최근 입법 동향

대학 평가 및 구조개혁에 관한 법률안의 주요내용

글 | 윤길준 법제처 법제지원단 법제관

I 입안배경

현대 국가의 정책 환경은 끝임 없이 변모하고 있다. 격변의 장에 처한 국가는 스스로 적응하기 위해 노력하는데, 그러한 노력의 산물이 정책이다. 국가는 변화된 환경에 따라 발생하는 수많은 문제를 해결하기 위해 정책으로 대응한다. 이 경우 현대 민주국가에서는 정책실현의 가장 중요한 수단은 법률의 형태를 띠기 마련이다.

우리 사회가 직면한 큰 사회경제적 흐름은 대체적으로 인구문제와 직간접적으로 연결된다. 인구는 장기적으로 국가의 전체적인 모습을 바꾸는 가장 중요한 변수가 될 것이고, 저출산화 및 이에 따른 초고령화 현상은 장차 국가로 하여금 이에 대응하는 수많은 정책적이고 법률적인 대응을 하게 할 것이다.

우리 사회의 장기적인 저출산화는 초중고등 학생수의 급격한 감소를 초래하였고, 특히 농촌의 몇몇 학교는 폐교가 되어 다른 시설로 활용되는 것을 종종 목격하게 된다. 현재 초중고등학생이 자라 대학에 입학하는 시기가 다가오면서 머잖아 정원을 채우지 못하는 대학이 속출할 것임을 쉽게 예측할 수 있다. 교육부의 추계에 따르면 현재의 입학정원이 유지될 경우 2018학년도부터 대학 입학정원이 고교졸업자수보다 많아지는 역전현상이 발생하게 되고, 2023학년도에는 약 16만 명의 입학자원이 부족할 것으로 전망된다고 한다. 또한 학생 수 감소에 대해 방치할 경우 대학의 질적 수준과 관계없이 지방대학 및 전문대학 중 상당수가 존립이 어려워지게 되어 그로 인한 피해는 학생들에게 돌아갈 수밖에 없고, 나아가 지역 간 균형발전 및 고등교육의 경쟁력 제고에도 심각한 문제가 야기될 것으로 우려된다고 전망하고 있다.



이러한 교육환경변화에 선제적으로 대응하기 위해서 김희정

의원의 대표 발의로 「대학 평가 및 구조개혁에 관한 법률안」이 2014년 4월 30일 국회에 제출되었는데, 이 법률은 대학의 양적 규모는 축소하되, 대학의 자율적인 구조개혁을 추진할 수 있도록 제도적으로 지원하여 대학의 경쟁력을 강화하고 교육의 질을 높이는 데 기여하려는 것[1]이다. 여기에서는 김희정안의 주요내용을 간략하게 훑어보면서 이 법률안과 관련한 첨예한 이해관계자의 의견과 그 입법 가능성 등을 전망하고자 한다.

II 의원입법안의 주요내용

이 의원입법안은 학령인구 감소 등 교육환경 변화에 대응하기 위하여 대학의 평가와 구조개혁에 관한 사항을 규정함으로써 대학 교육의 질적 향상과 국가경쟁력 강화에 기여함을 목적으로 한다. 이러한 목적을 달성하기 위해 이 법안은 대체적으로 대학 평가 및 대학평가위원회에 관한 사항과, 대학구조개혁의 계획 및 실행에 관한 사항과, 대학 구조개혁을 위한 다른 법률에 대한 특례 사항으로 구성되어 있다. 즉 이 법률안은 대학 평가에 근거해서 하위등급을 받은 대학에 대해 구조개혁을 단행하되, 그러한 구조개혁에 대한 인센티브의 일환으로서 「사립학교법」 등에 대한 특례를 규정하는 형식을 취하고 있다.

가 대학 평가

대학 구조개혁은 공정한 대학 평가로부터 출발한다고 할 수 있다. 대학 평가는 크게 대학의 장이 하는 "자체 평가"와 교육부장관이 대학평가위원회의 심의를 거쳐 하는 "대학 평가"로 나뉜다.

