이슈토론

사립대학 구조개혁 추진과 재산의 귀속 문제 *

송영식 | 한국대학법인협의회 사무총장

Ⅰ. 서론

지난 5월 22일 이후 이른바 '반값등록금' 문제가 정치권에 의하여 제기된 이후 정부에 의한 사립대학의 구조개혁추진이 급물살을 타고 있다. '구조개혁'이라는 용어는 '구조개선' 또는 '구조조정'이라는 말로도 혼용되고 있으며, 이 용어는 학생정원 및 학과 조정, 대학간 인수 · 합병(M&A), 부실대학퇴출 등 다양한 의미를 내포하고 있다. 그러나 '개혁'이라는 용어가 '개선' 또는 '조정' 보다 추진주체의 강력한 이니셔티브와 추진결과의 혁신성을 강조하는 것으로 보인다. 대학의 구조개혁을 그동안 정부가 추진해온 것은 학령인구의 감소와 대학공급의 증가라는 2가지 이유에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다. 그동안 정부에 의하여 추진된 대학구조개혁(조정)계획을 개관하면, 국민의 정부에서는 1998년 12월 "국립대학 구조조정 계획"을 추진하였고, 참여정부에서는 2003년 11월에 "대학경쟁력 강화 방안"을 수립하여 대학입학정원 감축, 대학간 통폐합 등 대학구조개혁을 추진하였다. 2005년도에 부실사립대학의 퇴출방안을 포함하는 「대학구조개혁특별법안」을 마련, 추진하였으나 당시의 여당이 설립자에게 재산을 환원하는 법률안에 반대함으로써 무산된 바 있다.

이명박 정부에서는 가까운 장래에 학령인구의 급격한 감소가 예상되는 가운데 대학경쟁력을 제고하기 위해서는 대학구조개혁이 불가피하다는 인식아래 국립대학에 대하여는 대학통폐합 및 법인화를 추진하고, 사립대학에 대해서는 부실사립대학을 선정하고 이의 퇴출을 진행시키고 있다.

교육과학기술부(이하 교과부라함)는 2009년 5월에 소위 '부실'사립대학을 판정할 「대학선진화위원회」를 발족시켜 부실대학 진단기준을 설정하고, 부실정도에 따라 등급 분류안을 작성, 심의하여 부실대학을 판정하는 작업을 진행시켰다. 2010년 9월에 전국 고등교육기관 345개교의 10%에 해당하는 30개 대학을 선정하여 '학자금대출한도제한대학'이라는 명목으로 명단을 발표하였다. 그런데 여기서 주목할 만한 점은 대출한도 설정기준으로서 취업률, 재학생 충원율 등 8개 지표를 활용하였는데 그중에서 재학생 충원율이 주도적인 작용을 했다는 것이다. 재학생 충원율 비율은 4년제 대학의 경우에는 전체 100% 중 35%, 전문대학은 무려 50%나 반영함으로써 사실상 신입생 및 재학생 충원율에 의하여 학자금 대출 제한교가 결정되었다 해도 과언이 아니다. 교과부는 2010년 11월에 명단을 공개한 30개 대학을 재평가하여 그 중 7개 대학은 제외시킴으로써 현재 23개 대학(4년제 대학 9개교, 전문대 14개교)이 '부실대학'으로 퇴출 위기를 맞고 있다. 더욱이 교과부는 2011년 7월 1일자로 종전의 「대학선진화위원회」를 「대학구조개혁위원회」(위원장 홍승용)로 개칭하여 발족시키고 이 위원회의 심의를 거쳐 7월 27일자로 "대학구조개혁 추진 기본계획"을 발표하였다. 이 기본계획에 의하면 사립대학 구조개혁은 전체 사립 고등교육기관의 15%에 해당하는 50개 대학을 목표로 하여 단계적인 구조조정추진에 역점을 두는 것으로 나타났다. 1단계로 부실대학 선정기준을 마련하고, 2단계로 부실대학 판정 및 단기적 행·재정 조치를 하며, 3단계로 컨설팅을 통한 구조조정을 시행하고 마지막 4단계로 부실 지속시 고등교육법에 의한 학교폐쇄조치를 하겠다는 것이다. 또한 구조조정 촉진을 위하여 「사립학교법」 개정 및 「사립대학구조개선의촉진및지원에관한법」 제정을 적극 추진하겠다고 밝히고 있다.

대학구조개혁위원회는 8월 9일자로 제5차 회의를 열고 경영부실대학을 정의하고 이를 가려내는데 필요한 지표를 확정하였다. 개혁위원회의 정의에 의하면 경영부실대학이란 대학기능을 수행하기 어렵거나 대학이 갖추어야 할 시설과 교직원 및 학생을 유치하기 위한 재원을 확보하는 것이 곤란하여 정상적인 대학기능이 곤란하다고 명백히 인정되는 대학을 말한다. 부실대학을 가려낼 평가지표는 종전의 교육지표(재학생 충원율, 취업률, 전임교원 확보율, 신입생 충원율, 학사관리)와 재무지표(등록금 의존율, 교육비 환원율, 장학금 지급률)외에 법인지표(법정부담금 부담률, 법인전입금 비율)가 추가되었다. 이번에 추가된 법인지표는 2012년부터 적용될 예정이다.

