

「사립대학 구조개선 지원 법률안」 논의

대학경영지원부 | 미래정책연구실

요약

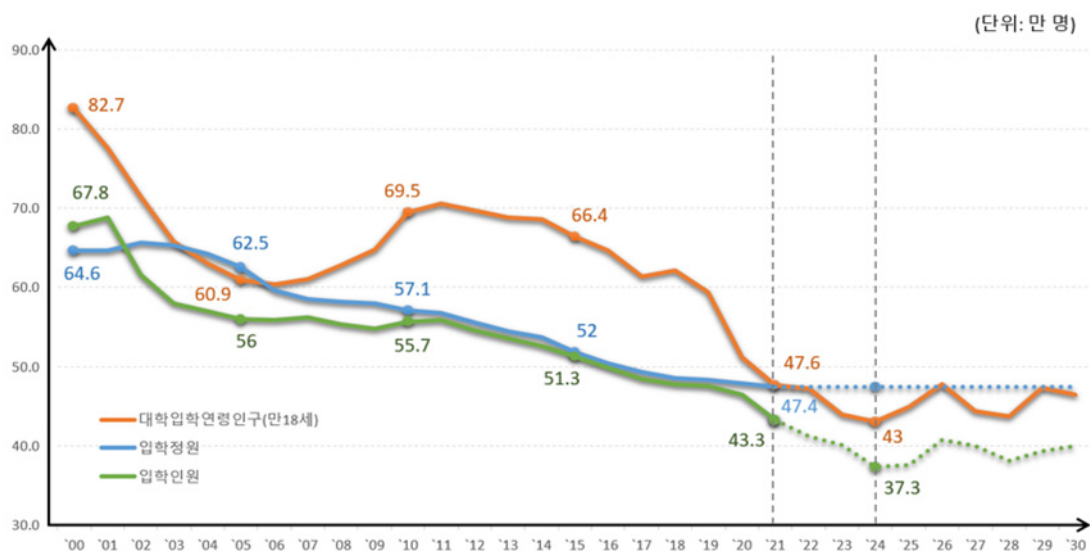
- 우리나라 고등교육의 약 85%를 점하고 있는 사립대학들이 대부분 심각한 재정위기에 직면해 있으며, 일부 사립대학들이 폐교의 벼랑 끝에 서 있다는 것은 주지의 사실이다. 이대로라면 고등교육의 질, 미래 인재 육성, 국가경쟁력 등이 돌이킬 수 없을 정도로 추락할 것이다. 사립대학에 대한 파격적인 재정지원이 시급한 이유다.
- 아울러 재정위기 대학들 가운데 사실상 회생 가능성이 없는 일부 사립대학들은 구성원과 지역사회의 피해를 최소화하는 가운데 질서있게 폐교될 수 있도록 관련 법과 제도를 정비하는 것이 필요하다. 이미 폐교된 대학들의 사례에서 보듯이, 최근까지 변변한 대책이 없는 가운데 폐교가 결정됨으로써 학생과 교수, 직원들은 물론 대학 인근 지역 주민들과 지역경제도 막대한 피해를 감당해야 했다.
- 지난 9월 30일, 이태규 의원(교육위원회 여당 간사)이 「사립대학 구조개선 지원 법률안」을 대표 발의하고, 11월 21일에는 교육위원회 전체회의에 상정된 것은 매우 중대한 진전이었다.
- 위 법률안은 크게 ①사립대학에 대한 재정진단과 경영위기 대학 지정 ②구조개선 조치와 이를 유인할 특례 ③폐교 및 해산처분 시의 재산처분, 잔여재산 귀속, 청산인 선임, 통폐합 승인 기준 등의 특례 ④폐교대학의 학생과 교직원에 대한 대책 및 지방자치단체의 지원 그리고 ⑤전담 추진기관 지정 등의 조항을 담고 있다.
- 실은 국회는 지난 18대부터 대학 구조개선에 관한 법률 제정 노력을 계속해 왔으나 번번이 실패한 경험에 있다. 사회적 합의가 쉽지 않은 쟁점들 때문이었다.
- 위 법률안과 관련하여 예상되는 쟁점들로는, 정부 주도의 구조개선과 대학 자율성 충돌 우려, 재정위기 대학의 유상 양도, 잔여재산 귀속 특례로 인한 교육 부문 자원의 타 부문으로의 전출 논란 등을 들 수 있다.
- 이제는 더 늦출 여유가 없다. 몇 가지 쟁점에 대한 이해관계자들의 심층 토론과 사회적 합의를 통한 입법이 시급하다. 대학 구성원과 지자체 등 다양한 이해관계자들의 논의가 본격 시작되기를 기대해본다.



