여 공동으로 이

4) 국립대학 법인화 사업은 대략 다음과 같은 과정을 거쳐 오늘날에 이르렀다.

1997. 9. 행정개혁회의가 국립대학의 독립행정법인화 검토.

1999. 4. '국가의 행정조직 등 감량·효율화 등에 관한 기본계획'을 확정하고 국립대학 독립법인화 문제는 2003년까지 결론을 내리기로 결정.

1999. 7. '獨立行政法人通則法'을 제정함과 동시에 89개 국가사무·사업의 독립행정법인화 논의.

1999. 9. 문부성이 국립대학 독립법인화 검토방향 공표.

2000. 5. 법인화를 전제로 국립대학구성원과 외부인사로 조사검토회의를 구성하여 2001년까지 확정하기로 결정.

2001. 6. 고이즈미 수상 취임 이후 세 내각 문부대신이 '대학(국립대학)의 구조개혁에 관한 방침' 공표.

2002. 3. 조사검토회의가 '새로운 國立大學法人像에 대하여' 최종 보고 (교수신문. 2003. 3. 10).

5) 人間文化研究機構, 情報・システム研究機構, 自然科学研究機構, 高能加速器研究機構.

6) http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/15/02/f_030222.htm

7) 早川信夫, 'あすを讀む', NHK 2003. 3. 5 참조.

8) http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/15/02/f_030222.htm

용하는 각종 국가기관에 대해서도 같은 방법으로 법인화를 통한 재편을 시도하고 있으며, 그 목적은 다음 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 신규분야의 창출을 위하여 각 기구의 공동연구 등을 활성화함으로써 시대가 요구하는 새로운 학문분야 창출을 기도하려는 것이다. 둘째, 기존 조직의 재점검을 통한 법인화의 메리트를 최대한 활용함으로써 기존의 연구소에 대한 유연한 자기 점검을 가능하게 한다고 한다. 셋째, 사무처리체제 등의 효율화와 관련되는 것으로서, 공통사무의 일괄 처리 등에 의하여 연구수행을 지원하는 사무처리, 기술지원체제를 효율화하고 강화할 수 있다는 것이다.⁹⁾

이와 같이 국립대학과 이들 대학이 공동으로 이용하는 각종 교육 및 연구 지원 기관(총 171개 기관)을 “자율과 책임 원칙하에 법인화시킨다.”(총 97개 법인)는 정부 당국의 주장에 대하여 현재 대학에 있는 많은 교수와 직원들이 강력한 반대 운동을 전개하고 있다. 그들은 조직적으로 네트워크를 구성하여 정보를 교환하고 반대논리를 개발하는 등 다양한 방법으로 법인화 저지 투쟁을 전개하고 있다.

법인화 반대 논리는 다양하지만, 대표적으로 2003년 3월 6일 ‘독립행정법인반대수도권네트워크사무국’이 발표한 ‘독립대학법인법안비판’이라는 문건에 잘 정리되어 있다. 첫째, 설치형태와 국립대학법인의 성격과 관련하여 국가가 설립한 대학에 대하여 운영과 자원을 포기하는 것은 책임회피이며, 사립대학에 비하여 오히려 국립대학에 대한 국가의 통제가 강화될 수밖에 없고, 이로 인하여 전통적인 대학자치의 이념이 붕괴된다는 것이다. 둘째, 법안이 기존의 독립행정법인통칙법 조항의 대부분을 준용하는 것으로 되어 있다(전문 41개조 부칙 22개조 중 39개조, 법안 제 35조). 실질적으로

