

국립대학법 입안을 위한 제3차 정책포럼

대학회계, 국립대연합체계와 국립대학법

■ 일시 : 2017.1.13(금) 14:00

■ 장소 : 방송대 본관 3층 소강당(337호)

■ 주최 : 전국국공립대학교수회연합회, 대학정책학회

프로그램

14:00 ~ 14:15

사회 김재관 교수(국교련 사무총장)

개회사	김영철 국교련 상임회장
축사	송기석 의원(국회 교문위원)
축사	조흥식 대학정책학회 회장

14:15 ~ 14:45

[주제발표 1] 국립대학회계와 국립대학법의 필요성

문병효(국교련 정책위원, 강원대)	1
--------------------	---

14:45 ~ 15:30

[토론 1]

임재홍(대학정책학회 학술위원장, 방송대)	29
조준현(원광대)	39
김일곤(국공립대노동조합 정책실장)	43

15:30 ~ 15:45

[휴식]

15:45 ~ 16:15

[주제발표 2] 국립대 연합체계와 국립대학법

임재홍(대학정책학회 학술위원장, 방송대) 65

16:15 ~ 17:15

[토론 2]

반상진(국교련 정책위원, 전북대) 107

박규홍(경일대) 111

강남훈(한신대) 117

배경범(국공립대노동조합 위원장) 135

17:15 ~ 18:00

[종합토론]

주제발표 1

국립대학회계와 국립대학법의 필요성

문병효(국교련 정책위원, 강원대)

국립대학회계와 국립대학법의 필요성

- 국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률에 관한 검토를 포함하여 -

문병효(국교련 정책위원, 강원대)

I. 서론

교육부에 의한 교육 황폐화가 바야흐로 절정에 다다랐다. 교육부의 각종 정책이 시행되면서 초중등교육뿐만 아니라 대학교육까지도 망가졌다. 비정상이라고 하지 않을 수 없는 상황이다. 그나마 지방자치가 실시되어 중앙정부의 일방적인 통제에서 벗어난 초중등교육은 아직 버틸 수 있는 힘이 있으나 교육부의 직접통제 아래 놓여있는 대학은 출산율저하와 인구구조의 변화로 인한 대학구조조정의 소용돌이 속에서 갈수록 치열해지는 경쟁과 교육부의 통제강화, 수도권집중의 심화로 인한 지방대학의 몰락, 선진화란 이름으로 행해지는 대학구조조정 정책 등으로 몸살을 앓고 있다. 그 동안 교육부의 행태와 정부의 교육정책의 후진성에 대하여 분노하지 않을 수 없다.

마침내 박근혜-최순실계이트로 드러난 사실들은 국민들을 경악하게 만들고 있다. 그 동안 정경유착과 부정부패로 대변되는 정권실세들과 기득권자들의 범죄행각 및 부역행위들이 드러나면서 우리사회의 정치권력과 재벌, 관료, 언론의 기득권 구조가 어떻게 유지되고 있는가 폭로되고 있다. 정경유착과 기득권유지구조 하에서 교육 역시 기득권을 유지고착화하는 수단으로 전략하고 있었고 정유라의 이대부정입학사건에서 보듯이 또 하나의 부패고리가 되었다. 부정의하고 부패한 기득의 권력을 유지시키는 수단으로 전략하게 된 중등교육과 대학교육의 현장에서 선량한 교사와 학생, 교수들, 대학은 광범위한 피해를 입었고 교육역량과 연구의 질은 갈수록 악화되었고 황폐화되었다.

2015년 3월 13일 국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률(이하에서는 ‘국립대학회계법’으로 칭한다)이 공포·시행되었다.¹⁾

국립대학회계법의 제정은 학생들의 기성회비의 반환소송²⁾으로 촉발된 측면이 있으나 동법의 제정에 대해서는 이미 교육부의 고등교육 선진화방안이란 형태로 진행되고 있었다. 교육부의 1단계 국립대 선진화방안(2010년 9월)은 성과급연봉제 도입, 학장직선제 폐지, 재정회계통합 등을 내용으로 하고 있어 이미 기성회계를 대학회계로 통합하는 안이 마련된 바 있다. 교육부의 2단계 국립대 선진화방안(2012년 1월)은 총장직선제 개선, 총장의 대학운영성과 목표제, 학장의 공모제, 기성회회계 제도개선 및 운영 선진화, 성과급적 연

1) 국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률[시행 2016.1.1.] [법률 제13217호, 2015.3.13. 제정].

2) 대법원 2015. 6. 25. 선고 2014다5531 전원합의체 판결 [부당이득금등].

봉제 정착을 위한 세부방안마련, 학부교양교육활성화, 학부운영 선진화 등을 내용으로 하고 있다. 특히 회계제도의 개선 및 운영 선진화와 관련해서는 기성회회계제도의 개선(복식부기 도입, 클린카드제 도입), 급여보조성 경비의 폐지, 국고 일반회계와 기성회회계를 교비회계로 통합(기성회를 폐지하고 수업료로 일원화)하는 국립대학 재정·회계법 제정 추진 등이 포함되어 있다.³⁾ 그 밖에도 국립대학 혁신지원사업(PoINT)에서도 국립대학의 역할 기능정립, 대학운영체제의 효율화 외에 대학회계의 정착 여부가 중요한 평가기준이 되고 있다.⁴⁾

교육부의 국립대 선진화방안뿐만 아니라 각종 ‘선진화’란 명목으로 행해지는 정부의 정책들의 본질은 지금까지 진정한 의미에서 해당 분야의 선진화와는 거리가 먼 것들이었다는 점에 주목할 필요가 있다. 이른바 선진화가 진행되면서 총장직선제가 폐지되고 상호 약탈적인 성과연봉제가 시행되었으며 각종 재정지원사업을 미끼로 하여 대학들을 교육부에 종속시켰으며 대학은 자율성을 상실해 갔다.

이하에서는 국립대학의 회계설치 및 재정운영에 관한 법률이 제정되어 시행된 것을 계기로 하여 국립대학의 회계 및 회계방식뿐만 아니라 국립대학회계법의 내용에 관한 검토와 문제점, 국립대학 자원관리시스템인 이른바 코러스(KORUS)에 대한 검토, 대학회계시스템과 대학의 경쟁력의 문제 등 제반 문제에 대하여 검토해보기로 한다.

II. 국립대학의 회계구분과 회계방식

1. 국립대학회계법 이전의 회계구분과 회계방식

국립대학회계법 제정이전 국립대학의 회계는 국고회계인 일반회계 비국고 회계인 기성회 회계, 산학협력단회계, 발전기금회계, 소비자생활협동조합회계로 구분되어 있었고 회계방식도 달랐다. 일반회계와 기성회회계는 단식부기 및 현금주의회계에 의하고 산단회계와 발전기금회계, 소비자생활협회계는 복식부기 및 발생주의회계 방식에 의한다. 각 회계별로 근거법령과 관리책임도 다르다.⁵⁾

이 가운데 기성회 회계에 대해서 살펴보면, 기성회가 처음 만들어질 당시에는 국립대학이 기성회비에 해당하는 돈을 징수할 법적 근거가 갖추어져 있지 아니하였으나 1963년 문교부 훈령으로 「대학, 고·중학교 기성회 준칙」을 제정하여 기존의 수업료·입학금 외에 기성회비를 징수하여 학교시설의 확충과 수리 및 운영에 필요한 비용 등으로 사용할 수 있도록 근거를 마련하였고, 1977년 1월에는 징수한 기성회비의 관리·운영 등에 관하여 필요한 사항을 규정한 문교부 훈령인 「국립대학(교) 비국고회계관리규정」을 제정하여 국립대학으로 하여금 국고회계와 별도로 기성회회계를 운영하도록 함으로써 전체

3) 교육부 2단계 선진화방안, 2016년 1월 13일.

4) 2015년도 교육부의 포인트 사업에 관한 기사, 한국대학신문 2015년 6월 26일자. 사업평가는 PoINT 사업 시행 2년차를 맞아 △국립대학의 역할 기능(Function) 정립(50%) △대학운영체제(Governance)의 효율화(30%) △대학회계(Finance)의 정착(20%) 등 3대 혁신분야에 따라 행해짐.

5) 일반회계는 국가재정법, 기성회회계는 국립대학 비국고회계관리규정, 산학협력단회계는 산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률, 소비자생활협회계는 소비자생활협동조합법, 발전기금회계는 민법에 근거하고 있다. 관리책임도 기재부장관, 기성회장, 산학협력단장, 소비자생활협이사장, 재단법인이사장 등으로 달리 귀속되도록 하고 있다.

국립대학을 대상으로 기성회비를 행정적인 절차에 따라 징수·관리하게 하였다. 각 국립대학은 부족한 교육재원을 마련하기 위하여 기성회비를 통하여 학생이나 학부모에게 비용을 부담하도록 하였고, 이와 같이 받은 기성회비를 전액 각 국립대학의 회계에 편입하여 학교시설 확충과 학교 교직원 연구비 지급 등의 교육재원으로 사용하였다. 국립대학 학생이 납부하는 수업료와 기성회비 중에서 기성회비가 차지하는 비중은 2002학년도부터 2007학년도까지는 약 80% 내외였고, 2010학년도에는 84.6%에 이르렀고⁶⁾ 이후 비중이 약간 줄어 2012년에는 74.5%로 줄었으나 여전히 컸다.

앞서 보았듯이 기성회회계는 1963년 문교부 훈령에 따라 대학교에 대한 정부의 재정 지원 부족액을 보충하기 위해 도입되었으나, 그 법적인 근거의 문제나 등록금에 포함되어 납부가 강제되는 점, 사용처가 불분명하다는 점 등의 문제들이 국회, 감사원, 국민권익위원회 등에서 지적되어 왔다.⁷⁾ 그밖에 국립대학의 회계를 분리 독립하지 않을 경우 기성회계를 포함한 비국고회계는 특별한 근거가 있지 않는 한 구 예산회계법의 예산통일의 원칙과 국가재정법상의 예산총계주의에 반하게 된다.⁸⁾

그리하여 기성회 회계제도에 대해서는 다양한 개편방안이 논의된 바 있다. 주로 특별회계로 개편하는 방안과 대학회계로 개편하는 방안이 논의되었다. 일반회계로 개편하는 방안은 개편의 목표와 방향에 비추어 개편대안으로서의 적합성이 떨어지는 것으로 보았기 때문이다.⁹⁾

국립대학회계법 제정 이전에 국립대학 특별회계제도와 대학회계제도를 비교한 한 문헌에 따르면 특별회계제도는 국립대학의 예산회계제도의 개선에 중점이 있고 대학재정의 분권화와 자율적 책임경영체제의 구축에 대한 기여도가 그리 높지 않은데 반해 대학회계제도는 대학재정의 분권화와 자율적 책임경영체제의 구축에 중점이 있고 국립대학의 전반적인 개혁을 촉진하기 위한 기반 구축에 목적이 있는 것으로 분석하고 있다. 이 분석은 대

6) 기성회비의 규약에 의하면 각 사업으로 조성된 일체의 재산은 그때마다 설립자인 국가에 기부한다고 규정되어 있고, 「국립대학 비국고회계 관리규정」 제27조에도 기성회회계로 취득한 시설과 물품은 국가에 기부채납하여야 하며 기부채납 전까지는 국유재산법과 물품관리법을 준용하여 관리한다고 규정되어 있다.

1997. 12. 13. 제정된 구 고등교육법(2001. 1. 29. 법률 제6400호로 개정되기 전의 것) 제11조 제1항에 “학교의 설립·경영자는 수업료와 기타 납부금을 받을 수 있다.”는 규정이 신설되어 이 사건 각 국립대학이 기성회비에 해당하는 비용을 ‘기타 납부금’으로 등록금의 납부 형식과 절차에 따라 징수할 수 있는 법률상 근거가 마련되었으나, 이 사건 각 국립대학은 여전히 학생 측으로부터 기성회비를 납부받아 교육재원에 필요한 비용을 충당하여 왔다.

한편 2003년부터는 국립대학 총장이 수업료 및 입학금을 정하게 되었고, 기성회비는 기성회 규약에서 기성회 이사회가 결정하도록 하였다. 그러나 실제로는 국립대학 총장이 수업료 및 입학금과 기성회비의 규모를 함께 정하고 기성회비에 관하여는 기성회 이사회의 승인을 받는 절차를 취하여 왔으며, 2010년부터는 고등교육법 제11조 제2항에 따라 교직원, 학생, 관련 전문가 등으로 구성된 등록금심의위원회가 수업료 및 입학금 외에도 기성회비의 증감 여부 및 액수까지 함께 심의하였다.

(대법원 2015. 6. 25. 선고 2014다5531 전원합의체 판결[부당이득금등].)

7) 2013년 3월 15일 교육과학기술부가 발표한 전국 25개 국립대학교 기성회회계 집행실태 점검 결과에 따르면 일부 대학이 여전히 기성회회계에서 업무활동비를 과도하게 사용하거나 교직원들에게 선심성 복지비를 지급하는 등 부적정한 기성회회계 집행사례가 다수 적발되었다. 교육과학기술부 보도자료, 2013년 3월 15일자. 그밖에 국립대학 기성회비 급여보조를 통하여 국립대 사무국장은 교육부 본청 공무원들보다 적게는 1000만원 많게는 2000만원정도 더 받는 것으로 드러났다. 국회 교문위 소속 박홍근의원 보도자료 “금요일마다 ‘업무협약’하는 국립대학 사무국장”. 2013년 10월 25일.

8) 국가재정법 제17조(예산총계주의) ① 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고, 모든 지출을 세출로 한다. ② 제53조에 규정된 사항을 제외하고는 세입과 세출은 모두 예산에 계상하여야 한다.

9) 김명재, 광채기, 이경운, 국립대학교 예산회계제도의 개편 방안과 바람직한 조직형식, 대한교육법학회, <교육법학연구> 15권1호 (2003), 72면 이하.

학회계의 경우 대학재정운용의 효율성이나 투명성, 책임성은 제고된다고 보고 있으나 대학회계는 독자적인 회계단위로서 대학 자체에서 정한 회계규정에 따라 운영되기 때문에 재정운영의 자율성은 높아지게 되나 대학회계운영에 대한 교육부의 권한 집중에 따른 역기능을 지적하고 있다.¹⁰⁾

*기성회회계 폐지 전의 문제점 - 대학회계 이전¹¹⁾

*국고회계의 구성:

국고회계의 세입구조 - 수업료의 비중이 큼

국고회계의 세출구조 - 인건비의 비중이 큼

2. 국립대학회계법 이후의 회계구분과 회계방식

기성회비 부당이득금 반환소송¹²⁾ 등으로 국립대학의 기성회비 징수에 대한 논란이 있은 이후 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률」이 2015. 3. 13. 법률 제13217호로 제정·시행되었다. 국립대학회계재정법의 제정·시행으로 종래 국고회계와 기성회회계로 분리 운영되던 국립대학의 회계 대신 국가 및 지방자치단체의 지원금과 학생의 수업료 등 대학 자체 수입금을 통합하여 운영하는 대학회계가 새롭게 설치됨으로써, 국립대학은 더 이상 기성회비를 따로 징수하지 아니하고 이를 포함한 수업료로 등록금을 징수하여 해당 대학의 대학회계에서 직접 운영할 수 있게 되었다. 국립대학회계법에 따라 대학회계는 복식부기 및 발생주의회계 방식을 따르게 된다.¹³⁾

국립대학회계법에 따라 명시적으로 분류된 바에 의하면 국립대학의 회계는 크게 대학회계, 발전기금회계, 산학협력단회계로 구분된다.¹⁴⁾ 이외에 소비자생활협동조합법에 따른 소비자생활협동조합회계가 있다.

(1) 대학회계

이 가운데 대학회계는 국립대학회계법 제11조에 근거하고 있다. 이에 따르면, 국립대학의 재정을 안정적으로 확보하고 그 운용의 자율성과 효율성을 제고한다는 명목으로 각 국립대학에 국가 및 지방자치단체의 지원금과 대학의 자체수입금을 통합·운영하는 대학회계

10) 김명재, 광채기, 이경운, 국립대학교 예산회계제도의 개편 방안과 바람직한 조직형식, 대한교육법학회, <교육법학연구> 15권1호 (2003), 78면 참조.

11) 이동규, 국립대학의 발생주의 복식부기 도입에 관한 소고, 회계논집 7-1(2006), 6면 이하.

12) 대법원 2015. 6. 25. 선고 2014다5531 전원합의체 판결[부당이득금등].

13) 국립대학회계법 제22조(재무보고서의 작성 및 제출) ① 국립대학의 장은 교육부령으로 정하는 바에 따라 아래의 발생사실과 경제적 실질을 복식부기 방식으로 회계처리하고 재무보고서를 작성하여 회계연도 종료 후 2개월 이내에 재정위원회에 제출하여야 한다. ② 국립대학의 장은 제1항에 따라 재무보고서를 제출할 때 「공인회계사법」에 따른 공인회계사(회계법인을 포함한다)가 작성한 회계감사 보고서를 첨부하여야 한다.

14) 국립대학회계법 제11조(대학회계) ① 국립대학의 재정을 안정적으로 확보하고 그 운용의 자율성과 효율성을 제고하기 위하여 각 국립대학에 제4조에 따른 국가 및 지방자치단체의 지원금과 대학의 자체수입금을 통합·운영하는 대학회계를 둔다.(중략)

⑥ 국립대학의 장은 교육부령으로 정하는 바에 따라 대학회계, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 설립된 발전기금의 회계 및 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」에 따른 산학협력단의 회계에 대한 종합재무제표를 작성하여야 한다.

를 둔다.

대학회계의 국가 및 지방자치단체 지원금 세입은 국가의 일반회계 및 특별회계로부터의 전입금, 지방자치단체로부터의 전입금으로 구성된다.

대학회계의 자체수입금 세입은 다음과 같다:

- 「고등교육법」에 따라 설치·운영되는 교육과정, 공개강좌, 산업체 위탁교육, 전공심화과정, 시간제 등록 등에 따른 학생 또는 등록생의 입학금, 수업료 및 그 밖의 납입금
- 「평생교육법」 제2조제2호에 따른 평생교육기관 등록생의 수업료
- 해당 대학에 입학 또는 등록하고자 하는 사람으로부터의 전형료
- 대학원의 논문심사료
- 수수료·사용료 및 불용물품 매각대금
- 이월금
- 다른 회계로부터의 전입금
- 이자수입
- 무형자산 및 도서매각대금
- 그 밖의 수입

그리고 대학회계의 세출은 국립대학의 교육·연구·봉사활동 및 대학 운영과 시설 설치 등을 위하여 필요한 모든 경비로 한다.

대학회계의 회계연도는 그 해 3월 1일에 시작하여 다음 해 2월 말일에 종료한다.¹⁵⁾

* 주요 수입에 대한 검토:

- 입학금의 문제
- 수업료
- 기타 납부금

(2) 산학협력단회계

(3) 발전기금회계

(4) 소비자생활협동조합회계

(5) 기타

3. 국립대학회계제도와 조직형식의 관계

국립대학의 법적 지위가 정부조직의 부속기관 혹은 독립된 법인격을 가진 기관이냐에 따라 국립대학회계제도의 성격과 내용이 달라지게 된다. 대체로 정부조직의 부속기관으로서 법인격 없는 영조물의 경우에는 자율성과 독립성이 약하고 법인격을 취득하는 경우에는 자율성과 독립성이 강화되는 측면이 있다. 그러나 국립대학에 법인격이 있느냐 여부에 따라 국립대학의 회계 및 재정운영의 자율성과 독립성이 반드시 확보된다는 보장은 없다. 독일의 국립대학은 법인격(사단법인 또는 재단법인)을 가지고 있으나 학생들의 등록금을 걷지 못하고 전적으로 국가에 의존하는 구조이기 때문에 재정자치가 잘 보장된다

15) 이상의 내용은 국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률 제11조.

고 할 수 없다.¹⁶⁾

현재는 국립대학이 정부조직의 부속기관으로서 비법인 영조물로 존재하면서 대학회계제도의 모형을 따르고 있다. 원래 교육부의 의도는 국립대학을 법인화하는 것을 전제로 대학회계제도를 도입하는 것이었을 것으로 보이나 국립대학의 반대로 서울대학교와 인천대학교 등 일부대학만을 법인화하는데 그쳤다.

현재로서는 의도치 않게 기성회비 반환소송¹⁷⁾과 반값등록금논란을 계기로 하여 교육부 입장에서는 불가피하게 국립대학회계법을 제정하여 대학회계제도로 바꿈으로써 각 대학의 재정운영에 있어서 자율성이 높아지는데 따른 통제의 어려움이 생길 수 있다. 교육부는 이러한 상황에서 코르스를 통하여 국립대학 전체에 대한 인사, 행정, 재정까지 모두 통제할 수 있는 자원관리시스템을 구축하여 시행에 들어갔다.

물론 회계제도의 개편에서는 국립대학의 법적 지위 내지 조직 개편과 관련하여 논의가 불가피한 측면이 있다. 그러나 교육부의 대학선진화의 방편으로 하는 회계제도의 개편은 대학의 자율성을 확보해주기 위하여 논의되었다기 보다는 대학의 자율성을 제한하기 위하여 국립대학의 법인화를 추진하는 수단으로 논의되었다는 점에서 문제의 소지가 있었다.

*대안으로서 국립대학 회계설치 및 재정운영에 관한 법률안 2015.2.24.

국립대 법인화의 전단계라는 인식이 있었음.

실제로 2003년도에 발표된 한 문헌에 의하면 법인화와 독립회계를 같이 주장하고 있다.¹⁸⁾

III. 국립대학회계법에 대한 검토

1. 국립대학에 대한 안정적인 재정지원

새로이 제정된 국립대학회계법에 의하면, 국가는 국립대학의 교육·연구의 질 향상과 교육환경 개선에 필요한 재정을 안정적으로 지원하여야 하고, 국립대학에 대한 지원금의 총액을 매년 확대하도록 노력하여야 한다.¹⁹⁾ 지금까지는 OECD국가들의 평균수준 만큼이라도 국가지원이 확대되는 것을 바라고 있으나 국가의 고등교육지원은 국가의 교육철학과 밀접한 관계가 있다. 고등교육에 대한 지원은 단순히 대학지원에 그치는 것이 아니라 그 국가의 사회, 경제, 문화 수준을 끌어올리는 중요한 토대가 될 수 있다. 그러므로 국립대학에 대한 국가의 지원을 단순히 OECD 평균수준에 머물도록 할 것이 아니라 평균

16) 김명재, 곽채기, 이경운, 국립대학교 예산회계제도의 개편 방안과 바람직한 조직형식, 대한교육법학회, <교육법학연구> 15권1호 (2003), 82면 참조.

17) 대법원 2015.6.25. 선고 2014다5531 전원합의체 판결.

18) 김명재, 곽채기, 이경운, 국립대학교 예산회계제도의 개편 방안과 바람직한 조직형식, 대한교육법학회, <교육법학연구> 15권1호 (2003), 59-88면; 곽채기, 일본 국립대학의 법인화 및 예산회계제도 개편 논의와 시사점, 법률행정논총, 제22집 제2호(2002. 12), 263-296면.

19) 국립대학회계법 제4조(국가 및 지방자치단체의 지원) ① 국가는 국립대학의 교육 및 연구의 질 향상과 노후 시설 및 실험·실습 기자재 교체 등 교육환경 개선을 위하여 필요한 재정을 안정적으로 지원하여야 한다. ② 국가는 종전의 각 국립대학의 예산, 고등교육예산 규모 및 그 증가율 등을 고려하여 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 등 국립대학의 운영에 필요한 경비를 각각 총액으로 지원하여야 한다. ③ 국가는 제2항에 따라 각 국립대학에 지원하는 지원금의 총액을 매년 확대하도록 노력하여야 한다. ④ 지방자치단체는 해당 지방자치단체가 추진하는 사업과 관련하여 필요한 경우 국립대학에 재정 지원을 할 수 있다.

이상으로 지원하는 국가들의 수준을 따라가기 위한 노력이 지속되어야 한다.

국립대학회계법 제4조는 국립대학에 대한 지원의 목표를 다음과 같이 설정하고 그에 필요한 경비를 국가가 지원함을 규정하고 있다.

(1) 국립대학의 교육 및 연구의 질 향상

현재 39개 국립대학의 교육 및 연구의 질은 천차만별이다. 교육부는 이미 국립대학의 성과연봉제 도입을 통하여 연구성과와 교육의 질을 높이려고 하고 있으나 양적인 측면에서 성과는 증가하였을지 모르나 질적인 측면에서 교육과 연구의 질이 얼마나 높아졌을지는 의문이다. 더구나 성과 평가기준에 있어서 문제가 제기되고 있을 뿐만 아니라 성과연봉제의 경우 총액은 제한되어 있고 이를 동료교수들 간에 나누는 구조이기 때문에 교수들 간의 바람직하지 못한 경쟁을 유도하는 등 문제가 제기되고 있다. 교수들의 연구의 질이 실제로 향상되고 있는지에 초점을 맞추어야 한다. 특히 각 국립대학 교수들의 연구실에 속한 대학원생들의 수를 늘릴 수 있는 방안이 마련되는 등 연구인프라가 제대로 갖추어져야 연구여건이 향상되고 그에 따라 연구의 질적인 향상도 가능할 것이다.

정원의 일정비율을 초과모집할 수 있도록 허용하고 편입학제도를 완화할 뿐만 아니라 기업체 취업에 있어서 수도권대학 출신이 유리한 구조 등으로 수도권집중이 심화되고 이로 인하여 지방 국립대학의 연구여건이나 교육여건은 갈수록 황폐화되고 있음은 국가 전체적인 연구역량의 제고 측면에서도 심각한 문제라고 하지 않을 수 없다.

(2) 노후시설 및 실험·실습 기자재 교체 등 교육환경 개선

국립대학의 교육환경은 시설의 노후화와 실험·실습 기자재의 부족으로 인하여 열악하다.

(3) 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 등 국립대학의 운영에 필요한 경비

국가는 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 등 국립대학의 운영에 필요한 경비를 각각 총액으로 지원하되 종전의 각 국립대학의 예산, 고등교육예산 규모 및 그 증가율 등을 고려하여 지원하도록 규정하고 있다.

-인건비

국립대학 교수와 직원의 인건비는 각 국립대학의 규모에 따라 차이가 크고 유사규모의 사립대학에 비하여 미치지 못하고 있다.

과거에는 등록금과 기성회비의 차이에 따라 인건비에도 차이가 있을 수밖에 없다는 논리가 가능했으나 국립대학회계법이 제정되면서 기성회비가 폐지되고 대학회계로 통합된데다 등록금인상도 일정한 규제를 받고 있기 때문에 더 이상 그러한 논리가 성립할 수 없다. 결국 국립대학 들 간의 인건비 격차를 줄이기 위해서는 국가의 재정지원 비율을 높이는 것이 필요하다.

-경상적 경비

-시설확충비

*국고 지원시 고려사항에 대한 검토:

- 각 국립대학의 종전예산
- 고등교육예산 규모
- 고등교육예산 증가율

**감가상각회계

*감가상각은 원가배분 이외에도 설비자산을 재취득하기 위한 내부적인 자기금융의 역할을 담당한다(Walb 1947; Ruchti 1957 등). 이는 감가상각이 원가배분 이외에도 내용연수 종료시점에서 설비자산 재취득을 위한 자금을 확보하기 위한 목적도 있음을 의미한다. 국내 대학의 경우 건물이나 교육용 기자재 취득에 막대한 자금이 소요됨에도 이에 대한 감가상각비를 비용으로 인식하지 않음으로서 운영차익이나 재정상태가 적절하게 파악되지 않고, 대학의 운영비용이 등록금 산정을 위한 교육원가와 심각하게 괴리되는 문제가 있어 왔다.

*대학에 감가상각제도가 도입되어야 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 감가상각비는 교육용 기본재산의 유지 측면에 필요하다. 즉, 감가상각을 통해 감소된 기본재산을 건축적립금 및 상각자산대체적립금 등으로 보충하여 대체되어야 지속적인 교육서비스를 제공할 수 있다. 둘째, 감가상각비는 대학 운영비의 중요한 부분을 차지하기 때문에 적절한 교육원가와 등록금 산정을 위해서는 감가상각비가 산출되어야 한다. 셋째, 감가상각비는 비영리조직의 서비스 노력 및 성과 보고(service effort and accomplishment reporting, SEA)의 중요 요소가 된다. 넷째, 발생주의에 의한 복식부기 회계제도의 도입이라는 측면에서 감가상각비를 계상하는 것이 필요하게 된다.²⁰⁾

2. 대학회계의 운영원칙

국립대학회계법 제12조는 국립대학의 장이 대학회계를 운영함에 있어 다음과 같은 네 가지 사항을 준수하도록 노력하는 것을 대학회계 운영의 원칙으로 명시하고 있다.²¹⁾

- (1) 재정건전성의 확보
- (2) 학생 및 학부모 부담의 최소화
- (3) 교육 및 연구 역량의 강화
- (4) 소득이나 지역 등에 따른 차별 없이 균등하게 교육받을 권리의 보장

그러나 이러한 운영원칙은 위 네 가지 사항에 대한 국립대 총장의 준수노력을 규정한 것

20) 이상도·유상열·송동섭, 대학의 감가상각제도에 대한 구성원의 인식정도가 감가상각회계의 유용성 및 정보이용도에 미치는 영향, 회계정보연구 제29권 제4호(2011년 12월), 1~31면 참조.

21) 국립대학회계법 제12조(대학회계의 운영 원칙) 국립대학의 장은 대학회계를 운영함에 있어 다음 각 호의 사항을 준수하도록 노력하여야 한다.

1. 재정건전성의 확보
2. 학생 및 학부모 부담의 최소화
3. 교육 및 연구 역량의 강화
4. 소득이나 지역 등에 따른 차별 없이 균등하게 교육받을 권리의 보장

으로서 법적 구속력이 약화되어 있고 이를 국립대 총장에게 준수하도록 요구하기에도 한계가 있다. 재정건전성확보나 학생 및 학부모 부담의 최소화 등은 국립대학의 재정에서 국가 재정지원액의 비중이 OECD 평균수준에도 미달하는 국립대학들에게 요구하기에는 과도한 요구라고 할 수 있다. 현재와 같은 재정여건에서 교육 및 연구역량의 강화를 위하여 투입할 수 있는 자원 역시 제한적일 수밖에 없다. 균등한 교육을 받을 권리 역시 장학금의 문제로 귀결되는데 국가장학금 유형별로 검토가 필요하나 국가장학금의 액수 또한 제한적이고 각 대학에 대한 평가와 연계하여 지원하고 있다.²²⁾

국립대학에 대한 재정지원은 OECD 평균에도 못 미치는 수준이면서 대학회계의 운영원칙으로서 국립대학에 원칙을 준수하도록 요구하는 것은 과도한 것이라 할 수밖에 없다.

****모든 수입의 세입 편입**

제13조(수입의 세입 편입 후 사용) 국립대학의 모든 수입은 세입으로 편입한 후에 이를 사용하여야 한다. 다만, 입찰보증금·계약보증금 등 보증금, 보관금 및 교육부령으로 정하는 잡증금의 경우에는 그러하지 아니하다.

3. 중장기 발전계획 및 재정운용계획 수립

국립대학회계법 제5조는 국립대학의 의무로서 재정건전성과 중장기 발전계획 및 재정운용계획을 수립하고 성실하게 이행할 것을 규정하고 있다.²³⁾

해당 대학의 중·장기발전계획과 연계하여 재정운용계획을 수립하고 시행하고 재정운용계획에는 재정운용의 기본방향과 목표 등이 포함되도록 하고 있다.²⁴⁾

4. 예산의 편성 및 의결과 재정민주주의의 결여

예산안 편성 및 의결권에 관한 규정을 살펴보면 재정민주주의가 구현되기 어려운 구조를 가지고 있음을 알 수 있다. 사실 헌법학자들은 재정민주주의를 대의민주주의를 의미하는 것으로 해석하는 경향이 있으나 대한민국헌법 제1조의 국민주권주의에 근거하여 살펴보

22) 이에 대해서는 반상진, 국립대학재정과 국립대학법(안), 전국국공립대학교수회연합회, 대학정책학회 주최, 국립대학법 입안을 위한 제2차 정책포럼, 2016. 12. 23.

23) 국립대학회계법 제5조(국립대학의 의무) ① 국립대학의 장은 해당 대학의 재정을 건전하고 효율적으로 운영하여야 하며, 세출액이 세입액을 초과하지 아니하도록 하여야 한다. ② 국립대학의 장은 해당 대학의 중·장기 발전계획 및 재정운용계획을 수립하고 이를 성실하게 이행하여야 한다.

24) 국립대학회계법 시행규칙 제5조(중·장기 발전계획 및 재정운용계획 수립 등) ① 국립대학의 장은 법 제5조 제2항에 따라 해당 대학의 중·장기발전계획과 연계하여 재정운용계획을 수립하고 시행하여야 한다. ② 제1항에 따른 재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 재정운용의 기본방향과 목표
2. 중기 재정전망
3. 사업별 자원배분계획 및 투자방향
4. 재정규모 증가율
5. 법 제27조에 따른 수업료등의 중·장기 사용계획
6. 중기 재정운용계획과 단년도 예산과의 연계 전략
7. 전년도에 수립한 중기 재정운용계획에 대한 평가
8. 신규사업 및 증액사업에 대한 사업의 타당성
9. 그 밖에 국립대학의 장이 정하는 사항

면 대의민주주의만으로 해석하는 것은 한계가 있다. 주권을 가진 국민들의 의사와는 무관하게 결정되는 주요사항들은 국민주권의 원리에 반하기 때문이다. 이러한 논리는 국가에 의해 설치된 국립대학의 경우에도 똑같이 적용된다. 그러므로 구성원들의 의사에 반하는 대학내 의사결정구조가 허용되어서는 안 되는 것이다.

국립대학회계법 제14조에 의하면 국립대학의 장은 회계연도마다 세입·세출예산안을 편성하여 회계연도 개시 40일 전까지 제8조에 따른 재정위원회에 제출하여야 한다. 재정위원회는 세입·세출예산안을 회계연도 개시 10일 전까지 심의·의결하여야 한다.²⁵⁾ 이에 따르면 예산안 편성권 및 의결권이 국립대학에 있는 것처럼 보이나 사실은 국립대학에서 예산안을 편성하여 교육부에 보고하는 절차를 거치기 때문에 교육부에서 최종적으로 예산안이 확정되는 것이나 마찬가지이다.

국립대학의 예산편성은 총무과와 재무과, 시설관리과가 속해있는 사무국에서 하도록 되어 있고 사무국에는 사무국장을 둔다.²⁶⁾ 국립대학 사무국장은 교육부의 개방형직위로서 교육부장관이 공개모집에 의하여 임명한다. 아마도 대부분의 국립대학들이 이러한 구조를 가지고 있는 것으로 보인다. 교육부에서 임명된 인사가 사무국장으로서 교무위원이 되고 재정위원회 등의 각 위원회에 당연직 위원으로 임명될 뿐만 아니라 대학의 예산편성을 주도하는 구조는 바람직하지 않은 것으로 보인다. 견제와 균형의 원리에 전혀 부합하지 않는다. 최소한 사무국을 각 처의 하위구조로 개편하여야 할 것으로 보인다.

그리고 예산안 편성 및 의결에 있어서는 재정위원회의 심의의결만 거치면 되도록 하고 있기 때문에 재정위원회의 구성방법에 따라서는 총장 등 대학본부의 예산안에 대한 견제는 거의 불가능해진다고 볼 수밖에 없다. 국립대학회계법 제14조 제3항 및 제4항에 따르면 재정위원회는 국립대학의 장의 동의 없이 세출예산안 각 항의 금액을 증액하거나 새로운 세출항목을 설치할 수 없는 반면에 총장은 세입·세출예산안을 재정위원회에 제출한 후 부득이한 사유로 그 내용의 일부를 수정하려는 때에는 수정세입·세출예산안을 작성하여 다시 제출할 수 있도록 규정하고 있어 총장에게 예산안편성권한이 집중되어 있다.

전체적으로 볼 때 국립대학의 예산안의 편성 및 의결에 있어 대학구성원들의 의사가 제대로 반영될 수 있는 구조가 결여되어 있고 재정위원회마저도 총장에 의하여 장악될 가

25) 국립대학회계법 제14조(예산의 편성 및 의결) ① 국립대학의 장은 회계연도마다 세입·세출예산안을 편성하여 회계연도 개시 40일 전까지 제8조에 따른 재정위원회에 제출하여야 한다.

② 재정위원회는 세입·세출예산안을 회계연도 개시 10일 전까지 심의·의결하여야 한다.

③ 재정위원회는 국립대학의 장의 동의 없이 세출예산안 각 항의 금액을 증액하거나 새로운 세출항목을 설치할 수 없다.

④ 국립대학의 장은 세입·세출예산안을 재정위원회에 제출한 후 부득이한 사유로 그 내용의 일부를 수정하려는 때에는 수정세입·세출예산안을 작성하여 다시 제출할 수 있다.

26) 강원대학교 학칙 제16조(처·국 등) ① 이 대학교에 교무처, 학생처, 기획처 및 사무국 등을 두고 삼척캠퍼스의 업무수행을 위하여 교육지원처 및 행정본부를 둔다.

② 각 처에는 처장을, 사무국에는 국장을, 행정본부에는 본부장을 각각 둔다.

③ 처·국 등에 두는 과는 다음 각 호와 같다.

1. 교무처 : 교무과, 학사지원과

2. 학생처 : 학생과, 취업지원과

3. 기획처 : 기획조정과, 평가지원과

4. 교육지원처 : 교학지원과, 운영기획과

5. 사무국 : 총무과, 재무과, 시설관리과

6. 행정본부 : 행정지원과

7. 입학본부 : 입학과

8. 도서관 : 학술정보지원과, 학술정보운영과 (개정 2014.6.3.)

능성이 커 재정민주주의가 전혀 구현되지 못하는 구조를 가지고 있다. 대의민주주의로서의 기능이 취약하면 직접민주주의가 작동할 수 있는 구조를 가지고 있어야 하는데 그러한 구조는 거의 찾아볼 수 없다.

5. 재정위원회와 민주적 거버넌스의 결여

국립대학에 재정위원회를 두어 재정운동을 통제할 수 있는 기구를 두는 것은 여러가지 방안가운데 하나로서 제안되어 왔다.²⁷⁾ 국립대학회계법 제8조는 재정위원회의 설치 및 구성에 관하여 규정하고 있다.²⁸⁾

일단 재정위원회의 구성을 당연직과 일반직 위원으로 구성하는 것은 문제가 있다. 집행부를 견제하여야 할 재정위원회에 집행부에 소속된 당연직 위원을 두는 것 자체가 대학 집행부의 영향력 행사가 가능한 구조를 만들기 때문에 집행부에 대한 위원회의 견제기능이 제대로 작동할 수 없게 만든다. 물론 일반직 위원을 과반수로 한다는 규정이 있으나 이러한 규정은 얼마든지 우회하여 총장의 의도대로 재정위원회를 구성할 수 있는 가능성이 있다. 특히 당연직 위원의 구성에 총장이 임명한 학교의 보직자뿐만 아니라 사무국장이 포함되기 때문에 이들이 과반수가 되지 않는다고 하더라도 재정위원회의 심의·의결 방향을 규정할 가능성이 크다. 더구나 국립대학회계법 제8조 제3항에 의하면 당연직위원은 재정·회계규정으로 정하고 일반직위원도 재정·회계규정으로 정하는 추천 절차를 거쳐 국립대학의 장이 임명 또는 위촉하도록 규정하고 있기 때문에 재정·회계규정에서 당연직위원을 보직교수들로 채울 가능성이 크고 일반직 위원도 교수 중에서 총장이 1인을 추천 또는 지명하는 것으로 하거나 총동창회에서 추천한 위원을 임명하는 것으로 규정한

27) 김명재·곽채기·이경운, 국립대학교 예산회계제도의 개편방향과 바람직한 조직형식, 교육법학연구 제15권 1호(2003. 6), 59면 이하 참조.

28) 제8조(재정위원회의 설치·운영) ① 국립대학에 재정 및 회계의 운영에 관한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 재정위원회를 둔다.

② 재정위원회의 위원은 11명 이상 15명 이하로 하고 그 정수는 재정·회계규정으로 정하며, 당연직위원과 일반직위원으로 구성한다. 이 경우 일반직위원을 과반수로 한다.

③ 재정위원회의 당연직위원은 재정·회계규정으로 정하고, 일반직위원은 다음 각 호의 사람 중에서 재정·회계규정으로 정하는 추천 절차를 거쳐 국립대학의 장이 임명 또는 위촉한다. 이 경우 일반직위원은 제1호에 따른 교원, 직원, 재학생을 각각 2명 이상 포함하여야 하며 해당 대학의 장은 일반직위원이 될 수 없다.

1. 해당 대학에 재직 중인 교원·직원 및 재학생

2. 해당 대학의 발전에 기여한 사람

3. 그 밖에 학교경영에 필요한 전문성과 경험이 있는 사람

④ 재정위원회의 위원장은 일반직위원 중에서 호선한다.

⑤ 재정위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다. 다만, 제3호의 사항 중 「고등교육법」 제11조제1항에 따른 등록금에 대해서는 같은 조 제2항에 따른 등록금심의위원회의 심의로 이를 대신한다.

1. 제5조제2항에 따른 중·장기 재정운용계획에 관한 사항

2. 제11조제1항에 따른 대학회계의 예산 및 결산에 관한 사항

3. 제11조제3항제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 입학금 및 수업료 등(이하 "수업료등"이라 한다)에 관한 사항

4. 제28조에 따른 교육·연구비 등의 지급에 관한 사항

5. 주요 사업의 투자계획에 관한 사항

6. 재정·회계규정의 제정 및 개정에 관한 사항

7. 그 밖에 재정 및 회계의 운영에 관한 주요 사항으로서 국립대학의 장이 심의를 요청하는 사항

⑥ 국립대학의 장은 제5항제2호의 사항에 대한 심의·의결 결과에 반드시 따라야 하며, 그 외의 사항에 대한 심의·의결 결과는 최대한 존중하여야 한다.

⑦ 그 밖에 재정위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다

다면 총장의 독단과 농단을 막을 방법이 없게 된다.²⁹⁾ 재정위원회는 예산편성에 관한 심의·의결권뿐만 아니라 재정·회계규정의 제정 및 개정까지도 심의·의결할 권한이 있다는 점에서 재정위원회의 구성방식은 국립대학의 민주적 거버넌스 형성에 있어서 매우 중요하다.

집행부의 소속인 사무국장이나 교무처장 등 교무위원들이 집행부를 견제해야 할 재무위원회의 당연직 위원이 된다는 것은 견제와 균형의 원리와 전혀 맞지 않다. 법개정을 통하여 필수적으로 개정하여야 할 사항이다.

[예] 강원대학교 재정·회계규정의 사례

제4조(재정위원회의 구성) ① 재정위원회는 위원장을 포함하여 15명의 위원으로 구성하며, 당연직위원과 일반직위원으로 구성하되 일반직위원을 과반수로 한다.

② 당연직위원은 총 7명으로 하며 교무처장, 학생처장, 기획처장, 교육지원처장, 사무국장, 지역협력본부장, 재무분과위원장(평의원회)으로 구성한다.

③ 일반직위원은 총 8명으로 하며 교원 2명, 직원 2명, 재학생 2명, 강원대학교의 발전에 기여한 사람 또는 학교 경영에 필요한 전문성과 경험이 있는 사람 중에서 2명으로 구성한다.

④ 재정위원회의 위원장은 재정위원회 의결을 거쳐 일반직위원 중에서 호선한다.

제5조(일반직위원의 추천 절차) 일반직위원은 다음 각 호의 추천 절차에 따라 총장이 임명 또는 위촉한다.

1. 교원 : 강원대학교 교원을 대표하는 사람은 총장이 1명을 지명하고, 평의원회에서 1명을 추천한다.
2. 직원 : 강원대학교 직원을 대표하는 사람은 직원협의회에서 추천한다.
3. 재학생 : 강원대학교 재학생을 대표하는 사람은 총학생회에서 추천한다.
4. 강원대학교의 발전에 기여한 사람 또는 그 밖에 학교 경영에 필요한 전문성과 경험이 있는 사람은 총동창회(동문회)에서 추천한다.

6. 재정 및 회계의 운영에 관한 규정의 제정 및 개정

국립대학의 장은 법령의 범위에서 재정 및 회계의 운영에 관한 규정(이하 “재정·회계규정”이라 한다)을 제정한다. 국립대학의 장이 재정·회계규정을 제정하거나 개정하는 경우에는 교육부령으로 정하는 절차에 따라 그 내용을 사전에 공고하고 사후에 이를 공포하여야 한다.³⁰⁾ 국립대학의 재정 및 회계의 운영에 필요한 세부적인 기준은 교육부령으로

29) 예를 들어 강원대학교의 경우 15인의 재정위원 가운데 7인이 당연직 위원이고 8인이 일반직 위원인데 일반직 위원 가운데 교수 1인을 총장이 지명하도록 되어 있다. 강원대학교 재정·회계규정(2015년 7월 28일) 제4조 및 제5조를 참조할 것.

30) 국립대학회계법 제7조(재정·회계규정) ① 국립대학의 장은 법령의 범위에서 재정 및 회계의 운영에 관한 규정(이하 "재정·회계규정"이라 한다)을 제정한다. ② 국립대학의 장이 재정·회계규정을 제정하거나 개정하는 경

정한다.³¹⁾ 이에 따라 재정회계운영에 관한 세부적인 기준을 교육부가 부령으로 정하고 그 법령의 범위 내에서 재정회계규정을 정하도록 제한하고 있어 각 국립대학에서 자율적으로 규정을 하려고 하여도 일정한 한계가 있을 수밖에 없다.³²⁾

7. 정보의 공개: 재정위원회 회의록 및 예산·결산의 공개

재정 및 회계에 관한 모든 정보는 구성원들에게 공개되어야 함이 원칙이다. 그러나 국립대학회계법에서는 재정위원회 회의록의 공개 및 예산·결산의 공개에 대해서만 규정하고 있을 뿐이다.³³⁾ 각 부처별 및 단과대학별 돈의 흐름을 포함한 재정 및 회계에 관한 사항이 홈페이지나 인터넷에 공개되어야 한다. 대외적인 공개가 곤란할 경우라도 내부적으로 대학구성원에게는 전면적으로 공개되어야 한다. 2016년에 선출된 강원대학교 총장의 업무추진비 공개는 기관의 장의 책임 있는 조치로서 바람직한 사례로 남을 것이다. 그러나 여기에 그치지 않고 대학 내에서의 돈의 흐름과 업무의 연관관계를 구성원들이 언제나 인지할 수 있도록 하는 정보공시 및 공개 등의 조치가 일상적으로 행해질 필요가 있다.

*등록금심의위원회 등, 사무국장의 문제
사무국 아래 있는 재무과
사무국의 예산편성

8. 예비비 및 계속비의 문제

국립대학회계법 제15조와 제16조는 예비비 및 계속비를 규정하면서 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과 지출에 대비한 예비비 지출에 대해서는 다음회계년도 재정위원회의 승인을 받도록 규정하고 있고³⁴⁾ 완성에 수년도를 요하는 공사, 제조 및 연구개발사업의 경우에 소요되는 계속비에 대해서는 그 경비의 총액과 연도별 금액을 정하여 재정

우에는 교육부령으로 정하는 절차에 따라 그 내용을 사전에 공고하고 사후에 이를 공포하여야 한다.

- 31) 국립대학회계법 제6조(재정 운영 등의 기준) 국립대학의 재정 및 회계의 운영에 필요한 세부적인 기준은 교육부령으로 정한다.
- 32) 국립대학회계법 시행규칙 제6조(재정·회계규정의 제·개정 절차) ① 국립대학의 장은 법 제7조에 따른 재정·회계규정(이하 "재정·회계규정"이라 한다)을 제정하거나 개정하려는 경우에는 제정안 또는 개정안을 해당 학교의 인터넷 홈페이지에 10일 이상 게재하는 방법으로 공고하고, 이에 대한 의견이 제출된 경우 특별한 사유가 없으면 그 의견을 존중하여 처리하여야 한다. ② 국립대학의 장은 재정·회계규정의 제정 또는 개정이 완료된 경우에는 해당 학교의 인터넷 홈페이지에 그 내용을 게재하여 공포하되, 제출된 의견이 있는 경우 이에 대한 처리 결과를 부속서류로 첨부하여야 한다. ③ 국립대학의 장은 재정·회계규정의 제정 또는 개정이 완료된 경우에는 10일 이내에 교육부장관에게 제출하여야 한다.
- 33) 국립대학회계법 제9조(회의록의 작성 및 공개) ① 재정위원회는 다음 각 호의 사항을 기재한 회의록을 작성하여야 한다. (중략) ③ 회의록은 공개하여야 한다. 다만, 교육부령으로 정하는 사항에 대해서는 재정위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다. ④ 그 밖에 공개기간·절차 등 회의록의 공개에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.

제24조(예산·결산의 공개 등)

① 국립대학의 장은 세입·세출예산 및 결산이 확정된 후 1개월 이내에 해당 예산, 결산의 내역 및 제22조제1항에 따른 재무보고서를 대학의 신문과 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다.

- 34) 국립대학회계법 제15조(예비비) ① 국립대학의 장은 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과 지출에 충당하기 위하여 대학회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 계상할 수 있다. ② 예비비의 지출은 다음 회계연도에 재정위원회의 승인을 받아야 한다.

위원회의 의결을 받아 지출할 수 있도록 하고 지출연한의 연장의 경우에도 재정위원회의 의결을 거쳐 가능하도록 하고 있다.³⁵⁾ 여기에서도 알 수 있듯이 국립대학의 장인 총장과 재정위원회의 관계가 상호 적절한 견제와 균형의 관계에 놓여 있어야 집행부의 농단을 방지할 수 있다. 재정위원회의 구성이 대학구성원들의 의사가 제대로 반영될 수 있는 구조가 되어야 하는 것이 그만큼 중요하다.

9. 추가경정예산편성의 정례화 문제

국립대학회계법 제17조에 따르면 국립대학의 장은 이미 성립된 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산을 편성하여 재정위원회의 의결을 받아야 한다고 규정하고 있다.³⁶⁾

이에 의하면 추가경정예산편성을 위한 요건에 관하여 아무런 제약이 없다. 단지 “이미 성립된 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때” 라고 되어 있어 ‘변경을 가할 필요’가 있다면 언제든지 예산을 편성하여 재정위원회의 의결을 받으면 된다. 이렇게 되다 보니 애초에 예산을 편성함에 있어서 신중하지 못하게 되고 매년 추가경정예산편성이 관례가 되다시피 하고 있다. 이는 국가의 재정지원에 대한 확신을 가질 수 없기 때문에 예산편성 당시부터 각 대학이 이를 염두에 두기 때문인 것으로 보인다.

10. 준예산³⁷⁾

11. 목적외 사용금지, 세출예산의 이월금지

국립대학의 장은 세출예산에서 정한 목적 외에 경비를 사용할 수 없다.³⁸⁾ 매 회계연도의 세출예산은 다음 회계연도에 이월이 허용되는 경비가 아닌 한 다음 연도에 이월하여 사용할 수 없다.³⁹⁾

35) 국립대학회계법 제16조(계속비) ① 국립대학의 장은 완성에 수년도를 요하는 공사, 제조 및 연구개발사업의 경우 그 경비의 총액과 연도별 금액을 정하여 미리 재정위원회의 의결을 받은 범위에서 수년도에 걸쳐 지출할 수 있다. ② 제1항에 따라 지출할 수 있는 연한은 해당 회계연도로부터 5년 이내로 한다. 다만, 국립대학의 장이 필요하다고 인정하는 경우에는 재정위원회의 의결을 거쳐 지출연한을 연장할 수 있다.

36) 국립대학회계법 제17조(추가경정예산) 국립대학의 장은 이미 성립된 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산을 편성하여 재정위원회의 의결을 받아야 한다.

37) 제18조(예산불성립 시의 예산 집행) 국립대학의 장은 새로운 회계연도가 개시될 때까지 재정위원회에서 예산안이 의결되지 아니한 경우에는 예산안이 의결될 때까지 다음 각 호의 경비를 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다. 이 경우 집행된 경비는 해당 연도의 예산이 의결되면 그 의결된 예산에 따라 집행된 것으로 본다.

1. 교원, 강사, 조교 및 직원 등의 보수
2. 국가지원경비
3. 교육·연구에 직접 사용되는 경비
4. 학교시설의 유지·관리비
5. 법령 및 계약에 따라 지급의무가 있는 경비
6. 이미 예산으로 승인된 사업의 경비

38) 국립대학회계법 제19조(예산의 목적 외 사용금지) 국립대학의 장은 세출예산에서 정한 목적 외에 경비를 사용할 수 없다.

39) 국립대학회계법 제20조(세출예산의 이월) ① 매 회계연도의 세출예산은 다음 연도에 이월하여 사용할 수 없다. ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경비의 금액은 다음 회계연도에 이월하여

이와 관련하여 자산운용으로 인한 수익금의 국고귀속 문제가 될 수 있다. 국립대학회계법에 따라 세출예산의 이월금지가 규정되어 있기 때문에 대학의 자산을 운용함으로써 얻은 수익금은 대학회계에 포함되며 회계연도를 넘을 경우 국고에 귀속되어야 하므로 대학이 자발적으로 수익을 창출하고자 하는 유인이 존재하지 않는다.

12. 결산 승인 및 재무보고서 제출

결산의 경우에도 총장은 매 회계연도마다 결산서를 작성하여 회계연도 종료 후 2개월 이내에 재정위원회에 제출하여 승인받거나 재무보고서를 제출하는 것 외에는 아무런 통제를 받지 않는다.⁴⁰⁾ 다만 국립대학회계법이 제정되면서 복식부기와 발생주의회계방식으로 변경되어 과거 단식부기와 현금주의 회계방식보다는 실질을 더 정확하게 파악할 가능성이 커졌다.

그러나 교수들이나 직원들이 재무보고서 등 재무제표의 내용을 제대로 파악하기에는 쉽지 않다. 그러므로 회계감사보고서 등에 의한 분석 및 설명과정이 필요하다. 대학평의회나 교수회가 그러한 역할을 하여야 한다.

12-1. 결산상 잉여금 처리

* 국립대학회계법 제23조(결산상 잉여금의 처리)

대학회계의 결산상 잉여금은 다음 회계연도의 세입에 이입한다.

13. 예산·결산의 공개 등

국립대학의 장은 세입·세출예산 및 결산이 확정된 후 1개월 이내에 해당 예산, 결산의 내역 및 제22조제1항에 따른 재무보고서를 대학의 신문과 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다. 국립대학의 장은 세입·세출예산서 및 결산서와 제22조제1항에 따른 재무보고서를 재정위원회의 의결을 거쳐 교육부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 「고등교육법」 제59조제3항에 따라 관계 중앙행정기관의 장에게 설립·운영에 관한 권한이 위탁된 국립 각종 학교의 장은 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 제출하여야 한다.⁴¹⁾

사용할 수 있다. 이 경우 이월액은 다른 용도로 사용할 수 없으며, 제1호에 해당하는 경비의 금액은 재이월할 수 없다.

