

# 법인화의 정치경제학: 서울대학교의 사례<sup>(1)</sup>

홍 기 현

서울대학교는 2012년도부터 국립대학법인으로 체제 변환을 하게 되었다. 법인화와 관련된 이해관계자의 목소리(voice)가 변화된 과정을 분석하여, 학교의 목표와 자원배분에서 어떠한 변화가 생겼는가를 파악하고, 이러한 변화가 앞으로의 학교 운영에 어떤 의미를 지니는가를 Janos Kornai가 제시한 연성예산제약(soft budget constraint)이란 개념을 이용하여 설명을 시도하였다. 그 결과 법인화 이후 학교 내부보다는 국회나 일반 여론과 같은 외부적 관심이 학교 운영에 더 반영되기 시작했으며, 이러한 역학관계의 변화는 이사회를 통한 총장선출제도와 관련이 있는 것으로 추정되었다. 이에 따라 교육과 연구를 중시하는 학교 내부, 특히 교수나 학과의 의견은 상대적으로 덜 강조되고, 장학과 사회적 기여를 중시하는 방향으로 자원이 더 배분되는 현상을 발견하였다.

아울러 2014년도 이후 예산총액제에 의해서 정부출연금인 총액(lump-sum)으로 주어지는 것을 통해 어느 정도 자율성이 확보됨에 따라, 교직원 정원과 같이 일단 정원이 확보되면 즉각 인건비 예산이 증가한다는 종래의 연성계약적인 행동이 줄어들면서 예산을 효율적으로 사용하려는 긍정적 효과도 발생하였음을 확인하였다. 학교운영목표의 변화와 예산의 효율적 사용이라는 두 가지 효과의 복합적 결과는 아직 정확한 판단을 할 수 없으나, 교육과 연구라는 핵심가치가 증진될 가능성이 줄어들 수도 있음이 예견되었다.

주제어: 연성예산제약, 목소리, 대학운영의 이해관계자

## 1. 머리말

2011년 12월 28일 국립대학법인 서울대학교가 법인설립등기를 마침으로써 2012년도부터 서울대학교는 1946년 설립 이래 유지되어온 법적 성격이 크게 바뀌는 변화를

(1) 이 글은 서울대학교발전기금의 교수지원연구비에서 지원을 받아 작성되었다. 원고 작성에 도움이 되는 자료와 의견을 제시해준 여러 관계자에게 감사드리며, 글 내용에 관해서는 필자에게 책임이 있음을 밝힌다.

겨게 된다. 2004년 이후 법인화의 논의가 되었다고는 하나 국립대학법인의 설립이 현실화되리라고는 별로 예상하지 않았으며, 2010년 12월 8일 국회에서 <국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률>이 당시 여당 단독처리로 통과됨으로써 법인화는 갑작스럽게 실현되었다.

이로 말미암아 그 동안 논의되어 오던 학교의 법인화 추진안과는 다른 법률이 통과됨으로써 시행령과 정관의 성립과정에서는 학교측과 관계부서와 상당한 협의가 되었으나, 법률상 이미 정해진 내용을 크게 바꾸지는 못하였다.<sup>(2)</sup> 이 과정에서 학내외 이해관계자(stakeholder)의 관심사는 잘 조정되지 못하고 일단 법률에 맞추어 학교를 운영할 수 있도록 세부적인 준비를 하는 것에 급급한 형편이 되고 말았다.

이에 따라 법인화를 통해 학교의 행정상, 예산상 자율성이 신장되고 자율적 발전의 토대를 만든다는 당초의 의미는 퇴색되고, 과연 법인화 이후 무엇이 바뀌었는가라는 질문들이 계속 제기되었다. 실제 법인화가 학교 발전의 모든 것을 담보할 수는 없으나 교육부의 직접 통제에서 예산을 통한 간접 통제로 바뀐다는 점에서 상당한 자율성을 가질 수 있는 제도상의 변화임에는 틀림없다. 그럼에도 불구하고 학내외 이해관계자의 생각들이 서로 달라 자율적 변화를 별로 가져오지 못했다고 보이는데, 무엇 때문에 법인화가 큰 성과를 얻지 못하게 되었는지 그렇다고 해서 아무런 긍정적 변화가 없는 것인지 검토해볼 필요가 있다.

이러한 문제에 대해서는 이미 학내 외 회의체나 단체들에서 논의가 있어왔다. 예를 들어 교수협의회(2015)에서는 “법인화 3년, 무엇이 바뀌어야 하는가?”라는 토론회를 통해서 교원의 임용제도, 복무 및 보수 규정의 변화를 촉구하고 있다. 그런데 이와 같은 연구에 있어서 현상적으로 법인화 이후 변화가 없었음을 지적하고 당위적으로 어떤 방향으로 변화되어야 한다는 논의는 있으나, 왜 변화되지 않았는지 또는 변화되었다면 어떤 측면에서 변화가 일어나게 되었는지, 그리고 현재의 학교운영시스템에서 이러한 변화 방식의 의의가 무엇인지 심층적인 분석이 되지 않고 있다.

물론 아직 법인화 이후 경과한 시간이 짧고 고등교육의 문제에 대해서 대학 내부의 운영에 대해서 자세히 분석하는 연구<sup>(3)</sup>가 많지 않은 상태에서 복잡한 변화과정을 일

(2) 법인화 논의는 사실상 10여 년 전부터 서울대학교 발전계획의 가운데 포함되어 있었으며, 서울대학교 교수협의회(2008, 2009)와 같이 실제로 법인화가 될 것인지 예상하지 못한 가운데 논의를 한 것도 있으나, 법률에 의해 성립된 법인화와 같은 형태로 제안된 것은 아니었다.

(3) 고등교육에 대한 연구는 실제로는 상당한 연구가 있다. 단적인 예로 Shin(2014)의 연구에서는 각국 대학에서 세계수준의 대학(World-Class University)을 추구하는 것이 어떻게 대학운영에

관된 틀을 가지고 설명하는 것은 쉬운 일은 아니다. 따라서 이 글에서는 법인화의 모든 측면을 고려하지는 못하고, 주로 자원 확보 과정을 중심으로, 특히 출연금 예산 확보 과정을 중심으로 다루어보고자 한다.

이 글에서는 앞으로의 당위성을 논하기보다 실제로 일어난 일을 자료와 관찰을 통해 분석하면서, 이해관계자들의 행동이 주어진 제도 하에서 어떻게 서로 상호작용하면서 현실을 만들어 가는가를 알아보려고 한다. 여기에서는 주로 Janos Kornai의 경성 예산제약(hard budget constraint)과 연성 예산제약(soft budget constraint)의 개념을 활용하여 예산제약이 어떻게 작용하고 이것이 다시 행위주체들에게 영향을 주는지 분석하려고 한다. 이러한 분석을 위해서 다음 절에서는 행위주체들의 이해관계와 행동특성을 소개하고 이들 간의 상호작용을 예산, 인력, 재원 등 자원 확보 과정에서 관찰한 내용을 다루어보려고 한다.

제3절에서는 배경적 설명으로서 법인화의 과정을 간략히 소개하되 학내 각종 회의체를 중심으로 조직 차원에서의 변화과정을 고찰한다. 여기에는 이사회, 평의원회, 학사위원회 등 각종 위원회를 대상으로 앞에서 설명한 행위주체의 이해관계가 어떻게 반영되는지를 살펴보려고 한다.

제4절에서는 예산결정 과정과 예산제도의 변화가 주는 영향을 중심으로 법인화의 의미를 생각해보고자 한다. 마지막 절은 요약과 시사점을 담고 있다.

## 2. 관찰의 틀

### 2.1. 이해관계자(stake-holder)

서울대학교의 운영에 관련된 이해관계자는 세계의 다른 많은 고등교육기관과 크게 다르지 않다. 그러나 넓은 의미의 국립대학체제인 점, 우리나라에서 사회적으로 독특한 위상을 갖고 있다는 점, 법인화가 되었다는 점에서 좀 더 많은 이해관계자들을 갖고 있다.

이해관계자들은 학교 내와 학교 외 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 교내 이해관계자로서는 교원, 직원, 학생, 기타 소속원 등으로 나눌 수 있고, 교외 이해관계자로서

---

영향을 주고 있는지 비교하고 많은 시사점을 주고 있다. 여기에서 지적하는 것은 특정한 사례를 중심으로 다양한 요인을 고려하면서도 독자들에게 이해의 틀(frame)을 제공하는 연구가 쉽지 않다는 점을 의미한다.

는 동창, 행정부, 입법부, 지역주민, 일반국민 등을 생각할 수 있다. 각각에 대해서 학교의 운영에 대해서 어떤 이해관계(interest)를 갖고 있는지 생각해보면 다음과 같다.

### 2.1.1. 교원

교원에는 조교수, 부교수, 교수라는 직급으로 임용되는 전임교원(full-time professor)와 기타 명칭으로 임용되는 비전임교원이 있다. 비전임교원에는 겸임교원, 초빙교원, 시간강사, 연구교수, 강의교수 등이 있다.<sup>(4)</sup> 이 중에서 학교의 운영에 관해서 가장 큰 목소리를 갖는 집단은 무어라 해도 전임교원이다. 전임교원은 평균적으로 25년 이상 근무하며 대학의 핵심적 존재가치인 교육과 연구를 담당하고 있으므로, 대학의 장기적 이익을 대변할 가능성이 가장 높은 직업군이다.

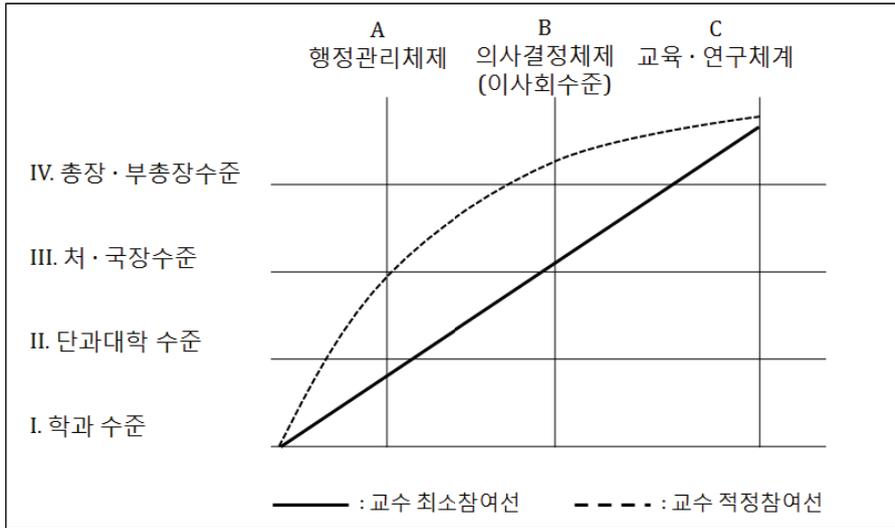
그러한 직무적 특성으로 인해서 많은 고등교육기관에서 대학의 총장을 교수출신이 하는 경우가 대부분이고, 또한 교수의회(faculty senate)를 두어 학교의 예산이나 장기적 정책을 결정하게 하고 있다.

학교의 장기 이익과 교수의 이익이 어느 정도 일치한다는 점에도 불구하고 교수 개인들의 이익이 학교 전체의 이익과 반드시 같지 않은 몇 가지 점도 관찰된다. 첫째, 교수는 자신의 관심 분야에 대해서 좀 더 많은 자원이 투입되기를 바라므로, 자신의 국지적(local) 이익을 위해 일할 가능성이 있다. 이는 자신의 연구 분야를 아끼는 마음에서 나오는 좋은 현상이나 전체적으로 개인 이익을 어떻게 조정하는가라는 과제를 다룰 때는 조정을 힘들게 하는 요인이 되기도 한다. 둘째, 연구중심대학에서 교수는 점점 연구성과를 통해서 평가받도록 되어 있어서 교육과 기타 학내외 봉사를 소홀히 하는 경향이 있다.<sup>(5)</sup> 셋째, 교수는 교육과 연구활동 이외에 다양한 직종의 사람과 같이 일하는 기회가 적어서 자신의 생각을 실현하려는 의지가 강한 반면 다양한 의견을 조정하여 공통 목표를 실현하는 데 취약한 편이다.

이러한 특성으로 인해서 교수가 대학행정의 모든 분야에 참여하거나 전권을 행사

(4) 고등교육법 및 서울대학교 교원인사규정 참조. 15년 이상 전임교원으로 근무한 사람 중 임용되는 명예교수는 일반적인 법령상으로는 퇴직자이므로 내부 인사라고 볼 수 없으나, 이사회 구성과 관련하여서는 명예교수가 총장에 의해서 임용된다는 근거로 교육부에서 내부인사로 유권해석된 바 있다. 명예교수도 학교운영에 있어서 일정한 목소리를 갖고 있으나 전임교원의 그것과 크게 다르지 않다는 점에서 별도로 논의하지 않는다.

(5) Shin(2014)에서는 연구중심대학에서 교육과 연구의 분리(decoupling of education and research)는 전세계 공통으로 겪고 있는 문제로 지적되고 있다.



〈그림 1〉 다단계 의사결정과 교수참여

하는 것은 바람직하지 않으며, 교육과 연구의 현장을 알아야 하는 부분에서는 교수에게 많은 권한을 주되, 지원 분야나 조직관리 등 일반적인 행정업무는 가급적 행정예특화된 인력에 맡기는 것이 이상적이라고 할 수 있다.<sup>(6)</sup> 이러한 점을 도식화하면 〈그림 1〉과 같다.

〈그림 1〉에서 보듯이 교수의 행정 참여는 일반적인 행정관리에서는 적게, 교육 및 연구 면에서는 많이 하되, 직선으로 표시된 최소선 이상 어느 정도 참여하지 않으면 대학운영 자체가 어렵다. 아울러 대학의 핵심가치(core value)가 교육 및 연구라는 점을 감안하여 양자가 만나는 의사결정체계에서는 교수들이 목소리가 더 반영되도록 중간보다 약간 많이 하는 형태인 점선 정도를 적정선으로 생각하면 되겠다.

그런데 대체로 국립대학에서는 교수들의 참여가 적정선보다 과다하고, 설립자가 개인인 사립대학에서는 적정선보다 적은 것이 우리나라의 실정인 아닌가 한다.<sup>(7)</sup>

(6) 최병선 외(2012) 참조. 이 그림은 이 보고서에 수록된 필자 작성 부분의 그림을 약간 수정한 것이다.

(7) 국립대학에서 교수의 행정참여가 과다하다고 보이는 것은 보직교수 수와 보직 수당의 증가가 간접적인 근거이다. 물론 학교 조직의 복잡도의 증가로 인해 누군가 조직관리업무를 맡아야 하지만, 국립대학의 직원 정원이나 인사체제가 경직적이므로, 조직복잡성의 증가에 따른 관리업무 부담을 교수가 하고 있는 것으로 판단된다. 즉 보직교수의 업무 과중은 대부분 학교에서 보직교수가 공통적으로 겪고 있는 것으로 관찰되나, 이 문제는 교수들의 이해관계 때문에

전임교원의 과도한 행정참여의 이면에는 교육과 연구를 이해하면서 행정적인 일도 잘 할 수 있는 전문 인력의 부족이라는 점이 있다. 이 전문 인력의 충원은 정규적인 직원으로도 가능하지만, 교육과 연구를 담당하면서 좀 더 많은 관리업무도 할 수 있는 다양한 형태의 교원을 확보함으로써도 가능하다. 연구교수와 강의교수, 겸임교원 및 초빙교원을 활용하여 외부의 정보와 자원도 활용하고, 전문 인력을 채용해 상담, 교육행정분석, 입학 등 다양한 도움을 받을 수 있다.