차이가 나는 것은 중기목표와 중기계획 수립서 대학에 의한 의견 제출과 그것을 배려한다는 조항인데(법안 제 30조 제 3항), 나머지 부분은 거의 전연적으로 통칙법의 시스템을 준용한다는 것이며, 그것은 국립대학을 행정의 집행기관과 마찬가지로 통제하고 관리하겠다는 태도를 보여 주는 것이라고 성토했다. 재무·회계와 임원 임면에서도 마찬가지로 얘기를 할 수 있으며, 오히려 ‘기업적 경영’ 관념이 지배적인 것이 되었고, 경영자립과 공적비용 투입에 대한 삭감 압력, 평가에 의한 통폐합 가능성을 강하게 내비치고 있는 점을 비판한다. 셋째, 법안이 규정하는 대학의 특성과 관련하여 “교육연구의 특성을 항상 배려해야 한다.”는 규정을 두고 있는데(법안 제 3조), 그 실질적 의미에 대하여 ‘교육연구의 특성’이란 통칙법과 달리 ‘대학의 자주성’에 대하여 어느 정도 배려를 하지만, 그 자주성은 ‘대학의 자유’를 의미하는 것이 아니라고 본다. 오히려 법률이 정한 관리운영조직은 학장과 임원회의의 권한의 비대화, 학외인사의 발언권 강화에 따라 전통적인 ‘대학자치’와 ‘교수회자치’를 파괴하고, 이러한 가치는 ‘Top-Down’ 경영방식에 따라 산학연대, 대학의 기업화를 실현하는 메카니즘에 매몰되고 만다는 것이다. 넷째, 현행 국립대학 법제와의 괴리와 관련된 문제로서, 현재는 학교교육법과 국립학교설치법에 따라 국립대학의 관리운영은 교수회를 기초로 하여 평의회에 의한 전체 의사결정 시스템을 두고 있고, 교외 인사가 참여하는 운영자문회의의 권한은 자문에 그치는 것으로 되어 있다. 법안에 따르면 대학의 교수회와 법인의 각종 기관이 분리되며, 오히려 법인의 여러 기관이 교학에 관한 사항을 포함한 대학의 중요사항을 결정하도록 되어 있어 교수회에 남겨진 권한이 불투명해진다. 또 교육공무

9) Ibid.

원특례법의 개정(정비법안 제 6조)에 따라 교원 신분이 비공무원화되어 신분 불안을 야기하며, 나아가 교육기본법에 따른 교육의 정치적 독립성 보장(동법 제 10조)과 관련해서도 법안이 교육연구의 내용이 포함된 중기목표 설정 권한을 문부과학대신에게 부여하고 대학의 중기계획을 대신이 인가해주는 구조 등이 교육기본법의 규정과 상치되고 결과적으로 교육기본법의 이념을 형해화(形骸化)시킨다고 비판한다. 다섯째, 국립대학의 미래와 관련하여, 법안은 국가통제를 강화하고 관료적 업무의 비대화를 야기하며, 외부 인사 참여 확대를 인하여 '대학이 경영의 대상'으로 전락하여, 기초연구나 인문과학연구의 쇠퇴화라는 의구심이 현실화될 가능성이 높아지게 되었다고 한다.¹⁰⁾

IV. '국립대학법인법' 안의 주요 내용

1. 총칙

총칙의 목적 조항에서는 '고등교육과 학술연구의 수준향상과 균형발전을 위하여' 법인화 사업이 추진되는 것임을 천명한다. '국립대학법인'을 '국립대학을 설치하는 것을 목적으로 하여 동 법률이 정하는 바에 따라 설립되는 법인'이라고 입법적 정의를 내리면서, '통칙법'이 규정하는 독립행정법인과는 구별되는 것임을 밝힌다. 다소 선언적이지만 법안 모두에서 '국가가 이 법률을 운용함에 있어서 대학이나 대학공동이용기관에서 교육연구의 특성을 배려할 것'을 의무지우고 있다. 대학의 자율경

영을 목표로 하지만, 대학운영의 기본 예산(자본금)은 정부가 출자하는 것을 원칙으로 한다(법안 제 7조).

2. 조직 및 업무

법안은 제 2장에서 조직과 업무에 관하여 규정하는데, 이를 세분하여 제 1절 국립대학법인과 제 2절 대학공동이용기관법인으로 나누고, 다시 각각 제 1관 임원과 직원, 제 2관 경영협의회 등, 제 3관 업무 등에 관하여 구체적인 규정을 두고 있다. 이하에 법안의 조문 순서와 관계 없이 주요 내용을 정리한다.

(1) 국립대학법인

1) 국립대학법인의 임원

국립대학법인에는 임원으로 학장(법인의 장), 이사, 감사 2인을 둔다(법안 제 10조). 임원 중에서 이사의 수는 대학의 규모를 고려하여 법안의 부칙 별표에 구체적인 이사 정원을 법정하고 있다.¹¹⁾

2) 임원의 임명과 임기

이사는 학장이 임명하고, 감사는 문부과학대신이 임명한다. 각각의 임명권자가 이사나 감사를 임명할 경우에는 임명 당시의 당해 국립대학법인의 임원이나 직원이 아닌 자가 포함되도록 해야 한다(법안 제14조).

