

## 이명박 정부 대학 자율화 정책의 방향과 과제

강 병 운 · 김 병 주(한국대학교육협의회)

### < 요약 >

21세기 지식기반 사회와 세계화시대의 도래로 대학교육의 경쟁력이 중요한 과제로 등장하였다. 대학 경쟁력 강화를 위해서는 대학의 자율역량을 강화하는 것이 선결과제라 할 수 있다. 대학자율을 기반으로 한 고등교육 경쟁력 강화 노력은 프랑스의 대학자율 확대 개혁, 일본의 대학설치기준 대강화(大綱化)와 규제완화 정책, 중국의 일종의 책임운영기관 성격의 독립법인인 '독립학원'(獨立學院) 설치·운영, 독일의 학생선발 자율권 강화와 고등교육에 관한 연방법인 고등교육기본법(Hochschulrahmengesetz, HRG)의 폐지 논의 등의 사례에서 보듯이, 주요국가 대학개혁의 공통된 방향이라 할 수 있다.

본 연구는 대학자율화의 의의와 주요국의 대학자율화 관련 정책동향과 시사점을 살펴보고, 국민의 정부와 참여정부의 대학자율화 방향과 과제를 평가한 후, 이를 토대로 향후 대학자율화정책의 방향과 과제를 제시하였다. 이 연구에서는 1) 대학 자율화 정책 목표 및 추진 방향의 명료화, 2) 사전규제(ex ante) 방식에서 사후규제(ex post) 방식으로 전환, 3) 고등교육 관련 법령의 대강화(大綱化)와 법령 규정방식의 '원칙 금지, 예외적 허용'(positive system)에서 '원칙 허용, 예외적 금지'(negative system)로 전환, 4) 대학 자율성 신장과 동시에 이에 상응하는 대학의 사회적 책무성 제고, 5) 대학의 실질적인 자율권 행사가 가능하도록 획기적인 고등교육 재정 확충, 6) 대학과 정부의 새로운 파트너십 형성 등의 정책방향을 제안하였다.

[주제어] 대학 자율성, 대학 책무성, 사전규제와 사후 규제, 고등교육법령의 대강화, positive system과 negative system

## I. 들어가는 말

지식기반경제 도래와 세계화시대의 요구에 부응하여 우리 대학들의 국제경쟁력을 높이기 위해서는 대학 자율화를 통하여 대학의 자율역량을 강화하는 것이 필요하다. 세계화된 21세기형 인재 양성을 위해서는 자발적이고 창의적인 대학운영이 전제가

투고일 : 7월 2일 심사수정일 : 9월 1일 게재확정일 : 9월 11일

되어야 할 뿐 아니라 선진국 대학과 경쟁에서 대학들이 살아남기 위해서는 경쟁에서 손과 발을 묶는 걸림돌이 제거되어야 한다.

자율을 기반으로 한 고등교육 경쟁력 강화 노력은 프랑스의 대학자율 확대 개혁, 일본의 대학설치기준 대강화(大綱化), 중국의 일종의 책임운영기관인 ‘독립학원’(獨立學院) 설치·운영, 독일의 자율적 학생선발권 강화와 고등교육에 관한 연방법인 ‘고등교육기본법’(Hochschulrahmengesetz, HRG) 폐지 추진 등의 사례에서 보듯이, 주요국의 대학개혁 방향의 하나라 할 수 있다. 2007년 10월 11일과 12일에 서울대에서 개최된 ‘세계대학 총장 포럼’에서 발표한 ‘서울선언’에서도 ‘21세기에 세계적 대학이 되기 위해서는 연구와 교육환경의 자율성이 보장되어야 한다’고 선언하고, 21세기 세계수준의 연구 대학의 지향점으로 학제간 융합지식추구(Construction of Inter-disciplinary Knowledge), 거시적 이슈 추구(Taking the Big Issues)를 제시하며 이를 위해서는 정부의 간섭이 줄어들어야 한다는 자율성(Autonomy)을 강조하고 있다(문용린, 2008). 한편 OECD도 개별 회원국들에 대한 사무국의 규제개혁 모니터링 활동결과를 규제정책그룹(Group on Regulatory)이 검토하여 발간한 ‘규제개혁보고서 : 한국’(2007)에서 정부의 세부적 규제 보다는 고등교육 시스템 성과를 모니터링 하고 전략적 리더십을 발휘하는 정책으로 전환을 권고하고 있다.

그동안 정부는 1995년 5.31 교육개혁을 계기로 고등교육 전반에 대한 규제 개혁을 추진<sup>1)</sup>한 이래 1999년부터 ‘교육규제 사전심의제’ 실시, 2000년 국민의 정부에서 ‘교육자율화추진계획’의 수립, 참여정부에서는 2004년 12월에 ‘대학자율화 추진계획’ 수립·발표에 이어서 대학들의 계속되는 대학자율화 요구에 따라 2007년 8월에 ‘대학자율화 추진계획’을 추가로 수립하여 발표하는 등 지속적으로 대학자율화를 추진해오고 있으나, 대학자율화에 대한 대학현장의 체감 도는 낮은 편으로 과다한 정부규제가 고등교육의 경쟁력을 높이는데 걸림돌이 되고 있다는 인식이 팽배하다(채재은 외, 2005). 이명박 정부가 들어서서도 교육과학기술부는 “2008년 주요 국정과제 실행계획”에서 대입자율화 외에 대학학사운영, 대학재정 운영 등의 대학자율화를 확대하고, ‘규제 발굴 현장방문단’을 운영하여 자율화 과제를 상시 발굴체제를 구축하며, 관련법령을 전면 재검토하여 필요한 최소기준을 제외하고는 대학에 포괄적으로 권한을 이양”하겠다는 계획을 발표한 바 있다(교육과학기술부, 2008).

이러한 배경에서 본 연구는 대학자율화의 개념, 대학 자율성과 책무성, 대학자율화

1) 교육에 대한 규제개혁 정책은 1995년 ‘5.31 교육개혁방안’에서부터 추진되었다. 동 교육개혁방안에서는 과다하고 광범위한 행정규제로 교육현장의 창의, 쇄신이 불가능하다고 보고, “불필요한 규제 신설을 억제, 교육기관의 자율성, 창의성을 최대한 보장하고 규제의 신설, 철폐, 유지 여부에 대한 심의·자문”을 위하여 ‘교육규제완화위원회’를 설치·운영하였다(교육개혁위원회, 1995).

내용 등을 중심으로 대학자율화의 의의를 논의한 다음, 최근 대학개혁을 중요한 과제로 추진 중에 있는 프랑스, 일본, 중국, 독일을 중심으로 이들 국가의 대학자율화 관련 정책동향과 시사점을 살펴보고, 국민의 정부와 참여정부의 대학자율화 방향과 과제를 중심으로 정부의 대학자율화 정책을 평가한 후, 이를 토대로 향후 대학의 경쟁력 강화를 위하여 이명박 정부가 역점을 두어 추진해야 할 대학자율화정책의 방향과 과제를 제시하고자 한다.

## II. 대학 자율화의 의의

### 1. 대학 자율화의 개념

대학의 자율성은 “대학이 외부 환경과의 관계에서 다양한 기관, 집단, 단체, 개인 등의 이해관계자들로부터 학생모집, 교육과 연구, 대학운영 등의 활동을 주체적으로 결정하고 자유롭게 활동할 수 있는 정도, 즉 자율 규제(self-regulation)를 말한다(박우순, 2007). 다시 말해서 대학이 스스로의 책임아래 학생선발, 교육과 연구, 대학운영 등과 관련해서 중요한 의사결정을 할 수 있는 것을 의미한다. 특히 정부와 대학 간의 관계에서는 대학의 자율성은 대학이 자율적으로 자신에 관한 의사결정을 할 수 있는 것을 의미한다(Rhoades, 1983). 이에 반하여 ‘대학 자율화’는 대학의 자율성을 높이거나 추구하려는 정부나 대학이 노력하는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

대학의 자율성은 크게 교육과 연구 활동과 직접적으로 관련이 있는 본질적 또는 내용적 자율성(substantive autonomy)과 이의 지원과 관련이 있는 절차적 자율성(procedural autonomy)으로 구분할 수 있다(Berdahl, 1996). 대학의 본래적인 기능인 교육과 연구와 직접적인 관련이 있는 ‘본질적 또는 내용적인 자율성의 영역’으로는 학생 선발, 정원, 연구 정책, 교수 충원 및 학위수여방식 등을 들 수 있으며, 본질적인 영역을 지원하는 ‘대학의 절차적 자율성의 영역’으로는 예산 편성, 재정, 직원 충원 및 관리, 물품 조달 등을 들 수 있다(채재은, 2006). 이러한 구분과 관련해서 본다면, 정부는 학문의 자유와 관련되어 있는 교육과 연구 등 대학의 본래적인 기능에 대해서는 관여를 하지 않아야 한다고 볼 수 있다. 이러한 관점은 대학의 자율성에 대한 정부 및 대학 간의 인식차이에 관한 연구결과(신정철 외, 2007)에 의해서도 뒷받침 될 수 있다. 동 연구결과에 의하면, 정부는 대학의 자율성을 행정적 및 절차적인 측면에서 정부의 간섭이 없는 상태로 규정을 하는 반면에 대학들의 경우에는 대학의

자율성을 대학의 본질적인 기능인 교육 및 연구 활동을 제약하는 외적 간섭이 없는 상태로 인식을 한다고 한다. 이와 같은 대학자율화에 대한 정부와 대학 간에 인식의 현격한 차이로 인해서 행정적, 절차적인 자율성에 역점을 둔 그동안 정부의 대학자율화 방안들이 실제로 대학구성원들의 피부에 와 닿지 않은 것이라고 볼 수도 있다.

