

지역사회의 참여를 통한 지방사립대 공영화의 공익적 가치에 관한 연구

A Study on the Public Value of Publicizing the Regional Private Universities
through Community Participation

이 건 근(Lee, Geon Geun)*

ABSTRACT

As the crisis of the school-age population decline has been in full swing in the early 2020s revealed the collapsing situation of the local higher education ecosystem due to the corruption and poor management of private universities, it is found that the system that will block out such a negative effect by the roots rather than the financial support that is made ex post facto through university evaluation. This essay suggests to introduce the system of publicized private universities through establishing a tentatively named Regional Higher Education Autonomous Committee as a way to prevent and deal with private school corruption. As a research method, this article shows the background and current situation of the universities collapsing from general private ones and its relationship with the corruption of private universities, and then observes the method and system of cooperation between universities and local communities introduced in the Empirical Research Reports on publicized private universities produced in 2020 and the perception of local people about it. Next, the paper emphasizes the necessity of securing the public nature of local private universities and proposes the establishment of a regional autonomous committee for higher education in which the local community participates after examining the discourses related to the university system. As a result of study, it is argued that a public-run private system, which can manage and supervise these issues most effectively, should be introduced, as the majority of 18 universities that have been closed since 2000 were involved in corruption and ended in poor management. In addition, the Regional Higher Education Autonomy Committee will be able to transparently and fairly handle the publicization and closure of collapsing universities, and the selection and management of publicized private universities on behalf of the local people. This study is meaningful in that it suggests a way to fundamentally solve chronic private university corruption by suggesting alternatives to changes in the local higher education environment that may occur due to the rapidly decreasing school-age population and admission quota by 2004.

Key words: Private University Corruption, Publicized Private University System, Regional Higher Education Autonomous Committee, Publicness

* 조선대학교 영어영문학과 강사, 대동CT연구소장

I. 서론

전 호주 총리 말콤 턴벌(Malcolm Turnbull)은 2021년 8월 23일 자 타임(TIME) 잡지에 서 코로나 팬데믹 이후 220% 이상 수익이 증가한 아마존과 같은 다국적 기업이 매년 약 1.38조 달러의 이윤을 창출하고도 정작 소비국가의 경제에 큰 도움을 주지 않기 때문에 그 수익에 새로운 과세를 부과하여 사회안전망을 확대해야 한다고 주장했다(Turnbull, 2021: 77). 같은 해 7월 1일 세계 GDP의 90% 이상을 담당하는 130개 OECD 회원국 등은 코로나 시대 국제적인 과세제도 개혁을 천명하면서 대규모 다국적 기업이 매년 약 0.1조 달러 이상의 수익을 시장에 환원하고, 15% 이상의 법인세로 약 0.15조 달러를 추가로 부담해야 한다는 의견을 내놓았다(OECD, 2021). 이와 비슷한 논리로 한국은 포스트 코로나 시대 높은 부가가치 창출을 선도하고 있는 매출액 상위 정보통신 기업의 95%가 서울 강남과 판교를 비롯한 경기도 일원에 집중된 상황에서 수도권 소재 기업에 집중된 이윤을 비수도권을 중심으로 한 시장으로 이전하게 할 수 있는 새로운 과세제도를 궁리해야 한다.

수도권 인구와 산업 집중으로 인해 발생한 수익을 지방 인력 양성에 투자하는 정책은 지역 간 불평등을 해소하는 것을 지나 한국의 안정적인 경제성장에 획기적인 동력을 부여할 것이다. 유력한 기업이 비싼 지대에도 불구하고 수도권에 집중된 것은 수도권과 지방 고등교육의 인력 양성 과정에서 발생한 질적 차이에 기인하고 있는데, 지역 대학 간 능력과 신인도의 불평등 현상은 청년계층의 이주에 따른 저출산율과 초고령화 그리고 주택가 폭등 등 한국 사회 전반에 걸친 광범위한 문제를 초래하고 있다. 2019년 8월 교육부가 공시한 바에 따르면, 2018년 지방대학생 1인당 교육비(1,403만원)가 수도권(1,768만 3천원)의 79.4%이고, 국·공립대학생 1인당 교육비가 1,727만 8천원인 것에 비해 사립대학생에 1,515만 3천원이 투자되고 있는 점을 감안하면, 지방 사립대학에서의 학생 1인당 교육비는 이보다 훨씬 부족하다는 것을 알 수 있다(최창식, 2019). 국제적인 기준으로 한국 대학생 1인당 공교육비가 1만 633달러로 OECD 평균 1만 6327달러의 65.1%에 불과하고, 초등학생 1만 1720달러, 중고등학생 1만 3579달러보다도 낮은 상태이다(OECD, 2020).