1. 해당 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비
 2. 재정위원회의 승인을 받은 후 다음 연도 지출로 명시된 금액
 - ③ 국립대학의 장이 제2항에 따라 예산을 이월한 경우 그 이월하는 금액은 다음 연도의 이월예산으로 배정된 것으로 본다.
- 40) 국립대학회계법 제21조(결산) ① 국립대학의 장은 회계연도마다 결산서를 작성하여 회계연도 종료 후 2개월 이내에 재정위원회에 제출하여 승인을 받아야 한다. ② 세입·세출의 결산은 세입·세출예산과 동일한 구분에 따라 작성하며, 그 내용을 명백히 하여야 한다.
- 제22조(재무보고서의 작성 및 제출) ① 국립대학의 장은 교육부령으로 정하는 바에 따라 거래의 발생사실과 경제적 실질을 복식부기 방식으로 회계처리하고 재무보고서를 작성하여 회계연도 종료 후 2개월 이내에 재정위원회에 제출하여야 한다. ② 국립대학의 장은 제1항에 따라 재무보고서를 제출할 때 「공인회계사법」에 따른 공인회계사(회계법인을 포함한다)가 작성한 회계감사 보고서를 첨부하여야 한다.
- 41) 국립대학회계법 제24조(예산·결산의 공개 등) ① 국립대학의 장은 세입·세출예산 및 결산이 확정된 후 1개월 이내에 해당 예산, 결산의 내역 및 제22조제1항에 따른 재무보고서를 대학의 신문과 인터넷 홈페이지에

14. 재정회계의 운영 등

(1) 회계 간 전입·전출

국립대학의 장은 각 회계의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위에서 특별한 목적사업·수익사업 또는 자금의 효율적 운영을 위하여 대학회계, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 설립된 발전기금의 회계 및 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」에 따른 산학협력단의 회계 간에 재원의 일부를 전입·전출하여 사용할 수 있다. 다만, 대학회계의 재원은 다른 회계에 전출하여 사용할 수 없다. 회계 간 전입·전출의 허용 범위는 교육부령으로 정한다.⁴²⁾ 대학회계의 다른 회계 전출을 제외한 회계의 전입전출을 허용하고 그 범위를 교육부령으로 정하도록 하고 있다.

(2) 대학회계재원으로 취득한 재산관리

대학회계의 재원으로 취득한 시설, 토지 및 물품은 국유재산으로 본다.⁴³⁾ 이러한 규정으로 인하여 국립대학으로서는 자체 재원을 개발하고자하는 인센티브가 생기지 않는다.

(3) 수업료 등

국립대학의 장은 수업료 등을 정하는 경우 해당 대학이 제공하는 교육과정의 수준, 학생 및 학부모의 부담, 수업료 등이 물가 및 국민의 경제생활에 미치는 영향 등을 충분히 고려하여야 한다. 국립대학의 장은 수업료 등을 정하는 경우 미리 수업료 등에 대한 구체적인 사용계획서를 작성하여 재정위원회에 제출하여야 한다.⁴⁴⁾

(4) 교육·연구비 등의 지급

국립대학회계법은 국립대학의 장이 소속 교직원에게 대학회계의 재원으로 교육·연구 및 학생지도 등을 위한 비용을 지급할 수 있도록 하여 과거 기성회계에서 지급하던 관행을

공개하여야 한다. ② 국립대학의 장은 세입·세출예산서 및 결산서와 제22조제1항에 따른 재무보고서를 재정위원회의 의결을 거쳐 교육부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 「고등교육법」 제59조제3항에 따라 관계 중앙행정기관의 장에게 설립·운영에 관한 권한이 위탁된 국립 각종학교의 장은 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 제출하여야 한다.

42) 국립대학회계법 제25조(회계 간 전입·전출) ① 국립대학의 장은 각 회계의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위에서 특별한 목적사업·수익사업 또는 자금의 효율적 운영을 위하여 대학회계, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 설립된 발전기금의 회계 및 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」에 따른 산학협력단의 회계 간에 재원의 일부를 전입·전출하여 사용할 수 있다. 다만, 대학회계의 재원은 다른 회계에 전출하여 사용할 수 없다. ② 제1항에 따른 회계 간 전입·전출의 허용 범위는 교육부령으로 정한다.

43) 국립대학회계법 제26조(재산관리) 대학회계의 재원으로 취득한 시설, 토지 및 물품은 국유재산으로 본다.

44) 국립대학회계법 제27조(수업료등) ① 국립대학의 장은 수업료등을 정하는 경우 해당 대학이 제공하는 교육과정의 수준, 학생 및 학부모의 부담, 수업료등이 물가 및 국민의 경제생활에 미치는 영향 등을 충분히 고려하여야 한다. ② 국립대학의 장은 수업료등을 정하는 경우 미리 수업료등에 대한 구체적인 사용계획서를 작성하여 재정위원회에 제출하여야 한다.

법률로 명시하여 인정하고 있다. 그러나 그에 따른 비용 지급에 관한 기본적인 사항은 교육부령으로 정하고, 국립대학의 장은 교육부령으로 정하는 범위에서 세부적인 사항을 제정·회계규정으로 정할 수 있도록 일정한 제한을 두고 있다.⁴⁵⁾ 그리하여 교육부령은 그에 관하여 제한을 명시하고 있는 데 세부적인 사항에 대해서는 총장의 재량에 의해서 행해지는 것이 아니라 교육부장관과 협의하여 정하도록 하는 등 상당한 제약이 따른다.⁴⁶⁾

15. 대학회계직원의 채용

국립대학회계법의 제정에 따라 기존의 기성회계 직원에 대해서는 국립대학의 장이 대학 운영상 필요한 경우 대학회계의 자체수입금으로 경비를 부담하는 국가공무원 이외의 직원(이하 “대학회계직원”이라 한다)을 채용할 수 있도록 하고 대학회계직원의 임용, 보수 및 복무 등에 필요한 사항은 국립대학의 장이 정하도록 규정의 근거를 마련하고 있다.⁴⁷⁾ 이에 따라 국가공무원이 아닌 대학회계직원의 채용이 가능해졌으나 그 지위를 총장이 정하도록 하여 지위의 안정성이 법적으로 확보되어 있지 않다.

16. 기타

-
- 45) 국립대학회계법 제28조(교육·연구비 등의 지급) ① 국립대학의 장은 소속 교직원에게 대학회계의 재원으로 교육·연구 및 학생지도 등을 위한 비용을 지급할 수 있다. ② 제1항에 따른 비용 지급에 관한 기본적인 사항은 교육부령으로 정하고, 국립대학의 장은 교육부령으로 정하는 범위에서 세부적인 사항을 제정·회계규정으로 정할 수 있다.
- 46) 국립대학회계법 시행규칙 제22조(교육·연구 및 학생지도 비용의 지급) ① 국립대학의 장은 법 제28조에 따른 교육·연구 및 학생지도 등을 위한 비용(이하 "교육·연구 및 학생지도 비용"이라 한다)을 교직원에게 지급할 때에는 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.
1. 교육·연구 및 학생지도 비용의 총지급 예산을 편성할 때에는 법 제12조에 따른 대학회계의 운영 원칙에 따라 대학회계의 자체수입금 세입으로 편성할 것. 이 경우 이전 회계연도의 교육·연구 및 학생지도 비용 예산의 결산액 범위에서 편성하되, 특별한 사정이 있는 경우에는 교육부장관의 승인을 받아 그 범위를 조정할 수 있다.
 2. 교육·연구·학생지도 등의 영역으로 구분하여 담당 업무 실적을 기준으로 각 영역별 지급 기준을 정할 것
 3. 교육·연구·학생지도 등을 위한 계획서와 그 계획서에 따른 실적에 따라 제2항에 따른 심사위원회의 심사를 거쳐 개인별로 차등지급할 것
 4. 통상의 업무 수행은 실적으로 인정해서는 아니 되며, 급여보조성 경비로 지급하지 아니할 것
- ② 국립대학의 장은 교육·연구 및 학생지도 비용 지급을 위한 실적을 공정하게 심사하기 위하여 심사위원회를 구성·운영하여야 한다.
- ③ 국립대학의 장은 회계연도마다 해당 회계연도의 교육·연구 및 학생지도 비용의 지급 계획(제1항제2호에 따른 각 영역별 지급 기준을 포함한다)을 수립하여야 한다.
- ④ 국립대학의 장은 제3항에 따른 지급 계획, 예산 편성 및 집행 현황을 이전 회계연도의 지급 계획, 예산 편성 및 집행 현황과 비교하여 법 제24조에 따라 예산·결산을 공개할 때 함께 공개하여야 한다. 이 경우 법 제11조제3항제1호에 따른 세입 대비 교육·연구 및 학생지도 비용에 편성된 예산 및 집행 비율을 각각 명시하여야 한다.
- ⑤ 국립대학의 장은 교육·연구 및 학생지도 비용을 지급받는 개인별로 지급 명세를 작성하여 별도로 관리하여야 하며, 부당한 방법으로 지급받은 사람에 대한 환수조치 등의 방안을 마련하여야 한다.
- ⑥ 제1항제2호에 따른 실적의 인정 기간 및 인정 방법, 영역별 지급액, 지급시기 등 교육·연구 및 학생지도 비용의 지급에 필요한 세부적인 사항과 제2항에 따른 심사위원회 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 국립대학의 장이 교육부장관과 협의하여 정한다.
- 47) 국립대학회계법 제29조(대학회계직원의 채용) ① 국립대학의 장은 대학 운영상 필요한 경우 대학회계의 자체수입금으로 경비를 부담하는 국가공무원 이외의 직원(이하 "대학회계직원"이라 한다)을 채용할 수 있다. ② 대학회계직원의 임용, 보수 및 복무 등에 필요한 사항은 국립대학의 장이 정한다.

IV. 국립대학 자원관리시스템(이른바, KORUS(코러스))의 구축

1. 이른바 국립대학 자원관리시스템 구축사업의 내용과 사업배경 및 목적

2012년 5월 31일 당시 교육과학기술부의 사업계획에서 제시된 바에 따르면, 국립대학 자원관리 선진화 시스템(ERP) 구축 사업은⁴⁸⁾ 국립대학의 정보·자원을 효율적이고 투명하게 관리할 수 있는 통합시스템을 구축하고자 하는 정보화부문 사업으로서 국립대학의 전체 행정분야(일반, 연구, 학사행정 등)를 유기적으로 연계 통합하는 통합정보시스템 구축사업이다.

- 일반행정(13개 영역): 인사, 재정 등
- 연구행정(5개 영역): 연구지원, 연구비 관리, 산학협력단 등
- 학사행정(8개 영역): 입학, 학적, 수업, 성적, 졸업, 장학 등

1개의 시스템으로 전체 39개 국립대에 적용 가능한 프로그램 개발
사업비 1516억

554억대로 축소 그것도 정부와 국립대가 4:6의 비율로 부담하기로 하여 332억을 국립대에서 부담하기로 함,⁴⁹⁾

2012년 교육과학기술분야의 경우 ‘인재대국’ 국정지표 아래 ‘대학의 자율 확대’를 주요 국정과제로 제시하고 그 하위과제로서 ‘국립대학 재정운영 자율화를 위한 교비회계제도 도입’을 선정하고, 이를 추진하기 위한 세부실천과제로 ‘국립대학 자원관리 선진화 시스템 도입’을 추진하고 있다.

교육부 계획에 따르면 이 사업의 추진 배경은 다음과 같다:

- 국립대학 보유 자원을 효율적으로 관리하고 역량 차이에 따른 국립대학 간의 정보격차 및 중복투자를 해소할 수 있는 대책 마련이 필요
- 국립대학 재정·회계법, 교원 성과연봉제, 총액인건비제 등 고등교육선진화 과제 추진을 위해 국립대학 행정정보시스템 지원 및 행정업무 개선의 필요성이 대두
- 이에 국립대학의 정보·자원을 효율적이고 투명하게 관리할 수 있는 선진화된 행정정보시스템의 개발 및 구축을 위해 본 사업을 추진

이러한 배경 하에서 교육부가 추구하는 사업의 목적은 다음과 같다:

- 국립대학의 전체 자원 및 다양한 회계를 통합 관리함으로써 행·재정 운영의 효율성 및 투명성 제고
- 최근 사회적 현안인 대학 등록금의 합리적인 책정과 투명한 집행을 위한 제도적 장치 마련
- 경영정보공시제, 교원 성과급적 연봉제, 발생주의·복식부기제도 도입 등 국립대학 관

48) 교육부는 이후 ‘선진화’라는 표현을 삭제하고 국립대학자원관리시스템으로 명명하면서 공모를 통하여 강원대학교 직원이 제안하여 선정된 코러스(KORUS)라는 명칭을 사용함.

49) 한국대학신문, 2016년 8월 16일자. 39개 전체 국립대 자원관리(ERP)시스템을 통합하는 ‘국립대 웹 표준화’인 코러스(KORUS; KORean University resources limited System)가 시범운영을 앞두고 4개 대학 테스트 단계에 있지만, 지역거점국립대와 중소 국립대는 여전히 필요성에 대해 ‘동상이몽’ 하는 것으로 나타났다.

련 각종 선진화과제 추진을 위한 기반 조성

자원관리선진화시스템사업은 교육기본법 제23조, 제23조의 2, 전자정부법 제3조 등에 근거하고 있다. 50)

2. 사업의 추진 경위

2009. 9~12 국립대학 행정정보시스템 세부 현황 조사
2010. 8 국립대학 정보화 현황 및 의견 조사
2010. 9. 28 국립대학 선진화 방안 발표
2010. 11~2011. 2 시스템 개발 및 구축 방향 정책연구 실시 성균관대학교
2011. 1. 26 시스템 개발 및 구축 기본계획 수립
2011. 2. 10 국립대학 자원관리 선진화 T/F 구성
2011. 4. 1 행정안전부 사전협의 완료
2011. 4. 4 BPR/ISP 시행계획 수립
2011. 4. 기본계획 및 BPR/ISP시행계획 국립대학 의견 수렴
2011. 7~10 대학 현장 방문 및 설명회 개최
2011. 10. 11 자문위원회 개최
2011. 5~12 시스템 구축을 위한 BPR/ISP사업 완료 LG CNS

2011년 조사에 따르면 기성 회계와 산학협력단회계, 발전기금·소비조합회계 등에 시스템 구축현황을 보면 각 대학별로 완비되어 있지 않았다.⁵¹⁾

3. 코러스사업의 문제점

(1) 필요성에 대한 의문

코러스 사업을 통하여 국립대학의 전체 자원 및 다양한 회계를 통합 관리함으로써 행·재정 운영의 효율성 및 투명성을 제고하려 한다는 목적을 가지고 있으나 그 필요성에 대해서는 여전히 의문이 제기될 수 있다. 과연 행정 및 재정의 효율성과 투명성을 높이는 것이 국립대학 전체의 시스템 통합을 통해서만 가능한지부터 따져보아야 한다.

그 동안 연구부문에 있어서는 한국연구재단과 각 대학을 중심으로 정보교류가 상당히 진척되어가는 과정에 있었기 때문에 굳이 새로운 시스템을 마련할 필요성에 대해서 의문이 제기될 수밖에 없다. 그리고 학사행정에 있어서는 상당부분 각 대학의 특성에 따라 자율

50) 교육기본법 제23조(교육의 정보화) 국가와 지방자치단체는 정보화교육 및 정보통신매체를 이용한 교육을 지원하고 교육정보산업을 육성하는 등 교육의 정보화에 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.

제23조의2(학교 및 교육행정기관 업무의 전자화) 국가와 지방자치단체는 학교 및 교육행정기관의 업무를 전자적으로 처리할 수 있도록 필요한 시책을 마련하여야 한다.

51) 교육과학기술부, 국립대학 자원관리 선진화 시스템 구축사업계획(2011.12), 국립대학의 회계별 시스템 구축·운영 현황, 2011년 기준.

적으로 이루어져야 할 분야이다. 학생의 입학과 졸업, 성적, 장학, 수업, 학생지도관리 등 학사관리에 관한 세부 내용까지 모두 중앙에서 들여다 볼 필요가 있을지 의문이다. 특히 인사와 재정, 회계 등 일반행정분야에 있어서는 자원관리의 선진화를 위해 투명성과 효율성을 제고한다는 명분을 내세우고 있으나 전체적으로 중앙에서 관리하는 시스템을 사용한다고 하여 선진화가 이루어진다고 단정할 수는 없고 ‘선진화’의 개념조차도 정치적 서사일 뿐이라는 비판이 제기될 수 있다. 오히려 각 대학의 자율성을 부여하는 방향으로 시스템 구축을 지원하는 것이 선진화의 개념에 더 부합할 수 있다. 투명성과 효율성제고를 통한 자원관리의 선진화는 교육부입장에서는 달성될 수 있을지 모르나 각 국립대학의 입장에서는 자율성이 제약되는 요인이 될 가능성이 매우 크다. 더구나 코스시스템은 교육부와 각 대학 간의 상호작용과 소통을 전제로 하는 시스템이라기보다는 교육부는 각 대학의 모든 것을 들여다 볼 수 있지만 각 대학은 교육부나 다른 대학의 모든 정보를 들여다 볼 수 없는 구조를 가지고 있다. 그 동안 교육부가 각 대학을 통제하고 개입하여 대학의 자율성을 심대하게 훼손한 점을 고려할 때 더더욱 교육부의 개입과 감시가 강화될 개연성이 크다. 교육부가 모든 것을 획일적으로 감시하고 통제하여 얻을 것이라곤 교육의 황폐화일 것이다. 중앙집권적 통제와 각 대학의 자율성확보는 결코 병립할 수 없을 것이다.

(2) KDI의 예비타당성조사 보고서의 내용

2012년 국립대학 자원관리 선진화시스템 구축사업에 대한 KDI의 예비타당성조사 보고서에 따르면 이 사업은 사업추진이나 기술적, 편익 및 경제성 분석상으로도 상당한 문제점이 있었다.

당시 보고서에서 지적된 몇 가지 문제점만 살펴보면 다음과 같다:

- 본 사업은 교육과학기술부가 주체가 되어 시스템을 설계·구축하고, 개별 대학이 대학별 특성에 맞게 커스터마이징(customizing)하고 운영하는 구조인데 각 대학 입장에서는 시스템 구축 예산이 절감은 되나, 대학의 특성과 업무 특성을 반영하지 못한 시스템이 개발되어 사용이 제한될 수 있음.
- 개발 후 운영측면에서(예: 시스템 마이그레이션, 테스트, A/S, 운영상의 문제 및 조정사항 등) 충분한 권한이 대학에 주어지지 않을 수 있으며, 유지관리의 문제점들이 발생할 수 있으며 이로 인한 숨겨진 비용(hidden cost)이 발생할 가능성이 상존하며,⁵²⁾ 예상 가능한 일부 비용(테스트, 교육, 마이그레이션 비용) 등은 경제성 분석에서 반영할 필요가 있음.
- 국립대 자원관리 선진화 시스템의 경우 규모면이나 기능면에서 상당히 규모가 큰 시스템이어서 기술 구현에 문제가 발생할 소지가 있음. 각 시스템의 통합 구축이 가능한지, 통합 운영을 위한 작업의 표준화와 연동을 위한 작업 양식의 통일이 충분히 고려되었는지 검토 필요
- 본 사업에서 적용하고자 하는 기술은 SaaS로서, 가트너 보고서에 따르면 이 기술은 2011년 시점에서 주류에 의해서 사용이 되기까지는 2년에서 5년 정도로 예측하고 있음.

52) 정부는 코스 시스템이 개통한 뒤에도 추가비용을 부담해야 한다고 고지한 바 있다. 한국대학신문, 2016년 8월 16일자.

이 기술은 상대적으로 간단한 업무에 적합하지만, 본 사업과 같이 39개의 국립대학의 다양한 업무를 통합하는 시스템에는 적절치 못할 것으로 예상됨.

- 국립대학 자원관리 선진화 시스템은 클라우드 컴퓨팅과 유사한 호스팅 방식의 컴퓨팅을 기반으로 구축이 되는 형태이므로, 보안에 있어 치명적인 취약점을 가질 수 있음. 하나의 시스템을 39개 대학이 사용하기 때문에 보안의 취약성 및 시스템의 안정성에 있어서 문제가 발생할 가능성이 상당히 높음.
- 대규모 분산처리 능력 검토. 대학의 특성을 반영할 때, 일부 기간(수강신청 등)의 경우 학생들의 사용량이 폭발적일 수 있으므로 이를 해결하기 위한 부하 분산 시스템(load balancer)과 효과적인 운영방안이 마련되어야 함.⁵³⁾

(3) 중앙집중적 감시 및 통제체제 : 빅브라더와 파놉티콘, 교육황폐화

복식부기와 발생주의회계를 기반으로 하는 대학회계제도로 바뀌게 되면 각 대학의 재정 운영에 있어서 자율성이 높아질 가능성이 있는 것은 사실이다. 각 대학의 자율성이 높아지게 되는 반면 교육부 등 중앙정부 입장에서는 통제의 어려움이 생길 수 있다. 교육부는 이러한 상황에서 코러스 시스템을 통하여 국립대학 전체를 하나로 묶고 국립대학에 대한 인사, 행정, 재정까지 모두 통제할 수 있게 된다. 코러스 시스템의 중앙통제로 인한 상시적인 감시체제는 교육부의 의도가 어떠한 관계없이 교육부를 빅브라더로 만들 것이다. 정보의 장악과 독점은 정보관리주체로 하여금 정보를 기초로 한 권력행사를 가능하게 한다. 그 과정에서 대학의 자율성과 배치되는 관리시스템이 만들어지며 대학을 통제하는 개입의 수단이 주어진다. 교육부의 국정교과서 사례에서 보듯이 중고등학교 국정교과서를 일률적으로 강요하는 행태가 대학에서도 코러스 시스템을 통하여 통제와 감시가 상시화 할 가능성이 있다.

코러스 시스템은 건물안에 있는 죄수들을 원형으로 가둬놓고 중앙에서 감시하는 ‘파놉티콘(Panopticon)’을 연상하게 한다.⁵⁴⁾ 이러한 시스템은 감시와 통제의 효율성과 투명성을 극대화할 수 있지만 감옥에 갇힌 죄수들이 자유를 상실하는 것과 같이 대학들은 자유를 상실하게 될 가능성이 커질 것이다. 중앙집중적 감시체제가 될 수 있는 코러스 시스템은 비민주적 권위적 독재권력구조로서 자원관리시스템이다.

공공기관의 투명성과 효율성은 필요하다. 국립대학 역시 불투명하고 비효율적인 업무처리를 개혁하여야 할 필요가 있다. 그러나 코러스시스템은 각 공공기관에서 경영공시를 통한 정보공개를 하는 수준을 훨씬 넘어서는 투명성을 요구하고 있다.⁵⁵⁾ 교육부가 모든

53) 한국개발연구원(KDI), 2012년도 예비타당성조사 보고서 - 국립대학 자원관리 선진화 시스템 구축사업, 2012. 11. 8면 이하 참조.

54) 파놉티콘(Panopticon) 또는 판옵티콘, 팬옵티콘은 18세기 영국의 철학자이자 법학자인 제러미 벤담이 제안한 일종의 감옥 건축양식을 말한다. 파놉티콘의 어원은 그리스어로 '모두'를 뜻하는 'pan'과 '본다'를 뜻하는 'opticon'을 합성한 것으로 벤담이 소수의 감시자가 모든 수용자를 자신을 드러내지 않고 감시할 수 있는 형태의 감옥을 제안하면서 창안한 개념이다.

55) 공공기관의 운영에 관한 법률 제11조 경영공시의 수준을 훨씬 뛰어넘는 것이다.
동 법률 제11조(경영공시)

① 공공기관은 다음 각 호의 사항을 공시하여야 한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조에 따른 비공개 사유에 해당되는 경우 또는 주무기관의 장이 국가안보상 필요하다고 인정하여 기획재정부장관과 협의한 경우에는 해당되는 부분을 공시하지 아니할 수 있다.

국립대에 대하여 통제권을 행사할 수 있는 위험성이 매우 크다. 56)

V. 국립대학회계시스템과 대학의 경쟁력

1. 교육부의 철학부재와 대학의 미래

교육부는 현재 각 대학의 특수성을 고려하지 않고 획일적인 기준으로 대학을 평가하고 제재를 가하며 재정지원을 매개로 대학운영에 개입하고 있다. 교육부의 철학부재가 고등교육의 가장 큰 걸림돌이다.

대학에 대하여 감독기관인 교육부가 대학의 자율성을 존중하고 대학운영에 간섭하지 않으면서도 세계적인 대학의 수준을 유지하는 모범적인 사례들은 얼마든지 존재한다. 그러한 사례들을 참조하여 대학이 자발적으로 교육과 연구의 질적 수준을 개선할 수 있는 방안을 고민해보아야 한다. 대표적인 사례로서 우수한 교육제도로 널리 알려져 있는 핀란드 국립대학의 의사결정과 재정회계제도를 보면, 국가는 국립대학에 대하여 행정 및 재정적 지원에 주력하며 대학 운영을 대학의 자체평가시스템에 의한 자율적인 평가와 일반 대중에 대한 평가결과공표를 통하여 우수한 질이 확보되도록 할뿐 대학운영에 간섭하지 않는다.57) 이러한 예를 통하여 핀란드가 어떻게 대학교육 및 교육제도 경쟁력 부문에서

1. 경영목표와 예산 및 운영계획
 2. 결산서
 3. 임원 및 운영인력 현황(임원의 성별, 근로자의 고용형태 현황 및 비정규직 근로자의 정규직 전환비율을 포함한다)
 4. 인건비 및 복리후생비 예산과 집행 현황(이 경우 각종 수당 등을 항목별로 공시하여야 한다)
 5. 사회사와의 거래내역 및 인력교류 현황
 6. 제13조제2항의 규정에 따라 실시된 고객만족도 조사 결과
 7. 제36조제1항에 따른 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가 결과
 8. 제48조의 규정에 따른 경영실적 평가 결과(공기업·준정부기관에 한한다)
 9. 정관·사채원부, 지침·예규 등 내부 규정 및 이사회 회의록
 10. 감사 또는 감사위원회의 감사보고서(지적사항 및 처분요구사항과 그에 대한 조치계획을 포함한다)
 11. 주무기관의 장의 공공기관에 대한 감사결과(지적사항 및 처분요구사항과 그에 대한 조치계획을 포함한다)
 12. 「감사원법」 제31조(변상책임의 판정등) 내지 제34조의2(권고등)의 규정에 따라 변상책임 판정, 징계·시정·개선 요구 등을 받거나 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제16조(감사 또는 조사결과에 대한 처리)의 규정에 따라 시정요구를 받은 경우 그 내용과 그에 대한 공공기관 등의 조치 사항
 13. 징계제도 관련 정보 및 징계처분 결과 등을 포함한 징계운영 현황
 14. 소송 현황, 법률자문 현황, 소송대리인 및 고문변호사 현황
 15. 그 밖에 공공기관의 경영에 관한 중요한 사항으로서 기획재정부장관이 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공시하도록 요청한 사항
- ② 공공기관은 제1항 각 호의 사항을 인터넷 홈페이지를 통하여 공시하여야 하고, 사무소에 필요한 서류를 비치하여야 한다.
- ③ 공공기관은 제1항의 규정에 따라 공시된 사항에 대한 열람이나 복사를 요구하는 자에 대하여 이를 열람하게 하거나 그 사본이나 복제물을 내주어야 한다. 이 경우 비용의 부담에 관하여는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제17조(비용부담)의 규정을 준용한다.
- ④ 공공기관의 경영공시에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 56) 2016년 9월 22일 한국대학신문이 주최한 '국공립대 프레지던트서밋'에서 전남대 지병문 총장이 주제발표한 내용도 그러한 취지.
- 57) 핀란드의 경우 대학 스스로 고등교육기관으로서의 질적 우수성을 평가할 수 있는 자체 평가 시스템을 확립하도록 법적의무를 부과하였고 이에 따라 대학은 교육부 산하에 있는 고등교육평가위원회의 도움을 받아 자체평가시스템을 마련하고 질적 수준을 스스로 평가한다. 이 점에서 교육부가 주도하여 획일적인 기준에 따라 대학을 평가하고 있는 우리의 경우와 다르다. 핀란드의 고등교육평가위원회는 통제보다 개선에 중점을 두고 있고 교육과 연구에 대한 평가결과는 대학에 대한 재정지원과는 직접적으로 연결되지 않는다. 이 점에 대하

세계 1위를 차지하는지 시사점을 얻을 필요가 있다.⁵⁸⁾

대학의 경쟁력은 어디서 오는가?

교육부가 선진화, 표준화란 구호를 앞세워 대학을 규제하고 대학을 서열화하고 순위경쟁에만 매몰될 때 오는 것이 아니라 진정으로 교육역량을 강화하고 연구의 질을 향상시킬 수 있는 지표를 실질적으로 개선하기 위한 인프라를 제대로 구축해주고자 하는 교육철학과 재정적 행정적 지원에 있다. 대학은 노동력을 제공하는 기능만을 하는 것이 아니라 문제의식과 창의력, 전문성을 갖춘 인간을 교육하는 기관이다. 인간기계가 아니라 그야말로 ‘인간’이 재탄생되는 곳이다.

2. 대학회계제도의 개혁과 대학구조개혁의 방향

복식부기와 발생주의 회계를 규정하고 있는 국립대학회계법 제24조의 규정은 그 동안 단식부기와 현금주의회계방식을 취하고 있던 국고 일반회계의 회계방식을 바꾸는 내용을 담고 있다는 점에서 개혁적인 면이 있다. 물론 복식부기로 바꾸고 발생주의회계로 변경되는 경우 과거의 단식주의와 현금주의 회계보다는 회계의 투명성과 효율성, 책임성이 높아질 가능성이 있는 것은 사실이다. 그러나 복식부기와 발생주의를 따른다고 하여 반드시 부정과 부패가 사라지고 회계의 투명성과 효율성, 책임성이 달성된다는 보장은 없다. 이것은 미국에서 이미 복식부기와 발생주의회계를 따르고 있던 엔론사태의 회계부정이나 2008년 경제위기 때 세계적인 신용평가기관들의 부패가 증명해주고 있다. 그러므로 대학회계시스템의 개혁은 대학발전과 경쟁력 향상을 위한 하나의 수단이고 필요조건일 뿐 충분조건은 될 수 없다.

더구나 교육부의 고등교육 선진화방안과 결합된 대학회계제도의 개선은 특히 국립대 법인화 문제와 결합된 대학회계제도의 개혁방안이었음을 기억할 필요가 있다.⁵⁹⁾ 시장주의적 경쟁원리에 입각한 신자유주의 민영화의 일환으로 추진되었던 국립대 법인화와 결합되어 진행된 대학회계제도의 개혁은 교육부의 불순한 의도 그 자체만으로도 한계가 있을 수밖에 없다.

또한 대학회계제도의 성공여부는 집행부의 예산편성과 집행 및 결산을 견제하는 대학 거버넌스를 개혁하는 것과 맞물려 있다. 현행 국립대학회계법에 규정된 재정위원회는 그 구성에 있어서 총장 등 집행부의 예산편성과 집행을 견제하기 어려운 구조로 되어 있을 뿐만 아니라 대학 구성원들의 의사가 적시에 반영될 수 없는 구조로 되어 있다는 점에서

여는 김태호, 핀란드 국립대학의 의사결정과 재정회계구조에 대한 소고, 동서인문 6호(2016.10), 243면 이하 참조.

58) 핀란드에서는 정부가 대학 운영에 필요한 전체 예산의 약 60%를 지원함에도 불구하고 대학 운영에 전혀 개입하지 않는다고 한다. 다만 대학이 스스로 마련한 평가 기준에 따라 대학의 성과를 평가하고, 그 평가 결과를 바탕으로 대학 개선 방안 마련 및 해법을 모색할 수 있도록 교육부 산하 고등교육평가위원회가 적극 지원하며 이 과정에서도 실제 평가나 평가결과에 전혀 개입하지 않는다. 또한 대학의 재정회계구조가 대학의 의사결정구조와 서로 연결되어 있지 않고, 독립적인 기구로 작용하고 있다는 점이 주목할만하다. 이러한 점에 대해서는 김태호, 핀란드 국립대학의 의사결정과 재정회계구조에 대한 소고, 동서인문 6호(2016.10), 263면 참조.

59) 국립대법인화는 국립대의 민영화, 대학자치의 실종, 기초학문 붕괴, 학생자치의 약화, 대학간 격차의 발생, 교육기회 불평등 심화 등을 초래하였다. 심정보, 국립대 법인화의 교육정치학적 고찰, 한국교육정치학회 27회 학술대회 발표논문, 2면 이하 참조.

비민주적이고 관료적이며 견제와 균형의 조직원리에도 부합하지 않는다.

3. 국립대학에 대한 안정적 재정조달과 대학구조개혁의 문제

또 하나의 문제로서 재정에 있어서 자율성을 누릴 만큼 국립대학들이 재원에 있어서 여유가 있는 것인지 생각해보아야 한다. 국립대학 재정은 과연 자율성을 향유할 만큼 안정적 재정조달이 되고 있는지의 문제에 대해서는 이미 수많은 논란과 비판이 행해지고 있다.⁶⁰⁾ 국립대학 재정에 대한 국가의 의무방기가 국립대학회계법에 따라 안정적 재정조달 의무를 규정하였다고 하여 당장 달라질 가능성은 그리 크지 않다. 따라서 국립대학의 안정적 재정조달을 위해서는 고등교육재정교부금법의 제정이 필수적인 전제로서 입법될 필요가 있다.

그리고 국립대학의 재정조달의 문제는 대학구조개혁의 향방이 어떻게 되느냐에 따라 달라질 가능성이 있다. 각 지역별 국립대의 역할비중, 수도권과 지역간의 격차 및 지역불균형 해소, 전임교원확보 등 교육여건에 맞춘 구조개혁, 비리대학이나 부실대학에 대해서는 국립대로 전환하거나 정부책임형 사립대학 등으로 전환을 통하여 국립대와 사립대의 비중을 지금의 20:80에서 40:60으로 조정하는 등의 개혁방안들이⁶¹⁾ 실현된다면 그에 맞게 재정조달의 규모나 방법의 문제도 함께 논의되어야 한다. 그밖에 국립대통합과 규모의 불경제 등도 고려할 문제이다. 강원대의 삼척 및 도계캠퍼스 통합 사례에서 규모의 불경제 문제 등.

4. 교육부 구조개혁의 필요성

(1) 관료주의와 무능, 교육철학의 부재

정작 구조개혁이 필요한 것은 그 동안 교육부 정책을 따라갔던 각 대학이라기보다는 교육부이다. 교육부의 관료주의와 무능, 교육철학 부재를 어떻게 개혁할 수 있을까?

지금 구조개혁과 선진화가 필요한 것은 교육부이다. 불법을 저지른 교육부 공무원을 국립대학의 사무국장으로 임명하는 행태를 보이기까지 하는 등 범죄공모 및 도덕적 해이가 그 끝을 모르고 행해지고 있다. 경제에 종속된 교육의 문제를 포함.

(2) 교육부의 행정조직 및 공무원 임용제도 등 인사혁신의 필요성

교육부의 현재와 같은 조직구조 및 공무원 임용제도는 관료주의를 고착화하고 부패를 가능하게 하며 혁신을 위한 동기부여가 불가능하다. 인사혁신과 조직의 개혁을 위한 교육부에 대한 개혁조치가 행해지지 않고서는 대한민국 교육의 미래는 불투명하고 불안할 것이다.

60) 반상진, 국립대학재정과 국립대학법(안), 전국국공립대학교수회연합회와 대학정책학회가 주최한 “국립대학법 입안을 위한 제2차 정책포럼”, 2016. 12. 23.

61) 박거용, 대학구조개혁 어떻게 해야하나?, 경제와 사회, 2014년 가을호(통권 제103호), 33면 이하 참조.

VI. 국립대학법의 필요성

국립대학의 제반 문제를 통일적으로 규율할 국립대학법을 제정할 필요가 있다. 국립대학법의 필요성에 대해서는 다른 발표에서 논의가 되었으므로 여기서는 생략하기로 한다.

(부록) [표] 포인트(PoINT) 사업 평가기준

영역	항 목	연번	평가 내용	배점	비고	
1. 국립 대학의 역할 · 기능 정립 (50점)	1. 국립대학의 비전과 혁신전략(8점)	1	국립대학의 비전과 목표	3		
		2	국립대학의 혁신전략	5		
	2. 기초·보호학문분야(I,II유형) 또는 국가정책적 특수 목적분야(III,IV유형) 육성 (20점)	1	교육과정(프로그램) 구성 및 운영 계획(실적)	7(2)		
		2	교육지원 인프라 구축 및 개선 계획(실적)	8(2)		
		3	연구지원 인프라 구축 및 연구 활성화를 위한 개선 계획(실적)	5(2)		
	3. 지역사회 기여(22점) * '지역 캠퍼스 활성화 계획' 지표는 타 지자체에 별도 캠퍼스가 설치된 대학만 해당	1	지역 캠퍼스 활성화 계획	10/0		
		2	지역인재 선발·양성 및 지원 계획(실적)	5/10(1)		
		3	지역사회 공헌(교육기부, 평생교육 기회확대 등) 활동 계획(실적)	5/10(2)		
		4	자유학기제 활동지원 계획(실적)	2/2(1)		
	2. 대학 운영 체제의 효율화 (30점)	1. 의사결정구조 선진화(5점)	1	학내 의사결정구조(교무회의, 각종위원회, 교수회 등) 개선 계획		5
1			신임교원 채용(승진, 재임용) 개선 계획(실적)	5(2)		
2. 교원인사제도 개선(10점)		2	정년보장심사제도 개선 계획(실적)	5(2)		
		1	교수업적평가제도 개선 계획(실적)	5(2)		
3. 성과급적 연봉제 정착 (5점)		1	행정조직 및 부속기관 운영 개선 계획(실적)	3(1)		
		4. 조직운영 효율화 및 교직원 역량강화(10점)	2	보직교수제도(선발, 운영 등)의 개선 계획(실적)	2(1)	
			3	국립대학 직원역량 강화 계획(실적) (역량강화 운영성과, 사기진작 계획 등)	5(2)	
3. 대학 회계의 정착 (20점)	1. 대학회계제도의 정착(12점)	1	대학회계 운영체계 구축 (대학회계 예산 편성 및 집행, 재정회계규정 제정, 재정위원회 구성 및 운영 등)	4		
		2	교육·연구 및 학생지도비 지급 개선 계획	8		
	2. 대학회계 재정 건전성·효율성 제고를 위한 노력(8점)	1	대학회계 재정 건전성·효율성 제고 계획 (노후시설 환경개선 투자, 장학금 및 학생활동 지원확대, 경상경비 절감 노력 등)	5		
		2	대학회계 외부자원(전입금 등) 활용 계획	3		
		계(실적)				100(20)
정책유도지표(5점)	1	국립대학의 양성평등 구현 노력도	2	정량		
	2	국립대학 자원관리시스템(ERP)* 구축사업 참여도 * <u>교원양성대 제외</u>	3			

토론 1

【토론】 임재홍(대학정책학회 학술위원장, 방송대)

【토론】 조준현(원광대)

【토론】 김일곤(국공립대노동조합 정책실장)

국립대학회계와 국립대학법의 필요성

토론문

임재홍(대학정책학회 학술위원장, 방송대)

I. 서론

발제자의 주장에 전반적으로 동의하며, 토론은 현재의 「국립대학회계법」과 「국립대학회계법 시행규칙」을 어떻게 할 것인지를 중심으로 토론한다.

국립대학의 설립과 운영에 관한 법률이 부재한 상황에서 「국립대학회계법」은 국립대 법인화정책과 선진화정책의 한 방안으로 제정되었다고 볼 수 있다. 이런 맥락에서 신자유주의 국립대학정책의 핵심적 부분이 바로 「국립대학회계법」이라고 할 수 있다.

「국립대학회계법」은 복식부기를 도입하여 회계의 투명성을 높인다는 긍정적 측면이 있음에도 불구하고, 국가의 관료주의적 통제와 감시가 더 중시된 것이 분명하다. 이런 점에서 「국립대학법」 제정에서 국립대학에 대한 재정과 회계를 어떻게 규율할 것인가는 핵심적인 내용 중의 하나이다.

본 토론에서는 「국립대학회계법」의 통제적이고 감시적인 조항들을 삭제하고, 대학의 민주적 자율적 거버넌스를 부정하는 부분에 대해서는 민주적 자율적 거버넌스를 가능하게 하는 방식으로 「국립대학법」에 받아들일 것을 제안하고자 한다. 그리고 이러한 것을 제외한 나머지는 「국립대학법」에 그대로 수용할 수 있다고 본다.

II. 「국립대학회계법」에 대한 비평과 대안

1. 감시와 통제목적의 법조항들

「국립대학회계법」은 대학의 재정과 회계에 대해서 다양한 관리 감독 방식을 규정하고 있다. 지휘·감독의 방법으로 통상 인정되는 수단으로는 감시권, 동의 또는 승인권, 주관쟁의 결정권, 훈령권, 취소·정지권 등을 들 수 있다.

권한의 지휘·감독의 방법으로 예방감독(사전감독)과 교정감독(사후감독)이 있다. 그 실효성은 공무원의 복종의무와 그 위반에 대한 임명권자의 징계권에 의해서 담보된다. 대학의 재정적 자율은 대학자율의 중요한 부분임에도 불구하고 동법은 다양한 관리 감독의 수단을 규정함으로써 대학자율은 형해화되고 있다.

1) 감시권: 자료제출

교육부의 감시권이란 국립대학의 권한행사의 상황을 점검하기 위하여 보고를 받는 권한으로, 다른 감독권 행사의 전제가 되는 권한이다. 통상 법령상 명문의 규정이 없는 경우에도 가능하다고 보는 것이 일반적이다. 그러나 국립대학의 경우 대학자율을 향유하기 때문에 법적 근거가 있는 경우에만 가능하다고 보아야 한다.

고등교육법에 의하면 “학교는 교육부장관의 지도(指導)·감독을 받는다.”고 규정하고 있다(동법 제5조 제1항). 그러나 자료제출과 관련해서는 “교육부장관은 학교를 지도·감독하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교의 장에게 관련 자료를 제출하도록 요구할 수 있다.”(동법 제5조 제2항)고 하여 법령상 근거가 필요함을 규정하고 있다. 이는 헌법상 보장된 대학의 자율을 존중한 취지로 이해할 수 있다.

① 세입·세출예산서, 결산서 및 재무보고서의 제출

국립대학의 장은 세입·세출예산서 및 결산서와 재무보고서를 재정위원회의 의결을 거쳐 교육부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 「고등교육법」 제59조제3항에 따라 관계 중앙행정기관의 장에게 설립·운영에 관한 권한이 위탁된 국립 각종학교의 장은 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 제출하여야 한다(「국립대학회계법」 제24조 제2항).

② 사업계획서와 분기별 예산집행계획서 등의 제출

국립대학의 장은 국가 지원금(「국립대학회계법 시행규칙」 제4조 제1항)에 대하여 해당 연도의 사업계획서와 분기별 예산집행계획서 등을 교육부장관에게 제출하여야 한다(「국립대학회계법 시행규칙」 제4조 제2항).

③ 제·개정된 재정·회계규정의 제출

국립대학의 장은 재정·회계규정의 제정 또는 개정이 완료된 경우에는 10일 이내에 교육부장관에게 제출하여야 한다(「국립대학회계법 시행규칙」 제6조 제3항).

2) 동의 또는 승인권

하급관청의 권한행사에 대해 미리 상급관청의 동의 또는 승인을 받도록 하는 방법을 말한다. 사전적·예방적 감독수단의 하나이다. 법령에서 명문으로 규정하는 경우도 있으나, 법령상 명문의 규정이 없는 경우에도 가능하다고 보는 것이 일반적이다. 그러나 국립대학의 경우 대학자율을 향유하기 때문에 법적 근거가 있는 경우에만 가능하다고 보아야 한다.

① 국가 지원금의 전용·이용·이체시 승인

국립대학의 장은 국가지원금 예산을 전용·이용 또는 이체할 경우에는 교육부장관의 사전 승인을 받아야 한다(「국립대학회계법 시행규칙」 제16조 제4항).

② 교육·연구 및 학생지도 비용 예산의 범위 조정시 승인

교육·연구 및 학생지도 비용의 총지급 예산 편성시 이전 회계연도의 교육·연구 및 학생지도 비용 예산의 결산액 범위에서 편성하되, 특별한 사정이 있는 경우에는 교육부장

관의 승인을 받아 그 범위를 조정할 수 있다(「국립대학회계법 시행규칙」 제22조 제1항 제1호).

③ 교육·연구 및 학생지도 비용 관련 필요사항의 협의

교육·연구 및 학생지도 비용 관련 실적의 인정 기간 및 인정 방법, 영역별 지급액, 지급 시기 등 교육·연구 및 학생지도 비용의 지급에 필요한 세부적인 사항과 심사위원회 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 국립대학의 장이 교육부장관과 협의하여 정한다(「국립대학회계법 시행규칙」 제22조 제6항)

3) 훈령권

상급관청이 하급관청의 권한행사를 지휘하기 위하여 훈령을 발하는 권한을 훈령권이라 한다. 상급관청은 특별한 법적 근거가 없어도 훈령권을 행사할 수 있다. 훈령권은 예방적 감독의 주요한 수단이다.

교육부장관은 국립대학의 장이 대학회계 예산 편성 및 집행에 관한 지침을 정하는 데에 필요한 사항을 매년 국립대학의 장에게 통보하도록 규정하고 있다(「국립대학회계법 시행규칙」 제12조 제2항). 이에 따라 교육부는 “2016학년도 국립대학회계 예산편성 및 집행 기본지침”(2015.12.22.)과 “2015학년도 국립대학회계 결산 기본지침”(2016.3.)을 국립대학에 시달한 바 있다.

2. 재정거버넌스의 조향과 대안

1) 법률의 규정 내용

<p>「국립대학회계법」</p> <p>제8조(재정위원회의 설치·운영) ① 국립대학에 재정 및 회계의 운영에 관한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 재정위원회를 둔다.</p> <p>② 재정위원회의 위원은 11명 이상 15명 이하로 하고 그 정수는 재정·회계규정으로 정하며, 당연직위원과 일반직위원으로 구성한다. 이 경우 일반직위원을 과반수로 한다.</p> <p>③ 재정위원회의 당연직위원은 재정·회계규정으로 정하고, 일반직위원은 다음 각 호의 사람 중에서 재정·회계규정으로 정하는 추천 절차를 거쳐 국립대학의 장이 임명 또는 위촉한다. 이 경우 일반직위원은 제1호에 따른 교원, 직원, 재학생을 각각 2명 이상 포함하여야 하며 해당 대학의 장은 일반직위원이 될 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none">1. 해당 대학에 재직 중인 교원·직원 및 재학생2. 해당 대학의 발전에 기여한 사람

3. 그 밖에 학교경영에 필요한 전문성과 경험이 있는 사람

④ 재정위원회의 위원장은 일반직위원 중에서 호선한다.

⑤ 재정위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다. 다만, 제3호의 사항 중 「고등교육법」 제11조제1항에 따른 등록금에 대해서는 같은 조 제2항에 따른 등록금심의위원회의 심의로 이를 대신한다.

1. 제5조제2항에 따른 중·장기 재정운용계획에 관한 사항

2. 제11조제1항에 따른 대학회계의 예산 및 결산에 관한 사항

3. 제11조제3항제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 입학금 및 수업료 등(이하 “수업료등”이라 한다)에 관한 사항

4. 제28조에 따른 교육·연구비 등의 지급에 관한 사항

5. 주요 사업의 투자계획에 관한 사항

6. 재정·회계규정의 제정 및 개정에 관한 사항

7. 그 밖에 재정 및 회계의 운영에 관한 주요 사항으로서 국립대학의 장이 심의를 요청하는 사항

⑥ 국립대학의 장은 제5항제2호의 사항에 대한 심의·의결 결과에 반드시 따라야 하며, 그 외의 사항에 대한 심의·의결 결과는 최대한 존중하여야 한다.

⑦ 그 밖에 재정위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.

이 법률에 의하여 설치된 재정위원회는 제한적이지만, 재정 및 회계의 운영에 관한 주요 사항에 대해서 심의·의결권을 행사한다. 종래 고등교육법이 대학의 모든 의사결정권을 총장 1인에게만 부여하여 제왕적 총장의 이미지를 고착시켜온 상황에서 총장의 의결권을 일부나마 분리하여 다른 기관에 맡긴 것은 긍정적이다. 특히 위원회 형식의 재정위원회의 심의 의결 형식을 취한 것은 긍정적으로 평가할 만하다. 그럼에도 불구하고 재정위원회의 구성 방식 등을 볼 때 헌법상의 대학자율, 재정자율이라는 면에서 볼 때 여전히 부족한 점이 많다.

헌법에 의하면 교육 재정은 법률로 규정하도록 하고 있다(제31조 제6항, 교육재정법정주의). 그리고 이에 따라 「국립대학회계법」에서 재정위원회가 의결권을 행사하고, 총장이 집행하는 구조를 만들고 있다. 그리고 교육부는 공적 관리 감독기관으로서 교육부령을 통해 개입을 할 수 있다(국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률, 제6조). 외관상으로는 별 문제가 없어 보인다.

그러나 헌법 제31조 제4항의 대학자율, 자치의 원칙에서 보면 문제가 있다. 무엇보다 재정위원회에 참여하는 교원, 직원, 학생은 교수회, 직원회, 학생회의 대표성을 갖는가? 하

는 문제이다.

2) 기관구성의 대표성과 민주성

재정위원회에 참여하는 교수, 직원, 학생의 선출에 대해 법률은 일반직위원 중에 교원, 직원, 재학생을 각각 2명 이상 포함하도록 강제하고 있다. 그런데 이들을 누가 추천할 것인지에 대해서는 규정을 두고 있지 않다. 따라서 국립대학별로 자치의 역량 차이에 따라 추천권자가 달라질 수 있다. 예를 들어 대학자치의 전통이 강한 국립대학에서는 당연히 교수회(혹은 협의회), 직원회(혹은 직장협의회나 노조), 학생회에서 추천권을 행사할 것이다. 그러나 대학자치의 전통이 약한 국립대학에서는 교수회(혹은 협의회), 직원회(혹은 직장협의회나 노조), 학생회가 아니라 총장이 추천권을 행사할 가능성도 발생한다.

대학교육연구소가 조사한 바에 의하면¹⁾ 이러한 우려가 현실에서 나타나고 있다. 대구교대 등 11교는 일반직 위원 선정 과정에 학교본부가 개입할 수 있도록 규정하거나 해당 구성원 단위에서 추천하지만 대상에 제한을 두고 있다.

또한 대학교육연구소의 조사 결과에 의하면 다음과 같은 문제점도 지적되고 있다.

- 강원대, 경북대, 금오공대, 전남대, 제주대, 한밭대 등은 교원 일반직 위원 중 1인을 총장이 지명 또는 추천하도록 규정하고 있다(금오공대와 한밭대는 교수회 동의 전제).
- 공주교대는 교원 일반직 위원을 모두 교육지원처에서 추천하도록 규정(실제로는 교수 협의회와 학과장이 각 1인 추천)하고 있으며, 대구교대는 교수회의를 통해 교무처에서 추천하도록 규정하고 있다.
- 한국해양대 또한 교원 일반직 위원 3명 중 1명은 교수회와 협의하여 교무처장이 추천하도록 규정하고 있다.
- 공주교대와 대구교대는 직원 일반직 위원 또한 사무국에서 추천하고 있다.
- 진주교대는 직원 일반직 위원을 직원총회에서 추천하도록 규정하고 있으나 무기계약직을 포함한 계약직은 총회 대상에서 제외되는 것으로 명시하고 있음.
- 대구교대는 학생 일반직 위원도 학생처 및 교육대학원에서 각 1명을 추천하도록 규정하고 있다. 청주교대는 학생처장이 총학생회의 의견을 들어 학부생 위원을 추천하고, 대학원생 위원은 교육대학원장이 원우회장 의견을 들어 추천하도록 규정하고 있다.
- 경북대, 군산대, 금오공대, 안동대, 전남대, 제주대, 한국해양대 등은 교수회(교수평의회) 또는 평의원회 부의장(부회장)이 당연직 위원에 포함돼 있다.

법률에 의하면 기타 외부위원(해당 대학의 발전에 기여한 사람과 그 밖에 학교경영에 필요한 전문성과 경험이 있는 사람)도 재정위원이 될 수 있다. 그런데 기타 일반직 위원은 사실상 대학본부 측에서 추천 또는 위촉하는 대학이 11교(31.4%)에 달하는 것으로 나타나고 있다.

일반직 위원의 구성이 이런 방식으로 되면 일반직 위원을 과반수로 한 법률의 취지는 완전히 무의미해진다. 대부분의 국립대학에서 일반직 위원이 당연직 위원보다 1인 많은 상황에서 일반직 위원의 전부 혹은 일부에 대한 추천권을 사실상 총장이 행사하는 결과가

1) 대학교육연구소, 전국 국공립대 재정위원회 구성 현황, 2015.8.20

되어 재정위원회는 제왕적 총장의 권한을 정당화해주는 들러리 역할 밖에는 하지 못하게 된다. 따라서 당연직 위원과 일반직 위원의 구성 비율과 일반직 위원의 추천 단위에 대한 전면적 재검토가 필요하다.

3) 대안적 형태

(1) 대학의 자율성과 재정/회계의 자율성

헌법은 대학자치와 자율을 보장하고 있다. 자율의 의미는 외부의 부당한 간섭이나 통제 없이 스스로 결정할 수 있다는 것을 말한다. 헌법이 보장하는 교육의 자주성도 교육의 내용·방법을 교육주체가 스스로 정할 수 있고 공권력의 간섭을 배제해야 한다는 의미이기도 하다. 헌법재판소는 대학의 자율성을 보장하고 있다.²⁾

그런데 이러한 대학자율의 전제는 국가의 재정적 책임이다. 국민의 세금으로 조성된 국가예산만이 특정한 권력이나 세력으로부터 독립된 중립적인 대학운영을 가능하게 하는 유일한 재원이기 때문이다. 국립대학에게 지원되는 국가예산의 효율적인 사용을 위해서도 국립대학의 자율성은 불가결하다. 자기 책임하에 자신의 활동을 자율적으로 결정할 수 있도록 할 때 비로소 그 자금지원의 효용이 극대화될 수 있다는 것은 당연한 이치이다. 국가의 학문역량강화를 위한 연구에 있어 필요한 재원의 사용목적이나 방법은 대학 스스로 판단할 수 있어야 한다.³⁾

국립대학의 자율은 국립대의 재정적 기초를 어떻게 확보할 것인지 그리고 재정운영의 자율 여부에 달려있다. 국립대학은 국가기관이기에 국가로부터 예산을 배정받아야 하나, 예산을 운영하고 관리하는 측면에서는 독립성이 부여되어야 한다. 이러한 재정자율성은 ‘학문 자유’에 결정적인 영향을 미치는 요소이기 때문에 헌법상 보장되어 있는 ‘대학 자율’의 필수불가결한 요소라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 「국립대학회계법」은 해석되어야 하나, 동법률을 아무리 확장 해석하더라도 ‘대학의 재정/회계의 자율’이 보장되지 않는다. 따라서 새로운 접근이 필요하다.

