

대학의 자율화 기반 구축을 위한 고등교육법 개정

이시우 | 서울여자대학교 행정학과 교수

I. 머리말

대학의 자율성의 관점에서 볼 때 대학은 사실 한 번도 자율적인 적이 없었다. 대학은 연구와 교수를 위한 학문 기관으로서 대학을 재정적으로 지원하는 주체에 의해서 또는 법규를 통해서 간섭받아 왔다. 대학의 역사적 발전 과정을 보면 이를 알 수 있다. 시대에 따라 그리고 대학의 형태에 따라 교회, 군주, 국가 또는 재단 등으로부터 간섭을 받아 왔다.¹⁾ 그리고 우리 헌법 제31조 제4항도 사실은 대학의 자율성을 법률유보조항의 형식으로 규정함으로써 국가로부터 완전히 자유롭게는 하지 않고 있다.

그런데 지금까지 우리의 고등교육정책을 살펴보면, 학문의 자유와 대학의 발전을 촉진하기 위한 목표 아래, 대학의 자율성과 책무성의 두 과제를 어떻게 적절히 조화시킬 것인가에 그 중심이 있어야 함에도 사실은 대학의 자율성 보장보다는 실제 공공성이나 책무성에 보다 주안점이 주어졌던 것 같다.

이하에서는 새 정부의 출범에 이어 이제 제18대 국회의 개원을 맞아 대학의 책무성과 함께 대학의 자율성을 실질적으로 확대·보장하기 위한 관점에서 고등교육법에 대한 검토와 개선을 교육법학적 관점에서 총론적으로 살

펴보고자 한다. 이를 위해 아래에서는 먼저 대학의 자율성 보장의 헌법적 의미 그리고 대학의 자치의 내용을 먼저 이론적으로 고찰해 보고자 한다. 그리고 이런 이론적 틀을 토대로 해서 고등교육법 개정의 기본적인 입법방향을 제시하고 그리고 보다 구체적인 개별적 개정방안들을 제안해보고자 한다.

II. 대학의 자율성 보장의 헌법적 의미 - 대학의 자치

대학 관련 법규들을 관찰해보다 보면, ‘대학의 자치’ 내지 ‘대학의 자율성’이라는 개념이 일반적으로 무엇을 의미하는지에 관하여 의문을 갖지 않을 수 없을 것이다. 대학의 자치 내지 대학의 자율성을 국가나 외부로부터의 영향이나 간섭으로부터 자유로울 수 있는 대학의 자유를 말하는 것이라고 본다면, 이런 대학의 자유는 존재하지 않는 것처럼 보이는 게 사실이다. 현행 교육기본법과 고등교육법 그리고 사립학교법 어디에도 대학의 자율성 내지 대학의 자치에 관하여 상세하게 규정하고 있는 내용을 찾아볼 수 없다. 단지 교육기본법 제5조 제2항에서 “학교

1) W. Thieme, Deutsches Hochschulrecht, 3. Aufl., 2004, S. 114f. m.w.N. 참조.

운영의 자율성은 존중되며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등은 법령이 정하는 바에 의하여 학교운영에 참여할 수 있다”고 함으로써 ‘학교운영의 자율성’이라는 표현을 하고 있으나, 이도 초·중·고등학교에서의 학교운영 위원회제도에 우선 적용되어지는 것이지 대학의 자치 내지는 대학의 자율성을 의미하는 것은 아니라고 본다. 또한 고등교육법에서는 학생자치에 관한 규정은 두고 있으면서도(제12조) 대학의 자치 내지는 대학의 자율성에 관해서는 전혀 규정을 두고 있지 못한 실정이다. 그야말로 고등교육법의 본질적 내용이라고 할 수 있는 이런 법원리적인 기본 규정들이 미비되어 있는 점은 우리 고등교육법의 법적 존재의미를 의심하게 하는 점이기도 하다. 그리고 헌법도 대학의 자치라고 하는 표현을 명문으로 사용하고 있지는 않으며, 단지 제22조 제1항에서 ‘학문의 자유’를 규율하고 있으며 그리고 제31조 제4항에서 “... 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”고 함으로써 ‘대학의 자율성’이란 표현만을 사용하고 있다.

