

2013 사회경제정책포럼 자료집[Ⅶ]

## 대학등록금과 대학구조 개혁



민주정책연구원  
사회경제정책연구회

# 2013 사회경제정책포럼

## 1. 포럼 개요

- 목적 :
  - 민주진보진영에서도 의견이 갈리는 사회경제정책 쟁점도출 및 대안마련
  - 2012총선·대선 공약 진단, 비교평가 및 향후 새로운 과제 재정립
  - 박근혜 정부의 핵심 국정과제에 대한 검토 및 정책 대안 제시
- 일시 : 3월 27일~7월(총 10회), 격주 수요일, 오전 7시 30분
- 장소 : 국회의원회관 세미나실(524호)
- 주최 : 사회경제정책연구회
- 주관 : 민주정책연구원
- 참석대상 : 국회의원(보좌진 포함), 정책위 전문위원, 민정연 연구위원 등

## 2. 포럼 프로그램

No.	일시	주제	발제/토론
1회	3월 27일(수) 오후 01:00	보편적 복지 담론 이해 (보편적 복지 범위 어디까지인가)	신동면 교수(경희대) 김연명 교수(중앙대) 최영준 교수(고려대)
2회	4월 03일(수) 오전 07:30	부동산 대책 검토 (부동산 공공성 확보 어떻게 할 것인가?) (부동산대책, 부동산 경기 활성화인가?)	변창흠 교수(세종대) 남기업 소장(토지자유연구소) 서채란 변호사
3회	4월 17일(수) 오전 07:30	가계부채 및 채무조정제도 (가계 재정위기 어떻게 극복할 것인가?)	전성인 교수(홍익대) 박창균 교수(중앙대) 백주선 변호사
4회	5월 01일(수) 오전 07:30	국민연금 재구조화와 기초연금 재원 논쟁 (노년빈곤해소와 노후소득보장 어떻게 할 것인가?) (공적노후소득보장 어떻게 구성할 것인가?)	김연명 교수(중앙대) 김태일 교수(고려대) 오건호 박사(글로벌정치경제연구소)
5회	5월 15일(수) 오전 07:30	경제민주화와 양극화 해소 (경제민주화 제대로 되고 있는가?)	전성인 교수(홍익대) 위평량 박사(경제개혁연구소) 김성진 변호사

No.	일시	주제	발제/토론
6회	5월 29일(수) 오전 07:30	중소기업/소상공인/자영업 대책 (중소기업·중소상인 어떻게 살릴 것인가?)	김익성 교수(동덕여대) 양창영 변호사 김철호 변호사
7회	6월 12일(수) 오전 07:30	공공부문 일자리/비정규직 대책 (공공서비스 일자리 어떻게 창출할 것인가?) (비정규직 일자리 어떻게 개선할 것인가?)	황덕순 선임연구위원(노동연구원) 김종진 연구위원(한노사연) 김남희 변호사
8회	6월 26일(수) 오전 07:30	조세재정개혁 및 복지재정 확충 (복지재원 어떻게 마련할 것인가?)	윤영진 교수(계명대) 김태일 교수(고려대) 오건호 박사(글로벌정치경제연구소) 조수진 변호사
9회	7월 10일(수) 오전 07:30	주거복지 및 세입자(렌트푸어) 대책 (서민 주거불안 어떻게 해소할 것인가?)	변창흠 교수(세종대) 남원석 연구위원(경기개발연구원) 김남주 변호사
10회	7월 17일(수) 오전 07:30	반값등록금과 대학구조개혁 (교육 불평등 어떻게 해소할 것인가?)	임재홍 교수(방송대) 반상진 교수(전북대) 이광철 변호사

#### <토론주제 선정기준>

- 거시적인 담론보다는 현안 이슈별로 세부적인 정책 토론을 포럼의 컨셉으로 함
- 박근혜 정부의 공약이행 단계에서 포지셔닝이 필요한 이슈 선정 및 대안제시

#### <행사진행 순서> (총 1시간 40분 예상)

- 발제 (15분)
- 지정토론 (10분×2인)
- 참석자 토론 및 질의응답 (60분)
- 마무리 발언 (5분)

### 3. 포럼 운영위원회

#### □ 사회경제정책포럼 운영위원회

- 김남근 변호사, 김성진 변호사(민변), 김연명 교수(중앙대), 신진욱 교수(중앙대), 이창곤 소장(한겨레사회정책연구소) + 국회의원, 전문위원, 학자 등

- 포럼사무국 : 민주정책연구원 박정식 연구위원, 신승화 부장, 박요셉 간사, 박은경 인턴



# 자료집 목차

## 사회경제정책포럼 소개

대학등록금/대학구조개혁 : 교육 불평 등 어떻게 해소할 것인가?	.....	1
발제 및 토론 주요 내용(요약)	.....	5
[발제문1] 반값등록금과 사립대 구조조정	임재홍 (한국방송통신대 법학과 교수)	..... 17
[발제문2] 반값등록금과 대학구 조개혁	반상진 (전북대 교육학과 교수)	..... 63
[토론문] 반값등록금과 대학구조 개혁	이광철 (민변, 변호사)	..... 71
회의록(전문)	.....	74



## 2013 사회경제정책포럼[10회]

대학등록금과 대학구조개혁

# 교육 불평등 어떻게 해소할 것인가?

---

2013. 07. 17(수)





## <제 10회 사회경제정책포럼>

- 일시 및 장소 : 2013. 7. 17(수), 오전 7시 30분 , 국회의원회관 524호
- 주제 : **교육 불평등 어떻게 해소할 것인가?**
- 발제 : 임재홍 교수(한국방송통신대)

### □ 취지 및 목적

- 학부모와 학생의 입장에서 우리나라 대학의 문제점을 요약하면, ① 대학입시 경쟁이 치열함(과도한 사교육비). ② 등록금이 매우 비쌌. ③ 대학졸업장 없으면 대접 받기 힘들. ④ 대학 졸업해도 취직 보장 못함. 이중 ③과 ④의 문제점은 대학개혁만으로 해결할 수 없는 문제여서 그동안 비싼 등록금문제 해결에 집중한 측면이 있음,
- 우리나라 대학등록금이 세계에서 두 번째로 비싼 이유는, 높은 사립대 비율(2011년 학생수 기준 79%)과 정부의 낮은 고등교육비 부담을 들 수 있음. 대학생들을 위한 정부의 재정지원은 매우 미흡해 대학생 1인당 공교육비는 OECD국가 중 최하위 수준임.
- 대학간 경쟁이 치열함에도 불구하고 등록금이 낮아지지 않는 이유는 대학간의 서열구조가 엄연하고 대학별 정원이 제한되어 있기 때문임. 이러한 악순환을 개선하기 위해 지난 총대선에서 여야는 경쟁적으로 반값등록금 공약을 내걸었음.
- 민주당은 서울대를 포함한 10개 거점 국립대학의 통합네트워크를 구축하여 대학서열화 체제를 점차 완화하고, 고등교육재정교부금법 제정과 대학등록금 상한제를 도입하여 진짜 반값등록금을 실현하겠다는 공약을 내건 반면, 새누리당은 소득분위별로 차등을 뒤서 전체 14조원이 되는 대학등록금을 7조원 정도로 부담을 완화한다는 입장이었음.
- 반값등록금과 대학구조개혁의 구체적 실행방안에 있어서는 야권내에서도 의견이 갈리고 있음. 소득 8-10분위의 고소득계층에게도 등록금 반값을 지원하는 것에 대해 적지 않은 반론이 제기되고, 국공립대통합네트워크 정책과 관련하여 사립대학의 국·공립화 혹은 정부책임형 사립대학의 논의가 우선 필요하다는 입장이 있음. 이런 인식을 바탕으로 엄정한 평가와 향후 과제를 모색함.

□ 주제 : 교육 불평등 어떻게 해소할 것인가?

□ 주최 : 사회경제정책연구회 / 주관 : 민주정책연구원

□ 발표 및 토론

- 사회 : 김연명 교수(중앙대 사회복지학과)
- 발제 : 임재홍 교수(한국방송통신대 법학과) : **반값등록금과 사립대 구조조정**
- 지정토론 : 반상진 교수(전북대 교육학과)  
이광철 변호사
- 참석자 토론 : 변재일 민주정책연구원장, 김상희 의원, 김광진 의원, 김남근 변호사,  
정책위 전문위원(심연미, 김범모), 민정연 연구위원(문병주, 권향엽,  
박정식, 고영국), 국회보좌진 등 20여명

□ 행사진행(총 1시간 40분 예상)

- 발제 (15분)
- 지정토론 (10분×2인)
- 참석자 토론 및 질의응답 (60분)
- 마무리 발언 (5분)

## 대학등록금 & 대학구조개혁

□ 포럼 개요

교육 불평등 어떻게 해소할 것인가?

- 발제 : 임재홍 교수(한국방송통신대 법학과)
- 지정토론 : 반상진 교수(전북대 교육학과), 이광철 변호사

□ 발제 및 토론 주요 내용

### □ 고등교육을 바라보는 두 가지 패러다임

#### ○ 신자유주의적 고등교육정책의 입장

- 신자유주의 교육정책의 입장에서는 대학이 경제발전에 기여해야 하는데 그렇지 못하고 있으며, 고등교육의 경직적인 대학운영체계가 문제라고 봄.
- 경직성 문제를 해결하기 위해서 대학의 자율화정책이 핵심내용임. 국립대 의 경우 법인화를 통해서 사립대화 하고, 사립대학에 더 많은 자유를 부여해야 한다는 것임.
- 대학운영측면에서 경쟁을 통한 대학경쟁력 확보, 이윤동기의 극대화(학교기업의 인정), 산학협력, 강렬한 국가개입과 대학 집행부의 관료화 등의 구체적인 모습으로 나타남.

#### ○ 고등교육을 공교육의 일부로 보는 입장

- 우리나라 고등교육의 가장 큰 문제로 대학의 서열화를 지적함. 그 해결책으로 고등교육의 서열화를 혁파하고 국공립대학(정부책임형 사립대학 포함) 위주의 고등교육체계를 확립해야 한다고 봄.
- 현행 사립대학 위주의 고등교육시스템을 변화시키기 위해서는 국가가 고등교육에 대한 예산을 대폭 확충할 것을 요구함.

## □ 신자유주의적 고등교육 정책에 대한 평가

- 공교육에 대한 공적관리와 공적 경비부담의 원칙이 있는데 신자유주의적 교육정책은 자율이라는 부분으로 이를 포기하는 것임. 세계적 수준의 대학 육성은 자치를 부여하면서도 공적인 경비부담의 원칙과 대학에 대한 투자가 수반되어야 하나 우리는 정반대로 가고 있음.
- 신자유주의자들은 공급과잉이 대학 간 경쟁을 촉진시킨다고 하는데, 문제는 퇴출의 방법이 없다는 것임.
  - 퇴출을 시키기 위한 유인책으로는 잔여재산 귀속에 대한 특례문제와 공익법인으로서 퇴출을 유도하겠다는 방향임(교과부의 ‘사립학교법 일부개정 법률안’, 김선동 의원의 ‘사립대 구조개선 특별법안’, 민병주 의원의 ‘사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안’)
  - 이 법안의 핵심적인 내용은 사립학교 법인에 대한 특혜 정책적인 성격이 강하고, 법안이 입법되지 않는 가운데 MB정부에서는 폭력적인 형태로 사립대 퇴출정책이 전개되었음.
- 최근에 독일 등 많은 나라들이 신자유주의 정책을 포기하는 경향임. 독일 대부분의 주가 고등교육 무상 원칙으로 복귀 하고 있음.
  - 법적 근거 없이 등록금을 받는 것은 헌법 위반이라는 연방 헌법 재판소의 결정이 있었기 때문임. 그 결과 16개 주 중 14개 주가 등록금 무상으로 복귀했고, 나머지 2개 주는 선거 결과에 따라 무상으로 복귀 가능성이 있음.
  - 신자유주의 정책을 강화했던 영국과 일본에서도 고등교육이 오히려 사회의 발전에 걸림돌이 된다는 평가도 나오고 있음. 이러한 경향을 본다면 고등교육의 공적인 성격을 오히려 강

화하는 정책이 전개되어야 함.

#### □ 사립대학 구조조정에 대한 평가

- 사립대학 구조조정에 대해서는 안 할 수는 없는 상황이나 원칙을 가지고 접근을 해야 함.
  - 우리나라가 사립대학 위주로 되어있기 때문에 국공립대학이나 정부책임형 사립대학을 강화시키는 방향으로 가야 함.
  - 사립대학 법인의 비영리 법인성을 근간으로 한 구조조정, 지역적으로 균형 잡힌 고등교육 기반이 생길 수 있는 구조조정이 필요함.
- 사립학교 법인과 사립대학의 관계에서 사립학교 법인의 귀책사유로 해산명령이 내려질 경우 학교가 자동적으로 폐교되는 문제점을 해결해야 함.
- 사립대학 구조개선 관련하여 퇴로 부분은 정부에서 다 열어주었음. 정관에 허가주의에서 신고제로 했고, 여기서 더 열어줄 것이 없을 정도임.
  - 사립대학이 원하는 퇴로는 공익법인 중에서 노인복지 등 사회복지법인으로의 전환이나 임원들이 비리를 저지를 때 취약한 구조로의 전환은 안 됨.
  - 예전에는 사립학교 법인 정관에 대개 국고 귀속되는 것으로 되어 있었는데, 최근에는 법에만 있는 내용이지 현실적으로는 국고에 가지 않도록 정관이 바뀌어 있음.
  - 대학 설립·운영기준도 못 갖춘 대학이 부실대학임. 정부에서는 취업률을 못 맞추고 재학생 충원률이 안되면 경영부실대학이라고 보는데 이 기준은 적절하지 않음. 이러한 부실대학은 고등교육법상 설립허가를 취소하는 것이 맞는데, 법이 아

닌 대통령령으로 규정되어 있고 제재 조항이 없음.

□ 반값등록금의 핵심 쟁점(명목등록금 인하 vs. 등록금 부담 완화)

○ 반값등록금 논쟁의 본질과 쟁점(반상진)

- 고액등록금 문제 해결과 관련하여 고등교육재정교부금법 제정을 통한 공적재원의 확대로 등록금을 반값 수준으로 인하시키자는 입장(민주당)과 대학생 학자금 지원(financial aid) 규모의 확대로 대학생들의 등록금 부담을 완화시키자는 입장(정부, 새누리당)으로 나뉨.
- 반값등록금의 논쟁의 본질은 고액 등록금을 어떻게 해결하는지가 관건이고 결국은 공적 자원 확대를 통해 대학도 살리고 학생들의 등록금도 완화시키는 전략으로서 논리개발이 필요함.
- 보수 진영은 반값등록금을 복지 포퓰리즘으로 몰아 이념논쟁으로 확대시킴. 정부 입장에서는 부실대학 구조개혁의 형태로 대학에 책임을 전가하고 있음

○ 대학등록금 부담 완화 정책(국가장학금 지원방식과 운영구조) 문제점

- (국가장학금 체제) 국가장학금으로 2,500억원을 준다고 홍보를 하고 있지만, 이는 정치적 자금임. 국가장학금 체제의 기본구조를 보더라도 2조2,500 억원을 8분위까지 주겠다고 하고 있지만, 대학의 자체노력도 요구하고 있음. 대학 당 25억 정도를 출현해야 함.
- (국가장학금 제도 운영 구조) 2012년 기준으로 한국장학재단 총 예산은 약 5조1,100억 원 정도임. 그 중에서 대출이 3조

원 정도이고, 장학금이 2조 2천억 원 정도로, 대출이 70%이고 장학금이 30%임(미국은 55% : 43%)

- 장학금이나 학자금 대출과 같은 학자금 지원은 등록금을 오히려 인상시키는 자극효과를 가져올 수도 있음. 또한 장학금 위주로 가면 학생위주의 정책으로 정부가 빠지고 학교와 학생들 사이의 갈등만 부추기는 형상임.
- 명목 등록금을 인하시키지 못하면 나중에 등록금을 인상시키는 자극효과가 발생함. 대학입장에서는 장학금 제도로 인해 학생들에게 부담이 가는 것이 아니기 때문에 인상을 야기함(미국의 등록금 자극효과).
- 국가장학금제도는 학교의 설립 주체(학교법인)들이 부담해야 할 전입금의 의무를 국가가 대납해주는 문제가 있음. 또한 교육기관이 아니라 학생에 대한 지원으로 고등교육 기관의 공공성을 높이는 정책을 펼 수 있는 기회를 상실하게 됨.

#### □ 고등교육 전반에 대한 구체적 개혁방안

- 고등교육구조의 틀의 변화(국공립대학의 위주의 고등교육재편 필요성) : 고등교육법 개정
  - 우리나라의 고등교육이 실패한 이유로 사립대학 위주로 구성되어 공교육기반이 허물어지고 대학교육여건이 매우 부실하다는 점을 들 수 있음.
  - 고등교육법에서 설립주체가 경비부담에 대한 공적 책임을 져야 하고 국가와 지방자치단체가 책임을 부담하는 형태의 개선 작업이 필요함.
  - 민주당이 제출한 고등교육법 개정안 3조, ‘고등교육재정교부금법’ 개정안 3.4.5조 같은 경우에는 이러한 공적 경비부담의

원칙에 대해 국가가 책임을 지겠다는 내용이 들어 있음

- 정부책임형 사립대학의 육성(또는 자발적 국공립화) : ‘사립 대학 구조개선에 관한 법률’ 제정, ‘고등교육재정교부금법’ 제정
  - 정부책임형 사립대학은 국공립대학의 시설 확장 정책이 어려운 상황에서는 가장 현실적인 고등교육의 공공성을 강화하는 방안임.
  - 우리나라 고등교육의 가장 큰 문제 중 하나가 교육여건의 전반적인 부실성이며, 그 부실의 가장 큰 이유는 대학설립 운영규정에 있음. 대학의 기본적인 교육행정을 개선하기 위해서는 대학설립 운영규정에 있는 내용들을 고등교육법으로 전부 옮겨서 보장할 필요가 있음.
  - 정부책임형 사립대학에 대해서는 반(半)공립·반(半)사립의 지배구조가 바람직하며 이를 위해 정부책임형 사립대학의 근거(사립대학 구조개선에 관한 법률)를 신설하고, ‘고등교육재정교부금법’의 제정을 통하여 내국세 총액의 일정 비율을 고등교육교부금으로 사용하도록 규정할 필요 있음.
- 고등교육의 공급과잉문제 해결과 고등교육체계 변경 : ‘사립 대학 구조개선에 관한 법률’ 제정
  - 사립대학 구조조정은 회피하기는 힘들. 그 방안으로서는 국공립대학(정부책임형 사립대학 포함)위주의 고등교육체계를 설계하는 원칙을 견지함
  - 사립대학의 자율적 구조개선에 의해서 국·공립화 하는 방안, 정부책임형 사립대학의 지정과 규율을 위한 내용, 사립대학과 국·공립대학 간에도 인수합병이 가능하도록 규정, 비리사학의



처리방안으로서 국·공립화 혹은 정부책임형 사립대학으로의 전환이 가능한, 이러한 방안들을 사립대학 구조개선에 관한 법률에서 지정할 필요 있음.

- 새누리당에서 제안된 입법안 중에서 반드시 삭제되어야 할 부분이 있음. 그것은 잔여재산 귀속에 관한 특례나 공익법인으로의 퇴출부분임. 아울러 교원·직원·재학생 보호에 관한 조항들을 신설할 필요가 있음.

○ 정부책임형 사립대학을 포함한 대학통합네트워크의 신설(대학서열화 문제 해소와 대학교육의 공공성확보)

- 보편적인 고등교육의 설계 방안으로 국공립대부터 정부책임형 사립대학까지 포함하는 대학통합네트워크를 생각해 볼 수 있음.

○ 사립대학의 위법한 재산감소 방지 : 사립학교법 개정

- (징벌적배상제)사립대학법이 퇴출 등을 앞두고 여러 가지 편법이나 불법행위의 가능성을 예방적으로 차단하기 위해서는 대만 사립학교법의 '징벌적 배상제' 도입 검토함.
- (부실투자 등으로 위장한 재산은닉행위에 대한 대책) 학교법인이나 학교의 재산을 의도적으로 감소시키는 것에 대해서는 이사 개인책임

□ 반값등록금과 대학구조개혁 문제해결의 구체적 방안에 대한 검토

○ 반값등록금과 대학구조개혁의 동시실현을 위한 대안적 방안 (반상진)

- '고등교육재정교부금법'이 민주당의 제1호 법안인데 이것만

확보되면 반값등록금도 실현될 수 있고 구조개혁도 할 수 있음.

- ‘건전사학 지원 육성법’(사립대학 구조개선에 관한 법률)을 제정하여 건전사학 육성해서 부패하고 부실한 대학은 시장기제에 의해 자동적으로 소멸될 수 있도록 논리를 개발
- 고등교육재정교부금법, 지방대학발전지원특별법, 건전사학지원특별법을 제정해서 반값등록금과 대학구조개혁을 동시에 실현할 수 있는 논리를 개발해주는 것이 필요함.

○ 사립대학의 국·공립화 방안들을 어떻게 제도화 할 수 있을 것인가?(이광철)

- 사립대학 국·공립화 방안, 고등교육재정교부금 법안에서 재정적 지원, 대학의 운영을 어떻게 개선시킬 것인가, 어떻게 입법으로 연결시켜 나갈 것인가에 대해 깊은 고민과 창조적 지혜가 필요함.
- 이러한 개혁과제들이 이념적인 공격에 취약할 가능성이 있음(‘국·공립화’라는 명칭 등). 2006년에 사립학교 4대 개혁법안 입법 과정에서 보았듯이 이념적 공격들을 어떻게 돌파할 것이냐가 관건임.

○ 돈을 학생들에게 주지 않고 대학에 지원해서 대학을 실질적으로 바꿔보겠다는 것을 대중들에게 어떻게 설득할 것인가?(이광철)

- 지난 대선에서 진보세력은 소득과 연계하지 않고 보편적 반값등록금을 내세웠는데, 중산층을 비롯해서 고소득층에도 세금으로 등록금을 지원해야 하느냐 하는 그런 대중들의 의구심이 대두되었음

- 이 점에서 박근혜 후보의 국가장학금 지원 공약이 일정부분 대중들에게 수긍된 측면이 있다는 것을 주목해서 볼 필요가 있음(소득하위 80%까지 소득연계 맞춤형 국가장학금을 지원하여 대학등록금 부담을 절반으로 경감)
- 국가의 지원을 대학이 받아들이지 않는다면 어떻게 되는 것인가?(이광철)
  - 재정지원을 통해서 학교를 변화시키려면 결국은 대학이 국가의 지원을 받아들이는 것이 이 대안의 핵심적이 관건임.
  - 재정지원을 통해서 학교를 질적으로 바꿔보겠다는 법안을 특정 2개의 사립학교(연대, 고대)가 받아들일지는 의문이며 이를 타개할 만한 구체적인 대안들이 무엇일지 고민해야함.
- 사립대학의 자발적인 국·공립화를 이끌어낼 유인책 보장이 필요함(이광철)
  - 미국의 사례에서 보듯 강제적인 국·공립화는 실패할 수밖에 없음(다트머스 대학 판결).
  - 대학의 공급과잉으로 대학구조조정이 현실화되는 상황에서 국·공립대학을 신설해서 학교를 늘리자는 안이 국회에서 통과할 수 있을지 의문이 있음.
  - 운영난 이외의 경우에도 국·공립화를 할 수 있도록 하는 유인책이 필요함.
- 정부독립형 사립대학의 경우 교육의 공공성을 어떻게 관철해 낼 것인가?(이광철)
  - 오랜 기간 동안 사학이 한국의 교육에서 87%이상을 책임져 온 현실에서 정부독립형 사립대학(재정지원 50%미만)은 불가피한 면이 있음

- 
- 그러나 정부독립형 사립대학의 경우에도 교육의 공공성 원칙을 관철해 낼 수 있는 현실적인 대안이 있어야 함. ‘정부독립형 사립대학’과 ‘정부책임형 사립대학’의 운영상, 재정지원상의 차별성이 어떤 것인지 구체적으로 제시될 필요가 있음.

□ 민주당의 정책 및 입법 과제

- 교육정책에 대해 일관된 정책을 보여주고 현실에서의 박근혜 정부 정책의 문제점을 부각시키고 대안을 제시해야 함(김남근)
    - 첫째는 재정을 대학에 줄 것인지(교부금방식), 학생에게 줄 것인지(장학금 방식)에 대한 쟁점을 잘 살려야 함. 학생에게 주는 현재의 방식은 실질적으로 등록금이 내려가지 않으므로 국가 장학금 2유형의 문제점을 지적하고 대학에 지원을 하는 방식(교부금 방식)을 잘 부각시켜야 함.
    - 둘째는 무조건 반값 등록금이라는 구호에 대한 반감이 크므로 이는 수정이 필요함. 9, 10분위에 대해서도 정책을 적용하는 것은 수정이 있어야 함.
    - 셋째는 박근혜 정부가 예산방식으로 하자는 것이고, 민주당은 내국세의 일정비율을 안정적으로 확보하자는 것임. 재정을 계속 증가시키기 어려우므로 결국에는 고등교육교부금법으로 하자는 논의를 살려야 함.
    - 넷째는 재정지원과 사립대학 구조조정과의 연계측면에서 등록금 상한제 등을 법으로 바로 규제하면 사립대학도 반발할 것이기 때문에 유도하는 방안으로 협약을 맺자는 것임. 협약의 내용들을 매년 증가시켜서 운영위원회를 설치하는 등의 방법으로 유도하고 그것이 보편화되고 5~6년 진행이 되면,
-

대학마다 등록금의 차이가 엄청나기 때문에 연·고대도 따라올 수밖에 없음

- 고등교육재정교부금법, 지방대학발전지원특별법, 건전사학지원특별법을 제정해서 반값등록금과 대학구조개혁을 동시에 실현할 수 있는 논리를 개발하고, **대학도 살리고 학생들 부담도 줄이는 고등교육재정 교부금법을 통해 가능하다는 것을 알리고, 이를 적극 활용 및 홍보해야 함**(반상진)
- 국가장학금 제도 설계의 재구성을 요청할 필요가 있음. 장학금 1유형·2유형과 같은 제도와 관련해서 국가장학금보다는 대출지원이 훨씬 더 많음. 국가장학금이라는 보조적 장치로 부담완화는 근본적인 해결책이 아니라는 문제의식을 국민들, 특히 대학생들에게 확산시켜야 함(반상진)
  - 2유형을 통해서 구조개혁 한다는 것은 도움이 되지도 않고 대학도 학생도 원하지 않음. 또한 네거티브한 표현보다는 건전한 사학을 지원하자는 희망 메시지 법안을 만들어주는 것이 필요함(반상진).
- 민주당에서 고등교육 전반에 대한 확고한 마스터플랜을 가져야 함(임재홍)
  - 국가장학금의 본질은 반값등록금 정책이 아니고 등록금 자율화 정책이기 때문에 이 부분을 막아낼 수 있는 법률 조항을 입법(고등교육법 개정안)을 한다면 새누리당의 한계를 보여줄 수 있을 것임
  - 지방대 육성도 마찬가지로 수도권과 지방 사이에 정원자율화 정책을 펴서 무한경쟁으로 들어가게 하는 부분이 있음. 정치적으로는 지방대학교 육성정책이라고 하지만 그 이면에는 지방대학을 죽이는 정책임.