학장은 국립대학법인의 신청에 의거 문부과학대신이 임명한다. 법인이 학장 임명신청을 하려면, 후술하는 경영협의회(법안 제 20조)와 교육연구평의회(법안 제 21조)에서 동수로 선출된 위원으로 구

10) <http://www.ne.jp/asahi/tousyoku/hp/030307houanbunnsaki-syutoken.htm>

11) 개별 국립대학법인에는 별표 제1의 제4란에 정해진 수만큼의 이사를 둔다. 예컨대 國立大學法人北海島大學에는 7인, 國立大學法人宮城大學에는 2인, 國立大學法人筑波大學에는 8인, 國立大學法人東京大學에는 7인, 國立大學法人名古屋大學에는 7인 등 대학의 규모에 따라 적정수의 이사를 두게 하고 있다.

성되는 '학장선출회의(學長選出會議)'의 선출 절차를 거쳐야 한다. 경영협의회나 교육연구평의회에서 선출하는 자 이외에도 학장선출회의가 정하는 바에 따라 학장이나 이사를 학장선출회의의 위원에 추가시킬 수 있으나, 그 인원은 전체 위원 총 수의 3분의 1을 초과할 수 없다.

학장의 임기는 2년 이상 6년을 초과하지 않는 범위 내에서 학장선출회의의 의결에 따라 국립대학법인이 정한다. 이사의 임기는 6년을 넘지 않는 범위 내에서 학장이 정하며(다만 학장의 임기를 초과하지 못한다), 감사의 임기는 2년으로 한다. 임원은 재임할 수 있다(법안 제15조).

3) 임원의 해임

임원이 심신의 장애로 인하여 직무수행을 감당할 수 없다고 인정되거나, 직무상 의무에 위배되는 행위를 한 경우, 문부과학대신이나 학장은 자신이 임명한 임원을 해임할 수 있다. 문부과학대신 또는 학장은 자신이 그 임명에 관한 임원(감사는 제외)이 직무집행이 적당하지 않아 당해 국립대학법인의 업무 실적이 악화되어 그 임원에게 계속해서 직무를 행하게 하는 것이 적당하지 않다고 인정하는 때에는 그 임원을 해임할 수 있다. 위와 같은 사유가 학장에게 발생한 경우에는 문부과학대신은 당해 국립대학법인의 학장선출회의의 신청에 따라 당사자를 해임할 수 있다(법안 제 17조).

4) 학장의 업무

학장은 국립대학법인을 대표하며 그 업무를 총괄 관리한다. 학장은 학교교육법 제 58조 제 3항에 규정된 직무를 수행하며, 다음 사항에 관해서는 학장은 '임원회'의 의결을 거쳐 결정한다.

- ① 중기목표에 대한 의견 및 연도 계획에 관한 사항
- ② 문부과학대신의 인가나 승인을 얻어야 하는 사항(중기계획 등)

③ 예산의 편성과 집행 및 결산

④ 중요한 조직의 설치와 폐지

⑤ 기타 임원회가 정한 중요 사항(법안 제 11조)

5) 국립대학법인 경영협의회

국립대학법인의 경영에 관한 중요한 사항을 심의하는 기관으로서 경영협의회를 두는데, 이는 ① 학장, ② 학장이 지명한 임원 및 직원, ③ 교육연구평의회 의결을 청취하여 학장이 임명하는 교외인사(학외위원)로 구성되며, 학외위원이 전체 경영협의회 위원 1/2 이상이 되어야 한다.

경영협의회 의장은 학장으로 대신하며, 의장은 경영협의회를 주재한다. 경영협의회는 다음 사항을 심의한다.

① 중기목표에 대한 의견, 중기계획 및 연도 계획 중에서 경영에 관한 사항

② 회계규정, 임원 보수기준, 직원 급여기준 기타 경영에 관한 중요한 규칙의 제정과 개폐

③ 예산의 편성과 집행 및 결산

④ 경영 분야의 자기 평가

⑤ 기타 국립대학법인의 경영에 관한 중요 사항(법안 제 20조)

6) 국립대학법인 교육연구평의회

국립대학의 교육연구를 위하여 교육연구평의회를 두는데, 이는 ① 학장, ② 학장이 지명하는 임원, ③ 학부장, 연구과장, 부설연구소장 기타 중요한 교육연구조직의 장으로서 교육연구평의회가 정한 자, ④ 기타 교육연구평의회가 정한 바에 따라 학장이 임명한 직원 등으로 구성된다.