이러한 가능성이 큼에도 불구하고, 사립대학을 제외하고는 다양한 형태의 교수인력이 잘 활용되지 않고 있는데, 이는 국립대학체제 인사제도의 경직성과 함께, 내부적으로도 전문 인력의 활용에 대해서 배타적인 분위기 때문이라고 보인다. 즉 전임교원은 대체로 자신과 유사한 직업능력을 가지면서도 조금 다른 일을 하는 사람들이 많은 경우 이를 경원시하는 경향이 있다. 이 때문에 좋은 전문 인력도 학교로 오지 않거나 직무만족도도 높지 않게 되는 악순환에 빠지게 된다.<sup>(8)</sup>

### 2.1.2. 직원

법인화를 통해서 인력 운영상 가장 달라진 부분이 직원의 신분과 운영방식이다. 법인화 이전 국립대학체제 하에서는 행정의 중추적 기능을 하는 대부분의 직책은 공무원 신분이 맡고 있었다. 2011년말을 기준으로 일반직, 별정직, 기능직 공무원으로 구성된 공무원 신분의 직원은 760명이었다. 이들 별정직, 기능직 공무원은 서울대학교에서 계속 근무하고 있었으나, 일반직 공무원은 전국의 국공립 대학에서 이동이 가능한 상태였다. 470명에 달하는 일반직 공무원의 서울대학교에서의 근무기간은 고위직은 2년 이하, 하위직도 3~4년 정도 이하여서, 도서관 사서직을 제외하고는 업무의 연속성이 없었으며, 업무 상 생긴 여러 가지 문제를 개선할 수 있도록 조직의 기억(memory)을 전수하는 기능도 잘 발휘되지 않았다. 특히 20여 개에 가까운 과장직의 경우에는 교육부에서 인사권을 행사하고 있었으므로, 획기적인 학교발전계획 추진도 그리 쉽지 않았다.<sup>(9)</sup>

조직이 과도하게 세분화된 점도 한 가지 요인이므로 한 방향으로 평가하기 힘들다.

- (8) 계약제로 고용되는 비전임교원의 경우 처우도 문제이지만 신분안정의 문제 때문에 직무만족도가 높지 않은 점도 있다. 이 때문에 계약이 종료된 경우 학교 상대 소송을 하거나, 직무상 취득한 정보를 갖고 학교를 비판하는 글을 쓰는 경우도 발생하였다. 우수한 경우에는 5년 이상 장기계약을 하는 방안을 고려하여 직무만족도를 높일 필요가 있다.
- (9) 단적인 사례로 2005년 경 기성회 예산을 통해서 교수의 보수를 인상하려는 계획에 대해서 당

법인화 이후 직원의 인사체계는 크게 두 가지 면에서 변하였다. 하나는 공무원 신분이었던 직원이 법인 직원이 됨에 따라서 국립대학체제 간의 이동은 없어지고 장기근속이 가능하게 되었다는 점이다. 다른 하나는 공무원인 직원과 250명에 가까운 기성회 직원이 8개 구간의 직급을 가진 법인직원으로 통합되었다는 점이다. 통합과정에서 종래 직급이 없던 기성회 직원에게 어떤 직급을 부여 하는가 문제를 놓고 공무원 노조와 기성회노조 간에 갈등이 컸으나, 장기간의 협의 끝에 기성회 직원에게 경력에 따라 8급과 7급을 부여하는 것으로서 일단락되었다.

또한 법인화 이후 법인 직원으로서 몇 차례에 걸쳐 신입직원을 선발하였으며, 여기에는 중견기업의 신입직원 수준의 우수한 직원이 몇 십대 일의 경쟁과정을 거쳐 선발되었고, 회계사, 변호사, 노무사 등의 자격증을 가진 직원도 일부 선발되었다. 공공기관의 성격을 갖는 학교에서 직원이 근무하는 것은 보수는 일반 기업에 비해서 낮으나 근무 강도가 상대적으로 낮고 교육업무를 지원한다는 보람도 있으며 장기근속이 가능하다는 점에서 매력적인 점이 있어서 우수 직원 충원에 그리 어렵지 않았다고 보인다.

학교가 발전하면 직원의 근무여건도 좋아진다는 점에서 직원의 이익과 학교의 이익이 어느 정도 부합된다. 다만 직원의 경우 업무 복잡도가 증가하거나 교수나 학생들의 다양한 요구가 발생하면 업무 스트레스가 발생할 수 있다는 점에서 학교의 핵심적 이익과 상충될 소지도 있다. 이러한 점에서 관리자는 조직 전체의 핵심가치를 개발하고 공유할 수 있도록 인사관리와 훈련을 해야 한다.

이러한 인사관리 면에서 법인직원의 경우에는 규정에 따라 예측가능한 면이 있으므로 비교적 안정적 관리가 가능하다.<sup>(10)</sup> 이에 비해 서울대학교에는 정확히 파악되지는 않지만 천명을 훨씬 뛰어넘는 수의 업무지원인력이 다양한 형태로 고용되고 있다. 이들 중 산학협력단이나 재단법인 발전기금과 같이 별도의 법적인 근거를 가진 기관에서 종사하는 경우에는 별 문제가 없으나, 연구비, 간접연구비, 발전기금 등을 활용하여 단과대학, 연구소, 부속시설, 학과에서 채용한 인원이 있는데, 이들에 대한 인력

---

시 사무국장이 반대하여 상당히 지체된 경우가 있었다. 물론 기성회 회계는 법적 근거도 취약한 것이었으므로 인건비 인상의 근거가 확보된 것은 아니었으나, 자율성의 정도를 나타내주는 사례로서 기억되고 있다.

(10) 예를 들면 대학본부에서는 3년 이상, 단과대학 등에는 5년 이상 근무하면 보직을 변경함으로써 인사순환을 하는 지침이 엄격히 시행됨으로써 보직 변경을 둘러싸고 불필요한 신경을 쓰는 일을 방지하는 조치를 취하고 있다.

관리는 기관마다 천차만별이어서 전반적인 인력관리를 어렵게 하고 있다.<sup>(11)</sup> ‘자체직원’이라는 막연한 용어로 표현되는 인력의 경우 학교의 전반적 지배구조에는 큰 영향이 없으나, 앞으로 인력관리를 어렵게 함으로써 인사체계 전체에 영향을 줄 소지가 있고, 이들에게까지 대학의 핵심가치를 공유하도록 하는 것은 어려울 것이다.

### 2.1.3. 학생

학생은 대학운영에 있어서 이중적 지위를 가진다. 학생은 교육의 수혜자로서 서비스를 받는 수동적 주체이지만, 수요자로서 자신의 요구를 학교에 반영하기 위해서 능동적으로 운영에 영향을 줄 수 있다. 다만, 학생은 일정한 수학 기간 동안에만 이해관계를 갖게 되므로 학교의 장기적 이익을 대변하기는 힘들다.

서울대학교 학생은 대체로 입학 이전에 학습능력을 상당히 갖춘 상태에서 입학하므로 대체로 교육과 연구의 발전에 관심을 가질 가능성이 있으나, 자신의 진로에 따라 학교의 이익보다는 자신의 직업에 맞는 지식을 쌓는데 노력할 가능성이 크다.<sup>(12)</sup> 20세기 말까지 전반적인 사회민주화에 관심을 갖던 학생회의 경우에도 10여 년 전부터는 학내 민주화를 명분으로 학생의 실용적 관심사를 반영하는데 더 많은 노력을 기울이고 있는 것이 사실이다. 학생 단체가 자신들의 이익을 위해 일하는 것은 당연한 것이지만, 물가의 지속적 인상에도 불구하고 수년간 등록금 인하를 주장하는 것을 보면 장기적 이익보다는 단기적 이익에 관심이 큰 것으로 판단할 수 있다.

### 2.1.4. 동창(alumni)

정규 과정 졸업생과 각종 공개강좌 수료생으로 구성된 동창은 사회 각계각층에서 학교의 이익을 지키는데 도움을 주고 있다. 그러나 학교의 장기적 이익과 직결되지 않은 몇 가지 간격을 발견하게 된다. 하나는 동창은 대체로 과거 자신이 학교를 다니던 시절을 기준으로 학교를 판단하려고 하므로, 정확한 실정을 모르고 막연하게 도와주려고 하거나 비판적 의견을 갖기도 한다. 예를 들어 현재 학교에 가장 부족한 자원

(11) 예를 들어 최근 계약직 직원이 정규직에 비해서 차별을 받고 있다는 소청에 대해서 중앙노동위원회는 복직수당과 휴가비를 지급하도록 권고한 바 있다.

(12) 최근 학생들의 활동이 소위 ‘스펙 쌓기’라고 부르는 직업능력개발에 집중되고 있는 상황은 학생의 진로를 개발하고 사회 적합도를 높이는 긍정적인 측면에도 불구하고, 기초학문 육성이나 첨단 기술 개발과 같이 도전적인 임무를 담당할 인력의 부족이 나타나는 점은 우려스러운 일이다.

은 교육과 연구에 필요한 인프라 구축이지만, 동창들은 ‘가정 형편이 어려워 학업을 할 수 없는 학생을 돕자’라는 심정적 호소에 대해서 민감하게 반응하는 편이다. 또한 동창회를 중심으로 모금 활동을 하고 학교를 지원하더라도 학교에 시급하게 필요한 곳보다는 가시적 사업에 지원하려고 하는 경향이 있다.<sup>(13)</sup>

이러한 일반적 특성에 더하여 서울대학교의 경우 동창회로서의 결속력도 그리 크지 않고 미국 대학처럼 학교와 밀접하게 활동한 역사도 짧아서, 기대 수준보다 지원이 크지 않다는 불만이 학내에서 제기되고 있다. 이 때문인지 법인화 이후 학교의 주요 의사결정기구에서 동창회의 영향력은 크지 않게 되었는데, 동창회에서는 이에 대한 문제를 어느 정도 인식하고 있는 상태이다.<sup>(14)</sup>

### 2.1.5. 행정부

행정부에서 서울대학교의 운영에 가장 큰 관심을 갖고 있는 곳은 대학교육전반에 대해서 관장하는 교육부(Ministry of Education)다. 교육부는 대학정책실 산하에 대학정책관, 대학지원관, 학술장학지원관을 통해서 각각 4개씩 총 12개 대학관련 과조직을 두고 있다. 초중고 교육을 관장하는 학교정책실과 대학정책실은 비슷한 형태의 조직을 갖고 있다. 물론 초중고 교육은 시도 교육청 단위로 다시 학교를 관장하므로 더 많은 관리 인원이 있다고 볼 수도 있으나, 초중고 교육에서 대상인원 규모나 국가가 담당해야 할 필요성을 비추어 볼 때, 정부에서 대학에 대해서 큰 관심을 갖고 있는 것은 사실이다. 우리나라 고등교육의 경우 OECD 평균에 비교할 때 대학운영비에서 정부지원금이 차지하는 비중이 낮은 데 비해서<sup>(15)</sup> 정부가 직접 관리 감독기능은 더 갖고 있다고 보인다.

교육부는 <고등교육법>을 통해서 국공립대학이든 사립대학이든 학교설립, 입학정

(13) 예를 들어 2012년부터 시작된 온라인 강좌의 경우 학교 측에서는 소수라도 고품질의 강의를 만들기 위해서 인프라 구축에 지원을 요청한 반면, 동창회 측에서는 다수의 강의를 졸업생과 일반인에게 많이 제공하기를 요청하여 의견 조정이 어려웠던 적이 있다.

(14) 법인화 이후 총장선출과정에서 동창회 추천 인사는 평의원회를 통해서 2명 정도 총장추천 위원회에 참여하게 되었으나, 이사회에는 동창회 추천 인사가 참여하지 못하고 있다.

(15) OECD 평균을 볼 때 대학운영비는 정부:민간이 7:3을 차지하고 있는데 비해서 우리나라는 거꾸로 정부:민간이 3:7을 차지하고 있다. 교육부 예산의 85%가 초중고교육에 투입되는 반면, 고등교육에 투입되는 예산은 14% 정도이다. 대학생 1인당 공교육비가 OECD 평균 1만 3천 달러인데 비해서, 우리나라는 9천 달러 수준인 점을 감안할 때, 우리나라는 절대적으로도 상대적으로도 고등교육에 대한 정부의 지원은 작다고 판단된다.

원, 졸업요건, 교원 임용 등 거의 모든 대학운영에 대해서 직간접적으로 통제하고 있다. 물론 헌법상 보장된 학문의 자유를 담당하는 자치조직으로서 대학의 기능은 인정되므로 교육과정이나 연구의 자유는 보장되고 있으나, 이를 지원하는 행정이나 교육 방식에 대해서는 상당한 규제를 하고 있다. <고등교육법>에 의한 규제는 교수임용요건이나 시설 요건과 같이 대학의 질을 어느 정도 유지하기 위한 긍정적 요인도 있으나, 대학원 설립이나 총인원 범위 내 입학정원 조정과 같은 것도 아주 어렵게 하는 부정적 측면도 갖고 있다.<sup>(16)</sup>

법인화 이전 교육부에서는 국립 대학교 예산 작성 기준에 따라 서울대학교 예산을 수립하는 권한을 갖고 있었고, 서울대학교 과장급 이상 직원의 인사를 시행하는 등 직접 통제가 가능했다. 법인화 시행 3년째부터는 서울대학교 예산은 정부출연금 형태로 총액으로 주어지는 것으로 변경되어 예산의 세부적 항목에 대한 간섭은 줄었으며, 직원 인사는 완전히 학교 측에서 담당하게 된다.

그럼에도 불구하고 몇 가지 측면에서 교육부는 여전히 학교에 대해 영향력을 가장 크게 갖고 있다. 우선 하나는 서울대학교가 국립대학법인으로서 예산의 상당부분을 정부 출연금에 의존하므로 비록 자율성을 갖고 있으나 교육부를 통해서 교육부 예산의 하나로서 예산을 신청하고 심의 받는다는 점이다. 둘째는 우리나라에서는 국공립 대학이든 사립대학이든 단일의 <고등교육법>의 규제를 받고 있으며, 교원의 신분 사항은 <교육공무원법>을 준용하도록 되어 있다는 점이다.<sup>(17)</sup> 셋째는 교육부는 BK사업이나 수도권대학특성화 사업과 같은 정부예산공모사업을 통해서 대학에 영향을 줄 수 있다. OECD 평균에 비해서 절대적으로도 상대적으로 낮은 정부지원금에다가 학생 수 감소와 등록금 동결이라는 삼중고에 시달리는 대학의 형편에서 보면 정부지원금은 교육과 연구의 질을 개선할 수 있는 기회이므로 수혜가능성이 낮다고 하더라도 정부지원금을 받기 위해서 신청 준비 단계에서 이미 정부가 제시한 개혁조치들을 수용하게 된다. 이에 따라 예산을 통한 간접 규제의 영향력은 점점 더 커져가고 있는 형

(16) 지난 몇 년간 대학운영 자율화 정책으로 인해서 고등교육법이나 시행령 개정을 통해 상당한 자율화와 달성된 것은 사실이다. 교수 책임시간 조정과 같이 고등교육법에서 가능한 조치들도 학교 내 사정들로 시행되지 않은 것들이 많이 있다. 그렇지만, 해당 학과 출신 교수 비율이 3분의 2를 넘지 못하게 하는 규정과 같이 서울대학교와 같은 우수 대학에만 일방적으로 불리한 위헌적 내용도 여전히 존속되고 있다.