한국 초등학생 1인당 공교육비가 OECD 평균의 128.7%이고, 중고등학생의 경우 132.2%인 것과 비교하면, 이와 같이 열악한 대학 공교육 현상은 해방 이후 사립대학에 의존해온 고등교육 형태를 개혁하여 공공성을 확보함과 동시에 상대적으로 부실한 지방 사립대학의 재정상태를 국가균형발전 차원에서 근본적으로 해결해야 하는 일대 전환이 필요함을 의미한다(이건근·신효수, 2020). 2020년대 코로나 팬데믹으로 비대면 상황이 일상화되고, 인공지능 기술에 기반한 제4차산업혁명이 도래한 가운데 1990년대 말 IMF 외환위기에 이어서 빈부의 격차가 더욱 가중될 위험이 있다. 1990년대 말 IMF 사태로 산업자본이 신자유주의 금융으로 급속하게 이전하는 과정과 거의 같은 시기에 시행된 대학설립준칙주의 정책에 따

라 지방에 소규모 대학이 속출하여 제도 도입 이후 2014년까지 신설되거나 4년제로 개편된 대학이 모두 52개교나 되었다. 더하여 그전에 1981년부터 졸업정원제가 실시됨에 따라 대학의 평균 입학정원이 약 2배만큼 증가했다. 문제는 주로 비수도권과 비광역권 지역에 사립대학이 많이 설립됨에 따라 수도권 사립대학은 상대적으로 높은 신인도를 얻게 되어 등록금을 인상하고, 입학정원도 늘려 규모를 계속 늘려갔다.

그럼에도 불구하고, 정부는 사학의 자율성을 명분으로 관리와 감독을 게을리하는 바람에 사학비리가 관행처럼 여겨졌고, 그 결과 부실한 운영과 재정위기가 발생했다. 더하여 지방 사립대학은 수도권 중심의 대학 서열화가 강화됨에 따라 신입생과 재학생 충원을 감소를 겪으면서 정부의 강제적인 입학정원 감소요구를 감내했다. 하지만, 정부가 학교재정을 차별적으로 지원하고, 학자금 대출을 제한하는 방법으로 입학정원을 줄이겠다고 한 것에 대해서 2002년 무렵 출산을 급감으로 인해 2021년 학령인구 감소위기가 발생한 것이 김영삼 정부의 대학정책판단 오류와 IMF 외환위기 초래에 기인한다는 점에서 오히려 정부의 책임이 더 크다고 할 것이다. 그리고, 일부 학교 임원의 비리에 대한 책임을 다수의 교직원과 학생에게 물어야 할 이유가 없다.

