

공영형 사립대학 육성·확대정책의 의의*

김 명 연**

| 국문 요약 |

한국 교육 문제의 핵심적 고리는 서울 중심의 대학서열구조와 학벌주의이다. 이의 해소 없이는 교육의 정상화와 발전은 요원하다. 이를 해소하기 위한 대학체제 개편 방안으로 국립대학통합네트워크와 함께 사립대학을 중심으로 형성된 고등교육 생태계 속에서 이를 보완하기 위하여 제안된 것이 공영형 사립대학 정책이다. 공영형 사립대학은 OECD의 정부의 존형 사립대학을 참고하여 국가가 교육경비의 50% 이상을 인수하고 학교법인의 지배구조를 공영화한 사립대학이다. 공영형 사립대학 정책은 사립대학이 높은 비중을 차지하는 대학체제에서 국민의 균등한 교육을 받을 권리와 국가의 균형발전의 의무에서 헌법적 근거를 찾을 수 있다. 공영형 사립대학 정책은 지역의 국공립대학과 통합네트워크를 구성하여 서울 일극 중심의 수직적 대학 서열구조를 완화·해소하고 국민의 균등한 교육을 받을 권리의 보장과 지역대학의 총역량을 국가균형발전의 혁신역량으로 묶어내는 것으로 헌법이 요청하는 현실적합적인 지역대학 육성정책으로 평가된다. 공영형 사립대학 정책의 추진 과정에서 제기된 부실대학 연명정책, 사립대학의 참여 가능성 등의 문제는 공영형 사립대학 정책에 대한 불충분한 이해에서 제기된 것이다. 국가균형발전을 위한 정책적 노력에도 불구하고 학령인구의 감소에 따른 지역고등교육 환경의 급변과 지방소멸이 현실화되고 있는 상황에서 공영형 사립대학 정책을 포함한 대학통합네트워크 추진의 시급성이 더욱 요청된다. 공영형 사립대학을 포함한 대학체제개편은 한국 교육 역사상 가장 중요한 사건 중 하나가 될 것이기 때문에 국가적 프로젝트로서 추진되어야 한다. 공영형 사립대학 정책은 경쟁과 생존의 절벽으로 내몰린 사립대학의 일부를 선별적으로 구원해 주는 방주가 아니라 우리 모두에게 유익한 교육을 구상하고 실천하는 작업이어야 한다.

* 이 논문은 “공영형 사립대학 육성사업에 대한 평가와 과제”, 「(사)대학정책연구소 창립 심포지엄」, (사)대학정책연구소, 2018. 10.를 수정·보완한 것이다.

** 상지학교 법학과 교수

(투고일자 : 2020.03.01., 심사일자 : 2020.03.04., 게재확정일자 : 2020.03.20.)

주제어 : 공영형 사립대학, 대학체제개편, 대학통합네트워크, 대학서열화, 국가
균형발전, 지방대학

〈 차 례 〉

- I. 서 설
- II. 공영형 사립대학 정책의 의의
- III. 공영형 사립대학 정책의 추진과정과 평가
- IV. 국가균형발전과 공영형 사립대학 정책
- V. 결 론

I. 서 설

엘빈 토플러, 폴 케네디 등의 미래학자들은 교육문제 해결 없이는 한국의 미래는 밝지 않다고 전망하고 있다. 한국 교육은 한 줄로 세워진 대학서열화와 학벌사회의 형성으로 초중등교육이 입시위주의 경쟁교육으로 왜곡되어 있다. 학생들은 과중한 입시 중심의 학습에 시달리고, 학부모는 등록금과 사교육비로 고통 받는 등 학생, 학부모, 교육자, 교육기관 등 모두가 죄수의 딜레마에 빠져 있다.¹⁾ 이는 4차 산업혁명의 문명적 전환기에 요구되는 창의와 연대의 시민성을 겸비한 학생의 발전역량을 사장시키고 사회통합을 저해한다. 또한 인적 자본의 유출과 배분의 비효율성과 함께 국가의 잠재적 성장을 극도로 위협하는 초저출산의 중요한 요인이 되고 있다.²⁾

1) 우리는 결코 교육열이 높은 것이 아니다. 국민들은 대학서열-학벌체제가 중요한 사회문제임을 인정한다. 그러나 매우 불평등한 사회에서 좋은 대학에 진학해 성공을 보장받고자 하는 욕망과 그 낙오에 대한 공포에 사로잡힌 죄수의 딜레마 상황에 있다. 어느 대학을 진학하느냐가 그 사람의 사회경제적 지위를 결정하기 때문에 대학의 입학 때까지만 각자도생의 치열한 경쟁을 한다. 국민들이 입시문제에만 관심을 갖고 대학의 연구와 교육 문제에 대해 특별한 관심을 갖지 않는 이유가 여기에 있다.

2) 조지프 피시킨(Joseph R. Fishkin)의 병목사회론(the Theory of Bottlenecks)에 기초한 한국 교육문제의 탁월한 분석은 김종영, “대학통합네트워크의 구조와 단계”, 교육혁명포럼/한국

초·중등교육이 대학입시와 학벌 체제에 종속되어 있는 상황에서 교육 문제의 핵심적 고리는 경직된 대학서열화 학벌구조이다. 이는 대학 간 연구와 교육의 협력과 선의의 경쟁 필요성마저 제한함으로써 고등교육의 발전에도 장애가 된다. 따라서 이의 해소 없이는 교육의 정상화와 발전은 요원하다. 교육의 정상화와 발전을 위해 국공립대학을 획기적으로 신설·확충하여 국공립대학 위주로 교육정책을 전개하면서 사립대학이 보완 내지 보충적 기능과 역할을 하도록 하는 것이 가장 확실한 방법일 수 있다. 그러나 사립대학을 중심으로 형성된 고등교육 생태계 속에서 국공립대학의 신속한 확충에는 현실적·재정적 제한과 한계가 따른다. 따라서 한국 교육을 정상화하기 위한 대학체제 개편방안으로 국립대학 통합네트워크와 함께 이의 대안으로 제시된 것이 공영형 사립대학 육성·확대정책이다(이하 ‘공영형 사립대학 정책’이라고 한다). 공영형 사립대학은 사립대학 중심의 고등교육 체제에서 지역 사립대학의 성격을 공영형으로 전환하여 거점국립대학은 연구중심대학으로, 지역중심국립대학과 공영형 사립대학은 응용학문 중심의 교육중심대학으로, 공영형 전문대학은 직업·평생교육기관으로 기능과 역할을 특성화·전문화한 통합(연합) 네트워크를 형성하여 집중 육성함으로써 서울 일극중심의 대학 서열체제와 학벌체제를 완화·해소하고 한국의 공교육을 정상화한다는 대학체제개편방안의 중요한 구성 요소이다.³⁾

공영형 사립대학 취지나 (장·단기) 목표로 제시된 내용들-대학서열구조 완화, 경쟁적 대학입시제도 혁신, 대학의 공공성 강화, 고등교육 여건 개선, 사립대학 지배구조 개선, 사학비리 근절, 고등교육발전, 대학의 사회책임성 등-은 그 동안 누적되어 왔던 한국대학의 구조적 문제들의 해결이 전제되어 있다. 이하에서는 공영형 사립대학의 의의와 함께 정부의 공영형 사립대학 정책의 추진 과정에서 제기된 문제들을 검토·평가하고, 대학체제개편 과정의 논의에서 상대적으로 충분히 고려되지 않은 국가균형발전에 있어 공영형 사립대학 정책이 갖는 의의를 살펴본다.

교육개혁전략포럼 외, 「2020-2025년 대학통합네트워크 현실화 경로와 방안 토론회」, 2020. 2, 27~30쪽.

3) 대학통합네트워크는 네트워크 대학을 강점 분야 따라 학과 교환 등의 방식으로 기능과 역할을 특성화·전문화하여 다양화한다는 점에서 단순한 대학평준화 정책과는 구별된다.

II. 공영형 사립대학 정책의 의의

1. 개념

공영형 사립대학은 OECD의 대학분류체계 중 하나인 정부의존형 사립대학 (Government-dependent private higher education institutions)을 한국의 교육 상황에 적합하게 개념화한 것이다. 정부의존형 사립대학이란 주요 교육재정(core funding)의 50% 이상을 정부기관에 의존하는 사립대학이다. 여기서 정부의존이란 사립대학의 정부재정에 대한 의존의 정도를 의미하며, 정부의 지시나 규제의 정도를 의미하지 않는다.⁴⁾ 공영형 사립대학은 이러한 정부의존형 사립대학에 한국 공교육 혁신을 위해 다음 2가지를 필요적 요소로 추가하였다.

즉 당해 사립대학 교육경비의 50% 이상을 국가가 인수하는 것을 조건으로 사립대학 지배구조를 공영화하는 것이다. 지배구조의 공영화 방식으로는 1안 : 학교법인 이사회의 구성에 공적 이사를 50% 이상 두는 안(강한 방식), 2안: 대학평의원회에 학교 중요 사안에 대한 의결권을 부여하는 방안(중간방식), 제3안: 예·결산에 관한 심의권 및 인사와 재정·회계 등에 관련된 의결권을 대학운영위원회(교원대표, 학생대표, 직원대표, 이사회 추천인사, 교육부 추천 인사 등 11인 내지 15인으로 구성)(약한 방식) 중에서 대학구성원(교수, 학생, 직원)과 학교법인이 합의하여 선택하도록 제안되고 있다.⁵⁾ 이를 바탕으로 대학서열 완화, 대학체제개편, 중등교육 정상화 등 국공립대학에 준하는 공적 과제와 역할이 부여된다.⁶⁾ 공영형 사립대학은 형식적 또는 법적으로는 사립대학이지만, 자율협약에 의해 국공립대학과 같은 공적 기능과 역할의 사회적 책무를 수행하는 제3섹터 형식의 혁신사립대학 모델이라고 할 수 있다.

4) OECD, *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, 2017, at 254.

5) 임재홍 외, 「공영형 사립대학 운영방안」, 한국방송통신대학교, 2018, 235~236쪽.

6) 임재홍 외, 위의 보고서, 70~71쪽.

2. 대학체제 개편과 공영형 사립대학

2019년 4월 현재 대학기관의 수로는 사립 일반대학이 81.7%(191개교 중 156개교), 전문대학이 93.4%(137개교 중 128개교)이다. 재학생의 수로 보면 사립 일반대학에 76.9%(전체 2,001,643명 중 1,539,706명), 사립 전문대학에 98.1%(전체 643,762명 중 631,184명)로 사립대학에 재학하는 대학생 비율이 82%에 이른다.⁷⁾ 사립대학 중심의 국가에서 일반적으로 나타나는 경향이 대학 서열화이며, 특히 한국의 경우 서열화의 정점이 공간적으로 서울에 집중되어 있는 것이 특징적이다.⁸⁾ 화석처럼 굳어 있는 대학 서열구도와 카스트 학벌체제의 완화·해소는 초·중·등 교육 정상화의 선행요건이다.⁹⁾ 종래 이 문제를 해결하는 대학체제 개편방안으로 국립교양대학안과 국립대통합네트워크안이 제안되었으며, 2011년 양 방안을 조정하여 단일안으로 대학통합네트워크안을 만드는 과정에서¹⁰⁾ 사립대학의 비중이 과도한 한국 고등교육의 현실에서 국립대통합네트워크체제의 한계를 보완하기 위하여 제안된 것이 정부책임형 사립대학이다.¹¹⁾ 사실 보완이라고 하지만 사립

7) 한국교육개발원 교육통계서비스, <https://kess.kedi.re.kr/mobile/stats/school?menuCd=0102&cd=4137&survSeq=2019&itemCode=01&menuId=m_010206&uppCd1=010206&uppCd2=010206&flag=B>, 검색일: 2020. 2. 15.

