

자유와 개혁 12

한국의 사립대학교

안재욱



자유와 개혁 시리즈 창간에 즈음하여

자유기업센터는 시장경제 원리에 걸맞는 법과 제도의 개혁을 통한 한국 사회의 번영과 발전을 위해 노력하고 있습니다. 법과 제도의 개혁은 뜨거운 열정만으로 가능한 일이 아닙니다. 올바른 법제개혁이 가능하기 위해서는 법제 개혁에 대한 구체적인 대안을 마련해야 합니다.

그러나 현재 구체적이고 실질적인 대안 마련을 위해 노력하는 연구의 폭이 좁을 뿐 아니라 연구 발표의 장도 여의치 않습니다.

이에 자유기업센터는 ‘자유나라가 지향해야 하는 이념’, 즉 자유와 개인적 책임, 작은 정부, 자유기업, 법치, 그리고 폭력의 자제에 뜻을 같이 하는 지식인들에게 연구의 기회를 제공할 목적으로 『자유와 개혁』 연구지원 사업을 추진하게 되었습니다. 아무쪼록 이 사업에 참여하는 연구자들의 열성적인 연구가 우리 사회를 올바른 방향으로 선도해 가는데 큰 역할을 하리라 굳게 믿습니다.

이 사업은 김정호 법경제실장이 과제의 선정 및 편집을, 신재화 홍보기획실장이 출간과 홍보를, 그리고 권오성 연구원이 실무를 맡아서 수고하고 있습니다.

1997년 12월

자유기업센터 소장 공병호

책을 펴내면서

자유기업센터는 여러 종류의 출판물을 시리즈 형태로 만들어내고 있다. 이미 17권이 발간된 『자유주의 시리즈』가 자유시장경제 원리에 대한 사변적인 연구결과의 소개를 목적으로 한 것이라면, 이번에 새로 시작하는 『자유와 개혁 시리즈』는 구체적 정책대안의 제시를 목적으로 하고 있다.

자유기업센터를 세운 목적은 시장원리를 전파함에 있어 여론의 압력에 굴하지 않겠다는 것이다. 그러자면 과격하다는 말을 들을 수 밖에 없다. 이 시리즈에서 주장하는 많은 내용도 여론과는 동떨어진 ‘과격’한 것들이 될 것이다. 하이에크Hayek가 『예종의 길』이라는 책을 통해서 사회주의 국가의 멸망을 예언함과 더불어 서구인들의 사회주의화 경향을 비판했던 것은 사회주의와 복지국가주의의 광풍이 몰아칠 때였다. 배스티아Bastiat가 사회주의 열망에 들떠 있던 민중들에게 각성하라고 외쳤던 것은 프랑스 2월 혁명의 소용돌이 속에서였다. 당시 여론의 눈에는 그들의 주장이 매우 과격하게 비쳤겠지만 역사는 그들의 주장이 옳았음을 증명하고 있다. 자유와 개혁 시리즈에서 제시될 주장들도 언젠가는 옳은 것이 될 것임을 바라면서 첫발을 디뎌 본다.

이 연구는 주로 아웃소싱out-sourcing에 의존하게 될 것이다. 많은 연구소들이 외부의 학자들에게 연구용역을 주어왔지만 그 중에서 오래 남는 작품을 찾아보기는 어렵다. 연구소 내부의 전임연구원들과는 달리 외부 연구자들의 연구 성과를 통제하기가 어렵기 때문이었다. 연구소들이 높은 비용을 들이면서 전임연구자를 뽑아 놓으려 하는 것은 그 때문일 것이다.

내부 연구진들의 연구결과물에 대해서는 여러 단계의 심사가 이루어진다. 사업계획에 대한 심사, 중간 및 최종 결과물에 대한 평가, 비공식적인 토론 등이 그런 역할을 한다. 연구의 수준과 내용이 경영방침과 맞지 않는다면 수정하라는 압력이 가해진다. 그러나 외부 연구자들에 대해서는 그 같은 압력을 행사하기가 매우 어려웠다. 외부인들에게 의뢰한 연구용역의 성과가 좋지 않았던 것은 그 같은 현상의 자연스런 귀결이었다.

자유기업센터는 그 같은 문제의 해결을 위해서 연구의 결론과 그것을 뒷받침할 만한 증거들을 연구계획서 단계에서 미리 제출받기로 했다. 혹자는 이 같은 우리의 태도를 비난하기도 했다. 결론에다가 역지로 논리를 끼워 맞추는 식이라는 것이다. 하지만 우리는 결론만 있는 그런 연구는 사절한다. 우리는 치밀하면서도 시장경제의 원리와 부합되는 연구를 선별해 내고자 한다. 가혹하다 싶을 정도의 논평과 계약 조건 준수의 요구가 없다면 그 같은 목표를 달성하기는 어려울 것임을 알기에 그렇게 할 것이다.

영국의 대처나 뉴질랜드의 로저 더글러스처럼 시장원리에 입각한 개혁을 하려는 정치인이 우리나라에도 언젠가는 나올 것이다. 자유와 개혁 시리즈가 그런 사람들에게 개혁의 지침서 역할을 해주길 기대한다.

1997년 12월
자유기업센터 법경제실장 김정호

훑어보기

한국의 사립대학교는 설립주체가 다르다는 것 말고는 국·공립대학교와 차이가 별로 없다. 사립대학교가 사인이나 사법인이 설립·운영하는 대학교임에도 불구하고 운영 전반에 걸쳐 국가의 통제를 받고 있기 때문이다. 국가가 대학의 설립, 학과의 신설, 학생정원, 학생의 이동, 학사, 교육, 교원 등에 관한 제반 사항을 규정하고, 그 규정하에서 사립대학교가 운영되도록 하고 있다. 달리 말하면, 국가가 대학교육 서비스를 공급할 수 있는 독점권을 갖고, 그 독점권의 일부를 사립대학교에 이양하여 국가 대신에 대학교육 서비스를 공급하도록 하면서 국가는 사립대학교에 대한 감독권을 가지며, 사립대학교는 정부가 정한 법과 규정 내에서 어느 정도 자율권을 갖고 대학교육 서비스를 공급하도록 하고 있다.

우리나라에서 국가가 교육 서비스를 독점하고 사립대학교를 통제하고 있는 이유는 대학교육에 대한 그릇된 인식 때문이다. 우리나라 사람들의 대부분은 교육을 공공재로 잘못 이해하고 있다. 그리하여 교육이 공공재이므로 교육은 국가가 책임질 일이라는 등식을 갖는다. 이러한 등식을 기초로 대학교육의 공공성을 강조하고, 따라서 대학교육은 국가가 책임질 일이라는 논리로 그것을 제공하는 사립대학교를 공적인 경영의 범주로 포함시켜 국가가 통제하고 있는 것이다. 그러나 교육은 결코 공공재가 아니다. 그것은 어디까지나 누구에게도 강요되지 않는 개인의 자유로운 선택으로 이루어져야 하는 사적 재화이다. 대학교육은 특히 더욱 그렇다. 따라서 대학교육을 국가가 책임질 일이라는 논리로 그것을 제공하는 사립대학교를 통제하는 것은 잘못된 일이다.

국가가 대학교육과 사립대학교를 통제한 결과는 취약한 대학재정, 과다한 등록금 의존, 교육시설의 낙후, 실험실습비의 부족, 교수의 부족으로 인한 과다한 교수당 학생 수, 교수의 연구실적 및 학생의 학습량 저하, 재단의 전횡과 부정 및 비리 등이었다. 다시 말하면, 대학에 대한 국가의 통제는 대학교육시장을 비경쟁적으로 만들었으며, 그러한 비경쟁적인 환경하에서 대학은 그가 생산해 내는 대학교육 서비스의 질에는 별로 관심을 두지 않고 최소의 비용으로 다수의 학생을 가르치고 거기서 실리를 취하려고 하였다. 그러다 보니 학생이 내는 등록금의 범위 내에서 대학을 운영하려고 한 결과 대학재정이 과다하게 등록금에 의존하게 되고, 교육시설의 낙후와 실험실습비의 부족을 겪게 되며, 학생 수가 과다해졌다. 이러한 상황에서 교수의 강의나 연구의 질적 수준은 저하되었으며, 많은 재단이 부정과 비리를 저지르게 되었다. 따라서 사립대학교가 이러한 문제를 겪고 있는 것에는 대학경영자들의 의지 부족이나 부도덕성에도 그 원인이 일부 있겠지만, 그보다 근본적으로는 국가가 대학교육의 독점공급자의 위치에서 대학교를 통제하고 규제하는 데 있다.

그러므로 이러한 문제들을 해결하기 위한 근본적인 방안은 국가가 대학교육에서 손을 떼는 일이다. 다시 말하면 국가가 대학교육시장에서 통제와 보호를 제거하여 대학교육시장을 경쟁적으로 만드는 일이다. 그리하여 대학들 스스로가 학생정원 조정권을 갖고 학생선발과 등록금을 자율적으로 결정하도록 해야 하며, 학사업무를 자율적으로 하도록 해야 한다. 그리고 학생들이 대학간을 자유롭게 이동할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 현재 우리나라의 사립대학교가 받고 있는, 매우 복잡하게 얽혀 있고 대단히 복잡한 교육법령들을 폐지 및 정리할 필요가 있다. 현재 사립대학교는 교육법, 사립학교법, 대학설립운영규정, 대학학생정원령, 사학기관재무·회계규칙, 교수자격인정령 등 30여 가지의 법령의 제약을 받고 있는데, 이 교육법 체계를 전면적으로 개편해야 한다.

그 개편의 방향은 교육시장에서 자유시장경제의 원리가 적용되도록 해야 하며 사립대학교들 스스로의 의사결정에 따라서 대학이 운영될 수 있도록 만들어야 한다. 그래서 학교설립인가제를 학교설립신고제로 바꾸어야 하며 대학설립기준을 자유화하여야 하고, 학생들의 대학간 이동을 자유롭게 할 수 있는 편입학제도를 도입해야 한다. 그리고 복잡한 법체계를 폐지하면서 사립대학교의 운영에 관한 모든 것이 학교법인의 정관과 학칙에 따라 운영될 수 있도록 하며, 만약 법적 분쟁의 문제가 발생할 시에는 민법에 의해 해결하도록 해야 한다.

목 차

자유와 개혁 시리즈 창간에 즈음하여 · 3

책을 펴내면서 · 5

훑어보기 · 7

제1장 서론 · 11

제2장 사립대학교에 대한 국가통제의 논거 · 15

1. 대학교육의 공공성 · 16
2. 사립대학교의 공공성 · 18
3. 사립대학교의 공공성에 대한 법 조항의 무의미 · 19

제3장 우리나라 대학교육시장의 특징 · 21

1. 우리나라 대학교육시장의 구조 · 22
2. 사립대학교 문제와 그 원인 · 23
3. 사립대학교 문제의 해결방안 · 26

제4장 사립대학교에 대한 정부규제의 주요 내용 검토 · 29

1. 사립학교에 대한 정부규제의 체계 · 30
2. 학교설립·경영에 대한 규제 · 32
 - 학교법인 운영에 관한 규제 · 32
 - 대학설립 운영에 대한 규제 · 34
 - 수익자산 운용에 대한 규제 · 37
 - 예·결산과 수업료에 관한 규제 · 41
3. 학사 운영에 관한 규제 · 42
4. 교원 및 교육에 관한 규제 · 46

제5장 자유시장경제 원리에 입각한 사립대학교법안 · 52

제6장 요약 및 결론 · 55

1. 참고문헌 · 58
2. 영문요약 · 59

제1장

서론

서론

“덕성여대의 한상권 교수가 재임용에서 탈락되었다. 교수 연구실적과 강의평가 등에서 문제가 없었으나 재단 쪽과의 갈등이 탈락사유가 되었던 것으로 알려졌다. 이것은 그 대학의 학내분규로 발전하였고, 결국 교육부는 이에 대한 감사를 실시하였다. 그리고 이사장의 지나친 학사간섭을 적발, 시정방안의 제출을 요구했지만, 적절한 시정조치를 이행하지 못하자 총장의 권한을 침해하는 등 학내분규를 유발시킨 책임을 물어 교육부는 그 대학의 재단이사장의 임원취임승인을 취소하였다(조선일보, 1997. 10. 10).”

“일부 전문대가 미인선발대회 수상자에게 특례입학 기회를 주겠다는 입장을 밝혔으나 교육부의 반대로 무산되었다(중앙일보, 1997. 5. 23).”

“교육부는 정부의 대학 등록금 5% 이내 인상 억제 방침에도 불구하고 사립대학교들이 10~19% 안팎씩 등록금을 인상한 것과 관련, 이들 대학의 등록금 인상을 강력히 제재하기로 했다. 정부는 등록금을 지나치게 인상하는 사립대학교에 대해 올해 예산에 반영된 국고 지원의 집행 시기를 최대한 늦추는 데 이어, 내년에는 아예 지원대상에서 제외하기로 했다. 교육부는 등록금을 과다하게 인상한 사립대에 대해서는 행.재정지원을 위한 대학별 평가에서 등록금 인상 결과를 평가지표에 반영하여 차등 지원하겠다고 밝혔다(중앙일보, 1997. 1. 20).”

“교육부는 10월 14일 대학설립 기본지표(준칙)를 기준으로 교육 여건을 평가해 교수 및 교사 확보율 각 50% 이상, 학생 1인당 교육비 250만 원 이상인 기준을 계속 충족시키는 범위 안에서만 증원이 가능한 대학정원자율화 확대조치를 발표했다. 수도권 대학은 수도권정비계획법에 따라 야간학과에 한해 신.증설과 증원을, 지방대학은 주.야간 제한 없이 증원계획을 자율적으로 정한 뒤 오는 20일까지 교육부에 보고하면 특별한 사유가 없는 한 1998학년도 정원으로 인정받게 된다(조선일보, 1997. 10. 14).”

“교수재임용제(기간제 임용제)가 빠르면 내년부터 폐지되거나 재임용의 기준 및 절차가 대폭 개선될 전망이다(한국경제신문, 1997. 9. 2).”

이상은 사립대학교와 관련되어 최근에 보도된 내용들이다. 이것으로부터 우리는 사립대학교가 사인이나 사법인이 설립.운영하는 대학교임에도 불구하고 운영 전반에 대한 국가의 통제를 받고 있음을 알 수 있다. 사립학교는 설립주체가 다른 것 이외에는 국.공립대학교와 차이가 별로 없는 것이다.¹⁾ 국.공립학교는 그 설립주체가 정부나 공공단체이기 때문에 국가가 통제할 명분이 있다고 하더라도 설립.운영의 주체가 사인인

사립대학교까지도 국가가 통제하는 이유는 무엇인가? 그 통제가 타당한가? 그 통제가 사학에 어떤 결과를 낳았는가? 긍정적인 결과를 낳지 않았다면 사립학교와 관계된 법(또는 제도)을 어떻게 개선해야 하는가? 이러한 질문들에 대한 답이 이 연구의 목적이다. 이러한 질문에 대한 답은 매우 중요하다. 왜냐하면 사학의 자율성을 보장하지 않고서는 그의 효율적 운영에 따른 사학의 발전을 기대할 수 없으며, 사립대학교가 전체 고등교육의 약 80%를 차지하고 있는 우리나라에서 사립대학교의 발전 없이는 교육의 선진화나 교육개혁의 성공을 거둘 수 없기 때문이다.

사학의 자율성 신장에 대한 국내의 연구는 많이 있다. 그러나 그것들은 사학의 자율성을 주장하면서도 사학의 공공성을 강조함으로써 여전히 국가의 간섭과 통제에서 벗어날 수 없게 하는 한계를 보이고 있다.²⁾ 그래서 우리는 사학의 공공성을 강조해야 하는가에 대한 문제와 국가의 간섭에서 벗어나 사학의 자율에 맡기면 과연 사학의 공공성은 사라지게 되는 것인가에 대한 문제를 심각하게 고려해 보아야 한다.

한편 사학의 자율성을 보장할 경우 당장 앞에서 인용한 덕성여대 사건과 같은 재단의 전횡과 비리 문제가 우려된다. 현재 정부가 관리감독을 하고 있는데도 사학재단의 전횡과 비리가 끊이지 않는데 완전히 자율화할 경우 재단의 부정과 비리 문제가 증폭될 수 있다.³⁾ 이 문제는 앞에서 언급한 사학의 공공성과 더불어 사학에 대한 정부통제의 또 다른 중요한 이유가 되고 있다. 그런데 재단의 부정과 비리 문제를 해결하기 위해서는 정부의 감시감독과 같은 통제 수단에 의존해야만 하는가? 이보다 더 효율적인 방법은 없는 것인가? 이에 대한 해답을 제시하고자 하는 것이 이 연구의 또 다른 목적이다. 이러한 목적 수행을 위해 우리는 먼저 우리나라 대학교육이 어떠한 구조하에서 공급되고 소비되고 있는지를 파악하는 것이 필요하다. 그리고 나서 그 구조 안에서 정부와 사립대학교간의 관계를 살펴보면, 현재 사립대학교의 문제 및 재단의 문제들이 어떻게 해서 발생할 수 있는지를 파악할 수 있다.

-
- 1) 국가의 통제를 받는다는 점에서는 차이가 없지만 그 내용 면에서는 사립대학이 차별적인 규제를 받고 있다. 예를 들어 학교 부지 중 도로점유 부분에 대한 점증료가 국공립학교는 면제되고 있는데 사립학교에는 징수되고 있다. 이밖에 국공립학교와 차별적으로 적용되고 있는 것은 학교설치, 지방세법 관련, 수익용 재산에 대한 과세, 기부금의 공제와 각종 공과금 감면에 대한 것들이다. 지원 면에 있어서는 사립대학은 국립대학과 차별적으로 지원을 받고 있다. 국립대학은 그 교육비의 60%를 국가로부터 재정지원을 받는 한편 사립대학은 약 3%에 불과하다. 이러한 차별적 규제와 지원은 오늘날 사립대학이 국립대학에 비하여 열악한 교육환경을 갖게 된 근본 원인 중의 하나일 수 있다. Wolfram(1997)은 미국의 국공립대학과 사립대학간의 차별적 지원이 사립대학의 발전을 저해한 근본적인 원인이라고 한다.
 - 2) 대부분은 자주성과 공공성을 동시에 갖는 것이 사학의 본질적 특성이라고 한다. 그래서 정부의 간섭은 배제하고 정부에 의한 지원을 요구한다. 그러나 정부가 사학에 대한 재정지원을 해 줄 경우 사학에 대한 간섭의 동기를 부여하게 되며, 정치세력의 영향을 받아 교육사업의 본질에서 벗어날 수 있고, 사학을 원조한다는 미명하에 재정을 낭비할 수 있다.
 - 3) 1990년 4월에 사학의 자율성을 신장시킨 개정사립학교법을 임시국회가 통과시켰을 때 사립대학교수연합회는 즉각 개정사립학교법은 개악이며, 대학의 자치권을 부정하고 교수의 신분을 극도로 위협하며 사학교육의 상업화와 사기업화를 조장한다는 성명서를 발표한 적이 있다.