- 이런 부분에 대해서 민주당이 확고한 고등교육의 입장을 가지고 문제점들을 충분히 폭로해 낼 수 있음.
- 누구도 불편해하지 않지만 사회는 병들어가는 이런 부분들이 분명 있음. 이러한 부분들을 어떻게 지적해낼 수 있는지에 대해 고민해야 함(임재홍)
- 새누리당 법안은 철저하게 국가 장학금제도와 설계가 똑같고 정치적으로 가장 포퓰리즘인 것 같지만 누구도 불편해하지 않고 갈등이 없는 구조를 가지고 있음. 장학금은 학생에게도, 사립학교 법인에도 돈이 들어오니까 좋은 것임.
- 사립학교 구조조정도 마찬가지임. 부실한 사립대학을 노인요양복지시설로 전환시켰을 때, 법인운영자도 좋고 노인들에게는 시설이 생겨서 좋음.
- 국가장학금이 실제 등록금 액수에 비해서 액수도 많이 떨어지고, 성적과 연계되는 바람에 실질적인 등록금 인하효과가 없음. 이런 부분에서 나타나는 대중의 분노를 민주당이 잡아내야 함(이광철)
- 국가장학금 1유형 중에서 성적으로 인한 탈락률이 84.5%, 기초생활수급자의 탈락률은 88.9%임. 등록금 부담으로 고통스러워하는 것은 하위계층이고 등록금 부담으로 아르바이트를 해야 하고 공부할 시간도 충분하지 않음.
- 이러한 대중들의 분노를 잡아내고 이것을 입법으로 연결시키는 것이 민주당의 역할임.
- 반값등록금을 포함한 개혁적 의제들의 메시지 관리를 하는 거점의 역할을 하는 주체가 민주정책연구원이 되어야 함(이광철)

## 반값등록금과 사립대 구조조정

임재홍(한국방송통신대 법학과 교수)

### 1. 서론

고등교육에 대한 어떤 패러다임에 서더라도 한국 고등교육은 위기 상황에 처해 있다. 신자유주의관점에서 보면 대학에 (사기업적) 자율성을 부여해야 하는데 이것이 잘 실현되고 있질 못하다. (사기업적) 자율성이 부여된 국립대학교는 4개 밖에는 없다.<sup>1)</sup> (대학을 자본과 연계시키는) 산학협력도 성공적으로 진행되고 있지 못하다.<sup>2)</sup>

반면 고등교육을 공교육으로 바라보는 입장에서는 지난 20여년 넘게 전개된 신자유주의 정책으로 인하여 대학의 자치가 훼손되고 대학구조조정으로 인하여 인문학 등 기초학문분야가 대학에서 퇴출되는 등 대학이 자본과 국가관료에 종속되고 있다. 따라서 위기 상황인 것이다. 따라서 신자유주의정책을 중단시키지 않고서는 위기에서 빠져나올 방법이 없다.<sup>3)</sup>

이렇게 어떤 패러다임에 서더라도 대학은 위기상황에 빠져 있다. 다른 말로 하면 그 어느 쪽도 확실하게 자신의 입장을 관철시키지 못하고 있는 ‘과정 중’ 상황에 있다. 이러한 상황이 지속된다면 한국의 고등교육은 그 불안정성이 계속될 것이다.<sup>4)</sup>

1) 현재 국립대학 중 법인화된 곳은 서울대 이외에도 카이스트, 울산과기대, 인천대학교 등 4군데이다. 지난 20여년의 정책집행의 결과로 보기에는 초라하다.

2) IMD의 2002년 보고서는 우리나라 대학교육이 경제사회의 요구에 부합하는 정도가 3.52로 41위(지난해 47위)에 불과하여 국가경쟁력제고의 걸림돌이 되고 있다고 지적한다. 이주호, “제 2단계 고등교육 개혁의 구상”, 박정수 외, 지식기반사회의 고급인력 양성을 위한 고등교육 개혁방안, 한국직업능력개발원 용역보고서, 2003, 1쪽. 이후 IMD의 평가결과를 보면 교육경쟁력 순위가 ('06)42위 → ('07)29위 → ('08)35위 → ('09)36위 → ('10)35위 → ('11)29위 → ('12)31위로 계속 나아진 것으로 나타나고 있다. 그러나 이에 대한 주무부처의 평가를 보면, 전년도 보다 경쟁력이 큰폭으로 상승하였으나 아직 교육에 대한 기업 등 사회의 만족도는 충분히 높은 편이 아니며, ... 사회수요에 맞는 인재를 육성해 낼 수 있도록 산학협력 등 시책을 보다 강화해 나가고, 아울러 세계수준의 교육경쟁력을 갖출 수 있도록 지속적인 제도 개혁과 다양한 정책을 추진“하여 한다고 쓰고 있다.

[http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO\\_STTS\\_IdxMain.jsp?idx\\_cd=1526](http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_IdxMain.jsp?idx_cd=1526)

3) 임재홍, “이명박 정부 교육정책에 대한 평가와 과제”, 민주법학 제50호, 2012.

4) 대표적으로 들 수 있는 것이 고등교육의 과잉공급을 어떻게 해소할 것인지 하는 부분을 들 수 있다.

이 원고에서는 두 가지 패러다임의 입장을 비평하여 보고 우리 고등교육이 나아가야 할 방향을 모색한다. 이를 위해 고등교육을 바라보는 두 가지 패러다임(2.)을 보고 현재 직면해 있는 고등교육의 과잉공급 문제에 대하여 살펴본다(3.). 마지막으로 공교육적 관점에서 고등교육을 개혁하는데 필요한 법제에 대해서 살펴본다(4.).

## 2. 고등교육을 바라보는 두 가지 패러다임

한국 고등교육의 구조조정 혹은 개혁을 말하기 앞서 우선적으로 어떠한 문제점이 있는지를 먼저 규명할 필요가 있다. 고등교육을 바라보는 시각은 매우 다양하다. 이를 전부 나열하는 것은 지면이 많이 소요될 것이다. 여기서는 크게 두 가지 패러다임으로 분류한다. 하나는 신자유주의의 입장에서 고등교육의 구조를 조정하려는 입장이 있고, 다른 하나는 공교육적 관점에서 고등교육을 바라보는 입장이다. 각각의 입장에서 문제점과 해결책을 어떻게 제시하는지를 비교하여 본다.

### (1) 신자유주의적 고등교육정책의 입장

#### 1) 현 고등교육의 문제점과 해결방안에 대한 입장

신자유주의적 고등교육정책(이하 ‘신자유주의정책’으로 약칭)의 입장<sup>5)</sup>에 서면 우리나라 고등교육의 경직적인 대학운영 체계가 모든 문제의 출발점이 된다.<sup>6)</sup> 그래서 해결책으로 는 대학을 자율화시킬 것을 주장한다.

경직적인 대학운영이 문제가 되는 이유는 대학이 국가경쟁력 향상 즉 국가 경제발전에 대학이 기여해야 한다. 그런데 국공립대학의 경우에는 관료적 경직성<sup>7)</sup>, 사립대학의 경우에는 위장형 비영리법인의 문제 즉 부정부패의 문제<sup>8)</sup>와 정부의 규제<sup>9)</sup>가 너무 많다고 본다.

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

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

7) 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.

8) 이주호/ 박정수/ 김승보는 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 이사회의 책무성 강화, ② 대학 경영의 투명성 강화, ③ 대학 지배구조에 대한 규제 완화를 들고 있다. 이주호/ 박정수/ 김승보, “제5장 사립대학의 지배구조 개혁”,



따라서 그 구체적인 해결책으로 국공립대학의 경우에는 국공립대학을 사립대학으로 변화시키는 자율화정책을 펴야 하고<sup>10)</sup>, 더불어 대학집행부에 강력한 리더십을 부여하면서 책무성을 강화시키기 위해서 재정보조를 점차적으로 줄여가야 한다고 본다. 국립대학 회계제도를 도입할 것을 주장한다.<sup>11)</sup> 또한 사립대학의 경우에는 지배구조를 개선하면서 동시에 사립대학에 대한 규제, 예를 들면 대학의 설립·운영, 학부나 학과의 운영, 등록금 책정에 대한 규제를 풀어야 한다고 주장한다.

우리 고등교육의 병폐로 제기되고 있는 대학서열화에 대해서 ‘신자유주의정책’은 서열이 문제가 아니라 고착된 서열이 문제라고 보고 있다. 대학간 경쟁과 대학평가의 결과 대학이 서열화되는 것은 당연한 것인데, 문제는 경쟁을 통한 서열이 아니라 경쟁외적 요인에 의한 고착화된 서열이 문제라는 것이다. 그래서 해결책으로 대학의 국제간 경쟁, (사립화된) 국립대학과 사립대학간의 경쟁, 대학내 경쟁 등을 제안한다. 그래서 모든 부분에서 자유로운 경쟁이 가능하도록 여건을 변화시켜 대학간 경쟁에 의하여 대학의 서열이 끊임 없이 재편될 수 있도록 해야 한다고 주장하며<sup>12)</sup>, 이를 위해서는 경쟁의 전제조건으로 지

---

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 보강하는 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.

- 9) “정부는 현재 사립대학 이사회의 이사 취임을 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 지금까지처럼 공익이사를 선임하여 과견하는 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, 재원조달, M&A 등에 있어서 규제적 요인이 강하게 남아 있어서 경쟁수단이 제한되어 있다고 보고 있다. 이주호/ 김선웅/ 이해연, 15쪽.
- 10) 국립대학 이사회 제도의 도입과 국립대학 조직 인사의 자율 확대를 제안하고 있다. 이주호, 7-8쪽.
- 11) 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 동시에 개별 대학의 교육과 연구의 성과를 나타내는 지표들을 개발하고 이에 근거하여 예산을 배분하는 체제를 강화하자고 한다. 이주호, 8쪽.
- 12) “과거 우리 대학간 경쟁은 우수 학생을 선발하는 데만 집중되어 왔으나, 대학간 경쟁 촉진 정책으로 보다 더 높은 수준의 교육과 연구를 위한 경쟁이 촉발된다면 대학 서열이 오히려 파괴될 수도 있다는 데 주목하여야 한다.” 이주호/ 김선웅/ 이해연, 13쪽.

방대학에 대한 육성정책도 펴야 한다고 주장한다.

학생들의 대학선택권을 위하여 대학서열 등에 대하여 대학평가결과나 대학 관련 정보의 공시도 주요한 정책의 하나가 된다.

## 2) 대학운영의 구체적인 모습

### ① 경쟁을 통한 대학경쟁력 확보

- 교육개방을 통한 대학의 국제간 경쟁
- (사립화된) 국립대학과 사립대학간의 경쟁
- 대학내 경쟁
- 교수간 경쟁(성과연봉제)

### ② 이윤동기의 극대화

- 학교기업의 인정

### ③ 산학협력

### ④ 강력한 국가개입과 대학집행부의 관료화

- 신자유주의 정책은 자유시장 이데올로기와 달리, 강력한 국가 개입을 통해서 대학을 구조조정하면서 대학집행부에 강력한 권한을 부여하여 관료적 통제를 완성하였다.

## (2) 고등교육을 공교육의 일부로 보는 입장

### 1) 기본논리

우리나라 고등교육의 가장 큰 문제로 대학의 서열화를 지적한다. 그리고 이렇게 대학의 서열화가 고착된 이유로서 사립대학위주의 고등교육체계를 문제삼는다. 서열화된 대학은 초중등교육을 입시경쟁교육으로 변질시켜 버리기 때문에 초중등교육의 개혁을 위해서라도 고등교육의 개혁이 반드시 필요하다고 본다.<sup>13)</sup> 그래서 그 해결책으로서 고등교육의 서열화를 혁파하고 국공립대학(정부책임형 사립대학 포함) 위주로 고등교육체계를 확립해야 한다고 본다.

우리나라 고등교육이 사립대학위주로 운영되게 된 것은 해방이후 국가재정의 한계로 인해 사립대학위주로 고등교육을 시작하지 않을 수 없었던 점, 또한 경제적 성장 이후에도 이러한 상황을 극복하기 위한 노력을 전혀 기울이지 않은 점, 1980년대 이후 전·노정권에서 대중의 불만을 무마하기 위하여 고등교육의 대중화 정책을 펴면서 사립대학이 팽창한 부분, 김영삼정부에서 행한 신자유주의고등교육개혁정책의 하나로서 집행된 대학설립자유화

---

13) 사립대학의 재정이 열악하기 때문에 대학의 운영비를 대부분 학생들이 부담하는 것, 고등교육의 질이 떨어지는 점, 사립대학 위주의 고등교육정책을 펴지 않으면 안 되는 점, 사립대학이 대학의 서열화를 부추긴다는 것을 문제점으로 지적하고 있다. 임재홍, “이명박 정부 교육정책에 대한 평가와 과제”, 민주법학 제50호, 2012, 208-209쪽.

정책의 실패 등이 그 이유가 된다.<sup>14)</sup>

그래서 이러한 사립대학 위주의 고등교육시스템을 변화시키기 위해서는 국가가 고등교육에 대한 예산을 대폭 확충할 것을 요구한다. 이를 통해 국공립대학의 신설이나 확장, 재정이 취약한 정부독립형 사립대학 중 상당수 대학에 대해서 지배구조변경 등을 조건으로 한 정부책임형 사립대학의 육성을 대안으로 제시한다.<sup>15)</sup> 그리고 미국의 19-20세기에 걸친 고등교육정책을 이러한 정책의 선례로서 제시한다.<sup>16)</sup> 그리고 이러한 국공립위주의 고등교육정책을 전개하기 위해서 이와 모순되는 국립대 자율화정책 즉 국립대의 사립대 전환정책의 중단을 요구한다.<sup>17)</sup>

공교육적 관점에서는 앞서 본 것처럼 서열화된 대학구조를 부정적으로 평가한다. 무엇보다 초중등교육의 왜곡과 파행을 가져오고 학교폭력과 학생자살의 요인이 되기도 한다.<sup>18)</sup> 또한 사립대학위주로 운영되는 고등교육체계가 이를 더 부채질한다고 이해한다. 대학이 서열화되는 것은 대학 자체의 차이에 기인하기 보다는 교육 외적인 요인 즉 학벌화된 사회, 부의 양극화, 수도권집중 등에서 원인을 찾을 수밖에 없다고 보기 때문에 교육개혁과 더불어 사회개혁이 병행되어야 한다고 본다.<sup>19)</sup>

문제는 이러한 왜곡된 구조를 해결하기 위한 노력은 있었으나 그 구체적인 성과가 별로 나타나고 있지 않다는 점이다. 나아가 이제는 국민들도 이러한 왜곡된 구조를 개혁하기보다는 이를 전제로 하여 자녀의 대학선택을 고민한다는 점이다. 즉 잘못된 현상이 의식상의 고착화로 굳어져 가고 있다는 점이다.

이러한 왜곡된 대학서열화를 해결하기 위해서 입시제도의 변경(단순화 등)을 제시하기도 한다. 그러나 이는 전혀 해결책이 되지 못한다. 또는 대학의 국공유화를 주장하기도 하나 이는 위헌 논란만을 부추길 가능성이 있고 현실성이 많이 떨어진다.<sup>20)</sup> 따라서 해결을 위해서는 무엇보다 공교육의 이념이 고등교육에도 관철될 수 있는 여건을 조성하려고 한다.<sup>21)</sup> 입시경쟁을 지양하기 위한 방법론으로서 대학통합네트워크(국공립대학과 정부책임형 사립대학을 포함)의 신설을 해결책으로 제시한다. 더불어 대학통합네트워크의 성공적

14) 임재홍, “고등교육과 교육공공성의 확장”, 경상대법학연구소 법학연구, 제20권 제1호, 2012, 142-144쪽.

15) 임재홍, “이명박 정부 교육정책에 대한 평가와 과제”, 210쪽.

16) 임재홍, “고등교육과 교육공공성의 확장”, 145-153쪽.

17) 임재홍, “이명박 정부 교육정책에 대한 평가와 과제”, 213쪽.

18) 임재홍, “사회개혁과 교육개혁”, 한겨레사회정책연구소, 한겨레일과사람연구소 주최, 제7회 한겨레 사회경제정책포럼, 2012년 대선 사회경제 정책 10대 아젠다 모색 토론회, 2012.10.4., 117쪽.

19) 임재홍, “사회개혁과 교육개혁”, 117쪽.

20) 미국의 Trustees of Dartmouth College v. Woodward, 17 U.S. (4 Wheat.) 518 (1819) 판결이나 Fletcher v. Peck, 10 U.S. 87 (1810) 판결, 우리나라의 상지학원 판결(대법원 2007. 5. 17. 선고, 2006다19054 판결)을 염두에 둘 때 그러하다. 물론 이들 판결이 문제점은 많으나 당분간 그 영향력은 유지될 듯 보인다.

21) 임재홍, “고등교육과 교육공공성의 확장”, 139-142쪽.

정착을 위해 공무원이나 공기업 인사시 권역별 쿼터제의 도입도 제기한다.<sup>22)</sup>

## 2) 대학운영의 구체적인 제안

대학의 운영과 관련해서는 대학에 대한 공적 책임, 공적 관리의 권한을 국가에 인정한다. 그러나 헌법상 보장된 학문의 자유와 대학자치, 대학의 자율성 역시 보장되어야 한다고 본다. 종래 20여년 넘게 지속되어 온 신자유주의 고등교육정책에 대해서는 국가가 해야 할 공적 책임과 공적 관리는 대학의 자율성 존중이라는 이름아래 포기하고, 존중해야 할 대학자치와 대학자율성은 경쟁력 강화논리로 관료화시켜 대학자치를 위기에 빠뜨렸다고 비판한다.<sup>23)</sup>

대학의 학문의 자유와 자율성을 부여하기 위해서는 무엇보다 대학구성원의 의사결정의 자유가 제도적으로 보장되어야 한다. 독일 대학의 사례(그룹형 지배구조)를 통해 볼 때, 대학자치는 ① 대학의 법인격 있는 사단으로의 재구성<sup>24)</sup>, ② 대학에 근무하는 소속원의 구성원자격 획득<sup>25)</sup> 및 구성원들의 자치적 조직의 형성<sup>26)</sup>, ③ 구성원들의 대학자치기구에의 참가권 인정<sup>27)</sup>, ④ 교수층의 자기보충의 권한(인사권의 인정)<sup>28)</sup>, ⑤ 대학의 자치입법권<sup>29)</sup> 등을 내용으로 하고 있다.

22) 임재홍, “사회개혁과 교육개혁”, 122쪽.

23) 임재홍, “국내외 국공립대 법인화 논의의 현황과 문제점”, 서울시립대 교수협의회 주최 정책토론회, 국공립대 법인화의 현황과 문제점, 2013.6.12., 13쪽.

24) 독일 「(구)대학기본법」 제58조 제1항 1문은 “대학은 공법상의 사단임(Körperschaften des öffentlichen Rechts)과 동시에 국가시설(staatliche Einrichtung)이다”고 규정하고 있다.

25) 여기서의 구성원이란 교수에 한정하지 않고 “권한을 갖는 대학기관의 승인을 얻어 당해 대학에서 근무하는 자는 구성원으로서의 권리·의무를 갖는다”(독일 「(구)대학기본법」 제36조 제2항).

26) 독일 대학기본법은 대학자치를 위한 협동을 구성원의 권리·의무로 하고, 구성원의 참가의 권리, 권한, 선거방법 등에 대해서도 상세히 정하고 있다(독일 「(구)대학기본법」 제37-39조).

27) 자치기구에의 참가는 크게 두 가지 원리에 의하여 이루어지는데 집단대표제의 원리와 전문대표제의 원리이다. 집단대표제의 원리란 합의제자치기구에의 참가모체를 원칙으로 하여 4집단(교수, 학생, 조교등, 기타 직원)으로 나누어 각각의 종류에 따른 대표비율을 정한다. 이는 모든 구성원이 참여한다는 의미에서 자치참가이자 집단별 존재를 기초로 하는 민주화의 원리이기도 하고 그룹별 차별이 이루어진다는 점에서 완전한 민주화는 아닌 기능론을 가미한 복합적 원리이다. 전문대표제의 원리란 대학자치의 중심적 기관인 중앙합의제기관(zentrale Kollegialorgane)(독일 「(구)대학기본법」 제63조)와 대학의 조직상의 기본단위인 전문부(Fachbereich)(동법 제64조)에서 각학문영역의 최고전문가라 할 교수층의 의사를 다른 그룹에 우선시키는 결정방식, 교수층의 전문성을 높이 평가한다는 점에서 기능론에 기초한 원리라고 말할 수 있다. 이것도 전문분야별집단의 존재에 연구·교육의 전문성에 기초한 기능론을 가미시킨 것이고 후자가 법개정으로 인해서 더욱 강조되고 있다는 점이다. 高木英明, 앞의 책, 95-97쪽.

28) 독일 「(구)대학기본법」은 “교수는 대학의 신청에 기초하여 주법률이 정하는 바에 의하여 권한을 갖는 기관에 의하여 임명된다”고 규정(독일 「(구)대학기본법」 제45조 제2항)하고 있지만, 실제로 임명권자인 주의 교육장관은 대학이 제출한 순위가 정해진 3인중 특별한 사유가 없으면 1순위로 지정된 사람을 임명한다.

29) 국가(연방)의 승인을 필요로 하지만 대학은 스스로 정관(Satzung)을 제정할 수 있다. 국가가 거부하는 경우의 조건은 법정되어 있다.

우리나라에서 대학자치를 위한 노력은 총학장직선제의 실시, 교수(협의)회의 학칙기구화, 고등교육법 및 사립학교법 개정운동 등으로 요약할 수 있다. 그러나 독일의 예에 비추어 볼 때, 대학에서 의사결정구조의 합의제기관화가 무엇보다 필요하고, 그 전제로서 교수회의 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 그리고 대학구성원의 참가권이 보장되는 총장선임방식을 자주적으로 채택할 수 있어야 할 것이다.<sup>30)</sup>

### (3) 신자유주의 정책에 대한 평가

#### 1) 신자유주의 고등교육정책에서 말하는 자율의 개념과 문제점

신자유주의 고등교육정책에서 말하는 자율은 헌법상 규정한 학문의 자유를 보장하기 위한 대학자치(제22조 제1항), 대학의 자율성(제31조 제4항)과 외관상 유사한 개념이나 그 내용은 완전히 상이하다.

신자유주의 고등교육정책에서 말하는 자율화정책은 국가규제로부터의 자유 즉 탈규제를 말하는데 문제는 이 자율의 주체가 ‘사립화된 대학’, ‘영리를 추구하는 기업으로서의 대학’을 전제한다는 것이다. 그래서 일반 사기업이 경제활동의 자유를 누리듯이 대학의 기업적 활동, 영리활동에 장애가 되는 공적 규제를 철폐하겠다는 것이다.

종래 대학자율화정책으로 말해졌던 사안들을 보면 대학설립과 운영의 자유(대학설립과 운영에 대한 규제 완화), 등록금 책정의 자유(등록금 규제정책의 포기), 통폐합 등 학과운영의 자유, 산학협력의 자유, 학교기업운영의 자유, 교원인사의 자율성(비정규직의 일반화) 등등이다. 그리고 이런 정책의 연장선상에서 영리법인의 대학설립과 운영의 자유도 논의될 가능성이 있다. 그래야 자본의 고등교육시장 진입의 계기가 제공될 것이다. 현재 일부 기업에서 시작된 사내대학도 더 활성화될 수 있을 것이다.

따라서 자율화정책은 수식어를 명백하게 붙여서 사용해야 헌법상의 대학자치나 대학자율성과 혼란을 피할 수 있다. 신자유주의적 자율화정책은 ‘기업화된 대학의 영리추구의 자율성을 보장하기 위한 제반 여건을 만들기 위한 자율화정책’인 것이다. 일부 논자들은 의도적으로 이러한 자율화정책을 마치 헌법상의 대학자치나 대학자율과 동일한 것으로 혼동시켜 교육행정기관의 자율화정책(법인화정책)에 반대하는 대학사회를 비판하기도 한다.<sup>31)</sup>

따라서 이러한 자율화정책을 공공성의 관점에서 평가하면 공공영역인 고등교육에 대한 국가의 공적 관리를 포기하라는 것이다. 교육의 공공성은 크게 보아 공적관리와 교육경비의 공적 부담으로 구분할 수 있다.<sup>32)</sup>

30) 임재홍, “국내외 국공립대 법인화 논의의 현황과 문제점”, 13쪽.

31) 과거의 자율화 주장과 자율과 책임을 강조하는 법인화에 대한 현재의 반대 움직임은 상호 모순이라는 것이다. 김영용, 국립대 법인화의 쟁점과 과제, 자유기업원, CFE Report, 2008년 5월 16일, 4쪽.

우리 법체계는 고등교육 역시 공공성이 인정되는 공교육이라는 것을 전제로 구성되어 있다. 교육받을 권리를 헌법상의 권리로 규정한 헌법 제31조, 교육목적을 규정한 교육기본법 제1조, 학교의 공공성을 규정한 교육기본법 제9조를 볼 때 일반대학을 포함한 고등교육기관은, 그것이 국공립학교이든 아니면 사립학교이든, 공공성을 갖는다.

교육의 공공성은 사회에서의 경쟁 이전에 적어도 학교교육과정에서는 경쟁원리를 배제시킴으로써 모든 인간이 동등하고 평등한 교육기회를 확보하는 데에 목적을 두고 있다. 만약에 교육이 사회적 기득권을 인정한 채 경쟁원리에 따라서 이루어진다면, 교육은 이미 형성된 계급관계를 변화시킬 수 없고 단지 기존의 사회관계를 재생산하는 역할 이상을 할 수 없다. 교육공공성개념이 역사적으로 규범을 통해 확립되었기 때문에 계급교육화를 방지하기 위해서는 국가의 개입이 당연히 필요하다. 공교육을 국가나 지방공공단체가 관리하는 교육으로 이해하는 것은 이에 기인한다.

이러한 공적 관리의 원칙에도 불구하고 대학의 자치와 자율을 보장하는 것은 학문의 자유를 보장하기 위함이다. 헌법재판소 역시 “이는 대학에 대한 공권력 등 외부세력의 간섭을 배제하고 대학구성원 자신이 대학을 자주적으로 운영할 수 있도록 함으로써 대학인으로 하여금 연구와 교육을 자유롭게 하여 진리탐구와 지도적 인격의 도야라는 대학의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하기 위한 것이며, 교육의 자주성이나 대학의 자율성은 헌법 제22조 제1항이 보장하고 있는 학문의 자유의 확실한 보장수단으로 꼭 필요한 것으로서 이는 대학에게 부여된 헌법상의 기본권이다.”<sup>32)</sup>라고 하여 이를 인정하고 있다.

물론 헌법상 대학의 자치와 자율의 제도보장이 인정됨에도 불구하고 실정법률은 대학자치와 정면으로 배치되는 규정들을 두고 있다. 예를 들면 대학자치의 주요한 부분이라 할 수 대학내부의 의사결정방식에 있어서 대학교원의 참여가 원천적으로 봉쇄된 부분이 많기 때문이다. 예를 들면 고등교육법 제6조는 대학 내부 의사결정권을 총장 1인에게 귀속시켜, 대학 자치의 중심이 되어야 할 교수들이 학사에 관한 결정에 참여하는 것을 배제시키고 있다.

국가의 감독권이 입법적 감독이 아니라 주로 행정적 감독으로 되어 있다는 점이다. 고등교육법상의 국가감독의 주요한 내용 중 상당수가 대통령령에 위임하고 있다.<sup>34)</sup> 그리고 대학에 대한 국가의 감독권행사로써 현행 고등교육법은 국가의 포괄적인 감독권을 여전히 규정하고 있다. 더불어 관할청인 교육부장관의 권한으로서 인정된 개별적인 통제권도 많다. 우리나라에서 대학자치를 위한 노력은 총학장직선제의 실시, 교수(협의)회의 학칙기구화, 고등교육법 및 사립학교법 개정운동 등으로 요약할 수 있다. 그러나 독일의 예에 비추어

32) 임재홍, “고등교육과 교육공공성의 확장”, 경상대법학연구소 법학연구, 제20권 제1호, 2012, 139-140쪽.

33) 헌재 1992. 10. 1 선고, 92헌마68, 76, 헌법재판소판례집 제4권, 659면 이하, 특히 670면.

34) 신현직, 「사립대학의 자율성과 공공성 확보를 위한 국가감독」, 『공법연구』 제28집 제4호 2권, 2000, 79쪽.

볼 때, 대학에서 의사결정구조의 합의제기관화가 무엇보다 필요하고, 그 전제로서 교수회의 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 그리고 대학구성원의 참가권이 보장되는 총장선임방식을 자주적으로 채택할 수 있어야 할 것이다.

## 2) 대학경쟁력의 주요 요인: 세계적 수준의 대학 육성방법

교과부의 목적대로 우수대학을 만들려면 교육기회의 평등이 확립되는 공교육시스템을 기반으로 하는 교육정책을 설계해야 한다. 무엇보다도 고등교육체계를 확보하는 것이 중요하다. 요 리튼(Jo Ritzen)의 연구에 의하면 대학이 순위경쟁에서 더 나아지려면, ① 재정이 증가해야 하고, ② 자율성이 제고되어야 하며, ③ 우수한 연구자가 선도해야 한다는 것이다.<sup>35)</sup> 그런데 이 세 가지 요소 중 중요한 것은 재정이다. 재정이 확보되지 않고서는 우수 교수를 초빙할 수도 없고 교육환경을 개선하지도 못한다. 따라서 우수한 대학의 양성을 위해 국가가 해야 할 일은 법인화 정책이 아니라 공적 교육비를 부담하는 것이다. 세계의 대학에서 부동의 1위를 지키고 있는 하버드의 경우 대학경쟁력 향상의 비결이 대학교육에 대한 과감한 투자에 있었던 것으로 밝혀지고 있다. 즉 그 투자는 다른 아닌 새로운 연구에 대한 투자, 좋은 교수인력을 확보하기 위한 투자, 좋은 학생을 선발하기 위한 노력과 투자가 대학발전의 원동력이 되고 있는 것이다.<sup>36)</sup>

2010년 6월 30일 기준 하버드대학의 경상비 총수입은 3,777,746,000달러인데, 그중 학생 등록금 수입은 740,573,000달러로 전체 운영경비의 19.6%에 불과하다. 이것은 자산운영 수익이 많기 때문인데 경상비 총수입에서 자산운영수익은 1,361,832,000달러로 36%를 차지하고 있다. 연방정부연구지원이나 개인기부금이 851,827,000달러로 22.5%에 이른다.<sup>37)</sup>

## 3. 현안으로서 사립대학구조조정에 대한 평가

### (1) 문제발생의 원인에 대한 평가

신자유주의 관점에 서면 대학을 기업으로 이해한다. 그래서 기업에 자율을 부여하듯 대학에도 최대한의 자율을 부여하자는 국립대학자율화정책(소위 사립대학화 정책), 사립대학 자율화정책이 그 동안 구조조정의 골간이 되어 있었다.

