

〈국립대학법 제정을 위한 공청회 자료〉

국립대학법안의 검토

일시 : 2021. 6. 9.(수) 14:00 ~

주최 : 국회의원 유기홍(교육위원회 위원장)
전국국공립대학교총장협의회
전국국공립대학교수회연합회

주관 : 부산대학교

목 차

1. 공청회 개요	1
2. 인사말 및 축사	5
<인사말>	
① 국회 교육위원회 유기홍 위원장	7
② 김수갑 전국국공립대학교총장협의회 회장	9
③ 오홍식 전국국공립대학교수회연합회 상임회장	11
<축사>	
① 유은혜 부총리 겸 교육부장관	13
② 강민정 국회의원	15
3. 주제발표 및 토론문	
① 국립대학법안: 조직 및 운영【송기춘(전북대 교수)】	17
② 국립대학법안: 재정·회계【임재홍(방송통신대 교수)】	39
③ 국립대학 재정책총방안【이정미(충북대 교수)】	55
④ 지정토론 1【이강국(교육부 국립대학정책과장)】	65
⑤ 지정토론 2【노기호(군산대 교수)】	67
⑥ 지정토론 3【임상혁(송실대 교수)】	75
4. 참고자료	81
① 국립대학법안 조문	83
② 국립대학법안 설명자료	99

국립대학법 제정을 위한 공청회

1. 공청회 개요

국립대학법 제정 공청회

□ 공청회 개요

- 공청회명: 국립대학법 제정을 위한 공청회
- 일시(장소): 2021. 6. 9.(수), 14:00 ~ 16:00(여의도 전경련회관 에메랄드홀)
- 주최 : 국회의원 유기홍(교육위원회 위원장), 전국국공립대학교총장협의회, 전국국공립대학교수회연합회 공동 주최
- 주관: 부산대학교

□ 진행순서[안]

1부. 개회식

진행 : 김도희(부산대학교)	
14:00 ~ 14:20	국민의례 인사말 1) 국회 교육위원회 유기홍 위원장 2) 전국국공립대학교총장협의회 회장 김수갑(충북대 총장) 3) 전국국공립대학교수회연합회 오홍식 상임회장 축사 1) 유은혜 부총리 겸 교육부장관 2) 국회 교육위원회 강민정 의원
14:20 ~ 14:30	기념 사진 촬영 및 회의장 정리

2부. 발표 및 토론

사회 : 허종렬 교수(서울교대)

14:30 ~ 15:15	주제발표	1) 국립대학법안: 조직 및 운영 - 송기춘(전북대 교수) 2) 국립대학법안: 재정·회계 - 임재홍(방송통신대 교수) 3) 국립대학 재정확충 방안 - 이정미(충북대 교수)
15:15 ~ 15:45	지정토론	토론 1) 이강국(교육부 국립대학정책과장) 토론 2) 노기호(군산대 교수) 토론 3) 임상혁(송실대 교수)
15:45 ~ 16:00	질의응답	* 청중 또는 온라인으로 사전 접수된 질의에 대한 응답

국립대학법 제정을 위한 공청회

2. 인사말 및 축사

인 사 말



국회 교육위원회
유기홍 위원장

안녕하십니까. 반갑습니다. 국회 교육위원회 유기홍 위원장입니다.

<국립대학법 제정 공청회> 개최를 진심으로 축하드립니다. 그동안 국립대학의 숙원이었던 「국립대학법」 제정을 위한 밑거름을 이제야 마련하게 되어 대단히 뜻깊게 생각합니다. 함께 공청회를 준비해주신 전국국·공립대학교총장협의회 김수갑 회장님과 전국국공립대학교수회연합회 오홍식 상임회장께도 감사의 말씀을 전합니다. 국립대학법 연구의 연구책임자로서 연구회를 구성하여 연구를 주도해 주신 부산대학교 차정인 총장님께도 깊은 감사를 드립니다.

현재 대학은 4차 산업혁명과 학령인구 감소 등 대내외적인 변화로 위기에 직면해 있습니다. 21학년도 전체대학의 신입생 등록률은 94.9%로 전년 대비 4.0%p 하락하였고, 국공립대학도 1.9%p 하락하여 신입생 미충원 사태가 국공립대를 포함한 전체대학의 문제라는 점을 확인할 수 있습니다.

대학의 경쟁력 저하는 곧 국가경쟁력 하락을 의미하며, 비수도권대학의 위기는 곧 지역의 위기와 소멸로 연결되어 결국 국가의 위기로 나타날 수밖에 없습니다. 따라서 국립대학에 대한 과감한 투자를 통해 교육 여건을 개선하여 4차 산업혁명을 이끌어 갈 인재를 양성하고 이를 통해 지역 경제 활성화와 국가경쟁력 제고를 이끌어야 합니다.

제정을 앞둔 「국립대학법」은 국립대학의 자율성을 보장하고 공공성과 사회적 책임성을 높여 학문을 발전시키고 인재를 양성하며, 국가 균형 발전에 기여함을 목적으로 하고 있습니다. 국립대학이 제 역할을 다하도록 하기 위해서는 국가의 적극적 지원이 뒷받침되어야 하는데, 이에 대한 법적 근거를 마련하고자 하는 것입니다.

오늘 공청회를 통해 「국립대학법」 제정안에 대한 다양한 의견 수렴이 이루어질 수 있기를 기대합니다. 다시 한번 이번 공청회를 준비해주신 발제자, 토론자와 참석자 여러분께 깊은 감사를 드립니다. 감사합니다.

인 사 말



전국 국·공립대학교 총장협의회
김수갑 회장
(충북대학교 총장)

안녕하십니까, 전국 국·공립대학교 총장협의회 회장을 맡고 있는 충북대학교 김수갑입니다.

국회 교육위원회 유기홍 위원장님과 전국 국·공립대학교 총장협의회, 전국 국공립대학교수회연합회가 공동으로 주최하는 “국립대학법 제정을 위한 공청회”가 개최되어 이제 국립대학법 제정을 위한 밑거름을 마련하게 되었습니다. 오늘 공청회가 국회에서 개최될 수 있도록 관심을 갖고 협조해주신 국회 교육위원회 유기홍 위원장님께 특별한 감사의 말씀을 드립니다.

공청회가 개최되기까지 전국 국·공립대학교 총장협의회는 “국립대학법 제정을 위한 연구”를 위한 연구회를 구성하고, 국교련 국립대학법(안), 조승래 의원입법안, 서동용 의원입법안 등을 참고하여 지난 5개월 동안의 연구활동을 통해 기초안을 만들었습니다. 그리고 이를 각 국·공립대학교 총장을 포함한 각계의 검토 의견을 반영하여 수정 보완한 국립대학법(안)을 마련하여 처음 공개적으로 공청회를 갖게 되었습니다. 연구회를 이끌어주신 차정인 부산대학교 총장님과 연구회 팀원들에게 깊은 감사를 드립니다.

현재 국립대학을 포함하여 모든 대학은 국내외의 정치적·경제적 현실과 지식환경의 변화에 대처해야 하는 상황입니다. 특히 제4차 산업혁명이라고까지 일컬어지는 환경의 변화는 대학에도 큰 영향을 미칠 수밖에 없습니다. 또한 학령인구 감소에 따라 종래 대학이 수행해 온 연구와 교육의 양과 질의 변화도 필연적으로 요구되고 있음은 물론이고, 미충원대학이 급속히 늘어가는 현실에서 대학의 위기는 심화되고 있습니다. 대학의 위기는 학령인구의 감소가 큰 원인이 되고 있지만, 우리나라에서는 유래가 없는 수도권쏠림현상도 한몫하고 있습니다. 한국사회의 정치·경제·문화의 수도권 집중현상은 학령인구 감소로 인한 미충원의 심화라는 피해를 고스란히 지방대학의 몫이 되게 하는 원인이 되고 있습니다. 대부분의 국립대학이 지방에 위치하고 있는 현실에서 지방대학의 위기는 곧 국립대학의 위기이기도 합니다.

지방대학의 위기는 지역의 위기 내지 지역의 소멸로 이어지고 나아가 이를 방치할 경우 국가의 위기의 원인이 될 것입니다. 국립대학교는 대학의 공공성을 확보하는 동시에 지역의 인재를 포함한 전문인력을 양성하여 국가균형발전의 핵심적 동력으로서의 역할을 해야 합니다. 국립대학이 발전하고 제 역할을 하기 위해서는 대학의 자율성 증진과 이를 위한 재정의 충실한 확보가 무엇보다 중요할 것입니다. 이러한 관점에서 오늘 개최되는 “국립대학법 제정을 위한 공청회”는 매우 시의적절하다고 할 수 있습니다. 오늘 공청회를 계기로 국민 모두가 바라는 국립대학법이 제정되어 대학의 자율성과 학문에 대한 자유가 보장되고 대학교육의 공공성과 국립대학에 대한 국가의 책무와 지원이 법적으로 보장되길 간절히 기원합니다.

감사합니다.

인 사 말



전국 국·공립대학교수회연합회
오홍식 상임회장
(제주대학교 교수회장)

안녕하십니까? 전국국공립대학교수회연합회상임회장 제주대학교 오홍식 교수입니다. 먼저 평소 고등교육에 각별한 관심을 가지시고 지방대살리기에 앞장서시면서 오늘 공청회를 주최해주시고 자리를 빛내주신 국회교육위원회 유기홍 위원장님과 교육위원회 의원님들께 깊은 감사의 인사를 드립니다.

오늘 이 자리에 오기까지 여러 가지 어려운 여건임에도 국립대학법 연구회를 결성하여 연구의 장을 마련해 주신 전국공립대학총장협의회 회장이신 충북대 김수갑 총장님과 여러 국공립대학 총장님들께도 감사의 말씀 드립니다. 그리고 연구를 총괄하시면서 헌신적으로 노력해주신 부산대 차정인 총장님과 박홍원 교육부총장님, 바쁘신 가운데 함께 연구하시고 오늘 발제를 맡아주신 송기춘 교수님, 임재홍 교수님, 이정미 교수님, 그리고 토론을 기꺼이 허락해주신 교육부 이강국 국립대학정책과장님, 노기호 군산대 교수님, 임상혁 송실대 교수님, 사회를 맡아주신 허종렬 교수님, 공청회를 준비하시느라 함께 고생하신 부산대학교의 관계자 여러분께도 그간의 노고에 진심으로 고마운 말씀 전합니다.

여러분들께서 잘 아시는 바와 같이 대한민국은 대학의 자율성을 국내 최고 규범인 헌법사항으로 정하고 있습니다. 그러나, 그 하위 법령인 고등교육법과 국립학교 설치령 등은 국립대학을 마치 중앙 행정기관의 부속기관이자 교육사무의 일선 집행기관으로 간주하고 있다고 해도 과언은 아닐 것입니다.

전국국공립대학교수회연합회에서는 국내 최고규범인 대한민국의 헌법 취지에 부합하게 대학의 자율적인 위상이 확보되기 위해서는 단순히 고등교육법, 국립학교 설치령 등 하위 법령을 개정하는 것으로는 한계가 있다는 것을 절감하고, 국공립대학의 자율적인 공법인적 성격을 자리매김하면서 그 사회적 책무성도 담보할 수 있는 국립대학법 제정을 위해 꾸준히 노력해왔습니다.

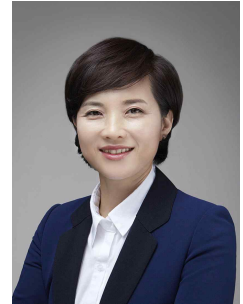
국립대학법 제정을 통하여 국립대학의 자율적 지위를 명백히 하는 것은 단순히 국가와 국립대 사이의 관계 재정립을 넘어서서 자율적인 대학환경 아래 연구자, 교수자 그리고 학생들이 자유롭게 연구와 강의와 토론을 함으로써 우리 사회의 중장기적 현안에 대해 창의적인 지식을 제공하고, 발전적인 비판을 가능하게 하는 전제조건이라 할 것입니다.

최근 학령인구 감소, 지방소멸 등의 여파에 직접적으로 노출된 고등교육의 위기 상황은 대학의 지속가능성 문제가 교육에 한정된 문제가 아니라 우리 사회의 지속가능성 및 지방자치의 문제와도 직결되어 있다는 것을 여실히 보여주고 있습니다. 국공립대학 법안이 제시하는 바와 같이 대학에 대한 국가 및 지자체의 안정적인 재정지원이 뒷받침되었을 때 비로소 대학이 이와 같은 사회적 문제에 쉽게 흔들리지 않고 안정적이고 효율적으로 대처할 수 있는 역량을 십분 발휘할 수 있을 것입니다. 그런 점에서 대학의 자율성 확보와 안정적이고 건전한 재정의 확보는 일만구천 전국국공립대학 교원들의 간절한 소망일 뿐만 아니라 우리 사회와 국가를 위해서도 꼭 필요한 논의라고 생각합니다.

연구그룹에서 지난 수년간 토론·고심하여 나름 최선의 법안을 제시하였다고 생각합니다만 대학의 공공성과 자율성, 안정적이고 건전한 고등교육 재정의 확보를 위한 오늘 국립대학법 공청회를 진행함에 있어 국공립대학 교수님들만 아니라 사립대학 교수님들과 대학을 둘러싼 지역사회 관계자, 학부모님과 지역 주민들께서도 건설적이고 비판적인 논의를 함께 하면서 이끌어 주시길 부탁드립니다.

우리 국교련에서도 국공립대학의 발전이라는 목표를 위해 상호 존중하는 정신과 국교련의 대안적 비판 기능을 살려 대학의 발전과 건전한 대학 문화가 정착되도록 앞장서 나가겠습니다. 끝으로 하루빨리 바이러스가 종식되어 건강한 일상 보낼 수 있게 되길 희망하며, 여러분 가정에도 늘 행복과 기쁨이 가득하길 기원합니다. 감사합니다.

축 사



부총리 겸 교육부장관
유은혜

안녕하십니까? 부총리 겸 교육부장관 유은혜입니다.

먼저, 「국립대학법」제정을 위한 공청회 개최를 진심으로 축하드립니다. 아울러, 바쁜 의정활동 중에서도 공청회 개최를 위해 힘써주신 교육위원회 유기홍 위원장님을 비롯한 전국국공립대총장협의회, 전국국공립대학교교수회연합회와 국립대학교 관계자분들께 감사드립니다. 국립대학교법안 마련에 애써주신 차정인 부산대학교 총장님과 국립대학법안연구회 연구진분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

국립대학은 국가가 설립·운영하는 고등교육기관임에도 불구하고 국립대학의 설립·운영에 관한 기본 법률이 없어 국립대학의 역할 강화, 재정확충, 대학 운영의 자율성과 사회적 책무성 확보 등을 위해 법적 근거 마련에 대한 필요성이 지속적으로 제기되어 왔습니다. 또한, 학령인구 감소와 수도권 인재 유출로 지역 간 격차가 심화되고 4차 산업혁명 등에 따라 신산업 첨단 분야에서 기술혁신과 인재양성의 중요성이 커지고 있는 지금, 지역을 대표하고 지역의 혁신을 선도하는 국립대학의 역할이 그 어느 때 보다 중요하며 이를 뒷받침하기 위한 기본 법률의 제정이 필요하다고 할 것입니다.

그동안 우리 국립대학들은 정부의 지속적인 재정지원을 바탕으로 국립대학 1인당 교육비 상승, 기초학문 보호 및 지역인재 양성을 위한 기반 마련, 취약계층에 대한 고등교육기회 확대 등과 같은 우수한 성과를 내 왔습니다. 국립대학법은 국립대학들이 지금까지 일궈온 성과 위에서 대학 운영의 자율성과 사회적 책무성을 제고하는 동시에 보다 체계적인 지원이 가능하도록 함으로써 국립대학이 한 단계 더 발전하는 토대가 될 것입니다.

오늘 공청회를 통해 국립대학이 지역 혁신의 중추로서 제 역할을 할 수 있도록 국립대학법 제정을 비롯한 다양한 발전 방향에 대한 논의가 이루어지길 기대합니다. 교육부도 국가균형발전 및 지역 우수 인재양성에 국립대학이 보다 기여하고 공적 역할을 강화할 수 있도록 함께 노력하겠습니다.

고맙습니다.

축 사



국회 교육위원회
강민정 의원

안녕하십니까. 열린민주당 국회의원 강민정입니다.

먼저 국립대학법 제정과 관련한 소중한 의견 들을 수 있는 자리를 마련해 주신 유기홍 의원님, 전국국·공립대학교총장협의회, 전국국·공립대학교수회연합회, 부산대학교 관계자 여러분께 감사의 말씀 드립니다.

국립대학은 기초학문 보호 및 육성, 미래사회를 위한 선도적인 연구 수행, 지역 사회 변화의 거점이자 동력으로서 매우 중요한 교육적·사회적 역할을 담당하고 있습니다. 그러나 고등교육에서 사립대학이 차지하는 비율이 압도적으로 높고, 고등교육에 대한 정부의 재정부담이 OECD 평균에 한참 미치지 못하며, 학령인구마저 급격히 감소하는 현실 속에서 국립대학은 심각한 위기에 직면해 있습니다.

하지만 국립대학은 여전히 자신의 명확한 법적 지위를 갖지 못한 채 중앙행정기관의 부속기관으로 자리하고 있습니다. 국립대학의 설립목적과 공적 책무를 분명히 하고, 대학의 민주적 운영방안과 재정지원 방안 등을 체계적으로 담은 독립된 법률이 시급한 이유입니다. 국립대학법 제정을 통해 국립대학에 대한 적절한 지원과 육성이 이루어질 수 있길 희망하고 저 또한 최선을 다하겠습니다.

물론 이러한 입법 노력만으로는 국립대학의 위기 나아가 ‘부실대학’, ‘비리대학’, ‘대학퇴출’ 등으로 표현되는 대학의 총체적 위기를 온전히 극복할 수 없습니다. 무엇보다 변화의 주체라고 할 수 있는 대학이 오명을 벗고 위기를 극복하며 한 단계 더 도약하기 위해 분골쇄신해야 합니다. 또 교육부를 포함한 범정부차원의 적극적 대응 노력도 함께 이루어져야 할 것입니다.

오늘 이 자리에서 이루어질 깊고 다양한 논의들이 이러한 변화에 좋은 자양분이 되길 기대합니다. 마지막으로 이 귀중한 자리를 함께해주신 모든 분들께 다시 한번 감사의 말씀 드립니다.

감사합니다.

국립대학법 제정을 위한 공청회

3. 주제발표 및 토론

① 국립대학법안: 조직 및 운영

송기춘(전북대학교 교수)

국립대학법 제정의 필요성과 대학 조직의 구성과 운영

송기춘(전북대 법학전문대학원 교수)

I. 대학의 현실과 변화의 필요성

1. 대학의 현실

인간의 정신적 활동 가운데 하나는 세상과 사물의 이치를 밝히고 이로써 자신의 삶의 방향을 정하고자 하는 것이다. 세상과 사물의 이치를 밝히는 일은 올바른 것을 따라 살하고자 하는 마음(양심)과 연결된다. 세상과 사물의 이치를 밝히는 일은 이성의 영역이면서 권력과 의 싸움을 수반한다. 현실의 권력은 자신을 정당화하기 위한 이론을 필요로 하고 자신의 권력적 기반을 위태롭게 할 가능성이 있는 모든 생각과 행동을 차단하려 하기 때문이다. 우리 헌법 제22조에서 ‘학문의 자유’를 보장하고 있는 것도, 이러한 배경에서 비롯된다. 그리고 그러한 학문 연구의 중심은 역사적으로 대학이다. 대학에서는 어떠한 권력으로부터도 자유롭게 진리의 탐구가 이뤄져야 하며, 교육을 통하여 진리가 시간을 넘어 다음 세대에 전달되고 공간을 넓혀간다. 헌법 제31조 제4항에서는 ‘대학의 자율성’을 보장하고 있는데, 이는 대학이 학문연구와 교육의 핵심적 지위에 있으며 외부로부터의 간섭과 침해를 배제하고 학문공동체 구성원의 자유로운 연구와 교육활동을 보장하는 대학의 자율성이야말로 대학이 대학으로서의 역할을 제대로 수행하는 데 필수적이라는 인식 때문이라고 할 수 있을 것이다. 대학의 자율성은 “대학에 대한 공권력 등 외부세력의 간섭을 배제하고 대학구성원 자신이 대학을 자주적으로 운영할 수 있도록 함으로써 대학인으로 하여금 연구와 교육을 자유롭게 하여 진리탐구와 지도적 인격의 도야라는 대학의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하기 위한 것(헌재 1992. 10. 1. 92헌마 68 등)”(헌재 2014. 4. 24. 2011헌마612 결정)이라는 헌법재판소 판례도 같은 맥락에 있다.

하지만 오늘날 우리의 대학은 헌법상 보장된 자율성을 상당한 정도로 제약을 받고 있다. 고등교육법 제5조는 “학교는 교육부장관의 지도·감독을 받는다.”고 규정하고 있다. 대학의 자율성을 보장하는 헌법 제31조 제4항에도 불구하고 대학마저도 교육부장관의 지도와 감독의 대상이 되어 있다. 대학구성원의 자유로운 진리탐구가 개별적으로 이뤄지는 것과 별개로 교육부는 정부나 교육정책의 변화에 따라 대학에 대해 부당하다고 할 수 있는 제도의 변화를 요구하기

도 한다. 이 경우 대학에 대한 재정지원에서의 불이익을 내세워 대학의 복종을 요구하기도 한다. 교육부의 대학의 장 임용후보자 추천절차의 변경 요구(직선제 폐지)¹⁾는 대표적이다. 2010년 교육부 국립대학 선진화방안에서 총장임용후보자 직선제 폐지를 대학에 대한 재정지원사업과 연계하면서 간선제가 채택²⁾되었다. 2012년 이후 교육부는 총장임용후보자의 선정과 관련하여 직선제 폐지 요구를 했으며, 직선제 폐지여부를 ‘대학 교육역량강화사업’ 지원대학 선정과 연계하여 ‘총장 직선제 폐지’ MOU체결을 강요하였다.³⁾ 이에 응하지 않는 대학에 대해서는 후에 ‘구조개혁 중점 추진 국립대학’으로 지정하겠다고 하여 대부분의 대학이 MOU체결을 하였다.⁴⁾ 국립대학의 총장 임명에 관한 핵심적 절차인 학내 구성원에 의한 ‘임용후보자 직선제’를 폐지하기 위하여 이 제도의 존폐 여부가 거액의 예산지원사업 선정 여부를 결정하도록 한 경우도 있다. 성과급적 연봉제의 시행⁵⁾, 학장 임명제 도입⁶⁾, 국립대학자원관리시스템(KORUS)의 도입⁷⁾이나 대학내 의사결정기구의 강제적 변경요구(대학평의원회 제도, 고등교육법 제19조의2)⁸⁾ 등은 대학구성원들이 지난 몇 년 동안 겪은 사례⁹⁾이다.

- 1) 교육부는 2010년 9월 29일 1단계 국립대학 선진화 방안을 시작으로 2012년 1월 26일 2단계 방안을 확정하여 발표하였다. 교육과학기술부, 「보도자료 “2단계 국립대학 선진화 방안 확정”」, 2012.1.26. (목). 2단계 국립대학선진화 방안은 대한민국 정책브리핑 자료 참조
http://www.korea.kr/archive/expDocView.do?SESSIONID_KOREA=Lz2RcDnPPT7wPpSGh7gJ6WTvygFZLcvf58TNwrQ3BKmjhz21LyZF!24255239!623610216?docId=30725 검색일: 2021. 1. 30.
 2012. 1. 26. 발표된 교육과학기술부의 “2단계 국립대학 선진화방안”은 ‘총장직선제 개선, 총장의 대학운영 성과목표제 도입, 단과대학 학장 공모제 시범 도입, 학부 교양교육 활성화, 학사운영 선진화, 기성회회계 제도개선 및 운영 선진화, 성과급적 연봉제 정착을 위한 세부 방안 마련’을 내용으로 한다. 당시 각종 대학 지원사업 지원대상 선정과정에서 직선제 폐지 여부 항목은 폐지하면 5점, 그렇지 않으면 0점이 되었고, 다른 항목의 점수 차이는 5점이 되지 않아 직선제를 폐지하지 않고는 어떠한 교육부사업의 지원을 받을 수 없었다.
- 2) 「2013년도 대학 교육역량강화사업 기본계획」(교육부 대학재정지원과-705, 2013. 5. 27.).
- 3) 2012. 1. 26. 발표된 교육과학기술부의 “2단계 국립대학 선진화방안”은 ‘총장직선제 개선, 총장의 대학운영 성과목표제 도입, 단과대학 학장 공모제 시범 도입, 학부 교양교육 활성화, 학사운영 선진화, 기성회회계 제도개선 및 운영 선진화, 성과급적 연봉제 정착을 위한 세부 방안 마련’을 내용으로 한다. 당시 각종 대학 지원사업 지원대상 선정과정에서 직선제 폐지 여부 항목은 폐지하면 5점, 그렇지 않으면 0점이 되었고, 다른 항목의 점수 차이는 5점이 되지 않아 직선제를 폐지하지 않고는 어떠한 교육부사업의 지원을 받을 수 없었다.
- 4) 위 국립대학 선진화방안에서는 국·공립대학 교육역량평가사업과 구조개혁 중점추진대학 선정평가에 선진화지표를 반영한다고 하고 있는데 평가제표로 선진화지표 10%를 반영하고, 이 가운데 ‘총장직선제 개선 관련 학칙 개정 또는 MOU 체결 여부’를 5%로 설정하고 있었다. 「‘2단계 국립대학 선진화 방안’ 보도자료」, 22면.
- 5) 국립대학 교원에 대한 성과급적 연봉제와 이를 위한 상대평가의 근거는 공무원보수규정(2011. 1. 10. 대통령령 제22617호로 개정된 것) 제39조의2이다. 이 규정에 대한 헌법소원심판 결정(헌재 2013. 11. 28. 2011헌마282 등)에서 헌법재판소는 이 조항이 기본권을 침해하는 것이 아니라고 판단하였다.
- 6) 2011. 2. 1. 교육공무원임용령(이하 ‘임용령’) 제9조의4가 신설되었다. “... 대학의 장이 단과대학장을 보할 때에는 그 대상자의 추천을 받거나 선출의 절차를 거치지 아니하고 해당 단과대학 소속 교수 또는 부교수 중에서 직접 지명하여 보한다.”는 내용이다.
- 7) 국립대학자원관리시스템(코러스)은 국립대학자원관리시스템(KORUS) 운영 등에 관한 규정([시행 2018. 1. 17.] [교육부훈령 제241호, 2018. 1. 17., 제정])에 의하여 시행되는 것으로 “교육정보화의 일환으로 대학 자원의 종합적 관리 및 관련 서비스 제공을 위한”(규정 제1조)것이라고 하고 있다.
- 8) 대학평의원회 제도와 관련한 논의는 송기춘, 국립대학교의 대학평의원회 설치와 관련한 헌법적 문제,

신자유주의 경향이 우리 사회를 휩쓸면서 대학이 상업화되고, 기업이 대학을 지배하기도 하고 기업식의 경영이 이뤄지고 있기도 하다. 어쩌면 헌법에서 보장하는 대학의 자율성은 공상의 세계에 머무르고 있는지도 모른다.

이러한 경향은 한편으로 그 동안의 대학의 부정적인 면모를 시정하는 면이 있는 점에서 긍정적으로 평가할 부분도 없지 아니하다. 대학의 교수 직업이 ‘철밥통’이라 할 정도로 외부의 비판이나 도전을 받지 않고 무사안일하다고 하여야 할 부분도 있다. 각 지역마다 지역 또는 학연에 따른 일정한 인맥이 대학 운영을 좌지우지하는 일을 목도하는 것도 드물지 않다. 그런 점에서 교수와 학교에 대한 내부적·외부적 평가, 효율성을 증대하기 위한 대학의 기업식의 경영이나 산학연계에 의한 연구 진행 등이 반드시 부정적으로만 평가되어야 할 것은 아니다.

그러나 고전적인 대학의 모습을 변화시키고자 하는 오늘날의 시도는 대학의 부정적인 면을 시정하기보다는 대학의 본질적인 부분을 훼손하는 지경에 이르고 있다. 또한 이러한 정책을 추진하는 교육부는 대학에 대한 극도의 불신이 깔린 정책을 추진함으로써 부정적인 면을 시정하기는커녕 오히려 긍정적인 부분까지도 왜곡하는 결과를 낳고 있기도 하다. 대학의 자율성은 헌법에서도 보장하는 핵심적인 가치이고 대학이 누리는 기본권이기도 하므로 어떠한 교육정책의 시행에서도 존중되고 지켜져야 한다. 자율적인 대학운영이야말로 대학의 역량을 극대화하고 대학의 가치를 보전하는 데 기여할 것이기 때문이다.

2. 국립대학을 둘러싼 문제상황

가. 고등교육의 변화의 필요성

국립대학을 포함하여 모든 대학은 국내외의 정치적·경제적 현실과 지식환경의 변화에 대처해야 하는 상황이다. 특히 제4차 산업혁명이라고까지 일컬어지는 환경의 변화는 대학에도 큰 영향을 미칠 수밖에 없다. 또한 학령인구감소에 따라 종래 대학이 수행해 온 연구와 교육의 양과 질의 변화도 필연적으로 요구된다. 대학 또는 대학입학정원의 감축이 필요해지고, 학문분야의 세분화를 지양하면서 학제적 또는 융합적 연구와 교육의 필요성도 증대된다. 자유주의에 기반을 둔 교육 개혁의 거센 움직임 속에서 오히려 기초학문, 대학 교육의 공공성 강화, 대학과 지역의 교류 강화의 필요성도 증대된다.

세계헌법연구 제25권 제2호, 2019. 8., 165-197면 참조.

9) 이에 관하여 송기춘, 「교육부 대학정책의 문제점과 그 개선을 위한 법적 과제」, 『부패방지법연구』 제2권 제2호, 2019. 8., 119-140면 참조.

나. 국립대학의 문제는 곧 지방 국립대학의 문제

한국사회의 정치·경제의 수도권 집중과 함께 수도권 대학에 대한 집중 지원으로 인하여 지방대학 교육 부실화의 경향이 뚜렷하게 나타난다. 학령인구 감소로 인한 미충원의 심화라는 피해는 고스란히 지방대학의 몫이 된다.¹⁰⁾ 지방대학의 발전 지체 또는 낙후는 지역불균형 발전의 현실을 드러내며 현재 대부분의 국립대학(서울에 있는 국립대학은 서울과학기술대학교와 서울교육대학교이며, 서울대학교는 별도의 국립대학법인이다.)이 지방에 있다는 점에서 국립대학의 문제는 한국사회의 지방 발전 낙후라는 현상과 분리되어 이해될 수 없다고 할 수 있다. 우리나라와 같이 수도권에 인구와 자원이 집중된 경우에 지역균형발전이라는 헌법적 가치를 지향하고자 하는 경우라면 이는 국가의 대학 관련 정책에서도 관철되어야 할 것이다.

다. 국립대학 교육재정 열악함

국립대학 학생 1인당 교육비는 서울 소재 주요 대학과 극심한 격차를 보인다. 2020년 기준으로 학생 1인당 교육비는 서울대 4,824만원, 연세대 3,059만원, 고려대 2,456만원, 성균관대 2,788만원, 한양대 2,135만원 등인 데 비하여 거점 국립대의 경우는 부산대 1,920만원, 전북대 1,778만원, 전남대 1,678만원, 충북대 1,682만원 등¹¹⁾으로 열악하다. 이는 서울에 있는 사립대학인 이화여대 1,907만원, 건국대 1,599만원, 경희대 1,648만원, 중앙대 1,722만원, 서울시립대 1,479만원 등과 비교할 만한 수치이다. 거점 국립대 이외에 국립대학의 경우는 이보다 낮지 않다. 경상대 1,632만원, 군산대 1,649만원, 공주대 1,172만원, 금오공대 1,349만원, 목포대 1,456만원, 목포해양대 1,992만원, 순천대 1,464만원, 안동대 1,566만원, 창원대 1,387만원, 한국교통대 1,590만원, 한밭대 1,391만원 등이다. 지방에 있는 사립대학의 학생 1인당 교육비는 울산대 2,049만원, 대구대 1,223만원, 동아대 1,205만원, 아주대 2,278만원, 인하대 1,652만원, 영남대 1,400만원, 원광대 1,412만원, 인제대 1,601만원, 전주대 1,270만원 등이다. 특별한 경우라고 할 수 있는 포항공대는 10,227만원, 한국예술종합학교 2,647만원, 한국과학기술원 7,196만원, 광주과학기술원 7,503만원 등이다. 교육대학의 경우 광주교육대 1,296만원, 대구교대 1,047만

10) 박근혜 정부 시절 대입정원은 6만1000명 감축됐는데 전체 감축 인원의 76%인 4만6000명이 지방대학에서 줄었다. '지방대 죽이기'란 반발이 커지자 문재인 정부는 '대학구조개혁평가'를 '대학기본역량 진단'으로 바꾸고 평가 항목과 기준을 개선했지만 결과는 마찬가지였다. 주간경향 2021. 2. 2. 게시 김영록, 「국립대학 전면 무상교육 실시를」 제하의 기사 참조.
https://news.v.daum.net/v/c2JZyOtBiM?fbclid=IwAR3-UaqaE-C_xN_-euPgW_LmR_jCzRBaxEKilxGf9OGliHpCmp1K2-RQqAo 검색일: 2021. 2. 2.

11) 여기의 통계는 교육부 대학알리미에서 검색한 것임.
<https://www.academyinfo.go.kr/pubinfo/pubinfo0910/list.do>(검색일: 2021. 1. 30.)

원, 서울교대 1,104만원, 전주교대 1,212만원, 청주교대 1,393만원, 한국교원대 1,197만원 등으로 나타난다. 전반적으로 국립대학의 대학교육재정이 열악하다고 평가할 수 있다.

국립대학이 사립대학에 비하여 교육의 공공성을 더욱 강하게 표방하고 있다는 점에서 기초학문 분야의 연구와 교육 강화와 교육의 공공성 강화를 위해 교육재정 증가가 필요하다고 할 수 있다.

라. 교육부의 정책실패와 대학통제

이명박·박근혜 정부에서의 다양한 국책사업의 성과가 긍정적이라고 보기 어려우며, 불안정하고 실험적인 대학정책을 추진하였다고 할 수 있다. 이 기간 중에 교육부는 대학을 교육부 산하기관으로 여기며, 대통령령이나 부령에 의하여 정책을 실시하였으며, 대학내 의사결정구조의 비민주성이 심화되었다.

대학에 대한 불합리한 통제로 인하여 교육부 폐지론¹²⁾도 등장하였으며 국가교육위원회 설치¹³⁾도 추진중이다. 그러나 문재인 정부가 당초 공약한 내용¹⁴⁾은 제대로 추진되고 있지 않고 기존 교육정책의 기조는 큰 틀에서 유지되고 있으며, 과거 실패한 정책의 책임자 등에 대한 문책이 없이 국가교육위원회라는 기구의 설치¹⁵⁾에 집중하고 있는 것은 바람직한 문제해결의 방향이라고 하기 어렵다. 교육부의 정책목표나 수단이라는 것이 매우 거칠고 완결성을 가지지 못하는 경우가 적지 않다.¹⁶⁾ 불합리하거나 완결적이지 못한 제도가 시행되

12) 이기홍, 국공립대 교수들이 교육부 폐지를 주장하는 이유, 한겨레 2019. 6. 10. 게시 <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/897284.html> 검색일: 2021. 1. 30.

13) 문재인 정부의 100대 국정과제 가운데 '76. 교육민주주의 회복 및 교육자치 강화' 부분에서는 "(국가교육위원회 설치) '17년에 대통령 직속 자문기구인 '국가교육회의'를 설치하고, 중장기 교육정책 수립을 위한 국가교육위원회 설치 추진('21년)"을 그 내용의 하나로 하고 있다. 국무총리 정부업무평가 위원회 사이트에서 검색 https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np_2_1_2.jsp#page3 검색일: 2021. 1. 30.

14) 연합뉴스 2017. 5. 9. 게시 「[문재인 당선] 국가교육위 신설 등 '기능조정' 공약에 교육부 촉각」 기사 참조. <https://www.yna.co.kr/view/AKR201705090906000004> 검색일: 2021. 1. 30.

15) 국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률안은 안민석의원 대표발의안(2020. 6. 5. 발의, 의안번호 2100190), 정청래의원 대표발의안(2020. 7. 13. 발의, 의안번호 2101874), 유기홍의원 대표발의안(2020. 9. 10. 발의, 의안번호 2103719), 강민정의원 대표발의안(2020. 9. 16. 발의, 의안번호 2103944), 정경희의원 대표발의안(2021. 1. 22. 발의, 2107562) 등이 있다. 국회 의안정보시스템 <https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do> 검색일: 2021. 1. 31.

16) 한 예로, 국립대학 총장 임용후보자의 선출과 관련하여 교육부는 직선제 폐지를 요구하고 대부분의 대학이 그 방식을 간선제로 변경하였다. 그러나 교육부는 대안을 위한 대안이라고 할 정도로 그저 직선제만 아니면 된다고 한 것이 아닌가 할 정도로 거칠게 설계된 간선제를 모범안으로 제시한 바 있다. 많은 대학이 채택한 방식은 대학구성원의 부류에 따라 선거인을 미리 배정한 후 선거일 당일 아침에 단과대학과 구성원 단위로 선정위원을 추천하도록 한 것이었다. 사전에 선거운동을 하지 못하도록 하여 선거운동을 하지 못하도록 하는 발상은 가당한 것이기는 하나 그러한 목적이 현실에서는 제대로 달성되지 못한 것으로 보인다. 이 방식에서는 후보자가 선거운동을 하지 않기보다는 오히려 누가 선정위원이 될지 모르니 학내 구성원 모두를 대상으로 더욱 무차별적인 선거운동이 이뤄지기도 했다. 대학 내의 선거운동이 폐해가 많다는 부정적인 관점에 입각하고 있을 뿐 긍정적으로 평가되어야 할 제도마저 폐지하도록 하고 오히려 막아야 할 부정적인 부분은 제대로 막지도 못하는 결과를 낳은

는 것은 한편으로는 자원의 낭비와 함께 부패의 가능성을 높이게 된다.

3. 소결: 문제해결 방법으로서의 국립대학법 제정

국립대학이 발전하고 제 역할을 하기 위해서는 어떻게 하여야 할까? 대학의 자율성의 증진과 이를 위한 재정의 충실한 확보가 무엇보다 중요하다고 생각된다. 그리고 대학 내 의사결정구조의 민주화도 필요하다. 이 연구에서는 국립대학이 처한 문제점을 해결하기 위한 방안의 하나로서 국립대학법 제정을 제안하고자 하며, 이 법률안의 필요성과 담아야 할 내용 등을 살펴보고자 한다.

II. 국립대학법 제정의 필요성

1. 국립대학에 관한 법령체계의 문제점

국립대학은 국가목적(대학교육)에 제공된 인적·물적 종합시설로서 공법상의 영조물¹⁷⁾로 이해된다. 정부조직법 제4조는 “제4조(부속기관의 설치) 행정기관에는 그 소관사무의 범위에서 필요한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시험연구기관·교육훈련기관·문화기관·의료기관·제조기관 및 자문기관 등을 둘 수 있다.”고 규정하고 있다. 대학은 교육훈련기관에 해당한다. 이 경우 일반적으로 교원이나 학생은 시설의 이용자로 이해된다. 국립대학마다 있는 사무국장 제도는 대학에 대한 이러한 이해에서 비롯된다. 국립대학은 교육기본법 제11조 제1항과 고등교육법 제18조와 제19조에 근거를 두고 있다. 국가가 설립·경영하는 학교의 설치·조직 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 국립학교 설치령([시행 2020. 3. 31.] [대통령령 제30548호, 2020. 3. 31., 일부개정])이 정하고 있다.

이는 학문공동체인 대학이 수행하는 학문연구와 교육이라는 기능과 이를 담지하는 학문공동체 구성원을 도외시하고 있다. 대학의 교수와 교수가 아니지만 대학에서 연구 및 교육을 담당하는 이들은 대학의 핵심이다. 연구와 교육 기능을 수행하고 있기 때문이다. 이러한 학문공동체 구성원의 연구와 교육을 염두에 두고 대학의 자율성이라는 헌법적 가치이자 대학의 기본권이 규정된 것이라고 할 수 있다. 이런 점에서 대학은 학문공동체 구성원의 모임 즉, 사단이라

경우가 대부분이다.

17) 헌재 1992.10.1. 92헌마 68 등.

는 성격을 가진다고 할 수 있다. 독일 대학판결¹⁸⁾은 대학을 “자치적 사단과 국가적 영조물이라는 이중적 성격”을 가진다고 이해한 것으로 평가¹⁹⁾된다.