이 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 서론에 이어 제2장에서 사립대학교에 대한 국가통제의 논거를 분석하며 대학교육의 공공성과 사립대학교의 공공성 문제가 다루어진다. 제3장에서는 우리나라 대학교육시장의 특성을 설명한다. 세부적으로 우리나라 대학교육시장의 구조, 사립대학교의 문제와 그 원인, 그리고 사립대학교 문제의 해결 방안이 논의된다. 제4장에서는 사립대학교에 대한 정부규제의 주요 내용이 검토된다. 그리고 제5장에서는 자유시장경제 원리에 입각한 사립대학교법안의 예가 제시된다. 끝으로 제6장에서는 전체를 요약하면서 끝을 맺는다.

제2장

사립대학교에 대한 국가통제의 논거

사립대학교에 대한 국가통제의 논거

1. 대학교육의 공공성

우리나라에서 국가가 교육을 담당해야 한다는 논리를 교육의 공공성에 두고 있다. 대학교육에는 공공성이 있기 때문에 국가가 그것을 책임져야 한다는 것이다.⁴⁾ 대학교육의 공공성을 주장하는 형태를 보면 다음 네 가지로 분류할 수 있다(곽영우, 1993 ; 이강혁, 1994 ; 김원웅, 1993). 첫째 공공재, 둘째 기회균등에 기여, 셋째 차입제약의 존재, 넷째 외부효과의 존재 등이다. 그러나 이것들 중 어느 하나도 교육을 국가가 직접 담당해야 한다는 것을 정당화시키지 못하고 있다.

첫 번째 주장은 대학교육이 공공재이기 때문에 국가가 교육을 담당해야 한다는 것이다. 많은 사람들이 공공재를 국가와 사회의 발전에 기여하는 재화로 잘못 알고 있다.⁵⁾ 그래서 국민의 교육권을 보장하고, 지식과 기술의 교육과 연구개발을 통해서 국가와 사회발전에 기여할 수 있도록 국가가 대학교육을 담당해야 하고, 비록 사립이라 하더라도 국가의 통제와 지원을 받아야 한다고 이해하고 있다.⁶⁾ 그러나 경제학에서 공공재는 일반적으로 “어느 한 사람이 소비해도 다른 사람이 소비할 양이 감소되지 않는 재화”로서 정의한다.⁷⁾ 가장 대표적인 예가 국방 서비스이다.⁸⁾ 일단 국방 서비스가 생산되었다면 대한민국 안에 거주하고 있는 사람은 누구나 외국의 침입으로부터 보호를 받는다. 한 사람이 국방 서비스를 받아 보호를 받으면 다른 사람 역시 똑같이 동시에 보호를 받는다. 어느 한 사람이 국방 서비스를 받았다(소비했다)고 하더라도 그 사람의 소비행위로 다른 사람이 국방 서비스를 못 받는 것이 아니고 그가 받을(소비할) 국방 서비스의 양은 감소하지 않는 것이다. 그러나 교육은 이와는 다르다. 어느 한 사람을 교육하는 것이 다른 사람을 자동적으로 교육하는 것을 의미하지 않는다. 그러므로 교육은 공공재가 아닌 사적 재화이다. 따라서 대학교육이 공공재라는 이유로 공공성이 강조되고 국가가 책임져야 할 일이라고 주장하는 것은 잘못이다.

두 번째의 주장은 대학교육은 국민의 소득분배에 기여하며, 교육의 기회균등의 실현에 기여하므로 국가가 대학교육을 책임져야 한다는 것이다. 대학교육에 대한 정부의 지원이 없어서 학생이 전액을 부담하게 되면 학생의 등록금이 고액이 될 것이다. 그

4) 그리하여 사학을 국가가 책임져야 할 일을 위탁받아 행하는 개체로 보고 국가의 통제를 받아야 하며 국가의 재정지원을 받아야 하는 대상에 포함시키고 있다.

5) 이러한 재화를 경제학에서는 외부효과가 있는 것이라고 한다.

6) 이러한 논리로 교육재정 확보를 주장하는 학자들이 대부분이다(송기창, 1995 ; 김태환, 1993 ; 공은배, 1993 ; 곽영우, 1993).

7) 보다 구체적으로 비경합성과 비배제성의 조건을 갖춘 재화를 공공재라고 한다.

8) 또 다른 예가 등대이다. 등대가 세워지면 특정 배만이 편익을 받는 것이 아니기 때문이다.

렇게 되면 빈한한 가정의 자녀들은 수학능력이 있다고 하더라도 대학진학에 제한을 받게 될 것이다. 사회의 빈부간의 소득격차가 심화되며 교육의 기회균등을 저해받게 될 것이다. 이와 같은 일이 일어나지 않도록 정부가 대학교육을 책임지고 공급해야 하거나 국가가 책임지고 해야 할 일을 위탁받아 하고 있는 사립대학교에 대한 지원을 해야 한다는 것이다. 모든 사람에게 기회의 균등을 주어야 한다는 것을 반대할 사람은 거의 없다. 그러나 이 주장은 저소득층에게 교육을 받을 기회를 갖도록 하는 데 그 정당성이 있는 것이지 모든 소득계층에게 교육의 기회를 제공하는 것에는 정당성이 없다. 극빈자에게 학비를 감면하거나 장학금을 지급하여 학생을 지원하는 것이 바람직한 것이지 기회의 균등을 제공해야 한다는 논리로 모든 소득계층에 대해서 국가가 교육을 공급 또는 지원하는 것은 잘못이다.

세 번째 주장은 두 번째 주장과 관련이 있다. 등록금이 고액이 될 경우 등록금 마련을 위해 학생들이 자신들의 미래 소득을 근거로 하여 차입할 수 있어야 하는데 자본시장의 불완전으로 차입하는 데 제약이 있기 때문에 국가가 낮은 가격으로 교육을 제공해야 한다는 것이다. 분명히 자본시장이 불완전하면 많은 학생들이 효율적인 양 이하로 교육을 받게 될 것이다. 이러한 이유로 교육의 기회를 갖지 못한다는 것은 불평등한 것으로 간주될 수 있다. 그러나 차입의 제약이 문제라면 정부대출제도가 더 확실한 방법이다. 국가가 담당하여 교육의 사적 비용을 낮추고 모든 공교육을 받게 함으로써 학생들에게 소득을 재분배할 이유는 없다.

네 번째 주장이 가장 설득력 있는 것처럼 보인다. 대학교육의 효과는 직접 그 수혜자인 학생에게만 국한되지 않고 국가와 사회, 인류에 미치는 외부효과가 있기 때문에 국가가 교육을 담당하여 이 외부효과를 내부화하여 학생들로 하여금 보다 효율적인 양의 교육을 받도록 해야 한다는 것이다. 그러나 대학교육이 특정 개인의 노동의 질에 대한 신호signal이며, 또 고용주의 선별장치screening device라는 것은 경제학자들간의 공통된 인식이다.⁹⁾ 이러한 역할을 대학교육이 담당하는 한 개인들의 교육에 대한 투자는 자신의 비용-편익에 대한 분석에 입각해서 최고의 수익이 있을 때까지 지속될 것이 분명하다. 따라서 어떠한 교육을 어떠한 양만큼 수요할 것인가를 개인의 자율적인 선택에 의해 이루어지도록 하는 것이 매우 중요하다. 설령 대학교육의

9) 대학교육에 대해서 두 가지 가설이 있다. 하나는 인적 자본이론human capital theory이고, 다른 하나는 선별가설screening device이다. 인적 자본이론이란 대학교육이 사람들의 생산성을 높이는 역할을 한다는 것으로 사람들이 대학교육을 수요하는 것은 스스로의 생산성을 높이기 위한 과정이며 높은 임금은 높은 생산성에 대한 당연한 대가라고 한다(Becker, 1963, 1964; Mincer, 1970, 1974). 따라서 인적 자본이론에 따라서 대학교육이 사람들의 생산성을 높인다는 점에서 사회에 외부효과를 가져온다고 생각할 수 있다. 그러나 대학교육을 받은 사람은 높아진 생산성 때문에 결국 높은 임금을 받게 되어 일차적인 수혜자는 그 당사자임을 주지할 필요가 있다. 한편 선별가설은 대학교육이 생산성을 높이기보다는 단순히 능력 있는 사람을 가려내는 역할을 한다는 것이다. 대학교육을 받는 것은 자신이 능력 있는 사람이라는 것을 나타내기 위한 학위나 증명서를 얻기 위함이라는 것이다. 그래서 대학교육은 단지 선별 혹은 신호기능이 된다(Spence, 1973). 우리 사회가 대학을 인적 자본형성보다는 선별장치로서 더 생각하고 있다는 증거들은 많다. 그 한 예가 고졸자와 대졸자의 승진기회가 다르고 그 임금 차가 시간이 지나도 줄어들지 않는다는 점이다.

외부효과가 존재한다고 하여도 그 양이 국가가 대학교육을 직접 담당하는 데 드는 비용과 보조금만큼 크지 못하다.¹⁰⁾ 오히려 국가가 교육을 담당하여 보조금을 주는 것은 불평등을 야기할 뿐만 아니라 교육에 대한 재정지출의 낭비가 초래된다.¹¹⁾ 그러므로 대학교육의 외부효과를 근거로 국가가 대학교육을 ‘책임져야’ 한다는 주장은 정당성을 갖지 못하고, 기껏해야 국가가 대학교육을 보조하는 데는 어느 정도 정당성이 ‘있을 수’ 있다. 그러나 그렇다 하더라도 국가가 대학에 직접 보조금을 주는 것보다는 국립 대학을 다니든 사립대학교를 다니든 관계 없이 직접 학생들에게 보조금을 주는 것이 바람직하다(Wolfram, 1997).¹²⁾

대학교육의 공공성을 강조하며 대학교육은 국가가 책임질 일이라는 논리하에 사립대학교를 공적인 경영의 범주로 포함시키고 있다. 국가가 모든 학교를 국가의 통제하에 두는 것이 국민들의 교육기회를 보장하고 평등이 확보된다고 생각했기 때문이다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 대학교육은 공공재가 아닌 사적 재화이며, 단지 대학교육이 외부효과를 가질 수 있다는 점에서 그것에 어느 정도 공공성을 인정할 수 있지만 그렇다고 국가에 의한 대학교육의 직접적인 책임은 정당화되지 못한다. 그러므로 대학교육은 누구에게도 강제되지 않는 자유로운 선택으로 이루어져야 한다. 그런 점에서 누구도 이를 간섭의 대상으로 삼을 수 있는 것이 아니다. 사립대학교는 사인이나 사법인이 설립하여 운영하는 대학교이다. 사립대학교가 사적인 경영의 범주에 속하는 한, 이 역시 사적인 자유의 영역에 속하는 것으로 국가권력에게는 불가침의 영역인 것이다.

2. 사립대학교의 공공성

국가공동체의 관점에서 보면 그것이 사적인 경영에 속하는 학교의 기능이든 공적인 운영에 속하는 학교의 기능이든 간에 다 같은 사회적 기능으로서 학습을 통하여 가치와 규범 등의 형식을 세대간에 전달·유지하는 일, 사회와 그 구성원간의 갈등을 해

10) 초중등교육에서도 그 외부효과가 경험적으로 타당하지 않은 것으로 나타난다. 미국의 의무교육 기간이 14살에서 15살로 늘어난 1947년 이후, 의무교육 최종 2년 기간 중의 청소년 범죄율이 늘어났다. 한국에서 14세에서 17세까지의 각 연령층의 범죄건수가 1989년에서 1995년 기간 중 계속 증가했고, 17세 연령층을 제외한 모든 청소년 연령층의 범죄건수 상승률이 인구 전체의 범죄건수 상승률을 훨씬 상회하고 있다. 동 기간의 의무교육 취학률은 98.8%에서 97.7%로 거의 변함이 없는 높은 수준이 유지되는 것과 대비할 때 의무교육이 광범위한 청소년범죄 저하에 기여하지 못함을 알 수 있다. 따라서 초중등의 학교교육이 모범시민 형성에 의한 긍정적인 외부효과를 가지고 있다고 보기에는 문제가 있다(윤봉준, 1997, p.5 참조).

11) 고등교육을 위한 지원금은 저소득층에 세금을 부과하여 고소득층에 보조금을 주는 것과 같다. 대학에 다니는 중산층의 한 젊은이와 대학에 다니지 못해서 대학 대신에 자동차 수리공장에 다니는 가난한 젊은이가 있다고 하자. 일반적으로 일생 동안 더 많은 돈을 벌 것으로 예상되는 사람은 대학에 다니는 사람이다. 그럼에도 불구하고 자동차수리 공장에 다니는 사람은 그 사람의 대학교육을 위해 세금을 내야만 한다. 그리고 국가예산의 집행이 신중하게 이루어지지 않기 때문에 낭비가 발생하여 대학에 대한 보조금이 비효율적으로 사용될 수 있다.

12) 이것은 바우처제도(voucher system)를 대학교육까지 확대하는 것을 의미한다.

소하고 협력을 확보하기 위해 공동목표를 달성하는 일, 구성원을 문화와 합의된 통제 방식에 통합하는 일 등의 임무를 수행한다. 국가와 사회발전에 대한 사학의 기여는 국.공립 학교와 차이가 없다. 국.공립대학은 공익을 위한 사회인을 양성하고 사립대학교는 사익만을 위한 사회인을 양성하는 것이 아니다.

그럼에도 불구하고 사인에게 맡기면 공익보다는 사익을 추구한다는 생각에 사람들은 혐오감을 갖는다. 그래서 공공성이 있는 재화의 공급과 관리는 사인이 아닌 국가에 맡겨야 한다고 생각한다. 사인이 교육을 담당하면 공공성이 상실되고 국가가 담당하면 공공성이 유지된다고 생각한다. 그러나 분명한 것은 결과는 그렇지 않다는 것이다. 이것은 공공성과 경제체제간의 관계를 잘 알지 못하고 잘못 이해하여 공공성을 지나치게 강조하기 때문이다. 아담 스미스는 국부론에서 “각 개인이 자신의 이익을 추구하면 상호 이익에 기반을 둔 사람간의 교환을 통해 사회의 이익을 증대시킬 수 있다”고 하였다. 교육을 오히려 사인에게 맡기면 국가가 담당하는 것보다 더 사회의 이익을 증대시켜 공공성을 높일 수 있는 것이다.

3. 사립대학교의 공공성에 대한 법조항의 무의미

교육법 제7조에 “모든 학교는 국가의 공기로써 법령이 정하는 기준에 의하여 설립되어야 하며, 동등한 학교의 수료자 또는 졸업자는 국립, 공립, 또는 사립의 구별 없이 동등한 자격을 가진다”로 되어 있다. 여기서 ‘모든 학교는 국가의 공기로써’라는 구절은 교육의 공공성을 강조하여 사학은 국가가 책임져야 할 일을 위탁받아 행하는 개체이기 때문에 정부의 통제를 받아야만 한다는 근본적인 준거가 되고 있는 부분이다. 앞에서 분석한 것처럼 대학교육의 공공성을 강조하며 대학교육은 국가가 책임질 일이라는 논리하에 사립대학교를 공적인 경영의 범주로 포함시키고 있는 것은 정당화되지 못한다. 따라서 이 구절은 삭제되어야만 한다. 왜냐하면 그래야 이 이후에 이어지는 사립대학교에 대한 정부규제의 논거가 사라지기 때문이다.

학교가 공기라면 우리가 소유하고 있는 집, 건물, 자동차 등 어느것 하나 국가의 공기가 아닌 것이 없다. 나의 집이 손상되면 결국 나 개인이 재산상의 손해를 입는 것은 물론이고 이것이 국가의 재산상의 손상을 가져오기 때문에 나의 집도 국가의 공기라 할 수 있다. 그렇다면 나의 집도 원래는 국가가 관리 책임져야 하는 것인데 나한테 위탁해 준 것이라는 논리가 나온다. 이러한 논리는 바로 사회주의 논리이다. 이제 경제체제로서 산업의 국유화나 사회주의가 효율적인 방법이라고 주장하는 사람은 거의 없다. 그럼에도 불구하고 교육에 대해서 모호하게 지칭되는 사회주의를 지지하는 분위기가 사라지지 않고 있다는 것은 경계해야 할 일이다.

교육법 제7조에서 ‘모든 학교는 국가의 공기로써’의 구절이 삭제되면 사립학교법 제1

조에서 공공성을 강조하는 부분은 당연히 삭제되어야 할 것이다. 그리하여 “사립학교의 특수성에 비추어 그 자율성을 확보하고 공공성을 양양함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다”는 사립학교법 제1조는 “사립학교의 자율성을 확보하여 사립학교의 발달을 도모함을 목적으로 한다”로 개정되어야 할 것이다. 또한 “중등교육기관은 시·도 교육감의 지도·감독을 받고, 대학교육기관은 교육부 장관의 지도·감독을 받는다”는 사립학교법 제4조의 관할청에 관한 조항은 폐지되어야 마땅하다. 그 이유는 교육법 제7조에서 ‘학교가 국가의 공기’라는 구절이 삭제되면 그 근거가 사라지기 때문이다.

제3장

우리나라 대학교육시장의 특징

우리나라 대학교육시장의 특징

이제는 이론적인 측면에서 노동시장의 유연성 제고를 논의할 것이다. 여기에서는 노동시장의 유연성 제고의 필요성을 요약하고, 유연성 형태에 관한 단편적이고 체계화되어 있지 않은 기존연구를 종합적인 형태로 발전시킨 다음 노동시장의 유연성 제고 이론을 언급할 것이다.

