

PDF 파일로 읽으시는 독자분들에게

안녕하세요, 저는 이 자료집의 편집자입니다.

이 자료집은 2011년 7월 4차례에 걸쳐 진행된 법인화 알아보기 열린 세미나에서 발표, 토론된 결과물을 바탕으로 작성된 글들입니다(첫번째 발제문은 잡지에 투고되어 곧 게재된다고 합니다).

1. 인쇄본은 9월 19일에 한정판으로 50부 먼저 찍었는데, 편집상 약간의 오류가 있어서 조금 바로잡았습니다. 내용상의 변화는 없으니 걱정하실 필요 없습니다. 가끔적이면 많이 인쇄해서 많은 분들과 함께 고민하고 싶었지만, 비용상의 문제 때문에 한정판으로만 찍었고, 대신 파일로 공유하게 되었음을 널리 양해해주시기 바랍니다.

2. 네 차례 세미나에 참가했던 많은 분들의 좋은 토론내용과, 여섯 발제자분들의 열정과 치열함이 서린 글들입니다. 애정을 가지고 읽어주시면 좋습니다. 물론 부족하거나 아쉬운 점은 이메일이나 클럽게시판을 통해 피드백해주시면 감사하겠습니다.

3. 그 어떤 대가도 바라지 않았지만, 최소한 적자는 보고 싶지 않은 것이 솔직한 심정입니다. 50부 자료집을 원가에 판매한다고는 하지만, 항상 계산이 맞아 떨어지지않더라고요... 이래저래 홍보한다고 짜라시 인쇄 같은 것도 많이 하게 되고... 파일로 다운받으셨더라도, 노고를 치하하시고 싶다가나 짜라시 인쇄, 복사 비용이라도 보탬을 주시고 싶으시다면 전혀 사양하지 않고 받겠습니다. 1천원, 2천원도 좋아요. 아니, 그런 돈이 더 감사하다고나 할까요.

그냥 마음가는대로 1002-540-587459(우리은행, 황성원)로 송금해주시면 불온하고 자유로운 사상을 생산하고 배포하는 일에 더욱 힘쓰도록 하겠습니다. *^^*

법인화 알아보기 열린세미나 자료모음집

"Wer kämpft, kann verlieren.

Wer nicht kämpft, hat schon verloren." (B. Brecht)

"지금 싸우고 있는 자는 질 수도 있다.

그러나 싸우지 않는 자는 이미 졌다."

(대학원생 기자회견 퍼포먼스 대사 중에서)



법인화반대 대학원생 모임

club.cyworld.com/nosnucorporate

자료모음집을 내며

우리가 처음 안면을 튼 건 2011년 6월 17일입니다. 우리에게 이 날짜가 중요한 건 당시 모두의 심장을 들뜨게 했던 ‘본부스탁’ 공연이 있던 날이기 때문입니다. 그 후 두주동안 영화처럼 많은 일들이 벌어졌고, 연구실에만 처박혀 생활하던, 하지만 누구보다 오늘의 학문에 대해 회의하고 우려하던 많은 대학원생들이 광장으로 나와 슬픔과 걱정을, 분노와 좌절을, 위로와 격려를 나누었습니다.

비록 점거는 해제되었고, 짧디짧은 경험을 함께 했던 대학원생들 사이에는 서로 합의된 지향도, 짜임새있는 조직도 없었지만, 최소한 점거해제가 투쟁의 끝이 아니라는데 뜻을 모아 여름방학동안 총 4회에 걸쳐 ‘법인화 열린 세미나’를 진행했습니다. 역사학도, 법학도가 전공을 살려 서울대법인화법의 역사와 법안분석을 맡았고, 외국어에 능통한 실력자들은 미국, 독일, 일본의 해외사례를 맡았습니다.

하지만 네 차례의 세미나는 ‘법인화가 무엇인지’, ‘이제 우리는 어떻게 하면 되는지’ 알려주기보다는 법인화와 관련된 더 많은 질문들을 우리에게 던졌습니다. 아니 어쩌면 법인화 자체는 빙산의 일각일 뿐, 이 괴물의 몸통은 학벌주의, 자본주의, 학문의 실용성/비실용성 구분, 지식시장과 고용문제, 고등교육의 역할과 위상, 교육공공성 등 아직 배움의 과정에 있는 우리들로선 감당하기 어려운 큰 문제들인지도 모른다는 난감한 사실을 어떻게 받아들여야 하는지 그 태도를 결정하는 시간들이었는지도 모르겠습니다. 자료모음집에 실린 많은 글들이 똑 부러지는 결론을 제시하기보다는 새로운 문제제기와 질문으로 끝을 맺고 있는 점은 이런 맥락에서 이해할 수 있을 것입니다.

네 차례의 세미나로 시야가 환해지고 그저 따라가기만 하면 되는 탄탄대로가 펼쳐진다면야 좋겠지만, 어디 세상이 그렇게 만만하던가요. 다만 저희는 ‘인재’가 아니라 ‘우공’의 마음으로 천천히 가보려구요. 언젠가 괴물이 우리의 숨통을 죄어 올른지도 모르지만 벌써부터 영혼을 팔아 몸을 채울 궁리부터 하지는 않으렵니다. 이미 세상에는 성찰없는 지식인, 야바위꾼, 장사치와 다름없는 그런 연구자들이 넘쳐나잖아요.

학문과 진리에 대한 열정 때문에 공부를 한다고 자랑스럽게 이야기할 수 있는, 그런 ‘어리석은 분들’과 함께 먼 길을 천천히 가고 싶습니다.

2011년 9월 20일

목 차

첫 번째 세미나

1

서울대 법인화 논의의 역사: 특권 유지와 공공성 배제

두 번째 세미나

18

지피知彼, 그리고 지기知己

: 국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률 분석

세 번째 세미나

68

미국 대학의 사례 검토: 고등교육의 기업화와 그로 인한 문제

네 번째 세미나 ①

85

일본 국립대학법인의 과거, 현재, 미래

네 번째 세미나 ②

113

독일대학도 법인화되었다는 말의 실상은?

모임을 소개합니다

124

서울대 법인화 논의의 역사*

: 특권 유지와 공공성 배제

신승욱 jayou82@gmail.com (국사학과 석사과정)

1. 서론

최근 한국사회에서 고등교육 관련 문제들이 화두로 떠오르고 있다. 대학교육이 학생들에게 실질적인 도움을 주지 못하는 폐단이 오랜 시일 누적되어 오다가 결국 등록금이 너무 비싸다는 문제제기로 표출되었다. 정치권에서는 소위 ‘반값 등록금’을 요구하는 시민사회의 목소리에 대응하여, 일단 등록금 부담이 절대적으로 높은 사학(私學)의 문제점을 지적하며 사학 개혁 논의를 시작했다. 한편에서는 서울대 법인화 문제가 논쟁이 되고 있다. 법인화는 현행 국공립대 체제를 전면적으로 개혁하는 방안으로서 고등교육 제도에 큰 영향을 미치는 사안이지만, 사회적 합의가 이루어지지 않은 채 강압적으로 진행되면서 점차 갈등이 커져가고 있다. ‘반값 등록금’과 서울대 법인화 문제는 결국 대학 개혁이라는 복잡하지만 중요한 사회적 의제와 공통적으로 맞닿아 있다고 볼 수 있다.

대학 개혁에는 다양한 주제가 포함될 수 있지만, 본고에서는 법인화 문제와 관련하여 국공립대 행·재정 체제 및 지배구조 개혁 문제에 주목하고자 한다. 구체적으로는 한국에서의 국공립대 법인화 논의를 살펴보는 작업의 일환으로서, 서울대 법인화가 역사적으로 어떤 경과를 거쳐 진행되어왔는지 살펴보고자 한다. 서울대 법인화 사례에 특별히 주목하는 이유는 두 가지 사실 때문이다. 하나는 실질적으로 국공립대의 ‘맡이’라 할 수 있는 서울대의 개혁 논의는 항상 정부의 국공립대 정책과 긴밀히 연관되었다는 점이다. 정부는 서울대에게만 지원을 몰아준다는 비난 여론에 대응하여, 고등교육 개혁을 추진할 때마다 서울대 개혁을 중요한 정책 과제로 삼곤 했다.

*본고는 법인화세미나를 위해 처음으로 작성되었고 ‘내일을 여는 역사’에 게재될 예정임을 밝힙니다.

또 하나는 법인화와 같은 대학 지배구조 개혁 문제에서 정부보다 서울대가 적극적인 태도를 보인 경우가 많았다는 점이다. 정부는 오랜 시간 동안 국공립대 법인화를 일관된 정책 기조로 설정하긴 했으나, 교수·학생 등 문제당사자들의 반발을 고려하여 적극적으로 추진하지 못하는 경우가 많았다. 한편으로는 정부의 교육개혁 정책은 입시제도와 같은 초·중등교육 부문을 중시하는 경향이 강했던 측면도 있었다. 오히려 국공립대 개혁의 필요성을 주장하고 구체적인 정책 논의를 선도하는 쪽은 정부가 아니라 서울대였다. 본문에서는 대학 지배구조 개혁 문제에서 정부와 서울대가 어떤 영향을 주고받았는지 살펴보고, 나아가 서울대가 개혁 논의를 이끌어나가게 되는 경과와 그 배경을 분석해보고자 한다.

본고에서 다룰 대학 개혁 논의의 시간적 범주는 1987년 민주화 이후부터이다. 민주화 이후의 대학 개혁 논의는 정부의 획일적인 통제에서 벗어나 대학구성원들이 활발히 참여했을 뿐만 아니라, ‘대학의 자율성 확보’가 가장 중요한 목표였다는 점에서 이전 시기의 개혁 논의와는 성격이 다르다고 할 수 있다.¹⁾ 즉 법인화 논의의 역사적 성격을 알기 위해서는 민주화 이후의 대학 개혁 논의가 줄곧 대학의 자율성을 확보해야 한다는 문제의식과 결부되어 왔다는 사실을 감안할 필요가 있다. 본문에서는 본격적인 논의를 시작하기에 앞서 대학 개혁 논의에서 자율성이 특히 중시될 수밖에 없었던 역사적 배경을 간략히 소개하고, 이어서 당시에 운위되었던 자율성 가치의 성격이 어땠는지 알아보고자 한다. 이를 통해 서울대 법인화 논의의 역사적 성격을 보다 명확하게 드러낼 수 있을 것이다.

2. 민주화 이후 ‘대학 자율화’ 담론의 흐름

오랜 독재정권 치하에서 한국의 대학은 국공립과 사립을 막론하고 정부당국의 획일적인 통제 아래 놓여있었다. 고유한 건학 이념을 추구해야 할 사립대마저 정부의

1) ‘대학 자율성’은 오랜 연원을 지닌 개념으로서 학문적으로 명료하게 정의하기는 쉽지 않다. 변기용은 ‘대학 자율성’이란 개념이 학자 개개인이 자신의 교육·연구에서 자율성을 보장받는다는 ‘학문적 자유(academic freedom)’ 개념과 아울러, 조직으로서의 대학이 정부의 구속을 받지 않고 자유롭게 의사결정을 한다는 ‘기관 자율성(institutional autonomy)’ 개념을 동시에 내포한다고 정리했다. 서구 근대대학의 발전과정을 돌이켜 보았을 때, ‘대학 자율성’ 논의는 20세기 중반까지는 ‘학문적 자유’ 측면이 중심이었으나, 점차 고등교육의 대중화·시장화 경향이 강해지면서 효율성과 책무성 진작을 위해 대학 운영의 자율성을 확보해야 한다는 ‘기관 자율성’ 측면이 중시되기 시작했다고 한다. 변기용, 「대학 자율화 정책의 쟁점과 대안 - 5.31 교육개혁 이후의 ‘시장적’ 대학자율화 논의를 중심으로」, 『교육정치학연구』 제16집 제1호, 교육정치학회, 2009, 137쪽.

지시에 맹목적으로 따라야 했던 현실에서, 국공립대의 자율성은 언감생심이었다. 대학의 자율성을 요구하는 목소리가 터져 나올 때마다 정권은 가혹한 탄압으로 일관했다.¹⁾ 1980년대 전두환 정권이 ‘대학 자율화’ 정책을 추진하기는 했지만, 실상은 학원 탄압을 정당화하기 위한 허울에 불과했다.

정부 주도가 아닌 대학구성원들이 자발적으로 참여하는 대학 개혁 논의는 1987년 민주화 이후에야 비로소 시작될 수 있었다. 여전히 국가는 대학 개혁 문제에 적극적으로 개입했지만, 대학의 자율성을 최대한 보장해야 한다는 기조는 이제 거스르기 힘든 대세가 되었다. 사학은 물론이거니와 국공립대 역시 정부의 획일적인 통제에서 벗어나 최대한 자율성을 확보하는 개혁을 추진해야 한다는 요구가 강해졌다. 서울대가 추진했던 개혁 역시 이러한 시대적 조류와 밀접하게 연결되어 있었다.

민주화 이후 본격적으로 형성되기 시작한 ‘대학 자율화’ 담론은 크게 보아 두 가지 흐름이 있었다. 하나는 ‘민주화’로서의 ‘자율화’였다. 기실 1970년대부터 대학생들이 꾸준히 벌여왔던 교련 반대 투쟁·학도호국단 철폐 투쟁 등 일련의 ‘학원 자주화’ 운동은 대학에서 민주성 가치를 실천하려는 행동이었다. 교수들 역시 정부의 집권적 통제를 비판하고 민주적 의사결정을 추구했다. 서울대의 사례를 보자면, 박정희가 사망하여 유신체제가 종말을 고한 직후인 1979년 12월 대학 체제 개편을 임무로 삼은 학사조정위원회를 출범시켰다. 위원회가 발표한 대학 개혁 구상에서는 교수회의 활성화를 통해 ‘연구의 독립성’과 ‘운영의 자율성’을 신장하기 위한 각종 방안들이 담겼다.²⁾ 대학 자율화를 민주화로 이해하는 이러한 움직임은 1987년 민주화 직후 자연스럽게 널리 확산되었다. 즉 정부의 개입을 줄이는 것을 ‘탈정치화’, 즉 민주화로 새기며 대학 개혁을 논의하는 흐름이 자리 잡았다.³⁾

또 하나의 흐름은 ‘효율화’로서의 ‘자율화’였다. ‘효율화’란 경제적 효율성의 증대를 의미하는데, 곧 정부의 통제는 비효율을 불러오므로 대학의 자율적인 운영을 보

1) 일례를 들어보자면, 1971년 9월 일군의 서울대 대학생들이 정부의 대학 통제를 비판하며 학문 자율성을 보장하기 위한 대학 개혁안을 발표했다. 문교부는 즉시 제적 지시를 내렸고, 서울대는 김세균, 박찬동, 최재현 등 세 명을 제적 처분했다. 서울대학교 대학원 학원자유수호위원회, 『대학개혁의 기본방향』, 1971; 『동아일보』 1971년 10월 19일.

2) 당시 학생들은 이 개혁안이 교수에게만 권한을 집중시키는 안으로서 학생들의 참여를 배제하기 때문에 “학원의 민주화에 역행하는 시대착오적인 것”이라고 비난하기도 했다. 『서울대학교 60년사』, 2006, 252~253쪽.

3) 일례만 들어보자면, 민주화 직후 한국대학교육협의회가 개최한 <대학 자율화에 관한 총·학장 세미나>에서 기조강연을 맡은 정보모 교수는 “대학 자율화의 과제에서 가장 선행되어야 할 일은 대학의 탈정치화”라고 지적했다. 각 주제발표를 맡은 교수들 역시 기존에 정부가 장악했던 권한들을 대폭 대학에 이양하고 자율권을 부여해야 한다고 주장했다. 『경향신문』 1987년 8월 19일.

장해주어야 한다는 논리였다. 이러한 견지의 주장이 잘 드러난 사례는 교육개혁심의회가 발표한 「교육개혁종합구상」이다. 교육개혁심의회는 전두환 정권이 교육 개혁을 추진하기 위해 조직한 대통령 직속 자문 기구였는데, 3년여의 활동 끝에 1987년 12월 최종보고서인 이 구상안을 대통령에게 제출했다. 구상안은 “향후의 한국사회는 고도·기술정보화, 개방·국제화, 그리고 다변·다원화 사회로 급진전될 전망”이기 때문에 “질적인 수월성”과 “다양성”을 추구하여 교육 여건의 획기적인 개선을 기하는 동시에 “고등교육의 산출을 극대화할 수 있도록 효율성을 제고해야 한다”고 밝혔다. 이러한 효율화의 기초 아래 구상안은 대학 형태의 다양화·특성화 방안과 학사운영의 자율화 방안 등을 제시했다. 또한 국공립대의 경우 행·재정 운영의 효율화를 위해 장기적으로 ‘특수법인화’한다는 방침도 제시했다.⁴⁾ 이것은 정부가 국공립대 법인화 방침을 제시한 최초의 사례이기도 하다.

1980년대 말의 대학 자율화 담론에서는 민주성과 효율성 가치가 병존하는 가운데, 대학사회에서는 민주화의 여파로 인해 전반적으로 민주성을 중시하는 분위기가 강했다고 평가할 수 있다. 학생들은 물론이거니와, 교수사회 역시 대학 운영의 효율성 문제보다 총장직선제와 같은 민주적 의사결정 구조 문제에 더 큰 관심을 기울였다.⁵⁾ 그러나 1990년대에 들어서면서 담론 지형이 급격하게 변화했다. 주지하다시피 이때에 이르러 ‘세계화’ 구호가 흘러넘치는 가운데 경쟁과 성장의 논리가 한국사회를 지배해가기 시작했다. 1993년 출범한 김영삼 정부는 이러한 조류에 적극 편승하여 교육 개혁에서도 ‘국제경쟁력’의 확보를 최우선 과제로 내세우며 교육 규제 완화·학사 운영의 자율화를 추진했다.⁶⁾

1990년대에 들어 대학 운영에서 효율성을 확보해야 한다는 담론은 대학교육의 시장화·기업화 경향과 밀접하게 결부되며 빠르게 확산되었다. 대학의 민주성을 높여야 한다는 담론은 이러한 흐름에 대응하여 대학교육이 공익에 부응해야 한다는 공공성 가치를 더욱 중시하게 되었다. 민주성·공공성 담론에서 보면 대학이 시장화할 경우 자본의 필요에 맞는 학문만이 육성되고, 자본이 선호하는 교육만이 권장되어 결국 ‘학문의 자유와 다양성’이 침해될 가능성이 컸다.⁷⁾ 그러나 이러한 공공성 가치는 효

4) 교육개혁심의회, 「교육개혁종합구상」, 1987, 195~226쪽.

5) 서울대의 사례를 보면, 민주화 직후인 1987년 9월에 열린 교수협의회 임시 총회에서 총장 직선제 방안이 최초로 제기된 이래, 한동안 이 문제가 교수사회의 주된 관심거리였다. 학내외에서 치열한 논쟁이 벌어진 끝에 1989년 8월 열린 학장회에서 직선제를 사실상 확정했다. 1991년 7월에 서울대학교 최초로 총장 직선제가 실시되었다. 『서울대학교 60년사』, 328~329쪽.

6) 대통령 자문 교육개혁위원회, 「세계화·정보화 시대를 주도하는 新교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안」, 1995, 3~4쪽.

율성 가치의 확산에 밀려 상대적으로 위축되었다. 공공성 담론은 흔히 시장주의적 대학개혁 논의를 비판하고 국공립대를 육성하여 교육의 공공성을 확보해야 한다는 주장으로 이어졌는데, 그런 식의 주장은 곧잘 ‘국공립대가 기득권을 지키려 한다’는 따위의 비난에 직면하곤 했다.

3. <서울대학교법>의 추진과 좌절(1987~1997)

1) <서울대학교법>의 추진

민주화 이후 민주성과 효율성 가치가 병존하면서 대학 자율화 담론이 전개되는 가운데, 대학 운영의 자율성을 높이기 위한 대학 개혁 방안들이 모색되기 시작했다. 서울대 개혁의 경우 크게 세 가지의 방향이 제시되었다. ① 특수법인화, ② 법적 지위 격상, ③ 현행 국공립대 제도 내에서의 점진적 개선 등이었다.⁸⁾ 이중 마지막 방안은 정부의 개입에 대한 반감이 심했던 당시 분위기에서 환영받기 힘들었고, 앞의 두 가지 방안이 현실적으로 검토될 만했다. 여기서 ①안은 위에서 살폈듯이 정부가 취한 방안이었다. 반면 서울대는 일단 ②안을 채택하여 <서울대학교법> 제정을 추진해나가기 시작했다.

<서울대학교법> 구상은 서울대가 1987년 1월 발표한 「서울대학교발전장기계획(1987~2001)」에서 처음으로 제시되었다. 이것은 1977년 「서울대학교종합10개년 계획」이 종료된 후 10년 만에 다시 수립된 장기계획안이었다. 여기서 서울대는 ‘국제 수준의 대학원 중심 대학’으로의 도약과 대학 운영의 자율성 강화를 목표로 내세웠다. <서울대학교법>은 이러한 목표를 법제적으로 지원하기 위한 방안으로서 제시

7) 한국사회의 맥락에서 보면 민주화 직후 제기된 ‘대학 자율화’ 담론에서 ‘민주화’ 담론이 곧 서구 근대대학에서의 ‘학문적 자유’ 담론과 상통한다고 볼 수 있다.(각주 1 참조) 대학에서 독재의 잔재를 씻고 ‘학문적 자유’를 확보하기 위해서는 ‘지배구조의 민주화’가 선결조건이었기 때문이다. 1990년대 민주성 담론이 공공성 가치를 중시해 나가는 맥락 역시 ‘학문적 자유’ 개념과 밀접한 관련이 있다. 독재정권 시기에는 ‘공익’의 외피를 뒤집어 쓴 정권의 이익을 위해 대학이 운영되어 학문의 자유가 침해되었다면, 이제는 자본의 ‘사익’을 위해 똑같은 현상이 일어났기 때문이다. 이러한 견지에서 보면 한국사회에서 전개된 ‘대학 자율화’ 담론은 서구 근대대학이 보여주었던 역사적 흐름을 짧은 시간에 압축적으로 경험한 셈이었다고 볼 수 있다.

8) 서울대가 개최한 <서울대 자율적 발전 방안 연구를 위한 공청회>에서 각 발표자들이 제기한 견해들이다. 『동아일보』 1988년 2월 10일. 위의 서울대 개혁 방안들을 국공립대 전반에 관한 정책으로 바꾸어 표현해보자면, ① 국공립대 법인화, ② 각 대학의 실정을 고려한 대학별 특별법 제정, ③ 현행 국공립대 제도 내에서의 점진적 개선 등이라고 할 수 있겠다.

되었다. “〈서울대학교설치령〉을 〈서울대학교법〉으로 개편”하고, “동 법에는 대학원 중심 대학으로의 개편 방향, 지원 기준의 강화, 행·재정상의 자율성 확대 등이 명시 되도록” 한다는 구상이었다.⁹⁾ 여기서 지배구조와 관련한 구체적인 목표는 제시되어 있지 않았다. 향후의 논의 과정에 따라 법안이 추구하는 지배구조의 상은 달라질 수 있었다.

서울대가 장기계획안을 발표한 이후인 1987년 12월 교육개혁심의회가 발표한 「교육개혁종합구상」에서는, 상술했다시피 수월성 논리를 강조한 고등교육 정책을 내놓고 국공립대 특수법인화 방침을 밝혔다. 다만 국공립대 법인화 방침은 일단 ‘장기적인 목표’로서 우선적인 정책 과제는 아니었다. 정부의 고등교육 정책에서 대학 지배구조 개혁 사업이 지지부진하는 동안,¹⁰⁾ 〈서울대학교법〉 제정 역시 당장 추진되지 못했다. 서울대의 계획안이 정부의 공식 승인을 받지 못했거니와,¹¹⁾ 다른 시급한 사업들에 밀려 법안 연구 작업이 지연되었기 때문이다.¹²⁾ 서울대는 1989년 7월에 정부의 특수법인화 정책 추진 가능성에 대비하여 서울대학교법제정연구소위원회를 구성하여 법안 연구 작업을 추진했지만, 뚜렷한 성과를 내지는 못했다.¹³⁾

서울대는 1987년도 장기계획안을 중간 점검하고 계획 종료 이후의 미래상을 제시하기 위한 취지에서 1995년 1월 「서울대학교 2000년대 미래상」(이하 ‘미래상’)을 발표했다. 여기서는 지배구조 개혁 방안으로서 ‘특수법인화’와 ‘법적 지위 격상’을 모두 추진할 것을 밝혔다. 「미래상」은 현행 국공립대 법제 하에서는 서울대가 타 국공립대학들과 동일하게 운영되고 있어 하향평준화를 벗어나기 어렵다고 진단했다. 개혁을 위한 운영상의 자율성을 확보하기 위해서는 ‘예외규정’을 인정받을 필요가 있으므로, 서울대학교의 관할청을 교육부장관에서 국무총리로 격상시키는 〈서울대학교법〉을 제정할 것을 제시했다. 「미래상」은 예외규정을 보장받기 위한 또 다른 방안으로서 서울대를 장기적으로 특수법인체로 전환할 것을 제안했다. 여기서 특수법인화는 운영상의 재량권을 확보할 수 있는 가장 바람직한 방안이자 ‘경영 합리화’를

9) 서울대학교, 「서울대학교발전장기계획(1987~2001)」, 1987, 105쪽.

10) 비록 노태우 정부 시기 동안 대학 지배구조 개혁 정책은 지지부진했지만, 수월성을 강조하는 고등교육 정책은 꾸준히 추진되었다. 이를테면 대학설립을 인가제로 전환하고 대학 정원의 단계적 자율화 정책을 추진했으며, 대학평가인증제를 실시했다. 다만 대학 개혁의 틀을 총체적으로 제시하는 개혁안은 발표하지 못했다. 국정브리핑팀 특별기획팀, 『대한민국 교육 40년』, 한스미디어, 2007, 147~148쪽.

11) 『서울대학교 60년사』, 256쪽.

12) 『서울대학교 50년사(상)』, 1996, 627쪽.

13) 『서울대학교 60년사』, 217쪽.

촉진할 수 있는 방안으로 상정되었다.¹⁴⁾

〈서울대학교법〉 제정 사업은 1995년 3월 이수성 총장이 취임하면서 본격적으로 추진되었다. 4월 12일 ‘서울대학교법 제정을 위한 기획과제 연구진’이 위촉되어 법안 연구 사업이 시작되었고, 그 결과물로서 1996년 3월 가칭 〈서울대학교법(안)〉이 완성되었다. 그런데 이 법안은 전년도의 「미래상」 보고서와 달리 법적 지위 격상을 통한 자율화 확보만 명시했을 뿐 ‘특수법인화’는 규정하지 않았다. 그 배경은 정확히는 알 수 없으나, 정부의 의지가 미약한 현실을 감안함과 아울러 「미래상」에서도 장기적인 추진 과제로 상정했기 때문이었다고 보인다.¹⁵⁾

이때 발표된 〈서울대학교법(안)〉의 내용을 살펴보면, 크게 나누어 서울대학교설치법(안)과 설치법시행령, 그리고 특별회계법(안)으로 구성되었다. 대학 지배구조와 행·재정 자율성 문제와 관련한 이 법안의 핵심 내용은 법적지위 재정립과 특별회계의 설치였다. 법안은 서울대를 교육부가 아닌 국무총리 관할 아래 둠으로써, 교육부의 일괄적 통제에서 벗어나 실질적인 독립기관으로서의 위상을 부여할 것을 규정했다. 대학 운영에서는 ‘평의원회’ 조직을 개편하여, 국무총리가 의장, 총장이 부의장이 되고 국회 교육위원회 위원장과 교육부장관이 참여하는 실질적인 심의·결기구로서의 위상을 가지도록 규정했다. 한편 기존의 일반회계 외에 서울대 특별회계를 신설하여 총장이 자율적으로 운용할 수 있도록 규정했다.¹⁶⁾ 이런 규정들은 「미래상」에서 제시했던 대로 서울대에 광범한 ‘예외규정’을 허용하는 특혜를 부여하는 성격을 띠고 있었다.

2) 〈서울대학교법〉을 둘러싼 논란과 법제화 실패

14) 서울대학교, 「서울대학교 2000년대 미래상」, 1995, 71~72쪽.

15) 〈서울대학교법〉 연구 사업에 참여했던 교수들이 주로 법인화에 미온적인 인사들이었을 가능성도 따져볼 수 있다. 대외적으로 법인화 추진 필요성을 제기했던 교수들이 법안 연구 사업에 참여하지 못했던 정황을 관찰할 수 있다. 이를테면 김신복 교수(행정대학원)는 일찍부터 대학 자율성 확보를 위해서는 법인화가 절실하다는 견해를 피력해왔다.(『동아일보』 1988년 2월 10일) 그는 「미래상」 연구 사업에 연구위원으로 참여했는데, 특수법인화가 명시되는 데 그의 영향이 미쳤을 수 있다. 그러나 이수성 총장 취임 후의 법안 연구 사업에는 관여하지 못했던 것 같다. 위촉된 ‘연구진’의 명단에도 없다. 한편 이돈희 교수(사범대)의 경우, 그는 1994년 3월 29일 서울대가 개최한 ‘고등교육개혁 심포지엄’에서 연구발표를 맡았는데, 동일한 기준이 일률적으로 적용되는 보통교육과 고등교육 행정을 분리시키고, 서울대와 같은 연구중심 국립대학은 특수법인화해야 한다고 주장했다.(『경향신문』 1994년 3월 30일) 이 심포지엄은 「미래상」 작성 방향에 영향을 미쳤다. (『서울대학교 60년사』, 267쪽) 그러나 그 역시 1995년의 법안 연구 사업에는 관여하지 못한 것 같다.

16) 『서울대학교 50년사(상)』, 627~629쪽.

서울대의 특권적 지위를 규정하는 <서울대학교법(안)>은 공식적으로 발표되기도 전부터 커다란 사회적 논란을 불러일으켰다. 다른 국공립대와 사립대 측이 서울대를 강하게 비판하고 나섰다. 주된 비판의 요지는 이미 충분한 물적 자원을 확보하고 있는 서울대에게 법적으로 더 많은 혜택을 부여하는 법안은 지극히 불공평하다는 것이었다. 나아가 서울대의 국제경쟁력이 뒤떨어지는 이유는 외부적인 지원이 부족해서가 아니라 자체적인 개혁 노력이 부족하기 때문이므로, 법안 제정에 앞서 자기반성과 내부 개혁을 선행할 것을 촉구했다. 서울대 측은 “서울대가 특권적 지위를 누리겠다는 것으로 받아들이면 곤란하다. 대학의 평준화는 불가능할뿐더러 바람직하지도 않은 만큼 서울대가 조금 앞서나가겠다는 것”이라고 주장하며 논란을 정면 돌파하려 했지만, 논란을 잠재울 수는 없었다.¹⁷⁾ 이 시기에는 서울대의 특권적 지위에 대한 누적된 비판의식이 법안 관련 논란으로 폭발하여 이른바 ‘서울대 망국론’, ‘서울대 폐교론’이 등장하기도 했다.¹⁸⁾

서울대는 학내외의 비판 여론을 이기지 못하고 결국 법안을 수정하는 방침으로 선회했다. 선우중호 총장은 1996년 5월 3일 열린 ‘전국 국공립대학교 총·학장협의회’에서 국무총리 직속으로 전환하는 방안을 포기하고 특별회계법의 적용대상을 모든 국공립대학으로 확대하는 수정안을 제안했다.¹⁹⁾ 다만 그는 실사 ‘국공립대법’을 만들게 되더라도 “모든 국공립대학에 동일한 수준의 연구와 교육기능을 맡겨야 하는 취지라면 반대”라고 밝혀, 서울대에 대한 특혜가 유지되어야 한다는 입장은 견지했다. 이러한 총장의 입장을 반영하여 5월 말 본부 기획실이 수정안을 마련했다. 골자는 “서울대를 국무총리 관할 아래에 둔다”는 내용의 법적 지위 조항 전면 삭제, <국공립대특별회계법> 추진, 외부 인사를 줄이고 교직원과 학생을 포함하는 평의원회 구성 등이었다.²⁰⁾

서울대의 수정안에서 특기할 만한 부분은 바로 평의원회 구성안이었다. 대학의 의사결정 기구에 교직원과 학생 등 학내구성원들까지 포함시킨다는 방안은 이전까지 서울대가 보여주었던 보수적 태도를 감안하면 상당히 돌출적인 성격이었다. 짐작건대 이 조항을 통해 학내의 비판 여론을 무마하여 법안을 추진할 동력을 확보하고자 했다고 보인다. 비록 교직원과 학생 대표는 최대 4명까지만 참여할 수 있도록 되어

17) 『한국일보』 1996년 3월 14일.

18) 강준만, 「서울대 망국론」, 『경향신문』 1996년 2월 14일; 김종철, 「서울대 ‘폐교론」, 『한겨레신문』 1996년 2월 9일.

19) 『동아일보』 1996년 5월 4일.

20) 『서울대학교 50년사(상)』, 631쪽.

있어 한계가 있었지만, 이 조항은 대학의 자율성을 추구하는 개혁 논의 과정에서 민주성과 효율성 가치를 혼합하려 했던 보기 드문 사례로 평가할 만하다.²¹⁾

서울대는 연구 작업과 여론 수렴 과정을 통해 수정안을 다듬어 1997년 8월 25일 공식으로 발표했다.²²⁾ 그러나 IMF 사태를 당하고 정권이 교체되는 과정에서 법안은 결국 법제화되지 못했다. 법적 지위를 변경하여 자율성을 확보한다는 방안은 서울대의 특권을 더욱 확대하는 것이라는 비판을 받으면서, 이제는 더 이상 추진되기 힘들었다. 사회적 논란 끝에 결국 좌초당한 <서울대학교법>은 다시 추진되기까지 일정한 냉각기를 거쳐야 했다. 이제 서울대에게 남은 방안은 1990년대에 활발히 논의되었지만 정작 <서울대학교법(안)>에는 포함되지 않아 논쟁을 비껴갔던 ‘법인화’였다.

4. 서울대 법인화의 추진(2005~현재)

1) 김대중-노무현 정부의 국립대 법인화 정책

IMF의 충격과 함께 출범한 김대중 정부는 사회 각 분야에서 강력한 구조조정 정책을 추진했다. 고등교육 정책에서도 예외가 아니었는데, 특히 1998년 3월 단국대학교가 최종 부도 처리되면서 대학 역시 구조조정되어야 한다는 여론이 크게 일었다. 정부는 대학의 시설 투자를 축소하고 유사 학과를 통폐합함과 아울러, 교수 계약 임용제·연봉제 등 성과주의적 운영 방식을 도입하는 등 대학 구조조정 정책을 시행했다. 정부는 구조조정 실적과 재정 지원을 연계시키는 등 매우 강력하게 밀어붙였는데, 기실 이러한 대학 구조조정 방안은 대학의 현실을 고려하지 않은 무리한 측면이 있었다. 대학·교수·학생사회에서는 정부의 강압적인 구조조정 정책에 크게 반발하고 나섰고, 사회적 갈등이 지속되면서 정부의 고등교육 정책은 제구실을 하기가 힘들었다.

김대중 정부는 대학 구조조정 정책에 뒤이어 1999년에 들어서면서 본격적으로 대

21) 평의원회 구성과 관련한 수정안을 자세히 살펴보면, “평의원회는 당연직 평의원과 선임직 평의원으로 구성하되, 당연직 평의원은 부총장, 서울대학교 총동창회장, 서울대학교 기성회장이 되고, 선임직 평의원은 교수대표 30인 이내, 직원대표 2인 이내, 학생대표 2인 이내 및 교외인사 5인 이내로 한다”고 규정되었다.(15조 3항) 법안 설명을 보면 “이와 같이 평의원회를 구성함으로써 교직원과 학생 대표 등 대학 구성원의 의견이 대학 운영에 충분히 반영될 수 있으며…”라고 하여, 해당 조항이 명백히 대학구성원의 의사를 반영하기 위한 목적임을 밝혔다. <서울대학교법 수정(안)>, 1997.9(서울대 기록관 소장).

22) 1996년 5월 기획실이 제출한 수정안과 거의 같았다. 『동아일보』 1997년 8월 26일.

학 개혁 정책을 내놓기 시작했다. 1999년 3월 교육부는 <교육발전5개년계획 시안>을 발표했는데, 고등교육 부문에서는 대학평가 시행·이공계 지원 등 효율성 진작과 ‘대학경쟁력 증대’를 목표로 삼은 정책들이 많았다. 대학 운영의 자율성 측면에서는 2000년까지 국립대에 특별회계 제도를 도입한다는 방안이 제시되었지만, 지배구조 전환 문제는 언급되지 않았다.²³⁾ 정부는 이듬해인 2000년부터는 국립대학 관련 정책을 다듬기 시작하여 그해 12월 ‘국립대학발전계획’을 내놓았다. 이 계획안은 전반적으로 전년도의 시안을 구체적으로 다듬은 것이었는데, 다만 국공립대의 의사 결정 구조 개편을 위하여 ‘책임운영기관’ 제도를 도입한다는 방안이 담겼다.²⁴⁾ 그러나 하나의 시안 차원이었고, 확정된 정책으로 추진되지는 못했다. 김대중 정부는 대학 개혁 문제에서 지배구조 개혁 방안에 그다지 관심을 기울이지 않았고, 어떤 구체적인 정책을 내놓지 않았다.²⁵⁾

서울대는 정부의 ‘국립대학발전계획’ 발표에 대응함과 아울러 1987년도 장기계획안에 뒤이은 새로운 장기계획안을 만들고자 하는 취지로 <서울대학교장기발전계획(2002~2011년)>을 작성했다. 이 계획안은 2003년 8월 완성되었지만, 공식적으로 발표하지는 않고 내부 방침으로만 활용하기로 결정했다.²⁶⁾ 계획안은 법인화와 같은 특정한 운영 체제 개혁 방안을 담지는 않았고, “국가는 국가의 비용으로 대학을 설립하고, 그 (국립)대학이 대학의 본질과 원래의 기능에 합당하게 운영되도록 할 필요가 있다”는 원칙을 재확인했다. 다만 이러한 원칙론에는 당시 구조조정이라는 명분 아래 대학에 대한 행·재정적 통제를 강화하려 하던 정부의 행태를 우회적으로 비판하는 성격이 내포되어 있었다.²⁷⁾

23) 『국민일보』 1999년 3월 12일.

24) 국공립대의 책임운영기관화 방안은 1999년 초부터 논의가 시작되었다. 책임운영기관 제도란 기관의 장이 상급 기관과 경영 계약을 체결한 뒤 자율권을 부여 받아 운영을 하고, 그 성과에 따라 차등적인 지원을 받는 형태의 행정개혁 프로그램이다. 1988년 영국에서 처음 시행하여 당시까지 널리 활용하고 있었다. 김신복, 「국공립대학의 책임운영기관화」, 『서울신문』 1999년 10월 14일.

25) 김대중 정부 시기에는 국공립대 법인화에 관해서도 정부 내에서 이견이 표출되었다. 이해찬 교육부장관은 <교육발전5개년계획 시안>을 발표하는 자리에서 “기획예산위 쪽에서 검토하고 있는 국립대의 독립법인화는 실익이 없다고 판단, 큰 의미를 두고 있지 않다”고 발언했다. 『국민일보』 1999년 3월 12일.

26) 이 계획안은 본래 ‘국립대학발전계획’에 대응하는 대학의 자체적인 발전계획안을 제출하라는 정부의 지시에 따라 작성한 것이지만, 이기준 총장의 조기 퇴임에 따른 행정 공백으로 제출이 늦어져 결국 노무현 정부가 출범한 뒤에야 완성되었다. (『서울대학교 60년사』, 276쪽) 굳이 공식적으로 발표하지 않고 내부 방침으로만 활용하기로 결정한 연유도 정부가 바뀌어 국공립대 정책 역시 변동이 생길 가능성이 있었기 때문일 것이다.

27) 『서울대학교 60년사』, 278쪽.

2003년 출범한 노무현 정부는 초기부터 국공립대 법인화 방침을 표명하기는 했으나 구체적인 정책으로 추진하지는 않았다. 2004년 4월 교육인적자원부가 국무회의에 ‘학벌주의 극복 종합대책’을 보고하면서 국립대 법인화 방안을 제시했으나, 안병영 교육부총리가 “공론화한다는 뜻이지 당장 추진하는 것은 아니다”라고 밝혔듯이 구체적인 정책화를 의미하지는 않았다.²⁸⁾ 사실 당시 정부는 고등교육 정책에서 사학법 개정에 거의 모든 역량을 쏟아 붓고 있었다. 사학법 문제만으로도 갈등이 심각하던 상황에서 국공립대 개혁을 동시에 추진하기는 어려웠을 것이다.

사학법 개정 정책이 고비를 넘기면서 비로소 정부는 국공립대 개혁 문제를 다루기 시작했다.²⁹⁾ 2005년 5월 교육인적자원부는 ‘총장 간선제’와 ‘국립대 법인화’를 골자로 하는 ‘대학경쟁력 강화 방안’을 발표했다. 이 자리에서 김진표 교육부총리 겸 교육인적자원부장관은 “자율경영 능력이 있다고 스스로 판단하는 대학들은 법인으로 전환할 수 있도록” 하겠다고 발언하여 ‘선별적·단계적 법인화’ 방침을 밝혔다.³⁰⁾ 교육인적자원부는 2006년 1월 국립대 법인화의 구체적인 로드맵을 제시하는 ‘대학 특성화 추진 방안’을 대통령에게 보고했다. 이 방안은 국립대의 선택적 법인화 및 회계제도 변경을 규정한 법안을 상반기 중에 국회에 제출하고, 법안이 시행될 경우 2010년까지 서울대를 비롯한 5개 대학가량을 특수법인화한다는 계획을 담았다.³¹⁾ 그러나 논란이 커지는 가운데 법안 제출은 계속 지연되었고, 결국 해를 넘겨 2007년 3월이 되어서야 교육인적자원부는 ‘국립대학법인의 설립·운영에 관한 특별법’을 입법예고할 수 있었다. 이 법안은 6월에 국무회의를 통과하여 국회에 제출되었지만, 상임위에서조차 제대로 논의되지 못하고 결국 폐기되었다.

2) 서울대의 ‘독자적’ 법인화 추진

28) 『한겨레신문』 2004년 4월 7일.

29) 노무현 정부가 2005년에 들어서 국립대 법인화 정책을 펴기 시작한 데에는 일본과 동남아시아 지역의 여러 국가들이 법인화를 추진하고 있던 정세도 어느 정도 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 특히 일부 언론들은 일본의 전면적 법인화에 주목하면서 한국 역시 하루빨리 법인화를 시행해야 한다고 주장했다.

30) 『서울신문』 2005년 5월 7일. 원하는 대학부터 법인화시킨다는 방안이 노무현 정부 때 처음 나오지는 않았다. 김영삼 정부가 1995년 5월 발표한 교육개혁안에서도 “원하는 국립대학의 경우 특수법인화를 추진한다”고 하여 선별적 법인화 방침을 제시했다.(『세계화·정보화 시대를 주도하는 新교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안』, 80쪽) 그러나 법인화 추진 의지 자체가 미온적인 상태에서 법인화 추진 전략이 심도 있게 논의되기는 어려웠다. 노무현 정부는 적극적으로 국립대 법인화 정책을 추진하는 시점에서 교수·학생사회의 반발을 감안하여 ‘선별적·단계적 법인화’ 방침을 제시했다.

31) 『한겨레신문』 2006년 1월 4일.

서울대는 정부의 적극적인 국립대 법인화 정책에 대응하여 오랫동안 묵혀두었던 법인화 방안을 다시 추진하기 시작했다. 2005년 9월 열린 서울대 교수협의회 주최의 법인화 관련 토론회에서 정운찬 총장은 “교육부의 법인화 계획이 아주 야무진 것은 아니지만 개인적으로 긍정적으로 검토하고 싶다”고 발언하여 공식석상에서는 처음으로 법인화 추진 의사를 밝혔다.³²⁾ 서울대는 11월 말 테스크포스팀을 구성하여 법인화 방안 연구 작업을 시작했다.³³⁾ 2006년 취임한 이장무 총장 역시 적극적인 법인화 추진 의지를 밝혔다. 다만 정부의 정책에 반드시 순응하지만은 않겠다는 입장에서 “서울대학교 발전에 가장 적합한 법인화 방안”을 추진하겠다는 신중한 자세를 보였다.³⁴⁾

서울대는 국공립대의 법인화 형태를 일괄적으로 규정하는 노무현 정부의 입법을 비판하고, 각 국립대의 특성을 반영하는 개별 입법을 통해 법인화를 추진해야 한다고 주장했다. 서울대는 2007년 3월 발표한 「서울대학교장기발전계획(2007~2025)」에서, “모든 국립대학을 단일 법률에 의해 획일적 방식으로 법인화할 경우 당초 목적을 실현하기는 무리”라고 주장하면서, “세계 수준의 외국대학과 당당히 경쟁하는 대학으로서의 위상을 확립하기 위해서는” “서울대의 위상과 특성을 반영하는 법률을 제정”해야 한다고 요구했다.³⁵⁾ 즉 서울대는 1990년대 중반 <서울대학교법>을 제정하려 했던 때처럼 서울대의 ‘위상’을 높일 수 있는 새로운 형태의 <서울대학교법>을 추진하기 시작한 것이다. 이전에는 ‘법적 지위 격상’이 자율성 확보와 특권 유지의 수단이었지만, 이제는 당시 논란을 피해갔던 법인화가 유력한 수단으로 떠올랐다.

서울대는 정부의 입법 작업과는 별도로 독자적인 법률안을 연구해 나갔다. 2007년 3월 교육인적자원부가 ‘국립대학법인의 설립·운영에 관한 특별법’을 입법예고했을 때에도 독자적인 서울대 법인화 입법을 추진하겠다는 입장을 재확인했다. 서울대는 노무현 정부의 임기가 끝날 때까지는 주로 법인화를 찬성하는 한나라당 국회의원들과 협조하며 연구 사업을 진행시켰다.³⁶⁾ 2007년 대선에서 ‘국공립대의 단계적 법인화’를 공약으로 내건 이명박 대통령이 당선하자,³⁷⁾ 서울대는 본격적으로 법인화 사

32) 『국민일보』 2005년 9월 29일.

33) 『서울대학교 60년사』, 225쪽.

34) 『서울대학교 60년사』, 225쪽; 『서울신문』 2006년 7월 22일.

35) 서울대학교, 「서울대학교장기발전계획(2007~2025)」, 2007, 218쪽.

36) 『경향신문』 2007년 4월 25일.

37) 2007년 대선에서 한나라당 이명박 후보는 ‘국립대 단계적 법인화’를 공약으로 내걸었다.(『한국일보』 2008년 1월 10일) 당선된 후에는 2008년 1월 인수위가 발표한 ‘대학입시 자율화 로드맵’에서 국공립대는 법인화하고 10여개의 지방대학을 거점 대학으로 육성한다는 방침을 밝혔다.

