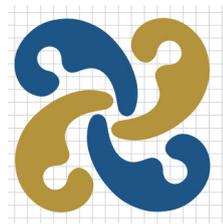
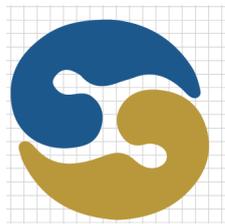


# 고등교육 개혁을 위한 국·사립대 대토론회

사립대학 경쟁력 확보를 위한 혁신방안과  
국가와 지자체의 의무



- 일시 : 2021년 6월 24(목), 14:00-14:30
- 장소 : 부산 벡스코 컨벤션홀 1층
- 주최: 한국사립대학교수회연합회  
한국사립대학교수노동조합
- 주관: 부산경남사립대학교수회연합회
- 후원: 정책기획위원회, 국가균형발전위원회,  
자치분권위원회, 국가교육회의,  
경제인문사회연구회



# 진행 순서

시간	내용	비고
13:30~14:00	- 방역 수칙 준수 안내 - 등록 및 입장	방명록 작성
14:00~14:20	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국민의례</li> <li>■ 인사말                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▷박형준 부산광역시 시장</li> <li>▷장제국 한국사립대학총장협의회 회장</li> <li>▷김진경 국가교육회의 의장</li> <li>▷조대엽 정책기획위원회 위원장</li> <li>▷김사열 국가균형발전위원장</li> </ul> </li> </ul>	사회: 유원준 교수 (경희대)
14:20~15:20	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 발제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▷1. 사립대학 재정지원과 대학의 책무 (김홍구 부산외국어대학교 총장)</li> <li>▷2. 사립대학 혁신을 위한 정책의 법제화 (양성렬 한국사립대학교수회연합회 이사장)</li> <li>▷3. 사립대학 교육의 질적 수준 향상을 위한 교원정책 (방효원 한국교수노동조합연맹 위원장)</li> </ul> </li> </ul>	사회: 유원준 교수 (경희대)
15:20~15:30	■ 휴식	
15:30~16:30	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 토론                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▷강신철 대학정책연구소 소장</li> <li>▷이종복 한국사립대학교수노동조합 위원장</li> <li>▷이성범 인제대학교 경영전략실장</li> <li>▷안현식 부산경남사립대학교수회연합회 회장</li> <li>▷송선진 교육부 사립대학정책과장</li> <li>▷임성원 부산일보 논설실장</li> </ul> </li> <li>■ 질의응답</li> </ul>	좌장: 권선필 교수 (목원대)
16:30	■ 폐회	



# 목 차

## ◇ 인사말

1. 박형준 부산광역시 시장 ..... 2
2. 장제국 한국사립대학총장협의회 회장 ..... 3
3. 김진경 국가교육회의 의장 ..... 4
4. 조대엽 정책기획위원회 위원장 ..... 5
5. 김사열 국가균형발전위원장 ..... 7

## ◇ 발제

1. 사립대학 재정지원과 대학의 책무(김홍구) ..... 12
2. 사립대학 혁신을 위한 정책의 법제화(양성렬) ..... 20
3. 사립대학 교육의 질적 수준 향상을 위한 교원 정책(방효원) ..... 33

## ◇ 토론

1. 강신철 대학정책연구소 소장 ..... 44
2. 이종복 한국사립대학교수노동조합 위원장 ..... 45
3. 이성범 인제대학교 경영전략실장 ..... 48
4. 안현식 부산경남사립대학교수회연합회 회장 ..... 51
5. 송선진 교육부 사립대학정책과장 ..... 58
6. 임성원 부산일보 논설실장 ..... 59

- ◇ **별첨. 한국교총연합회의 역사와 문제점** ..... 62



◇ 인사말 ◇



# **박형준 부산광역시장**

## 한국사립대학교수회연합회 대토론회 축사

### 장제국 한국사립대학총장협의회 회장

안녕하십니까? 한국사립대학총장협의회 장제국 회장 입니다.

오늘 일정상 직접 참석을 하지 못하고 이렇게 동영상으로 찾아뵙게 되어서 무척 송구하게 생각합니다.

무엇보다 오늘 뜻있고 시의적절한 대토론회를 마련 해 주신 한국사립대학교수회연합회 양성렬 이사장님, 분야별 발제를 맡아주실 김홍구 부산외국어대학교 총장님, 방효원 한국교수노동조합연맹 위원장님, 그리고 참석해 주신 모든 분들에게 감사를 드립니다.

잘 아시는 바와 같이, 한국의 사립대학은 위기를 맞고 있습니다. 학령인구의 급감으로 정원미달 사태가 속출하고 있고, 13년간 지속되어 온 등록금 동결은 대학의 재정적 압박을 가중시키고 있습니다. 또한 각종 규제는 대학의 자구 노력을 어렵게 하고 있습니다. 수도권 집중 현상은 지역대학을 벼랑 끝으로 몰고 있습니다. 4차 산업혁명 시대, 그리고 포스트 코로나 시대라는 화두는 이미 어려워진 대학을 더욱 극심한 글로벌 경쟁으로 몰아넣고 있습니다.

한국사립대학총장협의회에서도 이러한 절체절명의 상황에 적극 대처하기 위하여 고등교육재정의 획기적 확충, 대대적인 규제완화, 대학평가제도의 혁신 등을 포함한 각종 건의문을 정부기관, 국회 등에 전달하는 등 다양한 노력을 하고 있습니다.

특히, 오늘 토론회에서는 “국가와 지자체의 책무”라는 관점이 집중 부각될 것으로 기대가 되는데, 이러한 대토론을 통하여 위기에 봉착한 우리나라 사립대학의 위기 극복방안에 대한 건설적인 지혜가 도출되기를 기대해 마지않습니다.

다시 한 번 이번 대토론회에 참여해 주신 모든 분들께 감사를 드리며, 건승을 기원합니다.

감사합니다.

## 고등교육 개혁을 위한 대토론회 축사

### 김진경 국가교육회의 의장

안녕하십니까? 반갑습니다. 국가교육회의 김진경 의장입니다. 사립대학 경쟁력 확보를 위한 혁신 방안을 모색하기 위한 <고등교육 개혁을 위한 대토론회> 개최를 축하드립니다. 오늘 이 토론회를 개최하기 위하여 애써주신 한국사립대학교수회연합회, 한국사립대학교수노동조합, 부산·경남사립대학교수연합회 관계자분들께 감사드립니다. 또한 오늘 사립대학과 관련된 정책, 제도 등에 대한 개혁 방안을 발표해주실 김흥구 총장님, 양성렬 이사장님, 방효원 위원장님께도 감사드립니다.

고등교육은 그간 우리나라의 빠른 경제성장을 성공적으로 뒷받침해 왔습니다. 5.31. 교육개혁 이후 대학은 빠르게 증가했고, 성공적으로 인재 양성의 역할을 수행해 왔습니다. 특히 대학의 80% 이상을 차지하는 사립대학이 우리나라의 발전에 기여한 부분이 상당히 크다고 할 수 있습니다. 그러나 현재 대학은 전에 볼 수 없는 위기에 직면해 있습니다. 급격한 인구 감소로 인해 많은 대학들이 존폐의 기로에 서 있습니다. 또한 교육의 질이 사회의 발전 속도를 따라가지 못하고 있다는 비판을 받고 있습니다. 그 동안에 청년들은 점점 과도해지는 입시 경쟁, 취업 경쟁에서 좌절하고 있습니다.

이러한 문제는 지속적으로 제기되어 왔습니다. 많은 대학, 전문가들이 고등교육의 자율성 약화, 부족한 재정 등 다양한 문제의 원인과 해결책을 제시했고, 교육부 또한 고등교육 개선 방향을 발표해 왔습니다. 그러나 정책과 각종 현장의 목소리의 간극은 쉽게 좁혀지지 않는 것으로 보입니다.

현 상황을 해결하기 위해서는 기존에 제시되었던 재정지원의 방법과 활용 방안을 뛰어넘어 고등교육 패러다임의 전환까지 고려한 고민을 해야 할 때라고 생각합니다. 특히 대학의 혁신과 더불어 각 대학이 소재하고 있는 지역 혁신의 중추로서의 역할을 같이 고민한다면 현재의 위기 극복과 함께 고등교육이 새롭게 나아갈 길을 모색하는데 중요한 토대가 될 수 있을 것입니다. 오늘의 토론회가 대학의 위기를 극복하고 새로운 발전 방향을 제시하는데 중요한 출발점이 되기를 기대합니다. 향후 국가교육위원회가 설립된다면 대학 혁신정책에 보다 힘이 실릴 것으로 기대합니다. 감사합니다.

## 사립대학의 위기 극복과 개혁 방안

### 조대업 정책기획위원장

여러분! 반갑습니다. 대통령직속 정책기획위원 조대업입니다. 오늘 부산에서 개최되는 고등교육 개혁을 위한 대토론회에 함께 할 수 있게 된 것을 대단히 기쁘게 생각합니다.

문재인 정부가 4주년을 맞았고 집권 5년차가 되었습니다. 지난 4년, 국민의 눈높이에 미흡하고 부족한 부분이 있었습니다. 그러나 예상하지 못한 위기가 거듭되는 가운데서도 정부는 국민과 함께 다양한 성과를 만들었습니다.

정부가 한 일이 미흡한 부분이 있다고 하더라도 정부의 성과는 국민이 함께 만든 것이기 때문에 국민적으로 공유되어야 합니다. 또 정부의 성과는 국민적 자부심으로 축적되어야만 대한민국의 더 나은 미래를 열어갈 수 있습니다.

문재인 정부는 지난 4년, 북핵위기, 한일통상위기, 코로나 팬데믹 위기라는 3대 위기를 극복함으로써 ‘위기에 강한 정부’라는 성과를 얻었습니다. 한국판 뉴딜과 탄소중립선언, 4차 산업혁명과 혁신성장, 자치분권의 확장과 문화강국을 주도해 ‘미래를 여는 정부’의 성과도 만들었습니다. 돌봄과 무상교육, 건강공공성, 노동복지 등에서 ‘복지를 확장한 정부’의 성과를 만들기도 했습니다. 국정원과 검찰과 경찰개혁, 공수처 출범으로 ‘권력을 개혁한 정부’의 성과도 만들었습니다. 나아가 문재인 정부는 한반도 평화유지와 국방력 강화를 통해 ‘평화시대를 연 정부’의 성과를 거두고 있습니다.

문재인 정부의 100대 국정과제의 하나인 ‘고등교육의 질 제고 및 평생·직업교육 혁신’ 역시 고등교육 공공성 및 경쟁력 강화라는 국민적 성과로 만들기 위해 애쓰고 있습니다.

우리나라 성인의 대학 이수율은 OECD 국가에서 최상위권을 기록하고 있어서 성인의 절반, 청년층의 약 70%가 대학을 졸업하는 시대입니다. \* OECD국가 중 2위(성인(25~64세) 고등교육 이수율 50.0%, 청년(25~34세) 69.8%, OECD 교육지표2020, '20.9월 한국교육개발원)

그러나, ‘2020년 OECD교육지표’에 의하면 우리나라 고등교육 학생 1인당 교육비 정

부 부담 비율은 38%에 그칩니다. 이는 OECD국가 평균(68%)의 절반수준으로, 고등교육 보편화에도 불구하고 고등교육에 대한 정부의 투자는 낮은 수준에 머물러 있다는 점을 잘 보여줍니다.

고등교육의 시급하고도 근원적인 위기는 학령인구의 감소입니다. 인구 구조 상 학령인구가 줄어드는 것은 대단히 근본적 문제가 아닐 수 없습니다. 그럼에도 불구하고 급격한 인구 구조의 변화에 대응해 대학의 미래에 대해 고민하고 대책을 마련하지 않을 수 없는 절박한 시점입니다. 특히 사립대학은 훨씬 더 절실한 입장에 있습니다.

문재인 정부 4년, 대학의 경쟁력을 개선하기 위한 많은 고민이 있었습니다. 대학이 자율적으로 혁신과 개혁을 추진하면서 정부는 지원적 역할을 강화하는 방향으로 구조개혁의 문제를 모색했습니다. 지난 4년, 대학을 혁신하고 구조개혁 방안을 고민한 시간이었다면 남은 1년은 대학의 미래에 대해 구체적인 방안을 마련해야 합니다. 무엇보다 학령인구 감소에 능동적으로 대처해서 교육의 질을 제고하는 방안과 4차 산업혁명 시대에 대비한 다양한 교육 방법 및 교육 환경 조성에 지혜를 모으고 합의를 만들어야 하겠습니다.

대학이 새로운 지역시대를 열어야 합니다. 대학의 발전이 지역의 균형성장과 직결되어 있고, 지역발전이 대학의 성패와 결부되어 있습니다. 교육부는 학령인구 감소와 지방대학의 미충원사태에 대응해, 대학의 체계적 관리 및 혁신지원 전략을 발표했고, 지역인재가 지역에서 취업하고 정주할 수 있는 여건을 만들기 위해 다양한 입법들도 진행 중입니다.

이제 위기를 기회로 삼아 대학의 새로운 도약과 변신을 위한 혁신안이 준비되어야 합니다. 나아가 이러한 혁신안이 제도화·법제화됨으로써 대학과 정부가 함께 고등교육의 공공성 강화를 이끌어야 합니다. 문재인 정부 출범 4주년을 맞아 개최되는 고등교육 개혁을 위한 오늘 토론회가 '사립대학의 위기극복과 개혁방안'을 위한 기회의 장이 되길 바라며, 지역과 대학이 동반성장하는 새 시대가 열리기를 소망합니다.

오늘 큰 행사를 준비해주신 자치분권위원회 관계자 여러분들, 국가균형발전위원회, 국가교육회의, 경제인문사회연구회 측에 감사드립니다. 함께 해주신 모든 분들의 건승을 기원합니다. 감사합니다.

## **사립대학 경쟁력 확보를 위한 혁신방안과 국가와 지자체의 책무**

### **김사열 국가균형발전 위원장**

여러분 반갑습니다. 국가균형발전위원회 위원장 김사열입니다. 먼저 “사립대학 경쟁력 확보를 위한 혁신방안과 국가와 지자체의 책무” 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다.

이 토론회를 준비해 주시고, 그 어느 때보다 어려운 사립대학의 위기를 극복하기 위해 헌신하고 계시는 양성렬 한국사립대학교수회연합회 이사장님, 방효원 한국교수노동조합연맹 위원장님, 김홍구 부산외국어대학교 총장님, 토론에 참여해 주시는 여러 교수님들, 그리고 참석해 주신 모든 분께 감사의 말씀을 드립니다.

잘 아시다시피 대한민국은 수도권 인구가 전체 인구의 50%를 넘어섰습니다. 수도권 집중의 요인으로 손꼽히는 것 중 하나가 바로 ‘교육’이며, ‘대학’입니다. 학령인구의 감소와 수도권 대학 중심의 서열화, 수도권과 지방대학 간 격차, 지역인재 유출 등 고등교육 분야의 문제를 해결하지 않고서는 수도권 집중화 문제 또한 해결이 쉽지 않을 것입니다. 그 중에서도 사립대학의 문제가 그 어느 때보다 심각하고, 이에 대한 실효성 있는 대책이 절실한 상황입니다.

균형발전과 지역의 혁신생태계 구축을 위해서는 지역에서 인재가 나고, 자라고, 정착하여 삶을 영위하는 선순환이 필요합니다. 이 혁신생태계 구축의 핵심주체가 바로 대학이라고 생각합니다. 대학이 지역, 지자체와 함께 지역의 현안을 해결하고 대안을 모색하여 지역의 경쟁력을 키워나가야 합니다. 오늘 토론회를 통해 사립대학의 혁신방안을 잘 도출하고 나아가 지역의 위기극복 방안 마련과 지역발전의 원동력을 찾을 수 있는 지혜의 장이 되기를 진심으로 바랍니다.

토론회에 제출해 주시는 귀한 의견들은 지역과 수도권이 다 함께 잘 살 수 있는 나라를 만드는 데 소중한 거름이 될 것이라 확신합니다. 균형발전위원회에서도 국민들이 실질적으로 체감할 수 있는 고등교육 위기극복 방안 마련을 위해 지속적으로 노력해 나가겠습니다. 감사합니다.

◇ 발 제 ◇



## 사립대학 재정지원과 대학의 책무

### 김홍구 부산외국어대학교 총장

#### 1. 들어가며

지난 6월 6일, 부산경남 지역 대학 총장 일동은 LH(한국토지주택공사) 사태와 관련하여 입장문을 발표했다. 총17명의 대학 총장들이 발표한 입장문의 내용에서 ‘현재 논의되는 LH 조직개편과 구조조정 방침은 부산·경남 지역 대학생들의 공공기관 취업 기회를 축소시키고, 국가균형발전의 취지를 훼손시키며, 지역경제의 근간을 위협하는 해체 수준의 분리라는 문제점’을 지적하였다. ‘따라서 학생들의 피해를 막고, 지역 경제, 소상공인, 중소기업이 상생할 수 있는 개혁안을 만들 수 있도록 부산·경남의 대학들도 한목소리로 적극적으로 의견을 개진하는 것’이라고 밝혔다.

이렇게 지역 대학의 총장들이 성명을 발표한 배경에는 LH(한국토지주택공사)가 수많은 대학생들이 취업을 희망하는 직장이자 경남혁신도시 공기업의 대표로서 지역경제 활성화, 일자리 창출, 인재 육성 및 창업지원 등에 크게 기여해 왔다는 데 있다(교수신문, 2021.06.07.).

지역 대학 17명 총장이 성명서를 공동 발표하며 적극적으로 대응하는 데에는 2021 학년도 대학입시결과에 따른 고등교육 위기의식 고조와 그 흐름을 같이 한다. 지역 인재들이 취업할 수 있는 우수 기업 유치, 정주 여건 개선과 같은 동인이 있어야 인재들이 유입된다. 이 인재들이 지역 대학과 사회에서 적극적 학습활동을 수행함으로써 대학 공동체 유지와 지역 사회 발전의 선순환 구조가 정착할 수 있다.

2021년 대학 신입생 총원율에서 드러난 바와 같이 학령인구 감소와 수도권 집중화에 따라 촉발된 비수도권대학의 위기는 대학 생존과 직결되는 상황이다. 올해 전국 대학 총원율은 91.4%에 불과했다. 이번 해 대학에 등록한 신입생을 기준으로 볼 때, 전체 대학 미총원은 지방대 및 전문대에 집중되었다. 수도권 4년제 일반대의 총원율은 99.2%였지만, 비수도권 일반대는 92.2%, 수도권 전문대는 86.6%, 비수도권 전문대는 82.7%로 각각 나타났다(교육부, 2021). 영호남 지역뿐만 아니라 충청지역까지 발생한 대규모 신입생 미달 사태는 ‘벼랑 끝 몰린 지방대’란 암울한 표현 그대로다.

대학들은 살기 위한 몸부림으로 대학 간 상생 협력 방안 마련의 필요성을 언급한다. 대학 발전을 위한 제도 개선과 규제 개혁을 강조하며 고등교육 재정의 획기적인 확충 방안 마련도 요구하고 있다. 물론 이 과정에서 대학 또한 과감한 혁신과 공공성 강화를 위해 노력해야 함은 자명한 일이다(국회 교육위원회, 2021). 오늘 이 토론회가 지방 사립대의 생존을 위한 대학의 자기반성과 더불어 고등교육 경쟁력 확보를 포괄적으로 논의하는 장이 되기를, 그리고 사립대학의 책무를 제대로 이행하겠노라 다짐하는 첫 발걸음이 되기를 바라며 대한민국 고등교육의 현 주소를 점검해 본다.

## 2. 현 주소

### 1) 고등교육 재정

우리나라 사립대학 비율은 86.5%이며, 사립대학의 등록금 의존율은 2019년 기준 53.7%이다. 등록금 의존도는 고등교육기관이 등록금을 납부하는 학생들의 수에 직접적으로 재정적 영향을 받는다. 이는 사립대학들이 학령인구 감소로 인한 학교 재정 불안의 위험성에 직면해 있다는 것을 의미한다(조혜윤, 2020). 2021년 주요재정통계에 의하면, 2021년 본예산 기준 교육 분야 총지출은 71.2조원으로 정부 총지출의 12.8%를 차지한다. 총지출대비 비중을 살펴보면 2015년 결산 기준 14.1%를 차지하던 교육 분야 재정비율은 2018년 15.0%로 정점을 찍은 후, 2019년 14.9%, 2020년 14.2%, 그리고 2021년 12.8%로 하락 추세이다. 교육 분야를 유아 및 초중등교육, 고등교육, 평생직업교육, 교육일반으로 구분해 볼 때, 유아 및 초중등교육은 2021년 본예산 기준 58.6조원으로 가장 높은 비중(82.3%)을 차지하며 이에 반해 고등교육은 15.9%를 차지하고 있다.

고등교육 부문의 프로그램별 공공재정 예산 추이를 살펴보면 <표1>과 같이 맞춤형 국가장학제도 기반 조성, 국립대학 운영지원, 대학교육 역량강화, 학술연구 역량강화, 대학교육 역량강화(기금, 용자)로 구성되는데, 수혜대상이 학생인 맞춤형 국가장학제도 기반 조성과 국립대학 운영을 지원하는 국립대학 운영지원이 2021년 기준 전체 고등교육 재정 예산의 70.9%를 차지하고 있다.

맞춤형 국가장학제도 기반 조성은 학생들의 등록금을 감면해주는 재원으로, 실질적인 교육의 질에 기여하는 부분은 아니다. 이 맞춤형 국가장학제도 기반 조성 사업을 제외한 고등교육 재정은 지난 5년간 53,226억원에서 71,409억원으로 상승했으나, 고등교육 재정 자원 상승의 대부분은 국립대학 운영지원 예산 상승이 가장 큰 요인이며, 한국 고등교육기관의 가장 큰 부분을 차지하는 사립대학의 재정에는 도움을 주지 못하였다.