본 고에서는 사학의 특수성에 비추어 대학자율성 제한의 한계를 고찰하고 과거 고등학교이하의 학교법인에게 적용했던 잔여재산 귀속에 관한 특례규정의 경과를 분석한 후 현

정부 · 여당의 사립대학 구조개혁 관련 법안 내용을 검토함으로써 향후 정부와 정치권이 사립대학 구조개혁 사업을 원활하게 추진하는 데 필요한 시사점을 제공하고자 한다.

II. 사학의 특수성과 대학자율성 제한의 한계

1. 사학의 특수성 등

가. 학교법인의 법적 지위와 대학 자치

사학은 독자적인 건학이념을 실현하기 위하여 개인 또는 단체가 사적재산을 출연하여 학교법인을 설립하고, 이 법인이 자기재산으로 학교라는 교육시설을 마련함으로써 성립되며, 사립학교의 설치 · 경영 주체인 학교법인은 민법상 재단법인에 속한다. 사립학교가 사법인에 의하여 설립된다는 점에서 국가나 지방자치단체가 설립한 국 · 공립학교와 구분된다. 사립대학을 설치 · 경영하는 대학법인은 헌법상 보장된 기본권의 주체가 될 뿐만 아니라 교육의 자주성 및 대학자율성(헌법 제31조 제4항), 재산권(헌법 제23조 제1항) 및 사적자치(헌법 제119조 제1항)라는 자유와 권리를 향유할 수 있는 주체가 된다. 따라서 사립대학과 대학법인이 누리는 대학자치라는 개념은, 학문과 예술의 자유를 실제적으로 보장하기 위하여 국 · 공립대학에도 적용하는 일반적 대학자치의 개념에 사적자치의 원칙 등이 더해져서 국 · 공립대학보다 폭넓은 자유와 자율성을 인정받도록 하는 것이 우리나라뿐만 아니라 세계 민주주의국가들의 공통된 법원리이다. 대학자치는 대학경영의 기본이라 할 수 있는 인사, 관리 및 운영, 학사운영에 관한 자주결정권을 갖는 것이며, 대학구조조정의 일환으로 실시되는 대학폐지 및 법인해산에 관하여는 더더욱 사학의 자주적인 의사결정권이 존중되어야 한다. 왜냐하면 법인의 해산은 법인격의 소멸을 가져오는 법률행위로서 법인기본권, 재산권 및 사적자치의 가장 본질적인 내용이기 때문이다.

나. 해산법인의 잔여재산 귀속

해산한 학교법인의 잔여재산은 합병 및 파산의 경우를 제외하고는 교과부장관에 대한 청산종결의 신고가 있을 때에 정관으로 지정한 자에게 귀속되며, 이에 따라 처분되지 않은 재산 중 대학교육기관을 설치 · 경영하는 학교법인의 재산은 국고에, 고등학교 이하의 학교를 설치 · 경영하는 학교법인의 재산은 당해 지방자치단체에 각각 귀속된다(사립학교법 제35조). 또한 정관에 잔여재산의 귀속자에 대한 규정을 두고자할 때에는 그 귀속자는 학교법인이나 기타 교육사업 경영자 중에서 선정토록 제한하고 있다(사립학교법 제10조 제4항). 또한 법인의 정관은 관할청에 의하여 통제되어온 관계로 각개법인의 정관상 잔여재산의 귀속규정이 국고(또는 지방자치단체) 또는 ○○학교법인으로 일반화되어 있다(교과부 정관변경참고자료 참조).

다. 해산 및 잔여재산 귀속의 특례

1998년 1월 1일부터 2006년 12월 31일까지 시행되었던 해산 및 잔여재산귀속에 관한 특례규정(사립학교법 제35조의2)에 의하면, 고등학교 이하 각급학교를 설치·경영하는 학교법인은 학생수의 격감으로 인하여 목적의 달성이 곤란한 경우에는 제34조(해산사유)의 규정에도 불구하고 시·도교육감의 인가를 받아 해산할 수 있었다. 이 경우 시·도교육감의 해산인가를 받고자 하는 학교법인은 해산인가신청서에 잔여재산처분계획서를 제출하여야 하며, 국가 또는 지방자치단체는 원활한 해산을 할 수 있도록 ① 해산인가신청 당시 학교법인이 보유하고 있는 기본재산 감정평가액의 100분의 30이내의 범위에서 해산장려금 지급 ② 해산인가신청 당시 학교법인이 보유하고 있는 기본재산 중 학교교육에 직접 사용되었던 재산의 매입 등의 지원을 할 수 있도록 하였다. 또한 이에 따라 해산한 학교법인은 잔여재산의 전부 또는 일부를 법 제10조 제4항의 규정에 불구하고 잔여재산처분서에서 정한 자에게 귀속시키거나 공익법인의 설립재산으로 출연할 수 있도록 하였다.

