

교육부, 인문·예체능계열 대학평가 시 취업률 지표 제외 발표
대학 구조조정 문제, 해결된 것인가?

대학 구조조정의 근본문제와 해결방안 모색을 위한 토론회

2013. 7. 22 (월) 오후 2시

국회 의원회관 제 2세미나실

공동주최

예술계열 대학생 대표자 연석회의 (서울대 미술대학 학생회, 고려대 디자인 조형학부 학생회, 부산대 예술대학 학생회, 덕성여대 예술대 학생회)
21c 한국대학생연합, 철학하는 예술가, 민주당 전국대학생위원회, 통합진보당 학생위원회,
민주당 도종환 의원실, 김광진 의원실, 장하나 의원실, 통합진보당 김재연 의원실, 진보정의당 정진후 의원실,
반값등록금 실현과 교육공공성 강화를 위한 국민본부, 민주화를 위한 전국 교수 협의회, 전국교수노동조합

교육부, 인문 • 예체능계열 대학평가 시 취업률 지표 제외 발표

대학 구조조정 문제, 해결된 것인가?

— 대학 구조조정의 근본문제와 해결방안 모색을 위한 토론회 —

■ 프로그램

사회: 박민희 (철학하는 예술가 대표)

등록 (1:30 ~ 2:00)		
개회 (2:00 ~ 2:10)		
인사말 (2:10 ~ 2:20)	공동주최 국회의원	
발제 (2:20 ~ 3:15)	사례 발제	예술계열 사례 발제 임수빈 _ 서울대 미술대학 학생회장
		철학과 폐지 사례 발제 1 윤태우 _ 경남대학교 철학과 폐지 비대위
		철학과 폐지 사례 발제 2 장영희 _ 한남대 철학과 폐지 비대위
		기업식 구조조정 전형 중앙대학교 사례 발제 정태영 _ 중앙대 구조조정 공대위 위원장, 비교민속학과 회장
	주제 발제	학과 통폐합 및 구조조정의 방향과 대학교육의 이념 윤지관 _ 덕성여대 영어영문학과 교수
		대학 평가체제 및 부실 대학 퇴출 방식의 문제점과 개선 방향 박정원 _ 상지대학교 교수
		학과 통폐합과 대학구조조정의 법적 문제 임재홍 _ 방송통신대학교 법학과 교수
토론 (3:30 ~ 4:30)	지정 토론	오세곤 _ 한국 예술대학 · 학회 총연합 의장, 순천향대 교수
		조원영 _ 민주당 대학생 위원회 교육정책국장
		안진걸 _ 반값국본 공동집행위원장
	플로어토론	

자료집 목차

여는 말	21c 한국대학생연합	4
사례발제	예술계열 사례 발제	5
	임수빈 _ 서울대 미술대학 학생회장	
	철학과 폐지 사례 발제 1	7
	윤태우 _ 경남대학교 철학과 폐지 비대위	
	철학과 폐지 사례 발제 2	9
	장영희 _ 한남대 철학과 폐지 비대위	
주제발제	기업식 구조조정 전형 중앙대학교 사례 발제	14
	정태영 _ 중앙대 구조조정 공대위 위원장, 비교민속학과 회장	
	학과 통폐합 및 구조조정의 방향과 대학교육의 이념	21
	윤지관 _ 덕성여대 영어영문학과 교수	
	대학 평가체제 및 부실 대학 퇴출 방식의 문제점과 개선 방향	27
지정토론	박정원 _ 상지대학교 교수	
	학과 통폐합과 대학구조조정의 법적 문제	41
	임재홍 _ 방송통신대학교 법학과 교수	
	오세곤 _ 한국 예술대학 · 학회 총연합 의장, 순천향대 교수	62
	조원영 _ 민주당 전국대학생위원회 교육정책국장	66
	안진걸 _ 반값국본 공동집행위원장	71



여는 인사

공동 주최 단위

최근 교육부에서 내년부터 대학 평가 시 예술계열과 예체능계열에 한해 취업률 지표를 제외하겠다고 발표하였습니다. 학과 통폐합으로 인한 대학가의 갈등이 전국적으로 확산되면서 학교가 소위 순수 학문 대신 취업이 잘 되는, 돈 되는 학과를 키우려 무리수를 두고 있다는 우려가 커지고 있는 상황에서 환영할만한 소식입니다.

하지만 교육부의 대학 평가가 ‘구조조정’을 위한 수단으로 전략한 상황에서, 지금과 같이 전체 대학을 줄 세워 ‘퇴출’을 유도하기 위한 대학 평가로는 우리 대학의 질적 발전을 이룰 수 없습니다. 따라서 인문, 예체능 계열의 취업률 평가 기준을 폐지한다고 해서 현재의 대학 평가와 대학 구조조정 문제의 본질적 해결책이 결코 될 수 없습니다.

학과통폐합 기준의 근거가 되고 있는 대학평가 지표(취업률과 재학생 충원률, 신입생 등록률, 중도탈락률 등)는 대학이 제 역할을 수행할 수 있는 방향으로 개선되어야 합니다. 나아가 대학 평가지표에 대한 문제인식을 넘어서 대학구조개혁안의 근본문제 검토가 필요합니다.

이에 현재 무리하게 진행되고 있는 기업식의 무분별한 학과 통폐합에 제동을 걸 수 있는 제도와 근본적인 대학 구조조정 문제의 해결 방향을 모색하기 위해서 토론회를 개최하고자 합니다. 오늘 토론회가 무리한 구조조정을 제어할 수 있는 제도 마련에 대한 실마리를 모색하고, 근본적인 대학 구조조정의 문제점을 고민할 수 있는 의미 있는 자리가 되길 바랍니다.

2013년 7월 22일

공동주최 단위를 대표하여

21c 한국대학생연합

사례 발제 _예술계열

예술과 인문학을 경시하는 대학운영원리 자체가 바뀌어야

임수빈

서울대 미술대학 학생회장

예술계열 대학생 대표자 연석회의 의장

7월 4일 서남수 교육부 장관은 내년부터 인문계열과 예체능계열을 취업률 지표에서 배제하겠다고 발표했다. 취업과 직접적으로 관련되지 않는 인문·예술·체육 계열 졸업생의 취업률로 학교를 평가하다 보니 교육의 본질이 흔들린다는 대학 사회의 의견을 받아들인 조치이다. 이와 관련된 법안이 상정되거나 문서화 되지는 않았지만 교육부의 이러한 발표는 환영할 만한 일이다.

교육부의 발표는 많은 인문·예술계열 학생들의 피나는 투쟁과 여기에 동참해주신 시민들 덕분에 만들어진 성과이다. 그러나 이것으로 대학 구조조정문제가 완전히 해결된 것은 아니다. 인문학과 기초학문을 경시하고 돈 버는 학문만을 추구하는 대학운영원리 자체가 바뀌지 않는 이상 취업률은 또 다른 이름의 잣대로 탄생할 것이다.

[예술계열 대학생 대표자 연석회의]는 유일한 예술계열 대학생 대표자들의 모임으로서 예술계열에 대한 취업률 평가를 폐지하기 위해 노력해왔다. 5월 23일 청주대 회화학과 폐지를 규탄하는 서울대학교 미술대학 학생회의 성명서를 시작으로 1차 연석회의를 소집·발족, 6월1일 ‘예술계열 1차 공동기자회견’ 진행, 교육부에 ‘대학평가 취업률 지표 폐기’와 ‘비민주적 대학 구조조정 중단’을 요구하는 1만 서명을 전달하는 등 예술계열 대학생들의 목소리를 하나로 모으기 위한 활동을 하였다.

자신의 학교가 아닌데도 이렇게 많은 예술계열 대학생들이 대학 구조조정 문제에 관심을 갖는 이유는 이들이 학과 통폐합의 가장 큰 피해자였고 앞으로도 그럴 것이기 때문이다. 2011년 추계예대 부실 대학 판정 이후 대학들이 대학평가를 앞두고 가장 먼저 폐과하는 것은 취업률이 저조한 예술 관련 학과였다. 청주대의 공연예술전공, 배재대의 칠예과와 공연 영상학부 연극영화전공, 동아대의 무용학과, 계명대의 서예학과 등 이제까지 수많은 예술 관련학과가 취업률이라는 잣대에 의해 줄줄이 폐지되었다. 추계예대 사태 이후 정부는 예술계열이 50%를 넘는 대학들에게는 대학평가를 선택할 수 있도록 하겠다는 대안을 제시했지만 취업률 지표가 존재하는 한 인문·예술 계열은 여전히 폐과1순위였다.

취업률 지표로 예술계열을 평가할 수 없는 이유는 두 가지가 있다. 첫째는 교육부가 제시한 ‘4대보험이 적용되는 직종’만을 적용한 취업률 지표는 구조적으로 예술관련 업종의 직종들을 포함할 수 없다는 점이다. 예술관련 학과 졸업생들이 많이 진출하는 작가, 큐레이터, 감독, 배우, 스태프와 같은 직업들은 대부분 4대 보험이 적용되지 않는 직종들이다. 또한 이들은 대부분 프리랜서 활동을 하기 때문에 취직을 하지 않거나 비정규직인 경우가 많다. 이러한 예술계열 관련 직종의 특성에 대한 고려 없이 일률적으로 교육의 질을 평가하는 것은 정부가 문화·예술 분야에 대한 철학이 부재함을 드러내는 것이다.

두 번째 문제점은 예술과 기초학문은 기업경영적인 잣대로 평가할 수 없다는 점이다. 대학은 직업훈련소가 아니다. 예술과 인문학은 모든 학문의 기초가 된다. 취업 50%달성이라는 기업경영적인 잣대로 돈이 되는 학문만을 취급하는 것은 대학이 스스로 학문의 다양성을 파괴하고 지성의 요람이길 거부하는 행동이다.

대학에서는 지금 졸업생의 취업률을 고려하는 대신 담당교수의 ‘취업률 지도’를 평가하겠다는 말이 나오고 있다. 대학을 취업을 위한 곳으로 여기는 정부의 태도가 바뀌지 않는 이상 우리나라 미래의 문화 예술 인재를 없다. 정부와 교육부는 이번 발표를 올해 9월 대학평가에 반드시 반영해야 하며 이전에 폐과된 학생들에 대해 책임을 져야한다. 또한 기업경영적인 논리에서 벗어나 학생들의 의견을 반영한 학과구조조정이 이루어져야 하며 이것을 위해 취업률이 아닌 현실적이고 본질적인 대학평가체제를 마련해야 한다. 이 토론회가 예술계열 학생들이 꿈을 키우고 그 꿈을 실현하는 데 도움이 되는 대학을 만드는데 초석이 되는 자리가 되기를 바란다.

사례 발제 _철학과 1

경남대학교 철학과 폐지 사례

윤태우

경남대학교 철학과 폐지 비상대책위원회

햇볕이 따갑게 내리쬘던 6월의 어느 날, 경남대학교 정문에서는 학생들이 땀을 뻘뻘 흘리며 서 있었다. 학생들은 플랭카드와 피켓들을 들고 서명운동을 호소하고 있었다. 그것들에는 “철학 없는 大學”, “개교67주년 철학은 어디로?”와 같은 문구들이 처절하게 쓰여져 있었다.

3년 전인, 2010년 여름이었다. 여름방학을 맞아 학교엔 학생들이 한산했다. 그러던 어느 날 과사무실로 모종의 공문이 통보됐다. “철학과와 사회학과의 신입생 모집 정원을 0명으로 한다.” 일방적으로 이루어진 폐과 통보에 학생들은 어이가 없었고, 곧이어 비민주적이고 반학문적인 의사결정에 반발했다. 그러나 학교의 폭압에 학생들의 반발은 무력하기만 했고, 심지어 총장에게 학생들이 울면서 무릎을 꿇는 일까지 벌어졌다. 결국 당시 학교와 학생, 학과 교수들은 모종의 합의서를 작성했다. 일단 폐과를 유보하고, 2013년 9월 30일부터 매년 학과를 평가하고 그 결과에 따라 폐과 여부를 결정한다는 내용이었다. 평가 기준은 신입생 등록율과 재학생 충원율로 구성되었다.

그로부터 3년이 지나 올해 여름이 되었다. 나는 지난 5월 20일, 개교기념식이 열린 본관 3층 대회의실에서 “개교 67주년 철학과 폐과 반대한다”는 문구의 피켓을 들고 서 있었다. 식당엔 바이올린의 선율이 평화롭게 흐르던 한편에선 학교관계자와 문과대 학생회장이 제지를 시도했다. 특히 식이 끝나고 군중이 쏟아져 나오는 문 앞에서 피켓을 들고 서 있으려 할 때는, 학교 측이 물리력을 동원하여 표현의 자유를 짓밟았다. 학교 당국은 피켓을 부수려 하고, 마치 연행을 하듯 팔짱을 끼고 끌고 가려고도 했으며, 이러한 동안 십 수명의 관계자들이 나를 둘러싸서 사람들이 피켓을 보지 못하게 했다. 학문을 살려달라는, 사람을 살려달라는 절규가, 기업식 논리의 폭압에 의해 처참하게 짓밟히는 순간이었다.

이날 박재규 총장은 축사를 통해 “재정이 어려워 안타깝지만 철학과 폐지가 불가피하다”라는 말을 했고, 이어진 5월 28일 몇몇 철학과 학생과 학과 교수가 동석한 자리에서 한미라 교학부총장과 진민 기획처장이 같은 요지의 말을 해, 학교 측의 폐과에 대한 의지를 재확인 할 수 있었다.

이후 철학과 학생들은 축제가 한창이던 5월 22일 피켓과 유인물을 들고 캠퍼스를 돌며 학생들을 만나 학과구조조정에 대한 문제의식을 공유했고, 6월 5일에는 학교 정문에서 기자회견을 가졌다. 학생

들은 기자회견에서 “대학은 기업체가 아니라 학교”라는 주장을 펼치며 기업식 논리의 학과구조조정에 반대하는 입장을 명확히 했다. 또한, 6월 6일과 7일에는 최근에 구조조정을 겪은 청주대 회화학과와 동아대 철학과, 그리고 부산대 예술대학에 재학 중인 학생과 간담회를 가지며 기초순수학문에 대한 기업식 학과구조조정의 문제의식을 공유하기도 했다.

그러나 학교 측은 학생들의 강한 반대 여론에도 불구하고 철학과 폐지를 강행했다. 방학이 막 시작해 학생들이 학교에 한산했던 6월 19일에, 학교는 구조조정위원회를 열어 폐과를 줄속 합의했다. 심지어 당사자이고 학교의 구성원인 학생들은 이 회의가 열린다는 사실을 몰랐었고, 학교가 21일 대학평의위원회를 열어 철학과 폐지를 확정하는 계획을 가지고 있다는 사실도 겨우 이틀 전에서야 알게 되었다. 모 주간지 기자가 대학평의위원회를 열려는 사실을 확인하려 했을 때 학교관계자가 정보의 출처를 캐물으며 민감한 반응을 보였던 것은, 학교가 학생들 모르게 구조조정을 줄속적으로 진행하려 했던 의도를 적나라하게 드러낸다. 이날 오후, 학생들은 “박재규 총장께 보내는 요구서”를 통해 줄속적으로 진행되는 학과구조조정을 즉시 중단하라는 입장을 학교 측에 전달했다.

하지만, 결국 21일 대학평의위원회가 열렸으며 회의실 문이 굳게 잠긴 채로 30분만에 지역 사회와 대학 안에서 철학이 사라졌다. 철학과 학생들은 회의실 앞 복도에서 3000여 명이 작성한 폐과 반대 서명지를 들고 발을 동동 구르는 것 밖에는 기업식 학과구조조정 앞에서 할 수 있는 게 없었다. 12명으로 구성된 대학평의위원회에서 고작 1명 뿐인 학생 측 평의원-총학생회장-조차 학생들을 따돌리고 비서실을 통해 회의실에 들어가 학생들의 의견은 회의에서 거론되지 않았던 것으로 보인다.

경남대학교에서는 철학과 폐지문제가 2000년부터 불거졌을 정도로 기업식 논리의 학과구조조정이 오래 전부터 진행되어 왔다. 돈을 기준으로 해서 일률적으로 학문의 가치를 매기는 방식의 구조조정은 기초순수학문을 가리지 않고 진행되어 왔으며, 이 과정에서 물리학과 역시 폐과를 면하지 못했다. 취업률과 재학생 충원율, 신입생 충원율이 학교의 학과 평가 기준인 것으로 보아, 앞으로도 역사학과, 사회학과, 국문과 등 기초순수학문에 대해 구조조정이 진행될 것은 뻔하다.

경남대학교는 인문대의 한 학기 등록금이 280여 만원일 정도로 다른 사립대학교에 비교해 싼 편이지만, 대학교육연구소가 발표한 통계자료에서 볼 수 있듯 적립금만 1171억으로 전국 15위를 기록하고 있고 증가현황 또한 전국 16위를 기록한다. 게다가 2011년 회계자료를 보면 한 해에만 84억이 넘는 돈을 남기고 있다. 얼마나 학생들에 대한 학교의 지원이 미흡한지 알 수 있는 부분이다. 심지어 지역사회에 철학을 제공하는 사회적 책임을 다하라는 학생들의 주장에, 진민 기획처장은 “안타깝지만 철학을 공부하고 싶은 학생들은 다른 학교로 갔으면 좋겠다”며 책임을 회피하기도 했다. 대학교가 지역사회에 꼭 필요한 공공재가 아니라 누군가의 사유물로 여겨지고, 그렇게 여겨질 수 있는 구조는 기초순수학문을 가리지 않는 학과구조조정으로까지 치닫게 했다. 학교가 공공재로서 역할을 하도록 유도하는 제도 개선이 시급하다.

사례 발제 _철학과 2

한남대학교 문과대학 철학과 구조조정 사례

장영희

한남대학교 철학과 폐지 비상대책위원회

I. 한남대학교 철학과 폐과 결정의 과정 및 절차

- 대학본부는 2012년 7월 17일 교무위원회를 통해 학과구조조정에 대한 다음과 같은 평가 기준을 마련한다. 2013년 4월 1일을 기준으로 한 재학생 충원율이 90%에 미달하는 학과를 통폐합한다는 것, 이를 위해 하위 15%를 폐과 대상 고위험군으로 지정하고, 1년간의 유예기간을 준다는 것이다. 이 기준에 따라 철학과는 하위 15% 고위험군 학과로 분류되어 구조조정 대상이 된다.
- 2013년 5월 9일 ‘직제 및 정원조정 연구위원회’와 5월 21일 ‘기획위원회’에서는 철학과의 폐과를 결정한다. 이 과정에서 문과대학 교수들은 수차례 성명서를 발표하지만, 학교 측은 이를 받아들이지 않는다. 한편 철학과 재학생들은 이러한 진행상황에 대한 어떤 설명도 듣지 못하고, 교무위원회에서 폐과가 확실시 된 5월 28일이 지난 즈음에서야 알게 된다.
- 2013년 5월 28일 ‘교무위원회’에서는 철학과와 독문과의 폐지를 결정하고, “자구노력 차원에서 두 학과가 융합하여 학과 신설”안을 내놓으면 긍정적으로 검토하겠다고 결의한다.
- 2013년 6월 4일에 열린 대학평의원회에서는 2014학년도 학생정원조정안, 학과 폐지 및 신설 등을 논의하고, 철학과와 독문과의 폐지 결정에 대한 무기명 비밀 투표를 실시한다. 개표결과, 9:1(총원 11명, 기권 1명, 반대 9명, 찬성 1명)로 철학과의 폐지결정을 부결하기로 결의한다. 그러나 학교 측은 대학평의원회의 결의를 받아들이지 않는다.

II. 폐과 결정의 문제점

1. 절차상의 문제점

1) 폐과결정기준의 부적합성

○ 재학생 충원율이라는 단 하나의 지표로는 학과의 존폐를 결정할 수 없다.

학교 측은 ‘재학생 충원율, 신입생 충원율, 취업률, 중도탈락 학생 비율’(가중치 순)이라는 4가지 지표가 폐과기준이라고 제시하고 있지만, 이는 하위 15% 고위험군 선정에만 적용되었을 뿐이다. 고위험군 내에서 폐과는 2012년 7월 17일 교무위원회 결과에 의거해 ‘재학생 충원율’로 결정되었기 때문에, 사실상 폐과는 단일한 지표로 결정된 것이나 다름없다.

우리 학교와 달리, 울산대학교는 학과 평가를 ‘대외 경쟁력’과 ‘대내 경쟁력’이라는 두 부문으로 나누어, 각 범주마다 입학률, 입학성적, 교육만족도, 재적율, 취업률, 교수연구업적 등을 반영해 평가한다. 나아가 각 지표마다 가중치를 다르게 두고, 각 평가항목마다 다양한 지표들을 사용하여 학내 구조조정상의 분쟁을 최소화하고 있다. 그러나 한남대학교는 재학생 충원율이라는 단 하나의 기준만으로 기계적인 구조조정을 단행했기 때문에 이번 폐지결정은 설득력이 없다.

또한 철학과의 낮은 재학생 충원율은 학과 간에 무분별한 전과에 기인한 것이다. 학내 전과로 인해 생긴 학과의 재학생 결원은 학교 전체 충원율에 영향을 주지 않기 때문에, 학교 측에 아무런 경제적 손실도 끼치지 않는다. 더불어 전과생을 제외한 철학과의 재학생 충원율은 96%에 달한다. 학교경쟁력을 떨어뜨린 책임은 오히려 자퇴나 편입학 비율이 높은 학과에 물어야 한다. 이처럼 ‘재학생 충원율’이라는 단일한 기준으로는 대학경쟁력을 강화한다는 구조조정의 목적을 달성하기 어렵다.

○ 학교 측의 철학과 폐지기준은 규정위반이다.

교무위원회가 폐과를 결의한 시점에 한남대가 가지고 있었던 학과 통폐합 규정은 재학생 충원율 60%이다. 이후 교과부의 경영컨설팅의 권고도 70%였는데, 아무런 협의도 없이 갑자기 90%로 상향조정된다. 이 새로운 규정은 2013년 1월 29일 재정되었고, 시행일은 3월 1일이다. 이를 해당학기에 적용하는 것은 ‘소급적용의 오류’¹⁾를 범하기 때문에 명백한 규정위반이고 위법이다.

또한 학교 측은 1년간 유예기간을 주었다고 주장하고 있지만, 3월 1일에 시행된 규정으로 4월 1일자 충원율을 계산해 폐과 처리한 것이기 때문에, 사실 상 유예기간은 없다고 볼 수 있다. 따라서 이번 폐지결정은 부당하며, 반드시 철회되어야 한다.

2) 비민주적인 폐과절차

○ 학교 측의 철학과 폐지결정은 당사자인 학생들을 철저히 배제시킨 채 진행되었다.

교육부는 「대학설립·운영에 관한 규정」 제2조 3항에 따를 때, 총 입학정원이나 전공 설치, 교육과정 운영 등을 대학의 자율에 맡기고 있다. 또한 대학이 학과 등을 자체 조정할 때, 학칙에 따라 구성원들의 민주적인 의견수렴과 공정한 절차에 따라 추진해야한다고 명시해놓았다. 그러나 학교 측은 폐과의 당사자인 재학생들에게 구조조정 과정을 투명하게 밝히지 않았으며, 폐과가 결정되기까지 어떠한 설명의 자리도 마련하지 않았다. 철학과 재학생들은 폐과소식을 대부분 외부언론보도를 통해서 알게 되었고, 이후 학생회의 요구로 개최된 공청회에서도 학교관계자들이 행사가 마무리되기도 전에 자리를 뜨는 등 불성실한 태도로 일관했다. 고성철 부총장은 학과구조조정을 시행하는데 있어 구조조정

1) 소급적용의 오류: 『모든 법률은 소급적용하지 아니한다』 하는 보편성의 법리작용. 이는 ‘오늘의 잘못에 대하여 법률규정이 없으면 처벌하지 못 한다’는 것과 ‘과거의 일을 새로운 법을 만들어 소급처벌 할 수 없다’는 것을 의미한다.

의 대상자와 논의할 필요는 없다며, 행정절차상 학생들의 의견을 수렴할 의무가 없다고 주장하고 있다. 이는 학교의 주체인 학생들을 무시한 처사이며, 학교가 학생의 갑(甲)으로 군림하겠다는 의도로 밖에 보이지 않는다. 이처럼 철저히 학생들을 소외시킨 폐지결정은 인정할 수 없다.

○ 학교 측의 철학과 폐지결정은 대학평의위원회의 반대결의를 묵살한 독단적인 처사이다.

대학평의위원회는 의결권한은 없지만, 사립학교법에 근거를 둔 대학 내의 최고 심의기구이다. 교수와 학생, 교직원, 이사회, 시민대표 등 다양한 구성원으로 조직되었기 때문에, 그 어떤 기구보다 공정성과 형평성을 보장 받는다. 학내 비리나 부정부패, 독단적인 행정을 견제하는 역할을 하는 법정기구인 것이다. 이러한 대학평의위원회는 교무위원회의 학과폐지결정 이후인 6월 4일 “학과폐지 및 신설, 정원조정안”을 9대 1로 부결하는데 합의했다. 그러나 학교 측은 대학평의위원회의 결의를 무시한 채 철학과 폐지를 강행했다. 진정으로 학교당국의 폐지 결정이 민주적이고 공정한 절차에 의해 이루어진 것이라면, 이처럼 대학평의위원회의 결정을 유명무실하게 만들 수는 없다.

3) 행정 편의주의에 의한 절차적 모순성

○ 학교 측은 ‘철학과 폐지’와 ‘철학상담학과 신설’ 과정에서 심각한 모순을 범하고 있다.

2013년 5월 28일 교무위원회의 폐지결정 공문을 보면, 제 1항에는 “독일어문학과 및 철학과를 폐지하는 것으로 결의되었음”이라고 명시되어있고, 제 2항에서는 “자구노력 차원에서 두 학과가 융합하여 학과 신설을 신청하면 긍정 검토”하겠다고 명시되어있다. 여기서 이미 폐과처리가 된 학과가 융합하여 통합안을 낸다는 것 자체가 모순이다. 이미 죽은 마당에 무엇을 융합한다는 말인가. 만약 자구노력의 차원에서 통합학과가 되는 것이라면, ‘폐과’라는 말은 생략되어야 마땅하다. 이처럼 학교 측은 ‘폐과’와 ‘통합학과’, ‘신설학과’의 개념을 구분 없이 모호하게 사용하고 있다. 이것은 학교 측의 주먹구구식의 행정을 반증하는 것이며, 그만큼 이번 학과구조조정이 졸속으로 진행되었음으로 스스로 증명하는 셈이다. 더불어 이러한 졸속행정의 원인은 교육부에 구조조정의 성과를 보여주기 위한 무분별한 실적주의에 있다.

그리고 실제로 폐과결정이 난 한참 후까지 언론사와의 인터뷰내용, 한남대홍보팀의 페이스북 게시물 등을 보면 철학과가 철학상담학과로 “전환”되었다고 언급하고 있다. 이는 학교 측에서도 제대로 된 입장정리가 되지 않았다는 것을 보여주고 있다.

2. 원론적인 문제점

○ 철학과 폐지결정은 대학교육의 이념에 위배된다.

우리나라 <고등교육법>은 대학의 목적을 "인격을 도야하고, 국가와 인류사회의 발전에 필요한 학술의 심오한 방법과 그 응용방법을 교수 연구하며, 국가와 인류사회에 공헌함"이라고 설명하고 있다(제 28조). 그러나 학과구조조정 이면에는 이익을 창출하지 못하는 지식을 퇴출되어야한다는 천박한 자본논리가 자리 잡고 있다. 원칙적으로 ‘구조조정’이라는 것은 기업에나 적용되는 원리이지, 인격도야와 진리탐구를 본연의 임무로 하는 대학에 적용될 수는 없다. 대학은 지성인을 길러내는 학문의 장이지, 숙련된 기술자를 길러내는 취업훈련의 장이 아니기 때문이다. 이러한 대학이 재화를 쫓는 것은 대학의 자살행위이다. 교육의 이념은 현실에 굴복하는 게 아니라, 현실을 선도해야만 한다.

○ 철학과와 폐지결정은 본교의 건학이념과도 위배된다.

한남대학교는 ‘진리·자유·봉사’라는 기독교정신을 바탕으로 설립되었다. 철학은 진리에 대한 사모의 마음이며, 그것에 대한 진지한 성찰이다. 이는 신앙이 추구하는 길과 다르지 않다. 기독교신앙도 결국은 궁극적인 진리에 대한 신앙이기 때문이다. 더불어 철학은 신앙이 올바른 진리를 찾도록 묻고, 생각하고, 답하게 한다. 이러한 철학을 말살시킨다면, 맹목과 독단이 팽배할 것이며 그 안에 진정한 진리의 자리는 없을 것이다.

Ⅲ. 폐과 결정 이후 상황

○ 철학과 재학생들은 학과교수진, 학교관계자들과 차례로 공청회를 열어 강력히 폐지철회를 요구하였다. 이는 받아들여지지 않았고, 몇몇 철학과 4학년 학생들을 주축으로 폐지반대운동을 위한 준비에 착수한다.

○ 2013년 6월 14일 철학과학생회와 재학생들은 폐지반대운동에 관한 구체적인 방법과 시기를 논의한다.

○ 6월 15일 철학과재학생들은 동문회와 향후 일정에 대한 의견을 교류하고, 동문회로부터 학과폐지반대에 뜻을 함께할 것과 재정적인 지원을 약속받는다.

○ 6월 16일 동문회의 지원으로 철학과폐지반대의 입장을 담은 홍보물을 제작하고, 호소문을 작성했으며, 동문회로부터 성명서를 전달받았다. 이를 토대로 각종 홍보물을 교내 곳곳에 게시하였다.

○ 6월 17일 철학과 폐지 반대성명운동을 온라인과 오프라인에서 시작하였고, 교내 학술정보관 앞에서 1인 시위를 시작하였다. 대외적으로 다음 아고라 등에서 철학과 폐지의 부당함을 알리는 호소문을 게시하였다.

○ 6월 18일 철학과임시총회를 개최해, 재학생들의 폐지철회입장을 위임받은 “한남대학교 철학과폐지 비상대책위원회”가 결성된다. 즉각 비대위 페이스북 페이지를 개설하고, 전국 각 대학의 철학과 교수들에게 호소문과 성명서를 첨부해 도움을 청한다. 더불어 각 시민단체, 정당, 충남지역 철학과 학생회 등에 연대를 요청한다.

○ 6월 20일 일방적 학과통폐합반대법을 발의한 민주당 우원식 최고의원 측과 교류하기 시작하고, 차후에 지지문을 전달받는다.

○ 6월 23일 대전북합터미널에서 철학과폐지반대 집회를 열어, 대학의 폭압을 규탄하고 시민들에 반대서명을 받았다.

○ 6월 24일 한남대학교 대학본부 앞에서 릴레이 1인 또는 2인 1조 시위를 시작하고, 학내 상황을 알리는 보도 자료와 27일 열릴 기자회견협조문을 작성해 교육부와 언론사에 배포하였다.

- 6월 26일 전국철학학회에 호소문을 첨부해 발송하고, 성명서를 요청하였다.
- 6월 27일 철학과비대위는 철학과 폐지를 “철학의 죽음”으로 규정하고, 한남대학교 문과대학부터 56주년기념관까지 이어지는 장례행렬과 기자회견을 개최한다. 또한 본교에서 개최된 ‘전국대학교수 선교대회’에서 침묵시위를 벌이고, 철수 조건으로 총장과의 면담을 약속받는다.
- 7월 3일 학교 측은 재학생대표 8인, 교수대표 1인, 동문대표 2인이 참석하는 총장과의 면담을 약속했지만, 면담당일 1시간 전에 일방적으로 동문대표의 참석불가를 통보한다. 재학생들은 학교 측이 대화의 의지가 없는 것으로 판단, 면담은 30분 만에 결렬된다.
- 7월 8일 동문회 대표 10인과 철학과 교수진 4인이 회동하여, 철학과 폐지에 대한 의견을 교류하고, 철학과폐지철회를 위한 향후 방안을 모색한다.
- 7월 11일 재학생대표 8인과 교수대표 2인, 동문대표 3인이 참석한 가운데, 총장 포함 학교관계자 5인과 2시간 30분에 걸친 면담을 개최했으나 첨예한 입장차이만 확인하고, 소득 없이 끝난다. 이날 재학생대표들은 구조조정 절차상의 모순을 지적하고 폐지철회를 요구하였으나 받아들여지지 않았다. 또한 동문대표들은 타협안으로 폐지가 아닌 명칭변경을 요구하였으나 이 또한 받아들여지지 않았다.
- 현재까지 교내에서 릴레이 시위를 진행 중에 있으며, 철학과 폐지가 철회될 때까지 투쟁을 계속할 것이다.

사례 발제 _기업식 구조조정

중앙대학교 구조조정 사례

정태영

중앙대학교 비교민속학과 학생회장, 중앙대학교 구조조정 공동대책위원회 위원장

I. 2010년부터 이루어진 구조조정의 부당성

2010년도부터 진행된 학내 구조조정은 취업률 등 수치적인 부분만을 참고하고 이루어졌다.

2009년 12월 29일, 학교본부측의 구조조정초안이 처음 발표되었다. 학교본부는 본부위원회와 각 학문 계열 대표들이 모인 계열별위원회로 구성된 학문단위 구조조정 전담 태스크포스팀을 2009년 4월부터 발족해 논의를 진행하고 있었는데, 이날 발표된 초안은 본부위원회의 안이었다. 계열별 위원회와 합의되지 않은 것을 그대로 발표한 것이다. 기사들은 단과대가 18개에서 10개로, 그리고 학과가 77개에서 40개로 줄어 든 것, 그리고 5계열 책임부총장제 도입된 것을 주된 골자로 뽑았다. 이렇게 큰 문제를 중앙대학교 구성원들은 외부매체를 통해서 알게 되었다 .

이러한 일방적인 계획은 외부 경영 컨설팅 업체인 ‘엑센츄어’의 작품이었다. 기업의 M&A를 담당하는 회사인 만큼 평가지표는 그 자체로 기업적이었다. 취업률, 진학률, 취업 시 전공 일치율, 복수전공* 전과신청자수, 교원 1인당 논문 게재 수 등 ‘수’와 ‘율’을 따졌다. 따라서 ‘수’와 ‘율’을 염두 해 두지 않는 인문학과 자연과학 등의 기초학문이 엑센츄어의 칼날에 베일 수밖에 없었다.

이러한 상황이었기 때문에 2010년도에서 긴 세월 학과를 일궈온 교수도, 졸업했지만 여전히 학과를 아끼던 동문 동문들도, 군대 갔다 왔더니 학과를 잃은 복학생도, 입학도 전에 학과를 잃은 새내기들도 모두 ‘기초학문 말살하는 일방적 구조조정 반대한다. 그리고 대화하자’ 라는 구호 아래에 한 목소리를 낸 것이다.

2010년 시작된 학부제 자체가 구조조정의 포석이었다.

학교 측이 구조조정과 관련해서 본부가 제시하는 가장 핵심적인 근거는 바로 2011년, 2012년 ‘학부 학생 전공선택 현황’이다. 이 자료에 따르면 구조조정 대상 4개 전공을 선택한 11학번 학생들의 수는

아동복지 3명, 청소년 2명, 가족복지 1명, 비교민속 6명이다. 같은 학부 사회복지 전공의 78명, 중국 어전공 650명에 비했을 때 구조조정 대상 4개 전공을 선택한 인원수는 현격히 적다. 하지만 이런 극단적인 쏠림 현상은 본부의 주장대로 해당학과의 경쟁력 없음을 보여 준다고 보다는 오히려 본부가 2년간 학부제를 얼마나 파행적으로 운영해왔는지를 드러내는 척도이다. 또한 다음과 같은 여러 이유로 2010년 학부제 자체가 구조조정의 포석이었다는 것을 알 수 있다.

첫째, 학교 측에서는 학부제 아래에서 생겨날 수 있는 인원수문제와 학생들의 교육의 질 문제를 철저하게 외면하였다. 학부제로 운영되는 대학의 소가 적지 않지만 78대1이라는 양극화 된 선택이 나타나는 경우는 드물다. 2학년 진학 시 학과별로 정원 제한을 뒤 ‘쏠림 현상’을 방지하는 것이 일반적이기 때문이다. 강의실부족 현상 등의 문제를 막아 ‘교육의 질’을 보장하기 위한 조치이다. 그러나 이번 구조조정 대상 전공들이 속한 사회복지학과와 아시아문화학부는 정원 제한이 전혀 없었다. 한 전공에 학부 신입생 전체 인원이 몰릴 수 있는 것이다. 학교본부는 이러한 제도가 학생의 자유로운 전공선택권 보장을 위한 것이라고 이야기 하지만 교수들과 학생, 그리고 동문과 학부모들은 학교 측의 설명에 납득하기 어렵다. 만약 상대적으로 소수 인원이 선택한 전공같은 경우 교육의 질이 절대적으로 위협받을 수 있기 때문이다. 정말 자유로운 전공선택권을 보장하고 싶으면 전 계열을 학부로 뽑아야 하는 것 아닌가 라는 목소리도 나오고 있다.

