

연구논문

국립대학 법인화시 조직 및 인사부문의 효과와 과제*

이 필 남**
오 세 희***

- I. 서론
- II. 국립대학 법인화 논의 및 조직·인사 운영현황
- III. 조사 설계
- IV. 분석 결과
- V. 논의 및 결론

〈 요약 〉

본 연구는 최근 우리나라 고등교육의 주요 이슈 중의 하나인 국립대학의 법인화와 관련하여 현행 국립대학 조직 및 인사 부문의 운영 현황 및 문제점을 살펴보고, 법인화시 기대되는 효과와 과제에 대한 대학 구성원 및 전문가의 인식을 분석함으로써 향후 법인화 추진시 고려해야 할 요소들을 탐색하였다.

현재 국가기관으로 운영되는 국립대학은 조직 및 인사상의 자율성이 극도로 제한되어 있는데, 법인화 이후 대학의 조직 및 인사부문에서 어떤 효과가 기대되고 추진과제가 무엇인지 조사한 결과, 국립대학 구성원들은 법인화시 각종 규제와 통제가 폐지 또는 완화됨으로써 조직 및 인사부문에서 자율성이 증대하리라고 기대하기 보다는 신분관계의 변화, 연봉제 도입 등 현실적인 당면 문제에 대한 관심이 높은 것으로 나타났다.

따라서 국립대 법인화 추진시 조직 및 인사운영 부문에서는 자율성 증대라는 법인화의 목표를 명확히 알리면서 법인화에 따른 신분관계의 변동에 대하여 보다 정확한 정보를 제공할 필요가 있다. 나아가 국립대학의 법인화에 대한 기대효과와 과제에 대해서는 구성원 간에도 인식 차이가 존재하므로 대학은 이러한 인식의 격차를 효과적으로 관리하고 조정하는 역할을 수행해 나갈 필요가 있다.

[주제어: 국립대학, 법인화, 조직, 인사]

* 연구자들이 수행한 한국교육개발원 기본과제인 국립대학 법인화 정책연구(2010)의 일부분을 수정·보완한 것임

** 한국교육개발원 연구위원(pilnamyi@kedi.re.kr)

*** 인제대학교 행정학과 부교수(shoh@inje.ac.kr)

I. 서론

21세기 세계화, 지식정보화 사회에서 대학의 경쟁력은 국가의 경쟁력으로 직결된다. 후발자본주의 국가인 우리나라가 산업화, 민주화 과정을 거치는 동안 대학은 사회와 기업이 필요로 하는 인재를 양성하는 역할을 해왔다. 그러나 선진국으로 진입하기 위한 문턱에 서있는 현재, 우리나라 대학은 기업과 사회의 요구에 제대로 부응하지 못하고 있다는 평가를 받고 있다(2009년 IMD 대학교육의 경쟁사회부합도 57개국 중 51위). 특히 국립대학의 경우 국가기관으로 운영됨에 따라 온갖 법령상의 규제에 묶여서 자율적인 학교 운영이 어려워 발전의 걸림돌이 되어 왔다. 운영체제 혁신을 위한 법인화 논의는 이러한 문제 인식에서 출발하였다. 우리나라는 국립대학에 재학하는 학생이 2009년 현재 26%로서 높은 사립대학 의존도를 보이고 있으나, 국립대학은 국가의 고등교육 예산 중 45.9%에 달하는 금액을 운영지원비로 제공받고 있다.¹⁾ 따라서 국립대학의 문제는 정부 고등교육 정책의 주요 관심사일 뿐만 아니라 일반국민의 입장에서 특별한 관심이 요구되는 사안이다.

역사적으로 우리나라 국립대학 법인화 논의는 20년 이전으로 거슬러 올라간다. 1987년 교육개혁심의회 의 「교육개혁 종합구상」 보고서에서 장기적으로 모든 국립대학을 특수법인화 할 것을 권장하였고, 1995년 『5·31 교육개혁방안』에서 원하는 일부 국립대의 특수법인화 방안을 발표하였다. 이후 1999년 교육부와 기획예산위원회가 합동으로 국립대학 구조조정 관련 협의를 하면서 내부적으로 검토한 바 있고, 2002년 ‘국립대학 운영에 관한 특별법’(가칭) 제정 추진과정에서 기획예산처가 이사회 지배방식과 책임재정운용을 주요내용으로 하는 법인화를 요구하였으나 구체화되지 못했다. 그리고 2005년 5월 대통령 주재 인적자원개발회의에서 국립대학의 자율적 법인화 유도 방침을 제시한 후, 학계, 경제계, 언론계 인사들로 구성된 ‘대학운영체제개선협의회’ 등을 중심으로 논의를 진전시켰다. 2006년에 ‘국립대학 설립·운영에 관한 특별법’(안) 초안을 제시한 후 2007년 6월 「국립대학법인의 설립·운영에 관한 법률」 제정(안)을 국무회의에서 최종 심의·의

1) 2010년 고등교육 예산 5조547억 중 국립대 운영지원비(인건비, 경상경비, 시설비 포함)로 2조3천205억 배정.

결하였으나 17대 국회 임기만료에 따라 폐기되었다. 한편 신설 울산과학기술대학교를 국립대학법인으로 하는 특별법은 2007년 국회를 통과하여 2009년 개교함으로써 현재 국내에서 유일한 국립대학법인으로 운영되고 있다.

한편, 2009년 12월에 정부가 국회에 제출한 “국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률안”은 2010년 12월 본회의를 통과함으로써 1년 여의 준비기간을 거쳐 2012년부터 국립대학법인으로 전환, 운영될 예정이다. 그동안 진행되어 온 일련의 국립대 법인화 정책 추진 과정에서 서울대학교의 법인화는 매우 중요한 의미를 갖는다. 기관 차원에서는 총장의 리더십 하에서 학내 구성원들의 합의가 이루어졌다는 의미이고, 정부 차원에서는 구체화된 법안을 통하여 정부가 추구하고 있는 국립대 법인화 정책의 방향과 내용을 가시적으로 보여주었다는 데 큰 의미가 있다. 또한 국회를 통과한 서울대 법인화 법률이 향후 국립대학 법인화의 모델로 작용할 가능성이 높으므로 더욱 의의가 있다.

우리나라 국립대 법인화 정책은 그간의 추진과정에서 극렬한 찬반 논란 가운데 진행되어 왔다. 법인화 정책의 찬성론자들이 주로 법인화를 통한 자율성과 책무성 강화, 그리고 운영의 효율성 제고라는 가치를 중시하였던데 반하여, 반대론자들은 교직원의 공무원 신분 박탈, 외부자통제의 확대에 의한 대학자치 훼손, 국가 재정지원 축소와 이로 인한 등록금 인상, 기초학문의 붕괴 등 예상되는 부정적 효과를 이유로 반대하여 왔다. 이제까지 법인화 논의는 직접적인 이해관계자들의 강렬한 반대에 부딪혀 정책 추진의 모멘텀을 확보하지 못한 채 진행되어 왔다고 할 수 있다.

국립대학의 구조적 문제점은 1997년 경제위기 이후 강하게 제기되어 왔다. 대학운영에 대한 법령상 제약, 조직 관리의 개혁성 부족, 대학재정 운용의 자율성 및 책무성 미흡, 대학운영 및 의사결정과정에서의 조정기능 취약 등이 문제점으로 지적되었다. 박정수·이주호·박진(2004)은 이러한 문제가 국립대학 지배구조의 문제에서 기인한다고 보고 국립대학이 정부 조직의 일부로 되어 있기 때문에 발생하는 자율성 문제와 총·학장 직선제도와 같이 교수들 이외의 이해당사자들이 대학에 책무를 물을 수 있는 제도가 결여되어 있는 책무성의 문제로 요약하였다. 이러한 지배구조 개선을 위한 노력으로 국립대학의 책임운영기관화, 국립대학특별회계법 제정 시도를 평가하면서 두가지 모두 자율과 책무 원칙을 충족시키기

에는 한계가 있으므로 국립대학법인제도 도입(이사회 제도 도입, 총장선임제도 개선, 국립대학 회계제도 도입, 조직·인사의 자율 확대를 포함)을 국립대학 개혁 방안으로 제시하였다. 특히 정부는 2005년부터 대학 경쟁력 제고방안으로서 자율적인 선택에 따라 국립대가 법인화 여부를 결정하도록 정책방향을 설정하고 있다. 이에 국립대학은 법인화 이행 여부의 타당성과 실행가능성을 탐색하고 있는 것으로 관찰되고 있으며, 이러한 법인화의 추진에 있어 무엇보다 중요한 것은 대학구성원의 법인화에 대한 인식과 의지이다. 특히 조직 및 인사부문의 변화는 대학 구성원들이 법인화시 직접적으로 체감할 수 있고 영향을 받는 부분이다. 따라서 현재 국립대학의 조직 및 인사부문의 문제점을 살펴보고 법인화시 조직 및 인사부문의 변화에 대해 어떤 생각을 가지고 있는지를 살펴보는 것은 법인화를 추진하는데 있어 무엇보다 중요한 작업이다. 또한 이러한 논의들을 통하여 향후 법인화 추진시 고려해야 할 시사점들을 탐색할 수 있을 것이다.