(2) 「국립대학회계법」상 재정위원회 운영에서 민주성의 확보 방안

「국립대학회계법」상 재정위원회는 중요한 기능을 담당하고 있다. 왜냐하면 재정위원회는 대학회계 예·결산, 적립금 적립 및 사용계획에 관한 사항을 심의·의결하고, 입학금 및 수업료 등에 관한 사항을 심의하도록 되어 있기 때문이다.

그런데 재정위원회는 대학구성원을 민주적으로 대표하는 조직으로 보기 힘들다. 이런 점에서 국립대학법에서 이러한 한계를 보완하는 작업이 필요하다.

2) “이는 대학에 대한 공권력 등 외부세력의 간섭을 배제하고 대학구성원 자신이 대학을 자주적으로 운영할 수 있도록 함으로써 대학인으로 하여 연구와 교육을 자유롭게 하여 진리탐구와 지도 인격의 도야라는 대학의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하기 한 것이며, 교육의 자주성이나 대학의 자율성은 헌법 제22조 제1항이 보장하고 있는 학문의 자유의 확실한 보장수단으로 꼭 필요한 것으로서 이는 대학에게 부여된 헌법상의 기본권이다. … 대학의 자율은 대학시설의 관리·운영만이 아니라 학사관리 등 전반인 것이어야 하므로 연구와 교육의 내용, 그 방법과 대상, 교과과정의 편성, 학생의 선발, 학생의 전형도 자율의 범위에 속해야 하고 따라서 입학시험제도도 자주적으로 마련될 수 있어야 한다.”(헌재 1992.10.1 선고, 92헌마68,76)

3) 명재진, “자율형 국립대의 방향제시 및 고등교육법 개정연구”(3차 국교련 정기회의 발표자료, 2010.8.23. 제주대학교), 2쪽

국립대학에서 민주적 의사결정구조는 대학평의원회를 전제해야 한다. 대학평의원회는 대학의 주요사항에 대한 의결기구이고, 교수회·학생회·직원회를 대표하는 기구이다. 기능은 ① 대학 발전계획에 관한 사항, ② 학칙 및 기타 중요 규정의 제정 또는 개정에 관한 사항, ③ 대학 조직의 설치와 폐지에 관한 사항, ④ 대학 교육과정의 운영에 관한 사항, ⑤ 대학의 예산 및 결산에 관한 사항, ⑥ 총장의 선출에 관한 사항, ⑦ 기타 중요사항의 의결 등이다.

재정위원회는 이러한 대학평의원회의 산하기구로서 위치를 잡는 것이 타당하고, 그 구성의 방식 등에 대해서는 학칙으로 대학 스스로 정하도록 위임될 필요가 있다.

Ⅲ. 국립대학 자원관리시스템의 문제점과 대안

1. 국립대학 자원관리시스템의 문제점

1) 법적근거의 결여

(1) 사업추진의 법적 근거

교육부는 위 사업의 법적 근거로 교육기본법 제23조(교육의 정보화), 제23조의 2(학교 및 교육행정기관 업무의 전자화), 전자정부법 제3조(행정기관 등 및 공무원 등의 책무) 등을 들고 있다.

교육기본법

제23조(교육의 정보화) 국가와 지방자치단체는 정보화교육 및 정보통신매체를 이용한 교육을 지원하고 교육정보산업을 육성하는 등 교육의 정보화에 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다. [전문개정 2007.12.21.]

제23조의2(학교 및 교육행정기관 업무의 전자화) 국가와 지방자치단체는 학교 및 교육행정기관의 업무를 전자적으로 처리할 수 있도록 필요한 시책을 마련하여야 한다.[전문개정 2007.12.21.]

전자정부법

제3조(행정기관등 및 공무원 등의 책무) ① 행정기관등의 장은 전자정부 구현을 촉진하고 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 이 법을 운영하고 관련 제도를 개선하여야 하며, 정보통신망의 연계 및 행정정보의 공동이용 등에 적극 협력하여야 한다.

② 공무원 및 공공기관의 소속 직원은 담당업무의 전자적 처리에 필요한 정보기술 활용능력을 갖추어야 하며, 담당업무를 전자적으로 처리할 때 해당 기관의 편의보다 국민의 편익을 우선적으로 고려하여야 한다.

(2) 국립대학 내부자료 접근의 법적 근거

교육부가 국립대학 자원관리시스템을 추진할 수 있는 법적 근거는 충분하고 합리성 측면

에서도 이해가 된다. 문제는 교육부가 국립대학 자원관리시스템을 통하여 국립대학의 회계가 이루어지는 내부 정보에 대한 감시권이 있는가 하는 것이다.

헌법은 “공공복리를 위하여 국민의 자유와 권리를 법률로써 제한할 수 있다”고 규정하고 있다. 그리고 이러한 헌법 규정에 따라 교육관련 법령에서는 대학에 대한 교육부의 개입근거를 다양하게 규정하고 있다.

교육기본법은 “국가와 지방자치단체는 학교와 사회교육시설을 지도·감독한다.”고 규정하고 있다(제17조). 대학과 관련해서 고등교육법은 “학교는 교육부 장관의 지도·감독을 받는다.”(제5조 제1항)라고 규정하고 있고, 교육부장관은 대학이 일정 사항을 위반한 경우 해당 행위의 시정이나 변경을 명하고, 이러한 명령에 위반할 경우 그 위반 행위를 교육부 장관이 직접 취소하거나 정지할 수 있고, 학생 정원의 감축이나 학과 폐지 또는 학생 모집을 정지할 수 있다(제60조).

이러한 규정에 근거하면 교육부 장관은 광범위하고 포괄적인 지도·감독권을 행사하고 효과적인 통제권을 갖고 있는 것처럼 보인다. 따라서 국립대학 내부의 회계처리에 대해서도 감시 및 시정명령권이 있는 것으로 보일 수도 있다. 그러나 대학은 헌법상의 자치권이 있고 자율적 운영권을 갖는다. 회계의 자율도 인정되어야 한다. 고등교육법에서 “교육부장관은 학교를 지도·감독하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교의 장에게 관련 자료를 제출하도록 요구할 수 있다”고 하여 자료제출을 요구하려면 법적 근거가 있어야 함을 규정하고 있다.

이는 헌법상 보장된 대학의 자율을 존중한 취지로 이해할 수 있다. 이에 따라서 「국립대학회계법」은 자료제출에 대한 법적 근거를 두고 있다. 예를 들면 세입·세출예산서, 결산서 및 재무보고서의 제출(제24조 제2항), 사업계획서와 분기별 예산집행계획서 등의 제출(「국립대학회계법 시행규칙」 제4조 제2항), 제·개정된 재정·회계규정의 제출(「국립대학회계법 시행규칙」 제6조 제3항) 등이 그러하다.

다른 법령에서도 교육부가 자료제출을 요구할 필요가 있는 경우 이에 대한 명확한 법적 근거를 두고 있다. 예를 들어 대학기관인정 평가를 위한 자료제출⁴⁾, 등록금 자료의 제출⁵⁾ 규정 등이 그러하다.

「국립대학회계법」은 자료제출의 법적 근거를 두고 있지만, 이 조항들이 국립대학의 일상적 회계자료까지 제출하도록 규정하고 있지는 않다. 그런데 국립대학 자원관리시스템이 구축되면 교육부는 국립대학의 내부 회계 자료를 전부 들여다 볼 수 있게 된다. 이 부분에 대한 법적 근거는 없다.

4) 고등교육기관의 평가·인증 등에 관한 규정 제2조(평가·인증의 실시) ① 「고등교육법」(이하 “법”이라 한다) 제11조의2제2항에 따라 인정받은 기관(이하 “인정기관”이라 한다)이 학교운영의 전반에 대하여 종합적으로 평가할 때에는 해당 학교가 법 제11조의2제1항에 따라 점검·평가한 결과를 활용할 수 있다. ② 인정기관은 평가·인증의 대상이 되는 학교에 대하여 평가·인증의 수행에 필요한 자료제공을 요청할 수 있다. 이 경우 인정기관은 제공받은 자료를 평가·인증 외의 목적으로 사용할 수 없다.

5) 고등교육법 시행령 제4조의2(등록금 자료의 제출) ① 법 제11조제2항에 따른 등록금심의위원회는 법 제11조 제5항에 따라 적정하게 등록금을 산정하기 위하여 필요한 경우 학교의 장에게 등록금 산정 근거자료, 학교 회계운영 현황자료 등 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. ② 제1항에 따라 요청을 받은 학교의 장은 요청 받은 자료를 지체 없이 등록금심의위원회에 제출하여야 한다. ③ 등록금심의위원회는 제2항에 따라 제출받은 자료에 누락이 있거나 보완이 필요한 경우 학교의 장에게 자료를 추가하거나 보완하여 제출할 것을 요청할 수 있다.

2) 국립대학의 재정부담

국립대학 자원관리시스템 구축사업은 총액 551억원 규모의 대규모 사업이다. 그러나 이 가운데 국고부담액은 219억원에 불과하고, 절반이 넘는 332억원은 39개 전국 국립대가 부담하고 있다.

당초 이 사업비는 1200억원까지 예측됐다. 학생들의 학사관리시스템까지 포함됐기 때문이다. 재정회계나 인사급여시스템은 교수와 직원만을 대상으로 한 것에 반해 학사관리시스템은 학생들을 대상으로 하기 때문에 시스템 구축비용이 훨씬 커진다. 이에 대해 기획재정부가 난색을 표하자 교육부는 조정을 통해 가장 규모가 큰 학사관리를 사업범위에서 제외시키고 교육부가 219억원을 보조하고 국립대학이 332억원을 조성하도록 사업안을 바꿨다.⁶⁾

국공립대의 재정을 뒷받침해야 할 교육부가 도리어 국공립대 예산으로 국책사업을 벌이고 있다는 지적⁷⁾이 나오는 것은 당연한 것이다.⁸⁾ 국공립대학의 예산은 학생들을 위하여 사용되어야 할 교육비이기 때문이다.

2. 국립대학 자원관리시스템의 대안

국립대학의 회계에 대한 통제방식은 대학 자체에서 구성하는 것이 타당하다. 따라서 코러스를 통해 교육부가 대학의 재정과 회계를 들여다 볼 수 없도록 해야 한다. 이것이 최소한이고, 여러 방면에서 코러스가 필요한지 그리고 효율적인 것인지 검토가 필요하다고 본다.

6) 이재, '국립대 자원관리선진화' 교육부 자체평가서 '미흡' 사업자 선정 미뤄지며 일정 연기 자체평가위 "예산·인력 등 지원대책 필요해", 교수신문 2015년 3월 16일자

7) 이재, 국립대 학생 등록금으로 국책사업 벌인 교육부? 국공립대노조 "교육부 필요 사업에 등록금 재원 동원했다", 교수신문 2016년 1월 27일자

8) 국공립대노조는 "국립대 자원관리시스템 구축사업은 개별 국립대학의 필요에 의해 추진된 것이 아니라 교육부의 필요에 의해 추진된 사업이다. 따라서 교육부 추진사업에 대해 국립대 39곳에 332억원이라는 거액의 부담금을 학생 등록금으로 부담할 법적 근거가 없다"고 주장했다.

국립대학회계와 국립대학법의 필요성에 대한 토론문

조준현(원광대 법전원)

문병효 교수님께서서는 오늘 발제에서 국립대학의 회계구분과 회계방식뿐만 아니라 국립대학회계법의 내용에 관한 검토와 문제점, 국립대학 자원관리시스템인 대한 검토, 국립대학 회계시스템과 대학의 경쟁력의 문제 등 국립대학의 제반 문제에 관하여 심도 있게 발표해 주셨습니다. 발제자의 노고에 감사드리며 저는 몇 가지 점에 대하여 말씀드리도록 하겠습니다.

1. 국립대학회계법에 대한 검토

(1) 예산의 편성 및 의결과 재정민주주의의 결여

“교육부에서 임명된 인사가 사무국장으로 교무위원이 되고 재정위원회의 당연직 위원으로 임명될 뿐만 아니라 대학의 예산편성을 주도하는 구조는 견제와 균형의 원리란 측면에서 바람직하지 않다.” 라는 발제자의 발제부분에 전적으로 동의합니다. 다만, “최소한 사무국을 각 처의 하위구조로 개편하여야 할 것으로 보인다.” 라는 부분에 대해서는 의문이 있습니다.

국립대학회계법의 시행령 등 관련법령이나 국립대학의 내부 규정에서 “사무국장의 임명”에 대하여 교육부가 임명하지 못하도록 하는 방안이 근본적인 해결책이지, 단지 사무국을 각 처의 하위구조만으로 개편하는 것은 근본적인 해결방안이 아닌 것 같습니다.

(2) 재정 및 회계의 운영에 관한 규정의 제정 및 개정

“재정회계운영에 관한 세부적인 기준을 교육부가 부령으로 정하고 그 법령의 범위 내에서 재정회계규정을 정하도록 제한하고 있어 각 국립대학에서 자율적으로 규정을 하려고 하여도 일정한 한계가 있을 수밖에 없다.” 라는 발제자의 발제부분에 대해서는 의문이 있습니다.

기본적으로 국립대학은 국가 등으로부터 지원금을 받기 때문에 국립대학회계법의 적용 대상이며, 각 국립대학의 재정회계규정은 이런 국립대학회계법 및 시행규칙(교육부령)의 적용을 받을 수밖에 없습니다. 다만 국립대학회계법 제6조에서 위임한 교육부령이 가능한 각 국립대학별 자율성을 인정할 수 있는 규정을 둘 필요가 있는데, 현재 시행규칙에는 이에 대한 규정이 전혀 없습니다.

발제자께서는 향후 이에 대한 어떠한 내용들이 시행규칙에 추가되어야 한다고 생각하십

니까?

(3) 추가경정예산편성의 정례화 문제

국립대학회계법 제17조에 의하면 단지 변경을 가할 필요가 있으면 언제든지 추가경정예산을 편성할 수 있는데, 향후 법 내지 시행규칙의 개정에서 “추가경정예산을 편성할 수 있는 구체적인 경우”로 발제자께서는 어떠한 경우를 생각하십니까?

(4) 목적외 사용금지, 세출예산의 이월금지

대학의 자산운용으로 인한 수익금과 같은 이자수입과 기타 수입은 대학회계의 자체수입금으로서 세입항목과 관련된 것이지 세출항목과는 전혀 무관합니다.

따라서 세출항목에 대한 내용인 “예산 목적 외 사용금지”와 “세출예산의 이월금지” 때문에 세입항목인 수익금이 회계연도를 넘을 경우 국고에 귀속된다고 해석하는 것은 이해가 되지 않습니다.

(5) 결산 승인 및 재무보고서 제출

현재 사립대학교법 제26조의2에 의해 인정되고 있는 대학평의원회는, ① 대학의 발전계획에 관한 사항, ② 학칙의 제정 또는 개정에 관한 사항, ③ 추천위원회의 위원의 추천에 관한 사항, ④ 그 밖에 교육에 관한 중요 사항으로서 정관으로 정하는 사항은 심의를 하고, ① 대학현장의 제정 또는 개정에 관한 사항, ② 대학교육과정의 운영에 관한 사항, ③ 학교에 속하는 회계의 결산은 자문을 하고 있습니다.

한편 현행 법령상으로는 국립대에는 대학평의원회가 인정되고 있지 않아서, 이번 국립대학법안에 있어서 “대학평의원회의 법제화”가 주장되고 있습니다.

따라서 저는 임의단체라고 할 수 있는 교수회는 할 수 없고, 대학평의원회가 대학회계의 결산에 대한 최종 심의의결기구가 되어야 한다고 생각합니다. 그러기 위해서는 사립대학교법 제26조의2의 개정과 국립대학법안에서의 “대학평의원회의 법제화”가 필요하다고 생각합니다.

(6) 재정회계의 운영 등

국립대학회계법 제25조에 의하면, 대학회계의 재원은 다른 회계에 전출하여 사용할 수는 없지만, 각 회계의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위에서 특별한 목적사업·수익사업 또는 자금의 효율적 운영을 위하여 대학회계, 발전기금회계, 산학협력단회계 간에 재원의 일부를 전입전출하여 사용할 수 있으며, 그 범위는 교육부령으로 정해집니다. 또한 시행규칙 제21조에 의하면, 발전기금회계 및 산학협력단회계의 재원 일부를 대학회계에 전출할 때에는 교육·연구·학생지도 및 장학비 등의 지출 목적을 특정하여야 합니다.

반면에 사립학교법 제29조에 의하면, 학교법인의 회계는 크게 학교회계와 법인회계로 양분하고, 이중 학교회계는 교비회계와 부속병원회계로 구분되며, 교비회계에 속하는 수입이나 재산은 예외적인 경우(차입금 상환 등)를 제외하고 원칙적으로 다른 회계에 전출하거나 대여할 수 없습니다.

발제자께서는 이런 사립학교법상 회계운영 기준과 비교하여 국립대학회계법상 회계운영 기준은 어떻다고 생각하십니까?

2. 국립대학회계법에 대한 검토

“코러스시스템의 중앙통제로 교육부는 빅브라더가 되어 모든 국립대에 대하여 통제권을 행사할 수 있는 위험성이 매우 크다.” 라는 발제자의 발제에 전적으로 동의합니다. 그렇다면 발제자께서 생각하시는 이러한 위험을 해결할 수 있는 대안은 어떤 것이 있습니까?

3. 국립대학회계시스템과 대학의 경쟁력

“대학회계제도의 성공여부는 집행부의 예산편성과 집행 및 결산을 견제하는 재정위원회 의 구성과 같은 대학 거버넌스의 개혁이 중요하며, 국립대학의 안정적 재원조달을 위해 고등교육재정교부금법의 제정이 필요하다.” 는 발제자의 발제에 전적으로 동의합니다.

또한 저도 “국가는 국립대학에 대하여 행정 및 재정적 지원에 주력하며 대학 운영을 대학의 자체평가시스템에 의한 자율적인 평가와 일반대중에 대한 평가결과공표를 통하여 우수한 질이 확보되도록 할뿐 대학운영에 간섭하지 않는다.” 란 핀란드의 국립대학교육 시스템이 우리가 지향해야 할 방향이라고 생각합니다.

마지막으로 발제자께서는 학생들의 급격한 감소에 따라 대학교의 통폐합 또는 구조조정이 필요한 현재 상황에서, 국립대학들과 사립대학들이 경쟁력을 지니고 대학교육이 정상화되기 위해서 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

“국립대학회계와 국립대학법의 필요성” 토론문

김일곤 (국공립대노동조합 정책실장)

1. 들어가며

- 2015년 4월1일 ‘국립대학 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률’ (이하 국립대학회계법)이 시행됨.
 - 당시 기성회직 노동자 1인당 임금 600만 원~1000만 원 가량 삭감
 - 2015년 3월31일자로 전원 퇴직.(퇴직금 중간 정산), 4월1일자 대학회계직원 신규 채용
 - 31개 기성회직 노동조합 단체협약 자동 해지.
 - 대학노조 국공립대본부(2017년 1월 현재 1600여명)와 국공립대노조(600여명), 단위노조(방송대노조 230여명) 등으로 분열

<전국국공립대학교노동조합 건설 선언문 중 일부 발췌>

지난 20여년 가까이 진보와 보수 정권을 가리지 않고 추진해왔던 국립대 재정회계법이 법안 명칭이 약간 수정된 채 2015년 3월 국회에서 통과 되었다.

법안이 처리되고 대학노조 국공립대본부 조합원들은 날벼락을 맞았다. 조합원 1인당 연 평균 700만 원가량의 임금 삭감과 그로인한 이후 퇴직금 손실(정확한 통계치는 아님), 대학회계 직원으로 신규채용, 수십 년 힘겨운 파업과 투쟁을 통해 보완해온 단체협약 해지 등등.

도대체 무슨 일이 있었던 것일까?

왜 무기력하게 교육부에 항복하고 만 것일까?

그로인해 얻은 것은 있는가?

<중략>

○ 교육부의 완승

학생들의 전국적인 기성회비 반환소송이 계속 승소하고 대법원 선고가 다가오면서 교육부는 다급해졌다. 이 대로 소송이 끝나버리면 매년 2조 원가량의 국가재정이 국립대학에 추가로 들어가야 하기 때문이다. 국립대학에 재정을 추가로 확충할 의지가 전혀

없는 교육부는(박근혜 정권은) 현재 새누리당에 의해 발의되어 있는 국립대학 재정회계법을 통해 난국을 빠져나가려는 꼼수를 부렸다.

잘 아는 대로 국립대학 재정회계법은 학생들이 내는 기성회비 전액을 수업료로 바꿔 정부의 추가 재정투입이 없어도 되는 법이기 때문이다. 이러한 현실을 잘 알고 있는 우리는 지난 20여 년간 기성회비 문제를 해결하기 위한 유일한 방법은 국가의 고등교육 재정 확충이라고 주장해왔다.

하지만 통과된 법안 어디를 봐도 국가의 교육재정을 늘리는 내용은 전혀 없다. 오히려 2013년에 공무원의 기성회비 수당을 일방적으로 삭감당한 데 이어, 이번에는 대학노조의 자발적(?) 동의를 받고 기성회비직원의 임금을 삭감해 해마다 (정부입장에서) 약 200억 원 가량의 예산을 절감하는 덩까지 얻는 것이다.

여기에서 정부의 각종 국립대학 정책에 대해 가장 선두에서 앞장서 투쟁하고 저지해왔던 대학노조 국공립대본부가 수십 년에 걸쳐 보완해온 단체협약을 하루아침에 폐지시키는 성과까지 챙겼다. 단체협약이라는 보호 장치가 없어진 지금, 교육부와 국립대학당국의 어떤 공세에도 당분간 맨 땅에 헤딩할 수밖에 없는 현실이 된 것이다. 노동조합을 처음 만들었던 1990년대 중반으로 국립대학 노동자들의 노동조건이 후퇴한 것이다.

○ 학생들에 민폐, 국립대학 공공성 포기

학생들은 기성회비 반환소송을 통해 국립대학에 대한 국가의 책무를 강화할 것을 요구해왔다. 국가가 세운 국립대학이지만 대학 재정의 절반 이상을 학생들이 내는 기성회비로 운영하는 것은 스스로 국립대학임을 부정하는 것이라는 논리다.

따라서 기성회비 반환소송을 통해 학생들의 등록금 고통을 절감시키고 궁극적으로는 국립대학에 국가 재정을 확충해 국립대학의 공공성을 강화하겠다는 것이 (우리들도 동의한) 학생들의 논리였다.

하지만 앞서 언급했듯이 학생들은 재판에는 승소해 기성회비를 반환받는 것은 물론 이후 기성회비를 내지 않아도 되는 상황이 예상됐지만 이 법이 통과되면서 과거와 똑같은 등록금을 낼 수밖에 없게 됐다.

이 법의 처리 과정에서 야당이 새누리당 법안에 동의하게 된 주요 동기가 바로 ‘대학노조의 동의 여부’였다. 그 말은 대학노조가 기존의 주장대로 끝까지 반대했다면 이 법은 처리되지 않았을 수도 있었다는 것이다.

그러나 대학노조의 잘못된 판단에 의해 그동안 학생단체와 연대를 하면서 외쳤던 등록금 삭감, 국립대 재정확충과 공공성 강화를 스스로 포기한 것이다. 대학노조의 잘못된 선택이 학생들에게 민폐를 끼치는 물론 우리 사회 국립대학 공공성 강화 투쟁의 역사에서 커다란 오점을 남긴 것이다.

<생략>

2. 국립대학 회계법 무엇이 문제인가?

가. 제1조(목적), 11조(대학회계)

가. 제1조(목적)

이 법은 국립대학 재정 운영의 자율성과 효율성을 높여 국립대학의 공공성과 사회적 책임성을 확립하고, 나아가 학문 발전과 인재 양성 및 국가 균형 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제11조(대학회계)

① 국립대학의 재정을 안정적으로 확보하고 그 운용의 자율성과 효율성을 제고하기 위하여 각 국립대학에 제4조에 따른 국가 및 지방자치단체의 지원금과 대학의 자체수입금을 통합·운영하는 대학회계를 둔다.

나. 6조(재정 운영 등의 기준), 7조(재정 회계 규정)

제6조(재정 운영 등의 기준)

국립대학의 재정 및 회계의 운영에 필요한 세부적인 기준은 교육부령으로 정한다.

제7조(재정·회계규정)

- ① 국립대학의 장은 법령의 범위에서 재정 및 회계의 운영에 관한 규정(이하 “재정·회계규정”이라 한다)을 제정한다.
- ② 국립대학의 장이 재정·회계규정을 제정하거나 개정하는 경우에는 교육부령으로 정하는 절차에 따라 그 내용을 사전에 공고하고 사후에 이를 공포하여야 한다.

다. 제28조(교육연구비)

제28조(교육·연구비 등의 지급)

- ① 국립대학의 장은 소속 교직원에게 대학회계의 재원으로 교육·연구 및 학생지도 등을 위한 비용을 지급할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 비용 지급에 관한 기본적인 사항은 교육부령으로 정하고, 국립대학의 장은 교육부령으로 정하는 범위에서 세부적인 사항을 재정·회계규정으로 정할 수 있다.

라. 부칙 제4조(기성회 직원에 대한 경과 조치)

제4조(기성회 직원에 대한 경과조치)

- ① 국립대학의 장은 이 법 시행 당시 종전의 국립대학 기성회(설립자의 부담으로 미치지 못하는 긴급한 교육시설, 대학 운영 등을 지원함으로써 면학 분위기 조성 및 교육여건 개선에 기여하기 위하여 국립대학에 둔 것을 말한다. 이하 같다)의 직원을 이 법에 따라 대학회계가 설치된 때에 대학회계직원으로 신규 채용하여야 한다.
- ② 제1항에 따라 대학회계직원으로 채용된 사람은 종전의 기성회에서 퇴직하여야 한

다.

③ 국립대학의 장은 제1항에 따라 채용된 대학회계직원이 보수, 복무 등의 근로조건 (중전 기성회회계에서 지급되던 급여보조성경비에 관한 사항은 제외한다)에서 불이익을 받지 아니하도록 하여야 한다.

3. 국립대학회계법은 폐기되어야 한다.

가. 국립대학 회계법 수정 요구안

제목 : 국립대학의 회계 설치 및 재정운영에 관한 법률 개정 요구안

(1) ‘국립대학의회계설치및재정운영에관한법률’ (대학회계법) 개정 요구(안)

가. 법 28조 ②항 개정 요구

→ 교육부는 2015년 초 국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률(이하 국립대학 회계법)을 제정하면서, 이 법이 시행되면 국립대학 재정운영의 자율성이 확대된다고 홍보했지만 (법 제정 전 우려대로) 오히려 재정 운영의 정부 통제가 강화되고 있다는 게 국립대 구성원 대다수의 의견임.

→ 이 법에서 규정한 교육·연구비 지급에서도 국립대학회계법에는 비용지급에 관한 기본적인 사항을 교육부령으로 정하도록 해서 대학별로 지급 원칙이나 방식 등 사사건건 교육부의 허가를 받아야 하는 등 대학의 재정운영의 자율성이 훼손되고 급기야는 각 대학이 변칙적으로 교육·연구비를 지급하고 있는 게 현실임.

→ 따라서 국공립대노조는 국립대학회계법 28조 ②항의 개정을 요구함. 국립대학이 자체 대학회계 규정에 의해 교육·연구비 지급 원칙과 방식을 정해 각 대학이 책임 있게 재정 운영을 할 수 있도록 하자는 취지임.

→ 교육부가 국립대학회계법 제정 당시 약속한 사항(당시 교육부는 “기성회직 불이익이 없도록 하고, 임금 삭감에 대해 대책을 만들겠다.” 고 약속함.)이 제대로 지키고 있지 않고 있어 이에 대한 명확한 책임 추궁 차원에서 법안을 발의해 19대 국회 교문위에서 교육부가 약속했던 사항이 지켜질 수 있도록 할 필요가 있음.

→ <개정 요구안>은 아래 표에 있음. 이 개정 요구안은 19대 국회 때 정진후(정의당) 의원 2015년 12월7일 대표 발의했으나 19대 국회 교문위에서 제대로 논의가 되지 않은 채 회기만료로 자동 폐기된 바 있음.

현 행	개 정 안
제28조(교육·연구비 등의 지급) ① (생 략) ② 제1항에 따른 비용 지급에 관한 기본적인 사항은 <u>교육부령으로 정하고, 국립대학의 장은 교육부령으로 정하는 범위에서 세부적인 사항을 재정·회계규정으로 정할 수 있다.</u>	제28조(교육·연구비 등의 지급) ① (현행과 같음) ② 제1항에 따른 비용의 지급에 관한 사항은 <u>국립대학의 장이 재정·회계규정으로 정한다.</u>

나. 대학회계직 명칭 변경(법 29조 개정) 요구

→ 국립대학에서 근무하는 일반직(공무원)과 달리 과거 기성회직원은 2015년 4월1일부터 ‘대학회계직’으로 불리고 있음.

→ 하지만 대외적으로 ‘대학회계직’이라고 하면 국립대학에서 회계 업무를 하는 직원으로 인식되고 있음. 몇몇 대학에서는 내부적으로 ‘학사관리직원’으로 불리고 있음.

→ 따라서 모든 국공립대학의 ‘대학회계직’ 명칭을 단일화하고 또한 대학의 회계직원이라는 오해도 받지 않는 국립대학에서 일하고 있는 직원의 정체성을 담을 수 있는 명칭 개정이 필요함.

→ 국공립대노조는 2016년 8월 조합원 토론회 및 11월 전 조합원 명칭 변경을 위한 설문 조사를 진행했음.

→ 설문조사 결과 ‘대학행정직’이 압도적인 지지를 받았음. 전체 조합원 445명 중 343명(77%)이 설문조사에 응해 이 중 대학행정직으로 명칭 변경을 79.59%의 조합원이 지지했음.

→ 우리 노동조합은 조합원의 모아진 의견에 따라 ‘대학 행정직’으로 명칭 변경을 위한 법 개정을 요구하는 것임.

→ <개정 요구안>은 아래 표에 있음.

현 행	개 정 안
제29조(대학회계직원의 채용) ① 국립대학의 장은 대학 운영상 필요한 경우 대학회계의 자체수입금으로 경비를 부담하는 국가공무원 이외의 직원(이하 “대학회	제29조(대학행정직원의 채용) ① 국립대학의 장은 대학 운영상 필요한 경우 대학회계의 자체수입금으로 경비를 부담하는 국가공무원 이외의 직원(이하 “ 대학

계직원”이라 한다)을 채용할 수 있다.

② 대학회계직원의 임용, 보수 및 복무 등에 필요한 사항은 국립대학의 장이 정한다.

정직원”이라 한다)을 채용할 수 있다.

② 대학행정직원의 임용, 보수 및 복무에 필요한 사항은 국립대학의 장이 정한다.

나. 2015년 6월 대법원 판결

기성회비 적법 판결은 정부와 대법원의 짜고 치는 고스톱?

국립대 재정회계법 즉각 폐기하라!

국공립대에 대한 정부 재정지원을 확대하고

등록금 부담 줄여 교육 공공성 강화하라!

어제(6월25일) 대법원은 “국공립대 기성회비는 고등교육법이 정한 등록금이 아니기에 학생들에게 반환해야 한다” 는 1,2심 결과를 뒤집고 “국공립대 기성회비는 적법하다” 는 판결을 내놓았다.

우리는 대법원 판결은 그동안 박근혜 정권의 숙원사업이었던 국립대재정회계법을 제정하기 위해 정부가 연출하고 대법원이 각색한 ‘한 판의 짜고 치는 고스톱’ 처럼 느껴져 규탄하지 않을 수 없다.

어제 대법원의 판결은 국가가 세운 국립대학에 대해 그동안 정부가 재정 책임을 회피한 채 학생과 학부모들의 기성회비로 운영되어 ‘국립대학이 아니라 기성회립대학’ 이라는 비웃음을 받아왔던 잘못된 국립대학정책을 바로 잡을 수 있는 절호의 기회를 외면한 것이다.

재정 책임은 외면하고 통제만 강화하는 등 대학의 공공성을 외면하고 국립대학마저 민영화(국립대학의 법인화 시도 등)하고 있는 이 정권의 잘못된 교육 정책에 면죄부를 준 것에 다름 아니다.

정부는 학생들이 제기한 기성회비 반환소송에서 전국의 1,2심 법원들이 “기성회비를 반환해야 한다.” 는 판결을 잇달아 내놓자 지난해 초부터 국립대 재정회계법을 제정해야 이를 해결 할 수 있다고 호들갑을 떨었다.

대법원마저 기성회비를 반환하라고 선고가 나오면 국립대학은 학교 재정의 절반가까이 부담하고 있는 기성회비를 더 이상 걷을 수가 없고, 이렇게 되면 국립대학 운영은 파탄이 나고, 따라서 교수와 공무원 직원들은 급여를 깎일 수밖에 없고 기성회 직원

(현 대학회계 직원)은 직장을 잃게 되니 국립대재정회계법 제정만이 유일한 해결책이라며 국립대학 총장과 교수, 직원들을 협박했다.

“국립대학에 대한 정부 재정 책임을 외면해 온 것은 자명한 사실이니 이번 기회에 국립대학의 정부 재정을 늘리는 고민을 해보자”는 국회의 지적에도 “대법원 선고가 나오면 국립대 파산이 불 보듯 뻔 하니 우선 국립대 재정회계법부터 제정해 급한 불부터 끄자”는 식으로 외면했다.

국립대재정회계법은 국립대학 민영화의 전단계라는 비판을 받아 15년 가까이 국회에서 외면 받아 온 법이었다.

국립대학에 대한 정부의 재정 책임은 회피하고 통제를 강화하는 법이자, 국립대학이 연구와 교육에 집중하는 것이 아니라 수익사업 등을 가능하도록 해 국립대학을 민영화하는 법이라는 비판을 받았기에 국립대재정회계법은 지난 18대 국회에서도 자동 폐기된 법안이었다.

기성회비 반환 소송의 대법원 선고는 애초 지난해 6월께에 나올 것으로 전망되었으나 차일피일 선고가 미루어지는 과정에서, 대법원 선고 전에 국립대학 재정회계법을 제정해야 한다는 정부의 압박이 이어지고, 결과적으로 올해 초 기성회비를 합법적인 등록금으로 만들어주는 ‘국립대학 회계 설치 및 재정운영 법률’ 이(국립대 재정회계법과 거의 비슷한 법임. 이하 ‘국립대회계법’) 국회에서 제정되자 대법원은 뒤늦게 1,2 법원의 선고 결과를 뒤집어버리는 판결을 내놓은 것이다.

결과적으로 기성회비는 불법이라는 대법원의 선고가 나기 전에 ‘국립대재정회계법’을 제정해야 한다는 정부의 주장이 관철되었고, 대법원은 언제 그랬냐는 듯이 “기성회비는 불법이 아니다”라는 판결을 이번에 확정해 결국 국립대재정회계법 제정이라는 정부의 숙원 사업만 풀어준 꼴이 된 것이다.

올해 초 제정된 국립대회계법 시행으로 학생들의 기성회비는 합법적인 등록금으로 바뀌었다. 당연히 국립대학에 대한 국가의 재정 책임은 법 시행 전보다 조금도 늘지 않았다.

이 법 시행으로 대학회계직원(기성회직원)들은 1인당 평균 800만 원가량의 임금이 깎이었고, 3월말일자로 스스로 사직서를 쓰고 4월1일자로 신규 채용되는 수모를 겪었다. 이 과정에서 퇴직금 손실은 물론 30개가 넘는 노동조합이 20여 년간 (때로는 머리카락을 묶으면서까지) 단결된 힘으로 대학 측과 교섭을 통해 수정 보완해 온 ‘단체협약’까지 폐기되었다.

국립대회계법의 제정 목적은 국립대학 재정운영의 효율성과 자율성이라고 되어 있다. 하지만 정부는 시행령 제정 과정에서 모법에서 ‘교육연구비 등을 교직원에게 지급하

도록 한 것'을 바꿔 '교원'에게만 주도록 하려다 국립대 구성원과 국회의 지적을 받아 직원들에게 지급하는 것을 까다롭게 만들어 '국립대 재정 운영의 자율성 보장'이라는 법 제정 목적조차 무색하게 만들었다.

이번 대법원의 '기성회비 적법' 판결이 정부와 대법원이 연출하고 각색한 짜고 치는 고스톱 한판처럼 우리 눈에만 그렇게 보이는 걸까? 영화처럼 스틸이라도 있었으면 모를까 치졸한 막장드라마처럼 보여 분노를 금할 수 없다.

따라서 우리는 '국립대회계법'의 즉각적인 폐기를 요구한다.

국공립대학에 대한 정부의 재정지원을 확대하고 이를 통해 학생들의 등록금 부담을 줄여 대학의 공공성을 강화할 것을 요구한다.

대학회계 직원의 삭감된 임금과 퇴직금 손실을 원상회복할 것을 요구한다.

국공립대학의 운영을 지금처럼 정부 관료가 좌지우지 하는 것이 아니라 국공립대학 구성원들의 참여 속에 책임감 있게 운영될 수 있도록 관련법의 정비를 요구한다.

이를 전제로 우리 사회에서 국립대학의 민주적인 운영과 정부의 재정 부담을 어느 수준까지 해야 하는 지 국공립대학 구성원, 시민단체, 국회, 정부 등이 머리를 맞대어 올바른 국공립대학 정책을 만들 수 있는 기구를 구성할 것을 아울러 촉구한다.

2015. 6. 26

전국국공립대학교노동조합(국공립대노조)

다. 기성회 퇴직 무효 소송 제기

→ 2016년 6월23일 서울중앙지방법원(2월24일 두 번째 재판)

→ 위헌성 논란

제4조(기성회 직원에 대한 경과조치)

① 국립대학의 장은 이 법 시행 당시 종전의 국립대학 기성회(설립자의 부담으로 미치지 못하는 긴급한 교육시설, 대학 운영 등을 지원함으로써 면학 분위기 조성 및 교육여건 개선에 기여하기 위하여 국립대학에 둔 것을 말한다. 이하 같다)의 직원을 이 법에 따라 대학회계가 설치된 때에 대학회계직원으로 신규 채용하여야 한다.

② 제1항에 따라 대학회계직원으로 채용된 사람은 종전의 기성회에서 퇴직하여야 한다.

③ 국립대학의 장은 제1항에 따라 채용된 대학회계직원이 보수, 복무 등의 근로조건(중전 기성회계에서 지급되던 급여보조성경비에 관한 사항은 제외한다)에서 불이익을 받지 아니하도록 하여야 한다.

4. 국립대학법 제정이 필요하다!

1. 「국립대학법」 제정이 필요한 이유

(1) 현행 법에 국립대학의 법적 지위가 모호하다.

○ 헌법은 ‘대학 자율성은 법률이 정하는 바에 의해 보장’ (제31조 제4항)되고, ‘교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다’ (제31조 제6항)고 규정하고 있음.

⇒ 이와 관련된 법률은 「교육기본법」, 「고등교육법」, 「사립학교법」 등이나 이들 법률에는 명확한 국립대학의 법적 지위가 규정되어 있지 않음.

○ 「교육기본법」 제9조는 대학 설립 근거와 성격 및 임무, 학교 교육에 관한 기본적인 사항에 관한 법률적 위임 등만을 규정하고 있음.

○ 「교육기본법」 제9조의 위임에 따라 제정된 「고등교육법」도 고등교육을 실시하기 위하여 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 원격대학 등을 두되’ (제2조), 이들 학교는 ‘국가가 설립 및 경영하는 국립학교, 지방자치단체가 설립 및 경영하는 공립학교, 학교법인이 설립 및 경영하는 사립학교로 구분되며’ (제3조), ‘학교는 교육과학기술부장관의 지도 및 감독을 받는다.’ (제5조)고만 명시하고 있을 뿐 국립대학의 법적 실체에 대한 구체적인 규정은 없음.

○ 또 「고등교육법」은 국립대학의 설치·조직에 관해서도 ‘국립학교의 경우 학교 조직에 관한 기본사항을 대통령령 및 학칙으로 정하되’ (제19조), 동법 시행령을 통해 ‘학교 조직은 학교 설립목적에 부합하고 학생의 교육받을 권리를 존중하며 교원의 교육 및 연구를 도모할 수 있도록 하여야 한다.’ (제9조)고 규정하고 있을 뿐임.

○ 「교육기본법」 및 「고등교육법」에 따라 국가는 국립대학을 설치 및 운영 할 수 있지만, 실제로는 대통령령인 ‘국립학교설치령’ 과 ‘서울대학교설치령’ 이 직접적인 설치 근거가 되고 있음.

⇒ ‘국립대학교설치령’ 과 ‘서울대학교설치령’ 은 국립학교의 설치 및 조직, 운영 등에 관해 필요한 사항, 즉 명칭과 총학장 및 부속시설, 하부조직 등에 관한 사항을 규정하고 있음.

○ 국립대학이 법률이 아닌 대통령령에 의해 설치되는 것은 국립대학이 정부조직법상 중앙행정기관의 부속기관에 해당된다고 보기 때문임.

⇒ 정부조직법은 ‘행정기관에는 그 소관사무의 범위에서 필요한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육훈련기관 등을 둘 수 있다’ (제4조)고 규정하고 있음.

○ 국립대학은 헌법이 정한 교육받을 권리를 실현시키기 위한 하나의 기관이며, 자율성을 바탕으로 학문의 자유를 실현하기 위한 법적 형식임에도 불구하고 법적 지위가 명확히 규정되지 않은 것은 문제임.

○ 이는 앞서 헌법 제31조 제6항이 ‘교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.’ 고 명문화 한 교육제도 법정주의를 실현시키지 못한 결과로 현재 국립대학의 근본 문제도 여기에서 비롯된 것이라 볼 수 있음.

(2) 국립대학의 역할 또한 규정되어 있지 않다.

○ 국립대학의 법적 지위가 명확히 규정되지 않다보니 그 역할 또한 분명치 않아 이로 인해 국립대학 설치 및 운영 과정에서 정부 의무나 책임 그리고 권리 범주는 어디까지인가 등에 대한 논란이 끊이지 않고 있음.

○ 최근 국립대학에 대한 정부 재정지원 책임을 어디까지 물을 것인가라는 공방이 정부와 대학 구성원 사이에 지속되고 있는 것도 국립대학의 지위와 역할에 대한 법적 규정 미비가 근본원인 이라 할 수 있음.

○ 아직까지 정부나 교육 관련 단체, 대학 구성원들이 국립대학 발전 방향을 논의하면서 이와 관련된 논의를 구체화하거나 의견을 모아낸 적이 없음. 모두가 공유 또는 동의할 수 있는 「국립대학법」 제정을 통해 국립대학의 역할을 정립시킨다면 국립대학 발전 방향을 논의하는 과정에서 소모적인 논쟁을 벌일 이유도 그만큼 줄어들 것임.

(3) 「국립대학법」은 국립대재정회계법 대체 법안이다.

○ 우리 사회는 다른 나라와 달리 국립대가 전체 15%밖에 없고 대다수인 85%가 사립대학임. 지난 5년 간 이명박 정권은 서울대와 인천대를 국립대학법인으로 전환시켰음.

⇒ 국립대법인화와 재정회계법 도입은 국가가 헌법이 부여한 교육 의무를 포기하는 것으로 ‘국립대 민영화’ 정책임.

○ 가뜩이나 국립대학 수가 적은 상태에서 그나마 몇 개 안되는 국립대학마저 민영화한다면 △ 비교적 값싼 등록금으로 누구에게나 고등교육 기회를 제공하고 △ 기초·인문학을 유지 발전시키고, △ 지역균형 발전 등의 역할을 해왔던 국립대학 체제가 무

너지 결국 교육 공공성이 허물어 질 것임.

○ 더구나 최근 대학생들의 기성회비 반환 소송을 핑계로 정부의 교육재정 책임을 회피하기 위해 국립대재정회계법을 도입하려고 하는 데 「국립대학법」은 정부의 재정 책임을 명확히 하고 재원 마련까지 법적으로 확보하기에 재정회계법 대체 법안 역할을 할 수 있음.

(4) 결론

○ 따라서 국립대학의 법적 지위와 역할, 정부의 재정 책임 등을 명확히 하는 「국립대학법」을 시급히 제정해야 한다.

5. 국립대 자원관리시스템(코러스) 무엇이 문제인가

→ 2016년 1월25일 교육부 질의 공문 발송

수신자 교육부 장관

(경 유) 국립대학 자원관리시스템

제 목 국립대학 자원관리시스템구축사업 대학별 분담금 관련 질의 건

1. 교육부의 발전을 기원합니다.

2. 우리 노동조합은 2015년 4월 설립되어 전국의 국공립대학 직원 350여명이 가입해 활동하고 있는 전국 단위 산업별 노동조합입니다.

3. 교육부는 ‘국립대학 자원관리시스템 구축사업’을 추진하면서 39개 국립대학으로부터 2014년부터 3년간 332억 원을 분담금(국고 219억, 국립대학 332억)으로 받아 사업을 진행하고 있습니다.

3. 우리 노동조합은 국립대학 자원관리시스템 사업과 관련해 몇 가지 의문 사항이 있어 아래의 내용을 질문 합니다.

질문 1. 교육부는 국립대학 자원관리시스템 사업을 추진하면서 “이번 사업은 국립대학의 행정업무영역(재정·회계, 인사·급여, 산학·연구, 업무관리 등)과 다양한 회계(일반회계, 대학회계, 산단회계, 발전기금회계 등)를 유기적으로 연계 처리할 수 있는 통합 행정·재정 시스템을 구축하는 사업”으로 “국립대학별로 천차만별인 재정회계, 인사급여, 산학연구 행정시스템을 전체 국립대가 모두 사용할 수 있는 표준시스템으로 만든다는 것으로 안전행정부의 공무원 인사관리시스템인 ‘e-사람’ 등 국가 데이터베이스와도 호환되도록

해 행정업무를 절감하는 것이 목표”라고 한 바 있습니다.

그렇다면 이번 국립대 자원관리시스템 사업은 개별 국립대학의 필요에 의해서 추진하기 보다는 교육부의 필요에 의해 추진하는 사업임이 분명합니다. 따라서 교육부 추진 사업에 대해 39개 국립대학이 332억 원이라는 거액의 분담금을 학생들의 등록금으로 분담해야 하는 법적근거는 어디에 있는지 답변해 주시기 바랍니다.

질문 2. 국립대학의 재정은 국가에서 지원하는 일반회계(국고) 재정이 열악해 학생들이 내는 등록금(과거 기성회비) 의존도가 커서 학생들이 내는 기성회비로 운영되는 ‘기성회계대학’이라는 비웃음을 받아 왔습니다. 물론 2015년 대학회계법이 제정되면서 기성회비는 없어졌지만 여전히 학생들이 내는 등록금이 국립대학 재정의 절반가량을 차지하고 있어 국가가 설립은 했지만 대학의 재정은 학생과 학부모에 의지하고 있어 제대로 된 국립대학이라고 할 수 없는 것이 현실입니다.

열악한 국립대학 재정 문제를 해결하기 위해 국가의 재정 지원 확대 방안을 고민해야 할 교육부가 국립대학으로부터 막대한 금액(등록금)을 분담금으로 받아 자원관리시스템 사업을 추진하는 것에 대해 우리 노동조합은 문제가 있다고 생각합니다. 이에 대한 교육부의 입장을 답변해 주시기 바랍니다.

4. 정부의 필요 사업은 정부의 재정으로 추진되어야 합니다. 국립대학의 자체 수입금은 학생들이 내는 등록금이 대부분입니다. 학생들이 내는 등록금으로 거액이 소요되는 정부의 필요 사업이 추진되어서는 안 될 것입니다. 교육부에서는 대학과 학생들에게 부담이 되는 동 사업 재원 분담 방식을 철회하여 정부의 재정으로 이번 사업을 추진하여 주시기 바랍니다. 또한 2014년부터 이미 분담한 금액도 각 국립대학에 반환해야 할 것으로 사료 됩니다.

5. 우리 노동조합은 위의 질의에 대해 교육부의 성실한 답변을 2월5일까지 해주실 것을 요청하며 교육부의 답변이 없거나 미흡할 경우 국립대학 교수, 학생 등과 함께 문제의식을 공유하는 것은 물론, 이후에도 국회 및 교육시민 단체와 함께 국립대학에서 행해지는 국가 중점 추진 사업의 재정 책임이 어디에 있는 지에 대해 공론화 할 것임을 밝힙니다.

→ 2016년 2월15일 교육부 답변 내용

국립대학 자원관리시스템 구축사업 대학별 분담금 관련 질의에 대한 답변

< '16. 2. 15.(월), 국립대학 자원관리팀 >

□ 질문 및 답변

○ (질 문)

- 교육부의 필요에 의해 추진하는 국립대학 자원관리시스템 구축사업임이 분명함에도 39개 국립대학이 332억원이라는 분담금을 학생 등록금으로 분담해야 하는 법적 근거는?
- 국립대학의 재정지원 확대 방안을 고민해야 할 교육부가 대학으로부터 막대한 등록금을 분담금으로 동 시스템 구축사업을 추진하는 것은 문제이며, 따라서 재원분담 방식 철회 및 2014년부터 이미 분담한 금액도 국립대학에 반환해야 한다고 사료됨.

○ (답 변)

- 국립대학 자원관리시스템 구축 사업은 대규모 대학과 중소대학 간의 정보화 격차 심화 해소, 대학별 유사시스템의 중복개발로 인한 예산낭비를 최소화하는 차원 등에서 대학과 공동개발을 통한 예산절감 및 감사원, 국회 등에서 국립대학 재정·회계의 투명성 제고를 위한 제도적 장치 마련 요구 등의 필요에 따라 국립대학과 공동으로 추진하게 됨.
- 이를 위해 시스템 사용주체인 국립대학의 총장을 비롯한 다양한 주체들과의 충분한 협의를 거쳐 대학과 국가 간의 재원분담률 및 국립대학의 참여 협약서 등의 자율적인 동의절차를 받아 최종 결정하였음.
- 이에 따라 2014년에 시작하여 현재 업무분석·설계가 완료되었고, 시스템 개발을 진행 중이며, 2017년 초에 개통할 예정임.

→ 2016년 7월8일 국립대 자원관리 반대 서명

**교육부, 국립대학 자원관리시스템 사업 추진하며 39개 국립대학에 332억 분담시켜!
학생과 학부모들이 내는 등록금으로 거액의 정부 추진 사업비 부담
철회하고 2014년부터 낸 분담금도 반환할 것을 요구합니다**

교육부는 ‘국립대학 자원관리시스템 구축사업’을 추진하면서 39개 국립대학으로부터 2014년부터 3년간 332억 원을 분담금(국고 219억, 국립대학 332억)으로 받아 사업을 진행하고 있습니다.

국립대 자원관리시스템 사업은 개별 국립대학의 필요에 의해서 추진하기 보다는 교육부의 필요에 의해 추진하는 사업임이 분명합니다. 따라서 교육부 추진 사업에 대해 39개 국립대학이 332억 원이라는 거액의 분담금을 학생들의 등록금으로 내는 것이 문제가 있습니다.

국립대학은 국가에서 지원하는 일반회계(국고) 재정이 열악해 학생들이 내는 등록금(과

거 기성회비) 의존도가 커서 기성회비로 운영되는 ‘기성회립대학’이라는 비웃음을 받아 왔습니다.

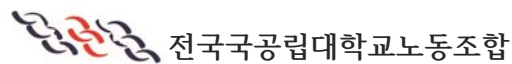
물론 2015년 대학회계법이 제정되면서 기성회비는 없어졌지만 여전히 학생들이 내는 등록금이 국립대학 재정의 절반가량을 차지하고 있습니다. 국가가 설립은 했지만 대학의 재정은 학생과 학부모에 의지하고 있어 제대로 된 국립대학이라고 할 수 없는 것이 현실입니다.

열악한 국립대학 재정 문제를 해결하기 위해 국가의 재정 지원 확대 방안을 고민해야 할 교육부가 국립대학으로부터 막대한 금액(등록금)을 분담금으로 받아 자원관리시스템 사업을 추진하는 것에 대해 문제가 크다고 생각합니다.

정부의 필요 사업은 정부의 재정으로 추진되어야 합니다. 국립대학의 자체 수입금은 학생들이 내는 등록금이 대부분입니다. 학생들이 내는 등록금으로 거액이 들어가는 정부의 필요 사업이 추진되어서는 안 될 것입니다.

우리는 대학과 학생들에게 부담이 되는 국립대 자원관리 시스템 사업 재원 분담 방식을 철회하고 정부 재정으로 이번 사업을 추진할 것을 촉구합니다. 또한 2014년부터 이미 분담한 금액도 각 국립대학에 반환할 것을 요구하며 서명에 참여합니다.

번호	성명	주소	서명
1			
2			
3			
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			



<자료 : 국립대학 자원관리시스템 사업 3년간 국립대학별 분담금 내역>

붙임

국립대학별 자원분담금 내역

(단위 : 백만원)

구분	학교명	연차별 분담내역				비고	
		합계	2014(금외분담)	2015	2016		
일 대 반 학	강 원 대	1,975	357	714	904		
	경 북 대	2,437	440	881	1,116		
	경 상 대	1,412	255	510	647		
	부 산 대	2,387	431	863	1,093		
	전 남 대	2,077	375	751	951		
	전 북 대	1,861	336	673	852		
	제 주 대	974	176	352	446		
	충 남 대	1,903	344	688	871		
	충 북 대	1,449	262	524	663		
	강릉원주대	728	132	263	333		
	공 주 대	1,354	245	489	620		
	군 산 대	681	123	246	312		
	금오공과대	614	111	222	281		
	목 포 대	736	133	266	337		
	목포해양대	205	37	74	94		
	부 경 대	1,602	290	579	733		
	순 천 대	687	124	248	315		
	안 동 대	579	105	209	265		
	창 원 대	839	152	303	384		
	한국교원대	450	81	163	206		
	한국체육대	251	45	91	115		
	한국해양대	616	111	223	282		
	경남과기대	465	84	168	213		
	서울과기대	1,016	184	367	465		
	한 경 대	516	93	187	236		
	한국교통대	763	138	276	349		
	한 발 대	712	129	257	326		
	교 대 육 학	경 인 교 대	364	66	131	167	
		공 주 교 대	171	31	62	78	
광 주 교 대		185	33	67	85		
대 구 교 대		219	40	79	100		
부 산 교 대		216	39	78	99		
서 울 교 대		251	45	91	115		
전 주 교 대		136	25	49	62		
진 주 교 대		155	28	56	71		
청 주 교 대		144	26	52	66		
춘 천 교 대		172	31	62	79		
전문대학	한국복지대	38	7	14	17		
기 타	한국방송대	1,859	336	672	851		
분담금 합계		33,199	6,000	12,000	15,199		

2016. 7. 8

전국국공립대학교노동조합(국공립대노조)

→ <2016년 9월 한국대학신문> 국립대 자원관리시스템 관련 원고

제목 : 국립대학에 332억 분담시키는 자원관리시스템 사업 잘못!

작성 : 전국국공립대학교노동조합 정책실장 김일곤

교육부가 추진하고 있는 국립대학 자원관리시스템 구축 사업이 국립대 구성원들로부터 원성이 자자하다. 가장 큰 문제는 국립대 자원관리시스템 구축 사업을 결정하게 된 배경과 막대한 금액을 국립대학에 부담시키는 재원 분담 방식이다.

교육부는 국립대학의 재정·회계, 인사·급여, 산학·연구 등의 행·재정 자원을 통합 관리해 전체 국립대가 사용할 수 있는 표준시스템을 만들어 국립대 행정과 재정의 투명성과 효율성을 꾀하겠다고 ‘국립대 자원관리시스템’ 개발 사업 추진 배경을 설명하고 있다.