둘째, 전공별 학생 선택 수는 해마다 심한 편차를 가지는 지표인데 단 2년간 결과만 보고 전공을 폐지하는 것이 과연 정당한지 의문을 가지게 된다. 비교민속학과와 경우 13학번 신입생들이 자체 조사한 결과 비교민속학과에 꼭 입학하고 싶고, 거기에 따른 진로를 생각하고 입학한 학생들이 근 20명에 달한다. 2012년 입학생들 중 4명이 선택한 것과 비교하면 대폭 증가한 셈이다. 하지만 본부는 구조조정 추진 과정에서 이 사실은 고려하지 않고 있다. 또한 유럽문화학부의 노어노문전공 같은 경우 지난 2011년에는 2명의 신입생이, 2012년에는 20명이 넘는 지원자들이 있었다. 이처럼 전공별 학생 선택 수는 해마다 큰 폭으로 달라지는 것이다.

셋째, 학부제 구성 자체가 불합리했다. 아시아문화학부 같은 경우, 중어중문, 일어일문, 비교민속 이렇게 3개 전공이 있는데, 중어중문과 일어일문 같은 경우 어문 계열이고 비교민속 같은 경우에는 인류학 계열이어서 인원확보에 더 큰 어려움이 있었다. 또한 중어중문 일어일문 같은 경우에 학부제가 된 이후부터 전체 학부생의 근 10%에 달하는 특기생들이 배정되어 있어서 비교민속은 그 인원수 확보에 더 큰 어려움을 겪었다. 비교민속전공은 교수들과 학생들의 치열한 요구 끝에 올 해 2013년 6명의 특기자가 확보되었다. 사회복지학부 같은 경우도 많은 불합리한 점들이 있었다. 사회복지학부는 학부 이름과 같은 학과인 사회복지학과 전공이 있었다. 심지어 청소년학과는 복지커리큘럼이 없음에도 불구하고 사회복지학부라는 간판 아래에 있다.

넷째, 학교 측에서 각 학과의 정체성과 경쟁력을 크게 훼손시켰다. 사회복지학부를 예로 들어보자. 사회복지학부에는 사회복지학과, 청소년학과, 가족복지학과, 아동복지학과 가 있다. 이들 복지전공들은 졸업 후 복지분야에서 일하기 위해서는 사회복지사 자격증이 필요하다. 가족복지 전공의 경우 사회복지학부에 속하기 이전 사회복지사, 건강가정사, 보육교사 자격증 등 졸업생 평균 2.1개의 국가자격증을 취득 할 수 있는 커리큘럼으로 운영되고 있다. 하지만 2011년에 사회복지학부로 묶인 후 아동복지, 가족복지 전공 소속의 학생들은 사회복지 관련 수업을 전공과목으로 수강할 수 없어 이 전처럼 사회복지사 2급 자격증을 취득 할 수 없게 되었고, 아동복지 전공과 청소년 전공의 경우 학부로 통합

되면서 교직이수과정이 사라져 상담교사와 보육교사 자격을 취득 할 수 없게 되었다. 더 놀라운 것은 이러한 커리큘럼 조정이 해당 분야의 전문가인 교수들의 논의를 거치지 않고 인문사회계열 행정실의 ‘전화 통보’로 결정되었다는 사실이다. 가족복지학과의 경우 학부제로 통합되는 과정에서 기존 32과목 중 19과목을 변경했다. 교수들은 사회복지 학부의 각 전공 내에서 서로 이름이 겹치는 전공 과목을 커리큘럼에서 삭제하라고 하는 전화를 받았다. 중복이 된다는 이유에서였다. 그 결과 2011년 이후로 아동복지 전공 학생들은 사회복지 관련 수업을 듣지 못한다. 가족복지 전공 학생들도 마찬가지이다. 이름에 복지라는 글자가 들어간 전공수업은 오직 사회복지 전공 학생들만 수강할 수 있게 되었고, 아동복지학과의 복지분야 교수들 또한 사회복지 전공으로 옮겨야만 했다. 복지과목을 배우지 못하는 복지 전공 커리큘럼이 만들어진 것이다. 이전처럼 교직이수가 어렵다는 것과 복지 관련 수업을 듣지 못한다는 것, 그리고 사회복지사 2급 자격증 취득이 불가능하다는 것을 알면서도 전공분야에 대한 관심만을 가지고 해당 전공을 선택하기는 쉽지 않다. 결국 낮은 전공 선택률 뒤에는 학교본부의 ‘학과 죽이기’가 있었다고 해도 무방할 것이다. 수요가 없어서 공급을 중단하는 것이 아니라, 공급의 질을 낮춰 수요를 오히려 떨어뜨린 경우다.

다섯째, 학교측이 구조조정 과정에서 간접적으로 개입했다. 사회복지학부 출신 11, 12학번 출신의 많은 학생들이 학교 측으로부터 전공 선택을 바꾸라는 전화를 받았다고 주장한다. 이들은 “사회복지 학과가 아닌 다른 학과로 선택한 친구들은 모두 전화를 두 번 씩이나 받았다.” 고 말한다. 구체적인 내용과 정도도 있다. 사회복지학부 조교는 학생들에게 ‘학생이 선택한 전공은 단 2명이 선택했다. 그래도 전공을 선택할 것인가, 그리고 사회복지학과로 선택할 기회를 주겠다.’ 라는 말을 했다고 한다. 이 후 분노에 찬 많은 학우들의 증언이 나오자 인문사회계열 행정실에서는 “특정학과를 선택하도록 회유하려는 의도는 아니었다”고 해명했다. 그러나 본부의 해명을 그대로 받아들이는 하더라도, 두 건의 전화가 전공 선택을 앞둔 1학년 학생들에게 어떤 의미로 다가왔을지는 분명하다.

II. 구조조정 진행 동안 최소한의 소통을 하기 위한 공대위의 노력

4월 15일 중대신문을 통한 일방적인 구조조정 통보

‘후퇴는 없다, 전진만 있을 뿐’이라는 부총장의 발언으로 구조조정에 대한 입장이 공식적으로 첫 공개, 이전에는 학생대표자들이 부총장 출근시간에 직접 찾아가서 비공식적으로 확인했던 내용.

4월 23일 학내 커뮤니티인 중앙인을 통해 학교 측의 ‘인문사회계열 발전을 위한 학문단위 재조정 공청회 개최’ 발표 및 구조조정의 정당성 근거 제시

4월 24 - 학교 측, ‘중앙인 커뮤니티’에 구조조정 관련 이유 개진

학교 측은 지난 4월 24일 ‘중앙인 커뮤니티’에 인문사회계열 부총장의 명의로 작성된 글을 통해 구조조정의 이유를 밝힘. 1) 해당 전공의 전공 선택 비율이 낮다는 것과, 2) 해당전공의 유출입 비율에서 유출인원의 비율이 더 높다는 것이 그것.

공대위는 이는 지난 2010년 구조조정 이후 학생들이 줄기차게 문제제기했던 부분이다. 그리고 지금의 상황은 소속학과를 지원하고 육성해야 할 책임이 있는 학교 본부가 폐과를 ‘유보’ 혹은 ‘방조’했기 때문에 일어난 일이다.

4월 26일 학내 커뮤니티 인문사회 부총장 명의로 ‘인문사회계열 학문단위 재조정 논의와 관련하여’라는 이름으로 자료가 올라옴

월	일자	요일	면담 대상자
3월	18	월	학장단 회의
	22	금	사과대 학생회장 외 1명 면담
	27	수	사회복지 교수 간담회
	28	목	사과대 학생회장 면담
			사회복지학부장 면담
			청소년전공 교수 면담
4월	1	월	사회복지학부장 원장
			사과대 학생회장 면담
	2	화	아시아문화학부 학생회장 외 1명 면담(비교민속전공)
	3	수	학,원장 회의
			가정복지학과 교수 간담회 (4인)
	5	금	비교민속전공 학생면담(2명)
	8	월	아시아문화학부 교수 면담(3인)
			가족복지전공 교수 면담(3인)
			아시아문화학부 학생 면담(4명)
	10	수	학보사 기자 면담(2명)
	12	금	아동복지전공 교수 면담(2인)
	15	월	아동복지전공 학생 면담(4명)
	16	화	사회복지학부 학부장 및 교수면담(5인)
	17	수	사과대 학생회장 면담(2명)
			대학원, 특수대학원 아동복지전공자 및 졸업 동문 면담(18명)
	19	금	청소년전공, 비교민속전공 교수 면담
	22	월	사과대 학생회장 면담
			사회복지학부 주임교수, 비교민속학 주임교수 면담
			인문대 학생회장 면담
	24	수	아시아문화학부 학생-학장 면담(11명)

부총장은 학생들과 다음과 같이 대화를 했다고 주장함. 그렇지만 모든 대화가 학생들이 수차례 요청해서 겨우 이루어진 것이고, 그렇게 만들어진 대화의 자리에서도 단 한차례의 정상적인 대화가 이루어진 적이 없다. 부총장은 대화를 요청하는 우리에게 ‘구조조정 대상과는 결코 소통할 수가 없다. 구조조정은 무조건 일방적이다.’라고 주장하고 다음 표와 같이 겨우 면담이 성사된 경우 학생들에게 ‘나는 너희들과 대화하는 것이 아니다. 그저 음성의 교환을 하는 것이다.’라는 상식 밖의 발언을 들음. 현실은 이러하지만 부총장은 우리와 ‘소통을 했다.’라는 것을 강조하며 커뮤니티에 이와 같은 자료를 올림.

5월 2일 공대위 결성, 공청회 취소, 교수-학생-학교 협의체 구성 제안, 학내 커뮤니티인 중앙인을 통해 학교 측의 ‘공청회 무산과 관련하여’ 발표

공동대책위원회는 법적인 절차를 얻어내기 위한 학교 측의 형식적이고 일방적인 공청회를 취소시키

고, 학생·교수·학교 측이 의견을 좁힐 수 있는 협의체를 제안했다.

5월 3일 학교측에 최소한의 소통을 촉구하는 기자회견

5월 3일 학생들에게 구조조정의 비합리성을 알리기 위한 전단지 배부

5월 9일 교수협회와 공조합의

9일 열린 ‘인문사회계열 전체교수회의’가 끝나고 난 뒤, 교수협회와 구조조정에 공동 대응해나갈 것을 제안했고, 이는 긍정적으로 받아들여짐

5월 13일 ‘새내기를 위한 구조조정 바로보기’ 교양학교

13일 월요일 6시, 서라벌홀 718 강의실에서 구조조정 해당학과와 공대위 소속의 새내기들에게 구조조정의 실체를 알려주는 ‘새내기를 위한 구조조정 바로보기’를 만들. 아직 구조조정에 대해서 잘 모르는 13학번 학생들에게 자신들의 권리를 위해 반드시 필요한 자리였고, 자신들의 권리를 위해 발 벗고 나서 13학번 학생들에게는 격려와 응원의 시간을 가지기 위한.

5월 15일 교수협회에서 구조조정 반대 성명서 개진

교수협회에서는 학생들의 당연한 권리를 탄압하는 구조조정을 반대한다는 성명서를 학교에 내걸었다. 이는 구조조정이 그 불합리성 때문에 학생들은 물론 교수들에게도 받아들여지기 힘든 것이었음을 보여주고 있다.

5월 16일 대학원 신문사의 지지선언

대학원 신문사 역시 공동대책위원회의 여러 활동들을 지지하며, 지금 중앙대학교에서 일어나고 있는 구조조정이 얼마나 파행적이고 학생들의 권리를 침해하는지를 따짐.

5월 21일 학교 측에 소통을 요구하는 문화제 개최

공동대책위원회는 공연과 함께 학내 구성원들에게 구조조정이 진행상황을 알리고, 학교 측에는 소통을 촉구하는 문화제를 열었다. 공연뿐만 아니라 구조조정 해당학과, 해당학부의 학생들 공대위 소속의 학생들, 그 외 다른 학우들이 자유롭게 자신들의 의견을 말할 수 있는 자유발언 시간도 가졌다.

5월 27일 총장단 학내 커뮤니티인 중앙인에 2014학년도 학문단위 및 정원 재조정 결과 공지

5월 27일 비교민속학과 학생대표 광화문 정부청사 후문에서 교육부 장관 면담 요청 대학생 기자회견

5월 30일 학교측에 학부생, 대학원생, 교수협회 공동 기자회견

5월 30일 2차 문화제 개최

5월 30일 본관 앞 천막 설치

5월 30일 구조조정 대상 학과 대표 및 대학원 대표와 총장 면담

6월 3일 비교민속학과 학생들의 문화체육관광부에서 장관 면담을 요청하는 기자회견

6월 4일 대규모 게릴라 피켓팅

6월 5일 학내 커뮤니티인 중앙인을 통해 교무처장이 ‘학문단위 재조정 관련 후속조치 알림’ 발표
아직 구조조정에 대해서 공식적으로 정해진 바가 없음에도 불구하고 11학번, 12학번의 자유전과신청을 받는 등 후속조치를 먼저 논함. 갑작스러운 후속대책 공지에 많은 학우들이 혼란스러워함

6월 7일 전상진 감독의 <주님의 학교> 영화제
비교민속학과 학생들의 문화제청, 서울시청 방문

6월 11일 중앙대학생들의 레미제라블 페러디 플래시몹

6월 13일 사회복지학부, 아시아문화학부 13학번의 공동 성명서 발표

6월 14일 평의회 조건부 심의 거부

구조조정이 학생, 교수 등 학내 구성원들과의 최소한의 합의가 이루어지지 않은 점 등 최소한의 절차가 무시되었다고 판단, 평의회에서는 학내 구성원들과 충분한 대화를 하라는 조건을 가지고 유래 없이 심의를 거부.

6월 14일 천막 철거와 학교측에 소통을 요구하는 기자회견

구조조정 대상 학과 학생들 총장실 점거

6월 14일 학생, 동문, 대학원, 학부모 등이 총장과 면담 시도했으나 성사되지 않음. 학생, 동문, 대학원생들은 본관에 무기한 남기로 결정.

6월 14일 밤 11시 부총장이 찾아와 온갖 욕설을 학생들에게 퍼부음.

6월 14일 밤 11시 10분 쯤 총장이 찾아와 30분간 대치하다가 가버림

6월 16일 구조조정 관련 학과 대표와 총장 및 학교 교직원 면담

이 자리에서 총장은 ‘학칙은 중요하지 않다. 의지가 중요할 뿐이다.’라는 발언으로 충격을 줌. 장차 구조조정을 학칙과 상관없이 강행할 것임을 알 수 있었음.

6월 17일 학내 커뮤니티인 중앙인을 통해 학생지원처장의 ‘학문단위 재조정 관련 총장실 점거 농성에 대하여’ 발표. 학생들에게 징계를 시사

6월 18일 학칙을 무시하고 구조조정 학칙 안 이사회 강행 통과

6월 18일 학칙을 무시한 학교측에 반발하는 기자회견

6월 18일 공대위 점거 해체

Ⅲ. 구조조정 과정의 법적 부당성 – 학교 측의 학칙 무시

중앙대학교 학칙 제5장 제96조(심의·공포)를 보면, ‘학칙개정안이 공고된 날로부터 60일 이내에 교무위원회, 대학평의위원회 심의를 거친 후 학교법인중앙대학교 이사회의 승인을 받아 총장이 이를 공포한다.(개정 2007.11.26)’ 고 분명히 명시되어 있다. 그렇지만 학교측은 대학 평의위원회가 학교구성원들과 충분한 대화가 이루어지지 않았다는 점을 들어서 조건부로 심의거부를 했음에도 불구하고 막무가내로 이사회를 진행시켰다. 학교측은 학내구성원들과 최소한의 기본적인 학칙마저도 지키지 않은 것이다.

주제 발제 _1

학과 통폐합 및 구조조정의 방향과 대학교육의 이념

윤지관

덕성여대 영문학과 교수, 사학문제 해결을 위한 연구회 회장

I. 대학교육의 이념과 상충하는 평가기준

— 취업률 지표는 완전히 폐지해야 한다

대학의 경쟁력을 높여야 한다는 취지로 추진된 구조조정 혹은 구조개혁은 90년대 김영삼 정부에서 시작되어 국민의 정부, 참여정부로 이어진 긴 역사를 가지고 있다. 김영삼 정부가 5.31 교육개혁조치를 통해서 대학의 '경쟁력'을 의제화했다면, 국민의 정부는 BK21 사업이라는 대규모 재정지원을 조건으로 학부정원 감축, 학과 통폐합 등을 유도하였고, 참여정부에서는 더욱 본격적으로 대학구조 개혁에 나서 유사학과 통폐합과 특성화 등을 통해 경쟁력을 높일 것을 요구하였다. 그러나 김영삼 정부의 신자유주의적 개혁조치는 사학의 설립기준을 대폭 완화한 '대학설립준칙주의'를 도입하여 사학이 난립하게 함으로써 자금의 고통스런 대학 구조조정 상황을 초래한 원인이 되었고, 국민의 정부와 참여정부의 대학정책도 기본적으로 신자유주의적인 경쟁논리에서 벗어나지 못한 결과, 몇몇 국립대의 정원축소와 통합을 이루었을 뿐 사립대학의 팽창이 장래에 야기할 문제적 국면에 제대로 대응하지 못하였다. 그나마 참여정부는 사립학교법 개혁을 추구하여 족벌화된 사학지배구조를 민주화할 발판을 만들었으나, 당시 야당인 한나라당의 반발을 이겨내지 못하고 현행 사립학교법으로 후퇴하였다.

그러나 대학이 현재와 같은 총체적인 위기국면에 도달하게 된 것은 지난 이명박 정부의 무절제한 신자유주의적 정책방향이 초래한 재앙이다. 이명박 정부 시기는 대학 학령인구의 급격한 감소가 예상되는 시점에서 과도하게 늘어난 대학정원을 축소시키고 대학교육의 질적인 발전을 기해나갈 토대를 닦아야 하는 중요한 시기였다. 그러나 이명박 정부의 대학정책은 두 가지 최악의 방향을 밀어붙여 대학교육의 심각한 혼란과 왜곡을 초래하였다. 하나는 부실사학들의 퇴출 시나리오에 따라 모든 대학을 성과지표를 매개로 한 상호경쟁의 도가니에 몰아넣은 것이다. 다른 하나는 과거 비리와 전횡으로 대학교육을 황폐화시킨 끝에 퇴출된 구제단을 정상화의 이름으로 대학에 복귀시킨 것이다. 인구 감소로 필연적으로 거쳐야 하는 대학 구조조정의 과정은 이 두 가지 정책적 과오 때문에 악몽이 되었고 대학현장을 거의 망가뜨려 놓았다.

수년전부터 진행되어오다 작년 후반기부터 올해 들어 수십 개 대학에서 학과 통폐합 문제가 한꺼번

에 돌출한 것은 대학교육의 질을 높이려는 정상적인 구조조정 과정이 아니라 바로 이명박 정부의 마구잡이 식 퇴출정책 탓이다. 전체 대학에 성과지표에 따른 순위를 매겨서 하위 15프로를 재정지원제한 대학으로 지정하게 되고, 이것이 퇴출을 위한 첫 단계가 된다. 이미 43개 대학이 재정지원제한 대학으로 지정되었고 연속 지정되는 경우 경영컨설팅을 거치게 하고 결국 퇴출대상으로 지목되기 때문에, 대학들이 성과지표를 높이기 위해 사력을 다해온 것은 주지의 사실이다. 기본적으로 대학의 체제를 개편하고 교육의 질을 제고하려는 방향이 아니라 상호경쟁을 통해서 희생자가 가려지는 생존게임의 양상을 띠고 있는 것 자체가 큰 문제이지만, 그 기준에도 그야말로 대학 교육을 왜곡시키는 암적인 지표가 있으니 그것이 바로 취업률이다. 취업률의 반영비율이 20프로에 달하고 요건에 미달하면 바로 대상대학으로 지정될 가능성이 크기 때문에, 대학마다 취업률 올리는 것을 지상의 과제로 삼아, 단순히 취업독려 차원을 넘어서 갖가지 편법들을 동원할 뿐 아니라, 더욱 중요하게는 대학교육의 내용, 정책, 개혁방향 등 거의 모든 것을 취업률이라는 지상명제에 종속시킨다. 여론이 악화되자 4년제 대학 경우 반영률을 15프로로 5프로 줄인다고지만, 무리한 학과 통폐합이 속출하는 결정적인 요인은 취업률에 대한 과도한 집착이라고 할 것이다. 이명박 정부를 거치는 동안, 대학은 말하자면 그 본령이 훼손된 채 취업률을 섬기는 물신(物神)의 장소가 되었다.

최근 서남수 교육부 장관은 평가방식에 대한 개선책을 8월 중으로 내놓겠다는 전제 아래, 최소한 예술 인문학 분야 성과에서 취업률 지표는 해당되지 않기 때문에 반드시 없앨 예정이라고 했다. 이같은 방향은 교육부 수장으로서 지금까지의 중요지표였고 대학교육을 혼란시키던 취업률이라는 물신을 부정한 최초의 발언으로 주목된다. 실상 최근의 대학들의 학과 통폐합 과정에서 소위 ‘돈 안 되고 취업 안 되는’ 학과로 낙인찍힌 철학과 국문과 회화과 등 인문 및 예술학과들이 집중적으로 피해를 입고 있는 상황에서, 이 방향 자체는 환영할 일이다. 그러나 취업이 대학진학의 지상목표가 아니기로는 비단 인문학과 예술뿐이겠는가? 순수학문이라고 할 자연과학도 그런 대상이고, 응용학문 영역의 공학 경영학 등도 상대적으로 기술습득과 취업에 더 유관하다 뿐이지 나름대로의 학문으로서의 성격을 가지고 있다. 반면 인문학과 예술도 정신만이 아니라 기술의 차원과도 결합되어 있고 그것을 통한 취업도 중요한 목적이다. 따라서 인문학과 예술은 취업과 무관하고 여타의 학과들은 취업이 중요하다는 생각은 지나친 이분법적 발상이다. 또한 일반대학의 교육이 취업자체를 직접적인 목적으로 삼는다면 전문대와의 차별성도 없어지거니와 대학이 취업학원으로 전락하게 되고, 전문대는 전문대대로 설 자리를 잃을 것이다.

실제로 대학의 경쟁력을 국제적으로 평가하는 중요한 기관들에서 취업률이라는 지표를 사용하는 곳은 어디에도 없으며, 이것은 또다른 중요지표인 입학생 충원률도 마찬가지다. 서장관은 이명박 정부에서 진행하던 구조조정 자체는 강도 있게 추진하겠다고 하는데, 앞으로 내놓을 신정부의 구조조정 정책안을 보아야 하겠지만, 최소한 취업률 지표만큼은 완전히 철폐하는 것이 지난 정부의 과오를 바로 잡는 첫 걸음이 될 것이다.

II. 대학 구조조정의 방향

—경쟁 통한 퇴출방식을 지양하고 교육현장을 살리는 방향으로 선회해야 한다

대학의 구조조정은 소위 지식기반사회의 도래와 함께 국제적 경쟁력을 키우자는 국가적 사회적 필요에서 시작되었고 어떤 조직이든 경영을 위한 새로운 혁신은 늘 요구되는 법이다. 그리고 그런 혁신의 과정에서 경영합리화와 효율성이 강조되는 것도 피할 수 없다. 그렇지만 대학은 기업과는 달리 교육

기관이고 그 본래의 기능인 연구와 교육의 내실화라는 기본 요건이 있다. 전자의 명분으로 후자를 훼손하는 것은 본말이 전도된 것인데, 실상 지금까지의 정부주도의 대학 구조조정이 이같은 경영 효율성 논리를 앞세우고 대학들이 여기에 부응해온 탓에 대학 구조조정의 최종목표인 교육의 질의 향상을 오히려 저해하는 악영향을 주었다는 것이 일반적인 평가다. 이런 국면에서 학령인구 감소로 대학 수 혹은 대학정원의 3분의 1까지의 축소가 불가피한 물리적인 시한이 정해진 시계가 작동하고 있는 것이 지금의 상황이다. 지난 정부가 진행한 대학 구조조정 사업은 교육의 질 개선이라는 원래의 목적보다 이 시한폭탄 앞에서 대학들을 경쟁의 질곡 속으로 몰아넣는 것이었다.

지난 3월 28일 국정과제 현안보고에서 교육부는 대학평가제도를 개선할 계획을 이미 밝힌 바 있고 “정량지표 외에도 교육의 질을 반영”하고 “설립목적 유형 지역 등 개별대학의 특성을 고려”하겠다고 한 바 있다. 취업률 지표에 대한 장관의 최근 언급도 그 연장선상에 있는 것으로 보이며, 그런 점에서 현 정부의 대학구조조정 정책의 일정한 전환이 기대되기도 한다. 그러나 지난 정부의 과잉된 신자유주의적 정책을 조금 수정 내지 개선하는 것으로 풀리지 않는 것이 현재의 대학현실이다. 지금까지 시행되어 왔고 적어도 올해에는 그대로 시행될 예정인 정부의 구조조정 정책의 문제점을 짚고 그것이 어떤 방향전환을 해야 하는지 간략하게 제시해보겠다.

현재 대학구조조정 정책의 문제점은 다음 다섯 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 과다한 대학정원과 대학수의 조정을 대학들 간의 상호경쟁을 통해서 해결하려고 한다는 것이다. 대학들이 퇴출대상이 되지 않기 위해 사활을 건 지표경쟁에 매달리게 되면서 구성원들은 고통스럽고 대학교육은 왜곡된다. 특히 한국의 대학들은 서울 소재 일류대학, 기타 서울 소재 대학, 수도권 대학, 지방 국립대학, 지방 사립대학으로 철저하게 서열화되어 있어서 지방대학은 지표경쟁에서 불리할 수밖에 없다. 지방대학들의 수도권 진출 시도 등이 이어지는 원인이다.

둘째, 대학의 자발적 구조개혁이 아니라 위로부터의 억압적인 조정요구로 진행되고 있다는 점이다. 재정지원을 매개로 획일적인 평가기준을 강요하고, 그에 따른 재정지원제한을 가하기 때문에 이 생존을 위한 요구 앞에 대학의 정상적인 운영과 원칙은 무너지게 된다. 교수와 학생의 정당한 교육권 및 수업권의 요구는 무시되고 이 구조조정의 필연성을 내세운 강압으로 구성원들과의 소통을 통한 정상적인 개혁은 더더욱 어려워진다.

셋째, 정부의 정책에 부응하여 각 대학들은 기업경영식 효율중심의 구조조정을 진행함으로써 교육현장을 왜곡시킨다. 기업은 이익을 창출하기 위한 효율을 추구하는 것이지만 대학의 목적은 교육과 연구 그 자체의 충실성이다. 대학도 기업의 속성을 일부 가지지만, 취업률 지표와 연관된 취업 위주의 교과편성이나 학과 통폐합 및 신설이 속출하는 것은 정부의 신자유주의적 정책에 대학들이 무비판적으로 부응한 결과다. 이 때문에 고액 등록금을 내고 대학에 다니는 학생들의 권리는 침해되고 실적에 목을 매야 하는 교수들의 학문기반도 침식당한다.

넷째, 구조조정의 주요 대상이 한국 대학의 80프로를 차지하는 사립대학인데, 현재 사립대학들의 지배구조는 소유권 논리를 앞세운 족벌체제가 공고해져 있다. 특히 구조조정의 대상이 될 가능성이 큰 중규모의 사립대나 군소대학들 가운데는 족벌지배체제로 운영되는 곳이 많고, 무엇보다 지난 정부에서 비리 족벌재단들을 대거 복귀시켜 사학족벌의 지배력은 더 강화되어 있다. 이같은 비민주적 족벌

체제 하에서 구조조정의 과정이 왜곡될 위험은 더욱 크다. 한국의 대학을 개혁하려면 이같은 족벌체제를 혁파하고 민주적 거버넌스를 만드는 것이 중요한데 현재의 구조조정 정책에서 이에 대한 문제의식은 전무하다.

다섯째, 마지막으로 지금까지의 구조조정 정책에는 대학의 장래에 대한 긴 안목의 비전이 보이지 않는다. 현재 한국 대학의 구조적 문제는 사학의 지나친 팽창 및 족벌체제의 지속으로 대학교육의 공공교육적 성격이 크게 위축되어 있다는 것이다. 그러나 구조조정의 초창기에는 국공립에 대한 정원축소 및 학과 통폐합을 추구해온 결과 사립대학은 팽창하는 데 반해 국공립 정원은 오히려 줄어드는 역행 현상을 보여왔다. 물론 현재는 부실사립대학들의 퇴출이 직접적인 목표가 되었지만, 이것은 정부의 구조조정 정책이 장기전망도 교육이념도 부재한 ‘영혼’없는 것임을 방증한다.

이같은 문제점들이 단순히 약간씩의 개선이나 보완을 통해 시정될 성격의 것이 아님은 자명하다. 왜냐하면 대학 간 경쟁을 위주로 대학을 정리한다거나 획일적 기준에 근거한 위로부터의 억압적 구조조정으로는 대학교육의 현상이 심각하게 훼손될 수밖에 없기 때문이다. 따라서 지금 국면에서 중요한 것은 대학평가와 구조조정 정책의 근본적인 변화다. 대학 구조조정의 올바른 방향은 이미 문제점을 지적하는 가운데 드러났지만, 정리해 보면 다음과 같다.

- 1) 교육현장을 억압할 것이 아니라 살리는 방향에서 구조조정을 진행해야 하며, 학과 통폐합, 교과과정개편 등 대학의 근간에 관련된 영역에서는 구성원들과의 충분한 소통이 반드시 있어야 할 것이다. 이를 위해서 민주적인 논의절차가 각 대학에 자리잡을 수 있도록 장려하는 정책이 뒷받침되어야 할 것이다.
- 2) 대학의 구조조정은 상호간의 지표경쟁이 아니라 교육내용의 질적인 충실성을 진작하는 방향으로 진행되어야 한다. 취업이나 실용을 지나치게 강요하는 방식은 대학 교육에서 길러질 수 있는 건전한 판단력과 사고력 그리고 창의성의 개발과는 어긋난다. 대학교육의 이념에 충실한 방식의 구조조정이 되어야 한다.
- 3) 취업률을 비롯한 획일적인 평가기준은 철폐되어야 하며 대학들의 특성에 따른 질 평가 중심으로 전환되어야 한다. 일반대의 경우 연구중심과 교육중심의 특성이 고려되어야 하고, 일반대와 전문대의 특성도 더 고려되어야 한다.
- 4) 대학의 장래와 구성원들의 교육과 연구의 현상이 대부분 비민주적인 족벌사학의 지배구조가 온존하고 있는 현실을 개혁할 수 있는 방향으로 구조조정이 이루어져야 한다. 구조조정 과정에서 사학지배구조를 선진화할 수 있는 요건을 반드시 명시하는 것이 필요하다.

III. 장기적인 전망과 대안

-대학구조조정은 대학체제 재편으로 이어져야 한다

현재의 대학구조조정 국면은 경쟁을 통한 퇴출방식이 중심이기 때문에 그것이 대학들로서의 생존의 위기이자 그것을 명분으로 대학이념을 훼손하는 일방적인 조치들이 함부로 취해질 환경을 만들어내고

있다. 이같은 상황이 더 오래 지속되면 대학교육의 본령이 무너지고 대학현장도 구성원들의 생존투쟁과 분쟁으로 혼란에 직면할 가능성이 높다. 국가로서 고등교육이 제 기능을 못하고 이처럼 비정상적인 상태에 빠져든다는 것은 엄청난 국익의 손실이기 때문에 어떤 정부든 대학구조조정의 명분으로 대학교육 자체의 의미를 심각하게 훼손할 권리는 없는 것이다. 이명박 정부의 과도한 편향 때문에 이미 심각한 훼손을 입은 대학현장을 더 이상 방치한다면 이는 현 정부의 큰 실정이 될 것이다.

학령인구 감소가 필연적으로 야기하게 된 대학의 구조조정은 대학 및 교육의 위기이기도 하지만 달리보면 한국 교육의 고질적인 병폐와 왜곡된 구조를 쇄신할 수 있는 절호의 기회이기도 하다. 한국의 대학교육은 해방 이후 태생에서부터 사학 중심의 구조를 가지게 되었고 이후 김영삼 정부에 이르러 대학설립준칙주의가 도입되면서 폭발적으로 늘어나 대학교육의 80프로를 차지하게 되었다. 국가의 기능을 대신한 그 기여는 인정되어야겠지만 현재에 이르러 지나친 사학의 비중과 그 족벌성으로 야기된 폐해는 한국대학이 선진화하는 데 가장 큰 걸림돌이 되었다. 대폭적이고 필연적인 구조조정이 목전에 다가왔기 때문에 공립 대 사립의 비율이 2대 8인 세계적으로도 희귀한 한국 고등교육의 왜곡된 구조를 적어도 5대 5 (민주당 대선공약) 혹은 그 이상으로 정상화할 수 있는 계기가 열린 것이다. 이같은 고등교육 체제의 개편이야말로 대학 구조조정의 목적이 되어야 할 것이며, 이 개편이 제대로 이루어지면 고질적인 사학비리나 부패가 종식될 토대가 갖추어지고, 대학교육이 공교육이 중심이 되는 선진국 형 고등교육 체제로 전환할 수 있게 된다.

사학세력이 막강한 기득권을 행사해온 현실에서 과연 이같은 근본적인 변화가 가능할 것인가라는 의문이 들 수도 있다. 과거 참여정부 당시 사학의 족벌지배를 완화하고 민주적인 거버넌스를 도입하려는 정부여당의 시도에 맞서 사학수호 세력이 총결집하여 이를 막는 바람에 개혁 사립학교법이 제대로 시행도 되기 전에 재개정되었던 일도 생생하고, 그 중심에 당시 한나라당 박근혜 대표가 있었다는 것도 주지의 사실이다. 그러나 그 당시와 지금의 상황은 다른 점이 많다. 당시에는 사학들의 팽배와 높은 등록률 및 고액등록금으로 사학들의 기반이 견고했다면, 지금은 많은 사학들이 풍전등화와 같은 구조조정의 대상이 되면서 정부의 지원에 의존하고 있다. 그렇기 때문에 사학 지배세력들의 저항력은 과거에 비해 약할 수밖에 없고, 일차적인 정리대상인 부실사학이나 한계사학들도 퇴출로 끝나는 것이 아니라 국공립과의 통합 내지 공영화화를 통해서 대학이 오히려 정상화될 계기가 열리기 때문에, 구성원들의 지지를 얻게 될 것이다. 사학족벌의 지배구조를 그대로 둔 채 개혁을 운운하는 것은 공염불에 불과하다. 문제는 현 정부가 대학교육을 선진화하고자 하는 의지가 과연 있는가 하는 것이다.

구조조정의 과정에서 무엇보다 중요한 것은 교육현장이 훼손되지 않고 유지될 뿐 아니라 교육의 질을 상승시키는 효과를 얻는 일이다. 정부는 대학들이 교원의 신분보장과 학생의 수업권을 보장해야 한다는 원칙을 천명하고 이를 뒷받침해야 하며, 그런 가운데 학과의 통폐합 및 대학들 간의 연합 내지 통합, 지방 한계사학들의 지방 거점 국립대와의 편입 내지 공영대학으로의 변화 등을 추구하면 학생정원이 줄어드는 대신 교원의 수는 전체적으로 유지되기 때문에 세계적으로 대학교육의 질적 평가에 결정적인 지표 가운데 하나인 전임교수 확보율이 지금의 기준인 60프로보다 획기적으로 상승하게 되고 법으로 규정된 100프로에 근접하게 된다. 물론 서울 지역 대규모 사학들은 규모를 줄이는 것에 미온적일 가능성이 크고, 지방의 경우에도 여건에 따라 통폐합과정에 어려움이 돌출할 것이 예상된다. 그러나 학령인구의 3분의 1 감소라는 절체절명의 상황 때문에 교과부가 이니셔티브를 쥐고 있는 드문 여건인 점을 감안할 때, 현 정부가 이 절호의 기회를 활용할 의지만 있으면 정책적 변화를 통해 구조개편이 가능한 시점에 와 있는 것이다.

