

제1차 고등교육정책포럼

- 이주호 교육과학기술부장관 초청 -

2011. 5. 20(금) 15:00

충북대학교 인문사회관 105호



전국국공립대학교수회연합회

목 차

□ 모시는 글	1
□ 프로그램	2
□ 특강자료	
『대한민국의 미래와 대학의 역할』	3
□ 질의및제안문	
『국립대 선진화 방안의 문제점』, 김영석	16
『국립대학 법인화와 구조조정』, 반상진	19
『국립대 자율성 확보를 위한 고등교육법 개정』, 채형복	22
『서울대학교 법인화 추진의 전면적 재검토를 요구한다』, 최갑수	25
□ 참고자료	
『국립대학 선진화 방안: 비판과 대안』, 김형기	28

모시는 글

전국국공립대학교수회연합회는 올해부터 새로이 고등교육정책포럼을 개최합니다. 이 포럼은 우리나라 고등교육정책이 지향해야 할 방향에 대해 대학교수들과 정책당국자 그리고 학부모와 학생 등 대학교육의 이해관계자들이 서로 소통하면서 함께 길을 찾는 대화의 장입니다.

교육은 국가의 장래를 결정하는 백년지대계이므로 교육정책은 장기적인 시각을 가지고 신중하게 수립되고 일관되게 추진되어야 합니다. 특히 고등교육은 한 나라의 문화수준과 국가 경쟁력 나아가 국가의 품격을 결정하므로 고등교육정책은 일국의 흥망성쇠를 좌우하는 그야말로 백년지대계가 되지 않을 수 없습니다.

그러나 그간 많은 고등교육정책들이 상명하달의 정책, 조변석개하는 정책, 숙성미흡의 정책이었기 때문에, 소기의 성과를 거두지 못하고 교육현장에 혼란만 초래한 채 실패로 끝나고 말았습니다. 특히 가장 중요한 이해 당사자인 대학교수들은 배제한 채 그들을 개혁의 대상으로 보고 일방적으로 고등교육정책을 강행한 결과 처음에 의욕적으로 추진되었던 정책들이 뿌리를 내리지 못하고 결국 많은 비용만 치루고 원점으로 회귀한 일이 한 두 번이 아니었습니다.

이러한 정책실패가 되풀이 되어서는 안 됩니다. 이명박 정부가 추진하고 있는 국립대학 선진화 방안도 또 하나의 정책실패 사례가 되지 않을까 우려됩니다. 국립대학 법인화, 성과연봉제 도입, 학장 직선제 폐지 등에 대해 그동안 국교련은 수차례 문제를 제기하고 중단을 요구해 왔습니다. 그럼에도 불구하고 그 정책들은 강행되었거나 추진되고 있습니다. 정부 당국의 일방적 정책추진과 국교련의 전면적 반대가 평행선을 유지해왔습니다.

이러한 상황에서 국교련의 제1차 고등교육정책포럼에 이주호 교육과학기술부 장관을 초청하여 강연을 듣고, 장관과 대학교수들이 정부의 고등교육정책 전반에 대해 대화를 할 수 있는 기회를 가지게 된 것은 큰 의미가 있습니다. 이 기회가 정부당국이 소통과 대화를 통해 고등교육정책을 수립하고 실행하는 새로운 관행의 정착으로 이어지기를 기대합니다. 이 자리가 국립대학의 진정한 선진화 방안을 모색하는 정부-대학 간의 품격 높은 토론의 장이 되기를 바랍니다.

학기 중이라 바쁘시겠지만 모쪼록 전국의 국립대 교수님들께서 이 포럼에 많이 참석하여 주시면 감사하겠습니다. 국교련의 활동을 물심양면으로 성원하여 주시는 전국 40개 국공립대학 회원교 교수회와 교수님들께 고마운 마음을 전해드리며 건승을 기원합니다.

2011년 5월 12일

전국국공립대학교수회연합회 상임회장 김 형 기

프로그램

□ 행사개요

- 일 시 : 2011년 5월 20일(금) 15:00
- 장 소 : 충북대학교 인문사회관 105호
- 주 최 : 전국국공립대학교수회연합회

□ 프로그램 및 시간계획

•진행사회 : 전현수 (국교련 사무총장)

시간	내용	비고
14:30~15:00	• 등록	
15:00~15:10	• 개회 및 국민의례 • 개회사 : 김형기 (국교련 상임회장)	
15:10~15:40	• 초청 특강 (30') - 초청연사 : 이주호 (교육과학기술부 장관) - 특강주제 : 「대한민국의 미래와 대학의 역할」	
15:40~16:20	• 사회 : 정병호 (서울시립대 교수, 국교련 정책위원장) - 패널 질의/응답 (20') • 김영석 (경상대 교수, 국교련 정책위원) • 반상진 (전북대 교수, 국교련 정책위원) • 채형복 (경북대 교수, 국교련 정책위원) • 최갑수 (서울대 서양사학과 교수) - 참석자 질의/응답 (20')	
16:20	폐회	


교육과학기술부

대한민국의 미래와 대학

“대학이 변하면
국가가 변한다”

교육과학기술부의
공정의 변화

- 대상 : 전국국공립대학교수회연합회
- 일시 : '11.5.20 (금) 15:00
- 장소 : 충북대 인문사회관 105호



교육과학기술부

산업화, 민주화, 그리고...



한강의 기적



평화적 정권교체



천막 교실 (50년대)



콩나물 교실 (70년대)



잠자는 교실 (90년대)

다문화, 통일, 글로벌 시대

글로벌 협력과 경쟁



북한의 학생

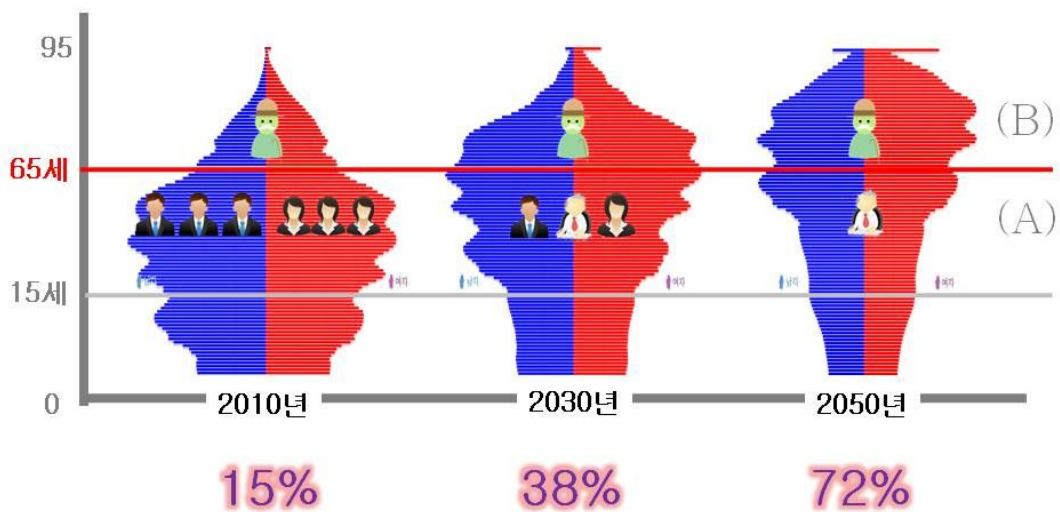
© NOAA, U.S. Navy, NGA, GEBCO
Image © 2011 GeoEye
© 2011 OneSpot Image
Image © 2010 TerraMetrics

©2010 Google

레인보우 합창단

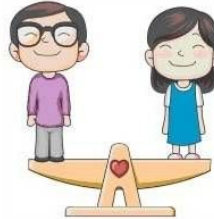


한 사람이 두 세 사람 몫을 해야



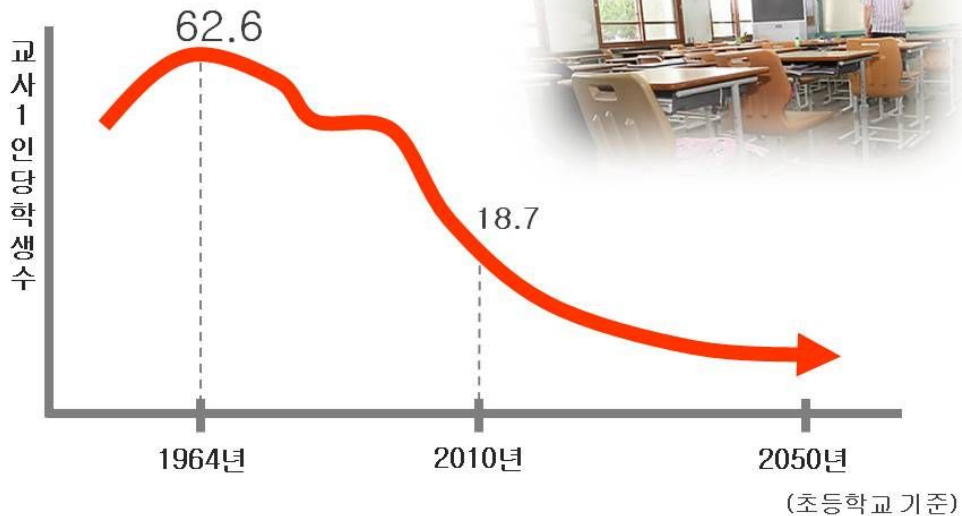
*노인부양비율 = 65세 이상 인구(B)/15~64세 인구(A)

어느 누구
어떤 재능
하나도 놓치지 않는 교육

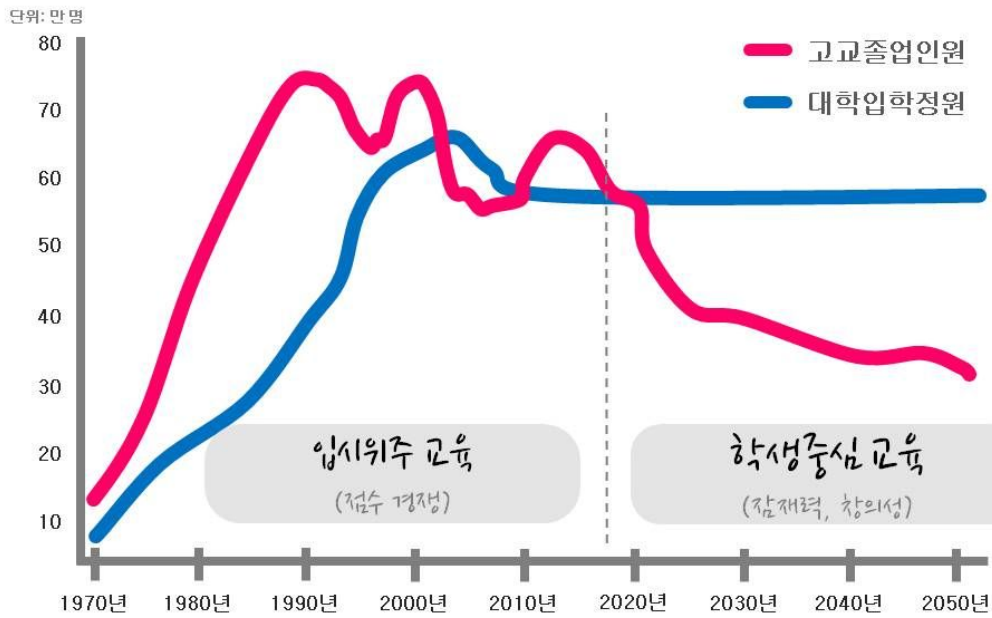


공정한 교육 기회!!

