

국립대학 법인화의 필요성과 추진방향

국립대학 법인화의 필요성과 추진방향



진행순서

1부 	개회
	<ul style="list-style-type: none">■ 국민의례■ 내빈소개■ 축 사■ 개 회 사 및 기조연설<ul style="list-style-type: none">- 진 수 희 (여의도연구소장·국회의원)
2부 	주제 발표 및 토론
	<ul style="list-style-type: none">■ 사 회<ul style="list-style-type: none">- 남 궁 근 (서울산업대학교 행정학과 교수)■ 주제발표<ul style="list-style-type: none">- 박 정 수 (이화여자대학교 사회과학부 교수)■ 지정토론<ul style="list-style-type: none">- 조 성 인 (서울대학교 바이오시스템·소재학부 교수)- 권 선 국 (경북대학교 경영학부 교수)- 박 재 윤 (한국교육개발원 교육제도연구실 실장)- 채 창 균 (직업능력개발원 교육·노동연계연구실 연구위원)- 오 대 영 (중앙일보 국제부 부장)
	<ul style="list-style-type: none">■ 질의응답 및 자유토론■ 마무리 발언

개 회 사



여의도연구소 소장
국회의원
진수희

안녕하십니까? 여의도연구소장을 맡고 있는 국회의원 진수희입니다.

우선, 오늘 바쁘신 가운데도 불구하고, 저희 연구소가 개최하는 “국립대 법인화의 필요성과 추진방향” 토론회에 참석해 주신 내외 귀빈과 발제 및 토론, 그리고 사회를 맡아 수고해 주실 전문가 여러분께 감사의 말씀을 전합니다.

국립대 법인화는 어제 오늘의 일이 아니고, 과거 1995년 “5.31 교육개혁안” 발표 이후 시도된 바 있으며, 2007년 6월 「국립대학 법인설립·운영에 관한 기본법(안)」이 국회에 제출되었으나 17대 국회 임기만료로 자동폐기된 바도 있습니다.

그러다가 금년 12월 「국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률」 제정안이 정부안으로 확정되어 국회에 제출되어 국립대 법인화 추진이 재점화 되었는데, 이는 고등 교육 역사의 진일보한 측면이 있다고 봅니다.

국립대 법인화는 시대의 변화와 사회의 요구에 맞는 정책을 개발하고, 대학발전과 대학의 경쟁력 향상을 위한 정책을 추진할 수 있는 지배구조의 선진화를 위해서도 필요하다고 봅니다.

이를 위해서 정부는 대학 스스로 인적·물적 자원을 조달하고 활용할 수 있도록 대학의 자율성을 부여할 필요가 있습니다.

국립대 법인화는 대학구성원의 이해관계나 정치적 논리를 넘어 고등교육의 획기적인 전환점이 될 것이므로 국가발전의 차원에서 논의되어야 할 과제이므로, 본 토론회가 국립대 법인화 논의에서 한 걸음 더 나아갈 수 있는 계기가 되기를 기대합니다.

다시 한 번 오늘의 토론회를 위해 기꺼이 발제 및 토론, 사회를 맡아주신 관계 전문가 여러분께 감사드립니다.

2009년 12월 14일
(재)여의도연구소 소장
국회의원 진 수 희

축 사



한 나 라 당
대표최고위원
정 몽 준

우리나라 대학교육의 경쟁력 강화를 위해 시의적절한 토론회가 열리게 된 것을 매우 뜻깊고 기쁘게 생각합니다. 항상 선도적으로 정책 어젠다를 이끌고 계신 여의도연구소 진수희 소장님을 비롯한 연구위원, 관계자 여러분의 노고에 경의를 표합니다.

선진국 진입을 목전에 두고 있는 우리에게 가장 중요한 국가적 과제 가운데 하나가 교육의 경쟁력 강화입니다. 우리는 미국의 오바마 대통령이 부러워할 정도의 초중고 교육 시스템을 갖추고 있지만, 대학교육의 경쟁력은 세계 수준에 못 미치고 있습니다. 대학교육의 경쟁력 강화는 우리가 앞으로 백년, 천년을 먹고 살 수 있는 기반을 마련한다는 점에서 중요한 국가적 과제입니다.

그런 측면에서 오늘 논의될 국립대 법인화는 우리 대학들의 자율권과 경쟁력을 강화하는 의미있는 첫걸음이 될 것입니다. 이미 일본을 비롯한 선진각국에서 성공적으로 법인화가 이루어지고 있고 이는 세계적인 흐름이기도 합니다.

하지만 대학교육 경쟁력 강화라는 뚜렷한 목표에 우리 국민들이 동의하고 있다고 해도, 이를 실천해 가는 과정에서는 다양한 목소리가 나올 수 있고, 각자의 생각이 다를 수도 있습니다. 국립대학의 구성원인 교수, 교직원, 학생, 학부모 모두가 만족하면서도 경쟁력이 크게 신장될 수 있는 좋은 방안이 나올 수 있도록 적극적인 의견 수렴이 필요할 것입니다.

최고의 전문가 여러분들이 토론회에 함께 하신만큼 우리대학들이 세계 일류대학으로 발전하기 위한 최선의 방안을 마련해주시길 기대합니다.

다시 한 번 토론회를 축하하며, 함께 하신 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

2009년 12월 14일
한나라당 대표최고위원
정 몽 준

축 사



한나라당 원내대표
국회운영위원장
안 상 수

‘국립대 법인화 법제정을 위한 토론회’ 개최를 진심으로 축하드립니다. 현안에 대한 예리한 분석과 통찰로 우리 사회가 나아갈 길을 제시하시는 (재)여의도연구소 관계자 여러분께 감사의 말씀을 전합니다.

며칠 전 서울대를 법인화하는 법안인 ‘국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률’이 국무회의를 통과하면서 국립대 법인화를 둘러싼 논의가 더욱 가열되고 있습니다.

국립대를 법인화하게 되면 교수 채용이나 교직원 임용, 학사 운영 등에 있어 대학의 자율권이 더욱 커지게 되고, 이러한 자율과 경쟁·책임하의 대학운영은 국립대학의 글로벌 경쟁력 강화로 이어질 것입니다.

그러나 경쟁력 강화에 치중한 나머지 자칫 공익성이 훼손될 수 있고 국가의 공적 부담이 개인에게 전가될 수 있다는 우려가 있는 것이 사실입니다. 이 또한 귀담아 들어서 부작용을 최소화할 수 있는 법적·제도적 대책을 마련해야 할 것입니다.

교육은 백년지대계(百年之大計)라고 합니다. 인재양성과 국가발전의 근간이 되는 대학의 미래가 좌우되는 문제이니 만큼 여러분의 많은 관심과 좋은 의견을 부탁드립니다.

감사합니다.

2009년 12월 14일
한나라당 원내대표
안 상 수

축 사



교육과학기술부
차관 이 주 호

오늘, 국립대학 법인화의 필요성과 추진방향에 대한 정책 토론회에서 축하의 말씀을 드리게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

먼저 이 자리를 마련해 주신 여의도연구소 진수희 소장님과 관계자 여러분들께 감사의 말씀을 드립니다.

그리고, 바쁘신 가운데도 이 자리에 참석해 주신 한나라당 장광근 사무총장님과 최구식 제6정조위원장님께도 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 여러분들께서 함께 자리하신 것은 우리나라 고등교육의 발전에 있어서 국립대학 운영체제의 변경 즉, 법인화가 갖는 의미가 그만큼 크기 때문이라 생각합니다.

지금 세계화, 지식정보화 등으로 인한 고등교육의 환경 변화는 국립대학이 보다 유연한 체제를 갖추고, 능동적으로 대처할 것을 요구하고 있습니다.

2004년 모든 국립대학을 법인화한 일본은 물론, 중국, 홍콩, 싱가포르 등도 국립대학을 법인으로 전환하여 운영하고 있습니다.

이처럼 국립대학 법인화는 전세계적인 추세입니다.

이에 따라 우리나라 국립대학들도 지배구조를 선진화하고, 조직, 인사, 재정 운영의 자율성을 확보하며, 새로운 미래 비전과 전략을 수립·실현하기 위한 법인화가 필요하게 되었습니다.

1987년 국립대학 법인화의 필요성이 처음 제기된 이래, 정부에서는 법인화를 실현하기 위해 많은 노력을 기울여 왔습니다.

지난 2007년 6월에는 「국립대학법인 설립·운영에 관한 법률」 제정안을 우여곡절 끝에 국회에 제출하였으나, 국회 임기 만료로 자동폐기 되기도 하였습니다.

하지만 올해 3월 울산과학기술대학교가 법인으로 출범하였고, 서울대 법인화법안이 12월 8일 국무회의를 통과하여 12월 11일 국회에 제출되었습니다.

특히, 서울대 법인화는 새로이 법인을 설립하는 것이 아니라 기존의 국립대학을 법인으로 전환하는 첫번째 사례로써 향후, 다른 국립대학들의 법인화 추진에 선도모델이 될 것으로 생각됩니다.

내빈 여러분,

최근 국립대학 법인화가 본격적으로 논의되면서, 일각에서는 정부 재정지원 축소, 학문의 상업화, 등록금 인상 등을 우려하고 있습니다.

그러나 정부에서 국립대학 법인화를 추진하는 것은 정부재정을 절감하기 위해서가 아니라, 대학에 운영의 자율성을 부여하고 교육 및 연구 역량을 강화함으로써 경쟁력을 높이는데 그 목표를 두고 있습니다.

따라서 법인화된 국립대학에 대하여 국·공유재산은 무상으로 양도하고, 재정지원은 줄이지 않고 계속해 나가는 등 국립대학법인이 안정적으로 운영될 수 있도록 지원해 나갈 것입니다.

오늘 토론회의 논의를 통해 국립대학 법인화의 필요성을 되짚어 보고, 바람직한 정책방향을 제시함으로써 향후 타 국립대학들도 법인화에 대하여 본격적인 논의를 진행할 수 있는 계기가 되기를 기대합니다.

오늘 이 자리를 마련해 주신 여의도연구소 진수희 소장님과 관계자 여러분들께 다시 한번 감사의 말씀을 드립니다.

저물어가는 한 해를 잘 마무리하시고, 건강과 행운이 함께하는 새해를 맞이하시기 바랍니다. 감사합니다.

2009년 12월 14일
교육과학기술부
제1차관 이주호

‘국립대학 법인화의 필요성과 추진방향’ 토론회



목 차

발 제 문	■ 국립대학 법인화의 필요성과 추진방향 13 - 박 정 수 (이화여자대학교 사회과학부 교수)
토 론 문	■ ‘국립대학 법인화의 필요성과 추진방향’에 관한 토론 29 - 조 성 인 (서울대학교 바이오시스템·소재학부 교수) ■ ‘국립대학 법인화의 필요성과 추진방향’에 관한 토론 39 - 권 선 국 (경북대학교 경영학부 교수) ■ ‘국립대학 법인화의 필요성과 추진방향’에 대한 토론 45 - 박 재 윤 (한국교육개발원 수석연구위원) ■ ‘국립대학 법인화의 필요성과 추진방향’에 대한 토론 53 - 채 창 균 (직업능력개발원 교육·노동연계연구실 연구위원)
참고자료	■ 국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률안 57



국립대학 법인화의 필요성과 추진방향



박 정 수

(이화여자대학교 사회과학부 교수)

국립대학 법인화의 필요성과 추진방향

박 정 수

(이화여자대학교 사회과학부 교수)

국립대 법인화의 주된 목적은 국립대학에 높은 수준의 자율성을 부여하기 위한 것으로 국립대학에 대한 정부 통제를 완화시켜 대학 스스로가 고등 교육의 주체로서 역할을 할 수 있도록 국립대학의 체질을 전환하는 것이다. 1987년 국립대 법인화에 대한 논의가 시작된 후 대학 운영과 의사결정에 자율성을 부여를 통하여 대학지배구조 개선을 위하여 국립대학 법인화가 20년 넘게 지속적으로 논의되고 있다. 본 발제에서는 국립대학 지배구조의 개혁에 대한 보다 폭 넓은 시각으로 접근해 구슬을 꿰 수 있도록 대학현장이 공감할 수 있는 대안을 모색해 보기로 한다. 국립대학이 법인으로 전환할 경우 조직, 인사, 재정운영, 성과평가 등 전환과정에 대한 추진 방향을 논의하기로 한다.

1. 국립대학 지배구조 논의의 조류와 배경

1980년대에 들어 세계 주요대학은 근대 대학제도 출범 이후 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 정부 혹은 정치권이 주도하는 위로부터의 강력한 지배구조와 관리운영체제의 재편성에 직면하게 된다. 우리나라의 국립대학 법인화 논의도 결코 이러한 세계사적 조류와 맥락을 같이 한다. 그것은 기본적으로 급격하게 진전된 세계화, 시장화, 대중화, 지식정보화 등 고등교육을 둘러싼 환경변화에 대응하기 위한 것이다. 무엇보다도 세계시장의 통합과 지식정보화를 배경으로 교육연구개발혁신(education, R&D, and innovation)의 경제적 가치가 극단적으로 커져 국가의 명운을 좌우하게 되면서 학문의 질적 보장(quality assurance)과 대학의 국제경쟁력에 각국의 관심이 집중하게 되었다는 점이다.

여기에 겹쳐 고등교육의 양적 팽창이 질적 변화를 초래하는 대중화 시대를 맞이하여 눈덩이 처럼 불어나는 고등교육 예산을 납세자나 교육수혜자에게만 전가할 수 없는 문제가 발생하여 대학 내부의 경영체제를 정비하여 예산집행의 효율성을 기하고 제한된 자원을 전략적인 분야에 경쟁적·차별적으로 배분하거나 부족한 자원을 사회에서 얻어 와야 하는 노력이 필요하게 되었다.

그리고 사회가 몰라보게 성장하여 대학교육에 대해 다양하고 복잡한 주문을 하게 됨에 따라 더 이상 정부가 사회의 교육적 수요를 집약하여 정합적인 고등교육정책으로 편성하는 독점적인 매개기능을 수행할 수 없게 되었다.

이에 사회의 요구를 거부하고 대학 전체 차원의 조직적 대응을 가로막는 단과대학·학부·학과 교수회 중심의 자치주의와 이를 바탕으로 하는 관리운영방식을 재구축하는 것이 주요한 과제로 부상하였다. 개별 혹은 복수의 국립대학을 묶어 독립된 법인격을 부여하고 정부(납세자), 학부모, 학생, 동문, 기업 등 이해관계자들의 대표나 대리가 이사회를 구성하여 본연의 교육 연구 활동 및 자금·시설·인력의 재배치 등 경영관리를 전략적으로 추진하는 것이 불가피하게 되는 추세를 보인다.

2. 세계대학의 대학자치관과 지배구조의 유형화

세계적인 대학지배구조 및 관리운영체제의 재편성은 개별 대학교수나 단과대학·학부·학과 차원의 자유재량 권한과 범위를 대폭 축소하고 이사와 총장의 권한을 강화하여 관리운영체제를 한층 중앙집권화하는 것을 주요 골자로 한다. 특히 일본, 중국, 싱가포르, 우리나라 등 동아시아 지역의 후발선진국 혹은 개발도상국의 경우 정부조직의 일부로 남아있던 국립대학의 법인화 조치와 함께 이러한 관리운영체제 개혁이 추진됨으로써 대학사회에 주는 충격은 한층 크다. 이것은 싫든 좋든 전통적인 학문의 자유와 대학자치 관념의 전면적인 재정립을 요구하는 것이다. 즉, 대학이 본연의 역할을 수행하고 지속적인 발전을 위해 대학이념과 자금제공자의 관계를 전면적으로 재편하는 것을 내용으로 하고 있는 것이다.

근대 대학의 본고장인 독일에서도 1980년대 이후 고등교육의 대중화 및 비용 증가, 학력저하, 대학경쟁력 약화 등 환경변화에 따라 전통적인 대학자치 관념을 수정하지 않을 수 없게 되었다. 그 시작은 1990년대 중반부터 대학에 대한 엄격한 재정재무통제를 완화하고 개별 대학의 경영 노력과 자기책임을 요구하는 포괄예산제도를 도입한 것이다. 정부는 기존의 자원배분을 수단으로 하던 통제기능을 개별 대학에 넘기고 고등교육정책의 목표 및 방향 설정, 교육과정의 책정, 교육연구 활동에 대한 평가에 전념하게 된다. 개별 대학은 재정재무 운용의 자율성을 손에 넣은 대신 정부와 의회에 대해 지금까지 하지 않아도 좋았던 교육연구 활동의 성과에 대한 책임을 평가받아야 했다. 여기에 그치지 않고 일부의 국립대학(괴팅겐대학, 프랑크푸르트대학 등)을 재단형 대학으로 전환하여 자치기구인 평의회의 개입제한, 의사결정과정의 간소화, 사법상의 고용계약을 통한 교직원의 부분적인 비공무원화, 학술연구자의 세대교체, 주정부의 현물출자와 교부금을 재원으로 하는 자율적인 재정운용 등 지배구조 개혁에까지 나서고 있다.

세계 최고의 경쟁력을 자랑하는 미국대학은 대학 관리자와 교수가 권한을 공유(shared authority)하거나 공동 참가하는 방식(joint participation)에서 분리관리하는 방식(separate

jurisdiction)으로 이행하고 기존의 분리관리형 방식도 더욱 중앙집권화되면서 대학대중화를 통해 확대된 교수의 실질적인 권한이 축소되는 경향을 보인다. 대학의 의사결정 과정에 대한 교수들의 참여가 많으면 많을수록 대학의 교육연구 역량이나 관리운영의 효율성이 떨어진다는 판단에서였다. 영국의 경우도 “영국병” 치유에 나선 대처정권과 그의 후계자인 메이저정권 아래 정부의 고등교육정책을 개별대학의 관리운영에 반영시키기 위한 제도적인 장치인 고등교육 재정위원회의 설치로 세속 정치권력과 사회경제의 요구를 초월한 “칙허법인”이라는 전통적인 대학자치관은 종언을 고하고 정부가 법령 제정과 재정지원을 통해 개별 대학에 고등교육혁신을 관철시키는 체제로 대체하는 모습을 보이고 있다.