라. 잔여재산 귀속의 특례에 대한 쟁점

앞에서 살펴본 바와 같이 현행법상으로는 대학구조개혁의 일환으로 대학법인이 해산하는 경우에 법인의 잔여재산은 단 한푼도 학교법인의 설립자(상속자 포함), 재산출연자, 기부자 등에게 귀속될 수 없다. 또한, 대학구조개혁관련법 제·개정안에서도 잔여재산을 공익법인 또는 사회복지법인에 귀속 또는 출연하는 것으로 제한하거나(정부안) 경영부실대학으로 지정된 대학을 특례규정에서 완전히 배제시키고 있으므로(김선동 의원안) 이와 같은 법안이 입법될 경우 대학법인 설립자나 임원들조차 법인해산에 이르는 구조개혁에는 소극적일 수밖에 없을 것이다.

대학법인이 구조개혁으로 해산한 경우 잔여재산의 일부를 설립자 등 이해관계인에게 귀속시키는데 찬성과 반대의 상반된 의견이 제기되어 온 것이 사실이다. 반대하는 이유를 살펴보면, ① 대학캠퍼스의 규모가 고등학교에 비하여 막대하여 매각금액이 커 특혜를 주며 악용할 소지가 있다. ② 사립대학 설립을 위한 자산출연은 국가에 대한 기부이므로 환원은 불가하다. ③ 폐교 및 법인해산시 학생 및 교직원처리가 우선이다. ④ '잔여재산처분계획서에서 정한 자'라는 용어가 막연하며 기여재산의 공익적환원이 바람직하다. ⑤ 잔여재산환원은 법리에 맞지 않는다는 것 등이다. 반면 귀속시키는데 찬성하는 이유로는 ① 국가정책의 실효성을 담보하기 위해서는 인센티브가 필수적이다. ② 과거 고등학교이하 법인에 대한 귀속특례시행 결과를 보면 오히려 유인체제의 확대가 필요하다. ③ 개인의 재산권 보장차원에서 재산출연자 등에게 잔여재산을 환원해야 한다. ④ 사립대학에 대한 투자유도 차원에서 재산환원이 필요하다. ⑤ 사립대학

설립자는 학교운영과 처분의 자율적권리를 가져야 한다는 것 등이다.

대학캠퍼스의 규모가 고등학교에 비하여 큰 것은 사실이나 신입생충원율 저조로 폐교에 이르는 대학들은 대부분 면(面)소재 지방대학이어서 지가(地價)가 낮을 뿐만 아니라 학교가 폐지되어 부지가 학교시설결정용지에서 기타 용도로 변경되면 지가(地價)가 현저하게 낮아지는 것이 일반적인 현상이다. 용도폐지된 학교부지에는 넓게 포장된 도로와 타 용도로 전용하기 어려운 많은 건물들이 이미 건설되어 있기 때문이다. 폐지되는 대학에 소속된 교직원의 숫자가 폐교되는 중·고등학교에 비하여 10배 이상 많기 때문에 대학이 폐지되면 자동적으로 실직될 수밖에 없는 이들 교직원에 대한 명퇴수당 또는 위로금을 지급할 경우 잔여재산이 전혀 없는 대학이 나올 수 있다. 따라서 재산출연자 등에 대한 잔여재산 귀속특례 규정을 마련한다 하더라도 남는 재산을 받을 수 있다는 희망만을 주고 실제로는 남는 재산이 발생하지 않아 귀속시킬 수 없는 상황이 발생할 수도 있다. 잔여재산을 공익법인 또는 사회복지법인에 귀속 또는 출연할 수 있도록 하면서 재산출연자 개인에게 돌려주지 못하도록 하는 것은 재산출연자의 직업선택의 자유를 침해할 뿐만 아니라 설립자가 이미 개인의 전 재산을 학교설립에 출연함으로써 학교폐지 당시 생계유지에 지장있는 경우에는 공익법인 또는 사회복지법인에 한하여 출연토록 강제하는 것은 사치에 가까울 수도 있다. 자유민주주의체제를 유지함으로써 사유재산제도를 보장하고 있는 우리나라의 헌법체계에 비추어 사립대학 설립을 위한 재산출연자 등에게 잔여재산의 일부를 환원할 수 있도록 제도화하는 일은 개인의 재산권 보장 차원에서 너무도 당연할 뿐만 아니라 사학에 대한 경영진의 계속적인 투자를 유인할 수 있다.

2. 대학자율성 제한의 한계

대학법인과 대학이 헌법상 보장되는 자유와 자율성, 재산권 등을 갖고 있다하더라도 헌법 제37조 제2항이 규정하는 바와 같이 사립대학의 구조개혁과 관련하여 대학의 자유와 권리를 공공복리 등을 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다. 그러나 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용은 침해할 수 없다는 점을 분명히 하고 있다.

