

대학 구조개혁 관련 법적 근거 마련의 쟁점

신현석 고려대학교 교육학과

I. 서론

본 연구는 현재 발의되어 있는 ‘대학 평가 및 구조개혁에 관한 법률안’을 토대로 대학 구조개혁 과정에서 나타날 이견들을 몇 가지 쟁점으로 정리하여, 쟁점의 해소를 목적으로 법제적 검토를 하여 바람직한 대학 구조개혁 방향과 과제를 탐색하고자 하였다. 이러한 목적을 달성하기 위해 우선 대학 구조개혁을 관련 현행법과 제도를 통해서 그 한계를 파악하고자 하였다. 또한 그러한 한계를 토대로 발의 중에 있는 ‘대학 평가 및 구조개혁에 관한 법률안’의 내용 및 쟁점들을 법제적으로 분석·검토하여 향후 대학 구조개혁이 취해야 할 바람직한 방향을 제시하고자 하였다.

II. 대학 구조개혁 관련 현행법과 제도

1. 대학 구조개혁에 활용 가능한 법적 근거

대학 구조개혁을 위해서는 구조개혁의 이해관계자 및 당사자들의 권리를 제한할 수밖에 없다. 이는 정부 정책의 실효성 이전의 실현가능성의 문제이기 때문에 개혁을 위해서는 먼저 권리 제한의 법적근거가 마련되어야 하며 그 권리 제한이 어디까지 가능한 지에 대한 검토가 이뤄져야 한다. 여기서는 우선 대학 구조개혁에 활용 가능한 권리 제한의 법적 근거들을 현행법을 중심으로 살펴보기로 한다.

가. 헌법상의 권리 제한

- 헌법 제37조 제2항은 공공복리를 위하여 국민의 자유와 권리를 법률로써 제한할 수 있다고 규정하고 있다.

나. 교육기본법상의 지도·감독권

- 현행 교육기본법 제17조(국가 및 지방자치단체)에 따르면 국가와 지방자치단체는 학교와 사회교육시설을 지도·감독한다.

다. 고등교육법상의 지도·감독권

- 현행 고등교육법 제5조 제1항은 “학교는 교육부 장관의 지도·감독을 받는다”라고 규정하고 있다. 동 법 제2항에는 “교육부 장관은 학교를 지도·감독하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교의 장에게 관련 자료를 제출하도록 요구할 수 있다”라고 규정하고 있다.
- 현행 고등교육법에는 교육부 장관의 이러한 지도와 감독 권한 외에 동법 제60조에서 각 대학에 대해 일정한 사항에 관한 위반 행위의 시정이나 변경을 명하고, 이러한 명령에 위반할 경우 그 위반 행위를 교육부 장관이 직접 취소하거나 정지할 수 있고, 학생 정원의 감축이나 학과 폐지 또는 학생 모집을 정지할 수 있으며, 나아가 학교를 폐쇄하고 학교의 장 등을 형사 처벌할 수 있다고 규정하고 있다.
- 이와 같이 현행 고등교육법에 따르면 교육부 장관은 대학에 대해서 지도·감독권을 통해 포괄적인 ‘지도’와 ‘감독’을 할 수 있다. 또한 이러한 지도나 감독에 대해서 위반 사항이 있을 경우, 대학에 대해 시정이나 변경을 명하거나, 강력한 제재를 할 수 있도록 근거 규정을 마련함으로써 국가가 대학에 대해 완전한 통제를 가능하게 한다.
- 따라서 교육부는 대학에 대해 국가가 원하는 방향으로 정책을 따를 것을 요구하여 이에 불응한 대학에 대해 매우 광범위하고 포괄적인 지도·감독과 유·무형의 제반 압력 및 제재를 가할 수 있는 효과적인 통제장치를 가지고 있다고 할 수 있다.

라. 정부조직법상의 지휘·감독(국립대학)

- 정부조직법 제11조, 제18조, 제26조 제3항에는 대통령이나 국무총리, 그리고 행정각부장관의 하급기관에 대해 ‘지휘·감독한다’고 규정하고 있다.
- 따라서 국립대학의 법적 성격을 어떻게 보느냐의 문제가 있지만 국립대학도 국가의 기관이라는 점은 명백하기 때문에 정부조직법상의 지휘·감독을 받는다고 볼 수 있다.

마. 사립학교법상의 지휘·감독 및 해산명령(사립대학)

- 사립학교법 제4조 3항에 따르면 대학교육기관은 교육부 장관의 지도·감독을 받는다고 명시하고 있으며, 동법 제47조에 의하면 교육부 장관은 설립 허가 조건에 위반한 때와 목적의 달성이 불가능한 때에 대해서 당해 학교법인에 대하여 해산을 명할 수 있다고 규정하고 있다.