<표1> 고등교육 부분 프로그램별 추이

(단위: 억원, %)

	2015 결산	2016 결산	2017 결산	2018 결산	2019 결산	2020 본예산	2021 본예산
맞춤형 국가장학제도 기반 조성	41,205 (45.3)	40,374 (43.5)	41,308 (43.7)	42,138 (43.5)	41,330 (40.8)	42,082 (38.2)	41,861 (37.0)
국립대학 운영지원	22,831 (25.1)	23,010 (24.8)	24,440 (25.9)	25,144 (25.9)	32,857 (32.4)	35,773 (32.5)	38,348 (33.9)
대학교육 역량강화	16,041 (17.6)	18,874 (20.4)	18,254 (19.3)	18,772 (19.4)	14,190 (14.0)	18,915 (17.2)	19,157 (16.9)
학술연구 역량강화	6,782 (7.5)	6,878 (7.4)	7,287 (7.7)	7,841 (8.1)	9,046 (8.9)	8,941 (8.1)	9,550 (8.4)
대학교육 역량강화 (기금, 용자)	1,569 (1.7)	1,250 (1.3)	1,115 (1.2)	967 (1.0)	2,133 (2.1)	2,530 (2.3)	2,450 (2.2)
부분 합계	90,933 (100.0)	92,712 (100.0)	94,534 (100.0)	96,978 (100.0)	101,404 (100.0)	110,139 (100.0)	113,270 (100.0)

자료: 2021 주요 재정통계

## 2) 등록금 동결과 대학의 재정 확충

한국의 고등교육기관은 2019년 기준 전체 고등교육기관 430개 중 국립이 50, 공립이 8, 사립이 372개로 사립의 비율이 86.5%를 차지한다. 이러한 사립대학은 정부지원금으로 운영되지 않으므로 자체적인 재정확충이 필수적이다. 2012년 본격 시행된 정부의 반값등록금 정책과 그 논의가 시작된 2009년부터 주요대학들은 등록금인상에 제한을 받게 되었다. 2011년 개정되어 11월 1일 시행된 「고등교육법」 제11조 제7항에 의하면 각 학교는 직전 3개년도 평균 소비자 물가상승률의 1.5배를 초과하여서는 아니하며 만일 등록금 상승률이 공고된 상한선을 초과할 경우 행정·재정적 제재 등 불이익을 받을 수 있다.

<표2> 대학(대학원) 등록금 인상률

(단위:%)

년도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
등록금인상률	3.4	5.0	4.7	3.8	2.4	1.7	1.5	1.8	2.25

자료: 교육부(<https://www.moe.go.kr>)

이렇듯 등록금 인상률은 반값등록금 정책 시행 이후 거의 동결로 유지되고 있고 정부의 고등교육 재정도 교육기관에 직접적 도움을 줄 수 있도록 확장되지 않고 있다. 등록금의존도가 높은 사립대학의 재정은 악화되고 결과적으로 고등교육기관의 교육의 질과 경쟁력에 부정적 영향을 미친다.

한국은 2016년 기준 OECD 가입 34개국 중 1인당 GDP 순위는 21위, 인간개발 성취도를 나타내는 UNDP의 HDI(Human Development Index)순위는 19위, 유아 및 초·중등교육 1인당 교육비는 6위, 고등교육 1인당 교육비는 27위로 하위권이다. 물론 교육재정 예산을 OECD 평균과 단순 비교하는 데에는 OECD에 가입된 국가 대부분이 유럽 국가로서 우리나라의 고등교육제도 실정과 맞지 않는 부분도 있다. 한국은 유럽과 같이 고등교육을 국가가 책임지는 구조가 아니며 미국, 영국, 일본 등과 같이 수혜자 부담을 원칙으로 내세우고 있기 때문이다. 한국 정부의 고등교육에 대한 불충분한 재정적 지원은 IMD(스위스 국제경영개발대학원: International Institute for Management Development)의 World Competitiveness Yearbook에서도 국가 경쟁력과 교육 경쟁력에 비교하여 대학교육 경쟁력 하락이 여실히 드러나고 있다.

<표3> IMD 한국의 주요 경쟁력 순위

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
국가 경쟁력	23	22	22	22	26	25	29	29	27	28
교육 경쟁력	35	29	31	25	31	32	33	37	25	30
대학교육 경쟁력	46	39	42	41	53	38	55	53	49	55
비교 국가수	58	59	59	60	60	61	61	63	63	63

자료: e-나라지표(<http://www.index.go.kr>)

고등교육기관의 등록금수입의존도를 완화하기 위한 자체적 재정책중 가능 방법은 국가재정지원 외에도 발전기금(교수신문, 2021.05.13.; 부산일보, 2021.06.08.), 수익사업(뉴스1, 2021.03.14.) 등이 있다. 하지만 한국의 기부문화가 충분히 발전하지 못한 상황에서 각 대학들의 발전기금 재정 상황은 취약하며 대학별 격차 또한 크다. 학교법인 수익사업은 부동산임대사업이 가장 큰데 학교법인이 소유한 부동산 중 고유목적사업인 교육 사업에 직접 사용하는 교육용 기본재산인 건물과 토지는 각종 세금이 부과된다. 그러나 수익사업의 대상이 되는 학교법인 소유 건물과 토지, 그리고 그로부터의 수익은 각종 세금이 부과된다.

### 3) 정부의 대학 재정지원

한편 1995년 5.31 교육개혁안 발표 이후 정부의 대학 재정지원 방식은 경쟁기반의 평가연계 선별지원 확대를 특징으로 한다(이필남, 2020). 그간 정부는 대학 재정지원 사업 규모를 꾸준히 확대하면서, 평가와 연계한 선택과 집중 방식의 대학 재정지원 정책 기조를 강화하였다.

이에 따라 대학의 정부 재정지원 사업 선정을 위한 경쟁은 치열해졌고, 결과적으로 정부의 대학 재정 지원 불균형 정도는 심화되었다. 아울러 정부 재정지원금이 여건 및 성과가 유리한 대학에게 더 많이 배분될 뿐만 아니라 대학 간 재정지원금 격차가 점점 커지고 있음이 보고된다(이필남, 홍지인, 2019). 즉 공정하지 않은 경쟁과 부익부 빈익빈 현상이 발생하고 있다.

물론 대학들이 관리운영비 절감이나 적립금 관리 강화 등과 같은 예산 절감 노력을 기울일 수는 있다. 그러나 허리띠를 힘겹게 죄인다 해도 지출 축소는 이미 한계치에 도달해 있다는 것이 문제다. 결국 기자재비나 실험실습비와 같은 교육비 투자를 줄일 수밖에 없다. 교육여건 개선을 위한 직접교육비의 지출 위축은 교육의 질적 저하를 초래한다(김병주, 2019). 대학 교육을 포함한 모든 교육은 고정적 인건비 지출 비중이 높은 노동집약적 산업으로 절감에 한계가 있을 수밖에 없다(전자신문, 2021.05.19.). 고등교육 재정지원의 구조적 문제는 등한시하며 대학의 경영문제로 탓하는 것은 지방정부나 국가는 아무런 책임이 없다는 것을 의미하는 것일까.

이상에서 본 바와 같이, 중앙정부가 지원하는 고등교육 재정의 상대적 열악성, 고등교육 기관이 갖고 있는 재정책총의 기회 제한은 우리나라 고등교육 기관의 80% 이상을 차지하는 사립대학 경영난과 그로인한 교육의 질 하락을 초래하고 인재 유입 절벽의 악순환을 유발하고 있다. 이러한 대학재정의 현실을 송기창(2019)은 ‘대학혁신을 위한’ 대학재정 지원이 아니라 ‘대학회생을 위한’ 대학재정 지원이 필요함을 언급한다.

### 3. 대안

이미 다양한 연구자들에 의하여 대학재정의 위기 극복을 위한 해법들이 제시되어 왔다. 반상진(2015)은 OECD 자료를 토대로 한국은 경제 규모에 비교해 교육투자가 열악한 편이며 실질 금액은 커졌으나 예산대비 교육부 예산이 감소추세이고, 정부의 누리과정, 무상급식, 국가시책사업 등의 조치로 교육청의 재정 압박이 커지고 있음을 지적했다. 이에 대한 제안으로 지방교육재정교부금의 확대와 같은 교육재정 확충 혹은 고등교육재정교부금 제도 도입(강낙원, 2017; 송기창, 2000), 부동산교부금 제도 도입 등을 언급하였다. 이필남(2020) 또한 2014년 이후 대학재정 여건이 악화되어 사립대학에 대한 정부 재정지원을 안정적으로 확대하기 위한 특단의 조치가 필요함을 언급하고 있다. 그 예로 「고등교육재정교부금법」 또는 지방교육재정교부금과 고등교육예산을 통합한 「교육재정교부금법」 제정 등이다.

고등교육재정교부금법」은 대학교육재원 총량규모를 법제화하여 국립대학 운영비를 안정적으로 지원하며, 사립대학 경상비를 보조하는 법적 근거를 마련하는데 목적이 있다. 구체적으로 국세 교육세를 고등교육세로 전환하여 「고등교육재정교부금법」을 제정하거나, 대학재원은 매우 부족하나 학생 수 감소에 따라 상대적으로 지방교육재원은 여유가 있는 상황이므로 지방교육재정교부금과 대학교육예산을 통합하여 「지방교육재정교부금법」을 「교육재정교부금법」으로 개편하자는 것이다(송기창, 2019).

고등교육의 정부재정지원과 공공성은 그동안 여러 논의가 되어왔다. 교육부에 따르면 고등학교 졸업 후 진학률은 2000년대 이후 70%를 상회하고 있으며, 2019년 진학률은 70.4%이다. 여기에 대학 진학을 위해 N수를 하는 기간과 석·박사 진학률을 고려한다면 고등교육 진학률은 더 높아진다고 볼 수 있다. 한국에서의 고등교육은 이미 다수 인원 대상으로 하는 공공성의 성격을 지닌다. 기존 수혜자 부담 원칙을 주장하던 정부가 반값등록금 정책 추진을 통해 수혜자들의 부담을 낮추어 교육 불평등 해소를 앞세우는 측면에서도 고등교육 공공성의 비중이 커졌다고 볼 수 있다. 사람들은 교육부 정책을 ‘기울어진 운동장’이라고 표현한다. 대학평가의 지표들이 지방대에는 현격히 불리하다. 특히 대규모 미달 사태를 빚은 지방대의 경우 ‘재학생 총원율’은 무조건 불리하다(오정민, 2021). 이번 3주기 대학평가에서 학생 총원율 배점을 이전보다 2배 높였다. 불공정한 평가 지표를 고쳐야 한다.

위의 다양한 의견을 종합하여 국회 교육위원회(2021)를 포함한 다수의 고등교육기관에서는 고등교육 재정의 획기적 확충 방안 마련을 강력하게 요구하고 있다. 단기적으로는 2022년도 대학혁신지원사업비를 대폭 증액하여 긴급 지원, ‘고등교육특별회계’를 통해 긴급재정 지원, 중장기적으로는 「고등교육재정교부금법」 마련, 국공립대와 (지방) 사립대를 육성하고 지원하기 위한 근거 법률 마련 등이다.

대구대 김상호 총장은 보다 구체적인 안을 제시한다(오정민, 2021). 즉 ‘사립대가 보유하고 있는 자원을 최대한 활용할 수 있는 길을 열어줘야 한다’고 말이다. 더불어 대학의 잉여공간(교지, 교사)을 특수학교나 직업교육훈련기관, 청소년시설, 요양병원, 창업보육센터, 공공박물관 등을 운영할 수 있게 하고, 지자체나 공공기관의 사무공간을 대학 캠퍼스에 두는 방안을 추진하자는 것이다. 어떤 이는 정부의 대학혁신지원사업비를 일반운영비로 전환해 쓸 수 있게 해 달라는 대학의 요청도 한시적으로 검토할 필요가 있다고 한다.

물론 이 모든 것이 사립대학만을 위한 혜택이 되어서는 안 된다. 그 전에 사립대학 스스로 뼈를 깎는 혁신의 노력과 학생, 직원, 교원, 지역 사회와 함께 공동체적 운영을 의식하는 정화 노력도 동시에 일어나야 한다. 1차적으로는 대학 스스로 대학경영의 방만한 고비용 저효율 구조를 개선하여 사립대학 재정난을 극복해야한다(김병주, 2019). 그 방안으로 소규모 및 유사 단과대학 통합운영으로 예산 절감 효과를 거두는 방법이 있다. ‘학과-대학-처·실장-부총장-총장-법인’으로 이어지는 다단계 관리계층을 대폭 축소 조정하여 의사결정의 신속성, 자율성을 높여야 한다. 대학행정의 비능률성과 경직성 인건비 부담을 해소하기 위해서 행정 업무의 전산화를 도입하거나 외부 자원을 최대한 활용하는 방법도 있다.

아울러 대학재정운영의 감사나 평가결과를 공개하고, 새로운 예산의 편성과 집행에 반영하여 대학재정운영의 책무성을 높이는 것도 필요하다. 예산절차의 민주화를 통해 재정운영의 효율성을 높이기 위하여 교수, 학생, 직원, 기타 관련 당사자가 예산편성의 과정에 참여할 수 있도록 기회를 제공하고 단과대학이나 학과 단위의 의견을 수렴하여 결정하는 등 교육현장의 수요가 예산의 편성과 집행 단계에서 제대로 반영되도록 노력해야 한다. 사립대학 운영의 거버넌스를 선진화하고 사학비리를 차단하는 작업을 병행하는 것은 당연하다(김영철, 2019). 대학은 교육의 보장과 개선에 노력하고 정부는 고등교육재정을 확보하고 지원하는 역할을 수행하는 체제가 강화되어야 하는 것이다(강낙원, 2017).

#### 4. 나가며

정부보조금은 국립대학에 비하여 사립대학의 재정구조에 보다 큰 영향을 미칠 가능성이 있고, 실제로도 국립대학 보다 사립대학의 성과에 더 크게 영향을 주는 것으로 보고된다(이필남, 홍지인, 2019). 이러한 상황임에도 불구하고 고등교육법과 대학설립운영규정을 보면 대학재정 확보와 지원의 의무는 국가와 지방자치단체보다는 학교법인 등 대학을 설립하는 주체에 있음을 강하게 명시하고 있다. 아울러 국립대학에 대한 재정지원을 제외하고는 대학교육에 대한 국가 재정지원의 법적 근거는 다소 임의적이기도 하다(김병주, 2015). 이제는 국가도 고등교육기관 진학을 70% 이상을 감안하여 고등교육을 보편교육으로 인식하고 지원해야 한다.

국가의 균형발전을 위해서라도 다양한 지역에 분포하고 있는 고등교육 기관이 어찌면 마지막 기회일지 모르는 혁신의 뜻을 달 수 있도록 국가와 지자체가 지혜를 모아야 할 때이다. 대학 총장들이 이제야 지역 사회의 경제발전, 우수 인재의 사회 진출 기회 확보를 위해 한 목소리를 내기 시작했다. 제대로 가르칠 기회를 달라는 것이다.

[참고자료]

- 강낙원(2017). [토론]대학정책과 고등교육 재정지원 방향 전환. 대학: 담론과 쟁점, 2, 33-47.
- 김병주(2015). 대학재정 확보 및 지원방식의 현황과 과제. 동아인문학 32, 323-355.
- 김병주(2019). 고등교육 혁신을 위한 사립대학 재정 운영의 효율화 방안. 한국교육재정경제학회 학술대회 자료집. 2019(4).
- 김영철(2019). 고등교육 혁신을 위한 고등교육재정 확보 방안. 한국교육재정경제학회 학술대회 자료집. 2019(4).
- 반상진(2015). 학령인구 감소와 지방교육재정 압박, 정책적 쟁점과 과제. 교육정치학연구, 22(3).
- 송기차(2000). 대학재정지원정책의 과제와 개선방향. 교육재정경제연구, 9(2), 1-25.
- 송기창(2019). 고등교육 혁신을 위한 고등교육재정의 과제. 한국교육재정경제학회 2019년도 연차학술대회 자료집, 3-26.
- 이필남(2020). 정부 재정지원이 사립대학 재정에 미치는 영향: 등록금 동결 정책 이후를 중심으로. 교육재정경제연구, 29(4), 47-22.
- 이필남, 홍지인(2019). 정부 재정지원이 대학의 성과에 미치는 영향. 교육재정경제연구, 28(4), 27-50.
- 조혜윤(2020). 학령인구 감소에 따른 교육재정 개선방안에 관한 연구. 고려대학교 정책대학원 석사학위청구논문
- 한국재정정보원(2021). 2021 주요 재정통계
- 국회 교육위원회(2021.05.20). 고등교육 위기 극복을 위한 과감한 재정 확충과 제도 개선이 필요합니다.
- 오정민(2021). “망해야 할 대학도 있지만, 정책은 지방대에 공정했나”, 경향신문 2021년 3월 31일자
- 교수신문(2021.05.13.). 선문대, 발전기금 기부자 예우 확대한다.  
<http://www.kyosu.net/news/articleView.html?idxno=67030> (2021.06.14. 검색)
- 교수신문(2021.06.07.). 부산경남지역 17개 대학 총장, LH사태 관련 입장 발표.  
[kyosu.net/news/articleView.html?idxno=69023](http://www.kyosu.net/news/articleView.html?idxno=69023)(2021.06.09. 검색)
- 뉴스1(2021.03.14.). 서울대 지주회사 ‘SNU 홀딩스’ 설립...1천억 수익사업 2배로 올릴 계획. <https://www.news1.kr/articles/?4240545> (2021.06.13. 검색)
- 부산일보(2021.06.08.). 동서대 대학발전 기부 릴레이 줄이어.  
<http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2021060814331256114> (2021.06.14. 검색)
- 전자신문(2021.05.19.). 대학 교육 질을 높이려면 대학재정정책 재설계가 필요하다.  
<https://www.etnews.com/20210518000130>(2021.06.09. 검색)
- 교육부 <https://www.moe.go.kr>
- e-나라지표 <http://www.index.go.kr>

## 사립대학 혁신을 위한 정책의 법제화

양성렬 광주대학교 교수

(사)한국사립대학교수회연합회 이사장

### I. 서론

지금 세계는 급변하는 노령화·정보화·세계화·양극화에 효과적으로 대응하지 못하고  
덜컹대는 70년 된 낡은 전후 체제, 2008년 금융위기 이후 장기화한 저성장의 구조,  
코로나19로 인한 경제 위축 및 재정적자, 자본편향적인 기술 발전에 따른 고용 부진  
과 극심한 양극화 등 수 많은 난제에 직면해 있다. 최근 개최된 G7회의에서 법인세  
문제 등 글로벌 이슈에 대응할 수 있는 새로운 국제질서의 구축을 논의하면서 대안  
을 모색하였지만, 아직은 제대로 된 새로운 길을 제시하지 못하고 있다.

우선 제4차 산업혁명은 인간의 기능을 보완·확장해주던 그동안의 모든 산업혁명과  
달리 ‘지적 노동’을 대체하는 혁명이라는 점에서 엘리트·전문가 양성에 주력하던 대  
학으로는 피할 수 없는 도전에 직면한 셈이다. 특히 산업구조의 일대 변화는 노동의  
종말과 함께 대량의 ‘직업증발’이란 위기감을 대학에 안겨주며 인력구조의 대전환에  
시급히 대비할 것을 촉구하고 있다. 30-50클럽에 가입한 우리나라는 과거와 달리 이  
런 세계사적 전환의 파도에 직접적으로 부딪칠 수밖에 없는 위치에 있고, 우리 대학  
역시 그 영향권에서 결코 자유로울 수 없다.

게다가 우리나라는 OECD 회원국 1위의 심각한 저출산으로 인하여 22세기에 접어들  
무렵에는 국가가 소멸될 수도 있는 위기에 처해 있다. 우리는 저출산의 위기를 그동  
안의 양적인 팽창에서 질적 향상으로 전환시킬 수 있는 기회로 만들어 나가야 할 것  
이다.

하지만 먼 바다에서 일어나고 있는 파도가 조만간 거대한 쓰나미로 발전할 것이라는  
모두의 예측에도 불구하고 우리나라 고등교육의 현실, 특히 사립대학의 현실은 매우  
암울하기만 하다. 혹자는 대학이 위기가 아닌 적이 언제 있었느냐고 말하지만, 과거  
의 위기는 갈 길이 보이는데도 가지 않았기 때문에 발생한 것이라면, 지금 우리가  
직면하고 있는 대학의 위기는 어디로 가야 할지 그 방향이 명확하지 않고, 설령 바  
른 방향을 찾는다고 하더라도 과연 이 난국을 헤치고 나갈 힘이 우리에게 남아있는  
지 두렵다는 점에서 과거의 위기와는 질적으로 다른 것이라고 할 수 있다.

그렇다고 언제까지 주저할 수만은 없다. 오랫동안 우리나라 대학 현황을 분석하고 미래를 대비하며 늘 고심해 온 사단법인 한국사립대학교수회연합회(사교련)와 자매단체인 한국사립대학교수노동조합(사교조), 그리고 최근에 발족했지만, 뜻을 같이하는 한국교수노동조합연맹(교수연맹)이 함께 문제 해결을 위해 고민하고 연구했던 저력을 살려서 현 위기 상황을 초래한 근본적인 문제를 분석하고 건설적인 대안을 제시해야만 한다. 상황이 어렵고 급할수록 대학 본래의 소명을 성찰하며 학생의 미래와 나라의 미래에 대한 책무를 다하기 위해 노력해야 한다.

다행히도 사교련과 사교조, 그리고 교수연맹의 이런 고심에 대해 대통령직속 4개 국정과제협의회(정책기획위원회·국가균형발전위원회·자치분권위원회·국가교육회의)와 국무총리 직속 경제인문사회연구회가 잘 이해하고 ‘고등교육 개혁을 위한 대토론회’를 후원해주기로 한 것에 대하여 감사하게 생각한다. 국·사립대 교수회연합회와 교수노동조합이 각기 1회씩 토론회를 개최하고, 8월에는 정부 주도의 대토론회를 통해 대학에 대한 국가의 공적 지원체계를 구체적으로 마련할 수 있기를 기대하면서, 우선 우리 대학이 처한 4대 위기를 점검하는 것으로 속제의 실마리를 풀어가고자 한다.

## II. 대학의 4대 위기

지금 우리 대학은 종전에는 볼 수 없었던 **대학 정체성, 대학 경쟁력, 대학 소멸, 대학 관리**의 새로운 ‘4대 위기’에 처해 있다.