업을 서둘렀다. 2008년 10월에 90명의 위원으로 이루어진 ‘서울대학교 법인화위원회’가 출범하여 구체적인 법안 제정 작업에 돌입했다.

법인화위원회는 2009년 3월 법인화 연구보고서 초안을 발표했고, 이것을 다듬어 7월에 ‘국립대학법인 서울대 설치·운영에 관한 법률안 시안’을 발표했다. 서울대가 시안을 발표하자 교수·학생사회에서 충분한 여론 수렴 없이 성급하게 법인화를 강행한다는 비판이 쏟아졌다. 서울대는 여론 수렴 과정을 거쳤다고 밝혔지만, 사실 보고서 초안을 공개하고 시안을 확정하기까지 걸린 4개월여의 시간은 충분한 여론 수렴을 거치기엔 부족한 것이었다.³⁸⁾ 서울대는 갈등이 벌어지는 가운데에서도 시안을 가지고 주무 부처인 교육과학기술부와 협의를 시작했다.

서울대와 정부 간의 협의 과정에서 가장 이견이 컸던 부분은 정부의 재정 지원 문제였다. 정부는 이전부터 국공립대에 투입하는 예산 규모가 과도하다고 지적했고, 재정 부담을 줄이기 위한 시도로서 국공립대 법인화를 추진해왔다. 이런 측면에서 정부의 법인화 정책은 김대중 정부 때부터 추진되었던 ‘대학 구조조정’의 연장선에 있다고 볼 수 있다.³⁹⁾ 반면 서울대는 법인화 이후에도 정부의 재정 지원이 계속되어야 한다고 주장했다. 정부의 특혜적인 재정 지원은 서울대가 특권을 유지해올 수 있었던 가장 중요한 요소였다. 서울대가 굳이 개별 입법을 통해 법인화를 추진하는 가장 큰 이유도 다른 국공립대나 사립대보다 더욱 많은 재정적 지원을 확보하기 위해서였다.

교과부는 2009년 9월 ‘국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률안’을 입법예고했다. 그런데 이 법안은 부처 간 협의를 진행하지 않은 채 재정지원 부분에서 서울대의 요구를 그대로 수용한 것이어서 논란을 불러일으켰다. 재정기획부는 다른 지방 국립대 법인화에 나쁜 선례를 남기고 정부의 법인화 정책 취지에도 어긋난다는 이유로 반대 입장을 표했다.⁴⁰⁾ 결국 정부는 부처 간의 이견을 조정하는 작업을 거친

(『한겨레신문』 2011년 1월 19일) 노무현 정부와 이명박 정부의 ‘단계적 법인화’ 정책은 표현은 같지만 다른 정책이었다. 노무현 정부는 국립대 법인화를 일괄적으로 규정하는 법안을 만들되 시행을 단계적으로 하고자 했지만, 이명박 정부는 적극적으로 개별 입법을 추진하는 서울대와 보조를 맞추어 전임 정부의 방침을 뒤집고 개별 입법을 통한 국립대 법인화를 추진했다고 볼 수 있다.

38) 『경향신문』 2009년 8월 4일.

39) 2008년 10월 서울대 교수협의회가 개최한 국립대 법인화 관련 토론회에서 발표와 토론을 맡은 교수들은 한결같이 고등교육 재정 부담을 줄이기 위해 법인화를 추진하는 정부의 태도를 비판하면서, 서울대 법인화의 전제조건으로 정부의 충분한 재정 지원이 보장되어야 한다고 주장했다. 서울대 교수협의회 대토론회, 「고등교육에 대한 국가의 책임, 어디까지인가? - 국립대 법인화의 문제점과 해결방안」, 2008.

40) 『한국일보』 2009년 11월 24일.

끝에 2009년 12월 국무회의에서 법안을 통과시켰다. 약간의 조정은 있었지만, 재정 지원과 같은 서울대의 핵심 요구가 여전히 전면적으로 반영된 성격의 법안이었다. 법안 제정 과정에서 정부가 서울대의 요구에 굴복하는 태도를 보이자, 일각에서는 정부와 서울대가 법인화와 '세종시 서울대 제2캠퍼스'를 '빅딜'한 결과가 아니냐는 의혹을 제기하기도 했다.

정부 입법으로 국회에 제출된 서울대 법인화법안은 사회적 논란으로 인해 처리가 지지부진했다. 서울대는 국무회의에서 통과된 법안을 더욱 서울대의 요구에 맞게 고친 수정안을 국회에 제출하는 등 적극적인 입법 활동을 벌였다. 결국 해를 넘기기 직전인 2010년 12월, 한나라당은 예산안을 '날치기' 통과시키는 과정에서 서울대 법인화법안 역시 같이 통과시켜버렸다. 서울대는 즉시 시행령 제정 연구 사업을 시작하는 한편 2011년 4월 '국립대학법인 서울대학교 설립준비위원회'를 발족시켜 법인화 사업을 추진해나갔다. 그러나 법인화가 충분한 의견 수렴 없이 막무가내로 시행되어선 안 된다는 비판이 여전히 제기되고 있다. 야당 의원들은 '날치기' 통과를 비판하며 법인화법 폐기법률안을 제출했고, 학생들은 5월 30일 비상총회를 열고 설립준비위원회 해체를 요구하며 한 달 가까이 대학본부를 점거하기도 했다. 법인화 시행을 반년여 앞둔 현재, 갈등과 불신은 더욱 커져만 가고 있다.

5. 결론

독재정권의 강압이 오랫동안 계속되어왔던 한국사회에서, 대학 개혁은 대학의 자율성을 확보해야 한다는 문제의식과 항상 결부되었다. 1987년 민주화가 이루어지면서 대학사회 구성원들은 자율성을 보장받기 위한 대학 개혁 논의를 시작했다. 민주화 직후 제기된 '대학 자율화' 담론에서는 크게 두 가지의 흐름이 병존했다. 하나는 '민주성'으로서의 '자율성'으로, 정부의 통제는 비민주적이므로 대학의 자율성을 확보해야 한다는 논리였다. 또 하나는 '효율성'으로서의 '자율성'으로, 정부의 개입은 경제적 비효율을 불러오므로 운영상의 자율성을 확보해야 한다는 논리였다.

1980년대 말까지만 하더라도 민주화의 여파가 남아있어 민주성 가치에 기초한 대학 개혁 논의가 활발하게 이루어졌지만, 1990년대 이후에는 효율성 담론이 강해지면서 민주성 담론을 압도해나갔다. 민주성 담론은 대학교육의 시장화 경향을 비판하며 공익에 부응하기 위해 학문의 자유와 다양성을 지켜야 한다는 공공성 가치를 강조했다. 이러한 민주성·공공성 담론은 교육 공공성을 높이기 위한 국공립대의 역할을 강

조하곤 했는데, 그런 주장들은 국공립대의 경직성·비효율성을 성토했다는 효율성 담론에 밀려 환영받지 못했다. 현재까지도 이러한 흐름은 대체로 지속되어왔다.

민주화 이후 서울대 내에서는 대학 행·재정체제 및 지배구조 개혁 방안으로서 ‘법적 지위 격상’과 ‘특수법인화’ 방안이 모두 모색되었다. 그런데 1995년 들어 본격적으로 추진하기 시작한 <서울대학교법>에는 법인화 방안은 포함되지 않고 ‘법적 지위 격상’을 통한 자율성 확보만 규정되었다. <서울대학교법>은 커다란 논쟁을 불러일으켰는데, 서울대에 지나친 특혜를 부여한다는 비판이 잇따랐다. 사실 <서울대학교법>에서는 모든 국공립대와 사립대를 배제하고 오직 서울대에게만 특혜적인 ‘예외규정’을 적용하겠다는 의도가 너무 뚜렷이 드러났거니와, 정부의 법인화 방침과도 다른 ‘법적 지위 격상’ 방안을 추진함으로써 서울대의 ‘독단’이 더욱 부각되고 말았다. 결국 서울대는 학내외의 비판을 이기지 못하고 민주성을 강화하는 방향의 수정안을 만들었지만, 이조차도 IMF 사태와 정권 교체 등의 정치사회적 변동에 휩쓸리며 좌초되었다. 이제 서울대에게 남은 개혁 방안은 <서울대학교법>에 포함되지 않아 논쟁을 피해갈 수 있었던 ‘법인화’였다.

김대중 정부는 강력한 ‘대학 구조조정’을 추진했지만, 학내외의 반발에 부딪쳐 지지부진했다. 그러나 이 시기 형성된 정부의 고등교육 재정 부담 완화 기조는 후임 정부들에 계승되어 법인화 추진 정책의 논리가 되었다. 노무현 정부는 사학 개혁을 마무리 지은 후 적극적으로 국립대 법인화 정책을 추진하기 시작했다. 서울대는 이에 대응하여 독자적으로 법인화를 모색하기 시작했다. 서울대는 개별 입법에 의한 법인화를 통해 정부로부터의 특혜적인 재정 지원을 계속 보장받고자 했다. 노무현 정부는 서울대와 달리 모든 국립대의 법인화를 일괄적으로 규정하는 입법을 추진했지만, 뒤이어 들어선 이명박 정부는 개별 입법에 의한 국립대 법인화를 추진하여 서울대와 보조를 맞추었다. 서울대는 정부 및 국회와 법안을 협의하는 과정에서 재정 지원을 보장받기 위해 심혈을 기울이는 모습을 보여주었다. 서울대의 입장에서 재정 지원의 보장은 법인화의 성패를 가늠하는 핵심적인 사안이었다.

현재 정부와 서울대가 함께 추진하고 있는 서울대 법인화는 그동안 대학교육의 공공성을 지키는 ‘최후의 보루’로 여겨져 왔던 국공립대의 위상을 흔들리게 하는 지배구조 개혁 논의라는 점에서, 시장주의적 대학 개혁 논의의 ‘절정’이라 할 수 있다. 법인화 논의에서 효율성을 강조하는 논리들은 넘쳐나지만, 민주성·공공성은 충분히 고려되지 못하고 있다. 그러한 모습을 보여주는 일례로서 2011년 6월 열린 법인화 문제 관련 국회 토론회에서 정부 측이 발표한 문건을 보면, 국립대 법인화의 추진

배경으로서 “글로벌 무한경쟁사회에서 국가경쟁력 제고”, “대학 혁신을 위한 총장의 강력한 리더십 발휘” 등 효율성을 강조하는 논리들만 제시했을 뿐, 학문의 자유 보호, 대학 운영의 민주화, 교육복지 확충 등 민주성·공공성 논리는 챙기지 않았다. 비록 각론에서 기초학문 보호, 등록금 인상 억제 등을 주장했지만, 반대여론을 의식한 해명의 성격이 강하다.⁴¹⁾ 민주성·공공성의 핵심 가치인 학문의 자유나 교육복지를 진지하게 고민하는 모습은 찾기 어렵다.

한편 법인화는 정부로부터 충분한 재정지원을 받으면서도 운영상의 자율성을 확보하기 위한 지극히 특권적인 내용의 개혁안이라는 점에서, 1990년대 중반 추진했던 <서울대학교법>과 본질적으로 성격이 같다. 서울대가 2009년에 처음 법인화 법안을 발표했을 때 특혜 논란이 재연되었던 이유도 이 때문이라 볼 수 있다. 다만 이전처럼 논란이 가열되지 않는 이유는, 현재의 법인화는 이전과 달리 정부와의 타협을 거치면서 추진되고 있어서 서울대의 ‘독단’이 잘 부각되지 않기 때문이라 보인다. 어쩌면 이것이 서울대가 뜨거운 비난에 한 번 데이면서 얻은 ‘지혜’일 수도 있겠다.⁴²⁾

<참고문헌>

한국언론재단 기사검색 <http://www.kinds.or.kr/>

네이버 디지털 뉴스 라이브러리 <http://newslibrary.naver.com>

서울대학교 대학원 학원자유수호위원회, 『대학개혁의 기본방향』, 1971

서울대학교 50년사 편찬위원회, 『서울대학교 50년사(상)』, 1996

서울대학교 60년사 편찬위원회, 『서울대학교 60년사』, 2006

서울대학교, 「서울대학교발전장기계획(1987~2001)」, 1987

41) 김응권(교육과학기술부 대학선진화관 국장), 「국립대 법인화 정책 방향」, 국회 토론회 자료집 (민주당 김유정 의원 주최), 『국립대 법인화, 최선입니까? 확실해요?』, 2011.6., 11~31쪽.

42) 설립준비위원회 홈페이지(<http://new.snu.ac.kr>)에 실린 법인화 추진 경과를 보면, 1987년에 처음으로 <서울대학교법> 제정 필요성을 제기했다는 사실을 밝히면서도 1990년대 중반 <서울대학교법> 추진과 관련한 사실들은 전혀 드러내지 않았다. 당시의 법안은 법인화 방안을 담지 않았기 때문이라고 말할 수도 있겠지만, 그렇다면 1987년의 경우도 법인화를 규정하지 않았으므로 언급하면 안 된다. 본문에서 충분히 설명했지만, 1990년대 중반의 <서울대학교법>과 2000년대의 법인화는 결국 운영상의 자율성을 확보하려는 대학 개혁의 일환으로서 같은 성격이었다. <서울대학교법> 관련 사실이 쏙 빠진 ‘추진경과’는 특혜와 관련한 사회적 논란을 재연하고 싶지 않은 서울대 측의 속내를 드러내주는 것만 같다.

- 서울대학교, 「서울대학교 2000년대 미래상」, 1995
- 서울대학교, 「서울대학교장기발전계획(2007~2025)」, 2007
- 서울대 교수협의회 심포지움, 「국립대학 발전계획안 ‘대토론회」, 2001
- 서울대 교수협의회 토론회, 「서울대학교 지배구조와 운영체제, 이대로 좋은가?」, 2006
- 서울대 교수협의회 대토론회, 「고등교육에 대한 국가의 책임, 어디까지인가? - 국립대 법인화의 문제점과 해결방안」, 2008
- 교육개혁심의회, 「교육개혁종합구상」, 1987
- 대통령 자문 교육개혁위원회, 「세계화·정보화 시대를 주도하는 新교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안」, 1995
- 교육부 교육50년사 편찬위원회, 『교육50년사』, 1998
- 국정브리핑 특별기획팀, 『대한민국 교육 40년』, 한스미디어, 2007
- 국회 토론회 자료집(민주당 김유정 의원 주최), 『국립대 법인화, 최선입니까? 확실해요?』, 2011.6.
- 변기용, 「대학 자율화 정책의 쟁점과 대안 - 5.31 교육개혁 이후의 ‘시장적’ 대학 자율화 논의를 중심으로」, 『교육정치학연구』 제16집 제1호, 교육정치학회, 2009

지피知彼, 그리고 지기知己

: 국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률 (미시행) [제정 2010.12.27] 과 이에 대응하여 법인화를 반대하는 논거들을 (되도록 마음을 활짝 열어놓고) 파헤쳐보기

박소영 littlephil@hanmail.net (법학과 법철학전공 석사과정)

지금 여기에서, 정신 똑바로 차리고, 깊이, 그리고 멀리

올해 들어 우리¹⁾는 2011년판 '국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률' (이하 2011년판 법인화법, 법인화법, 또는 그냥 법안)을 반대한다고 수없이 외쳐왔습니다. 그런데 실은 우리 대부분은 그저 "뭔가가 분명 구리다. 구린 김새가 여러모로 질다."는 이유 정도로만 반대했지 2011년판 법인화법이 도대체 어떤 내용이길래 반대해야 하는지, 무엇이 문제인지를 꼭 집어내지는 못했습니다. 반성합니다. 반성하는 마음으로 발제를 기획하고 준비하였습니다. 지난번 세미나가 본부²⁾가 하는 이야기를 정확히 이해하기 위해 어디까지 거슬러 올라가 지금을 바라보아야 하는지를 살펴보았다면 이번 세미나에서는 법인화 논의 전반을 정확히 이해하고 '체대로' 반대하기 위해 지금 우리가 서 있는 자리, 그러니까 우리를 '어딘가로' 몰아가려는 2011년판 법인화법과의 전선戰線 위에서 얼마나 깊이 파고 들어야 하는지, 얼마나 정신을 똑바로 차려야 하는지, 그리고 얼마나 멀리 보아야 하는지를 함께 살펴보고자 합니다.

-
- 1) 이 발제문은 2011년판 법인화법의 속내를 정확히 짚어보려는 발제의 목적상 찬반 입장 중간에서 양쪽 주장을 골고루 담으려고 했지만 기본 입장은 절차 문제 때문만이 아니라 내용 때문에 2011년판 법인화법 및 법인화 흐름 전반을 반대하는 입장이고 반대하는/해야 하는 이유를 되도록 탄탄히 뒷받침하는 방향으로 내용을 구성하였고, 그래서 이 글에서 '우리'는 법인화를 반대하는 사람들을 뜻하지만 법인화를 찬성하는 분들을 발제 및 토론 과정에서 배제하려는 것은 아님을 밝힙니다.
 - 2) 정확히는 본부가 아니라 법인화 추진론자들이라고 해야겠지만, 상징성을 위해 법인화 추진론자들을 일컬어 '본부'라고 통일하겠습니다.

"법인화가 그렇게까지 '글러먹은' 짓이 아닐지도 몰라."라는 생각에서 시작 하려는 까닭

어떤 싸움이든 지피지기知彼知己하는 일이 중요하지만 저는 법인화 싸움처럼 학교 안팎 사람들에게서 동의와 공감, 지지와 연대를 구해야 하는 싸움, 그리고 어쩌면 그것이 승패를 판가름하는 가장 큰 요소인 싸움에 임할 때는 철저히 지 피¹⁾知彼하고 지기知己하는 일이 더욱 중요하다고 생각합니다. 더욱 많은 사람들이 저쪽 말고 우리 이야기를 더 좋아하고, 그래서 저쪽이 아니라 우리 이야기의 결말이 보고 싶어 우리 이야기의 결말을 실현시키는 일에 힘을 함께 보태고 싶어져야 합니다. 그러기 위해서는 우리 이야기를 제3자가 듣기에 더 말 되게, 더 진심이 묻어나게, 그래서 더 공감가는 이야기로 가다듬어야 하고, 그러려면 저쪽 과 우리 그 어느쪽도 봐주는 일 없이, 가끔은 제 살 도려는 심정으로, 양쪽 다 철저히 공부하고 파헤쳐야 합니다. 이는 사람들이 아마도 우리쪽 주장보다 찬성 주장을 더 많이 접하고 있을 상황에서 더욱 신중과 노력을 더할 일입니다.

그래서 제가 발제 내용을 모으고 짜면서 무게중심을 둔 점은 첫째, 정말 내키 지 않았지만, 본부가 하는 이야기를 되도록 '그들의 입장에서' '미리 세운 결론 없이' '열린 마음으로' '있는 그대로' 이해하고³⁾, 둘째, 본부의 '물량 공세'에 맞서 논거 하나가 아쉬운게 우리 처지이지만 제3자를 고려했을 때 효과가 거의 없거나 오히려 역효과가 나기 때문에 최소한만 언급하거나 아예 체제두어야겠다고 보이는 것들을 가려냈습니다.⁴⁾

발제문의 짜임새

먼저 2011년판 법인화법의 특성을 잘 보여주는 조항들을 하나씩 짚어보고 검토한 다음에 법인의 개념과 법인화법의 목적 등 큰 이야기로 들어가는 순서로

3) 이를 위해 본부측 자료들을 철저히 정독, 우리가 숙지하고 있어야 한다고 보이는 부분들을 정리 하였습니다. 내내 가슴이 콧콧 불편하고 가끔 슬퍼지기도 하고 비위가 상하기도 하는 작업이었습니다. 특히 이번 여름 본부에서 법인화를 둘러싼 소통이 부족하였음을 통감하며 친절히 가정 우체통마다 넣어준 '반짝반짝' '울킬러' '울코탕지' 법인화 홍보집을 여러 번 숙독하는 일이 제일 고역이었습니다.

4) 우리가 하는 이야기들이 제3자에게 어떻게 들릴지 유념해야 하고, 어떤 이야기들은 하지 않는 것이 좋겠다는 제 생각에 동의하지 않는 분도 계실 것입니다. 보완과 비판이 필요한 지점입니다.

법안 전반을 살펴보겠습니다. 감도 없이 조항부터 한 자 한 자 읽고 시시콜콜 따지는 작업이 법안을 '있는 그대로' 살펴보는데 있어 큰 이야기를 먼저 던져놓고 시작하는 것보다 나은 것 같아 그리 짜보았습니다.^{5) 6)} 지루해지기가 쉬운 단점이 있기는 하지만요. 조항들로부터 튀어 나오는 큰 이야기들은 모두 뒤로 몰아 마지막 정리하겠습니다. 결론에서는 다음과 같은 질문들에 대해 적절한 답을 구해보려고 합니다.

- "2011년판 법인화법을 반대한다."는 구호에 답을 수 있는 세세한 내용들은 무엇인가? 반대하는 이유가 저마다 다소간 다를 수가 있는데 모두 한 배에 사이 좋게 탈 수 있는 성질의 이유들인가?
- "2011년판 법인화법을 반대한다."는 "법인화 자체를 반대한다."와 어떻게 다른가? 2011년판과는 다른 내용을 담은 '법인화'는 주장할 만한가?
- 우리는 어디까지 멀리 바라보고 걸음을 내딛어야 하는가?
- '법인화'를 둘러싼 진짜 싸움터는 어디인가?

※ 인용한 자료

- 2011년 6월, 국립대학법인 서울대학교 설립준비위원회 『국립대학법인 서울대학교, 거래의 미래입니다』 (표지 포함 27쪽, 울컬러 울코팅) (이하 설준위 홍보집)⁷⁾
- 2010년 8월, 서울대법인화저지 공동대책위원회/국립대법인화저지 공동투쟁위원회, 『국립대학법인 서울대학교의 설립 및 운영에 관한 법률(안) 검토의견』 (이하 공대위 검토의견서)
- 2011년 5월, 서울대학교 민주화교수협의회 『법인화의 대안은 무엇인가?』 (이하 민교협 토론회 자료집)
- 2011년 6월, 민주당 토론회 자료집 『국립대 법인화, 최선입니까? 확실해요?』 (이하 민주당 토론회 자료집)

5) 법안에 강조 표시를 하지 않은 것도 '보이는 그대로' 보기 위해서입니다.

6) 법안을 처음 읽는 분들은 법안 내용이 길으로 보기에 "전혀 위험하지도 해롭지도 않고" "오히려 좋은 말도 군데군데 보여서" 놀라실 수도 있습니다. 분명한 것은 법조문에는 대학을 기업화할 것이고 이윤을 위해서는 기초학문 희생도 불사하겠다는 등의 내용은 없습니다.

7) 2011년 6월 14일 본부접거 당시 설준위에서 개최한 기자간담회 회의자료 제목과 목차와 내용 거의 동일함.

○ 2011년 6월, 총학생회 『본부를 점거하는 서울대생을 위한 안내서』(이하 총학생회 안내서)

※ 국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률 [제정 2010.12.27 법률 제10413호 시행일 2011.12.28]⁸⁾

- 제1장 총칙 … 제1조 (목적) - 제2조 (다른 법률과의 관계) - 제3조 (법인격 등) - 제4조 (정관)
- 제2장 조직 … 제5조 (임원) - 제6조 (총장) - 제7조 (총장의 선출) - 제8조 (부총장 등) - 제9조 (이사) - 제10조 (이사회) - 제11조 (이사회회의 소집) - 제12조 (이사회회의 기능) - 제13조 (감사) - 제14조 (결격사유 등) - 제15조 (교직원 등) - 제16조 (평의원회) - 제17조 (학사위원회) - 제18조 (재경위원회)
- 제3장 재무회계 … 제19조 (법인회계 등) - 제20조 (자본금) - 제21조 (재산의 관리 및 보호) - 제22조 (국유재산·공유재산 등의 무상 양도) - 제23조 (토지 등의 수용·사용) - 제24조 (개인재산의 양여 또는 출연) - 제25조 (장기차입 및 학교채 발행) - 제26조 (예산 및 결산 등) - 제27조 (잉여금의 처분) - 제28조 (수익사업 등)
- 제4장 지원 및 육성 … 제29조 (국가 및 지방자치단체의 재정 지원) - 제30조 (국가 및 지방자치단체의 지원 방법 등) - 제31조 (국립대학의 사회적 책무 및 국가의 지원) - 제32조 (대학 운영계획의 수립·평가 및 국가의 지원)
- 제5장 보칙 … 제33조 (부설학교 등) - 제34조 (유사명칭 등의 사용금지) - 제35조 (별칙 적용 시의 공무원 의제) - 제36조 (민법의 준용)

새롭게 등장하는 용어 '정관'

의사결정구조⁹⁾에 관한 첫 조항은 제4조 [정관]입니다. '정관'은 법인의 목적, 의사결정구조, 기관의 권한과 책임 등을 정해놓은 법인의 내부 규정입니다. 법인이라면 모두 정관을 갖추어야 합니다.

8) 2011년판 법인화법이 어떤 절차와 형태를 거쳐 왔는지를 간단히 짚고 넘어가겠습니다. 첫 번째 형태는 본부에서 직접 나서서 작성해 2009년 7월 교과부에 제출한 안입니다(이하 본부안). 두 번째 형태는 본부안이 교과부 내부검토와 국무회의를 거치면서 대폭 수정된 뒤 2009년 12월 8일 국무회의에서 최종 통과된 안(이하 최종안)입니다. 그 뒤 본부가 '부랴부랴' 국회 교육위원회에 제출한 최종안에 대한 수정안(이하 최종안에 대한 수정안)이 전혀 반영되지 못한 채 2010년 12월 27일 최종안이 국회에 직권상정되어 '일사천리'로 통과되었습니다. 교과부와 국무회의를 거치면서 본부안에 수정을 가한 부분은 크게 두 가지로 묶을 수가 있는데 '열린 마음'을 위해 마지막에 밝히겠습니다.

9) 흔히 지배구조, 거버넌스(governance)구조라고 하는데 본문 내용을 더욱 살리기 위해 의사결정구조라는 단어를 사용하였습니다.

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.

제1항 내용은 학교법인 정관이라면 들어갈만한 내용으로 쉬이 넘어가집니다.¹⁰⁾ 고개를 가우뚱하게 되는 부분은 제2항입니다. 교과부 인가를 받는 과정이 꽤 까다로울 수도 있겠으나 조직 밖 절차이니 우선은 빼놓고 본다면 정관을 변경하는 조직 내 절차가 이사회 '안에서만' '똑딱똑딱' 이루어진다니 참 쉬운 일입니다. 조직의 내부 규정을 바꾸는 절차가 이렇게 간편해도 될는지 의문이 자연스레 듭니다.¹¹⁾ 현 학칙상으로는 학칙을 개정하려면 총장 또는 교수회가 발의하고, 5일 이상 공고한 후 학장회 및 평의원회의 심의를 거쳐 총장이 이를 확정 공포

10) 세미나 발제에서는 최종안이 본부안과 달리 '교육 및 연구에 관한 사항'을 덧붙임으로써 정관이 남용될 수 있는 범위가 더 넓어졌다고 말씀드렸었는데 그때 제 견해를 수정합니다. 교육 및 연구에 관한 사항이 정관 필수기제사항이 아니라고 해서 정관에 교육 및 연구에 관한 내용이 빠질 리가 없으니 필수기제사항이 된다고 해서 달라질만한 것은 없다고 봄이 적절한 것 같습니다.

11) 정관 변경 절차가 쉬운 점과 관련해서 민법에서 사단법인과 재단법인의 정관 변경 절차를 어떻게 정하고 있는지를 언급하고 넘어가겠습니다. 사단법인은 '총 사원', 즉 사단법인의 모든 구성원 중 2/3 이상이 동의를 해야 한다고 정한 반면(제42조) 재단법인의 정관에 대해서는 처음 정관을 작성할 때 기명날인을 하는데, "그 변경방법을 정관에 정한 때에 한하여 변경할 수 있다."는 정도만 말하고(제43조, 제45조) 다른 내용은 전혀 없습니다. 그러니까 재단법인의 정관 변경 절차는 법인 설립 실무진이 알아서 정해도 된다는 것이죠. '사단법인'과 '재단법인'이 각각 무엇이고 어떻게 다르길래 이런 차이가 있는지는 마지막쯤에 국립대학법인의 개념을 다루면서 살펴보고, 여기서는 법인화법 보칙에서 서울대학교법인에 대해 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 민법 중 재단법인에 관한 규정을 적용하겠다고 한 것으로 보아 서울대학교법인의 기본 성격을 재단법인으로 보는 것 같다는 정도만 말씀드리고 넘어가겠습니다.

합니다.¹²⁾

이 의문은 뒤에 이어지는 조항들에서 "이러이러한 사항은 정관에서 정한다."는 구절이 눈에 들어올 때마다 점점 더 커집니다. "정관에서 정한다."는 구절은 법안에서 참으로 자주 등장합니다.¹³⁾ 총장 선출(제7조), 이사회(제9조~제11조), 감사(제13조), 평의회(제16조), 학사위원회(제17조), 재정위원회(제18조), 법인회계(제19조), 자본금(제20조), 수익사업(제18조)의 구성 및 운영 등에 관한 세세한 사항들을 정관에서 정하기로 되어 있습니다. 위와 같은 사항들에 대해서는 재적이사 2/3 이상의 동의만 있으면 웬만해서는 바꿀 수가 있는 것입니다.

"정관에서 정한다."는 구절이 어떤 의미를 갖는지는 다른 부분에 등장하는 "이러이러한 사항은 대통령령/부령에서 정한다."는 구절과 비교하면 더 뚜렷이 알 수 있습니다. 대통령령은 국무회의에서 의결하여 대통령 이름으로 정하는 규정이고 부령은 정부 부처에서 의결하여 부처장관 이름으로 정하는 규정이어서¹⁴⁾ 대통령령과 부령이 정하는 사항은 정관에 비해 본부¹⁵⁾가 마음대로 바꾸기가 어려운 사항입니다.¹⁶⁾ 그러니 법안에서 정관으로 정하는 사항이 대통령령/부령으로 정하는 사항보다 많을수록 본부가 마음대로 할 수 있는 영역이 넓어지는 것입니다.

2011년판 법인화법에서 의사결정구조에 관한 조항에는 대통령령/부령으로 정하기로 한 사항이 없습니다. 이에 비해 사립학교법은 평의회 구성을 "대통령령으로 정하는 바에 따라 정관으로 정한다."고 되어 있고¹⁷⁾ 국회 계류 중인 '국립대학법인의 설립·운영에 관한 특별법(안)'과 '국립대학 재정·회계법(안)'은 회계

12) 현 학칙 106조

13) 이를 법 전문 용어로 '정관 위임' 사항이라고 합니다.

14) 대통령령과 부령을 묶어 시행령, 시행령에서 정하는 사항을 '시행령 위임' 사항이라고 합니다.

15) '학교'와 '본부'를 분명히 구분하여 사용하겠습니다. '학교'는 본부를 포함한 학교 조직 및 구성원 공동체를 모두 일컫고, '본부'는 총장단과 이사회 등 행정관 건물 중심을 중심으로 한 행정조직을 일컫습니다. 정관 위임 사항이 시행령 위임 사항보다 많아지면 마음대로 할 수 있게 되는 건 '학교'가 아니라 '본부'라고 말하는 것이 현상을 정확히 표현하는 것입니다.

16) 실질을 보면 정관과 시행령이 그리 큰 차이가 없다는 분석도 가능합니다. 본부와 정부가 본래 '짜짜꿍'이 잘 맞는 사이인지라 본부 이사회가 의결한 뒤 교과부 인가를 받는 정관이나 (2011년 판 법인화법과 시행령을 본부가 나서서 작성해서 정부 앞에 '고이' 갖다드렸듯이) 본부가 작성해서 정부에 제출하면 정부 검토 뒤 의결하는 시행령이나 별반 차이가 없다는 것이지요. 하지만 본부 이사회는 상대적으로 바깥 눈치를 덜 봐도 되는 것과 달리 정부는 부처간의 조율도 거쳐야 하고 결정 내용에 대한 정치적 부담도 있기 때문에 정부가 관여를 많이 할수록 아무래도 조금이라도 걸리는데 정관의 경우 본부 이사회가 이미 의결한 내용을 정부가 인가할지 말지만 판단하는 것이라 정부 판단에 맡겨진 몫이 시행령보다 적다는 점에서 여전히 유의미한 차이입니다.

17) 사립학교법 제26조의2. 뒤에서 더 서술하겠습니다.

규칙을 부령에서 정하기로 되어 있다고 합니다.¹⁸⁾

이에 대해서는 공대위에서 본부안이 국무회의를 통과하기 전 2010년에 "(정관 위임 사항이 많은 것은 본부가 정부 눈치 덜 보고 마음대로 하겠다는 것인데) 정부 및 국회가 서울대의 이 같은 움직임에 용인할 가능성 거의 없다."¹⁹⁾고 의견을 낸바 있는데, 정부가 본부안을 매우 많이 수정하면서도 정관에서 정하기로 한 사항에 관해서만큼은 전혀 손을 대지 않고 그대로 통과시켰습니다.²⁰⁾ 다음은 총장에 관한 조항입니다.

총장 선임 방식으로 직선제 자동 폐지, 추천 임명제²¹⁾로 전환

<p>제6조 (총장) ① 국립대학법인 서울대학교에 학교의 장으로서 총장을 둔다.</p> <p>② 총장은 국립대학법인 서울대학교를 대표하며 그 업무를 총괄한다.</p> <p>③ 총장의 임기는 4년으로 한다.</p> <p>④ 총장의 직무 등에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정한다.</p> <p>제7조 (총장의 선출) ① 총장은 총장추천위원회가 추천한 후보자 중에서 이사회가 선출하여 교육과학기술부장관의 제정으로 대통령이 임명한다.</p> <p>② 총장추천위원회는 이사회가 추천하는 사람, 국립대학법인 서울대학교 교직원 및 외부인사 등을 포함하여 30명 이내로 구성하되, 그 구성 및 운영에 관한 구체적인 사항은 정관으로 정한다.</p>
--

본부안에는 총장 연임 가능 조항이 있었는데 최종안에서 삭제되었습니다. 연임할 수 있고 없고의 차이는 연임할 수 있는 미국 대통령제와 연임할 수 없는 한국 대통령제를 비교하면 짐작할 수 있습니다. 대통령 한번 더 하게 될 수도 있는 미국 대통령은 만약 지지율이 높다면 장기 계획을 도모할 수 있는 힘이 더 큰

18) 공대위 검토의견서 11쪽 참조. 두 법안을 구할 수 없어 내용을 직접 확인하지는 못했습니다.

19) 공대위 검토의견서 11쪽 인용

20) 음모론스러운 의혹을 제기하고 싶은 충동이 불끈 들지만 열린 마음을 위해 참습니다.

21) 이러한 선출 방식을 두고 반대론자들도 '간선제', 그러니까 간접선거제라는 표현을 씁니다. 그러나 간접선거라고 말하려면 미국 대통령 선거처럼 선거인단에 어느 정도 대표성이 있어야 하는데 2011년관 법인화법이 정한 방식은 선출권 있는 사람들에게 대표성이 없기 때문에 간접선거라고 볼 수 없는데, 간선제라고 말함으로써 간접적 대표성도 없다는 점이 뚱뚱그려지기 때문에 간선제 대신 추천 임명제 등의 말로 바꾸어 써야 한다고 생각합니다. 참고로 독일대학의 총장 선출 방식은 분명 간선제의 성격을 갖습니다. 교수·학생·직원 등의 집단에서 각각 직접 선거로 선출한 의원들로 구성된 평의회가 총장 추천권을 갖고 원로회(Hochrat,), 그리고 '법인화'된 대학에서는 법인인사회가 동의권을 갖습니다. 니더작센주 대학법 제38조, 제41조 등. 독일대학의 의사결정구조와 독일대학의 '법인화'와 서울대학교의 '법인화'와 어떻게 얼마나 다른지 네 번째 세미나 발제문 참조.

반면 초임 시절 선거권자인 국민 눈치를 보아야 하는 측면도 있습니다. 그러니까 본부 총장도 연임 가능성이 있으면 임명권자인 이사회가 초임 총장에게 갖는 영향력이 크고 또 이사회와의 관계가 돈독한 총장은 장기 사업을 도모할 수 있게 됩니다.

교수 직선제가 아니라 총장추천위원회와 이사회에 의해 총장을 선임하는 이점으로 "개별 교수의 이해관계에 구속되지 않고 총장이 강력한 리더십을 발휘할 수 있어 획기적인 대학개혁을 추진"할 수 있고, "교수들이 총장 선거에 몰입하지 않고 본연의 임무인 교육·연구에 집중하고 총장이 논공행상이 아닌 전문적인 능력을 토대로 단과대학장과 보직교수 등을 임용"함으로써 조직과 대학의 경쟁력을 제고할 수 있다고 합니다.²²⁾

총장 선임 방식과 늘 맞물려 나오는 문제가 학장 선임 방식입니다. 2011년판 법인화법은 학장 선임 방식에 대해 전혀 언급이 없고, 설준위 홍보집에 따르면 "학장 직선제는 교과부가 2011년 2월 1일 발표한 교육공무원임용령에서 금지하고 있는 사항이나²³⁾, 법인 전환 뒤에는 교육공무원임용령 적용을 받지 않게 됩니다. 새로운 학장 선임 방식은 법인의 목적에 부합하도록 정관과 학칙에 명시"할 수 있다고 합니다. 아마도 "교수 직선에 의한 총장 선출(…)은 사회·경제적 요구를 대학현장에 신속히 전달하지 못하며, 대학 혁신을 위한 총장의 강력한 리더십을 발휘하지 못한다는 한계"²⁴⁾가 있기 때문에 이를 극복하려는 법인화의 목적에 부합하도록 학장 선임도 총장처럼 직선제가 아닌 방식으로 정해질 것으로 짐작함이 무리가 없어 보입니다. 다음은 이사 및 이사회에 관한 조항입니다.

정부인사를 비롯한 외부인사 중심의 이사회 구성

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

22) 민주당 토론회 자료집, 김용권 교과부 대학선진화관 국장 '국립대 법인화 정책 방향' 발제문(이하 교과부 발제문) 17쪽. 사교육걱정없는세상 주관 국공립대학 법인화 정책 토론회 발제문과 내용이 똑같은 것을 보아 교과부측 공식자료인 것 같습니다.
23) 올해 들어 정부가 국립대학교 학장 직선제를 금지했다는 소식을 제때 전해들은 분이 얼마나 계실까요? 뭔가 소리 없이 진행되었다는 느낌을 지울 수가 없습니다. 또는 그동안 저희가 너무 무심했었거나..
24) 교과부 발제문 13쪽.

(윗 박스 이어서)

1. 총장
 2. 부총장 중 정관으로 정하는 2명
 3. 기획재정부장관이 지정하는 차관 1명
 4. 교육과학기술부장관이 지정하는 차관 1명
 5. 제16조에 따른 평의원의회의 추천을 받은 인사 1명
 6. 그 밖에 대학 운영에 필요한 지식과 안목이 있는 인사
- ② 제1항 제5호 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.

이사에 관한 제9조는 본부안과 최종안 사이에 차이가 많은 조항입니다. (1) 외부인사 비율이 '3분의 1 이상'에서 '2분의 1 이상'으로 올랐고 (2) 기획재정부 차관과 교과부차관이 추가되었고 (3) 이사 선임시 '교과부 보고'에서 '교과부장관 승인'으로 바뀌었습니다. 정리를 하면 본부안은 내부자 중심 의사결정구조를 지향했는데 이에 대해 정부가 반대 입장을 분명히 밝히며 외부자 중심 의사결정구조로 바꾼 것입니다.

본부는 외부인사가 반 이상이어서 학교의 자율성이 훼손된다는 주장의 근거는 취약하다면서 외부인사 중심 이사회 구성의 장점으로 "2명의 정부측 이사는 정확한 학교 정보를 얻게 되어 학교 발전에 도움을 주고 다른 외부인사들은 서울대학교 운영의 투명성과 다양한 외부 견해를 제공함으로써 학내 의견을 보완"할 수 있는 점을 듭니다.²⁵⁾

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

② 이사회는 이사장과 이사로 구성한다.

③ 이사장은 이사회에서 호선(호선)하되, 그 선임에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

④ 이사장은 이사회를 소집하고, 그 의장이 된다.

⑤ 이사장이 궐위 등으로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 정관으로 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 개의하고, 출석이사 과반수의 찬성으로 의결한다.

(아래 박스 이어서)

25) 설준위 홍보집 15쪽

(잇 박스 이어서)

⑧ 이사장과 이사는 자신과 특별한 이해관계가 있는 사안에 대하여는 의결권을 행사할 수 없다.²⁶⁾

⑨ 제8항에 따라 의결권을 행사할 수 없는 이사의 수는 재적이사의 수에 포함하지 아니한다.

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

② 이사장은 총장 또는 재적이사 3분의 1 이상이 이사회 의 소집을 요구하거나, 감사가 제13조 제5항에 따라 이사회 의 소집을 요구하는 때에는 소집 요구일부터 20일 이내에 이사회 를 소집하여야 한다.

③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 이사회 의 소집에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

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

1. 총장 의 선임에 관한 사항
2. 임원 의 선임 및 해임에 관한 사항
3. 예산·결산에 관한 사항
4. 정관으로 정하는 중요 재산 의 취득·처분과 관리에 관한 사항
5. 정관으로 정하는 주요 조직 의 설치 및 폐지에 관한 사항
6. 중장기 대학 운영 및 발전계획에 관한 사항
7. 정관 의 변경에 관한 사항
8. 정관으로 정하는 주요 규정 의 제정, 개정 및 폐지에 관한 사항
9. 대학 의 발전을 위한 기금 의 조성 및 후원에 관한 사항
10. 이 법이나 정관에서 이사회 의 의결을 필요로 하는 사항
11. 그 밖에 이사회 가 필요하다고 인정하는 사항

이사회 가 심의·의결하는 사항을 살펴보면 대학 운영을 함에 있어 기본적인 사항들로 대체로 큼직큼직하고 두루뭉실한 표현들인데, 같은 것을 두고 찬반 주장 이 정반대로 해석하고 있습니다. 법인화 반대측은 최고의사결정권한을 가진 이사회 의 의결사항을 이처럼 큼직하게 두루뭉실하게 정하면 자칫 총장 의 권한과 평 의원회 가 그나마 가지고 있는 권한이 있으나 마나해질 수도 있음을 우려합니다.²⁷⁾ 반면 본부는 오히려 조항 의 성격이 그렇기 때문에 이사회 가 거시적이고 기본적인 행정사항들만 의결하게 되어 행정 영역과 학문 영역이 분리되고, 학문 영역에 대한 중요한 의사결정은 교수로 구성되는 학사위원회와 교직원으로 구성 되는 평의원회 의 심의를 거쳐 총장 이 결정하게 되고²⁸⁾ 이는 기본적으로 현재의 의사결정과 동일한 방식이라고 주장합니다.²⁹⁾ 어느 쪽이 더 일리 있는지는 나머

26) 특별 이해관계인 배제는 이사회 에 관한 상법 내용과 그대로입니다.

27) 민주당 토론회 자료집, 박정훈 서울대학교 법대 교수 발제문(이하 박정훈 교수 발제문) 32쪽. 본문에 나오는 박정훈 교수 견해는 박정훈 교수 의 다른 논문들인 '국립대학 법인화 의 공법적 문제' '법인화 와 국립대학 의 자율성' 등도 참조한 것임.

28) 설준위 홍보집 15쪽

지 의사결정구조 조항들을 다 살펴본 다음에 검토하겠습니다.

본부안에는 이사회가 심의·의결하는 사항으로 '총장의 평가 및 보상에 관한 사항'도 있었으나 최종안에는 삭제되어 이사회가 총장에게 미치는 영향이 얼마간 줄었습니다. 하지만 최종안에 의하더라도 총장선출위원회의 구성이 정관 위임 사항이고 이사회는 총장 선임 및 해임 여부를 결정할 수 있기 때문에 이사회가 총장에게 미치는 영향이 여전히 클 것으로 보입니다. 또한 이사회에 임원 해임권을 주면서 해임 사유를 구체적으로 밝히는 규정은 없습니다. 이에 비해 사립학교법은 이사회가 임원을 해임할 수 있는 사유를 명시하고 있습니다.³⁰⁾ 법 문언대로라면 이사회가 임의대로 적당한 이유를 갖다 붙여서 총장단 구성원을 해임할 수가 있는 것입니다. 총장이 곧 이사이기도 하고 심지어 국립대학법인 초대 총장은 자동으로 이사장이 된다는 보칙 규정까지 고려한다면 법인화 체제에서의 총장과 이사회의 관계는 돈독한 편일 것이라고 짐작할 수 있습니다. 다음은 감사에 관한 조항입니다.

교과부장관의 추천을 받은 상근 감사 도입

제5조 (임원) 국립대학법인 서울대학교에 이사장 1명을 포함한 7명 이상 15명 이하의 이사와 2명의 감사를 둔다. 이 경우 제13조 제1항에 따라 교육과학기술부장관이 추천하는 1명의 감사는 상근으로 한다.

제13조 (감사) ① 감사 중 1명은 교육과학기술부장관의 추천을 받아, 다른 1명은 제16조에 따른 평의원의 추천을 받아 각각이사회에서 선임하되, 교육과학기술부장관의 취임 승인을 받아야 한다. 이 경우 평의원은 「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. (생략)

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

⑤ 감사는 제4항에 따른 보고를 하기 위하여 필요한 경우 이사회를 소집할 수 있다.

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

본부안에는 교과부장관이 추천하는 상근 감사를 두고 교과부에 감사 결과를 보고하는 규정이 없었는데 최종안에서 신설되었습니다. 감사 제도를 통해 정부가 본부를 감독할 수 있는 루트를 넓힌 것입니다. 이에 대해 본부는 최종안에 대한

29) 민주당 토론회 자료집, 이원우 서울대 법대 부교수/법인 설립추진단 부단장 토론문 4쪽 (이하 이원우 교수 토론문)

30) 사립학교법 제16조, 제54조의2 등.

수정안에서 상근 감사는 두되 교과부장관 추천 없이 둘 것을 제안합니다. 다음은 평의회·학사위원회·재경위원회에 관한 조항입니다.

평의회/학사위원회/재경위원회 : 교직원들을 대표하는 세 축

제16조 (평의회) ① 국립대학법인 서울대학교에 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 평의회를 둔다.

1. 중장기 대학 운영 및 발전계획에 관한 사항
2. 제9조제1항제5호 및 제13조제1항 전단에 따른 임원 추천에 관한 사항
3. 정관으로 정하는 교육, 연구 및 교직원 복지에 관한 사항
4. 그 밖에 총장, 이사장, 평의회 의장 또는 재적의원 4분의 1 이상이 학교 운영상 중요하다고 인정하여 심의를 요구하는 사항

② 평의회는 국립대학법인 서울대학교 교직원 50명 이내로 구성하되, 그 구성에 관한 구체적인 사항은 정관으로 정한다.

