

서울대는 법인화 이후 무엇이 변화되었나? 내부 구성원의 인식과 경험 탐색적 분석

What has Changed at Seoul National University Since the Transition to Corporations? Exploratory Analysis of Internal Members' Perceptions and Experiences

나민주*, 김진영**

충북대학교 교육학과*, 건국대학교 경제학과**

Min-Joo Rah(demosrah@cbu.ac.kr)*, Jin-Yeong Kim(jykm19@konkuk.ac.kr)**

요약

이 연구의 목적은 서울대 내부 구성원의 인식과 경험을 중심으로 법인화 이후 서울대가 무엇이 변화되었는지를 탐색적으로 분석하는 것이다. 이를 위해 서울대 내부 구성원인, 교수, 직원, 학생을 대상으로 반구조화된 면담을 실시하였다. 면담결과는 서울대 법인화에 대한 전반적 평가, 법인화에 따른 긍정적 및 부정적 변화, 교육, 연구, 사회공헌, 그리고 운영체제 측면에서 변화로 구분하여 제시하였다. 전반적으로 볼 때, 법인화 이후의 변화에 대해 서울대 내부 구성원들은 변화를 체감하기 어렵거나 변화가 별로 없다는 공통적인 인식을 보였다. 긍정적 변화로는 대학 재정의 확대와 운영의 자율성 확대, 환경변화에 대한 대응력 향상을, 부정적 변화로는 서울대의 법적 지위 모호, 대학 외부로부터의 직접적이고 공격적인 영향력의 과도한 증가를 언급하였다. 마지막 부분에서는 주요 결과를 정리하면서, 그 의미와 시사점에 관해 논의하였다.

■ 중심어 : | 서울대학교 | 법인화 | 내부 구성원 | 인식과 경험 |

Abstract

The purpose of this study is to explore and analyze what has changed in Seoul National University (SNU) since its incorporation, focusing on the perceptions and experiences of its internal members. To this end, semi-structured interviews were conducted with members of SNU, professors, staff, and students. The interview results were presented by categorizing them into changes in the overall evaluation of the incorporation, positive and negative changes, education, research, social contribution, and operating system. Overall, with regard to the changes after incorporation, the members of SNU showed a common perception that it was difficult to feel the change or that there was little change. As for positive changes, they mentioned the expansion of university finances, increased autonomy in operation, and improved responsiveness to environmental changes. As for negative changes, they mentioned the ambiguity of SNU's legal status, and the excessive increase of direct and aggressive influence from outside. In the last part, the main findings were summarized and their meaning and implications were discussed.

■ keyword : | SNU | Incorporation | Internal Members | Perceptions and Experiences |

1. 서론

서울대는 2012년에 국립대학법인으로 전환되었다. 국립대 법인화는 30여년에 걸쳐서 추진되어 왔다. 1987년 교육개혁심의회에 국립대학 특수법인 전환 권고, 1995년 교육개혁위원회의 국립대학 특수법인화 추진 방침, 2007년 「국립대학법인의 설립·운영에 관한 특별법안」 입법예고, 그리고 2010년 「국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률」(이하 서울대법) 국회 통과 및 공포에 이르기까지 많은 논의와 논쟁이 있었다[1-3]. 특히 서울대 법인화 과정에서는 이사회 구성(외부자중심 vs. 내부자중심), 총장선출방식(직선제 vs. 간선제), 자율성 주체(법인 vs. 대학 구성원)와 범위, 재정 확보(국가지원 약화, 등록금 인상), 기초학문 위축과 산업화 등에 대한 우려와 논쟁이 있었다[1][2].

국립대학 법인화는 고등교육의 거버넌스 개혁에 신공공관리론(New Public Management)을 적용한 것으로 대학의 자율성 확대를 통해 효율성을 달성하려는 핵심전략이다[1][3]. 법인화를 통해 대학은 정부로부터 독립하여 독자적인 운영체계를 설계하고, 재정, 조직, 인사에서 자율성을 확보하면서 비전과 목표를 스스로 설정하고, 국가는 직접적 통제가 아니라 운영성과 사후평가, 이사회 참여 등을 통해 책무성을 확보하게 된다[1]. 서울대법은 대학의 자율성과 사회적 책무 제고, 교육 및 연구 역량의 향상을 목적으로 하고 있다(제1조). 국립대학 법인화의 개념을 요약하면 다음 [그림 1]과 같다.

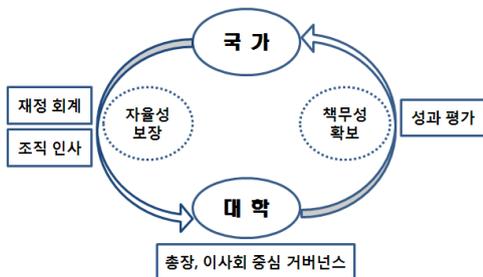


그림 1. 국립대학 법인화의 개념[1]

법제적 측면에서 볼 때, 서울대가 국립대학법인으로

전환되면서 지배구조, 조직·인사·재정운영, 성과평가 측면에서 많은 변화가 있었다[3][16]. 서울대법(령)에서는 이사회중심 의사결정구조 및 총장 선출, 교직원 신분과 연금, 학사·연구·행정조직 설계, 법인회계, 재산 소유, 수익사업, 총액예산지원, 대학운영계획 수립·평가 등 대학운영 전반에서 다른 국립대와 달리 규정하고 있다. 또한 매년 시행되는 대학성과평가를 통해 성과목표, 성과지표를 중심으로 교육부와 서울대는 국립대학법인으로 운영목표를 달성하기 위해서 노력하고 있고, 평가결과 총점에서도 우수한 수준을 유지하고 있다. 구체적으로는 해외 인지도 향상, 구성원의 글로벌 다양성 확보, 세계수준의 연구성과 측면에서 가시적인 성과도 있었다[16].

서울대 법인화의 목적 달성을 위해서는 정책적, 법제도적 측면에서 지속적인 보완이 필요하다. 그러나 정책과정(policy process) 면에서 보면, 정책실행 현장의 인식·태도가 성패에 영향을 주는 주요인이다[6]. 성공적 정책집행을 위해서는 정책집행 현장참여자의 인식과 대응이 중요하다[7]. 또한 제도와 행위의 관계 측면에서도 제도의 형성과 유지 뿐만 아니라 변화에서 행위자의 역할과 상호작용이 중요하다[8]. 정책과 제도는 현장행위자들의 끊임없는 해석과 재맥락화를 통해 실현되고 재창조되기 때문이다.

법인화는 조직의 관리에 대한 결정 권한을 자율적으로 행사하도록 하여 해당 조직이 법적 권리와 의무의 주체가 되는 것이다[14]. 조직혁신전략으로 서울대 법인화가 성공하려면 조직구조의 변화를 통해 조직혁신을 추구하는 구조적 접근(structural approach)과 더불어 조직 내부 구성원의 태도와 행동을 개선해가는 행태적 접근(behavioral approach), 구성원의 가치와 신념, 사고방식과 행동양식에 관한 문화적 접근(cultural approach)도 필요하다[17][18]. 조직변화의 관점에서도 내부 구성원의 인식과 경험에 관한 분석이 매우 중요하다.

서울대법이 제정되기까지 적지 않은 논의와 연구가 있었으나[1], 2012년 법인화 이후 발표된 연구들은 상대적으로 많지 않고, 연구내용도 주로 정책결정과정과 법제도적 측면을 다루고 있다[예컨대 3-5, 14-16]. 실제 법인화된 이후 서울대에 어떠한 변화가 있는지, 법

인 전환의 목적이 실현되고 있는지, 법인화 추진 당시의 쟁점들은 어느 해소되고 있는지 등에 관한 논의와, 특히 실증적 분석을 찾기가 쉽지 않다. 본 연구에서는 서울대 내부 구성원과의 면담을 통해 그들의 인식과 경험을 중심으로 서울대가 법인화된 이후 무엇이 변화되었는지를 탐색하고자 한다.