국립대 자원관리시스템 구축 사업으로 대규모 대학과 중소대학 간의 정보화 격차 심화 해소, 대학별 유사시스템의 중복개발로 인한 예산낭비 최소화, 개별 대학의 유지보수비 부담 등의 문제를 해결 할 수 있다는 것이다.

이 사업에 들어가는 비용은 551억이다. 이 중 국고에서 219억을 부담하고 39개 국립대학이 2014년부터 3년간 332억 원을 분담하고 있다. (아래 국립대학별 분담금 현황 참고)

국가 지원이 부족해 가뜰이나 재정이 열악한 국립대학이 재정 지원과 연계한 교육부의 각종 사업을 따내기 위해 온갖 노력을 하고 있는 것은 잘 알려져 있다. 2013년부터는 교수와 공무원의 급여보조성경비를 삭감하고, 2015년에는 대학회계직원의 임금성 수당을 일방적으로 대폭 삭감하는 등 법 위반 논란까지 일으키면서 긴축 경영을 하고 있는 국립대 입장에서 자원관리시스템 사업비 분담은 이중 지출이다.

모든 국립대학이 자체 예산을 들여 행·재정 분야의 전산화 작업을 진행한 결과 현재 대학별로 구축된 재정·회계, 인사·급여, 산학·연구 등의 행·재정 시스템을 별다른 불편 없이 잘 사용하고 있기 때문이다.

무엇보다 국립대학이 자원관리시스템 사업 추진을 요구한 사실이 어느 곳에서도 드러나지 않고 있다. 교육부는 시스템 사용주체인 국립대학의 총장을 비롯한 다양한 주체들과 충분한 협의를 거쳐 대학과 국가 간의 재원분담률, 국립대학의 참여 협약서 등의 자율적인 동의절차를 받아 최종 결정했다고 밝히고 있다.

그러나 국립대의 다양한 주체들과 협의를 거친 회의나 간담회 현황 등 그 어떤 자료도 교육부는 내놓지 않고 있다. 통합된 자원관리시스템이 필요하다고 대학에서 요청한 자료와 각 대학별 분담금을 어떤 근거로 정했는지 등의 해명을 요구하는 질문에도 묵묵 부답이다.

교육부가 국립대 총장들에게 사업 추진과 재원 분담률을 일방 통보하고 사업 참여 협약서에 서명을 강요했다는 소문이 사실이 아니길 바랄 뿐이다.

국립대 자원관리시스템 사업은 개별 국립대학의 필요에 의해서 추진하기 보다는 교육부의 필요에 의해 추진하는 사업임이 분명하다. 모든 국립대학의 행·재정 자료가 시스템으로 통합됨으로써 가장 혜택을 보는 것은 교육부이기 때문이다.

교육부가 이 사업 추진 배경 중 하나로 밝힌 “감사원, 국회 등에서 국립대학 재정·회계의 투명성 제고를 위한 제도적 장치 마련 요구 등의 필요에 따라 국립대학과 공동으로 추진하게 된 것”이라는 설명은 국립대학의 요구로 이 사업이 시작된 것이 결코 아님을 증명해주고 있다.

국립대학 통합 자원관리시스템을 만들어 개별 대학의 유지보수비 부담을 줄일 수 있던 교육부는 얼마 전에는 자원관리시스템이 구축되면 해마다 유지보수비용이 20억 가량 발생하고 이 비용 역시 국립대학이 분담해야 한다고 입장을 바꿨다.

모든 국립대학의 행·재정 전산 자료를 교육부가 통합 관리하는 것이 맞는지, 보완해야 할 점은 없는지 등은 아직 논의조차 없다.

지금도 교육부의 통제로 개별 국립대학의 자율성이 훼손되고 있는 상태에서 교육부가 모든 국립대 시스템을 들여다볼 경우 감시와 통제가 더욱 강화될 것이라는 우려가 기우만은 아닐 것이다.

국립대학의 자체 수입금은 학생들이 내는 등록금이 대부분이다.

국립대학은 국가에서 지원하는 일반회계(국고) 재정이 열악해 학생들이 내는 등록금(과거 기성회비) 의존도가 커서 기성회비로 운영되는 ‘기성회립대학’이라는 비웃음을 받아 왔다.

2015년 대학회계법이 제정되면서 기성회비는 없어졌지만 여전히 학생들이 내는 등록금이 국립대학 재정의 절반가량을 차지하고 있다. 국가가 설립은 했지만 대학의 재정은 학생과 학부모에 의지하고 있어 제대로 된 국립대학이라고 할 수 없는 것이 현실이다. 따라서 교육부 추진 사업에 대해 39개 국립대학이 332억 원이라는 거액의 분담금을 내는 것은 문제가 있다.

열악한 국립대학 재정 문제를 해결하기 위해 국가의 재정 지원 확대 방안을 고민해야 할 교육부가 국립대학으로부터 막대한 금액을 분담금으로 받아 자원관리시스템 사업을 추진하는 것은 설득력이 떨어진다.

국립대학과 학생들에게 부담이 되는 국립대 자원관리시스템 사업 재원 분담 방식을 철회하고 정부 재정으로 이번 사업을 추진해야 한다. 또한 2014년부터 이미 분담한 금액도 각 국립대학에 반환해야 한다.

→ 국립대 자원관리시스템 관련 기사

<2016년 8월17일자 대학신문기사>

국립대학 자원관리 시스템 운영비용 전가에 ‘부담’

거점국립대·중소 국립대 입장 달라 ... 필요하지만 빅브라더 우려도 제기

이연희 기자 | bluepress@unn.net

[한국대학신문 이연희 기자]39개 전체 국립대 자원관리(ERP)시스템을 통합하는 ‘국립대 웹 표준화’인 코러스(KORUS; KOREan University resources limited System)가 시범운영을 앞두고 4개 대학 테스트 단계에 있지만, 지역거점국립대와 중소 국립대는 여전히 필요성에 대해 ‘동상이몽’ 하는 것으로 나타났다.

코러스는 교육부가 각 대학에서 운영되는 대학의 다양한 업무영역(재정회계·인사급여·산학연구) 유기적으로 통합하는 행·재정시스템으로, 지난 2011년부터 사업 준비에 들어갔으며, 추진팀은 충북 오송에서 본부 역할을 하고 있으며, 대학전산 인력으로 구성된 코러스 운영센터는 전남대에 자리잡고 데이터를 관리하고 있다. 전남대를 비롯한 5개 대학이 테스트 중이다. 9월부터 거점국립대 위주로 5개 대학이 1차, 10개 대학이 2차, 24개 대학이 3차로 시범 운영하게 되며 2017년 1월 개통이 목표다.

지금까지 총 554억원의 예산이 투입된 상태다. 이 중 국고는 222억원(40%)으로, 실제 활용하는 주체는 대학이라는 이유로 대학들이 332억원(60%)을 부담했다. 대학 교수와 직원, 학생 규모에 따라 부담금이 달랐기 때문에 거점국립대가 대체로 많은 구축비용을 내왔다.

그러나 최근 정부는 코러스 시스템이 개통한 뒤에도 추가비용을 부담해야 한다고 고지했다. 지난달 22일 부산대에서 열린 거점국립대총장협의회 회의에 참석한 교육부 관계자가 코러스 시스템 골자를 설명한 뒤, 내년부터 해당 시스템 유지·보수비용을 대학들이 나눠 내야 한다고 밝혔다. 즉 국고가 아닌 매년 학생 등록금에서 납부하라는 주문이다.

유지·보수 비용은 총 20억원이다. 코러스 전용 유지비용이 6억원, 콜센터 최소 10억원, 운영센터 전기세와 전화료 1억원, 기본경비 및 인건비가 포함돼 있다. 이의석 교육부 국립대학자원관리팀장은 “일부를 기획재정부에서 부담해달라고 예산을 올렸지만 기재부는 ‘사용자 부담 원칙’이라면서 국립대가 부담해야 한다는 의견을 고수했다.”고 말했다.

이에 지역중심국립대와 교육대학 등 중소규모 국립대는 현재 이용 중인 시스템이 노후화된 경우가 많아 유지비용은 부담할 수 있다는 반응을 보였다. 그러나 거점국립대는 ‘과한 떠넘기기’라는 반응이다. 이미 지역거점국립대는 자체 자원관리 시스템을 구축하는 데 예산과 인력을 투입해 고도화 시켰는데 교육부가 주도한 코러스 시스템 구축비용에 유지비용까지 추가로 들이기 어렵다며 난색이다.

또한 지금까지 규모가 큰 대학들이 더 많은 구축비용을 냈기 때문에 이번에도 마찬가지로 아니냐는 불만도 나왔다. 필요성 측면에서 중소규모 국립대가 더 큰 혜택을 보는데도 불구하고 비용 부담은 반비례라는 얘기다. 실제로 이의석 팀장은 “지역거점국립대는 전산망이 상대적으로 잘 구축된 데 반해 중소규모 국립대는 그렇지 않아 코러스 시스템 역시 그들에게 더 초점을 맞춘 측면은 있다”고 발언한 바 있다.

현재 39개 국립대가 각자 운영하고 있는 자원관리시스템을 통합하면서 교육부가 모든 국립대 시스템을 감시하고 통제하는 ‘빅브라더(big brother)’가 되는 것 아니냐는 의혹의 눈길도 여전하다.

코러스의 경우 서비스형 소프트웨어(SaaS) 플랫폼으로 구현됐다. SAAS는 응용프로그램 하나로 개별 대학 시스템을 사용하도록 하는 서비스를 말한다. 동일 시스템을 구동시킨 뒤 각자 대학의 시스템으로 로그인해 활용할 수 있도록 했다. 각 대학의 데이터의 독립성 확보를 최우선으로 둔 방침이며, IT업계에서도 보안이 뛰어난 클라우드 플랫폼으로 평가받고 있다.

그러나 코러스 시스템이 외부 정부부처와 정부산하기관으로 연계돼 있고, SaaS 특성상 인터페이스와 정보는 활용할 수 있으나 인프라를 한 눈에 볼 수 있거나 통제할 수 있는 권한이 없기 때문에 국립대의 우려는 불식되지 않는 분위기다.

한 국립대 관계자는 “개별 국립대가 전산망을 고도화 하도록 재정을 지원하는 게 아니라 통합하고 표준화 하는 것 자체가 의도가 명확하지 않느냐”며 “모든 국립대 자원관리 현황을 꿰뚫어볼 수 있는 마스터 키(master key)가 누구에게 있는지 대학들로서는 알 수 없는 일”이라고 목소리를 높였다.

< 저작권자 © 한국대학신문 무단전재 및 재배포금지 >

주제발표 2

국립대 연합체제와 국립대학법

임재홍(대학정책학회 학술위원장, 방송대)

국립대 연합체제와 국립대학법

임재홍(대학정책학회 학술위원장, 방송대)

I. 서론

우리나라에서 고등교육과 대학의 문제는 상당히 많다. 그 첫째로 지적할 수 있는 것이 대학서열화의 문제이다. 우리나라는 대학서열화와 학벌사회의 형성으로 인하여 초중등 교육이 입시위주 경쟁교육으로 왜곡되어 있는 상황이다. 특히 사립대학위주의 고등교육체제로 인하여 대학교육여건이 부실한 반면, 대학서열화는 더 극심해지고 있다.

우리나라의 대학은 ‘SKY(서울대-고대-연대) → 수도권대학 → 지방국립대학 → 지방 사립대학 → 전문대’ 로 이어지는 서열을 가지고 있다. OECD 국가 중에 대학서열체제가 심각한 미국과 일본도 우리보다는 덜하다. 이들 나라의 공통점은 고등교육에서 (국가의 지원이 없는) 사립대학이 많다는 점이다. 독립사립대학이 많을수록 대학들은 제각기 생존과 지위 상승을 위한 서열경쟁에 매달리게 된다.¹⁾

이러한 상황을 해결하고자 제안된 것이 국공립대통합네트워크구상이다. 즉 공동입시를 통해 입시과열을 부분적이거나 완화시키자는 것이다. 그러나 이 정책은 몇 가지 한계가 있다. 국공립대학 재적학생비율이 20%밖에 되지 않기 때문에 그 파급효과 한정될 수 밖에 없다. 또한 서울대학교가 법인화되면서 국공립대통합네트워크에서 떨어져 버렸다. 더 큰 문제는 국가에서 입학정원감축을 목적으로 하는 국립대 통합정책을 펴면서 오히려 고등교육의 공공성을 훼손하는 정책으로 변질되어 대학구성원들에게 이상한 정책으로 각인되어 버렸다는 것이다. 그러나 공동입시를 매개로 하는 국공립대학연합체제의 구상은 여전히 유효한 정책으로서 재평가될 필요가 있다. 이 부분은 제2장에서 설명한다.

이러한 상황에서 지난 20여년 행정부에서 추진해온 신자유주의 고등교육정책을 지속적으로 추진하여 위기를 더 가속화시키고 있다.

신자유주의 고등교육정책은 공공선택이론과 같은 신공공관리정책(New Public Management)을 채택하면서 국가와 대학의 관계는 상하관계, 일방적인 명령과 복종의 관계로 재편되었다. 그 결과 먼저 학문자유와 대학자치가 위기에 빠졌다. 또한 국립대학이 황폐화되어 버렸다. 국립대학은 국민의 고등교육을 받을 권리를 충족시켜 주어야 하는 공적 교육기

1) 교육혁명공동행동 연구위원회, 대한민국교육혁명(살림터, 2012), 31쪽.

관이다. 국립대학의 황폐화란 바로 이러한 사회적 책임을 제대로 수행할 수 없게 된다는 의미이다.

국립대학은 지난 20여년 이러한 극단적 신자유주의 고등교육정책에 저항했다. 국립대학의 공공성을 사수하기 위해 노력했지만, 선진화 정책과 국가의 관료통제에 의하여 점점 가중된 위기 속으로 빠져들고 있다. 학문자유와 대학자치가 보장되는 국립대학법의 제정이 필요한 상황이다. 또한 국가의 공적 재정책임이 구체적으로 인정되는 법률의 제정도 필요하다.

대학위기의 착종 현상으로 인하여 해결책을 찾는 것이 더 복잡해지고 있지만, 국립대학법에 앞서 본 공동입시를 내용으로 하는 국공립대학연합체제의 작동이 가능하도록 규정하는 방법이 있다. 그 필요성과 방법에 대해서는 제3장에서 설명한다.

대학입시문제와 중고등학교 교육의 정상화를 위해서는 무엇보다 입시제도의 개혁이 필요하다. 19대 대선을 앞두고 대학입시문제를 해결하기 위한 다양한 방법이 제안되고 있다. 이에 대한 소개와 평가는 제4장에서 설명한다.

물론 우리 대학의 문제요인은 위 두 가지 말고도 많다. 대학정책결정기구, 사교육비, 열악한 대학교육여건, 대학운영경비의 학생전가, 외국유학증가와 인재유출, 인구감소와 대학구조조정, 제4차 산업혁명에 대한 대응 등이 이에 해당한다.

II. 국립대 연합체제 논의: 역사와 왜곡

교육부든 아니면 교육부정책에 비판적인 입장이든 국공립대 발전방안으로서 국공립대 연합체제를 제시하고 있다. 그런데 그 발전방안의 내용은 전혀 다르다. 교육부가 말하는 국공립대 연합체제란 입학정원 감축을 목적으로 하는 국공립대의 단순 통합이고, 국공립대 특수법인화(소위 국립대 법인화정책)와 밀접한 연관을 맺고 있다. 반면 비판적인 입장에서는 국공립대연합체제의 구성이고, 그 목적은 네트워크 내에서 공동 입시, 공동 커리큘럼, 공동학위를 내용으로 하고 있다.

이렇게 내용은 다른데 제목이 거의 동일 혹은 유사하다보니 많은 혼란이 제기된다. 전국국공립대학교수회연합회(이하 ‘국교련’으로 약칭)가 비판하는 국공립대연합체제란 전자의 교육부식 국공립대 연합체제를 의미한다. 반면 교수나 연구자들이 대학체제개편의 한 방안으로 국공립대 연합체제 혹은 대학연합체제의 도입을 말하면 이는 후자의 의미가 된다.

1. 공공적 고등교육개편방안으로서 국공립대 연합체제 혹은 대학연합체제

1) 정진상의 국립대 통합네트워크 방안

국·공립대통합네트워크 방안은 2004년 정진상 교수가 제안한 이래 다양하게 변화하고 발전하였다. 정진상의 국립대 통합네트워크 방안은 국공립대학의 평준화를 통해 국

립대학의 입시평준화를 이루고 이를 통해 학벌사회를 넘어서자는 방안이다. 그 주요 내용을 보면 다음과 같다(정진상, 2004).

(1) 국립대 통합네트워크의 설치 및 운영

① 통합네트워크의 구성

먼저 서울대학교를 포함한 기존의 국립대학들을 하나의 통합 네트워크로 구성하고, 지역의 국립대학들은 거점대학²⁾을 중심으로 학구별로 통합하고 몇 개의 캠퍼스로 조직한다.

② 공동 선발과 공동 학위

전국의 국·공립대학을 하나로 묶어서 공동 선발하고, 공동 학위를 부여하자고 한다. 그래서 국립대 통합네트워크는 대학 학적과 관계없이 모든 졸업생에게 동일한 ‘국립대학 학위’를 수여한다. 이는 졸업장이 아니라 성적표가 사회적 평가의 기준이 되도록 하기 위함이다.

③ 학점 이수와 수월성의 제고 방안

국립대 통합네트워크는 학생들이 어떤 대학 또는 캠퍼스에서도 학점을 이수할 수 있게 한다. 다만 국립대 통합네트워크의 수준을 상향시키기 위해 학사 관리를 엄격화 한다. 또한 대학평준화로 인한 학생들의 실력 차이를 해소하기 위해 동일한 교과목에 대해 수준별 강의를 복수로 편성한다.

④ 대학별 학사관리

국립대학간 경쟁을 유도하기 위해, 신입생 통합선발을 제외한 모든 학사과정을 각 대학이 자율적으로 운영한다.

⑤ 교수임용과 운영

교수임용제도를 개선하고, 국립대 통합네트워크에 속한 대학교수들의 상호교환제도를 확충한다.

⑥ 등록금 인하와 무상교육

국립대 통합네트워크는 등록금을 단계적으로 인하하여 무상교육으로 전환한다. 이는 고등교육의 공공성의 원칙에 기인한다.

(2) 계열과 학부의 운영

① 학부과정

학부과정은 4년으로 한다. 제1기 과정(입학부 2년)에 인문사회계열과 자연계열의 두 계열을 둔다. 제2기 과정(제1기 이후 2년)에는 인문학부, 사회과학부, 자연과학부, 공학부, 농학부, 해양학부, 가정학부 등 학부제로 운영한다.

2) 지방거점국립대학교(地方據點國立大學校)는 대학교육의 질과 수준을 향상시키기 위한 목적으로 지방의 대표적인 국립대학교로 지정된 대한민국의 종합대학교를 가리킨다. 지방거점국립대학교는 대한민국 정부 수립 이후 설치된 도(道) 단위 광역행정구역마다 한 개의 대학이 설정되어(경남권만 2개 대학) 총 10개 대학이다. <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%A7%80%EB%B0%A9%EA%B1%B0%EC%A0%90%EA%B5%AD%EB%A6%BD%EB%8C%80%ED%95%99%EA%B5%90>

② 전문직 학부과정 폐지

법대, 사범대, 경영대, 의대(치대, 한의대, 수의대), 약대 등 전문직을 위한 학부과정을 폐지하고 이들을 전문대학원에 설치한다.

(3) 통합네트워크, 학문 계열과 학부의 입시제도

① 신입생 선발 단위

신입생 선발 단위는 각 대학별·학과별이 아니라 전체 국립대 통합네트워크의 총정원으로 한다. 대학입학자격은 인문사회계와 자연계 두 계열로 구분한다.

② 신입생 선발 기준

대학입학자격은 고교 내신성적과 계열별 대학입학자격시험으로 국립대 통합네트워크 총 입학정원 계열별로 모집한다. 각 계열별 대학입학정원 중 30%는 별도의 대학입학자격시험을 통해 선발한다.

③ 대학입학자격시험

현행 수능시험을 폐지하고 이를 대학입학자격시험으로 대체한다.

④ 계열별 신입생 선발 방식

대학입학자격을 부여받은 학생들은 먼저 1,2,3 지망으로 대학(캠퍼스)을 지원하여 대학을 배정받고, 정원이 초과되어 대학을 배정받지 못한 학생들은 추첨을 통해 배정받는다.

⑤ 학부 신입생 선발 방식

제2기 과정의 각 학부(인문학부, 사회과학부, 자연과학부, 공학부, 농학부, 해양학부, 가정학부 등)는 제1기 계열별 과정 이수자 중에서 무시험 서류전형으로 신입생을 선발한다.

(4) 서울대학교의 운영

서울대학교는 학부생을 모집하지 않는다. 대신 학부 강의를 국립대학 통합네트워크 학생들에게 개방한다.

(5) 대학원의 운영과 입시

① 일반대학원과 전문대학원의 이원화

대학원은 일반대학원과 전문대학원으로 구분한다. 학문을 위한 일반대학원은 학구별 특성화를 유도한다.

② 일반대학원 신입생 선발

일반대학원은 학부과정의 성적을 중심으로 한 서류전형과 면접으로 신입생을 선발한다. 일반대학원의 각 학과는 신입생 선발에서 다른 대학(캠퍼스) 출신 학생에게 50% 범위 내에서 우선권을 부여한다. 일반대학원의 특성화를 위해 위의 원칙 하에서 각 대학원의 전공학과에 최대한 자율적인 신입생 선발권을 부여한다.

③ 전문대학원 신입생 선발

전문대학원은 학부과정 이수자 중에서 학부과정 성적(50% 반영)과 별도의 선발시험점수(50%)로 신입생을 선발한다. 전문대학원은 ‘지역균형 인재등용제도’의 취지에 따라 동일 학구 학부 출신에게 우선권(80%)을 부여한다.

(6) 사립대학의 참여

대학의 공교육체제로의 전환 원칙에 따라 일정한 수준이 되는 사립대학들을 국립대학 통합네트워크에 편입시킨다.

2) 반상진의 한국형 국립대 연합체제 구축 방안

반상진은 2012년 정진상의 국립대 통합네트워크 방안 중 공동학위제 실현을 위한 한국형 국립대 연합체제 구축 방안을 발표하였다(반상진, 2012).

1) 한국형의 의미

반상진은 “한국형”이란 명칭을 사용하고 있는데, 이는 궁극적으로 연합체제내에서 공동학위제와 학생선발의 공동 기준 설정 등 한국교육의 서열구조, 광적인 대학입시제도, 사교육 문제 등을 해결하기 위한 제도 보완이 도입되었기 때문이라고 설명한다.

2) 한국형 국립대 연합체제의 기본 골격

그는 3단계 전략을 통해 한국형 국립대 연합체제의 기본 골격을 제시하고 있다.

<p>[1단계] 국가의 책무성 강화 [단기과제]</p>	<p>① “고등교육재정교부금법” 제정 - OECD 평균 수준으로 고등교육재정의 안정적 확보 - 국립대 및 사립대 반값등록금 실현 ② 정치적 독립성 확보 위해 ‘국가교육위원회’ 설치 ③ “지역대학발전지원법(가칭)” 제정</p>
<p>[2단계] 국립대학 연합체제 구축 [중기과제]</p>	<p>거점 국립대 연합체제 ① 서울대와 지역거점 국립대학 중심으로 지역 명문 국립대학 10개 내외 연합체제 구축 - 대학간 강의 개방, 학점 교류, 교수 교류 확대 - 선행적 집중 투자 - 학력인증제 도입 - 특성화에 의한 대학 학풍 조성 ② “(가칭)국립대학 연합운영위원회” 설치·운영</p>
<p>[3단계] 한국형 대학연합체제 구축 [장기과제]</p>	<p>① 공동 학위제 - 학생 선발 기준의 표준화 - 거점별 국립대학 연합체제 내 공동학위제 도입 및 학생 선발 공동 기준 설정</p>

	<p>② 국립대-사립대 연합체제 구축</p> <ul style="list-style-type: none"> - 일정 수준에 도달한 여타 국립대 및 사립대에도 원하는 경우 연합체제 개방 <p>③ 기능별 국립대 연합체제 구축</p> <ul style="list-style-type: none"> - 교육명문 국립대학 연합체제 구축 - 종합폴리텍 국립대학 연합체제 구축
--	--

<표 1> 한국형 국립대 연합체제

3) 이용섭의 국공립대 통합네트워크 설치방안

2012년 7월 초 민주통합당의 이용섭 정책위의장은 서울대를 포함한 국공립대 통합네트워크 설치방안을 대선공약으로 검토한다는 발표를 했다.

이 방안은 다음과 같다. 첫째, 서울대를 포함한 전국의 국공립대학을 공동학위를 수여하는 단일한 통합네트워크로 운영한다. 둘째, 이러한 네트워크들에 정부지원을 강화하여 사립대학의 참여를 높임으로써 전체 국립대학의 수를 늘린다. 셋째, 이와 같은 과정을 통해 대학들의 질적 상향평준화를 도모하고, 서울-지방간 대학격차를 줄여나가 중장기적으로 대학서열체제를 타파해 나간다(심광현, 2012).

4) 국공립대 통합네트워크 방안에 대한 평가: 사립대학 부분에 대한 공교육적 재편 방안의 부재

① 사립대학의 경우

권역별로 국공립대학을 연계하여 학생들이 어디서나 강의를 듣고 학점을 이수할 수 있도록 하는 경우 대학서열화와 학벌주의는 완화되는 장점이 있다. 또한 개별 국공립대학별 전형이 아닌 국공립대 통합 선발제도를 실시하는 단계에 까지 이룬다면 그 효과는 더 커질 것이다.

그러나 국공립대 통합네트워크가 고등교육 전반에 파급력을 갖기에는 한계가 많다. 무엇보다 우리나라에서 국공립대학의 비중이나 재적학생수가 너무 적다. 국공립대학 재적 학생은 전체 대학 재적 학생의 20%에 불과하다. 나머지 80%는 사립대학에 적을 두고 있다. 따라서 국공립대 통합네트워크에 사립대학을 편입시키는 방안이 필요하다. 공영형(정부책임형) 사립대학 개편안은 이런 문제점을 보완할 수 있을 것이다.

② 수도권 지역의 경우

다음으로 우리나라 국립대학은 권역별로 거점대학과 교육대학위주로 구성되어 있다. 그런데 인구의 반이 몰려 있는 수도권은 서울과 경기, 인천지역이 경기권역 하나로 설정되어 서울대학이 거점대학으로 되어 있다. 더구나 이 서울대학과 국립화된 인천대학이 법인대학으로 전환되어 버렸다.

따라서 수도권 지역에서 국공립대학의 비중을 강화하기 위한 국공립대학의 확충(신설 혹은 확장) 혹은 사립대학의 국공립대로의 전환에 대한 구체적인 프로그램이 결여된

채 단지 네트워크에 사립대학의 자발적인 편입을 권고하는 정도의 계획안으로는 그 성과를 기대하기 힘들다.

5) 2012년 대선과 국공립대 연합체제안

(1) 국교련 6대 정책 어젠다 협약서

대학통합네트워크 형성이라는 통합된 대학개혁 방안은 2012년 대선에서 국공립대학교 수회연합회 대표들과 야당 후보 사이에 공약 협정서로 서명되었다.

① 전문

우리 국립대학은 광복 이후 자원이라고는 사람밖에 없는 척박한 상황에서도 교육입국을 통한 근대화와 인재양성을 위해 혼신의 노력을 기울여 왔다. 아울러 국립대학은 우수한 지역인재의 양성과 지역문화의 창달을 위해 중추적인 역할을 해왔으며 국가의 발전과 지역의 발전을 선도해왔다.

그러나 90년대 후반부터 정부는 대학에 신자유주의 이념을 도입하여 국립대학의 자율성과 민주화를 철저히 말살하려 하고 있다. 특히 이명박 정부는 대학의 비판적인 지성에 재갈을 물리기 위해 대학선진화라는 미명 아래 대학의 민주화와 자율성의 상징인 ‘총장직선제’ 폐지에 몰두하고 있다. 이제 한국은 경제적으로 세계 10위권의 지위로 부상했음에도 불구하고 정부의 고등교육에 대한 공공투자는 여전히 OECD 평균의 절반에도 미치지 못하는 하위수준에 머물고 있다. 더구나 그렇게 적은 정부의 재정지원마저 수도권 대학과 사립대학에 집중되고, 지역의 국립대학은 홀대받은 결과 이제 국립대학은 고사직전이라 할 정도로 심각한 상황에 놓여 있다.

이에 우리 국립대학들은 대선을 맞아 국가의 균형발전과 국립대학의 발전을 위해, 대통령 후보들이 국교련의 6대 어젠다를 공약으로 채택할 것을 정중하게 요청한다.

헌법과 법률이 보장하는 국립대학의 자율성이 교육정책 담당 정부부처의 관료들에 의해 짓밟히고 있다. 대학 민주화의 상징인 총장직선제와 학장직선제가 국민의 세금을 동원한 뒤틀린 사업과 구조개혁 협박에 의해 유린되고 있다. 저렴한 비용으로 양질의 고등교육을 제공해야 할 국립대학의 등록금이 학부모와 학생들에게 커다란 부담을 주고 있다. 국립대학 재정은 주요 선진국의 수준을 한참 밑도는 열악한 상태에 머물러 있다. 국립대학들 사이의 협력을 통한 교육과 연구 수준의 증진은 도모되지 못하고 있다. 교수들에 대한 합리적인 평가·보수 체계는 마련되지 않은 채 상호 약탈적인 성과급적 연봉제가 강요되고 있다.

이러한 국립대학의 위기상황을 한시 바빠 타개하여 나라 전체의 발전을 도모하기 위해서는, 국립대학의 자율성과 재정을 최대한 확보한 가운데 그 획기적인 발전을 위한 정책을 최우선적으로 추진하지 않으면 안 된다.

이에 제19대 대통령 후보와 전국국공립대학교수회연합회는 아래와 같이 정책 어젠다 협약을 체결하고, 이를 신속하고 강력하게 실천해나갈 것을 다짐한다.

② 협약사항

첫째, 교육과학기술부를 폐지하고 대통령 직속 국가교육위원회와 국무총리 직속 대학 지원청을 신설한다. 국가교육위원회는 대학에 관한 정책 및 사업의 결정과 평가를 담당하고, 대학지원청은 국가교육위원회 결정사항의 집행을 담당하도록 한다. 국가교육위원회는 ‘대학의 자율성’을 최대한 존중한다는 원칙 아래 국립대학의 비율을 점진적으로 높여 장기적으로 80% 이상으로 하는 ‘국립대학 발전 정책’을 수립·추진하도록 한다.

둘째, 우수 인력의 수도권 유출을 막고 지역 활성화를 도모하기 위해 최우선적으로 약 1조 원의 예산을 확보하여 국립대학의 등록금을 반값 이하로 인하한다. ‘반값 등록금’의 실현을 위해, 기존의 국가장학금 방식이 아니라 대학에 직접 필요한 예산을 지원하여 명목 등록금을 인하한다.

셋째, 위헌·위법적으로 폐지가 선언된 국립대학 총장직선제 및 학장직선제를 원상회복시킨다. 현재 법령상의 지위가 불명확한 교수회를 전임교원으로 구성되는 법정단체로 하고, 교수회의 심의·의결 기능의 대강을 법령에 명기하되 그 구체적인 내용은 학교규칙에서 자율적으로 정하도록 한다.

넷째, 학벌사회, 서열사회, 입시과열 등의 사회 병리현상을 근본적으로 치유하고 교육을 통한 지역균형발전을 도모하기 위해, 권역별로 국립대학 네트워크를 구축하여 권역 및 국가 차원의 대학 교육 및 연구의 수준을 획기적으로 높이도록 한다. 권역별 국립대학 네트워크 내부 및 네트워크 사이에 상호 협력과 경쟁을 통한 발전을 도모하도록 한다.

다섯째, 고등교육재정의 안정적 확보를 위해 목적세를 제외한 내국세 수입 총액의 10%를 고등교육재정으로 확보한다. 고등교육재정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 나누고, 전자는 학생 수, 교수 수 등 법령으로 규정하는 지표와 산식을 통해 교부하며, 후자는 예기치 못한 긴급한 재정수요에 맞추어 교부하거나 사업평가를 통해 교부한다. 각 교부금의 비율은 보통교부금 96 : 특별교부금 4로 법정한다.

여섯째, 현행의 상호 약탈적인 ‘성과급적 연봉제’를 즉각 폐지한다. 교육공무원법 제 34조(보수결정의 원칙)에 따라, 국공립대학 교수의 보수를 “우대”하며 “자격, 경력, 직무의 곤란성 및 책임의 정도에 따라” 정하도록 한다. 단기적인 성과보다는 내적 동기와 창의성을 중시하며 정성평가를 위주로 하는 새로운 교수 평가·보수 체계를 정립한다.

(2) 야당 후보의 대학개혁 공약

제18대 대통령 선거에 출마한 문재인 후보는 고등교육 공약에서 국립대학연합체제를 받아들였다.

“정부가 책임을 지고, 불합리한 대학서열체제를 혁파하면서도 교육의 질을 높이는 10대 대학개혁을 추진하겠습니다. . . . 첫째, 보편적 반값등록금을 실시하여 학부모와 학생의 교육비 부담을 줄이면서, 고등교육의 질을 높일 수 있는 대학개혁의 근거를 마련하겠습니다. . . . 셋째, 대학연합체제를 만들어서 불합리한 대학서열을 타파하고

사교육비를 획기적으로 줄이겠습니다. 대학연합체제에 포함된 대학들은 중장기적으로 입시, 교과과정, 학위를 공동으로 관리하여 보편적 고등교육을 실천하는 핵심적 대학으로 발전하게 될 것입니다. . . . 국공립대학과 정부책임형 사립대학이 입기 중에 전체 고등교육기관의 30%에 이르도록 하고, 장기적으로는 50%를 목표로 하겠습니다. . . . 대학교육 개혁을 통해, 교육이 우리 사회의 무너진 중산층을 복원하는 희망의 사다리가 되도록 하겠습니다.”³⁾

2. 교육부의 권역별 국공립대 연합체제

1) 2016년 교육부의 「국립대학 발전방안」과 국립대학의 반응

(1) 2016년 교육부의 「국립대학 발전방안」

2016년 1월 교육부는 대학구조조정의 일환으로 「국립대학 발전방안」을 수립 중이라고 발표하였다. 그리고 한국대학교육협의회 하계 대학총장 세미나(2016.6.23., 제주)에서 이준식 교육부 장관은 “국립대 발전방안이 거의 마련된 상태” 라면서 세부 내용을 공개했다. 즉 “향후 4년간 매년 1천억원을 투입해 지역 거점 국립대와 주변 소규모 대학들의 기능을 연계하는 국립대 발전방안을 마련 중”이라는 것이다.

기능 연계방식을 보면 기능 조정형(대학·학부·학과·연구소 간 교류가 중심이 되는 형식), 기능 특화형(복수의 캠퍼스가 있는 국립대에 캠퍼스 단위 특성화를 지원하는 형식), 그리고 기능 통합형(대학 간 통합이나 정원 감축 형태로, 지역 대학과 거점 대학의 통합 형태)으로 구성되며, 기능 조정형에 500억원, 기능 특화형 150억원, 기능 통합형 350억원 등 4년간 연간 1천억원의 예산을 투입한다는 것이다.⁴⁾

언론보도를 통해 보면 “정부는 서울대와 인천대 등 2개 법인 국립대학을 포함해 전국 41개 국립대학을 서울권, 경기권, 강원권, 충북권, 대전·충남권, 전북권, 광주·전남권, 대구·경북권, 경남·울산권, 부산권, 제주권 등 11개 권역 연합대학을 구축할 방침”⁵⁾이라고 한다. 또한 시작은 느슨한 형태이지만 “교직원 인력과 캠퍼스 등을 공유하는 강력한 연합체를 구성할수록 더 많은 재정을 투입할 전망”⁶⁾이라고 한다.

이상의 내용을 통해 볼 때 「국립대학 발전방안」의 핵심 내용은 국립대학 통폐합과 입학정원감축목적의 연합체제임이 분명해 보인다.

(2) 국립대학의 반응

이러한 교육부 정책에 대해서 국립대학의 반응은 엇갈리고 있다. 전반적으로 보면 재정난을 겪고 있는 국립대들로서는 적극적으로 참여할 가능성이 크다. 그런가 하면 일

3) 문재인 후보 대학개혁 공약, 2012.12.17

4) 박지호, <이준식 "4년간 매년 1천억 투입 국립대 발전방안 추진"(종합)>, 연합뉴스, 2016.6.23

5) 박종문, “사립대, 진정한 혁신의 시험대에 서다”, 영남일보, 2016.8.3

6) 이연희, “국립대 발전방안 수면 위로? 7월 중 시안 발표”, 한국대학신문, 2016.6.19

부 거점국립대학의 총장들은 적극적인 지지의사를 표하면서 제1선에 서겠다는 의지를 보여주고 있다. 당연히 연합의 주도권을 행사할 수 있을 것이기 때문이다.

부산대 전호환 총장은 “부산지역 4개 국립대(부산대, 부경대, 한국해양대, 부산교육대)를 연합대학체제로 묶어 다가오는 입학절벽에 대비하고 글로벌 대학으로 성장할 수 있는 발판을 마련하겠다. . . . 기본·발전단계(연합대학 초기)에서는 대학별로 운영체제를 유지하다가 완성단계에 들어서면 연구중심의 부산 제1대학, 교육·인력양성 중심의 부산 제2대학으로 운영”⁸⁾ 하겠다는 입장을 내놓았다.

경상대 이상경총장도 “거점국립대학 간의 연합체계 구축이 우선이고, 이를 통하여 학생교류, 강의교류가 그래서 기능형 연합체계죠. 이런 것들이 이루어지면 앞으로 이런 것을 바탕으로 해서 통합도 연착륙할 수 있을 것이다, 기능연계, 연합대학체제 정착 후에 3개 대학의 통합, 그 이후에 창원대학교와의 연합, 또는 통합 이러한 형태로 가야한다” 고 하여 적극적이다.⁹⁾

반면 연합의 주도권을 쥐지 못하고 사실상 통합의 대상이 되는 중소 국립대의 경우에는 반대 혹은 소극적인 입장일 수밖에 없다. “대규모 예산이 투입돼 구조조정을 유도한다고 해도 실제 중소규모 대학이 예산을 사용할 수 있을지는 의문인데다, 내부 교수들의 반발도 만만치 않을 것” 이라면서 “지금 교육부는 정원감축을 거론하지는 않지만 결국 강력한 연합체는 중복을 줄이기 위해 교직원 수나 학생 정원을 줄여야 한다는 것을 과거 경험으로 알고 있다. 결코 쉽지는 않은 문제” 라고 지적했다.¹⁰⁾

2) 국공립대 발전방안의 역사

현재 교육부가 추진하겠다는 국립대 연합체제가 어떤 모습일지는 지난 2000년부터 2008년까지 진행된 권역별 국립대 연합대학체제 구성을 통해 간접적으로 알 수 있다.

(1) 2000년 국립대발전계획안

교육부는 2000년에 발표한 국립대발전계획안¹¹⁾에서 ‘권역별 연합대학체제 구성’을 장기과제로 제시하고 시행대학에 행·재정적으로 지원하는 한편, 고등교육법 등 관련 법령 규정을 마련하기로 기획하였다.

당시 교육부는 국립대발전계획안을 수립해야 할 필요성으로 ① 국립대의 존립목적과 기능에 부합하는 대학체제로 개편, ② 대학간 역할분담, 교류·협력을 추진함으로써 효과성이 높은 국립대학 체제 구축, ③ 고등교육 수요감소 상황에 능동적으로 대처하

7) 4개 대학의 학생수는 부산대 3만148명(교직원 1천326명), 부경대 1만7천667명(" 592명), 한국해양대 6천955명(" 266명), 부산교육대 1천573명(" 82명) 등 모두 5만6천343명이다. 교직원은 2천266명

8) 이종민, “국립대 통합 '발등의 불'...부산 '국립 연합대학' 모델 관심”, 연합뉴스, 2016.7.28

9) 경남 CBS <시사포커스 경남>, 제10대 국립경상대 이상경 총장 인터뷰, “내년 진주권 국립대 연합대학 구축”, 2016.7.18

10) 이연희, “국립대 발전방안 수면 위로? 7월 중 시안 발표”, 한국대학신문, 2016.6.19

11) <http://theme.archives.go.kr/next/chronology/yearRecord.do?year=2000&archiveEvtId=0051146762>

고, 중복학과 설립으로 인한 일부 분야 과잉인력 양성, 시설 중복투자 등의 문제 극복 등을 제시했다.

그리고 국립대발전의 추진방식으로는 ① 교류·협력의 강화(단기과제)와 ② 권역별 연합대학체제 구성 지원(장기과제)을 제시했다. 권역별 연합대학체제로는 다음의 3가지 유형을 나열했다.

- * 연구중심모형 캠퍼스: 현 학사과정정원은 20~30% 정도 감축하고, 이에 상응하는 대학원 정원 증원
- * 연구/교육중심모형 캠퍼스: 기초 및 보호학문 분야는 정원 감축
- * 교육중심모형 캠퍼스: 대학원 정원은 제한적 분야에만 허용하고, 여타 분야의 정원 감축

이 계획안은 기본적으로 학부 정원감축에 주안점이 있다는 것을 위 모형으로부터 추론할 수 있다. 연구중심대학이든 아니면 교육중심대학 모형이든 학부의 정원감축은 필수사항으로 되어 있다. 따라서 교육부가 대학설립자율화정책의 실패로 인한 공급과잉 문제를 해결하는 방안의 하나로 국공립대학 정원감축을 끼워 넣었다고 할 수 있다.

그러데 이 기획안의 특이사항으로 볼 수 있는 것이 연합방식과 더불어 총장선출방법의 개선(“총장후보선출위원회” 구성 방식), 법인화(책임기관화), 국립대학 특별회계 논의, 교수계약 임용제 도입, 교수업적평가제와 연봉제, 대학평가체제 구축 등이 같이 거론되고 있다는 점이다.

(2) 2003년 ‘대학경쟁력 강화 방안’

2003년 ‘대학경쟁력 강화 방안’(교육인적자원부, 2003.11.21.)은 2만불 시대로 도약이 필요한 시점에서 인적자원 중심의 성장전략으로 전환이 필요하다는 것을 전제로 설정한다. 그리고 이를 위해 대학경쟁력 강화가 핵심관건인데 우리 대학은 약점 및 위기요인이 너무 많다는 것이다.¹²⁾

이러한 약점 및 위기요인을 극복하는 방안으로 과감한 대학 구조조정이 제시되고 있는데, 그 핵심에 국립대학 연합체제 구축이 자리잡고 있다. 즉 유사 또는 중복 영역의 통·폐합을 전제로 한 국립대간 연합대학 추진시 행·재정 지원(’04)을 한다는 것을 골자로 하고 있다.¹³⁾

이 문건에서 국립대학 연합체제는 다음과 같은 모습으로 구체화되고 있다. ① 연합대학간 교육·연구의 유기적인 상호협력과 지역사회와의 연계를 강화함으로써 대학중심의 지역혁신체제 구축, ② 권역내 국립대학간 역할분담을 통한 개별 대학의 특성화 및 집중 지원을 통하여 세계적으로 경쟁력 있는 분야 육성 등이다. 교육·연구의 유기적인 상호협력과 지역사회와의 연계 강화는 가능한 것이고 긍정적인 효과를 기대할 수 있

12) 약점 및 위기요인으로 거론된 것은 ① 교육의 질을 담보할 수 있는 교원, 시설 등 교육여건 취약, ② 백화점식 종합대학화로 특성화가 미흡하고 수월성 추구 부족, ③ 대학 운영체제의 비효율성 및 합리적인 평가시스템의 부재, ④ 산업현장의 수요와 유리된 대학교육, ⑤ 학령인구 감소 및 수도권 위주의 대학 서열화로 지방대학의 공동화 심화, ⑥ 고등교육 시장 개방 요구증대와 외국대학에 대한 선호 경향 등이다.

13) 연합대학 제도 도입을 위한 고등교육법, 국립학교설치령 개정 등 법제를 정비하고, 연합대학내 예산집행, 조직운영, 인사 등에 대한 자율권을 보장한다고 설명하고 있다.

는 정책으로 보인다. 그러나 이러한 정책은 구체성이 많이 결여되어 있고, 학생 정원 감축과 학과 통·폐합이라는 더 시급한 정책에 가려질 가능성이 있기 때문에 제대로 시행될지는 의문이기도 했다.

(3) '2004년 주요 업무계획'

위에서 본 국립대학발전방안은 2004년도에도 그대로 이어진다. 교육인적자원부는 2004년 대통령 업무보고(교육인적자원부, 2004.3.2.)에서 대학의 다양화·특성화·자율성에 대한 적극적 지원으로 교육·연구역량을 세계적 수준으로 제고하겠다는 정책을 제시했다. 그리고 그 구체적인 방안으로 이전과 동일하게 '권역내 대학간 연합체제 구축' 방안을 내놓았다. 즉 "지역거점대학과 중소규모 국립대학, 사범대와 교원대 등 대학별 특성이 불분명하고 기능이 중복되므로, 2008년까지 국립대 연합·통폐합을 적극 유도하는 등 정원감축 및 체제 개편을 추진"하겠다는 것이다.

당시 교육인적자원부는 연합체제 구축 및 통폐합을 지원하기 위해 내년도 예산으로 3천억원을 신청했으며, 연합체제를 추진하는 대학들의 조직축소, 정원감축, 학사·교수 교수 등의 실적을 평가해 대폭 지원할 방침이라고 밝혔다.

(4) 2004년 대학경쟁력 제고를 위한 '대학구조개혁 방안'

2004년의 '대학구조개혁 방안' (교육인적자원부, 2004.12.29.)은 김영삼 행정부의 신자유주의적 고등교육정책의 실패에 대한 즉흥적이고 단세포적 해결방안이라고 평가할 수 있다. 이렇게 보는 이유는 경쟁원리에 기반한 대학설립자유화정책이 고등교육의 공급과잉을 야기했고, 이에 대한 해결방식은 무조건 고등교육의 공급을 줄이면 되는 것이기 때문이다. 여기에는 여러 가지 목적을 차용해오지만 그 수단과는 논리적으로 모순인 경우가 많다.

수단인 하나로 제시된 '국립대학의 교육여건 개선'의 내용을 보면 2009년까지 국립대학 입학정원의 총 15%(8만3천→7만1천명) 감축을 추진하되, 2007학년도까지 2004년 대비 학부 입학정원의 10% 이상을 감축하는 계획을 의무적으로 수립하여 제출하도록 한다는 것이다. 정원감축 실적은 교직원 배정, 재정지원 사업 및 시설비 등과 연계되고 있다.

또한 다른 수단인 '국립대학의 다양한 통합 촉진'을 보면 급격한 학령인구 감소에 대비한 입학 정원 감축, 유사·중복 학과 통폐합을 통한 중복 투자의 최소화로 대학운영의 효율성 제고, 국립대학 간 통합을 통한 유사·중복 학과 통폐합 및 캠퍼스별 특성화 도모 등을 내용으로 하고 있다.

국립대학 통폐합 정책은 동일 권역 내 국립대학 간의 통합으로 국립대학의 경쟁력을 향상하고자 하는 정책으로서 그 추진 배경은 (a) 국립대학이 지방의 거점대학으로 성장·육성하도록 도모하는 것, (b) 국립대학이 공공조직이라는 속성과 대학이라는 특성에서 파생되는 자발적인 변화 추구의 한계를 극복하는 계기를 마련, (c) 종합대학 지향에 의한 백화점식 학과 설치를 탈피하고 특성화를 통한 대학의 전략적 발전 계기를

마련, (d) 특성화를 통하여 국제적으로 통용되는 세계적인 수준의 교육·연구력을 갖춘 분야의 육성과 고등교육 분야의 학령인구 감소에 대비¹⁴⁾한다는 것이다.

〈표2〉 통합의 유형

※ 국립대학 통합 유형 예시	
○ 유형 1 : 대학-대학간 통합(예시 : 경상대-창원대, 충북대-충남대)	
- 통합 조건 : 입학 정원의 20% 이상 감축, 통합된 대학의 교육여건 개선, 통합 후 대학의 독자적 발전전략 등	
○ 유형 2 : 대학-전문대학간 통합(예시 : 공주대-천안공업대)	
- 통합 조건 : 전문대학 입학정원의 60% 이상 감축, 통합된 대학의 교육여건 개선, 통합 후 대학의 독자적 발전전략 등	
○ 유형 3 : 대학-산업대학간 통합(예시 : 부산대-밀양대, 경북대-상주대 등)	
- 통합 조건 : 산업대학 입학 정원의 25% 이상 감축, 통합된 대학의 교육여건 개선, 통합 후 대학의 독자적 발전전략 등	
○ 유형 4 : 대학-교육대학간 통합	
- 통합 조건 : 효율적인 초·중등 종합 교원양성이 기대되고, 대학의 독자적인 발전전략 등	

3) 국립대학발전의 결과 및 비판적 평가

이러한 정부 정책에 따라 국공립대학의 통합이 진행되었다. 국립대학발전방안은 당시 대학구조개혁추진단장이었던 곽창신의 표현대로 동일 권역 내 국립대학 간의 통합이 주된 내용이었기 때문에 국립대학을 설득하는데 한계가 있었다. 대학의 공급과잉은 교육부 정책 실패로 인한 것이기에 책임전가의 측면이 강했다.

연합방식과 더불어 총장선출방법의 개선(“총장후보선출위원회” 구성 방식), 법인화(책임기관화), 국립대학 특별회계 논의, 교수계약 임용제 도입, 교수업적평가제와 연봉제, 대학평가체제 구축 등이 같이 거론¹⁵⁾된 점을 보면 연합대학체제 구축보다는 구조조정 목적이 강했다.

이 정책으로 2005-2008년 국립대학 통·폐합으로 18개 국립대학(일반대학, 산업대학, 전문대학)이 9개 대학으로 통·폐합되었다.

〈표 3〉 연도별 국립대 통·폐합 현황

통·폐합연도	통·폐합 전	통합 후	지원연도	지원예산(백만원)
2005(1개)	충주대+천안공대	충주대	'05~'08년	22,698
2006(4개)	부산대+밀양대	부산대	'05~'08년	31,098
	전남대+여수대	전남대	'05~'08년	29,479
	강원대+삼척대	강원대	'05~'08년	24,664

14) 곽창신(2007), 52-53쪽

15) 대부분 부정적인 측면이 강하나, 긍정적 측면도 있었다. 2001년 교육부 ‘교육여건 개선 추진 계획’ 발표(2002년과 2003년에 각각 모두 2천여명의 국립대 교원을 확보), 2002년 11,144명에서 2004년 11,974명으로 800여명 증가-교육통계연보

	충주대+청주과학대	충주대	'05~'08년	17,306
2007(1개)	강릉대+원주대	강릉원주대	'06~'08년	20,554
2008(3개)	경북대+상주대	경북대	'08~'10년	21,426
	전북대+익산대	전북대	'08~'10년	23,665
	제주대+제주교대	제주대	'08~'10년	22,709
2009(1개)	인천대+인천전문대	인천대		
총계				213,599

출처: 김민희(2014), 20쪽.

이러한 통폐합의 결과 입학정원감축의 효과는 인정되지만, 특성화, 경쟁력강화, win-win의 효과가 있었는지는 미지수이다. 오히려 고등교육과 대학의 공공성이 훼손된 것으로 평가하는 것이 더 정확할 것이다. 먼저 통폐합의 결과 입학정원 감소 효과는 1만여명에 이르는 것으로 계산되었다.

한국개발연구원 공공투자관리센터에 의하면, 입학정원의 감축 효과는 매우 큰데, 사립대의 비중이 지나치게 높은 우리나라에서 국립대 입학생의 정원을 크게 감축하는 것이 바람직한 것인지에 대해서는 논란이 있다고 평가하고 있다.¹⁶⁾

〈표 4〉 국립대학 1만명 정원감축의 효과

1. 국립대학의 운영경비 감소 ¹⁷⁾	
- 정원 1만명 감축으로 국립대학 전체에서 다음과 같은 연차별 운영경비 감소	
1년차 효과: 1만명*416만9천원(2008년 기준 국립대 등록금) = 416억9천만원	
2년차 효과: 2만명*419만원(2009년 기준 국립대 등록금) = 838억원	
3년차 효과: 3만명*429만2천원(2010년 기준 국립대 등록금) = 1287억6천만원	
4년차 효과: 4만명*429만1천원(2011년 기준 국립대 등록금) = 1716억4천만원	
5-9년차 효과: 4만명*429만1천원(2012-2016년 평균 국립대 등록금)*5 = 8582억원	
총계	1조2840억9천만원
- 이 기간(2005-2008년)중 정원감축 관련 지원금은 약 2135억 9900만원 정도에 그쳐 통폐합으로 인한 국립대학의 운영경비 감소는 매우 컸다.	
2. 사립대 입학으로 인한 교육경비 사적 전가의 효과 ¹⁸⁾ (단위: 천원)	
1년차 효과: 1만명*(7,380-4,169=3,211 ¹⁹⁾) = 321억1천만원	
2년차 효과: 2만명*(7,420-4,190=3,230 ²⁰⁾) = 646억6천만원	
3년차 효과: 3만명*(7,531-4,292=3,239 ²¹⁾) = 971억7천만원	
4년차 효과: 4만명*(7,691-4,291=3,400 ²²⁾) = 1360억원	
5-9년차 효과: 4만명*(7,691-4,291=3,400 ²³⁾)* 5 = 6800억원	
총계	1조 99억 4천만원

16) 그래서 일률적인 정원 감축 보다는 경쟁력이 낮은 학과에 대한 정원 감축과 경쟁력 높은 학과에 대한 정원 증가와 같은 학교내 선택과 집중, 그리고 특성화 전략이 더 중요하다고 지적하고 있다. 한국개발연구원 공공투자관리센터(2010), 13쪽.

17) 국립대학들의 통폐합 연도는 2005년부터 2009년까지 다양하다. 여기서는 중간년도인 2007년도를 기준으로 하여 학생들의 모집이 중단되는 2008년을 1년차로 본다. 그리고 국립대학마다 등록금이나 기성회비는 다르

‘2008년 국립대학 통·폐합지원사업 연차평가 실시 정책 연구’ 보고서에 의하면 강릉대, 강원대, 전남대, 경북대 등의 통·폐합 대학은 유사·중복학과를 그대로 존치시키고 있다고 지적한다. 이는 통·폐합을 통한 입학정원 감축이 목적이었기 때문에 더 낮은 수준의 기능적 연합에 대해서 관심이 없었던 것으로 보인다. 결국 국립대 통·폐합 정책은 대규모 대학이 소규모 대학을 흡수하여 더욱 커지고, 그나마 산업대 등 특수한 목적을 띄고 있었던 대학은 아예 문을 닫게 만드는 결과를 초래했다(대학교육연구소, 2010.3.25.).