**그 첫째인 대학 정체성의 위기는 지식정보화 시대를 맞은 대학의 효용성 위기**라고도 표현할 수 있다. 정체성 위기를 초래한 요인은,

- ① **과도한 입시경쟁과 사교육비 부담**이다. 과거 교육은 계층이동을 가능하게 하는 가장 좋은 사다리였다. 하지만 우리 교육은 점차 사교육비를 부담할 수 있는 사람에게만 유리한 사다리로 변하였고, 이제는 대학 서열화로 대변되는 계층 고정 of 맞이 되고 말았다.<sup>1)</sup> 취업마저 어려워지자 더 이상 올라갈 수 없는 사다리가 된 대학에 대해, 즉 낮아진 대학 교육의 효용성에 대해 국민은 회의하기 시작했고, 이것이 반값등록금 논란과 함께 2008년에 84%에 달했던 대학 진학률이 2020년에 70%로 내려앉은 원인이 되었다. 대학은 보다 **간명하고 공정한 입시제도를 통해 입시경쟁과 사교육비 부담을 덜어주는 노력을** 계속해야 한다. 현재 교육부에서 준비 중인 ‘**2022개정교육과정추진계획**’에 대하여는 **별도의 의견을 표명할 예정**이다.

1) 실업계 고교생 아버지 중 고졸 이하가 73%인데 비해 특목고는 8%였다. 월 소득 500만 원 이상의 가구는 실업계가 5%인데 비해 특목고는 50%였다. 소득 1분위(하위 20%)의 4년제 대학 진학률이 40%인데 비해 5분위(상위 20%)는 75%였다. 이런 격차는 상위 30위권 대학 진학률에서 더욱 두드러져 1분위는 4%, 5분위는 19%로 나타났다(박원익, 『공정하지 않다』, 2020, pp.49~50).

- ② **산업구조 변화와 일자리 축소의 불안감 고조다.** 전 세계 모든 선진국이 저성장·고용난과 함께 ‘부모세대보다 가난한 청년세대의 문제’에 직면해 있다.<sup>2)</sup> 2020년 미국 대통령선거에서 밀레니얼 세대(1980~2000년생)가 버니 샌더스의 민주적 사회주의에 열광하고 엘리자베스 워런의 혁신적 경제정책을 적극적으로 지지했던 것, 심지어는 세계 자본주의의 본산인 미국 청년의 51%가 ‘자본주의보다 사회주의를 선호한다’(갤럽, 2018.8)는 조사 결과는 지금 청년들이 직면한 취업난과 미래에 대한 불안감이 얼마나 심각한지 보여준다. 우리나라의 출산율이 세계에서 가장 낮다는 것은 이런 모순이 가장 많이 집약된 데 따른 안타까운 결과라고 해도 과언이 아니다. 대학 진학률이 70%대에 달한 이상, 대학은 **학생의 진정한 취업역량을 제고시키는데 대학의 모든 역량을 결집해야 할 것이다.**
- ③ **취업난, 주택난, 젠더 문제 등의 저변에 공통분모로 자리한 불공정과 불공평의 문제다.** 정해진 규범에 따라 성실하게 공부하며 성장한 청년의 미래를 가로막는 혹독한 취업 경쟁, 노동의 가치를 무의미하게 하고 조롱하는 부동산 가격 폭등은 청년의 미래를 파괴하고 사회공동체의 연대를 무너뜨리는 범죄행위다. 이런 불공정과 불공평이 경쟁에 시달린 우리 학생을 더욱 힘들고 예민하게 만들고 있다. 대학은 이런 청년들의 불만과 불안에 대해 얼마나 공감하고, 그들을 위해 대변하였는지 자성할 필요가 있다. 앞으로 **대학은 청년 학생의 더욱 충실한 조력자가 되어야 한다.**
- ④ **전문대학의 2년 단기 교육의 한계다.** 산업구조의 고도화로 인하여 2년간의 교육을 통한 전문 기능인 양성 과정이 대폭 위축되고 있다. 학령인구 감소의 충격과 산업구조 변화에 가장 노출된 전문대학의 미래에 대하여 더 적극적이고 근본적인 정책적 대안을 마련할 필요가 있다. **전문대학에 관한 정책의 부재, 반드시 해결해야 할 과제이다.**

**둘째는 대학 경쟁력의 위기이다.** 이는 **서열화와 수도권 집중으로 공정경쟁 소멸의 위기**라고도 표현할 수 있다. 경쟁력 위기를 초래한 요인은,

- ① **대학 서열화의 공고화와 이미지 고착**이다. 물론 대학의 서열은 전 세계 어느 나라나 있기 마련이다. 하지만 우리의 서열화는 그 정도가 매우 심하며, 악성이라는데 그 문제가 있다. 수도권의 ‘좋은 대학’과 비수도권의 ‘그렇지 못한 대학’으로 양분되었을 뿐 아니라 수도권은 수도권대로, 비수도권은 비수도권대로 그 안에서 철저하게 계층화 되어 각종 평가와 개선 노력을 무산시킨다. 대학의 서열화는 교과과정의 획일화로 이어져 교육의 효용성을 절감시키고, 더 나아가 사회적 계층화로 이어져 사회통합 문제를 악화시키며, 심지어 지역 소멸을 촉진하는 최대의 악성 요인으로 작용하고 있다. **대학 서열화를 극복하는 유일한 대안은 정부의 과감한 재정 투자이다. 학생1인당 교육비의 균등화가 대학 서열화를 해결하는 가장 빠르고 효과적인 대안이다.**
- ② **인구와 재화의 수도권 집중 심화**이다. 수도권 집중 현상은 70년이나 된 오랜 숙제이긴 하지만 갈수록 그 정도가 심해져 2020년에는 드디어 전 국민의 50% 이상이 수도권에 집중하는 비정상적인 상황이 연출되었다. 이런 인구 집중이 수도권 부동산 가격 폭등과 삶의 질을 저하하게 한 최대 요인이며, 동시에 비수도권의 황폐화를 초래한 최대 요인이기도 하다.

2) 미국도 1940년생의 경우 부모소득의 90% 정도 벌 수 있었지만, 1950년생은 80%, 1960년생은 60%, 1980년생은 50%로 계속 줄어들고 있다(박원익, 2020, p.61). 이것이 2020년 미국 대통령선거를 앞두고 갤럽에서 조사한 결과

이를 더 이상 방치할 경우, 국가적 재난 수준으로 악화할 것임은 불문가지의 사실이 아닐 수 없다. 단 50년에 걸친 정책적 노력에도 불구하고 수도권 집중이 가속화되는 현상을 해결하기 위해서는 획기적인 정책의 추진 없이는 해결을 기대하기 힘들다. **가장 가성비 높은 방안은 지역대학에 대한 파격적인 지원과 취업대책이다.**

③ **교육부의 획일적 평가 및 재정지원사업**이다. 경쟁력 있는 대학을 육성한다는 교육부의 정책이 현장에서는 생존을 위한 사업 수주 경쟁으로 변모하여 대학 본연의 연구·교육역량을 오히려 훼손하고 있다. 대학은 사업하는 곳이 아니다. 하지만 재정난에 허덕이는 대학로서는 교육부의 각종 ‘사업’에 우선 목을 맬 수밖에 없다. **교육부는 획일적인 평가에 막대한 재정을 투입하여 대학의 특성을 위축시키고 양극화를 계속 확대하면서, 이율배반적으로 대학이 특성화되지 않고 경쟁력이 떨어진다고 비판하고 있다. 악순환 고리의 과감한 단절이 필요하다.**

④ **대학 양극화의 심화로 공정경쟁이 실종**되었다. 교육부의 평가는 철저하게 양적 기준을 적용하기 때문에 규모가 큰 대학일수록 평가에 유리하다. 문제는 각기 체급이 다른 전국의 모든 대학을 하나의 잣대를 들어 평가하기 때문에 평가의 결과 또한 정해져 있다고 해도 과언이 아니다. 입학 규모 10위 이내의 대학 모두가 수도권, 그것도 서울에 집중된 상태에서 평가는 수도권 대학의 안주와 비수도권 대학의 절망으로 귀착될 수밖에 없으며, 이는 총체적인 경쟁력 상실로 이어진다. **특성화된 평가지표 없이 연목구어처럼 특성화된 대학을 바라는 교육부의 속내가 무엇인지 의심하지 않을 수 없다.**

셋째는 **대학 소멸의 위기**이다. 이는 **학령인구 감소와 재정 위축에 따른 존립 위기**라고도 표현할 수 있다. 소멸의 위기를 초래한 요인은,

① **저출산 심화와 인구 급감에 따른 상시적 존립의 위기**이다. 대학설립준칙주의를 도입한 1995년부터 이미 학령인구 감소는 예측된 사실이었다, 그런데도 교육부는 준칙주의를 도입하여 대학입학정원을 크게 확대했고, 그때부터 대학은 학령인구 감소 → 신입생 충원을 하락 → 대학 재정의 고갈 → 교육환경 악화 → 대학 평판도 하락 → 재학생 이탈 → 대학 규모의 축소라는 소멸의 악순환 구조에 진입하였다. 교육부는 이런 명백한 정책 오류에 관해 명확하게 반성하고 사과해야 한다. 그렇게 **솔직하게 원죄를 인정해야 비로소 대학 구조조정에 대한 권한과 책임이 명확해지며, 정책에 대한 신뢰가 향상된다.**

② **사립대학 재정 투명성에 대한 사회적 불신**이다. 부끄럽게도 사학의 대표적인 연관 검색어는 ‘사학비리’이다. 열악한 국가재정으로 고등교육의 절대 부분을 사학에 의존한 정부의 오랜 원죄로 인해 국가는 사학 재정의 투명성을 요구할 수 없었다. 정부의 도움 없이 사학을 발전해 나가기 위해 사학은 사회적 통념이 허용하는 영역 내에서 자의적 운영을 했고, 대학의 민주화 역량을 억제하기 위해 정부는 그것을 허용하는 공생관계가 오래 지속되었다. 하지만 창학이란 특수한 상황에서 허용된 바람직하지 못한 관행이 2세, 3세 경영자에게 무비판적으로 계승되고 관례화되면서 많은 문제를 야기하고 있다. 국민은 사학에 대한 부정적 인식을 거두지 않고 있으며, 이에 대한 해결 없이는 정부의 재정지원을 이끌어내기 어려운 현실이다. 정부는 **투명한 재정 운용을 보장하는 대학에 선별적·우선적 지원을 감행하고, 투명성을 거부하는 사학에 대해서는 재정지원을 중단하는 방향으로 정책을 추진해야 한다. 그것이 건전한 사학을 발전시키는 첩경이다.**

- ③ 「사립학교법」으로 인한 일반재정지원의 어려움이다. 사학은 ‘출자’가 아닌 ‘출연’을 통해 만들어진 공공재이다. 하지만 사학법인에 관한 법률인 「사립학교법」은 사학의 특수성을 전제로 한 대학의 자율성을 강조하고 있고, 법원은 사학이 사유재산이라는 판례를 거듭해서 내린 바 있다. 그 결과 「사립학교법」은 사학법인의 재산권을 지탱해주는 든든한 후원자지만 사학에 대한 경상비 지원을 법적으로 불가능하게 하는 장애물이기도 하다. 대학이 계속 확대 발전하던 시대에 만들어진 「사립학교법」은 **학령인구 감소와 정원 미충원이라는 2021년의 시대 상황과는 전혀 맞지 않는다.** 사학법인의 결단이 필요한 시점이다.
- ④ **정부 재정지원사업의 효용성 한계**이다. 「사립학교법」의 제약 때문에 대학에서 가장 필요로 하는 경상비의 지원이 불가능하기 때문에 교육부는 각종 재정지원사업을 통해 대학을 간접 지원해왔다. 하지만 기존의 재정지원사업은 그 효용성을 높이는 데 한계가 있고, 더는 사학의 발전을 도모할 수 없다. 정부도 **일반재정지원을 확충하여 정상적인 대학 운영이 가능할 수 있도록 전향적인 검토를** 해야 한다.

넷째는 대학 관리의 위기이다. 이는 **교육부 폐지론과 대안의 부재**라고 표현할 수 있다. 관리의 위기를 초래한 요인은,

- ① **교육부의 대학 관리 능력에 대한 불신과 저항**이다. 정부 각 부처 가운데 직접적인 이해 당사자로부터 가장 배척받고 심지어 해체 요구까지 공공연하게 제기되는 부서로는 교육부가 유일하다.<sup>3)</sup> 교수들은 교육부가 대학의 발전을 위해 있는 부서가 아니라 대학을 위한다는 명분을 내세워 자신들의 이익만 챙기는 기생 조직이라고 생각한다.<sup>4)</sup>
- ② **교육부의 폐쇄적 정책 입안, 정보 비공개와 교피아 양산**이다. 교육부가 사학과 유착하여 정부기관으로서의 신뢰를 상실한 역사는 매우 오래되었다. 박정희 대통령이 대학 실태에 관한 최초의 조사를 교육부가 아닌 과학기술처에 의뢰하였고, 중학교 무시험제도의 도입 역시 법무부 차관을 문교부 장관으로 임명하여 추진하게 할 정도였다. 교육부의 이런 잘못된 관행은 지금도 여전하여 특정 인맥을 동원한 폐쇄적 정책 입안, 교피아 일자리 창출을 위한 정책 왜곡<sup>5)</sup> 등은 지금도 여전하다.
- ④ **정권교체기마다 정책 알박기를 진행하여 차기 정권의 정책선택권을 봉쇄하는 문제**다. 교육부는 정권교체기마다 3~6년짜리 사업을 발표하여 정권교체와 무관하게 자신들의 기득권을 유지하기 위해 ‘정책알박기’를 해왔다. 2022년 3월의 대선을 앞두고 올해도 하반기에 각종 정책사업을 발표할 것이며, 그 주기는 역시 3~6년이 될 것이다.

3) 교수신문이 전국 대학교수를 상대로 의견 조사한 결과(2015.11.20) 대학개혁보다 교육부 개혁이 우선되어야 한다는 여론이 92.6%를 차지하였고, 비리 사학에 대한 교육부의 처분에 대해서도 92.4%가 불신을 표하였으며, 구조개혁평가에 대하여 ‘매우 공정하다’고 평가한 응답도 1.4%에 불과하였다. 한마디로 말해 교육부는 교수들로서는 없어지면 훨씬 더 좋은 부서이다(유원준, 『대학자치의 역사와 지향』1, 2020, p.256).

4) 미국의 교육부는 초중등교육만 담당할 뿐 대학 문제에 대하여는 관여하지 않는다. 반면 우리나라는 시도 교육위원회가 초중등교육을 담당하므로 교육부는 대학 문제만 주로 관여한다. 따라서 교육부의 존재 근거는 대학에 있고, 교육부는 자신의 존립 정당성을 밝히기 위해 대학에 대한 간섭을 극대화하고 있다(유원준, 2020, pp.255~256).

5) 교피 일자리 창출을 위한 정책 왜곡의 가장 대표적인 사례 가운데 하나가 교원양성정책이다.

결국 차기 정권의 정책을 사전에 차단함으로써 잘못된 정책을 시정할 가능성을 원천봉쇄하는 셈이다. 여야 모두 바람직한 **고등교육정책의 추진을 위해 유의해야 할 부분**이다.

- ⑤ **국가교육위원회의 권한과 역할이 모호하다는 점**이다. 국가교육위원회 설치의 정권의 교체와 무관하게 교육정책을 안정적으로 운영하려는 문재인 정부의 국정과제지만, 그 사전 기구인 국가교육회의의 업무 태만에 가까운 운영으로 위원 인선에 대한 여야 논란만 무성할 뿐 구체적인 권한과 업무에 대해서는 별다른 논의조차 이루어지지 못하였다. 따라서 조만간 국가교육위원회 관련 법령의 통과가 예상되지만, 과연 어떤 기능을 수행할 수 있을지 매우 우려되며, 만약 **무기력한 위원회**가 되거나 **교육부의 바람막이 또는 하수인 역할**에 그치게 되면 **대학 혁신을 관리할 주체가 부재하는 문제가 발생**한다.
- ⑥ **교육관련 법제의 미비와 혼란이 심각**하다. 현재 교육관련법은 「초중등교육법」과 「고등교육법」 등 교육법과 달리 기관에 관한 「대학법」이 없이 각종 특별법과 대통령령으로 대학을 설립 운영하도록 하여 법제상 혼란이 매우 심각하다. 또 앞으로 공유와 협력을 위한 각종 사업을 진행한다는 것이 교육부의 계획이지만, 정부 부처 간 협력, 지역대학과 지자체의 상생, 대학 간 역할 조정을 수행할 수 있는 역량과 조직을 담보해 줄 수 있는 법제가 마련되지 못한 상태이다. 따라서 **장차 제정할 「대학법」을 전제로 「사립대학법」을 조속히 마련할 필요**가 있다.

### III. 사립대 정책 오류의 실례

지난 1995년부터 25년 동안 대학 경쟁력을 향상시키기 위한 것이라며 교육부가 설 새 없이 계속한 평가의 최종 성적표가 올 2월 그 본모습을 적나라하게 드러냈다. 그것은 거점국립대학을 포함한 전국의 모든 지역대학이 정원 미충원이란 초유의 사태에 직면한 것이다. 지역대학과 관련된 교수·학생·직원·주민 등 모든 구성원을 참담하게 만든 이런 결과를 무엇을 말하는가?

우선 지적할 수 있는 것은 대학 정원 문제이다. 지난 70년 동안 대학의 학과 신설 및 정원은 철저하게 교육부가 장악하고 있었다. 대학을 마음대로 신설할 수도 없었고, 학과를 설치하거나 정원을 늘릴 수도 없었다. 그렇다면 현 사태에 대한 귀책사유가 교육부에 있다는 사실 또한 자명하다. 여기서 우리는 잘못된 정책의 설계와 추진이 어떤 결과를 낳는지를 생생하게 확인하면서, 문재인 정부의 10대 국정과제 가운데 유일한 사립대학 관련 공약인 **공영형 사립대 정책**이 어떤 과정을 거쳐 설계되고 추진되었는지를 살펴봄으로써 반면교사로 삼고자 한다.

공영형 사립대 정책은 사립대학 문제의 근원이 거버넌스의 공공성 강화에 있다는 판단 하에 정부가 재정지원을 통해 사립대의 공공성을 강화하고 나아가 경쟁력을 제고하는 방안으로 제시되었다. 이는 전체 대학 수의 85%가 사립대학인 현실을 고려한 절충적 방안으로서 사립대학 재정의 50%를 정부가 부담하는 대신 공익이사 50%를 파견하는 것을 골자로 하였다. 그러나 이에 대하여 기획재정부 관리들은 예산 타당성 검토설명회(2018.7.10.)에서 다음과 같은 10개 쟁점 사항에 관해 설명을 요구한 것으로 알려져 있다.

- ① 국립대에 대한 지원 확대가 우선임
- ② 사학비리 근절 등 공공성 강화는 재정지원이 아니라 제도개선으로 해결할 문제임
- ③ 국고 지원의 필요성에 대한 설득력
- ④ 국가가 부실대학 연명을 지원한다는 비판에 대한 대응 논리
- ⑤ 재정지원을 받기 위해 지배구조를 개편하겠다는 학교법인이 있을지 의문임
- ⑥ 국고 지원액에 비해 공영형 사립대학 지원 효과 미미할 것으로 보임
- ⑦ 다른 재정지원사업과의 차별성이 드러나지 않음
- ⑧ 시범사업에 선정되지 않은 타 사립대학과 갈등 예상됨
- ⑨ 시범사업 선정과정에서 법인과 대학 간에 갈등 발생 예상됨
- ⑩ 공영형으로 지정받은 대학이 폐교될 경우, 투자비가 정관에서 지정된 곳으로 이관됨

기재부의 질의 ①•②는 정책설계의 방향성, ③•④는 국고지원의 명분, ⑤•⑥은 정책 효용성, ⑦•⑧은 정책의 형평성, ⑨•⑩은 문제 발생 요인에 관한 것이었다. 이에 대하여 교육부는 다음과 같은 대응 논리를 마련했던 것으로 전해지고 있다.

- ① 국립대가 없는 지역에 교육서비스 기회 제공 필요, 국립대는 경상비 등 직접 지원 위주이나 사립대는 학자금 지원 등 간접 지원이 높아서 사립대 지원 확대도 절실함
- ② 대학 재정에 어려움이 생길 경우, 대학의 지배 세력이 재정 비리 유혹 강력, 지배구조 개선을 위해서는 재정지원 불가피함
- ③ 대학의 위기, 지역의 위기, 국가의 위기 등 부정적인 서술로 대응하는 것보다 공영형 사업이 가져올 긍정적인 효과를 부각시키는 서술로 바꿀 필요가 있음
- ④ 지원 자격을 자율개선대학 및 역량강화대학 일부로 제한함을 원칙으로 하고 대학혁신지원사업 선정 시 공영형 사립대 사업에서 제외함
- ⑤ 법인의 거버넌스 개편 모형을 다양하게 제시하여 법인의 선택 폭을 확대하되, 필수요건(법인에 대학재정위원회 설치, 재정위원회가 재정회계권한 행사, 총장직선제 도입)을 두고 강화모형1, 강화모형2, 강화모형3으로 구분함
- ⑥ 신규 국립대 설립보다는 상대적으로 적은 재원을 투입, 국립대가 없는 지역에 국립대 수준의 교육 서비스 제공 가능, 국고 지원액의 일정 부분을 등록금 인하 또는 장학금 지급에 필수적으로 활용하여 지역 학생 부담의 경감 추진함

- ⑦ 기존사업은 사학의 지배구조 개선과 무관하므로 공영형 사업을 통해 지역사회와의 연계를 의무적으로 제시한다는 점에서 차별화됨
- ⑧ 대학 간 연계 협력을 통해 지방대학을 통한 지방대학 경쟁력 제고, 대학이 지역사회와의 상생발전을 위해 대학과 지자체 및 공공기관이 연계 협력 체제 구축함
- ⑨ 협약의 대상과 사업수행 주체가 학교법인이므로, 법인 중심으로 구성원을 설득하여 사업을 신청할 필요 있음, 단 임시이사 체제의 법인은 지원 대상에서 제외함
- ⑩ 시설비 집행을 최소화하여 폐교 시 타 법인으로 국고예산이 이전되지 않게 방지함

교육부 대응 논리는 다음과 같이 평가할 수 있다.