결국 위 법제는 국립대학이 영조물이며 행정기관이라는 측면에 초점을 맞춘 것이며, 헌법이 보장하는 대학의 자율권이라는 기본권을 누리는 기본권의 주체로서의 대학의 측면을 제대로 보지 못한 결과라고 생각된다. 대학은, 그것이 법인인지와 상관 없이 헌법이 보장하는 ‘대학의 자율권’이라는 기본권을 누리는 주체²⁰⁾가 된다. 헌법 제37조 제2항에서는 모든 국민의 자유와 권리는 ‘법률’로써 제한할 수 있으며 제한하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해해서는 안 된다고 규정하고 있다. 따라서 대학의 자율권에 대한 제한은 법률유보 원칙을 준수하여야 한다. 또한 대학의 자율성의 핵심적이고 본질적인 사항은 의회가 직접 정해야 하는 것²¹⁾이므로 대통령령이나 교육부령과 같은 행정명령이 아니라 법률에 의하여 제한되어야 한다.

그러나 대학에 관한 정책이 시행될 때 그 근거가 법률이 아닌 경우가 허다하다. 국립대학에 관한 구체적이고 중요한 사항은 대부분 행정명령에 위임되어 있거나 행정명령에 의하여 시행되고 있다. 대학의 장 임명을 위한 임용후보자의 추천에 관한 절차와 방법에 대해서는 교육공무원법 제24조 제3항에서 해당 대학에서 정하는 바에 따라 “1. 추천위원회에서의 선정, 2. 해당 대학 교원의 합의된 방식과 절차에 따른 선정” 가운데 어느 하나의 방법에 의하도록 하고 있다. 그러나 이러한 대학 내의 의사결정의 자율성은 교육부의 지침에 의하여 완전히 무력화된 경험이 있다. 즉, 대학에 대한 예산지원사업의 선정에 관하여 ‘총장직선제’를 폐지하였는지에 따라 사업 선정 결과가 완전히 달라지는 배점을 한 경우가 있다. 이는 교육부가 정한 방침을 관철하기 위하여 ‘지침’만 수정한 경우로서, 그것이 아무리 외형적으로는 제한이 아니라 수혜의 모습을 한

18) 독일 연방헌법재판소제1재판부 1973. 5. 29. BVerfGE 35, 79

19) 신봉기, 「독일 대학자치 제도와 우리나라 국립대법인화법안의 문제점」, 『법학논고』 제27집, 2007. 12, 288면.

20) “헌법 제31조 제4항이 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다고 규정하고 있는 취지는, 대학에 대한 공권력 등 외부세력의 간섭을 배제하고 대학구성원 자신이 대학을 자주적으로 운영할 수 있도록 함으로써 대학인으로 하여금 연구와 교육을 자유롭게 하여 진리탐구와 지도적 인격의 도야라는 대학의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하려는 데 있”다는 헌법재판소 2006. 4. 27. 선고 2005헌마1047 전원재판부 결정 참조.

21) “오늘날의 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가 공동체와 그 구성원에게 기본적으로 중요한 의미를 가지는 영역, 특히 국민의 기본권 실현에 관련된 영역에 있어서는 행정에 맡길 것이 아니라 국민의 대표자인 입법자 스스로 그 본질적 사항에 대하여 결정하여야 한다는 요구, 즉 의회유보원칙까지 내포하는 것으로 이해되고 있다. 이때 입법자가 형식적 법률로 스스로 규율하여야 하는 사항이 어떤 것인지는 일률적으로 확정할 수 없고 구체적인 사례에서 관련된 이익 내지 가치의 중요성 등을 고려하여 개별적으로 정할 수 있다고 할 것이다. 그러나 적어도 헌법상 보장된 국민의 자유나 권리를 제한할 때에는 그 제한의 본질적인 사항에 관한 입법자가 법률로써 스스로 규율하여야 한다(헌재 2015. 5. 28. 2013헌가6; 헌재 2016. 6. 30. 2015헌바125등 참조).” 헌재 2017. 8. 31. 2015헌바388.

다고 하더라도 극도로 대학의 자율성을 제한하는 것이라는 점은 부인하기 어렵다.

대학의 회계와 학사 업무 등에서 많은 혼란을 초래한 국립대학자원관리시스템은 교육부훈령(국립대학자원관리시스템(KORUS) 운영 등에 관한 규정[시행 2018. 1. 17.] [교육부훈령 제241호, 2018. 1. 17., 제정])에 의하여 이뤄졌다. 국립대학이 단지 국가기관 또는 영조물에 불과한 것이 아니라 헌법상 기본권의 주체가 된다는 점에 비추어 보면 국립대학의 사무처리에 관한 제도의 변경은 때로는 대학의 기본권을 제약하는 것이어서 그 추진이나 도입이 법률에 의하거나 법률에 근거를 가져야 한다. 교육부가 코러스 도입의 근거로 재정회계법, 교육기본법, 전자정부법 관련조항 등을 제시하고 있으나, 이것만으로는 코러스가 재정회계 업무 이외에 산학협력, 교육과 연구 등 업무까지 관할하고 이들 정보를 통합하는 것을 설명하기 어렵다.

성과급적 연봉제나 학장 임명제를 도입하는 것도 대통령령에 의해서였다. 국회의 통제를 받지 않고 교육부 자체에 의하여 동원 가능한 규범형식이기 때문이다. 그러나 대학의 자율성이 헌법상 기본권으로서 보장되어야 한다면, 이에 대한 제한은 법률로써 하여야 하며 제한하는 경우에도 비례의 원칙을 준수하여야 한다.

2. 교육정책의 적절성 확보와 정책수행의 안정성 확보

대학에 관한 국가의 정책이 가지는 문제점은 우선 정책이 문제를 정확하게 파악하지 못하고 설정한 목적의 달성에도 기여하지 못하는 경우가 많으며, 지속적으로 정책의 문제를 시정하기 위하여 정책으로서의 안정성이 없다는 점을 지적할 수 있다. 예를 들어, 국립대 총장의 직선제 폐지는 기존의 법령에서도 유일한 방안이 아니었음에도 교육부는 이를 사실상 강제하였고, 동일한 법령아래서 직선제가 다시 부활하고 있는 것은 교육부의 법령해석과 정책방향이 무리였음을 보여주는 것이라고 생각된다.

국립대학자원관리시스템의 경우도 각 대학마다 운영하는 정보시스템을 이원화할 수밖에 없도록 하고 있어 업무효율성에 문제를 낳고 있다. 대학의 규모나 운영의 내용 등에서 다양할 수밖에 없는 점을 무시하고 각 대학에 통일적인 시스템을 도입하여 운영하도록 하는 것은 그 정책이 적절한 것인지에 대한 의문과 함께 앞으로 계속될 수 있을지 의구심을 낳고 있다.

3. 국립대학법의 제정 필요성

현재 국립대학은 국립학교 설치령([시행 2016. 6. 28.] [대통령령 제27260호, 2016. 6. 28., 일부개정])에 의하여 설치·운영되고 있다. 그러나 국립대학을 일정한 사단법인의 실질을 가진 존재로 보고, 다른 한편으로 헌법상 대학의 자율성이라는 기본권의 주체로 본다면 대학에 관한 규제를 법률이 아닌 대통령령으로 하는 것은 법률유보원칙에 위배될 가능성이 크다고 할 수 있다. 국립대학에 관한 법적 근거가 대통령령으로 되어 있다는 것은 명령과 통제를 바탕으로 하는 교육부와 대학의 관계를 어느 정도 예정하는 규범형식이라 할 수 있다.

따라서 헌법에 따라 국가와 국립대학의 관계를 재설정하여 대학의 법적 지위를 명확히 규정하고, 나아가 국립대학의 운영원리를 규정할 필요가 있으며, 국립대학의 법적 지위를 단순한 영조물 혹은 영조물 법인이 아니라, 자치행정권을 갖는 법률상의 독립적 주체(공법상 사단)로 설정할 필요, 즉 대학은 공법상의 법인이고, 동시에 국가기관임을 규정할 필요가 있다. 또한 국립대학의 공공성을 강화하기 위해서 국립대학재정의 공적 부담원칙을 명확히 하는 법률조항도 필요하고 학문자유와 대학자치의 구체적 내용을 법률로 규정해 둬야 한다. 국립대학의 설립과 운영을 규정하는 기본 법률로서 ‘국립대학법’이 필요하다.²²⁾

III. 국립대학법안에 담아야 할 내용

국립대학법을 제정해야 하는 이유는 국립대학의 다양한 사항에 관한 규율이 대통령령이나 부령 등 행정명령에 위임되어 있어 교육부 등 정부의 방침에 따라 수시로 변화하며 대학의 자율성을 심하게 침해할 수 있는 조치도 이뤄지고 있으므로, 국립대학의 주요한 내용을 법률로서 보장하여 대학의 자율성을 확보하고 교육부 등 정부의 과도한 대학의 자율성 침해 행위를 억제하고자 하는 것이며, 아울러 대학의 공공성의 강화와 함께 대학재정에 대한 공적 확보를 통하여 대학의 자율성을 실질적으로 보장하고자 하는 것이다. 이를 위하여 **1) 대학의 자율성 강화, 2) 총장 중심의 의사결정구조의 타파와 민주적 의사결정구조의 확립, 3) 재정의 자율성과 안정적 재정 확보** 등이 필요하다.

대학의 자율성 확보를 위해서는 대학에 대한 법적 지위의 변화(단순한 영조물에서 자치권의 주체인 사단으로서 지위 확보)가 필요하며, 대학에 관한 주요한 사항을 법률에서 직접 결정하여 정부의 방침에 따라 행정명령으로 대학에

22) 같은 취지로는 국공립대학교수회연합회, 「국립대학법의 제정필요성과 주요 내용」, 2018. 6. 참조.

대한 규율을 하지 못하도록 할 필요가 있다. 대학은 그 구성원, 특히 교원 중심의 자치권을 가지므로 총장에게 집중된 의사결정구조를 구성원의 자율성이 확보되는 방식으로 변경할 필요가 있다. 교수회, 학생회 등 구성원 단위의 자치조직을 법률과 학칙에서 제도화하고 구성원이 참여하는 대학평의회에서 대학내 주요한 의사결정이 이뤄질 수 있도록 해야 한다.

대학의 자율성 강화는 한편으로 대학에 대한 국가의 재정지원의 축소와 방임으로 이어져 자칫 허울뿐인 대학자율이 되어 교육환경이 악화될 여지가 있으므로, 대학의 공공성과 사회적 책임성을 들어 국가의 충분한 재정지원을 법률에 명확하게 규정하여 안정적으로 재정이 확보될 수 있도록 하여야 한다(국립대학 재정의 공적 부담의 원칙).

1. 헌법상 대학의 자치 또는 대학의 자율성 강화

가. 대학의 자치와 그 주체

헌법 제22조 제1항과 제31조 제4항 등은 대학의 자율성을 보장하고 있다. 대학의 자율은 학문연구의 중심이 되는 대학이 대학운영에 관한 사항을 자율적으로 결정할 수 있어야 한다는 것이며, 학문의 자유를 실질적으로 보장하기 위한 것으로 해석된다. 이러한 취지는 아래와 같은 헌법재판소 판례에서도 확인할 수 있다.

“헌법 제31조 제4항이 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다고 규정하고 있는 취지는, 대학에 대한 공권력 등 외부세력의 간섭을 배제하고 대학구성원 자신이 대학을 자주적으로 운영할 수 있도록 함으로써 대학인으로 하여금 연구와 교육을 자유롭게 하여 진리탐구와 지도적 인격의 도야라는 대학의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하려는 데 있으므로...”²³⁾

“대학의 자율성을 명문으로 보장하고 있는 이유는 교육진흥과 문화창달을 위하여서는 적어도 대학에서는 교육의 자치가 더욱 보장되어야 한다는 데서 비롯된 것으로서 대학의 자치라 함은 대학이 인사문제를 비롯하여 대학의 관리 및 운영과 학사관리 등에 관한 자주적 결정권을 갖는 것을 의미하는 것이다”²⁴⁾

“헌법 제22조 제1항에서 규정한 학문의 자유 등의 보호는 개인의 인권으로서의 학문의 자유 뿐만 아니라 특히 대학에서 학문연구의 자유·연구활동의 자

23) 헌법재판소 2006. 4. 27. 선고 2005헌마1047 전원재판부 결정

24) 헌재 1992. 10. 1. 92헌마68 등.

유·교수의 자유 등도 보장하는 취지이다. 이와 같은 대학에서의 학문의 자유에 대한 보장을 담보하기 위하여는 대학의 자율성이 보장되어야 한다. 헌법 제31조 제4항도 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”고 규정하여 교육의 자주성·대학의 자율성을 보장하고 있는데, 이는 대학에 대한 공권력 등 외부세력의 간섭을 배제하고 대학 구성원 자신이 대학을 자주적으로 운영할 수 있도록 함으로써 대학인으로 하여금 연구와 교육을 자유롭게 하여 진리탐구와 지도적 인격의 도야(陶冶)라는 대학의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하기 위한 것이며, 교육의 자주성이나 대학의 자율성은 헌법 제22조 제1항이 보장하고 있는 학문의 자유의 확실한 보장수단으로 꼭 필요한 것으로서 이는 대학에게 부여된 헌법상의 기본권이다. 여기서 대학의 자율은 대학시설의 관리·운영만이 아니라 전반적인 것이라야 하므로 연구와 교육의 내용, 그 방법과 대상, 교과과정의 편성, 학생의 선발과 전형 및 특히 교원의 임면에 관한 사항도 자율의 범위에 속한다(헌재 1998. 7. 16. 96헌바33등, 판례집 10-2, 116, 144). 더구나 사립학교의 경우 설립자의 의사와 재산으로 독자적인 교육목적을 구현하기 위해 설립되는 것이므로 사립학교 설립의 자유와 운영의 독자성을 보장하는 것은 그 무엇과도 바꿀 수 없는 본질적 요체라고 할 수 있다. 따라서 설립자가 사립학교를 자유롭게 운영할 자유는 비록 헌법에 명문의 규정은 없으나 헌법 제10조에서 보장되는 행복추구권의 한 내용을 이루는 일반적인 행동의 자유권과 모든 국민의 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 규정하고 있는 헌법 제31조 제1항 그리고 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성을 규정하고 있는 헌법 제31조 제4항에 의하여 인정되는 기본권의 하나라 하겠다(헌재 2001. 1. 18. 99헌바63, 판례집 13-1, 60, 68). “대학의 자율은 대학시설의 관리·운영만이 아니라 전반적인 것이라야 하므로 연구와 교육의 내용, 그 방법과 대상, 교과과정의 편성, 학생의 선발과 전형 및 특히 교원의 임면에 관한 사항도 자율의 범위에 속한다.”²⁵⁾

“대학의 자율권은 헌법상의 기본권이므로 기본권제한의 일반적 법률유보의 원칙을 규정한 헌법 제37조 제2항에 따라 국가안전보장·질서유지·공공복리 등을 이유로 제한될 수 있다”²⁶⁾

나. 대학의 자치의 주체

교원은 대학에서의 교육과 학문연구의 핵심적 주체로서 대학자치의 주체가

25) 헌재 2006. 4. 27. 2005헌마1119; 헌재 1998. 7. 16. 96헌바33등, 판례집 10-2, 116, 144

26) 헌재 1992. 10. 1. 92헌마68 등.

된다. 교수회도 주체가 된다. 학생은 단순히 교수들의 강의 또는 교육의 대상이 아니라 교수와 함께 새로운 진리탐구를 위한 동반자로서의 지위에 있다는 점에서 대학자치의 주체로서의 성격이 인정될 수 있다. 이러한 목적에 관련되는 학생들의 조직체 또한 그 주체가 될 수 있다. 학생을 단순히 영조물의 이용자관계로만 인식하는 견해는 타당하지 않다고 본다.²⁷⁾

고등교육법 제15조 제3항은 대학의 ‘행정직원’에 대하여, “행정직원 등 직원은 학교의 행정사무와 그 밖의 사무를 담당한다.”고 규정하므로, 직원은 교수와 학생의 학문연구 및 교육을 행정적으로 뒷받침하는 자로서 대학 내에서의 근무관계에 있는 자이며, 학문의 자유를 실질화하기 위한 수단으로서의 대학자치의 의미를 고려할 때 그 주체성이 부인된다는 견해가 있다.²⁸⁾ 그러나 대학의 자율이 학문연구와 교육에만 한정된 것은 아니며 대학 내의 다양한 행정사무의 처리에도 미치므로 학생과 마찬가지로 일정한 사항에 관하여 대학의 자율권의 주체로서의 지위를 인정할 수 있을 것으로 본다. 이미 대학 직원들도 상당 기간 총장의 선출 등에 관하여 학내 의사결정과정에 참여해오고 있다는 점도 고려되어야 할 것이다. 헌법재판소 판례도 같은 취지이다.

“대학의 자치의 주체를 기본적으로 대학으로 본다고 하더라도 교수나 교수회의 주체성이 부정된다고 볼 수는 없고, 가령 학문의 자유를 침해하는 대학의 장에 대한 관계에서는 교수나 교수회가 주체가 될 수 있고, 또한 국가에 의한 침해에 있어서는 대학 자체 외에도 대학 전 구성원이 자율성을 갖는 경우도 있을 것이므로 문제되는 경우에 따라서 대학, 교수, 교수회 모두가 단독, 혹은 중첩적으로 주체가 될 수 있다고 보아야 할 것이다.”²⁹⁾

“헌법 제31조 제4항이 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다고 규정하고 있는 취지는, ... 학문의 자유의 주체인 교원들이 그 중심이 되는 것이지만, 공권력 등 외부세력의 간섭을 배제하고 대학을 자주적으로 운영한다는 측면에서는 교원뿐만 아니라 역시 대학의 구성원인 직원, 학생 등도 원칙적으로 대학자치의 주체가 될 수 있다고 보아야 한다.”³⁰⁾

대학의 운영에는 대학구성원이 참여하며 협력하여 사무를 처리한다, 그러나 대학구성원의 참여의 종류나 범위는 구성원의 지위와 역할이나 책임과 사안과의 관련성의 정도에 따라 다르다고 할 수 있다. 2007년 독일 연방공화국 대학

27) 표명환, 대학자치와 대학구성원의 참여권 보장, 토지공법연구 제66집, 2014, 442면.

28) 같은 글, 442면.

29) 헌재 1992.10.1. 92헌마 68 등.

30) 헌재 1992.10.1. 92헌마 68 등.

기본법 제37조에서는 대학구성원의 협치에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다.

“제37조(협치의 일반 원칙) ① 대학자치의 참여 및 협치는 구성원의 권리이며 의무이다. 협치에서 개별 구성원집단 및 구성원 집단 내부의 참여 종류와 범위는 구성원의 자격, 역할, 책임 및 관련정도에 따라 정해진다. 구성원 집단에 따라 구성되는 자치위원회(Gremium)의 대표를 위해서는 대학교원, 학문적 직원, 학생 및 기타의 직원은 기본적으로 각기 하나의 집단을 구성한다. 모든 구성원집단은 대표되어야 하고 제2문장의 기준에 따라 기본적으로 투표권을 갖고 결정에 참여한다. 주법은 기타 대학에서 활동하는 요원의 구성원으로서의 권리에 따른 지위를 정한다. 구성원집단에 따라 구성된 결정권을 지닌 자치위원회에서 대학교원들은 교수의 평가를 제외하고 교수에 관련되는 사안의 결정에서 적어도 과반의 투표권을 보유한다. 연구, 예술적 발전계획 또는 대학교원의 초빙에 직접 관련되는 사안에서도 다수를 점한다. ② 한 자치위원회의 구성원은 그가 당해 위원회의 직책에 의거하여 속하지 않는 한, 일정한 임기 동안 임명 또는 선출된다. 이들은 지시에 결속되지 않는다. 남성과 여성의 적절한 대표성이 추구된다. ③ 대학구성원은 자치행정에서의 그들의 활동으로 인하여 불이익을 받지 않는다.”

다. 대학의 자율성 강화를 위한 제도

대학의 자율성을 확보하기 위한 제도의 구체화에 관하여 헌법재판소는 이것이 입법권자의 재량에 속하는 것으로 보고 있다.

“대학의 자율의 구체적인 내용은 법률이 정하는 바에 의하여 보장되며, 국가는 헌법 제31조 제6항에 따라 모든 학교제도의 조직·계획·운영·감독에 관한 포괄적인 권한, 즉 학교제도에 관한 전반적인 형성권과 규율권을 부여받는다. 다만 그 규율의 정도는 그 시대와 각급 학교의 사정에 따라 다를 수밖에 없으므로 교육의 본질을 침해하지 않는 한 궁극적으로는 입법권자의 형성의 자유에 속한다”.³¹⁾

대학의 자율성 확보를 위한 제도 형성은 우선 국립대학의 지위를 법률적으로 보장할 필요가 있다. 그 동안 교육부에 의하여 대통령령이나 부령에 의하여 대학의 운영이 좌우되던 것도 대학이 대학의 자율이라는 기본권을 향유하는 주

31) 헌재 2006. 4. 27. 2005헌마1047 등.

체라는 점을 망각하고 있었기 때문이고, 따라서 대학의 자율성을 보장하기 위해서는 우선 헌법에 따라 국가와 국립대학의 관계를 재설정하여 국립대학의 법적 지위를 법률에 의하여 보장하고 국립대학의 운영원리 등 국립대학에 관한 기본적인 사항을 법률로 확정할 필요가 있다. 대학에 관한 주요한 사항을 법률에서 직접 결정하여 정부의 방침에 따라 행정명령으로 대학에 대한 규율을 하지 못하도록 할 필요가 있다. 또한 대학은 자치행정권을 갖는 법률상의 독립적 주체(공법상 사단)로서 공법상의 법인이고, 동시에 국가기관임을 규정할 필요가 있다. 이는 국립대학에 관한 정책의 급격한 변화나 불안정성을 배제하고 안정적이고 적절한 정책의 수립과 시행으로 나아가는 출발점이 되며 국립대학의 주요한 내용을 법률로서 보장하여 대학의 자율성을 확보하고 교육부에 의한 교육정책의 전횡을 방지하고 교육부에 대한 의회의 통제를 강화하는 것이 되기 때문이다.

2. 총장 중심의 의사결정구조의 타파와 민주적 의사결정구조의 확립

현재 대학 내 문제 가운데 하나는 총장의 독단적인 의사결정에 대한 통제를 위한 제도 미비이다. 물론 총장이 대학의 운영에 대한 책임을 지므로 이에 상응하는 권한을 인정해야 한다고 할 수 있으나 대학이 교수 등 구성원으로 이뤄진 사단이라고 한다면, 대학 내의 모든 의사결정권한이 총장에 집중되어야 할 필요는 없다고 할 수 있다. 최종적인 의사결정권한이 총장에게 있다고 해도 의사결정 과정에 구성원이 적절하게 참여하고 실질적 권한을 행사하는 것을 인정하지 못할 것도 아니다. 그 구성원 역시 대학의 자율권이라는 헌법상 기본권을 누리는 주체이기 때문이다.

대학은 그 구성원, 특히 교원 중심의 자치권을 가지므로 총장에게 집중된 의사결정구조를 구성원의 자율성이 확보되는 방식으로 변경할 필요가 있다. 교수회, 감사회, 직원회, 학생회 등 구성원 단위의 자치조직을 법률과 학칙에서 제도화하고 구성원이 참여하는 대학평의회에서 대학내 주요한 의사결정이 이뤄질 수 있도록 해야 한다. 그러나 의사결정기구의 구성에서 대학내에서 교육과 연구의 중심이 되는 교원이 주도적이고 결정적 지위를 가지는 과반의 위원으로 참여할 수 있도록 할 필요가 있다는 유네스코 대학교원의 지위에 관한 권고(Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel, 1997. 11. 11.)와 독일 대학판결(독일 연방헌법재판소 제1재판부 1973. 5. 29. 선고, BVerfGE 35, 79) 등 참조)의 취지가 고려되어야 한다.

대학구성원이 참여하는 대학평의위원회와 재정위원회의 결정이 법적 또는 사실상의 구속력을 가져야 하며, 이에 관하여 재정위원회의 일부권한은 구속력을 인정하고, 구속력이 인정되지 않는 경우에도 총장이 이를 따르지 않을 때는 합리적 이유를 당해 기구에 제시하도록 하여 사실상의 구속력을 확보하도록 하는 것도 가능하다.

3. 재정의 자율성과 안정적 재정 확보

대학의 자율성 강화는 한편으로 대학에 대한 국가의 재정지원의 축소와 방임으로 이어져 자칫 허울뿐인 대학자율이 되어 교육환경이 악화될 여지가 있다. 따라서 대학과 대학교육의 공공성과 사회적 책임성을 들어 국가의 충분한 재정지원을 법률에 명확하게 규정하여 안정적으로 재정이 확보될 수 있도록 하여야 한다. 교육의 공공성 강화를 위하여 특히 법률에 국립대학에 대한 재정의 원칙을 명시할 필요가 있다. 또한 학문의 자유와 대학자치의 구체적 내용을 법률로 규정해 둘 필요가 있으며 국립대학의 설립과 운영을 규정하는 기본 법률로서 ‘국립대학법’이 필요하다.

IV. 국립대학의 조직과 운영: 국립대학법(안)의 내용을 중심으로

1. 국립대학법의 목적(제1조)

국립대학의 교육과 연구에 관한 자율성, 학문의 자유 증진을 통한 학문의 발전, 인재 양성을 추구하며, 대학교육의 공공성과 사회적 책임성을 높이는 데 기여하고자 한다. 대학은 교육부에 속하는 국가기관으로서의 성격도 있지만 헌법상 보장되는 기본권의 주체의 성격도 아울러 갖기 때문에 대학의 학문의 자유나 자율성을 규제하기 위해서는 법률에 의하여야 함에도 그 동안 국립학교 설치령이라는 대통령령에 의하여 기본권 제한이 이뤄졌다는 점에서 이 법률의 제정을 통하여 법률유보원칙 위반의 문제를 해결하고자 한다. 또한 대학에 필요한 충분한 재정 지원을 통하여 교육이 가지는 공공적 성격을 충실하게 하고 이를 기초로 대학의 사회적 책임성을 제고하고자 한다.

2. 국립대학법의 우선적 적용(제2조, 제6조)

국립대학에 관한 법적 규율에서는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 성질에 반하지 않는 한 국립대학법이 우선하여 적용되도록 한

다. 이는 국립대학에 대한 자율성의 보장과 예산 지원을 통하여 좋은 대학을 만들고자 하는 것이며, 사립대학에 비하여 특별한 대우를 의미하는 점이 있으나 이는 국립대학의 공공적 성격에 비추어 정당화될 수 있고 다른 한편으로는 사립대학에 대한 국가의 지원을 선도하는 의도도 있다고 할 수 있다.

3. 국립대학의 기능과 사회적 책임(제3조~제5조)

대학이 학문의 자유 등 연구와 교육에 필요한 자유와 권리를 최대한 누려야 하므로 국가가 학문과 예술의 자유, 언론·출판의 자유를 침해하지 않을 뿐 아니라 최대한 보장될 수 있도록 하는 지위에 있음을 확인한 것이다. 또한 국립대학이 기초학문의 연구와 교육을 위한 역할을 담당하여야 하며, 소재 지역에서의 국가균형발전을 위한 역할을 담당하여야 함을 명시하고자 한 것이다.

4. 국립대학의 지위(제7조)

국립대학은 헌법상 보장되는 대학의 자율권의 주체이다. 대학이 규제와 조정의 대상이 되는 존재가 아니라 권리와 권한을 가지고 의무를 부담하는 주체임을 확인하고자 하는 규정을 두었다.

5. 총장(제9조, 제10조), 부총장(제13조)

현행 고등교육법과 국립학교설치령에 있는 틀을 유지하였으며, 중임에 대해서는 학칙으로 정하도록 하였다. 임명에 관하여 다양한 의견이 제시되었으나, 현행 법령의 틀을 일단 존중하는 방향에서 조문화하였다.

6. 선거운동의 제한과 호별방문 해석의 예외 규정(제11조)

공직선거법 제106조 제1항에서는 선거운동을 위한 호별방문을 금지하고 있고 호별방문죄는 ‘선거운동을 위하여 연속적으로 두 집 이상을 방문함으로써 성립하는 것’이며 “각 집의 방문이 ‘연속적’인 것으로 인정되기 위해서는 반드시 집집을 중단 없이 방문하여야 하거나 동일한 일시 및 기회에 각 집을 방문하여야 하는 것은 아니지만, 각 방문행위 사이에는 어느 정도의 시간적 근접성이 있어야 할 것이고, 이러한 시간적 근접성이 없다면 ‘연속적’인 것으로 인정될 수는 없다”(대법원 2007. 3. 15. 선고 2006도9042 판결 [공직선거법위반] > 종합법률정보 판례)는 게 판례이다. 그리고 이러한 취지는 대학에서 총장후보자 선정을 위한 선거에 대해서도 연구실을 방문하는 행위에 대해서도 동일하게 해석되고 있다.

그러나 대학 내의 연구실이나 사무실은 개인의 사적 공간이 아니라 개인별로

또는 부서별로 구획된 업무공간이며, 대체로 소속 대학의 장이 최종적인 관리자가 된다는 점에서 이를 사적 공간으로 보아 연구실을 연속하여 방문하는 행위를 금지하는 것이 적절한 것인지에 대해 논란이 있으며, 대학 내에서 이러한 행위를 금지하면 학교 밖에서 식사를 하면서 사적인 만남이 많아져 오히려 선거과열을 부추기는 역효과가 나기도 하고, 연구실 점유자의 동의를 받지 않고 방문하는 행위 정도를 금지하면 선거로 인하여 연구나 교육에 지장을 줄 가능성도 약화될 수 있다는 점 등을 고려하여 대학 내의 연구실이나 사무실을 방문하는 것은 예외로 규정하였다. 총장 선거 자체에 대한 부정적 견해가 적지 않고 선거운동 자체를 아예 거부하는 경우도 있으나 선거를 실시하게 된다면 선거운동에서 호별방문이 가장 돈이 적게 들면서 효율적인 방법이 사무실 방문이라는 점이 고려되어야 한다.

공직선거법에서 금지하는 호별방문이 당연히 부정적인 행위로 인식되는 경향이 있지만 그것이 잘 운영되는 경우에는 가장 효율적이고 돈이 적게 드는 선거운동의 방식이 될 수 있다는 점에서 이 규정의 위헌성을 주장하는 견해³²⁾가 적지 않다는 점도 강조하고 싶다.

7. 국립대학발전위원회(제14조), 국립대학 발전종합계획(제15조)

제1조에서 정한 목적의 달성을 위하여 필요한 사항의 심의를 위한 기구로 국립대학발전위원회를 두어 법률의 목적에 부합한 제도를 갖추도록 하였다. 아울러 교육부장관이 국립대학 발전을 위한 종합계획을 수립하여 시행하도록 하고 각 국립대학의 발전계획 운영성과를 평가하여 공표하도록 함으로써 국립대학의 책임성을 강화하고자 하였으며, 이러한 평가 결과에 따라 재정적 지원을 할 수 있도록 하였다.

8. 단과대학과 대학원(제16조)

기본적으로 국립학교 설치령의 내용을 유지하였다. 다만, 학문단위별 대학의 자율성을 침해하여 대학에서 극심한 갈등의 원인이 되었고 현재 거의 사문화된 교육공무원임용령 제9조의4를 폐지하기 위하여 단과대학장 및 대학원장의 임명에 관한 방법과 절차를 학칙으로 정하도록 하였다.

9. 대학의 하부조직, 사무국장(제17조, 제18조, 제19조)

기본적으로는 국립학교 설치령의 내용을 유지하였고 국립대학의 학교조직 구

32) 최근의 연구로는 김학진, 호별방문금지규정의 정착 과정과 문제점에 관한 소고, 민주법학 제63권, 2017. 3., 167면 이하.

성에서의 자율성을 제고하기 위하여 대학의 하부조직을 법령의 범위 안에서 학칙으로 정하도록 하였다. 다만, 교육부장관이 임명하는 사무국장이 대학 내에서 논란을 일으키는 경우가 적지 않다는 지적에 따라 사무국장의 임명에 총장의 추천을 요하고 총장의 명에 따라 사무를 관장한다는 점을 명확하게 하였다.

10. 국립대학의 구성원과 자치조직(제23조)

대학의 자율성과 관련하여 그 인적인 요소인 국립대학 구성원의 범위를 명시하며, 각 구성단위마다 자치조직의 구성 등 자치에 관한 권리를 가지며 국가와 대학이 이를 보장하여야 함을 명확히 하였다. 대학의 자치에서 교수는 핵심적인 지위에 있으며, 국립대학의 또는 각 국립대학 학문단위마다의 교수회의 구성과 운영에 관한 법적 근거를 명시하였다.

11. 대학평의위원회(제24조)

고등교육법 제19조의2는 본래 사립대학에서 학교법인의 권한 남용을 견제하기 위하여 만들어진 제도를 국립대학에도 적용하도록 한 것인데, 사립대학에서 이 제도가 유명무실하다고 평가를 받고 있을 뿐 아니라 국립대학에서도 이 제도의 시행으로 인하여 대학마다의 특성과 사정을 반영한 자치를 훼손하는 한편으로 많은 갈등을 초래하였고 실제적으로도 역할을 하지 못하고 있다는 비판이 있으나 현행 제도의 틀을 유지하였다. 다만, 대학평의위원회 구성을 둘러싸고 구성단위 사이에 극단의 충돌과 갈등이 일어나고 있으므로 이를 해결하기 위한 원칙을 규정할 필요가 있다는 점에서, 대학에서의 협치의 원칙에 따라 대학마다 학칙으로 정하도록 규정하되, 협치의 원칙을 “개별 구성원집단 및 구성원 집단 내부의 참여 종류와 범위는 구성원의 지위, 역할과 책임 및 사안과의 관련성 정도에 따라 학칙으로 정하도록 하였다.

또한 대학평의위원회가 대학 구성원이 골고루 참여하여 대학의 중요한 사항을 심의하는 기구인데 비하여 그 심의결과를 총장이 무시하고 다르게 결정하고 집행하는 경우가 발생하고 있으므로, 대학평의위원회의 위상이나 권한을 고려하여 그 심의결과가 총장을 사실상 구속할 수 있도록 하였다. 이를 위하여 대학평의위원회의 심의결과를 총장이 존중하도록 하고, 대학평의위원회의 심의결과와 다르게 결정하거나 집행할 경우 대학평의위원회에 설명을 하도록 하되 합리적 이유를 제시하도록 함. 대학평의위원회를 의결기구로 하는 것은 충분한 정보와 심의시간을 갖지 못하는 대학평의위원회의 현실에서 적절하지 않으므로 이 기구를 심의기관으로 유지하되 심의결과에 사실상의 구속력을 부여하고자 하였다.

12. 공무원의 정원(제25조)

교육에 관한 국가의 책임을 이행하는 데 결정적인 요소는 교육과 연구를 담당하는 교원과 행정사무를 담당하는 직원의 수라 할 수 있으며, 국립대학법의 목적달성을 위하여 필요하고 충분한 정원을 대통령령으로 정하는 바에 따라 배정하도록 규정하였다. 한편, 이러한 정원의 배정에 관하여 교육을 담당하는 부처인 교육부가 주도하여 행정안전부와 협의하여 정하도록 하고, 대학 사이에 차별이 발생하지 않도록 하여야 하는 원칙을 명시하였다.

13. 교원의 임용(제27조)

국립대학 교원의 임용 등에 관한 기본적 사항을 정한 규정이며, 임용의 공정성과 객관성을 담보하기 위하여 임용에서 학문적 능력과 연구성과 등을 기본으로 평가한 결과에 따르도록 하며, 이를 보장하기 위한 규정의 제정을 대학의 학칙에 위임하였다.

국립대학법 제정을 위한 공청회

3. 주제발표 및 토론

② 국립대학법안: 재정·회계

임재홍(한국방송통신대학교 교수)

국립대학법안: 재정·회계 부분

임재홍(한국방송통신대학교 교수, 법학과)

I. 서론

헌법 제31조에 따르면 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항”은 법률로 정해야 한다. 「교육기본법」 제9조 제4항에서도 “학교의 종류와 학교의 설립·경영 등 학교교육에 관한 기본적인 사항은 따로 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 이에 따라 만들어진 법률이 「고등교육법」이다.

「고등교육법」은 고등교육에 관한 사항을 정하기 위한 목적으로 제정된 법률로, 고등교육과 고등교육기관을 규율하는 대표적인 법률이다. 주요 내용은 총칙(제1장), 학생과 교직원(제2장), 학교(제3장), 보칙 및 벌칙(제4장) 등 4개 장 64개 조항과 부칙으로 이루어져 있다. 동법은 학제와 학교 종류, 교육과정, 수업 및 수업 연한, 입학 및 졸업, 학위 수여 등 고등교육제도에 관한 기본적인 사항을 정하고 있다.

그런데 「고등교육법」은 고등교육과 고등교육기관에 대해서 기본적인 사항만 규율하고 있어서, 헌법이 예정하고 있는 “교육제도와 그 운영, 교육재정” 등과 관련하여 누락된 부분이 너무 많다. 이를 보완하기 위하여 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률」(이하 「국립대학회계법」으로 약칭)이 제정되었지만, 동법 역시 국립대학의 회계에 대해서만 규율하고 있지 국가의 대학에 대한 재정지원에 관한 사항 등은 여전히 불완전하다.

또한 「고등교육법」은 제3장에서 고등교육기관의 종류(대학 및 산업대학, 교육대학, 전문대학, 원격대학, 기술대학 및 각종학교)에 대해서 규율을 하고 있지만, 국립대학의 조직에 관한 사항이나, 대학의 설립·운영의 기준과 같은 사항은 포괄적으로 시행령에 위임되어 있다(동법 제4조, 제19조).¹⁾ 이런 사항들은 헌법이 말하고 있는 ‘교육제도와 그 운영’에 관한 것으로 법률로 규율함이 타당하다.

1) 대학의 설립과 운영 기준은 「대학설립·운영 규정」, 「기술대학설립·운영 규정」, 「사이버대학설립·운영 규정」으로 규율되고 있고, 국립대학의 조직에 관한 사항은 「국립학교 설치령」, 「한국교원대학교 설치령」, 「한국방송통신대학교 설치령」 등으로 규율되고 있다.

이러한 문제점을 보완하는 방식으로 「고등교육법」을 전면적으로 개정하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 그러나 「고등교육법」은 설립주체가 다른 국립대학·공립대학·사립대학을 모두 규율하는 법률이다. 따라서 설립주체가 다른 대학들의 설립·조직 및 운영, 재정 지원, 대학의 재정·회계 등을 하나의 법률로 규율하는 것이 현실적으로 매우 어렵다. 따라서 「국립대학법」(공립대학 일부 준용), 「사립대학법」의 제정을 통해서 별도로 규율하는 것이 더 현실적이라고 할 수 있다.

이미 2011년 「국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률」을 필두로 2012년 「국립대학법인 인천대학교 설립·운영에 관한 법률」 등 대학을 규율하는 법률들이 제정된 바 있다. 또한 2021년 「한국방송통신대학교 설립 및 운영에 관한 법률」이 제정되어 원격국립대학인 한국방송통신대학교도 독자의 법률을 가지게 되었다.²⁾ 이것은 헌법과 「교육기본법」 그리고 대학의 중요성을 감안한다면 당연한 일이라 할 수 있다.

이런 맥락에서 현재 「국립학교 설치령」의 적용을 받는 국립대학을 규율하는 일반법으로서 「국립대학법」의 제정이 필요하다. 이 글에서는 국립대학법안 중에서 ‘국립대학 재정 지원’(제3장), ‘국립대학 재정·회계’(제4장)를 중심으로 설명을 한다.

II. 국립대학에 대한 재정지원

1. 실정법상 국립대학에 대한 재정지원

헌법은 교육재정을 법률로 정할 것을 예정하고 있다. 이것은 교육재정이 헌법이 보장하는 학문자유와 대학자율의 핵심적 요소이기 때문이다. 그러나 실정 법률은 상당히 불완전하다.

먼저 「고등교육법」을 보면 “국가와 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하는 데에 필요한 재원(財源)을 지원하거나 보조할 수 있다”(동법 제7조 제1항)고 하여 대학에 대한 경비 지원이 전적으로 국가의 재량사항으로 되어 있다.

「국립대학회계법」은 국가가 설립한 국립대학에 대해서 “국가는 국립대학의 교육 및 연구의 질 향상과 노후시설 및 실험·실습 기자재 교체 등 교육환경 개선을 위하여 필

2) 한국방송통신대학교의 경우 「한국방송통신대학교 설립 및 운영에 관한 법률」이 제정되었지만, 「국립대학법」이 제정되는 경우 「국립대학법」의 적용을 받게 된다. 그것은 「국립대학법」이 일반법이고 「한국방송통신대학교 설립 및 운영에 관한 법률」은 특별법의 지위를 가지기 때문이다.