어떤 목적을 갖다 붙이든 교육부식 국립대 연합정책은 결국 국립대 입학정원 감축이 최종 목적이었다. 결국 제살 깎아먹기식 구조조정이 이루어졌고 국립대학들은 깎은 제살의 1/6밖에는 챙기지 못했다. 그 피해는 모조리 국민에게 전가되었다.

Ⅲ. 공공적 대학체제 개편의 방향

1. 대학서열체제 타파: 공동학위대학(대학연합체제)의 구성

1) 우리나라 대학의 극단적 서열화

한국의 대학은 SKY(서울대, 연세대, 고려대)로 대표되는 서울소재 명문대학→ 서울 소재 대학→ 수도권 대학 → 지방 국립대학 → 지방 사립대학 및 전문대학 순으로, 거의 모든 대학을 한 줄로 세울 수 있을 정도로 극단적으로 서열화 되어 있다. 대학이 서열화 되어 있는 나라 중에서도 이런 극단적인 서열화는 찾아보기 힘들다.

극단적인 대학서열화로 인해 초중등교육은 명문대 진학을 위한 입시교육으로 망가지고 있다. 명문대 진학을 위한 사교육비는 천문학적 규모로 증가하고 있다. 또한 서열화로 인해 대학의 교육과 학문 연구의 발달은 정체되고 있다. 상위 서열 대학은 입시 성적이 좋은 학생은 선발하는 데만 골몰하고, 하위 서열 대학은 처음부터 의욕을 상실하고 있다. 대학 간의 협력은 찾아보기 힘들다. 또한 대학 졸업 이후에는 학벌사회의 재생산으로 이어지고 있다.

한마디로 명문대에 진학하기 위해 학생들은 과중한 입시 중심의 학습노동에 시달리고, 학부모는 막대한 사교육비로 신음하고 있다. 또한 서열화로 인해 학교는 영·수·국 위주의 입시교육에 매달리고 있다. 아무리 그럴듯한 교육 개혁을 추진하여도 입시경쟁의 블랙홀에 모두 빨려들어 갈 수밖에 없다. 대학서열체제는 우리나라 교육문제의 핵심적인 원인이다. 또한 대학 서열체제의 해체 없이는 교육에 있어서 어떤 변화도 불가

지만 국립대 평균을 기준 값으로 하였다. 따라서 어느 정도의 편차가 불가피하나 정확한 통계의 작성이 아니라 근사값을 알아보는 것이 목적이기 때문에 별 문제는 없으리라 본다.

- 18) 국립대 입학정원 감축으로 인하여 국립대학에 진학예정이었던 학생이 모두 사립대학에 입학한다고 가정함.
- 19) 2008년 기준 사립대 등록금 - 국립대 등록금 = 추가 발생비용, 단위: 천원
- 20) 2009년 기준 사립대 등록금 - 국립대 등록금 = 추가 발생비용, 단위: 천원
- 21) 2010년 기준 사립대 등록금 - 국립대 등록금 = 추가 발생비용, 단위: 천원
- 22) 2011년 기준 사립대 등록금 - 국립대 등록금 = 추가 발생비용, 단위: 천원
- 23) 2012년 기준 사립대 등록금 - 국립대 등록금 = 추가 발생비용, 단위: 천원

능하다.

대학서열체제를 유지하고 있는 대표적인 나라는 미국과 일본이고 유럽의 대부분의 국가들은 대학평준화체제를 유지하고 있다. 오히려 대학서열체제는 세계적으로 볼 때 소수이고 다수는 대학평준화체제이다. 유럽의 대부분의 국가들은 대학평준화체제를 유지하고 있다. 반면 우리나라, 일본, 미국이 치열한 대학서열경쟁을 하고 있다. 이는 대학공공성의 차이에서 비롯된다. 즉 대학공공성이 높은 나라일수록 대학평준화체제를 유지하고 있고, 대학의 공공성이 낮은 나라일수록 대학이 서열화 되어있다. 대학공공성을 판단하는 대표적 지표인 대학의 지배구조(소유구조)를 살펴보면 이는 분명해진다.

<표 5> 각 국가의 대학의 소유 구조 비교

구 분	대학교 및 대학원 전일제등록생 해당비율		
	국공립학교	정부책임형	독립형
		사립학교	사립학교
	(1)	(2)	(3)
한 국	24	a	76
호 주	97	a	3
오스트리아	87	13	m
벨기에(플란더즈어권)	51	49	m
벨기에(프랑스어권)	33	67	m
캐나다	100	m	m
체 코	87	a	13
핀란드	82	18	a
프랑스	87	5	8
독 일	97	3	x(2)
아이슬랜드	79	21	n
아일랜드	97	a	3
이탈리아	92	a	8
일 본	25	a	75
멕시코	66	a	34
네덜란드	m	a	m
뉴질랜드	97	2	1
노르웨이	86	14	x(2)
폴란드	87	a	13
슬로바키아	96	a	4
스페인	87	a	13
스웨덴	92	8	n
스위스	99	m	1
영 국	a	100	n
미 국	68	a	32

* m은 자료가 해당국가에서 수집되지 않았거나 무응답 때문에 입수 불가능함을 의미함.

** n은 자료의 크기가 무시할 정도로 작거나 0임을 의미함.

*** a는 이 항목이 적용되지 않기 때문에 자료가 해당되지 않음을 의미함.

**** x(3)의 의미는 자료가 3월에 포함되어 있음을 의미함.

2) 사립대의 과잉과 대학 서열화

OECD에 의하면 독립사립대의 비중이 높은 나라는 한국(76%)-일본(75%)-멕시코(34%)-미국(32%) 순이다. 우리나라의 경우 일본과 함께 사립대학의 비율이 압도적으로 높다.

이에 비해 독일, 프랑스, 스웨덴 등 유럽의 나라들은 대부분이 국공립대학의 비율이 80%이상이다. 그런데 국공립대학의 비중이 높은 유럽의 대부분 나라들은 대학이 평균화되어 있고, 이에 비해 사립대학의 비중이 높은 한국, 일본, 미국은 대학이 서열화 되어 있다.

이러한 지표가 가리키는 것은 대학공공성이 낮은 나라일수록 서열화 된 대학체제를 가지고 있다. 국립대가 많은 나라들의 경우, 정부가 국립대학에게 동일하게 지원하고 국가의 책임 하에 균등발전을 추진하고 있기 때문에 대학이 평균화되어 있으며, 대학의 서열체제가 존재하지 않는다. 이에 반해 독립사립대가 많은 나라들의 경우 대학들은 제각기 생존과 지위상승을 위한 서열경쟁에 매달리게 될 수밖에 없으며 대학서열화는 점점 더 견고해질 수밖에 없다. 결국 대학공공성과 대학서열화는 역의 상관관계를 갖고 있다.

우리나라 대학의 서열체제를 해소하기 위해서는 기본적으로 대학공공성을 강화하여야 한다. 대학공공성이라는 토대를 잘 닦아야 대학서열체제를 해소할 길이 보이는 것이다. 대학에 대한 정부의 책임을 강화하지 않고 대학서열체제가 해소되기를 바라는 것은 어불성설이다. 사립대의 비중이 높은 우리나라에서 대학공공성을 높이는 현실적인 방법은 독립사립대학을 정부지원대학²⁴으로 개편하면서 공공성을 높이고 국립대를 지속적으로 증가시키는 것이다. 이는 국립대학을 민영화(법인화)하고 사립대학을 상업화해 온 그 동안의 신자유주의적인 대학정책을 중단하고 고등교육에 대한 공적 책임(public responsibility)을 높이는 것이다.

3) 서열체제의 해결 -대학연합체제(공동학위대학) 건설-

* 대학연합체제방안의 핵심요소 세 가지

- ① 국공립대를 확대(수도권)하고, 독립사립대를 (순차적이고 점진적으로) 공영형사립대로 전환하여 대학의 공공성 강화
- ② 국공립대와 공영형사립대를 각각 국공립대연합체제와 공영형사립대연합체제로 구성하고, 연합체제별로 학생을 공동선발하고(유사사례: 독일, 프랑스), 공동학위를 부여
- ③ 대학연합체제 소속 대학들은 커리큘럼을 다양화하고, 연구와 학문발전을 위하여 권역별 연합체제를 구성
 - (학부)소권역별 대학연합체제와 커리큘럼 공유
 - (대학원)대권역별 대학연합체제와 커리큘럼 공유

<표 6> 공공적 대학체제 개편(대학연합체제)의 기본방향

○ 국공립대와 공영형사립대(정부책임형 사립대학) 확대 → 대학공공성 강화, 고등교육 재정 확대

24) 정부지원대학이란 대학운영경비를 정부에서 지원하면서 정부정책을 받아들이는 사립대학을 말한다. 다른 표현으로는 정부책임형 사립대학 혹은 공영형사립대학이 있다.

- 공동선발, 공동학위제 시행의 단위로서 대학연합체제 구성
→ 대학서열체제 완화, 초중등 교육 정상화, 대학의 균형발전
- 교육과 연구를 위한 권역별 협력체제 건설
→ 소권역별 학부 및 대권역별 대학원 협력체제를 통해 연구와 특성화 확대

(1) 대학의 공공성 강화

가. 공공성과 자율성의 보장, 공적 재정책임의 원칙

대학연합체제의 첫 번째 단계는 대학체제의 공공성 강화이다. 국립대 법인화, 대학 상업화를 중단하고 공공적 대학체제를 구축한다.

- ① ‘국립대’의 공공성과 자율성을 강화(학문자유와 대학자치를 국립대학법에 규정)
- ② 독립사립대에 대한 정부의 재정지원을 강화하여 ‘공영형 사립대학’을 확대(사립대학법에 규정)
- ③ (가칭) ‘사립대학구조개선위원회’에서 “비리·부실의 문제가 있지만, 장기적으로 발전가능성이 있고, 지역적으로 필요한 사립대”를 ‘공영형 사립대학’ 혹은 (준)국공립화 대학으로 육성(법적 근거 필요)

* 개념

- ① 사립대학의 국공립화: 사립대학 법인이사회의 결정에 따른 설립자 변경 방식으로 사립학교가 국립 혹은 공립대학으로 법적 지위가 변경되는 것(럿거스대학, 윌리엄 메리대학, 오번대학교, 인천대학교 등)²⁵⁾
- ② 사립대학의 준국공립화: 법률의 근거에 따라 사립대학의 운영에 국공립대학의 운영방식을 적용하는 것, 이는 공적기관이 사립대학의 학교운영경비를 국공립대학에 준하여 부담하는 경우 사립대학을 국공립대학에 준하여 운영하는 것(1997년 이전 영국의 옥스퍼드나 캠브릿지 대학)²⁶⁾
- ③ 사립대학의 공영화: 공적 기관이 학교운영경비의 50% 이상을 보조하면서 인사와 예산의 권한을 학교법인으로부터 학교로 위탁하는 경우(유사 사례로서 매사추세츠공과대(Massachusetts Institute of Technology), 코넬대, 시러큐스대(Syracuse), 예일대 등)²⁷⁾

* “비리·부실의 문제가 있지만 장기적으로 발전가능성이 있고 지역적으로 필요한 사립대”의 개념(유사사례: 럿거스대학교)

- 비리·부실의 원인: 대학이 아니라 학교법인에 있는 경우
- 장기적인 발전가능성: 대학구성원들의 노력에 의하여 대학발전의 가능성이 있는 경우
- 지역적인 필요: 대학환경의 변화에 따라 지역의 고등교육이 붕괴될 가능성이 커짐에 따라 지역별 특성화의 필요에 의하여 판단함

25) 자세한 것은 임재홍(2015), “정부책임형 사립대학(준국공립화) 방안의 설계”, 민교협 엮음, 《입시, 사교육 없는 대학체제》, 한울 참조.

26) 자세한 것은 임재홍(2015), 「공공형 사립교육기관 운영 모델에 관한 연구」, 서울시교육청 영역보고서 참조.

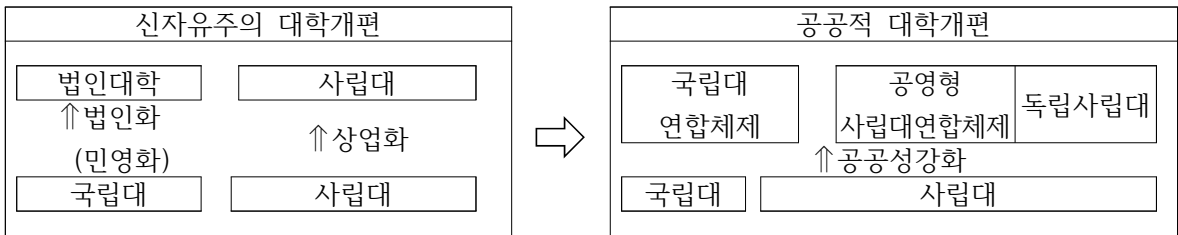
27) 앞의 보고서 참조.

- * 공영형 사립대 육성의 대상 대학의 범위
 - 신생아 출생아 수가 연 40만명 이하로 떨어질 것이라는 예측(2016년도 기준)이 나오면서 대학입학정원이 많고 따라서 대학구조조정을 해야 한다는 주장이 제기
 - 이런 상황에서 다수의 사립대학을 공영형으로 변경하는 경우 공급과잉의 문제를 해소하는데 오히려 역작용이 될 위험성, 그리고 자원배분의 합리성 등에 대한 의문이 발생
 - 따라서 공영형 사립대 육성의 조건을 보다 엄격하게 할 필요성이 제기: 앞서 본 “장기적으로 발전가능성이 있고 지역적으로 필요한 사립대” 만큼 엄격할 필요는 없으나 그래도 일정 기준의 충족을 요건으로 할 필요는 있음
 - 기준으로 “정상적인 고등교육기관으로서 발전가능성”을 설정하고 대학설립운영규정상의 4대 기준의 일정 범위 내 충족, 혹은 충족 개연성 제시

나. 독립사립대

‘독립사립대’는 교육여건개선을 위하여 설립과 운영기준을 상향하여 강화하고, 장기적으로 공영형사립대연합체제에 편입 추진

<그림1> 공공적 대학체제 개편으로 전환



(2) 대학연합체제 구성

가. 편입의 방식

대학서열의 완화를 위해 국공립대와 공영형 사립대학들을 ‘대학연합체제’ (국공립대연합체제와 공영형사립대연합체제)에 편입

‘대학연합체제’에 편입은 자발적인 의사(국공립대는 대학구성원, 사립대는 법인+대학구성원)에 의하고, 이에 따라 재정적 지원을 연계, 방식은 현재의 사립중등학교와 유사한 방식

- * 재정지원의 기준
 - ① 학생 1인당 교육비(OECD 평균수준)를 산정하고 이를 기반으로 필요한 전임교원을 확보한 대학에 대하여 인건비를 지원하는 방식
 - ② 민주당 통합당 「고등교육재정교부금법 제정안」: “당해 연도 등록금표준액의 범위 내에서 그 등록금표준액의 일정 비율에 상당한 금액을 해당 고등교육기관의 당해 연도 재학생 수로 곱한 금액”(안 제5조제1항 및 제2항)

나. 편입의 조건

대학에 대한 재정지원을 바탕으로 ① 대학운영에 대학주체의 참여를 확대시켜 대학의

자치역량을 강화하고, ② 대학체제 개편사업에 참여

<p>* 국공립대학의 지배구조 변경</p> <ul style="list-style-type: none">- 대학평의원회(의결기구), 총장(집행기구), 감사기구로 분립- 교수회, 학생회, 직원회의 법제화 <p>* 공영형 사립대학의 지배구조 변경</p> <ol style="list-style-type: none">① 학교법인이사회의 변경 방식② 대학평의원회에 인사, 예산의 의결권 부여③ 인사와 예산 등에 관련된 의결권을 대학운영위원회(교원대표, 학생대표, 직원대표, 이사회 추천인사, 교육과학기술부 추천인사 등 15인 이상으로 구성) 부여 <p>* 대학체제 개편사업</p> <ul style="list-style-type: none">- '대학연합체제'는 학생을 공동 선발하고, 학점을 교류하며, 공동학위를 수여- 대학을 국공립대와 공영형 사립대가 참여하는 각각 참여하는 공동학위대학과 독립사립대학으로 구분하며, 공동학위대학들은 연합체제 내에서 사실상 평준화
--

다. 대학연합체제의 운영의 기본 방향

① 신입생 선발

- 신입생 선발단위는 대학연합체제 단위로 한다. 국공립대연합체제는 전국 단위로 하고, 공영형사립대연합체제는 권역별로 한다.
- 수능시험은 절대평가 중심의 대입자격시험으로 대체한다.
- 대학입학은 자격은 대입자격시험 통과자 중 고교내신성적을 기준으로 선발한다.
- 고교내신성적은 3등급으로 구분하고, 1등급의 학생들에게는 대학연합체제 입학에 보장한다.

② 대학연합체제의 학부과정

- 현행처럼 4년으로 하되 대학 1기 과정(1년)은 교양과정으로 운영하며, 인문사회 계열과 자연계열 두 계열만 두고 2기 과정(3년)은 학부/학과제로 운영한다.
- 전문직을 위한 학부과정(사범대, 의대, 약대, 경영대 등)은 폐지하고, 이 과정들을 전문대학원에 설치한다. 이를 통해 선호도가 높은 학부/학과에 입학하기 위한 대입경쟁을 차단하고 대학의 균형 있는 학문 발전을 꾀할 수 있다.

③ 교양과정과 전공과정 진학

- 대학연합체제에 1년의 교양과정을 설치하여 운영한다. 이를 통해 학술성 기반의 교양교육의 영역을 확대하고 기초학문 발전의 토대를 강화한다.
- 전공과정 진학은 희망하는 학과를 1지망, 2지망, 3지망 순서를 붙여 지원하도록 하되, 교양과정 이수성적 등을 고려하여 배정한다.

④ 학점취득

- 대학연합체제의 운영은 대학자치의 원리에 따라 자율적으로 운영하며, 학점취득은 연합 내에서 개방한다.

⑤ 졸업

- 대학연합체제의 모든 졸업생에게 전공이 표시된 동일한 통합학위를 수여한다.

⑥ 대학원

- 일반대학원은 학부과정의 성적을 중심으로 신입생을 선발하되, 구체적 전형방법은 학과별특성을 고려하여 자율적으로 결정한다.
- 전문대학원도 학부과정의 성적을 중심으로 선발하며, 지역균형인재등용제도의 취지에 따라 동일 권역의 대학출신에게 우선권을 부여한다.

<그림2> 고등교육의 상향적 발전체제

기초학문 연구 분야 고용창출+공공부문 고용창출 (비정규직의 정규직화 추진)		
일반대학원 (연구연합체제 구축)	전문대학원(1~4년)	
일반 전공과정(3년)		
교양과정(1년)		전문대학(2~3년)

‘교양과정강화⇒기초학문 및 전공과정 강화⇒대학원의 협력적 연구연합체제 구축’을 통한 상향적 발전체제 구축

(3) 교육과 연구를 위한 권역별 협력체제 건설

가. 대학연합체제의 효과

① 대학서열의 완화 등

- 대학연합체제는 우리교육의 고질적 문제를 해소할 수 있을 뿐만 아니라 국민들의 교육개편 요구에 완전히 부응하는 방안이다. 왜냐하면 대학연합체제를 통해 (a) 입시경쟁교육으로 왜곡되는 초중등교육을 정상화할 수 있으며, (b) 사교육비를 대폭 축소할 수 있으며, (c) 대학서열화와 학벌사회를 폐지할 수 있으며, (d) 지방 국립대 및 권역별 연합체제의 활성화를 통해 지방의 균형발전에 기여할 수 있다.

② 연구와 교육의 발전

- 대학연합체제는 기존의 대학간 경쟁 체제를 협력 체제로 전환시켜 대학의 교육 기능과 학문연구 기능을 획기적으로 향상,
- 대학연합체제는 대학간 서열경쟁에 기초한 수공업적 교육-연구체제를 권역별 연합을 통한 협력적 교육-연구발전시스템으로 전환,
- 이는 대학연합체제의 대학평준화가 하향평준화가 아니라 교육과 학문연구발전의 새로운 동력으로 작동

③ 구체적 방안

- 공공연구대학의 운영
- 제4차 산업혁명에 대비한 미래대학 프로젝트

나. 교육여건의 내실화

- 전임교수 비율의 확대, 국가박사제도의 운영, 대학연합체제 내 인적-학문적 교류의 확대(교수진의 교류의 활성화, 대학간 학점 이수 인정) 등을 통해 전공 교육을 내실화

- 대학연합체제 간의 교류가 활성화되면, 대학별 특성화를 추진

다. 대학원연합체제

- 권역별연합체제 내 대학원은 개별대학을 넘어 교수-대학원생의 공동 교육-연구체제를 구축한다. 이것이 실현되면 분과학문의 연구를 활성화할 수 있는 일정 규모의 인력풀을 확보함으로써 연구의 수공업성을 극복하고 연구의 전문화, 규모화를 이룰 수 있다.
- 연구의 협력체제를 구축함으로써 학문발전의 새로운 동력을 확보하고 경쟁패러다임을 넘어서는 새로운 학문발전의 패러다임을 구축할 수 있다.

2. 대학연합체의 법적 가능성

1) 서울대의 문제

서울대는 법인화됨으로 인하여 국가의 일부가 아닌 국가로부터 독립된 법인격을 취득한 법인대학이 되었다. 따라서 국공립대연합체제에 편입시킬 수 있는지 하는 법적 문제가 있다.

헌법은 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.”(제31조 제6항)고 규정하고 있다. 그런데 헌법은 대학의 자율성도 보장하고 있다(제31조 제4항). 따라서 법인화되어 독립된 법인격을 가지고 있는 서울대를 입법을 통해 국공립대 통합네트워크에 포함시킬 수 있는지 그 판단이 필요하다.

헌법재판소는 세무대학설치법폐지법률 위헌확인(헌재 99헌마613 결정) 결정에서 “세무대학의 자율성은 법률의 목적에 의해서 세무대학이 수행해야 할 과제의 범위 내에서만 인정되는 것으로서, 세무대학의 설립과 폐교가 국가의 합리적인 고도의 정책적 결단 그 자체에 의존하고 있는 이상 세무대학의 계속적 존립과 과제수행을 자율성의 한 내용으로 요구할 수는 없다.”고 보고 있다. 즉 대학자율보다 국회 입법의 재량권을 더 강조하고 있다.

이 재량이 합리화되는 것은 입법의 합리성이다. 이 부분에 대해서 헌법재판소는 “이 사건 폐지법은 세무대학에 소요되는 예산을 절감한다는 단순한 목적으로 제정된 것이 아니라, 국가가 21세기 신지식·정보화시대에 능동적으로 대응할 수 있도록 정부의 조직과 기능을 재편함으로써 더 효율적이고 강력한 정부를 만들기 위한 종합적 계획에서 비롯된 것이다. 이러한 종합적 국가발전계획의 수립과 이를 위한 구체적 실현방법이 헌법에 의해 금지되지 않는 한, 이 사건 폐지법의 제정목적은 헌법적으로 정당하다.”고 보고 있다.

이러한 헌법재판소의 입장은 국립대학법인서울대학교설립·운영에관한법률위헌확인(헌재 2011헌마612 결정) 결정에서도 유사하게 나타나고 있다. 즉 “국가는 헌법 제31조 제6항에 따라 모든 학교제도의 조직·계획·운영·감독에 관한 포괄적인 권한, 즉 학교제도에 관한 전반적인 형성권과 규율권을 부여받는다. 다만 그 규율의 정도는 그 시대 및 각급 학교의 사정에 따라 다를 수밖에 없으므로, 교육의 본질을 침해하지 않는

한 규율의 정도는 입법자의 형성의 자유에 속하는 것이고(헌재 2006. 4. 27. 2005헌마 1047 등), 국립대학 제도를 어떻게 형성해 나갈 것인가 역시 기본적으로 입법재량의 범위 내에 있다. 따라서 입법자는 국립대학을 법인화할 것인지 여부, 국립대학을 법인화할 경우 모든 국립대학을 법인화할 것인지 일부만 법인화할 것인지, 어떤 국립대학을 법인화할 것인지를 결정할 재량권을 갖는다.”는 것이다.

그런데 이 입법재량행사가 대학의 자율성을 침해하는 지 여부에 대해서는 입법자가 입법형성의 한계를 넘는 자의적인 입법을 하였는지 여부로 판단하고 있다. 그래서 동법률이 “국가와 지역사회의 요구를 반영한 대학 운영, . . . 국립대학으로서의 사회적 책무 수행, . . . 다양한 이해관계자의 참여를 통해 개방적인 의사결정을 보장하고, 외부의 환경 변화에 민감하게 반응함과 동시에 외부의 감시와 견제를 통해 대학의 투명한 운영을 보장하기 위한 것으로 그 정당성이 인정된다.”고 보고 있다.

이들 헌법재판소의 결정을 유추해보면, 국공립대연합체제 설치를 정당화해줄 공익이 있다면 서울대를 포함하는 국공립대연합체제 설치를 내용으로 하는 법률의 제정은 헌법에 합치한다. 실제 국공립대연합체제 설치를 정당화해주는 공익은 다음과 같다. 즉 “대학의 집단경쟁력” 강화, 학벌주의와 대학서열주의 타파를 위한 지역 명문 국립대학 육성, 교육 양극화 해소를 위한 국립대학의 공공적 가치 실현, 왜곡된 대학입시제도와 초·중등교육 정상화, 그에 따른 사교육비 문제 해결을 위한 국립대의 선도적 역할, 국립대학간 연계·협력을 통한 대학발전의 시너지 효과, 지속가능한 국가발전의 핵심 동력으로 재개편하기 위한 대학체제의 대대적인 체질 변화, 대학 운영의 자율성·효율성·경쟁력 제고, 대학경쟁력 강화를 위한 국가의 책무성 강화 등이다(반상진, 2012). 따라서 법적인 근거만 확보되면 법인대학의 국공립대연합체제 편입은 가능하다고 본다. 법적으로 가능하다고 하지만 더 중요한 것은 서울대 구성원들의 의사이다. 따라서 서울대가 국공립대연합체제에 참여할 것인지 여부는 서울대 구성원들의 의사를 중시하는 것이 더 타당하다고 본다.

2) 국공립대연합체제와 법치주의

국공립대학은 법적으로는 영조물법인이거나 국가(혹은 지방자치단체)의 부속 시설인 영조물²⁸⁾이므로 법령이나 국가정책으로 국공립대연합체제를 설치할 수 있다. 그러나 연합체제의 내용에 신입생의 공동선발, 공동의 커리큘럼, 졸업자에 대한 공동학위까지 포함시키려면 법률의 근거가 필요하다. 이와 관련된 법적인 현황을 보면 다음과 같다.

① 국공립대연합체제의 신입생 공동선발

대학입시제도는 법률로 정해야 할 사항이다(헌법 제31조 제6항). 「고등교육법」에 의하여 대학입학과 관련된 사항은 학교협의체(한국대학교육협의회, 한국전문대학교육협의회)와 각 대학의 권한으로 되어 있다.

학교협의체는 매 입학연도의 2년 전 학년도가 개시되는 날의 6개월 전까지 입학전형에 관한 기본사항(이하 “대학입학전형기본사항”이라 한다)을 공표하여야 한다(「고등교

28) 서울대학교는 예외적으로 영조물법인이다.

육법」 제34조의5 제1항). 학교협의체가 법령 제·개정·폐지로 대입전형기본사항을 변경할 필요가 있는 경우(「고등교육법」 제34조의5 제4항 단서에 해당하는 경우) 회원대학 간의 협의를 거쳐 대입전형기본사항을 변경할 수 있다(「고등교육법 시행령」 제32조 제3항).

각 대학의 장은 매 입학연도의 전 학년도가 개시되는 날의 10개월 전까지 대학입학전형시행계획(입학전형자료별 반영비율을 포함한다)을 수립하여 공표하여야 한다(「고등교육법」 제34조의5 제2항). 대학의 장이 「고등교육법시행령」에서 정한 사유(같은법 시행령 제33조 제3항)로 대입전형시행계획을 변경할 필요가 있는 경우에는 해당 학교협의체의 승인을 얻어서 대입전형시행계획을 변경할 수 있다(같은법 시행령 제33조 제4항). 그리고 대학입학전형기본사항을 공표한 학교협의체와 대학입학전형시행계획을 공표한 대학의 장은 공표한 대학입학전형기본사항과 대학입학전형시행계획을 변경할 수 없다. 다만, 관계 법령의 제정·개정 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 대학입학전형기본사항이나 대학입학전형시행계획을 변경할 수 있다(「고등교육법」 제34조의5 제4항).

앞에서 본 것처럼 대학입시는 학습권의 주체인 국민의 입장에서 중요한 사안이기 때문에 법률로 규율할 필요가 있다. 그러나 2014년 「고등교육법」 개정(법률 제12174호, 2014.1.1., 일부개정) 전까지는 대학입학전형은 대통령령에 위임되어 있었다. 그런데 응시생의 안정적인 수험준비를 위하여 대학입학전형의 공표시기를 법으로 명문화했다. 또한 학교협의체 및 대학의 장은 공표한 대학입학전형기본사항과 대학입학전형시행계획을 함부로 변경할 수 없도록 했다.

이런 상황에서 국공립대연합체제를 출범시키고 입시를 공동으로 행하려면 우선적으로 그 설치의 근거법이 만들어져야 한다. 현재 4년제 대학의 경우 대학교육협의회에서 대학입학전형 기본사항을 설정하여 공표하고 있다. 그리고 2년제 대학의 경우에는 전문대학교육협의회가 그 역할을 하고 있다. 따라서 (가칭) 한국국공립대연합회법과 같은 법률이 입법되어야 한다.

② 국공립대연합체제의 공동커리큘럼과 학점의 인정

연합체제의 대학들은 단지 입학과 학위만을 공동으로 하는 것이 아니라 교육과 연구를 위한 대학협력체제를 건설할 수 있다(교육혁명공동행동 연구위원회, 2012), 그 주요한 것이 공동커리큘럼이다. 즉 대학 간 서열경쟁에 기초한 수공업적 ‘교육-연구 체제’를 권역별 네트워크를 통한 협력적 ‘교육-연구 발전시스템’으로 전환하는 것이다.²⁹⁾ 권역별 연합체제는 통합네트워크에 참여하는 대학의 정도에 따라 형태가 다를 수 있다. 다만 공동커리큘럼을 법률로 강제할 수는 없을 것이다. 그것은 학문자유 영역이기 때문이다. 「고등교육법」에서 “학칙으로 정하는 바에 따라”(동법 제21조) 교육과정을 운영하도록 한 것은 교육과정운영을 대학의 자율사항으로 보았기 때문일 것이다. 헌법재

29) 박정원(2006)은 스코틀랜드 대학들이 네트워크 체제를 만들어 크게 성공한 사례들을 제시하고 있다. 스코틀랜드에서 6개 대학의 물리학과가 연합을 형성하여 대학원 운영한 결과, 대학원 인지도 향상, 좋은 교수진 확보, 연구에 필요한 충분한 수의 학생과 교수와 자금 확보, 실험실습 시설의 현대화, 연구 업적 증가 같은 긍정적인 효과들이 나타났다.

판소도 이와 같은 맥락에서 판결하고 있다.

“헌법 제22조 제1항에서 규정한 학문의 자유 등의 보호는 개인의 인권으로서의 학문의 자유 뿐만 아니라 특히 대학에서 학문연구의 자유·연구활동의 자유·교수의 자유 등도 보장하는 취지이다. 이와 같은 대학에서의 학문의 자유에 대한 보장을 담보하기 위하여는 대학의 자율성이 보장되어야 한다. 헌법 제31조 제4항도 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”고 규정하여 교육의 자주성·대학의 자율성을 보장하고 있는데, 이는 대학에 대한 공권력 등 외부세력의 간섭을 배제하고 대학구성원 자신이 대학을 자주적으로 운영할 수 있도록 함으로써 대학인으로 하여금 연구와 교육을 자유롭게 하여 진리탐구와 지도적 인격의 도야(陶冶)라는 대학의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하기 위한 것이며, 교육의 자주성이나 대학의 자율성은 헌법 제22조 제1항이 보장하고 있는 학문의 자유의 확실한 보장수단으로 꼭 필요한 것으로서 이는 대학에게 부여된 헌법상의 기본권이다. 여기서 대학의 자율은 대학시설의 관리·운영만이 아니라 전반적인 것이라야 하므로 연구와 교육의 내용, 그 방법과 대상, 교과과정의 편성, 학생의 선발과 전형 및 특히 교원의 임면에 관한 사항도 자율의 범위에 속한다(헌재 1992. 10. 1. 92헌마68등, 판례집 4, 659, 670 참조).”(96헌바33)

따라서 국공립대학이 교육과 연구를 통한 대학협력체제를 건설하기 위해서는 연합체제에 편입한 대학들간에 자발적인 방식의 공동커리큘럼 작성과 협약 체결 등이 필요하다.

③ 국공립대연합체제의 공동학위 수여

「고등교육법」에 의하면 학위의 수여는 “학칙으로 정하는 과정을 마친 사람”에게 수여하도록 되어 있다(제35조). 이것은 과목설정과 학점인정에 관한 권한이 대학의 기본권으로서 대학에 위임되어 있음을 의미한다. 즉 대학이 스스로 결정할 수 있는 사안인 만큼 앞서 보았던 국공립대연합체제 소속 대학들이 공동으로 커리큘럼을 짜고 학점을 인정한다면 공동의 학위 수여도 가능할 것이다.

3. 대학연합체제와 입시제도 개혁

1) 입시교육과 사교육의 천국

한국 교육에서 대학입시는 모든 교육과정을 지배한다. 학생들이 공부하는 목적이나 학교에서 가르치는 목적 모두 상위서열의 대학과 인기학과에 진학하기 위해서다.

과도한 대입경쟁으로 인한 사교육의 창궐로 가계와 국민경제에 커다란 부담이 된 것은 어제 오늘의 일이 아니다. 가정의 경제력이나 정보력에 따른 교육 불평등도 더욱 심화되고 있다. 수많은 학생들이 미친 경쟁으로 인해 이른 나이부터 실패와 고통을 맛보고 있다. 더 심각한 문제는 교육 내부에 있다. 대학입시가 초중등 교육을 지배하고 규정하면서 심각한 교육적 문제를 불러일으키고, 그 피해는 고스란히 아이들에게 넘겨진다.

한국의 초중등교육은 수능 준비에 초점이 맞추어져 있다. 수능이 객관식 문제로 출제되면서, 여전히 학교 현장에서 교사는 학생들이 암기하기 좋도록 지식을 도식화하고 요약하여 주입하는 수업방식이 주를 이루고 있으며, 학생들은 외우고 또 외우고, 풀고 또 풀기를 반복하고 있다.

수능에서 영어와 수학 비중이 압도적으로 높기 때문에 공교육과 사교육에서 모두 학생들은 오로지 영어와 수학 학습에 몰두한다. 정작 삶에 필요한 인문학, 사회과학, 자연과학, 예술 등을 깊게 접할 기회는 차단된다.

영어와 수학 중심의 암기와 문제풀이 입시교육으로는 학생들의 정상적인 성장과 발달이 불가능하다. 청소년 시기에 필요한 다양한 고등정신 기능과 가치관 형성에 입시교육은 아무런 도움이 되지 못한다. 또한 입시교육은 시대의 요구에도 전혀 부응할 수 없다. 정보와 지식이 넘쳐나는 시대에 지식을 단순 암기하고, 정답을 찍는 능력을 키우는 것은 너무 희극적이다. 과도한 입시경쟁 그리고 이로 인한 입시교육 때문에 이제 한국교육은 개인과 사회 모두에 커다란 질곡이 되고 있다.

역대정부는 사교육비 감축에 초점을 맞추어 대입제도 개혁을 추진해 왔다. 주로 대학 입시의 전형요소와 대학입시 방식을 바꾸는 정책을 선호하였다. 그러나 시간이 지나갈수록 입시경쟁과 사교육비 문제는 더욱 심각해지고 있을 뿐이다. 왜냐하면 입시경쟁의 본질은 상위서열의 대학으로 진입하기 위한 경쟁인데, 이러한 경쟁을 야기하는 대학서열체제를 손대지 않고 대입제도만을 기술적으로 바꾸려 했기 때문이다.

우리나라가 수십 년 동안 입시 제도를 대학별시험 체제, 예비고사+본고사체제, 학력고사+내신체제, 수능+내신(비교과 포함)+대학별 고사체제 등으로 십여 차례 바꾸어 왔지만 입시교육은 변함없이 지속되고 사교육비는 지속적으로 늘어왔다.

<표7> 우리나라의 대학입시제도 개편과정

- | |
|---|
| ○ 1기(1945~1961) 대학별로 자율적으로 학생을 선발하던 시기 |
| ○ 2기(1962~1980) 대학입학자격고사가 도입되었다가 1969년부터 예비고사+본고사체제로 운영된 시기 |
| ○ 3기(1981~1993) 학력고사와 내신이 병행되는 시기 |
| ○ 4기(1994~) 수능+내신+대학별고사(또는 논술)가 병행되는 시기 |
| ○ 5기(2000년 이후) 수능+내신+비교과활동+대학별고사(논술, 면접 등)가 병행되는 시기 |

정부당국에서는 대입경쟁에서 공정성 시비를 차단하고, 학생들의 성적을 촘촘하게 서열화하고, 대입비용을 낮추기 위해 객관식 중심의 국가시험체도를 계속 유지해 왔다. 1점 차이, 1등급 차이로 대학입시에서 당락이 좌우되기 때문에 학생들은 치열한 입시경쟁에 나설 수밖에 없다. 이런 상황에서 입시경쟁의 강도는 줄지 않았고, 넓은 입시교육은 지속되었다.

학벌사회와 연결되는 대학서열체제가 지속되는 한 이러한 현상은 불가피하게 나타난다. 입시경쟁의 강도는 사회적 불평등과 간접적으로, 대학서열체제와 직접적으로 비례

관계를 보인다. 세계적으로 볼 때, 우리나라처럼 대학이 서열화 된 나라들은 입시경쟁도 치열하며 선발방법도 복잡하다. 미국, 일본 등 대학이 서열화 되어 있는 나라들에서 학생들을 선발하고 선별하기 위한 다양하고 복잡한 입시제도가 발전한다.

〈표8〉 대학서열체제와 대입제도

국가	대학서열화	대입제도	비고
미국 일본 한국	- 대학서열화체제(명문사립대와 주요국립대를 중심으로 대학이 서열화되어있음)	- 국가주관시험, 대학본고사, 입학사정관제등 복잡한 입시제도	- 대학공공성이 약함.(국립대의 비중이 낮고 등록금이 높음) - 고교체제도 서열화 되어 있고 사교육이 발달

대학입시가 복잡할수록 상위서열의 대학들은 자기들의 입맛에 맞게 학생들을 선발할 수 있으며, 부유층일수록 이러한 복잡한 입시제도에 적응력이 뛰어나다. 그리고 이들의 요구가 맞물려 입시제도는 복잡해지고 있으며, 이러한 경향은 이명박 정부가 추진한 대입자율화 조치로 인해 심화되었으며, 박근혜 행정부도 이런 흐름을 계속 유지하고 있다.

2) 공동선발-공동학위로 대학입시 폐지

대학입시 문제를 해결하기 위해서는 대학서열체제의 해소와 이에 발맞추어 입시제도의 개편이 동시에 추진되어야 한다. 이를 위해서 공동선발과 공동학위를 중심으로 하는 대학연합체제를 구성해야 한다. 대학연합체제가 건설되면 대입시험은 대입자격고사로 전환될 것이다.

‘대학연합체제’의 대학들은 입학사정관제, 수준별 수능시험, 대학별본고사를 폐지하고, 일정한 기준을 통과한 학생에게 ‘대학연합체제’의 입학자격을 부여하는 ‘대입자격고사’로 전환한다. 대입자격고사는 점수와 등급을 세분화하여 학생을 선발하는 것이 아니라 ‘통과’와 ‘불합격’으로만 판정한다.

‘대학연합체제’의 외부에 존재하는 일부 독립사립대에 대해서는 내신 성적과 대학별 고사 등을 바탕으로 자율적으로 선발할 수 있도록 하되 입시의 공정성을 강화한다. 대학입학 자격고사를 통한 학생선발 과정은 아래의 표와 같이 정리할 수 있을 것이다.

- (1) 신입생 선발단위와 규모는 대학별.학과별이 아니라 전체 ‘대학연합체제’ 총정원으로 한다.
- (2) 대학입학자격은 고교 내신 성적과 계열별 국가수준 대학입학자격시험을 통해 부여하며 수능시험과 대학별고사 등은 폐지한다.
- (3) 대학입학자격은 인문사회계와 자연계 등 계열별로만 나눈다.
- (4) 대입자격을 획득한 학생들은 먼저 1, 2, 3지망으로 대학을 지원해 추첨배정한다.

대입자격고사를 도입하고 있는 유럽 나라들의 경우 대학은 평준화 되어 있다. 이들 나라에서는 대입자격고사를 통과한 학생들은 희망하는 대학에 지원하는 자격이 주어진다.

다. 이들 대학입시경쟁이 없는 나라들에서 학생들은 입시교육으로부터 자유로우며, 학부모들은 우리나라와 같은 과중한 사교육비의 고통을 경험하지 않고 있다.

<표 9> 대학평준화체제와 대입제도

나라	대학서열화	대입제도	비고
프랑스 독일 핀란드	대학평준화체제	- 대입자격고사(바칼로레아, 아비투어등)에 합격하면 희망하는 대학에 진학	- 대학의 공공성이 강함(국립대의 비중이 높고 등록금이 낮음) - 고교체제도 평준화 되어 있고 사교육은 미미

3) 절대평가, 논서술형 자격시험으로 새로운 교육을

대학연합체제의 대입자격시험은 국가수준의 자격시험과 고교 내신 성적으로 크게 구분할 수 있을 것이다.

<표 10> 대학연합체제의 대학입학자격고사 기본 유형

○ 프랑스 바칼로레아 형 : 국가수준의 대입자격고사(논술형)의 통과여부로 학생을 선발하는 방안 -프랑스의 바칼로레아 방안
○ 독일의 아비투어 형 : 고교 내신 성적과 국가수준의 대입자격시험 두 가지 시험을 합산하여 자격시험 통과여부를 결정하는 방안
○ 고교 내신성적(절대평가) 중심 : 고교 내신성적의 절대적 성취여부로 학생을 선발하는 방안

프랑스형은 복잡하지 않고, 공정성 확보가 쉽다는 장점이 있으나, 한국의 풍토상 초중등 교육이 국가수준 시험 준비에 과도하게 매몰될 위험이 존재한다. 반면에 내신성적 중심 방안은 고교 평준화가 이루어지지 않았고, 학교 교육에 대한 신뢰가 이루어지지 않은 상황에서 여러 시비가 발생할 가능성이 높다.

따라서 초중등교육을 정상화하고 공정성도 확보하기 위해서 독일형이 가장 적합하다고 판단된다.

국가수준과 학교내신 시험은 가능하면 빨리 논서술형 시험을 도입하고 상대평가 방식이 아니라 절대평가 방식으로 전환한다. 중등교육의 성취여부를 평가하고 대학에서의 수학능력을 판별하는데 객관식 선다형 문제는 적절하지 않다. 객관식 선다형문제는 기초지식의 습득 여부를 측정하는데 적합하지만 인간의 다양한 고등한 사고능력을 평가하는데 부적합하다. 논서술형 문제가 청소년기의 인간 정신 능력의 발달 정도를 평가하는데 적합하다.

또한 논서술형 문제 중심의 시험은 중등 교육의 변화에 긍정적인 영향을 끼칠 것이다. 현행의 주입식-강의 중심 교육과 암기와 문제풀이 학습을 극복하는데 커다란 자극이 될 것이다. 다양한 텍스트에 대한 심층적 독해(깊은 읽기 교육), 발표-토론 수업과 글쓰기 교육의 활성화, 프로젝트형 통합 주제 학습 등 새로운 교수-학습의 활성화를 자극할 것이다.

또한, 새로운 입시제도는 영어와 수학의 과도한 비중을 축소해야 한다. 독일의 아비투어형의 대입자격고사를 도입할 경우, 국가수준의 시험은 국어, 수학, 영어 등 기초 과목을 중심으로 하고 학교 내신 시험은 국영수를 제외한 인문학, 사회과학, 자연과학, 예술 등 심화과목을 중심으로 하여 고등학교 2~3학년 과정에서는 영수에 매몰되는 것이 아니라 다양한 영역들을 고루 섭취하여 균형 잡힌 발달을 도모할 수 있도록 해야 한다.

4) 과도기 방안

대학연합체제 건설과 대입자격고사 도입은 일정한 시간을 필요로 한다. 하지만 입시제도 개혁은 시급을 요하는 문제이다. 따라서 근본적인 개편 전까지 과도기 방안이 필요하다.

과도기 방안은 입시교육의 폐해를 최소화하면서 교육 불평등을 축소하는 성격을 지녀야 하며, 근본적 방안의 연착륙을 도울 수 있어야 한다.

현재 입시 전형이 유발하는 교육불평등의 정도를 보면, 수능과 논술 > 학생부종합전형 > 학생부 교과(내신) 전형 순으로 볼 수 있다. 반면에 형식적 공정성의 측면에서 보면 수능 > 학생부교과 > 학생부 종합과 논술 등의 순일 것이다.

따라서 과도기 방안에서 학생부 교과(내신) 전형의 비중을 최대한 높일 필요가 있다. 학교 내신 중심 전형은 세 가지의 장점이 있다. ① 교육 불평등을 최소화할 수 있다. ② 학교 교육의 내실화를 강화할 수 있다. ③ 고교 서열화를 약화시키는데 기여할 수 있다.

둘째, 수능은 5단계 절대평가로 전환한다. 이미 영어와 한국사는 절대평가 체제이다. 수능 전과목을 5단계 절대평가로 전환시켜 대입에서 세밀한 순위 산출이 아니라 자격 기준 정도로 활용할 수 있도록 한다.

셋째, 인문사회 과목부터 국가수준 및 학교 수준 시험을 논서술형으로 전환한다. 물론 이를 위해 교사 연수와 학급당 학생수 감축 등 새로운 수업이 가능하도록 최대한 지원한다.

IV. 대입시 개혁론

1. 대학연합체제와 정부책임형 사립대학론

1) 정부책임형 사립대학의 개념

정부책임형 사립대학이란 사립대학이 정부 등 공적 기관으로부터 대학운영경비의 50% 이상을 제공받는 사립대학을 말한다. OECD에서 사용하는 개념이다. 즉 정부의 지원을 받는 사립대학을 말하며 그 법적 지위는 반(半)공립, 반(半)사립으로 전환되는 사립대학을 말한다. 정부의 지원이 이루어지는 만큼 재정지원이 되는 영역 즉 인사와 예산에 대해서는 학교법인이 아니라 대학구성원과 정부에서 임명하는 위원으로 구성되는 대학운영위원회가 심의·의결권을 가지도록 하면 된다.

2) 미국에서의 정부책임형 사립대학

이러한 정부책임형 사립대학은 미국의 고등교육발전사에서도 찾아볼 수 있다. 앞서 보았던 다트머스대학 판결에 대한 반작용은 매우 강했고 이로 인하여 고등교육기관의 공공성이 강화되는 계기가 되었다. 즉 고등교육기관의 공립화는 필요하나 사립대학을 강제적으로 공립화시킬 수 없는 한계 때문에 별 수 없이 공립대학의 신설정책을 주된 형태로 하지 않을 수 없었다.³⁰⁾ 이 과정에서 사립대학의 자발적인 공립화³¹⁾와 더불어 준공립화도 출현하게 된다.

모릴법에 의한 랜드그랜트 지원자금의 수혜를 입은 사립대학은 상당히 많다. 매사추세츠공과대(Massachusetts Institute of Technology), 코넬대, 시러큐스대(Syracuse), 예일대도 이 자금의 도움을 받았으며, 오리건주나 켄터키주의 기독교 대학들까지 그 수혜자가 된다(황홍규, 2010). 이러한 대학들은 공립과 사립의 성격을 갖는 독특한 대학의 모습을 취하고 있다.

예를 들어 코넬대학은 비영리법인이며, 반(半)공립, 반(半)사립의 지위를 갖고 있다. 이러한 것은 대학지배구조에서 나타난다. 예를 들면 64인으로 구성되는 이사회에 당연직 이사로 뉴욕주 지사, 상원의장, 하원의장이 포함된다. 이는 주정부의 지원을 받고 있기 때문에 그러하다. 또한 대학의 일부는 랜드그랜트 대학으로서, 또한 산업발전의 시기에 미국 시민에게 평등하게 고등교육의 기회를 제공하고자 한 당시 설립자들의 설립 취지에 따라 64인의 이사 중 최소 24인을 뉴욕주의 농업계, 비즈니스계 및 노동계의 인사로 선임하고 있다(황홍규, 2010).

3) 우리나라에서 정부책임형 사립대학의 필요성

국공립대학 중심으로 고등교육을 설계하는 경우 국·공립대학의 비율을 어떻게 할 것인지에 대해서 뚜렷한 기준은 없다. 그러나 아래와 같은 현실적인 필요성을 말할 수 있다.

첫째, 국공립대학의 대체수단이라 할 수 있는 것이 사립대학이다. 2011년 기준으로 사립의 고등교육기관 수는 전체 고등교육기관의 87%에 달하고, 사립학교의 학생수가 75%(일반대학의 경우에는 79%)에 달하고 있다. 문제는 우리나라 사립대학의 수준이

30) 모릴법(1862년과 1890년)은 주립대학 설립을 위한 연방 재정지원을 제공하기 위하여 제어진 법률이다. 많은 공립의 대학들이 주정부에 대한 연방정부의 토지지원금을 받아 설립되었다. 재정적 지원은 대학들에 확장되었고, 연구발전에로 연결되었다(임재홍, 2015b). 미국 고등교육의 역사에서 공립대학은 랜드그랜트 칼리지(land-grant college) 혹은 랜드그랜트 대학(land-grant universities)이라고 불리운다. 1862년의 모릴법은 공립고등기관의 설립을 위해 토지를 무상불하하여 지원하는 형태를 취했다. 1890년의 모릴법과 Bankhead-Jones Act는 현금지원방식을 채택하였다. 모릴법수정법(Nelson Amendment to the Morrill Act)은 영속적으로 매년도별 50,000달러의 현금을 지원하는 방식을 취했다. 공립과 사립대학의 비율을 보더라도 1950년대에는 사립과 공립의 비율이 각각 절반 정도이었던 것이 1975년에는 공립에 재학하는 학생수의 비율이 74%에 이르게 된다. 1970년대 중반의 상황에서는 사립대학들의 생존마저 의심하기 시작할 지경에 이르게 된다. 1990년대까지 극소수의 경쟁력있는 대학들을 제외하고는 문을 닫거나, 주립대학체제에 흡수될 것이라고 보는 예측이 많았다. 2009년 가을학기 기준으로 공립대학에는 14,811천명, 사립대학에는 5,617천명이 등록하고 있다. 공립학교 등록비율이 72.5%에 달하고 있다.

31) 공립화 사례로는 오번대학교, 럿거스대학교, 윌리엄·메리 대학을 들 수 있다(임재홍, 2015b).

공교육을 수행할 수 있는 재정적 능력을 확보하고 있지 못하다는 점이다. 우리나라 사학의 운영상황을 보면 학교법인이 학교의 교육을 위한 전입금이 거의 전무하여 재정적 기초가 등록금이 될 수밖에 없다. 2009년 기준으로 4년제 사립대학에서 등록금이 차지하는 비율은 63%에 이르고 있다(한국대학교육협의회, 2011). 심지어 학교법인이 부담해야 하는 법정부담금³²⁾도 거의 등록금에 의존하고 있는 학교가 상당수인 것으로 나타나고 있다.³³⁾ 더불어 사립대학교에서 벌어지고 있는 교육비리와 이로 인한 대학구성원간 갈등은 고등교육의 여건을 떨어뜨리고 있다. 이런 상황을 개선해야 할 책무는 최종적으로 국가에 있다.

둘째, 고등교육비용에 대한 사인의 부담이 너무 과도하다는 것이다. 우리나라 경제규모는 세계 15위(2009년)이고, 1인당 국민소득은 49위(2008년)이다. 그런데 대학 등록금 수준은 국공립, 사립 모두 세계 4위에 있다.³⁴⁾ 물론 사립대학의 비중이 높기 때문에 합산시에는 그 순위가 미국에 이어 여전히 2번째이다. 액수로 보면 OECD가 적정 등록금으로 생각하는 액수보다 거의 2배 가까운 수준이다. 그 원인은 당연히 사립대학에 있다. 한국과 일본의 경우는 사립학교 등록금이 국공립학교의 두 배에 달하지만 사립학교 재학생 비율(한국 78%, 일본 75%)이 높아서 다른 나라에 비해 고등교육비의 민간부담이 커지는 원인으로 작용한다(교육과학기술부/ 한국교육개발원, 2008).

셋째, 우리나라 국민의 고등교육 이수비율이 매우 높아 보편교육화가 달성되었다는 점이다. 25-34세 사이 연령층 인구의 64%가 고등교육을 이수하여 OECD 평균 39%를 상회하면서 OECD 국가 중 이수율이 1위를 기록하고 있다(교육부, 2013a). 보편교육화 되고 있는 고등교육의 수요에 대해서 국가가 국·공립학교를 통해서 대응을 하는 것이 타당하다.

넷째, 적정 수준의 고등교육 서비스를 제공하기 위해서도 교육비의 공적 부담은 필연적이다. 고등교육 이수율은 제일 높지만, 학생 1인당 공교육비 통계를 보면 매우 열악하다는 것을 알 수 있다. 고등교육부분에서 우리나라 학생1인당 공교육비는 9,972달러(USD)로서 OECD 평균인 13,528달러(USD)에 매우 뒤떨어져 있다. 이 수치는 미국의 29,201달러에 비하면 1/3 수준 밖에 되지 않는다(OECD, 2013). 이런 투자로는 세계적 수준의 대학을 육성할 수 없음은 당연하며, 고등교육의 적정 수준에도 미치지 못한다고 보아야 할 것이다(박정원, 2011).

다섯째, 초·중등교육과 고등교육은 교육이란 측면에서 매우 밀접하게 연관되어 있다. 초·중등교육을 보편적 공교육으로 보고, 고등교육을 능력에 따른 선택적 교육으로 분리하는 것은 불가능하다. 왜냐하면 현재와 같이 대학이 서열화 되어 있는 경우 초·중등교육은 고등교육에 진입하기 위한 과정에 불과하기 때문이다. 따라서 초·중등교육

32) 사립학교의 법인부담금은 교직원 연금부담금(60%), 건강보험부담금(30%), 재해보상부담금(2%)과 비정규직에 대한 4대 보험료(8%) 등이다.

33) 전국 149개 사립대의 법정부담금 납부 현황을 분석한 결과 지난 3년 동안 내야 할 법정부담금 6755억 원원 가운데 3126억원만 낸 것으로 나타나, 평균 납입률이 46.3%에 그쳤다(아시아투데이 2011.6.24.)

