

---

국립대학 법인화에 대한 민주적 대안

# 『고등교육법』 개정을 통한 자율적 국립대학 실현

대한민국 고등교육의 미래  
국립대학의 자율성 확보와  
고등교육의 공공성 강화에 달려 있습니다  
『고등교육법』 개정은 그 첫걸음입니다!

---

전국국공립대학교수회연합회

국립대학 법인화에 대한 민주적 대안  
\_자율형 국립대학 모델

발행인 김형기  
발행처 전국국공립대학교수회연합회  
발행일 2011.7  
디자인 디자인잇

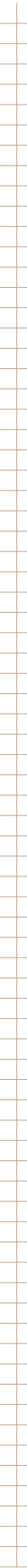




헌법이 보장하는 대학 자율성을  
현저히 침해하는 현행 고등교육법은  
**반드시 개정되어야 합니다 !**

국립대학의 자율적 발전은  
'법인화에 의해 이루어질 수 없습니다.  
**『고등교육법』 개정이 그 대안입니다 !**

대한민국 고등교육의 미래,  
국립대학의 자율성 확보와  
고등교육의 공공성 강화에 달려 있습니다.  
**『고등교육법』 개정은 그 첫걸음입니다 !**



고등교육법  
개정을 통한  
자율적 국립대학  
실현

07 고등교육법 개정 취지문

09 국립대학의 자율성 제고를 위한 고등교육법 개정

I. 자율적 국립대학의 전제조건

II. 헌법의 정신에 부합하는 자율적 국립대학의 내용

20 <첨부> 국립대학 법인화에 대한 민주적 대안 \_ 자율형 국립대학 모델

# 국립대학의 자율적 발전은 '법인화'에 의해 이루어질 수 없습니다! 『고등교육법』 개정이 그 대안입니다!!

## '법인화'가 초래할 결과는?

\_\_\_\_\_ 교육과학기술부가 국립대학 법인화를 비롯한 이른바 '국립대학 선진화 방안'을 일방적으로 추진하고 있는 지금의 상황은 우리나라 국립대학에 매우 심각한 위기국면입니다.

\_\_\_\_\_ 전국국립대학교수회연합회가 거듭 천명해온 것처럼, 교과부가 주장하는 국립대학 법인화는 '국립대학 선진화 방안'이 아닌 것은 물론이고, 오히려 **학문연구의 자유, 대학의 자율성, 교육의 공공성을 현저하게 침해하게 될 잘못된 방향**입니다.

\_\_\_\_\_ 국립대학 법인화가 강행되면, 모든 계층에 대한 양질의 고등교육 제공과 기초학문의 육성이라는 국립대학의 임무는 충실히 수행될 수 없을 것이고, 국가의 고등교육재정 확충 의무는 대학과 학부모에게 전가될 것이며, 대학에 대한 국가의 통제가 새로운 형태로 강화될 것이고, 대학의 서열화와 지역간 불균형은 더욱 심화될 것입니다.

## 왜 『고등교육법』 개정이 그 대안인가?

\_\_\_\_\_ 국립대학의 진정한 경쟁력 확보와 학문의 균형적인 발전을 위해 나아가야 할 올바른 방향은 국가가 고등교육재정을 대폭 확충하는 동시에, **국립대학에 실질적인 자율성을 대폭 부여할 수 있도록 『고등교육법』을 개정**하는 것입니다.

\_\_\_\_\_ 국립대학은 어처구니없게도 그 법적 지위가 법률에 명시되어 있지 않습니다. 게다가 교과부장관의 '지도·감독'을 받도록 되어 있고, 수입 일체를 국고에 납부하도록 되어 있습니다. 대학의 재정주체성을 부정하고 있는 이러한 현행의 법령체계야말로 국립대학의 앞길을 막고 있는 장애물입니다.

\_\_\_\_\_ 그 장애물을 제거함으로써 국립대학의 자율적 발전을 보장할 수 있도록 「고등교육법」의 관련 조항을 시급히 개정하지 않으면 안 됩니다.

## 「고등교육법」 개정의 내용은 ?

\_\_\_ 첫째, '지도·감독'에 관한 제5조를 '학교의 자율성과 감독'이라는 제목 아래 개정해야 합니다. 현행 '고등교육법' 제5조에서 모든 학교가 교과부장관의 지도·감독을 받도록 하고 있는 것은 대학의 자치와 정면으로 충돌하는 것입니다. **교과부장관의 '포괄적 지도·감독'에 관한 조항을 폐지**하고 '법령위반 여부에 대해서만' 감독을 받게 함으로써 학교의 자율성과 전문성을 최대한 존중하도록 개정해야 합니다.

\_\_\_ 둘째, '국립대학의 법적 지위와 의무'에 관한 제5조의 2를 신설해야 합니다. 현행 「고등교육법」은 국립대학의 법적 지위와 위상에 관한 개념규정을 두고 있지 않아 헌법이 추구하는 자율적 국립대학의 모습을 담지 못하고 있습니다. 명실공히 헌법이 보장하는 **대학의 자치를 구현하기 위해 국립대학을 국가기관인 동시에 법적 주체로 자리매김**해야 합니다.

\_\_\_ 셋째, 대학의 장 선출 및 대학자치기구 등 '국립대학의 운영기관'에 관한 제5조의 3을 신설해야 합니다. 대학자치의 법적 근거 마련을 위해 **구성원의 합의에 의한 총장 선출, 대학의 민주적 운영을 위한 대학자치기구 설치 근거 규정**을 두어야 하기 때문입니다. 총장의 선출과 자치기구의 구체적인 구성 및 운영방식은 대학의 형편에 따라 학칙으로 정하도록 하면 될 것입니다.

\_\_\_ 넷째, '국립대학 재정운영의 기본원칙'에 관한 제5조의 4를 신설해야 합니다. 국립대학이 수익사업을 통해 창출한 수입을 직접 사용하지 못하고 국고에 납부하도록 되어 있는 것은 수익사업에 대한 국립대학의 의욕 저하로 직결되고 있으며, 수입금을 대학운영에 사용하기 위한 편법을 방조하고 있습니다. **국립대학의 자율성을 확보하기 위해서는 이러한 규제를 철폐함으로써 재정주체성을 확립**해야 합니다.

\_\_\_ 다섯째, '학생의 선발방법'에 관한 「고등교육법」 제34조 또한 개정해야 합니다. 대학입학전형에 관해 「고등교육법」 등 법률은 구체적인 규정을 전혀 두지 않고 시행령에서 정하도록 하고 있는데 이러한 백지위임식 규정은 이미 헌법재판소에 의해 위헌 판정을 받은 바 있습니다. 따라서 「고등교육법」 제34조를 개정하여 **대학의 장에게 대학입학계획 수립·집행권을 부여**함으로써 대학자치의 기능을 제고해야 합니다.

\_\_\_ 이러한 내용으로 고등교육법을 개정하게 되면 국립대학은 국가기관의 지위를 그대로 유지하면서도 대학운영에 있어 진정한 자율성을 확보하게 되며, 국립대학으로서의 책무도 더 잘 수행하게 될 것입니다.

# 국립대학의 자율성 제고를 위한 고등교육법 개정<sup>1)</sup>

## I. 자율적 국립대학의 전제조건

### 1. 국립대학 자율성의 필요성

\_\_\_\_\_ 국가공동체가 발전하기 위해서는 정치권력이나 어떠한 사회세력 또는 경제세력도 좌지우지 못하는 지성의 개발이 필수불가결하다. 한 시점의 정치권력과 사회적·경제적 세력이 장래의 모든 지성의 내용과 방향을 결정짓게 된다면, 국가공동체의 장기적 발전이라는 것은 있을 수 없다.

\_\_\_\_\_ 국가와 사회가 앞으로의 상황변화에 대응하여 계속적으로 발전하기 위해서는 현재의 정치권력과 사회적·경제적 세력에 의해 영향을 받지 않는 자유로운 지성의 개발이 필요하다. 비판정신과 혁신적 사고를 재생산하는 주체로서 자율적 국립대학의 존재는 사회의 민주적이고 역동적인 발전을 위해 필수불가결하다.

\_\_\_\_\_ 자율적 국립대학의 철학적 존재 이유는 대학의 자율성과 학문의 자유 수호에 있다. 대학의 자율성과 학문의 자유가 국가공동체의 발전을 위해 반드시 필요한 요소이기 때문에, 국가 스스로 대학을 설립하여, 적어도 그 국립대학에서는 대학의 자율성과 학문의 자유가 최대한 실현될 수 있도록 하는 것이다. 국립대학은 정치권력과 사회적·경제적 세력의 이해관계로부터 독립된 대학운동을 통하여 교육과 연구의 공공성 및 중립성을 확보하며, 목전의 정치적 또는 경제적인 이익과 무관하게 다양한 학문분야를 육성함으로써 문화국가의 百年之大計를 마련하는 역할을 할 수 있어야 한다.

\_\_\_\_\_ 자율적 국립대학의 다른 핵심적인 요소는 대학재정의 국가지원이다. 국민의 세금으로 조성

1) 이 자료는 박정훈, 2006, "국립대학 법인화의 공법적 문제:헌법상 실질적 법인격과 법률상 형식적 법인화의 갈등", 『서울대학교법학』 제47권 제3호, 427-444면; 최병조/이태수/박정훈, 2008, "국립대학의 자율성을 위한 교육관계법상의 규제철폐에 관한 연구", 서울대학교 평의원회 연구결과보고서; 박정훈, 2010, "국립대학의 자율성 확대를 위한 법 개정 방향", 경북대학교 교수회 '대학발전포럼(발표문)'을 참고하여 작성된 것이다.

된 국가예산만이 특정한 권력이나 세력으로부터 독립된 중립적인 대학운영을 가능하게 하는 유일한 재원이기 때문이다. 국립대학에 지원되는 국가예산의 효율적인 사용을 위해서도 국립대학의 자율성은 꼭 필요하다. 자기 책임 하에 자신의 활동을 자율적으로 결정할 수 있도록 할 때 비로소 그 자금 지원의 효과가 극대화될 수 있다는 것은 당연한 이치이다. 국가의 학문역량강화를 위한 연구에 있어 필요한 재원의 사용목적이나 방법은 대학 스스로 판단할 수 있어야 한다.