- ① 기재부로서는 국립대학에 대한 지원 확대가 우선일 수밖에 없다. 당연한 논리를 뒤집을 수 있을 정도의 설득력을 제공했어야 하는데, 국립대학이 없는 지역에 국립대 수준의 교육 서비스를 제공한다는 논리로는 부족했다. 또 사립대에 대한 경상비 지원은 「사립학교법」 개정 사항이라는 점, 지역 국립대학의 경쟁력이 절대적 우위에 있지 않은 점 등도 설득의 논리를 약화한 것으로 보인다.
- ② 대학 재정이 어려워지면 법인이 범죄의 유혹에 빠지기 쉬우니 재정지원을 해주어야 한다는 논리는 애당초 대학을 상대로 해서는 안 될 말이다.
- ③ 사립대학에 대한 국고 지원의 필요성을 설득하려면 탁월한 연구성과에 대한 기대감 등 수월성의 논리로 접근해야 한다. 공공성으로는 우호적인 여론을 조성하기가 쉽지 않다.
- ④ 자율개선대학 및 역량강화대학 일부로 대상을 제한한다고 했는데, 건설한 사학이 이사의 반을 공익이사로 총원할 이유가 없으므로 정책의 실효성을 담보하기 어렵다.
- ⑤ 공영형 사립대 시범사업은 법인의 거버넌스 개선을 목표로 하는 사업인데, 시범사업에 지원할 법인이 없을 것을 우려하여 법인의 선택 폭을 허용할 경우, 사업 본래의 취지를 훼손할 가능성이 크다. 또 법인 산하에 대학재정위원회를 설치하여 법인의 투명성을 확보한다는 것은 공영형 사립대 목적과 모순된다.
- ⑥ 공공성과 함께 수월성의 달성이 있어야 지원 효과를 극대화할 수 있다. 공영형 사립대 정책은 수월성 달성에 도움을 줄 수 있으나 아무래도 부차적 목표이며 지역 학생의 부담 경감 효과도 마찬가지다. 또 선정대학을 국립대가 없는 지역으로 한정하면 대상이 많을 수 없다는 점도 문제가 된다.

- ⑦ 기존의 사업은 사학의 지배구조 개선과 무관하므로 정책의 차별성은 분명하게 드러난다.
- ⑧ 대학 간 연계 협력이 안 되는 근본 원인이 사학의 지배구조에 있는데, 공영형 사립대를 중심으로 연계 협력 체제를 구축하는 것이 쉬운 과제는 아니다.
- ⑨ 사학법인의 절대 우위 구조에서 법인과 대학 간 갈등이 발생할 가능성은 크지 않다.
- ⑩ 현행법으로는 폐교된 대학의 재산권 이양을 막기 힘들다.

교육부의 대응책은 기재부를 설득하기에 논리적으로 결함이 많았고, 결국 설득에 실패하고 말았다. 공영형 사립대 정책을 실행하기 위해서는 대학 재정의 50%를 감당할 수 있는 막대한 예산이 필요하다.<sup>6)</sup> 하지만 현 교육예산 규모를 고려할 때 대형대학의 경우, 1~2 대학을 유지하기도 벅차다. 따라서 처음부터 예산을 확보하기가 무리였고,<sup>7)</sup> 사업수요에 대한 적절한 조정 장치가 마련되지 못한 점도 문제였다. 또 일부 '재정지원제한'에 선정된 대학이 사업 신청을 희망하면서 한계대학을 구제하는 수단이라는 인식이 확산되고, 사총협 회장 교의 대학 매각 허용 요청설, 중앙대 등 사학법인의 매각설까지 확산된 데다 매각 예상 대금이 생각보다 낮아지자, 공영형 사립대보다 정부의 직접 인수가 더 효율적이라는 의견까지 대두되면서 공영형 사립대 정책은 추진 동력을 상실하고 말았다.

결국 공영형 사립대 정책은 국정과제에서 시범사업으로 축소되었으나 응모 대학이 거의 없어 교육부가 참여를 설득하기에 이르렀다는 후문도 나돌았다. 또 정책을 기획한 팀이 관선이사로 파견되고 시범사업 대학으로 선정된 모 대학조차 관선이사가 임명한 총장을 자체 징계하는 등 파탄에 이르면서 사실상 사업이 종식되었다고 볼 수 있다.

공영형 사립대 정책이 지닌 또 하나의 근본적인 문제는 사립대학 거버넌스에 대한 이해의 부족이다. 거버넌스 문제는 사립대학에서 가장 민감한 문제여서 법률이 아닌 정책으로는 애초부터 추진할 수 없는 사항이다. 따라서 법적 담보 없이 사업을 통해 거버넌스 혁신을 시도하려는 것은 처음부터 달성할 수 없는 일이었다. 이와 함께 지적해야 할 문제는 치밀한 실행계획도 없이 국정과제에 우선 포함한 뒤 뒤늦게 연구를 진행함으로써 결국 정책 제안자들이 사업 추진을 방해하는 어이없는 상황을 초래한 점이다.<sup>8)</sup> 공영형 사립대 정책의 좌초는 국정과제에서 대학 관련 정책이 사실상 실종되는 심각한 결과를 초래하고 말았다.

6) 서울 시내 대형대학의 연간 예산은 1조 원 이상인데, 그 예산의 50%를 부담하려면 10개 대학에 5조 원으로도 모자란다(2021년 연세대 예산 1조 595억 원, 부속병원 3조 2,489억 원, 합계 4조 3,084억 원, 대학정보공개, 예산/결산공고).

7) 이에 연구팀도 공영형 사립대를 “이사 정수의 50% 이상을 공익이사로 구성하고, 대학 핵심 운영경비의 50% 이상을 국가가 지원하는 사립대학”으로 했던 것에서 “지배구조 개편을 전제로 대학 운영경비의 일부를 지원하는 사립대학”으로 완화하였다.

8) -「공영형 사립대 운영방안」(2017.10~2018.5)  
 -「공영형 사립대학 인식조사 및 운영모델 개발」(2018.10~2019.2)  
 -「공영형 사립대학 도입 필요성」(2019.7~11)

#### IV. 고등교육 정책의 법제화

지금 우리 사회는 그 어느 때보다 다양한 갈등이 표면화되고 있다. 오랜 지역 갈등이 점차 찾아지는 반가운 일도 있지만, 보수와 진보의 진영 대결이 여전하고, 거기에 세대 갈등과 젠더 갈등까지 더해지고 있다. 이는 정치권이 새로운 시대의 비전을 제시하지 못한 채 과거에 갇힌 데 따른 일종의 지체 현상이기도 하다. 이런 갈등을 해소하기 위한 가장 효과적인 방법은 서로의 입장 차를 인정하는 한편 공통점을 찾고, 공통점을 확대해가는 것이다. 지금 대학은 법인·교수·학생·직원은 물론 정부와 지자체까지 위기의식을 공유하고 있어 그 어느 때보다 공통의 목표를 향해 나아갈 수 있는 여건을 갖추고 있다. 위기가 가져온 단합의 기회를 최대한 긍정적으로 활용하여 대학의 미래를 설계해야 한다.

2024년은 우리나라에 근대대학이 설립된 지 100주년이 되는 해이다. 비록 일제에 의해 세워지긴 했지만, 근대대학 100주년을 3년 앞둔 지금 우리는 과거 100년을 돌아보고 향후 100년을 위한 큰 그림을 그려야 한다. 이에 사교련은 그 과제의 하나로 고등교육법체계의 일대 정비를 제안한다.

현재 우리나라 교육 관계 법령은 약 60개의 법률과 180여 개의 하위법령으로 구성되어 있어 양적으로 매우 방대하지만, 법률 체계의 혼란과 비효율성, 구속력을 지니지 못하는 선언적 법령을 비롯해 위임근거가 불명확한 법령도 존재한다. 이것은 「교육기본법」의 역할이 미흡한 데 따른 것으로 각종 특별법·특례법을 비롯해 지원법·진흥법·기관설치 근거법이 증가하고 있으며, 하위법령의 수도 다른 분야에 비해 매우 많은 특징을 지니고 있다. 따라서 법령 체계를 재정립하여 법령을 간소화하고 집행체계를 효율화함으로써 교육행정의 투명성을 제고하고 교육재정의 효율적·안정적 배분을 도모할 필요가 있다.<sup>9)</sup>

현행 고등교육법령을 보면 대학으로서 매우 황당한 것은 정작 대학의 설치 근거 법률인 「대학법」은 물론 「국립대학법」도 「사립대학법」도 존재하지 않는데 특수법인을 설치하는 근거 법률이 14개나 존재한다는 사실이다. 모법인 「대학법」도 없는데, 일개 협의회에 불과한 대학교육협의회를 위해 「한국대학교육협의회법」(1984)이 마련되어 있으니 모순도 이런 모순이 없다. 이러한 법체제로는 급변하는 미래의 교육환경에 신속하게 대응하는 것은 물론, 당연한 현안문제도 해결하기 힘들다.

당장 대학이 직면한 각종 재정지원사업과 대학평가, 그리고 구조조정만 보더라도 법적 미비의 문제점이 심각하다. 우선 현행 「사립학교법」과 법원의 판례상 사립대학은 사학법인의 사유재산으로 간주된다. 따라서 사유재산인 사립대학에 정부가 재정을 이용한 일반 예산, 즉 인건비를 포함한 운영비를 직접 지원할 수 없다. 그래서 이런 특성화 사업을 통한 경쟁방식이 아니고는 교육부가 사립대학을 지원할 수 없기 때문에 행정적 낭비와 비효율성에도 불구하고, 각종 재정지원사업을 둘러싼 경쟁이 불가피하다.<sup>10)</sup>

대학의 생사여탈권을 쥐다시피 한 대학평가와 그에 따른 구조조정 역시 어떤 정당한 법적 근거도 없이 교육부의 자의적 판단에 따라 행해지고 있다. 국가라는 막강한 공권력에 대해 사립대학이 저항하기 힘들다는 현실 때문에 사립대학이 각종 불합리한 지시에 순응할 뿐이지만, 교육부가 법에도 없는 폭력적 전횡을 하고 있다는 점은 분명하다.

교육관계법령의 제정 또한 합리적인 논의 과정과 정상적인 절차를 거쳐 이루어졌다고 보기도 힘들다. 사립대학과 가장 밀접한 「사립학교법」을 살펴보자.

1963년 「사립학교법」이 제정되기 전까지 사립대학을 설치·운영할 수 있는 재단법인의 설립은 사회법이 아닌 사법私法인 「민법」에 의거하였다, 그래서 사립대학에 관한 법적 분쟁이 발생할 경우, 법원은 사유재산권 존중이란 「민법」의 원칙에 따라 판결하였다. 하지만 ‘모든 학교는 국가의 공기구器’라는 「민법」 제7조 규정에 근거하여 교육기관은 공사립 막론하고 공공성을 유지해야 하므로 사학에 대한 공법公法의 관여가 불가피하고, 그에 따른 공권력의 관여 근거가 필요하였다. 따라서 사법과 공법 사이에 있는 사회법의 일환으로 「사립학교법」을 만들어 그 안에서 사학법인의 법적 특수성을 정립하는 것은 정상적인 입법 조치였다.<sup>11)</sup> 하지만 「사립학교법」은 사립대학에 대한 보호와 육성보다는 통제와 규제에 초점을 두고 5.16쿠데타를 주도한 군부가 제정한 「임시특례법」을 법제화한 또 하나의 통제법으로 출발하였다. 박정희 의장은 「사립학교법」을 제정한 지 1년여 뒤인 1964년 11월 개정을 통해 법인 임원과 학교장의 승인을 감독청이 취소할 수 있도록 하는 등 통제권을 더욱 강화하였는데, 이는 그해 6월에 있었던 6.3항쟁을 겪고 난 뒤 학생에 대한 대학의 책임을 더욱 강제하고 통제하기 위해서였다.

이처럼 군부의 정치적 목적을 관철하기 위해 제정한 법이어서 「사립학교법」은 법적 체계가 모호하고 당시의 특유한 교육환경이 뒤섞여 있다. 「사립학교법」의 모호성은 “이 법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 높임으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다”는 제1조(목적)에 잘 나타나 있다.

제1조의 전제조건인 “사립학교의 특수성”은 「사립학교법」의 성격과 관련해 매우 중요한 의미를 지닌다. 이 특수성에 대한 해석은 다양하지만 가장 일반적으로 생각해 볼 수 있는 것은 사학 설립의 역사적 특수성이다. 즉 정부가 고등교육에 대한 책임을 사학에 전적으로 전가한 것에 대한 국가 차원에서의 공인과 보상의 개념이 내포된 것이다. 이렇게 사학 설립의 역사적 특수성과 법인의 공헌을 전제로 대학의 공공성을 추구하므로 법인의 특수한 기득권, 즉 사적 재산권이 대학의 공공성, 대학자치와 충돌하게 된다.

따라서 사학에 관한 논란의 쟁점은 사학법인의 재산권과 사립대학의 공공성과의 균형이다. 영리법인은 공익에 대한 법적 의무가 없으므로 이사회는 주주와 기업의 이익에 기초하여 결정을 내리면 된다. 반면 공공법인은 일정 정도 국가의 통제 범주에 있어 공공의 이익을 우선할 것을 전제로 하고, 비영리법인도 공공 또는 준공공적인 목적을 위해 봉사해야 하는 법적 의무에 근거하여 공공의 이익을 고려할 것으로 기대되는 기관이다. 그런데 일반의 상식과 달리 우리나라 사학법인은 공공법인이 아니다. 사학법인은 「민법」 제32조에 의거하는 비영리 재단법인의 성격을 지닌다.

9) 이하 차현숙, 「교육 관련 법령의 입법체계 정비방안 연구」, 한국법제연구원, 2012, pp.4~5.

10) 유원준, 2020, pp.645~646.

11) 이하 유원준, 2020, pp.366~370.

또 「사립학교법」은 엄밀하게 말하면 사립대학에 관한 법이 아니라 ‘사립학교법인에 관한 법’이다. 「사립학교법」은 유치원부터 대학원까지 모든 사학을 포괄하고 있는데, 그 공통분모는 교육기관이라는 정보다 사학법인이라는 데에 초점이 맞춰져 있다. 이 점은 「사립학교법」의 구성에서도 분명하게 드러난다. 명칭만 사립학교에 관한 법처럼 보일 뿐 총칙(제1장), 학교법인(제2장), 사립학교 경영자(제3장), 사립학교 교원(제4장), 보칙(제5장), 벌칙(제6장)으로 이루어진 법체계 자체가 사학법인에 관한 법임을 분명히 하고 있다.

그래서 「사립학교법」은 두 얼굴을 가지고 있다. 사학의 자주성을 확보한다고 하면서도 사학에 대한 국가통제의 합법적인 기반이며, 공공성을 함양한다고 하면서도 대학에 대한 이사장의 전횡적 지배가 가능할 수 있도록 한 기반이기도 하다. 그래서 사학법인과 친화적인 정권에서는 사학법인이 민법상 비영리조직임을 들어 사기업과 같은 자의적 운영이 가능하고, 나아가 사유재산으로서 보호받아야 한다며 그 자주성에 방점을 두었다. 그 반대의 경우도 일시 있었지만, 사학법인의 거센 저항에 곧 무너지곤 하였다.

「사립학교법」은 1963년 6월에 제정된 이래 2020년 2월까지 총 60여 차례 개정을 거치면서 거의 누더기가 되었다. 그 가운데 제16차 개정(1990.4)과 제28차 개정(1999.8)은 특히 논란의 대상이 되었다. 제16차 개정은 사학에 대한 자율성을 부여한다는 명목으로 법인 설립자의 배우자와 직계존비속을 대학의 장에 임명할 수 있도록 개정이 이루어졌고,<sup>12)</sup> 제28차 개정은 비리 사학에 파견되는 임시이사의 재임 기간을 2년 임기 1회 중임으로 제한하고, 비리 혐의로 처벌받은 자까지 법인에 복귀할 수 있도록 길을 열어주어 사학법인의 비리를 공인한다는 비판을 불러일으켰다.

이렇게 「사립학교법」은 사학법인의 재산권을 지켜주는 「민법」의 특별법으로, 교육법의 특별법으로서의 소임을 다하였다. 지금 사립대학은 학령인구 감소와 반값등록금이라는 전대미문의 환경에 처해 있고, 새로운 변신이 불가피한 상황이다. 이제 「사립학교법」은 사립대학의 새로운 변신을 가로막는 낡고 거추장스러운 갑옷에 불과하다. 사학법인도 국가가 사립대학 경상비를 지원해 줄 수 있게 하는 특별법 제정을 몇 년 전부터 추진하고 있다. 하지만 사학에 재정을 지원하되 아무런 간섭도 하지 말라는 내용의 특별법에 대해 어느 누가 동의할 수 있겠는가? 지금 우리 사회는 공정의 가치에 가장 예민해 있다. 사립대학으로서는 생존을 위해서, 미래에 대비하기 위해서 「사립학교법」을 대치할 수 있는 「사립학교법인법」과 「사립대학법」 제정이 필수적이다.

하지만 사학법인의 거버넌스 혁신과 재정의 투명성을 담보하는 수단을 제시하지 않는 한 사학에 결코 우호적이지 않은 국민 여론을 극복하기 힘들 것으로 보인다. 우리 사회가 요구하는 공정의 최소 기준에 부합하는 대학의 합리적인 시스템 구축에 힘써야 하고 정부도 이런 합리적 시스템을 구축한 대학에 우선적이고 선별적인 지원을 과감하게 진행함으로써 전체 사학의 건전한 발전을 촉진할 필요가 있다.

12) 조선일보도 “아무리 뜯어봐도 하나에서 열까지 재단 편이지 대학 편은 아니다. 이제부터 설립자 가족이 톡톡히 재미 볼 수 있게 됐다. 총장 자리에도 오를 수 있게 됐다. 그렇다고 대학이 좋아질 가능성은 없다”고 비판하였다(1990.3.23, 「만물상」).

## V. 결론

급변하는 환경에서 대학이 생존하고 발전하기 위해서는 더 이상 기존의 방식을 고집해서는 안 된다. 이는 교육부, 법인, 대학, 교수, 직원 모두에게 해당하는 공통의 과제이다. 오늘 '고등교육 개혁을 위한 대토론회'를 통해 사교련은 대학이 처한 4대 위기의 구체적 내용과 대응책을 간략하게 제시하였고, 공영형 사립대 정책의 실패를 반면교사로 삼아 차기 정부의 고등교육정책이 어떻게 수립되어야 하는지 간접적으로 진단하였다. 그리고 끝으로 고등교육 법체계의 일대 정비를 제안하였다. 이제 더 이상 낡고 영성한 법제의 틀로는 대학의 미래를 담보하기 어렵다. 예를 들어, 「국립대학법(안)」이 국회에서 논의되고, 국립대 총장협의회와 국립대 측에서 법 제정을 서두르는 모양새이지만 사교련은 이를 매우 심각하게 바라보고 있다. 그 이유는 현재 논의되고 있는 「국립대학법(안)」에는 법을 제정하려는 진정한 목적이 결여하였으며, 대학의 본질과 존재에 대한 깊은 성찰도 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 법 제정을 서두르는 것은 고등교육 분야에서 이룩한 성과가 없는 문재인 정부가 정치적 타협의 산물로 제시한 것이 「국립대학법(안)」이 아닌가 하는 오해까지 불러일으키고 있다. 부작용을 세심하게 검토하지 않은 졸속한 법 제정(또는 개정)이 얼마나 심각한 재앙을 초래했는지 우리 모두 잘 알고 있다. 이해 당사자의 의견을 충분히 수렴하지 않고 통과시킨 「강사법」은 지금 어떤 모습인가? 강사의 신분과 처우 개선은 제대로 이루어지지도 못했고, 절차적 번거로움과 행정적 부담만 가중하지 않았는가!

모름지기 법 제정은 국가와 국민 전체 이익의 균형을 잡아야 한다. 악마는 디테일에 있다. 현재 논의되고 있는 「국립대학법(안)」에는 학문의 자율성, 공공성과 다양성에 관한 내용은 보이지 않고, 국립대에 재정지원만을 해달라는 것밖에 없다. 이러한 「국립대학법(안)」이 위기에 처한 대학 교육의 질 제고에 얼마나 기여할 수 있을까 심히 우려스럽다. 「국립대학법(안)」이 이렇게 대학의 모습을 그리지 못하고 재정적인 측면만 강조하면 향후 만들어져야 할 「사립대학법」은 과연 어떻게 만들어질 것인지 상상하기도 힘들다.

사교련은 앞으로 제정되어야 할 통합 「대학법」의 바람직한 모습을 그리면서, 국회와 정부가 대학을 진정으로 위하고 미래를 걱정한다면 제대로 된 「대학법」을 제정해주기를 강력히 요구하는 바이다. 아울러 유·초·중등학교 법인과 뒤엉켜 있는 비정상적인 「사립학교법」을 대신할 「사립학교법인법」과 「사립대학법」을 함께 제정되는 것이 고등교육법체계의 정비를 위한 최우선 과제임을 강력하게 강조한다.

그리고 대학을 간접 통제하기 위해 전두환 정부가 만들어준 대학교육협의회의 법적 위상도 재검토할 필요가 있다. 정부의 막대한 재정지원을 받으면서도 협의회란 명칭으로 정부의 감사 대상이 아닌 기형적인 모습을 더는 유지해서는 안 된다. 또한 명확한 법적 근거도 없이 교원단체의 지위를 누릴 뿐 교수들의 권익 증진에 전혀 도움이 되지 않는 유명무실한 한국교총을 대신하여 국공립대와 사립대 교수들의 대표단체인 전국국공립대학교수회연합회(국교련)과 (사)한국사립대학교수회연합회(사교련)가 대학교원의 권익을 대변하는 교원단체로 지정되어야 한다. 이를 위해 「교육기본법」 제15조 2항(제1항에 따른 교원단체의 조직에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다)에 규정된 대통령령의 조속한 제정도 이루어져야 한다.

## 사립대학 교육의 질적 수준 향상을 위한 교원 정책

### 방호원 중앙대학교 의과대학 교수

### 한국교수노동조합연맹 위원장

#### 1. 들어가며

대한민국 대학은 망했다! 아무리 좋게 보아도 망하는 중이다! 분명히 하자, 이제는 위기 상황이 아니다. 학생을 모두 충원하고도 대학 운영에 문제가 생겼을 때, 위기 상황이라고 할 수 있을지 모르겠다. 그러나 지금이 그런 상황인가? 국립대학만 놓고 봐도 적게는 1~2%에서 많게는 27%를 채우지 못하는데 이를 두고 아직도 위기 타령을 하나? 그럼 어디서 잘못되었나? 학령인구 감소? 학생의 수도권 편중? 그걸 우리가 몰랐던가? 20년 전부터 “벚꽃 피는 순서대로 망한다”는 얘기가 끊임없이 나오지 않았던가? 정작 대학이 망하자 교육부가 대학 관리 지침을 발표하고, 지자체가 지역 소멸을 운운하며 호들갑을 떠다.