대학의 자율성은 ‘내적 자율성’(internal autonomy)과 ‘외적 자율성’(external autonomy)로 구분하기도 한다.(박우순, 2008). ‘내적 자율성’은 대학이 정부 또는 사회가 부과하는 기준을 지키면서 내부적으로 활동의 신축성을 유지하는 것을 의미하는 반면에, ‘외적 자율성’은 대학의 의지와는 무관하게 대학 환경이 부과하는 활동의 기준에 따르는 정도를 의미한다. 대학 자율성에 대해서 내적 자율성과 외적자율성으로 구분하여 논의하는 실익은 대학들이 주로 주장하는 ‘외적 자율성’ 못지 않게 중요한 의미를 지니는 ‘내적 자율성’의 중요성을 인식하게 한다는 데 있다. 자율성 확대와 더불어 사회에 대한 대학의 책무성 또한 강조되고 있는데, 대학의 사회적 책무성 제고를 위해서는 대학 스스로 내적 자율성을 확대해나가는 노력이 필요할 뿐만 아니라 대학 구성원들 또한 내적 자율성을 충분하게 향유하고 있을 때 외적자율의 필요성을 보다 높게 인식하는 경향이 있기 때문이다.

## 2. 대학 자율성과 사회적 책무성

대학의 입장에서는 대학의 자율성이 확대되어야 하지만 사회적 책무성 또한 중요하다. 사회적인 책무성(accountability)은 “대학이 국가 사회의 일부로서 대학이 교육·연구·봉사 등 그 본질적인 기능을 통하여 사회에 대하여 일정한 책임을 지는 것”을 의미한다(신정철 외, 2007). 대학의 자율성을 대학이 외부 환경과의 관계에서 학생 모집, 교육, 연구, 대학 운영 등의 활동을 주체적으로 결정하고 자유롭게 행동할 수 있는 자율규제(self-regulation)라고 볼 때 이러한 자율규제에 대한 정부 규제가 교육기관의 창의적이고 자율적인 교육활동을 제한하는 것으로 지적되고 있지만 대학은 외부환경으로부터 완전하게 자유로울 수는 없다.

최근에는 교육 규제에 대한 역기능적인 측면에도 불구하고 고등교육 부문의 재정적 제약과 신자유주의(neo-liberalism)의 확대와 더불어 공공성과 책무성 측면에서 교육규제의 불가피성이 주장되고 있다(이병식, 2003). 고등교육에 있어서 형평성이나 공공성 등의 가치 추구, 교육정책적인 측면에서 교육의 문제 해결, 불완전 경쟁에 따른 독과점의 존재, 정보의 불완전성, 재화나 서비스의 공공재적 성격, 외부효과 등 고등교육 부문이 갖고 있는 시장의 실패(market failure) 요인 등의 이유로 고등교육에 대한 규제가 불가피하다는 것이다.

대학이 사회 속에서 존속하는 이상 대학의 사회적인 책무성은 사회적인 요구를 충족시켜야하는 하나의 의무이다. 따라서 대학은 대학의 자율성 확대에 대한 주장과 더불어 사회적인 책무성을 다하기 위하여 내부적 자율성을 높여나가는 노력의 일환으로 대학 내부의 개혁을 지속할 수 있도록 대학 윤리성 확립을 위한 노력 또한 병행되어야 한다.

### 3. 대학 자율화의 내용

대학이 요구하고 있는 대학자율화 내용<sup>2)</sup>은 크게 대학의 설립 및 운영, 학사 및 학생모집, 학생정원, 교원인사, 사학·법인, 국립대운영, 재정, 기타 분야 등으로 크게 나누어 볼 수 있다.

정부는 대학의 사회적인 책무성을 명분으로 대학에 대한 규제를 하며, 정책수단을 활용하여 대학의 의사결정에 영향을 미치고 있다. 이러한 정부규제 내용은 고등교육법, 사립학교법 등 고등교육 관련법에서 규정하고 있는 고등교육 관련제도를 중심으로 살펴볼 수 있는데, 고등교육법 등 관련법에서 규정하고 있는 고등교육 정책대상별 규제내용을 중심으로 구체적인 대학 자율화 내용을 보면 다음<표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 고등교육 정책대상별 규제 유형 구분

규 제 대 상	규 제 내 용
대학에 대한 규제	대학 설립 및 운영, 학사운영, 학생선발, 교원 및 직원, 학교재정, 대학 조직 등에 관한 규제
학생과 관련한 규제	학생 선발, 학생정원, 편입학 및 학비부담 등에 관한 규제
기타 규제	연구, 연구비, 간접비, 지적재산권 보호 관련 규제

자료 : 체재은(2006), 한국의 고등교육 규제실태 및 개혁방안.

대학 설립과 운영에 관해서는 사립대학을 설립 운영하려는 자는 학교법인이어야 하고, 대학설립·운영규정에서 정하는 바에 따라 교육을 위한 교지, 교사, 교원, 수익용 기본재산을 확보하여 교육과학기술부장관의 대학설립 인가를 받아야 한다. 학교법인의 설립 및 운영의 경우에도 이사회 구성 및 학교법인의 운영 등에 있어서 사립학교법에서 정한 내용과 절차를 따라야 한다. 학사운영과 학생선발과 관련해서는 대학은 학교

2) 교육인적자원부가 2004년 12월 발표한 ‘대학자율화추진계획’ 수립을 위하여 2004년 4월 1차로 대학들로부터 접수한 자율화 과제는 총120개 과제였으며, 5월 2차로 추가로 접수한 과제는 31개 과제였다(남궁근 외, 2005). 교육인적자원부가 2007년 7월에 발표한 ‘대학자율화추진계획’ 수립을 위하여 대학들로부터 접수한 대학자율화과제는 총 122건(규제사항 71건, 제도개선 사항 51건 등)이었다(교육인적자원부, 2007).

규칙의 내용, 교육과정의 운영, 학점의 인정, 수업연한, 학위수여 등에 대하여 고등 관련법령에서 정한 범위 내에서 관련된 의사결정을 할 수 있으며, 학생 선발과 관련해서는 상당한 자율화가 이루어지기는 했지만 모집정원, 전형자료, 전형유형 및 방법, 모집·지원 및 등록 등에 대하여 고등교육 관련법령에서 규정한 내용의 범위 내에서 의사결정을 할 수 있다. 교원인사와 관련해서는 교원의 유형, 교원과 조교의 자격, 대학의 장과 교원의 임용, 교원의 징계방법 등 대학교원의 인사관리와 관련한 법령에서 정한 범위 내에서 의사결정 권한을 갖는다. 대학의 재정 운영 등의 측면에서는 대학은 수업료와 기타 납부금의 징수방법, 학교법인의 대학운영경비 부담, 사립학교 재산의 관리, 학교법인의 회계운영 등에 있어서도 관계법령에서 정한 바에 따라야 한다.

그동안 정부는 1995년 ‘5.31 교육개혁’ 이래 고등교육 전반에 대한 규제 개혁을 통한 대학자율화를 추진해오고 있으나 대학현장의 체감 도는 낮은 편이다. OECD가 회원국들을 대상으로 대학의 자율성 정도를 조사한 바에 의하면 OECD 회원국들의 대학 운영에 관한 정책 및 우선순위 결정 등에 있어서 상당한 자율성을 보유한 반면에 우리나라의 경우는 다음 <표 II-2>에 나타나 있는 바와 같이 예산 사용, 교과내용의 결정, 재학생 수 결정 등에 있어서 어느 정도의 자율성은 확보하고 있으나 비교적 제한적인 것으로 나타나 있다.