그러나 우리나라의 경우, 국립대학 법인화 논의와 관련하여 표출된 주장을 분석하면, 오랜 대학역사를 통해 유례를 찾아볼 수 없는 “제국 속의 제국(Imperium Imperia)”, 즉 “시대와 사회를 초월한 치외법권적인 학문의 자유와 대학자치 관념”에 사로잡혀 있다(이향철, 2006). 법인화란 정부조직의 일부인 국립대학에 법인격을 부여하여 스스로 권리의무의 주체가 되게 하는 것으로 대학의 자유와 자율의 기본임에도 불구하고 이것을 국가의 재정책임 방기, 교직원 신분불안정, 교육비 부담증가, 교육의 빈익빈부익부, 심지어 헌법에 규정된 학문의 자유를 침해한다는 위헌론까지 거론하며 애써 법인화의 의미를 곡해하는 경우를 우리는 종종 보아 왔다. 학문의 자유와 대학자치 관념은 외압으로부터 자신을 보호하는 호신용 이데올로기에서 벗어나 국가와 사회가 규정하는 외부규범을 받아들여 내부규범과 조화와 타협을 시도하면서 조직의 존재의미를 확대해가는 적극적인 개념으로 전환해야 할 시점이다.

3. 국립대학 지배구조의 모형

지난 제17대 국회에 제출되었던 국립대학 법인화법은 “자율선택”을 강조하여 희망하고 또한 가능한 국립대학을 대상으로 선별적으로 법인화를 추진하는 것을 내용으로 하고 있었다. 그럼에도 불구하고 많은 국립대 구성원들의 반대에 부딪쳐 논란 끝에 국회까지 갔지만, 회기가 종료되면서 자동 폐기된 바 있다.

국립대학 법인화는 정부는 예산을 지원하되, 경영은 자율에 맡기고 대신 사후 책임을 묻는 거버넌스 방식이다. 경영과 효율성의 강조, 자율과 책임의 조화가 기본 축을 이루는 개념이라고 할 수 있다. 국립대학으로 하여금 정부규제로부터 벗어나 자율적으로 경영을 할 수 있도록 하는 지배구조의 근본적인 틀 바꿈인 것이다.

국립대학 법인화는 해방 이후 처음 시도되는 고등교육시스템의 전면적인 개혁이라는 의미를 가지고 있기 때문에 현행 국립대학체제가 안고 있는 문제, 즉 교육기회 보장을 목적으로 하는 중앙과 지방의 편제, 유형별·종류별 설립목적 및 운영의 형해화(形骸化), 교육과 연구 기능의 미분화 및 기능부진 문제 등을 총체적으로 해결하는 차원에서 이루어져야 할 것이다.

다행히 금번 국회에 제출되는 국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률안에 따르면 대학운영의 자율성과 책임성을 제고하고, 대학의 교육·연구 역량을 강화함으로써 세계적 수준의 대학으로 육성하기 위하여 대학의 운영시스템을 독립법인화로 전환하는 취지를 분명하게 천명하고 있다. 서울대 법인화위원회에서도 법인화의 필요성을 스스로의 체질개선과 내부혁신의 계기, 초일류대학으로 발전하기 위한 자율권의 확보, 획기적인 재정확충과 교육연구 역량 강화, 법인화 국립대학의 모델대학 구현과 국가경쟁력 강화로 설정하고 있어 법 제정 취지와 맥을 같이 하고 있다.

KAIST, 울산과학기술대학교, 서울대, 인천대 등 개별 대학의 법인화와 아울러 같은 지역에 난립된 국립대학을 하나 내지 복수의 대학시스템으로 통합하기 위해 복수대학 1법인 체제도 검토할 필요가 있다. 특히, 초등교육담당 교원양성기관만이 독립적으로 존재하는 교육대학교, 산업체가 필요로 하는 현장감각과 응용능력을 갖춘 인력 양성이라는 설립목적에서 벗어나 끝없이 일반대학·종합대학에 근접하는 산업대학 개혁문제는 더 이상 미룰 수 없다. 그리고 교육조직, 연구조직, 행정조직이 기능적으로 분화되어 있지 않아 대학 본연의 임무인 교육연구 기능을 활성화하기 어렵고 고등교육을 둘러싼 사회환경의 변화에도 적절히 대응할 수 없다는 구조적인 한계를 안고 있다.

결국, 국립대학 법인화는, 국립대학법인의 기본단위를 지역별·유형별 대학 사이에 어떻게 재설정할 것인가, 국립대학법인 내부에 이해관계자들의 권한과 책임을 어떻게 배분조정하는가, 그리고 정책 당국(정부)과 국립대학법인의 활동을 지원·보완하는 경영재무 및 교육연구에 관한 제3자 평가기구를 어떻게 둘 것인가 하는 문제로 집약된다. 이러한 문제인식 아래, 먼저 1대학 1법인 체제와 연합대학 형태 법인의 혼합체계라는 두 가지 유형을 설정하여 법인화에 임하는 것이 필요하다. 나아가 국립대학법인의 내부지배구조 설계모형으로 외부자 중심의 대학지배구조, 내부자 중심의 대학지배구조, 내부자와 외부자 분할지배 방식의 혼합형 지배구조의 3가지 유형을 상정할 수 있다. 그 어느 유형이든 대학 전체 차원의 대응을 불가능하게 하는 총장직선제를 바탕으로 하는 학내 정치과잉 상태와 교수자치제에 근거한 단과대학·학부·학과의 정치적 할거상태를 극복하는 것이 중요한 과제가 되어야 할 것이다.

우리나라에서 국립대학 법인화라고 하면 으레 이사회지배방식, 총장의 선출과 권한, 교수회의 위상, 직원과 학생의 대표성 확보 등과 같은 대학의 정치구조에 관심이 집중되는 경향이 있지만, 궁극적으로는 정부, 대학이사회, 교수단, 사회 등 이해관계자들의 역할 범위와 한계를 분명히 설정하고 참가를 보장하여 합의형성에 노력함으로써 사회적 책임 및 성실대응 의무를 다하게 하는 형식이면 어떠한 것이라도 크게 문제될 것이 없다. 정부는 중장기에 걸친 고등교육의 이념적 방향을 제시하고 재정재무 관리의 청사진이나 경영전략을 설정하여 국립대학을 법인화해야 하는 정확한 시대인식을 제시해야 한다. 개별 국립대학은 이를 바탕으로 하여 중장기적인 교육연구 및 관리운영의 목표를 설정하고 각 대학조직과 구성원의 직무에 걸맞은 구체적인 역할을

부여하여 그 실적달성 결과를 점검하면서 주체적으로 자기를 통제해 나갈 수 있는 형식을 선택하면 된다. 나아가 국립대학에 대한 평가체제를 정비하여 교육연구 활동에 관한 평가는 동업자 평가(peer review)를 근간으로 하고 재무 및 경영평가는 제3자 평가를 바탕으로 하는 국립대학평가위원회를 독립된 기관으로 설치하여 맡은 바 소임을 다하도록 해야 한다.

4. 국립대학의 재정운용

미국의 경우는 재학생의 2/3가 주립에 다니는데 반해 우리의 경우는 22%의 학생만이 국공립 대학에 재학하고 있다. 이러한 사실은 국립대학재정운용에 있어서 국립대학의 특성화가 제대로 이루어지지 않을 경우 형평성 논란에 휩싸일 수밖에 없는 구조라는 점을 명심해야 한다.

현행 국립대학예산 중 국고부분은 교육과학기술부예산의 일부로서 편성 집행되므로 대학예산 운영의 경직성 및 자율성의 결여가 가장 큰 문제로 지적되고 있다. 이 경우 예산의 편성, 지출, 결산과정에서 국가재정법 및 국가회계법의 일률적인 적용을 받게 되어 대학의 특성을 반영하지 못하여 예산운영상의 경직성과 비효율을 초래하게 된다. 정부의 일반회계예산은 불용액의 반납 및 이월의 한계, 전용 등 신축적인 운용의 한계, 수입대체경비 운용자율성의 부족, 수익사업 인센티브의 부족 등의 문제를 가지고 있기 때문이다. 또한 국립대학의 재정은 정부에서 지원되는 국고지원금 회계, 기성회 규약에 의해 설립된 기성회에서 찬조금 형식으로 징수하는 기성회비로 구성된 기성회회계, 교수들이 외부 연구과제 수행시 간접경비 징수금으로 이루어진 산학협력단 회계 등으로 분리되어 운영되고 있다. 그런데 이 회계들은 각각의 회계연도 등이 달라 연간 예산규모가 종합적으로 파악되지 않고 있기 때문에 효율적인 재정운영이 이루어지지 않고, 적용되는 법령 및 지침의 상이로 인하여 재정 운영의 전체적인 투명성이 결여되어 있다.¹⁾

국립대학 예산회계는 주로 적법성을 위주로 한 회계검사 및 결산이 이루어져 왔기 때문에 국립대학의 설치목적인 교육과 연구의 수월성 제고, 양질의 지방고등교육 수준보장 등의 성과와 관계성이 미흡한 문제도 있다. 정부의 예산편성지침은 정부의 단가를 통일적으로 적용하기 때문에 각 대학의 교육과 연구에 특수하고 적절한 여건을 반영하기 어렵다. 뿐만 아니라 공공요금, 시간강사료, 인건비, 시설유지보수비 및 운영비에 비현실적인 단가적용은 대학예산의 불투명성을 증대시키는 부작용도 있다. 또한 예산편성지침을 준수하는 합법성의 강조는 대학을 효율적으로 경영하기 위한 인센티브의 결핍을 낳고 정부에 끊임없이 의존하는 도덕적 해이문제를 초래한다.

법인화된 국립대학 회계제도의 근간은 예산의 편성·집행·결산을 총장이 이사회의 의결을 거쳐 집행하는 것이다. 이와 더불어 등록금 수준의 결정이나 수익사업 등에 대하여도 총장이 이사회의 자문이나 의결을 거쳐 결정할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이렇게 하여 국립대학들도 다양한

1) 실제로 필자는 대학구조개혁지원사업의 심층평가를 위해 대학의 재정자료를 포괄적으로 수집 분석하였는바 사학진흥재단을 통해 사립대학 재정자료는 수집이 가능했으나 국립대학의 통합적인 재정자료는 수집이 불가능했다.

재원을 발굴하고 재정 구조를 다원화하도록 유도할 필요가 있다. 이러한 국립대학 재정에 있어서의 대폭적인 자율의 확대와 더불어 책무성도 강조되어야 한다. 국립대학 재정지원의 안정화와 동시에 효율화도 강화될 수 있도록 국립대학에 대한 재정 지원 수준의 결정을 보다 성과에 근거하여 결정하는 체제로 전환하여야 할 것이다. 개별 대학의 교육과 연구의 성과를 나타내는 지표들을 개발하고 이에 근거하여 예산을 총액으로 배분하는 체제를 강화할 필요가 있다. 복식 부기발생주의회계제도가 국립대학법인에도 적용되는바 이를 감안한 회계제도로의 전환이 강구되어야 할 것이다. 국립대학법인으로 전환하지 않는 대학들도 국고회계와 기성회계를 통합한 대학회계를 적용하도록 해야 한다.

결국 법인전환시 가장 당해 대학이 우려하는 것이 재정지원 축소에 대한 우려라고 할 수 있다. 여기에 대해 지속적인 재정지원의무를 법률에 명시하고 국가지원감축에 따른 등록금인상을 억제하기 위해 가이드라인을 설정하고 과도한 인상에 대해서는 정부지원금의 일본과 같이 삭감하는 제도적 장치가 수반되어야 한다.

국립대학법인화는 선택적으로 대학 자율에 맡기되 대학회계제도는 전 국립대학이 동일하게 도입하도록 이원화할 필요가 있다. 국립대학에 대한 재정지원을 현재와 같은 품목별 지원(line-item)에서 총액(lump sum)을 공식(formula)에 의해 산출 지원하여 대학의 예산편성 및 집행에 자율권을 보장하고 효율성을 도모하기 위해 회계구조는 법인회계 또는 대학회계로 일원화할 필요가 있다. 포물러펀딩은 표준교육조건을 설정하고 이에 필요한 최소교육비소요판단에 근거 재정을 배분하는 방식으로 정부와 학교와의 계약적 성격을 띠게 되므로 성과에 따른 차등배분이 가능해진다. 기본적인 재정수요를 반영해줌으로써 국립대학간 재정격차를 억제하고 대학간 형평성을 확보하는 기능을 수행하며 단순한 자원배분과정을 통해 투명성, 예측가능성 측면에서 장점이 있다. 나아가 법인화로써의 이행을 촉진하기 위해 개별 국립대학회계로의 출연금 총액배분시 법인화 선택대학과 여타 대학을 차별화하는 등 불이익을 줌으로써 전환을 유도하는 방안도 신중히 검토할 필요가 있다. 현재 국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률안에 따르면 정부의 출연금이 인건비, 경상적 경비, 시설확충비, 교육연구발전을 위한 지원금의 형태로 나눠 규정하고 있는 데 이의 실익을 잘 따져봐야 한다.

중요한 것은 재정거버넌스의 획기적인 변화이다. 법인화되는 국립대학은 더 이상 정부사업소가 아니므로 재정적 측면에서 독립성과 자율성이 확실히 보장되어야 한다. 물론 현재 정부는 법인화되지 아니한 국립대학에게도 이러한 자율성을 줄 계획이지만 이는 법체계상 문제가 있을 수 있다. 국가조직으로 유지하면서 인건비를 포함한 총액배분이 가능한지는 법적 검토가 수반되어야 한다. 이외에도 인센티브의 문제가 있다. 법인화한 대학과 그렇지 않은 대학을 차별화하지 않는 경우 누가 법인화로 거버넌스 변화를 시도하겠는가 하는 의문이다.

이외에도 최근의 개별법적 접근으로서의 법인화는 재정거버넌스 차원에 문제가 있다. 국가는

법인화된 대학들의 대상으로 해 효율성과 형평성을 감안한 재정배분공식을 고안해야 하나 서울대학교만이 법인화한다든지 해서 법인화하는 대학마다 재정배분공식을 달리 적용하는 경우는 문제가 생길 수밖에 없다. 그리고 성과평가와 관련한 재정인센티브 차원에서도 울산과기대, 서울대, 인천대 등 각각에 적용되는 특별법 형식의 재정거버넌스는 바람직하지 않다. 그럼에도 불구하고 결국 순차적으로 접근할 수밖에 없는 것이 현실이라면 개별 대학의 법인화가 더 이상 전전되기 이전에 민간 중심의 국립대학(평가)위원회를 설치하여 국립대학 재정배분 및 성과평가에 대한 구체적인 대안을 먼저 마련하여야 할 것으로 보인다.

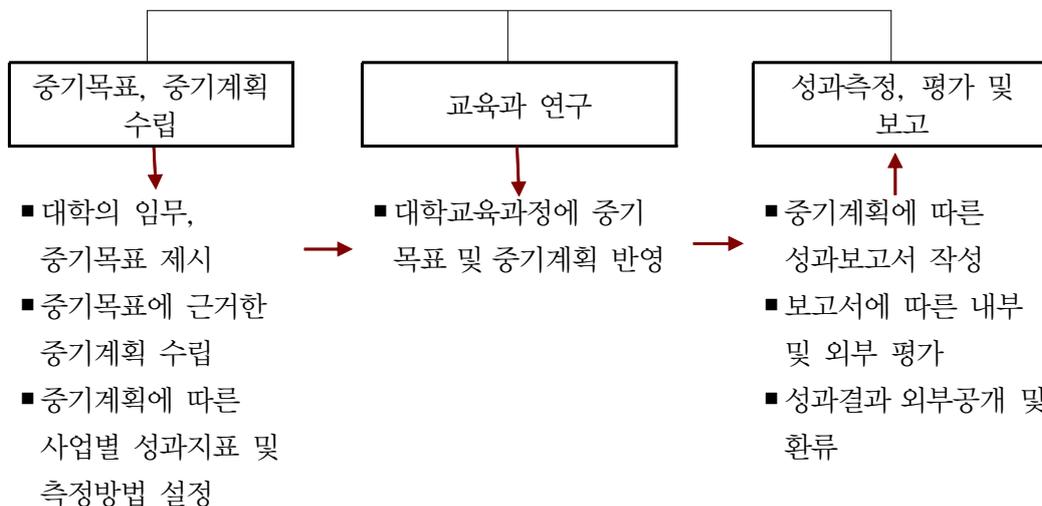
5. 국립대학법인의 성과평가

법인화를 통하여 국립대학의 자주성과 자율성을 확대된다면, 필연적으로 대학운영 권한과 책임소재를 분명히 할 필요가 있기에 대학의 성과평가가 요구된다. 일본의 경우 국립대학 법인과 관련된 각종 법령에 따라 국립대학평가위원회를 설치하고, 대학평가·학위수여기구의 교육·연구 평가결과를 바탕으로 Plan(중기목표·중기계획)-Do(대학관리운영과 교육연구 활동)-See(Check 평가 & Action 시정·개선)라는 개별 국립대학의 목표관리체계를 정립하고 있다(이향철, 2007).

성과중심의 관리는 80년대 이후 높은 재정지출과 재정적자의 누적, 단기성과 중심의 정책 운영, 재정적자 확대와 무책임한 재정운영 등을 해결하기 위하여 영국을 중심으로 한 뉴질랜드 등 영연방 국가들에서 비롯되었다(박중훈, 1999; 김현철 외, 2000). 이렇게 도입된 성과주의 예산제도는 정부 정책에 대한 책무성을 강화시키고 재정 운영의 효율성 및 투명성을 제고하는데 필수적인 역할을 담당하게 된다.