## 2. 국립대학 자율성의 여러 차원

### (1) 대학 학문연구의 자율성

\_\_\_\_\_ 대학은 학문연구를 위한 독립적이고 자율적인 조직이다. 그러므로 국립대학은 상급기관인 교과부의 단순 하급행정기관들과는 차별화되어야 한다. 교과부의 현재와 같은 포괄적 감독권은 포기되어야 하며 법에 분명한 근거가 있는 경우에만 대학행정에 개입하여야 할 것이다. 법적 근거가 포괄적으로 되어있는 것은 대학의 자율성을 송두리째 부정하는 태도 때문이다.

### (2) 대학 인사 및 조직의 자율성

\_\_\_\_\_ 대학이나 단과대학의 장은 대학구성원 스스로의 결정에 의해 선출되어야 한다. 대학 내 주요 보직과 신임교수 선임에 있어서의 자율권은 대학 자율성의 핵심적 내용이다. 역사가 증명하듯 관선총장에 의한 대학운영은 미래의 대안이 될 수 없으며, 국립대학의 자율적인 인사권 행사가 보장되어야 한다.

### (3) 대학 학사운영의 자율성

\_\_\_\_\_ 대학의 입학전형에 있어 국가의 개입은 최소한이어야 하고 입학전형의 기준 마련과 학생 선발권한은 대학에 위임되어야 하며, 이를 통해 각 대학의 특성에 따른 다양한 신입생 선발이 이루어져야 한다.

### (4) 대학 재정운영의 자율성

\_\_\_\_\_ 자율적 국립대학의 성공 여부는 재정주체성의 확보 여부에 달려있다. 자율적 국립대학의 모델이 확립되기 위해 국립대학은 국가로부터 예산과 국유재산을 배정받는 측면에서는 국가기관

으로서의 지위를 갖는 동시에, 예산과 자체수입금을 지출하고 국유재산을 관리하는 측면에서는 독립적 성격을 갖는 법적 주체가 되어야 한다. 대학의 재정은 학문 활동 그 자체는 아니지만 학문의 자유 실현에 결정적인 영향을 미치는 요소일 뿐만 아니라, 우리 헌법상 명시적으로 보장되어 있는 대학의 자율권에 필수불가결한 요소이기 때문이다. 이러한 국립대학의 재정주체성이 고등 교육법에 명시되어야 할 것이다.

## II. 헌법의 정신에 부합하는 자율적 국립대학의 내용

### 1. 헌법상의 대학자치 이념

#### (1) 대학자치의 개념과 기능

\_\_\_\_\_ 대학의 자치 또는 자율성에 관해 헌법 제22조 제1항은 "모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다"라고 규정하고 있고, 헌법 제31조 제4항에는 "교육의 자주성과 ... 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다"고 표현되어 있다.

\_\_\_\_\_ 대학의 자치는 학문의 자유에 속하는 대학의 자유 실현수단인 동시에 그 본질에 속하는 것이기 때문에 학문의 자유에 의해서 당연히 제도적으로 보장되는 것이다. 그럼에도 불구하고 우리 헌법이 교육에 관한 기본권에서 대학의 자율성을 다시 한 번 명문으로 강조하는 것은 오늘의 전문화된 고도 산업사회에서 학문발전과 고급인력의 양성에 있어 대학교육이 차지하는 비중이 특히 크기 때문이다.

\_\_\_\_\_ 대학자치는 전통적으로 학문연구의 자유로부터 도출되는 것으로 기본권으로서의 성격을 가진다. 대학이 자유롭고 창조적인 진리탐구를 하기 위해서는 외부의 공권력이나 대학의 설치관리자 등 사회적 세력에 의한 간섭이 배제되어야 하고 대학의 자치 또는 자율성이 제도적으로 보장되어야 한다.

\_\_\_\_\_ 대학은 학문연구가 제한받게 되는 경우 자신의 조직 구조들에 대한 침해에 대해 방어할 권리를 가진다. 나아가 대학의 자치는 방어권적 성격을 넘어 객관적 가치의 성격을 갖는다. 즉 국가는 대학의 연구를 활성화하고 진흥하기 위한 적극적 입법의무를 지닌다고 볼 수 있다. 우리 헌법 제31조 제4항에서 "대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다"고 명문화하고 있는 것은 이러한 학문연구 자유의 객관적 가치를 제도적으로 보장하기 위한 것이다.

## (2) 대학자치의 내용과 본질

### (가) 대학자치의 내용

\_\_\_\_\_ 대학의 자유는 대학운영에 관한 대학의 자주적인 결정권을 그 내용으로 한다. 즉 대학운영에 대한 국가의 간섭·조정·침해를 최대한으로 줄이고 대학의 자주적인 결정권을 최대한으로 보장하는 것이다. 대학이 누리는 자유의 실효성을 높이기 위해서 꼭 필요한 대학자치의 영역은 대학의 인사·학사·조직·재정 등 대학운영에 관한 분야를 망라한다.

\_\_\_\_\_ 헌법재판소는 대학자치와 관련하여 "대학의 자율성을 명문으로 보장하고 있는 이유는 교육진흥과 문화창달을 위하여서는 적어도 대학에서는 교육의 자치가 더욱 보장되어야 한다는 데서 비롯된 것으로서 대학의 자치라 함은 대학이 인사문제를 비롯하여 대학의 관리 및 운영과 학사관리 등에 관하여 자주적 결정권을 갖는 것을 의미하는 것이다"고 판시한 바 있다(1992.10.1. 선고 92헌마68 결정).

\_\_\_\_\_ 대학 운영의 중요 분야에 관하여 외부의 간섭 없이 자주적 결정권을 행사함을 주된 내용으로 하는 대학의 자유는 기본권 주체인 대학의 공적 권리에서 도출된다. 그러나 대학의 자치는 궁극적으로 학문연구를 위해 존재하는 것이므로 학문연구의 범위 내에서의 자치를 의미하며 이를 벗어난 영역에 있어서는 국가의 제한이 가능하다고 본다.

\_\_\_\_\_ 또한 대학자치의 제도적 보장은 대학자치제도의 핵심요소 보장, 대학자치보호를 위한 절차적 보장을 그 내용으로 한다. 대학자치제도의 핵심요소로서는 첫째, 대학규칙의 제정, 둘째, 교수 및 직원 임용, 셋째, 대학시설의 설치·유지·관리, 넷째, 대학의 재정운용, 다섯째, 교수 등 연구인력의 학술연구 및 사회봉사활동, 여섯째, 학생선발·교육·지도, 일곱째, 학내질서유지 등에 관한 자율적인 결정과 그 결정의 집행이 포함된다.

### (나) 대학자치의 본질

\_\_\_\_\_ 대학의 자유를 제도적으로 보장하는 것은 기본적으로 학문의 자유를 수호하기 위한 것이며, 그 헌법이론적 근거는 학문의 자유에 내포되어 있는 객관적 가치질서로서의 성격에 있다고 할 것이다. 그러므로 대학자치의 본질은 학문연구의 자유와 학술활동의 자유를 실효성 있게 보장하기 위함에 있다. 대학의 자유는 학문 자유의 한 내용이며, 헌법 제34조 제1항은 대학자치의 근거규정이 아니라 오히려 그 보완규정으로 보아야 할 것이다.

### (3) 대학자치의 주체

\_\_\_\_\_ 대학의 자치를 실현하기 위해서 대학 내부기구로서 설치하는 각종 보직·위원회·교수회·학생회 등의 활동에 대한 국가의 간섭과 조종도 배제되어야 할 것이다. 그러나 대학 내부에 존재하는 각종 기관들이 원래의 목적인 학문연구를 위한 조직일 때 비로소 대학 자치의 주체가 될 수 있다. 즉 학문의 자유를 실효성 있게 보장할 수 있는 헌법적 기능을 수행하는 대학 내 조직에게만 대국가적 방어권으로서의 간섭배제권, 즉 대학자치권이 인정된다.

\_\_\_\_\_ 대학의 인사·학사·재정·질서 등의 사항에 관한 학생회의 발언권은 존중되어야 하지만, 모든 대학 내의 기관 구성에 있어 교수들과 동등한 비율로 참여해야한다는 주장은 대학자치의 기본 취지와 어긋나는 것이다. 대학의 자치는 학문연구의 자유를 보장하기 위한 것이지 정치형태에 관한 민주주의 원리를 대학 내에서 실험해 보기 위한 것은 아니다. 요컨대, 대학자치의 주체는 대학교원 즉 교수이다.

### (4) 한국 대학자치의 현실

\_\_\_\_\_ 우리나라의 경우 헌법상 대학의 자치에 대한 보장 규정(제34조 제4항)이 있음에도 불구하고, 현실인 하위법률의 내용은 이와 매우 다르게 규정되어 있다. 대학자치의 주요 분야인 대학 내부의 의사결정 절차가 대학교원의 참여가 배제된 채 대학 총장의 전권에 의해 결정되는 경우가 대부분이다. 고등교육법 제6조에 의하면 "학교의 장은 법령의 범위 안에서 학교규칙을 제정 또는 개정할 수 있다"고 되어 있어, 대학에 있어서의 운영 중심자를 학교의 장 1인에 한하고 있다. 이는 대학의 자치를 규정하고 있는 헌법상의 원칙을 제대로 반영하고 있지 못한 것이다. 대학은 현재 민주적인 의사결정과정을 가지지 못하고 있으며, 오직 대학의 장의 지도와 지휘에 의해 운영되고 있는 현실이다. 특히 대학규칙의 제정 과정에 구성원의 목소리가 잘 반영되지 못하고, 위로부터의 하향식 의사전달 구조만을 지니고 있는 점은 큰 문제이다.

\_\_\_\_\_ 대학에 대한 국가의 감독권은 주로 행정적 감독(입학자격, 학위수여 등)에 의존하고 있다. 이는 대학의 자치를 손쉽게 행정권에 의해 제한되도록 한 것으로 헌법적 문제점이 존재한다. 고등교육법 제5조는 "학교는 교육과학기술부장관의 지도·감독을 받는다"라고 규정하고 있어, 현행 법률은 국가의 포괄적인 감독권을 규정하고 있다. 이는 기본권 제한의 한계로서 명확성의 원칙에도 어긋나는 문제가 있는 규정이며, 행정 편의적 규정이라 볼 수 있다.

\_\_\_\_\_ 현행 헌법상 대학의 자율성 보장에 대한 국가의 의무조항이 있음에도 불구하고 우리 현행 법체제는 구체화입법이 미비하다. 특히 대학자치의 주체에 대한 규정, 대학자치의 핵심적인 사항에 대한 규정, 의사결정의 적법절차 규정 등도 매우 미흡하여 제도의 최소보장 원칙이 지켜지지 않고 있다.