요한 재정을 안정적으로 지원하여야 한다”(같은 법 제4조 제1항)고 규정하고, “국가는 종전의 각 국립대학의 예산, 고등교육예산 규모 및 그 증가율 등을 고려하여 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 등 국립대학의 운영에 필요한 경비를 각각 총액으로 지원하여야 한다”(같은 법 제4조 제2항)고만 규정하고 있다.

「국립대학회계법」 역시 국립대학의 경상비 교부 총액을 구체적으로 정하고 있지 않다. 따라서 국립대 경상비 예산은 「국가재정법」에 따라 교육부의 예산요구서의 제출(동법 제31조), 기획재정부장관의 예산안의 편성(동법 제32조), 정부의 예산안의 국회제출(동법 제33조) 등의 절차를 거쳐 국회에서 예산이 확정된다.

이 과정에서 국립대학의 예산은 교육적 차원이 아니라, 고등교육을 바라보는 경제관료들의 입장에 따라 결정된다. 국립대학의 중요성이 인정된다면 충분한 예산이 지원될 것이다. 그러나, 고등교육을 사양산업 정도로 인식하거나, 고등교육은 사적 영역이고 그 비용을 개인이 부담해야 한다고 보면 국립대학의 충분한 예산확보는 쉬운 일이 아니게 된다.

헌법이 정하는 교육제도법정주의원칙에 비추어 볼 때 이러한 실정 법률의 규정은 매우 부족한 부분이 많다. 이런 사정 때문에 법률적 근거도 없는 기성회비제도가 운영되었다고 볼 수 있다.

<표 1> 국립대학 경상경비 지출 현황

(단위: 백만원, %)

구분	강의료		공공요금		시설관리 등 용역비		총괄	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
일반회계	3,104	67.9	881	39.2	2,660	54.6	6,646	56.8
대학회계 (기성회계)	1,470	32.1	1,369	60.8	2,208	45.4	5,047	43.2
합계 (평균)	4,574	100	2,251	100	4,868	100	11,693	100

주: 1) 대상기간: 2013~2015학년도

2) 자료 제공대학: 14개국공립대학

출처: 반상진, “국립대학재정과 국립대학법(안)”, 대학정책학회·전국국공립대학교수회연합회, 국립대학법 입안을 위한 제2차 정책포럼: 대학재정과 국립대학법, 충남대학교 대학본부 별관1층 강당(106호), 2016.12.23.

결과적으로 기성회비는 폐지되고 대학회계로 편입되었지만, 국립대학에 대한 경비지원의 법적 근거는 여전히 불완전하다. 이 문제를 해결하는 조항부터 입법이 필요하다. 이번에 준비한 국립대학법안은 이에 대한 조항을 마련하였다.

2. 국립대학법안 중 국립대학에 대한 재정지원 조항

국립대학법안

- 제31조(국가 및 지방자치단체의 지원)** ① 국가는 국립대학의 교육 및 연구의 질 향상과 노후시설 및 실험·실습 기자재 교체 등 교육환경 개선을 위하여 필요한 재정을 안정적으로 지원하여야 한다.
- ② 국가는 종전의 각 국립대학의 예산, 고등교육예산 규모 및 그 증가율 등을 고려하여 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 등 국립대학의 운영에 필요한 경비를 총액으로 지원하여야 한다.
- ③ 국가는 제1항 및 제2항에 따라 국립대학의 교육연구의 질 향상 및 교육환경개선을 위해 필요한 재정지원액과 각 국립대학의 운영에 필요한 경비지원액(이하, '국립대학재정지원금'이라 한다.)을 내국세 (목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(稅目)의 해당 금액은 제외한다.)총액의 1만분의 218이상의 범위에서 정하되, 매년 확대하도록 한다.
- ④ 제3항에 따라 필요한 국립대학재정지원금의 구체적인 측정항목과 측정단위, 산정기준 등은 대통령령으로 정한다.
- ⑤ 국가는 국립대학의 교육·연구의 질 향상 및 세계적인 수준의 연구중심대학의 육성을 위하여 필요한 재원을 확보하기 위하여 국립대학 특별회계를 설치할 수 있고, 이에 관한 사항은 다른 법률로 정한다.
- ⑥ 지방자치단체는 해당 지방자치단체가 추진하는 사업과 관련하여 필요한 경우 국립대학에 재정지원을 하여야 한다.

1) 국립대학 지원의 기준 설정

헌법이 교육재정을 법률로 정하도록 한 것은 국민의 교육권을 보장하기 위함일 것이다. 따라서 국가가 설립한 국립대학에 대한 재정지원은 인력과 시설에 대한 최저기준을 설정하는 것처럼 최저기준(혹은 적정기준)을 설정하는 것이 바람직하다. 그 준거모델로서 들 수 있는 것이 「지방교육재정교부금법」이다.

다만 국립대학의 경우 재정교부 방식의 형태를 취할 수 있으나, 이 경우 여러 가지 법적 논란³⁾이 제기될 수 있다. 따라서 재정교부 제도의 취지를 살릴 수 있으면서도 법

적 논란이 없는 일반회계 방식의 재정지원 형식을 취하면 좋다. 이러한 내용을 반영한 것이 국립대학법안 제31조 제3항이다.

2) 총액지원

현행 「국립대학회계법」은 “인건비, 경상적 경비, 시설확충비 등 국립대학의 운영에 필요한 경비를 각각 총액으로” 지원하도록 하고 있다(동법 제4조 제2항). 그런데 이러한 지원방식은 국립대학의 예산 자율을 제한하는 문제가 있다. 현재 국립대학은 공정하고 투명한 회계의 운영이 제도화되어 있다. 나아가 국립대학 자체감사 혹은 국가의 사후 감사를 보완하는 것을 염두에 두고 국립대학의 예산자율을 보장할 필요가 있다. 이러한 내용을 반영한 것이 국립대학법안 제31조 제2항이다.

3) 연구중심대학의 육성

4차 산업혁명시대의 도래 등 미래 환경이 불확실한 상황에서 연구와 지식생산이라는 대학의 기능은 더 중요해질 것이다. 따라서 “세계적인 수준의 연구중심대학의 육성을 위하여 필요한 재원을 확보하기 위하여 국립대학 특별회계를 설치”할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 반영한 것이 제31조 제5항이다. 「국립대학법」이 제정된 이후 국립연구중심대학육성법안에 대한 별도의 논의가 필요하다.

4) 국립대학재정심의위원회

국립대학재정지원금과 관련하여 ① 국립대학재정지원금 결정에 관한 사항, ② 국립대학재정지원금의 조정 등에 관한 사항, ③ 국립대학재정지원금의 감액, 환수 및 제외 대상 등에 관한 사항, ④ 그 밖에 국립대학재정지원금의 지원에 관하여 대통령령으로 정하는 사항을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 국립대학재정심의위원회를 두고 있다(법안 제32조).

5) 국립대학재정지원금액 등에 대한 이의신청

국립대학의 총장은 해당 국립대학재정지원금 산정기초 등에 대하여 이의가 있으면 교육부장관에게 이의를 신청할 수 있다. 이 경우 교육부장관은 국립대학재정심의위원회

3) 국립대학에 대해서 재정교부제도를 도입하기 위해서 국가사무로 되어 있는 국립대학업무를 지방자치단체의 업무로 전환해야 하는 문제점이 발생한다.

의 심의를 거쳐 그 결과를 해당 고등교육기관의 장에게 알려주도록 하고 있다(법안 제 34조).

3. 국립대학의 교원 관련

헌법은 교육제도와 그 운영에 관한 사항을 법률로 정하도록 하고 있는데, 이것은 국민의 적정한 교육권을 보장하기 위함일 것이다. 앞서 보았듯이 국립대학의 설립과 운영의 기준은 시행령에 포괄적으로 위임되어 있다.

「고등교육법」 제4조는 ‘시설·설비 등’ 대통령령으로 정하는 설립기준을 갖추도록 규정하고 있으나, 자세한 것은 대통령령인 「고등교육법 시행령」, 「대학설립·운영 규정」, 「기술대학설립·운영 규정」, 「사이버대학설립·운영 규정」에 백지위임되어 있다.

「고등교육법」

제4조(학교의 설립 등) ① 학교를 설립하려는 자는 시설·설비 등 대통령령으로 정하는 설립기준을 갖추어야 한다.

「고등교육법 시행령」

제2조(학교설립 등) ① 「고등교육법」(이하 “법”이라 한다) 제4조제1항의 규정에 의하여 학교를 설립하고자 하는 자가 갖추어야 하는 시설·설비 등 학교의 설립 기준에 관한 사항은 따로 대통령령으로 정한다.

「대학설립·운영 규정」 제6조와 [별표 5]는 교원 확보 기준을 다음과 같이 규정하고 있다.

「대학설립·운영 규정」

제6조(교원) ① 대학은 편제완성연도를 기준으로한 계열별 학생정원을 별표 5에 따른 교원 1인당 학생 수로 나눈 수의 교원을 확보하여야 한다. 이 경우 계열별 학생정원을 합한 학생정원이 500명(대학원대학 및 장애인만을 입학대상으로 하는 대학의 경우에는 200명) 미만인 경우에는 그 정원을 500명(대학원대학 및 장애인만을 입학대상으로 하는 대학의 경우에는 200명)으로 보되, 계열별로 학생정원을 환산하는 방법은 교육부령으로 정한다.

[별표 5] 대학설립운영규정 : 교원산출기준(제6조제1항관련)

(단위 : 명)

계 열 별	인문·사회	자연과학	공 학	예·체능	의 학
교 원 1 인 당 학 생 수	25	20	20	20	8

이런 산출기준에 따른 교원의 배치가 있게 되면 국립대학의 교육 여건이 어느 정도 보장이 될 것이다. 문제는 법령에 따른 교원의 확보가 되고 있지 않다는 점이다. 그 원인은 별도의 대통령령으로 별도의 정원표가 존재하기 때문이다.

「고등교육법」은 “학교는 그 설립목적을 달성하기 위하여 대통령령으로 정하는 범위에서 필요한 조직을 갖추어야 한다”(동법 제19조)는 규정만 두고 있고, 구체적 규율은 대통령령인 「국립의 각급 학교에 두는 공무원의 정원에 관한 규정」(이하 「정원규정」으로 약칭)에서 규정하고 있다.

대학의 교원 배정은 「정원규정」의 별표로 규율되고 있다.

■ 국립의 각급 학교에 두는 공무원의 정원에 관한 규정 [별표] <개정 2020.2.25.> 국립의 각급 학교 공무원 정원표(제2조 관련)	
대학 계	18,269
총장	38
교수·부교수 또는 조교수	15,403
조교	2,828
전문대학 계	92
총장	1
교수·부교수 또는 조교수	57
조교	34

국립의 각급 학교에 두는 공무원의 계급별 또는 직급별 정원에 관한 사항은 「국립의 각급 학교에 두는 공무원의 정원에 관한 규정 시행규칙」(이하 「정원규정 시행규칙」으로

약칭)의 [별표 3]이 정하고 있다.

■ 「정원규정 시행규칙」 [별표 3] <개정 2020. 2. 28.>

국립의 각급 학교에 두는 기관별 공무원 정원표(제4조제1항 관련)

구분	교육공무원	일반직·별정직· 관리운영직 공무원	계
강릉원주대학교	468	142	610
강원대학교	1,246	284	1,530
경남과학기술대학교	228	79	307
경북대학교	1,571	344	1,915
경상대학교	1,018	290	1,308
공주대학교	746	210	956
군산대학교	423	183	606
금오공과대학교	265	86	351
목포대학교	393	132	525
목포해양대학교	143	118	261
한국방송통신대학교	218	222	440
부경대학교	753	276	1,029
부산대학교	1,503	336	1,839
서울과학기술대학교	450	154	604
순천대학교	407	136	543
안동대학교	344	115	459
전남대학교	1,563	424	1,987
전북대학교	1,278	307	1,585
제주대학교	840	263	1,103
창원대학교	407	123	530
충남대학교	1,123	256	1,379
충북대학교	999	241	1,240

구분	교육공무원	일반직 · 별정직 · 관리운영직 공무원	계
한경대학교	217	71	288
한국교원대학교	405	160	565
한국교통대학교	383	142	525
한국체육대학교	179	82	261
한국해양대학교	324	196	520
한밭대학교	335	103	438
경인교육대학교	189	84	273
공주교육대학교	137	42	179
광주교육대학교	150	48	198
대구교육대학교	162	48	210
부산교육대학교	135	48	183
서울교육대학교	160	52	212
전주교육대학교	123	41	164
진주교육대학교	119	44	163
청주교육대학교	107	43	150
춘천교육대학교	115	42	157
한국복지대학교	98	39	137
합 계	19,724	6,006	25,730

「대학설립·운영 규정」 제6조에 따른 교원 기준은 준수되지 않고, 「국립의 각급 학교에 두는 공무원의 정원에 관한 규정」에 따라 교원이 배정됨에 따라 법정정원에 비해 턱없이 부족한 교원이 배정된다. 또한 국립대학 간에 법정 교원 대비 배정교원의 비율이 각각 다르고 국립대학 간에도 큰 격차가 발생하고 있다.

<표 2> 국립대학의 법정 정원과 배정 교원 비교(2020년 기준)

학교	전임교원 현황	교원 법정정원	전임교원 확보율
	학생정원기준 전임교원(B)	학생정원기준(C)	학생정원기준(B/Cx100)
강릉원주대	278	320	86.88
강원대	798	839	95.11
경남과학기술대	192	252	76.19
경북대	1,348	1,432	94.13
경상대	815	813	100.25
경인교육대	133	240	55.42
공주교육대	83	96	86.46
공주대	557	693	80.38
광주교육대	72	102	70.59
군산대	340	401	84.79
금오공과대	230	299	76.92
대구교육대	90	123	73.17
목포대	315	378	83.33
목포해양대	122	148	82.43
부경대	591	810	72.96
부산교육대	82	114	71.93
부산대	1,345	1,531	87.85
서울과학기술대	386	530	72.83
서울교육대	98	171	57.31
순천대	331	385	85.97
안동대	273	333	81.98
전남대	1,112	1,148	96.86
전북대	1,054	1,085	97.14
전주교육대	57	79	72.15
제주대학교	636	562	113.17
진주교육대	67	91	73.63
창원대	340	450	75.56
청주교육대	68	86	79.07
춘천교육대	78	99	78.79
충남대	990	1,089	90.91
충북대	755	806	93.67
한경대	200	261	76.63
한국교원대	209	327	63.91
한국교통대	334	407	82.06
한국체육대	107	159	67.3
한국해양대	274	332	82.53
한밭대	279	395	70.63

출처: 교육부

이러한 문제를 해결하는 제일 좋은 방안은 교원 확보 기준을 법률로 정하는 것이다.
이러한 내용을 반영한 것이 법률안 제26조이다.

국립대학법안

제26조(국립대학 교원 확보의 기준) ① 국가는 교원수급계획을 수립하여 국립대학이 편제완성연도를 기준으로 한 계열별 학생정원을 제2항 각 호의 기준에 따른 교원 1인당 학생정원의 최소기준 수로 나눈 수의 전임교원을 확보할 수 있도록 해야 한다. 이 경우 계열별 학생정원을 합한 학생정원이 500명(대학원대학 및 장애인만을 입학대상으로 하는 대학의 경우에는 200명) 미만인 경우에는 그 정원을 500명(대학원대학 및 장애인만을 입학대상으로 하는 대학의 경우에는 200명)으로 보며, 계열별로 학생정원을 환산하는 방법과 교원수급계획의 수립에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

② 제1항의 규정에 의하여 확보하여야 할 교원을 산정하는 경우의 대학유형별 계열별 학생정원의 최소기준은 다음과 같다. 다만, 한국방송통신대학교에 대해서는 이 기준을 적용하지 않으며, 따로 법률로 정한다.

1. 인문·사회계열 20명
2. 자연과학계열 16명
3. 공학계열 16명
4. 예술·체육계열 16명
5. 의학계열 7명

③ 그 밖에 교원 확보에 관하여 필요한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

법률안 제26조에서는 국립대학의 교육과 연구 여건을 개선하기 위하여 「대학설립·운영 규정」보다 강화된 기준을 제시하였다. 현재 대학입학 학령인구의 감소 등을 감안하면 교원 확보기준을 강화하는 것이 타당하지 않을 수 있다는 비판도 예상된다. 그러나 국가균형발전과 우수한 지역의 고등교육거점을 마련한다는 차원에서 마련된 점을 감안해야 한다.

III. 국립대학법안의 재정·회계 부분

1. 국립대학법안의 재정·회계 부분

국립대학법안의 재정·회계 부분은 기존 「국립대학회계법」의 내용과 대부분 유사하다. 다른 점이 있다면 다음과 같다.

- ① 국립대학에 대한 총액지원(법률안 제31조 제2항)
- ② 국립대학의 재정 및 회계의 운영에 필요한 기본적인 사항은 대통령령으로, 세부적인 기준은 교육부령으로 정하도록 한 재정운영 등의 기준(법률안 제36조)
- ③ 재정위원회의 위원 수 조정, 강사와 조교의 재정위원회 필수 참여, 재정위원회의 심의·의결에 대한 총장의 최대한 존중 및 심의·의결 결과를 따르지 않을 경우 합리적 이유제시 등(법률안 제38조)
- ④ 대학회계의 운영 원칙에 ‘대학의 재정·회계 자원의 보장’ 추가(법률안 제42조)

이상의 내용을 제외하고 크게 개정은 없다. 2015년에 「국립대학회계법」이 제정된 이후 동법의 시행을 통해 대학회계의 투명성과 공정성이 정착된 점, 대학회계제도가 정착되어 가는 과정에 있다는 점을 고려했기 때문이다.

물론 「국립대학회계법」이 완전한 것은 아니다. 운영과정에서 발생한 문제에 대해서는 보다 면밀한 조사가 필요하고, 국립대학법안이 제정되는 경우 발생할 수 있는 문제도 감안하여 추후 개정 여지는 있다고 본다.

또한 「국립대학법」이 제정되어 「국립대학회계법」이 폐지되는 경우, 현행 「국립대학회계법 시행규칙」도 「국립대학법 시행령」 혹은 「국립대학법 시행규칙」에 편입된다. 이 과정에서 현행 「국립대학회계법 시행규칙」에 대한 검토가 이루어지지 않을 수 없을 것이다.

2. 교육·연구비 등의 지급

최근 국민권익위원회가 국립대학의 교육·연구비 지급과 관련하여 부당집행을 지적한 바 있다. 그리고 교육부가 국립대학에 대한 특별감사를 실시하기로 결정을 하였다. 이런 문제는 교육·연구비의 성격에 대한 이해가 다르기 때문에 발생했다. 기성회계에서는 급여보조성경비로 책정되었던 것이 「국립대학회계법」에서는 사업비로 책정되면서 보는 관점에 따라 오해가 있을 수 있다.

교육·연구비는 실질적으로는 급여에 해당하기에 국세청은 이를 전액 급여로 간주하여 개인별로 한계소득세율을 부과하고 있다. 반면 형식적으로는 사업비이기 때문에 공무원 연금공단은 연금 산정에 반영하지 않고 있다.

교육·연구비를 지급받기 위해서는 사업 계획서와 중간보고서, 결과보고서, 결과물 등을 제출하고 실적에 따른 심사와 평가를 받아야 한다. 이로 인해 불필요한 행정 업무가 증가하고 있다. 또한 인건비로 지급되던 금액을 교육·연구비란 이름의 사업성경비로 차등지급하면서 발생하는 문제들도 많다.

이런 점에서 근본적인 개선방안을 마련해야 하나, 이번 국립대학법안에서는 그 정도까지는 나아가지 못했다. 향후 개선안이 마련될 필요가 있다.

IV. 향후 과제

이번 국립대학법안은 헌법 제31조와 「교육기본법」 제9조의 취지에 따라 대학의 설립·운영과 재정 관련 사항을 ‘법률’로 규율하는데 그 핵심이 있다. 이것은 중요한 사항임에도 불구하고 「고등교육법」에서 누락된 부분, 혹은 대통령령에 포괄적으로 위임된 사항을 ‘법률’로 격상시킨다는 점에서 법치주의의 확장으로 이해할 수 있다.

물론 여전히 법률로 규율해야 할 필요가 있음에도 불구하고 시행령 등에 의하여 규율되고 있는 사항들이 많다. 예를 들면 교원의 운영기준은 법률안에 포함시켰지만, 설비 등은 여전히 시행령에 남아 있다. 따라서 ‘법률화’시켜야 하는 부분이 여전히 남아 있다. 이런 점에서 부족한 점을 인정하지 않을 수 없다. 그럼에도 「고등교육법」을 넘어 국립대학법안을 마련하고 아울러 공립대학에 대해서도 가능한 범위 내에서 준용하도록 한 점에 대해서는 의미를 부여할 수 있다.

다만 국립대학과 더불어 우리나라 고등교육을 책임지고 있는 사립대학까지 포함하는 대학법의 형식이 아니라 단지 국립대학만을 대상으로 하는 국립대학법안에 그친 것은 아쉬운 점이라 하지 않을 수 없다. 국립대학법안의 입법 논의가 사립대학법안을 마련하는 계기가 되기를 기대한다.

국립대학법 제정을 위한 공청회

3. 주제발표 및 토론

③ 국립대학 재정확충방안

이정미(충북대학교 교수)

국회 공청회(21. 6. 9)



국립대학 재정 지원 개선방향 및 규모 추계

충북대학교(이정미)

CONTENTS

I 국립대학 재정지원의 근거 및 원칙

- ① 국립대학 재정지원의 근거
- ② 국립대학 재정지원의 원칙

II 국립대학 재정지원 현황 및 문제점

- ① 국립대학에 대한 중앙정부 재정지원의 추이
- ② 국립대학에 대한 중앙정부 재정지원의 구조
- ③ 국립대학에 대한 지방자치단체 재정지원의 현황

III 국립대학 재정지원 개선방향 및 재정지원 규모 추계

- ① 국립대학 발전방향 및 재정지원 개선방향
- ② 국립대학법 제정(안)
- ③ 국립대학 재정지원 규모 추계

I. 서론 : 국립대학 재정지원의 근거 및 원칙

3

1. 국립대학 재정지원의 근거

법적 근거

- 국가가 국립대학의 설립·운영 주체이며 재정지원의 주체임을 명시한 '고등교육법, 국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률, 국립학교 설치령' 등

공공재로서의 대학: 국가차원

- 고등교육에 대한 '공공재(public goods)'의 관점에서 국립대학 지원 필요
- 공공재란 비경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-excludability)을 가지고 있어 대가를 지불하지 않아도 모든 사람이 함께 소비할 수 있는 재화나 서비스를 의미
- 국립대학을 고등교육에 대한 '공공재' 관점으로 보는 관점에서는 대학의 설립·운영에 소요되는 재정을 정부가 부담해야 할 필요

공공재로서의 대학: 지역 사회 차원

- 지역공동화, 지역인재의 수도권 유출, 경쟁력강화, 채용기피, 국가경쟁력 약화 등의 악순환 구조를 해결하고 선순환 구조를 만드는데 지역 국립대학의 역할 중요
- 국립대학은 지역 내에서 기초보호학문 육성, 취약계층에 대한 고등교육기회 확대 등을 담당

4

2. 국립대학 재정지원의 원칙

안정성 충분성

- 국립대학이 국가 및 지역사회에 대한 책무를 담당하기 위해서는 재정지원의 안정성 및 충분성 보장 필요
- 재정지원의 안정성 확보를 위해 법적 근거 마련 필요: 국가의 책무, 범위, 재원 확보 방법 등
- 세입 측면에서 포물러 펀딩을 통해 예산 확보의 예측가능성 제고 필요

자유성

- 포괄보조금(block grant)으로 지원하고 대학은 기관의 목표에 따라 내부적으로 자유롭게 재원을 배분하여 사용

공공성 책무성

- 중장기발전계획 및 재정투자계획 수립, 성과목표 및 성과지표 설정을 통해 성과평가 실시
- 고등교육기회 확대, 기초보호학문육성, 지역사회기여 등 국립대학의 공공성 및 책무성 제고

5

Ⅱ. 국립대학 재정지원 현황 및 문제점

6

1. 국립대학에 대한 중앙정부 재정지원 추이(2011~2020)

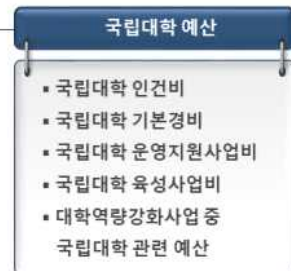
(실질GDP, 정부예산 단위: 조원)

(교육예산, 고등교육예산 단위: 백억원, %)

회계 연도	실질 GDP	정부 예산	교육 예산	고등교육예산							
				국가장학금	실질고등교육예산					국립대학 예산	
					(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	E/D*100	F=D-E
2011	1,479.2	212.1	4,123.6	497.7	52.2	10.5	445.5	89.5	295.8	66.4	
2012	1,514.7	234.0	4,549.1	622.1	175.0	28.1	447.1	71.9	227.4	50.9	
2013	1,562.7	253.3	4,977.1	768.1	277.5	36.1	490.6	63.9	284.9	58.1	
2014	1,612.7	243.7	5,070.0	887.1	367.5	41.4	519.6	58.6	284.6	54.8	
2015	1,658.0	248.8	5,291.9	1,074.5	384.6	35.8	689.9	64.2	306.9	44.5	
2016	1,706.9	263.9	5,318.6	935.9	394.5	42.2	541.4	57.8	282.3	52.1	
2017	1,760.8	274.7	5,741.2	945.8	394.5	41.7	551.3	58.3	303.1	55.0	
2018	1,812.0	296.2	6,419.0	967.4	399.6	41.3	567.8	58.7	369.7	65.1	
2019	1,849.0	328.9	7,064.9	1,025.6	399.9	39.0	625.7	61.0	335.3	53.6	
2020	1,831.2	351.1	7,263.4	1,101.4	400.2	36.3	701.2	63.7	372.7	53.2	

출처: 이정미 외(2021), 국립대학 등록금 지원 개선방안 연구, 한국연구재단.

1 중앙정부의 국립대학 예산 비중 지속적 감소

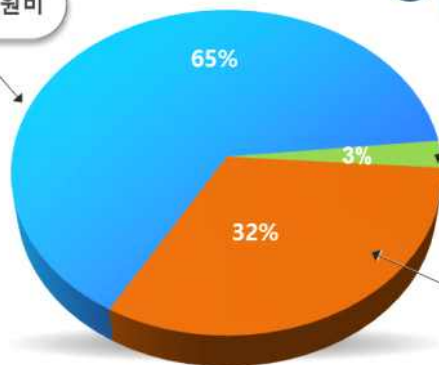


7

2. 국립대학에 대한 중앙정부 재정지원 구조

국립대학 운영지원비

- 국립대학 인건비
- 국립대학 기본경비
- 국립대학 운영지원사업비
 - 강사 처우개선
 - 실험실습기자재 확충
 - 교수 보직수행경비 지원
 - 조교 연구성과금 지원
 - 특수목적대학 실습지원
 - 시설확충
 - 노후선박건조 및 승선실습지원
 - 서울대학교 출연지원
 - 인천대학교 출연지원
 - 국립대병원 지원



2

- 사업비 위주의 지원구조, 경직성 경비 증가, 경상비 부족으로 대학운영 곤란
- 목적성 세부사업별로 분산 교부
- 교육·학술연구의 질 제고와 직결된 인프라 확충에 역부족, 중장기발전계획 또는 특화사업과 연계한 사업추진 곤란

※ 국립대학 학생 대상 학자금 지원 사업 제외

국립대학 육성사업

- 국립대학 39개교 대상 지원

선정평가 사업

- 선정평가(공모)를 통한 지원사업
 - BK21 플러스 사업(연구) 등
 - LINC+ 사업(산학협력)

출처: 이정미 외(2020), 국립대 지원사업 효율화 방안 연구, 기획재정부.

8

3. 국립대학에 대한 지방자치단체 재정지원 현황

국립대학 대학회계 세입 구조(2020년 결산기준)

중앙정부 이전수입	지방 자치단체 이전수입	자체수입 (등록금 수입 등)	세계잉여금	내부거래 및 기타	합계
2,963,877	52,240	2,227,231	465,156	60,178	5,768,680
51.38%	0.91%	38.61%	8.06%	1.04%	100.00%

주: 공립대학, 방송통신대학, 특별법 국립대학(한국예술종합학교, 한국전통문화대학교 포함)
국립대법인(서울대, 인천대) 제외
출처: 대학알리미 (2020년 결산기준)

중앙부처 대비 지자체의 재정지원 (4.4천억) 비중 : 3%

OECD 평균 : 중앙(87%), 지방(12%), 기초(1%)

3

지방자치단체의 저조한 국립대학 지원

지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률에
따른 지자체의 지방대학 지원 현황



출처: 이정미(2019), 지방대학 및 지역균형인재 육성의 현황과 발전방향.
지자체-지역대학 간 연계 협력 활성화 관련 정책토론회 발표자료.

9

Ⅲ. 국립대학 재정지원 개선방향 및 재정지원 규모 추계

1. 국립대학 발전방향 및 재정지원 개선방향



11

2. 국립대학법 제정(안)

- 제32조(국가 및 지방자치단체의 지원) ① 국가는 국립대학의 교육 및 연구의 질 향상과 노후시설 및 실험·실습 기자재 교체 등 교육환경 개선을 위하여 필요한 재정을 안정적으로 지원하여야 한다.
- ② 국가는 종전의 각 국립대학의 예산, 고등교육예산 규모 및 그 증가율 등을 고려하여 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 등 국립대학의 운영에 필요한 경비를 총액으로 지원하여야 한다.
- ③ 국가는 제1항 및 제2항에 따라 국립대학의 교육연구의 질 향상 및 교육환경개선을 위해 필요한 재정지원액과 각 국립대학의 운영에 필요한 경비지원액을 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(稅目)의 해당 금액은 제외한다.)총액의 1만분의 218이상의 범위에서 정하되, 매년 확대하도록 한다.
- ④ 제3항에 따라 필요한 재정지원액 및 경비 지원액의 구체적인 측정항목과 측정단위, 산정기준 등은 대통령령으로 정한다.
- ⑤ 국가는 국립대학의 교육·연구의 질 향상 및 세계적인 수준의 연구중심대학의 육성을 위하여 필요한 재원을 확보하기 위하여 국립대학 특별회계를 설치할 수 있다.
- ⑥ 지방자치단체는 해당 지방자치단체가 추진하는 사업과 관련하여 필요한 경우 국립대학에 재정지원을 하여야 한다.

12

3. 국립대학 재정지원 규모 추계

01 경비지원액 산정대상 내국세의 4년 평균액 도출: 242.9조원

경비지원액 산정대상 내국세 = 내국세 - ①목적세-②종합부동산세+③담배개소세 45%

(단위: 백만원)

연도	2018	2019	2020	2021	4년 평균
내국세	227,562,940	255,220,620	250,257,460	238,644,180	242,921,300

02 시나리오별 학생1인당 국고지원액 산출

학생1인당 국고지원액(20년 기준)

(단위: 백만원)

구분	국립대 법인 평균	서울대 100%	서울대 90%	서울대 80%	국립대 평균
국고지원액	11.6	13.4	12.1	10.7	7.6

국립대 재학생수(' 20년 기준): 383,862명

13

3. 국립대학 재정지원 규모 추계

03 시나리오별 증액 목표 산출

1. 법인평균 수준: 1.5조원 증액 → (국립대 법인 평균 지원액-국립대 평균 지원액) x 국립대 재학생수

2. 서울대의 100% 수준: 2.2조원 증액 → (서울대 지원액 100%수준-국립대 평균 지원액) x 국립대 재학생수

3. 서울대의 90% 수준(서울 주요 사립
대 성과수준): 1.7조원 증액 → (서울대 지원액 90%수준-국립대 평균 지원액) x 국립대 재학생수

4. 서울대의 80% 수준(거점 국립대
성과수준): 1.2조원 증액 → (서울대 지원액 80%수준-국립대 평균 지원액) x 국립대 재학생수

14

3. 국립대학 재정지원 규모 추계

04 시나리오별 지원 비율 도출

- ❖ 지원비율 도출 산식: (2.9조원+시나리오별 증액규모)/242.9조원
- ❖ 4개 연도 평균 국립대학 국고 지원 예산: 약2.9조원

01 법인 평균 수준 : 4.4조(2.9조+1.5조) ⇒ 1만분의 181 (1.81%)

02 서울대의 100% 수준 : 5.1조(2.9조+2.2조) ⇒ 1만분의 218 (2.18%)

03 서울대의 90% 수준 : 4.6조(2.9조+1.7조) ⇒ 1만분의 189 (1.89%)

04 서울대의 80% 수준 : 4.1조(2.9조+1.2조) ⇒ 1만분의 169 (1.69%)

세계 대학 예산 규모

- 하버드 대학 : 6조 2천억원
(52억 달러, 2018년)
- 스탠퍼드 대학 : 7조 9천2백억원
(66억달러, 2020-2021)
- 옥스퍼드 대학: 3조 3천5백억원
(22억 3700만 파운드, 2017/2018년)
- 케임브리지 대학: 3조 4천6백억원
(23억 800만 파운드, 2019년)
- 싱가포르 국립대학 : 2조원
(25억 싱가포르달러)

출원: 한국경제 2017년 3월 8일자

15

정청해 주셔서
감사합니다.

국립대학법 제정을 위한 공청회

3. 주제발표 및 토론

④ 지정토론1 ※ 현장 발표

이강국(교육부 국립대학정책과장)

국립대학법 제정을 위한 공청회

3. 주제발표 및 토론

㉮ 지정토론2

노기호(군산대학교 교수)

「국립대학법(안)」 제정 토론문

노기호(군산대학교 교수)

1. 「국립대학법」 제정의 필요성

현행 헌법 제31조 제4항은 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”고 규정하여, 대학의 자율성 내지 대학의 자치를 보장하고 있고, 헌법 제22조 제1항에서는 “모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다.”고 규정하여, 대학에서의 학문의 자유를 규정하고 있다. 이러한 헌법의 규정에도 불구하고 실질적으로 이를 구체화할 수 있는 현실적인 법률이 존재하지 않는다.

헌법상의 대학의 자치와 학문의 자유를 보장하기 위해서는 국립대학의 법적 지위를 보다 명확하게 할 필요가 있으며, 나아가 국립대학의 운영의 원칙을 분명하게 할 필요가 있다. 현재 법령의 해석상 국립대학은 공법상의 영조물 또는 영조물 법인으로 해석되고 있으나, 대학의 자율성의 확립을 위해서는 자치 행정권을 갖는 법률상의 독립적 주체인 공법상의 법인(사단)으로서 국가기관으로서의 성격을 갖는 것으로 그 지위를 확정할 필요가 있다.

또한 국립대학의 기능과 역할로서 강조되는 교육의 공공성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 국립대학 재정의 공적 부담의 원칙을 분명하게 확립할 필요가 있으며, 이를 실현할 수 있는 법률 내지 법률조항의 입법이 마련되어야 한다.

현재 고등교육을 규율하는 법률로는 「교육기본법」, 「고등교육법」, 「교육공무원법」, 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률(약칭: 국립대학회계법)」 등 여러 법률이 있지만, 국립대학의 설립 및 운영에 관한 기본적인 법률이 없으므로, 이에 관한 기본 법률을 제정할 필요성이 있으며, 「국립대학법」은 그 대안이 될 수 있다고 본다.

2. 고등교육재정 현황과 지원의 문제점

(1) 현재 초·중등 교육재정의 경우 「지방교육재정교부금법」에 따라 당해 연도 교육세입액과 내국세의 20.27%에 해당하는 교부금을 지방교육재정으로 사용하도록 함으로써 재원을 안정적으로 확보하고 있다. 그러나 고등교육 재원은 정부예산 편성 시 마다 일반회계 또는 특별회계 사업예산에 계상하고 있기 때문에 소요재원을 안정적으로 확보하여 지원하는데 어려움과 한계가 있다.

그리고 고등교육비의 공공-민간 부담비율을 살펴보면, OECD 국가들의 경우 평균적으로 고등교육비의 약 69%를 공공재원으로 부담하고 약 31%를 민간이 부담하고 있으나, 우리나라의 경우는 공공재원이 39%를 부담하고 민간이 61%를 부담하고 있어 민간의 고등교육비 부담 비율이 높음을 알 수 있다. 이러한 경향은 사립대학이 많은 미국, 일본도 비슷한 추세를 보인다고 볼 수 있으나 우리나라의 민간 부담 비중은 OECD 회원국 중 최고 수준에 이르고 있다.

(2) 현행 고등교육재정 지원의 문제점으로는 다음과 같은 몇 가지를 들 수 있다.

첫째, 고등교육 재정 확보의 불안정성이다. 초·중등교육재정과 달리 고등교육재정의 확보는 임의적이다. 초·중등교육재정은 「지방교육재정교부금법」과 「교육세법」 등을 통하여 매년 내국세 총액의 일정률을 안정적으로 확보하고 있는 반면, 고등교육재정의 경우 사업별로 국고에 의해 확보하는 식이며, 대학에 대한 국가의 책임은 다소 임의적이며 재량사항에 속한다.

둘째, 정부의 고등교육 재정지원 총량규모가 크지 않다는 것이다. 적은 규모에도 불구하고, 고등교육예산에서 국가장학금을 제외하면 그중 60% 이상은 국립대 인건비와 운영비, 대학생 학자금으로 지원되고, 대학정책 관련 지원 사업 예산은 40% 미만이다. 우리나라 대학교육비의 공공부담비율은 27%로서 OECD 국가 평균(72%)의 1/3에 지나지 않는다.¹⁾ 낮은 공공부담 비율은 곧 민간부담 교육비의 과중을 의미한다. 전체대학의 87%(학생수 기준 75%)를 차지하는 한국 사립대학의 재원 중 등록금이 차지하는 비중은 70%에 달하며, 국·공립대학에서조차 그 비중은 40%를 넘어선다. 반면 국고지원금은 국립대 53%, 사립대 9%에 머무르고 있다.²⁾ 이는 우리 대학들이 선진국만큼의 교육의 질을 담보할 수 있는 여건을 갖추고 있지 못함을 말해주는 것이다.

1) OECD, 『OECD 교육지표(Education at a Glance)』, 한국교육개발원, 2014, 14쪽~25쪽

2) 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 2014, 24쪽~27쪽

셋째, 사업별 재정지원을 평가에 의해 차등적으로 지원하는 체제가 과연 효율적인가 하는 문제이다. 평가에 의한 차등적 재정지원 방식에 대해 대학에 대한 교육부의 간접적인 통제라는 인식이 강하고, 이에 대한 대학 내 정책저항의 인식이 퍼져 있는 것도 사실이며, 그 동안의 사업지원들은 대부분 대학 전체의 질 제고보다는 분야별 특성화를 지향하는 경향이 있었다. 이에 따라 일부 대학의 경우, 정부의 재정지원 사업에 따라 특성화의 방향을 달리 하는 모순을 보이기도 하였다.

넷째, 재정지원의 예측가능성이 높지 않다. 그동안 평가와 사업단을 통한 재정지원으로 인하여 대학들이 재정지원의 규모를 예측하기가 어려웠고, 그로인해 대학의 기구나 사업의 연속적인 운영이 불투명하여 정책의 일관성을 유지하기가 어려웠다.

(3) 이러한 고등교육재정의 불안정성은 대학정책의 일관성과 지속성의 유지, 예측 가능성을 어렵게 하고, 그 결과 대학정책에 대한 사회적 불신을 야기시키며, 나아가 재정지원에 대한 장기적인 효과를 예측할 수 없게 한다.

대학이 정치권력과 행정 권력으로부터 자유롭고 대학의 자치를 실현하며, 사회적 책무를 다하기 위한 자정능력을 갖추기 위해서는 무엇보다도 재정적 독립과 자율적 운영이 요청되며, 이를 위해서는 고등교육재정 지원에 관한 특별법인 「고등교육재정교부금법」을 제정하거나 오늘 논의되는 법안과 같은 일반법인 「국립대학법」에 고등교육 재정지원에 조항을 상세히 규정하여 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

3. 「국립대학법(안)」의 재정 지원 내용 및 조문 검토

(1) 국립대학의 재정지원과 관련하여 우리나라의 최고법이자 기본법인 헌법의 규정을 살펴보면, 헌법 제31조 제4항에서 ‘대학의 자율성’은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다고 규정하고 있으며, 제6항에서는 “학교교육과 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다”고 규정하고 있다.

따라서 국립대학에 대한 재정지원을 확대하는 법령의 해석이나 입법을 추진함에 있어서는 이러한 ‘국립대학의 자율성’이 침해되지 아니하면서, 한편으로는 국가의 재정지원에 따른 대학에 대한 감독과 지시가 효율적으로 이행될 수 있도록 하는 문제를 어떻게 조화롭게 해결할 것인가가 요청된다.