II. 연구 방법

이 연구에서는 법인화 이후 서울대의 변화에 관한 내부 구성원의 인식과 경험을 조사하기 위해서 반구조화된 면담을 활용하였다. 면담(interview)은 질적 연구방법의 하나로서, 특히 사례연구방법에서 ‘어떻게’와 ‘왜’를 심층적으로 분석할 수 있는 유용한 연구방법이다 [9][10]. 서울대가 법인화된 이후의 변화는 법률과 제도, 정책, 성과 등의 측면에서 분석할 수 있으나 [14-16], 내부 구성원들의 경험과 인식을 실증 분석하기 위해서는 면담을 활용할 필요가 있다. 또한 설문조사에 비해서 면담은 대상이 소규모이나, 구성원의 인식과 의견을 더 심층적으로 분석할 수 있다.

반구조화된 면담지는, 법인화 이후 변화, 성과와 한계, 향후 전망 및 과제 등의 영역별로 다수의 개방형 질문으로 구성되었다. 면담지 개발 및 면담 결과 분석과정에서 그 영역과 내용은 서울대 운영성과평가의 평가영역을 토대로 서울대 법인화의 개념, 법인화 과정에서의 쟁점을 종합하여 재구성하였다. 서울대는 교육, 연구, 사회공헌, 인프라, 평가 환류의 5대 영역으로 구성된 대학운영계획을 4년 단위로 수립하고, 그 운영성과를 매년 평가받고 있다. 운영성과평가에서 교육, 연구, 사회공헌 영역은 그대로 유지하고, 인프라와 평가 환류를 운영체제 영역으로 통합하여 재정, 조직 및 인사, 거버넌스로 재구조화하였다. 영역별로는 법인화의 목적 및 쟁점 측면에서 세부질문을 개발하였다. 그리고 맨 앞 부분에 법인화에 대한 전반적 평가, 긍정적 변화와 부정적 변화를 추가하였다.

면담대상은 첫째, 대학의 주요 구성원인 교수, 학생, 직원의 대표로 하되, 둘째, 가능한 한 법인화 전환과 대학운영에 관한 경험이 풍부한 인사로 하였다. 구체적인

로는 처장 및 학장급 보직교수(10명), 평의원회, 교수협의회 등 위원회 교수(5명), 노동조합, 자체평가TF 관련 직원(4명), 학생회 대표(4명) 등이다. 위원회, 노동조합 등은 해당조직에서 추천한 인사들이다. 구성원 비율에 비해 학생의 비율이 적으나, 학생들의 경우 법인화 이전 경험이 거의 없다는 점과, 학사과정, 대학원, 외국인 등을 고려하여 대표자를 선정함으로써 가능한 한 전체 학생을 대표할 수 있도록 하였다.

면담대상자의 충분한 검토와 의견 개진을 위해 면담지를 사전에 배포하였다. 면담은 2019년 8월 중에 서울대 내부 장소에서 그룹별로 60~90분 내외로 집단면담으로 진행되었다. 면담지 내용을 중심으로 면담을 진행하되, 현장에서 나온 답변과 의견을 반영하여 보충질문을 추가하였다.

면담결과 분석을 위해 Seidman(2006)을 참조하여 먼저 면담내용을 전사하고, 프로파일을 만들었고, 프로파일을 토대로 전반적 평가, 긍정적 및 부정적 변화, 교육, 연구, 사회공헌, 운영체제의 영역별로 의미있는 범주와 주제를 추출하는 과정을 수차례 반복하였다 [9][10]. 또한 연구의 타당성과 신뢰성을 높이기 위해서는 Patton(2015)을 참조하여 면담대상과 분석자의 삼각측량(triangulation)을 적용하였고, 분석결과는 고등교육전문가로 구성된 공동연구자(5인) 간의 공유와 검토를 반복하여 수정·보완하였다[11].

면담결과는 서울대 법인화에 대한 전반적 평가, 법인화에 따른 긍정적 및 부정적 변화, 교육, 연구, 사회공헌, 그리고 운영체제 영역별로 구분하여 제시하고, 영역별로 긍정적 측면과 부정적 측면으로 요약·정리하였다. 면담대상의 정보보호와 익명성 보장을 위해 구체적인 개인정보는 생략하였고, 교수, 직원, 학생으로만 구분하여 제시하였다.

III. 연구 결과

1. 법인화에 대한 전반적 평가

서울대 내부 구성원들은 법인화 이후의 전반적인 상황에 대해 “변화를 체감하기 어렵다” 변화가 “별로 없다”는 공통적인 인식을 보였고, 법인화 전환에 찬성 입

장이었던 인사들은 “기대와 다르다”는 의견이다. 많은 부분에서 기존의 관습, 관행이 지속되고 있는데, 법인화 전환 이후 대학 내부적으로도 실질적인 변화를 위한 “준비”와 “노력”이 부족했고, 국립대학법인으로 서울대의 정체성이 모호하고, 외부 및 내부의 인식 차이가 크며, 재정비가 필요하다는 지적이다.

1.1. “별로 없다” “체감하기 어렵다” “기대와 다르다”

서울대 내부 구성원, 특히 교수와 학생들은 법인화 이후의 전반적인 상황에 대해 변화가 “별로 없다” “변화를 체감하기 어렵다”는 공통적인 인식을 보였다.

“그저 타이틀이 국립대학에서 국립대학법인으로 바뀐 것 이외에 실질적으로 변화된 것이 없다. 다른 교수들과 이야기를 나눠 봐도 마찬가지로 ... 실제로 체감할 수 있는 변화를 느끼지 못한다.” (#1 교수)

“본부조직이든, 단과대학조직이든 국립대학 때의 서울대 학교와 별반 달라진 것이 없다는 생각이 든다.” (#2 교수)

특히 평교수들이 체감하는 변화 정도는 매우 낮은 수준이고, 학생들 역시 법인화된 서울대의 변화에 대해 잘 느끼지 못하고 있다.

“평교수 때는 법인화 이후 변화된 부분이 없는 것처럼 느껴지거나, 혹 느껴지더라도 부정적인 변화들뿐이었다.” (#3 교수)

“학생들은 솔직히 학교가 국립대든, 국립대학법인이든, 사립대든 잘 모른다. 그저 학생들에 대한 지원이 필요한데, 법인화로 인한 것인지는 몰라도 그게 잘 안 되는 것 같다.” (#4 학생)

서울대가 법인화되는 과정이나 법인화 초기에 찬성 입장이었던 구성원들은 자율성 보장, 재정 확충 측면에서 법인화에 대한 기대가 컸으나, 법인화 이후 체감되는 변화가 적다는 의견이다.

“법인화 당시 개인적으로는 찬성 입장이었다. 서울대가 발전하기 위해서는 새로운 변화가 필요하다고 생각했었다.” (#5 직원)

“나는 법인화 초기에 법인화를 적극적으로 찬성했던 입장이었는데, 이는 학문적인 자율성을 가질 수 있을 것이라는

믿음에서 비롯되었다. 또한 다양한 수익사업을 통해 서울대학교의 재정을 확충시킬 수 있을 것이라는 기대도 있었다. 그러나 법인화 이후 지난 10년을 돌아해보면 그 어떤 것도 만족하지 못하는 실정이다.” (#6 교수)

1.2. “준비가 부족” “노력 부족” “기존 관습, 관행 지속”

서울대를 법인화하기 위한 법률 제정이 급하게 진행되었다는 인식과 함께, 전환 이후 국립대학법인으로 서울대에 관한 대학 구성원 간 논의와 내부적 준비가 부족했다는 의견이다.

“법인화 이후의 변화에 대해서 전반적으로 부정적 평가가 우세한데, 그 원인은 외부요인과 내부 요인으로 구분할 수 있다. 먼저 외부요인은 추진과정이 갑자기, 다른 법인과 함께 “휩쓸려” 통과되었고, 법인 전환을 위한 준비시간이 부족했다는 것이며, 내부 요인은 구성원 간에 논의가 부족했다는 것이다.” (#7 교수)

“법인화 추진은 무상급식 상황이 논의될 때 ... 갑자기 진행되었다. 그러다보니 법인화가 제대로 검토되지 않은 상태에서 법안이 통과되어 최소한으로만 법인화 절차를 추진하였고, 이로 인해 중요한 것들을 챙기지 못했다.” (#8 교수)

서울대학교가 법인화된 이후에 법률의 테두리 안에서 대학 내부적으로 교육과 연구영역에서 문제가 되던 사항들을 자율적으로 개선할 필요가 있으나, 이에 관한 충분한 노력이나 준비가 부족하고, 기존의 관습이나 관행이 많은 부분에서 지속되고 있다. 법인화된 지 상당한 기간이 지났으나 여전히 “과도기”에 있다.