국립대학 법인의 성과관리는 기본적으로 다음과 같은 과정을 통하여 이루어질 수 있다.

〈그림 1〉 국립대학법인 성과관리체계도



국립대학 성과평가를 위한 지표는 아직도 논의가 계속되고 있는 분야이다. 외국의 경우 미국은 철저하게 체계적 접근법 의거하여 각 주마다 독특한 많은 지표를 제시하고 있다. 그리고 내용에서는 교육과정과 산출 면에 많은 비중을 두고 있다. 특히 고교와의 연계 속에서 신입생에 대한 관리를 중시하고 있고, 동문, 고용주들의 졸업생에 대한 만족도를 측정함으로써 고등교육기관의 성과를 개선하기 위한 피드백 체제를 갖추고 있는 점은 공적 책무성을 중시하고 있다. 영국과 일본의 국가 수준에서의 성과지표는 단순화되어 있다. 영국은 정량적 지표에 초점을 두고 있는 반면, 일본은 정성적 지표에 초점을 두고 있다. 우리나라의 경우 많은 정성적 및 정량적 지표로 구성되어 있으므로, 그 만큼 성과지표 결과의 객관성과 공정성을 높이기 위해서는 고도의 기술이 요구되며, 대학 기관의 특성이 반영된 성과지표가 설정되어야 대학의 실정에 맞는 성과평가가 가능할 것이다.

성과지표의 요건으로는 ① 목표와의 연관성(지표는 사업이 달성하려는 목표와 뚜렷한 연관성을 가져야 함) ② 전략적 행태 유발 유인 지양(지표는 잘못된 유인을 회피할 수 있도록, 즉, 원치 않는 결과나 예산낭비를 유발하지 않도록 설계되어야 함) ③ 인과관계의 파악 가능성(사업시행주체의 활동이 지표측정 대상에 영향을 미칠 수 있어야 하며, 그 책임이 어디에 있는가가 분명해야 함) ④ 명확성(지표를 명확하게 정의함으로써 자료가 일관되게 수집되며 지표가 쉽게 이해·사용될 수 있도록 해야 함) ⑤ 시의성(지표는 진척상황 파악을 위해 자주 측정될 수 있으며, 또 유용성을 위해 빨리 측정될 수 있어야 함) ⑥ 신뢰성(지표는 사용목적에 정확히 충족시켜야 하며 상황이 변화하더라도 유용성을 잃지 않아야 함) ⑦ 비교가능성(지표는 과거의 지표나 다른 유사사업의 지표와 비교가능해야 함) ⑧ 검증가능성(지표는 분명한 근거자료를 바탕으로 검증될 수 있어야 하며 지표측정과정을 점검할 수 있어야 함) 등을 들 수 있다.

6. 대학연합법인화 구상의 실익

정부는 단일대학의 법인화와 함께 동일 권역내 3개 이상의 국립대학이 연합하여 단일의 의사결정체제를 구성하여 유사·중복영역 조정 및 대학별 역할분담 후 일정기간 내에 통합된 단일법인으로 전환하는 방안도 심도있게 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이러한 대학연합법인화는 참여대학을 동일 권역 내 국·공립의 종합대, 산업대, 교육대, 전문대, 특수목적대 등으로 한다. 미국의 캘리포니아 대학체제(University of California)와 캘리포니아주립대학체제(California State University)를 벤치마킹한 것으로 보인다. 출범초기에는 연합에 참여하는 대학의 총장은 그대로 유지하다가 법인 전환 후 대학별로 캠퍼스 총장을 두고, 이사회에서 연합총장 및 캠퍼스 총장을 선출한 후 교과부 장관 제청으로 대통령이 임명하도록 한다는 것이다. 운영위원회를 설치해 법인화 이후 연합대학의 이사회로 기능을 승계한다는 계획이다. 참여 대학의 총·학장, 주요보직자 및 외부전문가 등으로 구성하며 대학연합에 관련된 주요 의사결정, 대학간 통·폐합 및 기능재편 추진, 대학연합의 미래 비전 제시 및 법인화 추진 등을 담당하게 할 방침이다.

개별 법인화 대학, 대학연합법인화 대학 외의 대학에 대해서는 「국립대학 재정·회계법」을 제정·적용할 계획이다. 개별법인화 또는 대학간 연합을 추진할 여건이 되지 않는 대학들은 「국립대학 재정·회계법」을 제정하여 적용함으로써 재정운영의 효율성·투명성 제고한다. 자율적 재정운영의 경험을 통해 장기적으로 법인 전환을 위한 역량을 배양하겠다는 것이다.

법인화를 통해 대학 연합 체제의 효율성을 제고하고자 하는 대안에 대해 검토해보자. 이러한 구상은 국립대학 구조개혁의 일환으로 추진된 국립대의 정원 감축과 학교 간 느슨한 통합이라는 형태를 통해 이루어졌다. 이런 국립대의 통합은 대체적으로 학교 규모가 크고 연구와 교육에서 더 높은 인지도 내지 평판을 누리고 있는 거점대학과 작은 규모에 인지도가 상대적으로 낮은 대학 간의 연합 체제 형성이라는 형태로 나타난다. 즉 현실적으로 지방 국립대학의 법인화는 연합체제를 지향하는 형태로 나타날 가능성이 높다. 이런 연합체제를 통해 거점대학이 아닌 대학의 교육 및 연구 역량이 향상되고 이 학교들이 더 높은 평판도를 누리는 등의 효과를 기대할 수 있을 것이다.

따라서 더 높은 인지도의 학교와 그렇지 못한 소규모의 학교가 연합체제를 이룰 때 어떤 변화가 있었는지, 또한 향후 어떤 효과를 기대할 수 있을지에 대한 검토가 필요하다. 이는 대학 연합체제가 과연 교육의 질 향상으로 이루어질 수 있는지를 판단하는 것이기도 하다. 이를 위해서 연합체제의 효율성을 보여줄 수 있는 학교들에 대한 분석이 필요하다. 국립대 연합체제가 등장하기 전에 이와 가장 유사한 형태를 보이는 대학연합체제는 일부 사립대학들의 본교-분교 시스템이라 할 수 있다. 이런 지향이 적절한 것인지를 판단하기 위해 같은 지역에 유사한 특성을 지닌 분교와 단독 대학의 성과를 비교 분석하는 것이 필요하다(김진영, 2009).

〈표 1〉은 지역별로 국립과 사립대학 분교, 그리고 사립대학 사이의 평균 임금현황을 제시하고 있다.

〈표 1〉 국립, 사립, 사립분교의 평균연봉 비교(교대 제외 4년제 대)

지역	국립		사립		사립분교	
	관측치수	평균연봉	관측치수	평균연봉	관측치수	평균연봉
전국	1904	2180.3	8852	2255.3	1062	2316.9
		1030.3		1071.6		1016.7
서울	54	2634.1	3534	2499.2	60	2702.5
		1396.6		1074.2		1578.1
경기	176	1961.8	1422	2172.5	577	2422.2
		739.9		952.7		951.6
충청	519	2191.6	1027	1982.5	283	2162.5
		806.2		959.1		955.3
경상	531	2358.4	2084	2103.6	142	2033.6
		897.4		966.4		986.8
전라	624	2041.7	785	2066.6		
		1256.0		1399.5		

자료: 김진영(2009) 재인용

흥미롭게도 사립분교의 평균연봉이 국립이나 분교가 아닌 사립학교의 연봉을 초과하고 있음이 관측된다. 사립분교의 평균 연봉은 분교가 아닌 사립대학의 평균연봉 2,255만원이나 국립대학 평균인 2,180만원을 상회하고 있다. 물론 이런 결과가 나온 이유는 지방대학 졸업생들의 노동시장 성과가 더 낮기 때문일 것이다. 따라서 같은 지역에 있는 국립대와 사립대 그리고 사립대 분교의 임금을 비교하는 것이 더 적절할 것이다.

그런데 지역별로 보더라도 충청 및 경기지역에서 사립대의 분교, 즉 주로 수도권 사립대와 연합체계를 갖춘 학교 졸업생들의 평균연봉이 지방사립대의 평균임금보다 높다는 사실이 확인된다.

물론 수도권 사립대의 분교 효과에 대한 분석의 결과가 국립대 연합체제에 그대로 적용된다고 선협적으로 판단할 근거는 없다. 그렇지만 우리나라 고등교육의 현실에서 유사한 결과가 나올 가능성 또한 무시할 수 없는 것이 사실이다. 따라서 연합에 따른 교육의 질을 향상시키기 위한 구체적인 노력을 유도할 수 있는 정책적 노력이 요구된다.

7. 서울대 법인화 구상의 실천방안

오바마 대통령이 미국의 교육개혁을 촉구하기 위해 한국의 사례를 자주 인용하고 있다. 그만큼 우리의 교육열은 세계적이며 대학교육에 있어서도 BK21, WCU 프로젝트 등의 성과에 힘입어 대학의 경쟁력이 과거에 비해 월등히 나아지는 과정에 있다. 그러나 우리는 이에 만족할 수 없다. 사교육의 힘이라고는 해도 초중등교육에 있어서 문해력, 수학, 과학 등에 있어서 성취도는 가히 세계적인 수준이다. 반면 IMD에서 측정한 대학의 경쟁력은 아직 밑에서 세는 것이 빠른 정도로 낮은 것으로 평가되고 있다. 우리나라는 THES 2008의 국가내 상위대학 순위는 13위, 상해교통대학 2008의 국가내 최고대학 순위는 21-26위 사이인 것으로 평가되고 있다.

지식기반사회의 급진전, 글로벌화, 세계 각 국간의 경쟁 심화 등은 국가경제발전과 경쟁력 강화 관점에서 새로운 지식과 기술의 전략적 중요성을 더하고 있다. 대학은 이러한 지식과 기술을 습득하고 활용하며 생산할 수 있는 고급인력을 양성하고 엄청난 부가가치를 생산할 수 있는 새로운 지식과 기술을 만들어 내는 연구개발기능을 지닌다는 점에서 국가정책에서 갖는 전략적 의미가 매우 크다. 따라서 우리는 이러한 의미에서 세계적 수준의 월드클래스 대학을 확보하기 위한 노력에 정책적 역량을 기울여야 한다.

Jamil Salmi(2009)에 의하면 세계적 수준의 대학은 인재의 집중, 풍부한 자원, 그리고 적절한 지배구조의 세가지 특성을 가지고 있으며 이들이 상호 보완적으로 작동될 때 다른 대학들이 갖지 못하는 경쟁력을 갖게 된다. 우리나라는 국립대학의 전통적인 관료주의에서 탈피해 기업가적인 접근으로 혁신하고 이를 실천할 수 있는 비전과 재정지원혁신이 함께 모색되어야 한다. 그 간의 노력으로 서울대학교, KAIST, 포항공대 등 유수의 명문대학을 보유하게 되었고 폭발적인 교육수요에 대응해 다양한 고등교육기관이 경쟁력을 더해가고 있다.

과거에는 세계적 수준의 대학을 육성하는데 있어 정부의 역할이 그리 중요시되지 않았다. 미국 아이비리그 대학의 역사를 보면 이들 대학은 점진적인 발전을 통해 지금의 명성을 얻게 된 것이지 계획적인 정부의 개입에 의해 명문이 된 것은 아니었다. 영국의 옥스퍼드와 캠브리지도 수 세기에 걸쳐 공적 재정지원의 증감 속에 지배구조, 대학 사명과 방향성에 대한 상당한 자율성을 가지고 스스로 진화해 온 것이다. 그러나 오늘날에는 세계적 수준의 대학 육성을 위한 정책적 환경과 직접적인 공적 이니셔티브 및 지원 없이는 단기간에 세계 수준의 대학을 일궈 내기가 쉽지 않다. 우선 첨단 연구시설과 역량을 갖추는데 드는 비용만 하더라도 결코 쉬운 과제가 아니기 때문이다.

최상위권의 명문대학들은 연구를 통해 지식의 진보에 크게 기여하고, 가장 혁신적인 교육과정과 교수방식을 활용해 가장 좋은 환경에서 강의하고 연구를 교수에게 필요불가결한 요소로 인정하는 대학이다. 인재의 집중이 있어야 하고 풍부한 자원과 유연한 지배구조를 갖추어야 한다. 세계적 대학을 육성하겠다는 장기적 비전과 실천은 그 국가의 총체적인 사회경제발전전략, 교육제도인프라, 강의와 연구 중심 교육기관의 통합체제 구축 등이 적절한 조화를 이룰 때 가능한 미션이다.

우리나라의 교육열과 적절한 자원배분 전환이 함께 조화롭게 어우러질 때 우리도 세계적 수준의 대학을 다수 보유할 수 있을 것이다. 국가로부터 보장된 일정 수준의 자율, 모든 측면에서 경쟁을 추구하는 정신, 그리고 학문적인 업적과 산물이 사회에 기여하도록 하는 능력이 중요한 요소로 꼽힌다. 특히 예산운영, 교수진과 교직원 임면, 급여수준 책정 등에 있어서의 자율성이 중요하다. 대학의 의사결정 구조에 있어서도 불필요한 제약없이 장기적인 학교의 이익을 위해 역동적인 개혁을 추진할 수 있는 개방형 구조가 불가피 한 것으로 결론지을 수 있다.

우리는 대학재정의 저변은 취업후학자금상환제도(Income Contingent Loan) 위주로 두텁게 수요자 중심의 구조로 전환하면서 세계적 대학을 위한 선택과 집중 지원 전략을 함께 경주해야 한다는 점을 잊지 말아야 한다. 그렇다면 서울대학이 발전계획대로 2025년 세계10위권 대학으로 발전하기 위해 법인화하는데 구체적인 점검목록은 어떠한 것들이 있을까?

첫째, 대학구성원의 위기의식의 공유가 필요하다. 세계은행 Jamil Salmi의 말대로 서울대를 비롯한 각 대학들이 앞으로 더 많은 비교와 순위매김의 대상이 되는 것은 피할 수 없는 추세이다. 특히 연구중심대학을 중심으로 한 평가에서 가장 높은 순위권에 드는 것이 중요한 과제이며 서울대의 현실은 양적은 물론 질적으로 위기상황이라는 점을 분명히 알아야 한다. 우리나라뿐만 아니라 세계 모든 나라들이 최상위권 대학들을 중심으로 연구를 통해 지식의 진보에 기여하고 가장 혁신적인 교과과정과 교수방식을 활용해 가장 좋은 환경에서 강의하며, 연구를 치열하게 하고 있다는 점을 명심해야 한다. 따라서 엄격한 동료평가와 성과평가가 필수적으로 강조되어야 한다.

둘째, 재정의 확충을 위한 전방위 노력이 필요하다. 물론 교육과학기술부로부터 기대하는 출연금의 안정적 확보를 통해 지속가능한 재정기반을 구축하는 것이 필요조건임에는 틀림없다. 그러나 이 부분에만 의존해서는 충분하지 않을 것으로 생각된다. 대학의 연구실적을 지적재산권으로 만들고, 대학벤처를 육성하며, 기업들과 연계해 다양한 산학 협동 프로젝트를 보다 적극적으로 수행해야 한다. 캠브리지 대학의 출판 및 인쇄수입, 그리고 각종 시험 및 평가서비스 수입이 전체 대학재정의 36%를 점하는 것도 참고할 필요가 있다. 서울대의 브랜드를 활용한 수익사업에도 창의적인 노력이 경주될 필요가 있다. 법인화법안에 의하면 국립대법인에게 현재 소유하고 있는 재산은 무상양여하도록 하고 있다. 법인재산의 활용과 임대의 자율성을 최대한 보장해야 한다. 아울러 법인전화 이후에도 기존의 국가기관으로서 적용받던 세제감면제도는 지속될 수 있도록 하고 발전기금 자산운용의 효율화와 역량 강화를 위해 노력해야 한다.

셋째, 교육과 연구는 물론 관리분야에 있어서도 대학의 자율성이 최대한 존중될 수 있는 방향으로 법인화가 추진되어야 한다. 학생선발에 있어서 자율권은 물론 행정조직의 구성에 있어서도 전폭적인 자율권이 주어져야 한다. 이를 위해서는 품목별 예산지원이 아니라 포물리에 의한 포괄형식의 출연금 지원형식으로의 전환이 전제조건이 될 것이다. 교수인력의 확충 및 성과급의 지급 등 인사제도와 보수체계 개선에 있어서도 선택과 집중이 대학자체의 발전계획에 따라 자율적으로 이루어지고 성과계약에 따라 사후평가를 통해 책임성을 확보하는 방향이 바람직하다.

넷째, 국립대학법인으로서의 특성화에 초점이 맞춰져야 한다. 80% 가까운 학생들이 사립대학에 진학하고 있는 현실에서 국립대학으로서 서울대가 존재이유를 기초학문 및 보호학문의 육성에서 찾을 수 있다는 점에서 타 학문분야의 기초가 되는 인문, 사회, 자연과학을 집중 지원 육성하는 것이 필요하다. 아울러 의대, 치대, 수의학대의 기초의학분야, 약대, 공대, 농업생명대학의 일부분야 등 임상과학, 임상기술에 기초가 되는 학문분야를 탄실하게 육성하기 위해 외부의 연구자금에서 간접비의 일정부분을 이들 기초 및 보호 분야 교육과 연구에 투자하도록 제도화하는 방안을 모색하는 것도 필요하다.