34) 우리나라 국·공립대의 연평균 등록금은 미국 달러 구매력지수(PPP)로 환산하면 5천395달러로, 자료를 제출한 25개국 가운데 4번째로 높았다. 아일랜드가 6천450달러로 가장 많았고, 칠레(5천885달러)와 미국(5천402달러)이 그 다음이었다. 사립대 등록금도 비슷한 상황이었다. 사립대 연평균 등록금은 9천383달러로, 자료제출 국가 12개국 가운데 네 번째였다. 미국(1만7천163달러), 슬로베니아(1만1천40달러), 호주(1만110달러)가 우리에게 앞섰다(교육부, 2013.6.24)

의 공공성을 확보하기 위해서는 대학교육의 공공성이 먼저 전제되어야 한다. 대학이 시장으로부터 벗어나 공적인 역할을 할 수 있을 때 학교일반의 공공성이 확보될 수 있다(이철호, 2003).

이러한 상황들을 검토하면 고등교육기관에서 국·공립대학이 차지하는 비율을 늘려나가야 한다는 데에 동의할 수 있을 것이다. 그럼에도 예산이 수반되는 사업이기 때문에 최소기준은 정해야 할 필요가 있다. 최소기준으로 단기간에 국·공립대학(정부책임형 사립대학 포함)이 차지하는 비율을 50% 정도는 되어야 한다. 또한 정부가 고등교육정책을 펼 수 있기 위해서는 국공립학교에 재학하는 학생수의 비율이 70-80% 정도는 되어야 할 것이다(임재홍, 2011b).

4) 정부책임형 사립대학의 방안

사립대학의 국공립화방안과 유사하면서도 기존 학교법인의 존속을 유지하는 방안으로서 정부책임형 사립대학의 방안이 있다. 고등교육의 공공성을 강화하기 위해서는 사립대학에 대한 보조가 필요하다. 그러나 사립대학에 대한 지원이 준국·공립화라는 정책적 목표를 설정하고 그에 합당한 대학에 지원을 하는 방식이 되어야 한다.

사립대학의 구조개선은 대학의 재정능력을 기준으로 하여 정부독립형 사립대학과 정부책임형 사립대학으로 구분할 필요가 있다. 즉 「고등교육법」과 「사립학교법」에서 고등교육의 인적·물적 조건에 대하여 그 적정 기준을 법정하고, 이 기준을 스스로의 재원으로 확보할 수 있는 사립대학은 정부독립형 사립대학으로 그렇지 못한 대학은 정부책임형 사립대학으로 분류하는 것이다. 물론 사립대학이 원한다고 모두 정부책임형 사립대학의 지위를 부여할 수는 없다. 그것은 고등교육기관으로서 발전가능성, 지역의 고등교육 수요 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 한다.

이런 분류를 기반으로 독립형 사립대학에 대해서는 법률적 규제이외의 행정적 규제를 줄이는 방향으로 정책을 설정한다. 다만 법령이 정하는 준수 요건을 법령이 정하는 일정 기간 이상 준수하지 못하는 경우 정부책임형 사립대학으로 할 것인지, 아니면 법률에 따라 해산조치를 할 것인지는 별도의 위원회를 신설하여 심의·의결하도록 한다.

정부책임형 사립대학에 대해서는 정부계약을 통하여 지원의 범위를 설정하되, 계획에 따라 법적 지위를 반(半)공립, 반(半)사립의 지위를 갖도록 전환시킨다. 사립학교의 지배구조와 관련해서는 사립대학에 대학운영위원회(교원대표, 학생대표, 직원대표, 이사회 추천인사, 교육부 추천인사 등 15인 이상으로 구성)를 설치하고, 대학운영위원회가 교비회계의 예산·결산에 관한 권한, 사립대학의 장 및 교원의 임면에 관한 사항 등에 대해 심의·의결권을 가지도록 한다(박정원, 2011).

2. 메이저대학 공동선발론

1) 메이저대학 공동선발론의 내용

(1) 국립대 통합네트워크와 대학연합체제의 한계

이범은 국립대 통합 네트워크는 심각한 문제가 있는데 바로 지역별 국립대 분포와 인구 분포 사이에 큰 격차가 있다는 점을 지적한다(이범, 2016.12.19.), 또한 대학연합체 제론도 사립대의 인사권·재정권 등을 사실상 국가에 귀속시키는 것은 매우 비현실적인 정책으로 본다.

(2) 국·공·사립 메이저대학 공동 학생선발

이로부터 ‘국·공·사립 메이저대학 공동 학생선발’ 체계를 대안으로 제시한다. 즉 명문 사립대가 공동선발체계에 들어오도록 파격적인 보상을 해주자는 것이다. 예를 들어 연세대나 고려대가 학생선발권을 양보하는 조건으로 정부는 교수 1인당 매년 1억원씩(대략 대학 1개당 1천억원 이상) 연구비를 추가 지원하고, 대학은 연구비 투자를 통해 연구업적을 끌어올려 세계 대학순위를 끌어올리는 것이다. 공동선발하는 학생 정원을 연간 15만명 정도로 추산할 때, 끌어들이는 사립대학들을 망라해 보면 대략 매년 약 4조 원, 즉 현재 정부 예산의 1% 정도가 필요하다는 것이다.

메이저대학 공동선발을 하게 되면 사교육비(KDI 기준 30조원, 교육부 기준 20조원) 가운데 적어도 절반을 줄어든 것입니다. 대입 사교육비는 주로 중위권 이상에서 보다 상위 대학을 진학하기 위한 과당 경쟁에서 발생하기 때문이다. 거칠게 말해서 정부예산 4조원을 들여 15조원의 가계 가처분소득을 확보할 수 있다고 한다.

그래서 2023년 이후 매년 고교 졸업자가 45만명, 대학진학 희망자가 30만명이라 할 때 주요 국립대들과 수도권 사립대 등의 메이저대학들이 15만명 정도를 공동선발하여 선 지원 추첨으로 각 대학에 배정하자고 주장한다.

2) 평가와 비평

‘국·공·사립 메이저대학 공동 학생선발’ 방안은 대입시 개혁을 통해서 사교육비절감과 공교육의 정상화라는 공익목적을 달성하기 위하여 사립대학에 4조원 정도의 예산을 지원하고 사립대학으로부터 학생선발권을 위임받자는 정책이다. 충분히 공익목적이 인정되고, 4조원 정도의 예산은 이런 공익목적의 달성을 위해 충분히 사용할 수 있다고 평가할 수 있다고 본다.

그러나 ‘국·공·사립 메이저대학 공동 학생선발’ 방안 보다 더 합리적인 수단은 없는가 하는 판단은 별개의 문제라고 본다. 왜냐하면 이미 국가장학금으로 4조5천억의 예산을 사용하는데 그중 90% 정도는 사립학교지원금으로 사용되고 있을 것이다. 여기에다 4조원 정도를 더 사용한다면 8조원 넘는 예산이 사립대학에 투여되는 것이다. 그런데 이로부터 얻는 공익이란 것이 학생선발권의 위임 말고는 없다.

공영형 사립대학론은 학생선발권의 위임에 더하여 사립대의 인사권·재정권 등을 대학구성원과 공적으로 임명된 외부인사들이 행사하도록 하자는 것이다. 공영형 사립대학론은 공적인 재원이 투입되는 만큼 대학공공성을 보다 강화하자는 것이다. 이런 정책이 현실성이 떨어진다는 이유로 배제된다면 차라리 위의 공적 예산으로 국공립대학

을 신설하거나 아니면 기존의 국공립대학의 규모를 확장하는 정책이 보다 고등교육의 공공성을 강화할 수 있는 방안은 아닐까 한다. 미국에서 모릴법(1862년과 1890년)을 통해서 얻고자 했던 공익목적에 대한 재평가가 필요할 것이다.

둘째로 메이저대학과 마이너대학의 등급화 문제이다. 주지하다시피 교육부는 구조조정 목적의 대학평가를 통해 대학을 5단계로 나누고 평가에 따라 입학정원을 강제 감축하려는 정책을 구사하고 있다. 여기서 제일 논란이 되는 것이 대학평가 문제이다. 대학에 대한 평가는 쉽지 않다. 오로지 서울 등 수도권에 있고 성적이 우수한 학생들이 많이 오는 그래서 서열이 높은 대학이 메이저대학이라고 평가할 수 있는지는 의문이다. 더불어 메이저대학에 들지 못하는 마이너대학들에 대한 정책은 보이지 않는다.

셋째로 메이저대학의 연구력강화가 중요한지 여부이다. 대학의 연구력 강화도 중요한 일이나 더 우선시 되어야 하는 것이 교육공공성의 확보와 교육여건의 개선이다. 즉 최저기준을 상회하는 전임교원의 확보, 수업료 인하 등이 더 필요한 정책으로 본다.

마지막으로 주요 사립대보다 임금 등 근로여건이 부실한 국공립대에 대한 정책이 부재하다.

3. 대학입학보장제

1) 대학입학보장제의 내용

대학입학보장제(김성수, 2016.12.19.) 역시 서열화된 대학, 무의미한 입시경쟁의 문제를 해결하기 위한 방안의 하나이다. 대학입학보장제의 목적은 “일정한 대학 수학 능력이 충족되면 ‘대학 입학’을 보장’ 하여 학생들에게 더 이상의 불필요한 경쟁과 고통을 요구하지 않는 새로운 대입제도 도입을 통해 입시 고통을 근본적으로 해결” 하자는 취지이다.

그래서 “수험생에게 고통을 주었던 복잡한 전형을 하나로 통일, 대학 정원의 70%를 선발하는 수시 전형에서는 일정한 내신을 갖춘 학생에게³⁵⁾, 30%를 선발하는 정시에서는 수능 일정 등급을 갖춘 학생에게 입학’을 보장” 한다는 내용이다.

초기에는 국공립대를 중심으로 하면서 사립대학에게도 문호를 개방하여 1단계에서는 약 10만 명(전체 정원의 약 30%)³⁶⁾을 대상으로 우선 실시하고 점차적으로 확대하자는 것이다.

<표 11> 초기 대학입학보장제 적용 후 우리나라 대학체제

35) 수시 전형에서는 수능 반영을 제외하는 것을 원칙으로 하지만 심각한 고교 간 격차를 고려하여 현행보다 훨씬 완화된 방식으로 수능 최저기준을 요구하는 것도 검토

36) 2021학년도 예상 대입 응시생은 약 33만 명으로 2021학년도 18세 학령기인구 465,937명(학령인구- 통계청 시도별 장래 인구 추계 자료 기준), 2015년 대학진학률 70.8%를 (한국교육개발원교육통계센터) 적용

국립대	사립대	독립 사립대
7 만	3만	23만 명
대학입학 보장제		내신(교사별 과정평가), 수능(9등급 절대평가)

대학입학보장제 적용 대학으로는 “학문적 역량과 탁월성이 강조되는 연구중심대학과 작지만 특색 있는 ‘강소 교육혁신대학’은 각각의 성격에 맞게 내신과 수능의 일정한 자격기준을 제시” 하고, 이를 충족하면 더 이상 경쟁시키지 말고 대학 입학을 보장하자는 것이다.

<표 12> 초기 대학입학보장제 참여 대학 예상 인원

구 분	구성	참여 대학 (예상)	
세계적 수준의 학문경쟁력을 갖는 연구중심대학	국립거점대학 + 수도권 사립대	강원대, 경북대, 경상대, 부산대, 전남대, 전북대, 제주대, 충북대, 충남대, 서울 시립대, 인천 시립대 일정 수준의 교육여건이 되며 참가하기 원하는 수도권 사립대	2016년 현재 거점 국립대 입학정원: 5만 5천 +α
작지만 특색 있는 ‘강소 교육혁신대학’	국립거점대외 국립대 + 사립대	강릉원주, 경남과학기술, 공주대, 군산대, 금오공대, 목포대, 목포해양, 부경, 서울과기대, 순천대, 안동대, 창원대, 한경대, 한국교통대, 한국전통문화, 한국해양, 한밭대, 강릉원주, 교원대, 경인교대, 공주교대, 광주교대, 대구교대, 부산교대, 서울교대, 전주교대, 진주교대, 청주교대, 춘천 교대 일정 수준의 교육여건이 되며 참가하기 원하는 수도권 사립대	2016년 현재 국립대 입학정원: 1만 5천 +α

국 공립대 7만명 , 사립대 3만명 총 10만명

국립대학의 경우 국가가 교육의 혁신을 위해 직접 관여하고, 사립대학의 경우 대학 교육여건, 교육혁신 의지 및 계획, 대학운영 거버넌스의 민주성, 재정 운영의 투명성 대한 일정 기준을 제시하여 공모하고, 4년 마다 평가 재선정하자는 것이다.

대학입학보장제에 참여하는 사립대학들에 대해서는 수도권외의 주요 대학과 경쟁이 가능하도록 집중적인 국가 지원(4개 지원 대책)을 시행한다. 즉 ① 실질적 반값등록금, ② 교수 1인당 학생수 OECD 평균 수준 감축, ③ 사업비가 아닌 경상비로 지원, ④ 교수 연구/교육비 지원 등이다.

2) 평가와 비평

‘대학입학보장제’는 앞서 본 ‘국·공·사립 메이저대학 공동 학생선발제’와 상당히 유사하다. 모두 대입시제도개선이 필요하고, 수도권 사립대(혹은 사립대의 일부)의 참여가 성공의 주요 요인이라는 것을 전제하고 있다. 이는 앞에서 본 ‘공영형사립대학론+대학연합체제론’과 다를 바 없다. 차이점이 있다면 수도권 사립대학에 대한 규제보다는 지원을 매개로 하여 과열된 입시경쟁을 줄이자는 것이다.

‘국·공·사립 메이저대학 공동 학생선발제’가 대형 사립대의 참여를 전제한다면, ‘대학입학보장제’는 서열이 높지는 않더라도 수도권 사립대가 참여한다면 지원을 통해 서열높은 사립대와 경쟁할 수 있도록 하겠다는 전제를 깔고 있다. 이런 점에서는 ‘대학입학보장제’가 ‘국·공·사립 메이저대학 공동 학생선발제’보다 더 현실적일지도(?) 모르겠다.

‘대학입학보장제’에서 구상하는 수도권 사립대학에 대한 지원금 역시 ‘국·공·사립 메이저대학 공동 학생선발제’에서 제시하는 4조원에 버금가는 비용이 들 것으로 보인다. 왜냐하면 “교수 1인당 학생수 OECD 평균 수준 감축”에 소요되는 비용이 상당할 것이기 때문이다.

이 경우 ‘국·공·사립 메이저대학 공동 학생선발제’에 느꼈던 의문이 발생한다. 수도권 중심의 대학서열체제가 완화되고 그에 따른 공익적 효과는 발생할 것이다. 그런데 연청난 공적 지원의 대상이 되는 사립대의 공공성을 강화하는 방안이 누락되어 있다. 그래서 국공립대 신설 확장안이 더 타당하지 않는가 하는 의문이 든다.

다음으로 ‘대학입학보장제’는 점진적인 확장을 염두에 두고 있기는 하나 초기에는 수도권 주요 사립대를 대상으로 한다. 이 경우 수도권을 제외한 지역의 사립대학은 몰락할 가능성이 크다. 국공립대학을 제외한 지역의 고등교육기반이 무너져 내릴 것이다. 그 결과 지방분권이 아닌 수도권 집중이 더 심화되는 결과가 초래될 수 있다.

그리고 “교수 1인당 학생수 OECD 평균 수준 감축” 지원방안은 수도권 사립대학보다 국공립대에 우선적으로 적용하고 사립대학에는 보충적으로 시행해야 할 정책이다. 국공립대학의 설립주체는 국가나 지방자치단체이고, 당연히 국공립대의 교육여건을 책임지는 것 역시 설립주체인 국가나 지방자치단체이기 때문이다. 반면 사립대학의 경우에는 사적 주체인 법인이사회가 설립주체이고, 운영의 1차적 책임도 사적 주체인 법인이사회에 있기 때문이다. 국가는 공교육의 관리 담당자로서 제2차적 책임을 지는 것이다.

V. 마치며

대학서열체제의 완화와 그에 따른 대입시제도의 개선은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제가 되었다. 그런 점에서 국공립대통합네트워크로부터 시작하여 이를 기반으로 제시된 ‘대학연합체제+공영형 사립대학체제’나, 이들 논의를 보다 현실화시켰다고 주장하는 ‘대학입학보장제’나 ‘국·공·사립 메이저대학 공동 학생선발제’와 같은 제도의 실시에 대해서 공적 논의가 필요하다.

앞서 본 개혁안들에 대해서 사소한 차이를 넘어서서 보다 큰 틀에서 제도를 혼합하던지 아니면 상호 보완하는 방식으로 개선안을 내놓을 수 있다면 좋을 것이다. ‘대학입

학보장제' 나 '국·공·사립 메이지대학 공동 학생선발제' 는 '대학연합체제' 의 축소형
이라고 평가할 수 있을 것이기 때문이다.

국립대학의 입장에서는 국립대학법에 대학자율성과 공공성을 넘어 국공립대연합체제
를 가능하게 하는 국공립대교육협의회에 대한 조항들을 포함시켜 국공립대학들이 사
회적 문제를 해결하기 위하여 적극적으로 나설 필요가 있다.

더불어 이 글에서는 다루지 못했지만, 국공립대연합체제에 대학자치역량을 강화하기
위하여 '국공립대교육협의회' 외에 대학평의회연합회(교수회연합회, 학생회연합회,
직원회연합회 포함)와 같은 조항도 신설하여 고등교육정책을 공유하고 토론할 수 있는
장을 만들도록 해야 한다. 이것은 국가교육위원회와 같은 조직의 신설을 대비하여야
하기 때문이다.

참고문헌

- 곽창신(2007), 대학통합: 성과와 과제, 대학교육 197호.
- 교육과학기술부/ 한국교육개발원(2008), 2008 국제지표로 본 한국교육.
- 교육부(2013a), 2013년 OECD 교육지표 조사결과 발표 보도자료.
- 교육혁명공동행동 연구위원회(2012), 《대한민국 교육혁명: 교육패러다임의 혁명적 전환 미
를 수 없다》, 살림터.
- 교육인적자원부(2003.11.21.), 소득 2만불 시대 도약을 위한 대학경쟁력 강화 방안.
- 교육인적자원부(2004.3.2.), 2004년 주요 업무계획.
- 교육인적자원부(2004.12.29.), 경쟁력 강화를 위한 대학 구조개혁 방안 - 대학이 살아야 나라
가 산다 -.
- 김민희(2014), 국립대 혁신지원 사업 평가모델 개발 연구, 고등교육정책연구소.
- 김성수(2016.12.19.), ‘대학입학보장제’의 원칙과 방향 및 운영 전략, 좋은교사운동, ‘대
학서열화, 해법은 무엇인가?’ 내부 토론회.
- 대학교육연구소(2010.3.25.), “국립대학의 통·폐합의 오류 되풀이할 ‘연합대학’”.
- 박정원(2011), 「부실대학퇴출의 문제점과 개선방안」, 참여연대 민생희망본부, 행복세상을
여는교육연대 주최, 반값등록금과 바람직한 대학개혁방안.
- 반상진(2012), 「국립대 공동학위제” 어떻게 실현할 것인가?」, 민주통합당 정책위원회/ 교
수학술4단체/ 전국국공립대학교수연합회 공동주최, “함께하는 국립대학” 국립대 공
동학위제 어떻게 실현할 것인가?
- 심광현(2012), 「미래사회/미래교육을 위한 <국립교양(과정)대학통합네트워크> 방안」, 민교
협 총회.
- 이범(2016.12.19.), ‘메이저대학 공동선발’을 국가 의제로, 좋은교사운동, ‘대학서열화,
해법은 무엇인가?’ 내부 토론회.
- 이철호(2003), “교육공공성실현을 위한 대학평준화 방안 모색”, 《교육비평》 제12호
- 이향철(2009), 한국형 연합대학 지배구조 모델에 관한 연구, 교육과학기술부 정책연구과제.
- 임재홍(2011a), 「반값등록금과 고등교육구조개혁」, 참여연대 민생희망본부, 행복세상을여
는교육연대 주최, 반값등록금과 바람직한 대학개혁방안
- 임재홍(2011b), 「사립대학교의 현황과 대책」, 사교육걱정없는세상 주최 토론회, 사립대 현
황과 문제를 진단한다
- 임재홍(2012a), “고등교육과 교육공공성의 확장”, 경상대법학연구소 《법학연구》, 제20
권 제1호

- 임재홍(2012b), “이명박 정부 교육정책에 대한 평가와 과제”, 민주주의법학연구회, 《민주법학》 제50호.
- 임재홍(2015a), “신자유주의 시대 대학의 지배구조”, 문화과학사, 《문화과학》 2015년 여름호(제82호)
- 임재홍(2015b), “정부책임형 사립대학(준국공립화) 방안의 설계”, 민교협 위임, 《입시, 사교육 없는 대학체제》, 한울.
- 정진상(2004), 《국립대 통합네트워크-입시 지옥과 학벌사회를 넘어》, 책세상.
- 한국개발연구원 공공투자관리센터(2010), 2009년도 재정사업 심층평가 보고서: 대학구조개혁지원사업.
- 한국대학교육협의회(2011), 2010 대학교육 현황 분석 자료집
- 황홍규(2010), 「대학의 거버넌스에 관한 비교법적 연구 - 일본, 미국, 독일, 영국 및 한국 -」, 한양대학교 대학원 박사학위논문
- OECD(2013), 『Education at a Glance』 2013

토론 2

【토론】 반상진(국교련 정책위원, 전북대)

【토론】 박규홍(경일대)

【토론】 강남훈(한신대)

【토론】 배경범(국공립대노동조합 위원장)

국립대 연합체제와 국립대학법(토론문)

반상진(국교련 정책위원, 전북대)

오늘 발제자이신 임재홍 교수님께서서는 국립대학법(안) 제정을 위해 국립대학의 전반적인 체제 및 운영 구조 개편에 대한 큰 그림과 전략을 제시해 주셨다. 구체적으로 발표 논문에서는 국립대 연합체제 논의의 역사와 왜곡, 공공적 대학체제 개편의 방향, 대학입시 개혁 방향 등을 중심으로 국공립대학의 새로운 역할과 체제 및 운영 구조 개편 방안을 제시해 주었고, 이러한 논의는 시대적 과제가 되었다. 특히 임 교수님께서 기존의 국립대학연합체제(안)보다도 진일보한 방안을 제시해 주신 것은 큰 발전이라고 생각한다.

무엇보다도 임 교수님께서 “교육부든 아니면 교육부정책에 비판적인 입장이든 국공립대 발전방안으로서 국공립대 연합체제를 제시하고 있다. 그런데 그 발전방안의 내용은 전혀 다르다” 라는 지적은 정치공학적으로 매우 중요한 의미를 담고 있다. 지난 19, 20대 총선, 19대 대선 과정에서 나타난 특이점은 정부와 여당이 야당이나 비판적 입장을 견지하는 진영에서 제시한 각종 정책에 대해 유사한 이름을 차용함으로써 정책의 정체성 혼란을 유도하여 왔다는 점이다. 내용은 다르면서도 정책명을 유사하게 작명함으로써 정책 논쟁을 회피 혹은 교란시키는 전략이기 때문이다.

그리고 임 교수님께서 제안하셨듯이, 국공립대통합네트워크로부터 시작하여 이를 기반으로 제시된 ‘대학연합체제+공영형 사립대학체제’ 나, 이들 논의를 보다 현실화시켰다고 주장하는 ‘대학입학보장제’ 나 ‘국·공·사립 메이저대학 공동 학생선발제’ 와 같은 제도의 실시에 대해서 공적 논의가 필요하고 이를 구체화 시킬 필요가 있다는 점에 적극 동의한다.

여기서는 임 교수님의 의견에 전적으로 동의한다는 전제로 좀더 보완해야 할 내용을 중심으로 의견을 개진함으로써 토론자의 소임을 다하고자 한다.

1. 공공적 대학체제 개편의 필요성에 대한 보완 논리

임 교수님께서서는 공공적 대학체제 개편의 필요성과 당위적 근거로 크게 ‘극단적인 대학서열체제’ 와 ‘사립대의 과잉과 대학 서열화’ 를 제시하고 있다. 전자는 극단적인 대학서열화로 명문대 진학을 위한 과중한 입시 중심의 학습노동 및 사교육비 증가, 서열화로 인한 대학의 교육과 학문 연구의 발달의 정체화 현상, 대학 간 협력 부재 등의 현상이 심화되고 있고, 이러한 대학 서열체제의 해체 없이는 교육에 있어서 어떤 변화도 불가능하다는 점은 현재 우리 교육이 안고 있는 핵심 요인이기도 하다. 후자는 우리나라는 76%가 사립대학이고, 이러한 구조는 대학의 공공성이 낮음을 의미하며, 그리고 대학의

공공성이 낮을수록 대학서열화 현상이 고착화되고 있다. 임 교수께서 지적하신 국립대학을 민영화(법인화)하고 사립대학을 상업화해 온 그 동안의 신자유주의적인 대학정책을 중단하고 고등교육에 대한 공적 책임을 높이는 것은 매우 중요한 개편 방향이다.

이는 문제점 극복을 위한 개편 방향이라고 한다면, 국·공립대학의 연합체제는 새로운 고등교육 패러다임 구축이라는 관점에서 필요 개편 방향이다. 21세기에는 엘리트 교육, 개인의 능력이 중요한 것이 아니라 ‘집단창의성’, ‘상호 협업능력’, ‘소통능력’ 등을 통해 서로 배려하고 공유하는 교육철학(shared philosophy)¹⁾이 부각되었고, 그에 따라 개별 대학간 경쟁 패러다임은 마감되고, 대학간 연계·협력 패러다임과 집단경쟁력의 시대가 도래되었다. 따라서 우리의 대학체제도 21세기 초연결사회(hyper-connected society)에 걸 맞는 대학간 상호 연계체제의 형태로 개편될 필요가 있다. 21세기 대학개혁은 대학간 협력 체제 구축이 대세이므로 이를 통해 지역균형 발전과 대학경쟁력 등을 실현해야 한다. 이러한 발전 추세는 국·공립대학이 연합체제로 전환해야 할 시대적 필요성을 의미한다.

둘째, 사회적 공기(公器)인 국·공립대학의 본질적 역할과 기능은 대학의 공공적 가치 실현으로 고등교육기회 확대와 교육 양극화를 해소해야 하는 교육적·사회적 책무성을 안고 있다는 점이다. 대학교육은 이미 일반화 단계에 접어들었으므로, 이제는 서울대 뿐만 아니라 국공립대학의 경쟁력 강화와 저변 확대로 고등교육의 공공적 가치 확대와 대학균형발전, 그리고 국·공립대학의 저등등록금 정책을 통한 고등교육기회 확대를 지향해야 한다.

2. 대학연합체제의 설계와 독립성 보장에 대한 논의 보완

교육정책의 지향점과 정책추진 설계의 명료성에 근거하여 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 임 교수님께서서는 대학연합체제를 우선적으로 국·공립대를 중심으로 확대(수도권)하고, 독립사립대를 (순차적이고 점진적으로) 공영형사립대로 전환하여 대학의 공공성 강화를 강조해야 한다고 하고 있다. 그리고 국·공립대와 공영형사립대를 각각 국·공립대 연합체제와 공영형사립대연합체제로 구성하는 방안을 제시하고 있다.

여기서 좀더 고민해야 할 부분은 첫째, 국·공립대연합체제를 모든 대학을 대상으로 구성할 것이냐, 권역별로 구분하여 구성할 것이냐, 아니면 유형별(이른바, 교육중심, 연구중심, 직업 및 평생교육 중심)로 구분하여 구성할 것이냐 하는 문제이다. 이에 대해서는 개별 국·공립대학간 이해 관계와 지향점이 다르기 때문에 사전에 대학간 합의와 대타협이 전제가 되어야 할 중차대한 사항이라고 본다.

둘째, 국·공립대연합체제의 운영 주체와 법적 근거에 대한 내용이다. 국·공립대를 연합 혹은 통합 운영하기 위해 운영 주체인 “국·공립대학연합운영위원회(가칭)”의 설치가 필요하다. 이 위원회는 국·공립대학 연합체제 내에서 교수 및 학점 교류, 학생 선발, 교육과정, 학위 수여 등 국·공립대학의 전반적인 운영과 협의 사항을 결정하는 의사결정기구로서의 역할을 수행해야 한다. 이 위원회의 법적 위치와 위원 구성 등에 대한 사항도 구체화할 필요가 있다.

1) 최근 우리 사회도 공유경제체제의 중요성이 부각되고 있고, 그에 대한 실천 사례도 확산되고 있음. 이른바, share house, 공유자동차(SOCA), health club chain system, 통인시장 현상 등을 들 수 있음.

“국립대학연합운영위원회(가칭)”는 국가로부터 국·공립대학 경영권한을 위임받는 주체이자 상위 의사결정기구로서, 대학간 상호 자율협력체제 및 공조체제 모색할 수 있는 대학자치운영기구임을 분명히 할 필요가 있다. 그리고 이 위원회의 구성도 각 대학의 총장 및 교수회 대표, 산업계 인사 및 사회 저명인사, 고등교육 관련 전문가 등으로 구성하되 어떠한 방식으로 구성할 지에 대해서도 깊은 논의가 필요하다. 왜냐하면 위원 구성 여부에 따라 대학정책의 전반이 크게 영향을 받기 때문이다. 아울러 이 위원회는 이사회 성격이 아닌 정부와 국립대학간의 재정 및 정책 등에 관한 조정기구(coordinating agency)로서의 성격 규명을 명확히 할 필요가 있다고 본다.

셋째, “공영형사립대연합체제”의 운영 주체와 관련하여서도 마찬가지로 쟁점이 발생된다. 그리고 공영형사립대연합체제가 중장기적으로는 국·공립대학연합체제와 통합되어 “대학연합체제”로 전환하는 것이 바람직한지 여부도 논의할 필요가 있다.

3. 대학연합체제에서 취득한 학위에 대한 사회적 공신력 제고 방안 보완

국·공립대연합체제와 공영형사립대연합체제로 전환해야 하는 이유는 광적인 교육열과 그에 따른 교육양극화 심화 현상 해결, 대학의 서열주의와 학벌주의에 의한 왜곡되고 비효율적인 노동시장의 인력활용 관행 타파, 21세기형 협력기반 대학경쟁력 체제 확보 등에 있지만, 이러한 체제가 실효성이 있기 위해서는 노동시장에서 학위에 대한 사회적 공신력을 어느 정도 확보하느냐가 관건이다.

대학연합체제가 단순히 단학연계로 기능 개편한 것이 아니라 대학간 연계 및 협력체제를 통한 교육과 연구 기능의 강화로 이어진다는 실질적인 변화가 필요하다. 대학간 연계 및 협력을 통한 연구체제 구축은 물론 교육력 강화와 학위의 사회적 공신력을 확보하기 위해 「학력 인증제」 도입을 적극 검토할 필요가 있다.

학력인증제는 대학연합체제에서 교육을 이수한 졸업자를 대상으로 학위 인증 여부를 실시하고, 이에 대한 성적과 능력을 국가가 인증함으로써 노동시장에서는 대학간판이 아닌 능력중심으로 채용할 수 있는 제도 마련이 필요하다. EU에서도 추진하고 있듯이, 국내 대학간 나아가 아시아권 대학(원)의 공동 교육운영체제를 구축하기 위하여 선행적으로 “아시아권 학점교류제도의 도입”을 통해, 학생과 교수의 이동성 보장도 장기적으로 검토할 사항이다.

4. 정부책임형 사립대학 지원의 법적 성격 및 지위에 대한 보완

임 교수님께서서는 ‘정부책임형 사립대학’을 정부 등 공적 기관으로부터 대학운영경비의 50% 이상을 제공받는 사립대학으로 규정하고 있다. 여기서 좀더 논의가 필요한 것은 사립대학이 정부로부터 재정지원을 받는 법적 근거가 무엇인지 명료할 필요가 있다. 정부와 사립대학간의 협약 관계로 재정지원을 받는 것인지, 아니면 향후 법적 제정이 필요한 국립대학법과 사립대학법에 명시해야 하는지에 대한 법적 논의가 필요하다고 본다. 그리고 정부책임형 사립대학은 기본적으로 부패 혹은 부실 사립대학을 대상으로 한다면,

이들 대학에 대한 입학정원 감축 여부도 함께 검토해 볼 사항이다. 왜냐하면 학력인구 감소에 따른 입학정원 감축이 필요하다는 정부와 일부 사회적 의견을 선제적으로 대응한다는 차원에서 검토의 필요성이 있다. 정부책임형 사립대학이 입학정원이 일정 부분 감축된다고 하더라도 정부로부터 운영비를 지원받는 한 재정압박 부분은 해소되고 그에 따라 교육중심의 특성화된 강소대학으로 발전할 수 있기 때문이다.

5. 정부책임형 사립대학 지원 규모에 대한 보완

정부책임형 사립대학이 정부 등 공적 기관으로부터 대학운영경비의 50% 이상을 제공받는다면 어느 정도 예산 추가가 필요한 지에 대한 논리적 근거도 미리 제시할 필요가 있다고 본다. 임 교수님께서서는 정부책임형 사립대학을 “비리·부실의 문제가 있지만 장기적으로 발전가능성이 있고 지역적으로 필요한 사립대”로 개념화하고 있다. 문제는 이러한 대학의 수와 재정지원 규모가 어느 정도 될 것이냐 하는 문제이다.

지난 1주기 대학구조개혁 평가 결과를 토대로 정부책임형 사립대학의 대상을 추론해보면, 30개교 내외 정도 될 것으로 전망된다. 지난 1주기 대학구조개혁 평가에서 A등급을 받은 대학(34개교)은 정원을 자율적으로 감축하고, B등급을 맞은 대학(56개교)은 2017학년도까지 정원의 4%, C등급(36개교)은 7%, D등급(26개교)은 10%, E등급(6개교)은 15%를 줄이도록 권고 받았다. 이 평가 결과의 타당성과 신뢰성에 대한 문제점은 있지만, 전반적으로 30개 대학이 정부책임형 사립대학으로의 전환 가능성은 있다고 추론해 볼 수 있다. 물론 개별 대학들의 의지와 연계되어 있다고 하더라도 가능성이 있다고 본다.

2015년 기준으로 196개교 사립대학 교비회계 운영지출(보수+관리운영비+연구학생경비+교육외비용+전출금) 총 규모는 15조 5,346억원이었고, 이를 총체적으로 개별 대학의 교비회계 운영지출 규모는 792.6억원으로 추정된다. 따라서 정부책임형 사립대학 약 30개교에게 대학운영경비의 50% 정도를 지원한다고 한다면($792.6\text{억원} \times 0.5(50\%) \times 30\text{개교}$) 1조 1,889억원 정도 추정된다. 국립대학법(안)과 동시에 GDP 1.2%의 고등교육재정 확보를 목표로 하는 고등교육재정교부금법(안)이 제정이 된다면 2015년 기준으로 9조 7,208억원이 추가 확보할 수 있기 때문에 재정적으로 전혀 문제가 되지 않는다고 판단된다.

국립대 연합체제와 국립대학법 토론편

박규홍(경일대)

임재홍 교수님의 발표를 몇 차례 들으면서, 이런 논의가 실제의 대학정책에 잘 반영 되었으면 하는 간절한 바람을 갖게 되었습니다. 문외한의 다음 몇 가지 질문이 임 교수님 제안이 현실로 구현되는 데 조금이나마 도움이 되기를 바랍니다.

1. 절차

학계의 타당성 있는 주장이 어떤 논의의 절차를 거쳐 실제 정책에 수용될 수 있는 가 하는 궁금증이 큼니다.

임 교수님은 발표문에서 크게 ‘국립대 연합체제’에 대한 그간의 논의와 교육부 시행의 정책에 대해 언급하시고, ‘대학연합체제’와 ‘대입시 개혁’에 대한 견해를 밝히셨습니다.

대학연합체제의 효과에 대해서는 “우리 교육의 고질적 문제를 해소할 수 있을 뿐만 아니라 국민들의 교육개편 요구에 완전히 부응하는 방안이다.”고 하시고, 대학연합체제를 통해 “(a)입시경쟁교육으로 왜곡되는 초중등교육을 정상화할 수 있으며, (b)사교육비를 대폭 축소할 수 있으며, (c)대학서열화와 학벌사회를 폐지할 수 있으며, (d)지방 국립대 및 권역별연합체제의 활성화를 통해 지방의 균형발전에 기여할 수 있다.”고 하셨습니다. 뿐만 아니라 대학연합체제는 “기존의 대학간 경쟁 체제를 협력 체제로 전환시켜 대학의 교육 기능과 학문연구 기능을 획기적으로 향상”, “대학간 서열경쟁에 기초한 수공업적 교육-연구체제를 권역별 연합을 통한 협력적 교육-연구발전시스템으로 전환”, “대학연합체제의 대학평준화가 하향평준화가 아니라 교육과 학문연구발전의 새로운 동력으로 작동” 등의 효과를 갖는다고 하셨습니다. 거기에 더하여 “전임교수 비율의 확대, 국가박사제도의 운영, 대학연합체제 내 인적-학문적 교류의 확대(교수진의 교류의 활성화, 대학간 학점 이수 인정) 등을 통해 전공 교육을 내실화”, “대학연합체제 간의 교류가 활성화되면, 대학별 특성화를 추진” 등의 교육여건 내실화도 기할 수 있다고 하셨습니다.

이런 장점의 대학연합체제를 두고 교육부는 입학정원감축을 목적으로 하는 국립대 통합정책(국공립대 연합체제)을 취하는 데 머무르고 있습니다. 교육부가 이런 대학연합체제 관련 학설의 수용 여부를 판단하는 논의의 절차에 문제는 없는 것인지 우문(愚問)을 드립니다.

2. 위기의 요인

임 교수님은 발표문에서 신자유주의 고등교육정책이 국가와 대학의 관계를 일방적인 명령과 복종의 관계로 만들었고 그 결과 학문자유와 대학자치가 위기에 빠졌다는 점을 지적하셨습니다. 그래서 국립대학은 사회적 책임을 제대로 수행할 수 없게 황폐화되었고, 선진화 정책과 국가의 관료통제에 의하여 점점 가중된 위기 속으로 빠져들고 있다고 언급하셨습니다.

문병효 교수님께서서는 발표문 서론의 첫머리에서 “교육부에 의한 교육 황폐화가 바야흐로 절정에 다다랐다.” 고 일갈하셨습니다.

교육의 위기가 교육부에 의해 초래되었다면, 심각한 문제가 아닐 수 없습니다. 사태가 이 지경에 이른 요인에 대한 고견을 듣고 싶습니다.

3. 불법

임 교수님은 “이명박 정부는 대학의 비판적인 지성에 재갈을 물리기 위해 대학선진화라는 미명 아래 대학의 민주화와 자율성의 상징인 ‘총장직선제’ 폐지에 몰두” 했다고 지적하시고, “헌법과 법률이 보장하는 국립대학의 자율성이 교육정책 담당 정부부처의 관료들에 의해 짓밟히고 있다. 대학 민주화의 상징인 총장직선제와 학장직선제가 국민의 세금을 동원한 뒤틀린 사업과 구조개혁 협박에 의해 유린되고 있다.” 고도 하셨습니다. 언급하신 대선 후보와의 협약사항에도 “위헌·위법적으로 폐지가 선언된 국립대학 총장직선제 및 학장직선제를 원상회복시킨다.” 는 내용이 있습니다.

법규를 지키지 않는 불법이 횡행하면, 아무리 완성도 높은 제도가 있더라도 소용이 없습니다. 특히 요즘 드러난 입시부정, 부당한 학사관리 등을 보면 이런 우려를 떨칠 수 없습니다. 임 교수님께서 이 문제에 대해 어떻게 생각하시는지요?

4. 초중고교육과 대학입학

임 교수님은 대입시 개혁론에서 ‘정부책임형 사립대학의 필요성’ 을 이야기하셨습니다. 거기에서 이철호의 언급(2003)을 인용하여 초·중등교육을 보편적 공교육으로 보고, 고등교육을 능력에 따른 선택적 교육으로 분리하는 것은 불가능하다. 왜냐하면 현재와 같이 대학이 서열화 되어 있는 경우 초·중등교육은 고등교육에 진입하기 위한 과정에 불과하기 때문이다. 따라서 초·중등교육의 공공성을 확보하기 위해서는 대학교육의 공공성이 먼저 전제되어야 한다. 대학이 시장으로부터 벗어나 공적인 역할을 할 수 있을 때 학교일반의 공공성이 확보될 수 있다.” 고 하셨습니다. 매우 중요한 지적이라고 생각합니다.

지금 악취를 풍기며 드러나고 있는 사회병리현상의 저변에는 비정화된 초·중등교육이 자리하고 있다고 생각합니다. 이 부분에 관한 임 교수님의 고견을 조금 더 듣고 싶습니다.

5. 사립대학과 사회여건

임 교수님께서서는 사립대학의 문제점과 그 해결책에 관해서도 의견을 제시하셨습니다.

“사립대학 위주의 고등교육체제로 인하여 대학교육여건이 부실한 반면, 대학서열화는 더 극심해지고 있다.”, “독립사립대학이 많을수록 대학들은 제각기 생존과 지위 상승을 위한 서열경쟁에 매달리게 된다.” 는 문제 제기와 함께 “일정한 수준이 되는 사립대학들을 국립대학 통합네트워크에 편입”, “국립대-사립대 연합체제 구축”, “국공립대를 확대(수도권)하고, 독립사립대를 (순차적이고 점진적으로) 공영형사립대로 전환하여 대학의 공공성 강화”, “국공립대와 공영형사립대를 각각 국공립대연합체제와 공영형사립대연합체제로 구성” 등의 해법을 제시하셨습니다.

제도의 성공 여부는 제도 자체의 타당성이나 완성도에 크게 달려 있겠습니다만 그것을 받아들이는 사회와도 무관할 수 없다고 생각합니다. 학벌주의, 서열화 등의 문제를 극복하기 위한 방안이 우리 사회에 정착하는 데 만만치 않은 걸림돌이 있다는 생각이 듭니다. 이 문제에 관한 임 교수님의 고견을 듣고 싶습니다.

6. 2016년 교육부의 「국립대학 발전방안」

2016년 1월 교육부는 대학구조조정의 일환으로 「국립대학 발전방안」을 수립 중이라고 발표했고, 2016년 6월 23일에는 한국대학교육협의회 하계 대학총장 세미나에서 이준식 교육부 장관은 “국립대 발전방안이 거의 마련된 상태”라면서 세부 내용을 공개했습니다.

“향후 4년간 매년 1천억원을 투입해 지역 거점 국립대와 주변 소규모 대학들의 기능을 연계하는 국립대 발전방안을 마련 중”, “기능 연계방식을 보면 기능 조정형(대학·학부·학과·연구소 간 교류가 중심이 되는 형식), 기능 특화형(복수의 캠퍼스가 있는 국립대에 캠퍼스 단위 특성화를 지원하는 형식), 그리고 기능 통합형(대학 간 통합이나 정원 감축 형태로, 지역 대학과 거점 대학의 통합 형태)”으로 구성되며, “기능 조정형에 500억원, 기능 특화형 150억원, 기능 통합형 350억원 등 4년간 연간 1천억원의 예산을 투입”하고 정부는 “서울대와 인천대 등 2개 법인 국립대학을 포함해 전국 41개 국립대학을 서울권, 경기권, 강원권, 충북권, 대전·충남권, 전북권, 광주·전남권, 대구·경북권, 경남·울산권, 부산권, 제주권 등 11개 권역 연합대학을 구축할 방침”이며, 시작은 느슨한 형태이지만 “교직원 인력과 캠퍼스 등을 공유하는 강력한 연합체를 구성할수록 더 많은 재정을 투입할 전망”이라는 언론보도도 인용을 하셨습니다.

“이러한 교육부 정책에 대해서 국립대학의 반응은 엇갈리고 있다.” 고도 언급을 하셨는데, 이 「국립대학 발전방안」의 핵심 내용은 “국립대학 통폐합과 입학정원감축목적의 연학체제임이 분명해 보인다.” 고 하셨습니다. 이 문제에 대해 조금 더 구체적인 견해를 밝혀주시면 감사하겠습니다.

7. 임 교수님 주장의 차별성

임 교수님은 지난 20년 동안 신자유주의 고등교육정책에 의해 국가와 대학의 관계는 상하관계, 일방적인 명령과 복종의 관계로 재편되었음을 지적하셨습니다. 그간에 제안된 방안과 통시적 변화에 대한 임 교수님의 언급을 간단히 정리해 봅니다.

◎ ‘권역별 연합대학체제 구성’을 장기과제로 제시하고 시행대학에 행·재정적으로 지원하는 한편, 고등교육법 등 관련 법령 규정을 마련하기로 기획한 <2000년 국립대발전계획안>

◎ 대학경쟁력 강화가 핵심관건인데 우리 대학은 약점 및 위기요인이 너무 많아서, 위기요인을 극복하는 방안으로 과감한 대학 구조조정이 필요하다고 해서 나온 <2003년 대학경쟁력 강화 방안>

◎ 2004년 대통령 업무보고(교육인적자원부, 2004.3.2.)에서 대학의 다양화·특성화·자율성에 대한 적극적 지원으로 교육·연구역량을 세계적 수준으로 제고하겠다는 정책으로 제시된 <2004년 주요 업무계획>.

◎ 김영삼 행정부의 신자유주의적 고등교육정책의 실패에 대한 즉흥적이고 단세포적 해결방안이라고 평가하신 <2004년의 대학구조개혁 방안>(교육인적자원부, 2004.12.29.)

◎ 2004년, 국공립대학의 평준화를 통해 국립대학의 입시평준화를 이루고 이를 통해 학벌사회를 넘어서자는 취지의 <국·공립대통합네트워크 방안>을 정진상 교수가 발표.

◎ 2005년에서 2008년 사이에는 18개 국립대학(일반대학, 산업대학, 전문대학)이 9개 대학으로 통·폐합. 통폐합의 결과 입학정원감축의 효과는 인정되지만, 특성화, 경쟁력 강화, win-win의 효과가 있었는지는 미지수. 고등교육과 대학의 공공성이 훼손됨.

◎ 2012년, 반상진 교수는 정진상의 국립대 통합네트워크 방안 중 공동학위제 실현을 위한 <한국형 국립대 연합체제 구축 방안>을 발표.

◎ 2012년 7월 초, 민주통합당의 이용섭 정책위의장은 서울대를 포함한 국공립대 통합네트워크 설치방안을 대선공약으로 검토한다고 발표. (1)서울대를 포함한 전국의 국공립대학을 공동학위를 수여하는 단일한 통합네트워크 운영, (2)이러한 네트워크들에 정부지원을 강화하여 사립대학의 참여를 높여 전체 국립대학의 수를 늘림, (3)이런 과정을 통해 대학들의 질적 상향평준화를 도모, 서울-지방간 대학격차를 줄여나가 중장기적으로 대학서열체제를 타파.(심광현, 2012))

◎ 2012년 대선에서 국공립대학교수회연합회 대표들과 야당 후보 사이에 공약 협정서로 서명된 국교련 6대 정책 어젠다 협약서 - 대학통합네트워크 형성이라는 통합된 대학개혁 방안

◎ 2016년 교육부의 「국립대학 발전방안 - “향후 4년간 매년 1천억원을 투입해 지역거점 국립대와 주변 소규모 대학들의 기능을 연계하는 국립대 발전방안을 마련 중”

“기능 연계방식을 보면 기능 조정형(대학·학부·학과·연구소 간 교류가 중심이 되는 형식), 기능 특화형(복수의 캠퍼스가 있는 국립대에 캠퍼스 단위 특성화를 지원하는 형식), 그리고 기능 통합형(대학 간 통합이나 정원 감축 형태로, 지역 대학과 거점 대학의 통합 형태)으로 구성되며, 기능 조정형에 500억원, 기능 특화형 150억원, 기

능 통합형 350억원 등 4년간 연간 1천억원의 예산을 투입” 1)

“정부는 서울대와 인천대 등 2개 법인 국립대학을 포함해 전국 41개 국립대학을 서울권, 경기권, 강원권, 충북권, 대전·충남권, 전북권, 광주·전남권, 대구·경북권, 경남·울산권, 부산권, 제주권 등 11개 권역 연합대학을 구축할 방침” 2)

시작은 느슨한 형태이지만 “교직원 인력과 캠퍼스 등을 공유하는 강력한 연합체를 구성할수록 더 많은 재정을 투입할 전망” 3)

임 교수님은 이런 과정을 거친 지금이 “학문자유와 대학자치가 보장되는 국립대학법의 제정이 필요한 상황”이며, “국가의 공적 재정책임이 구체적으로 인정되는 법률의 제정도 필요하다” 고 하셨습니다.

1) 이런 변화의 과정 중 우리 고등교육이 두드러진 질적 변화를 겪은 시기와 이유에 대한 임 교수님의 고견을 듣고 싶습니다.

2) 임 교수님께서서는 ‘공공적 대학체제 개편의 방향’ 에서 다양한 의견을 제시하셨는데, 혹시 일의 우선순위를 매길 수 있으신지요?

3) 2016년 교육부가 밝힌 「국립대학 발전방안」 과 임 교수님의 주장에 어떤 교집합이 있는지 궁금합니다.

8. 공론의 장

임 교수님께서서는 발표문에서 대학서열화, 학벌사회의 형성, 입시위주 경쟁교육, 고등교육의 공공성 훼손, 학문자유와 대학자치의 위기 등의 문제를 제기하셨습니다. 이외에도 대학정책결정기구, 사교육비, 열악한 대학교육여건, 대학운영경비의 학생전가, 외국유학증가와 인재유출, 인구감소와 대학구조조정, 제4차 산업혁명에 대한 대응 등의 문제 요인이 있다고 하셨습니다. 이런 문제들에 대한 논의를 미룰 여유가 그리 많지 않다고 생각합니다.

결론에서 ‘국·공·사립 메이저대학 공동 학생선발제’ 와 같은 제도의 실시에 대해서 공적 논의의 필요성, 국공립대학들이 사회적 문제를 해결하기 위하여 적극적으로 나설 필요성을 언급하셨습니다. “다루지 못했지만, 국공립대연합체제에 대학자치역량을 강화하기 위하여 ‘국공립대교육협의회’ 외에 대학평의원회연합회(교수회연합회, 학생회연합회, 직원회연합회 포함)와 같은 조항도 신설하여 고등교육정책을 공유하고 토론할 수 있는 장을 만들도록 해야 한다.” 고도 하셨습니다. 이런 문제를 다루는 공론의 장 마련을 위해 언론의 협력을 구하는 방법은 없을는지 고견을 듣고 싶습니다.

1) 박지호, <이준식 "4년간 매년 1천억 투입 국립대 발전방안 추진"(종합)>, 연합뉴스, 2016.6.23

2) 박종문, “사립대, 진정한 혁신의 시험대에 서다”, 영남일보, 2016.8.3

3) 이연희, “국립대 발전방안 수면 위로? 7월 중 시안 발표”, 한국대학신문, 2016.6.19

대학체제 개혁 방안

강남훈(한신대)

1. 대학체제 개편의 필요성

- 가. 발달 지향 협력 중심 교육.
- 나. 공공성과 민주주의.
- 다. 교육 불평등 해소.
- 라. 학벌 철폐.
- 마. 사교육비 축소.
- 바. 공교육 정상화.
- 사. 질 높은 대학의 연구와 교육을 위해서

대학의 현황.

- 1) 재정적 피폐. 사립대학 사부담 체제 하에서 9년 동안 대학 등록금 동결.
 - 2) 획일적 서열 평가에 의한 구조조정.
 - 3) 정규직 교수 확대 채용 중단, 대학교수 직원 비정규직화.
 - 4) 교원 강의 시간 증가
 - 5) 사학 비리 방조, 갈등 조장, 불공정한 심판. 사학 비리자 복귀
 - 6) 관료적 통제 피해. 관료들 설계한 사업 위주 예산 배정.
 - 7) 대학 자율 자치 부정. 국립대 총장 임명
 - 8) 학문연구자 앞날이 없음. 미약하게 형성되었던 학문 재생산 체계 완전 붕괴
 - 9) 4차 산업혁명에 적합한 인재 배출 실패. 협력. 소통, 창의. 문화. 모험. 다양성. 여유.
 - 10) 시민 경제 악화로 아르바이트 시간 증가, 학업 전념 어려운 상태
 - 11) 지나치게 많은 학생들 공무원 시험 준비
- 진리의 연구, 자치와 자율, 학문의 재생산, 인재 양성, 인재들에게 학문에 전념할 수 있는 직업 제공이라는 대학의 이념 완전히 무너짐.

2. 기존의 논의

3. 대학체제 개편 방안

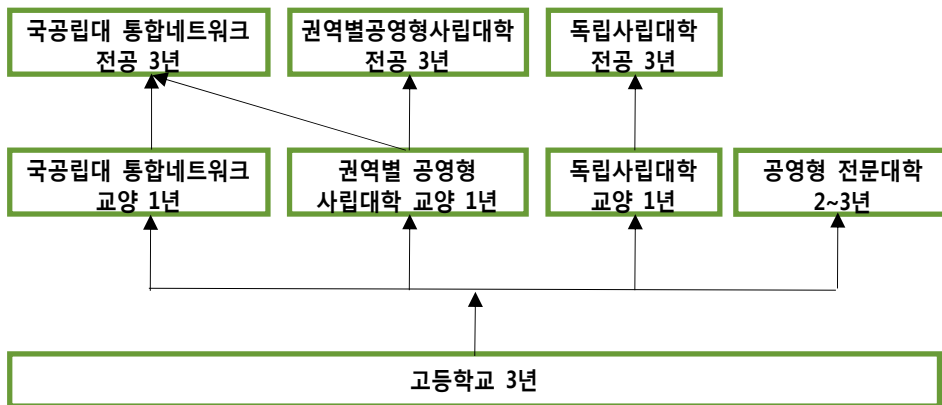
가. 기본 방향-대학연합체제 형성

이 글의 대학체제 개편 방안은 통합방안에 기초하여, 그 1단계를 구체화 한 것이다. 통합방안은 제1단계에서 대학연합체제(국공립대학 네트워크 및 공영형 사립대학 네트워크)를 만드는 것으로 되어 있다. 그러나 2012년 대선 과정에서의 경험으로 보면, 이 대학연합체제가 한꺼번에 만들어지기 힘들다고 판단된다. 대학연합체제를 만들기 위해서는 국공립대통합네트워크를 만드는 과정과 사립대학을 공영형 사립대학으로 바꾸는 과정 및 국공립대 통합네트워크와 공영형 사립대학을 통합시키는 과정이 진행되어야 하는데 이러한 과정이 짧은 시간 내에 진행되는 것은 매우 어려워 보인다. 서울대가 다른 국공립대와의 통합에 소극적이고 국공립대학이 사립대학과의 통합에 소극적인 것도 빠른 시간 내에 대학연합체제를 만드는 것을 어렵게 하는 큰 요인이다.

그래서 이 글에서는 대학연합체제를 만드는 과정을 조금 더 세분해서 현실적으로 접근해 나갈 것을 제안한다. 일단 국공립대 통합네트워크를 만드는 과정과 사립대학을 공영형 사립대학으로 만드는 과정을 동시에 추진하고, 국공립대 통합네트워크가 틀을 갖추고 상당한 수의 사립대학이 공영형 사립대학으로 전환한 뒤에 공영형 사립대학을 국공립대 통합네트워크에 통합시키는 과정을 진행하자는 것이다. 어려운 과정을 작은 과정으로 나누어 단계적으로 접근하자는 것이다. 이렇게 함으로써 여러 과정을 한꺼번에 추진할 때 생기는 혼란을 줄일 수 있을 것이다.

