



# 국립대학의 자율적 발전, 고등교육법 개정으로!

헌법이 보장하는 대학 자율성을 현저히 침해하는 현행 「고등교육법」은 반드시 개정되어야 합니다.

국립대학의 자율적 발전은 '법인화'에 의해 이루어질 수 없습니다. 「고등교육법」 개정이 그 대안입니다.

대한민국 고등교육의 미래, 고등교육의 공공성 강화와 국립대학의 자율성 확보에 달려 있습니다. 「고등교육법」 개정은 그 첫걸음입니다.

전국국공립대학교수회연합회

---

발행인 \_ 김형기

발행처 \_ 전국국공립대학교수회연합회

발행일 \_ 2001.8

디자인 \_ 디자인짓

---



국립대학의 자율적 발전, 『**고등교육법**』 개정으로!

전국국공립대학교수회연합회

---

## 내리비치

1. 고등교육의 보루 국립대학에서는, 지금...	05
2. 고등교육의 공공성과 국립대학의 자율성 확보 중요성	09
3. 국립대학 법인화가 초래할 결과는?	13
4. 왜 「고등교육법」 개정이 대안인가?	19
5. 「고등교육법」 이렇게 바꿔야!	23
6. '자율형 국립대학'의 사회적 책임	27

---

국립대학의  
자율적 발전,  
「고등교육법」 개정으로!

헌법이 보장하는 대학 자율성을 현저히 침해하는 현행 「고등교육법」은 반드시 개정되어야 합니다.

국립대학의 자율적 발전은 ‘법인화’에 의해 이루어질 수 없습니다. 「고등교육법」 개정이 그 대안입니다.

대한민국 고등교육의 미래, 고등교육의 공공성 강화와 국립대학의 자율성 확보에 달려 있습니다. 「고등교육법」 개정은 그 첫 걸음입니다.

---

고등교육법개정

1

# 고등교육의 보루 국립대학에서는, 지금...

**국립대학이 변화를  
외면하고 있는 것일까요?**

아닙니다. 우리 대학구성원들은 대학이 변해야 한다고 생각합니다. 지금 이대로는 안됩니다. 급변하는 대내외 환경 속에서 대학도 변할 수밖에 없습니다. 학령인구 감소로 대표되는 사회·경제적 변화에 보다 적극적으로 대응해야 합니다.

나아가 국립대학은 스스로 바람직한 변화의 방향을 제시하는 주체가 되어야 할 것입니다.

**왜,  
다수의 국립대학  
구성원들은  
법인화에  
반대하는 것일까요?**

정부가 국립대학의 재정과 자율적이고 효율적인 운영을 보장하는 것이 '법인화'라면 그 누가 반대하겠습니까?

하지만 정부가 법인화를 추진하는 진짜 목적은 공무원 수를 줄이고 대학에 대한 새로운 통제체제를 구축하려는 것임을 그동안의 교육당국이 실시한 대학정책들을 미루어보면 짐작할 수 있습니다. 대학구성원들은 법인화가 어떤 결과를 초래할지 알고 있기에 반대하는 것입니다.

**'철밥통'을 지키기 위해  
법인화에 반대하는 것이라고  
믿고 계십니까?**

'철밥통'은 깨진지 이미 오래입니다. 법인화로 가던지 안가던지 간에 대학사회에서도 경쟁논리는 피할 수 없는 상황입니다. 대학인 스스로 이런 상황을 모르지 않습니다. 법인

---

고등교육법개정

---

1. 고등교육의 보루 국립대학에서는, 지금...

---

**우선 국립대학의 존재이유에 대해 진지하게 다시 생각해 보는 것이 먼저 아닐까요?**

국립대학은 국민들이 경제적 능력에 상관없이 양질의 고등 교육 혜택을 누릴 수 있도록 하기 위해 국가가 설립한 대학입니다.

국립대학은 부익부 빈익빈 현상이 심화되고 있는 현 상황에서 '개천의 용'을 나게 하는 최후의 보루라 할 수 있습니다. 그런데 국립대학 법인화는 대학을 수익성을 추구하는 기업 처럼 만들어 결국 국립대학의 공공적 기능을 없애는 결과를 초래할 것이 자명합니다.

