

독일의 대학 자율 강화 움직임

김 병 주 | 한국대학교육협의회 책임연구원

I. 머리말

지난 5월 9일 독일 연방각료회의는 고등교육에 관한 연방법인 고등교육기본법(Hochschulrahmengesetz, HRG) 폐지를 추진하는 결정을 내렸다¹⁾. 연방정부는 대학에서의 교육과 연구에 관한 권한을 개별 주(州)와 대학에 대폭 이양하는 조치를 단행하는 등 그간의 대학 평준화정책에 일대 혁신을 예고하고 있다. 이러한 결정에 즈음하여 연방교육연구부(BMBF) 장관 아네테 샤판(Annette Schavan)은 다음과 같이 설명하였다

“고등교육기본법의 폐지는 대학을 위한 자율과 자율 정책의 표현이다. 고등교육기본법의 폐지와 함께 우리는 대학을 국가의 세세한 조종으로부터 벗어나게 하고, 동시에 우수대학 육성정책이나 고등교육협약 등의 예에서 보는 바와 같이 대학에 더 많은 자체적인 운영의 재량권과 새로운 운영 내용들을 허용할 것이다.”(BMBF 보도자료, 2007. 5. 9)²⁾.

한편 지난 7월 3일 프랑스의 신임 사르코지 정부도 대학교육 강화를 주요 내용으로 하는 국정운영방안을 발표하였다. 사르코지는 대학개혁과 관련된 사안임에도 불구하고 발레리 페크레스 교육부장관 대신 프랑수아 피용 총리에게 이를 맡겼을 정도로 대학개혁과제를 심각하게 다루고 있다. 사르코지는 현재 획일화된 국립대학 시스템을 각 대학에 대한 자율성 확대 및 대학총장 권한의 증대를 통하여 대학을 특성화시키고 경쟁을 유도하겠다는 것이다(중앙일보, 2007. 7. 5; 동년 7. 11). 사르코지 정부는 프랑스 대학의 국제경쟁력 저하 요인을 지나친 국가 개입과 고등교육 평준화정책의 산물로 본다. 개혁의 골자는 예산 편성·집행, 학생 선발, 교직원 채용, 교육과정 운영 등에서 대학의 재량권을 확대하고, 이러한 개혁 추진을 위하여 2012년까지 50억 유로를 투자한다는 내용이다(조선

1) 시행일자에 관하여 폐지 법률안은 제2조 16항 1호 내지 3호의 경우는 2007. 4. 18.이고, 나머지 조항은 2008. 10. 1.로 예정하고 있다(Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes, HRGAG).

2) 보도자료의 헤드라인이 상징적이다 : “대학에 더 많은 자율을(Mehr Autonomie für die Hochschulen)”

일보, 2007. 7. 6). 영국의 신임 총리 고든 브라운은 좌파 노동당 소속이면서도 대학개혁의 일환으로 자율과 경쟁을 외치고 있어 앞으로 귀추가 주목된다.

최근 유럽 여러 나라들의 이같은 움직임은 그동안 기회 균등을 보장하기 위한 사회국가적 배경하에 대학교육이 획일적으로 하향 평준화되었으며, 전반적으로 관료적 비효율과 무자극, 무경쟁으로 인하여 국제경쟁력이 미국이나 북구, 심지어 아시아권 국가에도 뒤지는 현실에 대한 반성에서 나온 것으로 볼 수 있다. 여기서 우리가 유념해야 할 점은 이러한 자율과 경쟁, 탈 규제화정책이 도입되었다고 해서, 우리와 바로 비교할 수 있을 정도로 달라졌다고 오인해서는 곤란하다는 것이다. 그곳에는 여전히 공교육 이념이 지배적이고, 대학은 연구와 교육만 담당해야 한다는 좁은 의미의 대학관(大學觀)이 받아들여지고 있는 것으로 보아야 하며, 이와 같은 정부의 각종 개혁 드라이브에 대하여 학생과 교수를 중심으로 광범위한 반대 세력이 형성되어 있어 그 추진에 상당한 어려움이 있을 것이라는 사실을 인식하고 상황 전개를 바라보아야 할 것이다(조상식, 2007, p. 76f; 한우창, 2007; 박명준, 2007).