II. 국립대학 법인화 논의 및 조직·인사 운영현황

1. 국립대학 법인화 의의

국립대학은 고등교육을 실시하기 위하여 국가가 설립·경영하는 학교이다(고등교육법 제2조 및 제3조). 국립대학의 법인화란 국가 행정조직의 일부인 국립대학에 독자적인 법인격을 부여하여 국가로부터 법적으로 분리하고 스스로 권리와 의무의 주체가 되도록 법적 형식을 바꾸는 것이다(김배원, 2007; 이정운, 2004; 박정훈, 2006). 따라서 국립대학의 법인화 문제를 이해하기 위해서는 고등교육 거버넌스에 대한 이해를 바탕으로 대학의 자율성과 책무성의 개념에 유의하여야 한다.

국립대학의 법인화는 국가와 대학간 관계(시스템 거버넌스)의 근본적인 변화로서 신공공관리론(New Public Management)을 고등교육 거버넌스 개혁에 적용한 사례이다(이필남 외, 2010). 신공공관리론을 고등교육 거버넌스 개혁에 적용하면 첫째, 법령에 의한 중앙정부의 직접통제가 계약 또는 성과평가에 의한 인센티브

제도를 통한 간접적인 관여로 변화, 둘째, 본질적 자율성보다는 절차적 자율성 증대, 셋째, 대학내 행정 지도력(총장의 권한) 강화, 넷째, 고객서비스 지향 철학에 의한 외부자(산업, 지자체) 관여 증대, 다섯째, 대학의 시장지향성 제고를 위한 공급자간 경쟁과 소비자 선택의 강조를 특징으로 볼 수 있다(Byun, 2008; 이필남 외, 2010).

그리고 대학의 자율성은 외부의 통제 없이 스스로 규율할 수 있는 권한(Berdahl, 1999)으로 대학의 자치와도 같은 의미로 쓰이기도 하는데, 대학의 자치는 그 자체로서 자기목적적인 것이 아니라 학문의 자유를 실효성 있게 보장하고 구현하기 위한 수단이며, 학문의 자유를 보장하기 위하여 대학 외부로부터의 독립성 보장과 대학내부에서의 자유로운 기능 수행을 포함하는 것이다(허영, 2007, 김배원(2007)에서 재인용). 나아가 국립대학 법인화를 통하여 책무성을 제고하겠다는 취지는 일차적으로 대학이 정부와의 관계에서 부여받은 권한과 책임을 이행하고 이를 설명하고 보고하는 일련의 절차를 강화하겠다는 의미로 해석할 수 있다. 즉, 법인화된 대학의 투입과 과정에 관한 통제가 아니라 산출물과 성과를 중심으로 평가하고 차후에 대학에 대한 행정 및 재정 지원과 연계하겠다는 것이다(이필남 외, 2010).

2. 국립대학 법인화 정책의 추진경과 및 내용

국립대학의 법인화 논의의 시작은 1987년 교육개혁심의회에서 국립대학 운영의 자율성과 능률성 확보를 위한 방안의 하나로 특수법인화를 고려했을 때부터이다. 하지만 본격적인 논의는 1990년대 말 비효율적인 인력관리, 방만한 조직운영, 학내 경쟁시스템의 부재, 경영의 경직성 같은 국립대학의 병폐가 드러나면서부터 나타났다(박정수 외, 2008; 삼성경제연구소, 1999). 1988년에는 서울대가 법인화를 장기발전계획에 포함시켰으며, 1989년에는 국립대학특별회계제도(안)이 제시되었다. 국립대학특별회계제도 도입의 최초 건의는 1987년 9월 교육개혁심의회에 의해 이루어졌으며, 재정경제원의 중기재정계획('88 ~ '92)에 반영되었다. 1995년에는 '5·31 교육개혁방안' 보고서에서 일부 원하는 국립대학의 선택적 특수법인화 방안을 발표하였다. 1997년 재정경제원과 교육부가 협의하여 국립대학

특별회계제도를 입법예고까지 하였으나, 관계부처와 대학 관련 단체들 간의 이견과 합의 부족으로 결국 유보되었다(박정수, 2008).

2000년에는 김대중정부가 ‘국립대학발전계획’과 2002년 대통령업무보고를 통해 ‘국립대학 운영에 관한 특별법’ 도입 방침을 천명하였다(신평, 2007). 2002년에는 특별회계에 대한 대학들의 반대를 극복하기 위해 일부에서는 대학회계의 도입을 위한 ‘국립대학 운영에 관한 특별법’ 제정이 시도되기도 했다. 이 방안은 예산편성권을 대학총장에게 부여하고, 예산의결권의 경우 대학재정위원회, 국가지원인건비, 시설비, 정책사업비는 실소요액 편성, 국가지원운영비와 자체수입은 대학이 편성하는 제도이며 초·중등학교에서 최근 도입된 학교회계의 연장선으로 이해할 수 있다. 그러나 이 법안 역시 의결되지 못하였다.

이러한 상황은 참여정부 이후 부분적으로 변화되었다. 2004년도에 일본이 국립대 운영구조의 비효율과 비능률을 시정하기 위해 국립대학을 일거에 법인화하였다. 일본이 2004년 단행한 전면적인 국립대학 법인화는 참여정부의 국립대학 법인화 정책추진에 직접적으로 영향을 주었다. 참여정부는 2005년 5월에 인적자원개발회의를 열어 “특성화를 위한 대학혁신방안”을 제안하면서, ‘국립대학의 자율적 선택에 의한 특수법인화 방안’을 대통령에게 보고하였다. 이후 “대학운영체제 개선협의회”를 구성·운영(’05. 9. 21)하면서, 특수법인화를 포함한 국립대 운영체제 개선방안을 마련하기 위한 공식적 논의기구로서 6차 회의 개최, 협의회 산하에 의사결정구조·회계연구팀 등을 운영하였다. 이러한 과정을 거쳐 국립대학의 특성화를 위한 구조개혁 차원에서 선택적 특수법인화 추진을 포함한 “대학특성화 추진방안”을 대통령에게 보고(’05.11. 29)하였다. 나아가, 울산국립대(’05.9.16)와 인천시립대(’06.4.3)를 각각 특수법인으로 신설·전환(’09. 3)기로 MOU를 체결하였다. 2006년 9월에는 ‘국립대학의 자율적 선택에 의한 특수법인화 추진경과 및 향후 추진계획’을 발표하고, 11월에는 ‘자율선택에 따른 국립대학법인화를 위한 공청회’를 열어, ‘국립대학법인의 설립·운영에 관한 특별법’(안)을 발표하였다. 이러한 정책 추진을 바탕으로, ‘국립대법인 울산과학기술대학교 설립·운영에 관한 특별법’이 국회를 통과(2007.3.6)하였으며, ‘국립대학법인의 설립·운영에 관한 법률안’이 정부 제안 (2007.6.12)으로 국회에 제출되었으나 국회 임기만료와 함께 폐기되었다.

대학 자율화를 강조하며 등장한 이명박정부는, 이미 대통령후보 공약으로 대학강국 5대 실천프로젝트를 내세웠고 취임 이후 이를 실행하고 있다. 대학관치 완전철폐, 취업 100% 대학 프로젝트, 2060 평생학습 플랜, 글로벌 연구지원 시스템, 맞춤형 대학생 지원시스템이 그 핵심내용이다. 특히, 2008년 11월 18일 정부는 국무회의를 열어 ‘국립대학 재정회계법’을 통과시켜, 정부안을 확정하였고 21일 국회에 제출하였다. 교육과학기술부는 ‘2009년 국립대학 구조개혁 추진계획(안)’을 발표(2009.7)하며, 동일 권역 내 3개 이상의 국립대학이 단일의 의사결정체제를 구성하여 유사·중복 영역의 통·폐합 및 캠퍼스별 특성화를 추진하고 3년 이내 단일 법인으로 전환하는 새로운 형태의 통·폐합 지원 대책을 제시하였다. 이후 ‘2010년 국립대학 구조개혁 추진계획(2010.3)’에서는 동일 권역 내 2개 이상의 국·공립대학이 MOU 체결 등을 통해 공동의사결정체제(예, 연합대학운영위원회)를 구축·운영하여, 유사·중복 영역의 통·폐합 및 대학 간 기능조정을 추진하고, 일정기간 내에 단일법인으로 전환하는 방안을 내놓았다. 국회에서는 한나라당 조전혁 의원 등이 ‘국립대학법인 인천대학교 설립·운영에 관한 법률안’을 제출(2009.6)하였고, 민주당에서 동일한 이름의 법안을 제출(2009.8)하여 계류 중이다. 특히, 서울대학교 법인화를 위해 정부는 ‘국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률(안)’을 국회에 제출(2009.12.11)하였고, 2010년 12월에 국회 본회의를 통과함으로써 2012년부터 국립대학법인으로 전환될 예정이다.