최근 2021년 교육부가 실시한 3주기 대학 기본역량진단에 일반대학 161개교와 전문대학 124개교가 참여하여 일반대학 25개교와 전문대학 27개교가 미선정되었다. 그 결과 진단 참여가 제한되었던 대학과 미참여 대학을 합하여 일반대학 50개교와 전문대학 36개교가 3년간 재정지원을 받지 못하게 되었다. 이에 반응하여 인하대, 성신여대, 성공회대 등 미선정된 수도권 사립대학의 상당수는 신입생과 재학생 충원을, 전임교원 확보율, 취업률 등 정량적 지표가 수도권 대학에 역차별적으로 적용되었다고 주장하고 있다. 즉, 교육부가 2019년 8월에 발표한 대학 기본역량 진단 기본계획 시안에 따라 지역대학을 배려하기 위해 5대 권역으로 구분하고, 이에서 90%를 우선 선정하고, 나머지 10%를 전국을 단위로 한 절대 점수로 선정하였기 때문이다. 이는 수도권에서의 입학정원도 지방과 함께 감축해야 한다는 명분과 막대한 재정 압박과 대학 브랜드 가치에 손상을 입힌 비형평성 사이에 논란이 적어도 해당 대학이 소재한 지역에서 계속될 것이다. 미선정대학이 주로 전임 임원의 비리와 정원 감축 이행 여부 등 정성적으로 평가된 감점에 이의를 제기하고 있기 때문에 사학비리의 원인진단과 해결방안에 대한 근본적인 논의가 필요하다.

우리나라 대부분 사립대학은 포스트 코로나 시대에 적합한 고급인력을 양성해야 한다는 도전의식과 학령인구 대량 감소를 극복하고자 하는 노력을 기울이고 있다. 그럼에도 불구하고, 정부가 사학비리에 대한 사후적인 조치로 선별적으로 재정을 지원하기보다 이러한 폐단을 근원적으로 차단할 수 있는 체계를 마련해야 한다. 이와 관련하여 중앙·지방정부를 포함하여 지역사회가 관내 사립대학의 거버넌스에 참여하는 공영형 사립대학제도를 도입함으로써 고질적인 사학비리를 근절할 수 있다. 이 논문은 사학비리를 예방하고 처리할 수 있는 유력한 방안으로 가칭 지방고등교육자치위원회 설립을 통한 공영형 사립대학 제도 도입을

제안한다. 연구방법으로 사립대학이 한계대학으로 전락하게 된 배경·현황과 사학비리와의 관계를 논하고, 2020년에 생산된 공영형 사립대학 실증연구보고서 3편에 소개된 대학과 지역사회의 협력 방법과 이 제도 도입에 대한 지역민의 인식을 고찰한다. 이어서 지방 사립대학 공공성 확보의 필요성과 그 방안으로서 공영형 사립대 제도와 관련한 담론을 살핀 뒤 결론에서 지역사회 참여형 거버넌스를 강조하고 (가)지방고등교육자치위원회의 신설을 제안한다. 이 연구는 코로나 팬데믹으로 인해 정부의 적극적인 공공정책이 어느 때보다 강조되는 시대적 배경에서 지방 사립대학을 공영화함으로써 사학비리를 근본적으로 해결할 수 있는 정책 방향을 제시한 점에 의의가 있다.

II. 한계대학의 현황과 사학비리와의 관계

서영인 외(2020)는 한국교육개발원 보고서 ‘한계대학 현황과 정책적 대응방안’에서 주로 지방 사립대학이 주가 되는 한계대학의 회생을 지원한 후 퇴로를 개발하는 대응방안을 내놓았다. 우선 위기진단 상시평가지표를 개발하여 시스템을 구축하고, 한계대학을 자율형, 개편형, 위기형으로 구분하고 차별적으로 지원하고 체계적으로 관리하면서 대학의 사회적 가치 제고를 위해 구조 조정된 후 회생이 불가능한 경우 퇴로를 마련한다는 것이다. 또한, 부실대학과 한계대학의 퇴출 경로를 이원화하여 회생과 불가 여부를 선별하는데 공정성을 확보하고, 강제적인 폐교보다 자발적인 퇴로를 선택할 수 있도록 프로세스를 개발한다고 말한다. 서인영 외(2020: 215)에 의하면, 한계상황이란 “재무구조가 부실하고 정상적인 학생모집을 할 수 없어 고등교육기관으로서의 경쟁력을 상실해 대학으로서의 설립목적 달성이 어려운 경영 곤란에 처한 상태”로서 2010년 이래 정부가 주도한 대학 구조개혁 평가에서 재정지원과 학자금 대출이 제한된 적이 최소 1회 이상 있었던 경우를 의미한다. 이 기준으로 지방에 소재한 대학은 62개교로 전체 84곳 중 73.8%, 사립대학은 79곳으로서 94%를 차지했다. 지역별 4년제 대학 수를 기준으로 경남, 강원, 충북, 충남의 순서로 가장 많고(60~70%), 서울과 인천은 20~29%로 가장 낮았다. 또한, 38개교가 2018년 신입생 충원율이 2016년에 비해 하락했고, 60개교의 충도 탈락률은 상승했다. 그리고, 교육성과 지표로서 한계대학의 학생 취업률은 평균 64.3%로 2016년보다 6.1%만큼 감소했고, 등록금 수입은 423억원, 적립금 규모는 300억원으로서 각각 3.4%, 5.7%만큼 악화되었다(김수현, 2021).

