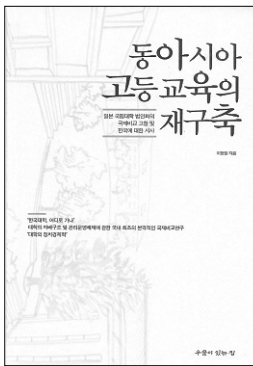


동아시아 고등교육의 재구축

-일본 국립대학 법인화의 국제비교 고찰 및 한국에 대한 시사

이향철 | 광운대학교 동북아대학 교수
「동아시아 고등교육의 재구축」 저자



I. 문제의 소재

한국 교육관련 연구자들의 관심은 주로 초·중등 교육과정에 집중되어 대학제도나 대학사 등 고등교육 전반에 대해서는 상대적으로 소홀히 다루고 있는 느낌이다. 특히, 대학

과 국가·사회와의 관계나 대학의 지배구조, 재정재무, 경영관리와 같은 인접학문과 겹치는 분야의 전문연구자는 관견(管見)하는 한 거의 찾아볼 수 없다. 이는 오랫동안 한국대학이 사립대학을 포함하여 정부조직의 일부나 그것을 보완하는 장치로 자리매김 되어 국가적인 목적을 달성하는 데에 내몰리고 자기책임을 갖는 재정재무·경영관리의 주체로서 인정받지 못한 역사적 경위에 규정된 결과라고 할 것이다.

1980년대 이후의 세계적인 대학개혁이 바로 대학과 국가·사회의 관계를 재설정하고 여기에 맞추어 대학 내부의 관리운영체제를 정비하는 것을 중심으로 전개되는 만큼 한국대학 관계자들의 무력감은 심각하다. 지난 해 국립대학법인화법(안)의 국회제출을 전후하여 대다수 국립대학 교수들의 무관심 속에 국립대학교수연합회 소속 교수들이 펼친 과격한 반대운동과 거기에서 제기된 주장들을 찬찬히 뜯어보면 서로 모순되거나 법인화의 의미를 짐

짓 곡해하는 내용이 상당 부분 포함되어 있고 그것도 ‘신자유주의’에 대한 이념적 공격으로 덧칠하는 경우가 허다했다는 사실은 이를 뒷받침하고도 남음이 있다. 한국의 최고지성에 걸맞게 국립대학의 중국적인 설립자인 국민을 설득할만한 구체적 청사진이나 대안을 제시하지 못한 채 자기책임은 뒤로 물리고 자율성과 예산확충만을 구두선(口頭禪)처럼 외치는 대중운동식 반대투쟁은 오히려 국립대학의 현상과 역할에 대한 사회적 불신과 대학 안팎의 온도차만 심화시키는 결과를 낳았다.

II. 책의 구성과 내용

이 책은 필자가 2004년부터 2007년에 걸쳐 학회나 정책연구 모임에서 발표한 논문이나 각종 언론에 기고한 글을 하나의 책 형태로 엮어 출판한 것이다. 구체적인 문제의식은 일본대학을 동아시아 후발자본주의 국가의 고등교육 모델로 범주화하고 2004년 4월의 전격적인 국립대학 법인화에 이르는 대학개혁의 조류와 이를 통해 모습을 드러낸 국립대학법인의 지배구조, 재정·재무구조, 목표관리·경영전략을 근대 대학의 본고장인 독일, 영국, 미국 등 서구대학의 시도와 국제비교 관점에서 고찰하는 것이다.

목차를 통해 책의 대체적인 구성과 내용을 살펴보면 다음과 같다.

