

2016.7.13

133-834 서울시 성동구 아차산로 91 현진빌딩 7층 ☎ 02)464-2422(3) Email khei@khei.re.kr

‘대학 구조개혁, 대안을 말하다’ 토론회 개최

대학구성원과 함께 ‘대학 구조개혁의 원칙과 방도 재정립’ 모색

일시장소 : 7월 13일(수) 오후 3시, 참여연대 2층 아름드리홀

- 대학교육연구소(소장 박거용, 상명대 교수)는 최근 교육부가 형식적인 대학 순회 토론회를 마치고, 19대 국회에서 많은 비판에 직면해 제정되지 못했던 ‘대학구조개혁법’을 20대 국회에서 그대로 다시 밀어붙이는 상황을 비판하며, 대학구성원과 함께 새로운 대안을 모색하는 토론회를 개최합니다.

- ‘[2016년 대교연토론회] 대학 구조개혁, 대안을 말하다-대학구성원과 함께’는 박거용 대학교육연구소 소장(상명대 교수)의 주제로 진행되며, ‘대학 구조개혁의 원칙과 방도 재정립’이라는 주제로 이수연 대학교육연구소 연구원이 발제합니다. 토론에는 홍성학 교수노조 수석부위원장, 박순준 사교련 이사장, 임재홍 국교련 정책위원장 (이상 교수 패널), 김병국 대학노조 정책실장, 김일곤 국공립대노조 정책실장 (이상 직원 패널), 최은혜 이화여대 학생회장, 조한서 충북대학교 학생 (이상 학생 패널)이 참여합니다.

- 귀 언론사의 관심과 취재 바랍니다. (이하 주제발표 내용요약 및 붙임자료)

방향과 목표조차 보이지 않는 정부의 '구조개혁안' 지역과 규모에 따른 대학 양극화 심화, 부정·부실대학에 오히려 특혜

- 현재 정부가 내놓은 대학 '구조개혁안'은 오로지 '학령인구 급감에 대비'하기 위해 2023년까지 총 16만명의 입학정원을 감축해야 한다는 것에만 매몰돼 있을 뿐, 대학 구조조정이 끝나면 우리나라 대학이 지금과 다르게 질적으로 어떻게 변할지에 대한 설명이 전혀 없음.
- “고등교육 생태계 보호 및 지역균형발전, 대학 교육의 질적 향상과 국가 경쟁력 강화에 기여함”을 대학 구조개혁 법안의 목적으로 제시하고 있지만, 정작 법안은 이를 구현하기 위한 방안을 담고 있지 못함. 오히려 정부가 내세우는 명분과는 정반대의 문제점을 나타내고 있음.
- 교육부는 지방대학부터 타격을 받게 되는 상황을 예방하고자 선제적 대학 구조개혁이 필요하다고 했지만, 대학 구조개혁 평가 결과를 반영하더라도 지방대학은 2017년까지 2013년 입학정원의 10.1%를 감축하는 반면, 서울지역 대학은 이의 3분의 1 수준인 3.8%만 감축하는 것으로 나타남. 그 결과 총 감축 인원의 72.3%를 지방대학에서 감축해 수도권대학 비중은 2013년 37.5%에서 2017년 38.5%로 더욱 높아질 전망이다.
- 또한 대학 구조개혁 평가는 대규모 대학에 크게 유리하게 나타나, 입학정원 3천명 이상 대규모 대학은 70.6%가 A·B등급을 받은 반면, 입학정원 1천명 미만 소규모 대학은 65.2%가 평균 이상 정원을 감축해야 하는 C~E등급을 받음.
- 한편, 부실대학을 해소해야 한다면서 정작 '대학구조개혁법'은 이들 대학 책임자에게 특혜를 주는 것에 초점을 맞추고 있음. 20대 국회 개원에 맞춰 새누리당

김선동 의원이 재발의 한 「대학 구조개혁 촉진 및 지원에 관한 법률안」에 따르면, 대학을 부정·부실하게 운영한 학교법인이라도 자진 해산하여 공익법인이나 사회복지법인 등으로 ‘간판’만 바뀌달면 잔여재산을 고스란히 보존할 수 있음. 설립자 등 재산출연자는 영리회사 출자와 다를 바 없이 ‘낸 돈’을 그대로 돌려 받을 수도 있음. 대학구조개혁 법안이 사실상 사립대학 설립·운영자들의 재산을 보존하는 ‘먹튀법’에 불과하다는 비판이 제기되는 이유임.