먼저 안 제4조는 대학의 장에게 "자체 평가"를 실시하고 이를 교육부장관에게 보고하도록 규정하고 있으나, 자체 평가의 목적이나 평가 결과의 활용 등에 대해 전혀 규정하지 않고, 이러한 자체 평가는 「고등교육법」 제11조의2에서도 유사한 내용에 대해 대학의 자체 평가 및 보고에 관하여 규정하고 있으므로 양자간의 조정 또는 통합이 요구되는 것은 아닌지 등을 검토할 필요가 있는 것으로 보인다.

다음으로 교육부장관은 대학 구조개혁 및 교육의 질 제고를 위하여 대학평가위원회의 심의를 거쳐 대학을 평가할 수 있고, 이러한 대학 평가의 결과를 대학에 대한 행정적 · 재정적 지원에 활용할 수 있다(안 제5조). 대학의 장은 대학의 장은 교육부장관이 한 대학 평가의 결과에 관하여 이의가 있는 경우에는 평가결과를 통지받은 날부터 30일 이내에 교육부장관에게 문서로 이의신청을 할 수 있고(안 제8조), 교육부장관은 대학 평가의 결과를 교육부장관은 대학 평가결과의 전부 또는 일부를 공표할 수 있다.

또한 이 법률안은 대학 평가의 공정성을 위해서 대학 평가를 대학평가위원회에서 하도록 하고 있는데, 대학평가위원회에 관해서는 그 기능, 구성 · 운영, 위원의 결격사유 및 제척 · 기피 · 회피, 해임 및 해촉 등에 관해서 전형적인 규정을 두고 있다.

1) 김희정 의원 대표발의 「대학 평가 및 구조개혁에 관한 법률안」(의안번호 제1910421호)의 제안이유 참고.

나 대학 구조개혁

대학 구조개혁과 관련해서는 구조개혁을 위한 계획의 수립과 대학 구조개혁 명령 및 제재조치를 규정하고 있다. 먼저 구조개혁을 위한 계획 또한 교육부장관이 대학구조개혁위원회의 심의를 거쳐 3년마다 수립하는 대학 구조개혁 "기본계획"과, 대학의 장 또는 학교법인이 수립하는 대학 구조개혁 "자체계획"이 있다.

교육부장관은 대학 구조개혁을 구체적으로 실행하기 위한 권한도 갖는데, 먼저 교육부장관은 대학 평가의 결과 필요하다고 판단되는 경우 대학에 학생정원 감축 · 조정을 명하거나 정부 재정지원의 제한 등의 조치를 취할 수 있다. 이와 관련하여 교육부장관은 대학 평가의 결과 연속하여 2회 이상 최하위 등급의 평가를 받은 대학의 학교법인에 대하여는 대학의 폐쇄를 명령하거나 해당 학교법인의 해산을 명령할 수 있다. 만약 이러한 명령을 받은 자가 정당한 사유 없이 지정된 기간에 이를 이행하지 아니하거나 대학 또는 학교법인의 교직원 또는 임직원이 대학 평가의 결과에 영향을 미치기 위하여 부적절한 행위를 한 경우에는 학생정원 감축 및 신입생 모집정지이나 대학 폐쇄 또는 학교법인의 해산 등과 같은 사항을 추가로 명령하거나 조치할 수 있다. 위와 같은 교육부장관의 권한은 대학으로서는 그 생사를 결정하는 막강한 권한이므로, 그 행사의 적정성을 보장하기 위해서 교육부장관 소속으로 대학구조개혁위원회를 두어 대학 및 학교법인의 구조개혁에 관한 사항을 심의하도록 하고 있다.

다 대학 구조개혁을 위한 특례

또한 이 법률안은 대학 구조개혁을 촉진하기 위한 인센티브의 일환으로 주로 「사립학교법」 등에 대한 특례를 두고 있다.