헌법재판소는 국민의 기본권제한의 한계와 관련하여, 국민의 자유와 권리를 제한하는 법률은 법치국가원리로부터 도출되는 비례의 원칙(과잉금지의 원칙)을 준수하여야 한다고 판시하여, 이 원칙을 위반하는 법률이 입법되면 위헌법률로서 그 효력을 상실하게 됨을 시사하고 있다. 이 비례의 원칙은 입법목적의 정당성, 방법의 적절성, 침해의 최소성 및 법익의 균형성을 갖출것을 요구한다. 따라서 사립대학구조개혁을 뒷받침하기 위한 입법을 추진함에 있어 그 입법내용이 헌법상 보장된 학교법인 기본권, 대학의 자율성, 법인의 재산권,

교직원의 행복추구권 및 직업선택의 자유 등 법인 및 학교구성원 기본권의 본질적 내용을 침해하지는 않는지에 대한 충분한 사전검토가 있어야 할 것이다.

Ⅲ. 과거 잔여재산 귀속에 관한 특례규정의 경과 분석

1. 잔여재산 귀속에 관한 특례 규정 신설 배경

고등학교 이하 각급학교를 설치 · 경영하는 학교법인에게만 적용되었던 사립학교법 제35조의2의 규정을 신설한 배경은 1997년도 당시에 전국 소규모 영세사립중고등학교(학생수 200명 이하)가 177교(중 143교, 고 34교로서 전체 사립 중 · 고 1,613교의 11% 차지)에 달하여 교육적, 교육재정적 문제가 발생하자 이를 해소하기 위하여 3년기간의 한시법으로 특례규정을 마련한 것이다.

2. 사립학교법 제35조의2 시행 경과

사립학교법 제35조의 2의 규정을 시행한 경과는 다음과 같다. 증여세 면제 및 해산장려금 지급 등의 인센티브는 시행초기에는 제공하지 않았으나 학교폐지 실적이 부진하자 연차적으로 부가된 것임을 알 수 있다.

- '97. 8.22 사립학교법에 '해산 및 잔여재산 귀속에 관한 특례' 신설(제35조의2)
  - 학교법인 잔여재산의 전부 또는 일부는 잔여재산처분계획서에서 정한 자에게 귀속
- '00.12.30 해산특례기한 3년 연장 및 학교법인 증여세 면제 신설
  - 잔여재산의 전부 또는 일부를 학교법인에 귀속시키는 경우 학교법인에 대한 증여세 면제 규정 신설(조세특례제한법 제81조의2)
- '04. 1.29 해산촉진을 위한 '해산장려금' 지급근거 신설
  - 해산인가 신청 당시 학교법인이 보유하고 있는 기본재산 감정평가액의 100분의 30 이내의 범위에서 해산장려금 지급
  - 해산인가 신청 당시 학교법인이 보유하고 있는 기본재산 중 학교교육에 직접 사용되었던 재산의 매입
- '06.12.31 적용시한 경과로 관련규정 일몰
  - '해산 및 잔여재산 귀속에 관한 특례' 재연장(3년)을 위해 개정안이 발의되었으나 국회계류 중 적용시한 일몰로 자동 폐기
  - 조세특례제한법 제81조의2(학교법인에 대한 증여세 면제) 규정도 동시 일몰

3. 고등학교이하 법인의 해산 현황

사립고등학교 이하 학교법인의 해산 및 잔여재산 귀속특례규정이 발효되던 1998년 1월 1일부터 2006년도 12월 31일까지 이 규정에 의하여 해산된 학교법인은 33개 법인이고 폐교된 학교는 중학교 27교, 고등학교 8교,

고등기술학교 3교 계 38개교로서 영세사학 177교 중 단지 21%만 폐교되었다. 이들 33개 해산법인의 기본재산 평가총액은 약622억원, 증여세감면액 97억원, 해산장려금지급액 41.7억원, 재산출연자 등 개인에게 귀속된 금액은 44.7억원으로 집계된다. 개인에게 지급된 1인당 평균금액은 5억원(최고 56억원, 최저 5.7백만원)이다.

4. 시사점

특례규정에 의하여 사립의 영세 중·고등학교를 폐지할 시 가장 큰 난제는 폐지되는 학교의 교사 처리문제이었는데 당시 시·도 교육청이 이 사립학교 교사들을 공무원으로 특별채용함으로써 해결되었으나, 대학의 경우에는 중·고등학교에 비하여 교원수가 현저하게 많은 반면 국·공립대학으로의 전출 또는 특별채용이 전혀 불가능한 상황이라는 점이 고려되어야 한다. 따라서 학생수 격감으로 인하여 특례규정에 따라 사립대학이 폐지되는 경우에는 종전에 고등학교 이하 법인에게 적용했던 특례규정 보다도 더욱 폭넓은 인센티브를 제공하여야 법 규정의 실효성을 확보할 수 있다.

Ⅳ. 현 정부·여당의 사학 구조개혁관련 법안 내용 검토

현 정부·여당에 의하여 국회에 발의된 사립대학구조개혁관련법안은 ① 정부안으로서 「사립학교법일부개정법률안」과 ② 조전혁의원이 대표발의한 「사립학교법전부개정법률안」 ③ 김선동의원이 대표발의한 「사립대학구조개선의촉진및지원에관한법률안」의 3가지로 구분할 수 있는데 안별 내용과 검토의견은 다음과 같다.