**국립대학마저 기업이 되길 원하십니까?**

우리나라 고등교육에서 국공립대학이 차지하고 있는 비율은 지금도 20%에 불과합니다. 그나마 있는 국공립대학마저 수익성을 우선 추구하는 기업으로 바뀌는 걸 보고 계시겠습니까?

**국립대학이 정부의 부속기관이 되길 원하십니까?**

현재 '서울대법인화법'을 보면 정부가 사실상 지명하는 외부 인사가 반 이상 참여하는 이사회 구조로 되어 있고, 그 이사회에서 총장이 임명되도록 되어 있습니다. 그나마 총장 직선제로 뒷받침되고 있던 대학 민주주의가 후퇴하는 것은 불 보듯 명확합니다!

기재부 차관, 교과부 차관이 법인 이사회에 들어오고 이사진의 구성을 정부가 좌지우지하며, 교과부 파견 감사가 상

---

---

**백보 양보해서 법인화가 불가피하다 해도, 충분히 신중하게 접근해야 하지 않을까요?**

근하게 되는 대학이 ‘관치공기업’이 되지 않는다 어찌 장담하겠습니까?

법인화는 우리나라 고등교육체계의 근간을 바꾸려는 중대한 정책입니다. 따라서 매우 신중하게 접근해야 합니다. 의학전문대학원 제도가 도입 몇 년 만에 원점으로 되돌아가고 있는 상황을 타산지석으로 삼아야 합니다.

현재의 국립대학 체제가 개선의 여지가 많은 것이 사실이지만, 그렇다고 해서 국립대학, 나아가 고등교육 자체를 황폐화시킬 가능성이 농후한 법인화 모델을 구성원의 동의도 없이 밀어붙여서는 안 될 것입니다.

**현행 국립대학 체제의 뿌리를 뒤흔들 법인화가 아니고서는 대학의 변화를 선도할 방안이 없는 것입니까? 아닙니다. 있습니다!**

그것이 이 시점에서 우리가 「고등교육법」 개정을 요청하는 이유입니다. 우리는 「고등교육법」 개정만으로도 정부가 법인화를 통해 얻고자 하는 ‘장점’을 취할 수 있을 뿐 아니라 법인화의 치명적 ‘단점’을 피해갈 수 있으리라 믿습니다.

고등교육의 공공성을 높이고 국립대학의 자율성을 증대시키면서도 고등교육의 경쟁력 또한 확보할 수 있는 지름길, 「고등교육법」 개정을 통해 찾아갈 수 있습니다. ‘처치’로 끝낼 수 있는 일을 ‘대수술’로 끌고 가는 상황을 지켜보고 있을 수만은 없습니다.

이에 대한민국 고등교육의 미래를 걱정하는 모든 사람들이 머리를 맞대고 「고등교육법」 개정에 대해 숙의할 것을 제안하는 바입니다.

---

고등교육법개정

## 2

## 고등교육의 공공성과 국립대학의 자율성 확보 중요성

**우리나라 헌법이 대학의  
자율성을 보장하고 있는  
까닭은 무엇일까요?**

우리나라 헌법은 대학의 자율성을 기본권으로 보장하고 있습니다. 대학의 자주적 운영, 교육과 연구에 있어서의 자유는 그 핵심적 내용입니다.

대학의 자율성을 헌법으로 보장하고 있는 것은 대학이 특권적 지위를 가지고 있기 때문이 아니라 대학의 자율성이 우리사회 전체의 발전을 담보하는 보루이기 때문입니다.

**대학의 자율성과 관련해  
사립대학과 구분되는  
국립대학의 존재 의미는?**

물론 마땅히 모든 고등교육기관의 자율성이 보장되어야 하겠습니다. 그러나 특정 재단이 운영하는 사립대학과 비교해 국가가 설립·운영하는 국립대학에서는 교육과 연구의 공공성과 대학의 자율성이 '최대한' 보장될 수 있다는 장점이 있습니다.

나아가 우수한 인재들이 교육비에 대한 부담 없이 양질의 고등교육을 받을 수 있도록 하는 것, 이것이야말로 국립대학의 1차적 존재이유일 것입니다.