책머리에

제1장 일본 고등교육의 개혁조류 및 국립대학 법인화

1. 머리말
2. 일본 고등교육의 존재형태 및 법적지위
 - 가. 국공립 섹터와 사학 섹터의 불균형
 - 나. 법인화 이전의 국립대학 법적지위 문제
 - 다. 재정적자의 심화와 고등교육의 사학화
3. 일본 정치경제구조의 변화와 대학개혁 논의의 전개
 - 가. 대학교육의 대중화와 관리운영조직 개편 논의
 - 나. 구조개혁노선의 등장과 고등교육의 새로운 존재 형태 모색
4. 일본 국립대학 법인화의 과정과 주요 쟁점
 - 가. 국립대학의 독립행정법인화론
 - 나. 토오야마 플랜과 국공립대학 구조개혁 구상
 - 다. 국립대학의 법인화와 관리운영조직

제2장 일본 국립대학법인의 지배구조: '법인형 대학'과 '국가시설형 대학'의 국제비교 고찰을 중심으로

1. 머리말
2. 대학·국가·사회의 관계와 대학의 존재형태
 - 가. 대학의 자유·자치와 국립대학 법인화
 - 나. 세계대학의 구조변동과 관리운영체제 개혁
3. 세계대학의 지배구조와 일본 국립대학 법인화
 - 가. 법인형 대학과 이사회 관리방식
 - 나. 국가시설형 대학과 내부자 지배방식
 - 다. 일본 국립대학법인의 지배구조
4. 한국 국립대학 개혁논의에 대한 시사점
 - 가. 지배구조 개혁논의의 현주소와 과제
 - 나. 대학·사회·국가 관계의 재정립과 특별법(안)의 목적
 - 다. 고등교육의 공공성과 특수성에 관한 인식

제3장 세계대학의 재정재무구조 및 관리운영

1. 머리말
2. 세계대학의 재정재무구조 및 관리운영
 - 가. 국가시설형 대학의 재정재무구조
 - 나. 법인형 대학의 재정재무구조
3. 영국대학의 재정재무구조 및 목표관리체제
 - 가. 영국대학의 지배구조 및 관리운영체제 개혁
 - 나. 영국대학의 운영비교부금 산정 및 배분의 정치구조

- 1)고등교육기관의 재정재무 통제
- 2)운영비교부금의 산정 및 배분 체계
 - 가)교육경비의 산정 및 배분
 - 나)연구경비의 산정 및 배분
 - 다)특별경비와 자본적 경비의 산정 및 배분
- 다. 고등교육 수혜자의 자기부담 강화와 수업료

제4장 일본 국립대학법인의 재정재무구조

1. 머리말
2. 일본 국립학교특별회계의 형성과 전개
 - 가. 일반회계 체제의 국가시설형 대학
 - 나. 국립학교특별회계의 세입세출 구조와 변화
3. 국립대학 법인화와 재정재무구조 개혁
 - 가. 법인화를 위한 재정재무구조의 예비적 개혁
 - 나. 법인화 이후의 재정재무구조
 - 1)운영비교부금의 책정과 배분
 - 가)운영비교부금의 구성과 특성
 - 나)운영비교부금의 산정방법과 증감요인
 - i)학부교육 등 표준운영비교부금
 - ii)특정운영비교부금
 - iii)부속병원 운영비교부금
 - iv)목적별 운영비교부금
 - 2)자기수입의 확충 및 관리
 - 가)수업료의 관리 및 정책방향
 - 나)부속병원의 교육연구기능과 진료수입
 - 3)외부자금의 획득논리와 방법

제5장 국립대학법인의 목표관리 및 경영전략

1. 머리말
2. 국립대학법인의 목표관리 및 경영이념
3. 국립대학법인의 목표관리운영 체제
 - 가. 대학의 목표관리운영과 종합품질관리 모델
 - 나. 일본 국립대학 법인화와 목표관리경영체제
 - 1)중기목표·중기계획의 책정과 외부통제
 - 2)업무활동에 대한 평가와 예산배분
 - 가)각 사업연도 종료 후의 평가체제
 - 나)중기목표·중기계획 기간 종료 후의 평가체제
 - 3)사회적 설명책임의 확보와 국립대학법인회계

제6장 마무리 글

Ⅲ. 한국 고등교육 개혁에 대한 시사점을 중심으로 본 일본 국립대학 법인화

읽기가 불편할 정도로 딱딱한 내용으로 채워져 있어 일독을 권하기가 송구스럽지만 여기에서는 지면 관계상 세세한 내용 소개보다는 한국 대학개혁과 관련하여 이 책이 시사(示唆)하는 바가 무엇인지를 중심으로 정리해 보기로 한다.