③ 평의회에 의장과 부의장 각 1명을 두며, 평의원 중에서 호선한다.

④ 평의원의 임기는 2년으로 한다.

⑤ 평의회의 심의 결과는 총장에게 전달하고, 총장은 이사회의 의결이 필요한 사항 또는 중요하다고 판단하는 사항을 이사회에 회부하여야 한다.

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 평의회의 구성, 운영 및 심의에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

제17조 (학사위원회) ① 국립대학법인 서울대학교에 교육과 연구에 관한 다음 각호 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 이사회의 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.

(아래 박스 이어서)

(윗 박스 이어서)

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. 정관으로 정하는 주요 사업의 투자계획에 관한 사항
 5. 정관으로 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.

평의원회의 역할 및 영향력이 현 학칙상에서보다 훨씬 더 약해질 것이라고 쉽게 짐작할 수 있습니다.³¹⁾ 우선 이사회 소집 권한이 없습니다. 무엇보다 현 학칙상으로는 평의원회가 의결권도 있는데,³²⁾ 법인화법의 평의원회는 심의권만 있고 의결권이 없습니다.³³⁾ 게다가 심의사항이 몇개 안되고 두루뭉실해서 실익이 없을 가능성도 꽤 높습니다.³⁴⁾ 평의원회 의장의 발의 또는 재적의원 4분의 1 이상의 동의로 심의안을 상정할 수는 있지만 현 학칙상으로도 실제로 잘 쓰이지 않은 제도라고 합니다. 더군다나 평의원회와 양 위원회를 어떻게 구성할지 정관

31) 세미나 자리에서는 최종안이 본부안을 (1) 평의원회 의원수 '50~70명'에서 '50명 이내'로 줄이고 (2) 임기 연임 가능 규정을 삭제한 것이 평의원회의 영향력을 더욱 감소시키는 기능을 한다고 말씀드렸었는데 의원수가 줄고 연임을 하지 못한다고 해서 반드시 영향력이 작아진다고는 볼 수 없다는 문제 제기가 있었습니다. 이에 대해 어떤 입장이 적절할지 아직 잘 모르겠어서 발제자의 입장을 보류하겠습니다.

32) 현 학칙 제42조 제9항 (서울대학교 홈페이지 - 대학소개 - 학칙 및 규정 참조).

33) 실준위 홍보집에서 의사결정구조의 자율성과 투명성을 이야기하며 평의원회와 양 위원회를 언급하는 부분에서 심의권만 있고 의결권이 없다는 설명은 빠져 있습니다.

34) 이사회 심의 및 결의사항이 두루뭉실한거랑 평의원회의 심의 사항이 두루뭉실한거랑 본질적으로 다르다는 점은 설명하지 않고 넘어가도록 하겠습니다. 잘 모르시겠으면 문의는 언제나 환영합니다.

으로 정하기로 되어 있어 이사회가 무리수를 조금 둔다면 얼마든지 이사회 마음 대로 평의회 구성을 바꿀 수 있습니다. 이에 비해 사립대학교법은 평의회 구성에 관하여 "대통령령으로 정하는 바에 따라 정관으로 정한다."고 하고 대통령령에서 "평의회는 교원, 직원, 학생 참여를 기본으로 동문 및 학교 발전에 도움이 될 수 있는 자로 구성한다. 단, 평의회 구성 단위 중 어느 하나의 구성 단위에 속하는 평의원 수가 전체 평의원 정수의 2분의 1을 초과할 수 없다."고 규정하고 있습니다.³⁵⁾

평의회의 역할을 눈에 띄게 줄이는 것은 바람직하지 않다는 문제 제기에 대해 본부는 "이는 원래 평의회에 속해 있던 학사위원회와 재정위원회³⁶⁾를 평의회에서 별도로 분리 설치하여 기존의 평의회 역할의 일부분을 양 위원회로 분산해서 그리 보이는 것인데, 평의회와 양 위원회가 세 꼭지가 되어 서로 보완하며 운영되기 때문에 실제로는 평의회의 기존 역할이 감소하는 것이 아니다."라고 대응하고 있는 듯 합니다.³⁷⁾

반면 반대측 주장은 법인화 체제에서 평의회는 이사회를 그나마 견제할 수 있는 정도의 영향력을 가진 기구로서 기능할 수 있어야 하는데, 아무리 평의회와 양 위원회가 서로 맞물려 잘 굴러간다고 하더라도 조직상으로 갈라져 있으면 견제 역할을 할 수 있을 만큼의 힘을 낼 수가 없기 때문에 평의회의 몸짓을 더 키워야 한다면서, 그러한 방안으로 의결권을 주거나, 적어도 평의회 심의 사항으로 총장후보 선출 방식과 학칙 개정 문제를 추가하거나 재정위원회의 심의 사항을 편입하는 방안 등을 제시합니다.

정부는 평의회를 총장 직선제와 함께 학교 운영의 효율을 떨어뜨리는 요소로 보고 있습니다.³⁸⁾

이사회를 견제할 수 있는 장치가 없다

35) 사립학교법 시행령 제10조의2, 앞에서 정관을 다룬 부분도 참조

36) 현 평의회 운영규정 제7조 (상임위원회) ① 평의회의 원활한 운영을 위하여 상임위원회로 학사위원회, 재정위원회, 기획·연구위원회 및 캠퍼스생활위원회를 둔다. ② 평의회 모든 의원은 위 각 상임위원회 중 한 위원회에 소속됨을 원칙으로 하며, 평의원이 아닌 자 약간명을 전문위원으로 참여시킬 수 있다.

37) 공대위 검토의견서 25쪽, 실준위 법인화 홍보집 11쪽 참조

38) 민주당 토론회 자료집, 김응권 교과부 대학선진화관 국장 '국립대 법인화 정책 방향' 발제문 (이하 교과부 발제문) 13쪽.

의사결정구조에 관한 조항을 모두 살펴보았습니다. 지루하리만치 본부안과 최종안 사이의 차이를 시시콜콜 늘어놓은 이유는 본부가 진짜 원했던 모습이 무엇인지 보이고 싶어서입니다. 수정을 가한 두 부분 중 하나가 바로 내부자 중심 의사결정구조에서 외부자 중심 의사결정구조로 확 바꾼 것입니다. 본부가 진짜 원했던 것은 2011년판 법인화법의 외부자 중심 의사결정구조가 아니라 이사회 권한이 더 크고 정부 개입이 없는 내부자 중심 의사결정구조였던 것입니다. 수정제 의안에서 이사회 관련 규정은 더는 언급하지 않고 넘어갔지만 교과부 추천 상근 감사 조항에 대해서는 이의를 제기하며 끝까지 수궁하지 못하는 모습을 보이기까지 합니다.³⁹⁾ 그렇다면 외부인사 중심 이사회 구성의 장점을 늘어놓는 홍보집 내용은 본부 마음에 썩 내키지 않지만 어쩔 수 없이 미사여구를 갖다 붙인 것이거나, 선해를 하자면 처음에는 이리러던게 아니지만 정부가 이렇게 하라니깐 잘해보겠다는 다짐일 것입니다. 어느 쪽이든 앞으로 본부가 보이는 말과 행동 이면의 참뜻을 헤아리는데 유념할 지점이라고 생각합니다.

이사회를 견제할 수 있는 장치가 특별히 보이지 않는 점은 법인화를 찬성하는 입장에서 보더라도 조금 이상합니다. 한쪽에 권한을 주면 그것을 감독하고 잘못하면 책임을 묻기도 하는 견제장치를 함께 설치하는 것이 의사결정구조를 짜는 법의 기본 원리 중 하나입니다. 그래서 예를 들면 헌법상 권력분립이 있고 상법상 주식회사 이사회 반대쪽에 주주총회가 있는 것입니다.⁴⁰⁾ 견제장치를 두는 것이 당장 효율은 떨어질 수도 있지만 길게 보았을 때는 더 효과 있는 의사결정을 하는데 이바지한다는 인류의 오랜 지혜가 담긴 원리입니다.

견제장치가 실제로 그 역할을 하는지 여부는 별개 문제입니다. 있으나마나일 수 있습니다. 현 학칙상의 평의원회가 학교 안에서 어떤 역할을 했었는지 정리한 연구결과를 찾지 못해 자신있게 말할 수는 없지만 평의원회가 지금까지 견제 역할을 제대로 했는지 회의가 드는건 사실입니다.⁴¹⁾ 이사회가 바람직한 이사로 구

39) 뒤에 살펴볼 제32조 (대학운영계획의 수립평가 및 국가의 지원) 제2항 "교과부가 매년 총장의 대학운영계획의 성과를 평가공표하고 그 결과를 행정 및 재정 지원에 반영하여야 한다."는 조항에 대해 수정제안에서 매년 평가하는 것은 행정의 효율성을 떨어뜨리므로 4년 또는 2년마다 평가하는 것으로 수정해줄기를 요청한 것도 비슷한 맥락일 것입니다.

40) 이를 두고 세미나 자리에서 "법인화가 곧 기업화라고들 하는데 그게 아니었다. 견제장치가 없는 점은 국립대학법인이 기업보다 못한 것 아니냐."는 반응이 있었습니다.

41) 다음 내용 참조 "2009년 교수, 직원, 학생 등 학내 구성원들의 의견을 수렴하여 서울대 법인화 법안을 마련했다. 직원노조, 교수협의회, 총학생회에서 반대의 목소리를 내기도 했으나, 공식 의결기구인 학장회의와 평의원회에서는 압도적인 지지로 이 법안을 통과시켰고, 반대론자들이 지적한 문제점들도 최종안에 상당 부분 반영하였다." (이원우 교수 토론문 9쪽) "학내 법률 공포

성이 되어서 정말 좋은 학교로 만들어 보려고 하는데 비전문인으로 구성된 견제 기관이 괜히 서투르게 어깃장을 놓는 비효율을 자초할 수도 있습니다.⁴²⁾ 그러나 이 모든걸 인정해도 견제장치가 있어야만 의결 및 집행기관이 아무래도 눈치가 보여 정말 해서는 안될 언행을 안/덜하게 되거나 정말 일어나서는 안되는 상황이 일어나는 경우 막아내려는 최소한의 조치를 취할 수 있는 최후의 보루로서의 의의를 부정할 수는 없습니다.^{43) 44)}

최후의 보루 관점에서 함께 고민을 했으면 바라는 또 한 부분은 총장·학장 선임 방식입니다. 어쩌면 정말로 직선제보다 추천 임명제가 더 나을 수도 있습니다. 학생으로서 잘은 모르지만 정부 및 본부쪽에서 주장하는 직선제의 폐해가 정말 그렇게 커서 "(직선제가 시행착오를 낳은 것은 사실이나 이는) 점차 직원과 학생을 참여시키면서 대학구성원들이 서로 신뢰를 쌓으며 문제 해결 능력을 배양"⁴⁵⁾하더라도 해결할 수 없는 수준이고, "학내 민주주의 정신을 함양"하는데 전혀 이바지하는 바가 없을 수도 있습니다. 그렇다면 직선제를 지키자는 주장이 학교 안팎의 호응을 별로 얻지 못할 것입니다. 그렇다면 최후의 보루라는 관점에서 간접적 대표성이 없이 전문성만 추구하는 추천 임명제, 독일대학식의 간선제 성격을 띤 추천임명제, 지금과 같은 직선제가 낳을만한 나쁜 상황을 각각 고려하며 어떤 방식이 나올지 한번 더 고민했으면 좋겠습니다.⁴⁶⁾

법인화 이상론의 주장처럼 행정과 학문 영역이 깨끗이 분리될 수 있는 가능성은 과연...?

이전 논의 과정 : 평의원회 2009.9.16. '국립대학법인 서울대학교 설립 운영에 관한 법률안' 평의원회 본회의 의결(찬성 37, 반대6)" (설준위 홍보집 18쪽)

42) 세미나 자리에서 나온 표현은 "백번 양보에서 어쩌다 성인군자들로만 이사회가 채워진대"

43) 이와 관련해서 2006년 미국 하버드대학교에서 여러 문제를 일으켰던 총장 로런스 서머즈를 문과대 교수회에서 불신임 투표하여 불신임 결의를 2번이나 통과시키자 총장 스스로 사임하게 된 사건이 던져주는 의의가 큼니다. 서울대학교처럼 하버드대학교도 총장 불신임투표에 대한 명문의 규정이 없고, 그래서 교수 투표는 당연히 법적 구속력이 없으며, 이사회만이 총장 해임권이 있다고 합니다. (민교협 토론집, 김명환 서울대학교 영문과 교수 발제문 4-5쪽 참조)

44) 법제도에 대한 여러 사상과 이론 사이에서 제 입장은 "성인군자들로 이사회가 채워질" 최고의 결과를 가정하기 보다는 나쁜 결과를 막을 수 있는 방향으로 제도를 짜야 하기 때문에 최후의 보루가 있고 없고의 의의를 가늠이 보아서는 안 된다는 것입니다.

45) 공대위 검토의견서 12쪽

46) 예를 하나 들면, 모든 교수에게 한 표를 주는 학장 직선제가 여러 학과가 모여 있는 종합단과 대학에서 덩치 큰 학과가 덩치 작은 학과를 아주 심하게 이래라 저래라 하지 못하게 막는 역할을 했었을 수도 있습니다.

법인화 반대쪽은 "법인화를 통해 달성할 수 있다는 학교의 자율성은 정확히 말하면 총장 및 이사회가 자율성일 뿐이고 총장 및 이사회가 학교를 마음대로 운영함으로써 학문 공동체의 자율성은 더 훼손될 것이다."고 우려하며 총장 임명제 및 이사회와 총장의 강한 권한을 반대합니다. 이에 대해 본부는 놀랍게도 이사회가 자율성은 학문 공동체의 자율성과 엄연히 다르고 학문 공동체의 자율성이 중요하다라는 이야기를 모두 받아들이면서 그렇기 때문에 더더욱 이사회 중심의 법인화를 추진해야 한다는 논리를 전개합니다.

본부 주장은 이렇습니다. 행정에 관해서만은 이사회 및 총장에게 권한을 몰아주어 행정과 학문을 분리하는 것이⁴⁷⁾ 학문 발전을 위해서도 이롭다는 것입니다. 이를 정확히 이해할 필요가 있다고 생각해 다소 길지만 그대로 인용하겠습니다.

"대학의 자율성의 주체는 교수·직원·학생이며, 학문의 자유의 관점에서 교수가 중심이라는 주장에는 동의한다. 그러나 이는 학문의 자유와 관련된 영역에서의 의사결정에서 그렇다는 것이지 대학의 모든 운영에서 교수가 중심이 되어야 한다는 것은 아니다. (...) 자율성은 학문영역에서만 보장되면 되는 것이다. (법인화는) 학문과 무관한 일반 행정업무와 (선거정치)로부터 교수들을 해방시켜 교육과 연구에만 전념할 수 있도록 할 것이다. (...) 학문의 자유 영역에 대한 중요한 의사결정은 교직원으로 구성되는 평의회와 학사위원회의 심의를 거쳐 총장이 결정하게 되며 이는 기본적으로 현재의 의사결정과 동일한 방식이다"⁴⁸⁾ "대학의 본질적 기능인 교육과 연구는 주로 평의회와 학사위원회에서 관련 의안을 심의하게 되므로 이사회를 통한 자율성 훼손은 기우에 그칠 것입니다."⁴⁹⁾

그것이 정말 기우이고 교수(및 학생)들이⁵⁰⁾ 행정업무 및 정치에 시달리지 않고 학문에만 전념할 수 있으면 얼마나 좋겠습니까만은⁵¹⁾ 아무리 열린 마음으로 검토하더라도 행정 영역과 학문 영역이 개념상으로 깨끗이 분리되듯 현실에서도 깨끗이 나눌 수는 없습니다. 법안의 이사회 의결 사항이 기본적인 행정에만 국한

47) 이사회 의결 사항과 관련된 앞 부분 내용도 함께 참조.

48) 이원우 교수 토론문 3-4쪽 인용

49) 설준위 홍보집 15쪽 인용

50) "그렇다면 대학원생들이 맡고 있는 행정 업무까지 어떻게 분리해주시면 안될까요?"라는 생각이 순간 드는건 법인화 추진론의 논거에 '말려버리는', 치열하지 못한 소치일까요, 아니면 대학원생의 비애가 묻어나는, 대학원생으로서 어쩔 수 없는 지극히 자연스러운 반응일까요...

51) 학자집단을 어떻게 관리하고 운영해야 할지는 학자가 제일 잘 알기 때문에 학자들이 돌아가면서 행정직을 맡아야 학문이 원활히 발전할 수 있다는 이유로 행정 영역과 학문 영역을 분리하려는 법인화를 반대하는 입장이 있고 법인화 반대를 위한 꽤 중요한 근거이지만 다른 차원의 문제로 넘어가기 때문에 더 깊은 논의는 생략하도록 하겠습니다.

되어 있고 '학문' '연구' 등의 표현이 들어가는 사항이 전혀 없으니 이사회에 결정권이 정말 학문의 영역은 침범하지 않을 것이라는 논리는 오로지 이사회에 선의에만 기대는, 너무 순진한 생각입니다. 평의회가 현 체제에서도 비실비실한데 법인화 체제에서 갑자기 탈바꿈해서 이사회에 영향력 밖에서 학문에 관해 자유롭게 결정할 수 있을 것이라는 예측은 무리이기까지 합니다. 모든 이사회 결정들은 어떤 성격의 결정이든간에 학문 공동체의 자율성과 바로 맞닿아 있고 어떻게든 영향을 미치게 되어 있음을 뒷받침할만한 각종 이론 및 연구들을 굳이 나열하지 않아도 될 것입니다.⁵²⁾ 행정과 학문을 분리하여 학문 공동체의 자율성을 보존하려는 의지가 정말 진심이라면 이사회와 총장단을 완전히 분리해 총장은 학교 구성원들의 직/간접선거로 뽑게 하거나⁵³⁾ 평의회의 의결 영역과 집행 장치를 획기적으로 늘리는 등의 실질적 효과가 있을 제도상의 조치를 보여야 할 것입니다.

제발 좀 정부 및 국회 들러야 하지 않고도 대학을 운영하고 싶은 본부의 애타는 마음...

본부가 정부를 거치지 않고도 결정할 수 있는 범위가 넓어진 것은 학내 의사결정구조 문제도 아니고, 법조항에 드러나는 것도 아니지만 총장 및 이사회에 권한을 뒷받침 내용이니 여기서 다루겠습니다. 법인화 전에는 학과를 신설·폐지·통합하거나 교직원을 새로 채용하려면 일일이 정부를 거쳐야 했는데 법인이 되면 웬만한 운영 계획은 모두 정관이 정하는 바에 따라 정부의 관여 없이 자유롭게 이사회가 결정하고 총장단이 실행할 수 있게 됩니다. 이는 서울대학교가 법인화법이 시행됨에 따라 별도의 법규정 없이도 저절로 서울대학교설치령이 폐지되고 공무원법의 적용을 받지 않게 되기 때문입니다.

자유로운 대학 운영은 본부가 오랫동안 염원한 것 중 하나입니다. 본부는 법인화를 추진해야 하는 이유로 그동안 "서울대학교설치령에 막혀 시대가 요구하는 전공과정이나 학생복지프로그램이든 하나도 마음대로 계획하지 못하고" "학생이 필요로 하는 교수 하나 새로 채용하려면 교과부, 행정안전부, 기획재정부 등 최

52) 특히 본부가 공식적으로 법인화하는 목적이라고 밝힌 '세계대학순위 TOP10 진입'을 위해서는 학문 공동체를 다소간 '관리'하는 일을 피할 수가 없을 것입니다. 뒤에서 더 살펴보겠습니다.

53) 법인화된 독일대학들이 그러한 제도를 택하고 있습니다.

소한 3개 부처의 협의를 통과해야 했고" "공무원급여체계상의 제한 때문에 세계적인 석학을 교수로 초빙하려던 계획은 실패한 적이 한두번이 아닌" 지난날의 어려움을 듭니다.⁵⁴⁾

만약에 학교 운영의 웬만한 일은 다 일일이 교과부 결재를 받고 국무회의를 통과해야 하는 것이 백해무익하다면 고치는 것이 당연하지만, 고쳐야 하기 때문에 법인화를 해야 한다는 주장에는 바로 수긍하기가 어렵습니다. 그러한 폐해는 법인화 없이도 고등교육법 개정 등으로도 충분히 고칠 수 있기 때문입니다. 또한 정부를 거치는 절차가 다른 국립대학교와의 형평성 문제 등 때문에도 어느 정도는 필요할 수도 있습니다. (결론에서 종합 후술)

모든 의문을 아우르는 의문 "그런데 왜 그러면 안되는걸까"

지금까지 우리는 의사결정구조에 관한 조항을 살펴 보면서 "이사회의 권한이 너무 크다." "견제장치가 없다." "때문에 마음대로 학문하기가 대단히 어려워진다." 등 꽤 설득력 있어 보이는 법인화 반대 논거를 확보했습니다. 하지만 이를 학교 밖으로 가지고 나가 사회 전체 차원에 대고 풀어 놓으면 설득력이 확 떨어진다고 느끼면 지나치게 예민한걸까요? 국가기관·기업체들이 다 구성원의 자율성 없이 강한 경영진에 의해 운영되는데 "왜 학교 이사회는 권한이 크면 안되는지", 초·중·고등학생들은 교과과정대로 공부하고 직장인들도 윗 지시를 받으며 일하는데 "왜 대학생/대학원생들은 마음대로 공부할 수 있어야 하는지"에 대한 답을 고민해야 진짜 설득력을 갖는다고 느끼면 지나치게 엄격한걸까요? 저는 지나치지 않다고 생각합니다. 그러한 질문에 대한 답이 우리가 법인화를 반대하는 진짜 이유가 되기 때문입니다. 지금부터 다룰 돈에 관한 조항에 대해서도 "이러이런건 바람직하지 않다."고 이야기하면서 "그런데 왜 그러면 안되는지"를 유념하면서 짚어보겠습니다. (결론에서 종합 후술)

서울대학교가 법인이 되면서 챙길 수 있는 재산들

의사결정구조에 대한 조항 다음에 나오는 규정들은 돈에 대한 규정들입니다.

54) 이원우 교수 토론문 12쪽

다음은 서울대학교가 법인으로 바뀌면서 갖게 되는 재산에 대한 조항입니다.

제22조 (국유재산·공유재산 등의 무상 양도) ① 국가는 국립대학법인 서울대학교 설립 당시의 서울대학교(이하 “중전의 서울대학교”라 한다)가 관리하고 있던 「문화재보호법」에 따른 문화재를 제외한 국유재산 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 중전의 서울대학교가 관리하고 있던 공유재산 및 물품을 국립대학법인 서울대학교에 무상으로 양도할 수 있다.

③ 국가는 국립대학법인 서울대학교의 운영을 위하여 필요한 경우에는 「국유재산법」 및 「물품관리법」에도 불구하고 국립대학법인 서울대학교에 국유재산 및 물품을 무상으로 양도·대부하거나 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 공유재산 및 물품을 무상으로 대부하거나 사용하게 할 수 있다.

⑤ 제3항 또는 제4항에 따른 양도·대부 또는 사용허가의 절차에 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.

여기서 최종안이 본부안을 수정한 부분은 (1) 국가 및 지방자치단체가 서울대학교가 보유 또는 관리하는 국유재산을 별다른 조건 없이 자동으로 무상 양여하는 조항을 그 재산이 학교 운영에 필요한지를 기획재정부장관과 협의해야 하는 것으로 바꾸었고 (2) 설립과정에서 발생하는 국유재산, 공유재산 및 그 물품 등의 이전 등에 관해 취득세 및 등록세를 면해주는 부칙 규정을 삭제하였습니다. 모두 서울대학교가 법인이 되면서 누리게 될 혜택을 다소 축소하는 내용이었습니다.

서울대학교가 국가로부터 독립하기 위해 법인으로 전환한다면 독립 전에 누린 혜택을 그대로 가져간다는 비판이 집중되는 부분이 이 규정들입니다. 특히 공대위 검토의견서에 따르면 토지 수용 문제가 민감한 문제라고 합니다. 광양 주민들이 2011년판 법인화법을 반대하며 백운산 지키기 운동을 벌이게 된 것이 바로 이 규정 때문입니다. 울산과학기술대학교법도 토지 수용과 사용을 허용하고 있기는 하지만 이는 신설대학이기 때문에 불가피한 조치입니다. 더군다나 그러한 특수성이 있

는 울산과학기술대학교법인에도 2007년 국회 교육위원회에서 심사받는 과정에서 개인의 재산권 및 절차적 정당성을 보장될 수 있도록 수용 절차를 명확히 해야 한다는 지적이 있었다고 합니다.⁵⁵⁾

서울대학교가 법인화 뒤에도 법인화 전에 누렸던 재산을 그대로 가져가는 것은 불공평한 특혜라는 비판에 대해 본부는 서울대학교가 법인화로 사립학교가 된다면 특혜이겠지만 그렇지가 않기 때문에 예전처럼 국립대학교의 임무를 수행할 수 있으려면 꼭 필요한 물적 토대이기 때문에 불공평하지 않다고 주장합니다. 아울러 본부는 더 나아가 이 조항들이야말로 법인화 뒤에도 국립대학교의 의무와 책임이 여전히 유지되어야 함을 역설하고 있다고 주장하며 이 조항들을 법인화 때문에 국립대학교의 공공성이 사라진다는 비판에 대해 반박하는 논거로 사용하고 있습니다. 본부 입장에서는 법인화 뒤에도 기존 혜택은 그대로 가야 한다는 주장과 법인화 뒤에도 국립대학교의 책무를 저버리는 것이 아니라는 주장이 서로 뒷받침하는 구도가 되는 것이지요. 여기서 우리는 본부가 국립대학교의 책무와, 다른 국립대학교와의 관계에서 보면 고르지 못한 특혜인 국가 지원을 같은 선상에서 보고 있음을 알 수 있습니다. (결론에서 종합 후술) 어쨌든 서울대학교가 혜택을 누리는 목적이 정당한지 정당하지 않은지를 떠나서 분명 특별한 혜택, 특혜이긴 하다는 것은 모두 동의하고 넘어갈 수 있으리라 생각합니다. 한편 그렇게 얻은 재산을 관리하는 규정으로는 다음과 같은 조항들이 있습니다.

제20조 (자본금 등) ① 국립대학법인 서울대학교의 자본금은 제22조에 따라 국가 또는 지방자치단체로부터 무상으로 양도받은 재산을 포함한 자산의 평가액과 국립대학법인 서울대학교의 기채 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 정관으로 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.

(아래 박스 이어서)

55) 공대위 의견서 29쪽 인용

(위 박스 이어서)

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

③ 「고등교육법」 제11조제1항에 따른 수업료와 그 밖의 납부금을 받을 권리 또는 수업료와 그 밖의 납부금을 관리하는 계좌에 대한 국립대학법인 서울대학교의 예금채권은 압류하지 못한다.

법인이 되면 국가로부터 꼬박꼬박 받는 돈이 줄어들어 큰일이라고...?

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, (첨표는 작성자) 국립대학법인 서울대학교의 중·장기적 교육 및 연구 등의 발전과 학생에 대한 장학금 지급에 드는 자비에 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 출연하여야 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.

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.

최종안에서 수정된 내용은 (1) 법인 전환시 국가 및 지방자치단체가 기금을 출연한다는 조항 삭제 (2) 국가 지원 방법 규정에서 지원금을 세목을 정하지 않고 총액으로 지급할 수 있다는 조항 삭제⁵⁶⁾ (3) 국가는 국립대학법인의 자체 재

56) 본부는 법인화가 되면 국가 예산지원이 항목별 예산 지원 방식에서 "항목 제한 없는 총액예산 지원방식(출연금)"(설준위 법인화 홍보집 11쪽)으로 바뀐다고 설명하고 있는데 이는 무리한 설명

원 확충 노력을 조성하기 위하여 자체수입에 상응하는 추가지원을 제공한다는 조항 삭제 (4) 국가가 법인에게 제공하는 재정지원과 행정지원에서 행정지원 삭제입니다. 이 또한 법인화 뒤 서울대학교가 받는 혜택을 대폭 줄인 것입니다.

이처럼 최종안에서 혜택을 많이 줄였는데도 서울대 특혜 논란은 여전히 남아 있습니다. 제30조 제3항 지방자치단체가 법인 사업에 출연하거나 보조할 수 있다는 조항과 관련해서입니다. 원칙적으로는 지방자치단체도 독립된 법인이니 법률을 허락하는 만큼 자유롭게 대학교 사업에 투자할 수 있기는 하지만 서울대학교가 법인화 이후 교육·연구 관련 사업이나 수익사업 등을 지방에서도 추진할 경우 지방자치단체가 지방 국립대학교를 소외시킬 우려가 있기 때문에⁵⁷⁾ 대학교가 그 지역 밖의 지방자치단체와 사업을 하는 것을 제한하는 법규정이 필요하다는 이야기입니다.

이 조항을 두고 찬반 양쪽은 정반대로 주장하고 있습니다. 찬성쪽에서는 정부가 학교에 주는 나랏돈을 줄이려고 법인화를 한다는 반대쪽 주장을 반박하는 근거로 이 조항들을 듭니다. 법인화법 전에는 국가가 학교에 돈을 충분히 지원해야 한다고 명시하는 법이 없었는데⁵⁸⁾ 법인화법으로 인하여 국가가 서울대학교에 "안정적인 재정 지원을 하여야 하는" 법적 의무와 책임을 지게 되었고, 따라서 정부가 재정 지원을 마음대로 줄일 수 없게 되었다고 주장합니다. "법인화법에 의해 전년도 예산에 고등교육예산 규모 및 그 증가분을 고려하여 재정지원을 할 의무가 있게 되었다. 이제는 교과부 및 재정부가 단독으로 예산을 삭감할 수 없으며 국회에서 법률을 개정해야 가능하게 되었다. 법인화 전보다 재정기반이 강화되었다."⁵⁹⁾ 정부가 단독으로 예산을 삭감할 수 없으며 돈을 받으면 종속되는

이라고 생각합니다. 출연금 성격의 예산이라고 해서 반드시 항목 제한이 없어야 하는건 아니고 출연금도 항목별로 지원할 수 있기 때문에 오히려 정부가 총액 지원 방식 조항을 삭제함으로써 법인화 뒤에도 항목별로 예산을 지원하겠다는 의지를 피력했다고 해석하는 것이 더 적절해 보입니다. 수정제의안에서 본부는 다시 '총액으로' 자구를 넣어줄 것을 요청하기도 했었고요. 국가예산을 항목별로 받지 않고 통털이로 받는 것은 본부의 오래된 염원입니다. cf. "앞으로 서울대가 법인으로 전환하면 세부 사업별로 심의하는 게 아니라 총액만 심의해 예산을 부여하게 된다." (2011.9.2자 동아일보) 국가재정법 등 법률상으로는 출연금은 총액으로 배정한다는 규정이 없는데 신문에서도 그렇다 하니 어느쪽이 맞는지 더 알아보고 제 의견이 틀린 경우 사후 수정하겠습니다.

57) 공대위 의견서 32쪽

58) 고등교육법에는 제7조 (교육재정)에서 "국가와 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하는 데에 필요한 재원을 지원하거나 보조할 수 있다."라고만 되어 있고 "지원하여야 한다." 등의 구절은 다른 법에도 찾아볼 수가 없습니다. 국회 계류 중인 '국립대학 재정·회계법'도 "재정 지원을 한다."는 정부 시안이 국회 제출시 "할 수 있다."로 수정되었다고 합니다('재정·회계법'에 대해서는 공대위 의견서 9쪽에 언급되어 있음).

것은 어쩔 수 없지 않느냐는 일부 우려와는 다르게 돈을 얼마큼 줄지를 가지고 학교에 대해 이래라 저래라 할 수 없게 되었기 때문에 돈과 함께 학교의 자율성도 같이 확보했다고도 합니다.⁶⁰⁾ 더군다나 본부와 정부가 법인화의 목적 중 하나로 세계톱10진입을 세웠기 때문에 이를 위해 꼭 필요한 돈을 줄일 리가 없다는 것입니다.

반대쪽은 법안이 재정'지원'이라는 표현을 씌으로써 국가가 지원은 하되 재정'책임'을 면하려고 한다고 말합니다. 재정지원과 재정책임은 서로 구분해야 하는 성질인데 책임은 학교가 지고 국가는 여론과 예산범위 내에서 지원만 하려는 의도입니다. 그렇게 되면 학교는 예산을 협의하고 조정하던 입장에서 내려와 예산을 구걸하고 선처를 호소하는 처지가 됩니다.⁶¹⁾ 특히 제32조(대학운영계획의 수립·평가 및 국가의 지원)은 그러한 종속적 처지를 더욱 공고히 한다고 봅니다.

자, 어느쪽 주장이 더 일리 있어 보이시나요? 제 눈에는 본부 주장이 더 일리 있어 보입니다. "지원을 하여야 한다."는 문구에서 지원만 하고 책임은 빠져있다는 주장이 억지스럽다는 느낌은 지울 수가 없습니다. 그리고 협의·조정하는 입장에서 구걸·호소하는 처지로 바뀔 것이라는 우려도 동의하기가 어렵습니다. 지금까지 본부가 정말 협의·조정하는 입장이었고 법인화되면 정말 구걸·호소하는 처지로 떨어질까요? 재정 지원의 성격과 방식은 바뀌겠지만 본부가 정부에게서 돈을 받아내는 루트는 법인화 전후로 크게 달라질 것이 없다고 생각합니다. 진보/보수를 떠나서 엘리트와 친한 모습을 보여온 정부와 정부 말을 자주 안 듣기는 하지만 본질에서는 엘리트를 키우는 서울대학교 사이의 애증 관계를 고려하건대 법인화가 된다고 해서 그러한 관계가 확 바뀌리라는 예측은 무리가 있어 보입니다.

가끔 법인화 반대측에서 법인화되면 국가가 주는 돈이 줄 것이라는 근거로 일본의 국립대학 법인화 사례를 드는데 일본 국립대학 법인화는 한국 법인화법과 달리 아예 법안에다가 대학에 주는 돈을 줄이겠다고 명시하였기 때문에 오히려 전혀 다른 사례를 억지로 갖다 붙인다고 역공을 당할 수도 있습니다.

정부가 2011년판 법인화법 수준에서만 재정 지원을 줄이려는 의도를 보이지 않는 것이지 결국에는 줄이려는 꿍꿍이가 있다고 생각할 수도 있습니다. 법인화 문제를 떠나서 정부가 대학예산뿐만 아니라 (몇몇을 제외한) 모든 예산을 줄이

59) 이원우 교수 토론문 5쪽, 11쪽

60) 설준위 홍보집 14쪽

61) 예를 들면 총학생회 안내서 35쪽, 박정훈 교수 발제문 44쪽

려고 하는 추세를 고려하면 꽤 일리 있는 짐작입니다. 지금은 정부/본부 자료 모두 법인화 뒤에도 돈을 충분히 줄 것이라고 밝히고 있지만 법인화 논란이 가라앉으면 정부가 서울대학교는 이제 국가에 의존하지 않는 법인이라는 이유를 대며 돈을 줄이기 시작할 수 있습니다. 소리없이 조금씩 줄일 수도 있고 아예 법을 확 개정해서 줄일 수 있는 법적 근거를 마련할 수도 있습니다.

그럼에도 불구하고 국가가 주는 돈이 줄어들 수도 있다는 짐작은 조심스럽게 법인화 반대 이유로 삼아야 한다고 생각합니다. 적어도 다른 국립대학교를 제외한 '서울대학교' 법인화 반대 논거에 있어 그러합니다. 지금껏 서울대학교가 다른 국립대학교에 비해 국가돈을 월등히 많이 받고 있는 상황에서 액수가 줄어들까 봐 걱정하는 것은 서울대학교의 밥그릇을 지키는 모습으로 비칠 뿐만 아니라 이는 앞서 살펴본 법인화 반대 논거인 서울대학교에 특혜가 너무 많다는 것과는 모순입니다. 다른 국립대학교를 함께 생각하는 모습 없이 무턱대고 나랏돈이 줄어들면 안된다고 이야기하는 것은 제3자가 듣기에 다른 국립대학교를 희생시켜도 된다는 뜻이 들릴 수도 있습니다. 나랏돈이 줄어드니 법인화를 반대한다는 논거를 모순 없이 설득력 있게 제시하려면 모든 국립대학교에게 돌아가는 나랏돈이 줄 것을 걱정하는 내용으로 넓혀서 다루어야 합니다.(결론에서 종합 후술)

국가 지원 외에 들어오는 돈들

제24조 (개인재산의 양여 또는 출연) ① 국립대학법인 서울대학교는 정관으로 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 이사회에 결정에 따른다.

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

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

(아래 박스 이어서)

(위 박스 이어서)

제27조 (잉여금의 처분) 국립대학법인 서울대학교는 매 회계연도의 잉여금을 부채 상환에 우선 충당하고, 남을 때는 다음 회계연도로 이월하거나 별도의 계정으로 관리하되 학교 운영을 위하여 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.

최종안의 수정사항으로 수익사업의 수익금에 대해서 법인세를 면제한다는 조항이 삭제되었습니다. 이 또한 서울대학교가 법인으로서 누릴 혜택을 줄인 것입니다.

여기에서도 찬반 진영에서는 같은 조항을 놓고 정반대의 주장을 하고 있습니다. 반대쪽이 보기에는 기부금, 장기차입, 학교채, 잉여금 등으로 하여금 본부가 무리하게 예산을 세웠다가 계획이 틀어지면 그 손해를 쉽게 메꿀 수 있는 길은 결국 등록금밖에 없기 때문에 그것들이 "눈에 보이는" 등록금 인상 우려 요소라고 하는 반면 본부는 그것들이 재정 기반을 탄탄히 다져줄 수 있기 때문에 "오히려" 등록금을 억제하는 요소라고 하고 있습니다. 이 조항만을 놓고 보면 찬반 양쪽 모두 일리가 있어 양쪽 사이의 논박 과정이 평행선을 달리게 됩니다.

학교에게 장기차입(그러니까 쉽게 말해서 돈 빌리는 것)과 잉여금을 허락하는 것은 큰 변화입니다. 학교가 돈을 빌리고 쌓아둘 수 있게 됨으로써 돈이 들어오고 나가는 방식이 어떻게 얼마나 바뀔지는 아무도 모를 일입니다. 그러나 기부금과 수익사업은 법인화 전에도 있었던 돈줄입니다. 수익사업을 규정한 제28조에 대해서 본부는 법인화 이전에는 국유재산법상 규제 때문에 수익사업추진에 제한이 있었는데 법인화를 통해 다양한 수익사업이 가능해졌기 때문에 서울대학교가 스스로 재원을 확보할 수 있는 길이 더욱 넓어졌다고 홍보하고 있는데⁶²⁾ 이에 대해서는 "그러면 학교 안에 이미 들어와 있는 수익사업들은 도대체 뭐지?"하는 의문이 쉽게 듭니다. 이처럼 본부가 법인화 전에도 어떤 방식으로든간에 하고 있었던 일을 마치 법인화로 인하여 비로소 가능해졌다는듯이 말하는 부분은 주의해야 합니다. (결론에서 종합 후술)

가끔 수익사업과 관련해서 본부를 반박하는 근거로 "학교가 전문기업과 경쟁하여 수익사업으로 이익을 얻을 확률은 거의 없으므로 등록금 억제하는 효과는 매

62) 설준위 홍보집 10쪽

우 약하다." "수익사업을 잘 벌일수록 정부 지원이 줄어들기 때문에 수익사업에 대한 인센티브는 사실 별로 없다."는 이야기를 하는데⁶³⁾ 이처럼 수익사업의 결과가 실통치 않을 것이기 때문에 수익사업에 반대한다는 식의 이야기는 법인화를 반대하는 다른 이유들과 어긋나기 때문에 걸러내야 한다고 생각합니다. (결론에서 종합 후술)

여기까지의 결론은 법인화에서 '등록금 인상'을 바로 도출할 수 없다는 것, 그러나...

법안에 "뭐니뭐니해도 돈이 제일 중요하다."는 식의 말은 없지만 분명 본부가 돈을 많이 챙겨두려고 혈안이 되어 있음을 쉬이 짐작할 수 있는 내용은 많습니다. 본부안을 보면 무리한걸 달라고 정부한테 떼쓰는 느낌까지 드는 구절들이 몇 개 보입니다. 최종안에서 모두 삭제되었지요. 더군다나 최종안에서 삭제된 내용으로 제32조 (대학운영계획의 수립·평가 및 국가의 지원)는 "실적평가에 있어서 재정확충을 위한 자구적 노력에 대한 평가는 큰 비중을 차지해야 한다"며 재정확충을 무척 중요하게 여기고 있음을 암시하고 있습니다.

그렇지만 법인화의 최우선과제가 돈을 두둑히 챙기는 일이라고 해서, 그것이 바로 등록금 인상으로 이어질 것이라는 논리는 법안만으로는 근거가 촘촘하지 못합니다. 본부는 "(기초학문과) 등록금 문제는 국립대학이나 법인화냐라는 문제와 무관하다. 이 문제는 서울대학교가 얼마나 충분한 재정을 확보하고 얼마나 효율적으로 이를 운영하느냐에 달려 있다."⁶⁴⁾고 말합니다. 확실히 법안에 등록금 이야기는 어디에도 없고 오히려 국유재산 무상양도, 국가 재정 지원 명시, 기부금, 수익사업 등의 빛나는 미래를 약속하며 등록금 인상의 우려를 꽤 효과적으로 무마합니다. 게다가 설준위 홍보집에서도 언급되는⁶⁵⁾ 2010년 고등교육법 등록금 상한제에 따라 국립·사립 가릴 것 없이 학교는 매년 물가상승률 1.5배 이상은 올리지 못하도록 되어 있어 법인화 뒤 등록금이 가파르게 올라갈 것이라는 주장은 제3자가 듣기에 사실과 반대로 우기고 있다는 느낌을 받습니다.⁶⁶⁾ 따라서 등록

63) 예를 들면 총학생회 안내서 37-38쪽

64) 이원우 교수 토론문 11쪽

65) 설준위 홍보집 13쪽

66) 법인화법이 시행되면 고등교육법 적용을 받지 않는 것 아니냐는 질문이 있었습니다. 법안은 제 2조 (다른 법률과의 관계) 제2항에서 "이 법에서 규정한 것을 제외하고는 고등교육법에 따른다."

금 이야기를 설득력있게 하려면, 등록금이 바로 인상되지 않는 수도 있음을 인정하면서, 그렇지만 바로는 아니더라도 시간이 좀 지나고부터는 법인화 전보다는 조금 더 적나라하게 법이 허용하는 최대 한도로 꾸준히 야금야금 올리는 결과로 이어지리라는 정황상의 '심증'을 법안 밖의 실제적 논거로 뒷받침해야 합니다. 이를 위해서는 다른 이야기를 함께 해야 하는데 그것이 바로 앞서 다른 의사결정 구조의 문제점과 함께 '본부가 지금까지 보인 모습'와 '법인화의 진짜 목적'입니다. (결론에서 종합 후술)

돈주머니가 여러 개면 불편해요...?

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 연도 2월 말일까지로 한다.

법인화를 통해 본부가 염원한 것 중 하나가 바로 법인회계입니다. 지금까지는 서울대학교 예산은 현재 국고(나랏돈)회계, 기성회계, 산학협력단회계, 발전기금회계로 따로 나뉘어 각각 따로 관리되고 있었는데⁶⁷⁾ 이 때문에 '예산의 칸막이 현상'이 심하다고 합니다. "국고예산에 배정된 특정 항목의 예산은 그 목적으로만 사용되어야 하고, 기성회계예산으로 배정된 항목의 예산은 그에 따라 집행되어야 한다. 다른 쪽에 더 긴급히 집행되어야 하는 사정이 발생하여도 전용할 수 없다. 한편에서는 상대적으로 급하지 않은 예산항목에 상대적으로 여유있는 예산이 배정되어 있는데도 다른 한쪽에서는 긴급한 사업이 수행되지 못하고 다음 해의 예산배정을 기다려야 하는 경우가 흔하다."⁶⁸⁾

법인회계를 도입할 수 있기 때문에 법인화를 해야 한다는 주장에 수긍할 수 없는 이유는 정부 결재 없이 마음대로 운영할 수 있도록 법인화를 해야 한다는 주장에 수긍할 수 없었던 이유와 같습니다. 법인회계와 같은 회계방식의 필요성을 인정하더라도 관련 법 개정을 통해서도 가능할뿐더러, 국립대학교가 국가 세금 말고도 필요에 의해 서로 다른 성격의 돈주머니들을 만들었으면 이들을 따로

고 하고 있기 때문에 나중에 법인화법이 개정되어 등록금 관련 조항이 들어오지 않는 한 등록금에 관해서는 고등교육법을 따르도록 되어 있습니다.

67) 이는 기성회, 산학협력단, 발전기금을 서울대학교에서 떼어놓은 다음 각각 다른 법인으로 세움으로써 가능했습니다. 뒤에 '법인의 개념' 부분에서 자세히 설명하겠습니다.

68) 이원우 교수 토론문 12쪽

따로 관리하게끔 하는 의의도 분명 있습니다. (결론에서 종합 후술)

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 이사회 의결이 있는 후 20일 이내에 교육과학기술부장관에게 제출하여야 한다.

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

시행령 제14조(예산안·결산서 제출) ① 총장은 법 제26조제1항에 따라 매 회계연도의 개시 5일 전까지 세입·세출예산안에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 교육과학기술부장관에게 제출하여야 한다.

1. 예산 총칙
2. 직원의 보수(수당 포함) 일람표
3. 기구와 정원 일람표
4. 이사회 회의록 사본

② 총장은 법 제26 조제2항에 따른 결산서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 교육과학기술부장관에게 제출하여야 한다.

1. 해당 연도의 운영계산서 및 재무상태표 등 재무제표
2. 해당 연도의 사업계획과 그 집행실적의 대비표
3. 해당 연도에 검사를 한 회계법인의 의견서와 감사보고서
4. 그 밖에 결산내용을 확인할 수 있는 서류
5. 이사회 회의록 사본

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.

이를 두고 본부는 법인화법과 시행령을 통해 서울대학교의 예산 및 결산 공개 수준을 개선하였다고 홍보하고 있습니다. 시행령이 규정한 공개 수준은 사립학교법보다 높습니다. 실제로 지금까지 국립대학교의 예산 및 결산 공개 수준은 형편 없었고, 특히 기성회비 예산이 심각했다고 합니다. 뿐만 아니라 지금까지는 대학 운영에 대해서는 평가하지 않고 예산 및 결산을 공개해왔는데 제32조로 인하여 예산 및 결산을 운영성과와 연결하여 공개하게 되었다고 홍보하고 있습니다.⁶⁹⁾

69) 공대위 검토의견서 30쪽, 설준위 법인화 홍보집 16쪽

하지만 이는 법인화가 아니어도 본부의 의지만 있어도 어느 정도 개선될 수 있고 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법을 개정하면 바로 해결할 수 있었던 문제이기 때문에 법인화를 추진해야 하는 논거로 적절하지 않다고 보입니다. (결론에서 종합 후술)

2011년 서울대학교 법인화법이 곧 서울대학교 특혜법?