**국립대학 교직원의 신분이  
공무원이어야 하는 까닭은  
무엇일까요?**

국가에서 직접 설립·운영하는 기관이니 소속 구성원의 신분이 공무원인 것은 당연하다 생각할 수도 있겠으나 보다 적극적으로 이해하자면 그들이 국민에 대한 봉사자로서의

**자율성이 최대한으로  
보장되는 국립대학의 사명은  
무엇입니까?  
바로 국가공동체의  
지속가능한 발전을 위한  
교육 공공성의 실현이  
아니겠습니까?**

---

공무원 신분을 부여받는 것은 당사자인 개인들을 위해서  
가 아닙니다.

그것은 정부의 재정책임과 더불어 국립대학의 사회적 공  
공성과 정치적 중립성을 제도적으로 보장하기 위한 필요  
조건입니다.

모든 정치적·경제적·사회적 세력의 이해관계로부터 독립  
된 운영이 가능하고 교직원의 신분이 공무원인 국립대학  
에서 교육과 연구의 공공성과 중립성 확보가 최대한으로  
이루어질 수 있습니다.

더불어 단기적 수익성이 없는 기초학문을 보호·육성하고,  
저렴한 학비로 양질의 교육을 제공하는 것이 국립대학이  
우선적으로 담당해야 하는 사회적 책무라 할 수 있습니다.

이를 통해 국립대학은 국가공동체의 지속가능한 발전을  
추구하는 사명을 완수해야 합니다.

때문에 국립대학체제에서 공공성(교육의 공공성과 정치적  
중립성 확보)과 자율성(연구와 교육에 있어서의 자유, 대학  
의 자주적 운영)이라는 두 개의 축을 튼튼히 하는 일은 결코  
개별 대학의 이익을 위한 것이 될 수 없습니다. 이것은 우리  
가 꼭 지켜내야 할 대한민국 고등교육의 토대입니다.

---



고등교육법개정

## 3

## 국립대학 법인화가 초래할 결과는?

법인화는 교육의 공공성과 정치적 중립성, 대학의 자율성과 교육·연구의 자유를 심각하게 훼손할 근시안적인 정책입니다.

### 고등교육의 공공성 붕괴

현재도 사립대학생 비율이 80%에 달하고, OECD국가 중 고등교육예산이 최하위인 대한민국에서 법인화가 강행된다면 고등교육의 공공성은 심각하게 훼손될 수밖에 없습니다.

정부는 당장은 안정적 지원을 약속하고 있으나 그것은 공무원 수를 줄인다는 법인화 정책 목표와 상충하는 일입니다.

결국 정부는 정치중립적이고 민주적인 재원인 정부 예산으로 국립대학 재정을 책임짐으로써 정치권력과 여타의 외부세력으로부터 국립대학의 독립성을 보장할 의무를 방기하고 고등교육 재정 확충이라는 숙제를 개별 대학과 학부모에게 전가하게 될 것입니다.

한정된 재정 속에서 기초학문 영역 교원 수 및 연구비 지원 또한 급격히 축소될 우려가 있고 단기적이고 가시적인 평가에 따른 기초학문 분야 위축도 피하기 어려워 보입니다.

국가의 장기적 발전을 위해 순수 기초학문을 보호·육성해야 할 국립대학의 임무는 뒷전으로 밀려날 가능성이 높습니다.

---

국가가 고등교육 재정을 '부담'하는 것이 아니라 '지원'하는 것으로 보는 것, 예산을 배정하는 것이 아니라 '기금출연'으로 이해하는 것 자체가 공공적 고등교육기관인 국립대학 제도의 근간을 뒤흔드는 것입니다.

## 대학 내 민주화 퇴보

국립대학은 국가나 정부기관이 좌지우지할 목적으로 설립·운영하는 것이 아닙니다.

그런데 정부 관료 및 정부의 추천 인사가 다수 참여하게 되는 이사회에서 총장까지 임명하게 되고 감사마저 교과부 장관이 파견하는 구조로 가게 된다면, 국립대학은 지금보다 더 강한 정부 지배와 통제 아래 놓이게 될 것입니다.

그나마 총장 직선제, 실질적인 의결기구로서 교수회의 존재가 지켜온 대학의 민주적 지배구조의 퇴보는 피할 수 없습니다. 교수회의 유명무실화, 평의원회의 대의적 기능 상실로 총장의 전횡과 '독재'가 등장할 가능성을 배제할 수 없는 것입니다.

## 국립대학의 '기업화' 불가피

법인화 이후에도 정부의 재정 지원이 약속되고는 있으나 정부가 법인화를 추진하는 이유 중 하나가 국립대학에 대한 재정 지출 감소인 것이 분명한 이상 지속적이고 안정적인 지원을 기대하기 어렵습니다.