임지연(2021)이 사립대학 의존도가 높은 일본과 미국에서의 한계대학 대처 사례를 소개한 바에 의하면, 일본은 한국보다 20년 먼저 저출산과 고령화 문제에 봉착하여 학령인구 감소로 대학이 위기에 빠졌을 때 문부과학성과 사립학교진흥공제사업단이 사립대학의 파산, 입학의 양극화, 지역사회에 미친 악영향에 대해 유기적으로 대응했다. 한국의 경우 앞으로

한계대학이 속출하게 된다면, 교육부와 한국사학진흥재단이 그 역할을 담당할 것이다. 일본은 지방대학 간 연계와 통합, 사립대학 학부의 양도, 국·공·사립대학의 단위 간 호환을 통한 구조조정을 전국적으로 확대하여 수도권과 지방대학 간 경쟁력의 차이를 완화시키려고 했다. 한편, 미국은 2000년 이후 사립대학 756개교를 포함하여 764개교를 폐교했는데, 한계대학에 엄격한 규정과 철저한 모니터링을 적용하여 학생을 보호하는 한편 연방파산법에 따른 구제신청을 허용하는 등 최대한 지원했다고 한다.

영국은 기관 간 합병 방식으로 한계대학을 관리함으로써 지역의 고등교육 생태계를 보호하는 방식으로 단순히 시장 논리에 의해 자연 도태하는 것을 방지하여 대학의 사회적 가치를 제고하고, 지역경제에 대한 피해를 최소화하려고 했다. 이는 한국에서 지방을 중심으로 폐교사태가 연이어 발생할 경우를 대비하여 주로 지방정부가 지역사회의 여건에 따라 주민의 고등교육 기회를 최대한 보장하는 조정자 역할을 해야 함을 시사한다. 이와 관련하여 2014년에 이미 대학 총장들은 경영위기를 호소했는데, 한국대학신문 설문 조사에 응답한 98명의 대학 총장 중 8.3%가 자발적인 퇴출을 고려한 적이 있었다고 밝혀 이를 짐작할 수 있다. 설문 당시 75%의 대학이 학과 구조조정을 진행했는데, 수도권 소재 대학은 재정확보에, 국공립대학은 구조조정에 큰 부담을 느끼고 있었다. 그들은 정부가 주도한 구조개혁평가를 통한 입학정원 감축과 반값등록금 정책에 불만을 토로했으며, 이는 실제로 대학운동을 주로 자율에 맡겨왔던 정부 정책의 변화이기도 했다(한국대학신문, 2014).