주입식 교육환경에서 창의 교육환경으로

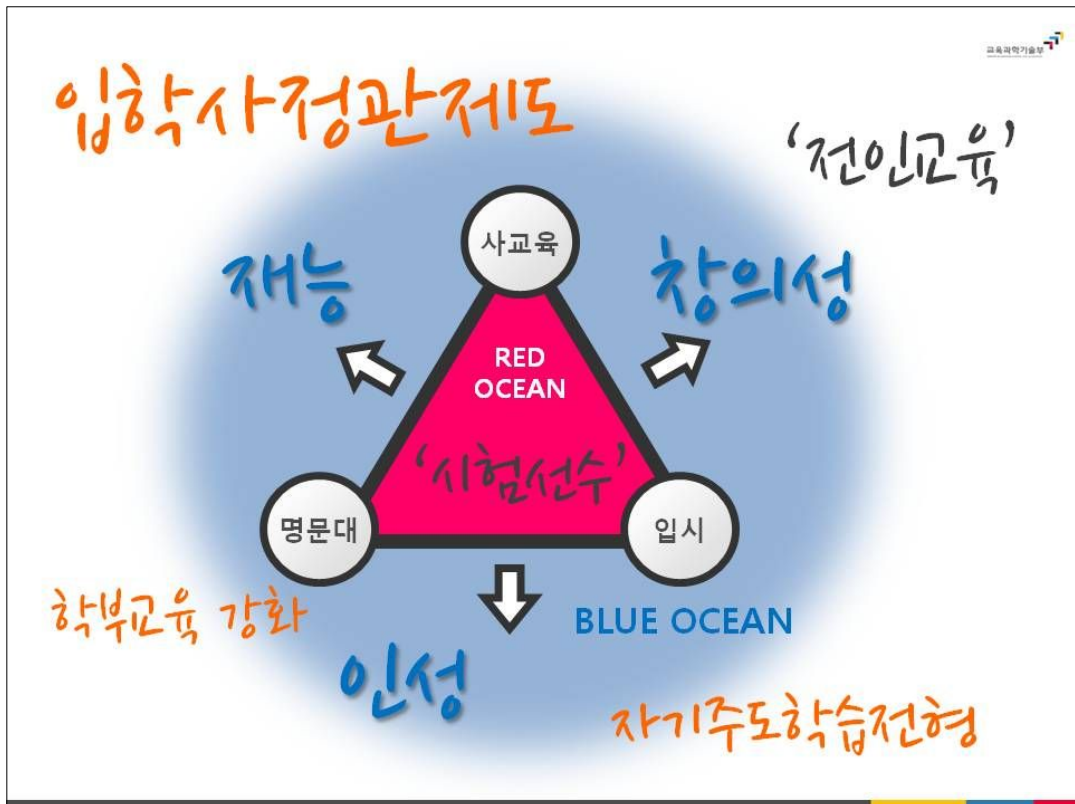
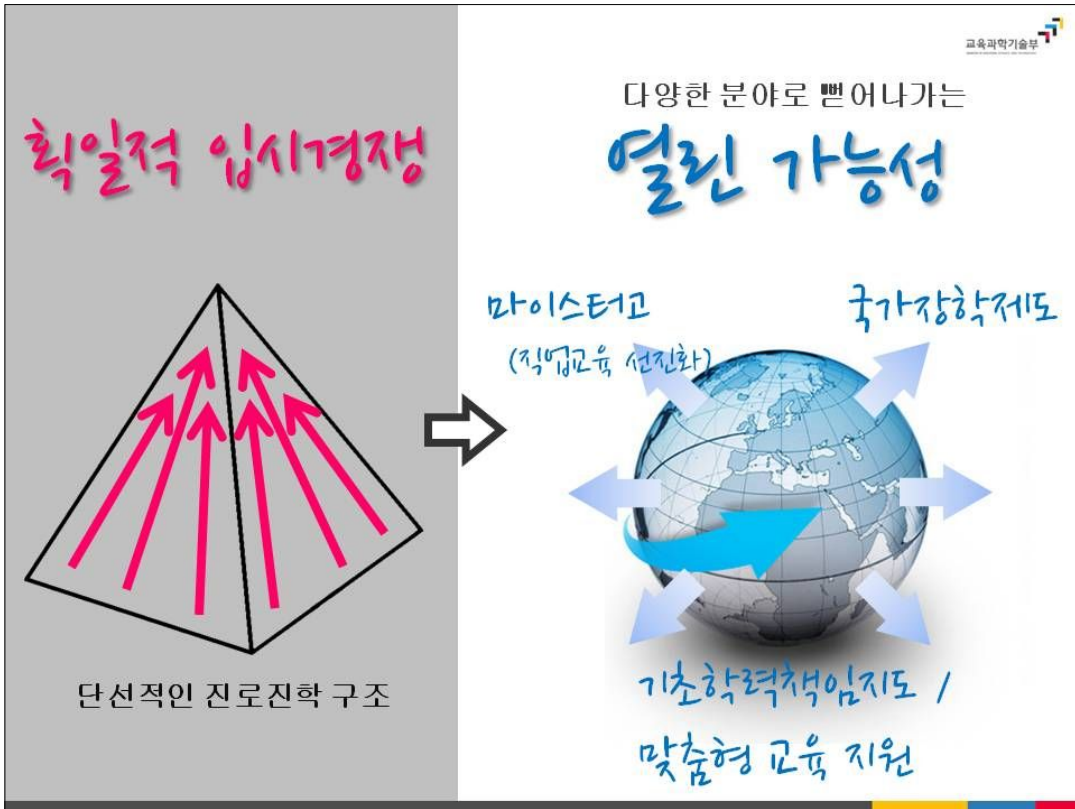


대입경쟁에서 대학경쟁으로



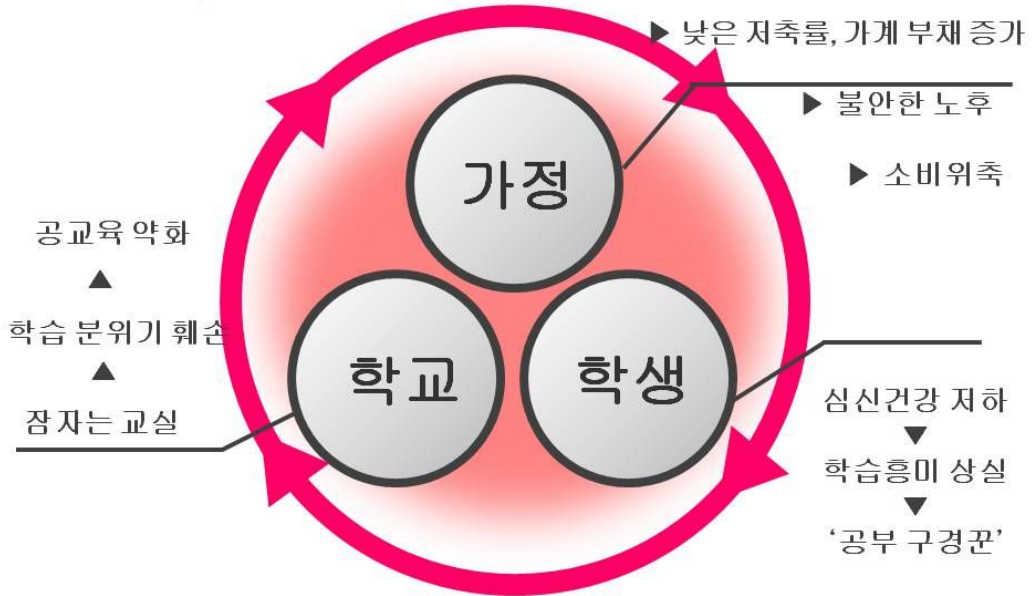
입시위주 교육에서 글로벌 인재 양성으로~!