다른 공공적 재원 공급처를 찾는 것도 쉬운 일이 아닙니다.

---

---

정부의 재정적 지원이 불충분할 경우 대학은 등록금 인상 또는 수익사업으로 이 문제를 해결하려 들 것입니다.

현재는 등록금 상한제가 실시되고 있지만, 법인화될 경우 국립대학은 등록금 인상 압력에 시달릴 수밖에 없을 것입니다. 그리되면 양질의 고등교육을 염가로 제공하는 것을 목적으로 하는 국립대학의 존재이유는 상당부분 사라집니다. 교육의 공공성은 물 건너간 일이 될 것입니다.

다른 해결방법은 대학 자체 수익사업인데, 교육기관인 대학이 수익사업에 매달리는 것 자체가 말이 안될 뿐더러 충분한 이익을 내기도 실상 쉽지 않은 일입니다. 전문인력도 없이 운영되는 수익사업은 오히려 대학 재정의 적자폭만 늘릴 가능성이 더 큽니다.

### 우수 교원의 이탈 가능성과 국립대학 경쟁력 약화

국립대학 교원은 사립대학과 비교할 때 상대적으로 보수가 낮음에도 불구하고 공무원의 신분을 가지고 정치적·경제적·사회적 제 세력의 영향력으로부터 자유롭게 교육과 연구에 전념할 수 있다는 것에 자부심을 가져 왔습니다.

여러 가지 열악한 환경에도 불구하고 국립대학 교수 평균 연구력이 비교가능한 사립대학들에 대해 비교우위를 가져 왔다는 것 또한 확인된 바 있습니다.

그런데 국립대학이 법인화될 경우 교직원들의 신분이 불안

---

---

고등교육법개정

---

---

3. 국립대학 법인화가 초래할 결과는?

---

정해지는 것은 피할 수 없는 일입니다. 국립대학 교수로서의 자부심으로 버텨온 교수들의 사기저하는 물론이거니와 정치적 영향에 따른 부당한 신분상 위협 등도 우려됩니다.

우수교수 영입에 큰 어려움을 겪게 되리라는 것 또한 예상 가능한 일입니다. 연구의 수준이 대학의 수준을 가늠하는 제1의 척도라 할 때 이것이 국립대학의 경쟁력 약화로 이어질 것 또한 분명합니다.



고등교육법개정

## 4

## 왜 『고등교육법』 개정이 대안인가?

**이러한 난맥상을  
해결하기 위한  
첫걸음으로 「고등교육법」  
개정을 이야기하는 까닭은?**

우리나라 법에 국립대학 설치 근거가 없다는 것을 아십니까? 설치의 명시적 근거도 없는 국립대학에 대한 교과부장관의 ‘포괄적’ 지도·감독권을 인정하고 있다는 것도 아십니까? 국립대학의 수입 일체가 국고에 납부되도록 되어 있어 자체적인 대학 발전을 모색하기 어렵다는 것을 아십니까?

이러한 상태에서 대한민국 고등교육 미래를 논한다는 것은 어불성설입니다.

교육의 공공성 강화, 대학의 자율성 확보 나아가 학문의 균형적 발전과 국립대학의 장기적 경쟁력 확보를 위해선 고등교육재정을 획기적으로 확충하는 동시에 「고등교육법」 개정이 시급히 이뤄져야 합니다.

우리는 「고등교육법」 개정을 통해 고등교육의 공공성을 높이고 국립대학의 자율성을 증대시키면서도 고등교육의 경쟁력 또한 확보할 수 있는 건설적인 방안을 찾아가는 첫 단추를 끼울 수 있다고 믿습니다. 때문에 「고등교육법」의 시급한 개정을 요청하는 것입니다.

국가의 재정책임과 국립대학의 자율권은 상호모순되는 것이 아니며,  
국가의 재정부담이 대학에 대한 간섭 근거가 되는 것은 더욱 아닙니다.  
'지원하지만 간섭하지 않는다',  
이것이 국가와 국립대학간의 관계가 되어야 합니다.

교육의 공공성을 제고하고 대학 재정의 효율성을 극대화하기 위해서도  
대학의 자율권은 필수불가결합니다.