35) 요 리튼(윤희원역), 유럽의 대학: 어디로 갈 것인가(서울대학교출판문화원, 2011), 33쪽.

36) 손승남, 독일 대학교육의 개혁방향, 대학교육협의회, 대학교육 제133호, 2005.1.2, <[http://magazine.kcue.or.kr/last/popup.html?no=3308&b\\_name=손승남](http://magazine.kcue.or.kr/last/popup.html?no=3308&b_name=손승남)>

37) 수치는 천달러 이하 반올림수치이며, 자료는 이사회의 재정보고서에 기초하였다. <<http://vpf-web.harvard.edu/annualfinancial/>>, 검색일: 2012.2.24.

그러나 지금은 이러한 자율화 정책과 더불어 소위 사립대학 퇴출을 중심 내용으로 하는 사립대학 구조조정 정책이 고등교육정책의 중심에 자리잡고 있다. 소위 자율을 부여한다는 자유주의정책의 수단으로 무력을 동원한 강제퇴출정책이 중심에 있다는 것은 전혀 앞뒤가 맞지 않는 것처럼 보이나 신자유주의 자율을 확보하기 위해서라면 관료주의적 억압 정책도 마다않고 구사하겠다는 것이 최근 고등교육정책의 논리였다.

1995년 이후 고등교육이라는 시장의 진입을 자유롭게 하여 고등교육의 경쟁력을 확보 하자는 논의가 지배적인 정책이 되면서 소위 대학설립준칙주의가 도입되었다.<sup>38)</sup> 이러한 정책은 신자유주의적인 논리에 기반한 것이었다.<sup>39)</sup>

그러나 이러한 정책은 크게 두 가지 문제를 만들어 내었다. 하나는 부실, 부패대학의 양산이었다.<sup>40)</sup> 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.

이 두 가지 문제점만 보더라도 대학설립준칙주의는 실패한 정책이다.<sup>41)</sup> 그 때문에 대학설

38) 대학의 다양화와 특성화라는 항목하에 “획일적인 대학체제, 연구를 활성화시키지 못하는 여건과 풍토, 공부를 하지 않아도 되는 학사운영, 효율적 대학운명을 방해하는 각종 획일적 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 학사운영을 자율화하고, 설립 기준을 다양하게 규정하여, 이 준칙에 따라 학교설립이 가능하게 한다.”

39) 신자유주의적 입장에서 지금도 여전히 대학자율화정책의 주요 부분으로 “대학 설립 정원 자율화의 단계적 확대”를 중시한다. “대학 설립 및 정원의 자율화가 아직도 수도권 소재 대학, 국공립 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.

40) 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.

41) 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 등이 수도권 대학, 4년제 대학, 국립대학에 비하여 경쟁의 뚜렷한 열위에 있으므로 이를 시정하지 않은 경쟁축진 정책은 잘못되었다는 것이다. 신자유주의자들은 이러한 주장을 왜곡된 비판으로 몰아붙인다. 이주호/ 김선웅/ 이혜연, 13쪽.



립준칙주의는 시행한지 10년도 되지 않아 중단되었고<sup>42)</sup> 이후 정원 자율화정책까지도 중단된 바 있고 논란의 중심에 있다.<sup>43)</sup>

## (2) 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.<sup>44)</sup>

특히 문제되는 것은 학령인구의 감소가 수도권보다 지방에 더 많을 것이기 때문에 그 타격이 수도권대학보다 비수도권대학에 클 것이라는 점이다.<sup>45)</sup> 이 경우 지역의 고등교육기반이 무너지며 수도권대학을 중심으로 한 서열구조 역시 더 강화될 수 있다.<sup>46)</sup>

### 2) 신자유주의적인 방식으로 구조조정을 하는 경우

신자유주의적인 방식으로 국가가 개입하여 공급과잉 문제를 해결하는 방안도 있다. 신자유주의자들은 공급과잉상태가 오히려 경쟁촉진에 바람직하다고 이해한다.<sup>47)</sup> 그러면서 대학이 퇴출될 수 있는 제도적 기반을 만들자고 한다. 그 방안으로 ① 퇴출하고자 하는 학

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

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

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

45) 유기홍, 앞의 책, 18쪽.

46) 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.

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

교법인에게 수익용 기본재산 중 일부를 재단에 분배할 수 있도록 제도적으로 보장하는 방안<sup>48)</sup>, ㉔ 대학 M&A의 활성화 등을 제안하고 있다.<sup>49)</sup>

여기서 ㉑의 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.

㉒의 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 것은 아니기 때문이다.

신자유주의자들이 제한하고 있는 사립대학 퇴출의 방안은 이후 교육행정기관의 외부용역<sup>50)</sup>을 통해 더 세련되어지고 이후 입법의 형태로까지 발전되었다. 교과부의 ‘사립학교법 일부개정법률안’<sup>51)</sup>, 김선동의원의 ‘사립대 구조개선 특별법안’<sup>52)</sup>, 민병주의원의 ‘사립대학

---

48) “대학 퇴출시 재단에 잔여 재산의 일부 분배를 허용하지 않을 경우 재단으로서의 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 필자인 이주호가 장관으로 재직시 상당수 제도화되었으나 전자의 경우에는 전혀 제도화되지 않았다.

49) 이주호/ 김선웅/ 이해연, 22-33쪽.

50) 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; 박경수, “사립대학 구조조정 필요성 및 바람직한 정책방향”, 고등교육 선진화를 위한 사립대학 구조조정 토론회: 사립대학 구조조정, 위기인가 기회인가?, 2009, 13쪽, 21쪽 등

51) 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.

52) 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 실태조사(법률안 제14조)를 통하여 경영부실 사립대학으로 지정(법률안 제16조)한 후, 지원을 배제(법률

구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안<sup>53)</sup>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.<sup>54)</sup>

이상 첫 번째와 두 번째 접근법의 문제점이다. 따라서 구조조정을 올바르게 하는 방안의 마련이 필요하다. 이것이 세번째의 접근법이다.

올바른 구조조정 원칙은 다음과 같다. 신자유주의자들은 대학을 기업으로 보고 부실한 기업을 구조조정 하듯 한다. 이러한 주장은 고등교육의 공교육성을 규정하고 있는 헌법과 법률에 위반되는 정책이다. 따라서 우리나라 고등교육의 문제가 사립대학 위주의 체계이기 때문에 구조조정의 결과 국공립대학 혹은 정부책임형 사립대학의 비중이 증가될 수 있도록 되어야 한다. 뿐만 아니라 비영리법인성을 근간으로 한 구조조정이어야 하며<sup>55)</sup>, 지역적으로 균형적인 고등교육기반이 유지될 수 있어야 한다.<sup>56)</sup> 제일 중요한 것은 책임소재를 명확히 하여 책임 없는 대학구성원에 피해가 돌아가게 해서는 안된다는 점이다. 즉 사립대학의 존치가 가능한 방안을 찾아야 하고<sup>57)</sup>, 실정법상 어려움이 있다면 필요에 따라

---

안 제17조)하고, 구조개선조치(법률안 제18조)를 강권하고, 이 목적을 달성하기 위한 수단으로 구조개선명령(법률안 제18조 제2항)을 발할 수 있다.

53) 2012, 의안번호 928, 이 법률안은 앞서 본 김선동 의원법안과 유사하다.

54) 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.

55) 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 유사한 성격의 비영리법인들 즉 사회복지법인, 의료법인의 정책에서도 혼선이 빚어지게 된다.

56) 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(교수·직원·학생)의 승계와 같은 정책의 전개가 필요하다.

57) 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

입법작업이 이루어져야 한다.<sup>58)</sup>

### (3) 조직적 대응의 문제

이명박정부에서 집행된 강압적인 대학구조조정에 대해서는 불만이 많았지만 대부분의 사립대학들은 소나기 피해가기 급급했다. 그만큼 강압적이었다. 왜냐하면 일단 학자금 대출 제한대학 혹은 부실사립대학으로 지정되는 순간 치명적인 타격을 받지 않을 수 없기 때문이다. 심지어 경영이 정상적인 대학도 이런 지정을 받게 되면 학생 모집에 큰 애로가 생겼을 것이다.

소극적인 저항에 그친 이유는 또 있었다. 정권 말기이었기 때문이다. 총대선을 거치면서 변화를 기대했기 때문이다. 신정부들어 작은 변화는 있었지만 그렇다고 예상했던 큰 변화는 없었다. 일단 이명박정부에서 주로 사용했던 학교법인퇴출에 따른 학교폐쇄라는 강압적인 정책을 펼 것으로는 보이지 않는다. 그러나 대학이 스스로 알아서 구조조정을 하지 않을 수 없도록 환경을 만들고 있다.

강제퇴출을 포함한 상시적 구조조정이 엄연히 존재하는 가운데 WCC사업 등에서 그 요건으로 취업율, 재학생충원율, 산학협력지수, 정원감소를 위한 노력 등이 평가기준으로 들어와 있기 때문에 신자유주의적 조정, 공급과잉의 문제를 해결할 수 있는 체적과 당근을 모두 가지고 있는 상황이다.

이 때문에 대학들은 취업률에 도움이 되지 않는 인문학과 기초학문분야에 속하는 학과들을 통폐합하고 있다. 이는 취업률뿐만 아니라 정원감소라는 평가기준에 유리하기 때문이다. 여하튼 대학들은 외부의 압력에 의한 것이지만 스스로 구조조정을 단행하는 외관을 띠고 있다. 국립대는 국교련을 중심으로 저항이 가능하나, 사립대는 구성도 다양하고 입장이 다를 수 밖에 없어 대학의 구성원들이 효과적으로 저항을 하고 있지 못하다. 따라서 이런 상황에서는 사립대학 구성원들의 이해관계를 대변하는 공공성을 강조하는 법률안을 가지고 공동으로 노력하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것으로 보인다.

---

가능하게 해야 한다.

58) 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 해산시 시설인 학교는 당연히 청산의 대상이 될 뿐이다. 법인 해산시 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.

## 4. 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 시장화 정책을 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.

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 교육조건 개선·정비와 교육기회의 균등한 보장을 적극적으로 요구할 수 있는 권리로 이해되고 있다”.<sup>59)</sup> 그러나 헌법 제31조 제6항에서 규정하듯 교육제도와 그 운영, 교육재정 등에 관한 사항은 법률로 정해야 하고, 헌법재판소는 광범위한 입법형성권의 자유를 인정하고 있다.<sup>60)</sup>

그러나 교육기회의 균등보장을 위해서는 공·사립을 불문하고 중등·고등교육 나아가 사회교육의 영역까지 교육비의 공적 부담비율을 점진적으로 늘려서 무상교육에 접근시킬 필요

59) 헌법재판소 1992.11.12. 선고, 89헌마88 결정.

60) 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.

가 있다. 이래야 교육받을 권리의 생존권성이 실현될 수 있다.<sup>61)</sup>

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

규범적 측면뿐만 아니라 현실적 측면을 보아도 국공립대학의 확대는 필요하다.

첫째, 국공립대학의 대체수단이라 할 수 있는 것이 사립대학이다. 2011년 기준으로 사립의 고등교육기관 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.<sup>62)</sup> 심지어 학교법인이 부담해야하는 법정부담금<sup>63)</sup>도 거의 등록금에 의존하고 있는 학교가 상당수인 것으로 나타나고 있다.<sup>64)</sup> 더불어 사립대학교에서 벌어지고 있는 교육비리와 이로 인한 대학구성원간 갈등은 고등교육의 여건을 떨어뜨리고 있다.

61) 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.

62) 한국대학교육협의회, 위의 책, 15쪽.

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

64) 전국 149개 사립대의 법정부담금 납부 현황을 분석한 결과 지난 3년 동안 내야 할 법정부담금 6755억원 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 3월 15일.

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.<sup>65)</sup>

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 학생 1인당 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.<sup>66)</sup>

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 진척되어야 한다. 대학이 시장으로부터 벗어나 공적인 역할을 할 수 있을 때 학교일반의 공공성이 확보될 수 있다.<sup>67)</sup>

이러한 상황들을 검토하면 고등교육기관에서 국·공립대학이 차지하는 비율을 늘려나가야 한다는 데에 동의할 수 있을 것이다. 그럼에도 예산이 수반되는 사업이기 때문에 최소기준은 정해야 할 필요가 있다. 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 70-80% 정도는 되어야 할 것이다.<sup>68)</sup>

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

66) 박정원, 위의 글, 45쪽.

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

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

### 3) 법제화의 내용

이 부분이 우선적으로 법제화되어야 한다. 이를 위해 「고등교육법」 개정이 필요하다.

#### 「고등교육법」 개정안

제3조(국립·공립·사립 학교의 구분) 제2조 각 호의 학교(이하 "학교"라 한다)는 국가가 설립·경영하거나 국가가 국립대학 법인으로 설립하는 국립학교, 지방자치단체가 설립·경영하는 공립학교(설립주체에 따라 시립학교·도립학교로 구분할 수 있다), 학교법인이 설립·경영하는 사립학교로 구분한다.

변경 ->

제3조(국립·공립·사립 학교의 구분과 운영경비의 부담) ① 제2조 각 호의 학교(이하 "학교"라 한다)는 국가가 설립·경영하거나 국가가 국립대학 법인으로 설립하는 국립학교, 지방자치단체가 설립·경영하는 공립학교(설립주체에 따라 시립학교·도립학교로 구분할 수 있다), 학교법인이 설립·경영하는 사립학교로 구분한다.

② 각 학교의 설립주체는 해당 학교의 운영에 필요한 경비의 50%이상을 부담하되, 학교법인의 경비부담에 대해서는 따로 정한다. 이에 대한 사항은 별도의 법률로 정한다.

여기서 말하는 별도의 법률이란 「고등교육재정교부금법」과 「사립대학의 구조 개선에 관한 법률」을 말한다. 즉 정부책임형 사립대학을 포함한 국공립대학에 대한 국가나 지방자치단체의 고등교육비 부담을 법적 의무조항으로 변경하는 것이다. 나아가 무상교육의 법적 근거를 신설하고 이를 추진하기 위한 위원회의 구성 근거를 두어야 한다. 예를 들어 “국공립대학과 정부책임형 사립대학의 고등교육에 필요한 재원은 모두 국가 혹은 지방자치단체가 지원하도록 노력한다. 그 구체적 추진을 위하여 교육부에 위원회를 설치한다.”와 같은 내용이다. 다만 위원회의 보고서와 관련 법개정까지 한시적으로 고등교육비에 대한 과도 기적 개입의 근거를 마련한다.

### 4) 국가장학금제도의 변경

공교육적 관점에서 중요한 고등교육재정보조(일명 반값등록금)에 대해서도 ‘신자유주의 정책’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 신자유주의 정책의 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.

#### 5) 유사 입법례: 민주통합당의 고등교육법 개정안

민주통합당은 19대 국회가 개원하자마자 「고등교육재정교부금법 제정안」<sup>69)</sup>과 「고등교육법 일부개정안」<sup>70)</sup>을 제출했다. 「고등교육재정교부금법 제정안」<sup>71)</sup>은 내국세 수입의 8.4%까지 「고등교육재정교부금으로 돌려 반값등록금 재원 마련을 골자로 하고 있다.

정부 교육재정 규모를 경제협력개발기구(OECD) 국가 평균 수준인 국내총생산(GDP)의 1%까지 높이는 것이 목표이다. 2011년 내국세 수입이 178조원을 감안하면 14조9520억원을 대학재정에 투입한다는 것이다.

또 정부, 대학, 학부모, 학생들이 참여하는 등록금산정위원회를 뒤 등록금의 상한선을 만들기로 했다.<sup>72)</sup>

#### 「고등교육법 일부개정안」

제11조(등록금 및 등록금심의위원회) ⑦ 교육과학기술부장관은 제11조의3에 따른 중앙등록금책정위원회의 심의를 거쳐 매년 9월 1일까지 다음 학년도 등록금표준액과 등록금상한액을 계열별로 정하여 공표하여야 한다.

⑧ 등록금표준액은 지역여건, 교육여건, 전국 가구의 월평균 소득, 경제상황, 물가상승율 등을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 따라 결정하되 전공 계열 및 학부별로 달리 정할 수 있다. 등록금상한액은 등록금표준액의 1.2배를 초과하여서는 아니 된다.

⑩ 교육과학기술부장관이 제8항의 등록금 계획을 승인하려는 때에는 제11조의3에 따른 중앙등록금책정위원회의 심의를 거쳐야 한다.

⑪ 교육과학기술부장관은 제8항의 등록금 계획을 승인받은 학교의 설립·경영자가 등록

69) 2012, 의안번호 24

70) 2012, 의안번호 37

71) 고등교육기관을 운영하는 데에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 공공성을 확대하고 대학경쟁력을 강화하도록 함(안 제1조).

72) 교육과학기술부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 등록금 표준액을 정하고, 등록금표준액의 1.2배를 넘지 않는 범위에서 등록금 상한액을 정하여 공표하도록 함(안 제11조제7항부터 제11항까지 신설).

금 계획을 위반한 때에는 해당 학교에 지급된 해당 학년도 국고보조금의 환수를 명하거나 다음 학년도 국고보조금을 지급하지 아니할 수 있고, 「한국사학진흥재단법」 제2조에 따라 설립된 한국사학진흥재단에게, 같은 법 제19조에 따라 해당 학교에 용자된 자금의 환수 또는 용자의 거부를 명할 수 있다. 이 경우 승인된 등록금 계획에 대한 위반내용이 심각한 경우에는 승인을 취소하고, 등록금표준액을 초과하는 등록금의 징수를 금지할 수 있다.

제11조의3(중앙등록금책정위원회) ① 등록금표준액 및 등록금상한액의 결정, 제11조 제8항에 따른 등록금 계획의 승인 등을 심의하기 위하여 교육과학기술부장관 소속으로 중앙등록금책정위원회를 둔다.

② 중앙등록금책정위원회는 위원장을 포함하여 20인 이내의 위원으로 구성한다.

③ 위원장은 위원중에서 호선하고, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람중에서 교육과학기술부장관이 임명하거나 위촉하는 사람으로 한다.

1. 대학교육 또는 대학등록금 업무를 담당하는 공무원
2. 고등교육 분야의 교육전문가
3. 학부모 대표
4. 학생대표
5. 회계 관계 전문가

④ 그 밖에 중앙등록금책정위원회의 운영 등에 필요한 대통령령으로 정한다.

「고등교육재정교부금법 제정안」 제3조(교부금의 재원, 교부기준 등)

① 국가가 제1조의 목적을 위하여 고등교육기관에 지원하는 교부금(이하 “교부금”이라 한다)의 재원은 당해연도의 내국세(목적세와 종합부동산세 및 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외한다) 총액의 1000분의 84에 해당하는 금액으로 한다.

② 교부금은 보통교부금·사업교부금으로 구분하여 교부하고 보통교부금과 사업교부금의 재원은 대통령령으로 정한다.

③ 보통교부금은 국립고등교육기관과 제7조제1항에 따른 보통교부금의 교부에 관한 협약(이하 “보통교부금협약”이라고 한다)을 체결한 국·공·사립고등교육기관에 교부한다.

④ 국가는 국립고등교육기관의 시설 신축·보수 등의 사유로 특별한 재정수요가 있을 때에는 예산이 정하는 바에 따라 제2항의 교부금 외의 금액을 따로 증액 교부할 수 있다.

제4조(교부율조정) ① 국가는 전년도 국내총생산의 규모 및 그 성장률을 고려하여 고등교육기관 지원 예산이 국내총생산의 1천분의 10을 유지할 수 있도록 제3조제1항에서 정한 교부율을 보정하여야 한다.

② 제1항에 따라 교부율을 보장하여야 하는 경우 그 교부방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5조(보통교부금의 교부) ① 국립고등교육기관에 대한 보통교부금은 해당 고등교육기관의 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 및 교육·연구 발전을 위해 필요한 비용을 감안하여 매년 산정하여 교부한다.

② 제7조제1항에 따른 보통교부금협약을 체결한 국·공립고등교육기관과 학교법인이 설립·경영하는 사립고등교육기관에 대한 보통교부금은 보통교부금협약으로 정하는 금액을 해당 고등교육기관의 당해연도 재학생 수로 곱한 금액을 교부한다(다만, 「고등교육법」 제2조의 학교 중 방송대학, 통신대학, 사이버대학, 각종학교는 제외한다). 다만 보통교부금협약으로 정하는 금액은 고등교육법 제11조의3에 따라 중앙등록금정책위원회가 정하는 당해연도 등록금표준액의 범위 내에서 대통령령으로 정하는 비율에 상당한 금액을 초과하여서는 아니 된다.

③ 교육과학기술부장관은 제1항 및 제2항에 따라 보통교부금을 교부하려는 때에는 해당 고등교육기관의 장에게 그 교부의 결정을 통지하여야 한다. 이 경우 교육과학기술부장관은 보통교부금의 산정기초, 고등교육기관별 내용 및 관련 자료를 작성하여 이를 고등교육기관의 장에게 송부하여야 한다.

④ 제1항 및 제2항의 규정에 따른 보통교부금의 교부기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 6) 유사사례: 미국고등교육의 역사

### ① 고등교육의 역사

미국의 고등교육은 1600년대 퓨리탄 등 종교단체에 의하여 설립된 사립학교들에 의하여 수행되었다. 19세기 중엽까지만 해도 대학은 성직자를 배출하는 기관이었다. 미국 독립전쟁 이전에 설립된 대학은 9개인데 모두 사립대학이었다.<sup>73)</sup>

미국이 독립한 1776년부터 토마스 제퍼슨이 대통령이 된 1801년까지 16개의 사립대학이 생겼고, 이 대학들은 큰 난관 없이 오늘날 까지 왔다. 그러나 그 후로부터 1861년까지 세워진 약 700개의 사립대학들은 대부분 설립한 지 수 년 만에 문을 닫았다. 19세기 전반기의 미국 대학들 거의 전부가 빈약한 재정에 시달렸고, 이러한 사정은 주나 지방정부 또는 사회가 대학에 간접하는 구실을 제공했다.<sup>74)</sup> 여기서 발생한 것이 다트머스대학 사건이었다.

### ② 강제적인 공립화의 실패 사례: 다트머스대학 판결

73) 미국의 고등교육은 1636년 설립된 하버드대와 이후의 윌리엄·메리대, 예일대, 뉴저지대, 필라델피아대, 킹스대, 로드 아일랜드대, 퀸스대, 다트머스대 등 식민지 시절의 대학들과 함께 시작된다. 이들 식민지 시대의 대학들은 벤자민 프랭클린과 그의 동료들이 설립한 필라델피아대를 제외하고는 모두 기독교의 각 종파와의 연관 속에 설립되었다. 황홍규, 위의 논문, 89쪽.

74) 김성복, “미국의 대학 교육: 과거와 현재 1636-2008”, 미국학, 제31-2집, 2008, 4-6쪽.

사립학교가 부실하다고 하여 강제적으로 국공립으로 성격을 변화시킬 수는 없다. 법적인 근거도 없지만 사인의 학교운영권 침해의 소지도 있기 때문이다. 주법률에 의한 학교운영권의 박탈이 다루어진 다투머스대학 판결<sup>75)</sup>에서 연방대법원은 뉴햄프셔주의 법률을 무효화시키고, 국가성립이전에(식민지 시대) 사립대학에 부여한 인가의 효력을 유지시켰다. 결과적으로 다투머스대학은 사적인 고등교육기관으로 남게 되었다.<sup>76)77)</sup>

### ③ 공립대학의 신설 및 확장 정책

미국에서 공립대학의 신설정책은 위의 다투머스대학판결의 반작용이라고도 평가할 수 있다. 즉 고등교육기관의 공립화는 필요하나 사립대학을 강제적으로 공립화시킬 수 없는 한계 때문에 별 수 없이 공립대학의 신설정책을 주된 형태로 하지 않을 수 없었다.<sup>78)</sup> 이 과정에서 사립대학의 자발적인 공립화, 준공립화도 출현하게 된다.

모릴법(1862년과 1890년)은 주립대학 설립을 위한 연방 재정지원을 제공하기 위하여 제어진 법률이다. 많은 공립의 대학들이 주정부에 대한 연방정부의 토지지원을 받아 설립되었다. 재정적 지원은 대학들에 확장되었고, 연구발전으로 연결되었다. 대학입학은 1945년 2차세계대전의 종전과 더불어 비약적으로 증가하였다.

미국 고등교육의 역사에서 공립대학은 랜드그랜트 칼리지(land-grant college)<sup>79)</sup> 혹은 랜드그랜트 대학(land-grant universities)이라고 불리운다.<sup>80)</sup> 1862년의 모릴법은 공립고등기관의 설립을 위해 토지를 무상불하하여 지원하는 형태를 취했다. 1890년의 모릴법과 Bankhead-Jones Act는 현금지원방식을 채택하였다. 모릴법수정법(Nelson Amendment to the Morrill Act)은 영속적으로 매년도별 50,000달러의 현금을 지원하는 방식을 취했다. 1862년 모릴법의 제정은 농업과 공업에서의 교육수요를 반영한 것이었다. 링컨대통령이 모릴법에 서명하면서 1862년부터 고등교육의 성격이 바뀌기 시작했다. 모릴법은 청년들

75) 사법인에 대한 미국연방헌법상의 계약조항의 적용을 다룬 사건이다. 사건은 다투머스대학의 총장이 법인이사회에 의해 면직되면서 시작된다. 뉴햄프셔 주의회는 주법률로 대학을 공적 기구로 전환시키고 이사임면권을 주정부의 권한으로 하였다. Trustees of Dartmouth College v. Woodward, 17 U.S. (4 Wheat.) 518 (1819).

76) 법원은 다투머스판결과 유사한 사건(Fletcher v. Peck, 10 U.S. 87 (1810))에서 이미 주법률을 무효로 판결한 예가 있다.

77) 이 사건에서 적용된 법리가 우리나라에서도 그대로 적용되지는 않는다. 왜냐하면 대학설립을 위한 인가장의 수여가 미국에서는 연방헌법상 계약조항의 적용을 받는다는 판결로서 사법상의 문제에 연관되어 있다. 우리나라의 경우에는 대학설립의 인가가 기본적으로 공법상의 행위이고, 부수적으로 사법상의 권리가 관련되기 때문이다. 그러나 사립학교 관련하여 미국법의 영향을 받지 않을 수 없는 상황 때문에 이런 법리의 차용가능성은 높아 보인다.

78) 황홍규, 앞의 논문, 90쪽.

79) 랜드그랜트 칼리지란 1862년의 제1차 모릴법(Morrill Act)에 의해 설립된 미국의 고등교육기관을 말한다. 모릴법을 연방토지불하법으로 번역하는 경우도 있다. 황홍규, 앞의 논문, 2쪽.

80) James T. Bonnen, "The Land Grant Idea and the Evolving Outreach University", Richard M. Lerner and Lou Anna K. Simon(eds.), University-Community Collaborations for the Twenty-First Century: Outreach to Scholarship for Youth and Families, New York: Garland, 1998. <<http://www.adec.edu/clemson/papers/bonnen2.html>> 검색일: 2012.2.23.

에게 과학교육의 혜택을 제공하여야 한다는 사고에 기초하여 입안되었다. 모릴법은 한 주에 적어도 하나의 랜드그랜트 대학의 필요성을 인정했다. 모릴법은 고등교육의 공교육체계를 발전시킬 수 있는 기초가 되었다.<sup>81)</sup>

20세기에 고등교육은 놀라운 속도로 증가하였다. 20세기 초반 18-24세의 학생들 중 2%만이 대학에 등록했다. 1944년에는 제대군인원호법(Serviceman's Readjustment Act)을 제정하여 제대군인들에게 대학에 학자금을 지원하여 제대군인들의 환영을 받았으며, 이는 미국 고등교육의 보편화를 이끌었다. 20세기 말에는 18-24세 연령그룹의 60%를 넘는 학생들이 대학에 등록하고 있으며, 1400만의 학생들이 대학에 다니고 있다. 2009년 기준 20-21세 연령그룹에서 대학에 등록하고 있는 학생의 비율은 51.7%에 이르고 있다. 고등교육의 보편교육화가 달성된 것이다.<sup>82)</sup>

공립과 사립대학의 비율을 보더라도 1950년대에는 사립과 공립의 비율이 각각 절반 정도이었던 것이 1975년에는 공립에 재학하는 학생수의 비율이 74%에 이르게 된다. 1970년대 중반의 상황에서는 사립대학들의 생존마저 의심하기 시작할 지경에 이르게 된다. 1990년대까지 극소수의 경쟁력있는 대학들을 제외하고는 문을 닫거나, 주립대학체제에 흡수될 것이라고 보는 예측이 많았다.<sup>83)</sup>

2009년 가을학기 기준으로 공립대학에는 14,811천명, 사립대학에는 5,617천명이 등록하고 있다. 공립학교 등록비율이 72.5%에 달하고 있다.<sup>84)</sup> 주립대학이 사립대학에 대해서 가지는 강점은 무엇보다 저렴한 등록금이다. 2000-2001년 기준 주립대학의 등록금은 평균 3,500달러로 사립대학의 16,332달러에 비해 1/5 수준이었다. 저렴한 가격에 양질의 교육을 제공받을 수 있다는 점에서 미국의 공립대학은 경쟁력을 가지고 있었다.