여기서 소개하려고 하는 독일의 경우, 전기한 고등교육기본법 폐지 추진 이전인 좌파 사민당/녹색당 정권 때부터 신자유주의(강태중, 2004, p. 51ff) 내지 우파적인 고등교육개혁

정책을 이미 실행에 옮기고 있었다(전경숙, 2006, p. 90ff; 손승남, 2005, p. 79ff; 정우성, 2004, p. 40ff). 대학평가제도의 정착, 엘리트 대학 지원사업, 학생 선발시 개별 대학의 역할 확대, 주니어 교수제 도입 등이 그 대표적인 정책 사례들이다. 이와 같은 사례 분석은 대학에 대한 정부 규제가 최근 많이 개선되었음에도 불구하고 규제적 분위기가 여전히 우리나라의 대학 문제 해결에 상당한 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

II. 대학 자율의 개념과 한계

대학 자율이란 국가가 정한 법률의 규정에 따라 대학을 운영하되 그 구체적인 운영의 방법과 절차는 대학의 자유의사에 맡겨야 한다는 것이다(김형근, 1993, p. 60). 대학의 자율과 자치에 대하여 개념적으로 구별하기도 하는데³⁾, 적어도 어의적(語義的) 차이는 크지 않으므로 관련 헌법 규정⁴⁾ 해석상의 맥락적(脈絡的) 의미를 고려하여, 대학의 자율성 개념을 이와 같이 이해하는 것은 무난하다고 본다⁵⁾. 따라서 대학의 자율성 보장은 학문과 예술의 자유(제22조)를 바탕으로 한 문화 창달 목적 달성을 위하여 법률이 정한 범위 안에서 그 자율적 운영이 제도적으로 보장되는 수단으로 이해할 수 있는 것이다.

대학의 자율적 운영 대상 범위에 관하여, 헌

3) 대학 자치는 좀 더 넓은 개념으로서, 대학의 자유로운 창조적 학문 활동을 위하여 대학 외부의 공권력이나 설치·관리자 기타 사회적 제세력에 의한 간섭을 배제하고 대학 스스로 운영의 준칙을 정하여 대학을 자주적으로 운영하는 것을 의미하는 것으로 구별하기도 한다(김형근, 1993, p. 60).

4) “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”(제31조 제4항)

5) 허종렬 교수는 대학의 자유와 자치를 포괄하는 말로 대학의 자율성을 이해하면서, 헌법재판소의 판례에 터잡아, 대학의 자율성은 “대학에 대한 공권력 등 외부세력의 간섭을 배제하고 대학인 자신이 대학을 자주적으로 운영할 수 있는 대학의 자유와 그 제도 보장을 의미하는 개념”이라고 한다(허종렬, 2004, p. 325).

법재판소는 “대학시설의 관리·운영만이 아니라 전반적인 것이어야 하므로 연구와 교육의 내용, 그 방법과 대상, 교과과정의 편성, 학생의 선발과 전형, 특히 교원의 임면에 관한 사항”도 이에 속한다고 한다(헌재 2006. 4. 27. 2005헌마1119; 헌재 1998. 7. 16. 96헌바33)⁶⁾.

그런데 대학의 자율성 보장은 교육목적의 달성을 위하여 당연히 중요하지만, 다른 한편으로는 국가수준의 거시적 교육정책과도 조화를 이루어야 하기 때문에 헌법은 이를 법률 유보에 의하여 제한하고 있다. 우리 헌법은 대학 자율을 비롯한 교육제도에 관한 기본적 사항을 국회가 제정하는 법률에 근거하게 함으로써, 교육이 행정기관의 부당한 간섭에 의하여 침해되는 일이 없도록 하는 이른바 교육제도 법률주의를 선언하고 있는 것이다(허영, 2005, p. 434)⁷⁾.

교육을 받을 권리나 대학의 자율성 보장은 기본권 주체 스스로의 노력만으로는 불가능하기 때문에 그 실효적 보장을 위해서는 국가의 행정적·재정적 지원이 불가결한 전제가 된다. 국가공동체가 필요로 하는 인력 양성과 연구결과물이 경제 발전과 공동체 유지의 기초

가 되므로, 그 수혜자인 사회 내지 국가는 대학이 교육과 연구 그리고 사회봉사라는 본질적 기능을 원활하게 수행할 수 있도록 지원해야 한다는 것이다. 따라서 대학 자율을 강조한다는 것은 대학의 국가로부터의 독립이나 단절을 의미하는 것이 아니고, 법제도적 수권 및 재정 지원의 바탕 위에서 대학마다 그 지역 여건이나 특성에 걸맞은 자율적 운영을 통하여 최대의 효과를 얻게 되며, 그 결과 대학 간 경쟁을 통한 동반 성장이 가능해진다는 것이다.

홀볼트적 관점에서 보면, 독일에서 대학평가제 도입이나 학생 선발에서 대학의 역할 강화, 엘리트 대학 육성 등의 정책은 정부가 돈으로 대학을 조종할 수 있는 여지가 없지 않으므로 대학 자율화 정책과는 거리가 있는 것으로 간주할 수 있다. 그러나 기본법(Grundgesetz, GG)과 연방 및 개별 주(州)의 각종 법률이 정한 범위 안에서 국가의 재정 지원을 전제로 하여, 대학들이 상당한 재량권을 부여받아 자율적으로 운영하게 하고 그 결과에 대한 책임을 묻는 정책은, 다소 제한적이기는 하지만 대학 자율화의 큰 흐름으로 분류해도 무방하다고 볼 것이다.