8) 미국과 일본의 경우에도 대학서열이 있지만 한국처럼 강고하지 않고, 상위권 대학이 전국적으로 분포되어 있으며, 프랑스의 그랑제콜 역시 파리뿐만 아니라 전국에 퍼져 있다. 김종영, 앞의 논문, 18~21쪽.

9) 교육감들이 초·중·등교육의 개혁과 교육혁신의 한계를 극복하기 방안으로 공영형 사립대학이 포함된 대학통합네트워크를 통해 대학서열체제의 완화·해소를 제안하는 것에서 확인될 수 있다. 김명연, “공영형 사립대학 육성사업에 대한 평가와 과제”, 『(사)대학정책연구소 창립 심포지엄』(2018. 10), 43쪽.

10) 강남훈, “대학교육 혁신을 위한 대학체제 개편안: 교양과정 후 공동학위제”, 『문화과학』 제67호(2011), 171~190쪽; 심광현, “입시폐지-국립교양대학 통합네트워크 구성을 통한 교육혁명의 마스터플랜 개요”, 민주화를위한전국교수협의회 엮음, 『입시·사교육 없는 대학체제: 대학 개혁의 방향과 쟁점』, 한울, 2015, 27~60쪽; 반상진, “국립대 연합체제 구축방안 논의: 국립대 공동선발과 공동학위제 실현을 위한 방안 탐색”, 『교육비평』 제39호(2017), 58~76쪽.

11) 공영형 사립대학은 당초 OECD의 정부의존형 사립대학을 번역한 ‘정부책임형 사립대학’으로 명명되다가 이후 ‘공영형 사립대학’으로 명칭이 일반화되었다. 안현효 외, 『공영형 사립대학 도입 필요성 연구』, 한국사학진흥재단, 2019, 63쪽.

대학의 비중을 고려할 때 공영형 사립대학은 보완 그 이상의 의미를 갖는 것으로 대학통합네트워크의 핵심적 요소라고 할 수 있다.¹²⁾

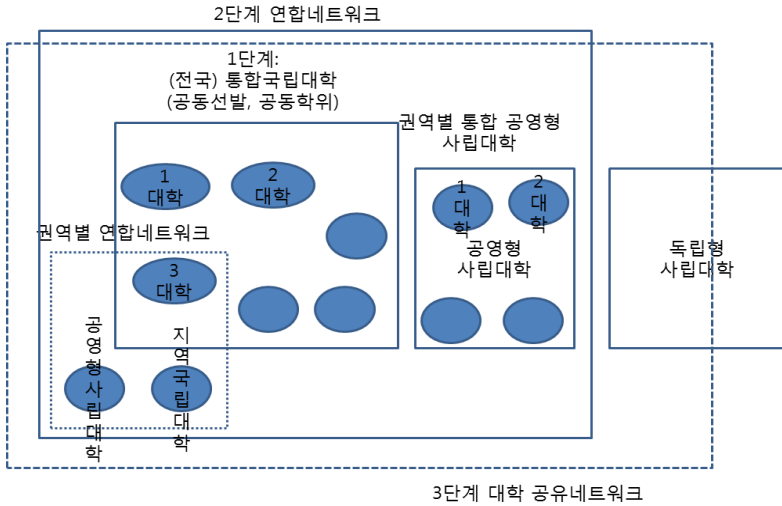
지금까지 논의되고 있는 대학통합네트워크의 대학체제 개편안의 대강은 다음과 같이 3단계의 경로로 구성되어 있다. 1단계로 지역거점국립대학을 중심으로 국립대통합네트워크를 형성하고, 공영형 사립대학은 권역별 공영형 사립대학네트워크를 구성하여 입학, 교육과정, 교수인사, 대학원 공동운영, 네트워크별 공동학위수여 등의 상호 협력과 지원의 거버넌스를 통해 대학을 운영한다. 이 과정에서 공영형 전문대학 연합네트워크도 동시에 진행되며 전문대학의 경우 폴리텍 대학체제로 전환하여 직업·평생교육을 담당한다. 2단계로 지역중심국립대학과 공영형 사립대학도 국립대통합네트워크에 포함하여 한국형 통합네트워크 대학(대학연합체제)으로 발전한다. 제3단계에서는 희망하는 독립 사립대학까지 아우르는 권역별 대학 공유네트워크를 확대하여 대학통합네트워크를 완성한다. 공동학위제의 운영은 1단계에서는 국립대학 통합네트워크는 국립교양대학을 설치하여 공동선발·공동학위제로, 공영형 사립대학은 권역별 공영형 사립대학 교양대학을 설치하여 공동선발·공동학위제로, 2단계에서는 공영형 사립대학이 포함된 국립교양대학에서 공동 선발하여 공동의 교양교육과정을 거친 후 자신의 능력과 적성에 따라 권역별 통합네트워크 대학에 진학하는 것을 원칙으로 하고, 대학통합네트워크 대학은 공동학위대학으로 운영된다. 제3단계에서는 독립 사립대학도 대학통합네트워크 대학인 공동학위대학에의 참여가 보장된다.¹³⁾

이와 같이 공영형 사립대학 정책은 그 자체 독립적 정책이 아니다. 이는 국립대학과 공영형 사립대학 및 공영형 전문대학이 기능과 역할을 분담하며 권역별 네트워크로 통합하는 그랜드한 장기적 대학체제 개편 방안의 구성 부분이다. 대학통합네트워크의 단계별 대학체제개편방안을 도표화하면 아래와 같다.¹⁴⁾

12) 미국은 다트머스 대학 판결 이후 모릴법(Morril Act, 제1차 제정 1862년, 제2차 제정 1890년)을 제정하여 주립대학 신설 및 확정 정책을 전개하는 과정에서 럿거스대, 코넬대, 메사추세츠공과대, 예일대 등과 같이 사립대학 스스로 랜드 그랜트 대학(land-grant university)으로 공립 또는 준공립으로의 전환을 지원하는 정책을 병행하였다. 공영형 사립대학 정책은 이로부터 정책적 시사를 받은바 적지 않다. 임재홍, “고등교육과 교육공공성의 확장”, 「법학연구」 제20권 제1호(2012), 149~151쪽.

13) 임재홍 외, 「공공형 사립교육기관 운영 모델에 관한 연구」, 서울특별시교육청, 2015, 133~136쪽.

14) 서울특별시교육청, 「서울시교육청 교육개혁 제안: 공영형 유치원 운영, 대학공유네트워크



3. 공영형 사립대학 정책의 헌법적 근거

헌법은 대학체제개편의 방향과 지침을 제시한다. 공영형 사립대학 정책은 국공립대학의 수용 능력의 한계 상황에서 지역의 국공립대학과 통합네트워크를 구성하여 서울 중심의 대학 서열구조와 학벌주의를 완화·해소하고 국민의 균등한 교육을 받을 권리의 보장과 지역대학의 총역량을 국가균형발전의 혁신역량으로 묶어내는 것으로 헌법이 요청하는 현실적합적인 지역대학 육성정책으로 볼 수 있다.

1) 국민의 교육을 받을 권리

헌법상 교육을 받을 권리는 개인의 자유를 행사하기 위한 실질적 조건, 국가의 발전과 민주주의의 실현을 위한 전제조건, 문화국가의 불가결한 조건으로서의 의미를 가진다.¹⁵⁾ 교육이 개인의 인격발현과 행복추구에 있어서 가지는 의미와

구축, 국가교육위원회 설치 및 국가교육위원회·교육부·시도교육청의 역할분담」, 2017. 32쪽.

15) “교육을 받을 권리는 우리헌법이 지향하는 문화국가·민주복지국가의 이념을 실현하는 방법의 기초이며, 다른 기본권의 기초가 되는 기본권이다. 교육을 받을 권리가 교육제도를

국가의 미래와 번영에 대하여 가지는 중요성을 감안할 때 사회국가에서 교육은 국가의 핵심적 과제영역에 속한다. 헌법 제31조 제1항의 국민의 교육을 받을 권리는 국가로 하여금 모든 국민이 자신의 능력, 적성, 소질(광의의 적성)에 따라¹⁶⁾ 자신의 인격을 자유롭게 형성할 수 있는 충분히 다양하고 급부력 있는 공교육제도를 형성할 객관적 의무와 과제를 부과한다.¹⁷⁾ 이는 학교교육의 비중에 있어 국공립학교가 원칙이고 사립학교가 예외라는 학교제도의 원칙적인 국공립화에 관한 헌법적 결정을 의미하며,¹⁸⁾ 이런 점에서 학교제도는 형식적 민영화와 모순될 뿐만 아니라 탈국가화वाद도 모순된다.¹⁹⁾

그러나 현실은 위에서 본 것과 같이 고등교육에 있어 사립대학이 과도한 비중을 차지하고 있다. 사립대학을 선택한 학생들은 많은 경우 적극적·자발적으로 선택한 것이 아니라 국공립대학의 수용능력의 한계라는 상황 구축에 따른 불가피한 소극적 선택을 의미한다. 그럼에도 사립대학에 재학하는 학생들에게 국공립대학에 비하여 상대적으로 고액의 등록금을 부담하게 하는 수익자부담의 원칙과(특히 지역 사립대학의) 교육 여건의 차이는 능력에 따른 합리적 차별로 정당화될 수 없는 국민의 균등한 교육을 받을 권리를 침해하는 것으로 타당하지 않다. 국가는 국공립대학의 수용능력의 한계에 따른 국민의 교육을 받을 권리를 보장하기 위하여 사립대학 재학생에게도 국가장학금을 지급하고 있다.²⁰⁾ 그러나

통하여 충분히 실현될 때에 비로소 모든 국민은 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 능력을 최고도로 발휘하게 되어 국민생활의 균등한 향상을 기할 수 있고, 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 수 있기 때문이다”(헌법재판소 1991. 2. 11. 선고 90헌가27 결정).

- 16) 헌법상 능력에 따른 교육을 받을 권리에서 능력을 학습능력으로서 해석하는 것(헌법재판소 2017. 12. 28. 선고 2016헌마649 결정 등)은 다양한 학교제도의 형성에 대한 국가의 의무를 축소하는 측면이 있다. 여기서 능력은 학습능력뿐만 아니라 소질과 적성까지를 포함하는 의미로 해석하여 국민의 다양한 적성에 따른 다양한 학교제도를 형성하도록 하여야 할 것이다. 2018년 대통령은 교육을 받을 권리를 ‘능력과 적성’에 따라 균등하게 교육을 받을 권리로 개정하는 내용의 헌법개정안을 제안한 바 있다(동법안 제31조 제1항)

- 17) Johannes Rux, *Schulrecht*, 6.Auf., C.H.Beck, 2018, Rn. 876.

- 18) 한수웅, 「헌법학」 제9권, 법문사, 2019, 989쪽. 교육을 받을 권리의 내용은 강태수/길성웅, “교육을 받을 권리의 중층적 성격과 심사기준에 관한 연구”, 『경희법학』 제54권 제4호(2019), 187~224쪽. 다만 교육을 받을 권리의 자유권으로서의 성격과 이로부터 사학의 자유의 도출에 대해서는 다툼이 있다(한수웅, 같은 책, 984~986쪽).

- 19) Johannes Rux, *a.a.O.*, Rn. 870.

국가장학금은 교육복지 차원의 보충적인 것으로 공교육제도의 정비에 대한 국가의 헌법적 의무를 대체할 수 있는 것은 아니다.