다섯째, 장기발전계획(2007-2025)에서 제시하고 있는 국제경쟁력을 확보하기 위한 실천적 로드맵이 필요하다. 당장 내년으로 다가온 2010년에 외국인 학생 수 10%, 외국인 교수 수 100명, 외국어 진행강의 15%와 2015년 외국인 학생 수 20%, 외국인 교수 수 700명, 외국어 진행 강의 30%가 구호가 아니라 실천이 되기 위해서는 보다 적극적인 개방과 글로벌화가 필수적이다. 서울대학교 법인화위원회의 보고서(2009)에서도 밝히고 있는 것처럼 현실은 외국인 학부과정 학생비율 4.4%, 외국인 전임교수 비율 2.2%에 불과한 실정이다. 아직도 관료제에 연연한 인사 및 보수제도의 획기적인 패러다임 전환을 위해서도 법인화가 중요한 계기가 될 수 있을 것으로 본다. 교수들의 호봉제체계의 연봉제로의 전환, 외국인 직원의 10% 수준까지 채용목표는 단순한 구호에 그쳐서는 안되며 실천계획이 구체적으로 수립되어 로드맵 하에서 추진되어야 하는 중요한 과제가 될 것이다.

8. 결론

이제 우리는 국립대학의 법인화를 할 것인가 여부가 아니라 어떠한 형태로의 법인화를 할 것인가를 진지하게 고민해야 한다. 20년이 넘도록 논의만 하고 있다가 새로이 올해 문을 연 울산과학기술대학교의 법인화법에 이어 사실 가장 먼저 거래의 대학인 서울대학의 법인화가 개별법 형식으로 결실을 맺으려 하고 있다. 아직도 많은 난관이 예상된다. 교수협의회는 교수협의회대로, 대학평의회는 대학평의회대로, 공무원 노동조합과 총학생회는 각 그룹들대로 이해관계에 따라 법인화의 취지와는 관계없이 이해득실을 계산하여 입장을 달리 취할 것으로 보인다. 그러나 국립대학의 경쟁력을 높이고 운영의 자율성을 제고해 초일류대학으로 거듭나도록 발전하기 위해서는 자율과 경쟁이 피하기 어려운 추세라는 점을 다시 한번 강조하며 이를 위한 법인화는 선택이 아니라 필수사항이다.

요약하면 법인화를 통해 대학 경쟁력 강화가 가능하다. 우선 정부조직으로서의 경직성을 완화해야 하기 때문이다. 대학운영 전반에 걸쳐 법령의 규제를 받고 있어 교직원채용, 조직설폐, 재정운영 등에 있어 대학의 수요를 적절히 반영하기 곤란한 현실을 잊지 말아야 한다. 대학이 스스로 발전전략을 수립하고, 자원을 전략적으로 활용하여 경쟁력을 높일 수 있도록 대학운영에 자율성 부여할 필요가 있다. 또한 교육·연구 역량 강화를 위한 제도 도입이 필요하다. 연봉제 및 성과급제 확대, 우수교원 채용 활성화 등을 통해 연구 및 교육의 질을 제고하여 대학의 경쟁력 강화가 필요하기 때문이다.

다음은 지배구조의 선진화 문제이다. 현재 총장직선제의 문제점을 개선하기 위해서도 법인화가 필요하다. 직선제로 인해 총장들의 입지가 선거권이 있는 교수들에 의해 약화되고 있으며, 과열선거, 과도한 선거비용, 파벌형성 등의 문제점이 노출된 지 오래이다. 장기적인 대학 발전의 비전과 전략을 제시하고, 강력한 리더십으로 이를 실현할 수 있는 총장선출방식 도입이 필요하다.

뿐만 아니라 개방형 의사결정체제 구축이 중요하다. 현재 국립대학의 주요 의사결정이 내부구성원 위주로 이루어지고 있어 외부환경 변화와 경제·사회적 요구에 적절히 대응하지 못하고 있다는 점에 대한 반성이 필요하다. 외부 환경변화와 경제·사회적 요구에 신속히 대응할 수 있는 개방형 이사회체제 도입이 필요한 시점이다.

평의회와 이사의 기능 중복, 불필요하게 비대한 단과대학 행정조직의 문제, 이사회 구성의 내부자지배형 선호와 총장의 이사장 겸직 문제, 법인화의 민영화로의 오해 문제, 직원의 전문성 확보 등의 문제는 법인화 논의의 핵심 이슈라기보다는 대학내외부에서 치열한 논의를 통해 점진적으로 풀어도 해결이 가능한 사안이라고 생각된다.

이제는 구슬의 과다나 색깔에 대해 논의하기보다는 이를 어떻게 꿰어 자율과 경쟁이라는 법인화의 취지를 제대로 살릴 수 있을가에 중지를 모아야 할 시점이다. 소통이 중요하며 이 때 중요한 것은 이념적인 논의가 아니라 증거에 기반한 객관적인 사실에 따라 추후 논의를 진행하는 방식을 견지해야 한다는 점을 강조하고자 한다.

〈참고문헌〉

- 교육인적자원부(2006), 「자율선택에 따른 국립대학 법인화를 위한 공청회 주제발표 및 토론자료」
(2006.11.6)
- 교육인적자원부(2007). 국립대학법인의 설립·운영에 관한 특별법(안)에 대한 Q&A.
- 교육인적자원부(2007). 국립대학법인화법 국무회의 최종 심의의결 보도자료.
- 매경연구소·모니터컨설팅(1999), 교육부경영진단
- 삼성경제연구소(1999). 「1998년도 국립대학 경영진단 평가.
- 서울대학교 교수협의회 정책연구팀(2008), 「국립대 법인화를 위한 제3의 길」 (2008. 10.29).
- 정부개혁연구소(2000), 「국립대학 종합진단」
- 김동건·김신복·이종수(1995). 「국립대학 설립·운영에 관한 연구」. 국립대학설립운영연구진.
- 김명재·곽채기·이경운(2003). 국립대학교 예산회계제도의 개편방안과 바람직한 조직형식. 교육법학연구. 15(1).
- 김진영(2009), 대학구조개혁 성과평가, mimeo
- 김철홍(2006), 국립대 법인화, 공교육의 사망선고!, 자유주의교육운동연합 토론회
- 박부권(2005), 「국립대 운영체제 개선방안 마련을 위한 기초조사 연구」, 교육인적자원부
- 박정수(2001), 국립대학 재정의 문제점과 발전방안, 재정논집, 15(2), 한국재정학회
- 박정수 외(2008), 국립대학 법인화추진을 위한 지배구조 개혁에 관한 정책연구, 교육과학기술부 정책과제
- 박정수·이주호·박진(2004). 국립대학의 지배구조 개혁, 「자율과 책무의 대학개혁: 제2단계의 개혁」.
서울: 한국개발연구원집 교육개혁포럼 공동연구.
- 송지광·한상연(2005). 한국대학의 거버넌스체계 개선방향. 교육행정학연구. 23(3). pp..353-378
- 서울대학교(2009), 서울대학교 법인화 공청회 자료집
_____, 국내외 대학 법인화사례 연구보고서
- 신평(2007). 일본의 경험에 비춰본 한국 국립대학법인화 작업의 평가. 경북대학교 교수회 창립 20주년
기념 세미나 주제발표
- 안종석(2004). OECD 국가의 대학 지배구조 변화 동향 및 시사점, 재정포럼.
- 오인준 외(2006). 국립대학법인화에 관한 연구. 전남대학교 평의원회 법인화 특별위원회 자료집
- 유현숙(2004), 미국 고등교육 거버넌스 분석과 시사점. 교육행정학연구, 22(4), 263-286
- 유현숙 외(2005). 「고등교육개혁 국제동향 분석 연구」. 한국교육개발원.
- 이경운(2004). 대학의 법적지위와 국립대학의 법인화. 교육헌법연구, 16(2). pp.163-184
- 이시원(2002). 일본의 대학개혁의 방향: 국립대학 지배구조개편을 중심으로. 2002년 추계학술대회
발표논문집-지식정보사회와 차기정부의 과제(1). 한국행정학회.
- 이향철(2006), 한국 국립대학법인의 지배구조 및 관리운영체제 구상의 국제비교고찰, 자율선택에 따른
국립대학법인화를 위한 공청회
- 이향철(2007), 「동아시아 고등교육의 재구조-일본 국립대학 법인화의 국제비교 고찰 및 한국에 대한
시사」, 서울: 우물이 있는 집
- 황보은(2005). 「국립대학 지배구조에 관한 비교연구-한국과 프랑스 국립대학을 중심으로」. 교육인적자원부.
- Salmi, Jamil(2009), 세계적 수준의 대학을 향한 노력, 세계은행, 한국직업능력개발원 편



“국립대학 법인화의 필요성과 추진방향”에 관한 토론



조 성 인

(서울대학교 바이오시스템·소재학부 교수)

“국립대학 법인화의 필요성과 추진방향”에 관한 토론

조 성 인

(서울대학교 바이오시스템·소재학부 교수)

○ 자율과 경쟁을 기본으로 하는 대학의 독립법인화의 추세는 세계적인 대세임.

미국 대학은 설립할 때부터 법인 성격으로 출발하여 자율과 경쟁 속에서 세계에서 가장 경쟁력 있는 대학으로 발전하여 세계 대학교육 시장을 석권하고 있다. 교회와 왕권으로부터 학문과 연구의 자유를 획득하였지만 국가로부터의 재정에만 주로 의존해서 경쟁력이 떨어진 유럽 대학들과 선진국을 따라가기 위해 국가가 고등교육과 인력수급 정책을 주도하여 대학을 이끌어왔던 아시아 국가의 대학들은 공통적으로 21세기에 접어들면서 나타난 지식정보화, 세계화의 변화 속에서 더 이상 안주할 수 없는 경쟁의 물결에 휩쓸리게 되었다.

사람과 지식의 산실인 대학의 경쟁력을 통해 국가경쟁력을 높여가는 것은 세계적인 추세이다. 2002년 독일 슈뢰더 총리는 독일 의회 기초연설에서 ‘(대학)교육은 가장 훌륭한 미래 투자이고, 좋은 실업 방지책이다.’라고 역설하며 독일 대학의 변화를 촉구하였고, 일본의 문부과학성은 2001년 “대학기점 경제 활성화 구조개혁 계획” 정책 추진 하에 ‘대학이 바뀌면 일본도 변한다.’는 슬로건 아래 일본 대학의 개혁을 주문하여 국립대학의 법인화를 촉구하였다.

현재 각국은 대학 경쟁력이 국가의 기술경쟁력이 되고 국가의 기술경쟁력이 글로벌화된 치열한 경쟁의 국제 사회에서 한 국가의 미래를 좌우할 것이라고 생각하기 때문에 세계 각국은 자기나라 대학들의 개혁과 시대적인 변화를 요구하고 있다.

따라서 전 세계의 많은 대학들은 국가의 간섭으로부터 벗어나 국내외의 환경 변화에 능동적으로 대처하고 유연한 교육 및 연구를 수행하기 위해 대학 운영의 자율과 책임운영을 근간으로 하는 법인화라는 거부할 수 없는 흐름을 따르고 있다.

○ 국내외 법인화 사례 연구를 통해서 본 바람직한 서울대학교 법인화 중점 추진 방향

우리나라의 국공립대학이 갖는 여러 가지 특수성 때문에 여기서는 서울대학교의 바람직한 법인화 방안을 논의하고자 한다.

설립 당시부터 법인형태로 출발한 북미권(미국, 캐나다) 대학과 설립 시에 법인격이 부여된 공익법인(영국)형태의 대학, 공익형 영조물 법인(프랑스) 형태의 대학, 또는 재단형 대학(독일)으로 전환하기 시작한 유럽 대학, 그리고 법인형 대학(일본), 기업형 법인대학(싱가포르) 등으로 전환하기 시작하는 아시아권 대학들의 사례들을 검토하여 국립서울대학교가 “국립대학법인 서울대학교”로 전환하기 위해서 고려해야 할 **바람직한 방향이 무엇인지 정리**하여 보았다.

① **운영 체제 및 지배 구조 분야** : 2009년 12월 8일에 국무회의를 통과한 정부법안은 이사회는 총장, 부총장 2명, 교과부차관 1명, 기재부차관 1명, 평의원회 추천자 1명, 기타 학교운영에 필요한 지식과 안목이 있는 인사를 포함하여 **7명 이상 15명 이하**로 구성하도록 하였으나 교과부장관의 승인을 받도록 되어있다. 그러나 법인화 초기에는 도쿄대학 경우처럼 총장이 이사회를 구성하고 대학 내부인사가 다수가 되는 내부자 지배형 운영체제를 채택함으로써 정부의 직접통제나 외부 인사를 통한 정부의 간접통제가 심화될 것이라는 우려를 불식시킬 수 있을 것이다. 다만 **법인화가 정착되고 일정 시간이 지난 후에는 점차 외부 인사를 과반수까지 늘리는 방안**을 생각해 볼 수 있을 것이다.

총장의 임기는 4년으로 중임을 허용하고 총장과 이사장은 국립대학법인으로 전환한 후 초기에는 어느 일정 기간은(처음 4년 또는 8년) 겸임하도록 하여 내부 개혁을 주도하게 하는 것이 바람직하고 **그 이후에는 총장과 이사장을 분리하는 방안**도 생각해 볼 수 있을 것이다.

외국 사례를 감안해 볼 때 총장을 보좌하는 부총장은 2~3인을 두어 교육·학생담당, 행정조직담당, 연구·대외협력담당을 맡는 것이 바람직해 보인다. 만약 “대학평의원회”가 존속한다면 국립대학법인의 최고 의사 결정기관인 이사회의 기능과 중복이 되지 않도록 역할의 조정이 필요할 것이다.

“대학경영위원회(재경위원회)”는 도쿄대학의 경우처럼 외부인사와 내부인사를 반반으로 구성하며 위원장은 총장이 되는 것이 바람직할 것이며, “대학교육연구위원회(학사위원회)”는 내부인사로 구성하는 방안이 바람직 할 것으로 생각된다.

② **재정·회계 분야** : 법인화의 성공을 위해서는 자율권과 함께 재정의 획기적인 확충이 필요하다. 국립대학인 서울대학교가 **국가로부터 받는 재정 지원 비율은 전체 수입(국고+기성회비+연구비+발전기금 수익) 중에서 약 26% 내외 수준**이다. 국립대학법인으로 전환하기 위해서는 유럽 대학의 76%정도는 아니더라도 도쿄대학이나 싱가포르국립대학과 같은 외국 대학법인의 경우처럼 **최소한 50% 수준은 유지되어야 할 것이다**. 이는 연구비, 용역 수입, 등록금 수입과 같은 간접적인 지원을 제외한 부분을 말한다. 미국과 캐나다는 약 30%¹⁾을 국가와 지방정부로부터 지원받고 있으나 연방정부로부터의 국가적인 연구소지원, 연구비 지원, 장학금 지원 등의 간접지원(대학재정의 약 20%~30%)을 받고 있다.

1) 미국 버클리 대학 30.5%(2008년), 캐나다 맥길대학 31.5%(2007년), 토론토대학 49.6%(2007년).

또한, 외국의 경우처럼 서울대학교가 위치한 지방자치단체(독일과 미국의 주정부에 해당)인 서울특별시로부터의 재정 지원을 받는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

〈표 1: 세계 주요 대학 재정 구성 비율 비교, 2007년〉

	서울 대학교	버클리 대학	캠브리 지 대학	괴팅겐 대학	도쿄 대학	교토 대학	싱가포르 국립대학
국가지원액 비율	25.8%	29.5%	19.1%	75.7%	50.7%	45.1%	48.3%
등록금 비율	16.3%	18.6%	7.1%	3.8%	7.8%	10.6%	23.5%
연구비 비율	36.7%	30.5%	22.1%	19.9%	21.3%	17.0%	14.5%
기타 수입	21.2%	21.4%	51.7%	0.6%	20.2%	27.3%	13.7%

지난 12월 8일에 국무회의를 통과한 정부법안에 의하면 국립대법인에게 현재 소유하고 있는 재산(부동산 포함)을 기재부 장관과 협의하여 무상 양도, 대부 또는 사용하게 할 수 있도록 되어 있다. 일본의 경우처럼 대학 재산의 처분권도 부여하여야 할 것이다. **법인 재산의 활용과 임대 및 처분의 자율성이 최대한 보장되어야 할 것이다.**

국립대학법인 재산의 임대소득에 대한 세금을 부과하지 않고 처분재산에 대한 소득세, 양도세, 증여세 등의 각종 세금을 면제해 주어야 할 것이다.

③ **행정 조직 및 인사 분야(신분과 연금 문제)** : 법인 전환 후에 교수와 직원의 신분을 공무원으로 유지하느냐 비공무원으로 하느냐는 외국 사례를 보면 국가에 따라 다소 다르다. 독일의 재단형 대학, 또는 공익형 법인 성격인 프랑스의 대학처럼 국가나 주정부의 공무원과 거의 같은 신분을 유지하는 국가도 있지만 그 외 대부분의 국가는 법인 직원인 비공무원의 신분이라 할 수 있다.

유럽 국가는 공공성을 갖는 업무를 담당하는 기관(대학 포함)의 종사자는 공무원과 거의 같은 신분을 가지나 우리나라에는 공무원과 민간의 중간 형태인 준공무원이라는 신분이 있는 셈이다. 사립대학의 비율이 높은 우리나라에서는 사립대학 교직원도 민간인이지만 국립대학법인의 교직원은 국가에서 인건비를 전액 부담한다는 점에서 사립대학과 구별될 것이다. 고등교육법 제 3조 중 “**國家가 設立、경영하는 國立學校**”를 “**국가가 설립、경영하거나 국가가 국립대학법인으로 설립하는 국립학교**”로 개정할 예정이므로 국립대학법인은 여전히 사립학교가 아닌 국립학교의 범주에 속한다.