이처럼 헌법은 ‘대학의 자율성’이란 표현을, 교육기본법에서는 ‘학교운영의 자율성’이란 표현을, 그리고 일반적으로는 ‘대학의 자치’ 내지 ‘대학의 자유’라는 표현 등을 사용하고 있다는 자체부터가 그 개념의 불명확성을 반증하는 것인지도 모르겠다.

헌법은 제22조 제1항에서 “모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다”고 함으로써 학문의 자유를 보장하고 있다. 대학의 자치에 관한 지금까지의 해석적 논의에 따르면, 대학이라는 표현이 없이도 이 규정을 통해 역시 대학의 자치가 보장되는 것이라고 보았으며, 또한 대학의 자치란 일반적으로 국가나 외부로부터의 간섭이나 지시에 기속됨이 없이 대학이 자신의 고유한 기관을 통하여 자신의 책임으로 대학의 임무를 유지·달성할 수 있는 자유를 의미하는 것으로 보았다. 그러므로 기본권으로서의 학문의 자유는, 학문연구와 교수활동기관으로서의 대학이라고 하는 기관조직과 직접 연관시켜볼 때, 사유필연적으로 대학의 자치와 자치행정을 전제하고 있는 것이라 하겠다.

학문의 자유의 역사적 전개과정을 통해서도, 국가에 대한 개인적 방어권으로서의 주관적인 학문의 자유 보장하는 것에서부터 객관적으로 또는 제도적으로 보장한다고 하는 방향으로까지 학문의 자유가 진전하고 있다는 것은 교육법학에서는 이미 보편적인 인식이다. 그러므로 대학의 자치는 헌법 제22조 제1항의 학문의 자유에 내포된 것이라 하겠다. 다만 헌법 제31조 제4항에서 대학의 자율성을 보장하고 있는 것은 현행헌법이 대학자치의 중요성을 강조하기 위하여 보충적으로 규율하고 있는 것으로 이해된다. 이런 뜻에서 헌법 제31조 제4항의 ‘대학의 자율성’ 보장은 ‘대학의 자치’ 보장과 같은 표현으로 이해할 수 있다.

Ⅲ. 대학 자치의 내용

1. 대학의 규칙제정권

대학은 자신의 과제를 수행하기 위하여 교수와 연구를 위한 사항을 역시 규칙을 통해 규율해야만 한다. 즉 대학은 규칙제정권을 가지며 이를 통해 고유한 기본질서들을 마련한다.

고등교육법 제6조 제1항은 “학교의 장은 법령의 범위 안에서 학교규칙(이하 “학칙”이라 한다)을 제정 또는 개정할 수 있다”라고 함으로써 규칙제정권을 분명히 천명하고 있다. 그럼에도 불구하고 이 규정의 문제점은 학칙제정권을 대학이 아닌 대학의 장에게 부여하고 있다는 점이다. 이에 대한 개정안 제시는 아래 해당 부분에서 다루도록 하겠다.

그리고 대학의 규칙제정권도 국가의 영향으로부터 완전히 자유로운, 일종의 절대적인 자율권이 아니라는 것은 당연하다 하겠다. 왜냐하면 대학의 자치도 역시 법률의 범위 내에서 가능한 것이기 때문이다.

2. 대학의 자치행정

대학의 자치행정 역시 대학의 자치에 속하는 것이다. 그러나 고등교육법은 어디에도 대학의 자치행정에 관한 부분을 규정하고 있지 않다.²⁾ 대학의 자치란 대학이 자신의 고유한 기관을 통하여 자신의 책임으로 또한 국가적 지시에 구속됨이 없이 대학의 임무를 유지하고 달성할 수 있는 자율적 권능을 포함하는 것이라고 볼 때, 대학의 자치행정이 대학자치의 본질적인 내용을 형성한다는 것은 당연하다 하겠다. 따라서 대학의 자치행정을 보장한다고 하는 것은 대학 내의 모든 학문 관련 중요사항들에 있어서 학문연구와 교수활동에 관여하는 자들의 일종의 자기 결정권과 그리고 이와 관련되는 행정적 활동까지도 포함하는 것이라 하겠다.³⁾