3. 국립대학 조직 및 인사부문의 운영 현황 및 문제점

1) 운영 현황

국립대학의 법인화 논의는 대학 운영상의 자율성이 부족하고 성과를 통한 책무성 확보가 어렵다는 내부적 문제에서 출발하였다. 물론, 그 배경에는 국가와 국립대학 관계에 있어 지금까지 국가가 대학을 사전에 통제하고 운영방식을 규율하던 것에서 개별 대학이 폭넓은 자율성을 보유하면서 대학 스스로가 성과를 점검하고 존재이유를 입증하는 방식이 효과적이라는 고등교육 정책 패러다임의 변화가 있다. 이하에서는 국립대학 운영의 자율성과 책무성의 문제를 중심으로 <표 1>과 같이 조직 및 인사부문의 근거 규정들을 제시하고 그 운영 현황을 살펴본다.

〈표 1〉 국립대학 조직 및 인사부문 운영의 근거

구분	내용	근거 법령, 학칙
조직·인사	교원 인사 (선발, 임용, 승진, 해고)	교육공무원법 및 교육공무원임용령 제3조에 의해 대학의 장에게 위임(대학 자율)
	교원 보수	공무원보수규정 별표12, 공무원 수당 등에 관한 규정
	조직 설편	국립학교설치령 제9조, 제12조, 제13조, 제22조, 학칙
	교직원 정원	국립학교설치령, 국립의 각급 학교에 두는 공무원의 정원에 관한 규정 및 시행규칙, 공무원임용령

국립대학의 교원은 고등교육법 제16조 및 동 법 시행령 제5조, 교육공무원법 제8조에 의한 자격기준을 충족한 자 중에서 교육공무원법 및 교육공무원임용령 제3조 및 제3조의 2에 의하여 대학의 장이 임용, 승진, 징계 등에 관한 제반 인사권을 가진다. 즉 이러한 법 규정은 교육을 통하여 국민전체에 봉사하는 교육공무원의 직무와 책임의 특수성에 비추어 그 자격, 임용, 보수, 연수 및 신분보장 등에 관하여 국가공무원법 및 지방공무원법에 대한 특별법으로서의 지위를 부여하고 있다. 임용, 승진, 징계 등 인사에 관해서 각 대학은 법령을 벗어나지 않는 범위 내에서 학칙에 자율적으로 규정하여 운영하고 있으나, 교원 정원의 확보 및 교육공무원법 제11조의4에 따른 신규교수 임용과정에서 특정대학 학사학위 소지자의 임용비율의 제한 등 자율적인 인사운용의 한계를 지니고 있다.

교육공무원의 보수는 교육공무원법 제34조에 따라 자격 및 경력과 직무의 곤란성 및 책임의 정도에 따라 대통령령으로 정하도록 되어 있으며, 이에 따라 공무원보수규정 별표12에 따른다. 아울러 공무원수당 등에 관한 규정에 따라 각종 수당 등이 지급 되는데, 공무원이기 때문에 보수 및 수당 등의 인상과 신설에는 여러 가지 제약이 따른다. 또한 국립학교 설치령 제15조에 의해 보직교수는 해당 대학의 교수·부교수·조교수 또는 전임강사의 봉급·기말수당 및 정근수당 총액의 일정비율을 기준으로 해당 연도에 계상된 예산의 범위 안에서 총장이 정하는 기준에 따라 보직수행에 의해 필요한 경비를 지급받을 수 있도록 하고 있다. 이러한 경직된 보수지급 기준으로 인해 국립대학은 우수한 교수를 충원하는데 많은 애로를 겪고 있는 실정이며, 교수 업적평가에 따른 성과연봉제 도입에 장애 요소

가 되고 있다.

국립학교설치령 제5조의2에 의하여 대학·산업대학 및 교육대학에 총장의 직무를 보좌하기 위하여 해당 대학·산업대학 및 교육대학의 교수 중에서 부총장을 둘 수 있도록 2009년에 국립학교 설치령이 개정되었다. 이에 따라 규모가 비교적 큰 대학을 중심으로 부총장 제도를 도입하고 있다. 그리고 국립학교 설치령 제6조에 의해 학칙으로 정하는 범위에서 대학 및 산업대학은 단과대학 및 대학원을, 교육대학은 대학원을 각각 둘 수 있도록 함으로써 개정 전의 법령에서는 단과대학 수를 엄격히 제한하고 있는데 비하여 대학 학사조직 설패의 자율성을 확대하고 있다. 그러나 대학의 하부조직인 처·실 및 과·담당관에 관해서는 여전히 동 설치령 제9조에서 <표 2>와 같이 엄격히 제한하고 있으며, 다만 그 명칭에 관해서는 총장이 자유로이 정할 수 있도록 하고 있다. 따라서 대학의 하부 조직의 설패는 <표 2>의 범위 내에서는 자유롭게 할 수 있으나 규정 이상의 조직은 증설할 수 없도록 하고 있음으로써 상황변화에 맞게 언제든지 자유롭게 조직의 신·증설이 가능한 사립대학과는 크게 차이가 있다고 할 수 있다. 산업대학 및 교육대학 역시 국립학교 설치령 별표 6의2 및 별표 10에 의해 대학의 규모에 따라 둘 수 있는 처·실과 과 및 담당관의 설치범위에 제한이 있어, 대학 환경의 변화와 요구에 신속하게 적응하지 못하는 한계가 있다.

<표 2> 대학의 처·실, 처·실·국 및 부속시설에 두는 과 및 담당관의 설치범위

학교명	처·실	과·담당관	학교명	처·실	과·담당관
강릉원주대	3	10	순천대	3	10
강원대	4	15	안동대	3	10
경북대	5	15	전남대	4	16
경상대	3	11	전북대	3	11
공주대	3	11	제주대	3	10
군산대	3	10	창원대	3	10
금오공과대	-	3	충남대	3	12
목포대	3	9	충북대	3	11
목포해양대	-	3	충주대	3	10
부경대	3	11	한국체대	-	3
부산대	3	13	한국해양대	3	10

단과대학 및 대학원에 행정실을 둘 수 있으나 국립학교 설치령 제9조 제5항의 규정에 의해 대학별로 설치범위가 <표 3>과 같이 제한된다. 다만, 2개 이상의 단과대학의 운영을 지원하기 위하여 행정실을 통합하여 둘 수 있으나 교수 및 학생들의 편의를 위하여 언제든지 행정실의 수를 조절할 수 있는 사립대학과는 다르다고 할 수 있으며, 각 학교의 조직 등에 관한 세부사항은 학칙으로 정하도록 함으로써 대학의 자율에 맡기고 있다.

〈표 3〉 대학의 단과대학 및 대학원에 두는 행정실의 설치범위

학교명	행정실	학교명	행정실
강릉원주대	5	안동대	4
강원대	12	전남대	13
경북대	12	전북대	10
경상대	8	제주대	8
공주대	7	창원대	5
군산대	4	충남대	10
목포대	4	충북대	8
부경대	6	충주대	5
부산대	12	한국해양대	4
순천대	4		

국립학교 설치령 제3조는 학교는 두는 공무원의 정원은 따로 대통령령으로 정하도록 하고 있으며, 이에 따라 ‘국립의 각급 학교에 두는 공무원의 정원에 관한 규정 및 그 시행규칙’에서 교육공무원 및 일반공무원의 계급별 또는 직급별 정원을 정하고 있다. 그 구체적인 공무원의 정원은 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 국립의 각급 학교 공무원 정원(2010)

(단위 : 명)

교육공무원	별정직	일반직	기능직	합계
22,572	116	4,144	2,968	29,800

자료: 국립의 각급 학교에 두는 공무원의 정원에 관한 규정 제2조의 별표를 토대로 재구성

이러한 공무원 정원을 바탕으로 필요한 경우에는 총 정원의 3퍼센트를 넘지

아니하는 범위에서 교육과학기술부령으로 정원을 따로 정할 수 있으나 교육공무원은 제외된다. 따라서 국립대학의 교직원 정원은 교육공무원의 경우는 아주 엄격하게 통제되나 그 밖의 공무원 정원은 총 정원의 3퍼센트 범위내에서만 증감할 수 있고 실제로는 최대한까지 공무원의 정원을 채우고 있는 실정이다. 그리고 국립의 각급 학교에 두는 직위 중 고위공무원단으로 임명하는 일반직공무원에 대해서는 직무등급을 따로 두고 있으며 이에 따라 보수 수준에 있어 차이가 나타나기도 한다. 나아가 국립대학은 대학별로 정원이 구체적으로 정해져 있을 뿐만 아니라 공무원임용령 제5조에 의해 총장은 6급이하 일반직 공무원에 대해서만 임용권을 행사할 수 있게 되어 있어 인사의 자율성이 제한되어 있다. 또한 국립대학의 교직원 중에서 5급이상 공무원의 전보에 관한 권한은 총장에게 있으나 실제로는 대학과 교육과학기술부 간의 순환 보직 인사로 인하여 행정의 지속성과 전문성을 떨어뜨리고 있는 실정이다(김용철, 2006).