<표 II-2> OECD 고등교육 자율화 현황

국 가	건물, 장비 구입	자금 차입	예산 사용	학문구조, 교과내용	교직원 채용, 해고	급여	재학생수	등록금 수준
한국(국·공립)	-	-	Δ	Δ	-	-	Δ	-
멕시코	O	Δ	O	O	O	Δ	O	O
네덜란드	O	O	O	Δ	O	O	O	Δ
폴란드	O	O	O	O	O	Δ	O	Δ
호주	O	Δ	O	O	O	O	Δ	Δ
아일랜드	O	Δ	O	O	O	Δ	O	Δ
영국	O	Δ	O	O	O	O	Δ	Δ
덴마크	Δ	O	O	Δ	O	Δ	O	Δ
스웨덴	Δ	Δ	O	O	O	O	Δ	-
노르웨이	Δ	-	O	O	O	Δ	O	-
핀란드	Δ	-	O	Δ	O	O	Δ	-
오스트리아	Δ	-	O	O	O	O	-	-
터키	-	-	-	-	Δ	-	Δ	O
일본(국·공립)	-	-	-	-	Δ	-	Δ	Δ

주 : O 자율성 보유, Δ 어느 정도 자율성 보유

자료 : OECD(2003), Education policy analysis

### Ⅲ. 외국의 대학자율화 관련 정책동향 및 시사점

#### 1. 주요국 대학자율화 관련 정책 동향

세계 각국은 이미 1990년대부터 대학재정 지원의 감소, 연구비 지원의 감소, 대학 입학자원의 감소 등의 자원의 제약, 교육시장의 요구증대, 학문적 수요의 변화 등의 고등교육의 환경변화에 직면하여 고등교육체제 개혁의 압력에 직면해 있다. 이에 따라 세계 주요국들은 자국의 대학경쟁력을 높이기 위하여 대학규모의 적정화를 통한 고등교육에 대한 재정투자의 효율성 확대, 대학간 M&A 등 구조개혁, 대학 자율성 확대 등의 많은 노력을 기울이고 있다(남궁근 외, 2005). 본장에서는 프랑스, 일본, 중국, 독일 등 주요국들의 대학개혁에 대해서 대학 자율화 정책동향을 중심으로 살펴 보고, 그 시사점에 대한 논의를 하고자 한다.

##### 가. 프랑스

프랑스의 대학개혁은 2003년부터 LMD(license-master-doctorat)개혁에 초점을 맞추고 있다. LMD개혁이 추구하는 비전과 목표는 고등교육으로의 학생진입률과 초기학업성공률 증대, 유럽 및 세계화에 대처한 대학교육제도의 재조직, 대학연구의 새로운 비전의 수립, 대학생의 적극적인 학업참여를 위한 환경 및 여건의 조성, 대학공동체 참여와 주도를 위한 환경 및 여건의 조성, 대학 자율성 강화와 지역사회와의 새로운 협력관계 구축, 국가의 실험력 강화와 효율적인 평가체제의 수립 등이다<sup>3)</sup>. 대학의 자율성을 강화하기 위한 방안으로는 대학의 자율권을 점진적으로 향상하고 이를 위한 각종 교육법과 제도를 개혁하며 대학조직과 관계법과 내규를 완화를 추진함과 동시에 대학 총장 연임 인정, 부총장 임명양식, 총예산제 수립방법, 건물관리의 자율화를 추진 등이다. 대학자율화와 관련해서는 프랑스의 전통적인 학과중심 및 개별 주체들의 개인주의에서 벗어나 대학 자율성을 신장하기 위하여 프랑스 정부는 2000년부터 대학총장에게 강력한 의사결정권과 활동 조직권을 주어서 총장과 그 행정진들이 스스로 학교 정책과 그에 따른 실천전략을 수립하고, 학교 운영위원회의 승인과 협력을 도출해내게 하는 조직문화를 문화를 형성하기 위한 노력들을 추진해왔다(유현숙 외, 2005).

특히 사르코지 대통령의 취임이후 적극적으로 추진, 대학 총장 임기를 5년 단임제

3) 2002년 10월 7일, 프랑스교육부가 발표한 ‘고등교육의 새로운 비전’ 내용

에서 4년제 변경하고 총장에게 실질적 예산 및 조직 운영 권한 행사를 할 수 있도록 하는 등의 대학자율 확대 개혁안을 적극적으로 추진하고 있다. 사르코지 정부는 프랑스 대학의 국제경쟁력을 저하시키는 요인으로 지나친 국가개입과 고등교육 평준화정책의 산물로 보고 있는데, 대학개혁의 골자는 예산편성과 집행, 학생선발, 교직원 채용, 교육과정 운영 등에서 대학의 재량권을 확대하고, 이러한 개혁 추진을 위하여 2012년까지 50억 유로를 투자한다는 내용이다(조선일보, 2007. 7.6).

## 나. 일본

일본의 경우 1990년대에 들어서서 부터 고등교육정책에 있어서 커다란 전환이 이루어져 종래 정부통제에 의한 고등교육 정책방향에서 규제완화 시행 및 고등교육기관의 자율성을 확대하고 시장메커니즘을 도입하여 경쟁에 의한 고등교육의 질 향상과 효율화를 도모하는 정책으로 전환하였다.

1990년 초에 대학설치기준의 대강화(고등교육기관간 개방성과 유연성을 강화하기 위하여 일반교육과 전문교육과목의 구분 폐지, 교지·교사면적, 전임교원의 기준완화 등)를 시작으로 하여 사전규제를 완화, 대학 간에 자유로운 경쟁이 가능한 토대를 조성하였다. 이어서 ‘경제의 글로벌화와 활성화’를 내세운 고이즈미 내각의 구조개혁과 규제완화추진 정책으로 대학자율화가 보다 진전이 되었던 바, 2001년 내각에 설치된 ‘총합규제개혁회의’는 규제개혁 추진에 관한 제1차답신(2001년 12월), 2차 답신(2002년 12월)에서 ‘대학학부 설치규제의 준칙주의화와 인가 억제방침 재검토’, ‘대학 설치에 있어서 교지면적기준과 자기소유 비율 규제의 완화’, ‘대학설치에 있어서 제한구역의 폐지’, ‘대학의 연구체제를 강화하기 위한 경쟁자금의 확충’, ‘사회인 파트타임 학생제도의 창설’, ‘대학교원평가 도입’, ‘국립대학 법인화’, ‘교육 분야에 주식회사 참여’, ‘대학 정보공개 촉진’, ‘학교 외의 교육인정 촉진’, ‘국립대학 교원의 근무조건 탄력화’ 등의 고등교육에 있어서 자유로운 경쟁 환경을 정비하는 것을 내용으로 하는 다양한 규제완화 대책을 제안한 바 있다. 이러한 제안에 따라서 2004년도에는 국립대학을 법인화하여 국립대학에 민간의 기업경영방법을 도입하며 경쟁과 평가에 기초한 철저한 경쟁원리를 도입함으로써 대학 자율화를 바탕으로 시장메커니즘을 도입하여 경쟁을 통한 대학발전전략을 추진 중에 있다(羽田貴史, 2005).

## 다. 중국

중국의 경우 개혁·개방이후 시장경제의 발전을 추구하면서 교육의 양적 확대와 질



적 수월성을 추구하는 것이 고등교육 개혁의 핵심적인 화두라고 할 수 있는데 앞으로 고등교육을 받는 전체학생수를 3000만 명까지 확대하는데 초점을 두고 있다(구자익, 2004). 중국은 개방과 시장경제 도입이후 고급인재 수요증가에 부응할 수 있는 인력 양성 체제 구축을 위하여 21세기를 대비하여 100여개 대학과 일부 중점학과를 육성하기 위한 방안의 하나인 ‘211공정’을 추진(1996~2000)하고 있으며, 1998년부터는 2002년까지 칭화대, 베이징대, 텐진대 등 10개 대학을 세계적인 대학으로 육성하기 위한 목표아래 예산을 집중 지원하는 ‘985’공정을 추진하고 있다. 최근에 들어서는 세계 100위권 대학이나 연구기관의 우수한 인력 1000명을 초빙해 높은 수준의 연구 인력풀을 형성하고 이들을 통해 세계 일류수준의 대학 100개를 만든다는 ‘111공정’을 추진하고 있다(남궁근 외, 2005).

대학자율화와 관련해서는 1985년 ‘교육체제에관한결정’(中國中央關於教育體制改革決定)에서 “국가의 교육방침하에서 대학 운영 자율권을 확대하여 적극적으로 경제와 사회발전에 부응하는 능력을 갖추도록 한다”고 하여 명시적으로 대학의 자율권 확대를 규정하였으며, 1998년 ‘고등교육법’(高等教育法 제32-38조) 제정, 학생모집과 학과설치, 학사운영, 대학 간 교류 및 합작, 행정기관의 설치 및 인사배치, 재산관리 등에 있어서 대학 자율권을 법으로 명시하여 정부 일방의 주도에서 대학, 정부, 시장이라는 3각 관계를 형성하여 정부의 역할을 종래 통제 위주에서 지도 위주로 정책을 전환하였다(한국대학교육협의회, 2007).

중국의 대학들의 경우 대학 간 합병을 통하여 몸집을 키우기와 동시에 내부적인 구조개혁을 단행하고 있는데, 이는 합병으로 탄생한 거대 종합대학의 일부를 독립법인화 하는 것이다. 즉 대 국·공립대학의 일부 분교나 단과대학을 민간 기업, 연구소, 개인외국기업, 외국인과 포함과 합작으로 운영하는 독립법인인 일명 ‘독립학원’(獨立學院)으로 만들어 책임운영을 하는 것이다. 이는 대학의 비대화에 따른 정부의 재정지원 부담 가중 문제를 완화하는 동시에 한편으로는 대학들이 자율적인 내부 경영혁신을 통하여 자생력과 경쟁력을 제고 하도록 하기 위한 것이다(남궁근 외, 2005).

