

국립대학 법인화, 자율과 책임의 황금률을 찾아라

곽 창 신 | 교육인적자원부 대학혁신추진단장

I. 추진 배경 및 경과

21세기 지식기반사회로의 진입에 따라 대학은 외부 세계와 차단된 상아탑이 아니라 지식기반을 창출하는 원동력으로 질 높은 인력을 사회에 배출하여 국가경쟁력 제고의 중요한 역할을 수행해야 한다는 압력에 직면하고 있다. OECD 주요국들은 이러한 지식기반의 원천으로서 대학의 역할과 위상을 강화해야 한다는 것을 인식하고, 대학의 자율성을 확대하고 경쟁을 통해 책무성을 확보하는 방식으로 교육개혁에 박차를 가하고 있다. 최근에는 대학에 대한 사회적 요구 반영 압력이 증대되고 있고, 투명하고 민주적인 대학 운영에 대한 요구가 증대되면서 지배구조(Governance)에 대한 관심이 높아지고 있다. 영국, 오스트리아, 독일 등 유럽 국가들은 행정기구에 외부인사 참여 확대, 총장 등 집행기구의 권한 강화, 국립대학 법인화 등의 개혁을 실시하였고, 중국, 싱가포르, 대만, 일본 등 동아시아 국가에서도 국립대학을 법인화하고 목표관리 운영체제와 대학평가 체제를 도입하는 등 세계적인 대학개혁의 흐름에 동참하고 있다. 특히, 우리와 가까운 일본은 2004년 89개의 모든 국립대학의 법인화를 통한 지배구조 개혁을 단행하였고, 3년이 지난 지금 자율적 운영 체

제가 정착되면서 서서히 성과가 나오고 있다.

우리나라도 1987년 교육개혁심의회에서 국립대학 법인화 논의가 처음 제기되었으며, 1995년 '5.31 교육개혁방안'에서는 원하는 국립대학을 중심으로 점진적으로 특수법인으로 이행하는 구상이 제안된 바 있다. 그러나 국립대학 법인화를 추진할 만한 여건이 성숙되지 않았다는 이해관계자들의 반대로 정책으로 구체화 되지 못했다. 그러나 국립대학의 지배구조와 경영 관리로 인해 급변하는 환경 변화에 대처하지 못한다는 비판이 대두되면서 10년 이상 방치되어 온 국립대학 법인화 논의가 2005년 국립대학 특성화 혁신 방안의 하나로 다시 수면 위에 떠오르게 되었다.

II. 국립대학의 현황 및 운영 체제의 한계

1. 국립대학 현황

2006년 현재, 우리나라의 4년제 대학 200개교 중 국·공립대학(산업대학, 교육대학, 방송통신대학 포함)은 43개로 전체 대학의 22%를, 학생 비율은 전체 2,368,299명 중 791,928명으로 33.4%를 차지하고 있다.

2003년 기준 우리나라의 GDP 대비 고등교육비 투자 비율은 2.6%로 OECD 평균 1.4%에 비해 높은 수준이나, 공부담 비율은 0.6%로 OECD 평균 1.1%에 크게 못 미치는 수준이다. 이것은 고등교육의 투자액수가 절대적으로 부족하고 민간 부문에 대한 의존도가 높다는 것을 의미한다.

2. 국립대학 운영 체제의 한계

1) 조직, 인사, 재정의 자율성 부족

기본적으로 국립대학이 정부의 한 부서같이 되어 있기 때문에 조직, 인사, 재정 등에 관한 관계 법령의 제약을 받고, 이로 인해 조직 운영의 효율성이 떨어지고, 환경 변화에 신속한 대응이 곤란하다는 문제가 발생하고 있다.

국립대학은 조직구조는 물론 기능까지도 국립학교설치령 등에 정해져 있어서 각 대학의 특성을 반영하기 어렵고, 대학 기구의 개편은 법령 개편을 수반해야 하므로 조직 운영에 탄력성이 결여되어 있다. 교직원 임용, 승진 등 인사에 있어서 교육공무원법, 국가공무원법을 적용받으므로, 교직원 수를 증원하는 경우에 교육인적자원부, 기획예산처, 행정자치부의 승인을 거쳐야 하는 등 많은 제약이 따른다. 재정 측면에서는 현행 국립대학 재정은 적용법령에 따라 국고회계와 비국고회계(기성회계 등)로 이원화되어 운영되고 있다. 국고회계는 국가재정법, 국유재산관리특별회계법 등의 적용을 받으며, 정부 예산의 일부로서 편성·집행된다. 따라서 예산의 편성, 지출, 결산 과정에서 대학의 특성을 반영하기 어렵고 예산 운영상에도 경직성과 비효율성의 문제가 지적되고 있다.