1. 정부 안(사립학교법일부개정법률안)

정부는 2009년 12월 29일 사립학교 구조조정 촉진 목적의 사립학교법일부개정안을 국회에 제출하였다. 이 법안의 주요내용은, 고등학교 이하 각급학교를 설치·경영하는 학교법인이 학생수의 큰 감소로 그 목적을 달성하기 곤란하여 해산하는 경우 잔여재산 처분에 관한 특례규정의 적용시한을 연장하고, 사립대학을 설치·경영하는 학교법인의 경우에도 학생수가 크게 감소하여 그 목적을 달성하기 곤란한 경우 해산할 수 있도록 해산사유를 추가하며, 남은 재산의 귀속 주체가 될 수 있는 자의 범위를 확대하는 것을 들고 있다. 이 법안의 관계조문은 다음과 같다.

제35조의2(고등학교 이하 학교법인의 해산 및 남은 재산 귀속에 관한 특례) ① 제34조에도 불구하고 고등학교 이하 각급 학교를 설치·경영하는 학교법인(이하 "고등학교 이하 학교법인"이라 한다)은 학생 수가 크게 감소하여 그 목적을 달성하기 곤란한 경우에는 시·도 교육감의 인가를 받아 해산할 수 있다.

② 제1항에 따라 시·도 교육감의 인가를 받으려는 고등학교 이하 학교법인은 해산인가신청서에

남은 재산의 처분계획서를 첨부하여 시 · 도 교육감에게 제출하여야 한다. 이 경우 고등학교 이하 학교법인은 남은 재산의 처분계획을 세울 때 남은 재산의 귀속을 정관에서 정한 대로 따르거나 「공익법인의 설립 · 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공익법인(이하 "공익법인"이라 한다)의 설립을 위한 재산으로 출연하거나 그 밖의 자를 정하여 귀속시키는 것으로 할 수 있다.

③ 제1항에 따른 해산과 제2항에 따른 남은 재산 처분계획은 이사 정수의 3분의 2 이상의 동의를 받아야 한다.

④ 국가나 지방자치단체는 제1항에 따라 해산하는 고등학교 이하 학교법인이 원활하게 해산할 수 있도록 다음 각 호의 어느 하나의 지원을 할 수 있다.

1. 해산인가 신청 당시 고등학교 이하 학교법인이 보유하고 있는 기본재산 감정평가액의 100분의 30 이내에서 해산 장려금의 지급

2. 해산인가 신청 당시 고등학교 이하 학교법인이 보유하고 있는 기본재산 중 학교 교육에 직접 사용되었던 재산의 매입

제35조의3(사립대학 학교법인의 해산 및 남은 재산 귀속에 관한 특례) ① 제34조에도 불구하고 사립대학(제2조제1항의 사립학교 중 「고등교육법」의 적용을 받는 학교를 말한다)을 설치 · 경영하는 학교법인(이하 "사립대학 학교법인"이라 한다)은 학생 수가 크게 감소하여 그 목적을 달성하기 곤란한 경우에는 교육과학기술부장관의 인가를 받아 해산할 수 있다.

② 제1항에 따라 교육과학기술부장관의 인가를 받으려는 사립대학 학교법인은 해산인가신청서에 남은 재산의 처분계획서를 첨부하여 교육과학기술부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 사립대학 학교법인은 남은 재산의 처분계획을 세울 때 남은 재산의 귀속을 정관에서 정한 대로 따르거나 공익법인 또는 「사회복지사업법」 제2조에 따른 사회복지법인(이하 "사회복지법인"이라 한다)에 귀속시키거나 새로운 공익법인 또는 사회복지법인의 설립을 위한 재산으로 출연하는 것으로 할 수 있다.

③ 제1항에 따른 해산과 제2항에 따른 남은 재산의 처분계획은 이사 정수의 3분의2 이상의 동의를 얻어야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 해산하는 사립대학 학교법인은 제35조제1항에도 불구하고 청산 중 파산의 경우를 제외하고 교육과학기술부장관에게 청산종결의 신고를 하기 전에 남은 재산을 제2항에 따른 남은 재산의 처분계획서에 따라 귀속시키거나 출연하여야 한다.

2. 조전혁의원 안(사립학교법전부개정법률안)

한나라당 조전혁의원이 2011. 2. 17 대표발의한 「사립학교법전부개정법률안」 중 사립대학의 구조개혁과 관계되는 조문은 다음과 같다.

제41조(해산 및 잔여재산귀속에 관한 특례) ① 학교법인은 학생 수의 격감으로 그 목적의 달성이 곤란한 경우에는 제39조제1항에도 불구하고 관할청의 인가를 받아 해산할 수 있다.

② 제1항에 따라 관할청의 인가를 받고자 하는 학교법인은 해산인가신청서에 잔여재산처분계획서

를 첨부하여 관할청에 제출하여야 한다.

③ 제1항에 따른 해산과 제2항에 따른 잔여재산처분계획은 이사정수의 3분의 2 이상의 동의를 받아야 한다.

④ 국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따라 해산하는 학교법인이 원활한 해산을 할 수 있도록 해산인가 신청 당시 학교법인이 보유하고 있는 기본재산 중 교육용 재산을 매입할 수 있다.