## 라. 독일

독일의 경우 재단형 대학의 설립 및 전환, 대학의 학생 자율선발권 강화, 고등교육 기본법폐지 추진, 대학평가제도 강화 등의 대학자율화 조치 등을 통하여 대학자율권과 책무성을 강화하는 정책을 추진하고 있다.

1998년 고등교육기본법(hochschulrahmengesetz, HRG)을 개정, “대학은 통상

적으로 공법상의 사단이며 동시에 구각시설이다”라고 규정하면서, 다시 “대학은 다른 법적형태로 설립될 수 있다”는 2문 규정을 추가(제58조 제1항)하여 다른 법적인 형태인 재단형 대학(Stiftungshochschule)의 설립 또는 전환이 가능하도록 하였다. 재단법인 형태의 대학에서는 재단이사회를 중심으로 한 자율적인 의사결정이 가능하여 국가의 규제에서 벗어나 자유롭게 기금확보 및 예산의 신축적인 운영이 가능하다. 2004년에는 고등교육법 제7차 개정을 통하여 연방차원의 입학허가 제한을 받는 전공(numerus clausus, NC)의 경우 학적 배분방식이 새롭게 조정되어서 2005/2006년 겨울학기부터 지원자 배분 선발 비율을 아미투어 평점 20%, 아미투어와 입학지원까지의 대기기간 20%, 대학의 자체선발 60%로 조정함으로써 대학의 자율선발권이 크게 확대되었다(김병주, 2007). 2007년에는 독일연방 각료회의에서 고등교육에 관한 연방법인 고등교육기본법 폐지 추진을 결정한 바 있는데, 이는 대학을 위한 자유와 자율정책의 표현으로 평가를 받고 있는데, 이에 대하여 연방교육부 장관인 아테네 사판은 “고등교육기본법의 폐지는 대학을 위한 자유와 자율의 표현이다. 고등교육법 폐지와 함께 우리는 대학을 국가의 세세한 조정으로부터 벗어나게 하고, 동시에 우수대학 육성정책이나 고등교육협약에서 보는 바와 같이 대학에 더 많은 자체적인 운영의 재량권과 새로운 운영 내용들을 허용할 것이다”라고 설명하였다(한국대학교육협의회, 2007).

독일의 경우 대학평가제도가 정착되고 있는데 독일총장협회hochschulrektorenkonferenz, HRK)와 대학평가인증위원회(Akkreditierungsrat, AR)를 통한 시스템 평가활동을 강화하여 자율적인 대학경쟁을 유도하고 있으며, 대학발전센터(Centrum fuer Hochschulentwicklung, CHE)가 주도하는 순위평가도 대학 간 자율경쟁을 유도하고 있다(김병주, 2007).

## 2. 시사점

지식 기반 사회와 세계화 시대를 맞이하여 주요국들은 자율화를 기반으로 한 고등교육 경쟁력 강화정책을 펴고 있는데, 주요국들의 대학자율화 관련 정책에서 시사점은 다음과 같다.

첫째, 주요국들은 예산편성과 집행, 학생선발, 교직원 채용, 교육과정 운영 등 대학 운영 전반에 걸친 대학자율화 정책을 추진하고 있다.

둘째, 주요국들은 대학의 자율성과 사회적 책무성을 조화시키는 정책을 펴고 있다. 대학의 자율성은 책무성의 동반을 필수로 한다. 따라서 대학 운영의 전반에 걸친 대

학 자율성의 확대와 더불어 그 결과를 효율적으로 측정할 수 있는 대학평가를 강화하는 등 대학에 대한 사회적인 책무성을 제고하려는 노력을 기울이고 있다.

셋째, 주요국들은 대학경쟁력 강화를 위하여 대학 자율성 제고와 함께 대학에 대한 투자확대를 동시에 하고 있다. 고등교육에 대한 재정지원은 대학의 경쟁력을 높이는 핵심수단이기 때문이다. 대학재정이 열악한 상황에서는 정부의 재정지원 사업에 응모를 하지 않을 수 없는데 정부가 대학에 대한 재정지원과 연계하여 대학에 요구하는 조건들이 많은 경우에는 이들 요구에 의하여 대학들이 획일화되거나, 대학의 내부구조가 바뀔 수도 있기 때문에 대학들이 실질적인 대학 자율권을 행사하기 위해서는 대학에 대한 재정지원이 필수적인 선행 조건이라 할 수 있다.

#### IV. 정부의 대학자율화 정책 방향과 과제에 대한 평가

1995년 5.31교육개혁이후 대학경쟁력 강화를 위해 불합리한 규제 개혁 등 지속적인 대학자율화를 추진해왔으나, 규제 및 통제 위주의 행정으로 대학의 자율성이 부족하고 근본적인 처방보다는 개별, 사안별 규제완화 및 폐지로 교육수요자의 대학자율화 체감도가 그리 높지 못하다는 지적을 받아왔다. 교육인적자원부의 기능을 정책중심으로 전환하고 기존의 규제적 업무를 대폭적으로 폐지함으로써 규제로부터 자유로운 대학을 만든 작업은 오랫동안 지속 되어왔다. 1995년 졸업학점, 교양과목의무 배정 비율 자율화, 학위등록제를 폐지, 1996년 규제일몰제(sun-set approach) 실시, 1997 교육여건에 따른 대학정원 자율 조정권 부여, 1999년 교수신규임용, 재임용에 관한 권한 대학의 장에게 위임, 2002년에는 본고사, 고교등급제, 기여 입학제를 제외한 학생선발 자율화, 2003년 학생정원 사전조정 폐지 등의 자율화 조치를 행한 바 있다. 본 장에서는 대학 자율화를 본격적으로 추진했던 국민의 정부와 참여정부의 대학 자율화 정책을 중심으로 정부의 대학 자율화 정책 방향과 추진과제에 대한 평가를 하고자 한다.

##### 1. 국민의 정부의 대학 자율화

국민의 정부에서는 2000년도에 교육자율화 추진 종합계획을 수립<sup>4)</sup>하여 대학 자율

4) 국민의 정부에서는 공공부문의 개혁의 일환으로 조직·기능 조정, 인력감축, 대학간 통폐합 및 대학간 Big Deal 등을 골자로 한 ‘국립대학 구조조정 계획’을 정부개혁실에서 추진한 바 있다.

화를 추진하였다. 이 중 대학부분관 관련하여 자율화 계획 사무는 44개 과제였으며, 44개사무중 25개 사무만에 대한 자율화가 추진되었으며 그 추진실적은 다음과 같다(<표 IV-1> 참조).

<표 IV-1> 국민의 정부 자율화 추진 실적

분 야	과제수	존치사무	자 율 화		
			계획	실적	계획 대비 실적(%)
학사	14	6	8	3	37.5
학생정원	5	1	4	3	75
대학교원 인사	14	5	9	8	88.9
사학 및 법인	18	9	9	3	33.3
기타	29	15	14	8	57.1
계	80	36	44	25	56.8

자료 : 남궁근 외(2005), 대학의 규제완화를 통한 자율혁신 역량강화 및 구조개혁 방안 연구

대학의 정원 분야에서는 대학 학생정원 조정 신청서 접수와 신청현황 보고 등이 2003년에 폐지가 이루어졌으며, 대학교원 인사 분야에서는 교수자격심사위원회 구성 및 운영(2002년 이양 및 위탁), 대학교원인사 자료 관리(1999년 위탁), 대학교원 통계(1999년 위탁), 교수자격인정심사 준칙 관리(2002년 폐지)등의 자율화가 이루어졌으며, 사학 및 법인 분야에서는 사학기관 기본재산 증자 보고(2001년 폐지), 사립대학 예·결산 보고 수리 후 집계 분석 업무(2000년 위탁), 사학법인 기본재산 처분 허가 및 기채허가 완화(2001년) 등이 이루어졌다. 기타 분야에서는 국립대학 입학금, 수업료 책정 고시(2002년 위임), 대학별 등록금 책정결과 분석(2002년 위탁), 국립대학병원 경영실적 추진세부사업 추진(2001년 이양), 산업대학 산업체위탁 교육 승인(2002년 폐지), 학문분야 평가(2001년 위탁), 대학평가인증제(2000년 이양), 대학 도서관 및 박물관 운영지도(2001년 폐지) 등이 이루어졌다. 그러나 대입전형제도의 핵심인 대학입학전형기본계획의 수립업무에 대한 위탁, 대학편입학업무 위탁, 학교명칭 및 위치변경 인가제 폐지, 임원취임 및 해임 승인제 폐지, 국립대 예·결산 보고 폐지 등의 자율화 과제추진은 부진하였다(<표IV-2> 참조).