대학 구조개혁의 원칙 재정립해야

1. 승자독식 → ‘상생공존’ 구조개혁

- 박근혜정부는 ‘지방대학법’을 제정하는 등 역대 어느 정부보다 ‘지방대 육성’을 강조하고 있음. 하지만 지방대학 재정지원의 대표적 사업으로 꼽히는 ‘지방대학 특성화 사업’은 사실상 ‘지방대학 구조조정 사업’ 이상이 되지 못하고, ‘대학 구조개혁 평가’ 결과 또한 지방대학 중심의 구조조정에서 벗어나지 못하고 있음.
- 지역 균형 발전에 대한 전체적인 전망 없이 ‘지방대 육성’이라는 수사만 되풀이하고 있기 때문임. 그 결과 ‘경쟁력 있는 지역 거점대학 육성’이라는 미명 아래 구조조정만 가속화 될 뿐, 지방대학의 현실은 더욱 악화되고 있음.
- 일각에서는 ‘부실대학이 지방에 많은 만큼 지방대학 중심의 구조조정이 불가피’하다고 주장함. 교육부 또한 그것이 ‘지방대학 경쟁력을 강화하는 길’이라며, 지방대학 중에서도 ‘경쟁력 있는 소수 대학’만 집중 육성할 필요가 있다고 함.
- 하지만 산술적으로만 보더라도 비수도권(광역시 제외)에 위치한 중소규모 대학

143교가 모두 문을 닫아야 약 16만명의 입학정원을 줄일 수 있음. 다시 말해, 교육부가 2023년까지 줄여야 한다는 대학 정원 감축 규모는 ‘일부 부실대학’의 퇴출로 감축할 수 있는 규모가 아님. 자칫하면 ‘지방대 육성’을 위한다며 ‘지방 공동화’를 주장하는 셈이 됨.

- 더구나 지금의 ‘대학 경쟁력’이란 것은 공정한 경쟁의 잣대도 되지 못함. 서울에 집중돼 있는 대규모 대학들은 정책적·지리적 이점 속에 자기발전 노력 없이도 대학 서열화의 우위를 이용해 손쉽게 성적 상위 학생들을 독점해 왔음. 그러면서 교육·연구 개발 등 내실을 기하기보다 백화점식 대학 운영으로 외형확장에 힘써옴.

〈표1〉 국내 및 외국 주요 대학 학부학생 수 비교 (2015)

국내대학		외국대학	
대학명	학부학생수	대학명	학부학생수
서강대	8,001명	MIT (미국)	4,527명
이화여대	15,183명	프린스턴대 (미국)	5,275명
한국외대	16,629명	예일대 (미국)	5,453명
성균관대	19,357명	시카고대 (미국)	5,860명
중앙대	23,454명	하버드대 (미국)	약 6,700명
한양대	24,501명	스탠퍼드대 (미국)	6,994명
경희대	25,259명	컬럼비아대 (미국)	8,613명
고려대	27,285명	옥스퍼드대 (영국)	11,603명
연세대	27,444명	케임브리지대 (영국)	11,786명

주) 2015년 학부 재학생수, 본·분교 합산 기준.

※ 자료 : 국내대학 - 대학알리미, 재적 학생 현황, 2015 / 외국대학 - 각 대학 홈페이지 자료

- 그 결과 서울지역 주요 사립대학은 대부분 학부생 1만 5천명 이상의 대규모 대학임. 이들 대학이 강조하는 ‘세계 대학 평가’에서 상위권에 올라있는 외국 주요

대학 대부분이 학부학생 수 5천명 내외인 점과 대조적임. (<표1> 참조) 하지만 현 정부의 대학 구조조정 정책에는 서울 지역의 과잉된 대학 규모를 감축하기 위한 방안이 없음.

- 대학 구조개혁은 지역 균형 발전 원칙 아래 추진해야 함. 대학 경쟁력을 이유로 지방대를 고사시키는 구조조정을 밀어붙이기 이전에, 공정한 경쟁을 할 수 있는 토대를 마련해야 함. 서울지역, 대규모 대학 정원을 감축하여 전국적으로 다수의 강소대학이 상생공존 할 수 있는 구조개혁을 시작해야 함.