1. 학령인구 급감과 사립대학의 재정위기

- 2021년 12월, 교육부는 제23차 사회관계 장관회의에서 「대학 경쟁력 강화를 위한 학령인구 감소 대응방안」을 발표하면서 “대학의 자율적인 혁신을 지원하는 정책 방향을 유지하되, 한계 대학에 대하여는 구조개선을 적극 지원하고 회생이 어려운 대학은 체계적 폐교 및 청산을 지원한다”는 정책방향을 제시하였음.
- 또한, 2021년을 기점으로 학령인구가 입학정원에 미달하기 시작하고, 정원을 절반도 못 채우는 대학이 급증(2020년 12개교 → 2021년 27개교)하면서 교직원 임금체불 대학이 7개에 이르는 등 사립대학의 재정악화도 가시화되고 있다고 진단하였음.

〈대학 입학정원 및 입학인원(추계)〉



- 2022년 5월, 새 정부도 110대 국정과제 중 『더 큰 대학 자율로 역동적 혁신 허브 구축(83번)』을 발표하였는데, 세부 과제로 부실·한계대학 개선을 위하여 대학 재정진단을 통해 ‘경영위기대학’을 지정하고 자발적 구조개선을 촉진할 수 있도록 (가칭)「사립대학의 구조개선지원 특별법」 제정을 제시하였음.
- 국회에서도 위기에 처한 대학의 구조개선 필요성과 이를 통한 고등교육 체제 보전을 위하여 2022년 9월 30일, 이태규의원 대표발의로 「사립대학의 구조개선 지원에 관한 법률안(이하 ‘법률안’)」이 제출되었음.
- 학령인구 급감은 14년째 이어진 등록금 동결과 더불어 대학의 재정위기를 심화시키고 있음. 재원의 대부분을 학생 등록금에 의존하는 사립대학의 재정위기는 교육의 질 하락, 미충원 심화, 폐교로 이어지는 악순환의 시발점이 되고 있음. 급기야 폐교에 이르게 될 경우 대학 구성원의 피해와 지역 사회의 문제로 확대되는 부작용을 피할 수 없게 됨.

2. 법률안 요약

가. 목적, 구조개선심의위원회 [제1조, 제4조~제6조]

- ❑ 법률안의 목적은 학령인구 감소로 경영위기를 겪고 있는 사립대학 경영정상화를 위한 구조개선 또는 이 대학의 해산 및 청산을 체계적으로 지원함으로써 대학 구성원 보호, 대학의 건전한 발전, 고등교육의 경쟁력 강화에 이바지하는 것임.
- ❑ 대학 구조개선에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 15인 이내로 구성된 「사립대학 구조개선심의위원회(이하 ‘위원회’)」를 구성·운영.