&lt;표 IV-2&gt; 국민의 정부 분야별 주요 대학자율화

구분	과제명	자율화 계획	자율화 실적	자율화 부진 사유
학사	대학입학전형기 본계획 수립	‘03년 위탁	부진	- 대학입학 공정성 등 확보를 위하여 가장 기본적인 사항을 대학의견을 들어 수립, 그 이외 모든 사항은 자율화 되어 있음
	재적생 변동 사항 보고	‘01년 위탁	일부 자율화	- 대학편입학 정책 수립시 중요자료로 외부 위탁시 신중 고려 필요
	대학편입학업무	‘01년 위탁	부진	- 현행 편입학제도는 ‘재적생 변동 보고’와 연계하여 편입학 여석판단을 결정하고 있으므로 향후 재적생변동보고 업무와 병행, 위탁 추진 필요
학생 정원	대학 학생정원 조정 신청서 접수	‘02년 위임, 위탁	‘03년 폐지	
	대학 학생정원 조정 신청현황 보고	‘02년 위임	‘03년 폐지	
	대학 학생정원 조정결과 집계보고	‘02년 위임	‘03년 폐지	- 학칙으로 대체
대학 교원 인사	국립대학의 장 공무국외여행 허가 의뢰	‘00년 폐지	부진	- ‘04년 자율화 여부 검토
	국립대 교원파견 국무총리 사전 허가	‘00년 폐지	‘04년 폐지	
	교수자격심사위 원회 구성 · 운영	‘00년 이양 · 위탁	‘02년 이양 · 위탁	
	대학교원 인사자료 관리	‘00년 위탁	‘99년 위탁	
	대학교원 통계	‘00년 위탁	‘99년 위탁	
	교수자격인정심 사준칙 관리	‘00년 폐지	‘02년 폐지	

구분	과제명	자율화 계획	자율화 실적	자율화 부진 사유
사학 · 법인	학교명칭 및 위치변경 인가	‘02년 폐지	부진	- 학교명칭 및 위치변경 인가 폐지 시, 동일교명 사용으로 혼란, 학교간 과당경쟁 등 가능
	임원 취임 및 해임 승인 등	‘00년 폐지	부진	- 이해관계 상충으로 법안 개정 차질
	예·결산 보고 수리후 집계 분석	‘00년 위탁	‘00년 위탁	- 사학진흥재단에 위탁
	기본재산 처분, 기채 허가	‘01년 완화	‘01년 완화	- 사학법시행령 개정, 신고수리 기준 완화
	기본재산 증자 보고	‘01년 폐지	‘01년 폐지	- 사학기관재무회계규칙 개정, 폐지
기타 분야	국립대 기성회 예·결산 보고	‘02년 폐지	부진	- 일반회계와 기성회계 통합운영을 위한 법률 제정 시 폐지
	국립대 입학금 등 책정고시	‘02년 위임	‘02년 위임	
	대학시설기준, 현황 관리	‘00년 폐지	부진	- 행·재정 제제 등 각종 평가 자료로 활용하므로 존치 필요
	국·공립대학 강사료 지급기준액결정	‘00년 폐지	‘04년 폐지	- ‘04년부터 학교 자율 결정
	산업대 산업체 위탁교육 승인	‘01년 폐지	‘02년 폐지	- 사전보고제로 변경, 선발기준과 학사관리 등 위탁교육 시행지침은 존치

주 : ‘위임’은 권한의 일부를 보조기관 또는 하급 행정기관의 장 등에게 맡겨 그 기관의 장의 권한과 책임하에 행사하도록 하는 것, ‘위탁’(민간)은 권한의 일부를 법인 또는 단체에게 맡겨 그 기관의 권한과 책임하에 행사하도록 하는 것, ‘이양’은 권한의 전부를 보조기관 또는 하급 행정기관의 장에게 맡기는 것을 의미함.

자료 : 남궁근 외(2005), 대학의 규제 완화를 통한 자율혁신 역량강화 및 구조개혁 방안 연구

국민의 정부 대학자율화 추진은 대학교원 인사 분야와 학생정원 분야에서는 추진실적이 뚜렷하게 나타난 반면에 대학의 학사분야나 사학 및 법인 분야에서는 상대적으로 부진한 것으로 나타났다. 국민의 정부의 대학자율화 추진은 대학자율화에 대한 목표와 방향에 대한 설정이 미흡한 채로 대학이 요구한 자율화 과제를 중심으로 근본적인 처방보다는 개별 사안별 규제완화나 폐지 등 과제별 심의를 통한 자율화여서 그 한계가 있을 수밖에 없었다고 볼 수 있다.

## 2. 참여정부의 대학 자율화<sup>5)</sup>

참여정부에서는 2004년 12월, 2007년 7월 크게 두 차례에 걸쳐서 대학자율화 추진계획을 발표하였다.

2004년 12월에 발표한 대학자율화의 정책 목표는 i) 대학의 자율성과 창의성을 높임으로써 대학의 경쟁력을 강화하고, ii) 규제로부터 자유로운 대학교육 및 행정을 구현하는데 있었으며, 추진배경으로는 i) 사회변화에 탄력적 대응에 규제 및 통제위주 행정의 한계, ii) 단순한 규제개혁의 차원을 넘어 대학의 자율성과 책무성을 제고하여 대학 스스로 노력에 의한 대학의 경쟁력 제고 및 대학의 다양화와 특성화 유도, iii) 교육수요자의 편이성을 높이기 위한 교육수요자 중심의 대학행정의 전환을 들었다(교육인적자원부, 2004). 특기할 만 한 사항은 교육인적자원부는 대학자율화를 체계적으로 추진하기 위하여 2004년 3월에 '대학자율화위원회'를 구성·운영하다가, 2004년 4월 제2차 회의에서 대학자율화와 대학구조개혁을 통합하여 추진하기 위하여 대학자율화위원회를 '대학자율화·구조개혁위원회'로 개편을 한 점이다. 통합 개편의 이유는 대학자율화의 목표는 “대학교육의 다양화와 특성화를 통한 대학경쟁력 제고”로서 구조개혁의 목표와 유사하다는 취지에서였다(남궁근 외, 2005).

2004년 12월에 발표한 대학자율화 추진계획에서는 학생 선발 및 학사자율화에 대해서는 논술고사와 필답고사, 고교등급제, 기여 입학제 등은 학교육의 정상화와 대입전형의 공정성 확보를 위한 최소한의 제한사항은 유지하되 정부의 대입관리와 관련된 기능을 이관하는 것으로 하고 있는데, 산업대학 특별전형시 산업체 근무경력 완화, 산업대 수시모집제 도입, 산업대학 특별전형 의무모집 비율 폐지, 재입학여석 산정기준 완화, 주·야간 전과허용, 편입학 등록기일 축소, 외국대학과의 교육과정 공동운영 확대, 대학학칙 내용 규제완화 및 보고 사항 간소화 등의 자율화 추진을 계획하였다. 학생정원과 관련해서는 편제 미완성 대학의 정원 증원 자율화를 계획하였고, 교원인사 분야에서는 채용공고기간 단축, 교원임면보고서류 간소화, 교수 업적 평가 기준·방법·절차 등의 자율화, 대학교직원 소속 제한 완화, 대학교원 종류 제한 완화, 교수 파견기간 제한 완화, 교원 임용심사 단계 간소화 등의 자율화를 계획하였다. 사학과 법인부분에서는 학교법인 정관준칙 폐지, 임원 취임 승인을 보고제로 전환, 임원의 해임승인을 보고제로 전환, 권위된 이사장의 후임선출을 위한 이사회 소

5) 교육인적자원부(2004), 대학자율화추진계획과 교육인적자원부(2007), 대학자율화추진계획을 참고.

집승인 폐지, 연임 임원의 취임승인을 보고제로 전환, 기체 사전신고제 폐지 및 허가 요건 완화, 학교법인 정관 변경 인가대상 축소, 법인의 수익사업 공고내용 보고 폐지, 기부 농지에 대한 학교법인 소유 인정 등의 자율화를 추진키로 하였다. 국립대학 운영의 자율화를 위해서는 5급 이하 근무자 타부서 전보권 총장 위임, 단체(10인 이상) 공무 국외여행 심사권 대학 위임, 인건비, 주요사업비를 제외한 대학예산편성 분야 대학에 위임, 국유재산 사용료, 수입대체경비 관리 대학에 위임 등의 자율화 추진이 계획되었다. 기타 분야로 교직원 관련 설치, 산업체 위탁교육, 대학통계제도, 대학평가시 졸업자 논문발표실적 보고의무 폐지 등의 자율화가 계획되었다(<표Ⅳ-3> 참조).