“법인화 이야기가 10년 동안 지속됐음에도 불구하고, 법인화 과정에서 학교가 준비를 꼼꼼히, 잘 하지 못했다는 생각이 든다.” (#12 교수)

“법인화 이후에도 교육, 연구에 있어 문제가 되는 사항이 자율적으로 개선되지 못하고 지속되고 있다. 기존에 해왔던 관습, 관행에서도 쉽게 벗어나지 못하고 있고, ... 그러나 교수들이 법인화에 많은 불만을 제기할 수밖에 없다.” (#11 교수)

“법인화가 과도기를 지났어야 하는 시점인데도 불구하고, 서울대학교는 여전히 과도기 상태인 것 같다. 법인화 논의 초기에 본부에 접거했던 학생들의 이야기를 들어봤는데, 법인화를 그때부터 탄탄하게 준비했다면 지금 발생하는 문제

들이 발생하지 않았을 것이라 이야기한다.” (#13 학생)

1.3. “인식 차이” “정체성 모호” 그리고 “재정비 필요”

정부와 국민, 그리고 학내 구성원 간에도 국립대학법 인으로서 서울대학교의 정체성에 관한 분명한 인식이 나 합의가 부족하고, 상당한 인식과 의견 차이가 있다. 법인화 이후에도 구성원간 의견 수렴이나 공감대 형성을 위한 충분한 절차가 부족했다.

“국립대학법인의 성격, 정체성에 대해 아는 사람이 없다. 구성원뿐만 아니라, 교육부 공무원, 국민들도 그렇다. 각자 다른 생각을 갖고 있고, ... 어떤 이들은 법인대학에 대해 정부가 재정을 지원할 필요가 있는가 하면서 공기업 민영화 차원으로 이해하기도 한다.” (#15 교수)

“내부적으로는 구성원들 스스로가 법인화에 대한 정의를 제대로 내리지 못하고 ... 외부적으로는 법인화 추진 초기에 국회가 법률을 패키지로 통과시키다보니 서울대학교 구성원들의 의견을 반영하지 않았기 때문이다.” (#17 교수)

“법인화가 너무 급하게 진행되다 보니 구성원들에게 법인화의 필요성이라든지, 법인화를 통해 서울대학교가 앞으로 어떻게 변화할 것인지 등에 관한 공유는 물론, 구성원들의 의견을 수렴하는 과정도 없었다.” (#18 교수)

국립대학법인의 성격과 정체성에 관한 각기 다른 인식은 서울대학교의 법적 지위에 관한 인식과 기대의 차이로 이어지면서, 서울대학교에 대한 외부 및 내부의 부정적 인식은 계속 확산되어 왔다.

“조직이나, 인사의 경우 자율성이 확대된 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 법인화 이후 마스크 등에 서울대학교에 대한 부정적인 인식이 커지고, 교육부나 기재부 담당자들도 법인화의 취지에 관한 인식 없이 법인화 이후의 성과만을 그저 바라보다 보니 서울대학교 구성원들이 법인화를 더욱 부정적으로 보는 것 같다.” (#19 직원)

“법이 제대로 정비된 적이 없다. 이에 관하여 서울대 측에서 몇 번이나 문제를 제기했음에도 불구하고 개선되지 않고 있다. 향후 이를 우선적으로 재정비할 필요가 있다.” (#20 직원)

2. 법인화에 따른 긍정적 변화

2.1. 재정 확대와 운영의 자율성, 변화에 대한 대응력 향상

대학재정이 확대되고, 정부출연금이 총액으로 지원되면서 예전의 품목별 예산제도에 비해서 예산편성권이 어느 정도 보장되고 있다. 대학운영에서 본부의 역할과 기능이 확대되면서 내부 조정이 활발해지고 변화에 대한 대응력도 강화되었다.

“법인화 이후의 긍정적인 변화도 있기는 하다. 예를 들어, 재정적인 측면에서 국립대학 때의 서울대학교보다 재정의 규모, 크기가 획기적으로 팽창하였다.” (#21 교수)

“서울대학교 법인화 이후 대학운영영역의 성과는 대학본부의 역할과 기능이 커짐에 따라 내부 조정이 활성화된 것이며 ... ” (#23 교수)

“서울대학교 법인화 이후, 변화에 대한 대응력을 갖추 수 있는 제도 구축이 가능해졌다. 서울대학교 법인화에 따른 긍정적인 변화는 결과적으로 대학운영의 기술적 효율성이 커진 것이다. 다만 best practice를 도입할 수 있는 제도적 가능성이 생겼으나, 축적 시간이 필요할 것으로 보인다.” (#22 교수)

당초 우려와 달리 서울대에 대한 국고지원은 감소되지 않고 오히려 약간 증가하는 추세를 보이고 있다. 참고로 서울대의 예산 규모는 법인화 직전인 2011년 4,890억원에서 2018년 7,905억원으로 증가하였다.

2.2. 조직 및 인사의 유연성과 직원의 변화

법인화 이후의 가장 큰 변화는 조직과 인사부문에서 자율성과 유연성이 높아지고, 특히 자율적인 직원인사가 가능해짐에 따라 고급인력이 직원으로 채용되면서 직원역량이 급격하게 강화되고 있다는 것이다.

“법인화로 인해 교육, 연구가 직접적인 영향을 받는 것은 아니라고 생각한다. 법인화의 본질은 오히려 대학운영체제의 근본적인 변화다. 다시 말해, 재정, 조직, 인사, 행정시스템을 획기적으로 바꿀 수 있는 기회를 부여받은 것이라 할 수 있다.” (#24 교수)

“전문 직종인 변호사, 회계사, 세무사, 노무사 채용의 효과는 상당하고, 직원과 교수 간의 벽도 점차 허물어지고 있다. ... 교수가 맡던 정보화본부장을 최근 직원으로 채용하였다. 아울러 외부 교육전문가 영입의 가능성도 생기고 있다.”

(#25 교수)

“법인직원으로 고급인력이 들어오다 보니 직원역량이 강화되었다. 개인적으로 생각하건데, 법인화의 가장 큰 장점은 직원들의 질 제고다.” (#27 교수)

이러한 변화는 아직 본부 차원에서 나타나고 있으나, 시간이 지나면 단과대학이나 학과 등에서도 서서히 변화를 경험할 것으로 보고 있다. 직원들 역시 그러한 변화를 느끼고 있고, 직원의 근무여건이나 보수도 개선되고 있다고 인식하였다.

“본부에서 보직교수로 일을 할 때에는 직원들의 역량에 놀란 것이 사실이지만, 단과대학으로 돌아가니 아직까지는 주니어들이 많아 실질적으로 체감하기가 어려웠다. 그들이 성장하려면 적어도 10년 이상 기다려야 할 것 같다.” (#28 교수)

“직원들의 인건비 향상은 가능하다. 교수들의 경우 공무원 인건비 보수 규정을 적용하고 있기 때문에 인건비 향상이 불가능하다.” (#29 직원)

“법인화를 통해 느끼는 긍정적인 변화는 없다. 예를 들어, 교수들의 급여, 복지 등 ... 다만, 직원들과 이야기 했을 때 그들의 근무여건은 좋아졌다는 얘기를 많이 들었다.” (#30 교수)

3. 법인화에 따른 부정적 변화

3.1. 국립대학법인의 개념 및 서울대 법적 지위의 모호화

서울대학교가 국립대학법인으로 전환되었으나, 그 성격, 대학의 역할, 재정과 거버넌스 등에 관한 명확한 개념 정의가 부족하고, 오히려 서울대학교의 법적 지위가 모호해지면서 많은 문제를 야기하고 있다.

“법인화된 이후 서울대학교의 정체성이 모호해졌다. 서울대학교 내부적으로도, 외부적, 국가적으로도 모호해졌다. 향후 교육부가 국가 차원에서 국립대학법인의 정체성을 확립할 필요가 있을 것으로 보인다.” (#32 직원)

“법인화 이후 서울대학교의 지위는 취약해졌을 뿐만 아니라, 나아진 것이 하나도 없다.” (#33 교수)

“꼼꼼히 법인화 절차를 추진했다 하더라도 법인화는 가시적인 성과를 이루어내지 못했을 것이다. 왜냐하면 내부적으로

로 생각을 한 데 모으기가 어렵고, 더 근본적으로는 국립대학법인의 성격, 정체성, 역할을 제대로 아는 사람이 없기 때문이다.” (#31 교수)

학생들도 국립대학법인이다 보니 사립대학과 동일하게 취급되기도 하고, 국립대학과 동일하게 취급되기도 하는 등 애매한 상황이라는 인식이고, 이는 최근 법적 소송으로까지 진행된 지방세 과세와 같은 전혀 예상하지 못했던 문제 상황을 만들고 있다.