2. 대학 구조개혁 관련 학교법인에 대해 가능한 조치

학교법인에 의해 설치된 고등교육기관은 독자적 법인격이 없으므로 구조개혁, 특히 합병 등과 관련하여서는 학교가 아닌 학교법인 자체의 합병이 문제가 된다. 이에 대해서는, 사립학교법에 명시되어 있고, 해산 및 청산의 경우에도 동 법에서 민법의 법인에 관한 규정을 준용하고 있다. 이외에 고등교육법에는 학교법인에 대한 학교폐쇄명령(지도·감독권에 근거) 등이 있다.

가. 합병

- 사립학교법 제36조에 학교법인이 다른 학교법인과 합병하고자 할 때에는 이사정수의 3분의 2이상의 동의와 교육부 장관의 인가가 있어야 한다고 규정되어 있다.

나. 해산 청산

- 사립학교법 제42조에 따르면 해산과 청산의 경우에 민법 제79조, 제81조 내지 제95조의 규정을 준용한다고 명시되어 있다.

Ⅲ. 대학 구조개혁 특별법의 내용 및 쟁점

1. 대학 구조개혁 특별법의 내용

앞서 대학 구조개혁을 실행하는 데 근거가 될 만한 현행법과 제도를 개괄적으로 살펴보았지만, 현행법과 제도, 그리고 행정조치들만으로 실질적인 개혁을 이루기에는 법적 요건 상 한계가 많다. 이 때문에 제대로 된 대학 구조개혁을 위해서는 특별법의 제정이 필요하다. 이와 관련하여 현재 발의되어 있는 ‘대학 평가 및 구조개혁에 관한 법률안’은 대학의 구조개혁을 위한 법안으로 학령인구 감소 등 교육환경 변화에 대응하기 위하여 대학의 평가와 구조개혁에 관한 사항을 규정함으로써 대학 교육의 질적 향상과 국가경쟁력 강화에 기여함을 목적으로 하고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 이 법안은 <표 1>과 같이 크게 대학 평가 및 대학평가위원회에 관한 사항과 대학 구조개혁의 계획 및 실행에 관한 사항, 대학 구조개혁을 위한 다른 법률에 대한 특례 사항 등으로 구성되어 있다.

표 1. 법안 구성(총6장, 34개 조문)

구분	주요 내용
총칙 (제1장)	• 평가와 구조개혁에 관해 규정하여 교육의 질적 향상 도모
대학 평가 (제2장)	• 대학평가위원회에서 평가 방법 및 평가 결과 심의 • 평가위원회의 심의 결과는 교육부 장관을 기속
대학 구조개혁 (제3장)	• 교육부 장관은 대학 구조개혁위원회의 심의를 거쳐 3년마다 구조개혁 기본계획 수립 • 대학평가 결과에 따라 정원 감축, 재정 지원 제한 등 가능 • 대학 또는 학교법인은 자체 구조개혁 추진 가능
구조개혁 특례 (제4장)	• 학교법인의 자체 해산 시 잔여재산 처분 특례 인정 • 정원 감축, 대학 폐지에 따른 재산 및 회계 특례 인정 • 구조개혁 과정 상의 교직원 면직, 재직생 보호 등 규정

<표 계속>

이슈 분석

구분	주요 내용
보칙·별칙 (제5,6장)	<ul style="list-style-type: none"> 평가위탁기관에 대한 지도·감독 대학, 학교법인의 자료 제출 거부 시 등 별칙 규정
부칙	<ul style="list-style-type: none"> 2025년 12월 31일까지 유효

입법안은 목적, 추진 체제 및 역할, 구조개혁 평가, 구조개혁 조치, 해산 및 잔여재산처분 등의 특례, 대학 폐지에 따른 재산 및 회계 특례, 정원 감축에 따른 재산 및 회계 특례, 교직원 및 학생 보호 등의 주제로 구성되어 있다. 이에 대한 구체적 내용은 <표 2>와 같다.