체제개편의 큰 그림에 따라 4년제 일반대는 연구중심대학과 교육중심대학으로 대별하고 대부분 연구 중심인 서울의 대형대학들이 학부정원 감축에 협조케함으로써 구조조정이 지방에 집중되는 것을 막고 지방거점대학을 육성할 기반이 생긴다. 일반대학들의 취업중심 방향이 약화되면 전문대학의 입지도 더 굳어질 것이다. 무엇보다 일률적인 평가기준의 개선과 취업률과 학생충원률 중심의 마구잡이식 퇴출이 아닌, 대학교육의 현장을 살려가고 대학교육의 이념을 실현해나가는 방향의 구조조정이 성공적으로 진행된다면 이 정부 5년은 대학 고등교육의 획기적인 진전을 이룩한 기간으로 기록될 것이다. 그러나 만약 지난 정부처럼 고등교육체제에 대한 근본적 전환의 전망이 없이 시장에서의 도태 방식으로 구조조정 정책을 계속해나간다면, 대학이념이 근본적으로 훼손될뿐더러 대학들의 혼란은 불을 보듯 뻔하다. 그리고 이 구조조정은 학생들의 학습권에 대한 심각한 침해와 교수들의 권리와 생존권을 위협하게 되기 때문에, 그리고 현재의 많은 부실사학 내지 군소사학들에서 비민주적인 족벌체제가 들어서서 학내불만을 야기하고 있기 때문에, 구조조정이 진행될수록 대학들에서 분규가 폭발한 가능성은 점점 더 높아질 것이다. 그리고 그것은 10여년 전 각 대학들에서 일어났던 전국적인 분규사태 이상의 큰 고통과 사회문제를 야기할 가능성도 적지 않다. 박근혜 정부는 이 대학구조조정 문제가 안고 있는 폭발력을 과소평가하지 말아야 할 것이며, 지난 정부의 방침을 손질하는 방식의 미봉책에 머물지 않는 정책전환이 절실히 요구되고 있는 현실을 직시해야 할 것이다. 바야흐로 한국 고등교육은 중요한 기로에 서 있다.

주제 발제 _2

대학 평가체제의 문제점과 개선 방향²⁾

박정원

상지대학교 교수

I. MB정부의 실패한 ‘대학구조조정정책’ , 무엇이 문제인가?

친구들 여러 명이 등산을 하다가 사나운 꿈을 만났다. 꿈이 돌진해 오자, 이들은 흩어져 도망치기 시작했다. 뒤에 처진 사람이 앞선 친구에게 말했다. “야, 도망만 가면 어떻게 해? 우리가 꿈을 따돌리는 건 불가능해!” 앞선 친구가 대답했다. “내가 꿈보다는 느리지만, 너보다는 빠르거든.”

경쟁에서 뒤쳐진 자는 가차 없이 버려지는 신자유주의 경쟁의 모습이다. 이 우화는 우리나라의 대학 간 경쟁에도 꼭 들어맞는다. 다짜고짜 덤벼드는 포악한 꿈은 대학평가이며, 혼자 살겠다고 허겁지겁 도망가는 자들은 바로 우리의 대학들이다. 뒷사람이 잡히면 다른 이들은 잠시 안도의 숨을 쉴 수 있지만, 매년 또 새로운 경주가 시작된다. MB정부가 시작한 이 잘못된 대학구조조정정책은 해당 대학과 대학이 소재한 지역에 엄청난 파장을 몰고 오고 있다. 이 정책은 전국과 지역별 쿼터(마지막 순위 15%)가 정해져 있기 때문에 모든 대학이 지표를 높이는데 성공한다고 해도 상대평가를 통해 후순위 대학이 반드시 나오게 설계되어 있고, 이렇게 희생자를 골라내는 것이 원래 목적이기도 하다.

구조조정정책의 무리한 추진으로 인한 피해가 커지고 있다. 평가지표를 개선하기 위해 취업률이 낮은 기초학문분야나 예술분야의 학과들이 폐과되고 있는 등 대학 내에 상업주의가 기승을 부리고 있다. 인기학과 중심으로 대학체제가 재편되고 있어 학문기반이 협소해지고 있고 기형화되고 있을 뿐 아니라, 이를 둘러싼 학내 갈등도 고조되고 있다. 평가에서 불리한 입장에 있는 지방대학의 몰락도 계속되고 있다. 지방대학의 몰락으로 지역의 경제·사회·문화가 심각한 타격을 받기 시작했고, 수도권 집중은 더욱 심화될 것으로 보인다. 교수들은 교육과 연구 대신 취업률과 학생충원율을 올리기 위해 많은 시간과 노력을 투입해야 하는 상황이다. 급기야 교육부가 나서서 2014년 평가부터는 인문학분야와 예체능분야 졸업생들의 취업률을 평가에서 제외하겠다고 발표했지만, 근본적인 해결책은 되지 못한다.

이하에서는 MB정부의 실패한 ‘대학구조조정정책’의 문제점을 살펴보고 대안을 제시할 예정인 바, 구체적으로 평가지표의 문제점과 정부여당 일각에서 추진 중인 ‘사립대학구조조정법(안)’의 문제점을 검토한 후 기초학문분야와 지방대학을 살릴 수 있는 공정한 정책대안을 제시하고자 한다.

2) 이 글은 지난 6월 5일 교수3단체 및 전교조 공동주최 ‘개정 고등교육법 폐기와 대학교육 정상화를 위한 토론회’에서 발표한 글을 수정 보완한 것입니다.

II. 부실대학과 부정·비리사학 처리 과정

국가가 대학평가를 하여 점수가 상대적으로 낮은 대학의 재학생에 대해 학자금대출 기회까지 차단해 버리는 경우는 우리나라가 세계최초인 것 같다. 이런 독특한 대학평가를 실시하는 이유가 무엇인가? 2000년대 들어 본격화된 저출산으로 인해 고교 졸업자 수가 2012년의 67만명 수준에서 2018년 58만명 수준이 되는데, 이는 현재의 대학입학정원과 비슷한 수치이다. 다시 2024년도가 되면 고교졸업자 수는 41만명으로 감소하여, 입학정원을 크게 밀돌게 된다. 그래서 대학의 대규모 파산(?)이 시작되기 전에 부실대학을 중심으로 입학정원을 줄이자는 문제해결 방식이 제기되었다고 할 수 있다. 대학을 평가하여 점수가 낮은 대학에 재정지원을 중단할 필요가 있다는 생각도 있다. 그래서 머리 좋은 사람만 대학에 가고, 졸업 후 취직이 되어야 비용이 낭비되지 않는다는 인식이다. 이는 교육을 투자의 효율성 기준으로만 생각하는 사고로서, 고등교육이 개인의 삶과 사회발전에 미치는 영향을 보지 못하는 반쪽짜리 사고이다. 이에 대해서는 반박할 내용들이 많이 있지만 여기에서는 이 정도로 지적하고 넘어가고자 한다.

‘비리사학재단의 원상복귀’가 이명박 정부의 부패성을 보여주는 정책이라면, ‘대학구조조정정책’은 MB정부의 정책능력의 한계를 여실히 증명하는 실례에 속한다. 교육부 산하 대학구조개혁위원회에서는 부실대학의 퇴출을 다음 순서에 따라 진행시키고 있다(교육부, 2011. 8. 9). 먼저, 평가순위 하위 대학 15%에 대해 재정지원을 제한하고, 규정된 절대지표 2개 이상을 미충족할 시에는 대출제한대학으로 선정하며, 이를 대상으로 다시 실사를 통해 경영부실대학을 선정하여 구조조정을 유도한 후 감사 결과 이행 여부 등에 따라 퇴출절차를 추진한다. 이것이 구조개혁우선대상대학의 퇴출루트이다. 즉, 평가하위 15% 대학은 부실 정도에 따라 하위대학(재정지원 제한) → 대출제한 대학(재정지원 + 대출 제한) → 경영부실 대학(재정지원 + 대출 제한 + 컨설팅) 선정 → 퇴출 등의 절차를 밟는다. 다음으로, 중대부정·비리대학 및 감사결과 불이행 대학 등은 구조개혁대상대학 포함 여부에 관계없이 별도로 퇴출 절차를 추진한다. 이것이 두 번째 퇴출루트가 된다.

한국의 대학교육은 사립대학을 중심으로 전개되어 왔다. 고등교육을 지원할 수 없었던 정부는 사학 운영에 대해 불간섭주의 입장을 견지하였고, 이틈을 타서 사학비리가 횡행하기 시작했다. 사학운영은 최고의 수익맞는 사업으로 인식되어, 대학설립인가를 받기 위해 엄청난 뇌물을 바쳐야한다는 소문까지 나도는 가운데 지방 토호들이 속속 사학경영자로 변신하였다. 이러한 사학들 가운데 상당수가 비리사학이면서 부실대학이 될 수밖에 없었다. 1993년 취임한 김영삼정부는 “전국에 사학비리가 횡행하여 도저히 묵과할 수 없는 상태³⁾”에 이르렀다고 판단하여 상지대·인천대 등 비리사학재단을 퇴출시키는 조치를 취한 바 있다. 문민정부의 사학비리억제정책은 국민의 정부와 참여정부에 이르기까지 계승되었으나, 이명박 정부 들어 무너지고 말았다. 대통령 산하 사학분쟁조정위원회는 엄청난 물의를 빚고 물러났던 사학재단 이사들을 ‘중전이사’로 예우하면서 속속 대학운영 일선에 복귀시켰다.⁴⁾ 당연히 사학비리는 다시 창궐하고 있다.⁵⁾

사립대학의 구조개혁을 통하여 교육의 질을 확보하기 위해서는 부정비리대학의 퇴출이 우선이건만,

3) 2008년 5월에 본인이 김영삼 전대통령을 직접 면담하여 들은 증언임.

4) 이 위원회는 한 때 회의록도 제대로 공개하지 않고, 교육부의 통제도 받지 않으며 국회 상임위 출석도 여러 차례 거부한 바 있다. 이런 위원회가 민주국가에서 어떻게 존재가능한지 의문이다.

5) 최근 1-2년 사이 보도된 예만 보더라도, 성화대·한국승강기대·명신대·광주여대·명지대·여주대·한국외대·서원대 등의 사립대학의 이사장이나 학교장이 비리혐의로 수사를 받았거나 재판 중에 있다.

경영부실대학에 대한 규제 혹은 컨설팅 등을 통한 지원과 퇴출절차만 규정하고 중대 부정비리대학 처리절차는 빠져있다. 분명한 것은 국민들에게 더 큰 피해를 주는 대학은 경영부실대학이 아니라 비리대학이라는 점이다. 지금까지 구조개혁대상대학으로 선정되어 퇴출되었거나 절차를 밟고 있는 대학들 대부분이 중대한 비리가 발견된 대학들이라는 점에서도 이를 확인할 수 있다.

III. 사립대학 퇴출정책의 문제점들

2011년에 이어 작년에도 교육부(교육과학기술부)는 대학 구조조정을 위한 ‘2013학년도 정부재정지원 제한 대학 및 학자금 대출제한대학 평가 결과’를 발표했다. 일반대학 23개, 전문대 20개 등 사립대학 43개가 재정지원제한대학으로 선정됐다. 이들 대학은 2013년 교육역량강화사업 등 각종 정부 재정지원에서 제외되고, 이 중 13개교는 학자금 대출 제한대학으로도 선정돼 내년 신입생이나 재학생의 학자금 대출이 제한됐다. 이 대학들은 사실상 ‘부실대학’이라는 불명예를 안게 됐다. 재작년에 이어 2년 연속 재정지원제한대학으로 지정이 된 대학은 13개교이며, 작년에 처음으로 선정된 대학은 30개교였다.

그러나 현재 시행 중인 사립대학 구조조정정책은 몇 가지 측면에서 문제를 안고 있다.

첫째, 대학구조조정정책의 시행으로 인해 여러 대학에서 비인기학과나 취업률이 낮은 학문분야들이 통폐합되는 등 대학교육과 학문의 근본이 흔들리고 있다.⁶⁾ 수도권 대학에서조차 순수학문분야가 퇴출되는 등 피해가 나타나고 있다. 개별대학의 근시안적인 경쟁력 강화가 오히려 한국 고등교육 전체의 중장기적 경쟁력 약화를 초래하고 있다.

둘째, 지방대학에 불리한 지표가 많아 지방대학 육성정책과 충돌하고 있다. 국립대학과 사립대학은 운영방식이 다르다. 정부의 재정지원이 거의 없는 사립대학은 비용효율성을 추구하지 않을 수 없고, 국립대학은 이러한 면에서 비교적 여유가 있다. 반면, 사립대학의 교수들은 연구성과에 대한 서 국립대학보다 있는 경우가 많아 지방대학과 수도권대학은 학생모집과 충원환경이 다르다. 이러한 점이 전혀 반영되지 않고 있다. 그래서 이 정책의 목표가 오로지 입학정원의 감축에 있다는 주장도 나오고 있다. 구조조정을 위한 지표구성이나 배점이 공정하지 못하다.

셋째, 대학 운영비가 크게 증가하여, 이것이 주요한 등록금 인상요인으로 작용하고 있다. 대학은 교육의 수월성을 추구하고 명성을 얻기 위해 경쟁하기 때문에 교수-학생비율, 전임교원확보율, 교원의 연구실적 등의 지표를 개선하고 기타 교육·연구시설들을 확충하지 않으면 안 된다. 이로 인한 비용증가가 수업료 인상을 초래하게 된다고 Howard Bowen 등이 주장하고 있다.⁷⁾ 대학의 자발적인 노력에

6) “대진대의 학과 구조조정 대상에 오른 전공은 화학, 수학, 통신, 물리와 같은 기초과학과 사학, 철학, 문예창작과 같은 인문학 그리고 음악, 무용학과 학과와 같은 순수예술. 응용학문과 순수학문의 구도에서 순수학문만이 일반적으로 통폐합대상에 오르고 있는 상황이다..... 원광대학교 또한 한국문화학과, 독일어전공, 프랑스어전공 6개 학과를 폐지하고 국악전공과 음악전공을 음악과로 통폐합하는 등 7개 전공을 3개 학과로 통폐합하는 결정을 내렸다. 서원대학교는 컴퓨터교육, 독어독문학과를 폐지하고 미술학과 등 4개 학과를 통폐합 등을 통해 구조조정 하기로 했다. 그 대신 서원대는 제약공학과, 사회복지상담과, 화장품과학과 등 3개 학과를 신설했다.”(서울신문, 2012. 7.3 보도). 청주대 등에서도 취업률이 낮은 회계과 등을 통폐합하고 있어 마찰을 빚고 있다.

7) 이를 Revenue Theory of Cost 라고 하는데, 아이오와대학 총장을 지낸 그의 이름을 따서 Bowen's Law라고 부른다.

도 이렇게 큰 비용부담을 주고 있는데, 대학평가의 시행으로 반(半)강제적 지표개선 노력을 하게 되면 비용은 계속 증가할 수밖에 없다. 대학마다 취업지원센터를 설치하고 막대한 예산을 배정하고 있다. 당연히 등록금에 영향을 미치는 가장 큰 요인으로 등장했다.

넷째, 정책의 지향점이 불분명하다. 교육부는 보도자료를 통해 “경쟁력이 떨어지는 대학들에 대해 교육의 질 제고를 위한 경쟁을 촉진하고, 자발적 경영개선을 위한 동인을 제공함으로써 대학 경쟁력이 한층 강화 될 수 있도록 유도해 나갈 예정”이라 했다. 그러나 실제 이 정책이 고등교육의 질을 제고하는데 기여하고 있지 못하다. 교육의 질 제고와 관련된 지표들이 많지 않고, 있어도 배점이 작아 교육의 질 제고 효과를 기대하기도 어렵다. 대학경쟁력 강화란 우리나라 고등교육기관이 국제수준의 교육력을 확보하는 것을 의미하는 것이지만, 실제로는 재정지원제한대학에서 벗어나기 위한 지역대학간 살아남기 경쟁을 의미하는 것에 불과하게 된다.

IV. 대학평가지표의 검토

(1) 평가지표 운용의 문제점

교과부가 발표한 구조조정 지표(평가순위 하위대학 선정지표)는 다음 <표 1> 및 <표 2>와 같다. 이 지표와 배점을 기준으로 전국의 대학을 평가하여 하위 15%를 강제로 정부 재정지원제한대학으로 선정하는 방식이다. 이 가운데 대학교육협의회의 최소 요구 기준은 (전임교원확보율 61%, 교사확보율 100%, 정원내 신입생충원율 95%, 정원내 재학생충원율 70%, 교육비 환원율 100%, 장학금 비율 10%)이다. 이 중 두 가지 이상의 지표를 충족시키지 못하는 대학은 대출제한대학으로 선정된다. 현재, 197개 4년제 대학 가운데 이 6개 지표 동시에 충족시키는 대학은 약 120개교 정도로 파악되고 있다. 나머지 대학들은 취업률 등의 지표로 생존을 위한 전쟁을 해야 하는 것이다.⁸⁾

<표 1> 정부 재정지원제한 대학 평가지표(단위: %)

구 분	4년제 대학			전문대학		
	'12학년도	'13학년도	개선안*	'12학년도	'13학년도	개선안*
취업률	20	20	15	20	20	20
재학생충원율	30	30	25	40	30	25
전임교원확보율	5	7.5	10	5	7.5	7.5
교육비 환원율	10	7.5	12.5	5	7.5	10
학사관리 및 교육과정	5	10	12.5	5	10	12.5
장학금 지급률	10	10	10	7.5	7.5	7.5
상환율	10	-	-	10	-	-
등록금부담완화	10	10	10	5	7.5	7.5

8) 최소 요구 기준에 학생충원율이 두 개나 포함되어 있는 것은 대교협이 수도권 일부 대형대학 중심으로 운영하고 있는 사정과 무관하지 않아 보인다.

법인지표	-	5	5	-	5	5
산학협력수익률	-	-	-	2.5	5	5

*개선안은 2012년 12월 6일 발표. 이를 다시 개선한 안을 5월 말까지 발표하겠다고 했으나 미뤄지고 있는 상황임.

<표 2> 학자금 대출제한 평가지표 (단위: %)*

구 분	4년제 대학		전문대학	
	'12학년도	'13학년도	'12학년도	'13학년도
취업률	20	20	20	20
재학생충원율	30	30	40	30
전임교원확보율	10	7.5	10	7.5
교육비 환원율	10	7.5	5	7.5
학사관리	5	5	5	5
장학금 지급률	5	10	2.5	7.5
연체율(상환율)	10	5	10	5
등록금 부담완화	10	10	5	7.5
법인지표	-	5	-	5
산학협력수익률	-	-	2.5	5

*교육역량강화사업 및 학자금대출제한대학 평가지표 배점은 차후 발표예정.

교육부는 2012년 12월 6일 정부재정지원제한대학, 학자금대출제한대학, 대학교육역량강화사업 등 주요 대학 평가에 사용되는 지표의 일부를 개선·보완한 「2013년 대학 평가지표 개선안」을 발표했다(<표 3> 참조). 주요 내용은 △교내취업 상한 설정 △유지취업률 도입 및 비중 조정 △등록금 절대 수준 비중 상향조정 △정원감축에 따른 가산점 부여 등이다.

논란이 많은 취업률과 관련하여, 교내취업을 취업대상자의 3%비율까지만 인정하고 이를 초과하는 교내 취업자는 취업률 산정에서 제외시키기로 했다. 그 이유는 대학이 취업률을 올리기 위한 수단으로 교내 취업을 이용하는 걸 발견했기 때문이다. 그리고 취업의 지속성도 반영한다. 이는 대학들이 조사 기준일 직전에 단기취업 프로그램 등을 활용하여 일시적으로 취업률을 높이는 편법을 막기 위함이다. 등록금 부담완화 지표의 경우, 그간 등록금 절대수준과 인하율을 4 : 6으로 반영했지만 이번 2013 대학 평가지표 개선안에서는 그 비중을 5 : 5로 조정했다. 등록금 절대수준이 낮은 대학의 현실을 고려한 것이다. 그리고 2013년 정부재정지원제한대학 평가에서부터는 정원감축을 통하여 구조조정을 적극 추진하는 대학에 대하여 정원감축률에 따라서 평가점수에 일정 가산점을 부여한다. 이 점을 눈여겨보아야 한다. 결국, 정원감축에 이 정책의 초점이 있기 때문이다.

전문대의 경우, 전문직업 양성이라는 설립목적을 고려하여 취업률 비중은 유지하되 재학생충원율 비

중을 5%p 줄이고, 교육비환원율과 학사관리 지표의 비중을 각각 2.5%p 늘렸다.

<표 3> 개선안의 구체적 내용
<주요 개선내용>

항목	2013학년도	개선안
취업률	① 교내취업에 대한 제한 없음	① 교내취업 상한 설정
	② 유지취업률 : 미반영 $0.7 \times ('12.6.1\text{건보취업률} + \text{국세DB취업률})$ $+ 0.3 \times ('11.12.31\text{건보취업률} + \text{예체능계 인정취업률})$	② 유지취업률 도입 및 취업률 비중 조정 $0.6 \times ('13.6.1\text{건보취업률} + \text{국세DB취업률})$ $+ 0.2 \times ('12.12.31\text{건보취업률} + \text{예체능계 인정취업률}) + 0.2 \times ('12.6.1 \text{ 취업자의 유지취업률})$
	③ 기취업자 제외방식 졸업 시 취업상태를 유지하고 있는 입학당시 기 취업자를 취업률 분자·분모제외	③ 기취업자 제외방식 입학 당시 기취업자를 취업대상자에서 제외
등록금 부담완화	등록금 절대수준 및 인하율 비중 * 등록금 변동 지수 $= 0.4 \times \text{등록금 절대수준}(T\text{점수})$ $+ 0.6 \times \text{전년 대비 등록금 인상률}$	등록금 절대수준 비중 상향조정 * 등록금 변동 지수 $= 0.5 \times \text{등록금 절대수준}(T\text{점수})$ $+ 0.5 \times \text{전년 대비 등록금 인상률}$
	의학계열 포함	의학계열 제외*
구조조정 가산점	-	가산점 = ('13학년도 정원감축률 + '14학년도 정원감축률) $\times$ 1/10

*의학계열은 취업률 및 전임교원확보율 지표에서 제외되는 것과 균형을 맞추기 위해 등록금 지표 산식에서 제외.

(2) 과대하게 평가된 '재학생 충원율'(기초학문분야와 지방대에 불리한 지표 1)

'재학생 충원율'을 평가지표로 사용하는 평가방식은 현재 지구상에 거의 없다.⁹⁾ 지방대학과 기초학문분야에 불리한 지표들로서 부실대학을 선정하고 있다는 평을 듣게 되는 주요 원인이다. 지원자들이 선호하는 수도권대학들은 재학생 충원율 하나만으로 평가에서 유리한 고지에 선다. 수도권대학 가운데 재학생 충원율 이외에는 내세울 것이 없는 대학이 적지 않지만, 이 엄청난 배점의 평가에서 지방대학보다 무조건 유리하다. 이미 대학정보공시제가 시행되고 있어 누구든 개별대학의 취업률과 재학생 충원율을 확인할 수 있는 상황에서, 취업률이 낮으면 학생들이 선호하지 않을 것이며 재학생 충원율도 함께 낮아질 것이다. 학생들이 외면하는 대학은 결국 자연스럽게 퇴출된다. 따라서 이 지표들은 대학이 생존을 위해 스스로 관리할 지표들이다. 심각한 비리나 부패행위가 발견되지 않았는데도, 재학생 충원율이 낮다고 대학을 구조조정하는 국가가 있는지 의문이다.¹⁰⁾ '재학생 충원율' 지표의 비중을 없애거나 크게 낮추어야 할 것이다.

(3) 취업률의 문제(기초학문분야와 지방대에 불리한 지표 2)

'취업'은 당연히 중요한 문제이다. 그러나 취업률로 인해서 기초학문과 인문학·예체능학 등이 피해를

9) 일본에서 재학생 충원율을 기준으로 정부지원금을 차등지원한 사실이 있다는 보도가 있기는 하다.(서울신문, 2012.8.29.)

10) 신입생충원율과 재학생등록률을 높이기 위해 온갖 비리와 무질서가 발생하고 있다. 일부 전문대에서는 신입생 1인 등록에 10만원정도의 수당을 교수들에게 지급하고 있는 실정이다. 취업률과 관련된 비리는 교육부 감사에서도 적발되었고, 언론에도 여러 차례 보도된 바 있다.

입어서는 안 된다. 노벨경제학상을 수상한 애로우 교수는 대학교육 자체가 생산성을 직접 향상시키지는 않는다고 지적한 바 있지만, 인문학을 전공한 학생이든 경영학을 전공한 학생이든 회사의 일반 업무를 처리하는 데는 큰 차이가 없다는 것이 인사담당자들의 증언이다. 노동시장의 성과(취업)에 대해 대학이 책임을 지게 하는 것은 상식에 맞지 않는다. 취업률은 노동시장의 수요에 의해 사실상 결정되므로 낮은 취업률은 수요부족이 일차적 원인이다. 대졸노동력에 대한 기업측의 수요가 고정되어 있으면, 개별 대학이 아무리 노력해도 동시에 모든 대학의 취업률이 상승할 수는 없다. 기업과 정부 등 노동수요자들의 노력이 있어야 취업률이 상승할 수 있다. 이 역시 지방대학에 엄청나게 불리한 지표이지만, 4년제대학 평가점수의 15%, 전문대학 평가의 20%를 차지하고 있다.

지난 7월 4일, 교육부가 발표한대로 2014년 평가부터는 인문학분야와 예체능분야 졸업생들의 취업률을 평가에서 제외하더라도 문제는 여전히 남는다. 대학경영자의 입장에서 보면, 취업률 통계에서 제외되는 분야보다는 취업률을 올릴 수 있는 상경계나 공학계를 더 확대하는 것이 유리할 것이다. 그러니까 이 경우에도 인문학·예체능계의 푸대접과 축소는 계속될 수밖에 없다. 또 나머지 분야들에서 겪어야 하는 부담과 고통은 여전히 계속된다. 아마 교수도 두 그룹으로 나뉠 것이다. 품위 있게 교육과 연구에만 몰두하는 교수들(인문학과 예체능계 교수들)과 학생들 취업을 위해 뛰어다녀야 하는 교수들(기타 분야 교수들).

(4) 상환율 지표의 부적절성

연체율(상환율)이 지표구성에서 5%의 비중을 차지하고 있다. 상환율을 지표에 포함시킨 것은 이 법률안이 취업후 학자금융자제도의 약점을 보완하기 위해 제정되었다는 판단을 하게 한다. 그러나 친구의 상환능력이 급우의 대출조건이 된다는 의미로서, 이는 일종의 연좌제이다. 대출상환율이 낮은 대학이 불이익을 받게 하는 이러한 사고방식은 취업후 상환학자금융자제도를 대학에 대한 지원이라고 착각하기 때문에 생겨난 오류이다. 다시 한 번 말하지만, 취업후 상환학자금융자제도는 대학에 대한 지원제도가 아니라 개별학생에 대한 재정지원 방안인 것이다. 일부 보수언론들은 반값등록금제도나 취업후상환학자금융자제도를 시행하면 등록금부담이 감소하여 대학진학률이 더욱 상승할 것이라고 주장하면서 이로 인해 부실대학까지 살아나게 된다고 주장한다. 그러나 이는 오해이거나 착각이다. 한국에서 고등교육에 대한 수요는 그 가격(등록금)에 의해 결정되지 않아 왔다.

(5) 국제기준과 먼 평가지표들

The Times나 Guardian 등 세계적인 대학평가기관들은 재학생(또는 신입생) 충원율을 평가지표로 사용하지 않는다. 장학금 지급률, 교육비 환원율, 등록금 인상수준 등은 정부가 ‘대학교육의 질 관리’라는 공공적 관점에서 필요한 지표들이다. 이들 지표의 비중이 상대적으로 커져야 할 것이다. 전임교원 확보율도 중요하지만, 교수1인당 학생 수가 더욱 일반적 기준이며, 이에 더해 학생만족도, 외국인 교수 및 학생비율, 학계의 평가, 교수 연구업적(논문 수 및 인용빈도), 고용주 및 노동조합의 평가 등이 더해져야 한다. 한국 고등교육의 경쟁력 강화를 원한다면, 재학생 충원율이나 학사관리¹¹⁾와 같이 국제적으로 잘 사용하지 않는 지표들은 제외시키고 국제기준에 맞게 지표로서 재구성해야 할 필요가 있다.

11) 학점인플레이션 현상이 있긴 하지만, 학점을 어떻게 주든 그것은 교수의 고유권한이지 대학평가 기준이 되기는 어렵다.

V. 사립대학구조조정법안의 문제점

부실사립대학 퇴출을 추진하고 있는 정부여당이 준비해온 ‘사립대학구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안’의 내용도 몇 가지 문제점을 내포하고 있다.¹²⁾

(1) 대학을 유상양도의 대상으로 보는 관점

제27조 ①항에 “.....합병법인은 대통령령으로 정하는 바에 따라 상대방 사립대학법인(이하 “피합병법인”)의 재산출연자 등 합병교부금지급계획서에서 정한 자에게 합병교부금을 지급할 수 있다.”고 규정하고 있는 바, 이는 대학을 유상양도(매매)하는 행위가 합법화될 수 있는 소지가 있다. 제24조에서도 매수라는 표현이 거듭되고 있다. 대학은 비영리공익기관으로서 어떤 경우에도 매매의 대상이 되어서는 안 될 것이다. 따라서 이 조항들은 폐지되어야 한다.

법안 제안이유에서 “만약 대학이 파산한다면 그 피해가 학생과 지역사회에 돌아간다는 점에서 우려하지 않을 수 없다”고 인식하고 있으면서도, 사학재단 운영자의 입장만을 고려하고 학생과 지역사회에 대한 배려는 없다. 부실대학의 퇴출여부를 평가할 때 지역의 입장을 반영하여야 한다.

(2) 교육부문의 자원이 타부문으로 진출될 가능성

제28조 ⑤항에서 해산하는 사립대학법인은 “.....잔여재산 일부를 사립학교법 제10조제4항 및 제35조에도 불구하고 잔여재산처분계획서에서 정한 자에게 귀속시키거나..... 사회복지법인의 설립을 위한 재산으로 출연할 수 있다.”고 하고 있어, 잔여재산이 일반인에게 귀속되거나 사회복지법인이 될 수도 있는 길을 열어주고 있다. 부실사학의 자원을 사회복지부문으로 이전시켜봐야 부실복지기관이 될 가능성이 높다.

사립학교법에는 “잔여재산의 귀속자는 학교법인이나 기타 교육사업을 경영하는 자 중에서 선정”되도록 규정하고 있다. 이는 교육부문에 투하된 자원은 경영주체가 바뀌더라도 지속적으로 교육을 위해 사용되어야 한다는 점을 분명히 규정하고 있는 것으로서 지켜져야 할 원칙이다. 더구나 잔여재산 가운데는 교육발전을 위해 지원된 공적자원도 포함되어 있다는 점을 인식해야 할 것이다.

(3) 부실대학 처리방향의 문제점

제24조에서 “교육기술부장관은 사립대학법인의 승인된 구조개선계획에 따라 보유자산의 처분, 합병 또는 인수, 일부 사립대학의 양도(이하 ‘자산인수’라 함)를 추진하는 경우에” 한국사학진흥재단에 자산인수를 권고할 수 있게 하고 있다. 이에 따라 한국사학진흥재단은 처분 자산을 직접 매수하거나 제3자가 매수하도록 알선할 수 있다. 이 규정에 따라 한국사학진흥재단은 스스로 부실대학을 인수할 수도 있고 제3자에게 매수하도록 알선할 수도 있다. 즉 한국사학진흥재단에 사학처분권을 준 것으로 볼 수 있다. 이 방안은 잘못 운영될 경우, 사학진흥재단의 영리화 가능성 등 여러 가지 부작용이 발생할 것으로 보인다. 따라서 사학의 자율성과 공공성을 동시에 충족시킬 수 있는 방식이 모색되어야 하며, 부실대학의 공영화(정부책임사립대학)가 가장 좋은 방법이라 할 수 있다. 물론 대학이 소재한 지역사회와 협의를 거쳐야 할 필요가 있다.

영국의 대학들은 거의 100% 공영대학(정부책임사립대학)이다.¹³⁾ 의회에서 결정한 대로 등록금을 받으며, 정부의 공적지원을 받아 운영되고 있다. 정부나 지방자치단체가 교수연구비 등 대학운영비의

12) 지난 국회에서 김선동의원 등이 발의한 내용을 중심으로 살펴보고자 한다.

13) 영국에서 순수사립은 작은 규모의 Buckingham대학 하나에 불과하다. 그 외 아주 소규모 사립대학들이 없는 것은 아니지만 무시할만한 수준이다.

상당부분을 지원해 주는 준국립대라고 할 수 있다. 만일 현재의 대학운영자가 보상을 원한다면 이에 합당한 보상을 해준 후 운영권을 완전히 인수하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

국공립대학의 최적비중에 대해서는 합의된 바 없지만, 일단 재학생의 50%를 수용할 수 있을 때까지 국공립화 또는 공영대학(정부책임사립대학)으로 전환할 필요가 있다. 재학생 충원의 어려움으로 경영난에 빠졌던 미국 뉴저지주의 사립대 러거스(Rutgers)대학을 주립대학으로 개편한 것이 좋은 실례이다.¹⁴⁾

사립대학에 공적자원을 지원하는 경우, 공공성 확보를 위해 법인이사회를 전면개편해야 한다. 미국의 사학법인들은 이사의 수가 많아, 편법과 불법운영이 불가능하며 담합이 어렵다.¹⁵⁾ 이사들도 4-5년정도 이사직을 수행하다 퇴임하기 때문에, 종전이사라고 주장하면서 권리분쟁을 일으키는 일도 없다. 대부분의 사학들이 본교와 타교의 교수들, 직원대표와 학생대표, 지역의 고용주 대표, 시민사회단체 대표 등으로 구성되어 있다. 이와 유사한 방식의 이사구성이 바람직하다

(4) 학생과 교직원 신분보장 미흡

법안 제32조에는 통·폐합대학의 재학생 보호 조항이 있다. 그러나 이 규정 역시 허술하여, “국가,..... 그 재학생들의 다른 대학으로의 편입학을 지원하는 등 재학생 보호를 위하여 적극 노력하여야 한다.”는 선언에 그치고 있다. 재학생의 신분이 보장되지 않는다면, 도대체 누구를 위한 통·폐합인지 불분명하게 된다. 대학생들의 학습권 보장을 법률로 확실하게 보장하여야 한다.

제31조에는 교직원의 면직 조항이 있는데, “사립대학법인이 이법에 따라서 해산하거나 다른 사립대학에 통·폐합되면서 해당학과를 기준으로 폐직이나 과원이 된 때에 준용한다.”고 하고 있다. 이 규정은 사립대학이 통폐합될 경우 인수대학 측에서 폐과조치를 통해 사실상 교수·직원을 합법적으로 면직시킬 수 있는 독소조항이다. “특별한 사유가 없는 한, 고용을 승계하여야 한다.”로 개정되어야 할 것이다.¹⁶⁾

(5) 부정비리대학의 처리와 사학분쟁조정위원회의 문제

제5차 대학구조개혁위원회에서 발표한 “중대한 부정·비리대학, 감사결과 불이행 대학 등은 구조개혁 대상대학 포함 여부와는 관계없이 별도로 퇴출 절차”를 추진한다는 결정은 사학비리의 척결을 통한 고등교육의 정상화를 염원하는 많은 국민들의 바람과 일치하는 것이라 할 수 있다. 중대한 부정·비리대학의 퇴출에 대해 별도의 절차를 마련하기보다 법안에 추가되어야 할 것이다.

그러나 임시이사파견대학의 정상화 업무를 담당하고 있는 사학분쟁조정위원회는 이러한 방향과 일치되지 않는 결정들을 내렸다. 엄청난 사회적 물의를 일으켜 퇴출판정을 받았던 비리사학들을 속속 복귀시켜 한국 대학교육 발전에 걸림돌이 되고 있다. 비리재단과의 유착관계가 의심되는 사학분쟁조정위원회는 해체되어야 하며, 이 단체에 대한 수사와 함께 그간의 시대착오적인 결정들은 무효화되어야 할 것이다.

14) 1766년 Queen's College로 설립되어 경영난에 시달리다 1956년 뉴저지주립대학이 된 Rutgers대학은 11명의 대학운영위원회(Board of Governors, 교수 2인과 학생 1인이 포함되며, 총장도 위원이나 투표권이 없음)가 최고 의사결정기구인데, 이와 함께 59명으로 구성된 이사회(Board of Trustees) 및 대학평의회(University Senate, 교수·학생·직원·동문으로 구성)가 함께 대학운영을 책임지고 있다.

15) 하버드대와 스탠퍼드대는 각각 32명씩이고, 코넬대학은 64명이다. 스탠퍼드대와 하버드대 이사회에는 설립자 가족이 아예 포함돼 있지 않다.

16) 이 경우도 특별한 사유를 자의적으로 해석하게 두어서는 안 되며, 교직원들의 신분보장을 위한 엄격한 시행규정을 마련해야 한다.