모든 교육법령의 상위법이라고 할 수 있는 교육기본법에서도 국립대학에 대한 재정지원의 근거규정을 엿볼 수 있다. 즉 교육기본법 제7조 제1항에서는 “국가와 지방자치단체는 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다”고 규정하고 있고, 모든 고등교육기관에 적용되는 근거법인 고등교육법 제7조 제1항에서 “국가와 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하거나....하는 데에 필요한 자원(財源)을 지원하거나 보조할 수 있다.”고 규정하여, 국가와 지방자치단체의 고등교육에 대한 자원 지원을 명시하고 있다.

이러한 교육기본법과 고등교육법 규정에 근거해 보면, 국가뿐만 아니라 지방자치단체도 국립대학을 재정 지원하도록 되어 있으나, 현재의 시·도교육청의 교육사무가 초·중등교육에 한정되어 있기 때문에 실질적으로 국립대학에 대한 지원은 빠져 있고 관심 밖에 있다. 시·도교육청의 교육사무 관할의 문제가 제기될 수도 있으나, 법령의 해석상으로는 국립대학에 대한 지방자치단체의 교육재정 지원 또한 하나의 의무사항이라고 보아야 한다.

(2) 교육기본법과 고등교육법의 규정에 근거해 볼 때, 법안 제5조(국가 등의 책무) 제1항은 “국가는 국립대학을 지원·육성하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다”고 규정하고 있는데, 여기에 지방자치단체도 포함하여 제정할 필요가 있다고 보여 진다. 그리고 제3항도 “지방자치단체는 국립대학이 지역사회의 발전에 기여하도록 하기 위한 지원을 하여야 한다”고 규정하고 있는데, 국립대학 지원을 위한 보다 분명한 예산의 확보를 명시할 필요가 있어 보인다. 예컨대, 제2항과 같이 “지방자치단체는 국립대학이 지역사회의 발전에 기여하도록 하기 위하여 예산을 확보하는 등 재정적 지원 방안을 마련하여야 한다”로 개정할 필요가 있다. 이렇게 개정하는 것이 법안 제32조 제6항과도 체계적인 해석을 위해서도 필요하다고 보여 진다.

(3) 대학평의원회의 법적 지위와 관련하여 법안에서는 심의기구로 되어 있고, 국립대학의 주요 현안에 대하여 심의하고 결정함에도 불구하고, 그 결정의 효력에 있어서는 총장에 대한 구속력이 없는 것으로 되어 있다. 총장의 경우, 대학평의원회의 심의 결과를 최대한 존중하도록 하고 있고, 합리적인 이유가 있는 경우에는 그 결정에 구속되지 않는 것으로 규정하고 있다. 고등교육법 제 19조의2에서 대학평의원회의 설치·운영을 의무화하고 있고, 심의사항을 열거하고 있는 것을 고려한다면, 대학평의원회의 심의·결정에 대학총장이 구속되도록 강제하는 것이 대학의 자치에 부합되는 것이 아닌가 생각된다.

(4) 법안 제31조(학비보조)의 조항은 중의적으로 해석될 수 있으므로 조문의 내용을 보다 분명하게 수정할 필요가 있어 보인다. 즉, 교육부장관은 “대통령령으로 정한 국립학교”에 학비를 보조할 수 있는 것인지, 아니면 “대통령령으로 정하는 학생”에게 학비를 보조할 수 있는 것인지를 분명하게 규정할 필요가 있어 보인다.

국립대학법 제정을 위한 공청회

3. 주제발표 및 토론

□ 6 지정토론3

임상혁(숭실대학교 교수)

「국립대학법」(안) 에 관한 토론

임상혁

(숭실대학교 법과대학 교수, 한국사립대학교수회연합회 법무위원장)

대한민국의 발전의 근간으로서 교육을 손에 꼽는 데 대하여 부인하는 사람은 별로 없다. 그 교육에서 공식적으로 가장 높은 “고등”의 등급을 매기는 것이 대학교육이다. 오늘날 대학이 갖는 역할의 중요성에 주목하지 않는 나라는 없으니, 학업에 대해 유구하고 뿌리 깊은 전통까지 지닌 한국 사회는 말할 것도 없다. 치열한 대입 경쟁과 세계 최고 수준의 사교육비 또한 왜곡된 형태로 그것을 보여주는 현상이라 하겠다. 그런데 이렇게 대학에 들어가는 데에는 지나칠 만큼 사회적 역량이 투입되면서도, 정작 대학에서 교육과 운영의 체계가 어떻게 짜여야 하는지에는 고개를 돌리고 있다고 할 만하다. 이제까지 그에 대한 수많은 아우성이 이어져 온 현실을 생각해 보면 사실상 의도적 외면이다. 늦었지만 지금에 「국립대학법」의 논의로나마 진전의 모습을 보이는 데 대하여 반가운 마음과 기대를 갖게 한다.

현재 대학교육을 규율하는 기본법으로 「고등교육법」이 있다. 발표에서처럼 이에 대하여는 많은 비판이 있지만, 무엇보다도 우리 대학의 기초적 구도조차 담아내지 못하고 있다는 근본적인 문제를 지적하지 않을 수 없다. 곧, 한국의 대학은 국립대학과 사립대학이라는 상이한 토대를 가진 두 개의 바퀴로 해서 굴러간다는 구조적 인식이 몰각된 채 대학을 규율한다는 점이다. 우리 사회에서 사립대학은 전체 대학생의 80%가 넘는 학생들의 육성을 맡고 있으며, 대학의 수적 비중은 85%에 이르는 등 무시할 수 없는 정도가 아닌 대학 교육의 주요 담장자라 할 수준이다. 이들은 본질적으로 국립대학과 달리 재단법인을 기반으로 하고 있고, 따라서 분쟁도 주로 이사회가 부당한 경영을 하거나 학문과 교육에 대한 식견이나 역량도 없이 당해 대학 교육의 본질에 과도하게 개입하는 등으로 야기되는 양상을 보인다. 이사회가 따로 없는 국립대학에서의 분류와는 질적인 차이인 것이다. 교직원의 신분도 또한 양자는 서로 다르다. 하지만 「고등교육법」에서는 이러한 분별에 대한 이해가 없다. 이런 둘을 하나의 법률에서 구별 없이 일관되게 규율할 수 없다면, 아예 따로 규정을 두는 것이 바람직하다.

「국립대학법」이 별도로 제정되어야 한다면, 「사립대학법」의 제정 필요성은 더욱 커진다. 교육에서 사립이라는 특성에 대한 인식은 「사립학교법」이 있는 것으로 알 수 있다. 고등교육 관련법이 지향하는 목표는 대학의 자율성과 교육의 공공성을 보장하고 양자를 조화시키는 일이라 할 수 있다. 그런데 현행 「사립학교법」은 교육의 공공성이 예외를 규정하는 것처럼 보일 정도이며, 재정의 대부분이 세금으로 운영되면서도 미약한 투명성을 보강하려는 시도는 번번이 무산되는 것을 모두가 목도해 왔다. 더욱이 초·중·고교와 질적으로 구별되는 대학에 관한 규정은 미미하기 짝이 없다. 주요한 차이인 대학의 자율성은 바로 학문의 자유를 의미하기 때문에 그에 대한 보장은 필수적이라 할 수 있다. 하지만 같은 법은 이에는 아랑곳없고 사실상 재단 장악인의 자율성 보장에 치중되어 있다고 할 만하다. 그리하여 다른 아닌 ‘대학의 자율성과 교육의 공공성의 보장과 조화’를 위해 「고등교육법」 체계에서 「국립대학법」으로 독립하는 것이라면, 그것은 「사립대학법」의 제정과 떼려야 뗄 수 없는 동반적 관계에 놓인다.

이상의 사항들에 대한 인식은 「국립대학법」을 제정하나 「사립대학법」을 입법하거나 모두가 기본적으로 갖추어야 될 바탕이라 생각한다. 이번 발표들에서 제시하는 「국립대학법」의 제정이유를 보면 그러한 점들이 부각되지 않아, 「고등교육법」의 개정으로 충분한 것이 아닌가 하는 의구심을 자아낼 우려가 있어 보인다. 예를 들면, 같은 법의 부적절하거나 위헌적인 요소를 지적하고, 교육부의 지나친 개입 가능성을 비판하고, 재정적인 문제 따위를 크게 제기하는데, 이들은 「고등교육법」에서 주요하게 다루는 사항이라 이들을 고쳐야 할 이유는 될지언정, 새로 「국립대학법」을 제정하는 까닭으로 삼기에는 충분하지 않다. 현행 「고등교육법」이 국립과 사립의 특성을 몰각한 채 규율하고 있는 문제점을 우선적으로 지적하여야 할 것이며, 그 때문에 「국립대학법」의 제정이 필요하고, 또 같은 법의 입법이 이루어져야만 대학의 자율성을 확보하여 학문 발전과 인재 교육의 정수를 달성할 수 있다는 설명이 이어져야 하리라 본다. 이는 제시된 법안 제안 이유를 상호 유기적 관계로 구성할 수 있도록 하고, 취지 설명과의 연관성을 강화하는 데도 보탬이 될 수 있다.

현재 「국립대학법」(안)이 만들어져 제안되어 있다. 발표에서 지적한 취지와 지향들이 충분히 반영된 것 같지는 않지만, 법률이라는 것이 원래 그렇고 한술 밥에 배부를 수 없다는 것을 알기에 이해할 만하다. 하지만 여러 세부 사안을 다루다가 정작 대학 운영에 대한 근본적인 사고가 충분치 않게 된 것 같다

는 지적을 하지 않을 수 없다. 대표적인 예를 들자면, 국가 운영에서 행정부와 입법부가 상호 견제와 균형을 통한 발전을 지향하듯이, 대학교에서는 대학 본부와 대학평의원회가 서로 마주하면서, 내부적으로는 운영의 건정성을 확보하고, 이를 바탕으로 외적으로는 함께 대학의 자율성을 수호하는 체제를 갖추어야 할 것이다. 그런데 「국립대학법」(안)에서 대학평의원회는, 제7조부터 시작하면서 조직을 규율하는 제2장에서 본부의 보조 또는 소속 기관들의 규정을 지나고 그 다음에 나오는 하부조직 규정들에 이어 붙어서, 단 하나의 조문(제24조)으로 간단히 규율된다. 마치 대학의 말단 조직인 양 여겨지도록 편제하고 있는 것이다. 대학에서 교육과 연구의 중추를 지켜낼 수 있도록 대학평의원회의 인적, 물적 구조를 구성하려는 의지와 내용은 완전히 결여되어 있다.

국가의 막대한 재정투자와 행정적 노력을 기울여 운영하는 국립대학은 한 나라의 지식체계를 담보하는, 말하자면 일국의 지적 얼굴(intellectual face)인 것이다. 그 본질적인 역할과 기능에 대한 성찰을 읽을 수 있는 법안이면 좋겠다. 이런 점들을 살피면서, 우리의 전체 교육에서 대학이 갖는 목적, 대학 교육에서 국립대학의 위상 등 보다 넓은 시각으로 한 번만 더 「국립대학법」(안)을 들여다보기를 바라마지 않는다.

국립대학법 제정을 위한 공청회

4. 참고자료

국립대학법(안)

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 국립대학의 설립·운영과 지원·육성에 관한 사항을 규정함으로써 국립대학의 자율성을 보장하고 공공성과 사회적 책임성을 높여, 학문을 발전시키고 인재를 양성하며, 국가 균형 발전에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(적용범위) ① 이 법은 「고등교육법」 제2조 각 호에 해당하는 학교 중 국가가 설립·운영하는 대학(부설학교는 제외한다. 이하 “국립대학”이라 한다)에 대하여 적용한다. 다만, 「국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률」, 「국립대학법인 인천대학교 설립·운영에 관한 법률」, 「울산과학기술원법」, 「한국과학기술원법」, 「광주과학기술원법」 등 국가가 설립하고 다른 법령에 의해 규율되는 대학에는 적용하지 아니한다.

② 이 법은 국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 사항에 대하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 그 성질에 반하지 아니하는 범위에서 「고등교육법」 제2조 각 호에 해당하는 학교로서 같은 법 제3조에 따른 지방자치단체가 설립·경영하는 공립학교(부설학교는 제외한다. 이하 “공립대학”이라 한다)에 대하여 준용한다. 이 경우 “국립대학”은 “공립대학”으로, “국가”는 “지방자치단체”로 본다.

제3조(학문과 예술의 자유 등) 국가는 국립대학과 그 구성원에게 학문과 예술의 자유, 언론·출판의 자유 등 연구와 교육에 필요한 자유와 권리를 보장하여야 한다.

제4조(국립대학의 사회적 책임) ① 국립대학은 기초학문 등 필요한 분야의 지원·육성에 관한 실행계획을 수립·시행하여야 한다.

② 국립대학은 양질의 교육·연구 환경을 조성하고, 학생의 교육비 부담을 최소화할 수 있는 장학·복지 정책을 수립·시행하여야 한다.

③ 국립대학은 학생을 선발할 때 소득이나 지역 등에 따른 사회적 취약계층에게 고등교육의 기회를 균등하게 부여할 수 있도록 적극적인 대책을 수립·시행하여야 한다.

④ 국립대학은 제3항에 따른 학생의 교육·장학·선발 등의 계획 및 결과를 매년 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육부장관에게 보고하여야 한다.

⑤ 국립대학은 지역의 산업체, 연구기관 등과의 협력과 지역인재의 취업 확대 및 지역주민들의 평생교육 기회 제공 등 지역사회 발전을 위한 계획을 수립·시행하여야 한다.

제5조(국가 등의 책무) ① 국가는 국립대학을 지원·육성하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

② 국가는 제4조의 국립대학의 사회적 책임의 이행을 위하여 예산을 확보하는 등 재정적 지원 방안을 마련하여야 한다.

③ 지방자치단체는 국립대학이 지역사회의 발전에 기여하도록 하기 위한 지원을 하여야 한다.

제6조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 국립대학의 설립 및 운영, 회계 설치 및 재정 운영 등에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

② 국립대학의 설립·조직 및 운영에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「고등교육법」 및 「교육공무원법」에 따른다.

제2장 국립대학의 설립·조직 및 운영

제7조(법적 지위) 국립대학은 「헌법」이 보장하는 대학의 자율성에 따라 독립적 권리와 권한을 행사하고 의무를 부담한다.

제8조(명칭 등) 국립대학의 명칭과 소재지는 대통령령으로 정한다.

제9조(총장) ① 국립대학에 학교의 장으로서 총장을 둔다.

② 총장은 학교를 대표하며, 교무를 총괄하고 소속 교직원을 감독하며 학생을 지도한다.

③ 총장의 임기는 4년으로 하며, 학칙이 정하는 바에 따라 중임할 수 있다.

제10조(총장의 임용) 총장의 임용에 관하여는 「교육공무원법」 제24조에 따른다. 이 경우 “대학의 장”을 “총장”으로 본다.

제11조(선거운동의 제한) 선거운동의 제한에 관하여는 「교육공무원법」 제24조의2에 따른다. 이 경우 “대학의 장”을 “총장”으로 본다. 다만, 같은 조에서 학교 연구실 또는 업무용 사무공간을 방문하는 것은 호별 방문에 해당되지 아니한다.

제12조(선거사무의 위탁) 선거사무의 위탁에 관하여는 「교육공무원법」 제24조의3에 따른다. 이 경우 “대학의 장”을 “총장”으로 본다.

제13조(부총장) ① 국립대학 운영과 관련한 총장의 직무를 보좌하기 위하여 학칙으로 정하는 바에 따라 해당 국립대학의 교수 중에서 부총장을 둘 수 있다.

② 부총장의 임기는 2년으로 한다.

③ 부총장은 국립대학의 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 학사 등 일부의 권한에 대하여 총장의 위임을 받아 그 직무를 수행한다.

④ 부총장은 총장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다.

제14조(국립대학발전위원회) ① 국립대학의 지원 및 육성에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 국립대학의 총장 등으로 구성된 국립대학 발전위원회를 둔다.

1. 국립대학의 교육·연구역량 강화에 관한 사항

2. 국립대학에 대한 재정지원에 관한 사항

3. 국립대학의 조직개편에 관한 사항

4. 제15조의 국립대학 발전종합계획에 관한 사항

5. 그 밖에 국립대학의 지원 및 육성을 위하여 필요한 사항

② 국립대학발전위원회의 구성·조직 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제15조(국립대학 발전종합계획의 수립·평가 등) ① 교육부장관은 국립대학의 발전을 위하여 제14조제1항에 따른 국립대학발전위원회의 심의를 거쳐 4년마다 국립대학 발전종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 국립대학의 총장은 종합계획에 기초하여 제24조제1항에 따른 대학평의위원회의 심의를 거쳐 4년마다 국립대학 발전계획(이하 “발전계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

③ 국립대학의 총장은 제2항에 따라 수립한 발전계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육부장관에게 제출하여야 한다.

④ 교육부장관은 제3항에 따른 대학별 발전계획의 운영성과를 평가·공표하고, 그 결과를 행정 및 재정 지원에 반영하여야 한다.

⑤ 그 밖에 종합계획 및 발전계획의 수립 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제16조(단과대학과 대학원) ① 대학은 단과대학 및 대학원을, 교육대학 및 원격대학은 대학원을 각각 둘 수 있다.

- ② 대학의 단과대학(단과대학을 두지 아니한 경우에는 대학을 말한다) 및 대학원에 학과 및 학부를, 교육대학 및 그 대학원에 학과를, 전문대학에 학과를 둘 수 있다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 단과대학·대학원·학과 및 학부에 장을 각각 두되, 단과대학 및 대학원의 장은 교수 또는 부교수 중에서, 학과 및 학부의 장은 교수·부교수 또는 조교수 중에서 둔다. 다만, 전문대학원 및 특수대학원의 장은 다른 대학원의 장이나 관련 단과대학 또는 학부의 장 중에서 둘 수 있다.
- ④ 대학의 단과대학 및 대학원의 장은 총장의, 학과 및 학부의 장은 단과대학의 장(단과대학을 두지 아니한 경우에는 총장을 말한다) 또는 대학원의 장의 명을 받아 당해 단과대학·대학원·학과 및 학부의 교무를 총괄하고 소속 교직원을 감독하며, 학생을 지도한다.
- ⑤ 교육대학의 대학원의 장은 총장의, 학과의 장은 총장 또는 대학원의 장의 명을 받아 당해 대학원 및 학과의 교무를 총괄하고 소속 교직원을 감독하며, 학생을 지도한다.
- ⑥ 전문대학의 학과의 장은 총장의 명을 받아 해당 학과의 교무를 총괄하고 소속 교직원을 감독하며, 학생을 지도한다.
- ⑦ 단과대학장·대학원장은 학칙으로 정하는 바에 따라 총장이 임명하며 임기는 2년으로 한다.

제17조(대학의 하부조직) ① 대학에 학칙으로 정하는 바에 따라 처·실·본부·단 등의 하부조직을 둔다. 처·실·본부·단 등의 하부조직의 장은 학칙으로 정하는 바에 따라 교수 또는 부교수 중에서 총장이 보하며, 그 분장사무는 학칙으로 정한다.

② 대학에 사무국을 둔다. 사무국장은 총장의 명을 받아 대통령령으로 정하는 행정에 관한 사무를 관장하며, 총장의 추천으로 교육부장관이 임명한다. 사무국장의 임명에 관하여 자세한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 대학에 행정사무의 효율적 처리를 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정본부를 둘 수 있다. 행정본부장은 총장의 명을 받아 사무를 관장하며, 총장의 추천으로 교육부장관이 임명한다. 행정본부의 조직과 권한, 행정본부장의 임명 등에 관하여 자세한 사항은 대통령령이 정하는 범위에서 학칙으로 정하며 행정본부장의 명칭은 학칙으로 정하는 바에 따라 총장이 달리 정할 수 있다.

④ 대학의 단과대학 및 대학원에 대통령령으로 정하는 범위에서 학칙으로 정하는 바에 따라 행정실을 두되, 2개 이상의 단과대학의 운영을 지원하기 위하여 행정실을 통합하여 둘 수 있다.

제18조(교육대학의 하부조직) ① 교육대학에 학칙으로 정하는 바에 따라 처·실·본부·단 등의 하부조직을 둔다. 처·실·본부·단 등 하부조직의 장은 교수 또는 부교수 중에서 총장이 보하며, 그 분장사무는 학칙으로 정한다.

② 교육대학에 총무처를 둔다. 총무처장은 총장의 명을 받아 대통령령으로 정하는 행정사무를 관장하며, 총장의 추천으로 교육부장관이 임명한다. 총무처장의 임명에 관하여 자세한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조(전문대학의 하부조직) ① 전문대학에 학칙으로 정하는 바에 따라 처·실·본부·단 등의 하부조직을 둔다. 처·실·본부·단 등의 하부조직의 장은 교수 또는 부교수 중에서 총장이 보하며, 그 분장사무는 학칙으로 정한다.

② 전문대학에 총무처를 둔다. 총무처장은 총장의 명을 받아 대통령령으로 정하는 사무를 관장하며, 총장의 추천으로 교육부장관이 임명한다. 총무처장의 임명에 관하여 자세한 사항은 대통령령으로 정한다.

제20조(국책연구소 설치 등) 국립대학에 국가 또는 지방자치단체의 정책 연구를 위한 연구소를 둘 수 있다. 이에 관하여 자세한 사항은 각각 대통령령 또는 지방자치단체의 조례로 정한다.

제21조(조직 등에 관한 세부사항) ① 각 학교의 조직, 부속시설의 설치 등에 관하여 자세한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 학칙으로 정한다.

② 총장은 업무의 성질과 양에 따라 조직 및 인력배치의 효율성을 높일 수 있도록 세부사항을 종합적·체계적으로 정하되, 책임의 소재를 명확히 할 수 있도록 하여야 한다.

제22조(부설학교) ① 국립대학의 사범계 단과대학(이하 이 조에서 “사범대학”이라 한다) 및 교육대학에 대통령령으로 정하는 학교를 부설하여 운영할 수 있다.

② 제1항에 따른 부설학교에 장을 각각 두되, 부설학교의 장은 사범대학의 장 또는 총장의 명을 받아 해당 학교의 교무를 총괄한다.

③ 부설학교에 「초·중등교육법」 제19조제1항 및 제2항에 따른 교원 및 직원을 둔다. 교원 및 직원은 총장이 임명한다.

제23조(국립대학 구성원과 자치조직) ① 국립대학의 구성원은 「고등교육법」 제14조 제2항 및 제3항에 따른 교수·강사·직원 및 조교(이하 “교직원”이라 한다)와 학생으로 한다.

② 국립대학에 교수회를 둔다. 교수회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 학

칙으로 정한다.

③ 국립대학의 강사, 직원, 조교 및 학생은 구성단위별로 자치조직을 구성할 수 있으며, 법령과 학칙에 따라 국립대학의 의사결정 과정에 참여할 권리를 가진다.

④ 국가와 국립대학은 구성원들의 자치에 관한 권리를 보장하여야 한다.

제24조(대학평의위원회) ① 국립대학에 대학평의위원회를 둔다. 대학평의위원회의 구성과 운영에 관한 사항은 고등교육법 제19조의2에서 정하는 바에 따른다.

② 대학평의위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 구성단위의 지위, 역할과 책임, 관련성 등을 고려하여 학칙으로 정한다.

③ 총장은 대학평의위원회의 심의 결과를 최대한 존중하여야 한다. 총장이 대학평의위원회 심의 결과를 따르지 않을 경우 총장은 그 합리적 이유를 대학평의위원회에 구체적으로 제시하여야 한다.

제25조(공무원의 정원) ① 국립대학에 두는 공무원의 정원은 대통령령으로 정한다.

② 교육부는 행정안전부와 협의하여 제1조의 목적을 달성하기 위하여 필요하고 충분한 공무원 정원을 배정하여야 하며, 국립대학의 공무원 정원을 배정함에 있어 대학간에 부당한 차별이 발생하지 않도록 하여야 한다.

제26조(국립대학 교원 확보의 기준) ① 국가는 교원수급계획을 수립하여 국립대학이 편제완성연도를 기준으로 한 계열별 학생정원을 제2항 각 호의 기준에 따른 교원 1인당 학생정원의 최소기준 수로 나눈 수의 전임교원을 확보할 수 있도록 해야 한다. 이 경우 계열별 학생정원을 합한 학생정원이 500명(대학원대학 및 장애인만을 입학대상으로 하는 대학의 경우에는 200명) 미만인 경우에는 그 정원을 500명(대학원대학 및 장애인만을 입학대상으로 하는 대학의 경우에는 200명)으로 보며, 계열별로 학생정원을 환산하는 방법과 교원수급계획의 수립에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

② 제1항의 규정에 의하여 확보하여야 할 교원을 산정하는 경우의 대학유형별 계열별 학생정원의 최소기준은 다음과 같다. 다만, 한국방송통신대학교에 대해서는 이 기준을 적용하지 않으며, 따로 법률로 정한다.

1. 인문·사회계열 20명
2. 자연과학계열 16명
3. 공학계열 16명
4. 예술·체육계열 16명
5. 의학계열 7명

③ 그 밖에 교원 확보에 관하여 필요한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제27조(교직원 등) ① 국립대학에 교직원과 「고등교육법」 제17조에 따른 겸임교원 등을 둔다.

② 국립대학의 교수·부교수는 대학의 장의 제청으로 교육부장관을 거쳐 대통령이 임용하고, 조교수는 대학의 장의 제청으로 교육부장관이 임용한다. 국립대학의 조교는 총장이 임용하고, 겸임교원 등은 총장이 임용하거나 위촉한다.

③ 국립대학의 교원을 임용할 때에는 제28조에 따른 대학인사위원회의 동의를 받아야 한다. 다만, 대학인사위원회를 구성할 수 없는 신설 국립대학은 대학인사위원회가 구성될 때까지 「교육공무원법」 제3조에 따른 인사위원회의 동의를 받아야 한다.

④ 국립대학 교원의 신규채용은 학문적 능력과 연구성과 등을 반영한 평가결과에 의한다.

⑤ 국립대학의 교원을 신규채용할 때에는 특정 대학에서 학사학위를 취득한 사람이 편중되지 아니하도록 하여야 하며, 이에 관하여 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

⑥ 국립대학의 교원을 신규채용할 때에는 심사위원을 임명하거나 위촉하여 객관적이고 공정한 심사를 거쳐야 하며, 심사위원의 임명·위촉 방법, 심사단계, 심사방법 및 그 밖에 심사에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 학칙으로 정한다.

⑦ 국립대학의 교직원 인사관리에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항은 「교육공무원법」, 「국가공무원법」 및 그 밖의 공무원 인사 관계 법령을 적용한다.

제28조(대학인사위원회) ① 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 국립대학에 인사위원회를 둔다.

1. 부총장, 대학원장 및 단과대학장에 대한 보직 동의
2. 교수, 부교수 및 조교수에 대한 임용 동의
3. 그 밖에 국립대학 교원 인사에 관한 중요 사항

② 대학인사위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하되, 위원의 일정 비율 이상은 여성으로 한다.

제29조(사회적 취약계층에 대한 지원) ① 국립대학은 대통령령으로 정하는 사회적 취약계층에 대한 고등교육 기회 확대를 위하여 대통령령으로 정하는 일정비율 이상의 학생을 선발하여야 한다.

② 교육부장관은 제1항에 따라 선발된 학생에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 학자금을 무상으로 지원하여야 한다.

제30조(학비보조) 교육부장관은 대통령령으로 정하는 국립학교의 학생에 대하여 학비

를 보조할 수 있다.

제3장 국립대학 재정 지원

제31조(국가 및 지방자치단체의 지원) ① 국가는 국립대학의 교육 및 연구의 질 향상과 노후시설 및 실험·실습 기자재 교체 등 교육환경 개선을 위하여 필요한 재정을 안정적으로 지원하여야 한다.

② 국가는 종전의 각 국립대학의 예산, 고등교육예산 규모 및 그 증가율 등을 고려하여 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 등 국립대학의 운영에 필요한 경비를 총액으로 지원하여야 한다.

③ 국가는 제1항 및 제2항에 따라 국립대학의 교육연구의 질 향상 및 교육환경개선을 위해 필요한 재정지원액과 각 국립대학의 운영에 필요한 경비지원액(이하, ‘국립대학재정지원금’이라 한다.)을 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(稅目)의 해당 금액은 제외한다.) 총액의 1만분의 218이상의 범위에서 정하되, 매년 확대하도록 한다.

④ 제3항에 따라 필요한 국립대학재정지원금의 구체적인 측정항목과 측정단위, 산정기준 등은 대통령령으로 정한다.

⑤ 국가는 국립대학의 교육·연구의 질 향상 및 세계적인 수준의 연구중심대학의 육성을 위하여 필요한 재원을 확보하기 위하여 국립대학 특별회계를 설치할 수 있고, 이에 관한 사항은 다른 법률로 정한다.

⑥ 지방자치단체는 해당 지방자치단체가 추진하는 사업과 관련하여 필요한 경우 국립대학에 재정지원을 하여야 한다.

제32조(국립대학재정심의위원회) ① 국립대학재정지원금과 관련된 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 국립대학재정심의위원회를 둔다.

1. 국립대학재정지원금 결정에 관한 사항
2. 국립대학재정지원금의 조정 등에 관한 사항
3. 국립대학재정지원금의 감액, 환수 및 제외 대상 등에 관한 사항
4. 그 밖에 국립대학재정지원금의 지원에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

② 위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제33조(보고) ① 총장은 국립대학재정지원금의 결산서를 작성하여 다음 연도 2월 15일까지 교육부장관에게 보고하여야 한다.

② 교육부장관은 매년 3월 31일까지 전년도 국립대학재정지원금의 지원기준·지원내역·지원금액, 그 밖에 국립대학재정지원금의 운영에 필요한 주요사항을 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

제34조(국립대학재정지원금액 등에 대한 이의신청) ① 총장은 국립대학재정지원금의 결정통지를 받은 경우에 해당 국립대학재정지원금 산정기초 등에 대하여 이의가 있으면 통지를 받은 날부터 30일 이내에 교육부장관에게 이의를 신청할 수 있다.

② 교육부장관은 제1항에 따른 이의신청을 받은 날부터 30일 이내에 국립대학재정심의위원회의 심의를 거쳐 그 결과를 해당 고등교육기관의 장에게 알려야 한다.

③ 그 밖에 이의신청의 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제4장 국립대학 재정·회계

제35조(국립대학의 재정 책임) ① 국립대학은 해당 대학의 재정을 건전하고 투명하게 운영하도록 노력하여야 한다.

② 국립대학은 해당 대학의 중·장기 발전계획 및 재정운용계획을 수립하여 재정의 효율적 운영을 위해 노력하여야 한다.

제36조(재정 운영 등의 기준) 국립대학의 재정 및 회계의 운영에 필요한 기본적인 사항은 대통령령으로, 세부적인 기준은 교육부령으로 정한다.

제37조(재정·회계규정) ① 국립대학은 법령의 범위 안에서 재정 및 회계의 운영에 관한 규정(이하 "재정·회계규정"이라 한다)을 제정하여야 한다.

② 국립대학이 재정·회계규정을 제정하거나 개정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 절차에 따라 그 내용을 사전에 공고하고 사후에 이를 공포하여야 한다.

제38조(재정위원회의 설치·운영) ① 국립대학에 재정 및 회계의 운영에 관한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 재정위원회를 둔다.

② 재정위원회의 위원은 11명 이상 19명 이하로 하고 그 정수는 재정·회계규정으로 정하며, 당연직위원과 일반직위원으로 구성한다. 이 경우 일반직위원을 과반수로 한다.

③ 재정위원회의 당연직위원은 재정·회계규정으로 정하고, 일반직위원은 다음 각 호

의 사람 중에서 재정·회계규정으로 정하는 추천 절차를 거쳐 총장이 임명 또는 위촉한다. 이 경우 일반직위원은 제1호에 따른 교수, 직원, 학생을 각각 2명 이상, 강사, 조교는 각각 1명 이상 포함하여야 하며 해당 대학의 장은 일반직위원이 될 수 없다.

1. 해당 대학의 교수, 직원, 학생, 강사, 조교 중에서 각각의 구성단위를 대표할 수 있는 사람

2. 해당 대학의 발전에 기여한 사람

3. 그 밖에 학교경영에 필요한 전문성과 경험이 있는 사람

④ 재정위원회의 위원장은 일반직위원 중에서 호선한다.

⑤ 재정위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다. 다만, 제3호의 사항 중 「고등교육법」 제11조제1항에 따른 등록금에 대해서는 같은 조 제3항에 따른 등록금심의위원회의 심의로 이를 대신한다.

1. 제35조제2항에 따른 중·장기 재정운용계획에 관한 사항

2. 제41조제1항에 따른 대학회계의 예산 및 결산에 관한 사항

3. 제41조제3항제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 입학금 및 수업료 등(이하 "수업료 등"이라 한다)에 관한 사항

4. 제58조에 따른 교육·연구비 등의 지급에 관한 사항

5. 주요 사업의 투자계획에 관한 사항

6. 재정·회계규정의 제정 및 개정에 관한 사항

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

⑥ 총장은 제5항제2호의 사항에 대한 심의·의결 결과에 반드시 따라야 한다. 총장은 그 밖의 사항에 대한 심의·의결 결과를 최대한 존중하여야 하며, 심의·의결 결과를 따르지 않을 경우 합리적 이유를 제시하여야 한다.

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

제39조(회의록의 작성 및 공개) ① 재정위원회는 다음 각 호의 사항을 기재한 회의록을 작성하여야 한다.

1. 개의·회의중지 및 산회의 일시

2. 안건

3. 의사

4. 출석한 위원과 교직원의 성명

5. 표결수

6. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

② 회의록에는 출석위원 전원이 그 성명을 알 수 있도록 자필로 서명하고, 그 회의록이 2매 이상인 경우에는 간(間)서명하여야 한다. 다만, 재정위원회는 출석위원 중 3인을 호선하여 회의록에 대표로 간(間)서명 또는 간(間)인하게 할 수 있다.

③ 회의록은 공개하여야 한다. 다만, 교육부령으로 정하는 사항에 대해서는 재정위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다.

④ 그 밖에 공개기간·절차 등 회의록의 공개에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.

제40조(결격사유) ① 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 재정위원회의 위원으로 선임될 수 없다.

② 재정위원회의 위원이 「국가공무원법」 제69조 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 위원의 직에서 당연히 퇴직한다.

제41조(대학회계) ① 국립대학의 재정을 안정적으로 확보하고 그 운용의 자율성과 효율성을 제고하기 위하여 각 국립대학에 제31조에 따른 국가 및 지방자치단체의 지원금과 대학의 자체수입금을 통합·운영하는 대학회계를 둔다.

② 대학회계의 국가 및 지방자치단체 지원금 세입은 다음 각 호와 같다.

1. 국가의 일반회계 및 특별회계로부터의 전입금
2. 지방자치단체로부터의 전입금

③ 대학회계의 자체수입금 세입은 다음 각 호와 같다.

1. 「고등교육법」에 따라 설치·운영되는 교육과정, 공개강좌, 산업체 위탁교육, 전공심화과정, 시간제 등록 등에 따른 학생 또는 등록생의 입학금, 수업료 및 그 밖의 납입금
2. 「평생교육법」 제2조제2호에 따른 평생교육기관 등록생의 수업료
3. 해당 대학에 입학 또는 등록하고자 하는 사람의 전형료
4. 대학원의 논문심사료
5. 수수료·사용료 및 불용물품 매각대금
6. 이월금
7. 다른 회계로부터의 전입금
8. 이자수입
9. 무형자산 및 도서매각대금
10. 제56조제3항에 따라 귀속된 국유재산 처분 수입금

11. 그 밖의 수입

④ 대학회계의 세출은 국립대학의 교육·연구·봉사활동 및 대학 운영과 시설 설치 등을 위하여 필요한 모든 경비로 한다.

⑤ 대학회계의 회계연도는 그 해 3월 1일에 시작하여 다음 해 2월 말일에 종료한다.

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

제42조(대학회계의 운영 원칙) 국가와 국립대학은 대학회계를 운영함에 있어 다음 각 호의 사항을 준수하도록 노력하여야 한다.

1. 대학의 재정·회계 자율의 보장
2. 학생 및 학부모 부담의 최소화
3. 교육 및 연구 역량의 강화
4. 재정건전성의 확보
5. 건전하고 투명한 예·결산의 운영

제43조(대학회계 수입의 세입 편입 후 사용) 국립대학 대학회계의 모든 수입은 세입으로 편입한 후에 이를 사용하여야 한다. 다만, 입찰보증금·계약보증금 등 보증금, 보관금 및 대통령령으로 정하는 잡종금의 경우에는 그러하지 아니하다.

제44조(예산의 편성 및 의결) ① 총장은 회계연도마다 세입·세출예산안을 편성하여 회계연도 개시 40일 전까지 재정위원회에 제출하여야 한다.

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

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

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

제45조(예비비) ① 국립대학의 장은 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과 지출에 충당하기 위하여 대학회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 계상할 수 있다.

② 예비비의 지출은 다음 회계연도에 재정위원회의 승인을 받아야 한다.

제46조(계속비) ① 총장은 완성에 수년도를 요하는 공사, 제조 및 연구개발사업의 경우 그 경비의 총액과 연도별 금액을 정하여 미리 재정위원회의 의결을 받은 범위에

서 수년도에 걸쳐 지출할 수 있다.

② 제1항에 따라 지출할 수 있는 연한은 해당 회계연도부터 5년 이내로 한다. 다만, 총장이 필요하다고 인정하는 경우에는 재정위원회의 의결을 거쳐 지출연한을 연장할 수 있다.

제47조(추가경정예산) 총장은 이미 성립된 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 재정위원회의 의결을 받아야 한다.

제48조(예산불성립 시의 예산 집행) 총장은 새로운 회계연도가 개시될 때까지 재정위원회에서 예산안이 의결되지 아니한 경우에는 예산안이 의결될 때까지 다음 각 호의 경비를 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다. 이 경우 집행된 경비는 해당 연도의 예산이 의결되면 그 의결된 예산에 따라 집행된 것으로 본다.

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

제49조(예산의 목적 외 사용금지) 총장은 세출예산에서 정한 목적 외에 경비를 사용할 수 없다.

제50조(세출예산의 이월) ① 매 회계연도의 세출예산은 다음 연도에 이월하여 사용할 수 없다.

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경비의 금액은 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있다. 이 경우 이월액은 다른 용도로 사용할 수 없으며, 제1호에 해당하는 경비의 금액은 재이월할 수 없다.

1. 해당 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비
2. 재정위원회의 승인을 받은 후 다음 연도 지출로 명시된 금액

③ 총장이 제2항에 따라 예산을 이월한 경우 그 이월하는 금액은 다음 연도의 이월 예산으로 배정된 것으로 본다.

제51조(결산) ① 총장은 회계연도마다 결산서를 작성하여 회계연도 종료 후 2개월 이내에 재정위원회에 제출하여 승인을 받아야 한다.

② 세입·세출의 결산은 세입·세출예산과 동일한 구분에 따라 작성하며, 그 내용을 명백히 하여야 한다.

제52조(재무보고서의 작성 및 제출) ① 총장은 교육부령으로 정하는 바에 따라 거래의 발생사실과 경제적 실질을 복식부기 방식으로 회계처리하고 재무보고서를 작성하여 회계연도 종료 후 2개월 이내에 재정위원회에 제출하여야 한다.

② 총장은 제1항에 따라 재무보고서를 제출할 때 「공인회계사법」에 따른 공인회계사(회계법인을 포함한다)가 작성한 회계감사 보고서를 첨부하여야 한다.

제53조(결산상 잉여금의 처리) 대학회계의 결산상 잉여금은 다음 회계연도의 세입에 이입한다.

제54조(예산·결산의 공개 등) ① 총장은 세입·세출예산 및 결산이 확정된 후 1개월 이내에 해당 예산, 결산의 내역 및 제52조제1항에 따른 재무보고서를 대학의 신문과 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다.

② 총장은 세입·세출예산서 및 결산서와 제52조제1항에 따른 재무보고서를 재정위원회의 의결을 거쳐 교육부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 「고등교육법」 제59조제3항에 따라 관계 중앙행정기관의 장에게 설립·운영에 관한 권한이 위탁된 국립 각종 학교의 장은 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 제출하여야 한다.

제55조(회계간 전입·전출) ① 총장은 각 회계의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위에서 특별한 목적사업·수익사업 또는 자금의 효율적 운영을 위하여 대학회계, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 설립된 발전기금의 회계 및 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」에 따른 산학협력단의 회계 간에 재원의 일부를 전입·전출하여 사용할 수 있다. 다만, 대학회계의 재원은 다른 회계에 전출하여 사용할 수 없다.

② 제1항에 따른 회계 간 전입·전출의 허용 범위는 교육부령으로 정한다.

제56조(재산관리) ① 대학회계의 재원으로 취득한 시설, 토지 및 물품은 국유재산으로 본다.

② 제1항에 따른 국유재산이 용도 폐지된 경우에는 「국유재산법」 제40조제2항제4호에 따라 기획재정부장관의 지정을 받아 교육부장관이 관리·처분할 수 있다.