⑤ 국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따라 해산하는 학교법인이 원활한 해산을 할 수 있도록 해산인가 신청 당시 해당 학교법인이 보유하고 있는 기본재산 감정평가액의 100분의 30 이내에서 해산장려금을 지급할 수 있다.

⑥ 제1항에 따른 학교법인의 해산, 제2항에 따른 잔여재산의 처분 및 제4항 · 제5항에 따른 재정지원에 관한 사항을 심사하기 위하여 관할청에 사학정비심사위원회를 둔다.

⑦ 제6항에 따른 사학정비심사위원회의 구성 및 운영 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑧ 제1항부터 제6항까지의 규정에 따라 해산한 학교법인은 그 잔여재산의 전부 또는 일부를 제12조 제4항에도 불구하고 제2항에 따른 잔여재산처분계획서에서 정한 자에게 귀속시키거나 「공익법인의 설립 · 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공익법인의 설립을 위한 재산으로 출연할 수 있다.

제49조(사립대학 경상비 보조) ① 국가는 학교법인이 설치 · 경영하는 「고등교육법」 제2조에 따른 사립학교에 대하여 해당학교의 교육 또는 연구와 관계되는 경상비를 그 비용의 2분의 1 이내에서 보조할 수 있다.

② 제1항에 따른 보조금은 기준교육비에 교육과학기술부로부터 인가받은 학생 수를 곱하여 계산한 수치를 기초로 사립대학별로 배분한다.

제17조(임원) ① 학교법인에는 임원으로 7명 이상의 이사와 2명 이상의 감사를 두어야 한다. 다만, 유치원만을 설치 · 경영하는 학교법인에는 임원으로서 5명 이상의 이사와 1명 이상의 감사를 둘 수 있다.

② 이사 중 1명은 정관으로 정하는 바에 따라 이사장이 된다.

3. 김선동의원 안

한나라당 김선동 의원이 대표발의한 「사립대학구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안」은 2010년 5월 6일 발의되었는데 이 법안의 주요내용은 다음과 같다.

주요내용

가. 사립대학구조개선위원회의 설치 및 기능(안 제4조)

사립대학 및 사립대학법인의 구조개선에 관한 사항을 심의하기 위한 사립대학구조개선위원회를 두도록 함.

나. 자율구조개선계획의 제출(안 제6조)

구조개선이 필요한 사립대학은 경영부실대학으로 지정받은 경우를 제외하고는 언제든지 자율구조개선계획을 수립하여 교육과학기술부장관에게 제출할 수 있도록 함.

다. 자율구조개선계획 이행의 점검(안 제10조 및 제12조)

자율구조개선계획을 승인받은 사립대학은 6개월

마다 이행상황을 교육과학기술부장관에게 보고하도록 하고, 만약 자율구조개선계획을 이행하지 않을 경우 위원회 심의를 거쳐 자율구조개선계획의 승인을 취소할 수 있게 함.

라. 경영부실대학의 지정(안 제14조 및 제16조)

교육과학기술부장관은 경영진단지표가 일정기준 이하의 사립대학 및 학사관리에 문제가 심각한 사립대학 등을 정해 실태조사를 할 수 있게 하고, 위원회의 심의결과를 통보받은 즉시 경영부실대학을 지정하여 사립대학의 장에게 통지하게 함.

마. 자율구조개선계획의 지원(안 제24조)

교육과학기술부장관은 승인된 자율구조개선계획에 따라 보유자산의 처분, 합병 또는 인수, 일부 사립대학의 양도를 추진할 경우 다른 학교법인을 지정하여 자율구조개선계획을 제출한 대학의 보유자산 인수, 당해 학교법인과의 합병 또는 인수, 일부 사립대학의 양수를 권고할 수 있게 함.

바. 통 · 폐합의 지원(안 제25조)

교육과학기술부장관은 사립대학이 승인된 자율구조개선계획에 따라 통 · 폐합하는 경우에는 통합대학에 대하여 통 · 폐합에 소요되는 비용, 운영비용 등을 사립대학구조개선기금을 활용하여 보조금으로 지원할 수 있게 함.

사. 해산 및 잔여재산의 귀속에 대한 특례(안 제28조)

사립대학법인은 교육과학기술부장관으로부터 해산 내용이 포함된 자율구조개선계획을 승인받은 경우 해산이 가능하게 함.

아. 자산인수, 합병 법인 및 통합대학에 대한 지원(안 제30조)

교육과학기술부장관으로 하여금 구조개선조치에 따라 매각되는 자산을 인수하거나 통 · 폐합 또는 합병하는 다른 사립대학이나 사립대학법인에 대해 지원을 가능하게 함.

자. 사립대학 구조개선기금의 조성 등(안 제33조)

국가는 사립대학의 자율구조개선계획 지원 및 구조개선을 촉진시키기 위한 사립대학 구조조정기금을 설치하게 함.