대학의 생명은 자율과 자치이다. 사학의 자율성은 충분히 보장되어야 하지만, 비리가 옹호되어서는 안 된다. 사학의 자율성을 핑계로, 학생들의 학습권 및 교수/직원들의 교권과 노동권을 짓밟는 사학비리까지 보호되어서는 교육이 발전할 수 없다. 사학분쟁조정위원회를 대신하여 과거처럼 교육부가 비리사학 처리권한을 갖도록 해야 할 것이다.

VI. 합리적 구조조정방안(대학입학정원의 단계적 축소방안)

교육부의 목표는 결국 대학입학정원의 축소에 있다. 이 지표에 가산점¹⁷⁾을 주기로 한 사실만 보더라도 이를 확인할 수 있다. 이 점수는 순위결정에서 결정적이다. 하지만, 입학정원의 축소를 추진하면 서로 새로운 대학들이 설립허가를 받고 있다¹⁸⁾.

평가중심의 구조조정은 기초학문분야의 쇠퇴와 응용·실용학문 중심의 학문체계를 만들게 될 것이다. 전공분야별 대학신입생의 비중을 OECD 주요회원국들과 비교해 보면, 한국은 공학·건설분야가 압도적으로 큰 것이 특징이다. 공학·건설분야가 크다는 것은 그만큼 응용·실용학문분야가 커다는 것을 의미하는 바, 대학구조조정정책이 지속된다면 이러한 흐름이 가속화되어 기형적 학문체제가 형성될 것이며 결과적으로 국가의 장기적 학문기저가 흔들리게 되어 학문경쟁력은 오히려 후퇴하게 될 우려가 있다. 아울러 응용·실용분야 전공자들의 임금도 지속적으로 낮아질 것이다.

대학은 기본적으로 교육과 연구활동을 수행하지만, 지역사회에 대한 봉사도 빼놓을 수 없다. 대학은 지역사회에서 유력한 고용주이자 소비자로서 경제적으로 매우 큰 역할을 하고 있다. 평생교육 등의 공급을 통하여 지역사회의 문화수준을 향상시키며 정치의식을 고양하고 지역사회가 필요로 하는 여러 가지 지식과 기술을 전파한다. 지방대학은 그 대학이 소재한 지역의 경제·사회·문화의 중심이다. 그래서 지역대학은 서울 등 수도권에서 보다 지방에서 그 존재가치가 더욱 커지는데 이 지방대학들이 평가에서 불리한 입장에 처해 구조조정의 대상이 되고 있다. 취업률과 충원을 지표가 약간 낮다고 해서 폐교할 수는 없는 것이다. 지역대학을 통해 고등교육에 접근할 수 있었던 지방 학생들을 어떻게 할 것인가? 지방대학의 역할을 충분히 이해하지 못하는 언론이나 인사들은 지표가 낮은 대학을 부실대학(사실상 지방대학)으로 간주하면서 은근히 폐교를 부추기고 있다. 그러면서도 지방대학을 살려야 한다고 주장한다. 이러한 딜레마를 해결해 줄 수 있는 방법을 모색해야 한다.

등록금수입극대화를 추구하는 대학들은 자율적 정원감축에 응하지 않을 것이다. 그렇다면 모든 대학이 공정하게 고통을 분담하도록 하면 된다. 대학별 모집정원을 단계별로 20-30%정도씩 감축하면 된다. 모든 대학이 매년 2-3%씩(2013년 기준) 10년에 걸쳐 입학정원을 줄여도 되겠고, 인구에 비해 대학입학정원이 상대적으로 많은 지역의 대학들은 3%, 기타 지역의 대학들은 2%씩 매년 입학정원을 감축하면 자동으로 해결된다. 법률에 의한 일괄 정원조정이 필요하다. 지역별로 대학입학정원을 배정할 수도 있다.¹⁹⁾ 여야 합의로 가칭 '사립대학구조개선 촉진법'에 추가하면 된다. 이것이 공존을 위한

17) ※ 가산점 = ('13학년도 정원감축률 + '14학년도 정원감축률) × 1/10

18) MB정부가 출범한 2008년 이후, 중원대·대전신학대·한국승강기대·한국골프대 등 4개 대학이 신설되었다. 우송대와 한려대가 산업대에서 일반대로 전환됐고, 김천대가 전문대에서 4년제대로 승격되는 등 정부의 정책은 정원감축과 증원사이를 우왕좌왕했다.

19) 대학입학예비고사 실시 초기(1970년대 초)에는 지역별 합격정원이 있었으며, 지원자는 총 두 개의 지역을 자유롭게 선택하여 시험에 응시할 수 있었다.

공정하고 합리적인 구조조정방안이다.

VII. 결론

부실하게 운영되고 있는 일부 대학의 구조개선을 통해 국민들에게 양질의 교육을 공급하는 일은 의미가 있다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 과제와 문제의식이 정책에 바르게 반영되어 있다고 보기는 어렵다. 대학을 지원하고 공공성을 강화하는 것이 아니라 대학 숨아내기 형태로 진행되고 있어 대학 죽이기 정책이라는 비판을 면하기 어렵다.

평가지표는 학생과 학부모의 판단을 위해 필요하지만, 무리한 구조조정 목적으로 사용되어서는 안 된다. 현행 지표에 의한 경영부실대학들은 대부분 불리한 여건의 지방대학들이다. 분야별로는 기초과학과 인문학분야 및 예체능분야가 절대적으로 불리하다. 모든 대학과 학문분야에 공정한 평가지표가 개발되어야 한다. 재학생충원율과 취업률이라는 도깨비 방망이 대신 국제적으로 사용되고 있는 지표들이 추가되어야 한다. 대학의 설립목적과 지역을 고려한 평가체제가 필요하며, 대학별 중점분야와 성취가 반영된 평가방식으로 전환하여야 한다. 부실대학의 처리에 대해 지역사회의 여론을 수렴하여야 하며, 이 대학들은 공영대학(정부책임사립대학)으로 전환하는 것이 바람직하다. 부정비리 사립대의 처리도 마찬가지다.

부실대학은 학생과 학부모가 알아서 판단하고 이에 따라 자연스럽게 정리되어질 문제인데, 정부가 앞장서서 무리하게 (교육부실대학이 아니라) 경영부실사학의 퇴출을 추진할 이유가 없다. 학생과 지역사회의 피해를 우려한 것이라면 학생과 교수 및 지역사회의 의견²⁰⁾을 중심에 놓고 판단해야 할 것이다. 대학의 구조개선을 통한 교육력 강화는 우리나라의 고등교육 발전을 위해 필요한 일인 것은 분명하다. 그러나 소위 '대학구조조정정책'이 기초학문분야와 지방대학의 퇴출을 통한 대입정원 감축에만 목적을 두어서는 안 되며, 이 기회에 한국의 고등교육이 한 단계 발전하는 계기를 마련해야 할 것이다. <표 6>은 앞의 논의를 축약한 것이다.

<표 6> MB정부 대학구조조정정책의 목표와 결과 및 개선방안

	목표	결과(부작용)	합리적 개선방안
1	교육성취도와 대학경쟁력 강화	기초학문분야 몰락(학문기반 약화) 지방대 몰락(경제·사회·문화 타격)	기초학문분야 지원 및 취업에서 전공차별 금지 지방대육성법 제정
2	지표관리를 통한 교육의 질 개선	교육비용 상승 - 등록금 인상요인	평가지표 개선, 고등교육재정 교부금법 제정
3	부정비리재단 복귀	사학비리 창궐 - 교육의 질 하락 학습권·교권 침해	사분위 해체, 교육부가 비리 사학 관리
4	대학입학정원 감축	지방대학 몰락, 수도권집중 심화	고통분담 (대학별 감축비율 적용)

20) 대학구조조정에서 해당학과 학생들의 의견제출 기회를 따로 마련하지 않고, 의견수렴 방법에 관한 교수들의 이의제기를 받아들이지 않았기 때문에 폐과결정이 적정한 절차에 따라 이루어지지 않았다고 원고들에게 손해 배상을 하라는 판례가 있다.(서울고등법원, 2007나39576).

첫째, 정책목표가 ‘대학의 경쟁력과 교육성취도의 강화’에 있지만, 현재의 방식은 기초학문분야 몰락을 통해 오히려 학문기반을 약화시키고 지방 경제·사회·문화의 구심점인 지방대 몰락이라는 부작용을 초래하고 있다. 이를 개선하기 위해서는 기초학문분야 지원책이 절실하고, 특혜에 기반한 지원이 아니라 재정지원을 중심으로 하는 지방대학 육성법이 속히 제정되어야 할 것이다. 우리나라의 기업들도 사원 채용시 전공분야별 차별을 없애서 학문이 고루 발전할 수 있게 협력해야 할 것이다.

둘째, ‘교육의 질 개선’ 목표는 오히려 교육비 상승을 가져와 등록금 인상요인으로 작용하고 있다. 평가지표를 개선하면서 동시에 고등교육재정교부금법 제정을 통한 대학운영비 지원을 통해 교육비 상승에 대처할 필요가 있다. 고등교육에 대한 투자만큼 수익률이 높은 공적투자분야가 없다는 점을 고려하여야 한다.

셋째, ‘부정비리재단의 복귀’는 사학비리의 창궐을 가져와 학생들의 학습권과 교권침해가 심각해질 가능성이 농후하다. 비리재단 복귀를 주도한 사학분쟁조정위원회를 해체하고, 이 기능을 다시 교육부로 이관하는 것이 효과적일 것이다. 부정비리대학은 정부책임사립대학으로 전환하여 일종의 공영대학으로 운영하는 것이 좋다.

넷째, 대학입학 정원을 적정수준에서 유지할 수 있는 가장 확실한 방법은 사립대학의 모집정원을 단계적으로 감축하는 것이다. 이를 모든 대학에 대해 공평하게 적용하면 된다. 필요하다면, 법률로 규정하면 된다. 모든 사립대학이 (2013년 기준으로) 매년 2-3%씩 감축해 나가면 된다.

뒷사람을 치지게 하여 이를 공격하는 것이 곰의 전략이라면, 곰은 경쟁대신 협력으로 전략을 바꾼 사람들의 집단적 저항에 직면하게 될 것이다. 따라서 교육부의 구조조정정책은 현명한 전략이 되지 못한다. 당사자들이 서로 협력하여 공존의 방식을 찾는 것이 좋다. 신자유주의 고등교육정책과 이를 이용한 대학 내의 상업주의 만연이 허용되어서는 안 된다.

참고문헌

- 강남훈, “반값등록금 실현과 사립대학 개혁.” 2012년도 사학문제해결을 위한 연구회 학술대회 자료집 (6. 8, 2012)
- 강남훈, “조건없는 반값등록금에 대한 경제적 분석: 형평성·효율성·정당성·과급효과”, 민주당 정책위원회·민주정책연구원 반값등록금 실현과 대학구조조정 방안 모색을 위한 토론회 자료집 (8. 10, 2011).
- 박거용, “공공성과 교육의 질을 높이기 위한 대학 구조조정의 필요성”, 2012년도 사학문제해결을 위한 연구회 학술대회 자료집 (6. 8, 2012)
- 박정원, “고등교육 발전을 위한 구조전환을 모색해야 -대개편이 필요한 MB정부의 실패한 대학정책.” 「개정 고등교육법 폐기와 대학교육 정상화를 위한 토론회 자료집」, 교수노조·민교협·학단협·전교조 공동주최(6. 5, 2013)
- 박정원, “공존을 위한 사학 거버넌스의 개혁”, 2012년도 사학문제해결을 위한 연구회 학술대회 자료집 (6. 8, 2012).
- 박정원, “부실대학 퇴출방식의 문제점과 개선방안”, 「반값등록금과 바람직한 대학개혁방안 토론회 자료집」, 참여연대 (10. 17, 2011).
- 박정원, “사립대 구조조정, 새로운 접근이 필요하다”, 「교과부 재정지원 제한대학 발표 대응 토론회 자료집」, 전국교수노동조합 (9. 19, 2011).
- 박정원, “<사립대학구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안>에 대한 의견”, 국회 교육과학기술위원회 「사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안 공청회 자료집」(8. 26, 2011).

박정원, “대학등록금과 대학개혁”, 「교육평론」(2011년 8월호, 통권 225호).

박정원, “미친 등록금의 정상화를 위한 해법”, 「시민과 언론」, 민주언론시민연합, (2011년 여름호, 통권 94호).

반상진, “고등교육재정교부금법(안) 쟁점분석과 개선에 대한 논의”, 반값등록금 법안을 위한 전문가 간담회 자료집, 민주통합당 보편적 복지본부(5. 17, 2012).

임재홍, “반값등록금과 고등교육 구조개혁”, 「반값등록금과 바람직한 대학개혁방안 토론회 자료집」, 참여연대 (10. 17, 2011).

임재홍, “사학의 공공성 확보와 사립학교 관련 법제의 개정방향,” 2012년도 사학문제해결을 위한 연구회 학술대회 자료집 (6. 8, 2012)

윤지관, “한국사학, 왜 무엇이 문제인가”, 2012년도 사학문제해결을 위한 연구회 학술대회 자료집 (6. 8, 2012)

<참고자료 1> 2013학년도 정부 재정지원 제한대학 명단(2012.08.31 발표)

	구분	대학명
일반대학	학자금 제한대출 대학(70%)	가야대학교, 대구외국어대학교, 위덕대학교, 한북대학교, 경주대학교,
	학자금 최소대출 대학(30%)	경북외국어대학교, 제주국제대학교
	재정지원 제한대학	국민대학교, 루터대학교, 세종대학교, 안양대학교, 경일대학교, 동국대학교(경주캠퍼스), 배재대학교, 서남대학교, 세명대학교, 세한대학교(구 대불대학교), 영동대학교, 청운대학교, 초당대학교, 한려대학교, 한중대학교, 호원대학교
전문대학	학자금 제한대출 대학(70%)	경산1대학, 송호대학, 전남도립대학
	학자금 최소대출 대학(30%)	김포대학, 부산예술대학, 영남외국어대학
	재정지원 제한대학	서정대학, 웅지세무대학, 장안대학, 강원관광대학, 고구려대학, 군장대학, 대경대학, 대구미래대학, 서라벌대학, 서해대학, 세경대학, 성덕대학, 조선이공대학, 한영대학

*현재 전체 대학 수는 4년제 336개(4년제 대학 197개, 전문대학 139개)임.

** 취업률을 허위공시한 대학은 동국대 경주캠퍼스·서정대·장안대·대경대 등 4개교이며, 다른 지표 허위공시 적발대학은 서남대, 한려대 등 2개교이다.

*** 지난해 재정지원 제한대학이던 원광대학교, 목원대학교, 상명대학교, 대전대학교, 경성대학교, 경남대학교 등은 정원 감축, 등록금 인하, 취업률과 전임교원 확보율 제고 등의 값비싼 자구노력을 거쳐 올해는 재정지원 제한대학에서 벗어났다.

<참고자료 2> 2012학년도 정부 재정지원 제한대학 명단(2011.09.05 발표)

	구분	대학명
일반대학	학자금 제한대출 대학(70%)	경동대학교, 대불대학교, 루터대학교, 목원대학교, 원광대학교, 추계예술대학교
	학자금 최소대출 대학(30%)	건동대학교, 명신대학교, 선교청대학교
	재정지원 제한대학	경남대학교, 경성대학교, 경주대학교, 고신대학교, 관동대학교, 그리스도대학교, 극동대학교, 대전대학교, 상명대학교, 서남대학교, 서울기독대학교,

		서원대학교, 영동대학교, 인천가톨릭대학교, 중부대학교, 초당대학교, 평택대학교, 한국국제대학교, 협성대학교
전 문 대 학	학자금 제한대출 대학(70%)	김포대학, 동우대학, 벽성대학, 부산예술대학, 서해대학, 영남외국어대학, 전북과학대학
	학자금 최소대출 대학(30%)	성화대학
	재정지원 제한 대학	국제대학, 동주대학, 부산정보대학, 서라벌대학, 세경대학, 웅지세무대학, 주성대학

주제 발제 _3

대학 구조조정의 근본 원인과 대학교육 체제 개편 방향

임재홍

한국방송통신대학교 법학과 교수

I. 들어가는 글

현재 진행되고 있는 것은 주로 사립대학의 구조조정이다. 사립대학의 구조조정의 목적이 신자유주의적인 경쟁정책의 이식인지 아니면 대학입학정원의 감소인지 아니면 둘 다인지 그 파악이 쉽지 않다. 다만 그 수단에 대한 파악은 어렵지 않다. 이미 법률안으로 제안된 것이 있고 지난 이명박정부에서 정책으로 통해 관철하려고 한 것이 있기 때문이다. 그 구조를 보면 대학 자체의 구조조정이고 이 구조조정에서 실패하면 바로 퇴출이다. 학교법인의 해산에 따른 대학의 폐쇄이든 아니면 대학자체의 퇴출인 것이다. 이러한 압박은 이명박정부에서 법적 근거없이 정책을 통하여 시행하고 있다.²¹⁾

이러한 정부정책의 방향 때문에 사립대학들은 이러한 퇴출의 대상에서 벗어나기 위하여 대학 내부적인 구조조정 정책을 구사하고 있다. 그 방향은 정부가 추진하는 방향으로부터 크게 벗어나지 않는다. 따라서 대학 평가기준을 맞추어 최대한 많은 점수를 확보하기 위한 것이다. 따라서 정부가 취업율, 재학생충원율, 산학협력지수, 정원감소를 위한 노력 등을 평가기준으로 하면 그에 맞추지 않을 수 없다. 이런 이유로 사립대학의 내부 구조조정은 취업률이 낮은 학과의 구조조정으로 가지 않을 수 없다. 즉 학과통폐합 등 구조조정대상이 되는 것이다. 그러나 이러한 정책은 학문정책의 왜곡, 지역의 고등교육 기반의 붕괴, 수도권중심의 대학서열화 등 상당한 문제만 만들지 고등교육의 공공성을 확보하는데 전혀 도움이 되지 못한다. 이하에서는 대학 구조조정의 원인과 현황(II.)을 본 후, 그에 대한 해결책(III.)을 제시해 본다.

II. 대학 구조조정의 원인과 현황

1. 대학 구조조정이란 무엇인가?

종래 정부야당이 추진해 온 입장에서 사립대학 구조조정을 정의하면 다음과 같다. “사립대학의 구조조정은 사립대학이 사회 환경 변화에 적응하면서 사립대학이 안고 있는 구조적 문제를 개선하여 교육 경쟁력을 확보하고 교육목표를 달성시켜 나가는 행위로서 대학 내 구조조정 또는 타 대학과의 연계,

21) 그러나 이러한 정책을 구사하기 위한 수단으로서 학교법인에 대한 해산명령이나 학교의 폐교명령은 사립학교법이나 고등교육법상 근거가 있다.

협력을 통한 자구방식, 또는 내부적 구조조정의 자구노력이 불가능할 때 시장원리에 따른 인수·합병 또는 퇴출 조치를 포함한다.”²²⁾

2. 대학 구조조정이 필요했던 이유는 무엇인가?

1) 신자유주의정책의 관철

신자유주의적 고등교육정책(이하 ‘신자유주의정책’으로 약칭)의 입장²³⁾에 서면 우리나라 고등교육의 경직적인 대학운영 체계가 모든 문제의 출발점이 된다.²⁴⁾ 그래서 해결책으로는 대학을 자율화시킬 것을 주장한다.

경직적인 대학운영이 문제가 되는 이유는 대학이 국가경쟁력 향상 즉 국가 경제발전에 대학이 기여해야 하는데, 국공립대학의 경우에는 관료적 경직성²⁵⁾, 사립대학의 경우에는 위장형 비영리법인의 문제 즉 부정부패의 문제²⁶⁾와 정부의 규제²⁷⁾로 인하여 대학이 국가경쟁력 향상에 도움이 되지 않는다는 것이다.

따라서 그 구체적인 해결책으로 국공립대학의 경우에는 국공립대학을 사립대학으로 변화시키는 자율화정책을 펴야 하고²⁸⁾, 더불어 대학집행부에 강력한 리더십을 부여하면서 책무성을 강화시키기 위해서 재정보조를 점차적으로 줄여가야 한다고 본다.²⁹⁾ 또한 사립대학의 경우에는 지배구조를 개선하면

22) 정태용, “사립대학의 구조조정 지원, 어떻게 할 것인가?”, 고등교육 선진화를 위한 사립대학 구조조정 토론회: 사립대학 구조조정, 위기인가 기회인가?, 2009, 37쪽

23) 여기서는 다음 보고서를 중심으로 검토한다. 박정수 외, 지식기반사회의 고급인력 양성을 위한 고등교육 개혁방안, 한국직업능력개발원 용역보고서, 2003.

24) 지식기반 경제사회의 도래는 대학에게 엄청나게 빠르고 많은 변화를 요구하고 있다. 세계 각국들은 이제 과거처럼 지식의 창출과 교육이 정부의 중앙집권적인 통제와 계획에 의하여 이루어지기는 힘들다는 것을 인식하고 고등교육에 시장 개념을 도입하고 있다(OECD, 2003)는 것을 전제로 하고 있다. 이주호, 앞의 보고서, 3쪽.

25) 국립대학의 경우 아직도 정부의 한 부서와 같이 되어 있는 지배구조를 들고 있다. 이주호/ 김선웅/ 이해연, “제1장 고등교육 경쟁촉진 정책”, 박정수 외, 지식기반사회의 고급인력양성을 위한 고등교육 개혁방안, 한국직업능력개발원, 2003, 15쪽.

26) 이주호/ 박정수/ 김승보, 사립대학 지배구조의 문제점으로 ① 설립자(혹은 후계자) 중심의 지배구조, ② 대학의 주요 이해당사자에 개방되지 못한 지배구조, ③ 투명성이 결여된 지배구조를 지적한 후, 그 대안으로서 ① 이사회 책무성 강화, ② 대학 경영의 투명성 강화, ③ 대학 지배구조에 대한 규제 완화를 들고 있다. 이주호/ 박정수/ 김승보, “제5장 사립대학의 지배구조 개혁”, 박정수 외, 지식기반사회의 고급인력양성을 위한 고등교육 개혁방안, 한국직업능력개발원, 2003, 190-199쪽. 이사회 참여가능 친족의 수를 현행의 1/3에서 더 낮추어 1/5 이하로 최소화하는 동시에 이사회에서 이사장에 대한 이사들의 권한을 상대적으로 보장하는 방안, 사립대학 법인 이사회 이사들의 1/2 이상을 대학평의회가 추천하는 공익이사로 채우도록 하는 공익이사 제도의 도입, 기여이사 제도의 도입을 제안하고 있다. 이주호/ 박정수/ 김승보, 214-215쪽. 사립대학 지배구조의 책무성과 투명성이 제고된다면, 지배구조에 대한 정부의 세세한 규제는 자율화될 수 있을 것이고 사립대학의 공공적 성격 또한 제고될 것으로 보고 있다. 이주호/ 박정수/ 김승보, 216-217쪽.

27) “정부는 현재 사립대학 이사회의 이사 취임에 승인하고 또한 취임승인을 취소하는 권한을 가지고 있고 교육경력 3년 이상인 이사의 비중을 의무화하고 있으나, 이러한 이사의 자격, 선임, 취소에 대한 정부의 직접적인 간섭을 철폐하고, 사립대학 분규에 있어서도 지금까지 공익이사를 선임하여 파견하는 직접적인 교육부의 개입보다는 일본에서와 같이 법원의 판단에 따르도록 하는 방안을 검토”하자고 한다. 이주호, 9쪽. 대학의 가장 중요한 재원인 등록금의 결정에 대하여 물가관리 차원에서 직간접적인 제약이 존재하는 것, 개별 대학들이 증대되는 경쟁 압력에 부응하여 교육 서비스를 다양화하고 수준을 높일 수 있는 많은 수단들이 정부규제로 묶여 있는 것을 지적하고 있다. 특히 사립대학의 경우 등록금, 정원, 정원조달, M&A 등에 있어서 규제적 요인이 강하게 남아 있어서 경쟁수단이 제한되어 있다고 보고 있다. 이주호/ 김선웅/ 이해연, 15쪽.

28) 국립대학 이사회 제도의 도입과 국립대학 조직 인사의 자율 확대를 제안하고 있다. 이주호, 7-8쪽.

29) 국립대학 회계제도를 도입할 것을 주장한다. 예산의 편성 집행 결산을 총장이 이사회의 의결을 거쳐 집행하도록 하고 이와 더불어 등록금 수준의 결정이나 수익사업 등에 대하여도 총장이 이사회의 자문이나 의결을 거쳐 결정할 수 있도록 함으로써 국립대학들도 다양한 재원을 발굴하고 재정 구조를 다원화하도록 유도하는

서 동시에 사립대학에 대한 규제, 예를 들면 대학의 설립·운영, 학부나 학과의 운영, 등록금 책정에 대한 규제를 풀어야 한다고 주장한다.

2) 신자유주의적 정책실패의 은폐 수단

앞서 본 신자유주의정책에 따라 대학설립준칙주의가 도입되었다. 5.31교육개혁안은 대학의 다양화와 특성화라는 항목하에 “확일적인 대학체제, 연구를 활성화시키지 못하는 여건과 풍토, 공부를 하지 않아도 되는 학사운영, 효율적 대학운동을 방해하는 각종 확일적 정부 통제 등으로 대학의 질적 수준이 세계수준에 크게 못 미치고 있다. 사회 각 분야가 요구하는 다양한 자질과 능력을 갖춘 인력을 배양할 수 있도록 대학모형을 다양화하고 특성화하도록 한다. 뿐만 아니라 대학의 정원과 학사운동을 자율화하고, 설립 기준을 다양하게 규정하여, 이 준칙에 따라 학교설립이 가능하게 한다.” 이러한 정책은 신자유주의적인 논리에 기반한 것이었다.³⁰⁾

그러나 이러한 정책은 크게 두 가지 문제를 만들어 내었다. 하나는 부실, 부패대학의 양산이었다.³¹⁾ 대학설립의 자유를 통해 다양하고 특성화된 많은 대학이 만들어지고 대학간 경쟁을 통해 경쟁력 있는 대학을 배출할 것이라는 구상은 정반대의 결과를 낳았다. 부실한 대학, 부실한 대학원의 양산으로 끝났고, 이 때 설립된 많은 사립대학은 설립부터 부정과 부패의 온상이 되어 버렸다. 둘째, 대학설립준칙주의는 고등교육의 공급과잉 문제를 발생시켰다.

<표 1> 학령인구 변화에 따른 고교 졸업자수 대비 입학정원 추이

구분	'09학년도	'12학년도	'17학년도	'18학년도	'22학년도
학령인구	629,360	690,519	619,173	598,527	471,522
고교 졸업자수 A(추정)	576,298	667,931	598,919	578,948	456,098
대입입학정원(B)	589,147	583,670	583,670	583,670	583,670
초과졸업자수(A-B)	△12,849	84,261	15,249	△4,722	△127,572

* 자료 : 교육과학기술부

이 두 가지 문제점만 보더라도 대학설립준칙주의는 실패한 정책이다.³²⁾ 그 때문에 대학설립준칙주의

동시에 개별 대학의 교육과 연구의 성과를 나타내는 지표들을 개발하고 이에 근거하여 예산을 배분하는 체제를 강화하자고 한다. 이주호, 8쪽.

30) 신자유주의적 입장에서는 지금도 여전히 대학자율화정책의 주요 부분으로 “대학 설립 정원 자유화의 단계적 확대”를 중시한다. “대학 설립 및 정원의 자율화가 아직도 수도권 소재 대학, 국 공립 대학, 사범계 의료계열의 경우에는 적용되지 않고 있는 바 이를 단계적으로 자율화하면서 대학의 자율화가 적절한 수준의 교수 확보 없이 양적인 하향경쟁을 결과하지 않도록 법정교수확보율을 충족시키는 대학에 한하여서만 대학의 정원을 늘릴 수 있는 자율권을 인정하는 정책을 병행”할 것을 주장한다. 이주호, 5쪽.

31) 당시 대학설립준칙주의 도입시 “준칙주의 도입의 원칙”이라는 것이 있었다. ① 국가 교육정책의 전체적 구도와 상응해야 한다. ② 학교 설립 기준은 모든 학교가 충족시켜야 할 최소 기준에 불과하며, 학교가 추구해야 할 질적 개선의 목표(기준)는 평가기구에서 제시한다. ③ 정부는 각 학교로 하여금 ‘학교현장’을 자율적으로 제정·제출하도록 하고, ‘학교현장’의 이행여부를 대학평가의 대상으로 삼는다. ④ 학교법인이 새로운 학교를 설립하고자 하는 경우에는 별도의 새로운 시설·설비, 교원 및 수익용 기본재산 등을 확보하여야 한다. 기존의 학교 시설·설비, 교원 및 수익용 기본재산 등은 중복하여 사용할 수 없다. 이러한 원칙이 철저히 준수되었다면 오늘날과 같은 부실비리대학의 문제는 발생하지 않았을 것이다.

32) 고등교육에 있어서 경쟁 도입 자체를 문제로 보는 비판은 대체로 세 가지이다. 첫째는 고등교육에서의 경쟁이 대학 간 서열을 더 심화시켜서 학생들간의 입시 경쟁의 문제를 악화시킨다는 것이고, 둘째는 고등교육의 경쟁축진이 불필요하게 대학의 폐교를 초래하게 되었다는 비판이며, 셋째는 지방대학, 전문대학, 사립대학 등

는 시행한지 10년도 되지 않아 중단되었고³³⁾, 이후 정원 자율화정책까지도 중단된 바 있다.³⁴⁾

3. 사립대학 구조조정의 딜레마

딜레마는 ① 구조조정을 하지 않아도 문제이고, ② 신자유주의자들이 채택하는 방식으로 하는 경우 더 심각한 문제가 발생한다는 점이다. 그렇다고 ③ 공교육의 원칙에 따라 집행하는 것도 현재의 국회나 행정부를 보았을 때 쉽지 않다는 점이다.

1) 구조조정을 하지 않는 경우

국가가 개입하지 않고 대학에 맡기는 경우 현재의 공급과잉상황에서는 상당수 대학이 파산상황에 이를 것이고, 대학구성원인 교원, 직원, 학생들이 그 피해를 떠안을 수밖에 없다. 그리고 사립학교법인의 경우 파산을 앞두고 재산은닉이나 횡령 등 각종 범죄를 저지를 가능성이 커져 새로운 대학분쟁의 원인이 될 수 있다.³⁵⁾

특히 문제되는 것은 학령인구의 감소가 수도권보다 지방에 더 많을 것이기 때문에 그 타격이 수도권 대학보다 비수도권대학에 클 것이라는 점이다.³⁶⁾ 이 경우 지역의 고등교육기반이 무너지며 수도권대학을 중심으로 한 서열구조 역시 더 강화될 수 있다.³⁷⁾

2) 신자유주의적인 방식으로 구조조정을 하는 경우

신자유주의적인 방식으로 국가가 개입하여 공급과잉 문제를 해결하는 방안도 있다. 신자유주의자들은 공급과잉상태가 오히려 경쟁촉진에 바람직하다고 이해한다. 즉 신자유주의자들은 “대학 간의 경쟁이 촉진되는 상황에서 경쟁에 뒤처지는 대학들의 학생 수가 감소하리라는 것은 이미 정책 추진 때부터 예견되었던 것이다. 어느 대학이라도 경쟁에 뒤처질 경우 학생 수가 감소하고 폐교의 가능성에 직면하게 될 때 대학들은 경쟁의 압력을 받게 된다. 따라서 폐교의 가능성과 대학간 경쟁 촉진은 동전의 양면과도 같은 관계라고 할 수 있다.”고 보고 있다.³⁸⁾ 그러면서 대학이 퇴출될 수 있는 제도적 기반을 만들자고 한다. 그 방안으로 ① 퇴출하고자 하는 학교법인에게 수익용 기본재산 중 일부를 재단에 분배할 수 있도록 제도적으로 보장하는 방안³⁹⁾, ② 대학 M&A의 활성화 등을 제안하고 있다.⁴⁰⁾

이 수도권 대학, 4년제 대학, 국립대학에 비하여 경쟁의 뚜렷한 열위에 있으므로 이를 시정하지 않은 경쟁촉진 정책은 잘못되었다는 것이다. 신자유주의자들은 이러한 주장을 왜곡된 비판으로 몰아붙인다. 이주호/ 김선웅/ 이해연, 13쪽.

33) 대학설립운영규정 6차 개정(2005.10.25.) 때 대학 설립기준을 강화시켜 버렸다.

34) 유기홍, 2102 국정감사 정책자료집: 학령인구 감소에 따른 대학 정원 조정 시뮬레이션, 9쪽. 물론 정원자율화정책은 이명박정부에서 다시 재개되었으나, 대학설립자유화는 그렇지 못했다.

35) 실제 학교법인의 청산절차를 보면 교육용기본재산까지 채무를 변제하는데 사용되는 사례가 다수 있다. 경우에 따라서는 재산은닉의 수단으로 채무를 부담하는 경우도 상정해 볼 수 있다.

36) 유기홍, 앞의 책, 18쪽.

37) 또한 대학구조조정이 종래 국립대 위주로 진행되어 2005년부터 2012년까지 국공립대학의 입학정원 감축율(2%)이 사립대학의 그것(1.6%)보다 더 높아 기형적인 사립대학의 과잉구조가 더욱 심각해질 것이라는 우려도 있다. 유기홍, 앞의 책, 20쪽. 그러나 대학의 부실 정도를 감안할 때 국립대 사립화정책만 중단된다면 이런 문제는 발생할 가능성은 없어 보인다.

38) 이주호/ 김선웅/ 이해연, 13쪽. 그러나 이들의 주장처럼 버랑에 몰려 경쟁한 것이라곤 소위 기초학문 분야에 해당하는 학과의 인위적인 학과구조조정과 교원 정리 말고 무엇인가? 대학을 신자유주의의 생체 실험실로 전락시킨 것 말고는 없다.

39) “대학 퇴출시 재단에 잔여 재산의 일부 분배를 허용하지 않을 경우 재단으로서는 퇴출을 지연하고자 하는 유인을 제공할 수 있다. 물론 재단의 고의적 재산 빼돌리기를 방지할 수 있는 제도적 장치도 함께 고려되어야 할 것이다. 이와 동시에 구조조정이 필요한 대학들이 재정 확충을 위한 잉여 교육시설의 일부 매각을 허용하고 M&A 시에도 교육시설의 일부인수를 허용하고 인수 후 일부 처분도 가능하게 할 필요가 있을 것이다”라고 부수적인 문제까지 상세하게 검토하고 있다. 이주호/ 김선웅/ 이해연, 23쪽. 그러나 후자의 경우에는 필자

여기서 ①의 잔여재산 귀속에 대한 특례 문제는 현행 고등학교 이하 각급학교를 설치·경영하는 학교법인에 대해서만 한시적으로 인정되고 있는(사립학교법 제35조의2) 것을 대학을 설치하는 학교법인까지 확대하자는 주장이다. 경쟁력 강화를 위해 법체계의 기본까지도 뒤흔들겠다는 것이다.

②의 경우 “동반 발전”, “교육의 질적 수준 향상”, “대학의 효율성 및 안정성 제고”라는 장점을 열거하고 있지만, 그 이후 우리나라 사립대학간의 M&A는 거의 유례를 찾기 힘들 정도였다. 신자유주의자들의 눈에는 장점이 많은데도 사립대학간의 M&A는 거의 이루어지지 않았다. 그것은 대학 M&A가 사립학교법 제36조 이하에 규정되어 있지만 사립대학 M&A에 대한 재정적 보조규정이 있는 것이 아니기 때문이다.

신자유주의자들이 제한하고 있는 사립대학 퇴출의 방안은 이후 교육행정기관의 외부용역⁴¹⁾을 통해 더 세련되어지고 이후 입법의 형태로까지 발전되었다. 교과부의 ‘사립학교법 일부개정법률안’⁴²⁾, 김선동의원의 ‘사립대 구조개선 특별법안’⁴³⁾, 민병주의원의 ‘사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안’⁴⁴⁾이 그것이다.

이들 법률안에 대해서 평가를 한다는 것은 아무런 가치도 없다. 비영리법인에 대해서 퇴출의 특례를 인정하는 것은 신자유주의와도 무관한 것이며, 국민혈세를 들여 사립학교법인에 특혜를 주는 것이다. 또한 이러한 신자유주의자들의 정책의 문제점은 앞서 본 첫번째와 다르지 않다는 것이다. 즉 지방의 고등교육기반이 더 일찍 붕괴될 뿐만 아니라, 대학구성원들인 교수, 학생, 직원의 보호대책이 별반 없다는 것이다. 더구나 법적 근거없이 진행된 강제퇴출정책은 사립대학의 구성원에 대한 국가폭력일 뿐이다.⁴⁵⁾

3. 이명박 정부에서 대학의 구조조정

인 이주호가 장관으로 재직시 상당수 제도화되었으나 전자의 경우에는 전혀 제도화되지 않았다.