돈 관련 조항들을 다 살펴보았습니다. 본부안과 최종안의 두 번째 차이는 서울대 특혜 조항이 꽤 많이 삭제된 것입니다. 본부는 실은 2011년판 법인화법에서 드러나는 것보다 훨씬 더 많이 챙기고 싶었던 것입니다. 본부의 속내가 하나 더 더욱 뚜렷이 보입니다. "원래도 누리던 것들 바리바리 싸들고" "그리고 이왕이면 조금 더 챙기고" 법안을 시작하고 싶었던거죠.⁷⁰⁾

다른 국립대학교들과 비교했을 때 특혜가 지나치다는 비판에 대해 본부는 다음과 같이 반박합니다. 첫째, 국립대학교의 책무를 위해서이니 지나치지 않다. 이에 대해서는 무상양도 부분에서 이미 살펴보았습니다. 둘째, 법안에 있는 혜택은 다른 모든 국립대학교 법인화에도 정부가 지원하는 혜택이기 때문에 서울대만의 혜택이라는 비판은 옳지 않다.⁷¹⁾ 굳이 말하면 모든 국립대학교법인이 누리게 될 혜택이다. 그러나 이는 맥락 다 자르고 들어야 맞는 말이지, 서울대학교와 다른 국립대학교 사이에서 지금까지 쌓인 재원상의 차이가 엄청나다는 사실을 무시하는 이야기입니다. 그동안 챙겨두고 쌓아둔 몫이 서로 다른 상황에서 기존 혜택을 고스란히 가져갈 수 있게 해주는 것만으로도 또 다른 엄청난 차이를 불러일으키니깐요.

요컨대 법안만으로는 서울대학교가 그동안 누렸던 특혜를 '굳히려' 한다는 비판은 무리가 있으나, 본부가 나서서 법인화법을 작성하고 추진했던 과정 전반에서 드러난 속내와 다른 국립대학교들이 처해있는 바깥 상황을 함께 고려하면 본부가 법인화를 통해 서울대 특혜 '굳히기'에 들어가려는 본부의 속내를 설득력있

70) 이런 종류의 2011년판 법인화법 반대론이 가능합니다. 2011년판 법인화법은 서울대가 응당 받아야 하는 특혜를 제대로 보장하지 않아서 법인화 추진론자이지만 2011년판 법인화법은 반대한다. 국유재산이 서울대학교법인으로 넘어오는 과정이 두루뭉실해서 잘못이다, 서울대학교에 확실히 귀속되는 방식이어야 한다는 내용의 2011년판 법인화법 비판을 어딘가에서 접한 적 있습니다. (정확한 출처는 기억나지 않음)

71) 이원우 교수 토론문 13쪽

게 읽어낼 수 있습니다.

법인화되면 오히려 기초학문과 학생복지가 더욱 탄탄해진다...?

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.

이 조항은 본부가 서울대학교가 법인이 되면 국립대학교 본연의 역할을 오히려 더 잘 할 수 있다고 주장하는 근거 중 하나입니다. 지금까지는 공공성에 대한 국립대학교와 학교의 의무를 명시하는 법적 규정이 없었는데 법인화법이 처음으로 기초학문 육성과 학생의 학비 부담 최소화 등이 국립대학교의 의무이고 더불어 국가도 이를 위해 재정 지원을 할 의무가 있다고 법률에 명시하였다는 것입니다.⁷²⁾ 이어서 법인화법이 처음으로 서울대학교의 의무를 밝힌 것의 의의를 다음과 같이 밝히고 있습니다. "서울대학교를 통한 기초학문 육성에 있어서는 이제 더는 학교는 국가기관으로서 국가에 종속된 채 국가가 직접 나서는 형태가 아니라 서울대학교가 독립된 법인으로 스스로 직접 수행할 때가 되었다고 생각한다. 기초학문 연구는 대학교 본연의 임무이기 때문에 이러한 임무는 교과부가 수행하기보다는 대학교에 맡기는 것이 더욱 적절한 것이다. 국가는 이에 필요한 재정지원책임만 부담하면 되는 것이다."⁷³⁾

우선은 본부의 이러한 거창한 의미 부여 및 포부는 본부안과 최종안을 비교하면 설득력이 확 떨어집니다. 본부안에서는 "서울대학교가 기초학문을 육성한다." "국가는 재원을(...)"는 식의 표현이 전혀 없었고 "국가는 4년 단위로 (...) 수립·시행하여야 한다."는 조항이 달랑 하나 있었습니다. 애초에 본부는 법인화법 안에서 서울대학교는 기초학문을 육성해야 하는 최종 책임을 진다고 말할 마음이 없었던 것입니다. 좋게 좋게 본다면 최종안을 받고 보니 그러고 싶은 의도가 생겼을 수도 있습니다. 하지만 그 흔한 "정관으로 정한다."는 문구조차 없는 것을

72) 설준위 홍보집 11쪽, 13쪽

73) 이원우 교수 토론문 5-6쪽 조금 변경

보면 그야말로 '별 마음 없는데 그저 구색 맞추려고' 넣었다는 의혹을 지울 수가 없습니다.⁷⁴⁾

어쨌든 법안은 학교의 기초학문 육성 책임을 명백히 밝히고 있고 어디에도 법인이 되면 기초학문의 중요도가 더욱 떨어질 것이라는 예측을 바로 도출할만한 요소가 보이지 않습니다. 기초학문 문제도 등록금 문제처럼 정황상의 '심증'을 설득력있게 뒷받침하기 위해 '본부가 지금까지 보인 모습'과 '법인화법의 진짜 목적'을 이야기해야 합니다. (결론에서 추가 후술)

※ 설준위 회의 자료와 법인화법 시행령 속 기초학문 (세미나 발제 뒤 공개/공포)

시행령 제17조(기초학문의 지원·육성) ① 법 제31조제1항에 따라 국립대학법인 서울대학교는 기초학문 등 필요한 분야의 지원·육성계획 수립 등을 위하여 기초학문진흥위원회를 설치하여야 한다.

② 기초학문진흥위원회는 15명 이내의 국립대학법인 서울대학교 내외의 관련 분야 전문가로 구성한다.

③ 기초학문진흥위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 기초학문 등 필요한 분야의 지원·육성계획의 수립 및 시행에 관한 사항
2. 기초학문 등 필요한 분야의 지원·육성계획의 시행을 위한 재원확충 및 집행에 관한 사항
3. 기초학문 등 필요한 분야의 지원·육성계획의 시행에 대한 평가에 관한 사항
4. 그 밖에 기초학문진흥위원회가 기초학문 등 필요한 분야의 지원·육성을 위해 필요하다고 인정하는 사항

④ 기초학문진흥위원회는 제3항의 심의 결과를 총장에게 전달하고, 총장은 정관이 정하는 바에 따라 필요한 조치를 취하여야 한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 기초학문진흥위원회의 구성, 운영 및 심의에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

(아래 박스 이어서)

74) 다음은 근거가 충분하지 않은 음모론스러운 추측이어서 조심스럽게 제기해야 하나 함께 나눌만한 추측이라고 생각해서 적습니다. 혹시 2011년판 법인화법이 급하게 처리되는 사이 제대로 만들지 못한 것 아니냐는 문제 제기가 있었습니다. 그런데 그것은 분명 아닌 것 같습니다. 법안이 급하게 처리된 것은 정부 및 국회 단계부터이지 본부가 본부안을 검토하고 작성한 준비 기간은 매우 깁니다. 이는 본부 자료에서도 밝히는 점입니다. (이원우 교수 토론문 9쪽) 그렇다면 검토할 시간이 부족해서 달랑 한줄 적었다고 말하기는 어렵고, 음모론스럽긴 해도, 별로 중요하지 않게 생각했다는 추측이 오히려 덜 억지스러워 보입니다. 특혜 조항도 마찬가지로 사정입니다. 최종안에서 대폭 삭제된 특혜 조항들을 보면 본부가 억지를 부려도 너무 억지를 부렸다는 생각이 들 정도인데 이것이 검토를 충분히 거치지 못해서가 아니라 그대로 통과되면 좋고 삭제당해도 상관없는, '밀쳐야 본진'이라는 심정으로 넣었다는 추측이 더 자연스러워 보입니다."

⑥ 국립대학법인 서울대학교 총장은 국가로부터 법 제31조제2항의 규정에 따른 재정 지원을 받으려는 경우 다음 각 호의 서류를 첨부하여 교육과학기술부장관에게 그 지원을 요청하여야 한다.

1. 사업의 목표 및 효과
2. 지원·육성 분야 및 실행계획
3. 사업에 소요되는 경비와 지원받고자 하는 지원금액

시행령 제18조(학생의 장학·복지) 국립대학법인 서울대학교에 법제31조제3항에 따른 학생의 장학·복지 시책의 수립 등을 위하여 장학 복지 위원회를 설치한다.

시행령에는 기초학문과 학생복지를 책임지는 위원회가 등장하여 기초학문과 학생복지의 미래가 더욱 밝아지는 것처럼 보입니다. 흥미로운 것은 법안에는 시행령 위임사항도 아니었는데 (그 흔한 "정관으로 정한다."는 구절도 없었는데) 시행령에 "정관에 맡겨진" 기초학문진흥위원회가 등장한다는 것입니다.

설준위 제3차 회의자료(2011.7.29)에 가서야 기초학문의 미래를 밝게만은 볼 수 없는, 눈에 보이는 근거가 나타납니다. 교육연구 분과위원회 회의록에 의하면 위원회의 주요 논의사항이 "기초학문 지원에 관해서는 사회적 수요가 적은 특정 학문에 대한 연구지원 관점과 대학 전체 발전에 바탕이 되는 분야에 대한 교육투자의 관점을 아울러 고려할 필요성"이었다고 밝히고 있습니다. '사회적 수요가 적은 특정 학문'과 '대학 전체 발전에 바탕이 되는 분야'를 서로 대조하고 있는데 전자가 바로 기초학문을, 후자는 '돈 되고 이름 되는 분야'를 가리키고, 전자와 후자가 충돌할 때 웬만하면 전자가 양보해야 한다는 뜻이라는 것을 짐작하기란 어렵지 않습니다.

교직원의 신분 문제

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

② 국립대학법인 서울대학교의 교직원은 정관으로 정하는 바에 따라 총장이 임명한다.

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

부칙 제7조 (연금 적용의 특례) ① 부칙 제5조제2항에 따라 국립대학법인 서울대학교 교직원으로 임용되는 교직원과 국립대학법인 서울대학교 설립 이후 임용되는 교직원에 대하여는 「사립학교교직원 연금법」을 적용한다. (이하 생략)

교직원들의 신분 문제는 아주 간단히 짚고 넘어가겠습니다. 법인화법이 시행됨으로써 별도의 법규정 없이도 교수, 행정직원, 조교 모두 공무원 신분이 자동 박탈됩니다. 본부안에서 법인화법 시행 당시 교원뿐만 아니라 행정직원에게도 법인 전환 뒤 5년간 공무원 신분을 보장하고, 또 법인화 전과 마찬가지로 교직원들에게 '공무원연금법'을 적용하기로 되어 있는 반면, 최종안에서는 5년간 공무원 신분 보장에서 행정직원이 빠졌고 공무원연금법 대신 사립학교교직원연금법으로 바뀌었습니다.⁷⁵⁾ 부칙 제5조에서 희망자에 한하여 다른 국공립대로 전출함으로써 공무원 신분을 유지할 수 있는 방안은 마련하고 있는데 실제로 그러한 희망자가 있을지는 매우 희박합니다.

"...그런데 '법인'이 도대체 뭐니..."⁷⁶⁾

제3조 (법인격 등) ① 국립대학법인 서울대학교는 법인으로 한다. ②③ (생략)

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

지금까지 서울대학교가 국립대학법인이 되면 이리이러한 효과가 있다는 점을 살펴보았습니다. 이제부터는 국립대학법인이 도대체 뭐길래 그러한지를 살펴겠습니다. 국립대학법인이라는 높에 들어가기 앞서 민법상으로 '법인'이 무엇을 뜻하는지부터 알아두어야 합니다. 법인이라고 하면 바로 회사법인, 즉 회사를 연상하게 됩니다. 이는 실제로 법인의 대부분이 회사이기 때문입니다. 그러나 법인에는 회사만 있는 것이 아니라 다양한 법인들이 있습니다. 예를 들면 회사와는 동떨어져 보이는 한국소비자원, 장학재단도 법인이고 심지어 서울시도 법인입니다. 왜 그런지 살펴보겠습니다.

법인法人을 이해하려면 진짜 사람부터 시작해야 합니다. 개별 사람은 누구나 모두 태어나서 죽을 때까지 '법인격'을 인정받습니다. '법인격'이란 풀어 말해 법적 권리와 의무를 질 수 있는 자격을 뜻합니다. 자격은 가능태의 차원입니다. 법인격이 있다는 것이랑 구체적으로 이리이러한 법적 권리와 의무가 있다는 것이

75) 공무원연금법과 사립학교교직원연금법 중 무엇을 적용할지는 큰 차이가 있을 수도 있는데 한국 사회의 연금 문제에 대해 잘 알지 못해서 여기서는 음모론 수준의 궁금증 정도로만 마무리를 하겠습니다.

76) 본부 점거를 하며 한참을 법인화 반대를 외치다가 본부 점거를 해제하고 나오면서 "그런데 법인이란게 뭘까?"라는 질문을 던졌다는 웃지 못할 우스운 이야기.

량은 전혀 다른 이야기입니다. 자격은 누구에게나 똑같이 있지만 실제로 권리와 의무를 얼마큼 지는지는 사람마다 다릅니다. 사람은 모두 똑같이 법인격을 갖으나 태아, 미성년자, 정신병자 등 권리와 의무를 다 가질 수 없는 처지인 사람들은 법이 허용하는 권리와 의무가 다 다릅니다. 요컨대 사람도 법을 어떻게 만드는지에 따라 권리와 의무가 저마다 다를 수 있습니다.

법인法人은 개별 사람 말고 '사람들이 여럿 모여 있는 무리'나 '재산 덩어리'가 마치 '사람 한 명'인 마냥 파악하여 법적 권리와 의무를 지우기 위해 만든 개념입니다. 절차를 간편하게 줄이기 위해서이죠 사람 덩어리와 재산 덩어리가 예를 들면 집단과 집단이 계약을 맺을 때 모든 사람이 서로 계약을 맺어야 한다면 너무 번거로우니 양쪽 집단을 마치 '두 사람'이라고 치고 계약을 맺는거죠. 사람도 성년, 미성년, 정신병자 등 모두 법인격을 지니지만 권리와 의무가 다르듯 따라서 법인도 관련 법을 어떻게 만드는지에 따라 다양한 법인을 만들 수 있습니다.

본부는 "국립대학법인은 공법인이기 때문에 기업이 아니고, 또 여전히 국립대학교이다."고 말합니다. 공법인과 사법인의 차이는 이것입니다. 사법私法은 사인들을 다루는 크고 작은 법들을 모두 아우르는 이름이고, 회사 등 사법인은 그러한 사법으로 세운 법인입니다. 공법公法은 나랏일을 다루는 크고 작은 법들을 모두 아우르는 이름이고, 공법인은 그러한 공법으로 세운 법인입니다. 나라가 공법인을 만드는 까닭은 나랏일의 편의를 위해서입니다. 예를 들면 서울시는 지방자치단체법 전에는 단지 대한민국의 하부기관이었는데 지방자치단체법을 통해 서울시에 법인격을 부여해서 서울시도 대한민국과 마찬가지로 독립된 법인격이 되었습니다. 서울시가 재산을 가질 수 있고 독자적으로 계약을 맺을 수 있는 것도 이 때문입니다. 학술진흥재단도 학술진흥재단법으로 학술진흥재단법인이 되어 대한민국의 하부국가기관이 아니라 독립을 시켜 나랏돈을 똑 떼어준 다음에 재단 사람들이 재단의 이름을 걸고, 바깥의 결재 없이, 재단 안에서 알아서, 대신 책임을 지고 학술 진흥이라는 나랏일을 보게끔 하는 것입니다.

이렇듯 법적으로 공법인과 사법인의 차이가 실제로 있기 때문에 본부의 설명은 우선 맞습니다. 서울대학교법인은 공법인이기 때문에 사법인인 기업이 아니고 또 여전히 나라가 공법으로 세운 국립대학교입니다. 이 부분을 무시한 채 계속 '법인화는 곧 기업화'라고 외치는 것은 일리도 없고 무리가 있습니다. 때문에 '법인화 = 기업화'라는 강력한 법인화 반대 논거는 신중히 사용해야 합니다. 하지만 본부의 설명은 법적 형식에 관해서만 기업이 아니라는 설명일 뿐이어서 법인화

의 '내용'이 기업스럽고 비국립스럽다는 이야기를 담으면 굳이 본부의 설명이 틀렸다고 반박하지 않더라도 여전히 '법인화=기업화' '대학법인≠국립대학'라는 말은 적절합니다. '법인화=기업화' 명제에 대해서는 바로 밑인 '법인화의 진짜 목적'에서, '대학법인≠국립대학' 명제에 대해서는 가장 마지막에 살펴보겠습니다.

법인화 이전에도 서울대학교는 "법인스러웠다"?

법인이 그런 뜻이라면 그동안 우리가 보아온 본부의 활동 중에는 '법인스러운' 활동들이 참 많습니다. 산학협동단과 서울대학교기술지주회사를 꾸렸었고, 기성회비와 비전2025 발전기금 등으로 국가예산 말고도 다른 돈주머니를 만들어서 자기책임 아래 상대적으로 자유롭게 사용하였습니다.⁷⁷⁾ 여기까지는 특별법을 만들어 학교 기본 조직과는 별개인 법인을 아예 따로 만드는 방식으로 도모한 것이기 때문에 서울대학교가 법인스러웠다고 말하기는 무리가 있을지도 모릅니다. 회계 부분에서 각각 별개 회계로 관리되고 있다는 것도 이러한 맥락입니다. 그러나 학교의 이름으로 기업들과 수익사업계약⁷⁸⁾을 맺고 교과부와 BK21계약을 맺은 것은 분명 본부가 직접 나서서 서울대학교의 이름으로 법인스럽게 행동한 것입니다. 그동안 '법인' '권리' '의무'라는 말만 대놓고 쓰지 않았지 개별 규정들을 통해 법인스럽게 행동할 수 있는 폭을 넓혀갔던 것입니다. 이미 서울대학교는 법인화의 효과가 대부분 법인화 전부터 어떤 방식으로든 어느 정도 현실화되어 있다고 볼 수 있습니다.⁷⁹⁾

그런데도 본부가 법인화를 추진하는 이익은 분명 큼니다. 회계 부분에서도 드러났듯이 서울대학교가 법인화법 없이 법인스럽게 행동하려면 '번거로운' 일들을 꽤 많이 거쳐야 하는데 '법인화'를 한번 해주면 그런 번거로운 일들이 한번에 해결되는 것이지요.

오호...그런데 그렇게 법인이면 다른 형태의 법인화도 가능하겠네...?

77) 본부가 금융투자를 한 돈이 바로 비전2025 발전기금입니다.

78) 언제부터가 대학설립운영규정이 개정됨으로써 종전보다 민간시설이 입주하기가 수월해진 것이라고 합니다.

79) 이는 특히 일본 국립대학의 법인화와 비교해 보면 분명히 드러난다고 하는데 뒷받침하는 구체적인 자료들을 찾아보지 못하였습니다.

그렇습니다. 우리는 '법인=회사'라는 생각이 강하기 때문에 법인이려면 모름지기 이리이러해야 한다는 틀이 박혀 있는데, 사람들도 모두 법인격이면서 다르게 권리와 의무를 부여할 수 있듯이 공법인도 각각 다르게 구조를 설계하고 권한과 의무를 가질 수 있습니다. 아까 살펴본 서울시와 학술진흥재단을 다시 떠올리면 됩니다. 같은 학교법인이어도 제각각 다르게 설계할 수 있습니다. 당장 카이스트 법과 울산과학기술대학교법과 서울대학교법의 내용이 조금씩 다릅니다. 심지어 회사처럼 총장 선임 방식이 회사처럼 반드시 이사회 임명제이지 않아도 됩니다.⁸⁰⁾ 법인화라고 해서 꼭 본부측이 개발할 기본틀일 필요가 없고, 다른 틀을 상상하여도 법인이 될 수 있다는 점을 염두에 두고 다음을 살펴보겠습니다.

사립대학교법과 비교했을 때 보이는 서울대학교 법인화법의 특징은 서울대학교를 '통으로' 하나의 법인으로 파악했다는 점입니다. 사립학교법은 돈을 투자해서 대학을 설립하고 운영하는 법인과, 대학교유조직을 어느 정도 분리해서 파악하고 있습니다.⁸¹⁾ 반면 서울대학교 법인화법은 학교고유조직과 돈을 구분하는 규정이 보이지 않고, 단지 "국립대학법인 서울대학교는 법인으로 한다."고만 해 학교고유조직과 돈을 뒤섞어 하나의 법인으로 보는 입장을 보입니다. 얼핏 듣기에는 그게 그거고 별 차이 없을 것 같은데 큰 차이가 있습니다. 차이가 얼마나 큰지를 정확히 보여주는 것이 바로 독일대학의 법인화 사례입니다. 독일대학의 법인화를 잠시 살펴보고 넘어가겠습니다.⁸²⁾

독일에서는 대학교들을 법인화하려는 과정에서 가장 치열했던 쟁점이 법인화를 통해 이사회 등을 도입하면 그전에 학교 구성원들끼리 학교 일을 결정하던 학문의 자유를 침해하는 것인지, 아니면 도입해도 학문의 자유 영역은 그대로 남겨둘 수 있는지 하는 위헌 문제였다고 합니다. 어떻게 하면 대학교에 이사회 중심 의사결정구조를 심으면서도 위헌 요소를 피해갈 수 있는지 많은 논쟁 끝에 독일은 대학의 고유한 영역은 그대로 놔두고, 재산만 특 떼어서 대학 밖에 재산에 대해서만 별개의 재산법인(법 용어로는 재단법인)을 세우는 분리모델을 채택합니다. 독일대학교는 법인화 전에도 (공법상의 사단)법인이었기 때문에 서로 독립된 법인이 2개가 되어 따로 굴러가게 된 것이지요. 분리모델의 내용으로는 이

80) 세미나 발제에서는 일본 국립대학법인은 총장 직선제라고 말했는데, 틀린 정보였고 일본국립대학법인도 총장 임명제를 따르고 있음을 밝힙니다. 네 번째 세미나 일본국립대학 법인화 사례 발제문 참조.

81) 박정훈 교수 발제문 41쪽

82) 더 자세한 내용은 네 번째 세미나 독일대학의 법인화 사례 발제문 참조

사회와 총장을 분리하여 총장을 예전과 같은 간선제로 뽑는 것, 직선제로 구성된 학과별 평의회와 위원회를 그대로 유지하는 것 등입니다. 그렇게 되면 재단법인의 이사회는 대학 밖에서 대학을 경영만 하고 학문과 직접 관련된 대학 공동체의 고유한 영역 안에서는 예전처럼 대학 구성원들이 자기들끼리 결정할 수 있게 됩니다. 민교협에서 법인화의 대안으로 제시한 '(독일식) 공(재단)법인'이 바로 이러한 분리모델을 도입하자는 것입니다.

"조직과 돈을 분리하여 별개로 파악함으로써 대학의 자율성을 그나마 보장할 수 있는데 서울대학교 법인화법은 학교를 통째로 법인화한다."는 비판은 이러한 맥락에서 나온 것입니다.⁸³⁾ 그런데 이에 대해 본부는 언뜻 이해하기 어려운 반박을 내놓고 있습니다. "분리하면 오히려 대학의 자율성이 위축된다."는 것인데, 그 논지의 결을 따라가다보면 그 이면에는 결국 대학구성원들의 자율성은 총장 중심 본부조직의 자율성에 의존하고, 때문에 본부의 자율성이 확보되어야만 더불어 실현될 수/되어야 한다는 전제가 깔려 있음을 알 수 있습니다.⁸⁴⁾

재단법인이나, 사단법인이나의 차이...

법인 개념과 관련해서 마지막으로 사단법인과 재단법인의 차이를 알아보겠습니다. 사단법인은 사단社團, 즉 '사람들이 여럿 모여 있는 무리'에 법인격을 부여한 것입니다. 때문에 사단법인에 속해 있는 사람들은 모두 구성원으로서의 자격과 권리, 즉 사원권社員權을 가지고 있고 사원총회가 꼭 있어야 합니다. 반대로 재단법인은 재단財團, 즉 '재산덩어리'에 법인격을 부여한 것입니다. 때문에 재단법인에 있는 사람들은 구성원이라기 보다는 재단법인에 고용된 직원 정도입니다. 맨 처음에 나왔던 사단법인과 재단법인의 정관 설립/변경 상의 차이도 여기서 나오는 것입니다. 독일에서 예전부터 사단법인의 성격을 가졌던 대학이 재단법인을 도입하려 하자 대학 구성원들이 크게 반발했던 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있습니다.

2011년판 법인화법은 제36조에서 서울대학교법인을 사단법인보다는 재단법인으로 파악하는 입장을 보이고 있습니다. 공법상 재단법인으로 꼽히는 것들이 학술진흥공단, 보험공단 등이 있습니다.

83) 박정훈 교수 발제문 41쪽,

84) 이원우 교수 토론문 3쪽

법안에는 드러나지 않는 법인화법의 빛나는 목적은 세계TOP10 진입

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

법안에 드러나는 목적은 별 내실이 없고, 법에는 드러나지 않는, 비장한 진짜 목적이 있으니 그것이 바로 '세계대학순위 TOP10 진입', '1차로 홍콩대 23위, 도쿄대 24위, 싱가포르대 31위를 제치고 아시아 최고 대학으로의 도약'입니다. 이는 교과부 보고서, 서울대 발전 보고서 등에 명시되어 있습니다. 본부가 법인화 체제에서도 나랏돈은 확실히 받을 수 있다고 말할 때부터 조금씩 나온 이야기입니다. "법인 전환 목적이 국가의 재정부담 완화가 아니라 세계적인 대학으로의 도약이다." "정부의 재정지원 보장은 법인화의 목적이 국립대학에 대한 정부의 재정부담의 경감에 있는 것이 아니라 세계 초일류 대학 육성에 있음을 나타낸다."⁸⁵⁾ 아무리 법안만으로는 등록금과 기초학문이 문제되리라고 보이지 않는 않지만 의심을 거둘 수 없는 이유가 바로 세계톱10진입이라는 목적 때문입니다.

우선 돈 문제입니다. 가장 쉽게 말해서 2010년에 서울대학교 예산 6,745억 원 일 때 하버드대학교 예산은 41,721억 원(환산)이었다고 합니다. 세계톱10에 진입하려면 하버드대학교 예산 가까이라도 가야 하는데 아무리 생각을 해도 기부금, 수익사업 등만으로는 해결할 수 없을 만큼 까마득한 차이입니다. 돈만으로 세계톱10이 되는게 아니고 총장의 강력한 리더십, 탁월한 학교 경영, 적절한 우수한 학생과 교수들로 가능한 일이라는 말은⁸⁶⁾ 세상이 어떻게 돌아가고 어떤 것들을 높게 쳐주는지를 조금이라도 아는 자에게 설득력이 무척 떨어집니다.⁸⁷⁾

85) 설준위 법인화 홍보집 참조. 여기서 흥미로운 것은 본부가 은연 중에 세계톱10진입과 국립대학교의 본연의 책무를 같은 선상에 놓는 입장을 보인다는 점입니다. 이에 대해서 마지막 큰 이야기에서 깊이 들어가려 합니다.

86) 이에 대해 독일대학의 법인화 사례를 준비하다가 찾은 괴팅겐대학의 예산과 순위는 눈여겨볼만 합니다. 2010년에 괴팅겐대학 예산은 약 5,922억원으로 서울대 예산보다 약 800억 정도 적었는데, 2009/2010년 세계대학순위(THE, Times Higher Education)는 오히려 43위로 서울대학교 52위보다 높았습니다. 같은 종합대학인데도 말이죠. 그러나 톱10이라는 위치는 결국은 돈을 얼마나 뿌리느냐는 문제로 귀결된다는 생각을 지우기에는 부족합니다. 참고로 괴팅겐대학은 교직원과 학생이 직접선거로 뽑는 학교 전체 평의회와 학과별 평의회가 의사결정구조의 중요한 축을 차지하는, 본부가 보기에 효율이 무척 떨어지는 구조를 가지고 있습니다.

87) 세계대학순위의 편파성을 비판하는 연구들이 많습니다. 기회가 되면 따로 정리해 클럽에서 함께 나누도록 하겠습니다.

다음은 기초 학문 육성 등 학문 공공성 문제입니다. 마음을 담대히 먹고 생각 하면 세계톱10이라는 목적을 위해 본부가 오히려 지금보다 더 기초학문에 투자 할 수도 있습니다. 그러나 이는 세계순위가 올라갈 만큼에 한해서일 것입니다. 적나라하게 말하면 세계대학순위가 높은 대학에서 기초 학문을 키우는 방식을 찾아 그대로 따라할 수도 있다는 것입니다. 하지만 그러한 전략이 기초학문을 진심으로 아끼는 방법인지는 의문입니다. 세계의 많은 대학들이 순위를 높이기 위해 기초 학문도 '선택과 집중' 전략으로 키우다 보니 기초 학문들이 골고루 자라 지 못하고 스스로 자랄 수 있는 '기초 건강'이 많이 떨어졌다는 연구들이 참 많습니다.⁸⁸⁾

하지만 이는 가능성이 희박한 '장밋빛 미래'에 가깝고 그보다는 총장들이 임기 내에 순위를 올리기 위해 기초학문을 희생하는 전략을 택할 가능성이 훨씬 더 높을 것입니다. 이러한 맥락에서 설준위 회의록의 "사회적 수요가 적은 특정학문에 대한 연구지원 관점과 대학 전체 발전에 바탕이 되는 분야에 대한 교육투자의 관점을 아울러 고려할 필요성"이 있다는 주장은 매우 걱정스럽습니다. 대학 전체 발전에 바탕이 되는 분야에 대한 교육투자는 결국 돈을 벌어들이는 연구를 말할 것이고, 벌어들인 돈은 세계대학순위를 올려줄 것입니다.⁸⁹⁾ 반면 사회적 수요가 적은 특정 학문은 순위를 올리는데 별로 기여하는 바가 없을테니 아무래도 첫 희생양이 되겠지요. 그동안 "사회적으로 수요가 적어 보이는 특정 학문"들은 분명 보이지 않는 곳에서 소리 없이 한국사회를 요정도나마 사람이 아주 못살겠지는 않는 사회로 유지하는 정화 역할을 해왔습니다.⁹⁰⁾ 것처럼 유무형의 펄박 가운데에서도 정화 역할을 해온 소수 학문들을 그들이 그나마 지키고 있던 자리에서 몰아내도 될만큼 세계톱10이라는 목적이 그만큼 가치 있는 것일까요? 학교 및 사회 공동체가 슬쩍 넘겨서는 안 될 문제이고 진지하게 따져 들어가야 한다고 생각합니다. (결론에서 종합 후술)

88) cf. 법인화를 반대하는 대학원생 모임 2011.6.22. 기자회견 피포먼스 중에서 “본부는 법인화를 시행하면서 우리가 너희들을 보호해줄 것이라는 식으로 많이 이야기하는 것 같아요. 그런데 저는 제가 하는 학문이 보호받는 것을 원하지 않아요. 자생적으로 살아나기를 바라요. 법인화를 하면 다른데서 돈을 끌어와서 적선해주겠다는 식으로 말하는데 저는 어떤 자본에 기대어서 보호받고 싶지 않아요. 그래서 저는 법인화를 반대합니다.”

89) 특히 특허권을 안겨주는 연구들에 집중 투자한 뒤 학교가 직접 나서 특허권을 수익사업 아이템으로 사용하여 큰 돈을 벌어들일 수 있는데, 이는 기초학문 육성에 큰 위협이 된다고 합니다. (총학생회 안내서 35쪽)

90) 이에 대해 심증을 바탕으로 감성에 호소하는 글뿐만 아니라 실제로 그러하다는 예를 보여주는 실증적인 연구도 흥미로운 연구 대상입니다.

법인화되면 나랏돈이 과연 줄어들지 말지 찬반 사이에 오갔던 논란에 대해서도 세계톱10진입이라는 눈으로 보면 그 전에는 보이지 않았던 새로운 것들이 보입니다. 서울대학교와 정부는 아무리 티격태격해도 밀바탕에서는 사이가 좋을 수밖에 없습니다. 그래서 정부도 가능한 범위 안에서 웬만하면 서울대학에 돈을 챙겨주고 싶을 것입니다. 특히 세계순위향상은 국가브랜드와 바로 이어지는 정부의 관심사이기도 하기 때문에 정부는 세계순위향상을 위해 필요한 돈을 챙겨주려 애쓰지 않을까요. 앞으로 국립대학예산이 동일하거나 줄어들어도 서울대학교의 세계순위를 높이겠다고 서울대학교에 예산을 더욱 몰아주는 상황이 될 수 있고, 그렇게 되면 죽어나가는 것은 법인화된 지방국립대학입니다. 때문에 서울대학교에 들어오는 국가돈이 줄어들 상황을 걱정하기 보다는 전체 국립대학예산이 줄면서 동시에 선택 지원하게 되는 상황을 걱정하는 것이 더 적절해 보입니다.

법조항 검토만으로도 충분히 걱정스러웠던 의사결정구조의 문제점이 더욱 더 걱정스러워집니다. 안 그래도 세계톱10이라는 목적 때문에 돈 문제와 학문 공공성 문제가 위태로워지는데 그 문제들을 결정하는 의사결정구조가 여러모로 걱정스럽기까지 한 것이죠. 더군다나 세계톱10이 지상 과제인 이사회가, 세계순위를 올리는 일에는 무심한 채 '내키는대로만' 공부하려 드는, 세계순위썰이야 아랑곳하지 않는 대책없는 책상머리들이 대다수인 학문 공동체를 곱게 불리도 없습니다.

법인화가 곧 기업화라는 말도 세계톱10진입이라는 관점에서 바라보면 좀더 설득력있게 말할 수 있습니다. 결론부터 말씀드리면 세계톱10인 미국대학들이 기업화된 만큼 기업화되려는 것이 법인화인 것이죠. 본부가 롤모델로 삼고 있는 미국대학들을 살펴보면 말만 기업화라고 하지 않지 기업스러운 요소를 상상 이상으로 많이 품고 있습니다.⁹¹⁾ 본부에서는 '법인화=기업화'라는 말을 두고 국립대학법인은 분명히 공법인이지 회사법인이 아니건만 우리가 너무 요란을 떠다고 합니다. 하지만 법인화가 곧 기업화라고 말할 때는 학교가 마치 삼성 같이 된다는 뜻으로 말하는 것이 아닙니다. 삼성 같이 뿔속까지 기업인 기업이 되어야만 기업화가 아니라 의사결정구조와 돈이 들고 나는 방식이 기업이랑 비슷해지는 것, 대학이 전부는 아니어도 중요한 부분이 기업스러워지는 것만으로도 충분히 기업화라고 말할 수 있지요.

91) 이에 대한 자세한 이야기는 세 번째 세미나 이야기 '미국대학의 사례 검토 : 고등교육의 기업화와 그로 인한 문제'를 참조

여기서 나오는 모든 문제는 실은 결국 돈의 문제입니다. 문제는 결국 돈입니다. 이렇게 말하면 돈 이야기는 되도록 덜하고 점잔을 빼고 싶은 본부 입장에서는 억울할 수도 있겠습니다만 지금 세계톱10인 대학들을 보면 그렇게 말할 수밖에 없습니다.

자, 이쯤 하면 가지들에서 나올만한 이야기들은 다 풀었고 이제부터 몸통에 관한 큰 이야기들을 제대로 시작하겠습니다.

더할 나위 없이 좋은 법인화법이 있더라도 법인화를 반대해야 하는 진짜 이유⁹²⁾

2011년판 법인화법이 절차상으로도, 내용상으로도 문제가 많아서 이 법은 반대해도 다른 좋은 내용을 담긴 법인화법이라면 찬성할만 하지 않느냐는 질문을 종종 접하셨을 것입니다. 더할 나위 없이 좋은 법인화법이 있더라도 저는 법인화를 반대합니다. ‘법인화’라는 말이 무척 위험하다고 느끼기 때문입니다. 법인화 안에는, 우리가 여태껏 지루하리만치 하나씩 짚어보았듯이, 자본주의 사회 내 대학교의 특수성, 서울대 특혜/특권, 학교서열, 학문 공공성, 국립대학교의 역할 등 어려운 쟁점들이 뒤얽혀 있는데 ‘법인화’라는 말은 이들의 의의를 제대로 살리지를 못합니다. 오히려 “좋은게 좋은거야.”라는 아우라로 대중 두루몽실 얼버무리고는 한꺼번에 밀어붙여버립니다. 의문스러운 전방위 공세인 셈이지요.

하지만 대학교의 특수성, 서울대 특혜/특권, 학교서열, 학벌, 학문 공공성, 국립대학교의 역할 등이 그렇게 두루몽실 넘어갈 수 있는 성질의 문제인가요? 저는 바로 여기가 법인화를 반대하는 싸움의 관건이라고 생각합니다. 본부가 은근슬쩍

92) ‘법인화’라는 말을 반대하는 이유가 더 있는데 본문의 흐름과 맞지 않아 따로 덧붙입니다. 법인화법이 해결한다는 문제들은 대부분 관련 법조항을 개정해도 웬만하면 해결될 수 있는 문제들입니다. 심지어 법인화 전에도 하고 있었던 일을 마치 법인화가 되어서야 비로소 가능해진다는듯이 말하는 것들도 있습니다. 수익사업 등이 그러합니다. 본부측 법인화 홍보글은 마치 지금 대학에 산재해 있는 문제들을 해결할 수 있는 유일한 해결책이 법인화법이라는 식으로 서술을 하고 있습니다. 본문에서의 아우라와는 또 다른 의미의 아우라인거죠. “이거 다 좋은거야.”하는 아우라 속에서 문제들을 하나씩 따로 검토하기가 대단히 어려워지기 때문에 꼭 풀어야 하는 문제들과 어찌 하는게 좋을지 깊이 고민해야 할 문제들과 건드리면 오히려 덧나는 문제들을 잘 구분하지 못하고 얼렁뚱땅 넘어가게 됩니다. 예를 들면 법인화법 시행으로 인해 대학의 정보 공개 수준이 올라간다는 홍보 말입니다. 이것은 법인화법 없이도 관련 법을 조금만 개정하면 풀릴 일이기도 할뿐더러, 그리하면 당연히 좋지 않은 고민이 필요없는 문제라, 많은 고민들을 담아야 할 이사회 권한 문제와는 성격이 다른데도 둘다 법인화라는 같은 성격의 것으로 간편하게 넘겨버리는 방식입니다. 정부 결재 절차가 생략되는 것 등의 문제.

넘어간, 법인화의 숨어있는 핵심인 이 문제들을 밖으로 끄집어 내어야 합니다. 그래서 번드르르한 어설픈 이야기 말고 진짜 이유를 담은 진짜 하고 싶은 이야기를 서로 건주는 방향으로 풀어가야 진정한 승부를 가릴 수 있을 것입니다. 다음에는 본론 내용을 바탕으로 법인화를 반대하는/반대해야 하는 진짜 이유들을 가려보겠습니다.

더 말 되고, 더 진심이 묻어나고, 그래서 더 공감가는 진짜 이야기로 거듭나기⁹³⁾

법인화를 반대하는 이유들을 편의상 거칠게나마 크게 네 축으로 나누어 요약해보겠습니다. 첫째, 의사결정구조가 별다른 견제 장치 없이 이사회 중심으로 지나치게 치우쳐 있다 : 치우쳐 있다는 점은 법안 내용만으로도 충분히 뒷받침됩니다. 하지만 이것이 법인화를 반대해야 하는 진짜 이유로 거듭나려면 학교의 의사결정구조가 대표성 없는 소수 집단에 치우쳐 있는 것이 왜 옳지 못한지, 그러니까 왜 학교의 의사결정구조는 기업과 비슷해서는 안되는지, 기업 일색인 세상에서 왜 학교만큼은 기업과 뭔가는 달라야 하는지를 답해야 합니다.⁹⁴⁾

둘째, 서울대학교가 누리는 혜택이 지나치다. 지나치다는 점은 법안 내용과 정황 사정을 아울러 고려하면 충분히 뒷받침됩니다. 여기서도 법인화를 반대하는 진짜 이유로 거듭나기 위해 '선택과 집중' 전략이 판치는 세사에서 서울대학이 누리는 혜택이 왜 지나치면 안되는지, 왜 다른 국립대학교와의 관계를 고려해야 하는지를 답해야 합니다. 한편, 지금까지 법인화 반대 진영에서는 이 부분을 이야기하지 않은 것은 아니지만 다른 이야기들에 비해 소홀히 다루었습니다. 안타까운 일입니다.

셋째, 돈 문제가 더 심각해질 것이다. 나랏돈이 줄어든 것이고, 본부가 스스로 돈을 벌려고 나설 것이다. 이마저도 신통치가 없을테니 결국 등록금으로 메꿀 것

이하는 세미나 자리에서 발제했던 내용이 아니라 세미나 자리에서 치열히 토론했고, 세미나를 마치고 지금까지 저희 모임에서 꾸준히 나왔던 이야기들과, 모임에서 나온 이야기는 아니지만 제가 석달간 모임을 함께 하면서 생각한 제 입장을 정리한 글입니다. 다른 학우 여러분과 함께 나누고 싶어 덧붙입니다. 가끔 발제문의 성격에 맞지 않게 감정에 치우친 표현들도 나옵니다.

94) 물론 앞서 살펴보았지만 법인화법의 의사결정구조는 이사회 견제가 기업보다 더 형편없다는 비판이 가능합니다. 이는 대학이 기업과는 달라야 한다는 생각이 아니어도 성립하니 대학의 역할에 대한 고민 없이도 비판할 수 있습니다. 하지만 이 정도로는 법인화법의 일부분만 반대하는 것이지 법인화법 전반을 비판한다고 할 수 없을 것입니다.

이다 : 나랏돈이 줄어들 것이라는 주장은 법안과 공식문서만 봐서는 근거가 부족하고, 오히려 서울대학교 예산은 그대로이거나 조금만 줄었는데 전체 국립대학예산이 확 줄어들 상황을 걱정하는 것이 모든 정황상 더 적절해 보입니다. 기부금과 수익사업은 결과가 신통치 않을 것이기 때문에 반대하는 듯한 이야기는 법인화를 반대하는 다른 이유들과 어긋나기 때문에 우리 이야기에서 걸러내야 합니다. 그보다는 돈주머니를 일원화한 채 학교채와 잉여금을 허용하고 법인화 전에도 있었던 기부금과 수익사업을 전면 확대함으로써 학교에서 돈이 들고 나가는 방식이 기업스러워지는 것을 걱정함이 적절합니다. 등록금이 올라가리라는 예상도 법안만으로는 드러나지 않지만 이모저모한 근거들로 뒷받침됩니다. 여기서도 우리는 진짜 이유로 거듭나기 위해 세상이 온통 투자와 수익사업을 일삼는데 왜 학교만큼은 돈을 기업처럼 만지면 안되는지를, 학생들을 대상으로 왜 ‘등록금 사업’을 하면 안되는지를 따지고 들어가야 합니다.

넷째, 모든게 돈 중심으로 굴러가는 상황에서 학문의 공공성이 더욱 꺾여나갈 것이다. 교수와 학생들이 자유롭게 강의를 하고/듣고 연구할 수 있는 폭이 더욱 줄고 돈 안되는 학문들이 더욱 떨어져나갈 것이다 : 법인화법의 미사여구에도 불구하고 학문 공동체에 자유는 더욱 줄고 돈이 판을 치리라는 걱정이 충분히 근거 있는 걱정임을 앞서 보았습니다. 이 걱정이 우리만 편하자고 하는 걱정이 아니라 하는 것을 보이려면 우리가 일일이 얼마짜리인지 계산 안하고 자유롭게 공부할 수 있는지 없는지가 어떤 의미에서 공공성⁹⁵⁾, 그러니까 사회 공동체 전체의 문제인지를 성심껏 답할 수 있어야 합니다.

이상으로 우리가 법인화를 반대하는/반대해야 하는 진짜 이유로 세 가지를 찾아보았습니다.⁹⁶⁾ ① 대학은 기업처럼 비슷하게 굴어서는 안 된다. ② 한국사회에 서울대학교 특혜/특권이 굳어서는 안된다. 서울대학교가 다른 국립대학교와 나란히 가야 한다. ③ 자기

95) 첫 번째 세미나 자리에서 나왔던 이야기입니다. 대학교의 공공성, 그러니까 공동체 안에서 대학교의 의의에 대해 많이들 사교육을 받지 않아도 입시를 치를 수 있어야 하고 등록금이 적어야 하는 등의 이야기를 많이 합니다. 이것은 대학교가 소수만을 위한 대학교가 아니라 모든 사람들을 위한 대학교이어야 한다는 의미의 공공성이지요. 그러나 이에 못지 않게 중요한 차원은 우리 사회 공동체가 더 살만한 곳, 더 살기 좋은 곳, 더 살기 행복한 곳이 되는 일에 이바지하는 학문 교육과 연구를 할 수 있는 대학교이어야 한다는 의미의 공공성입니다. 논지 전개의 편의상 본문에서의 공공성은 오로지 후자의 의미로서 사용하겠습니다.

96) 한 개나 두 개에만 동의해도 법인화를 반대할 수 있고, 또는 세 가지 모두 동의하지 못하고 다른 이유 때문에 법인화를 반대할 수도 지만 저는 법인화 반대 싸움에서 이 세 가지 이유가 서로 맞물려 나란히 함께 가야 흔들리지 않고 꾸준히 갈 수 있다는 입장입니다. 보완 및 비판이 많이 필요한 초기 단계이니 이에 대해 앞으로 이야기를 많이 나눌 수 있기를 바랍니다.

즐겁자고, 또는 이름을 날리겠다는 이유만 가지고는 학문을 해서는 안되고 사회를 조금더 살만한 곳, 조금더 살기 좋은 곳으로 만드는데 이바지하려는 마음이 가장 중요하다. 국립대학교의 의의도 마찬가지이다. ①②을 따로 자세히 다루는 것은 (이미 원래 주제를 가볍게 넘겨버리긴 했지만) 본고의 목적을 넘어가는 일이라 ③을 중심으로 서술하되 관련 지점에서 ①② 내용을 덧붙이는 것으로 마무리를 짓겠습니다.⁹⁷⁾

만약 본부가 정말 국립대학교로서의 책임을 우리만큼이나 진지하게 여기고 있는 것이라면...?

