

이슈  
토론

# 사립대학 구조조정과 잔여재산 귀속문제 \*

김형근 | 명지대학교 교수

## 1. 머리말

사립대학이 교육경쟁력을 상실하고, 경영 부실화로 인하여 퇴출에 이르는 것을 방지하는 방법은 여러 가지가 있을 것이다. 경영능력 부족이나 학내갈등으로 인하여 대학발전이나 존립이 어려운 경우에는 경영진의 교체 또는 갈등의 원인을 제거하여야 하고, 대학의 교육환경이나 사회적 평판 등이 원인이 되어 경영이 곤란하게 되는 경우에는 감축, 합병등의 방법으로 위기를 타개하여 나갈 수 있다. 그러나 전국적인 대입적령 인구가 부족하여 경쟁력이 비교적 취약한 대학들이 부득이 학생 충원이 곤란하여 적정 운영재원을 확보할 수 없게 되는 경우에는 강도 높은 건축적 구조조정이나 타 대학과 인수·합병 또는 자진폐교 중 하나를 선택하게 될 것이다.

정부가 대학의 학생수 감소를 고려하여 건축적 대학구조정(대학학생정원 감축) 작업에 착수한 것은 2000년 국민의 정부 시대로 소급된다. 1980년대 중반에 이르러 종전까지 2%대 이상을 계속 유지해온 우리나라 합계출산율이 1%대로 하락한 결과로 2000년대 부터는 일부 대학들이 학생수 미충원 문제로 심각한 재정적 어려움에 처할 것으로 예상되었기 때문이다. 따라서 8·15해방 이래 지속되어 온 대학중원정책을 중단하고 감원정책으로 전환하기 위한 것이었다.

국민의 정부는 국립대학의 과잉, 중복인력양성을 개선을 위해 국립대학간 통폐합을 골자로 하여 2000년 12월 '국립대학발전계획'을 수립 공표하였으며, 참여정부는 보다 구체적으로 국립대학 입학정원을 2004년 대비

2007년까지 10%를 감축하고 2009년까지는 15%를 의무적으로 감축하도록 하는 '대학구조 개혁방안'을 발표하였다. 또한 '대학M&A 등 자율경영혁신 모델 연구'를 비롯하여 10년 동안 대학 통폐합에 관한 많은 정책과제 연구를 실시하였고, 전문대학과 산업대학 통폐합 특례(2007년), 산업대학을 폐지하여 대학을 설립하는 경우 특례(2009년)등을 '대학 설립·운영규정'에 신설하였다.

이러한 노력과 학생수 미충원에 따른 정원감축 등으로 인하여 2010년의 대학(전문대학 포함)입학정원은 2000년 대비 74,000명이 감소(대부분 전문대학 정원감축)하였으나, 그동안 4년제 대학의 전체 재학생 수는 국립대학의 경우 9%가 증가하고 사립대학은 24%가 증가하였다. 18세 인구 대비 고등교육기관 입학정원 비율의 측면에서 보면, 2000년 78.2%에서 2010년에는 84.2%로 증가한 점, 그리고 정원외 학생 입학인정 비율이 전국 평균10%내외인 점을 감안하면 현재 대학입학 허용 가능 인원 총량은 적령인구 전체 보다 많다. 이 점에서 정부의 대학 통폐합 등 대입정원 감축 정책은 적절하고 성공적인 것으로 평가하기 어려울 것이다.

사립대학은 설립자가 특별한 설립이념의 구현이나 공교육을 지원하기 위하여 자발적으로 재산을 출연하여 설립·운영하는 공익적 사설기관이다. 우리나라는 이러한 사립대학들이 대학공교육의 70% 이상을 담당하고 있기

때문에 사립대학을 간과하면서 대학정원 감축정책을 수립하거나 추진할 수 없는 실정이다. 그러나 사립대학의 토지, 건물, 현금 등 물적 재산의 소유권과 교직원 인사권은 당해 학교법인에 있기 때문에 국가가 공익상 필요하다고 인정할 지라도 대학법인이나 대학설립재산 출연자의 의사에 반하여 사립대학을 강제로 인수·합병하게 하거나 퇴출시키기는 데는 한계가 있다. 더욱이 사립대학 부실화의 주된 원인이 설립·경영주체의 귀책사유에 있는 것이 아니라 학생수 부족 등 사회적 정책적 환경에서 비롯된 경우에는 더욱 신중을 기하여야 한다.