2) 문제점

이상의 논의를 토대로 국립대학 조직·인사 운영의 문제점을 살펴보면, 첫째 국립대학의 교원 인사는 법령의 범위 내에서 학칙에 따라 자율적으로 운영하고 있으나 특정대학 학위소지자의 신규교수 임용 비율 제한 등과 같이 한계를 지니고 있다. 둘째, 국립대학의 교원보수는 보수 인상 및 수당 신설과 관련되어 교육공무원으로서 엄격한 통제를 받고 있어 우수교수 유치, 성과연봉제 도입 등에 어려움이 있을 수밖에 없다. 셋째, 국립대학의 학사조직은 학칙에 의해 자율적인 운용이 가능하나 대학의 하부조직인 처·실 및 과·담당관과 행정실의 설치에 대해서는 엄격히 통제되고 있어 대학환경의 변화에 신속하게 대응하지 못하는 한계가 있다. 넷째, 국립대학에 근무하는 교육공무원 및 일반직 공무원의 정원은 법령에 의해 엄격히 통제되고 있으며, 또한 승진, 전보 등에 있어 총장에게 제한된 인사운영의 자율권을 부여하고 있다.

4. 법인화시 조직 및 인사운영과 관련된 선행 연구 검토

국립대학의 지배구조나 정치구조(이경운, 2004; 박부권, 2004; 박재윤, 2005;

이향철, 2006; 변기용, 2007, 강현선, 2010) 그리고 예산회계 등 재정운용 차원의 연구들(곽채기, 2001; 박정수, 2001; 김명재 외, 2003; 이경운 외, 2004; 윤순석 외, 2005; 박정수 외, 2008; 이장희 외, 2007; 이동규, 2007; 이장희 외, 2008)에 비하여 교원이나 직원의 인사와 관련한 연구는 적은 편이었다. 바꾸어 말하면 법인화의 핵심 쟁점이 지배구조의 변경, 재무회계 제도의 개선을 통한 자율성과 책무성 부여이고, 교직원 인사와 관련된 문제들은 지배구조 변경 등을 통하여 단위대학의 자율성이 확대될 수 있으므로 부차적인 주제였던 것으로 보인다.

이경운 외(2004) 및 조상균(2005)은 국립대학 법인화에 따른 공무원의 노동기본권 문제의 검토가 중요하다고 보고 일본사례를 검토한 후 교직원의 지위변화에 따라 발생할 1)고용승계(보장) 문제, 2) 근로조건 문제, 3) 근로계약상 의무의 변동, 4) 산업안전관리법의 대처 문제, 5) 집단적 근로관계 분야로 나누어 구체적인 대처방안을 살펴보았다. 박인우(2007)는 국립대 법인화에 따라 법인 소속의 대학교원에 대한 합리적인 교원인사제도 방안을 법적 근거를 통해 모색하였다. 결론적으로 일본과 미국의 사례 검토를 바탕으로 교원인사제도 정비 방안을 5가지로 제시하였다. 1) 법인화 이후 교원은 국가공무원법에 적용되지 않고 법인의 직원이나, 법인과 교원간의 계약·정관은 당사자의 자유로운 의사합치로만 만들어질 수 없고 우리 법체계상 교원지위법정주의와 노동법적인 제한을 받음, 2) 임용권자 및 인사위원회 제도, 교수의 자격, 신규채용에서의 제한, 양성평등을 위한 임용계획 수립, 3) 복무규율과 징계, 4) 신분보장(계약제 임용, 폐과 등에 의한 면직)과 권익보장(처분사유설명서, 교원소청, 고충처리), 5) 보수와 연금제도에 대한 내용을 검토하였다.

그러나 아직까지 개별대학 차원에서는 법인화 이후에 나타날 변화-기대효과와 우려사항을 확인해 보는 연구들은 있었으나, 이러한 변화에 대한 전국 국립대학 구성원들의 인식이 어떠한지를 분석한 연구는 아직까지 법인화 선행연구에서 시도되지 않았던 것이다. 비록 법인화 정책의 대상인 구성원들의 인식조사 결과가 부정적일 것이라는 예상은 누구나 쉽게 할 수 있으나, 과연 세부적으로 집단별로 어떤 차이가 있는지 그 내용은 무엇인지는 직접적인 조사 없이는 확인할 수 없다. 따라서 본 연구는 조직 및 인사부문의 실증조사를 바탕으로 향후 정책 추진방향을 제언함으로써 정책의 현장적합성을 제고하고자 하였다.

III. 조사 설계

1. 조사대상

국립대학 법인화에 관한 인식을 분석하기 위하여 전국 37개 4년제 국립대학 (서울대와 한국방송통신대는 제외)의 전임교원과 직원 3,650명, 그리고 정책에 대한 보다 객관적이고 중립적인 시각을 살펴볼 목적으로 전문가²⁾ 71명을 대상으로 하여 설문조사를 실시하였다. 조사 대상의 인적 특성은 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 국립대학 구성원 표집의 특성

구 분				구성원 수	퍼센트	합계
대학규모*	소규모			371	10.2	3650명
	중규모			1088	29.8	
	대규모			2191	60.0	
설립유형	일반대			3173	86.9	
	교육대			246	6.7	
	산업대			231	6.3	
성별	남			2978	81.6	
	여			670	18.4	
직종	교수	보직여부	유	1388	(69.3)	
			무	614	(30.7)	
		전공계열	인문·사회	582	(29.2)	
			교육	105	(5.3)	
			자연·공학	995	(49.9)	
			의약	172	(8.6)	
			예체능	139	(7.0)	
		합계		2011	55.1	
	일반직공무원			1332	36.5	
	기성회직원			204	5.6	
	기타			103	2.8	

주) 대학규모는 학부학생수를 기준으로 소규모: 5천명 이하, 중규모: 5천명~1만명, 대규모: 1만명 이상으로 구분하는 것이 일반적임.

2) 전문가 풀에는 법인화 선행연구를 한 사립대학 재직교수, 정부출연연구기관의 연구원을 포함하여 주요 학회(교육법학회, 교육행정학회, 교육재정경제학회, 교육정치학회) 임원진 등을 포함하였다.

2. 조사 도구 및 방법

먼저 국립대학 법인화시 조직 및 인사부문에 관한 인식을 알아보기 위하여, <표 6>과 같이 법인화 이후 변화 내용을 제시하였다.

〈표 6〉 조직 및 인사운용에 있어서 법인화 전·후 비교

법인화 이전		법인화 이후
○ 법령에 의한 조직 운영의 제약 - 보직 및 기구신설 등의 제약 ○ 인사운영의 자율권 제약 ○ 정부에 의한 정원 배정 ○ 공무원 신분	⇒	○ 조직운영의 자율성 보유 - 대학의 필요에 따른 탄력적 조직 운영 ○ 자율적인 인사 운영 ○ 자율적인 정원 관리 ○ 법인 소속 교직원으로 신분 변화

이를 바탕으로 <표 7>과 같이 법인화 이후 예상되는 결과와 법인화 추진시 주요 과제에 대한 설문지를 구성하여 의견을 물었다. 모든 조사항목을 5점 척도로 구성하여 분석하였다.

〈표 7〉 설문지 구성

영역	하위 구분	내용	문항수
조직 및 인사	예상되는 결과	조직설·폐권 등 운영권의 대학 이관으로 인한 효율성 제고, 보직 및 정원 등 인력운영의 효율성 제고, 신분불안정, 우수교직원 채용, 보수 및 후생복지의 증대, 교수업적 평가 강화 등	6
	주요 과제	성과연봉제의 도입, 공무원 신분의 한시적 부여, 연금 일괄 이관 등	3

법인화시 조직 및 인사부문에 있어 국립대학 구성원의 인식을 분석하기 위하여, 문항별 평균과 표준편차를 산출하고 집단간 평균비교를 위한 F검증을 실시하고, 배경변인별 집단간의 유의한 차이를 분석하기 위한 사후비교분석(post-hoc comparison analysis)으로는 Scheffe 검증을 하였으며, 모든 자료처리는 SPSS 18.0을 사용하였다.

IV. 분석 결과

1. 법인화 이후 변화 또는 기대효과

1) 조직 설·폐 자율성에 따른 효율성 제고

현행 국립대학은 조직·인사 운영시 각종 법령상의 규제와 통제를 받음으로써 대학의 자율권이 상대적으로 제약되어 있어, 대학의 경쟁력을 높이는 데에 걸림돌로 작용하고 있다. 따라서 국립대학이 법인화되면 국립학교 설치령을 비롯한 각종 법령의 제약에서 벗어나 조직 설치, 폐지 등의 권한이 대학으로 이관되어 효율성이 제고될 것으로 기대할 수 있으며, 또한 이러한 측면을 법인화 찬성론자들은 강조하고 있다.