먼저 「사립학교법」에서는 그 해산사유를 규정하면서 목적의 달성이 불가능한 때에는 이사 정수의 3분의 2 이상의 동의를 얻어 교육부장관의 인가를 받아 해산하도록 하고 있는데, 이 법률안은 학교법인이 자체계획에 따라 해산하려는 경우에도 이사정수의 3분의 2 이상의 동의를 받아 교육부장관의 인가를 받도록 함으로써 자체계획에 따른 해산의 절차적 요건을 강화하고 있다. 그런데 「사립학교법」에서는 해산된 학교법인의 잔여재산은 정관으로 지정한 자나 국고 · 지방자치단체에 각각 귀속하도록 하여 잔여재산의 처분에 엄격한 제한을 두고 있는 반면, 이 법률안은 해산한 학교법인은 그 잔여재산의 전부 또는 일부를 「공익법인의 설립 · 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공익법인에 대한 출연이나 잔여재산처분계획서에서 정한 자에게로의 귀속 등의 방법으로 처분할 수 있게 함으로써 그 잔여재산의 처분을 상당히 완화하고 있다(안 제23조). 또한 폐지한 대학의 교육용 기본재산은 수익용 기본재산으로 용도변경한 것으로 보며 용도변경된 수익용 기본재산을 위와 동일한 방법으로 1회에 한하여 처분할 수 있도록 허용하고 있다(안 제27조). 다만 채권자 등 이해관계인의 보호를 위해서 안 제24조에서는 처분할 수 있는 잔여재산의 범위는 순자산가액에서 폐지되는 대학에 재적 중인 학생의 등록금 환불액 등을 모두 공제한 금액 이내로 하도록 하였다. 살피건대, 입법론적으로 이 법률안에서는 잔여재산처분에 대한 제한을 완화함으로써 학생이나 채권자 등 이해관계인의 이익 보호에 소홀해지는 측면이 있을 수 있는데도 안 제23조 및 제24조에서 재산처분상의 의무만을 규정하고 있을 뿐 위반 시

제재규정을 설정하지 않는바, 이해관계인 보호의 실효성 제고를 위해 「사립학교법」 제74조의 과태료 규정과 같은 청산절차에 따른 재산권 처분에 관한 이해관계인 보호의무 불이행에 대한 제재규정을 마련하는 것이 요구되지는 않는지 검토할 필요가 있는 것으로 보인다.

다음으로 이 법률안은 구조개혁을 위한 인센티브의 일환으로 학교법인이 자체계획에 따라 해산함에 있어서 그 잔여재산의 전부 또는 일부를 잔여재산처분계획서에서 정한 자에게 2025년 12월 31일 이전에 귀속시키는 경우에는 출연받은 재산을 공익목적 사업 등의 용도 외에 사용하는 때 등에 해당 학교법인이 증여받은 것으로 보아 즉시 증여세 및 가산세를 부과하도록 하는 「상속세 및 증여세법」의 규정을 적용하지 않도록 하였다. 다만 「조세특례제한법」 제3조에 의해 조세특례에 대한 법률 규정을 두는데 제한이 존재하므로, 이와 같은 특례를 설정하려면 「조세특례제한법」에 대한 수정도 필요한 것으로 보인다.

한편, 대학의 교직원이 학교법인의 해산 및 다른 학교법인과의 합병, 대학 폐쇄·폐지 또는 다른 대학과의 통폐합에 의하여 폐직이나 과원이 되는 경우에는 본인의 의사에 반하여 면직을 할 수 있도록 하였고, 학교법인은 대학 구조개혁의 과정에서 면직된 교직원을 면직한 날부터 2년 이내에 신규 채용하려는 경우 해당 교직원을 우선하여 채용하여야 하며, 학교법인은 교직원의 감축이 필요한 경우 조기 퇴직에 대한 보상금 지급 등 적절한 보상을 내용으로 하는 명예퇴직제도를 적극적으로 시행하도록 하였다. 대학의 재적생을 보호하기 위해서 국가는 대학 구조개혁과 관련하여 대학이 폐쇄·폐지되는 경우 등에는 재적생이 다른 대학으로 편입학되도록 하고, 편입학을 받은 대학의 장은 편입학하는 학생이 해당 대학에 재적하는 동안에는 그 정원이 따로 있는 것으로 보며, 대학이 폐쇄 또는 폐지된 경우 해당 대학의 학생 및 교직원에 대한 졸업증명서·성적증명서·재직증명서 등 기록의 보관 및 관리와 그 증명의 발급 등을 다른 대학의 장이나 「한국사학진흥재단법」에 따른 한국사학진흥재단에 위탁할 수 있도록 하였다.