표 2. 법률안 주요 내용

구분	내용
목적	학령인구 감소 등 교육환경 변화에 대응하기 위하여 대학의 평가와 구조개혁에 관한 사항을 규정함으로써 대학 교육의 질적 향상과 국가경쟁력 강화에 기여하고자 함(제1조)
추진 체제 및 역할	대학 평가 및 구조개혁에 관한 사항 심의를 위해 각각 교육부 장관 소속으로 대학평가위원회 및 대학구조개혁위원회를 설치(제10조, 제18조)
구조개혁 평가	<ol style="list-style-type: none"> 대학의 장은 대학의 발전계획, 교육여건, 교육과정 및 운영, 대학의 특성화 등에 대한 자체평가를 실시하고 평가 보고서를 작성하여 교육부 장관에게 제출(제4조) 교육부 장관은 대학 구조개혁 및 교육의 질 제고를 위해 대학평가위원회의 심의를 거쳐 대학 평가 실시, 평가의 결과를 대학의 행정·재정적 지원에 활용(제5조)
구조개혁 조치	<ol style="list-style-type: none"> 대학의 장 또는 학교법인은 학교 경영의 어려움이나 대학 평가 결과를 고려하여 필요시 구조개혁 자체계획을 수립 및 시행할 수 있도록 함(제16조) 교육부 장관은 대학 평가 결과에 따라 대학구조개혁위원회의 심의를 거쳐 해당 대학에 학생 정원 감축·조정 및 정부 재정 지원 제한 등의 불이익 조치(제17조)
해산 및 잔여재산 처분 등 특례	<p>학교법인이 자체 계획에 따라 해산 시 대학구조개혁위원회의 심의를 거쳐 교육부 장관의 인가를 받도록 하고, 잔여재산의 전부 또는 일부를 공익법인 등*에 대한 출연 등의 방법으로 처분하거나 잔여재산처분계획서에서 정한 자에게로의 귀속** 허용(제23조)</p> <p>* 공익법인, 사회복지법인, 직업능력개발훈련법인에 대한 출연 및 평생교육시설을 운영하는 비영리법인으로의 전환 또는 출연 등</p> <p>** 다만, 잔여재산 처분의 한도는 순자산가액에서 폐지되는 대학의 재적 중인 학생의 등록금 환불액, 법인 및 대학 소속 교직원 해당학기 인건비 부담액, 퇴직 교직원 명퇴수당 또는 보상액을 공제한 후 처분할 수 있음(제24조)</p>
대학 폐지에 따른 재산 및 회계 특례	<ol style="list-style-type: none"> 법인은 존속하고 대학만 폐지되는 경우, 폐지한 대학의 교육용 기본재산은 수익용 기본재산으로 용도변경한 것으로 보며, 용도변경한 수익용 기본재산은 순자산가액에서 등록금 환불액 등을 공제하고 난 금액의 2분의 1 범위 이내에서 처분할 수 있도록 함(제27조)

<표 계속>

구분	내용
정원감축에 따른 재산 및 회계 특례	학생정원 감축으로 발생한 유휴 교육용 기본재산을 수익용 기본재산으로 용이하게 용도 변경할 수 있도록 하고, 학교 시설 결정 해제 절차를 생략할 수 있도록 함(제26조)
교직원 및 학생 보호	① 구조개혁의 과정에서 면직된 교직원을 면직일로부터 2년 이내에 신규 채용하려는 경우 해당 교직원을 우선 채용하도록 하고, 감축이 필요한 경우 조기 퇴직에 대한 보상금 지급 등 적절한 보상조치(제29조) ② 대학 구조개혁과 관련한 대학의 통폐합, 학교법인의 합병 또는 해산 시 재적생의 보호를 위하여 편입학 등의 지원 대책 마련(제30조)

본 입법안은 평가와 구조개혁 추진과정에서 주체별로 그 역할을 달리 하고 있는데, <표 3>을 보면 교육부 장관이 대학구조개혁위원회와 함께 구조개혁 정책을 수립하고, 그 개혁을 시행하며, 대학평가위원회는 평가 전반에 관한 사항을 맡고 있음을 확인할 수 있다. 이는 정부가 직접 대학을 평가하는 것이 아니라 대학 평가를 독립적, 전문적으로 수행할 수 있도록 업무 위탁을 하고 이러한 위탁 업무 수행에 필요한 예산 등을 지원하여 평가에 관련한 독립성을 확보하려는 취지이다.

표 3. 구조개혁 추진 관련 주체별 주요 역할

주체	역할
교육부 장관	구조개혁 정책 수립 및 구조개혁 시행(제15조)
대학구조개혁위원회	구조개혁 정책 및 기본계획, 제재조치 등 심의(제18조)
대학평가위원회	평가방법, 평가결과, 이의신청 등 심의(제10조)

입법안에 대한 이해를 위해서는 대학의 평가와 그 이후의 개혁조치에 대한 주체별 역할에 대해서 좀 더 구체적으로 살펴 볼 필요가 있다. 특히 그중에서 교육부 장관의 역할이 무엇인가를 중심으로 살펴보기로 하겠다.