“법인이다 보니 사립대학과 동일하게 취급될 때도 있고, 국립대학이다 보니 국립대학과 동일하게 취급될 때도 있어서 애매하다. 예를 들어, 교원 징계의 경우는 사립학교법에 준용하여 다루나, 교육공무원 징계의 경우는 국립대에 준용하여 다룬다고 한다.” (#34 학생)

“서울대학교가 좀 더 준비를 하고 시작했으면 좋지 않았을까 하는 아쉬움도 있다. ... 지방세를 내기도 하는 등의 모순으로 인해 실질적인 법인화가 이루어지기 위한 동력이 아직은 부족한 것으로 보인다.” (#35 교수)

3.2. 직접적이고 공격적인 외부 영향력의 과증

서울대학교가 국립대학교의 지위에서 벗어나 국립대학법인으로 전환되면서 정부, 국회, 언론 등 대학 외부의 영향력은 오히려 크게 증가하고 있는 추세다.

“대학운영의 자율성의 경우, ... 기대했던 것만큼 보장되었느냐는 관점에서 살펴보면 국가기관으로부터 애매한 국립대학으로 위상이 바뀌면서 정부, 교육부, 기재부로부터 통제가 더 강해진 감이 없지 않아 있다.” (#36 교수)

“법인화에 따른 부정적인 변화는 대학운영 시, 외부적 압력에 대해서 더 민감하게 반응하게 된 것이다. 주된 이유는 예산총액제에 따른 국회의 감독 기능 강화, 언론, 사회적 여론 등이다. 반드시 법인화 효과는 아니지만, 국립대학체제의 울타리가 약해짐에 따라 주목도가 높아진 것은 사실이다.” (#37 교수)

특히 재정확보·운용과정에서 국회, 기재부 등의 직접적인 관심과 간여가 증대되었고, 예산의 확보 및 편성을 매개로 대학운영은 물론 교육, 연구에까지 과도한 영향을 받고 있다는 의견이다. 이는 대학에 대한 “공격”이나 외부에 대한 “눈치보기”로까지 인식되고 있다.

“법인화 이후, 국고출연금을 받아야 하다 보니 매년 교육부, 기재부, 국회의 눈치를 보아야 해서 과거보다 서울대학교가 해야 할 말을 제대로 하지 못하고 있는 실정이다.” (#39 교수)

“서울대학교를 학문을 지키는 상징으로 본다면, 연구, 교육 등은 기본적으로 교수가 그 구성을 결정해야 하는 자리지, 국회에서 결정할 사항은 아니라고 생각한다. 기본적인 상식, 법인화 당시의 약속에 비추어 외부에서 지켜줘야 할 것은 지켜줘야 한다.” (#40 교수)

“법인화 논의 초기에 법인화를 통해 자율권, 예산, 조직운영 등의 개선을 위한 옵션이 생길 수 있다는 가능성에 법인에 찬성하였다. 다른 사람들도 마찬가지다. 그러나 현재 이러한 옵션이 실현된 것은 없고, 국회, 정부에게 공격권을 준 것으로 밖에는 안 보인다.” (#38 교수)

4. 교육, 연구, 사회공헌 측면의 변화

4.1. 교육 측면의 변화

서울대학교 법인화 당시 교육영역에서는 법인화로 인한 기초학문 위축과 상업화 우려, 계열별 불균형 심화, 학생 등록금 인상 등이 우려되어 쟁점으로 부각되었으나, 실제 법인화 이후에 이러한 문제가 나타나지는 않고 있다는 의견이다.

“당초 법인화를 상업화로 생각하여 기초학문 위축, 학생 부담 증가가 나타날 것으로 우려하였으나, 이는 실제로 나타나지 않았다. 생각하건데, 이는 우려에 대해서 선제적으로 대비하기도 했고, 서울대학교 구성원의 인식이나 학내 역할이 애초에 그러하지 않았기 때문이기도 하다.” (#41 교수)

“우려했던 것처럼 기초학문 위축 문제는 크게 나타나지 않았다. 그러나 이를 뒤집어 생각해보면 결국 변화가 나타나지 않았기 때문으로도 볼 수 있다.” (#42 교수)

법인화 과정에서 이러한 문제가 지속적으로 쟁점화되면서 이를 예방하기 위한 방안이 논의되었고, 정부에서는 기초학문육성을 위한 사업을 확대하였으며, 대학 차원에서도 여러 가지 육성방안을 마련하여 시행하였다.

“법인화 추진 시, 대학의 상업화, 기초학문의 위축이 우려되었으나, ... 대학의 상업화가 이뤄지지 않았다. ... 코어사업 등 정부의 기초학문 육성 사업이 있었다.” (#44 교수)

“서울대의 경우, 기초학문 육성을 위한 사업이 많고, 교양 과목의 경우에도 기초교양과목이 많다보니 기초학문이 위축되었다고 생각한 적은 없다.” (#43 학생)

이와 관련해서는 서울대 내부의 학문영역 간 역학관계가 작용한 것도 그 요인으로 언급되었다. 한편 법인화로 인한 학생 등록금 인상이 우려되었으나, 정부 정책에 따라 등록금은 동결되었고 오히려 장학금이 대폭 확대되었다.

“서울대학교는 본래 인문대, 사회대, 자연대가 강자이다 보니 기초학문이 워낙 학교에서 단단하게 위상을 가지고 있다. 그러다보니 서울대학교에서 기초학문 위축 문제가 나타나지 않은 것일 수도 있다.” (#45 교수)

“법인화 이후 학부와 대학원의 등록금은 동결 중이다. 솔직히 학부생의 입장에서는 장학금이 부족하다고는 생각하지 않는다. 학부생의 경우, 국가장학금도 있고, 외부장학금을 많이 받는다.” (#46 학생)

서울대학교에서 법인화 이후 자체계획을 기반으로 강의조교 배치, 예산 투자 등을 통해 교육의 질적 수준과 다양성 제고를 위해 노력하고 있다. 그러나 행정이나 재정에 비해 교육영역에서는 커다란 변화가 나타나지는 않고 있다.

“서울대학교 법인화 이후 교육 영역에서 나타난 성과는 기초학문진흥계획을 통해 일부예산을 기초교육원에 투입하여 수준별 학습, 강의조교 투입 등이 가능해짐으로써, 교육의 질과 다양성이 커진 것이다.” (#47 교수)

“법인화의 효과는 행정 및 예산결정 영역과 대학본부 수준에서 주로 나타나고 있으므로 현장 상황이 중요한 교육의 변화는 적거나 거의 없다고 볼 수 있다.” (#48 교수)

“법인화 이후, 교육영역과 관련된 제도를 자율적으로 운영 하는 것이 개념적으로는 가능해졌으나, 실질적으로는 이를 실현하지 못하고 있다. 예를 들어, 교원정원 등 인사제도의 유연한 운영, 데이터사이언스 등 교육 관련 기구의 유연한 운영 등이다.” (#49 교수)

소극적인 내부 규정 개정, 단과대학중심의 분권적 교육체제 등이 교육영역에서 느린 변화의 요인으로 작용하고 있다. 앞으로 교육위원회 등을 통해 개선 노력을 강화할 예정이다.

“교육영역에서 대학운영의 자율화가 가능해졌음에도 불구하고, 그 동안은 변화를 피하지 않고 내부 규정의 대부분을 ‘국립대학에 준한다.’라고 하며 교원선발, 의사결정 등을 실행하였다. 그러다보니 법인화 이후의 변화를 체감하지 못했고 …” (#50 교수)

“교육영역과 관련된 문제는 서울대학교 내부적으로 해결해야 할 문제가 많기 때문에 현재 교육위원회를 강화하여 장기적으로 문제 해결 방안에 관하여 고민하고 있는 상황이다.” (#52 교수)

4.2. 연구 측면의 변화

서울대학교 법인화를 전후하여 연구영역에서 우수 교수 확보, 세계적인 연구 성과 창출, 연구 지원 체제 강화, 대학원 육성 등에 관한 기대와 요구가 있었다. 우수 교수 확보에서 어느 정도 성과가 있었으나, 교원 인건비가 법인화 당시 정원을 기준으로 엄격하게 관리되고 있어 우수 교수 확보에 장애요인이 되고 있고, 특히 외국인 교수 확보에 어려움이 있다.