따라서 대학의 자치행정이 실질적으로 보장되기 위해서는 총장에게 행정직원에 대한 인사권이 부여되어질 필요성이 있다. 실제로 국립대학의 경우 사무국장의 임면에 총장이 관여할 수 있는 여지는 거의 없으며, 사무관이나 서기관 등의 경우에도 교육과학기술부에서 발령하면 대학은 단지 보직만을 부여하는데 그치고 있는 실정에 비추어 볼 때, 역시 대학의 자치행정의 실질적인 업무통할을 위해 대학이 직원의 인사에 영향력을 가져야 한다. 그리고 전체적인 책임은 역시 대학총장 내지 대학의 최고의사결정기관에서 지는 것이며, 대학행정이 국가의 업무를 수행하는 경우에는 그 범위 내에서는 국가의 권능을 행사하는 것이므로, 역시 국가의 감독도 받게 되는 것이다. 그럼에도 불구하고 대학행정은 국가와의 관계에 있어서는 자주적인 조직통일체이자 행정작용적 통일체인 것이다.

3. 대학 자치에의 대학구성원의 참여권

국립대학에 있어서 대학의 구성원은 교수, 조교, 학생 및 기타 일반교직원이며, 이는 국립대학의 법적 성격을 공법상 사단으로 이해할 때 의미가 있는 것이다. 결국 국립대학의 법적 성격을 공법상 사단으로서의 성격과 영조물로서의 성격을 모두 가지고 있지만 전자의 성격이 강한 일종의 혼합형태로 보는 것이 대학구성원집단들 사이의 질적으로 충분한 구별 하에 참여권이 이들의 학문적 질, 기능, 책임 및 관련성의 정도에 따라 달리 규율될 수 있는 근거를 제시해 준다.⁴⁾

그에 반해 사립대학의 경우는 그 설립인가나 승인 시에 있어서 사립대학 구성원들의 국립대학에서와 유사한 참여권이 정관 등을 통해 인정되어야 한다는 것을 인가나 승인의 요건으로 법정화 함으로써 대학 자치의 헌법적 의미가 실현될 수 있다.

그러므로 대학자치의 보호범위에는 대학의 규칙제정권과 자치행정권의 보장뿐만 아니라 역시 대학구성원의 대학 자치에의 참여권도 포함된다. 그러나 사립대학의 경우에는 사립대학의 자유와 사립대학 구성원의 참여권은 어느 정도 상충하는 부분이 있다. 대학법인의 설립 및 경영의 자유와 사립대학 구성원의 대학자치에의 참여권의 보호범위 간에 엄격히 기능적 한계를 설정하기가 쉽지 않기 때문이다. 그러므로 사립대학 구성원의 참여권의 내용과 범위는 사립대학의 자유와 조화를 이루는 범위 내에서 구체화되어야 한다.

이상과 같은 대학 자치에 관한 이해를 바탕으로 해서 이하에서는 고등교육법 개정을 위한 기본적인 입법방향 제시와 세부적인 제안들을 해 보고자 한다.

2) 이와 관련해서는 과거 1996년 교육개혁위원회에서 나온 고등교육법시안 중 고등교육기관의 구성원에 관한 제2장 제16조 제5항의 규정이 세상의 미가 있었다. 즉 "구성원은 법령과 학칙이 정하는 바에 따라 자치행정에 참여할 권리와 의무가 있다"고 규정하고 있었기 때문이다.

3) 대학 자치의 영역에 관한 우리나라 학자들의 견해에 따르면 대체로 대학의 인사, 대학의 학사, 대학의 시설, 대학의 질서 및 대학의 재정을 대학자치의 영역에 포함시키고 있다. 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2008, 272면; 김철수, 「헌법학개론」, 박영사, 2007, 817면; 허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2008, 417면 참조.

4) 국립대학의 법적 성격 그리고 대학의 자치와 이에 대한 대학구성원의 참여권에 관하여는 특히 이시우, "대학의 자치와 대학구성원의 참여권", 공법연구 제25집 제3호, 1997.6., 212면 이하 참조.