그러나 현재 미국 연방정부의 재정적자로 인하여 공립대학에 대한 주정부나 연방정부의 지원은 상당히 축소된 상태이다.<sup>85)</sup> 그럼에도 사립대학에 비하면 공립대학에서는 여전히

---

81) 랜드그랜트대학의 법적 근거는 그 이후 확대 적용되어서 대학교육기회의 대중화를 목적으로 흑인대학, 아메리칸 인디언 부족대학, 괌과 버진아일랜드 등 미국 속령에도 랜드그랜트 대학을 설립했다. 현재 105개의 랜드그랜트 대학이 운영되고 있다. 신의항, “미국 주립대학과 사립대학의 운영체제 비교”, 사회과학연구, 제17권, 충남대학교 사회과학연구소, 2006, 116쪽.

82) National Center for Education Statistics, Mini-Digest of Education Statistics 2010, U.S. Department of Education, 2011, 11쪽.

83) Lyman, R.W., “In defense of Private Sector”, Daedulus, 140(1), 1975, p.156.; 김영석, “미국의 대입제도 - 공립대학의 차별적 평준화 정책을 중심으로”, 범국민교육연대/ 민주노동당 정책위원회 주최 심포지엄, 주요국의 대학 체제와 한국 대학의 개혁 방안, 2004.8.10., 38쪽에서 재인용.

84) National Center for Education Statistics, 위의 책, 9쪽.

85) 예를 들어 주립대학에서 총수입중 학생등록금이 차지하는 비율은 14.5%(1985-1986) -> 16.1(1990-1991) -> 19%(1996-1997) -> 19.4%(2008-2009)로 부담비율이 커지고 있다. National Center for Education Statistics, Mini-Digest of Education Statistics 2001, U.S. Department of Education, 2002, 51쪽.; National Center for Education Statistics, Mini-Digest of Education Statistics 2010, U.S. Department of Education, 2011, 59쪽.

학생 부담보다는 공적 부담이 크다. 2008-09년 4년제와 2년제 공립대학에서 총수입(2674억 달러) 중 단일 요소로 가장 많은 수입은 주정부보조로서 24.5%이며, 연방정부 보조 10%를 포함한 공적 보조는 총 34.6%(924억 달러)에 해당한다. 학생들의 등록금수입(학생 1인당 평균 5,152달러로 총수입은 518억 달러)은 19% 정도에 불과하다.<sup>86)</sup>

사립대학의 경우에는 학생등록금에 대한 의존이 클 수밖에 없다. 2008-09년 비영리 사립대학의 총수입은 691억 달러인데 가장 큰 수입원은 등록금(1인당 평균 17,422달러로 총 등록금수입은 537억 달러)이었고, 연방정부 보조(21억 달러) 그리고 사적기부와 계약금(177억 달러) 순이었다. 문제는 사립대학들의 투자손실인데 총 642억 달러의 손해를 입었다. 이것이 사립대학 재정을 압박하고 있는 요인이 되고 있다.<sup>87)</sup>

따라서 재정이 탄탄한 사립대학만이 앞으로도 유지가 가능할 것으로 보인다. 그러한 대표적인 대학이 하버드대학일 것이다. 2010년 6월 30일 기준 하버드대학의 경상비 총수입은 3,777,746,000달러인데, 그중 학생 등록금 수입은 740,573,000달러로 전체 운영경비의 19.6%에 불과하다. 이것은 자산운영수익이 많기 때문인데 경상비 총수입에서 자산운영수익은 1,361,832,000달러로 36%를 차지하고 있다. 연방정부연구지원이나 개인기부금이 851,827,000달러로 22.5%에 이른다.<sup>88)</sup>

이상에서 본 것처럼 미국에서는 주립대학과 사립대학이 병존하는 고등교육 체제를 가지고 있다. 그러나 병존체제라고는 해도 사립대학이 100%를 차지하고 있던 상황에서 1862년 모릴법의 제정과 연이은 법률개혁을 통해 공립대학 위주의 체제가 확립되었다고 평가할 수 있다. 그리고 재정능력을 확보한 일부 사립대학이 병존하고 있는 체제로 볼 수 있다.

미국인들은 그들의 고등교육에 대해서 자부심을 갖고 있다. 2006년 미국 교육부가 발표한 “대학의 사회적 책무성을 강화하고 세계적 리더십을 유지하기 위한 방안”<sup>89)</sup>에서 370여년 미국 고등교육의 역사는 세계적으로 성공한 사례에 해당한다고 자평하고 있다.

성공사례로 우선적으로 드는 것이 공교육체계의 확립이었다. 이러한 확립에 필요했던 과정들 즉 1862년 모릴법으로 랜드그랜트 대학을 만든 것, 제2차세계대전이후인 1994년 제대군인원호법(Serviceman's Readjustment Act of 1944)을 제정하여 고등교육에의 접근을 우선적인 과제로 설정한 것, 그리고 1960-70년대 고등교육의 대중화를 통하여 고등교육의 기회를 모든 국민에 부여한 것을 들고 있다.<sup>90)</sup>

## (2) 정부책임형 사립대학의 육성(혹은 자발적 국공립화): 「고등교육재정교부금법」의 제정

86) National Center for Education Statistics, Mini-Digest of Education Statistics 2010, 47쪽.

87) National Center for Education Statistics, 앞의 책, 48쪽.

88) 수치는 천달러 이하 반올림수치이며, 자료는 이사회의 재정보고서에 기초하였다.  
<<http://vpf-web.harvard.edu/annualfinancial/>>, 검색일: 2012.2.24.

89) U.S. Department of Education, A Test of Leadership : Charting the Future of U. S. Higher Education, 2006. 9.

90) U.S. Department of Education, 앞의 책, 서문 p.iv.

## 1) 정부책임형 사립대학의 방안

### 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 공공교육화하는 것이다. 그러나 현재 상황에서 법적으로 이것은 불가능하다. 따라서 미국의 사례처럼 공립대학을 신설하거나 사립대학을 정부책임형 사립대학으로 하는 정책(또는 기존 국공립대 확대 정책)이 필요하다.<sup>91)</sup>

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 우선적으로 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 법정

91) 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”, 경상대법학연구소 법학연구, 제20권 제1호, 2012, 147-148쪽.

하고, 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.<sup>92)</sup> 「고등교육법시행령」은 다시 별도의 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다.<sup>93)</sup> 이것은 「사립학교법」도 다를 바 없다. 예를 들어 사립학교를 운영하는데 필요한 재산에 대해서 그 기준을 포괄적으로 대통령령에 위임하고 있다.<sup>94)</sup> 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, 편제완성연도 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 백지 위임으로서 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.<sup>95)96)</sup>

이것은 수익용 기본재산의 경우에도 마찬가지이다. 사립학교법은 사립학교에 필요한 시

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

93) 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.

94) 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.

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

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



설·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).<sup>97)</sup>

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.<sup>98)</sup> 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.<sup>99)</sup> 국가의 지원이 없이도 학생의 교육권을 보장할 수 있는 사적인 대학이 정부독립형 사립대학에 해당한다고 볼 수 있다. 그리고 그 기준은 국가를 대신하는 위치인 만큼 학교전입금의무조항을 신설하여 학교운영비의 25-51%를 학교법인이 부담하도록 할 필요가 있다. 단기적으로 25%에서 시작하여 10년 정도의 기간을 두고 50% 이상이 되도록 해야 한다.<sup>100)</sup>

### 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.

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

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

99) 정부독립형 사립대학에 대해서 그 공교육기관성을 감안할 때 추가적으로 어떠한 관리기준을 설정할 것인지는 여전히 문제이다. 공적 관리의 내용은 주로 고등교육기관으로서의 설립과 운영의 적정기준, 학생의 교육권보장, 대학자치, 대학구성원의 권리와 의무를 보장하기 위한 개입이 필요하다. 장기적으로는 국민의 교육권과 사립학교법인의 책무를 감안한 개인이 필요하다.

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

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.<sup>101)</sup>

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.

## 2) 법제화의 내용

이를 가능하게 하기 위해서는 관련 법률의 제·개정이 필요하다. 먼저 정부책임형 사립대학의 근거를 신설할 필요가 있다. 다음으로 「고등교육재정교부금법」의 제정을 통하여 내국세 총액의 일정 비율을 고등교육 교부금으로 사용하도록 규정할 필요가 있다.<sup>102)</sup> 재원의 사용과 관련해서는 일반교부금으로 국공립대학의 신설(또는 확장), 정부책임형 사립대학의 지원, 특별교부금으로 장학금, 국가교수지원금 등을 사용하면 된다.<sup>103)</sup>

예를 들면 다음과 같은 조항이 필요하다.

---

101) 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.

102) 참고로 18대 국회에서 제안된 법률안을 보면 8%(임해규의원안), 8.4%(김우남의원안), 10%(권영길의원안)를 제시하기도 했다.

103) 정부독립형 사립대학에 대해서는 경상비 지원 대신 연구비나 프로젝트 등을 통해 정부사업에 참여하도록 유도하면 된다.

**「사립대학 구조개선에 관한 법률」**

제0조(정의)

1. “정부책임형 사립대학”이란 사립대학법인이 국가 또는 지방자치단체와 체결한 협약에 따라 국가 또는 지방자치단체가 재정 및 운영을 지원하는 사립대학을 말한다.

「고등교육재정교부금법」

- 제 조(보통교부금의 교부) ① 국립고등교육기관의 경우에는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 때에 미달액을 기준으로 보통교부금을 교부한다.
- ② 보통교부금 교부를 신청한 공·사립 고등교육기관의 경우에는 당해연도 등록금기준액의 범위 내에서 대통령령으로 정하는 비율에 상당한 금액을 당해연도 재학생 수로 곱한 금액을 교부한다.

3) 유사 입법례: 민주통합당의 「고등교육재정교부금법 제정안」

민주통합당은 “보편적 복지” 시리즈 중 “11. 반값 등록금과 대학구조 개혁” 부분에서 대학구조조정의 정책목표로 중장기적으로 학생 총정원의 50% 이상을 국립공립대에서 담당하고 정부의존형 사립대학을 학생 총정원의 30% 수준까지 확대한다는 방침을 제시한 바 있다. 이를 위해 ① 서울대 법인화와 같은 국립공립대학의 법인화 정책을 중단하도록 하고, ② 지방 사립대학을 선별하여 한계사학은 퇴출하고 자발적 전환의사가 있는 사학은 국·공립대학으로 전환하며, ③ 자발적인 구조조정을 통하여 국가나 지방자치단체가 재정지원을 하고 사립학교법인이 운영하는 정부의존형 사립대학으로의 구조전환을 제시하고 있다.<sup>104)</sup> 이를 관철하기 위한 법률안으로 제시한 것이 「고등교육재정교부금법 제정안」이었다. 동 법안에서는 그 대상으로 “보통교부금협약을 체결한 국·공립고등교육기관과 학교법인이 설립·경영하는 사립고등교육기관”으로 범위를 정하여 사립대학에 대한 지원방안을 포함시키고 있다. 또한 경상비 지원범위는 “당해 연도 등록금표준액의 범위내에서 그 등록금표준액의 일정 비율에 상당한 금액을 해당 고등교육기관의 당해 연도 재학생 수로 곱한 금액”(안 제5조제1항 및 제2항)으로 하고 있다.

104) 민주통합당의 정부책임형 사립대학안은 반값 등록금 정책과 연계되어 있다. 그래서 반값등록금 비용 및 경상비의 2분의 1 지원 + 학교법인 이사의 최소 3분의 1에서 최대 과반수까지를 개방이사(공익이사)로 선임하는 방안을 제시하고 있다. 자발적인 구조조정 의사가 있는 지방 사립대학부터 재정지원(funding)은 국가나 지방자치단체가 하고, 설립·운영은 민간(학교법인)이 하는 구조로의 전환이며 이는 중·고등학교 사학의 준공영화 현실을 참조한다고 적고 있다.

**「고등교육재정교부금법 제정안」**

제5조(보통교부금의 교부) ① 국립고등교육기관에 대한 보통교부금은 해당 고등교육기관의 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 및 교육·연구 발전을 위해 필요한 비용을 감안하여 매년 산정하여 교부한다. ② 제7조제1항에 따른 보통교부금협약을 체결한 국·공립고등교육기관과 학교법인이 설립·경영하는 사립고등교육기관에 대한 보통교부금은 보통교부금협약으로 정하는 금액을 해당 고등교육기관의 당해연도 재학생 수로 곱한 금액을 교부한다(다만, 「고등교육법」 제2조의 학교 중 방송대학, 통신대학, 사이버대학, 각종학교는 제외한다). 다만 보통교부금협약으로 정하는 금액은 고등교육법 제11조의3에 따라 중앙등록금정책위원회가 정하는 당해연도 등록금표준액의 범위 내에서 대통령령으로 정하는 비율에 상당한 금액을 초과하여서는 아니 된다.

4) 유사사례: 미국고등교육기관의 (준)국공립화

① 공립화 사례

- 오번대학교

미국 앨라배마주 리 카운티(Lee County) 오번에 있는 공립 종합대학교인 오번대학교(The Auburn University)는 사립대학이 자발적으로 공립화한 사례에 해당한다.

오번대학교의 전신은 1856년 설립 인가를 받아 설립된 사립대학인 이스트 앨라배마 남자대학(East Alabama Male College)이었다. 1859년 개교했으며, 남북전쟁으로 1861년에서 1866년까지 휴교했다. 남북전쟁이 발발하기 전까지 감리회에 소속되었다가 1872년, 모럴 법에 의해 랜드그랜트 칼리지(land-grant college)로 되었다. 이와 함께 앨라배마주에 경영권을 넘기고 지원을 받기 시작하면서 교명이 앨라배마 농업기계대학(Agricultural and Mechanical College of Alabama)으로 바뀌었다. 1892년 앨라배마주에서 최초로 4년제 남녀공학으로 전환되었고, 1899년 앨라배마 폴리테크닉 대학(Alabama Polytechnic Institute)으로 교명이 바뀌었다가 1960년 현재의 교명이 되었다.<sup>105)</sup>

오번대학의 비전은 랜드그랜트대학이라는 역사전통과 밀접히 결부되어 있다. 그래서 앨라배마주의 주민들에게 고등교육의 기회를 제공하는 것이 대학의 첫 번째 목적이 되고 있다.

- 럿거스대학교

럿거스대학교(Rutgers University)는 식민지 대학이었다가 랜드그랜트 기관이 된 사례이다. 럿거스대학은 1766년에 Queen's College로 8번째로 설립된 사립대학교이었다. 그런데 오랜 기간 동안 경영난에 시달리다 1956년 뉴저지주의 주립대학이 되었다.<sup>106)</sup> 뉴저지주

105) <[http://en.wikipedia.org/wiki/Auburn\\_University](http://en.wikipedia.org/wiki/Auburn_University)> 검색일: 2012.2.25

106) 1956년의 뉴저지주 주법(Chapter 61, Laws of 1956)에 의하여 공립대학이 된다.

의회는 다른 주들과 달리 주립대학을 설립하기보다는 이미 설립되어 있던 사립대학을 주립대학으로 변경시키려 하였다. 그래서 럿거스대학이 1945년과 1956년 주의회 법률로 주립대학으로 결정되었다.<sup>107)</sup> 물론 갑자기 공립화가 이루어진 것은 아니고 주정부가 꾸준히 사립대학을 지원해 왔으며 주립화 전환 당시 절대다수의 구성원들이 이에 동의하는 절차를 거쳤다.<sup>108)</sup> 현재는 공립의 연구중심대학으로 지도적인 지위에 있다.

#### - 윌리엄·메리대학

윌리엄·메리대학은 버지니아주에 소재하는 대학으로 식민지 시절 영국의 King William III와 Queen Mary II의 차터를 받아 설립된 사립대학이었다. 그러나 20세기초 재정적 어려움으로 인해 주립대학으로 편입되었다.<sup>109)</sup>

### ③ 준공립화 사례 - 코넬대학

랜드그랜트 지원자금의 수혜를 입은 것은 주립대학에만 한정된 것은 아니었다. 매사추세츠공과대(Massachusetts Institute of Technology), 코넬대, 시리큐스대(Syracuse), 예일대도 이 자금의 도움을 받았으며, 오리건주나 켄터키주의 기독교 대학들까지 그 수혜자가 된다.<sup>110)</sup> 이러한 대학들은 공립과 사립의 성격을 갖는 독특한 대학의 모습을 취하고 있다. 예를 들어 코넬대학은 비영리법인이며, 반(半)공립, 반(半)사립의 지위를 갖고 있다. 이러한 것은 대학지배구조에서 나타난다. 예를 들면 64인으로 구성되는 이사회에 당연직 이사로 뉴욕주 지사, 상원의장, 하원의장이 포함된다. 이는 주정부의 지원을 받고 있기 때문에 그러하다. 또한 대학의 일부는 랜드그랜트 대학으로서, 또한 산업발전의 시기에 미국 시민에게 평등하게 고등교육의 기회를 제공하고자 한 당시 설립자들의 설립취지에 따라 64인의 이사 중 최소 24인을 뉴욕주의 농업계, 비즈니스계 및 노동계의 인사로 선임하고 있다.<sup>111)</sup>

## (3) 「사립대학 구조개선에 관한 법률」 제정

### 1) 「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 국공립대위주의 체계(정부책임형 사립대학 포함)로 변경하는 것을 주된

107) <[http://en.wikipedia.org/wiki/State\\_university\\_system](http://en.wikipedia.org/wiki/State_university_system)> 검색일: 2012.2.25

108) 박정원, “부실대학퇴출의 문제점과 개선방안”, 참여연대 민생희망본부, 행복세상을여는교육연대 주최, 반값등록금과 바람직한 대학개혁방안, 2011.10.17., 50쪽.

109) <[http://en.wikipedia.org/wiki/The\\_College\\_of\\_William\\_%26\\_Mary](http://en.wikipedia.org/wiki/The_College_of_William_%26_Mary)> 검색일: 2012.2.25

110) 황홍규, 위의 논문, 91쪽.

111) 황홍규, 앞의 논문, 147쪽.

원칙으로 할 필요가 있다. 여기서부터 그 구체적 방안을 규율하는 조항이 필요하다.

- ① 사립대학의 자율적 구조개선에 의한 국·공립화 방안<sup>112)</sup>
  - ② 정부책임형 사립대학의 지정과 규율을 위한 내용
  - ③ 사립대학과 국공립대학간에도 인수합병이 가능하도록 규정<sup>113)</sup>
  - ④ 비리사학의 처리방안으로서 국·공립화 혹은 정부책임형 사립대학으로의 전환<sup>114)</sup> 규정
- 다음으로 종래 입법안으로 제출된 법안 중 공공성의 관점에서 반드시 삭제되어야 할 내용들을 제거하는 작업이 있다. 이에선 공익법인으로의 전환이나 잔여재산의 귀속에 관한 특례 조항 등은 삭제하는 것이 바람직하다. 그래서 위의 내용들을 포함하는 ‘사립대학의 구조 개선에 관한 법률’의 제정은 고려할만한다.

## 2) 법제화의 내용

### 「사립대학 구조개선에 관한 법률」

#### <총론적 내용>

제 조(목적) 이 법은 교육의 공공성과 대학의 자율성이 균형 있게 보장되도록 하면서 사립대학의 자율적 구조개선을 장려하고, 국공립대학과 사립대학간 혹은 사립대학간 통·폐합, 합병, 정부책임형 사립대학으로의 전환 등을 통한 구조개선이 원활하게 추진 되도록 지원하여 사립대학의 경쟁력과 공공성을 강화하고 교육의 질을 높이는데 이바지함을 목적으로 한다.

- 112) 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.
- 113) 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 제공을 제시하는 법적 규정을 확보하는 것은 유의미하다고 본다.
- 114) 이사들이 직무와 관련하여 범죄행위를 저질러 과반수 이상이 이사의 지위를 박탈당한 학교법인에 대해서는 임시이사의 과견보다는 원칙적으로 법인에 대한 해산명령을 발하는 것이 타당하다. 그러나 교수·직원, 학생의 보호 필요성이 있고, 고등교육기관으로서의 존립필요성이 있는 예외적인 경우에는 관선이사를 과견하고 정상화하는 방식, 학교법인의 재정이 취약하나 존립필요성이 있는 경우 정부책임형 사립대학으로 전환하여 운영하도록 하는 방식을 선택할 수 있도록 정할 필요가 있다.

제 조(정의)

1. “사립대학법인”이란 사립대학을 설치·경영하는 학교법인을 말한다.
1. “경영부실대학”이란 고등교육법(현 대학설립운영규정)상 대학의 운영에 필요한 최저 기준을 확보하지 못하거나, 자원 확보가 곤란한 상태에 처해 있어 사립대학으로서 목적의 달성이 곤란하다고 인정되는 사립대학을 말한다.

제 조(자율구조개선계획의 제출) ① 구조개선이 필요한 사립대학은 언제든지 자율구조개선계획을 수립하여 교육부장관에게 제출할 수 있다.

② 자율구조개선계획에는 다음 각 호의 내용 중 한 가지 이상이 포함되어 있어야 한다.

1. 재무구조개선 계획
2. 교육수준 향상 및 교육환경 개선 계획
3. 사립대학의 설립·경영자를 국가 또는 지방자치단체로 변경하고 사립대학 경영과 관련하여 발생한 사립대학법인의 권리·의무를 국가 또는 지방자치단체가 포괄적으로 승계하는 것을 내용으로 하는 협약 체결 계획
4. 정부책임형 사립대학으로의 전환에 관한 협약 체결 계획
5. 다른 국·공·사립대학과의 통·폐합 계획
6. 다른 사립대학법인과와의 합병 계획

제 조(구조개선조치 등) ① 교육부장관은 제 조에 따라 경영부실대학으로 지정된 사립대학 또는 사립대학법인에 대하여 위원회의 심의를 거쳐 다음 각 호의 사항을 권고·요구하거나 그 이행계획의 제출을 요청할 수 있다.

1. 보유자산의 처분
2. 다른 국·공·사립대학과의 통·폐합
3. 사립대학의 설립·경영자를 국가 또는 지방자치단체로 변경하고 사립대학 경영과 관련하여 발생한 사립대학법인의 권리·의무를 국가 또는 지방자치단체가 포괄적으로 승계하는 것을 내용으로 하는 협약 체결 계획
4. 정부책임형 사립대학으로의 전환에 관한 협약 체결 계획
5. 다른 국·공·사립대학과의 통·폐합 계획
6. 다른 사립대학법인과와의 합병 계획
7. 사립대학법인의 해산
8. 그 밖에 제1호부터 제7호까지의 규정에 준하는 조치로서 해당 경영부실대학의 정상화를 위하여 필요하다고 인정되는 조치

<정부책임형 사립대학>

제 조(정부책임형 사립대학으로의 전환에 관한 협약) 국가 또는 지방자치단체는 사립대학법인의 신청에 따라 해당 사립대학법인이 운영하는 사립대학에 대한 재정 및 운영 지원을 통한 정부책임형 사립대학으로의 전환에 관한 협약을 체결할 수 있다.

제 조(협약의 내용) ① 제 조의 규정에 의한 협약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 제 조의 규정에 따른 대학운영위원회 설치 및 기능에 관한 사항
  2. 사립대학법인의 이사 및 이사회에의 직무와 권한에 관한 사항
  3. 국가 또는 지방자치단체의 사립대학에 대한 재정 지원에 관한 사항
  4. 기타 해당 사립대학의 정상화를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
- ② 국가 또는 지방자치단체는 정부책임형 사립대학의 안정적인 재정 운영을 위하여 매년 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 및 교육·연구 발전을 위한 지원금을 교부하여야 한다.
- ③ 국가 또는 지방자치단체는 정부책임형 사립대학의 종전 예산, 고등교육예산 규모 및 그 증가율 등을 고려하여 매년 지원금을 산정한다.
- ④ 제2항에 따른 지원금의 교부 및 사용에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 조(대학운영위원회의 설치 및 기능) ① 정부책임형 사립대학으로 전환을 신청한 사립대학법인에는 다음 각호의 사람을 포함하여 15인 이상으로 구성된 대학운영위원회를 둔다.

1. 교원의 과반수로 조직된 교수회 등이 있는 경우에는 그 교수회 등이 추천하는 자, 교원의 과반수로 조직된 교수회 등이 없는 경우에는 교원의 과반수가 추천하는 자
  2. 학생의 과반수로 조직된 학생회 등이 있는 경우에는 그 학생회 등이 추천하는 자, 학생의 과반수로 조직된 학생회 등이 없는 경우에는 학생의 과반수가 추천하는 자
  3. 직원의 과반수로 조직된 직원회 등이 있는 경우에는 그 직원회 등이 추천하는 자, 직원의 과반수로 조직된 직원회 등이 없는 경우에는 직원의 과반수가 추천하는 자
  4. 이사회가 추천하는 자
  5. 대학교육에 학식과 경험이 있는 사람 중 교육과학기술부장관이 추천하는 자
- ② 제1항 제1호에 따라 교수회 등 또는 교원의 과반수의 추천을 받아 대학운영위원회의 구성원이 되는 자는 정원의 3분의 1을 초과하여서는 아니된다. 제1항 제2호와 제3호에 따라 대학운영위원회의 구성원이 되는 자도 그러하다. 제1항 제4호에 따라 이사



회의 추천을 받아 대학운영위원회의 구성원이 되는 자는 정원의 4분의 1을 초과하여서는 아니되고, 제1항 제5호에 따라 교육과학기술부장관의 추천을 받아 대학운영위원회의 구성원이 되는 자는 정원의 2분의 1을 초과하여야 한다.

③ 대학운영위원회는 다음 각호의 사항을 심의·의결한다.

1. 「사립학교법」 제29조의 규정에 따른 학교에 속하는 회계의 예산·결산·차입금 및 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항
  2. 사립대학의 장 및 교원의 임면에 관한 사항
  3. 사립대학의 경영에 관한 중요사항
  4. 학교에 속하는 회계에 속하는 수익사업에 관한 사항
  5. 기타 제29조의 규정에 의한 협약이나 법령, 정관에 의하여 그 권한에 속하는 사항
- ④ 제 조의 규정에 따른 협약을 체결한 사립대학법인의 이사회는 「사립학교법」 제16조 제1항에도 불구하고 전항 각 호의 사항을 심의·의결할 수 없다.

<비리대학에 대한 특례조항>

제 조(준용) ① 교육부장관은 「사립학교법」 제20조의2<sup>115)</sup> 제1항 제2호의 사유로 그 취임 승인을 취소한 사립대학법인의 임원의 수가 「사립학교법」 제18조 제1항<sup>116)</sup>의 규정에 따른 이사회 의결정족수를 초과하는 때에는 해당 사립대학법인에 대하여 대학운영위원회의 설치를 명할 수 있다.

② 제1항에 따라 설치되는 대학운영위원회의 구성 및 권한에 관하여 제 조 제1항 내지 제3항을 준용하고, 대학운영위원회가 설치된 사립대학법인의 이사회의 권한에 관하여 제 조 제4항을 준용한다.

③ 「사립학교법」 제25조의 규정에 의하여 임시이사가 선임된 사립대학법인의 이사회는 이 법 제6조의 규정에 따른 자율구조개선계획의 수립을 의결할 수 있다.

<잔여재산의 귀속>

제 조(해산명령 및 잔여재산의 귀속) ① 교육부장관은 다음 각호의 경우에 사립대학을 운영하는 사립대학법인에 대하여 위원회의 심의를 거쳐 해산을 명할 수 있다. 다만 제2호의 사유로 해산명령을 받은 사립대학법인이 경영부실대학으로 지정된 사립대학 외에 다른 사립대학 또는 고등학교 이하 각급학교를 설치·경영하고 있는 경우에는 위원회의 심의를 거쳐 그 사립대학 또는 고등학교 이하 각급학교의 경영을 위한 목적 범위 내에서 교육과학기술부장관의 인가를 받아 존속할 수 있다.