<표 Ⅳ-3> 참여정부 2004년 분야별 주요 대학자율화 과제

구분	자율화 과제명	자율화 연도	자율화 방법
학사	대입전형기본계획 폐지, 대입전형관리업무 대교협 위탁	'05년	위탁
	산업대학 수시모집	'05년	제도 개선
	재입학여석산정기준, 전체여석 있으면 허용	'05년	제도 개선
	주·야간 동일계열 또는 학부 전과 허용	'05년	제도 개선
	편입학 등록기일 축소	'05년	제도 개선
	외국대학과 공동학위운영 운영방법 등 학칙으로 정하여 운영	'05년	제도개선
	대학학칙 내용 규제 완화 및 보고사항 간소화	'05년	완화
학생 정원	전문학사 대학편입학정원 책정근거 미비	'05년	제도 개선
	편제 미완성 대학 정원증원 자율화	'05년	완화
교원 인사	교원임면 보고 서류 간소화(인사기록카드 사본 제출 폐지)	'04년	제도 개선
	교수업적 평가 기준 등 대학자율 결정	'07년	위임
	교직원 소속 제한 완화	'04년	완화
	겸임교원 종류 제한 완화	'05년	완화
	대학교수 파견기간 제한 완화	'05년	위임
	교원임용심사 절차 간소화	'05년	완화



구분	자율화 과제명	자율화 연도	자율화 방법
사학· 법인	학교법인 정관 준칙 폐지	‘05년	폐지
	임원 취임, 연임 및 해임 승인제, 보고제로 전환	‘07년	완화
	결위된 이사장 후임선출 이사회소집 승인제 폐지	‘05년	완화
	기채 사전신고제 폐지 및 허가 요건 완화	‘05년	완화
	학교법인 정관변경 인가 대상 축소	‘05년	완화
	학교법인 기본재산 처분 신고제(허가) 폐지 및 허가 요건 완화	‘05년	완화
	사립대학 예산 편성 자율성 확대	‘05년	지침 폐지
	사립대학 예·결산 공개방법 다양화	‘05년	제도 개선
국립대 운영	1년 미만 근무 5급이하 직원 타부서 전보권 총장위임	‘05년	위임
	단체(10인 이상) 공무국외여행시 승인권 총장 위임	‘04년	위임
	국유재산사용료 대학 이관	‘07년	이관
	수입대체성 경비관리 완전 대학 이관	‘07년	이관
기타	대학종합평가 대교협 완전 이관	‘07년	위탁
	산업체 위탁교육 지원학과 제한 폐지	‘05년	폐지

자료 : 교육인적자원부(2004), 규제로부터 자유로운 대학구현을 위한 대학자율화 추진계획.

2007년 7월에 발표한 대학자율화 추진계획에서는 사학법인과 관련해서는 학교법인 기채허가 승인 대상 축소, 임원연임시 승인제를 보고제로 전환, 학교설립과 이전과 관련해서는 학교기업 교지의 설립 허용, 특정 거리내 인접교지 단일교지로 인정 등, 학생정원과 관련해서는 학칙상 협동과정과 대학원 입학정원 구분 폐지, 모집단위 광역화 개선, 고용계약형 계약학과 정원 외 입학허용비율 확대, 학사운영과 관련해서는 산업체 위탁교육 별도 학급 운영 최소인원 기준 폐지, 학교기업 운영 금지 업종 완화(102개에서 21개), 교명에 설립주체 명기 허용, 5년제 학·석사 학위과정 통합 운영, 외국 대학과 교육과정 공동운영 개선, 교직원인사와 관련해서는 특정대학 출신교수 편중채용여부를 누년단위로 산정하도록 개선, 재정과 관련해서는 교비회계에서 산학협력 대응자금을 산학협력 회계로 전출을 허용, 감가상각 충당적립금 제도 도입, 기타 분야로 학교현장 기재사항 축소 등의 자율화 추진을 발표하였다(<표 IV-4> 참조).

&lt;표 IV-4&gt; 참여정부 2007년 분야별 주요 대학자율화 과제

구분	자율화 업무 명	자율화 시기
학사	학교기업 금지 업종 완화	'07년
	교명에 설립 주체 명기 허용	'07년
	국내대학과 외국 대학 간 교육과정 공동운영 개선	'07년
	5년제 학·석사과정 통합 운영	'08년
	학점은행제 개선, 외국대학 교육과정 이수자 학점인정 등	'09년
	원격대학 학기당 인수학점 제한 완화	'09년
	교원 양성기능 관련, 교육대학원간 입학자격 차별 폐지	'11년
학생 정원	학칙상 협동과정과 대학원 입학정원 구분 폐지	'07년
	국립대 모집단위 광역화 개선	'07년
	원격대학 학생정원 증원기준 충족 시 자율화	'09년
사학 · 법인	학교법인 정관변경 인가대상 축소	'07년
	학교법인 기채허가 대상 축소	'08년
	학교법인 임원연임시 보고제로 전환	'08년
	산학협력 대응자금 교비회계, 산학협력단회계로 전출허용	'08년
	감가상각충당적립금 제도 신설	'09년
	국가 유공자 (본인) 학비 지원	'07년
교원 인사	특정대학 출신 교수 편중채용 제한 제도 개선	'09년
기타	학교기업 교지 외 설립 허용	'07년
	특정거리내 인접교지 단일교지 인정	'08년
	학교현장 기재 축소	'07년
	대학부설평생교육원 학교법인소유 수익용 기본재산 시설 활용 허용	'09년
	국가기술 자격 응시요건 합리화	'08년

자료 : 교육인적자원부(2007), 대학경쟁력 강화를 위한 대학 자율화 추진계획.

참여정부의 대학 자율화 추진은 국민의 정부에 비해서 '대학자율화 추진위원회'를 구성·운영하고, 자율화 추진계획에서 개별과제에 대한 심의에 앞서서 대학자율화 추진목표, 자율화 원칙 등의 기본방향을 설정하고 추진을 했다는 점에서 보다 체계적으로 대학자율화를 추진했다는 평가를 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 국민의 정부와

마찬가지로 근본적인 처방보다는 개별 사안별 규제완화나 폐지로 교육수요자의 자율화 체감도가 낮을 수밖에 없었다고 볼 수 있다. 참여정부에서는 대학자율화 정책 목표와 방향을 설정하기는 했지만 대학자율화추진위원회를 설치·운영하다가 대학자율화위원회와 대학구조개혁 위원회를 통합하여 ‘대학자율화·구조개혁위원회’로 개편하여 운영한데서 당시 대학자율화 추진 취지를 알 수 있듯이 대학자율화 정책의 목표를 대학자율화에 중점을 두었다기 보다는 대학 경쟁력 제고를 위한 “대학 교육의 다양화·특성화를 통한 대학의 경쟁력 제고”에 두었을 뿐만 아니라, “대학의 자율성과 책무성 제고”, “교육수요자 편의성 제고” 등에 초점을 두었기 때문에 목표자체에서 오는 한계성으로 인해서 획기적인 자율화 논의와 추진이 이루어지지 못했다고 볼 수 있다. 대학의 경우 ‘대학의 자율성’을 대학의 본질적인 기능인 교육 및 연구 활동을 제약하는 외적 간섭이 없는 상태로 인식을 한다는 점을 감안하여 대학의 학생선발이나 교육과정 운영과 관련된 교무와 학사에 관련된 사항은 원칙적으로 완전 자율화를 추진하는 것을 방향으로 삼아야 하는데, 특히 참여정부에서는 대학자율의 상징으로 여겨지는 대학학생선발권에 대한 많은 제약을 가함으로서 대학에서 체감하는 대학 자율성은 상대적으로 낮을 수밖에 없었다고 본다<sup>6)</sup>.

2004년 자율화 과제 중 ‘학교법인정관 변경인가 대상 축소’, 학교법인 기채 대상 축소’, 학교법인 임원 연임시 보고제로 전환’ 등의 과제의 경우 당초 계획대로 추진이 이루어지지 않아서 2007년 자율화 추진과제로 재선정된 것을 보면 대학자율화에 대한 지속적인 추진의지가 없이 정부의 자율화 계획을 발표하는 것에만 관심을 두다 보니 자율화 계획에 따른 일정대로 추진이 미흡한 점을 지적할 수 있다. 특히 2007년의 대학자율화 추진은 대학 측의 강한 대학자율화 요구<sup>7)</sup>에 의해서 정부가 수동적으로 대학자율화를 추진하다 보니 적극적인 대학자율화 논의에 한계가 있었다고 볼 수 있다.

6) 교육인적자원부는 2007년도에도 대학 자율화 추진을 위하여 대학자율화위원회를 구성·운영하였으나 대학의 학생선발자율권 확대 요구에 대해서는 위원회 심의 과제에서도 제외시켰다(교육인적자원부, 대학자율화위원회 회의자료).

7) 2006년 7월 한국대학교육협의회회는 제주에서 개최된 하계대학총장세미나에서 대학자율화 추진을 위하여 한국대학교육협의회와 정부 공동으로 대학자율화위원회 구성을 제안한 바 있었으나, 교육인적자원부의 독자적인 자율화위원회 설치·운영 계획에 따라서 한국대학교육협의회와 교육인적자원부가 각각 대학자율화위원회를 2007년에 구성하여 운영하였다.