국공립대 통합네트워크를 만드는 과정과 공영형 사립대학으로 전환하는 과정은 순서를 두지 않고 여건이 마련되는 것부터 추진해 나간다. 이 때 사립 전문대학을 공영형 사립전문대학으로 전환해서 전문대학 통합네트워크를 만드는 과정도 함께 추진해 나간다. 다시 말해서 대학체제 개편의 첫 단계에서는 국공립대 통합네트워크, 일반대학 공영형 사립대학으로의 전환, 전문대학 공영형 사립대학으로의 전환이라는 세 가지 과정이 함께 진행되는 것이다.

그림 24. 대학체제 개편 제1단계의 세 가지 과정



위의 그림을 보면, 전국의 국공립대학들은 국공립대 통합네트워크로 통합되고, 공영형 사립대학은 권역별로 통합된다. 일부 독립사립대학들을 제외하고 대부분의 사립대학들이 공영형 사립대학으로 전환하는 것을 목표로 한다. 사립전문대학도 공영형 사립전문대학으로 전환된 뒤에 전문대학 네트워크로 묶인다. 고등학생들은 졸업 후 직업대학, 권역별 공영형 사립대학, 국공립대 통합네트워크, 독립사립대학 중의 하나로 진학하게 된다.

이 단계에서 일반대학의 서열체제는 3단계로 완화되지만, 완전히 없어지지 않는다. 그러나 이 정도만 되더라도 무너진 공교육 체계는 상당히 정상화될 것이고, 사교육비 부담도 많이 완화될 것이다. 그리고 교양과정을 마친 후 전공과정에 진학할 때 일정한 비율로 교차지원을 가능하게 하면 서열체제를 조금 더 완화시킬 수 있다.

이렇게 대학체제 개편의 제1단계를 세 가지 과정으로 나눌 때 각각의 대학 등록금을 재정 형편에 따라서 다르게 설정할 수 있는 가능성이 생긴다. 이 글에서는 전문대학은 무상으로 하고, 국공립대 통합네트워크에 속하는 대학은 현재 등록금의 1/4로 하고, 공영형 사립대학으로 전환하는 대학은 1/2로 하는 방안을 제시한다.

목표로 하는 대학체제는 미국형이다. 즉,
독립사립대, 공공성 높은 주립대학, 커뮤니티 칼리지의 세 가지 구조.
방법은 재정지원을 통한 자발적 참여 유도.

나. 국공립대 통합네트워크 형성

기본구조

국공립대 통합네트워크는 다음과 같은 기본 구조를 갖는다.

- ① 국공립대 통합네트워크는 전국 단위에서 학생들을 공동 선발한다. 즉, 국공립대 통합네트워크 전체로 선발해서, 캠퍼스별 배정을 한다.
- ② 국공립대 통합네트워크 내에서 소속 대학 변경을 원하는 경우 소정의 절차를 거쳐서 허용한다.
- ③ 1년 동안 공동의 교양과정을 운영한다. 학생들은 교양과정 이수 후 전공을 선택한다.
- ④ 학생들은 원하는 대학 어디든 학점을 이수할 수 있도록 한다.
- ⑤ 학생들은 공동의 학위를 받는다.
- ⑥ 국공립대 통합네트워크 내에서 전공 및 대학원을 통합적으로 운영하고, 교수 인사는 정년 보장을 받기 전에 한 번은 네트워크 소속 내의 다른 대학에서 근무하도록 한다.
- ⑦ 국공립대 통합네트워크 전체의 의사결정 구조와 단위 대학별 의사결정 구조를 갖는다. 교육부를 국가교육위원회로 대체하고 국가교육위원회 산하 고등교육위원회에서 국공립대 통합네트워크를 포함하여 고등교육에 관한 전반적인 사항을 관할하도록 한다.
- ⑧ 등록금은 현재의 1/4 수준으로 하고, 교수 비율과 연구비 지원을 선진국 수준으로 유지한다.

교수확보율은 OECD 평균 수준으로 한다.

입학

고등학교 졸업(예정) 또는 그에 준하는 학력이 있는 자로서, 내신 성적 일정한 범위(예를 들면 10%) 이내이면 우선적으로 입학할 수 있다. 국공립대 통합네트워크 정원이 수험생(졸업생)에서 차지하는 비율만큼 입학자격을 부여한다. 입학자격을 가진 학생은 국공립대 통합네트워크 내 대학 여러 곳(예를 들면 1, 2, 3, 4, 5 지망 등)을 지망할 수 있게 한다. 대학은 여석이 있으면 자격 있는 지원자를 모두 합격시킨다. 학생의 선택을 존중하며, 학생이 선택하지 않은 대학에 배정되지 않도록 한다.

대학의 TO를 넘는 학생들이 지원하였을 때에는 대학에 선발권을 부여하도록 하는 방법과 대학에 선발권을 부여하지 않고 추천하는 방법 및 지역 등의 기준에 따라 공통적인 우선순위를 정하는 방법이 있다. 대학에 선발권을 부여하는 경우에도 중등교육 정상화에 어긋나지 않는 기준으로 선발하도록 한다.

현행의 수학능력시험은 고등학교 교육과정을 충실히 수행한 자를 대상으로 한 대입 자격고사로 전환하여, 수학능력이 현격히 떨어져서 대학교육에 적합하지 않은 학생을 가려내는 역할을 수행한다. 자격시험의 통과 여부는 상대평가에 의하지 아니하며, 정해진 절대적 기준(예컨대 400점 만점에 200점)을 장기간 유지하도록 하여 예측가능성과 제도의 안정성을 제고한다. 뿐만 아니라 수능 자격시험은 1년에 여러 차례 실시하여 학생이 불합격한 과목에 여러 번 응시하여 자격을 획득할 수 있도록 한다.

입학 보장 제도를 실시한다. 예를 들어 내신 20%에 들면 국공립대학 네트워크에 입학할 수 있다.

일정한 비율(예를 들어 50%)를 캠퍼스 별, 학부별, 전공별로 선발한다. 선발은 내신에 기초해서만 한다.

나머지는 교양과정으로 선발하였다가 교양과정을 마친 후 캠퍼스, 학부, 전공을 배정한다.

동일 권역내 캠퍼스에 입학하는 경우 등록금을 1/8 수준으로 하고, 비권역일 경우 3/8 수준으로 하여 평균 1/4이 되도록 한다.

비선호 캠퍼스가 생길 경우 등록금과 기숙사비를 면제한다.

교양 과정

국공립대 통합 네트워크에서는 1년간의 공통교양과정을 필수로 이수해야 한다. 큰 틀에서 미래 경제와 사회에 적합한 교양교육 과정을 공통으로 마련한다. 여기서 공통으로 교양과정을 운영한다는 것은 교육 목표, 이수학점, 과목 분포 등을 공통으로 마련하고 교육 방법 등에서의 경험을 공유하는 것을 의미한다. 교재와 교육 내용은 교수 자율에 맡기고 대학별, 교수별로 특화된 교양과목도 개설 가능하게 한다. 평가 기준을 절대평가로 할 것인가 상대평가로 할 것인가 등의 세부 사항에 대해서는 국공립대 통합네트워크가 형성되어 교양과정 위원회 내에서 결정해도 충분할 것이다.

<표 > EU 위원회의 평생 교육을 위한 핵심 역량

번호	역 량	교 육 내 용
1	Communication in the mother tongue	듣기, 말하기, 읽기, 쓰기
2	Communication in foreign languages	외국어 듣기, 말하기, 읽기, 쓰기/ 타문화 이해
3-a	Mathematical competence (and)	계산능력, 수학적 사고와 표현
3-b	+ basic competences in science and technology	자연과학적 지식의 이해와 활용/ 과학과 기술에 대한 이해와 책임의식
4	Digital competence	ICT 역량/ICT의 사회적 의미와 한계에 대한 이해
5	Learning to learn	배움의 자세와 의지/평생교육에 대한 이해
6-a	Social competences (and)	타인과 타문화 이해/사회적 갈등 관리 능력
6-b	+ civic competences	사회 구조 및 정치 개념 이해/민주시민 역량
7	Sense of initiative and entrepreneurship	기획력, 창의력, 실천력, 지도력,
8	Cultural awareness and expression	예술, 문화적 감수성/창조성

* 자료: Recommendation 2006/962/EC of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning (http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11090_en.htm)

유럽위원회는 평생교육의 핵심역량으로 위와 같은 8가지 교육목표를 제시하고 있다. 지식기반 사회가 도래할수록 개별분과 학문보다 융합형 교육이 더욱 중요하게 될 것이다. 이와 같은 선진국들의 교양교육 목표를 참조하여 교양과정의 교육목표를 정할 수 있을 것이다.

일부 적절한 교양과목은 MOOC(massive open online course) 형태로 제공하여 국공립대 통합네트워크 및 공영형 사립대학에서 함께 학점으로 인정하고, 다른 대학이나 일반인들에게도 공개하여 평생학습에 공헌하도록 한다. 온라인 강의는 전국적으로 제공하고 오프라인 강의는 단위 대학에서 진행하는 혼합 학습(blended learning)도 함께 운영하도록 한다.

전공 과정

전공진학은 전공별 필수 이수 과목과 교양과정 선택이수 과목의 내신 성적을 중심으로 하며, 영어와 수학 등 도구 과목의 경우에는 자격시험 제도를 병행할 수 있다. 학생들은 제1지망, 제2지망, 제3지망 등을 적어내고 학과는 미리 정해진 공개된 기준에 따라서 전공 학생을 선발한다. 공영형 사립대학에서 교양과정을 마치고 국공립대 통합네트워크로 진학하는 길도 열어 놓도록 한다.

인기 학과의 경우 지원하는 학생들이 많은 경우에는 학과의 정원을 적절하게 늘리도록 한다. 원하는 전공에 진학하지 못한 학생의 경우에는 제2전공으로 이수하거나 전공

형성제도를 활용할 수 있는 길을 열어준다.

기초학문의 경우 국공립 대학에 중점적으로 설치하고, 응용학문의 경우에는 공영형 사립대학에 상대적으로 더 많이 설치한다. 기초학문의 경우 선택하는 학생이 줄더라도 연구 및 학문 재생산에 필요한 정도로 교수진을 유지한다.

법학, 경영학, 약학, 의학, 사범(교사 자격이 부여되는) 등 특정한 자격이나 직업이 주어지는 전공들의 경우에는 학부에 전공을 개설하지 않거나 최소한으로 개설하고 전문 대학원이나 특수대학원의 형태로 운영하도록 한다. 이렇게 함으로써 학부에서 교양교육과 기초학문 교육이 방해를 받는 것을 최소화 하도록 한다.

학위 수여

학위는 공통의 학위를 수여한다. 학위에는 통합네트워크 소속 대학 이름 명기하는 방법과 명기하지 않는 방법이 있다. 이 글에서는 대학 이름을 명기하지 않는 것을 원안으로 하되, 소속 대학 이름을 명기하는 경우에도 소속 대학들을 상향평준화 하여 빠른 시간 내에 격차가 사라지도록 할 것을 제안한다. 특히 교수 인사를 통합적으로 관리하고 불리한 여건의 대학에 더 많은 재원을 투입함으로써 교육과 연구에서의 격차가 사라지도록 한다.

학점의 1/4까지는 다른 대학(캠퍼스)에서 이수한 것을 인정한다. 즉 학생들은 2학기까지 다른 대학(캠퍼스) 수강이 가능하다. 공영형 사립대학과도 학점을 인정하도록 한다. 학생들은 여석이 있는 경우 다른 대학(캠퍼스)로 절차와 기준에 따라 옮길 수 있도록 한다.

기숙사

통합 네트워크 소속 대학은 대중교통으로 한 시간 이내에 통학 가능한 거리(20km)를 넘는 원거리에 거주하고 있는 학생들에 대해서는 스쿨버스 등의 교통편의를 제공하거나 기숙사를 제공하는 것을 원칙으로 한다. 거리가 통학 가능한 거리 이내라 할지라도 대중교통체계가 미비하여 통학이 힘든 경우도 교통편의나 기숙사를 제공하도록 한다. 단 본인이 거주지가 속한 권역에 입학정원이 부족하지 않음에도 불구하고 이를 벗어나는 권역에 진학을 희망하여 진학한 경우에는 그렇지 아니할 수 있다. 예를 들어 대학진학 인구에 비하여 입학정원이 부족하여 부득이 타 권역으로 진학하지 않을 수 없는 서울 및 수도권 학생을 유치한 참여대학은 그 학생들에 대하여 기숙사를 제공해야 하지만, 입학정원이 부족하지 않은 권역에서 자신의 희망으로 굳이 타 권역으로 진학하게 되는 학생들에 대해서는 기숙사를 제공하지 않을 수도 있다.

행정과 재정

교육부가 국가교육위원회로 대체되면, 국가교육위원회 산하 고등교육위원회가 국공립 대학 네트워크 전체의 예산을 배정하고 지출을 감시하는 등의 역할을 한다. 통합 네트워크의 장을 통합총장이라고 부르고, 단위 대학의 장을 총장이라고 불리서 중층적 지배구조를 나타내도록 한다. 이와 같이 국공립대 통합 네트워크는 대학별로 의사결정

구조를 가지면서 또 동시에 전체 국공립대 통합 네트워크들을 포괄하는 의사결정 구조를 갖는 중층적인 지배구조를 갖는다. 총장은 구성원과 이해당사자들의 직선으로 선출하도록 한다.

국공립대 통합네트워크의 형성은 제한적인 의미에서 상향평준화의 의미를 갖는다. 인적·물적 자원을 공유하고 행정과 인사를 통합하는 네트워크를 구성한 만큼 소속 대학들의 수준을 상향평준화 하는 것을 행정의 기본 지침으로 삼는다.

국공립대 통합네트워크 대학의 등록금은 현재 등록금의 1/4 수준으로 한다. 등록금 수입 이외에 필요한 예산은 국고에서 충당한다. 고등교육재정 교부금법을 제정하여 안정적으로 고등교육 재정을 확보하는 것이 필요하다. 교수의 비율을 OECD 최고의 수준으로 유지하고 연구비도 이에 버금가게 유지할 정도로 재원을 마련한다. 미국의 힐러리 후보는 지식기반경제에서 미국의 우위를 유지하기 위하여 400조원의 예산을 고등교육에 투자하겠다고 공약한 상태이다.

교수 인사

교수 채용은 단위 대학에서 실시하여 총장이 임명을 제청하고 국가교육위원회 산하 고등교육위원회장이 임명하도록 한다. 통합네트워크 소속 대학의 모든 교원은 정년 보장(tenure)을 받기 전에 한번은 소속대학을 바꾸어 근무하는 것을 의무화 한다. 이렇게 하여 소속 대학들의 연구와 교육의 질을 상향평준화 하도록 한다. 국공립대 통합 네트워크 소속 대학 교원들은 동일한 임금과 근로조건을 원칙으로 한다.

국공립대 통합네트워크 소속 대학의 교수의 수는 서울대의 수준이나 OECD 평균 수준을 넘어서 선진국 최고 수준이 되도록 한다. 이것은 지식기반 경제에서 나라의 경쟁력을 확보하기 위한 필수적인 조치이다.

특성화

국공립대 통합네트워크 소속 대학들은 특성화를 하도록 유도한다. 특성화는 대학의 학풍 등으로 자연스럽게 만들어질 수도 있고, 지역별 특성으로 인해서 만들어질 수도 있으며, 인위적으로 만들어질 수도 있다. 인위적인 특성화는 우리나라의 규모나 경제 여건에 비추어 선진국 수준으로 제대로 된 교육을 하기 위한 실험실습 장비 등의 여건을 모든 대학에 갖추는 것이 불가능할 경우에 몇 개의 대학에만 해당 전공을 설치하는 경우를 말한다. 학부보다도 대학원 및 전문대학원 과정에서 대학별 특성화가 더욱 뚜렷하게 진행될 것이다.

대학원

국공립대 통합 네트워크의 대학원은 대학의 특성을 고려하여 거점대학에 설치하는 것을 원칙으로 한다. 박사과정은 한 걸음 더 나아가 몇 개의 거점대학이 연합해서 운영하도록 한다. 이렇게 함으로써 선진국 수준의 대학원 교육을 할 수 있으면서 학문의 재생산 구조를 갖출 수 있을 것이다. 특히 기초자연과학의 경우 선진국 수준의 실험실습 장비를 갖출 수 있도록 설치 대학의 수를 조절하도록 한다. 그러나 최소한의 수(예

를 들면 3개) 이상의 대학에 설치하여 서로 경쟁하는 구조를 유지하도록 한다. 비록 대학원은 소수의 대학에만 설치되지만, 대학원이 설치되지 않은 대학의 교수들에게도 본인이 희망할 경우 대학원 운영에 자동적으로 참여할 수 있는 자격을 부여한다. 다른 대학 대학원 강의 및 논문 지도를 소속 대학 의무 시수 및 교수 업적에 포함시켜서 장려하도록 한다. 실험실습 장비도 네트워크 소속 전체 교수들에게 공정하게 접근해서 이용할 수 있는 권리를 부여한다.

국공립대 통합 네트워크 소속 박사 졸업생들의 일정한 비율을 국공립대 통합네트워크 소속 대학의 교수로 채용하도록 한다. 이렇게 함으로써 국공립대 통합 네트워크를 국내 최고 수준의 대학으로 키울 뿐만 아니라, 두뇌의 해외 유출을 막고, 학문의 자율적 재생산 구조를 확보할 수 있을 것이다.

국공립대 통합네트워크 대학원과 국책연구소가 클러스터 형태로 결합하도록 하여 연구 역량을 상생적으로 발전시킨다. 연구비도 교수의 수에 비례해서 배정하는 부분을 늘리고 경쟁 선발해서 배정하는 비율을 줄여서, 한편으로 기초연구를 안정적으로 수행할 수 있도록 하면서, 다른 한편으로 국공립대 통합네트워크 대학의 연구 역량을 세계적인 수준으로 빨리 향상시키도록 한다.

전문대학원

경영, 사범, 법, 의학, 약학, 행정, 외교 등 특수한 자격증이 주어지거나 공무원, 공기업에 취업할 수 있는 자리가 보장되는 전공은 전문대학원으로 설치하도록 한다. 구체적으로 어느 전공을 전문대학원으로 개설할 것인가는 교육주체들의 논의를 거쳐 고등교육위원회에서 결정하도록 한다.

전문대학원 정원의 절반 이상을 국공립대 통합네트워크에 배정하여 국공립대 통합네트워크를 우리나라 최고 수준의 대학으로 키운다. 국공립대 통합네트워크는 전국에 흩어져 있으므로 지역별 인재 할당제를 활용하면 국토 균형 발전에 도움이 되면서 국공립대 통합 네트워크의 수준을 향상시킬 수 있는 배정을 할 수 있을 것이다.

네트워크 형성과정의 단계화

현재 국공립대학은 다양한 유형이 존재한다. 서울대, 강원대, 충북대, 충남대, 전북대, 전남대, 경북대, 창원대, 부산대, 제주대 등의 거점 국립대학과 나머지 지역별 국립대학 및 경찰대학, 해양대학 등 특수한 국가목적 달성을 목적으로 설립된 특수 국립대학 등이 있다. 만약 국공립대학 전체를 네트워크로 만드는 것이 어려우면 1차로 거점대학을 먼저 통합하고, 2차로 지역국립대학을 통합하여 네트워크를 확대하는 방법도 고려해볼 수 있다. 특수 국립대학은 설립 목적에 비추어 볼 때, 네트워크에는 직접 참여하는 것보다는 인적·물적 자원을 공유하는 ‘수평적 다양화’의 방식으로 별도의 협력관계를 형성하는 것이 바람직할 것이다.

서울대 포함 여부

2004년부터 국립대 통합네트워크를 만들려고 할 때 서울대의 포함 여부가 치열한 논쟁거리가 되었다. 한편에서는 서울대가 대학서열의 정점에 있기 때문에 서울대를 포함시켜야 대학서열이 사라진다고 주장하면, 다른 한편에서는 서울대를 없애면 사립대학들이 서열의 정점을 차지하기 때문에 서열체제는 없어지지 않고 더 나빠진다고 주장한다. 한편에서는 서울대를 통합네트워크에 포함시켜 네트워크 대학의 수준을 높일 수 있다고 주장하는 반면, 다른 한편에서는 서울대를 네트워크에 포함시키면 네트워크의 수준은 사립대 다음으로 위치할 것이라고 주장한다.

이 글에서는 국공립대 통합네트워크를 만들 때 서울대를 포함시켜 만드는 것을 원안으로 제안한다. 서울대를 포함시킨 통합네트워크의 수준을 현재의 서울대를 넘는 수준으로 얼마든지 높일 수 있다고 확신한다. 선진국 수준의 대학을 유지하기 위해서는 막대한 예산이 들어가는데 이 예산을 학생들의 등록금이나 재단 전입금만으로 충당하는 것은 불가능하기 때문이다.

그러나 이 글은 서울대가 통합네트워크에서 제외되면 국공립대 통합네트워크가 아무런 의미도 없어지고 소기의 효과를 거둘 수 없다는 입장에 대해서도 견해를 달리한다. 서울대가 빠지더라도 나머지 통합네트워크를 얼마든지 독립사립대 수준 이상으로 끌어올릴 수 있다고 생각한다. 미국의 대학이 유럽의 대학을 능가하게 된 것은 예산을 그만큼 투입하였기 때문이다. 미국의 주립대학이 아이비 리그(ivy league)를 제외한 대부분의 사립대학을 능가하게 된 것도 마찬가지 이유이다. 지금까지 설명한 국공립대 통합네트워크 우대 정책을 가지고 얼마든지 서울대를 능가하는 대학을 만들 수 있다. 서울대가 통합네트워크에 들어오는 것을 강하게 거부한다고 하면, 서울대가 설득될 때까지 기다릴 여유가 없다. 나머지 국공립대학으로 네트워크를 만들어서 서울대 이상으로 지원하고 서울대의 많은 특권들을 없애면 된다. 통합네트워크 대학의 박사과정을 졸업하면 교수로서 취업할 길이 열리는데 서울대는 그렇지 못하다면 서울대 대학원은 금방 쇠퇴하게 될 것이다.

서울대가 독립해서 남으면서도 국공립대 통합네트워크에 긍정적인 역할을 하는 방향으로 절충할 수도 있다. 학부를 대폭 축소하고 대학원 중심으로 재편하는 것, 기초학문만 남겨두고 응용학문은 과감하게 분리시키는 것, 학부 신입생을 뽑지 않고 통합네트워크 교양과정을 마친 사람들 중에서 전공과정을 뽑는 것 등의 방법이 그것이다. 서울대가 이런 방식으로 통합네트워크 형성에 공헌을 하고 대학입시 경쟁을 완화시켜서 초중등교육 정상화에 기여한다면 서울대를 독립시킨 상태에서도 동일한 수준의 지원을 할 수 있을 것이다.

통합네트워크 형성 유인

국공립대 통합네트워크에 대하여 국공립대 교수들이 찬성할 만한 유인을 가지고 있을까? 2012년 대선 시기에 대학개혁 공약을 만들 때 국교련(국립대학교수협의회연합회) 지도부는 국공립대 통합네트워크에 대하여 지도부는 적극 찬성을 하였고 대선 후보들에게 정책 협약식을 요구할 정도로 적극 찬성하였다. 심지어 서울대가 빠지겠다고 한다면 서울대를 빼고서라도 국공립대 통합네트워크를 만들자는 입장이었다.

당시에 국교련 지도부가 국공립대 통합네트워크에 지지한 것은 국공립대학이 수도권
의 사립대학에 비하여 점점 뒤떨어지는 현상 때문이었다고 판단된다. 이러한 경향은
지금도 지속되고 있다. 따라서 국공립대학 교수들은 통합네트워크가 국공립대학의 질
을 높인다는 것이 확실하다면 지지할 수 있을 것이다.

앞서 제안한 대로 국공립대 통합네트워크 대학의 등록금을 1/4 수준으로 낮추면 우수
한 학생들을 모집하는 데 도움이 될 것이다. 교수 대 학생 비율을 현재 서울대 수준을
넘어서 세계 최고 수준으로 상향시키는 것, 연구비를 이에 버금가는 수준으로 배정하
는 것, 전문대학원 정원을 더 많이 배정하는 것, 박사 학위 수여자 중 일정한 비율을
교수로 임명하는 등의 정책으로 국공립대 통합네트워크를 만드는 충분한 유인으로 작
용할 것이다. 이외에도 지방공무원이나 공기업 채용에서 일정한 비율의 지역할당제를
실시하는 정책도 바람직하다. 이 정책은 직접적으로는 지역 균형발전을 도모하는 것이
지만, 간접적으로는 캠퍼스가 전국에 흩어져 있는 국공립대 통합네트워크의 경쟁력을
높이는 데 적지 않은 도움이 될 것이다.

다. 공영형 사립대학으로의 전환

기본구조

국공립대 통합네트워크는 다음과 같은 기본 구조를 갖는다.

- ① 공영형 사립대학이란 정부 등 공적 기관으로부터 대학운영경비의 50% 이상을 제공
받는 사립대학을 말한다. 정부의 지원이 이루어지는 만큼 인사와 예산에 대해서는 학
교법인이 아니라 대학구성원과 정부에서 임명하는 위원으로 구성되는 대학운영위원회
가 심의·의결권을 가진다.
- ② 공영형 사립대학은 권역별로 학생들을 공동 선발한다. 예를 들어 광역 시도 단위로
학생들을 공동선발해서 대학별 배정을 한다.
- ③ 1년 동안 공통의 교양과정을 운영한다. 학생들은 교양과정 이수 후 전공을 선택한다.
- ④ 학생들은 권역에 속하는 대학 어디든 학점을 이수할 수 있도록 한다.
- ⑤ 학생들은 권역별로 공동의 학위를 받는다.
- ⑥ 권역별로 전공을 통합적으로 운영하고, 교수 인사는 정년 보장을 받기 전에 한 번
은 소속 내의 다른 대학에서 근무하도록 한다.
- ⑦ 공영형 사립대학은 권역별 의사결정 구조와 단위 대학별 의사결정 구조를 갖는다.
교육부를 국가교육위원회로 대체하고 국가교육위원회 산하 고등교육위원회에서 공영
형 사립대학을 포함하여 고등교육에 관한 전반적인 사항을 관할하도록 한다.
- ⑧ 등록금은 현재의 1/2 수준으로 하고, 교수 비율과 연구비 지원을 우리나라 최고 수
준으로 유지한다.

교수확보율은 현재의 서울대 수준으로 한다.

입학

고등학교 내신을 3등급으로 구분하여 내신 등급에 따라 국공립대 통합네트워크, 공영형 사립대학, 직업대학(전문대학)에 지원할 수 있는 자격을 부여한다. 학생들은 공영형 사립대학 여러 곳(1지망, 2지망, 3지망 등)을 지원할 수 있도록 한다. 자격이 부여된 학생은 가능한 한 원하는 대학(캠퍼스)에 입학할 수 있도록 하되, 여석이 없어서 불가피한 경우에는 다른 대학(캠퍼스)이나 전공을 제안하도록 한다. 물론 학생은 이 제안을 거절할 수 있다.

대학의 TO를 넘는 학생들이 지원하였을 때에는 대학에 선발권을 부여하도록 하는 방법과 대학에 선발권을 부여하지 않고 추천하는 방법 및 지역 등의 기준에 따라 공통적인 우선순위를 정하는 방법이 있다. 대학에 선발권을 부여하는 경우에도 중등교육 정상화에 어긋나지 않는 기준으로 선발하도록 한다.

현행의 수학능력시험은 고등학교 교육과정을 충실히 수행한 자를 대상으로 한 대입 자격고사로 전환하여, 수학능력이 현격히 떨어져서 대학교육에 적합하지 않은 학생을 가려내는 역할을 수행한다. 자격시험의 통과 여부는 상대평가에 의하지 아니하며, 정해진 절대적 기준(예컨대 400점 만점에 200점)을 장기간 유지하도록 하여 예측가능성과 제도의 안정성을 제고한다. 뿐만 아니라 수능 자격시험은 1년에 여러 차례 실시하여 학생이 불합격한 과목에 여러 번 응시하여 자격을 획득할 수 있도록 한다.

입학보장 제도. 예를 들면 내신 40%.

동일 권역내 캠퍼스에 입학하는 경우 등록금을 1/4 수준으로 하고, 비권역일 경우 3/4 수준으로 하여 평균 1/2이 되도록 한다.

비선호 캠퍼스가 생길 경우 등록금과 기숙사비를 면제한다.

교양과정

공영형 사립대학에서는 1년간의 공통교양과정을 필수로 이수해야한다. 큰 틀에서 미래 경제와 사회에 적합한 교양교육 과정을 공통으로 마련한다. 여기서 공통으로 교양과정을 운영한다는 것은 교육 목표, 이수학점, 과목 분포 등을 공통으로 마련하고 교육 방법 등에서의 경험을 공유하는 것을 의미한다. 교재와 교육 내용은 교수 자율에 맡기고 대학별, 교수별로 특화된 교양과목도 개설 가능하게 한다. 평가 기준을 절대평가로 할 것인가 상대평가로 할 것인가 등의 세부 사항에 대해서는 권역별 공영형 사립대학의 교양과정 위원회에서 결정하도록 한다.

일부 적절한 교양과목은 MOOC(massive open online course) 형태로 제공하여 국공립대 통합네트워크 및 공영형 사립대학에서 함께 학점으로 인정하고, 다른 대학이나 일반인들에게도 공개하여 평생학습에 공헌하도록 한다. 온라인 강의는 전국적으로 제공하고 오프라인 강의는 단위 대학에서 진행하는 혼합 학습(blended learning)도 함께 운영하도록 한다.

전공과정

전공진학은 전공별 필수 이수 과목과 교양과정 선택이수 과목의 내신 성적을 중심으로 하며, 영어와 수학 등 도구 과목의 경우에는 자격시험 제도를 병행할 수 있다. 학생들은 제1지망, 제2지망, 제3지망 등을 적어내고 학과는 미리 정해진 공개된 기준에 따라서 전공 학생을 선발한다. 권역별 공영형 사립대학 소속 대학과 전공을 선택할 수 있으며 국공립대 통합 네트워크로 진학하는 길도 열어 놓도록 한다.

인기 학과의 경우 지원하는 학생들이 많은 경우에는 학과의 정원을 적절하게 늘리도록 한다. 원하는 전공에 진학하지 못한 학생의 경우에는 제2전공으로 이수하거나 전공형성제도를 활용할 수 있는 길을 열어준다.

기초학문의 경우 국공립 대학에 중점적으로 설치하고, 응용학문의 경우에는 공영형 사립대학에 상대적으로 더 많이 설치한다. 법학, 경영학, 약학, 의학, 사범(교사 자격이 부여되는) 등 특정한 자격이나 직업이 주어지는 전공들의 경우에는 학부를 마치고 국공립대 통합네트워크에 개설된 전문대학원이나 특수대학원에 진학할 수 있도록 한다.

학위 수여

학위는 공통의 학위를 수여한다. 학위에는 권역별 공영형 사립대학 소속 대학 이름 명기하는 방법과 명기하지 않는 방법이 있다. 이 글에서는 대학 이름을 명기하지 않는 것을 원안으로 하되, 소속 대학 이름을 명기하는 경우에도 소속 대학들을 상향평준화하여 빠른 시간 내에 격차가 사라지도록 할 것을 제안한다. 특히 교수 인사를 통합적으로 관리하고 불리한 여건의 대학에 더 많은 재원을 투입함으로써 교육과 연구에서의 격차가 사라지도록 한다.

학점의 1/4까지는 다른 대학(캠퍼스)에서 이수한 것을 인정한다. 즉 학생들은 2학기까지 다른 대학(캠퍼스) 수강이 가능하다. 국공립대 통합 네트워크 대학과도 학점을 인정하도록 한다. 학생들은 여석이 있는 경우 다른 대학(캠퍼스)로 절차와 기준에 따라 옮길 수 있도록 한다.

기숙사

대중교통으로 한 시간 이내에 통학 가능한 거리(20km)를 넘는 원거리에 거주하고 있는 학생들에 대해서는 스쿨버스 등의 교통편의를 제공하거나 기숙사를 제공하는 것을 원칙으로 한다. 거리가 통학 가능한 거리 이내라 할지라도 대중교통체계가 미비하여 통학이 힘든 경우도 교통편의나 기숙사를 제공하도록 한다. 단 본인이 거주지가 속한 권역에 입학정원이 부족하지 않음에도 불구하고 이를 벗어나는 권역에 진학을 희망하여 진학한 경우에는 그렇지 아니할 수 있다. 예를 들어 대학진학 인구에 비하여 입학정원이 부족하여 부득이 타 권역으로 진학하지 않을 수 없는 서울 및 수도권 학생을 유치한 참여대학은 그 학생들에 대하여 기숙사를 제공해야 하지만, 입학정원이 부족하지 않은 권역에서 자신의 희망으로 굳이 타 권역으로 진학하게 되는 학생들에 대해서는 기숙사를 제공하지 않을 수도 있다.

행정과 재정

교육부가 국가교육위원회로 대체되면, 국가교육위원회 산하 고등교육위원회가 공영형 사립대학 전체의 예산을 배정하고 지출을 감시하는 등의 역할을 한다. 권역별 공영형 사립대학의 장을 통합총장이라고 부르고, 단위 대학의 장을 총장이라고 불러서 중층적 지배구조를 나타내도록 한다. 총장은 구성원과 이해당사자들의 직선으로 선출하도록 한다.

공영형 사립대학의 등록금은 현재 등록금의 1/2 수준으로 한다. 등록금 수입 이외에 필요한 예산은 국고에서 충당한다. 고등교육재정 교부금법을 제정하여 안정적으로 고등교육 재정을 확보하는 것이 필요하다. 교수의 비율을 우리나라 최고의 수준으로 유지하고 연구비도 이에 버금가게 유지할 정도로 재원을 마련한다.

OECD 평균 수준인 GDP의 1.2%(1.4%) 이상을 고등교육예산으로 마련하는 것을 목표로 한다.

교수 인사

교수 채용은 단위 대학에서 실시하여 총장이 임명을 제청하고 국가교육위원회 산하 고등교육위원회장이 임명하도록 한다. 공영형 사립대학 소속 대학의 모든 교원은 정년 보장(tenure)을 받기 전에 한번은 소속대학을 바꾸어 근무하는 것을 의무화 한다. 이렇게 하여 소속 대학들의 연구와 교육의 질을 상향평준화 하도록 한다. 교원들은 동일한 임금과 근로조건을 원칙으로 한다.

공영형 사립대학 소속 대학의 교수의 수는 우리나라 최고 수준이 되도록 한다. 이것은 지식기반 경제에서 나라의 경쟁력을 확보하기 위한 필수적인 조치이다.

종교사학에 대한 배려

종단이 직접 운영하는 종교사학의 경우, 공익이사(또는 학교운영위원)를 선발할 때에 전체 이사의 전부 혹은 대부분(예를 들어 2/3)을 종단 소속 성직자나 신도가 되도록 배려한다. 체플 등 커리큘럼에서 종단의 이념을 반영하도록 자율성을 보장한다.

대학원 공동 운영

대학원 과정은 권역별 국공립 대학에 설치하도록 하는 것을 원칙으로 한다. 공영형 사립대학 교수들은 국공립대학의 대학원 운영에 참여하는 것을 권장하고, 지도교수로 역할을 할 수 있도록 한다. 공영형 사립대학 교수들이 국공립대학의 대학원 운영에 참여하는 것은 의무시간 이수로 간주하도록 한다. 석사 과정은 시도고등교육위원회의 결정에 의하여 권역별로 두세 개의 대학에서 운영하도록 한다. 이렇게 대학원을 통합해서 운영하려는 것은 대학원 교수진을 충분히 확보하고, 좋은 실험실습 장비를 마련하여 함께 활용함으로써 질 높은 대학원 교육을 하기 위해서이다.

국가책임교수제도

공영형 사립대학의 교원 확보율이 100%가 될 때까지 한시적으로 국가책임교수 제도를 운영한다. 국가책임교수란 국가가 인건비를 책임지는 시간강사 제도를 의미한다. 국가책임교수는 단위 대학 또는 권역별 공영형 사립대학 차원에서 선임하여 고등교육위원회에서 임명하도록 한다.

국공립대 통합네트워크와 권역별 네트워크 형성

국공립대 통합네트워크 대학과 권역별로 네트워크를 형성하고, 점차 네트워크를 확장 재구성해 나간다. 국공립대학이 권역별로 거점대학이 되도록 하고, 일종의 공유의 플랫폼이 되도록 한다. 네트워크화된 대학들 간에 교양과정 등의 교육을 공동으로 운영하도록 한다. 중장기적으로 권역별 교양기초대학을 설립하여 교양기초대학 이수 후에 전공과정에 진학하도록 한다.

공영형 사립대학으로의 전환 유인

대학구조개혁의 또 하나의 핵심은 현재의 사립대학을 공영형 사립대학으로 바꾸는 것이다. 공영형 사립대학이 되기 위해서는 이사회 구성에서 공익이사¹⁾가 과반수가 되어야 하는데, 사학 재단은 이런 요구를 결코 자발적으로 받아들이지 않을 것이다. 따라서 공영형 사립대학으로의 전환을 강제할 수 있는 수단이 필요하다.

이 글에서는 개인별로 지급되는 현재의 국가장학금을 폐지하는 대신 공영형 사립대학의 등록금을 1/2로 낮추는 방안을 제안한다. 독립형 사립대학에 대해서는 등록금을 자율화하고 대학에 대한 재정 지원을 현 수준에서 동결한다. 이렇게 하면 공영형 사립대학의 등록금은 독립형 사립대학의 등록금의 1/2 수준이 될 것이다. 등록금 차이가 이렇게 나면 아주 일부의 유명 사립대학을 제외하고는 대부분의 학생들이 공영형 사립대학을 선택할 것이다. 학생 수가 줄어드는 상황에서 재정 압박을 받고 있는 대부분의 독립형 사립대학들은 공영형을 선택하지 않을 수 없을 것이다. 아주 일부의 사립대학만이 독립형으로 남아 있을 것이다.

공영형 사립대학으로 전환되면 인사와 재정에서 사립대학 재단의 권한은 상실되지만 설립자로서의 명예나 건학 이념은 그대로 존중받게 된다. 종교 사학의 경우에는 종교 교육을 그대로 할 수 있다. 학교의 수입을 빼돌리거나 재산에 욕심이 있는 경우가 아니라면 충분히 받아들일 수 있는 조건이라고 판단된다. 어차피 현행 법에 따르면 학교가 폐교되는 경우 재산은 국고에 귀속되게 된다. 설립자의 직계가족 중 1명을 이사에 자동으로 임명하는 제도도 얼마든지 도입할 수 있다.

공영형 사립대학은 우리나라 최고수준의 교수 비율을 유지하도록 한다. 국가책임교수도 공영형 사립대학에 한해서 지원하도록 한다. 안정적으로 재정을 확보한 상태에서 권역별로 국공립 대학과 협력해서 운영되는 공영형 사립대학 체제는 곧바로 대부분의 독립형 사립대학들 보다 우위에 서게 될 것이다.

1) 이 때 공익이사 이외에 구성원 이사를 과반수 조건에 포함시키는 방안도 대학 구성원들의 논의를 거쳐 국가교육위원회검토에서 결정할 필요가 있다. 여기서 구성원 이사로 함은 교수, 직원, 학생 대표들이 자동으로 대학의 이사가 되는 경우를 말한다.

국가교육위원회

사학비리를 방조하고 교육정책의 실패를 되풀이해온 교과부를 해체하고 국가교육위원회를 설치한다. 국가교육위원회는 위원장을 부총리급으로 하고, 교원(교사+교수), 대학생 대표, 학부모 대표, 공익적 사회단체 추천인, 정부 추천인(교육전문가), 교육감, 교육부 장관(교육부를 남겨놓을 경우), 노동부 장관 등을 위원으로 구성한다. 국가교육위원회는 국가의 교육 정책과 입시제도 등을 결정한다.

국가교육위원회는 유초중등위원회, 대학교육위원회, 직업교육위원회, 학문정책위원회, 평생교육위원회 등의 조직을 가질 수 있다. 유초중등교육 위원회는 교육자치(교육감)들로 구성하여 유초중등교육을 완전하게 교육감에게 맡긴다. 직업교육위원회는 고용부 장관을 위원장으로 하고 전문대학 등 직업교육 관련 정책을 총괄한다. 학문정책위원회는 학문 정책을 수립하고 국가연구교수를 선발 관리하는 역할을 하며, 과학기술부가 독립할 경우, 과기부 장관도 참여한다.

교과부는 교육과 다른 부서(문화 체육, 과학기술 등)을 분리한다. 교육부를 국가교육위원회에서 결정된 정책을 집행하는 기능을 하는 기구로 위상을 재조정하도록 한다. 사분위는 완전히 폐지하고 그 기능은 국가교육위원회에서 수행한다.

국가교육위원회는 1차 개혁이 완료된 이후 법률을 정비해서 추진하도록 한다.

4. 대학체제 개편과 미래의 경제

일자리

4차 산업혁명

5. 대학체제 개편의 비용과 편익

6. 대학체제 개편 질문과 답변

가. 대학연합체제에 형성 가능성

대학 연합체제 형성 가능할까?

공영형 사립대학으로의 전환 가능할까?

강제로 편입시킬 수는 없다.

재정 투자를 통한 자발적 진입 방식. 재정 지원을 통한 자발적 선택.

링컨 방식.²⁾ 독일형 대학체제를 지향하지만 당장은 미국형 주립대학 중심 체제 목표

2) 링컨은 남북전쟁이 일어나자 토지를 이용한 세 개의 정책을 시행하였다.

1862. 6. 2. Morrill Act 서명. A land-grant university (also called land-grant college or land-grant institution) is an institution of higher education in the United States designated by a state to receive the benefits of the Morrill Acts of 1862 and 1890. The Morrill Acts funded educational institutions by granting federally controlled land to the states for them to sell, to raise funds, to establish and endow "land-grant" colleges. The mission of these institutions as set forth in the 1862 Act is to focus on the teaching of practical agriculture, science, military

평가에 의한 퇴출 구조조정 중단.

학생들 등록금 싸짐. 질 높은 교육. 대학 재정 공적 부담 등으로 모든 교육 주체에게 유리.

대학 정원을 줄여야 하는데...정원 외 모집을 정원 내 모집으로 하고 자율적 감축.

사학 재단이 있는 상태에서 한계대학만 들어올 것이 아닌가? 들어오면 한계대학이 아님.

아주 좋은 대학이 됨. 대학서열체제는 교수의 질과 교육 환경이 좋은 대학으로 바뀜.

종교사학의 경우 공익 이사를 종단 소속 신도 대표나 성직자 중에서 선발.

공익이사는 공동선발, 학사 공동운영. 사학 비리 근절 등 큰 공통 목표만 추구.

교육과 연구의 자율성 보장.

나. 대학연합체제 사교육 완화 효과

서울대, 연고대 등 소위 1류 대학이 안 들어오면 사교육 입시 경쟁 사라질까?

국공립대학이 좋은 대학이 되지 않은 채로 공동입시만으로 사교육 입시 경쟁 완전 해소불가능.

대학서열체제 해소는 시민들의 서열 의식을 바꾸는 의식 혁명 과정. 1,2년으로 되는 것이 아니다.

좋은 대학은 재정 공적 투자에 비례. 카이스트, 포항공대 사례. 서울 시립대 경우.(반값등록금 처음 실시할 때). 반값등록금 + 대학 투자 증대(공적 책임 강화)

우수한 교수들에게 좋은 연구 환경 제공...대학원 학생 충분히 확보. 서울대 수준 이상의 연구비. 연구비 배정에서 자율적 연구 보장.

지방 대학 투자는 그 자체로 바람직한 효과. 대학 교육의 연구와 질을 높이기.

세계적 수준의 교육, 연구 재생산구조 확립. 지방 살리기 등

공동 강의(무크). 대학원 공동 운영.

재정 투자 이외에 공무원, 공기업 지역 할당제.

교수 선진국 수준 확충...대학 연합체제 박사 일정 비율 교수 채용 보장.

상향 평준화에 대한 학부모 인식 전환 오래 걸리지 않는다.

1/2~1/4 등록금. 기숙사비 면제. 청년 기본소득 지급 등의 조치

다. 대학체제 혁신 절차에 관한 토의

국가 교육위부터 만들고 대학체제 개혁 하는 순서인가? 대학체제 개혁부터 하고 국가 교육위 만들어 가는 순서인가?

science and engineering (though "without excluding ... classical studies"), as a response to the industrial revolution and changing social class. This mission was in contrast to the historic practice of higher education to focus on an abstract liberal arts curriculum.

1862. 6. 1 대륙횡단철도 토지 제공 1862. 5. 20 Homestead Act 서명 1862. 4. 12. 내전 발발

교육부 해체인가 축소인가?

평가구조조정, 사업공모 방식에 의한 예산 배분. 사학비리자 옹호 정책 곧바로 중단.
경쟁교육, 서열 필요 의식이 강한 교육 주체들이 많다는 현실을 고려.

사회 교육위원회 민주성을 많이 주면 교육 주체 문제.

합의 먼저인가 혁신 먼저인가? 합의 과정과 혁신 과정을 동시에 진행.

현재 사분위는 어떻게 해야 하나?

대통령의 과반수 임명 혁신 의지가 실린 고등교육위원회+축소된 교육부+유초중등교육
완전한 교육감에게 맡김 으로 시작하는 방안

“국립대 연합체와 국립대학법” 토론문

배경범(국공립대노동조합 위원장)

0. 들어가며

- 국립대학법은 2000년 초부터 국립대 공투위(국교련, 교수노조, 민교협, 공무원노조, 대학노조, 교대련)에서 법의 필요성을 제기해 옴.
- 2013년 국립대 공투위에서 국립대학법 제정을 논의 한 끝에 공무원노조와 대학노조가 국립대학법 제정을 추진하기로 함. 국교련은 별도 법안을 마련하겠다고 함.
- 2014년 7월17일 18대 국회 정의당 정진후 의원실에서 ‘국립대학법’ 대표 발의 함.
- 오늘 토론을 비롯해 이후 국공립대 구성원들의 논의를 통해 국립대학법 제정 논의가 더욱 활발히 이루어지길 기대함.

1. 발제문에서

- 발제문 서론에서 “우리나라 고등교육과 대학의 문제가 많고 그 주범으로 대학 서열화, 신자유주의 고등교육 정책 추진 등을 거론한 것”에 전적으로 동감함.
 - ↳ 한가지를 덧붙인다면 고등 교육 재정에 대한 정부 책임(책무)을 게을리 한 것도 주요 원인이라 할 수 있음.
- 국립대 연합체제 논의의 진행 과정을 크게 교육부의 ‘국립대 통폐합과 법인화’를 염두에 둔 권역별 국공립대연합체제와 교육시민단체의 ‘대학 서열화 폐지’에 방점을 둔 국공립대 연합체제로 구분해 발제해주셨고 오늘 토론문은 교육부의 연합대학 비판을 중심으로 했음.
- 발제문 10쪽에 국립대 연합체 구성 시 정부 재정 지원(안)이 설명되어 있음. 하지만 2017년 교육부 예산 중 연합체제 예산은 반영 안됨.

2. 국립대 연합체제는 국립대 통폐합 필수!

(교육부의 권역별 국공립대 연합체제 비판을 중심으로)

1) 우리 사회 국공립대학의 현실

① 기형적인 국립대와 사립대 비율

<표> 연도별 고등교육 기관 현황 (단위 : 교)

구분	학교 수				
	총계	국공립		사립	
		학교	비율	학교	비율
1960	81	34	41.9	47	58.0
1990	242	55	22.7	187	77.2
2000	350	62	17.7	288	82.2
2010	362	51	14.0	311	85.9
2011	368	54	14.6	314	85.3
2012	363	53	14.6	310	85.3

- 전문대, 대학, 산업대, 교육대, 사이버대포함
- 자료 : 대학교육연구소(2013)

→ 1990년 중반에 2020년 이후 학령인구 감소가 예상되었지만 대학은 꾸준히 늘어남.

↳ 대부분이 사립대. 1996년 7월 도입한 대학설립준칙주의 때문.

→ 「대학설립·운영규정」에 따라 교지, 교사, 교원, 수익용기본재산 등 최소 설립 요건을 갖추면 대학 설립을 인가하는 제도다. 준칙주의 도입 이전에는 ‘대학설립 예고제’에 따라 교지, 교사, 교원, 수익용기본재산, 도서, 기숙사, 실험실습설비 및 교재 교구 확보 기준이 명시되었고, 대학 설립 계획단계에서 최종 설립에 이르기까지 단계별 조건을 충족했을 경우에만 인가를 받을 수 있었다.

<표> 2013년 기준 연도별 고등교육 기관 재적 학생 수 현황 (단위 : 명)

구분	학교 수				
	총계	국공립		사립	
		학생수	비율	학생수	비율
1960	107,684	42,339	39.3	65,345	60.6
1990	1,580,571	471,386	29.8	1,109,185	70.7
2000	3,130,251	871,553	27.8	2,258,698	72.8
2010	3,319,430	809,069	24.3	2,510,361	75.6
2011	3,361,401	808,287	24.0	2,553,114	75.9
2012	3,353,684	792,374	23.6	2,561,310	76.3

- 전문대, 대학, 산업대, 교육대, 사이버대포함
- 자료 : 대학교육연구소(2013)

<표> 2006년 주요국 고등교육 국·사립 별 학생비율 현황 (단위 : %)

구분	국공립대	정부의존형 사립대	독립형 사립대
한국	22.2	-	77.8
일본	24.2	-	75.9
미국	71.9	-	28.1

프랑스	87.1	0.7	12.3
이탈리아	92.8	-	7.2
호주	98.0	-	2.0
스웨덴	93.8	6.2	-
독일	95.9	4.1	-
핀란드	89.5	10.5	-
영국	-	100.0	-

- 자료 : 2008년 OECD 교육지표.

→ 국공립 대학 학생 비중이 전체의 60~90% 이상인 OECD 국가들과 달리 우리나라는 사립대학에 다니는 학생 비중이 전체의 75%로, 국·공립대학(25%)의 3배에 달한다.(2012년 기준)

② 고등교육 재정 열악

<표> 학교교육비의 공공 및 민간재원 구성 비율 (1994) (단위 : %)

국 가	초·중등교육		고등교육		전체교육단계	
	공공재원	민간재원	공공재원	민간재원	공공재원	민간재원
OECD평균	92.1	7.9	80.0	19.9	83.3	12.7
한 국	75.2	24.8	16.0	84.0	59.4	40.0
캐나다	94.4	5.6	90.8	9.2	93.2	6.8
미 국	m	m	48.4	51.5	74.5	25.5
일 본	93.6	6.3	46.4	53.5	77.2	22.7
독 일	75.7	24.3	90.4	9.6	77.7	22.3
프랑스	92.6	7.4	83.4	16.6	91.3	8.7
네덜란드	96.4	3.6	98.0	2.0	97.0	3.0

우리나라 학생 1인당 공교육비 수준은 미국의 1/3, OECD 평균의 1/2 정도에 불과하다. 또한 우리나라는 OECD 국가 중 국민의 사교육비 부담률은 매년 부동의 1위를 차지하고 있으며, 교육에 대한 국가 지원 비율 역시 만년 꼴찌임을 알 수 있다.

→ OECD 국가들 고등교육 단계 공교육비의 80%가 정부재원인 반면, 우리나라는 고등교육단계 공교육비의 84%가 민간재원. 사립대학 중심의 고등교육체제 때문이다.

→ 이처럼 정부 부담이 적고 민감 부담이 높은 구조는 비싼 등록금 부담으로 이어질 수밖에 없다. 실제로 우리나라 대학 등록금은 OECD 국가 중에서 국, 사립 모두 미국에 이어 두 번째로 비싸다.

③ 국공립대 재정 중 절반 가량은 학생과 학부모가 부담하는 ‘기성회계’

〈 표 〉 국립 일반대학 일반회계 및 기성회계 비율 (단위 : 백만 원, %)

구분	1997년		2005년		2012년	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
일반회계	1,080,614	64.4	1,382,761	54.2	1,817,631	52.5
기성회계	596,303	35.6	1,166,844	45.8	1,646,236	47.5
합계	1,676,917	100.0	2,549,605	100.0	3,463,867	100.0

→ 정부가 국립대학에 대한 재정지원을 제대로 하지 않음에 따라 국립대학 재정에서 기성회계가 차지하는 비중은 갈수록 증가하고 있다.

→ 위 <표>에 따르면, 1997년 국립 일반대학 재정에서 일반회계가 차지하는 비중은 64.4%였으나, 2005년 54.2%, 2012년 52.5%로 감소했다. 반면 기성회계 비중은 1997년 35.6%에서 2012년 47.5%로 15년 만에 12.0% 증가했다.

〈 표 〉 국립 일반대학 세입 재원별 현황 (1997년, 2005년, 2012년) (단위 : 백만 원, %)

구분		1997년		2005년		2012년	
		금액	비율	금액	비율	금액	비율
일반회계 (A)	수업료 및 입학금	119,644	11.1	167,330	12.1	193,084	10.6
	국고보조금	941,357	87.1	1,185,715	85.7	1,570,118	86.4
	기타	19,613	1.8	29,717	2.1	54,429	3.0
	계(세출총액)	1,080,614	100.0	1,382,761	100.0	1,817,631	100.0
기성회계 (B)	기성회비	408,613	68.5	821,178	70.4	1,163,406	70.7
	국고보조금	90,371	15.2	116,799	10.0	58,265	3.5
	기타	97,319	16.3	228,867	19.6	424,565	25.8
	계(세입총액)	596,303	100.0	1,166,844	100.0	1,646,236	100.0
합계 (A+B)	등록금	528,258	31.5	988,508	38.8	1,356,490	39.2
	국고보조금	1,031,728	61.5	1,302,514	51.1	1,628,382	47.0
	기타	116,932	7.0	258,584	10.1	478,994	13.8
	합계	1,676,917	100.0	2,549,605	100.0	3,463,867	100.0

→ 위 <표>에 따르면, 기성회계는 수입의 70% 이상이 학생·학부모가 부담하는 기성회비다. 그 결과 일반회계 수입에서 수업료 및 입학금 비중이 1997년 11.1%에서 2012년 10.6%로 약간 감소했음에도 불구하고, 국립 일반대학 예산 총액에서 등록금이 차지하는 비율은 1997년 31.5%에서 2012년 39.2%로 증가했다. 이 같은 등록금의존율은 사립대인 연세대(40.7%)와 비슷하며, 포항공대(11.6%)에는 한참 뒤쳐지는 수준이다.

→ 반면, 국고보조금이 차지하는 비율은 1997년 61.5%, 2005년 51.1%, 2012년 47.0%로 15년 만에 14.5%나 줄었다. 이는 2004년 이후 대학에 지원되는 국고보조금 상당액이 교비 회계가 아닌 산학협력단회계로 이관된 영향이 크지만, 이는 일반 운영비 지원이 아닌 특정 사업을 위한 지원이 대부분이다. 결국 ‘국립대’ 라고 하면 대학 재정의 대부분을 국고보조금으로 운영할 것이라고 생각하지만, 실제로는 정부가 일반 운영 경비의 절반도 책임지지 못하고 있다.

④ 결론 - 국공립대 현실

→ 학령인구(만6살 ~ 21살)는 계속 감소하는데 대학은 늘어나고 있다.

→ 사립대 비중이 기형적으로 많다.