III 입법 전망

이 법률안은 대학의 관리 및 운영에 관해 국가의 개입 확대(폐쇄 및 학교법인의 해산에 관한 특례 규정)를 허용하고 있어 헌법 제31조제3항에 규정된 대학의 자율성을 다소 제한하고 있으나 이는 대학 및 국가 전체의 경쟁력 강화, 학생의 학습권 내실화 등 공익 목적을 위한 정책을 뒷받침하는 내용을 담고 있는데서 기인한 것이고, 더불어 학교 제도와 관련해 광범위한 형성권을 가진 입법자가 입학자원의 감소 등 현실 상황을 고려해 선택하고 추진하는 사항이다. 따라서 기본적으로 정책 판단 사항이라 할 것이지만, 법익형량의 측면, 즉 법률안이 이상에서 언급된 헌법적 가치들 간의 균형적이고 조화로운 실현을 도모하는데 적합한 내용으로 구성되어 있는지는 법리적으로 고려해야 할 사항으로 판단된다.

이 법률안에 대해서는 교육부의 정책적 입장과 일치하여 교육부가 적극적으로 지지하고 있으나, 대학 개혁의 직접적인 영향을 받을 것으로 예상되는 대학 및 그 구성원은 크게 반발하고 있는 것으로 보인다.

먼저 대학구성원 단체에서는 교육부의 '대학 구조개혁 정책'과 그에 떠밀린 대학들의 정원 감축 및 학과 통폐합 추진으로 학생의 학습권이 침해되고 지방대·기초학문·비정규직 교수부터 설 자리를 잃고 있다고 주장하였고, 한국대학교육협의회 하계 대학총장세미나에서는 대학총장들이 이 법률안에 대해서 "정원 감축에 치중해 대학교육의 질과 경쟁력 제고를 위한 실질적 지원 대책이나 비전이 부재하다" "실패 책임이 정부에 있음에도 그에 대한 반성과 분석 없이 입학자원의 감소를 빌미로 강제적인 양적 감축을 통한 구조개혁을 추진하고 있다" 등의 비판을 쏟아냈다.[2)]

한편 전문가 집단에서는 사립대학의 정원 감축을 유도하기 위해 정원 감축으로 인해 발생하는 유휴 교육용 기본재산을 수익용 기본재산으로 용도 변경하는 것을 쉽게 하게 하거나, 대학법인이 자진 해산하는 경우 잔여재산의 전부나 일부를 공익법인, 사회복지법인, 직업능력개발훈련법인, 평생교육시설운영법인에 대한 출연 등을 통해서도 처분할 수 있도록 하는 이 법률안이 부실비리 사립대학 설립 운영자에게 공익재산을 손쉽게 사유화하는 길을 터줄 수 있다는 우려를 표명하고 있다.[3)]

이러한 점에 비추어 볼 때, 이 법률안은 그 통과가 상당히 불투명하다고 할 수 있다. 하지만 정부가 처한 대학교육의 정책상황은 대학정원 감축을 강력하게 요구하고 있다. 이러한 상황적 여건에서는 정부로서도 직접적인 정책대상의 반발에도 불구하고 정책을 추진할 수밖에 없다. 다만 대학 구성원의 반발을 최소화하기 위한 다각적인 연구가 필요하고, 그러한 연구성과를 반영하여 전반적인 법률안의 구조를 대폭 수정해야 할 것이다. 과연 대학 평가 및 구조개혁을 위한 입법의 최종안이 어떠한 형태를 띠게 될 것인지는 자못 궁금하다. 모쪼록 대학 구성원의 반발을 최소화하면서도 대학 교육의 질적 향상과 국가경쟁력 강화라는 이 법률안의 당초 입법목적을 충분히 달성할 수 있게끔 법률안이 새로운 모습으로 탄생하게 되기를 기대해 본다.

2) 교수신문, 2014년 6월 30일자. www.kyosu.net/news/articleView.html?idxno=29135

3) 세계일보, 2014년 5월 11일자 정병호 칼럼, http://www.segye.com/content/html/2014/05/11/20140511002290.html?OutUrl=daum