IV. 고등교육법 개정을 위한 제안들

1. 고등교육 관련 법률 개정의 기본방향

가. 자율적 통제에서 자율적 통제로

고등교육 관련 법률들을 보면 일정 수준의 고등교육의 질을 유지·관리하기 위하여 국가의 대학에 대한 통제와 책무성을 강조하면서 외부로부터 대학의 활동을 규정하는 경향이 강하다. 그리고 현재의 고등교육 관련법들을 보아도 많은 부분이 자율에 맡겨진 것으로 보이나 실제적으로는 정책수행과 관련한 행정지도와 지침 등을 통하여 대학이 제약받고 있는 경우가 여전히 많다. 이제 사회, 환경 변화에 적응하며 대학의 생존과 발전을 유도하기 위해서는 대학운영에 관한 자율성을 보장하고 확대하여 주되, 대학의 운영과 관련한 자체행위에 의하여 스스로가 책임을 지도록 하는 것이 필요하다.

그리고 대학 간 협의회를 통한 자율적인 통제를 모색할 수도 있는데, 대학에 대한 관리와 통제를 정부가 직접 수행하기보다는 대학이 자체적으로 혹은 자율적 협의회에 의하여 수행하도록 위임하는 것은 바람직한 것이라 사료된다. 이때 국가는 대학을 직접적으로 관리하고 통제하기 보다는 질적 관리 차원에서 법적 감독 내지 사후 감독권을 가지고 그 기능을 수행하는 것이 오히려 바람직하다고 본다.⁵⁾

그런 의미에서 고등교육법시행령을 개정하여 대학교육 협의회에 대학입시관리업무를 이양하는 것은 바람직한 방향이라고 사료된다. 그러나 대학입시에 관한 기본계획과 같은 입시에 관한 기본적인 사항은 대학과 관련한 기본정책과 방향에 관한 것이므로 사실 시행령에 규정할 사항이라기보다는 헌법 제31조 제4항 또는 제6항에 따른 법률유보사항이라고 보아 고등교육법에 규정해야 할 사항이라고 본다.

나. 자율성 확대와 책무성 강화

본래 대학은 교수와 학생의 자발적인 모임으로부터 시작되었기 때문에 자율성에 대한 강한 요구를 가지고 있다. 세계적 흐름을 보더라도 국가는 고등교육과 관련하여 교육에 대한 기본적인 여건만을 마련하여 주고 구체적인 내용은 대학이 자율적으로 하도록 하는 지원체제가 강조되고 있다. 이는 헌법 제22조 제1항의 학문의 자유 및 제31조 제4항의 대학의 자율성보장의 의미와도 일치한다. 그러나 사실 고등교육법에는 대학의 자율성 보장을 보다 구체화하는 규정이 존재하지 않는다. 그런 의미에서 고등교육법에서 대학자치의 기본적인 사항들을 규정하는 내용이 새로이 규정되는 것이 필요하다. 구체적으로는 고등교육법 제6조 학교규칙 조항을 ‘대학의 자치’라는 제목으로 대체하고 대학의 규칙제정권과 자치행정 보장에 관한 기본적 사항을 규율하는 것이 필요하다고 생각한다.

그러나 자율성 확대는 동시에 대학의 사회적 책무성에 대한 요구를 강화시킨다. 대학의 자율화 확대라는 방향에 제약을 받아 모든 규제를 풀어야 하는 것으로 인식하고 추진된다면 이는 오히려 대학의 비리를 부추기는 것이 될 수도 있기 때문이다. 그런 의미에서 대학 운영의 투명성 확보를 위한 제도적 장치 그리고 이를 위한 법적 감독권 확립 등은 필요한 입법방향이라고 하겠다.

다. 시대적 상황의 반영

지식정보화시대와 세계화시대에는 평생학습체제가 특히 강조된다. 그리고 과거 대학이 공급자 중심의 교육이 있었다면 지금은 수요자 중심의 교육이 대두되면서 학생과 사회의 요구에 부응하는 고등교육이 강조되고 있다. 그밖에도 교통·통신의 발달로 과거의 지리적 제약이 문제가 되지 않고 있으며, 활발한 지역간 교류로 인해 국제적 기준과 시각에 대한 고려는 이제 지구상에서 당연한 것이 되고 있다. 그러므로 이제는 대학교육도 내수용 교육에서 탈피하여 국제적으로 통용될 수 있는 교육을 통한 국제경

5) 이현정 외, “고등교육기관 설립·운영관련 규제개혁방안”, 한국대학교육협의회, 2000.8, 74면.