4. 안별 검토 의견

가. 정부안

학생수가 크게 감소하여 그 목적을 달성하기 곤란하여 학교법인이 해산하는 경우 고등학교 이하 법인에 대하여는 종전규정과 같은 인센티브(재산출연자 등에게 남는 재산 귀속 가능, 해산장려금지급 또는 기본재산 매입)를 제공하고 있으나 대학법인에게는 이와 같은 인센티브가 주어지지 않는다. 이는 대학법인에 대한 이유없는 차별로서 형평의 원칙을 위반하고, 한계 대학의 폐지와 해당법인의 자발적 해산에 지장을 주어 법률의 실효성이 의문시된다.

나. 조전혁의원 안

고등학교이하의 법인과 대학법인이 공통적으로 적용받는 잔여재산 귀속에 대한 특례 규정을 마련하고, 사립대학에 대한 경상비국고보조를 제도화함으로써 재정압박을 크게 받고 있는 지방대학에 대한 활로를 열어줌은 물

론, 소위 '반값등록금' 문제와 관련하여 등록금의 인하 내지 인상을 억제할 수 있는 장기적 대안을 강구한다. 또한, 개방이사제, 심의기구인 대학평의원회제도를 폐지함으로써 학교법인의 의사결정체제가 강화되어 사립대학의 자발적 구조개혁에 도움을 줄 수 있을 것으로 보인다.

다. 김선동의원 안

법률(안)은 그 제안이유를 학생수(입학자원)의 감소로 인한 재정악화 및 교육부실에 대처하기 위하여 사립대학의 자율적 구조개선을 장려·지원하기 위함이라고 밝힌다. 이 법안의 목적(안 제1조)은 사립대학의 자율적 구조개선을 장려하고, 통·폐합, 합병, 해산 또는 재산의 처분 등을 통한 구조개선이 원활하게 추진되도록 지원하는데 두고 있다. 제안이유와 목적에서는 '자율적'이라는 용어가 강조된다. 그러나 법안의 전체적 내용을 보면 사립대학의 '자율적'구조개선 보다는 정부주도의 '타율적' 퇴출장치가 두드러진다. 교육과학기술부장관에 의한 경영부실대학의 지정 및 공개(안 제13조 내지 제17조), 사립대학에 대한 구조개선 명령(안 제18조) 규정이 바로 그것이다. 이토록 교과부장관이 경영부실대학의 지정 및 공개, 구조개선의 명령권을 행사할 수 있도록 입법화하는 것은 사법인(私法人)인 학교법인에 대한 행정권한의 과도한 개입을 허용토록 하는 것이다. 사립대학의 통·폐합, 법인의 합병, 경영진의 교체, 사립대학의 양도, 법인의 해산 등 사학의 존폐에 관련되는 중요사항을 행정청의 요구·명령으로 처리토록 하는 것은 학교법인의 사법인성(私法人性)을 무시하고 학교법인의 재산권 및 기본권의 본질적 내용을 침해하는 것으로 본다. 퇴출대학을 지원하고 해산 및 잔여재산의 귀속에 대한 특례를 정함에 있어서도 교육과학기술부장관의 승인을 받은 자율구조개선대학에 한정하고 있다(안 제24조, 제27조 내지 제29조).

Ⅴ. 바람직한 사립대학 구조개혁 방향 (결론)

1. 종합적 구조개혁의 틀 구축

현행 대학수용규모(학교수, 학생정원)에 비추어 심화되고 있는 출생률 저하에 따른 학령인구 감소현상은 수년이내에 우리나라 고등교육기관 전체에 심각하고도 위협적인 영향을 미치게 될 것이다. 따라서 대학의 구조조정은 대학신설 억제, 국·공립대학을 포함한 전체 고등교육기관의 합리적인 학생정원감축, 사립대학에 대한 경상비지원 제도화, 외국인유학생 유치 강화를 위한 범정부적인 정책 추진, 실질적인 대학통폐합 추진, 자발적인 퇴진 또는 M&A 통로 마련, 일부 사립대학에 대한 영리법인 허용 등 종합적인 틀을 마련하는 것이 필요하다.

* 일본은 사립고등교육기관에 대한 경상비를 보조할 목적으로 1970년도에 경상비 보조

금제도를 신설한 이래 2010년도까지 총 9조 8,802억엔(한화 137조 9,000억원 상당)을 보조하고 있다.

* 영리대학 설치현황을 보면 미국(2006~7)은 사립대학 1,986개교 중 영리대학이 453개교(사립대학 전체의 23%)이며, 일본은 2004년도부터 구조개혁특구에 2개교의 영리(주식회사)대학이 설립되어 실험적으로 운영되고 있다.