1. 사립대학의 장이나 설립자·경영자가 고의나 중대한 과실로 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우
2. 경영부실대학으로 지정된 후 2년 이상 제00조의 규정에 따른 지정 해지 처분을 받

지 못한 경우

3. 휴가기간을 제외하고 계속하여 3개월 이상 수업을 하지 아니한 경우

② 제1항에 따른 해산명령을 받은 사립대학법인의 잔여재산의 귀속은 「사립학교법」 제35조(117)의 규정을 준용한다. 다만 정관으로 지정하는 자는 국가 또는 다른 학교법인에 한한다.

③ 제1항 단서의 규정에 따라 사립대학법인이 다른 사립대학 또는 고등학교 이하 각급 학교의 경영을 위한 목적 범위 내에서 존속하는 경우 경영부실대학으로 지정된 대학은 이를 폐지하며, 해당 사립대학에 속한 잔여재산의 귀속은 제2항을 준용한다.

④ 국가는 사립학교법 제35조 제2항에 의하여 국고에 귀속되어 교육과학기술부장관이 관리하는 재산을 국가가 설립·경영하는 국립학교의 교육을 위하여 양여·무상대부 또는 보조금으로 지급하거나 기타 교육사업에 사용할 수 있다.

⑤ 사립대학법인은 제1항에 따른 해산명령에 대하여 「행정심판법」에 따른 행정심판 또는 「행정소송법」에 따른 행정소송을 제기할 수 있다.

<교원, 직원과 재학생의 보호>

제 조(교직원의 지위 승계 등) ① 사립대학이 이 법에 따라서 국공립대학으로 전환되거나 다른 국공립대학에 통합되는 경우 교원과 직원의 신분은 해당 국공립대학의 교원과 직원으로 본다. 단 이 경우 교원과 직원이라 함은 교육부에 보고된 서류상의 교원과 직원이 아니라 실제 해당 사립대학에서 교원과 직원으로 복무한 것을 기준으로 한다.

② 사립대학이 정부책임형 사립대학으로 전환된 경우에 제1항을 준용한다.

③ 사립대학이 이 법에 따라서 다른 사립대학에 통·폐합되는 경우 「사립학교법」 제56조 제1항(118) 단서를 준용한다.

④ 구조개선과정에서 교직원을 면직한 사립대학법인은 면직일로부터 2년 이내에 교직원을 신규로 채용할 경우 해당 교직원에게 우선취업의 기회를 주어야 한다. 다만, 퇴직정년에 이른 자는 제외한다.

⑤ 사립대학법인은 교직원 감축이 필요한 경우 조기 퇴직에 대한 적절한 보상을 내용으로 하는 명예퇴직제도를 적극적으로 시행하고, 퇴직 보상금을 지급하여야 한다.

⑥ 국가 또는 사립대학법인은 사립대학의 구조개선 과정에서 면직된 직원에 대하여 생계안정, 재취업, 직업훈련 등 필요한 조치를 취할 수 있다.

제 조(재학생의 보호) ① 사립대학이 이 법에 따라서 국공립대학으로 전환되거나 다른 국공립대학에 통합되는 경우 그 사립대학의 재학생들은 국공립대학의 학생으로 본다.

② 제1항에도 불구하고 그 사립대학의 재학생들이 원한다면 다른 국공립대학 혹은 사립대학에 편입학할 수 있다.

- ③ 사립대학이나 사립대학법인이 이 법에 따라 통·폐합하거나 합병하는 경우 그 재학생들은 통합사립대학 또는 합병사립대학법인이 운영하는 사립대학의 학생으로 본다.
- ④ 제2항 또는 제3항에 따라 편입학을 받은 학교에서는 당해 학생수에 해당하는 정원이 당해 학생이 졸업할 때까지 별도로 존재하는 것으로 보며, 등록 학생수 산정시 이를 제외한다.
- ⑤ 국가는 사립대학이나 사립대학법인이 이 법에 따라 폐지 또는 해산하는 경우 그 재학생들의 다른 대학에로의 편입학을 지원하는 등 재학생 보호를 위하여 적극 노력하여야 한다.

- 115) 사립대학법 제20조의2(임원취임의 승인취소) ① 임원이 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하였을 때
1. 이 법, 「초·중등교육법」 또는 「고등교육법」의 규정을 위반하거나 이에 의한 명령을 이행하지 아니한 때
  2. 임원간의 분쟁·회계부정 및 현저한 부당등으로 인하여 당해 학교운영에 중대한 장애를 야기한 때
  3. 학사행정에 관하여 당해 학교의 장의 권한을 침해하였을 때
  4. 삭제
  5. 삭제
  6. 관할청의 학교의 장에 대한 징계요구에 불응한 때
  7. 삭제
- ② 제1항의 규정에 의한 취임승인의 취소는 관할청이 당해 학교법인에게 그 사유를 들어 시정을 요구한 날로부터 15일이 경과하여도 이에 응하지 아니한 경우에 한한다. 다만, 시정을 요구하여도 시정할 수 없는 것이 명백하거나 회계부정, 횡령, 뇌물수수 등 비리의 정도가 중대한 경우에는 시정요구 없이 임원취임의 승인을 취소할 수 있으며, 그 세부적 기준은 대통령령으로 정한다.
- ③ 삭제
- 116) 사립학교법 제18조(의사정족수와 의결정족수 등) ① 이사회의 의사는 정관에 특별한 규정이 없는 한 재적이사 과반수의 출석으로 개의하고, 정관이 정한 이사정수의 과반수 찬성으로 의결한다. <개정 2005.12.29., 2012.1.26> ② 이사회의 회의는 이사가 동영상과 음성을 동시에 송수신하는 장치가 갖추어진 다른 장소에 출석하여 진행하는 원격영상회의의 방식에 의할 수 있다. 이 경우 해당 이사는 이사회에 출석한 것으로 본다.
- 117) 사립학교법 제35조(잔여재산의 귀속) ① 해산한 학교법인의 잔여재산은 합병 및 파산의 경우를 제외하고는 교육과학기술부장관에 대한 청산종결의 신고가 있을 때에 정관으로 지정한 자에게 귀속된다. ② 제1항의 규정에 의하여 처분되지 아니한 재산중 대학교육기관을 설치·경영하는 학교법인의 재산은 국고에, 제4조제1항제1호에 규정한 학교를 설치·경영하는 학교법인의 재산은 당해 지방자치단체에 각각 귀속된다. ③ 국가 또는 지방자치단체는 제2항의 규정에 의하여 국고 또는 지방자치단체에 귀속된 재산을 사립학교교육의 지원을 위하여 다른 학교법인에 대하여 양여·무상대부 또는 보조금으로 지급하거나 기타 교육사업에 사용한다. ④ 제2항의 규정에 의하여 국고에 귀속된 재산은 교육인적자원부장관이, 지방자치단체에 귀속된 재산은 당해 시·도교육감이 관리하되, 제3항의 규정에 의한 처분을 하고자 할 때에는 미리 교육과학기술부장관은 기획재정부장관의, 시·도교육감은 교육인적자원부장관의 동의를 얻어야 한다.
- 118) 사립학교법 제56조(의사에 반한 휴직·면직등의 금지) ① 사립학교 교원은 형의 선고·징계처분 또는 이 법에 정하는 사유에 의하지 아니하고는 본인의 의사에 반하여 휴직 또는 면직등 불리한 처분을 받지 아니한다. 다만, 학급·학과의 개폐에 의하여 폐직이나 과원이 된 때에는 그러하지 아니하다.

3) 유사 입법례:

**「고등교육재정교부금법 제정안」**

제7조(보통교부금 교부협약 등) ① 교육과학기술부장관은 국·공·사립고등교육기관의 장이 교부금의 교부를 신청하는 경우에는 교부금심의위원회의 심의를 거쳐 교부금의 교부를 신청한 국·공·사립고등교육기관의 장과 다음 각호의 사항을 포함하는 협약을 체결하여야 한다.

1. 제5조제2항에 따른 재학생 1인당 교부금액에 관한 사항
2. 고등교육법 제11조의3에 따라 중앙등록금책정위원회가 정하는 학생들로부터 받는 등록금의 상한에 관한 사항
3. 보통교부금의 사용내역을 교육과학기술부장관에 보고할 의무 및 회계감사에 관한 사항
4. 사립고등교육기관을 설립·경영하는 학교법인의 법인전입금의 규모 등에 관한 사항
5. 기타 교부금의 교부방법, 교부금의 사용처 등에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

② 교육과학기술부장관은 다음 각호의 경우에 제1항의 보통교부금 교부 신청을 거부할 수 있다.

1. 고등교육기관의 경영이 부실한 경우
2. 학교법인이 대통령령으로 정하는 금액 이상을 해당 고등교육기관 운영의 경비로 충당하지 아니한 경우
3. 해당 고등교육기관의 최근 3년간 평균 재학생수가 매년마다 학교규칙에서 정한 모집단위별 입학정원 전체의 50%에 해당되는 인원에 미달하는 경우
4. 해당 고등교육기관의 내부 구성원 간 또는 법인 임원 상호간의 분쟁·소송 진행 등으로 이 법의 목적을 달성하기 어려운 경우
5. 기타 대통령령이 정하는 교부금의 교부를 거절할 정당한 사유가 있는 경우

③ 제2항에도 불구하고 사립고등교육기관을 설립·경영하는 학교법인이 다음 각 호의 사항을 교부금심의위원회에 제출한 경우에는 심의를 거쳐 교부금을 교부할 수 있다.

1. 「사립학교법」 제29조의 규정에 따른 학교에 속하는 회계의 예산·결산·차입금 및 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항
2. 대학평의위원회의 심의를 거친 대학자율구조개선계획 및 이행 시기에 관한 사항
3. 대학평의위원회의 심의를 거친 대학 정상화 계획에 관한 사항
4. 기타 교부금심의위원회가 정한 사항

#### 4) 외국 사례

공적 자금의 보조를 통한 준국공유화정책(정부책임형 사립대학) 등은 가능하며 적극적으로 시도해 볼 필요가 있다. 미국의 경우 랜드그랜트 지원자금의 수혜를 입은 것은 주립대학에만 한정된 것은 아니었다. 매사추세츠공과대(Massachusetts Institute of Technology), 코넬대, 시러큐스대(Syracuse), 예일대도 이 자금의 도움을 받았으며, 오리건주나 켄터키주의 기독교 대학들까지 그 수혜자가 된다.<sup>119)</sup> 이러한 대학들은 공립과 사립의 성격을 갖는 독특한 대학의 모습을 취하고 있다.

##### ① 코넬대학의 지배구조

코넬대학의 경우 비영리법인이며, 반 공립, 반 사립의 지위를 갖고 있다. 코넬대학은 1862년 공포된 모릴법(Morrill Act)에 따라 연방정부의 토지 기부를 받아 당시 뉴욕주의 상원의원이었던 Ezra Cornell과 Andrew Dickson White가 뉴욕에 대학을 세우고자 법률안을 제출하였고, 이 법률에 의해 1865년 대학 설립 인가가 이루어진다. 그런데 웨스턴유니언전신회사의 설립자이며 뉴욕주 상원의원이었던 Ezra Cornell이 거액을 기부함으로써 코넬대학이 탄생하게 되었다.<sup>120)</sup> 이 같은 설립 과정으로 코넬대학은 한편으로는 연방정부의 토지기부에 의한 공립대학이면서 한편으로는 사적 기부에 의한 사립대학이라는 이중성을 갖게 되었다.

코넬대학의 홈페이지를 보면 대학의 Identity를 ‘public and private’이라고 쓰고 있는데 해설 내용을 보면 그 의미를 이해할 수 있다.<sup>121)</sup> "코넬대학은 뉴욕주에 소재하는 랜드그랜트 대학이고, 사적 기부에 의해 설립된 대학이며, 8개의 아이비리그에 속하는 대학이며 또한 뉴욕주립대(State University of New York)의 파트너이다. 코넬대학은 설립자들의 고등교육에 대한 인류평등주의와 실용주의적 비전으로 인해 첫 번째 진정한 미국 대학으로 인식되어 왔으며, 지금도 지역사회 봉사과 공공 서비스라는 토지기부 대학의 사명에 헌신하고 있다."

##### ② 럿거스 대학의 지배구조

주립대로 전환한 사립대학 중 럿거스 대학의 경우에는 형식은 주립대학이나 내용을 보면 준공립·준사립의 실체를 가지고 있다. 이러한 모습은 우리나라에서 정부책임형 사립대학을 정책화하는 경우 지배구조를 설계할 때 시사점이 있다. 먼저 럿거스 대학의 주립화과정과 이 과정에서 사립의 법인이사회가 참여하는 형태를 본다.

럿거스대학교(Rutgers University)는 식민지 대학이었다가 랜드그랜트 기관이 된 사례이

119) 황홍규, 대학의 거버넌스에 관한 비교법적 연구 - 일본, 미국, 독일, 영국 및 한국 -, 한양대학교 대학원 박사학위논문, 2010, 91쪽.

120) 황홍규, 144쪽. <<http://landgrant.cornell.edu/history.cfm>>

121) <<http://www.cornell.edu/about/facts/stats.cfm>>

다. 럿거스대학은 1766년에 Queen's College로 8번째로 설립된 사립대학교이었다. 그런데 오랜 기간 동안 경영난에 시달리다 1956년 뉴저지주의 주립대학이 되었다.<sup>122)</sup> 뉴저지주의회는 다른 주들과 달리 주립대학을 설립하기보다는 이미 설립되어 있던 사립대학을 주립대학으로 변경시키려 하였다. 그래서 럿거스대학이 1945년과 1956년 주의회 법률로 주립대학으로 결정되었다.<sup>123)</sup> 물론 갑자기 공립화가 이루어진 것은 아니고 주정부가 꾸준히 사립대학을 지원해 왔으며<sup>124)</sup>, 정부의 고등교육정책을 맞추기 위한 노력을 통하여 주립대학의 요건을 갖추었다.<sup>125)</sup> 주립화 전환 당시 절대다수의 구성원들이 이에 동의하는 절차를 거쳤다.<sup>126)</sup> 현재는 공립의 연구중심대학으로 지도적인 지위에 있다.

1956년 당시 로버트 메이너(Robert B. Meyner)주지사는 교육에 대한 관심이 많아서 재임 기간동안 주정부 교육예산을 3배로 증가시켰다. 그러나 2000년 이후로 미국경기가 나빠지면서 주정부의 공립학교에 대한 보조금이 줄어들었고, 럿거스 대학도 재정적인 어려움을 겪고 있다. 그러나 주정부의 보조금으로 학생들의 장학금 및 각종 혜택이 있기 때문에 주립대로서 계속 남아 있기를 원하고 있다.<sup>127)</sup>

럼거스대학은 설립당시 식민지 대학 시절부터 토지무상불하 대학(land-grant institution) 및 주립대학을 거치는 과정에서 현재와 같은 독특한 지배구조(governance structure)를 갖게 되었다.<sup>128)</sup>

#### - 사립이사회(Board of Trustees)

1766년 설립 때부터 1956년 뉴저지 주립대학이 될 때까지 럿거스대학은 사립이사회(Board of Trustees)<sup>129)</sup>에 의해 운영되었다. 사립이사회는 해체되지 않고 위임된 업무에

122) 1956년의 뉴저지주 주법(Chapter 61, Laws of 1956)에 의하여 공립대학이 된다.

123) <[http://en.wikipedia.org/wiki/State\\_university\\_system](http://en.wikipedia.org/wiki/State_university_system)> 검색일: 2012.2.25

124) 주정부는 농업실험실 부지에 New Jersey Hall을 건설해주고, 주정부는 학생장학법을 통하여 뉴저지주에 거주하는 학생들을 중심으로 럿거스의 학생들에게 장학금을 주도록 하였다. 1935년 주정부로 땅을 불하받아 스타디움 등 체육시설과 주정부의 기금으로 화학과 건물을 건축하였다. 또한 주정부의 도움으로 학교인근에 있는 건물들을 소유하게 되었다. 박현수, 럿거스 대학교(Rutgers University)의 주립대로 전환과정과 이사회의 구조, 참여연대 내부토론자료, 5-6쪽

125) 1887년 농업실험실을 만들면서 주정부의 예산을 끌어오고, 1890년 연방정부의 예산을 더 받으면서 과학대학을 계속 발전시켜나갔다. 럿거스 대학은 단기과정을 마련하여 지역사회주민에게 교육기회를 확대, 뉴저지주 교사들을 위한 훈련 프로그램을 여름학기에 개설, 1차 대전동안 학생군사조직을 만들어서 유럽에 파병, 주의 거주민 중심의 장학금제도를 전체 학부생으로 확대하였다. 제2차세계대전 후에는 연방의회가 통과시킨 G.I. Bill에 따라서 재향군인들의 사회적응을 돕기위한 재교육 프로그램을 제공하였다. 약 19,000명의 재향군인들이 럿거스에서 교육을 받고 사회로 재투입되었다. 박현수, 앞의 글, 5-6쪽

126) 박정원, “부실대학퇴출의 문제점과 개선방안”, 참여연대 민생희망본부, 행복세상을여는교육연대 주최, 반값등록금과 바람직한 대학개혁방안, 2011.10.17., 50쪽.

127) 박현수, 앞의 글, 7쪽

128) <http://www.rutgers.edu/about-rutgers/leadership-governance>

129) Board of Trustees는 사적 지배구조로서 이사회로 번역되어야 한다. 그러나 뒤에서 보듯이

대한 권한을 갖고 자문기능(advisory capacity)을 수행하는 기구로 존속하게 되었다.<sup>130)</sup> 그러나 사립이사회는 뉴저지주의 재산, 연방이나 주정부로부터 보조받은 재산을 제외하고 기존의 법인소유 재산, 사적으로 제공된 재산 등에 대해서도 통제권을 행사한다.<sup>131)</sup> 또한 (공립의) 이사회<sup>132)</sup> 15인중 1/3인 5인의 이사 선출권을 행사한다.

사립이사회는 59명의 표결권을 갖는 사립이사들로 구성된다. 대학의 총장은 당연직으로 표결권이 없다. 두명의 교수와 두명의 학생은 대학평의회(University Senate)에서 선출되며 역시 표결권이 없다. 59명의 표결권을 갖는 사립이사들은 주법률의 규정에 따라 임명된다. 28명의 charter members(이중 3명은 여성이어야 한다), 사립이사회추천위원회(Nominating Committee of the Board of Trustees)에서 선출한 20명의 동문, 뉴저지주 의회에 의하여 확인을 받은 주지사에 의하여 임명된 5인의 공익형 사립이사, 주정부에 의하여 임명된 6인의 이사로 구성된다. 28명의 charter members중에서 완전한 투표권을 가진 학생들에게 3자리가 유보된다.<sup>133)</sup>

#### - 이사회(Board of Governors)

럿거스대학에서는 15인으로 구성된 이사회(Board of Governors)가 최고 의사결정기구가 된다. 구성은 당연직으로 총장(투표권 없음), 대학평의회에서 선출하는 교수대표 Faculty Representative 2인과 학생대표 Student Representative 1인(이들은 표결권이 없음), 사립이사회 사립이사중에서 사립이사회에 의하여 선출되는 Trustee Governor 5인의 위원, 주의회의 동의를 얻어 주지사가 임명하는 공익이사 Public Governor 6인으로 되어 있다. 주립대학으로 전환된 후 대학운영의 최종책임은 이사회(Board of Governors)가 갖고 있다.<sup>134)</sup> 이사회는 총장에게 대학의 조직, 행정, 발전을 위한 행정적 권한을 위임한다.

---

주립대학으로의 전환이후 의결권을 갖는 이사회(Board of Governors)와의 관계 때문에 여기서는 사립이사회로 번역한다. 이를 이사회로 번역하는 경우도 있고(박정원, 앞의 글, 50쪽), 임원회로 번역하는 경우도 있다(박현수, 앞의 글, 8쪽).

130) CHAPTER 61, LAWS OF 1956. 7. The existing Board of Trustees of the Corporation shall continue as such and on September 1, 1956, shall be reorganized and reconstituted, and shall have and exercise the powers, authority, rights and privileges, and be subject to the fiduciary and other duties, obligations and responsibilities, hereinafter set forth and expressed. 19. 1. The Board of Trustees. (1) Shall act in an over-all advisory capacity; <http://ruweb.rutgers.edu/governance/>

131) CHAPTER 61, LAWS OF 1956. 19.1

132) 종래 원고에서는 대학운영위원회로 번역하였다. 그러나 Board of Governors는 다른 주립대학에서도 볼 수 있듯이 의결권을 갖는 이사회로 번역하는 것이 타당하다고 보아 이 원고부터는 주정부와 기존의 사립이사회에 의하여 구성되는 공립적 성격의 '이사회'로 번역한다.

133) <http://ruweb.rutgers.edu/governance/>

134) 럿거스대학 정관 서문 B. The Board of Governors has general supervision over and is vested generally with the government, control, conduct, management and administration of Rutgers, The State University. To this end, it appoints a President, Secretary and Assistant Secretary, and Treasurer of the Board, and a Secretary and Assistant

럿거스대학 이사회의 운영과 관련하여 특징적인 것은 이사회 회의의 공개이다. 럿거스 대학은 이사회 회의 규칙을 가지고 있다.<sup>135)</sup> 이 회의 규칙에 의하면, 이사회는 주정부의 ‘공적회의 공개법’(Open Public Meetings Act, N.J.S.A. 10:4-6 et seq.)<sup>136)</sup>에 따라서 공개 회의로 진행하고 일반인이 이사회의 활동을 볼 수 있도록 사전에 공지해야 한다. 이사회의 회의에 시민참여가 의무사항은 아니나 특별 의제(specific, agenda action items)에 대하여 시민참여를 관행적으로(customary practice) 인정하여 왔다. 이것은 법인규칙에 의하여<sup>137)</sup> 인정되고 있다. 회의 안건은 이사장과 협의하여 총장이 준비하고 이사회 회의 전에 대중매체를 통하여 공지하고, AAUP(American Association of University Professors)와 학생대표 등에게 직접 전달된다. 회의장에는 80여명 정도가 입장할 수 있는데, 언론사에 우선권을 주고 나머지 좌석은 일반 시민들에게 주어진다.

- 교수와 대학평의원회(University Senate)<sup>138)</sup>

교수들은 이사회에 참여하거나 보직을 맡음으로서 대학의 정책결정과 업무집행에서 주요한 역할을 하고 있다. 대학평의원회(University Senate)는 교수·학생·직원 및 동문들의 대표로 구성되며 심의기구(deliberative body)이다. 평의원회는 일년에 수차례 개최되며 대학의 일반적 관심사에 대해 논의하고 행정본부에 그 내용을 권고(recommendation)하는 역할을 수행한다.<sup>139)</sup> 럿거스대학의 대학평의원회의 심의업무는 매우 활발하게 진행되고 있으며 대학평의원회의 권고사항은 홈페이지에 자세히 기록되어 있다.

---

Secretary, Treasurer and Assistant Treasurer of the University Corporation.

135) <http://ruweb.rutgers.edu/governance/pdf/BOGprocedures.pdf>의 BOARD OF GOVERNORS MEETINGS PROCEDURES(Effective September 17, 2009) 참조

136) 이 법률에서 회의가 공개되는 공적 단위에 대한 정의는 다음과 같다. "Public body" means a commission, authority, board, council, committee or any other group of two or more persons organized under the laws of this State, and collectively empowered as a voting body to perform a public governmental function affecting the rights, duties, obligations, privileges, benefits, or other legal relations of any person, or collectively authorized to spend public funds including the Legislature, but does not mean or include the judicial branch of the government, any grand or petit jury, any parole board or any agency or body acting in a parole capacity, the State Commission of Investigation, the Apportionment Commission established under Article IV, Section III, of the Constitution, or any political party committee organized under Title 19 of the Revised Statutes. N.J.S.A. 10:4-8 a.

137) Section I.B. Notice and Agenda of Open Meetings of the Bylaws of the Board of Governors of the Corporation (Amended June 12, 2008),

138) <http://www-rci.rutgers.edu/~rusenate/>

139) The Rutgers University Senate is a university wide deliberative body consisting of representatives of Rutgers faculty, students, staff, administrators, and alumni. The senate meets several times during the academic year to consider matters of general university interest and to make recommendations to the university administration on those matters. <http://ruweb.rutgers.edu/governance/>



렛거스 대학의 사례를 주목할 필요가 있는데 그 이유는 주립대학으로 전환하였지만 사적 지배구조를 반수 이내 범위에서 온존시켜 학교경영에 참가하고 싶은 교육적 욕구를 반영하고 있는 부분이다.

#### (4) 정부책임형 사립대학을 포함한 대학통합네트워크의 신설

「고등교육재정교부금법 제정안」이 제정되면 사립대학에 대한 재정지원이 가능해지고 통해 국민의 고등교육비 부담을 줄일 수 있게 된다. 그리고 재정지원의 협약을 통해 사립대학에서도 대학구성원들이 대학자치에 참여할 수 있는 폭이 확대되어 고등교육의 발전에 기여할 수 있을 것이다.

단기간에 국·공립대학과 정부책임형 사립대학이 차지하는 비율이 50%를 상회하게 되면 정부가 대학서열의 문제를 해결할 수 있는 고등교육정책을 펼 수 있게 된다. 구체적으로 보면 정부책임형 사립대학과 국공립대학을 포함하는 대학통합네트워크방안이다.

대학통합네트워크란 소권역(종래의 권역을 지역, 인구 등을 감안하여 보다 세분화한 권역)별로 학생을 공동으로 선발하고 소권역별 대학 내에서는 교과과목을 이수할 수 있도록 함으로써 교원과 교과과정의 효율성을 최대한 확보하는 것이다. 반값등록금정책만으로는 고등교육의 여건을 획기적으로 향상시킬 수 없기 때문에 대학통합네트워크는 이를 보완해 줄 수 있다.

또한 소권역별로 대학입시의 공동관리를 통해 종래의 대학서열체제에 근본적인 변화를 가져올 수 있다. 이를 통해 대학에 입학하기 위한 입시경쟁도 상당 부분 완화시킬 수 있을 것이다. 입시경쟁이 완화되면 사교육비의 감소라는 효과도 예상된다. 「고등교육재정교부금법」의 제정을 통한 정부책임형 사립대학의 육성은 이러한 고등교육 공공성을 확보하는 단초를 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

소권역별 네트워크를 정착시키기 위해서는 무엇보다도 어떠한 권역에 소속되더라도 교육여건이나 사회진출에 소외되어서는 안된다. 이를 위해서 지역균형발전을 위한 정책들이 마련되어야 하고 공무원(공기업 기타 공공적 일자리) 시험 등에서 대학별, 소권역별 쿼터제를 실시할 필요가 있다.

#### (5) 사립대학법인의 위법한 재산감소를 방지하기 위한 사립학교법 개정

대학 구조조정의 과정에서 발생할 수 있는 비리에 대한 대처 수단이 필요하다. 그 이유는 사립학교법인이 해산되거나 학교가 폐교되어 법인의 존립목적이 상실되는 경우 등이 발생할 수 있고 이로 인한 법인 해산의 가능성도 있다. 따라서 이러한 문제를 염두에 두고 학교법인 혹은 학교의 재산을 임의로 위법하게 감소시켜 자산을 미리 확보하고자 하는 유혹을 받을 수 있다. 이 부분은 신자유주의자들도 충분히 예상하고 있었던 문제이다.<sup>140)</sup>

이에 대한 효과적인 대응책으로 징벌적 배상제와 재산은닉행위에 대한 대책이 필요하다.

### 1) 징벌적 배상제

비리에 대한 효과적인 제재수단으로는 이사회 책임뿐만 아니라 불법행위를 한 이사 개인에 대한 배상제도를 신설하는 것이다. 그러한 예로서 들 수 있는 것이 ‘지하철 부정승차자’에 대한 30배 부가운임의 부과와 같은 것을 들 수 있다. 철도사업법 제10조가 그 법적 근거가 되고 있는데, 사립학교에서의 회계비리나 부정에 대해서 이와 같은 방법을 사용할 수 있다고 본다. 일종의 징벌적 배상으로 이는 행위자에 대해서 연대책임의 형식으로 물을 수 있다.

대만의 사립학교법은 “학교법인 등이 부정하게 얻은 이득에 대한 반환 청구권” 규정(제81조 제2항)을 두고 있다. 우리의 경우에도 이와 유사한 조항의 신설이 필요하다. 또한 관리상의 어려움을 감안하여 징벌적 형태의 배상을 청구하는 것도 재정·회계 투명성을 위해서도 필요하다고 본다.

#### **대만의 사립학교법 제81조 -> 우리나라의 사립학교법 제00조의2**

- ① 학교법인 및 소속 사립학교 설립자, 이사, 감사, 청산인, 교장, 직원 및 행정직무를 겸임하는 교사는 직무를 집행함에 있어 이해가 충돌하는 경우 회피해야 하고, 개인적인 이득이나 제3자가 이익을 취하도록 하기 위해 그의 권한을 남용해서는 안된다.
- ② 법인주관기관과 학교주관기관, 검사(檢察官, prosecutors), 학교법인 이사, 감사 혹은 이해관계인은 법원에 전항 소정의 부정하게 얻은 이득의 반환을 청구할 수 있다.