2) 책무성이 부족한 폐쇄적인 지배구조

현행 국립대학 운영 체제에서 국립대학과 국가와의 관계는 국가시설 내지 행정조직이라

는 직접적인 관계에 있다. 그러다 보니 대학 운영은 총장 직선제로 상징되는 내부자 중심의 폐쇄적인 학내 정치구조 및 관리 운영 체제로 이루어지고 있다. 총장 직선제는 민주성의 상징적 의미는 있으나 과도한 선거운동, 선거 결과에 따른 논공행상, 실현 불가능한 공약의 남발 및 파벌 형성 등으로 상당한 문제점을 노정하고 있다. 이러한 총장 직선제의 문제로 인한 정치 지배구조와 정치 과잉 현상은 총장의 책임경영 체제 구축에 장애요인으로 작용함으로써 국립대학의 교육연구경쟁력 확보 및 외부 환경 변화에 대학 전체 차원의 전략적 대응을 어렵게 하는 결과를 초래하고 있다. 또한 현실적으로 교수회(평의회)가 총장의 의사결정에 막대한 영향을 미치고 있어 책무성의 대상이 국민·학부모·학생이기보다는 교수중심에 치우쳐 있다는 비판을 받고 있다.

3) 국립대학의 경쟁력 부족

국내 고등교육 분야는 양적으로 커다란 성장을 하였으나 국내 고등교육의 수준과 여건을 국제적으로 비교하면 매우 낮은 실정이다. 스위스 IMD의 국가경쟁력 보고서(2006)를 보면, 대학교육이 경제사회 요구에 부응하는 정도는 61개국 중에서 50위이며, 교육경쟁력은 42위를 나타내고 있다. 최근 뉴스위크지 선정 세계 100대 글로벌 대학(2006년)에서 우리나라 대학은 한 개도 들어있지 않다. 그동안 우리 대학들은 세계의 대학들과 경쟁하거나 대학 간 교육의 질에 의해 경쟁하기보다는 대학 입시에서 입학생의 성적으로 정해지는 자리매김에 연연해 왔다고 할 수 있다. 우리나라 대학 발전의 모델이 되어야 할 국립대학도 정부의 재정지원에 안주하면서 세계적인 경쟁력을 갖추기 위한 자구노력이 부족하며, 정부 지원과 국가와 사회에 대한 책임을 다하지 못한 측면이 있다.

Ⅲ. 국립대 법인화의 개념 및 추진 방향

1. 법인화의 의미

국립대학을 법인화한다는 것은 국립대학에 독자적인 법인격을 부여하여 국가의 행정조직에서 분리시킴으로써 독자적·자율성을 가진 새로운 형태의 대학기관을 도입하는 것을 의미한다. 즉 현재 국립대학의 자산, 학교의 재정권, 인사권을 국가가 갖고 있는 방식에서 벗어나 학교의 자산이나 재정권, 인사권을 대학이 자치적으로 가질 수 있도록 한다는 의미이다.

2. 추진 방향

국립대학 법인화는, 첫째 여건이 되는 국립대학의 자율적 선택에 의한 법인화 추진, 둘째 폭넓은 의견 수렴을 통해 사회적으로 공감하는 방향으로 법인화 추진, 셋째 국립대학 운영체제의 자율화·다양화 기반 마련 차원에서 법인화 추진의 3가지 큰 방향을 가지고 있다. 자율적 선택에 의해 법인화를 추진하도록 한 것은 일본의 경우 일시에 국립대학을 법인화하여 규모가 큰 대학의 경우 성과가 가시적으로 나타나고 있으나 지방 중소 규모의 국립대학은 경영상의 어려움을 겪는 것을 고려하여, 대학별 특성과 대학 자체 준비 정도에 따라 단계적인 법인화를 추진하고자 하는 것이다. 국립대학 법인화는 국립대학의 법적 성격을 바꾸는 획기적인 조치이므로 사회적으로 공감하는 방향으로 추진하는 것이며, 자율화·다양화 기반 마련 차원에서 추진하는 것은 법인화라는 것이 국립대학을 자율성과 책무성을 부과하여 정부가 아닌 대학이 주체가 되어 내부 개혁을 할 수 있는 토대를 마련한다는 것이다.