(17) <사립학교법>에서 재산상의 문제는 국공립대학과 차이가 있지만, 교원의 신분 문제는 <교육공무원법>에 따르도록 되어 있으므로, 교원의 겸직 등은 국공립대학이나 사립대학이나 모두 원칙적으로 금지되어 있다.

편이다.<sup>(18)</sup> 넷째는 서울대학교가 가지는 상징적 측면이다. 교육부는 대학정책의 성공 여부의 상당 부분을 서울대학교의 입시나 성과에 의해 평가되는 점에 대해서 잘 알고 있으므로, 비록 법령상 수행해야 할 관리감독이 아니라 하더라도 학교의 제반 사항에 대해서 정보를 파악하거나 우려를 전달하는 습성을 가지게 된다.

교육부 외에 행정부에서 서울대학교와 크게 관련된 기관은 기획재정부이다. 기획재정부의 제2차관-예산실-사회예산심의관-교육예산과의 계선조직(line)을 통해서 국립대학교의 예산을 심의하게 되어 있다. 기획재정부에는 워낙 방대한 정부관련 조직의 예산요구가 오므로, 대학교 하나의 예산 자체에 관심을 가질 시간도 거의 없다. 따라서 기획재정부의 학교에 대한 관심은 많지 않으며, 학교에서 어떻게 하면 기획재정부의 관심을 촉구할 수 있는지 방안을 찾아야 하는 일방적인 관계라고 볼 수 있다.

기획재정부 외에 국립대학 시절에는 교직원 정원과 관련하여 행정안전부가 관련이 되어 있고, 정부 R&D 예산을 담당하는 미래창조과학부, 산업자원부, 농림해양수산부, 보건복지부등도 관련 사업 예산을 통해 대학과 관련성을 갖고 있으나 그 관계는 부분적인 것으로 보인다. 대학운영과 관련하여 이러한 경제관련 부처보다 더 큰 영향력을 갖는 곳은 오히려 감사원이다. 2000년대 초부터 시작된 감사원 감사는 그 범위나 회수 면에서 점점 더 강화되었다. 감사원 감사는 징계와 예산삭감 요구라는 실질적 수단을 갖고 압박을 가하고 있는데 비해서, 감사업무 담당 직원의 대학에 대한 이해도는 떨어지는 문제를 갖고 있다. 이에 따라 학교 운영의 상당한 면에서 감사원 감사를 의식하지 않을 수 없을 만큼 커져서 자율운영과 책임운영이라는 두 가지의 경계 사이에서 학교 운영을 위축시키는 효과를 갖게 되었다.

#### 2.1.6. 입법부

입법부인 국회는 정부가 제출한 예산안과 결산안을 심의하고 의결하는 곳으로서 예산성립의 최종적인 결정권을 가지고 있다. 국회의원은 법안 심의와 예산안 심의라는 수단을 가지고 행정부를 견제하고 있으며, 국정감사라는 구체적인 절차를 통해 직접적으로 행정부에 영향력을 행사하게 된다.

예산 성립 절차에서 국회의 상임위원회의 역할은 지대하다. 해당 상임위원회에서

(18) 최근 시행되고 있는 대학구조조정을 위한 평가에서 보면 하위 D, E등급을 받는 경우 학자금 대출 금지와 같은 조치가 내려져 대학은 학생모집에서 큰 타격을 입게 되므로, 예산 없이도 정부는 대학에 큰 충격을 줄 수 있다.

심의된 예산안은 예산결산위원회에서 크게 바뀌지 않으며, 일부 감액되거나 일부 증액되기도 하지만 총액면에서는 큰 변화가 없다. 국회 교육문화체육관광위원회(이하 “교육위원회”)는 30명의 의원으로 구성되어 있으며, 새정치민주연합에서 위원장을 맡고 있다. 위원장은 새누리당 간사와 새정치민주연합 소속 간사와 협의하여 위원회를 운영하게 된다. 이 위원회는 경제 관련 위원회인 국토교통위원회 만큼은 아니지만 문화, 교육시설을 확충하는데 필요한 예산을 확보할 수 있어서 도시지역 국회의원들에게는 나름대로 인기있는 위원회다. 현재는 새누리당 16명, 새정치민주연합 13명, 비교섭단체(정의당) 1명이 소속되어 있는데, 교육부와 미래창조과학부의 분리로 인해서 제19대 국회 후반기에 과학기술 분야가 다른 위원회 관장으로 변하게 되면서 문화업무가 통합되게 되어 소속 의원이 24명에서 30명으로 증가하였다.

국회의원의 경우 지역구 활동이 가장 큰 관심사이며, 한 위원회에서 관장하는 정부 기관만 하더라도 수 백 개가 되므로, 서울대학교 하나에 대해서 집중적으로 관심을 갖는 국회의원은 없다.<sup>(19)</sup> 또한 국회의원은 개별적으로 헌법기관이라는 자부심을 갖고 있어서, 각자 판단을 중시하는 경향이 있다. 따라서 보수정당이 서울대학교를 더 지지하거나 아니거나 하는 것은 별로 없다. 다만 보수정당에 서울대학교 출신이 있을 가능성이 높기 때문에 설득에 유리하고, 진보정당의 경우에는 일류대 중심으로 사회가 운영되는 것을 비판하는 입장이기 때문에 우호적이 아닐 가능성이 조금 높다.

그러나 사안별로 의원 개인의 이해도에 따라 입장을 달리하며, 새누리당의 경우에는 위원회 소속의 변경이 자주 바뀌는데 비해서 새정치민주연합은 그러하지 않기 때문에, 법안 심의나 예산 심의 과정에서 교육위원회에서 오래 활동한 한 두 명의 국회의원의 영향력은 상당히 클 수 있다.

법안과 예산 외에 국정감사도 국회가 학교에 영향을 줄 수 있는 통로이다. 서울대학교도 2000년도부터 국립대학의 하나로서 국회의 국정감사를 직접적으로 받기 시작하여, 법인화 이후에는 다른 국립대학과는 별도로 국정감사를 받고 있다. 보통 10월

(19) 국회의원 1명 당 4급 보좌관 2명, 5급 비서관 2명, 6급 이하 3명 비서와 2명의 유급 인턴 등 총 9명의 인력이 지원된다. 따라서 국회의원실에서는 보좌관이나 비서관 1명은 지역구 활동을 전담하고 나머지 보좌관이나 비서관이 예산심의 및 국정감사 기간에 각각 부서를 맡아 자료를 준비하게 된다. 이 밖에도 교섭단체별로 몇 명의 전문위원을 둘 수 있도록 되어 있으며, 이들은 당의 정책기조에 맞추어 법안심의나 예결산 심의를 하도록 국회의원실을 통해 영향력을 행사하게 된다. 말하자면 국회는 입법 활동과 관련되어 권력이 행사되는 네트워크형 결사체라고 할 수 있다.

중순경에 열리게 되는 국정감사에서는 일정에 따라 다르지만 다른 국립대학법인이나 교육대학 등과 같이 국정 감사 대상이 되고, 해당 일자에는 주로 서울대학교에 대해서 질의가 쏟아지게 된다. 국정감사를 통해 지적된 사항은 예산안 삭감이나 감사원 감사요청이라는 경로를 통해 해당 기관에 직접적인 압박을 가하는 근거가 된다.

국회의원 외에 국회의 사무처 소속의 전문위원이 각위원회에 배속되어 입법 활동과 예산심의를 지원하고 있으며, <예산정책처>에서는 부처별로 예산안에 대해서 검토의견을 작성하여 국회의원에게 제공하고 있다. 전문위원은 회의 자료를 준비하고 의안성립여부를 확인하며 필요한 경우 내용 검토의견을 내므로, 국회 내 여론 형성에 영향을 주게 된다.

#### 2.1.7. 언론, 지역주민, 일반국민

서울대학교에 관심을 가지는 다른 이해관계자로서 지역주민, 일반국민이 있다. 지역주민은 학생 등 거주나 이동인구가 많아지면 유리하므로, 서울대학교의 확장에 관심을 가지고 있으며, 시흥교육단지와 같이 일부 시설이 이전하는 것과 같은 인상을 주는 이슈에 대해서는 반대한다. 한편 지역의 환경운동단체는 서울대학교에 의해서 관악산이 훼손될 가능성이 크다고 주장하므로 특정한 개발에 대해서 반대하기도 한다. 지역주민의 일반적인 의견은 학교에 직접 영향을 주지 않는 경우도 있으나, 관악구청이나 지역구 국회의원을 통해서 제기되는 경우에는 상당한 영향을 줄 수 있다.

일반국민은 국립대학법인의 최종적인 주인이라고 할 수 있으나, 공공재의 특성과 같이 아무도 직접 노력을 들여서 관리 감독하려고 하지 않으므로 그 영향력은 미미할 수밖에 없다. 다만, 입시 문제라는 특정한 사안에 대해서는 각종 학부모 단체를 비롯해서 일반 국민도 민감하게 반응한다. 우리나라에서 대학입학은 사회적으로 서열화된 상태에서 상대적인 지위가 중요한 위치재(positioning goods)의 성격을 갖고 있어서 전국민의 관심사가 되고 있다. 그런데 결국 이 문제는 누구를 입학하게 하는가라는 차원의 문제가 되어버리므로, 관심도에 비해서 대학교육과 연구의 발전이라는 대학의 핵심가치 발전과 큰 상관을 갖지는 않는 것으로 보인다.

일반국민의 관심은 각종 언론기관의 보도에 의해서 촉발되어 형성되므로, 언론기관 종사자의 관심이나 이해도가 중요하다. 그런데 우리나라 언론 기관에서는 몇 곳을 제외하고는 장기간 해당 분야의 심층 취재를 통해서 전문적 식견을 가지고 장기적 발전을 위해 힘쓰는 인력이 많지 않다. 서울대학교에 ‘출입’한다고 하는 수십 개의 언론기

〈표 1〉 이해관계자의 특성과 영향

구분	행위주체	특성	이해관계
내부 구성원	교수	교육과 연구의 담당자로서 장기 근무하므로, 학교발전의 장기이익의 담지자가 될 수 있으나, 해당 분야에 대한 부분적 몰두로 인해서 전체적 시야가 부족할 수 있음.	대체로 학교발전과 이익이 부합하나 특정 분야로의 자원과다투입으로 자원배분의 왜곡 발생 가능.
	직원	교육행정에 대한 전문성을 가지고 지원인력으로서 역할을 하므로 조직유지에 필요하나, 혁신적 사고가 부족할 가능성 있음.	발전과 함께 현상 유지에 관심이 클 가능성이 있음.
	학생	교육의 질 제고에 관심이 있으나 가급적 적은 비용으로 같은 서비스를 받으려고 함.	단기적 이익 추구를 할 가능성이 큼.
외부 주체	동창	학교에 대해서 어느 정도 관심이 있으나, 과거의 경험이나 언론의 단편적 보도를 바탕으로 판단할 수 있음.	학교발전에 도움을 주나, 교육과 연구의 본질적 가치에 대해서 이해도가 부족할 가능성이 있음.
	행정부	고등교육을 관리감독하는 교육부와 예산안 결정을 하는 기획재정부가 주된 관계자로서 국가전체의 관점에서 보므로 특정 대학의 집중지원에는 난색을 표함.	다른 대학들과 같은 정도의 지원은 하려고 하지만 그 이상의 지원을 하지 않거나 때로는 지원을 줄이려고 할 가능성도 있음.
	입법부	다양한 관심사가 모이는 장소로서 관심이 없거나 입시 문제, 교수 윤리나 정치참여 문제 등 교육과 연구와 다소 동떨어진 문제에 관심을 가질 가능성이 큼.	학교에 대해서 비판적 입장을 취할 경우 정치적 입지가 다소 강화될 여지가 있으나, 국가발전이라는 대의명분에 따라 굳이 일을 잘하려는데 대해서 적극적 방해할 이유는 없음.
	언론, 일반국민	위와 같음.	학교에 대해서 비판적입장이 우호적 입장보다 다소 강함.

관에는 주로 신입인력이 배치되는데, 이들이 출입기간은 보통 1년 이하이므로, 기관의 특성을 파악하는데 몇 달 소요하고 나서 얼마 되지 않아 이동하게 된다. 이러한 짧은 기간이라는 문제에 더하여 개인적 선입견을 가진 경우 의도하지 않은 오보나 부정확한 기사를 쓰게 되는 경우가 많다. 이러한 부정확한 기사가 행정부나 입법부의 판단근거가 되거나 감사를 촉발하는 경우 불필요한 행정 낭비를 하게 되는 것이다.

지금까지 논의한 행위주체에 대해서 그 특성과 영향을 요약하면 〈표 1〉과 같다.

## 2.2. 결정의 층위(層位)와 연성(軟性) 예산제약

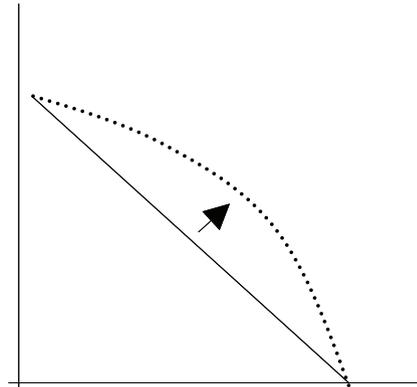
서울대학교 내의 예산과 시설 등 각종 자원을 둘러싸고 세 가지 층위에서 이해관계가 조정되고 있다. 가장 추상적으로는 대학의 운영 목표에 관한 선택이다. 무릇 대학은 교육, 연구, 사회봉사가 그 기본적 기능이라고 말하는데, 이러한 세 가지 기능 중에 어떤 것을 얼마만큼 중시할 것인지 의견이 다양하다. 연구중심대학에서 교육과 연구의 분리 현상은 이미 지적된 바와 같으며, 교육과 연구라는 전통적 가치 외에 사회봉사라는 점이 어느 정도 비중을 차지해야 하는지 의견이 엇갈린다.

법인화 과정이 대학의 민영화나 기업화가 아닌가라는 우려 속에서 기초학문 고사와 등록금 인상이 문제로서 지적되었는데, 기초학문의 진흥은 그래도 대학의 교육과 연구와 관련된 것이지만, 등록금 인하는 사회봉사적 기능과 관련된다. 즉 대학이 교육서비스를 낮은 가격으로 저소득층에 제공하라는 것으로서 대학의 핵심 가치라고 할 수 있는지 동의가 있지 않은 문제이다. 이 밖에도 대학생이 직접적으로 봉사활동에 참여해야 한다든지, 대학에서 생산된 지식을 무료로 온라인을 통해 제공해야 한다든지 하는 것도 대학의 목표와 어느 정도 관련된 것인지 미지수인 문제이다. 지난 십여년간 강조된 대학의 국제화만 하더라도 어떤 방식의 국제화인가에 따라, 교육, 연구, 사회봉사라는 상충적인 목표와 관련된다. 교환학생 확대와 같은 교육면에서의 국제화가 우선인지, 선진국 대학과의 연구교류와 국제 학회 참여가 중심인지, 개발도상국에 대한 지원과 교류가 필요한지 각각 의견이 다를 수밖에 없다.<sup>(20)</sup>

다음으로 대학의 목표와도 어느 정도 관련된 문제로서 구체적으로는 서울대학교 내에서 각 대학(원) 간에 자원 확보 경쟁이 있다. 개별 단과대학 간에 또는 기초학문대학과 응용학문대학간, 학사과정과 대학원과정 간 어떤 부문에 자원을 더 투입할 것인지 선택해야 한다. 통상적인 운영비는 학생 및 교수 수에 비례하여 배분되지만, 특별사업비나 시설 등은 대학 간에 배분기준은 없으며 노력과 상황에 따라 큰 차이가 나게 된다.