일본은 대학을 “특별행정법인” 형태로 하여 공무원 신분을 유지할 계획이었으나 10년 장기 불황으로 정부기관을 대폭 민영화하겠다는 고이즈미 정부는 대학 교직원만을 공무원 신분으로 둘 경우 다른 정부기관의 저항이 예상되어 대학 교직원도 전격적으로 비공무원화 하였다. 그러나 연금은 공무원 연금을 그대로 받을 수 있도록 하고 있다. 일본처럼, 국립대법인 서울대학교의 교직원도 공무원 연금을 그대로 적용받게 하는 것도 고려해 볼 수 있으나 정부법안에는 사립학교교직원연금법 적용을 원칙으로 하고 본인이 희망하면 향후 20년간 공무원연금법을 적용받을 수 있도록 하였다.

④ **교육·연구 분야 (자율적 학생 선발권)** : 공익법인인 카이스트가 학생선발에서 자율적이듯이 국립대학법인 서울대학교도 기여 입학제는 제외하더라도 학생선발을 위한 본고사 실시, 입학사정관제도 활성화를 포함한 **자율적인 학생선발권을 확보해야** 할 것이다. 현재 중학교 3학년부터 고등학교의 선택입학제가 실시되므로 입학사정관 제도를 도입할 경우, 고등학교간의 특성을 반영한 독자적인 학생 선발 방안을 강구할 수도 있을 것이다.

또한, 2015년까지 서울대학교가 세계 30위권 대학이 되기 위해서는 외국인 교수비율과 더불어 외국인 유학생의 비율도 높이는 방안을 강구해야 할 것이다. 정원 외로 우수한 외국인 학생을 선발하기 위해서 아시아와 아프리카 국가에 우수 유학생 유치 사무소를 설치하여 외국인 학생의 유치에 힘써야 할 것이다. 이들 외국인 유학생의 장학금 지급을 위한 국가나 서울특별시로부터의 별도의 재정 지원을 확보해야 할 필요가 있다. 싱가포르국립대학은 외국인 학생 비율이 2008년도에 학사과정이 약 20%, 대학원과정이 약 45%에 이르며 외국 학생에게 등록금의 60%를 국가에서 지원해주고 있다.

〈표 2: 세계 주요대학 교수, 학생 수 비교. 2007년〉

	서울대학교	버클리대학	캠브리지대학	괴팅겐대학	도쿄대학	교토대학	싱가포르국립대학
교수 수	1,760	1,736	3,933	2,554	5,482	2,869	2,027
외국인 교수 비율	2.2%	30.4%	41.3%	10.2%	5.4%	6.3%	51.2%
외국인 학생비율	3.9%	18.9%	23.1%	11.3%	9.2%	4.6%	34.9%

⑤ **교육·연구 분야 (등록금 인상 문제)** : 법인화 전환 이후에 학생 등록금은 법인화 초기 2~3년은 현 수준을 유지하고 그 이후는 일본처럼 “국립대학법인법”으로 가이드라인을 정하여 운영하는 방안을 생각할 수 있다. 일본은 등록금을 올리면 그만큼 국가 지원금을 줄이는 정책을 채택하고 있다.

실제로 법인화 후에 일본의 도쿄대학은 오히려 대학 평가에 의한 재정적인 차등 지원의 확대, 기부금의 증가, 대학 수입의 증가, 재정의 효율적인 운용으로 대학의 재정이 법인화 이후에 훨씬 좋아졌다고 한다. 그 결과, 부모의 연간 소득이 400만 엔 정도 이하(버클리대학은 \$45,000 이하)이면 등록금을 전액 면제(2005년 기준 전체 13.7% 학생)하여 주고 있다고 한다. 제 3자 평가에 의한 재정의 차등지원으로 법인화 이후에 대학 재정이 더 어려운 대학도 있다고 한다.

부모의 수입에 따라 장학금을 차등지원하고 나머지 등록금은 국가로부터 무이자로 장기로 대여 받는 미국 연방정부의 대학 장학지원과 유사한 정책을 도입하여 법인화 전환 후의 등록금 인상 우려를 불식하는 방안도 고려할 필요가 있다.

국가 지원이 현 수준을 유지하는 한 법인화가 되지 않더라도 물가상승률 정도의 등록금 인상은 불가피 할 것이다. 싱가포르국립대학은 국내 학생에게는 등록금의 75%를 국가 보조금으로 지원하고 있다. 우리나라도 국립대학법인의 재학생 등록금 중에서 기성회비 분은 국가에서 지원하는 방안도 고려해야 할 것이다.

〈표 3: 세계 주요대학 재학생 1인당 지원액 비교, 2007년〉

	서울 대학교	버클리 대학	캠브리지 대학	괴팅겐 대학	도쿄 대학	교토 대학	싱가포르 국립대학
재학생 1인당 예산	1.0	2.4	3.3	0.8	3.5	2.6	1.7
재학생 1인당 국가 지원액	1.0	3.3	4.2	2.7	7.2	4.6	4.6
The Times 대학 평가 순위(2008)	50	36	3	166	19	25	30
The Times 대학 평가 순위(2009)	47	39	2	186	22	25	30

⑥ **교육·연구 분야 (기초학문 위기 문제)** : 국립대학이 국립대학법인으로 전환되어 사회적인 수요를 반영하다 보면 실용학문 위주로 투자되고 기초학문에 대한 지원이 소홀해 질 것이라는 우려를 불식하기위해서는 가칭 “국립대학법인의 기초학문과 예술분야 육성에 관한 특별법”을 제정하여 국가가 직접 기초학문에 대한 지속적인 지원의 의지를 확고하게 보여 주는 방안을 고려해 볼 수 있다.

또한, 일본의 도쿄대학처럼 법인대학으로 전환 후에 증가되는 연구비 overhead, 대학 수입의 일정부분을 기초학문에 지원하는 사례와 같이, 국립대학법인 서울대학교의 법인 정관에도 유사한 지원 방안을 규정할 필요가 있을 것이다.

일본 대학에서 법인화 전환 이후 예술 분야의 순수성이 저해될 수 있다는 우려가 대두 되고 있어 이에 대한 대비와 지원방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 반면에, 독일의 경우는 법인 전환이후에도 대학재정의 약 80%를 국가에서 지원받기 때문에 예술분야에서도 아카데미한 교육과 연구를 지속하고 있다.

⑦ **캠퍼스·시설 분야** : 국립대학이 법인으로 전환 이후에도 국립대학에 주어지는 각종 공과금(전기세, 수도세 등)의 할인 혜택과 관련 세금의 감면 조치가 그대로 유지되어야 할 것이며, 소방법, 환경법, 건축법 등 각종 법적인 면에서의 이전의 국립대학과 같은 법적용의 유연성이 유지되어야 할 것이다.

엄격하게 각종 관련 법규를 적용한다면, 법에서 정한 기준을 맞추기 위해서 국립대학법인은 별도의 재정 부담을 져야만 한다. 또한 국립대학법인에게 개인이나 기업체가 현금이나 자산(부동산, 주식, 채권, 건축물 등)을 기부하는 경우에 증여세와 양도세, 소득세 등의 면제와 같은 세법상 혜택이 주어져서 기부를 활성화 하는 분위기를 만들어야 국립대학법인의 자구적인 재정 확보가 원활해 질 것이다.

법인화 이후 자체적인 재정 확충의 일환으로 대학의 자산을 효율적으로 관리하고, 자산 활용을 통한 수익을 창출 할 수 있는 전문 조직체가 대학의 상설 기구로 설치되어야 할 것이다.

○ 국립대학 서울대학교의 국립대학법인으로의 전환 추진에 대한 결어

국가의 지원을 거의 받지 않고 연방정부나 주정부로부터 완전 독립적으로 운영하는 미국의 아이비리그 유명 사립대학과는 달리 대학 재정의 상당부분을 국가로부터 지원받아야 하는 국립대학법인 서울대학교가 실질적인 자율성(운영체제, 인사, 학생선발 등)을 얼마나 확보할 수 있는가는 정부의 법인화를 통한 대학 개혁의 목표가 무엇인지에 달려 있을 것이다.

급속히 세계화와 정보화로 변해가는 21세기는 한 나라의 대학 경쟁력이 국가 경쟁력을 좌우할 것이다. 우리나라의 기술우위 수출산업과 고부가가치의 지식산업에 필요한 질 높은 교육과 연구, 인력양성을 선도할 서울대학교가 2015년까지 세계 30위권의 세계적인 대학으로 도약하기 위해서는 현재 수준(약 26%) 이상의 국가의 지원이 수반되는 국립대학법인으로의 전환이 필요할 것이다.

국가로부터 대폭 위임된 대학의 자율성과 재정지원이 법인화의 성공을 보장 할 것이다.

국가 재정지원 비율이 약 50%(2008년)인 세계 대학 순위 20위권의 일본 도쿄대학과 국가 재정지원 비율이 약 48%(2007년, 국가지원 등록금을 합하면 약72%임)이며 세계 30위권을 유지하는 싱가포르국립대학의 법인화 선행은 서울대학교의 국립대학법인화 방향에 많은 시사점을 준다.

우리나라의 미래를 위해 국제적으로 경쟁력 있는 세계적인 대학을 어떻게 육성할 것인가 하는 정부의 의지가 어느 정도인가에 따라 서울대학교의 국립대학법인화 성공여부가 달려 있을 것이며 이는 곧 다른 국립대학의 법인화 추진에 상당한 영향을 줄 것이다.



“국립대학 법인화의 필요성과 추진방향”에 관한 토론



권 선 국

(경북대학교 경영학부 교수)

“국립대학 법인화의 필요성과 추진방향”에 관한 토론

권 선 국

(경북대학교 경영학부 교수)

1. 국립대학 법인화의 목적 및 방향

발제자는 국립대학 법인화의 주된 목적을 “국립대학에 높은 수준의 자율성을 부여하기 위한 것으로 국립대학에 대한 정부 통제를 완화시켜 대학 스스로가 고등 교육의 주체로서 역할을 할 수 있도록 국립대학의 체질을 전환하는 것”이라고 제시하고 있다. 교육과학기술부도 “국립대학은 국립학교설치령에 설치 근거를 둔 정부조직의 하나로서 조직, 인사, 예산운용 등에 있어 매우 경직적이어서, 대학이 자체 발전목표를 세우고 이를 전략적으로 달성하는데 한계가 있으므로, 국립대학 법인화는 국립대학의 운영체제에 자율성을 부여하여 국립대학의 경쟁력을 높이고, 대학 책임 하에 스스로 발전전략을 수립·추진하는 특성화된 대학으로 거듭날 수 있도록 하는 것”이라고 설명하고 있다.¹⁾ 정부조직이기 때문에 발생할 수밖에 없는 대학 운영의 경직성을 법인화를 통해 해결하여 국립대학의 자율적 운영을 바탕으로 대학경쟁력을 제고하라는 점에 대해서는 전적으로 동의한다. 다만, 국립대학 법인화의 취지가 구체적인 법인화 방안에 일관성 있게 반영되어야 한다. 또한 국립대학의 경쟁력 제고를 위해서는 자율성에 이어 부족한 재정의 확대가 필수적이다. 추가 재정의 확보 없이는 국립대학 법인의 성공을 보장하기 어렵다.

국립대학법인화를 반대하는 가장 큰 논리 중의 하나는 정부가 국립대학법인화를 통해 고등 교육에 대한 예산을 줄이려고 한다는 것이다. 현재의 대학재정에 대한 공공부담률이 GDP 대비 0.6%로 OECD 평균(1.1%)의 절반수준인 상황에서 정부는 고등교육에 대한 예산을 당연히 앞으로 더 증가시켜야 한다. 따라서 정부에서 법인화를 하더라도 예산을 줄이지 않는다는 메시지를 더욱 더 명확하게 전달하고 실천할 필요가 있다.

현재 울산과학기술대학교는 법인으로 처음 설립되었고, 서울대와 인천대의 법인화가 추진 중에 있다. 또한 교육과학기술부는 연합대학 형태 법인도 법인화의 한 유형으로 제시하고 있다.

1) 교육과학기술부, 국립대 법인화 Q/A, 2008.

운영의 자율성은 대학에 보장해야 되겠지만, 우리나라 전체 국립대학의 방향과 구조는 정부 차원에서 명확하게 정리되어 제시되어야 한다. 사립대학이라면 건학이념에 따라 각자 자기 대학의 방향을 정할 수 있겠지만, 국립대학이 각각 자기 대학의 방향을 정한다는 것은 국립대학의 설립 취지와 맞지 않을 수 있다. 물론 국립대학 전체의 방향과 구조를 정할 때는 이해관계자의 의견을 최대한 수렴하여 합리적인 방안을 만들어야 할 것이다.

2. 국립대학법인의 지배구조

여러 형태의 지배구조는 나름대로 장점과 단점을 가지고 있기 때문에 특정 지배구조가 절대적으로 우월하다고 말하기는 쉽지 않다. 발제자가 주장한 외부 환경변화에 적절하게 대응하기 위한 개방형 의사결정체제 구축의 중요성에 대해서는 지배구조의 한 방안으로 동의할 수 있다. 단, 개방형 이사회체제를 도입하기 위해서는 형식뿐만 아니라 실질적인 운영이 보장될 수 있어야 한다. 또한 이사회 구성 등에서 자율성이 최대한 보장되어야 한다.

특히 외부인이 실질적으로 참여하기 위해서는 전문성과 참여의지가 필수적이다. 참고로 미국 캘리포니아대학시스템 이사회 26명의 이사 중 주지사가 임명하는 18명의 이사 임기는 12년이다. 또한 이사회는 2박3일로 개최되며, 2010년에 열릴 6번의 이사회 일자가 이미 발표되어 있다.

3. 국립대학법인의 재정운영

국고예산의 집행과정에서 발생하는 경직성 및 비효율성 등은 법인화를 통해 해결할 수 있다. 국립대학에 대한 재정지원은 현재의 품목별 지원에서 총액을 출연금으로 지급하여야 한다. 정부에서 지원총액을 산정하기 위해 인건비, 경상적 경비, 시설확충비, 교육연구 발전을 위한 지원금으로 나누어 지원 금액을 고려할 수 있지만, 일단 전체 지원 금액이 계산되면 이를 총액으로 지원하여야 한다. 이렇게 하는 것이 법인화하는 취지인 대학의 자율성에 맞을 것이다.²⁾

재정의 확충을 위한 전 방위 노력이 필요하다는 발제자의 주장에는 동의한다. 그러나 재정관련된 자구노력은 대학의 발전을 위해 정부의 안정적인 재정지원에 부가되어야 하는 것이지 정부의 재정지원을 대체할 수는 없다.

자율적인 재정운영에 따른 투명한 재무보고는 꼭 필요하다. 재무보고는 정부의 모든 회계보고가 복식부기에 따른 보고로 전환된 점을 고려하여 국립대학법인도 복식부기에 따른 재무보고서를 작성하고 공시하여야 할 것이다. 교육과학기술부는 국립대학법인 전체 재무보고의 통일성을 위해 재무보고서 작성 시 근거가 되는 “국립대학회계기준”을 제정하여야 한다.

2) 현재 “국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률” 제정안에는 인건비, 경상적 경비, 시설확충비, 교육연구 발전을 위한 지원금을 출연하여야 한다고 규정하고 있어, 서울대학교에서 총액을 가지고 자율적으로 예산을 편성할 수 없게 되어 있다. 17대 국회에 제출되었던 “국립대학법인의 설립·운영에 관한 특별법안”에는 출연금을 총액으로 지원 하는 것을 원칙으로 한다고 규정했었다. 또한 현재 국회에 제출되어 있는 “국립대학 재정·회계법안”에서도 국가는 재정 지원을 함에 있어 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 등 국립대학의 운영에 필요한 경비를 국립대학에 총액으로 출연할 수 있다(제4조제2항)고 규정하고 있다.

또한 자율적인 재정운영에 따른 사후 성과평가도 필요하다. 사후 성과평가는 정부에서 대학에 대한 통제의 일환으로 평가를 활용할지 모른다는 오해를 불식시키기 위해 독립적인 평가위원회를 구성하여 평가를 함으로써 평가의 객관성 및 전문성을 보장하여야 할 것이다.

4. 대학연합법인화

연합법인화는 미국의 캘리포니아 주 고등교육시스템을 벤치마킹한 것으로 보이는데, 형식에 있어서는 유사할 수 있으나 내용은 전혀 다르다. 캘리포니아 주는 1960년에 캘리포니아 고등교육 종합기본계획(California Master Plan for Higher Education)을 수립하여 10개 캠퍼스로 구성된 연구중심대학인 캘리포니아대학(University of California)시스템, 23개 캠퍼스로 구성된 교육중심대학인 캘리포니아주립대학(California State University)시스템, 108개 캠퍼스로 구성된 캘리포니아커뮤니티칼리지(California Community College)시스템으로 고등교육의 역할 분담을 하였다. 각 시스템별로는 별도의 이사회가 있어 캠퍼스 간의 예산배정 등을 담당하고 있다.

금년에 제시된 대학연합법인화는 이러한 법인화를 통한 실익이 현재로서는 명확하지 않다. 동일 권역 내의 국립대학은 지금도 대학별 역할분담이 어느 정도 되어 있어 연합 법인화했다고 해서 크게 변할 부분이 있는 지가 명확하지 않다. 또한 캠퍼스별로 총장을 두고 연합총장을 신설하면 총장 자리가 오히려 한 자리 더 늘어나는 것 말고는 뚜렷하게 달라지는 것이 없는 것 같다. 대학연합법인화에 관해서는 좀더 심층적인 검토가 필요하다고 판단된다.

법인화하지 않는 대학에 대해서 국립대학 재정·회계법을 제정·적용하여야 한다는 점에 대해서는 전적으로 동의한다. 국고회계와 기성회회계를 통합하는 교비회계의 도입만으로도 현재 국립대학 예산시스템의 비효율을 어느 정도 개선할 수 있을 것이다.