6) “헌법 제22조 제1항에서 규정한 학문의 자유 등의 보호는 개인의 인권으로서의 학문의 자유뿐만 아니라 특히 대학에서 학문 연구의 자유·연구활동의 자유·교수의 자유 등도 보장하는 취지이다. 이와 같은 대학에서의 학문의 자유에 대한 보장을 담보하기 위하여는 대학의 자율성이 보장되어야 한다. 헌법 제31조 제4항도 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”고 규정하여 교육의 자주성·대학의 자율성을 보장하고 있는데, 이는 대학에 대한 공권력 등 외부 세력의 간섭을 배제하고 대학구성원 자신이 대학을 자주적으로 운영할 수 있도록 함으로써 대학인으로 하여금 연구와 교육을 자유롭게 하여 진리탐구와 지도적 인격의 도야(陶冶)라는 대학의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하기 위한 것이며, 교육의 자주성이나 대학의 자율성은 헌법 제22조 제1항이 보장하고 있는 학문의 자유의 확실한 보장수단으로 꼭 필요한 것으로서 이는 대학에게 부여된 헌법상의 기본권이다. 여기서 대학의 자율은 대학시설의 관리·운영만이 아니라 전반적인 것이어야 하므로 연구와 교육의 내용, 그 방법과 대상, 교과과정의 편성, 학생의 선발과 전형 및 특히 교원의 임면에 관한 사항도 자율의 범위에 속한다.”

7) 법률로 정하여야 할 기본적인 내용은 학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항 등이다(제31조 제6항). 이를 위하여 교육기본법, 고등교육법, 사립학교법, 교육세법, 지방교육자치에 관한 법률, 교육공무원법, 교원지위향상을 위한 특별법, 영재교육진흥법 등이 제정되었다.

Ⅲ. 독일 대학의 자율화 동향

앞에서도 일부 언급한 바와 같이, 21세기 진입을 앞두고 독일 대학가에는 고등교육의 효율성에 관한 수많은 개혁 논의가 있었다(Rüttgers, 1999; 2000). 1990년 동·서독의 통일, 나아가 유럽의 통합과정에서 교육 부분의 조정과 통합을 위한 노력, 그리고 동시에 전세계적인 지식기반사회로의 전이(von einer Industrie-zu einer Wissensgesellschaft) 추세에 상응하는 대학 시스템을 갖추고 21세기에 대비하고 있는지에 대한 진지한 반성이 뒤따랐고, 그 결과 다양한 개혁 조치가 추진되었다(조상식, 2007, p. 77f; 이시우, 2005, pp. 2~4). 대학평가 도입, 등록금 징수 등의 조치도 대학 자율화에 관계되지만, 여기서는 보다 중요한 것으로 보이는 대학입학제

도의 개혁, 엘리트 대학 육성, 재단형 대학의 설립·전환, 고등교육기본법 폐지 등의 문제에 관해서만 상론한다.

1. 대학입학제도의 개혁

독일에서 대학 자율은 학문 연구와 교육에서 통용되는 이념일지 모르지만, 학생선발에서 대학은 상대적으로 수동적 지위에 머문다고 보는 것이 일반적이다.

독일 대학이 학생선발에서 주도적이지 못한 점에 대하여 독일대학총장협회(HRK)는 꾸준히 그 문제점을 지적해왔는데, 대학이 자체적인 내부 절차를 거쳐 자신이 교육하는 학생을 선발함으로써 수학기간을 줄이고, 전공 부적응에 따른 중도탈락률을 감소시킬 수 있다는 것이다⁸⁾.

〈표 1〉 독일 대학 수(유형별, 설립별)

(단위 : 교)

구분	종합대학	전문대학	미술/음악대학	계
국립	88	99	46	233
사립	13	50	2	65
총립	15	18	9	42
계	116	167	57	340

※ 2007. 3. 23. 기준

※ 출처 : <http://www.hochschulkompass.de/>

〈표 2〉 독일 대학생 수(유형별, 설립별)

(단위 : 명)

구분	종합대학	전문대학	미술/음악대학	계
국립	1,344,825	461,914	32,071	1,838,810
사립	6,775	39,184	347	46,306
총립	6,890	17,160	839	24,895
계	1,358,490	518,258	33,257	1,910,011

※ 2007. 3. 23. 기준

※ 출처 : <http://www.hochschulkompass.de/>

8) 우리나라의 대교협과 유사한 독일 대학총장협회(Hochschulrektorenkonferenz, HRK)의 다섯 가지 현안 과제 중의 하나가 대학의 학생선발권 확대이다.