국립대학의 법인화로 행정조직 또는 단과대학, 학부(과)의 조직설치, 폐지 등 운영권이 대학으로 이관되어 효율성이 제고될 것으로 예상하는지에 대하여 <표 8>에서 보듯이 대학 구성원은 평균 3.15점을 나타내어 보통 수준의 기대를 나타내고 있다. 반면 전문가 평균은 4.03으로서 효율성이 제고될 것으로 보고 있다. 구체적으로 대학규모별 및 직종별로는 인식의 차이가 나타나고 있으며, 그러한 차이는 유의수준 .05에서 유의미하였다. 즉 대규모 및 소규모 대학의 구성원은 국립대학의 법인화로 조직운영의 효율성이 제고될 것이란 것에 관하여 평균 3.15로 나타났으며, 중규모 대학은 3.08로 나타나 그 차이가 두드러지지 않는다. 직종별로는 공무원이 3.36으로 비교적 높게 나타났으며, 전문가는 4.03으로 아주 높게 나타났다. 이러한 결과는 조직개편이 실제 이루어져 시행되고 있는 것이 아니고, 장래에 예견되는 결과라서 구성원들이 체감하지 못하고 있는 현실을 반영하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 8〉 조직 설·폐 자율성에 따른 효율성 제고

구분		N	평균	표준편차	거짓	유의확률(사후검증)
대학규모	전체	3631	3.15	.991	5.128	.006** (a>b)
	대(a)	368	3.12	.929		
	중(b)	1082	3.08	.984		

	소(c)	368	3.12	.929		
대학유형	일반대(a)	3157	3.15	1.002	.194	.824
	교육대(b)	245	3.12	.906		
	산업대(c)	229	3.18	.926		
직종별	전체	3599	3.16	.994	55.384	.000*** (d)b>c>a)
	교수(a)	2004	3.00	1.013		
	공무원(b)	1321	3.36	.927		
	기성회직원(c)	203	3.20	.930		
	전문가(d)	71	4.03	.696		
교수 보직 유무별	전체교수	1995	3.00	1.014	1.853	.064
	현재보직(a)	1382	3.03	1.002		
	무 보 직(b)	613	2.94	1.039		
교수 전공 계열별	전체교수	1986	3.00	1.013	2.180	.069
	인문·사회(a)	580	2.94	1.038		
	교육(b)	105	2.93	.973		
	자연·공학(c)	990	3.00	1.025		
	의약(d)	172	3.18	.978		
	예체능(e)	139	3.08	.860		

주) *p<.05, **p<.01, ***p<.001

2) 인사자율성에 따른 인력운용의 효율성 제고

국립대학이 법인화되면 인사운영의 자율성이 증진된다. 즉 현재는 국립대학의 보직과 전보인사 및 정원 운용에 있어 교육공무원법, 공무원임용령, 각급 학교에 두는 공무원의 정원에 관한 규정 등 각종 법령의 제약을 받고 있으나, 법인화 후에는 인사운영에 대한 대학의 자율권이 강화됨으로써 인력운영의 효율성이 높아질 것으로 예상된다. 이러한 변화와 관련된 국립대학 구성원의 인식을 묻은 결과, <표 9>에서 보듯이 구성원 평균 3.11로서 보통 수준이었다.

대학규모별로는 대규모 및 소규모 대학의 구성원 평균이 3.15로 나타났으며, 중규모 대학은 3.01로 나타났다. 직종별로는 교수가 2.96으로 가장 낮게 나타났으며 전문가 평균이 3.89로 비교적 높게 나타났다. 교수 보직유무별로는 무보직 교수가 2.87인데 반하여 보직교수는 2.99로 나타났으며, 전공계열별로는 인문·사회계 교수가 2.89로 가장 낮았고 의약계 교수가 3.17로 가장 높게 나타났다. 이러한 결과 역시 아직까지 대학현장에서 직접적으로 체감하지 못하거나 홍보부족으로

정확한 이해가 이루어지지 않았기 때문에 해석할 수 있다.

〈표 9〉 인사자율성에 따른 인력운용의 효율성 제고

구분	N	평균	표준편차	거짓	유의확률(사후검증)
대학규모	전체	3626	3.11	.991	
	대(a)	2179	3.15	1.001	.001** (a>b, c>b)
	중(b)	1079	3.01	.998	
	소(c)	368	3.15	.889	
대학유형	일반대(a)	3152	3.10	.999	.621 .537
	교육대(b)	245	3.17	.889	
	산업대(c)	229	3.12	.991	
직종별	전체	3594	3.12	.993	
	교수(a)	2000	2.96	1.015	52.272 .000*** (d>b>c>a)
	공무원(b)	1321	3.32	.919	
	기성회직원(c)	202	3.12	.946	
	전문가(d)	71	3.89	.728	
교수 보직 유무별	전체교수	1991	2.96	1.016	
	현재보직(a)	1381	2.99	1.008	2.397 .017* (a>b)
	무 보 직(b)	610	2.87	1.029	
교수 전공 계열별	전체교수	1982	2.96	1.015	
	인문·사회(a)	579	2.89	1.050	2.480 .042* (d>a, d>c, d>e)
	교육(b)	105	2.94	.998	
	자연·공학(c)	988	2.96	1.018	
	의약(d)	172	3.17	.992	
	예체능(e)	138	2.93	.848	

주: *p<.05, **p<.01, ***p<.001

3) 신분보장의 약화 및 계약직 채용의 증가

국립대학의 법인화는 대학교직원의 신분관계 변동을 초래한다. 즉 공무원에서 법인 교직원으로의 신분 변화는 신분보장의 약화를 초래할 수 있다. 또한 법인인 국립대학은 인력운영의 효율성 제고를 위하여 정규직 채용에서 벗어나 계약직 채용 등 다양한 인력운영 방안을 강구할 수도 있다. 이와 관련하여 <표 10>은 국립대학이 법인화되면 지금보다 신분이 불안정해지고 정규직보다 계약직 채

용이 증가할 것으로 생각하는지에 대한 구성원의 인식 조사결과를 보여주고 있으며, 그 결과 구성원 평균 4.18로 아주 높게 나타났다.

배경변인에 따라 보다 구체적으로 살펴보면, 대학규모별 및 직종별로는 인식의 차이가 나타나고 있으며, 그러한 차이는 유의수준 .05에서 통계적으로 유의미하였다. 즉 대학규모별로는 대규모 대학 평균이 4.14, 중규모 대학이 4.26으로 나타났다으며, 직종별로는 기성회직원이 4.25점으로 높게 나타난 반면, 전문가는 3.56점으로 상대적으로 낮게 나타났다. 이러한 조사결과는 국립대학의 구성원들이 국립대학 법인화시 신분변동 및 계약직 채용의 증가에 따른 신분보장의 약화를 우려하고 있음을 보여주고 있어 향후 법인화 추진시 신분변동 및 보장과 관련된 측면에 보다 주의를 기울여야 함을 시사해 주고 있다.

〈표 10〉 신분보장의 약화 및 계약직 채용의 증가

구분	N	평균	표준편차	거짓	유의확률(사후검증)
대학규모	전체	3631	4.18	.874	6.530 .001** (b>a)
	대(a)	2181	4.14	.892	
	중(b)	1081	4.26	.846	
	소(c)	369	4.18	.831	
대학유형	일반대(a)	3156	4.17	.889	.634 .531
	교육대(b)	246	4.24	.778	
	산업대(c)	229	4.16	.756	
직종별	전체	3599	4.17	.883	17.548 .000*** (a>b>d, c>b>d)
	교수(a)	2003	4.22	.902	
	공무원(b)	1322	4.10	.837	
	기성회직원(c)	203	4.25	.851	
	전문가(d)	71	3.56	.952	
교수 보직 유무별	전체교수	1994	4.23	.900	.756 .450
	현재보직(a)	1381	4.24	.876	
	무 보 직(b)	613	4.20	.954	
교수 전공 계열별	전체교수	1985	4.23	.899	2.220 .065
	인문·사회(a)	580	4.23	.913	
	교육(b)	105	4.37	.763	
	자연·공학(c)	989	4.25	.905	
	의약(d)	172	4.12	.884	
	예체능(e)	139	4.09	.892	

주: *p<.05, **p<.01, ***p<.001

4) 우수 교수 및 직원 채용의 증가

국립대학이 법인화되면 인력운영의 자율권 증대로 대학이 필요로 하는 우수한 교수 및 직원의 채용이 증가하여 대학의 경쟁력 제고로 연결될 수 있다는 것이 법인화 찬성의 주요 요지이기도 하다. 이와 관련된 구성원의 인식조사 결과는 <표 11>에 나타나 있는 바, 평균 2.94로 나타났다. 반면 전문가 평균은 3.75로 구성원들과 인식 차이가 두드러졌다.