본 입법안에 있어 대학 평가는 개별대학의 발전계획, 교육여건, 교육과정 및 운영, 대학특성화 등 제2조에서 열거한 사항에 대해 종합적으로 실시하는 평가를 의미하고 있다. 이와 관련한 교육부 장관의 역할은 입법안의 제5조와 제8조에 명시되어 있다. 제5조에 교육부 장관은 대학 구

구조개혁 및 교육의 질 제고를 위하여 대학평가위원회의 심의를 거쳐 대학을 평가할 수 있고, 이러한 대학 평가의 결과를 대학에 대한 행정적·재정적 지원에 활용할 수 있다고 명시되어 있다. 또한 동 법안 제8조에 따르면, 대학의 장은 대학 평가의 결과에 관하여 이의가 있는 경우에는 평가 결과를 통지받은 날부터 30일 이내에 교육부 장관에게 이의 신청을 할 수 있고, 교육부 장관은 대학 평가결과의 전부 또는 일부를 공표할 수 있다. 대학평가위원회는 평가와 관련하여 그 기능, 구성·운영, 위원의 결격사유 및 제척·기피·회피, 해임 및 해촉 등의 전반적인 규정을 두고 있다.

평가 이후에는 후속 조치로써 구조개혁 관련 조항들이 있는데, 대표적으로 구조개혁을 위한 계획의 수립(제16조)과 대학 구조개혁 명령 및 제재 조치(제17조) 등의 규정이 있다. 여기서 구조개혁을 위한 계획은 교육부 장관이 대학구조개혁위원회의 심의를 거쳐 3년마다 수립하는 대학 구조개혁 기본계획(제15조)과 대학의 장 또는 학교법인이 필요에 따라 수립하는 대학 구조개혁 자체계획(제16조)으로 나뉘며, 이때 교육부 장관의 역할을 살펴보면, 대학 구조개혁을 구체적으로 실행하기 위한 권한을 갖게 됨을 알 수 있다. 동 법안 제17조에 따르면 교육부 장관은 대학 평가의 결과, 필요하다고 판단되는 경우에 있어 대학에 학생 정원 감축·조정을 명하거나 정부 재정 지원의 제한 등의 조치를 취할 수 있다. 교육부 장관은 대학 평가 결과, 연속하여 2회 이상 최하위 등급의 평가를 받은 대학의 학교법인에 대해서는 대학의 폐쇄를 명령하거나 해당 학교법인의 해산을 명령할 수 있는데, 만약 이러한 명령을 받은 학교가 정당한 사유 없이 지정된 기간에 이를 이행하지 아니하거나 대학 또는 학교법인의 교직원 또는 임직원이 대학 평가의 결과에 영향을 미치기 위하여 부적절한 행위를 한 경우에는 학생 정원 감축 및 신입생 모집정지, 대학 폐쇄 또는 학교법인의 해산 등과 같은 사항을 추가로 명령하거나 조치할 수 있다. 이는 구조개혁 조치나 명령에 대해 대학 및 법인이 이행하지 않을 경우, 추가적인 제재를 할 수 있도록 하여 법 집행에 있어서의 실효성을 확보하려는 것이다. 이때의 교육부 장관의 권한은 대학의 존립 여부를 결정하는 큰 권한이므로 그 행사에 있어서 적정성을 보장하기 위해 교육부 장관 소속으로 대학구조개혁위원회를 두어 구조개혁에 관한 사항을 심의하도록 하였다.

구조개혁 관련 조치 다음으로는 사립대학 법인이 자발적으로 해산할 수 있는 여건 조성을 위한 특례규정들이 뒤따르는데, 이는 교육여건을 개선하고 자율적인 구조개혁을 장려하기 위한 조항들이다. 구체적으로 학교법인의 해산에 따른 증여세 부과에 관한 특례(제23조)와 해산 및 잔여

재산귀속에 관한 특례(제25조), 학생 정원 감축에 따른 재산 및 회계에 관한 특례(제26조) 등이 있다. 이는 대학경영이 어려운 가운데 대학이 존속될 경우에 그 피해가 교직원들과 학생들에게 전가되므로 잔여재산 특례 등 자발적인 퇴출 촉진 기제 필요하다는 대학 측 의견이 반영된 것이다. 마지막으로 교직원과 학생을 위한 보호규정 및 구조개혁에 필요한 기타 규정들이 있다.