## 2. 대학자치의 성격과 범위

\_\_\_\_\_ 헌법이 부여한 대학 자율성 보장은 공권력 등 외부세력의 간섭을 배제하고 대학구성원 자신이 대학을 자주적으로 운영할 수 있도록 함으로써 대학인으로 하여금 연구와 교육을 자유롭게 하여 진리탐구와 지도적 인격의 도야라는 대학의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하기 위한 것이다.

\_\_\_\_\_ 교육의 자주성이나 대학의 자율성은 헌법 제22조 제1항이 보호하고 있는 학문 자유의 확실한 보장수단으로서 꼭 필요한 것으로, 이는 대학에 부여된 헌법상의 기본권이다. 그리고 대학의 자율은 대학시설의 관리·운영의 자율만이 아니라 연구와 교육의 내용, 그 방법과 대상, 교과과정의 편성, 학생의 선발과 전형의 자율을 의미하며, 특히 교원의 임면에 관한 사항도 대학자율의 범위에 속한다(헌법재판소 1992.10.1. 선고 92헌마68 결정; 1998.7.16. 선고 96헌바33 결정; 2003.2.27. 선고 2000헌바26 결정).

## 3. 현행 고등교육법의 문제점과 개정 방향

### (1) 국립대학의 법적 지위와 의무 규정 결여

\_\_\_\_\_ 현행 고등교육법은 국립대학의 법적 지위와 위상에 관한 개념 규정이 없는 상태에서 관련 규정들을 두고 있기 때문에 헌법이 추구하는 자율적 국립대학의 모습을 담고 있지 않다. 국립대학을 교과부의 하부기관화하고 있는 고등교육법 규정들은 헌법상에서 보여지는 자율적 국립대학의 모습과는 전혀 다른 실제적 결과를 낳고 있다.

\_\_\_\_\_ 헌법이 보장하는 대학자치가 자율적 국립대학을 통해 모범적으로 구현되어야 할 것이다. 국립대학은 "국가기관인 동시에 헌법에 의하여 보장된 대학의 자율권에 의거하여 학사·연구·재정 등 대학운영에 관하여 독립된 권리와 권한을 행사하고 의무를 부담하는 법적 주체"라는 법적 지위를 갖도록 규정이 마련되어야 할 것이다. 또한 "대학자치권을 사회정의의 구현에 기여하도록 행사해야 할 것이다"는 의무조항도 필요하다. 국가가 "기초학문을 보장하고 국민의 고등교육접근권을 평등하게 보장하여야 한다"는 규정도 두어야 한다.

### (2) 대학자치를 위한 기본요소 규정 결여

\_\_\_\_\_ 대학자치를 위한 법률적 근거를 마련하기 위해 고등교육법에 대학자치의 기본적인 요소에 대한 명시적 규정이 있어야 한다. 구성원 합의에 의한 총장선출, 대학의 민주적 운영을 위한 대학

자치기구 설치 근거 등을 두어야 한다.

\_\_\_\_ 대학자치기구는 대학구성원으로 구성되며, 대학운영의 주요 사항에 대해서 심의 및 의결권을 가져야 한다. 대학자치기구의 구체적인 구성 및 운영방식은 대학이 자율적으로 학칙으로 정하도록 한다.

### **(3) 교과부의 포괄적 감독권 철폐 필요**

\_\_\_\_ 현행 고등교육법 제5조에 의해 모든 학교는 교과부장관의 지도·감독을 받도록 되어 있는데, 이는 헌법이 보장하는 대학의 자치 또는 자율성과 정면으로 충돌된다. 교과부장관의 대학에 대한 포괄적 지배는 학교가 자체적으로 어떤 결정을 하기 이전에, 학교 운영에 관하여 구체적인 방침을 지시할 수 있다는 의미이다. 따라서 지도 내지 사전지휘 권한을 통해 대학의 자율성은 완전히 부정될 수 있음을 의미한다. 또한 감독이라는 표현은 대학의 '재량'사항에 대해서도 감독할 수 있다는 포괄적 표현이어서 지나친 국가개입조항이다.

\_\_\_\_ 교과부장관의 감독권한이 전문성(재량)감독까지 포함하는 것이라면, 교육·연구기관으로서 대학이 갖는 전문성에 의거한 '대학의 자율성'은 완전히 부정될 우려가 있다. 따라서 국가의 대학자치에 대한 감독은 법령위반 여부에 그쳐야 한다.

### **(4) 국립대학의 재정주체성 확립 필요**

\_\_\_\_ 국고금관리법은 국가기관의 수입에 대해 당해 기관이 직접 사용하지 못하고 국고에 납부하도록 규정하고 있다. 이러한 규정 때문에 국립대학은 교육·연구와 관련된 사업 수입금 전체를 국고에 납입하고 다음 연도의 예산배정을 기대할 수밖에 없다. 반면 사립대학은 이러한 수입을 학교 재단을 통해 대학의 운영에 직접 재투자할 수 있다. 이러한 상황으로 인해 국립대학의 수익 사업 동기와 의욕이 저하되고, 수입금을 대학운영에 사용할 수 있게 하기 위한 편법이 동원되고 있는 실정이다.

\_\_\_\_ 대학의 특수성과 자율성을 인정한다면 이러한 규제는 철폐되어야 하며, 다른 국가기관에 비해 상대적으로 강한 자율성을 지녀야 할 국립대학의 특수성을 인정하는 조항을 고등교육법에 규정하는 것이 바람직하다.

## 4. 고등교육법 개정안

### (1) 개정 취지

\_\_\_\_\_ 현행 고등교육법상 "모든 학교는 교육과학기술부장관의 지도·감독을 받는다"는 조항으로 인해 헌법적 기본권인 대학자치가 보장되지 못하고, 대학행정이 교과부 중앙행정에 종속되어 있는 상황이다.

\_\_\_\_\_ 이러한 현행 고등교육법은 헌법을 침해하는 본질적이고 체계적인 모순을 담고 있고, 교육자치의 시대적 상황에 정면 배치되는 것이므로 시급히 개정되어야 한다. 헌법상의 학문연구와 대학자율 관련 규정은 고등교육법의 후진적 구조로 인해 무시되어 왔으며, 이는 고등교육의 중핵을 담당하는 국립대학들의 경쟁력 제고에도 큰 걸림돌로 작용하고 있다.

\_\_\_\_\_ 고등교육기관인 대학의 자치 역량을 강화하고, 국립대학의 설립·운영 취지에 걸맞는 법적 지위를 부여하는 작업이야말로 고등교육법의 중요한 과제이다. 대학자율성 보장이라는 헌법적 사명을 완수하고 국립대학의 위상을 바로 찾기 위해 고등교육법 개정안을 제안하는 바이다.

### (2) 개정내용

#### 가. 제5조의 개정(학교의 자율성과 감독)

\_\_\_\_\_ 관련 규정을 다음과 같이 개정한다.

- ① 학교의 자율성과 전문성은 최대한 존중된다.
- ② 학교는 법령위반 여부에 관하여 교육과학기술부장관의 감독을 받는다.
- ③ 교육과학기술부장관은 제2항에 의한 감독을 위하여 필요한 경우에는 학교의 장에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다.

#### 나. 제5조의 2 신설(국립대학의 법적 지위와 의무)

\_\_\_\_\_ 고등교육법상 주요기관인 국립대학의 법적 지위에 관한 언급이 없어 다음과 같은 조항을 신설한다.

- ① 국립대학은 국가기관인 동시에, 헌법에 의하여 보장된 대학의 자율권에 의거하여 학사·연구·재정 등 대학운영에 관하여 독립된 권리와 권한을 행사하고 의무를 부담하는 법적 주체이다.

- ② 국립대학은 기초학문을 육성하고, 국민의 고등교육 접근권을 평등하게 보장하여야 한다.
- ③ 국립대학은 대학자치의 권한을 사회정의의 구현에 기여하도록 행사하여야 한다.

**다. 제5조의 3 신설(국립대학의 운영기관)**

\_\_\_\_\_ 국립대학의 핵심 운영기관에 대하여 다음과 같이 규정한다.

- ① 대학에 대학의 장 및 대학자치기구를 둔다.
- ② 대학의 장은 대학구성원의 민주적 참여를 보장하는 학칙의 절차에 따라 선출한다.
- ③ 대학자치기구는 대학의 주요사항에 대해 심의·의결한다. 대학자치기구의 구성 및 운영에 관해서는 학칙으로 정한다.

**라. 제5조의 4 신설(국립대학 재정운영의 기본원칙)**

\_\_\_\_\_ 국립대학의 재정에 관한 기본원칙을 다음과 규정한다.

- ① 국가는 대학자치를 위해 필요한 재정지원의 의무를 가진다.
- ② 국고금관리법 제7조의 규정에도 불구하고 국립대학은 그 운영을 통해 발생한 수입금을 당해 대학의 운영과 발전을 위해 사용할 수 있다. 국립대학의 장은 매년 수입금의 발생원인과 그 지출용도를 교육과학기술부장관에게 보고하여야 한다.

**마. 제34조(학생의 선발방법) 개정**

\_\_\_\_\_ 대학입학전형에 관해서는 고등교육법 등 법률에는 전혀 구체적인 규정이 없고, 시행령에 의해 정해지도록 되어 있다. 이러한 백지위임식 규정은 헌법재판소가 이미 여러 번 위헌으로 판정한 바 있다. 교육에 관한 헌법규정인 제31조 제5항은 "학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다"고 규정하고 있다. 이러한 헌법의 정신에 따를 경우 고등교육을 위한 학생의 선발방법이라는 기본적인 사항을 전면 시행령에 위임하는 것은 위헌으로 보아야 한다.

\_\_\_\_\_ 고등교육법 해당 규정을 개정하여 대학의 장에게 대학입학계획 수립·집행권을 명시적으로 부여하여 대학자치의 기능을 제고토록 해야 한다.

- ① 대학(산업대학 교육대학 전문대학 및 원격대학을 포함하며, 대학원대학을 제외한다)의 장은

제33조 제1항의 규정에 의한 자격이 있는 자 중에서 일반전형 또는 특별전형에 의하여 입학  
을 허가할 학생을 선발한다.

- ② 대학의 장은 제1항의 규정에 의한 일반전형 또는 특별전형의 방법, 학생선발일정 및 그 운영  
에 관하여 필요한 사항에 관하여 대학입학전형시행계획을 수립하여 매 입학연도의 전 학년도  
가 개시되는 날의 3개월 전까지 공표하여야 한다.