사립대학은 사인이 국가교육을 지원하기 위하여 재산을 출연하였다는 점에서, 정부가 일정 기준에 따라 경영부실대학으로 지정하여 사립대학을 퇴출시키거나, 그 재산을 국고에 귀속시키고자 할 경우에는 가능한 한 당해 학교법인의 동의나 협조를 얻는 등 명예가 손상되지 아니하도록 유도하는 정책이 바람직하다. 이러한 동의나 협조는 부실화된 대학을 계속적으로 경영하는 것보다 폐교하는 것이 건학이념을 크게 손상시키지 아니하고, 경제적 또는 사회적으로 유리하다고 판단될 때 이루어질 가능성이 많다. 이 점에서 현행 사립대학 잔여재산 국고 귀속제도가 대학정책 목표의 달성이나 국민의 권리보호와 관련하여 적절한 기를 살피 볼 필요가 있다.

## 2. 사립대학 구조조정 추진 정책방향

대학교구조개혁위원회는 7월19일 제2차 회의에서 7월 말까지 부실대학 판정기준을 마련하고 올해 말까지 부실대학 선정을 마치고 하였으며, 부실대학 판정기준은 법인지표(법인의 법정부담금 납입률 등), 재무지표, 교육지표 등을 기본 틀로 하여 하위 세부지표를 마련한다고 밝혔다. 구체적인 구조조정 방법은 해당 대학별 컨설팅을 통해 '통폐합'이나 '퇴출' 등으로 나누어 진행할 방침이라고 하였다. 또한 교육과학기술부 장관은 8월3일 언론사와 인터뷰에서 '전문대와 4년제 대학 350개교를 평가하여 하위 15%인 50개 내외의 부실대학에 대하여 교과부 뿐만 아니라 다른 부처, 지방자치단체의 재정지원도 차단할 계획'이며, '하위 50개 대학 중에서 학자금 대출제한 대학이 선정되고, 경영부실대학이 가려지며, 그 다음에 퇴출로 이어지도록 할 방침'이라고 말하였다.

한나라당 김선동위원이 작년 5월 대표발의하고 정부가 적극 지원하여 왔으나 아직 국회에 계류중인 '사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안'의 제안이유를 보면, '학생수의 감소로 인한 재정악화는 결국 교육부실을 초래하여 대학의 존립을 위협할 것이며, 만약 파산한다면 그 피해가 학생과 지역사회에 돌아간다는 점에서 이 법을 통하여 사립대학의 자율적 구조개선을 장려하고 원활한 추진을 지원하여 사립대학의 경쟁력을 강화하고

교육의 질을 높이는데 이바지하고자 함'이라고 밝혔다.

이 법률안의 주요골자 중 규제에 관한 내용은 ① 사립대학 및 사립대학법인의 구조개선에 관한 사항을 심의하기 위하여 사립대학 구조개선위원회(이하 '위원회')를 설치하고, ② 구조개선이 필요한 사립대학은 언제든지 자율구조개선계획을 교육과학기술부장관에게 제출할 수 있으며(승인될 경우 경영부실대학 지정에서 제외하며, 경영부실대학으로 지정되면 자율구조개선계획 제출이 불가함), ③ 위원회의 심의결과 부실대학으로 선정되면 교육과학기술부장관은 경영부실대학으로 지정하고, ④ 경영부실대학으로 지정된 대학에는 행정·재정적 지원에서 배제하거나 불이익 조치를 할 수 있으며, 소속 학생의 학자금 대출을 배제할 수 있고, ⑤ 경영부실대학으로 지정된 사립대학 또는 사립대학법인에 대하여는 보유재산의 처분, 사립대학의 통폐합, 사립대학법인의 합병, 경영진의 교체, 사립대학법인의 해산 등을 권고·요구하거나 이행계획서의 제출을 요청할 수 있으며, ⑥ 이러한 권고·요구, 이행계획제출 등을 실행하지 아니한 사립대학에 대하여는 정원감축, 학과의 폐지 또는 통합, 신입생 모집의 중지 등 구조개선명령을 발할 수 있다는 것이다. 그리고 지원에 관한 내용은 ① 사립대학 구조개선에 관한 경영자문을 제공하거나 지원할 수 있으며, ② 승인된 자율구조개선계획에 따라 보유자

산의 처분, 합병 또는 인수나 양도를 추진하는 경우에는 한국사학진흥재단이 직접 매수하거나 제3자가 매수하도록 알선할 수 있고, 다른 학교법인이 매입하는 경우 자금을 융자할 수 있으며, ③ 자율구조개선계획의 승인을 받고 합병하는 경우에는 합병하는 법인이 피합병법인의 재산출연자 등 합병교부금지급계획서에서 정한자에게 합병교부금을 지급할 수 있고, ④ 해산내용이 포함된 자율구조개선계획을 승인 받은 경우 그 해산 잔여재산의 일부를 해산인가신청서에 첨부한 잔여재산처분계획서에서 정한 자에게 귀속시키거나, 공익법인 또는 사회복지법인의 설립을 위한 재산으로 출연할 수 있도록 하여 현행 잔여재산 처분의 제한을 크게 완화하는 특례를 신설하였다.