지금까지 법인화법 반대를 외칠 때 그 중심에는 서울대학교가 국립대학교로 남아있어야 한다는 생각이 강했습니다. 법인화를 반대하는 다른 근거들에 대해서는 다소간 입장차가 있더라도 서울대학교가 국립대학교인 것은 반드시 지켜져야 한다는 생각은 거의 대부분 가지고 있었다고 생각합니다. 그런데 신기한 것은 본부도 그리 생각하고 있는 듯한 모습을 보인다는 것입니다. 서울대 특혜 논란에 맞설 때도, 기초학문 육성의 의무를 명시한 법조항을 자랑할 때도 그렇고 본부는 사뭇 근엄하게 국립대학교의 임무는 법인화 뒤에도 계속되어야 한다고 밝힙니다. (물론 미사여구일 수도 있지만) 한번 본부도 우리만큼이나 국립대학교의 책임을 진지하게 생각하고 그 책임을 어떻게 하면 제대로 수행할 수 있을지 고민하고 있는 것이라고 전제해봅시다. 어떻게 같은 현상을 놓고 한쪽에서는 “그건 국립대학교의 모습이 아니야.”라고 비판하고 다른 한쪽에서는 “국립대학교가 나아가야 할 방향이야.”라고 말할 수 있을까요?

제 생각에는 본부와 우리가 국립대학교로서의 역할을 다르게 생각하는데서 차이가 있기 때문이라고 설명할 수 있을 것 같습니다. 국립대학교가, 그리고 그 안의 학문 공동체가 국가와 사회에 어떤 방식으로 이바지해야 하는지의 의견이 다른거죠. 본부가 생각하는 국립대학교상은 거칠게 말하면 ‘김연아’인 것 같습니다. 세계무대에서 뛰어난 모습을 보며 나라의 이름을 세상에 널리 알리고 국가 브랜드를 높이는 역할인거죠. 그것이 곧 국가 및 사회의 공공성인 것이지요. 그렇기

97) ②에 대한 제 생각만 간단히 남기겠습니다. 분명 서울대학교 구성원으로서 서울대학교가 받는 혜택이 지나쳐서는 안된다는 이야기를 하기가 참 불편합니다. 하지만 이것을 다른 이야기들만큼 똑같이 비중있게 다루지 않으면 법인화를 반대하는 이야기가 균형을 잃어 반쪽짜리가 된다고 생각합니다. 왜 반쪽짜리가 된다고 보는지는 다음 기회가 있으면 정리해보겠습니다. 보완 및 비판, 그리고 많은 토론이 필요한 부분입니다.

때문에 마치 김연아에게 집중 투자를 하는 것이 이상하지 않아 보이듯 다른 국립대학교들보다 혜택을 많이 누리도 된다고 생각하는 것이고요. 김연아가 작은 기업이듯 기업스러워지는 것도 별로 문제가 되지 않고요. 피커스케이트에 대해 잘 알지 못하는 국가 간섭을 받으면 안되고요. 본부는 초일류라는 말 참 좋아합니다. 반면 법인화를 진심으로 우려하는 사람들은 국립대학교의 역할을, 세계에 이름은 좀 덜 날려도 사회 문제를 함께 하고 문제를 어떻게 헤쳐나갈 수 있을지를 고민하고 실천하고, 김연아 한명을 키우는 학문이 아니라 보다 더 많은 사람들이 학문의 즐거움, 학문의 혜택을 누릴 수 있는 학문을 키우는 역할라고 생각하는 것 같습니다. 그래서 서울대학교와 다른 국립대학교의 불균형을 걱정하고, 건강한 이윤, 건강한 자본을 고민해야 하기에 기업에 대해 거리를 두어야 하는 대학 자신이 기업스러워지는 것을 걱정하고 등등의 이야기를 하는 것이지요.

이렇게 생각한다면 법인화법을 둘러싼 싸움은 각각의 국립대학교상을 놓고 제대로 부딪힌 싸움이라고 볼 수 있습니다. 그렇다면 어느쪽이 그리는 국립대학교상이 바람직한 상일까요? 이 또한 치열한 논쟁이 오가야 하는 예민한 문제이기 때문에 이 자리에서 자세히는 들어가지 않고, 단지 교육은, 학문은, 본질적으로 스포츠와 다른 그 무엇의 가치를 담아야 하지 않겠느냐는 제 개인적인 화두를 던지고 마무리짓도록 하겠습니다.

"법인화되서 달라지면 얼마나 달라진다고 엄살은..."이라는 반응과 "그럼 예도..."

법인화를 찬성도, 반대도 하지 않는 입장들이 있습니다. 냉소어린 이유 때문입니다. 법인화된다고 지금 상황에서 달라지면 얼마나 달라지겠냐는 것입니다. 법인화법이 아니어도 오래전부터 본부는 세계대학순위 타령이었고, 본부와 기성회는 기업 이사회마냥 별다른 견제 없이 종횡무진 결정하였고, 국립대학교의 체통을 버리지 않는 한도 내에서 등록금을 소리없이 야금야금 올려왔고, 발전기금 가지고 금융투자 등 결국 할 짓은 다 하고 있었고, 서울대 특혜는 자연법칙만큼 당연시되어 왔고, 기초 학문은 소리없이 점점 설 자리를 잃어가고 있고(1년 단위로 는 체감하지 못했는데 10년쯤 지나자 확 와닿을만큼 정말 소리없이...), 수익사업의 바람은 학문 공동체의 자치 공간을 위협하였고, (...) 이처럼 법인화 전에도 충분히 최악이었고, 법인화법에 대놓고/은근슬쩍/숨겨놓은 꿍꿍이 다 포함해서

새삼 새로울거 없이 그동안의 관행을 '굳히기'에 나선 것일 뿐이고, 그러니 법인화가 된다고 해서 달라질게 없는데 무얼 새삼스레 엄살을 부리나는 이야기입니다.

법인화 추진론도 비슷한 논지로 같은 현상을 이야기하고 있습니다. “등록금 인상과 기초학문 쇠퇴는 학교가 국가기관이나 법인이냐는 문제와는 무관하다. 이 문제는 서울대가 얼마나 충분한 재정을 확보하고 얼마나 효율적으로 이를 운영하느냐에 달려 있다.” “이 문제들은 어제 오늘 새로이 제기된 문제가 아니다. 법인화로 인해 새삼 발생하거나 심화될 문제가 아니다. 서울대가 기존의 국가기관 형태로 있던 과거 수십년을 거치면서 악화되어온 현상이다. 어떻게 보면 이는 전 지구적인 현상이기도 하다. 많은 사람들이 이에 대해 절박한 문제의식을 갖고 있다. 하지만 서울대가 기존의 국가기관 국립대학 형태로 존속한다면 이런 추세를 되돌려 놓을 수 있을 것인지 되묻고 싶다. 만약 국가기관으로 존속하는 것이 해결책이라면 과거 수십년간 벌어진 일들은 어떻게 설명할 수 있을까?”

슬프지만, 틀린 이야기가 아닙니다. 하지만 구구절절 다 옳은 이야기도 아닙니다. 우선 법인화 전의 견제장치와 견제세력들이 아무 쓸모가 없었고 그냥 폼으로만 있었던 것이 아니라, 그나마 그것들이 있어 현상이 조금이라도 더디게 진행되어 왔고, 그래서 그것들이 없었더라면 지금 상황이 더 나쁘지는 않았을지 물어야 합니다. 아직은 더 잘 모르겠지만 저는 후자가 맞다는 생각입니다. 만약 이 생각이 옳다면 법인화된다고 해서 법인화 전과 다를 바가 없지 않냐는 지적에 대해서도 할 말이 있습니다. 법인화법 시행 뒤 아마도 당장 눈에 띄는 변화는 없고, 가던 속도 그대로 갈 것입니다. 하지만 지금까지는 “번거롭게도 한참을 돌아서”, 또는 “꽁꽁이가 들킬세라 은근슬쩍” 추진했던 일들을 “후딱후딱 일사천리로” “체면 안 지키고” “적나라하게” 벌일 수 있게 된다면 몇 년 뒤, 몇십년 뒤에는 분명히 법인화법이 시행되고 안되고 사이에 어마어마한 차이가 있을 것이라고 생각합니다.⁹⁸⁾ 모든 입장들을 골고루 받아들이더라도 그런 요소는 분명 부정할 수가 없습니다.

제가 생각하는 진짜 싸움터는...

98) 세미나 발제에서 저는 “법인화법이 괴물스럽다.”고 표현했습니다. 지금은 몸집이 작을 수도 있지만 꼬빠가 풀린 뒤 앞으로 얼마나 덩치를 키우고 무시무시해질지 아무도 모르는 그런 괴물 말입니다.

"국립대학 법인화에 대한 찬성론이나 반대론의 주장을 보면 우리는 기본적으로 같은 꿈을 꾸고 있다고 생각한다. 모두 한결같이 대학의 자율성, 학문의 발전, 양질의 교육역량 강화 등을 지향점으로 제시하고 있기 때문이다."⁹⁹⁾

정말 양쪽이 같은 이야기를 하고 있다면 어느쪽이 말하는 대학의 자율성, 학문의 발전, 양질의 교육역량 강화가 사회 공동체에 감동을 안겨줄 수 있는지가 관건이라고 생각합니다. 이를 위해서는 우리가 법인화를 반대하는 진짜 이유를 우리가 학문하는 모습, 우리가 내는 학문적 성과 등으로 실제로 증명해내 보여야 한다고 생각합니다. 덤으로도 돈을 좇지 않고 서울대학교의 특례를 내려놓을 줄 알고 국립대학교의 역할 등등 법인화를 반대하는 이유들을 정말 진지하게 진심으로 여기고 있음을 몸으로 행동으로 실천으로 보여야 한다고 생각합니다. 성인군자 아닌 이상 완전히는 어려워도 노력하는 모습도 뜻깊을 것입니다. 이는 법인화 반대 집회, 반값 등록금 집회 등을 챙겨 가는 실천과는 전혀 다른 차원의 실천, 길게 보면 어쩌면 더 중요할 수도 있는 차원의 실천입니다.

절망과 희망 사이

지피지기 백전불태라고 마무리짓고 싶지만 백전불태라고 말하기가 망설여집니다. 너무 늦었을 수도 있습니다. 국립대학교의 역할, 학문공공성이 사회 공동체를 정화하는 역할 등을 학교 안팎 사람들에게 알리고 실천하고 공감을 구하는 일을 미리미리 했어야 하는데 이미 늦었을지도 모릅니다. 도덕경에 “일이 쉬울 때가 있고 어려울 때가 있어 쉬울 때 시작해야 한다는 구절이 있다는데, 일이 그나마 덜 어려웠을 때는 책상 앞에만 앉아있다가 너무 어려워졌을 때 우리가 엉덩이를 떨치고 일어난 감이 너무 큼니다.

하지만 오히려 기회일 수도 있습니다. 법인화 전에도 있었던 문제들인데 소수만 문제 삼고 소리없이 진행되다가 법인화법 때문에 모든 문제가 수면 위로 뿔뿔이 터져서 더 이상 웬만하면 눈 감고 넘어갈 수가 없게 된 것입니다. 대부분 천성이 느긋한 책상머리인 우리 대학원생들까지 더는 안되겠다 싶어 밖으로 나오게 한 것이 2011년판 법인화법입니다.

학교는 이렇게 우리가 나서기 오래전부터 우리가 꿈꾸는 대학상에서 점점 멀

99) 이원우 교수 토론문 1쪽

어지고 있었다고 합니다. 점점 멀어지는 흐름 끝에서 법인화법이 튀어나왔습니다. 지금까지는 은근슬쩍 아닌척 소리없이 흘러왔는데 이제부터는 대놓고 적나라하게 드러내놓고 가시려 한답니다. 우리 보고 그냥 떠밀려 따라올건지 거스를건지 입장을 분명히 밝히라고 말합니다.

그냥 이대로 가도 괜찮겠느냐고 묻습니다.

오늘 하루 무어라고 답하실런지요...? 100)

100) 고민을 제대로 정리하지 못한 채 시간에 쫓겨 작성하여 부족함이 많은 글입니다. 다음 기회가 있으면 더 다듬어 보겠습니다.

희망

그대 때문에 사는데
그대를 떠나라 한다

별이 별에게 속삭이는 소리로
내게 오는 그대를
꽃이 꽃에 닿는 느낌으로
다가오는 그대를

언젠가는 떠나야 한다고
사람들은 내게 이른다
많은 사람들이 그렇게 돌아섰듯이
알맞은 시기에 그대를 떠나라 한다

그대가 있어서
소리없는 기쁨이 어둠속 촛불들처럼
수십개 눈을 뜨고 손 흔드는데

차디찬 겨울 감옥 마룻장 같은 세상에
오랫동안 그곳을 지켜온
얇은 모포 한 장 같은 그대가 있어서
아직도 그대에게 쓰는 편지 멈추지 않는데

아직도 내가 그대 걸을 맘도는 것은
세상을 너무 모르기 때문이라 한다
사람 사는 동네와 그 두터운 벽을
제대로 보지 못하기 때문이라 한다

모든 아궁이가 스스로 불씨를 꺼버린 방에 앉아
재마저 식은 질화로를 끌고오고
따뜻한 온돌을 추억하는 일이라 한다

매일 만난다 해도 다 못 만나는 그대를
생애 오직 한번만 만나도 다 만나는 그대를

(도종환 선생님 詩)

미국 대학의 사례 검토

: 고등교육의 기업화와 그로 인한 문제

문수현 anfuq@naver.com 이우창 leewc0@snu.ac.kr
(영어영문학과 석사과정)

1. 서론

빌 레딩스(Bill Readings)는 『폐허 속의 대학』(*The University in Ruins*, 1996)에서 미국 대학교육의 시대적 조류를 다음과 같이 정리한다. “현재의 대학은 [이전까지 수행하던] 국가의 이데올로기적 도구에서 관료적으로 조직되고 비교적 자율적인 소비자 지향적인 기업으로 숨가쁘게 탈바꿈하고 있다”(“the contemporary University is busily transforming itself from an ideological arm of the state into a bureaucratically organized and relatively autonomous consumer-oriented corporation” 11). 그의 책이 출간된 지 대략 15년이 지난 지금의 시점에서 이 명제는 여전히 유효함은 주지의 사실이다. 아래 본문에서 상술하겠지만 연방정부/주정부가 대학에 지원하는 예산은 (소수의 특권적 위치에 자리한 대학을 제외하고) 계속해서 줄어드는 추세이며, 역으로 대학의 예산에서 기업으로부터 나오는 자금의 비중은 높아지고 있다. 단순히 국가의 지원이 기업의 지원으로 대체되었다는 서술은 충분한 설명이 될 수 없다. 현재의 미국 대학들은 서로에 대한 무한경쟁 속에서 더 많은 이윤 및 자본축적을 추구하는 집단으로 구조적인 변화를 겪고 있다. 직설적으로 말하자면 이제는 대학 자체가 “자본 창출의 선두 기지로의 전환을 요구받”는(서보명, 27) 하나의 당당한 기업이 되었다고 봐도 무리는 아닌 것이다. 이처럼 “고등교육이 경제적 이윤을 추구하는 기업처럼 변화하는 현상을 넓은 의미로 ‘고등교육의 기업화’라 부른다”(손준중, 102. 강조는 인용자). 어떠한 현상은 그것이 보다 근본적인 차원에서 심원한 영향을 초래할수록 해당 현상을 가리키는 개념어가 구체적인 의

미로 와 닿기 어려워진다. 따라서 본고의 일차적인 목적은 그와 같은 개념어와 단순히 개념어만으로 포착되지 않는 현실의 간극을 줄이는 것, 다시 말해 미국에서 ‘고등교육의 기업화’가 초래한 변화의 지점들을 들춰내는 것이다. 기업과 대학의 관계가 과거에 비할 수 없을 정도로 가까워졌다는 사실, 그리고 대학이 그 자체가 이윤 및 자본축적을 추구하게 되었다는 사실은 구체적으로 무엇을 의미하는가? 이 현상에 문제가 있다면, 무엇이 어떻게 바뀌었음이 문제인가?

서론에서는 구체적인 분석에 돌입하기 전에 예비적 단계로서 그 배경 및 맥락을 간략하게나마 짚고자 한다. 미국의 고등교육이 기업화되었다고 할 때 이는 하나의 역사적인 현상이다. 즉, 미국의 대학들이 현재와 같은 선택을 하도록 강요한 조건 및 과거로부터의 맥락-강조하자면, 한국의 맥락과 분명히 다른-을 어느 정도 숙지할 필요가 있다. 이에 대해 가장 거시적으로 접근하는 설명방식은 대학의 이념적 목표 및 외부 사회의 요구에 초점을 두고 대학의 변화를 풀어나가는 것이다. 앞서 인용한 레딩스 및 서보명이 이와 같은 관점을 채택하고 있는데, 레딩스는 철학자 임마누엘 칸트의 이성(reason) 개념에 근대 대학의 기원을 설정하고 있으며 서보명의 경우 중세의 대학에까지 거슬러 올라간다. 그들의 논의를 전부 소개할 수는 없으나, 그들이 공통적으로 지적하는 사항은 19세기 독일의 베를린 대학(1810년 개교)이 이후 미국의 대학을 포함한 근대 대학의 주요한 전범이 되었다는 사실이다. 베를린 대학의 설립과 운영은 당대의 역사적 맥락과 무관할 수가 없는데, 프랑스 대혁명에 뒤이은 나폴레옹 전쟁에서 패배한 후 프로이센에서 추진된 개혁의 흐름을 타고 설립되었던 것이다. 자연스럽게 근대의 대학은 민족국가(nation-state)의 정신적인 핵심이라고 할 수 있는 ‘문화’(Culture¹⁾)와 불가분의 관계에 놓이게 된다. 레딩스는 문화를 기치로 내거는 근대대학에서 자연스럽게 “민족적 자기-지식의 생산과 가르침”(“the production and inculcation of national self-knowledge” 15)을 담당했다고 말하며, 서보명은 직접적으로 당시의 독일 대학이 “교수의 임용이나 학사 관리는 철저히 국가의 통제를 받았다”고 지적한다(101).

18세기 후반에야 비로소 영국으로부터 독립한 미국의 대학들은 기본적으로 독일을 비롯한 유럽의 근대 대학과 어느 정도의 공통점을 공유하면서도 나름의 차이를 지녔다. 이전 18세기 중반 식민지 시절의 경우에도 주 정부가 대학의 구성에 개입하

1) 당대 독일의 지식인들은 프랑스를 ‘문명’(Civilization)으로 정의한 뒤 이에 대한 대척점으로 “모든 정신적이고 지적인 걸 포괄하는 개념”으로서 ‘문화’를 주창한다(서보명, 101). 이후 해당 개념이 영국의 문학 비평가들을 거쳐 영미권의 문화 연구(cultural studies)로 이어지면서 어떻게 변했는지는 레딩스의 책 5-7장을 참조.

거나 인가장(charter)을 몰수하는 일이 있었으며, 19세기 전반부까지 대부분의 대학들이 빈약한 재정문제로 인해 주 정부 및 사회의 간섭을 쉽사리 허용하는 구조였다. 1862년 모릴 법(The Morrill Act, Land Grant Act)이 제정되면서 상황은 조금 달라진다. 이는 “연방정부가 소유한 땅을 각 주에 양도하여 그것을 대학교육을 위해 쓰도록 규정하는 법안”인데, 모릴 법의 통과로 인해 사립대학의 재정이 개선됨과 동시에 본격적으로 주립대학이 생겨나기 시작한다.²⁾ 흥미롭게도 이 법을 통해 사실상 막대한 재정지원을 한 셈이나 다름없는 미국 연방정부는 대학교육에 거의 관여하지 않았다(김성복, 6-7). 물론 주 정부와 대학의 관계는 여전히 밀접했다. 19세기 중반 이후 미국 대학의 주된 이념적 표어인 ‘사회 봉사’(Social Service)는 “산업화를 위한 국가의 정책을 받들”자는 태도의 표명이기도 했다(서보명, 109-10). 연방 정부가 대학에 재정적 지원을 하되 대학의 운영에 직접적인 관여하지 않는 전통은 제2차 세계대전 후반부의 제대군인원호법(G. I. Bill)까지만 해도 유지되지만, 이후 냉전의 시작과 함께 상황은 크게 바뀐다. 서보명에 따르면 “미국의 주요 대학들이 미국의 군수 산업을 위한 연구에 앞장섰고, 냉전 체제를 거치면서 미국의 대학이 크게 바뀌게 되었다”(114).³⁾ 이는 일차적으로 국가와 대학의 관계를 매우 밀접하게 연결시키는 과정이면서 동시에 대학의 구조를 “외부 기금을 따오는 데 몰입하고 연구를 위한 연구를 실행”하는 곳으로 바꾸었으며, 학자들이 “전문 인력”이 되는 데 큰 영향을 끼쳤다(117) - 이는 1980년대 이후 연방 및 주 정부의 대학 지원 예산이 줄어들면서 그 빈자리를 기업이 채우는 결과로 연결된다.

1980년대 이후 미국에서는 주지하다시피 본격적으로 ‘고등교육의 기업화’가 시작된다. 보다 구체적으로 대학들이 “이윤추구를 위해 교육과 연구 그리고 학내 활동이 시장질서체제로 편입되고 이를 위하여 대학운영과 결정과정 전반이 기업의 방식을 채용하게 되는 것”이라 정의했을 때(손준중, 103), 당연히 우리는 이와 같은 현상이 왜 발생하였는가를 물어야 한다. 거시적인 관점에서 볼 때 이는 국가와 대학의 관계 자체가 변화했음을 의미한다. 단순하게 설명하자면 이전까지 민족-국가 및 그 문화를 위해 복무하던 대학들의 목표가 자본주의적 시장경쟁에서 살아남고 더 많은 자본을 축적하는 것으로 바뀐 셈이다. 레딩스는 이러한 변화의 배경으로 세계화(globalization)의 확산과 초국가적 기업(transnational corporation)의 대두로 인해

2) 현재까지도 이 법으로 인해 만들어진 ‘토지공여대학’(Land-Grant University)은 100여개 가량 존속하고 있으며, 뉴욕 주의 코넬 대학교(Cornell University) 또한 이에 속한다(신의향, 115-16).

3) 서보명은 대표적으로 MIT와 스탠포드 대학교를 예로 든다.

“민족-국가의 쇠락”(“The Decline of the Nation-State”)이 초래된 상황을 지목한다(44). 전술한 바와 같이 ‘문화’가 민족-국가와 밀접한 관련을 맺고 있다면, 그 국가 자체의 역할이 축소되었을 때 문화를 담당하는 대학이 어떤 식으로든 위기를 맞는 상황은 필연적이다(이는 대학의 중심이 인문교양교육으로부터 공학을 비롯한 직접적으로 이윤창출이 가능한 학문으로 점차 옮겨가고 있다는 사실에 의해서 보충될 수 있겠다). 서보명은 1960년대 대학에서 촉발된 반체제 운동, 소위 ‘68혁명’ 이후 보수 세력의 반동적인 태도로부터 1980년대 이후의 변화를 설명하고자 한다. 즉, “레이건을 앞세운 1980년대 초반 보수주의 혁명으로 불리는 신자유주의 체제”가 성립하면서 “대학의 반체제적이고 비판적인 습성을 고치는 방법, 즉, 대학 길들이기 방법으로 채택된 것이 자본주의 경쟁 체제의 도입”이라는 것이다(123). 이와 같은 거시적인 관점은 그 세세한 차이에도 불구하고 대학과 국가의 관계가 이전과 달리 변화하고 있음을 전제로 하고 있다는 공통점을 갖는데, 여기에 대해 보다 구체적인 설명이 필요하다.

‘고등교육의 기업화’를 보다 구체적으로 설명하는 방식으로 손준중은 크게 두 가지 관점을 제시한다. 하나는 ‘정치적 동원’(political mobilization) 이론으로 냉전 시기를 통해 대학의 운영에 거대한 영향을 끼치게 된 정책결정권자들이 “미국을 지구적 시장에서 보다 경쟁적으로 만들기 위하여 상업적 가치를 지닌 연구결과를 창출하는 것”(107)을 요구한 결과 대학 및 대학에서 수행하는 연구의 상업화를 초래했다는 주장이다. 대표적인 예시로 1980년 통과된 베이-돌(Bayh-Dole) 법안은 그 목적이 “비영리 조직과 중소기업이 공동으로 개발한 연구가 자유경쟁과 사업을 촉진할 수 있는 여건을 마련”하는데 있으며 “대학의 연구실에서 발견된 지식과 기술에 대한 배타적 권한을 부여함으로써 대학에 대한 기업체의 투자 의욕을 자극하고 나아가 지식의 상업화와 공적 이용을 촉진”하고자 하였다(108-109). 즉, 기존까지는 공공재로 간주되었던 대학의 연구 성과를 상업적으로 이용하는 행위가 가능해짐에 따라 기업의 투자가 본격적으로 증대되었을 뿐만 아니라 대학 그 자체가 이를 통해 이윤을 획득하는 길이 열리게 되었다. 또 다른 이론인 ‘자원 종속’(resource dependence) 이론은 “정부와 기업에 재원의 대부분을 의존하고 있던 대학이 생존을 위하여 외부에 대한 자원 의존을 줄이는 방안을 모색하게 되는데, 그것이 바로 연구의 상업화 등과 같이 상업적 활동에 참여하도록 하는 동인”이라는 것이다(110). 당연한 이야기지만 두 설명은 상호 보완적인 성격을 띠는데, 그 공통적인 배경에는 앞서 언급했듯 1980년대의 시작과 함께 레이건 정부로 대표되는 신보수주의적 정권이 대두하면서

대학에 대한 정부의 지원이 감소했다는 사실이 자리한다. 예컨대 오하이오 주립대의 경우 1984년의 수입에서 주 정부 지원과 등록금 수입이 차지하는 비중이 각각 53%와 33%였다면, 2005년의 경우 33%와 53%로 역전되어 있다(신의항, 119). 즉, “주 정부의 대학지원이 대부분의 주에서 현저하게 줄어들었고, 수업료 인상에 대한 사회적 저항이 드셨으며, 거시경제의 성장 둔화로 인하여 재정지원에 필요한 국가적 수준의 가용자원 규모를 늘리는 데 어려움”이 있었고 이것이 1980년대 이후 대학을 심각한 재정난에 빠트리게 되었다. 단적으로 말하자면 정부로부터 오는 안정적인 재원이 감소하면서 대학들은 ‘생존’을 위해 필사적으로 경쟁하게 되었고 그 유력한 수단으로서 고등교육의 기업화가 대두한 셈이다. 만약 대부분의 대학이 어느 정도의 안정성을 보장받는 상황이었다면 현재와 같이 <The US News and World Report>에서 주관하는 대학순위가 엄청난 영향력을 끼치는 상황은 발생하지조차 않았을 확률이 높다.⁴⁾

물론 위와 같은 설명은 그 자체가 이미 압축적인 서술임에도 불구하고 제한적인 설명력만을 갖는다. 애초에 미국사회 자체가 한국사회와 분명히 다른 점들이 적지 않게 있으며, 특히 대학교육의 경우에도 이는 별반 다르지 않다. 비교적 대학의 역할 및 성격이 분화되지 않은 한국과 달리, 미국의 경우 엄청난 수의 대학들이⁵⁾ 서로 다른 형태를 띤 채로 존재하고 있기 때문이다. 당장 데이비드 커프의 저술에서 확인할 수 있듯 직접적으로 기업교육을 목적으로 하는 영리대학의 존재만 해도 한국에서 찾아보기 힘든 형태이며, 카네기 교육발전재단은 아예 대학들을 6가지 범주로 구분할 정도다(신의항, 113). 따라서 본고에서는 현재 한국의 서울대학교 및 국공립대학 법인화 논의에 보다 긴밀한 연관성을 지닌 사례들에 집중하기로 한다. 본론에서 전술한 역사적 배경 하에서 진행된 ‘고등교육의 기업화’가 어떠한 결과를 낳고 있는지를 주립대학과 사립대학의 경우로 나누어서 상술할 것이다.

2. 본론

1) 주립대학: 모든 것을 잃을 수 있는 위험

4) 애초에 해당 잡지에서 대학순위를 매기기 시작한 게 1984년이였다. 곳곳에서 그 기준 및 통계적인 정확성에 대해 적지않은 의문이 제기됨에도 불구하고 해당 조사의 영향력은 엄청나다.

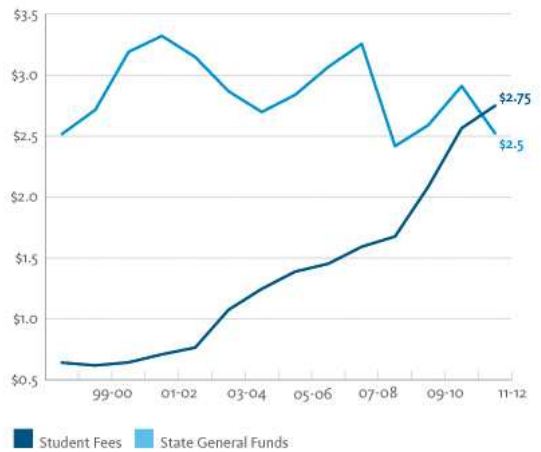
5) 미국교육성(National Center for Education Statistics)의 통계를 참조하면 2009-10년 전체 대학의 수는 4,495개에 다다른다. <http://nces.ed.gov/programs/digest/d10/tables/dt10_275.asp> 참조.

2008년 미국을 강타한 경제위기로 인해 지금 미국의 고등교육 재정상황은 위기를 맞고 있다. 특히 주 정부의 고등교육 예산 삭감으로 인한 주립대학의 타격은 심각하게 보도되고 있다. 캘리포니아 주립대학(CSU)은 미국에서 가장 큰 학부대학으로, 23개 캠퍼스를 갖고 연간 약 43만 3천 명의 학생과 4만4천 명의 교수, 교직원을 거느린다. 1961년 설립되어 매년 9만 개, 총 250만 개 학위를 수여해왔다. CSU는 특히 수준 높은 직업교육을 제공하고 졸업 후 지역 취업률이 높은 것으로 유명하다.

그러나 현재 280억 달러(약 30조원)에 달하는 예산 부족에 시달리고 있는 캘리포니아 주정부는 CSU에 대한 2011-2012년 지원액을 5억 달러(약 5500억원) 삭감하기로 했다. 이는 기존 지원금보다 약 18% 감소한 것으로, 결과적인 지원금 22억 달러(2조4천억원)는 12년 전 예산규모로 되돌아가는 것이다. 현재 CSU의 학생수는 12년 전에 비해 7만명 증가했다.⁶⁾ 주정부는 이 5억 달러의 삭감이 최소 추정치이며, 세입에 따라 추가 삭감 조치가 있을 수도 있다고 발표했다.⁷⁾

캘리포니아 대학(UC)은 10개 캠퍼스에 23만 5천명의 학생을 거느리고 있는 연구 중심 주립대학이다. UC에 대한 주정부지원 역시 30억 달러에서 25억 달러로 급감하면서, 학생부담금이 처음으로 주정부 지원금을 넘어서게 되었다.⁸⁾ 미국에서 주정부가 가장 고등교육에 대한 전폭적 지원을 해온 것으로 유명한 캘리포니아주에서 자신을 대표하는 두 공립대학에 대한 지원금을 이처럼 대폭 삭감한 것은 놀라운

State Support for UC Versus Student Fee Revenue (Billions)



Excludes nonresident tuition and includes fees used for financial aid.

표1. UC의 학생부담금 대 정부지원금 추이. 교육 투자를 주의 상징처럼 삼아온 캘리포니아 주에서 학생부담금과 정부지원금의 비중이 교차했던 사실은 큰 상징성을 갖는다.

6) 주립 대학에서 대학 정원을 자꾸만 늘리는 현상도 재정위기로 인한 것이다. 주립 대학이 주정부로부터 받는 지원은 학생 1인당 몇 천 달러와 같은 식으로 책정되기 때문에 대학은 재정이 부족할수록 규모를 키울 수밖에 없는 것이다. 규모를 키울수록 대형 강의가 많아지고, 교수 대비 학생 수는 많아져 교육의 질은 떨어질 위험이 있다.

7) <http://www.calstate.edu/pa/News/2011/Release/GovBudget1.10.11.shtml>

8) <http://www.universityofcalifornia.edu/news/article/24764>

조치로 보인다. 그러나 경제위기로 인해 갑작스레 닥친 것처럼 보이는 이 위기는 점진적으로 진행되어 온 것이기도 하다. UC의 학생 1인당 부담금에 대한 주 정부 지원은 1990년 78%에서 2011년 58%로 계속 줄어드는 추세였고, 등록금 인상은 주립 대학들의 비정규 교수 증가, 학과 프로그램 축소 등의 필사적인 노력으로 억제되고 있었을 뿐이다.

UC는 예산 127억4천 달러(13조원) 가운데 올해 10억 달러(1조원) 지출 축소 계획을 발표하면서, 그 구체적인 항목으로 교직원 해고와 교육 프로그램 축소, 수업 정원 증가, 교수 채용 지연, 설비 및 서비스 사용 시간 축소를 단행할 것이라고 했다. 동시에 9% 대의 등록금 인상을 발표했다. 이 같은 조치로 인해 학생 부담은 가중되고 대학 교육의 질이 떨어질 것은 분명하다. UC의 총장 마크 유도프(Mark G. Yudof)는 “어려운 시기에 뻣뻣한 예산 편성은 어쩔 수 없다”며 “대학이 나서서 주 정부가 이 재정적, 구조적, 정치적 위기를 헤쳐 나갈 수 있도록 도와야 한다”고 말했다.

유도프가 인식하듯 이것은 단순히 ‘재정적’ 위기만이 아니라 ‘구조적’ 위기이자 ‘정치적’ 위기이다. 1980년대 이후 주립대학에 대한 꾸준한 재정지원 감소, 특히 경기 변동에 따른 예산의 급감과 높은 등록금 인상은 미국사회에서 주립대학이 더 이상 공공재로써 인식되지 않고 있음을 보여주는 것이다. 미시간 대학교(University of Michigan)는 1960년대 70%에 달하던 주의 지원금이 2000년대 30%대로 급속히 줄어들었는데, 1988년에서 1996년까지 총장을 지낸 제임스 두데스텝(James Duderstadt)는 “우리는 예전에는 주에서 세운 학교였고, 그 다음에는 주에서 지원을 받는 학교였고, 이제는 그저 주에 위치하고 있는 학교다”라고 표현한 바 있다.⁹⁾ 이는 사실상 미국에서 ‘주립대학’이 사라지고 있다는 완곡한 표현이다.

제임스 가랜드(James Garland)는 『Saving Alma Mater』에서 공립대학에 대한 정부의 지원 감소를 전기와 같은 다른 공공재 가격결정 문제와 대비시키고 있다. 전기와 같은 공공재의 가격 결정은 생산원가를 고려하여 정부가 규제하는 식으로 결정되는 데 반해, 공립대학의 가격 결정은 지원을 먼저 줄여놓고 거기에 맞춰 생산하라는 방식으로 이루어지기 때문에 끝을 모르는 품질 저하로 이어질 위험이 있다. 즉, 문을 닫지 않는 한 교육의 질 저하와 대학 내 고용불안 심화는 끝없는 악순환으로 치달을 수 있다는 말이다.

이러한 위기 앞에서 주립대학 경영진들이 내리는 구조조정 결정은 많은 경우 시장

9) 데이비드 커프, 196.

주의적 논리를 그대로 답습하고 있다. 2010년 10월 뉴욕주립대학교 올바니 캠퍼스 (SUNY at Albany) 학교장은 불문학과, 이탈리아문학과, 러시아문학과, 연극학과, 고전문학과의 다섯 학과를 폐지한다고 발표했다. 이들 학과의 폐지를 결정한 이유는 물론 ‘비용 절감’과 ‘상대적으로 이 프로그램에 등록된 학생수가 적으며’, ‘인문학이 학교의 재정을 바닥내고’ 있기 때문이다.¹⁰⁾

존폐의 위기 앞에서 미국의 주립대학들은 계급적, 사상적 다양성 확보라는 역사적 출발점을 버리고 생존을 위한 시장주의적 재조정에 나서고 있다. ‘법인화’라는 과정 없이도 주립대학들은 기부금 마련과 자체 수익구조 구축에 나서고 있고, 30여 년간 이어진 정부의 재정삭감을 고려할 때 그런 노력은 필사적인 것으로 보인다. 그러나 주정부의 지원이 점차 줄어드는 것에 반해 주정부의 주립대학에 대한 요구는 줄어들지 않고 있어 이것이 또다른 갈등을 낳고 있다. 서울대는 법인화의 필수 논리로 국가로부터의 자율성 확보를 제시하고 있지만, 동시에 ‘법인화 전환 후에도 국립대학의 역할을 현재와 같이 다할 것’이라고 하고 있고, 법인화법에 따라 이사회 고정 인사로 기획재정부, 교과부 차관 2인을 반드시 포함하도록 되어있다. 재정적 자립이 반드시 자율성 확보로 이어지는가? 그 이전에 서울대는 ‘법인화’라는 대대적인 재정구조/지배구조 전환을 해야 할 만큼 위기상황에 처해 있는가? 무엇을 위한 법인화인지 서울대가 처한 상황을 보다 신중하게 해석할 필요가 있다.

2) 아이비리그 대학: 과다 경쟁의 시발점

주립대학에 반해 하버드와 같은 아이비리그 대학들은 경제 위기에 다소 ‘여유롭게’ 대처하고 있다. 발전기금(endowment)이 330억 달러(37조원)에 달하는 하버드의 2011년 예산은 약 37억 달러(4조원)로, 경제위기 이전 최고치인 43억 달러(4조7천억원)에 비해 상당 폭 감소하기는 했으나, UC와 같은 경이적인 등록금 인상과 프로그램 축소 계획은 발표되지 않았다. 이러한 차이는 얼핏 ‘안정적인’ 하버드형 재정구조와 ‘불안정한’ 주립대학의 재정구조와 같은 대비로 분석되기 쉽다. 그러나 이는 미국 전체 대학구조를 살펴보지 않은 근시안적 해석이다. 아이비리그 시스템은 적어도 그와 유사한, 대적할만한 경쟁 대학들의 존재로 인해 유지되어 왔다. 막대한 발전기금 규모, 주립대학의 몇 배에 이르는 교수 연봉을 제공하는 아이비리그에 양적 기준에서 필적할 수 있는 주립대학은 없다. 그러나 주립대학은 고유한 교육적 가치와 지

10) <http://genomebiology.com/2010/11/10/138>

역 인재 공급의 장이라는 역할을 수행하면서 중요성을 인정받아 왔다. 문제는 아이비리그 시스템과 그것이 부추긴 신생 영리 대학들의 탄생이 교육의 시장화를 부추기면서 대학 시스템을 유지하기 위한 비용이 자꾸만 증가하고 있다는 점이다.

경제학자 찰스 클로펠터(Charles Clotfelter)는 엘리트 대학의 재정을 분석한 결과, 등록금 인상의 상당한 부분이 설명하기 어려운 이유라는 것을 발견했다. 클로펠터는 이를 ‘최고주의(top-dogism)’에 따른 경쟁 비용이라고 결론 내렸다.

미국대학의 경쟁 비용이 급등하는 시발점은 70년대 중반 유전공학 및 생명의학 관련 신기술들이 팽창하면서 부터이다. 1973년 코헨-보이어의 유전자 접합 기술(원천기술)을 스탠퍼드 대학이 특허 출원하면서 약 3억 달러의 수익을 올렸는데, 당시만 해도 의학계에서 대학이 상업적인 이익을 올린다는 것이 대학의 역할과 정면으로 배치된다는 생각이 주류여서 상당한 논란을 일으켰다. 그러나 미 의회는 1980년에 미국의 생산성이 떨어지고, 일본과의 경쟁이 격화되는 것에 대한 우려가 높아짐에 따라 연방 정부의 지원을 받은 연구 성과에 대해 대학이 특허를 낼 수 있는 요건을 큰 폭으로 확대하는 베이-돌(Bayh-Dole) 법을 통과시켰다. 베이-돌 법은 대학과 기업의 관계에 혁명적인 변화를 가져왔다. 이 법안이 통과된 후 미국 대학들이 출원한 특허의 수는 10배 증가했고, 대학 연구에 대한 기업의 재정 지원은 매년 8.1%씩 증가해 2001년에는 20억 달러에 이른다.¹¹⁾ 동시에 연구중심 대학을 주 단위 경제성장을 이끄는 도구로 이용하자는 생각이 대두되면서 생명공학, 정보기술, 이동통신 등 특정 부문에 주정부의 지출이 집중되게 되었다.

대학 교육의 이런 과잉 경쟁 양상은 오늘날 학계의 상업화를 이해하는데 핵심적인 요소다. 연구 중심 대학으로의 변신을 추구하고, 지역 경제의 동력이 되고자 하는 후발 대학의 수가 늘어나면서 대학들은 스타 교수를 영입할 수 있다면 천문학적인 지출도 개의치 않게 되었다. 그러나 후발 대학들은 대부분 공립 대학들로, 이들은 갈수록 줄어드는 주정부 지원금 속에서 “적은 지출로 기술 기반 경제를 발전시키는” 데 동원된다. 그 과정에서 대학의 연구와 교육 능력은 잠식당할 위험을 안고 있다.

또한 최근 몇 년 간 공적 지원이 감소하고 경쟁이 격화되면서 부작용이 나타나고 있는데, 1980년대 초부터 후발 대학들이 선이 닿는 의회 의원들을 대상으로 적극적인 로비 공세를 벌이게 된 것이다. 2003년에는 대학이 로비에 쓰는 자금의 규모가 국방산업체들이 쓰는 로비 자금의 규모보다도 더 커졌고, 그해에 학문적 경쟁을 거치지 않고 지급된 지원금은 2000년보다 두 배 증가한 20억 달러에 달했다.¹²⁾ 이런

11) 제니퍼 워시번, 93-100.

지정 예산을 비롯한 연구 특혜금은 제 2차 세계대전 이후 과학계 지도자들이 확립 해온 동료 전문가들의 심사를 통한 경쟁 체제를 약화시키고 있다.

상업화가 진행되면서 대학 경영자(총장)에게 지출되는 비용 역시 급증하고 있다. 갈수록 대학 총장이 교육자로서의 경험과 무관하게 상업적 노하우를 얼마나 아는가에 따라 발탁되는 현상은 한국에서도 낯선 것이 아니다. 그러나 미국에서는 연봉도 경영자급으로 지급되고 있다. 2002년 사립대학 네 곳의 총장들은 이사로서 받는 수입을 합쳐 1백만 달러(10억원)를 훨씬 넘는 연봉을 받았다. 공립대학에서는 2004년 50만 달러 이상의 연봉을 받는 총장의 수가 12명으로 전해에 비해 2배 증가했으며, 사립대학에서는 그 수가 27명에서 42명이 되었다.¹³⁾

이런 CEO형 총장은 한 대학에서 단기간에 큰 이익을 남기고, 그 성과를 경력 삼아 다른 대학으로 옮겨간다. 그러나 2008년 미국의 서브프라임 모기지 사태가 보여줬듯 이와 같은 경영자는 단기 이익의 성과는 포상 받으면서, 장기간의 모순 축적으로 인해 발생한 손해의 책임은 피해갈 수 있다. 또한 공립 대학 총장의 봉급 가운데 상당 부분은 세금이 아닌 민간 재원에서 조달하는 경우가 많은데, 이는 대학의 운영 판단과 재단의 사익이 충돌하는 경우에 총장이 어느 쪽을 따를 것인지 하는 문제를 일으킬 수 있다. 2003년 11월 조지아 대학(The University of Georgia)에서는 총장 마이클 애덤스(Michael F. Adams)의 봉급 가운데 절반 이상을 지불하는 유력한 민간재단이 미식축구팀 코치의 계약을 연장하지 않기로 한 총장의 결정에 화가 나 연봉을 지불하지 않겠다고 위협했다. 조지아 대학은 재단 측과 1년 가까운 분쟁을 벌인 끝에 2004년 5월 해당 재단과의 관계를 정리하는 전례 없는 조치를 취했다.¹⁴⁾ 이처럼 사립대학에 비해 자본이 부족한 공립대학은 사립대학의 경영기법을 따라가기 위해 보다 큰 자율성의 위협에 직면해야 할 수도 있다.

예산 운영을 둘러싼 내부 갈등 위험도 잠재하고 있다. 하버드를 비롯한 많은 사립 대학에서는 예산의 효율적인 관리를 위해 각 단과대학 별로 예산을 따로 관리하고 있다. <표2>는 단과대학 별로 크게 다른 하버드의 수익구조를 보여준다.¹⁵⁾

표에서 볼 수 있듯, 레드클리프 학원(여자대학), 신학대학, 문과대학(Faculty of Arts & Sciences) 등은 다른 수입원의 비중이 크지 않기 때문에 발전기금의 운용 수익에 절반 이상 의존하고 있다. 반면 디자인, 법학, 행정학(Kennedy School), 교육

12) 같은 책 286.

13) 같은 책 313.

14) 같은 책 314.

15) *Annual Financial Report of Harvard University*. (<http://vpf-web.harvard.edu/annualfinancial/>)

FISCAL 2010 SOURCES OF OPERATING REVENUE

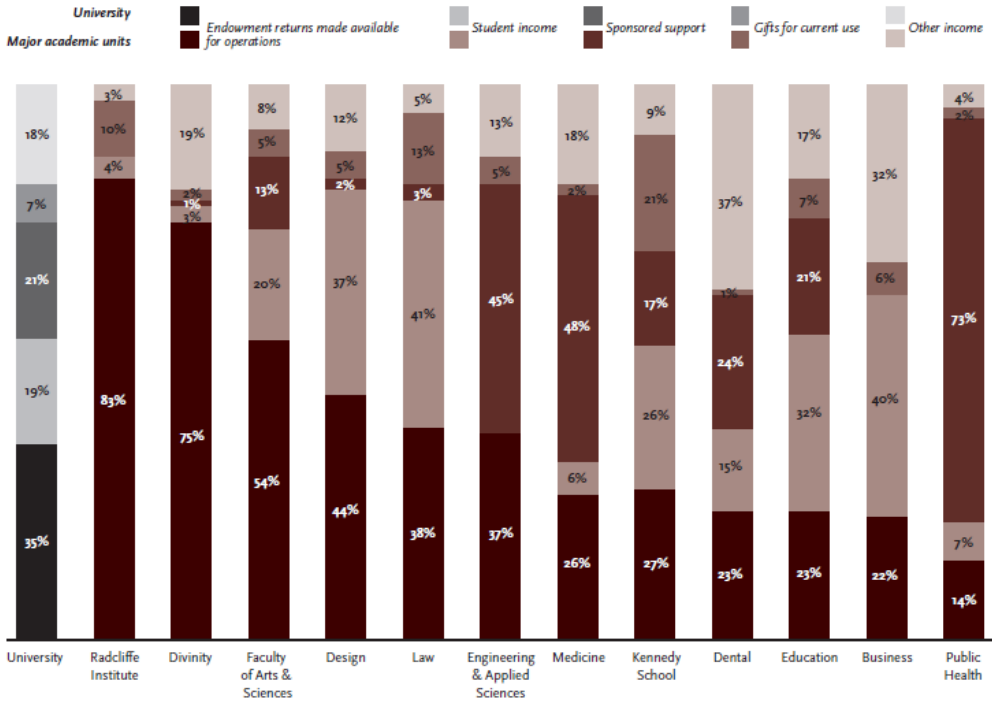


표2: 하버드 대학의 단대별 예산구조. 맨 왼쪽 막대(대학 평균)를 기준으로 발전기금 운용 수익금 - 학생 등록금 - 기부금 - 현물기부 - 기타 자원(정부의 프로젝트 지원 및 장려금, 기타 수익사업 이익 등) 순서다.