### (3) 신규조문 대비표

	구(舊)조문	신(新)조문
제5조	<p>(지도·감독) ① 학교는 교육과학기술 부장관의 지도·감독을 받는다. ② 교육과학기술부장관은 학교에 대한 지도·감독을 위하여 필요한 경우에는 학교의 장에 대하여 대통 령령이 정하는 바에 따라 관련 자료 의 제출을 요구할 수 있다.</p>	<p>제5조의 개정 (학교의 자율성과 감독) ① 학교의 자율성과 전문성은 최대한 존중 된다. ② 학교는 법령위반 여부에 관하여 교육과 과학기술부장관의 감독을 받는다. ③ 교육과학기술부장관은 제2항에 의한 감독을 위하여 필요한 경우에는 학교의 장 에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 관 련 자료의 제출을 요구할 수 있다.</p>
제5조	<p>신설</p>	<p>제5조의 2신설 (국립대학의 법적 지위와 의무) ① 국립대학은 국가기관인 동시에, 헌법에 의하여 보장된 대학의 자율권에 의거하여 학사·연구·재정 등 대학운영에 관하여 독립된 권리와 권한을 행사하고 의무를 부 담하는 법적 주체이다. ② 국립대학은 기초학문을 육성하고, 국민 의 고등교육 접근권을 평등하게 보장하여 야 한다. ③ 국립대학은 대학자치의 권한을 사회적 의의 구현에 기여하도록 행사하여야 한다.</p>

제5조	신설	<p>제5조의 3 신설(국립대학의 운영기관)</p> <p>① 대학에 대학의 장 및 대학자치기구를 둔다.</p> <p>② 대학의 장은 대학 구성원의 민주적 참여를 보장하는 학칙의 절차에 따라 선출한다.</p> <p>③ 대학자치기구는 대학의 주요사항에 대해 심의·의결한다. 대학자치기구의 구성 및 운영에 관해서는 학칙으로 정한다.</p>
제5조	신설	<p>제5조의 4신설(국립대학 재정운영의 기본 원칙)</p> <p>① 국가는 대학자치를 위해 필요한 재정지원의 의무를 가진다.</p> <p>② 국고금관리법 제7조의 규정에도 불구하고 국립대학은 그 운영을 통해 발생한 수입금을 당해 대학의 운영과 발전을 위해 사용할 수 있다. 국립대학의 장은 매년 수입금의 발생원인과 그 지출용도를 교육과학기술부장관에게 보고하여야 한다.</p>
제34조	<p>(학생의 선발방법) ①대학(산업대학교육대학 전문대학 및 원격대학을 포함하며, 대학원대학을 제외한다)의 장은 제33조의 제1항의 규정에 의한 자격이 있는 자 중에서 일반전형 또는 특별전형에 의하여 입학을 허가할 학생은 선발한다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 일반전형 또는 특별전형의 방법, 학생선발일정 및 그 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>(학생의 선발방법) ① 대학(산업대학교육대학 전문대학 및 원격대학을 포함하며, 대학원대학을 제외한다)의 장은 제33조 제1항의 규정에 의한 자격이 있는 자 중에서 일반전형 또는 특별전형에 의하여 입학을 허가할 학생을 선발한다.</p> <p>② 대학의 장은 제1항의 규정에 의한 일반전형 또는 특별전형의 방법, 학생선발일정 및 그 운영에 관하여 필요한 사항에 관하여 대학입학전형시행계획을 수립하여 매 입학연도의 전 학년도가 개시되는 날의 3개월 전까지 공표하여야 한다.</p>

# 자율형 국립대학 모델<sup>1)</sup>

## 1. 머리말

\_\_\_\_ 국립대학의 자율성과 경쟁력을 높인다는 명분으로 일부 국립대학에서 추진되고 있는 국립대학의 법인화는 과연 좋은 정책인가? 우리나라 현실에 비추어 국립대학의 법인화는 어떤 결과를 초래할 것인가?

\_\_\_\_ 국회에서 날치기로 통과된 '서울대 법인화 법'과 대학 수준에서 작성된 바 있는 '경북대 법인화 법률 연구안'을 보면, 법인화가 되면 그동안 대학 민주화운동을 통해 확보된 대학자치와 민주주의가 심각하게 침해되고 대학의 자율성이 더욱 후퇴할 것이라는 비관적 전망을 하지 않을 수 없게 된다. 고도의 지식 창출기관인 대학에서 자율성이 보장되지 못하면 창의성을 기대할 수 없고 따라서 대학의 경쟁력은 더욱 떨어질 것이다.

\_\_\_\_ 국립대학 법인화에 반대하는 교수들이 '변화를 싫어하고 경쟁에 노출되기 꺼리며 철밥통에 안주하려고 한다'는 일부의 시각이 있지만 이는 잘못된 것이다. 이미 국립대학 교수들은 경쟁에 전면적으로 노출되어 있으며 국립대학도 이미 상당 정도 기업화와 상업화가 진전되어 있기 때문에 '철밥통론'은 설득력이 없다.<sup>2)</sup> 국립대학의 배타적 기득권을 비난하는 철밥통론은 국립대학의 공공성을 공격하는데 이용되고 있다. 사실 그 철밥통은 여러 군데 큰 금이 간지 오래고 철밥통의 상대적 크기도 많이 줄어들었다.

\_\_\_\_ 국립대학이 진정한 자율성의 바탕 위에서 발전하기 위해서는 현행 고등교육법을 개정해야 한다. 현행 고등교육법이 대학의 자율성을 보장하고 있는 헌법에 위배되기 때문에 헌법 정신에 일치하는 방향으로, 즉 학사·인사·조직·재정 등에서 자율성을 보장하는 방향으로 고등교육법을 개정하면, 국립대학이 국가기관으로 남으면서도 법인화가 목표로 하는 자율성이 확보될 수 있다. 이러한 관점에서 참된 자율성이 보장되는 국립대학 모델 실현을 위한 고등교육법 개정의 기본 방향을 설명 드리고자 한다.

1) 이 자료는 전국국립대교수회연합회 김형기 상임회장이 서울대학교 발전방향 토론회(2010.10.12)에서 발표한 글을 일부 수정한 것이다.

2) 국립대학 교수들의 보수는 이제 더 이상 오로지 호봉에 의해 결정되는 것이 아니다. 주로 연구 성과에 따라 차등을 두는 성과급제가 도입되어 최상위 등급자와 최하위 등급자간에는 무시하지 못할 큰 차이가 나타나고 있다. 이러한 상태에서 최근 교육과학기술부가 국립대학 선진화 방안의 하나로 성과연봉제를 도입하려고 하는데, 이 제도 자체의 문제점은 차치하고라도, 이미 국립대학에서 사실상의 성과연봉제가 실시되고 있다는 점이 강조되어야 한다.

## 2. 국립대학 법인화 정책의 문제점

### 국립대학의 '관치 공기업화'

\_\_\_\_ 국립대학 법인화의 목표는 대학에 자율성을 부여하여 경쟁력을 높인다는 것이다. 국립대학의 자율성을 높이기 위해 교육과학기술부(이하 교과부) 소속의 국가기관에서 분리하여 법인격을 부여하겠다는 것이다. 그래서 국립대학을 '국립대학법인'이라는 특수법인으로 전환하겠다는 것이다.

\_\_\_\_ 국립대학이 국립대학법인으로 전환되면 어떠한 변화가 나타나는가? 법인화를 추진하려는 측에서는 여전히 국가의 지원이 보장되는 국립대학이면서 자율성이 보장되는 법인이란 점을 강조한다. 법인화 이후에 국립대학이 사립대학으로 바뀌는 것이 아니고 준(準)국가기관이 된다고 주장한다. 법인화에 반대하는 측에서는 국립의 성격이 약화되고 시장논리에 지배되는 법인으로 전환된다는 점을 강조한다. 그동안의 반대론을 보면 법인화는 사실상 '민영화'를 의미한다는 주장까지 있음을 알 수 있다.

\_\_\_\_ 법인화 추진론자들이 주장하는 준국가기관이라는 것이 무엇인지는 아직 불분명하다. 일부 법인화 반대론자들이 주장하는 것처럼 법인화를 곧 민영화로 보는 것도 무리가 있다. 물론 법인화가 장차 민영화의 길을 열 가능성이 있기는 하지만, 준국가기관이라는 주장이나 민영화라는 주장 모두 법인화의 진정한 특성을 말해준다고 보기 어렵다.

### '법인화'의 본질 : 국립대학의 공기업화

\_\_\_\_ 그렇다면 국립대학 법인화의 본질은 무엇인가? 법인화는 국립대학을 결국 공기업 형태의 법인으로 만들겠다는 것이다. 국가 행정기관인 철도청이 철도공사(KORAIL)로 바뀌고 체신청이 한국통신(KT)으로 바뀌는 것과 마찬가지로, 국립대학이 '국립대학법인 서울대(SNUC)', '국립대학법인 경북대(KNUC)라는 식으로 일종의 고등교육전문 공기업으로 바뀌는 것이다. 요컨대, 국립대학 법인화의 본질은 국립대학의 공기업화인 것이다.

\_\_\_\_ 공기업(public enterprise)은 '공기업이기 때문에 공익성(公益性)을 추구해야하지만 공 '기업'이기 때문에 수익성(收益性)을 추구하지 않을 수 없다. 국립대학이 법인화되어 공기업화하면, 국립대학도 공익성과 수익성을 동시에 추구해야 한다. 공익성과 수익성은 그 원리가 서로 다르므로 충돌할 수 있다. 사기업(private enterprise)과 달리 공기업은 물론 공익성 실현을 우선시해야 마땅하다. 그러나 시장경제에서 공기업은 사기업과 경쟁해야하므로 현실적으로는 수익성을 앞세우는 경영을 하지 않을 수 없는 경우가 적지 않게 발생한다.

## 교육과 연구의 공공성 침해

\_\_\_\_ 국립대학법인이 공익성보다 수익성을 앞세울 때, 어떤 일이 일어날까? 그동안 국립대학 법인화의 문제점으로 수 없이 지적되어온 바대로, 단기적 수익성이 없는 기초학문이 위축될 수 있고, 공익성 실현을 위한 연구프로젝트는 빛을 보지 못할 것이며, 당장 돈이 되지 않는 연구와 교육활동이 경시될 것이다. 더욱이 대학의 본질적 사명 중 하나인 사회비판 기능은 억압될 것이다. 이렇게 되면, 국립대학 법인화는 학문의 자유와 교육의 공공성을 크게 제약할 것이다.