## V. 새 정부의 대학자율화 정책 방향과 과제

지난 대통령직인수위원회 활동기간 동안 대학자율화에 대한 논의가 주로 ‘대학입학 자율화’문제를 중심으로 진행되었으나, 교육과학기술부가 발표한 ‘2008년 주요 국정 과제 실행계획’에서는 대입자율화 외에 대학학사운영, 대학재정 운영 등 대학자율화를 확대하고, ‘규제 발굴 현장방문단’을 운영하여 자율화 과제 상시발굴체제를 구축하며, 관련법령을 전면 재검토하여 필요한 최소기준을 제외하고는 대학에 포괄적으로 권한을 이양’하겠다는 계획을 발표하는 등 대학자율화 추진의지를 밝힌바 있다. 특히 지난 4월 4일 청와대에서 개최된 대학총장초청 행사에서 교육과학기술부장관은 국립대학의 하부조직의 설치의 예산 범위내 자율화와 보직교수 임기제 철폐, 학생 모집단위 자율화(학부모집에서 학과모집)와 교수 소속 자율화, 학칙 보고제 폐지, 학·석사 및 통합과정 허용 등의 규제완화정책을 발표한 바 있다. 새 정부의 위와 같은 대학자율화 정책 발표는 이명박 정부가 대학자율화에 대해서 적극적인 의지를 표명한 것으로 평가를 한다. 그러나 과거정부와 같은 방식인 개별 사안별 규제완화로는 대학자율화에 한계가 있으므로 대학 자율성을 획기적으로 제고할 수 있는 향후 대학자율화 정책 방향과 과제를 제시하고자 한다.

### 1. 대학 자율화 정책 목표 및 추진 방향 명료화

앞에서 살펴 본바와 같이 그동안 지속적인 대학자율화 추진에도 불구하고 아직도 대학현장에서 느끼는 체감도 낮은 이유 중의 하나는 근본적인 처방보다는 개별 사안별 규제완화나 폐지하는 방식에서 찾을 수 있다고 본다. 특히 국민의 정부에서 대학자율화 추진이 부진한 이유는 대학자율화에 대한 목표와 방향에 대한 설정이 미흡한 채로 대학이 요구한 자율화 과제에 대해서 사안별로 심의를 통한 자율화여서 획기적인 자율화가 이루어지지 못했다고 평가할 수 있다. 대학자율화 추진에 앞서서 가장 먼저 해야 할 일은 대학자율화에 대한 목표와 추진원칙의 명료화라고 본다.

21세기 지식기반사회에서 대학이 국제적인 경쟁력을 갖추기 위해서는 대학운영의 자율권 보장을 통한 대학의 창의적인 발전기반의 조성이 가장 시급하다. 선진국 대학과 치열한 경쟁을 통해서 대학들이 경쟁력을 높이기위해서는 경쟁에서 손과 발을 묶는 걸림돌을 제거하는 것이 필요하기 때문이다. 따라서 대학자율화의 정책 목표는 대학의 자율역량을 최대한 키워주는 것이 되어야 한다. 더 나아가 충분한 대학재정 없이 주어진 대학자율권도 제대로 행사할 수 없기 때문에 대학경쟁력 강화를 위해서

는 대학 자율성 확대와 함께 안정적인 고등교육재정확충이 중요하므로 대학자율화 정책 목표중의 하나는 고등교육에 대한 재정의 획기적인 확충이어야 한다. 전체적인 자율화 목표설정과 추진원칙의 설정과 함께 세부적인 영역별 자율화 방향을 설정하는 일도 중요하다. 세부적인 영역별 자율화 방향을 설정할 때도 대학의 경우 대학의 자율성을 대학의 본질적인 기능인 교육 및 연구 활동을 제약하는 외적 간섭이 없는 상태로 인식을 한다는 점을 감안하여 대학의 학생선발이나 교육과정 운영과 관련된 교무와 학사에 관련된 사항은 원칙적으로 완전 자율화를 추진하는 것을 방향으로 삼아야 한다. 대학 재정에 있어서는 대학들의 실질적인 대학 자율성을 보장을 위하여 재정지원은 가능한 한 확대하고, 예산지원의 경우에도 포물러 펀딩이나 블록 펀딩방식을 도입하여 재정부운영에 대한 자율성 및 효율성 확대가 필요하다. 국립대학의 경우에도 국립대 법인화 등 민간경영 기법 도입하는 등 대학 책임 경영제로 나아가야 하며, 사립대학 및 법인 운영에 있어서는 가능한 한 포괄적이고 사전적 감독 기능 지양하여 사학운영의 자율성을 점차 확대해나가야 한다.

## 2. 사전규제(ex ante) 방식에서 사후규제(ex post) 방식으로

대학운영 전반에 대한 각종 인가나 허가 등을 통한 그동안의 정부의 사전 규제가 대학의 자체 역량을 키우지 못하는 게 하는 가장 중요한 요인 중의 하나라고 볼 수 있다. 따라서 대학의 경쟁력을 높이는데 가장 선결 요건이라 할 수 있는 대학의 자체 역량을 키워나가기 위해서는 대학 내의 활동에 대해서 사전에 직접 규제하는 것 보다는 가능한 한 대학의 자율에 맡기되, 그 결과에 대해서도 대학 스스로 책임을 지게 하는 사후통제 시스템을 마련하는 것이 필요하다.

## 3. 고등교육 관련 법령을 大綱化하고 법령 규정방식 또한 ‘원칙 허용, 예외적 허용’(positive system)에서 ‘원칙 허용, 예외적 금지’(negative system)으로

대학운영 전반에 대한 자율권을 제도적으로 조장하기 위해서는 고등교육 관련 법령에 대한 정비가 필요하다. 이를 위해서는 우선적으로 고등교육 관련 법령을 대강화(大綱化)하여 최소한의 규제가 필요한 사항만을 명시적으로 규정하고 그 외 모든 사항은 대학자율에 맡기는 포괄주의 도입이 필요하다. 고등교육 관련 법령을 대강화하고, 대학교육의 질 관리와 학생들의 학습권 보호 등을 위하여 필요한 보다 구체적인

사항에 대해서는 각 대학의 학교규칙이나 학교헌장 등에 규정화 하도록 하는 것이 필요하다.

더 나아가 고등교육 관련법령 규정방식도 모든 사항에 대해서 원칙적으로 금지한 후, 예외적으로 허용하는 방식인 ‘positive system’에서 원칙적으로 허용하고 예외적으로 금지하는 방식인 ‘negative system’으로 바꾸어 대학자율화를 제도적으로 보장을 해야 한다.

#### 4. 대학 자율성과 사회적 책무성의 조화

대학의 입장에서는 대학의 자율성이 확대되어야 하지만 사회적 책무성 또한 중요하다. 따라서 개별 대학에서는 내적 자율성 자율성을 확대해나가는 노력을 해야 하고, 개별대학 차원에서 하기 어려운 경우에는 대학협의체를 통한 대학 간 자율협의조정시스템의 설치, 대학 정보공개 강화, 대학평가제도 강화 등을 통한 사후관리 시스템의 구축 등이 필요하다.

이명박 정부의 대입자율화 방침에 따라 한국대학교육협의회가 직접 대입전형업무를 주관하여 처음으로 발표한 ‘2009학년도 대학입학전형계획 주요사항’에 대해서 대부분의 언론에서 새 정부의 대입 자율화 발표당시의 우려와는 달리 긍정적으로 평가를 하고 있는 점은 대학 간 자율협의시스템의 구축으로도 대학에 대한 사회적인 책무성을 담보할 수 있음을 보여주는 좋은 사례라 할 수 있다.

#### 5. 고등교육 재정 확충

대학재정의 확충은 대학경쟁력 강화와 대학 자율성 확보의 원천으로서의 의의를 지닌다. 대학재정이 열악한 상황에서는 정부의 재정지원 사업에 응모를 하지 않을 수 없는데 정부가 대학에 대한 재정지원과 연계하여 대학에 요구하는 조건들이 많은 경우에는 이들 요구에 의하여 대학들이 획일화되거나, 대학의 내부구조가 바꿀 수도 있기 때문이다. 따라서 대학들이 실질적인 대학 자율권을 행사하기 위해서는 대학에 대한 재정지원이 필수적인 선행 조건이라 할 수 있다.

대학 자율성을 실질적으로 확대하기 위해서는 정부는 우선적으로 대학재정 확충을 위한 중장기 투자계획을 수립하여 현재 GDP 대비 0.6%('03) 수준인 고등교육 예산 규모를 적어도 OECD 평균수준인 GDP 대비 1% 수준으로 확충하는 것이 필요하다. 더 나아가 안정적인 고등교육재정의 확보를 위한 방안의 하나로 고등교육재정도 초중

등교육 재정의 ‘지방교육재정교부금제도’와 같은 ‘고등교육재정교부금제도’ 도입이나 ‘고등교육재정지원법’ 제정이 필요하다. 이와 함께 대학재정 운용과 관련한 규제 완화와 대학에 대한 조세감면 확대 등을 통하여 간접적으로 대학재정을 확충 할 수 있는 방안에 대해서도 적극적으로 검토해야 한다.