40) 이주호/ 김선웅/ 이혜연, 22-33쪽.

41) 사립대학 구조조정의 목적으로는 유연한 대학으로의 재구조화, 대학의 특성화, 규모의 경제(economy of scale)를 달성하거나 감축관리(cutback management)를 통한 비용절감을 추진하고 학과개편, 사업단위 조정 등의 혁신, 교육과 연구에 통합된 시너지(synergy)효과, 대학의 경쟁력 강화 등을 들고 있다. 최근에는 사립대학의 경쟁력 강화를 주된 이슈로 하고 있는 느낌이 든다. 정태용, 39-40쪽; 박정수, “사립대학 구조조정 필요성 및 바람직한 정책방향”, 고등교육 선진화를 위한 사립대학 구조조정 토론회: 사립대학 구조조정, 위기인가 기회인가?, 2009, 13쪽, 21쪽 등

42) 2009년, 의안번호 7221, 동 법률안의 핵심적인 내용은 “학생수 감소로 인하여 그 목적의 달성이 곤란한 경우”를 해산사유로 추가하며(동법안 제35조의3 제1항), 해당 사립대학법인의 원활한 해산을 유도하기 위하여 “해산한 학교법인의 잔여재산을 잔여재산처분계획서에서 정하는 자에게 귀속시키거나, 공익법인과 사회복지법인 설립을 위한 재산으로 출연을 허용하기 위한 귀속특례를 신설”(동법안 제35조의3 제6항)하는 데 있다.

43) 2011년, 의안번호 8393, 이 법률안은 사립대학의 구조조정과 잔여재산의 특례를 포괄적으로 규정한 것이다. 동법안은 경영부실대학의 구조조정 방안으로 두 가지를 상정하고 있다. 하나는 자율적으로 구조개선조치를 내놓는 대학에 대한 퇴출경로를 마련해 주는 당근정책이며, 다른 하나는 그렇지 않은 대학에 대한 채찍정책으로 퇴출정책이다. 당근정책으로 ‘해산 및 잔여재산의 귀속에 대한 특례’(법률안 제28조), ‘자산인수, 합병 법인 및 통합대학에 대한 지원’(법률안 제30조), ‘사립대학 구조개선기금의 조성 등’(법률안 제33조)과 같은 특례조항을 규정하고 있다. 반면 국가정책에 협조하지 않는 사립대학법인에 대해서는 당근 대신 채찍이 가해진다. 즉 실패조사(법률안 제14조)를 통하여 경영부실 사립대학으로 지정(법률안 제16조)한 후, 지원을 배제(법률안 제17조)하고, 구조개선조치(법률안 제18조)를 강권하고, 이 목적을 달성하기 위한 수단으로 구조개선명령(법률안 제18조 제2항)을 발할 수 있다.

44) 2012, 의안번호 928, 이 법률안은 앞서 본 김선동 의원법안과 유사하다.

45) 이명박 정부에서 퇴출된 대학은 모두 8개이었다. 교과부의 폐쇄명령으로 폐쇄된 선교청대(2012년 8월), 명신대와 성화대(2012년 2월), 아시아대(2008년 2월), 광주예술대(2000년 2월) 등 5개 대학과 자진폐교한 건동대(2012년 8월), 수도권침례신학교(2006년 2월), 경북외국어대학교(2013년 4월) 등 3개 대학이다. 지난 2010년과 지난해 2년 연속 학자금 대출 제한대학으로 분류된 벽성대는 재정부실 등으로 인해 폐쇄명령을 받았으나 이에 불응하여 소송절차가 진행 중이다. 이명박 정부에서 퇴출된 대학은 모두 8개이었다.

1) 부실사립대학의 강제퇴출정책

(1) 퇴출정책의 전개과정

5.31교육개혁안에 따라 대학설립준칙주의를 취한 결과 다수의 사립대학이 무분별하게 설립되어 교육의 질이 저하되고 심지어 학생수 급감에 따른 과잉공급의 문제가 발생한다. 이에 대비한 교육행정기관의 정책이란 사립대학 퇴출정책으로, 퇴출에 따른 반발을 무마하기 위하여 사립대학의 재산을 설립자에게 일부 환원해 주는 정책으로 모여지게 된다.

이러한 정책구상이 처음 드러난 것은 국민의 정부 시절인 2001년 6월 교육인적자원부의 “전문대학 발전방안”에서 처음 제기된다. 이 문서를 보면 대학설립준칙주의의 도입으로 다수 대학이 설립되어 고등교육의 질 저하 현상이 초래되고 있음을 시인한다. 1997년 이후 전문대학 13개교, 4년제 대학 29개교가 신설되고(동문서 10쪽), 학생모집 대량 미달사태 등으로 인해 학교법인의 해산사유 발생시 재산출연자에게 한시적으로 출연재산을 되돌려 줄 수 있는 방안을 검토(동문서, 35쪽)한다는 내용이 포함되어 있다.

이러한 사립대학구조조정정책은 참여정부 들어서도 계속 검토된다. 2003년 4월 9일 교육인적자원부가 대통령에게 보고한 “교육정책의 기본방향” 중에도 대학간 구조조정의 문제가 주요 사업으로 설정되어 있다. 즉 “대학간 M&A 등 특성화를 위한 구조조정도 추진되며, 경영능력이 없는 대학에 대해서는 퇴출 경로 마련 등 제도적 장치도 보완될 예정”이라고 보도가 되었다.⁴⁶⁾

2003년 11월 21일의 교육인적자원부의 “소득 2만불 시대 도약을 위한 대학경쟁력 강화 방안”에서는 ① 사립대학 법인가간 자발적 인수·합병을 지원하고, ② 한계법인·부실법인의 조기퇴출을 유도하기 위한 「사립학교법」 개정 추진, ③ 인수 또는 해산되는 법인이 운영하는 대학의 학생이 타대학에 전·편입학할 수 있도록 특례 인정, ④ 인수 또는 해산되는 법인의 재산 출연자에게 적절한 보상, ⑤ 해산법인의 다른 공익법인으로의 전환 허용 등의 내용이 정책으로 굳어진다(동문서, 8쪽).

교육인적자원부는 2004년 12월 29일의 ‘대학구조개혁방안’을 통해 「대학구조개혁특별법」을 제정하여 해산합병제도 보완 및 자발적인 구조개혁을 지원하는 근거를 마련하겠다고 했다(동문서, 13쪽). 또한 재산출연자에게 환원할 재산의 기준도 ‘잔여재산 중 학생 편입시 소요되는 교육시설 부담, 교수 충원 부담, 교직원 퇴직금 등을 제외한 재산의 일부’라고 밝혔다(동문서, 14쪽). 이후 교육부는 2005년 9월 정기국회에서 「대학구조개혁특별법」을 제정해 2006년부터 시행하겠다고 했다. 그러나 이 계획은 설립자에 대한 재산환원의 타당성 등이 문제가 돼 법안발의조차 되지 못했다.

이명박정부 들어 사립대학 퇴출정책은 구체적인 형태로 전개되기 시작한다. 교과부(안병만 장관)는 2009년 2월 20일 “대학구조조정 추진 방안”을 수립한다. 2009년 4월에는 교과부내에 대학선진화위원회를 구성·운영하였는데, 여기서 8개교를 경영부실 대학으로, 4개교를 경영개선 필요 대학으로 발표했다.

경영부실 8개 대학에 대해 강도 높은 자체 구조조정 계획을 2010년 2월까지 교과부에 제출토록 하여 2010년 4월말까지 대학선진화위원회에서 심의·확정하고, 2010년 12월말까지 경영컨설팅을 통해 정원감축과 통·폐합 등을 통한 구조조정을 유도하고, 경영정상화가 이루어지지 못하는 대학에 대해서는 2011년 말까지 학교폐쇄 조치를 단행하겠다고 하였다. 더불어, 정부 재정지원사업 참여 제한(2010.3), 사법계 및 보건의료 정원으로 자체 정원조정 불허(2010.6), 취업후 학자금 상환제도 대출 한도 제한, 교육관계법령을 위반한 경우는 정원감축 등의 제재 조치를 통해 구조조정을 동시에 압박할 예정이라고 했다.⁴⁷⁾

46) 한국대학신문 453호.

47) 교육과학기술부 보도자료, ‘경영부실 대학 8교, 2011년까지 구조조정 완료’, 2009.12.31.자

이 때 교과부가 경영부실 진단기준으로 사용한 것은 재무지표와 교육지표이었다. 재무지표는 5개로 운영비율, 재학생충원율, 등록금의존율, 운영수익의 3년 연속 증가 여부, 등록금수입에서 교직원인건비가 차지하는 비중이고, 교육지표는 신입생충원율, 중도탈락률, 교육비환원율, 전임교원확보율, 교원1인당 인건비, 취업률 등 6개이었다.

교과부는 이러한 부실대학을 선정하였지만, 강제 퇴출의 법적 근거가 없어 명단을 비밀에 부쳤다.⁴⁸⁾ 교과부는 법적 근거 없이 부실사립대학의 강제퇴출에 대해 부담을 느꼈다. 그런데 이러한 부담을 해소하게 된 것은 반값등록금의 요구가 사회적으로 쟁점이 되면서 부터이다. 부실한 대학에 까지 반값 등록금을 세금으로 지원하는 것에 대한 사회적 반발을 배경으로⁴⁹⁾ 2011년부터는 더 강하게 퇴출정책을 밀어붙였다. 교과부는 2011년 9월 5일에는 43개 부실대학을 발표했고, 이중 15개 대학은 재정 지원 제한대학으로 선정했다.

2012년에도 교육과학기술부는 '2013학년도 정부재정지원제한대학(하위 15%)과 학자금대출제한대학 평가 결과'를 발표했다. 평가 결과 전체 337개 대학(대학 198개교/전문대 139개교) 가운데 43개교가 정부재정지원제한대학(대학 23개교/전문대 20개교)에 포함됐다. 이 중 13개교는 학자금대출제한대학(대학 7개교, 전문대 6개교)으로도 선정됐다. 지난 2010년과 지난해 2년 연속 학자금 대출 제한대학으로 분류된 벽성대는 재정부실 등으로 인해 폐쇄절차가 진행 중이다. 벽성대는 교과부의 폐쇄명령으로 폐쇄된 선교청대(2012년 8월), 명신대와 성화대(2012년 2월), 아시아대(2008년 2월), 광주예술대(2000년 2월) 등 5개 대학과 자진폐교한 건동대(2012년 8월), 수도권침례신학교(2006년 2월)에 이은 8번째 퇴출대학이 되었다.

교과부의 사립대구조개혁은 1단계(부실대학 선정기준마련), 2단계(부실대학 판정: 단기적인 행정조정치로서 재정지원제한, 대출제한, 정원감축 등), 3단계(컨설팅을 통한 구조조정), 마지막 단계로 학교 폐쇄의 조치가 있다.

(2) 퇴출정책의 문제점

현재 진행되고 있는 부실대학 퇴출정책은 그 선정 자체가 매우 부실하다. 부실대학 선정의 절차나 평가지표와 관련하여 몇 가지만을 지적하면 다음과 같다.

① 부실대학 선정 주체의 문제

사립대 구조조정작업을 수행한다는 대학구조조정개혁위원회는 2011년 7월 1일 구성되었다. 그리고 구성된 지 2달 만에 부실사립대학을 선정하였다. 그런데 대학교육을 평가하는 위원회의 구성을 보면 사립대학법인이나 대학관련 단체의 장들이 4인, 학계 교수가 7인이 있다. 나머지는 법조계, 회계법인, 산업경제계 위원이 8명이 차지하고 있어서 기업구조조정위원회의 구성을 보는 듯하다. 과연 교육적 관점에서 평가한 것인지 기업적 관점에서 평가한 것인지 의문이다.

48) 2010년에는 취업후 학자금 상환제도 대출제한 대학 50곳을 지정하려 했으나 23곳으로 축소했다. 대출 제한을 받은 학교 중 4년제 대학은 9곳이었다. 한국일보, 강단없는 정부... 대학 구조조정 헛바퀴, 2011.6.17.자, <http://news.hankooki.com/lpage/society/201106/h2011061702330221950.htm>

49) 한국경제연구원은 2011년 '학력 과잉의 원인과 대학 구조조정 방안'이라는 보고서에서 "등록금 반값 인하 정책은 정부가 대학생의 등록금을 깎아주면서 동시에 대학교의 손실을 보전해 주는 가격통제이자 보조금 지급 정책으로, 정부가 등록금을 인하할 수 있는 방법은 정부가 세금을 올리거나 채권을 발행하는 것인데 전자는 다수의 납세자에게, 후자는 다음 세대에 부담을 전가시키는 것"이라고 지적했다. 또한 "반값등록금 정책을 통해 시장에서 퇴출돼야 할 한계대학들이 재정적인 지원을 받음으로써 구조조정이 지연되고 학력 과잉이 심화될 수 있다"고 지적했다. CBS, 한경연, 반값등록금 논란 속 '부실대학 퇴출돼야', 2011.7.21.자 <http://www.nocutnews.co.kr/show.asp?idx=1865406>; 한국경제신문, "부실 사립대 최소 100곳 과감히 퇴출 시켜야", 2011.6.13.자 <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2011061321581>

② 평가지표의 문제

대학구조조정개혁위원회가 대학평가에 사용한 평가지표는 절대지표 4개(재학생 충원율, 취업률, 교육비환원율, 전임교원확보율)와 기타 지표로서 장학금지급율, 등록금인상수준, 학사관리, 상환율 등 4개로서 총 8개(전문대의 경우에는 산학협력수익률 지표 1개가 추가되어 9개)이다.

그런데 8개 정량지표 중 재학생 충원률이 30%, 취업률이 20%이어서 양자가 50%를 차지하고 있다. 언뜻 보아도 재학생충원율의 경우 수도권대학이 지방대학에 비해서 무조건 유리할 수밖에 없다. 취업률 역시 비슷한 상황이다. 취업률의 경우에는 학문계열별 격차가 매우 심하다. 2010년도 대학정보공시 건강보험DB 연계 취업통계조사를 보면 취업율은 의학계열(73.9%), 공학계열(63.8%), 사회계열(51.9%), 자연계열(49.9%), 인문계열(43.6%), 교육계열(39.1%), 예체능계열(36.3%)의 순이다. 따라서 예술계대학이나 인문계열의 단과대학을 가지고 있는 대학의 경우 무조건적으로 불리하다. 더욱이 대학들을 이런 획일적 기준으로 줄세우기 하는 것이 바람직한가의 문제도 있다. 대학 중에는 내부적으로 볼 때 괜찮은 단과대학·학과도 있을 수 있는데 전체를 부실대학으로 낙인을 찍는 경우 예상하지 못한 피해가 발생할 수도 있기 때문이다.

③ 재학생충원율 지표의 문제점

재학생충원율이 대학구조조정의 기준이 될 수 있는지에 대해서는 종래 교과부의 정책과 비교하여 판단할 필요가 있다. 우리나라에서 고등교육기관의 수가 증가하게 된 원인은 대학설립준칙주의 때문이다.⁵⁰⁾

대학설립준칙주의는 대학설립을 자본주의적인 시장원리에 맡기고 정부의 간섭은 최소화하겠다는 신자유주의원리를 근간으로 한다. 그러나 예상과 달리 이 정책은 부실한 대학, 부실한 대학원의 양산으로 끝났고, 이들 대학들은 학생수의 감소라는 현재 상황에서 퇴출의 위기에 놓여 있다.

〈표 2〉 1996-2004년 대학 및 대학 학생 수 변동 현황⁵¹⁾

연도	대학		대학(사립)		전문대학		전문대학(사립)	
	학교수	학생수	학교수	학생수	학교수	학생수	학교수	학생수
1996	134	1,266,876	108	958,563	152	642,697	142	620,393
1997	150	1,368,461	124	1,034,033	155	724,741	144	699,914
2004	171	1,836,649	145	1,439,297	158	897,589	143	858,842
증감 (04-96)	37	569,773	37	480,734	6	254,892	1	238,449

대학설립준칙주의정책의 실패를 대학생 충원율 지표를 매개로 하여 잘못된 정책의 결과를 대학에 책임을 전가시키는 것은 잘못된 일이다.

④ 취업률 지표의 문제점

50) 1995년 발표된 ‘세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안’(5·31교육개혁안)의 하나가 대학설립준칙주의의 채택이었다. 이 정책은 1996년부터 집행되었다. 1995년 당시 문민정부는 이주호 현 교과부 장관을 비롯한 교육전문가들로 ‘대통령 직속 교육개혁위원회’를 구성, 대학의 설립·정원·학사운영 등 3대 규제를 완화하는 대학설립자유화 조치를 전격 발표했다. 일정 수준의 학생 정원, 교사(校舍), 교지(校地) 확보 비용 등의 기준만 갖추면 조건 없이 대학 설립을 허용했다. 서울신문 2011.6.10.

51) 박거용, 한국대학교육의 현황과 교육정책개관, 전국교수노동조합, 『우리대학, 절망에서 희망으로』, 노기연, 2006, 31쪽.

사립대학 구조조정에 사용되고 있는 현재의 평가지표는 학문분야의 왜곡을 가져올 수 있다. 특히 취업률 기준은 기초학문의 고사를 가져올 위험이 크다. 일단 부실대학으로 선정된 대학이 대학단위에서 자구노력을 행하는 경우 교과부 지표에 따라서 보다 높은 점수를 받는 방향으로 자체 구조조정을 하게 된다. 그렇다면 당연히 취업률을 높이는 방향으로 가게 되는데, 취업률이 낮은 학과를 통폐합하지 않을 수 없게 된다. 원광대 등 사례를 보아도 그렇다. 원광대가 경쟁력을 강화하기 위해 시행한 학부 구조조정의 내용을 보면 어문학, 문화학, 정치외교학 등 기초학문과 인문학 계열의 학과들이 폐지되었고, 국악이나 무용학과 등이 통폐합되는 방향으로 완료되고 있다.

물론 대학생의 취업은 중대한 문제이다. 그러나 대학생 취업률이 대학구조조정의 기준이 된다는 것은 분명 문제이다. 대학은 학문기관인지 아니면 취업을 위한 준비기관은 아니기 때문이다. 고등교육은 “국가와 인류사회의 발전에 필요한 학술의 심오한 이론과 그 응용방법을 교수하고 연구하는 것”(「고등교육법」 제28조)이 일차 목표이지 학생들의 취업을 목적으로 하지 않는다.

대학생들의 취업이 그렇게 중요한 문제라면 대학에 강요하기 이전에 국가와 사회가 모두 나서야 할 문제이다. 우리나라에서 고용사정이 악화된 것은 1997년 IMF위기에서부터 시작된다. 그런데 1997년 이면 이미 고등교육의 대중교육화가 상당히 진행된 시점이다. 따라서 일자리는 감소하고 대학졸업자는 증가하기 때문에 당연히 대학졸업자가 취업하기 힘든 상황이 전개된다. 한정된 일자리에 어느 대학 졸업생이 취업을 했느냐 보다는 사회 전체적으로 일자리를 창출해야 하는 것이 중요하다.

⑤ 대학경영 부실책임의 학생전가

대학경영이 부실하다고 하여 학생들에게 돌아갈 학자금 대출이 제한되는 것도 문제이다. 책임이 있는 것은 학교법인이나 대학인데, 그 부실의 피해를 학생이 받아서는 안된다. 또한 대학퇴출의 경우도 마찬가지이다. 대학이 폐교되고 나면 학생들은 부실 문제에 대해서 책임이 없는데도 편입을 하거나 아니면 새로이 대학을 준비해야 하는 상황이 된다. 편입에 대해서 정부가 지원을 한다고 하지만 학생이 다니는 학과가 주변 대학에 있으면 별문제가 없지만, 그렇지 않은 경우에는 경제적으로나 생활상 불이익이 매우 커진다.

교육기관, 교육행정기관이 존립할 수 있는 정당성의 근거는 바로 학생들을 교육시키기 위함이다(「헌법」 제31조). 그런데 학생들의 교육권을 보장하기 위한 현실적인 대책이 없이 이루어지는 부실대학퇴출정책은 정당하다고 할 수 없다. 교육정책의 정당성은 학생들에게 있는 것인지 교과부의 존립필요성에 있는 것은 아니다.

2) 사립대학의 퇴출경로: 잔여재산 환원과 사회복지법인으로의 전환정책

(1) 교과부의 「사립학교법 일부개정법률안」

교과부는 부실대학의 퇴출정책과 더불어 부실대학의 퇴출 경로를 마련해주려고 하고 있다. 이러한 정책이 구체화된 것으로 2009년 교과부의 「사립학교법 일부개정법률안」(의안번호 7221)을 들 수 있다. 개정 법률안에서 핵심적인 내용은 “학생수 감소로 인하여 그 목적의 달성이 곤란한 경우를 해산사유로 추가하며(동법안 제35조의3 제1항), 해당 사립대학법인의 원활한 해산을 유도하기 위하여 해산한 학교법인의 잔여재산을 잔여재산처분계획서에서 정하는 자에게 귀속시키거나, 공익법인과 사회복지법인 설립을 위한 재산으로 출연을 허용하기 위한 귀속특례를 신설(동법안 제35조의3 제6항)하는데 있다.

설립·운영자에게 잔여재산을 환원하는 것은 공익목적에 위해 출연된 비영리재단법인이론에도 반하는 것이다. 현행 「사립학교법」 제35조는 합병 및 파산의 경우를 제외하고는 남은 재산은 교과부장관에

대한 청산종결의 신고가 있을 때에 정관으로 지정한 자에게 귀속하도록 규정하고 있는데, 같은 법 제 10조 제4항에서 정관으로 정하는 잔여재산의 귀속자는 '학교법인이나 기타 교육사업을 경영하는 자'로 한정하고 있다. 따라서 학교법인의 해산시 잔여 재산은 학교법인이나 기타 교육사업을 경영하는 자에게 귀속하게 되어 있는 「사립학교법」을 개정하여, 잔여재산처분계획서에서 정하는 자에게 귀속시키거나, 공익법인과 사회복지법인 설립을 위한 재산으로 출연을 허용하는 것은 특혜라 하지 않을 수 없다.

이러한 특혜의 요구는 사학법인측의 요구가 수렴된 방안이기도 하다. 실제로 사학법인연합회는 법인 해산시 잔여재산을 공익법인으로 전환할 수 있도록 허용해달라고 주장하고 있다.⁵²⁾

(2) 김선동의원의 「사립대 구조개선 특별법안」

2011년에도 김선동의원이 「사립대 구조개선 특별법안」(의안번호 8393, 이하 '법률안'으로 약칭함)을 제안했다. 이 법률안은 사립대학의 구조조정과 잔여재산의 특례를 포괄적으로 규정한 것으로 교과부의 사립대학정책이 반영된 것이다. 따라서 향후에도 이와 유사한 법률안의 제안은 충분히 예상해 볼 수 있다. 민병주의원의 '사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안'이 그것이다.

① 경영부실대학의 정의

법률안은 "경영부실대학"을 "경영진단 지표를 적용·평가한 결과에 비추어 대학으로서 수행하여야 하는 최소한의 연구 및 교육기능을 수행하기 어려운 상태에 처해 있거나 대학이 갖추어야 할 최소한의 시설, 교직원, 학생 등을 유지하기 위한 재원 확보가 곤란한 상태에 처해 있어 사립대학으로서 목적의 달성이 곤란하다고 인정되는 사립대학"으로 정의(법률안 제2조 제4호)하고 있다.

② 당근정책과 채찍정책

법률안은 두 가지 구조조정의 방안을 내 놓고 있다. 하나는 자율적으로 구조개선조치를 내놓는 대학에 대한 당근정책이며, 다른 하나는 그렇지 않은 대학에 대한 채찍 정책이다.

먼저 당근정책으로 일정 특례조항 즉 '해산 및 잔여재산의 귀속에 대한 특례'(법률안 제28조), '자산 인수, 합병 법인 및 통합대학에 대한 지원'(법률안 제30조), '사립대학 구조개선기금의 조성 등'(법률안 제33조)을 두겠다는 것이다.

반면 국가정책에 협조하지 않는 사립대학법인에 대해서는 당근 대신 채찍이 가해진다. 즉 실태조사(법률안 제14조)를 통하여 경영부실 사립대학 지정(법률안 제16조)한 후, 지원을 배제(법률안 제17조)하고, 구조개선조치(보유자산의 처분, 사립대학의 통·폐합, 사립대학법인의 합병, 학교발전을 위한 경영진의 교체, 사립대학법인이 설치·운영하는 사립대학이 2개 이상인 경우 그 중 일부 사립대학의 양도, 사립대학법인의 해산, 기타 경영부실대학의 정상화를 위하여 필요하다고 인정되는 조치 등, 법률안 제18조)를 강권하고, 이 목적을 달성하기 위한 수단으로 구조개선명령(정원 감축, 학과의 폐지 또는 통합, 신입생 모집의 중지, 기타 필요하다고 인정되는 조치, 법률안 제18조 제2항)을 발할 수 있다.

이 정도로 당근과 채찍을 병행하면 대부분의 사립대학들은 '울며 겨자먹기 식'으로 따라올 가능성이 커 보인다. 그러나 뒤집어 보면 사립학교법인들이 '不敎請 固所願'으로 생각하는 것을 마치 국가가 칼을 빼어들고 명령하는 외관을 띠려고 노력하는 것은 아닌가 하는 의구심도 든다. 왜냐하면 애시 당초 염불에는 맘이 없고 오로지 재밌어만 눈독을 들였던 일부(혹은 상당수?) 사립대학법인의 입장에서는 학생수도 급감하고 사립학교에 대한 공적 규제도 강화되어 과거처럼 장사도 잘 안되는 이런 위기를

52) 교수신문 2004년 9월 21일 검색(<http://www.kyosu.net/news/articleView.html?idxno=6508>)

기회로 바꿀 수도 있을 것이기 때문이다.

(3) 민병주의원의 '사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안'

<표 3> 법률안의 핵심 내용

가. 사립대학구조개선위원회의 설치 및 기능(안 제4조)
사립대학 및 사립대학법인의 구조개선에 관한 사항을 심의하기 위한 사립대학구조개선위원회를 두도록 함.
나. 자율구조개선계획의 제출(안 제6조)
구조개선이 필요한 사립대학은 경영부실대학으로 지정받은 경우를 제외하고는 언제든지 자율구조개선계획을 수립하여 교육과학기술부장관에게 제출할 수 있도록 함.
다. 자율구조개선계획 이행의 점검(안 제9조 및 제11조)
자율구조개선계획을 승인받은 사립대학법인은 6개월마다 이행상황을 교육과학기술부장관에게 보고하도록 하고, 만약 자율구조개선계획을 이행하지 않을 경우 위원회 심의를 거쳐 자율구조개선계획의 승인을 취소할 수 있게 함.
라. 경영진단지표의 설정 및 정부재정지원제한대학 지정(안 제12조)
법인지표·재무지표 및 교육지표를 반영한 경영진단지표를 설정하고 매년 평가하여 정부재정지원제한대학으로 지정할 수 있게 함.
마. 경영부실대학의 지정(안 제13조 및 제15조)
교육과학기술부장관은 정부재정지원제한대학, 중대한 부정·비리가 있는 대학, 기타 정상적인 운영이 곤란한 대학 등을 정해 실태조사를 할 수 있게 하고, 위원회의 심의결과를 통보받은 즉시 경영부실대학을 지정하여 사립대학법인 및 사립대학의 장에게 통지하게 함.
바. 자율구조개선계획의 지원(안 제22조)
교육과학기술부장관은 승인된 자율구조개선계획에 따라 보유자산의 처분, 합병 등을 추진할 경우 다른 학교법인을 지정하여 자율구조개선계획을 제출한 대학의 보유자산 인수, 해당 학교법인과의 합병 권고 등을 할 수 있게 함.
사. 통·폐합의 지원(안 제23조)
교육과학기술부장관은 사립대학이 승인된 자율구조개선계획에 따라 통·폐합하는 경우에는 통합대학에 대하여 통·폐합에 소요되는 비용, 운영비용 등을 지원할 수 있게 함.
아. 해산 및 잔여재산의 귀속에 대한 특례(안 제24조)
사립대학법인은 교육과학기술부장관으로부터 해산 내용이 포함된 자율구조개선계획을 승인받은 경우 해산이 가능하게 하고, 잔여재산은 공익법인, 사회복지법인, 출연자 중 생계곤란자 생계비 등의 용도로 사용할 수 있도록 함.
자. 구조개선대학 등에 대한 지원(안 제25조)
교육과학기술부장관은 구조개선조치에 따라 매각되는 자산을 인수하거나 통·폐합 또는 합병하는 다른 사립대학이나 사립대학법인과 자율구조개선계획에 따라 구조개선을 수행하는 대학에 대해 지원을 가능하게 하고, 국가는 관련비용을 충당하기 위해 사학진흥기금에 출연하도록 함.

앞서 본 김선동의원의 '사립대 구조개선 특별법안'과 크게 다를 것이 없다.

3) 사립대학 구조조정정책에 대한 평가

사립대 구조조정이 필요하다는 것에 대해서 누구나 찬성할 것이다. 그런데 구조조정을 하는 원인에 대해서 명확하게 분석할 필요가 있다. 교과부식으로 숫자가 많으니 줄이고 보자는 식의 대중적 치료요법으로는 안된다.

김영삼 정부 때에는 대학수를 늘려 교육경쟁력을 확보하는 정책을 사용하고, 지금은 반대로 대학 수를 줄여 경쟁력을 확보하겠다는 논리는 전혀 이치에 맞지 않는다. 고등교육의 경쟁력이 대학 수에 의하여 결정되는 것은 아니기 때문이다.

중요한 것은 교육의 질이다. 교과부는 왜 양적 팽창이 질적인 비약으로 가지 못했는지 원인을 분석해야 한다. 아래 표에서 보듯 우리나라 고등교육에 대한 투자는 OECD 평균에 매우 뒤떨어져 있다. 1인당 공교육비 비율을 볼 때 미국의 1/3 수준 밖에 되지 않는다.

<표 4> 학생1인당 공교육비(2008, USD, PPP, %)⁵³⁾

구 분	고등교육 학생1인당 공교육비	구 분	고등교육 학생1인당 공교육비
한 국	9,081	이탈리아 ²	9,553
OECD평균	13,717	일 본	14,890
캐나다 ^{1,2}	20,903	룩셈부르크	m
덴마크	17,634	스위스 ²	21,648
핀란드	15,402	영 국	15,310
프랑스	14,079	미 국	29,910
독 일	15,390		

주: 1. Year of reference 2007. 2. Public institutions only (for Canada, in tertiary education only; for Italy, except in tertiary education).

교육의 질을 결정하는 것 중의 하나가 우수한 교수인력이라 할 것이다. 우리나라의 경우 교수 1인당 학생 수를 보더라도 질 높은 고등교육을 기대할 수 없다. 한국의 교수 1인당 학생 수는 OECD 평균의 2배가 넘는다. 강의실, 기숙사 등 교육환경도 열악하기는 마찬가지다. 설사 수십 년 뒤에 입학 정원이 절반으로 줄어든다 하더라도 교육여건은 겨우 OECD 평균 수준일 것이다.

교육여건을 개선하려는 노력이 없이는 수준 높은 고등교육을 기대할 수 없다. 사립대학 구조조정의 최종 목적이 고등교육의 질적 발전이었다면 고등교육을 더 이상 사적 기관에 맡겨서는 안된다. 국가가 고등교육을 직접 책임지려는 자세를 확립해야 한다. 법인전입금이 거의 없이 오로지 등록금에 의존하는 사립대학들은 등록금을 인상하기 전에는 교육환경을 전혀 개선할 수 없는 상태에 빠져 있다는 점에 주목해야 한다.

4. 교육부 업무보고를 통해 본 박근혜 정부 구조조정정책의 예측

부실대학 퇴출정책은 박근혜 정부에서 더 강력하게 추진될 가능성이 있다. 이미 대선 기간 중에 이 부분에 대해서는 명확한 입장이 표명되었다. 박근혜 대통령은 후보시절 ‘사립대 구조조정 특별법’을

53) OEDC, Education at a Glance 2011, 220쪽 편집.

이어갈 뜻을 분명히 했다.⁵⁴⁾

다만 사립대학 조정과 관련하여 이전 정부와 다른 점이 있다면, “논란이 됐던 평가기준이나 지표에 대해서는 검토 후 조정할 수 있다”며 “취업률이나 재학생충원을 비중이 너무 높은 점 등은 대학들의 의견을 수렴해 조정할 것”, “현 정권의 대학 구조조정이 일방적으로 진행되면서 부작용이 발생했기 때문에 대학들이 수용 가능한 절차를 논의해야 할 것”⁵⁵⁾ 등을 들 수 있다.

이런 점을 볼 때 현 정부의 사립대구조조정책은 강제퇴출정책보다는 선행적으로 자발적 퇴출정책을 사용하고 이를 위한 법제의 정비를 추진할 가능성이 크다. 2013. 3. 28일자 교육부의 업무보고를 보면, 상시적 구조개혁으로 대학경쟁력 제고한다는 제목 하에 “안정적·체계적 대학구조개혁 추진과 구조개혁 정책의 실효성제고를 위해 구조개혁의 법적 근거 마련”을 적시하고 있다(업무보고 제25쪽).

이 경우 구조개혁을 위한 법적 근거는 종래 계류 중인 「사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률」과 유사한 내용이 될 수 있다. 이 법안은 민병주의원이 대표 발의한 것으로 종래 김선동의원의 ‘사립대 구조개선 특별법안’과 유사하다.

물론 자발적 퇴출정책에만 의존할 것으로 보이지는 않는다. 교육부 업무보고 중에 “학사관리 및 경영 실태가 취약한 대학에 대해서는 구조조정 추진”이 들어 있고, 그 방식은 “정부재정지원제한 대학→학자금대출제한대학→경영부실대학→퇴출”이라는 이명박 정부의 강제퇴출정책도 고스란히 들어 있다(업무보고 제25쪽).

중요한 것은 이러한 구조조정정책에 사립학교법인이 어떻게 반응할 것인지의 문제이다. 만약 입법을 통해 자발적 퇴출을 할 정도의 특혜를 부여한다면 사립학교법인은 자발적 퇴출의 길을 갈 것이다. 특혜를 부여한다면 자발적 퇴출에 들어가는 비용은 만만치 않을 것이다. 이 경우 특혜 부여가 정당한지 여부를 둘러싸고 격론이 벌어질 것이다. 또한 사립학교법인의 공익법인으로의 전환이나 자발적 해산 시 귀속재산의 특혜를 인정하는 경우에도 비영리법인에 대해서 사용할 수 있는 정책의 한계를 넘는 점 때문에 격론이 예상된다. 이러한 사정 때문에 이명박 정부에서 자발적 구조조정정책은 큰 성과를 거두지 못했다. 자발적 퇴출이 소기의 성과를 거두지 못한다면 박근혜 정부는 이전 정부와 마찬가지로 강제퇴출을 선택할 수밖에 없을 것이다.

III. 고등교육 전반에 대한 개혁의 방안을 위한 구체적 방안

1. 고등교육법의 개정: 고등교육구조의 틀의 변화

1) 기본 틀의 변화

사립대 구조조정은 신자유주의적인 정책 실패에 기인한다. 따라서 일차적인 책임이 국가에 있다. 문제는 정책실패에 대한 반성 없이 뒤처리과정을 이용하여 신자유주의적 시장화정책을 관철시키려고 한다는 점이다. 더 중요한 것은 우리나라 고등교육정책 자체가 실패였다는 것을 인식하고 고등교육구조 자체를 재편하는 개혁을 해야 한다는 것이다.

우리나라 고등교육이 실패했다는 것은 사회양극화가 대학서열화에 영향을 주고 있음에도 이를 방지하지 못한 점, 수도권집중에 맞추어 대학서열도 수도권위주로 재편된 점, 사립대학위주로 구성되어 공교육의 기반이 허물어지고, 대학교육여건이 매우 부실하다는 점 등을 들 수 있다.

54) 2012.11.14. 대전·충청지역 대학교수 모임인 새한국충청포럼(공동대표 설동호·표갑수)과 백제포럼(이사장 최석원)이 공동주최한 ‘18대 대통령 선거 대선후보 교육정책 공약 토론회’, 공주대 대학본부 3층 대회의실 교수신문 2012년 11월 19일 <http://www.kyosu.net/news/articleView.html?idxno=26228>

55) 한국대학신문 2012.12.20 <<http://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=118036>>

따라서 개혁도 이러한 문제점을 진단하고 해결할 수 있는 방향이 되어야 한다. 무엇보다 사립대학 위주의 고등교육체계를 국공립대학 위주로 재편해야 한다. 그 이유는 고등교육비의 국가부담원칙 때문이다. 국가부담은 정부책임형 사립대학을 포함하여 국공립대학의 경우 50%이상에서 시작하여 장기적으로 100%를 공공기관이 부담하도록 한다는 것이 핵심이다.