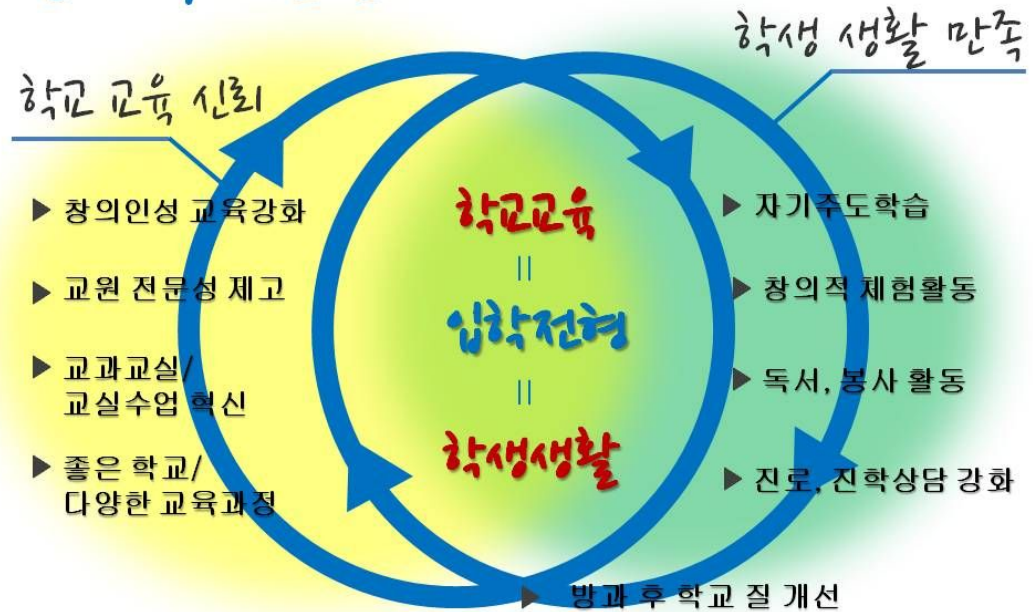


사교육 악순환에서

과도한 사교육비

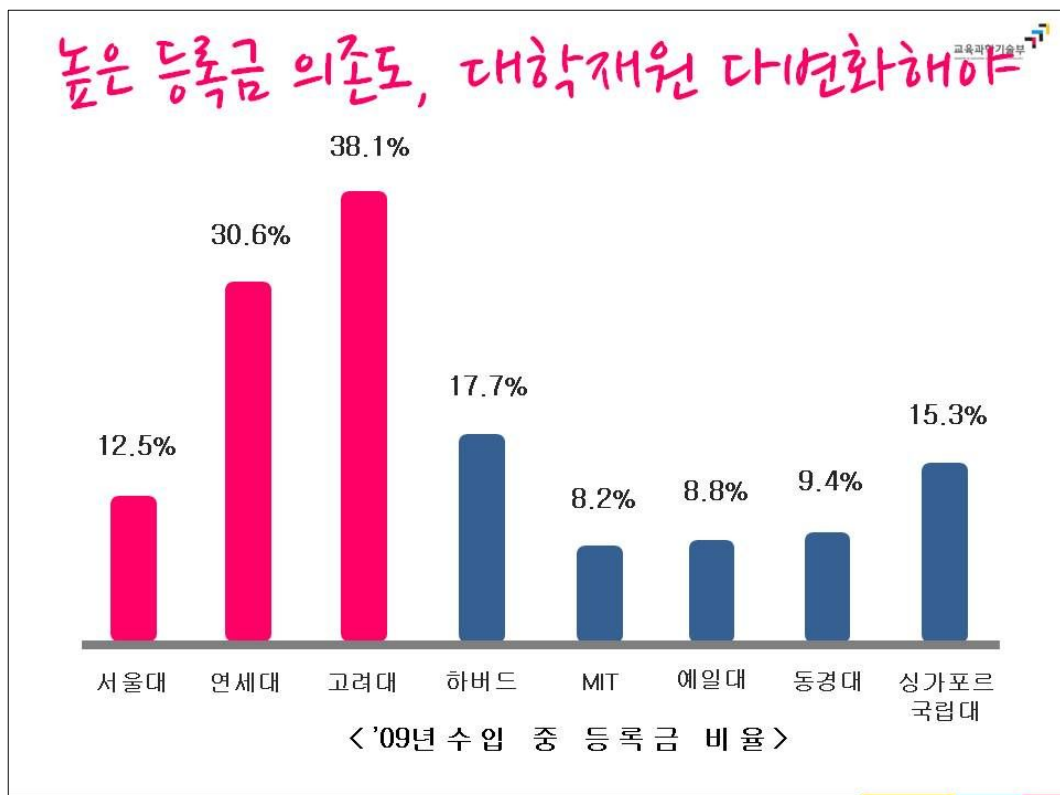
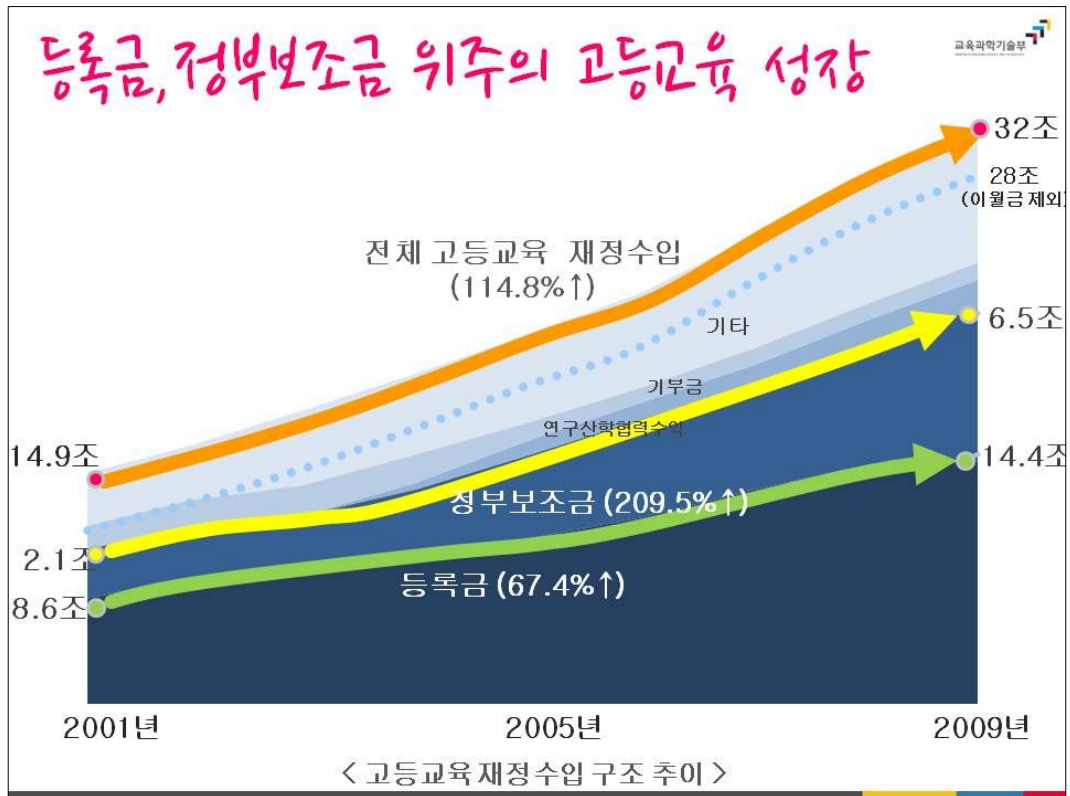


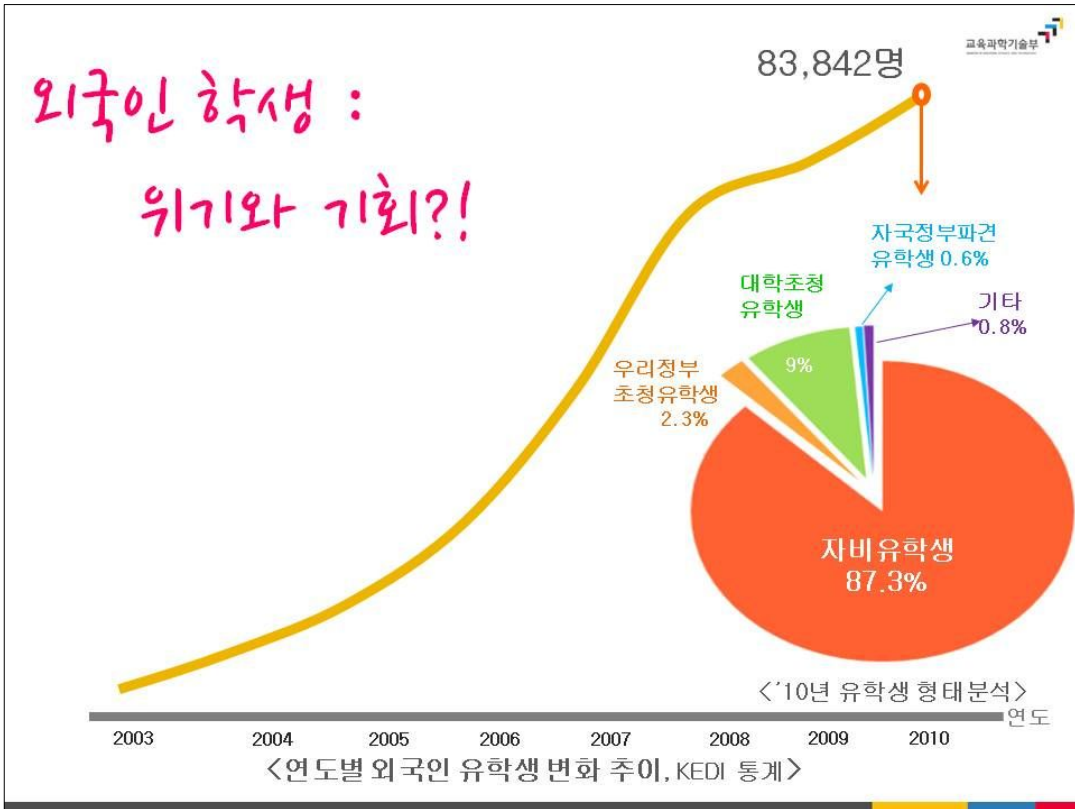
공교육 선순환으로



마이스터고 직업교육 선진화 진로·진학교육 강화	입학사정관 대입자율화/ 입시선진화	기숙형고/자율고 좋은 학교/ 다양한 교육과정	교과교실 창의·인성교육 정착
학업성취도평가 기초학력책임지도	교원평가-연수 연구년제/수석교사 교원전문성 제고	방라후학교 사교육비 경감	유아/장애/탈북 우선 배려 지원 맞춤형 교육지원
돈돈학자금 국가장학제도 도입	서울대 법인화 세계지수순대학-WCU 연구중심대학 육성	교육역량강화-ACE 산학협력-LINC 학부교육 선진화	R&D투자 확대 기초·원천연구 지원 확대
원자력, 우주기술 개발 거대과학 육성	출연(연) 선진화 연구지원체제 개선	STEAM, GPS 창의적 과기인재 양성	연구기반 유치, ODA 글로벌 협력 강화







학부교육의 선진화

교육과학기술부

특색 있고 경쟁력 있는 학부교육 선진모델 창출

- 학부교육 선도대학(ACE) 사업
- * ('10, 신규) 297억, 11개교 → ('11) 597억, 22개교

우수인재양성을 위한 대학교육역량강화

- 교육역량강화사업
- * ('08, 신규) 500억, 64개교 - > ('11) 2,407억, 80개교

대학교육 질 관리 체제 강화

- 학자금 대출 제한 대학 발표 ('10, 23교)
- 대학평가 · 인증제 도입 ('09)
- 대학정보공시 사이트 운영 ('08)

세계수준의 연구중심대학 육성

서울대 법인화로

세계 초일류대학 도약 발판 마련

- 이사회 중심의 자율적 의사결정(조직·인사·재정)
- 거점 국립대, 법인화 여건 조성 및 대학구성원 의견수렴

WCU 중심으로 대학원 교육·연구역량 강화

- '11년 33교, 1,552억원 지원
- 해외석학 유치 ('10, 339명 → '11, 342명)
- 분야별 SCI급 상위 10% 저널에 논문 게재 ('10, 824편 → '11, 988편)



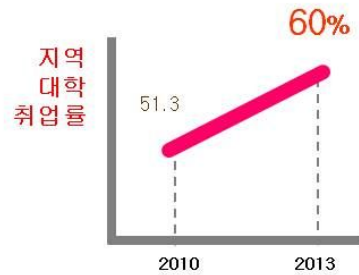
4대 과기대* 특성화 발전전략 수립·지원

- 대학간 융·복합 R&D 추진 등 상호협력체제 구축
- 기초과학연구원 캠퍼스를 설치하여 기초연구 거점으로 육성
- * KAIST(대전), GIST(광주), DGIST(대구·경북), UNIST(울산)

지역대학-지역사회·산업 동반성장

산학협력선도대학(LINC) 육성

- 산학협력선도대학('12, 50교)
- 산학협력 중점교수 확대('10, 64명 → '11, 220명)
- 산학협력 가족회사('10, 16,787개 → '13, 30,000개)
- 산업단지 캠퍼스 조성('11, 3개 → '13, 15개)



세계수준의 전문대학(WCC) 육성

- 교육역량우수대학지원('11, 80교)
- WCC 육성('11, 7교 → '13, 21교)
- 산학협력 선도대학 지원('12, 40교)
- 전문대생 인턴십('11, 50억원, 630명)



선취업 후진학 제도

- 특성화고 출신 재직자 특별전형 확대
- * ('10) 3교, 271명 → ('11) 9교, 581명 → ('12) 30교 내외

등록금 부담 경감

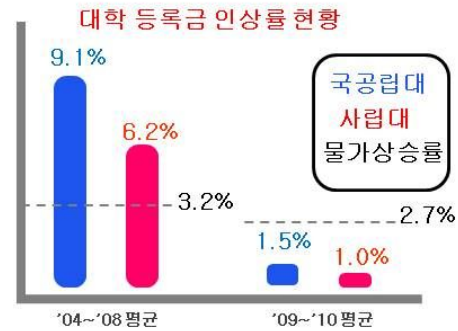
국가장학제도 확대

- 한국장학재단 출범('09)
- 학생의 경제·생활여건을 고려, 다양한 장학금 신설
*('07) 979억원 ('11) 5,218억원



든든학자금 제도 도입('10)

- 돈이 없어 공부 못하는 학생이 없도록 지원
* 대출 수('11.3): 든든학자금 15만명, 일반대출 22만명
장학금 13.6만명
- 군복무자 이자면제 등 제도개선 추진



등록금 안정화

- 대학의 등록금 안정화 참여 유도 (물가상승률 이내)
- 등록금심의위원회 설치 운영 ('11)

국립대 선진화

서울대 법인화를 통해 선도모델 창출

- 서울대 법인화법 제정('10.12)
- 여건이 되는 거점 국립대학은 대학구성원의 의견수렴을 거쳐 단계적 법인화

학장 직선제 폐지를 통한 총장의 책임경영체제 구축

- 교육공무원임용령 개정('11.2)
- * 총 29개 국립대 242개 단과대학장 중 임기가 종료된 78명(32%)에 대한 선거 미실시로 교육·연구분위기 강화

성과급적 연봉제 도입으로 교원의 동기부여 및 역량제고 유도

- 평가기준·내용 등은 교과부의 최소 기준 내에서 각 대학이 자율 결정
- * '11년(신임 교원) → '13년(비정년 교원) → '15년(정년 보장교원)

“교육은 인재를 만들고
인재는 미래를 만듭니다.”