<표 11> 우수 교수 및 직원 채용의 증가

구분		N	평균	표준편차	거짓	유의확률(사후검증)
대학규모	전체	3624	2.94	1.039	19.911	.000*** (a>b, c>b)
	대(a)	2176	3.01	1.053		
	중(b)	1079	2.78	1.018		
	소(c)	369	3.01	.963		
대학유형	일반대(a)	3149	2.93	1.047	1.444	.236
	교육대(b)	246	3.03	.958		
	산업대(c)	229	3.01	1.004		
직종별	전체	3592	2.95	1.041	65.615	.000*** (d>b>c>a)
	교수(a)	1997	2.75	1.039		
	공무원(b)	1321	3.20	.985		
	기성회직원(c)	203	3.04	1.019		
	전문가(d)	71	3.75	.769		
교수 보직 유무별	전체교수	1988	2.75	1.040	2.772	.006** (a>b)
	현재보직(a)	1376	2.80	1.046		
	무 보 직(b)	612	2.66	1.020		
교수 전공 계열별	전체교수	1979	2.76	1.037	6.703	.000*** (a>b, d>c>a, e>a)
	인문·사회(a)	580	2.61	1.030		
	교육(b)	105	2.76	.946		
	자연·공학(c)	985	2.78	1.053		
	의약(d)	170	3.04	.978		
	예체능(e)	139	2.86	1.004		

주: * $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$

이를 배경변인에 따라 보다 구체적으로 살펴보면, 대학유형을 제외하고는 인식의 차이가 나타나고 있으며, 그러한 차이는 유의수준 .05에서 통계적으로 유의미하였다. 구체적으로 대학규모별로는 대규모 및 소규모 대학은 평균 3.01, 중규모 대학은 2.78로 나타났으며, 직종별로는 전문가(3.75), 공무원(3.20), 기성회직원(3.04), 교수(2.75) 순으로 나타났다. 교수 보직유무별로는 무보직 2.66, 보직교수는 2.80으로 나타났고, 교수 전공계열별로는 인문·사회계가 2.61, 의약계가 3.04로 나타났다. 이러한 결과는 국립대 법인화가 대학의 경쟁력 제고를 위한 우수 교수 및 직원의 채용 증가로 연결될 것이라는 예상과는 다소 차이가 있음을 보여주고 있다.

5) 보수 및 후생복지 수준의 향상

국립대학 법인화 추진의 논거 중의 하나로 기존의 각종 공무원 보수 및 후생복지 관련 법령의 제약에서 벗어나 탄력적인 재정운영으로 인해 교직원의 보수 및 후생복지가 나아질 것이라는 주장이 있다. 즉 경직된 보수지급 기준에서 벗어나 대학 자체적으로 교직원의 보수 및 후생복지 수준을 결정함으로써, 현재보다는 그 수준이 높아질 것인지 묻은 결과, <표 12>에서 보듯이 구성원 평균은 2.42로 낮은 편이다. 반면 전문가 평균은 3.30으로 보통 수준으로 기대하고 있었다.

배경변인에 따라 보다 구체적으로 살펴보면, 대학규모별, 직종별, 교수전공계열별로 인식의 차이가 나타나고 있으며, 그러한 차이는 유의수준 .05에서 통계적으로 유의미하였다. 대학규모별로는 중규모 대학 평균이 2.23으로, 대규모대학(2.42)과 소규모 대학(2.51)보다 부정적이었고, 직종별로는 교수가 2.20으로 가장 부정적이고, 전문가는 3.30으로 가장 긍정적이었으나 그 수준은 보통에 그쳤다. 교수전공계열별로는 의약계열 평균(2.44)이 나머지 계열에 비하여 높았으나 여전히 부정적임을 알 수 있다. 이러한 조사결과를 통하여 국립대 법인화로 오히려 보수와 후생복지가 낮아질 것이라는 부정적 기대감이 법인화에 대한 반대 논거가 되고 있음을 알 수 있다.

〈표 12〉 보수 및 후생복지 수준의 향상

구분	N	평균	표준편차	거짓	유의확률(사후검증)
대학규모	전체	3628	2.42	.953	29.272 .000*** (a>b, c>b)
	대(a)	2177	2.49	.961	
	중(b)	1082	2.23	.925	
	소(c)	369	2.51	.912	
대학유형	일반대(a)	3154	2.41	.956	1.948 .143
	교육대(b)	246	2.46	.883	
	산업대(c)	228	2.53	.968	
직종별	전체	3596	2.43	.957	112.74 3 .000*** (d>b>c>a)
	교수(a)	2002	2.20	.920	
	공무원(b)	1320	2.73	.912	
	기성회직원(c)	203	2.44	.933	
	전문가(d)	71	3.30	.800	
교수 보직 유무별	전체교수	1994	2.20	.921	.406 .685
	현재보직(a)	1382	2.20	.909	
	무 보 직(b)	612	2.18	.947	
교수 전공 계열별	전체교수	1984	2.19	.919	4.127 .002** (d>a, d>b, d>c)
	인문·사회(a)	580	2.14	.926	
	교육(b)	105	2.16	.845	
	자연·공학(c)	988	2.18	.936	
	의약(d)	172	2.44	.893	
	예체능(e)	139	2.28	.799	

주: *p<.05, **p<.01, ***p<.001

6) 교수업적평가의 강화

그 동안 제기되었던 국립대학에 대한 비판 중의 하나가 교수들에 대한 업적 평가가 사립대학들에 비해 느슨하다는 것이었다. 이에 따라 국립대학의 경쟁력을 강화하기 위해서는 교수업적평가 강화에 대한 논의가 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다. 따라서 국립대학의 경쟁력 강화의 방안으로 추진되는 법인화로 국립대 교수업적평가가 한층 강화될 것으로 예상할 수 있는 바, 이에 대한 인식 조사결과는 <표 13>에서 보듯이 구성원 평균 3.94로 비교적 높게 나타났다. 이를 배경변인에 따라 보다 구체적으로 살펴보면, 대학규모 및 직종별로 인식의

차이가 나타나고 있으며, 그러한 차이는 유의수준 .05에서 통계적으로 유의미하였다. 구체적으로 대학규모별로는 대규모 대학(3.99)이 중규모 대학(3.85)보다 인식 정도가 높았고, 직종별로는 전문가(4.20)와 교수(4.07) 집단이 공무원(3.80) 및 기성회직원(3.78)보다 각각 높게 나타났다. 이를 통해 직접적 이해관계에 있는 교수집단의 인식이 높음을 알 수 있다.

〈표 13〉 교수업적평가의 강화

구분		N	평균	표준편차	거짓	유의확률(사후검증)
대학규모	전체	3624	3.94	.905		
	대(a)	2176	3.99	.882	9.819	.000*** (a>b)
	중(b)	1080	3.85	.959		
	소(c)	368	3.90	.855		
대학유형	일반대(a)	3151	3.95	.908	2.234	.107
	교육대(b)	246	3.94	.841		
	산업대(c)	227	3.82	.921		
직종별	전체	3594	3.95	.898		
	교수(a)	2000	4.07	.915	28.572	.000*** (a>b, a>c, d>b, d>c)
	공무원(b)	1320	3.80	.849		
	기성회직원(c)	203	3.78	.941		
	전문가(d)	71	4.20	.624		
교수 보직유무 별	전체교수	1992	4.07	.915		
	현재보직(a)	1380	4.08	.898	1.430	.153
	무 보 직(b)	612	4.02	.953		
교수 전공계열 별	전체교수	1982	4.07	.912		
	인문·사회(a)	580	3.99	.968	1.762	.134
	교육(b)	104	4.17	.781		
	자연·공학(c)	987	4.10	.904		
	의약(d)	172	4.10	.876		
	예체능(e)	139	4.09	.850		

주: *p<.05, **p<.01, ***p<.001

2. 법인화시 요구사항 또는 향후 과제

1) 성과연봉제의 도입

먼저, 대학의 법인화 추진시 성과연봉제³⁾ 도입 요구에 대한 구성원의 인식 조사 결과를 살펴보면 <표 14>와 같으며, 평균 2.97로서 보통 수준 이하로 성과연봉제 도입의 필요성을 인식하고 있었다.

배경변인에 따라 보다 구체적으로 살펴보면, 대학규모별, 직종별 및 교수전공 계열별로 인식의 차이가 나타나고 있으며, 그러한 차이는 유의수준 .05에서 통계적으로 유의미하였다. 구체적으로 대학규모별로는 대규모 대학(3.01)이 중규모(2.90) 및 소규모 대학(2.88)보다 도입 필요성을 높게 파악하고 있었다. 직종별로는 전문가 평균이 4.03으로 높게 나타났으며, 교수는 2.78로 가장 낮게 나타났다. 교수전공계열별로는 의약계열이 3.09로 다른 모든 계열보다 유의미하게 높았고 교육계열은 2.61로 가장 낮았다. 이러한 조사결과를 통하여 국립대학의 구성원들은 법인화가 되더라도 성과연봉제를 도입하는 데는 거부감을 갖고 있음을 보여준다.