5. 토론을 마치며

소통이 중요하다는 발제자의 주장에 전적으로 동의한다. 이제까지 법인화 관련 논의에서 많은 이견들이 표출되었으며, 진지하고 실질적인 토론보다는 각자의 입장에 따른 일방적인 주장들이 많았던 것 같다. 법인화를 추진하는 정부에서 먼저 소통을 위한 노력을 해야 할 것이다. 또한 정부 정책의 일관성을 유지하려는 노력을 더욱 더 경주하여야 할 것이다. 이러한 바탕위에서 구체적인 사안에 대한 토론을 하면 당초에 이견이 있는 부분에 대해서도 서로 합의할 수 있는 여지가 많이 있다고 판단된다. 이러한 건전한 토론과 합의의 실천을 통해 우리나라 국립대학의 경쟁력이 향상될 수 있으리라 생각된다.



“국립대학 법인화의 필요성과 추진방향”에 대한 토론



박재윤

(한국교육개발원 수석연구위원)

“국립대학 법인화의 필요성과 추진방향”에 대한 토론

박 재 윤

(한국교육개발원 수석연구위원)

오늘 토론회는 지난 12월 8일 국무회의를 통과한 ‘국립대학법인 서울대학교 설립 운영에 관한 법률안’과 국립대학법인화, 나아가 ‘법인화’의 의미와 향후 정책을 검토할 기회

□ 12월 8일 국무회의를 통과한 동법률안은 정부안으로 국회에 제출되어 2011년 3월 ‘국립대학법인 서울대학교’ 출범을 목적으로 하고 있음

- 서울대학교 법인화는 다른 국립대학들에게 주는 의미가 매우 크기 때문에 그 의미가 무엇인가를 여러 각도로 생각해볼 필요가 있음

- 이와 관련하여 향후 국립대학법인화 정책이 어떻게 추진되어야 할 것인지를 생각해볼 필요가 있음

□ 나아가 ‘법인화’라는 정책을 가진 의미를 좀 더 넓은 관점에서 생각하고 이것이 교육분야에만 적용되는 것인지도 생각해 볼 필요가 있다고 생각

국립대학법인화에 관련해서 ‘지배구조’, ‘재정운용’, ‘성과평가’ 그리고 ‘서울대법인화 구상의 실천방안’ 등을 제시한 발제 내용에 대해 대부분 동의

□ 지배구조와 관련하여

- 1987년 국립대학법인화 논의가 시작된 후 대학운영과 의사결정에 자율성을 부여하여 대학 지배구조 개선을 위하여 국립대학 법인화가 20년 넘게 논의되고 있음: 재정적, 행정적 배경도 있다고 생각

□ 재정운용(대학회계제도 등)과 관련하여

- 국립대학법인화는 선택적으로 대학자율에 맡기되 대학회계제도는 전 국립대학이 동일하게 도입되도록 이원화할 필요가 있음. 개별법적 접근으로서의 법인화는 재정운용에 문제가 있음: 동의함

- 성과평가와 관련하여
 - 국립대학이 법인화되는 경우 체계적인 성과 관리 방식이 개발되어야 함: 동의함
- 대학연합법인화와 관련하여
 - 대학연합법인화가 교육의 질 향상으로 이루어질 수 있는지 의문제기: 사례별로 판단필요
- 서울대 법인화 구상과 관련하여
 - 법인화되는 서울대학이 세계 10위권 대학으로 발전하기 위해 다음을 점검
 - 대학구성원의 위기의식 공유가 필요
 - 재정 확충을 위한 전방위 노력 필요: 재원 확보를 지나치게 강조하는 것은 문제(영리화)
 - 교육과 연구는 물론 관리 분야에 있어서도 대학의 자율성이 최대한 존중될 수 있도록 법인화 추진 필요: 관리체제에 대한 합리적 제도가 구축되어야 함
 - 장기발전계획에서 제시하고 있는 국제경쟁력을 확보하기 위한 실천적인 로드맵이 필요
- 결론은 법인화 여부가 아니라 법인화의 형태를 고민해야 하고 법인화를 통해서 대학 경쟁력 강화가 가능하다는 것. 그리고 이를 위해 조직의 경직성 완화, 지배구조의 개선 등이 필요
 - 정부조직으로서의 경직성을 완화하고 대학 스스로 발전전략을 수립하고 자원을 전략적으로 활용해야 함
 - 지배구조를 선진화하고 개방형 의사결정체제가 구축되어야 하며 불필요하게 비대한 단과대학 행정조직의 문제, 내부자지배형 선호 문제 등이 개선되어야 함: 동의함 특히 내부자지배형의 개선되어야 함

하지만, 국립대학법인화 정책은 대학 경쟁력 강화나 지배구조 선진화 뿐만 아니라 국가재정, 행정개혁 등의 관점에서도 검토가 필요

- 국립대학은 국가기관으로서 이를 법인화하는 것은 국가재정정책, 국영(國營)사업 체제의 변화 등 행정체제의 개혁, 교육기관의 혁신 등의 의미를 지니고 있다고 생각
 - 국립대학법인화는 교직원의 비공무원화를 수반하는 것이기 때문에 국가재정정책과 긴밀한 관련을 맺을 수 밖에 없음
 - 나아가 국가재정정책은 교육분야에 한하는 것이 아니기 때문에 국립대학법인화와 함께 다른 분야에서도 법인화에 대한 논의와 재정적 효과 등이 점검될 필요가 있음
 - 특히 인건비와 연금 등에 미치는 효과가 검토될 필요가 있음
 - 행정개혁과 관련해서 현재의 국립대학은 국가가 직접 설립하고 운영하는 국영사업으로서 이를 법인화하는 것은 국립이면서 일종의 민영(民營) 내지 공영(公營) 개념을 도입하는 것임

- 따라서 국영사업의 공영사업화에 관련하여 이들 간의 비교 및 파급효과에 대한 검토가 중요한 의미를 갖고 있다고 생각됨. 아울러 이는 교육과학기술부와 국립대학에만 관련된 사안이 아니라 다른 부처의 국가기관에도 관련된 일임
- 국립대 법인화가 행정체제의 개혁과 관련이 있다는 것은, 국립대학의 법인화가 행정개혁적 성격이 있다는 의미임. 그리하여 법인화는 교육과학기술부 내지 교육행정의 개혁에만 아니라 다른 분야의 행정개혁에 있어서도 적용될 수 있음
- 한편 교육적 측면에서는 고등교육혁신과 관련해서 국립대학은 향후 그 역할이 무엇인지가 중요한 의제가 될 필요가 있으며, 국민의 수요에 어떻게 대응할 것인가 하는 문제임

일본의 국립대법인화 추진과정에서 나타난 중요한 쟁점들과 전략들은 국가재정, 행정개혁, 그리고 국립대학의 발전방향 등과 관련되어 시사점이 큼

- 일본의 경우 국립대학 법인화 문제를 놓고 등장한 쟁점들은 민영화, 재정개혁, 산학협동이었음
- 1996년부터 1999년까지 국립대학법인화 정책 형성 과정에서 세 가지 쟁점들이 제기되고 이들이 통합되어 갔음(橋本, 2005, 김필동, 2008에서 재인용).
- 국립대학의 법인화 도는 민영화를 ‘행정개혁’의 관점에서 접근하는 것(정부 직영사업의 민영화란 관점)
- ‘재정개혁’의 관점에서 접근하는 것(국가공무원의 삭감)
- ‘산학협동’의 관점에서 접근하는 것(국립대 교원의 겸업 범위 확대 등)
- 이상의 세 관점은 각각 ‘행정개혁회의’, ‘재정구조개혁회의’, ‘산학협동의 존재형태에 관한 조사연구협력자회의’에서 제기되어 서로 교류와 통합을 이루었다고 함
- 그 후 국립대학의 새로운 설치 형태로 ‘민영화’와 더불어 ‘책임행정기관화’, ‘독립행정법인화’ 등이 제안되었으며 중앙성청개혁의 기본방향이 ‘독립행정법인화’로 일원화되어 가는 것과 관련하여 국립대학법정도 독립행정법인으로 바뀌는 방향으로 추진됨
- ‘독립행정법인’은 국가가 해야 하지만 반드시 직접 할 필요는 없는 사무나 사업을 맡기기 위해 고안된 법인 형태

※ 일본 「獨立行政法人通則法」(1999.7.16 법률제103호) 제2조(정의)

제1항 이 법률에 있어 「독립 행정법인」이란 국민생활 및 사회 경제의 안정 등 공공상의 견지로부터 반드시 실시되는 것이 필요한 사무 및 사업으로, 국가가 스스로 주체가 되어 직접 실시할 필요가 없는 것 중에서, 민간 주체에 맡기는 경우에는 반드시 실시되지 않을 우려가 있는 것 또는 한 주체에 독점적으로 행하게 하는 것이 필요한 것이나 그것을 효율적이면서 효과적으로 행하게 하는 것을 목적으로 이 법률 및 개별법이 정하는 바에 의하여 설립된 법인을 말한다.

제2항 이 법률에 있어 「특정 독립 행정법인」이란 독립 행정법인 중에서 업무의 정체가 국민생활 또는 사회 경제의 안정에 직접적이면서 현저한 지장을 미친다고 인정된 것 그 밖에 해당 독립 행정법인의 목적, 업무의 성질 등을 종합적으로 감안하여 그 임원 및 직원에게 **국가공무원의 신분을 주는 것이 필요하다고** 인정되어 개별법으로 정한 것을 말한다.

- 그 후 여러 과정을 거쳐 국립대학은 독립행정법인보다 특별한 형태의 법인이 필요하다고 의견이 모아져 도입된 것이 ‘국립대학법인’이며 2003년 ‘국립대학법인법’이 제정되었음(김필동, 2008)
- 1999년 ‘국립대학의 독립행정법인화 문제에 대한 검토결과의 정리’라는 보고서는 국립대학의 특수성을 감안하여 ‘독립행정법인통칙법’의 일종의 특례법으로서 별도의 법률을 제정하여 국립대학법인을 규정할 것을 제안하였음
- 이와 아울러 국립대학의 특수성을 감안하여 교직원은 계속 국가공무원으로 남아 있도록 건의 하였음

※ 일본 「국립대학법인법」(2003.7.16 법률 제 112호) 제1조(목적)
 ‘이 법률은 대학의 교육연구에 대한 국민의 요청에 응답함과 동시에 우리나라의 고등 교육 및 학술 연구의 수준의 향상과 균형 있는 발전을 도모하기 위해 국립대학을 설치하고 교육연구를 행하는 국립대학 법인의 조직 및 운영 및 대학 공동 이용 기관을 설치하고 대학의 공동 이용에 제공하는 대학 공동 이용 기관 법인의 조직 및 운영에 관하여 정한 것을 목적으로 한다.’

- 여러 과정을 거친 후 2001년 6월에 문부대신이 경제재정자문회의에 ‘국립대학의 구조개혁의 방침’ 및 ‘대학을 기점으로 하는 일본의 경제활성화를 위한 구조개혁 플랜’을 제출했으며 2002년에는 ‘새로운 국립대학법인에 대하여’ 최종보고서를 제출
- 2003년에 ‘國立大學法人法’이 통과되고 교직원은 모두 공무원신분 상실, 근로관계법에 따른 취업규칙 제정 적용

향후 국립대법인화의 국가재정적 효과 및 행정개혁 기여 제고방안 연구가 필요

- 앞에서 보았듯이 발제문은 대학의 국제경쟁력, 지배구조, 회계제도, 평가제도 등에 대해서 검토하였으나, 이 밖에 국립대법인화가 국가재정에 미치는 긍정적 효과가 무엇이고 다른 분야의 행정개혁에 미치는 효과가 무엇인지를 검토할 필요가 있다고 생각
- 향후 연구과제로 국립대법인화를 통해서 국가재정, 즉 교직원의 신분 변화에 따라 인건비

와 연금 재정 등에 대하여 어떤 효과를 줄 수 있는가, 교직원의 민간인화에 따라 국가공무원법상의 65세 정년 상한제의 폐지 등을 포함한 대학인사제도 혁신방안 연구가 필요

- 아울러 국립대법인화의 효과가 다른 분야의 행정개혁 즉 다른 분야의 기관들에 대한 법인화에 어떤 시사점을 주는가, 즉 다른 분야에서도 법인화를 추진할 것인가 그렇다면 어떻게 추진할 것인가가 향후 연구로 추진될 필요가 있는 것이 아닌가 생각

참고자료

- 김필동(2008). 일본 국립대학 법인화의 과정과 구조. 사회과학연구 제19권 여름호. 충남대학교 사회과학연구소. 1-30.
- 박재윤, 서범석, 강병운, 이향철(2005). 국립대학의 총장선출제도 개선을 위한 정책연구. 교육부 수탁과제. 한국교육개발원 수탁연구 2--5-63.
- 신평(2008). 일본의 경험에 비추어본 한국 국립대학법인화 작업의 평가. 세계헌법연구 제13권 제2호. 64-98.
- 「국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률안」(2009.12.8 국무회의통과)
- 日本 「獨立行政法人通則法」(1999.7.16 法律 제103호)
- 日本 「國立大學法人法」(2003.7.16 法律 제112호)



“국립대학 법인화의 필요성과 추진방향”에 대한 토론



채 창 균

(한국직업능력개발원 연구위원)

“국립대학 법인화의 필요성과 추진방향”에 대한 토론

채 창 균

(한국직업능력개발원 연구위원)

- ‘법인화는 선택이 아니라 필수 사항’이라는 발제문의 지적에 전적으로 동의하며, 발제문에 제시된 대부분의 주장이나 지적에 대해 별다른 이견은 없음.

- 국립대학 법인화 문제와 관련하여 아쉬운 것은,
 - 일본처럼 모든 국립대학에 일괄적으로 도입되지 못한 점. 이 점과 관련하여 발제문에서 지적된 것처럼, 법인화 선택 대학과 여타 대학을 차별화함으로써 법인 전환을 유도하는 방안은 그 의미가 클 것으로 판단됨.
 - 일본의 경우 국립대학법인은 정부로부터 운영비 교부금을 매년 1% 삭감받게 되어 있음. 이는 국립대학법인의 경영마인드 제고를 위한 조치임. 이 조치이후 수업료의 대폭적 인상 등의 부작용이 우려되었지만, 실제 이런 우려는 현실화되지 않았고 오히려 수입과 지출이 모두 증가한 것으로 나타남. ==> 서울대의 경우 너무 후하게 재정지원을 하는 것으로 결정된 것이 아닌가 하는 점임. 이는 결국 다른 지방 국립대의 법인화 추진 과정에도 유사하게 적용될 수밖에 없는 것 아닌지.... ==> 물론 우리나라 대학재정의 취약성(서울대의 학생1인당 교육비가 하버드 대학의 8%, 동경대학의 14% 수준에 불과)이나 법인 설립의 중요성에 비추어 볼 때, 무시할만한 문제라고 볼 수도 있지만, 발제문의 지적처럼 향후 성과에 기초하여 정부 지원금을 삭감할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 중요하다고 판단됨.
 - 일본의 경우 비공무원형의 법인화를 관철하였는데, 우리의 경우 이 부분이 크게 부족한 느낌

- 다만 대학의 권력추를 교수에서 총장으로 분명하게 이전시켰다는 점에서는 대단히 긍정적
 - 일본의 경우 총장선출시 교수들의 영향력이 일정 정도 반영될 길이 열려있다는 점에서 우리 모델이 더 긍정적인 것으로 판단됨.

- 이 발제문에서는 국립대학법인의 성과평가와 관련하여 원론적인 내용만이 제시되어 있는데, 향후 이를 구체화해가는 작업이 매우 중요할 것으로 판단

· 성과 평가와 관련하여 대학의 기능을 교육과 연구에만 국한지우는 것은 시대 상황의 변화 (고등교육의 대중화, 심각한 청년층 취업난 등)와 잘 맞지 않는다고 생각됨. 이와 관련해서는 프랑스의 사례가 매우 시사적임.

※프랑스는 직업중심 고등교육기관은 물론이고 기존의 학문중심 고등교육을 실시하는 대학교에도 취업준비 기능을 의무화하였음. 즉, 2007년에 ‘대학의 자유와 책임에 관한 법률’ 이 의회를 통과하였는데, 이 법은 대학교육과 미션을 6가지로 재정의하면서 기존에 없었던 진로지도와 취업준비를 포함시켰음. 이 법에 따라 각 대학에 그 미션을 수행하기 위한 취업지원부서가 설치되었음. 또한 대학의 교육과정을 전문화(professionalisation)한다는 취지하에 전공과 관계없이 현장실습을 의무화하였음. 직업중심 고등교육기관에서는 현장실습이 오래전부터 의무였으나 2007년 이후로는 철학과 학생들도 현장실습을 해야 하고, 학교는 학생들의 현장실습처를 알선해야 하며 현장실습이 노동력 활용을 위해서가 아니라 학생들의 능력개발 기회가 되도록 질 관리를 하여야 함. 졸업을 앞둔 학생의 경우 사업체와의 협약 하에 교육과정에 정해진 의무기간 이상의 현장실습을 하면서 자연스럽게 취업으로 이어지도록 하고 있음.

- 대학연합법인화 구상과 관련하여, 수도권 사립대 분교 효과가 주는 시사점이 있음을 지적한 발제문의 내용에 공감되는 측면이 있음. 다만 그 효과의 상당 정도가 대학교육의 성과 제고 보다는 입학생의 질적 차이에 기인한 것일 수 있다는 점이 지적될 필요가 있어 보임.

· 또한 대학연합법인화의 경우 작은 규모 대학에 비해 상대적으로 거점대학이 얻는 이익이 크지 않을 것으로 보이며, 이것이 대학연합법인화에 걸림돌로 작용하게 될 가능성이 크다고 판단되므로, 거점대학에게 적절한 유인책이 제공될 수 있어야 할 것으로 생각됨.