1. 우리나라 대학교육시장의 구조

대학교육의 문제를 보다 현실적으로 접근하기 위해서 교육을 하나의 경제행위로 볼 필요가 있다. 교육이 경제행위인 한 그것은 시장을 형성한다. 즉 교육이라는 서비스를 공급하는 측과 수요하는 측이 존재하여 그것이 생산·소비·거래되는 장소가 존재한다. 이러한 관점에서 보았을 때, 대학은 전문지식이 생산·소비·거래되는 시장이다.¹³⁾ 보다 구체적으로 보면, 전문지식을 생산·공급하는 주체는 대학이고 그것을 수요·소비하는 주체는 학생이다. 그리고 전문지식이라는 서비스를 만들어 내는 가장 중요한 생산요소가 대학교수이다. 그리고 그 공급과 수요를 매개하는 것이 대학교육 서비스의 가격인 등록금이다.

그러나 앞에서 인용한 신문기사에서 알 수 있듯이 우리나라의 대학교육 서비스가 실제로는 국가독점에 의해 공급되고 있다.¹⁴⁾ 국가가 대학교육 서비스 공급에 대한 의사결정의 주체가 되고 있는 것이다. 대학설립, 학과신설, 학생정원 등의 인허가제와 등록금 지정 등을 통하여 교육 서비스의 종류와 양을 총체적으로 통제하고, 그 범위 내에서 각 대학이 공급할 수 있는 서비스의 종류와 양을 결정하도록 하고 있다.¹⁵⁾ 현재

* 이 부분은 김영용 교수의 허락을 얻어 김영용·전용덕(1991)을 일부 참조했음.

13) 많은 사람들이 이러한 시각에 대해서 부정적이고 비판적인 것 같다. 그것은 시장을 마치 장돌뱅이를 연상시키는 천한 아귀다툼의 현장으로 이해하고, 고상한 교육을 감히 어떻게 그러한 시장으로 접근할 수 있을까라고 생각하기 때문인 것 같다. 그러나 시장은 결코 천하지도 않고, 아귀다툼의 현장도 아니며, 또 고상한 것도 아니다. 단지 그것은 인간의 내재된 욕구가 자연스럽게 표출되는 현장일 뿐이다.

14) 김기수(1997)는 국가의 교육에 대한 독점관리는 군부독재의 유산이라 주장한다. “국민의 동의를 받지 않고 성립된 정통성 없는 군부독재정권은 대학을 포함한 전체 학교망을 권력유지의 수단으로 사용하지 않을 수 없었다. 정통성 없는 정권을 합리화하고 그에 대한 국민의 반발을 예방하기 위해서 학교 교육 과정과 학사운명을 직접 관장할 필요가 있었고, 학교의 교원이나 학생들이 군부정권에 반항하는 것을 억압하기 위해서 무엇보다도 효과적인 것은 대학의 사할을 국가에서 직접 장악하는 것이었다. 대학설립, 학과신설, 학생정원 등의 인허가제와 등록금 지정 등이 그런 목적에 봉사하였고, 국가의 집중지원으로 양성된 소위 ‘일류’ 국립대학들도 사립대학들에 대하여 끊임 없이 우위를 유지함으로써 사립대학들이 주어진 종속적 지위에 만족하고 거기서 실리를 취하도록 유도하는 구실을 하였다(pp.106~107).”

15) 등록금자율화 조치로 등록금의 결정권한을 각 대학에 맡기고 있지만, 실제로 교육부가 각 대학의 등록금 결정에 영향력을 행사하고 있으며 정원 조정권한을 가지고 암묵적으로 등록금을 결정하고 있다.

대학이 가지고 있는 서비스의 종류와 양을 결정할 수 있는 권한은 전체 정원의 범위 내에서 학과의 정원을 늘이거나 줄이는 일이며, 전체 정원을 지키면서 학과의 신설과 폐지를 결정하는 일이다.¹⁶⁾ 그것마저도 정부의 허가를 얻어야 한다. 그러므로 대학교육 서비스는 대학의 생산공급 능력에 따라 결정되는 것이 아니라 여러 가지 기술적, 정책적 이유로 국가에 의해 결정되는 것이다.

보다 구체적으로 보면, 대학교육 서비스를 공급할 수 있는 독점권을 정부가 갖고 그 독점권의 일부를 사립대학교에 이양하여 정부를 대신하여 대학교육 서비스를 공급하도록 하고 있다. 그리고 정부가 허가절차를 통해 그의 독점권을 이양하면서 정부는 철저한 사립대학교에 대한 감독권을 갖고, 정부가 정한 법과 규정 내에서 대학이 어느 정도 자율권을 갖도록 하고 있다. 이것은 일반 산업에서 통용되고 있는 본인 principal-대리인 agent의 형태와 같다(김영용·전용덕, 1991). 우리나라 대학교육 서비스의 독점적 공급의 주체(본인)는 국가이고, 대학은 그 대리인이라 할 수 있는 것이다.¹⁷⁾

2. 사립대학교 문제와 그 원인

대학교육의 이러한 구조하에서는 일단 대학설립을 인가받고 대학교육시장에 진입하면 그 대학은 국가의 통제를 받지만 한편으로는 보호를 받게 된다. 매년 정해진 정원에 따라 일정 수의 학생들을 배정받음으로써 안정된 세입을 확보하고 있으며, 한편으로는 대학설립이 엄격히 제한되어 있어 신규진입이 제한되어 있고, 재화시장에서는 소비자가 제품이 마음에 들지 않으면 다른 제품(공급자)을 선택할 수 있는 데 비하여 우리 대학교육시장에서는 재화시장에서 공급자를 선택하는 행위인 학생들의 대학간 이동이 제한되어 있어 대학들이 생존과 번영을 놓고 다른 대학과 경쟁을 벌일 필요가 없다.¹⁸⁾ 즉 경쟁의 비용을 치르지 않아도 되는 것이다. 이러한 경쟁의 부재는 결국

16) 대학 및 사범대학의 계열별·학부별 또는 학과별 입학정원은 교육부 장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 정한다. 다만, 대학 및 사범대학의 총·학장은 학칙이 정하는 바에 따라 계열별 입학정원의 범위 안에서 학부별 또는 학과별로 나누어 정원을 운영하거나 학과별 입학정원의 범위 안에서 두 개 이상의 학과를 통합하여 정원을 운영할 수 있다(대학정원령, 개정 95. 12. 14).

17) 사립대학은 대리인이고 국·공립대학은 직영대리인으로 볼 수 있다. 교육에서는 본인(정부)이 대리인(대학)을 규율하기 위해 허가절차와 그 절차를 뒷받침하는 교육관계법령 등이 있는 것처럼 일반 산업에서는 본인과 대리인이 서로를 규율하기 위해서 대리점계약과 그 계약의 실전을 보호해 주는 민법이 있다. 교육에서 단순히 본인(정부)의 권리의 이양행위로 볼 수 있는 허가절차가 있는 데 반하여, 산업에서는 본인이 대리인에게 재화를 팔고, 본인의 이름을 사용하게 하는 등의 서비스를 하도록 되어 있다. 교육에서는 제품(교육 서비스)의 판매량 결정에 관한 권한을 정부가 가지고 있는데 반하여 일반 산업에서는 그 권한에 대해서는 대리인과 직영대리인의 결정사항으로 되어 있다(김영용·전용덕, 1991, pp.249~250 참조).

18) 편입학제도가 있지만 이것이 매우 제한되어 있다. 대학정원령(제2조 2항)에 따르면 입학정원을 초과하여 편입이 허용되지 않고 있다. 단, 학사학위를 취득하고 제3학년의 편입학에 대하여는 학년별 총학생수는 당해 학년 입학정원의 5%를, 학과별 총학생수는 당해 학과 입학정원의 10%를 초과할 수 없다. 전과의 경우에는 학칙이 정하는 바에 따라 학과별 입학정원의 20%의 범위 안에서 제2학년 또는 제3학년 학생의 전과가 허용된다. 의료인 및 의료기사와 약사·한약사 면허의 취득과 관련되는 학과로

취약한 대학재정 및 과다한 등록금 의존, 교육시설의 낙후와 실험실습비의 부족, 교수 부족으로 인한 과다한 교수당 학생 수, 교수의 연구실적 및 학생의 학습량 저하, 재단의 전횡과 부정과 비리¹⁹⁾ 등의 문제를 야기하였다.

한국대학교육협의회가 1997년 5월 전국 164개 대학교육 여건을 조사·분석하여 발표한 『대학교육 발전지표』에 따르면, 사립대 전체 세입에서 법인 전입금이 차지하는 비율은 1990년 12.91%(학생당 514,000원), 1995년 8.88%(314,000원)이었던 반면, 학생 납입금 비중은 1990년 63.99%, 1995년 68.66%이었으며 학생당 납입금도 1990년 1,572,000원, 1995년 3,172,000원이었다(<표 1> 참조). 외국의 경우와 비교해 보면 우리나라 사립대학교들의 등록금 의존율이 매우 높음을 알 수 있다. 일본의 경우 사립대학교의 학교법인 전입금(기부금 포함)의 비율이 22.2%(1989년)이고 납입금 비중이 55.6%(1989년)이며, 미국은 학교법인 전입금 43.2%(1989년), 납입금 37.1%(1989년)이다²⁰⁾(한국교육개발원, 「제16회 임시국회 교육위보고자료」, 1993).

우리 대학들은 대학교육이 추구해야 할 질적 수준이나 이를 뒷받침하는 제반 교육 여건이 매우 열악하다. 특히 많은 대학의 실험실습시설은 절대적으로 부족할 뿐만 아니라 현재 많은 대학들이 보유하고 있는 기자재 중에서 오래되고 고장나거나 설혹 작동된다 해도 사용가치가 없는 노후장비 및 폐기대상 장비가 대부분이다. <표 1>에서 보는 바와 같이 학생당 강의실 면적은 1991년에 3.02㎡ 1996년에 1.96㎡였고, 도서관 확보율도 1991년 125% 1996년 91.02%, 학생당 도서관 면적도 1991년에 1.5㎡에서 1996년에 1.1㎡, 도서관 좌석당 학생수는 1991년에 4.55명에서 1996년 3.87명, 학생당 장서수는 1991년에 47.95권 1996년에 37.84권, 학생당 학술잡지수는 1991년에 0.17권 1996년에 0.14권, 실험실습실 확보율은 1991년에 127.42% 1996년에 91.12%였다. 시간이 갈수록 교육 여건이 악화되고 있음을 알 수 있다.

<표 1>에서 보면, 우리나라 사립대학교의 교수 1인당 학생수는 1996년 27.42명으로 1991년(31.29명)에 비해 개선되었지만, 외국에 비하여 매우 열등한 수준이다. 외국의 교수 1인당 학생수를 보면, 1994년에 미국 14.6명, 일본 18.1명, 영국 8.1명, 프랑스 29.0명, 독일 12.3명으로서 우리나라 수준보다 훨씬 나은 편이다(대학교육협의회, 『고

의 전과의 경우에는 전과가 허용되지 않는다(대학정원령, 개정 1995. 12. 14). 이것은 미국과 같은 트랜스퍼 transfer제도의 부재를 의미한다. 우리나라의 편입학제도는 주로 세칭 하위권 대학에서 상위권 대학으로 상향 이동하는 것으로 이용되고 있다. 이러한 편입학제도는 대학간의 학생의 이동을 위한 제도라기보다는 일부 대학의 재정손실을 보완해 주는 방편이다(김영용·전용덕, 1991, p.252).

19) 학교법인 한성학원의 불법과 부정 의혹이 제기되고 있다(조선일보, 1997년 11월 13일, 5면 광고). 한편 '교수 공정임용을 위한 모임'이 공개한 25건의 사례를 보면, 금전수수, 지연 학연 친소관계작용, 정·재계 유력인사청탁, 학문적 자질이 뛰어난 사람 배제, 국립대의 교수 담합 등의 유형이 있었다(『한겨레 21』, 1997년 3월 13일).

20) 우리나라의 사립대학은 국가로부터 대학교육비의 2%정도를 재정지원을 받고 있는 반면, 미국은 19.6%, 일본은 10.2%의 재정지원을 국가로부터 받고 있다. 이와 관련하여 한국사립대총장협의회는 국가보조를 대폭 확대해 줄 것을 정부에 건의한 적이 있다(조선일보, 1995. 7. 8). 그러나 국가보조를 건의하기보다는 사립대학에 대한 국가의 간섭을 완전히 배제해 줄 것을 요구해야 한다.

『등교육관련통계』, 1995). 교수 수의 절대적 부족으로 거의 모든 대학에서 교수의 법정기준 시간인 9시간²¹⁾을 초과하여 강의하고 있으며, 많은 대학에서 15시간 이상을 담당하고 있고, 심지어는 20시간 이상을 담당하는 교수도 많다. 이처럼 과중한 교수의 강의 부담은 교육의 질적 저하뿐만 아니라 연구생산성을 크게 저해하였다. 1995년 교수 1인당 국내외 논문 1.97편, 저서 0.18권이었으며, 국외 연구논문은 0.25편으로서 매우 적다.

〈표 1〉 한국의 사립대학교 교육여건 및 교육지표

	대학운영비율		교육여건							교수대 학생수 (명)	교수 연구실적	
	재단 전입금	학생 등록금	학생 당강 의실 면적 (㎡)	도서관 확보율 (%)	학생당 도서관 면적 (㎡)	도서관 좌석당 학생수 (명)	학생당 장서수 (권)	학생당 학술잡 지수 (권)	실험실습 실확보율 (%)		저서 (권)	논문 (편)
1991년	12.911	63.991	3.02	125.00	1.5	4.55	47.95	0.17	127.42	27.42	-	-
1996년	8.882)	68.662	1.96	91.02	1.1	3.87	37.84	0.14	91.12	31.29	0.182	1.972

1) 1990년 자료,

2) 1995년 자료

출처: 한국대학교육협의회, 『대학교육 발전지표』, 1997(중앙일보, 1997. 5. 28).

또한 사립대학으로의 독점권 이양이 오늘날 많은 재단을 부정과 비리의 온상으로 만들었다. 정부로부터 대학교육 공급의 독점권을 이양받은 대학은 결국 생산요소 즉, 대학교수에 대한 수요독점을 갖게 되었다. 다시 말하면 대학교육시장에서 공급독점을 하고 있는 대학은 좋은 제품(교육 서비스)을 제공할 인센티브가 없기 때문에 연구실적이나 교수능력이 좋은 교수를 영입해야 할 인센티브가 별로 없다. 그래서 교수의 신규채용이나 기존 교수의 승진에서 재단의 임의적인 결정이나 기존 교수들과의 인연에 의해서 결정되는 사례가 많게 되었다. 여기에서 재단의 전횡과 부정 및 비리가 발생하게 되는 것이다. 대학교육의 공급독점에 따른 부정과 비리 문제는 재단의 문제에 국한되는 것이 아니다. 그것은 기존 교수들이 부정과 비리를 일으키게 하는 요인이 된다. 신입 교수를 뽑을 때 기존 교수들이 자기와 연관이 있는 사람을 채용하려고 답합하는 것, 무능한 교수를 규율할 수 없다는 것, 일부 예체능계 교수들이나 석박사학위 논문심사시 거래되는 금품, 향응제공 등 갖은 부정과 비리를 보존하게 만든다.

21) 교육법 시행령 제45조.

부정부패추방시민연합은 1996년 2월 27일 한동대, 덕성여대, 청주대, 목원대 등 4개 사립대학교 재단이 재단전입금을 무단전용하고, 이사회 회의록의 허위작성, 교수임용 비리 등을 저질렀다며 검찰에 고발하였다(중앙일보, 1996. 2. 27). 그리고 지난 1989~1991년도 교육부의 사립대학교에 대한 감사에서 12개 사립대학교에서 총 175명의 신규 교원을 부당한 방법으로 임용한 사실이 밝혀졌다. 5개 대학에서 총 101명을 공개 전형에 의하지도 않고 특별 채용했으며, 또 일부 대학들에서 4명이 적격자였음에도 불구하고, 탈락 조치하고 임용기준에 미달하는 교수를 충원했다. 다른 대학에서는 지원자 6명 전원을 부적격판정 및 보류 결정한 후 그중 1명을 적격 판정, 채용했고 19명을 해당 학과에서 적격자로 심사추천한 자를 총·부총장 등 간부들 협의만으로 인사위원회에 회부하지 않고 탈락시켰던 일이 있었다(조선일보, 1993. 5. 17). 그 외에 학교법인 대영학원의 92억 원의 수익용 기본재산 매각대금의 전횡(조선일보, 1993. 5. 17)과 광운대 및 31개 대학의 입시부정사건(한겨레신문, 1993. 2. 19) 등에서 사학재단에 많은 부정과 비리가 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 재단 및 대학의 부정과 비리는 적은 수의 교육부의 인원만으로 그 많은 대리인의 행위를 규율하려는 데도 일단의 원인이 있다.²²⁾ 본인이 대리인을 감독하기는 사실상 어려우며 그 감독비용 monitoring cost이 많이 든다. 실제로 지난 30년 동안 교육부는 적은 인원으로 그 많은 대리인, 즉 사립대학교들을 감독할 수 없었다. 그 결과 청강생, 재단의 비리와 부패 등의 행위를 방조할 수밖에 없었다. 아무리 교육부가 감사를 자주하고 교육부 공무원을 증원하더라도 재단의 독점권 행사로 인한 횡포, 부정, 비리 등을 풀기는 어려운 것이다. 따라서 재단의 비리와 부정은 재단 자신의 도덕성에도 부분적인 책임이 있지만, 궁극적으로 대학교육시장을 독점으로 만든 정부에게 책임이 있는 것이다.

3. 사립대학교 문제의 해결방안

앞에서 분석한 것처럼 사립대학교가 현재 겪고 있는 문제들의 근본적인 원인이 국가가 대학교육의 독점공급자라는 데 있다. 그러므로 사립대학교의 문제들을 해결하기 위한 근본적인 방안은 국가가 대학교육에서 손을 떼는 일이다. 즉 대학교육시장에 대한 통제와 보호를 제거하는 일이다. 그리하여 대학들로 하여금 대학교육 공급의 대리인이 아닌 본인이 되게 하면서 대학 간에 경쟁을 할 수 있도록 대학교육시장을 경쟁적 시장으로 만드는 일이다. 정원의 조정권한을 대학에 맡기고, 학생선발과 등록금 결정을 자율적으로 하게 하고, 학생의 대학간 이동을 허용하고, 대학설립을 자유화하는

22) 교육부 본부의 현 인원은 1996년말 현재 506명이고, 여기에 학술원(24명), 국사편찬위원회(92명), 국립평가원(127명), 교육행정연구원(79명), 국제교육진흥원(79명), 국립특수교육원(32명), 국립학교(26,824명), 시도교육청(952명), 하급교육청(2,175명), 공립학교(264,784명), 교육연구원(261명), 과학교육원(133명), 교원연구원(251명), 학생교육원(199명), 공공도서관(3,455명), 기타(80명) 등을 포함하면 총 296,618명이 된다. 그리고 1996년도 예산은 4,755,814,593,000원이었다(교육부, 『교육통계연보』, 1997). 그러나 330여 개의 감사대상기관(대학, 전문대학, 개방대학 등을 포함)을 가진 교육부 감사요원은 30여 명에 불과하다. 따라서 사학재단의 부정이 있을 경우 대학 관계자의 폭로나 우연한 계기가 없는 한 제대로 밝힐 수가 없다.