2. 각자도생 → ‘정부책임형’ 구조개혁

- 오늘날 ‘대학 퇴출’과 ‘정원 감축’을 정책화할 만큼 대학이 양적으로 팽창하게 된 근본 원인은 사립대학을 무분별하게 확대시켜 온 정부 정책에 있음. 이미 1996년에 2003년부터 대학 입학정원이 대입지원자보다 많아질 것을 전망했음에도 대학설립준칙주의와 정원자율화 정책을 추진한 것이 대표적인.
- 그 결과 1995년 49만 8천여명이었던 대학 입학정원은 2002년 65만 6천여명으로 15만 8천여명 늘었음. 정부가 학령인구 감소로 감축해야 한다는 대학 입학정원(16만명)과 맞먹는 규모임.
- 그런데도 정부는 대학 평가를 통해 구조조정을 주도할 뿐 아무런 책임도 지지 않고 있음. 이제라도 정부는 잘못된 정책 추진으로 현 상황을 야기한 책임을 지고 ‘정부책임형 구조개혁’을 추진해 나가야 함.
- 첫째, 기계적 형평성 논리가 아닌 사립대학 과잉 구조를 해소한다는 원칙 아래 대학 구조개혁을 추진해야 함. 사립대학 과잉 구조를 해소하지 않고는 비싼 교

육비, 만연한 부정·비리와 부실교육 등 우리 대학의 당면한 문제를 해결하기 어려움. 따라서 사립대학은 교육여건 및 사학법인의 재정운영 능력에 맞게 규모를 조정하고, 국·공립대학은 현재 학생수를 기준으로 교육여건을 개선해 나가야 함.

- 둘째, 고등교육에 대한 재정지원을 OECD 평균 수준(GDP 대비 1.2%)으로 확대해 ‘민간재원’ 중심의 대학 재정구조를 ‘공공재원’ 중심으로 전환해 나가야 함.

- 셋째, 정부가 양산한 ‘부실대학’은 정부 책임 아래 정상화 해 나가야 함. 사립대학 설립자 재산 보존 특혜로 ‘부실대학’의 기능을 개편하거나 퇴출시키는 것은 대학 부정·부실 운영의 책임을 지지 않으려는 사학운영자들의 이해는 충족시킬 수 있을지 몰라도 ‘부실대학’ 해소 방안은 될 수 없음. 부정·부실 대학을 해소하기 위해서는 대학 부정·부실 운영의 책임이 있는 사학운영진을 퇴출시켜야 함. 대학의 기능 개편 또한 사립대학 설립·운영자에게 재산을 보존해 주기 위한 방도가 아닌, 정부책임형 사립대학을 확대하는 방향으로 추진해야 함.

3. 소모적 경쟁 → ‘전체 대학의 질적 발전’ 도모

- 현재 대학이 준수해야 할 법규에는 교육여건에서부터 사립대학 법인의 책임성, 의사결정기구의 구성·운영에 이르기까지 여러 가지가 있음. 물론 현행 법령도 교육여건을 보장하고, 대학의 공공성을 확보하기에는 미흡한 부분이 많음. 그런데 대다수 대학들은 이 최소한의 기준조차 준수하지 않고 있음.

- 2014년 기준으로¹⁾, 전체 사립 대학 및 전문대학(292교) 가운데 법정기준 10대 지표를 모두 준수하고 있는 대학은 포항공대 1교에 불과함. 사립대 10곳 중 6곳

1) 단, 법정부담금 법인부담율은 2013년 결산, 학비감면 비율은 2012년 결산 기준

(184교, 63%)이 절반 이상을 준수하지 않고 있음. (<표2> 참조) 지표 산출 시 현행 법정기준을 엄격하게 해석·적용한 측면을 감안한다 하더라도, 사립대학 운영에 있어서 법 규정이 사실상 유명무실하다는 것을 보여줌.

〈표2〉 사립 대학 및 전문대학 법정기준 10대 지표 준수 현황 (2014*)

(단위 : 교, %)

구분	대학수	비율(%)	구분	대학수	비율(%)
모두 준수	1	0.3	6개 미준수	68	23.3
1개 미준수	3	1.0	7개 미준수	28	9.6
2개 미준수	19	6.5	8개 미준수	7	2.4
3개 미준수	30	10.3	9개 미준수	2	0.7
4개 미준수	55	18.8	모두 미준수	1	0.3
5개 미준수	78	26.7	합계	292	100.0

주1) 대상 : 사립 대학 및 전문대학 292교 (분교 7교 포함)

주2) * : 2014년 지표 기준. 단, 법정부담금 법인부담율은 2013년 결산, 학비감면 비율은 2012년 결산 기준

주3) 법정기준 10대 지표 : 전임교원 확보율(의학계열 제외, 학생정원 또는 재학생 기준 교원 법정정원 중 많은 수 기준), 교지 및 교사 확보율(입학정원 또는 재학생 기준 면적 중 큰 면적 기준), 수익용기본재산 확보율 및 수익률, 학교운영경비 부담율, 도서관 좌석수(재학생 기준), 법정부담금 법인부담률, 학비감면 총액 비율 및 경제곤란자 학비감면 비율

주4) 자료 비공시 대학은 미준수로 간주함.