여기까지 구조개혁을 위한 평가와 그 평가에 대한 후속 조치로써의 구조개혁에 대한 절차와 구조개혁을 촉진하기 위한 특례규정들을 중심으로 살펴보았다. 이하에서는 이와 관련하여 나타날 것으로 예상되는 이견이나 검토할 필요가 있는 쟁점들을 크게 몇 가지로 나누어 살펴보기로 한다.

2. 특별법상 대학 구조개혁의 쟁점

가. 대학 구조개혁에 있어서의 설립 주체별 · 유형별 · 지역별 차별화

대학 구조개혁에 있어서 설립 주체별(국립대와 사립대) 특성에 따른 차이와 대학 유형별 특성에 따른 차이, 그리고 수도권 대학과 지방 대학의 형평성 문제 등은 가장 기본적인면서도 여타 쟁점들과도 관련성이 높은 중요한 사안이다. 때문에 구조개혁은 각기 다른 대학들의 특성과 목적 및 처해진 환경들을 고려하여 이뤄져야 하는데, 저마다의 특성을 모두 고려한 구조개혁이 현실적으로 가능한가의 문제가 있다.

나. 대학 구조개혁 과정에서 정부 개입과 권리 제한의 한계

대학 구조개혁에 있어서 설립 주체별(국립대와 사립대) 특성에 따른 차이에 따라 구체적인 문제들도 그 양상이 다르다. 사립대학의 경우, 구조개혁의 있어서의 대학의 자율성과 학습권 등의 권리침해의 문제가 핵심적 쟁점 사안이다. 때문에 정부는 대학 스스로 보다 자율적인 구조개혁이 가능하도록 유도하면서 공공복리를 위한 최소한의 권리 제한을 하여 학생이나 교직원들을 동시에 보호해야 하는 어려운 문제가 있다.

한편, 국립대학의 경우에는 국립대학의 법적성격 및 당사자 능력 문제가 주요 쟁점이 될 수 있다. 현행 행정쟁송제도상 국립대는 개혁과정에서의 정부의 지도 · 감독과 제재에 대해 스스로를 방어하거나 대학의 자치를 수호할 법적인 장치가 없다는 점이 문제가 된다.

다. 부실 경영 대학에 대한 법률상의 조치

마지막으로 부실 경영 대학의 개념 및 판정에 대한 구체적인 규정이 없기 때문에 이 역시 문제가 될 소지가 있으며, 부실 경영 대학의 잔여재산 처분 문제의 경우는 교직원과 학생의 보호 문제와 연관지어 학교설립자에 대한 지나친 특혜라는 주장과 자율적인 구조개혁을 위한 촉진제라는 주장간의 대립과 갈등이 예상된다. 때문에 구조개혁과 관련하여 법령상의 규제 완화 및 지원 문제 역시 주요 쟁점사안이다.

IV. 대학 구조개혁의 쟁점 해소를 위한 법제적 검토

1. 특별법과 현행법 규정의 중첩·충돌 문제

구조개혁에 있어서 헌법상의 권리 제한의 한계를 살펴보았으니 이제, 특별법 자체에 대한 형식적인 부분을 살펴보기로 한다. <표 4>를 보면 현행 고등교육법 제11조의2에서의 ‘평가’와 ‘대학 평가 및 구조개혁에 관한 법률안’의 제4조에서의 평가가 중첩되고 있음을 알 수 있다. 특히 입법안과 관련하여 그 평가의 목적이나 평가 결과의 활용 등에 대한 세부사항이 없는데다, 기존 고등교육법과의 중첩으로 인하여 혼란이나 오해의 소지가 충분히 있을 수 있다고 본다. 때문에 입법안과 고등교육법 간의 통일적인 정비가 필요하다고 판단된다.

다음으로는 입법안에서 자발적 구조개혁을 위한 특례로 보이는 법안 제25조(학교법인의 해산에 따른 증여세 부과에 관한 특례)의 경우가 문제가 된다. 규정에는 자체계획에 따라 해산함에 있어서 그 잔여재산의 전부 또는 일부를 잔여재산처분계획서에서 정한 학교법인에게 2023년 12월 31일 이전에 귀속시키는 경우에 즉시 증여세 및 가산세를 부과하도록 하는 상속세 및 증여세법 제48조2항의 규정을 적용하지 않도록 하고 있다. 하지만 이는 조세특례제한법 제3조의 ‘다음 각 호의 법률에 따르지 아니하고는 조세특례를 정할 수 없다’는 규정과 충돌이 불가피하다. 때문에 입법안의 수정이나 조세특례제한법상의 수정이 필요하다고 판단된다.