것이다.

이와 같은 경쟁적 조치는 현재 사립대학교가 안고 있는 취약한 대학재정 및 과도한 등록금 의존, 교육시설의 낙후와 실험실습비의 부족, 교수 부족으로 인한 과도한 교수당 학생수, 교수의 연구실적 및 학생의 학습량 저하, 재단의 전횡과 부정과 비리 등의 문제를 매우 효율적으로 해결할 수 있다. 대학의 신규설립은 진입장벽의 해체로 기존의 대학들에 대한 경쟁적 압력이 된다. 대학 간 학생의 이동이 증가하는 것은 수요자가 공급자에게 시장의 압력을 가하는 것이 된다. 이러한 경쟁적 환경에서 공급자의 제품이 수요자(학생)가 지불한 돈(등록금)의 대가를 만족시키지 못하면 고객(학생)을 잃게 될 것이다. 그래서 양질의 교육 서비스를 제공하는 대학은 많은 학생과 세입을 얻게 될 것이고 저질의 교육 서비스를 제공하는 대학은 적은 수의 학생과 세입을 얻게 될 것이다. 이에 따라 많은 수의 학생을 확보하고 교육 서비스 생산에 있어서 생산성을 높이기 위한 치열한 학교 간 경쟁이 일어날 것이다. 이러한 대학 간의 경쟁은 장기적으로 재단의 지원을 늘리게 할 것이다. 취약한 대학재정 및 과도한 등록금 의존, 교육시설의 낙후와 실험실습비의 부족 문제가 해결된다. 이러한 경쟁적 환경은 오늘날과 같이 학생이 재단과 학교운영에 깊숙이 개입하는 것과 만성적인 대학소요를 막을 수 있다.²³⁾ 왜냐하면 불만이 있으면 상향 이동하거나 실력이 모자라면 하향 이동을 해야 하기 때문에 장기적으로 학생들을 공부에 집중하게 할 수 있기 때문이다. 그리고 궁극적으로 학교에 남아 있는 학생은 자기가 선택한 결과라는 것을 인정할 것이기 때문이다.

대학의 정원조정을 대학의 자율에 맡기면 단기적으로 대학교육 서비스의 공급과잉이 될 수 있다고 우려할 수 있다. 그러나 그것은 우리가 현재 겪고 있는 비효율성에 비한다면 훨씬 적은 사회적 손실이 될 것이다. 그리고 대학에 정원조정을 맡기면 대학 자신에게 최적의 시설규모를 찾아 낼 수 있을 것이고 그것은 대학이 규모의 경제나 범위의 경제를 향유할 수 있도록 만들 것이다. 그러한 상황은 대학교육 서비스의 가격을 낮추어 더 많은 학생에게 교육을 공급할 수 있을 것이다. 질적 개선 없이 대폭적으로 정원을 늘리는 대학은 수요자의 압력으로 인하여 장기적으로 그 존립을 위협받기 때문에 대학에 그러한 자유가 허용되더라도 큰 문제가 없는 것이다.

대학 간의 경쟁은 생산요소시장의 수요독점으로부터 나오는 문제점을 완화할 것이다. 일단 경쟁이 시작되면 다른 무엇보다도 우수한 교수를 확보하는 것이 경쟁에서 이기는 가장 중요한 관건이 된다. 그래서 재단은 교수의 연구나 강의 수준 이외의 외적인 요인에 의해서 교수를 신규채용하거나 승진시키지 않을 것이다. 이에 따라 재단의 횡포나 부정과 비리는 줄어들게 된다. 또한 실력이 없는 교수는 도태되기 때문에 교수를 연구와 교육에 몰두하게 함으로써 교수의 연구와 강의의 질이 높아지게 된다.

23) 각 대학의 총학생회의 등록금 투쟁은 연례행사가 되고 있다.

제4장

사립대학교에 대한 정부규제의 주요 내용 검토

사립대학교에 대한 정부규제의 주요 내용 검토

1. 사립학교에 대한 정부규제의 체계

우리나라 사립대학교와 관계되는 법령을 보면, 교육법 및 그 시행령, 사립학교법 및 그 시행령, 학교법인 및 사립학교 직인규칙, 학교법인의 학교경영재산기준령, 학교법인의 학교경영재산기준령시행규칙, 사학기관재무회계규칙, 사학기관재무회계규칙에 대한 특례규칙, 사립학교법시행령 제12조 제5호의 규정에 의한 학교시설·설비 중 교육에 직접 사용하는 시설·설비지정의 건, 대학설립운영규정 및 그에 대한 시행규칙, 사립학교보조와 원조에 관한 건, 학점 인정 등에 관한 법률, 교수자격인정령, 학교수업료 및 입학금에 관한 규칙, 대학학생징원령, 공무원법과 공무원 복무규정, 교육공무원법, 교육공무원임원령, 도서관 및 독서진흥법, 결핵예방법시행령, 의료법시행령, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정, 사회교육법, 학교보건법, 한국사학진흥재단법 및 그 시행령, 교육세법 등이 있다(<표 2> 참조). 이 이외에 각종 행정지도 및 감독을 받을 뿐만 아니라 건축사법 및 그 업무운영지침, 장애인고용촉진 등에 관한 법률 및 그 시행령, 산림법 및 그 시행령 등의 적용을 받는다.

이처럼 우리나라의 사립대학교에 적용되는 규제가 대단히 많고 매우 복잡하다. 또한 이것들의 규제가 중복되어 있는 점이 많다. 그로 인하여 그것들의 적용을 받는 학교들에게 많은 운영상의 불편과 비효율성을 야기하고 있다. 이것은 미국의 경우와 비교해 보면 쉽게 알 수 있다.

미국의 경우 사립대학교에 대한 정부규제 체계가 매우 간단명료하게 되어 있다. 미국의 고등교육기관들은 고등교육기관위원회Commission on Institutions of Higher Education의 지휘관할을 받는다. 이 위원회는 다시 8개의 지역사무국으로 나뉘는데, 각 사무국은 각기 독립적인 성격을 띠고 관할하는 주들의 고등교육기관에 대한 통제권과 규칙 및 조례 등을 정한다. 그러나 사립대학교에 대한 통솔 및 경영은 전국독립대학협의회National Association of Independent College and Universities를 두어 그곳에서 담당하게 하고 있다. 이것은 전국 규모의 기구로서 연방정부의 입법, 행정, 사법기구들의 사립학교 관련 정책이나 안전에 대해 모든 사립대학교를 대변한다. 한편, 연방정부는 사립대학교에 대해 아주 기본적인 것만을 규제한다. 그 규제에는 교직원과 학생들이 마약을 조제·소지할 수 없다는 조항, 고용인에 대한 보장과 작업환경을 규정한 조항, 대학의 연구자들이 동물보호와 지질 및 수질보호 기준을 엄히 준수해야 한다는 조항, 학생들의 보조금제도에 대한 조항, 음식물과 약물연구와 실험에 관계된 조항, 특별 목적의 기금, 연구비, 장학금에 대한 조항, 시설설비를 위한 정

부보조에 관한 조항, 연방정부와 연구계약과 보조금의 관리에 대한 조항, 학생과 교직원의 사적 자료들의 비밀보장에 관한 조항, 입학 희망 학생과 재학생들에게 알려야 할 정보들을 규정해 놓은 조항, 학생들의 알권리와 학교 안전수칙에 관한 조항 등이 포함되어 있다(이은영, 1996).

〈표 2〉 우리나라 사립대학교가 적용 받는 주요 법

1. 교육법
2. 교육법시행령
3. 사립학교법
4. 사립학교법시행령
5. 학교법인 및 사립학교직인규칙
6. 학교법인의 학교경영재산기준령
7. 학교법인의 학교경영재산기준령 시행규칙
8. 사학기관재무·회계규칙
9. 사학기관재무·회계규칙에 대한 특례규칙
10. 사립학교법시행령 제12조 제5호의 규정에 의한 학교·시설설비 중 교육에 직접 사용하는 시설설비지정의 건
11. 대학설립운영규정 및 그에 대한 시행규칙
12. 사립학교보조와 원조에 관한 건
13. 학점인정 등에 관한 법률
14. 교수자격인정령
15. 학교수업료 및 입학금에 관한 규칙
16. 대학학생징원령
17. 공무원법
18. 공무원 복무규정
19. 교육공무원법
20. 교육공무원임용령
21. 도서관 및 독서진흥법
22. 결핵예방법시행령
23. 의료법시행령
24. 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정
25. 사회교육법
26. 학교보건법
27. 한국사학진흥재단법
28. 한국사학진흥재단법 시행령
29. 교육세법

외국의 경우처럼 우리나라의 사립대학교에 관계된 법령을 매우 간소하게 할 필요가 있다. 가장 중요한 사항만을 법제화하고 그 나머지는 학칙에 의해서 규정토록 하는 것이 마땅하다.²⁴⁾

2. 학교설립·경영에 대한 규제

학교법인 운영에 관한 규제

법인과 사인은 학교를 설립·경영할 수 있는데(교육법 제82조), 법인설립은 대통령령이 정하는 바에 의하여 일정한 재산을 출연하고 일정 사항을 기재한 정관을 작성한 다음 교육부 장관의 허가를 받아야 한다(사립학교법 제10조).²⁵⁾ 이 때 교육부 장관은 특수한 상황에 대해 직권으로 학교법인 정관의 전항을 정할 수 있는 보충권을 갖는다(동법 제11조). 그리고 학교법인이 정관을 변경하거나 합병할 때 이사 정수의 2/3 이상의 동의와 교육부 장관의 인가를 요한다(동법 제36조, 제45조). 사립학교법 제2절(제14조~제27조)은 학교법인의 사립학교운영에 관한 규정들을 두고 있다. 이 조항들은 이사회 구성 및 기능, 이사회 소집, 의결정족수, 임원의 직무, 임원의 선임과 임기, 임원취임의 승인취소, 임원해임의 제한, 임원의 결격사유, 임원의 겸직금지, 임원의 보충, 임시이사의 선임, 임원의 보수제한 등을 규정하고 있다. 그 내용이 매우 복잡하고 까다롭게 구성되어 있다. 예를 들어, 이사회를 소집하여야 할 경우 …… 재적 이사 과반수의 찬동으로 관할청의 승인을 받아 이를 소집할 수 있도록 되어 있다(사립학교법 제17조 4항). 그리고 임원의 결격사유를 국가공무원의 피임자격에 사립학교법 위반 여부까지를 첨가하고 있으며(동법 제22조), 관할청에 임원의 취임 승인 및 취임 승인 취소권을 부여하고 있다(동법 제20조의 2).

교육부 장관이 정관의 보충권을 갖고, 정관의 변경이나 법인간의 합병에 대한 이사회의 결정에까지 관여하는 과도한 간섭이라 할 수 있다. 정부가 정관에 대한 보충 또는 수정을 요구하는 권한까지 갖는다는 것은 사적 경영 측면에서 볼 때 지나친 규정이

24) 사립대학의 법적 성격이나 법적 형태에 관해서는 법제가 발달되어 있는 독일에서도 명문규정은 없고, 단지 대학기본법 제70조에서 국가의 승인에 관한 규정만 두고 있으며, 각 주의 대학법들에서도 그에 상응하는 규정들만 찾아 볼 수 있다(이시우, 1997, p.38 참조).

25) 사립학교법 제10조 제1항의 규정에 의한 학교법인의 설립허가신청서에는 다음의 서류를 첨부하여야 한다. 1. 설립취지서, 2. 정관, 3. 재산목록, 4. 재산출연증서, 5. 재산출연자의 인감증명, 6. 재산의 소유권증명(등기부등본), 7. 재산의 평가조서, 8. 재산의 수익조서, 9. 임원의 이력서, 10. 임원의 신원증명서, 11. 임원의 취임승낙서, 12. 임원의 호적등본, 13. 임원상호간의 관계에 있어서 동법 제21조 제2항 및 동조 제4항의 규정에 저촉되지 아니함을 입증하는 각서, 14. 수익사업을 하는 경우에는 설립 후 3년 간의 사업계획서(예산서 첨부) 등이다(사립학교법시행령 제4조). 미국의 경우에는 설립과 관련하여 인가의 단계를 거치는 것은 완전히 대학의 자유의사이다. 인가를 정부에서 하는 것이 아니라 사립대학교들로서 구성된 인가협회에서 하는데, 인가절차라는 것이 그 협회의 회원이 되는 것이다. 그 회원이 되는 것도 자유의사에 의한 결정에 따른다. 다만 그 회원이 되기 위해서는 그 협회에서 요구하는 조건들을 충족시켜야만 한다. 그 회원이 되고 싶지 않으면 비회원으로서 대학을 설립하면 된다(이은영, 1996, 참조).

다. 학교경영에 규모의 경제나 범위의 경제가 있다고 판단되어 학교법인들이 합병한다면 학교뿐만 아니라 사회적으로 이익이 된다. 이러한 합병을 교육부가 다시 인가를 요하는 것은 불필요하다. 다만 합병 후 정부에 신고하고 일반에게 그 정보를 공개하도록 하는 것이 바람직하다. 한편, 이사회를 소집할 경우 관할청의 승인을 받아야 하고, 관할청이 임원의 취임 승인 및 취임 승인 취소권을 갖는다는 것은 사립대학교의 운영에 대한 지나친 통제이다. 학교의 중대 안건의 논의에 관한 활동마저도 승인의 절차가 우선된다는 것은 교육환경 변화에 대해 학교가 능동적으로 대처할 수 있는 능력을 저해시키는 것이며, 관할청이 임원의 취임승인이나 취임승인을 취소할 수 있다는 것은 사적 경영권을 인정하지 않는 결과이다. 그렇지만 무엇보다도 중요한 것은 정부가 학교설립을 인가할 필요가 없다는 것이다. 국가가 대학설립에 대한 인가권을 갖는 것은 정보의 비대칭하에서 발생할 수 있는 역선택문제, 즉 아주 불순한 의도를 가진 사람에게 학교를 설립, 운영하게 할 경우 발생할지도 모르는 피해를 줄여보자는 의도일 것이다. 다시 말하면, 앞의 덕성여대사건과 같은 재단의 전횡을 막기 위한 것이라 할 수 있다. 그러나 이러한 문제는 자유시장경제에서는 아주 단기적인 문제이지 장기적으로는 문제가 되지 않는다. 왜냐하면 장기적으로는 그 학교를 설립, 운영하는 자와 그 학교에 대한 정보가 거의 다 드러나기 때문이다. 만일 잘못 운영하거나 부정을 저질렀을 경우 그 법인과 학교는 수요자인 학생과 그의 가장 중요한 생산요소인 교수가 떠나는 시장의 심판을 받게 되어 결국 학교의 문을 닫게 된다. 학교를 설립, 운영하는 사람은 이 사실을 아주 잘 알기 때문에 정상적인 사람이라면 부정이나 비리를 저지르면서 학교를 파행적으로 운영할 수가 없다. 따라서 역선택문제는 사실은 장기적으로 볼 때 커다란 문제가 되지 않는다. 그러므로 학교설립에 따른 정부의 인가권을 폐지하고, 다만 학교설립 후 정부에 신고하도록 하는 학교설립신고제로 변경하는 것이 바람직하다.(<표 3> 참조).

<표 3> 학교법인 운영에 관한 규제

법령	현행내용	개선안	이유
사립학교법 제11조	- 교육부 장관이 학교법인 정관의 전항을 정할 수 있는 보충권을 가짐.	폐지	- 과도한 간섭
동법 제36조	- 정관 변경시 교육부 장관의 인가요	정관 변경 후 신고 및 일반에게 공개	- 상동
동법 제45조	- 합병시 교육부 장관의 인가요	합병 후 신고	- 상동
동법 제2절 (제14~27조)	- 이사회 구성 및 기능, 소집 등 이사회운영에 관한 규정	폐지	- 교육시장이 자유화되어 대학교육시장이 경쟁적으로 되면 자율적으로 잘하게 됨
동법 제10조	- 학교설립의 교육부 장관 인가권	인가제를 신고제로 변경	- 상동

대학설립운영에 대한 규제

대학을 설립·경영하고자 하는 자(설립주체)가 일정 기준을 갖추어 대학설립의 인가를 신청할 경우 대학설립심사위원회의 심의를 거쳐 교육부 장관이 이를 인가한다(대학설립운영규정 제2조 1항).²⁶⁾ 대학을 설립·경영하는 자는 대학의 건학이념, 교육프로그램 등 학사운영계획, 교직원 인사행정, 재정운용방안과 교육·연구용 시설·설비확보계획, 교직원 및 학생의 복지후생, 학생지도와 대학의 장기발전계획 등을 포함하는 대학헌장을 제정하여 교육부 장관에게 제출하고, 이를 공표하여야 한다(동 규정 제9조).

대학은 교육·연구활동에 적합한 교육기본시설 및 지원시설의 교사를 갖추어야 한다(동 규정 제4조 제3항). 학생 1인당 교사 기준면적은 인문·사회계열은 12㎡, 자연과학계열은 17㎡, 공학계열은 2㎡, 예·체능계열은 19㎡, 의학계열은 20㎡로 되어 있다.²⁷⁾ 의학·한의학 및 치의학에 관한 학과를 두는 의학계열이 있는 대학의 경우에는 부속시설 중 부속병원을 갖추어야 하되, 교육에 지장이 없는 범위 안에서 다른 병원에 위탁하여 실습할 수 있는 조치를 한 경우에는 그러하지 아니하다. 교육 기본시설과 지원시설의 면적은 학생 1인당 교사 기준면적에 편제완성연도를 기준으로 한 계열별 학생정원을 곱하여 합산한 면적 이상으로 한다.²⁸⁾ 교지는 교육·연구활동에 지장이 없는 적합한 장소에 일정 기준의 면적을 확보하여야 한다(동 규정 제5조). 동일한 대학에 교지가 분리되어 있는 경우에는 각 교지별로 수용하는 학생정원에 해당하는 기준면적을 각각 확보하여야 한다.²⁹⁾ 학생정원이 400명 이하인 경우에는 교사 건축면적 이상, 400~1,000명 미만인 경우에는 교사 기준면적 이상, 1,000명 이상인 경우에는 교사 건축면적의 2배 이상이어야 한다.³⁰⁾

대학은 학생정원에 따른 교수 1인당 학생수 기준에 의한 교수를 확보해야 한다(동 규정 제6조 제1항). 그 기준을 보면, 인문·사회계열 25명, 자연과학계열 20명, 공학계열

26) 대학설립심사위원회는 위원장을 포함하여 9인 이내의 위원으로 구성하고, 위원은 대학행정에 관한 경험이 풍부한 교육계, 교육관련단체, 산업계 기타 각계의 견해를 대표할 수 있는 자 중에서 교육부장관이 위촉하며, 그 임기는 1년으로 하되 연임할 수 있다. 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 간사 및 서기 각 1인을 두되, 간사 및 서기는 교육부 소속 공무원 중에서 교육부 장관이 임명한다(대학설립운영규정 제3조).