③ 제2항에 따른 국유재산의 처분에 따른 수입금은 「국가재정법」 제17조, 「국고금관리법」 제7조 및 「국유재산법」 제26조의3 제4호나목에도 불구하고 교육부장관이 기획재정부장관과 협의한 바에 따라 그 전부 또는 일부를 제41조에 따른 대학회계의

세입으로 귀속할 수 있다.

제57조(수업료 등) ① 총장은 수업료 등을 정하는 경우 해당 대학이 제공하는 교육과정의 수준, 학생 및 학부모의 부담, 수업료 등이 물가 및 국민의 경제생활에 미치는 영향 등을 충분히 고려하여야 한다.

② 총장은 수업료 등을 정하는 경우 미리 수업료 등에 대한 구체적인 사용계획서를 작성하여 등록금심의위원회에 제출하여야 한다.

제58조(교육·연구비 등의 지급) ① 총장은 소속 교직원에게 대학회계의 재원으로 교육·연구 및 학생지도 등을 위한 비용을 지급할 수 있다.

② 제1항에 따른 비용 지급기준, 절차 및 예산 범위 등 기본적인 사항은 교육부령으로 정하고, 총장은 교육부령으로 정하는 범위에서 세부적인 사항을 재정·회계규정으로 정할 수 있다.

제59조(대학회계직원의 채용) ① 총장은 대학 운영상 필요한 경우 대학회계의 자체수입금으로 경비를 부담하는 국가공무원 이외의 직원(이하 "대학회계직원"이라 한다)을 채용할 수 있다.

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

제60조(공립대학의 균형 발전을 위한 국가의 재정지원 특칙) 제2조제2항에도 불구하고, 국가는 국가가 추진하는 사업과 관련하여 필요한 경우 공립대학에 재정지원을 하는 등 공립대학이 국가 및 지역사회의 발전에 기여하도록 하기 위한 지원을 하여야 한다.

부칙

제1조(시행일) 이 법은 2022년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(다른 법률의 폐지) 이 법의 시행과 더불어 국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률은 폐지한다.

국립대학법 제정을 위한 연구

I. 연구의 배경과 목적

1. 대학의 현실

인간의 정신적 활동 가운데 하나는 세상과 사물의 이치를 밝히고 이로써 자신의 삶의 방향을 정하고 자 하는 것이다. 세상과 사물의 이치를 밝히는 일은 올바른 것을 따라 살고자 하는 마음(양심)과 연결된다. 세상과 사물의 이치를 밝히는 일은 이성의 영역이면서 권력과 의 싸움을 수반한다. 현실의 권력은 자신을 정당화하기 위한 이론을 필요로 하고 자신의 권력적 기반을 위태롭게 할 가능성이 있는 모든 생각과 행동을 차단하려 하기 때문이다. 우리 헌법 제22조에서 ‘학문의 자유’를 보장하고 있는 것도, 이러한 배경에서 비롯된다. 그리고 그러한 학문 연구의 중심은 역사적으로 대학이다. 대학에서는 어떠한 권력으로부터도 자유롭게 진리의 탐구가 이뤄져야 하며, 교육을 통하여 진리가 시간을 넘어 다음 세대에 전달되고 공간을 넓혀간다. 헌법 제31조 제4항에서는 ‘대학의 자율성’을 보장하고 있는데, 이는 대학이 학문 연구와 교육의 핵심적 지위에 있으며 외부로부터의 간섭과 침해를 배제하고 학문공동체 구성원의 자유로운 연구와 교육활동을 보장하는 대학의 자율성이야말로 대학이 대학으로서의 역할을 제대로 수행하는데 필수적이라는 인식 때문이라고 할 수 있을 것이다. 대학의 자율성은 “대학에 대한 공권력 등 외부세력의 간섭을 배제하고 대학구성원 자신이 대학을 자주적으로 운영할 수 있도록 함으로써 대학인으로 하여금 연구와 교육을 자유롭게 하여 진리탐구와 지도적 인격의 도야라는 대학의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하기 위한 것(헌재 1992. 10. 1. 92헌마68 등)”(헌재 2014. 4. 24. 2011헌마612 결정)이라는 헌법재판소 판례도 같은 맥락에 있다.

하지만 오늘날 우리의 대학은 헌법상 보장된 자율성을 상당한 정도로 제약을 받고 있다. 고등교육법 제5조는 “학교는 교육부장관의 지도·감독을 받는다.”고 규정하고 있다. 대학의 자율성을 보장하는 헌법 제31조 제4항에도 불구하고 대학마저도 교육부장관의 지도와 감독의 대상이 되어 있다. 대학구성원의 자유로운 진리탐구가 개별적으로 이뤄지는 것과 별개로 교육부는 정부나 교육정책의 변화에 따라 대학에 대해 부당하다고 할 수 있는 제도의 변화를 요구하기도 한다. 이 경우 대학에 대한 재정지원에서의 불이익을 내세워 대학의 복종을 요구하기도 한다. 교육부의 대학의 장 임용후보자 추천절차의 변경 요구(직선제 폐지)¹⁾는 대표적이다. 2010년 교육부 국립대학 선진화방안에서 총장임용후보자 직선제 폐지를 대학에 대한 재정지원사업과 연계하면서 간선제가 채택²⁾되었다. 2012년 이후 교육부는 총장임용후보자

1) 교육부는 2010년 9월 29일 1단계 국립대학 선진화 방안을 시작으로 2012년 1월 26일 2단계 방안을 확정하여 발표하였다. 교육과학기술부, 「보도자료 “2단계 국립대학 선진화 방안 확정”」, 2012.1.26.(목). 2단계 국립대학선진화 방안은 대한민국 정책브리핑 자료 참조

http://www.korea.kr/archive/expDocView.do;JSESSIONID_KOREA=Lz2RcDnPT7wPpSGh7gJ6WTvygFZLcvf58TNwrQ3BKmJhz21LyZF!24255239!623610216?docId=30725 검색일: 2021. 1. 30.

2012. 1. 26. 발표된 교육과학기술부의 “2단계 국립대학 선진화방안”은 ‘총장직선제 개선, 총장의 대학운영 성과목표제 도입, 단과대학 학장 공모제 시범 도입, 학부 교양교육 활성화, 학사운영 선진화, 기성회회계 제도개선 및 운영 선진화, 성과급적 연봉제 정착을 위한 세부 방안 마련’을 내용으로 한다. 당시 각종 대학 지원사업 지원대상 선정과정에서 직선제 폐지 여부 항목은 폐지하면 5점, 그렇지 않으면 0점이 되었고, 다른 항목의 점수 차이는 5점이 되지 않아 직선제를 폐지하지 않고는 어떠한 교육부사업의 지원을 받을 수 없었다.

의 선정과 관련하여 직선제 폐지 요구를 했으며, 직선제 폐지여부를 ‘대학 교육역량강화사업’ 지원대학 선정과 연계하여 ‘총장 직선제 폐지’ MOU체결을 강요하였다.³⁾ 이에 응하지 않는 대학에 대해서는 후에 ‘구조개혁 중점 추진 국립대학’으로 지정하겠다고 하여 대부분의 대학이 MOU체결을 하였다.⁴⁾ 국립대학의 총장 임명에 관한 핵심적 절차인 학내 구성원에 의한 ‘임용후보자 직선제’를 폐지하기 위하여 이 제도의 존폐 여부가 거액의 예산지원사업 선정 여부를 결정하도록 한 경우도 있다. 성과급적 연봉제의 시행⁵⁾, 학장 임명제 도입⁶⁾, 국립대학자원관리시스템(KORUS)의 도입⁷⁾이나 대학내 의사결정기구의 강제적 변경요구(대학평의원회 제도, 고등교육법 제19조의2)⁸⁾ 등은 대학구성원들이 지난 몇 년 동안 겪은 사례⁹⁾이다. 신자유주의 경향이 우리 사회를 휩쓸면서 대학이 상업화되고, 기업이 대학을 지배하기도 하고 기업식의 경영이 이뤄지고 있기도 하다. 어쩌면 헌법에서 보장하는 대학의 자율성은 공상의 세계에 머무르고 있는지도 모른다.

이러한 경향은 한편으로 그 동안의 대학의 부정적인 면모를 시정하는 면이 있는 점에서 긍정적으로 평가할 부분도 없지 아니하다. 대학의 교수 직업이 ‘철밥통’이라 할 정도로 외부의 비판이나 도전을 받지 않고 무사안일하다고 하여야 할 부분도 있다. 각 지역마다 지역 또는 학연에 따른 일정한 인맥이 대학 운영을 좌지우지하는 일을 목도하는 것도 드물지 않다. 그런 점에서 교수와 학교에 대한 내부적·외부적 평가, 효율성을 증대하기 위한 대학의 기업식의 경영이나 산학연계에 의한 연구 진행 등이 반드시 부정적으로만 평가되어야 할 것은 아니다.

그러나 고전적인 대학의 모습을 변화시키고자 하는 오늘날의 시도는 대학의 부정적인 면을 시정하기 보다는 대학의 본질적인 부분을 훼손하는 지경에 이르고 있다. 또한 이러한 정책을 추진하는 교육부는 대학에 대한 극도의 불신이 깔린 정책을 추진함으로써 부정적인 면을 시정하기는커녕 오히려 긍정적인 부분까지도 왜곡하는 결과를 낳고 있기도 하다. 대학의 자율성은 헌법에서도 보장하는 핵심적인 가치이고 대학이 누리는 기본권이기도 하므로 어떠한 교육정책의 시행에서도 존중되고 지켜져야 한다. 자율적인 대학운영이야말로 대학의 역량을 극대화하고 대학의 가치를 보전하는 데 기여할 것이기 때문이다.

2. 국립대학을 둘러싼 문제상황

가. 고등교육의 변화의 필요성

국립대학을 포함하여 모든 대학은 국내외의 정치적·경제적 현실과 지식환경의 변화에 대처해야 하

2) 「2013년도 대학 교육역량강화사업 기본계획」(교육부 대학재정지원과-705, 2013. 5. 27.).

3) 2012. 1. 26. 발표된 교육과학기술부의 “2단계 국립대학 선진화방안”은 ‘총장직선제 개선, 총장의 대학운영 성과목표제 도입, 단과대학 학장 공모제 시범 도입, 학부 교양교육 활성화, 학사운영 선진화, 기성회회계 제도개선 및 운영 선진화, 성과급적 연봉제 정착을 위한 세부 방안 마련’을 내용으로 한다. 당시 각종 대학 지원사업 지원대상 선정과정에서 직선제 폐지 여부 항목은 폐지하면 5점, 그렇지 않으면 0점이 되었고, 다른 항목의 점수 차이는 5점이 되지 않아 직선제를 폐지하지 않고는 어떠한 교육부사업의 지원을 받을 수 없었다.

4) 위 국립대학 선진화방안에서는 국·공립대학 교육역량평가사업과 구조개혁 중점추진대학 선정평가에 선진화지표를 반영한다고 하고 있는데 평가지표로 선진화지표 10%를 반영하고, 이 가운데 ‘총장직선제 개선 관련 학칙 개정 또는 MOU 체결 여부’를 5%로 설정하고 있었다. 「2단계 국립대학 선진화 방안’ 보도자료」, 22면.

5) 국립대학 교원에 대한 성과급적 연봉제와 이를 위한 상대평가의 근거는 공무원보수규정(2011. 1. 10. 대통령령 제22617호로 개정된 것) 제39조의2이다. 이 규정에 대한 헌법소원심판 결정(헌재 2013. 11. 28. 2011헌마282 등)에서 헌법재판소는 이 조항이 기본권을 침해하는 것이 아니라고 판단하였다.

6) 2011. 2. 1. 교육공무원임용령(이하 ‘임용령’) 제9조의4가 신설되었다. “... 대학의 장이 단과대학장을 보할 때에는 그 대상자의 추천을 받거나 선출의 절차를 거치지 아니하고 해당 단과대학 소속 교수 또는 부교수 중에서 직접 지명하여 보한다.”는 내용이다.

7) 국립대학자원관리시스템(코러스)은 국립대학자원관리시스템(KORUS) 운영 등에 관한 규정([시행 2018. 1. 17.] [교육부훈령 제241호, 2018. 1. 17., 제정])에 의하여 시행되는 것으로 “교육정보화의 일환으로 대학 자원의 종합적 관리 및 관련 서비스 제공을 위한”(규정 제1조)것이라고 하고 있다.

8) 대학평의원회 제도와 관련한 논의는 송기춘, 국립대학교의 대학평의원회 설치와 관련한 헌법적 문제, 세계헌법연구 제25권 제2호, 2019. 8., 165-197면 참조.

9) 이에 관하여 송기춘, 「교육부 대학정책의 문제점과 그 개선을 위한 법적 과제」, 『부패방지법연구』 제2권 제2호, 2019. 8., 119-140면 참조.

는 상황이다. 특히 제4차 산업혁명이라고까지 일컬어지는 환경의 변화는 대학에도 큰 영향을 미칠 수밖에 없다. 또한 학령인구감소에 따라 종래 대학이 수행해 온 연구와 교육의 양과 질의 변화도 필연적으로 요구된다. 대학 또는 대학입학정원의 감축이 필요해지고, 학문분야의 세분화를 지양하면서 학제적 또는 융합적 연구와 교육의 필요성도 증대된다. 자유주의에 기반을 둔 교육 개혁의 거센 움직임 속에서 오히려 기초학문, 대학 교육의 공공성 강화, 대학과 지역의 교류 강화의 필요성도 증대된다.

나. 국립대학의 문제는 곧 지방 국립대학의 문제

한국사회의 정치·경제의 수도권 집중과 함께 수도권 대학에 대한 집중 지원으로 인하여 지방대학 교육 부실화의 경향이 뚜렷하게 나타난다. 학령인구 감소로 인한 미충원의 심화라는 피해는 고스란히 지방대학의 몫이 된다.¹⁰⁾ 지방대학의 발전 지체 또는 낙후는 지역불균형 발전의 현실을 드러내며 현재 대부분의 국립대학(서울에 있는 국립대학은 서울과학기술대학교와 서울교육대학교이며, 서울대학교는 별도의 국립대학법인이다.)이 지방에 있다는 점에서 국립대학의 문제는 한국사회의 지방 발전 낙후라는 현상과 분리되어 이해될 수 없다고 할 수 있다. 우리나라와 같이 수도권에 인구와 자원이 집중된 경우에 지역균형발전이라는 헌법적 가치를 지향하고자 하는 경우라면 이는 국가의 대학 관련 정책에서도 관철되어야 할 것이다.

다. 국립대학 교육재정 열악함

국립대학 학생 1인당 교육비는 서울 소재 주요 대학과 극심한 격차를 보인다. 2020년 기준으로 학생 1인당 교육비는 서울대 4,824만원, 연세대 3,059만원, 고려대 2,456만원, 성균관대 2,788만원, 한양대 2,135만원 등인 데 비하여 거점 국립대의 경우는 부산대 1,920만원, 전북대 1,778만원, 전남대 1,678만원, 충북대 1,682만원 등¹¹⁾으로 열악하다. 이는 서울에 있는 사립대학인 이화여대 1,907만원, 건국대 1,599만원, 경희대 1,648만원, 중앙대 1,722만원, 서울시립대 1,479만원 등과 비교할 만한 수치이다. 거점 국립대 이외에 국립대학의 경우는 이보다 낮지 않다. 경상대 1,632만원, 군산대 1,649만원, 공주대 1,172만원, 금오공대 1,349만원, 목포대 1,456만원, 목포해양대 1,992만원, 순천대 1,464만원, 안동대 1,566만원, 창원대 1,387만원, 한국교통대 1,590만원, 한밭대 1,391만원 등이다. 지방에 있는 사립대학의 학생 1인당 교육비는 울산대 2,049만원, 대구대 1,223만원, 동아대 1,205만원, 아주대 2,278만원, 인하대 1,652만원, 영남대 1,400만원, 원광대 1,412만원, 인제대 1,601만원, 전주대 1,270만원 등이다. 특별한 경우라고 할 수 있는 포항공대는 10,227만원, 한국예술종합학교 2,647만원, 한국과학기술원 7,196만원, 광주과학기술원 7,503만원 등이다. 교육대학의 경우 광주교육대 1,296만원, 대구교대 1,047만원, 서울교대 1,104만원, 전주교대 1,212만원, 청주교대 1,393만원, 한국교원대 1,197만원 등으로 나타난다. 전반적으로 국립대학의 대학교육재정이 열악하다고 평가할 수 있다.

국립대학이 사립대학에 비하여 교육의 공공성을 더욱 강하게 표방하고 있다는 점에서 기초학문 분야의 연구와 교육 강화와 교육의 공공성 강화를 위해 교육재정 증가가 필요하다고 할 수 있다.

라. 교육부의 정책실패와 대학통제

이명박·박근혜 정부에서의 다양한 국책사업의 성과가 긍정적이라고 보기 어려우며, 불안정하고 실험적인 대학정책을 추진하였다고 할 수 있다. 이 기간 중에 교육부는 대학을 교육부 산하기관으로 여기며,

10) 박근혜 정부 시절 대입정원은 6만1000명 감축됐는데 전체 감축 인원의 76%인 4만6000명이 지방대학에서 줄었다. '지방대 죽이기'란 반발이 커지자 문재인 정부는 '대학구조개혁평가'를 '대학기본역량 진단'으로 바꾸고 평가 항목과 기준을 개선했지만 결과는 마찬가지였다. 주간경향 2021. 2. 2. 게시 김영록, 「국립대학 전면 무상교육 실시를」 제하의 기사 참조.

https://news.v.daum.net/v/c2JZyOtBiM?fbclid=IwAR3-UaqaE-C_xN__euPgW_LmR_jCzRBaxEKilxGf9OGliHpCmp1K2-RQqAo 검색일: 2021. 2. 2.

11) 여기의 통계는 교육부 대학알리미에서 검색한 것임.

<https://www.academyinfo.go.kr/pubinfo/pubinfo0910/list.do>(검색일: 2021. 1. 30.)

대통령령이나 부령에 의하여 정책을 실시하였으며, 대학내 의사결정구조의 비민주성이 심화되었다.

대학에 대한 불합리한 통제로 인하여 교육부 폐지론¹²⁾도 등장하였으며 국가교육위원회 설치¹³⁾도 추진 중이다. 그러나 문재인 정부가 당초 공약한 내용¹⁴⁾은 제대로 추진되고 있지 않고 기존 교육정책의 기조는 큰 틀에서 유지되고 있으며, 과거 실패한 정책의 책임자 등에 대한 문책이 없이 국가교육위원회라는 기구의 설치¹⁵⁾에 집중하고 있는 것은 바람직한 문제해결의 방향이라고 하기 어렵다. 교육부의 정책목표나 수단이라는 것이 매우 거칠고 완결성을 가지지 못하는 경우가 적지 않다.¹⁶⁾ 불합리하거나 완결적이지 못한 제도가 시행되는 것은 한편으로는 자원의 낭비와 함께 부패의 가능성을 높이게 된다.

3. 소결: 문제해결 방법으로서의 국립대학법 제정

국립대학이 발전하고 제 역할을 하기 위해서는 어떻게 하여야 할까? 대학의 자율성의 증진과 이를 위한 제정의 충실한 확보가 무엇보다 중요하다고 생각된다. 그리고 대학 내 의사결정구조의 민주화도 필요하다. 이 연구에서는 국립대학이 처한 문제점을 해결하기 위한 방안의 하나로써 국립대학법 제정을 제안하고자 하며, 이 법률안의 필요성과 담아야 할 내용 등을 살펴보고자 한다.

II. 국립대학법 제정의 필요성

1. 국립대학에 관한 법령체계의 문제점

국립대학은 국가목적(대학교육)에 제공된 인적·물적 종합시설로서 공법상의 영조물¹⁷⁾로 이해된다. 정부조직법 제4조는 “제4조(부속기관의 설치) 행정기관에는 그 소관사무의 범위에서 필요한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시험연구기관·교육훈련기관·문화기관·의료기관·제조기관 및 자문기관 등을 둘 수 있다.”고 규정하고 있다. 대학은 교육훈련기관에 해당한다. 이 경우 일반적으로 교원이나 학생은 시설의 이용자로 이해된다. 국립대학마다 있는 사무국장 제도는 대학에 대한 이러한 이해에서 비롯된다. 국립대학은 교육기본법 제11조 제1항과 고등교육법 제18조와 제19조에 근거를 두고 있다. 국가가 설립

12) 이기흥, 국공립대 교수들이 교육부 폐지를 주장하는 이유, 한겨레 2019. 6. 10. 게시 <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/897284.html> 검색일: 2021. 1. 30.

13) 문재인 정부의 100대 국정과제 가운데 ‘76. 교육민주주의 회복 및 교육자치 강화’ 부분에서는 “(국가교육위원회 설치) ‘17년에 대통령 직속 자문기구인 ‘국가교육회의’를 설치하고, 중장기 교육정책 수립을 위한 국가교육위원회 설치 추진(‘21년)’을 그 내용의 하나로 하고 있다. 국무총리 정부업무평가위원회 사이트에서 검색 https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np_2_1_2.jsp#page3 검색일: 2021. 1. 30.

14) 연합뉴스 2017. 5. 9. 게시 「[문재인 당선] 국가교육위 신설 등 '기능조정' 공약에 교육부 촉각」 기사 참조. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170509090600004> 검색일: 2021. 1. 30.

15) 국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률안은 안민석의원 대표발의안(2020. 6. 5. 발의, 의안번호 2100190), 정청래의원 대표발의안(2020. 7. 13. 발의, 의안번호 2101874), 유기홍의원 대표발의안(2020. 9. 10. 발의, 의안번호 2103719), 강민정의원 대표발의안(2020. 9. 16. 발의, 의안번호 2103944), 정경희의원 대표발의안(2021. 1. 22. 발의, 2107562) 등이 있다. 국회 의안정보시스템 <https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do> 검색일: 2021. 1. 31.

16) 한 예로, 국립대학 총장 임용후보자의 선출과 관련하여 교육부는 직선제 폐지를 요구하고 대부분의 대학이 그 방식을 간선제로 변경하였다. 그러나 교육부는 대안을 위한 대안이라고 할 정도로 그저 직선제만 아니면 된다고 한 것이 아닌가 할 정도로 거칠게 설계된 간선제를 모범안으로 제시한 바 있다. 많은 대학이 채택한 방식은 대학구성원의 부류에 따라 선거인을 미리 배정한 후 선거일 당일 아침에 단과대학과 구성원 단위로 선정위원을 추천하도록 한 것이었다. 사전에 선거운동을 하지 못하도록 하여 선거운동을 하지 못하도록 하는 발상은 가상한 것이기는 하나 그러한 목적이 현실에서는 제대로 달성되지 못한 것으로 보인다. 이 방식에서는 후보자가 선거운동을 하지 않기보다는 오히려 누가 선정위원이 될지 모르니 학내 구성원 모두를 대상으로 더욱 무차별적인 선거운동이 이뤄지기도 했다. 대학 내의 선거운동이 폐해가 많다는 부정적인 관점에 입각하고 있을 뿐 긍정적으로 평가되어야 할 제도마저 폐지하도록 하고 오히려 막아야 할 부정적인 부분은 제대로 막지도 못하는 결과를 낳은 경우가 대부분이다.

17) 현재 1992.10.1. 92헌마 68 등.

· 경영하는 학교의 설치·조직 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 국립학교 설치령([시행 2020. 3. 31.] [대통령령 제30548호, 2020. 3. 31., 일부개정])이 정하고 있다.

이는 학문공동체인 대학이 수행하는 학문연구와 교육이라는 기능과 이를 담지하는 학문공동체 구성원을 도외시키고 있다. 대학의 교수와 교수가 아니지만 대학에서 연구 및 교육을 담당하는 이들은 대학의 핵심이다. 연구와 교육 기능을 수행하고 있기 때문이다. 이러한 학문공동체 구성원의 연구와 교육을 염두에 두고 대학의 자율성이라는 헌법적 가치이자 대학의 기본권이 규정된 것이라고 할 수 있다. 이런 점에서 대학은 학문공동체 구성원의 모임 즉, 사단이라는 성격을 가진다고 할 수 있다. 독일 대학판결¹⁸⁾은 대학을 “자치적 사단과 국가적 영조물이라는 이중적 성격”을 가진다고 이해한 것으로 평가¹⁹⁾된다.

결국 위 법제는 국립대학이 영조물이며 행정기관이라는 측면에 초점을 맞춘 것이며, 헌법이 보장하는 대학의 자율권이라는 기본권을 누리는 기본권의 주체로서의 대학의 측면을 제대로 보지 못한 결과라고 생각된다. 대학은, 그것이 법인인지와 상관 없이 헌법이 보장하는 ‘대학의 자율권’이라는 기본권을 누리는 주체²⁰⁾가 된다. 헌법 제37조 제2항에서는 모든 국민의 자유와 권리는 ‘법률’로써 제한할 수 있으며 제한하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해해서는 안 된다고 규정하고 있다. 따라서 대학의 자율권에 대한 제한은 법률유보 원칙을 준수하여야 한다. 또한 대학의 자율성의 핵심적이고 본질적인 사항은 의회가 직접 정해야 하는 것²¹⁾이므로 대통령령이나 교육부령과 같은 행정명령이 아니라 법률에 의하여 제한되어야 한다.

그러나 대학에 관한 정책이 시행될 때 그 근거가 법률이 아닌 경우가 허다하다. 국립대학에 관한 구체적이고 중요한 사항은 대부분 행정명령에 위임되어 있거나 행정명령에 의하여 시행되고 있다. 대학의 장 임명을 위한 임용후보자의 추천에 관한 절차와 방법에 대해서는 교육공무원법 제24조 제3항에서 해당대학에서 정하는 바에 따라 “1. 추천위원회에서의 선정, 2. 해당 대학 교원의 합의된 방식과 절차에 따른 선정” 가운데 어느 하나의 방법에 의하도록 하고 있다. 그러나 이러한 대학 내의 의사결정의 자율성은 교육부의 지침에 의하여 완전히 무력화된 경험이 있다. 즉, 대학에 대한 예산지원사업의 선정에 관하여 ‘총장직선제’를 폐지하였는지에 따라 사업 선정 결과가 완전히 달라지는 배점을 한 경우가 있다. 이는 교육부가 정한 방침을 관철하기 위하여 ‘지침’만 수정한 경우로서, 그것이 아무리 외형적으로는 제한이 아니라 수혜의 모습을 한다고 하더라도 극도로 대학의 자율성을 제한하는 것이라는 점은 부인하기 어렵다.

대학의 회계와 학사 업무 등에서 많은 혼란을 초래한 국립대학자원관리시스템은 교육부훈령(국립대학자원관리시스템(KORUS) 운영 등에 관한 규정[시행 2018. 1. 17.] [교육부훈령 제241호, 2018. 1. 17., 제정])에 의하여 이뤄졌다. 국립대학이 단지 국가기관 또는 영조물에 불과한 것이 아니라 헌법상 기본권의 주체가 된다는 점에 비추어 보면 국립대학의 사무처리에 관한 제도의 변경은 때로는 대학의 기본권을 제약하는 것이어서 그 추진이나 도입이 법률에 의하거나 법률에 근거를 가져야 한다. 교육부가 코리스 도입의 근거로 재정회계법, 교육기본법, 전자정부법 관련조항 등을 제시하고 있으나, 이것만으로는 코리스가 재정회계 업무 이외에 산학협력, 교육과 연구 등 업무까지 관할하고 이들 정보를 통합하는 것을

18) 독일 연방헌법재판소제1재판부 1973. 5. 29. BVerfGE 35, 79

19) 신봉기, 「독일 대학자치 제도와 우리나라 국립대법인화법안의 문제점」, 『법학논고』 제27집, 2007. 12, 288면.

20) “헌법 제31조 제4항이 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다고 규정하고 있는 취지는, 대학에 대한 공권력 등 외부세력의 간섭을 배제하고 대학구성원 자신이 대학을 자주적으로 운영할 수 있도록 함으로써 대학인으로 하여금 연구와 교육을 자유롭게 하여 진리탐구와 지도적 인격의 도야라는 대학의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하려는 데 있”다는 헌법재판소 2006. 4. 27. 선고 2005헌마1047 전원재판부 결정 참조.

21) “오늘날의 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적으로 중요한 의미를 가지는 영역, 특히 국민의 기본권 실현에 관련된 영역에 있어서는 행정에 맡길 것이 아니라 국민의 대표자인 입법자 스스로 그 본질적 사항에 대하여 결정하여야 한다는 요구, 즉 의회유보 원칙까지 내포하는 것으로 이해되고 있다. 이때 입법자가 형식적 법률로 스스로 규율하여야 하는 사항이 어떤 것인지의 일률적으로 확정할 수 없고 구체적인 사례에서 관련된 이익 내지 가치의 중요성 등을 고려하여 개별적으로 정할 수 있다고 할 것이다. 그러나 적어도 헌법상 보장된 국민의 자유나 권리를 제한할 때에는 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 입법자가 법률로써 스스로 규율하여야 한다(헌재 2015. 5. 28. 2013헌가6; 헌재 2016. 6. 30. 2015헌바125등 참조).” 헌재 2017. 8. 31. 2015헌바388.

설명하기 어렵다.

성과급적 연봉제나 학장 임명제를 도입하는 것도 대통령령에 의해서였다. 국회의 통제를 받지 않고 교육부 자체에 의하여 동원 가능한 규범형식이기 때문이다. 그러나 대학의 자율성이 헌법상 기본권으로서 보장되어야 한다면, 이에 대한 제한은 법률로써 하여야 하며 제한하는 경우에도 비례의 원칙을 준수하여야 한다.

2. 교육정책의 적절성 확보와 정책수행의 안정성 확보

대학에 관한 국가의 정책이 가지는 문제점은 우선 정책이 문제를 정확하게 파악하지 못하고 설정한 목적의 달성에도 기여하지 못하는 경우가 많으며, 지속적으로 정책의 문제를 시정하기 위하여 정책으로서의 안정성이 없다는 점을 지적할 수 있다. 예를 들어, 국립대 총장의 직선제 폐지는 기존의 법령에서도 유일한 방안이 아니었음에도 교육부는 이를 사실상 강제하였고, 동일한 법령 아래서 직선제가 다시 부활하고 있는 것은 교육부의 법령해석과 정책방향이 무리였음을 보여주는 것이라고 생각된다.

국립대학자원관리시스템의 경우도 각 대학마다 운영하는 정보시스템을 이원화할 수밖에 없도록 하고 있어 업무효율성에 문제를 낳고 있다. 대학의 규모나 운영의 내용 등에서 다양할 수밖에 없는 점을 무시하고 각 대학에 통일적인 시스템을 도입하여 운영하도록 하는 것은 그 정책이 적절한 것인지에 대한 의문과 함께 앞으로 계속될 수 있을지 의구심을 낳고 있다.

3. 국립대학법의 제정 필요성

현재 국립대학은 국립학교 설치령([시행 2016. 6. 28.] [대통령령 제27260호, 2016. 6. 28., 일부개정])에 의하여 설치·운영되고 있다. 그러나 국립대학을 일정한 사단법인의 실질을 가진 존재로 보고, 다른 한편으로 헌법상 대학의 자율성이라는 기본권의 주체로 본다면 대학에 관한 규제를 법률이 아닌 대통령령으로 하는 것은 법률유보원칙에 위배될 가능성이 크다고 할 수 있다. 국립대학에 관한 법적 근거가 대통령령으로 되어 있다는 것은 명령과 통제를 바탕으로 하는 교육부와 대학의 관계를 어느 정도 예정하는 규범형식이라 할 수 있다.

따라서 헌법에 따라 국가와 국립대학의 관계를 재설정하여 대학의 법적 지위를 명확히 규정하고, 나아가 국립대학의 운영원리를 규정할 필요가 있으며, 국립대학의 법적 지위를 단순한 영조물 혹은 영조물 법인이 아니라, 자치행정권을 갖는 법률상의 독립적 주체(공법상 사단)로 설정할 필요, 즉 대학은 공법상의 법인이고, 동시에 국가기관임을 규정할 필요가 있다. 또한 국립대학의 공공성을 강화하기 위해서 국립대학재정의 공적 부담원칙을 명확히 하는 법률조항도 필요하고 학문자유와 대학자치의 구체적 내용을 법률로 규정해줘야 한다. 국립대학의 설립과 운영을 규정하는 기본 법률로서 ‘국립대학법’이 필요하다.²²⁾

III. 국립대학법안에 담아야 할 내용

국립대학법을 제정해야 하는 이유는 국립대학의 다양한 사항에 관한 규율이 대통령령이나 부령 등 행정명령에 위임되어 있어 교육부 등 정부의 방침에 따라 수시로 변화하며 대학의 자율성을 심하게 침해할 수 있는 조치도 이뤄지고 있으므로, 국립대학의 주요한 내용을 법률로서 보장하여 대학의 자율성을 확보하고 교육부 등 정부의 과도한 대학의 자율성 침해 행위를 억제하고자 하는 것이며, 아울러 대학의 공공성의 강화와 함께 대학재정에 대한 공적 확보를 통하여 대학의 자율성을 실질적으로 보장하고자 하는 것이다. 이를 위하여 1) 대학의 자율성 강화, 2) 총장 중심의 의사결정구조의 타파와 민주적 의사결

22) 같은 취지로는 국공립대학교수회연합회, 「국립대학법의 제정필요성과 주요 내용」, 2018. 6. 참조.

정구조의 확립, 3) 재정의 자율성과 안정적 재정 확보 등이 필요하다.

대학의 자율성 확보를 위해서는 대학에 대한 법적 지위의 변화(단순한 영조물에서 자치권의 주체인 사단으로서 지위 확보)가 필요하며, 대학에 관한 주요한 사항을 법률에서 직접 결정하여 정부의 방침에 따라 행정명령으로 대학에 대한 규율을 하지 못하도록 할 필요가 있다. 대학은 그 구성원, 특히 교원 중심의 자치권을 가지므로 총장에게 집중된 의사결정구조를 구성원의 자율성이 확보되는 방식으로 변경할 필요가 있다. 교수회, 학생회 등 구성원 단위의 자치조직을 법률과 학칙에서 제도화하고 구성원이 참여하는 대학평의회에서 대학내 주요한 의사결정이 이뤄질 수 있도록 해야 한다.

대학의 자율성 강화는 한편으로 대학에 대한 국가의 재정지원의 축소와 방임으로 이어져 자칫 허울뿐인 대학자율이 되어 교육환경이 악화될 여지가 있으므로, 대학의 공공성과 사회적 책임성을 들어 국가의 충분한 재정지원을 법률에 명확하게 규정하여 안정적으로 재정이 확보될 수 있도록 하여야 한다(국립대학 재정의 공적 부담의 원칙).

1. 헌법상 대학의 자치 또는 대학의 자율성 강화

가. 대학의 자치와 그 주체

헌법 제22조 제1항과 제31조 제4항 등은 대학의 자율성을 보장하고 있다. 대학의 자율은 학문연구의 중심이 되는 대학이 대학운영에 관한 사항을 자율적으로 결정할 수 있어야 한다는 것이며, 학문의 자유를 실질적으로 보장하기 위한 것으로 해석된다. 이러한 취지는 아래와 같은 헌법재판소 판례에서도 확인할 수 있다.

“헌법 제31조 제4항이 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다고 규정하고 있는 취지는, 대학에 대한 공권력 등 외부세력의 간섭을 배제하고 대학구성원 자신이 대학을 자주적으로 운영할 수 있도록 함으로써 대학인으로 하여금 연구와 교육을 자유롭게 하여 진리탐구와 지도적 인격의 도야라는 대학의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하려는 데 있으므로...”²³⁾

“대학의 자율성을 명문으로 보장하고 있는 이유는 교육진흥과 문화창달을 위하여서는 적어도 대학에서는 교육의 자치가 더욱 보장되어야 한다는 데서 비롯된 것으로서 대학의 자치라 함은 대학이 인사문제를 비롯하여 대학의 관리 및 운영과 학사관리 등에 관한 자주적 결정권을 갖는 것을 의미하는 것이다”²⁴⁾

“헌법 제22조 제1항에서 규정한 학문의 자유 등의 보호는 개인의 인권으로서의 학문의 자유 뿐만 아니라 특히 대학에서 학문연구의 자유·연구활동의 자유·교수의 자유 등도 보장하는 취지이다. 이와 같은 대학에서의 학문의 자유에 대한 보장을 담보하기 위하여는 대학의 자율성이 보장되어야 한다. 헌법 제31조 제4항도 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”고 규정하여 교육의 자주성·대학의 자율성을 보장하고 있는데, 이는 대학에 대한 공권력 등 외부세력의 간섭을 배제하고 대학구성원 자신이 대학을 자주적으로 운영할 수 있도록 함으로써 대학인으로 하여금 연구와 교육을 자유롭게 하여 진리탐구와 지도적 인격의 도야(陶冶)라는 대학의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하기 위한 것이며, 교육의 자주성이나 대학의 자율성은 헌법 제22조 제1항이 보장하고 있는 학문의 자유의 확실한 보장수단으로 꼭 필요한 것으로서 이는 대학에게 부여된 헌법상의 기본권이다. 여기서 대학의 자율은 대학시설의 관리·운영만이 아니라 전반적인 것이라야 하므로 연구와 교육의 내용, 그 방법과 대상, 교과과정의 편성, 학생의 선발과 전형 및 특히 교원의 임면에 관한 사항도 자율의 범위에 속한다(헌재 1998. 7. 16. 96헌바33등, 판례집 10-2, 116, 144). 더구나 사립학교의 경우 설립자의 의사와 재산으로 독자적인 교육목적을 구현하기 위해 설립되는 것이므로 사립학교 설립의 자유

23) 헌법재판소 2006. 4. 27. 선고 2005헌마1047 전원재판부 결정

24) 헌재 1992. 10. 1. 92헌마68 등.

와 운영의 독자성을 보장하는 것은 그 무엇과도 바꿀 수 없는 본질적 요체라고 할 수 있다. 따라서 설립자가 사립학교를 자유롭게 운영할 자유는 비록 헌법에 명문의 규정은 없으나 헌법 제10조에서 보장되는 행복추구권의 한 내용을 이루는 일반적인 행동의 자유권과 모든 국민의 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 규정하고 있는 헌법 제31조 제1항 그리고 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성을 규정하고 있는 헌법 제31조 제4항에 의하여 인정되는 기본권의 하나라 하겠다(헌재 2001. 1. 18. 99헌바63, 판례집 13-1, 60, 68). “대학의 자율은 대학시설의 관리·운영만이 아니라 전반적인 것이어야 하므로 연구와 교육의 내용, 그 방법과 대상, 교과과정의 편성, 학생의 선발과 전형 및 특히 교원의 임면에 관한 사항도 자율의 범위에 속한다.”²⁵⁾

“대학의 자율권은 헌법상의 기본권이므로 기본권제한의 일반적 법률유보의 원칙을 규정한 헌법 제37조 제2항에 따라 국가안전보장·질서유지·공공복리 등을 이유로 제한될 수 있다.”²⁶⁾

나. 대학의 자치의 주체

교원은 대학에서의 교육과 학문연구의 핵심적 주체로서 대학자치의 주체가 된다. 교수회도 주체가 된다. 학생은 단순히 교수들의 강의 또는 교육의 대상이 아니라 교수와 함께 새로운 진리탐구를 위한 동반자로서의 지위에 있다는 점에서 대학자치의 주체로서의 성격이 인정될 수 있다. 이러한 목적에 관련되는 학생들의 조직체 또한 그 주체가 될 수 있다. 학생을 단순히 영조물의 이용자관계로만으로 인식하는 견해는 타당하지 않다고 본다.²⁷⁾

고등교육법 제15조 제3항은 대학의 ‘행정직원’에 대하여, “행정직원 등 직원은 학교의 행정사무와 그 밖의 사무를 담당한다.”고 규정하므로, 직원은 교수와 학생의 학문연구 및 교육을 행정적으로 뒷받침하는 자로서 대학 내에서의 근무관계에 있는 자이며, 학문의 자유를 실질화하기 위한 수단으로서의 대학자치의 의미를 고려할 때 그 주체성이 부인된다는 견해가 있다.²⁸⁾ 그러나 대학의 자율이 학문연구와 교육에만 한정된 것은 아니며 대학 내의 다양한 행정사무의 처리에도 미치므로 학생과 마찬가지로 일정한 사항에 관하여 대학의 자율권의 주체로서의 지위를 인정할 수 있을 것으로 본다. 이미 대학 직원들도 상당 기간 총장의 선출 등에 관하여 학내 의사결정과정에 참여해오고 있다는 점도 고려되어야 할 것이다. 헌법재판소 판례도 같은 취지이다.