대한민국의 미래와 대항



교과부 블로그
'아이디어 팩토리'
IDEA FACTORY
<http://if-blog.tistory.com>

장관 블로그
'공정의 변화'
<http://positive-change.kr>
<http://이주호.kr>

국립대 선진화 방안의 문제점

김 영 석

(경상대학교 일반사회교육과 교수, 국교련 정책위원)

1. 국립대학에 대한 부정적 시각

교육과학기술부의 국립대 선진화방안에 관한 정책자료를 보면, 국립대학을 바라보는 부정적 시각이 그대로 반영되어 있다. 교육과학기술부는 국립대학을 “주요 운영 경비가 정부로부터 지원되며 각종 재정지원사업을 통한 지원액도 상당한데도 불구하고, 경쟁력은 낮은 수준이며, 교육여건 대비 교육성과도 수도권 상위 사립대학보다 미흡”한 존재로 바라보고 있다. 이러한 정부의 시각은 몇가지 점에서 문제가 있다. 첫째, 국립대학이 정부의 예산을 지원받는다 하여 국립대학 구성원들이 특혜를 받는 것처럼 오해하고 있다. 국립대학이 정부의 예산을 지원받는 이유는 국립대학의 구성원들을 배부르게 하려는 것이 아니라 국민에게 저렴한 가격에 양질의 교육을 공급하기 위함이다. 국립대학에 지원되는 예산의 수혜자는 국립대학 교직원들이 아니라 국민이라는 것이다. 둘째, 국립대학이 사립대학에 비해 예산지원 상의 혜택을 받고 있는 것처럼 오해하고 있다. 국립대학의 예산은 법령의 기준에 따라 사립대학의 교비 수준, 즉 시설유지와 인건비 정도를 정부로부터 받고 있으며, 기타 연구비 등은 사립대학과의 공정한 경쟁을 통해 수혜받고 있다. 국립대학교 교직원의 임금 수준도 정부가 비교 대상으로 삼고 있는 수도권 상위 사립대 보다 현저하게 낮은 수준이다. 셋째, 국립대학의 교육성과가 상위 사립대학보다 미흡하다는 근거가 미약하다. 교과부는 취업률 등을 기준으로 교육성과를 평가하고 있는데, 입학성적에 의해 서열화되어 있는 한국의 대학체제에서 주로 지방에 소재한 국립대학은 수도권 상위 사립대에 비해 낮은 곳에 위치할 수밖에 없으며 이는 취업 경쟁에서 원천적으로 불리할 수밖에 없다는 것을 말해 준다. 차제에 교과부가 국립대학에 대한 시각을 교정할 필요가 있다. 사립대학의 전통이 강한 미국에서도 75%의 대학생이 공립대학에 재학 중이며, 공립대학은 시민에 대한 서비스의 차원에서 정부의 예산 지원으로 저렴한 가격에 교육을 제공하는 기관이라는 인식이 공유되어 있다.

2. 법체계상의 모순

국립대선진화방안에 포함된 몇가지 내용은 법체계상 심각한 모순을 안고 있다. 첫째, 성과연봉제의 경우 교육공무원법에서 정한 보수결정의 원칙에 위배된다. 교육공무원법 제 34조(보수결정의 원칙)에서는 ① 교육공무원의 보수는 우대되어야 한다, ② 교육공무원의 보수는 자격 및 경력과 직무의 곤란성 및 책임의 정도에 따라 대통령령으로 정한다라고 규정하고 있

다. 그런데 성과를 통해 보수를 결정하는 것은 교육공무원의 보수결정 기준인 자격, 경력, 직무의 곤란성 및 책임 어디와도 관련이 되지 않는다. 또 성과연봉제의 결과로 연봉 2천만원대를 받는 국립대 교수가 나온다면 오랜 기간 동안의 수련기간을 거쳐 박사학위를 받은 교수가 4년제 대학 졸업자들이 민간 기업에서 받는 임금수준에도 미치지 못하는 보수를 받는다는 것을 의미한다. 이는 교육공무원의 보수가 우대되어야 한다는 조항에도 위배될뿐더러 국가공무원법 46조의 공무원의 보수가 민간 부문의 임금 수준과 적절한 균형을 유지하도록 노력하여야 한다는 조항에도 위배된다.

둘째, 교육공무원법 임용령에 규정된 학장임명과 관련된 조항도 법체계상의 모순을 보이고 있다. 교육공무원임용령 제 3조 ②항에서 교육과학기술부장관은 교육공무원법 제 33조의 규정에 의하여 학장의 보직 임용권을 대학의 장에게 위임한다고 규정하면서 제 9조의 4에서 대학의 장이 단과대학장을 보할 때에는 그 대상자의 추천을 받거나 선출의 절차를 거치지 아니하고 해당 단과대학 소속 교수 또는 부교수 중에서 직접 지명하여 보한다고 규정하고 있다. 즉 제 9조 4의 내용은 총장의 학장 보직 임용권의 내용을 구체적으로 규제함으로써 법령이 정한 임용권 위임의 취지를 훼손하고 있다. 결국 총장의 대학운영방식을 교과부가 지나치게 간섭하여 총장이 민주적 리더쉽을 발휘할 기회를 원천적으로 봉쇄하고 있다.

3. 잘못된 현실 진단에서 비롯된 정책 대안

현재 국립대학이 갖고 있는 문제점, 예컨대 선거 과열로 인한 정치화, 폐쇄적 인사관행 등의 문제에 대해서는 교육과학기술부의 인식에 공감하는 부분이 있다. 그러나 교과부가 제시한 국립대선진화방안은 구체적 문제 소재지를 잘못 파악한데서 비롯하고 있어 그 실효성에 의문이 제기되며 여러 가지 부작용이 예상된다.

첫째, 교과부는 선거 또는 기타 의견 수렴 등의 방법에 의한 해당 단과대 교수들의 학장 후보자 추천 행위가 대학의 과열 정치화 문제의 원천이라고 보고 있는데, 이는 문제의 소재지를 잘못 파악한 것이다. 일부 대학에서 발견되는 선거 과열은 대부분 학장이 아닌 총장 선거와 관련된 것이며, 총장이 학장을 의견 수렴없이 임명할 수 있게 하는 제도는 오히려 선거 과열을 부추길 우려가 있다. 예컨대 총장의 보직 임용권한이 강화됨으로써 보직을 원하는 교수들이 선거 과정에서 줄서기를 할 가능성이 있다. 개정 이전의 법제도만으로도 총장은 이미 막강한 권한을 행사할 수 있었다는 점에서 오히려 총장의 전횡을 견제할 제도적 장치를 마련하는 것이 시급하다.

둘째, 학과 교수들의 폐쇄적 의사결정에 의한 교원임용방식을 개선하겠다는 교과부의 취지에 공감하지만 그 문제를 특별채용으로 해결하는 것은 적절치 못하다. 물론 단위 학과에서 실력 보다는 학연 등을 고려한 인사를 하는 관행을 개선되어야 하며 인사과정을 감시하고 평가할 국립대학 공동의 기구를 만들 필요성도 제기되고 있다. 그러나 원천적으로 경쟁을 거치지 않고 특별채용으로 교수를 임용하는 것은 형평성에 어긋나며, 총장의 개인적 선호에 의한 인사가 될 가능성이 높다. 또 특별채용의 대상이 될 만큼 해당 분야에서 연구업적을 쌓은 인재들의 풀이 작은 현실을 감안할 때, 뛰어난 연구인력들보다는 정부 기관에서 퇴직한 고위

공무원들을 위한 자리가 될 가능성이 높다.

셋째, 성과연봉제가 의도하는 교수 연구 활성화와 관련하여 시급한 것은 연구의 양이 아니라 연구의 질이라는 점에서 학문의 수준을 저하시킬 수 있다. 정부에서 시행해온 지난 몇 년간에 걸친 성과급제의 효과로 교수들의 연구실적은 이미 양적으로 팽창되어 있다. 그러나 많은 편수의 논문을 쓰는 사람들이 높은 평가를 받다 보니 질이 낮은 논문들을 양산해 내는 경향이 생겨나고 있다. 또 전공 영역에 따라 연구 결과를 낼 수 있는 기간이 달라 전공별 평균 논문 수는 많은 차이가 난다. 실제로 한 학과 내에서도 어떤 교수는 10편 이상의 논문을 “쉽게” 써 내는 반면 오랜 기간 자료수집을 해야 하는 교수는 1-2편을 쓰기도 어려운 실정이다. 해당 분야를 전공한 전국의 교수들이 1년에 평균적으로 몇편의 연구결과를 내는지에 대한 데이터베이스가 구축되어 있지 않으면 성과를 객관적으로 평가할 수도 없을뿐더러 대학공동체 내의 반목과 질서 현상이 가중될 가능성은 높다. 미국의 유명 대학에서도 1년에 3-4편씩 논문을 쓰는 교수는 대단히 드물다. 현재의 성과연봉제 체제 하에서는 장기적으로 의미 있는 성과를 낼 수 있는 연구는 기피될 수밖에 없다.

결론적으로 교육과학기술부의 국립대 선진화방안은 철회되어야 한다.

국립대학 법인화와 구조조정

반 상 진

(전북대학교 교육학과 교수, 국교련 정책위원)

교육과학기술부는 지난 2010년 3월 “2010년 국립대학 구조개혁 추진계획”과 2010년 9월 28일 “국립대학 선진화 방안”을 발표하면서 국립대학 구조개혁의 큰 틀을 제시한 바 있다. 국립대학 구조개혁의 핵심은 결국 국립대학 법인화이다. 국립대학 법인화 의제는 1995년 문민정부의 ‘5.31 교육개혁방안’에서 국립대학 특수법인화 과제가 제시되면서 논의하기 시작하였고, 지난 국민의 정부와 참여정부에서도 논의만 무성한 채 본격적으로 추진되지는 않았지만, 이명박 정부에서 서울대를 기점으로 국립대학 법인화가 본격적으로 추진되고 있는 상황이다.

현 정부가 추진하고 있는 국립대 구조개혁의 방향은 국립대가 비효율적이고, 비경쟁적이어서 국립대 법인화를 통해 국립대의 지배구조를 개편하겠다는 것에 초점이 맞추어져 있다. 국립대 법인화 문제는 단순한 정책 변화가 아닌 향후 우리나라 고등교육체제의 근간을 재구성하는 중차대한 역사적 의제이다. 그럼에도 불구하고 현재 우리나라는 법인화의 형식과 내용만을 따지고 있을 뿐 그것이 과연 대학발전에 필수불가결한 조치인지에 대한 근본적인 논의 없이 정부 주도로 추진되고 있는 실정이다. 따라서 현재 정부가 국립대 통합 혹은 연합은 물론 국립대별 기능 재조정과 특성화를 위해 법인화 체제로의 전환을 꾀하고 있는 것은 재고의 여지가 있다.

정부의 핵심 대학개혁 과제인 국립대 법인화 추진에 대해 다음과 같은 역기능을 심각하게 고려해 볼 필요가 있다.

첫째, 정부는 국립대학이 사립대학에 비해 비효율적이고, 경쟁력이 떨어진다는 인식을 토대를 국립대학 운영체제의 자율화·다양화 기반을 마련하고자 국립대 법인화의 필요성을 제기하고 있지만, 대학알리미에서 제시된 자료를 근거로 분석해 보면 국립대학이 사립대학보다 교육·연구의 여건 및 성과가 더 우수하였다. 국립대학이 일반적인 상식과는 다르게 사립대학에 비해 상대적으로 저비용 고효율의 구조를 갖추고 있는 셈이다. 이에 대한 정부의 답변이 요구된다.

둘째, 국립대 법인화의 핵심은 대학지배구조의 변경을 의미하는 것으로서, 대학경쟁력 저하가 대학지배구조에 기인하는 것인지 그에 대한 실증적 근거가 무엇인지 모호하다. 국립대 법인화가 해법이라면 법인체로 운영되고 있는 모든 사립대학들이 국립대학에 비해 우수한 교육 및 연구 성과를 보여주어야 할 것이다. 따라서 국립대 법인화의 핵심인 대학의 지배구조 개편은 국립대학이 가지고 있는 본질적인 문제점에 대한 진단과 해결방법의 도출이라고 보기는 어렵다.