- 발제문에 제시된 서울대 법인화 구상의 실천방안에 대해서는 전적으로 동의하며, 다만 한 가지 점만 첨언하고자 함. 우리나라를 대표하는 연구중심대학인 서울대의 경우에도 연구와 교육간의 적절한 균형을 맞추는 것은 여전히 중요하다고 판단되며, 법인화가 교육을 경시하고 연구만을 강조해 온 그간의 상황을 더욱 가속화시키는 방향으로 작용해서는 곤란하다는 것임. 따라서 법인화가 어떻게 하면 학생을 잘 가르칠 것인가 하는 점에도 도움이 되는 방향으로 작용하기를 기대함. 다시 말해 내부에서의 재원배분이나 교수 채용 및 승진 관행 등의 개혁시 교육의 중요성도 고려되어야 할 것으로 생각됨.

※호주의 교육·고용·노사관계부(Department of Education, Employment and Workplace Relations, DEEWR)에서는 2006년부터 2009년까지 약 3억 2천만 호주달러에 달하는 교수-학습성과펀드 (learning and Teaching Performance Fund)를 대학에 제공하였음. 호주 대학에 대한 재정 지원 시스템이나 대학 내부의 교수 채용 및 승진 관행 등에 비추어 볼 때, 호주의 대학들이 지나치게 연구중심적이며 교수(teaching) 성과의 중요성이 상대적으로 간과되어 왔다는 문제의식에 기반해서, 호주의 교육고용노사관계부는 교수-학습의 중요성을 환기시키고 교수-학습의 질 제고를 위해 이 펀드를 도입하게 되었던 것임.



국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률안



국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률안

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 국립대학법인 서울대학교를 설립하고 그 운영 등에 관한 사항을 규정 함으로써 대학의 자율성과 사회적 책무를 제고하고 교육 및 연구역량을 향상시킴을 목적으로 한다.

제2조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 국립대학법인 서울대학교에 관한 사항에 대하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

② 국립대학법인 서울대학교의 설립·조직 및 운영에 관하여 이 법에 규정한 것을 제외하고는 「고등교육법」에 따른다.

제3조(법인격 등) ① 국립대학법인 서울대학교는 법인으로 한다.

② 국립대학법인 서울대학교는 주된 사무소의 소재지에 설립등기를 함으로써 설립된다.

③ 국립대학법인 서울대학교의 설립등기와 그 밖의 등기에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제4조(정관) ① 국립대학법인 서울대학교의 정관에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 목적
2. 명칭
3. 주된 사무소의 소재지
4. 업무 및 집행에 관한 사항
5. 재산 및 회계에 관한 사항
6. 교육 및 연구에 관한 사항
7. 임원과 교직원에 관한 주요 사항
8. 이사회에 관한 사항
9. 평의원회, 학사위원회 및 재경위원회에 관한 사항
10. 국립대학법인 서울대학교와 관련 법인, 조합 및 기관 등과의 관계
11. 학교규칙의 제정 및 변경에 관한 사항
12. 공고의 방법에 관한 사항
13. 해산 및 합병에 관한 사항
14. 이 법에서 정관으로 정하도록 한 사항

15. 그 밖에 학교 운영에 관한 주요 사항

② 국립대학법인 서울대학교가 정관을 변경하려면 이사회에서 재적이사 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하고, 교육과학기술부장관의 인가를 받아야 한다.

제2장 조직

제5조(임원) 국립대학법인 서울대학교에 이사장 1명을 포함한 7명 이상 15명 이하의 이사와 2명의 감사를 둔다. 이 경우 제13조제1항에 따라 교육과학기술부장관이 추천하는 1명의 감사는 상근(常勤)으로 한다.

제6조(총장) ① 국립대학법인 서울대학교에 학교의 장으로서 총장을 둔다.

② 총장은 국립대학법인 서울대학교를 대표하며 그 업무를 총괄한다.

③ 총장의 임기는 4년으로 한다.

④ 총장의 직무 등에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정한다.

제7조(총장의 선출) ① 총장은 총장추천위원회가 추천한 후보자 중에서 이사회가 선출하여 교육과학기술부장관의 제청으로 대통령이 임명한다.

② 총장추천위원회는 이사회가 추천하는 사람, 국립대학법인 서울대학교 교직원 및 외부인사 등을 포함하여 30명 이내로 구성하되, 그 구성 및 운영에 관한 구체적인 사항은 정관으로 정한다.

제8조(부총장 등) ① 국립대학법인 서울대학교에 대학 운영과 관련한 총장의 직무를 보좌하기 위하여 2명 이상의 부총장을 둔다.

② 부총장은 총장이 선임한다.

③ 부총장의 임기는 2년으로 한다.

④ 부총장의 직무 등에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정한다.

⑤ 부총장 외의 총장 보조기관·보좌기관의 설치 등에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

제9조(이사) ① 이사는 다음 각 호의 사람으로 구성하되, 외부인사(국립대학법인 서울대학교에 소속되지 아니한 사람을 말한다. 이하 같다)가 2분의 1 이상 포함되어야 한다.

1. 총장

2. 부총장 중 정관에서 정하는 2명

3. 기획재정부장관이 지정하는 차관 1명

4. 교육과학기술부장관이 지정하는 차관 1명

5. 제16조에 따른 평의원회의 추천을 받은 인사 1명

6. 그 밖에 대학 운영에 필요한 지식과 안목이 있는 인사

- ② 제1항제5호 및 제6호에 따른 이사는 이사회에서 선임하되, 교육과학기술부장관의 취임 승인을 받아야 한다.
- ③ 이사의 임기는 2년으로 한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 이사의 구성에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

제10조(이사회) ① 국립대학법인 서울대학교에 제12조 각 호에 따른 사항을 심의·의결하기 위하여 이사회를 둔다.

- ② 이사회는 이사장과 이사로 구성한다.
- ③ 이사장은 이사회에서 호선하되, 그 선임에 필요한 사항은 정관에서 정한다.
- ④ 이사장은 이사회를 소집하고, 그 의장이 된다.
- ⑤ 이사장이 궐위(闕位) 등으로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 정관에서 정하는 바에 따라 다른 이사가 이사장의 직무를 대행한다.
- ⑥ 감사는 직무와 관련하여 필요한 경우 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다.
- ⑦ 이사회는 이 법과 정관에 다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 재적이사 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석이사 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑧ 이사장과 이사는 자신과 특별한 이해관계가 있는 사안에 대해서는 의결권을 행사할 수 없다.
- ⑨ 제8항에 따라 의결권을 행사할 수 없는 이사의 수는 재적이사의 수에 포함하지 아니한다.

제11조(이사회 소집) ① 이사장은 필요하다고 인정하면 이사회를 소집할 수 있다.

- ② 이사장은 총장 또는 재적이사 3분의 1 이상이 이사회 소집을 요구하거나, 감사가 제13조제5항에 따라 이사회 소집을 요구하는 때에는 소집 요구일부부터 20일 이내에 이사회를 소집하여야 한다.
- ③ 제1항 및 제2항에 규정한 사항 외에 이사회 소집에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

제12조(이사회 기능) 이사회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 총장의 선임에 관한 사항
2. 임원의 선임 및 해임에 관한 사항
3. 예산·결산에 관한 사항
4. 정관에서 정하는 중요 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항
5. 정관에서 정하는 주요 조직의 설치 및 폐지에 관한 사항
6. 중장기 대학 운영 및 발전계획에 관한 사항
7. 정관의 변경에 관한 사항

8. 정관에서 정하는 주요 규정의 제정, 개정 및 폐지에 관한 사항
9. 대학의 발전을 위한 기금의 조성 및 후원에 관한 사항
10. 이 법이나 정관에서 이사회의 의결을 필요로 하는 사항
11. 그 밖에 이사회가 필요하다고 인정하는 사항

제13조(감사) ① 감사 중 1명은 교육과학기술부장관의 추천을 받아, 다른 1명은 제16조에 따른 평의원회의 추천을 받아 각각 이사회에서 선임하되, 교육과학기술부장관의 취임 승인을 받아야 한다. 이 경우 평의원회는 「공인회계사법」에 따른 공인회계사 자격을 가진 사람을 감사로 추천하여야 한다.

② 감사의 임기는 3년으로 하며, 중임할 수 없다.

③ 감사는 다음 각 호의 직무를 수행한다.

1. 국립대학법인 서울대학교의 재산상황과 회계를 감사하는 일
2. 이사회의 업무와 운영에 관한 사항을 감사하는 일
3. 그 밖에 정관에서 감사의 직무로 정하는 일

④ 감사는 제3항에 따른 감사 결과 위법 또는 부당한 사항을 발견하면 이사회와 교육과학기술부장관에게 보고하여야 한다.

⑤ 감사는 제4항에 따른 보고를 하기 위하여 필요한 경우 이사회의 소집을 요구할 수 있다.

⑥ 감사의 업무 수행 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정한다.

제14조(결격사유 등) ① 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 국립대학법인 서울대학교의 임원이 될 수 없다.

② 국립대학법인 서울대학교의 임원(총장은 제외한다)이 회계부정, 횡령, 뇌물수수 등의 비리(非理)나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 학교 경영에 명백하고 중대한 장애를 발생하게 한 경우 교육과학기술부장관은 제9조제2항 및 제13조제1항 전단에 따른 임원 취임의 승인을 취소할 수 있다.

제15조(교직원 등) ① 국립대학법인 서울대학교에 「고등교육법」 제14조제2항 및 제3항에 따른 교원·직원 및 조교(이하 “교직원”이라 한다)와 같은 법 제17조에 따른 겸임교원등을 둔다.

② 국립대학법인 서울대학교의 교직원은 정관에서 정하는 바에 따라 총장이 임면(任免)한다.

③ 국립대학법인 서울대학교 교직원의 자격·임면·복무, 신분보장·사회보장 및 징계에 관하여 이 법에서 정하지 않은 사항은 「사립학교법」을 준용한다.

제16조(평의원회) ① 국립대학법인 서울대학교에 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 평의원회를 둔다.

1. 중장기 대학 운영 및 발전계획에 관한 사항
2. 제9조제1항제5호 및 제13조제1항 전단에 따른 임원 추천에 관한 사항
3. 정관에서 정하는 교육, 연구 및 교직원 복지에 관한 사항
4. 그 밖에 총장, 이사장, 평의원회 의장 또는 재적의원 4분의 1 이상이 학교 운영상 중요하다고 인정하여 심의를 요구하는 사항
 - ② 평의원회는 국립대학법인 서울대학교 교직원 50명 이내로 구성하되, 그 구성에 관한 구체적인 사항은 정관으로 정한다.
 - ③ 평의원회에 의장과 부의장 각 1명을 두며, 평의원 중에서 호선(互選)한다.
 - ④ 평의원의 임기는 2년으로 한다.
 - ⑤ 평의원회의 심의 결과는 총장에게 전달하고, 총장은 이사회에 의결이 필요한 사항 또는 중요하다고 판단하는 사항을 이사회에 회부하여야 한다.
 - ⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 평의원회의 구성, 운영 및 심의에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

제17조(학사위원회) ① 국립대학법인 서울대학교에 교육과 연구에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 학사위원회를 둔다.

1. 제32조에 따른 연도별 대학운영계획 중 교육 및 연구와 관련된 사항
2. 학생의 입학과 졸업에 관한 사항
3. 교원 인사에 관한 사항
4. 교수평가와 연구에 관한 사항
5. 교육과정, 성적 및 학위 등 학사 관리에 관한 사항
6. 그 밖에 총장 또는 이사회가 교육 및 연구와 관련하여 심의를 요구하는 사항
 - ② 학사위원회는 총장과 국립대학법인 서울대학교 교원 중 25명 이상 35명 이하로 구성하되, 그 구성에 관한 구체적인 사항은 정관으로 정한다.
 - ③ 학사위원회에 위원장을 두며, 위원장은 총장이 겸임한다.
 - ④ 학사위원회 위원의 임기는 2년으로 한다.
 - ⑤ 학사위원회의 심의 결과는 총장에게 전달하고, 총장은 이사회에 의결이 필요한 사항 또는 중요하다고 판단하는 사항을 이사회에 회부하여야 한다.
 - ⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 학사위원회의 구성, 운영 및 심의에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

제18조(재경위원회) ① 국립대학법인 서울대학교에 재무경영에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 재경위원회를 둔다.

1. 제32조에 따른 연도별 대학운영계획 중 재무경영과 관련된 사항

2. 예산 및 결산에 관한 사항
3. 입학금과 수업료 등 학생의 금전적 부담에 관한 사항
4. 정관에서 정하는 주요 사업의 투자계획에 관한 사항
5. 정관에서 정하는 수익사업에 관한 사항
6. 채무부담행위에 관한 사항
7. 재정의 부담을 수반하는 규정의 제정 및 개정에 관한 사항
8. 회계 규정의 제정 및 개정에 관한 사항
9. 임원과 교직원의 보수 및 퇴직수당 지급기준에 관한 사항
10. 그 밖에 총장 또는 이사회가 대학의 재무경영과 관련하여 심의를 요구하는 사항
 - ② 재경위원회는 국립대학법인 서울대학교의 교직원과 외부인사를 포함하여 25명 이상 35명 이하로 구성하되, 외부인사가 3분의 1 이상 포함되어야 한다.
 - ③ 재경위원회에 위원장을 두며, 위원장은 재경위원 중에서 호선한다.
 - ④ 재경위원회 위원의 임기는 2년으로 한다.
 - ⑤ 재경위원회의 심의 결과는 총장에게 전달하고, 총장은 이사회의 의결이 필요한 사항 또는 중요하다고 판단하는 사항을 이사회에 회부하여야 한다.
 - ⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 재경위원회의 구성, 운영 및 심의에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

제3장 재무회계

- 제19조(법인회계 등) ① 국립대학법인 서울대학교의 회계처리를 위하여 법인회계를 설치하며, 그 설치 등에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정한다.
- ② 국립대학법인 서울대학교의 회계연도는 그 해 3월 1일부터 다음 해 2월 말일까지로 한다.
- 제20조(자본금 등) ① 국립대학법인 서울대학교의 자본금은 제22조에 따라 국가 또는 지방자치단체로부터 무상으로 양도받은 재산을 포함한 자산의 평가액과 국립대학법인 서울대학교의 기채(起債) 또는 장기차입으로 발생하는 부채평가액에 따라 결정되며 자본금의 산정방식, 재산과 부채의 평가방법, 자본금의 증감 등에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정한다.
- ② 국립대학법인 서울대학교는 국가 또는 지방자치단체로부터 무상으로 양도받은 재산을 대통령령으로 정하는 교육·연구에 직접 사용되는 재산과 그 외의 재산으로 구분하여 정관에서 정하는 바에 따라 관리하여야 한다.

제21조 (재산의 관리 및 보호) ① 국립대학법인 서울대학교의 재산 중 교육·연구에 사용되는 것으로서 대통령령으로 정하는 것은 매도, 증여, 교환 또는 용도변경하거나 담보로 제공하려면 교육과학기술부장관의 승인을 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 가액·면적·규모 등을 고려한 경미한 사항은 교육과학기술부장관에게 신고하여야 한다.

② 국립대학법인 서울대학교의 재산 중 대학 교육·연구에 직접 사용되는 것으로서 대통령령으로 정하는 것은 매도·증여하거나 담보로 제공할 수 없다.

③ 「고등교육법」 제11조제1항에 따른 수업료 기타 납부금을 받을 권리 또는 수업료 기타 납부금을 관리하는 계좌에 대한 국립대학법인 서울대학교의 예금채권은 압류하지 못한다.

제22조(국유재산·공유재산 등의 무상 양도) ① 국가는 국립대학법인 서울대학교 설립 당시의 서울대학교(이하 “종전의 서울대학교”라 한다)가 관리하고 있던 「문화재보호법」에 따른 문화재를 제외한 국유 재산 및 물품에 관하여 국립대학법인 서울대학교의 운영에 필요하다고 인정하는 경우 「국유재산법」 및 「물품관리법」에도 불구하고 국립대학법인 서울대학교에 이를 무상으로 양도하여야 한다. 이 경우 교육과학기술부장관은 해당 재산이 국립대학법인 서울대학교의 운영에 필요한지 여부에 대하여 국립대학법인 서울대학교 총장의 의견을 듣고, 기획재정부장관과 미리 협의하여야 한다.

② 지방자치단체는 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 종전의 서울대학교가 관리하고 있던 공유 재산 및 물품을 국립대학법인 서울대학교에 무상으로 양도할 수 있다.

③ 국가는 국립대학법인 서울대학교의 운영을 위하여 필요한 경우에는 「국유재산법」 및 「물품관리법」에도 불구하고 국립대학법인 서울대학교에 국유 재산 및 물품을 무상으로 양도, 대부 또는 사용하게 할 수 있다. 이 경우 교육과학기술부장관은 기획재정부장관과 미리 협의하여야 한다.

④ 지방자치단체는 국립대학법인 서울대학교의 운영을 위하여 필요한 경우에는 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 국립대학법인 서울대학교에 공유 재산 및 물품을 무상으로 대부 또는 사용하게 할 수 있다.

⑤ 제3항 또는 제4항에 따른 양도, 대부 또는 사용허가의 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제23조(토지 등의 수용·사용) ① 국가 또는 지방자치단체는 국립대학법인 서울대학교의 학교용지 확보를 위하여 필요한 경우에는 토지 등을 수용하거나 사용할 수 있다.

② 제1항에 따라 토지 등을 수용하거나 사용하는 때에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른다.

제24조(개인재산의 양여 또는 출연) ① 국립대학법인 서울대학교는 정관에서 정하는 바에

따라 국가 또는 지방자치단체 외의 자로부터 무상으로 재산을 양도받거나 그 밖의 출연금을 받을 수 있다.

- ② 제1항에 따라 취득한 재산을 처분하는 경우에는 제공한 자의 의사 또는 그와의 계약에 따르되, 이에 대하여 특별히 정한 것이 없고 의사도 확인할 수 없는 경우에는 이사회회의 결정에 따른다.