“대학의 자치의 주체를 기본적으로 대학으로 본다고 하더라도 교수나 교수회의 주체성이 부정된다고 볼 수는 없고, 가령 학문의 자유를 침해하는 대학의 장에 대한 관계에서는 교수나 교수회가 주체가 될 수 있고, 또한 국가에 의한 침해에 있어서는 대학 자체 외에도 대학 전 구성원이 자율성을 갖는 경우도 있을 것이므로 문제되는 경우에 따라서 대학, 교수, 교수회 모두가 단독, 혹은 중첩적으로 주체가 될 수 있다고 보아야 할 것이다.”²⁹⁾

“헌법 제31조 제4항이 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다고 규정하고 있는 취지는, ... 학문의 자유의 주체인 교원들이 그 중심이 되는 것이지만, 공권력 등 외부세력의 간섭을 배제하고 대학을 자주적으로 운영한다는 측면에서는 교원뿐만 아니라 역시 대학의 구성원인 직원, 학생 등도 원칙적으로 대학자치의 주체가 될 수 있다고 보아야 한다.”³⁰⁾

대학의 운영에는 대학구성원이 참여하며 협력하여 사무를 처리한다, 그러나 대학구성원의 참여의 종류나 범위는 구성원의 지위와 역할이나 책임과 사안과의 관련성의 정도에 따라 다르다고 할 수 있다.

25) 헌재 2006. 4. 27. 2005헌마1119; 헌재 1998. 7. 16. 96헌바33등, 판례집 10-2, 116, 144

26) 헌재 1992. 10. 1. 92헌마68 등.

27) 표명환, 대학자치와 대학구성원의 참여권 보장, 토지공법연구 제66집, 2014, 442면.

28) 같은 글, 442면.

29) 헌재 1992.10.1. 92헌마 68 등.

30) 헌재 1992.10.1. 92헌마 68 등.

2007년 독일 연방공화국 대학기본법 제37조에서는 대학구성원의 협치에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다.

“제37조(협치의 일반 원칙) ① 대학자치의 참여 및 협치는 구성원의 권리이며 의무이다. 협치에서 개별 구성원집단 및 구성원 집단 내부의 참여 종류와 범위는 구성원의 자격, 역할, 책임 및 관련정도에 따라 정해진다. 구성원 집단에 따라 구성되는 자치위원회(Gremium)의 대표를 위해서는 대학교원, 학문적 직원, 학생 및 기타의 직원은 기본적으로 각기 하나의 집단을 구성한다. 모든 구성원집단은 대표되어야 하고 제2문장의 기준에 따라 기본적으로 투표권을 갖고 결정에 참여한다. 주법은 기타 대학에서 활동하는 요원의 구성원으로서의 권리에 따른 지위를 정한다. 구성원집단에 따라 구성된 결정권을 지닌 자치위원회에서 대학교원들은 교수의 평가를 제외하고 교수에 관련되는 사안의 결정에서 적어도 과반의 투표권을 보유한다. 연구, 예술적 발전계획 또는 대학교원의 초빙에 직접 관련되는 사안에서도 다수를 점한다. ② 한 자치위원회의 구성원은 그가 당해 위원회의 직책에 의거하여 속하지 않는 한, 일정한 임기 동안 임명 또는 선출된다. 이들은 지시에 결속되지 않는다. 남성과 여성의 적절한 대표성이 추구된다. ③ 대학구성원은 자치행정에서의 그들의 활동으로 인하여 불이익을 받지 않는다.”

다. 대학의 자율성 강화를 위한 제도

대학의 자율성을 확보하기 위한 제도의 구체화에 관하여 헌법재판소는 이것이 입법권자의 재량에 속하는 것으로 보고 있다.

“대학의 자율의 구체적인 내용은 법률이 정하는 바에 의하여 보장되며, 국가는 헌법 제31조 제6항에 따라 모든 학교제도의 조직·계획·운영·감독에 관한 포괄적인 권한, 즉 학교제도에 관한 전반적인 형성권과 규율권을 부여받는다. 다만 그 규율의 정도는 그 시대와 각급 학교의 사정에 따라 다를 수밖에 없으므로 교육의 본질을 침해하지 않는 한 궁극적으로는 입법권자의 형성의 자유에 속한다”.³¹⁾

대학의 자율성 확보를 위한 제도 형성은 우선 국립대학의 지위를 법률적으로 보장할 필요가 있다. 그동안 교육부에 의하여 대통령령이나 부령에 의하여 대학의 운영이 좌우되던 것도 대학이 대학의 자율이라는 기본권을 향유하는 주체라는 점을 망각하고 있었기 때문이고, 따라서 대학의 자율성을 보장하기 위해서는 우선 헌법에 따라 국가와 국립대학의 관계를 재설정하여 국립대학의 법적 지위를 법률에 의하여 보장하고 국립대학의 운영원리 등 국립대학에 관한 기본적 사항을 법률로 확정할 필요가 있다. 대학에 관한 주요한 사항을 법률에서 직접 결정하여 정부의 방침에 따라 행정명령으로 대학에 대한 규율을 하지 못하도록 할 필요가 있다. 또한 대학은 자치행정권을 갖는 법률상의 독립적 주체(공법상 사단)로서 공법상의 법인이고, 동시에 국가기관임을 규정할 필요가 있다. 이는 국립대학에 관한 정책의 급격한 변화나 불안정성을 배제하고 안정적이고 적절한 정책의 수립과 시행으로 나아가는 출발점이 되며 국립대학의 주요한 내용을 법률로서 보장하여 대학의 자율성을 확보하고 교육부에 의한 교육정책의 전횡을 방지하고 교육부에 대한 의회의 통제를 강화하는 것이 되기 때문이다.

음.

2. 총장 중심의 의사결정구조의 타파와 민주적 의사결정구조의 확립

현재 대학 내 문제 가운데 하나는 총장의 독단적인 의사결정에 대한 통제를 위한 제도 미비이다. 물론 총장이 대학의 운영에 대한 책임을 지므로 이에 상응하는 권한을 인정해야 한다고 할 수 있으나 대학이 교수 등 구성원으로 이뤄진 사단이라고 한다면, 대학 내의 모든 의사결정권한이 총장에 집중되어

31) 현재 2006. 4. 27. 2005헌마1047 등.

야 할 필요는 없다고 할 수 있다. 최종적인 의사결정권한이 총장에게 있다고 해도 의사결정 과정에 구성원이 적절하게 참여하고 실질적 권한을 행사하는 것을 인정하지 못할 것도 아니다. 그 구성원 역시 대학의 자율권이라는 헌법상 기본권을 누리는 주체이기 때문이다.

대학은 그 구성원, 특히 교원 중심의 자치권을 가지므로 총장에게 집중된 의사결정구조를 구성원의 자율성이 확보되는 방식으로 변경할 필요가 있다. 교수회, 감사회, 직원회, 학생회 등 구성원 단위의 자치조직을 법률과 학칙에서 제도화하고 구성원이 참여하는 대학평의회에서 대학내 주요한 의사결정이 이뤄질 수 있도록 해야 한다. 그러나 의사결정기구의 구성에서 대학내에서 교육과 연구의 중심이 되는 교원이 주도적이고 결정적 지위를 가지는 과반의 위원으로 참여할 수 있도록 할 필요가 있다는 유네스코 대학교원의 지위에 관한 권고(Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel, 1997. 11. 11.)와 독일 대학판결(독일 연방헌법재판소 제1재판부 1973. 5. 29. 선고, BVerfGE 35, 79) 등 참조)의 취지가 고려되어야 한다.

대학구성원이 참여하는 대학평의회와 재정위원회의 결정이 법적 또는 사실상의 구속력을 가져야 하며, 이에 관하여 재정위원회의 일부권한은 구속력을 인정하고, 구속력이 인정되지 않는 경우에도 총장이 이를 따르지 않을 때는 합리적 이유를 당해 기구에 제시하도록 하여 사실상의 구속력을 확보하도록 하는 것도 가능하다.

3. 재정의 자율성과 안정적 재정 확보

대학의 자율성 강화는 한편으로 대학에 대한 국가의 재정지원의 축소와 방임으로 이어져 자칫 허울뿐인 대학자율이 되어 교육환경이 악화될 여지가 있다. 따라서 대학과 대학교육의 공공성과 사회적 책임성을 들어 국가의 충분한 재정지원을 법률에 명확하게 규정하여 안정적으로 재정이 확보될 수 있도록 하여야 한다. 교육의 공공성 강화를 위하여 특히 법률에 국립대학에 대한 재정의 원칙을 명시할 필요가 있다. 또한 학문의 자유와 대학자치의 구체적 내용을 법률로 규정해 둘 필요가 있음. 국립대학의 설립과 운영을 규정하는 기본 법률로서 ‘국립대학법’이 필요하다.

국립대학법(안)과 조문별 제안 의견

제1장 총칙

1. 목적

제1조(목적) 이 법은 국립대학의 설립·운영과 지원·육성에 관한 사항을 규정함으로써 국립대학의 자율성을 보장하고 공공성과 사회적 책임성을 높여, 학문을 발전시키고 인재를 양성하며, 국가 균형 발전에 기여함을 목적으로 한다.

□ 현행 법령

- ▶ 고등교육법 제1조(목적) 이 법은 「교육기본법」 제9조에 따라 고등교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.[전문개정 2011. 7. 21.]
- ▶ 국립학교설치령 제1조(목적) 이 영은 「교육기본법」 제11조 제1항, 「초·중등교육법」 제3조 및 「고등교육법」 제18조·제19조에 따라 국가가 설립·경영하는 학교의 설치·조직 및 운영 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. <개정 2009. 2. 27.>

□ 국내외 관련 법령

- ▶ 국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률(이하 “서울대법”) 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.

□ 제·개정 의견

- ▶ 이 법의 목적은 국립대학에 대한 헌법상 대학의 자율성을 보장하고 국립대학의 공공성과 사회적 책임성을 높여, 국립대학으로 하여금 학문을 발전시키고 인재를 양성하며 국가 균형 발전에 기여하기 위하여 규정하는 것임을 밝힘.

2. 적용 범위

제2조(적용범위) ① 이 법은 「고등교육법」 제2조 각 호에 해당하는 학교 중 국가가 설립·운영하는 대학(부설학교는 제외한다. 이하 "국립대학"이라 한다)에 대하여 적용한다. 다만, 「국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률」, 「국립대학법인 인천대학교 설립·운영에 관한 법률」, 「울산과학기술원법」, 「한국과학기술원법」, 「광주과학기술원법」 등 국가가 설립하고 다른 법령에 의해 규율되는 대학에는 적용하지 아니한다.

② 이 법은 국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 사항에 대하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 그 성질에 반하지 아니하는 범위에서 「고등교육법」 제2조 각 호에 해당하는 학교로서 같은 법 제3조에 따른 지방자치단체가 설립·경영하는 공립학교(부설학교는 제외한다. 이하 "공립대학"이라 한다)에 대하여 준용한다. 이 경우 "국립대학"은 "공립대학"으로, "국가"는 "지방자치단체"로 본다.

□ 현행 법령

- ▶ 국립학교설치령 제2조(적용범위) 「초·중등교육법」 제3조 및 「고등교육법」 제3조의 규정에 의한 국립학교(이하 "학교"라 한다)의 설치 및 조직에 관하여 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 영이 정하는 바에 의한다. <개정 2005. 2. 28.>
- ▶ 고등교육법 제2조(학교의 종류) 고등교육을 실시하기 위하여 다음 각 호의 학교를 둔다.
 1. 대학
 2. 산업대학
 3. 교육대학
 4. 전문대학
 5. 방송대학·통신대학·방송통신대학 및 사이버대학(이하 "원격대학"이라 한다)
 6. 기술대학
 7. 각종학교

[전문개정 2011. 7. 21.]
- ▶ 고등교육법 제3조(국립·공립·사립 학교의 구분) 제2조 각 호의 학교(이하 "학교"라 한다)는 국가가 설립·경영하거나 국가가 국립대학 법인으로 설립하는 국립학교, 지방자치단체가 설립·경영하는 공립학교(설립주체에 따라 시립학교·도립학교로 구분할 수 있다), 학교법인이 설립·경영하는 사립학교로 구분한다.

[전문개정 2011. 7. 21.]
- ▶ 현행 "국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률" 제2조(적용범위) 제2항은 국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 규정을 공립대학에 준용하도록 하고 있는 규정으로서 공립대학의 회계와 재정에 관한 법률적 근거가 되고 있음

□ 국내외 관련 법령

□ 제·개정 의견

- ▶ 국립대학을 정의한 다음, 같은 법 제2조 각 호의 종류에 해당하는 대학들에 적용할 수 있음을 규정하고, 같은 국립대학이지만 다른 법률의 적용을 받는 대학들은 제외한다는 내용을 규정함.
- ▶ “국립대학법(안)”은 부칙 제2조에서 “국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률”을 폐지하면서 국립대학의 회계 및 재정을 위한 준용규정을 마련하고자 함.

3. 학문과 예술의 자유 등

제3조(학문과 예술의 자유 등) 국가는 국립대학과 그 구성원에게 학문과 예술의 자유, 언론·출판의 자유 등 연구와 교육에 필요한 자유와 권리를 보장하여야 한다.

☐ **현행 법령**

- ▶ 없음

☐ **국내외 관련 법령**

- ▶ 헌법 제21조 ① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.
- ▶ 헌법 제22조 ① 모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다.

☐ **제·개정 의견**

- ▶ 헌법이 보장하고 국립대학이 연구와 교육에 필요로 하는 학문과 예술의 자유를 국교원 법안과 조승래의원 법안을 참조하여 법률에 보장함
- ▶ 국교원 법안 제7조(학문과 예술의 자유) 국가는 국립대학과 그 구성원에게 다음 각 호의 학문과 예술의 자유를 보장하여야 한다.
 1. 연구의 자유와 그 결과를 공표할 자유
 2. 교수의 자유
 3. 의견 표현과 학습의 자유
 4. 예술 창작과 표현의 자유
- ▶ 조승래 의원 법안 제16조(국립대학 구성원과 자치조직) ① 국립대학의 구성원은 「고등교육법」 제14조제2항 및 제3항에 따른 교원·직원 및 조교(이하 “교직원”이라 한다)와 학생으로 한다.
 - ② 국립대학의 교직원과 학생은 교수회, 직원회, 학생회 등의 자치조직을 구성할 수 있으며, 다음 각 호의 권리를 가진다.
 1. 「대한민국헌법」에 따른 학문과 예술의 자유와 언론·출판 및 집회·결사의 자유
 2. 법령과 학칙에 따른 국립대학 의사결정 과정에의 참여

4. 국립대학의 사회적 책임

제4조(국립대학의 사회적 책임) ① 국립대학은 기초학문 등 필요한 분야의 지원·육성에 관한 실행계획을 수립·시행하여야 한다.

② 국립대학은 양질의 교육·연구 환경을 조성하고, 학생의 교육비 부담을 최소화할 수 있는 장학·복지 시책을 수립·시행하여야 한다.

③ 국립대학은 학생을 선발할 때 소득이나 지역 등에 따른 사회적 취약계층에게 고등교육의 기회를 균등하게 부여할 수 있도록 적극적인 대책을 수립·시행하여야 한다.

④ 국립대학은 제3항에 따른 학생의 교육·장학·선발 등의 계획 및 결과를 매년 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육부장관에게 보고하여야 한다.

⑤ 국립대학은 지역의 산업체, 연구기관 등과의 협력과 지역인재의 취업 확대 및 지역주민들의 평생교육 기회 제공 등 지역사회 발전을 위한 계획을 수립·시행하여야 한다.

□ 현행 법령

▶ 없음

□ 국내외 관련 법령

- ▶ 서울대법 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.

□ 제·개정 의견

- ▶ 서울대법 제31조(국립대학의 사회적 책무 및 국가의 지원) 및 국교련법안 제12조와 조승래법안 제3조(국가 등의 책무)의 내용을 참조하여 국립대학의 사회적 책임을 법률에 명시함.
- ▶ 국교련법안 제12조(국립대학의 사회적 책임) ① 국립대학은 양질의 교육·연구 환경을 조성하고, 학생의 교육비 부담을 최소화할 수 있는 장학·복지 정책을 수립·시행하여야 한다.
- ② 국립대학은 기초학문 등 필요한 분야의 지원·육성에 관한 정책을 수립·시행하여야 한다.
- ③ 국립대학은 학생을 선발할 때 성별이나 소득·지역에 따른 차별 없이 균등하게 교육받을 권리를 보장하고, 초·중등교육이 교육 본래의 목적에 따라 운영되는 것과 국가 균형발전을 도모하도록 하는 방안을 함께 강구하여야 한다.
- ④ 국립대학은 지역의 우수 인재가 입학하는 경우 교육비를 면제해 줄 수 있다. 국가는 우수 인재

를 육성하는 국립대학에 재정지원을 해야 한다.

⑤ 국립대학은 제3항에 따른 학생의 선발과 교육, 장학 등의 계획 및 결과를 매년 국회와 교육부장관에게 제출하여야 한다. 자세한 내용은 대통령령으로 정한다.

▶ 조세법 제3조(국가 등의 책무) ① 국가는 국립대학을 지원·육성하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

② 국립대학은 기초학문 등 필요한 분야의 지원·육성에 관한 실행계획을 수립·시행하여야 한다.

③ 국립대학은 양질의 교육·연구 환경을 조성하고, 학생의 교육비 부담을 최소화할 수 있는 장학·복지 시책을 수립·시행하여야 한다.

④ 국립대학은 학생을 선발할 때 소득이나 지역 등에 따른 차별 없이 균등하게 교육받을 권리를 보장하고, 사회적 취약계층에게 고등교육의 기회를 부여할 수 있도록 적극적인 대책을 수립·시행하여야 한다.

⑤ 국립대학은 제3항 및 제4항에 따른 학생의 교육·장학·선발 등의 계획 및 결과를 매년 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육부장관에게 보고하여야 한다.

⑥ 국가는 국립대학이 제2항부터 제4항까지의 책무를 다하기 위하여 예산을 확보하는 등 재정적 지원 방안을 마련하여야 한다.

5. 국가 등의 책무

제5조(국가 등의 책무) ① 국가는 국립대학을 지원·육성하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

② 국가는 제4조의 국립대학의 사회적 책임의 이행을 위하여 예산을 확보하는 등 재정적 지원 방안을 마련하여야 한다.

③ 지방자치단체는 국립대학이 지역사회의 발전에 기여하도록 하기 위한 지원을 하여야 한다.

□ 현행 법령

- ▶ 고등교육법 제7조(교육재정) ① 국가와 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하거나, 재난 등 급격한 교육환경 변화의 상황에서 교육의 질을 관리하는 데 필요한 재원(財源)을 지원하거나 보조할 수 있다. <개정 2020. 10. 20.>
- ② 학교는 교육부령으로 정하는 바에 따라 예산과 결산을 공개하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>
- ③ 교육부장관은 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 5개년 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 매년 고등교육 지원계획을 수립하여 정기국회 개회 전까지 국회에 제출하여야 한다. <신설 2016. 3. 2., 2017. 11. 28.>
- ④ 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다. <신설 2017. 11. 28.>
- ⑤ 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. <신설 2016. 3. 2., 2017. 11. 28.>
- ⑥ 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 교육재정 관련 실태조사를 실시할 수 있으며, 실태조사의 방법과 내용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2018. 12. 18.> [전문개정 2011. 7. 21.]

□ 국내의 관련 법령

- ▶ 서울대법 제29조(국가 및 지방자치단체의 재정 지원) ① 국가는 국립대학법인 서울대학교 교육의 질 향상과 국제경쟁력 강화에 기여할 수 있도록 국립대학법인 서울대학교에 안정적인 재정 지원을 하여야 한다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 법령 및 조례를 통하여 국립대학법인 서울대학교와 국립대학법인 서울대학교의 중·장기적 교육 및 연구 등의 발전과 학생에 대한 장학금 지급에 드는 자금을 충당하기 위하여 별도의 법인으로 설립된 기금에 대하여 각종 세금과 공과금에 관한 특례를 규정할 수 있다. <개정 2021. 3. 23.>
- ▶ 국립대학법인 서울대학교 설립·운영에관한법률 제30조(국가 및 지방자치단체의 지원 방법 등) ① 국가는 국립대학법인 서울대학교의 안정적인 재정 운영을 위하여 매년 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 및 교육·연구 발전을 위한 지원금을 출연(出捐)하여야 한다.
- ② 국가는 국립대학법인 서울대학교 설립 당시 종전의 서울대학교의 예산, 고등교육예산 규모 및 그

증가율 등을 고려하여 매년 출연금을 산정한다.

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

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

□ 제·개정 의견

▶ 위의 조승래 법안 제3조(국가 등의 책무)와 국교련법안 제41조(국가의 재정책임)등을 참조하여 국가 등의 책무를 규정함

▶ 국교련법안 제41조(국가의 재정책임) ① 국가는 국립대학의 교육 여건을 개선하고 연구의 질을 향상시키는데 필요한 재정을 안정적으로 지원하여야 한다.

② 국가는 국립대학의 유형, 국립대학들 사이의 형평성, 경제발전협력기구 회원국가의 고등교육예산 규모 및 그 증가율, 대학생 1인당 교육비용 등을 고려하여 국립대학의 운영에 필요한 경비를 총액으로 지원하여야 한다.

③ 제2항의 재정교부의 기준과 방식, 절차에 대해서는 다른 법률로 정한다.

④ 지방자치단체는 해당 지방자치단체가 추진하는 사업과 관련하여 필요한 경우 국립대학에 재정 지원을 할 수 있다.

6. 다른 법률과의 관계

제6조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 국립대학의 설립 및 운영, 회계 설치 및 재정운영 등에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

② 국립대학의 설립·조직 및 운영에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「고등교육법」 및 「교육공무원법」에 따른다.

□ 현행 법령

- ▶ 없음

□ 국내외 관련 법령

- ▶ 고등교육법 제1조(목적) 이 법은 「교육기본법」 제9조에 따라 고등교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.[전문개정 2011. 7. 21.]
- ▶ 서울대법 제2조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 국립대학법인 서울대학교에 관한 사항에 대하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.
② 국립대학법인 서울대학교의 설립·조직 및 운영에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「고등교육법」에 따른다.
③ 제33조에 따라 국립대학법인 서울대학교에 부설하는 초·중등학교의 설립·운영에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「초·중등교육법」에 따른다. <신설 2013. 12. 30.>

□ 제·개정 의견

- ▶ 국립대학의 설립·운영 뿐만 아니라 회계 설치 및 재정 운영 등에 관해서도 이 법이 우선 적용되도록 함. 조승래법안 제4조의 안과 동일하게 규정함.
- ▶ 조승래 법안 제4조(다른 법률과의 관계) ① 국립대학의 설립 및 운영, 회계 설치 및 재정운영 등에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.
② 국립대학의 설립·조직 및 운영에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「고등교육법」 및 「교육공무원법」에 따른다.

제2장 국립대학의 설립·조직 및 운영

7. 법적 지위

제7조(법적 지위) 국립대학은 「헌법」이 보장하는 대학의 자율성에 따라 독립적 권리와 권한을 행사하고 의무를 부담한다.

☐ 현행 법령

- ▶ 없음

☐ 국내외 관련 법령

- ▶ 국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률 제3조(법인격 등) ① 국립대학법인 서울대학교는 법인으로 한다.
- ② 국립대학법인 서울대학교는 주된 사무소의 소재지에 설립등기를 함으로써 설립된다.
- ③ 국립대학법인 서울대학교의 설립등기와 그 밖에 등기에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

☐ 제·개정 의견

- ▶ 서울대법 제3조, 조승래법안 제5조와 국교련법안 제5조 1항을 참조하여 국립대학의 법적 지위를 규정함
- ▶ 조승래 법안 제5조(법적 지위) 국립대학은 「대한민국헌법」이 부여한 대학의 자율성에 따라 독립적 권리와 권한을 행사하고 의무를 부담한다.
- ▶ 국교련 법안 제5조(국립대학의 법적 지위) ① 국립대학은 국가기관인 동시에 학사·연구·재정 등 대학운영에 관하여 독립된 권리와 권한을 행사하고 의무를 부담하는 공법인으로 한다.

8. 명칭 등

제8조(명칭 등) 국립대학의 명칭과 소재지는 대통령령으로 정한다.

☐ 현행 법령

- ▶ 국립학교설치령 제3조(명칭 등) 교육부장관의 관할 아래 두는 학교의 명칭·소재지 및 과정은 별표 1과 같다. <개정 2013. 3. 23.>

☐ 제·개정 의견

- ▶ 국립대학 명칭 등에 관해 법률에 근거를 두되, 종전처럼 대통령령으로 정하도록 함.

9. 총장

제9조(총장) ① 국립대학에 학교의 장으로서 총장을 둔다.

② 총장은 학교를 대표하며, 교무를 총괄하고 소속 교직원을 감독하며 학생을 지도한다.

③ 총장의 임기는 4년으로 하며, 학칙이 정하는 바에 따라 중임할 수 있다.

□ 현행 법령

- ▶ 고등교육법 제14조(교직원의 구분) ① 학교(각종학교는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에는 학교의 장으로서 총장 또는 학장을 둔다.
- ▶ 제15조(교직원의 임무) ① 총장 또는 학장은 교무(校務)를 총괄하고, 소속 교직원을 감독하며, 학생을 지도한다.
- ▶ 국립학교설치령 제5조(학교의 장) ①대학·교육대학 및 전문대학에 총장을, 특수학교에 교장을 각각 둔다. <개정 2013. 3. 23.>
②총장 및 교장은 교무를 총괄하고 소속 교직원을 감독하며, 학생을 지도하고 학교를 대표한다. <개정 2019. 7. 2.>
- ▶ 교육공무원법 제28조(대학의 장 등의 임기) 대학의 장 및 부총장·대학원장·단과대학장의 임기는 다음과 같다. 다만, 제24조 제1항 단서 또는 제55조 제1항 단서에 따라 임용되는 사람의 임기는 제1호에도 불구하고 해당 대학의 장의 임기의 남은 기간으로 한다.
 1. 대학의 장: 4년
 2. 부총장·대학원장·단과대학장: 2년[전문개정 2011. 9. 30.]

□ 국내외 관련 법령

- ▶ 서울대법 제6조(총장) ① 국립대학법인 서울대학교에 학교의 장으로서 총장을 둔다.
② 총장은 국립대학법인 서울대학교를 대표하며 그 업무를 총괄한다.
③ 총장의 임기는 4년으로 한다.
④ 총장의 직무 등에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정한다.

□ 제·개정 의견

- ▶ 관련 법령 등을 종합하고 국립대학의 입장을 반영하여 총장의 지위와 권한 등에 관한 내용을 규정함.
- ▶ 총장의 임기는 4년으로 하며, 학칙이 정하는 바에 따라 중임할 수 있도록 함.

10. 총장의 임용

제10조(총장의 임용) 총장의 임용에 관하여는 「교육공무원법」 제24조에 따른다.
이 경우 "대학의 장"을 "총장"으로 본다.

□ 현행 법령

- ▶ 교육공무원법 제24조(대학의 장의 임용) ① 대학(「고등교육법」 제2조 각 호의 학교를 말하되, 국립대학은 제외한다. 이하 이 조, 제24조의2, 제24조의3 및 제25조부터 제27조까지에서 같다)의 장은 해당 대학의 추천을 받아 교육부장관의 제청으로 대통령이 임용한다. 다만, 새로 설립되는 대학의 장을 임용하거나 대학의 장의 명칭 변경으로 인하여 학장으로 재직 중인 사람을 해당 대학의 총장으로, 총장으로 재직 중인 사람을 해당 대학의 학장으로 그 임기 중에 임용하는 경우에는 교육부장관의 제청으로 대통령이 임용한다. <개정 2013. 3. 23.>
- ② 제1항 본문에 따른 대학의 장의 임용추진을 위하여 대학에 대학의 장 임용추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다)를 둔다.
- ③ 추천위원회는 해당 대학에서 정하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나의 방법에 따라 대학의 장 후보자를 선정하여야 한다.
 1. 추천위원회에서의 선정
 2. 해당 대학 교원의 합의된 방식과 절차에 따른 선정
- ④ 추천위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하되, 위원의 일정 비율 이상은 여성으로 한다.
- ⑤ 제1항에도 불구하고 대학의 장의 임기가 끝난 후 3개월 이내에 해당 대학이 대학의 장 후보자를 추천하지 아니하는 경우 해당 대학의 장은 교육부장관의 제청으로 대통령이 임용한다. <개정 2013. 3. 23.>
- ⑥ 제1항과 제5항에 따라 교육부장관이 대학의 장을 임용제청하려는 경우에는 인사위원회에 자문을 하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>
- ⑦ 대학의 교원으로 재직 중에 해당 대학의 장으로 임용된 사람이 제28조제1호의 임기를 마친 경우에는 제25조에도 불구하고 대학의 장의 임기가 끝나는 날의 다음 날에 대학의 장으로 임용되기 직전의 교원으로 임용된 것으로 본다.[전문개정 2011. 9. 30.]

□ 제·개정 의견

- ▶ 총장의 임용에 관해서는 이 법에 정하기보다 교육공무원법이 정한 바에 따르도록 함.

11. (선거운동의 제한)

제11조(선거운동의 제한) 선거운동의 제한에 관하여는 「교육공무원법」 제24조의2에 따른다. 이 경우 “대학의 장”을 “총장”으로 본다. 다만, 같은 조에서 학교 연구실 또는 업무용 사무공간을 방문하는 것은 호별 방문에 해당되지 아니한다.

□ 현행 법령

- ▶ 교육공무원법 제24조의2(선거운동의 제한) ① 누구든지 자기 또는 특정인을 대학의 장 후보자로 당선되게 하거나 당선되지 아니하게 할 목적으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다.
 1. 선거인(선거인 명부 작성 전에는 선거인 명부에 오를 자격이 있는 사람을 포함한다)에게 대학의 장 후보자 선거일 전 180일부터 선거일까지 금전·물품·향응이나 그 밖의 재산상의 이익 또는 공사(公私)의 직위를 제공하거나 제공할 의사표시를 하거나 제공할 것을 약속하는 행위
 2. 대학의 장 후보자 선거에서 후보자가 되려는 사람에게 후보자가 되지 아니하도록 하거나 후보자에게 사퇴를 하게 할 목적으로 하는 제1호에 규정된 행위
 3. 제1호 또는 제2호에 규정된 이익이나 직위를 제공받거나 그 제공 의사를 승낙하는 행위 또는 그 제공을 요구하거나 알선하는 행위
 - ② 누구든지 대학의 장 후보자 선거와 관련하여 선거인을 호별(戶別) 방문하거나 방문하게 하는 행위 또는 선거인을 특정 장소에 모이게 하거나 모이게 하도록 하는 행위를 할 수 없다.
 - ③ 누구든지 대학의 장 후보자 선거와 관련하여 연설·벽보 및 그 밖의 방법으로 거짓 사실을 공표하거나 공공연하게 구체적인 사실을 드러내서 후보자를 비방할 수 없다.
 - ④ 누구든지 대학의 장 후보자 선거와 관련하여 다음 각 호의 방법 외의 행위를 할 수 없다.
 1. 선전벽보의 부착
 2. 선거공보의 배부
 3. 소형 인쇄물의 배부
 4. 합동연설회 또는 공개토론회의 개최
 5. 전화·컴퓨터 통신을 이용한 지지 호소
- [전문개정 2011. 9. 30.]

□ 제·개정 의견

- ▶ 총장 선거 규제 관련 교육공무원법 규정들이 지나치게 규제적이어서 정상적인 선거운동이어야 할 것들조차 위법한 것으로 규정하고 있음.
- ▶ 선거운동의 제한에 관하여는 「교육공무원법」 제24조의2에 따르도록 하되, 같은 조문에서 학교연구실 또는 업무용 사무공간을 방문하는 것은 호별 방문에 해당하되 않도록 함.

12. 선거사무의 위탁

제12조(선거사무의 위탁) 선거사무의 위탁에 관하여는 「교육공무원법」 제24조의3에 따른다. 이 경우 “대학의 장”을 “총장”으로 본다.

□ 현행 법령

- ▶ 교육공무원법 제24조의3(대학의 장 후보자 추천을 위한 선거사무의 위탁) ① 대학의 장 후보자를 추천할 때 제24조 제3항 제2호에 따라 해당 대학 교원의 합의된 방식과 절차에 따라 직접선거로 선정하는 경우 해당 대학은 선거관리에 관하여 그 소재지를 관할하는 「선거관리위원회법」에 따른 구·시·군선거관리위원회(이하 “구·시·군선거관리위원회”라 한다)에 선거관리를 위탁하여야 한다.
- ② 중앙선거관리위원회는 제1항에 따라 구·시·군선거관리위원회가 대학의 장 후보자 추천 선거를 위탁받아 관리할 때의 후보자 등록, 선거기간, 선거운동, 선거비용, 투표, 개표 등 필요한 사항에 관하여 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」 제79조(시행규칙)에 따라 중앙선거관리위원회규칙으로 정하려는 경우에는 미리 교육부장관과 협의하여야 한다. 이 경우 교육부장관은 각 대학의 의견을 들어야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 6. 11.>
- ③ 제1항에 따라 구·시·군선거관리위원회가 대학의 장 후보자 추천 선거를 위탁받아 관리하는 경우 이 법의 위반행위에 대한 조사 등에 관하여는 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」 제73조(위반행위에 대한 조사 등)를 적용한다. <개정 2014. 6. 11.>
- ④ 대학의 장 후보자 추천을 위한 선거관리에 드는 비용은 해당 대학에서 부담하게 할 수 있다.
[전문개정 2011. 9. 30.]

□ 제·개정 의견

- ▶ 선거사무의 위탁에 관하여는 「교육공무원법」 제24조의3에 따르도록 함.

13. 부총장

제13조(부총장) ① 국립대학 운영과 관련한 총장의 직무를 보좌하기 위하여 학칙으로 정하는 바에 따라 해당 국립대학의 교수 중에서 부총장을 둘 수 있다.

② 부총장의 임기는 2년으로 한다.

③ 부총장은 국립대학의 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 학사 등 일부의 권한에 대하여 총장의 위임을 받아 그 직무를 수행한다.

④ 부총장은 총장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다.

□ 현행 법령

- ▶ 국립학교설치령 제5조의2(부총장) ① 대학 및 교육대학에 총장의 직무를 보좌하기 위하여 해당 대학 및 교육대학의 교수 중에서 부총장을 둘 수 있다. <개정 2009. 2. 27., 2012. 2. 29.>
- ② 부총장은 대학의 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 학사 등 일부의 권한에 대하여 총장의 위임을 받아 그 직무를 수행한다.
- ③ 부총장은 총장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다. <신설 2009. 2. 27.> [본조신설 2006. 2. 28.]
- ▶ 교육공무원법 제28조(대학의 장 등의 임기) 대학의 장 및 부총장·대학원장·단과대학장의 임기는 다음과 같다. 다만, 제24조 제1항 단서 또는 제55조 제1항 단서에 따라 임용되는 사람의 임기는 제1호에도 불구하고 해당 대학의 장의 임기의 남은 기간으로 한다.
 1. 대학의 장: 4년
 2. 부총장·대학원장·단과대학장: 2년[전문개정 2011. 9. 30.]

□ 국내외 관련 법령

- ▶ 서울대법 제8조(부총장 등) ① 국립대학법인 서울대학교에 대학 운영과 관련한 총장의 직무를 보좌하기 위하여 2명 이상의 부총장을 둔다.
- ② 부총장은 총장이 선임(選任)한다.
- ③ 부총장의 임기는 2년으로 한다.
- ④ 부총장의 직무 등에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정한다.
- ⑤ 부총장 외의 총장 보조기관·보좌기관의 설치 등에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

□ 제·개정 의견

- ▶ 국립대학 운영과 관련한 총장의 직무를 보좌하기 위하여 학칙으로 정하는 바에 따라 해당 국립대학의 교수 중에서 부총장을 둘 수 있도록 하고, 임기, 직무 등에 관해서 관련 법령을 참고하여 규정함.

14. 국립대학발전위원회

제14조(국립대학발전위원회) ① 국립대학의 지원 및 육성에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 국립대학의 총장 등으로 구성된 국립대학발전위원회를 둔다.

1. 국립대학의 교육·연구역량 강화에 관한 사항
2. 국립대학에 대한 재정지원에 관한 사항
3. 국립대학의 조직개편에 관한 사항
4. 제15조의 국립대학 발전종합계획에 관한 사항
5. 그 밖에 국립대학의 지원 및 육성을 위하여 필요한 사항

② 국립대학발전위원회의 구성·조직 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

□ 현행 법령

- ▶ 고등교육법 제10조(학교협의체) ① 대학·산업대학·교육대학·전문대학 및 원격대학 등은 고등교육의 발전을 위하여 각 학교의 대표자로 구성하는 협의체(協議體)를 운영할 수 있다.

② 제1항에 따른 협의체의 조직과 운영에 관하여는 따로 법률로 정한다.

[전문개정 2011. 7. 21.]

- ▶ 한국대학교육협의회법[시행 2019. 6. 19.] [법률 제15968호, 2018. 12. 18., 일부개정]

□ 제·개정 의견

- ▶ 고등교육법 제10조의 규정에 따라서 현재 한국대학교육협의회법의 적용을 받고 있으나 교육부장관 소속 하에 국립대학만의 별도 협의체를 둬.
- ▶ 이 협의회를 국무총리 소속 하에 두는 방안이 논의되기도 하였음.

15. 국립대학 발전종합계획의 수립·평가 등

제15조(국립대학 발전종합계획의 수립·평가 등) ① 교육부장관은 국립대학의 발전을 위하여 제14조제1항에 따른 국립대학발전위원회의 심의를 거쳐 4년마다 국립대학 발전종합계획(이하 "종합계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 국립대학의 총장은 종합계획에 기초하여 제24조제1항에 따른 대학평의회의 심의를 거쳐 4년마다 국립대학 발전계획(이하 "발전계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.

③ 국립대학의 총장은 제2항에 따라 수립한 발전계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육부장관에게 제출하여야 한다.

④ 교육부장관은 제3항에 따른 대학별 발전계획의 운영성과를 평가·공표하고, 그 결과를 행정 및 재정 지원에 반영하여야 한다.

⑤ 그 밖에 종합계획 및 발전계획의 수립 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

☐ 현행 법령

▶ 없음

☐ 국내외 관련 법령

- ▶ 서울대법제32조(대학운영계획의 수립·평가 및 국가의 지원) ① 총장은 4년 단위로 교육부장관과 협의하여 대학운영성과목표를 설정하고, 매 회계연도가 시작되기 전에 대학운영성과목표를 반영한 연도별 대학운영계획을 수립·공표하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>
- ② 교육부장관은 제1항에 따른 연도별 대학운영계획의 운영성과를 매년 평가·공표하고, 그 결과를 행정 및 재정 지원에 반영하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>
- ③ 교육부장관은 제2항에 따른 평가를 담당할 독립적이고 전문적인 기관을 설치하거나 그 평가를 다른 기관에 위탁할 수 있다. <개정 2013. 3. 23.>

☐ 제·개정 의견

- ▶ 국립대학의 체계적인 발전을 도모하기 위하여 대학별로 대학운영계획의 수립·평가 및 국가의 지원에 관한 근거 규정을 두기로 함.

16. 단과대학과 대학원

- 제16조(단과대학과 대학원)** ① 대학은 단과대학 및 대학원을, 교육대학 및 원격대학은 대학원을 각각 둘 수 있다.
- ② 대학의 단과대학(단과대학을 두지 아니한 경우에는 대학을 말한다) 및 대학원에 학과 및 학부를, 교육대학 및 그 대학원에 학과를, 전문대학에 학과를 둘 수 있다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 단과대학·대학원·학과 및 학부에 장을 각각 두되, 단과대학 및 대학원의 장은 교수 또는 부교수 중에서, 학과 및 학부의 장은 교수·부교수 또는 조교수 중에서 둔다. 다만, 전문대학원 및 특수대학원의 장은 다른 대학원의 장이나 관련 단과대학 또는 학부의 장 중에서 둘 수 있다.
- ④ 대학의 단과대학 및 대학원의 장은 총장의, 학과 및 학부의 장은 단과대학의 장(단과대학을 두지 아니한 경우에는 총장을 말한다) 또는 대학원의 장의 명을 받아 당해 단과대학·대학원·학과 및 학부의 교무를 총괄하고 소속 교직원을 감독하며, 학생을 지도한다.
- ⑤ 교육대학의 대학원의 장은 총장의, 학과의 장은 총장 또는 대학원의 장의 명을 받아 당해 대학원 및 학과의 교무를 총괄하고 소속 교직원을 감독하며, 학생을 지도한다.
- ⑥ 전문대학의 학과의 장은 총장의 명을 받아 해당 학과의 교무를 총괄하고 소속 교직원을 감독하며, 학생을 지도한다.
- ⑦ 단과대학장·대학원장은 학칙으로 정하는 바에 따라 총장이 임명하며 임기는 2년으로 한다.