셋째, 정부 또는 일부 국립대 법인화를 지지하는 입장에서는 국립대학 법인화 체제로의 전환이 세계화, 지식정보화, 시장화, 대중화 등 세계적 변화에 부응하는 변혁이라는 논리를 제기하고 있는데 그 근거가 무엇인지 모호하다는 점이다. 미국, 영국, 일본 등 선진국들이 시장친화적 고등교육 정책을 추진한 결과, 현재 대학교육의 상업화, 국가로부터의 재정지원 감소, 등록금 인상 등 시장

실패에 따른 고등교육의 위기 극복을 위해 국가로부터의 일정부분의 개입을 모색하고 있음을 어떻게 받아들여야 하는가?. 실제로 오바마 정부는 미국 금융자본주의의 파산 이후 케인즈 주의에 기반한 국가의 시장 개입을 주장하면서 American Recovery and Reinvestment Act of 2009(Feb. 17th, 2009) 제정을 통해 무상학자금 지원(Pell grant) 확대와 고등교육 기회 균등 세액공제를 통한 모든 국민들에게 대학교육의 기회 확대 정책을 추진하고 있음이 그 사례이다.

넷째, 국립대학 법인화 차용 모델의 적합성 여부 문제이다. 국립대학 법인화의 모델은 크게 “영미식 모델”과 “일본식 모델”을 고려할 수 있지만, 우리의 경우 일본식 모델을 차용하여 추진하고 있다. 현재 일본 국립대 법인화로 전환에 대해 일본 내에서도 문제점에 대한 논의가 확산되고 있는데 굳이 일본식 모델을 차용하여 국립대 법인화 체제를 추진하는 근거가 무엇인지 정부의 설명이 부족하다(국가의 재정지원을 보장한다고 하더라도). 영미계통의 법인화 유형은 부분적, 외부적 지배방식인 반면에, 일본식 유형은 내부자의 실질적인 지배구조로서 시장지배적인 성격이 강하다. 정부와 대학사회는 정책차용의 비맥락성의 오류에 빠져 있음을 인정하고 우리 실정에 맞는 국립대 운영체제를 모색해야 할 것이다.

다섯째, 현 정부가 추진하고 있는 국립대학 법인화 운영체제가 과연 국립대학 운영체제의 자율화·다양화 기반을 마련해 줄 수 있는 틀로서 적합한지 여부의 문제이다. 국립대학의 자율성은 근본적으로 인사 권한과 재정 권한의 적절성에 의해 결정된다. 하지만 작년 국회에서 통과된 서울대법을 보면, 서울대 법안 제9조(이사)에 “3. 기획재정부장관이 지정하는 차관 1명, 4. 교육과학기술부장관이 지정하는 차관 1명”을 이사로 구성하게 되어 있고, 현재 국회에 계류 중인 인천대 법안 제10조(이사)에도 “2. 교육과학기술부장관이 추천하는 1명, 3. 기획재정부장관이 추천하는 1명”을 이사로 두게 되어 있다. 이사회에서 이사의 역할이 막중함을 고려한다면 현직 관료의 이사로의 선임은 국립대 운영의 자율 보장보다는 직접적인 통제 가능성이 높다고 판단된다.

여섯째, 국립대학 법인화 추진 전략의 문제이다. 현재 정부는 대학의 자율적·전략적 선택에 의한 법인화를 추진하고 있고, 그에 따라 일반법이 아닌 개별법으로 추진하고 있다. 이를 촉진시키기 위해 정부가 차등적 재정지원 전략을 적용한다면 또 다른 부작용을 배제할 수 없다. 정부는 대학의 자율적·전략적 선택을 강조하면서도 실제로는 재정지원 방식을 통해 국립대학을 통제하는 이른바 평가에 의한 차등적 재정지원 방식에서 벗어나지 못하는 한, 사업의 목적과 추진 전략이 충돌되는 또 다른 부작용을 낳을 수 있을 것이다.

일곱째, 지금까지 국립대학은 통폐합 등 자구적인 구조조정 노력을 전개해 왔다. 하지만 정부가 그에 대한 실효성을 점검하지도 않고 법인화로 전환시키려는 의도는 비과학적이고 정치적인 접근으로 인식될 수밖에 없다.

마지막으로 국립대학의 법인화로 인해 가장 우려스러운 부분은 대학의 공공성 훼손과 더불어 법인화 이후 등록금 인상과 기초학문 붕괴 등 국립대학으로서 역할이 크게 위축될 것이라는 점이다. 물론 시행령에 ‘기초학문진흥위원회’와 ‘장학·복지위원회’를 그 대안으로 제시되고 있지만 그 실효성이 어떨지는 여전히 의문이다.

무엇보다도 정부와 교육과학기술부라는 외부적인 힘의 의해 국립대학 구조개혁이 진행되는 것이 바람직한가 하는 문제이다. 대학의 서열구조, 수도권과 지방 소재 대학의 질적 수준에 대한 사회적 편견 심화, 기초학문 붕괴 조장 등 대학의 구조적 문제점을 안고 있는 우리의 상황을 고려할 때,

정부 주도적으로 교육자원을 기술적으로 배분하는 국립대학의 구조개혁이 실효성을 얻을 수 있느냐 하는 문제이다. 아울러 국립대학 구조개혁 추진이 국립대학의 장단점에 대한 정확한 진단과 대학마다 가지고 있는 교육적·조직적 역량에 대한 충분한 사전 점검 작업 없이 이루어지고 있다는 문제점을 안고 있다.

지금까지 국립대학 발전을 위한 정부의 많은 실질적인 노력에도 불구하고 대학의 발전이 담보상태에 있다는 세간의 비평이 있는 것이 사실이다. 국립대학들도 그동안 경쟁력 제고를 위해 어떤 노력을 기울여 왔는지 냉철하게 점검하고 발전을 위한 대안 마련에 고심해야 할 때이기도 하다. 하지만 대학구조개혁 방안에 교육적 관점이 도외시된다면 대학사회로부터의 지속적인 저항이 있을 것이다.

국립대학의 지배구조 개편과 구조개혁의 필요성이 제기되고 있는 상황에서 그리고 정책의 선명성과 선후관계를 고려할 때, 민주성과 투명성, 자율성과 책무성에 기반한 대학의 자율운영체제 기반 구축이 정책의 최우선 과제이다. 따라서 민주적이고 투명한 지배구조가 우선적으로 정착이 되고, 그 이후에 대학내, 대학간 구조개혁의 논의를 자율적으로 유도하는 것이 바람직하다. 아울러 국립대학체제의 다양화, 전문화, 특성화를 위한 정부의 지원이 필요하다. 이는 작금의 비효율적인 대학의 서열구조를 개편하고, 국립대학이 비생산적이라는 사회적 편견을 불식시킬 수 있는 중요한 정책의제이다. 실제로 우리나라가 대학 경쟁력을 갖추기 위해서는 국립대학과 사립대학 간, 수도권 대학과 지방 소재 대학 간, 그리고 국내대학과 외국대학간 역할 분담과 상호 경쟁 및 협력체제가 구축되어야 한다. 대학간 역할 분담에 있어 국립대학은 정책대학으로서 기초 순수 학문 분야와 막대한 재정적 소요가 요구되는 국가 전략 분야를 담당하고, 지역의 균형적 발전을 도모하는 국가 핵심기관으로서의 사회적 역할이 요청된다. 국립대학의 구조개혁은 단순히 지배구조 개편이나 조직규모의 축소가 아닌 특성화와 다양화를 통한 내재적 역량을 강화하는데 초점을 두는 것이 바람직하다.

국립대 자율성 확보를 위한 고등교육법 개정

채 형 복

(경북대학교 법학전문대학원 교수, 국교련 정책위원)

또다시 가열되고 있는 ‘국립대 법인화’ 논의를 바라보면서 국립대에 몸담고 있는 교수로서 참담한 심정을 가눌 길 없다. 언제부턴가 우리 대학 사회에서는 학문적 담론은 실종되고, 경쟁과 효율로 대변되는 신자유주의적 사고가 지배하고 있다. ‘시장친화적’, ‘기업가형(CEO) 총장’이 당연시 되고, 연구실적과 대학의 운영에 관한 모든 사항은 계량화되어 수치와 통계로 환산된다. 시대의 지배적 담론을 이끌어 내고 치열하게 논쟁하고 연구하는 대학의 자율적 분위기는 사라져 버리고, 오늘날 우리의 대학은 시장과 자본에 종속된 채 신음하고 있다. 과연 우리 대학들은 우리 헌법 제22조 1항이 보장하고 있는 ‘학문과 예술의 자유’를 향유하고 있는가?

대한민국 헌법 제31조는 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”고 하여 국민의 ‘교육을 받을 권리’를 보장하고 있다. 이 권리는 헌법 제10조의 ‘모든 국민의 인간으로서의 존엄과 가치추구권’과 ‘행복추구권’과도 밀접한 관련성을 가지고 있다. 동조는 후단에서 “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 규정하여 기본적 인권의 확인과 보장이 국가의 ‘의무’임을 강조하고 있다.

고등교육법은 ‘국·공·사립학교의 구분’에 관한 제3조에서 ‘국립학교’를 ‘국가가 설립·경영’한다고 정의하고 있다.¹⁾ 국립학교, 특히 국립대학은 ‘국가가 설립·경영’하는 ‘고등교육기관’으로서 헌법상 보장된 국민들의 ‘교육을 받을 권리’가 실현되는 최전선이라고 할 수 있다. ‘대학의 목적’에 대해 정하고 있는 고등교육법 제28조에 의하면, 대학은 “인격을 도야하고, 국가와 인류사회의 발전에 필요한 학술의 심오한 이론과 그 응용방법을 교수·연구하며, 국가와 인류사회에 공헌함을 목적으로” 하고 있다. 따라서 우리 헌법도 제31조 4항에서 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여” 보장된다고 규정하고 있는 것이다. 이에 대해 혹자는 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다”는 동조 6항, 특히 ‘기본적인 사항은 법률로 정한다’고 규정한 教育制度法定主義를 들어 대학의 자치는 제한될 수 있다고 주장하고 있다. 이처럼 동조 6항은 국가교육권의 근거로 오해되고 있으나 이는 교육제도의 법적 기준을 의미할 뿐 교육기본권의 제한 근거가 될 수는 없다.

위에서 말한 내용을 요약하면,

첫째, 국가는 모든 국민의 인간으로서의 존엄과 가치를 보장·증진해야 한다.

1) 하지만 동조는 2010년 12월 27일자로 개정되어 ‘국가가 설립·경영하거나 국립대학법인으로 설립하는 국립학교’라고 하여 ‘국립대학법인’을 국립학교에 포함시키고 있다. 동조는 2011년 12월 28일자로 시행될 예정이다.

둘째, 국가는 모든 국민의 학문의 자유를 보장해야 한다.

셋째, 국가는 대학의 자율성을 보장해야 한다.

넷째, 국가는 모든 국민의 교육을 받을 권리를 보장하기 위한 법적 기준 마련을 위한 법률을 제정해야 한다.

이처럼 국민의 ‘교육을 받을 권리’를 보장하고, 학문의 자유와 대학의 자치를 실현하는 것은 헌법이 요구하는 있는 국가의 의무이다. 그럼에도 불구하고 현재 정부가 주도하고 있는 국립대학의 법인화는 헌법상 보장된 국민들의 기본적 권리를 무시하는 위헌적 혹은 탈헌법적 조치이다. 오히려 인간으로서의 국민 개개인의 존엄성과 행복추구권을 보장하기 위해서는 국가의 기본적 의무로서 ‘국가가 설립·경영’하는 국립대학을 중심으로 한 공교육은 보다 확대·심화·발전되어야 한다. 이를 위해 정부는 최선의 법제도적 지원을 다해야 할 ‘헌법상 의무’가 있다. 그 의무 이행의 중심에 ‘교육과학기술부’(이하 ‘교과부’)가 있다.