〈사립대학 구조개선심의위원회 관련 주요 내용〉

기능	구성	운영
· 대학 재정진단에 관한 사항 · 경영위기대학의 지정 및 해제에 관한 사항 · 경영위기대학의 구조개선조치에 관한 사항 · 경영위기 미지정 대학의 자율개선권고에 관한 사항 · 폐교·해산에 관한 사항 · 학생 및 교직원 보호에 관한 사항 · 기타 위원장이 부의하는 사항	· 위원장을 포함한 15인 이내로 구성하되 아래 각호에 해당하는 사람을 1인 이상 포함하여 교육부장관이 위촉 1. 총장 등 대학경영 관여 경력 10년 이상 2. 10년 이상 재직한 판사·검사·변호사 3. 업무경력 10년 이상인 공인 회계사 4. 교육경력 10년 이상 교수 5. 교육 분야 경력 10년 이상인 행정 또는 연구자 6. 교육부 고위공무원 7. 대학교육협의회 회장(회장이 지명한 사람) 8. 전문대학교육협의회 회장(회장이 지명한 사람)	· 위원장은 위원 중에서 호선 · 임기 2년, 1차례 연임 가능 · 재적위원 과반수 찬성으로 의결 · 심의에 필요한 경우 대학의 장, 학교법인에 대한 재산출연자 또는 그 밖의 이해관계자와 관련 기관에 자료제출 요구나 의견 청취

- ❑ 위원회 운영 지원, 재정진단, 실태조사, 경영자문 등 구조개선을 효율적으로 추진하기 위하여 한국사학진흥재단을 구조개선 지원 및 관리업무 전담기관으로 지정.

나. 재정진단, 경영위기대학 지정·해제 (제7조~제8조)

- ❑ 구조개선을 위해 매년 사립대학 재정진단을 실시하고, 진단 결과 대학이 갖추어야 할 최소한의 시설·교직원·학생 등을 유지하기 위한 재원확보가 곤란하다고 의심되는 경우 실태조사 수행.
- ❑ 재정진단과 실태조사 수행 결과, 구조개선이 필요한 대학은 위원회의 심의를 거쳐 경영위기대학¹⁾으로 지정하고, 지정 사실을 해당 대학에 통지.
- ❑ 경영위기대학이 구조개선이행계획 또는 구조개선 명령에 따라 구조개선 조치가 완료되었다고 판단할 경우, 교육부장관에게 지정 해제를 신청할 수 있고 위원회의 심의를 거쳐 해제 가능.

다. 구조개선 조치 (제9조~제12조)

- ❑ 경영위기대학은 아래의 구조개선 사항 중 어느 하나를 포함하는 구조개선이행계획(이하 ‘이행계획’)을 수립·제출하되, 전담기관의 경영자문 결과를 반영.

1. 보유자산의 활용·처분, 재정기여자 유치 등 재무구조의 개선
2. 학부·학과의 통·폐합
3. 사립대학의 통·폐합²⁾
4. 사립대학의 폐교 또는 학교법인의 해산
5. 그 밖에 구조개선을 위하여 필요하다고 인정되는 조치

- ❑ 교육부장관은 제출된 이행계획을 위원회의 심의를 거쳐 승인하고, 여건 변화 등 불가피한 사유로 학교법인이 이행계획의 변경을 요청한 경우 위원회의 심의를 거쳐 승인.
- ❑ 교육부장관은 대학으로부터 이행실적을 반기마다 보고 받고, 그 실적을 점검한 결과 필요한 경우 시정명령을 발하고, 시정명령을 받은 대학이 시정조치를 이행하지 않는 등 일정 조건에 해당할 때 위원회의 심의를 거쳐 대학폐쇄 등 구조개선 명령을 발함.

1) ‘경영위기대학’이란 사립대학이 갖추어야 할 최소한의 시설·교직원·학생 등을 유지하기 위한 재원 확보가 곤란한 상태에 이르러 구조개선이 필요하다고 인정되어 제8조에 따라 교육부장관이 지정한 대학을 말함(법률안 제2조 제3호).