그럼 도대체 국가(교육부)는 그동안 뭘 했는가? 선택과 집중(2003~2004), 대학 통폐합(2007~2008), 재정지원사업의 시작(2011~2013)<sup>13)</sup>, 대학평가(1, 2 차)와 강제 정원조정(2015~2018)<sup>14)</sup>, 대학진단평가(3 차)<sup>15)</sup> 등 교육부는 그동안 온갖 정책 수단을 다 동원하여 대학 규모의 축소에 몰두했다. 그래서 지역 대학이 학생들의 선택을 받는 좋은 대학이 되었는가? 그렇지 못하였다. 심지어 국립대학조차 학생들로부터 외면받은 것이 현실이다. 학생들은 안다. 좋은 대학이 무엇인지! 결국 20년에 걸친 교육부의 정책은 좋은 대학 만들기에 실패한 것이다.

그럼 대학은 뭘 했는가? 아무것도 할 수 없었다! 왜? ‘대학평가’ 준비 때문에! 전국의 대학을 단일한 잣대로 평가하고 결과에 따라 재정을 지원하는데, 어떻게 다른 대책을 세울 수 있겠는가? .

13) 이명박 정부에서 도입한 대학구조조정 정책. 수치화된 평가 기준을 도입하여 대학을 평가한 후, 하위권에 속하는 대학에는 정부 재정 지원 및 학자금 대출을 거부하였다. 이는 학생의 선택을 도와 시장 논리를 통해 질이 떨어지는 대학을 퇴출시키려는 의도였다고 분석할 수 있다.

14) 대학구조조정의 한 방법으로 박근혜 정부 들어 대학구조개혁평가라는 방식이 도입되었다. 대학을 5등급으로 평가하여 운영이 미흡한 대학에는 강제적인 정원 감축과 재정 지원 제한 등을 두는 것으로 바뀐 것이다. 사실상 정부가 강제적인 방식으로 대학의 구조개혁을 진행

15) 문재인 정부의 대학구조조정 정책으로 5단계로 평가 대학을 구분하여 미흡한 학교의 예산 삭감, 등록금 지원 제한 등을 논의한다. 이전 정부에서 이뤄진 대학구조개혁평가의 2주기 평가를 대학기본역량진단이라는 이름으로 바꿔서 교육부와 한국교육개발원 고등교육연구본부 대학역량진단센터에서 시행한다.

국립대도 사립대도 다 마찬가지였다. 국책사업 10관왕을 자랑스럽게 내걸던 어느 지방 국립대는 올해 입시 결과에 당혹감을 감추지 못했다. 사립대는? 그보다 못한 사립대는 얼마든지 많다.

대학의 양적 위기 대응에 치중한 고등교육 정책의 실패는 질적 전환을 필연적으로 부른다. 소위 4차 산업혁명을 맞이하여 새로운 산업구조 개편에 걸맞은 인재를 대학은 배출할 준비가 되어 있는가? 기업이 대학의 인력 배출을 신뢰하지 않는다는 점에서 해답이 이미 나와 있다. 따라서 기존의 대학 운영과 평가, 재정지원 방식 등 외적 환경을 바꾸는 대응 방식으로는 이러한 변화의 물결을 주도하거나 적응하기에는 원천적으로 불가능하다고 하겠다. 바야흐로 소위 4차와 5차 산업혁명을 대비해야 하는 극단적인 산업구조 개편은 대학의 인재 양성 방향과 이런 미래 환경에서 대학이 생존하기 위해서는 어떤 적응과 변화를 해 나가야 하는지 절박하고 유효한 대안이 필요한 시점이다.

지난 반세기 동안 대한민국은 전 세계 어느 국가보다 많은, 산업사회에 필요한 훌륭한 인재를 배출하였다. 그 결과 다행스럽게도 대한민국은 개발도상국을 벗어나 선진국으로 진입하는 단계에 도달할 수 있었다. 그러나 벌써 세계 경제는 양적 성장을 넘어 질적 성장에 기초한 첨단 인재의 양성을 요구하는 단계로 넘어갔다. 선진국형 사회로 진입하는 단계에서 어느 국가든 인구감소 현상은 일어나고 이는 학령인구 감소로 이어진다. 그러나 피할 수 없는 양적 위기는 역설적으로 우리에게 질적 개선을 추진할 수 있는 절호의 기회를 제공하였다.

즉, 대학의 질적 개선을 통해 다가오는 4차 및 5차 산업혁명을 선도할 수 있는 인재를 양성하는 대학으로 만들어야 한다는 말이다. 이를 위해서는 대학 체질 개선의 중점을 단순한 정원 감축 대신 수월성과 경쟁력에 두어야 한다. 또한 대학의 사회적 기능을 재검토하고 지역공동체와 공생하는 모델을 창출함으로써, 양적 위기에 따른 지역 소멸 방지에 대학이 적극적인 역할을 하도록 재조직해야 한다. 나아가 대학은 스스로 자율적 혁신(특성화)을 이루어 대학의 역할을 새롭게 정립하고, 정부는 이에 걸맞은 체계적이고 효율적인 고등교육 재정을 지원하여 대학의 능동적이고 광범위한 변화를 지원하여야 한다.

대학 혁신을 위한 수많은 방안이 있겠지만, 이 발제는 교육의 질적 수준 향상에 직접적으로 영향을 미치는 교원정책의 문제점을 살피고 그에 대안을 제시하고자 한다. 이를 위하여 첫째, 교수채용의 투명성과 공정성 보장을 위한 국가의 역할과 이를 통해 선발된 교수 요원에 대한 국가 지원책을 살핀다. 둘째, 비정년트랙 교원이 직면한 여러 가지 문제들을 해결하기 위한 국가 지원 방안을 모색한다. 마지막으로, 경쟁력 있는 교원 확보를 위해 박사학위 과정에 대한 대대적이고 근본적인 개혁을 대안으로 제시한다

## 2. 교원채용 및 학문후속세대 양성 방안

### 1) 교원채용의 투명성과 공정성 보장의 필요성과 정책 수립 방향

대학은 고등지식의 연구와 교육을 본질적인 사명으로 삼는다. 따라서 대학의 경쟁력은 교수가 실천하는 연구와 교육의 질적 수준에 달려있다. 그렇다면 대한민국의 대학은 이런 요구에 따라 만족할만한 수준의 교원을 수급하고 있는가?<sup>16)</sup> 만족할 수 없기에 오늘날 대학의 모습에 실망하고 대학을 비난하고 대학의 역할에 의문을 갖는 것 아닌가?

이런 질문의 이면에 가장 먼저 제기되는 문제는 교원채용의 합리성과 공정성이다. 과연 우리는 합리적이고 공정한 절차로 교수를 채용하는가? 국립대는 말할 것도 없고 사립대 법인은 이에 대해 부끄럽지 않게 ‘예!’라고 말할 수 있는가? 어찌하여 오늘도 경북대 모 학과의 교수채용을 둘러싼 천막농성 뉴스가 들린단 말인가? 더 이상 이런 부끄러운 소리가 나와서는 안 된다.<sup>17)</sup>

교원 인사의 잡음은 대학과 교수사회에 대한 사회의 신뢰도가 떨어지는 요인으로 작용하고 있다. 신임교수 임용을 위해 대학들은 나름대로 절차와 원칙을 가지고 공정하게 선발하고 있으며, 교육부 역시 교수임용에서 특정 대학 출신 비중이 과도하게 커지는 현상을 금지하거나 외부심사위원 참여 비중을 높이는 등 공정한 인사를 유도하기 위한 노력을 해왔다. 그런데도 비공식 통계에 따르면 국립대학에서 발생하는 교수임용을 둘러싼 교육부 소청을 포함한 법정 분쟁이 매년 600 여 건에 이르는 것으로 알려져 있다.

교원 인사에서 상당한 자율성을 보장받고 절차적 정당성을 꾸준히 개선한 국립대학에서도 여전히 이런 문제점이 발견되는 가운데, 대학본부나 학교법인의 강한 영향력에서 벗어나지 못하는 사립대 교원 인사의 천태만상은 이 자리에서 열거할 수 없을 정도로 많다. 따라서 비교적 문제점이 선명한 국립대의 사례를 들어 해결책을 찾고자 한다.

16) 구글 검색창에서 ‘교수채용비리’로 검색하여 최근 언론 보도에 노출된 것만 하더라도 다음과 같이 많으며, 노출되지 않은 비리가 더 많을 것임은 충분히 미루어 짐작할 수 있다. 2020년 고려대 교수채용비리, 한신대 2020년 사회복지학과 채용비리, 2018년 경북대 상주캠퍼스 채용비리, 2020년 부산대 교수 채용비리, 2020년 선문대 교수채용비리, 2020년 대전권 대학 국립대 사립대 채용비리, 2020년 전남대 채용과정비리 의혹, 2021년 조선대 교수공채 잡음, 교수채용관련 sbs보도(2020.12.06.), 2018년 인천대 채용비리 의혹, “교수채용대가로 2억?” 경기대 총장 고발 2021년, 2021년 목원대 교수채용 비리, 2019년 “건국대 교수, 채용비리 규탄하며 자살기도”, 2021 순천 청암대 교수 채용비리, 2017년 공주대 교수채용비리, 2018년 대전신학대 채용비리, 2021년 창원대 교원채용 외압, 2018년 동아대 교수채용비리로 구속, 2018년 경인여대 교수채용비리로 총장 구속, 2020년 서울여대 교수부정채용 의혹 학생들 갈등 등.

17) [연중기획-대학 이것만은 버리고 갑시다] <12>반복되는 임용비리, (<http://www.kyosu.net/news/articleView.html?idxno=3040> (검색일, 2016.6.16.); [끝없는 대학교수 임용 부조리] <http://www.sisaon.co.kr/news/articleView.html?idxno=729>(검색일 2016.6.15.)

일반적으로 대학의 교원 인사는 학과 단위에서 이루어진다. 대학본부는 학과의 교원 퇴직 상황을 파악하고 신임 교원 인사채용 여부를 수렴한다. 학과의 교수들은 관성의 법칙에 따라 기존 분야의 후임자를 선발한다.

그나마 기존 교수들 사이에서 신규 임용자에 대한 견해차가 없거나 이해득실에 따른 부정당한 담합이 없으면 천행이다. 문제는 이런 관행이 학과의 미래를 개척할 새로운 인재를 영입하는 데 장애가 된다는 데 있다. 대개의 경우, 학과 스스로 새로운 학문 경향을 수용하기 어렵고, 변화하는 산업구조에 선제적으로 대응하기를 꺼린다. 설령 그렇지 않다고 해도 새로운 분야의 임용 요구는 위인설관의 의심을 피하기 힘들어 꺼리게 된다. 게다가 국가가 미래 지향적인 학문정책을 제시하지도 못하고 있기 때문에 학과 차원에서의 개혁은 근본적인 한계에 봉착할 수밖에 없다.

나아가 현재 교원 임용제도는 단기간에 복잡한 임용 절차를 진행하고 있어서 임용 후보자의 학문적 역량을 검증하는 데 턱없이 부족하다. 연구역량 면에서 어느 정도의 객관적 검증은 가능할지 모르지만, 교수의 핵심 업무인 강의 역량을 충분히 검증할 시간적 여유는 주어지지 않는다. 부실한 강의는 학습권 침해를 일으키고 학생 역량의 저하를 초래하는 중차대한 문제임에도 대학본부의 실효성 있는 대책은 거의 찾아볼 수 없다.

그런 맥락에서 학과 교수들이 학문적 자율성을 내세우며 독점적 선발권을 행사하는 현재의 대학교원 임용제도가 대학의 경쟁력 향상에 어느 정도 이바지하는지 아니면 어느 정도 방해하고 있는지 냉정하게 검토할 필요가 있다. 이 지점에서 우리는 대학이 일종의 세대교체기를 맞고 있음을 주목한다. 향후 5~6년 이내에 전국 대학에서 베이비붐세대의 대학교원이 모두 퇴직을 맞는데, 그 비율이 전국적으로 20%~30%에 이른다. 세대교체가 이루어지는 시기를 활용하여 우리는 대학 경쟁력 강화를 위한 교원 임용제도를 근본적인 검토하고 획기적인 제도를 도입할 필요가 있다.

결론부터 말씀드리면, 대학교원 임용의 주체를 단위 학과로부터 국가로 이관할 것을 주장한다! 국가가 설치하는 위원회가 대학과 협의하여 임용에 관한 모든 절차를 관장하는 방식을 의미한다. 공정하고 합리적인 임용 절차 및 교육 당국의 지원 대책을 수립하여 학문과 교육역량이 탁월한 인재가 대학의 미래를 담당할 수 있도록 해야 한다. 이를 통해 국가의 경쟁력을 높이고, 학문적 불균형을 해소하며, 공정한 임용으로 대학에 대한 국민적 신뢰 향상과 학문 후속 세대에 대한 긍정적인 자극을 줄 수 있을 것으로 기대한다. 또한 신임교수 선발의 일정 부분을 국가가 책임짐으로써 대학의 재정과 인사업무 부담을 경감하고, 내부 갈등과 불화의 요인을 사전에 해소할 수 있다.

사립대학으로 시야를 넓히면, 국가 주도의 교원임용과 파견제도를 통해 열악한 재정 능력 때문에 적정한 교수를 확보하지 못하는 고질적인 병폐를 해소할 수 있고, 새로운 학문 분야에 필요한 교원을 공급하는 효과를 얻을 수 있다. 전체 대학의 80%를 차지하는 사립대학의 안정적인 교원 수급은 사립대학의 재정 문제 해소와 함께 사립대학의 실질적 공공성을 향상하는 효과도 달성 가능할 것이다.

파격적인 제도의 도입은 구체적이고 치밀한 방안들이 철저하게 준비된 뒤에 시행되어야 마땅하다. 여기서는 우선 간략하게 한두 가지 방안을 제안하고자 한다. 국가 교육위원회에 가칭 ‘대학교원 임용위원회’를 상설 설치하고 대학의 인사 수요에 대응한다. 위원회는 해당 분야 최고의 전문가 집단을 공개 추천 방식으로 초빙하여 ‘심사위원회’를 구성하여 필요한 업무를 수행하게 한다. 인사요청서를 제출한 대학은 전공대표 1 인과 대학본부 대표 1 인을 파견하여 전 심사과정에 참여하여 대학의 의견이 최대한 반영될 수 있도록 한다. 심사과정은 3~6 개월의 시한을 부여하여 충분한 심사를 보장하도록 한다.

이 제도는 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다. 첫째, 국가가 고등교육정책, 특히 학문정책을 체계적으로 구상하고 실행할 수 있으며, 학문적 편중 현상을 극복하고 해당 분야의 수준으로 획기적으로 끌어올릴 수 있는 학자를 육성할 여건을 제공한다. 둘째, 공정하고 합리적인 임용 절차를 통하여 교수의 학문적 권위와 대학의 사회적 신뢰를 되찾을 수 있다. 셋째, 학문 후속 세대에게 공정하고 공평한 심사에 대한 기대를 가능하게 하고 예측 가능한 진로를 제시하여 학문에 대한 열정을 긍정적으로 고취할 수 있다. 넷째, 재정적으로 어려운 사립대학, 또는 소수 특정 전공에 필요한 교수를 선발하여 파견하고 국가가 이들에 대한 다양한 지원을 제공함으로써 사립대학의 경쟁력 향상과 공공성 제고가 가능할 것이다.

## 2) 비정년트랙 교원의 현황과 대학의 미래

분명히 전임교원인데 교수라고 감히 드러내기 쉽지 않은 비정년트랙 교수! 아버지를 아버지라고 부르지 못하는 흥길동의 심경과 뉘가 다를까? 교육부가 대학평가에서 비정년트랙 교원으로 인정하는 최저연봉 기준은 4년제 대학은 3,090만원, 2년제 전문대학은 2,700만원이다.<sup>18)</sup> 박사학위를 소지한 교수이지만 초·중등 정규교원과 비교해 턱없이 낮을 뿐만 아니라, 최저임금을 조금 상회하는 수준의 임금을 받고 대학에서 학생들을 가르치고 있는 현실을 어떻게 받아들여야 하는가?

18) 사교련은 대학역량진단평가를 앞두고 신입 교수 연령이 40세를 훨씬 넘기고 있어 65세까지 근무하더라도 25년이 되지 않아 연금 수령액을 비롯한 생애소득이 중고등학교 교사보다 적다고 지적하고 비정년트랙 교수 최저임금을 동년배 고등학교 교사 수준으로 해달라고 교육부에 요청한 바 있다. 3,090만원과 2,700만원은 사교련의 요청에 대한 교육부의 말도 안 되는 대응조치였다.

21 세기 대학에 존재하는 정년과 비정년이란 차별적 신분제를 두고도 우리는 민주주의와 평등의 가치를 말할 수 있는가?

비정년트랙(또는 비정년계열) 전임교원은 정년 보장 심사 절차가 생략된 계약서에 서명해야 한다. 정년 보장을 받는 일반 교수와 달리 그들은 단기간의 재계약을 반복적으로 맺어야 한다. 그런데 기이하게도 비정년트랙 전임교원 임용에 관한 법적 근거는 없다. 그래서 대학은 편법으로 교원을 임용하고 관리한다. 교육부가 대학평가지표에서 비정년트랙 교원을 전임교원으로 인정하기 때문에 이런 편법이 가능하다. 따라서 일정한 기준이 없이 자의적으로 운영되어 교수의 자질과 역량 또한 천차만별의 결과를 초래하는 것에 놀랄 필요도 없다. 문제는 대학 사회에서 차별이 제도로 정착되고 공인되는 모순이 발생하여 대학과 교수에 대한 사회적 신뢰가 추락하고 있다는 사실이다.

비정년트랙 전임교원이라는 편법으로 대다수의 사립대학은 비용 절감과 교원 총원율이라는 이중의 효과를 거두었고, 교육부는 비정년트랙 전임교원을 전임교원 확보율에 넣어줌으로써 교수임용의 편법·불법을 묵인 내지는 조장하였다. 그 결과 최근 일부 사립대학은 신임 교원 대부분을 비정년트랙 교원으로 총원하는 비정상적인 교원 채용을 서슴지 않는다. 재원이 부족한 국립대도 어쩔 수 없이 이 흐름에 동참하는 형국이다.

앞에서는 4 차 산업혁명을 들먹이며 창의와 융합에 걸맞는 학사운명을 강조하면서 뒤에서는 참혹한 수준의 비정년트랙 교원을 운영하도록 방조하는 교육부는 도대체 대학을 관리하는 기준이 무엇인지 묻지 않을 수 없다.

이미 언급한 것처럼 고등교육의 목표<sup>19)</sup>를 달성하고, 우수한 고등교육 인력을 배출하기 위해서는 우수한 교원의 안정적 확보와 선발, 유지, 전문성 강화가 필수적이다. 대학교원 인사제도의 합리적 운영과 대학의 교육여건 개선, 선의의 고용주로서 대학의 책무성 강화, 학문 후속 세대의 지속적·균형적 육성<sup>20)</sup>이 필요하다. 따라서 법적 근거도 없고 교육과 연구의 질을 떨어뜨리고, 대학 구성원 내 갈등을 조장하는 비정년트랙 전임교원 임용제는 신속하게 개선되어야 한다.

19) 고등교육의 목표는 사회지도자로서 갖추어야 할 교양과 국가사회의 발전에 기여할 수 있는 전문적 지식을 지니고 민족과 인류공영에 기여할 수 있는 열린 세계관을 지닌 인재 양성에 있다.

20) 상기 방안을 실현하려면,

- 정부 차원에서는 ①법제도 및 인프라 구축, ②평가 및 진단기제 활용, ③대학운명을 위한 경상비 지원, ④학문 후속 세대 양성을 위한 실제적인 지원 등이 요구됨
- 대학 차원에서는 ①규정 및 지침 정비, ②중장기 교원 인력계획 수립, ③우수 교원의 채용과 활용, 유지를 위한 개선, ④대학구성원의 인식개선이 필요함

이러한 불합리를 해결하는 근본적인 대책은 교육부가 비정년트랙 교원의 신규 채용을 불허하고 대학평가의 전임교원 확보율에 산정하지 않으며, 이미 채용된 비정년트랙 교원을 정년트랙 교원으로 전환하는 정책을 수립해야 한다. 하지만 이러한 급진적인 제도 운영의 선회는 정년트랙 교원과의 역차별 논란을 유발하고, 재정 여건을 핑계로 사립대학들이 기채용된 비정년트랙 교수를 대량 해고할 가능성이 농후하므로 단기 정책과 중·장기 해결 방안을 구분하여 도입하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

중·장기적으로는 비정년트랙 전임교원 제도가 반드시 폐지되어야 한다. 그에 앞서 현 상황을 해결하기 위한 단기 방안으로서는 우선 임용 기준과 절차의 차이점을 인정하여 비정년트랙 교원에게는 정년트랙 교수와 구분되는 역할과 책임을 규정하고, 이에 걸맞은 적절한 평가 및 재임용 기준을 마련하여야 한다. 현재 비정년트랙 교원 임용 기준과 처우 규정이 대학마다 다르므로 교육부 혹은 국가가 주도하여 조사하고 구체적인 기준을 마련해야 한다. 또한, 역할을 명확하게 함으로써 정년트랙 교원 연봉에 연동하는 임금체계를 구축해서 비정년트랙 교원의 처우를 개선해 나갈 수 있다. 처우에 대한 개선을 위해서는 현재 사립대학의 재정 특히 지방사립대학의 형편상 비정년트랙 교수의 임금을 단기간에 정상화하기는 쉽지 않을 것으로 판단된다. 따라서 이들의 임금 일부를 정부가 보존함으로써 지방사립대학에 대한 자연스러운 재정지원이 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 판단된다.<sup>21)</sup>

이러한 제도 도입을 통해 불합리한 차별제도가 철폐되고 나아가 고등교육 환경이 안정되고 사회적 갈등이 제거될 수 있다. 또한, 교수 선발의 합리성과 수월성 확보로 교육의 질이 향상되며 지방사립대학에 대한 실제적인 재정지원을 통해 지역 균형 발전에도 대학이 기여할 수 있을 것이다.