주5) 지표값 산출 시 전환 또는 통폐합 대학은 개편 이전 대학 학생 수 포함 산출

※ 자료 : 대학알리미 공시자료, 2013-2014. / 한국사학진흥재단 사립대학회계정보시스템, 2014. 대학교육연구소DB

- 대다수 사립대학이 최소한의 법정기준조차 충족하지 못하는 현실에서 ‘대학교육의 질 제고’를 운운하는 것은 어불성설임. 사립대학 과잉 구조 해소와 교육의 질 제고를 위한 대학 구조개혁은 여기서부터 출발해야 함.
- 현재 교육부가 추진하는 ‘대학 구조개혁 평가’ 방식은 전체 대학의 교육여건을 상향 조정하는 것이 아니라, 전국 평균 이상이면 교육여건을 개선할 동인을 없애고, 전국 평균 미만 대학의 과열 경쟁만을 야기함. 하향평준화를 초래할 소모적 경쟁에서 벗어나 전체 대학의 교육여건을 상향시키기 위한 대학 구조개혁을 시작해야 함.

- 대학 교육여건을 개선하기 위해서는 사립대학 법인의 책임 강화와 재정운영 개혁 또한 반드시 뒷받침되어야 함. 하지만 현재 ‘대학 구조개혁 평가’는 대학의 교육여건에서부터 중장기발전계획에 이르기까지 여러 항목을 평가하면서도 정작 사립대학 법인의 책임과 재정운영의 건전성은 평가하지 않음. 이렇게 되면 일시적인 지표 개선 효과는 보일지 몰라도 지속 가능한 질적 발전은 이루기 어려움.
- 그동안 사립대학은 방만하고, 무책임한 대학 운영으로 많은 비판을 받아왔음. 뺑뺑이 예산편성과 무분별한 이월·적립금 축적, 법인의 낮은 대학재정 기여도, 무리한 외형확장 등이 대표적인 문제임. 이를 개선하는 대학 구조개혁으로 교육의 질을 제고하기 위한 토대를 마련해야 함.

‘정부책임형’ 대학 구조개혁, 이렇게 하자

1. 시문화 된 법정기준 강화

- 별도의 평가 실시로 소모적 경쟁을 야기하는 대신 법정기준 준수 여부에 따라 정원을 감축하여 전체 대학의 교육여건을 상향시킬 필요가 있음.
- 앞서 말한 법정기준 10대 지표 위반 시, 지표별로 사립대학은 5년간(2018~2022년) 입학정원의 5%를, 사립전문대학은 3%를 감축한다고 가정하면, 2018~2022년 5년간 총 8만 9천명(2017년 추정 입학정원 대비 21%)의 입학정원을 감축할 수 있음. 이는 2023년 고교졸업자 수에 비해 초과될 것으로 전망되는 입학정원(약 9만 5천명)²⁾에 근접한 규모임.

²⁾ 대학 입학정원은 2017년 추정 입학정원(약 50만명)으로 동결된다고 가정

- 지역별로 보면, 서울지역 정원 감축률(22.9%)이 지방(20.7%)보다 더 높게 나타남. 규모별로는 규모가 클수록 정원 감축률이 커 입학정원 3천명 이상 대규모 대학 감축률(22.8%)이 가장 높을 전망이다. 입학정원 3천명 이상 대학 정원감축률이 가장 낮고, 지방대학 감축률이 서울보다 3배가량 높은 지금의 상황과는 대조적임.
- 충원율, 취업률로 대표되는 성과지표나 재정규모가 아닌 교육여건이나 사학법인의 책임성 측면에서 본다면 서울지역 대학이 지방대학보다 결코 나은 상황이 아님을 방증하는 결과임.
- 유형별로는, 수업연한에 따른 규모 차이를 고려해, 전문대학의 입학정원 감축률을 4년제 대학보다 낮게 설정한 결과, 4년제 사립대학 정원감축률(24.0%)이 사립 전문대학(16.7%)보다 높게 나타남.
- 이처럼 ‘법정기준에 따른 정원 감축’ 방식은 지역 간, 대학 간 격차가 확대되는 문제점을 개선할 뿐만 아니라 전체 사립대학의 교육여건을 상향시키는 효과가 있음.
- 일례로, 2014년에는 전임교원 1인당 학생 수(의학계열 제외)가 30명 이상인 대학이 전체 사립 대학 및 전문대학의 73.6%(215교)에 달했음. 하지만 법정기준에 따라 정원을 감축한 이후에는 그 비율이 14.4%(42교)로 크게 감소할 전망이다. 반면, 2014년 15교(5.1%)에 불과했던 전임교원 1인당 학생 수 25명 미만 대학은 141교(48.3%)로 크게 늘어날 전망이다.