“우수 교수의 확보 및 교수 구성 측면의 경우 세계 수준의 교원 확보는 보수 격차로 힘들지만, 초기 정착급 지원으로 한국인 교원에 대해서는 어느 정도 성과를 이루었다. 다만, 우수 외국인 교원의 안정 확보에 대해서는 한계를 지닌다.” (#55 교수)

“직원들의 인건비 향상은 가능하나, 교수들의 경우 공무원 인건비 보수 규정을 적용하고 있기 때문에 인건비 향상이 불가능하다.” (#57 직원)

“인건비 측정 기준은 법인화 당시의 정원을 기준으로 그 범위 내에서 사용 가능하다. 그러므로 교수를 더 뽑으려면 새로운 티어를 받아내지 않는 한, 전체적인 인건비로는 조정이 불가능하다.” (#56 교수)

법인화 이후 신입교원 및 우수연구자, 우수학과에 대한 지원 사업을 통해 장기연구가 확대되고, 국제 학계의 인정도를 높이는 성과가 있었다. 그러나 기업과의 공동연구나 투자 유치는 더 어려워졌다.

“서울대학교 법인화 이후 연구영역에서 나타난 성과는 신입교원 지원, 우수연구자 지원, 우수학과 지원 사업을 통해 장기연구가 필요하다는 것에 대해서 어느 정도 대응하고, 국제 학계에서의 가시성(visiblity)을 높인 것이다.” (#58 교

수)

“평교수의 입장에서 생각하건대, 법인화를 통해 느끼는 긍정적인 변화는 없으며, 기업으로부터 투자를 받는다는 것, 기업이 대학 내에 들어와 공동으로 연구를 실시한다든지 등이 더 어려워졌다는 부정적인 변화만 느끼고 있다.” (#60 교수)

4.3. 사회공헌 측면의 변화

서울대학교 법인화를 전후하여 사회공헌영역에서는 국립대학으로서의 기능 및 역할, 위상 축소, 교육기회 균등 기여, 사회봉사, 산학협력 체제 혁신 및 창업지원 등에 대한 기대와 우려가 있었다. 국립대학 시스템에서 서울대의 역할이 모호해진 부분이 있으나, 법인 전환 이후에도 서울대는 입학제도, 국내외 봉사 등을 통해서 국립대로서 공공성과 사회공헌에 기여하기 위해서 노력하고 있다. 대학의 사회공헌에 대한 외부 요구가 늘어나고 실제 대외활동, 특히 학생의 국내 및 해외 봉사가 대폭 확대되면서 상당한 성과를 거두고 있다. 상대적으로 국제적인 교류협력은 아직 미흡한 상황이다.

“국립대학으로서의 … 높은 공공성을 보이고 있으며, 교육 기회 균등 측면에서 기회균형입학을 계속적으로 실시 및 유지하고 있다. 또한 수준별 학습, 자체 오리엔테이션과 멘토링을 실시하고 있다. 산학협력 체제 혁신 및 창업지원의 경우, 연구처에서 혁신적 계획을 추진 중에 있고, 전문가 영입과 외부 협력 체제를 통해 그 성과를 달성하고 있다.” (#64 교수)

“서울대학교 법인화 이후 사회공헌영역은 가장 큰 성과 증가를 나타낸 분야이나, 효과성 면에서 집중적 노력이 필요할 것으로 보인다. 국내외의 직접적인 봉사활동은 증가했으나, 교육·연구교류와 국제기구를 통한 지원 네트워크는 아직 미흡한 실정이다.” (#66 교수)

법인화로 국립대학 시스템에서 역할이 모호해졌으나, 국립대학간 협력 강화를 위해서 노력하고 있다. 한편으로는 사회봉사를 위한 자원투입이 대폭 확대되면서 대학의 사명 가운데 사회봉사와 교육·연구 간의 균형점 모색이 과제로 부각되고 있다.

“서울대학교 법인화 이후 사회공헌영역에서 겪는 큰 어려움은 없으나, 국공립체제에서의 역할이 모호해지면서 협력 체제 구축이 미흡한 실정이다.” (#65 교수)

“향후 사회공헌영역에서 가장 중점을 두고 추진해야 하는 것은 국공립대학 네트워크 형성을 통한 기어다. 이와 관련된 좋은 사례에는 통일·남북협력 공동연구와 북한지원 방안 논의 등이 있다.” (#67 교수)

“근래 들어서 사회봉사를 위한 인적, 물적 자원의 투입이 대폭 확대되고 있다. 한편 교육과 봉사, 혹은 연구와 봉사 간의 균형이 무엇이고, 서울대학의 핵심적 역할과 사명이 무엇인지에 대한 문제제기가 있다.” (#68 교수)

5. 운영체제 측면의 변화

5.1. 재정

법인화 이후 국고지원이 확대되고, 예산운용에서 자율성이 제고되었다. 그러나 최근 예산 증가가 답보상태에 있고, 세계적인 대학과는 여전히 커다란 격차를 보인다.

“법인화 초기에는 정부출연금이 오르면서 교육과 연구, 시설에까지 투자되다 보니, 정확히 그 효과인지는 모르겠지만 세계대학평가 순위에서 좋은 실적을 받은 것이 사실이다. 특히 양적지표에서 좋은 실적을 받았다.” (#69 교수)

“재정의 경우 정부 예산을 통으로 편성 받는다는 것은 그나마 장점이라고 볼 수 있다.” (#73 교수)

“법인화하면서 초반에는 국고출연금을 올려줬으나, 지난해부터는 국고출연금을 삭감하였다. 그렇기 때문에 서울대 내부적으로 재정을 확보해야 하나, 현실적으로는 어려움이 있다.” (#78 교수)

“국내 대학들과 비교했을 때는 재정규모가 상대적으로 우위에 있다고 생각하나, 서울대학교가 경쟁으로 생각하는 대학들, 예를 들어 동경대, 버클리대 등과 비교했을 때는 우위에 있다고 생각하지 않는다. 재정규모의 경우, 서울대학교가 목표하는 수준이 어떠한가에 따라 서울대학교가 가지고 있는 재정규모가 충분하지, 부족한지를 결정할 수 있을 것이라 생각한다.” (#79 교수)

예산확보를 위해 대학, 특히 보직교수가 참여해야 하는 노력과 시간 비용이 크게 증가하였다. 대학의 예산운용 과정에서 국회, 교육부, 기재부 등 외부의 구체적인 참여와 통제로 인해 실질적인 재량범위가 크지 않다는 지적도 있다. 매년 출연금을 받는 것보다는 다년단위 총액교부나 기금 형태로 국고지원을 받도록 개선이 필요하다.

“총액예산제가 2013년, 2014년 쯤에 도입되었다. 그러나 예산 편성 시, 총액이라 하더라도 항목에 기초한 예산을 우선 편성하고 이를 국회에 승인받아 예산을 배정받는다. 물론 일정 부분 예산은 항목 간에 비목 조정이 가능하나, ... 이렇게 유연하게 조정 가능한 예산이 많지 않다.” (#75 교수)

“법인화 이후 국고출연금을 따는 데 필요한 행정비용이 많아졌고, 재정운영의 자율성은 예전 그대로 통제시각이 존재한다.” (#70 직원)

“그러다보니 예를 들어, 보직교수들은 보직 기간 동안 예산을 확보하는 데에만 시간을 다 쏟고 있다.” (#71 직원)

“국회의 요구가 디테일하다 보니 예산 편성의 자율성이 생각보다 크지 않다.” (#74 직원)

“혹 다시 법인화 논의를 한다면, 매년 국고출연금을 받는 방식은 절대 찬성하지 않을 것이다. ... 다년단위로 예산운용이 가능하도록 하거나 기금 형태로 국고지원을 ... (#72 교수)

법인화 전환 이후에도 대학의 재정적 자립도를 높일 수 있는 제도 개선이 충분히 이루어지지 못했다. 예컨대 이월금, 자체수익 등에 관한 회계제도 상의 난점도 여전한 상황이다.