Ⅳ. 국립대학 법인화의 주요 내용 (입법 예고안 중심)

1. 지배구조(Governance)

국립대학 법인화의 큰 특징은 법인으로 전환되면서 외부 인사가 포함된 이사회가 구성된다는 것이다. 또한 이사회에서 최종 결정하되, 교육연구 등 학사에 관한 사항과 예산 등 재무경영에 관한 사항을 이원화하여 별도 심의기구를 두는 것이다.

1) 이사회

이사회는 법인의 최고 의결기관으로서 최종 결정권을 가진다. 이사회는 15인 이하의 이사로 구성되며, 이사는 정관이 정하는 바에 따라 이사회에서 선임하여 교육인적자원부 장관의 승인을 받아야 한다. 총·학장, 교육인적자원부 장관 및 기획예산처 장관 추천(각 1인) 2, 광역자치단체장 또는 추천 인사, 총동창회 대표 또는 추천 인사, 대학연구위원회의 장, 재무경영협의회의 장 등 7명은 당연직 이사로, 나머지 8명 이내 이사는 산업계 또는 경제계 인사, 기타 학교 경영에 필요한 전문성과 경험이 있는 외부 인사로 이사회에서 선임할 수 있다. 이렇게 대학구성원 이외에 외부 인사를 포함하여 이사회를 구성하도록 한 것은 대학에 대한 사회의 요구를 반영하고, 외부 자원의 확보 및 대학의 책무성을 높이기 위해서이다. 그리고 교육인적자원부 장관 추천 1인, 기획예산처 장관 추천 1인 등 2명의 정부 추천 인사를 포함한 것은 최소한의 국가 책임으로써 행·재정지원을 담보하기 위한 것이다.

2) 교육연구위원회 및 재무경영협의회

교육연구위원회는 국립대학 법인의 교원으로 구성되어 학생의 입학, 졸업, 교원 인사 등

교육연구 전반에 대해, 재무경영협의회는 교원 이외에 직원, 학생 및 외부 인사로 구성되어 예·결산, 입학금, 수업료 등 재무경영 전반에 대해 심의한다. 이 두 기구는 기존 국립대학의 학칙으로 구성·운영되고 있는 대학평의원회의 기능을 보다 전문화시킨 심의기구이다. 이사회와의 연계성을 위해 교육연구위원회의 장과 재무경영협의회의 장을 이사회에 당연직 이사로 포함되도록 하였다.

3) 총장 선임

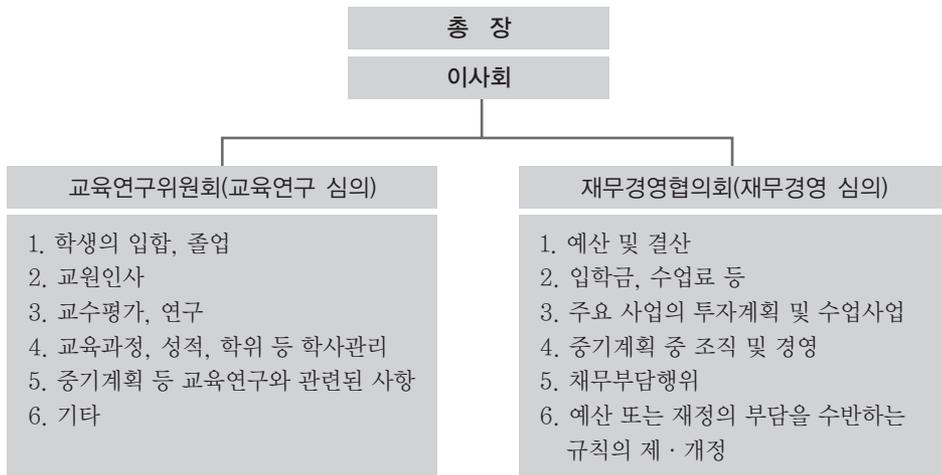
총장은 대학의 최고 책임자로서 법인을 대표하는 동시에 학내 업무를 총괄하는 최고의 집행기관이다. 총장을 추천위원회에서 2인 내지 3인의 후보자를 선출하여 이사회에 선임 요청하고, 이사회가 1인을 선임하며 교육인적 자원부 장관의 제청을 거쳐 대통령이 임명하도록 하고 있다. 총장추천위원회에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정하도록 되어 있으나 선출위원회에는 기존 교직원 외에 외부 인사를 포함하는 방안이 논의될 것으로 보인다.