셋째, 자원의 사용에 있어서 행정체계상 대학본부, 단과대학, 학과, 연구소, 또는 개인 교수들 간에 배분(allocation) 문제가 발생한다. 예산의 배분뿐만 아니라, 연구비의

(20) 교육이나 연구라 하더라도 어떤 분야의 교육과 연구, 어떤 방식의 교육과 연구인가에 따라서 의견조정이 필요하다. 예를 들어 교양교육을 강화할 것인가 전공교육이나 직업교육을 강화할 것인가는 대학의 해묵은 과제이며, 기초과학 연구와 응용연구의 대립도 오래된 숙제이다.



〈그림 2〉 경성예산제약(실선)과 연성예산제약(점선)

사용, 수입대체경비라고 부르는 각종 수입유발활동을 둘러싸고 자원배분 문제가 발생한다. 간접비 효율징수 문제나 예산배분 문제가 발생하며, 이해관계자의 설득 노력과 공감대 형성 정도에 따라 배분 방식이 달라지기도 한다.

이러한 목표간 충돌은 결국 선택의 문제로 귀결되며, 한 회계연도라는 단기적 차원에서 주어진 자원의 배분(allocation of given resources)로 문제로 해석할 수 있다. 이러한 면에서 두 가지 이상의 상충된 목표 중에서 방향 선택이라는 전통적인 경제적 선택문제가

발생한다. 다른 한편, 서울대학교와 같은 공공부문에서는 자신이 수입을 올려서 자신이 사용하는 것이 아니라 예산 총액을 많이 확보하는가가 조직의 규모를 정하게 하는 요체이므로, 결국 예산을 확보하는 문제는 예산확보 문제는 Janos Kornai가 말하는 연성 예산제약이 작용하는 환경에 놓여 있게 된다. 그리고 예산확보 메커니즘은 시장원리인 이탈(exit)보다는 정치원리인 목소리(voice)가 강하게 작용할 가능성이 높다.<sup>(21)</sup>

말하자면, 회계연도에 걸친 예산확보 과정을 분석하면 예산은 주어진 것이 아니라 특정 목표를 달성하기 위해서 얼마나 확보하고 얼마나 더 투입할 것인가 하는 문제가 되는데, 이를 도식화하면 〈그림 2〉와 같다.

〈그림 2〉에서 원점에서 시작된 수직선과 수평선은 두 가지 상충되는 목표를 말하며, 실선은 두 가지 상충되는 목표를 달성하려는 예산(budget)이 일정한 범위 내에서 한정되어 있음을 표시하고 있다. 이에 비해 점선은 예산의 크기가 우상향 화살표 방향으로 이동하여 예산이 탄력적으로 증가할 수 있다는 의미에서 연성예산제약을 표

(21) 연성예산제약이란 Janos Kornai에 의해서 제시된 개념으로서 사회주의에서는 일정하게 정해진 예산 제약 이상으로 자원확보가 가능하다는 인식 하에 목표 달성을 위해서 자원을 과다투입하려고 하므로 초과 수요가 발생하여 경제전체적으로 부족(shortage)의 상태에 빠지게 된다는 상황을 말한다(이에 대해서는 강명규(1995) 참조). 또한 Hirshman(1970)은 조직의 구성 원리를 비교분석하면서, 조직구성원간 직접 의사를 전달하는 방식을 목소리(voice)라고 하고 구성원이 별다른 비용없이 조직을 떠나거나 진입하는 방식으로 인간관계가 맺어지는 방식을 이탈(exit)이라고 불렀다.

시하고 있다.

그런데 두 가지 목표에 대해서 발생하는 예산제약의 연성화(軟性化) 현상은 어떤 목표에 대해서도 나타날 수 있으며 선택에 따라 어떤 한 가지 목표에 대해서 더 많은 예산증가가 나타나 자원배분의 왜곡(歪曲)이 나타날 가능성도 있으므로, 반드시 원점에서 볼 때 일정하게 오목한 형태로 증가하는 것도 아님을 유의해야 한다.

### 3. 법인화와 지배구조의 변화

#### 3.1. 법인화 과정<sup>(22)</sup>

2010년 12월 8일 국회를 통과한 서울대법을 기반으로 우리나라에서 최초로 국립대학도 사립학교법인도 아닌 독자적인 법률에 기반을 둔 국립대학법인이 설립되었다. 국립대학법인의 법률적 성격에 대해서 여러 가지 논의가 있으나, 여하튼 실정법에 의해서 운영되는 것이 법치주의의 원리이므로 법률과 그 이후 제정된 시행령 및 정관이 학교의 기본 성격을 규정하게 되었다.

이 법률에 따르면 총장추천위원회의 추천에 의해서 이사회에서 선출된 총장이 학교 운영을 맡아서 하도록 되어 있으며, 법인 설립 당시의 총장은 이사장을 겸하되 그 이후에는 이사회에서 이사장을 호선하게 되어 있다. 7명 이상 15명 이하로 구성된 이사회는 국민의 대리자로서 국립대학법인의 최종적인 의사결정권을 갖도록 되어 있다. 즉 이사회에서는 총장선임, 임원 선임, 중요재산 처분, 정관 상 조직의 설치와 폐지, 정관변경에 관한 사항 등 학교의 주요 사항에 대해서 최종적으로 심의, 의결하게 되어 있다.

법인화 이전에 국립대학의 경우에는 학교의 운영에 대해서는 총장이 책임을 지고 하지만, 재산처분이나 주요 조직 설치 등은 법령에 의해서 행정부의 직접적인 통제를 받게 되어 있었으므로, 법인화 과정은 법률 제정만으로 곧바로 이루어질 수는 없었다. 이에 따라 법률이 정한 바에 따라서 법인설립준비위원회를 구성하고, 1년여에 걸친 준비를 통해 2011년 12월 28일 법인설립 등기를 마침에 따라서 국립대학법인이 출범하게 된다.

당시 총장, 교육부총장, 연구부총장 등 내부위원 7명과 학외의 권위 있는 인사 8명

(22) 이 소절의 논의는 국립대학교 서울대학교 설립백서(2012)의 내용을 주로 참고하였다.

으로 구성된 법인설립준비위원회에서는 그 산하에 설립준비실행위원회와 법인설립 추진단을 두고, 교육연구, 교수, 학생복지권익, 직원, 재정재산, 운영체제등 6개의 분과위원회를 두어 법인화에 관한 의견을 수렴하고 법인화에 필요한 시행령과 정관을 당시 교육과학기술부와 협의하여 만들고, 학칙, 각종 규정안을 제안하게 된다.

2011년 9월 6일에 공포된 시행령에는 재산의 관리와 보호, 국유재산 양도, 교직원 의 임용 문제 등 법인화를 위해서 실질적으로 필요한 재산과 인력 문제를 다루고 있으며, 이 시행령에 근거하여 법인화 작업은 외형적으로 마무리되었다. 교원의 경우 1,888명 중 1,816명이 법인교원으로, 직원의 경우 757명 중 708명이 법인직원을 선택 하는 등, 법인화에 참여하려는 비율은 상당히 높았다.

한편 법인설립준비위원회에서는 이사후보추천자문위원회를 구성하여 학외이사로 8명을, 총장을 포함한 학내 이사로 7명, 그리고 감사 2명을 선정하여 2011년 12월 27일에 당시 교육과학기술부의 승인을 받게 된다. 총장, 교육부총장, 연구부총장, 교육과학기술부와 기획재정부 차관 등 당연직 이사를 제외한 인사 10명의 이사 중에서 설립준비위원회에서 활동하던 사람은 5명으로서 그 비율이 높은 편이라고 할 수 있다. 이는 법인화 준비과정에서 연속적인 임무 수행을 위해서 불가피한 점도 있으나 이후 이사회의 구성 면에서 다양성의 측면에서 문제가 제기될 소지를 남겨 둔 것이라고도 평가될 수 있다.

법인화의 과정은 법적 준비 절차 외에도 학내 구성원과의 소통을 통한 참여를 필요로 하는 것이었기 때문에 법인설립준비위원회에서는 학내 각종 회의체나 단체, 그리고 여론 조사<sup>(23)</sup> 등을 통해서 부단히 의견 수렴을 하였다. 그럼에도 불구하고, 학내의 여러 가지 요구를 모두 담아내기에는 역부족이었다. 단적으로는 교직원에 의한 총장실 점거(2011년 3월 31일), 총학생회에 의한 장기간의 총장실 점거(2011년 5월 30일부터 6월 27일)과 같이 물리적인 충돌이 있었으며, 교직원의 각종 요구나 불만 수준도 상당히 높았다.

이러한 갈등은 새로운 제도 도입과정에서 불가피한 점도 있었지만, 학내 합의에 의한 법인화가 아니라 외부적으로 주어진 법인화였기 때문에 발생한 측면이 강하다. 이러한 갈등으로 말미암아 법인화 준비의 방향은 내부 안정이라는 단기적 목표가 강하게 작용하여, 법인화의 당초 취지인 이사회를 정점으로 한 전문적 운영방식의 도입보

(23) 여론조사의 결과는 언론정보연구소(2011) 참조.

〈표 2〉 법인화 이후 위원회의 변화

구분	현행	법인설립 후
교육 및 연구 심의기구	학장회의	폐지 / 학사위원회 흡수
교육 및 연구 심의기구	없음	기초학문진흥위원회 (신설)
교육 심의기구	대학원위원회	존속
교육 심의기구	교육위원회	폐지 / 학사(교육)위원회 흡수
교육 심의기구	기초교육위원회	폐지 / 학사(교육)위원회 흡수
교육 심의기구	학사운영위원회	존속
교육 심의기구	협동과정운영위원회	폐지 / 학사운영위원회 흡수
교육 심의기구	계약학과운영위원회	폐지 / 학사운영위원회 흡수
교육 심의기구	계절학기운영위원회	폐지 / 학사운영위원회 흡수
교육 심의기구	교원양성위원회	존속
교육 심의기구	학사지도위원회	존속
교육 심의기구	학사민원심의위원회	폐지
교육 심의기구	입학고사관리위원회	명칭변경 / 입학전형위원회
교육 심의기구	공개강좌운영위원회	폐지 / 학사운영위원회, 학사(교육)위원회 흡수
교육 심의기구	전임교원책임시간운영위원회	폐지 / 학사(교육)위원회 흡수
연구 심의기구	연구위원회	폐지 / 학사(연구)위원회 흡수
연구 심의기구	연구운영위원회	존속
연구 심의기구	연구소설치검토위원회	폐지 / 연구운영위원회 흡수
연구 심의기구	연구소위원회	폐지 / 연구운영위원회, 학사(연구)위원회 흡수
연구 심의기구	연구원임용위원회	검토 중
연구 심의기구	연구진실성위원회	존속
연구 심의기구	연구감사위원회	존속
연구 심의기구	생명윤리심의위원회	존속
연구 심의기구	동물실험윤리위원회	존속
연구 심의기구	생물안전위원회	존속
연구 심의기구	지식재산권관리위원회	존속
연구 심의기구	상표관리위원회	폐지 / 지식재산권관리위원회 흡수
연구 심의기구	창업지원운영위원회	폐지

다는 종래의 운영방식을 복제(replication)하는 것이 법인화 준비의 주된 업무가 되고 말았다고도 평가된다. 예를 들어 교원이나 직원에 대한 보수규정, 징계를 포함한 복무규정은 새로 제정되지 못하여 장래 교육공무원법을 준용하는 방식이 존속하게 된다.

법인화 이후의 초기 결과를 보면, 예상보다 충분한 변화가 생기지 못한 것이 아닌가 생각되는데, 이에 대해서는 다음과 같은 몇 가지 정황적 이유로 설명된다.<sup>(24)</sup>

첫째, 법인화가 예상치 못한 상태에서 시작됨으로써, 정관이나 학칙과 같은 기본적 내용에 대해서 기초적인 것부터 학내 의견을 수렴하다 보니, 초보적 운영방식을 만드는 것도 힘에 겨운 상태였다는 점이다.

둘째, 법인화 초년도인 2012년의 경우에는 예산작성이나 계획 작성 등에서 종래와 똑같은 일을 하는 것이 중심적인 것이 되고, 운영방식도 종래와 같은 것을 반복하는데 머물렀다는 점이다.

셋째, 법인화 방향을 둘러싸고 학내 구성원 간에 이해관계가 대립하는 부분이 있어서 이를 타개하기보다는 기존 방식을 되풀이하는 방향으로 법인화의 틀이 정해지게 되었다는 점이다. 어떤 면에서 보면 학내 구성원 간에 충분한 신뢰가 생기지 못하여 새로운 제도를 만들기보다 기존의 이해관계가 가급적 보장되도록 하였다. 예를 들어 이사추천위원회 위원을 교수평의회에서 추천하고, 교수평의회가 주관하는 총장추천위원회의 위원 일부를 이사회에서 정하는 교차적 감시가 도입된 것은 학내 조직체 간의 신뢰수준이 낮았기 때문에 생긴 제도라고 볼 수 있다.

물론 교육은 백년지대계라는 말이 있듯이 교육과 연구의 본질적 내용이 법인화를 통해서 갑자기 변화할 수는 없고, 그렇게 되어서도 안 된다. 그러나, 당초 법인화를 통해서 뭔가 많은 긍정적인 변화가 일어날 것이라는 기대에 못미친 것은 사실이며, 이것은 학내의 역학 관계가 주된 요인이라고 할 수 있다. 이렇듯 법인화를 통해서 학교의 운영방식은 획기적인 변화를 할 수 없었으나, 제도적인 측면에서 학내 의사결정 방식은 바뀌게 되는데, 주요한 위원회의 변화를 살펴보면 <표 2>와 같다.

### 3.2. 주요 회의체의 변화

#### 3.2.1. 이사회의 등장

법인화 이후 가장 큰 변화는 학교의 최종적인 의사결정기구로서 이사회가 등장했다는 점이다. 이사회는 법령 상 총장선임, 임원 선임, 중요재산 처분, 정관 상 조직의 설치와 폐지, 정관변경에 관한 사항 등 학교의 주요사항에 대해서 심의, 의결하는 권한을 가지고 있다.

(24) 이하 내용은 최병선 외(2012)에서 인용하였음.

이사회가 법인화 이전처럼 총장에게 거의 모든 일을 맡기고 실제로는 학교 운영에 대해서 큰 영향력을 행사하지 않는 방식, 즉 군림하되 통치하지 않는(govern but does not rule) 방식으로 운영하는지 아니면 많은 영향력을 끼치게 될지는 외부 환경을 고려한 이사회 내부의 결정에 달려 있다. 물론 이사회는 일상적으로 학교 운영을 관리 감독할 수는 없으므로, 통상적인 일을 결정하는 데는 적합하지 않는 회의체이지만, 예산이나 기구 설립과 같은 주요한 의사결정을 할 수는 있다.

법인화 이후 첫 2년 정도까지는 이사회가 총장이 결정한 문제에 대해서 크게 변화를 준 점은 별로 없었다. 그 이유는 두 가지다. 하나는 이사회의 구성원 중에서 총장의 영향을 받는 학내 인사와 총장과 교감을 하는 외부 인사가 많았다는 점, 다른 하나는 학교 운영에 대해서 자세한 정보를 갖고 있지 못하므로 이미 학내에서 오랫동안의 논의과정을 거쳐 성립된 안건을 바꾸기에는 시기적으로나 내용상으로나 적절하지 못한 상황일 수밖에 없다는 점이다.