## 6. 대학과 정부의 새로운 동반적 파트너십 형성

정부와 대학은 새로운 파트너십을 형성, 협력해 나가야 한다. 대학은 자율성의 어려움을 외부의 탓으로만 돌리지 말고 내적자율성 제고에 노력을 해야 한다. 정부 또한 대학을 대학자율화의 대상으로서가 아니라 대학을 이해하고 대학의 현안 해결을 공동으로 모색해나가는 동조자이자 조력자로서 인식하는 자세 변화가 필요하다.

## VI. 맺음말

지식기반경제 도래와 세계화시대의 요구에 부응하여 우리 대학들의 국제경쟁력을 높이기 위해서는 대학 자율화를 통하여 대학의 자율역량을 강화하는 것이 필요하다. 세계화된 21세기형 인재 양성을 위해서는 자발적이고 창의적인 대학운영이 전제가 되어야 하기 때문이다. 대학 자율을 기반으로 한 고등교육 경쟁력 강화 노력은 프랑스의 대학자율 확대 개혁, 일본의 대학설치기준 대강화(大綱化), 중국의 일종의 책임 운영기관인 ‘독립학원’(獨立學院) 설치·운영, 독일의 자율적 학생선발권 강화와 고등교육에 관한 연방법인 고등교육기본법(hochschulrahmengesetz, HRG) 폐지 논의 등의 사례에서 보듯이 주요국의 대학개혁 방향의 하나라 할 수 있다. 이러한 주요국들의 대학자율화 관련 정책에서 시사점은 1) 예산편성과 집행, 학생선발, 교직원 채용, 교육과정 운영 등 대학 운영 전반에 걸친 대학자율화 정책을 추진하고 있는 점, 2) 대학의 자율성과 사회적 책무성을 조화시키는 정책을 펴고 있다는 점, 3) 대학경쟁력 강화를 위하여 대학 자율성 제고와 함께 대학에 대한 투자확대를 동시에 하고 있다는 점을 들 수 있다.

정부는 1995년 5.31교육개혁이후 대학경쟁력 강화를 위해 불합리한 규제 개혁 등 지속적인 대학자율화를 추진해왔으나 근본적인 처방보다는 개별, 사안별 규제완화 및 폐지로 교육수요자의 대학자율화 체감도가 그리 높지 못하다는 지적을 받아왔다. 특히 대학의 경우 대학의 자율성을 대학의 본질적인 기능인 교육 및 연구 활동을 제약

하는 외적 간섭이 없는 상태로 인식을 한다는 점을 감안하여 대학의 학생선발이나 교육과정 운영과 관련된 교무와 학사에 관련된 사항은 원칙적으로 완전 자율화를 추진하는 것을 방향으로 삼아야 하는 데, 참여정부에서는 대학 자율의 상징으로 여겨지는 대학학생선발권에 대한 많은 제약을 가함으로서 대학에서 체감하는 대학 자율성은 상대적으로 낮을 수밖에 없었다고 본다. 새 정부가 들어서서도 대입자율화 외에 대학학사운영, 대학재정 운영 등 대학자율화를 확대하고, ‘규제 발굴 현장방문단’을 운영하여 자율화 과제 상시발굴체제를 구축하며, 관련법령을 전면 재검토하여 필요한 최소 기준을 제외하고는 대학에 포괄적으로 권한을 이양’하겠다는 계획을 발표하는 등 대학자율화 추진의지를 밝힌바 있다.

그러나 과거정부와 같은 방식인 개별 사안별 규제완화로는 대학자율화에 한계가 있으므로 새 정부에서는 대학 자율화 정책 추진에 있어서 1) 대학 자율화 정책 목표 및 추진 방향을 명료화 하고, 2) 정부의 규제정책을 사전규제(ex ante) 방식에서 사후 규제(ex post) 방식으로 전환하고, 3) 고등교육 관련 법령의 대강화(大綱化)와 법령 규정방식에 있어서도 ‘원칙 금지, 예외적 허용’(positive system)에서 ‘원칙 허용, 예외적 금지’(negative system)로 고등교육 관련 법령 또한 전화하며, 4) 대학 자율성과 사회적 책무성이 동시에 제고될 수 있는 제도적 기반을 마련하고, 5) 대학의 실질적인 자율권 행사가 가능하도록 획기적인 고등교육 재정 확충해야 하며, 6) 대학과 정부가 새로운 파트너십 형성하여 대학발전을 위한 동반자로서 협력해 나갈 수 있도록 해야 한다.



## 참 고 문 헌

- 교육개혁위원회(1995), 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안, 서울: 교육개혁위원회.
- 교육인적자원부(2004), 규제로부터 자유로운 대학구현을 위한 대학자율화 추진계획, 교육인적자원부정책 자료.
- 교육인적자원부(2007), 대학경쟁력 제고를 위한 대학자율화 추진계획, 교육인적자원부정책 자료.
- 교육과학기술부(2008), 교육 살리기, 과학기술강국 건설(2008년 주요 국정과제 실행 계획), 2008 교육과학기술부 대통령업무보고 자료.
- 김병주(2007), 독일의 대학 자율 강화 움직임, 대학교육, 2007년 7/8월호.
- 김영철 · 이병식(2002), 교육규제 개혁의 국제동향 분석, 서울: 한국교육개발원.
- 남궁근 외(2005), 대학의 규제완화를 통한 자율혁신역량 강화 및 구조개혁 방안 연구, 서울: 교육인적자원부.
- 문용린(2008), “대학 자율화의 기본방향과 추진전략”, 한국대학교육협의회 제24회 정책포럼 자료.
- 박우순(2008), “교무 · 학사부문의 대학자율화”, 한국대학교육협의회 제24회 정책포럼 자료.
- 박종배(2004), 중국도 대학구조개혁을 통한 경쟁력 강화, 교육마당21.
- 박재운 · 채재은(2005), 대학정보공시제 시행에 관한 연구, 서울: 한국교육개발원.
- 박찬석(2002), “대학 학사운영의 자율화 방향”, 21세기 지식강국 구현을 위한 대학경쟁력 강화 방안 정책 토론회, 교육인적자원정책위원회.
- 신정철 외(2007), 대학의 자율성에 관한 정부 및 대학간의 인식 차이, 교육행정학연구, 25(3), 243-269.
- 이병식(2003), 고등교육 규제에 대한 인식분석, 고등교육연구, 14(1), 121-143.
- 이병식 외(2005), 한국 고등교육 체제 진단 및 개선방안 연구, 서울: 한국교육개발원.
- 이현청 외(2000), 고등교육기관 설립 · 운영 관련 규제개혁 방안, 한국대학교육협의회.
- 채재은(2006), 한국 고등교육 규제실태 진단 및 개혁방안 연구, 서울: 교육인적자원부.
- 채재은 · 이병식(2005), 고등교육정책에 대한 인식 분석 연구, 서울: 교육인적자원부.
- 최유성 · 유종선(2004), 대안적 규제전략에 관한 연구, 서울: 한국행정연구원.
- 한국대학교육협의회(2007), 대학자율화, 왜 시급한가?, 한국대학교육협의회 대학자율화보고서.

- 허종렬 외(2002), 교육법상 규제요소 분석 연구, 서울: 교육인적자원부.
- 羽田貴史(2005), “유니버설 단계에서 고등교육의 관리”, 제12회 한국·일본 교육행정 학회 국제학술대회 자료집.
- Berdahl, R.O.(1996), Statewide Coordination of Higher Education, Washington D.C.: American Council on Education.
- Hobbs. W. C.(1978), Government Regulation of Higher Education. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company.
- MacTaggart, T. J.(1998), Seeking Excellence Through Independence: Liberating Colleges and Universities from Excessive Regulation, Sanfrancisco: Jossey-Bass Publishers.
- OECD(1995), A Conceptual and Analytical Framework For Review of National Regulatory Policies and Practices in Higher Education, Unpublished Paper.
- Rhoades, G.(1983), Conflicting interests in Higher Education, American Journal of Education, 91(3), 283-327.

## <Abstract>

# The Principle and Tasks of University Autonomy Policy of Lee Myung-bak Administration

Byong-Un Kang·Byong-Joo Kim(Korean Council for University Education)

Higher education institutions in Korea are urged to develop their competence and autonomy for competing abroad in a knowledge-based and globalized society. Even though autonomy in higher education has increased continuously since the “5.31 education reform” in 1995, fundamental improvements are still required.

For a higher degree of autonomy in higher education, this study suggests 1) clarification of goals and process of policy on higher education institutional autonomy, 2) transit from ex ante control to ex post control, 3) legislative advancement in higher education and conversion away from restrictive laws to permissive laws, 4) enhancement of social accountability as well as autonomy at the institutional level, 5) the need to increase revenue for autonomy, 6) a new partnership between higher education institutions and government.

**[Key words]** autonomy, accountability, ex ante control, ex post control, legislative advancement in higher education, positive system, negative system