표 4. 현행법과 특별법상의 '평가'의 중첩

고등교육법	입법안
제11조의 2 (평가)	제4조 (자체평가)
<p>① 학교는 교육부령으로 정하는 바에 따라 해당 기관의 교육과 연구, 조직과 운영, 시설과 설비 등에 관한 사항을 스스로 점검하고 평가하여 그 결과를 공시하여야 한다.</p>	<p>① 대학의 장은 제2조제3호 각 목의 사항에 관하여 자체 평가를 실시하고, 자체 평가보고서를 작성하여 교육부 장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>* 제2조제3호 가. 발전계획 나. 교육여건 다. 교육과정 및 운영 라. 대학 및 학교법인의 운영 마. 대학의 특성화 바. 그밖에 대통령령으로 정하는 사항</p>

대학 자체는 당사자 능력이 없고, 구성원은 자기관련성 내지 원고적격이 없기 때문에 대학의 평등권과 자치 보장을 위해서는 당사자 능력을 인정하는 규정이 필요하다.

2. 대학 구조개혁의 핵심적 쟁점사안에 대한 검토

가. 설립별·유형별·지역별 차별화에 대한 검토

대학 구조개혁에 있어서는 첫째, 학교의 설립유형과 지역별 차이 등을 고려한 정책이 필요하다. 구조개혁 법률안을 통해서 대학 구조개혁 정책의 실행 가능성 측면에서 검토해 보자면 우선, 학생 및 학부모의 수도권 입학 수요가 절대적으로 큰 상황에서의 수도권대학과 지방대학에 대한 정원 감축량 할당은 교육 수요자의 강한 반발을 초래하여 정책 추진에 장애가 될 것으로 보인다. 아울러, 수도권 대학과 지방 대학이 함께 수용할 만한 정원 감축량 할당 방안 마련 자체가 현실적으로 용이하지 않다는 문제가 있다. 이는 구조개혁의 취지에도 위배되는 바, 구조개혁 평가 결과와 관계없이 수도권과 지방의 입학정원 감축량을 사전에 할당할 경우 교육의 질과 관계없이 소재지에 따라서 정원이 감축되어 구조개혁의 기본 취지에 위배될 소지가 있다.

다만, 취업률·충원율 등 정량지표 중심의 기존 평가가 대학의 노력보다 지역 여건에 영향을 받아 지방대학이 불리한 측면이 존재하였다면, 새로운 구조개혁 평가는 정량평가와 정성평가를

병행하고, 대학운영 전반과 교육과정 등 모든 영역을 종합적으로 평가함으로써, 오히려 지역 여건 등으로 인해 제대로 평가받지 못하던 지방대학이 제대로 평가받고, 경쟁력 있는 대학으로 발전할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것으로 보인다.

나. 대학 구조개혁 과정에서 정부 개입과 권리 제한의 한계

1) 대학의 교육권과 자율성 제한의 한계

대학에 대한 구조개혁을 위한 법률이나 제도를 마련하고 시행함에 있어서 이해관계자들의 권리를 제한하는 문제가 필연적으로 발생할 수밖에 없기 때문에 헌법상 또는 법률상 어디까지 권리를 제한할 수 있는지가 기본적으로 검토되어야 한다. 우선 대학이 가지고 있는 헌법상의 기본적인 권리에는 헌법 제10조 (행복추구권), 제37조 제1항 (포괄적 권리), 제22조 (학문의 자유), 제31조 제4항 (대학의 자율성), 헌법 제23조 (재산권) 등이 포함된다.

이러한 헌법상의 권리에 대한 정부의 제한 역시 법적 근거가 있어야 하는데, 이에 대한 일반적 근거로는 헌법 제23조 제1항, 헌법 제31조 제4항, 헌법 제37조 제2항을 들 수 있다. 이 조항에는 학교법인이 헌법상의 재산권 보장으로 인하여 재산권의 주체로서 그 출연된 재산에 대한 권리를 행사할 수 있고, 재산처분 및 사용과 수익권, 관리권 등이 있지만 이러한 교육을 받을 권리와 재산권의 보장 등의 권리는 무제한 보장되는 자유와 권리가 아니라 공공복리를 위하여 필요한 경우에는 본질적인 내용을 침해하지 않는 범위 내에서 제한 될 수 있음을 명시하고 있다. 구체적으로 우리 헌법재판소는 세무대학 폐지와 관련한 헌법소원심판사건에서 헌법 제 31조 제4항이 보장하는 대학의 자율성을 대학의 운영에 관한 모든 사항을 외부의 간섭 없이 자율적으로 결정할 수 있는 자유라고 하였으나, 한편으로 자율성의 보호영역이 원칙적으로 당해 대학 자치의 계속적 존립에까지 미치는 것은 아니라고 판시하였다.¹⁾