두 번째 요인과 관련해서 특히 교육과 관련된 안건은 이사회에서 내용을 파악하는 정도이지 안건을 바꿀 여지가 별로 없다. 즉 학내의 불가피한 사정이 있거나, 학과, 대학, 주로 학장들로 구성된 학사위원회, 학내 대표들의 회의체인 평의원회를 거치면서 이미 의견 조정이 되어 더 이상 조정될 여지가 없기 때문이다. 그 때문에 2013년 하반기 이후에는 교육과 관련된 몇 가지 문제에 대해서는 평의원회에 대해서 의결권을 일부 위임하고 이사회에서는 사후적으로 보고하여 추인하는 형태로 의사결정방식을 변경하였다.

대체로 이사회의 통상적인 영향력이 크지 않았음에도 불구하고 이사회가 제도적으로 과도한 힘을 있다고 우려하는 의견이 제기되었다. 이러한 우려가 현실적으로 나타나는 계기는 일부 이사들의 의견이 토론회나 간담회를 통해서 드러나면서 생기기도 했으나, 결정적인 계기는 간선제로 치러진 최초의 선거에서 나타났다. 2014년 6월 19일 서울대학교 이사회는 3명의 총장후보자 중 한 명을 제26대 총장으로 선임하는 결정을 내렸는데, 그 결과는 학내에서 총장추천위원회에서 평가한 후보 중 가장 지지도가 높은 후보가 아니었다는 점에서 현행 절차가 문제가 있는 것이 아닌가 하는 여론이 형성되었다. 이러한 여론은 2014년 6월 19일에 발표된 교수협의회장의 입장 표명, 6월 23일에 발표된 평의원회의 입장 표명에서 잘 나타난다.<sup>(25)</sup>

(25) 각각 서울대학교 제26대 총장선출백서(2015), pp.107-126, pp.130-131, pp.132-133을 참조.

이사회 내부의 의사결정방식은 3분의 2의 찬성을 요하는 정관 개정을 제외하고는 다수결 원리에 입각해 있는데 총장선거과정에서도 이러한 결정방식이 채택된다. 즉 총장선출과정에서 학내의 다수 의사와 이사회내의 다수 의사가 다르게 정해졌다고 보이는데, 이는 다단계 결정 방식에서 당연히 나타날 수 있는 것이겠지만, 종래 직선제 하에서 교직원의 의사가 그대로 최종적인 총장선출에 연결되던 것과는 큰 차이여서 학내에 충격을 준 것으로 보인다.

이렇듯 총장선출절차에 있어서는 이사회가 최종적인 선임권을 갖고 있기 때문에 총장선출자가 추천된 순위대로 되지 않은 것은 적법한 절차임에도 불구하고, 우려의 목소리가 생긴 것은 결국 이사회가 선출한 총장을 통해서 통상적인 학교의 운영에 간섭하려는 것이 아닌가 하는 생각 때문일 것이다. 그렇지만 새로운 총장 선출 이후에도 이사회내의 통상적인 운영방식 면에서 큰 변화가 생긴 것으로 보이지 않는다. 이사회는 여전히 안건을 설정하거나 안건을 변경시키는 기능보다는 사후적인 확인을 하는 것처럼 보인다.

그러나 총장선출에 있어서 결정권을 갖고 있다는 점은 학교의 운영에 커다란 영향을 주는 것으로 해석된다. 이는 총장선출과정에서 공표된 각종 공약사항이나 후보자의 성향에 대해서 어느 정도 알고 선정하므로 4년간의 학교 운영방향을 큰 틀에서 결정하는 것과 마찬가지로 되기 때문이다. 실제로 학문중시 성향의 후보자와 관리능력 또는 외부교섭력 위주의 후보자가 추천되었을 때 어떤 사람을 선택할 것인지가 학교의 방향을 결정하는 것이 될 것이다.

이러한 점에서 제26대 총장선출과정 이후에도 총장직선제 자체가 간선제로 변화한 것도 문제이지만, 현행 법령 하에서는 이사회 자체를 구성하는 방식 자체가 문제라는 의견도 대두되었다. 즉 현행 제도로는 이사가 이사회에서 선임되고 이를 위해서 이사회 산하에 이사추천위원회를 구성하고 있는데, 이사추천위원 7명 중 5명이 이사 또는 이사회가 추천하는 인사로 2명이 평의위원회가 추천하는 인사로 구성되는 것이 문제라는 것이다. 이러한 구조 때문인지 2014년 말에 새로 선정된 이사 중에서 평의위원회가 추천한 인사는 한 사람도 되지 않았다. 아울러 새로 선출된 이사도 출범 초기의 이사진에 비해서 중량감이 떨어지는 것이 아닌가 하는 지적을 받기도 한다.<sup>(26)</sup> 결국 이

(26) 실제 이사의 구성에 있어서 외부 인사 8명으로는 2명의 당연직 정부인사를 제외할 때, 법조계 의료계, 이공계등 전문직종 출신, 주요 사립대학의 운영경험자, 여성 학자 등으로 구성되어 왔으므로, 구성에 있어서 큰 변화를 가져왔다고 보기는 어렵다. 다만 법인화준비위원회

러한 선정절차로 인해서 이사회의 다양성은 떨어지고 비슷한 입장을 가진 인사들이 충원되는 것이 아닌가하는 비판이 생기기도 하였다.

### 3.2.2. 평의원회의 변화

법인화 이후 평의원회는 외견상 약간의 변화를 한 것으로 보인다. 우선 50명으로 이루어진 평의원 중에서 종래 외부인사가 참여하던 것이 교직원으로만 구성되게 되었다는 점이다. 다른 국립대학에서 여전히 외부인사나 학생이 참여하는데 비해서 서울대학교에서는 교직원, 그것도 교수의 비중이 압도적이라는 것이 비판의 대상이 되기도<sup>(27)</sup> 하지만, 이는 법인화를 통해 외부인사가 다수인 이사회가 사실상 주인으로 등장함에 따라 학내 의견 수렴기구로서 교수 중심으로 평의원회를 구성하는 것이 공동 지배권의 행사(share governance)의 취지에 부합하기 때문이 아닌가 생각된다.

그런데 내부 의견 수렴기구로서 평의원회의 위상은 법률적으로 볼 때 사실상 약화된 것으로 보인다. 그 이유는 종래 평의원회가 학교의 각종 규정에 대해서 최종적인 의결기구로서의 권한을 갖고 있었던 데 비해서, 이 권한을 이사회가 맡게 됨에 따라 심의기구로서 그 역할이 제한되었기 때문이다. 다만, 2013년 6월부터 교육에 관한 몇 가지 안전에 대해서는 심의 의결할 수 있도록 정관 및 평의원회 규정이 개정되었다. 여기에는 ‘서울대학교 학칙’과 관련하여 ① 입학정원의 조정에 관한 사항, ② 모집단위 통합·분리·조정에 관한 사항, ③ 전공분리 및 통합에 관한 사항, ④ 협동과정의 설치 및 폐지에 관한 사항, ⑤ 학위과정의 연계 및 통합운영에 관한 사항을 심의·의결하게 되어, 교육제도에 관해서는 제한적이거나 의결권을 회복한 셈이 되었다.

그러나 이 안전도 이사회에 보고되어 추인을 받도록 되어 있고, 학교 운영에서 더 중요한 예산안이나 인사 조직개편 등에 대해서는 여전히 재경위원회나 이사회를 통해서 심의 의결하도록 되어 있어서 법인화 이전의 위상보다는 외형상 낮아진 셈이다.

그런데 한 가지 주목할 점은 평의원회의 위상 약화에도 불구하고 평의원회가 대학

---

에서는 총장 중심으로 집중적으로 의견수렴하는 것이 가능했으므로 소위 장관급 이상의 외부인사를 초빙하려는 노력을 많이 했던 것에 비해서 그 이후에는 이사회 내부의 친소관계 등에 따라서 선정되는 것이 아닌가 하는 관찰을 할 수 있다.

(27) 비판은 주로 학생의 주장에 동조하는 몇 국회의원의 국정감사 질의에서도 나타난다. 교수 중심의 평의원회가 생긴 것은 정황상 불가피한 점이 있으나 구성원의 다양성에 대한 비판은 이사회에 대한 비판과 마찬가지로 유효한 것으로 보인다. 이에 따라 평의원회는 2014년 9월 의장 추천 평의원회의 수를 3명에서 2명으로 줄이고, 직원의 수를 3명에서 4명으로 늘이는 조치를 취하였고, 학생은 참관인으로서 회의에 참석하도록 되어 있다.

본부를 견제하는 기능은 그리 약해지지 않게 보인다는 점이다. 그 이유는 종래 의결기구로서 평의원회에서는 대학본부와의 의견 교환을 통해서 학교에 꼭 필요한 각종 규정들이 통과시키지 않은 적은 별로 없었다. 의결기구로서 권한을 갖고 있기 때문에 오히려 견제해야 한다는 강력한 권한 행사는 많지 않았다. 이에 비해 심의기구로서 평의원회에서는 법률적으로는 반대하더라도 심의만 하면 되는 것이지만, 의결권이 없으므로 오히려 규정이나 정책에 대해서 더 비판적으로 보는 경향이 생기게 되었다. 평의원회에서는 내부에 운영위원회와 교육, 연구, 기획재정, 환경문화복지 등 4개의 상임위원회를 가지고 있는데, 이 상임위원회에서 주요 규정이나 정책에 대해서 본회의 이전에 심의하는 절차를 둬으로써, 견제 기능을 행사할 수 있다.

평의원회는 통상적인 안전 처리 외에 제도적인 면에서 몇 가지 주요한 권한을 가지고 있다. 우선 총장후보추천위원회의 위원 30명 중 25명을 추천하는 권한을 갖고 있다. 다음으로 이사회에는 평의원회 추천 이사 1명을 직접 보내고, 이사추천위원회에 위원을 2명 추천할 수 있어서 간접적으로 이사회에 영향을 줄 수 있다. 그러나 총장 선출이나 이사선출의 최종적인 권한은 모두 이사회가 갖고 있으므로, 평의원회의 권한은 제한적일 수밖에 없다.

이 밖에 평의원회는 내부적인 요인으로 인해 강한 권한 행사를 하기 어려운 점이 있다. 즉 평의원들이 각 대학(원)에서 1명 내지 3명 추천되어 구성되므로 해당 교육단위의 이해관계에서 벗어나 학교 전체의 공통 이익을 추구하는 인원이 많지 않다는 점, 또한 평의원들이 전업적으로 활동하는 것이 아니므로 전문성이 부족할 수 있다는 점에서 한계를 갖고 있다.

이러한 모든 점을 볼 때 법인화 이후 평의원회의 제도적 권한은 약화되었다고 평가되며, 이러한 권한 약화가 통상적인 운영 면에서 대학본부의 견제를 강하게 하는 방식으로 일부 보전하려는 힘의 균형 회복 노력을 하고 있다고 분석될 수 있다.

### 3.2.3. 학사위원회의 약화

각 단과대학(원)장들이 주된 구성원인 학사위원회의 경우에도 평의원회와 마찬가지로 위상이 약해졌다. 학사위원회는 종래의 학장회의를 이어받은 회의체로서 원래부터 심의기구였기 때문에 그 자체로만 보면 권한의 변화가 없는 것으로 보인다. 또한 평의원회, 학사위원회, 재경위원회는 모두 법률상 설치근거를 갖고 있는 심의기구이므로 서로 힘의 우위를 판단할 법적 근거는 없다. 그러나 교육과 연구에 관한 각종

관련 사항에 대해서 심의하는 순서가 학사위원회에서 먼저 심의하고 난 뒤 평의회에서 하도록, 법인화 초기에 총장과 평의회 사이에 합의됨으로써 학사위원회에서 심의된 내용이 평의회에서 변경될 가능성이 얼마든지 생기게 되었다.

물론 학사위원회에서 반대 의견이 많은 안건에 대해서는 재심의하거나 안건 추진을 보류하는 일이 있으므로 먼저 심의한다고 해서 반드시 권한이 약하다고 볼 수 없다고 생각할 수 있다. 그렇지만 총장의 입장에서는 평의회 또는 이사회에서의 의견을 염두에 두고 안건 통과 여부를 판단할 수밖에 없기 때문에 두 회의체에 대해서 더 비중을 둘 수밖에 없는 형편이다.<sup>(28)</sup>

물론 총장은 대체로 학(원)장의 경력을 가진 사람이 되는 경우가 많았기 때문에, 심정적으로는 총장은 학(원)장과 더 친밀감을 갖고 의견을 가급적 더 들어주려고 하기도 한다. 또한 기초학문 중심의 대학들의 학장들이 공통되게 반대하는 사안에 대해서 총장이 추진하는 것은 학문의 전당이라는 대학에서 지극히 꺼끄러운 일이다. 이러한 심정적인 친밀관계로 인해서 학사위원회의 위상은 어느 정도 유지되고 있으나, 다음 절에서 분석될 총액예산제의 도입이라는 변화로 인해서 총장의 권한이 더 강하게 됨으로써 학사위원회에서의 개별 학(원)장의 목소리는 적어질 가능성이 농후해졌다.

학사위원회의 약화는 개별 대학(원)의 관점에서 대학정책이 정해지는 일이나, 몇 개 대학(원) 간의 투표담합(log-rolling)과 같은 문제를 방지하는 긍정적인 측면이 있다고 볼 수도 있다. 그러나 교육현장에서 대학운영에 대해서 교직원, 학생의 목소리를 바로 듣고 현장에 맞는 판단을 적시에 할 수 있는 학(원)장의 목소리가 약해짐에 따른 부작용이 더 크다고 보인다. 즉 학(원)장의 전문적인 의견은 대학본부 뿐만 아니라 행정 경험이 적은 교수가 많은 평의회에서 존중되지 않는 경우가 생기므로, 최종적인 판단이 교육현장에 적합한 것과 유리될 가능성이 생긴다. 학사위원회의 약화의 여파로 각 대학(원)의 부학(원)장으로 이루어진 학사운영위원회의 조정기능도 약해질 수밖에 없다. 종래 각 대학 간 이해관계가 상충되는 문제를 부학장 수준에서 조정하여 학사위원회에 상정하면 대체로 그대로 평의회까지 통과되던 것이 많았으나, 이제는 불확실한 요소가 커졌다고 할 수 있다.

(28) 2013년 하반기에 총장추원위원회 30명 중 이사회 추천위원회의 수를 몇 명으로 할 것인가라는 문제에 대해서 학사위원회에서는 개별 대학(원)장의 의견들만 듣고 별도로 안을 내지 않았으며, 평의회에서는 2차례의 본회의를 거쳐 결국 5명의 위원을 이사회에서 추천하기로 된 과정을 보면 주요 사안에 대해서는 결국 평의회의 권한이 더 클 수밖에 없다고 생각된다.

학사위원회의 약화는 결국 교육과 연구 현장에 있는 평교수들의 목소리가 전달될 가능성이 약화되는 결과가 될 가능성이 크고, 이사회-총장-학장-학과장으로 연결되는 위계에서 상부의 권한이 강화될 가능성이 커지는 것으로 예견된다.

### 3.2.4. 다른 위원회의 역할

서울대학교의 의사결정체계에서 상하 관계의 계선(line) 조직 외에 각종 위원회가 역할을 하고 있다. 이 중 법인화와 관련하여 주목을 받는 곳은 법률과 정관에 새로 나타난 재경위원회, 기초학문진흥위원회, 장학복지위원회가 있다.