그리고 이러한 정책을 펴기에 앞서 설립주체별로 설립한 대학에 대한 재정 책임을 명확히 규정할 필요가 있다. 적어도 설립주체인 국가와 지방자치단체는 교육의 책무성을 감안하여 해당 학교의 50%이상의 운영경비를 부담해야 한다.

2) 국공립대학(정부책임형 사립대학 포함) 위주 고등교육의 재편 필요성

(1) 규범적 필요성

먼저 헌법 제31조 제1항은 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다고 규정하고 있다. 이 의미에 대해서 헌법재판소는 “이 권리는 통상 국가에 의한 교육조건의 개선·정비와 교육기회의 균등한 보장을 적극적으로 요구할 수 있는 권리로 이해되고 있다”.⁵⁶⁾ 그러나 헌법 제31조 제6항에서 규정하듯 교육제도와 그 운영, 교육재정 등에 관한 사항은 법률로 정해야 하고, 헌법재판소는 광범위한 입법형성권의 자유를 인정하고 있다.⁵⁷⁾

그러나 교육기회의 균등보장을 위해서는 공·사립을 불문하고 중등·고등교육 나아가 사회교육의 영역까지 교육비의 공적 부담비율을 점진적으로 늘려서 무상교육에 접근시킬 필요가 있다. 이래야 교육받을 권리의 생존권성이 실현될 수 있다.⁵⁸⁾

다음으로 세계인권선언 제26조는 고등교육의 능력에 따른 평등한 개방을 권고하고 있고, 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」은 “고등교육은, 모든 적당한 수단에 의하여, 특히 무상교육의 점진적 도입에 의하여, 능력에 기초하여 모든 사람에게 동등하게 개방된다.”고 규정하고 있다(제13조 제2항 c). 이 조약은 우리나라도 가입하고 있다. 국제인권조약은 가능한 한 고등교육에서도 무상교육의 도입을 규범화하고 있는 것이다.

현재처럼 사립대학기관이 87%에 달하는 상황에서 고등교육정책을 수립하고 시행하는 데에는 한계가 많다. 대학서열화의 문제, 고등교육의 공급과잉의 해소, 지역간 균형발전, 고등교육비 인하를 위한 정책, 고등교육환경의 개선을 통한 고등교육의 질관리, 학벌이나 학력차별을 시정하기 위한 정책을 시행하는데 어려움이 있다. 이러한 어려움을 해결할 수 있는 전제조건으로 들 수 있는 것이 국공립대학 위주의 고등교육재편의 방안이다.

(2) 현실적 필요성

56) 헌법재판소 1992.11.12. 선고, 89헌마88 결정.

57) 헌법재판소 2000.4.27. 선고, 98헌가16·98헌마429 병합 결정; 헌법재판소 2001.1.18. 선고, 99헌바63 결정; 헌법재판소 2004. 5. 27. 선고, 2003헌가1·2004헌가4 병합 결정.

58) 법률적 근거 없이 현재의 상태보다 더 교육공공성을 후퇴시키는 행위는 고등교육의 영역에서 인정될 수는 없다. 오히려 고등교육의 공공성을 확장시키는 입법조치를 위한 노력이 국가에 부여되어 있다고 해석하여야 한다. 이 점에서 교육비의 공적 부담 원칙을 후퇴시키는 국립대학 법인화정책이나 대학설립준칙주의는 위헌·위법의 소지가 있다. 사회권규약위원회(CESCR)는 국가가 의도적으로 퇴보조치를 도입하는 것을 금지하는 데에 주의를 기울여왔다. 사회권규약(ICESCR)에서 명시하고 있는 권리는 완전하게 향유되기 위해서 반드시 순차적으로 실현되어야 하는 성질을 가지고 있다. 사회권규약위원회의 법적용례에 따르면, 퇴보금지원칙이 절대적인 것은 아니지만, 그 퇴보조치가 당면 목적을 실현하기 위하여 채택되었고, 반드시 필요하며, 그 조치 이외에는 대안이 없거나 유용한 덜 제한적 조치가 존재하지 않는다는 것에 대하여는 국가에서 입증 책임을 져야 한다.

규범적 측면뿐만 아니라 현실적 측면을 보아도 국공립대학의 확대는 필요하다.

첫째, 국공립대학의 대체수단이라 할 수 있는 것이 사립대학이다. 2011년 기준으로 사립의 고등교육 기관 수는 전체 고등교육기관의 87%에 달하고, 사립학교의 학생수가 75%(일반대학의 경우에는 79%)에 달하고 있다. 문제는 우리나라 사립대학의 수준이 공교육을 수행할 수 있는 재정적 능력을 확보하고 있지 못하다는 점이다. 우리나라 사학의 운영상황을 보면 학교법인이 학교의 교육을 위한 전입금이 거의 전무하여 재정적 기초가 등록금이 될 수밖에 없다. 2009년 기준으로 4년제 사립대학에서 등록금이 차지하는 비율은 63%에 이르고 있다.⁵⁹⁾ 심지어 학교법인이 부담해야하는 법정부담금⁶⁰⁾도 거의 등록금에 의존하고 있는 학교가 상당수인 것으로 나타나고 있다.⁶¹⁾ 더불어 사립대학교에서 벌어지고 있는 교육비리와 이로 인한 대학구성원간 갈등은 고등교육의 여건을 떨어뜨리고 있다. 이런 상황을 개선해야 할 책무는 최종적으로 국가에 있다.

둘째, 고등교육비에 대한 사인의 부담이 너무 과도하다는 것이다. 우리나라 경제규모는 세계 15위(2009년)이고, 1인당 국민소득은 49위(2008년)이다. 그런데 대학 등록금 수준은 세계 2위로 미국 다음이다. OECD가 적정 등록금으로 생각하는 액수보다 거의 2배 가까운 수준이다. 그 원인은 당연히 사립대학에 있다. 한국과 일본의 경우는 사립학교 등록금이 국공립학교의 두 배에 달하지만 사립학교 재학생 비율(한국 78%, 일본 75%)이 높아서 다른 나라에 비해 고등교육비의 민간부담이 커지는 원인으로 작용한다.⁶²⁾

셋째, 우리나라 국민의 고등교육 이수비율이 매우 높아 보편교육화가 달성되었다는 점이다. 25-34세 사이 연령층 인구의 58%가 고등교육을 이수하여 OECD 평균 35%를 상회하면서 OECD 국가 중 이수율이 1위를 기록하고 있다. 보편교육화 되고 있는 고등교육의 수요에 대해서 국가가 국·공립학교를 통해서 대응을 하는 것이 타당하다.

넷째, 적정 수준의 고등교육 서비스를 제공하기 위해서도 교육비의 공적 부담은 필연적이다. 고등교육 이수율은 제일 높지만, 학생 1인당 공교육비 통계를 보면 매우 열악하다는 것을 알 수 있다. 고등교육부분에서 우리나라 학생1인당 공교육비는 9,081달러(USD)로서 OECD 평균인 13,717달러(USD)에 매우 뒤떨어져 있다. 이 수치는 미국의 29,910달러에 비하면 1/3 수준 밖에 되지 않는다. 이런 투자로는 세계적 수준의 대학을 육성할 수 없음은 당연하며, 고등교육의 적정 수준에도 미치지 못한다고 보아야 할 것이다.⁶³⁾

다섯째, 초·중등교육과 고등교육은 교육이란 측면에서 매우 밀접하게 연관되어 있다. 초·중등교육을 보편적 공교육으로 보고, 고등교육을 능력에 따른 선택적 교육으로 분리하는 것은 불가능하다. 왜냐하면 현재와 같이 대학이 서열화 되어 있는 경우 초·중등교육은 고등교육에 진입하기 위한 과정에 불과하기 때문이다. 따라서 초·중등교육의 공공성을 확보하기 위해서는 대학교육의 공공성이 먼저 전제되어야 한다. 대학이 시장으로부터 벗어나 공적인 역할을 할 수 있을 때 학교일반의 공공성이 확보될 수 있다.⁶⁴⁾

이러한 상황들을 검토하면 고등교육기관에서 국·공립대학이 차지하는 비율을 늘려나가야 한다는 데에 동의할 수 있을 것이다. 그럼에도 예산이 수반되는 사업이기 때문에 최소기준은 정해야 할 필요가 있

59) 한국대학교육협의회, 위의 책, 15쪽.

60) 사립학교의 법인부담금은 교직원 연금부담금(60%), 건강보험부담금(30%), 재해보상부담금(2%)과 비정규직에 대한 4대 보험료(8%) 등이다.

61) 전국 149개 사립대의 법정부담금 납부 현황을 분석한 결과 지난 3년 동안 내야 할 법정부담금 6755억원원 가운데 3126억원만 낸 것으로 나타나, 평균 납입률이 46.3%에 그쳤다. 아시아투데이 2011.6.24. <<http://www.asiatoday.co.kr/news/view.asp?seq=494172>>, 검색일: 2012년 3월15일.

62) 교육과학기술부/ 한국교육개발원, 2008 국제지표로 본 한국교육, 2008, 26-27쪽.

63) 박정원, 위의 글, 45쪽.

64) 이철호, “교육공공성실현을 위한 대학평준화 방안 모색”, 교육비평, 제12호, 2003, 121쪽.

다. 최소기준으로 단기간에 국·공립대학(정부책임형 사립대학 포함)이 차지하는 비율을 50% 정도는 되어야 한다. 또한 정부가 고등교육정책을 펼 수 있기 위해서는 국공립학교에 재학하는 학생수의 비율이 75-80% 정도는 되어야 할 것이다.⁶⁵⁾

3) 국가장학금제도의 변경

공교육적 관점에서 중요한 고등교육재정보조(일명 반값등록금)에 대해서도 ‘신자유주의정책’은 다른 관점을 취한다. 대학을 기업으로 보기 때문에 등록금의 책정 자유는 대학에 부여해야 한다. 따라서 등록금을 공적으로 보조하기보다는 학생에 대한 장학금 혹은 학자금 대출제도를 활용해야 한다고 본다. 즉 선별적 복지정책의 원칙아래 소득분위별 장학금 제도를 채택한다. 이러한 발상은 이명박정부에서 시작하여 박근혜정부에서 보다 구체화되기에 이른다.

이는 대학의 자율화정책을 전제로 하여 대학에 대해서는 탈규제로 가야 하고, 학생의 학교선택권을 최대한 존중하되 소득분위별로 100%-15%까지 지원한다. 이것은 신자유주의정책의 지속적 집행을 전제로 한 것이다.

국가장학금 제도의 문제점은 일차적으로 학생들의 교육권보장을 위해 해당 학교의 설립주체인 지방자치단체, 사립학교법인이 부담해야 할 전입금을 국가가 대납해준다는 측면이 있다. 또한 고등교육기관에 대한 지원을 통해서 고등교육기관의 공공성을 높일 수 있는 다양한 정책을 구사할 수 있음에도 그 기회를 상실시켜 버리고 만다.

고등교육의 구조를 변경하는 위와 같은 정책을 추진한다면 국가장학금I은 필요가 없으므로 폐지해도 된다. 반면 국가장학금II는 대학의 대응자금조성없이 공적 자금만으로 운영할 필요가 있다.

2. 정부책임형 사립대학의 육성(혹은 자발적 국공립화)

1) 국·공립대학위주의 고등교육체계 설계

고등교육을 국·공립대학위주로 제도화할 것인지 아니면 사립대학위주의 사적 영역 중심으로 지속시킬 것인지 논의가 필요하다. 교육비의 공적부담을 외치는 목소리가 사회적으로 합의를 얻어가고 있는 점을 감안하면 국공립대학위주의 고등교육정책을 설계할 필요가 있다. 사립대학의 비중이 높은 우리나라에서 대학공공성을 높이는 현실적인 방안은 국공립대학을 신설(혹은 확장)하면서 독립사립대학을 정부책임형 대학으로 개편하는 방안이 있다.

국·공립대 위주 고등교육정책을 펴는 가장 쉬운 길은 유럽처럼 고등교육을 완전히 공교육화하는 것이다. 그러나 현재 상황에서 법적으로 이것은 불가능하다. 따라서 미국의 사례처럼 공립대학을 신설하거나 사립대학을 정부책임형 사립대학으로 하는 정책(또는 기존 국공립대 확대 정책)이 필요하다.⁶⁶⁾

이러한 정책에 대해서는 고등교육의 공급과잉 상황을 염두에 둘 때 합의를 구하기는 쉽지 않을 수도 있다. 그러나 불가피한 경우에는 예외적으로 국공립대학의 신설이 필요하다. 먼저 지역적 여건을 감안하는 경우 2013년 기준 시도별 일반대학의 숫자를 보면 전체인구의 과반수가 밀집해 있는 수도권(서울, 인천, 경기)의 경우 일반대학은 국립대학 1개, 공립대학 1개 밖에 없다. 이런 지역의 경우 우선적

65) 임재홍, “사립대학교의 현황과 대책”, 사교육걱정없는세상 주최 토론회, 사립대 현황과 문제를 진단한다, 2011.8.30, 10쪽.

66) 미국의 고등교육은 1600년대 퓨리탄 등 종교단체에 의하여 설립된 사립학교들에 의하여 수행되었다. 그러나 사립대학의 재정 부실 등의 문제와 다트머스대학의 공립화 실패 이후 모릴법(1862년과 1890년)을 제정하여 주립대학 설립을 위한 연방 재정지원을 제공하기 시작하였다. 그 결과 현재 미국 주립대학의 재적학생수는 전체 고등교육을 받는 학생 총수의 74%에 이르고 있다. 임재홍, “고등교육과 교육공공성의 확장”, 경성대법학연구, 제20권 제1호, 2012, 147-148쪽.

으로 국공립대학의 신설이 필요하다고 보아야 한다. 법인화로 인하여 사립대학이 된 서울대학교와 인천대학교를 이전처럼 국공립대학으로 복원하는 작업은 당연히 전제되어야 한다.

2) 정부책임형 사립대학과 정부독립형 사립대학

사립대학의 국공립화방안과 유사하면서도 기존 학교법인의 존속을 유지하는 방안으로서 정부책임형 사립대학의 방안이 있다. 고등교육의 공공성을 강화하기 위해서는 사립대학에 대한 보조가 필요하다. 그러나 사립대학에 대한 지원이 준국·공립화라는 정책적 목표를 설정하고 그에 합당한 대학에 지원을 하는 방식이 되어야 한다.

사립대학의 구조조정은 대학의 재정능력을 기준으로 하여 정부독립형 사립대학과 정부책임형 사립대학으로 구분할 필요가 있다. 정부책임형 사립대학(Government-dependent private higher education institutions)이란 사립대학이 정부의 자금지원에 어느 정도 의존하느냐를 기준으로 정부기관으로부터 재원의 50%이상을 제공받는 사립대학을 말한다. 그렇지 않은 사립대학을 정부독립형 사립대학이라고 부르는데 OECD에서 사용하는 개념이다.

고등교육법과 사립학교법에서 고등교육의 인적·물적 조건에 대하여 그 적정 기준을 법정하고, 이 기준을 스스로의 재원으로 확보할 수 있는 사립대학은 정부독립형 사립대학으로 그렇지 못한 대학은 정부책임형 사립대학으로 분류하는 것이다. 물론 이러한 분류 이전에 해야 할 일이 있다. 대학의 설립·운영기준을 적정하게 규정하는 작업이다.

대학의 설립·운영기준은 중요한 것임에도 불구하고 「고등교육법」은 이에 대해서 구체적인 규정을 두지 않고, 대통령령에 백지 위임하고 있다.⁶⁷⁾ 「고등교육법시행령」은 다시 별도의 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다.⁶⁸⁾ 이것은 「사립학교법」도 다를 바 없다. 예를 들어 사립학교를 운영하는데 필요한 재산에 대해서 그 기준을 포괄적으로 대통령령에 위임하고 있다.⁶⁹⁾ 그래서 대학설립운영의 기준은 최종적으로 「대학설립·운영규정」에서 정하고 있다.

「대학설립·운영규정」은 대학의 설립인가기준으로 교사, 교지, 교원(「고등교육법」 제14조 제2항에 따른 교원의 2분의 1 이상을 확보, 이 경우 나머지 교원은 학생정원에 따라 연차적으로 확보하되, 편제 완성연도 전까지 모두 확보), 수익용기본재산의 확보를 요구하고 있다(제2조 제1항). 그리고 대학을 설립·경영하는 자 및 대학의 장은 이들 요건을 교육부장관에게 보고하여야 하고(동규정 제11조), 교육부장관은 기준 등의 충족여부에 대한 평가를 하여 이를 학과등의 증설, 학생정원의 증원, 학생의 모집, 행정 및 재정지원정책에 이를 반영하여야 한다(동규정 제10조).

우리 법제가 취하고 있는 대학설립운영의 기준의 공적관리는 상당한 문제점이 있다. 먼저 고등교육의 중요 사항을 입법자가 일체 정하지 않고 이를 대통령령에 위임하는 것은 백지위임으로서 헌법이 정하고 있는 교육제도법정주의에 반한다. 따라서 「대학설립·운영규정」에 규정되어 있는 설립기준을 고등교육법과 사립학교법에 규정해야 한다. 다음으로 고등교육법과 사립학교법상 설립기준은 최저기준에 해당한다. 따라서 이 기준을 맞추지 못하는 경우 이는 부실한 교육기관에 해당되므로 당해 고등교육기관은 설립이 취소되어야 한다. 그럼에도 고등교육법이나 「대학설립·운영규정」에서는 일체 이에 대한 규제가 없다. 바로 여기서부터 우리나라 고등교육의 부실이 시작된다고 할 수 있다.⁷⁰⁾⁷¹⁾

67) 제4조(학교의 설립 등) ① 학교를 설립하려는 자는 시설·설비 등 대통령령으로 정하는 설립기준을 갖추어야 한다.

68) 제2조(학교설립 등) ① 「고등교육법」(이하 "법"이라 한다) 제4조제1항의 규정에 의하여 학교를 설립하고자 하는 자가 갖추어야 하는 시설·설비 등 학교의 설립기준에 관한 사항은 따로 대통령령으로 정한다.

69) 제5조(자산) ① 학교법인은 그 설치·경영하는 사립학교에 필요한 시설·설비와 당해 학교의 경영에 필요한 재산을 갖추어야 한다. ②제1항에 규정한 사립학교에 필요한 시설·설비와 재산에 관한 기준은 대통령령으로 정한다.

이것은 수익용 기본재산의 경우에도 마찬가지이다. 사립학교법은 사립학교에 필요한 시설·설비와 재산에 관한 기준을 구체적 기준의 정함이 없이 대통령령에 위임하고 있다(제2조). 「대학설립·운영규정」은 제정 당시 학교법인은 대학의 연간 학교회계 운영수익총액에 해당하는 가액의 수익용기본재산을 확보하여야 하고(제7조 제1항), 연간 학교회계 운영수익총액에 해당하는 가액의 수익용기본재산은 그 총액의 5퍼센트 이상에 해당하는 가액의 연간 소득이 있는 것이어야 한다(제7조 제2항). 그리고 학교법인은 그가 설립·경영하는 대학에 대하여 매년 수익용기본재산에서 생긴 소득의 100분의 80이상에 해당하는 가액을 대학운영에 필요한 경비로 충당하여야 한다(제8조 제1항).⁷²⁾

수익용기본재산에 대한 이러한 규율 역시 준수되지 않더라도 이를 실효 있게 할 장치는 전혀 없다. 그런데 ‘2011학년도(2011년 3월~2012년 2월) 회계 결산 공고’ 자료를 분석한 결과를 보면 52개 대학 법인의 수익사업 매출 합계는 8152억원인데 이 대학들의 수입 총액 8조378억원의 10.1%에 불과하다.⁷³⁾ 사립대학 전체를 대상으로 한다면 그 수치는 상당히 떨어질 것으로 보인다.

앞서 본 것처럼 국공립이든 사립이든 대학의 설립기준은 최저기준으로 고등교육법에서 정할 필요가 있다. 종래 교육부가 부실사립대학의 지정작업은 법적으로 보면 이렇게 법률에 정해진 기준을 갖추지 못한 대학을 지정하여 폐쇄하거나 아니면 일정 기간의 개선기간을 허용한 후 그 가능성이 없는 경우 폐쇄하는 작업이 되어야 정상이 될 것이다. 오로지 취업율이나 재학생 충원률을 기준으로 한 부실대학 지정은 무언가 잘못되었다.

정부독립형 사립대학은 이렇게 법정기준을 갖추는 것을 전제로 하여 어떤 기준을 설정할 것인지를 판단하여야 한다.⁷⁴⁾ 국가의 지원이 없이도 학생의 교육권을 보장할 수 있는 사적인 대학이 정부독립형 사립대학에 해당한다고 볼 수 있다. 그리고 그 기준은 국가를 대신하는 위치인 만큼 학교전입금의무 조항을 신설하여 학교운영비의 25-51%를 학교법인이 부담하도록 할 필요가 있다. 단기적으로 25%에서 시작하여 10년 정도의 기간을 두고 50% 이상이 되도록 해야 한다.⁷⁵⁾

3) 정부책임형 사립대학의 선발과 요건

사립대학이 원한다고 모두 정부책임형 사립대학의 지위를 부여할 수는 없다. 그것은 고등교육기관으로서 발전가능성, 지역의 고등교육 수요 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 한다.

정부책임형 사립대학에 대해서는 정부계약을 통하여 지원의 범위를 설정하되, 계획에 따라 법적 지위를 반(半)공립, 반(半)사립의 지위를 갖도록 전환시킨다. 사립학교의 지배구조와 관련해서는 사립대학에 대학운영위원회(교원대표, 학생대표, 직원대표, 이사회 추천인사, 교육과학기술부 추천인사 등 15인 이상으로 구성)를 설치하고, 대학운영위원회가 교비회계의 예산·결산에 관한 권한, 사립대학의 장 및 교원의 임면에 관한 사항 등에 대해 심의·의결권을 가지도록 한다.⁷⁶⁾

70) 이것은 설립운영기준에 대한 평가 및 반영여부가 모두 교육부장관의 재량사항으로 되어 있기 때문이다.

71) 우리나라 사립 일반대학의 전임교원 확보율을 보면 2010년 기준 71.4%이다. 교원정원이 63,419명이어야 하는데 교원수는 45,263명 정도이다. 더욱 한심한 것은 이러한 설립운영기준이 최저기준임에도 불구하고 「대학설립·운영규정」 별표를 통해 교원확보율 기준을 더 낮추어주는 정책을 펴왔다는 것이다.

72) 동규정은 6차 개정(2005.10.25) 때, 대학 설립 시 수익용기본재산 최소 기준을 설정했다. 그래서 대학 100억원, 전문대학 70억원, 대학원대학 40억원이 되도록 했다.

73) 환경신문, 2012-06-19 대학법인 수익사업 매출 11%↑...연세대 3389억·건국대 1698억, <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2012061952311>

74) 정부독립형 사립대학에 대해서 그 공공교육기관성을 감안할 때 추가적으로 어떠한 관리기준을 설정할 것인가는 여전히 문제이다. 공적 관리의 내용은 주로 고등교육기관으로서의 설립과 운영의 적정기준, 학생의 교육권 보장, 대학자치, 대학구성원의 권리와 의무를 보장하기 위한 개입이 필요하다. 장기적으로는 국민의 교육권과 사립학교법인의 책무를 감안한 개입이 필요하다.

75) 고등교육법에서 학교의 설립주체들이 학교운영경비의 50%이상을 부담하도록 강제하는 일반 규정을 신설하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

계속적으로 정부지원을 받기 위해서는 고등교육정책(법적 형태이든 정책의 형태이든)을 수용하는 것을 전제로 해야 한다. 고등교육정책으로 고려해야 하는 대표적인 것으로 대학통합네트워크에의 참여, 대학입시제도의 개선, 교양교육의 강화, 「국가인권위원회법」 제2조상의 인권 보장, 차별금지 등을 들 수 있다.

3. 「사립대학 구조개선에 관한 법률」 제정

1) 올바른 구조조정의 원칙

올바른 구조조정의 원칙은 다음과 같다. 신자유주의자들은 대학을 기업으로 보고 부실한 기업을 구조조정 하듯 한다. 이러한 주장은 고등교육의 공공교육성을 규정하고 있는 헌법과 법률에 위반되는 정책이다. 따라서 우리나라 고등교육의 문제가 사립대학 위주의 체계이기 때문에 구조조정의 결과 국공립 대학 혹은 정부책임형 사립대학의 비중이 증가될 수 있도록 되어야 한다. 뿐만 아니라 비영리법인성을 근간으로 한 구조조정이어야 하며⁷⁷⁾, 지역적으로 균형적인 고등교육기반이 유지될 수 있어야 한다.⁷⁸⁾ 제일 중요한 것은 책임소재를 명확히 하여 책임 없는 대학구성원에 피해가 돌아가게 해서는 안된다는 점이다. 즉 사립대학의 존치가 가능한 방안을 찾아야 하고⁷⁹⁾, 실정법상 어려움이 있다면 필요에 따라 입법작업이 이루어져야 한다.⁸⁰⁾

2) 「사립대학 구조개선에 관한 법률」의 필요성

고등교육의 공급과잉문제를 해결하기 위해서는 사립대학의 문제를 건드리지 않을 수 없다. 앞서 본 것처럼 사립대학 구조조정은 딜레마가 많다. 그럼에도 이미 본 바와 같이 고등교육의 체계를 국공립 대위주의 체계(정부책임형 사립대학 포함)로 변경하는 것을 주된 원칙으로 할 필요가 있다. 여기서부터 그 구체적 방안을 규율하는 조항이 필요하다.

76) 이 방안은 미국의 럿거스대학 등에서 볼 수 있는 지배구조이기도 하다. 박정원, “부실대학퇴출의 문제점과 개선방안”, 참여연대 민생희망본부, 행복세상을여는교육연대 주최, 반값등록금과 바람직한 대학개혁방안, 2011.10.17., 50쪽.

77) 사립학교법인의 비영리법인성을 흔들어서는 안된다. 사립학교법인의 재산은 교육사업을 위하여 무상으로 기증된 재산이다. 사립학교법인의 합병이나 인수, 잔여재산의 처리에서 비영리법인성의 원칙이 준수되어야 한다. 만약 사립학교법인의 비영리법인성을 흔들게 되면 사립학교법인과 우수한 성격의 비영리법인들 즉 사회복지법인, 의료법인의 정책에서도 혼선이 빚어지게 된다.

78) 이명박 정부에서 사용한 대학의 평가기준에 의하면 지방의 사립대학들이 불리한 입장에 놓이게 된다. 따라서 지역의 고등교육기반이 무너질 위험이 있다. 따라서 지역균형을 고려한 구조조정이 필요하다. 그러한 방안으로는 국공립대학의 확장을 통한 사립대학 구성원(교수직원·학생)의 승계와 같은 정책의 전개가 필요하다.

79) 대학의 부실 원인이 오로지 학교가 아닌 법인의 부패나 비리에 기인한 경우에 법인의 해산은 바로 학교의 정리로 연결된다. 이 경우 대학의 구성원들은 비리 법인의 경영으로 인한 피해를 입으면서 동시에 법인 해산의 피해까지 고스란히 떠안게 된다. 이것은 매우 불합리한 것이다. 따라서 비리 법인의 책임을 대학의 구성원들에게 미치지 않도록 할 필요가 있다. 즉 법인은 부패하고 부실하더라도 대학이 발전가능성이 있다면 대학을 존속시킬 수 있는 방안을 법적으로 보장해야 한다. 사립학교법인에 대한 해산명령과 별개로 학교에 폐쇄사유가 없다면 학교의 존치를 가능하게 해야 한다.

80) 사립대학 구조조정의 특별법을 입법하는 경우 법인해산명령과 별도로 대학에 대한 심사와 회생 가능성을 여는 방안이 가능한지 법적인 검토가 필요하다. 만약 학교법인과 별개로 실정법상 법인의 시설로 되어 있는 학교에도 법인격을 부여할 수 있다면 법리적으로 불가능한 것은 아니다. 학교를 시설로 보게 되면 법인의 해산 시 시설인 학교는 당연히 청산의 대상이 될 뿐이다. 법인해산시 학교는 잔여재산으로서 법인정관으로 지정한 자(학교법인이나 기타 교육사업을 경영하는 자)에게 귀속된다. 그리고 청산 종결후 처분되지 않은 대학교육기관을 설치·경영하는 학교법인의 재산은 국고에 귀속된다(사립학교법 제35조). 그 어디에도 학교 구성원들의 법적 지위에 대해서는 규정이 없다. 따라서 당연 교원이나 직원은 당연 해직되고, 학생은 더 이상 해당 대학의 학생이 되질 않는다. 이러한 것은 민사법의 논리일 뿐이고 실정법으로 되어 있기 때문에 무시하기 힘들다. 그러나 대학은 헌법상 자율과 자치, 학문의 자유가 인정되는 헌법상 그 권리가 보장받는 기관이다.

① 사립대학의 자율적 구조개선에 의한 국·공립화 방안⁸¹⁾

② 정부책임형 사립대학의 지정과 규율을 위한 내용

③ 사립대학과 국공립대학간에도 인수합병이 가능하도록 규정⁸²⁾

④ 비리사학의 처리방안으로서 국·공립화 혹은 정부책임형 사립대학으로의 전환⁸³⁾ 규정

다음으로 종래 입법안으로 제출된 법안 중 공공성의 관점에서 반드시 삭제되어야 할 내용들을 제거하는 작업이 있다. 이에는 공익법인으로의 전환이나 잔여재산의 귀속에 관한 특례 조항 등은 삭제하는 것이 바람직하다. 그래서 위의 내용들을 포함하는 ‘사립대학의 구조 개선에 관한 법률’의 제정은 고려할만하다.

IV. 글을 맺으며

종래 교육행정기관이 진행해 왔던 대학구조조정정책은 학령인구 감소를 염두에 둔 대학정원 축소 정책으로서의 성격이 강하다. 이러한 상황에서 우리나라 고등교육정책의 기본 기조를 변경할 것을 제안하고자 한다. 즉 종래와 같이 사립대학 중심의 고등교육체계를 근간으로 할 것인지, 아니면 늦었지만 지금부터라도 국공립대학 위주의 고등교육정책을 구사할 수 있는 여건을 만들 것인지 하는 것이다.

종래 고등교육의 문제점을 해결하기 위해 정책 대안들이 제시된 바 있다. 예를 들면 국공립대학 통합 네트워크, 교양과정 후 공동학위제, 국립교양(과정)대학통합네트워크 방안, 대학평준화 정책 등을 들 수 있다. 그러나 이러한 고등교육정책들은 사립대학이 80%를 상회하는 현재와 같은 상황에서는 불가능하다. 이러한 정책이 가능하기 위해서는 적어도 고등교육에서 국·공립대학(정부책임형 사립대학 포함)의 비중이 70%를 넘어설 때 가능하다.

이러한 국·공립대학 위주의 고등교육정책을 구사하기 위해서는 여러 가지 방안을 생각해 볼 수 있다. 먼저 국·공립대학의 신설이나 확장정책을 들 수 있다. 이것은 전후 미국의 고등교육정책의 방향이 아닌가 한다. 이러한 정책에는 많은 반론도 예상된다. 현재의 공급과잉상태를 더 어렵게 한다는 비판도 제시될 수 있다. 이런 측면까지 고려하고 우리나라 고등교육의 질관리를 위해서는 사립대학의 국·공립화 혹은 정부책임형 사립대학의 논의가 필요하다고 본다.

종래 신자유주의 정책을 밀어붙였던 국가에서도 변화의 조짐이 보이고 있다. 영국의 고등교육 구조조정에서 일관성 있게 고수되고 있는 원칙은 이윤가치이며, 경쟁을 통해 ‘효율성’을 극대화시키고자 하는 것이다. 이에 대해서는 교수들의 지위가 상대적으로 하락되고 자율성을 끌어내지 못하고 있다는

81) 정이사로 구성된 이사회가 의결을 통하여 국공립대학으로 전환하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 앞서 보았던 미국에서의 공립대학화 사례도 이에 가깝다. 우리 고등교육법 제4조도 이를 가능하게 하는 조항을 두고 있다. 즉 학교의 설립자 변경 방식인데, 이는 설립자를 사립학교법인에서 국가나 지방자치단체로 변경하게 되면, 학교는 국·공립으로 법적 지위가 변하게 된다. 임재홍, “고등교육과 교육공공성의 확장”, 155쪽.

82) 구조조정을 사립대학 내부의 문제에 한정해서 일부 사립대학(법인)의 퇴출에 한정해서는 안된다. 무엇보다 고등교육 전반에 걸친 구조조정이 되어야 한다. 국공립대학이 사립대학을 인수하는 방안도 검토할 필요가 있다. 특히 사립대학간 인수합병보다 국립대학이 사립대학을 인수하는 경우 보다 큰 인센티브를 제공하는 방안은 국공립대학 위주의 고등교육설계를 위한 공적 목표를 위한 수단으로서 적합하다고 본다. 특히 사립대학간 인수 합병에 구조조정기금을 사용하는 것은 사립대학의 경쟁력 확보라는 목표를 공적 목표로 보기 힘든 부분이 있다는 점을 감안할 때 우선적으로 국공립대학의 우선적 인수 가능성 제고를 제시하는 법적 규정을 확보하는 것은 유의미하다고 본다.

83) 이사들이 직무와 관련하여 범죄행위를 저질러 과반수 이상이 이사의 지위를 박탈당한 학교법인에 대해서는 임시이사의 파견보다는 원칙적으로 법인에 대한 해산명령을 발하는 것이 타당하다. 그러나 교수·직원, 학생의 보호 필요성이 있고, 고등교육기관으로서의 존립필요성이 있는 예외적인 경우에는 관선이사를 파견하고 정상화하는 방식, 학교법인의 재정이 취약하나 존립필요성이 있는 경우 정부책임형 사립대학으로 전환하여 운영하도록 하는 방식을 선택할 수 있도록 정할 필요가 있다.

비판, 연봉제로 인한 임금하락으로부터 오는 상대적 빈곤감 등이 문제로 지적되고 있다. 2013년 OECD 보고서에 의하면 영국에서 부의 양극화 현상의 원인의 하나로 ‘고등교육의 양극화’를 지적하고 있다.⁸⁴⁾

일본의 경우 국립대학법인 전환 후, 국가로부터의 지원이 축소됨에 따라 소수를 제외한 대부분의 국립대학들은 점점 경영난을 겪고 있다. 일본의 국립대학법인화에 대한 평가가 쉬운 일은 아니겠지만 불안한 상태에 놓여있다는 것은 인정하지 않을 수 없다. 여하튼 긍정적 평가를 내리기 힘든 상황에 몰려 있다.

독일 역시 신자유주의 영향으로 전체 16개주 가운데 7개주에서 본격적으로 등록금을 도입했다. 자유주의 성향의 일부 주에서 ‘교육도 서비스 상품’이라는 신자유주의 교육관과 주정부 재정 악화를 이유로 수업료를 받기 시작했다. 학교마다 액수에는 차이가 있지만 가장 비싼 대학도 한 학기에 최대 500 유로(약 73만원)를 넘지는 않았다. 더불어 학자금 대출과 장학금 제도도 확충됐다.

이러한 정책 선회에 대한 대중들의 반응은 매우 격렬했다. 사회적 저항은 우리나라 반값등록금 운동 이상으로 강력했다. 많은 대학생들이 이에 반대하며 거리와 법정에서의 투쟁을 벌였다. 이런 저항은 1960년말 교육 평등권 사상과 학생들의 등록금 폐지 운동 등에 힘입어 1970년대 무상교육 시스템이 자리 잡았던 전통과 연관이 있다.

독일에서는 고등교육의 공적 중요성을 감안하여 다시 교육비를 무상으로 하는 정책을 펴기에 이른다. 독일 대학은 빠르면 2014년부터 대학 전면 무상교육 체제로 들어선다. 독일 연방헌법재판소가 지난해 2012년 11월 등록금소송에서 등록금 과잉 징수는 위헌이라는 결정을 내렸고⁸⁵⁾, 그 영향으로 다수 주에서 등록금 무상으로 정책을 선회하기 시작한 것이다.⁸⁶⁾ 언론보도에 의하면 두 개의 주(Bavaria and Lower Saxony)를 제외하고 전부 등록금 무상으로 선회했다는 것이다.⁸⁷⁾ 등록금 부담이 거의 없지만 독일의 대학진학률은 40%에 지나지 않는다. 굳이 대학을 졸업하지 않아도 임금 등에 차별을 받지 않는 사회분위기 탓이다.

우리나라에서도 자본과 기업의 이익만을 대변하는 정책은 이제 중단되어야 한다. 그러나 그것은 단지 주장으로 받아들여질 것으로 기대할 수는 없다. 인식과 행동이 필요한 때이다.