먼저, 법인화의 개념적인 정의 문제이다. 일본 국립대학 법인화의 국제비교를 통해 얻은 최소한의 의미장(意味場)은 “정부조직의 일부인 대학에 독립된 법인격을 부여하고 정부의 중·장기 학술정책, 인재육성정책에 입각하여 각각 독자적인 교육연구의 목표와 이를 구체화한 계획을 책정하여 학생납부금, 부속병원수입 등의 자기수입과 이와 연계된 정부운영비 지원으로 자기책임 아래 관리·운영하고 사회적 설명책임을 다하게 하는 것”이다. 흔히 관념적으로 이야기되는 대학자율·대학자치의 핵심개념을 제도적으로 표현한 것이다. 지금 한국정부는 중·장기에 걸친 고등교육의 이념적 방향을 제시하지 않은 채, 또한 재정·재무관리의 청사진이나 경영전략의 설정도 없이 국립대학 법인화를 추진하려는 무모한 실험에 나서고 있다고 할 것이다.

둘째로, 일본의 대학과 사회에서 국가로부터 대학의 독립을 요구해온 법인화 논의는 근대대학의 도입만큼 오랜 역사를 가지고 있다는 사실이다. 교회나 국가 권력과의 투쟁을 통해 학문의 자유와 대학 자치를 쟁취한 서구대학과는 달리 일본대학은 국가 주도의 압축근대화를 위한 수단으로 출발하며 학술연구의 국가종속도 피할 수 없었다. 그러한 가운데에서도 근대대학 제도가 이식된 초창기부터 교육연구의 본질상 학문의 자유와 대학자치, 그리고 이를 제도화한 국립대학 법인화 요구가 제기된 것은 어찌 면 필연적인 것인지 모른다. 학부교수회 중심의 관행적인 대학자치가 확립되는 20세기 초를 전후하여 대학사회 바

깎으로 주도권이 넘어가기는 하지만 2004년의 법인화 단행에 이르기까지 국립대학 설치형태 및 관리운영체제의 개혁에 대한 사회적 논의가 축적되어 국민적 합의를 도출할 여건이 마련되어 있었던 것이다.

여기에 비추어 보면, 한국의 경우 법인화의 의미와 바람직한 설치형태에 대한 사회적인 논의와 이해가 성숙되었다고 할 수 없으며 국민적 합의를 도출하는 것도 용이하지 않다. 그동안 정책당국과 이에 동조한 언론매체는 대학개혁의 이념적 틀과 정책방향을 마련하는 본연의 책무를 망각하고 이른바 ‘철밥통론’으로 사회로부터 국립대학을 고립시켜 모멸감과 불신감을 안겨주는 데에 여념이 없었다. 여기에 국립대학교수연합회 소속 교수들은 그들대로 한국 최고지성의 수준을 유보하고 공무원노조, 학생들을 앞세워 법인화 저지를 위한 실력행사에 나서며 대학자치와 법인화의 의미를 애써 곡해하거나 자의적인 해석도 서슴지 않는 모습을 보여 주었다. 이처럼 국립대학 법인화를 둘러싸고 본질에서 벗어난 소모적 논쟁과 갈등이 미만하고 있는 한국적 현실을 고려하면 일방적이고 선별적인 법인화 추진보다는 법인화의 예비적 개혁으로 독일대학이나 일본대학에서 시도하고 있거나 시도한 적이 있는 재정·재무체제 개혁과 이를 통한 목표관리·책임경영체제를 정착시키는 준비기를 두는 것이 바람직할 것이다.