### 3) 한국 대학의 박사학위 과정, 과연 이대로 좋은가?

앞서 필자는 국가 주도의 교수선발 정책 도입으로 대한민국 대학의 경쟁력을 국제 수준으로 끌어올릴 수 있으며 빠른 속도로 변화하는 미래 세계에 대학이 발 빠르게 적응해 나가자고 주장했다. 하지만 이러한 정책은 양질의 학문 후속 세대가 끊임없이 공급될 때 가능하다. 그렇다면 대학교원이 되기 위한 자격증으로서 현재 한국의 대학에서 수여하는 박사학위의 질적 수준은 괜찮은가? 이 기본적인 요건이 충족되지 않는다면 미래 사회를 선도해 나갈 수 있는 우수한 교수요원 확보는 어려울 수밖에 없으며 우수 인력의 공급을 외국대학에 의존할 수밖에 없을 것으로 판단된다.

21) 물론 여기에는 전제조건이 따른다. 전체 교수 대비 일정 비율만 비정년트랙 교수로 인정하는 등의 보완 조치가 없으면 비정년트랙이 많을수록 국가 재정지원이 늘어나는 모순이 발생하기 때문이다.

미국의 사례를 보자. 약 4,500 개 대학 가운데 박사학위를 수여하는 대학은 150 개 (3%)에 불과하다. 그중에서도 상위 60 여 개(1.3%) 대학이 박사학위 수여를 주도하고 있다. 반면, 한국의 대학은 거의 예외 없이 박사학위를 수여한다. 자연히 박사학위의 질적 수준에 대한 국민적 신뢰도는 매우 낮을 수밖에 없다. 우리나라 상위 5 개 대학의 박사학위 취득자는 24.9%(3,043 명)이다. 또 박사 가운데 21.5%가 특수대학원 석사 출신이어서 박사학위의 전문성이 낮을 수밖에 없다.

그 결과 해외박사 선호로 학문의 재생산구조가 확립되지 못하고 있으며, 국내 대학원이 갈수록 쇠락하여 현재 서울 소재 주요 대학원조차 본교 졸업생이 꺼리는 실정이며, 국내 박사학위가 교원 자격증으로서 인정받지 못하는 상황까지 이르게 되었다. 장기적으로는 박사학위 정원을 획기적으로 감축해야 하지만, 박사학위에 대한 사회적 수요와 사립대학의 재정적 여건 등을 고려하면 정원을 일방적으로 감축하기도 어려운 실정이다.

그렇다면 대안은 무엇인가? ‘국가박사(학술박사)’ 제도의 도입을 제안한다. 박사학위를 국가박사와 일반박사로 구분하고, 교수 요원의 자격증으로서 국가박사 학위를 도입하여 높은 수준의 학문적 훈련과정을 국가가 체계적으로 관리하는 것이다. 이는 앞서 말한 교수 임용제도의 혁신과도 맥락이 달고, 공정한 채용과 전폭적인 지원 등을 통해 학문 역량을 키워나갈 수 있는 제도적 장치가 될 수 있다.

국내 박사학위의 획기적인 질적 향상을 위한 국내 박사 양성과정의 이원화는 학문의 재생산구조를 체계적으로 확립하고, 기초·보호 학문 분야의 국가적 지원을 안정적으로 보장한다. 이 과정에서 국가교육위원회의 역할이 매우 중요하다. 국가 차원의 체계적인 관리와 지원은 연구역량 최적화 및 교육역량의 극대화를 추구하고 학문 후속 세대의 비전을 키워나가는 데 절대적인 영향을 미친다. 박사학위 취득부터 연구역량 관리와 공정한 채용까지 선순환 구조를 이루어 간다면, 4 차산업 혁명을 이끌고 산업구조 개편에 선제적으로 대응할 수 있는 인력 양성 체제가 완성될 것이다.

### 3. 마치면서

앞에서 제시한 3 가지 정책 방향이 현재 직면한 대한민국 사립대학의 문제를 한 번에 해결할 수 있는 해답은 절대 아니다. 하지만 이들 정책은 어느 하나를 분리해서 운영할 수 있는 것이 아니며, 이들이 마치 시계의 톱니바퀴 같이 맞물려 성공적으로 운영된다면 미래의 대한민국 고등교육의 경쟁력과 학문 발전을 이룰 수 있는 하나의 방안일 수는 있다고 판단된다. 경쟁력 있는 교육 및 연구역량을 지닌 우수한 교수요원에 대한 훈련이 밀거름되고, 이러한 환경에서 수련받은 이들이 별다른 걱정 없이 자신의 분야에서 장기적으로 근무할 수 있는 환경을 제공하는 것을 더 이상 사립대학의 책임으로만 돌릴 수는 없다.

고등교육 기관인 대학은 비록 그것이 사립일지라도 경쟁력 있는 우수한 재원을 양성하는 사회의 공공재임으로 더 이상 국가도 그 책임을 방관해서는 안 될 것이다. 국가적 차원에서의 더욱 적극적인 사립대학에 대한 지원책이 폭넓게 논의되고 마련되어야 할 것이다. 끝으로 다시 한번 강조하고자 한다. 대학은 단순한 위기를 넘어선 존망의 위기에 직면해 있다. 더 이상 우물쭈물할 시간이 없다. 정부와 법인, 대학본부와 교수 모두의 결단과 행동이 시급하다.

부록

<표1> 대한민국의 대학 구조조정 정책

평가대상	1998~2002 년	2003~2008 년	2010~2014 년	2015~2017 년	2018~2021 년
종합/전문	국립대학구조조정계획	대학구조개혁	정부재정지원제한대학	대학구조개혁평가	대학기본역량진단

<표 2> 일반대학 전임교원 규모 추이(2016~2018년도)

구분	정년계열 전임교원		비정년계열 전임교원		합계	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율
2016	42,324	82.69	8,858	17.31	51,182	100
2017	42,359	82.20	9,173	17.80	51,532	100
2018	42,103	81.91	9,281	18.09	51,294	100
2016~18 증감	-311	-0.73	423	4.78	112	0.22

<표3> 전문대학 전임교원 규모 추이(2016~2018년)

구분	정년계열 전임교원		비정년계열 전임교원		합계	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율
2016	10,179	82.77	2,119	17.23	12,298	100
2017	10,121	82.79	2,104	17.21	12,225	100
2018	10,132	83.92	1,941	16.08	12,073	100
2016~18 증감	-47	-0.46	-178	-8.40	-225	-1.83

<표4> 일반대학 대학소재지별 비정년계열 전임교원 임금 수준

(단위: 원)

구분	평균	중간값	표준편차	최대치	최소치
수도권(26개교)	33,860,180	34,088,667	4,518,302	45,000,000	25,080,000
비수도권(41개교)	34,021,428	33,050,000	5,532,398	48,000,000	24,400,000

참고문헌

1. 정성호 외. (2019) 2030 교육포럼 ‘연구, 미래의 기초를 세우다’ 국가교육회의, 한국연구재단
2. 김은영 외. (2020) 대학의 교수·학습 질 제고전략 탐색 연구(VIII). 한국교육개발원
3. 김지하 외. (2018). 비정년계열 전임교원 운영 실태 분석. OR2018-11. 한국교육개발원
4. 김지하 외. (2018). 비정년계열 전임교원 운영 현황. IP2018-01. 한국교육개발원
5. 여영국 의원 외 (2019). 비정년계열 전임교원 현황과 처우개선방안 토론회. 전국교수노동조합
6. 경남대 교수협의회 (2018) 비정년트랙 교원제도 및 처우에 관한 연구(비공개내부자료)
7. 국정감사보고자료; 박경미, 2017.10.25.; 김태년, 2015.08.29.; 유은혜, 2013.11.04.; 유기홍, 2005.10.11



◇ 토론 ◇



# **강신철 대학정책연구소 소장**

## 위기의 대학교육을 위한 최선의 처방은 무엇인가?

이종복 목원대학교 교수

한국사립대학교수노동조합 위원장

대학은 사회가 요구하는 높은 수준의 지식과 능력을 학생들에게 교육시켜서 사회에 내 보내는 것이다. 이러한 대학교육의 중심에는 언제나 교수가 그 역할을 담당해왔다. 이것은 현재도 그러하고 앞으로도 마찬가지일 것이다. 그래서 대학은 최고 수준의 교수진을 갖추고 그들에게 최고의 대우를 보장하려고 애써왔다. 그러나 대학 입학 정원보다도 더 낮은 수준의 학령인구의 감소와 함께 대학교수의 위상과 처지는 최악의 위기 상황을 맞고 있다.

앞서 발표하신 세 분의 발제자의 발표를 통해서 우리는 다양한 방향의 대학위기 극복을 위한 경쟁력 강화 방안이나 법제화 그리고 교수 임용제도 등에 관한 좋은 제안들이 제시되었다.

본인은 교수노조를 대표하는 입장에서 잠시 생각해 보려 합니다.

앞서 발표자들의 발표문에서도 볼 수 있듯이 오늘날의 교수의 신분과 처우는 초종교 교사나 기타의 공직분야의 어떤 직종과도 비교하기 민망할 만큼 위태롭고 열악하기 짝이 없다. 특히 재정난에 시달리는 대부분의 사립대학교에서 채용하고 있는 비정년 교원에 대한 처우를 볼 때 우리사회의 어떤 직종의 정규직 일자리들과 비교해도 열악하기 짝이 없는 수준이다. 연간 2천~3천만 원 수준의 보수를 받고 일하는 정규직 일자리가 과연 얼마나 될까? 그럼에도 그들이 갖추어야 하는 자격요건과 수준은 전혀 낮아지거나 기회가 더 많이 열려진 것도 아니다. 기본적으로 교수가 되기 위해서는 박사학위 소지자로서 일정 수준 이상의 연구능력과 실적이 뒷받침되어야 하고 그러면서도 여전히 높은 경쟁을 거쳐야 채용되며 그마저도 기회를 갖지 못하는 연구자들이 수없이 많다. 비정규직 강사제도를 법제화한 것이 오히려 강사를 업으로 하는 많은 학자들에게서 일자리를 빼앗아갔다.

이러한 상황으로의 여건의 변화의 책임은 과연 누구인가? 대학입학 학령인구가 줄어든다는 것은 20~30년 전부터 인구통계학적으로 이미 다 예견된 상태였음에도 교육 당국은 이에 대한 대비는커녕 지방대학들의 생존을 둘러싼 치열한 경쟁과 살을 깎는 고통을 내심 즐겨온 것은 아닌지 묻고 싶다.

재정이 어려운 지방사립대학들에 대해서 정부는 재정적 지원을 늘리기는커녕 각종 평가를 통한 줄 세우기에 급급했고 지방대학들은 이러한 평가를 준비하는 것 이외 할 수 있는 일이 전혀 없었다. 알량한 국가 장학금을 대준다는 미명하에 등록금을 동결해온 지 몇 년인가? 13년째 동결된 물가를 우리사회 어디서 찾을 수 있단 말인가? 교수 급여와 등록금이외 인상되지 않은 물가는 아무것도 없다.

세계적으로 우리나라의 위상을 생각해보자. 선진국 대열의 OECD국가들중에 우리나라와 같이 대학등록금을 국가에서 통제하고 그로 말미암아 교수들의 급여가 동결되고 비정년 교수로 자리를 채워서 교육의 질을 스스로 떨어뜨리는 나라를 과연 세계 어느 나라에서 찾을 수 있단 말인가?

이렇게 말도 안 되는 통제와 강제적 구조조정 의 칼날이 초중고와 비교해볼 때 더욱 선명하다. 초중고의 경우 국공사립을 막론하고 교원의 급여와 연금은 국가가 책임지고 있다. 이는 아마도 초중고교육은 이미 보편교육으로 모든 국민이 누리는 권리와 같은 것이 되었기 때문일 것이다. 초중고의 경우 학생 수가 줄거나 학급수가 줄어도 당장 다음 달의 급여를 걱정하지 않고 열심히 연구해서 학생들을 지도할 수 있는 여건이 구비 되어 있다. 대학은 어떠한가? 구성원들이 차마 부끄러워 얼굴을 들 수 없을 정도의 열악한 처우와 근무조건에 시달리는 대학이 수두룩하다. 심지어는 월급이 몇 달간 체불된 대학도 부지기수다. 교육부는 이런 상황을 파악이라도 하고 있는지 궁금하다. 우리나라의 대학입학 진학률을 볼 때 대학교육은 이미 보편교육화된지 오래다. 이쯤 되면 대학교육의 무상화가 정부차원에서 논의되어야 할 시점 아닌가? 그런 과정에서 적어도 교수의 인건비 정도는 초중고와 마찬가지로 국고에서 지원하는 것이 순리가 아닌가?

우여곡절 끝에 교수에게도 노조를 만들 수 있게 법적으로 허용되었다. 내심 노조를 만들면 그간 고통받으면서도 어디 가서 하소연할 곳도 없었던 과거와는 달라지려나 하는 막연한 기대가 있었다. 여러 대학에서 교수노조를 설립하고 활동에 들어갔다. 단체협상을 진행 중인 대학들도 여기저기 많이 늘어가고 있다. 문제는 단체협상에 임하는 대학운영자들의 인식이다.

교수노조를 마치 거지나 광패집단 취급을 하는 것이 일반적인 태도이다. 국법이 허용하고 있는 교수노조! 교수노조를 대하는 대학법인들은 거의 예외 없이 일방적으로 무시하고 협상에 성실하게 임하려는 법인이 없다. 적어도 본인이 파악한 거의 모든 대학은 노조원이나 노조 임원들을 학교를 망쳐먹는 파괴집단처럼 대하고 있다. 일반 노조법에 의한 교직원 노조나 일반 사회 직장노조의 경우 어떤 사례에서도 찾아볼 수 없는 수모를 겪고 있다. 사학법인 운영자들에게 경고한다. 사립대학 교수도 최소한의 자존심이 있다. 우리를 함부로 대하지 말라!

이에 우리 한국사립대학교수노동조합은 교육부와 정치권에 다음과 같이 요구한다.

1. 대학이 처한 현재의 위기에 대하여 책임지는 모습을 보여라.
2. 고등교육 재정지원 교부금법을 만들어 대학교육을 정부가 책임져라.
3. 그리하여 대학교육 무상화를 실현하라.
4. 이러한 수준의 정책이 시행될 때까지 한시적으로 사립대학의 교수 급여를 국고에서 지원하라.
5. 지금까지 시행해온 각종 대학 평가제도를 전면 폐지하고 대학별로 자율적인 교육 프로그램을 마련하도록 지원하라.
6. 그러기 위해서 우선 교육부는 폐지하고 국가 교육위원회를 조속히 발족시켜라.

이러한 우리의 요구에 대한 태도를 우리는 지켜볼 것이다. 정부와 정치권의 태도의 변화에 따라 우리의 행동 방향은 가변적임을 천명한다.

## 제 1주제 ‘사립대학 재정지원과 대학의 책무’에 대한 토론회

### 인제대학교 경영전략실장 이성범

코로나-19의 팬데믹을 겪으면서 우리나라 국민들은 세계 어느 나라의 국민들보다도 스크사용, 거리두기, 모임자제 등 정부의 지침을 잘 준수하였습니다. 우리 국민들의 높은 교육 수준이 우수한 K 방역을 만들어 냈다고 생각합니다. 대한민국을 경제적으로 성장시킨 원동력이자, 국민의 사회의식 선진화는 교육에 힘입은 바가 큼니다. 하지만, 학령인구의 감소로 인하여 대학은 경제적 위기에 직면하였습니다. 이에 국공립대학과 함께 고등교육을 담당하여온 사립대학의 존립과 위기 돌파를 위한 방안에 대해 함께 고민하고자 합니다.

저는 지방 사립대에 재직하면서 2013년 말부터 2019년 초까지 입학처장으로 6번의 입시를 담당하였습니다. 학령인구감소라는 국가적 위기가 2021대학입시에 미칠 영향에 대하여 부산, 울산, 경남, 제주지역 입학처장들과 함께 논의하였고, 이는 올해 2021대학입시에서 여실히 드러났습니다. 발제자께서 언급한 바와 같이, 2021입시에 수도권 일반대는 1% 미만의 미달률로 신입생 충원에 있어서 큰 문제가 없었습니다. 하지만, 비수도권 일반대는 신입생 모집 인원의 7.8%가 미달되어 지방대학에 충격을 주었습니다.

이는 우리나라의 수도권 집중현상이 교육 분야에도 드러난 것이며, 이러한 수도권 대학에 대한 대입지원 집중 현상은 향후에도 지속될 것입니다. 학생들의 수도권 집중현상은 여러 요인이 복합적으로 작용하며, 이를 해결하기 위해서는 국가의 균형발전 차원에서 정부와 지자체와 대학이 함께 풀어나가야 할 과제이라는 점만 지적하며, 본 토의에서는 당장 시급한 과제인 비수도권 사립대학의 재정문제에만 초점을 맞추도록 하겠습니다.

먼저, 비수도권 사립대학이 직면한 경제적 어려움의 가장 큰 부분은 수입원 감소에 있습니다. 비수도권 대학의 신입생 충원률은 점차 감소하는 현상이 나타날 것이며, 신입생의 미충원으로 어려움을 겪는 대학은 미달된 신입생 수만큼 당해 연도에 등록금 결손이 발생합니다. 이 등록금 결손은 당해 연도뿐 만 아니라 연수가 거듭될수록 누적되어 대학의 영구적인 재정적자로 이어집니다.

발제자께서 언급한 대로 2019년 기준 우리나라 사립대학의 등록금 의존율은 53.7%이므로 신입생 총원에 실패한 대학은 향후 존속 가능성에 대하여 심각하게 우려할 수밖에 없는 상황입니다. 2012년 반값등록금 정책이 시행되면서 대부분의 대학들은 등록금 인상에 제한을 받아 등록금 인상을 통한 재정 확충은 어렵다고 볼 수 있습니다. 또한, 등록금 이외의 수입원을 마련하고자 노력하고 있으나 이 또한 어려움이 있습니다.

교육부의 정보공시자료에 따르면, 대학생 1인당 교육비는 2016년 14,591,900원에서 점진적으로 증가하여 2020년에는 16,432,900원입니다. 대학의 전임교원 1인당 학생 수는 2016년 24.67명에서 2020년 23.54명으로 서서히 줄어들고 있으며, 전임교원의 강의 담당 비율 역시 2017년 65.7%에서 2020년 66.7%로 점진적으로 증가하고 있습니다. 또한, 대학의 인건비 지출은 구성원들의 근무기간 증가에 따라 늘어나고 있으며, 대학의 시설투자는 학생들에게 질 높은 교육을 제공하기 위하여 필수적으로 증가하고 있는 상황입니다. 특히, 작년 코로나-19로 인하여 대부분의 대학은 비대면 수업을 위한 기반 구축에 많은 비용을 지출하였습니다.

비수도권 사립대학은 초유의 재정위기를 경험하며, 이를 해결하기 위하여 내부적으로 인건비 절감, 학과 통폐합, 행정 부서 통합 등 여러 자구책을 구현하고 있습니다. 대학 스스로 불필요한 비용을 줄이고, 대학의 산학협력단을 통한 수입 창출도 고민하며 발전기금도 모았습니다. 하지만, 그동안 모아온 발전기금은 지난 몇 년간 등록금 수입의존도를 줄이고자 사용이 되었고, 사립대학의 재정 어려움은 지속적으로 커지고 있습니다. 결국, 내부적 자구책만으로는 현재의 사립대학 재정위기를 해결하는데 한계가 있습니다.

앞서 발제자께서 언급한 대로 우리나라의 교육 분야 지출은 2021년 기준으로 정부 지출의 12.8%이며, 이 교육 분야 지출의 82.3%는 유아·초중등교육에 대부분 집중되어 있습니다. 이외 교육 분야 지출 중 고등교육에 투입되는 지출의 대부분은 국공립대학에 투입되고 있습니다. 전국의 86.5%를 차지하는 사립대학들이 국공립대학들과 더불어 고등교육에 기여한 바를 생각할 때, 대학교육예산의 지원규모에 대한 보완이 필요한 시점입니다.

이에 ‘지방교육재정교부금’ 확대를 통하여 비수도권 사립대의 지원을 확대하여야 합니다. 지방 사립대학의 존폐는 대학에 국한되지 않고, 지역사회 발전의 불균형으로 이어져 결국은 국가 경쟁력 하락을 가져옵니다. 따라서 경쟁력이 부족한 비수도권 대학 지원이라는 협소한 인식에서 벗어나 국가 경쟁력 강화를 위한 방안의 하나로 지방사립대학 지원을 심각하게 고려해야 합니다.

사립대학은 지금까지 우리나라 고등교육을 위하여 부단히 노력하였으며, 특히 지방 사립대학은 지역 주민과 함께 지역 발전을 위해 동행하였습니다. 학령인구 감소로 인해 지방 사립대의 재정적 어려움은 어느 때보다 심각한 상황이며, 대학 설립 이후 정부의 재정지원이 가장 절실하게 요구되는 시점입니다.

지역의 공동화를 막고 균형 잡힌 국가 발전을 위해서라도 지방 사립대학에 대한 정부의 지원을 부탁드립니다. 이를 위해서 발제자께서 대안으로 제시한 사립대학 경상비 보조의 법적 근거를 마련할 수 있는 ‘고등교육재정교부금법’에 대한 제정도 필요하다고 생각합니다. 지방 사립대학에서 시급히 요청하는 사안이므로 정부 지원이 조속히 실현되기를 희망합니다.

감사합니다.

## **사립대학 경쟁력 확보를 위한 혁신방안과 국가와 지자체의 책무**

**안현식 동명대학교 SI 공학부 교수**

**부산경남사립대학교수연합회 회장**

2021년도 대학입시 충격은 우리 사회의 여러 문제들이 함께 드러난 사건이었다. 더욱이 이번 입시 충격으로 드러난 사태는 단순히 한 해의 대학입시의 문제가 아니라 우리나라 고등교육이 다른 나라와 달리 사립대에 심대하게 의존해 있는 상황과 가속화 되고있는 수도권 집중 현상의 문제를 적나라하게 보여주었다. 최근 국회에서 시작하여 행정부의 최고 고위 위원회에서 고등교육 혁신에 대해 적극적인 관심을 보이게 된 것은 만시지탄이나 다행스럽게 생각된다. 특히 국가교육위원회 뿐 아니라 국가정책기획위원회, 균형발전위원회, 자치분권위원회, 경제인문사회연구회 까지 함께 우리나라 고등교육의 문제 해결을 위해 머리를 맞대게 된 것은 매우 적절하다고 생각된다. 본 토론자는 발제자들의 발제문을 중심으로 하되 특히 지역대학의 과제들과 연관하여 토론하고자 한다.