84) Andrée, C. et al. (2013), “Labour Market, Welfare Reform and Inequality in the United Kingdom”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1034, OECD Publishing.
<<http://dx.doi.org/10.1787/5k49lcnl9cr8-en>>

85) 참세상 <<http://baljeon.nodong.net/xs/596940>>

86) 2006년 겨울학기부터 등록금 제도를 부활시켰던 노르트라인-베스트팔렌 주의 경우에는 4년 만인 2010년 겨울학기부터 등록금을 철폐했다. 원래 이 지역은 대학 등록금 납부를 주장하는 야당이 세력을 잡고 있었는데, 2010년 선거에서 여당이 큰 지지를 얻어 의원들이 대폭 물갈이되면서 대학 등록금이 없어지게 된 것이다.
레이디경향 2012년 1월호

<<http://lady.khan.co.kr/khlady.html?mode=view&code=11&artid=201201201630501>>

87) Where Tuition is Free, Apr 24, 2013 By Elizabeth Redden. INSIDE HIGHER ED 홈페이지 참조.
<<http://www.insidehighered.com/news/2013/04/24/germany-bucks-global-trends-abolishing-tuition>>

기조 토론 _1

예술대학과 취업률

오세곤

한국 예술대학 · 학회 총연합 의장, 순천향대학교 교수

전 국민의 80% 이상이 대학에 진학한다. 그것의 문제를 지적하는 이들이 많다. 그러나 대부분 자신이 대학에 안 가야 한다는 생각은 하지 않는다. 마찬가지로, 예술대학 또는 예술전공자가 너무 많다는 얘기를 한다. 심지어 예술 전공학과 교수들마저 그런 얘기를 쉽게 던진다. 그러나 마찬가지로 자기나 자기 소속 학과가 그 과잉의 대상이라고 생각하지는 않는 듯하다.

60년대 서울의 무허가 판잣집들을 철거하고 그들을 모두 경기도 광주로 내몰았다. 현재 성남시가 된 광주대단지이다. 눈에 보이는 문제 요소를 눈에 안 보이도록 치우면 된다고 생각했던 그 어리석음이 현재 대학에서 벌어지고 있다. 바로 전국 대학들을 일렬로 줄 세워 그중 뒤진 학교를 걸러내는 것이나 각 학교에서 역시 모든 학과들을 늘어세운 뒤 이른바 구조조정이라는 단어 아래 수술해 버리는 것이 그것이다.

이쯤 되면 목적은 단순해진다. 어떻게든 줄을 세워야 한다. 그러자니 가장 중요한 것이 이른바 변별력이다. 취업률은 그래서 뽐힌 효자 지표이다. 정부의 한 마디에 전국의 대학들이 전전공공하며 그 지표에 충성하고자 온갖 수를 다 동원하지 않는가. 제거 대상을 결정하는 것은 늘 잔인하다. 그러나 요즘의 대학을 보면 차라리 추첨이나 가위바위보로 정하는 게 훨씬 인간적일 것이라는 생각마저 든다. 자식이 하나긴 열이건 일단 낳으면 모두 중요하다. 대학도 마찬가지로 학과도 마찬가지다. 이미 생겼는데 어떤 건 중요하고 어떤 건 중요하지 않다고 하면 문제가 발생한다. 물론 변화는 불가피하다. 그러나 그 변화는 생물의 진화처럼 점진적이고 부작용이 없는 것이어야 한다. 졸속으로 무조건 줄을 세워 잘라버리는 식의 변화는 결코 그런 발전적인 진화라 할 수 없다.

물론 일에 따라 평가가 필요한 경우가 많다. 그러나 그 평가가 현장에 좋은 영향을 미칠 때 가치가 있는 법이다. 그러니까 평가 점수가 높은 학교가 좋은 학교가 돼야 한다. 우리가 상식으로 알고 있는 좋은 교육이 좋은 평가 점수를 받아야 한다. 그것은 현장에 좋은 영향을 미친다. 하지만 그러려면 대단히 정교한 평가 지표를 마련해야 한다. 그러나 그런 세밀한 지표 마련은 번거롭고 까다로울 뿐 아니라 시간과 노력이 많이 들므로 피한다. 그것만이 유일한 방법인 것을 망각하고 오로지 변별력만을 따지는 지표는 그래서 탄생한다.

취업률 때문에 예술대학이 겪는 고통은 이만저만이 아니다. 여러 분야가 모인 대학에서는 예술대학이나 예술 전공학과들 때문에 대학 전체의 평가 결과가 안 좋아진다고 눈총을 받다가 구조 조정 대상이 되기 일쑤이고, 예술 분야로만 이루어진 대학들은 정부 지원을 못 받게 되는, 그야말로 폐교 위기에 내몰리기까지 한다.

이와 관련하여 최근만 해도 모 예술대학 교수들로부터 여러 차례 전화를 받았다. 내용은 취업률 때문에 너무도 괴로운데 도대체 헤어날 방법은 없느냐는 절규였다. 그도 그럴 것이 예술인 중 예술인이랄 수 있는 그 대학 총장님마저 취업률을 올리라고 교수들을 몰아세우는 일이 벌어지고 있는 것이다. 듣기로는 게시판에 교수 명단을 붙여 놓고 수시로 교수별 취업 성적을 공개한다고 하니 일생 그런 일은 거의 해본 적이 없는 처지에 얼마나 답답할지 충분히 예상할 수 있다.

물론 그 동안 이에 대한 항의와 문제 제기는 꾸준히 있었다. 애초 왜 취업 문제를 대학에 떠넘기는지에 대한 항변은 예술계에만 해당되는 게 아니었으므로 곧 힘을 잃었고, 그보다는 예술의 특성을 근거로 건강보험만을 가지고 통계를 내는 방식의 부당함을 지적하는 정도였다. 물론 그러니 예술계는 취업률 평가에서 제외해야 한다고 주장했지만 늘 그렇듯 형평성이라는 논리에 밀릴 수밖에 없었다. 그래서 결국 나온 것이 활동 실적을 반영하는 것이었지만 연극의 경우 등록된 공연장에서 두 번 이상 공연하면 취업으로 인정한다는 지극히 피상적인 방안이었다.

도대체 졸업 후 1년 안에 등록된 공연장에서 이루어지는 공연에 두 번이나 참여하는 것이 어떻게 가능할 것이며 설령 가능하다 하더라도 등록증 사본이니 계약서니 하는 까다로운 서류들을 어떻게 받아내서 자기 모교에 보내준단 말인가? 게다가 등록 공연장이라는 것에 대학로 소극장은 절반도 포함이 안 돼 있으니 정말 현실과는 거리가 먼 공허한 기준이 아닐 수 없다.

그러니 온갖 편법이 난무하게 되었다. 교수가 여기저기 공연 단체에 부탁을 해서 자기 제자들의 이름을 공연 팸플릿에 끼워 넣는 일도 흔히 일어났다. 그러니 대학 운영자들은 어떤 교수들은 저렇게 하는데 왜 당신들은 못 하나며 무언의 압력을 가하기도 하였다. 그래서 연극 관련학과 중에도 통계상으로는 오히려 다른 분야보다 높은 취업률을 기록하는 경우도 종종 생겨나게 되었다.

이와 관련하여 문화부에서 조사한 내용은 참으로 의미심장하였다. 그것은 한국예술종합학교나 서울예술대학 등 예술 분야로만 이루어진 학교들의 취업률이 10% 대로 대단히 낮다는 것으로 조금 조심스러운 표현이지만 사회적 지명도나 평판도와 거의 반비례하는 결과라는 것이었다.

몇 주 전 있었던 문화부 자문회의 자리에서 교수들은 이구동성으로 예술계에 대한 취업률 적용은 어불성설이라고 주장했다. 이에 대해 문화부는 반드시 교육부를 설득하여 개선하겠다고 의지를 밝혔다. 그 직전에 있었던 국무회의에서 대통령이 이에 대한 지적인 것에 대한 반응으로 생각됐다. 이후 문화부 장관이 페이스북에 그런 애길 올리는 일이 있었고 그리고 얼마 후 7월 4일 교육부 장관의 인문, 예체능 계열에 대한 취업률 평가지표 제외 발표가 있었다.

그런데 공교롭게도 교육부 장관의 발표가 있던 날은 각 분야 예술 관련 교수들이 모여 연대협의체를 구성하기로 약속한 7월 5일의 하루 전이었다. 어쨌든 그래서 모인 교수들은 '한국 예술대학·학회 총연합'을 발족하였고, 이어 교육부 장관의 발표를 환영하면서, 그러나 향후 어떻게 그 발표가 실현되는지 예의주시하겠다는 취지의 성명을 발표하였다.

그 성명서를 인용하는 것으로 마무리를 대신하겠다.

한국 예술대학 · 학회 총연합 성명서

“예술교육, 우리 사회를 숨쉬게 하라!”

인문, 예술교육의 위기이다. 최근 교육을 담당하는 대학의 당사자가 스스로 교육지표의 개선을 위하여 취업률이 낮은 인문, 예술계의 학과를 폐지하거나 통합하는 일이 벌어지고 있다. 재주를 피우는 손과 발만을 남겨놓고 막상 손과 발이 움직여야 할 심장과 허파를 없애려는 블랙코미디이다. 최근 이러한 위기의식이 곳곳에서 감지된 후 대학의 평가 및 지원사업의 기준이 되어온 평가지표 중 인문, 예술분야의 취업률을 통계에서 제외하겠다는 교육부 장관의 발표는 억지스런 교육 및 문화정책들의 부정적 측면을 정부가 심각하게 받아들였다는 점에서 긍정적이고 환영할 만한 일이다.

하지만 취업률의 통계 제외라는 미시정책만으로 현재 인문, 예술교육의 위기에 대처할 수는 없다. 한 나라의 문화와 예술은 일회성 소비재를 생산하는 것과는 달리 공동체의 집합적인 의지로 형성되고 발전되어 왔다. 대학교육에 대한 평가가 취업률과 같은 일률적인 잣대로 계량화되어 평가될 수 없는 것은 우리 사회의 생명력을 유지하게 만드는 인문, 예술의 기본적인 사회적 전승을 대학교육이 담당하고 있기 때문이다. 지난 정권에서 산업화 및 취업률 등의 단순지표로 평가되어왔던 대학교육을 교육과 문화예술의 순환과 조화라는 관점에서 다시 한 번 근본적으로 살펴볼 필요가 있는 것이다.

앞으로 이루어질 예술교육 및 이와 연관된 문화정책의 제도화, 법제화의 과정이 이러한 원칙을 바탕으로 이루어져야 한다는 데에 예술계를 망라하는 대학과 학회의 의견이 모아졌다. 우리는 우리의 삶을 신명나게 만드는 춤과 노래가 없는 사회, 우리의 말과 역사와 철학에 대한 탐구가 없는 사회를 우리의 아들, 딸들에게 물려줄 수 없다. 우리의 제자들이 취업률이 낮은 인문, 예술분야를 전공한다는 것을 부끄럽게 만들 수 없다. 오히려 어려운 환경에서 우리 삶의 심장과 허파를 만들어 숨쉴 수 있게 만드는 전공에 종사한다는 것을 자랑스럽고 흥겹게 여길 수 있는 사회를 만들어야 한다.

우리는 종의 다양성이 보장되어야만 생태계가 유지된다는 것을 역사적 경험을 통해 알고 있다. 마찬가지로 우리 사회의 근간을 이루는 인문과 예술 교육의 다양성이 보장되고 유지되어야 한다. 취업률과 같은 숫자놀음으로 일반산업과 경쟁구도를 갖게 할 것이 아니라 예술교육은 그 기관의 설립 목표에 맞게 보호 육성하고 지원해야 할 적극적인 부양책이 절실함을 다시 깨닫는다.

한국 예술대학 · 학회 총연합은 예술교육이 우리 사회의 생명력을 유지하는 근본이라는 공동의 인식 아래 예술교육계 전체를 망라하는 공동의 목소리로 행동할 것임을 밝힌다. 예술교육에 있어서 경쟁주의, 취업우선의 양적 개선이 아닌 예술과 삶이 조화되어 우리 사회의 숨통을 트이게 하는 질의 개선을 위한 교육의 방향으로 나아갈 것임을 밝힌다. 이를 위해 아래와 같은 방향성을 구체화하고 행동화할 것이라는 점도 엄숙히 밝힌다.

1. 교육부장관의 발표에 담긴 진정성을 예의 주시하고, 단순한 통계의 제외만이 아닌 대학교육의 인문, 예술분야 진흥에 대한 대안과 지원이 정책으로 구체화되어야 한다.
2. 문화와 예술의 종의 다양성을 유지하기 위해 사회의 공공성을 위해 존재하는 비영리적 예술행위와 교육을 존중할 수 있는 사회적 능력과 제도를 준비하고 예술교육을 담당하는 교육기관에 대한 별도의 평가기준과 지원대책이 마련되어야 한다.
3. 예술인력의 수요와 공급에 대한 국가적 단위의 통계조사 및 예술교육 적정인원이 산정되어야

하고 취업률 조사에서 역설적으로 드러났듯이 예술분야 졸업생들이 최저임금에도 미치지 못하는 비정규직으로 대우받는 현실에 대한 대책과 4대 보험, 연금 등의 사회적 안전망에서 방치되지 않도록 하여야 한다.

4. 교육부, 고용노동부, 문화체육관광부 등의 공동정책으로 예술종사자들이 떳떳하게 취업자로 인정받을 수 있는 사회환경이 조성되어야 한다.

우리의 이러한 인식과 원칙에 근거한 예술 교육의 지향점을 정리하여 교육, 문화, 노동정책의 담당자에게 탄원하고 이를 바탕으로 책임있는 당국자들과의 면담 등 구체적인 실천 방안을 갖고 대응해 나갈 것임을 밝힌다.

2013년 7월 13일

한국 예술대학 · 학회 총연합

기조 토론 _2

무분별한 학과통폐합 문제의 해결방안

‘일방적 학과통폐합 금지법안’의 의의와 보완점을 중심으로

조원영

민주당 전국대학생위원회 교육정책국장

1. 대학의 부당한 학과 통폐합

1. 대학기업화 : 최근 중앙대, 한남대, 영남대 등에서 ‘학과 구조조정’이라는 명분하에 진행되고 있는 무분별한 학과 통폐합은 근본적으로 재단이 대학을 시장논리에 입각하여 운영하는 데서 비롯하는 것. 대학교는 기본적으로 기초학문과 다양한 지식을 학습, 연구하는 장이며, 종합대학은 인문학, 순수 자연과학, 예체능 등 다양한 학과 운영을 통해 사회적 인재를 양성해야 함. 그럼에도 불구하고 최근 대학들은 졸업 후 취업률 향상에 따른 경쟁력 강화와 학교운영의 효율성에 지나치게 몰두하여 취업경쟁력이 낮다고 판단되는 학과를 폐지하기에 이르렀음. 이에 따라 인문학, 예체능 계열 학과에 대한 구조조정이 점차 확산되는 추세임.

2. 절차적 비민주성 : 학교본부가 학과 통폐합을 추진하는 과정은 매우 비민주적임. 학과의 통폐합은 해당학과 학생과 교수, 학부모 등 이해당사자들의 충분한 의견수렴과 이들에게 발생할 수 있는 피해에 대한 배려를 수반해야 함에도 불구하고 일방적으로 학과 통폐합을 밀어붙이는 경우가 허다함. 학과 통폐합 결정을 사전 논의도 없이 집행 직전에 발표하거나, 학과 통폐합에 대한 다양한 의견을 수렴해야 할 공청회를 생략 또는 형식적으로만 여는 경우가 대부분임. 이러한 일방적인 학과 통폐합 과정에서 해당 학과 소속 학생들의 입장이 배제되며 학교본부와 학생, 교수, 학부모가 모두 동의할 수 있는 대안의 논의구조 자체가 목살되고 있음.

3. 사회적, 법적 제재 장치 마련의 필요 : 확산 추세에 있는 학과 통폐합은 교육과 학문탐구라는 대학의 본래 목적을 단순한 취업준비로 왜곡시킬 위험이 있고 그 과정에 있어서도 민주적 협의 과정을 간과하고 있다는 점에서 매우 우려스러움. 대학이 점차 기업화 되어가는 현상은 우리사회의 뿌리 깊은 학벌주의와 시장만능주의, 취업률 위주의 편향된 평가지표 등 다양한 문제들이 원인으로 작용하고 있는바, 문제의 해결을 위해서는 교육부가 인문, 예체능 계열 평가지표에서 취업률을 제외한 것처럼 제도적 차원의 개선과 함께 중장기적인 구조적, 문화적 변화가 필요함.

한편, 학과 통폐합의 비민주적이며 일방적인 과정은 민주적 시민교육의 장인 대학의 본질과 모순되며, 값비싼 등록금을 내고 해당 학과에 입학한 학생들과 학부모, 교수들의 이해관계를 배제하고 있다는 점에서 위법의 요소가 있음. ‘대학기업화’라는 보다 근본적인 문제에 비해, 학과 통폐합의 절차적

민주성의 문제는 보다 직접적이며 즉각적으로 해결을 도모할 수 있다는 점에서 이에 대한 법적 제재가 필요함.

II. 일방적 학과 통폐합 금지 법안

1. 법안 소개

고등교육법 일부개정법률안 (우원식의원 대표발의)

의안 번호	5514
----------	------

발의연월일 : 2013. 6. 17.

발 의 자 : 우원식 · 이목희 · 인재근 유승희 · 노웅래 · 유은혜 서기호 · 민홍철 · 윤관석 박완주 · 부좌현 · 김재윤 배기운 · 추미애 · 전순옥 김광진 · 이인영 · 한정애
의원(18인)

제안이유 및 주요내용

최근 대학의 구조조정에 따른 학부 또는 학과 등을 통폐합하는 과정에서 학생 및 교원 등의 충분한 의견수렴 없이 학교측이 일방적으로 추진함에 따라 학과 폐지 등으로 인한 해당 학생들의 학습권이 침해당하는 등 학교구성원의 피해가 심각하고 대학 구조조정을 둘러싼 학내 갈등이 심화되고 있음.

이에 학부·학과 등 학교의 조직을 신설 또는 통폐합하려는 경우 학교구성원의 의견수렴 절차를 거치도록 함으로써 학교운영의 중요 사항에 관한 학교구성원의 참여를 제도적으로 보장하여 학교운영의 투명성과 민주성을 제고하려는 것임(안 제19조의2 신설).

고등교육법 일부개정법률안

고등교육법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제19조의2를 다음과 같이 신설한다.

- 제19조의2(학교조직의 통폐합 등에 관한 의견수렴) ① 학교의 장은 학부·학과·전공을 신설 또는 통폐합하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지체 없이 이를 공고하고, 공청회 개최 등을 통하여 학생·교직원 등 학교구성원의 의견을 수렴하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 의견수렴의 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(학교조직의 통폐합 등에 관한 적용례) 제19조의2제1항의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 학교의 조직을 신설하거나 통폐합하는 경우부터 적용한다.

2. 법안 발의의 당위적 배경

대학의 설립주체인 재단은 학교 운영의 자율권을 갖는 바, 학과의 개편과정에 있어 정부가 개입하는 것 대한 의문이 존재할 수 있음. 그러나 법적인 측면과 대학의 공공성의 측면에 있어서 학교 운영의 비민주성을 시정하려는 본 법안의 취지는 타당함.

1) 법적 배경 : 고등교육법 제5조 (지도·감독) 1항에 의하면 ‘학교는 교육부 장관의 지도·감독을 받는다.’고 되어 있으며 2항에 따르면 ‘교육부장관은 학교를 지도·감독하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교의 장에게 관련 자료를 제출하도록 요구할 수 있다’고 되어있음. 따라서 교육부는 고등교육법에 의거 대학 재단의 학교 운영과정에 개입할 수 있으며, 일방적 학과통폐합과 같은 문제적 사안에 대한 해명과 관련 자료를 요구할 수 있음.

2) 대학의 사회적 공공성 : 현재 대학은 사학재단의 소유물처럼 인식되어 각 대학은 이를 근거로 학과 통폐합에 대한 재단 이사회의 일방적 결정권을 주장하지만, 대학교는 사회 전반에 걸친 학문 연구와 인재 교육을 목적으로 교육부 장관의 인가를 받아 설립된 것인 만큼 본질적으로 공공성을 띠고 할 수 있음. 무엇보다, 국공립대학은 물론 대부분의 주요사립대학은 국가로부터 막대한 재정지원을 받아 연구사업 등을 진행하고 있음.

< 대학 재정지원 사업 현황 >

(단위 : 억원)

	2009		2010		2011	
	관련사업수	대학재정지원액	관련사업수	대학재정지원액	관련사업수	대학재정지원액
교육과학기술부	83	53,067	111	56,211	144	67,136
고용노동부	11	3,503	10	1,207	11	2,378
지식경제부	35	2,111	23	1,403	52	4,501
보건복지부	15	1,867	8	1,750	26	1,850
기타	94	3,404	128	5,728	176	7,449
합계	238	63,952	280	66,326	409	83,314

(출처 : 교육부 내부자료)

본 토론회의 일방적 학과 통폐합 사례로서 언급된 4개 대학이 국가로부터 지원받은 수혜사업과 지원액은 다음과 같음.

(단위 : 천원)

	2009		2010		2011	
	재정지원사업 수혜 수	지원액	재정지원사업 수혜 수	지원액	재정지원사업 수혜 수	지원액
서울대	2,424	266,323,024	1,134	199,471,650	1,828	359,903,494
영남대	163	41,952,514	163	53,521,469	276	60,511,617
중앙대	198	24,190,605	122	12,996,828	235	29,058,339
한남대	141	7,934,785	123	10,369,474	102	12,592,863

(출처 : 각 대학 공시자료)

이처럼 대학에 대한 국가 재정지원이 한 해 수백억 원에 이르는 바, 대학은 공공 교육기관으로서의 성격을 가지며, 따라서 민주주의라는 국가적 원칙에 의해 운영되어야 마땅함. 즉, 사학재단 또는 총장은 학내 민주적 의견수렴 절차를 무시하고 학과 운영을 일방적으로 결정해서는 안 되며, 학과 통폐합의 민주적 절차를 명시하고 이를 감시할 법적 수단이 마련되어야 함.

3. 법안 발의의 의의 및 예상 효과

민주당 우원식 의원이 대표발의한 고등교육법 일부개정안(일방적 학과통폐합 금지법)은 정부가 사학재단의 일방적 학과 통폐합처럼 비민주적인 학교운영 따른 학생들의 학습권 침해를 더 이상 묵과해서는 안 되며, 기업화되어가는 대학이 취업률과 운영의 효율성을 중심으로 학문단위를 재개편하는 것을 제지해야 한다는 요구를 담고 있음. 이는 인문학, 예체능 계열에 대한 홀대를 비롯해 지나치게 높은

등록금과 불투명한 교비지출, 비리 사학재단의 횡포 등 학교와 재단에 비해 언제나 ‘을(乙)’의 위치에 있었던 대학생들의 권익을 신장시키고 취업에 유리한 학문만이 살아남는 풍조에 대한 문제제기임. 무엇보다도 매 학기 값비싼 등록금을 내고도 학과 개편과 같은 대학의 주요 의사결정과정에서 배제되어 있었던 학생들이 학교의 주인으로서 참여권을 법적으로 보장받아야 한다는 것이 본 법안의 핵심적 내용임. 즉 본 법안은 국공립 대학은 물론 사립대학까지도 민주적 의사결정이라는 사회적 대원칙의 범주 하에서 운영되어야 한다는 것을 전제하고 있음.

또한 ‘일방적 학과통폐합 금지법’은 MB정권의 무분별한 대학자율화 정책에 대한 제동이라는 상징적 의미가 있음. 지난 2012년 정부는 ‘대학 경쟁력 강화를 위한 대학자율화 계획’을 발표하여 기숙사 및 캠퍼스의 신·증축 규제 완화, 해외 부동산 취득 허용, 유휴 교육시설의 자유로운 활용, 총장 임기 4년 제한 폐지 등 각종 규제를 풀어주어 대학의 영리활동을 보장하였음. 이 계획은 대학의 연구, 개발 역량을 강화하려는 긍정적 측면도 있었으나 대학과 재단이 민주적 원칙과 학문단위의 다양성을 무시하고 일방적으로 학과 통폐합을 계속 강행하게 만드는 빌미를 제공하였음. 본 법안은 더 이상 MB정권 때처럼 대학이 자유방임의 대상이 될 수 없으며 학생들의 권익과 직결된 사안에 있어서는 기업논리가 아닌 보편적 민주주의의 원리에 따라 결정해야 한다는 것을 의미하는 것임.

‘일방적 학과통폐합 금지법’이 통과된다면 학문단위의 재개편에 있어서 학생, 교원, 학부모 등 이해 당사자들의 의견수렴 절차가 의무화되기 때문에 재단의 독단적 학과통폐합 결정과 일방적 통보라는 비민주적 학교 운영에 제동을 걸 수 있음. 학습권을 침해당한 학생들의 입장에서 학교 구성원들의 충분한 의견수렴을 거치지 않은 학과 통폐합에 대해 반대하고, 행정가처분 신청 등을 통해 학교본부를 제지할 수 있는 법적 근거가 생기게 됨. 법에 따라 공청회 등 다양한 구성원들의 의견을 수렴할 수 있는 기구가 원활하게 작동한다면 학과의 다양성과 학생들의 학습권을 보존하면서도 합리적 대학 운영을 동시에 추구할 수 있는 대안이 마련될 수 있을 것임.

4. 한계 및 보완점

‘일방적 학과통폐합 금지 법’은 그 취지가 시의적절하지만 기업논리에 입각하여 학교를 운영하려는 재단의 ‘학과 구조조정’을 근본적으로 통제하기에는 몇 가지 한계가 있으며 이를 보완할 필요가 있음. 첫째로, ‘의견수렴’의 규정이 모호할 수 있음. 개정법률안 제2항에 따르면 구체적인 의견수렴의 방법과 절차를 대통령령으로 정한다고 되어있으나, 법안 발의 후 대통령령이 제정되지 않거나 즉시공지 정도의 낮은 수준의 강제성만이 부여될 경우 실질적인 의견수렴 과정을 담보하지 못할 수 있음. 따라서 개정법률안이 자체적으로 공청회나 대학평의회 표결, 해당 학과 학생대표의 합의 등 의견수렴의 방법과 절차를 명시하여야 할 것임. 둘째로, 공청회 등의 의견수렴 과정이 단순한 요식행위로 여겨져 실질적으로 학교 구성원들의 의사를 제대로 반영하지 못할 수 있음. 중앙대의 경우 학교측이 이미 학과 구조조정안을 확정해 놓고 단지 이를 공지하는 방식의 공청회를 제안하였으나 학생들이 이를 거부하였고, 학교는 학생들이 상호 대화를 거부하였다는 식으로 사실을 호도하였음. 따라서 의견 수렴 절차가 형식상에 그치지 않도록 세부적인 내용을 명시하거나, 각 대학이 학생대표와 학교본부의 협의 하에 내규를 구성하여 이를 따르도록 하여야 함.

기조 토론 _3

대학 구조조정이 아니라 고등교육의 공공적 발전이 대안이다

안진걸

반값등록금 실현과 교육 공공성 강화를 위한 국민본부 공동집행위원장, 참여연대 협동사무처장

대학 구조조정이 아니라 고등교육의 공공적 발전이 대안이다! “국민에게 가장 소중한 것! 교육복지·교육공공성 더욱 강화해야”

1. 대학 구조조정이 아니라 대학의 공공적 개혁·발전이 더욱 시급하다

○ 지금과 같은 대학 안팎의 구조조정 즉시 중단되어야.

– 고등교육기관으로서 대학 전체에 대한 교육부식의 구조조정, 대학 내에서 자행되는 대학 당국 차원의 구조조정 모두 큰 문제가 있어 지금과 같은 방식의 구조조정은 지금 당장 중단되어야 할 것임. 또 구조조정이라는 좁은 목표보다는 고등개혁 체제 개혁과 발전이라는 큰 목표와 철학에 기반해서 대학 안팎의 구조조정의 정당성, 적합성을 논해야 할 것임.

– 최근 교육 당국은 지방대학 망신주기, 지방대생들에게 고통 주기 식의 부실대학 선정 사업 및 그를 통한 대학 구조조정을 강행하고 있어, 가장 교육적이어야 할 교육 당국이 가장 반교육적인 작태를 보이고 있다고 비판받고 있음. 심지어 부실대학이라는 망신주기에 이어, 해당 학교의 학생들에게 학자금 대출을 제한하는 것은(피해 학생들을 돕기는커녕 오히려 더욱 큰 고통을 주는 것이기에) 도대체 이치에 맞지 않는 정책일 것임.

– 또 각 대학들은, 취업률이 저조하거나 비인기 학문 등의 이유로, 강제적인 방법으로 반민주적인 방식으로 학과 폐지나 통폐합을 밀어붙이고 있어 큰 문제임.

– 교육부는 당사자들의 격렬한 반대에 부딪혀 예체능 계열의 취업률은 평가 기준에서 폐지한다는 식의 대책을 내놓고 있지만, 교육부와 각 대학에 의해서 자행되는 반교육적인 구조조정의 문제는 전혀 해결이 되지 않고 있음.

○ 대학 체제 개혁과 고등교육 발전 방안 강구

- 국공립대 통합 네트워크, 혁신대학플랜, 국립교양대학 안 등 다양한 대학개혁운동과 연대
- 우선적으로는 사립대학의 국공립대로의 전환 촉진. 최소 50% 이상 국공립대가 될 수 있도록.
- 퇴출되어야 할 것은 지방대학이 아니라 비리재단부터, 비리이사들부터 퇴출 되어야.
- 지역의 비리·부실재단 대학의 경우부터 우선적으로 국공립대로의 전환 지원
- 고등교육 지원 예산의 획기적 증액을 통한 대학교육 발전 강구 : 매 2년 고등교육 지원 예산 확대 계획을 세우고 국회에 보고하여야 한다(고등교육법 개정안 통과. 2010년 1월)

○ 좋은 글 소개 : “선무당보다 못한 교육부의 대학 구조조정 정책 : 지방 대학에 획기적인 발전이 필요하다” - 장은주 영산대학교 교수(프레이안-참여사회연구소 연재 시민정치시평)

교육부는 며칠 전, 앞으로 대학평가에서 취업률 지표를 산정할 때 인문계열과 예체능계열을 제외한다는 방침을 발표함으로써 지금까지의 정책 실패를 부분적으로 인정했다. 그 동안 교육부의 어처구니없는 정책 때문에 여러 대학에서 해당 계열의 술한 학과들이 구조조정 0순위 대상에 올라 치렀던 홍역을 생각하면, 만시지탄이기는 하지만 일단 환영할 일이다.

대학 구조조정은 청년 실업의 만연이라는 구조적 불의를 해결 못한 '정치의 실패'를 개별 대학과 학과 및 교수들의 책임으로 돌리는 전형적인 '썸수 정치'의 산물로, 대학 학과 분포의 기형화와 대학의 시장화만 촉진했을 뿐, 우리 사회가 당면한 합리적 대학구조조정이라는 과제에 조금이라도 기여할 수 있는 정책이 아니었다. 그러나 문제는 이런 정도의 방침만으로는 교육부의 현행 대학평가 및 대학구조조정 정책 자체가 지닌 근원적인 불의와 비합리성이 제대로 교정될 수 없을 것이라는 데 있다.

대학 구조조정은 필요하지만...

몇 년 후면 출산율 감소의 여파로 대학에 진학하려는 학생 수가 현저하게 줄어들어 현재 기준 전국의 대학 정원이 많이 남아도는 사태가 벌어진다. 이대로 가면 당연히 학생을 제대로 채우지 못하는 대학과 학과가 넘쳐나게 된다. 많은 대학들이 아예 문을 닫는 등 엄청난 사회적 혼란이 생겨날 것이다. 이 혼란을 최소화하려면 예방적인 대학구조조정은 정말 불가피하다. 그리고 이 과정을 단순히 수요-공급이라는 '시장 논리'에 맡기지 않고 교육부가 개입해 합리적으로 조절해야 하는 것도 맞다.

따지고 보면 이런 상황은, 과거 김영삼 정부 시절 시행한 '대학설립준칙주의'라는 이상한 정책으로 무분별하게 대학 수의 증가를 앞장 서 조장하고 많은 사립대들의 비교육적 정원 확대를 대학 자율을 존중한다는 명분으로 눈감아왔던 과거 교육부의 정책이 만들어낸 것이라 해도 과언이 아니다. 교육부는 이 책임에서 벗어나기 위해서라도 정부의 권위와 힘을 활용해 우리 사회의 대학 교육 체제를 미래지향적으로 제대로 정비할 수 있어야 할 것이다.

그러나 지금 교육부의 정책은 그런 방향과는 거리가 멀어도 너무 멀어 보인다. 무엇보다도 큰 문제는 여기에서만이라도 피해야 할 시장 논리를 오히려 교육부가 앞장 서 조장한다는 것이다. 향후 학령인구(學齡人口)가 급감해서 대학들이 정원을 제대로 채우지 못한다고 해서 모든 대학과 학과가 그 '쓰나미'의 공격을 골고루 나누어 받는 것은 아니다. 우리나라의 거의 일직선적인 대학서열체제 때문에 그 체제의 하부에 있는 대학들과 전공들이 집중 타격을 받을 수밖에 없다. 주로 지방대학들일 것이고, 주로 취업에 유리하지 않다는 이유로 인기가 없는 인문이나 예체능 계열의 전공들일 것이다. 그런데 교육부의 구조조정 정책의 토대가 되는 대학평가는 바로 이런 시장 논리를 반영하는 정도를 넘어 더

욱 더 강화된 적자생존 논리를 대학들에 강제해 왔다. 인문과 예체능 계열에 대한 취업률 지표를 뺀다고 상황이 달라지지 않을 것이, 교육부의 근본적인 정책 기조 자체가 처음부터 방향을 잘못 잡았기 때문이다.

한 마디로 교육부는 미래 우리나라의 바람직한 대학교육체제의 모습을 그려낼 그 어떤 철학도 비전도 갖지 못한 채 그저 자신이 지른 발등의 불을 끄느라 여념이 없는 모습만 보이고 있다. 그리하여 어쩌면 몇 년 후 우리나라에는 대학이라는 대학은 모두 '인(in) 서울' 대학교이고 대학 안에는 경영학이나 공학 같은 실용 계열의 전공들만 남아 있게 될지도 모를 일이다. 교육부의 정책에는 대학의 사명이 무엇인지, 대학이 사회에서 어떤 역할을 맡아야 하는지, 대학교육이 길러내야 할 인재상은 어떠한지, 앞으로 다양한 학문들을 어떻게 발전시킬지, 사교육 광풍이나 입시 지옥 같은 교육 병리를 만들어 내는 대학서열체제의 결정적 영향을 어떻게 완화시킬지 같은 문제에 대해 최소한의 고민이라도 해 본 흔적이 없다. 선무당이 병을 고치려 나선다 해도 이보다 더 부도덕하고 무책임하지는 않을 듯 싶다.

지역균형발전도 고려하는 대학 구조조정을

다른 문제는 체처 두더라도, 앞으로 구조 조정 과정에서 살아남을 대학이 수도권에만 집중될 때 생겨날 폐해는 정말 심각해 보인다. 단순히 내가 지금 격심한 혼란과 위기를 겪고 있는 지방대 교수로서 이런 이야기를 하는 것이 아니다. 우리 사회에서 사교육 광풍이나 입시 지옥 문제가 생겨난 것은 기본적으로 모든 학생이 어떻게든 대학서열체제의 상부에 있는 대학들로 진학하고 싶어 하기 때문이다. 몇몇 예외를 제외하고는, 대부분 수도권에 위치한 대학들이다. 이렇게 지금도 대학의 수도권 집중 현상은 정말 심각한 문제가 아닐 수 없다. 그런 현상 때문에 지역 사회에서는 유능한 젊은 인재들이 거의 남아있지 않게 되고 지적이고 문화적인, 그리고 심지어는 경제적인 황폐함이 심화되고 있다는 사정도 결코 사소하게 여길 문제가 아니다. 문제는 지금과 같은 식의 교육부 정책으로는 이런 폐해를 더 심화시키기만 할 것이라는 점이다. 박근혜 정부의 교육부가 MB 정부의 '막가과' 식 대학 구조조정 정책의 이와 같은 패착을 더 이상 반복하지 않으려면, 이제라도 전면적인 정책 재검토에 나서야 한다.