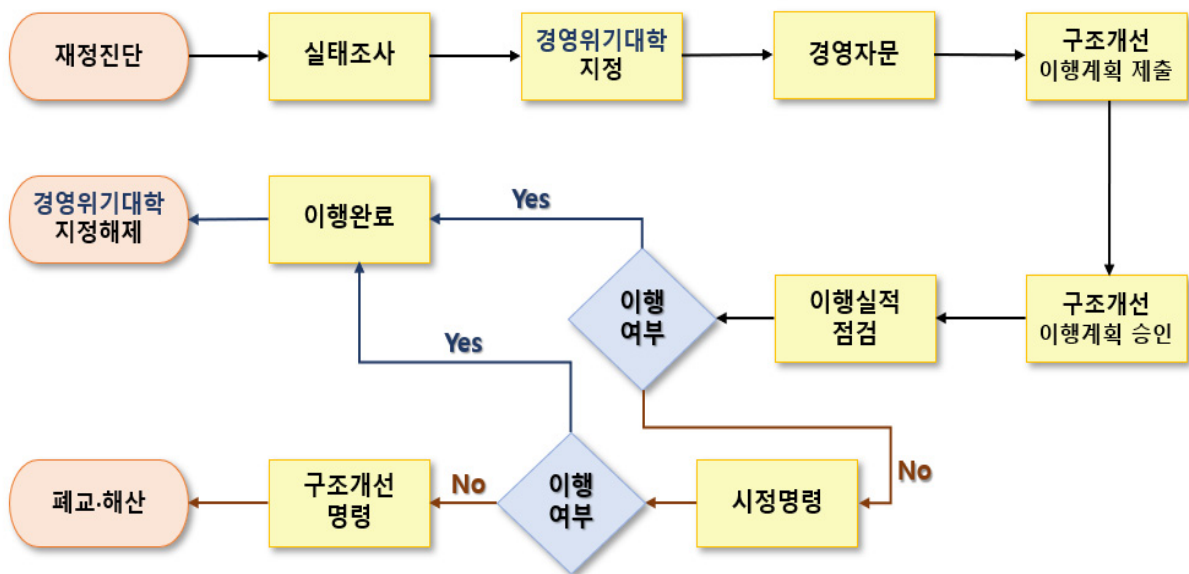
2) ‘사립대학의 통·폐합’이란 학교법인이 설립·경영하는 사립대학의 전부 또는 일부를 합병, 사업양도 등 대통령령이 정하는 방식으로 다른 대학에 흡수하거나 서로 통합하여 새로운 대학을 신설하는 것을 말함(법률안 제2조 제5호).

‘사업양도’란 사립대학의 시설, 교육과정, 교직원 및 재산의 전부 또는 일부를 유상 또는 무상으로 다른 학교법인(학교법인을 설립하려는 자를 포함한다)이나 「고등교육법」 제3조에 따른 국립학교 또는 공립학교로 이전하는 것을 말함(법률안 제2조 제4호).

구조개선 명령 조건	구조개선 명령
1. 시정명령을 한 날로부터 6개월이 경과한 날 까지 시정조치 미이행한 경우 2. 시정명령을 2회 이상 하였음에도 이에 따르지 아니한 경우 3. 재정위기수준이 심각하여 회생가능성이 낮아 교육기관으로서의 목적달성이 불가능한 경우 (위원회 2/3 동의)	1. 학생모집의 정지 2. 사립대학의 폐교 3. 학교법인의 해산과 청산 4. 1호부터 3호까지에 준하는 조치로서 구조개선을 위해 필요하다고 인정되는 조치

- ❑ 경영위기대학으로 지정받지 않은 사립대학의 경우에도 재무구조 개선을 위하여 필요한 경우 위원회의 심의를 거쳐 자율 개선 권고.

〈대학 구조개선 절차〉



라. 구조개선 특례 (제13조~제19조)

- ❑ 이행계획 수행 목적의 적립금 사용이나 재산처분의 경우 법령(사립학교법 제32조의2, 제5조 및 제28조 제2항) 특례 적용.
- ❑ 사립대학 통·폐합 이행계획 추진 시 설립·운영기준(교지·교사·교원·수익용기본재산)과 정원감축 기준 특례 적용.