위에서 본 바와 같이 정부의 사립대학 구조조정 기본정책 방향은, 학생수 격감으로 부실화 하여 결국 파산이 예상되는 대학은 헌법상 가능한 고강도의 압력 수단을 동원함으로써 대학간 통합이나 폐교를 유도한다는 것이다. 그러나 경영부실대학으로 판정하여 각종 지원을 배제하고 학생의 모집을 중지하는 등 강압적이고 무리한 방법 보다는, 합병교부금 지급이나 잔여재산 귀속 특례제도 등을 신설하여 해당 대학들이 스스로 통합이나 폐교를 선택할 수 있도록 하려는데 초점이 맞추어져 있는 것으로 보인다.

### 3. 사립대학 구조조정 잔여재산 귀속제도와 문제점

사립대학 구조조정에 따른 잔여재산의 귀속제도와 문제점은 ① 학교법인 합병의 경우, ② 학교법인 파산의 경우, ③ 정부가 학교법인의 해산을 명령한 경우, ④ 학교법인이 자진 해산한 경우 등 4가지 유형으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 학교법인의 합병이란 두 개의 법인격을 가진 학교법인이 하나의 법인격을 가진 학교법인으로 통합되는 것을 말한다. 합병으로 인하여 하나의 학교법인만 존속하고 다른 학교법인은 해산하게 되면 해산하는 학교법인의 잔여재산에 관한 모든 권리와 의무는 존속하는 학교법인이 승계하고, 두 개의 학교법인을 모두 해산하고 하나의 새로운 학교법인을 설립하는 형태로 합병하게 되면 해산하는 학교법인들의 잔여재산에 관한 모든 권리와 의무는 신설 학교법인이 승계한다. 그런데 학교법인의 재산권은 주식회사의 주주권처럼 개인별로 권리(이익)의 크기를 나눌 수 없기 때문에 설립자가 서로 다른 학교법인 간의 법률적 의미의 합병은 이루지기 어렵다는 점이 문제가 된다. 어떤 형태로든지 사립대학법인들이 합병하려면 사전에 각 법인 소유재산에 관한 논의와 거래가 이루어질 수 밖에 없는데 현행 사립학교법으로는 재산의 분할이 불가능하므로 인수·합병이 원활하게 이루어 질수 있는 '합병교부금'제도의 신설을 검토할 필요가 있다.

둘째, 기업의 파산은 그 기업이 소유하고 있는 재산으로는 채무를 완제할 수 없는 채무 초과 상태에 이르게 되는 것을 말한다. 그러나 학교법인은 기본재산을 관할청의 허가 없이 매도, 증여, 교환 또는 용도를 변경하거나 담보로 제공할 수 없게 되어 있으므로 학교법인이 기업처럼 채무초과 상태로 인하여 파산되기는 어렵다. 다만, 대학운영·관리 경비의 대부분을 등록금 수입에 의존해온 대학이 적정 학생수를 채우지 못할 경우에는 교직원 급여 지급이 불가능 하거나, 시설물 유지관리비 또는 물품대금 등의 지출 불능으로 인하여 교육이 부실해 지고 결국 파산에 이르게 된다. 이러한 형태로 학교법인이 파산할 때까지 장기간 방치해 두면 그 피해는 모두 학생과 교직원 또는 선량한 거래자에게 돌아가게 된다. 그런데 현행 사립학교법은 이러한 부채를 상환하기 위해 파산 이전에 학교법인의 기본재산을 매각하여 해결할 수도 없게 제한하고 있다는 것이 문제가 된다.

셋째, 사립대학법인이 설립허가 조건을 위반하거나 목적달성이 불가능하다고 교육과학기술부장관이 인정할 때에는 해산을 명령할 수 있다. 이러한 교육과학기술부장관의 명령으로 해산한 경우 당해 사립대학법인의 재산은 청산종결의 신고를 거쳐 정관으로 정한 자(학교법인이나 교육사업경영자에 한함)에게 귀속되고, 정관이 잔여재산의 귀속을 지정하지 않은 재산은 국고에 귀속된다(모든 사립대

학 정관은 해산 잔여재산 귀속자를 국가로 지정함). 여기에서 문제가 되는 것은 목적달성이 불가능하게 된 주요 원인이 학교법인의 귀책사유가 아니라 사회적 정책적 환경에서 비롯된 것임에도 모든 책임과 재산적 손실(소유권과 경영권 상실 등)을 사립대학 설립 재산출연자 등 학교법인이 지도록 하는 것은 지나치게 가혹하다는 것이다.