### 2) 부실투자 등으로 위장한 재산은닉행위에 대한 대책

이사회 투자가 학교부실이나 비리로 연결되는 것을 방지하기 위하여 필요한 조치로서 이사회의 책임뿐만 아니라 이사 개인의 책임을 물을 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 유사한 입법례로 대만의 사립학교법 제46조 제3항을 들 수 있다.

#### **대만의 사립학교법 제46조 -> 우리나라의 사립학교법 제00조의3**

- ① - ② 생략
- ③ 이사회는 법률과 정관에 따라 제2항의 투자를 하는 경우 법령과 정관에 따라야 한다. 만약 학교법인이 법령이나 정관을 위반하여 손실을 끼치는 경우 이사회결정에 참여한 이사들은 그 손실에 대해서 책임을 져야 한다. 단 이사회에서 회의록이나 문장에 의해 반대의사를 표명한 경우에는 예외로 한다.

140) 대학 퇴출시 재단에 잔여 재산의 일부 분배를 허용하지 않을 경우 재단으로서의 퇴출을 지연하고자 하는 유인을 제공할 수 있다. 물론 재단의 고의적 재산 빼돌리기를 방지할 수 있는 제도적 장치도 함께 고려되어야 할 것이다. 이주호/ 김선웅/ 이해연, 23쪽.

## 5. 글을 맺으며

종래 교육행정기관이 진행해 왔던 대학구조조정정책은 학령인구 감소를 염두에 둔 대학 정원 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 통합네트워크, 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 공급 과잉상태를 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 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.<sup>141)</sup>

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 500유로(약 73만원)를 넘지는 않았다. 더불어 학자금

141) 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/10.1787/5k491cml9cr8-en>>

대출과 장학금 제도도 확충됐다.

이러한 정책 선회에 대한 대중들의 반응은 매우 격렬했다. 사회적 저항은 우리나라 반값 등록금 운동이상으로 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 내렸고<sup>142)</sup>, 그 영향으로 다수 주에서 등록금 무상으로 정책을 선회하기 시작한 것이다.<sup>143)</sup> 언론보도에 의하면 두 개의 주(Bavaria and Lower Saxony)를 제외하고 전부 등록금 무상으로 선회했다는 것이다.<sup>144)</sup> 등록금 부담이 거의 없지만 독일의 대학진학률은 40%에 지나지 않는다. 굳이 대학을 졸업하지 않아도 임금 등에 차별을 받지 않는 사회분위기가 맞다.

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

---

142) 참세상 <<http://baljeon.nodong.net/xe/596940>>

143) 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 몰같이 되면서 대학 등록금이 없어지게 된 것이다. 레이디경향 2012년 1월호 <<http://lady.khan.co.kr/khlady.html?mode=view&code=11&artid=201201201630501>>

144) 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>>

## 반값등록금과 대학구조개혁 - 교육 불평등 문제 어떻게 해소할 것인가? -

반상진 (전북대 교육학과 교수)

### 1. 반값등록금의 핵심 쟁점

#### (1) 2011년 이후 반값등록금 정책에 대한 입장 차이

- 1) 명목 등록금 수준 인하 입장 ; 고등교육에 대한 정부의 공적재원 확대
- 2) 등록금 부담 완화 입장 ; 국가장학금 및 학자금 용자 지원 확대

#### (2) 지난 이명박 정부의 반값등록금 문제 해결을 위한 두 가지 전략

- 1) 대학에게 책임 전가 전략 ;
  - 등록금 인상의 원인을 대학의 방만한 운영에서 찾고, 그에 따라 부실대학 선정·발표, 대학재정 운영에 대한 감사원 감사 추진 등을 통해 대학에 대한 직접적인 통제 강화
- 2) 등록금 부담 완화 전략 ;
  - 국가장학금 및 학자금 용자 지원, 등록금 인상 억제 전략

※ 2008년 국제경제침체로 이명박 정부는 2009년도 국립대 및 사립대 모두 1% 수준에서 등록금을 인상하도록 유도하였고, 2011년에는 교육과학기술부가 등록금 인상폭을 불가인상률 수준(3%)으로 제시하였으며, 2012년에는 교과부의 정책 유도(각종 대학평가에 등록금 인상률 지표화)로 2011년 대비 평균 4.48% 인하였음. 그리고 교과부는 2013학년 대학의 등록금 인상률을 4.7% 이내로 제한하는 방안을 공고한 바 있음.

#### 3) 반값등록금 논쟁의 본질은 무엇인가?

- 세계에서 찾아볼 수 없는 사립대학에 의존하는 고등교육 구조(85%) 속에서 한국의 대학등록금 수준이 세계에서 두 번째로 비싼 고액 등록금(high tuition)을 어떻게 해결해야 하느냐가 핵심이었음.
- \* 고액등록금이 된 근본적인 이유가 고등교육에 대한 정부의 공적지원이 매우 미흡하였기(OECD 30개 국가 중 GDP 규모는 한국이 9위, 1인당 GDP는 24위, 대학투자 규모는 22위) 때문이고, 국가는 국민들의 경제력 수준에 걸맞게 '정상적인 등록금' 수

준으로 전환하기 위한 고등교육재원 확보를 어떠한 방식으로 해결해야 하느냐가 관건임.

- 하지만, 지난 이명박정부와 새누리당 및 보수진영에서는 반값등록금 문제를 정치이념적 문제로 이끌어 정쟁의 핵심 문제로 부각시켰고, 대학에게 책임을 전가시킴으로써 대학구조개혁이라는 미명하에 대학통제 강화 및 각종 평가, 감사 등으로 행정권력의 통제를 극대화시켰음.
- \* '반값'등록금이라는 의미를 부각시켜 복지 포퓰리즘(보편적 복지와 선별적 복지 논쟁)으로 몰아가 이념 논쟁의 장으로 끌어들이고, '막대한 재원 마련에 대한 우려' 논리로 반대의 목소리를 높였음.
- \* 공적재원으로 반값등록금을 만들어 주면 부실한 대학에게도 지원하여 구조개혁에 역행한다는 논리로 사회적으로 호의적인 반응을 얻는 듯 하였음. 그리고 국립대의 경우에도 국립대 재정회계법을 제정하면 효율적이고 투명하게 운영될 수 있다는 논리를 전개하고 있음.
- \* 이러한 여론에 힘을 얻어 2011년 교과부는 반값등록금 문제를 재원 확충의 노력을 통해 해결하기 보다는 대학구조개혁을 통해 예산 절감이 우선이라는 전략으로 추진하였음. 그리고 이러한 전략을 통해 대학에 강력한 행정권력을 발휘하였음. 당시 교육부는 법적 근거도 없는 대학구조개혁위원회를 구성하여 2011년에 이어 2012년에 전국의 43개 사립대를 정부재정지원 제한대학으로 선정하고 이 중 13개교를 학자금 대출제한대학으로 선정하였음. 강력한 자구노력을 하지 않으면 학교 폐쇄 명령까지 내리겠다는 의지를 보인 바 있었음. 그리고 국립대선진화방안을 앞세워 국립대총장직선제 폐지 강행 등 대학가의 참여한 갈등만 초래하였음.
- \* 대학의 입장에서도 등록금 인상 억제 방안을 요구받음으로 인해 결과적으로 대학당국도 재정적 압박을 받게 되었음. 이에 대한 불만을 반값등록금 문제로 책임 전가시킴. 대학의 입장에서는 국가장학금 및 학자금 지원 정책은 대학재원 확충에 전혀 도움이 되지 않고, 오히려 등록금 상한제 도입으로 재정 압박을 받고 있는 상황임.

## 2. 등록금 부담 완화 정책의 문제점

### (1) 대학등록금과 학자금 지원의 구조적인 문제

- 1) 사립대가 차지하는 비중이 85%로서 사학에 의존하는 고등교육구조
- 2) 공적지원의 미흡으로 대학재정의 60% 이상을 등록금 재원에 의존하고 있는 대학재정의 구조적인 문제
- 3) 그 결과 한국의 명목 대학등록금 수준은 미국 다음으로 세계적으로 고액임.

- 4) 따라서 한국의 대학등록금 문제 해결은 세계적인 등록금 수준을 인하하는데 초점을 두어야 하고, 그에 대한 일차적인 책임은 정부에 있음.
- 왜냐하면 우리나라는 국가 경제력에 비해 대학투자에 매우 인색한 국가이기 때문. 실제로 한국은 OECD 30개 국가 중 GDP 규모는 9위였지만, 고등교육에 대한 공적투자 규모는 GDP의 0.7%로서 세계 22위에 머물러 있어 국가 경제 규모에도 못 미치는 고등교육투자를 하고 있음.
- 5) 한국의 명목 대학등록금 수준이 세계에서 미국 다음으로 비싼 상황에서, 대학등록금에 대한 가계부담은 점진적으로 커지고 있음. 하지만 대학생들을 위한 정부의 재정지원은 매우 미흡한 것으로 나타났음.
- 6) <표 1>에서 보듯이, 2009년 기준으로 장학금/기타 학비보조금 비율은 3.0%로서 OECD 평균 10.4% 보다 7.4% 낮고, 학자금 대출 비율은 17.7%로 OECD 평균 9.3%로서 8.4% 높게 나타났음. 따라서 한국은 OECD 평균과 비교해 볼 때 학생에 대한 지원이 무상의 장학금보다는 대출(loan)에 크게 의존하고 있는 것으로 나타났음. 이러한 결과는 GDP 대비 민간 부문에 대한 정부보조금 비율에서도 나타남.
- 표에서 보듯이, GDP 대비 민간 부문에 대한 정부보조금 비율의 경우 한국은 0.19%로서 OECD 평균 0.29%의 2/3 수준인 것으로 나타났음.
  - 이는 대학생 재정지원에 대한 정부의 지원 노력이 다른 나라에 비해 미흡하다는 것을 의미함.

<표 1> 총교육비 대비 정부지원 비율(2009 기준)

구분	학생에 대한 재정지원			GDP대비 민간부문에 대한 정부보조금
	합계	장학금/기타	학자금 대출	
한 국	20.7	3.0	17.7	0.19
OECD평균	19.7	10.4	9.3	0.29

주: 기타 민간단체에 대한 이전지출은 정부출연 교육연구기관 사업비, 산학협력 프로그램 보조금 등이 포함됨.

출처 : OECD(2012). Education at a Glance 2012: OECD Indicator. Table B2.3.

## (2) 대학등록금 부담 완화 정책의 문제점; 국가장학금의 지원 방식과 운영 구조의 문제점

### 1) 국가장학체제 현황

- ① 교육과학기술부는 반값등록금 문제가 정치화되자 2011년 11월 25일 '등록금 부담완화를 위한 2012년 국가장학금 사업 기본계획'을 통해 2012년 국가장학금으로 1조

7,500억원을 지원하였고, 2012년 11월 7일에는 2조 2,500억원 규모의 국가장학금과 6,000~7,000억원의 대학 자체노력을 포함한 ‘2013년 대학등록금 부담 완화방안’을 발표하였음.

- ② [그림 1]에서 보듯이, 국가장학금 I 유형의 주요 내용은 2012년에 비해 1인당 지원액을 높이고, 수혜 대상도 기초생활수급자(기초수급자)와 소득 1~7분위 대학생으로 확대한다는 것임.
- ③ 이와 함께 2012년에는 국가장학금 II 유형과 교내장학금으로만 지원받던 소득 4~7분위 대학생에 대해서도 국가장학금 I 유형을 지원하여 등록금 부담을 경감한다는 계획임.

[그림 1] 국가장학 체계 기본 구조

국가장학금				대학 자체노력	기타
I 유형 (소득분위 최저지원)	II 유형 (대학자체노력 연계 지원)				
기초생보자, 1~7분위	1.55조원	0.7조원	0.6~0.7조원	근로장학금 성적우수 장학금 대학생 주거 비 경감	
	- 기초: 450만원 - 1분위: 315만원 - 2분위: 202.5만원 - 3분위: 135만원 - 4분위: 112.5만원 - 5분위: 90만원 - 6~7분위: 67.5만원	- 자체노력 연계: 0.6조원 - 특정분야 우대 인센티브 : 0.1조원 (선취업-후진학자, 이공계학생, 지역 우수인재 지원)	- 장학금확충 - 등록금인하		
8~10분위					

- ④ 그리고 국가장학금 II 유형의 주요 내용은 2013년에 II 유형의 총 규모는 7,000억원으로 이중 6,000억원을 2012년과 같이 대학의 “자체노력과 연계하여 지원”하겠다는 것임.
  - 대학에 재학 중인 7분위 이하 학생 수를 기준으로 II 유형 지원액을 학교별로 배정하고 대학은 배정액에 따른 자체노력 계획을 수립하고,
  - 대학의 자체노력 방식은 2012년과 동일하게 “명목등록금 인하”와 “장학금 추가 확충”을 인정하고 두 가지 방식을 대학이 스스로의 여건에 따라 자유롭게 활용할 수 있도록 하였음.
  - 따라서 대학이 II 유형에 참여하기 위해서는 교과부(한국장학재단)와 “등록금 동결 또는 인하”, “장학금 금년 수준 이상 유지” 등의 내용이 포함된 MOU를 체결해야 함.



- ⑤ 또한 2013년에는 새롭게 II유형 안에 1,000억원 규모의 “특정분야 지원 인센티브”를 마련하여 선취업-후진학자와 이공계 분야 전공 학생, 지역 우수인재 등에게 지원 하되, II유형 인센티브는 참여 대학 중 자체노력 규모가 큰 대학, 명목등록금 인하 위주로 자체노력을 수행하는 대학, 선취업-후진학 선도대학 및 재직자 특별전형 운영대학, 지역 대학 등에 지원한다는 계획임.

## 2) 국가장학금 지원 방식과 운영구조의 문제점

- ① 2013년 국가장학금 지원 방식의 문제점은 대학이 II유형에 참여하기 위해 교과부(한국장학재단)와 “등록금 동결 또는 인하”, “장학금 금년 수준 이상 유지” 등의 내용이 포함된 MOU를 체결해야 하고, 그에 따라 6~7천억원 정도의 대학의 재정적 부담을 요구하고 있다는 점임.
- 이는 사립 전문대 및 4년제 사립 일반대학 289개교 중 2012년 정부재정제한대학 43개교를 제외한 246개교의 대학의 입장에서는 교당 평균 24.4~28.5억원을 부담하는 수준임.
  - 따라서 대학의 입장에서는 II유형에 참여하는 것이 재정적으로 매우 부담스런 상황임.
- ② 그리고 국가장학금의 확대로 학생들의 등록금 부담을 완화하는 것은 의미가 있지만, 한국의 고액등록금을 인하시키는 데에는 한계가 있는 접근임.
- 공적지원의 확대로 개별 대학에게 재원이 확충되지 않으면 대학의 입장에서는 결국 등록금 인상으로 재원 확대를 모색하기 때문에 장학금이나 학자금 대출과 같은 학자금 지원(financial aid)은 등록금을 오히려 인상시키는 자극효과를 가져올 수 있음. 대학의 입장에서는 국가가 학생들에게 학자금 지원을 하기 때문에 등록금 인상에 부담을 느끼지 않게 됨.
- ③ 특히 국가장학금 제도 운영 구조의 개편이 요구됨.
- 한국장학재단의 경영공시자료에 의하면, 2012년 예산 기준으로 총 5조 1,162억원 규모로 학자금을 지원하고 있음.
  - 그 중에서 취업후 학자금 상환 등 대출 관련 지원은 3조 1,858억원으로서 전체의 62.3%를 차지하고 있고, 나머지가 국가장학금 등 장학금 관련 지원은 37.3%에 불과한 실정임.
  - 한국장학재단의 설립 취지를 고려할 때 대출보다는 장학금 지원 규모를 증대시킬 필요가 있음. College Board(2012)의 보고에 따르면, 미국의 경우 학자금 대출이 43%이고, 장학금 지원이 55% 정도인데, 이러한 미국의 사례를 참조할 필요가 있음.
  - 장학금 지원 방향도 한국의 경우 need-based 보다는 merit-based로 지원하는 경향이 큼. 반값등록금 문제 해결을 위해 올해 새롭게 지원되는 국가장학금(1조 7,500억원)으로 인해 기존의 기초생활수급자 장학금, 차상위계층 장학금, 저소득층 성적 우

수 장학금 등 소외계층 대상의 장학금 사업은 사라지게 되었음. 물론 국가장학금의 지원은 I유형과 II유형으로 구분하여 I유형은 소득 3분위(전체 10분위) 이하의 저소득층을 대상으로 올해 7,500억원이 지원되었고, II유형은 소득 7분위 이하에게 주는 장학금으로 대학의 등록금 인하와 장학금 확충 노력에 따라 정부예산 1조원을 대학에 차등적으로 지원했지만 II유형의 경우 장학금의 수혜를 받으려면 B학점 이상인 성적기준을 충족시켜야 함.

- ④ 결국 한국의 학자금 지원체제는 무상의 장학금보다는 대출 지원이 많고, 장학금도 경제적인 요인보다는 성적기준이 상대적으로 많이 고려되는 형태로 설계되어 있다고 볼 수 있음.
- 따라서 한국장학재단의 설립 취지와 고등교육기회 균등 실현을 위해 학자금 지원체제는 지금보다도 장학금 지원 규모를 확대하고, 장학금도 merit-based 보다는 need-based로 지원하는 방향으로 전환할 필요가 있음.
  - 왜냐하면 재정 보조(financial aid)가 전반적으로 대학교육에 대한 접근성과 선택 및 지속성을 증가시키는 경향이 있고, 특히 무상장학금이나 보조금(grants)이 대출 또는 근로장학 프로그램에 비해 좀 더 선호되며 대학 입학률에 더 큰 영향을 미치기 때문임.
  - 또한 경제적으로 어려운 학생들은 등록금뿐만 아니라 생활비까지 필요한 경우가 대부분이지만, 한국의 경우 대학생 생활비 지원은 장학금 형태가 아니라 생활비 대출(학기당 50~100만원, 연간 200만원 한도)로 이루어지고 있음. 향후 대학생의 생활비 지원을 대출이 아닌 무상 지원으로 전환할 수 있는 방안 마련도 필요
  - 또한 이자 감면을 위한 지원도 필요함. 유기홍 민주통합당 의원의 ‘일반상환 학자금 대출 현황 자료(2012.9.21)’에 따르면, 일반상환학자금 대출의 연체율이 2011년 2학기 7.07%에서 2012년 1학기에는 7.17%까지 증가하였음. 일반상환학자금 대출 연체 현황을 보면 전국 681개 대학·대학원의 2011년 1학기 대출건수는 280,106건에서 2012년 1학기 162,928건으로 감소했지만 6개월 이상 연체 건수는 12,475건에서 2배 가까이 24,551건으로 증가했고 연체액도 2,900억 원에서 2012년 3,074억원으로 급증했다. 특히 2012년 1학기 사립대의 평균 연체율은 7.61%로 국·공립대의 6.55%보다 높아 사립대 학생들의 등록금 부담이 심각한 것으로 나타났음.
  - 한국장학재단 규정에 의하면 6개월 이상 연체자는 신용유의자(신용불량자)로 등록하게 되어있으므로 연체금리 하향 조정에 대한 논의도 필요하지만 중장기적으로 이자 감면을 위한 별도의 재정 지원 방안 마련도 필요하다고 봄.

**(3) 반값등록금과 대학구조개혁의 동시 실현을 위한 대안적 논의 : 고등교육재정교부금법, 지방대학육성특별법, (가칭)건전사학지원법 동시 제정**

현재 세계적인 수준의 고액등록금 문제 해결과 관련하여 고등교육재정교부금법 제정을 통한 공적재원의 확대로 등록금을 반값 수준으로 인하시키자는 입장과 대학생 학자금 지원(financial aid) 규모의 확대로 대학생들의 등록금 부담을 완화시키자는 입장이 있지만, 후자의 입장에서 정책이 추진되고 있음.

학자금 지원 확대로 학생들의 등록금 부담을 완화하는 것은 의미가 있지만, 한국의 고액등록금(high tuition)을 인하시키는 데에는 한계가 있는 접근임. 장학금이나 학자금 대출과 같은 학자금 지원은 등록금을 오히려 인상시키는 자극효과를 가져올 수도 있기 때문임.

1) 일괄적으로 관련 법안 제정; 법안간의 내용 구조

- ▷ **고등교육재정의 안정적 확보;** 고등교육재정교부금법
- ▷ **실질적인 반값등록금 실현과 등록금 부담 완화;** 고등교육재정교부금법
- ▷ **건전대학 중심의 대학구조개혁으로 설립별·지역별 대학간 상생발전;** 고등교육재정교부금법, 지역대학발전지원특별법, (가칭)건전사학지원특별법

법안명	제정 목적 및 기대 효과						
<b>고등교육재정교부금법 제정</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ OECD 평균 수준으로 고등교육재정의 안정적 확보</li> <li>▪ 근본적인 처방: 공적지원 확대로 상식적인 등록금 수준으로 인하</li> <li>▪ 보완적인 처방: 등록금 수준을 인하시킨 이후에 그 수준을 지속적으로 유지하고, 완충해 주는 국가장학금 및 학자금 지원(financial aid)</li> </ul>						
<b>지방대학발전지원특별법 제정</b>	<table border="1"> <tr> <td style="text-align: center;">예산 확보</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국가와 지방자치단체는 지방대학의 육성을 지원하기 위하여 필요한 예산을 확보하는 등 재정적 지원방안 마련 및 지방대학 육성기금 설치</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">대학 및 교수 지원</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대학 및 교수의 교육, 연구 활동 필요경비 등을 지원함에 있어 수도권과 지방대학 균형 배분</li> <li>■ 국가기관·유관기관의 자문위원 또는 연구위원 위촉시 전체 위촉 교수 중 지방대학 교수가 일정비율 할당</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">학생 지원</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 의과대학, 치과대학, 한의과대학, 약학대학 신입생 정원의 일정비율 이상을 해당 지역 출신자 중에서 선발하고, 법학전문대학원은 일정 비율 이상을 지방대학생으로 선발</li> <li>■ 지방대학의 장은 지역 소재 학교의 졸업자에 대하여 특별전형 실시</li> <li>■ 국가와 지방자치단체는 지방대학 학생에 대하여 균등한 연수 및 해외교류의 기회 보장(안 제11조)</li> <li>■ 지방대학의 학생이 산업체 및 정부출연기관 등에서 실무교육을 받을 수 있도록 지원, 지역주민들에게 평생학습의 장 제공</li> </ul> </td> </tr> </table>	예산 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국가와 지방자치단체는 지방대학의 육성을 지원하기 위하여 필요한 예산을 확보하는 등 재정적 지원방안 마련 및 지방대학 육성기금 설치</li> </ul>	대학 및 교수 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대학 및 교수의 교육, 연구 활동 필요경비 등을 지원함에 있어 수도권과 지방대학 균형 배분</li> <li>■ 국가기관·유관기관의 자문위원 또는 연구위원 위촉시 전체 위촉 교수 중 지방대학 교수가 일정비율 할당</li> </ul>	학생 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 의과대학, 치과대학, 한의과대학, 약학대학 신입생 정원의 일정비율 이상을 해당 지역 출신자 중에서 선발하고, 법학전문대학원은 일정 비율 이상을 지방대학생으로 선발</li> <li>■ 지방대학의 장은 지역 소재 학교의 졸업자에 대하여 특별전형 실시</li> <li>■ 국가와 지방자치단체는 지방대학 학생에 대하여 균등한 연수 및 해외교류의 기회 보장(안 제11조)</li> <li>■ 지방대학의 학생이 산업체 및 정부출연기관 등에서 실무교육을 받을 수 있도록 지원, 지역주민들에게 평생학습의 장 제공</li> </ul>
예산 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국가와 지방자치단체는 지방대학의 육성을 지원하기 위하여 필요한 예산을 확보하는 등 재정적 지원방안 마련 및 지방대학 육성기금 설치</li> </ul>						
대학 및 교수 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대학 및 교수의 교육, 연구 활동 필요경비 등을 지원함에 있어 수도권과 지방대학 균형 배분</li> <li>■ 국가기관·유관기관의 자문위원 또는 연구위원 위촉시 전체 위촉 교수 중 지방대학 교수가 일정비율 할당</li> </ul>						
학생 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 의과대학, 치과대학, 한의과대학, 약학대학 신입생 정원의 일정비율 이상을 해당 지역 출신자 중에서 선발하고, 법학전문대학원은 일정 비율 이상을 지방대학생으로 선발</li> <li>■ 지방대학의 장은 지역 소재 학교의 졸업자에 대하여 특별전형 실시</li> <li>■ 국가와 지방자치단체는 지방대학 학생에 대하여 균등한 연수 및 해외교류의 기회 보장(안 제11조)</li> <li>■ 지방대학의 학생이 산업체 및 정부출연기관 등에서 실무교육을 받을 수 있도록 지원, 지역주민들에게 평생학습의 장 제공</li> </ul>						

	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="406 227 541 357">고용 촉진</td> <td data-bbox="541 227 1227 357"> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공공기관 및 기업은 정원의 일정비율 이상을 지방인재로 채용, 지방인재의 진출이 저조한 분야 등을 대상으로 현장 실습 및 인턴채용을 위한 지원사업 실시</li> </ul> </td> </tr> </table>	고용 촉진	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공공기관 및 기업은 정원의 일정비율 이상을 지방인재로 채용, 지방인재의 진출이 저조한 분야 등을 대상으로 현장 실습 및 인턴채용을 위한 지원사업 실시</li> </ul>
고용 촉진	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공공기관 및 기업은 정원의 일정비율 이상을 지방인재로 채용, 지방인재의 진출이 저조한 분야 등을 대상으로 현장 실습 및 인턴채용을 위한 지원사업 실시</li> </ul>		
<p style="text-align: center;"><b>(가칭) 건전사학지원특별 법 제정</b></p>	<p>필요성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 한국 고등교육의 80%는 사립대학이 담당하고 있기 때문에 사립대학에 대한 국가 지원을 확대하여 건전한 방식으로 사립대의 구조개혁 추진</li> <li>- 정부와 대학 자체가 평가하여 건전한 사립대학에 대해 재정 지원(등록금 인하 혹은 경쟁력 강화를 위한 사업 유도 등).</li> <li>- 재정 지원 방식은 현재 교육역량강화사업과 같이 총괄 지원(lump sum) 방식을 적용하도록 함.</li> <li>- 이 법에 근거하여 부실 혹은 부패 사립대학에 대해서는 재정지원이 이루어지지 않기 때문에, 지금과 같이 정부 주도가 아닌 자발적 퇴출 유도 예산지원 근거</li> <li>- ‘고등교육재정교부금법’의 사업교부금 중 건전사학육성사업비 근거</li> </ul>		

#### 4. 마무리

(1) 지난 이명박 정부 이후 정부가 추진하는 대학등록금 부담 완화를 위한 전략은 대학 구조조정을 통한 예산 절감에 초점을 두고 있음.

- 대학구조개혁 평가를 통한 구조조정 유도 및 국립대학 총장 직선제 폐지, 교육역량 강화사업을 통한 등록금 인하 유도, 감사원 감사 등을 통한 대학들의 방만한 경영과 비리 행위 등에 대한 지적 등

(2) 중요한 것은 미국의 대학처럼 세계적인 대학을 만들려면 단순한 대학구조조정이나 지배구조 개편이 아니라 그에 상응하는 교육투자의 노력을 해야 함.

- 하버드 대학, 예일대학 등 아이비리그 대학은 물론 주립대학들의 1년 예산이 4조원 이상인 반면에, 우리나라 주요 사립대 1년 예산은 6,000억원 정도, 주요 거점 국립대학은 3,500억원 정도에 불과함.

(3) 향후 대학발전은 개별 경쟁력이 아닌 집단경쟁력에 초점을 두고, 대학의 근본적인 체질 변화를 위한 필수조건인 대학재정의 안정적 확보 방안에 대해 집중 논의할 때라고 생각함.