학, 경영학 대학 등 전문과정은 등록금을 통한 수익이 크다. 공과대학, 의과대학, 무엇보다 보건대학에 있어서는 외부 지원금(Sponsored support)이 가장 큰 비중을 차지하는데, 이는 기업 투자의 편중성을 보여주는 것이다.

이러한 수익구조의 독립, 차별화가 갖는 의미는 2008년 경제위기가 닥쳤을 때 드러났다. 하버드에서 가장 큰 단과대학인 문과대학이 발전기금 축소의 타격을 가장 크게 입은 것이다. 도서관 운영, 교양과목 운영 등 대학 안에서도 공공재에 해당하는 영역을 담당하는 문과대학의 예산축소는 단순한 단과대학의 위기가 아닌 대학 전체의 공적 성격이 축소되게 하는 위기의 시발점일 수 있다. 발전기금 순위에서 2위이지만 그 규모는 하버드의 절반이 안 되는 예일대는 하버드의 단대별 수익모델과 달리 통합적인 수익모델을 갖고 있는데, 그들의 주장에 따르면 이것이 ‘보다 더 위기에 안정적으로 대처할 수 있는 모델’이다.¹⁶⁾

16) <http://www.yaledailynews.com/news/2009/nov/18/budget-cuts-hit-harvard-harder/>

한편, 단과대학 별 독립적인 수익구조로 인한 학내 이기주의를 보다 단적으로 보여주는 예도 있다. 남가주 대학교(The University of Southern California)의 단과대학 학장들은 학교 전체와 관련된 활동에 들어가는 예산, 이를테면 학생 상담실, 도서관, 학적과, 건물 관리 및 보수 등을 예산 감축의 우선 대상으로 삼았고, 학교 공동체가 시도하는 새로운 사업들에 반대했다. 심지어 영화예술 대학은 학교 전반의 명성을 높이는 데 일조하였다는 근거로 학교 본부로부터 특허권 사용료를 받아야 한다고 주장하기에 이르렀다.¹⁷⁾ 이처럼 단과대학 별 수익구조는 대학 안에서 또다른 예산 경쟁을 야기하고 대학 내 공적 자원을 고갈시키고 공동체성을 크게 약화시킬 우려가 있다.

3) 효율을 다시 생각한다

결론적으로 아이비리그가 주도하고 주립대학들이 동참한 미국의 고등교육 시장화 과정은 과다 경쟁 체제가 되면서 가격의 상승을 가져왔고, 일부 과학기술 분야의 투자 집약을 앞세우기 위해 대학의 다른 교육 및 공공부문을 불안한 토대에 놓게 되었다.

하워드 호스턴(Howard Hoston)은 「아이비리그에 기대하지 마라(Don't Look to the Ivy League)」를 통해 미국과 영국의 대학구조를 비교하면서 값 비싼 소수의 성공만을 보장하는 미국 대학 체제보다 투자 대비 효율이 높고, 골고루 좋은 대학을 만들어내는 영국의 대학 체제가 보다 뛰어나다고 주장했다.¹⁸⁾ 미국이 그토록 신봉하는 '월드 유니버시티 랭킹'에 따르더라도 미국의 대학들이 상위 20개 가운데서 13개를 접하지만, 상위 50개 대학, 상위 100개 대학, 상위 200개 대학으로 내려갈수록 그 비중이 크게 감소한다는 것이다. 이에 반해 영국의 대학들은 200위 이내에 고르게 분포하고 있다. 또한 GDP의 1.3%를 고등교육에 투자하는 영국에 비해 GDP의 3.1%(영국의 2.4배)를 투자하고 경제 규모도 영국에 비해 6.5배 더 크므로, 종합하면 미국이 영국보다 15배 더 많은 투자를 하고 있다. 그러나 20위권 내 대학이 4개인 영국과 13개인 미국은 3배 밖에 차이나지 않으므로, 결국 영국이 가격 대비 5배 더 효율적인 대학 체제라는 것이다.

호스턴의 이와 같은 계산법은 영 단순한 것이지만, 한국 고등교육의 지향점에 대

17) 데이비드 커프, 182-192.

18) <http://lrb.co.uk/v33/n10howard-hoston/dont-look-to-the-ivy-league/>

해 다시 생각해보게 한다. 고등교육의 전체 지형도를 고려했을 때 미국식 대학 구조가 ‘더 낫다’고 판단할 수 있는 합리적 근거는 없으며, 중요한 것은 ‘어떤’ 고등교육 구조를 선택할 것이냐 하는 가치의 문제라는 것이다. 고비용으로 소수의 (한국의 경제규모로 볼 때 미국보다 훨씬 소수일 수밖에 없는) 일류 대학을 키울 것이냐, 아니면 보다 저비용으로 다수 대학의 다변적인 발전을 도모할 것이냐? 우리가 지향하는 ‘효율’은 어떤 것이어야 하는가?

3. 토론

3장에서는 지금까지의 내용을 정리하는 대신 두 가지 질문을 추가적으로 던지는 것으로 발제를 마무리하고자 한다.

곳곳에서 논의되었듯 현재 서울대학교에서 추진되고 있는 법인화는 다분히 미국의 사립대학들을 의식하고 있는 것으로 보인다. 법인화법에 대한 분석에서 드러나듯¹⁹⁾ 이사회와 같은 특정한 조직이 내/외부의 간섭을 거의 받지 않고 대학운영에 관한 제반사항을 결정할 수 있는 구조는 마찬가지로 매우 폐쇄적이며 외부의 제약을 거의 받지 않는 하버드 법인위원회("President and Fellows of Harvard College")의 성격(신의항, 117-18)과 무척이나 유사하며, 기금모집 및 수익사업을 재정확충의 주요한 방안으로 제시하고 있는 점 또한 미국대학의 전형적인 모델과 같다. 애초에 ‘국립대학법인 서울대학교 설립준비위원회’에서 제시하고 있는 목표인 ‘세계 10위권’은 해당 부분을 독식하다시피하고 있는 미국의 사립대학들을 의식하지 않고는 설정될 수 없는 것이다. 그러나 분명히 말하건대 미국의 대학들과 한국의 대학들은 분명히 서로 다른 조건에서 출발하고 있다. 단순 통계로 살펴볼 수 있는 재정의 수준만으로도 그러한데, 한국정부의 2010년 교육과학기술부 전체 예산이 41조원을 조금 넘기는 수준이라면²⁰⁾ 앞서 밝힌 바와 같이 2011년 하버드 대학의 발전기금이 37조원에 육박한다. 일개 대학의 발전기금과 한 국가의 교육예산 전체가 맞먹는 셈이다. 두 사회에서 대학들이 성립해온 역사적인 차이는 말할 필요도 없다. 우리는 다음과 같은 질문을 던져야 한다. 한국 사회에서 추진되고 있는 정책은 정말로 그 추진자들이 예상하고 있는 효과들을 발생시킬 것인가?

19) 여기에 대해서는 본 자료모음집에 실린 두 번째 글을 참고할 것.

20) 한국교육개발원 통계참조

<<http://edpolicy.kedi.re.kr/EpnicDb/Epnic/EpnicDb01Viv.php?PageNum=1&Classify=Stat&LstNum1=2425>>

위의 차이를 생각하지 않는다고 해도 심각한 문제들은 여전히 남아있다. 서울대학교 법인화 및 이를 필두로 한 한국의 국공립대 법인화/통폐합은 크게 두 가지 흐름에 입각하고 있다. 하나는 전체 고등교육예산, 특히 국공립대학교에 들어가는 예산을 줄이고자 하는 경향이며 다른 하나는 서울대학교의 (이미 존재하는) 독점적 지위를 강화하고자 하는 경향이다.²¹⁾ 다시 말해 현재의 흐름이 계속해서 진행되었을 때 서울대학교 및 일부 소위 ‘명문’대학들과 그 외의 대학들 사이의 격차가 커질 가능성은 결코 낮지 않은데, 이는 이미 그와 같은 격차가 존재하는 미국에서보다 한국에서 좀 더 심각한 문제가 될 수 있다. 물론 미국 내에서도 분명히 학벌에 대한 차이가 존재하지만, 한국에서와 같이 단 몇 개 대학의 구성원들이 모든 학문분야 및 사회적 혜택을 독점하는 정도는 아니다. 쉽게 말해 서울대학교가 ‘경쟁력 강화’를 외친다고 할 때, 그로 인해 예상되는 결과는 사실상 서울대학교의 독점적 지위를 견고히 하는 것, 다시 말해 한국 내의 다른 대학들의 발전가능성을 박탈하는 것과 얼마나 다른가?

기초학문 혹은 교양학문에 대한 사회적 합의 또한 두 사회는 판이하게 다르다. 미국 대학의 시작과 (물론 소수의 유력계층을 위한) 교양교육이 분리될 수 없는 역사적 맥락을 가졌고 현재도 어느 정도는 그러하다면 한국의 대학에서는 사실상 인문학이 ‘장식용 교양’ 이상으로 간주되지 않는다. 미국 내에서도 현재 일정한 수준 이상의 교양교육 및 인문학연구가 점차 상위 대학들로 집중되는 상황이다. 미국보다도 이와 같은 영역들의 위치가 불안한 한국사회에서 ‘교양의 소멸’까지는 가지 않는다고 하더라도 ‘교양의 독점’이 보다 급격하게 진행되지 않으리라는 법은 없다.²²⁾ 대학 내의 약자들의 권리보장에 관한 사항 역시 짚고 넘어갈 필요가 있다. 한국사회에서도 (뉴욕대학교에서처럼) 비전임 교수 노조/ 대학원생 노조가 성립되고 교섭권을 인정받을 수 있는 상황인가? 여기에서 묻고자 하는 것은 단순히 위와 같은 구체적인 수준의 질문들이 아니다. 다시 말하지만, 우리는 상이한 사회적 조건 위에서 미국의 대학과 유사한 특성들을 한국의 대학운영에 도입하는 행위가 실제로 어떤 결과를 가져올지에 대해 충분한 반성이 되었는지를 묻고 싶은 것이다.

두 번째 질문은, 앞서의 질문이 한국과 미국의 특수성을 감안했다면, 보다 넓은 관점에서 ‘대학의 변화’가 가진 보편성 또한 우리가 주목해야 한다는 데서 시작한다. 서두에서 설명한 바와 같이 현재 미국의 대학들이 겪고 있는 변화는, 그것이 긍정적

21) 이에 대해서는 본 자료집에 실린 첫 번째 글과 두 번째 글을 참고할 것.

22) 당장 우리는 최근의 중앙대학교에서 벌어진 일들을 상기할 수 있을 것이다.

이든 부정적이든 대학이 기존에 요구받아왔던 사항이 변했다는 데서 시작한다. 다시 말해 대학이 레딩스의 표현처럼 사실상 국가의 이데올로기적 도구로 기능하던 이전의 상황이 유지되지 않고 있는 셈이다. 이는 미국대학 못지않게, 혹은 그 이상으로 국가와 밀접한 관련을 맺어왔던 한국의 대학들에게도 마찬가지로 통용되는 질문이다. 한국의 대학이 미국의 대학처럼 된다는 것은 지금까지 언급한 수많은 이유들에서 드러나듯 분명히 무리일지 모른다. 하지만 한국의 대학이 계속 지금처럼 국가-정부의 이데올로기적 장치²³⁾로서 기능해도 좋은가? 설령 미국과 같이 ‘고등교육의 기업화’가 가속화되는 상황을 막는다고 해도 이 문제는 해결되지 않는다. 따라서 우리는 또 한 가지의 질문을 계속해서 유념할 필요가 있다. 한국 사회에서 대학은 사회 혹은 사회를 구성하는 다양한 요소들과 어떠한 관계를 맺어야 하는가?

〈참고문헌〉

김성복. 「미국의 대학교육: 과거와 현재 1636-2008」. 『미국학』 31.2 (2008): 3-27. 서울대학교 미국학연구소.

데이비드 키프. 『대학 혁신, 마케팅으로 승부하라: 미국 일류대학의 숨겨진 경영전략』. 전제아 역. 지식의 날개, 2007. Translation of *Shakespeare, Einstein, and the Bottom Line: the Marketing of Higher Education*, by David. L. Kirp. 2003.

: 번역제와 책표지의 (정말로 이 책을 읽고 썼는지 의심스러운) 추천문구 때문에 오해하기 쉽지만 실제로는 충실한 문제의식과 깊이를 갖고 문제에 접근한 저술이다. 재정압박에 몰린 대학들의 마케팅 성공담에 그치는 대신 미국의 대학들이 현재와 같은 처지에 내몰린 이유 또한 분명히 짚고 있다. 이 책의 최대 장점은 풍부하고 넓은 사례연구에 있다. 거대 명문사립과 유명 주립대만이 아니라 영리대학 및 전문대학원 등을 포함해 한국인들이 쉽게 접하기 어려운 미국대학들의 모습들을 담아놓았는데, 이는 미국의 현황(물론 거의 10년 전임을 감안할 필요는 있다)을 입체적으로 이해하는데 도움을 준다. 뉴욕대학의 비전임 강사 노조 및 대학원생 노조 이야기는 매우 간략하게 언급되지만 인상적이다. 번역이 조금 어색한 점이 있지만 읽기에 무리가 있는 정도는 아니다.

23) 루이 알튀세르의 이 표현에 동의하든 동의하지 않든 한국 대학이 한국 국가/정부와 맺는 관계를 부정하기란 어렵다.

서보명. 『대학의 몰락』. 동연, 2011.

: 사상사 및 담론의 차원에서 대학의 변화를 조망하고 나름대로의 대안을 제시하고 있다. 시카고 대학의 신학과 교수임에서 알 수 있듯 기본적으로 인문학자의 입장에서 대학의 역사를 조망하며, 레딩스의 시점과도 많은 것들을 공유한다. 데리다나 레비나스와 같은 이들의 견지를 (비록 한정된 영역에서이긴 하나) 매우 쉽고 간결하게 풀어내는 데서 볼 수 있듯 대중저서로서 접근성이 뛰어나다는 게 최대의 장점이다. 짧게나마 한국 대학의 역사를 언급하면서 그 특수성을 지적하는 부분도 읽어볼만 하다. 1-3장까지는 현재의 대학문제에 대한 거시적인 관점에서의 개괄로 나쁘지 않은데, 다만 구체적인 문제해결을 기대하지는 않는 편이 좋다.

손준중. 「미국 고등교육의 기업화 과정 분석: 그 가능성과 한계」. 『교육사회학연구』 14.2 (2004): 101-28.

: 미국대학교육의 큰 흐름을 1980, 90년대 이후 고등교육의 기업화가 진전되었다는 시각 안에서 살펴보는 논문. 한국의 일반적인 독자들이 아직 대학의 '기업화'와 같은 개념을 명확히 정의하지 못하고 있음을 감안할 때 I장과 II장은 어느 정도 도움이 될 것이다. 고등교육의 기업화와 함께 대학원생들의 처지가 어떻게 변했는지에 대한 간략한 서술로 III. 다 항목을 참조할 수 있다(짧은 분량이지만 대학원생들의 삶을 독립된 항목으로 서술하고 있는 귀중한 부분이다). 특히 서울대학교 법인화 문제와 관련하여 자신이 속한 학문영역이 더 많은 자금지원을 받을 수 있으리라고 낙관하며 지지를 밝히는 대학원생들이 있다면, 다음 문장을 읽어보라. "기업가적 교수들의 연구에 참여하는 대학원생들은 교수들의 사유화된 발견을 위하여 무료 혹은 저렴한 대가를 받고 노동력을 제공하는 도구적 존재로 전락하는 경우가 많았다"(121).

신의항. 「미국 주립대학과 사립대학의 운영체제 비교」. 『사회과학연구』 17 (2006): 113-38. 충남대학교 사회과학연구소.

: 특히 미국대학의 재정 및 지배구조의 변화에 있어 한국어로 된 논문 중 가장 충실한 수치/통계 자료를 제시하고 있는 논문에 속한다. 어느 정도의 영어실력을 갖추고 있다면 각주를 따라 구체적인 통계에 직접적으로 접근할 수도 있다. 다만 이 논문의 정리가 조금 간략하게 제시되는 면이 있기에 미국 및 미국대학들의 경향 및 역사적 조건에 조금이나마 배경지식을 쌓고 찬찬히 읽기를 권한다. 서울대학교 및 국공립대 법인화의 맥락에서 읽는다면 2-6장 및 논문 말미의 도표에서 흥미로운 내용들을 많이 짚을 수 있을 것이다.

제니퍼 워시번. 『대학 주식회사: 대학의 상업화에 대한 심층 탐사 르포』. 김주연 역. 후마니타스, 2011.

James C. Garland. 『Saving Alma Mater: a Rescue Plan for America's Public Universities』 . Chicago: U of Chicago P, 2009.

Readings, Bill. 『The University in Ruins』 . Cambridge: Harvard UP, 1996.

: 미국 고등교육의 문제를 다루는 많은 저술들에서 한번쯤은 인용되는 고전적인 책이다. 서보명의 책과 마찬가지로 미국 대학교육의 문제를 사상과 제도의 관계변화라는 가장 거시적인 관점에서 다루고 있으며, 바꿔 말하자면 '인문학'적인 관점이 강하게 투영된 저술이기도 하다(한국의 맥락에서는 이해하기 어려울 수 있겠으나, 영미를 포함한 서구대학의 가장 기본적인 역할은 한국에서는 지극히 제한적인 영향력을 가진 인문학 전공자들이 주도하는 교양교육 Liberal Arts에 초점을 둔다). 일정 이상의 전문적인 교육을 받은 사람들을 독자로 상정했기에 영문학/문화연구/현대 이론과 같은 분야에 기초적인 지식을 갖추고 있다면 읽으면서 도움을 받을 수 있다(예컨대 6, 7장에서 언급되는 F. R. Leavis 나 Raymond Williams와 같은 인물들은 한국에서는 영문학 및 문화이론 전공자들을 제외하고는 무척이나 생소할 것이다). 대학의 역할과 기능에 대한 레딩스의 문제의식에는 국가의 역할이 쇠퇴하고 있던(것으로 여겨졌던) 90년대 중반의 시대적인 분위기가 반영되어 있는데, 다시금 국가=정부의 역할증대가 요구되고 있는 2010년대 초반의 현재라고 해서 그가 던진 질문이 가치가 떨어지지 않는다는 것이다.

일본 국립대학법인의 과거, 현재, 미래

이덕균 asinusdk@gmail.com (철학과 석사과정)

이주환 clappique@naver.com (불문과 석사과정)

0. 들어가며

이 글은 크게 세 부분으로 이루어져 있다. 먼저 일본에서 국립대학이 탄생한 순간부터 2004년 일본의 국립대학이 국립대학법인으로 발족되기까지의 역사를 설명한다. 이를 통해 일본의 국립대학이 백수십년의 짧은 시기 동안 어떻게 변해 왔는지 그리고 법인화가 일본의 국립대학에 있어 어떤 의미를 갖는 것인지를 알 수 있을 것이다. 다음에는 국립대학법인화 이후 일본의 국립대학들이 겪고 있는 문제들을 소개한다. 마지막으로 결론을 대신해 국립대학들이 어찌서 정부의 법인화 추진을 무력하게 수용할 수밖에 없었는지에 대한 설명과 함께 법인화 이후 일본에서 폭발하고 있는 국립대학 및 고등교육과 관련된 제반 문제에 대한 담론과 실천들을 소개하면서 이것이 법인화를 막아내지 못했던 국립대학의 과오를 넘어서서 고등교육 전반을 개선할 수 있는 가능성을 지니고 있음을 지적한다.

이 세 부분은 전체적으로 논리의 연결이 매끄럽지 않고 때로는 한 부분 안에서도 명확하고 선명하게 논리를 전개하지 못하고 있다. 과도한 정보와 더불어 고등교육 문제 일반에 대한 필자의 설익은 논리가 섞여 정보 전달로도 고등교육의 나아가야 할 바에 대한 구상으로서도 미흡하다. 그럼에도 읽으시는 분들에 의해 여기 저기 흩어져 있는 정보와 짧은 생각들이 일본의 국립대학 법인화와 오늘날 대학이 마땅히 고려해야 할 바에 대한 깊은 성찰의 밑거름이 되었으면 하는 바람을 버릴 수 없다.

1. 일본 국립대학 법인화의 역사

일본 국립 대학 제도의 역사는 다음의 세 시기로 구분할 수 있다. 1)1886년 메이지 정부에서 공포한 ‘제국대학령’부터 패전에 이르기까지의 제국대학기, 2)“소수인의 특권에서 다수인의 기회로”를 표어 삼아 미군정(GHQ)산하 민간정보교육국이 주도한 교육개혁으로부터 국립대학법인화법의 시행에 이르기까지의 국립대학기, 3)2004년 4월 89개의 국립대학법인이 출범한 것으로부터 현재에 이르는 국립대학법인이기. (김지수, 2007:11) 한편 국립 대학의 지배구조 및 운영 목적을 둘러싼 갈등은 각 시대별로 다른 양상을 보여주고 있다. 제국대학기에는 대학과 정부의 갈등, 그리고 교수회와 학장간의 대학 내부 갈등이 주된 갈등양상이었다고 한다면, 국립대학기에는 대학과 정·재계 단체간의 갈등이 도드라지고, 결국 대학이 이들의 외압에 굴복한 결과로 성립한 것이 국립대학법인화법이라고 볼 수 있다. 학문의 자유를 내세우는 전통적 대학 이념과 경제 논리간의 갈등으로 볼 수 있는 이 대립 구도는 법인화 시행 후 5년이 지난 지금까지 상존하고 있다.¹⁾ 이제 법인화 이전의 학부 교수회 주도의 국립 대학 운영 시스템이 성립하는 제국대학 시기부터 1980년대에서 2000년대까지의 행정 개혁 압력을 거쳐 2004년 전국 국립 대학의 일괄적 법인화에 이르는 일본 국립 대학 법인화의 역사를 추적해보자.

교수회를 중심으로 하는 기존의 내부자 지배 시스템은 20세기 초의 ‘토미즈 사건’과 ‘사와야나기 사건’을 거쳐 확립된다. 러일 전쟁 시기에 토미즈 히론도(1863-1935)를 중심으로 한 일군의 도쿄 제국 대학 교수들이 러시아에 대한 강경외교를 주장하는 의견서를 정부에 제출한다. 이를 마뜩찮게 생각한 문부성의 요구를 받아들여 도쿄 제국 대학은 토미즈 교수에 대해 휴직 처분을 내린다. 이에 교수들이 “학문의 자유”와 “대학의 자치”를 침해한 문부성에 강력하게 반발하여, 결국 쿠보타 유즈루(1847-1936) 당시 문부대신이 경질되고 토미즈가 복직한 사건이 ‘토미즈 사

1) 국립대학의 법인의 정부와의 관계뿐 아니라 기업체와의 관계도 대학의 자율성과 관련하여 중요하게 고려해볼 필요가 있다. ‘국립대학법인화법’에서는 대학 외부의 인사들이 대학운영에 참여하는 것을 규정하고 있는데, 학장선고위원회의 반수가 대학외부인으로 구성되며 그로인해 막대한 권한을 지닌 학장이 외부인으로 선출될 가능성도 크다고 볼 수 있다. 또한 대학운영에 대한 심의권을 가지는 경영협의회도 대학 외부인사가 반수 이상이 되어야 한다. 문제는 대학 외부인사가 어떤 이들로 충원되느냐의 문제인데, 문부과학성의 조사에 따르면 법인화 이후 국립대학의 학외 이사의 구성을 보면 기업관계자가 34%이고, 경영협의회 학외위원은 기업관계자가 35%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. (...) 이런 현상은 국립대학법인화의 추진방향에서 나타난 민간 경영방식의 도입, 정부 운영비 교부금의 단계적 삭감과 산학연대를 통한 연구비 수입 증가의 필요 등에서 발생한 것이라고 볼 수 있다. (김지수, 2007:24-25)

건'이다.

1913년 교토 제국대학 총장 사와야나기 마사타로는 '대학 교수로서 부적격'이란 사유로 동대학 교수 7명에게 사표를 제출하도록 한다. 이에 '학자의 능력과 인물 됨됨이는 오로지 학술의 우열과 연구의 열의로 판단해야 하며 이것은 동료 학자들밖에 할 수 없는 일이다', '교수의 진퇴에 대한 총장의 독단적인 결정은 학문의 자유를 위태롭게 한다'는 이유로 교수회가 반발, 결국 총장 사와야나기가 물러나게 된 사건이 '사와야나기 사건'이다.

제국 대학 시기에 일어난 이 괄목할만한 두 사건은 각각 정부의 외압으로부터 제국대학의 독립성(토미즈 사건)과 총장 권한에 대한 교수회 권한의 우위(사와야나기 사건)를 선포, 학부 교수회 주도하의 대학 관리운영이라는 일본 대학자치 모델의 원형을 형성했다 (이향철, 2005:171-174).

패전 이후 미군정의 주도로 시행된 교육개혁을 통해 국가 엘리트의 양성이라는 고등 교육 기관의 기존 목표가 '대중 교육'으로 변경 된다. 제국 대학은 '(구제국대학) 국립 대학'으로 변경되는 한편, 구제 고등학교를 비롯한 전문기술학교, 사범학교 등을 국립 대학으로 통합하는 과정을 통해 '신제 국립대학'들이 다수 탄생한다.

GHQ의 통치기에는 교수회와 점령당국간의 갈등이 두드러진다. 대학 교수들은 학부 교수회를 중심으로 하는 대학 자치라는 전통을 국가 권력에 대한 학문의 자유와 대학의 독립을 지켜온 전통으로 높이 평가하는 반면, 점령당국은 단지 교수회의 특권 유지 장치 또는 이중삼중의 보호막을 둘러친 관료주의에 지나지 않는 것으로 간주한 것이다.²⁾ 그러나 외부전문가로 구성된 대학이사회에 대학관리운영의 권한을 부여한다는 점령당국의 대학개혁 구상은 대학 구성원 및 교육관계단체들의 격렬한 반발에 부딪혀 폐기되었다.

학부 교수회 중심 교수회 중심의 대학 운영은 그 폐쇄성으로 말미암아 시대 변화에 따라가지 못하고 도태되고 만다는 논리는 이후 국립대학법인화를 주장하는 정·재계가 고스란히 물려받게 된다. 학문의 논리가 아니라 경제 논리를 근거삼아 고등교

2) 교양교육 및 단위제 도입 등 점령당국의 대학개혁조치를 수긍해 온 일본의 대학관계자들은 일본적 대학 자치와 학문적 전통에 생소한 외부자 직접지배방식은 도저히 용납할 수 없었고 여기에 교육관계단체와 학생들도 동조하여 반대운동전선이 확대됨에 따라 점령당국은 자신들의 구상을 단념하고 학부교수회 중심의 대학자치를 추진하지 않을 수 없었다.

미국의 대학자치관에 비추어 보면, 국립대학 교수가 학부별로 교수회를 조직하여 학부모, 납세자, 지역주민과 격리된 채 자신들만으로 대학을 운영하려는 모습은 비민주적이었을 뿐만 아니라, 대학교육을 둘러싼 사회경제적 환경변화에 대한 적응력을 현저히 떨어뜨리는 것이었다. (이향철, 2005:185)

육에 배당되는 예산을 줄여나가고 싶은 정부의 이해³⁾와 대학의 고급 인적자원을 활용하여 이익을 추구하고 싶어하는 재계의 이해가 맞아 떨어졌기 때문에 교육 연구 주체들의 민주적인 대학 자치 모델은 부정되었던 것이다. 그러나 학부 교수회가 주도하는 전통적인 내부자 지배 전통이 워낙 굳건하게 남아있었기 때문에, 1990년대 말 까지도 대학 지배 구조 변경이라는 ‘개혁 논의’가 진지하게 받아들여지지는 않았다.

예컨대 1971년에는 중앙교육심의회에서 4년간의 심의를 거쳐 발표된 「교육개혁을 위한 기본적 시책-금후 학교교육의 종합적인 확충정비를 위한 기본적인 시책에 대해」라는 문건에서 13개 항목에 달하는 고등교육 개혁 구상을 제시하고 있으며, 이 중에는 이미 대학의 관리운영에 외부전문가를 영입하는 안과 국립대학 설치형태의 변경안이 담겨 있지만, 이 문건에 실린 개혁구상은 전국 국립대학 어디에서도 받아들여지지 않았다. 또한 1984년 나카소네 내각 직속으로 설치되어 고등교육개혁안을 연구한 임시교육심의회 역시 세 차례에 걸친 정책 제안을 통해 국립 대학 운영에 대한 외부 전문가의 참여 및 국립대학의 특수법인화를 역설하고 있지만 결국 ‘중장기적인 검토 과제’ 정도로 받아들여졌을 뿐 실제적인 변화를 불러일으키지는 못하였다.

시간이 흘러 1997년, 하시모토 당시 수상은 최우선 국정과제로 설정된 5대 개혁 방침(행정개혁, 경제구조개혁, 금융시스템개혁, 사회보장개혁, 재정개혁)에 ‘교육 개혁’을 추가한다. 국립 대학 지배 구조 변경의 일환으로서의 ‘법인화’가 진지한 논의 대상으로 급부상한 것은 이 때부터이다. 그러나 하시모토의 국립대학 개혁 방침은 국립대학협회 및 전국 국립대학의 거센 반대에 부딪혀 실행이 좌절된다. 1999년에는 훗날 국립대학법인에도 효력을 미치게 될 독립행정법인통칙법이 성립⁴⁾한다. 독립행정법인은 ‘행정 효율화’의 명목으로 기존 국가 기관을 법인화하여 공무원의 수를 줄이는데 주 목적이 있는 것으로⁵⁾, 법인화 시행 당시 12만 5천명에 달했던 국립 대학

3) 1980년대 말 이후 일본에 장기적인 불황이 닥친 이래로 일본 정부의 중앙 재정은 만성적인 적자를 보이고 있다. 일본의 일반회계세출의 주요항목별 구성비를 살펴보면, 1975년 이래로 교육 관련비의 비중은 꾸준히 감소하고 있으며(1975년 16.7%에서 2003년 13.8%), 대신 국방비(1975년 8.4%에서 2003년 10.4%)와 사회보장비(1975년 24.7%에서 2003년 39.9%)등은 꾸준히 증가하고 있는 추세다.

4) 국립대학법인은 독립행정법인의 일종으로 성립하는 것이기 때문에 일부 조항에서 독립행정법인 통칙법을 준용하고 있다.

5) 독립행정법인제도는 일본 행정의 구조개혁과 행정의 감량을 위해 도입된 제도(이시원·명성준, 2010:394)로서, 당시 24개로 꾸러진 성청을 절반으로 줄이고, 소속 국가공무원수를 감소하는 것을 목표로 하였다. 당시 공무원 수가 가장 많았던 우정성은 1년간의 검토 끝에 우정공사화 되

의 교(직)원은 독립행정법인화의 끊임없는 표적이 될 수 밖에 없었다. 그러나, 2000년 4월부터 독립행정법인으로 전환된 84개 국가기관에 국립대학은 속하지 않았는데, ‘독립행정법인통치법의 목적은 중앙정부의 행정기관을 기획입법기능과 실행기능으로 나누고 후자에 독립된 법인격을 부여하는 것으로 애당초 국립대학과 같은 교육연구기관을 대상으로 만든 것이 아닐 뿐만 아니라 대학의 교육연구활동을 두 가지의 기능으로 분리하는 것은 불가능하였기 때문이다.’(이향철, 2005:201-202)

2001년에는 고이즈미 당시 수상의 강력한 개혁의지에 따라, 문부과학성 대신 토오야마 아츠코가 ‘국립대학의 구조개혁 방침’과 ‘대학을 기점으로 하는 일본경제의 활성화’를 위한 구조개혁 계획이라는 두 개의 문건으로 이루어진 국립대학 구조개혁안을 내놓는다. 이것은 이른바 ‘토오야마 플랜’으로, 제안의 상당부분 국립대학법인화법안에 받아들여졌다는 점에서 일본 국립대학법인화의 모체라고 할 만한 것이다.⁶⁾ 토오야마 플랜은 크게 세 가지 내용을 담고 있었는데, 첫째는 국립대학의 대담한 재편, 통합을 진행하여 국립대학을 다양화·활성화한다는 것이었고, 둘째는 민간적 발상의 대학경영방식을 도입⁷⁾하여 운영 원리를 쇄신한다는 것이었으며, 셋째는 국립대학에 대해 경쟁원리를 도입, 제3자가 실시하는 평가 결과에 따라 재정지원금을 차등배분 한다는 것이었다.(김지수, 2007:10-11)⁸⁾

2003년 2월에는 국립대학법인화법 등 6개의 관련법률이 국회에 제출되고 당해 7월에 성립되었다. 그렇게 2004년 4월, 종전 99개의 국립대학이 일부 통폐합을 통해 89개의 대학법인으로 전환, 출범하면서 일본에 국립대학법인 시대가 열린다.

2. 일본국립대학법인법 소개

국립대학법인법은 헤이세이15년(서력 2003년) 7월 16일 성립하였으며 현재 최종 개정일은 헤이세이22년(서력 2010년) 5월 28일이다. 이 법은 총 6장 41조의 본문

있다. (송선영, 2011: 96) (http://www.noworry21.kr/2nd_jinro/20110627.pdf)

6) 또한 토오야마 플랜 자체는 일본 경제산업성에서 내부적으로 검토한 국립대학법인화법의 정책을 상당부분 반영하고 있다.(이향철, 2005:205)

7) ‘민간적 발상의 대학경영방식’은 기존의 민주적 합의체제에서 최고 경영자(학장)중심 체제로의 이행과 철저한 내부지배형 모델에서 대학 외부인의 대학 운영 참여를 허용하는 모델로의 이행을 포괄하고 있다. 모두 ‘국립대학법인법’에 받아들여졌다.

8) 참고로 문부과학성이 2004년 제시한 국립대학법인화 제도의 골자는 자율적 관리, 민간방식의 경영, 외부 전문가 참여제, 비공무원형으로의 전환, 제3자의 평가 등 다섯 가지이다.(송선영, 2011:103-104)

조항과 부칙으로 이루어져 있다. 여기서는 국립대학법인법의 조문 중 다음 장에서 다룰 현황 파악에 도움이 되리라 판단되는 부분을 발췌 번역하고, 간단한 코멘트를 다는 것으로 한다.

제1장 총칙

제1절 통칙(제1조~제8조)

제2조(정의)

제5항 이 법률에서 '중기목표란, 국립대학법인 및 대학공동이용기관법인(이하 '국립대학법인등'으로 칭함)이 달성해야만 하는 업무운영의 목표로, 제30조 제1항의 규정에 따라 문부과학대신이 지정하는 것을 말한다.

제6항 이 법률에서 '중기계획'이란, 중기목표를 달성하기위한 계획으로서, 제31조 제1항의 규정에 따라 국립대학법인들이 작성하는 것을 말한다.

제7항 이 법률에서 '연도계획'이란, 준용통칙법(제35조에 의해 준용하는 독립행정법인통칙법(헤이세이 12년 법률 제103호)를 말한다. 이하 마찬가지로) 제31조 제1항의 규정에 의한 중기계획에 기초하여 국립대학법인들이 지정하는 계획을 말한다.

제3조(교육연구의 특수성에 대한 배려)

국가는, 이 법률의 운용에 있어, 국립대학 및 대학공동이용기관의 교육연구적 특수성에 항상 배려하지 않으면 안된다.

제1절 제2조에서는 '중기목표'와 '중기계획' 및 '연도계획'의 개념을 정의하고 있다. 문부과학성에서 각 대학별로 설정하는 중기목표와 그에 대한 대학측의 달성 방침으로서 작성이 강제되는 중기계획은 대학 '자율화'의 명분과는 배치되는 것으로, 정부 측에서는 중기계획에 대한 평가를 통해 국립대학법인에 대한 지원금으로 지출되는 경비를 정당하게 줄일 수 있는 명분이 생기는데다가, 대학의 정부에 대한 예속 역시 강화 되었다고 볼 수 있다. 또한 '연도계획'의 강제는 독립행정법인통칙법을 준용함으로써 가능한 것인데, 이는 법인화 정책에 결연한 반대 의사를 표명하던 기존 국립 대학들을 법인화 추진 쪽으로 유도하는데 일정부분 기여한 '아소(麻生) 리포트'의 주장과 배치되는 것⁹⁾임에 주목해 볼 수 있다.

9) 자민당 정무조사회 문교부회는 1999년 11월 법인화 검토팀을 조직하고 수차례 대학측의 의견을 들은 뒤 '아소 리포트(2000.5)'를 통해 '국립대학의 법인화에 독립행정법인통칙법을 그대로 적용하는 것은 불가능함을 강조하고 명칭도 국립대학법인으로 할 것을 제안'하여 대학측에 일정한 명분을 주면서 법인화의 길로 유도하였다.(송선영, 2011:96)

제2절 국립대학법인평가위원회(제9조)

제9조 국립대학법인등에 관한 사무를 처리하도록 문부과학성에 국립대학법인평가위원회(이하 평가위원회)를 설치한다.

제2항 평가위원회는, 다음의 업무를 관장한다.

1. 국립대학법인등의 업무 실적에 관한 평가
2. 그 밖에 이 법률에 의해 그 권한이 부여된 사항의 처리.

문부과학성산하 국립대학법인평가위원회의 설치에 관한 조항이다. 평가위원회는 각 대학의 중기계획 추진 정도 및 운영 현황 등을 평가, 그를 기반으로 문부성에 각 대학에 대한 예산 지원의 증감 및 대학 폐쇄 등을 제언할 수 있다.

제2장 조직 및 업무

제1절 국립대학법인

제1관 국립대학법인

제10조(역원) 국립대학법인에 역원 자격으로 국립대학법인의 장인 학장 및 감사 2인을 둔다.

제11조(역원의 직무 및 권한) 학장은 학교교육법(쇼와 22년 법률 제26호)제92조 제3항이 규정하는 직무를 수행함과 동시에, 국립대학법인을 대표하고, 그 업무를 총괄한다.

제2항 학장은, 다음 사항에 관한 결정을 내릴 때, 학장 및 이사가 구성하는 회의(제5호에 의해 '역원회'라 칭함)를 거치지 않으면 안 된다.

1. 중기목표에 대한 의견(국립대학법인등이 제30조 제3항의 규정에 의하여 문부과학대신에 대해 제출하는 의견을 칭함. 이하 마찬가지로) 및 연도계획에 관한 사항.
2. 이 법률에 의해 문부과학대신의 인가 혹은 승인을 받아야만 하는 사항
3. 예산 작성 및 집행 및 결산에 관한 사항
4. 각 국립대학의 학부, 학과 및 기타 중요 조직의 설치 또는 폐지에 관한 사항
5. 그 외 역원회가 지정하는 중요사항

제3항 이사는, 학장이 정하는 바에 따라, 학장을 보좌하여 국립대학법인의 업무를 처리하며, 학장에게 사고가 발생할 시 학장의 업무를 대리하고, 학장의 결원 시 학장의 업무를 수행한다.

제4항 감사(監事)는, 국립대학법인의 업무를 감사(監査)한다.

제5항 감사(監事)는, 감사(監査)결과에 기초하여, 필요하다고 판단될 시 학장 또는 문부과학대신에게 의견을 제출할 수 있다.

제12조(역원의 임명) 학장의 임명은 국립대학법인의 요청에 따라 문부과학대신이 행한다.

제2항 1항의 요청은, 제1호의 위원 및 제2호의 위원 각각 동수로 구성되는 회의(이하 '학장선고회의'라 칭함)의 선고(選考)에 따라 행한다.

1. 제20조 제2항 제3호에 해당하는 자들 중 제20조 제1항이 규정하는 경영협의회에서 선출한 자.

2. 제21조 제2항 제3호 또는 제4호에 해당하는 자들 중 제21조 제1항이 규정하는 교육연구평의회에서 선출한 자.

제3항 제2항의 각호에 해당하는 자들 외, 학장선고회의가 정하는 바에 따라, 학장 및 이사를 학장선고회의의 위원에 추가할 수 있다. 단, 그 수는 학장선고회의의 위원 총수의 3분의 1을 초과할 수 없다.

제7항 제2항이 규정하는 학장 선고는, 인격이 고결하고 학식이 뛰어나며, 또한 대학의 교육연구활동을 적절하고 효과적으로 운영할 수 있는 능력의 소유자들을 대상으로 행해져야 한다.

제8항 감사는 문부과학대신이 임명한다.

제13조 이사는 제12조 제7항의 조건에 부합하는 자들 중에서 학장이 선임한다.

제14조 학장 또는 문부과학대신은, 각자 이사 또는 감사를 선임할 시, 그들 중 해당 국립대학법인의 역원 혹은 직원이 아닌 자를 포함시키지 않으면 안 된다.

학장, 감사, 이사의 임명에 관한 조항이다. 학장이 대학의 관리 운영 전반의 최종 결정권자임은 분명하다. 그러나 관리 운영에 대한 역원의 의결권에 대해서는 의견이 분분한데, 미국의 '이사회'제도와는 달리 일본의 '역원회'에는 결정권이 없으며 결정권은 오직 학장에게만 있다는 해석이 있는 반면 중요 사항에 대해서는 학장의 결정이 있기 전에 먼저 역원회의 의결을 얻어내야 한다는 해석도 존재한다. 이 점에 대해서는 일본 내에서도 명확한 해석이 없는 듯 하다. 제11조 2항에서 (역원회와의)'논의를 거치다'로 옮긴 '議を経る'(상담하다, 논의하다)가 과연 학장의 결의에 대해 구속력을 갖는 것인지, 국립대학법인에서 현재 이사로 활동하고 있는 사람조차 가웃거리고 있는 형편이다.¹⁰⁾

제2관 경영협의회 등

제20조(경영협의회) 국립대학법인에, 국립대학법인의 경영에 관한 중요사항을 심의하는 기관으로서, 경영협의회를 설치한다.

10) <http://yuyz.exblog.jp/12826826/> 참조.

제2항 경영협의회는, 다음의 위원으로 조직한다.

1. 학장
2. 학장이 지명하는 이사 또는 직원
3. 해당 국립대학법인의 역원 또는 직원이외의 인물로서, 대학에 관하여 넓고도 깊은 식견의 소유자들 중, 21조 제1항에서 규정하고 있는 교육연구평의회 의 의견을 청취하여 학장이 임명하는 자.

제3항 2항 제3호에 의한 위원의 수는, 경영협의회 총위원수의 2분의1이상 이어야만 한다.

제4항 경영협의회는 다음과 같은 사항을 심의한다.

1. 중기목표에 대한 의견에 관한 사항 중, 국립대학법인의 경영에 관한 사항.
2. 중기계획 및 연도계획에 관한 사항 중, 국립대학법인의 경영에 관한 사항.
3. 학칙(국립대학법인의 경영에 관한 부분에 한정함), 회계규정, 역원에 대한 보수 및 퇴직수당의 지급 기준, 직원의 급여 및 퇴직수당의 지급 기준, 그 밖에 경영과 관계되는 중요한 규칙의 제정 및 개정 및 폐지에 관한 사항.
4. 예산의 작성 및 집행 및 결산에 관한 사항
5. 조직 및 운영상황에 대한 자가점검 및 자기평가에 관한 사항
6. 국립대학법인의 경영에 관한 그 외의 중요사항.

제5항 경영협의회의 의장은 학장이 맡는다.

제6항 의장은, 경영협의회를 주재한다.

제21조(교육연구평의회) 국립대학법인에, 국립대학의 교육연구에 관한 중요사항을 심의하는 기관으로서, 교육연구평의회를 설치한다.

제2항 교육연구평의회는, 다음의 위원으로 조직한다.

1. 학장
2. 학장이 지명하는 이사
3. 학부, 연구과, 대학부속연구소, 그리고 그 외 교육연구상 중요한 조직의 장들 중에서, 교육연구평의회가 지정한 자.
4. 그 밖에 교육연구평의회가 선정하고 학장이 지명하는 직원

제3항 교육연구평의회는 다음과 같은 사항을 심의한다.

1. 중기목표에 대한 의견에 관한 사항(20조 제4항 제1호에 의한 사항은 제외)
2. 중기계획 및 연도계획에 관한 사항(20조 제4항 제2호에 의한 사항은 제외)
3. 학칙(국립대학법인의 경영에 관한 부분 제외), 그 밖에 교육연구에 관한 중요한 규칙의 제정 또는 개정과 폐지에 관한 사항
4. 교원인사에 관한 사항

5. 교육과정의 편성 방침

8. 교육 및 연구현황에 대한 자가점검 및 자기평가에 관한 사항

제4항 교육연구평의회 의장은 학장이 맡는다.

제5항 의장은, 교육연구평의회를 주재한다.

대학법인 체제의 양대 심의 기구인 ‘경영협의회’와 ‘교육연구평의회’에 관한 조항이다. 양쪽 모두에 학장이 참가하며, 의장을 겸한다는 점에서 국립대학 체제에서와는 비교도 안 될 정도로 증대한 학장의 영향력을 확인할 수 있다.

경영협의회에 대한 조항의 서술과 교육연구평의회에 대한 조항의 서술에 미묘한 비대칭이 보이는 것을 확인할 수 있다. 먼저, 경영협의회 구성원 중 2분의 1 이상은 반드시 외부인사여야 한다. 거칠게 말해서 외부인사의 영향력이 강한 경영협의회와 내부인사의 영향력이 강한 교육연구평의회 대립이 예상되나, 중기 목표-중기 계획-연도 계획에 관한 심의 사항 규정 조항에서 경영협의회는 ‘경영에 관한 사항’을 심의하도록 되어 있고 교육연구평의회는 경영협의회 심의 사항에 ‘해당하지 않는 사항’을 심의하도록 되어 있는 데서 알 수 있듯이 경영협의회가 더 큰 발언권을 가질 것이 예상된다.

제3장 중기목표등(제30조~제31조)

제30조(중기목표) 문부과학대신은, 6년의 기간 동안 국립대학법인등이 달성 해야하는 업무운영의 목표를 중기목표로서 설정하고, 이를 각 국립대학법인등에 통지해야 하며, 공표해야 한다. 이는 중기목표를 변경할 때도 마찬가지다.

제2항 중기목표는 다음 사항들을 정한다.