쟁력 강화를 요청받고 있다.

이런 의미에서 고등교육법 제3장 제5절이 '방송·통신 대학'에서 '원격대학'으로 개정(2007년 10월 17일)된 것은 기존의 방송·통신대학뿐만 아니라 사이버대학의 활성화에 비추어 볼 때 바람직한 것이라 하겠다. 그러나 고등교육법 제3장 제2절 제2관의 '산업대학' 규정들은 산업사회에서 필요로 하는 산업인력 양성이란 하는 목적(제37조)을 위한 것이라면 이제는 그런 목적은 꼭 산업대학을 통해서만 이루어지는 것은 아니므로 산업대학 종류의 폐지는 시대적 상황이라고 사료된다.

2. 대학의 법적 성격에 관한 문제

대학의 법적 성격 내지 설립형태에 관한 기본규정을 고등교육법에 두는 것은 교육제도법정주의 관점에서 필요하다고 본다. 위에서 언급한대로 대학의 법적 성격을 공법상 사단으로서의 성격과 영조물로서의 성격을 모두 가지고 있지만 전자의 성격이 강한 일종의 혼합형태로 볼 때, 대학구성원집단들 사이의 질적으로 충분한 구별 하에 참여권이 이들의 학문적 질, 기능, 책임 및 관련성의 정도에 따라 달리 규율될 수 있는 근거를 제시해 준다고 하였다. 그리고 국립대학의 경우 국립대 법인화 입법과도 관련하여 이것까지도 포함하는 대학의 법적 성격 내지 형태에 관한 기본규정을 고등교육법에 마련하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.

3. 고등교육법 개정의 세부 제안사항들

가. 고등교육법 목적조항의 개정

고등교육법 제1조 목적조항은 유아교육이나 초·중등교육과 구별되는 고등교육의 목적을 분명히 해야 하고 또한 국가의 고등교육정책 방향을 반영하여야 함에도 현재

제1조 목적조항은 단순히 "... 고등교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다."고 함으로써 전혀 이런 목적조항의 기능을 수행하고 있지 못하다. 그러므로 "헌법 및 교육기본법의 정신에 따라 대학 등에서의 자유롭고 창의적인 학문 연구와 교육의 기회를 계속적이고 개방적으로 제공함으로써 개인의 자아실현에 기여하는 동시에 학문과 예술을 보호·육성하고 사회가 필요로 하는 교양과 전문적 능력을 갖춘 인재를 양성함으로써 지역사회, 국가 및 인류사회의 발전에 기여함을 목적"으로 한다는 정도의 목적조항을 제안한다.⁶⁾

나. 용어의 변경

초·중등교육기관과 고등교육기관에 대한 법적 규율이 다음에도 불구하고 고등교육법은 '학교'라는 용어를 사용함으로써 관련 논의를 할 때 초·중등교육법상의 '학교'와 혼동되므로 개념의 명확성과 그 구분기능을 저해하고 있다. 그러므로 고등교육법상의 '학교'를 '대학(각종 학교 제외)' 및 '대학 등(각종학교 포함)'으로 대체하는 것을 제안한다. 그리고 고등교육법 제2조 제1호의 '대학'은 나머지 각 호의 '-대학'(산업대학·교육대학·전문대학·원격대학·기술대학)을 포괄하는 개념이 아니라, 그와 대등한 수준에 있는 대학의 한 종류에 불과하다. 그러나 제2호 내지 제6호의 '-대학'이란 용어는 '고등교육기관'이라는 일반적 유형을 표시하는 공통의 포괄적 상위개념으로 보는 것이 자연스러운 해석이라 사료된다. 따라서 이를 명확히 구별하기 위하여 제2조 제1호의 '대학'을 '일반대학'이라는 개념으로 대체하기를 제안한다.⁷⁾

다. 대학의 법적 지위 및 대학자치 강화

대학의 자치와 대학의 법적 성격 내지 법적 형태에 관한 기본적인 사항은 고등교육법에 규정하는 것이 교육제도법정주의 및 본질성원리에도 합치한다고 본다.

6) 이 제안은 박은정 외, "초·중등교육법령 및 고등교육법령 개편연구", 교육인적자원부, 2004-특-19, 245면에서 인용.