2. 자발적인 퇴진 및 M&A통로 마련

정부 · 여당이 행정명령으로 일부대학을 강제 퇴출시키려는 시책은 재고되어야 할 것이다. 일본은 사립대학 경상비중 상당비율을 정부가 지원하기 때문에 사립대학 퇴출에 직접 관여할 수 있는 지분을 정부가 갖고 있는 것으로 볼 수 있겠으나(그러나 사립대학 퇴출을 일본정부가 주도하지는 않고 있음), 우리나라는 경상비중 일부를 지원하는 제도자체가 없으므로 일부 사학의 강제퇴출을 정부가 주도할 수 있는 권한이 없다고 본다. 국 · 공립대학에 대하여는 그 설립주체인 국가 또는 지방자치단체의 의사에 따라 폐교 등 강도 높은 구조조정을 실행할 수 있겠으나, 국 · 공립대학보다 폭넓은 자유와 자율성이 보장되는 사립대학에 대하여 행정조치로써 일부사학을 일시에 강제퇴출 시키는 것은 법적분쟁은 물론 사회적 파장을 불러올 가능성이 매우 크다. 학교폐지 및 법인해산이 학교경영주체인 학교법인의 자주적 의사에 의하지 아니하고 외부의 작용에 의하여 이루어질 경우 학교구성원과 지역사회의 반발을 고스란히 정부가 떠맡을 수밖에 없게 된다. 이 학교구성원에는 학생, 교직원, 동문 및 학부모가 포함된다. 따라서 정부가 할 일은 직접 사학의 퇴진작업에 주도적으로 관여할 것이 아니라 사립대학이 자기의 의사에 따라 명예롭게 퇴진하거나 다른 대학에 인수합병(사립-사립간, 사립-국 · 공립간) 될 수 있도록 법적장치를 마련하는 것에 그쳐야 할 것이다.

3. 잔여재산 귀속 특례 확대

학생수의 격감으로 인한 구조개혁의 일환으로 사립대학이 폐지되고 학교법인이 해산된 경우에 잔여재산 중 일부가 재산출연자 등에게 귀속될 수 있도록 법제화하는 일은 고등학교이하 법인과의 형평성 차원, 재산권 및 법률의 실효성 보장 차원에서 매우 중요하다. 대학의 경우에는 대학폐지시 교원처리문제가 어렵다는 점을 감안하여 해산장려금 및 조세감면 등의 인센티브가 강화되어야 한다. 또한 2개 이상의 대학을 경영하는 학교법인에서 그 중 1개 대학을 폐지할때에도 위의 인센티브를 주어야 할 것이다.

| 참고문헌 |

강경근, "재산출연의 법적지위와 경영권". 사학118호. 대한사립중고등학교장회. 2006

結城忠, "사학의 자유와 사학조성". 한국사립초중고등학교법인협의회. 2002

곽태철 외, 사립대학 구조조정 방안의 법률적 검토 및 제도화를 위한 기초 연구. 교육인적자원부. 2004

교육과학기술부, "대학구조개혁위원회 대학구조개혁기본틀마련". 2011. 7. 27(정부 보도자료)

교육인적자원부, "대학구조개혁방안". 2004(정부 내부자료)

교육인적자원부, "대학자율화 추진 계획". 2004(정부 내부자료)

권영성, 「헌법학원론」. 법문사. 2004

김선동 · 한국사학진흥재단, "잔여재산 환원, 쟁점과 과제는?". 사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안에 대한 토론회 자료집(2010. 10. 1)

김형근, "미래의 적정 대입정원 추계(2005~2050)". 대학교육(2008. 9+10)

대법원, 1991. 9. 10 선고. 91다20630 판결

동아일보, 2011. 8. 10

박정수, "사립대학 구조조정 필요성 및 바람직한 정책방향". 사립대학구조조정토론회 자료집(2009. 7. 23.), 국회의원 김선동 외. 2009

배병일, "사립대학 설립자의 법적 지위". 교육법학연구. 제20권1호. 대한교육법학회. 2008

송영식, "사립대학구조개혁과 발전 방안". 대학의 구조개혁과 발전 방향 세미나 자료집(2010. 12. 3). 한국고등교육정책학회

안영수, "잔여재산환원-그 법적 쟁점 및 과제". 사립대학 구조개선 촉진 및 지원에 관한 법률안 토론회 자료(2010. 10. 1). 국회의원 김선동 외. 2010

오대영, "일본과 미국의 사립대학 파산실태와 대응방안". 대학교육. V.164, 한국대학교육협의회. 2010

이 영, "사립학교 구조조정의 바람직한 방향은?". 사립학교구조조정토론회 자료집(2009. 6. 3). 바른사회시민회의. 2009

정태용, "사립대학 구조조정 지원, 어떻게 할 것인가" 사립대학구조조정토론회 자료집(2009. 7. 23.), 국회의원 김선동 외. 2009

채재은, "외국 영리학교법인 실태조사 및 국내에 미치는 영향 검토 연구", 교육과학기술부, 2009

하윤수, "대학폐교를 둘러싼 법률적 과제". 교육법학연구. 제21권1호. 대한교육법학회. 2009

한국대학법인협의회, 일본사립대학의 제도 및 운영(방일시찰결과보고서), 2010

한국대학신문, 2010. 9. 13, 2010. 11. 8 일자

헌재 2000. 4. 27 선고 98헌가16결정

헌재 2003. 9. 25 선고 2003헌마106결정

필자소개

송 영 식 | 한국대학법인협의회 사무총장

육군사관학교를 졸업, 연세대학교 교육대학원에서 교육학 석사학위를 취득하고, 홍익대학교 대학원에서 박사과정을 수료하였으며, 현재 한국대학법인협의회에서 사무총장으로 재직중이다.

주요저서(공저)로는 「2005 학교교육법편람」, 「교원노조법해설」 등이 있다.