교육연구평의회 의장은 학장이 대신하고, 의장은 동 평의회를 주재한다. 평의회는 다음 사항을 심의한다.

① 중기목표에 대한 의견, 중기계획 및 연도계획 중에서 교육연구에 관한 사항

② 학칙 기타 교육연구에 관한 중요한 규칙의 제

정 및 개폐

- ③ 교원인사에 관한 사항
- ④ 교육과정편성의 방침
- ⑤ 학생에 대한 원조
- ⑥ 학생의 입퇴학이나 학위수여 등의 방침
- ⑦ 교육연구 분야의 자기평가
- ⑧ 기타 국립대학의 교육연구에 관한 중요 사항
(법안 제 21조)

7) 국립대학법인의 업무

국립대학법인은 다음 업무를 집행한다.

- ① 국립대학의 설치 및 운영
- ② 학생을 위한 수학(修學), 진로선택 및 신심의 건강 등에 관한 상담 기타 원조
- ③ 당해 국립대학법인 이외의 자로부터 위탁을 받거나 공동으로 행하는 연구의 실시 및 기타 당해 국립대학법인 이외의 자와 연대한 교육 연구활동 추진
- ④ 공개강좌의 개설 기타 학생이 아닌 자를 위한 학습 기회 제공
- ⑤ 당해 국립대학의 연구 성과의 보급 및 활용의 촉진
- ⑥ 당해 국립대학에서 수행한 기술에 관한 연구 성과의 활용을 촉진하는 사업으로 정령(政令)에서 정한 것을 실시하는 자에 대한 출자
- ⑦ 위의 업무에 부대하는 사업 시행(법안 제 22조)

(2) 대학공동이용기관법인

제 24조에서 제 29조에 걸쳐 대학공동이용기관 법인에 관한 규정을 두고 있는데, 그 편제 형식과 주요 내용은 국립대학법인의 경우와 거의 유사하다. 다만 명칭에서 학장 대신 '기구장'이라는 명칭을 사용하고, 기구장의 선출절차, 임기, 해임 등에 관해서 국립대학법인에 관한 규정을 준용한다(법안 제 26조). 대학공동이용기관법인에도 경영협의

회(제 27조)와 교육연구평의회(제 28조)를 두며, 이들 협의회와 평의회는 구성과 역할도 동 법인에 특유한 내용을 제외하고는 국립대학법인의 경우와 유사하다.

대학공동이용기관법인의 업무는 다음과 같다.

- ① 대학공동이용기관법인의 설치 및 운영
- ② 대학공동이용기관의 시설이나 설비를 당해 대학공동이용기관이 행하는 연구와 동일한 연구에 종사하는 대학의 교원 기타의 자에게 제공하는 것
- ③ 대학의 요청에 따라 대학원 교육 기타 그 대학의 교육에 협력하는 것
- ④ 당해 대학공동이용기관의 연구 성과의 보급 및 그 활용의 촉진
- ⑤ 당해 대학공동이용기관의 기술에 관한 연구 성과의 활용을 촉진하는 사업 기타 정령(政令)에 정해진 사업을 실시하는 자에 대한 출자
- ⑥ 기타 위 업무에 부대하는 업무의 수행(법안 제 29조)

3. 중기목표와 중기계획

(1) 중기목표

문부과학대신은 6년을 기간으로 하는 중기목표를 설정하여 국립대학법인에 공시하여야 하며, 이를 변경하는 경우에도 동일하다. 중기목표에는 ① 교육연구의 질 향상에 관한 사항, ② 업무운영의 개선 및 효율화에 관한 사항, ③ 재무내용의 개선에 관한 사항, ④ 교육 및 연구와 조직 및 운영상황에 대한 자체 점검 및 평가와 당해 상황에 관련된 정보 제공에 관한 사항, ⑤ 기타 업무 운영에 관한 중요 사항 등이 포함되어야 한다. 문부과학대신은 중기목표를 정하거나 이것을 변경할 경우 미리 국립대학법인 등의 의견을 청취하고 당해 의견을 참작함

과 동시에 평가위원회의 의견도 청취하여야 한다(법안 제 30조)

(2) 중기계획

국립대학법인과 대학공동이용기관법인은 제 30조 규정에 따라 중기목표가 제시되면 당해 중기목표에 따라 문부과학성령(文部科學省令)의 규정에 의거 중기목표 달성을 위하여 필요한 중기계획을 작성하여 문부과학대신의 인가를 받아야 하며, 이 계획을 변경하는 경우에도 동일하다. 문부과학대신이 계획을 인가할 때는 먼저 평가위원회의 의견을 청취하여야 한다.