### 1. 내팽개쳐진 고등교육과 사립대-고등교육재정지원법의 필요성

한국 고등교육의 현주소는 정부의 고등교육 투자 재원을 분석해 보면 일차적으로 나타난다. 김홍구 총장께서 발제한 내용과 같이 국가 고등교육 예산이 사립대의 재정에 거의 도움을 주지 못하고 있다. 여기에 더하여 토론자는 대한민국이 4차산업 혁명 혁신을 외치면서도 고등교육에 관심이 있거나 한 것인가를 묻고 싶다.

OECD에서는 매년 OECD 국가를 포함한 46개 국가의 교육지표를 발표한다. 가장 최근에 발표된 “Education at a Glance 2020 (OECD 교육지표 2020)”에서는 한국 교육 상황 특히 고등교육 상황을 짚어 볼 수 있는 정량지표가 있다. 그 내용을 보면 충격적이다. 먼저 초중등교육 환경은 OECD 평균을 넘어서거나 근접한 상황임을 볼 수 있다. 교사 1인당 학생 수, 학급당 학생 수, 교사 급여 등에 있어서 OECD 평균을 거의 비슷한 수준이다.

그런데 고등교육의 지표는 완전히 다른 국면을 보인다. 표 1과 같이 학생 1인당 공교육비 지출액을 2017년도 기준으로 보자. 초등과 중등교육 지출액의 경우 OECD 평균 9,090달러와 10,547달러인데 우리나라는 11,702달러와 13,579달러로 OECD 평균을 능가하는 투자가 이루어지고 있다.

그런데 고등교육을 보면 OECD 평균이 16,327달러인데 한국은 10,633달러로 평균에 겨우 65% 수준인 것을 알 수 있다. 심지어 대학교육에 투자되는 1인당 공교육비가 중등교육은 물론 초등교육 비용에도 못 미치는 수준이다. OECD 평균뿐 아니라 미국의 경우 고등교육이 202%라는 압도적인 1인당 공교육비를 지출하고 있는 것에 비교한다면 한국 고등교육은 턱없이 모자라는 지원을 받는 상황임을 알 수 있다.

GDP 대비 공교육비 (2017년 회계연도 기준)에 있어서도 한국의 대학이 처한 상황이 짐작되는 지표가 있다. 표 2에서와 같이 초등에서 중등은 GDP 대비 정부지출 공교육비가 OECD 평균이 3.1%와 인데 우리나라의 경우 3.0%로 거의 유사한 수준이다. 그러나 고등교육은 OECD 평균 1.0%에 비해 0.6% 수준이다.

2019년도 고등교육 이수율을 보면 OECD 평균 45.0%인데 비해 우리나라는 69.8%이다. 따라서 고등교육을 받는 사람은 OECD 평균에 비해 155%로 많은데 국가적 공적자금 투자는 60%에 지나지 않는다는 이야기가 된다. 실로 아연실색할 일이다.

표 1. 학생 1인당 공교육비지출액 (2017년 회계연도 기준) (단위 : \$)

구 분				초등~고등교육
	초등교육	중등교육	고등교육	
한 국	11,702	13,579	10,633 (65%)	11,981
미 국	12,592	14,411	33,063 (202%)	17,993
OECD 평균	9,090	10,547	16,327 (100%)	11,231

교육부, 「OECD 교육지표 2020」 결과 발표 보도자료 2020. 9. 7.

표 2. GDP 대비공교육비 (2017년 회계연도기준) (단위 : %)

구 분							초등학교~고등교육		
	초등학교~고등학교			고등교육			정부	민간	합계
	정부	민간	합계	정부	민간	합계			
한 국	3.0	0.4	3.4	0.6	1.0	1.6	3.6	1.4	5.0
미 국	3.2	0.3	3.5	0.9	1.7	2.6	4.2	2.0	6.2
OECD 평균	3.1	0.3	3.4	1.0	0.4	1.4	4.1	0.8	4.9

교육부, 「OECD 교육지표 2020」 결과 발표 보도자료 2020. 9. 7.

결국 한국의 교육재정 지원에 있어서 고등교육은 철저히 소외되고 있음을 나타내 준다. 대학은 국가의 산업적 발전을 역군을 최종적으로 길러내는 기관이다. 아무리 초중고 교육이 잘되어도 대학교육에 실패하면 국가적 산업발전과 세계 경제 주도의 기대는 허황된 꿈일 뿐이다. 이러한 상황을 방치해 놓고 어떻게 4차 산업혁명의 시대에 필요한 인력을 배출해 낼 수 있다고 생각하는지, 더욱이 그러한 인력을 배출 하라고 요구하는지 도저히 납득되지 않는다.

그런데 이러한 열악한 지원을 받는 고등교육 중에서도 사립대학이 처한 상황을 살펴보면 어이가 없어진다. 김홍구 총장의 발제문 표 1에서와 같이, 고등교육 예산의 33.9%는 국립대 운영지원으로 투여되며 전체 대학에 배정되는 대학교육 역량강화 부분 재정은 16.9%이다. 전체 대학 중 사립대가 85.4%, 학생 수 기준으로 78.7% (2020년 기준) 차지하는데, 그 16.9%를 전 대학이 나누어 지원받는다라는 이야기가 된다. OECD 평균에 턱없이 모자라는 고등교육 재정에다 국립대의 지원 재정의 반에 해당하는 예산을 가지고 전체 대학이 나누어 배분받는 상황이 된다. 사실 역량 강화 사업을 빼면 각종 사업을 제외하고 사립대는 국가로부터 지원은 없는 것으로 볼 수 있다.

이러한 상황임에도 교육부는 무책임한 정책으로 대학이 재정적으로 고사하도록 방치했다고 한다면 무리한 말이 될까? 13 여 년 동안 지속되어 온 반값 등록금은 결국 대학이 부담하게 되고 이것은 결국 대학 구성원의 임금동결과 삭감으로 이어져 왔다. 공여지책으로 각종 비정년트랙 제도를 도입하여 인건비 절감을 시도하면서 사기 저하와 질 저하를 가져오는 악순환이 반복되고 있다. 결국 한국의 대학교육은 압도적으로 사립대에 의존하고 있으면서도 지원에 대해서는 아예 손을 놓고 있다고 할 수 있다. 이것을 한마디로 표현한다면 “내팽개쳐진 고등교육과 사립대학”이라고 할 수 있을 것이다.

그동안 사립대를 법인의 사유재산으로 간주하여 교육재정을 지원할 수 없는 법적 구조를 유지하고 있는데 이를 시급히 바꾸지 않으면 안 된다. 또한 앞선 발제에서 강조된 바와 같이 ‘고등교육재정지원법’과 ‘지방교육재정지원법’을 조속히 마련하여 사립대학에 OECD에 준하는 지원하는 틀을 만들고 초중고와 같이 학생 수를 단위로 하여 재정보조금을 지원하는 구조를 속히 만들어야 한다. 교육받는 인구가 학령 인구 중 50%가 넘으면 이미 보편교육이라고 보는데 한국은 70%를 넘어 보편교육으로 전환된지 이미 오래다. 이미 선진국에서는 고등교육이 국가 혁신의 핵심인 줄로 파악하고 국가 단위에서와 지자체 단위에서 엄청난 투자를 하고 있다. 이러한 상황에서도 계속 손 놓고 있다면 4차 산업혁명시대에 부응하는 국가 혁신의 기회는 놓치고 말 것이다.

구체적으로는, 국민과 언론을 설득하여 OECD 평균 정도의 고등교육 재정을 확보하는 것이 우선적으로 중요하다. 이를 재원으로 하여 그동안 동결되어온 사립대의 등록금의 일부에 해당하는 재정을 정부에서 지원하여야 한다. 대학에 재정을 지원하는 방식에 있어서도, 지금까지 해온 바와 같이 시험 보듯이 각종 지표로 줄 세우기 하는 방식이 아니라, 보편화된 고등교육을 지원한다는 차원에서 사후 보고하는 형식의 사업으로 전환되어야 한다. 또한 방효원 위원장께서 제안한 바와 같이 각 대학의 비정년트랙 교수들의 인건비 지원을 국가에서 지원하는 방법도 도입할 필요가 있다. 그러면서 점진적으로 비정년 교수들의 처우를 개선하고 전체 대학의 역량 강화를 지속하여 대학의 연구와 교육 수준을 향상시킬 수 있는 방안이 도입되어야 한다.

## 2. 사립대의 민주적 거버넌스 구축-사립대학법 제정의 필요성

선진국 대부분이 고등교육에 엄청난 투자를 하고 있다는 점이 부각됨에도 불구하고 사립대에 대한 국가적 공적자금 지원에 대한 국민적 인식이 그리 우호적이지 않다. 그동안의 사립대학이 국민으로부터 외면받았던 비리의 원인은 무엇인가? 그 이유는 사립대 법인의 전횡으로 비롯된 것으로 간단히 정리된다. 이러한 전횡이 방치된 것은, 사립대를 설립자 개인소유로 보는 인식 때문이며 교육부가 법인 우호적 정책을 유지해 온 때문이며 관련된 법적 판례도 이를 깨지 못했기 때문이다. 이러한 환경에서 다수의 법인들은 대학의 거버넌스 요구를 막기 위해 자의적 불법적 규정을 이용하고 있다.

교수의 공공적 발언을 문제 삼는가 하면 탈법적 행위를 복원하라는 교육부의 경고와 합법적 지시사항도 거부하는 어이없는 상황이 발생하고 있다. 이러한 사립대의 적폐를 그냥 두고서 국민의 세금을 투여하기에는 국민을 설득할 수 없다. 사립대 재정지원에 공적자금의 투여를 요구하려 한다면 대학의 투명성과 민주적 거버넌스를 구축하는 혁신을 보여주어야 한다. 말하자면 사립대의 민주적 거버넌스 구축을 조건으로 하여 재정지원을 한다면 어느 정도 납득할 수 있을 것이다.

민주적 거버넌스 구축과 관련하여 구체적인 방법은 법인의 개방이사 제도의 개편과 대학 내의 대학평의회의 정상화로 요약할 수 있다. 먼저 개방이사제를 보자. 현 사립학교법에 따르면 개방이사가 25%를 넘도록 법제화되어 있다. 그러나 실질적으로는 개방이사가 구성원의 합의체인 대학평의회의 추천자가 되는 경우는 전무한 실정이다.

법인은 개방이사 추천의 법적 요건은 지키고 있으나 ‘개방이사추천위원회’가 법인 추천 위원으로 과반수 이상 구성되기 때문에 법인에서 추천하는 사람이 개방이사 100%로 채워지는 기이한 현상이 발생하고 있다.

한마디로 실질적인 개방이사는 없다는 말이다. 이를 개혁하는 방법은 간단하다. ‘개방이사추천위원회’를 폐기하고 개방이사의 추천을 대학평의회에서 하도록 하면 해결된다. 물론 여기에 대학평의회가 교수, 직원, 학생, 동문, 외부인사 등을 대표하는 인원으로 제대로 역할을 하여야 한다. 여기에 대학의 법인이거나 본부에서 간섭하려 하고 영향력을 행사하려 하면 전체 거버넌스의 틀은 깨어지고 만다. 그리고 사립학교법 상으로 대학평의회는 심의기관으로 되어있어 대학본부나 법인의 전횡을 막는데 한계가 있다. 대학의 경영에 대한 견제와 균형의 역할을 할 수 있도록 보완적 의결 기능이 추가되어야 한다. 만약 정부의 공적 자금이 사립대에 지원이 된다면 그 전제 조건으로 제대로 된 개방이사를 40% ~ 50%를 구성하면 사립대학의 적폐는 가까운 시일 내에 해소될 수 있을 것이다.

이러한 사립대의 민주적 거버넌스 구축은 양성렬 이사장의 발제와 같이 ‘사립대학법’의 법제화로 가능하다. KAIST와 같은 특수법인 대학관련 법률이 14개나 존재하는데 한국 대학의 85.4%에 해당하는 사립대학을 규정하는 법률이 없다는 것은 납득이 되지 않는다. 사립이라는 이유로 초중고와 대학을 같은 선에 두고 규정해 놓고 4차산업 혁신의 인재와 연구 역량을 기대하는 것이 과연 가당키나 한 것인가? 속히 ‘사립대학법’을 추진하여 주시기를 촉구하는 바이다.

### 3. 지역혁신의 주체로서의 지역대학

2021년도 대학의 입시는 대한민국의 수도권 집중화가 더욱 가속화되고 있는 것을 보여준다. 지역의 대학들이 점점 학생들의 선택에서 밀리고 있다. 학생의 선택만을 놓고 보자면 지역거점 국립대학이 서울의 하위권 수준으로 전락한 상황이다. ‘서울민국’이나 ‘지방식민화’라는 표현하는 것이 어색하지 않을 정도이다. 이것은 대학만을 의미하지 않는다. 정치 경제 사회 문화 등 모든 면에서 서울로 빨려 들어가고 있고 문제는 그것도 더욱 가속화되고 있다는 점이다. 그야말로 대한민국은 집단 무의식적으로 내면화되고 구조화된 서울 집중 아비투스(광풍)의 광풍 속에 있다.

이러한 현상을 되돌리고 지역 대학의 입시 여건을 회복하기 위한 여러 가지 제안들이 있다. 국가 공공기관을 지역에 내리고 그 공공기관을 지역대학 출신이 우선적으로 취업시키자는 지역인재 할당제도 필요하다. 그리고 올 입시에 정원외를 폐지 혹은 최소화 시키자는 제안도 해놓은 상태이다.

더 나아가 모든 대학이 10% 정원을 함께 줄이자는 제안도 있다. 단기적으로는 유효하고 꼭 필요하다. 그러나 역차별 논쟁에 휘말리고 장기적으로는 결국 땀질식 처방이 아닌가 우려되는 것도 사실이다. 그러면 도대체 어떻게 해야 할까?

토론자는 지역대학의 문제를 조금 더 크게 보고자 한다. 지역의 대학이 소비적 주체가 아니라 혁신의 주체로 나서야 한다는 점을 강조하고자 한다. 지역 혁신의 주체로서 지역의 대학이 자리매김 해야 한다는 것이다. 먼저 현재 지역대학들이 지자체와 어떤 관계를 맺고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 지자체 내에는 대학들과의 직접적 관련 조직이 존재하지 않는다.

또한 지역의 교육청은 초중등교육만 담당하지 대학들에 관심을 가지지 않는다. 지역의 혁신을 이끌어갈 연결 고리가 존재하지 않는다는 것이다. 지자체와 지역대학의 제도적 연결 고리를 시급히 구축하여야 한다. 이것이 어렵다면 차라리 교육청으로 관할청을 바꾸는 것도 고려할 필요가 있다고 본다. 지역에서 지역 혁신을 위해 지역대학과 지자체와 지역산업체들이 힘을 합칠 수 있는 '지역산학관협의체'를 제도적으로 구축하고 산업혁신과 관련된 R&D와 사업 자금을 협의체의 자원으로 운영할 수 있도록 하는 방안이 도입되어야 한다.

또 다른 문제는 지역 대학이 과연 지역의 혁신을 이끌 수 있을 것인가라는 것이다. 현재는 그것이 가능할 것으로 보이지 않는다. 그 혁신이라는 것은 학부 교육으로는 한계를 가질 수밖에 없다. 20여 년 전부터 교육부에서는 '연구중심대학'과 '교육중심대학'이라는 틀로 구분하기 시작했다. 그 틀 안에서 본다면 서울이나 대전 외의 지역에는 제대로 된 연구역량을 갖춘 대학이 없거나 지역거점 국립대학 하나 정도만 꼽을 정도일 것이다. 교육 중심의 프레임에 갇혀있다 보니 학부 학생들이 창업해서 지역혁신을 이룬다는 몽매한 사업들이 나오고 있다.

4차 산업은 보다 고도화된 기술지식 역량을 요구한다. 학부 중심 교육을 통해 지역 산업의 4차 산업혁명을 이끌어낼 수 있다고 기대하는 것은 년센스이다. 지역대학이 학부 중심의 교육에 매몰되어 있을 것이 아니라 지역혁신을 이룰 수 있는 대학원과 산학협력단을 중심으로 한 고도의 연구력을 기반으로 한 혁신역량을 갖추어야 한다. 그렇지 아니하면 지역혁신의 주체로서의 지역대학은 구호에 불과할 뿐이다. 그러면서 각 대학의 연구역량이 지역 대학들의 네트워크화로 시너지를 발휘하도록 해야 한다

4차 산업의 고도화된 기술 수준을 지역 대학들이 견인하고 협력의 시너지를 만들어 낼 때 비로소 지역혁신의 주체로서 지역대학이 설 수 있을 것이다.

오늘 토론회에 정책기획위원회, 국가균형발전위원회, 자치분권위원회, 국가교육위원회, 경제인문사회연구회가 함께 참여한 것은 큰 의미가 있다고 생각한다. 오늘 토론회는 균형발전 자치분권 등과 깊숙이 관련되어 있기 때문이다. 지역대학의 문제는 단순히 대학의 문제가 아니라 한국 사회가 안고 있는 총체적 중앙 집중화의 문제이다. 이것은 고등교육 영역에서만 해결할 수 있는 문제가 아니다. 그러한 면에서 문재인 정부에서 아젠다로 내세웠던 준연방제에 대해 적극적인 도입이 시도되어야 할 시점으로 본다. 준연방제는 지역에서 지역의 문제를 해결하고 수도권 집중을 줄이기 위한 가장 확실한 조치이다. 연방제는 어렵더라도 입법 사법 행정 상당 부분을 지역에 위임하는 준연방제로 전환하는 것이 꼭 필요하다. 준연방제의 틀 안에서 지역에서 인재가 자라고 지역대학에서 배우고 지역에서 리더로 성장해 가는 구도가 나와야 한다. 지역대학 문제는 결국 지역의 독립성을 강화하는 방법으로 해결할 수 있다. 더 이상 서울은 너무 모여서 문제이고 지역은 너무 빠져나가서 문제인 나라 병을 방지할 수 없다. 차기 정부에서도 꼭 이 아젠다가 이어져서 가시적 결과가 나오기를 기대한다.

우리가 부러워하는 미국 독일 스위스는 연방제 국가들로서 지역의 글로벌화가 결국 나라 전체의 경쟁력으로 나타난다. BMW 자동차의 흰색과 하늘색은 독일 바이에른 주의 깃발이자 알프스의 눈과 하늘을 나타내며, BMW 자체가 바이에른 자동차회사라는 이름 자체이다. 바이에른의 주도 뮌헨의 뮌헨공대와 뮌헨대가 인력과 연구의 혁신을 뒷받침하고 있다. 오랜 역사 동안 이러한 산학연의 협력이 지속되어, 현재 바이에른은 경제 규모에서 하나의 주가 세계 경제의 17위권의 영향력을 지니고 있다. 지역은 지역혁신으로 세계화되어야 한다. 이러한 지역혁신의 모델들이 지역대학 위기를 풀어나가는 실마리가 되기를 기대한다.

# **송선진 교육부 사립대학정책과장**

## 지역사회와 지방대의 협업은 지금부터다

### 임성원 부산일보 논설실장

올해 벚꽃 필 무렵이었던 3월 18일 자 <부산일보>에 ‘이 환장할 봄날에 지방의 몰락이라니’라는 칼럼을 쓴 적이 있다. 상아탑과 대학가를 진원지로 하여 시중에 퍼져 나간 ‘벚꽃 피는 순서대로 망한다’는 예언이 올봄에 들어와 구체화하기 시작했기 때문이다.

한반도에서 봄기운이 먼저 상륙하는 부산의 경우 ‘역대급 추가모집’에다 ‘말 못 할 최종 등록’이라는 현상으로 ‘벚꽃 피는 순서대로 대학이 망한다’라는 불온한 소문이 마침내 가시화했다.

부산의 4년제 대학 14곳(전체 15곳 중 부산교대 제외)이 올해 4626명을 추가로 모집했는데, 이는 정시 모집 인원의 40.8%에 해당한다. 지난해(1266명)보다 무려 3.7배나 늘었고, 전국 4년제 대학 162개교의 평균 2.6배와 비교하면 그 심각성이 두드러진다. 추가모집의 결과는 다만 ‘미달사태일 것’이라는 소문만 무성할 뿐이다.

이러니 ‘이 환장할 봄날에...’라는 탄식이 먼저 터져 나올 법하지 않은가. 그런데 지방대의 몰락이 아니라 ‘이 환장할 봄날에 지방의 몰락이라니’라고 굳이 제목을 단 것은 지방대가 지방이고 지방이 곧 지방대이지만 그동안 그 간극이 사뭇 컸다는 데 생각이 미쳤기 때문이다.

방효원 한국교수노동조합연맹 위원장께서 앞서 발제에서 “학령인구 감소? 학생의 수도권 편중? 그럴 우리가 몰랐던가? 20년 전부터 벚꽃 피는 순서대로 망한다는 얘기가 끊임없이 나오지 않았던가? 정작 대학이 망하자 교육부가 대학 관리 지침을 발표하고, 지자체가 지역소멸 운운하며 호들갑을 떠다”고 지적했다.

지방대의 몰락은 중앙정부의 교육부와 지방대의 문제로 지역에서 치부되어온 게 사실이다. 방 위원장 말씀처럼 교육부가 전국의 대학을 단일한 잣대로 평가하고 결과에 따라 재정을 지원해 온 탓에 지원은 중앙정부의 일일 뿐 재정이 열악한 지역으로서는 도와줄 형편이 아니라는 건 불문가지다.

부산의 소중한 자산인 대학의 몰락은 부산이라는 도시의 몰락으로 가는 티켓을 예매한 것이나 마찬가지다.

부산에는 4년제 대학 15곳, 전문대 8곳(원래 9곳에서 동부산대 폐교로 1곳 감소)이 있고 대학 구성원 수가 인구로 볼 때 웬만한 자치구와 맞먹는 20만 명쯤이라고 하니 부산을 ‘대학 도시’라 불러도 무방할 터이다. 대학 도시 부산의 몰락은 곧 부산의 몰락에 다름 아니다. 부산을 비롯하여 지방소멸 현상을 겪고 있는 비수도권 곳곳에서 시나브로 각개격파식으로 지방이 몰락하고 있다. 여기서 ‘러시안롤렛’이 떠올랐다. 지역경제가 파탄 나고, 청년들은 수도권으로 떠나며, 대학이 무너지는 데다 지역 언론의 목소리가 위축되고 있는 마당에 이제 지방 어느 부문의 몰락을 향해 방아쇠가 당겨질 것인가. 김홍구 부산외국어대학교 총장께서는 ‘국가균형발전을 위한 대학의 위기극복방안-사립대학 경쟁력 확보를 위한 혁신방안’을 발표하면서 부산·경남 지역의 대학 총장 17명이 6월 6일 내놓은 성명서를 먼저 인용했다.