“법인화가 자율성을 확보하여 자생하라는 것이 그 목적임에도 불구하고, 서울대학교의 경우 이것이 사실상 불가능한 실정이다. 예를 들어, 이월액이 많으면 다음연도에 예산이 삭감될 뿐만 아니라, 회계가 과거(법인화 이전)와 동일하다 보니 ... 미래에 대비할 수 없다.” (#73 교수)

“현재 서울대학교가 수익을 창출하는 데 부정적인 여론이 많으나, 향후에는 이를 해결하고, 재정 운영에 유연성을 기할 필요가 있다.” (#77 학생)

“법인화 이후의 긍정적인 변화 중 개인적으로 기대했던 것은 수입대체경비였다. 그러나 ... 규정이 미비하다 보니 어느 정도의 수준까지 대학이 장사를 할 수 있는 것인지, 안 되는 것인지가 불분명할 뿐만 아니라, 서울대학교가 수익을 낸다는 것이 사회로부터 지탄을 받고 있는 실정이다. 그럼에도 수입대체경비나, 이월 등이 가능해져야 한다고 생각한다.” (#76 교수)

5.2. 조직 및 인사

서울대학교가 법인화된 이후 나타난 가장 큰 변화 중 하나는, 앞서서도 언급한 것처럼 직원인사 부문이다. 직원 정원, 채용 등에서 실질적인 자율성을 발휘할 수 있

고, 우수인력을 확보하여 전문성을 발휘할 수 있도록 순환근무제, 교육훈련제를 운영하고 있으며, 조직 측면에서 광범위한 재량권을 갖고 있다.

“조직, 인사의 경우에는 실질적인 자율권을 가지게 되었다고 생각한다. 예를 들어, 인사의 경우 국립대학 때는 조교를 한명 더 채용하려면 교육부, 기재부의 허락을 받았어야 하나, 지금은 40명을 채용할 수 있는 등 채용문제가 자율화되었다.” (#81 교수)

“인사의 경우, 법인화 이전보다 자율성이 개선된 부분이 확실히 있다. 예를 들어, 예전에는 교육부에서 정원을 관리하였는데, 지금은 대학 자체적으로 정원을 관리할 수 있다.” (#80 직원)

“종래 교육부 이동 시절에는 과장급 재직이 1년 반을 넘기 어려웠지만, 7년 간 공채직원을 우수인력으로 확보하고, 안정적 부서근무로 최대 3~5년의 근무가 가능해지자 효과성이 제고되었다. 인력 관리 측면에서도 훈련과정 등을 체계화하고, 인사 발령 시기의 조정을 통해 체계적인 훈련을 실시하고 있다.” (#82 교수)

그러나 교수 인사의 경우, 정원 국가 관리와 상위법령에 따라 제약이 많다. 또한, 인건비 총량제가 유지되면서 정규직 전환 등 직원 인사에서 실질적인 제약이 있다.

“교수 인사의 경우 아무리 자율을 발휘한다 하더라도 재정이 뒷받침되지 못하다 보니 ... 이것이 사실상 불가능한 실정이다.” (#85 교수)

“내부 규정 때문인 사항도 있으나, 검직 등을 근본적으로 막고 있다. 그러나 이는 법인화 체제에 맞지 않는 일이라 생각한다. 향후 상위법 개선이 필요할 것으로 보인다. 예를 들어 카이스트처럼 상위법에 예외 규정을 둘 필요가 있다.” (#84 교수)

“인건비는 법인화 이전의 총량이 그대로 유지되고, 인상물만 개선된 것이기 때문이다.” (#88 직원)

“인건비 폭이 정해져 있다 보니, 직급별 정원을 자율적으로 조정하기 위해서는 인건비를 조정해야 한다. 다시 말해, 자율성이 제도적으로는 확보되었으나, 실질적으로는 불가능한 것이다.” (#86 직원)

5.3. 거버넌스

법인화 전환 이후 거버넌스, 특히 이사회, 각종 위원

회의 역할과 구성이 더욱 중요해졌으나, 대학발전을 위한 이사회의 적극적인 역할은 부족하다. 국립대 거버넌스의 변화가 제대로 반영되지 못하는 경우도 있다.

“거버넌스가 중요해진 만큼, 이사회의 구성, 역할, 위상이 중요해졌으나, 서울대학교의 이사회는 그저 총장을 뽑을 때 최후의 결정을 할 때만 나타난다. 이사회가 학교발전을 위해 학교를 이끌어간다고거나 하는 등의 행동은 전혀 본 적이 없다.” (#89 교수)

“재정은 물론이거니와 거버넌스 측면에서 법인의 성격이 불분명 ... 예를 들어, 일본의 경우 이사회가 내부자 모임을 취하고 있으나, 서울대학교는 외부자 모임을 취하고 있다. 이는 재단을 염두에 둔 것이나, 그렇다고 서울대에 재단이 있는 것도 아니다.” (#90 교수)

“고등교육법 개정 이후, 국립대학의 경우 재정위원회라 하여 학생대표가 의사결정에 두 명 참여하게 되어 있는데, 서울대는 서울대법을 따르다보니 예산운영에 있어 학생들의 의견이 제대로 반영되지 않고 있다.” (#91 학생)

법인화 전환 이후 운영성과평가가 이루어지고 있다. 매년 실시되는 평가와 가시적인 성과지표에 관해서는 재검토가 필요하다.

“교육, 연구영역의 경우 공적, 사회적인 역할을 해야 하나, 이를 성과지표로 드러내는 데에는 한계가 있다.” (#93 교수)

“대학운영은 기업운영과 달리 매년 새로운 성과지표나, 성과가 나오는 것이 아니라, 지속가능한 업무가 대부분을 차지한다. 그러다보니 매년 새로운 계획을 세우고, 매년 새로운 평가를 받는 것이 과연 합리적인 것인가에 관한 의문이 든다.” (#92 교수)

“교육부의 경우 도전적인 지표를 만들고자 하나, 서울대학교의 경우 도전적인 지표를 만들었다가 성과가 나오지 않을 경우 재정적인 패널티를 받기 때문에 갈등을 겪고 있다.” (#97 교수)

법인화 이후 서울대법에 따라 교육부장관은 매년 대학운영성과를 평가·공표하고, 그 결과를 행정 및 재정 지원에 반영하고 있다. 대학총장은 4년 단위로 교육부장관과 협의하여 대학운영성과목표를 설정하고, 연도별 대학운영계획을 수립·공표한다. 대학교육의 특성을 반영하고, 장기적 관점에서 국제적 수준의 대학으로서 위

상을 제고하기 위해서는 평가개선방안을 적극 모색할 필요가 있다.

"4년 단위로 평가를 하되, 후 매년 평가를 해야 한다면 모든 영역이 아니라, 한 해는 교육영역을, 다른 해는 다른 영역을 평가하는 방식 등으로 개선할 필요가 있다." (#100 교수)

"형식적인 인풋, 아웃풋 형태의 평가지표가 아닌 장기간의 아웃풋을 평가받을 수 있는 지표가 필요하다." (#98 교수)

"교육부에서 평가를 하지 않고, 자체적으로 해외석학평가를 매년 하도록 한다면, 분명 학교가 더 발전할 것이라고 생각한다." (#94 교수)

"교육, 연구영역의 경우, 해외모델과 비교 대조하여 평가하는 것도 좋을 것으로 보인다." (#99 교수)

서울대가 발전하기 위해서는 국립대학법인으로서의 역할 및 대학운영의 방향에 관한 내적 및 외적 공감대 형성과 합의가 중요하다. 대학 내부에서도 이에 관한 자각이 있고, 구체적인 노력을 진행 중이다.

"구성원들의 노력 부족으로 인한 문제다. 그러므로 이유를 자꾸 밖(법인화)에서 찾기보다는 구성원들이 내부적으로 문제 해결을 위한 노력을 기울일 필요가 있다." (#105 교수)

"현재 서울대학교는 서울대학교 법인화가 향후 어떻게 나아가야 하는지, 이를 위해서는 어떻게 법을 재정비해야 하는지를 논의하기 위해 법인재정립위원회를 만들어 논의 중이다. 앞으로는 법인화를 급하게 진행하지 않고, 1년~2년 동안 천천히 검토함으로써 법인화의 본질을 제대로 살펴보고, 문제를 해결할 생각이다." (#107 교수)

"서울대학교 법인화의 중장기적 발전방향은 교육·연구의 선진화가 가장 핵심가치다. 향후 이에 대한 이해도와 공감도를 높이는 노력이 필요하다." (#106 교수)

서울대는 국립대 발전방향을 선도하는 역할을 담당해야 하고, 서울대를 포함한 국립대 시스템의 전반적인 중장기 발전방향을 마련하여 국립대학 간 협력을 강화할 필요가 있다.