2. 재산 및 회계 도입

정부 예산이 현행의 품목별 예산 형태가 아닌 예산 총액을 출연금으로 지원하여 대학의 예산 편성·사용 등 자율권을 보장받게 된다. 또한 교육과 연구를 포함한 대학 고유 목적 수행에 지장이 없는 범위 내에서 대학이 자율적으로 재산 관리를 하고 수익사업을 경영할 수 있고, 대학 운영을 위해 필요한 경우 이사회 의결을 거쳐 교육인적자원부장관의 승인을 받아 장기 차입 또는 학교채 발행이 가능하다. 회계 구조는 일반회계와 기성회계 등이 대학 법인 회계로 일원화되며, 회계연도는 교육활동과 재정 운영 기간의 일치를 위해 학년도와 동일하게 당해연도 3월 1일부터 다음해 2월 말로 하고 있다.

3. 지원 및 육성

우리나라의 고등교육에 대한 정부 지원 규모가 OECD 국가보다 낮은 수준이므로, 법인



[국립대학 법인의 지배구조 체계도]

화 되더라도 고등교육의 경쟁력 제고를 위해서는 정부의 재정지원을 늘려야 할 것이다. 국립대학이 법인화되면 정부의 재정지원이 축소될 것이라는 우려를 해소하기 위해 매년 출연금을 지원하는 것을 법안에 명시하고 있다. 또한, 기초학문 분야가 위축될 것이라는 우려를 해소하기 위해서도 국가가 기초학문 분야의 지원·육성을 위한 재정지원 등을 포함한 대책을 수립·시행하도록 법안에 명시하였다.

4. 고용 및 연금 보장

교직원의 신분이 공무원에서 법인 직원으로 전환하게 됨에 따라 교직원의 신분 불안정을 해소하기 위해 법인 전환 이후 교직원은 원칙적으로 법인 소속으로 고용이 승계되고, 법인 전환 이전의 당해 직급의 정년은 보장되고 법인의 정년이 장기인 경우 법인의 정년을 적용하도록 되어 있다. 직원 중 법인 직원으로 전환을 원하지 않는 공무원은 5년간 공무원 신분을 유지하고 타 기관으로 진출할 수 있다. 공무원 연금을 적용받던 교직원은 법인 전환 이후 사학학교 직원 연금을 적용을 받지만 공무원 연금과 동일한 수준으로 지원하도록 하고 있다.

5. 대학 운영계획 수립 및 평가

총·학장은 4년 단위로 교육인적자원부장관과 협의하여 경영성과 목표를 설정하고, 매 사업연도 개시 전에 그 성과목표를 반영한 대학 운영계획을 수립·공표하고 이를 성실히 이행하도록 의무화하고 있다. 그리고 경영성과 목표에 따른 실적을 매년 평가·공표하고, 그 결과를 행정 및 재정지원 정책에 반영하게 된다. 평가의 객관성을 확보하기 위해 평가기관 설치 또는 다른 기관에 평가를 위임하여 제3의

기관에서 평가를 담당할 수 있도록 하고 있다. 이것은 대학에 자율권을 부여한 것에 대한 책무성을 담보하기 위해, 대학에 목표성과관리 체제를 도입하려는 것이다.

V. 국립대 법인화에 대한 논쟁과 대책

1. 국가로부터 재정지원의 감소

정부는 재정지원을 축소할 목적으로 법인화를 추진하는 것이 아니기 때문에 재정지원은 지속될 것이고, 이에 대한 우려사항을 해소하기 위해 매년 출연금을 지원하는 것을 법안에 명시화한 것이다. 일본이 법인화를 하면서 매년 1%씩 운영비를 삭감하도록 되어 있는 것과는 대비되는 것이다. 따라서 현재 수준 이상의 재정지원은 유지될 것이고, 물가상승률, GDP 성장률 등을 고려한 재정지원 확대도 계속 진행될 것이다.