국립대학의 경쟁력을 높이기 위해서는  
국립대학을 법적 주체로서, 의사결정주체로서, 재정 운영의 주체로서  
거듭나게 해 줄 『고등교육법』 개정이 시급합니다.

---



고등교육법개정

5

## 고등교육법 이렇게 바꿔야!

### 국립대학의 법적 지위와 의무에 대한 조항 신설

헌법이 보장하는 대학 자율성 구현을 위해 국가기관임과 동시에 독립적인 법적 주체로서의 국립대학 위상을 명확히 해야 합니다.

### 교과부 장관의 ‘포괄적’ 지도·감독권 조항 폐지 및 시정·변경 명령권 제한

대학이 ‘법령위반 여부에 대해서만’ 감독을 받게 함으로써 대학의 자율성과 전문성을 최대한 존중하도록 법 조항이 개정되어야 합니다.

### 대학자치기구 설치 규정 명문화

구성원의 합의에 의한 총장 선출, 의결권을 가지는 대학자치기구 설치 근거 규정을 두어 대학의 민주적 운영을 보장해야 합니다.

### 국립대학 재정운영의 기본원칙에 대한 조항 신설

현재 국립대학은 독립적 회계단위로서 기능하고 있지 못합니다. 재산 관리권도 없으며, 수입금의 자체사용 또한 금지되어 있습니다. 이러한 상황을 해결하고 국립대학의 재정주체성을 보장해야 합니다.

**대학의 장에게 입학계획  
수립·집행권 부여하는  
방향으로 법규 개정**

현재는 대학입학전형계획수립권 등에 관한 명시적 법률규정이 없이 시행령만으로 운영되고 있는 상황입니다. 이러한 백지위임식 규정은 이미 위헌으로 판결된 바 있습니다. 대학의 장에게 입학계획 수립·집행권을 명시적으로 부여하는 방향으로 규정이 마련되어 대학 자치 기능이 강화되어야 합니다.

**『고등교육법』 개정만으로도  
정부가 법인화를 통해 얻고자 하는  
‘장점’을 취할 수 있을 뿐 아니라  
법인화의 치명적 ‘단점’을 피해갈 수 있습니다.  
고등교육의 공공성을 높이고  
국립대학의 자율성을 증대시키면서도  
고등교육의 경쟁력 또한 확보할 수 있는 지름길,  
『고등교육법』 개정을 통해 열 수 있습니다.**



고등교육법개정

6

## ‘자율형 국립대학’의 사회적 책임

고등교육법 개정으로 성취될 ‘자율형 국립대학’은 그에 상응한 사회적 책임을 완수해야 할 것입니다.

### 공익성 실현의 의무

자율형 국립대학은 무엇보다 우선적으로 국립대학 본래의 임무에 충실해야 할 것입니다.

모든 국민에게 경제적 능력에 무관하게 고등교육을 받을 권리와 기회를 보장하고, 기초학문을 보호·육성하며, 정치적 중립성을 지키고 사회적 약자와 소수자를 배려하는 학사 및 인사정책을 펴야 합니다.

나아가 대한민국의 지속가능한 발전을 위한 탁월한 교육과 연구를 성실하게 수행해야 합니다.

### 효율적 교육행정의 책임

국가로부터 예산을 배정받는 교육기관으로서 국립대학은 예산 사용의 적법성에 대해서 국가의 감독을 받아야 합니다. 대학자치기구에 의한 엄정한 예결산 심의 또한 이루어져야 할 것입니다.

‘주인 없는 대학’이라는 오명을 벗어나기 위해서는 뼈를 깎는 쇠신 노력이 뒤따라야 함은 자명합니다.

### 자율혁신의 의무

자율형 국립대학은 변화의 주체로서 우뚝 서야 합니다.

타율적 혁신이 아니라 교수의 긍지, 자존심과 사회적 책임

---

고등교육법개정

---

6. 자율형 국립대학의 사회적 책임

---

감을 동력으로 삼는 자율적 혁신을 계속해야 합니다. 이러한 자율혁신의 노력 없이는 국립대학 경쟁력을 획기적으로 높일 수 없을 것입니다.

절대 포기할 수 없는 것이 있습니다.  
**교육의 공공성!**

결코 내어줄 수 없는 것이 있습니다.  
**대학의 자율성!**

고등교육법개정

전국국공립대학교수회연합회