"아직까지도 앞서 말한 것처럼 많은 사람들은 법인화라 하면 다 민영화를 생각한다. 하지만 여전히 서울대학교는 국립대학의 일원이고, 서울대학교의 자율성은 국립대학의 자율성과 그 방향과 목적이 동일하다. 그저 서울대학교는 운영

상의 자율성을 얻은 것뿐이다." (#104 교수)

"서울대학교가 다른 국립대학에서 미시작한 일들을 선제적으로 해보고, 다른 대학의 발전을 향도하는 역할을 한다면 서울대학교에 대한 지지가 더 생겨날 것이라 생각한다." (#108 교수)

"지금까지는 법인화의 순서가 잘못되었던 것 같다. 예를 들어, 법인화법에 서울대학교를 맞춰나갔다. 앞으로는 ... 서울대학교가 향후 어떤 방향으로 나아갈 것이고, 어떤 역할을 할 것인지에 관한 구성원들 간의 합의가 선제적으로 이뤄지고, 이를 위해 법인화가 어떻게 추진되어야 하는지에 대한 논의가 이루어져야 한다고 생각한다." (#102 교수)

IV. 결론 및 논의

지금까지 서울대 내부 구성원(교수, 직원, 학생)과의 면담을 통해 법인화 전환 이후 변화에 관한 인식과 경험을 분석하였다. 주요 결과와 시사점을 정리하면 다음과 같다.

전반적으로 볼 때, 서울대의 법인화 이후 변화에 대해 서울대의 내부 구성원들은 변화를 체감하기 어렵거나 변화가 별로 없다는 공통적인 인식을 보였다. 법인화가 너무 급하게 법인화가 진행되었고, 대학 내부적으로도 법인화에 대한 준비가 부족하였다. 법인화 이후에도 기존 관습과 관행이 지속되고 있고, 변화를 위한 노력이 부족하다. 한편으로는 국립법인대학으로서 서울대학교의 정체성이 모호하고, 정체성에 관한 인식의 차이가 존재하고 있다.

법인화에 따른 긍정적 변화로는 대학 재정과 운영의 자율성이 확대되고, 대내외 환경변화에 대한 대응력이 향상되었다. 특히 조직 및 인사에서 유연성이 확보되고, 직원 부문에서 상당한 변화가 있었다. 법인화에 따른 부정적인 변화로는 서울대의 법적 지위가 모호해지고, 대학 외부로부터의 직접적이고 공격적인 영향력이 과도하게 증가하였다.

교육, 연구, 사회공헌, 그리고 운영체제 측면에서는 법인화 전환 당시 우려되었던 문제들이 대체로 현실로 나타나지는 않았다. 교육영역에서 기초학문 위축과 등록금 인상 등이 쟁점으로 부각되었으나, 이를 예방하기 위한 방안과 기초학문육성사업들이 다양하게 시행되었

다. 정부 차원에서 국가장학금 대폭 확대와 등록금 동결이, 대학 차원에서도 예산투자와 장학금 확대가 추진되었다. 연구측면에서는 우수교수 확보, 국제 학계의 인정도 제고에서 성과가 있었으나, 기업과의 공동연구나 투자유치는 더 어려워졌다.

법인화 이후 사회공헌에 대한 요구와 기대가 크게 늘었고, 대외 활동, 특히 학생의 국내외 봉사, 그리고 이를 위한 자원투입도 대폭 확대되었다. 한편으로는 대학의 사명 가운데 사회봉사와 교육·연구 간의 균형점 모색이 새로운 과제로 부각되고 있고, 상대적으로 다른 국립대학들과의 협력체제가 모호해졌다.

운영체제 측면에서 국고지원 확대, 예산운용의 자율성 제고의 변화가 있었다. 그러나 예산확보를 위한 시간과 노력이 크게 늘었고, 국회와 정부 등 외부의 통제와 간섭도 증가되고 있다. 법인화 이후 가장 큰 변화는 조직 및 인사, 특히 직원 인사(정원, 채용, 보수, 승진, 훈련 등)에서 실질적인 자율성을 발휘하여 우수 전문인력을 확보할 수 있게 된 것이다. 거버넌스 측면에서 이 사회의 적극적 역할이 부족하고, 매년 실시되는 운영성과평가에서 대학교육의 특성을 반영한 평가제도의 개선이 필요하다.

서울대 내부 구성원과의 면담을 통해 그들의 인식과 경험을 중심으로 서울대 법인화 이후의 변화를 분석한 결과를 전반적 평가, 교육, 연구, 사회공헌, 운영체제 측면에서의 변화를 중심으로 긍정적 측면과 부정적 측면으로 구분하여 요약하면 [표 1]과 같다.

표 1. 연구 결과 요약

구분	긍정적 측면	부정적 측면
전반적 평가	<ul style="list-style-type: none"> 재정 확대와 운영의 자율성 변화에 대한 대응력 향상 조직 및 인사의 유연성과 직원 변화 	<ul style="list-style-type: none"> 서울대 법적 지위, 정체성의 모호화 인식 차이, 외부 영향력 증대 기존 관습 및 관행 유지
교육	<ul style="list-style-type: none"> 기초학문 육성, 계열별 균형발전 노력 장학금 확대, 등록금인상 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 소극적인 내부 규정 개정, 단과대학중심 분절적 체제 유지 다른 영역에 비해 상대적으로 낮은 변화
연구	<ul style="list-style-type: none"> 신임교원, 우수연구자, 우수학과, 장기연구 지원 강화 국제학계 인정도 향상 	<ul style="list-style-type: none"> 우수교수 및 외국인교수 확보 곤란(정원, 인건비 규제) 기업과 공동연구, 투자유치 곤란
사회 공헌	<ul style="list-style-type: none"> 학생 국내 및 해외 봉사 대폭 확대 사회봉사 자원 투입 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 국제적인 교육연구교류 미흡 국립대학과 협력체제 모호
운영 체제	<ul style="list-style-type: none"> 국고지원 확대 예산운용 자율성 확대 조직 및 인사, 특히 직원인사 자율화(우수인력 확보 가능) 	<ul style="list-style-type: none"> 예산확보 시간·노력 증가 국회·정부 등 간섭과 통제 이사회 적극적 역할 부족 운영성과평가 개선 필요

선행연구들에 의하면, 서울대 법인화 과정에서 외부와 내부, 내부 구성원간에도 상당한 인식의 차이가 있었다[3][20][21]. 법인화 전환(서울대법 제정)까지 20여년의 오랜 기간이 소요된 것은 교육의 효율성과 평등성에 관한 신념체제를 둘러싼 정책행위자 간에 갈등이 첨예했기 때문이다[3]. 그러나 서울대법 제정과정에서 법인화의 의미, 거버넌스 구조 등에 관해서 심도있는 논의가 부족했고, 이해관계자간 갈등이 해소되지 못하고 잠재되어 법률 제정과정에서 반복적으로 갈등이 표출되고, 의견 대립이 지속적으로 나타났[2].

서울대 법인화의 목적 가운데 하나인 자율성에 관해서도 정부와 대학 간에 상당한 인식 차이가 있었다. 예컨대 법인화 추진 당시에도 인사와 조직의 유연성에 대해서는 정부와 대학이 모두 같은 기대를 하였으나, 의사결정구조와 재정지원에 관해서는 인식의 차이가 있었다[12]. 또한 서울대 내부에서도 법인화를 둘러싼 갈등이 있었고, 특히 자율성의 주체, 상대, 대상, 통제의 형태에 관해 추진집단과 반대집단 간에 상이한 인식이 존재했다[13].