교육을 받을 권리로부터 구체적 학교제도의 형성에 대한 구체적 권리까지 인정되지는 않지만, 교육을 받을 권리의 실현을 위한 교육조건의 개선과 정비의 실현을 요구할 수 있는 권리는 인정된다. 이에 대응하여 국가는 활용 가능한 자원을 최대한 동원하여 이러한 차별을 시정하고 교육여건을 정비할 헌법적 의무가 있다. 그러나 고등교육에 있어 사립대학이 높은 비중을 차지하며 중추적 역할을 하고 있는 현실에서 국공립대학의 획기적 확충에는 한계와 제한이 있기 때문에 국가의 헌법적 책무 이행의 대안적 방안으로 공영형 사립대학 정책의 선택은 불가피하다. 물론 공영형 사립대학과 함께 국공립대학을 확충하는 방안도 동시에 추진할 수 있을 것이다.

2) 국가균형발전의 의무

헌법 제31조 제1항의 ‘균등한’ 교육을 받을 권리는 교육시설이나 교육인력이 특정지역에 편중되거나 큰 질적 차이가 없이 전국적으로 적정하게 분포되도록 하고 동시에 지역실정에 맞는 교육체계를 구축할 의무를 국가에게 부여하고 있다.²¹⁾ 교육기본법 역시 국가와 지방자치단체로 하여금 지역 간의 교육 여건의 격차를 최소화하는 시책을 마련하여 시행하도록 의무화하고 있다(동법 제4조). 뿐만 아니라 헌법은 국가균형발전의 의무를 국가에게 부과하고 있다(헌법 제123조). 국가균형발전과 지역대학은 다음에서 보는 것과 같이 불가분적 관계에 있다. 국가균형발전법은 지역의 교육여건 개선과 인재 양성에 관한 사항을 균형발전계획의 내용으로 규정하고(동법 제4조·7조), 이를 구체화하는 지방대학육성법은 국가와 지방자치단체(수도권 이외의 지방자치단체)로 하여금 지방대학 및 지역인재의 육성을 위하여 필요한 종합적인 시책을 수립·시행하도록 하고 있다(동법 제3조).

한국의 대학체제는 국가 불균형발전의 결과로서 서울과 지방이 수직적으로 서열화 되어 있고, 학령인구의 감소로 특히 지역의 사립대학이 고사의 위기에 있다.²²⁾

20) 국공립대학이 충분하게 정비되어 있고, 사립대학의 선택이 적극적·능동적 선택의 의미를 갖게 되는 경우에는 사립대학에 재학하는 학생에게 국가장학금을 지급할 특별한 법적 이유는 없다.

21) 헌법재판소 2008. 4. 24. 선고 2007헌마1457 결정.

2019년 4월 입학정원을 기준으로 지역의 국립대학 입학자비율은 부산 29.4%, 광주 24.6%, 강원 41.8%, 충북 33.6%, 충남 11.3% 등으로²³⁾ 사립대학 입학자 비율이 현저히 높음을 알 수 있다. 이는 국공립대학의 육성만으로는 지역대학이 담당하여야 할 역할이 충분할 수 없음을 보여 준다. 이를 보완하여 지역의 국공립대학과 공영형 사립대학이 권역별로 기능과 역할을 특성화하여 지역의 교육과 균형발전을 위한 연구와 인재 양성의 공적 역할을 안정적이며 지속적으로 분담할 수 있도록 하는 지역대학 육성정책이 국가균형발전의 헌법적 의무로부터 요청된다.

4. 지배구조 공형화의 법적 정당성

공영형 사립대학 정책과 관련하여 학교법인은 사립학교의 설치·경영을 위한 재정기반의 강화를 위해 도입된 특수재단법인이라는 점이 주목되어야 한다. 사립학교법이 학교법인 제도를 창설하여 정규의 사립학교의 설립·경영 주체를 학교법인으로 제한한 이유는 사립학교의 설치·경영에는 많은 재산을 필요로 하고, 조직과 운영에 있어서도 공교육의 특성을 반영하여 사립학교와 그 설립자의 연관성을 단절시켜 사립학교가 사적 지배의 대상으로 전락하는 것을 방지하는 한편 학교법인의 설치·운영에 있어 민법상의 재단법인 보다 높은 공익적 통제를 가하여 학교교육이라는 그 본래의 설립 목적에 적합한 형태로 운영되는 것을 확보하기 위함에 있다.²⁴⁾ 이에 따라 한국의 교육법제는 교육의 자주성·전문성·정치적

22) 경향신문, 2019. 10. 21자, <http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201910102111025>, 검색일: 2020. 2. 20.

23) 한국교육개발원 교육통계서비스, <<https://kess.kedi.re.kr/index>>, 검색일: 2020. 2. 27.

24) 대법원 2007. 5. 17. 선고 2006다19054 판결 중 대법관 이용훈의 반대의견에 대한 보충의견; 이시우, “사립학교법 개정의 헌법적 제문제: 학교법인 및 이사회와의 관계를 중심으로”, 『헌법학연구』 제11권 제1호(2005), 204쪽. 대법원 전원합의체 판결(대법원 2007. 5. 17. 선고 2006다19054 판결)은 사립학교의 설립 목적은 선임이사가 후임이사를 순차적으로 선임하는 방식의 인적 연속성을 통해 실현되는 것이 이사제도의 본질이라고 판결하였다. 그러나 헌법재판소는 사립학교의 설립 목적 내지 정체성은 설립자로부터 이어지는 인적 연속성에 의해서가 아니라 설립목적이 화체된 정관에 의하여 객관적으로 유지·계승되는 것이라고 판시하여 대법원 전원합의체 판결의 인적 연속성 이론을 부인하였다(헌법재판소 2013. 11. 28. 선고 2011헌바136, 2011헌바180, 2012헌바279(병합) 결정 등). 설립 목적의 인적 연속성 이론의 비판은 김명연, “사립학교법상 학교법인의 정상화에 있어 종전이사의 지위”, 『민주법학』 제36호(2008), 248~250쪽.

중립성 및 대학의 자율성의 헌법상 교육원칙(동법 제31조 제4항)에 따라 학교법인의 경영과 사립학교의 운영을 분리하여 이원적 규율체계를 취하고 있다(교육기본법 제9조·제11조, 사립학교법 제2조, 고등교육법 2조 등).²⁵⁾ 그리고 학교법인에 대하여 그가 설치·경영하는 사립학교에 있어 공교육 실시를 위한 경비까지 포함하여 스스로 자기책임에 의한 학교운영 경비의 전부를 부담하도록 하여 국가의 교육상 및 재정상 부담을 경감하도록 하고 있다(공의무부담사인으로 학교법인).²⁶⁾

학교법인은 등록금의 징수를 통해 학교의 재정을 충당할 수 있다. 그러나 등록금은 적정한 수준이어야 한다. 사회국가적 요청에 따라 국민의 교육을 받을 권리를 침해할 정도로 고액이 되어서는 안 되며, 등록금은 국가의 통제를 받는다(고등교육법 제11조).²⁷⁾ 따라서 등록금 등으로 충당되지 않는 학교운영경비는 학교법인이 자기 부담으로 재정책임을 져야 하는 것이다. 이를 위해 사립학교법은 학교법인으로 하여금 그가 설치·경영하는 사립학교에 필요한 시설·설비와 당해 학교의 경영에 필요한 재산을 갖추도록 하고 있으며, 사립학교의 경영에 충당하기 위한 수익사업을 할 수 있도록 하고 있다(동법 제5조·제6조). 사립학교법이 교육의 진흥상 필요하다고 인정할 때에 보조를 신청한 학교법인에 한하여 보조금 등의 지원을 할 수 있도록 재량행위로 규정하고 있는 것은 학교법인의 학교운영 경비 자기부담의 원칙을 전제로 하는 것이다(동법 제43조).

25) 헌법재판소 2013. 11. 28. 선고 2007헌마1189 등 결정. 교육관련 법령에서는 사립학교의 경영과 운영의 용어를 구분하여 사용하고 있다. 전자는 학교법인이 교육을 위한 시설, 설비, 재정 등을 확보하고 운용·관리하는 측면에서(교육기본법 제16조 제1항, 사립학교법 제2조 제2호·제5조 제1항·제6조 등), 후자는 학교 자율성의 관점 또는 학교에서의 학사, 교육 등과 관련된 활동의 측면에서(교육기본법 제5조 제2항·제6조, 초·중등교육법 제23조, 고등교육법 제10조 제1항·제21조 제1항 등) 각각 사용된다.

26) 공교육 실시를 포함한 사립학교의 외적 조건인 인적·물적 기반에 대한 재정적 경영책임으로서의 학교법인의 공공성과 공교육의 담지자로서 사립학교의 공공성은 구별되어야 한다. 김혁동 외, 「사립학교 거버넌스의 공공성과 자주성 강화 방안」, 경기도교육연구원, 2017, 37~38쪽.

27) 사학의 자유는 재정적으로 잘 준비된 특정계층을 위한 사립학교가 아니라 모든 시민에게 개인적 재정상황과 관계없이 열려 있는 경우에만 교육의 다양성을 보완한다는 측면에서 헌법적 의미를 갖게 된다. 이럴 경우에 사학의 자유에 대한 제도적 보장으로서 사립학교에 대한 국가의 재정적 조성에 대한 헌법적 정당화의 근거가 될 수 있다. Peter Badura, Kommentierung zu Art. 7, Rn. 121, Maunz-Dürig(Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar Band 2*, C.H.Beck, 2015.

공영형 사립대학에 대한 국가의 출연은 학교법인의 사립대학 경영에 대한 재정책임을 전제로 국공립대학에 준하여 학교법인의 재정책임의 50% 이상을 인수하여 국가가 공적 자기 책임으로 전환하는 것이다. 이 점에서 공영형 사립대학에 대한 국가의 출연은 사립대학에 대한 일반적인 보조적 성격의 재정지원과는 법적 성격을 달리한다. 조세의 공공적 측면에서 당해 학교법인의 기관 구성에 있어 학교법인의 경영책임을 전제로 하는 폐쇄적 기관 구성 방식은 헌법적으로 정당화될 수 없다. 국민의 세금으로 학교법인의 재정책임을 인수한 이상 학교법인의 회계, 인사 등에 대한 공공적 지배를 강화하는 것은 불가피하다. 따라서 공영형 사립대학 운영 협약의 공법상 계약을 체결함에 있어 재정책임의 국가 인수의 요건으로 학교법인 이사회 등을 공영형으로 구성할 것과 국공립대학에 준하여 공적 기능과 역할의 사회적 책무성을 요구하더라도 이는 당해 학교법인의 자발적 선택에 의할 것으로 사학의 자유에 대한 침해는 아니다.²⁸⁾ 또한 공영화된 학교법인 역시 정관에 규정된 설립 목적에 구속을 받으며, 공영형 사립대학의 운영에 관한 행정협약에서 설립 목적의 변경을 금지하는 내용을 규율하면 될 것이기 때문에 학교법인의 지배구조를 공영화하더라도 사학의 자유의 본질적 내용인 설립 목적이 변경될 가능성은 없다.

Ⅲ. 공영형 사립대학 정책의 추진과정과 평가

1. 공영형 사립대학 정책의 추진 경과

공영형 사립대학 정책은 현 정부와 밀접한 관련이 있다. 제18대 대통령 선거에서 문재인 후보는 대학개혁 10대 과제의 하나로 대학서열을 완화하기 위한 대학 연합체제의 구성과 함께 정부책임형 사립대를 육성하여 임기 중에 국공립대학과

28) 다만 학교법인의 공영화에 있어 공적 이사의 다수가 교육부 등 정부에 의하여 선임되는 경우 사립대학의 국공립화 논란을 야기할 수 있다는 점에서 바람직하지 않다. 공영형 사립대학의 지배구조에 대한 정부 참여는 제한적이어야 한다. 대학구성원을 포함한 교육기본법 제12조 이하의 교육당사자들에 의해 공화적으로 구성되도록 설계하는 것이 타당하다.