재경위원회는 예산 및 결산에 관한 사항 및 임원과 교직원의 보수 및 퇴직수당 지급기준에 관한 사항을 다루도록 되어 있고 총장이 지명하는 부총장 1명(기획부총장), 교무처장, 학생처장, 연구처장, 기획처장, 사무국장, 시설관리국장, 정보화본부장 및 발전기금상임이사, 평의회회에서 추천하는 서울대학교 교직원 5명(직원을 대표하는 자 1명 포함), 동창회에서 추천하는 외부 인사 2명, 총장이 임명하는 서울대학교 교직원 6명, 총장이 위촉하는 외부 인사 8명으로 되어 있다. 이 위원회는 법인 운영에 필요한 예산을 심층적으로 심의하기 위해서 교내외 인사로 구성된 것으로 보이는데, 특별히 독자적인 심의기능을 발휘하여 학교 운영 방향에 영향을 줄 정도로 주목되는 역할을 한 것으로 보이지 않는다.<sup>(29)</sup>

교육과 연구현장의 관점에서 좀 더 생각해볼 위원회는 기초학문진흥위원회와 장학복지위원회이다. 정관 제26조에 따르면, 기초학문진흥위원회는 위원장을 겸임하는 부총장 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성하되 기초학문 등 필요한 분야의 학내외 전문가 중에서 총장이 임명 또는 위촉한다. 기초학문진흥위원회는 심의 결과를 총장에게 전달하고, 총장은 중요하다고 판단되는 사항을 이사회에 회부하여야 한다. 이는 서울대학교 설립법 제31조에 “국립대학법인 서울대학교는 기초학문 등 필요한 분야의 지원·육성에 관한 4년 단위의 계획을 수립·공표하고, 매년 실행계획을 수립·시행하여야 한다”고 되어 있는 취지에 따른 절차로 보인다. 즉 기초학문진흥이라는 국립대학법인의 사회적 책무에 대해서 이사회와 총장은 충분히 존중하고 예산

(29) 재경위원회의 역할이 주목받을 정도가 아닌 것은 실질적 예산 심의에는 시간과 전문성이 필요한 데 비해서 현재 회의체의 운영방식은 대규모 회의 형태라서 산발적 의견 개진 외에는 힘들다는 점, 위원의 구성이 교내 직능별 대표성이나 외부 여론 수렴 기능이 약하기 때문이라고도 할 수 있다.

확보를 위해서 노력해야 한다는 뜻에서 이러한 절차가 도입된 것이다.

한편 정관 제28조에 따르면 장학·복지위원회는 위원장을 겸임하는 부총장 1명, 대학원생 1명, 학사과정 학생 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성하되, 관련 분야에 대한 학내외 전문가 중에서 총장이 임명 또는 위촉한다고 되어 있고 심의결과를 총장 및 이사회에 보고하도록 되어 있다. 기초학문진흥과 마찬가지로 학생들의 장학과 복지에 대해서도 국립대학법인의 사회적 책무의 하나로 인식되어 있다.

기초학문진흥과 장학복지라는 서로 다른 목표에 대해서 다른 학교 목표에 비교하여 어느 정도 비중을 둘 것인가는 순전히 학교에서 자율적으로 정할 수 있는 것인데, 이 결정과정은 목소리(voice) 방식에 의한 정치적 과정이라고 할 수 있다. 기초학문진흥에 관심이 많은 기초학문 연구자와 장학복지에 관심이 많은 학생 및 외부인들의 의견 중 어떤 것이 중시될 것인가, 나아가 이러한 두 가지 의견은 응용학문과 시설확충이라는 다른 목표에 비해서 더 중시될 것인가라는 것은 학내외 역학(力學)에 의해서 정해질 수밖에 없다. 이러한 점에 대해서는 다음 절에서 예산배분과정에 각 행위주체들이 어떻게 참여하고 작용하고 있는지에 대해서 분석함으로써 좀 더 구체적으로 파악해보기로 한다.

## 4. 법인화 이후 예산결정과정과 그 의미

### 4.1. 예산 결정 절차와 내용 상 변화

법인화 이후 서울대학교의 예산은 정부출연금, 등록금, 수입대체경비, 기타 간접연구비와 재단법인 발전기금의 기여금으로 구성된다. 이 중 학교 예산의 3분의 2 이상은 정부출연금으로 구성되어 있으며, 등록금 동결과 간접연구비와 발전기금 기여금의 감소로 인해서 그 비중은 점점 증가하고 있다.

따라서 여기에서는 정부출연금을 중심으로 예산 결정과정을 분석해보려고 한다. 정부출연금의 결정 절차는 외형상 법인화 이전과 크게 다르지 않게 보인다. 즉 ① 학교의 예산안 편성과 교육부 신청, ② 교육부의 협의 절차와 기획재정부로의 신청, ③ 기획재정부에서의 정부 예산안 결정과 국회 회부, ④ 국회의 예산심의와 예산안 의결이라는 통상적인 절차를 거치게 된다. 이를 2015년의 사례를 대상으로 표로 도식화하면 <표 3>과 같다.

이러한 절차를 통해서 12월에 확정되는 정부출연금을 바탕으로, 학교에서는 등록

〈표 3〉 정부출연금 예산의 일정

추진일정	추진내용	비고
2015. 1. 17.	2015~2019년도 중기사업계획서 제출	서울대학교 → 교육부
2015. 4. 30.	2016년도 국고출연금 예산요구서 제출	서울대학교 → 교육부
2015. 5. 1. ~ 6. 29.	2016년도 국고출연금 예산안 조정	교육부
2015. 6. 30.	2016년도 국고출연금 예산요구서 제출	교육부 → 기획재정부
2015. 7. 1. ~	2016년도 국고출연금 예산안 조정	기획재정부
2015. 7 ~ 8월경	당정협의, 정당설명회 개최	교육부, 기획재정부
2015. 9월 말	예산안 국무회의 심의·의결	기획재정부
2015. 10. 2.	2016년 정부안 국회제출	기획재정부 → 국회
2015. 10~11월 중	국회 예산정책처 검토	국회 예산정책처
2015. 10~11월 중	국회 상임위원회 검토 및 심의·의결	국회 교육문화체육관광위원회
2015. 10~12월 초	국회 예결위 검토 및 심의·의결	국회 예산결산특별위원회
2015. 12. 2.	국회 본회의 심의·의결	국회 본회의

금과 기타 수입을 예상하여 법인예산을 편성하게 되는데, 이 과정은 ⑤ 기획처의 예산안 편성, ⑥ 학사위원회, 평의원회, 재경위원회 등 학내 회의체 심의, ⑦ 이사회에서의 최종 확정이라는 절차로 구성되어 있다.

가장 큰 몫인 정부출연금이 결정되면, 다른 수입 항목에 대해서는 기존 관행과 당시 상황을 고려하여 예산을 편성하게 된다. 예를 들면 등록금의 18% 정도를 각 대학(원)에 학생 수 등을 고려하여 배분하고, 출연금에서 부족한 지출 항목인 교직원 인건비, 강사료, 공공요금 등 시설유지비, 교육관련 비용 등을 편성하게 된다.

이상 설명한 절차를 보아서는 법인화 이전과 외형상 유사한 예산 편성 절차를 갖고 있다. 그러나 실제로는 2013년도 예산부터 중요한 변화의 계기가 생기는데, 그것은 바로 소위 “총액예산제”라는 개념이다.

법인화의 초년도인 2012년도 예산의 경우 국립대학체제였던 2011년도 예산과 마찬가지로, 정부출연금 예산의 모든 항목이 교육부, 나아가 기획재정부와의 협의를 거쳐서 편성되었다. 따라서 정부출연금으로 편성된 예산은 특별한 사유가 없는 한, 학교 예산으로 그대로 성립되었다. 이 과정에서 예산확보를 위해서 학교 내의 각 대학이나 연구소 등에서 교육부나 기획재정부와 협의를 통해 학교 예산으로 반영하려는 연구비나 시설비 등 특별 사업성 예산을 끼워 넣을 가능성이 열려 있었다. 이 때문에 예산 확보에 역량을 가진 각행정단위에서는 직접 예산당국과 협의를 통해 예산을 확보하는 것이 관행적으로 편성되는 예산수준을 뛰어 넘어 재원을 확보하는 주요한 절차가

되었다. 때로는 국회의 예산결산위원회 소속 의원이나 유력한 상임위원회 의원을 통해서 소위 “꼭지 예산”이란 이름으로 정부 예산안에 없는 항목을 반영하는데 성공하기도 했다.

그런데 학교 측으로서는 정부 당국에 의해서 일일이 항목별로 심사받는 것이 자율성을 위축시키므로 법인화의 취지에 맞추어 “총액예산제”를 도입하는 것이 어떤가하는 제안을 예산당국에 하게 되었다. 이 제안은 2013년도 예산안을 협의하는 도중 학교의 각종 단위에서 민원성 예산요구가 만만치 않은 것을 본 기획재정부에서 수용함으로써 전격적으로 도입되었다. 총액예산제에 대해서 교육부와 국회에서는 그다지 적극적이지 않았으나, 교육부에는 예산안 초기 협의단계에서 항목에 관한 자료를 다 제출하기로 하고 국회에서는 어차피 부속서류를 통해 예산과 결산을 심의하므로, 감독 기능이 유지된다고 보아 수긍하기로 하였다. 즉 정부 전체 예산안에서 서울대학교 예산은 정부출연금 몇 천 억 원이라는 식으로 한 줄로 표시되게 된 것이다.<sup>(30)</sup>

총액예산제의 도입은 예산안의 수립과 집행에 있어서 미묘한 변화를 초래하였다. 우선 정부출연금 전체 금액을 받는 것으로 됨으로써 예산 편성의 자율권이 상대적으로 커졌다고 할 수 있다. 정부출연금은 인건비, 운영비, 사업비라는 3가지 축으로 편성되는데, 인건비는 교직원의 수에 공무원 보수 수준을 기준으로 하여 책정되며, 운영비는 학교의 규모와 그 동안의 시설유지비 등을 참고하여 정해진다. 따라서 자율성의 증대는 인건비나 운영비 측면보다는 사업비 면에서 생긴다고 볼 수 있다. 총액예산제의 도입이 사업비 면에서 어떤 사업 쪽으로 더 치중되어 편성되는가는 다음 절 예산의 구조에서 살펴볼 것이므로 여기에서는 이해당사자의 역학이 어떤 방식으로 영향을 주게 되는가만 살펴보려고 한다.

다음으로 총액예산제의 편성으로 인해서 학교 내 단위기관에서의 예산항목 반영이 반드시 대학본부에서 통해서 총괄적으로 확정되어야 하므로, 하부기관보다는 대학본부가 통할하는 힘이 강해졌다고 할 수 있다. 종래 단위기관에서 예산당국, 나아가 국회의 통해서 필요한 사업을 반영하려는 적극적인 노력을 통해 가시적 성과를 거두면

(30) 정부출연금은 당해 년도 정부에서 지출하겠다는 약속이므로 반드시 전액이 지급되어야 하나, 분기별로 지급되는 예산은 대체로 세수부족을 이유로 연도 말에 협조 요청을 통해 총액의 2% 내외의 범위에서 적게 지급되는 일이 생기고 있다. 또한 경기회복 등을 목표로 예산항목을 일자리 창출 목적으로 바꾸어 집행해달라는 요청이 있는 경우에도 위 범위 정도 이하에서 협조할 수밖에 없는 상황인데, 제도상의 자율성과 실제 집행상의 자율성 간에 괴리가 발생한 사례라고 할 수 있다.

대학본부에서는 이를 받아들여 학교 예산에 넣을 수밖에 없는 상황이었으나, 이제는 사전에 대학본부에서 승인되지 않은 상태에서 예산을 확보하는 방법은 힘들어졌다. 따라서 단위기관에서 예산당국에 예산확보 노력을 하더라도 대학본부와 사전 협의하면서 해야만 하게 되었다.

이로 말미암아 교육부나 예산당국, 나아가 국회의원의 경우에도 학교 내의 단위기관의 요청을 받는 경우 심의 과정 이전에 대학본부 측에 예산안에 반영하도록 거꾸로 요청하는 일도 발생하게 되었는데, 이는 소위 힘이 있는 갑과 상대적으로 적은 을의 관계에서 갑이 부분적으로 을에게 요청하는 형식을 취하게 되었다는 점에서 학교의 자율성의 증대를 나타낸다고 해석할 수 있다.

그런데 총액예산제의 도입으로 전반적으로 학교의 자율성이, 그 중에서도 대학본부의 통할권이 강화되었다고 해서 외부 기관의 힘이 작용하는 방식이 전체적으로 고르게 줄었다고 볼 수는 없다. 넓은 의미의 정부 부문 중에서 교육부에 의한 통제권을 상대적으로 줄었지만, 다른 부문은 아니다. 교육부는 고등교육예산을 늘일 수 있고 국립대학 전체의 기준이 된다는 점에서 서울대학교의 예산 증가를 반드시 반대할 이유가 없으므로, 동병상련(同病相憐)의 입장에서 예산 확보를 위해 같은 방향으로 노력할 수도 있게 되었다. 즉 종래 국립대학 전체 예산의 틀 속에서 서울대학교 예산을 통제하려고 하는 방식에서 다소 벗어날 가능성이 높아졌다. 기획재정부의 경우 서울대학교는 다수의 정부 기관 중의 하나이므로 특별히 서울대학교 예산을 증가시켜 주거나 특별히 줄이는 것이 유리한 것도 아니어서 총액예산제 도입으로 인해서 역학관계가 변화했다고 보기 어렵고, 그 효과는 중립적인 것으로 보인다.

이에 비해 국회의 경우에는 총액예산제의 도입에도 불구하고 아니면 도입 때문에 서울대학교 예산에 대해서 더욱 관심을 갖게 되었다고 볼 수 있다. 물론 법인화로 인해서 서울대학교 예산이 다른 국립대학과 달리 편성되는 한편, 교육문제에 대한 관심에 더하여 예산 면에서도 서울대학교에 대해서 더욱 관심을 갖고 견제하려는 성향이 커졌으므로, 총액예산제 자체가 국회의 관심을 더 불러일으킨 효과가 어느 정도인지를 정확히 파악할 수 있는 것은 아니다. 다만, 종래 법인화가 되었다 하더라도 교육부를 통해 다른 국립대학과 마찬가지로의 틀에서 심의를 거쳐 편성된 예산과는 달리 총액예산제를 통해서 학교 측의 의지가 더 반영된 예산에 대해서는 더 큰 관심이나 의구심을 갖고 감독하려고 하는 경향이 관찰되었다. 특히 사업비 항목의 경우에는 세부항목을 들여다보고, 그 효과를 국정감사를 통해 질문하는 경우가 많아져서 학교 측으

로서는 자율성의 증가와 함께 설명책임성(accountability), 특히 국회에 대한 설명책임성이 더 커졌다고 볼 수 있다.<sup>(31)</sup>

#### 4.2. 예산의 구조와 역학관계

예산을 수입과 지출 면에서 구조를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 수입 면에서의 구조는 지출에 비해서 단순한 편이다. 국립대학법인 회계의 수입은 정부출연금, 등록금, 수입대체경비, 발전기금과 간접연구비에서의 전입금으로 나뉜다. 정부출연금의 성격에 대해서는 이미 설명했으며, 수입대체경비는 학교의 제반 교육, 수익활동에 대해서 수익자부담 원칙으로 수납하는 예상금액을 계상한다. 발전기금과 간접연구비는 각각 재단법인과 산학협력단에서 필요한 고유의 사업을 하고 나서 남은 금액을 학교 회계에 편입시켜 사용하는 것이므로, 그 금액의 변동이 있으며 최근에는 여유분이 줄어서 큰 비중을 차지하지 못한다. 각 수입의 특성에 따라 비교하면 <표 4>와 같다.