7) 이 제안 역시 상계보고서, 246-247면에서 인용.

그러므로 고등교육법 제3조에 대학의 법적 성격 내지 형태에 관하여 그리고 기존의 제6조 학칙제정권 규정을 보다 기본적인 대학자치에 관한 조항으로 하여 다음과 같이 개정할 것을 제안한다.

제3조(대학의 법적 성격 및 형태) 국가 또는 지방자치단체가 설립·경영하는 대학은 통상 공법상 사단이며 그리고 동시에 국가 또는 지방자치단체의 시설이다. 그리고 이들 대학은 다른 법적 형태로도 설립이 가능하다.

제6조(대학의 자치) ①대학은 법령의 범위 안에서 학교규칙(이하 "학칙"이라 한다) 제·개정권 및 자치행정권을 가진다. 그리고 교수, 학생, 직원, 조교 등 대학구성원은 법령 및 학칙이 정하는 바에 따라 대학 자치에 참여할 권리와 의무가 있다. ②대학이 제1항의 규정에 의하여 학칙을 제정하거나 학사운영, 학생의 신분변동, 학내기구의 설치 및 운영 등에 관한 사항 중 대통령령이 정하는 중요한 사항을 개정할 때에는 14일 이내에 교육과학기술부에 보고하여야 한다. ③학칙의 기재사항, 제정 및 개정절차, 보고 그리고 자치행정 영역 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

라. 대학의 설립 및 경영의 자유 확대

대학설립의 자유는 설립준칙주의에 따라 보장되며 설립허가주의는 배제되는 것이 대학의 자유에 합치한다. 그러나 이 문제는 이미 고등교육법 제4조 제2항과 제3항 개정(2008년 2월 29일)을 통해 보완되었다고 본다.

다만 대학경영의 자유는 특히 사립대학의 경우에 문제가 될 수 있다. 대학의 법적 주체인 학교법인의 경영의 자유가 문제인데 이는 아무래도 사립학교법에 규율하는 것이 바람직하다고 본다. 그리고 교육기본법 제11조에서 학교의 설립 및 경영권을 기본적으로 규율하고 있기도 하지만, 이 문제는 경영의 자유의 주체와 대학구성원의 대학 자치에의 참여권과의 관계에 있어서 법적 이해관계의 충돌 문제가 발생할 수 있다. 지속적이고도 장기적인 검토가 필요한 부분이다.

마. 대학에 대한 국가의 감독권 보완

대학에 대한 국가의 감독권 행사에 있어서 국가의 포괄적 위임입법에 의한 감독권 행사는 지양되어야 한다. 포괄적 위임입법은 위헌이기 때문이다. 그런 의미에서 현재 고등교육법 제5조 규정은 올해 2월에 개정이 되었음에도 불구하고 교육과학기술부장관의 지도·감독을 포괄적으로 받도록 하고 있으므로 개정이 필요하다고 본다. 개정을 한다면 포괄적인 지도·감독권의 형태가 아니라 그리고 일반적인 행정적 지도·감독권이 아니라 법적 감독권 정도로 규율하는 것이 대학의 자율성 보장의 의미에 보다 합치한다고 본다. 그리고 법적 감독권의 주체를 교육과학기술부장관이 아니라 국가로 하는 것이 국가감독의 의미에 맞는다. 그리고 이런 내용이 대학의 책무성 강화에도 합치하는 것이다.

바. 교육재정법률주의 보장

국가 및 지방자치단체의 학교에 대한 재정지원을 임의 규정에서 강행규정으로 하는 것이 필요하다. 이는 헌법 제31조 제6항에서 규정하고 있는 교육제도법률주의와 특히 그 중에서도 교육재정법률주의의 정신에 합치되기 때문이다. 고등교육법 제7조 교육재정 조항을 포함하여 현행 교육재정 관련 법령규정들을 보면 재정지원을 위한 재원을 구체적으로 규정하지 않고 있다. 재정 지원 여부뿐만 아니라 재정지원규모 등을 국가의 재량사항으로 규정하고 있기 때문에 헌법 제31조 제6항의 교육제도법률주의 내지 교육재정법률주의의 정신을 구현하지 못하고 있다. 그러므로 고등교육법 제7조 제1항 교육재정조항을 임의규정이 아닌 강행규정으로 하는 것을 제안한다. 그리고 구체적으로는 법령의 범위 안에서 하도록 함으로써 기본적으로 헌법 제31조 제6항의 교육제도법률주의의 요청에도 합치하도록 하고 또한 세부적인 사항은 대통령령으로 정할 수도 있도록 하는 입법개선도 가능하다고 사료된다.