성명서는 “현재 논의되는 LH(한국토지주택공사) 조직 개편과 구조조정의 방침은 부산·경남 지역 대학생들의 공공기관 취업 기회를 축소시키고, 국가균형발전의 취지를 훼손시키며, 지역경제의 근간을 위협하는 해체 수준의 분리”라고 지적했다.

지방 이전 공공기관의 변화가 지역대학에 미칠 우려가 2021년도 대학 입시 결과에 따른 고등교육의 위기의식과 맞물리면서 지방 사립대의 생존을 위한 대학의 자기반성과 함께 이번 토론회가 고등교육 경쟁력 확보를 포괄적으로 논의하는 장이 되었으면 하는 바람을 토로했다.

재정분권을 누리지 못하는 지방자치단체 등 지역사회가 지방대에 도움의 손을 내밀지 못하고 있듯 대학도 벚꽃 피는 순서대로 망하는 위기의 시대를 맞았지만 지역사회에 큰 기대를 걸고 있지는 않는 듯하다. 지역사회를 통해서 현재 위기를 타파할 전망이 보이지 않기 때문일 것이다.

사실 부산 인구수는 1995년 389만 2972명으로 정점을 찍은 이후 줄곧 내리막길을 걸어 올 2월 현재 338만 7761명으로 내려앉았다. 여기에다 부산은 출생률 전국 최하위로 소멸위험지수는 악화일로다. 1인당 지역내총생산(GRDP)도 전국 평균 3721만 원에 크게 못 미치는 2741만 원으로 꼴찌에서 두 번째여서 한국 제2의 도시라는 말이 무색할 지경이다.

여기서 지역소멸을 촉진하는 최대의 악성 요인이 대학의 서열화라는 양성렬 한국사립대학교수회연합회 이사장님의 발제 ‘사립대학 혁신을 위한 정책의 법제화’에 깊이 공감한다. 양 이사장님은 대학의 4대 위기 중 하나로 ‘대학 경쟁력의 위기’를 꼽은 뒤 오늘의 우리 대학이 수도권의 ‘좋은 대학’과 비수도권의 ‘그렇지 못한 대학’으로 양분되었고 인구와 재화의 수도권 집중이라는 일극화 현상은 국가적 재난 수준으로 치달아 이를 타개하기 위해서는 지역 대학에 파격적인 지원과 취업 대책이 있어야 한다고 강조했다.

지방소멸과 지방대 몰락은 동전의 양면이다. 지방과 지방대가 살기 위해서는 지금의 틀을 바꾸는 노력이 필요하다. 특히 올해가 지방자치제 부활 30주년이라는 사실에 주목할 필요가 있다. 1991년 7월 ‘풀뿌리 민주주의’를 내걸고 기초·광역의회가 재출범하는 형식으로 부활한 지방자치제가 제대로 작동했다면 오늘의 지방소멸과 지방대 몰락이라는 위기를 모면할 수 있었을 것이라는 데 생각을 돌릴 필요가 있다.

부산지역 143개 시민사회단체가 연대한 지방분권균형발전 부산시민연대와 부경대 지방분권발전연구소, (사)시민정책공방이 지역 전문가 100명을 대상으로 최근 조사한 인식 조사에 따르면 응답자의 62%(매우 낮다 16%, 낮다 46%)가 ‘지방분권 수준이 낮다’고 답했고 국가균형발전 수준 측면에서는 무려 85%(매우 낮다 50%, 낮다 35%)가 부정적으로 답했다. 지방분권의 수준이 낮은 분야로는 자치 재정권(43.5%), 정책추진의 자율성(18.5%), 자치 입법권(13.7%), 지방의회의 독립성(12.9%) 순으로 나타났다. 균형발전의 수준이 낮은 분야로는 지역산업과 경제(44.7%), 대학 등 지역교육(20%), 지역문화예술(17.1%), 지역보건의료(8.8%) 순으로 집계됐다.

지방자치제 부활 30주년을 맞아 내년 대선의 시대정신은 자치분권과 균형발전이어야 한다는 지역의 목소리가 갈수록 높아가고 있다. 내년 3월 9일 대선이 자치분권과 균형발전에 획기적인 전환점이 돼야 한다는 주장은 <부산일보>가 박형준 부산시장, 신상해 부산시의회 의장, 김우룡 부산시구청장군수협의회장(동래구청장), 이명원 부산시구군의회의장협의회장(해운대구의회 의장)을 초청하여 마련한 특별좌담회 ‘지방자치 부활 30년, 지방분권·균형발전의 방향과 부산의 과제’에서도 확인됐다.

수도권과 비수도권의 격차를 줄여 지방소멸을 막으려면 ‘연방제 수준의 분권국가’를 만드는 데 힘을 모을 필요가 있다. 연방제 수준의 분권국가는 지방정부가 입법권·재정권·행정권을 온전히 갖는 데서 가능하며 결국 개헌으로 귀결될 수밖에 없다. 대선 국면을 적극 활용하여 자치분권과 균형발전의 가치를 담은 헌법을 만들어가는 데 의지를 모아야 한다.

그런 점에서 지역사회와 지방대의 협업은 지금부터다. 위기가 기회라는 말을 ‘벚꽃피는 순서대로 망한다’는 지방대의 위기에서 실증할 수 있다. 지방과 지방대는 원팀이자 공동운명체라는 인식을 바탕으로 중앙정부에 모든 것을 내맡기는 패배주의에서 벗어나 지역과 대학의 위기를 기회로 바꿔 나가는 노력을 시작할 때다. 자치분권과 균형발전이 사립대를 비롯한 지방대의 경쟁력 확보를 위한 혁신방안이 될 것이다.

## 한국교원단체총연합회의 역사와 문제점

유원준 경희대학교 사학과 교수

한국사립대학교수회연합회 자문위원

### 1. 한국교원단체총연합회의 역사

‘한국교원단체총연합회(한국교총)’는 처음부터 순수한 교원들의 단체가 아니었다. 출범부터 반관반민의 성격을 지니고 시작하였고, 독재에 아부하고 앞장섰기에 4.19와 6.10항쟁 등 민주화의 열망이 터질 때마다 변신을 약속했지만, 실행하지 못한 채 과거로 회귀하곤 하였다. 그래서 교총에는 항상 ‘어용’이란 꼬리표가 붙어 다녔다.

한국교총의 전신은 1947년 11월, 당시 미군정 하에서 문교부장을 지내던 오천석이 중심이 되어 만든 조선교육연합회(조교련)였다. 초대 회장으로 최규동 서울대 총장을 추대하긴 했지만, 오천석이 명예회장을, 문교부 사범교육과장이던 사공환이 임시 사무국장을 맡은 데다 사무실도 문교부 사범교육과에 둬으로써 이 단체의 역할이 무엇인지를 단적으로 드러내었다. 특히 평교사를 철저히 배제하고 교장 및 도 학무국장 등 관리직 중심으로 임원을 구성하였고, 문교부 지원금과 방학책 독점 판매가 주 수입원이었던 것도 조교련이 문교부의 어용단체임을 분명히 말해준다.

조교련은 1948년 정부 수립과 함께 대한교육연합회(교련)로 명칭을 바꾸었지만, 관리자 단체의 속성은 변함이 없었다. 교원의 지위 향상과 교육의 자율성 증진을 설립 목적으로 내세웠지만, 실제 교원 복지나 교육개혁에는 별 관심이 없었고 오직 정부의 교육정책을 홍보하거나 정권의 전위대 역할을 마다하지 않았을 뿐이다.

정부 측도 선거 때마다 교원의 표를 의식, 교련을 적절히 이용하려 했으며 대한교련 또한 입법 활동을 명분으로 공공연히 국회의원 후보(대부분 여당)를 지지하기도 했고 자체적으로 나서기도 하는 등 교육 기득권층의 사적 이익을 추구하는 도구에 불과하였다. 교련의 이런 성격이 단적으로 드러난 사례는 초대 사무국장인 박철규가 오천석 회장(2대)의 적극적인 도움으로 1950년 제2대 국회의원에 당선된 것이며, 상당수 자유당 후보가 ‘교련 공천’임을 내세워 당선된 것 역시 마찬가지다.

그래서 교련은 설립 초기부터 어용단체 또는 관변단체라는 비판이 끊이지 않았다. 오천석 명예회장도 훗날 회고를 통해 “교련이 비민주적 성격의 단체라고 비난받은 것은 집행부가 관리직 중심으로 출발했기 때문”이라며 “특히 초등교육 중심으로 조직이 운영돼 중등·대학 교원들이 도외시 된 게 교사 분열과 갈등으로 이어졌다”고 아쉬움을 표했다.

교련에 처음 닦쳤던 위기는 4.19혁명이었다. 노골적으로 자유당의 부정선거를 위해 교사를 동원하는 등 교권 훼손에 앞장선 것이 결국 교원노조 파동의 진원을 제공한 것이다. 4.19 직후 조직된 '대한교원노동조합총연합회(교조)'는 교련에 대한 부정적 여론을 발판으로 급속도로 성장하였고,<sup>22)</sup> 이들은 어용단체인 교련의 해체와 함께 비리인사의 추방, 교과서 공급의 비리 해결 등을 주장하였고, 교련 회원은 82,000명에서 5만여 명으로 급격히 감소하였다.

이 교원노조 파동에 대한 책임을 지고 조동식 회장(5대)이 사임하고 유진오 회장이 취임했지만, 유진오 회장이 교련 회장을 한 경력은 그의 빈소에서 후배 교수들에 의해 공과 논쟁이 벌어지는 불명예스러운 사건의 원인이 되기도 하였다.

교련의 어용화는 제3공화국 중반부터 더욱 본격화되었다. 교련은 유신헌법 지지 결의문을 발표했고, 회장은 낙하산 인사의 단독 출마로 결정되었다. 박동묘·이선근·곽종원 회장이 청와대의 낙점을 받아 단독 출마하여 당선되었다. 초대 낙하산 회장인 박동묘는 유신헌정우회 의원으로 변신하여 유신헌독재의 첨병으로 활동하였다.

교련의 어용화는 전두환 정권에 의해 더욱 심화하여 교련은 사실상 교사에 대한 국가통제기구의 하나로 전락하였다. 1980년 이후 교련 회장 경선이 이루어지기는 했지만, 전두환 정권 출범 지지 결의문을 채택했던 교련에 민주적 경선체제가 갖추어질 수는 없었다. 교련은 문교부와 사전협의를 거친 사안에 대해서만 의견을 발표할 수 있는 태생적 한계를 벗어나지 못하였다.

그 대표적인 사례는 1986년 박일경 회장이 연두 기자 회견을 통해 '교수 재임명제의 즉각 폐지와 교육 자치제의 개선'을 주장한 것이 언론은 통해 크게 보도된 일이다. 이에 대해 문교부는 사전협의를 거치지 않은 내용이라며 정식 경고했고, 사무차장이 책임을 지고 사임해야 했다. 당시 신민당의 조순형 의원이 "민간단체가 정책 대안을 꼭 문교부에 건의한 다음에 발표해야 하느냐"고 질책했지만, 손제석 문교부 장관은 "문교부가 교련에 대해 지원하고 있으며 감독권이 있기 때문"이라며 항의를 일축하였다.

교총은 출범 때부터 지금까지 교원의 지위 향상과 교육의 자율성 확보를 내세우지만, 정작 그런 주장을 관철할 수 있는 수단—단결권·단체교섭권—이 없어 그저 건의·청원·성명 등을 통해 사업을 추진할 수밖에 없는 한계를 안고 있다. 이런 교련의 한계를 극명하게 드러낸 사건이 바로 1981년의 '뚝자리 파동'<sup>23)</sup>과 1987년의 '병풍 사건'<sup>24)</sup>이었다.

22) 조합원 수 22,000명은 교조 설립 후 2개월 뒤의 상황으로 당시 문교부가 국회에 보고한 인원이다. 당시 초·중등교원 총 수는 75,000명이었다.

23) 이런 구조적 한계로 인해 교총은 입법 청원이 '청탁'의 형식을 빌릴 수밖에 없었다. 1981년 당시 정법석 회장은 「국가공무원법」 개정을 앞두고 로비를 하여 여교원 출산 휴직제 등 교육계의 숙원을 상당 부분 반영시켰다. 그리고 이에 대한 사례로 강화산 화문석을 구입하여 문공위 의원 등에게 선물했는데, 이것이 불법 로비로 먼저 정법석 회장이 불명예 퇴진하였다.

24) 뚝자리 파동으로 불명예 퇴진한 정법석 회장은 1987년에 다시 회장에 당선되었으나 퇴임하는 전두환 대통령에게 병풍을 선물한 것이 구설수에 올라 다시 불명예 퇴진하는 수모를 겪었다. 정 회장은 교총회관 건립에 도움을 준 것에 대한 고마움의 표시였을 뿐이라고 항변하였다.

교련이 직면했던 또 하나의 위기는 전국교직원노동조합(전교조)의 출범이었다. 엄혹했던 전두환 정부 시절, 정권의 부당한 교권 침해에 항의하거나 피해 교원 구제를 건의한 일이 없었던 교련이 전두환의 '4.13호헌 조치' 지지 성명을 발표하는 등 패악질을 거듭하자, 이에 실망하고 분노한 교사들이 교련을 대체할 조직으로 '민주교육추진전국교사협의회(전교협)'을 출범하였다(1987.9.5),

전교협은 창립선언문에서 '우리는 떳떳할 수 없었던 지난날의 부끄러움을 떨쳐버리고 새로운 교육을 실천하는 새로운 교사가 될 것을 엄숙히 선언한다'고 밝히고 교육의 자율성 회복을 위해 힘쓰겠다고 하였다. 그리고 교련에 대한 회비 납부 거부 및 탈퇴 운동을 전개하면서 전국적인 조직망을 구축하기 시작하였다. 그러자 교련은 그간의 잘못을 시인하며 특별위원회를 구성하고 공청회를 개최하여 체질 개선에 나서겠다고 밝혔다. 집행부가 총사퇴하고 문교부와의 수직적 관계를 수평적 관계로 재정립하고, 평교사와 여교사 참여율을 높여 회원을 위한 조직으로 거듭나겠다고 약속하였다(1987.9.10.). 하지만 양 김씨의 분열로 노태우 정부가 출범하자 교련은 거의 모든 약속을 파기하고 원위치하였다.

하지만 정부의 온갖 압력과 방해에도 불구하고 전교조가 창립되자(1989.5), 여당인 민정당 대변인까지 나서서 "교련이 관료적·비민주적 운영으로 인해 많은 교사로부터 외면받아 온 현실을 고려, 과감한 체질 개선이 필요하다"며 교장 대신 평교사 중심으로 운영하고, 사무국 간부직도 일반교사가 맡도록 정관 변경을 지시하였다. 정부와 여당이 정관 변경을 지시하는 것 자체가 대한교련이 어떤 단체인지를 확실하게 말해준다.

한편 전교조 탄압에 골몰하던 노태우 대통령은 교련을 방문하여 교원소청심사위의 설치와 교원 지위 향상을 위한 특별법 제정을 약속했고, 교원 관련 업무 협의기구를 교련으로 일원화해 주겠다고 힘을 실어주었다. 이에 힘입은 교련은 명칭을 '한국교원단체총연합회(교총)'으로 바꾸었지만, 면면히 이어온 그 본질은 지금까지 전혀 변하지 않았다.

교총의 반교원·반교육적 작태는 2005년 12월, 제256회 정기국회에서 통과된 「사립학교법」 개정안<sup>25)</sup> 반대 운동을 통해서도 확인할 수 있다. 처음으로 「사립학교법」이 바람직한 방향으로 개선되었는데도 명색이 교원단체라는 교총은 사학법인의 전위대로 나서서 개정이 이루어지면 사학의 경영권이 전교조의 손아귀에 넘어갈 것이라는 과장된 논리를 전개하며 반대 여론 조성에 힘썼다. 이때의 반대 운동으로 「사립학교법」의 재개정이 이루어진 것이 지금까지 사립대학의 발전을 저해하는 최대의 요인이 되었으니 당시 회장이었던 윤종건 등은 우리나라 고등교육을 망친 최대의 악업을 쌓은 셈이다.<sup>26)</sup>

25) 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 이사회 구성과 운영: 개방형 이사제 도입, 이사회 회의록 작성 및 공개, 친족이사 참여 제한 강화, 개방형 감사제 도입, 비리 임원 학교 복귀 제한 강화, 임시이사 재임 기간 제한 삭제
- ② 재산과 회계: 예·결산 공시 및 감사보고서 제출
- ③ 교원임면과 신분보장: 학교장 임기보장, 신규 교원 공개전형제도 도입, 학교장 임명 시 이사장 친인척 배제, 교원면직 사유에서 노동운동 삭제

26) 윤종건은 3불 정책(기여 입학제·본고사·고교 등급제) 폐지를 주장하고, 교장공모제저지 투쟁에 앞장 서기도 하였다.

또 안양옥 회장은 박근혜 정부의 국사교과서 국정화에 적극적으로 찬성하기도 하였으니,<sup>27)</sup> 교총의 행보는 최근까지도 반교육적·반역사적인 잘못된 길을 계속 걷고 있는 셈이다.

## 1. 한국교원총연합회의 문제점

### 1. 교원단체로서의 법적 근거 불비

「교육기본법」 제15조 제1항에 “교원의 경제적·사회적 지위를 향상시키기 위하여 각 지방자치단체와 중앙에 교원단체를 조직할 수 있다”고 하였고, 제2항에 “교원단체의 조직에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”고 하였다. 교원단체에 대한 규정은 1949년도에 제정된 「교육법」에도 있던 내용이다.

현재 교총은 자신들이 교원단체라고 자칭하면서 자신들의 설립 근거로 「교육기본법」 제15조 제1항과 민법 제32조(비영리법인의 설립과 허가)를 제시하면서 교원의 지위 향상과 교권 확립을 기하는 것이 설립목적이라고 표방하고 있다.<sup>28)</sup>

하지만 교원단체 조직에 관한 사항을 대통령령에 위임한다고 한 제15조 제2항의 규정과 달리, 법이 제정되고 20년이 넘도록 대통령령이 만들어지지 않아 제15조 제1항까지도 법적으로 불완전한 상태이다. 따라서 교총이 교원단체라는 법적 근거는 여전히 불비한 상태이다.

### 2. 국제기구의 불인정

ILO, OECD, UNESCO, TI 등의 국제기구와 국제교원기구가 우리나라 교원의 결사의 자유를 인정하라고 지속적인 건의와 압력을 행사했던 것은 교총을 제대로 된 교원단체로 인정하지 않기 때문이다. 제대로 된 교원단체라면 교총이 이들 국제기구나 국제교원기구와 어떤 대화를 했고 어떤 성과를 거두었는지 분명히 밝혀야 한다. 법적으로도 국제적으로도 인정받지 못한 채 오직 우리 교육부만 인정하는 잘못된 행태에 대하여 교육부도 입장을 밝혀야 한다.

### 3. 교총의 구조적 한계

한국교총은 민법상의 사단법인이어서 교육부가 설립·허가 및 취소권은 물론 정관변경 승인권과 사무 감사권을 갖고 있어 교육부와 협의할 수 있는 대등한 법적 관계에 있지 않다. 또 노동조합이 아니기 때문에 합의사항 이행에 대한 강제 수단도 갖고 있지 않으며, 합의서의 유효기간 규정도 없는 구조적인 한계를 갖고 있다.

27) 국사 교과서를 국정화한 나라가 OECD에 없을 뿐 아니라 국사 교과서 국정화는 북한과 몽골 등 일부 국가에만 있는 매우 후진적 제도이다. 우리나라에서 국사 교과서 국정화는 박정희 유신정권에서 처음 도입한 제도였다.

28) 한국교총 정관 제2조(설립 목적): “회원 상호 간의 강력한 단결을 통하여 교원의 전문적·사회적·경제적 지위 향상과 교권 확립을 기함으로써 교육의 진흥과 문화의 창달에 기여하기 위함”

## 5. 교총의 업무 해태②: 교원지위향상심의회 구성 및 운영의 해태

「교원지위법」 제13조의 ‘교원지위향상심의회’의 설치와 운영 조항에 따르면 교육부에 7명 이내, 시·도에 5명 이내의 위원으로 이루어진 심의회를 두고, 위원의 1/2을 교원단체가 추천한다고 하였다.

그런데 13조에는 구성 원칙만 정했을 뿐 기능에 대한 명확한 규정이 없고 심의의결서의 법적 효력에 대한 규정도 없어서 실제 어떤 의미있는 활동을 하기도 어렵다. 실제로 지난 20년 동안 ‘교원지위향상심의회’가 무슨 활동을 했는지, 어떤 실적이 있는지는 물론이고 존재 여부마저 미미하였다. 그렇다면 심의회에 관한 규정의 보완과 함께 위원을 추천하고 활동한 교총은 그동안의 상황을 교수들에게 설명하고 향후 활동 방향에 대해서도 의견을 구했어야 했다.

## 6. 교총의 업무 해태③: 사립대학 교원 보수 개선에 대한 해태

「교원지위법」 제3조(교원 보수의 우대) 제2항에 사립대학 “교원의 보수를 국공립학교 교원의 보수 수준으로 유지하여야 한다”는 내용이 있다. 하지만 「사립학교법」에는 보수에 관한 규정이 별도로 마련되어 있지 않다. 그것은 사적인 임용계약에 의한 것이므로 계약 당사자 간의 합의 및 결정 사항에 속하는 일이라고 보기 때문이다. 그 결과 제3조 제2항이 있다는 사실이 민망할 정도로 최근 사립대학 교수들의 연봉과 복지는 현저하게 악화되고 있으며, 이의 개선이 초미의 과제이다. 실효성을 확보하기 위한 전방위적 노력이 시급하며 이 역시 그동안 제3조를 놓고 교육부와 어떻게 교섭하였는지 교총은 말이 없다.

## 7. 교총, 대학교원의 권익에 백해무익한 단체

최근 국교련과 사교련이 대학 교원의 교권을 보호하기 위해 교원단체로서의 지위를 요구하고, 국교조와 사교조가 결성되자 다급해진 한국교총은 자신들만 교원단체로서의 독점적 지위를 인정해달라는 별도의 입법 청원을 하고 있다. 무엇을 어떻게 해결하겠다는 대안도 제시하지 않은 채 오직 단체의 기득권만 챙기려는 실로 몰염치한 작태이다.

**memo:**