〈표 14〉 성과연봉제의 도입

구분		N	평균	표준편차	거짓	유의확률(사후검증)
대학규모	전체	3610	2.97	1.071	4.905	.007** (a>b, a>c)
	대(a)	2169	3.01	1.053		
	중(b)	1075	2.90	1.081		
	소(c)	366	2.88	1.132		
대학유형	일반대(a)	3138	2.97	1.065	1.902	.149
	교육대(b)	244	2.84	1.147		
	산업대(c)	228	2.98	1.072		
직종별	전체	3579	2.98	1.077	75.310	.000***
	교수(a)	1988	2.78	1.117		

3) 연봉제는 호봉제와 달리 연간 급여 총액을 연봉으로 정하는 제도로서 성과급제의 전면도입을 전제로 함

	공무원(b)	1318	3.24	.946		(d)b>a, d)b>c)
	기성회직원(c)	202	2.82	1.021		
	전문가(d)	71	4.03	.717		
교수 보직 유무별	전체교수	1979	2.79	1.117	1.378	.168
	현재보직(a)	1372	2.81	1.106		
	무 보 직(b)	607	2.73	1.139		
교수 전공 계열별	전체교수	1970	2.78	1.116	5.674	.000*** (d)b, d)c>a, d)e)
	인문·사회(a)	577	2.67	1.138		
	교육(b)	104	2.61	1.092		
	자연·공학(c)	981	2.81	1.107		
	의약(d)	169	3.09	.963		
	예체능(e)	139	2.83	1.201		

주: *p<.05, **p<.01, ***p<.001

2) 공무원 신분의 한시적 보유 기간 부여

법인 전환시 구성원의 동요를 방지하기 위하여 그 신분을 곧바로 법인 소속으로 바꾸지 않고 공무원의 신분을 일정기간 한시적으로 보유하는 유예기간을 부여⁴⁾할 필요가 있다는 주장이 있어 왔다. 이와 관련된 인식 조사결과는 <표 15>에 나타나 있으며, 구성원 평균 4.06으로 높은 편이다. 반면 전문가 평균은 3.32로 공무원 신분 보유 유예기간에 대하여 다소 중립적인 의견을 갖고 있었다.

배경변인에 따라 보다 구체적으로 살펴보면, 직종별, 보직유무별 및 교수전공계열별로 인식의 차이가 나타나고 있으며, 그러한 차이는 유의수준 .05에서 통계적으로 유의미하였다. 구체적으로 직종별로는 공무원(4.18)과 교수(4.04)가 기성회 직원(3.56), 전문가(3.32)보다 높게 나타났다. 교수전공계열별로는 자연·공학계열이 4.11로 높게 나타났으며, 예체능계열은 3.93으로 가장 낮았다. 이러한 조사결과를 통해 국립대학의 구성원들 특히 교수와 공무원은 법인화되더라도 공무원 신분을 일정기간 한시적으로 보유하는 유예기간을 부여해 주기를 바라고 있음을 알 수 있다.

4) 서울대학교 법인화법안의 경우, 교원은 5년간 공무원 신분 보유 가능

〈표 15〉 공무원 신분의 한시적 보유 기간 부여

구분		N	평균	표준편차	거짓	유의확률(사후검증)
대학규모	전체	3594	4.06	.947	1.349	.260
	대(a)	2161	4.04	.949		
	중(b)	1068	4.09	.947		
	소(c)	365	4.09	.938		
대학유형	일반대(a)	3124	4.06	.951	.023	.977
	교육대(b)	243	4.07	.974		
	산업대(c)	227	4.07	.872		
직종별	전체	3562	4.05	.954	41.888	.000*** (b>a>c>d)
	교수(a)	1970	4.04	1.013		
	공무원(b)	1318	4.18	.809		
	기성회직원(c)	203	3.56	.912		
	전문가(d)	71	3.32	1.053		
교수 보직 유무별	전체교수	1961	4.04	1.014	2.281	.023* (a>b)
	현재보직(a)	1358	4.08	.976		
	무 보 직(b)	603	3.96	1.092		
교수 전공 계열별	전체교수	1952	4.04	1.013	2.630	.033** (c>a, c>e)
	인문·사회(a)	573	3.97	1.072		
	교육(b)	103	4.03	.965		
	자연·공학(c)	968	4.11	.980		
	의약(d)	169	3.96	.993		
	예체능(e)	139	3.93	1.019		

주: *p<.05, **p<.01, ***p<.001

3) 교직원의 연금을 사학연금으로 일괄적으로 전환

국립대학 법인화 추진시 교직원의 주요 관심사항 중의 하나가 연금의 관리 주체의 문제이다. 현재는 공무원인 교직원은 공무원 연금을, 기성회 직원과 기금 교수는 국민연금을 적용받고 있다. 그러나 법인화되면 그 신분이 법인 소속으로 변경됨으로써 교직원의 연금은 사립학교교직원연금으로 변경하여 적용받게 된다. 이와 관련하여 법인화 이후 교직원의 연금을 사학연금으로 일괄적으로 전환하는 것에 대해서는 <표 15>에서 보듯이 구성원 평균 2.96으로 보통수준 이하로 찬성하고 있음을 알 수 있다. 이에 반해 전문가(3.59)는 보통수준 이상으로 그 필요성

을 인식하고 있다.

배경변인에 따라 보다 구체적으로 살펴보면, 직종별 및 보직유무별로 인식의 차이가 나타나고 있으며, 그러한 차이는 유의수준 .05에서 통계적으로 유의미하였다. 구체적으로 직종별로는 기성회 직원(3.84), 전문가(3.59), 공무원(3.28), 교수(2.64)로 직종별 이해관계를 여실히 드러내었다. 보직유무별로는 보직교수가 2.68, 무보직 교수가 2.54로 보직교수들의 인식이 높았다. 이러한 조사결과는 국립대학 교수와 공무원은 법인화 추진시 현재의 연금제도를 사학연금으로 일괄 전환하기 보다는 현재의 공무원 연금제도를 유지하기를 원하는 반면, 현재 국민연금을 적용받는 기성회 직원은 사학연금으로 전환하기를 원한다는 것을 보여준다.

〈표 15〉 교직원의 연금을 사학연금으로 일괄적으로 전환

구분	N	평균	표준편차	거짓	유의확률(사후검증)
대학규모	전체	3578	2.96	1.263	
	대(a)	2150	2.95	1.259	
	중(b)	1066	2.96	1.272	.122
	소(c)	362	2.98	1.267	
대학유형	일반대(a)	3111	2.95	1.270	.598
	교육대(b)	240	2.91	1.263	
	산업대(c)	227	3.04	1.171	
직종별	전체	3546	2.96	1.263	
	교수(a)	1957	2.64	1.252	120.28 1
	공무원(b)	1316	3.28	1.178	
	기성회직원(c)	202	3.84	.961	
	전문가(d)	71	3.59	.888	
교수 보직유무 별	전체교수	1948	2.64	1.252	
	현재보직(a)	1352	2.68	1.257	2.165
	무 보 직(b)	596	2.54	1.238	
교수 전공계열 별	전체교수	1939	2.64	1.250	
	인문·사회(a)	570	2.56	1.249	1.095
	교육(b)	101	2.58	1.227	
	자연·공학(c)	960	2.67	1.272	
	의약(d)	169	2.76	1.176	
	예체능(e)	139	2.67	1.200	

주: *p<.05, **p<.01, ***p<.001

V. 논의 및 결론

국립대학 법인화 추진에 따른 조직 및 인사운영에 있어서의 효과와 인사운영 부문에서 요구되는 사항에 대한 인식조사결과를 바탕으로 국립대학 법인화의 효과적 추진을 위한 논의 및 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 국립대학 법인화의 찬성에 대한 주요 논거 중의 하나가 현행 국립대학 체제는 조직 및 인사 부문에서 일반행정기관과 동일한 규율과 통제를 받음으로써 대학이 자율적 발전전략을 추진하는 데에는 한계가 있으므로(김배원, 2007), 법인화로 조직 및 인사부문의 자율성이 증대되어 대학의 경쟁력과 특성화에 기여할 수 있다는 것이다. 그러나 조사결과 국립대학 구성원들은 법인화로 인한 조직 및 인사부문의 자율성 증대보다는 현실적인 신분관계의 변화에 따른 사항들에 대한 관심이 높은 것으로 나타났다. 즉 법인화에 따른 제도적 변화와 당위성보다는 현실적인 당면 문제에 대한 인식의 차이가 여전히 존재하고 있음을 알 수 있다. 그러므로 효과적인 법인화 추진을 위해서는 제도적 변화와 그 당위성 뿐만 아니라 법인화에 따른 신분관계의 변동에 대한 정확한 정보를 제공하여 구성원의 동요를 방지함으로써 법인화를 효과적으로 추진할 수 있을 것이다.