1. 교육연구의 질적 향상에 관한 사항
2. 업무운영의 개선 및 효율화에 관한 사항
3. 재무내용의 개선에 관한 사항
4. 교육 및 연구 및 조직 및 운영 상황에 대한 자가 점검 및 자기 평가 및 개별 상황에 관한 정보의 제공에 관한 사항
5. 업무운영에 관한 그 밖의 중요사항

제3항 문부과학대신은, 중기목표의 설정 및 변경 시 국립대학법인등의 의견을 청취하고, 개별 의견들에 대해 배려함과 동시에, 평가위원회의 의견을 청취하지 않으면 안 된다.

제31조(중기계획) 국립대학법인등은, 30조 제1항의 규정에 의해 중기목표를 통지받았

을 시, 해당 중기목표에 기반하여, 문부과학성령이 규정하는 바에 따라, 해당 중기 목표를 달성하기 위한 계획을 중기계획으로서 작성해야하며, 문부과학대신의 인가를 받지 않으면 안 된다. 이는 중기계획을 변경하고자 할 때도 마찬가지다.

제2항 중기계획은 다음 사항들을 정한다.

1. 교육연구의 질적 향상에 관한 목표를 달성하기 위해 취해야 할 조치
2. 업무운영의 개선 및 효율화에 관한 목표를 달성하기 위해 취해야 할 조치
3. 예산(인건비의 예상 비용 포함), 수지계획 및 자금계획
4. 단기차입금의 한도액
5. 중요 재산을 양도하려하거나, 담보로 제공하려할 때, 그 계획
6. 잉여금의 사용용도
7. 그 밖에, 문부과학성령에서 정하는 업무운영에 관한 사항

제3항 문부과학대신은, 제1항에 의해 중기계획의 인가를 하고자 할 때, 평가위원회의 의견을 청취하지 않으면 안 된다.

제4항 문부과학대신은, 제1항에 의해 인가한 중기계획이 30조 제2항의 각호에 기재된 사항을 적절하고 확실하게 실시하는데 부적당하게 되었다고 판단될 시, 그 중기계획의 변경을 명할 수 있다.

제5항 국립대학법인등은, 제1항에 의한 문부과학대신의 인가를 받았을 때, 지체 없이 그 중기계획을 공표하지 않으면 안 된다.

제5장 잡칙(제35조~제37조)

제36조(재무대신과의 협의) 문부과학대신은, 다음과 같은 경우에 재무대신과 협의하지 않으면 안 된다.

2. 제22조 제2항, 제29조 제2항, 제31조 제1항, 제33조 제1항, 제2항 또는 제6항 또는 제34조 제1항 또는 준용통칙법 제45조 제1항의 단서조항 또는 제2항의 단서조항 또는 준용통칙법 제48조 제1항의 규정에 의해 인가를 하고자 할 때.
3. 제30조 제1항의 규정에 의해 중기목표를 설정하거나, 변경하고자 할 때.

약명 높은 ‘중기 목표’와 ‘중기 계획’에 관한 조항이다. 잡칙의 일부를 함께 발췌한 이유는, 제36조 제2항에서 말하는 ‘제31조’와 제36조 제3항에서 말하는 ‘제30조’가 각각 ‘중기 계획’ 조항과 ‘중기 목표’ 조항이기 때문이다. 잡칙에 따라, 문부과학대신은 각 대학에 통지할 중기 목표의 설정 혹은 변경시에도, 각 대학이 보내온 중기 계획의 인가 및 변경 계획 인가시에도 재무대신과 협의해야만 한다. ‘협의’가 물론 재무대신이 일방적으로 문부과학대신에게 내리는 명령일리는 없으나, ‘고등 교육

의 발전 도모'를 명분으로 실시되는 중기 목표 및 계획의 작성에 재무대신과의 협의를 의무로 삼은 것 자체가 국립대학법인화의 동기가 얼마나 '경제적인' 잣대에 치우쳐 있었는지를 확인해주는 증거가 된다.¹¹⁾

3. 일본 국립대학법인 현황

일본 문부과학성이 2004년 발표한 국립대학법인법의 개요는 독립행정법인법을 근간으로 하는 국립대학법인법이 독립행정법인법과 다른 점을 세 가지 들고 있다. 1) 학외 인사의 운영참가를 제도화한다는 점, 2) 객관적이고 독자적인 평가시스템을 도입한다는 점, 3) 학장 선출, 중기목표 설정 등에 의해 대학의 자주성을 강화하고 대학의 특성을 고려한다는 점이다.¹²⁾ 이것은 국립대학법인법이 교육 제도에 관한 법이기에 갖는 특수한 성격을 밝힌 것으로 국립대학법인법의 제정을 통해 이루고자 하는 교육·연구 효과와 연결되어 있다. 그 골자는 사회와의 연계 강화 및 대학의 특성화, 다양화로, 학외 인사 및 평가제도를 통해 사회의 요구에 민감하고 적극적으로 반응할 수 있게 함과 동시에 변화하는 사회에 맞춰 대학 스스로가 그 기능 및 형태를 다양하게¹³⁾ 바꿔갈 수 있게 하겠다는 것이다. 이러한 법안의 취지에 맞춰 문부과학성은 동년 5월 교육연구의 질 향상, 업무운영의 개선, 재무내용의 개선을 주 내용으로 하는 중기목표를 발표하고 각 대학들은 이에 대응하는 중기계획을 제출, 승인 받음으로써 일본의 국립대학법인 체제는 움직이기 시작한다. 그러나 국립대학법인법 시행 8년째인 지금 일본의 국립대학법인들이 처한 현실은 국립대학법인법이 그러한 목표 달성을 전혀 담보할 수 없는, 교육·연구상의 고려는 허울뿐인 법안이었음을 고발하고 있다.

3.1. 국립대학 간 격차의 심화

제2차 대전 이전 제국대학, 관립대학, 고등학교, 대학예과 등 복잡하게 얽혀 있던 일본의 고등교육기관들은 전후 재편·통합되어 4년제 국립대학이 되었다. 이 과정에

11) 앞서도 언급했으나, 국립대학법인화법이 상당부분 반영한 '토오야마 플랜' 자체가 경제산업성의 내부 문건을 상당부분 반영하고 있었음을 상기해 보자.

12) 문부과학성, '국립대학법인법의 개요'

13) 2005년 대학심의회는 「대학교육의 장래상」을 발표하고 여기서 대학의 기능분화를 종합적 교양교육, 폭 넓은 직업인 육성, 고도전문 직업인 육성, 세계적 교육·연구 거점 등 7개로 상정하고 있다.(아마노 이쿠오 p. 21)

서 전전 존재하던 대학 간의 위계는 그대로 승계되어 제국대학의 후신들(구제국대학 旧帝國大學)이 일본의 명문 국립대학의 위치를 차지하게 된다. 규모 면에서 그러할 뿐만 아니라 전부터 이미 종합대학이자 연구자 양성이 가능한 엘리트 대학이었던 구제국대학들은 전후에도 제도적으로 일본 학술연구의 중심으로 키워져 왔다. 따라서 법인화 이전 총 97개에 달하던 국립대학들 사이에는 심각한 격차가 존재하고 있었다. 그러나 국립대학법인법은 이러한 격차를 해소하는 데는 전혀 관심을 기울이지 않았다. 국립대학의 시설 및 자산들이 국립대학법인에 그대로 승계되고, 국립대학법인에 교부되는 운영비 역시 이전 국립대학의 예산 규모를 기준으로 하여 설정되었으므로 국립대학 간의 격차는 국립대학법인으로의 전환 후에도 온존하였으며 국립대학법인법의 시행으로 각 국립대학법인들이 경쟁 체제에 들어감으로써 오히려 더 심화되었다.

격차의 심화는 우선 평가에 따른 운영비교부금의 차등적 배분에 의해 발생한다. 매년 삭감되는 운영비교부금 총액¹⁴⁾은 문부과학성이 설정한 목표의 달성 정도에 따라 차등적으로 배분되는데 높은 평가를 받아 더 많은 운영비교부금을 받을 수 있는 대학은 소수의 ‘명문대학’ 뿐이기 때문이다. 국립대학법인들 사이의 격차가 너무나 크기 때문에 그들을 일률적인 기준에 의해서 평가하면 중소기업의 국립대학법인들은 몰락할 수밖에 없다는 지적은 국립대학법인법안이 논의되던 당시 이미 제기되었다. 국립대학협의회는 이를 방지하기 위해 각 국립대학법인의 특수성을 고려한 평가를 시행할 것을 요구했으며(신평:400) 이런 우려를 불식시키기 위해 문부과학성은 “국립대학법인평가는… 법인의 개성, 특색 등을 고려하여 행하는 것으로 일률의 상대평가는 맞지 않다는 데 유의”¹⁵⁾할 것을 분명히 하였다. 그러나 문부과학성은 종래의 방침을 뒤집어 2009년도 평가위원회총회는 모든 국립대학법인에 일률적으로 적용되는 기준에 따라 상대평가를 하겠다는 방침을 발표했으며,¹⁶⁾ 2010년에 행해진 평가에선 모든 국립대학법인에 대한 평가가 수치화되어 순위가 공표되었다.¹⁷⁾ 발표된 수

14) 운영비교부금은 원칙적으로 매년 1% 씩 삭감된다. 따라서 2009년 현재는 합 720억엔이 삭감되었다고 볼 수 있다. 일본의 국립대학은 보통 백십수억 규모의 예산으로 운영되므로 매년 국립대학 하나씩을 없애는 만큼의 예산을 줄여 나갔다고 할 수 있다. (이와사키 미노루 외, 2009년 11월 호:103)

15) 국립대학법인평가위원회결정 「국립대학법인 및 대학공동이용기관법인의 중기목표기간의 업무 실적 평가에 관한 실시요령」, 2007년 4월 6일.

16) 국립대학법인평가위원회총회 2009년 11월 6일의 회의 내용. 예를 들어 학생정원의 90%를 채우지 못한 과정이 있을 경우엔 평가가 내려간다.

17) 구제국대학은 7개 중 6개가 상위 20위 안에 든 반면 많은 지방대학들은 하위에 머물렀다. 평가의 결과에 대해서는 다음의 언론보도들을 참조할 것. 「문과성이 국립대를 순위 매겨...툭은

치는 우려가 현실화되었음을 보여 주었다. 상위 20위 안에 구제대학 7개 중 6개가 포함된 반면 많은 지방대학은 하위권을 차지했던 것이다. 게다가 순위가 공개됨으로써 하위권 대학은 대폭 삭감된 운영비교부금에 더해 이미지 악화라는 문제까지 겪게 돼 격차는 더욱 심화될 수밖에 없게 되었다.

문제를 더욱 악화시키는 것은 2000년대 들어 본격화된 경쟁적 연구비 지원 정책이다. 일본정부는 2002년 선정된 몇몇 대학을 연구거점으로 집중 육성하는 21세기 COE(Center of Excellence) 프로그램을 개시하고 이어 2007년 경쟁요건을 더 강화한 Global COE 프로그램을 개시했다.¹⁸⁾ 이들 프로그램은 대학원의 각 학과나 연구소 등을 대상으로 연구 사업을 공모해 지원금을 지급하는 방식으로, 누구나 짐작할 수 있듯이 공모과정을 통해 지원금을 받을 수 있는 대학은 축적된 연구 기반을 가진 소수의 '명문대학'일 뿐이다. 21세기 COE의 경우 2004년도에 국립대학이 획득한 총 COE 예산의 67%를 8개 대학이 차지했으며(아마노 이쿠오:27) 2007~2009 년도의 Global COE 프로그램에서 도쿄대학은 단독으로 17건의 사업을 채택 받았는데 이는 해당기간 총 채택수 140 건의 10%를 상회한다.¹⁹⁾ 이처럼 경쟁적 연구비 지원 제도의 확대로 인해 그렇지 않아도 부족한 고등교육 예산²⁰⁾이 소수의 대학에 집중됨으로써 중소규모 대학들의 예산 부족은 더욱 심화될 수밖에 없는 것이다.

이처럼 취약한 연구 기반으로 인해 국가의 연구 지원금 획득도, 산학협력 등을 통한 외부 자금의 획득도 기대하기 어려운 중소 국립대학법인들은 정부의 운영비교부금에 의존할 수밖에 없으나 정부의 정책은 오히려 이들 대학들에 대한 지원을 줄이는 방향으로 짜여 있다. 법인화 이전 일본의 국립대학 정책이 전쟁 전에 만들어진 격차구조를 유지하고 재생산하였다면 소위 '대학개혁'으로 인해 격차구조는 심화되고 있다.

3.2. 대학의 자율성 훼손

문부과학성은 국립대학법인법의 개요에서 중기목표 설정을 통해 대학의 자주성을 강화할 수 있다고 쓰고 있지만, 실제로 법이 기능하고 있는 모습을 보면 이것이 정

나라선단대」, 『요미우리신문』, 2010년3월25일. 「문과성, 국립대에 처음으로 순위를 붙여 교부금에 반영」, 『일본경제신문』, 2010년3월25일

18) 이외에 대학특성화 및 현대적인 교육·연구 수요 충족을 지원하는 공모 사업인 통칭 GP(Good Practice)도 2008년부터 시행 중이다.

19) 위키피디아 Global COE 프로그램 항목 참조(<http://ja.wikipedia.org/wiki/グローバルCOEプログラム>)

20)

책의 선전을 위한 명백한 거짓임을 알 수 있다. 중기목표는 대학이 정하는 것이 아니라 문부과학대신에 의해 각 대학 별로 부과되며, 그 항목은 수백 개에 달할 정도로 세세하여 대학 측이 발휘할 수 있는 창의란 목표를 잘 수행하는 계획을 수립하는 것이 전부이다. 또한 법안의 시행 중에 정부의 시책들이 점차 대학에 대한 통제를 강화하는 방향으로 흐르고 있는 것이 큰 문제다. 예를 들어 문부과학성은 2009년 「국립대학법인의 조직 및 업무전반의 재검토에 관한 시점」을 발표하여 몇몇 학과의 정원 감축 및 조직 폐쇄가 제2기 중기목표에 들어가야 함을 주장하였다.²¹⁾ 이에 대해 전국대학교전교직원조합(全國大學古專教職員組合, 이하 전대교²²⁾)을 비롯한 단체들은 이 주장이 해당 법규에서 허용하고 있는 한계를 넘어 권한을 행사하는 것이라는 주장으로 맞섰다,²³⁾ 이 상황은 정부가 법률 해석의 한계를 넘나들면서까지 자신의 주장을 관철시키려 할 때 대학이 어떤 입장에 처하게 될 지를 생각해 보게끔 한다. 정부의 시책을 둘러싸고 대학과 정부 사이에 법적 갈등이 벌어졌을 때 매년 정부가 설정한 목표의 수행 정도를 평가 받아 운영비교부금을 지급 받는 대학 측이 적극적으로 문제제기를 할 수 없으리라는 것은 쉽게 예측할 수 있다. 현재의 구도 하에서는 대학이 정부의 월권을 견제하기 쉽지 않으므로 대학의 자율성은 언제든 크게 훼손될 수 있다.

나아가 대학이 교육당국 뿐만 아니라 교육·연구 문제와 관계없는 정부의 움직임에 좌우 당할 소지 또한 다분하다. 국립대학법인화는 일본 정부의 행정개혁과 흐름을 같이 하여 실시된 것이기 때문에 교육이 아니라 행정의 편의를 위한 간섭이 늘어날 우려가 있었다. 국립대학법인의 소관 부서는 문부과학성이지만 총무성이 국립대학평가위원회의 평가 결과를 보고 받고 그에 대해 의견을 말할 수 있게 되어 있어 실질적으로 총무성의 영향 아래 놓일 수 있기 때문이었다. 이에 대해 문부과학성은 총무성은 단지 의견을 제시하는 것일 뿐임을 강조하며 자율성·다양성이라는 대학의 특성이 침해될 일은 없을 것임을 분명히 하였다.²⁴⁾ 그러나 총무성의 ‘의견’은

21) 문부과학성, 「국립대학법인의 조직 및 업무전반의 재검토에 관한 시점」, 2009. (<http://www.zendai-kyo.or.jp/siryoku/2009/090205-monka-minaosi.pdf>).

22) 고전은 고등전문학교의 약자다. 중학교 이후 기술이나 상업을 배우는 5-6년제의 교육과정이다.

23) 이들은 문부과학성이 자신의 주장의 법적근거로 제시한 독립행정법인통칙법 제35조는 문제가 있는 해당 국립대학법인에 대해 조치를 취할 수 있음을 규정하고 있음을 근거로 해 문부과학성의 주장이 위법임을 주장하고 있다. 국립대학법인법반대수도권네트워크사무국, 「<<성명>>국립대학법인법(제30조 외)조차 유린하는 문과성 「국립대학법인의 조직 업무전반의 재검토」의 위법성을 고발한다」, 2009.03.14.

(http://www.shutoken-net.jp/2009/03/090316_5jimukyoku.html).

24) 국립대학평가위원회에서 문과성의 발언을 확인하려면, 다음의 의사록을 참조. 2003년 10월 31

모두 증기목표 기간 평가 「공통사항」에 반영되어²⁵⁾ 총무성이 문부과학성의 '위'에서 교육에 관련된 정책에 영향을 미치고 있음을 증명하였다. 또 2008년에는 운영비교부금을 둘러싸고 재무성의 3% 삭감안과 문부과학성의 1% 삭감 유지안이 충돌하는 이도 벌어졌다.(노에 케이이치, 2008년 9월호:70) 재무성이 갈수록 늘어나는 재정적자를 매우기 위한 수단으로 고등교육 예산 삭감을 고려한 것이다. 결국 재무성의 안이 통과되지는 못했지만, 이 사례들은 국립대학법인에 대한 정책이 교육·연구 활동의 특수성에 대한 고려를 우선시해 결정되는 것이 아니라 매년 변하는 정부의 정책 목표 및 내각의 상황에 크게 좌우될 수 있음을 보여 주고 있다.²⁶⁾ 국립대학법인들은 정부의 시책에 따라 시시각각 변하는 정책에 대응하고, 자신들의 생존을 보장받기 위해 싸워야 하며, 이 같은 상황에서 대학이 스스로 장기적인 계획을 세우고 이를 교육당국과의 협조 하에 추진해 나가는 것은 불가능에 가깝다.

정부의 관여가 주로 대학 경영의 문제에 있어 학장의 자율성을 침해하는 것이라면 경영협의회와 교육연구평의회는 권력 불균형은 학자들의 교육·연구 활동을 침해하여 대학 자율성의 이념적 근거인 학문의 자유를 침해하게 된다. 전대교는 문부과학성에 대한 의견서에서 권력 불균형의 문제를 해소하기 위해 경영협의회의 심의사항이 경영사항에만 한정되며 교육연구평의회 및 교수회가 교육·연구 사항을 담당해야 함을 한층 분명히 할 것을 요구하고 있는데, 이는 절반 이상이 학외 인사로 구성된 경영협의회와 대학 내부자로 구성된 교육연구평의회 사이에 충돌이 발생하고 있음과 이러한 충돌이 경영협의회의 소관 업무가 명확히 규정되어 있는 데 반해 교육연구평의회 소관 업무는 그렇지 않다는 사실로 인해 발생하는 것임을 시사한다. 대학에서 경영 문제가 학문의 문제보다 우선시되고 있는 것이다.

마지막으로 불평등한 내부지배구조의 문제가 지적되어야 한다. 국립대학법인의 학

일 1회 의사록(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/kokuritu/gjiroku/03110501.htm), 2005년 3월 4일 8회 의사록(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/kokuritu/gjiroku/05042301.htm)

25) 총무성의 평가의 내용 및 그 평가가 문부과학성의 방침에 어떻게 반영되어 있는지가 다음의 자료에서 자세하게 정리되어 있다. 국립대학법인법반대수도권네트워크사무국, 「국립대학법인체제의 검증 정보 시리즈 No. 2. 확대되는 국가통제 <상>」 2010.5.6.

(http://www.shutoken-net.jp/index.php?option=com_content&view=article&id=872:100506-11jimukyoku-kensyo&Itemid=88)

26) 예를 들어 2011년 문과성은 운영비교부금 삭감률은 전년의 0.9%에서 0.5%로 조정하였다. 이러한 변화의 배경에는 내각의 교체나 국립대학협의회의 저항 등의 변수가 있다. 즉, 국립대학법인들이 끊임없는 재정삭감의 압박을 받으며 재정 확보를 위해 정부의 눈치를 보고 또 실랑이를 벌여야 하는 상황에 처해 있는 것이다.

장선출회의는 학내 구성원에 대해 어떤 대표성도 갖지 않을 뿐 아니라 대부분 학장이 임명하는 인사로 이루어져 학장이 지지를 획득하기가 매우 쉽게 되어 있다. 따라서 국립대학법인의 학장은 대학 구성원이 아니라 실질적으로 학장에 의해 결정된다고 할 수 있다. 따라서 학내 구성원이 원하지 않는 사람이 학장의 자리에 앉는 사태가 일어나게 된다. 이의 가장 극단적인 사례가 후쿠야마대학의 학장선출로 교직원의 의사평가에서 50% 넘는 득표를 해 1위를 한 후보가 아니라 20%의 득표를 해 3위를 한 후보가 학장으로 선출되는 사태가 일어났다.²⁷⁾ 이와 같은 사태는 일본 대학이 전통적으로 추구해 온 대학 내부자에 의한 자율적인 대학 운영의 이념과 정면으로 충돌하는 것으로서, 여러 대학에서 이 문제를 둘러싸고 교직원과 총장 사이에 소송이 벌어지는 사태까지 일어나는 등 대학 운영의 큰 문제가 되고 있다.

3.3. 불안정 고용의 증가

문부과학성이 대학에 요구하는 중요한 목표는 업무 내용과 재무 구조의 개선이다. 법인화 이후 대학들은 이 목표를 달성하기 위해 대대적인 구조조정을 감행했다. 다음 표는 2004년부터 2010년까지 각 대학에서 교원 및 직원의 인건비 중 비상근인건비와 상근인건비가 변화한 추이를 나타낸 것이다.

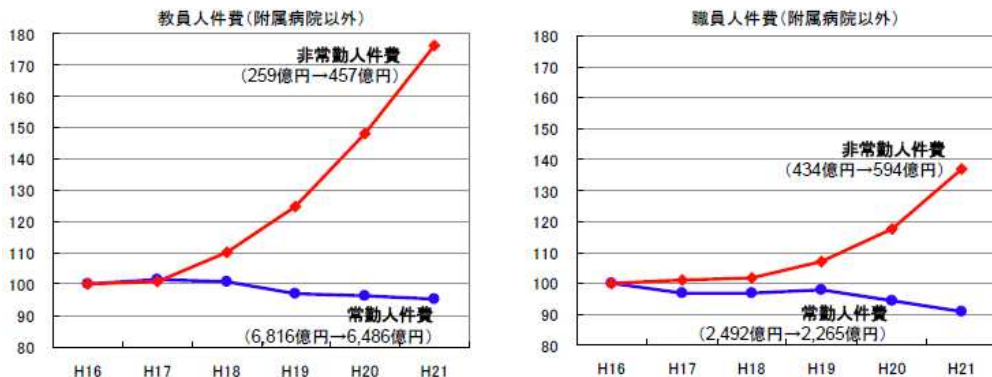


표 1. 상근·비상근 교원 및 직원의 인건비 추이(송선영, 2011에서 재인용)

출처: 문부과학성(2010:2)

주: H16은 2004년, ... H21은 2009년임. 좌측그래프는 교원, 우측그래프는 직원 인건비 추이임.

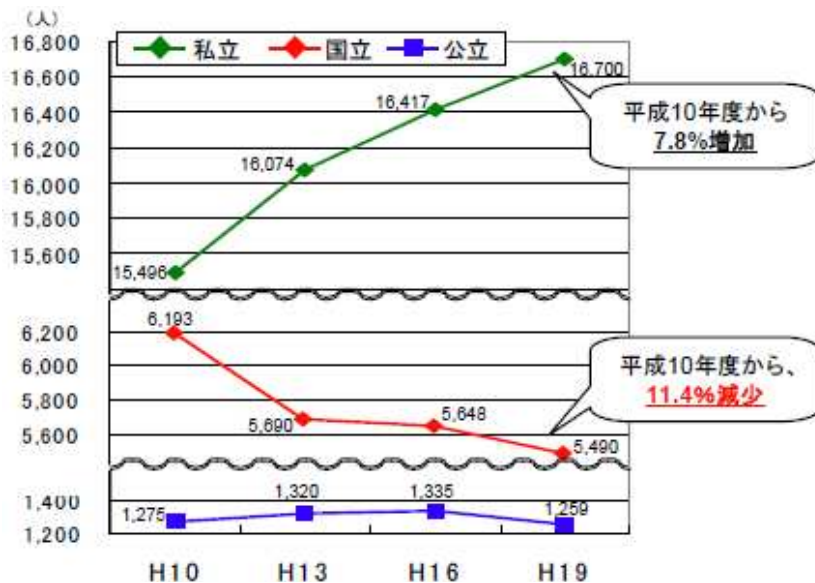
27) 2009년 1월 20일 전대교 성명, 「국립대학 학장 선출 문제에 관한 성명」
<http://www.zendaikyo.or.jp/katudou/kenkai/daigaku/09-01gakutyousen-seimei.pdf>

교원의 경우 상근인건비는 6,816억엔에서 6,486억엔으로 감소한 반면 비상근인건비는 259억엔에서 457억엔으로 증가했다. 직원의 경우는 각각 2,492억엔에서 2,265억엔으로 감소, 434억엔에서 594억엔으로 증가했다. 비상근인건비는 급격히 증가했으며 전체 인건비가 크게 감소했음을 알 수 있다. 법인화 시행 첫 해 모든 국립대학은 흑자를 기록했는데 이는 인사 분야의 대규모 구조조정으로 가능한 일이었다.

또한 2010년도에 행해진 국립대학법인평가는 ‘운영경비’의 추가적인 삭감 및 파견근로자의 활용을 더욱 확대할 것을 요구하고 있어 대학에 있어서 교직원의 불안정근로 상태는 이후 계속 심해질 전망이다.

3.4. 교육 및 연구 환경의 악영향

비상근 교직원의 증가, 국립대학법인의 재정악화는 교육·연구 부문에 직접적인 영향을 끼쳤다. 우선 두드러지는 영향은 기초학문의 경시이다. 중기목표가 매 6년마다 갱신되는 상황에서 장기간의 투자가 필요한 기초학문에 대한 투자는 줄어들 수밖에 없다. 예를 들어 국립대학의 인문학 분야 교원 수는 법인화 시행 이후 꾸준히 감소했다.²⁸⁾



인문학 분야 교원수 추이(송선영, 2011에서 재인용) 출처: 文部科學省(2010:3)

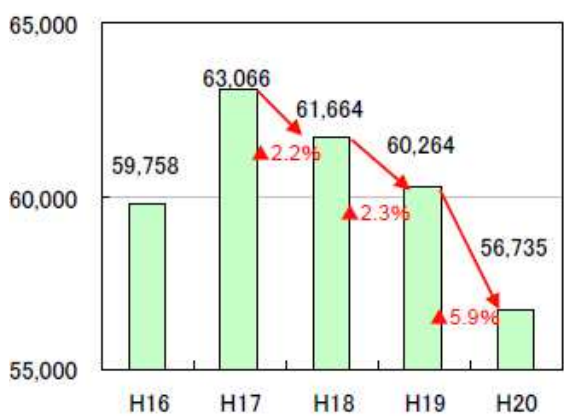
28) 2004년 5,648명에서 2007년 5,490명으로. 반면에 사립대학의 인문학부 교원 수는 오히려 증가했다. (송선영, 2011:119)

이는 곧바로 교육의 질의 저하로 이어진다. 우선, 정년으로 공석이 된 자리에 신규채용을 하지 않는 사태가 빈발하게 된다. 따라서 극단적인 경우에 불문학과에 근대 불문학의 교수가 없거나 외국어대학교에 갔는데 특정 언어학과의 교수가 없어 배우고 싶었던 언어를 배우지 못하는 사태가 일어나게 되는 것이다. 게다가 그나마 신규 채용을 하더라도 기간제 강사로 고용을 하고, 기간제 강사는 경력을 쌓기 위해 교육 이외의 일에 몰두할 수밖에 없으므로 수업의 질은 낮아질 수밖에 없다.(이와사키 미노루 외, 2009년 11월호: 101) 학생들 입장에서는 법인화 이후 더 많은 등록금을 내면서도 더 낮은 질의 교육을 받게 되는 것이다.

다음으로 연구 폭의 협소화 문제가 발생했다. 연구비 중 경쟁적 지원금 및 외부자금을 수혜하기 위해서는 단기간에 성과를 낼 수 있는 연구, 유행하는 연구, 성과도출이 확실한 연구를 수행해야 하므로 연구의 다양성이 줄어들고 도전적인 연구가 줄어들었다.(송선영, 2011: 122) 다음으로 실질적인 연구 시간의 감소 현상이 나타났다. 연구비의 상승에도 불구하고 연구 활동 시간이 줄어드는 역설적인 결과가 발생했는데 그 원인에는 외부 연구비 수탁을 위한 업무의 증가나 부속 병원의 경우 진료 증가와 같은 관리 운영업무에 대한 부담 증가를 꼽을 수 있다.(이와사키 미노루 외, 2009년 11월호: 191)²⁹⁾ 연구시간 감소의 직접적인 결과는 연구 논문 편수 감소로 나타났는데 이는 대학순위의 하락으로 이어져³⁰⁾ 국립대학법인화가 ‘대학경쟁력’ 향상이라는 목표를 전혀 충족시키지 못했음이 분명히 드러났다. 이 사례는 경쟁적이고 실적주의에 입각한 연구지원 제도가 안정적인 연구지원 보다 연구경쟁력의 증가에 도움이 된다는 정부의 주장에 대한 유의미한 반증이라 할 수 있다.

29) 이와 더불어 도쿄대학이 2009년 운영비교부금 삭감, 기반경비 비중 감소, 경쟁적 자금의 증가가 골자인 대학관계예산의 변화에 대해 실시한 앙케이트를 참조할 것. 법인화 5년 동안 연구시간이 대폭 줄었다는 응답이 66.2%, 조금 줄었다는 응답이 21.3%이며, 그 원인들로는 경쟁적 자금 획득을 위한 신청서 작성, 학교 관리업무의 증대 등이 꼽혔다. (<http://www.u-tokyo.ac.jp/gen02/pdf/kyoin-anketo.pdf>)

30) 법인화가 시행된 2004년부터 2010년 사이에 도쿄대학, 교토대학 등 일본 유수의 국립대학들의 대학순위는 큰 폭으로 하락했다. (송선영, 2011:119)



학술연구논문 수의 감소
출처: 文部科学省(2010:4)

법인화로 인해 일어난 변화는 정부가 법인화를 시행하며 제시했던 청사진과는 전혀 다른 것이었다. 대대적인 예산 삭감에 의해 많은 국립대학들이 사회와 어떻게 관계 맺을지를 고민하기 전에 사회와 관계를 맺을 수단부터 뺏겨 버렸으며 다양화과 특성화가 아니라 당장 예산을 획득할 수 있는 연구 분야에 매진하게 되었다. 정부가 말하던 자율성은 이름뿐인 허울에 지나지 않았다. 법인화가 실제로 공무원 수 및 대학 지원금의 대폭 삭감에 의해 정부의 재정부담 감소와 '성과'를 내는 소수의 대학에 집중적인 자원 투자를 함으로써 일본 국립대학 사이의 격차 심화였다. 이러한 변화들은 법안의 여러 조항들 및 정부의 시책에 의해 직접적으로 초래되었으니 이는 정부가 '대학개혁'에 임해 관심을 가지고 있었던 것이 교육개혁이 아니라 재정적자 완화를 위한 행정개혁이었다는 것, 그리고 대학의 사회적 역할이 아니라 집중 지원을 받은 소수의 대학이 생산해 낼 '채산성'이 있는 지식일 뿐이었음을 의미한다. 게다가 학술 논문 수의 감소나 유수의 국립대학의 대학 서열 하락은 법인화가 이러한 목표조차 달성하지 못했음을 보여 준다.

4. 결론을 대신하여: 대학의 미래를 위한 고민들

일본에서 국립대학법인화를 추동한 대학 외부의 힘은 크게 두 가지이다. 하나가 본문에서 지적했듯이 2000년대 들어와 본격화된 공공지출 삭감과 공공 영역에 대한 민간 자본의 참여 확대를 기조로 하는 정부의 개혁이라면, 다른 하나는 90년대 들어 본격적으로 가시화된 출산율 저하로 인한 학령인구의 감소이다. 소자

화(少子化) 문제에 대응하기 위해 고등교육을 비롯하여 교육 전반에 대한 개혁이 시급한 화두로 떠오름과 동시에 공공지출 삭감에 대한 강력한 의지를 가진 세력의 집권이 맞물리면서 자율화란 미명 아래 국립대학에 대한 국가의 책무를 방기하는 국립대학법인화가 시행되게 된 것이다. 자체적인 개혁 방안을 만들어 내지 못하고 개혁 분위기에 밀려가고 있던 대학들은 정부가 개혁에 있어 주도권을 쥐는 것을 저지하지 못했고, 이에 따라 국립대학의 법인화라는 교육이 아니라 행정 및 경제적 고려를 우선시한 고등교육 개혁이 단행되게 된 것이다.

그러나 사태의 원인을 모두 대학이 대응할 수 없었던 외부의 힘의 작용으로만 돌릴 수는 없다. 그렇게 해서는 국립대학법인법 시행 이후 악화 일로를 걷고 있는 국립대학을 포함한 일본 고등교육 재생의 길을 모색할 수 없기 때문이다. 때문에 일본의 대학들이 법인화라는 이름의 대학해체 앞에 무력할 수밖에 없었던 교육 내적 요인을 검토하고 이를 바탕으로 현재 일본의 대학에서 전개되고 있는 대학을 되살리고, 나아가 고등교육의 공공성을 실현하기 위한 실천들을 이해해야 한다.³¹⁾

국립대학법인법의 제정 및 시행 과정에서 눈에 띄는 것은 국립대학 자신을 제외하고 아무도 법인화를 자신들에게도 중요한 문제라고 생각하지 않았다는 것이다. 우선 함께 고등교육을 떠받치고 있는 사립대학들과의 연대가 전혀 이루어지지 않았다. 국립대학과 사립대학의 막대한 격차로 인해 양자가 실질적으로 단절되어 버린 것이다. 엘리트 국립대학의 육성과 더불어 시작된 일본의 고등교육 제도는 전후 교육제도의 개편이 이루어지고, 대학 교육이 소수의 엘리트가 아니라 대중을 상대로 확장되는 변화 속에서도 국립대학의 중심성, 그 중에서도 소수의 명문 국립대학의 중심성을 잃지 않았다. 예를 들어 2009년에 학생 1인당 투입되는 국비의 경우 사립대가 17만 엔, 국립대가 189만엔으로 압도적인 차이를 보이고 있다. 사립대와 비교해 세금의 대부분이 국립대에 투자되고 있는 것이다. 전체 대학생의 76%가 사립대생인 것을 감안하면 격차는 더욱 커진다. 게다가 소자화로 인한 고등교육의 구조 변동 속에서 그 존속마저 위협받고 있는 사립대학 입장에서선 국립대학이 법인화에 반대하고 옛 체제를 고수하려 하는 건 기득권을 옹호하려는 움직임 이상도 이하도 아니었다.

이러한 사정은 국민들 사이에서도 다를 바 없었다. 국립대학의 높은 학비로 인해 국립대학의 공적 가치에 대한 인식이 애매했기 때문이다. 2008년 현재 일본의

31) 이하의 내용은 별도의 언급이 없을 경우 본문과 각주 모두 이와사키 미노루 외, 좌담회 「대학의 곤란」 『현대사상』, 2008.9 및 이와사키 미노루 외, 토의 「대학의 미래」, 『현대사상』, 2009.11 에 나온 내용을 토대로 작성된 것이다.

대학 수업료³²⁾는 국공립 82만엔, 사립 131만엔으로 사립대학에 비해 적다고는 하나 굉장히 큰 액수임에는 변함이 없다. 고등교육에 대한 공적 지출이 적은 상황에서 높은 학비를 부담하며 대학에 가는 국민들에게 국립대학은 미래를 위한 개인적 투자 대상 이상의 것이기 어렵다. 따라서 국립대학의 공적 가치에 대한 주장은 물론이거니와 대학의 공공성에 대한 주장이 큰 호소력을 가질 수 없었던 것이다.

이처럼 국립대학의 법인화 문제에 대해 사립대학이나 국민 일반의 무관심의 배경에는 그간 일본에서 국립대학이 교육의 공공성이란 가치를 위해 제 역할을 해 오지 못했다는 사실이 있다. 1975년 국립대학의 학비는 연 36000엔에 지나지 않았다. 현재는 535만8000엔으로 30년간 15배가 상승했다. 같은 기간 소비자 물가의 상승률은 2배에 지나지 않는다. 이러한 변화는 국립대학이 고등교육은 사회 전체의 자기 재생 과정의 일부라는 것, 따라서 고등교육의 책임은 우선 사회에 있다는 원리를 지켜내지 못했음을 의미한다. 2004년 국립대학은 한 편으로는 국가에 의해 부당한 지원을 받는 시장의 불공정한 경쟁자이고, 다른 한 편으로 사회적 지위 획득을 위해 높은 학비를 지불해 구입해야 하는 하나의 상품일 뿐이었다. 따라서 국립대학은 교육의 공공성에 대한 호소를 통해 법인화의 파고 앞에서 자신을 지켜낼 수 없었다. 교육 공공성에 대한 책임 방기가 결국 자신의 존재 기반이 붕괴되는 결과로 나타난 것이다.

국립대학이 고립된 채 무력하게 법인화될 수밖에 없었던 이유가 고등교육의 공공성에 대한 인식이 희박해졌기 때문이었다면, 일본 국립대학법인의 문제를 해결하기 위해서는 고등교육의 공공성을 재정립하기 위한 더 포괄적인 고민들이 선행되어야만 한다. 고등교육의 역할과 그 역할을 하기 위해 고등교육이 어떤 형식과 내용을 갖추어야 하는지에 대한 고민을 통해 고등교육의 공공성에 대한 주장의 설득력을 강화하는 작업이 필요하다. 그렇지 않고서는 요행히 국립대학들이 법인화 이전의 상태를 회복한다고 하더라도 상황 논리에 맞서는 독자적인 힘을 기를 수 없는 것이다. 따라서 현재 일본에서 전개되는 국립대학법인화의 문제에 맞선 실천은 이제 국립대학법인이라는 틀을 벗어나 고등교육과 관련된 문제 전반에 대해 발언하고 고민하고 있다.

32) 첫 학기 납부금+ 입학료+ 수업료를 합산한 액수임, 타치바나 토시아키 외, 『경제세미나 No. 636』, 일본평론사, 2008.04. p.86. 위키피디아 「학비」에서 재인용 (<http://ja.wikipedia.org/wiki/学費>)

우선 주목해야 할 것은 운동의 주체가 더 이상 국립대학 관계자에 한정되지 않는다는 점이다. 현재 일본에서 국립대학법인 문제에 대해 적극적으로 발언하고 있는 단체는 전대교와 국립대학법인법반대수도권네트워크사무국 두 곳으로, 이 두 단체는 국립대학법인의 운영에 대한 문제뿐만 아니라 일본 정부의 고등교육 정책 전반을 감시하고 비판하고 있다. 전국의 고등교육 교직원 조합인 전대교는 국립과 사립을 가리지 않고 의견을 내는 것이 마땅한 단체이지만, 국립대학법인화 반대라는 뚜렷한 목적을 가진 수도권네트워크사무국에도 국립대학의 교원뿐 아니라 사립대학의 교원들이 참여하고 있다. 이러한 연대는 단지 상징적인 것에 그치는 것이 아니다. 이들 단체들이 적극적으로 비판하는 것 중 하나는 고등교육 예산에서 COE 와 같이 경쟁적인 연구지원금 비율의 증가인데, 이와 같은 정책은 결국 고등교육 전체에 대한 정부의 재정지원 축소와 연결된 것이라는 점에서 국립과 사립을 막론하고 고등교육에 위기를 초래하는 것이다. 이 위기를 국립대학과 사립대학이 함께 극복하려 하고 있다는 것은 법인화 시행 후 국립이나 사립이나의 차이를 넘어 고등교육 전체의 입장에서 문제를 바라보는 시야가 열리게 되었음을 보여 준다.

국립대학의 법인화는 대학에 변화가 요청되는 시대 상황 속에서 개혁을 표방하며 도입된 것이기 때문에, 법인화 정책의 실패가 분명해짐에 따라 대학에 대한 근본적인 성찰을 통해 대학의 미래를 모색하려는 시도나 지금까지 가시화되지 않았던 문제를 드러내 해결하려고 하는 시도가 봇물 터지듯 쏟아지고 있다. 특히 대학원생의 존재가 최근 가시화되기 시작했다는 데 주목해야 한다. 대학의 학부 과정이 고액의 비용을 지불해 높은 사회적 지위를 얻기 위한 티켓을 구입하는 과정으로 기능하는 현실에서 사회적 지위가 아니라 연구를 위해 대학원에 진학했음에도 학부생보다 더 많은 학비를 부담해야 하고, 그럼에도 학위 취득 후 대학에서건 사회에서건 기회를 얻을 가능성은 희박한³³⁾ 대학원생은 대학의 모순, 이념과 현실의 괴리를 온 몸으로 체현하고 있는 존재이기 때문이다.

학위 취득자들의 궁핍한 삶의 현실과 그런 궁핍을 만들어내는 구조를 분석하는 책³⁴⁾의 출판과 더불어 대학원생들 자신에 의한 적극적인 움직임이 전개되면

33) 일본 정부는 일본에 국민 당 박사학위 소지자의 비율이 선진국에 비해 적다는 이유로 대학원생의 규모를 대폭 확대했으나 박사학위를 취득하고도 아무런 일자리를 못하는 사람들이 늘어나자 09년 6월 대학원생의 삭감을 다시금 정책목표로 설정했다. 09년 현재 일본에서 박사학위 취득 후 일자리를 얻지 못한 사람은 1만 6000명이다.

34) 미즈키 쇼도水月昭道, 『고학력 워킹푸어: '프리터 생산공장'인 대학원高學歷ワーキングプア : 「フリーター生産工場」としての大学院』, 광문사光文社, 2007.

서 최근 대학원생의 빈곤 문제가 가시화되고 있다. 오랜 전통을 갖고 있는 전국 대학원생협의회는 지금도 활발하게 대학원의 연구 및 생활상의 문제, 학비 문제, 취직 문제 등을 가지고 활동하고 있다. 이 단체는 대규모의 앙케이트 활동을 통해 대학원생의 삶의 실태를 조사하고 이를 토대로 정부를 상대로 교섭 작업을 펴 나가고 있다. 보다 최근의 움직임으로는 ‘블랙리스트 모임’의 활동에 주목할 만하다. 일본의 장학금 제도는 90년대 들어 계속 악화되어 장학금의 지급율도 지속적으로 하락하고, 지급 형태도 급부가 아니라 상환해야 하는 대부가 많아졌다. 따라서 상환을 제 때 하지 못하는 대학생, 졸업생 및 대학원생들이 많아질 수밖에 없는데 2009년 3개월 이상 상환을 하지 않은 학생들을 블랙리스트화해 금융기관에 통보하는 시책이 실시되기 시작했다.³⁵⁾ ‘블랙리스트 모임’은 블랙리스트에 오른 전, 현 학생들의 모임으로 대학 교육 무상화의 원칙에 따라 체납한 장학금을 상환할 수 없다는 의견이나 대학의 높은 학비 및 무의미한 장학금 정책을 비판하기 위해 집회나 심포지움을 개최하고 블랙리스트화 실시에서 주도권을 행사한 재계나 학계의 인사들과의 면담을 ‘적극적’으로³⁶⁾ 추진하는 등 치열한 활동을 펴왔다.

‘블랙리스트화’는 높은 학비와 학원생의 미래에 대한 아무런 계획도 없이 무책임하게 실시된 대학원생 정원 증가 정책 등 정부의 정책에서 비롯한 문제를 개개인에게 떠넘겨 해결하려는 것으로 정부가 대학 문제에 있어 얼마나 무책임한 자세를 취하고 있는지를 적나라하게 드러내 준다. 이에 맞서 대학 교육의 무상화라는 원칙 아래 전개된 투쟁은 대학원생이 대학 사회의 구성원으로서 대학 사회의 개선에 능동적으로 참여해 갈 의지를 천명하는 것이다.

일본의 국립대학법인화는 국립대학이라는 좋은 제도를 파괴한 것이 아니다. 국립대학법인화는 오랜 시간 곪아 왔던 일본 고등교육의 문제를 악화시켰을 따름이다. 그러나 역설적이게도 잘못된 처방인 만큼이나 급진적인 처방이기도 했기 때문에 법인화는 일본 고등교육 제도를 둘러싼 온갖 문제를 일거에 폭발시켰고 그 덕분에 근본적인 치료법에 대한 탐구도 비로소 힘을 얻게 되었다. 현재 진행되고 있는 탐구들은 모두 이전의 대학 제도 하에서 유지되어 왔던 경계들, 국립대학과 사립대학의 경계, 유력대학과 약소대학의 경계, 학생과 교수의 경계, 그리고 대학에 대한 이념들

35) 일본의 장학금제도 및 블랙리스트화 그리고 블랙리스트회의 활동에 대한 소개는 「도쿄의 블랙리스트회」, 『위클리 수유너머 5호』 (http://suyunomo.net/?p=978#SID978_1_tgl)를 참조하라.

36) 면담에 응하지 않는 관계자를 숨어서 기다리다가 갑자기 말을 걸고, 그 생생한 인터뷰 과정을 촬영해 유튜브에 업로드하는 것과 같은 활동을 하였다.

사이의 경계를 허물어뜨리는 방향으로 전개되고 있다. 대학의 미래라는 지평에 서면 과거와 현재의 차이는 무화될 수밖에 없기 때문이다. 이러한 경계의 소멸은 비록 법 인화가 불러일으킨 급격한 위기에 대한 반응으로 시작된 것이지만 앞으로 대학이 새로운 미래를 얻기 위해서는 반드시 거쳐야 하는 과정이기도 하다. 오늘날 대학은 단순히 연구자의 공동체나 부국강병의 수단으로 국가에 의한 비호를 받는 공간, 또는 고급 인문교양이 계승되는 공간으로만 남을 수는 없기 때문이다. 그러한 모델은 대학이 기업, 지역사회, 교수, 직원, 학생, 대학원생, 시간강사, 국가, 학부모, 고등교육 희망자 등 대학에 대해 서로 다른 생각과 이해를 갖는 사람들과 밀접한 관계를 맺으며 존재하고 있다는 현실 앞에 무력할 수밖에 없다. 따라서 오늘날 고등교육이 무엇이어야 하는가에 대한 경계를 가로지르는 사고가 필요한 것이다. 이 탐구들은 아직 교육에 대한 아무런 이념도 없는 무책임한 국가나 대학을 이윤창출의 수단으로만 이용하려 하는 기업에 맞서 대학의 미래를 건설한 힘을 갖고 있지는 않지만, 경계를 넘어선 다양한 시각과 관점들의 교류는 언제나 새로운 가능성을 배태한다는 점에 기대를 걸어 볼 수 있을 것이다.