主權在民은 민주주의의 핵심적 가치 중의 하나이다. 이 가치 실현의 기본적 보장 문서가 바로 ‘대한민국 헌법’이다. 그렇다면 교과부에 의해 추진되고 있는 국립대학 법인화는 대한민국 헌법상 보장된 국민들의 기본적 권리로서 ‘교육을 받을 권리’와 ‘학문의 자유’ 및 ‘대학의 자치(혹은 자율성)’에 대한 진지한 고민의 결과인가. 또한 공교육의 주체인 국민, 학생 및 교직원 등 이해당사자들과 충분한 대화와 합의 아래 추진되고 있는 것인가. 현재까지의 상황을 돌이켜보면, 불행하게도 이와 같은 과정을 거치지 않았거나 또는 불충분한 상태에서 교과부에 의해 일방적으로 추진되고 있는 실정이다. 교과부의 이와 같은 정책 추진 태도는 헌법상 보장되고 구현되고 있는 민주주의원칙에 위배됨은 물론, 교육의 공공성원칙을 현저하게 침해하고 있다고 판단된다.

교육이란 흔히 ‘百年之大計’라 한다. 그만큼 한 나라의 교육정책, 특히 대학정책의 근간을 바꾸는 작업은 사회적 및 정치적 대화와 합의를 거쳐 충분한 시간적 여유를 두고 진행되어야 한다. 그러나 교과부는 현행 법률과 제도의 개선을 통한 국립대학의 자율성을 확보하기 위한 노력은 배제하고, 오로지 국립대학의 법인화에만 주력하고 있다. 교과부의 이러한 일방주의적 태도는 전면적으로 개선되어야 한다.

그렇다면 국립대학을 통한 교육의 공공성을 확대·강화하고, 학문의 자유와 대학자치를 확대함으로써 헌법상 보장된 국민들의 균등한 교육을 받을 기회를 실현하기 위해서는 어떻게 해야 할 것인가? 그 대안으로 현행 「고등교육법」 개정을 제안하고자 한다.

전국국공립대학교수회연합회(이하 국교련)은 “모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다”고 규정하고 있는 헌법 제22조 1항과 “교육의 자주성과 ... 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”고 규정하고 있는 헌법 제31조 4항에 의거하여 국립대학 법인화에 대한 대안으로서 아래와 같이 「고등교육법」이 개정되어야 한다고 본다.

현행 「고등교육법」은 학문연구와 대학자치와 관련하여 특히 다음과 같은 문제점이 있다. 현행 「고등교육법」은 국립대학의 법적 지위와 의무 조항은 물론, 대학자치를 위한 기본요소가 결여되어 있다. 「고등교육법」 제5조에 의하면, 모든 학교는 교과부장관의 지도·감독을 받도록 되어 있다. 그리고 대학의 재정과 관련한 「국고금관리법」은 국가기관의 수입에

대해 기관이 직접 사용하지 못하고 국고에 납부하도록 되어 있어 대학의 재정주체성이 확립되어 있지 않다.

위와 같은 문제점을 해소하여 국립대학의 자율성을 확보하기 위해서는 현행 「고등교육법」의 관련 조항이 개정 혹은 신설되어야 한다.

첫째, ‘지도·감독’에 관한 제5조를 ‘학교의 자율성과 감독’이란 제목 아래 개정한다. 현행 「고등교육법」 제5조는, 모든 학교는 교과부장관의 지도·감독을 받도록 정하고 있어 대학의 자치와 충돌하고 있다. 따라서 교과부장관의 ‘포괄적 지도·감독’에 관한 사항을 폐지하고 ‘법령 위반 여부에 대해서만’ 감독을 받게 함으로써 학교의 자율성과 전문성을 최대한 존중하도록 개정해야 한다.

둘째, ‘국립대학의 법적 지위와 의무’에 관한 제5조의 2를 신설한다. 현행 「고등교육법」은 국립대학의 법적 지위와 위상에 관한 개념규정을 두고 있지 않아 헌법이 추구하는 자율적 국립대학의 모습을 담고 있지 않다. 명실공히 헌법이 보장하는 대학의 자치가 구현되기 위해서는 국립대학은 국가기관인 동시에 법적 주체여야 한다.

셋째, 대학의 장 및 대학자치기구 등 ‘국립대학의 운영기관’에 관한 제5조의 3을 신설한다. 대학자치를 위한 법적 근거를 마련하기 위해 「고등교육법」은 구성원합의에 의한 총장 선출, 대학의 민주적 운영을 위한 대학자치기구 설치의 근거 규정을 두어야 한다. 다만, 총장의 선출과 기구의 구체적인 구성 및 운영방식은 대학의 형편에 따라 학칙으로 정하도록 한다.

넷째, ‘국립대학재정운영의 기본원칙’에 관한 제5조의 4를 신설한다. 사립대학과는 달리 국립대학은 수익사업을 통해 창출된 수입은 기관이 직접 사용하지 못하고 국고에 납부하도록 되어 있다. 이는 국립대학에 있어 수익사업의 동기와 의욕 저하로 직결되고, 수입금을 대학 운영에 사용하기 위한 편법을 유발시키고 있다. 대학의 특수성과 자율성을 확보하기 위해서는 이러한 규제가 철폐됨으로써 국립대학의 재정주체성이 확립될 필요가 있다.

다섯째, ‘학생의 선발방법’에 관한 「고등교육법」 제34조를 개정한다. 대학입학전형에 관해 「고등교육법」 등 법률에는 전혀 구체적인 규정이 없고, 시행령에서 정하고 있다. 이러한 백지위임식 규정은 이미 헌법재판소에 의해 위헌 결정을 받은 바 있다. 따라서 「고등교육법」 제34조를 개정하여 대학의 장의 대학입학계획 작성권을 부여하여 대학자치의 기능을 제고할 필요가 있다.

서울대학교 법인화 추진의 전면적 재검토를 요구한다

최 갑 수

(서울대학교 인문대학 서양사학과 교수)

정부와 서울대학교는 현재 추진하고 있는 서울대학교 법인화를 즉시 중단하고 국회에 제출된 폐기 법안을 받아들여 원점에서부터 전면적인 재검토를 해야 한다.

서울대학교 법인화 법안은 지난 12월에 국회에서 날치기로 통과된 후, 현재 시행령이 입법 예고된 상태이며 지난 3월 31일에는 학교 당국이 설립추진위원회를 발족시키고 구체적인 준비 작업을 시작했다. 그러나 서울대 법인화는 사회적으로 폭넓은 공감대를 형성하는 길과는 점점 더 동떨어진 방향으로 가고 있다. 이제라도 늦지 않았으니 국립 서울대의 미래 설계라는 중차대한 문제를 처음부터 신중하게 재검토해야 한다.

서울대의 개혁 필요성은 누구도 부정하지 못할 것이다. 문제는 어떻게, 어떤 절차를 거쳐, 어떤 방향으로 개혁하느냐는 것이다. 그동안 법인화의 명분으로 거듭 강조된 것은 대학의 경쟁력 향상과 그에 필요한 대학의 자율성 보장이었다. 그러나 이처럼 겉보기에 그럴 듯한 명분은 점점 더 근거가 박약함이 명백해지고 있다.

진리를 탐구하며 지식을 생산하고 전수하는 고등교육기관이 세계적인 경쟁력을 가지기 위해서는 내부적으로 자율성과 민주성, 공공성을 탄탄하게 다져야 한다. 그러나 법률과 시행령의 구체적 내용이나 지금까지 법인화 추진의 경과를 살펴보면 이처럼 소중한 가치는 훼손될 위기에 처해 있다.

서울대 법인화 법률과 시행령을 뜯어보면, 법인화가 시행될 경우 교육과학기술부의 통제는 더욱 강화되며 내부 민주주의는 표류하게 된다. 마침 연이어 벌어진 비극으로 사회적 파문을 일으킨 카이스트(한국과학기술원)의 실상은 서울대 법인화가 초래할 문제를 앞서서 보여주고 있다. 카이스트 사태는 고등교육법을 위반한 채 평의원회조차 설치하지 않은 대학, 이사회마저 거수기로 만든 총장 독주 체제가 얼마나 교수와 학생을 비롯한 대학 구성원의 권익을 무시한 채 대학 발전을 오도할 수 있는지 잘 보여준다.

서울대 교수협의회도 법률과 시행령에 대해 공식적으로 문제제기를 해왔지만, 대학 운영체제의 문제 중에서 두드러진 몇 가지만 살펴보자.

첫째, 법률과 시행령 곳곳에 교과부가 과거와 다름없이 뜻대로 통제와 간섭이 가능하도록 온갖 장치가 마련되어 있다. 특히 교과부가 과견하는 상근감사 문제는 정부의 법안이 원안대로 통과되기 이전에 평의원회가 수정안을 내면서 삭제를 주장했으며 교수협의회 역시 개선을 요구한 사항이었다. 법안과 시행령의 독소조항들은 자율화라는 명분을 허울좋은 것으로 만들고 있다.

둘째, 교수들의 대의기구인 평의원회가 학칙 등 각종 주요 규정에 대한 심의권을 가지지

못한다. 현재의 평의원회조차 서울대 교수 전체의 대의기구로서 역할을 다하기에 미비한 점이 많은데, 이처럼 학칙 심의권마저 박탈된다면 교수들은 더 이상 대학의 주체가 아니라 한낱 법인의 피고용자로 떨어지고 말 것이며 총장과 이사회는 뜻대로 휘둘리게 될 것이다.

셋째, 총학장 직선제가 사라지게 된다. 총학장 직선제는 1987년 6월항쟁이 군사정권을 종식시킨 성과로서 얻은 양보할 수 없는 민주적 제도이며, 법인화를 구실로 함부로 없앨 수 없는 역사적 자산이다. 참고로 이미 법인화를 시행한 일본 동경대학교도 총장 직선제는 유지하고 있으며, 서울대를 법인화하더라도 정관 등에 적절한 규정을 둬으로써 총학장 직선제를 유지할 방법이 얼마든지 있다. 그러나 정부와 서울대는 법인화가 당연히 총학장 직선제 폐지를 뜻하는 것처럼 분위기를 몰아감으로써 법인화가 민주화의 후퇴임을 적나라하게 드러내고 있다.

이처럼 몇 가지만 살펴봐도 법인화가 대학의 참모습을 훼손시킬 염려가 얼마나 큰지 잘 드러난다. 지금의 서울대 법인화 추진은 교과부의 관료적 통제와 간섭은 오히려 강화하면서 새로 만들어질 이사회를 중심으로 대학을 자의적으로 운영하는 방향으로 흘러갈 염려가 크다. 그 과정에서 대학의 가장 중요한 주체인 교수 집단은 자신을 대변할 제도적 장치를 상실하면서 그 신분마저 불안정해질 것이다.

대학의 경쟁력 향상이라는 면에서도 법인화는 구체적 실익이 별로 없으며 전망도 불투명하다. 무엇보다도 먼저 내부의 자율성과 민주성이 튼튼하지 않은 대학이 세계적 경쟁력을 가질 수 없음을 지적해야 옳을 것이다. 나아가 법인화를 단행하면 정부가 획기적 투자와 지원을 한다거나 자체 수익사업을 통해 연구와 교육에 투자할 재정 확충이 원활해진다는 법인화 추진세력의 언설이 허구임이 노출되고 있다.