덧붙여 헌법상의 권리를 제한할 수 있는 국가의 포괄적 권한의 근거로 헌법 제31조 6항 (교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다)을 들 수 있다. 이 규정에 대해서 헌법재판소는 학교교육에 관한 국가의 권한과 책임을 규정하여 국가에게 학교제도를 통한 교육을 시행하도록 위임하여 학교제도에 관한 포괄적인 규율 권한과 책임을 부여하

1) 헌재 2001.2.22. 선고 99헌마613 결정

고 있다고 판시하였다.²⁾

따라서 대학의 구조개혁이 학교법인의 대학운영권, 학생들의 학습권, 교원이 신분에 관한 권리 등과 충돌하더라도 그것이 기본권 제한에 관한 비례의 원칙(과잉금지의 원칙)을 준수하는 범위 내에서는 그 제한이 가능하다고 할 수 있다.

2) 사립대학의 특수성과 공공성

교육의 내·외적 조건들에서는 본질적인 차이가 없음에도 사립대학의 경우, 설립자의 자유로운 재산 출연과 학교 설립 이념을 바탕으로 하여 사립대학 고유의 건학정신을 구현하기 위한 교육행위를 함에 있어서 일체의 자율권을 가지고 있다. 이 때문에 국·공립대학과 다른 사학의 특수성이 인정되지만 한편으로 국가의 감독과 통제를 아예 벗어날 수는 없다. 이와 관련하여 우리 헌법 재판소는 사적자치 제한 한계의 경우, 헌법 제119조 제1항과 헌법 제37조 제2항을 통한 규제와 조정의 기본원칙에 의하여 제한이 가능하지만, 이는 계약의 자유나 소유의 자유 등을 전면적으로 부인하는 결과를 초래한다면, 이는 사적자치의 본질적인 내용을 침해하는 것으로 헌법에 위반되는 것이라고 판시하였다. 다만, 재산권 제한의 한계에 대해서는 사립대학의 구조개혁은 재산권의 본질적인 내용을 침해해서는 아니 되므로 사적소유권을 근본적으로 박탈하거나 부인하는 법률은 헌법상 허용될 수 없다고 하여 재산권 제한의 한계를 제시하였다.³⁾

다. 부실 경영 대학에 대한 조치에 대한 검토

사립학교의 공공성을 본질적으로 훼손하지 않는 범위 내에서 사립대학 구조개혁의 효과적인 추진을 위한 자발적인 퇴출 촉진 기제에 대한 필요성이 계속적으로 제기되었다는 점에서 특별법을 통한 부실 경영 대학의 퇴로를 열어준 것은 매우 바람직한 부분이라고 판단된다.

기존의 사립학교법에서는 해산된 학교법인의 잔여재산은 정관으로 지정한 자나 국고·지방자치단체에 각각 귀속하도록 하여 잔여재산의 처분에 엄격한 제한을 두고 있는 반면, 입법안의 제23조의 내용에 따르면, 해산한 학교법인이 그 잔여재산의 전부 또는 일부를 공익법인의 설립·운

2) 헌재 2000.4.27. 선고 98헌가16 결정

3) 헌재 2001.5.31. 선고 99헌가18 결정

영에 관한 법률 제2조에 따른 공익법인에 대한 출연이나 잔여재산처분계획서에서 정한 자에게로의 귀속 등의 방법으로 처분할 수 있게 함으로써 그 잔여재산의 처분을 상당히 완화하고 있다. 또한 법안 제27조를 보면 폐지한 대학의 교육용 기본재산은 수익용 기본재산으로 용도 변경한 것으로 보아 용도가 변경된 수익용 기본재산을 위와 동일한 방법으로 1회에 한하여 처분할 수 있도록 허용하고 있다. 이는 부실 경영 대학의 자율적인 구조개혁을 유도하며 최악의 재정 상태에서 자발적으로 구조개혁을 할 수 있는 퇴로를 마련해주는 바람직한 규정이라고 판단된다. 또한 법안 제24조에서는 처분할 수 있는 잔여재산의 범위를 순자산가액에서 폐지되는 대학에 재적 중인 학생의 등록금 환불액 등을 모두 공제한 금액 이내로 하도록 하여 채권자 등의 이해관계인을 보호하는 규정을 두었고, 현행 사립학교법과 비교하여 입법안에서는 학교법인이 자체계획에 따라 해산하려는 경우에도 이사정수의 3분의 2 이상의 동의를 받아 교육부 장관의 인가를 받도록 함으로써 자발적인 다른 해산의 절차적 요건을 더욱 더 강화하고 있다는 점 등을 볼 때 무조건 부실 경영 대학에게만 유리하다고 보는 일부 주장에는 동의할 수 없다.