교육부는 2021년 8월 제3주기 대학기본역량진단평가 결과를 발표하기에 앞서서 5월 20일 2022학년도 재정지원제한대학과 학자금 대출 제한대학 18곳을 발표했는데, 9개 일반대학과 9개 전문대학이 앞서 폐교된 18개 대학의 전철을 밟을 위기에 봉착한 상태이다. 그런데, 문제는 이 대학들의 다수가 부실대학으로 평가되는데 법인 임원 또는 총장의 비리가 주된 원인으로 작용했다는 점이다. 예를 들어, 강민정 의원(열린민주당)이 2020년 10월 13일 발표한 바에 따르면, 2000년 이후 폐교된 18개 대학 중 14개교(77.7%)는 설립자 비리, 교비 횡령, 교수·직원 부정 채용 등 전형적인 사학비리에 연루된 것으로 알려졌고, 학생 충원을 저하 또는 재정 악화 때문에 폐교된 것으로 알려진 나머지 4곳 중 3곳에도 이와 비슷한 구설수가 있다(이승환, 2020). 이외에 재정지원제한대학으로 발표된 18개 대학 중 10개교에 대해서 적어도 설립 당시의 비리가 알려진 상태이기 때문에, 연고성이 강한 지방 사립대학 일수록 공정성, 투명성, 민주성 등 공적인 규범성을 강조해야 한다.

폐교된 대학 18개교와 재정지원이 제한된 18개교가 대부분 사학비리에 연루되었다는 사실은 비교적 소규모 대학일지라도 지방대학의 전반적인 이미지를 악화시켜 수도권 대학으로의 입학과 졸업생을 선호하는 경향을 끊임없이 초래하고 있다. 예를 들어, 수도권과 지방대학생 수를 비교할 때 1980년부터 2014년까지 수도권과 지방대학생 수가 동반 증가했지만, 같은 기간에 지방대학이 많이 설립되어 이곳의 대학생 수가 수도권보다 더 빠르게 증가하였다. 하지만, 2014년 이후부터 수도권 대학생 수가 거의 일정했던 반면에 지방대의 학생

수는 계속 감소하여 수도권 대학을 선호하는 양상을 보여주었다. 무엇보다 20세부터 39세까지의 인구가 1983년부터 지금까지 수도권으로 이동하여 지방대 졸업생들이 수도권 직장을 찾아 꾸준히 이주한 것을 알 수 있다. 권구찬(2021)이 한국대학교육협의회 자료를 통해 인용한 바에 따르면, 2021년 입시에서 162개 대학이 추가 모집한 인원이 2만 6,129명이었는데, 그중 지방대학이 미달 인원의 91%를 차지했는데, 공개된 전형결과를 보면 평균 경쟁률이 0.17:1, 모집인원 대비 지원자 수는 11%에 불과했다. 특히 지방대학의 80~90%가 정원을 다 채우지 못하여 수도권에 비해 훨씬 약한 인지도를 보였다.

한계대학이 사학비리에 연관된 경우 강제적인 폐교 명령으로 이어질 가능성이 높아짐에 따라 교직원과 학생 등 구성원과 지역사회에 줄 수 있는 충격을 완화하기 위해서라도 자발적인 퇴로를 마련해야 한다. 그동안 이에 반대하는 일부 국회의원들이 사학비리에 연루된 학교법인의 설립자와 임원이 잔여재산에 영향력을 행사할 수 없도록 하는 등 비리 사학에 대한 사회적인 신뢰가 적기 때문에 자발적인 퇴로를 형성하기가 어려운 상태이었다(허지은, 2019). 이와 관련하여 2019년 8월 교육부는 학령인구의 감소에 대응한 대학혁신 지원방안을 발표하면서 위기와 폐교대학의 발생을 체계적으로 관리하는 시스템과 한계대학의 자발적인 퇴로가 부재함을 인정하고, 소위 ‘폐교대학 종합관리방안’을 마련하되 자발적인 방법이 될 수 있도록 사회적 합의를 도출하겠다고 발표했다. 그 결과 한국사학진흥재단이 폐교 교직원의 임금 체불과 기록물 보전에 대한 조치를 전담하기로 하고, 설립자가 잔여 자산 일부를 회수할 수 있는 퇴로를 모색하기로 했던 것이다. 하지만, 해산법인 청산절차와 관리자금을 충당하기 위해서 사학진흥기금을 출연하려고 했던 더불어민주당의 노력이 자유한국당 의원들의 반대로 21대 국회로 넘어갔다.