수입 항목을 보면 정부출연금과 등록금을 제외하고는 개별적인 교육단위의 노력에 의해서 확보되는 성격이 강하다. 즉 소위 ‘주인이 있는 돈’이라고 할 수 있다. 이에 비해 정부출연금과 등록금의 경우 지출 용도에 대해서 다양한 의견이 개진될 수 있다. 다만, 등록금은 학생 교육과 관련된 활동에 쓰는 것이 원칙이므로 개별 단위의 의견이 반영될 여지가 적다. 한편 간접연구비와 발전기금의 기여분은 대학본부에서 재량적으로 쓸 수 있으나, 개별 단위보다는 대학본부의 의지가 더 작용한다고 볼 수 있다.

다음으로 지출 면에서의 구조를 보면 아주 세세한 항목으로 나누어질 수 있는데, 여기에서는 자세한 지출 구조를 살펴기보다는 인건비, 운영비, 사업비로 나누어 생각해보기로 한다. 이미 설명한 바와 같이 인건비와 운영비는 기관 유지를 위해서 필수적인 항목으로서 소위 경직성 경비에 해당되므로, 역학관계가 작용하기 힘들다. 사업비 항목이 역학관계에 의해 영향 받을 수 있는 항목이라고 할 수 있다.

(31) 가장 대표적인 사례는 2012년도 법인화 초기부터 편성된 노벨상 수상자 초청사업이었는데, 연간 60억 원이 편성된 이 사업은 1차년도에 사업부진으로 인해서 집행률이 지극히 낮아서 국회에서 집중적 비판을 받았다. 이에 따라 30억 원으로 삭감되었으며, 2, 3차년도에서도 결산, 예산 심의 모든 절차에서 문제 사업으로 지적받아 상당한 설득 노력 끝에 20여억 원 선에서 사업유지를 할 수 있었다. 사업의 의의에 대한 평가는 차치하고서라도, 자율성과 함께 책임성이 더 커진 것을 보여주는 대표적 사례라고 할 수 있다. 1차년도의 미집행분은 일자리 창출을 명분으로 주로 시설사업비로 쓰이게 되었고, 2차년도 이후 삭감된 예산은 소위 ‘쪽지 예산’ 형식으로 규장각 보수 및 아시아연구소 사업비로 배정되어 총액 면에서 삭감요인으로 작용하지는 않았다.

〈표 4〉 수입의 구조와 수입 항목 간 비교

비교	기본 특성	획득가능성	지속성	편의성
정부 출연금	연간 단위 정해진 절차에 따라 편성	꾸준한 노력으로 확보 가능	항목 설정 이후에는 사업 진척이 잘 되면 지속 가능	정부 회계 기준에 맞게 지출
수입 대체 경비	해당 교육 및 수익활동에 따라 획득	노력여하에 따라 가변적이며, 일부 금액을 간접비로 본부에서 징수하므로 갈등 소지 있음	어느 정도는 지속 가능	해당 활동에 모두 지출하도록 되어 있어서 이월이 거의 불가능
정부 공모 사업	몇 년 단위 사업으로 경쟁	경쟁력에 크게 좌우되며 상대적으로 열위	일단 확보되면 몇 년 간 지속	법인회계에 비해 경직적
등록금	등록 학생 수에 비례함	안정적이나 크게 증가하기 어려움	지속 가능	주로 직접 교육과 관련된 항목에 지출
간접 연구비	연구비에 의존하되 일정 비율	많은 재원을 확보하기는 힘들	소규모로서는 가능	교육비, 연구비로서는 사용 불가능
발전기금 등	출연자의 의사가 중요	실득 노력에 달려 있음	지속 가능	가장 편리함

먼저 인건비, 운영비, 사업비의 전체 구조를 보면 〈표 4〉와 같다. 〈표 4〉에서 보듯이 수입대체경비는 수입액을 그대로 해당 사업에서 쓰도록 되어 있어 지출에도 같은 금액으로 표시되어 있다. 이는 국립대학 시절의 회계방식을 답습한 결과라고 보는데, 법인화 이후 개선되지 않고 있다.

지출 면에서 좀 더 자세히 들여다 볼 부분은 사업비 측면이므로, 사업비 내의 구조를 살펴보면 〈표 5〉와 같다.

사업비의 사용에서 시설 및 소프트웨어적인 인프라 구축과 부설학교 사업과 같은 통상적 운영비에 가까운 것을 제외하면, 대학운영계획에 따라 학교를 어떻게 발전시킬지에 대한 의지가 나타난다. 이러한 특수한 의미의 사업비 내용을 보면 다음과 같이 구조화될 수 있다.

- ① 교육부문 - 학생 지원(학문후속세대 및 학생지원)
- ② 교육부문 - 기초학문진흥 등(해외 우수학자 초빙 포함)
- ③ 연구부문(네트워크 구축, 중점연구, 연구지원)
- ④ 사회봉사부문(학생선발, 사회공헌, 지식공유)

〈표 5〉 법인회계의 지출구조

(단위: 백만원)

구분		2014	2015	증감
합계		742,116	780,315	38,199
인건비		296,758	306,332	9,574
운영비	대학기본 운영경비	68,192	69,854	1,662
	대학(원) 운영 및 교육비	30,995	30,939	-56
사업비		231,376	244,272	12,896
예비비		800	700	-100
부설학교 사업비		8,632	16,770	8,138
소계		636,753	668,867	32,114
보조금		5,015	2,350	-2,665
수입대체경비		100,348	109,098	8,750
소계		105,363	111,448	6,085

이러한 분류를 해보면 법인화 이후 대학운영계획의 목표설정에 따라 나타난 예산의 추이를 어느 정도 알아볼 수 있다. 즉 2015년도의 경우 ① 학생교육 관련 부문에서는 543억 원이 지출되어 약 14억 원의 증액, ② 교육부문의 인력 및 특별사업 관련 부문에서 267억 원이 지출되어 16억 원 정도의 감액, ③ 연구부문에서 458억 원으로 2억 원 정도의 감액, ④ 사회봉사부문에서 38억 원에서 65억 원으로 26억 원의 증액이 나타난다.

이 자료는 2년간의 지출변동으로서 중기적인 예산소요계획을 나타내는 것으로는 볼 수 없지만, 대체로 학생부문, 사회봉사부문에서 증액이 나타나는데 비해서 기초학문이나 인력, 그리고 연구부문에서는 감소를 타나내고 있음을 알 수 있다. 물론 연구부문은 별도의 산학협력단 연구비 회계가 있으며, 통상적인 운영비에 교육지원 예산이 있으므로, 대학의 핵심기능인 교육과 연구 부문에서 전반적인 재원이 감소했다고 볼 수는 없다. 다만, 역학관계를 통해서 나타나는 사업비에서 교육과 연구에 비해, 학생과 사회봉사가 강조된 결과 예산 비중상의 변동이 나타난 것으로 해석될 수 있다.

이러한 변화는 어떤 역학관계로 인해서 나타난 것일까? 결국 학내외의 관심사에서 교육과 연구에 대해서 관심을 가지는 이해관계자의 목소리에 비해서 사회봉사 및 장학에 관심을 가지는 이해관계자의 목소리가 더 많이 반영되었다고 볼 수밖에 없다. 즉, 행정부의 경우에는 예산 편성의 자율성을 제도적으로 어느 정도 주었기 때문에, 입시제도 개선과 같은 국민 전체의 공통 관심사 외에 학교 내부의 운영을 간섭할 유

〈표 6〉 사업비의 내용

(단위: 천원, 각각 2014년도, 2015년도 및 증감을 표시)

2015년 법인회계 예산 현황: 사업비 부분			
사업	240,808,321	261,742,404	20,934,083
창의적 글로벌 리더 육성(교육 부문)	81,266,102	81,143,692	-122,410
세계수준의 학문후속세대 육성	13,780,000	15,460,000	1,680,000
기반 학문 교육진흥	28,350,212	26,731,961	-1,618,251
수요기반 학생	39,135,890	38,951,731	-184,159
선도적 학문가치의 창출(연구 부문)	46,051,903	45,848,937	-202,966
창의적 선도연구인재 네트워크 구축	9,900,000	11,600,000	1,700,000
글로벌 과제 대응 중점연구 추진	7,494,282	9,494,282	2,000,000
창의지향 연구지원 서비스 혁신	28,657,621	24,754,655	-3,902,966
공생발전을 위한 사회기여(사회봉사 부문)	3,895,685	6,525,618	2,629,933
잠재력 기반 학생선발체제 강화	288,819	345,000	56,181
국내외 사회공헌활동 강화	2,655,810	5,209,560	2,553,750
대학자원의 사회공유 체제 조성	951,056	971,058	20,002
인프라 과제(인프라 구축 및 발전계획 부문)	90,223,337	90,203,710	-19,627
법인체제 정착 및 발전	3,162,670	3,134,300	-28,370
대학 운영 시스템 혁신	8,792,200	8,827,300	35,100
구성된 역량 강화	5,806,679	5,996,202	189,523
사람 중심 차세대 캠퍼스 기반 구축	72,461,768	72,245,908	-215,880
학교안전예산	0	9,200,000	9,200,000
학교안전예산	0	9,200,000	9,200,000
기타사업	10,738,995	12,050,447	1,311,452
기타사업	10,738,995	12,050,447	1,311,452
부설학교 사업	8,632,299	16,770,000	8,137,701
목적사업	3,723,000	3,886,000	163,000
시설사업	4,909,299	12,884,000	7,974,701

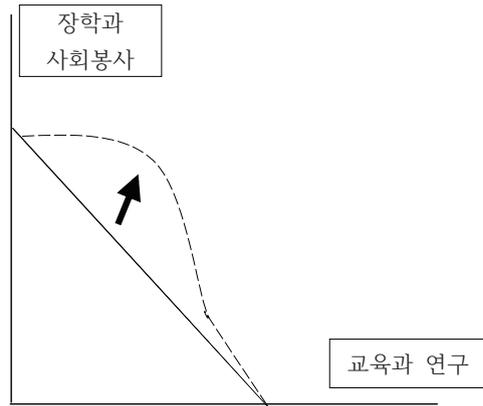
인이 별로 없다는 것을 감안하면, 앞에서 설명한 이해관계자 중에서 법인화 이후 교육과 연구에 관심을 가진 교수의 목소리에 비해서, 국회나 언론, 그리고 학생층의 부담 완화에 관심이 있는 이해관계자의 의견이 더 반영되었다고 해석된다.

이러한 변화를 예산제약의 개념을 이용해 나타내면 〈그림 3〉과 같다. 즉 수평축에 교육과 연구라는 목표를 수직축에 사회봉사와 장학이라는 목표를 나타내면 예산배분의 방향이 수직축 방향으로 중점적으로 증가되는 방향으로 변화된 것으로 나타낼 수

있다.

### 4.3. 예산구조 변화의 의미

법인화 이후 대학운영목표의 변화가 교육과 연구지원에 대한 상대적 비중 축소하는 예산배분의 변화를 가져온 것은 알 수 있었다. 그러나 이것은 대학을 둘러싼 역학관계의 변화 때문에 생긴 것이며, 법인화 이전에도 사회봉사나 장학금 강조하는 흐름은 있었기 때문에 법인화가 직접적 원인이라고 볼 수도 없다.<sup>(32)</sup>



〈그림 3〉 법인화 이후 예산배분 방향

다만, 법인화로 인해서 교내외 사회적 관심사에 대해서 대학이 더욱 민감해질 수밖에 없는 상황적 결과로 보인다.

그런데 여기에서 우리가 더욱 주목해야 하는 것은 예산구조의 변화, 특히 총액예산제의 도입의 변화는 이러한 목표상의 변화보다도 장기적으로 예산제약의 성격을 변화시켜 자원배분에 영향을 줄 수 있다는 것이다. 즉 추상적으로 말하면 예산의 경성화(hardening of budget constraint)라는 인식 변화가 일어날 것이다. 또한 예산의 경성화는 예산집행 절차상 미묘하게 외부적인 방향과 내부적인 방향이 서로 다르게 작용하게 된다.

먼저 학교 외부의 방향을 생각해보자. 학교 예산의 상당 부분을 정부출연금 형태로 받는 과정은 기본적으로 목소리에 의한 정치적 과정이라는 점에서 연성제약의 원리가 작용한다. 다만 정부 전체적으로는 기획재정부가 전체 국민경제의 여건을 감안하여 세수입을 예상하여 정부 지출의 규모가 지나치게 적자가 되지 않도록 조정하려는

(32) 지난 몇 년간 서울대학교 학사과정의 학생이 납부해야 할 등록금 대비 장학금의 비율은 40% 선 중반대에서 최근 57%까지 급격히 높아졌는데, 이는 반값 등록금의 강화를 통한 장학금의 지의 강화, 정부의 장학금 지원 외에 동문들의 기여 등을 들 수 있다. 이 자체는 바람직한 측면도 있으나, 종래 학교 자체 수입으로 주어지던 장학금은 조정되지 않고 추가로 획득된 재원이 모두 장학금으로 배정되는 바람에 의도하지 않게 장학금 수혜율이 높아진 것이다. 이에 비해 기초학문진흥 사업에 고유하게 배정된 금액은 50억원선에서 조금 증가하였는데, 그 중 20여억원은 학문후속세대 지원금으로 사실상 장학금의 성격을 갖고 있어서 결과적으로 장학금은 40%선에서 60%에 가깝게 1.5배가 되는 동안에 기초학문진흥 지원은 거의 제자리 걸음을 한 것을 알 수 있다(이에 대해서는 허남진 외(2015) 연구를 참조).

압력을 행사하므로 지나친 예산의 연성화가 방지된다.

이에 비해서, 이렇게 획득된 정부출연금은 학교 내부에서 보면 좀 더 강하게 경성화되는 경향을 보인다. 즉 이미 획득된 정부출연금과 등록금, 기타 수입 범위 내에서 지출을 하지 않으면 안 되기 때문이다. 이 때 법인화 이후 예산제도의 변화는 내부적으로 어떤 영향을 줄 수 있을까 생각해 보면, 전반적으로는 예산의 경성화를 촉진할 것으로 보인다.<sup>(33)</sup>

그 이유는 비용에 대한 인식 상의 변화가 일어날 수밖에 없기 때문이다. 예를 들어 종래 국립대학 시절에는 정부에서 받아들인 교직원 정원에 따른 인건비는 학교 입장에서 보면 극단적으로는 무료로 얻어온 인력이다. 즉 정원을 확보하면 그에 해당 하는 인건비가 교육공무원 보수체계에 의해서 정해지므로 그 만큼 학교 예산이 늘어나는 효과가 있고, 교직원을 많이 확보하면 할수록 학교는 같은 수준의 교육서비스를 제공하는데 개인당 노력이 적게 들어가거나 혹은 더 좋은 교육서비스를 제공할 수 있게 된다. 국립대학시절에는 교직원에 대한 기회비용은 학교 입장에서는 없다. 그런데, 예산총액제가 도입된 이후에는 사정이 완전히 달라진다. 전체 정부출연금에서 교직원의 인건비 부분으로 많이 쓰면 다른 사업을 하는 금액이 그만큼 줄어든다. 즉 교직원의 기회비용은 다른 사업을 포기해야 하는 비용이다.