27) 연구시설 및 부속시설은 대학헌장이 정하는 바에 의한다. 전문대학 및 이에 준하는 각종 학교의 경우에는 교사 기준 면적의 10분의 7에 해당하는 것으로 한다.

28) 이 경우 계열별 학생정원을 합한 학생정원이 400명(대학원 대학의 경우에는 100명)미만인 경우에는 그 정원을 400명(대학원 대학의 경우에는 100명)으로 보되, 계열별로 학생정원을 환산하는 방법은 교육부령으로 정한다. 계열별 학생정원을 산정함에 있어서 동일한 학과 또는 학부에 주간과 야간과정을 함께 운영하는 경우에는 그중 학생정원이 많은 과정의 학생정원을 합한 정원을 기준으로 한다. 이 경우 야간과정의 학생정원을 산정함에 있어서는 야간수업 대학원 학생정원을 제외한다.

29) 교지는 농장·연습림·사육장·목장·양식장·어장 및 약초원 등 실습지를 제외한 학교 구내의 모든 용지를 말한다.

30) 건축면적은 건축법시행령 제119조 제1항 제2호의 건축면적을 말한다.

20명, 예·체능계열 20명, 의학계열 8명이다. 학생정원이 200명(대학원 대학의 경우에는 100명) 미만인 경우에는 그 정원을 200명(대학원 대학의 경우에는 100명)으로 보되, 계열별로 학생정원을 환산하는 방법은 교육부령으로 정한다. 그리고 대학원이 없는 대학은 대학의 학생정원으로 하고, 대학원이 있는 대학은 학사과정의 학생정원에 대학원 학생정원의 1.5배를 합한 학생수, 대학원 대학의 경우에는 대학원 학생정원의 2배의 학생수로 한다. 대학교수 자격기준에 해당하는 자로서 관련 분야의 전문지식이 있는 자는 겸임교수로 임명될 수 있는데, 그 겸임교수는 확보하여야 하는 교수 중 대학의 경우에는 그 정원의 5분의 1, 개방대학·전문대학 및 이에 준하는 각종 학교의 경우에는 그 정원의 2분의 1의 범위 안에서 각각 이를 둘 수 있다. 이 경우 겸임교원을 산정하는 기준은 교육부령으로 정한다.

교육부 장관은 대학을 설립·경영하는 자 및 대학에 대하여 대학설립기준 또는 의무부담을 충족하는지의 여부에 대한 평가를 한다. 교육부 장관은 평가결과를 당해 대학을 설립·경영하는 자 및 대학에 대한 학과 등의 증설, 학생정원의 증원, 학생의 모집, 행정 및 재정지원정책에 이를 반영하여야 한다(동 규정 제10조). 대학을 설립·경영하는 자 및 대학의 장은 교육부 장관이 정하는 바에 따라 매년 3월 1일 현재의 시설·교원 및 수익용 기본재산 등의 보유현황을 3월 31일까지 교육부 장관에게 보고하여야 한다(동 규정 제11조).

이러한 규제들은 자유화할 필요가 있다. 정보통신기술의 발달로 반드시 교육이 일정 장소에서 이루어져야 할 필요가 적어졌다. 대학이 거대한 캠퍼스를 지녀야 한다는 개념이 사라지고 있는 것이다. 미국의 경우 대학이 소규모임에도 불구하고 학문의 질적인 측면에서나 운영 면에서 내실을 기하고 있는 대학들이 많다. 대표적인 예가 전문인 양성을 위한 소규모 대학원체제이다. 소규모 대학원은 경영학분야, 의학분야, 공학분야, 약학분야 및 영양학 분야 등으로 매우 다양하다. 비록 이들이 소규모 대학이라 하더라도 운영 면에서 보면 교육과 관련된 영역, 연구와 관련된 영역, 재교육 또는 산학협동과 관련된 영역 등으로 잘 운영되고 있다(이현청, 1996, p.293). 이러한 측면에서 교지 확보의무 및 기준설정은 큰 의미가 없다. 또한 이 규제는 대학교육시장의 진입장벽이 되고 있다. 이로 인해 기존의 대학들은 대학교육 서비스 공급에서 독점적 지위를 갖게 되어 대학교육의 질적 저하를 초래하고 있는 것이다. <표 4>를 보면, 우리나라 대학교는 1970년에 71개(국공립 15개, 사립 56개)에서 1996년 145개(국공립 37개, 사립 108개)로 증가하였다. 그러나 이 기간에 시장외적 이유나 학생들의 시위 등으로 학교경영을 포기하거나 학교명을 바꾼 경우를 제외하고는 대학교육시장에서 대학이 퇴출한 예는 없다.

〈표 4〉 대학수의 동향

구분	전문대학			대학		
	전체	국·공립	사립	전체	국·공립	사립
1970	56	31	25	71	15	56
1975	114	50	64	72	15	57
1980	139	47	92	85	20	65
1985	118	15	103	100	22	78
1990	117	16	101	118	35	83
1995	145	8	137	142	37	105
1996	152	10	142	145	37	108

교원 확보의무기준 역시 학교의 자율적 결정에 맡기는 것이 보다 효율적이다.³¹⁾ 대학 교육시장이 경쟁적으로 된다면 각 대학은 적정 수준에서 대학교육 서비스의 공급수준을 결정할 것이므로 이에 따라 교원의 적정수가 결정될 것이기 때문이다. 교육부 장관이 대학을 평가하고 그에 따른 행정 및 재정지원은 불필요하다. 대학에 대한 평가는 시장에서 학부모 및 학생이 훨씬 더 잘 할 수 있기 때문이다. 그리고 교육부 평가에 따른 행정 및 재정 지원은 많은 낭비를 초래하여 사회적 비용을 높이게 되는 결과를 초래하기 때문이다. 따라서 교지 확보의무 및 기준설정과 교원 확보의무 및 기준 설정은 자율화시켜서 대학시장에 신규진입을 유도하여 대학 간의 경쟁을 강화시킬 필요가 있다. 그리고 교육부의 평가에 따른 행.재정지원에 대한 규정은 폐지하는 것이 바람직하다(<표 5> 참조).

31) 교수확보율이 매년 개별 대학에 대한 재정지원 및 신입생 증원규모를 결정하는 기준으로 활용되고 있다. 1995년 교육여건 지표로 교육부가 책정한 학생 증원 허용 하한선은 63%였다. 대학별로는 포항 공대가 법정 정원 100명에 192명을 확보, 192%의 확보율로 1위였고 서울대는 법정 정원 999명에 1,088명을 확보, 국립대로서는 유일하게 1백%를 넘는 108.9%를 나타냈다. 이들 대학을 포함, 90% 이상의 교수확보율을 기록한 대학은 카톨릭(94.6%), 서강(92.8%), 중부(100%), 한동대(92.3%) 등 10곳으로 나타났다. 90% 미만~80% 이상 대학은 고려대(80.7%), 부산대(80.3%), 연세대(84.5%), 이화여대(84.9%), 충북대(84.0%), 한양대(82.0%), 홍익대(80.4%) 등 19개대로 나타났다. 80% 미만~70% 이상 대학은 경희, 성균관, 중앙, 한국외국어대 등 39개대, 70% 미만~63% 이상은 건국, 국민, 단국, 동국, 숙명여대 등 50개대다. 학생증원이 불허되는 63% 미만 대학은 광운, 금오공, 서울여, 세종대 등 13개대로 나타났다(중앙일보, 1995. 5. 6.).

〈표 5〉 대학설립운영에 대한 규제

법령	현행 내용	개선안	이유
대학설립운영규정 제4, 5조	- 교사 기준 면적에 대한 규정	자유화	- 신규진입을 통한 경쟁 유도
동 규정 제6조	- 법정 교수 수에 대한 규정	자유화	- 적정 교수 수는 각 대학이 교육 서비스의 적정 공급수준에 맞추어 결정함
동 규정 제10조	- 대학설립기준에 의거 대학의 평가에 따른 행·재정지원	폐지	- 불필요
동 규정 제11조	- 시설·교원 및 수익용재산 등의 보유현황보고 의무	폐지	- 불필요

수익자산 운용에 대한 규제

대학법인이 보유하고 있는 기본재산은 교육용과 수익용으로 구분한다(사립학교법 시행령 제4조 2항). 이 중 교육용 기본 재산은 교지 및 교사와 부속시설, 실험실습비, 기타 교육용 설비 및 기자재 등 교육사업에 직접 사용되는 재산이다. 그리고 대학법인은 설립한 학교의 교육에 지장이 없는 한 그 수익을 사립대학교의 경영에 충당하기 위하여 수익을 목적으로 하는 사업을 할 수 있다(사립학교법 제6조 1항). 그 사업체가 이에 근거하여 보유·운영하고 있는 재산이다. 대학법인이 수익사업을 하고자 하거나 사업의 종류와 계획을 변경하고자 할 때에는 사업의 경영방법과 연간 사업계획 및 손익추정, 수익금의 사용용도를 명시하여 교육부에 신고하여야 한다(사립학교법 제6조 2항, 시행령 제2조).

학교법인의 수익용 기본재산은 학교 연간 운영경비에 충당하기 위하여 보유하고 있는 자산이다(학교법인의 학교경영재산기준령 제2조, 5조). 여기에는 토지, 건물, 공개법인 또는 상장법인의 주식과 교육부 장관이 인정하는 법인의 주식, 만기 2년 이상인 정기예금 또는 금전신탁, 국공채와 기타 교육부 장관이 인정하여 공시한 재산이 포함된다(학교법인의 학교경영재산기준령 제3조). 이 중에서 교육부 장관이 인정하는 법인의 주식은 당해 주식의 수익성과 안정성을 입증할 수 있는 자료로서 당해 주식에 관한 정보, 주식발행회사의 3년간 손익계산서와 대차대조표, 잉여금 처분계산서 등 공증인 또는 공인회계사의 공증을 받은 것을 첨부하여 교육부 장관의 인정을 받은 것이어야 한다(학교법인의 학교경영재산기준령 시행요령 : 3. 수익용 기본재산의 범위). 또한 교육부 장관이 인정해 공시한 기타 재산으로는 금융기관이 발행한 채권, 특별법에 의해

설립된 법인이 발행한 채권, 증권거래소에 상장된 채권, 단기금융법에 의해 설립된 회사발행의 지급기일 3년 이상의 어음, 선박법에 의해 등기된 선박, 중기관리법에 의해 등록된 중기, 입목에 관한 법률에 의해 등기된 입목, 권리를 취득한 후 3년간 수익 실적을 증빙할 수 있는 자료를 첨부한 광업권, 어업권, 실용신안권, 저작권, 출판권, 특허권, 그리고 증권투자신탁법에 의해 설립된 회사가 발행한 수익증권이 포함된다(학교법인의 학교경영재산기준령).

한편, 학교법인은 연간 학교운영경비의 10배 이상에 해당하는 수익용 기본재산을 확보하여야 한다(학교법인의 학교경영재산기준령 제3조 1항). 또 수익용 기본재산에서 생긴 수익의 80% 이상을 연간 학교운영경비에 충당하도록 되어 있다(동 기준령 제5조). 그리고 연간 학교운영경비는 정부의 예산편성 기준에 표시된 예산단가를 기준으로 하여 교육부 장관이 정한다(동 시행령 제3조 제2항). 학교법인의 수익용 기본재산은 토지, 건물, 주식, 정기에금 또는 금전신탁재산, 국공채 등의 재산으로서 수익이 있는 것이어야 한다(동 기준령 제3조 제3항). 또한 교육부 장관은 필요하다고 인정할 때에는 학교 법인의 수익용 기본 재산에서 생긴 수익 중 학교의 연간 운영경비에 충당하고 남은 수익에 대하여는 수익사업에 재투자하거나 교육 시설의 확충, 학생 장학금, 교원 연구 보조비 또는 기타 예측할 수 없는 경비에 사용하도록 권고할 수 있다(동 기준령 제4조). 그 기준에 미달되는 학교법인은 학부학과 및 학급의 증설 또는 학생정원의 증원을 인가받을 수 없다(동 기준령 제6조).

이와 같은 규제들은 실제로 사립학교의 재정에 도움이 되지 않으며 비현실적이다. 기술변화와 정보의 변화에 따라 경제 여건이 바뀐다. 그때 가장 효율적으로 대처할 수 있는 것은 당사자인 법인이다. 그런데 정부가 수익재산의 목록을 하나하나 명시하고 그것들의 보유를 신고하게 함으로써 관여한다는 것은 그야말로 경영의 효율성을 극도로 떨어뜨리고 대학의 경쟁력을 떨어뜨리는 일이다. 수익사업에 대한 직간접적인 교육부 장관의 개입이 없어도 법인의 수익사업은 당사자인 법인이 수익과 위험의 관계를 따져서 훨씬 더 효율적으로 잘 할 수 있는 것이다. 예를 들어, <표 6>을 보면, 단기금리가 중장기금리보다 높은 경우가 많다. 이것은 수익자산을 정기에금과 금전신탁으로 보유하는 것보다 단기증권인 CD, CMA, CP 등으로 보유하는 것이 훨씬 낫다. 한 예로 1995년에 조선대가 등록금 등 학교자금을 대한투자신탁에 맡겨 주식형 상품에 투자했다가 큰 손실을 입었다(한겨레신문, 1995. 9. 16).

〈표 6〉 주요 금융상품의 금리

구분	정기예금 ¹⁾	금전신탁 ²⁾ (적립식)	양도성예금증서 (CD) ³⁾	어음관리구좌 (CMA) ⁴⁾	기업어음 (CP) ⁵⁾
1992	13.0	-	15.24	15.48	14.0
1993	11.0~12.0	11.26	12.49	11.93	12.0 ~ 12.1
1994	11.0~11.5	11.74	14.85	12.91	14.2 ~ 14.5
1995	9.5~11.5	10.93~13.24	11.73	13.30	12.2
1996	10.52	10.61~13.31	13.53	11.76	12.8

1) 3-4년 미만의 정기예금, 2) 적립식, 3) 180일물, 4) 180일물, 5) 91일 거액

자료: 한국은행, 『조사통계월보』, 1997. 8.

한편 학교운영경비의 10배 이상에 해당하는 수익용 기본재산을 확보하여야 한다는 규정은 특별한 의미가 없고 비현실적이다. 왜냐하면 학교운영경비는 유량개념이고 수익용 기본재산은 저장개념이기 때문에 저장의 개념인 수익재산이 아무리 많아도 그에 따른 유량개념의 수익이 없으면 아무런 의미가 없는 것이다.³²⁾ 그리하여 수익용 기본재산을 얼마나 보유하고 있느냐는 별로 중요하지 않다. 중요한 것은 실제로 재단이 학교운영경비를 어떻게 충당하느냐이다. 대학간의 경쟁이 있다면 재단은 수익을 최고로 올리기 위해 최대한 노력을 할 것이고 그에 따른 수익을 가지고 등록금과 기부금 등을 고려하여 학교운영경비를 충당할 것이다.

수익용 기본재산으로 생긴 수익의 80% 이상을 연간 학교운영경비에 충당해야 한다는 규정 역시 비현실적이다. 현재 대부분의 학교법인의 소유재산은 부동산이다. 김원웅(1993)에 따르면, 100개 사립대학교 학교법인의 1993년 3월1일 현재 보유하고 있는 수익용 기본재산의 총액은 7,500여 억 원으로 그중 57.9%인 4,240억 원이 토지이며, 정기예금, 주식, 국공채 등이 2,320억 원, 건물 789억 원이었다. 토지는 재산가치는 있지만 그것이 매각되지 않는 한 수익이 발생하지 않는다. 그래서 수익재산의 연간 수익으로 연간 학교운영경비의 80% 이상을 부담해야 한다는 것은 불가능할 수 있고, 수익이 있다 해도 그것의 80% 이상을 학교운영경비로 전입해야 한다면 재투자가 거의 불가능해진다. 사립대학교 재단의 전입금 비율이 평균 19.8%로 상지대, 서경대 등 2개교가 전무한 것을 비롯하여 47개 대학이 5% 미만이었고, 5~10%가 2개교, 11~20%가 13개교, 21~50%가 20개교, 50% 이상이 6개교인 것으로 나타났다(한겨레신문, 1995. 9. 25.). 이와 같은 비현실적인 규정들이 대학으로의 재단전입금이 저조하고 학교운영을 등록금에 의존하게 하는 주된 원인일 수 있다.

32) 사실상 수익용 토지의 가격을 공시지가로 책정할 경우 이 기준에 맞게 수익재산을 보유하고 있는 대학은 1993년 2월말 현재 강남대(199.44%), 건국대(139.84%), 연세대(132.11%), 아주대(152.42%), 한양대(254.62%) 등이고, 그 외 대부분의 대학은 이 기준에 미치지 못하다(김원웅, 1993). 정부 역시 이러한 규정이 현실성이 없음을 인정하여 '학교경영재산 기준령 시행규칙', 제3조에서 수익용 기본 재산의 최소 기준액을 기준령의 제3조 규정에 훨씬 못 미치게 규정하고 있다.