2004년 1월 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg)의 주지사 에르빈 토이펠(Erwin Teufel)이 엘리트 대학을 지향하는 11가지 테제(These)를 제시하였는데, 그 일곱 번째에서 “대학은 학생을 스스로 선발할 수 있어야 한다”고 주장하였다. 아울러 2004년 학술평의회(Wissenschaftsrat, WR)도 대학의 학생 선발권 확대 취지의 권고안을 발표한 바 있다⁹⁾.

유럽 통합과 볼로냐 프로세스와 같이 국제적으로 각종 제도의 융합 내지 수렴(收斂, convergence) 현상에서 보듯이, 독일의 대입 제도에서도 대학의 역할이 점차 강조되는 등 개혁의 필요성이 다양하게 제기된 결과 2004년에 고등교육기본법의 제7차 개정(7. HRG-Änderungsgesetz)¹⁰⁾을 보게 되었다.

독일에서는 아비투어시험을 통하여 대학입학자격을 획득한 학생은 원칙적으로 누구든지 어느 대학에나 지원할 수 있으므로, 대학에 자체 선발기구를 둘 이유가 없었다. 아비투어시험 합격자는 지원 대학에 김나지움 제2단계의 기본과목 성적과 심화과목 성적 그리고 아비투어시험 성적이 기재된 서류를 제출하면, 나머지는 국가가 알아서 배정해 주는 방식이었다.

종래에는 특별한 결격 사유가 없는 한 지원자는 누구나 대학에 입학할 수 있었다. 그러나 대학이 대중화되고(〈표 1〉, 〈표 2〉 참조), 지원자의 급증 및 전공별 쏠림 현상이 나타나면서

입학 제한이 불가피해졌다. 이에 대한 대책으로 등장한 것이 ‘대학입학정원 중앙관리센터’(die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen, ZVS, ‘중앙관리센터’로 약칭)의 설립이다. 중앙관리센터는 입학제한전공(Numerus Clausus, NC)을 미리 결정하고 이들 전공에 대한 학생의 선발기준도 설정한다. 지원 경쟁이 심하여 입학이 제한되는 전공으로는 통상적으로 의학, 치의학, 수의학, 심리학, 약학, 생물학 등이 포함된다¹¹⁾. 아비투어 합격자가 이와 같이 입학이 제한되는 전공을 지원하려면, 대학이 아닌 중앙관리센터에 원서를 제출해야 한다. 우선 배정을 받으려면 역시 성적이 좋아야 한다. 지원자 중에서 선발하여 특정 대학 특정 학과에 입학할 것을 결정하면, 해당 대학은 그 학생을 받아주어야 한다.

중앙관리센터의 설립 목적은 지원자들에게 독일의 모든 대학에 대해 동등한 입학허가 기회를 부여하는 데 있다. 물론 지원자들이 여러 대학에 중복 지원함으로써 야기되는 대학 행정업무의 불필요한 부담을 완화시키는 목적도 있다. 대학에서 입학허가 인원이 정해져 있는 전공들을 위한 입학허가 업무는 중앙관리센터에 넘겨지도록 하여, 여기서 배분 절차(Verteilungsverfahren) 및 선발 절차(Auswahlverfahren)를 통하여 개별 지원자에게 입학허가를 결정한다(HRG 제 31조, 제32조)¹²⁾. 반면 가능한 입학허가 인원

9) WR, Empfehlungen zur Reform des Hochschulzugangs, Drs. 5920/04, Berlin, 30. Januar 2004. 이 권고안에 따르면, 당시 절반 이상의 대학신입생들이 전공에 대한 충분한 정보를 접하지 못했고, 절반에 달하는 대학들은 ‘집주소로부터의 거리(Nahe zum Heimort)’와 같은 전공과 무관한 기준에 따라 학생을 선발하고 있으며, 학업 중단율이 25%에 달했는데 그것도 대다수는 고학년이라는 사실 등을 적시하면서, 대학이 적극적으로 학생선발에 참여함으로써 이러한 문제점을 해소할 수 있을 것이라고 하였다.

10) Siebtes Gesetz zur Änderung des Hochschulgesetzes vom 28. August 2004.

11) 2007년 여름학기의 경우는 생물학, 의학, 약학, 심리학, 치의학 등이었고, 2006/2007년 겨울학기에는 여기에 수의학이 포함되어 있었다(http://www.zvs.de/Service/Download/Downl_NC.htm 참조).

12) 중앙관리센터에서 첫 번째 전공학기에 배정되는 학생 수(노르트라인 베스트팔렌주의 주(州) 입학제한 전공(LandesNC-Studiengänge은 제외)는 연간 39,000명 수준이다(<http://www.bmbf.de/>).