우선 국회에서 날치기 통과된 법률안에 첨부된 비용추계서에 따르면, 법인화 이후 정부가 서울대의 발전을 위해 실질적인 추가 투자를 할 계획이 없음이 드러난다. 또한, 교수협의회도 수정을 요구한 사항이지만, 시행령 제16조에 따라 정부 출연금을 지급받을 때 분기별로 일일이 사업집행계획서를 제출하여 승인받아야 한다. 즉 법인화를 하더라도 항목별 예산의 일정한 자율성 외에는 여전히 교과부에 종속됨으로써 자율적인 장기발전계획의 수립과 실행이 크게 제약받을 것이다.

또한 세계 최고 수준의 해외 선진대학들도 수익사업이 예산에서 큰 비중을 차지하지 못하는 마당에 우리가 법인화 이후 수익사업을 통해 재정 확충을 하겠다는 논리는 자칫하면 본연의 임무인 연구와 교육을 등한히 하면서 시장 논리에 휘말릴 위험천만한 함정이 된다. 더욱 우려되는 점은 지금도 세계 최고 수준의 높은 대학 등록금이 사회적 논란이 되는 터에 결국 부족한 재정을 가파른 등록금 인상으로 메꿀 가능성이 높다는 사실이다.

현재의 법인화 추진은 대학의 기업화이며, 그것도 교과부의 구시대적인 관료적 통제가 더욱 우리를 옥죄는 기업화일 뿐이다. 결국 공공성과 자율성을 핵심으로 해야 할 고등교육의 앞날을 맹목적 시장논리와 관료주의의 구시대적 발상에 맡김으로써 학문의 황폐화를 비롯한 온갖 부작용이 우려된다.

서울대 본부 측은 내부적으로 법인화가 오랜 논의와 적법한 과정을 거쳤다고 홍보하지만, 실제로 매우 요식적인 절차만을 수박겉핥기 식으로 밟았으며 다수 교수들의 진의를 반영하지

못했다. 더구나 지금의 법률은 서울대 측이 내놓은 최초의 법률안도 아닐뿐더러 정부 입법안이 나온 후에 이에 대응하여 제출된 평의원회의 수정안조차도 제대로 반영되지 않았다. 문제점이 많다는 안팎의 지적을 처음부터 받아온 정부 입법안이 수정없이 일방적으로 통과되고 만 것이다. 여기에 대해 서울대학교가 전면적인 재검토를 요구하지 않고 순응한다는 것은 상상할 수 없다.

이에 우리는 서울대학교의 앞날을 책임져야 하는 교수진의 일원으로서 그 문제점이 분명하게 드러난 법인화 추진을 곧바로 중단할 것을 강력히 촉구한다. 이제 진정으로 대학 구성원의 지혜와 경험을 하나로 모아 국립 서울대학교의 미래를 설계하는 민주적인 절차를 새롭게 모색할 때인 것이다.

2011. 5. 12.

서울대학교 법인화의 전면적 재검토를 요구하는 서울대 교수 일동

강성춘, 강우성, 강창우, 고원, 고철환, 고희정, 권태억, 권형기, 김정민, 김광명, 김덕수, 김도균, 김명호, 김명환(인문대), 김민수(미대), 김세균, 김영수(사대), 김용익, 김월희, 김인걸, 김장주, 김재필, 김정용, 김정희(인문대), 김정희(미대), 김종남, 김종철(사범대), 김지환, 김진수, 김창호, 김춘진, 김태환(인문대), 김현균, 김현덕, 김형숙, 김홍중, 남동신, 남승호, 류재명, 명훈, 모경환, 문중양, 민은기, 박배균, 박성혁, 박승관, 박영목, 박용선, 박정훈(법대), 박주용, 박진수, 박찬국(인문대), 박태균, 박홍식, 박희병, 방민호, 백도명, 변현태, 봉준수, 서영배, 서의식, 손영주, 송석윤, 송은지, 신동우, 신혜경, 신호필, 심봉섭, 심지영, 안동만, 안삼환, 오명석, 오수창, 오순희, 오주리, 우종학, 우희중, 유용태, 유희식, 윤순진, 윤여창, 이건우(인문대), 이경민(의대), 이병민, 이동수, 이상각, 이상엽, 이석호(의대), 이선복, 이성현, 이수중, 이승복, 이승재, 이애주, 이유미, 이윤호, 이은주(자연대), 이장희, 이종목, 이종숙, 이준호(자연대), 이현숙, 이형목, 이훈진, 임선희(자연대), 임승빈, 임호준, 임홍배, 장경섭, 장덕진, 장승일, 장진성(인문대), 전동렬, 전봉희, 전영애, 전영철, 전태원, 정관수, 정공식, 정근식, 정용욱(인문대), 정원규, 정원재, 정연준, 정종호, 정종훈, 정창무, 정향균, 조국, 조선정, 조은수, 조현설, 조홍식, 최갑수, 최권행, 최기영(공대), 최무영, 최병선(사회대), 최영찬, 최은영, 최종고, 한동헌, 한승희, 한인섭, 한정숙, 호원경, 홍성욱, 홍재성, 황상익, 황익주 (가나다순. 5월 12일 오전 11시 현재 총 150명 서명.)

【참고자료】

국립대학 선진화 방안: 비판과 대안

김 형 기

(전국국공립대학교수회연합회 상임회장, 경북대 교수회 의장)

교육과학기술부가 추진하고 있는 국립대학 선진화 방안은 과연 국립대학의 경쟁력을 높일 것인가? 우리나라 국립대학의 경쟁력을 높이려면 어떤 정책을 실시해야 하는가? 국립대학의 진정한 선진화 방안은 무엇인가?

1. 교과부의 국립대 선진화 방안은 크게 국립대학 법인화, 성과연봉제 도입, 학장 직선제 폐지라는 세 가지 정책으로 구성되어 있다. 정부당국은 이 세 가지 정책들이 국립대학의 경쟁력을 높일 것으로 기대하지만, 지금 대다수 국립대학 교수들은 이 정책들이 오히려 대학 경쟁력을 떨어뜨릴 우려가 있다고 생각한다. 국공립대학교수회연합회는 대다수 교수들이 반대함에도 불구하고 교과부가 강행하려는 이 정책들은 국립대학을 선진화시키는 좋은 정책이 아니라 후진화시키는 나쁜 정책이라는 입장이다.

여기에서는 국립대학 법인화와 성과연봉제를 비판하고 대안적 선진화 방향을 제시하고자 한다.

2. 국립대학 법인화는 교과부를 비롯한 정부당국이 내걸고 있는 명분처럼 대학의 자율성을 높이고 경쟁력을 강화할 것인가? 우리의 대답은 ‘아니오’이다.

국립대학이 국가기관이고 교직원이 공무원이기 때문에 국립대학의 자율성이 제약되고 그 결과 대학 경쟁력이 낮다고 진단하고, 국립대학을 국가기관에서 분리하여 독립적인 특별법인으로 만들어야 자율성이 높아져서 경쟁력이 강화된다는 주장은 타당한가?

현재 국립대학의 자율성이 매우 크게 제약받고 있고 그로 인해 국립대학의 경쟁력이 낮다는 진단은 옳바르다고 할 수 있다. 1987년 이후 사회 민주화와 대학 민주화가 상당 정도 진전되었지만 국립대학은 여전히 교과부 장관의 지도와 감독을 받는 ‘타율형’ 국립대로 존재하는 것이 현실이다. 고도의 지식창출 기관인 대학이 자율성이 없을 때, 창의성에 기초한 경쟁력 향상을 기대할 수 없다.

그렇다면 국립대학의 법인화가 해답인가? 우리는 그렇지 않다고 본다. 현재 정부당국이 구상하고 있는 법인화는 결국 국립대학의 ‘관치 공기업화’를 초래할 것이다. 서울대 법인화법을 보면, 의결기구인 이사회에 교육과학기술부 차관과 기획재정부 차관이 포함되고 교과부가 파견하는 감사가 대학에 상근하게 되어 있다. ‘경북대 법인화법 연구안’에 의하면, 추가로 대구시장과 경북도지사가 포함되게 되어 있다. 대학평의회에서 추천하는 이사는 1명에 불과하다. 따라서 이사회의 의결은 결국 정부당국의 관료에 의해 좌우될 가능성이 높다. 총장도 이러한 이사회에서 선출된다. 대학은 의결기구인 법인 이사회를 통해 전권을 가진 총장에 의해

운영되고 극히 제한적 기능을 가지는 심의기구인 대학평의회와 위원회만 존재할 뿐이다. 현재 대부분의 국립대학에서 사실상의 의결기구로 존재하는 교수회는 없어지게 되어 있다.

이러한 Top-down의 지배구조는 결국 새로운 관치를 가져올 가능성이 높다. Bottom-up의 민주적 장치를 통해 담보되는 대학자치는 애당초 기대할 수 없게 되어 있다. 정부당국이 법인화 명분으로 내세우는 국립대학의 자율성 보장은 기대하기 어렵게 되어 있다.

이에 더하여 이제 국립대학은 법인으로서 공기업처럼 행동해야 한다. 국립대학이기 때문에 공공성을 추구해야 하지만, 법인이기 때문에 수익성을 추구해야 한다. 수익성을 추구하다 보면 단기적 이익을 기대할 수 없는 기초학문이나 연구프로젝트는 소홀히 되고 위축될 수밖에 없다. 국가에 의한 예산 보장이 약화되고 대학 예산에서 자체 확보재원의 비중이 높아지게 되면, 국립대학법인의 운영 목표가 점차 공공성 실현보다는 수익성 실현 쪽으로 기울지 않을 수 없을 것이다. 사립대학과의 경쟁이 격화되면 이러한 경향은 더욱 강화될 것이다. 교육과 연구에서 시장 논리가 강하게 지배할 것이다.

이렇게 되면 국립대학은 법인화를 통해 자율성은 더욱 약화되고 시장 논리는 더욱 강화되는 ‘관치 공기업’으로 될 공산이 크다. 여기서 만약 국립대학법인이 수익성 추구과정에서 나타날 시장실패와 관치의 과정에서 발생할 정부실패라는 이중의 실패를 당하게 되면, 대학 경쟁력은 크게 추락하고 국립대학 설립의 목표인 공공성 실현은 기대하기 어려울 것이다. 관치 공기업화에 따라 이러한 나쁜 결과가 초래된다면, 국립대학의 자율성 보장과 경쟁력 강화라는 법인화의 명분은 어디서 찾을 수 있을 것인가?

일본 국립대학 법인화 6년의 결산이 대학경쟁력의 약화와 연구실적의 감소로 요약하고 있는 문부과학성의 보고는 충격적이다. 2010년 7월 15일 발표된 문부과학성의 중간 보고인 “국립대학 법인화 후의 현상과 과제에 대하여”에 의하면, Times誌 세계대학 랭킹이 법인화 시작 시점인 2004년에서 2010년 사이에 동경대학은 12위에서 26위로, 교토대학은 29위에서 57위로, 오사카대학은 69위에서 130위로 크게 떨어졌다. 국립대학 전체의 학술논문수도 2004년 59,758편에서 2009년 56,735편으로 감소하였다. 이는 법인화 이후 실질연구비가 줄어들고, 교수들이 연구보다 외부자금 확보에 힘쓰고 평가보고서를 작성하는 데 상당한 시간을 투자하고 있기 때문이라고 분석되고 있다. 일본의 예는 법인화의 부정적 효과에 대해 시사하는 바가 크다. 일본 국립대학 법인화정책의 실패를 보고도 완고하게 법인화를 추진한다면 얼마나 어리석은 일인가? 국가 백년대계와 관련된 국립대학의 개혁을 어찌 ‘법인화’라는 위험천만한 정책에 맡길 수 있겠는가?