정부책임형 사립대학이 전체 고등교육기관의 30%에 이르도록 늘리고, 장기적으로는 50%가 되게끔 확대하겠다는 공약을 하였다.²⁹⁾ 이어 19대 대통령 선거에서도 장기적으로 발전가능성이 높은 사립대학은 공영형 사립대로 전환시켜 육성하고 중장기적으로 대학 네트워크 구축을 통해 대학서열화 완화와 대학경쟁력을 강화한다는 공약을 하였으며,³⁰⁾ 공영형 사립대학 정책은 문재인 정부의 100대 국정과제의 하나로 선정되었다.³¹⁾

교육부는 대학 체질 개선 지원의 핵심과제의 하나로 공영형 사립대학의 도입을 제시하고,³²⁾ 「교육부와 그 소속기관 직제 시행규칙」을 개정(2017. 12. 29.)하여 공영형 사립대학 도입 및 운영 지원 업무를 고등교육정책실 사학혁신지원과(현재는 사립대학정책과) 사무로 분장하였다(동규칙 제6조 제6항 제19호). 그리고 시범사업을 위해 예산 811.7억원(일반대: 200억×3개교, 전문대: 100억×2개교, 유지관 리비 11.7억원)을 2019년도 교육부 예산 제출안에 반영하였다. 그러나 정부의 예산안 편성 과정에서 기획재정부에 의해 전액 삭감되었으며, 2020년도 공영형 사립대학 시범사업을 위해 87억원의 예산 요구마저 반영되지 못하였다.³³⁾ 이런 상황에서 교육부는 여전히 공영형 사립대학의 추진을 대학혁신방안으로 제시하고 있다.³⁴⁾

2. 추진과정에서의 난관과 평가

공영형 사립대학 정책과 관련하여 수도권 국공립대학의 부족으로 네트워킹 실현의 가능성에 의문을 제기하며 기존 비리사학을 국공립대학으로 전환하여 우선 국공립대학을 확충하여야 한다는 견해도 없지 않았다.³⁵⁾ 그러나 공영형 사립대학의

29) 중앙일보, 2012. 12. 17자, <<https://news.joins.com/article/10193234>>, 검색일: 2020. 2. 20.

30) 더불어민주당, 「나라를 나라답게: 제19대 대통령선거 정책공약집」, 2017. 4. 220쪽.

31) 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」, 2017. 7, 85쪽.

32) 교육부, 「새 정부의 고등교육정책 추진방향」, 2017. 11, 21쪽.

33) 한겨레신문, 2019. 12. 8자, <<http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/920064.html>>, 검색일: 2020. 2. 20; 서울신문, 2018. 8. 22자, <<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180822012004>>, 검색일: 2020. 2. 20.

34) 교육부, 「인구구조 변화와 4차 산업혁명 대응을 위한 대혁신 지원 방안」, 2019. 8. 28쪽.

의의와 필요성에 대해서는 대체로 동의하는 것이 지배적 여론이었으며,³⁵⁾ 다만 예산 확보의 가능성과 부실대학 연명정책이 될 것에 대한 우려가 적지 않았다. 기획재정부는 2019년 정부예산안 편성 과정에서 사업내용의 정교성, 부실대학의 참여 가능성 등을 이유로 공영형 사립대학 정책 예산을 전액 삭감하여 사실상 공약이 파기되는 결과가 되었다.³⁷⁾ 특히 기획재정부에 의하여 고등교육재정 확보가 여의치 않는 것으로 보도됨에 따라 대학의 이해관계자 간에 공영형 사립대학 정책에 대한 반론이 제기되었다. 즉 국공립대학은 국공립대학에 대한 우선적 지원을 요구하고, 공영형 사립대학 전환 가능성이 낮은 사립대학은 제한된 사립대학에 대한 재정지원의 타당성에 의문을 제기하였다. 또한 사립학교경영자들은 사학의 자유에 따른 경영권 침해를 주장하였다.³⁸⁾ 이하에서는 공영형 사립대학 정책 추진 과정에서 제기된 문제들과 그 주장의 타당성을 평가한다.

1) 사업내용의 정교성

공영형 사립대학 정책의 필요성과 기대효과, 지정요건을 포함한 공영형 사립대학의 입학, 교양과정, 전공과정, 학위수여, 교원인사, 대학원 운영, 대학통합네트워크에의 통합 과정과 대학체제 개편에 따른 입시제도 등 운영구조에 관한 연구 성과는 상당히 축적되어 있다.³⁹⁾ 따라서 공영형 사립대학 정책을 둘러싼 이해관계자 간 합의 가능성은 별론으로 하고, 공영형 사립대학의 운영구조를 제도화하는 것 자체는 크게 어려울 것으로 보이지 않는다. 그리고 공영형 사립대학 정책의 실현을 우선 시범사업으로 하고자 하는 이유가 시범운영 과정에서 공영형 사립대학의 의도된 효과를 살펴보고, 시행과정에서 나타날 수 있는 문제들에 대한

35) 김기식/박선나, 「대학개혁, 국공립대학 확충이 답이다」, 더미래연구소, 2017, 21~25쪽.

36) 경향신문, 2017. 11. 9자, <https://m.khan.co.kr/amp/view.html?art_id=201711092213015>, 검색일: 2020. 2. 20.

37) 경향신문, 2017. 9. 22자, <http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201711092213015>, 검색일: 2020. 2. 20; 중앙일보, 2017. 5. 30자, <<https://news.joins.com/article/21621729>>, 검색일: 2020. 2. 20; 「시사IN」 제514호, 2017. 7. 26, <<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=29625>>, 검색일: 2020. 2. 20.

38) 안현효 외, 앞의 보고서, 36~41쪽.

39) 임재홍 외, 앞의 보고서(주5), 135~161쪽; 임재홍 외, 「초·중등교육 정상화를 위한 대학체제 개편 방안 연구」, 서울특별시교육연구정보원/교육정책연구소, 2015, 138~191쪽; 강남훈, 앞의 논문, 180~184쪽; 서울특별시교육청, 앞의 보고서, 41~48쪽 등 참고.

합리적 대안을 마련하여 운영구조 등의 제도화를 보다 정교화하기 위한 것이다. 이런 점에 비추어 볼 때 기획재정부가 공영형 사립대학 시범사업 예산을 전액 삭감한 것은 명목상 사업내용의 정교성 보다는 학령인구의 감소 등으로 지역 사립대학교의 상당한 폐교가 예정되는 상황에서 종래와 같이 시장적 방법에 의한 대학구조조정을 의도한 것이 보다 큰 이유가 아닌가 생각된다.

2) 고등교육 재정 확보에 관한 국가 의무

(1) 고등교육재정 확대의 불가피성

2015년 현재 OECD 국가 평균 약 68%의 대학생이 국공립대학에 재학하고 있다. OECD 국가와 파트너 국가 중 브라질, 칠레, 인도네시아, 일본 그리고 한국이 유일하게 50% 이상의 대학생이 사립대학에 재학하고 있으며, 한국은 무려 그 비율이 82%에 이른다.⁴⁰⁾ 이는 고등교육의 확대에 따른 교육비용을 민간에게 전가시키고 정부 재원의 지원이 부족하기 때문인 것으로 분석되고 있다. 벨기에, 에스토니아, 이스라엘 및 영국은 정부의존형 사립대학이 지배적인 형태이며, 국공립대학이 중심인 노르웨이, 스웨덴, 핀란드 등 그 밖의 유럽 국가에서의 사립대학은 정부의존형 사립대학의 비율이 매우 높다.⁴¹⁾

2016년 대학생 1인당 공교육비는 미국 달러 구매력지수(PPPs) 기준 \$10,486로 OECD 평균인 \$15,556의 67.4%, EU 23개국 평균인 \$15,863의 66.1%, 독일 \$17,429의 60.2%, 일본 \$19,191의 54.6%, 영국 \$23,771의 44.1%, 미국 \$30,165의 34.76%로 터키(\$10,519) 보다 낮다.⁴²⁾ 대학의 경쟁력이 뒤쳐진다는 평가에도 불구하고 우리 대학은 열악한 조건 속에서 국가의 발전에 상당한 기여를 한 것으로 평가한다. 고등교육에 있어 정부지출비중은 37.4%, 민간지출비중은 62.4%이다. 이는 OECD 국가 평균 정부지출 비중 66.1%, 민간지출비중 31.8%와 비교할 때

40) 2016년 자료에 의하면 사립대학이 많은 미국의 경우에도 공립대학과 사립대학의 비중은 33.7:66.3이지만, 대학재학생 수로는 주립대학에 재학하고 있는 학생 비율이 82.7%에 이른다. 반상진, 앞의 논문, 66쪽.

41) OECD, *supra* note 4, at 252.

42) OECD, OECD, *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*, OECD Publishing, 2019, at 277. 대학생 1인당 공교육비 지출이 한국 보다 낮은 OECD 국가는 칠레, 콜롬비아, 체코, 라트비아, 리투아니아, 멕시코, 폴란드 정도이다.

사립대학 중심의 고등교육 체제 속에서 고등교육에 대한 국가의 지출비중이 현저히 낮음을 알 수 있다.⁴³⁾ GDP 대비 고등교육에 관한 정부 부담은 0.7%에 불과하며 민간 부담 비율은 1.1%에 이른다. OECD 평균 정부 부담이 0.9%이고 민간 부담은 0.5%, EU 23 개국 평균 정부 부담은 0.9%, 민간 부담은 0.3%이다.⁴⁴⁾

따라잡기 경제성장(catch-up growth model)의 한계를 극복하고 국가의 질적 성장과 발전, 특히 4차 산업혁명에 대응하기 위해서는 고등교육에 대한 획기적인 투자의 확대가 요청된다. 그러나 높은 등록금과 사교육비 부담 속에 국민에게 추가적 부담을 요청하는 것은 기대 가능하지 않다.⁴⁵⁾ OECD 국가들과 비교할 때 정부의 고등교육 재정부담이 여전히 낮고, 특히 우리의 경쟁 국가들과 비교할 때 더욱 그러하다는 점에서 국가에 의한 고등교육재정의 획기적 확충은 불가피하다. 2016년도 대학 재정분석을 바탕으로 OECD의 정부의존형 사립대학의 기준에 부합하게 교비의 50%를 교부할 경우 일반 사립대학 30개, 전문대학 20개를 공영형 사립대학으로 전환하면 연간 1조 8천 380억원, 사립대학 10개와 전문대학 5개를 전환하면 5천 803억원의 예산이 소요될 것으로 추계된다.⁴⁶⁾ 국가가 고등교육에 관한 OECD 평균 정도의 부담을 위한 예산을 확보하면 공영형 사립대학 정책을 포함한 대학체제개편을 추진할 수 있을 것으로 보인다. 국가의 고등교육재정의 확충을 통해 대학의 질적 발전을 도모하지 않는 한 미래 사회의 도전에 대응할 수 없을 것이다.

(2) 헌법상 고등교육재정확보 의무

사립대학 중심의 고등교육 체제 속에서 배제와 차별을 기초로 하는 대학서열

43) OECD, *ibid.*, at 290.

44) OECD, *ibid.*, at 286~287.