중기계획에는 다음 내용이 포함되어야 한다.

- ① 교육연구의 질 향상에 관한 목표 달성을 위하여 필요한 조치
- ② 업무운영의 개선 및 효율화에 관한 목표를 달성하기 위하여 필요한 조치
- ③ 예산(인건비의 전액 포함), 수지계획 및 자금 계획
- ④ 단기차입금의 한도액
- ⑤ 중요한 재산을 양도 또는 담보로 제공할 경우 그 계획
- ⑥ 잉여금의 사용(使途)
- ⑦ 기타 문부과학성령(文部科學省令)에서 정한 업무 운영에 관한 사항(법안 제 31조)

4. 재무 및 회계

(1) 적립금의 처분

중기계획의 종료시에 적립금이 있는 경우 국립대학법인 등은 문부과학대신의 승인을 받은 금액을 차기 중기계획의 업무 추진을 위한 재원에 충당할

수 있다. 문부과학대신은 승인에 앞서 평가위원회의 의견을 청취하여야 한다. 국립대학법인 등은 이때 적립금액에서 차기에 이월하고도 남는 금액이 있을 경우, 이를 국고에 납부하여야 한다(법안 제 32조).

(2) 장기차입금 및 채권

국립대학법인 등은 부속병원과 같은 시설 또는 설비의 설치 등에 필요한 비용을 충당하기 위하여 문부과학대신의 인가를 받아 장기차입금 또는 당해 국립대학법인 등의 명칭을 가진 채권을 발행할 수 있다(법안 제 33조). 장기차입금이나 채권을 발행하는 국립대학법인등은 매사업연도, 장기차입금 및 채권상환계획을 수립하여 문부과학대신의 인가를 받아야 한다. 이 때에도 문부과학대신은 평가위원회의 의견을 청취하여야 한다(법안 제 34조).

V. 국립대학법인화 관련 부수 법규

전술한 바와 같이 일본의 입법자는 국립대학 법인화를 위하여 국립대학법인법 이외에도 고등전문학교기구, 대학평가와 학위수여기구, 재무경영센터, 미디어교육개발센터 등의 설립·운영의 근거법, 그리고 법인화를 위한 부수 법규 정비 법률 등 5개 법의 제정을 동시에 추진하고 있다. 이들 법안의 주요 내용을 개관한다.¹²⁾

1. 독립행정법인국립고등전문학교기구법안의 개요

국립대학의 법인화와 동시에 국립고등전문학교를 독립 법인화하기 위하여, 설립 운영의 근거 법규

12) 기본 내용은 문부과학성 홈페이지 <http://www.mext.go.jp>에 올려진 자료 참조.

를 국립학교설치법에서 독립행정법인국립고등전문학교기구법으로 대체하려는 입법이다. 독립행정법인국립고등전문학교기구(이하 '기구'로 약칭)는 국립고등전문학교를 설치하는 것을 목적으로 하여 이 법률에 정해진 바에 따라 설치되는 법인을 말한다. 기구는 55개 개별 국립고등전문학교를 설치하며, 설치되는 이들 고등전문학교의 명칭과 위치 등은 법률에 정한다. 기구 및 개별 전문학교 설치 운영을 위하여 필요한 예산은 정부가 출자하는 것으로 한다. 기구의 임원으로는 이사장과 6인의 이사, 그리고 2인의 감사를 둔다. 임원의 직무와 권한 등에 관한 사항은 독립행정법인통칙법이 정하는 바에 따른다.

문부과학대신은 중기목표의 기간과 중기목표를 설정하여 기구에 제시하여야 한다. 기구는 중기목표에 따라 중기계획을 작성하여 문부과학대신의 인가를 받아야 한다. 그 밖에 중기목표, 중기계획, 연도계획, 평가에 관한 사항 등은 독립행정법인통칙법이 정하는 바에 따른다. 중기계획을 종료할 때 적립금이 있으면 문부과학대신의 인가를 받아 차기 사업으로 이월한다. 기구의 토지수입의 일부를 독립행정법인국립대학 재무·경영센터(가칭)에 납부하여, 국립대학법인 등 전체 시설 준비의 재원으로 사용할 수 있게 한다.