- ❑ 이행계획에 따라 폐교·해산할 경우 법령에서 정한 폐교 및 해산사유 등(고등교육법 제4조, 사립학교법 제34조)에도 불구하고 폐교·해산 가능. 이 경우 구성원, 지자체의 의견 수렴 여부 등을 점검하고 위원회 심의, 필요시 감사를 거쳐 인가.
- ❑ 이행계획에 따라 해산시 잔여재산 귀속에 관한 법령(사립학교법 제35조) 특례를 적용하여 공익법인이나 사회복지법인으로 출연 가능.
- ❑ 이행계획에 따라 해산시 법령(민법 제82조) 특례로 청산인을 전담기관의 임·직원으로 선임 가능. 구조개선 명령에 따라 해산시는 전담기관 임·직원을 의무 선임.
- ❑ 회생절차 개시나 파산선고를 받은 경우 법령(채무자 회생 및 파산에 관한 법률 제74조제2항) 특례를 적용하여 법원에 전담기관을 관리인 또는 파산관재인으로 추천.
- ❑ 이행계획에 따라 폐교·해산시 국가의 학생 학습권 및 면직된 연구자의 학술·연구개발 활동 보호, 학교법인의 잔여재산 범위 내 면직된 교직원에 대한 면직보상금, 퇴직위로금 지급.

마. 국가 및 지자체 지원 등 (제20조~제21조, 부칙)

- ❑ 이행계획에 따라 해산시 국가 또는 지자체의 교육용 기본재산 매입 등 필요한 지원 가능.
- ❑ 지역 교육여건 개선 및 지역 경제 활성화를 위해 필요한 경우 지자체의 경영위기대학의 구조개선 조치 이행에 필요한 행·재정 지원(지자체 수행 공익사업 수행을 위한 토지 매입 등에 폐교 재산 우선 고려).
- ❑ 법률안 유효기간은 2032년 12월 31일(부칙 제2조).
- ❑ 기해산된 학교법인 중 청산이 종결되지 않은 청산법인에 대하여 각 법률안 제17조(잔여재산 귀속 특례), 제18조 제4항(교직원 면직보상금 또는 퇴직위로금), 제19조(청산인), 제20조(해산·청산의 지원), 제21조(지자체의 지원) 적용(부칙 제3조).

3. 논의

- ❑ 학령인구 급감에 따른 대학 구조개선의 필요성에 대해서는 사회적 공감대가 형성되어 있음.
- ❑ 정부에서도 재정지원 사업과 대학의 구조개선을 연계하는 방식으로 정원 감축 등을 추진하여 왔고, 폐교대학 학생들의 편입학 지원, 기록물 이관 및 관리, 해산법인에 대한 청산 지원 용자 등 폐교 후속조치도 제도화하여 지원해 왔으나, 현행 법체계 내에서는 대학의 자발적인 구조개선 유인책과 폐교 이후의 후속조치가 부족하다는 의견이 지속적으로 제기되어 왔음.