셋째로, 일본 국립대학 법인화는 대중화, 정보화, 시장화라는 고등교육을 둘러싼 미증유의 환경변화와 지식정보의 경제적 가치의 극단적 확대에 따라 지금까지 국가가 사회의 교육수요를 파악하여 대학을 지도·육성하던 독점적인 매개기능이 파탄한 데에 대한 정책적 처방전의 성격을 지니고 있다는 점이다. 1980년대 이후의 세계적 대학개혁은 바로 이러한 대학·국가·사회관계의 재구축을 중심으로 전개되며 한국도 여기에서 예외일 수 없다. 국가기구와 일체화된 비독립영조물(非獨立營造物)의 법적 지위에서 독일대학과 같은 독립영조물이나 미국주립대학과 같은 특별공법인으로 전환하여 국가와의 일정한 거리를 확보하는 것이다. 아울러 설립자(국가)를 대리하거나 사회를 대표하는 것으로 간주되는 외부자로 구성된 이사

회가 법인격을 가진 권리의무의 주체가 되어 대학을 관리·운영하는 체제를 갖추는 것이다.

그러나 새로이 탄생한 일본 국립대학의 지배구조는 서구대학과 비교하면 상당히 특이한 모습을 하고 있다. 총장이 설립자의 대리나 사회의 대표가 아니라 자신을 보좌하는 내부자 중심의 이사회를 구성하여 스스로 이사장에 취임하여 대학을 관리·운영하며 이사회가 아니라 대학 그 자체가 법인격을 갖는 구조로 되어 있다. 여기에는 일본사회의 미성숙성이다 원활한 법인화의 정착을 위한 점진적인 개혁의 의미가 내포되어 있는 것으로 보인다. 한국의 국립대학과 정책당국은 법인화에 즈음하여 사회의 성숙도, 대학인의 책임의식과 관리능력을 종합적으로 고려하여 영미와 같이 사회와의 열린 관계를 구축하는 외부자의 의제적·상징적 지배방식을 받아들일 것인지, 아니면 일본과 같이 부분적으로 사회와의 통로를 마련하면서 내부자의 실제적인 지배방식으로 갈 것인지를 합의하고 결단해야 할 과제를 안고 있다.

끝으로, 국립대학 법인화는 흔히 지배구조의 개편이라는 정치적인 측면에서 논의되는 경향이 있으나 이와 동전의 양면을 이루는 재정·재무체계의 개편과 목표관리·경영전략의 확립이라는 경제·경영적인 측면이 훨씬 중요한 의미를 갖는다는 것이다. 국립대학이 별도의 법인격을 갖게 되면 다른 정부조직의 예산과 분리되지 않은 채로 세분화된 정책목적에 따라 적산(積算)되는 종래의 항목별예산(line-item budgets)으로 더 이상 대응할 수 없게 된다. 재정지원의 성격이 정부조직에 대한 관리운영비 지출에서 국가로부터 교육·연구기능을 위임받은 공익단체에 대한 운영비보조금으로 바뀌기 때문이다. 결국 학문분야별로 가중치를 부여하여 단가를 산정하고 여기에 재학생수를 곱한 금액을 총액으로 지원하는 포괄예산(block grant budgets)으로 전환하지 않을 수 없게 된다. 기본적으로 사용 용도나 이월의 제한이 없어지고 교육연구의 목적이라면 탄력적으로 운용할 수 있기 때문에 종래와 같이 항목별로 예산이 제대로 집행되었는지를 점검하는 감사업무는 의미를 잃게 되고 개별 대학의 중·장기적인 목표관

리와 경영전략이 중요한 과제로 등장하게 되는 것이다. 여기에 도입된 것이 대학의 조직과 구성원이 직무에 대한 목표를 설정하고 이것과 실적(결과)을 대비하면서 주체적으로 자기를 통제해나가는 Plan(중기목표·중기계획)-Do(대학의 관리운영과 교육·연구활동)-See(Check평가+Action시정·개선)의 업무순환체계이다.