## 반값등록금과 대학구조개혁 - 교육불평등 문제 어떻게 해결할 것인가? -

이광철(민주사회를 위한 변호사 모임, 변호사)

### 1. 발제문 요약

(1) 고등교육 전반에 대한 개혁방안을 위한 구체적인 방안으로써 다음 네 가지 제시

- 1) 첫째, ‘고등교육법’의 개정을 통한 고등교육구조의 틀의 변화
- 2) 둘째, ‘고등교육재정교부금법’의 제정을 통한 ‘정부책임형 사립대학’의 육성 혹은 자발적 국공립화
- 3) 셋째, ‘사립대학 구조 개선에 관한 법률’ 제정을 통한 고등교육의 공급과잉문제 해결과 사립대학법인의 위법한 재산감소를 방지하기 위한 ‘사립학교법’ 개정
- 4) 넷째, 대학서열화 문제 해소와 대학교육의 공공성 확보 정책시행을 위한 대학통합네트워크의 신설

(2) 이러한 구체적인 방안들을 통하여 발제자는 지금부터라도 국공립대학 위주의 고등교육정책을 구사할 수 있는 여건을 만드는 방향의 고등교육정책의 근본기조를 변경할 것을 제안

### 2. 사립대학의 개혁과제

- (1) 재단의 재정적 기초 결여와 이로 인한 수요자들의 높은 교육비 부담 문제
- (2) 방만하고 비민주적인 학교운영 - 설립자의 제왕적 학교 운영
- (3) 부정과 비리
- (4) 학교서열화 문제(한국에서의 대학일반의 문제이기는 하나 전체고등교육기관의 87%, 전체 학생수의 75%를 차지하는 속에서 학교서열화의 문제 역시 사립대의 주요한 개혁과제의 하나라고 할 것임)

### 3. 문제해결의 접근방향

- (1) 발제자가 소개한 신자유주의적 정책의 접근방안은 규제철폐와 자율성 제고, 각 대학 운영자가 자율적으로 해결할 일이라고 결론지을 것임. 시장논리에 맡겨 여러 문제로 인하여 경쟁력이 떨어지면 시장에서 퇴출되는 것으로 정리
- (2) 그러나 이러한 접근방안은 고등교육을 각 운영자의 선의에만 의존하는 것으로 결국 교육의 공공성을 포기하는 결과가 될 것이고, 특히 공급의 과잉시대를 맞이하여 결국 퇴출되는 대학의 경우 그 잘못된 학교운영의 피해를 오로지 학생들만이 받게 되는 불합리한 결과가 발생할 수 있음
- (3) 결국은 지금부터라도 국공립대학 위주의 고등교육정책을 구사할 수 있는 여건을 만드는 방향으로 고등교육정책의 근본기조를 변경하자는 발제자의 견해가 타당하다고 생각함
- (4) 등록금과 학교운영경비 등을 지원하되, 이를 매개로 하여 학교의 운영에 개입하여 비민주적이고 즉별 중심의 학교운영을 시정하는 (준)국·공립화 정책은 나아가 대학서열화에 따른 학벌문제를 시정할 수 있는 여건을 조성하고 사립대학의 통폐합을 통한 구조조정까지 달성해 낼 수 있는 바탕이 된다는 점에서 사립대학 문제를 체계적이고 종합적으로 해결할 수 있는 대안이라고 평가할 수 있을 것임

### 4. 문제해결의 구체적 방안에 관한 검토

#### (1) 정책을 입법화할 수 있는 창조적인 고민이 필요

- 1) 두 가지 측면에서 고민이 필요하다고 봄
- 2) 하나는 정치지형 속에서 사립대학의 국·공립화 방안을 어떻게 제도화할 수 있을 것인가의 문제임. 지난 대선에서 박근혜 후보는 소득 하위 80%까지 ‘소득연계 맞춤형 국가장학금’을 지원하여 대학등록금 부담을 절반으로 경감하겠다고 공약하였고, 사립대학의 국·공립화 방안은 전혀 공약에 나타나 있지 않음
- 3) 행정부와 국회 과반 다수당이 사립대학의 국·공립화 정책에 부정적인 상황에서 이 정책을 어떻게 입법으로 관철할 것인가 하는 실천적 고민이 필요하다고 봄
- 4) 다른 하나는 이러한 국·공립화 방안을 대중들에게 어떻게 설득할 것인가에 대한 창조적 고민이 필요하다는 점임
- 5) 관련하여 소득과 연계하지 않고 보편적 반값등록금을 주창하는 것이 자칫 “가진자들에게도 세금으로 등록금을 지원하는가”라는 대중의 의구심에 봉착할 수 있다고 보고, 이 점에서 소득과 연계하여 장학금 지급을 통하여 등록금의 부담을 경감하겠다는 박근혜 후보의 공약이 일정부분 대중들에게 수긍된 부분이 있었다고 봄

- 6) 우리 사회에서 교육이 신분상승의 주요한 도구가 된 점에서 학비는 수요자가 부담하는 것이 맞다라는 사고가 오랜 기간에 걸쳐 형성되어 왔다는 역사적 맥락을 충분히 감안할 필요가 있다고 봄
- 7) 이 점에 있어서 민주당의 보다 강력한 의지와 실현대안의 모색이 절실하다고 할 것임

## (2) 국가의 지원을 받아들이지 않을 경우의 문제

- 1) 사립대학의 국·공립화 방안(뿐만 아니라 보편적 반값등록금에 관한 ‘고등교육재정교부금법’안)에서 가장 핵심은 국가의 지원을 대학이 받아들이는 것이고, 만일 사립대학들이 이를 받아들이지 않을 경우 국·공립화 방안이 더 나아가지 못한다는 점에서 이 대목이 사립대학의 국·공립화 방안의 결정적 관건이라 할 것임
- 2) 또한 한국의 사립대학에서 특정 두 학교가 선도적 역할을 하고 있는 현실에서 두 학교의 사립대학의 국·공립화 방안에 대한 비토가 자칫 이 방안이 전부 무산될 수도 있다는 의구심이 제기됨
- 3) 이를 타개할 현실적인 방안이 고민될 필요가 있음

## (3) 자발적인 국·공립화를 이끌어낼 유인책의 보강 필요

- 1) 미국의 경우에서 보듯 강제적인 공립화는 실패할 수 밖에 없고(발제문 18면 다편스 대학 판결), 발제자는 예외적이고 불가피한 상황에서 국공립대학을 신설하자는 견해도 피력하나(발제문 21면), 대학의 공급의 과잉으로 대학구조정이 현실화되고 있는 마당에 국공립대학을 신설하자는 안이 국회를 통과하기에는 현실적으로 제약조건들이 만만치 않을 것으로 생각됨
- 2) 자발적 국·공립화의 경로로써 미국의 럿거스대, 윌리엄·메리대의 경우에서 보듯이 학교의 운영난 봉착이 가장 주요할 것이지만, 운영난 이외의 경우에도 국·공립화를 할 수 있도록 하는 유인책을 강구할 필요가 있을 것임

## (4) 정부책임형 사립대학에 있어서의 교육의 공공성 관철 방안

- 1) 발제문 21면은 정부독립형 사립대학을 재정부담 50%를 기준으로 하여 인정하고 있음
- 2) 정부독립형 사립대학을 인정하는 것은 불가피할 것으로 여겨지지만 이 경우 정부독립형 사립대학들이 국·공립화 정책에서 예외가 되는 것은 문제라고 할 것임
- 3) 정부독립형 사립대학의 경우 교육의 공공성의 원칙을 관철해 낼 것인가 하는 대안이 제시될 필요가 있다고 생각되고 이 점에서 정부독립형 사립대학과 정부책임형 사립대학의 운영상, 재정지원상 차별성이 구체적으로 어떻게 제시될 필요도 있다고 봄

## 사회경제정책포럼 회의록(전문)

### [10회 포럼] 교육 불평등 어떻게 해소할 것인가?

- 사회 : 김연명 교수 (중앙대 사회복지학과)
- 발제 1 : 반값등록금과 사립대 구조조정(임재홍 교수 / 한국방송통신대 법학과)
- 토론 1 : 반상진 교수 / 전북대학교 교육학과
- 토론 2 : 이광철 변호사
- 참석토론 : 변재일 민주정책연구원장, 김상희 의원, 김광진 의원, 김남근 변호사, 정책위 전문위원(심연미, 김범모), 민정연 연구위원(문병주, 권향엽, 박정식, 고영국), 국회보좌진 등 20여명

- 
- 일시 : 2013.7.17(수) 오전 7시 30분
  - 장소 : 국회 의원회관 524호 세미나실
  - 정리 : 박은경 인턴

**김연명** : 오늘 발제자로 한국방송통신대학교의 임재홍 교수님과, 토론자로 반상진 교수님과 이광철 변호사를 모셨다. 발제는 15분정도 해주시고, 토론은 10분정도로 진행하겠다. 발제 시작해 주시기 바란다.

### □ 발제 : 반값등록금과 사립대 구조조정(임재홍 교수)

**임재홍** : 주제는 반값등록금과 사립대 대학구조개혁이다. 그동안 신자유주의 정책과 공공성에 입각한 고등교육 정책 사이에 뚜렷한 관점차이들이 나타났다. 신자유주의 고등교육 정책의 입장에서 본다면 대학이 경제발전에 기여해야 하는데 그렇지 못하고 있고, 그렇게 하지 못하는 가장 큰 이유는 고등교육 체제의 경직성 때문이다. 경직성 문제를 해결하기 위해서 자율화 정책을 펴야하는 것이 핵심내용이다. 국립대 같은 경우는 법인화를 통해서 사립대학화 시키는 것이 핵심내용이고, 사립대학에 대해서는 보다 더 많은 자유를 부여해야한다는 것이다. 그러나 이런 논리는 공적인 개입원칙을 국가가 포기한다는 것이다. 공교육에 대한 공적관리와 공적 경비부담의 원칙이 있는데 자율이라는 부분으로 이를 포기하는 것이다. 종래 대학 자치에 대해서는 오히려 관료적 통제가 강화되고 있고, 이로 인해 대학자치가 무너지고 있는 측면들이 있다. 세계적 수준의 대학 육성이라는 것은, 자치를 부여하면서도 공적인 경비부담의 원칙과 대학에 대한 투자가 수반되어야 한다. 그러나 우리는 정반대로 가고 있다.



5.31 교육개혁안 이후, 신자유주의 정책에 의해 대학에 대한 진입과 퇴출을 자유롭게 하겠다는 것이 대학설립의 준칙주의 논리였다. 이 논리라는 것이 우리나라에서는 작동되지 않았다. 그 이유에 대해서는 매우 논란이 많다. 하나는 부실·부패 대학의 양산이다. 이것이 대학의 갈등이 가장 큰 원인되었다. 두 번째는 대학설립준칙주의가 고등교육의 공급과잉 문제를 발생시킨 것이다. 신자유주의 정책의 대표라고 할 수 있는 이 제도는 실패한 것으로 볼 수 있다. 이는 상당히 많은 딜레마를 가지고 있다. 구조조정을 하지 않아도 문제고, 신자유주의 정책의 입장에서 구조조정을 하겠다는 것도 문제이다. 공교육의 원칙에 따라서 하면 좋겠지만, 여러 상황을 봤을 때 쉽지 않다. 구조조정을 하지 않는 경우, 즉 대학의 자율에 맡기는 경우에는 상당 수 대학이 파산상태에 이르게 될 텐데, 대학 구성원들이 피해를 떠안게 되는 문제가 있다. 지역의 고등교육 기반이 무너질 가능성이 크다는 점 또한 있다.

신자유주의적인 방식으로 구조조정을 하는 경우, 신자유주의자들은 공급과잉이 대학 간 경쟁을 촉진시킨다고 하는데, 문제는 퇴출의 방법이 없다는 것이다. 퇴출을 시키기 위해서는 유인책을 제공해야한다. 그 유인책으로는 잔여재산 귀속에 대한 특례문제와 공익법인으로서 퇴출을 유도하겠다는 방향이다. 이 방안에 대해서는 종래 교과부의 '사립학교법 일부개정 법률안', 김선동 의원의 '사립대 구조개선 특별법안', 민병주 의원의 '사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안'이 있다. 이러한 것들의 핵심적인 내용은 사립학교 법인에 대한 특혜정책적인 성격이 강하고, 그렇기 때문에 문제가 있다. 법안이 입법되지 않는 가운데 MB정부에서는 폭력적인 형태로 사립대 퇴출정책이 전개 되었다. 사실 사립학교 법인보다는 구성원들에게 폭력적이었다.

사립대학 구조조정에 대해서는 딜레마는 있지만 안 할 수는 없는 상황이다. 11페이지에 있는 것처럼, 몇 가지 원칙을 가지고 접근을 했으면 좋겠다는 생각을 한다. 우리나라가 사립대학 위주로 되어있기 때문에 국공립대학이나 정부책임형 사립대학을 강화시키는 방안으로 갔으면 좋겠다는 것이 제 생각이다. 사립대학 법인의 비영리 법인성을 근간으로 한 구조조정, 지역적으로 균형 잡힌 고등교육 기반이 생길 수 있는 구조조정이 필요하다. 사립학교 법인과 사립대학의 관계에서 사립학교 법인의 귀책사유가 있을 때 해산명령이 내려진다. 이 명령이 내려졌을 때 학교가 자동적으로 폐교되는 문제점을 어떤 식으로든지 해결해야 할 것이다. 박근혜 정부에서도 정책의 큰 틀을 보면, 이러한 강제적인 퇴출 정책에 대한 것과 연구비를 통한 자체의 구조조정 정책이 진행되고 있다.

우리나라의 고등교육의 기본적인 교육의 틀이 실패작이라고 봐야하는 이유는 사립학교 위주로 되어있기 때문에 이로 인한 여러 가지 문제들, 예를 들면 교육여건이 부실하다는 것부터 시작해서 상당히 많은 현실적인 문제들이 제기되고 있다. 이러한 내용들은 12~14페이지

이지에 적어두었다. 무엇보다도 민간부담이 OECD국가들의 1,2위를 달리고 있다고 있는 만큼 공적 경비부담 원칙이 전혀 지켜지고 있지 않다. 이런 부분들을 감안한다면, 고등교육 법에서 설립주체가 경비부담에 대한 공적 책임을 져야 하고, 그리고 국가와 지방자치단체가 책임을 부담하는 형태의 개선 작업이 필요하다.

이 관점에서 국가장학금제도 평가한다면, 신자유주의적인 정책을 계속해서 집행하겠다는 맥락에서 도입된 제도이다. 이 제도는 몇 가지 문제가 있다. 일차적으로 학생들의 교육권 보장을 위해서 학교의 설립 주체들이 부담해야할 전입금의 의무를 국가가 대납해주는 문제가 있다. 즉 사립학교가 80%가 넘는 상황에서 국가 장학금의 80% 이상이 사립학교 법인으로 들어가는 것을 감안한다면, 결국 사립학교 법인이 부담해야할 교육 경비를 국가가 일차적으로 부담해주는 문제가 제기된다. 교육기관에 대한 지원보다는 학생에 대한 지원이 되다보니까 고등교육 기관의 공공성을 높이는 정책을 펼 수 있는 기회를 상실하게 된다. 그래서 교육기관에 대한 지원으로 전환된다면 국가장학금은 필요 없어진다고 할 수 있다. 다만 어려운 학생들에 대한 지원에 있어서는 대학과의 공동 경비 부담 원칙 보다는 국가가 책임지는 형태가 더 좋을 것이다.

유사 입법례로는 민주당의 고등교육법 개정안이 유사한 법안이라고 할 수 있다. 특히 ‘고등교육제정교부금법’ 3·4·5조 같은 경우에는 이러한 공적 경비부담의 원칙에 대해 국가가 책임을 지겠다는 내용이 들어와 있다. 유사 사례로는 미국 고등교육의 역사를 봤을 때, 고등교육에 대해서 사적인 형태가 아니라 공적인 경비부담의 원칙의 역사를 경험해 볼 수 있다.

20페이지에서는 정부책임형 사립대학의 육성방안을 설명했다. 정부책임형 사립대학 방안에 대해서는 국공립대학의 시설이나 확장 정책이 현실적으로 어려운 상황에서는 가장 현실적인 고등교육의 공공성을 강화하는 방안이 아닐지 생각한다. 이 정책을 펴기 위해서는 정부책임형 사립대학이라는 개념과 정부독립형 사립대학이라는 개념을 정립할 필요가 있다. 정부책임형 사립대학이란, 사립대학이 운영경비의 50%이상을 정부로부터 지원을 받아 대학을 운영하는 것을 말한다. 그렇지 않은 것은 정부독립형 사립대학이라고 한다. 이것은 OECD국가에서 사용하는 개념이다. 우리나라 고등교육의 가장 큰 문제 중 하나가 교육여건의 전반적인 부실성이다. 이러한 부실성이 나온 가장 큰 이유는, 대학의 설립·운영규정에 있다. 고등교육법이나 사립학교법이 대학 설립·운영에 관한 기준을, 대학의 설립·운영규정에 위임을 해놓고 있다. 이를 한 부분에 대해서도 기준을 완화시켜주는 문제가 있다. 대학의 기본적인 교육행정을 개선하기 위해서는 대학설립·운영규정에 있는 내용들을 고등교육법으로 전부 옮겨서 보장할 필요가 있다. 헌법에서도 교육제도 법정주의를 규정하는 것을 감안한다면, 포괄적으로 위임하고 있는 이 부분은 헌법에도 위반되는 측면이

있다. 이 부분에서 정부 독립형 사립대학과 정부책임형 사립대학에 대한 기준을 정하는 것이 중요하다고 생각한다.

정부책임형 사립대학의 선발과 요건을 보시면, 법적인 경비 지원이 들어가게 되면 사립대학의 지배구조를 변경해야한다. 정부책임형 사립대학에 대해서는 반(半)공립·반(半)사립의 지배구조가 바람직할 것이라 생각한다. 24페이지부터는 ‘고등교육재정교부금법’의 내용에 대해 정리를 했다. 이와 유사한 입법례로서는 민주당에서 이미 ‘고등교육재정교부금법 제정안’을 제출해 놓은 상태이다. 25페이지부터는 정부책임형 사립대학의 구조와 유사한 유사입법례 또는 정책을 미국에서 찾은 것이고, 공립화 또는 준공립화의 사례를 보실 수 있다.

26페이지는 ‘사립대학 구조개선에 대한 법률’이다. 아까 말씀드린 바와 같이 사립대학 구조조정은 딜레마의 문제이지만 이를 회피하기는 힘들다. 그러나 보다 적극적인 입장을 갖는 것이 좋을 것이다. 그 방안으로서는 국공립대학 위주의 고등교육 체계를 설계하는, 정부 책임형 사립대학도 포함한다는 원칙을 견지한다면 다음과 같다. 즉, 사립대학의 자율적 구조개선에 의해서 국·공립하는 방안, 정부책임형 사립대학의 지정과 규율을 위한 내용, 사립대학과 국·공립대학 간에도 인수합병이 가능하도록 규정, 비리사학의 처리방안으로서 국·공립화 혹은 정부책임형 사립대학으로의 전환이 가능한, 이러한 방안들을 사립대학 구조개선에 관한 법률에서 지정할 필요가 있다고 생각한다. 새누리당에서 제안된 입법안 중에서 반드시 삭제되어야 할 부분이 있다. 그것은 잔여재산귀속에 관한 특례나 공익법인으로의 퇴출이다. 30페이지 보시면 교원·직원·재학생 보호에 관한 조항들을 신설할 필요가 있다. 이와 관련된 외국 사례는 지배구조의 문제에 관하여 미국의 코넬대학교나 럿거스 대학의 구조를 감안해서 대안을 얻을 수 있을 것이다.

35페이지에서는 정부책임형 사립대학을 포함해서, 보편적인 고등 교육의 설계를 할 수 있는 방안으로서 국립대부터 시작해서 정부책임형 사립대학까지 포함하는 대학통합네트워크를 생각해 볼 수 있을 것이다. 사립대학법이 퇴출 등을 앞두고 여러 가지 편법이나 불법행위의 가능성이 높다. 따라서 이를 예방적으로 차단하기 위해서는 대만의 사립학교법에서 좋은 대안을 발견할 수 있는데, 하나는 징벌적 배상제와 같은 방안이다. 그러나 이와 유사한 내용으로 우리 법안에도 도입을 했으면 하는 바람이 있다. 또한 학교 법인이자 학교의 재산을 의도적으로 감소시키는 것에 대해서는 이사 개인책임을 물을 수 있는 제도도 필요하다.

최근에 많은 나라들이 신자유주의 정책을 포기하는 경향을 볼 수 있다. 독일 같은 경우가 대표적인데, 대부분의 주가 고등교육 무상 원칙으로 복귀를 하고 있다. 이에 대한 원인으로서는 등록금을 받는 것이 타당한 법적 이유가 있어야 하는데, 그러한 법적 이유가 없이

등록금을 받는 것은 헌법 위반이라는 연방 헌법 재판소의 결정이 있었기 때문이다. 이로 인해 16개 주의 주중에 14개의 주가 등록금 무상으로 돌아왔고, 나머지 2개 주는 선거 결과에 따라 무상으로 돌아갈 가능성이 있다. 신자유주의 정책을 강화했던 영국과 일본에서도 고등교육이 오히려 사회의 발전에 걸림돌이 된다는 평가도 나오고 있다. 이러한 경향을 본다면 고등교육의 공적인 성격을 오히려 강화하는 정책이 전개되어야 한다고 생각한다.

**김연명** : 전체적으로 대학의 공공성을 강화하는 방향으로 구조조정을 해나가는 것이 마땅하는 이야기를 해주셨다. 계속해서 다음 발제를 듣도록 하겠다.

## □ 지정토론1 : 반상진 교수

**반상진** : 반값등록금에 대한 이론적 근거는 임재홍 교수님께서 잘 정리해주신 것 같다. 저는 보다 현실적인 이야기를 통해서 앞으로 민주당이 어떤 논리를 갖고 대응해야하는지를 중심으로 말씀드리겠다. 과연 민주당이 교육 정책뿐만 아니라 모든 정책에 있어서 장기적인 비전과 전략을 갖고 있는지 국민들도 궁금할 것이라 생각한다. 대선 총선 즈음에 TF팀 만들어서 급히 만드는 것 같다. 이것을 조금 더 장기적으로, 정책생산능력을 길러낼 수 있는 역량을 발휘했으면 좋겠다.

그러한 맥락에서 반값등록금은 2008년부터 글을 통해서 이야기 해온 것인데, 개인적으로는 ‘상식적인 수준의 등록금’이라는 표현을 써왔다. 이렇게 이야기를 하면 모두들 공감을 표하지만, 이것이 공적인 자리에 오면 포퓰리즘적인 논리가 된다. 반값등록금 논의는 입장 차이는 분명하게 두 가지로 나뉜다. 민주당과 같이 공적 재원 확대를 통해서 명목 등록금 수준을 인하하자는 입장과, 이명박 정부 이후의 여당은 부담완화라는 용어를 통해서 국가장학금, 학자금 지원을 통해 부담을 완화하겠다는 것이다.

지난 정부에서는 부담 완화라는 입장에서 접근하고 있다. 저는 이것이야말로 포퓰리즘인 것 같다. 정부에서는 대학이 투명하지 못하다고 하고, 대학 당국은 정부가 공적자금을 주지 않아서 등록금을 올릴 수밖에 없다고 하고, 학생은 대학의 투명성의 이야기 하는 등 입장 차이가 있다. 문제는 지금처럼 장학금 위주로 가면 학생위주의 정책이 된다. 정작 잘못된 것은 정부가 공적 자금을 지원하지 않았기 때문인데, 정부가 빠지고 학교와 학생들 사이의 갈등만 부추기는 형상인 것이다. 장학금은 보완적 장치이지 근본적 장치라고 생각해서 안 된다. 대학을 다니는데 어려움이 있는 아이들을 지원해주는 수단인 것이지 이러한 보조적 장치를 가지고 근본적으로 반값등록금을 하겠다는 발상 자체가 어불성설이다.

논쟁의 본질이 무엇인지 본다면, 고액 등록금 어떻게 해결하는지가 관건이고 이것을 하려면 결국 윈윈(win-win)게임을 해야 하는데, 결국은 공적 자원 확대를 통해 대학도 살고 학생들의 등록금도 완화시키는 전략으로서 논리개발이 필요하다고 본다. 그런데 2쪽에 보시면, 지금 보수 쪽에서 계속 포퓰리즘의 가치로 이것을 확대를 시키고 있다. 정부 입장에서는 부실대학 구조개혁의 형태로 대학에 책임을 전가하는 형태로 가고 있고, 대학도 학생도 만족하지 못하는 상황으로 가고 있다. 저는 이 논리를 개발 할 때, 국가가 OECD 기준을 보더라도 한국은 정부지원 대비 학자금·장학금 대출 부분에서 장학금보다는 학자금 대출을 더 많이 지원하고 있다. 보조적 장치임에도 불구하고 대출 중심으로 학생들을 지원하고 있다는 것도 문제가 될 수 있는데, 장학금 지원 논리에 함몰되는 것 같다.

3페이지부터는 국가 장학금에 대해 재설계가 필요하다는 논의를 적어보았다. 국가장학금으로 2,500억원을 준다고 홍보를 하고 있지만, 이는 정치적 자금이다. 대통령, 국회에 따라 달라질 수 있다. 지금 4쪽에 보시면 국가 장학금 체계의 기본구조를 보더라도 2조 2천 5백 억원을 8분위까지 주겠다고 하고 있지만, 대학의 자체노력도 요구하고 있다. 대학 당 25억정도를 출현해야 한다. 명목 등록금을 인하시키지 못하면, 나중에 가면 등록금을 인상시키는 자극효과가 발생한다. 대학입장에서는 장학금 제도로 인해 학생들에게 부담이 가는 것이 아니기 때문에 인상을 야기하게 된다. 이것이 바로 미국에서 나오는 등록금 자극효과가 되는 것이다. 지금은 억제정책을 쓰고 있지만, 소비자 물가지수의 1.5배라는 등록금 상한제도 나중에 계속적으로 올라갈 가능성이 있다.

2012년 기준으로 한국장학재단 총 예산을 보면 약 5조 천백억 원 정도이다. 그 중에서 대출이 3조원 정도이고, 장학금이 2조 2천억 원 정도 된다. 미국은 현재 장학금이 55%, 대출이 43%이다. 반면 우리는 대출이 70%이고 장학금이 30%인 구조를 가지고 있다. 국가에서 부담완화라고 하지만, 대출중심의 구조로 가고 있다. 그리고 대학은 억제하고 있기 때문에 등록금을 올리지 못하고, 반값등록금이 가지고 있는 파괴력은 대학과 학생 학부모 모두가 짜증나는 구조이다.

7페이지 보시면, ‘고등교육재정교부금법’이 민주당의 제1호 법안인데 이것만 확보되면 이는 도깨비 방망이라고 생각한다. 반값등록금도 실현될 수 있고 구조개혁도 할 수 있다. 이것을 민주당이 적극적으로 홍보해야 한다. 대학도 살리고 학생들 부담도 줄이는 고등교육재정 교부금법을 통해 가능하다는 것을 알리고, 이를 적극 활용 및 홍보해야 한다. 더 나아가 ‘건전사학지원육성법’을 고민하셔서 오히려 거꾸로 건전사학을 육성해서 부패하고 부실한 대학은 시장기계에 의해 자동적으로 소멸될 수 있도록 논리를 개발하는 것은 어떨지 생각한다. 저는 실질적으로도 ‘건전사학지원육성법’을 통해 이것을 해결할 수 있다고 본다. 고등교육재정교부금법, 지방대학발전지원특별법, 건전사학지원특별법을 제정해서 이

세 가지 패키지를 반값등록금과 대학구조개혁을 동시에 실현할 수 있는 논리를 빨리 개발해주는 것이 필요하다고 본다.

김연명 : 다음으로 참여연대의 이광철 변호사께서 발제해 주시겠다.

## □ 지정토론2 : 이광철 변호사

**이광철** : 토론자로서 발제문 보면서 가졌던 몇 가지 의문과 생각을 중심으로 말씀드리겠다.

교수님의 논지는 기존에 제출된 ‘고등교육재정교부금법안’이 교부금 협약을 통해 등록금의 실질적인 인하효과를 가져오자는 것이었고, 다만 부실한 대학의 경우에는 대학운영위원의 설치를 조건으로 해서 재정 교부금을 교부하자는 것이었다. 이런 것을 골자로 하고 있는데 임 교수님께서서는 여기서 한 걸음 더 나아가서 대학지원을 매개로 해서 사립대학의 국·공립화 방안을 관철시켜보자는 대안을 담으신 것 같다. 그래서 사립대학이 가진 문제점을 해결할 수 있는 방안이라는 생각이 들었다.