2. 대규모 사립대학 정원조정 특례 신설

- ‘법정기준에 따른 정원 감축 방식’만으로는 대학 간, 지역 간 격차를 악화시키지

않을 수는 있어도 현재보다 크게 완화하기는 어려움. 대규모 사립대학, 특히 서울에 집중된 대규모 사립대학 정원을 조정하기 위한 정책 병행이 필요함.

- 이를 위해서는 법정기준 준수 여부에 따라 정원을 감축할 때, 입학정원 3천명 이상 대규모 사립대학에 대해 추가감축률을 적용할 수 있도록 한시적 특례 규정을 마련하는 방식을 검토할 수 있음.
- 일례로, 법정기준에 따른 사립대학 정원 감축 시 2017년 입학정원(추정) 3천명 이상 대규모 사립대학에 대해 추가감축률(서울 5%, 경기·인천 4%, 광역시 3%)을 차등 적용하면, 2014년 37.4%에서 2017년 38.5%로 높아지는 수도권 대학 비중은 2023년 36.7%로 낮아지고, 입학정원 3천명 이상 대학 비중은 2014~2017년 24.4%에서 2023년 23.4%로 감소할 것으로 예상됨.
- 양적팽창에 치우쳤던 서울지역 대규모 사립대학들의 교육여건도 개선될 수 있음. 일례로, 2017년에도 입학정원이 3천명 이상일 것으로 추정되는 서울지역 사립대학(7교) 가운데 전임교원(의학계열 제외)을 교원 법정정원 이상 확보한 대학은 없었음(2014년 기준). 하지만 법정기준 준수 여부에 따라 대규모 대학 추가감축률을 반영해 정원을 감축하면 이들 대학 중 4개 대학은 전임교원 확보율(의학계열 제외)이 100%를 넘어설 것으로 예상됨.

3. 사학법인의 책임성 강화와 불합리한 재정운영 개선

- 대학 정원을 감축한다고 해서 그것이 곧바로 교육여건 개선 효과로 직결되지는 않음. 규모 감축을 통한 질적 개선은 최소한 현재 수준의 교육여건을 유지한 상태에서 학생 규모를 줄여야 가능한 일임. 사립대학 재정운영 개선과 정부 재정 지원 확대가 병행되어야 하는 이유임.

- 앞서 살펴본 바와 같이, 법정기준에 따라 사립대 정원을 감축하면서 대규모 사립대학에 대해 지역별로 추가감축률을 차등 반영한다면 전체 사립 대학 및 전문대학(290교)에서 약 1조 6천억원의 수입 부족분이 발생할 것으로 전망됨.
- 하지만 사립대학의 재정운영 구조를 개선해 나간다면 수입부족분 규모는 훨씬 줄어들 수 있음. 사립대학은 불합리한 예산 편성 관행을 개선해 계획에 없던 이월·적립금 축적을 최소화해야 함. 또한 사립대학 설립·운영 주체인 법인이 교·직원 법정부담금은 물론, 대학의 자산 확충 비용을 최소한 50%는 부담할 수 있도록 해야 함. 법인의 책임을 확대할 수 없다면 대학의 무리한 자산 확충 비용을 절반 수준으로 줄여야 함.
- 이처럼 사립대학 재정운영을 개선한 이후에도 수입부족이 발생하는 대학은 전체 사립대학(290교)의 36.6%(106교) 정도로 예상됨. 바꿔 말하면, 뺄튀기 예산 편성 관행을 개선하고 법인전입금을 확충하거나 무리한 자산 지출을 줄인다면 전체 사립대학의 3분의 2 가량은 법정기준에 따라 정원을 감축(대규모대학 추가감축 반영)하더라도 대학 운영이 가능하다는 얘기임.

4. 정부 재정지원 확대

- 대학 구조개혁이 단순한 규모 감축을 넘어 민간재원 중심의 대학 운영 구조를 정부책임형으로 전환하고, 대학의 질적 발전 토대를 마련하는 전환점이 되기 위해서는 사립대학의 재정운영 방식을 개선함과 동시에 대학에 대한 정부 지원 또한 확대해 나가야 함.
- 2013년 기준으로 전체 대학생(학부생 기준) 반값등록금을 실현하기 위해서는 약 6조 5천억원의 예산이 필요했음. 하지만 앞서 살펴본 바와 같이 법정기준 준수

여부에 따라 학부 정원을 감축한다면 반값등록금 실현에 필요한 예산은 4조 8~9천억원 수준으로 감소할 것으로 추정됨.