사립학교법인이 수입을 거의 기대하기 어려운데도 막대한 수익용 기본재산을 토지로 보유하고 있는 것은 현행법상 학교에 대한 투자를 하지 않고 자산만을 늘려도 문제가 되지 않는데 있다. 재단이 수익재산으로 보유하고 있던 토지로부터 예상할 수 있는 수익이란 그것을 매입가 이상으로 팔았을 경우이다. 이 규정에 의하면 판매액과 매입액의 차이인 수익의 80%만을 학교운영비로 전입하면 된다. 그 나머지(판매가+수익의 20%)는 수익사업체에 투자하여 법인에 전입한다 해도 법적으로 하등의 문제가 되지 않는다. 따라서 토지를 매각해서 수익사업체에 투자하는 것은 법인에만 이로운 뿐 교육기관인 대학을 중심으로 보면 결코 이로운 것이 아니며 오히려 손해라고 할 수 있다.³³⁾ 이러한 측면에서 보았을 때 학교운영경비의 10배 이상에 해당하는 수익용 기본재산을 확보하여야 한다는 것과 수익의 80% 이상을 연간 학교운영경비에 충당해야 한다는 규정은 의미가 없다. 그러므로 이러한 규정들은 폐지하고 수익자산의 운영을 법인의 자율에 맡겨 실질적으로 학교운영에 도움이 되도록 해야 할 것이다. 또한 앞에서 말한 것처럼 수익자산 규정들의 기준에 미달되는 학교법인에 대하여는 학부 및 학과의 증설 또는 학생정원을 인가하지 아니한다는 규정 역시 의미가 없으며, 대학교육시장을 경쟁적으로 만들기 위해 학생정원을 자율화할 경우 이것은 쓸모 없는 규정이 된다(<표 7> 참조).

<표 7> 수익자산 운용에 관한 규제

법령	현행 내용	개선안	이유
학교법인의 학교경영재산기준령 제3조 및 그 기준령 시행요령	- 수익용 기본재산의 범위	폐지	- 구체적인 자산을 규정하는 것은 오히려 학교법인의 수익을 감소시키고 위험을 증대시킬 수 있음.
동 기준령 제3조 제1항	- 연간 학교운영경비의 10배 이상의 수익용 기본재산 확보 의무	폐지	- 특별한 의미가 없고 비현실적
동 기준령 제5조	- 수익의 80% 이상을 학교운영경비에 충당할 의무	폐지	- 비현실적
동 기준령 제6조	- 기준 미달의 학교법인은 학부학과 및 학급 증설 또는 학생증원의 인가를 받을 수 없음	폐지	- 불필요

33) 김원웅(1993, pp.214 ~ 218)은 이러한 사례들을 소개하고 있다.

예·결산과 수업료에 관한 규제

학교법인은 대통령령이 정하는 바에 의하여 매 회계년도 개시 전에 예산을 교육부에 제출하여야 하며, 매 회계년도 종료 후에는 결산을 제출하여야만 한다(사립학교법 제31조 제1항). 교육부는 예산이 부당하게 편성되었다고 인정할 경우에는 그 시정을 지도할 수 있도록 되어 있다(동법 동조 제2항). 결산서를 제출할 때는 독립된 공인회계사 또는 회계법인의 감사증명서를 첨부하도록 하는 권한을 갖고 있다(동법 동조 제3항). 그리고 감사증명서를 제출하여야 할 학교법인의 대상범위, 실시시기 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하고 있다(동법 동조 제4항). 회계 규칙 및 기타 예산 또는 회계에 관하여 필요한 사항을 교육부 장관이 정하도록 되어 있다(동법 제33조). 이에 따라 ‘사학기관 재무·회계규칙’과 ‘사학기관 재무·회계 특례규칙’을 두고 있다. 이것들은 자금의 관리, 차입금, 예산편성요령, 법인세출예산의 제한, 예산편성절차, 결산, 예산과 결산의 제출, 회계의 방법, 감사, 장부와 서식 등에 대한 것들을 규정하고 있다.

이와 같은 규칙에는 사립대학교의 운영상 불필요하고 지나친 조항이 많이 있다. 특히 차입을 하고자 할 때에는 그 학교법인이 미리 교육부의 허가를 받아야 하는 것(사학기관 재무·회계 규칙 제8조), 매 회계연도 개시 15일 이전까지 확정된 법인회계 및 학교회계의 예산을 교육부 장관에게 제출하여야 하는 것(사학기관 재무·회계에 대한 특례규칙 제6조), 추가경정예산이 확정된 때에는 그 확정된 날부터 7일 이내에 이를 교육부 장관에게 제출하여야 한다는 것(동 특례규칙 제8조) 등은 불필요하고 지나친 간섭이라 할 수 있다.

정부는 징수금액, 수업료·입학금의 면제·감액, 징수방법, 징수기일, 수업료 등의 반환, 징벌, 가산금, 보고, 공고 등을 내용으로 하는 ‘학교 수업료 및 입학금에 관한 규칙’을 두고 있다. 그러나 이러한 규칙은 학교 자체가 학교 사정에 따라 결정될 수 있는 것으로서 불필요한 것이다. 특히 학과별 현인원의 10퍼센트 이상에 해당하는 학생에 대한 수업료와 입학금을 면제하여야 한다는 규정(동 규칙 제3조 4항)과 사립학교의 장은 학교의 수업료 및 입학금의 징수금액을 정한 때에는 지체 없이 이를 공고하고 교육부 장관에게 보고하여야 한다는 규정(동 규칙 제10조)은 매우 행정 관료주의적인 발상이다. 수업료 징수기일 경과 후 체납이 2월 이상이 된 자에 대하여는 출석의 정지를, 3월 이상이 된 자에 대하여는 퇴학의 처분을 할 수 있는 것(동 규칙 제7조 1항)과 입학금을 납입하여야 할 자가 소정의 기간 내에 이를 납입하지 아니한 때에는 학교의 장은 당해 학생의 입학허가를 취소할 수 있다는 것(동 규칙 제7조 2항)은 학칙으로 규정할 수 있는 것들로 정부의 규칙으로 정하는 것은 역시 불필요하다. 그러므로 예결산과 수업료에 대한 규제들은 대부분 폐지하고 대학의 자율에 맡겨서 결정토록 하고, 예결산의 결과를 교육부에 제출하기보다는 신문 등에 공개하도록 하는 것

이 바람직하다(<표 8> 참조).

<표 8> 예결산과 수업료에 관한 규제

법령	현행 내용	개선안	이유
사립학교법 제31조	- 매 회계년도 개시 전에 예산을 교육부에 제출 - 교육부의 예산에 대한 시정 및 지도 - 공인회계사 또는 회계법인의 감사증명서 첨부	폐지	- 불필요하고 지나친 간섭 오히려 공개하도록 함이 옳음
사학기관재무·회계 규칙 제8조	- 차입시 교육부의 허가	폐지	- 법인인 당사자가 포트폴리오 관리를 더 잘 할 수 있음
사학기관 재무회계에 대한 특례규칙 제6조	- 매 회계연도 개시 15일 이전까지 법인회계 및 학교회계의 예산을 교육부 장관에게 제출	폐지	- 교육부에 제출보다는 공개토록 하는 게 좋음
동 특례규칙 제8조	- 추가경정예산의 확정 날로부터 7일 이내에 교육부 장관에게 제출	폐지	- 불필요하고 지나친 간섭
학교수업료 및 입학금에 관한 규칙	- 징수금액, 수업료·입학금의 면제 및 감액, 징수방법, 수업료 등의 반환, 징벌, 가산금, 보고, 공고 등에 관한 내용	폐지	- 자율적으로 결정해야 할 사항임

3. 학사 운영에 관한 규제

대학의 학생선발은 대통령령이 정하는 방법에 따르도록 되어 있다(교육법 제111조). 그에 따라 교육법 시행령은 구체적인 학생선발방법을 제시하고 있다. 대학은 일반 전형 또는 특별 전형에 의하여 입학할 학생을 선발한다(동 시행령 제71조의 2). 대학은 입학할 학생을 선발하기 위하여 고등학교 학교생활기록부의 기록, 대학수학능력 시험 성적 및 대학별고사(논술 등 필답고사, 면접·구술고사, 신체검사, 실기·실험고사 및 교직적성·인성검사를 말함)의 성적 등을 입학전형자료로 활용할 수 있다. 이 경우 국·공립대학은 고등학교 학교생활기록부의 기록을 필수입학전형자료로 활용하여야 하며, 대학별고사를 필답고사로 시행하는 때에는 논술고사만을 시행하여야 한다(동시행령 제71조의 3).³⁴⁾ 대학에 입학하고자 하는 자는 특차모집·정시모집·추가

34) 우리나라의 입시제도는 해방 이후 오늘날까지 10번이 바뀌었다. 해방 직후의 개별대학이 단독으로 학생을 선발하는 ‘단독시험제도’, 1962년부터 ‘대학입학자격국가고사제도’, 1964년부터 다시 ‘대학별 단독시험제도’로 환원, 1969년부터 ‘대학입학자격고사’와 ‘대학별 고사’의 병행, 후에 자격고사는 ‘대학입학예비고사’로 바뀐, 1981년부터 ‘대학입학예비고사’를 ‘대학입학학력고사’로 개칭하는 한편, 본고

모집 및 수시 모집에 지원할 수 있다. 다만, 정시모집에 있어서는 시험기간 군이 같은 두 개 이상의 대학에 복수로 지원할 수 없으며, 특차모집에 있어서는 두 개 이상의 대학에 복수로 지원할 수 없다. 특차모집에 지원하여 대학에 합격한 자는 입학할 학기가 같은 다른 대학에 등록하여서는 안 되고, 특차모집 외의 모집에 지원하여 입학할 학기가 같은 두 개 이상의 대학에 합격한 자는 하나의 대학에만 등록하여야 한다(동 시행령 제71조의 4). 대학수학능력시험은 교육부 장관이 시행한다. 교육부 장관은 시험의 출제·배점·성적통지 및 시험 일정 등을 내용으로 하는 시험시행기본계획을 매년 2월말까지 공표하여야 한다. 시험의 성적은 당해 학년도에 한하여 이를 대학의 학생선발을 위한 입학전형자료로 사용할 수 있다(동 시행령 제71조의 7).

대학은 고등학교 학교생활기록부의 기록 및 면접고사 등을 전형자료로 활용하여 시간제로 등록하여 수업을 받을 수 있는 자를 선발한다. 시간제 등록생의 수는 당해 대학 입학정원의 10퍼센트 범위 안에서 대학의 학칙으로 정한다. 다만, 수도권정비계획법 제2조 제1호의 규정에 의한 수도권에 소재하는 대학이 선발하는 시간제 등록생은 야간계학과에 한하여 등록하여야 하며, 그 수는 당해 대학 야간계학과 입학정원의 10퍼센트 범위 안에서 대학의 학칙으로 정한다. 시간제 등록생이 신청할 수 있는 학점은 제120조 제1항의 규정에 의한 매학기의 취득기준학점이 2분의 1을 초과할 수 없다(동 시행령 제71조의 12).

세 개 이상의 단과대학을 두는 대학에는 하나 이상의 자연과학계 단과대학을 두어야 한다(동 시행령 제113조). 대학은 교육부 장관의 인가를 받아 분교를 설치할 수 있다(동 시행령 제114조의 2). 의과대학·한의학대학·치과대학 및 수의학대학의 수업연한을 6년으로 하되, 그 교육과정은 예과를 2년으로, 의학과·한의학과·치의학과 및 수의학과를 4년으로 구분한다(동 시행령 제115조). 대학의 교과는 교양과목과 전공과목으로 하고 이를 다시 필수과목과 선택과목으로 구분할 수 있다. 교양과목이라 함은 지도적 인격을 도야함에 필요한 과목을 말하며, 전공과목이라 함은 그 학과 등의 전문학술연구에 직접 필요한 과목을 말한다(동 시행령 제119조). 대학에서 재학 중 전공할 수 있는 학과 등은 한 개 학과 등을 원칙으로 하되, 학칙이 정하는 바에 따라 전공학과 등의 수를 두 개 학과 등으로 하거나 부전공학과 등을 이수할 수 있다. 대학의 과정별 이수의 단위는 학점으로 하고, 학점당 이수시간, 졸업에 필요한 최소학점, 매 학기의 취득기준학점 및 최대취득학점, 특별학점 취득방법 및 그 한도와 예과의 수료에

사를 폐지하고 고교의 내신성적을 반영, 1986년부터 입학성적의 10% 이내에서 대학별로 '논술고사'를 추가, 1988년부터 학력고사에서 주관식문제를 출제하고 내신성적을 40%까지 상향조정하며 논술고사 폐지, 1994년부터 학력고사 대신에 '수학능력시험'으로 바꾸고 내신성적을 40% 이상 반영하는 것을 기본적인 요건으로 하면서 수학능력시험의 성적을 합산하여 그 총점으로 합격 여부를 가리거나 아니면 '대학별고사'를 별도로 부과하여 고교 내신, 수학능력시험, 대학별 고사의 성적을 합산하여 학생을 선발, 1996년부터 특차모집과 일반모집으로 구분해서 선발, 1997년부터는 수능시험과 내신성적, 논술고사, 면접 등을 통하여 교장추천, 부문별 우수학생, 효행학생 등 다양한 학생선발방법을 허용하고 있다.

필요한 학점 등은 각 대학의 학칙으로 정한다(동 시행령 제120조).

학위는 학사·석사·박사와 명예박사의 4종으로 하되, 석사 및 박사학위의 경우에는 학술학위와 전문학위로 구분한다(동 시행령 제122조). 학사학위의 종별은 학칙으로 정한다. 석사 및 박사학위의 종별은 따로 대통령령으로 정한다(동 시행령 제123조). 학위는 대학의 장이 수여한다. 대학의 장은 학위를 수여하는 때에는 학위증에 교육부에 등록된 학위등록번호를 기재하여야 한다. 박사 또는 명예박사의 학위를 받은 자가 그 학위의 명칭을 공적으로 사용할 때에는 당해 학위를 수여한 대학명을 표시하여야 한다(동 시행령 제124조). 대학의 장은 학위수여 예정일 30일 전에 학위수여 예정자 명부를 교육부 장관에게 일괄 제출하여 학위의 등록을 신청하여야 한다. 교육부 장관은 학위의 등록신청을 받은 때에는 학위수여 예정자 별로 학위등록번호를 부여한 후 이를 대학의 장에게 지체없이 통보하여야 한다. 학위 중 학사학위수여 예정자 명부의 등재대상은 각 대학의 장이 대학학생정원령에 의하여 교육부 장관에게 보고한 입학등록을 한 자 중 학사학위를 받을 자에 한한다. 대한민국 국민으로서 외국의 대학에서 소정의 과정을 이수하고 박사학위를 받은 자는 학위를 받고 귀국한 날(귀국 후에 박사학위를 받은 자는 그 학위를 받은 날)로부터 6월 이내에 당해 학위논문 또는 학위논문이 게재된 출판물 1부를 첨부하여 교육부 장관에게 신고하여야 한다(동 시행령 제125조).

대학의 계열별·학부별 또는 학과별 입학정원은 교육부 장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 정한다. 다만, 대학 및 사범대학의 총·학장은 학칙이 정하는 바에 따라 계열별 입학정원의 범위 안에서 학부별 또는 학과별로 나누어 정원을 운영하거나 학과별 입학정원의 범위 안에서 두 개 이상의 학과를 통합하여 정원을 운영할 수 있다(대학학생정원령 제2조 제1항). 대학은 정원을 초과하여 입학(편입학 및 재입학을 포함)을 허가할 수 없다. 다만, 학부 또는 학과의 폐지로 인하여 폐지된 학부 또는 학과의 재적생이 전과(계열 또는 학부를 옮기는 것을 포함한다. 이하 같다)하는 경우에는 예외로 한다(동령 제2조 제2항).³⁵⁾ 대학의 총·학장은 학칙이 정하는 바에 따라 학과별 입학정원의 20%의 범위 안에서 제2학년 또는 제3학년 학생의 전과를 허용할 수 있다. 다만, 의료기사와 약사·한약사 면허의 취득과 관련되는 학과로의 전과의 경우에는 그러하지 아니하다.³⁶⁾ 학교의 장은 학년도 또는 학기 개시 일부터 30일 이내에 당해 학교에 지원한 자·응시한 자·합격한 자·등록한 자 및 입학한 자의 명단을 교육부 장관

35) 위탁학생, 재외국민 및 외국인, 학사편입자, 특수교육대상자, 농·어촌지역의 학생, 귀순복합동포, 부모가 모두 외국인인 외국인, 외국에서 12년 이상의 전 학교교육과정을 이수한 재외국민 및 외국인 등은 정원 외로 한다. 그러나 재외국민 및 외국인의 학년별 총학생수는 당해 학년 입학정원의 2퍼센트를, 학과별 총학생수는 당해 학과 입학정원의 10퍼센트를 초과할 수 없다. 학사편입자의 학년별 총학생수는 당해 학년 입학정원의 5퍼센트를, 학과별 총학생수는 당해 학과 입학정원의 10퍼센트를 초과할 수 없으며, 농·어촌 지역의 학생의 학년별 총학생수는 당해 학년 입학정원의 3퍼센트를, 학과별 총학생수는 당해 학과 입학정원의 10퍼센트를 초과할 수 없다(대학정원령 제2조 제3항).

36) 이것은 '의료법' 제2조 제1항의 규정에 의한 '의료인 및 의료기사 등에 관한 법률' 제2조의 규정과 '의료기사와 약사법' 제2조 제2항의 규정과 관련이 있다.

에게 보고하여야 한다(동규정 제4조).

대학선발제도가 과거에 비하여 대단히 다양화되었지만, 여전히 경직적이다. 전형방법에 있어서 일반 학생을 대상으로 하는 특성적 교육목적에 따른 기준에 의해 선발하는 취업자, 특기자, 실업계 고교 출신자, 효행자 등 국가권장형이 있다. 일반전형과는 달리 특별전형에서는 농어촌학생대상 특별전형을 비롯하여 특수교육대상자, 제외국민과 외국인에 특별전형, 소년소녀가장, 독립유공자 손자녀 등 특별전형이 있다. 한편 선발방법에 있어서는 연중 수시 학생모집이 가능하도록 입학시기를 매학기 초로 확대조정하고 선발 일정도 국가조정 선발 일정인 특차, 정시모집 그리고 대학자율 선발 일정인 수시, 추가모집으로 이원화하여 대학자율권을 존중하고 있다. 그러나 모든 대학의 선발방식이 고등학교의 동일한 교과 과정에 따른 내신성적산출, 그리고 동일한 수학능력시험을 치르도록 되어 있다. 물론 선발성적산출을 요소별로 가중치를 줄 수 있고, 학생의 선발방법도 다양화되었지만 그 영향도 동일하게 지원의 학생들 상황에서 보면 의미 있는 차이를 나타내는 것으로 보기가 어렵다. 각 대학이 일반전형보다는 특차전형 비율을 늘리려고 할 경우에 암묵적으로 교육부에서 압력을 행사하여 그렇게 하지 못하도록 함으로써 각 대학의 전형방법의 형태는 거의 비슷한 양상을 띠고 있다. 그러므로 우리나라의 모든 대학들과 학과들은 특성화를 기하기가 어렵고 차별화를 가져오기가 대단히 어렵다. 이러한 문제는 근본적으로 국가가 학생선발에 개입하기 때문에 발생하는 것으로서 학생선발권을 완전히 대학에 돌려 줄 필요가 있다.