이번 면담 결과, 서울대의 정체성과 자율성에 관한 외부와 내부의 인식 차이가 여전한 것으로 나타났는데, 이것은 서울대법 제정과정에서 다양한 정책행위자, 정책옹호연합(Advocacy Coalition Framework) 간의 갈등조정과정에서 충분한 정책학습과 신념의 변화가 없이 정책결정이 이루어진 것[3]도 그 원인이라 하겠다. 반면, 서울대가 법인화 이후 직원인사 부문에서 상당한 변화와 성과를 보이고 있는 것은 법인 전환 시부터 인사·조직에 관해 정부와 대학 간에 공동 인식[20]이 있었기 때문일 것이다.

한편, 법인화는 자율성 효과론, 즉 정부 통제의 사후적 전환을 통해 공공조직의 자율성을 높여서 조직의 효율성과 책무성을 향상시킬 수 있다는 논리에 근거하고 있으나, 이러한 효과가 자동적으로 실현되는 것은 아니다[14]. 오히려 형식적 규제 완화, 성과평가의 정치화, 형식화, 평가기준에 따른 규제 강화, 학문적 자율성 침해로 이어질 가능성이 상존한다[14]. 이번 면담결과에 의하면, 법인화 이후 서울대 내부보다는 국회나 일반 여론과 같은 외부적 관심이 대학 운영에 더 반영되기 시작했고, 상대적으로 교육과 연구를 중시하는 대학 내

부의 의견은 덜 강조되고 있다. 자원배분에서도 장학과 사회적 기여가 더 중시되고 있다[15].

국립대 법인화 논의는 국립대의 자율성을 강화하여 운영의 효율성을 제고하고 경쟁력을 강화하려는 의도에서 시작되었고, 서울대 법인화는 선도모델의 성공적인 정착과 확산을 위한 노력의 일환이었다[16]. 조직개혁과정에서 조직구성원들은 주도와 추종, 동조와 저항과 같은 다양한 행태를 보이게 되는데, 내부 구성원의 조직에 대한 인식은 조직변동과정에서 구성원의 행태에 영향을 주는 핵심요인이자 조직발전 성공의 필요조건이기도 하다[17]. 조직(문화) 변화과정에서 구성원의 변화관련 인지적 요인(호의도, 자기효능감 등)은 변화몰입과 공유가치실천에 긍정적인 영향을 준다[18]. 자율성, 책무성, 경쟁력 강화라는 서울대 국립대학법인 전환의 목적을 달성하기 위해서는 서울대의 정체성, 법적 지위와 역할, 재정, 조직, 인사, 거버넌스 등에 관한 국회와 정부, 언론 등 외부 행위자 간에, 특히 서울대 내부 구성원 간에 공감대를 확대하고 합의를 도출하려는 적극적이고 지속적인 노력이 필요하다[16].

국립대학법인으로 전환 이후 서울대의 지배구조와 조직·인사·재정운영의 법적, 제도적 측면에서 큰 변화가 있었으나[3][16][19], 실제 대학운영에서는 상당 부분 경로의존성(path dependency)도 나타나고 있는 것으로 보인다. 이사회 역할이 제한적이고, 특히 기존 교원인사관련 내부규정이나 정책이 유지되고 있다. 제도이론(institutional theory)에 의하면, 외부 충격에 의해 새로운 제도가 도입되더라도 기존 제도가 완전히 해체되는 것은 아니고, 어떤 요소들은 빠르게 혹은 느리게 변화되면서 대체가 아니라 재배열되는 형태를 취할 수 있다[8]. 앞으로 제도와 조직 변화의 관점에서 국립대학법인 서울대의 변화 정도와 양상, 단계를 분석하고, 내부 및 외부의 영향요인간 상호작용의 역동성을 드러낼 수 있는 후속 연구가 필요하다.

본 연구에서는 교수, 직원, 학생 대표를 대상으로 한 면담을 통해 내부 구성원의 인식과 경험을 중심으로 법인화 이후 서울대의 변화를 탐색적으로 분석하였으나, 연구방법 측면에서 여러 가지 한계가 있다. 법인화 추진과정에서 적극적인 역할을 담당한 대학 내부와 외부 인사(퇴직, 이직 포함)를 대상으로 면접대상을 확대하

거나, 본부, 단과대학, 학과, 부서 등 다양한 층위에서의 참여관찰 등을 통해 국립대학법인 서울대의 변화와 운영에 관한 더욱 심층적인 후속연구가 필요하다. 또한 국립대학법인에 관한 규범적 논의와 더불어 실증적 분석을 더욱 확대할 필요가 있다. 현재 서울대법에 따라 매년 운영성과평가가 이루어지고 있다. 이러한 운영성과평가를 통해 매년 서울대의 변화와 성과를 점검할 수 있으나, 학술적 차원에서도 법인화 이후 서울대의 변화와 성과, 한계에 관한 실증분석과, 국립대 및 사립대, 국제수준의 대학과의 실제 운영실태에 관한 비교분석 등이 더욱 확대되어야 할 것이다.

참고 문헌

- [1] 이필남, 이정미, 박재운, 김철희, 오세희, *국립대학 법인화 정책 연구*, 한국교육개발원, 2010.
- [2] 이승복, 이상돈, “국립대학법인 서울대학교 거버넌스 전환과정 사례분석,” *교육행정학연구*, 제30권, 제2호, pp.27-53, 2012.
- [3] 윤권수, 양성관, “정책응호연합모형을 적용한 국립대학 법인화 정책변동 과정 분석: 서울대학교 법인화를 중심으로,” *교육행정학연구*, 제33권, 제3호, pp.427-456, 2015.
- [4] 이시우, “국립대법인화 정책에 관한 공법적 고찰: 소위 ‘서울대법인화법’에 대한 위헌성 논란을 중심으로,” *사회과학논총*, 제25권, pp.1-31, 2018.
- [5] 권귀영, “정책담화모형을 적용한 서울대학교의 법인화 정책변화 연구,” *인문사회* 21, 제11권, 제4호, pp.1969-1984, 2020.
- [6] 노화준, *정책학 원론*, 제3전정판, 박영사, 2012.
- [7] M. Lipsky, “Street-level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform,” *Urban Affairs Quarterly*, Vol.6, No.4, pp.391-409, 1971.
- [8] 배병룡 편, *제도와 행위*, 대영문화사, 2015.
- [9] I. Seidman, *Interviewing as Qualitative Research*, 3rd ed., Teachers College Press., 2006.
- [10] R. K. Yin, *Case Study Research: Design and Methods*, 4th ed., Sage Publications Inc., 2009.
- [11] M. Q. Patton, *Qualitative Research & Evaluation Methods*, 4th ed., Sage Publications,

- Inc., 2015.
- [12] 소인철, *국립대학법인의 자율성에 대한 정부-대학 인식 차이 연구*, 한국교원대, 석사학위논문, 2020.
- [13] 박소희, *법인화를 둘러싼 서울대학교 내부 갈등 원인 분석*, 서울대, 석사학위논문, 2013.
- [14] 전영한, “법인화에 따른 자율성효과의 불확실성: 서울대학교 사례,” *행정논총*, 제52권, 제4호, pp.79-103, 2014.
- [15] 홍기현, “법인화의 정치경제학,” *경제논집*, 제54권, 제2호, pp.385-426, 2015.
- [16] 신현석, “대학 법인화 정책의 발전방향 탐색: 서울대학교 법인화의 성과와 과제를 중심으로,” *교육문제연구*, 제32권, 제1호, pp.145-178, 2019.
- [17] 오석홍, *조직이론, 제10판*, 박영사, 2020.
- [18] 현창혁, 이호선, “조직문화 변화 상황에서 구성원의 태도와 행동 변화의 영향요인,” *조직과 인사관리연구*, 제37권, 제2호, pp.245-267, 2013.
- [19] 김미란, *국립대학 법인화 성과와 전망*, 한국교육개발원, 2012.

저 자 소 개

나 민 주(Min-Joo Rah)

정회원



- 1998년 8월 : 서울대학교 교육학과 교육행정전공 (교육학박사)
- 1998년 9월 ~ 현재 : 충북대학교 사범대학 교육학과 교수
- 2012년 9월 ~ 현재 : 한국지방교육연구소 소장

〈관심분야〉 : 교육행정, 교육정책, 교육재정, 고등교육

김 진 영(Jin-Young Kim)

정회원



- 1999년 5월 : 로체스터대학교 경제학 박사
- 2002년 3월 ~ 현재 : 건국대학교 경제학과 교수

〈관심분야〉 : 공공경제, 노동경제, 교육재정, 고등교육