- 2015년 국가장학금 지원 예산이 약 3조 7천억원임을 감안하면 약 1조 1~3천 원을 추가 확보하면 소득분위별 선별적 장학금 지원이 아닌 전체 대학생 반값등록금 실현도 가능하다는 얘기임.
- 사립대학들이 정원을 감축하면서 겪게 될 수입부족의 어려움 또한 앞서 언급한 바와 같이 대학의 불합리한 재정운영을 개선한다면 상당 부분 줄일 수 있어 약 2~3천억 원의 예산이면 보전이 가능할 것으로 추정됨.
- 즉, 교육부가 사립대학 개혁 정책을 병행 추진한다면, 현재 확보되어 있는 국가 장학금 지원 예산에 약 1조 5천억원의 예산을 추가 확보하면 전체 대학생(학부생 기준) 반값등록금을 실현하고, 정원 감축에 따른 대학의 교육투자 후퇴를 막을 수 있음.
- 그런데 박근혜정부는 대학에 대한 정부지원을 OECD 평균 수준으로 확대하겠다는 것을 대선공약으로 제시한 바 있음. 당시 박근혜대통령은 OECD 평균 수준으로 GDP의 1%를 목표로 제시했지만, 2012년 기준으로 OECD 평균 고등교육 정부지원 규모는 GDP의 1.2%임.
- 따라서 이를 기준으로 보면, 2017년 우리나라 고등교육 정부지원 규모를 OECD 수준(GDP의 1.2%)으로 확대하기 위해서는 약 4조 1천억원의 고등교육 예산을 추가로 확보해야 함.
- 다시 말해 고등교육에 대한 정부지원을 OECD 평균 수준으로 확대하면, 전체 대

학생(학부생 기준) 반값등록금을 실현하고, 정원 감축에 따른 대학의 예산부족분을 지원하고도 대학교육의 질 제고를 위해 약 2조 6천억원의 추가 예산지원이 가능하다는 얘기임.

5. 부정·부실 대학 조정 및 공익적 대학 개편

- 대학교육의 질을 제고하기 위해서는 부정·부실 대학 해소 방안도 필요함. 하지만 정작 이를 강조하는 정부의 대학 구조조정 방안에는 이를 실현할 수 있는 방안이 없음.
- 부정·부실 대학을 해소하기 위해서는 대학구성원들이 피해를 보는 방식이 아닌, 대학 부정·부실 운영의 책임이 있는 사학운영진을 퇴출시켜야 함. 「사립학교법」을 개정해 부정·비리 인사의 대학복귀를 원천 차단하고, 임시이사 선임 사유를 구체화 해 대학을 부정·부실하게 운영했을 때 사학운영진을 교체할 수 있도록 해야 함.
- 또한 대학 구조개혁이라는 미명 아래 대학을 부정·부실하게 운영한 사립대학 법인이 대학의 기능을 개편해 계속 운영할 수 있도록 ‘배려’할 것이 아니라, 임시이사가 정이사와 동등한 권한을 행사해 실질적인 구조개혁이 가능할 수 있도록 해야 함.
- 퇴출이 불가피한 부정·부실 대학의 경우에는 현행법 상 학교폐쇄나 학교법인 해산 명령 조건을 보다 명확히 규정하여 폐쇄(해산)하고, 그 잔여재산은 국고 귀속을 원칙으로 해야 함.
- 사립대학의 설립·운영 주체를 재단법인이 아닌 ‘학교법인’이라는 특수법인으로

한 것은 재단법인으로는 국민교육기관으로서 사립대학의 공공성을 확보하기 어렵기 때문이었음. 즉, 학교법인은 민법상 재단법인과는 성격이 다른, 공익법인의 범주에 속한다고 볼 수 있음.