45) 2017/2018년도 대학생 등록금의 수준을 보면 OECD 국가 중 한국은 국공립대학(정부의존형 사립대학이 지배적 형태인 경우 이를 포함)의 경우 8번째로 높고, 독립 사립대학의 경우 미국, 호주, 일본에 이어 4번째이다(OECD, *ibid.*, at 327~328). 국공립대학의 등록금도 높을 뿐만 아니라 특히 미국, 호주의 경우 독립 사립대학 재학생 비율이 17% 내외에 불과하다. 그 만큼 등록금에 대한 국민의 부담이 가중하다는 것을 의미한다. 이에 더하여 2018년 초중고 사교육비 총액이 19조 5천억으로 전년보다 4.4% 증가하였다(통계청, 「2018 초중고 사교육비조사결과」, 2019, 1쪽).

46) 공영형 사립대학 정책의 필요예산 추계에 관해서는 임재홍 외, 앞의 보고서(주5), 229~234쪽.

구조와 학벌주의는 능력에 따른 균등한 교육을 받을 권리를 보장하고 사회적 신분에 의한 차별을 금지하며 국가 균형발전의 헌법질서에 부합하는 상황이 아니다. 이들 기본권과 헌법원칙은 객관적 규범으로서 국가에 대한 행위규범이다. 따라서 국가는 현실과 제도를 헌법 정합적으로 시정할 의무가 있으며, 사립대학 중심의 대학체제를 개편하여 대학서열구조와 학벌주의를 시정하고 공교육을 정상화하여야 한다. 나아가 국가는 4차 산업혁명의 진행에 따라 고등교육의 질적 발전을 도모할 필요가 있다.

교육재정의 확보는 국가의 교육과제의 수행을 위한 실질적 전제조건이다. 헌법은 교육재정에 관한 기본적 사항을 법률로 정하도록 함으로써 그때그때의 경제 상황이나 정치적 상황의 변화에 관계없이 안정적인 교육재정을 확보할 것을 헌법적 의무로 부여하고 있다(헌법 제31조 제6항). 또한 고등교육법은 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율을 더욱 확대할 것을 규정하고 있다(동법 제7조 제3항). 국가는 헌법이 요청하는 현실적합적인 공영형 사립대학을 포함한 대학체제 개편을 위한 고등교육 재정을 안정적으로 확보하여 발전시킬 법적 의무가 있는 것이다. OECD 국가 평균 1인당 고등교육비는 초중등교육비의 1.7배에 이른다. 한국은 1인당 고등교육비가 초중등교육비 보다 낮은 유일한 국가이다.⁴⁷⁾ 국가는 초중등 교육 재정 확보를 위한 지방교육재정교부금법과 같이 필요한 경우 고등교육을 위한 「고등교육재정교부금」을 제정해서라도 안정적인 고등교육재정을 확보하여야 한다.

3) 교육효과의 점진성·장기성을 고려한 예비타당성 조사

(1) 법원칙으로서 재정효율성의 원칙

교육 분야의 경우 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업이 예비타당성조사 대상이다(국가재정법 제38조 제1항 단서). 법원칙으로서 재정효율성의 원칙은 목적과 수단의 최적의 관계를 측정함에 있어 비용-편익의 경제적 효율성만을 의미하지 않는다. 이는 정치·사회·문화적 가치 등의 규범적 가치와 같은 공익효율성을 포함하는 원칙이다.⁴⁸⁾ 따라서 공영형 사립대학에 대한 예비타당성조사를 함에 있어 헌법상 교육의

47) OECD, *supra* note 42, at 264.

48) 박종수, “법원칙으로서의 재정효율성”, 『토지공법연구』 제43집 제1호(2009), 618~619쪽.

가치·목적과 공영형 사립대학을 통한 효과를 규범적으로 평가하는 관점이 요구된다. 공영형 사립대학을 포함한 대학체제개편을 통한 대학서열화와 학벌주의 해소의 효과는 장기에 걸쳐 점진적으로 발생할 것이기 때문에 즉시 측정하기 곤란하며 따라서 단기의 가시적인 성과예산주의와는 친하지 않는 면이 있다. 공영형 사립대학 정책은 장기적으로 대학의 공공성 강화, 초중등교육의 정상화, 사회 이동성 복원, 사회통합, 지역균형발전, 사립대학 체질 개선 등에 큰 편익이 기대된다.⁴⁹⁾ 공영형 사립대학 정책에 관한 예비타당성 조사에 있어 이러한 공익적 편익성이 충분히 고려되어야 한다.

(2) 인적·물적 자원의 공유와 그를 통한 재정합리화

대학 통합네트워크의 구축은 통합 국립대학들 간, 지역 중심 국립대학, 공영형 사립대 및 전문대학들 간의 인적·물적 자원을 공유하는 대학모델을 만드는 것을 지향한다. 이미 사회의 다양한 영역에서 그리고 대학들 사이에서도 자원을 공유하면서 비용도 절감하는 새로운 공유모델들이 실현되고 있다. 유사한 사회적 단위들이 갖고 있는 인적·물적 자원을 공유하고 이들 단위들 간의 공유의 공통기반 및 플랫폼을 만드는 것이 그 핵심이라고 할 때 공영형 사립대학을 포함한 대학통합네트워크도 교육의 영역에서 이를 실현하고자 하는 하나의 모델이 될 것이다. 이는 불필요한 중복투자를 방지하고 비용절감 등을 통하여 경쟁력을 제고하는 효과를 가질 것이다.⁵⁰⁾

(3) 국가정책사업으로 추진

예비타당성조사 대상사업이라고 모두 예비타당성조사를 하여야 하는 것은 아니다. 지역균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 확정된 사업은 예비타당성조사 대상에서 제외된다

49) 대학교육의 질을 현재 보다 50% 높이는 것을 목표로 공영형 사립대학을 포함한 대학통합네트워크를 추진하는데 연간 8조원 정도의 추가 비용이 들지만, 이로 인한 편익은 OECD 평균 수익률을 가정한 정부의 공적 편익 25.44조원, 사교육비 감소 10조 내지 15조원, 인적 자산 확대 5.2조원, 인구 안정 15조원 등의 편익이 있을 것으로 분석되고 있다. 임재홍 외, 앞의 보고서(주5), 193~223쪽.

50) 서울특별시교육청, 앞의 보고서, 11쪽.

(국가재정법 제38조 제2항 제10호). 신자유주의적 경쟁정책과 시장주의에 충실하고 고등교육을 사양사업으로 인식하는 기획재정부 관료들이 앞으로도 공영형 사립대학 정책의 규범적 가치와 의의를 이해하고 공정하게 예비타당성 심사를 할 수 있을지는 의문이다.

공영형 사립대학 정책을 포함한 대학통합네트워크의 대학체제개편은 대학서열 구조와 학벌주의의 해소를 통한 지위권력의 민주화, 국가의 균형발전, 대학의 공공성 회복, 창조의 엔진으로서 대학의 질적 향상 등 긍정적인 기여가 크게 기대된다. 반면에 그 동안의 대학서열구조와 학벌주의의 반사적 결과로서 대학체제개편의 추진과 관련한 이해관계성의 통합·조정이 복잡한 것도 사실이다. 공영형 사립대학 정책을 포함한 대학체제개편은 이러한 복잡한 이해관계성을 통합·조정하면서 한국의 공교육 체계를 근본적으로 개혁하는 정치적 산물로서 한국 교육 역사상 가장 중요한 사건 중 하나가 될 것이다. 그리고 이는 현 정부 하에서 흔들림 없이 추진되어야 할 「국정운영 5개년 계획」의 100대 과제 중 하나이다. 따라서 공영형 사립대학 정책을 포함한 대학통합네트워크의 추진은 정부가 확고한 실행 의지를 가지고 정치적 리더십을 바탕으로 국가프로젝트인 국가정책사업으로 추진될 필요가 있다.

4) 주요 사립대학의 참여 가능성

지역에 기초한 대학서열체제는 국가불균형발전의 결과물이다.⁵¹⁾ 서울 소재 주요 사립대학의 지위는 자신들의 정당한 노력에 대한 보상이 아니라 서울 일극 중심의 사회·경제 체제의 국가불균형 발전에 따른 지대에 불과하다. 지역의 중요 사립대학들 중 공영형 사립대학으로의 전환에 적극적인 대학도 적지 않다.⁵²⁾ 공영형 사립대학 정책은 초기 단계에 서울 소재 사립대학의 참여를 특별히 예정하고 있는 것은 아니다.

지역의 사립대학을 공영형 사립대학으로 전환하여 특성화·전문화를 통해 집중 육성하여 각 학문 분야별로 서울의 주요 사립대학 수준 이상으로 발전시키고

51) 이두휴, “대학서열체제의 구조와 해소방안 연구”, 『교육사회학연구』 제17권 제3호(2007), 142쪽; 장수명, “지역과 대학의 선순환 균형발전”, 『대학: 담론과 쟁점』 제1호(2016), 52쪽.

52) Daily U's Line, 2020. 1. 29자, <<http://www.usline.kr/news/articleView.html?idxno=15010>>, 검색일: 2020. 2. 24; 한겨레신문, 2019. 8. 14자, <<http://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/905749.html>>, 검색일: 2020. 2. 24.

이를 통해 대학의 서열체계를 완화하고 합리적 경쟁을 통해 한국 고등교육의 질적 발전을 도모한다는 구상이다. 대학의 서열체계에 따른 학벌의 효과는 최상위권 대학에 집중되어 있으며, 중위권으로 갈수록 그 효과는 약화된다. 최근 금융권 등의 채용비리사건에서 보는 것과 같이 서울의 주요 사립대학들 간에도 학벌주의에 의한 차별이 심각한 수준에 있다. 공영형 사립대학이 상당히 확충되고 대학통합네트워크가 일정한 경쟁력과 성과를 내게 되면 독립 사립대학으로 발전할 수 있는 충분한 재정력이 없는 서울 소재 사립대학들도 공영형 사립대학이 포함된 연합대학 체제에 편입할 것으로 예상된다. 공영형 사립대학을 포함한 대학통합네트워크의 교육·연구 여건이 획기적으로 개선되고 공공부문에 있어 지역인재 할당제의 강화, 전문대학원 등에 있어 권역별 인재할당제, 권역별 국가책임교수제 등이 결합되는 경우 그 속도는 더욱 배가될 것이다. 재정이 충분한 사립대학이 독립 사립대학으로 발전하는 것은 한국 고등교육의 발전에도 긍정적이다.

5) 부실·한계대학 연명 정책

공영형 사립대학 정책이 부실·한계대학 연명정책이 될 것이라는 우려가 공영형 사립대학 정책의 추진에 있어 중요한 난관 중의 하나이다. 학령인구의 감소, 대입정원 미달, 재정난 심화의 위기 속에 지역 사립대학의 연쇄폐교 사태가 현실화되고 있다.⁵³⁾ 그러나 이는 인구구조의 변화와 국가불균형 발전의 결과로서 이들 대학을 부실·한계대학으로 평가할 수 있는지는 지극히 의문이다. 지역대학의 위기는 대학 자체의 내적 교육력이나 교육환경의 문제이기 보다는 외적인 사회구조적 문제이다. 지역대학의 위기는 당해 지역의 경제와 문화에도 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 시장은 적어도 공정함을 전제로 한다. 국가불균형 발전과 사회구조적 요인에 의한 지역대학의 위기 문제를 시장의 논리에 맡긴다는 것은 시장의 논리가 아니다. 이는 국가 책임의 방기일 뿐이다. 이러한 접근은 한국 고등교육과 국가균형발전에 도움이 되기는커녕 문제를 더욱 악화시킨다.