넷째, 사립대학법인은 그가 설치·경영하는 대학의 기능이 종료될 때 교육과학기술부장관의 인가를 얻어 자진해산할 수 있다. 전국적인 학생수 부족 등으로 인한 재정적 곤란 때문에 부실한 경영상태를 계속 유지하거나 결국 파산함으로써 학생 또는 교직원에게 심각한 피해가 예상되는 경우 미리 자진하여 폐교 할 수 있도록 여건을 조성해 주는 정책이 바람직하다. 그러나 현행 사립학교법은 예상하지 못했던 사유와 사회적 환경변화로 인하여 사립대학의 기능을 종료할 수 밖에 없는 경우에도 귀책사유로 폐교하는 경우와 동일하게 재산권이 박탈되고 재직중인 대학설립자 또는 그 자손이 임원이나 교직원 지위를 상실함으로써 야기되는 생계곤란 등에 대한 배려의 여지를 원천적으로 배제하고 있다.

#### 4. 맺는말

사립대학은 그 설립자가 특별한 설립이념을 구현하거나 고등교육 기회의 확대를 통

하여 국가·사회에 기여하기 위해 사재를 출연하여 운영하는 교육기관이다. 따라서 국가는 사립대학이 잘 발전할 수 있도록 지원하고, 관리, 운영의 자율성도 최대한 보장해 주는 것이 바람직하다.

그러나 사립대학이 공교육으로서 대학교육의 70% 이상을 관장하고 있다는 점에서 국·공립대학과 본질적 차이가 있을 수 없기 때문에 국가가 일정한 범위 내에서 사립대학 운영을 감독·통제할 권한과 책임을 지는 것도 또한 당연하다.

이와 같이 사립대학은 사회적 책무성도 무겁고 자율성 보장도 매우 중요하기 때문에, 국가가 대학 구조조정 정책을 수립하여 사립대학의 합병이나 폐교 등을 추진하는 데는 신중을 기하여야 한다. 특히 사립대학 설립·경영자인 학교법인의 중요한 귀책사유 없이 존립의 영속성을 지킬 수 없게 될 때는 국가가 적절한 퇴로를 마련해 줄 필요가 있다.

그런데 현행 사립학교법은 사립대학이 목적달성이 불가능하게 되거나 정부의 해산명령을 받아 해산한 경우 그 잔여 재산은 모두 국

가에 귀속하게 되어 있다. 또한 다른 학교법인과 합병으로 인하여 사실상 폐교함으로써 유·휴 재산이 발생하는 경우에도 피합병 주체에 재산상 배려할 수 있는 여지가 전혀 없다.

사립대학 설립이 기본적으로 국가·사회를 위한 공익실현에 기여하고자 한다는 점에서 폐교하는 경우, 그 잔여재산을 다른 공익법인이나 사회복지법인의 설립을 위한 재산으로 출연할 수 있도록 하는 것은 적절하고 바람직하다. 그러나 사립대학 재산은 설립자 출연재산 뿐만 아니라, 학생등록금 수입이나 국고보조금 또는 사회기부금 등으로 증가한 재산이 혼합되어 있기 때문에 합병 또는 폐교로 인하여 발생한 잔여재산을 당초 출연자 등에게 환원하는 것은 신중을 기할 필요가 있다.

다만, 사립대학이 합병 또는 폐교됨에 따라, 그 설립재산 출연자 등이 당해 대학의 발전이나 회생을 위한 노력 또는 교직원 지위 등의 상실로 인하여 경제적으로 매우 곤란하게 될 수 있는 경우에는 적절한 심사과정을 거쳐 잔여재산 중 일부를 환원해 주는 것은 검토할 필요가 있을 것이다.

## 필자소개

김형근 | 명지대학교 교수

명지대학교 대학원에서 교육법 전공으로 법학박사를 받았다. 한국대학교육협의회 고등교육연구소장, 고등교육연수원장, 대한교육법학회 상임이사 등을 역임하였으며, 현재 명지대학교 교수로 재직 중이다.

주요 저서 및 논문으로는 「대학교육 관계법」(공저), 「대학제도의 개혁에 관한 법적 연구」, 「대학자율화 정책의 법적 과제」, 「3불정책의 헌법적 검토」(공저) 등 다수가 있다.