☐ 현행 법령

- ▶ 국립학교 설치령 제6조

☐ 국내외 관련 법령

- ▶ 교육공무원임용령 제9조의4

☐ 제·개정 의견

- ▶ 국립대학의 교육과 연구 기능 수행에 필수적인 대학의 조직으로서 단과대학, 대학원 및 학부와 학과의 설치 등에 관한 기본적인 사항을 정한 규정이며, 아울러 이러한 조직의 장(長)의 기본적 임무에 대해 규정함.
- ▶ 단과대학장과 대학원장의 임명권자가 총장임을 확인하는 한편, 학문단위별 대학의 자율성을 침해하여 대학에서 극심한 갈등의 원인이 되었고 현재 거의 사문화된 한 교육공무원임용령 제9조의4를 폐지하기 위하여 단과대학장 및 대학원장의 임명에 관한 방법과 절차를 학칙으로 정하도록 함.

17. 대학의 하부조직

제17조(대학의 하부조직) ① 대학에 학칙으로 정하는 바에 따라 처·실·본부·단 등의 하부조직을 둔다. 처·실·본부·단 등의 하부조직의 장은 학칙으로 정하는 바에 따라 교수 또는 부교수 중에서 총장이 보하며, 그 분장사무는 학칙으로 정한다.

② 대학에 사무국을 둔다. 사무국장은 총장의 명을 받아 대통령령으로 정하는 행정에 관한 사무를 관장하며, 총장의 추천으로 교육부장관이 임명한다. 사무국장의 임명에 관하여 자세한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 대학에 행정사무의 효율적 처리를 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정본부를 둘 수 있다. 행정본부장은 총장의 명을 받아 사무를 관장하며, 총장의 추천으로 교육부장관이 임명한다. 행정본부의 조직과 권한, 행정본부장의 임명 등에 관하여 자세한 사항은 대통령이 정하는 범위에서 학칙으로 정하며 행정본부장의 명칭은 학칙으로 정하는 바에 따라 총장이 달리 정할 수 있다.

④ 대학의 단과대학 및 대학원에 대통령령으로 정하는 범위에서 학칙으로 정하는 바에 따라 행정실을 두되, 2개 이상의 단과대학의 운영을 지원하기 위하여 행정실을 통합하여 둘 수 있다.

☐ **현행 법령**

- ▶ 국립학교 설치령 제9조

☐ **국내외 관련 법령**

- ▶

☐ **제·개정 의견**

- ▶ 국립대학의 학교조직 구성에서의 자율성을 제고하기 위하여 대학의 하부조직을 법령의 범위 안에서 학칙으로 정하도록 함.
- ▶ 교육부장관이 임명하는 사무국장이 대학 내에서 논란을 일으키는 경우가 적지 않다는 지적에 따라 사무국장의 임명에 총장의 추천을 요하고 총장의 명에 따라 사무를 관장한다는 점을 명확하게 함.
- ▶ 행정사무의 효율적 처리를 위하여 필요한 경우 대통령령으로 행정본부를 둘 수 있게 하되, 행정본부장의 임명에 총장의 추천을 요하고 총장의 명에 따라 사무를 관장한다는 점을 명확하게 함.

18. 교육대학의 하부조직

제18조(교육대학의 하부조직) ① 교육대학에 학칙으로 정하는 바에 따라 처·실·본부·단 등의 하부조직을 둔다. 처·실·본부·단 등 하부조직의 장은 교수 또는 부교수 중에서 총장이 보하며, 그 분장사무는 학칙으로 정한다.

② 교육대학에 총무처를 둔다. 총무처장은 총장의 명을 받아 대통령령으로 정하는 행정사무를 관장하며, 총장의 추천으로 교육부장관이 임명한다. 총무처장의 임명에 관하여 자세한 사항은 대통령령으로 정한다.

☐ **현행 법령**

▶ 국립학교 설치령 제13조

☐ **국내외 관련 법령**

▶

☐ **제·개정 의견**

- ▶ 국립대학의 학교조직 구성에서의 자율성을 제고하기 위하여 대학의 하부조직을 법령의 범위 안에서 학칙으로 정하도록 함.
- ▶ 교육부장관이 임명하는 총무처장이 대학 내에서 논란을 일으키는 경우가 적지 않다는 지적에 따라 사무국장의 임명에 총장의 추천을 요하고 총장의 명에 따라 사무를 관장한다는 점을 명확하게 함.

19. 전문대학의 하부조직

제19조(전문대학의 하부조직) ① 전문대학에 학칙으로 정하는 바에 따라 처·실·본부·단 등의 하부조직을 둔다. 처·실·본부·단 등의 하부조직의 장은 교수 또는 부교수 중에서 총장이 보하며, 그 분장사무는 학칙으로 정한다.

② 전문대학에 총무처를 둔다. 총무처장은 총장의 명을 받아 대통령령으로 정하는 사무를 관장하며, 총장의 추천으로 교육부장관이 임명한다. 총무처장의 임명에 관하여 자세한 사항은 대통령령으로 정한다.

☐ **현행 법령**

▶ 국립학교 설치령 제14조

☐ **국내외 관련 법령**

▶

☐ **제·개정 의견**

- ▶ 국립대학의 학교조직 구성에서의 자율성을 제고하기 위하여 대학의 하부조직을 법령의 범위 안에서 학칙으로 정하도록 함.

- ▶ 교육부장관이 임명하는 총무처장이 대학 내에서 논란을 일으키는 경우가 적지 않다는 지적에 따라 사무국장의 임명에 총장의 추천을 요하고 총장의 명예 따라 사무를 관장한다는 점을 명확하게 함.

20. 국책연구소 설치 등

제20조(국책연구소 설치 등) 국립대학에 국가 또는 지방자치단체의 정책 연구를 위한 연구소를 둘 수 있다. 이에 관하여 자세한 사항은 각각 대통령령 또는 지방자치단체의 조례로 정한다.

☐ **현행 법령**

☐ **국내외 관련 법령**

☐ **제·개정 의견**

- ▶ 국가 또는 지방자치단체의 정책 연구를 위한 연구소를 국립대학에 둘 수 있는 근거를 마련하고자 함.

21. 조직 등에 관한 세부사항

제21조(조직 등에 관한 세부사항) ① 각 학교의 조직, 부속시설의 설치 등에 관하여 자세한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 학칙으로 정한다.

② 총장은 업무의 성질과 양에 따라 조직 및 인력배치의 효율성을 높일 수 있도록 세부사항을 종합적·체계적으로 정하되, 책임의 소재를 명확히 할 수 있도록 하여야 한다.

☐ 현행 법령

▶ 국립학교 설치령 제7조, 제22조

☐ 국내외 관련 법령

▶

☐ 제·개정 의견

▶ 법률에는 국립대학의 조직에 관한 큰 틀만 규정하고, 국립학교설치령 제7조에 규정된 부속시설 등 그 구체적 내용은 대통령령으로 정하는 범위에서 학칙으로 정할 수 있도록 하여 대학의 자율성을 제고하고 각 대학마다 그 특성이나 사정에 따라 효율적인 조직 구성을 할 수 있도록 함.

▶ 조직 구성에 관하여 효율성과 책임성을 확보할 수 있도록 원칙을 규정함.

22. 부설학교

제22조(부설학교) ① 국립대학의 사범계 단과대학(이하 이 조에서 “사범대학”이라 한다) 및 교육대학에 대통령령으로 정하는 학교를 부설하여 운영할 수 있다.

② 제1항에 따른 부설학교에 장을 각각 두되, 부설학교의 장은 사범대학의 장 또는 총장의 명을 받아 해당 학교의 교무를 총괄한다.

③ 부설학교에 「초·중등교육법」 제19조제1항 및 제2항에 따른 교원 및 직원을 둔다. 교원 및 직원은 총장이 임면한다.

☐ 현행 법령

▶ 국립학교 설치령 제8조

☐ 국내외 관련 법령

▶

☐ 제·개정 의견

▶ 부설학교의 근거와 조직과 구성원의 임명 등에 관한 내용을 규정함.

23. 국립대학 구성원과 자치조직

제23조(국립대학 구성원과 자치조직) ① 국립대학의 구성원은 「고등교육법」 제14조제2항 및 제3항에 따른 교수·강사·직원 및 조교(이하 “교직원”이라 한다)와 학생으로 한다.

② 국립대학에 교수회를 둔다. 교수회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 학칙으로 정한다.

③ 국립대학의 강사, 직원, 조교 및 학생은 구성단위별로 자치조직을 구성할 수 있으며, 법령과 학칙에 따라 국립대학의 의사결정 과정에 참여할 권리를 가진다.

④ 국가와 국립대학은 구성원들의 자치에 관한 권리를 보장하여야 한다.

□ 현행 법령

- ▶ 고등교육법 제14조, 제14조의2, 제15조, 제16조

□ 국내외 관련 법령

- ▶ 베를린 대학법 제43조(**대학의 구성원**) (1) 대학의 구성원은 다음 각 호와 같다.

1. 대학에 대하여 고용관계에 있는 인원(Personen)
2. 제3자의 재원으로 급여가 지급되고 대학의 장의 동의를 얻어 대학에서 주업으로 활동하는 인원
3. 명예교수, 객원교수(außerplanmäßige Professoren), 사강사(Privatdozent)
4. 등록 학생
5. 박사학위 후보자(Doktoranden)

6. 강의 피위탁자(Lehrbeauftragte) 및 객원 교원(gastweise tätige Lehrkräfte)

(2) 강의 피위탁자가 베를린 소재의 여러 대학에서 강의위탁을 받고 있는 경우, 그는 어느 대학에서 그의 구성원권을 행사할지를 선언해야 한다.

(3) 학생 보조인력은 단지 그가 학생으로서 등록된 대학의 구성원이다.

(4) 제1항부터 제3항까지의 조항은 베를린 자유대학과 훔볼트 대학의 공법적 지체법인 “베를린 샤리테 대학병원”에 상응하여 적용된다. 이 법인의 구성원들은 베를린 자유대학과 베를린 훔볼트 대학의 구성원으로 간주된다. 새로이 규정될 때까지 이 구성원들은 각 대학 중 하나의 내부에서 본 법률 제44조에 따른 권리를 갖는다. 지체법인 “베를린 샤리테 대학병원”의 설립을 목적으로 하는 법률이 발효한 후에 진입하는 베를린 샤리테 대학병원의 구성원은 진입하는 시점에 두 대학 중 어디에서 구성원의 권리를 행사할지 선언해야 한다.

- ▶ 베를린 대학법 제44조(**대학구성원의 권리와 의무**) (1) 대학의 구성원은 다음과 같은 의무를 진다. 제1호부터 제3호까지는 구성원이 아니면서 대학에서 부업적으로 활동하는 인원에도 적용된다.

1. 자신의 전문적인 임무를 담당한다(wahrnehmen).
2. 대학과 그 기관이 각자의 의무를 이행할 수 있고 어느 누구도 대학에서 자신의 의무와 권리를 주장함에 있어서 방해받지 않도록 처신한다.
3. 누구도 자신의 性, 성적 정체성, 인종, 종족적 기원, 종교 또는 세계관, 장애 또는 연령으로 인하여 불이익을 받지 않도록 처신한다.

4. 대학의 자치에 협력(참여)하고 직책을 맡는다. 중대한 이유로 인한 예외에 대해서는 대학의 장이 결정한다.
- (2) 대학구성원들은 자치에 참여하는 활동으로 인하여 불이익을 받지 아니 한다. 그들은 위원회(Gremium)의 구성원으로서 지시와 명령에 구속되지 않는다.
- (3) 대학의 인적 대의체(Personalvertretungen)의 구성원은 인사 사안을 담당하는 어떠한 자치 위원회에 속할 수 없다. 대학행정의 관리직역자(leitende Beamte) 및 직원(Angestellte)은 이사회(Kuratorium)나 대학평의회(Akademischer Senat)에 속하는 것이 허용되지 않는다. 관리직역자 및 직원의 범위는 고용당국(? Dienstbehörde)이 결정한다.
- (4) 대학의 위원회(Gremium)에 선출된 학생과 부업적으로 활동하는 교원인력(Lehrkräfte)에 대한 회의비의 지불은 법령으로 규정된다. 이 법령은 대학을 담당하는 주정부의 행정부서가 대학의 의견을 청취한 뒤 주정부의 내무부 및 재무부와 합의하여 발표한다.
- (5) 대학평의회와 그 상설 위원회(Kommission), 대학본부(Hochschulleitung: 총장), 이사회(Kuratorium), 학부 및 학과평의회(의)의 구성원들과 제59조 제1항에 따라 시한부로 대학과 근무관계를 맺고 있는 여성위원회(Frauenbeauftragte)의 구성원들은 신청에 의해 위원회에 속해 있거나 또는 여성위원으로서의 직을 수행하는 시간을 인정받되 자신의 근무시간에 2분의1까지 산입되지 않는다. 위 1문에 따라 이들이 다수의 위원회에 속하는 경우에는 단지 1회만 산입될 수 있다.
- (6) 대학평의회, 이사회, 학부 및 학과평의회(Fachbereichs- und Institutsräten) 및 열거된 기관의 상설위원회 내부 기타 직원들의 대표자들에 대해서 회의참석은 근무시간으로 간주된다.

▶ 베를린 대학법 제45조(구성원집단의 형성(Bildung der Mitgliedergruppen)) (1) 대학심의기구에서의 대표를 위해서 대학의 구성원을 위해서 다양한 집단이 구성된다. 각각의 집단을 구성하는 성분은 다음과 같다.

1. 대학교원(교수, 조교수 Juniorprofessor), 또한 시한부로 대학본부(Hochschulleitung)에서 어느 직책을 주업적으로 행사하는 교수, 그리고 공공의 이익을 위해 학문적 또는 예술적 직무의 수행을 휴직하고 있는 교수들, 객원교수(außerplanmäßige Professoren), 명예교수, 사강사(Privatdozent) 및 초빙교수(Gastprofessor)
2. 학문적 교원(akademische Mitarbeiter: 학문적 및 예술적 직원, 특수한 임무를 위한 교원 Lehrkräfte, 강의 피위탁자 및 초빙교원, 단 이 초빙교원은 제1호에 따른 집단에 속하지 않아야 한다.)
3. 등록학생, 박사후보생
4. 기타의 직원

(2) 다수의 집단에 속할 수 있는 구성원의 집단적 귀속성을 위해서는 고용관계, 그밖에 당해 구성원의 결정이 결정적이다. (3) 제1항의 두번째 문장에 의한 구성원집단은 주단위 차원에서 대표자협회(Vertretervereinigung)를 구성할 수 있다.

▶ 베를린 대학법 제46조(구성권 투표권) (1) 개별 구성원집단이 담당하며, 구성원 집단의 내부에서 행해지는 협력의 종류와 범위 그리고 대학내 위원회(심의기관: Gremium)의 구성은 위원회의 임무에 따라서 그리고 대학 구성원의 질, 역할, 책임 및 관련성에 따라 결정된다. (2) 대학교원은 연구, 예술적 개발계획, 교수와 교원초빙에 관련한 사안에서 결정권능을 보유하는 모든 위원회(Gremium)에서 의석과 투표권에서 다수를 점한다. (3) 연구, 예술적 개발계획, 교수와 교원초빙에 관련한 사안에서 결정권능을 보유하는 모든 위원회(Gremium)의 의결이 제45조 제1항 제1호에서 4호까지에 따

른 구성원 집단 중 적어도 한 집단 전체의 투표에 반하여 이루어지면, 당해 사안은 신청에 따라 재심되어야 한다. 개정된 의결은 일러도 1 주 후에 이루어져야 한다. 이 규정에 따른 결의는 기한경과 후에 비로소 시행되는 것이 허용된다(유예 집단거부권 *suspensives Gruppenveto*). (4) 대학 자치기구에 속하는 심의위원회에는 모든 구성원집단이 참여할 수 있다. 이 법률이 달리 규정하지 않는한, 제45조 제1항에 의한 집단 중 어느 한 집단도 단독으로 의석의 다수를 장악하는 것이 허용되지 않는다. 세부적인 사항은 학칙이 정한다. (5) 대학교원의 초빙에 직접 관련되는 사안에서는 기타의 직원이 투표권을 갖지 않는다. 이들은 심의활동으로 협력한다. (6) 교수자격학위와 박사학위의 성적평가에서 교수외에는 담당 심의기관의 교수자격 및 박사학위를 취득한 구성원만이 참여하는 것이 허용된다. 이에 상응한 자격을 갖추지 못한 학생 및 학문적 직원의 심의참여는 각각의 규정에 따른다. (7) 심의기관의 구성에서는 여성이 적절히 참여되어야 한다.

- ▶ 베를린 대학법 제47조(**의결**) (1) 대학의 위원회(*Gremium*)는 적어도 투표권이 있는 구성원의 반이 참석하면 의결할 수 있다. 어느 자치기구가 동일한 대상의 처리를 위하여 의결정족수 미달로 새로이 소집되면, 그 소집에서 이 사안이 지적되었다면 모든 경우에서 의결 가능하다. (2) 의결은 유효 투표 수의 다수로 이루어진다. 기권은 고려되지 않는다. (3) 연구, 예술적 개발계획 또는 교수 및 조교수(*Juniorprofessor*)의 초빙에 직접 관련되는 결정은 자치위원회(*Gremium*)의 다수 외에 또한 동 위원회에 속하는 대학교원 다수가 필요하다. 그 다음에 두 단계의 투표에서도 결의가 이루어지지 않으면, 하나의 결정을 위하여 해당 위원회에 속한 대학교원 다수로 충분하다. 초빙제안의 경우 그러한 경우에 위원회의 다수로 그 제안을 후속적인 초빙제안으로 제출할 수 있다. (4) 한 구성원도 비밀투표를 요구하지 않을 때는 공개 투표가 이루어진다. 초빙제안과 강의위탁의 제공을 포함한 인사상의 사안에서는 항상 비밀투표가 이루어진다. 문서적 절차로 이루어지는 투표도 허용된다. 이 경우 어떤 구성원도 이의를 제기하지 않아야 한다.
- ▶ 베를린 대학법 제48조(**선거**) (1) 대학에서의 선거는 자유, 직접, 비밀의 원칙을 준수한다. (2) 중앙공치기관(*Kollegialorgane*)과 학부평의회(*Fachbereichsrat*)의 구성원은 개인화된 비례대표제(*personalisierte Verhältniswahl*)로 선출된다. 우편투표도 허용된다. 그러나 이 방식은 자치위원회에서의 선거에 대해서는 적용되지 않는다. (3) 공치기관에서 구성원집단의 대표는 각기 그 집단의 소속원에 의해 선출된다. 명예교수, 객원교수, 사강사 명예교원은 단지 적극적 선거권만 갖는다. 동일한 원칙은 강의 피위탁자 및 객원 교수인력에도 적용된다. 예술대학은 예외로 한다. (4) 대학을 담당하는 주정부 행정부는 법령(*Rechtsverordnung*)에 의해 개인화된 비례대표제의 시행에 대하여 그리고 적극적 및 수동적 선거권의 행사에 대한 한 원칙(*Grundsatz*)을 공포한다. (5) 세부 규칙에 따른 선거인단은 선거규정(*Wahlordnung*)에 의해 구성될 수 있다. 이 경우 선거인단 내에서 선거자의 비례적 대표성은 확보되어야 한다.
- ▶ 베를린 대학법 제49조(**임기**) (1) 직책담당자와 자치기구의 임기는 이 법률이 달리 규정하지 않는 한 2년이다. 학칙은 학생구성원에 대하여 더 단기적인 임기를 정할 수 있다. (2) 직책담당자는 그 임기가 만료된 이후에도 후임자가 선출되어 취임하기 전까지는 그의 직책을 수행한다. (3) 그 선출이 이론의 여지없이 무효로 선언된 직책 담당자와 자치기구는 새로이 선출된 자가 취임하기 전까지는 긴급한 업무를 계속 담당한다. 이론의 여지없는 선출의 무효선언 이전에 내려진 결정은 집행이 이루어진 한에서는 유효하다.
- ▶ 베를린 대학법 제50조(**공개**) (1) 이 법률이 달리 규정하지 않는 한, 자치기구는 공개적으로 개최된다. (2) 자치기구는 비공개를 결의할 수 있다. (3) 초빙과 교수위탁의 허용을 포함하는 인사상의 사안 및 시험관련 사안에서의 결정은 비공개적인 회의에서 다루어진다. 비공개 위원회 회의의 참석자는 침묵

의 의무를 진다.

- ▶ 대법원 2015.7.23. 선고 2012두19496,19502(병합) 판결: 이와 같이 고등교육법령은 교육받을 권리의 주체인 학생들이 자치활동을 위하여 구성한 학생회와 학문의 자유의 주체인 교수들로 구성된 교수회의 성립을 예정하고 있으므로, 학생이나 교원의 법률상 이익을 보호하기 위한 법령의 규정은 대학 자치나 학문의 자유를 실현하기 위한 수단으로서 기능하는 학생회나 교수회의 법률상 이익을 보호하는 역할도 함께 한다고 보아야 한다.
- ▶ UNESCO(학문자유 권고안, 1997): “학문자유는 적절한 향유를 위해 … 고등교육기관의 자치가 요구된다. 자치는 학문적 활동, 규범, 관리와 관련 활동과 관련하여 고등교육기관의 효과적 의사결정에 필요한 자원의 정도이고, … 학문자유와 인권에 대한 존중이다. 자치는 학문자유와 기관적 형태이다”

□ 제·개정 의견

- ▶ 대학의 자율성과 관련하여 그 인적인 요소인 국립대학 구성원의 범위를 명시하며, 각 구성단위마다 자치조직의 구성 등 자치에 관한 권리를 가지며 국가와 대학이 이를 보장하여야 함을 명확히 함.
- ▶ 대학의 자치에서 교수는 핵심적인 지위에 있으며, 국립대학의 또는 각 국립대학 학문단위마다의 교수회의 구성과 운영에 관한 법적 근거를 명시함.

24. 대학평의위원회

제24조(대학평의위원회) ① 국립대학에 대학평의위원회를 둔다. 대학평의위원회의 구성과 운영에 관한 사항은 고등교육법 제19조의2에서 정하는 바에 따른다.

② 대학평의위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 구성단위의 지위, 역할과 책임, 관련성 등을 고려하여 학칙으로 정한다.

③ 총장은 대학평의위원회의 심의 결과를 최대한 존중하여야 한다. 총장이 대학평의위원회 심의 결과를 따르지 않을 경우 총장은 그 합리적 이유를 대학평의위원회에 구체적으로 제시하여야 한다.

□ 현행 법령

- ▶ 고등교육법 제19조의2

□ 국내외 관련 법령

- ▶ 독일연방공화국 대학기본법(2007) 제37조(협치의 일반 원칙) ① 대학자치의 참여 및 협치는 구성원의 권리이며 의무이다. 협치에서 개별 구성원집단 및 구성원 집단 내부의 참여 종류와 범위는 구성원의 자격, 역할, 책임 및 관련정도에 따라 정해진다. 구성원 집단에 따라 구성되는 자치위원회(Gremium)의 대표를 위해서는 대학교원, 학문적 직원, 학생 및 기타의 직원은 기본적으로 각기 하나의 집단을 구성한다. 모든 구성원집단은 대표되어야 하고 제2문장의 기준에 따라 기본적으로 투표권을 갖고 결정에 참여한다. 주법은 기타 대학에서 활동하는 요원의 구성원으로서의 권리에 따른 지위를 정한다. 구성원집단에 따라 구성된 결정권을 지닌 자치위원회에서 대학교원들은 교수의 평가를 제외하고 교수에 관련되는 사안의 결정에서 적어도 과반의 투표권을 보유한다. 연구, 예술적 발전계획 또는 대학교원의 초빙에 직접 관련되는 사안에서도 다수를 점한다. ② 한 자치위원회의 구성원은 그가 당해 위원회의 직책에 의거하여 속하지 않는 한, 일정한 임기 동안 임명 또는 선출

된다. 이들은 지시에 결속되지 않는다. 남성과 여성의 적절한 대표성이 추구된다. ③ 대학구성원은 자치행정에서의 그들의 활동으로 인하여 불이익을 받지 않는다.

□ 제·개정 의견

- ▶ 고등교육법 제19조의2는 본래 사립대학에서 학교법인의 권한 남용을 견제하기 위하여 만들어진 제도를 국립대학에도 적용하도록 한 것인데, 사립대학에서 이 제도가 유명무실하다고 평가를 받고 있을 뿐 아니라 국립대학에서도 이 제도의 시행으로 인하여 대학마다의 특성과 사정을 반영한 자치를 훼손하는 한편으로 많은 갈등을 초래하였고 실제적으로도 역할을 하지 못하고 있다는 평가가 있음. 그러나 현재 고등교육법 제19조의2에 대해 헌법소원심판이 청구되어 헌법재판소가 심리하고 있으므로 법률의 제정을 통하여 제도의 틀을 근본적으로 바꾸기보다는 고등교육법 제19조의2에 규정된 내용을 기본적으로 존중하는 방향에서 규정을 두고자 함.
- ▶ 대학평의원회를 각 국립대학의 사정에 맞게 자율적으로 구성하도록 하되 구성을 둘러싸고 구성단위 사이에 극단의 충돌과 갈등이 일어나고 있으므로 이를 해결하기 위한 원칙을 규정할 필요가 있음. 대학에서의 협치의 원칙에 따라 대학마다 학칙으로 정하도록 규정하되, 협치의 원칙을 “개별 구성원 집단 및 구성원 집단 내부의 참여 종류와 범위는 구성원의 지위, 역할과 책임 및 사안과의 관련성 정도에 따라 학칙으로 정하도록 하는 것이 적절할 것임.
- ▶ 대학평의원회가 대학 구성원이 골고루 참여하여 대학의 중요한 사항을 심의하는 기구인데 비하여 그 심의결과를 총장이 무시하고 다르게 결정하고 집행하는 경우가 발생하고 있으므로, 대학평의원회의 위상이나 권한을 고려하여 그 심의결과가 총장을 사실상 구속할 수 있도록 함. 이를 위하여 대학평의원회의 심의결과를 총장이 존중하도록 하고, 대학평의원회의 심의결과와 다르게 결정하거나 집행할 경우 대학평의원회에 설명을 하도록 하되 합리적 이유를 제시하도록 함. 대학평의원회를 의결기구로 하는 것은 충분한 정보와 심의시간을 갖지 못하는 대학평의원회의 현실에서 적절하지 않으므로 이 기구를 심의기관으로 유지하되 심의결과에 사실상의 구속력을 부여하는 것이 적절함.

25. 공무원의 정원

제25조(공무원의 정원) ① 국립대학에 두는 공무원의 정원은 대통령령으로 정한다.

② 교육부는 행정안전부와 협의하여 제1조의 목적을 달성하기 위하여 필요하고 충분한 공무원 정원을 배정하여야 하며, 국립대학의 공무원 정원을 배정함에 있어 대학 간에 부당한 차별이 발생하지 않도록 하여야 한다.

□ 현행 법령

- ▶ 국립학교 설치령 제4조

□ 국내외 관련 법령

▶

□ 제·개정 의견

- ▶ 교육에 관한 국가의 책임을 이행하는 데 결정적인 요소는 교육과 연구를 담당하는 교원과 행정사무를 담당하는 직원의 수라 할 수 있으며, 국립대학법의 목적 달성을 위하여 필요하고 충분한 정원을 대통령령으로 정하는 바에 따라 배정하도록 규정함.
- ▶ 한편, 이러한 정원의 배정에 관하여 교육을 담당하는 부처인 교육부가 주도하여 행정안전부와 협의하여 정하도록 하고, 대학 사이에 차별이 발생하지 않도록 하여야 하는 원칙을 명시함.

26. 국립대학 교원 확보의 기준

제26조(국립대학 교원 확보의 기준) ① 국가는 교원수급계획을 수립하여 국립대학이 편제완성연도를 기준으로 한 계열별 학생정원을 제2항 각 호의 기준에 따른 교원 1인당 학생정원의 최소기준 수로 나눈 수의 전임교원을 확보할 수 있도록 해야 한다. 이 경우 계열별 학생정원을 합한 학생정원이 500명(대학원대학 및 장애인만을 입학대상으로 하는 대학의 경우에는 200명) 미만인 경우에는 그 정원을 500명(대학원대학 및 장애인만을 입학대상으로 하는 대학의 경우에는 200명)으로 보며, 계열별로 학생정원을 환산하는 방법과 교원수급계획의 수립에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

② 제1항의 규정에 의하여 확보하여야 할 교원을 산정하는 경우의 대학유형별 계열별 학생정원의 최소기준은 다음과 같다. 다만, 한국방송통신대학교에 대해서는 이 기준을 적용하지 않으며, 따로 법률로 정한다.

1. 인문·사회계열 20명
2. 자연과학계열 16명
3. 공학계열 16명
4. 예술·체육계열 16명
5. 의학계열 7명

③ 그 밖에 교원 확보에 관하여 필요한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

☐ 현행 법령

- ▶ 대학설립·운영 규정 제6조

☐ 국내외 관련 법령

▶

☐ 제·개정 의견

- ▶ 국립대학 공무원 가운데 교육과 연구에서 가장 중요하고 핵심적 기능을 수행하는 교원의 정원을 보다 충실하게 확보할 수 있도록 그 기준을 명시함.
- ▶ 교원1인당 학생정원의 조정으로 수준높은 교육서비스 제공 기대
- ▶ 다만, 낮아지는 교원확보를 감안 각종 평가지표 불이익 방지 및 교원확보율 100% 달성을 위한 정부 차원의 적극적인 지원 필요

27. 교직원 등

- 제27조(교직원 등)** ① 국립대학에 교직원과 「고등교육법」 제17조에 따른 겸임교원 등을 둔다.
- ② 국립대학의 교수·부교수는 대학의 장의 제청으로 교육부장관을 거쳐 대통령이 임용하고, 조교수는 대학의 장의 제청으로 교육부장관이 임용한다. 국립대학의 조교는 총장이 임용하고, 겸임교원 등은 총장이 임용하거나 위촉한다.
- ③ 국립대학의 교원을 임용할 때에는 제28조에 따른 대학인사위원회의 동의를 받아야 한다. 다만, 대학인사위원회를 구성할 수 없는 신설 국립대학은 대학인사위원회가 구성될 때까지 「교육공무원법」 제3조에 따른 인사위원회의 동의를 받아야 한다.
- ④ 국립대학 교원의 신규채용은 학문적 능력과 연구성과 등을 반영한 평가결과에 의한다.
- ⑤ 국립대학의 교원을 신규채용할 때에는 특정 대학에서 학사학위를 취득한 사람이 편중되지 아니하도록 하여야 하며, 이에 관하여 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑥ 국립대학의 교원을 신규채용할 때에는 심사위원을 임명하거나 위촉하여 객관적이고 공정한 심사를 거쳐야 하며, 심사위원의 임명·위촉 방법, 심사단계, 심사방법 및 그 밖에 심사에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 학칙으로 정한다.
- ⑦ 국립대학의 교직원 인사관리에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항은 「교육공무원법」, 「국가공무원법」 및 그 밖의 공무원 인사 관계 법령을 적용한다.

☐ 현행 법령

- ▶ 고등교육법 제14조~제17조

☐ 국내외 관련 법령

- ▶

☐ 제·개정 의견

- ▶ 국립대학 교원의 임용 등에 관한 기본적 사항을 정한 규정이며, 임용의 공정성과 객관성을 담보하기 위하여 학문적 능력과 연구성과 등을 기본으로 평가한 결과에 따르도록 하며, 이를 보장하기 위한 규정의 제정을 대학의 학칙에 위임함.

28. 대학인사위원회

제28조(대학인사위원회) ① 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 국립대학에 인사위원회를 둔다.

1. 부총장, 대학원장 및 단과대학장에 대한 보직 동의
2. 교수, 부교수 및 조교수에 대한 임용 동의
3. 그 밖에 국립대학 교원 인사에 관한 중요 사항

② 대학인사위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하되, 위원의 일정 비율 이상은 여성으로 한다.

☐ **현행 법령**

- ▶ 교육공무원법 제5조

☐ **국내외 관련 법령**

- ▶

☐ **제·개정 의견**

- ▶ 현행 교육공무원법 제5조의 규정임.

29. 사회적 취약계층에 대한 지원

제29조(사회적 취약계층에 대한 지원) ① 국립대학은 대통령령으로 정하는 사회적 취약계층에 대한 고등교육 기회 확대를 위하여 대통령령으로 정하는 일정 비율 이상의 학생을 선발하여야 한다.

② 교육부장관은 제1항에 따라 선발된 학생에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 학자금을 무상으로 지원하여야 한다.

☐ **현행 법령**

- ▶

☐ **국내외 관련 법령**

- ▶

☐ **제·개정 의견**

- ▶ 사회적 취약계층에 대한 교육기회 제공에 관하여 법적 근거를 명시하고 선발의 사유와 범위 등에 대해 대통령령으로 정하도록 하며 이들에 대해 학자금을 무상으로 지원하도록 함.

30. 학비보조

제30조(학비보조) 교육부장관은 대통령령으로 정하는 국립학교의 학생에 대하여 학비를 보조할 수 있다.

☐ **현행 법령**

- ▶ 국립학교 설치령 제16조, 제17조, 제19조

☐ **국내외 관련 법령**

- ▶

☐ **제·개정 의견**

- ▶ 국립학교 설치령에서 일정한 학교 또는 학생에 대해 학비보조를 규정하고 있으나 이는 앞의 사회적 취약계층에 대한 지원과 성격 등이 달라서 이에 관한 별도의 근거를 두고자 함.

*** 추가로 검토할 필요가 있는 조문(국교련안 제9조)**

제00조 ① 교육부장관은 국립대학의 법령 위반 여부에 관하여 감독한다.

② 교육부장관은 제1항의 감독을 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 총장에 대하여 관련 자료를 제출하도록 요구할 수 있다.

□ 현행 법령

▶ 고등교육법 제5조(지도·감독) ① 학교는 교육부장관의 지도(指導)·감독을 받는다.

② 교육부장관은 학교를 지도·감독하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교의 장에게 관련 자료를 제출하도록 요구할 수 있다.

□ 국내외 관련 법령

▶ 국교련 국립대학법안 제9조(국가의 감독) ① 교육부장관은 국립대학의 법령위반 여부에 대하여 감독할 수 있다.

② 교육부장관은 제1항에 따른 감독을 위하여 필요한 경우 총장에 대하여 법령이 정하는 바에 따라 관련 자료의 제출 등을 요구할 수 있다.

□ 제·개정 의견

▶ 대학의 자율성이 헌법적으로 보장됨에도 불구하고 고등교육법에서는 학교는 교육부장관의 지도·감독을 받는다고 규정하고 있어 대학의 자율성이 훼손되는 계기가 되고 있음. 이에 따라 교육부장관의 학교에 관한 지도·감독권을 감독권으로 축소하며 그 범위도 법령 위반 여부에 한정하도록 함.

제3장 국립대학 재정 지원

31. 국가 및 지방자치단체의 지원

제31조(국가 및 지방자치단체의 지원) ① 국가는 국립대학의 교육 및 연구의 질 향상과 노후시설 및 실험·실습 기자재 교체 등 교육환경 개선을 위하여 필요한 재정을 안정적으로 지원하여야 한다.

② 국가는 종전의 각 국립대학의 예산, 고등교육예산 규모 및 그 증가율 등을 고려하여 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 등 국립대학의 운영에 필요한 경비를 총액으로 지원하여야 한다.

③ 국가는 제1항 및 제2항에 따라 국립대학의 교육연구의 질 향상 및 교육환경 개선을 위해 필요한 재정지원액과 각 국립대학의 운영에 필요한 경비지원액(이하, '국립대학재정지원금'이라 한다.)을 내국세 (목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(稅目)의 해당 금액은 제외한다.)총액의 1만분의 218이상의 범위에서 정하되, 매년 확대하도록 한다.

④ 제3항에 따라 필요한 국립대학재정지원금의 구체적인 측정항목과 측정단위, 산정기준 등은 대통령령으로 정한다.

⑤ 국가는 국립대학의 교육·연구의 질 향상 및 세계적인 수준의 연구중심대학의 육성을 위하여 필요한 재원을 확보하기 위하여 국립대학 특별회계를 설치할 수 있고, 이에 관한 사항은 다른 법률로 정한다.

⑥ 지방자치단체는 해당 지방자치단체가 추진하는 사업과 관련하여 필요한 경우 국립대학에 재정지원을 하여야 한다.

□ 제·개정 의견

국가 및 지방자치단체의 국립대학에 대한 안정적 재정지원이 대학의 경쟁력을 높이기 위한 필수적인 요건임. 동 조항은 이에 관한 규정을 구체화함.

(1) 국립대학의 열악한 재정여건.

열악한 교육, 연구 여건에서 좋은 성과를 기대하기 어려운 상황.

거점국립대학을 포함한 대부분의 국립대학이 연구경쟁력 세계 대학순위에서 500위권 내에 들지 못하고 있음.³²⁾

32) 네이처가 올해 평가 발표한 전 세계 대학 중 연구 경쟁력 500위 안에는 우리나라 대학의 경우 세계 58위를 차지한 서울대를 비롯, KAIST, 연세대, 성균관대, UNIST, 포스텍, 고려대, 한양대, GIST, 이화여대, 경희대, 부산대, 중앙대 등 순으로 총 13개 대학이 포함됐다. 세계 순위에서는 하버드대학이 1위를 차지했고, 스탠퍼드대학과 MIT, 중국 과학기술대학, 옥스퍼드대학이 뒤를 이었다. 교수신문, 2020년 5월 26일자.

(2) 안정적인 재정지원(제3항)

특히 제3항에서 국립대학의 교육연구의 질 향상 및 교육환경개선을 위해 필요한 재정지원액과 각 국립대학의 운영에 필요한 경비지원액을 내국세 총액의 1만분의 218이상의 범위에서 매년 확대하도록 한다.

■ 국립대학재정지원 규모 추계

□ 경비지원액 산정대상 내국세 현황

경비지원액 산정대상 내국세 = 내국세 - (①목적세+②종합부동산세+③담배개소세 45%)

- 경비지원액 산정대상 내국세의 4년 평균액 도출 : 242.9조원

(단위 : 백만원)

연도	2018	2019	2020	2021	4년간 평균
산정대상 내국세 규모	227,562,940	255,220,620	250,257,460	238,644,180	242,921,300

□ 재정지원 확충규모 추계

- 학생 1인당 국고 지원액* ('20년 기준)

(단위 : 백만원)

구분	국립대 법인 평균	서울대 100%	서울대 90%	서울대 80%	국립대 평균
국고 지원액 (학생 1인당)	11.6	13.4	12.1	10.7	7.6

* 인건비, 경상비, 시설확충비, 사업비 등의 총액, 대학혁신지원사업, BK 21, Linc+ 등 국·사립대에 공통으로 지원되는 사업예산은 제외

- 국립대 재학생 수('20년 기준) : 383,862명

- 증액 목표

① 서울대의 100% 수준 : 2.2조 증액 필요

- (서울대 지원액 100% 수준 - 국립대 평균 지원액) × 국립대 재학생 수

☞ (근거) 국립대를 서울대의 수준으로 끌어올리기 위해 서울대의 100% 수준의 재정지원 필요

② 서울대의 90% 수준(서울 주요 사립대 성과수준) : 1.7조 증액 필요

- (서울대 지원액의 90% 수준 - 국립대 평균 지원액) × 국립대 재학생 수

☞ (근거) 서울 주요 사립대의 성과지표 값이 서울대의 약 90%의 수준인 점을 고려, 국립대를 서울 주요 사립대의 수준으로 끌어올리기 위해 최소한 서울대의 90% 수준의 재정지원 필요

□ 시나리오별 지원 비율 도출

- 기준액 : '21년도 국립대학 국고 지원 예산 : 약 3.1조

※ 지원 비율 도출 산식 : (3.1조원 + 시나리오별 증액규모) / 242.9조원

- ① 서울대 100% 수준 : 5.3조(3.1조+2.2조) ⇒ 1만분의 218 (2.18%)
- ② 서울대 90% 수준 : 4.8조(3.1조+1.7조) ⇒ 1만분의 198 (1.98%)

※ 참고 자료

- (1) 국립대학을 세계적인 대학으로 육성하기 위해서는 최소한 내국세 총액의 1만분의 495이상의 지원을 하여야 할 것으로 봄.

= 259조 3천억*4.95= 약 12조8천억원

(2019년도 내국세 총액은 259조 3천억원,

2021년 교육부의 고등교육예산 11조 1,379억원)

문재인 정부 고등교육정책 공약 GDP 대비 1.1% = 약 20조 1천억 ³³⁾

(2021년 추정 GDP 1831조)

- (2) 세계 대학들의 예산현황

- * 국립대학을 세계적인 대학으로 육성한다는 대통령 공약을 완성하려면 세계 대학의 예산을 참조하여야 함.

하버드대학 6조 2천억원(52억 달러, 2018년)

스탠퍼드 대학 7조 9천2백억(66억달러, 2020-2021)

옥스퍼드 대학 3조 3천5백억(22억 3700만 파운드, 2017/2018년)

케임브리지 대학 3조 4천6백억(23억 800만 파운드, 2019년)

싱가포르 국립대학 2조원(25억 싱가포르달러)³⁴⁾

- * 대학의 재정 확보가 대학의 역량을 결정하는 중요한 요소임.