\_\_\_\_ 국립대학이 정부의 방침대로 법인화될 경우 나타날 가장 큰 변화는 두말 할 필요 없이 교직원의 공무원 신분이 상실된다는 것이다. 공무원 신분은 국립대학 교직원이 공익을 실현하는데 필수적 전제조건이다. 국립대학 교수의 공무원 신분 보장을 통해 자본과 권력으로부터 독립된 학문의 자유와 교육의 공공성이 지켜질 수 있는 것이다.

\_\_\_\_ 국민이 내는 세금과 학생이 내는 등록금으로부터 보수를 받는 국립대학 교수는 학생 및 학부모와 나라에 대한 사회적 책임을 완수하는 의무만을 가지고 소신껏 연구하고 교육할 수 있는 것이다. 이럴 때 비로소 헌법이 보장한 학문의 자유와 대학의 자율성이 실현될 수 있을 것이다. 법인화에 따라 공무원 신분이 상실되면 국립대학 교수가 지켜내어야 할 학문의 자유와 교육의 공공성 또한 흔들리지 않을 수 없을 것이다.

## 관치를 초래할 이사회 지배구조

\_\_\_\_ 대학의 자율성은 대학의 지배구조(governance)를 통해 담보되어야 한다. 그런데 국회에 제출된 서울대 법인화 법안이나 경북대 당국에서 마련한 법인화 법률 연구안을 보면, 국립대학의 자율성 보장이란 명분으로 추진한다는 법인화가 실제로 자율성을 현재보다 더욱 위축시킬 것이라는 우려를 갖게 한다. 국립대학법인의 최고의결기구인 이사회의 구성원을 보면, 교과부 차관, 기획재정부 차관, 광역자치단체장(경북대의 경우)이 포함되어 있고 교과부 파견 감사가 상근하게 되어 있다.

\_\_\_\_ 반면 교수의 대표성은 매우 취약하다. 최고의결기구인 이사회에서 평교수가 차지하는 비율은 아주 낮게 제안되고 있다.<sup>3)</sup> 지금까지 대부분의 국립대학에서 사실상의 의결기구였던 교수회는 사라지고 이사회 중심의 지배구조가 확립되는 것으로 되어 있다. 더욱이 전체 교수와 직원 및 학생 일부가 참가하여 총장을 직선했던 지금까지의 대학 민주주의가 사라지고 사실상 이사회에서 총장이 선출된다.

\_\_\_\_ 국립대학의 법인화에 따라 1987년 민주화 운동의 주요 산물 중 하나인 총장 직선제와 교수회의 사실상의(de facto) 심의·의결 기능이 사라지게 될 것이며, 최고의결기구인 이사회는 사실

3) 경북대 법인화법 연구안에는 전체 이사 중에 평의원의 추천을 받은 인사 1명만이 이사에 포함되게 되어 있다.

상 정부당국에 의해 지배될 것이다. 이는 지난 20여 년간 유지되어온 대학 민주주의에 조종이 울리게 된다는 것을 의미한다. 이사회 중심 대학지배구조는 사실상 정부 중심 대학지배구조로 귀결될 것이다. 총장은 사실상 정부당국에 의해 지명될 가능성이 높을 것이다. 따라서 국립대학의 법인화는 새롭게 강화된 관치(官治)를 초래할 것이다.

\_\_\_\_\_국립대학에 대한 정부당국의 현재 통제체제 즉 고등교육법을 통한 지도감독체제 아래에서도, 대학 내 민주주의가 상당정도 실현되고 있기 때문에 일방적 관치를 제어할 수 있는 약간의 수단은 있다고 할 수 있다. 그런데 법인화가 되면 교과부의 소속 행정기관인 국립대학에 대한 직접적 통제는 없어지겠지만, 법인 이사회를 통한 관치가 새롭게 강화될 것으로 전망된다. 이러한 관치를 약화시킬 수 있는 밑으로부터의 제어장치는 없어진 상황에서 말이다.

### 정치권력과 시장의 이중지배 가능성

\_\_\_\_\_요컨대 국립대학의 법인화는 '관치 공기업화'를 초래하고 말 것이다. 수익성도 추구해야 하는 법인이 되는 것이기 때문에 대학은 시장 메커니즘과 기업논리의 지배를 받지 않을 수 없다. 이와 같이 국립대학법인은 정부로부터의 관치와 시장의 지배라는 이중의 지배를 받게 될 것이다.

\_\_\_\_\_만약, 관치 과정에서 발생할 수 있는 정부 실패(government failure)와 시장 메커니즘의 작동 과정에서 초래될 수 있는 시장 실패(market failure)가 중첩된다면, 국립대학의 법인화는 자율성과 경쟁력을 다 함께 떨어뜨리는 최악의 결과를 낳을 수 있다. 지난 시절 교과부가 대학에 사실상 일방적으로 강요한 정책들이(예컨대 졸업정원제, 학부제, 의학전문대학원 등) 실패로 끝난 경험에 비추어 볼 때, 국립대학법인 체제 아래에서의 새로운 관치는 또 한 번의 실패로 끝날 공산이 크다. 나아가 법인화 실패는 지금까지의 그 어떤 정책실패와 비교가 되지 않을 정도로 대학발전에 타격을 줄 것이다.

### 국립대학 재정의 취약성 증대

\_\_\_\_\_정부당국은 법인화가 되더라도 현행 국립대학 체제에서와 마찬가지로 정부의 재정지원은 변함없이 이루어진다고 약속한다. 매년 정부 예산지원을 1%씩 줄이게 되어 있는 일본의 국립대학 법인화 방식과는 다르다는 점을 강조한다. 국회에 제출된 서울대 법인화 법안을 보면 분명 일본의 경우와 달리 정부의 예산지원은 법인화 직전 년도의 지원 규모를 보장하는 것으로 되어 있다.

### 가시적 단기 성과에 연동된 지원

\_\_\_\_\_그러나 일본의 사례에서 보는 것처럼 국립대학법인에 대한 정부의 예산지원은 결코 자동

적으로 보장되는 것이 아니라 경영성과 평가에 연계되어 있다. 더 많은 예산 확보를 위해 더 나은 성과를 내어야 한다. 내년의 예산 확보를 위해 올해에 최대한 성과를 내어야 한다. 이렇게 되면 대학가에 단기 성과주의가 판을 치게 될 것이다. 대학의 교육과 연구 그리고 경영 성과 평가를 위한 객관적 지표 설정이 결코 쉽지 않는 상태에서 대학들은 가시적이고 단기적인 성과를 높이기 위한 편법을 동원하고 부조리한 대응을 할 가능성이 높아질 것이다.

\_\_\_\_ 대학 내의 우수한 연구인력들이 더 많은 예산 확보를 위한 서류 작업에 매몰되어 교수 연구력이 저하되고 있는 일본 국립대학법인의 사례는 타산지석으로 심각하게 고려해야 한다. 평가지표를 높이기 위한 문서 작성 작업 때문에 교수가 논문 쓸 시간이 없다면, 정부 예산 확보를 위한 노력이 대학의 연구력을 떨어뜨리는 결과를 가져온다면, 법인화의 명분을 어디에서 찾을 수 있을 것인가?

### 지역국립대학 재정 악화 가능성

\_\_\_\_ 정부의 예산지원도 지금의 장담과 달리 줄어들 가능성이 다분하다. 그리고 국고지원이 줄어들면, 국립대학법인 재정의 자체재원(등록금, 발전기금, 수익사업 등) 의존도는 점차 높아지지 않을 수 없을 것이다. 현재 등록금 상한제가 실시되고 있기 때문에 등록금 인상에 의존해 충분한 예산을 확충한다는 것은 기대하기 어렵다. 그렇다면 남은 수단은 발전기금과 수익금이다.

\_\_\_\_ 발전기금 확보·확충 능력은 해당 국립대학의 정치, 사회, 경제적 영향력, 동문의 경제력, 지역경제의 발전수준에 달려 있다. 서울대학교의 경우 발전기금 모금에서 다른 지역 국립대학에 비해 거의 특권적 지위에 있기 때문에 문제가 없을 것이다. 하지만, 중앙집권-수도권집중체제 아래에서 지역경제가 장기 침체되고 있는 거의 대부분의 지역에 있는 거점 국립대학의 경우, 발전기금 모금 전망이 밝지 못한 것이 현실이다. 수도권과 지방 간의 발전기금 규모의 격차가 현격하고 발전기금 규모 격차가 대학발전 격차로 연결되고 있는 한국 현실에서, 국립대학이 법인화되어 발전기금 의존도가 증대되게 되면, 지역 거점 국립대학 법인의 재정은 크게 취약해질 수밖에 없을 것이다.

### 수익사업에 내몰릴 국립대학법인

\_\_\_\_ 수익사업의 경우, 어학교육원이나 특별과정 운영과 같은 대학 내 수익사업으로부터 확보할 수 있는 금액은 그리 크지 않을 것이다. 만약 국립대학법인이 골프장이나 호텔 경영과 같은 좀 더 적극적 수익사업을 벌일 경우, 부채 증가로 오히려 대학재정에 심각한 타격이 가해져 파산의 위기에 처할 가능성을 배제할 수 없다.

\_\_\_\_ 발전기금이나 수익사업 수익금 확보가 쉽지 않을 경우, 국립대학법인은 결국 등록금 인상

에 의존하지 않을 수 없을 것이다. 지금 등록금 상한제가 실시되고 있지만, 언젠가는 대학들이 등록금 상한제 폐지를 요구하여 마침내 폐지되지 않을 수 없을 것이다. 등록금의 대폭 인상은 그 자체로 수준 높은 교육을 국가지원을 통해 염가로 제공한다는 국립대학 설립 취지에 어긋나며, 나아가 사립대학에 대한 국립대학의 경쟁 우위도 상쇄할 것이다.

\_\_\_\_ 이와 같이 등록금, 발전기금, 수익사업 등과 같은 자체재원 확보가 어렵게 되고 국고지원이 감소하면 국립대학법인들은 심각한 재정 위기에 봉착할 수 있다. 이렇게 되면 교직원 보수와 장학금이 동결 내지 삭감될 수 있고 교육개정의 빈곤으로 교육의 질이 하락할 수 있다. 이런 일이 발생한다면 우수 교수들이 이탈할 가능성이 높고 우수한 학자들이 국립대학 교수로 오려 하지 않을 것이다. 대학의 경쟁력이 일차적으로 교수 수준에 달려 있다고 할 때, 이러한 상황이 나타나면, 특히 재정이 취약한 지역 거점 국립대학법인은 악순환에 빠져 '저발전의 덫'에 걸리게 될 것이다.