대한 조사나 사실 관계 확인은 대학과 당해 대학 소관 국가기관이 담당하게 하고 있다. 중앙관리 센터는 개별 지원자가 제출한 자료를 바탕으로 그들이 지원한 학과 및 대학의 요구에 어느 지원자가 적합한지를 심사한다. 이때 아비투어 성적, 대기기간, 선발 면담 결과 등을 기초로 하고 지원자의 지역 희망 등을 고려하여 입학허가 여부를 결정한다.

일반 선발 절차에 따라야 하는 정원의 일부 분은 다음과 같은 지원자 그룹에서 우선적으로 배정된다. 유럽연합에 속하지 않는 외국인, 두 번째 전공 지원자, 사회적 약자 등이 여기에 속한다. 그리고 나머지는 2004년도의 경우, 아비투어 성적 평점 우수자 51%, 아비투어와 입학지원 사이의 대기기간 25%, 대학의 자체 선발 결과 24% 등의 비율로 학생선발 절차가 진행되었다. 대학의 자체 선발 절차에서는 아비투어 성적 평점, 선발 면담, 직업적 성 또는 이들 세 가지 기준을 다양하게 조합한 기준에 따라 입학 여부가 결정되었다(KMK, 2006).

전술한 바와 같이 2004년 고등교육기본법 제7차 개정법을 통하여 연방 차원의 입학허가 제한을 받는 전공에서 학적 배분 방식이 새롭게 조정되었다. 그러한 개혁 목표는 대학의 학생선발권을 더 강화하고, 특히 학업 중도탈락자 수를 줄여보자는 것이다. 그리하여 2005/2006년 겨울학기부터는 지원자 배정/선발 비율이 아비투어 평점 20%, 아비투어와 입학지원까지의 대기기간 20%, 대학의 자체 선발 절차에 따른 결과 60%로 크게 달라졌다. 여기서 대학의 자체 선발 절차에 따를 경우, 그 기준은 아비투어 평균 평점, 아비투어 개별 과목 성적의 가중치, 전공에 특유한 학업능력 테스트 결과, 직업교육의 종류나 실무 경력, 선발면담 결과, 또는 이들 기준의 조합 등이 된다. 주법은 더 상세한 기준을 규정할 수 있으며 대학으로

하여금 선발 절차를 위한 상세한 규정을 만들게 할 수도 있다(KMK, 2006).

2. 엘리트대학 육성

전통적으로 평준화를 지향하던 독일 대학사회에 전세기 말부터 많은 변화가 있었지만, 매우 상징적이고 직접적인 조치는 2004년 사민당 정권 당시부터 시작된 우수대학지원정책(Exzellenzinitiative zur Förderung der Hochschulen)이 아닐까 싶다. 우리나라 BK21 정책에 견줄 수 있는 것으로 선택과 집중 방식에 따라 한정된 재원을 일부 우수 대학에 집중 지원함으로써 전체 대학 내 및 대학 간 경쟁을 유도하는 것이다. 이를 위하여 19억 유로의 예산을 책정하였는데, 이 중 75%를 연방이 부담하기로 하여 추진 중이다. 이 정책은 총선 이후 대연정(Grosse Koalition) 체제가 되었고, 연방 교육부장관을 기민당 소속 사판(Schavan)이 차지하면서 더욱 탄력이 붙게 되었다. 재정 부담에 힘겨워하고 있는 대학들로서는 막대한 지원금을 확보하기 위하여 적극적으로 자기 대학의 발전방안을 강구하지 않을 수 없게 되므로, 대학의 자율화에 기여하는 결과가 될 수밖에 없는 정책이라고 보는 것이다.

이 정책은 다음과 같이 크게 3가지 유형으로 나누어 살펴볼 수 있다.

- 1) 대학원(Graduiertenschulen) 지원
 - 40개 대학원을 선정하여 학교당 매년 1백만 유로 지원
- 2) 우수 연구클러스터(Exzellenzclustern) 지원
 - 30개 우수 연구클러스터를 선정하여, 클러스터당 매년 650만 유로, 도합 1억 9,500만 유로 지원

3) 첨단 연구대학 구축 미래 구상

(Zukunftskonzepten zum Ausbau universitärer Spitzenforschung)

- 10개 첨단 연구대학으로서 적어도 하나 이상의 대학원 및 우수 연구클러스터 그리고 세계적 수준의 종합전략을 제시한 대학이라야 하며, 매년 2억 1,000유로 지원

선정 절차는 독일연구지원처(Deutsche Forschungsgemeinschaft, DFG)와 학술평의회(Wissenschaftsrat, WR) 추천 전문가로 구성된 공동위원회에서 진행된다. 우수대학 지원정책은 이미 지난 2006년에 1차 선정대학이 발표되었고, 2007년 10월이면 2차 선정대학이 발표될 예정이다.