→ OECD국가와 달리 국공립대 재정의 절반은 학생과 학부모가 책임지고 있다.

↳ 초·중등 예산은 중학교까지 의무·무상교육으로 「지방교육재정교부금법」에 따라 내국세 총액의 20.27%와 교육세 세입액 전액을 지자체에 교부하기 때문에 안정적으로 예산을 확보할 수 있는 구조가 마련돼 있다.

↳ 반면, 고등교육은 법률을 통한 예산확보 방안이 마련되어 있지 않아 매년 정부 예산 규모, 고등교육 관련 주요 사업, 국회 심사·의결 등 여러 가지 변수에 따라 예산이 확정되어 유동성이 크다.

→ 이와 같은 현황을 종합하면, 우리나라 고등교육의 가장 심각한 문제는 정부 재정지원 부족이라 할 수 있다. 정부 재정지원 부족은 국민들의 교육비 부담을 가중시키고, 대학 교육 여건에 대한 투자 부족으로 이어지고 있다. 따라서 우리나라 대학 교육 여건을 향상시키고, 과도한 민간 부담을 줄이기 위해서는 정부 재정지원을 최소한 OECD 수준으로 확대하는 것이 필요하다.

2) 역대 정부의 국립대 민영화 정책(국립대 법인화, 국립대재정회계법, 국립대학 통폐합) 추진 결과

→ 서울대와 인천대만 법인화 전환.

↳ 서울대, 2014년 구성원 설문조사에서 법인화 전환 실패. 국공립대 ‘만형’ 역할 못함. 국립대 상업화 첩병.

↳ 인천대, 국가 지원 제대로 못받아 무늬만 ‘국립대학’

→ 국립대재정회계법은 국회에서 논의조차 안되 17대, 18대 국회에서 자동 폐기되었음.

그러나 ‘기성회비’ 소송 국면에서 정부와 대법원의 ‘꼼수’로 2015년 ‘대학회계법’ 제정.

↳ 재정의 자율성을 주기위해 법을 만든다고 했지만 교육부가 사사건건 통제하고 있음.

→ 국립대 통폐합으로 사립대는 정원 늘고, 국공립대는 학생이 줄어들음.

↳ 통합된 대학은 시너지 효과를 내지 못하고 큰 대학에 작은 대학이 흡수 통합된 것에 불과함.

↳ 통합된 국립대학 중 대학 경쟁력이 강화된 곳이 있나?

3) 교육부 국립대 연합대학 정책 발표와 구성원들의 반발

가. 교육부, 2016년 3월22일 권역별 국립대 연합체 구상 발표

<p><input type="checkbox"/> 제 목 : 이준식의 개혁 구상... 권역별 ‘국립대 연합체’ 만든다.</p> <p><input type="checkbox"/> 주요 보도내용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 교육부는 거점 국립대를 중심으로 같은 권역의 국립대를 묶어 각 대학을 전공별로 특성화하는 권역별 국립대 연합체를 구상 중 <p><input type="checkbox"/> 설명 내용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 교육부는 ‘16년도 업무 계획(‘16.1.28 발표) 후속조치로 국립대학들의 자율적·전략적 발전 방안 수립을 지원하기 위해 국립대학과 협업하여 「국립대학 발전방안」을 수립 중임(‘16.상반기) ※ 교육부는 국립대학 발전방안 수립을 위해 정책연구 추진 중이며, 「전국국공립대학총장협의회」는 혁신위원회* 중심으로 발전방안 수립을 논의 중임 * 국립대학 혁신위원회 : 「전국국공립대학총장협의회」에서 거점대, 지역중심대, 교대 등을 중심으로 국립대학 혁신을 위해 자체 구성한 소위원회(총 8개교) ○ 대학 간 교류·협력 활성화 등을 통한 연합체제의 필요성은 이미 대학 간 학점 교류, 대학연합기술지주회사 설립·운영 등 대학 현장에서부터 그 논의가 점차 활발해지고 있는 상황으로 - 교육부는 국립대학 간 자율적인 상호 협력과 보완을 통한 공동 발전 모델로서 국립대학들이 각자의 강점을 살릴 수 있는 다양한 형태의 연합체제를 구축하는 것을 지원하는 방안에 대해 검토 중 ○ 다만, 거점 국립대학 중심의 연합체제, 동일 권역 내 국립대학들을 일률적으로 묶어 대학의 자율적인 참여 없이 전공별로 특성화, 국립대 법인 일괄 제외하는 등 국립대학의 특성(거점대, 지역중심대, 특수목적대, 국립대학법인 등)과 여건을 고려하지 않은 일률적인 연합체제 구축은 검토된 바 없음 ※ 국립대학은 「고등교육법」 제3조에 따라 국가가 설립·경영하거나 국가가 국립대학법인으로 설립하는 학교 <p style="text-align: center;">< 국내 대학 간 교류·협력을 통한 연합 사례 ></p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ● (학점 교류) 대학 간 교류수학협정 등을 통해 학점을 상호 제한적으로 인정

(☞ 통상 학기 당 6학점 이내, 졸업 학점의 최대 1/2 이내 수준에서 인정)

- 국립대학은 개별 대학 간 교류수학협정을 맺어진 경우 학점 인정

- 최근 서울총장포럼(사립대, 서울시립대 포함)은 소속 대학 23개교 간 상호학점인정 교육·연구 협력 방안에 대한 MOU 체결('16.1.21)

• **(대학연합기술지주회사)** 대학 내 우수 기술의 사업화, 자회사 설립·운영 등을 위 지역 내 대학 간 연합기술지주회사 설립·운영 중

* 강원('04~), 전북('11~), 부산('15~), 서울·광주 지역은 '16년 내 설립 추진 중

나. 중앙일보 보도 내용

이준식의 개혁 구상...권역별 '국립대 연합체'만든다

같은 권역의 국립대끼리 연합체를 만들어 수업·학점·학위 등을 교류하는 방안이 추진된다. 학생은 전공에 따라 연합체 내의 다른 대학에서 수업을 받고 연합체 대학 명의의 졸업장을 받을 수 있게 된다.

이준식(사진) 사회부총리 겸 교육부 장관은 최근 국립대 구조개혁과 관련해 교육부 실·국장들에게 이 같은 내용의 '국립대 연합체' 방안을 검토하라고 지시한 것으로 21일 확인됐다. 이에 따라 교육부는 이미 정책 연구에 착수한 상태로, 이르면 내년부터 연합체 구성이 본격화될 전망이다.

교육부가 구상하는 국립대 연합체는 지방 거점 국립대를 중심으로 같은 권역의 국립대를 묶는 동시에 각 대학을 전공별로 특성화하는 방안이다. 예를 들어 대구·경북 지역은 거점 국립대인 경북대를 중심으로 금오공대·안동대 등과 연합한다. 이어 기계·전자 전공은 금오공대에, 정보기술(IT) 분야는 경북대에, 인문학은 안동대에 집중시키는 식이다.

이렇게 되면 교수와 학생들은 소속 대학과 관계없이 자신의 전공이 특성화된 대학으로 이동할 수 있게 된다. 교육부 관계자는 "특성화 분야에 따라 대학을 집중 지원할 수 있기 때문에 재정효율성이 높아지고 교육여건도 좋아질 것"이라며 "연합체가 구성되면 전공에 따라 실제로 수업을 받는 대학이 달라지고 졸업장에도 여러 대학 이름이 표기될 수 있을 것"이라고 말했다.

‘국립대 연합체’ 추진 어떻게

구성 방식	지방 거점 국립대(부산대·강원대·충북대·충남대·전북대·전남대·경북대·경상대·제주대)를 중심으로 동일 권역 국립대끼리 연합체 구성(서울대·인천대는 제외)
연합체 특징	수업·학점·학위·교수·학생 등 교류, 권역 내 대학별로 전공 특성화
정부 지원	대학 자발적으로 연합체 구성해 사업계획 제출, 교육부 심사 거쳐 우수 연합체에 재정 지원

교육부는 모든 국립대에 연합체 구성을 강제하지 않는 대신 대학들이 연합체를 만들어 사업계획을 제출할 경우 우수한 연합체를 선정해 재정을 지원할 방침이다. 이 부총리가 “대학의 설립 목적과 특성에 따라 자발적으로 구조개혁을 추진해야 한다”고 강조해 온 것과 무관치 않다.

교육부가 이 같은 방안을 꺼내 든 이유는 국립대 구조개혁을 유도하면서 지방 국립대의 경쟁력 또한 높이기 위해서다. 교육부는 산업 수요에 맞춰 정원을 조정하는 대학에 최대 연간 300억 원의 지원금을 주는 ‘산업 연계 교육 활성화 선도대학(PRIME·프라임)’ 사업을 추진 중이다.

하지만 이 사업에 적극적으로 참여의사를 밝힌 대학은 대부분 사립대다. 교육부 관계자는 “사립대의 경우 프라임 사업을 통해 질적 구조개혁이 이뤄지고 있지만 국립대는 참여가 미흡한 실정”이라며 “국립대 연합체를 ‘국립대 프라임 사업’으로 적극 추진할 방침”이라고 말했다.

국립대 연합체는 이명박 정부 때인 2009년에도 추진됐지만 논란 끝에 무산됐다. 동일 권역의 3개 이상 국립대를 연합하고 3~5년 뒤 하나의 국립대 법인으로 통합하는 내용이었다. 당시 대학가에서는 단일 법인으로 통합하는 것에 대한 반대의견이 많았다. 이를 감안해 이번에 추진하는 국립대 연합체 계획에는 법인 통합은 포함하지 않고 전공만 통합하는 방안을 담기로 했다. 이를 통해 각 대학의 지위는 그대로 유지하고 총장을 비롯한 대학 조직도 개별적으로 운영할 수 있도록 했다.

교육부는 서울대·인천대 등 국립대 법인으로 전환한 대학의 경우 연합체 대상에 포함하지 않을 방침이다. 지방 국립대를 발전시킨다는 취지에 맞지 않을 뿐 아니라 ‘서울대 폐지론’ 논란에 발목이 잡힐 우려가 있다는 판단에서다. 2012년에도 당시 민주통합당이 서울대를 포함한 국립대 연합체론을 제안해 논란을 빚었다.

대학들의 반응은 엇갈린다. 한 지방 거점 국립대 총장은 “거점 국립대는 대부분 찬성 의견”이라며 “대학의 인적·물적 자원 교류를 활성화할 수 있고 캠퍼스 특성화에도 유리한 만큼 지방 국립대 발전에 도움이 될 것”이라고 말했다.

반면 또 다른 지방 국립대 총장은 “각 대학이 지역 발전을 위해 노력하고 있는 상황에서 무조건 거점 국립대 위주로 연합하는 것은 적절치 않다”고 주장했다. 한 지방 국립대 교수는 “국립대 연합체가 되면 교수와 학생들이 전공에 따라 대도시에서 중소도시로 옮겨야 하는 등 여러 불편한 점이 발생하면서 이에 대한 반발도 적지 않을 것”이라고 우려했다.

남윤서 기자 nam.yoonseol@joongang.co.kr

다. 부산대 총장 취임사와 언론인터뷰에서 연합대학 제안

→ 총장 취임사

제20대 총장 취임사

... 중략

대학을 둘러싼 교육환경은 급변하고 있습니다. 학령인구의 급감으로 2023년에는 현재 대학의 절반이 문을 닫아야 하는 절박한 상황입니다. 부산에 있는 4개의 국립대학이 연합 대학 체제로 형성하여, 캠퍼스별 특성화 대학으로 집중 육성하는 실천전략을 제시하겠습니다. 철저하게 국민과 함께하는 대한민국 교육개혁의 선두에 서겠습니다. 의생명 과학연구의 세계적 허브 구축이라는 경암 선생님의 아름다운 뜻을 실현시키겠습니다. 양산캠퍼스를 필두로, 100년 앞을 내다보는 캠퍼스 개발 마스터플랜을 수립하겠습니다.

... 중략

2016년 6월 9일

제20대 부산대학교 총장 전호환

라. 거점국립대총장협의회 국립대 연합체 추진 결의

거점국립대 총장들 “지역 국립대 연합체 모델 만들자”

국립대 재정난 타개·평가 유불리 해소 방안 건의키로

부산, 충남, 전북 등 지역거점국립대가 각 지역별로 중소규모 국립대를 설득할 수 있는 국립대 연합체 모델을 구성하기 위한 논의를 지속적으로 진행하기로 했다.

전호환 부산대 총장은 22일 오후 2시 부산대에서 개최된 거점국립대 총장협의회(회장 윤여표, 거국총협) 제3차 회의에서 부산지역 국립 연합대학 체제(안)을 제시하며 각 거점국립대에서도 지역 특성에 맞는 연합체 모델을 고민해볼 것을 제안했다. 거국총협은 안전으로 이를 다루며 현황과 과제 등에 대해 집중 토론을 벌였다.

국립대 연합체는 교육부 국립대학 발전방안 일환으로, 교육부는 앞서 느슨한 형태부터 강력한 형태까지 국립대 자발적으로 연합대학 모델을 구성할 경우 그 강도에 따라 예산을 지원하겠다고 밝힌 상태다. 지역 중소규모 국공립대들은 과거 통폐합을 통해 공동화된 사례에 비추어, 이번 연합체가 통폐합 초기형태로서 거점국립대에 통합되는 형식을 지향해서는 안 된다는 입장이다.

취임 당시부터 연합체 구성을 내세웠던 전호환 총장이 이날 제안한 연합대학 모델은 부산대는 연구중심대학, 부경대는 교육중심대학, 한국해양대는 특수인력(해양) 양성대학, 부산교대는 교원양성대학으로 기능을 분화하는 형태다. 사범대는 교원양성대학으로, 중북학과 학생정원은 통합해 줄이는 내용도 담고 있다.

전 총장은 “학령인구 급감으로 2023년 고교 졸업생 수는 39만6000명으로 감소하고, 대학 진학률의 동반감소로 대학 진학자 수가 현재의 절반 이하인 24만 명 이하로 예상된다”며 “대학자원의 효율성 및 대학교육의 질적 고도화, 지역 국립대학의 경쟁력 향상을 위해 새로운 발전모델인 연합대학 체제가 필요하다”고 강조했다.

이미 연합체 구축을 위해 논의를 시작한 지역도 있는 반면, 필요성에는 공감하면서도 연합 후 과거 통폐합 부작용, 추진시 지역중심국공립대나 교원양성대학, 특수목적국립대 등 중소 국립대 설득 등 난관이 만만치 않다는 우려도 상당했다. 이에 따라 거점국립대 총장들은 향후 국공립대 프레지던트 서밋 등을 통해 각 지역별 상황에 적합한 연합체제 모델을 고안해보는 등 지속적으로 논의하기로 했다.

마. 2016년 12월7일 강원대, 강릉원주대 총장 연합대학 추진 합의

바. 반발

→ 2016년 중순, 전남대와 부산대 총학생회 국립대 연합체 추진 반대

전남대·부산대 총학생회, 국립대 연합체 추진 반발
전남대 총학 “법인화 과정” 부산대 총학 “학생 의견 수렴 없어”

지난 22일 부산대에서 열린 전국거점국립대총장협의회 회의에서 국립대 연합체 모델 고안 등 추진하자는 의견을 모은 데 대해 거점국립대 총학생회가 반발하고 나섰다. 지난 26일 전남대 총학생회는 ‘연합대학이라 읽고 법인화라 불리는 국립대 통합 정책 당장 중단하라’는 제목의 성명서를 발표하고, 연합체가 사실상 법인화 과정 아니냐는 의혹을 제기했다.

이들은 “2000년대 중반 국립대 통폐합 정책으로 대학을 줄여나가는 식으로 변해왔고, 실제 이 시기 우리대학도 여수대와 통합돼 2006년 통합전남대가 출범했다”면서 이후 법인화 정책이 가속화 됐다고 지적했다.

그러면서 “교육은 시장이 아닌 공공재로서 마땅히 국가가 책임지고 대학에 자율성을 부여되는 방향으로 흘러야 한다. 하지만 지금의 연합대학 정책은 그 방향과는 반대된다. 연합대학으로 대학의 서열화가 없어진다면 긍정적이라 할 수 있다. 하지만 국립대의 연합체계로는 서열화가 해소 될 수 없다. 오히려 교육공공성만 사라질 뿐”이라며 “국립대 법인화의 과정인 국립대 연합대학 정책을 즉각 폐기하고, 국립대를 더욱 늘려 공공재인 교육을 국가가 더욱 책임지라”고 요구했다.

부산대 총학생회 역시 전호환 총장의 취임시 구상해, 다른 지역보다 구체화된 국립대 연합체 모델에 대해 “학생들과 논의가 없었다”며 항의하고 나섰다. 이들은 26일 총장실을 항의 방문해 부총장과 면담했으며, 28일 전체 단과대학 학생회가 참여하는 중앙운영위원회 차원의 성명서를 발표했다.

이들은 지난 2011년 부경대와의 통폐합 추진 당시에도 구성원 의견 수렴이 없었으며, 연합체가 국립대의 교육 공공성보다는 법인화 및 기초학문 축소가 우려된다는 우려도 담았다.

또한 “전호환 총장은 대학 자율성과 학내 민주주의를 부르짖으며 투신한 고현철 교수님이 이뤄낸 직선제로 선출된 총장”이라며 “역대 그 어떤 총장보다 민주적이어야 하며 대학 자율성을 지켜 내야 할 책무가 있다. 부끄러운 총장 나아가 학생들이 싸워야 할 불통 총장이 되는 불명예를 안고 싶지 않다면 귀를 열고 학내 구성원들의 목소리를 들어라”라고 요구했다.

교육부는 국립대학 발전방안 일환으로, 국립대 자발적으로 연합대학 모델을 구성할 경우 연합 강도에 따라 예산을 지원하겠다고 밝힌 상태다. 지역 중소규모 국공립대들은 과거 통폐합을 통해 공동화된 사례를 들어, 이번 연합체가 통폐합 초기형태로서 거점국립대에 통합되는 형식을 지향해서는 안 된다는 입장을 고수한 데 이어 거점국립대 학생들까지 반대 입장을 밝힌 셈이다.

전호환 총장이 고안한 연합대학 모델은 부산대는 연구중심대학, 부경대는 교육중심대학, 한국해양대는 특수인력(해양) 양성대학, 부산교대는 교원양성대학으로 기능을 분화하는 게 골자다.

→ 국공립대노조 성명서 (2016.8.1.)

거점 국립대총장협의회가 추진하는 ‘국립대연합체’는 국립대 통폐합 꿈수!
교육 공공성을 후퇴시키고, 지역 균형 발전을 무너뜨리는
국립대 연합체 추진을 즉각 중단하라!

지난 7월22일 부산대에서 열린 거점 국립대 총장협의회가 ‘국립대학 연합체’를 추진하기로 한 것에 대해 우리 노동조합은 즉각 중단할 것을 강력히 촉구한다.

우리가 거점 국립대 총장들의 ‘국립대 연합체’를 반대하는 이유는 이것이 결국은 거점

대학 중심의 국립대 통폐합 정책으로, 교육공공성을 후퇴시키고 지역 균형 발전을 무너뜨리는 것이기 때문이다.

우리 사회는 국가가 책임져야 할 고등교육을 방치한 결과 국립대와 사립대의 비율이 기형적인 불균형을 이루고 있다.

대학교육연구소 자료에 따르면 2012년 기준으로 국공립 대학에 다니는 학생 비중이 전체의 60~90% 이상인 OECD 국가들과 달리 우리나라는 사립대학에 다니는 학생 비중이 전체의 75%로, 국·공립대학(25%)의 3배에 달한다.

서울대와 인천대가 법인화 대학으로 전환되면서 무늬만 국립대라는 비아냥을 듣고 있는 상황에서 박근혜 정부의 대학 구조조정으로 국립대학이 더욱 줄어들 것이라는 우려도 현재 진행형이다.

이러한 상황을 너무도 잘 알고 있는 거점 국립대학 총장들이 ‘국립대학 연합체제’를 주장하는 것은 고등 교육 재정 확대, 국립대 확대를 통한 교육 공공성 강화와 이를 통한 지역균형발전이라는 시대적 과제를 외면하고 거점 국립대학 중심의 국립대 통폐합 정책을 추진하겠다는 것으로 박근혜 정부의 폭력적인 대학 구조조정에 편승해 거점대만 살아남겠다는 이기적인 발상이다.

거점 국립대학은 다른 국립대학들에 비해 상대적으로 국가로부터 각종 특혜를 받아 성장해 왔다.

국립대 축소라는 현재의 교육 공공성 후퇴의 위기 속에서 거점 국립대가 앞장서서 정부의 잘못된 국립대학 정책을 바로 잡을 수 있도록 노력해야 함에도 오히려 자신들의 기득권을 앞세워 거점대 중심의 국립대학 통폐합 정책을 추진하겠다는 것은 다른 국립대학은 어찌되든 자신들 거점대학만 살아남겠다는 이기주의에 불과하다.

국립대는 현재 위기다.

거점 국립대와 지역 국립대의 불균형 간극이 더욱 커지고 있고, 수도권 집중의 고등교육 정책으로 지역의 국립대학은 위상과 역할이 현저히 줄어들고 있다. 다른 국립대에 비해서 거점 국립대학이 낫다는 것이지 사립대들과 비교하면 거점 국립대 역시 존재를 장담할 수 없다.

서민의 자녀들에게 고등교육의 기회를 제공하고 기초·인문학을 지키며 지역 균형 발전을 위해 존재하는 국립대학의 위상이 축소되면 전체 국립대학에 위기가 올 것은 뻔 한 일이다.

이러한 시점에서 거점 국립대 총장들이 자신들의 기득권을 앞세워 국립대학 통폐합으로 변질 될 ‘국립대 연합체제’ 추진을 결의하고 9월에는 전북대에서 거점 국립대 교수와 직원, 학생 약 500여명이 참석하는 ‘거점 국립대 제전’을 추진하겠다는 것은 위기조차 감지하지 못하는 한가로운 발상이다.

대학의 위기, 국립대학의 존재 의의와 역할이 의심받는 위기의 상황에서 교육재정 확충, 교육 공공성 강화, (국립대학 총장 직선제 실시 등) 대학 운영의 자율성 강화를 위해 모든 국립대학 구성원들이 하나된 목소리로 정부 정책을 비판하고 바꿔내야 할 시점에 거점대만 톡톡 뭉쳐 기득권을 지키겠다는 것으로 보여 눈살을 찌푸리게 한다.

우리는 요구한다.

거점 국립대 총장 협의회는 ‘국립대 연합체’ 추진을 즉각 중단하라!
 거점 국립대 총장 협의회는 교육재정 확충과 공공성 강화, (정부 통제가 없고 대학 구성원이 참여하는) 국립대학의 민주적 운영 방안 마련, 지역 균형 발전을 위해 박근혜 정부의 잘못된 고등교육 정책을 바꾸는 대정부 투쟁에 즉각 동참하라!
 2016년 8월 1일

→ 2016년 9월, 부산대 총학생회 주최 연합대학 추진 찬반 투표 실시 : 연합대학 추진 부결 시킴.

↳ 부산대 총장, 구성원이 반대하면 연합대학 추진 안한다고 밝힘.

→ 2016년 12월22일 국공립대노조 강원대지부, 강릉원주대지부 합동 간부 회의, 강원대+강릉원주대 연합대 추진 지지기로 함.

4) 국립대 연합대학 체제 무엇이 문제인가?

→ 교육부와 거점 국립대 총장들의 뜻을 순수하게 받아들인 다해도 국립대 연합체는 결국 국립대 통폐합으로 갈 수밖에 없음.

↳ 연합대학으로 대학의 서열화가 없어진다면 긍정적이라 할 수 있다. 하지만 국립대의 연합체제로는 대학 서열화 문제를 해소 할 수 없다. 오히려 교육공공성만 훼손될 뿐.

↳ 기존의 서울대→거점국립대→지역국립대 순으로 수년 간 국가 지원이 차별화되어 현재의 대학 서열화가 존재하고 있는 상황에서 거점대로 학생이 몰리는 것은 당연지사.

↳ 강원대, 충북대, 충남대, 전북대, 전남대, 경북대, 경상대, 부산대, 제주대 등 거점대(9개교) 재정규모는 전체 국립대학이 48%, 서울시립대, 강릉원주대, 공주대, 군산대, 목포대, 순천대, 안동대, 창원대, 부경대 등 지역중심대학(9개교) 재정 규모는 전체 국립대학의 27%, 서울과기대, 한국체육대, 한경대, 한국교통대, 한밭대, 금오공대, 경남과기대, 목포해양대, 한국해양대 등 특수목적대학(9개교) 재정 규모는 전체 국립대학의 19%, 경인교대, 서울대교, 춘천교대, 고주교대, 한국교원대, 청주교대, 전주교대, 광주교대, 대구교대, 진주교대, 부산교대 등 교원양성대학(11개교) 재정 규모는 전체 국립대의 6%

→ 국립대 연합체 추진 이유 납득 못한다.

↳ 학령인구가 줄어 연합체 한다? 대학 규모를 키워 학생 유치 전쟁을 벌이겠다는 것.

↳ 국립대 경쟁력 강화를 위해 연합체를 한다? 교육 재정 부족이 국립대의 가장 큰 문제라는 사실을 외면함.

↳ 국립대 연합체는 학령인구 감소를 예측 못하고 대학을 무분별하게 설립시키고(대학 설립준칙주의), 국립대에 대한 국가책무(재정 투입)를 게을리 한 역대 정권의 국립대 정책 실패를 개별 국립대에 떠넘기는 것.

→ 진단 없는 처방, 국공립대학을 잡는다!

↳ 우리 사회 국공립대는 어떤 문제가 있고, 이러한 문제를 해결하기 위해 국립대 연합

체가 필요하다는 진단이 있었나?

↳ 대학구성원들과 2016년 현재 00대는 어떤 문제가 있고, 어떤 면이 부족해 대학 경쟁력이 떨어지고 있는지 토론해야 한다.

↳ 구성원들과 머리를 맞대고 00대는 어떠한 계획으로 대학 경쟁력을 강화 시킬 것인지에 대한 대학 발전 계획을 세워야 한다.

↳ 학령인구 감소와 국립대 경쟁력 강화라는 국립대 공통의 현안을 풀기위해 각각의 국립대학은 자체 문제를 진단하고 자체 발전계획을 세워 위기 극복의 길을 모색해야 한다.

↳ 또한 국가가 (학령인구 감소, 국립대 경쟁력 하락이라는) 국립대 위기를 잘 극복하도록 재정을 확충할 수 있도록 강제해야 한다.

↳ 문제에 대한 ‘진단’ 없이 연합대학이라는 ‘처방’ 만 내리는 것은 국립대학을 위기로 몰아가는 것!

3. 국공립대 정상화를 위한 제안(대학 공공성 실현을 위한 제안)

가. 고등교육재정교부금법 제정 필요

→ 19대 국회에서 법안이 발의되었으나 논의가 이루어지지 않음.

→ 2017년 교육부 예산

<p>□ 교육부는 재량지출사업 구조조정 및 주요 교육정책사업 재투자 등 재정 효율화를 거쳐 2017년도 교육부 예산안을 전년도 55조7459억 원에서 4조9113억 원 증액(8.8%)한 60조6572억 원으로 편성.</p> <p>○ 부문별로는</p> <ul style="list-style-type: none">△ 유아및초중등교육 : ('16) 41조 5,119 → ('17) 46조 1,859억 원(+4조 6,740억 원, 11.3%)△ 고등교육 : ('16) 9조 1,784 → ('17) 9조 2,673억 원(+889억 원, 1.0%)△ 평생·직업교육 : ('16) 5,894 → ('17) 6,210억 원(+316억 원, 5.4%)△ 교육일반 : ('16) 1,073 → ('17) 1,067억 원(△6억 원, 0.6%)△ 교육급여·연금 : ('16) 4조 3,589 → ('17) 4조 4,763억 원(+1,174억 원, 2.7%)

↳ 교육부 예산(60조)은 GDP 대비 4%, 고등교육예산(10조)은 GDP(1조5000억 원) 대비 0.6%

↳ 맞춤형 국가 장학금 3조9450억 원을 제외하면 실질적인 고등교육예산은 6조(GDP 대비 0.4%).

→ 초중등의 지방교육재정교부금법과 달리 고등교육은 매해 예산을 정하는 방식!

↳ 초·중등 예산은 중학교까지 의무·무상교육으로 「지방교육재정교부금법」에 따라 내국세 총액의 20.27%와 교육세 세입액 전액을 지자체에 교부하기 때문에 안정적으로 예

산을 확보할 수 있는 구조가 마련돼 있다.

↳ 반면, 고등교육은 법률을 통한 예산확보 방안이 마련되어 있지 않아 매년 정부 예산 규모, 고등교육 관련 주요 사업, 국회 심사·의결 등 여러 가지 변수에 따라 예산이 확정되어 유동성이 크다.

→ 우리나라 대학 교육 여건을 향상시키고, 과도한 민간 부담을 줄이기 위해서는 안정적인 고등교육 예산 마련 대책이 필요하고 그 대안이 고등교육재정교부금법 제정임.

↳ 내국세의 일정 비율을 고등교육재정으로 확보

↳ 새누리당 : 내국세(2015년 내국세 184조) 8%

↳ 더민주 : 내국세 8%

↳ 정의당 : 내국세 10%

→ 국립은 물론 사립에도 지원

↳ 사립은 교부금 지원을 통해 공공성 강화

↳ 부실대학 국공립대학으로 전환해 국립대 비율 확대

나. 국립대학법 제정 필요

○ 현행법에 국립대학의 법적 지위가 모호하다.

→ 헌법은 ‘대학 자율성은 법률이 정하는 바에 의해 보장’ (제31조 제4항)되고, ‘교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다’ (제31조 제6항)고 규정하고 있음.

↳ 이와 관련된 법률은 「교육기본법」, 「고등교육법」, 「사립학교법」 등이나 이들 법률에는 명확한 국립대학의 법적 지위가 규정되어 있지 않음.

→ 「교육기본법」 제9조는 대학 설립 근거와 성격 및 임무, 학교 교육에 관한 기본적인 사항에 관한 법률적 위임 등만을 규정하고 있음.

→ 「교육기본법」 제9조의 위임에 따라 제정된 「고등교육법」도 ‘고등교육을 실시하기 위하여 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 원격대학 등을 두되’ (제2조), 이들 학교는 ‘국가가 설립 및 경영하는 국립학교, 지방자치단체가 설립 및 경영하는 공립학교, 학교법인이 설립 및 경영하는 사립학교로 구분되며’ (제3조), ‘학교는 교육과학기술부장관의 지도 및 감독을 받는다.’ (제5조)고만 명시하고 있을 뿐 국립대학의 법적 실체에 대한 구체적인 규정은 없음.

→ 또 「고등교육법」은 국립대학의 설치·조직에 관해서도 ‘국립학교의 경우 학교 조직에

관한 기본사항을 대통령령 및 학칙으로 정하되' (제19조), 동법 시행령을 통해 '학교 조직은 학교 설립목적에 부합하고 학생의 교육받을 권리를 존중하며 교원의 교육 및 연구를 도모할 수 있도록 하여야 한다.' (제9조)고 규정하고 있을 뿐임.

→ 「교육기본법」 및 「고등교육법」에 따라 국가는 국립대학을 설치 및 운영 할 수 있지만, 실제로는 대통령령인 '국립학교설치령' 과 '서울대학교설치령' 이 직접적인 설치 근거가 되고 있음.

↳ '국립대학교설치령' 과 '서울대학교설치령' 은 국립학교의 설치 및 조직, 운영 등에 관해 필요한 사항, 즉 명칭과 총학장 및 부속시설, 하부조직 등에 관한 사항 등을 규정하고 있음.

→ 국립대학이 법률이 아닌 대통령령에 의해 설치되는 것은 국립대학이 정부조직법상 중앙행정기관의 부속기관에 해당된다고 보기 때문임.

↳ 정부조직법은 '행정기관에는 그 소관사무의 범위에서 필요한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육훈련기관 등을 둘 수 있다' (제4조)고 규정하고 있음.

→ 국립대학은 헌법이 정한 교육받을 권리를 실현시키기 위한 하나의 기관이며, 자율성을 바탕으로 학문의 자유를 실현하기 위한 법적 형식임에도 불구하고 법적 지위가 명확히 규정되지 않은 것은 문제임.

→ 이는 앞서 헌법 제31조 제6항이 '교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다' 고 명문화 한 교육제도 법정주의를 실현시키지 못한 결과로 현재 국립대학의 근본 문제도 여기에서 비롯된 것이라 볼 수 있음.

○ 국립대학의 역할 또한 규정되어 있지 않다.

→ 국립대학의 법적 지위가 명확히 규정되지 않다보니 그 역할 또한 분명치 않아 이로 인해 국립대학 설치 및 운영 과정에서 정부 의무나 책임 그리고 권리 범주는 어디까지인가 등에 대한 논란이 끊이지 않고 있음.

→ 최근 국립대학에 대한 정부 재정지원 책임을 어디까지 물을 것인가라는 공방이 정부와 대학 구성원 사이에 지속되고 있는 것도 국립대학의 지위와 역할에 대한 법적 규정 미비가 근본원인이라 할 수 있음.

→ 아직까지 정부나 교육 관련 단체, 대학 구성원들이 국립대학 발전 방향을 논의하면서 이와 관련된 논의를 구체화하거나 의견을 모아낸 적이 없음. 모두가 공유 또는 동의할 수 있는 「국립대학법」 제정을 통해 국립대학의 역할을 정립시킨다면 국립대학 발전 방향을 논의하는 과정에서 소모적인 논쟁을 벌일 이유도 그만큼 줄어들 것임.

○ 결론

→ 따라서 국립대학의 법적 지위와 역할, 정부의 재정 책임 등을 명확히 하는 「국립대학법」을 만들 필요가 있음.

- ↳ 국립대학의 역할과 사회적 책무
- ↳ 자치기구 법제화
- ↳ 대학평의회 설치 의무
- ↳ 국가의 재정 지원 의무화
- ↳ 구성원 합의에 의한 방식으로 총장 선출 명문화

→ <참고자료> 19대 국회인 2014년 7월에 정의당 정진후 의원이 국립대학법 대표 발의 함.

국립대학법안

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 국가가 설립·운영하는 국립대학에 대한 지원과 육성을 통해 교육의 공공성과 자주성을 보장하고, 국립대학의 자율성과 사회적 책임성을 높여 학문 발전과 인재 양성 및 국가 균형 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(적용 범위) 이 법은 「고등교육법」 제2조제1호부터 제5호까지의 학교로서 「고등교육법」 제3조에 따른 국가가 설립·운영하는 대학(이하 “국립대학”이라 한다)에 적용한다.

제3조(법적 지위) 국립대학은 헌법이 부여한 대학의 자율성에 따라 독립적 권리와 권한을 행사하고 의무를 부담하는 법적 주체이다.

제4조(명칭 등) 국립대학의 명칭·소재지 및 교육과정은 대통령령으로 정한다.

제5조(사회적 책무 등) ① 국립대학은 기초학문 등 필요한 분야의 지원·육성에 관한 실행계획을 수립·시행하여야 한다.

② 국립대학은 양질의 교육·연구 환경을 조성하고, 학생의 교육비 부담을 최소화할 수 있는 장학·복지 정책을 수립·시행하여야 한다.

③ 국립대학은 학생을 선발할 때 소득이나 지역 등에 따른 차별 없이 균등하게 교육받을 권리를 보장하고, 초·중등교육이 교육 본래의 목적에 따라 운영되는 것과 국가 균형발전을 도모하도록 하는 방안을 함께 강구해야 한다.

④ 국립대학은 제3항에 따른 학생의 선발과 교육, 장학 등의 계획 및 결과를 매년 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육부장관에게 보고하여야 한다.

제6조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 국립대학에 관한 사항에 대하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

② 국립대학의 설립·조직 및 운영에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「고등교육법」에 따른다.

제2장 조직

제7조(총장) ① 국립대학에 학교의 장으로서 총장을 둔다.

② 총장은 학교를 대표하며 교무(校務)를 총괄한다.

③ 총장의 임기는 4년을 초과할 수 없으며, 중임할 수 있다.

제8조(총장의 임용) ① 총장은 해당 국립대학의 추천을 받아 교육부장관의 제청으로 대통령이 임용한다. 다만, 새로 설립되는 국립대학의 총장을 임용하거나 국립대학의 장의 명칭 변경으로 인하여 학장으로 재직 중인 사람을 해당 국립대학의 총장으로, 국립대학의 장으로 재직 중인 사람을 해당 국립대학의 학장으로 그 임기 중에 임용하는 경우에는 교육부장관 제청으로 대통령이 임용한다.

② 제1항 본문에 따른 총장의 임용추천을 위하여 국립대학에 총장임용추천위원회(이하 “추천위원회”라 한다)를 둔다.

③ 추천위원회는 해당 국립대학에서 정하는 바에 따라 직접선거로 총장 후보자를 선정하여야 한다.

④ 추천위원회는 제14조제2항에 따른 해당 국립대학의 교수회, 직원회, 학생회 등 구성원 자치조직을 대표할 수 있는 사람으로 구성하되, 해당 국립대학 외의 인사를 포함할 수 있다. 다만, 추천위원회의 구성단위 중 어느 하나의 구성단위에 속하는 위원 수가 전체 위원 정수의 2분의 1을 초과하여서는 아니 되며, 위원의 일정 비율 이상은 여성으로 한다.

⑤ 추천위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 학칙으로 정한다.

⑥ 제1항에도 불구하고 총장의 임기가 끝난 후 3개월 이내에 해당 국립대학이 총장 후보자를 추천하지 아니하는 경우 해당 국립대학의 총장은 교육부장관의 제청으로 대통령이 임용한다.

⑦ 제1항과 제6항에 따라 교육부장관이 총장을 임용 제청하려는 경우에는 「교육공무원법」 제3조에 따른 교육부 인사위원회에 자문을 하여야 한다.

⑧ 국립대학의 교원으로 재직 중에 해당 국립대학의 총장으로 임용된 사람이 제7조 제3항의 임기를 마친 경우에는 제17조제2항에도 불구하고 총장의 임기가 끝나는 날의 다음 날에 총장으로 임용되기 직전의 교원으로 임용된 것으로 본다.

제9조(선거운동의 제한) 선거운동의 제한에 관하여는 「교육공무원법」 제24조의2를 준용한다. 이 경우 “대학의 장”을 “총장”으로 본다.

제10조(선거사무의 위탁) 선거사무의 위탁에 관하여는 「교육공무원법」 제24조의3을 준용한다. 이 경우 “대학의 장”을 “총장”으로, “제24조제3항제2호”를 “제8조제3항”으로, “대학”은 “국립대학”으로 본다.

제11조(부총장) ① 국립대학 운영과 관련한 총장의 직무를 보좌하기 위하여 해당 국립대학의 교수 중에서 부총장을 둘 수 있다.

② 부총장은 총장이 선임(選任)하고, 임기는 2년으로 한다.

③ 부총장은 국립대학의 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 학사 등 일부의 권한

에 대하여 총장의 위임을 받아 그 직무를 수행한다.

④ 부총장은 총장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다.

제12조(국립대학의 조직) ① 국립대학은 그 설립목적 달성을 위하여 대통령령으로 정하는 범위에서 필요한 조직을 갖추어야 한다.

② 국립대학의 조직에 관한 기본적 사항은 학칙으로 정한다.

③ 제1항과 제2항에 따른 조직의 보직을 교수·부교수 또는 조교수가 겸직하는 경우에는 대통령령으로 정하는 범위에서 총장이 정하는 기준에 따라 보직 수행에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

제13조(부설학교) ① 국립대학의 사범계 단과대학(이하 이 조에서 “사범대학”이라 한다) 및 교육대학에 대통령령으로 정하는 학교를 부설한다.

② 제1항에 따른 부설학교에 장을 각각 두되, 부설학교의 장은 사범대학의 장 또는 총장의 명을 받아 해당 학교의 교무를 통할한다.

제14조(국립대학 구성원과 자치조직) ① 국립대학의 구성원은 「고등교육법」 제14조 제2항 및 제3항에 따른 교원·직원 및 조교(이하 “교직원”이라 한다)와 학생으로 한다.

② 국립대학의 교직원과 학생은 교수회, 직원회, 학생회 등의 자치조직을 구성할 수 있으며, 다음 각 호의 권리를 가진다.

1. 「대한민국헌법」 제22조에 따른 학문과 예술의 자유와 같은 법 제21조에 따른 언론·출판 및 집회·결사의 자유

2. 법령과 학칙에 따른 국립대학 의사결정 과정에의 참여

③ 국가와 국립대학은 제2항 각 호에 따른 구성원들의 권리를 보장하여야 한다.

④ 자치조직의 명칭·구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 학칙으로 정한다.

제15조(대학평의원회) ① 국립대학에 다음 각 호의 사항을 심의하게 하기 위하여 대학평의원회를 둔다.

1. 국립대학 발전계획에 관한 사항

2. 학칙 및 기타 중요 규정의 제정 또는 개정에 관한 사항

3. 국립대학 조직의 설치와 폐지에 관한 사항

4. 국립대학 교육과정의 운영에 관한 사항

5. 국립대학의 예산 및 결산에 관한 사항

6. 그 밖에 재적위원의 4분의 1 이상이 국립대학 운영상 중요하다고 인정하여 심의를 요구하는 사항

② 대학평의원회는 제14조제2항에 따른 교수회, 직원회, 학생회 등 국립대학 구성원 자치조직을 대표할 수 있는 사람으로 구성하되, 동문 및 학교의 발전에 도움이 될 수 있는 사람을 포함할 수 있다. 다만, 대학평의원회의 구성단위 중 어느 하나의 구성단위에 속하는 대학평의원의 수가 전체 대학평의원 정수의 2분의 1을 초과하여서는 아니 된다.

③ 대학평의위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 학칙으로 정한다.

제16조(공무원의 정원) ① 국립대학에 두는 공무원의 정원은 대통령령으로 정한다.

② 안전행정부와 교육부는 제1항에 따라 국립대학의 공무원 정원을 배정함에 있어 대학 간의 부당한 차별이 발생하지 않도록 공정한 배정기준을 정해야 한다.

제17조(교직원 등) ① 국립대학에 교직원과 「고등교육법」 제17조에 따른 겸임교원 등을 둔다.

② 국립대학의 교원 및 조교는 총장이 임용하고, 겸임교원 등은 총장이 임용하거나 위촉한다.

③ 국립대학의 교원을 임용할 때에는 해당 대학인사위원회의 동의를 받아야 한다. 다만, 대학인사위원회를 구성할 수 없는 신설 국립대학은 대학인사위원회가 구성될 때까지 「교육공무원법」 제3조에 따른 교육부 인사위원회의 동의를 받아야 한다.

④ 국립대학의 교원을 신규채용할 때에는 특정 대학에서 학사학위를 취득한 사람이 편중되지 아니하도록 하여야 하며, 그 구체적인 채용 비율 등은 대통령령으로 정한다.

⑤ 국립대학의 교원을 신규채용할 때에는 심사위원을 임명하거나 위촉하여 객관적이고 공정한 심사를 거쳐야 하며, 심사위원의 임명·위촉 방법, 심사단계, 심사방법 및 그 밖에 심사에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑥ 국립대학의 직원은 5급 이상 공무원 및 고위공무원단에 속하는 일반직공무원에 해당하는 경우에는 「국가공무원법」 제32조제1항부터 제3항까지에 따라 임용하되, 4급 및 5급 공무원의 전보권과 6급 이하 공무원 및 기능직공무원의 임용권은 총장이 가진다.

⑦ 국립대학의 교직원 인사관리에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항은 「교육공무원법」, 「국가공무원법」 및 그 밖의 공무원 인사 관계 법령을 적용한다.

제18조(대학인사위원회) ① 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 국립대학에 인사위원회를 둔다.

1. 부총장, 대학원장 및 단과대학장에 대한 보직 동의
2. 교수, 부교수 및 조교수에 대한 임용 동의
3. 그 밖에 국립대학 교원 인사에 관한 중요 사항

② 대학인사위원회의 구성·기능 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하되, 위원회의 일정 비율 이상은 여성으로 한다.

제3장 재무회계

제19조(회계의 구분 등) ① 국립대학의 회계는 다음 각 호의 회계로 구분한다.

1. 「국가재정법」 제4조에 의한 일반회계 및 특별회계
2. 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」에 따른 산학협력단회계
3. 「공익법인 설립·운영에 관한 법률」에 따른 발전기금회계
4. 「국립대학병원 설치법」에 따른 국립대학병원회계

5. 「국립대학치과병원 설치법」에 따른 국립대학치과병원회계

6. 「소비자생활협동조합법」에 따른 소비자생활협동조합회계

② 제1항 각 호에 따른 국립대학의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일 종료한다.

③ 총장은 대통령령이 정하는 바에 따라 제1항제1호부터 제3호까지의 연결 재무제표 및 각 호의 재무제표를 작성하여야 한다.

제20조(예산 및 결산의 공개 등) ① 총장은 제19조제1항 각 호에 따른 회계 예산 및 결산, 제19조제3항에 따른 재무제표를 해당 국립대학의 인터넷 홈페이지에 게재하여 공개하여야 한다.

② 총장은 제19조제1항제1호에 따른 회계의 세입·세출 예산서 및 결산서와 제19조제3항에 따른 재무제표를 대학평의원회의 심의를 거쳐 교육부장관에게 제출하여야 한다.

③ 제1항과 제2항에 따른 예산 및 결산 공시에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제21조(일반회계 예산 운영에 관한 특례 등) ① 국립대학에 지급되는 지원금 예산은 「국가재정법」 제37조에도 불구하고 교육부 소관 예산에 국립대학별 총액으로 계상한다.

② 총장은 총액으로 지원받은 예산을 「국가재정법」 제46조와 제47조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 범위에서 전용·이용·이체(이하 “전용등”이라 한다)의 절차를 거치지 않고 운용할 수 있으며, 전용등을 한 경비의 금액은 세입·세출 결산서에 이를 명시하고 그 이유를 기재하여야 한다.

③ 총장은 「국가재정법」 제24조와 제48조에도 불구하고 세출예산 중 그 해에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 그 해에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 부대경비의 금액은 사고이월비로, 대학평의원회의 승인을 받은 후 다음 해 지출로 명시된 금액은 명시이월비로 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다.

④ 일반회계 예산 편성 및 집행에 관한 특례 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제22조(지원금의 지급 절차) ① 총장은 제21조에 따른 지원금을 받으려면 그 지급신청서에 해당 연도의 사업계획서와 분기별 예산집행계획서를 첨부하여 교육부장관에게 제출하여야 한다.

② 제1항에 따른 사업계획서 및 예산집행계획서는 총장이 편성하되 대학평의원회의 심의를 거쳐 확정된 후 제출한다.

③ 제1항에 따른 지급신청서를 받은 교육부장관은 사업계획 및 분기별 예산집행계획이 타당하다고 인정될 때에는 분기별로 지원금을 지급한다.

제4장 지원 및 육성 등

제23조(국가 및 지방자치단체의 지원) ① 국립대학의 운영에 필요한 경비는 국가가 부담한다.

② 국가는 학생의 교육비 부담을 최소화하고, 양질의 교육·연구 환경을 조성·제공하기 위하여 안정적인 재정 지원을 하여야 한다.

③ 지방자치단체는 교육 및 연구 등의 발전을 위하여 국립대학에 필요한 지원을 할 수 있다.

제24조(국가의 재정지원 계획 수립 등) ① 국가는 제23조제2항에 따라 적절한 재정지원 계획을 수립·시행하여야 한다.

② 「고등교육법」 제11조제9항에 따라 고등교육 지원계획을 수립함에 있어 국립대학의 무상교육을 점진적으로 도입하기 위한 계획을 반영하여 수립한다.

제25조(국립대학발전위원회) ① 국립대학의 지원 및 육성에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 국립대학의 총장 등으로 구성된 국립대학발전위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

1. 국립대학 연구역량 강화에 관한 사항
2. 국립대학 재정지원에 관한 사항
3. 국립대학 조직개편에 관한 사항
4. 국립대학 발전종합계획에 관한 사항
5. 그 밖에 국립대학의 지원 및 육성을 위하여 필요한 사항

② 위원회의 구성·조직 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제26조(국립대학 발전종합계획의 수립 등) ① 교육부장관은 국립대학의 발전을 위하여 제25조제1항에 따른 위원회의 심의를 거쳐 4년마다 국립대학 발전종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 국립대학의 총장은 종합계획에 기초하여 제15조제1항에 따른 대학평의위원회의 심의를 거쳐 4년마다 국립대학 발전계획(이하 “발전계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

③ 국립대학의 총장은 제2항에 따라 수립한 발전계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육부장관에게 제출하여야 한다.

④ 종합계획 및 발전계획의 수립 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(기성회의 회계 폐지 등) ① 이 법 시행 당시 「국립대학 비국교회계 관리규정」의 적용을 받는 국립대학의 기성회(설립자의 부담으로 미치지 못하는 긴급한 교육시설, 대학 운영 등을 지원함으로써 면학 분위기 조성 및 교육 여건 개선에 기여하기 위하여 종전의 국립대학에 둔 것을 말한다. 이하 같다)의 회계는 폐지하되, 기성회의 회계 결산 잔액은 일반회계에 귀속한다.

② 교육부장관은 국립대학에 학생 1인당 기성회비의 2분의 1 이상의 금액에 등록 학생수를 곱한 금액을 교부하여야 한다.

제3조(기성회 직원의 임용 특례) ① 종전의 국립대학 기성회의 직원은 공무원으로 임용된 것으로 본다.

② 제1항에 따라 공무원으로 임용된 때에는 종전의 국립대학 기성회의 직원에서 퇴직한 것으로 본다.

다. 대학퇴출 방식의 구조조정 중단하고 국공립대 확대 정책 추진해야

→ 대학 퇴출을 하는 이유는 학령인구 감소 때문.

↳ 교육부는 향후 학령인구 감소를 감안했을 때 “앞으로 대학 100개는 없어져야 하며 이 때문에 상대평가도 계속해야 한다.” 고 밝히고 있다. 실제 대학 입학정원을 2012년 현재 수준으로 동결한다고 가정할 경우 2018년부터 고교졸업자수보다 대학 입학정원이 더 많아질 전망이다. 즉, 교과부 입장에 동의하지 않더라도 학령인구 감소에 따라 일정한 대학 규모 감축은 불가피한 상황이 됐다. 하지만 교과부 주장처럼 단순히 대학 수만 줄여서는 문제가 해결되지도 않을뿐더러 추가적인 문제만 발생할 우려가 크다.

→ 현재의 대학구조조정은 (재정지원을 핑계로) 평가 방식을 통한 대학 통제 강화!

→ 지금과 같은 대학 구조조정은 지방 군소 대학의 몰락 부추길 것.

↳ 19대 국회 유기홍 의원실이 발간한 『학령인구 감소에 따른 대학 정원 조정 시뮬레이션』에 따르면, 2012 ~ 2013학년도 정부재정지원 제한대학으로 선정된 대학들을 퇴출하는 방식으로 ‘구조조정’을 단행할 경우, 서울지역 대학은 12.5%가 폐교되는 반면, 비수도권 대학은 24.0%가 폐교되는 것으로 나타났다. 특히, 강원, 전북, 경북지역의 경우 전체 대학의 1/3 이상이 문을 닫게 되는 등 지방 공동화 현상이 심화될 것으로 예상된다.

↳ 2012년 및 2013년 정부재정지원 제한대학에 선정된 대학 71교 중 76%(54교)가 비수도권 지역 대학이기 때문이다. 대학 규모별로 보면, 입학정원 1천명 미만의 소규모 대학이 전체 재정지원제한 대학의 45%(32교)에 달해 지방 대학들 중에서도 소규모 대학이 주된 퇴출 대상이 될 것으로 나타났다. 결국 상대평가를 통한 ‘퇴출’ 방식은 지방 소규모 대학의 몰락을 부추겨 지역 불균형을 더욱 심화시킬 우려가 크다.

↳ 이처럼 지금의 대학 ‘구조조정’이 지방대학에 집중되는 이유는 정부재정지원제한 대학 평가에 있어 재학생 충원율(30%)과 취업률(20%)이 평가 점수의 절반을 차지하고 있기 때문이다. 이 평가지표는 학벌주의 병폐 속에 대학 서열화가 극심한 상황에서 지방 소규모 대학들에게 일방적으로 불리하게 작용될 수밖에 없다.

↳ 더구나 국사립을 구분하지 않고 구조조정을 할 경우 지역에 많이 분포해 있는 국립 대학도 퇴출가능성 있음.

→ ‘부실대학’ 책임 회피하는 사학운영자와 정부

↳ 정부 책임 : 학령인구 감소 알고 있으면서 대학설립준칙주의 도입해 무분별한 대학 설립 허가, 이후 관리감독 허술로 부실대학 대폭 증가.

↳ 부실대학 퇴출은 학교 경영을 제대로 못한 대학 경영진이 책임져야하나, 경영진이 잘못된 일을 교수, 직원, 학생, 지역주민에게 고통을 전가하는 것.

↳ 대학의 급격한 양적 팽창에 따른 ‘부실 대학’ 난립은 정부 정책의 실패에서 기인한다. 1996년 대학설립 준칙주의 도입으로 대학 설립 요건이 크게 완화되자 신설대학 수는 크게 증가해 현재 사립대학 5교 중 1교가 준칙주의 이후 설립된 대학이다. 이명박 정부 들어 퇴출된 5개 대학 중 4개 대학이 바로 이 준칙주의 도입으로 설립된 대학이다. 도입 당시부터 지적되었던 ‘부실대학’ 난립을 불러오리라는 우려가 현실이 된 것이다. 그럼에도 불구하고 정부는 이들 정책에 대한 수정 내지 폐지는 언급조차 하지 않고 있다. 정부의 책임은 외면한 채 꼬리 자르기식 퇴출 정책만 진행하고 있는 것이다.

↳ 정부는 ‘부실대학’ 운영의 책임자인 사학운영자들에게 면죄부를 주려하고 있다. 현행 「사립학교법」에 따르면, 해산사유가 발생한 대학의 잔여재산은 정관으로 정한 다른 학교법인이나 기타 교육 사업을 경영하는 자에게 우선 귀속시키고, 나머지 처분되지 않은 재산은 국고로 귀속토록 돼 있다. 정부가 나서서 학교법인의 ‘재산 챙기기’를 더욱 용이하게 해주는 꼴이다. 이는 자칫 등록금만으로 대학을 운영하다 대학 운영이 어려워지면 대학을 폐교하고 잔여재산을 고스란히 돌려받으려는 무책임한 사학 운영을 부추길 수 있다.

→ 사립대 비율이 86%인 현실에서 대학의 급속한 상업화로 더 이상 대학은 교육기관이 아니라 기업형 노동자 양성 학원으로 전락했다. 대학 상업화를 막고 교육 공공성을 지키기 위해서라도 국공립대학의 비율을 늘리는 것은 국가의 기본적인 책무이다.

↳ 우리는 전 세계에서 국립대 학생 비율이 가장 낮아 국립대를 늘려도 부족할 판에 부실 국립대 선정과 퇴출은 뜬금없는 정책이다. 부실 사업대학은 정부의 잘못된 교육정책과 사립대 경영진의 방만한 운영이 원인이기에 국가의 교육재정을 투입해 이들 대학을 국공립대학으로 전환시켜 점차 국립대와 사립대 비율을 개선해야 한다.