### 3. 자율형 국립대학 모델

#### '자율형 국립대학'이란 무엇인가?

\_\_\_\_ '자율형 국립대학'<sup>4)</sup>이란 국가기관으로서의 지위를 유지하면서 대학자치가 보장되는 국립대학을 말한다. 자율형 국립대학 개념은 정부의 통제를 받는 '타율형 국립대학'과 대립되는 개념이다. 한국의 국립대학은 1987년 민주화 이후 자율성이 점차 확대되어 왔으나 아직도 학사·인사·조직·재정 등에서 정부의 엄격한 통제를 받고 있다는 점에서 타율형 국립대학이라 할 수 있다. 자율형 국립대학은 이러한 타율형 국립대학을 극복해야 한다.

#### 헌법이 보장하는 대학의 자율성

\_\_\_\_ 자율형 국립대학 개념의 근거는 헌법에서 찾을 수 있다. 헌법 제31조 4항은 "교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다"고 규정하고 있다. 대학의 자율성을 보장하고 있는 이 헌법 조항은 대학이 국가로부터, 자본으로부터, 그리고 그 어떤 사회적 세력으로부터도 자유로워야 한다는 것을 의미한다. 아울러 이는 헌법상 보장된 대학의 자율성이 법률에 의해 침해되어서는 안 된다는 것을 의미한다(신현직 2003). 또한 이것은 대학의 자율성이 법률에 의해 비로소 보장된다는 의미가 아니라 헌법에 보장된 대학의 자율성을 법률로서 뒷받침한다는 것을 의미한다(박정훈 2010).

4) '자율형 국립대학' 개념은 김형기 의장이 경북대학교 교수회 의장 취임사에서 국립대학 법인화에 대한 대안 개념으로 처음 사용하였다.

\_\_\_\_\_ 따라서, 국립대학을 국가기관의 일부로 보고 정부가 통제하는 것은 헌법에 위배된다고 할 수 있다. 국립대학은 국가기관이지만 대학이기 때문에 다른 국가 행정기관과는 달리 그 자율성이 보장되어야 한다. 이때 자율성이란 학사·인사·조직·재정 등의 자기 결정권을 말한다. 이와 같은 자율성이 보장되어야 헌법이 보장하는 학문의 자유가 실현될 수 있다. 대학의 자율성이 보장될 때 비로소 대학자치가 실현될 수 있다. 자율형 국립대학은 이러한 대학자치가 이루어지는 국립대학을 말한다.

### 자주적 결정권을 갖는 국립대학

\_\_\_\_\_ 이와 같이 헌법에 보장된 대학 자율성의 의미를 명시적으로 밝히고 있는 것이 헌법재판소 판결이다. 헌법재판소는 1992년에 "대학의 자율성을 명문으로 보장하고 있는 이유는 교육진흥과 문화창달을 위하여서는 적어도 대학에서는 교육의 자치가 더욱 보장되어야 한다는 데서 비롯된 것으로서 대학의 자치라 함은 대학이 인사문제를 비롯하여 대학의 관리 및 운영과 학사관리 등에 관하여 자주적 결정권을 갖는 것을 의미하는 것이다"고 판시한 바 있다(헌재결 1992.10.1. 92헌마68).

\_\_\_\_\_ 이러한 현재의 판결은 자율형 국립대학이 어떤 요건을 갖추어야 하는지를 잘 나타내준다. 즉 국립대학이 학사·인사·조직·재정 등 대학운영의 전반에 걸쳐 자주적 결정권을 가질 때 비로소 자율형 국립대학이 되는 것이다. 현재 우리나라의 국립대학은 이러한 자율형 국립대학과는 거리가 아주 멀다. 자율형 공립고가 확산되고 있는 마당에, 국립대학의 자율성은 법률에 의해 보장되어야 한다는 것이 헌법의 규정임에도 불구하고 이후에 살펴보게 되는 것처럼 오히려 고등교육법에 의해 침해되고 있다.

### 자율형 국립대학 : 국가기관인 동시에 독자적인 법적 주체

\_\_\_\_\_ 자율형 국립대학은 학사·인사·조직·재정 등에서 자기결정권을 가지는 독자적인 법적 주체가 되는 국가기관이다. 국가기관이면서 동시에 법적 주체이라는 것이 자율형 국립대학의 법적 지위이다. 따라서 자율형 국립대학의 구성원인 교수와 직원은 국가 공무원 신분을 가진다. 자율형 국립대학에 대한 국가 또는 정부의 관계는 '지원하되 개입하지 않는다'는 저 유명한 프랑수아 문화장관 앙드레 말로(André Malraux)의 원칙에 따라야 할 것이다.

\_\_\_\_\_ 국가 또는 정부가 대학을 '지도'한다고 명문화되어 있는 고등교육법은 대학의 자율성을 원천적으로 침해하고 있으며, 자율형 국립대학 실현을 가로막고 있다. 정부가 대학에 명령하고 지시하는 행위가 법률에 의해 뒷받침되고 있는 것이다. 자율형 국립대학을 실현하려면 대학의 자율성을 침해하고 있는 고등교육법을 개정하지 않으면 안된다. 국립대학의 자율성을 보장하는 방향으로 고등교육법을 개정해야 한다. 그래서 교과부의 하위 행정기관으로 되어 있는 타율형 국립대

학을 독자적인 국가기관인 자율형 국립대학으로 전환해야 한다.

## 자율형 국립대학의 지배구조

\_\_\_\_ 자율형 국립대학 모델에서는 대학자치가 보장되는 방향으로 지배구조를 구축해야 한다. 현재 대부분의 국립대학에서는 교과부의 명령과 지시를 받는 총장이 최종적으로 의사결정권을 가지는 지배구조를 가지고 있다. 현행 고등교육법은 총장의 교무통할권과 학칙제정권을 명시하고 있다. 이에 따라 관치하의 총장 전제(專制)가 유지되고 있는 것이다.

\_\_\_\_ 1987년 이후 대학민주화 운동의 결실로 설치된 교수회 또는 교수협의회는 경북대학교를 비롯한 몇몇 대학에서는 학칙기구로서 사실상의 의결기구가 되어 있지만 법적으로는 아직 의결기구가 아니며 총장의 법적 권한을 구속할 수 없는 학칙상 심의기구이다(황홍규 2010). 서울대학교의 경우 교수협의회는 학칙기구가 아닌 임의기구이고, 총장이 통제할 수 있는 대학평의회가 학칙상 심의기구로 되어 있다.

\_\_\_\_ 밑으로부터의 민주화의 힘에 의해 총장의 전제(專制)가 견제되고 있지만, 법적으로는 결국 총장이 모든 결정권을 가지고 있다. 1987년 이후 20여 년이 지난 오늘날까지 대학의 민주화는 아직 매우 취약한 상태에 있다. 물론 국립대학에서 총장 직선제가 유지되고 있고 교수채용이 단위 학과 또는 학부에서 사실상 이루어지기 때문에 총장의 권한은 상당한 제한을 받고 있는 것이 사실이다.

## 총장전제체제를 넘어서

\_\_\_\_ 이러한 상태에서 현재 서울대 법인화 법률안과 같은 방식으로 관치(官治) 이사회 중심의 지배구조가 들어서고 교수회가 임의기구로 되어 사실상의 의결기구로서 역할을 더 이상 하지 못하게 되면, 국립대학의 자율성 다시 말해서 대학자치와 대학민주주의는 사실상 사라질 것이다. 더욱이 총장이 관치 이사회에서 선임되면 정부의 관치와 총장의 전제가 결합된 관료적이고 비민주적인 지배구조가 구축될 것으로 예상된다.

\_\_\_\_ 따라서 자율형 국립대학을 위해서는 정부에 대한 자율성과 총장에 대한 민주적 통제가 실현 가능한 지배구조를 확립해야 한다. 학문의 자유와 대학자치의 실현을 담보하는 자율형 국립대학의 지배구조는 다음과 같은 방향으로 구축되어야 한다.

## 명실상부한 입법기구로서의 대학자치기구 설치해야

\_\_\_\_ 첫째, 대학자치기구를 학칙기구로 둔다. 국가에서의 3권 분립 원칙을 준용하여 대학에서 2권 분립 원칙을 적용한다. 즉 대학에 행정부와 입법부를 양립시킨다. 총장을 중심으로 하는 대학

본부와 단대학장은 대학의 행정부이고 대학자치기구는 입법기구이다. 대학자치기구는 고등교육법에 그 설치 근거가 명시되는 학칙기구가 된다. 대학은 총장과 대학자치기구 양자에 의한 공동통치(shared governance)가 이루어진다. 총장은 대학 전체의 경영과 관련된 집행기구이고, 대학자치기구는 교육과 연구와 관련된 의결기구로서의 역할을 한다.

\_\_\_\_ 대학자치기구로는 미국 주립대학형의 교수평의회(Faculty Senate)와 유럽 국립대학형의 대학평의회(University Senate)와 같은 두 가지 유형을 생각할 수 있다. 미국 주립대학형 교수평의회는 교수들로만 구성되고 유럽 국립대학형 대학평의회는 대체로 교수 뿐 아니라 조교, 학생, 직원 대표를 포함한다(최갑수 2010).

\_\_\_\_ 미국형 교수평의회 유형을 따를 경우, 대학자치기구로서 의결기관인 교수평의회와 심의기구인 대학발전협의회를 둔다. 대학발전협의회는 교수, 직원, 학생, 동창회, 지역 시민사회 대표로 구성된다. 대학은 기본적으로 학문연구와 고등교육을 위한 조직이므로 연구와 교육과 관련된 의사결정권은 교수평의회에 귀속되어야 한다. 직원은 공무원으로서의 신분을 보장받고 공무원 노조를 통해 대학본부와 단체교섭을 하여 그 권익을 실현한다. 대학발전협의회는 교수평의회에 부의할 안건을 제안하고 건의할 수 있다. 학생의 자치기구로서는 학생회를 둔다.

\_\_\_\_ 유럽형 대학평의회 유형을 따를 경우, 대학자치기구는 교수, 비정규직 교수, 조교, 직원 대표 등 대학구성원을 포함하는 대학평의회가 된다. 대학평의회는 교육과 연구 및 교직원 권익과 관련된 사항을 심의 의결하는 최고 의사결정기구이다. 대학평의회 구성은 정규직 교수 중심으로 하되 다른 구성원들을 일정 비율로 포함시킨다.