물론 엘리트대학 육성방안에 대해서도 저항이 만만치 않다. 연방정부와 주정부 그리고 대학 간의 이해관계 내지 견해 차이가 적지 않다. 반대론자들의 기본적인 생각은 교육의 기회균등이 무너질 수 있으며, 연방정부의 만성적 재정적자를 더욱 심화시킨다는 것이다(조상식, 2007, p. 79). 또 대학의 자구노력과 재정지원이 연계된다는 점에서 대학이 국가 고등교육정책에 종속 내지 조종당한다는 비판도 피할 수 없다.

3. 재단형 대학의 설립/전환

재단형(財團型) 대학(Stiftungshochschule)의 설립이나 전환 허용도 독일 대학 자율화 움직임의 상징이다. 고등교육기본법(HRG)은 독

일 대학의 법적 성격에 관해서 공법상의 사단(社團)(Körperschaften des öffentlichen Rechts)임과 동시에 국가시설(Staatliche Einrichtung)이라고 규정하고 있었다. 그런데 1998년 8월 20일 대학개혁의 일환으로 동법 조문을 개정하였는데, 제1문에서 “대학은 ‘통상적으로 in der Regel’ 공법상 사단이며 동시에 국가 시설이다”라고 하면서, 다시 “대학은 다른 법적 형태로도 설립될 수 있다”는 제2문 규정을 추가한 것이다(동법 제58조 제1항). 그리하여 다른 법적 형태의 대학인 재단형 대학을 설립할 수 있게 하였는데, 이와 같은 법 개정에 터잡아 2002년 니더작센(Niedersachsen)주가 주대학법(Niedersaechsisches Hochschulgesetz, NHG)을 제정함으로써¹³⁾ 재단법인 형태로 대학을 설립하거나 기존의 대학을 재단법인 형태로 전환할 수 있는 주 차원의 법적 근거를 만들었다. 이와 같은 NHG를 근거로 하여, 2003년부터 니더작센주의 괴팅겐(Göttingen), 뤼데부르크(Lüneburg), 힐데스하임(Hildesheim), 하노버(Hannover), 오스나부뤼크(Osnabrück) 대학 등이 재단형으로 전환하였고, 다른 주에서도 관심을 갖고 있는 것으로 알려지고 있다(조상식, 2007, p. 84)

새로운 형식의 재단형 대학은 법적으로 국가로부터 독립된 기관이므로 관청이 아니고, 교직원도 재단형 대학 소속원일뿐 공무원이 아니다. 대학은 각종 의사결정과정에서 재단이사회(Stiftungsrat)를 중심으로 자율적으로 결정하고, 국가의 규제에서 벗어나 자유롭게 기금을 확보할 수 있으며 예산도 신축적으로 운용할 수 있게 된다. 전반적으로 대학에 대한 물적 재

13) 동법 제4장은 법적 주체가 공법상 재단법인인 대학(Hochschulen in Trägerschaft von rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts)이라는 제하(題下)에 제55조 내지 제63조까지 재단형 대학 설립의 근거 규정을 두었다. 마지막 개정은 2007년 2월 26일이다.

산권의 주체가 국가에서 재단으로 바뀌고, 구성원의 법적 지위가 달라지며 대학에 대한 국가의 행정적 관여도 달라지게 되지만, 그렇다고 그것이 민영화화를 의미하는 것은 아니다. 주정부는 대학의 연구 및 교육에 대한 감독권과 책임이 있으며, 대학 운영에 필요한 재원은 조세를 통하여 충당되므로 국가 개입의 여지는 여전히 상존한다(이시우, 2005, p. 9ff; 조상식, 2007, p. 84).

4. 고등교육기본법 폐지

2007년 5월 9일 연방정부가 발표한 고등교육기본법(HRG)의 폐지 결정은 2006년 연방제도 개혁(Föderalismusreform)의 일환으로 연방의 입법권과 관련된 기본법(GG) 제75조를 삭제하면서, 그 후속 조치를 연방정부가 추진하고 있다. 연방제도를 택하고 있는 독일에서 주민의 복지와 관련된 사항들은 사실 개별 지역의 실정에 정통하고 재정자립도가 주마다 많은 차이가 나며 이해관계가 상이한 주정부의 권한에 속하게 하는 것이므로 연방법인 고등교육기본법을 폐지하는 것이 어찌면 당연한 것일지도 모른다. 사실 그동안에도 이 법의 상당 부분은 기회가 있을 때마다 삭제되고 기능이 축소되는 모습을 보여주고 있었다.

연방법의 폐지로 인한 공백은 주법의 정비를 통하여 제도 운영상의 공백은 최소화되며, 결국 연방정부의 권한이 주정부로 넘겨진 셈에 불과하다는 평가도 할 수 있겠으나, 다른 각도에서 보면 그 과정에서 대학의 자율적 운영이 강화되는 것은 당연한 귀결이다.