둘째, 국립대학 법인화로 인한 조직 및 인사부문의 자율성 및 효율성 제고에 대한 구성원들의 인식이 기대에 미치지 못하다는 것이다. 그 동안 국립대학은 법령상의 각종 규제와 통제로 인하여 조직 설·폐, 정원의 증감, 보수 및 후생복지의 개선 등이 용이하지 않아 급변하는 고등교육 환경 속에서 대학의 경쟁력 제고를 가로막는 요소로 제기되어 왔다. 따라서 법인화로 이러한 법령상의 규제와 통제가 폐지 또는 완화됨으로써 대학발전을 위한 여건을 마련할 수 있음에도 불구하고 구성원의 인식은 이에 미치지 못하고 있음으로써 간극을 드러내고 있다. 그러므로 이러한 간극을 메울 수 있는 방안을 마련하여 시행할 필요가 있음을 조사결과는 시사하고 있다.

셋째, 일본은 경우 국립대학 법인화로 교수 및 직원의 신분 안정성이 감소되었다는 것이 일반적인 평가다(이필남 외, 2010). 즉 일본의 법인화 대학은 더 이상 정년보장 형태의 채용이 아니라 탄력적이며 다양한 형태의 고용제도의 도입이 가능해졌으며, 전문성을 가진 교직원의 채용 역시 가능해짐으로써 대학 경영

의 효율성을 제고하는 긍정적 요소로 평가되기도 하나 교직원의 신분안정성 측면에서는 위기로 해석될 수 있다는 것이다. 마찬가지로 전술한 조사 결과에서도 나타났듯이 우리나라 국립대학 구성원들 역시 우수 교수 및 채용 증가에 대한 인식은($M=2.94$) 낮게 나타난 반면 신분보장의 약화 및 계약직 채용의 증가에 대한 우려($M=4.18$)는 높게 나타났다. 이것은 또한 공무원의 신분을 한시적으로 부여하는 유예기간을 부여할 필요성($M=4.06$)이 높은 것과 그 맥락을 같이 하고 있음을 알 수 있다. 따라서 국립대학 법인화시 전제조건으로서 신분보장의 약화에 대한 우려를 해소하는 노력이 필요하다.

넷째, 일본의 국립대학 법인화 사례에서 보듯이 법인화 이후 교수 및 직원의 업적평가가 강화되고 있으며, 이를 승급, 수당 및 급여와 연계하고 있다(이필남 외, 2010). 마찬가지로 앞의 조사결과에서 보듯이 교수업적평가가 강화될 것이란 것에 대한 구성원의 인식($M=3.94$)이 높게 나타났다. 반면 성과연봉제의 도입($M=2.97$)에 대해서는 상대적으로 낮게 나타남으로써 향후 국립대학 법인화시 교수 및 직원의 업적평가와 성과급의 연계 방안을 보다 잘 설계하여 시행함으로써 구성원의 저항을 극복해 나가야 한다. 이와 관련하여 최근 교육과학기술부는 “성과급적 연봉제”를 2011년부터 도입하기로 하였다. 이 제도는 국립대 교원의 보수를 성과와는 무관하게 근무연수에 따라 자동적으로 증가하는 호봉제로 지급함에 따라 능력과 실적을 반영한 보상이 어렵고, 이를 보완하기 위한 성과급 역시 일부 대학에서 균등배분 경향이 지속돼왔으며, 그 재원 또한 인건비가 아닌 사업비(국립대학 교육여건 개선사업)로 편성되는 등의 문제를 시정하기 위한 것이다. 새로운 제도 시행에 따라 단년도 평균적인 교원보수를 기준으로 국립대 교원간 최고, 최저 성과연봉의 격차가 단기적으로는 10%내외가 될 것으로 예상되고 있다.

결론적으로 이상의 논의에서 보듯이 국립대학의 법인화에 대해서는 조직 및 인사운영을 비롯한 대학의 자율성 증대를 통한 효율성의 제고라는 긍정적인 측면이 있음에도 불구하고 대학 구성원들은 다양한 생각을 가지고 있는 것으로 보인다. 그렇지만 만약 법인화가 조속히, 그리고 효과적으로 추진되지 못한다면 대학 구성원들의 인식은 더 다양하게 표출될 수밖에 없으며, 아울러 법인화 찬반 갈등이 노정될 수밖에 없다. 그러므로 향후 법인화 논의에 대한 효과적 대응을 위해서는 법인화에 대한 구성원의 의견 수렴을 위한 기구를 설치하여 다양한 의견을 수

럼하는 노력을 기울여 나가야 한다. 또한 외국의 법인화 사례, 국내 국립대학의 법인화 동향 및 법인화에 따르는 효과 등에 대한 정보의 제공과 홍보가 동시에 이루어질 때 정부의 법인화 추진 노력은 보다 탄력을 받을 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강현선(2010). 국립대학 거버넌스의 역사적 변천과정. 고려대학교 석사학위 논문.
- 곽채기(2001). 국립대학 특별회계제도 도입 모형에 관한 연구. 법률행정논총, 21(2). 전남대학교 법률행정연구소.
- 교육인적자원부(2006). 자율선택에 따른 국립대학법인화를 위한 공청회 자료.
- 교육과학기술부(2009). 2009년도 국립대학 구조개혁 추진계획안. 미출간 교육과학기술부 내부자료.
- 김명재 외(2003). 국립대학교 예산회계제도의 개편방안과 바람직한 조직형식. 교육법학연구, 제15권1호, pp. 59-88.
- 김명재·곽채기·이경운(2003). 국립대학교 예산회계제도의 개편방안과 바람직한 조직 형식. 교육법학연구. 15(1).
- 김배원(2007). 대학의 자치와 국립대학 법인화: 『국립대학법인의 설립·운영에 관한 특별법』(안)을 중심으로. 헌법학연구, 13(1), 323-372. 한국헌법학회.
- 김용철(2006). 국립대학 법인화 연구: 서울대학교 구성원의 인식 분석을 중심으로. 성균관대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 박부권(2004). 국립대 운영체제 개선방안 마련을 위한 기초조사 연구. 교육인적자원부.
- 박인우(2007). 국립대 법인화 대비 교원인사제도 정비방안 연구. 고려대학교 고등교육정책연구센터.
- 박재윤(2005). 국립대학의 총장선출제도 개선을 위한 정책연구. 한국교육개발원.
- 박정수(2001). 국립대학 재정의 문제점과 발전방안, 재정논집, 제15집제2호, 한국재정학회.
- 박정수·이주호·박진(2004). 자율과 책무의 대학개혁 : 제2단계 개혁. 제8장 국립대학의 지배구조 개혁. 한국개발연구원-교육개혁포럼 공동연구.

- 박정수·김병주·이향철(2008). 국립대학 법인화 추진을 위한 지배구조 개혁에 관한 정책연구. 교육인적자원부.
- 박정훈(2006). 국립대학 법인화의 공법적 문제-헌법상 실질적 법인격과 법률상 형식적 법인화의 갈등-. 서울대학교 법학. 제47권제3호, pp.427-444.
- 변기용(2007). OECD 국가의 대학 거버넌스 구조 유형화와 시사점. 교육행정학연구, 25(2), pp. 279-303.
- 삼성경제연구소(1999). 1998년도국립대학 경영진단평가.
- 서울대학교 법인화위원회(2009a). 서울대학교 법인화 방안 연구보고서.
- 서울대학교 법인화위원회(2009b). 국내외 대학 법인화 사례 연구보고서.
- 신평(2007). 일본의 경험에 비취본 한국 국립대학법인화 작업의 평가, 세계헌법연구 제13권 2호.
- 윤순석 외(2005). 대학회계·법인회계 제도에 관한 정책연구. 교육인적자원부.
- 이경운(2004). 대학의 법적 지위와 국립대학의 법인화. 교육법연구, 16(2), 163-184. 대학교육법학회.
- 이경운·곽채기·조상균·함석동(2004). 국립대법인화를 위한 관련법제 연구, 교육인적자원부.
- 이동규(2007). 일본 국립대학법인 회계에 관한 소고, 회계논집.
- 이장희 외(2008). 국립대학법인 재무회계규정에 관한 연구, 국제회계연구 제24집.
- 이장희·정도전·배기수(2007). 국립대학법인 재무회계에 관한 연구. 교육인적자원부.
- 이필남 외(2010). 국립대학 법인화 정책 연구. 한국교육개발원.
- 이향철(2006). 한국 국립대학법인의 지배구조 및 관리운영체제 구상의 국제비교고찰, 자율선택에 따른 국립대학법인화를 위한 공청회.
- 정부(2009). 『국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률안』.
- 조상균(2005.6). 국립대학법인화와 노동관계의 변화, 노동법학 제20호.
- Berdahl, Robert(1999). Universities and Governments in the 21st Century, the US experience, pp.59-77. in Braun & Merrien (Eds.) Towards a new model of governance for universities? a comparative view, Higher Education Policy Series 53, Jessica Kingsley Publishers.
- Byun, Kiyong(2008). New Public Management in Korean Higher Education: Is it Reality or Another Fad?, Asia Pacific Education Review, Vol.9, No.2, pp. 190-205.