사. 평가규정의 개선

고등교육법 제11조의2는 평가에 관한 규정인데 먼저

제1항은 “교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법”과의 관계를 고려하여 시행령을 마련하는 것이 필요하다. 그리고 제2항 평가인증 규정은 국·공·사립대학의 구별 없이 현재 임의규정으로 되어 있으나 국립대학의 경우에는 이를 강행규정으로 하여 국립대학의 자율성 확대에 따른 평가를 통한 책무성확보와의 연계가 필요하다고 사료된다. 그에 반해 사립대학의 경우에는 인정기관을 통한 인증을 사립대학의 신청에 따라 임의적으로 할 수 있도록 함으로써 사립대학의 자율성을 보다 확보하도록 하되 그 미인증에 대한 책임은 그 공개를 통해 사립대학이 감당하도록 하는 형식이 바람직하다고 생각한다. 그리고 공립대학의 경우도 사립대학에 준해 평가제도를 적용한다.

그러나 제4항 평가 또는 인증결과의 활용규정은 정부가 인증결과를 국립대학뿐만 아니라 사립대학의 경우에도 반드시 활용하도록 하는 것이 대학의 자율성 확대와 책무성 강화의 입법방향에 맞는다고 사료된다. 그런 경우 제2항과 제4항의 강행규정화는 당연히 평가제도의 객관성과 합리성이 전제되어야 한다.

아. 산업대학 규정의 폐지

지식정보화시대에 있어서 일반대학과 산업대학을 구분하는 것은 그 의미가 현저히 줄어들었다. 이는 현재 일반대학에서도 평생교육과의 연계 하에서 다양한 수요자들에 대한 교육기회 제공을 확대하고 아울러 교육과정의 탄력적 운용, 산업계에서 요구하는 교과과정의 개발과 인력

공급 등을 하고 있는 점에서도 알 수 있다. 그리고 일반대학의 산학협력 활성화 추세에 비추어 볼 때도 이제 일반대학과 산업대학의 구별은 그 의미가 없다고 생각한다.⁸⁾ 대학의 자율 영역을 확대하는 시대적 요청 하에서 대학들이 입학, 학사, 교육과정 등에서 자율성을 보다 향유하게 된다면 이제 일반대학에서도 필요에 따라 산업체 또는 타기관에서의 교과목이수인정(제39조)이나 산업체 위탁교육(제40조) 등과 같은 고등교육법상 산업대학의 기능들은 수행할 수 있도록 해야 할 것이다.

그리고 산업대학의 폐지에 따른 기존 산업대학의 대학설립 내지 일반대학으로의 전환에 따른 특별규정은 이미 고등교육법 제40조의2에 반영되어 있으므로 이 규정은 별도로 부칙 등에서 유지하는 것이 필요하다.

필·자·소·개

이시우

연세대학교 법학과를 졸업하고 동 대학에서 석사학위 및 박사과정 수료 후 독일 Tubingen대학교에서 법학박사학위를 취득하였다.

현재, 한국지방자치법학회 부회장, 한국헌법학회 상임이사, 한국공법학회 상임이사, 대한교육법학회 학회장, 서울여자대학교 행정학과 교수로 재직 중이다.

주요저서 및 논문으로는 「지방자치법주해(공저)」, 「이런 학교에서 배우고 싶다」, 「교원의 교육권보호에 관한 제도 발전방안」, 「대학의 자치와 대학구성원의 참여권」, 「대학운영체제에 관한 비교법적 분석」, 「사립학교법 개정의 헌법적 제문제」, 「독일 교육법에서의 학교의 법적 지위」, 「독일교육법 연구의 동향과 과제」 외 다수가 있다.

8) 동지, 이희정, “고등교육법 개정방안에 관한 소고”, 교육법학연구 제18권 1호, 2006.6, 158면 이하.