<참고문헌>

<단행본>

天野郁夫、『国立大学法人化、自立と格差のはざままで』、東京：東信堂、2008.

<논문>

김지수, 「일본의 국립대학 법인화」, 교육비평 제 22호, 2007.

이향철, 「일본의 고등교육개혁 조류 및 국립대학의 법인화」, 『동방학지』, Vol. 132, 연세대학교 국학연구원, 2005.

이시원, 명성준, 「국립대학 법인화 정책의 형성과정에 대한 연구 -일본의 국립대학 법인화 정책 사례를 중심으로」, 『韓國政策學會報』, Vol.19 No.3., 한국정책학회, 2010.

송선영, 「일본의 국립대학 법인화」, 『대학교육 체제 개편 제4차 토론회 국, 공립대학 법인화 정책』, 사교육 걱정 없는 세상 2011.06.14. (http://www.noworry21.kr/2nd_jinro/20110627.pdf)

신평, 「일본의 경험에 비춰본 한국 국립대학법인화 작업의 평가」, 『世界憲法研究』 Vol.13 No.2., 국제헌법학회 한국학회, 2007.

<기사>

이와사키 미노루岩崎稔 외, 「대학의 미래를 위하여大学の未来のために」, 『현대사상現代思想』, 청토사靑土社、2009.11.

이와사키 미노루岩崎稔 외, 「대학의 곤란大学の困難」, 『현대사상現代思想』, 청토사靑土社、2008.9.

노에 케이이치野家啓一, 「국립대학법인화의 딜레마国立大学法人化のジレンマ」, 『현대사상現代思想』, 청토사靑土社、2008.9

기폰용달, 「도쿄의 블랙리스트회」, 『위클리 수유너머』 Vol. 5. (http://suyunomo.net/?p=978#SID978_1_tgl)

『요미우리신문読売新聞』, 「문과성이 국립대를 순위 매겨... 톱은 나라선단대文科省が立大を順位付け…トップは奈良先端大」、2010年3月25日.

『일본경제신문日本經濟新聞』、「문과성, 국립대에 처음으로 순위를 붙여 교부금에 반영文科省、立大に初のランク付け 交付金に反映」、2010年3月25日.

<정부문서>

문부과학성文部科学省, 「국립대학법인법의 개요國立大學法人法の概要」, 2004.
(http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/03052704.htm)

국립대학법인평가위원회国立大学法人評価委員会, 「제1회 의사록」, 2003.10.31.
(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/kokuritu/gijiroku/03110501.htm)

국립대학법인평가위원회, 「제8회 의사록」, 2005.3.4.
(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/kokuritu/gijiroku/05042301.htm)

국립대학법인평가위원회, 「제30회 의사록」, 2009.11.6.
(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/kokuritu/gijiroku/1288222.htm)

국립대학법인평가위원회결정国立大学法人評価委員会決定、「국립대학법인 및 대학공동이용기관법인의 중기목표기간의 업무실적 평가에 관한 실시요령国立大学法人及び大学共同利用機関法人の中期目標期間の業務実績評価に係る実施要領」、2009.4.6.
(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/kokuritu/sonota/07042601.pdf)

문부과학성, 「국립대학법인의 조직 및 업무전반의 재검토에 관한 시점国立大学法人の組織及び業務全般の見直しに関する視点」, 2009.
(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu4/010/siryu/_icsFiles/afieldfile/2009/04/14/1260342_2.pdf)

<웹문서>

코야마 키요히토小山清人, 「‘논의를 거쳐’, ‘논의에 의해’, ‘논의에 기초하여’ 「議を経て」、 「議により」、 「議に基づき」」, 『블로그 변덕스런 잡기키まぐれ雑記』, 2010.2.10.

위키피디아, 「Global COE Program」. (<http://ja.wikipedia.org/wiki/グローバルCOEプログラム>)

위키피디아, 「학비」. (<http://ja.wikipedia.org/wiki/学費>)

국립대학법인법반대수도권네트워크사무국国立大学法人法反对首都圏ネットワーク事務局, 「<<성명>>국립대학법인법(제30조 외)조차 유린하는 문과성 「국립대학법인의 조직 업무전반의 재검토」의 위법성을 고발한다<<声明>> 国立大学法人法(第30条ほか)すら蹂躞する文科省「国立大学法人の組織・業務全般の見直し」の違法性を告発する」,2009.03.14.

(http://www.shutoken-net.jp/2009/03/090316_5jimukyoku.html).

국립대학법인법반대수도권네트워크사무국国立大学法人法反对首都圏ネットワーク事務局, 「국립대학법인체제의 검증 정보 시리즈 No. 2. 국립대학법인평가의 실태(2) 확대되는 국가통제 <상>国立大学法人法体制の検証 情報 シリーズ No.2 国立大学法人評価の実態(2)-拡大する国家統制(上)」2010.5.6.

http://www.shutoken-net.jp/index.php?option=com_content&view=article&id=872:100506-11jimukyoku-kensyo&Itemid=88)

도쿄대학, 「대학관계예산에 관한 긴급 앙케이트 보고大学関係予算に関する教員緊急アンケート報告」,2010.

(<http://www.u-tokyo.ac.jp/gen02/pdf/kyoin-anketo.pdf>)

독일대학도 법인화되었다는 말의 실상은?1)

박소영 littlephil@hanmail.net (법학과 법철학전공 석사과정)

독일대학도 법인화를 했다고요…?

본부는 법인화를 홍보하면서 다른 여러 나라에서도 국립대학교를 법인화하는 작업이 진행되고 있다고 합니다. 그 예로 여러 나라들을 드는데 그 가운데 고개를 가웃하게끔 하는 나라가 바로 독일입니다. “유럽에서도 독일 괴팅겐대(2003년), 프랑크푸르트대(2008년), 오스트리아 비엔나대(2002년) 등이 법인으로 전환하여 경쟁력 강화에 박차를 가하고 있습니다.”²⁾ 그동안 우리는 으레 가장 좋은 대학의 모습을 독일과 프랑스 등의 유럽대학에서 찾았기 때문이지요. 그런데 그런 독일대학도 법인화를 하였다니 신기할 수밖에요. 독일대학도 세계화의 흐름에 어쩔 수 없었나보다라는 한탄 어린 생각을 하는 학우부터 독일대학도 법인화를 하였다니 법인화가 잘만 하면 할만한 것일 수도 있겠다는 생각을 하게 된 학우까지 반응은 다양했습니다.

어느 쪽이든 간에 독일대학은 왜 법인화를 했는지, 법인화를 함으로써 어떻게 바뀌었는지 함께 알아보는 것이 서울대학교의 법인화에 어떻게 대응해야 할지 도움이 되겠다는 생각에 세미나를 준비하게 되었습니다. 그런데 결론부터 말씀드리면, 독일대학이 했다는 ‘법인화’는 서울대학교가 하려는 법인화와 전혀 다른 법인화였습니다. 독일대학이 했다는 법인화가 서울대학교와 어떻게 다른지 괴팅겐대학교를 중심으로 알아보겠습니다.

결론부터 말씀드리면 독일에서 일어난 변화는, 대학이 법인화된 것이 아니라 대학

1) 우리 눈에는 극락/천국 같아 보이는 독일대학법이 실제로는 어떻게 작동하고 있는지를 알아보려 했는데 자료가 마땅치가 않아 괴팅겐대학 총학생회에 문의메일을 보냈으나 아직 답이 없습니다. 2003년 괴팅겐대학이 법인화될 때 학생들의 활동에 대해서도 자료를 요청했습니다. 답장을 받는데로 정리해서 공유하겠습니다. 우리가 보기에는 전혀 싸울 것이 없어 보이는 독일대학에서 대학(원)생들이 정부 및 본부와 맞서고 있는 지점들, 독일대학 등록금 문제, 독일통일 뒤 대학의 분위기 문제 등도 함께 정리하겠습니다.

2) 설준위 홍보집 8쪽

은 그대로 있고 대학돈을 책임지고 운영하는 재단법인이 설치된 것입니다. 독일대학은 예로부터 사단법인이었고 지금도 사단법인입니다. 재단법인 설치 뒤에도 대학의 고유한 영역이 돌아가는 방식은 변하지 않았습니다. 그래서 정확히 말하면 독일에서는 ‘법인화’가 있었던 것이 아니라 ‘재단법인도입’이 있었던 것입니다.

독일 괴팅겐대학 법인화법

괴팅겐대학은 독일에서 처음으로 법인화를 시행한 대학입니다. 괴팅겐대학의 법인화의 내용을 알아보기 위해 괴팅겐대학이 위치하고 있는 주의 대학법과 괴팅겐대학 기본규정을 살펴보겠습니다.

1) 니더작센주 대학기본법 (Niedersächsisches Hochschulgesetz) (이하 NHG)³⁾

NHG의 구조는 대략 다음과 같습니다.

제1편 국가의 책임⁴⁾ 아래에 있는 대학들

제1장 통칙

제2장 대학은 사단법인이다.⁵⁾⁶⁾

제3장 국가가 책무⁷⁾지는 대학

3) 독일은 연방국가여서 많은 영역들이 주법으로만 관리되고 있고, 주 사이에 통일이 필요한 영역들만 연방법으로 관리하고 있는데, 현재 독일에서는 대학과 관련해서 연방법이 없고 각 주별로 주법만 있습니다. 이해를 돕기 위해 독일 대학법의 전개 순서를 간단히 정리하고 넘어가겠습니다. ① 1960년대까지 주별로 주법만 있었음. ② 1073년 연방법으로 대학기본법 제정 ③ 2006년 대학기본법 대폭 개정 ④ 2007년 대학기본법 폐지. 이로써 대학이 다시 주 정부 관할로 옮겨옴

4) 독일어로 ‘Verantwort-ung’, 영어의 ‘responsibility’

5) 독일어로 ‘Körperschaft’. 영어의 ‘corporation’.

6) ‘Universität als Körperschaft’ 영어표현으로 고치면 ‘university as corporation’ ‘사단법인으로서의 대학’이라고 번역하면 자칫 제3장 ‘국가가 책무지는 대학’과 제4장 ‘공법상 재단법인이 책무지는 대학’과 별개의 종류인 대학으로 읽힐 수 있어 ‘대학은 사단법인이다.’라고 풀어 번역하였습니다.

7) 독일어로 ‘Trägerschaft’. 독일사전에 의하면 영어 ‘sponsorship’이고, 독일사전에는 ‘(무엇을) 책임져야(Verantwort-ich) 하는 법인(Körperschaft)으로서의 성격을 띤 것’이라고 함. ‘Verantwortung’(책임)과 뜻이 겹치는 말인 것 같긴 한데 법에서 다르게 사용하고 있으니 구분을 위해 ‘책무’라고 번역해보았음.

제4장 공법상 재단법인⁸⁾이 책무지는 대학 (이하 재단법인대학)
제5장 대학병원시설
제2편 국가책임이 아닌 (사립)대학들
제3편 이하 생략

제2편에서 국가책임이 아닌 (사립)대학들을 규정하는 것을 보고 독일에도 사립대학교가 있나 의아해하실 법한데 여기 나오는 사립대학교들은 거의 교회에서 세운 대학들입니다. 독일에서는 거의 대부분이 국립대학교입니다.

제2장은 모든 국립대학교에 적용되는 규정들입니다. 즉, 니더작센주 안에 있는 국립대학교는 모두 사단법인으로서 독립된 법인격을 가지고 있습니다. 제2장에서는 학교구성원들(제2절), 학교조직 및 의사결정구조(제3절)를 규정하고 있는데 그 규정들에서부터 대학교의 사단법인으로서의 성격이 드러납니다.

국립대학교에는 두 종류의 국립대학교, ‘국가의 책무 아래에 있는 대학’(제3장)과 ‘공법상 재단법인의 책무 아래에 있는 대학’(제4장)이 있습니다. 이 두 종류의 국립대학교 모두 제2장의 적용을 받습니다. 그러니까 미리 말씀을 드리면 제4장에서 말하는 ‘공법상 재단법인의 책무 아래에 있는 대학’이 바로 법인화되었다고 하는 독일 대학인데 이것도 사단법인이라는 것이지요.

아래에서는 NHG를 직접 하나씩 읽어보겠습니다.

1-1) NHG 제2장 제1절 통칙

NHG 제15조 (자치) 대학은 자치권을 가진 공법상 사단법인이다. 대학은 기본규정을 통해 스스로 운영한다.

NHG 제16조 (구성원들과 구성원들의 협력)

- (1) 이 대학 구성원들은 임시·객원이 아닌 형태로 대학에서 본업으로서 활동하는 자, 등록된 학생 및 박사과정생, 교수, 그리고 대학 밖 연구소에서 공동 임무를 맡은 자들이다.
- (2) 대학구성원들은 대학기관, 자문위원회 및 특별한 임무를 가진 각종 위원회에서 대학자치와 임무수행에 참여할 권리와 의무를 가진다. 임명직에 있는 자는 동시에 선거로 뽑히는 자리에 있을 수 없다. 구체적으로 어떻게 협력하는지는 기본규정에 정한다. 기관과 위원회에 집단체표를 보내는 구성원집단은 다음과 같다.

8) 독일어로 ‘Stiftungen des öffentlichen Rechts’ 영어로 ‘public law foundation/trust’

9) 법에서 사단법인과 재단법인을 구분하여 사용하고 있음을 유념. 사단법인과 재단법인의 차이는 두 번째 이야기 발제문 참조.

1. 정교수 및 교수 (교수집단)
2. 특별과제를 위한 교원 및 학문·문화에 관한 연구원¹⁰⁾ (연구원집단)
3. 학생집단
4. 기술 및 행정 직원 (직원집단)

사강사로 일하는 특별과제를 위한 교원 및 학문·문화에 관한 연구원은 교수집단에 속한다. 학교에 본업으로써 종사하고 있는 박사과정생은 연구원집단에 속한다. 나머지 박사과정생은 학생집단에 속한다.

- (3) 위원회 및 기관을 구성함에 있어 교수집단은 과반수를 차지해야 한다. 연구 및 향소¹¹⁾와 직접 관련있는 사항을 의결할 때는 위원회 및 기관을 구성하는 이들 중 다수 뿐만 아니라 교수대표의 다수도 찬성해야 한다. 연구와 향소와 직접 관련있는 사항을 의결함에 있어 표결을 2번이나 진행했는데도 결정이 안되는 경우 교수대표 들끼리 결정한다. 소송에 관해서는 직원집단은 투표권이 없다.
- (4) 학교에서 일하는 사람 중 구성원이 아닌 자는 참가인이다. 참가인은 선거권이 없다.

1-2) NHG 제2장 제2절 구성원

NHG 제20조 (학생사회)

- (1) 학생들은 대학자치에 함께 참여한다. 특히 수업과 학제에 관한 자치에서 그러하다. 학생들은 학생사회를 구성한다. 학생사회는 대학의 부분적 사단법인으로서, 법능력 있고, 자치권이 있다. 학생사회는 특별히 대학정치와 사회공동체와 문화에 대한 학생들의 원의를 포착해야 한다. 학생사회는 학생들의 정치 소양 함양 임무와 대학 임무의 실현 임무를 갖는다. 이를 위해 학생사회는 학생들에게서 정치적 위임을 받는다.
- (4) 학생사회는 자체 재산을 보유한다. (...)

1-3) NHG 제2장 제3절 조직

NHG 제36조 (기관)

- (1) 대학의 중심 기관은 총장단과, 원로회¹²⁾와 평의회¹³⁾이다.
- (3) 단과대학의 기관은 학장단과 단과의회이다.

NHG 제38조 (총장)

-
- 10) 독일어로 'Mitarbeiter' 영어의 'coworker'에 해당. 독일대학 홈페이지에는 Mitarbeiter 목록에 조교, 조교는 아닌듯한 박사들이 나열되어 있어 '연구원'으로 번역해보았음. 우리 대학 제도의 시간강사 내지 전임강사에 가까운 사강사(Dozent)는 어느 집단에 속하는지 미처 알아보지 못했음. 더 알아보아서 독일 헌법재판소 헌법소원 판결문 번역본 공유할 때 업데이트하겠음.
 - 11) Berufungsverfahren. 독한사전과 독독사전 모두 찾아봐도 '(재판상의)향소'라는 뜻밖에 없는데 아무래도 어색하여 사후 자료를 찾아보고 업데이트하겠음.
 - 12) Hochrat,
 - 13) Senat

- (2) 총장은 평의회의 추천으로 임명된다. 추천준비를 위해 평의회와 재단이사회는 제안 위원회를 구성한다. 위원회는 후보 제안을 한다. 위원회는 원로회/재단이사회¹⁴⁾에서 3명, 평의회에서 3명, 주정부 자문위원 1명으로 구성된다. 위원장은 재단이사회 인사가 맡는다. 위원회는 평의회와 재단이사회에 제안서를 보내어 공동으로 협의하게 한다. 그뒤 평의회가 제안에 대한 결정을 내린다. 평의회는 추천 결정 결과를 재단이사회에 제출한다. 재단이사회가 평의회의 결정을 거부하면 의견단일화를 시도하고, 단일화가 안되면 절차를 다시 진행한다. (이 과정에서-발제자 덧붙임) 평의회의 추천권은 (어떤 경우든-발제자 덧붙임) 지켜져야 한다.

앞서 설명한듯이 이 규정은 재단법인대학에도 적용됩니다. 즉, 재단법인이 책부지는 대학의 총장선임방식도 간선제 성격을 띤 추천임명제입니다. 마지막 문장은 실제로는 평의회의 추천권이 형해화되는 경우가 많이 벌어지는 것을 반증하는 규정인지 아니면 정말 실제상의 효과를 발휘하는 것인지는 모르지만, 어쨌든 총장 선임 과정에서 평의회의 영향을 확보해야 한다는 의도가 있는 법규정이 명시되어 있는 것은 의미심장합니다.

NHG 제40조 (총장 해임) 평의회는 4분의 3이상의 찬성으로 총장단 구성원 해임을 결의할 수 있다. 결의는 원로회의 승인을 받아야 성사된다.

즉 재단법인대학에서 평의회는 총장 해임권이 있습니다.

NHG 제41조 (평의회) (1) 평의회는 이 법이나 해당 대학 기본규정이 특별히 단과대학이나 다른 기관에 부여하지 않은 사항에 대하여 각종 규정을 결의한다. 결의는 3분의 2이상의 찬성이 필요하다. 기본규정 제정 및 개정은 승인을 받아야 한다.

(3) 평의회는 총장단에 대하여 포괄적인 정보 청구권을 갖는다. 평의회는 총장단의 재정과 목표설정 등에 대한 최종 결정 전에, 입장 표명을 충분히 할 수 있는 적시에 내용을 통보받는다.

(4) 평의회는 투표권 있는 구성원 13명으로 구성된다. 해당 대학 기본규정에 따라 19/25/31명까지 늘릴 수 있다. 평의원들은 구성원집단별로 직접 선출된다. 총장은 투표권 없는 의장을 맡는다. 수업평가에 관해서는 학생위원들의 투표가 두배로 계산되고, 기타직원들은 투표권이 없다.

NHG 제43조 (단과대학장)

14) 즉, 국가가 책부지는 대학에서는 원로회, 재단법인이 책부지는 대학에서는 재단이사회

NHG 제44조 (단과대학 평의회)

- (1) 단과대학 평의회는 연구와 수업에 관한 기본적으로 중요한 사항들을 결정한다. 단과대학 평의회는 단과대학규정을 결정한다.
- (2) 의회는 투표권 있는 구성원 13명으로 구성된다. 의원들은 구성원집단별로 직접 선출된다. 학장은 투표권 없는 의장을 맡는다. 교수집단대표의원은 전체의원 반보다 1명은 더 많아야 한다. 수업평가에 관해서는 학생위원들의 투표가 두배로 계산되고, 기타직원들은 투표권이 없다.

NHG 제45조 (수업 및 학제에 관한 상설위원회)

- (1) 대학은 수업 및 학제에 관한 상설위원회를 설치한다. 투표권 있는 구성원 중 적어도 반은 학생들이어야 한다. 상설위원회 의장은 투표권 없는 학생부학장이 맡는다.
- (2) 단과대학 평의회는 수업과 학제와 시험에 관한 결정을 하기 전에 상설위원회의 견해를 들어야 한다. 단과대학 평의회는 위원회의 권고를 존중하고 토의해야 한다.

NHG 제52조 (원로회) (1) 원로회의 임무는 다음과 같다. 원로회는 총장단과 평의회에 대해 모든 정보를 요구할 수 있다.

1. 총장단과 의회에 대한 권고
2. 중요한 결정들에 대한 입장 표명
3. 의회의 총장 해임 결의 승인 여부

(2) 원로회의 구성원은 다음과 같다.

1. 대학제도, 특히 경제학술 또는 문화 영역에 익숙하면서 이 대학에 속하지 않은 자 5명
2. 대학의회에서 선출한 대표 1명
3. 주정부 교육부 대표자 1명

2-1) NHG 제4장 공법상 재단법인이 책무지는 대학

NHG 제55조 (시행, 목표, 과제)

- (1) 대학은 재단법인의 책무로 옮겨갈 것을 청구할 수 있다. 평의회는 3분의 2이상의 동의로 청구를 의결한다.
- (2) 재단법인은 대학의 사단법인으로서의 성격을 뒷받침한다.
- (3) 재단법인은 국가가 책무지는 대학에서 국가가 맡는 업무를 대신 맡는다.
- (4) 재단법인은 대학을 법적으로 감독한다.
- (5) 재단법인은 학교의 자율을 지켜준다.

재단법인과 대학의 고유한 영역을 뚜렷이 구분하려 함을 볼 수 있습니다.

NHG 제59조 (기관)

재단의 기관은 재단이사회와 대학총장단이다.

NHG 제60조 (재단이사회)

(1) 재단이사회의 구성원은 다음과 같다.

1. 대학제도, 특히 경제·학술 또는 문화 영역에 익숙하면서 이 대학에 속하지 않은 자 5명
2. 대학의회에서 선출한 대표 1명
3. 주정부 교육부 대표자 1명

(2) 재단이사회는 대학을 권고하고, 재단에 관한 중요한 사항들을 결정하고, 총장단을 감독한다. 재단이사회는 특별히 다음과 같은 임무가 있다.

1. 대학총장단 구성원의 임명, 위촉 및 해임
2. 기본재산의 변경, 채무 부담, 자본 차입,
3. 경영계획과 대학발전계획에 대한 동의
4. 총장단 보고서 수령 및 검토
5. 연간결산 확립
7. 대학에 대한 법적 감독 (법적 감독 = 불법 여부만 감독)
8. 재단정관 개정 결정 및 기타 재단 규정들의 제정 · 개정 · 폐지

(4) 총장단은 발언권 있는 채로 이사회 회의에 참여한다. 이사회는 학생대표, 양성평등위원과 ‘-?’을 참여케 할 수 있다.

NHG 제61조 (총장단) (1) 총장단은 재단사업을 집행하고 이사회 결정을 위한 준비작업을 한다. (3) 나머지는 재단정관으로 정한다.

괴팅겐대학 기본규정(이하 GG)

GG 제3조 (책무)

(1) 이 대학은 괴팅겐대학 공법재단법인에 의해 책임지어지고 대학의 임무는 대학과 재단법인의 협동을 통해 실현한다.

GG 제5조 (구성원) NHG와 동일

GG 제10조 (평의회)

(1) 평의회는 가장 상위 선출기관이다.

(2) 평의회는 투표권을 가진 위원 13명으로 구성된다. 위원은 소속집단에서 직접 선출된다. 임기는 2년이며, 학생대표는 1년으로 한다. 위원들 구성은 다음과 같다.

1. 교수집단을 대표하는 위원 7인
2. 연구원집단을 대표하는 위원 2인
3. 학생집단 대표위원 2인
4. 직원 대표위원 2인

- (3) 총장은 평의회 회의를 소집하고 의장을 맡는다.
- (4) 총장단, 학장 및 평등지위담당관은 대학의회 회의에 투표권 없이 참여한다. 재단이 사회, 대학병원위원회 또는 확대재단이사회 구성원은 회의에 투표권 없이 참여할 수 있다.
- (5) 총장단은 의회 결정을 집행한다.

GG 제11조(평의회의 임무)

- (1) 평의회는 NHG 규정에 따라 총장단 임명을 추천한다.
- (2) 평의회는 총장단의 모든 중요한 결정에 대해 그에 앞서 입장을 표명한다.
- (6) 평의회는 총장단에 대해 포괄적인 정보 청구권이 있다.
- (7) 평의회는 3분의 2 이상의 찬성으로 총장단 결정사항 및 총장단 구성원을 탄핵할 수 있다. 4분의 3 이상의 찬성으로 의회구성원 해임을 제안할 수 있다.

GG 제12조 (단과대학 학장단) (3) 단과대학 평의회가 학장단을 선출한다. (이하 생략)

GG 제13조(단과대학 평의회) (1) 단과대학 평의회는 연구와 수업에 관한 기본적으로 중요한 사항들을 결정한다. 단과대학 평의회는 단과대학규정을 결정한다.

- (2) 평의회는 투표권 있는 구성원 13명으로 구성된다. 평의원들은 구성원집단별로 직접 선출된다. 학장은 투표권 없는 의장을 맡는다. 교수집단대표의원은 전체의원 반보다 1명은 더 많아야 한다. 수업평가에 관해서는 학생위원들의 투표가 두배로 계산되고, 기타 직원들은 투표권이 없다. 구성원은 다음과 같다.

1. 교수집단을 대표하는 위원 7인
2. 협력자집단을 대표하는 위원 2인
3. 학생집단 대표위원 2인
4. 기술 및 행정조력자집단 대표위원 2인

GG 제15조(위원회)

- (1) 위원회는 기관들의 결정에 대해 검토하고 권고하는 임무를 갖는다.
- (3) 의회는 다음과 같은 상설 위원회를 둔다.
 1. 발전 및 재정계획위원회
 2. 연구위원회
 3. 강의 및 수업 중앙위원회
 4. 정보운영위원회
 5. 여성촉진 및 양성평등위원회
- (4) 강의 및 수업 위원회에는 기타직원들이 포함되지 않는 대신 그만큼 학생위원이 증가한다.

GG 제16조 (학업위원회) (2) 학생 반과 교수 반으로 구성된다.

GG 제3장 재단법인

GG 제59조 (재단법인기관)

(1) 재단의 기관은 재단이사회와 대학의 총장단이다.

GG 제60조 (재단법인 이사회)

(1) 재단법인 이사회의 이사는 다음과 같다.

1. 대학제도를 신뢰하면서 이 대학에 속하지 않은 자, 특히 경제·학술 또는 문화 영역에 속하는 5명
2. 대학의회에서 선출한 대표 1명
3. 주정부 대표자 1명

(2) 이사회의 임무는 다음과 같다.

1. 대학총장단 구성원의 임명, 위촉 및 해임
2. 기본재산의 변경, 부담 결정, 자본 차입,
3. 경영안에 대한 동의
4. 총장단 보고서 수령 및 검토
5. 연간결산 확립 및 재단총장단의 부담 수령
6. 재단에 의한 기업설립 또는 기업참여 동의
7. 대학에 대한 법적 감독 (법적 감독 = 불법 여부만 감독)
8. 재단정관 개정 결정 및 기타 재단 규정들의 제정 · 개정 · 폐지

독일대학의 역사 및 기본구도

1) 독일대학의 기본적인 성격

“대학은 통상적으로 공법상 사단법인인 동시에 국가시설이다. (...) 대학은 법률이 정하는 바에 따라 자치권을 가진다.” (구 대학기본법, 현재 주별 대학기본법들 모두가 표현을 쓰고 있음)

독일대학이 구성원들의 자율성이 높은 수준에 올라있는 것을 이해하기 위해서는 독일 역사의 특수성을 알아야 합니다. 19세기 독일에서 대학이 설립될 처음부터 법인격을 가지고 시작할 수 있었던 것은 당시 독일의 특수성 때문이었습니다. 유럽 후진국으로 출발했던 독일이 19세기부터 힘을 키우면서 문화적 열등감을 극복하려는 와중에 다른 나라들에게서 인정받고 있었던 철학, 문학 등 정신문화를 더욱 키워 국가브랜드를 높이기 위해 대학을 집중 지원하기로 하였습니다. 학자들이 대학이 발전

하기 위해서는 무엇보다 자율성이 중요하다며 재산권, 정부의 간섭을 최소화하는 자치권 등이 꼭 필요하다고 주장하였고 문화적 열등감을 극복하고 싶었던 황제가 이를 받아들였습니다.

이후 독일대학교는 국가의 집중 지원을 받으며 소수의 문화 엘리트를 키우는 역할을 했습니다. 이는 2차 세계대전까지 지속됩니다.

2) 68혁명 뒤 의사결정구조 변화 : 교수중심에서 집단들 중심으로

처음 독일대학이 출발할 때는 특권적 지위를 가진 (정)교수 중심으로 폐쇄적으로 운영되었습니다. 그러다가 지금 법률과 같이 집단의사결정구조로 변화한 계기는 68 혁명이었다고 합니다. 68혁명 당시 학생들은 전국적으로 정교수 중심 의사결정구조에 강하게 반발하였고 대부분의 주정부들은 학생들의 요구를 받아들입니다. 학내 의사결정구조를 규율하는 주법을 개정하여 교수 중심이 아니라 학생들과 직원들도 참여할 수 있는 집단의사결정구조를 법적으로 강제하였습니다. 교수집단은 곧바로 반발하여 집단의사결정구조를 강제하는 주법들이 교수의 학문의 자유 등에 반한다고 73년 헌법소원을 제기했으나 패소합니다. 헌법재판소는 오히려 집단의사결정구조가 학문의 자유에 더 부합한다면서 주정부의 개정 움직임을 지지하는 입장을 밝힙니다. 이후 연방정부는 논란을 잠재우고 대학들 사이의 통일을 꾀하기 위해 독일 역사상 처음으로 연방 차원에서 대학법을 재정하게 됩니다.¹⁵⁾

이에 대해 베를린대학 전 총장은 다음과 같이 설명합니다. “전통적으로 국가는 대학의 내부조직에 개입하지 않았으나, 학생혁명 및 재정수요증가로 인해 대학내 갈등을 대학 및 주에게만 맡겨둘 수 없게 되었다. 그래서 국가개입이 점차 많아지다가 마침내 연방 차원의 독일대학기본법까지 제정하기에 이르렀다.”¹⁶⁾

15) 세미나 자리에서는 기존의 교수중심의사결정구조가 위헌이라는 헌법소원이 있어서 이에 대해 헌법재판소가 위헌 판결을 내렸고 연방정부가 이에 응답하여 독일대학기본법을 재정하였다고 말씀드렸었는데 잘못된 정보였습니다. 판결문은 직접 안 읽고 2차 문헌을 잘못 이해한 탓이었습니다. 그러니까 ‘학생들헌법소원→위헌판결→주정부개정’ 순서가 아니라 ‘학생들요구→주정부 개정→교수들헌법소원제기→합헌판결’ 순서라는 점은 대단히 흥미롭습니다. 한국 지형에서 바라보았을 때 꿈나라 이야기이지요. 헌법재판소의 판결문은 번역하고 있으니 마치는대로 클럽에 올리겠습니다.

16) 베를린대학 전 총장 강연글

독일대학의 법인화 당시 논란지점

- 이 정책으로 인해 정말 대학이 자율성을 획득하는가?
- 국가의 책임회피 아닌가? 아니면 대학이 자기책임원리를 받아들이는 발전인가?
- 기존의 구성원들의 의사결정구조인 집단의사결정구조가 위축되지는 않는가?
 - 정교수의 공무원 신분 문제 : 결국 간접 공무원 신분으로...

독일대학제도와 평등 문제

“독일대학제도는 소위 ‘최고명문대학’을 운영하는 것을 허용하지 않는다. 이는 독일 대학제도가 가진 국립으로서의 성격과 경쟁보다는 평등을 고려하는 정치문화에 그 원인이 있다. 대학은 중요한 지역정책 중 하나이기도... 미국처럼 모든 전공에서 최고의 사람들을 끌어들이는 최고명문대학이 등장하는 것을 방해한다. 거기다 재정 문제는 심각하다.”

“(하지만) 인문학과 사회과학에서는 독일 우수한 대학과 미국 최고명문대학의 차이가 최소한에 그친다. 나는 감히 인문학에서는 독일이 미국보다 뛰어나다고 생각한다.”¹⁷⁾

17) 베를린대학 전 총장 강연글

모임을 소개합니다

법인화반대 대학원생 모임은 ‘임의’조직입니다.
 대표도, 조직체계도 없습니다. 물론 모임공간도 없구요.
 2011년 6월 17일에 처음으로 만났고,
 겁도 없이 6월 22일에는 서울대 행정관 앞에서 기자회견도 했습니다.
 만 이틀만에 서울대법인화법 중단을 요구하는 대학원생 523명의 연서를 받았고,
 최종적으로는 562명의 연서자를 확보했습니다.
 베토벤을 좋아하는 사람,
 술만 마시면 주사를 부리는 사람,
 제주도를 사랑하는 사람,
 백수를 꿈꾸는 사람,
 군대를 간/가야 하는 사람,
 성격도, 사연도, 전공도 다양한 사람들이지만,
 돈 안 되는 공부도 맘 놓고 하고 싶다는 그 마음만은
 시다바리짓 안하고, 알바 안하고, 교수눈치 안보고 공부하고 싶다는 그 마음만은
 20년지기 죽마고우도 질투할 정도로 이신전심인, 그런 사람들입니다.
 프로젝트하며, 알바하며, 수업준비하며, 짬짬이 술마시며
 이런 ‘돈 안되는’ 일 하려니 좀 버거워서
 여름방학 법인화세미나 이후 이렇다할 만한 큰 사고는 못 치고 있지만,
 그래도 매주 회의시간마다 눈빛을 반짝이며 설세없이 조잘댄답니다.
 이번 2학기에는 욕심내지 않고 ‘(비공개)성토대회’나 한번 꾸려보면 어떨까 해요.
 서울대에 대해, 법인화에 대해,
 학교생활하면서 쌓인 많은 스트레스와 분노에 대해 성토하고 싶은 분들~~
 우리 같이 실컷 성토라도 해보자구요~~

모임클럽주소는 club.cyworld.com/nosnucorporate입니다.

〈참고자료〉

법인화법 시행 중단을 요구하는 서울대 대학원생들의 성명

학교 구성원들의 의견 수렴 없이 강행되고 있는 서울대 법인설립준비위원회(이하 설준위) 해체를 결의한 비상총회 이후, 벌써 24일째 본부 점거 투쟁이 계속되고 있습니다. 그리고 본부 점거 기간 동안, 무려 400여명이나 되는 대학원생들이 학부 학우들을 지지하는 과별·단대별 성명서에 연서하였습니다. 이처럼 줄속 추진되고 있는 현재의 법인화에 반대하는 여론이 학내에 널리 형성되어 있습니다. 그럼에도 불구하고 대학 본부 측은 적극적으로 대화에 나서기는커녕, 학생들의 평화로운 항의에 대해 ‘법적 조치’를 운운하는 등 고압적인 태도를 내보이며 불신과 갈등을 심화시키고 있습니다.

그래서 저희는 오늘 대학원생의 목소리들을 한 곳에 모아, 현행 법인화에 반대하는 대학원생들의 의견을 더욱 분명히 내고자 합니다. ‘학문후속세대’인 대학원생들에게, 교육 공공성과 학문 자율성이 보장되는 대학 공간은 오늘을 성실히 살아내게끔 북돋는 공간일 뿐 아니라 내일이 걸려있는 절실한 삶의 공간이기도 합니다. 나아가 자본과 국가의 권력으로부터 자유로운 학문만이 우리 사회의 공익에 이바지 할 것임은 너무도 자명한 사실입니다.

법인화는 재정지원을 축소하여 프로젝트 수주를 중심으로 한 연구 환경을 조장할 것이고, 그 결과 가능한 연구의 스펙트럼이 좁아져 학문 폭의 축소로 이어질 것입니다. 주지하다시피 서울대 법인화는 국공립대 법인화의 준비작업이며, 시장주의적 대학 개혁의 출발점이기도 합니다. 한국 교육 제도와 연구 환경 전반에 커다란 영향을 미칠 중대한 사안이 이처럼 성급하게 처리되는 것을 더 이상 지켜만 볼 수는 없습니다. 우리, 자유롭고 주체적인 연구자의 길을 걷고자 하는 관악의 대학원생들은 자유롭게 연구하고 차별 없이 가르칠 수 있는 대학의 밝은 미래를 가꾸어나가기 위해 전심전력을 다할 것입니다.

이에 저희 562인의 대학원생들은 본부와 설준위, 나아가 법인화법 폐기법률안을 논의 중인 국회를 향하여 다음과 같이 요구합니다.

하나, 대학 본부는 국립대학법인 서울대학교 설립준비위원회를 즉각 해체하고, 법
인화 논의를 원점에서 시작하라.

하나, 오연천 총장과 본부는 학생들에 대한 위협을 중단하고, 학교구성원들과의
진솔한 대화에 적극 나서라.

하나, 국회 및 정부는 졸속으로 처리된 현행 법인화법안을 조속히 폐기하라.

2011년 법인화법 시행 중단을 요구하는 대학원생 562인 일동

인문대(155) 고고미술사학과(5) 서환희 四宜齋 이아호 임다는 최여훈 국어국문학과(13) 권수정 김규래
김유진 노태훈 안지영 이의중 임미주 장고은 정기인 조서연 조혜진 최어진 하재희 국사학과(20) 권혁은
김도민 김보람 김수향 박수현 박주선 송재경 송주영 신승욱 신재준 오희은 이정선 전길수 정무용 정미성
정성학 조민지 조은진 홍기승 황향주 노어노문학과(7) 김수지 신봉주 신영선 윤주영 이경원 이종현 한정
선 독어독문학과(7) 김빛나래 서진태 신동화 이수민 조소혜 최가람 함경희 미학과(8) 김보현 김소영 박나
래 박종주 안소현 유혜인 이끼(별명) 조영선 불어불문학과(7) 길경선 김주원 윤민주 이주환 이지원 차지
연 최요환 서양사학과(4) 윤종욱 이재규 장한뉘 하아람 서어서문학과(13) 강민지 강수희 박도란 성유진
송아람 오민욱 이나현 이승주 이운선 이혜련 최사라 최영균 최윤희 언어학과(6) 구형도 류혁수 박나영 박
현덕 정선우 홍혜진 영어영문학과(30) Gaby_son(별명) 강동혁 강선미 계운아 구애정(별명) 김대주 김유
나 김응산 김현주 김혜주 김효현 김희진 문수현 박예정 방미혜 손예린 손일수 송철훈송이 양지하 유지연
이상훈 이우창 이하람 임지원 전현령 정서현 조은경 최수정 최은혜 하혈천짜옹(별명) 종교학과(5) 김민아
송차선 심형준 이승훈 최연정 중어중문학과(3) 김나리 송가배 이화진 철학과(23) 공유진 김대희 김문수
김병일 박민주 박민지 변지운 상래 서영화 성장기 심인용 안홍열 오근창 윤영광 이덕균 이준호 이지민
이지선 이현중 장지혜 정지훈 조성열 조한빛 협동과정 비교문화(2) 김이슬 이순영 협동과정 서양고전학
(2) 서민정 홍민선 사회대(168) 경제학부(11) 남상욱 도민영 박용현 손종익 신호철 이건민 장명현 최희명
한유섭 한태희 황성환 사회복지학과(8) 김화선 문혜진 민기채 안서연 이선화 이수향 이원진 조영주 사회
학과(55) 강미선 강성현 강인화 광귀병 구미진 권동국 김경근 김남형 김대우 김도균 김란 김명수 김미선
김보미 김보성 김성균 김정은 김소라 김은혜 김인수 김일환 김정환 김학재 김한상 나두경 박기웅 박찬중
박치현 박해남 백광렬 손준우 양진선 유기웅 유형근 윤다인 윤종석 이병일 이정연 임재성 장진범 전기훈
전운정 정성운 정영신 정원희 정재희 조홍진 주운정 주현지 진설분 최민석 최선영 추지현 홍덕화 홍주환
심리학과(6) 권용만(별명) 민철홍 박규식 이아롱 이한별 홍초롱 언론정보학과(1) 토실(별명) 여성학 협동
과정(17) 강석주 김숙이 김원정 김한나 김향수 류민량 박소현 백숙현 신필식 안상욱 엄혜진 위선주 윤보
라 이다혜 이호숙 전해은 황지성 외교학과(6) 김태진 남민욱 오인환 정상미 진할민 최인호 인류학과(30)
강주원 강지연 구기연 김관욱 김병욱 김용천 김용욱 김지은 김희경 마커스벨 박영수 박형진 배연주 백규
희 선소영 송준규 신윤영 오승은 우은진 이경민 이고은 이미지 이민영 정나리 정현목 조창미 주정민 지
민주 지은숙 호시노 히로미 정치학과(33) 강명훈 고윤아 구자선 국승민 김경미 김태혁 노환희 명재석 박
천우 박혜진 손희정 송정민 안경모 양서진 양유명 오창룡 원중희 유혜림 윤지성 이상완 이선우 이소정
이욱진 이하경 임기웅 임재인 장희경 정연경 정영우 정웅기 최재인 최혜령 황두영 지리학과(1) 김창현 자
연대(39) 과학사 및 과학철학 협동과정(13) 김봉국 김성원 김준수 변학문 성한아 신광복 신민철 엄수홍
이정 이태희 정성욱 조아라 한선미 물리천문학부(13) 고아라 김용희 김준기 김지현 박주훈 서원택 이덕재
이무송 이상화 전병구 정연하 조완기 황종원 물리학부(4) 강명균 고정훈 박채연 장운수 생명과학부(4) 김
민철 오운명 오현화 이준섭 수리과학부(1) 최태림 지구환경과학부 해양천연물화학(1) 이지혜 통계학과(1)
최영근 화학부(2) transt(별명) 이용섭 공대(21) 전기컴퓨터공학부(10) 김홍규 고유민 문효린 송형준 오지
용 위성현 이규정 이민식 조정찬 푸른갯나무(별명) 기계항공공학부(3) 신봉수 엄운섭 홍지수 재료공학부
(3) 박상백 박해동 이종호 도시설계 협동과정(2) 박석환 홍예지 기술경영경제 협동과정(1) 엄진웅 화학생
물공학부(1) 이선옥 건설환경공학부(1) 고희동 농생대(25) 남주석 바이오시스템공학(9) 김원경 김준용 박

수현 서현권 신창섭 양민호 양승환 이춘구 이호영 농경제사회학부(7) 강민수 김규호 김민정 김민철 박종훈 장익훈 조혜빈 농생명공학(2) 브리드(별명) 홍찬영 산림과학부(2) 김형걸 박고은 환경재료과학 전공(1) 한연중 생태조경학과(1) 류희경 식품공학과(1) 신학동 조경학과(1) 원종호 사범대(43) 교육학과(14) 김민수 명수민 박지은 석지혜 양희준 윤고은 이승협 이정현 이해정 조석영 조현명 최인형 최혜림 황지원 영어교육과(1) 이유진 역사교육과(11) 김광규 김대호 김상기 김은영 김효정 김효준 김희진 박지수 백은진 정다운 정진경 지리교육과(6) 고민경 이동민 이창용 임소형 최영진 황진태 국어교육과(5) 강민규 김다운 이종원 이주영 조고은 사회교육과(1) 임고은 과학교육과(1) 화학샘(별명) 협동과정 글로벌교육협력 전공(1) 고혁준 협동과정 환경교육 전공(1) 김희경 협동과정 미술교육 전공(1) 한형승 협동과정 가정교육 전공(1) 김윤정 법대(7) 법학과 라파엘(별명) 박보람 박소영 양승엽 이베트(별명) 임보미 장임다혜 법학전문대학원(5) 김원영 배정훈 손익찬 최종연 한효명 보건대학원(9) 보건학과(6) 강나영 김청아 라채린 박찬욱 임은정 박정희 환경보건학과(2) 김지연 안경목 보건정책관리(1) 정연 환경대학원(77) yan799(별명) 강민구 강민욱 강범서 강선호 강완모 강인선 고문주 고진수 김고운 김도연 김동일 김리홍 김민오 김병두 김상범 김선아 김성학 김수연 김신성 김영하 김예성 김용국 김은정 김정은 김지원 김지은 김진아 김창덕 김해정 노승철 류경선 박은숙 박재민 박지연 박진용 박현정 박효진 배소연 배준구 성진영 송은해 송지혜 송하나 심윤희 양세진 양희은 윌길연 이덕용 이민규 이보미 이상현 이유나 이유진 이은주 이은환 이주병 이현미 이화연 전수현 정민지 정운아 정인택 정자은 정재훈 정지영 조선 조원희 조위래 조재석 최고은 최광훈 하명은 한구영 한진이 허진욱 황성원 미술대(2) 디자인학부 시각디자인(1) 오세현 미술학(1) 이주연 경영대 경영학과(1) 이유석 생활대(3) 아동가족학과(2) 김희진 이해수 소비자학과(1) 강이교 약대 약학과(1) 강교빈 의대(3) 의학과(1) 최규진 인문의학 전공(2) 박세홍 서지혜 행정대학원 행정학과(1) 채호병 국제대학원(1) 권송 융합기술대학원 디지털정보융합학과(1) 김지선

2011년 7월 최종 연서자 명단 총 562명

(공대 21명, 농생대 25명, 법대 12명, 사범대 43명, 사회대 168명, 인문대 155명, 자연대 39명, 환경대 77명, 그 외 단과대학 22명, 별명 사용자 13명, 온라인 292명, 오프라인 270명)

〈서울대 법인화법〉 폐기를 위한 헌법소원 원고인단이 되어주세요~

지난해 12월 8일 국회에서 날치기로 통과한 서울대법인화법은 국립대학인 서울대학을 법인화란 이름으로 기업화하고, 이를 바탕으로 다른 국립대학의 법인화를 추동하는 법안으로, 우리나라 고등교육의 공공성을 지키는 최후의 보루로 역할을 해왔던 국립대학을 기업화함으로써 헌법에 명시된 대학의 자치와 자율성, 국민들의 교육권, 학문과 예술의 자유에 대한 권리, 행복추구권 등을 침해하는 위헌적인 법안입니다. 이에 "국립대 법인화 저지와 교육공공성 강화를 위한 공동대책위원회"와 "서울대 법인화 반대 공동대책위원회"는 전 국민적 차원에서 원고인단을 모집하여 서울대법인화법에 대한 헌법소원을 제기할 예정입니다.

신청방법은 blog.naver.com/mongolianoak나 대학원생모임 클럽에서 확인하세요~