이러한 인식상의 변화는 법인화 직후 바로 생기지는 않고 약간의 시간이 소요되었다. 즉 2012년 하반기에는 2013년도 예산의 개별항목을 심사하고 교수와 직원의 정원도 행정자치부에 의해서 승인을 받아야 하는 사항으로 간주되었기 때문에 교수 정원을 증원하기 위해서 부단히 노력하여 가까스로 40명 정도의 교수 정원을 확보할 수 있었다. 그러나 2014년도 예산의 경우에는 교수정원을 늘이는 것에 대해서 어느 정도 자율적으로 할 수 있었는데, 그렇다고 해서 실제 교수 정원을 마음대로 늘이지는 않았으며 평창캠퍼스 진출 등 불가피한 요인만 반영하여 30여 명 정도만 늘이게 되었

(33) 수입 면에서 볼 때 법인화 이후 수입을 자율적 노력에 의해 늘릴 가능성인 제도상 더 가능해졌지만 실제 소득창출 능력이 갑자기 늘어난 것이 아니므로 재원이 크게 더 늘어날 수 있는 것은 아니었다. 이미 지적하였듯이 전체 재원 중 정부출연금의 비중은 더 커졌다. 또한 법인화 이후 차입을 통해 지출을 늘이는 것이 제도적으로는 더 편해진 것은 사실이나 소득창출능력이 없는 상태에서 차입을 해서 단기 지출을 메우는 것은 지속가능하지 않으므로 차입에 의한 예산확대는 선택가능한 수단이 아닌 것으로 보인다. 물론 국립대학 시절을 포함하여 학교 예산에서 수십억원선의 차입을 전제로 하여 예산을 편성한 경우는 몇 번 있었으나, 이는 예상치 못한 지출에 대응하기 위해서 사전에 의도적으로 적자예산을 편성한 것이며 실제 금융기관을 통해 사후적으로 차입이 일어난 사례는 없다.

다. 그 이유는 교수정원을 늘이면 다른 사업비가 줄어들고 교수 1인당 보수를 올리는 것도 점점 힘들어지는 것이 아닌가 하는 인식이 생기기 시작했기 때문이다.

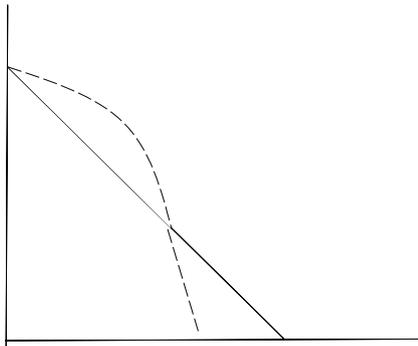
이러한 예산의 경성화 방향에 대한 인식은 2014년 이후 점점 강화되어 대학본부에서는 교수든 직원이든 증원에 대해서는 대단히 신중하게 생각하여 거의 증원하지 않고, 오히려 조직 개편이나 직제 조정을 통해서 직원의 수는 줄이려는 조직 슬림(slim)화 노력을 하게 된다. 이러한 인식은 법인화로 인한 첫 번째 변화에 대한 질문에 대한 대학운영자의 답에서 나타난다.<sup>(34)</sup>

“우선 행정의 효율성이 개선되었습니다. 법인화 이전에는 모든 예산항목이 해당 목적에 대해 지정되었습니다. 이제는 자산을 운영할 수 있는 재량이 생겼으며 학교를 더 효율적으로 운영하는 것이 가능해졌습니다. 나는 모범을 보이기 위해서 비서진을 2명 줄였으며, 전체적으로는 20명 이상의 직원을 감축했습니다. 직원 중에서는 서울대학교에 남아 있을지 아니면 다른 정부기관으로 이동할지 정해야 할지도 모릅니다.”

그렇다면 이러한 예산의 경성화 방향은 민간 경제주체처럼 완전히 직선형의 예산 제약 형태로 된 행동의 변화를 유도하게 될 것인가라는 질문을 하자면, 그 답은 부정적이다. 서울대학교는 여전히 공공부문의 하나로서 연성제약원리가 작용하는 부문이므로, 예산의 경성화는 정도 상의 문제이지 본질적으로 연성제약의 원리가 작용하는 것은 지속될 것이다. 그렇다면 예산의 경성화는 전체적으로 모든 부문에 고르게 작용하는 것이 아니라 특정 부문에 더 강하게 작용하고 특정 부문에는 덜 작용하게 되는 형태가 될 것이다. <그림 3>에서 지적된 자원배분의 방향을 보면 장학과 복지 부문에는 더 많은 자원이 투입되고 기타 부문에는 자원절약의 노력이 강화될 가능성이 있다면, 예산의 경성화는 일부 편향된 방향으로 생길 가능성이 크다. 즉 경성 예산에 대한 인식을 통해 효율적 운영을 이루어지고 이를 통해 절약된 예산은 중점 부문에 투입되는 형태로 효율적 운영과 목표의 변경이라는 두 가지 효과가 복합되는 방식으로 예산 배분이 이루어질 가능성이 크다.

이러한 이중적 작용을 가상적으로 나타낸 그림이 다음 <그림 4>이다. 아직 뚜렷한 방향성이 관찰되기는 법인화 이후 시간이 그다지 경과하지 않았지만 만약 <그림 4>에서와 같은 작용이 계속된다면, 모든 부문에서 예산이 증가하면서 일부 부문에서 더

(34) Korea Joongang Daily, Aug. 12, 2015.



〈그림 4〉 법인화 이후 예산배분의 이중적 효과 (가상적 시나리오)

늘어나는 형태가 아니라, 일부에서는 늘어나고 교육과 연구의 핵심 분야에서는 상대적으로 일부에서는 줄어드는 형태도 예상할 수 있다.

왼쪽의 〈그림 4〉는 앞으로 일어날 수 있는 경로 중 하나의 시나리오를 나타내는 것이지만, 법인화를 통해 대학의 역량이 강화된다는 추상적인 표현으로서는 법인화의 실제적 효과를 알기에는 미흡하다는 점에서 시사하는 바가 크다. 즉, 학교 내부적으로 볼 때 예산제도의

변화를 통해 일부 예산에 대해서는 효율적 관리를 위해서 점선의 아래쪽 반 구간처럼 경성 예산제약이 작용하지만, 반대로 목표의 변화를 위해서 중점 사업에 대해서는 더 자원이 투입되면서 점선의 위쪽 구간처럼 연성 예산제약의 원리가 작용할 수도 있다는 것이다.

이러한 변화 가능성을 보면, 법인화를 통해서 대학의 핵심가치인 교육과 연구가 진작되기 위해서는 효율적 대학운영을 통해 확보된 자원이 교육과 연구라는 목표에 집중적으로 투입될 수 있도록 하는 내부적 메커니즘과 이에 대한 사회적 공감대 형성 노력이 필요하다는 점을 일깨워준다.

### 5. 맺음말

법인화 이후 이사회라는 법제상의 주인이 창설되면서 서울대학교에는 크고 작은 변화가 생겼다. 교육과 연구에 직접 관련이 되는 운영 방식에 있어서는 대학이 가진 고유한 관습적 운영원리가 작용하므로 별다른 변화가 생기지 않았지만, 상부 조직 면에서 총장선출 제도를 비롯하여 규정개정 절차 등에서 최종의사결정권자로서 이사회 역할이 중요해졌다. 통상적인 경우에는 교육과 관련된 사항의 심의를 평의원회에 위임함으로써 이사회가 ‘군림하지만 통치하지 않는 것’처럼 보였지만, 총장 선출 과정에서 결정권을 행사함으로써 대학운영의 커다란 방향에 영향을 줄 수 있음이 명확해졌다.

이와 함께 종래 학교 운영에서 목소리가 강하던 교수 또는 학과나 단과대학의 영향

력은 상대적으로 쇠퇴해질 수밖에 없었는데, 이러한 영향력 쇠퇴를 회복하기 위해서 평의회나 각종 위원회를 통해서 의견을 반영하려고 노력하였으나 회의체 가진 권한의 한계로 인해서 그다지 큰 변화를 일으키지는 못하고 있는 것으로 보인다.

이러한 내부적 변화보다도 더 큰 변화는 사실상 외부적 의견이 더 반영되었다는 것이다. 외부적 영향력의 증가는 제도적으로 자율성이 주어졌음에도 발생한 것이어서 흥미로운 점이다. 즉 교육부에서의 직접 통제로부터 벗어나고 예산 면에서도 어느 정도 독자적 편성권을 확보하여 기획재정부를 포함한 행정부로부터 상대적 자율성을 추구하는 것이 법인화라고 할 수 있지만, 결국 국민의 여론이라는 커다란 움직임에 대해서는 자유롭지 못하다. 종래 국립대학체제 시절에는 다른 국립대학과 마찬가지로 제약 속에서 자율성도 적고 약간의 자율성을 발휘한다고 해도 그다지 주목받지 않았다.

그러나 법인화 이후에는 사회적 관심도의 증가 때문인지 국회, 시민들의 민원 제기, 언론을 통한 문제제기 등으로 말미암아 학교 내부의 사소한 문제도 사회문제화 되면서 학교 운영 면에서 외부의 의견을 의식하지 않을 수 없게 되었다.<sup>(35)</sup> 물론 외부적 관심이 학교 내부의 구태의연한 운영방식을 청산하는 방향으로 가는 경우에는 학교 발전에 도움이 되는 것이지만, 교육과 연구의 고유한 운영 방식에 대해서 이해하지 못하고 획일적 규제를 하는 방향으로 가는 경우에는 학교 발전을 저해하는 것이 된다.

이와 같은 환경 변화와 이해관계자의 입지 변화로 인해서 학교의 운영목표가 달라지고 예산제도가 총액예산제로 변화된 결과, 자원배분에 주는 효과는 두 가지 방식으로 이루어졌다. 하나는 목표 면에서 교육과 연구라는 대학 고유의 핵심가치를 증진시키는 방향보다는 사회적 관심에 따라 장학과 사회봉사라는 목표를 추구하는 방향으로 약간의 이동이 있었다는 사실이다. 장학 면에서는 등록금 동결과 장학금 확충이라는 학생 및 학부모에 대한 지원을 하는 것과 입학자를 가급적 사회적으로 약자인 계층으로 확대하는 것 등이 나타났으며, 사회봉사 면에서는 대학이 가진 지식을 나누는

(35) 일반인의 경우에는 공직자의 비리를 조사하는 국민권익위원회, 일반적인 인권침해를 조사하는 국가인권위원회, 행정적 조치에 대해 감사를 청구하는 감사원, 공무원 또는 정책적 문제를 감독하는 총리실과 청와대, 그리고 경찰과 검찰을 통한 사법적 절차뿐만 아니라 정보공개청구와 언론사 제보 등 각종 형태로 학교의 크고 작은 일에 대해서 영향을 주려고 하고 있다. 여기에는 개인이나 조직의 비위 사실도 있으나, 학위 수여 등에 관한 교육적 문제도 제기되는 형편이다.

것에서부터 직접적인 국내의 봉사활동의 확대라는 형태로도 나타나고, 이것이 개인의 참여라는 형태를 넘어서서 프로그램 개설, 기구개편과 같은 조직적인 형태로도 나타났다.

다른 하나는 예산총액제가 도입됨에 따라서 일단 성립된 예산에서 항목을 변경할 경우에는 다른 항목의 예산이 줄어드는 것이 즉각적으로 나타나기 때문에 예산을 효율적으로 사용하는 효과가 발생한 것이다. 특히 인건비 문제에 있어서는 종래 교직원 정원을 확보하면 그대로 학교 예산이 확대되는 결과가 생겼지만, 이제는 총액 범위 내에서 교직원 인건비를 많이 쓰면 운영비와 사업비를 줄여야 한다는 상반관계(trade-off)가 직접적으로 작용하게 되어, 대학관리자들이 비용 측면에서 어떤 것이 유리한가를 판단하여 대학의 확장을 신중하게 추진하는 긍정적 효과가 생겼다.

이와 같은 두 가지 효과가 앞으로 대학발전에 어떻게 작용할 것인지는 아직 미지수이다. 효율적인 예산사용을 하면서도 교육과 연구의 핵심가치를 추구하여 결국 대학의 국제적인 경쟁력을 높이기 위해서 이해관계자간의 공감대를 형성하도록 노력하는 것이 무엇보다 중요할 것이다.

서울대학교 경제학부 교수  
151-746 서울 관악구 관악로 1  
전화: (02) 880-6379  
팩스: (02) 886-4231  
E-mail: hongk@snu.ac.kr

### 참고문헌

- 강명규(1995): “Janos Kornai의 비교경제시스템 연구”, 『경제논집』 34.4, 255-288.  
권기욱(1998): 『고등교육행정: 대학행정의 이론과 원리』, 서울, 원미사.  
박인봉(2008): 『대학행정학』, 과주, 한국학술정보.  
주삼환(2007): 『한국 대학행정』, 서울, 시그마프레스.  
최병선 외(2012): “서울대학교 법인화와 행정 효율성 제고: 탐색과 제안”, 『서울대학교 평의회 연구결과보고서』.  
허남진 외(2015): “기초학문진흥방안연구”, 서울대학교 연구처.

- 홍기현 외(2015): “서울대학교 교수 보수 수준과 체제 개선을 위한 연구”, 서울, 서울대학교 교수협의회.
- 서울대학교 교수협의회(2008): “서울대 법인화를 위한 제3의 길”, 서울, 서울대학교.
- 서울대학교 교수협의회(2015): “법인화 3년, 무엇이 바뀌어야 하는가?: 인사, 복무, 복지 및 총장평가체제”, 서울, 서울대학교.
- 서울대학교 법인화위원회(2009): “서울대학교 법인화 방안 연구보고서”, 서울, 서울대학교.
- 서울대학교 언론정보연구소(2011): “법인전화 관련 교내 설문조사 및 외부 전문가 심층집단면접 결과보고서”, 서울, 서울대학교.
- 서울대학교(2012): 『국립대학법인 서울대학교 설립백서 1, 2』.
- 서울대학교(2014): “2013년도 서울대학교 운영성과 자체평가 보고서.”
- 서울대학교(2015): 『제26대 총장선출백서』.
- Hirschman, Albert O.(1970): *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge: Harvard University Press.
- Shin, Jung Cheol, and Ulrich Teichler(eds.)(2014): *The Future of the Post-Massified University at the Crossroads: Restructuring Systems and Functions*, Springer. Basel, Switzerland, Springer International Publishing.

**Abstract**

## The Political Economy of the Corporization of Seoul National University

Keehyun Hong

This paper analyzes the effects of the corporization of Seoul National University in 2012 on the resource allocation inside the school. To analyze these effects, it describes how inside and outside stake-holders of the school, that is, professors, staff members, students, alumni, government officers, members of National Assembly, and citizens express their concerns by the voice-mechanism. Specifically, it describes how each stakeholder has acted in some important meetings inside the school, like Board of Directors, Faculty Senate, and how school members have tried to persuade outside figures like government officers and members of National Assembly to earn necessary budget.

This paper finds that there are two major effects of the corporization of the school. The first one is the shift of the objective of school operation, putting more emphasis on the social service and provision of scholarship, rather than on the core values of university, such as higher performance in education and research. The second one is the enhancement of recognition that budget constraint of the school is no longer soft, as funding from government is given on lump-sum basis. The combining final effect of these two are uncertain, since the behavior based on harder budget constraint may help use resources more efficiently, but the shift of objective may hurt the core academic values of university.

**Keywords:** Corporization, Soft Budget Constraint, Exit-Voice Mechanism