제25조(장기차입 및 학교채 발행) ① 국립대학법인 서울대학교는 대학운동을 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 이사회회의 의결을 거쳐 교육과학기술부장관의 승인을 받아 장기차입을 하거나 학교채를 발행할 수 있다.

- ② 교육과학기술부장관은 장기차입 또는 학교채 발행을 승인하려면 기획재정부장관과 미리 협의하여야 한다.

제26조(예산 및 결산 등) ① 총장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 세입·세출 예산안을 교육과학기술부장관에게 제출하여야 한다.

- ② 총장은 회계연도마다 회계법인의 검사를 받은 재무제표를 포함한 결산서를 이사회회의 의결이 있은 후 20일 이내에 교육과학기술부장관에게 제출하여야 한다.

- ③ 총장은 법인회계의 예산 및 결산의 내용을 교육과학기술부장관이 정하는 바에 따라 공시하여야 한다.

제27조(잉여금의 처분) 국립대학법인 서울대학교는 매 회계연도의 잉여금을 부채 상환에 우선 충당하고, 남을 때는 다음 회계연도로 이월하거나 별도의 계정으로 관리하되 학교운동을 위해 사용하여야 한다.

제28조(수익사업 등) ① 국립대학법인 서울대학교는 교육·연구 활동에 지장이 없는 범위에서 수익사업을 할 수 있다.

- ② 제1항에 따른 수익사업의 수익금은 학교 경영에 충당하여야 한다.
- ③ 제1항에 따른 수익사업의 운영에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

제4장 지원 및 육성 등

제29조(국가 및 지방자치단체의 재정 지원) ① 국가는 국립대학법인 서울대학교 교육의 질 향상과 국제경쟁력 강화에 기여할 수 있도록 국립대학법인 서울대학교에 안정적인 재정 지원을 하여야 한다.

- ② 국가 및 지방자치단체는 법령 및 조례를 통하여 국립대학법인 서울대학교와 국립대학법인 서울대학교의 중·장기적 교육 및 연구 등의 발전과 학생에 대한 장학금 지급에 드는 자금을 충당하기 위하여 별도의 법인으로 설립된 기금에 대하여 각종 제세공과금에

관한 특례를 규정할 수 있다.

제30조(국가 및 지방자치단체의 지원 방법 등) ① 국가는 국립대학법인 서울대학교의 안정적인 재정 운영을 위하여 매년 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 및 교육·연구 발전을 위한 지원금을 출연(出捐)하여야 한다.

② 국가는 국립대학법인 서울대학교 설립 당시 종전의 서울대학교의 예산, 고등교육예산 규모 및 그 증가율 등을 고려하여 매년 출연금을 산정한다.

③ 지방자치단체는 그 소관 사무와 관련하여 국립대학법인 서울대학교가 추진하는 사업에 출연하거나 보조할 수 있다.

④ 제1항에 따른 출연금의 교부 및 사용에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제31조(국립대학의 사회적 책무 및 국가의 지원) ① 국립대학법인 서울대학교는 기초학문 등 필요한 분야의 지원·육성에 관한 4년 단위의 계획을 수립·공표하고, 매년 실행계획을 수립·시행하여야 한다.

② 국가는 제1항에 따른 연도별 실행계획의 시행을 위하여 예산의 범위에서 재정 지원 등 필요한 지원을 하여야 한다.

③ 국립대학법인 서울대학교는 우수하고 창의적인 인재를 양성하기 위한 교육·연구 환경을 조성하고, 학비 부담을 최소화할 수 있는 장학·복지 시책을 수립·시행하여야 한다.

④ 국가는 국립대학법인 서울대학교 학생의 경제적 부담과 관련이 없는 자체재원을 확충하기 위한 국립대학법인 서울대학교의 노력을 장려하여야 한다.

제32조(대학운영계획의 수립·평가 및 국가의 지원) ① 총장은 4년 단위로 교육과학기술부장관과 협의하여 대학운영성과목표를 설정하고, 매 회계연도가 시작되기 전에 대학운영성과목표를 반영한 연도별 대학운영계획을 수립·공표하여야 한다.

② 교육과학기술부장관은 제1항에 따른 연도별 대학운영계획의 운영성과를 매년 평가·공표하고, 그 결과를 행정 및 재정 지원에 반영하여야 한다.

③ 교육과학기술부장관은 제2항에 따른 평가를 담당할 독립적이고 전문적인 기관을 설치하거나 그 평가를 다른 기관에 위탁할 수 있다.

제5장 보칙

제33조(부설학교 등) ① 국립대학법인 서울대학교는 「초·중등교육법」 제2조 각 호의 학교를 정관에서 정하는 바에 따라 부설하여 설치·운영할 수 있다.

② 국립대학법인 서울대학교 설립 이전에 국가가 설치·경영하던 종전의 서울대학교 사범계 단과대학에 부설된 초등학교, 중학교, 고등학교는 「초·중등교육법」 제3조에 따른 국

립학교로서의 지위를 유지한다.

③ 제2항에도 불구하고 국립대학법인 서울대학교의 총장은 종전의 서울대학교 사범계 단과대학에 부설된 초·중등학교를 지도·감독할 수 있다.

제34조(유사명칭 등의 사용금지) 국립대학법인 서울대학교가 아닌 자는 국립대학법인 서울대학교의 명칭과 표장(標章) 또는 이와 유사한 것을 사용하지 못한다.

제35조(별칙 적용 시의 공무원 의제) 국립대학법인 서울대학교의 임원 및 교직원은 「형법」 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 본다.

제36조(「민법」의 준용) 국립대학법인 서울대학교에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

제6장 벌칙

제37조(과태료 등) ① 제34조를 위반한 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

② 제1항에 따른 과태료는 교육과학기술부장관이 부과·징수한다.

부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(설립준비위원회) ① 종전의 서울대학교 총장은 이 법 시행 전에 국립대학법인 서울대학교의 설립 업무를 처리하기 위하여 제2항에 따른 설립준비위원으로 구성된 국립대학법인 서울대학교 설립준비위원회(이하 “설립준비위원회”라 한다)를 설치하여야 한다.

② 설립준비위원은 종전의 서울대학교 총장을 포함하여 15명 이하로 구성하되, 설립준비위원회 위원장을 제외한 위원은 종전의 서울대학교 총장이 교육과학기술부장관과 협의하여 위촉한다.

③ 설립준비위원회의 위원장은 종전의 서울대학교 총장이 겸임한다.

제3조(설립절차) ① 설립준비위원회는 국립대학법인 서울대학교의 정관을 작성하여 교육과학기술부장관의 인가를 받아야 한다.

② 국립대학법인 서울대학교 최초의 이사 및 감사는 정관에서 정하는 바에 따라 설립준비위원회에서 선임(選任)하되, 교육과학기술부장관의 승인을 받아야 한다.

③ 제2항에 따라 선임되는 이사는 제9조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 포함하여 7명 이상 15명 이하로 하고, 제2항에 따라 선임되는 감사는 2명으로 하되, 감사 중 1명은 「공인회계사법」에 따른 공인회계사 자격이 있어야 한다.

- ④ 설립준비위원회는 제2항과 제3항에 따라 이사와 감사가 선임되었을 때에는 지체 없이 제3조제2항에 따른 설립등기를 하여야 한다.
 - ⑤ 설립준비위원회는 제4항의 등기를 완료하였을 때에는 지체 없이 그 사무를 국립대학법인 서울대학교 총장에게 인계하여야 한다.
 - ⑥ 설립준비위원은 제5항에 따른 사무인계가 끝난 때에 해임되거나 해촉된 것으로 본다.
- 제4조(총장 임명에 관한 특례) ① 종전의 서울대학교 총장은 「교육공무원법」 제28조제1호에 따른 임기의 남은 기간 동안 이 법에 따라 설립되는 국립대학법인 서울대학교 총장으로 임명된 것으로 본다.
- ② 종전의 서울대학교 총장은 그 남은 임기 동안 이사장을 겸임한다.
- 제5조(교직원의 임용 특례) ① 종전의 서울대학교 총장은 종전의 서울대학교 소속 교직원을 본인의 희망에 따라 국립대학법인 서울대학교의 교직원으로 임용될 사람과 그러하지 않는 사람으로 구분하여야 한다.
- ② 제1항에 따라 국립대학법인 서울대학교의 교직원으로 임용될 것을 희망한 사람은 국립대학법인 서울대학교가 설립된 때에 공무원에서 퇴직하고, 국립대학법인 서울대학교 교직원으로 임용된 것으로 본다.
 - ③ 제1항에 따라 국립대학법인 서울대학교의 교직원으로 임용될 것을 희망하지 않는 공무원의 소속, 신분 보장 및 복무 관계 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 다만, 교원인 공무원의 경우 국립대학법인 서울대학교가 설립된 이후 5년간 공무원 신분을 보유한다.
 - ④ 제2항에 따라 공무원에서 퇴직하고 국립대학법인 서울대학교의 교직원으로 임용된 사람의 정년은 그 교직원의 퇴직 당시의 직급에 적용되던 「국가공무원법」 또는 「교육공무원법」 상의 정년에 따른다. 다만, 국립대학법인 서울대학교의 교직원 정년이 「국가공무원법」 또는 「교육공무원법」 상의 정년보다 장기일 때에는 국립대학법인 서울대학교 교직원의 정년을 따른다.
- 제6조(기성회 직원의 임용 특례) ① 종전의 서울대학교 기성회(설립자의 부담으로 미치지 못하는 긴급한 교육시설, 대학 운영 등을 지원함으로써 면학 분위기 조성 및 교육 여건 개선에 기여하기 위하여 종전의 서울대학교에 둔 것을 말한다. 이하 같다) 직원은 국립대학법인 서울대학교가 설립된 때에 그 직원으로 임용된 것으로 본다.
- ② 제1항에 따라 국립대학법인 서울대학교의 직원으로 임용된 때에는 종전의 서울대학교 기성회 직원에서 퇴직한 것으로 본다.
 - ③ 제1항에 따라 국립대학법인 서울대학교의 직원으로 임용되는 사람의 정년은 제2항에 따라 그 직원이 퇴직하는 당시의 기성회의 규약상의 정년에 따른다. 다만, 국립대학법인

서울대학교의 직원 정년이 기성회의 규약상의 정년보다 장기일 때에는 국립대학법인 서울대학교 직원의 정년을 따른다.

제7조(연금 적용의 특례) ① 부칙 제5조제2항에 따라 국립대학법인 서울대학교 교직원으로 임용되는 교직원과 국립대학법인 서울대학교 설립 이후 임용되는 교직원에 대해서는 「사립학교교직원 연금법」을 적용한다. 다만, 부칙 제5조제2항에 따라 국립대학법인 서울대학교의 교직원으로 임용되는 교직원 중 국립대학법인 서울대학교 설립 당시 공무원인 교직원은 국립대학법인 서울대학교의 교직원으로 임용된 때부터 20년간 다음 각 호에 따라 「공무원연금법」의 적용을 받을 수 있다.

1. 「공무원연금법」의 적용을 원하는 사람은 국립대학법인 서울대학교의 교직원으로 임용된 날부터 2개월 이내에 공무원연금관리공단에 「공무원연금법」의 적용 신청을 하여야 한다.
 2. 제1호에 따라 「공무원연금법」의 적용 신청을 한 사람(이하 “공무원연금법적용교직원”이라 한다)은 「공무원연금법」에 따른 공무원으로 본다.
 3. 공무원연금법적용교직원은 국립대학법인 서울대학교의 교직원으로 임용된 때부터 20년이 되는 달의 말일에 공무원에서 퇴직한 것으로 본다. 다만, 20년이 되기 전에 국립대학법인에서 퇴직하거나 사망한 경우에는 퇴직하는 날의 전날 또는 사망한 날까지 공무원으로 재직한 것으로 본다.
 4. 공무원연금법적용교직원의 보수월액은 국립대학법인 서울대학교의 교직원으로 임용될 당시의 공무원 보수월액에 매년 공무원평균보수인상률과 호봉승급분을 반영한 금액으로 한다.
 5. 공무원연금법적용교직원에 대해서는 국립대학법인 서울대학교에서의 재직·직무(「공무원연금법」의 적용을 받는 기간 동안의 재직·직무를 말한다)를 「공무원연금법」에 따른 재직·공무로 본다.
 6. 공무원연금법적용교직원에 대해서는 국립대학법인 서울대학교 총장을 「공무원연금법」 제3조제1항제6호에 따른 기관장으로, 국립대학법인 서울대학교의 직원으로서 「소득세법」에 따른 원천징수의무자를 「공무원연금법」 제3조제1항제7호에 따른 기여금 징수의무자로 본다.
- ② 사립학교교직원연금관리공단은 국립대학법인 서울대학교 설립 당시 공무원이었던 종전의 서울대학교 교직원 중 「사립학교교직원 연금법」의 적용을 받는 교직원의 퇴직급여와 유족급여(「사립학교교직원 연금법」 제42조제1항에서 준용하고 있는 「공무원연금법」 제56조제1항제2호에 따른 유족연금 및 「공무원연금법」 제61조에 따른 유족보상금은 제외한다. 이하 이 조에서 같다) 및 퇴직수당을 별도 회계로 구분하여 관리하여야 한다.

- ③ 제2항에 따른 교직원의 퇴직급여 및 유족급여에 필요한 비용을 「사립학교교직원 연금법」 제32조제3항에 따른 반납금, 같은 법 제44조에 따른 개인부담금, 같은 법 제46조제1항에 따른 국가부담금, 같은 법 제48조의3에 따른 병역복무기간의 부담금 및 그 운용수익금과 같은 법 제52조의2에 따른 연금액의 이체금액으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액은 국가가 보전(補填)한다.
- ④ 제2항에 따라 「사립학교교직원 연금법」의 적용을 받는 교직원에 대해서는 같은 법 제31조제3항에도 불구하고 퇴직수당지급을 지급할 때에는 같은 법 제31조제1항의 재직기간에 공무원 재직기간을 합산한다. 다만, 그 교직원이 국립대학법인 서울대학교 설립 당시 「공무원연금법」 제61조의2에 따른 퇴직수당을 받은 경우에는 그러하지 아니하다.
- ⑤ 공무원연금관리공단은 제4항 본문에 따라 공무원 재직기간을 합산하는 국립대학법인 서울대학교 교직원의 퇴직수당을 공무원에서 퇴직한 때에 지급하여야 할 금액을 산정하여 사립학교교직원연금관리공단에 이체하여야 한다.
- ⑥ 제4항 본문에 따른 재직기간 합산을 위하여 제5항에 따른 이체에도 불구하고 사립학교교직원연금관리공단이 추가로 부담하는 금액은 국가가 지원한다.
- ⑦ 기획재정부장관은 제3항과 제6항에 따른 국가의 보전금 및 지원금을 별도로 예산에 계상하여야 한다.
- ⑧ 국립대학법인 서울대학교 설립 당시 공무원이었던 종전의 서울대학교 교직원 중 「사립학교교직원 연금법」을 적용받는 교직원에 대한 국가부담금은 같은 법 제46조제1항제1호에도 불구하고 「공무원연금법」 제69조제1항 본문을 준용한다.
- 제8조(국가의 권리·의무의 승계에 대한 경과조치) ① 국립대학법인 서울대학교는 종전의 서울대학교 학교 경영과 관련하여 발생한 국가의 권리·의무를 포괄 승계한다. 다만, 권리·의무의 성격상 국립대학법인 서울대학교가 포괄 승계하는 것이 적절하지 않은 경우에는 그러하지 아니하다.
- ② 제1항 단서에 따른 권리·의무의 내용 및 귀속 관계는 대통령령으로 정한다.
- 제9조(종전의 서울대학교 총장이 행한 행위의 승계에 대한 경과조치) 종전의 서울대학교 총장이 학교 운영상 한 행위는 이 법에 따라 설립되는 국립대학법인 서울대학교 총장이 행한 행위로 본다.
- 제10조(종전의 서울대학교 재적생 등에 대한 경과조치) 종전의 서울대학교의 재적생(在籍生), 졸업생 및 제적(除籍)·제명(除名)된 사람은 이 법에 따라 설립되는 국립대학법인 서울대학교의 재적생, 졸업생 및 제적·제명된 사람으로 본다.
- 제11조(종전의 서울대학교 회계의 승계에 대한 경과조치) 국립대학법인 서울대학교의 법인회계는 종전의 서울대학교 국고지원금을 관리하던 회계와 기성회의 회계를 승계한다.

제12조(다른 법률의 개정) ① 고등교육법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제3조 중 “國家가 設立·경영하는 國立學校”를 “국가가 설립·경영하거나 국가가 국립대학 법인으로 설립하는 국립학교”로 한다.

② 한국교직원공제회법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제7조의2제1항에 제4호를 다음과 같이 신설한다.

4. 「국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률」 제15조제1항에 따른 국립대학 법인 서울대학교의 교원

제7조의2제2항에 제7호를 다음과 같이 신설한다.

7. 「국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률」 제15조제1항에 따른 국립대학 법인 서울대학교의 직원 및 조교

③ 사립학교교직원 연금법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제60조의4에 제5항을 다음과 같이 신설한다.

⑤ 국가가 국립대학법인으로 설치하는 국립대학교의 교원, 직원 및 조교 중 「공무원 연금법」을 적용받지 않는 교원, 직원 및 조교에 대해서는 제3조에도 불구하고 이 법을 적용한다. 이 경우 교원, 직원 및 조교는 제2조제1항제1호에 따른 교직원으로, 국가가 국립대학법인으로 설치하는 국립대학교는 같은 항 제6호에 따른 학교경영기관으로 본다.

④ 초·중등교육법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제62조를 다음과 같이 한다.

제62조(권한의 위임 및 위탁) 이 법에 따른 교육과학기술부장관의 권한은 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육감에게 위임하거나 국립대학법인 서울대학교에 위탁할 수 있다.