조금만 발상을 달리 해 보면, 지금처럼 학령인구가 급격하게 감소해 전체 대학 정원이 남아도는 상황은 대학 입시 경쟁과 사교육 수요를 결정적으로 완화시키기 위한 절호의 기회가 될 수도 있을 것이다. 그러나 그러기 위해서는 무엇보다도 대학서열체제부터 깨야 한다. 어떻게 가능할까? 아마도 이를 위한 거의 유일한 방법은 '좋은' 대학의 수도권 집중을 막고 지역 대학들을 획기적으로 발전시키는 것일 게다. 만약 수도권을 넘어 전국 각 지역에 입학하기도 비교적 쉽고 양질의 교육 환경을 갖추었을 뿐만 아니라 취업 등에서도 크게 불리하지 않는 많은 좋은 대학들이 있다면, 과도한 입시 경쟁에 따른 사교육 광풍 같은 우리 사회의 고질적인 교육 병리도 자연스럽게 치유될 기반이 마련되지 않겠는가?

쉬운 일은 아닐 것이다. 그러나 불가능한 일도 아니다. 우선 교육부는 불투명하고 왜곡된 시장 논리에 따라 형성된 기존의 대학서열체제를 그대로 확인해 영구히 봉인하기만 하려는 대학 구조조정 정책을 당장 폐기해야 한다. 구조 조정을 하지 말아야 한다는 이야기가 아니다. 올바른 원칙과 비전이 중요하다는 이야기다. 너무도 당연하게도 진짜로 부실한 대학들은 더 빨리 그리고 더 원칙적으로 퇴출시켜야 하고 수많은 사학들의 비리와 족벌 왕국화 및 교육기업화 현상은 대학 공공성의 원칙에 따라 더 철저하게 막아야 한다. 나아가 수도권 대학들, 특히 사립대학들에는 교수확보율이나 합리적인 강좌 당

학생 수 같은 '교육의 질'이라는 잣대를 더 엄격하게 적용하여 정원 감소를 압박하고, 대학 교육의 공공적 의미를 잘 이해하고 실천하려는 각 지역의 대학들에는 재정 지원 제한이라는 채찍이 아니라 오히려 재정 지원 확대라는 당근으로 교육의 질을 혁신적으로 향상시킬 수 있도록 유도하는, '투 트랙(two track)' 정책을 펼쳐야 한다.

재원 마련은 어렵지 않을 것이다. 이미 정부는 대학 등록금을 낮추라는 국민적 요구에 못 이겨 국가 장학금 제도를 확대하는 등 막대한 재원을 대학 교육을 위해 쓰고 있다. 이를 확대하겠다는 공약도 했다. 문제는 그 재원을 개별 부모와 학생에게 지원하는 형식을 취함으로써 올바르게 활용하지 못하고 있다는 것뿐이다. 그런 재원을 대학에 직접 지원하여 고지서 상의 등록금을 낮추게 하면서도 그것을 대학 공공성 강화, 대학들의 지역 균형 발전 및 각 학문 분야 사이의 균형 발전, 그리고 무엇보다도 대학 교육의 질 향상을 함께 겨냥한 대학 구조 조정의 지렛대로 활용하면 된다.

대학 구조조정 정책을 좁은 의미의 교육 정책으로만 보는 근시안도 벗어나야 한다. 그것의 사회적이고 경제적이며 정치적인 함의를 제대로 인식해서 전사회적으로 필요한 노력이 함께 이루어지도록 유도해야 할 것이다. 단순히 지역 대학들을 육성하고 그 교육의 질을 높인다고 해서 우리 사회의 대학 서열체제가 쉽게 깨지지는 않을 것이다. 그 밖의 다른 조치들도 필요하다. 가령 지역 대학들의 등록금을 수도권 대학들에 비해 획기적으로 낮출 수 있도록 지원한다거나 중앙정부 공무원은 물론 각 지역의 공무원이나 공기업 채용 과정에서 그리고 가능한 대로 대기업을 포함한 민간 기업의 채용 과정에서 '지역인재 할당제' 같은 적극적인 차별시정정책을 펼치는 등의 노력도 필요할 것이다.

이런 노력들이 정착되고 성과를 내면 학생들은 비싼 사교육비와 생활비와 등록금을 들여 굳이 수도권 대학으로 몰려가지 않아도 될 것이고 사교육 열풍 같은 다른 많은 우리 사회의 교육 병리 현상들도 줄어든 것이다. 그렇게 되면 당연히 각 지역의 사회적, 문화적, 경제적 활성화도 뒤따를 것이다. 그러나 그와 같은 노력들은 지방 정부를 포함한 범정부 차원에서 그리고 정치권 전체 차원에서 함께 이루어져야 할 것이다.

2. 특히, 대학 내 구조조정은 즉시 재고되어야 하고, 오히려 전 사회적인 차원에서 고등교육 기간 개혁과 발전을 위한 대안을 수립하고 집행해 나가야 함.

- 교육 당국의 구조조정도, 대학 내의 구조조정도 최소한 일시적으로 중단되고, 전 사회적인 검토와 합의를 거쳐야 할 것임.
- 그리고 지금 고등교육을 둘러싼 제반 이슈에 대한 개혁과 발전이라는 시급한 과제들을 먼저 논의하고 구조조정 논의를 후속하거나 병행하는 것이 맞을 것임.

※ 최근 대학가 상황 1 : 사립대학의 재정·회계 투명성 문제

사립대학 재정·회계 투명성 강화를 위해서는 실질적인 제도 개선이 필요

- 학생, 학교의 임직원, 학부모 같은 구성원·이해관계인 등의 회계부정 신고도 감리실시 요건에 추가되어야
- 등록금심의위원회도 실효성 있게 운영될 방안 시급히 마련해야

1) 어제(7/16) 교육부는 '사립대학 재정·회계 투명성 및 책무성 강화를 위한 제도 개선' 방안을 발표

하였다. '사립학교법 시행령' 개정안에 따른 감리제도 도입, 사립대학 재정·회계 지표를 개발 등이 주요내용이다. 민생희망본부(본부장: 이현욱 변호사/교육팀장: 이광철 변호사)는 교육부가 사립대학의 재정·회계의 투명성을 위해 개선안을 내놓은 것은 환영하지만 몇 가지 미흡한 점을 지적하지 않을 수 없다.

2) 교육부는 개선방안의 하나로 개정된 사립학교법 시행령을 들었다. 교육부는 지난 3월 20「사립학교법 시행령」 일부 개정안을 입법예고하였고 5월 8일, 대동소이한 내용의 「사립학교법 시행령」 일부 개정안을 재입법예고하였다. 이 개정안이 7월 16일 국무회의에서 통과되어 7월 24일부터 시행될 예정이다. 개정된 시행령의 주요내용은 외부회계감사에 대한 교육부의 감리(회계법인 또는 공인회계사가 작성한 감사증명서를 검증하는 것)를 도입한 것이다. 개정안에는 △감리 실시요건 △감리결과조치 등에 대한 규정 △공인회계사를 감사로 선임해야 할 학교법인의 범위 확대 등의 내용이 담겨있다. 사립대학의 재정·회계의 투명성을 위해 교육부가 감리제도를 신설한 것은 환영할 만한 일이다. 하지만 실효성 있는 조치가 되기에 미흡한 점이 있다. 참여연대는 지난 4월 29일 교육부에 제출한 개정안에 대한 의견서에서 아래와 같은 점을 지적하였다.

개정 시행령은 외부회계감사에 대한 감리제도를 운영하기 위한 감리 실시 요건으로 △학교법인이 제출한 결산서가 회계규칙을 위반한 사실이 인정되는 경우 △계량적 분석 또는 무작위 표본 추출 등에 따라 감리대상으로 선정된 경우 등을 규정하고 있다. 이 요건에 학교의 임직원, 내부감사인, 교수, 학생, 학부모 같은 학교의 구성원·이해관계인 또는 기관의 통보 등에 따라 인지한 회계처리기준 위반혐의가 있는 경우도 감리 실시 요건 중의 하나로 추가되어야 한다.

외부회계감사에 대한 감리를 수행하는 감사인의 요건(사립학교법 제31조의2 2항), 회계사나 회계법인이 따라야 할 감사기준(사립학교법 시행령 제14조2 3항 1호)의 경우 '주식회사의 외부감사에 관한 법률(이하 외감법)'을 따라야 한다고 되어 있다. 외감법에서 감리제도의 많은 부분을 원용한 것이다. 그러나 사립학교법 개정안에 규정된 감리 실시 요건의 경우는 '주식회사의 외부감사에 관한 법률 시행령(이하 외감법시행령)'에 규정되어 있는 요건과 차이가 있다. 외감법시행령에 규정된 증권선물위원회의 감리업무 실시 요건 중 사립학교법 개정안에서 규정되지 않은 요건은 제8조 1항 2호(이해관계인 또는 기관의 통보 등에 따라 위반혐의를 인지한 경우를 감리 실시 요건 중의 하나로 규정)이다.

외부회계감사에 대한 감리를 통해 '대학 재무회계의 투명성 제고 및 외부 감사의 공신력을 제고'하려는 목적으로 사립학교법 개정안을 마련한 이상, 감리 실시가 실효성 있게 되도록 외감법시행령에서 규정한 감리 실시 요건은 모두 따라야 할 것이다. 주식회사의 이해관계인을 주주, 채권자, 경영자, 종업원이라고 한다면 대학의 이해관계인은 학교의 임직원, 교육부, 내부감사인, 교수, 학생, 학부모 등이 라고 할 것이다. 따라서 학교의 임직원, 내부감사인, 교수, 학생, 학부모 같은 이해관계인 또는 기관의 통보 등에 따라 인지한 회계처리기준 위반혐의가 있는 경우도 감리 실시 요건 중의 하나가 되어야 한다(이러한 참여연대의 의견에 대해 교육부는 지난 7월 9일, 반영이 어렵다는 회신을 보내왔는데, 이는 결코 납득할 수가 없다)

3) 교육부는 또 사립대학의 재정·회계 투명성 제고 방안의 하나로 '2014 회계연도부터 예·결산 시 학생이 30% 이상 참여하는 등록금심의위원회의 심사의결을 반드시 거치게 된다'는 점을 들고 있다. 하지만 등록금심의위원회(이하 등심위)가 파행적으로 운영되고 있다는 지적은 하루이틀의 일이 아니다. 지난 1월 17일 서울지역 대학생들이 모여 각 학교별 등록금심의위원회 현황을 공유한 회의 내용에

따르면(이 내용은 민생본부 기자회견 자료에서 따온 것임 <http://www.peoplepower21.org/StableLife/991166>) 동덕여대, 숙명여대의 경우 대학 측에서 등록금 책정과 관련한 자료를 일체 주지 않고 있고, 공개하는 경우에도 1~2시간 안에 모든 자료를 열람해야 했다고 한다. 또 이날 회의에 참여한 12개 대학 중 가결산과 예산안을 학생 측에 제공한 대학은 5개 대학에 불과했다고 한다. 또한 동국대, 동덕여대, 서울과기대, 한양대의 경우 등심위에 참여하는 외부 인사를 모두 학교 측이 일방적으로 선임해 공정하게 등심위를 운영할 수 없는 상황이었다고 한다. 또 3월 5일 고려대, 연세대 등 6개 사립대 총학생회로 구성된 '총학생회 연석회의'는 기자회견에서 "올해 여러 학교에서 등심위가 파행 운영되고 학교 측이 자신들의 논리만 일반적으로 관철하는 일이 벌어졌다"고 밝혔다. 각 학교에서 등심위가 파행적으로 운영된다는 것을 모르지 않을 교육부가 등심위 운영으로 사립대학의 재정·회계 투명성이 강화될 것이라고 주장하는 것은 납득하기 어렵다. 등심위가 법 취지대로 운영될 수 있는 방안을 마련하고 행정지도를 제도로 한 후에야 교육부는 등심위 운영이 재정·회계 투명성 제고 방안이 된다고 주장할 수 있을 것이다. 또 교육부는 차제에 학생들의 참여의 폭이 보다 넓어지고 실질적인 심의 기능이 가능하도록, 등심위 관련 규정도 개정해야 할 것이다.

4) 교육부는 이 외에도 사립대학 재정·회계 지표를 개발하고, 대학별 감사 결과 등을 바탕으로 별점제를 운영해 정부의 각종 재정지원사업에서 불이익을 주겠다고 밝혔다. 제도 마련도 중요하지만 제도가 실효성 있게 운영되려면 현실을 제대로 파악해 제도를 만들고 만들어진 제도를 강력한 의지를 가지고 실행하는 것이 가장 중요하다. 제도는 있지만 적극적인 행정지도가 없어 제도의 취지를 살리지 못하는 경우가 비일비재하다. 교육부가 제도 개선 방안에 대해 학생, 학부모, 교육관련 시민단체 등 각계의 의견을 들어 실효성 있는 방안을 만들어야 할 것이다. 또 교육부는 최근 문제가 됐던 사립대학의 자기부담금 대납 문제, 가계곤란장학금의 엉뚱한 사용, 끝없이 쌓여만 가고 있는 적립금의 문제(오죽하면 학생들이 등록금 반환소송까지 하게 됨) 등 고등교육기관이 보여주고 있는 다종다양한 문제에 대해 확실한 제도 개선책과 감독 방안을 신속히 내놓고 또 실행해야 할 것이다.

※ 최근 대학가 상황 2 : 등록금으로 교직원 연금 자기부담금 대납 문제

교비회계로 사학연금 자기부담금 등 대납 관련, 교직원에게 환수하는 것 보다는 이를 실행한 재단과 대학본부 측에 징구해야

- 등록금인하요구 외면하고 개인부담금 납부에 등록금 전용한 사립대학과 재단, 그리고 이를 방조하고 은폐하려 한 교육부에 공동책임 있어
- 재단이 자신들의 자산으로 대납분 출연하거나, 대학본부 적립금 중 기타적립금에서 출연하게 하여 등록금 인하나 장학금 확충해야

1) 교육부가 감사결과에 따르면 39개 사립대학이 교직원이 부담해야 할 '사학연금 개인부담금, 개인연금 부담금, 건강보험료 직장가입자 부담분' 등 총 1,860억 원의 개인부담금을 교비회계, 부속병원회계, 법인회계에서 지급한 것으로 드러난 것과 관련해, 국민들의 실망과 분노가 커지면서 교육부가 애초의 입장을 바꿔 환수조치를 추진하겠다는 의견을 내놓고 있다. 그러나 이미 지급한 지원액을 교직원 당사자에게 환수하는 것은 바람직한 방향은 아닐뿐더러 이 문제의 제대로 된 해법이라고 보기 어렵다.

2) 그동안 사립대학재단 측이 정당한 급여인상을 거부하면서 재단법인들이 교직원 자기부담금을 대신

내주는 관행이 생겼을 가능성이 높고, 교직원 복리후생 차원에서 지원 관행이 생긴 경우도 많아 이를 교직원에게서 환수하는 것은 또 다른 논란과 갈등만 낳을 것이 분명하다. 재단 측이 자신들의 비용은 들이지 않고 교비회계로 지원할 수 없는 영역에 지원한 것이 근본적인 문제이므로, 이를 실행한 재단 측이 결자해지 차원에서 자기부담금 대납분 만큼을 대학에 추가출연해 학생들의 등록금 인하나 장학금 확충으로 사용하는 것이 가장 바람직한 해법일 것이다. 물론, 각 재단들이 추가출연을 할 수 있는 점이 문제가 될 수 있는데, 재정 상황상 추가 출연을 못하는 것이 검증된다면 대학본부 적립금 중 용도가 불분명한 기타적립금에서 학생들이 피해를 본 만큼의 금액을 등록금액 인하나 장학금 확충으로 사용하는 것을 검토하면 될 것이다.

3) 일련의 과정에서 교육부는 대학 명단을 밝히지 않으며 환수조치는 어렵다고 했다가, 비판이 일자 명단 공개를 하며 환수를 검토하겠다고 밝혔다. 혼선을 거듭하고 있는 교육부를 비판하지 않을 수 없다. 그동안 교육부는 사립대학들의 잘못된 관행을 파악했으면서도 방조, 묵인했을 가능성이 높고, 이번에도 제대로 된 대처를 하지 못하고 있다. 교육부는 교직원들에게 대납분을 환수하는 방향 보다는 재단 측이 추가로 출연금을 내놓을 수 있도록 행정력을 발휘해야 할 것이다.

박근혜 대통령은 어제(7/08) 수석비서관 회의를 주재한 자리에서 "높은 대학 등록금 때문에 학생과 학부모들이 고통받고 있는데, 그 등록금으로 교직원 개인이 부담해야 할 돈을 지급했다는 것은 변명의 여지없이 잘못된 일"이라고 말했다. 박근혜 대통령이 학생과 학부모들의 고통을 진심으로 걱정하고 있다면 이 문제와 함께 학생들에게 실질적인 도움이 되지 못하고 있는 현재의 국가장학금 제도의 문제점을 전면적이고 신속히 개선해 제대로 된 반값등록금을 실현하는 정책을 펼쳐야 할 것이다.

4) 반값등록금국민본부는 재단 측이 내야 할 전입금, 법정부담금 납부를 턱없이 적게 하고 있다는 소식에 이어 등록금 등으로 사학연금 자기부담금까지 대납했다는 것에 큰 충격을 받은 대학생, 학부모들과 함께 이 문제의 올바른 해법을 위해 교육부와 재단 측에 올바른 해법을 촉구하는 활동을 할 계획이다. 끝.

※ 최근 대학가 상황 3 : 국정원의 반값등록금 차단 공작

검찰은 국정원 작성의혹 반값등록금 문건에 대해 더 이상 수사하지 않을 셈인가

1) 어제(7/08) 언론이 보도한 바에 따르면 검찰은 국가정보원이 작성했다는 의혹을 받고 있는 '반값등록금 운동 차단' 문건에 대해 더 이상 수사를 하지 않기로 잠정적으로 결론을 내렸다고 한다. 문서 감정 결과 문서의 글자 폰트와 편집 형태 등을 볼 때 국정원이 작성한 문건이 아니라는 것이다. 정보기관의 국내정치개입사태에 대해 검찰이 과연 수사의지가 있는 것인지 묻지 않을 수 없다.

2) '반값등록금 운동 차단' 문건에는 국정원 직원의 소속팀, 직급, 이름이 명시되어 있다. 나아가 반값등록금 운동에 관하여 구체적이고 세세한 정보를 수집하고 이에 대한 대응을 주문하고 있다. 날로 치열해지는 정보전쟁에서 국익을 수호하라고 국정원에 많은 인력과 예산을 배정해 것이다. 그런 국정원이 반값등록금 등 국내 정치 혹은 사회적 이슈나 염탐하고 다니는 것은 본연의 소임이 아닐뿐더러 국정원법상의 정치개입 금지조항에도 정면으로 위반한 처사이다. 그런데도 현재 국정원은 이름이 문건에 명시된 직원에 대한 검찰의 소환조사를 반대하고 있다. 더욱 한심한 것은 검찰은 이 직원들에 대

한 강제소환도 못하고 있다는 것이다. 문건의 내용이 구체적이고 문건 작성자에 대한 정보가 명시되어 있으며, 국정원이 인터넷 상에서 댓글을 다는 등의 방법으로 국내 정치에 개입해 왔다는 것이 드러난 상황에서 단지 문서양식이 다르다는 이유로 소환조차 하지 않고 수사를 중단하기로 잠정 결론을 내린 것은 검찰의 직무유기요, 국정원의 조직적인 수사방해다. 만일 국정원 주장대로 국정원이 작성한 것이 아니라면 그것은 그것대로 큰 문제이다. 문제된 문건의 작성주체에 대해 정확한 수사를 통해 국민에 밝혀줄 의무가 있는 것이다.

3) 반값등록금국민본부는 지난 5월 30일 '반값등록금 운동 차단' 문건과 관련해 원세훈 전 국가정보원장과 이종명 전 국가정보원 3차장 등 국정원 직원들을 국가정보원법 위반 혐의로 서울중앙지방검찰청에 고발하였다. 하지만 한 달이 넘도록 검찰은 고발인 조사도 진행하지 않았다. 단 한 차례의 고발인 조사도 진행하지 않고 수사의 결론을 내린 것에 대해 반값등록금국민본부는 유감을 표명하지 않을 수 없다. 검찰은 국정원의 국내정치개입에 대해 명명백백히 수사를 하여 국정원이 본연의 임무에만 전념하는 기관이 되도록 해야 하는 책임이 있다. 국정원의 수사방해를 규탄하면서 검찰의 철저한 수사를 촉구한다. 끝.

※ 최근 대학가 상황 4 : 국가장학금 2유형 배정 현황으로 국가장학금 문제 또 드러나.

— 대학들의 자체 노력에 연동해 지급하는 국가장학금 2유형, 6,000억원 중 55.8%만 지원돼. 2학기 인센티브로 지급할 1,000억 포함해 총 3,650여억원을 성적기준에 의해 탈락한 저소득층에게 지급해야. 등록금 문제 해결 위해 가계소득의 1/12 이하로 등록금액 상한하는 등록금액상한제와 고등교육재정교부금법 제정하는 것이 근본적 대책!

— 서울 시립대형 보편적 반값등록금을 실현하고, 거기에다가 저소득층 대학생들에게는 무상교육과 장학금 추가 지원을 병행하는 정책이 가장 올바른 해법일 것임. 박근혜 정부의 공약도 향후 3자녀의 경우 무상교육을, 그리고 소득 1분위, 2분위의 저소득층 대학생들 전원에게도 무상교육을 하겠다는 것이어서 향후 대학 교육에서의 무상교육 논의도 활발하게 진행될 것으로 예상됨.

1) 진보정의당 정진후 의원(국회 교과위)의 연구를 통해, 올해 국가장학금 2유형의 대학별 배정금액이 2012년에 비해 현저하게 줄어든 것이 확인됐다. 국가장학금 2유형은 △대학이 등록금을 전년도에 비해 낮추는 경우 △대학이 자체 노력으로 장학금을 확대할 경우에 대학별로 지원 금액을 산정하여 학생들에게 지원하는 제도이다. 따라서 국가장학금 2유형의 대학별 배정금액이 줄었다는 것은 그만큼 대학들이 등록금 인하와 장학금 확충 노력을 하지 않았다는 것을 보여주는 것이다. 정부는 올해 국가장학금 2유형에 책정된 예산 중 대학에 배정되지 못한 2,650여억원(올해 배정 6,000억원 중 3,349억원만 지급됨)에서 최대 3,650여억원(1학기 잔여분 2,650여억+2학기에 인센티브로 지원할 예정인 1,000억)을 국가장학금 1유형에서 성적기준(B학점 이상)으로 탈락한 학생들에게 지급하는 등 가능한 많은 학생들이 국가장학금 혜택을 받을 수 있는 방법을 즉시 마련해야 할 것이다.

2) 국가장학금 2유형뿐만 아니라 국가장학금 1유형도 한계가 드러나고 있다. 국가장학금이 필요한 저소득 계층은 성적기준(B학점 이상)으로 인해 장학금을 받지 못하는 경우가 중상위 계층 보다 많다(정진후 의원 조사에 따르면 국가장학금 1유형 중 성적으로 인한 탈락률은 평균 84.53%로 확인됨. 기초생활수급 대상자는 88.91%가 성적미달로 탈락함). 또 국가장학금을 받는다고 해도 국공립대 기준으로 최고 금액(소득1분위 기준 450만원)이 설정되어 있어 사립대학에 다니는 중하위계층 학생의 경우

국가장학금이 가계 부담을 낮추는데 별 도움이 되지 못하고 있다.

3) 설사 국가장학금 재정을 늘린다고 해도 문제는 남는다. 국가장학금2유형 신청결과에서 보듯이 대학들은 현재 국가장학금 체계에서 등록금 인하와 장학금 확충 노력을 할 큰 유인을 느끼지 못한다. 정부가 대학의 등록금 인상 억제 수단은 가지지 못하면서 정부 재정만 대학에 투입되는 악순환이 반복되는 것이다. 국가장학금 2유형이 대학들의 자체 노력을 이끌어 내는데 한계가 있다는 것이 분명하게 드러난 이상, 박근혜 정부와 국회는 야당과 시민사회가 제출한 법안대로, 등록금액을 가계소득의 1/12정도로 상한하는 '등록금액 상한제'와 등록금액 상한제를 따르는 대학들에게 등록금액을 상한함에 따라 별도의 교부금을 지원하는 '고등교육재정교부금제도'를 도입하기 위해 노력해야 한다.

4) 참여연대 민생희망본부(본부장: 이현욱 변호사/교육희망팀장: 이광철 변호사)는 위 내용을 담아 2012년 고등교육재정교부금법 제정안을 국회에 청원했다. 민주통합당과 진보정의당 또한 고등교육재정교부금법 제정안을 발의해 현재 교육과학기술위원회 심사 중이다. 고등교육재정교부금법 제정안은 내국세의 일정 비율을 고등교육을 위한 교부금으로 책정해(OECD 가입국 평균 고등교육재정인 GDP 1% 수준이 될 때까지 내국세 비율을 조정) 교부금 협약을 체결한 대학에 필요경비를 지급하도록 하고 있다. 또한 전국 가구당 월평균 소득의 수준에서 등록금표준액을 정해 이를 크게 벗어나지 않는 수준에서 대학들이 등록금을 부과하도록 하도록 규정하고 있다. 이 법이 제정되면 정부와 교부금 협약을 체결한 대학은 정부 지원을 통해 서울시립대학교처럼 고지서상 반값등록금을 책정할 수 있게 되며, 정부는 대학에 재정을 지원하는 대신 무분별한 등록금 인상을 제어할 수 있게 된다.

5) 대통령직 인수위원회가 발표한 국정과제에 따르면 박근혜 정부는 임기 내에 정부의 고등교육재정 규모를 GDP 대비 1% 수준으로 달성하겠다고 했다. 하지만 구체적인 로드맵은 내놓지 않았다. 정부 예산의 변동에 관계없이 안정적으로 고등교육재정을 확보하고 대학과 협약을 맺어 정부재정이 제대로 쓰이고 있는지를 감독할 수 있는 방안이 명시되어 있는 등록금액 상한제를 포함한 고등교육재정교부금법이 하루라도 빨리 제정되어야 한다. 끝.

※ 최근 대학가 상황 5 : 대학생 학자금 대출 제도 시급히 개선해야

- 2012년 학자금 대출 신용유의자 43,863명으로 집계, 일반상환학자금 제도 개선, 정부보증학자금 연체자에 대한 대책 필요
- 생활비 대출자 증가하는 현실, 주의 깊게 살펴봐야

1) 진보정의당 정진후 의원에 따르면 2012년 말 기준 학자금대출 연체자 113,361명 중 6개월 이상 대출금을 연체한 신용유의자는 정부보증학자금 대출의 경우는 27,565명, 일반상환학자금대출의 경우는 15,359명이라고 한다. 일반상환학자금 대출은 3년간 신용유의자가 급격히 증가했다는 점에서, 정부보증학자금은 이자율이 한국장학재단 학자금 대출보다 2배 정도 높아 신용유의자 발생률을 높일 수 있다는 점에서 대책이 필요하다. 일반상환학자금대출 제도에 대해서는 개선 방안을 마련하고, 정부보증학자금 대출 연체자에 대해서는 정책 마련이 필요하다.

2) 일반상환학자금 대출은 ▲ 소득 1~7분위 학생 중 성적이 D학점 이하인 학생 ▲ 소득 8분위 이상의 학생 ▲ 대학원생을 대상으로 하는 대출제도이다. '상환기준소득' 이상의 소득이 발생하기 이전에는 원금과 이자의 납부를 유예할 수 있는 취업후상환대출(돈돈학자금)과 달리 일반상환학자금대출은 대출 시점부터 이자를 납부하는 방식이다. 최장 10년을 거치기간으로 설정할 수는 있지만 소득 발생

여부에 관계 없이 이자납부와 원금을 갚아야 하는 방식이다. 일반상환학자금의 신용유의자는 2010년 829명, 2011년 7,972명, 2012년 15,359명으로 늘어났다.

3) 국가장학금 제도와 마찬가지로 학자금대출 또한 '성적우수자에 대한 격려'와 '가계곤란자를 위한 지원'이라는 전혀 다른 목적들을 뒤섞은 제도라는 점에서 문제가 있다. 또 대학원 진학이 높아지고 있는 현실에서 대학원생에 대한 차별을 뒤야 하는지도 의문이다. 우선 성적에 상관없이 7분위 이하 학생들에게 취업후상환대출제도를 이용할 수 있게 해야 한다. 마찬가지로 7분위 이하 대학원생들에게도 취업후상환대출제도를 이용할 수 있게 해야 한다. 이성환 경찰청장 후보가 공무원연금공단에서 대학생 자녀의 학비를 무이자로 대출받았다는 것이 드러나면서 공무원은 저소득층이거나 경제적 사정이 나빠졌을 경우 학비를 무이자로 대출받을 수 있다는 것이 다시 한번 확인됐다(이성환 후보자는 이 제도를 악용한 경우이다). 고액연봉을 받는 공무원도 무이자대출을 이용하고, 일반 국민들은 이용하기 어렵다는 것은 납득하기 어렵다. 교육부가 지난 목요일(3.28) 청와대에 '2013년 국정과제 실천계획'을 보고하면서 8~9분위 학생들에게도 든든학자금 대출자격을 주도록 법령개정을 추진하겠다고 밝혔다. D학점 이하 학생들과 대학원생도 든든학자금 대출자격을 받을 수 있도록 해야 할 것이다.

4) 교육부는 또 2009년 2학기까지의 학자금 대출을 든든학자금 대출로 전환할 수 있도록 관계 법령개정을 추진하겠다고 밝혔다. 2005년부터 2009년까지정부의 학자금대출 사업은 주택금융공사가 주관했다. 이 대출의 이자율은 6~7%대, 연체금리는 15~17%이다. 든든학자금 대출로의 전환도 필요하지만 연체자에 대해서는 정부가 3월 29일부터 시행하기로 한 정부의 국민행복기금을 통해서라도 학자금 대출 연체에 대한 채무조정을 해야 한다. 그러나 정진후 의원에 따르면 '연체 기간 6개월 이상, 대출금 1억 원이하에 연소득이 4,000만원 이하인 사람'을 대상으로 시행되는 '국민행복기금' 대상자 32만명(대선공약은 322만명이었음)가운데 학자금대출자는 2,000명만 포함됐다고 한다. 상대적으로 고금리의 이자를 부담하고 있는 정부보증학자금 연체자에 대해서는 모두 국민행복기금 대상자가 될 수 있도록 해야 할 것이다.

증가하는 생활비 대출에 대해서도 정부는 눈여겨 보아야 한다. 정진후 의원실의 자료에 따르면 2012년 든든학자금 중 생활비 대출을 신청한 학생은 총 333,387명으로 전년대비 178.4% 증가했다. 생활비와 교재비, 주거비로 인한 부담도 등록금만큼이나 크다는 것을 보여주는 지점이다. 현재 학기당 150만원으로 되어있는 생활비 대출 한도액을 늘려야 한다.

5) 학자금대출 연체자가 늘어가는 현실은 학자금 대출 제도에 대한 전반적인 손질이 필요함을 보여준다. 근본적으로는 고등교육에 대한 국가책임성을 높일 수 있도록 고등교육재정교부금법(내국세의 일정 비율을 고등교육에 투입) 제정에 대해서도 정부와 정당이 머리를 맞대고 고민해야 할 것이다.

3. 반값등록금 실현과 대학교육 개혁과 발전의 과제

○ 서울시립대형 반값등록금 실현과 저소득층 장학금 확대, 그리고 무상교육 지향

- 보편적 반값등록금 구현이 가장 중요한 목표이되, 저소득층·서민가계의 고통 감안하여 저소득층 장학금의 획기적 확대와 저소득층부터 무상교육 실시 주창도 병행
- 또는 반값등록금 실현을 넘어 대학 무상교육을 주창하는 것까지도 병행(검토)
- 등록금액 상한제와 고등교육재정교부금제를 동시에 도입하여 등록금 문제 해결과 대학개혁까지.

- 지난 2.22일 한-일-미 무상교육 심포지엄 개최 등 국내외 연대·공조 확산

○ 등록금 문제 해결과 병행해서 쟁취할 것들과 대학개혁 전면적 요구, 학생자치 활동 보장

- 입학금 폐지, 기숙사 수용율 20% 이상 명문화(민자기숙사의 원칙적 금지)하는 방향으로 고등교육법 개정

- 대학생·청년 주거권 운동 병행 및 연대 : 대학생주거권네트워크, 전국세입자모임, 토지주택공공성네트워크와 협력·소통 : 심각한 대학생·청년 주거권 문제 감안하여 학교 안팎 공공기숙사나 공공원룸텔 공급 대폭 확대해야. 교과부와 한국장학재단의 연합기숙사 비용도 너무 과도하고 규모가 작은 것에 대해 문제제기. 대학생·청년 주거권 문제 해결 위해 중앙정부·지자체·대학이 협력해 학교 안팎 공공임대공간 확대 반드시 병행되어야 함.

- 비리재단이 복귀한 곳에서는 다시 비리재단의 퇴진을 요구하는 투쟁 전개. 복귀 저지 운동.

- 최근 학생 자치 활동에 대한 탄압과 부당한 개입이 곳곳에서 벌어지고 있어, '학생자치활동 보장을 위한 전국네트워크'를 결성하여, 이에 대해 집중 연대-대응하고, 학생자치활동을 전면 보장하는 방향으로 고등교육법 개정안도 곧 제출할 예정(국회 교과위 유은혜 의원과 함께)

○ 등록금 심의위원회의 개선 및 여타 요구안

- 또 등록금심의위원회 관련 규정 개정하여 사전에 철저히 자료를 제공받고, 충분히 논의하고, 민주적으로 의결해야(올 1월 사립학교법 개정 적극 활용하되, 등심위 관련 고등교육법 및 등록금에 관한 규칙 개정도 추진)

- 8학기 학점 등록 가능한지 여부/학점당 수강료 문제/학점 등록 가능한 학점 기준 조사 등

○ 현실적으로는, 맹렬하게 당장 올해 2학기부터 국가장학금 전면 개선 촉구

- "2013년 국가장학금, 박근혜 당선인 공약과 달리 성적기준 여전히 적용" : 국가장학금 예산 많이 늘어났지만, 성적기준 유지 가장 큰 문제 : 작년 1학기에만 불필요한 성적기준으로만 신청자 중에서 무려 26만여명이 탈락... 올해는 대학들이 B학점 미만 강제배정(상대평가제)을 30%까지 늘린 경우 많아 더 많은 학생들 배제될 것 확실시(이 참에 상대평가제를 확실적으로 강요하고, 심지어 그 비율까지 상향 강요하는 교과부에 대한 대응도 필요)

- 등록금만 천만원 시대에 장학금 최고금액 450만원도 현실성 떨어져... 인상을상한선인 4.7%까지 등록금 인상되면 장학금액의 현실성 더 문제 : 또, 지난 5년 물가상승률 보면, 저소득층 장학금은 실질적으로 삭감

- 또 추가학기 등록학생들은 장학금 원천 배제, 학부 등록금 인하율 너무나 미미, 입학금 징수 등도 문제

- 조속히 이번 1학기부터 △성적기준 폐지 또는 완화 △소득기준 완화 △기초수급차상위계층 포함 저소득층 전반 장학금 상향 적용

○ 기성회비 폐지와 국공립대학 발전 촉진

- 기성회비 폐지 : 항고 및 추가 대응

- 국공립대대학생협의회 건설 및 연대

- 국공립대의 경우 7-8천억원이면 바로 전국적으로 서울시립대형 반값등록금 가능

- 기성회비를 전면 폐지하고 시립대형 반값등록금으로 촉진

○ 학자금 대출 제도 개혁

- 취업 후 상환, 일반 상환 모두 학자금 대출 금리가 2.9%가 떨어진 것은 성과

- 공무원 무이자 학자금 대출처럼 무이자 대출 촉구

- 취업 후 학자금 상환제의 경우 8, 9, 10분위와 대학원생들, 평점 c 미만은 이용 못하게 해놨는데

대출제도인만큼 성적기준, 소득기준, 대학원 기준은 모두 폐지해야 할 것임.

- 등록금 외에 생활비 대출은 매 학기 150만원 상한선이 있는데, 이를 폐지하여 생활비의 경우는 바로 무이자여 어렵다면 최소금리 적용하고 대출 상한선을 상향해야
- 한국장학재단을 전국대학생지원공사 형식으로 확대 재편하여 교육비, 생활비, 주거권 보장 등을 총체적으로 책임지는 단위로 개혁해야

○ 대중운동의 방향

- 등록금넷, 반값등록금국민본부의 굳건한 유지·발전
- 지역 등록금넷, 지역 본부와 유기적 연계 및 지역 조직 운영 지원
- 한대련, 서울대련 등 대학생 단체들과 연대 유지·강화
- 반값등록금학부모모임 재활성화 지원 및 참교육학부모회 등과 연대 강화
- 반값등록금대학생모임 등 등록금 문제에 관심있는 다양한 대학생모임 지원하고 연대 강화
- 대학생·청년 주거권, 비리재단 이슈, 대학 내 비정규노동자 문제 해결 운동 등 다양한 대학생 이슈와 이슈그룹과 연계·소통 강화