사립대학의 개혁과제들은 높은 교육비 부담문제, 방만하고 비민주적인 학교운영, 따라서 설립자의 제왕적 학교 운영이 있다. 부정과 비리, 학교 서열화 문제가 있다. 이러한 개혁과제들을 해결하는 방안으로 사립대학의 국·공립화 방안에 대해서 총론적으로 공감한다. 그러나 여기에 가지고 있는 우려는 이념적인 공격에 취약할 가능성이 있다는 것이다. 이름을 어떻게 붙일지는 별개의 문제이지만 대학의 국·공립화라는 말에서 ‘국·공립화’라는 것에 대해 이념적 공격이 있을 것이다. 2006년에 사립학교 4대 개혁법안 관철하는 과정을 보더라도 알 수 있듯이, 족벌적인 사학운영자들의 고루한 생각에 비추어 보면 바로 이 지점에서 이념적 공격들을 어떻게 돌파할 것이냐 하는 부분은 우려되는 부분이었다. 문제해결의 접근방안에서 총론적으로 공감한다. 다만 구체적인 각론 부분에서 몇 가지 의문이 들었던 부분이 있다. 우선, **비단 사립대학의 국·공립화 방안에만 국한되는 문제는 아니지만 이미 제출되어진 고등교육재정교부금 법안을 비롯한 여러 가지 개혁 법제 안들이, 정책을 입법으로 연결되는 과정에서 창조적 고민이 필요하다고 본다.** 물론 그 과정에서 개혁적인 정당의 일관된 의지 등을 문제로 삼을 수 있지만, 그 부분에 대한 말씀은 생략하겠다.

교수님이 제안하신 내용에서 두 가지 측면에서 고민이 필요하다고 생각했다. 첫 번째는 현재 박근혜 정부와 새누리당이 지배하는 상황에서, 사립대학의 국·공립화 방안들을 어떻게 제도화 할 수 있을 것인가이다. 지난 번 대선에서 박근혜 후보는 소득하위 80%까지 소득연계 맞춤형 국가장학금을 지원해서 대학등록금 부담을 절반으로 경감하겠다고 공약

했다. 교수님께서 제안하셨던 사립대학 국·공립화 방안이라든지, 고등교육재정교부금 법안에서 재정적인 지원들을, 대학의 운영을 어떻게 개선시킬 것인가에 대한 고민은 전혀 발견할 수 없었다. 이런 정치지형 속에서 이러한 개혁적 법안들을 어떻게 입법으로 연결시켜 나갈 것인가에 대해 깊은 고민과 창조적 지혜가 필요하다.

또 다른 하나는 반값등록금과정에서의 저희들의 아이디어, 즉 돈을 학생들에게 주지 않고 대학에 지원해서 대학을 실질적으로 바꿔보겠다는 것을 대중들에게 어떻게 설득할 것인가는 숙제로 남는다. 특히 지난 대선에서 진보세력은 소득과 연계하지 않고 보편적 반값등록금을 지원하겠다는 것을 내세웠는데, 과연 중산층을 비롯해서 고소득층에도 세금으로 등록금을 지원해야 하느냐 하는 그런 대중들의 의구심이 대두되었다. 이 점에서 소득과 연계해서 장학금 지원을 통해 등록금 부담을 경감하겠다는 박근혜 후보의 공약이 일정부분 대중들에게 수긍된 측면이 있다는 것을 주목해서 볼 필요가 있다.

두 번째로 교수님이 제안하신 논지의 핵심적인 내용은 재정을 통해서 학교를 움직여 보겠다는 것이다. 특히 교수님의 발제를 보면 최소기준으로 국공립의 대학이 차지하는 비율이 50%는 되어야 하고, 정부가 고등교육정책을 펼 수 있기 위해서는 국·공립학교에 재학하는 학생 수의 비율이 70~80% 정도는 되어야 한다고 하셨다. 그러면 결국은 재정지원을 통해서 학교를 변화시키겠다는 것이고, 그것을 강제할 수 있는 것이 어렵다는 것을 감안해 본다면 결국은 대학이 국가의 지원을 받아들이는 것이 이 대안의 핵심적이 관건이 되는 것이다. 과연 국가의 지원을 대학이 받아들이지 않는다면 어떻게 되는 것일까? 특히 한국의 사립대학에서 특정 두 학교가 이러한 법안에 대해 굉장히 민감해하고, 그 두 대학이 이 대안을 받아들이지 않을 때 이 대안이 현실적인 관철력을 가질 수 있을 것인지 의문이 들었다.

지금 제출된 고등교육재정교부금 법안은, 단지 교부금 법안을 통해서 등록금의 실질적인 하만을 주된 목적으로 하고 있는데 그것조차도 국회에서 표류하고 있다. 그러한 법안들조차도 사립대학이 민감하게 반응하고 있는데 거기서 나아가서 재정지원을 통해서 학교를 질적으로 바꿔보겠다는 법안을 과연 그 특정 2개의 사립학교가 받아들일지는 의문이다. 이를 타개할 만한 구체적인 대안들이 무엇인지 고민이 들었다. 그런 측면에서 자발적인 국·공립화를 이끌어낼 유인책의 보강이 필요하다. 교수님께서 말씀하신 바와 같이 강제적인 국·공립화는 실패할 수밖에 없다. 한편으로 예외적이고 불가피한 상황에서 국·공립대학을 신설하자는 주장을 하셨는데, 대학의 공급과잉으로 대학구조조정이 현실화되는 상황에서 국·공립대학을 신설해서 학교를 늘리자는 안이 국회에서 통과할 수 있을지 의문이 들었다.

마지막으로 교수님의 논지에 있어서 정부책임형 사립대학을 중요하게 제시하고 있다. 정부독립형 사립대학을 재정부담 50%를 기준으로 하여 인정하고 있다. 오랜 기간 동안 사학이 한국의 교육에서 87%이상을 책임져온 현실에서 정부독립형 사립대학을 인정하는 것이 불가피하다는 생각이 든다. 그러나 이 경우에 정부독립형 사립대학이 대학교육의 공공성에서 예외가 될 수 있는 우려가 있다. 그래서 정부독립형 사립대학의 경우에도 교육의 공공성 원칙을 관철해 낼 수 있는 현실적인 대안이 있어야 할 것이다. 정부독립형 사립대학과 정부책임형 사립대학의 운영상-재정지원 상의 차별성이 어떤 것인지 이 부분도 구체적으로 제시될 필요가 있다. 결론적으로, 정책이라는 것이 구체적으로 현실화 되고 만들어 질 때, 국민들에게 실질적으로 효과를 제시할 수 있기에 결국은 현실적인 설득력이 필요하다고 생각한다.

김연명 : 토론 진행을 위해서 질문응답시간을 갖고, 발제자 분들이 보충설명을 해주시는 것으로 진행하겠다.

## □ 전체토론

김상희 : 18대 후반부터 지금까지 우리 입장은 ‘고등교육재정교부금법 제정’을 중심으로 해서 이루어져 왔다. 대선 전에는 모두들 흥미를 가지고 보았는데, 대선 후 부터는 계속 이 입장을 고수할 것인가에 의문이 든다. 임재홍 교수님의 생각대로만 된다면 좋겠지만 실질적으로 현실화 과정에서 여러 어려움이 있는 것 같다. 2조 넘는 예산을 들여서 국가 장학금제도를 실시하는데 이 제도가 크게 변할 것으로 보이지는 않는다. 우리의 정책과 절충해서 할 수 있는 중간지대가 없다. 우리는 19대 내내 이 입장을 내내 고수해야 하는가? 매우 현실적인 고민인데, 우리 정책에 대해서 공론화가 안 된다. 교육위원회에서 할 수 있는 일은 국가 장학금의 문제점을 지적하는 선에서 그치는 것뿐이다. 민주당이 어떤 스탠스를 가져야 하는가 고민스럽다.

변재일 : 사회경제포럼의 상반기 목적이 포지션 구축이었다. 대선에서 이런 이런 주장을 해왔는데 졌고, 그렇다면 민주당은 어떤 포지션을 갖춰야 하는가에 대해 논의하기 위한 시간이었다. 지금 말씀하신 포지셔닝을 우리가 지금 해가고 있는데, 우리가 추구하는 대안과 가치는 무엇인지를 같이 가져가야 한다.

심연미 : 2011년에 반값등록금 고등교육재정교부금법 만들면서 했던 토론에 임 교수님이 말씀하셨던 것을 최근에 다시 봤다. 오늘 발제문을 보니 보다 더 깊은 그림이 그려진 것 같다. 저희가 산발적으로 정책을 제시했는데 그것이 어떻게 묶여서 장기적으로 갈 수 있을지에 대한 그런 체계화는 되고 있는 것이라 생각한다. 2011년에 원장님께서 교과위원



장 하실 때 반값등록금 논쟁에서 저희가 세웠던 원칙이, 반값등록금과 대학구조조정을 병행 추진한다는 것이었다. 또한 2012년 총선 공약에 그 내용을 담았고, 그때는 거칠게 되출경로를 제시했었다. 2012년 대선에서는 워낙 고등교육에서 이슈가 많았기에 서로 엮이지 않는 정책들이었다. 그런데 임재홍 교수님의 발제문을 보며 조금 그림이 잡혔다.

그러나 계속 고민스러운 것은 반값등록은 어떻게 할 것인지에 대한 것이다. 당장 정부가 2014년부터 소득연계형 반값등록금을 실현한다고 했는데, 내년 예산이 크게는 4조원까지 갈 것 같다. 저의 생각에는 하반기 예산 심사 때는 국가 장학금 2유형을 일부라도 명목등록금으로 전환해야하자고 해야 할 것이다. 그것이 기존의 민주당의 스탠스와 국가장학금 2 유형의 문제점을 개선할 수 있는 대안이 될 것이다. 왜냐하면 국가장학금 2유형은 갈수록 불용액이 늘어갈 수밖에 없기 때문이다. 오늘의 논의를 단기와 중장기를 나누는 측면에서 국가장학금 유형에 대해 어떻게 우리가 변경 요청을 할 것인가, 발제 토론자들에게서 어찌 생각하시는지 궁금하다.

또 하나는 고등교육재정교부금법이 나왔지만 이게 사실 되면 일부 구조조정도 되겠지만, 사실은 쉽게 갈 수 있는 법이 아니다. 지금 새누리당에서 고등교육재정교부금법을 전혀 내놓지 않았기 때문에 이를 우리가 관철시키는 것이 더 어렵다. 따라서 사립대학 구조개혁법을 내놓고, 사립대 구조조정법을 내놓음과 동시에 그 법 안에 대학재정지원의 조건을 달아서 법안을 내놓는 방안을 생각하고 있다. 또한 국공립대학 전환은 최소한 전문대학부터는 해보면 어떨지 생각한다. 국립전문대가 없으니, 직업교육을 강화하는 차원에서 시범운영을 해보면 좋을 것 같은데 어떻게 생각하시는지 궁금하다.

김남근 : 방금 말씀하신 그 당시 문제의식은 정권교체기였기 때문에, 민주당이 집권하게 되면 교육체제에 대한 구상을 어찌할 것인가에 대해 다소 광범위하게 논의되었다. 집권을 해서 행정을 하면서 밀어붙여야 가능하다고 본다. 야당의 입장에서 총체적인 교육정책을 어떻게 이끌어갈지가 고민인 것 같다. 우선 일관된 정책을 보여주고 개별쟁점에 대해 부각시킬 것은 부각시키고, 현실에서의 박근혜 정부 정책의 문제점을 잘 드러내고 대안을 제시해야 할 것이다. 쟁점이 크게 네 가지가 있다고 본다.

첫 번째는 재정을 대학에 줄 것인지, 학생에게 줄 것인지에 관한 것이다. 학생에게 주는 현 정부의 방식은 실질적으로 등록금이 내려가지 않는다. 대학이 자유롭게 등록금을 책정하면 그대로 지원해주는 것이니까, 대학의 등록금을 끌어내리는 것에는 별 역할을 못한다. 그것에 대한 절충안을 제시한 것이 야당의 의견을 일부 반영하여 국가장학금 2유형이라는 것이 나왔다. 야당이 계속 국가 장학금 2유형의 문제점을 부각시키면서 대학에 지원을 하는 방식, 교부금 방식으로 진행해야 할 것이다. 또한 교부금 방식이기 때문에 대학

에 대한 감독권이 강화된다. 교부금 방식이나, 장학금 방식이나에 대한 쟁점을 잘 부각을 시켜야 할 것이다.

두 번째 쟁점은 소득계층에 대한 문제가 있었다. 이는 수정이 필요하다고 본다. 무조건 반값 등록금이라는 구호에 대한 반감이 크다. 이것이 교육정책과 관련한 민주당 정책에도 반대여론이 일어난 이유인 것 같다. 대학 문제 역시 보편적 복지를 나라는 거의 없다. 9분위, 10분위에 대해서도 정책을 적용하는 것은 수정이 있어야 할 것이다.

세 번째 쟁점은 재정을 확보하는 방식이다. 박근혜정부가 예산방식으로 하자는 것이고, 민주당이 제시한 것은 내국세의 일정비율을 안정적으로 확보하자는 것이었다. 그러나 예산이라는 것이 재정을 안정적으로 확보하기도 어렵고 꾸준히 증가시키기도 어렵다. 따라서 내국세의 일정비율로 하자는 것이었고 그 점에 있어서는 새누리당도 동의한 것이다. 결국 쟁점은 재정을 잘 늘여나가지 못할 때 결국에는 고등교육교부금법으로 하자는 논의가 나올 것이라 생각한다.

네 번째 쟁점은 사립대학 구조조정과의 연계 형식이었다. 그것을 등록금 상한제와 같이 법으로 바로 규제하면 사립대학도 반발할 것이기 때문에 유도하는 방안으로 협약을 맺자는 것이었다. 그 당시 예상은 연·고대는 이러한 정책에 안 따라올 것이라 생각했다. 자신들이 등록금을 얼마나 올리든지 꼬박꼬박 납입하는 학생들이 들어오는 학교는 협약을 따라오지 않을 것이라 생각한 것이고, 재정지원을 받지 않으면 학교를 유지하기 어려운 곳들은 협약에 따라올 것이라 예상을 했다. 그러나 그것이 보편화되고 5~6년 진행이 되면, 대학마다 등록금의 차이가 엄청나지기 때문에 연·고대도 따라올 수밖에 없을 것이다. 협약의 내용들을 매년 증가시켜서 운영위원회를 설치하는 등의 방법으로 진행을 해 나가서 유도를 하자는 논의가 있었다. 문제는 법안을 발표하는 의원이나 추진하시는 분들은 왜 이러한 조항이 들어갔는지에 대한 이해가 없었던 것 같고, 그러다가 갑자기 반값등록금 공약이 없다고 해버리니 아쉬운 점이 많다. 문제의식에 대한 쟁점들을 논쟁을 지속적으로 해줘야 한다. 그래야 다음 대선을 고려했을 때, 민주당이 내세우는 정책에서 일관성과 설득력이 있을 것이다.

김연명 : 몇 가지 쟁점들이 나온 것 같은데, 이에 대해서 토론·발제하신 분들이 코멘트를 해주시고 계속 토론을 진행하도록 하겠다.

반상진 : 장학금 1유형·2유형과 같은 제도와 관련해서 제도설계 구조가 잘못되어 있다. 국가장학금보다는 대출 지원이 훨씬 더 많다. 이러한 것들에 대해서 제도 설계의 재구성요청할 필요가 있다. 정부출연연구소에서도 국가 장학금에 대한 성과를 분석하는 것을 보

면, 대출의 의존성이 너무 높다는 지적이 많이 나온다는 것이다. 장학금 유형도 효과가 없다는 결과 또한 나오고 있다. 보조적 장치로 부담완화는 근본적인 해결책이 아니라는 문제의식을 자꾸만 국민들, 특히 대학생들에게 확산시켜야 한다. 대학생들 역시 국가 장학금이 큰 도움이 안 된다는 것을 느끼고 있다. 그러한 목소리를 대변하는 것을 정당이 해야 할 것이다. 2유형을 통해서 구조개혁 한다는 것은 도움이 되지도 않고 대학도 학생도 원하지 않는다. 또한 네거티브한 표현보다는 건전한 사학을 지원하자는 희망 메시지 법안을 만들어주는 것이 필요하다고 본다.

**임재홍** : 정당에서 구체적인 정책이나 공격이나 반대 전에, 고등교육 전반에 대한 확고한 마스터플랜을 가져야 한다고 생각한다. 새누리당은 그것은 가지고 있는 것 같다. 국가 장학금 이야기를 할 때 사실 국가 장학금의 본질은 반값등록금 정책이 아니다. 등록금 자율화 정책, 즉 대학이 등록금을 스스로 정한다는 것을 이면에 깔고 있는 것이다. 이러한 자율화 정책을 민주당이 제대로 폭로하는 것은 못한 것 같다. 이는 지방대 육성도 마찬가지이다. 수도권과 지방 사이에 정원자율화 정책을 펴서 무한경쟁으로 들어가게 하는 부분이 있다. 정치적으로는 지방대학교 육성정책이라고 하지만, 그 이면에는 지방대학을 죽이는 정책으로 가게 되는데 정치적 포장은 그렇지 않다. 이런 부분에 대해서 민주당이 확고한 고등교육의 입장을 가지고 있다면 문제점들을 충분히 폭로해 낼 수 있다고 생각한다. 따라서 고등교육에 대한 기본관점을 가지고 있다면, 새누리당과의 관계 속에서 어느 문제가든지 충분히 방어할 수 있을 것 같다.

국가 장학금 문제는 아까 말씀드린 듯이 등록금 자율화 정책이기 때문에, 이 부분을 막아 낼 수 있는 그런 법률 조항을 입법을 한다면 새누리당의 한계를 보여줄 수 있을 것이다. 이것은 고등교육법안 개정안을 내면서 충분히 드러나 있는 것 같다.

오늘 드린 발제문은 지난 총대선 과정에서 고등교육의 기본 틀을, 집권하게 되면 이렇게 바꾸자는 내용이였다. 그러나 지금 시점에서 남은 현안은 사립대학 구조개선에 관한 문제이다. 이를 총론적 입장에서 봤을 때 어떻게 야권이 대응할 것인가를 오늘 이야기하고 싶었던 것이다. 그래서 이런 관점에서 새누리당 법안은 철저하게 국가 장학금제도와 설계가 똑같다. 정치적으로 가장 포퓰리즘인 것 같지만, 그것이 먹힐 수 있는 구조를 가지고 있다. 누구도 불편해하지 않는 것이다. 장학금이라는 것은 학생입장에서 어쨌든 돈이 들어오니까 좋고, 사립학교 법인에서도 돈이 들어오니까 좋은 것이다. 즉, 서로 간에 갈등이 없다.

그러나 결과적으로 엄청나게 많은 세금을 이상한 곳에 쏟아 붓는 것이다. 사립학교 구조조정도 마찬가지다. 부실한 사립대학을 노인요양·복지시설로 전환시켰을 때, 법인운영자도

좋고 노인들에게는 시설이 생겨서 좋을 수 있다. 누구도 불편해하지 않지만 사회는 병들어가는 이런 부분들이 분명 있다. 이러한 부분들을 어떻게 지적해낼 수 있는지에 대해 고민해야 한다. 또한 야당이라면 국민들 사이에서의 고등교육관을, 맥락을 심어줘야 한다.

**심연미** : 사립대학 구조개선은 어쨌든 시급한 부분인데, 재정지원과 사립대 구조개혁을 연계할 시키려는 것이 정부법안이면서 우리도 하고자 하는 방향이다. 그런데 한편에서는 정부 법안에 대해서 공익이든 사회복지법인이든 그것을 허용하지 않는다고 해서 18대는 그 법안을 막았다. 그런데 구조개선에서는 재정지원 뿐만 아니라 퇴로를 열어줘야 하지 않겠냐는 부분도 논의가 되었다. 사립대학에 대한 퇴로를 열어주는 것이 정말 필요한 것인지, 열어준다면 어떻게 열어주어야 하는지 알고 싶다.

**이광철** : 국가장학금 논의가 많이 나오고 있는데, 통계를 보니까 국가장학금 1유형 중에서 성적으로 인한 탈락률이 84.5%정도 되고, 기초생활수급자의 탈락률은 88.9%라고 한다. 국가장학금이 실제 등록금 액수에 비해서 액수도 많이 떨어지고, 성적과 연계되는 바람에 실질적인 등록금 인하효과가 없다. 이런 부분에서 나타나는 대중의 분노를 민주당이 잡아내야한다고 생각한다. 실질적으로 등록금 부담으로 고통스러워하는 것은 하위계층이고, 이들은 등록금 때문에 아르바이트를 해야 하고 그러다보면 공부할 시간도 충분하지 않다. 이것을 성적과 연계했을 때, 장학금 혜택으로부터 이들이 벗어날 수밖에 없는 것은 충분히 가능한 일이고 통계로도 확인되는 일이다. 이러한 대중들의 분노를 잡아내고 이것을 입법으로 연결시키는 것이 민주당의 역할이라고 생각한다.

대선 후 여러 가지 허탈감으로 인해 이런 부분에 대해 충분히 논의하지 못한 것은 이해가 간다. 그런데 새누리당 여의도 연구소와 민주당의 민주정책연구원을 비교하는 이야기를 들은 적이 있다. 새누리당 여의도 연구소는 당권이 누구에게 가든, 당내의 역학구도가 어떻게 바뀌든 예산이나 인력 등 전체 운영이 일관되게 간다. 그런데 민주당의 민주정책연구원은 당내 세력 판도가 바뀌면 거기서 소외된 사람들이 '한직'처럼 민주정책연구원으로 간다고 한다.

물론 민주당이 반값등록금에 대해 의지가 없다고 생각하지 않는다. 하지만 이것을 민주당의 일관된 메시지로 대중들에게 관리될 필요가 있는데, 이를 위해서는 그 해당 정책에 있어서 거점이 있어야 한다고 생각한다. 그 문제에 있어서 당내 세력구도와 역학구도가 어떻게 바뀌든지, 문제의 본질을 거머쥐고 일관된 메시지를 대중들에게 전달될 필요가 있다. 그러한 역할을 민주정책연구원이 해야 하는 것이고, 새누리당의 여의도 연구소는 그것을 하고 있다고 본다.

반값등록금을 포함한 개혁적 의제들에 대해 대중들이 선거를 앞두고 반짝 내놓은 정책이라고 생각했다면, 이는 민주당의 의지의 문제이기도 하지만 메시지 관리가 잘못된 것이고 그 메시지 관리를 하는 거점의 역할을 할 만한 곳이 없었던 것 같다. 정책의 거점을 분명히 형성하는 주체가 민주정책연구원이 되었으면 좋겠고, 민주정책연구원은 당내의 어떤 역학구조에도 관계없이 그 틀을 유지해서 메시지 관리를 일관되게 했으면 좋겠다.

**임재홍** : 퇴로 부분에 대해서 말씀드리겠다. 사실은 정부에서 다 열어주었다. 학교 법인 정당 준칙 모범안을 교과부가 개정을 했다. 정관에 대해 허가주의에서 신고제로 가까이로 해 두었다. 기본재산에 대해서 사립학교법을 개정해서 30%를 돌려주는 등의 논의가 있었다. 그러나 지금은 이미 정관을 바꿔서 얼마든지 빼돌릴 수 있는 정관들을 가지고 있다. 여기서 더 열어줄 것이 없을 정도이다.

**심연미** : 공익법인을 전환하는 것에 대해서는 어떻게 생각하시나?

**임재홍** : 공익법인 중에서 사실 원하는 것은 사회복지법인이다. 노인복지 이런 쪽인데 그 부분이 사실 내부적인 갈등도 안생기고 그러면서도 영리창출하기 편한 부분이다. 구성원들이 비리를 저지를 때 취약한 구조로의, 사회복지법인으로의 전환은 안 된다. 국가의 공적관리가 가능한 영역이라면 가능하다고도 보는데 그것은 현 정부가 원하는 않을 것 같다.

지금은 정관이 허용을 쉽게 하다보니까 정관에서 가지 않도록 한다. 또한 예전에는 사립학교 법인 정관들이 대개 국고 귀속되는 것으로 되어 있었는데, 최근에는 최종적으로 국고에 귀속되는 것은 법에만 있는 내용이지 현실적으로는 국고에 가지 않도록 정관이 바뀌어 있다.

지금 대학 설립 운영기준에 있는 것이 최소기준이고, 이 최소 기준을 못 갖춘 것이 경영부실 대학이다. 현재 정부에서는 취업률을 못 맞추고 재학생 충원률이 안되면 경영부실대학이라고 보는데, 그런데 제가 보기에 이 기준은 적절하지 않은 것 같다. **설립운영기준도 못 갖춘 대학이 부실대학이라고 생각한다.** 이러한 부실대학은 **고등교육법상 설립허가를 취소하는 것이 맞는데, 묘하게 이런 부분이 법이 아닌 대통령령으로 갔고 이 중에서도 그에 관한 제재 조항은 하나도 없다.**

**김남근** : 사립대학 구조조정에 있어서 큰 원칙이 먼저 있고, 그 중에서 다른 퇴로가 있는지 먼저 생각해야 한다. 민주당이 구상하고 있는 사립학교 구조조정에 있어서의 큰 원칙이 무엇인지 생각해야 한다.

**김상희** : 국가장학금은 전혀 안정성이 없는 정책이다. 우리의 정책은 아니더라도 최소한 타협점은 가지고 있어야 한다. 우리 입장을 공론화하면서 계속해서 드러내더라도, 국가장학금 제도 속에서도 가능한 타협점을 찾아야 한다고 생각한다.

**김범모** : 재정당국의 입장에서 어떤 고민을 할 것인지에 대해 생각을 해 봐야 할 것 같다. 어쨌든 대학 재정에 주는 총량 자체를 재정당국이 쉽게 늘릴 수 있는 구조는 아닌 것 같다. 개인에 있어서 반값등록금문제도 그렇지만, 총량으로서 개인에게 혜택을 줄 수 있는 방법에 대한 고민이 조금 더 필요한 것 같다. 즉, 총량을 늘리지 않으면서 시스템 설계를 어떻게 할 것인지 고민하여, 개인의 혜택을 늘리는 방법을 생각해야 한다. 대학 구조조정과 관련해서 대졸 진학률의 목표를 어느 정도로 잡는 것이 적절한 것인지 궁금하다. 현재 대학 진학률 수준이 걱정인 것인지, 낮춰야 하는 것인지 낮추면 어느 정도로 낮추어야 하는지 알고 싶다.

**임재홍** : 최근에 지나치게 높은 대학진학률에 대한 논의가 나오고 있다. 고등교육을 따라갈 능력이 없는데 대학을 가는 것은 문제이긴 문제이다. 그러나 헌법에서 교육권을 보장하고 있기 때문에, 능력이 부족하지만 가겠다고 하면 막을 수는 없다. 그러나 능력이 안 되더라도 불구하고 졸업하게 만드는 대학제도가 문제가 있다. 고등교육 이수율 부분은 다른 맥락에서 보고자 한다. 고등교육은 기본적 읽기.쓰기 부분을 넘어서 하나의 정치적 판단 능력까지도 갖춰주는 교육이다. 고등교육을 많이 이수하는 것은 바람직하다고 생각한다. 그리고 실제 선거 과정에서 제대로 된 판단을 하려면 그만큼 일정한 지식을 요구하는 것이다. 유럽 국가들의 통계를 보면, OECD도 마찬가지인데 고등교육 이수자가 고등학교 이하의 학력자보다 선거비용이 매우 높다. 보통 85%정도 선거에 참여하고 고등학교 이하의 학력자들은 70%정도 선거를 한다. 그만큼 사회적 책임을 많이 진다는 것이고 선거결과 또한 올바른 방향으로 갈 가능성이 크다.

한국은 재미있다. 한국은 학력이 낮을수록 선거율이 높다. 또 하나 재미있는 통계중 하나는 고등교육을 이수하고 일정함 임금을 받으면 민주.진보적인 세력에 대한 투표경향이 높다. 돈을 아주 많이 벌거나, 아주 못 벌면 보수적인 쪽에 투표를 하는 경향이 드러난다. 이런 부분에서는 대학교육 받을 능력이 있다면 대학교육을 막을 필요가 없다고 생각한다.

**김연명** : 사회복지 분야에서 딜레마는 정부가 복지비를 풀어야 하는데 자금을 공급자에 줄 것인지, 소비자에게 줄 것인지에 대한 것인데, 교육도 마찬가지인 것 같다. 대학에 줄 것인지 학생에게 줄 것인지에 대한 것이다. 복지 쪽에서는 전반적 추세가 공급자를 믿기 힘들기 때문에 소비자 쪽으로 주자는 것이다. 교육서비스도 사회서비스 중에 하나이며 많은 사회복지 서비스가 이런 딜레마에 봉착해 있는 것 같다. 민주정책연구원차원에서 전반

적으로 이를 검토해보아야 할 것이다. 보다 높은 차원에서 철학이나 원칙을 정하는 것이 필요한 것 같다. 오늘 장시간 참여해주신 발제자·토론자 분들 감사드리며 오늘 발제는 여기서 마치도록 하겠다. <끝>.

## 2013 사회경제정책포럼 자료집[VI]

### 대학등록금과 대학구조개혁

---

<b>발행일</b>	2013년 8월 28일
<b>발행인</b>	변재일 민주정책연구원장
<b>전 화</b>	02-2630-0150~3
<b>팩 스</b>	02-2630-0164
<b>주 소</b>	서울시 영등포구 여의도동 국회대로 70길 15-1(극동VIP빌딩 6층)
<b>디자인</b>	(주)디앤비애드(02-2273-9700)

---