- 교육기관을 운영하는 학교법인의 특수성을 감안해 ‘정관으로 지정한 자(학교법인이나 기타 교육사업을 경영하는 자 중에서 선정)’에게 귀속을 허용한다고 하더라도, 최소한 부정·비리가 발생한 대학은 그 잔여재산을 동일 설립자가 운영하는 다른 학교법인이나, 동일 학교법인에서 운영하는 다른 학교에 귀속하지 못하도록 제한을 둘 필요가 있음.
- 나아가 정부는 이들 대학에 임시이사를 선임하거나 학교법인 해산 또는 대학 폐쇄 명령을 내리는 것에서 그칠 것이 아니라, 해산 교육기관의 잔여재산을 교육 목적으로 활용할 수 있는 방안을 적극 모색해야 함. ‘인근 국립대학으로의 인수·합병’, ‘정부책임형 사립대학으로의 전환’을 임시이사 선임 또는 폐교 대학의 구조개혁 방안으로 추진하는 것이 이에 해당함.
- 부정·부실 대학을 제대로 조정하려면 무엇보다 학생, 직원, 교수 등 대학구성원들이 부당한 피해를 입지 않도록 대책을 마련하는 것이 중요함. 그런 면에서 이들 대학을 인근 국립대학으로 인수·합병하는 구조개혁 방식은 학생 교육권을 지속적으로 보장하고, 교·직원들에게도 재취업 기회를 제공하는 방안이 될 수 있음. 교·직원의 경우 고용승계의 형평성과 타당성 문제가 제기될 수 있는데, 일정한 기준을 제시하고 이를 충족하는 교·직원을 채용하는 방식이라면, 당사자의 귀책사유가 없는 해고에 대해 재취업 ‘기회’를 보장하는 차원에서 사회적 합의를 이뤄갈 수 있을 것임.
- 한편 대학 개편은 ‘정부책임형 사립대학’을 확대하는 과정 속에 추진해야 함. 교

육부가 대학 기능 개편의 대표적 모델로 제시하고 있는 한국폴리텍대학은 수입의 약 85%를 정부지원금으로 운영하는 ‘정부책임형 사립대학’ 형태임. 사립대학 평균 등록금의 1/3에 해당하는 저렴한 등록금으로 양질의 직업교육이 가능한 이 유임.

- 아울러 ‘질적 구조개혁’의 일환으로 최근 속도를 내고 있는 대학 내 학과 구조조정 방식 또한 재고되어야 함. 지금과 같이 사실상 폐과 및 축소 대상학과까지 정부가 ‘지정’해주는 구조조정 방식은 대학을 산업수요 맞춤형 인력을 배출하는 ‘하청기관’으로 전락시킬 뿐임.
- 대학을 ‘취업 준비 기관’으로 획일화하는 교육부 정책을 철회하고, 대학 내 민주적인 논의를 통해 중장기적인 학과 개편안이 수립될 수 있도록 관련 규정을 재정비해야 함.
- 현재 ‘대학 교육과정의 운영에 관한 사항’과 ‘학칙의 제정 또는 개정’에 관한 사항’이 각각 대학평의원회 자문사항과 심의사항이기는 하지만, 구체적인 규정 미비로 형식적 절차에 머물러 있음. 서울대 학사위원회와 같이 ‘대학·대학원 및 학부·학과의 설치와 폐지에 관한 사항’을 대학평의원회 심의사항으로 명문화하고, 학사 개편은 반드시 일정한 예고 기간을 거쳐 시행할 수 있도록 관련 규정을 마련해야 할 것임.

6. 관계 법령 재정비

- 이상의 대학 구조개혁을 추진하기 위해서는 관계 법령을 재정비해야 하는데, 근본적인 문제 해결을 위해서는 현행 「대학설립·운영 규정」을 폐지하고, 대학의 설립 및 운영 기준을 법률로 규정하는 방식을 고려할 수 있음.

- 대학의 설립·운영 기준과 같이 고등교육의 중요 사항을 입법자가 일체 정하지 않고 대통령령에 위임하는 것은 헌법이 정하고 있는 교육제도법정주의에 반한다고 볼 수 있음. 또한 대학 설립·운영 기준의 공적 관리를 약화시켜 ‘부실대학’을 양산하는 원인이 되고 있음.
- 더구나 교육부는 2013년 8월, ‘고등교육 종합발전 방안(시안)’을 통해 “대학설립준칙주의 폐지” 방침을 밝힌 바 있음. 따라서 준칙주의 도입을 위해 제정됐던 「대학설립·운영 규정」이 수명을 다한 만큼 새로운 기준을 수립할 필요가 있음.
- 현행 「대학설립·운영 규정」에 대학의 설립인가 기준은 명시되어 있지만 운영 기준은 구체적으로 명문화되어 있지 않음. 다만, 매년 설립인가 기준 충족여부를 평가해 그 결과를 학과 증설이나 학생 모집, 행정 및 재정지원정책에 반영하도록 규정하고 있을 뿐임. 그 결과 학과(부) 증설 및 정원 증원 시 「대학설립·운영 규정」에 의한 기준을 갖추어야 한다고 명시하고는 있지만 실효성은 떨어짐.
- 따라서 법률 규정 시에는 현재 여러 교육 관계 법령에 흩어져 있는 규정들을 보완·강화해 ‘대학 운영 기준’으로 명시하고, 이의 충족 여부에 대한 평가 규정을 구체화할 필요가 있음. 정원 감축에 따른 수입부족 지원이나 대규모 사립대학 정원 조정, 부정·부실 대학 해소 방안 등은 한시적 특례 규정을 두고, 정책 추진을 병행할 수 있을 것임.
- 대학의 설립 및 운영 기준을 법률로 규정하는 방식으로는 현행 「사립학교법」에서 대학 분야를 분리해 「사립대학법」을 제정하고, 별도 법률 없이 「국립학교설치령」에 근거하여 운영되고 있는 국립대학 또한 「국립대학법」을 제정하는 등 현행법 체계를 개편하는 방안을 고려할 수 있음.