\_\_\_\_ 미국형 교수평의회 유형과 유럽형 대학평의회 유형 중 어느 것을 선택할지는 대학의 자율에 맡기는 것이 좋겠다. Bottom-up의 대학민주주의를 실현한다는 정신에 따라 대학별로 학칙에 따라 대학자치기구의 모습을 정하면 될 것이다.

## 자율형 국립대학의 사회적 책임

\_\_\_\_ 국립대학은 그 자율성이 보장되는데 상응하여 사회적 책임을 완수해야 한다. 자율형 국립대학의 사회적 책임은 공익성과 효율성 실현이라는 두 가지 차원에서 완수되어야 한다.

### 공익성 실현의 의무

\_\_\_\_ 먼저 공익성 실현이라는 차원에서, 국립대학은 국가, 지역, 인류의 발전을 위한 교육과 연구를 탁월하게 수행해야 하는 사회적 책임을 가진다. 학문의 자유를 수호하면서 학문과 문화를 고도로 진흥하고 창달할 책무를 가진다. 국립대학은 공공재의 성격을 갖고 있으므로 시장을 통해 공급되기 어려운 기초학문을 발전시켜야 할 사회적 책임이 있다. 국립대학은 그 애초의 설치 정

신에 따라 모든 국민에게 고등교육을 받을 권리와 기회를 균등하게 보장해야 한다. 아울러 국립 대학은 국가기관이기 때문에 사회적 약자와 소수자를 배려하는 학사 및 인사 정책을 실시해야 할 의무가 있다. 국립대학은 정치적 중립성을 지키고 어떠한 외부세력으로부터도 독립적인 교육과 연구를 수행해야 할 사회적 책임이 있다.

\_\_\_\_\_ 이러한 공익성 실현을 위한 국립대학의 사회적 책임 완수 의무는 교수에게 있다. 국립대학 교수는 학생, 학부모, 지역, 나라, 인류에 대한 사회적 책임을 완수하기 위해 교육하고 연구하며 봉사해야 한다. 탁월한 교육과 연구를 기초로 지역, 나라, 인류의 발전을 위한 공정한 비판과 합리적 대안을 제시하는데 앞장서야 한다. 그래서 국립대학 교수들은 말 그대로 겨레의 사표(師表)가 되어야 한다.

### 효율적 교육행정의 책임

\_\_\_\_\_ 다음으로 효율성 실현이라는 차원에서, 국립대학은 국민이 낸 세금으로 충당되는 예산을 적절하게 사용하고 효율적인 행정을 할 사회적 책임이 있다. 국립대학은 국가기관이기 때문에 관료화되기 쉽고 교직원의 공무원 신분이 보장되어 있기 때문에 현실에 안주하는 경향이 있다는 비판을 종종 듣는다. 주인이 없는 국립대학에서는 공유지의 비극처럼 자원이 낭비되기 쉬울 수 있다. 국가기관의 비효율성이 국립대학에도 나타나고 있는 것은 부정할 수 없는 사실이다.

\_\_\_\_\_ 국가로부터 예산을 지원받는 국립대학은 그 예산 사용의 적법성과 효율성에 대해서 국가의 감독을 받아야 한다. 아울러 대학자치기구가 예산에 대해 엄정한 심의를 해야 한다. 공정한 행정 실현을 위해 국가기관에 의한 외부감사와 대학자치기구에 의한 내부통제를 받아야 한다.

### 자율혁신의 의무

\_\_\_\_\_ 공익성과 효율성을 높이기 위해서 국립대학은 자기혁신을 해야 한다. 대학교육의 혁신, 행정 조직 및 재정 혁신, 교육과 연구 및 행정에 대한 공정하고 효율적인 평가시스템과 보상시스템의 도입 등 대학혁신을 끊임없이 추구해야 한다. 이러한 대학혁신을 위해 국립대학 내에 예컨대 대학혁신위원회<sup>5)</sup>를 설치할 필요가 있다.

\_\_\_\_\_ 정부의 명령과 시장의 경쟁이라는 외부적 요인 또는 금전적 인센티브에 의한 타율 혁신이 아니라, 교수가 지식인으로서 사회적 책임을 다하고자 하는 '선비정신에 의한 자율 혁신'을 추진해야 한다. 교수의 긍지와 자존심과 사회적 책임감, 다시 말해서 현대적 선비정신을 동력으로 삼는 대학혁신을 추진해야 한다.

5) 경북대학교의 경우 교수회 산하에 '대학혁신위원회'를 설치하여 1년간 연구·토론한 끝에 "경북대 이렇게 확보꾸자"는 제목의 대학혁신 보고서를 낸 바 있다.

\_\_\_\_\_ 이러한 자율 혁신만이 지속가능한 혁신이 될 것이며, 대학경쟁력과 대학운영의 효율성을 높이는 진정한 방책이 될 수 있을 것이다. 오랜 숙제인 국립대학 구조조정도 이러한 자율혁신을 통해 추진되어야 할 것이다. 여기서 자율혁신을 위한 가이드 라인을 대학자치기구가 스스로 마련하여 실천하는 것이 무엇보다 중요하다. 대중선동적인 국립대학 '철밥통론'은 이러한 자율혁신 없이는 극복할 수 없을 것이다.

\_\_\_\_\_ 국립대학 직원의 역량을 높이고 행정업무의 효율성을 높이는 혁신프로그램을 반드시 마련해야 한다. 국립대학의 행정 비효율성에 대한 비판은 어제 오늘의 일이 아니다. 자율형 국립대학을 위해서는 공무원으로서의 신분을 보장받으면서 자신의 업무를 보다 능동적이고 효율적으로 수행하려는 직원의 자기혁신이 요구된다.

### 자율과 혁신의 결합

\_\_\_\_\_ 자율형 국립대학이 사회적 책임을 완수할 때, 그 자율성 보장이 지속될 수 있다. 그리고 국립대학의 자율성은 반드시 혁신과 결합되어야 한다. 자율과 혁신이 결합되어 자율 혁신이 이루어질 때, 대학경쟁력이 진정한 의미에서 높아질 수 있다. 대학자치기구인 교수평의회 또는 대학평의회와 대학혁신위원회가 자율과 혁신을 실천하는 두 축이 되어야 한다.

## 4. 자율형 국립대학을 위한 고등교육법 개정 방향<sup>6)</sup>

\_\_\_\_\_ 위에서 제시한 자율형 국립대학 모델을 실현할 수 있으려면, 무엇보다 먼저 국립대학의 자율성을 침해하고 있는 현행 고등교육법을 개정해야 한다. 국립대학의 자율성 보장을 위한 고등교육법의 개정 방향은 다음과 같이 설정되어야 한다.

### 국립대학의 법적 지위 규정해야

\_\_\_\_\_ 첫째, 국립대학의 법적 지위를 규정해야 한다. 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(박정훈 2010, 명재진·채형복·김형래 2010).

\_\_\_\_\_ 국립대학이 '국가기관임과 동시에 독립적인 법적 주체'라는 지위부여 규정에 의해 비로소

6) 이 부분의 논의는 박정훈(2010), 명재진·채형복·김형래(2010)에서 제시된 내용을 많이 참고하였음을 밝혀둔다.

자율형 국립대학이 실현될 수 있는 법적 근거가 생긴다. 현재와 같은 자율형 국립대학은 교과부에 소속되어 독립적인 법적 주체가 될 수 없는 하위 행정기관임에 불과했지만, 이러한 규정에 의해 국가기관이면서도 독립적인 법적 주체가 되어 자율성을 보장받게 되는 것이다. 자율형 국립대학은 국가기관으로서의 지위와 독립된 법인격으로서의 지위라는 이중적 지위를 가진다.<sup>7)</sup>

### 국가기관임과 동시에 독립적인 법적 주체로서의 국립대학

\_\_\_\_ 국립대학의 이러한 이중적 지위가 가지는 의미는 다음과 같다. 첫째, 행정적 측면에서, 국립대학이 교직원의 공무원 신분과 대학의 공공성 및 정치적 중립성이 보장되는 국가기관임과 동시에, 학문의 자유와 교육의 자주성 및 학사·인사·조직·재정 등에서 대학의 자율권을 행사하는 독립된 권리주체가 된다는 것을 의미한다. 둘째, 재정적 측면에서 국립대학은 국가로부터 예산과 국유재산을 배정받는 국가기관임과 동시에, 예산을 지출하고 자체수입금을 확보·지출하고 국유재산을 관리한다는 측면에서는 독립된 법적 주체가 된다는 것을 의미한다(박정훈 2010).

\_\_\_\_ 국립대학이 독립적 법적 주체가 되면 국립대학 법인화가 목표로 하고 있는 자율성이 보장된다. 앞서서도 지적한 것처럼, 현재 국회에 제출된 서울대 법인화법은 국립 서울대학의 자율성을 침해하고 관치 교육공기업화할 우려가 크다. 이와 같은 법인화가 아니라 고등교육법에 국립대학을 '국가기관임과 동시에 법적 주체'로 명문화함으로써 국립대학의 자율성이 보장되는 길이 열리게 될 것이다.

### 교과부의 포괄적 감독권 반드시 폐지되어야

\_\_\_\_ 둘째, 대학의 자율성을 직접적으로 침해하고 있는 고등교육법 조항을 폐지하고 그 대신 자율성을 보장하는 조항을 신설해야 한다. "학교는 교육과학기술부장관의 지도·감독을 받는다"는 고등교육법 제5조 1항은 대학에 대한 교과부 장관의 포괄적 지도 감독 권한을 명시하는 것으로서 교육관계법상 국립대학의 자율성을 침해하는 가장 독소적인 규제조항이다(박정훈 2010). 특히 '지도'라는 구절은 지휘와 명령을 의미하므로 이 조항은 대학이 정부 즉 교과부장관의 직접적 통제 아래 있게 된다는 것을 명시하고 있다. 이 조항은 교과부가 대학을 포괄적으로 감독할 수 있는 법적 근거를 제공하고 있다.

\_\_\_\_ 이러한 고등교육법 제5조 1항은 "대학의 자율성은 법률이 보장하는 바에 의하여 보장된다"고 규정한 헌법 제31조 4항에 위배된다. 헌법에 따라 대학의 자율성을 보장해야 할 고등교육법이 오히려 자율성을 침해하고 있기 때문에, 고등교육법 제5조 1항은 위헌의 소지가 있다고 하겠다.

7) 박정훈 교수는 "국립대학은 그 영조물로서의 실질과 헌법상 보장된 대학의 자율권에 의거하여, 그 '자율권'을 행사하는 범위 내에서는 이미 실질적으로(직접 헌법에 의해) 독립된 법인격이 인정된다고 보아야 한다"고 주장한다(박정훈 2006).