53) 교육부의 학령인구 및 입학자원 감소 추이 전망에 의하면 2018학년도 규모의 대학 정원이 그대로 유지된다고 가정할 경우 2024년에는 약 12만 명의 미충원이 예상되며, 교육부는 종래 2021년부터 전국 대학 38곳이 폐교위기를 맞을 것으로 봤지만 이는 보수적 추정치로 폐교 위기를 맞을 대학이 전체 대학 중 21%인 70곳에 달할 것으로 전망하고 있다. 이태일리, 2019. 6. 17자, <<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01210326622522704&mediaCodeNo=257>>, 검색일: 2020. 2. 21.

한편 한국 대학의 서열구조와 입시경쟁은 사회경제적 불평등으로 인한 계층적 역진성의 교육 불평등을 그대로 반영하고 있다.⁵⁴⁾ 따라서 이들 대학들을 공영형 사립대학 정책의 대상에서 처음부터 배제하는 것은 사회적 불평등에 따른 교육 격차를 더욱 확대·재생산하는 것이다. 한국의 고등교육 여건은 OECD 국가들과 비교하여 매우 취약하며, 4차 산업혁명의 도전을 성공적으로 해결하고 문화적·사회적 발전을 위해서는 고등교육의 여건을 획기적으로 개선하기 위한 투자가 요구되고 있다. 위기대학이라도 하더라도 중요한 사회적 자산으로 폐교 등의 방식으로 고등교육의 자원을 사장하는 것은 한국 고등교육의 발전에 도움이 되지 않는다. 따라서 지금과 같이 위기대학 관리를 위해 별도의 정책과 재정을 예정할 것이 아니라⁵⁵⁾ 위기대학 정책과 공영형 사립대학을 통합적으로 연계하여 고등교육을 발전시킬 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

인구구조의 변화에 따른 위기의 대학은 지역의 중소 시·군에 소재하는 사립대학을 중심으로 나타나고 있다. 현재 지역 내에서의 대도시와 중소도시 간 불균형의 문제도 심각하다. 공영형 사립대학을 포함한 대학통합네트워크에서 학생들이 선호하는 학문분야를 오히려 이들 대학에 배치하여 특성화하는 것이 지역균형발전의 전략에서 보다 타당할 것이다. 이들 대학이 공영형 사립대학 우산 아래 편입되도록 하여 건강한 사립대학으로 회복되는 과정을 전시(展示)할 수 있다면 이는 공영형 사립대학의 필요성과 효과를 구체적으로 확인하는 계기가 될 수 있을 것이다.

6) 학교법인의 사립학교 학교경영권 침해

공영형 사립대학 정책에 있어 학교법인의 지배구조 개편에 대한 우려와 저항이 가장 큰 걸림돌이 될 것으로 조사되고 있다. 그러나 동시에 공영형 사립대학의 책무성 강화를 위해 공익이사 임명 등을 통한 이사회 결정구조의 개선이 가장 많은 요구사항이기도 하다.⁵⁶⁾ 공영형 사립대학의 전환은 학교법인의 자기결정에 의한 자율협약으로 이루어지는 것이다. 따라서 공영형 사립대학이 학교법인의 사학의 자유나 또는 자율적 학교경영권을 침해할 우려가 있다는 등의 주장은

54) 김희삼, “사회 이동성 복원을 위한 교육정책의 방향”, 『KDI FOCUS』 제54호(2015), 3~5쪽.

55) 교육부, 앞의 대학혁신지원방안, 28쪽.

56) 안현효 외, 앞의 보고서, 179~185쪽.

설득력이 없다. 오히려 공영형 사립대학 정책은 독립 사립대학 학교법인의 재정책임의 충실을 유도하고, 사회적 책무성 강화와 체질 개선을 통해 건전한 사립대학으로 발전할 수 있도록 하는 촉매제가 될 것이다. 공영형 사립대학 정책은 또한 이러한 외부효과를 의도하고 있다.

7) 공영형 사립대학 협약해제에 따른 잔여재산 귀속 문제

자율협약에 의하여 공영형 사립대학으로 전환한 사립대학이 협약을 해제하는 경우 잔여재산의 귀속 문제의 처리를 우려하는 견해가 없지 않다. 그러나 이는 특별히 문제가 되지 않을 것으로 보인다. 공법상 계약과 사법상 계약의 실체법상 차이는 계약의 해제 또는 해지와 관련하여 특별히 부각되는 바, 공법상 계약에는 민법상의 계약해제에 관한 규정이 그대로 적용되지 않는다. 공법상 계약에 있어 사인에 의한 계약의 해제는 원칙적으로 인정되지 않거나 또는 공익에 영향을 미치지 않는 경우에만 인정된다.⁵⁷⁾ 공영형 사립대학의 협약내용으로 협약의 해제를 원칙적으로 금지하거나 특별한 합리적 사유가 없는 한 학교 측의 일방적 의사표시에 의한 공영형 사립대학 협약의 해제를 제한하고, 해제를 하는 경우 잔여재산의 정산에 관한 내용을 규정하면 될 것이다. 한편 국가가 공영형 사립학교 협약을 해제하는 때에는 학교 측의 귀책사유가 없는 경우 국가에 대하여 손실보상청구권을 인정하여 공영형 사립대학의 존속성을 보장할 필요가 있다.

8) 대학설립 유형별 이해당사자 간의 갈등

(1) 국공립대학에 대한 우선적 재정 지원 확대

고등교육 재정 확보가 용이하지 않음에 따라 공영형 사립대학 정책 보다는 국공립대학에 대한 지원의 확대가 우선되어야 한다는 견해도 없지 않다. 또한 이해당사자들을 균일화시켜야만 대학통합네트워크의 추진력이 생긴다는 이유로 거점국립대학 통합네트워크의 추진에 우선적으로 예산을 집중할 것을 주장하는 입장도 있다.⁵⁸⁾ 사립대학이 고등교육에 있어 높은 비중을 차지하며 중추적 기능을

57) 김동희, 「행정법 I」 23판, 박영사, 2017, 233쪽; 홍정선, 「행정법원론(상)」 27판, 박영사, 2019, 549쪽.

58) 김종영, 앞의 논문, 54~55쪽.

하고 있는 상황에서 국공립대학의 지원 또는 거점국립대학 통합네트워크만으로는 지역 고등교육의 발전과 대학체제 개편의 소기의 목적을 기대할 수 없다. 대학통합네트워크 구상에서 국공립대학과 공영형 사립대학은 경쟁관계가 아니며 당해 지역에서 연대하여 기능과 역할을 분담하여야 하는 협력관계이다.

현재 공영형 사립대학 정책을 포함한 대학통합네트워크의 대학체제개편이 추진되지 못하는 근본원인은 이해관계자가 균등하지 못하고 다양하기 때문이 아니다. 국가의 대학통합네트워크에 대한 분명한 비전과 함께 이의 추진을 위한 예산을 확보하지 않는 것에 그 원인이 있다. 초저출산-고령사회는 오히려 수도권 집중의 심화와 함께 지방소멸로 급발전하고 있으며 지역고등교육생태계는 위기적 상황에 직면하고 있다. 사업 추진의 선·후를 계상하기 보다는 가능한 범위에서 신속하게 국공립대학 통합네트워크와 함께 공영형 사립대학 정책을 병행 추진하여 한국형 연합대학의 기반을 구축하여야 한다. 국공립대학과 공영형 사립대학을 추진하고자 하는 사립대학은 서로 경쟁하기 보다는 협력하여 대학체제 개편을 위한 고등교육 예산을 확보하는데 공동의 노력이 필요하다.

(2) 공영형 사립대학에 대한 재정 출연의 타당성

공영형 사립대학 정책의 추진 과정에서 공영형 사립대학 정책은 학교법인과 대학 구성원 간 갈등을 조장할 우려하고, 공영형 사립대학으로의 전환을 기대하기 곤란한 사립대학들은 공영형 사립대학과 같은 일부 사립대학에 대한 재정 지원의 타당성에 이의를 제기하였다. 그러나 이러한 문제는 공영형 사립대학 정책을 위해 충분한 재정을 확보하지 않고 최소주의에 입각한 소수의 사립대학만을 공영형 사립대학으로 전환하는 경우에 증폭될 수 있다. 당초 계획(공약)대로 정부가 확고한 의지를 가지고 공영형 사립대학 정책에 필요한 충분한 재정을 확보하여 추진하는 경우 이들 대학들도 공영형 사립대학으로의 전환을 유도할 수 있을 것이며, 공영형 사립대학 정책은 이러한 효과를 기대한 정책이다. 한편 위에서 본 것과 같이 공영형 사립대학에 대한 국가의 재정 출연은 독립 사립대학에 대한 보조적 성격의 지원과는 법적 성격을 달리한다는 점에서 독립 사립대학에 대한 재정지원의 요구를 공영형 사립대학 정책과 연계하는 것은 타당하지 않다.

9) 소결

공영형 사립대학 정책의 의의와 필요성에도 불구하고 정책의 추진 과정에서

제기된 난관들은 정책에 대한 불충분한 이해에서 제기된 것으로 대부분 해명 가능한 것들이다. 사실 이러한 난관들은 공영형 사립대학 정책에 대한 정부의 추진 의지와 로드 맵이 확실히 제시되지 않고, 이에 따라 재정이 확보되지 않음으로 인하여 제한된 고등교육 재정의 배분에 대한 이해관계자들 간 갈등의 성격이 짙다. 저출산 학령인구 감소의 대응방안으로 시장적 방법에 의한 폐교의 유도와 대학정원을 줄이는 대학구조조정정책은 결과적으로 지역대학을 보다 황폐화시키며 대학 서열화를 심화시키고 있다. 서울 중심의 대학서열과 이에 기초한 역량의 집중은 경제적 독점이 비효율적인 것처럼 비효율적이며 위험하다.

현재 지역대학의 위기는 대학체제개편을 통해 공교육을 정상화하고 고등교육의 질적 수준을 획기적으로 제고할 수 있는 적기이기도 하다. OECD 국가들과 비교해 보더라도 국가의 고등교육재정 확충은 불가피하며 국가는 이에 관한 헌법적 책무가 있다. 교육부 스스로 자인하는 것과 같이 현재와 같은 개별대학 기반 사업별 지원 체계는 지역의 수요를 반영한 지역대학의 자율적 혁신을 이끌어내는 데 한계가 있으며,⁵⁹⁾ 기존의 특수목적 재정지원사업은 교육여건 개선에 비효율적이고 비효과적이다.⁶⁰⁾ 고등교육 전문가들과 고등교육 이해당사자들은 공영형 사립대학의 도입에 대해 여전히 90% 이상이 찬성하고 있다.⁶¹⁾

공영형 사립대학 정책의 관건은 결국 정부의 의지와 확보 가능한 예산의 규모에 달려 있다. OECD의 정부의존형 사립대학 기준에 맞게 교육경비의 50% 이상을 출연하면 좋겠지만 여의치 않을 경우 공영형 사립대학으로의 전환에 대한 유인 효과가 있는 범위 안에서 교육비의 25% 내지 30% 정도를 지원하는 예비(1단계) 공영형 사립대학에서 시작하여 점진적으로 출연을 확대하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 또한 현재 부처별로 분절적으로 시행되고 있는 고등교육 지원사업을 공영형 사립대학을 포함한 대학통합네트워크의 추진에 맞게 통합·조정함으로써 현재의 예산범위 안에서도 이의 추진을 위한 고등교육 재정정책의 실행이 가능하다.

59) 교육부, 「지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 기본계획 주요사항」, 2020. 1. 20, 1쪽.

60) 임재홍 외, 「공영형 사립대학 인식조사 및 운영모델 개발」, 한국방송통신대학교, 2019, 127쪽.

61) 임재홍 외, 위의 보고서, 135쪽.