2. 기초학문 분야의 위축

지식 창출의 근원적 기반으로서 기초학문은 시장의 수요-공급 조절에 전적으로 의존할 것이 아니라 일정한 선에서 정부의 정책적 개입에 의하여 보호·육성되어야 한다. 따라서 법안에도 국가의 기초학문 분야 지원·육성을 위한 재정지원 등을 포함한 대책 수립·시행 책임을 명시화하였다. 더불어 정부 총 연구개발(R&D) 예산 중 기초학문 투자 비율에 대한 연차별 목표치를 제시하여 기초학문을 지속적으로 육성하고자 한다. 이러한 정부의 의지도 불구하고 대부분의 예산이 총액으로 대학에 지원되므로 대학 내에서 기초학문을 지원·육성하겠다는 의지가 필요하다.

3. 고등교육에서의 경쟁 도입 및 그에 따른 대학 간 서열화 발생

국립대학들이 법인화 되면 자율경영 체제로 변경하게 되고 대학 간 경쟁 도입으로 대학 간 서열화가 발생할 수 있다는 우려이다. 이것은 과거 우리 대학 간 경쟁이 우수 학생을 선발하는 데 집중되어 온 것에 기인하는 것이다. 법인화를 통해 대학 간 경쟁 촉진으로 보다 더 높은 수준의 교육과 연구를 위한 경쟁이 촉발된다면 대학 서열이 오히려 파괴될 수 있다는 것을 유념해야 한다. 그리고 대학별 대학 운영계획은 대학의 여건과 특성을 고려하여 획일적인 기준이 아니라 다양한 기준에 의한 경영성과 목표 달성 여부에 대한 성과평가가 될 것이다.

4. 대학등록금 인상

국립대학 법인화가 되면 정부의 재정지원이 감소되고 부족한 재원을 보충하기 위해 등록금을 대폭 올릴 것이라는 우려가 있다. 그러나 정부의 재정지원을 현재 수준 또는 물가 인상률에 연동하여 지원함으로써 대학의 수입원을 학생 등록금에 의존하지 않도록 할 방침이다. 이를 뒷받침하기 위해 필요시 일본과 같이 등록금 가이드라인을 설정·시행하여 과도한 등록금 인상을 억제할 것이다(일본은 등록금 가이드라인을 통해 표준 수업료의 10% 이상 인상하는 것을 제한하여 과도한 등록금 인상은 발생하지 않았다). 법인화된 대학이 자체 수익사업 등을 통해 재원을 다변화하고 인건비와 사무경비 절감 등의 경영 효율화 노력을 한다면 대학등록금의 인상 요인이 줄어들 가능성도 있다.

Ⅵ. 향후 전망 및 일정

현재 국립대학 법인화법은 입법 예고(2007. 3. 9~29)를 끝마치고 규제심사, 법제심사를 거칠 계획이다. 정해진 일정대로라면 금년 4월 중으로 국회에 법안으로 제출할 수 있을 것이다. 그 이후는 국회의 일정에 따라 공청회 등의 의견 수렴 절차를 거치고 교육위와 법사위 심사도 거쳐 상반기 중 법안 통과가 가능할 것으로 전망하고 있다.

국립대학 법인화 정책은 국립대학을 민영화하는 정책이기보다는 국립대학의 자율성 신장을 통해 국립대학의 경쟁력 강화에 초점을 두고 있는 것이다. 교육인적자원부는 국립대학 관계자들에 대한 설득과 협조를 통해 국립대학이 세계적인 대학으로 발전할 수 있는 기반을 조성하기 위해 최선의 노력을 다할 것이다. **대학**

관찰신

서울대학교 사범대학 영어과를 졸업하고 동 대학원에서 행정학 석사학위를 취득하였다. 경희대학교 대학원에서 행정학 박사과정을 수학하였고 아이오와대학교 대학원에서 고등교육을 전공하였다. 문교부 정화담당관실, 교육시설국 외자사업과, 사회국제교육국 교육협력과, 교육부 사회국제교육국 재외동포교육과장, 교육부 학술연구지원국 대학지원과장, 충청북도교육청 부교육감, 전남대학교 사무국장, 재정경제부 경제정책심의관 등을 거쳐 현재 교육인적자원부 대학혁신추진단장으로 재임 중이다.