- ❑ 이에 국회도 지난 18대부터 대학이 자율적인 구조개선을 추진할 수 있도록 구조개선 지원 법률안³⁾을 지속 발의하는 등 입법 노력이 있었으나 모두 임기만료 폐기된 바 있음.
- ❑ 이번 법률안은 경영위기대학의 구조개선 조치와 이를 유인할 특례를 특징적인 내용으로 담고 있는데, 구조개선 방법상 이전 발의법안들이 포함했던 대학의 자율적 구조개선보다는 정부 주도의 구조개선 측면이 강하고, 그 내용상 대학의 권리와 의무에 직접적인 영향을 주게 되므로 명확한 법적 근거를 마련한다는 측면에서 긍정적 평가가 가능함.
- 또한 대학의 폐교와 해산은 국가 및 지역사회 문제로 연결되는 만큼, 경영위기대학의 구조개선 계획 이행에 국가와 지자체의 지원을 고려하고, 법인해산 및 폐교 결정 시 지역사회 의견을 수렴하도록 규정한 점도 변화된 법률안의 특징으로 긍정적임.
- ❑ 하지만 쟁점도 있음.
 - 외환위기와 금융위기시 시스템리스크⁴⁾ 방지를 위해 정부가 직접 금융산업에 구조조정을 추진한 것과는 다르게 대학의 경우에는 시스템리스크 존재 여부에 대해 의문이 있을 수 있어서, 정부가 정책적 개입을 통해 구조개선을 주도하는 것은 자칫 교육의 자주성 및 대학의 자율성 측면에서 부정적 인식이 존재할 수 있음.
 - 또한, 한시적 법률안이라고는 하나 대학이 양도의 대상이 되는 점, 잔여재산 귀속 특례로 교육부문의 자원이 타 부문으로 전출되는 점, 주요 구성원인 학생과 교직원에 대한 실질적 보호조치가 미흡하다는 점 등이 이슈로 제기될 수 있음.
- ❑ 구조조정은 어느 분야든 실기(失期)하지 않는 것이 중요함. 고등교육 환경을 감안할 때 대학도 예외가 될 수 없기에 유효기간 10년 동안 집중적인 구조개선을 규정하는 이번 법률안을 학령 인구 급감에 대응하기 위한 불가피한 수단으로 인식하고, 대학 구성원을 비롯한 다양한 이해 관계자들의 밀도 있는 논의와 사회적 합의를 통해 고등교육 전반의 경쟁력 강화를 도모할 수 있게 되기를 기대함.

3) 김선동의원 대표발의(2010.05.06.), 「사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안」, 의안번호 : 1808393.
 민병주의원 대표발의(2012.07.27.), 「사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안」, 의안번호 : 1900928.
 김희정의원 대표발의(2014.04.30.), 「대학평가 및 구조개혁에 관한 법률안」, 의안번호 : 1910421.
 안홍준의원 대표발의(2015.10.23.), 「대학 구조개혁에 관한 법률안」, 의안번호 : 1917340.
 김선동의원 대표발의(2016.06.21.), 「대학 구조개혁 촉진 및 지원에 관한 법률안」, 의안번호 : 2000370.

4) 개별 금융회사의 부실위험과 대조적으로 금융시스템 전체가 부실화될 위험을 의미한다. 시스템리스크의 가장 큰 특징은 금융회사간의 음의 외부성(negative externalities)이 존재한다는 것이다. 이러한 음의 외부성(negative externalities)은 개별 금융회사가 부실화될 경우 시스템리스크를 확대시키고 금융위기를 초래할 수 있다. 따라서 금융시스템에서 외부성의 존재는 거시건전성 감독의 주요한 근거가 된다(금융감독용어사전).

'학교를 튼튼하게 학생을 행복하게' 미래교육 선도기관

한국사학진흥재단(KASFO)은 사립학교의 교육환경을 개선하고,
학교 교육의 발전을 지원하기 위해 1989년에 설립된
교육부 산하 공공기관입니다.

재단은 교육환경 개선과 교육 혁신으로 미래교육 발전에 기여하고자
다양한 노력을 계속하고 있으며, KASFO 'VISION 2030' 달성을 위해
고등교육정책 전문기관으로 힘찬 도약을 시작 합니다!

〈주요 사업〉

- 교육환경개선 자금 융자사업
- 행복기숙사 지원사업
- 사학혁신 지원사업
- 대학 정보화 지원사업
- 폐교대학 종합관리사업
- 대학교육행정 연수사업
- 고등교육 경영 지원사업
- 고등교육 재정정보 집계·분석
- 사립대학 회계투명성 제고 지원
- 고등교육 정책 연구·개발



한국사학진흥재단
Korea Advancing Schools Foundation