이미 20년 전인 2001년을 기준으로 유럽연합 25개국이 대학에 사용하는 지출이 GDP 대비 1.3%인데 비해 미국은 3.3%이며, 대학생 1인당 지출은 유럽은 8700유로, 미국은 3만6500유로로 더욱 큰 차이가 난다. 유럽 대학과 미국 대학의 연구력이 크게 차이가 나는 이유. ³⁵⁾

- (3) 국립대학재정지원 수요액과 수입액

- ① 국립대학재정지원 수요액 :

33) 약 20년전인 2001년을 기준으로 유럽연합 25개국이 대학에 사용하는 지출이 GDP 대비 1.3%인데 비해 미국은 3.3%이며, 대학생 1인당 지출은 유럽은 8700유로, 미국은 3만6500유로로 더욱 큰 차이가 난다. [대학의 과거와 미래]⑧유럽 대학의 쇠락에서 얻은 교훈, 재정확보가 중요하다, 동아사이언스, 2020년 11월 17일자.

34) 한국경제 2017년 3월 8일자.

35) [대학의 과거와 미래]⑧유럽 대학의 쇠락에서 얻은 교훈, 재정확보가 중요하다, 동아사이언스, 2020년 11월 17일자.

- 교육 및 연구의 질 향상을 위해 필요한 재정지원(세계 10위권의 국가 경제력에 걸맞는 수준의 국립 대학재정지원이 되어야 함)
- 교육환경개선을 위해 필요한 재정지원 : 노후시설 및 실험·실습 기자재 교체 등(OECD 회원국의 최상위 수준의 시설과 실험·실습기자재 기준)
- 국립대학 운영에 필요한 경비 : 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 등
- 학문후속세대 양성을 위한 비용

② 국립대학재정 수입액(대학회계) :

- 국가 및 지방자치단체 지원금 세입
- 1. 국가의 일반회계 및 특별회계로부터의 전입금 : 내국세 총액의 4.95-10%(2019년도 기준으로 약 12조 내지 25조9천억) ³⁶⁾
- 2. 지방자치단체로부터의 전입금
- 대학회계 자체 수입금

32. 국립대학재정심의위원회

제32조(국립대학재정심의위원회) 국립대학재정지원금과 관련된 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 국립대학재정심의위원회를 둔다.

1. 국립대학재정지원금 결정에 관한 사항
2. 국립대학재정지원금의 조정 등에 관한 사항
3. 국립대학재정지원금의 감액, 환수 및 제외 대상 등에 관한 사항
4. 그 밖에 국립대학재정지원금의 지원에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

② 위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

□ 제·개정 의견

국립대학재정지원금의 결정 등에 관한 사항을 교육부장관 소속의 국립대학재정심의위원회가 심의하도록 하여 지원금 결정의 객관성과 공정성을 확보하도록 한다.

33. 보고

36) 2019년 내국세 총액은 259조 3천억원/국세 총액은 293조 4천5백억원에 달함.

제33조(보고) ① 총장은 국립대학재정지원금의 결산서를 작성하여 다음 연도 2월 15일까지 교육부장관에게 보고하여야 한다.

② 교육부장관은 매년 3월 31일까지 전년도 국립대학재정지원금의 지원기준·지원내역·지원금액, 그 밖에 국립대학재정지원금의 운영에 필요한 주요사항을 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

□ 제·개정 의견

국립대학재정지원금의 운영에 필요한 사항을 국립대학 총장이 교육부장관에게 보고하고 교육부장관이 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 의무를 지움으로써 국립대학의 재정운용에 관한 책임을 명확하게 함.

34. 국립대학재정지원금액 등에 대한 이의신청

제34조(국립대학재정지원금액 등에 대한 이의신청) ① 총장은 국립대학재정지원금의 결정통지를 받은 경우에 해당 국립대학재정지원금 산정기초 등에 대하여 이의가 있으면 통지를 받은 날부터 30일 이내에 교육부장관에게 이의를 신청할 수 있다.

② 교육부장관은 제1항에 따른 이의신청을 받은 날부터 30일 이내에 국립대학재정심의위원회의 심의를 거쳐 그 결과를 해당 고등교육기관의 장에게 알려야 한다.

③ 그 밖에 이의신청의 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

□ 제·개정 의견

국립대학재정지원금 결정이 공정하고 객관적으로 이루어지도록 하였음에도 지원금액 산정기초 등에 이의가 있으면 교육부장관에게 이의신청할 수 있도록 함으로써 지원금지원 결정이후에도 지원금결정의 공정성과 객관성을 확보한다.

제4장 국립대학 재정·회계

35. 국립대학의 재정 책임

제35조(국립대학의 재정 책임) ① 국립대학은 해당 대학의 재정을 건전하고 투명하게 운영하도록 노력하여야 한다.
② 국립대학은 해당 대학의 중·장기 발전계획 및 재정운용계획을 수립하여 재정의 효율적 운영을 위해 노력하여야 한다.

☐ 현행 법령

▶ 「국립대학회계법」 제5조(국립대학의 의무)

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

☐ 국내외 관련 법령

☐ 제·개정 의견

- ▶ 국립대학의 의무를 엄격하고 규정하고 있는 것을 유연하게 변경하되, 재정건전성 및 투명성을 명기함

36. 재정 운영 등의 기준

제36조(재정 운영 등의 기준) 국립대학의 재정 및 회계의 운영에 필요한 기본적인 사항은 대통령령으로, 세부적인 기준은 교육부령으로 정한다.

☐ 현행 법령

▶ 「국립대학회계법」 제6조(재정 운영 등의 기준)

국립대학의 재정 및 회계의 운영에 필요한 세부적인 기준은 교육부령으로 정한다.

☐ 국내외 관련 법령

☐ 제·개정 의견

- ▶ 현행 「국립대학회계법」은 교육부령으로 모두 위임하고 있는 데 반해, 국립대학법안은 기본적인 사항은 대통령령으로, 세부적인 기준은 교육부령으로 정하도록 하고, 대학 스스로 정할 필요가 있는 것은 대학의 재정·회계규정으로 정하도록 함

37. 재정·회계규정

제37조(재정·회계규정) ① 국립대학은 법령의 범위 안에서 재정 및 회계의 운영에 관한 규정(이하 "재정·회계규정"이라 한다)을 제정하여야 한다.

② 국립대학이 재정·회계규정을 제정하거나 개정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 절차에 따라 그 내용을 사전에 공고하고 사후에 이를 공포하여야 한다.

□ 현행 법령

▶ 「국립대학회계법」 제7조(재정·회계규정)

① 국립대학의 장은 법령의 범위에서 재정 및 회계의 운영에 관한 규정(이하 “재정·회계규정”이라 한다)을 제정한다.

② 국립대학의 장이 재정·회계규정을 제정하거나 개정하는 경우에는 교육부령으로 정하는 절차에 따라 그 내용을 사전에 공고하고 사후에 이를 공포하여야 한다.

□ 국내외 관련 법령

□ 제·개정 의견

▶ 현행 「국립대학회계법」 제7조의 골격을 유지하면서 자구를 수정하고, 제2항에서 ‘교육부령으로 정하는 절차’를 ‘대통령령으로 정하는 절차’로 변경함

38. 재정위원회의 설치·운영

제38조(재정위원회의 설치·운영) ① 국립대학에 재정 및 회계의 운영에 관한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 재정위원회를 둔다.

② 재정위원회의 위원은 11명 이상 19명 이하로 하고 그 정수는 재정·회계규정으로 정하며, 당연직위원과 일반직위원으로 구성한다. 이 경우 일반직위원을 과반수로 한다.

③ 재정위원회의 당연직위원은 재정·회계규정으로 정하고, 일반직위원은 다음 각 호의 사람 중에서 재정·회계규정으로 정하는 추천 절차를 거쳐 총장이 임명 또는 위촉한다. 이 경우 일반직위원은 제1호에 따른 교수, 직원, 학생을 각각 2명 이상, 강사, 조교는 각각 1명 이상 포함하여야 하며 해당 대학의 장은 일반직위원이 될 수 없다.

1. 해당 대학의 교수, 직원, 학생, 강사, 조교 중에서 각각의 구성단위를 대표할 수 있는 사람

2. 해당 대학의 발전에 기여한 사람

3. 그 밖에 학교경영에 필요한 전문성과 경험이 있는 사람

④ 재정위원회의 위원장은 일반직위원 중에서 호선한다.

⑤ 재정위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다. 다만, 제3호의 사항 중

「고등교육법」 제11조제1항에 따른 등록금에 대해서는 같은 조 제3항에 따른 등록금심의위원회의 심의로 이를 대신한다.

1. 제35조제2항에 따른 중·장기 재정운용계획에 관한 사항
 2. 제41조제1항에 따른 대학회계의 예산 및 결산에 관한 사항
 3. 제41조제3항제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 입학금 및 수업료 등(이하 "수업료 등"이라 한다)에 관한 사항
 4. 제58조에 따른 교육·연구비 등의 지급에 관한 사항
 5. 주요 사업의 투자계획에 관한 사항
 6. 재정·회계규정의 제정 및 개정에 관한 사항
 7. 그 밖에 재정 및 회계의 운영에 관한 주요 사항으로서 총장이 심의를 요청하는 사항
- ⑥ 총장은 제5항제2호의 사항에 대한 심의·의결 결과에 반드시 따라야 한다. 총장은 그 외의 사항에 대한 심의·의결 결과를 최대한 존중하여야 하며, 심의·의결 결과를 따르지 않을 경우 합리적 이유를 제시하여야 한다.
- ⑦ 그 밖에 재정위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

□ 현행 법령

▶ 「국립대학회계법」 제8조(재정위원회의 설치·운영)

- ① 국립대학에 재정 및 회계의 운영에 관한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 재정위원회를 둔다.
- ② 재정위원회의 위원은 11명 이상 15명 이하로 하고 그 정수는 재정·회계규정으로 정하며, 당연직 위원과 일반직위원으로 구성한다. 이 경우 일반직위원을 과반수로 한다.
- ③ 재정위원회의 당연직위원은 재정·회계규정으로 정하고, 일반직위원은 다음 각 호의 사람 중에서 재정·회계규정으로 정하는 추천 절차를 거쳐 국립대학의 장이 임명 또는 위촉한다. 이 경우 일반직위원은 제1호에 따른 교원, 직원, 재학생을 각각 2명 이상 포함하여야 하며 해당 대학의 장은 일반직위원이 될 수 없다.

1. 해당 대학에 재직 중인 교원·직원 및 재학생
2. 해당 대학의 발전에 기여한 사람
3. 그 밖에 학교경영에 필요한 전문성과 경험이 있는 사람

④ 재정위원회의 위원장은 일반직위원 중에서 호선한다.

⑤ 재정위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다. 다만, 제3호의 사항 중 「고등교육법」 제11조제1항에 따른 등록금에 대해서는 같은 조 제3항에 따른 등록금심의위원회의 심의로 이를 대신한다.

<개정 2019. 12. 3.>

1. 제5조제2항에 따른 중·장기 재정운용계획에 관한 사항
2. 제11조제1항에 따른 대학회계의 예산 및 결산에 관한 사항
3. 제11조제3항제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 입학금 및 수업료 등(이하 "수업료등"이라 한다)에 관한 사항
4. 제28조에 따른 교육·연구비 등의 지급에 관한 사항

5. 주요 사업의 투자계획에 관한 사항
6. 재정·회계규정의 제정 및 개정에 관한 사항
7. 그 밖에 재정 및 회계의 운영에 관한 주요 사항으로서 국립대학의 장이 심의를 요청하는 사항
- ⑥ 국립대학의 장은 제5항제2호의 사항에 대한 심의·의결 결과에 반드시 따라야 하며, 그 외의 사항에 대한 심의·의결 결과는 최대한 존중하여야 한다.
- ⑦ 그 밖에 재정위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.

□ 국내외 관련 법령

□ 제·개정 의견

- ▶ 현행 「국립대학회계법」 제8조의 골격을 유지하면서,
- ▶ ① 대학구성원의 범위에 강사회와 조교회가 명기됨에 따라 이들의 참여를 전제로 재정위원회의 위원의 숫자를 11명 이상 19명 이하로 조정함.
- ▶ ② 이에 따라 일반직위원 중 당연직 위원으로 교수, 직원, 학생을 각각 2명 이상, 강사, 조교는 각각 1명 이상 포함시키는 것으로 조정함
- ▶ ③ 총장은 제5항제2호이외의 사항에 대한 심의·의결 결과는 최대한 존중하여야 하며, 심의·의결 결과를 따르지 않을 경우 합리적 이유를 제시하도록 함
- ▶ ④ 재정위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 교육부령이 아닌 대통령령으로 정하도록 함

39. 회의록의 작성 및 공개

제39조(회의록의 작성 및 공개) ① 재정위원회는 다음 각 호의 사항을 기재한 회의록을 작성하여야 한다.

1. 개의·회의중지 및 산회의 일시
2. 안건
3. 의사
4. 출석한 위원과 교직원의 성명
5. 표결수

6. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

② 회의록에는 출석위원 전원이 그 성명을 알 수 있도록 자필로 서명하고, 그 회의록이 2매 이상인 경우에는 간(間)서명하여야 한다. 다만, 재정위원회는 출석위원 중 3인을 호선하여 회의록에 대표로 간(間)서명 또는 간(間)인하게 할 수 있다.

③ 회의록은 공개하여야 한다. 다만, 교육부령으로 정하는 사항에 대해서는 재정위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다.

④ 그 밖에 공개기간·절차 등 회의록의 공개에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.

□ 현행 법령

▶ 「국립대학회계법」 제9조(회의록의 작성 및 공개)

① 재정위원회는 다음 각 호의 사항을 기재한 회의록을 작성하여야 한다.

1. 개의·회의중지 및 산회의 일시
2. 안건
3. 의사
4. 출석한 위원과 교직원의 성명
5. 표결수

6. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

② 회의록에는 출석위원 전원이 그 성명을 알 수 있도록 자필로 서명하고, 그 회의록이 2매 이상인 경우에는 간(間)서명하여야 한다. 다만, 재정위원회는 출석위원 중 3인을 호선하여 회의록에 대표로 간(間)서명 또는 간(間)인하게 할 수 있다.

③ 회의록은 공개하여야 한다. 다만, 교육부령으로 정하는 사항에 대해서는 재정위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다.

④ 그 밖에 공개기간·절차 등 회의록의 공개에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.

□ 국내외 관련 법령

□ 제·개정 의견

▶ 현행 「국립대학회계법」 제9조를 그대로 반영함

40. 결격사유

제40조(결격사유) ① 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 재정위원회의 위원으로 선임될 수 없다.
② 재정위원회의 위원이 「국가공무원법」 제69조 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 위원의 직에서 당연히 퇴직한다.

☐ 현행 법령

▶ 「국립대학회계법」 제10조(결격사유)

- ① 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 재정위원회의 위원으로 선임될 수 없다.
- ② 재정위원회의 위원이 「국가공무원법」 제69조 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 위원의 직에서 당연히 퇴직한다.

☐ 국내외 관련 법령

☐ 제·개정 의견

- ▶ 현행 「국립대학회계법」 제10조를 그대로 반영함

41. 대학회계

제41조(대학회계) ① 국립대학의 재정을 안정적으로 확보하고 그 운용의 자율성과 효율성을 제고하기 위하여 각 국립대학에 제31조에 따른 국가 및 지방자치단체의 지원금과 대학의 자체수입금을 통합·운영하는 대학회계를 둔다.
② 대학회계의 국가 및 지방자치단체 지원금 세입은 다음 각 호와 같다.
1. 국가의 일반회계 및 특별회계로부터의 전입금
2. 지방자치단체로부터의 전입금
③ 대학회계의 자체수입금 세입은 다음 각 호와 같다.
1. 「고등교육법」에 따라 설치·운영되는 교육과정, 공개강좌, 산업체 위탁교육, 전공심화과정, 시간제 등록 등에 따른 학생 또는 등록생의 입학금, 수업료 및 그 밖의 납입금
2. 「평생교육법」 제2조제2호에 따른 평생교육기관 등록생의 수업료
3. 해당 대학에 입학 또는 등록하고자 하는 사람의 전형료
4. 대학원의 논문심사료
5. 수수료·사용료 및 불용물품 매각대금
6. 이월금

7. 다른 회계로부터의 전입금
 8. 이자수입
 9. 무형자산 및 도서매각대금
 10. 제56조제3항에 따라 귀속된 국유재산 처분 수입금
 11. 그 밖의 수입
- ④ 대학회계의 세출은 국립대학의 교육·연구·봉사활동 및 대학 운영과 시설 설치 등을 위하여 필요한 모든 경비로 한다.
 - ⑤ 대학회계의 회계연도는 그 해 3월 1일에 시작하여 다음 해 2월 말일에 종료한다.
 - ⑥ 총장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 대학회계, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 설립된 발전기금의 회계 및 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」에 따른 산학협력단의 회계에 대한 종합재무제표를 작성하여야 한다.

□ 현행 법령

▶ 「국립대학회계법」 제11조(대학회계)

- ① 국립대학의 재정을 안정적으로 확보하고 그 운용의 자율성과 효율성을 제고하기 위하여 각 국립대학에 제4조에 따른 국가 및 지방자치단체의 지원금과 대학의 자체수입금을 통합·운영하는 대학회계를 둔다.
- ② 대학회계의 국가 및 지방자치단체 지원금 세입은 다음 각 호와 같다.
 1. 국가의 일반회계 및 특별회계로부터의 전입금
 2. 지방자치단체로부터의 전입금
- ③ 대학회계의 자체수입금 세입은 다음 각 호와 같다. <개정 2021. 3. 23.>
 1. 「고등교육법」에 따라 설치·운영되는 교육과정, 공개강좌, 산업체 위탁교육, 전공심화과정, 시간제 등록 등에 따른 학생 또는 등록생의 입학금, 수업료 및 그 밖의 납입금
 2. 「평생교육법」 제2조제2호에 따른 평생교육기관 등록생의 수업료
 3. 해당 대학에 입학 또는 등록하고자 하는 사람으로부터의 전형료
 4. 대학원의 논문심사료
 5. 수수료·사용료 및 불용물품 매각대금
 6. 이월금
 7. 다른 회계로부터의 전입금
 8. 이자수입
 9. 무형자산 및 도서매각대금
 10. 제26조제3항에 따라 귀속된 국유재산 처분 수입금
 11. 그 밖의 수입
- ④ 대학회계의 세출은 국립대학의 교육·연구·봉사활동 및 대학 운영과 시설 설치 등을 위하여 필요한 모든 경비로 한다.
- ⑤ 대학회계의 회계연도는 그 해 3월 1일에 시작하여 다음 해 2월 말일에 종료한다.

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

□ 국내외 관련 법령

□ 제·개정 의견

- ▶ 2021년 3월 23일 일부 개정된 「국립대학회계법」 제11조를 반영하면서, 제6항에서 ‘교육부령으로 정하는 절차’를 ‘대통령령으로 정하는 절차’로 변경함

42. 대학회계의 운영 원칙

제42조(대학회계의 운영 원칙) 국가와 국립대학은 대학회계를 운영함에 있어 다음 각 호의 사항을 준수하도록 노력하여야 한다.

1. 대학의 재정·회계 자원의 보장
2. 학생 및 학부모 부담의 최소화
3. 교육 및 연구 역량의 강화
4. 재정건전성의 확보
5. 건전하고 투명한 예·결산의 운영

□ 현행 법령

- ▶ 「국립대학회계법」 제12조(대학회계의 운영 원칙)

국립대학의 장은 대학회계를 운영할 때 다음 각 호의 사항을 준수하도록 노력하여야 한다. <개정 2021. 3. 23.>

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

□ 국내외 관련 법령

□ 제·개정 의견

- ▶ 현행 「국립대학회계법」 제12조의 골격을 유지하면서, 회계운영의 책무자로 국립대학만이 아니라 국가도 포함시킴. 이에 따라 ‘대학의 재정·회계 자원의 보장’을 포함시킴
- ▶ 「국립대학회계법」 제12조 제4호의 ‘소득이나 지역 등에 따른 차별 없이 균등하게 교육받을 권리의 보장’은 회계운영원칙으로 적정하지 않다고 보아 삭제하면서 대신에 ‘건전하고 투명한 예·결산의 운영’을 포함시킴

43. 대학회계 수입의 세입 편입 후 사용

제43조 (대학회계 수입의 세입 편입 후 사용) 국립대학 대학회계의 모든 수입은 세입으로 편입한 후에 이를 사용하여야 한다. 다만, 입찰보증금·계약보증금 등 보증금, 보관금 및 대통령령으로 정하는 잡종금의 경우에는 그러하지 아니하다.

☐ 현행 법령

▶ 「국립대학회계법」 제13조(수입의 세입 편입 후 사용)

국립대학의 모든 수입은 세입으로 편입한 후에 이를 사용하여야 한다. 다만, 입찰보증금·계약보증금 등 보증금, 보관금 및 교육부령으로 정하는 잡종금의 경우에는 그러하지 아니하다.

☐ 국내외 관련 법령

☐ 제·개정 의견

- ▶ 현행 「국립대학회계법」 제13조를 반영하되, ‘교육부령’으로 정하는 잡종금을 ‘대통령령’으로 정하는 잡종금으로 함

44. 예산의 편성 및 의결

제44조(예산의 편성 및 의결) ① 총장은 회계연도마다 세입·세출예산안을 편성하여 회계연도 개시 40일 전까지 재정위원회에 제출하여야 한다.
② 재정위원회는 세입·세출예산안을 회계연도 개시 10일 전까지 심의·의결하여야 한다.
③ 재정위원회는 총장의 동의 없이 세출예산안 각 항의 금액을 증액하거나 새로운 세출항목을 설치할 수 없다.
④ 총장은 세입·세출예산안을 재정위원회에 제출한 후 부득이한 사유로 그 내용의 일부를 수정하려는 때에는 수정세입·세출예산안을 작성하여 다시 제출할 수 있다.

☐ 현행 법령

▶ 「국립대학회계법」 제14조(예산의 편성 및 의결)

- ① 국립대학의 장은 회계연도마다 세입·세출예산안을 편성하여 회계연도 개시 40일 전까지 제8조에 따른 재정위원회에 제출하여야 한다.
② 재정위원회는 세입·세출예산안을 회계연도 개시 10일 전까지 심의·의결하여야 한다.
③ 재정위원회는 국립대학의 장의 동의 없이 세출예산안 각 항의 금액을 증액하거나 새로운 세출항목을 설치할 수 없다.
④ 국립대학의 장은 세입·세출예산안을 재정위원회에 제출한 후 부득이한 사유로 그 내용의 일부를 수정하려는 때에는 수정세입·세출예산안을 작성하여 다시 제출할 수 있다.

☐ 국내외 관련 법령

☐ 제·개정 의견

- ▶ 현행 「국립대학회계법」 제14조를 반영하면서 제1항의 ‘제8조에 따른’이라는 표현은 불필요하여 삭제함

45. 예비비

제45조(예비비) ① 국립대학의 장은 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산 초과 지출에 충당하기 위하여 대학회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 계상할 수 있다.
② 예비비의 지출은 다음 회계연도에 재정위원회의 승인을 받아야 한다.

☐ 현행 법령

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

☐ 국내외 관련 법령

☐ 제·개정 의견

- ▶ 현행 「국립대학회계법」 제15조를 그대로 반영함

46. 계속비

제46조(계속비) ① 총장은 완성에 수년도를 요하는 공사, 제조 및 연구개발사업의 경우 그 경비의 총액과 연도별 금액을 정하여 미리 재정위원회의 의결을 받은 범위에서 수년도에 걸쳐 지출할 수 있다.
② 제1항에 따라 지출할 수 있는 연한은 해당 회계연도부터 5년 이내로 한다. 다만, 총장이 필요하다고 인정하는 경우에는 재정위원회의 의결을 거쳐 지출연한을 연장할 수 있다.

☐ 현행 법령

- ▶ 「국립대학회계법」 제16조(계속비)
 - ① 국립대학의 장은 완성에 수년이 필요한 공사, 제조 및 연구개발사업의 경우 그 경비의 총액과 연도별 금액을 정하여 미리 재정위원회의 의결을 받은 범위에서 수년도에 걸쳐 지출할 수 있다. <개정

2021. 3. 23.>

② 제1항에 따라 지출할 수 있는 연한은 해당 회계연도부터 5년 이내로 한다. 다만, 국립대학의 장이 필요하다고 인정하는 경우에는 재정위원회의 의결을 거쳐 지출연한을 연장할 수 있다.

☐ 국내외 관련 법령

☐ 제·개정 의견

- ▶ 현행 「국립대학회계법」 제16조를 그대로 반영함

47. 추가경정예산

제47조(추가경정예산) 총장은 이미 성립된 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 재정위원회의 의결을 받아야 한다.

☐ 현행 법령

- ▶ 「국립대학회계법」 제17조(추가경정예산)

국립대학의 장은 이미 성립된 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산을 편성하여 재정위원회의 의결을 받아야 한다.

☐ 국내외 관련 법령

☐ 제·개정 의견

- ▶ 현행 「국립대학회계법」 제17조를 그대로 반영함

48. 예산불성립 시의 예산 집행

제48조(예산불성립 시의 예산 집행) 총장은 새로운 회계연도가 개시될 때까지 재정위원회에서 예산안이 의결되지 아니한 경우에는 예산안이 의결될 때까지 다음 각 호의 경비를 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다. 이 경우 집행된 경비는 해당 연도의 예산이 의결되면 그 의결된 예산에 따라 집행된 것으로 본다.

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

☐ **현행 법령**

▶ 「국립대학회계법」 제18조(예산불성립 시의 예산 집행)

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

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

☐ **국내외 관련 법령**

☐ **제·개정 의견**

▶ 현행 「국립대학회계법」 제18조를 그대로 반영함

49. 예산의 목적 외 사용금지

제49조(예산의 목적 외 사용금지) 총장은 세출예산에서 정한 목적 외에 경비를 사용할 수 없다.

☐ **현행 법령**

▶ 「국립대학회계법」 제19조(예산의 목적 외 사용금지)

국립대학의 장은 세출예산에서 정한 목적 외에 경비를 사용할 수 없다.

☐ **국내외 관련 법령**

☐ **제·개정 의견**

▶ 현행 「국립대학회계법」 제19조를 그대로 반영함.

50. 세출예산의 이월

제50조(세출예산의 이월) ① 매 회계연도의 세출예산은 다음 연도에 이월하여 사용할 수 없다.

- ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경비의 금액은 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있다. 이 경우 이월액은 다른 용도로 사용할 수 없으며, 제1호에 해당하는 경비의 금액은 재이월할 수 없다.
1. 해당 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비
 2. 재정위원회의 승인을 받은 후 다음 연도 지출로 명시된 금액
- ③ 총장이 제2항에 따라 예산을 이월한 경우 그 이월하는 금액은 다음 연도의 이월예산으로 배정된 것으로 본다.

□ 현행 법령

▶ 「국립대학회계법」 제20조(세출예산의 이월)

- ① 매 회계연도의 세출예산은 다음 연도에 이월하여 사용할 수 없다.
- ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경비의 금액은 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있다. 이 경우 이월액은 다른 용도로 사용할 수 없으며, 제1호에 해당하는 경비의 금액은 재이월할 수 없다.
1. 해당 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비
 2. 재정위원회의 승인을 받은 후 다음 연도 지출로 명시된 금액
- ③ 국립대학의 장이 제2항에 따라 예산을 이월한 경우 그 이월하는 금액은 다음 연도의 이월예산으로 배정된 것으로 본다.

□ 국내외 관련 법령

□ 제·개정 의견

- ▶ 현행 「국립대학회계법」 제20조를 그대로 반영함

51. 결산

- 제51조(결산)** ① 총장은 회계연도마다 결산서를 작성하여 회계연도 종료 후 2개월 이내에 재정위원회에 제출하여 승인을 받아야 한다.
- ② 세입·세출의 결산은 세입·세출예산과 동일한 구분에 따라 작성하며, 그 내용을 명백히 하여야 한다.

□ 현행 법령

▶ 「국립대학회계법」 제21조(결산)

- ① 국립대학의 장은 회계연도마다 결산서를 작성하여 회계연도 종료 후 2개월 이내에 재정위원회에 제출하여 승인을 받아야 한다.
- ② 세입·세출의 결산은 세입·세출예산과 동일한 구분에 따라 작성하며, 그 내용을 명백히 하여야

한다.

☐ 국내외 관련 법령

☐ 제·개정 의견

- ▶ 현행 「국립대학회계법」 제21조를 그대로 반영함

52. 재무보고서의 작성 및 제출

제52조(재무보고서의 작성 및 제출) ① 총장은 교육부령으로 정하는 바에 따라 거래의 발생사실과 경제적 실질을 복식부기 방식으로 회계처리하고 재무보고서를 작성하여 회계연도 종료 후 2개월 이내에 재정위원회에 제출하여야 한다.

② 총장은 제1항에 따라 재무보고서를 제출할 때 「공인회계사법」에 따른 공인회계사(회계법인을 포함한다)가 작성한 회계감사 보고서를 첨부하여야 한다.

☐ 현행 법령

- ▶ 「국립대학회계법」 제22조(재무보고서의 작성 및 제출)

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

☐ 국내외 관련 법령

☐ 제·개정 의견

- ▶ 현행 「국립대학회계법」 제22조를 그대로 반영함

53. 결산상 잉여금의 처리

제53조(결산상 잉여금의 처리) 대학회계의 결산상 잉여금은 다음 회계연도의 세입에 이입한다.

☐ 현행 법령

- ▶ 「국립대학회계법」 제23조(결산상 잉여금의 처리)
대학회계의 결산상 잉여금은 다음 회계연도의 세입에 이입한다.

☐ 국내외 관련 법령

☐ 제·개정 의견

▶ 현행 「국립대학회계법」 제23조를 그대로 반영함

54. 예산·결산의 공개 등

제54조(예산·결산의 공개 등) ① 총장은 세입·세출예산 및 결산이 확정된 후 1개월 이내에 해당 예산, 결산의 내역 및 제52조제1항에 따른 재무보고서를 대학의 신문과 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다.

② 총장은 세입·세출예산서 및 결산서와 제52조제1항에 따른 재무보고서를 재정위원회의 의결을 거쳐 교육부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 「고등교육법」 제59조제3항에 따라 관계 중앙행정기관의 장에게 설립·운영에 관한 권한이 위탁된 국립 각종학교의 장은 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 제출하여야 한다.

□ 현행 법령

▶ 「국립대학회계법」 제24조(예산·결산의 공개 등)

- ① 국립대학의 장은 세입·세출예산 및 결산이 확정된 후 1개월 이내에 해당 예산, 결산의 내역 및 제22조제1항에 따른 재무보고서를 대학의 신문과 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다.
- ② 국립대학의 장은 세입·세출예산서 및 결산서와 제22조제1항에 따른 재무보고서를 재정위원회의 의결을 거쳐 교육부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 「고등교육법」 제59조제3항에 따라 관계 중앙행정기관의 장에게 설립·운영에 관한 권한이 위탁된 국립 각종학교의 장은 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 제출하여야 한다.

□ 국내외 관련 법령

□ 제·개정 의견

▶ 현행 「국립대학회계법」 제24조를 그대로 반영함

55. 회계 간 전입·전출

제55조(회계 간 전입·전출) ① 국립대학의 장은 각 회계의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위에서 특별한 목적사업·수익사업 또는 자금의 효율적 운영을 위하여 대학회계, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 설립된 발전기금의 회계 및 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」에 따른 산학협력단의 회계 간에 재원의 일부를 전입·전출하여 사용할 수 있다. 다만, 대학회계의 재원은 다른 회계에 전출하여 사용할 수 없다.

② 제1항에 따른 회계 간 전입·전출의 허용 범위는 교육부령으로 정한다.

□ 현행 법령

▶ 「국립대학회계법」 제25조(회계 간 전입·전출)

- ① 국립대학의 장은 각 회계의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위에서 특별한 목적사업·수익사업 또는 자금의 효율적 운영을 위하여 대학회계, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에

따라 설립된 발전기금의 회계 및 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」에 따른 산학협력단의 회계 간에 재원의 일부를 전입·전출하여 사용할 수 있다. 다만, 대학회계의 재원은 다른 회계에 전출하여 사용할 수 없다.

② 제1항에 따른 회계 간 전입·전출의 허용 범위는 교육부령으로 정한다.

□ 국내외 관련 법령

□ 제·개정 의견

- ▶ 현행 「국립대학회계법」 제25조를 그대로 반영함

56. 재산관리

제56조(재산관리) ① 대학회계의 재원으로 취득한 시설, 토지 및 물품은 국유재산으로 본다.

② 제1항에 따른 국유재산이 용도 폐지된 경우에는 「국유재산법」 제40조제2항제4호에 따라 기획재정부장관의 지정을 받아 교육부장관이 관리·처분할 수 있다.

③ 제2항에 따른 국유재산의 처분에 따른 수입금은 「국가재정법」 제17조, 「국고금 관리법」 제7조 및 「국유재산법」 제26조의3 제4호나목에도 불구하고 교육부장관이 기획재정부장관과 협의한 바에 따라 그 전부 또는 일부를 제41조에 따른 대학회계의 세입으로 귀속할 수 있다.

□ 현행 법령

- ▶ 「국립대학회계법」 제26조(재산관리)

① 대학회계의 재원으로 취득한 시설, 토지 및 물품은 국유재산으로 본다. <개정 2021. 3. 23.>

② 제1항에 따른 국유재산이 용도 폐지된 경우에는 「국유재산법」 제40조제2항제4호에 따라 기획재정부장관의 지정을 받아 교육부장관이 관리·처분할 수 있다. <신설 2021. 3. 23.>

③ 제2항에 따른 국유재산의 처분에 따른 수입금은 「국가재정법」 제17조, 「국고금 관리법」 제7조 및 「국유재산법」 제26조의3제4호나목에도 불구하고 교육부장관이 기획재정부장관과 협의한 바에 따라 그 전부 또는 일부를 제11조에 따른 대학회계의 세입으로 귀속할 수 있다. <신설 2021. 3. 23.>

□ 국내외 관련 법령

□ 제·개정 의견

- ▶ 2021년 3월 23일 일부 개정된 「국립대학회계법」 제26조를 반영함

57. 수업료 등

제57조 (수업료 등) ① 총장은 수업료 등을 정하는 경우 해당 대학이 제공하는 교육과정의 수준, 학생 및 학부모의 부담, 수업료 등이 물가 및 국민의 경제생활에 미치는 영향 등을 충분히 고려하여야 한다.

② 총장은 수업료 등을 정하는 경우 미리 수업료 등에 대한 구체적인 사용계획서를 작성하여 등록금심의위원회에 제출하여야 한다.

☐ 현행 법령

▶ 「국립대학회계법」 제27조(수업료등)

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

☐ 국내외 관련 법령

☐ 제·개정 의견

- ▶ 현행 「국립대학회계법」 제27조를 그대로 반영함

58. 교육·연구비 등의 지급

제58조(교육·연구비 등의 지급) ① 총장은 소속 직원에게 대학회계의 재원으로 교육·연구 및 학생지도 등을 위한 비용을 지급할 수 있다.
② 제1항에 따른 비용 지급기준, 절차 및 예산 범위 등 기본적인 사항은 교육부령으로 정하고, 총장은 교육부령으로 정하는 범위에서 세부적인 사항을 재정·회계규정으로 정할 수 있다.

□ 현행 법령

▶ 「국립대학회계법」 제28조(교육·연구비 등의 지급)

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

□ 국내외 관련 법령

□ 제·개정 의견

- ▶ 현행 「국립대학회계법」 제28조를 그대로 반영함, 다만 교육·연구비 등을 포함한 국립대학 교원의 보수와 수당에 대해서는 후속 연구와 정책 방향을 설정하여 국립대학법을 개정하도록 함
- ▶ 국립대학 소속 직원에 대한 교연비 지급에 관하여 총장에게 재량을 부여하되 그 비용 지급기준, 절차, 예산범위 등 기본적인 사항을 교육부령으로 정하고 세부적인 사항을 재정회계규정으로 정하도록 함.

(1) 교연비 지급방식의 문제점

2015년 국립대학회계법을 제정, 시행하여 기존의 기성회비를 폐지하고 기성회계에서 급여보조성경비로 지급하던 형식을 대학회계에서 ‘교연비’라는 이름의 사업비성경비로 지급하기로 함.

- 국세청은 이를 전액 급여로 간주하여 개인별로 한계소득세율을 부과하고 있음.
- 그러나 공무원연금공단은 연금 산정에 반영하지 않고 있음.
- 교연비를 지급받기 위해서는 사업 계획서와 중간보고서, 결과보고서, 결과물 등을 제출하고 실적에 따른 심사와 평가를 받아야 하기 때문에 불필요한 행정 업무가 증가함.
- 원래 인건비로 지급되던 금액을 교연비란 이름의 사업성경비로 차등지급하도록 함으로써 제기되는 문제들. 이를 통해 학문연구와 교육의 질 확보가 가능한지 의문.

(2) 근본적인 개선방안마련을 위한 정책연구의 필요성

보다 근본적인 개선책으로는 교육공무원법 제34조 교원의 보수우대조항을 반영하는 방향으로 공무원보수규정(대통령령)을 개정하여 국립대학 교원의 급여를 현실화하는 안에 대한 정책연구를 할 필요가 있음.

- 현재로서는 교육공무원의 인건비 구조가 일반직 공무원의 인건비에 비하여 낮은 수준으로 책정되어 있는 현실을 개선하여야 하고(특히 봉급과 수당에서 일반직 공무원에 비하여 2천만원 정도의 차이가 발생) 장기적으로는 국립대학 교원이 학문연구와 교육에 집중할 수 있도록 공무원보수규정 제5조의 [별표 12]를 개정하여 교육공무원의 급여여건을 상향조정해 주어야 함.
- 연구직 공무원의 봉급표와 비교해보더라도, 공무원보수규정 제5조에 따라 연구직 공무원 [별표 5]의 32호봉이 684만원임에 비하여 국립대학교원의 32호봉은 577만원임. 100만원 이상 차이가 남. 초임부터 차이가 있다. 연구직의 1호봉은 256만원, 국립대학 교원의 1호봉은 210만원임. 1호봉에서부터 46만원 차이가 난다. 교수들 대부분이 석,박사학위과정을 거쳐 30대 중반에서 40대에 임용되는 것을 고려하면, 이는 교원을 우대하는 것이 아니라 교원을 차등대우하는 것이라 볼 수밖에 없음.

[표] 연구직공무원과 국립대학교원의 봉급표 비교

(단위 : 원)

	연구직공무원	국립대학교원
1 호봉	2,564,700	2,108,700
32호봉	6,842,400	5,775,400

* 참고로 헌법연구관·헌법연구관보의 경우 16호봉이 848만원이고 초임은 324만원으로 매우 우대하고 있음.

- 수당과 관련해서는 교육공무원에 대하여 교육수당과 연구수당을 지급하여야 함.

국립대학교원의 현재 봉급 및 수당의 지급수준을 고려할 때 국립대학 교원은 일반직 공무원에 비하여 전혀 우대받지 못하고 있을 뿐만 아니라 유사업무를 수행하는 연구직 공무원과 비교하더라도 차등받고 있음.

59. 대학회계직원의 채용

제59조(대학회계직원의 채용) ① 총장은 대학 운영상 필요한 경우 대학회계의 자체수입금으로 경비를 부담하는 국가공무원 이외의 직원(이하 "대학회계직원"이라 한다)을 채용할 수 있다.

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

☐ 현행 법령

▶ 「국립대학회계법」 제29조(대학회계직원의 채용)

- ① 총장은 대학 운영상 필요한 경우 대학회계의 자체수입금으로 경비를 부담하는 국가공무원 이외의 직원(이하 "대학회계직원"이라 한다)을 채용할 수 있다.
- ② 대학회계직원의 임용, 보수 및 복무 등에 필요한 사항은 총장이 정한다.

☐ 국내외 관련 법령

☐ 제·개정 의견

- ▶ 현행 「국립대학회계법」 제29조를 그대로 반영함

60. 공립대학의 균형 발전을 위한 국가의 재정지원 특칙

제60조(공립대학의 균형 발전을 위한 국가의 재정지원 특칙) 제2조제2항에도 불구하고, 국가는 국가가 추진하는 사업과 관련하여 필요한 경우 공립대학에 재정지원을 하는 등 공립대학이 국가 및 지역사회의 발전에 기여하도록 하기 위한 지원을 하여야 한다.

☐ 현행 법령

☐ 국내외 관련 법령

☐ 제·개정 의견

- ▶ 국가가 추진하는 사업과 관련하여 필요한 경우 공립대학이 국가 및 지역사회의 발전에 기여할 수 있도록 공립대학에 대한 재정지원근거를 마련하고자 함.