2. 독립행정법인대학평가·학위수여기구법안의 개요

국립대학의 법인화에 수반하여 '대학평가·학위수여기구'를 독립행정법인화하기 위한 입법이다. 법인의 명칭은 다소 길지만 '독립행정법인대학평가·학위수여기구'이다. 기구 운영을 위한 예산은 정부가 출자한다. 대학 등에 대한 평가를 통하여 당해 기관의 교육연구의 수준의 향상을 도모하고, 그

에 따라 학위를 수여하도록 함으로써, 고등교육 단계의 다양한 학습의 성과가 적절하게 평가되는 사회의 실현을 구현하려는 것이다.

기구의 임원으로는 기구장(법인의 장), 2인의 이사, 2인의 감사를 두며, 임원의 직무와 권한에 관한 사항은 독립행정법인통칙법이 정하는 바에 따른다. 기구장은 문부과학대신이 '평의원회'의 의견을 청취한 후에 임명한다. 기구에는 업무 운영을 위한 심의기관으로서 평의원회를 두며, 평의원은 대학 문제에 관한 유식자 중에서 기구장이 임명한다.

기구의 주요 업무는 다음과 같다

- ① 교육과 연구 수준향상을 위하여 국립대학법
인평가위원회의 요청에 따른 대학 등에 대한
평가
- ② 학교교육법에 따른 學士, 修士, 博士 학위의
수여
- ③ 대학평가와 학위수여를 위하여 필요한 학습
성과 등에 관한 조사연구
- ④ 대학평가 및 대학의 각종 학습기회에 관한 정
보의 수집, 정리, 제공

문부과학대신은 중기목표의 기간 및 중기목표를 설정하여 기구에 제시하고, 기구는 중기목표에 따라 중기계획을 작성하여 문부과학대신의 인가를 받아야 한다. 그 밖에 중기목표, 중기계획, 연도계획, 평가에 관한 사항 등은 독립행정법인통칙법이 정하는 바에 따른다. 재무·회계와 관련하여 다른 법안들과 마찬가지로, 중기계획 종료시 적립금은 문부과학대신의 인가를 받아 차기로 이월할 수 있다.

3. 독립행정법인국립대학재무·경영센터법안의 개요

국립대학 법인화에 수반하여 기존의 '국립학교

재무센터'를 독립법인화함으로써, 국립대학법인 등의 교육연구 환경을 충실하게 정비하고 재무와 경영 개선을 지원하는 것을 목적으로 하는 법이다. 법인 명칭은 '독립행정법인국립대학재무·경영센터'로 하며, 정부가 출자하는 예산으로 운영한다.

센터의 임원으로는 이사장, 1인의 이사, 2인의 감사를 두며, 임원의 직무와 권한에 관한 것은 독립행정법인통칙법의 관련 규정에 따른다. 문부과학대신은 중기목표의 기간과 중기목표를 설정하고 센터에 제시하며, 센터는 중기목표에 따라 중기계획을 작성하고 문부과학대신의 인가를 받아야 한다. 그 밖에 중기목표, 중기계획, 연도계획, 평가에 관한 사항은 독립행정기관통칙법의 규정에 따른다.

센터의 주된 업무는 다음과 같다.

- ① 국립대학법인 등의 캠퍼스 이전이나 부속병원 시설 정비를 위한 비용 대부사업
- ② 국립대학법인 등에 대하여 재산 처분수입 등을 재원으로 하여 시설설비의 정비를 위한 비용 교부사업
- ③ 국립대학법인 등의 재무·경영에 관한 연구, 연수 및 정보제공
- ④ 부속병원의 정비나 이전을 위한 국립학교 특별회계의 장기차입금을 센터가 승계하는 대신 각 국립대학법인 등의 협력을 통한 상환

4. 독립행정법인 미디어교육개발센터법안의 개요

국립대학 법인화와 병행하여, 기존의 국립학교 설치법에 따른 '미디어교육개발센터'를 '독립행정법인미디어교육개발센터법'에 근거한 센터로 전환하는 독립행정법인화를 추진하기 위한 법제정 작업이다.