5. 기타

독일에서 대학평가제도가 정착되어가고 있는 것도 주목할 만하다. 대학총장협회(HRK)

와 대학평가인증위원회(Akkreditierungsrat, AR)를 통한 시스템 평가 활동(김병주a, 2005, p. 44ff), 심지어 대학발전센터(Centrum für Hochschulentwicklung, CHE)가 주도하는 순위 평가도 대학의 자율적 경쟁을 유도하는 데 상당한 기여를 하고 있는 것으로 보인다.

등록금 징수 조치도 소수당과 학생들의 지속적 반대에도 불구하고 2005년 연방헌법재판소의 결정(BVerfG, 2 BvF 1/03 vom 26. 1. 2005; 김병주, 2005)과 경기 침체에 따른 재정난으로 힘겨워하고 있는 주정부의 적극적인 입법 추진에 힘입어 무리 없이 진행되고 있는 것으로 보이며(전경숙, 2006, p. 90ff), 이것도 대학의 자율적 운영에 많은 영향을 미치게 된다.

IV. 시사점

독일에서 대학 운영을 자율화하는 방향으로의 개혁 움직임은 우리에게 많은 것을 시사해 준다. 그 가운데서 우리의 대학 제도 개혁을 위하여 참고할 만한 것을 간추리면 다음과 같다.

첫째, 독일의 제도 개혁 과정은 고등교육의 경쟁력 확보를 위해서는 재정적 토대가 결정적으로 중요하다는 사실을 새삼스럽게 일깨워 준다. 하버드대학이 성장과정에서 독일 대학을 모델로 했다고 하지만, 오늘날 상황이 역전된 것은 결국 막강한 자금력을 바탕으로 인제와 시설을 최고 수준으로 확보함으로써 따라잡기 힘들 만큼의 경쟁력을 확보하게 되었기 때문이다. 우리 대학이 현재와 같은 열악한 재정 여건을 획기적 수준으로 개선하지 못한다면, 대학마다 펼쳐 보이는 화려한 미래 비전은 신기루에 다름 아닌 것이 될 수밖에 없다.

둘째, 국가 주도의 국립대학 체제의 경직성이 대학의 효율적 운영에 장애가 된다는 비판은 우리나라의 상황에도 그대로 타당하다. 학령 자원


의 자연 감소, 진학률 82% 수준에도 불구하고 미충원을 염려해야 하는 공급 과잉이 문제되는 위기 상황에서도 우리 대학은 복잡한 규제 장치로 무장한 중앙정부의 지시만 기다리는 상황이 여전히 계속되고 있다. 독일에서 기본법과 고등교육기본법에 법적 근거를 두고 사립대학제도 운용을 통하여 변화를 시도했지만 여의치 못하자 재단형 대학의 도입을 단행한 사실은 법인화를 추진하고 있는 우리 국립대학 문제 해결을 위하여 무엇이 중요한 것인지를 시사해준다.

셋째, 사회연대성을 이념적 배경으로 한 교육 평준화 정책의 한계를 볼 수 있다. 인류 역사에서 성장과 발전의 동력은 결국 개인의 창의성을 인정하고 이를 적극 지원하는 것이었다. 사람이건 대학이건 능력에 있어서 실제로 차이가 있다는 사실과 이들이 당위적으로 차별받지 말아야 한다는 사실을 혼동하는 오류를 범해서는 곤란하다. 바덴-뷔르템베르크 주지사 토이펠의 주장과 같이, 독일의 대학들은 그 수준에 있어서 결코 동일하지 않다는 점을 직시할 필요가 있다.

넷째, 반대로 대학 자율화의 결과로 등장하게 되는 선택과 집중, 경쟁을 바탕으로 하는 신자유주의 정책의 반작용에 대한 이해도 확실히 해야 한다. 교수 개인이건, 특정 학과나 전공이건, 대학 전체이건 간에 관계 없이 사람들은 타자로부터의 평가에 상응하게 행동 양식을 바꾸어가기 마련이다. 자신의 본래적 목표 달성을 위한 자유롭고 신축적인 사고 패턴은 타자를 의식하거나 평가지표를 본 순간 그 틀에 맞추고 안주하려 한다. 평가가 가지는 본질적 속성으로 인하여 장기적 연구과제나 획기적이고 창의적인 아이디어는 자취를 감추게 된다. 평준화론자들이 그토록 소리높여 주장하는 논리의 배경이 여기에 있다.