정부가 ‘대학정원령’이라는 것을 시행하여 적어도 계열 또는 학과 단위의 학생정원까지도 통제한 취지는 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 학생 수를 조절하여 각 대학의 수용능력에 비추어 교육의 질을 일정 수준 유지할 수 있도록 하자는 것이고, 또 하나는 국가의 경제개발과 관련하여 필요한 고급 인력을 적정 수준에서 공급하도록 하자는 것이었다. 그러나 실제에 있어서 이 두 가지 취지는 대학의 질적 저하를 가져 왔고 국민의 교육수요를 제대로 충족시키지 못하는 결과를 초래하였다. 단적인 예를 들면, 1996년 현재로 전국 104개 4년제 대학학생의 전공계열 분포를 보면, 이공계 40.05%, 사회과학계 25.8%, 인문계 15.4%이고, 나머지는 예체능, 의약, 사범계이다. 이것은 대학생 수가 10분의 1정도밖에 되지 않았던 1965년에 이공계 35.1%, 사회계 27.5%, 그리고 인문계 18.2%로써 지난 30년 동안 이공계와 인문계 사이에 3~5%정도의 변화가 일어났을 뿐이다(교육부, 『교육통계연보』, 1997). 이 자료는 이 기간 중에 우리 경제의 양적, 질적 변화와 대학계열별 정원분포상의 변화가 서로 잘 부합이 되지 않음을 시사하고 있다. 그리고 1996년에 전공분야의 직종에 취업한 비율이 인문계열 48.9%, 사회계열 65.6%, 이공계열 74.06%, 의약계열 96.9%, 예체능계열 78.3%, 사범계열 62.14%이다(교육부, 『교육통계연보』, 1997). 의약계열을 제외하고는 상당수의 졸업생들이 전공과 관계없는 직종에 종사하고 있다. 이것은 정부의 관료적 발상의 비합리성과 교육정책 당국의 인습적인 학생정원 책정방침이 야기한 결과이다.

학점이수와 졸업 및 학위수여도 경직성을 면치 못하고 있다. 비록 학부제가 실시되고 복수전공제도를 인정하고 있지만 근본적으로 학생정원제도가 엄존하고 그것도 학과 및 학부 단위로 엄격하게 규제되어 있는 상황에서 학생이 전공과 학점이수를 신축성 있게 운영할 길은 공식적으로 차단되어 있다. 가령 전공을 바꾼다거나 전과를 하는 일은 거의 불가능하며, 한 학기당 일정한 학점수를 채우지 않으면 주어진 기간 안에 졸업할 수 없다던가, 도중에 학업을 중단했다가 장기간 취업한 후 재입학하기가 어렵다든지 하는 등의 조건들은 대학교육을 이수하는 과정의 경직성을 잘 보여준다. 1996년 3월 1일부터 1997년 2월 28일까지 대학의 학생 변동상황을 살펴보면 인문계열의 편입 3,959명(2.1%) 전출 610명(0.3%), 사회계열의 편입 7,361명(2.1%) 전출 2,089명(0.6%), 자연계열의 편입 13,252명(2.2%) 전출 3,348명(0.5%), 의약계열의 편입 698명(1.4%) 전출 80명(0.2%), 예체능계의 편입 2,100명(2.1%) 전출 333명(0.3%), 사범계열의 편입 549명(0.9%), 전출 201명(0.3%)이었다. 이것으로 볼 때 우리나라 대학 시장에서의 학생들의 이동은 극히 미미함을 알 수 있다.

이와 같은 학사관리에 대한 규제는 대학 간의 경쟁을 약화시켰으며, 이러한 경쟁의 부재는 대학교육의 질적 저하를 초래하였다. 대학 간의 경쟁이 없음을 알 수 있는 지표는 매년 수능시험 이후에 발표되는 각 학교별 합격 가능 예상점수이다. 그것을 보면 몇 개의 예외는 있지만 거의 학과에 관계없이 서울대학교를 가기 위해서는 300점 이상이어야 하고 연대는 290점, 고대는 280점 등으로 학교간의 순위가 결정되어 있다. 이와 같은 결과 역시 정부가 학생정원, 편입학 제한 등을 규제함으로써 대학 간의 경쟁부재로 인한 각 대학이 특성화되지 못한 데서 비롯된다. 그러므로 학생정원제도, 편입학제도, 학점이수제도와 졸업제도 등을 자유화하여 대학의 자율적 결정에 맡겨 운영하도록 하여 대학 간의 경쟁을 유도하는 것이 매우 중요한 일이다(<표 9> 참조).

4. 교원 및 교육에 관한 규제

대학, 사범대학 및 교육대학의 교원의 교수시간은 1인당 매주 9시간을 기준으로 한다. 대학 및 사범대학의 농·공·의·수의·수산·물리·화학·생물·지질·천문기상·가정 등의 자연과학계 각 학과에 있어서는 교수 및 부교수 각 1인에 대하여 각 1인 이상을, 기타의 학과 또는 학부에 있어서는 학과(또는 학부)당 1인 이상을, 교육대학에는 2학급당 1인 이상을 기준으로 하여 조교를 둔다(교육법시행령 제45조).

〈표 9〉 학사운영에 관한 규제

법령	현행 내용	개선안	이유
교육법 제111조 동법시행령 제71조의 2, 3, 4, 7, 12	- 대학의 학생선발은 대통령령으로 정함 - 고교 생활기록부, 수능시험, 대학별고사 등의 입학전형자료로 사용 - 대학별 필답고사는 논술고사이어야 함 - 특차모집과 복수지원 - 시험의 출제, 배점, 성적통지 및 시험일정 등의 시험시행 기본계획의 공표	폐지	- 대학 간 경쟁의 부재를 야기
교육법시행령 제113조 제114조 제115조 제119조 제120조 제122조 제123조 제124조 제125조	- 학과에 대한 규정 - 필수과목과 선택과목에 관한 규정 - 전공과 부전공에 관한 규정 - 학위에 관한 규정	폐지	- 불필요한 조항
대학정원령 제2조, 제4조	- 학과별, 학부별 입학정원 - 전과 및 편입학에 관한 규정	폐지	- 대학 간 경쟁의 부재를 야기

교원은 당해 학교법인이 임면하되 학교의 장의 제청으로 이사회의 의결을 거쳐야 하는데, 그 임면권은 당해 학교법인의 정관이 정하는 바에 의하여 총장·학장에게 위임할 수 있다(사립학교법 제53조의 2). 학교 교원의 인사에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 당해 학교에 교원인사위원회를 두고, 교원인사위원회의 조직·기능과 운영에 관하여 필요한 사항은 학교법인의 정관으로 정한다(사립학교법 제53조의 3). 교원의 임면권자가 교원을 임면한 때에는 임면한 날로부터 7일 이내에 교육부에 보고하여야 하며, 교육부는 사립학교의 교원이 교육법의 결격사유에 해당하거나 사립학교법의 면직사유 및 징계사유에 해당한 때에는 당해 교원의 임면권자에게 그 해직 또는 징계를 요구할 수 있다(사립학교법 제54조).³⁷⁾ 교육부는 임면권자에게 당해 학교의 장의 해

37) 면직사유는 신체 또는 정신상의 장애로 1년 이상 직무를 감당하지 못할 만한 지장이 있을 때, 근무성적이 극히 불량한 때, 정부를 파괴함을 목적으로 하는 단체에 가입하고 이를 방조한 때, 정치운동 또는 노동운동을 하거나 집단적으로 수업을 거부하거나 또는 어느 정당을 지지 또는 반대하기 위하여 학생을 지도·선동한 때, 인사기록에 있어서 부정행위, 부정한 채점·기재를 하거나 허위의 증명이나 진술을 한 때, 그리고 법령의 규정에 의하여 공직에 취임할 수 없는 자, 자격증 박탈처분을 받고 2년을 경과하지 아니한 자, 성행이 불량하다고 인정되는 자에 해당한다. 징계사유는 교육관계법령에 위반하여 교원의 본분에 배치되는 행위를 한 때, 직무상의 의무에 위반하거나 직무를 태만히 한 때, 직무의 내외를 불문하고 교원으로서의 품위를 손상하는 행위를 한 때에 해당한다.

임을 요구할 수 있다(동법 제54조의 2).³⁸⁾ 교육부는 사립대학교의 교육에 관하여 조사를 하거나 통계 기타 필요한 사항에 관한 보고를 하게 하거나, 소속 공무원으로 하여금 장부 기타 서류 등을 검사하게 하거나 교육의 실시 상황을 조사하게 할 수 있다(사립학교법 제70조).

사립학교의 교원의 복무에 관하여는 국·공립학교의 교원에 관한 규정을 준용한다(사립학교법 제55조). 신규채용되는 교수 및 부교수에 대하여는 3년의 범위 내에서 1차에 한하여 당해 대학의 장이 정하는 바에 따라 기간을 정하여 임용할 수 있으며, 부교수에 대하여는 6년 내지 10년의 범위 내에서 당해 대학의 장이 정하는 바에 따라 기간을 정하여 임용할 수 있다(교육공무원임원령 제5조 제1, 2항). 이 경우를 제외하고는 교수 및 부교수는 교육공무원법 제47조의 규정에 의해 정년까지 임용한다(동령 제5조).³⁹⁾ 조교수·전임강사 및 조교는 각각 4년 이내, 2년 이내, 1년 이내의 기간을 정하여 임용한다(동령 제5조의3).

‘교수자격인정령’을 두어 교수·부교수·조교수·전임강사의 자격인정에 관한 사항을 규정하고 있다. 대학졸업자가 연구경력 4년과 교육경력 6년이면 교수, 연구경력 3년과 교육경력 4년이면 부교수, 연구경력 2년과 교육경력 2년이면 조교수, 연구경력 2년과 교육경력 1년이면 전임강사가 될 수 있다(<표10> 참조).⁴⁰⁾ 연구실적은 대학 및 전문대학 또는 이와 동등한 정도의 학교를 졸업한 후에 연구실적으로서 교수가 담당한 학과목에 해당하는 것이고, 교육경력은 대학·전문대학 또는 이와 동등 정도의 학교의 교육경력으로 한다(교수자격인정령 제3조).⁴¹⁾

38) 해임을 요구할 수 있는 경우는 신체 또는 정신상의 장애로 1년 이상 직무를 감당하지 못할 만한 지장이 있을 때, 근무성적이 극히 불량한 때, 정부를 파괴함을 목적으로 하는 단체에 가입하고 이를 방조한 때, 정치운동 또는 노동운동을 하거나 집단적으로 수업을 거부하거나 또는 어느 정당을 지지 또는 반대하기 위하여 학생을 지도·선동한 때, 인사기록에 있어서 부정한 채점·기재를 하거나 허위의 증명이나 진술을 한 때, 학생의 입학(편입학)·수업 및 졸업에 관한 당해 학교의 장의 권한에 속하는 사항으로서 교육관계법을 또는 그 법률에 의한 명령에 위반할 때, 교육관계법령에 위반하였을 때, 학교에 속하는 회계의 집행에 관하여 부정 또는 현저히 부당한 일을 행하였을 때에 해당한다.

39) 교육법 제47조 : 교육공무원의 정년은 65세로 한다. 교육공무원(임기가 있는 교육공무원을 포함한다)은 그 정년이 달한 날이 속하는 학기의 말일에 당연히 퇴직된다.

40) 대학졸업자와 동등 자격자의 범위는 다음과 같다. 1. 교육법시행령 제200조 제2항 및 제3항에 해당하는 자, 2. 1945년 이후 종전의 규정에 의한 학교졸업자자격인정령 제5조의 규정에 의한 대학졸업자와 동등한 자격자로 인정된 자, 3. 대학과 동등 정도의 학교로서 교육부 장관이 지정하는 학교의 졸업자 및 종전에 교육부 장관의 지정을 받았던 학교의 졸업자, 4. 외국에서 16년 이상의 학교교육과정을 이수한 자로서 대학 정도의 전공과정을 3년 이상 전공한 자이다.

41) 다음과 같은 경우에도 교수자격의 인정을 받을 수 있다. 1. 대학·전문대학졸업자 또는 이와 동등 이상의 자격을 가진 자로서 그 졸업 또는 자격취득 후 <표10>의 직명별 연구실적과 교육경력의 합계 연도의 2분의 1이상의 경력을 가진 자, 2. 대학·전문대학졸업자 또는 이와 동등 이상의 자격을 가진 자로서 그 졸업 또는 자격취득 후 <표10>의 연구실적 연수와 대학·전문대학 또는 이와 동등 정도의 학교 이외의 학교에서 <표10>의 교육경력 연수에 해당하는 연수의 교육경력을 가진 자(이 경우에 교육학·윤리학 등 교육부 장관이 특히 인정하는 학과목의 교육경력 연수는 이를 연구실적 연수로 대체할 수 있음), 3. 국내의 학교 교육으로는 이수할 수 없었거나 곤란하였던 학과목을 담당할 자로서 연구실적이 <표10>의 연구실적 연수에 해당하거나, 논문·저서 기타 연구업적이 현저하나 학력이 <표10>의 기준에 해당하지 아니한 자, 4. 국가공무원법의 규정에 의하여 자연과학계의 연구관 또는 5급 이상의 농촌지도직 공무원으로 근무하고 있는 자이다(동령 제11조).

연구실적은 일정 환산율에 의하여 계산된다. 교육부 장관이 인정하는 학술연구를 대학·전문대학 또는 이와 동등 정도의 학교에서 행한 연구실적은 100%, 국가 또는 공공단체가 설치한 연구기관이나 교육부 장관이 인정하는 연구기관 또는 시설에서 전임으로 연구에 종사한 실적은 100%, 국가 또는 공공단체의 기관이나 교육부 장관이 정하는 기준에 적합한 기관 또는 시설에서 연구를 주로 하거나 전문학식을 필요로 하는 직무에 종사한 실적과 교육부 장관이 정하는 기준에 적합한 산업체에서 전공학과 및 그에 관련되는 학과의 학문분야에 해당하는 직무에 종사한 경력은 30% 내지 0%이다.⁴²⁾ 다만, 그 직무가 순수 연구업무와 동일시될 때에는 100%까지 인정할 수 있다(동령 제4조).

〈표10〉 대학교원 자격기준

학력 연구교육경력연수 직명	대학 졸업자·동등 자격자			전문대학 졸업자·동등 자격자		
	연구실적 연수	교육경력 연수	계	연구실적 연수	교육경력 연수	계
대학 교수	4	6	10	5	8	13
대학부 교수·전문대학 교수	3	4	7	4	6	10
대학 조교수·전문대학부 교수	2	2	4	3	4	7
대학 전임강사·전문대학 조교수	2	1	3	2	3	5
전문대학 전임강사	2	0	2	2	1	3
조교	근무하고자 하는 학교와 동등 이상의 학교를 졸업한 학력이 있는 자					

매주 9시간으로 되어 있는 교수의 법정 수업시간제도는 폐지하는 것이 바람직하다. 대학의 최종 생산물은 교육 내용과 연구물이다. 그런데 지금 상당수 교수들이 주당 12~15시간이상의 수업을 담당하고, 더욱이 한 학기에 3~4과목을 가르치고 있다. 이러한 과중한 수업부담은 수업준비를 소홀히 하게 하고 강의의 질을 떨어뜨리게 됨은 물론 연구의 질적 저하를 야기하게 된다. 그리하여 이러한 규정은 연구 중심 대학으로 가려는 대학에는 걸림돌이 되고 있다. 또한 주당 강의시간을 결정하는 것은 각 대학의 사정에 따라 결정되는 것이 합리적이다. 이제 대학간의 경쟁이 된다면 각 대학

42) 교육부 장관이 정하는 기준에 적합한 산업체에서 전공학과 및 그에 관련되는 학과의 학문분야에 해당하는 직무에 종사한 경력은 개방대학 및 전문대학의 경우에 있어서는 50% 내지 100%이다.

은 연구 중심 대학으로 갈 것인지 교육 중심 대학으로 갈 것인지를 정해야 할 것이다. 그러면 이 과정에서 자연스럽게 각 대학에서 교수들에게 요구하는 주당 강의시간이 산정된다. 연구 중심 대학을 추구하는 대학은 교수들에게 주당 강의시간을 줄여주면서 연구의 생산성을 높일 것을 독려할 것이고, 교육 중심 대학을 추구하는 대학은 교수들에게 연구보다는 훌륭한 강의를 요구하면서 그에 합당한 강의시간을 배분할 것이다. 그러므로 교수들의 주당 강의시간을 법으로까지 규정할 성질의 것이 되지 못한다.

교육부가 교원인사위원회 및 교원징계위원회의 설치를 정하는 것과 사립대학교의 교육에 관하여 조사를 하거나 통계 기타 필요한 사항에 관한 보고를 하게 하거나 소속 공무원으로 하여금 장부 기타 서류 등을 검사하게 하거나 교육의 실시상황을 조사하게 할 수 있는 규제는 대학의 의사결정체계를 권위적이고 관료적으로 만들었다. 이러한 조항들을 바탕으로 구체적인 운영의 형태까지 정함으로써 학교운영의 실질적인 자율은 축소되고, 전국의 사립대학교들이 일률적으로 운영되게 하는 결과를 야기하고 있다. 한편 이로 인하여 학내의 의사결정과정은 제대로 체계가 잡히지 않게 되고, 각 단과 대학의 교수회, 학과장회, 행정직 교수들의 회의, 학처장회의, 대학평의회, 그밖에 일반 교수들이 참여하는 각종 위원회 등과 그 외에 교수 학생의 임의 단체인 교수협의회나 학생회 등이 무질서하게 조직되어 있으며, 기능상의 분업도 불확실한 상태에서 미묘한 경쟁까지 벌어지고 있다. 그러다 보니 교수가 보직을 기피하기보다는 희망하는 성향이 강하고, 거기에서 일종의 지위향상성의 충족을 맛본다.⁴³⁾ 교원인사위원회 및 징계위원회는 학교 단위에서 보면 매우 내적인 일이다. 학교에 따라서는 그 역할을 교수회의가 대신할 수도 있고, 또는 다른 형식의 위원회 설치도 생각되어질 수 있다. 대학 사무에 대한 논의가 교수회의에서 이루어지거나, 교무회의에서 이루어지거나 하는 대학의 자율에 맡겨야 할 문제이다. 그 형식까지 규정함은 지나친 것이다. 사립학교법이 정한 개별 임무의 몇 개의 위원회보다는 좀더 포괄적이고 강력한 교수회의 등을 운영할 수도 있는 것이다.