지금까지 한국정부는 대학이나 부속학교의 설치기준을 명확하게 제시하지 않고 정책당국의 재량권에 의존하여 주먹구구식으로 재정지원과 통제를 해왔다는 비난에서 자유로울 수 없을 것이다. 국립대학 법인화의 추진에 즈음해서는 예산지원 규모가 다른 국가들과 비교하여 적정인지, 어떻게 한국적 현실에 맞는 산정기준을 설정하고 배분할 것인지, 그리고 효율화대상이 되기 어려운 교육연구의 기간부분과 효율화대상 부분을 어떻게 나누어 경영개선을 도모할 것인지 등에 대해 확실한 기준을 제시해야 함에도 불구하고 그러한 흔적을 찾아볼 수 없다. 당연히 어떠한 목표관리체제에 입각하여 대학을 관리·운영하게 할 것인지에 대한 경영전략도 없다. 이러한 상태에서 어떻게 국립대학 법인화와 같은 중차대한 고등교육의 개혁을 추진할 수 있다는 말인가. 재량권을 남용하는 규제를 폐지하는 대신에 대학이 시스템에 따라 움직일 수 있도록 진정한 의미에서 고등교육정책의 '무정부상태'를 극복하는 노력이 선행되어야 할 것이다.

IV. 마무리 글

어느 대학의 CEO출신 총장이 대학이 기업처럼 움직이지 않는다고 하여 “하루에도 몇 번씩 들었다 났다 하고 싶다”는 고소(苦笑)를 자아내는 말을 남겼다. 대학은 완만하게 결합된 수평적인 조직으로 기업과는 본질적으로 다르며 결코 그렇게 되어서도 안 된다. 인건비와 같은 고정적인 경비가 대부분이고 변동적·재량적 경비의 비율이 낮기 때문에 경비절감의 노력에도 엄연한 한계가 있다. 그것도 정부자금 이외에 학생납부금, 부속병원 진료수입,

장학기부금 등 어느 하나로는 충분하지 않는 재원에 의존하여 교육연구의 복합생산을 하지만 대부분 대가성이 없고 그 성과를 정량적으로 측정하기도 곤란하다. 말하자면, 교육에 대한 투자는 외부효과를 갖는 공공재에 대한 투자의 성격을 갖는다. 자원의 제공자인 사회와 교육연구 서비스 생산자의 관계가 직접적인 것이 아닌 특수한 교환 관계에 있고 생산물의 가격도 시장기구가 아니라 학문의 자유와 대학자치의 이념이 개재하여 동업자의 평가(Peer Review)에 의해 결정된다. 대학경영에 참여하는 외부인이나 국립대학 법인화와 같은 중요한 대학개혁을 추진하는 정책당국은 무엇보다 몇 천 년의 세월을 뚫고 살아남은 대학제도의 유연구조가 갖는 생명력을 이해할 필요가 있을 것이다.

그러나 아무리 생산자 스스로가 교육연구의 성과를 평가하는 특수한 교환관계에 있다고는 하지만 거기에 필요한 방대한 자원을 사회에서 얻어 와야 하는 것이 대학조직이 안고 있는 숙명이기도 하다. 대학인이 요구하는 교육·연구의 자주성과 사회가 요구하는 효율성이라는 이

항대립적 요구를 어떻게 매개하고 조정할 것인가 하는 것이 중요한 국가적인 과제인 것이다. 사회의 요구에 부응하지 못하면 필요한 자원을 획득하지 못해 대학의 기능이 축소되고, 그렇다고 사회의 효율성 요구를 지나치게 받아들이면 대학 본연의 연구·교육 기능이 훼손되어 대학뿐만 아니라 사회 전체가 커다란 손실을 입을 것이기 때문이다. 필자가 이 책의 전편을 통해 내내 붙들고 있었던 문제의식은 바로 이러한 것이었다.

필·자·소·개

이향철

연세대학교 정치외교학과에서 학·석사학위를 취득하고, 일본 히토츠바시대학 경제학연구과에서 박사학위를 취득하였으며, 현재 광운대학교 동북아대학 교수로 재직 중이다.

주요 관련연구로는 “법인화 이후의 일본국립대학의 거버넌스 및 재정 운영 혁신에 관한 연구”, “한국 국립대학법인의 지배구조 및 관리운영체제 구상의 국제비교 고찰”, “국립대 운영체제 개선방안 마련을 위한 기초조사연구” 등 다수가 있다.