다만 자발적 퇴출에 따른 잔여재산 처분 시 대학구조개혁위원회의 심의 및 공개된 해산인가 신청서에 대한 이해관계인의 의견 수렴 등의 엄격하고 공정한 절차가 지켜져야 한다. 또한, 채권자 등 이해관계인의 이익 보호와 관련하여, 법안 제23조 및 제24조에서는 재산처분상의 의무만을 규정하고 있을 뿐 위반 시 제재규정에 대해서는 명시하지 않고 있다는 점은 개선될 부분이라고 판단되며, 이러한 개선점에 대해서는 사립학교법 제74조의 과태료 규정과 같은 청산절차에 따른 재산권 처분에 관한 이해관계인 보호의무 불이행에 대한 제재규정을 참고하는 것이 적절하다고 본다.

V. 결론

대학 구조개혁의 핵심은 대학에 대한 평가이기 때문에 각 학교의 특성에 맞는 공정하고 합리적인 평가가 요구된다. 또한 일률적인 정원 감축보다는 대학의 특성에 맞춘 구조개혁을 추진하여야 한다. ‘대학 평가 및 구조개혁에 관한 법률안’이 여당의 발의로 국회에 제출되어 있는 상태에서

여야 간 협의 및 조정이 이루어지지 않고 있고, 교육부는 이미 대학 구조개혁 평가방안을 마련하고 대학교육협의회와의 협의를 통해 최종 발표를 앞두고 있다. 특별법이 배태하고 있는 대학 구조개혁의 법적 근거 상 법제적인 쟁점이 완전히 해소되지 않은 채 방안이 추진되는 엇박자 행보 속에서 대학 구조개혁 평가의 미래는 현재 예단하기 힘들다. 지금이라도 대학 구조개혁의 법적 근거 상의 쟁점을 해소하기 위하여 필요한 조치들이 방안에 수용되어야 하며, 법적 근거의 보완과 관련 제도적 장치들을 마련해 나가야 할 것이다. KRIVET

참고문헌

- 강병운(2005). “고등교육 경쟁력 강화를 위한 대학 구조개혁 방향과 과제”. 『교육행정학연구』 23(2), 421-446.
- 곽태철·정류상·유철형·안영수·이진환·김승호(2004). 『사립대학 구조조정 방안의 법률적 검토 및 제도화를 위한 기초 연구』. 교육인적자원부.
- 김형철(2010). 『사립대학 구조조정을 위한 재산 귀속처분』. 한국대학교육협의회.
- 반상진(2010). 『지속가능한 발전을 위한 국·공립대학의 구조개혁 방향과 과제』. 한국대학교육협의회.
- 신현석(2004). “대학구조조정의 정치학:역사적 분석을 통한 신제도주의적 특성 탐색을 중심으로”. 『교육정치학연구』 11, 90-121.
- _____(2005). “대학 구조개혁 방안: 정부 방안의 쟁점과 과제”. 『교육문제연구』 23, 187-221.
- _____(2006). “세계 주요국의 대학 구조개혁 동향:비교 종합을 통한 정책적 시사점의 탐색”. 『교육행정학연구』 24(2), 425-450.
- _____(2008). “대학구조개편과 고등교육의 질 제고”. 『한국교육학연구』 14(3), 171-202.
- _____(2009). “사립대학 구조개혁 지원정책의 정치학적 분석: 정부와 대학간 쟁점 분석을 중심으로”. 『교육정치학연구』 16(3), 149-190.
- 정 훈(2013). “고등교육법상 교육부 장관의 국립대학에 대한 지도·감독조치의 정당성에 관한 행정법적 고찰”. 『공법연구』 42(2), 299-414.
- 하윤수(2009). “대학폐교를 둘러싼 법률적 과제”. 『교육법학연구』 21(1), 255-274.

<입법자료>

- 사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안(2010.5.6. 김선동의원 대표발의, 의안번호 8393)
- 사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안(2012.7.27. 민병주의원 대표발의, 의안번호 928)
- 대학 평가 및 구조개혁에 관한 법률안(2014.4.30. 김희정의의원 대표발의, 의안번호 10421)
- 헌재 2001.2.22 선고 99헌마613 결정
- 헌재 2001.4.27 선고 98헌마16 결정
- 헌재 2001.5.31 선고 99헌마18 결정

with you

행복한 일자리, 역량있는 직업인
한국직업능력개발원이 동행합니다