2. 그렇다면 국립대학 법인화에 대한 대안은 무엇인가? 우리는 국립대학의 자율성을 보장하는 방향으로 고등교육법을 개정하여 ‘자율형 국립대’를 실현하는 것이 대안이라고 생각한다. 여기서 자율형 국립대는 국가기관이라는 지위를 유지하면서 대학자치가 이루어지는 국립대학을 말한다. 이러한 자율형 국립대는 현재와 같이 자율성이 없는 ‘타율형’ 국립대도 아니고 관치 공기업화를 초래할 ‘법인형’ 국립대도 아니다. 자율형 국립대는 헌법이 보장한 대학의 자율성이 실현되는 국립대학이다. 학사, 인사, 조직, 재정 등에서 국립대학이 자기 결정권을 가지는 대학이 자율형 국립대다.

이러한 자율형 국립대를 실현하기 위해서는 다음과 같은 방향으로 고등교육법을 개정해야 한다.

첫째, 국립대학은 “국가기관임과 동시에 헌법에 보장된 대학의 자율성에 의거하여 학사, 인사, 조직, 재정 등 대학운영에 관해 독립된 권리와 권한을 행사하고 의무를 가지는 법적 주체”라는 법적 지위가 고등교육법에 명시되어야 한다. 국립대학이 ‘국가기관임과 동시에 독립적인 법적 주체’라는 지위부여 규정에 의해 국립대학의 자율성을 보장받게 된다. 자율형 국립대는 국가기관으로서의 지위와 독립된 법인격으로서의 지위라는 이중적 지위를 가진다. 이는 한편으로 행정적 측면에서, 국립대학이 교직원의 공무원 신분과 대학의 공공성 및 정치적 중립성이 보장되는 국가기관임과 동시에, 학문의 자유와 교육의 자주성 및 학사·인사·조직 등에서 대학의 자율권을 행사하는 독립된 권리주체가 된다는 것을 의미한다. 다른 한편으로 이는 재정적 측면에서, 국립대학은 국가로부터 예산과 국유재산을 배정받는 국가기관임과 동시에, 예산을 지출하고 자체수입금을 확보하여 지출하고 국유재산을 관리한다는 측면에서는 독립된 법적 주체가 된다는 것을 의미한다(박정훈 2010).

둘째, 헌법이 보장한 대학의 자율성을 침해하고 있는 고등교육법 조항을 폐지하고 그 대신 자율성을 보장하는 조항을 신설해야 한다. “학교는 교육과학기술부장관의 지도감독을 받는다”는 고등교육법 제5조 1항은 대학에 대한 교육과학기술부 장관의 포괄적 지도 감독 권한을 명시하는 것으로서 교육관계법상 국립대학의 자율성을 침해하는 가장 독소적인 규제조항이다. 이 조항은 “대학의 자율성은 법률이 보장하는 바에 의하여 보장된다”고 규정한 헌법 제31조 4항에 위배된다. 따라서 이 조항을 폐지하고 대학의 자율성을 최대한 존중한다는 취지의 조항을 두어야 한다. 대학에 대한 ‘지도’는 폐지하되 정부는 법률 위반 여부와 예산 사용의 효율성 여부에 관해 국립대학에 대한 엄격한 감독만 하도록 해야 한다.

셋째, 의결권을 가지는 대학자치기구에 대한 규정을 두어야 한다. 대학자치와 대학민주주의가 실현되려면 고등교육법에 대학자치기구 규정을 명문화하고 대학자치기구에 학칙제정권을 부여해야 한다. 현행 고등교육법은 총장에게 독점적으로 학칙제정권을 부여하고 있는데, 이렇게 해서는 민주주의에 기초한 대학자치가 실현될 수 없다. 대학자치기구의 구체적 형태-대학평의회인가 혹은 교수평의회인가-는 학칙에서 자율적으로 정하도록 한다. 총장은 집행기구로서 대학자치기구가 제정한 학칙의 구체적 시행을 위한 규칙을 제정할 수 있게 한다. 이렇게 되면 대학은 집행기구로서의 총장 및 대학본부, 학장 및 학부장과 의결기구로서의 대학자치기구-교수평의회 혹은 대학평의회-가 공동통치(shared governance)하게 될 것이다.

넷째, 국립대학의 재정 주체성을 보장하는 규정을 두어야 한다. 현재 국립대학은 세입과 세출에 관한 독립적 회계단위가 아니고, 국유재산에 대한 관리권이 없으며, 수입금의 자체 사용이 금지되어 있고 수입대체경비가 제한되어 있다. 국립대학의 재정 주체성은 자율형 국립대 실현의 필요조건 중의 하나이다. 국립대학이 국가기관이면서 동시에 독립적 법적 주체임이 고등교육법에 명시되면, 국립대학의 재정주체성이 확보될 수 있다. 재정 주체성이 구체적으로 보장되려면, 우선 국립대학의 운영과정에서 발생한 수입금의 자체사용이 허용되어야 한다. 다음으로 입학전형료와 같은 수입대체경비를 자율적으로 결정할 수 있도록 해야 한다. 그리고 국유재산의 관리권을 가져야 한다.

3. 성과연봉제는 과연 연구와 교육의 질을 높여 대학 경쟁력을 강화시킬 것인가? 이에 대한 우리의 답은 ‘아니오’이다.

국립대학 교수의 보수는 그동안 기본적으로 호봉제에 의하여 결정되어 왔다. 여기에 최근에는 성과급제도가 도입되어 주로 연구 성과에 따라 성과급이 차등 지급된다. 따라서 국립대학 교수의 보수는 현재 ‘호봉제+ 성과급’ 체계에 따라 결정되고 있다. 그런데 교육과학기술부는 국립대학 선진화 방안의 일환으로 호봉제를 폐지하고 성과연봉제를 도입하였다.

연구, 교육, 봉사 등 교수의 성과를 상대 평가식 등급으로 나누고 등급에 따라 연봉을 차등 지급하겠다는 것이다. 성과연봉제 도입의 목적은 연구와 교육에 경쟁원리를 도입하여 대학 경쟁력을 높이겠다는 것이다. 국립대학 교수들의 이른바 ‘철밥통’을 깨겠다는 것이다. 이미 그 ‘철밥통’에는 여기 저기 큰 금이 가 있고 철밥통의 상대적 크기도 줄어들었는데도 말이다.

정부가 도입하려는 국립대학 교수의 성과연봉제는 실행과정에서 많은 난관이 예상되며 잘못 실행될 경우 오히려 대학경쟁력을 떨어뜨리고 대학을 황폐화시킬 우려가 있다.

첫째, 교수의 연구와 교육 활동의 성과를 양적으로 평가하기가 쉽지 않다. SCI나 SSCI 논문, 혹은 연구재단 등재지 논문 편수가 연구 성과에 대한 하나의 주요한 지표가 되는 것은 사실이지만, 이것을 연봉 산정의 기본 자료로 사용하는 데는 큰 무리가 따른다. 외국의 어떤 선진대학이 논문 편수에 따라 연봉을 책정하고 있는가? 논문과 저서의 질은 어떻게 평가할 것인가? 지식기반 경제에서는 연구 실적의 양보다 질, 단순한 질보다는 창의성 혹은 독창성이 중요할 텐데, 과연 어떤 논문이 독창성이 있는지 어떻게 평가할 것인가? 양적 지표를 잘못 적용하면 연구 성과 평가에 큰 오류가 생기고 따라 심각한 불공정이 발생할 수 있다.

둘째, 당해 전년도 연구 성과에 따라 당해 연도의 연봉이 결정되면 대학가에 단기 성과주의가 판을 치게 될 것이다. 장기적이고 심도 있는 연구는 기피될 것이고 단기적으로 가시적인 성과가 나는 알팍한 연구들이 양산될 것이다. 단기적으로 가시적인 성과를 낼 수 없는 교육이나 학생 지도는 소홀히 될 것이다. 교수들의 시간 계획이 금전적 보상이 이루어지는 활동에만 국한될 것이고 대학 공동체 활동에는 할당되지 않을 것이다. 학문분야의 벽을 넘는 공동연구나 공동 프로젝트 수행은 선호되지 않을 것이다. 학문융합이 강조되고 창의성 있는 연구와 교육이 강조되고 있는 지식기반 경제시대에 이러한 부작용이 예상되는 성과연봉제를 강행하려는 정부당국의 완미함을 개탄하지 않을 수 없다.

셋째, 성과연봉제는 우리나라의 문화에 부적합한 보상제도이다. 일본이나 한국과 같은 동양에서는 연공서열제가 조직을 안정화시키는 데 일정한 합리성을 가지고 있다. 연공임금이 그동안 일본기업의 고효율의 기초가 되었다는 점은 잘 알려져 있다. 최근 10여년간 일본이 단기 성과주의에 매몰되어 이러한 제도를 파괴시켜 감에 따라 일본적 생산시스템과 일본적 경영방식의 장점이 사라지고 이것이 ‘잃어버린 10년’을 초래한 주된 요인 중의 하나였다는 평가를 타산지적으로 삼아야 할 것이다. 우리나라 대학사회에서 성과연봉제는 대학의 학술공동체를 붕괴시키고 원자적 개인주의를 만연시켜 캠퍼스의 활력을 없애고 대학을 황폐화시킬 공산이 크다. 성과연봉제에 승복하지 못하는 교수들의 사기 저하와 우수한 교수들의 이탈 현

상으로 국립대학의 경쟁력이 급격히 추락할 우려도 없지 않다. 성과연봉제는 우리나라 조직 문화에 부적합하여 이러한 부작용이 예상되기 때문에 도입하면 득보다 실이 많을 것이다.

4. 그렇다면 대안은 무엇인가? 성과연봉제 도입 대신 현행 ‘호봉제+성과급’ 체제를 합리적으로 운영하고 성과급적 요소를 강화하는 것이 대안이라고 생각한다. 이와 함께 합리적인 교수업적 평가시스템을 구축하고 보상시스템을 개선해야 한다. 승진 요건을 보다 엄격하게 하고 정년보장 이후에도 최소한의 의무 연구 실적을 요구해야 한다. 예컨대 등재지 이상 논문을 3년에 2편 요구할 수 있다. 이를 이행하지 못할 경우 보수에 불이익을 주도록 한다. 아울러 연구와 교육에서 학계와 대학이 인정하는 탁월한 연구 및 교육 업적을 내는 상위 10% 교수에 대해서는 각종 특혜를 부여하고 연구 및 교육 실적이 아주 부족한 하위 10% 교수에 대해서는 재임용에서 제외하거나 승진과 보수, 연구비 지원 등에서 불이익을 주는 패널티를 부과하는 방안을 생각할 수 있다.

5. 위에서 제시한 이유에서 우리는 국립대학의 법인화와 성과연봉제는 진정한 선진화 방안이 아니라고 생각한다. 자율형 국립대의 실현이 진정한 선진화의 필요조건이라 판단한다. 따라서 국립대학의 법인화가 아니라, 국립대학의 자율성 보장을 위한 고등교육법 개정이 올바른 선진화 방안이라고 본다. 불합리한 성과연봉제 도입보다는 새로운 합리적 교수업적 평가시스템과 보상시스템 구축 작업에 나서야 한다. 국립대학 선진화의 충분조건은 대학 스스로 자율적인 혁신을 추진하는 것이다. 학생, 학부모, 지역, 나라, 인류에 대한 국립대학의 사회적 책임을 통감하고, 대학 당국, 교수회, 개별 교수들이 뼈를 깎는 자기혁신을 해야 한다. 정부 당국은 ‘선비정신에 기초한 자율혁신’을 대학 스스로 추진하도록 지원하고 격려하는 기다림과 여유가 필요하다. 총장을 비롯한 대학당국은 행정부의 역할을, 교수회를 비롯한 대학자치기구인 입법부의 역할을, 정부당국은 사법부의 역할을 하는 3권 분립이 대학사회에 실현되어야 한다. 정부는 국립대학에 지원하되 간섭해서는 안되고, 자율형 국립대학에 대해 법률적 책임과 사회적 책임을 준엄하게 물어야 한다.