센터의 임원으로는 이사장, 2인의 이사, 2인의

감사를 두며, 임원의 직무와 권한 등에 관한 사항은 독립행정법인통칙법이 정한 바에 따른다. 다른 센터의 경우와 마찬가지로 문부과학대신은 중기목표의 기간과 중기목표를 설정하여 센터에 제시하고, 센터는 이 중기목표에 따라 중기계획을 작성, 문부과학대신의 인가를 받아야 한다. 기타 중기목표, 중기계획, 연도계획, 평가에 관한 사항 등은 독립행정법인통칙법의 관련 규정에 따른다.

센터의 주요 업무는 e-Learning을 추진하는 것인데, 대학 등에서 다양한 미디어를 고도로 이용하는 교육 내용과 방법 등의 연구와 개발 및 그 성과의 보급 및 활용의 촉진과 대학 등의 교육에 협력하는 것이다.

5. 독립행정법인법 등의 시행에 수반되는

관련 법률의 정비 등에 관한 법률안의 개요

이 법을 통하여 국립학교설치법에 의거 설립된 국립대학 등을 법인화하는 5개 법률의 시행에 수반하여 필요한 관련 법률을 정비한다. 전체적으로 2개 법률이 폐지되고, 53개 법률이 부분적으로 개정된다.

- ① 폐지되는 법 : 국립학교설치법 및 국립학교특별회계법
- ② 직원이 비공무원으로 신분 전환됨에 따른 국립대학의 교원에 관한 규정 삭제 : 교육공무원특례법, 국가공무원재해보상법 등
- ③ 국가 회계제도로부터 독립됨에 따른 국립대학관계 규정의 삭제 : 국유재산특별조치법, 국가의 채권관리 등에 관한 법률 등
- ④ 종래 국가의 의무를 국립대학법인의 의무로 하는 등의 규정 정비 : 사회교육법(사회교육을 위한 학교시설 제공), 스포츠진흥법(스포츠를 위한 학교시설 제공) 등

- ⑤ 공립학교 교원급여 등에 관한 규정의 정비 : 공립학교 교원의 급여에 대하여 교육공무원 특례법 등을 개정함으로써 국립학교 준용 규정의 삭제 및 교원급여의 지급 근거 규정의 정비 등
- ⑥ 기타 필요한 규정의 정비 : 대학공동이용기관의 근거 규정 수정, 국립학교의 근거 규정 명확화 등

Ⅶ. 우리나라 국립대학 문제를 개선하기 위한 시사점

일본의 국립대학 개혁 노력은 우리나라 상황을 개선하는 데 상당한 시사점을 줄 수 있을 것으로 보인다. 인구증가율을 상회하는 대학증설에 따른 공급과잉, 국립대학의 관료화와 그로 인한 비효율적 요인의 장기적 누적, 사립대학과 차별화되지 않은 방만한 백화점식 대학 기구 확대, 의사결정구조의 불합리성, 지역사회와 유리된 대학발전 등 누적된 우리의 교육현안문제 개선에 있어서, 일본의 국립대학 법안화 추진 노력을 점검함으로써 개혁의 긍정적 측면은 적극 수용하고, 부정적 측면은 수정 보완하여 우리 실정에 상응한 대안을 찾을 수 있을 것으로 보여진다.

우리 국회에는 지금 '국립대학운영에관한특별법안'이 계류 중에 있다. 황우여 의원 등 21명의 법안 발의자들은 제안 이유에서 "현재 국립대학은 국가 기관의 하나로, 정부 전체의 공통적인 법규와 지침 적용으로 각 대학이 교육·연구의 특성을 업무로 스스로의 권한과 책임하에 수행하는 데 한계가

있고, 대학재정이 국가 일반회계·기성회계·연구비회계 등 분식회계로 되어 있어 투명하고 효율적으로 운영되지 못한다."는 상황 인식을 바탕으로 하여, 이 특별법 제정을 통하여 "국립대학이 조직·인사를 보다 자율적으로 관리할 수 있게 하며, 일정한 국고지원 보장 및 수익사업 허용 등을 통해 재정을 안정적으로 확보할 수 있도록 하고, 국가 일반회계와 자체 기성회계 등을 통합 운영하게 하는 등 책임경영체제를 구축"하도록 함으로써, 대학교육을 발전시킬 수 있다고 한다. 법안은 전문 32개 조 부칙 4개조로 구성되었으며, 그 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 대학의 중장기 발전계획 및 재정운영계획 수립, 교육부장관의 대학평가(제 5조)
- ② 대학재정위원회 설치(제 6조)
- ③ 대학회계의 통합 및 예산 구분(제 11조)
- ④ 세입과 세출(제 14조)
- ⑤ 예산 편성 및 의결(제 17조)
- ⑥ 대학재정위원회 결정에 대한 시정 및 변경 명령(제 31조)