V. 맺음말

법적 규제 장치가 지나치다는 독일 대학의 상황을 두고, 20세기 말미에 전 하이델베르크대 총장 위르겐 지프케(Jürgen Siebke)는 “행정은 가능할지 몰라도 경영은 어렵다”는 진단을 내린 바 있다. 독일 대학의 유연성 신장을 통하여 창의적인 대학 발전을 도모할 여지가 많다는 지적으로, 탁견이 아닐 수 없다. 법과 규제가 성하면 사람들은 회피적이고 소극적으로 행동한다. 개인의 인격을 존중하고 능력을 인정해주면, 스러져가던 힘이 솟아나고 사장되었던 잠재능력이 되살아나기도 한다. 대학의 교육과정이 나라에서 정해지고, 특별히 잘 가르치지 않아도 해고되지 않으며 탁월한 연구성과가 나와도 별다른 반대급부가 주어지지 않는 상황에서 구성원들은 남보다 더 열심히 움직일 이유가 없다. 반면, 개인 간 대학 간 경쟁이 벌어지는 상황에서는 소수의 승자와 다수의 패자가 발생한다. 그중에서도 누적적 패자는 스스로를 패배자로 낙인찍어, 중당에는 그 사회의 해결하기 어려운 부담으로 남게 된다. 자율화의 도양을 바탕으로 하여 경쟁에 뛰어든 주자는 어떻게 하면 더 잘 될 수 있을지 고심하기 보다는 경쟁의 룰이 뭔지를 파악하고 거기에 자신을 맞추기 위하여 진력한다.

대학 자율화와 조정·통합을 위한 규제라는 양극단 사이에서 교육 문제 해결의 이상적인 균형점을 찾는 것은 정치의 또다른 몫이다. 독일의 입법자와 교육행정가들은 변화의 격랑을 맞아 어느 수준에서 그 접점을 찾을 수 있을지 고민이 적지 않은 듯 싶다. 



참고 문헌

- 강대중(2007). 대학 자율에 대한 두 가지 오해. **국정브리핑**, 2007. 4. 26.
- 강대중(2004). 고등교육 개혁의 신자유주의적 속성 고찰. **한국교육문제연구소 논문집** 19, pp. 41-57.
- 김병주(2005). 독일 대학의 등록금 징수 관련 논쟁. **한국대학신문**, 2005. 2. 28.
- 김병주(2005a). 대학평가의 법적 문제. **교육법학연구(대한교육법학회)** 17(1), pp. 31-54.
- 김형근(1993). 대학제도의 개혁에 관한 법적 연구. 박사학위논문. 명지대학교.
- 박명준(2007). 유럽이 우향우 하고 있다고?. **프레시안**.
- 손승남(2005). 독일 대학교육의 개혁. **대학교육**, 2005. 1/2월호, pp. 79-86.
- 신현직(2003). **교육법과 교육기본권**. 청년사.
- 이시우(2005). 독일 대학법상의 대학구성원 참여제도. **비교교육법 연구포럼(제2회)**, 2005. 5. 14) 발제원고, pp. 1-44.
- 윤정일/조석훈(1991). **교육법의 기본원리와 구조에 관한 법철학적 분석연구**. 서울대학교 사범대학.
- 진경숙(2005). 독일의 대학경쟁력 향상을 위한 정부의 재정지원 방안. **대학교육**, 2005. 11/12월호, pp. 51-59.
- 진경숙(2006). 독일 대학 등록금 제도와 징수 모델. **대학교육**, 2006. 11/12월호, pp. 90-101.
- 정유성(2004). 독일 대학개혁의 비틀거림. **대학교육**, 2004. 7/8월호, pp. 40-47.
- 조상식(2007). 독일 국립대학의 운영방식과 한국의 국립대학법인화 방안에 주는 시사점. **대학교육법학회 학술발표회 주제발표문**, pp. 75-97.
- 한우창(2007). 독일도 한국 평준화 교육 주목. **국정브리핑**, 2007. 4. 5.
- 허영(2005). **한국헌법론**. 박영사.
- 허종렬(2004). 헌법상 사학법인의 자주성과 사립대학의 자율성 법리 연구. **교육법학연구(대한교육법학회)** 16(2), pp. 313-338.
- 황승연(1999). 독일 대학교육의 변화와 개혁. **대학교육**, 1999. 5/6월호, pp. 30-34.
- Siebke, Jürgen(1999): 대학의 새로운 관리 - 하이델베르크대학의 현황. **대학교육**, 1999. 5/6월호, pp. 35-39.
- KMK (2006): **Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 2004**, Bonn.
- Reich, Andreas (2002): **Hochschulrahmengesetz Kommentar**, 8. Auflage.
- Rüttgers, Jürgen/김병주 역(1999/2000): 21세기의 대학, **대학교육** 1999. 11/12월호; 2000. 1/2월호
- Wissenschaftsrat(2004): **Empfehlungen zur Reform des Hochschulzugangs**, Berlin, 30. Januar 2004.
<http://www.blk-info.de/>
<http://www.bmbf.de/>
<http://www.his.de/>
<http://www.hrk.de/de/home/home.php>
<http://www.kmk.org/index0.htm>
<http://www.studienwahl.de/index.aspx>
<http://www.wissenschaftsrat.de/>
<http://www.zvs.de/>