\_\_\_\_\_ 따라서 고등교육법 제5조 1항을 폐지하고, 그 대신 대학의 자율성을 최대한 존중한다는 규정을 두어야 할 것이다. 아울러 대학에 대한 교과부의 감독은 법령 위반 여부에 국한한다는 규정을 두어 포괄적 감독권을 없애야 할 것이다.

### **교과부의 시정·변경 명령권도 제한되어야**

\_\_\_\_\_ 셋째, 교육관계 법령 또는 이에 의한 명령이나 학칙을 위반한 경우 교육과학기술부 장관의 시정·변경명령을 규정하고 있는 고등교육법 제60조도 위헌의 소지가 있기 때문에 수정해야 한다. 장관의 지휘권한과 전문성 감독 권한은 헌법에 보장된 대학의 자율성을 정면으로 부정하는 것으로서 위헌이기 때문에, 그 권한행사의 실효성을 확보하기 위한 시정변경 명령도 위헌이 될 수밖에 없다(박정훈 2010). 특히 제60조 2항에서 규정하고 있는 학생 정원의 감축, 학과의 폐지, 학생 모집 정지 등의 조치를 할 수 있는 권한은 국립대학의 자율성을 침해하고 있는 가장 구체적인 위헌적인 독소조항이다. 따라서 '이에 의한 명령' 구절을 빼고 교육관계 법령 또는 학칙을 위반한 경우로 시정변경 명령 대상을 한정해야 한다.

### **대학자치기구 설치 규정 명문화되어야**

\_\_\_\_\_ 넷째, 의결권을 가지는 대학자치기구에 대한 규정을 두어야 한다. 현행 고등교육법에는 대학자치기구에 대한 규정이 없다. 대부분의 국립대학에 설치되어 있는 학칙기구인 대학평의회는 총장의 지휘 아래에 있는 심의기구에 불과하기 때문에, 대학 민주주의 실현과는 거리가 멀다. 교수회는 일부 대학의 경우 사실상의 의결기구로 되어 있지만, 현행 고등교육법이 학칙제정권을 총장에게 부여하고 있기 때문에, 교수회는 학칙기구이더라도 법적으로는 임의기구에 불과하다.

\_\_\_\_\_ 따라서 대학자치의 내실을 이루는 대학민주주의가 실현될 수 있도록 고등교육법에 대학자치기구 규정을 명문화해야 한다. 이와 동시에 대학자치기구에 학칙제정권을 부여해야 한다. 대학자치기구의 구체적 형태-대학평의회인가 또는 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 대학본부와 학장 및 학부장 그리고 의결기구로서의 대학자치기구-교수평의회 또는 대학평의회-가 공동통치(shared governance)하게 될 것이다.

### **국립대학의 재정주체성 확보되어야**

\_\_\_\_\_ 다섯째, 국립대학의 재정주체성을 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 재정주체성은 자율형 국립대학 실현의 필수적 전제조건 중의 하나이다. 국립대학이 국가기관이면서 동시에 독립적 법적 주체임이 고등교육법에 명시되면, 이에 따라 재정주체성이 확보될 수 있다.

\_\_\_\_\_ 재정주체성이 구체적으로 보장되려면 우선, 국립대학의 운영과정에서 발생한 수입금의 자체 사용이 허용되어야 한다. 다음으로 입학전형료와 같은 수입대체경비를 자율적으로 결정할 수 있도록 해야 한다. 그리고 국유재산의 관리권을 가져야 한다. 국유재산 관리권을 해당 국립대학이 가지게 되면, 국유재산의 보전과 효율적 활용 면에서 긍정적 효과가 나타날 것이다. 이와 같이 재정주체성이 실현되도록 고등교육법을 개정해야 한다.

## 5. 맺음말

\_\_\_\_\_ 이 글은 국립대학 법인화에 대한 민주적 대안인 자율형 국립대학 모델 실현을 위한 고등교육법 개정 방향을 제시하였다. 자율형 국립대학은 국가기관이면서 동시에 독립적 법적 주체라는 이중적 지위를 가진다. 이러한 자율형 국립대학은 현행 타율형 국립대학과 다르고 정부가 추진하려는 국립대학법인과도 다르다. 현재 정부가 추진하고 있는 국립대학의 법인화를 통해 생길 국립대학법인은 자율성을 확대하기는커녕 오히려 자율성을 침해할 가능성이 높다.

### 법인화 아닌 자율형 국립대학이 대안!

\_\_\_\_\_ 국립대학의 학사·인사·조직·재정의 자율성을 침해하고 있는 현행 고등교육법을 자율성을 확대하는 방향으로 개정하면 자율형 국립대학이 실현될 수 있다. 자율형 국립대학은 국립대학의 지위가 유지되면서, 다시 말해서 교직원의 공무원 신분이 유지되면서, 독립적 법적 주체로서 학칙에 따라 학사·인사·조직·재정을 자주적으로 운영할 수 있게 된다. 만약 이와 같은 자율형 국립대학이 실현되도록 고등교육법이 개정된다면, 국립대학 법인화의 명분으로 제시되고 있는 국립대학의 자율성은 국가기관으로서의 국립대학 체제를 유지하면서 보장되는 것이다. 여기서 국립대학의 자율성을 보장하기 위해 국립대학 법인화를 하겠다는 명분은 더 이상 설득력을 가질 여지가 없게 된다.

\_\_\_\_\_ 그렇다면 남은 문제는 국립대학 법인화와 자율형 국립대학 중 과연 어느 것이 대학경쟁력 강화에 도움이 되느냐 하는 것이다. 국립대 법인화론자들은 과거에는 국립대학의 자율성을 확대하기 위해 법인화가 필요하다고 주장하다가 최근에는 대학경쟁력을 높이기 위해 법인화를 해야 한다고 그 강조점을 바꾸고 있다. 이제 쟁점은 자율성 문제가 아니라 대학경쟁력 문제로 넘어가

고 있는 양상이다.

\_\_\_ 정부가 추진하려는 국립대학법인이 대학경쟁력을 강화할 수 있을지는 선험적으로 알 수 없다. 이 문제를 논의하려면 대학경쟁력을 결정하는 핵심 요인이 무엇인지, 그리고 법인화가 그러한 요인들에 긍정적으로 영향을 미칠지를 분석하고 예측해야 한다. 하지만 유감스럽게도 아직 그러한 분석과 예측이 설득력 있게 제시되고 있지 못하다. 그러한 상태에서 '대학경쟁력을 높이려면 국립대학 법인화가 필수적이다'는 신화(myth)가 마치 사실(reality)인 것처럼 유통되고 있다.

\_\_\_ 국립대학이 법인화를 통해 '관치 공기업화'된다면, 자율성이 보장되어야 고도의 지식창출과 창의성 발휘가 가능할 대학에서 자율성이 침해되고 단기적 수익성 중심으로 대학이 운영됨으로써 대학경쟁력은 오히려 떨어질 수 있다. 법인화로 인해 국립대학의 잠재력을 축소하고 경쟁력을 오히려 하락시킬 가능성을 결코 과소평가해서는 안 될 것이다.

### 법인화의 민주적 대안으로서의 자율형 국립대학 건설

\_\_\_ 물론 자율형 국립대학 모델이 실현된다고 해서 자동적으로 대학경쟁력이 높아진다고 볼 수는 없다. 그러나 대학경쟁력의 핵심적 요인이 학문의 자유와 교육의 자주성에 기초한 창의성 있는 연구와 교육이라고 한다면, 자율형 국립대학은 장기적으로 대학경쟁력을 높이는데 기여할 가능성이 충분하다. 자율형 국립대학은 대학경쟁력 강화의 필요조건이라 할 수 있다. 그 충분조건은 자율형 국립대학의 자기혁신이다.

\_\_\_ 국립대학의 사회적 책임을 완수하려는 교수들의 '선비정신'에 기초한 자율 혁신이 이루어지면, 국립대학의 경쟁력은 크게 높아질 것이다. 따라서 자율형 국립대학 도입과 함께 교수와 직원의 자기혁신 또는 국립대학의 자기혁신이 반드시 동시에 이루어져야 한다. 각 자율형 국립대학이 자기 고유의 학풍을 세우고 기존의 대학교육과 행·재정 시스템을 창조적으로 파괴하는 혁신 프로그램을 스스로 마련하여 일관되고 강력하게 실시할 때, 대학의 공공성이 지켜지면서 대학경쟁력을 향상시킬 수 있을 것이다.

### 고등교육법 개정이 그 시작입니다!

\_\_\_ '백년대계의 교육'이란 관점에서 보았을 때 국립대학의 법인화는 좋은 정책이 아니다. 국립대학 법인화의 민주적 대안은 공공성과 효율성을 동시에 높이는 자율형 국립대학이라 할 수 있다. 이 때문에 국립대학 법인화에 대한 단순한 반대를 넘어 자율형 국립대학 모델 실현을 위한 고등교육법 개정 운동을 추진하는 것이다.

## [참고문헌]

명재진 · 채형복 · 김형래. 2010. "자율형 국립대학의 방향 제시 및 고등교육법 개정 연구".

전국국공립대학교수회연합회 총회 제출.

---

박정훈. 2006. "국립대학 법인화의 공법적 문제 : 헌법상 실질적 법인격과 형식적 법인화의 갈등".

『서울대학교법학』제47권 제3호, 427-444쪽.

---

박정훈. 2010. "국립대학의 자율성 확대를 위한 법 개정 방향". 경북대학교 교수회 '대학발전포럼' 발표문.

---

서울대법인화저지공동대책위원회, 국립대법인화저지공동투쟁위원회. 「국립대학법인 서울대학교의 설립 및 운영에 관한 법률(안)」검토의견.

---

신현직. 2003. 『교육법과 교육기본권』. 청년사.

---

이형철. 2010. "경북대학교 법인화의 문제점과 제안". 경북대학교 교수회 '대학발전포럼' 발표문.

---

최갑수. 2010. "국립대학교 법인화의 문제점과 대책", 경북대학교 교수회 '대학발전포럼' 발표문.

---

최병조, 이태수, 박정훈. 2008. 『국립대학의 자율성을 위한 교육관계법상의 규제철폐에 관한 연구』.

서울대학교 평의회 연구결과보고서.

---

황홍규. 2010. "대학 거버넌스에 관한 비교법적 연구 : 일본, 미국, 독일, 영국 및 한국". 한양대 법학박사 논문.









국립대학 법인화에 대한 민주적 대안  
\_자율형 국립대학 모델

전국국공립대학교수회연합회