IV. 국가균형발전과 공영형 사립대학 정책

공영형 사립대학 정책을 포함한 대학체제개편에 관한 종래의 논의 과정에서 국가균형발전의 측면이 고려되지 않은 것은 아니지만 대학서열구조와 학벌사회의 해소라는 교육적 문제에 대한 종속적 요소로 고려된 면이 없지 않다. 혁신도시 건설과 공공기관 지방이전 등으로 대표되는 국가균형발전 전략이 종료되어 감에 따라 그 성과를 지역혁신체제로 통해 선순환적으로 확산시키기 위하여 공영형 사립대학을 포함한 대학통합네트워크의 추진을 국가균형발전의 관점에서도 핵심적 전략과제로 상정될 필요가 있다. 특히 그 동안의 국가균형발전을 위한 정책적 노력에도 불구하고 지방소멸이 현실화되고 있는 상황에서 국가균형발전을 위한 권역별 대학통합네트워크 추진의 시급성이 요구된다.

1. 국가균형발전을 위한 공영형 사립대학 정책의 유효성

1) 국가균형발전에 있어 지역대학의 역할

정부는 자치분권과 국가균형발전을 5대 국정목표와 20대 국정전략의 하나로 제시하며 추진하고 있다.⁶²⁾ 지방분권과 국가균형발전은 헌법상 편제도 다른 뿐만 아니라 헌법의 원리도 달리한다. 국가균형발전은 지역 간의 수평적인 자원배분에 관한 국가 과제로서 그 목표를 달성하기 위해 중앙정부의 역할의 강화가 요청된다는 점에서 수직적 권한배분에 의한 지방자치단체의 자율성 강화를 의도하는 지방분권과는 법 원리적인 측면에서 모순적 긴장관계에 있다.⁶³⁾ 이러한 법 원리적 긴장관계에도 불구하고 지방자치법은 지방분권과 지역의 균형발전을 지방자치의 목적으로 규정하고 있으며(동법 제1조), 헌법재판소 역시 지방의 균형 있는 발전을 지방자치제도의 헌법적 보장의 의의 가운데 하나로 판시하고 있다.⁶⁴⁾

62) 국정기획자문위원회, 앞의 5개년 계획, 13~14쪽.

63) 이병규, “지역균형발전의 헌법적 고찰”, 『공법학연구』 제16권 제2호(2015), 35쪽; 허진성, “지역균형발전에 대한 헌법적 이해”, 『헌법학연구』 제23권 제4호(2017), 82쪽.

64) 헌법재판소 1991. 3. 11. 선고 91헌마21 결정.

이러한 모순과 긴장을 조화의 원칙(Das Prinzip praktischer Konkordanz)⁶⁵⁾에 따라 해소하여 조화롭게 추진할 수 있도록 하는 것이 지역의 발전역량을 창출·활용·확산시키는 지역의 자립적인 혁신역량이다(국가균형발전법 제2조 제1의2호). OECD에 의하면 대학은 지식의 원천, 혁신의 씨앗, 성장의 원동력으로 지역의 사회·경제·문화적 발전에 기여한다. 대학주도의 지식 창출은 지역과 국가 모두의 경쟁력을 높이는데 필수적이다. 주요 선진국에서는 글로벌 경제시대에 있어 지역의 균형발전을 통한 국가경쟁력을 획득하는 전략으로 고등교육의 중요성이 강조되고 있으며, 국가균형발전을 위한 지역의 혁신역량과 자립적 발전 동력을 확보하는 견인차로서 지역대학의 사회적 책무성과 역할을 강화하고 있다.⁶⁶⁾

2) 국가균형발전과 공영형 사립대학 정책의 필요성

한국 대학의 불균형발전은 국가불균형발전으로부터 생겨났지만, 서열에 기초한 불균형 대학의 현재 체제는 국가발전과 경쟁력의 장애 요인이며 사회민주화의 걸림돌이다. 지역과 지역의 연구 및 담론 역량인 지역대학의 발전 없이는 한국 사회의 진진과 진보는 불가능에 가깝다. 균형적인 대학발전과 분권과 지방자치가 함께 가야하는 이유이다.⁶⁷⁾

그 동안의 공공기관 지방이전, 혁신도시·기업도시 건설 등의 국가균형발전 전략은 그 성과에도 불구하고 국가균형발전의 실효를 거두지 못하고 있다. 2018년 8월 국가통계포털의 주민등록인구 통계와 한국고용정보원의 지방소멸보고서에 따르면 고령화와 청년층 유출로 종래 농어촌·중소도시에 이어 광역시마저 수도권 권으로 인구 엑서더스가 발생하여 소멸지역으로 발전하고 있다. 이는 2013~2016년 혁신도시건설과 공공기관 지방이전 중에도 계속되었다. 혁신도시 공공기관 종사자들의 가족동반이주율은 33.5%에 불과하여 공공기관만 물리적으로 이전하고 혁신도시를 건설한다고 지역이 발전하는 것은 아님을 보여주고 있다.⁶⁸⁾ 통계청의

65) 김남철, “지역균형발전의 법적 문제”, 『공법학연구』 제4권 제1호(2002), 6~7쪽.

66) OECD/MHE, *Supporting the Contribution of Higher Education Institution to Regional Development: Aide-Memoire for Regions Participating in the OECD Project*, OECD Publishing, 2005, at 1.

67) 장수명, 앞의 논문, 52쪽.

68) 한겨레신문, 2018. 8. 10.자, <<http://m.news.zum.com/articles/46895692>>, 검색일: 2020. 2. 25;
중앙일보, 2018. 8. 13.자, <<https://news.joins.com/article/22882342>>, 검색일: 2020. 2. 25.

장래인구 특별추계에 의하면 2020년에는 마침내 총인구의 50.1%가 수도권으로 집중되고, 2030년 전후로 한국의 전체 인구가 줄어들기 시작함에도 수도권의 인구집중은 계속 될 것으로 전망되고 있다.⁶⁹⁾ 결국 국가균형발전을 위해 「국가균형발전특별법」, 「혁신도시건설 및 지원에 관한 특별법」, 「기업도시개발특별법」 등을 제정·시행하고, 지역인재의 양성을 위해 「지방대학 및 지역균형인재육성에 관한 법률」을 시행하고 있지만 실효를 거두지 못하고 있는 것이다.

그 동안 한국 대학들은 대학공간이라는 지역적 구체성을 확보하지 못하고 전국적인 대학서열이라는 추상적 위상에 연연해 지역사회와 분리되어 지역과 통합적 발전을 기획하지 못하였다. 이제 지역대학은 지역이라는 구체적 공간성을 바탕으로 정치·경제·사회·문화 등의 전 영역에 있어 지역에 기반한 지식을 연구·보급하고 인재를 양성하는 혁신역량의 전초기지가 되어야 한다. 이를 통해 지역대학은 그 동안의 국가균형발전의 성과를 지역발전으로 연결되도록 하는 지역혁신체계의 중심적 역할을 하여야 하며, 이러한 과정에서 지역과 세계를 연계하여 국가의 경쟁력을 높이는데 기여하여야 한다. 그러나 서울을 정점으로 한 서열화된 대학체제와 학벌사회에서는 지금과 같이 지역의 개별대학을 지원하여 발전시키는 것은 기대가능하지 않다.⁷⁰⁾ 오히려 지역대학에 대한 일반인의 통념을 부추겨서 지역대학 기피 현상을 심화할 뿐이다.⁷¹⁾

공영형 사립대학 정책은 지역의 국공립대학과 연합하여 거점국립대학은 연구중심대학으로, 지역중심 국립대학과 공영형 사립대학은 응용학문 중심의 교육중심대학으로, 공영형 전문대학은 직업과 평생교육기관으로 그 기능과 역할을 분담하여 지역 발전과 혁신에 필요한 공공성이 강화된 지역대학을 육성·발전시키는

69) 한겨레신문, 2019. 8. 21자, <<http://www.hani.co.kr/arti/area/yeongnam/906497.html>>, 검색일: 2020. 2. 25.

70) 사립대학은 학생의 선택에 의한 등록금이 주된 재정이기 때문에 학생의 선택을 위한 서열경쟁은 불가피하며 대학 간의 협력은 쉽지 않다. 그 동안 대학의 특성화를 위한 많은 재정지원이 있었음에도 불구하고 대학 간 학과교환 등의 방식으로 특성화·전문화가 되지 않는 이유가 여기에 있다. 사립대학은 특수목적 형식의 재정지원사업을 지역사회의 공헌이라는 사회적 책무로 접근하기 보다는 재정보완수단의 관점에서 접근하기 때문에 사업이 종료하는 경우 이를 유지할 수 없다. 대학 간 특성화·전문화가 되어 있을 때 일반재정지원의 효과가 극대화될 수 있는데, 대학에 백화점식으로 학과가 설치되어 있는 상황에서는 일반재정지원 역시 특별한 효과를 기대할 수 없는 것이다.

71) 이두휴, 앞의 논문, 148쪽.

고등교육정책이다. 공영형 사립대학의 가장 중요한 기대효과가 사립대학의 공공성 강화를 통한 지역사회에 대한 공적 기여라는 설문조사에서 보는 것과 같이⁷²⁾ 공영형 사립대학은 네트워크 대학으로서 당해 지역의 발전 전략에 따라 필요한 지식의 생산과 인재의 양성을 자기의 고유한 공적 책무로 부여받는 지역 중심의 사립대학이다. 이와 같이 공영형 사립대학이 포함된 대학통합네트워크는 국가균형발전과 분권개혁의 통일로서 지역대학의 총역량을 국가균형발전의 혁신역량으로 묶어 내는 헌법에 부합하는 현실적합적인 대학체제개편인 것이다.

2. 지방자치단체의 참여 보장

지방분권주의와 국가균형발전은 헌법의 기본원리일 뿐만 아니라(동법 제117조, 제120조, 제122조) 헌법은 균등한 교육을 받을 권리를 보장하여 교육의 여건과 질이 전국에 걸쳐 상당히 균등화되어 있을 것을 요구한다. 국가균형발전특별법상 지방자치단체는 지방대학 역량 강화와 교육 개선지원, 지역인재 양성 등의 시책을 추진하고 이에 필요한 예산을 확보할 책무 등이 있으며(동법 제3조·제12조 등 참고), 지방대학육성법에 따라 지방대학 및 지역인재의 육성을 위한 종합적인 시책을 수립·시행할 책무가 있다(동법 제3조). 교육부장관은 지방자치단체의 장의 의견을 들어 고등교육지원계획을 수립하여야 한다(고등교육법 제7조 제3항). 고등교육은 일반적으로 국가사무로 인식되지만 이와 같은 법률의 규정을 볼 때 이는 국가사무만일 수 없으며 지역주민과 공동체의 발전과 밀접한 관련이 있는 지방사무의 성격도 있는 공동사무의 성격을 가진다.

공영형 사립대학 정책은 위에서 본 것과 같이 지역 국공립대학이 불충분한 상황에서 지역대학의 총역량을 국가균형발전의 혁신역량으로 묶어 내기 위한 불가피한 정책일 뿐만 아니라 지역대학의 육성은 지방사무의 성격도 가진다. 따라서 공영형 사립대학이 지역균형발전에서 담당하게 될 역할과 관련법의 규정에 의하더라도 공영형 사립대학 정책에 지방자치단체의 참여 보장은 필수적이다. 정부의 공영형 사립대학 정책에는 지방대학육성법을 실질화 하여 지방자치단체의 참여와 역할이 보장되어야 한다.

72) 임재홍 외, 앞의 보고서(주61), 158쪽; 안현효 외, 앞의 보고서, 179쪽.