전반적으로 보아 일본의 입법 추진 작업에 비하여 체계성이나 관련 분야 조정에서 미흡하며 과거 교육부가 추진했던 국립대학 특별회계법안의 내용을 일부 보완한 수준이다.¹³⁾ 따라서 국립대학 회계의 독립적, 효율적 운영과 수익사업 허용 등에 관한 내용이 다수를 차지하며, 국립대학 전체 시스템을 어떻게 정비할 것인지 조직운영을 어떻게 할 것인지에 관한 내용은 거의 없고, 일부 직위 공모 방식(제 9조)에 의한 개방형 인사제도 도입을 규정하고 있는 정도이다.

13) 이 법안은 국회에 상정되지 못하고 교육인적자원부 차원에서만 논의되었다. 구체적 내용과 국립대학특별회계법 제정에 관련된 제반 사항에 관해서는 윤형원·김신복·신재철·천세영·이재기, '국립대학특별회계법 제정에 관한 연구', 한국대학교육협의회, 1998 참조.

“

우리나라 고등교육은 눈부신 양적 성장에도 불구하고 그 효율성과 경쟁력에 대해서는 수요자들로부터 곱지 않은 눈총을 받고 있으며, 특히 국립대학의 역할과 생산성에 관해서 많은 비판을 받고 있고, 정부도 이 점을 의식하여 다양한 개혁방안을 내놓고 있다.

”

앞에서 본 바와 같이 일본의 국립대 법인화 작업이 국립대학 운영의 기본 패러다임을 바꾸어 근본적인 개혁을 추진하고 있는 점에 비하여, 우리의 상황인식과 개혁작업은 미온적이라고 평가받을 수밖에 없다. 우리 개혁을 위하여 눈여겨볼 대목으로 다음과 같은 사항을 갈무리할 수 있을 것이다.

- ① 국립대학을 법인화하여 자율적 운영을 확보한다.
- ② 민간 경영기법을 도입한다.
- ③ 외부 인사의 참여를 통한 투명한 대학운영시스템을 제도화한다.
- ④ 비공무원형 인사제도를 정착시킨다.
- ⑤ 제3자 평가를 통한 사후 감사 및 통제방식을 강화한다.

나아가 '대학공동이용기관법인'의 설립에서 보듯이, 신규분야의 창출을 위하여 대학이 이용하는 개별 연구기관 등의 공동연구를 활성화하고, 기존 조직의 재점검을 통한 법인화의 특징점을 최대한 활용함으로써 유연한 자기 점검을 가능하게 하며, 사무처리체제를 효율화하여 기술지원체제를 강화하는 것 등이다.

VII. 맺는 말

우리나라 고등교육은 눈부신 양적 성장에도 불구하고 그 효율성과 경쟁력에 대해서는 수요자들로부터 곱지 않은 눈총을 받고 있으며, 특히 국립대학의 역할과 생산성에 관해서 많은 비판을 받고 있고, 정부도 이 점을 의식하여 다양한 개혁방안을 내놓고 있다.¹⁴⁾ 입학정원 대비 전체 지원자 수의 미달이라는 공급과잉 문제는 대학개혁의 영순위 과제로 부상하였는바, 다양한 해결방안이 제시되고 있는 상황에서 일본의 국립대학 개혁 노력은 분명 일고의 가치가 있다고 볼 수 있다. **□□**

김병주

국민대 법학과 및 동 대학원을 수료하였고, 독일 튀빙엔대학에서 법학 박사학위를 받았다. 대법원 관례심사위원회 조사위원을 역임하였으며, 현재 한국대학교육협의회 고등교육연구소 책임연구원으로 재직 중이다. 주요 저서로는 「독일소년사범보호제도」(공저), 「한국의 가정폭력」, 「대학평가 국제비교연구」, 「지역우수대학 육성방안」 등이 있다.

14) 대표적으로는 교육인적자원부가 국민의 정부 출범 이후 추진하여 온 '국립대학 구조조정 계획'과 '국립대학 발전계획'(2002. 2.10)을 들 수 있다. 그 밖에도 교육인적자원부의 대통령 업무보고자료 '현안 및 주요 정책과제'(2002. 4. 9) 참조.