교수·부교수·조교수·전임강사의 자격 기준은 매우 경직적이다. 이에 따르면 교수의 자격 기준은 공무원 자격 요건에 합당한 사람 중 연구교육 경력 연수를 충족시키는 자라야 하며, 교육공무원 임용령은 대학교원의 임용에 관한 세부 규정을 정하고 있다. 더욱이 교수 자격 인정령을 통해 교육법에서 정하고 있는 자격 기준의 준거로 사용되는 연구, 교육 경력에 대한 내용이 규정되었다. 또 연구실적과 교육 경력의 범위를 구체화하고 연구실적의 환산율도 제시하였다. 이는 교육의 장애를 유발할 수 있는 규제들이다. 우선 사학의 특수성 확보 차원에서 교육법의 자격 기준과는 다르더라도 학교에 합당하고 꼭 필요한 자라면 교수 요원으로 임용할 수도 있어야 한다. 예를 들어

43) 4년제 대학의 전임교수 중 38.2%가 보직교수인 것으로 밝혀졌다. 전임교수 대비 보직교수 비율이 50% 이상인 대학이 33개교이며, 한국외국어대학 등 6개 사립대학은 전임교수 대비 보직교수 비율이 80% 이상으로 나타났다. 한겨레신문, 1994. 10. 3. 참조.

외국어 전문의 대학에서 외국인의 교수 임용이라던가, 예술계 대학에서의 세계적인 음악 대회 입상자를 연구, 교육 경력과 무관하게 임용하는 것 등이 그 예일 것이다.⁴⁴⁾ 그러나 현행의 규정에 의하면 이와 같은 사학 나름의 건학이념에 의한 특수교육 환경의 유지가 인정되지 못한다. 그리고 연구실적물 평가기준에는 양 중심의 획일적인 기준 때문에 그 동안 세계적인 권위지에 게재된 논문이나 국내 이름 없는 학술지에 게재된 논문을 똑같이 평가하고 수편의 논문에 해당하는 역저를 연구서로서의 의미가 없는 저작물 등과 같은 점수를 주는 등의 불합리한 점이 많았다. 그래서 이 규정을 완화하여 현재는 교육부가 각 대학으로 하여금 자체 평가기준을 마련하여 시행토록 하고 있다. 그러나 이 규정이 계속 존재하기 때문에 아직까지 이 규정을 유지하고 있는 대학이 많다. 따라서 필요가 없다고 판단되면 폐지되어야 마땅하다(<표 11> 참조).

<표 11> 교원 및 교육에 관한 규제

법령	현행 내용	개선안	이유
교육법시행령 제45조	- 주당 9시간의 법정강의시간	자유화	- 대학의 특성에 맞게 선택하도록 하는 것이 옳음
사립학교법 제53조, 54조, 70조	- 교원인사위원회의 조직·기능과 운영 - 교육부가 사립학교 교원에 대해서 당해 교원의 임면권자에게 해직 또는 징계를 요구할 수 있는 권리 - 교육부가 사립대학교의 교육에 관한 조사권, 통계 기타 필요한 사항에 관한 보고 요구권, 장부 기타 서류 등에 대한 검사권, 교육의 실시상황에 대한 조사권	폐지	- 대학을 관료적으로 만듦 - 대학의 실질적인 자율성 저해
사립학교법 제55조 교육공무원 임원령 제5조 교수자격인정령	- 사립학교의 교원 : 국·공립학교의 교원에 관한 규정을 준용 - 교수·부교수 및 조교수는 임용기준 및 기간임용제 - 교수·부교수·조교수·전임강사의 자격인정에 관한 사항을 규정(연구실적 산정기준 포함)	폐지	- 시대에 맞지 않음 - 불필요

44) 이와 관련하여 문제되었던 것이 1994년 연세대 송자 총장의 선임건이다. 총장선임 당시의 외국 국적 소유가 총장 자격요건에 위배되었었다. 그러나 대법원은 총장선임에 대해 학교이사회가 전권을 갖고 있다고 판결하였다. 그 후 사실상 사립대학의 총장선임에 있어서는 문제가 되고 있지는 않지만, 다른 경우에는 제약이 많이 따르는 규정이다.

제5장

자유시장경제 원리에 입각한
사립대학교법안

자유시장경제 원리에 입각한 사립대학교법안

지금까지의 논의를 바탕으로 볼 때 현재의 사립대학교에 적용되는 법령들은 사립대학교의 자율성 보장과는 너무 거리가 멀다. 따라서 현재의 모든 법령을 폐지·정리하고 다른 법령이 제안될 필요가 있다.⁴⁵⁾ 그러한 법령은 사립대학교의 자율성을 최대한 보장할 수 있는 자유시장 경제원리에 입각해야 할 것이다. 즉, 정부의 간섭과 통제 없이 대학 스스로가 자율적인 의사결정에 따라 운영될 수 있도록 해야 할 것이다. 이에 따라 그 법령의 예를 제안해 보면 다음과 같다.

제1조(목적) 이 법은 사립대학교에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) ‘사립대학교’라 함은 학교법인 또는 사인이 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 방송통신대학, 기술대학 등을 말한다.

제3조(설립 및 신고) 사립대학교(이하 학교)와 설립하고자 하는 자는 학교를 설립하고 정부에 신고한다.

제4조(정관 및 학칙변경) 학교를 설립 후에 정관 및 학칙을 변경할 시에는 정부에 신고하고 일반에게 이를 공개해야 한다.

제5조(재정) 학교법인은 그가 설립한 학교가 그 목적을 달성하는 데 필요한 재원을 조달해야 한다.

제6조 (회계감사공개) 학교법인 및 학교의 예·결산은 반드시 공개하여야 한다.

제7조(학교법인) 학교법인에 관한 사항은 민법의 비영리법인에 관한 규정을 적용한다.⁴⁶⁾

제8조(학교법인의 권리능력) 학교법인의 권리능력과 불법행위능력에 관하여는 민법을 적용하여 처리한다.

제9조(학교의 조직) 학교는 그 설립목적을 달성하기 위하여 그에 필요한 조직을 학교법인의 정관 및 학칙으로 정한다.

제10조(학년도) 학교의 학년도는 3월 1일부터 다음해 2월말 일까지로 한다. 학기·수업일수 및 휴업일 등에 관하여 필요한 사항은 학칙으로 정한다.

제11조(학점 인정) 학교는 국내외의 다른 학교에서 취득한 학점을 학칙이 정하는 바에 의하여 이를 당해 학교에서 취득한 학점으로 인정할 수 있다.

제12조(연구시설 등) 학교에는 연구소 등 그 설립목적을 달성하기 위한 기관을 학칙에 따라 부설할 수 있다.

45) 현재 우리나라의 교육법체계를 대폭 변경하여 교육기본법안, 초·중등교육법안, 고등교육법안으로 나누어 국회에 상정되어 있다. 그러나 이러한 법체계는 일본의 교육법체계를 그대로 본뜬 것으로 재고의 여지가 있다.

46) 독일에서는 사립대학이 특허기업으로서 성격 지워지고 사립학교와 사립대학에서의 법적 분쟁은 민사소송에 의하고 있다(이시우, 1997, p.39 참조).

제13조(대학원) 대학에 석사학위와 박사학위과정의 대학원을 둘 수 있다. 대학원에 학위과정 외에 필요에 따라 학위를 수여하지 아니하는 연구과정을 둘 수 있다. 이 모든 것은 학칙으로 정한다.

제14조(학생의 정원) 대학의 학생정원에 관한 사항은 학교의 사정에 따라 학칙에 의해 정한다.

제15조(입학자격) 대학에 입학할 수 있는 자는 고등학교를 졸업한 자 또는 법령에 의하여 이와 동등 이상의 학력이 있다고 인정된 자로 한다.

제16조(전과 및 편입학) 학생은 학년에 관계없이 전과나 편입학을 할 수 있으며 그에 관한 사항은 학칙에 따른다.

제17조(학생의 선발방법) 대학의 장은 제15조의 규정에 의한 자격이 있는 자 중에서 학칙에 따라 입학할 학생을 선발한다.

제18조 (학생대출제도) 학생이 등록금 등 학비조달 목적을 위해서 정부로부터 차입할 수 있다.

제19조(학위의 수여) 대학에서 학칙이 정하는 과정을 이수한 자에 대하여는 학사학위를 수여한다. 대학원에서 학칙이 정하는 과정을 이수한 자에 대하여는 해당 과정의 석사학위 또는 박사학위를 수여한다.

이 법안의 특징은 정부의 학교설립인가권을 폐지하여 학교설립인가제에서 학교설립신고제로 전환하고, 대학설립기준을 자유화하여 교육에 뜻이 있는 사람이면 누구나 대학을 설립하게 하고 학생들의 대학 간 이동을 자유화함으로써 대학교육시장을 경쟁적으로 만드는 데 있다. 다른 한편으로 학교법인의 정관과 학칙을 매우 중요시한 점이다. 사실 학교경영은 학교법인의 정관과 학칙에 달려 있다. 그래서 현행 교육법이나 사립학교법, 기타 법령에서 규정하고 있는 내용들을 정관과 학칙에 잘 마련하도록 하면 문제될 것이 없을 것이다. 법인의 운영에 관한 사항은 정관에 규정하도록 하고, 학사운영과 교원에 관한 사항 등은 모두 학칙으로 정하여 운영하게 하면 충분할 것이다. 만일 법적 분쟁의 문제가 발생할 시에는 민법에 의해 해결하도록 하면 된다.

제6장

요약 및 결론

요약 및 결론

우리나라의 사립대학교는 사인이나 사법인이 설립·운영하는 학교임에도 불구하고 그것을 실질적으로 운영하고 있는 주체는 국가이다. 그것은 국가가 대학교육 서비스의 공급에 대한 독점권을 갖고 있기 때문이다. 대학의 설립, 학과의 신설, 학생정원, 학생의 이동, 학사, 교육, 교원 등에 관한 제반 사항을 모두 규정하고, 그 규정하에서 사립대학교가 운영되도록 하고 있다. 국가가 대학교육 서비스에 대한 공급을 독점하고 있는 근본적인 원인은 대학교육에 대한 그릇된 인식 때문이다. 즉 대부분의 사람들이 교육을 공공재로 잘못 이해하고, 교육이 공공재이므로 교육은 국가가 책임질 일이라는 등식을 갖고 있기 때문이다. 그러나 교육은 결코 공공재가 아닌 사적 재화이다. 그러므로 교육은 국가가 책임질 일이 아니다. 특히 대학교육은 더욱 그렇다. 어떠한 교육을 얼마만큼 받아야 할 것인가는 개인의 자율적 선택에 의해 이루어져야 한다. 따라서 대학교육의 공공성을 강조하여 대학교육을 국가가 책임질 일이라는 논리로 그것을 제공하는 사립대학교를 공적인 경영의 범주로 포함시켜 통제하는 것은 잘못된 일이다.

대학에 대한 국가의 통제는 대학교육시장을 비경쟁적으로 만들었으며, 그로 인해 우리 대학교육의 질적 저하를 초래하게 되었다. 비경쟁적인 환경 하에서 대학은 그가 생산해 내는 대학교육 서비스의 질에는 별로 관심을 두지 않고 최소의 비용으로 다수의 학생을 가르치고 거기서 실리를 취하려고 한다. 그리하여 학생이 내는 등록금의 범위 내에서 대학을 운영하려는 소극적인 태도를 취한다. 그 결과 대학재정이 과다하게 등록금에 의존하게 되고, 교육시설의 낙후와 실험실습비의 부족을 겪게 되며, 학생수가 과다해진 것은 당연하다. 이러한 상황에서 질 높은 교수의 연구와 강의를 기대하기가 어렵기 때문에 강의나 연구의 질적 수준의 매우 낮은 것은 당연한 귀결이다. 또한 오늘날 많은 재단이 부정과 비리를 저지르게 되는 근본적인 원인도 궁극적으로 국가가 대학교육 서비스에 대한 공급을 독점하고 있는 데서 비롯된다.

현재 사립대학교들이 안고 이러한 문제들의 근본적인 원인이 국가가 대학교육의 독점 공급자라는 데 있으므로 이 문제들을 해결하기 위한 근본적인 방안은 국가가 대학교육에서 손을 떼는 일이다. 다시 말하면 국가가 대학교육시장에서 통제와 보호를 제거하여 대학교육시장을 경쟁적으로 만드는 일이다. 그리하여 대학들 스스로가 학생정원 조정권을 갖고 학생선발과 등록금을 자율적으로 결정하도록 해야 한다. 그리고 학생들이 대학 간에 자유롭게 이동할 수 있도록 해야 한다.

이를 위해서는 현행의 교육법체계를 전면적으로 개편해야 한다. 그 개편의 방향은 교육시장에서 자유시장경제의 원리가 적용되도록 하는 것이다. 그래서 학교설립인가제

를 학교설립신고제로 바꾸어야 하며 대학설립기준을 자유화하여야 한다. 학교의 경영에 관한 모든 것은 학교법인의 정관과 학칙에 따라 운영되게 하고, 법적 분쟁의 문제가 발생할 시에는 민법에 의해 해결하도록 하여야 한다.

참 고 문 헌

- 공은배, 「사립대학의 발전과제와 재정소요」, 『사립대학 재정의 실상과 대책』, 한국교육재정.경제학회, 1993년도 정기학술대회, pp.17~31.
- 곽영우, 「사립대학 재정에 대한 정부의 역할」, 『사립대학 재정의 실상과 대책』, 한국교육재정. 경제학회 1993년도 정기학술대회, 1993. 11. 26.
- 김영용.전용덕, 『자유와 시장』, 태진출판사, 1991.
- 김원웅, 『교육백서』, 사회정책연구소, 1993.
- 김태완, 「사립대학의 교육여건과 재정구조」, 『사립대학 재정의 실상과 대책』, 한국교육재정.경제학회 1993년도 정기학술대회, pp.1~16.
- 송기창, 「교육재정, GNP 5% 확보는 시작일 뿐이다」, 『소비자주권의 교육대개혁론』, 나라정책연구회 편저, 길벗, 1995, pp.305~321.
- 윤봉준, 「교육위기 타개는 공교육의 민영화로!」, 『소비자만족 교육을!』 제2회 자유주의 워크샵, 자유기업센터, 1997. 7. 9.
- 이강혁, 「사립학교법의 개정방안」, 『사학의 자율과 책임의 제고 방안』, 교육개혁위원회 제2차공청회, 1994. 11. 18, pp.49~83.
- 이시우, 「사립학교법의 개정과 법인이사회의 위상」, 『한국교육법연구』, 한국교육법학회, 1997, pp.29~51.
- 이은영, 「미국 사립대학에 대한 정부규제」, 『교육문제연구』, 제11집, 동국대학교 교육연구원, 1996, pp.87~113.
- 이현창, 『21세기를 대비한 대학의 생존전략』, 한양대학교출판원, 1996.
- Becker, G.S. "Investment in Human Capital : A Theoretical Analysis," Journal of Political Economy 70(Supplement), October 1962, pp.9~49.
- , Human Capital - A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education, New York : National Bureau of Economic Research, 1964.
- Mincer, J. "The Distribution of Labor Incomes : A Survey with Special Reference to the Human Capital Approach," Journal of Economic Literature 8, March 1970, pp.1~26.
- , Schooling, Experience and Earnings, New York : Columbia University Press, 1974.
- Spence, D. "Job Market Signaling," Quarterly Journal of Economics 87, August 1973, pp.355~374.
- Wolfram G., "The Threat to Independent Education : Public Subsidies and Private Colleges," Cato Policy Analysis No. 278, August 15, 1997.

영 문 요 약

The Private Universities in Korea

Jae-Wook An

Although the private universities(and colleges) in Korea are established and owned by individuals or private foundations, it is the state that manages them in fact. Regulating almost all of things about the college education such as school foundation, department organization, student number, student transfers, courses, and professors, the state has the private universities administrated under the rules set by its own purpose. That is, the state has monopolized the supply of the higher education. The monopoly power is primarily ascribed to the wrong perception about the higher education. Most of people perceive education as public goods, and thus misunderstand that the state is responsible for it. Education, however, is not public goods, but private goods. Thus, education, especially higher education, is not the thing that the state has the responsibility. The quantity and quality of education an individual consumes should be chosen by his or her own decision. Therefore, it is illogical that the state controls the private universities with the public goods argument about college education.

The control of the state upon the higher education made the markets of college education noncompetitive, and thus resulted in the deterioration of education quality. Under the noncompetitive environment, most of universities have tried to take the abnormal profits, providing the minimal education services to the student, without increasing the quality of it. They have taken a negative attitude in school management, heavily depending on the tuition fee of students. Due to that attitude, most of universities lag behind in the education facilities, have lack of money in laboratory works and practical exercises, and have a large number of students in the class. In this situation it is very difficult to expect the high quality of teachings and researches of professors. Consequently, most of universities produce the low quality of teachings and researches. In addition, the ultimate reason why the private foundations(and universities) commit the impropriety and absurdity is the noncompetitiveness in the college education by the state monopoly power.

The most efficient way to solve these current problems of the private universities, therefore, is that the state takes its hands off the college education. That is, the state should make the college education market competitive with the actions of removing the control and

protection about the universities. Specifically, such things as the student number, student selection process, the pricing of tuition, and other academic affairs should be under the discretion of the universities. In addition, the state should allow the students to transfer freely between universities.

To accomplish this measure, the system of educational laws should be reformed in the new direction. Abolishing lots of regulations and laws which restrict currently the private universities, we should apply the principle of free market economy to this reform. The state leave all of things to the discretion of the universities. It is essential to let all of things related to the management of the private universities administrated according to the articles of foundations and the school regulations, and to let the civil suit settle down them, when there are the legal disputes regarding to the private universities.

한국의 사립대학교

1997년 9월 18일 1판 1쇄 발행

2020년 7월 30일 1판 2쇄 발행

저자_안재욱

발행자_최승노

발행처_자유기업원

주소_서울특별시 영등포구 국회대로62길 9

전화_02-3774-5000

팩스_0502-797-5058

비매품

 자유기업원

 자유기업원