□ 물론 현행법 체계를 개편하는 방식은 고등교육 관련 법체계를 전반적으로 개편하는 방식인 만큼 빠른 시일 내 합의 도출이 어려운 문제가 나설 수 있음. 하지만 대학 구조개혁이 대학 규모를 감축하는 것뿐만 아니라 고등교육의 질 제고로 이어지기 위해서는 대학 설립·운영 기준의 공적 관리를 강화할 필요가 있음. 따라서 현실적인 문제로 ‘구조개혁을 위한 특별법을 제정해 한시적으로 운영하는 방식’을 취한다 하더라도 이를 위한 논의와 방안 모색은 반드시 함께 이뤄져야 할 것임.

※ 전체 토론회 자료집은 13일(수) 토론회 장소에서 배포합니다. 주제발표문은 토론회 당일(13일) 대학교육연구소 블로그(<http://khei-khei.tistory.com/>)에서도 다운로드 받아보실 수 있습니다. <대교연보고서 통권 6호 : 대학 구조개혁의 원칙과 방도 재정립>

※ 이하 붙임자료 : 토론회 개요 및 진행안

<붙임자료> 토론회 개요 및 진행안

1. 개요

- 행사명: [2016년 대교연토론회] 대학 구조개혁, 대안을 말하다-대학구성원과 함께
- 일시: 7월 13일(수) 오후 3시
- 장소 : 참여연대 2층 아름드리홀
- 주최/주관 : 대학교육연구소
- 후원 : 재단법인 바보의 나눔, 참여연대 민생희망본부

2. 주제발표

I. 대학 구조조정 현황 및 문제점

1. 현황
2. 문제점
 - 1) 방향과 목표조차 보이지 않는 ‘구조개혁안’
 - 2) 지역과 규모에 따른 대학 양극화 심화
 - 3) 교육의 질 제고와 거리 먼 소모적 경쟁 확대
 - 4) 부정·부실 대학에 오히려 ‘특혜’
 - 5) 기업 ‘하청기관’으로 전락하는 대학

II. 대학 구조개혁의 원칙 재정립

1. 승자독식에서 상생공존으로
 - 1) 지역 균형 발전과 지방대학 육성
 - 2) 서울지역, 대규모 대학 규모 감축

2. 각자도생에서 정부책임형으로
3. 소모적 경쟁이 아닌 전체 대학의 질적 발전 도모

Ⅲ. 정부책임형 대학 구조개혁의 방도

1. 사문화 된 법정기준 강화
2. 대규모 사립대학 정원조정 특례 신설
3. 사학법인의 책임성 강화와 불합리한 재정운영 개선
4. 정부 재정지원 확대
5. 부정·부실 대학 조정 및 공익적 대학 개편
6. 관계 법령 재정비

3. 진행

시간	구성	내용
	좌장	박거용(상명대 교수, 대학교육연구소 소장)
15:00 ~15:30	주제 발표	대학 구조개혁의 원칙과 방도 재정립 - 이수연(대학교육연구소 연구원)
15:30 ~16:40	패널 토론 (각 10분)	교수 패널 <ul style="list-style-type: none"> • 홍성학(충북보건과학대 교수, 전국교수노동조합 수석부위원장) • 박순준(동의대 교수, 한국사립대학교수회연합회 이사장) • 임재홍(한국방송통신대 교수, 전국국공립대학교수회연합회 정책위원장)
		직원 패널 <ul style="list-style-type: none"> • 김병국(전국대학노동조합 정책실장) • 김일곤(전국국공립대노동조합 정책실장)
		학생 패널 <ul style="list-style-type: none"> • 최은혜(이화여대 총학생회장) • 조한서(충북대 학생, 세상을 바꾸는 특별한 강연 Inter-View 기획단원)
16:40 ~17:00	종합 토론	청중 질의응답을 비롯한 종합 토론