3. 대학통합네트워크 추진 경로의 재검토

종래 대학통합네트워크의 추진 경로는 앞에서 본 것과 같이 3단계로 구성되어 있다. 그러나 이러한 단계적 추진경로를 설정할 당시에는 학령인구의 감소에 따른 지역고등교육 환경의 급변과 서울-수도권으로의 인구집중의 심화 및 지방소멸이 현실화되는 상황이 고려되지 못하였다. 그리고 공영형 사립대학 정책 추진 과정에서 공영형 사립대학으로 전환하고자 하는 다수의 지역 사립대학이 확인되고 있다. 이러한 상황에서 종래 대학통합네트워크의 단계적 추진 경로의 적절성은 재검토될 필요가 있다. 오히려 제2차 국가균형발전을 위한 전략적 사업으로 1단계와 2단계를 통합한 권역별 대학통합네트워크의 추진에 대한 긴급성이 요구된다.

이와 같이 대학통합네트워크 추진을 동시·병행적으로 추진할 경우 각 대학의 유형별 당사자들의 이해관계가 복잡하여 합의가 보다 어려운 문제가 있다. 그러나 이는 단계적 추진 경로에서도 시차만 있을 뿐 재연될 수밖에 없는 문제이다. 대학통합네트워크는 모든 대학 당사자들의 Plus-sum게임이 되어야 하며, 그 과정은 다양한 이해관계와 관점을 이해하고 타협하여야 하는 정치적 사안이기도 하다. 대학의 경쟁력을 개별대학의 차원이 아닌 우리 사회의 공공의 역량으로 사유하고 서열주의와 경쟁체제에 길들여진 시각과 인식만 교정한다면 그 해법은 쉽게 찾을 수 있을 것이다.

V. 결 론

한국 교육은 화석과 같은 대학서열 구조와 학벌체제로 초중등교육이 대학 입시에 종속되어 왜곡되어 있다. 이의 해소 없이는 교육의 정상화와 발전은 요원하다. 공영형 사립대학 정책은 지역의 국공립대학과 통합네트워크를 구성하여 서울 일극 중심의 수직적 대학 서열구조를 완화·해소하고 국민의 균등한 교육을 받을 권리의 보장과 지역대학의 총역량을 국가균형발전의 혁신역량으로 묶어내는 것으로 헌법이 요청하는 현실적합적인 대학체제개편방안이다. 국가균형발전을 위한 정책적 노력에도 불구하고 학령인구의 감소에 따른 지역고등교육 환경의 급변과 지방소멸이 현실화되고 있는 상황에서 공영형 사립대학 정책을 포함한 대학통합네트워크 추진의 시급성이 더욱 요청된다.

문재인 정부가 “대학서열을 완화하고 지역균형발전을 위해 지역 국립대학을 집중 육성하고, 대학발전의 새로운 모델이 될 수 있는 장기적으로 발전가능성이 높은 사립대학을 공영형 사립대학으로 전환·육성하여 이들 대학을 한국형 네트워크 대학으로 변화·발전시키겠다”는 대학체제개편방안을 100대 국정과제의 하나로 제시한 것은 이러한 요구를 반영한 야심만만한 정책이다. 그러나 실제로 이를 실현하기 위한 각별한 움직임은 감지되지 않고 있다. 교육체제에 대한 근본적인 개편을 염두에 두고 있지만 이를 실현하기 위한 구체적인 실천들은 눈에 띄지 않는다. 재정적 뒷받침이 없는 고등교육 체제개편은 허사(虛辭)이다. 공영형 사립대학의 우산 아래 많은 사립대학이 들어오기 위해서는 충분한 재정이 마련되어야 한다.

미국의 링컨 대통령은 남북전쟁을 종결짓고 노예들을 해방시킨 대통령으로 알려져 있다. 그러나 이에 버금가는 중요한 업적이 모릴법(Morill Act)을 통해 미국 고등교육의 토대를 닦은 것이다. 모릴법은 미국의 산업화와 민주주의를 세계 최고로 끌어올리는 노동돌이 되었으며, 아직도 미국 독립 이후 제정된 법안 중 가장 생산적인 법으로 평가된다.⁷³⁾ 정부가 링컨과 같은 해안을 가지고 좌고우면하며 실기하지 않고 공영형 사립대학을 포함한 고등교육체제개편의 기반을 구축하여 한국의 공교육을 정상화하고 획기적으로 발전시키는 토대를 마련할 것을 기대한다.

대학의 경쟁력을 개별대학의 차원이 아닌 우리 사회의 공공의 역량으로 사유하려는 대학통합네트워크는 학벌주의와 경쟁체제에 길들여진 우리의 시각과 인식의 전환 없이는 성공할 수 없다. 공영형 사립대학 정책을 포함한 대학체제개편은 우리에게 대학이란 무엇이어야 하는가를 고민하고 설계하는 혁신의 장이어야 한다. 공영형 사립대학은 경쟁과 생존의 절벽으로 내몰린 사립대학의 일부를 선별적으로 구원해 주는 방주가 아니라 우리 모두에게 유익한 교육을 구상하고 실천하는 작업이어야 한다. 그리고 경쟁의 내면을 넘어서는 연대로서 공영형 사립대학 정책을 구상하고 실현해 가야 한다.

73) 임재홍, 앞의 논문, 147쪽.

참고문헌

[국내문헌]

- 강남훈, “대학교육 혁신을 위한 대학체제 개편안: 교양과정 후 공동학위제”, 『문학과과학』 제67호, 2011.
- 강태수/길성용, “교육을 받을 권리의 중층적 성격과 심사기준에 관한 연구”, 『경희법학』 제54권 제4호, 2019.
- 교육부, 「지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 기본계획 주요사항」, 2020. 1.
- _____, 「인구구조 변화와 4차 산업혁명 대응을 위한 대혁신 지원 방안」, 2019. 8.
- _____, 「새 정부의 고등교육정책 추진방향」, 2017. 11.
- 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」, 2017. 7.
- 김기식/박선나, 「대학개혁, 국공립대학 확충이 답이다」, 더미레연구소, 2017.
- 김남철, “지역균형발전의 법적 문제”, 『공법학연구』 제4권 제1호, 2002.
- 김동희, 『행정법 I』, 23판, 박영사, 2017.
- 김명연, “공영형 사립대학 육성사업에 대한 평가와 과제”, 『(사)대학정책연구소 창립 심포지엄』, 2018. 10.
- _____, “사립학교법상 학교법인의 정상화에 있어 종전이사의 지위”, 『민주법학』 제36호, 2008.
- 김종영, “대학통합네트워크의 구조와 단계”, 교육혁명포럼/한국교육개혁전략포럼 외, 「2020-2025년 대학통합네트워크 현실화 경로와 방안 토론회」, 2020. 2.
- 김혁동 외, 「사립학교 거버넌스의 공공성과 자주성 강화 방안」, 경기도교육연구원, 2017.
- 김희삼, “사회 이동성 복원을 위한 교육정책의 방향”, 『KDI FOCUS』 제54호, 2015.
- 박종수, “법원칙으로서의 재정효율성”, 『토지공법연구』 제43집 제1호, 2009.
- 반상진, “국립대 연합체제 구축방안 논의: 국립대 공동선발과 공동학위제 실현을 위한 방안 탐색”, 『교육비평』 제39호, 2017.
- _____, “새 정부 고등교육재정의 쟁점과 과제”, 『교육재정경제연구』 제26권 제2호, 2017.
- 서울특별시교육청, 「서울시교육청 교육개혁 제안: 공영형 유치원 운영, 대학공유 네트워크 구축, 국가교육위원회 설치 및 국가교육위원회-교육부-시도교육청의 역할분담」, 2017.

- 송주명, “캐슬을 넘어 고등교육 새판짜기의 방향”, 민주평등사회를위한전국교수
연구자협의회, 「고등교육 불평등 어떻게 할 것인가: 캐슬의 구조와 캐슬
밖의 목소리 토론회」, 2019. 1.
- 심광현, “입시폐지-국립교양대학 통합네트워크 구성을 통한 교육혁명의 마스터플랜
개요”, 민주화를위한전국교수협의회 엮음, 「입시·사교육 없는 대학 체제:
대학 개혁의 방향과 쟁점」, 한울, 2015.
- 안현효 외, 「공영형사립대학 도입 필요성 연구」, 한국사학진흥재단, 2019.
- 이두휴, “대학서열체계의 구조와 해소방안 연구”, 「교육사회학연구」 제17권 제3호,
2007.
- 이병규, “지역균형발전의 헌법적 고찰”, 「공법학연구」 제16권 제2호, 2015.
- 이시우, “사립학교법 개정의 헌법적 제 문제: 학교법인 및 이사회와의 관계를
중심으로”, 「헌법학연구」 제11권 제1호, 2005.
- 임재홍, “고등교육과 교육공성의 확장”, 「법학연구」 제20권 제1호, 2012.
- 임재홍 외, 「공영형 사립대학 인식조사 및 운영모델 개발」, 한국방송통신대학교,
2019.
- _____, 「공영형 사립대학 운영방안」, 한국방송통신대학교, 2018.
- _____, 「공공형 사립교육기관 운영 모델에 관한 연구」, 서울특별시교육청, 2015.
- _____, 「초·중등교육 정상화를 위한 대학 체제 개편 방안 연구」, 서울특별시
교육연구정보원/교육정책연구소, 2015.
- 장수명, “지역과 대학의 선순환 균형발전”, 「대학: 담론과 쟁점」 제1호, 2016.
- 통계청, 「2018 초중고 사교육비조사결과」, 2019.
- 한수웅, 「헌법학」, 제9판, 법문사, 2019.
- 허진성, “지역균형발전에 대한 헌법적 이해”, 「헌법학연구」 제23권 제4호, 2017.
- 홍정선, 「행정법원론(상)」, 27판, 박영사, 2019.

[외국문헌]

- OECD, *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, 2017.
- _____, *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*, OECD Publishing, 2019.
- OECD/MHE, *Supporting the Contribution of Higher Education Institution to Regional
Developmen: Aide-Memoire for Regions Participating in the OECD Project*,
OECD Publishing, 2005.

Johannes Rux, *Schulrecht*, 6.Auf., C.H.Beck, 2018.

Peter Badura, Kommentierung zu Art. 7, Maunz-Dürig(Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*
Band 2, C.H.Beck, 2015.

Abstract

The Significance of the Public Private University Policy

Kim, Myeong-Yeon^{*}

The core of the Korean education problem is the Seoul-based university racking structure and the academical clique. Without this solution, the normalization and development of education is impossible. The public private university policy has been proposed to complement the national university integration network to address this. The public private university policy aims to form a network with the national universities in the region, thereby mitigating and eliminating the vertical university hierarchy concentrated in Seoul. The public private university is a private university that the government took over 50% of the educational expenses and publicized the school corporation by referring to the government-dependent private university of the OECD. The right to equal education of the public and the obligation of balanced development of the state are the constitutional basis for public private university policy. This policy also ensures the right of citizens to receive education and combines the total capacity of local universities with innovation capacity for balanced national development. Therefore, public private university policy is evaluated as a reorganization plan suitable for the reality required by the Constitution. There have been policy efforts for balanced national development. However, due to the decrease in school age population, the environment of regional tertiary education is rapidly deteriorating and the destruction of the provinces is becoming a reality. So university integration networks, including public private university policies, need to be implemented more quickly. The reformation of the university system, including public private universities, will be one of the most important events in the history of Korean education. Therefore, this policy should be promoted as a national project. Public private university policy should not be a selective salvation of some private

^{*} Professor, Department of Law, Sangji University.

universities at risk of competition and survival. This should be the work of conceiving and practicing education that is good for all of us.

Key Words : the public private university, reformation of the university system, university ranking structure, university integration network, national balanced development, a local university