2021년 이후 한계대학의 폐교 위험에 직면한 시점에 2020년 3월 6일 한국사학진흥재단법 개정안이 통과되었고, 2021년 4월 29일 윤영덕 국회의원(더불어민주당)이 대표 발의한 사립학교법 일부개정법률안이 법안소위를 통과한 상태이어서 폐교대학종합관리센터의 신설을 통해 관련 기금을 통해 체불임금을 해결한 뒤 폐교대학을 청산하고 잔여재산을 기금으로 귀속시킬 수 있는 입법 과정이 기대된다(신하영, 2020; 임지연, 2021). 하지만, 교육부가 내년 2022년부터 한계대학의 핵심 재정지표를 분석하고, 이를 집중적으로 관리하여 폐교와 청산절차를 체계화할 예정이지만, 2000년 이후 폐교한 18개 대학 중 경북외국어대학교 한 곳만 청산을 완료한 상태이다. 현재까지 학교법인이 폐교대학 이외의 교육기관을 운영하는 경우 잔여재산을 재확보할 수 있고, 각종 학교 재산을 매각하고 나서 교직원에게 밀린 임금이나 채무 등을 변제해야 하지만, 법인 이사를 청산인으로 지정할 수 있는 데다 폐교 건물이 대부분 주변 상가와 멀리 떨어져 있으므로 만족스러운 청산이 불투명한 상태이다(임지연, 2021). 그리고, 한국사학진흥재단을 중심으로 한 한계대학의 자발적인 퇴로가 마련된다고 해도 수많은 폐교 상황에 필요한 자금마련은 물론이고, 비리를 저지른 사학법인의 재산 환수에 대한 지역사회의 동의가 선행되어야 한다.

한계대학의 비리와 처리에 대한 문제는 해방 이후 계속되어온 고등교육의 사학 의존적 관행에서 비롯한 데다 수도권을 포함한 지역사회에 지대한 과급효과를 가지고 있기 때문에 중앙정부가 일률적으로 해결하기에 역부족인 면이 있다. 한계대학을 평생교육 시스템으로 변형하거나 해외 유학생을 대폭 확보하는 방법도 모색할 수 있지만, 이번 기회에 광역자치단체별로 관내 사립대학을 공영화하여 비리를 원천 차단하는 방안이 유력하다. 공영형 사립대학 제도는 정부가 사립대 운영비 절반 이상을 지원하는 대신 공익이사가 이사회 절반 이상을 차지하는 방식으로 사학비리와 재정위기를 근본적으로 해결할 수 있는 대안으로 주로 법인의 비리를 경험한 대학에서 관심을 가져왔다. 하지만, 그 재원 마련과 지원의 근거에 지역사회와의 협력이 절대적으로 필요한데, 다음에서 최근 실증연구 중 해당 부분을 소개한다.

Ⅲ. 공영형 사립대학 실증연구의 지역사회 협력 양태와 인식

2020년 초부터 상지대, 조선대, 평택대는 교육부가 발주한 ‘공영형 사립대학 실증연구’ 용역사업을 수행하고, 같은 해 12월 10일 최종보고회를 개최했다. 그런데, 흥미롭게도 2021년 제3주기 대학기본역량 평가에서 상지대와 평택대가 재정지원대상에서 탈락하고, 2021년 투명한 사학법인 운영과 건전사학 성장을 지원한다는 취지로 신설되어 매년 10억 원의 지원금을 받는 사학혁신 지원사업에 상기 3개 대학과 함께 선정된 성신여대와 성공회대도 같은 처지에 놓였다. 또한, 2020년 7월 9일 성신여대에서 개최된 공영형 사립대 관련 포럼에 함께 참여했던 대구대학교 총장은 신입생 모집 부진에 책임을 지고 사퇴했고, 상지대학교 총장도 그 뒤를 밟았다. 이와 같은 결과가 사립대학의 공영화 노력과 직접적인 상관관계를 가지지 않지만, 그들이 추구하는 공영형 사립제도가 사학비리 척결과 재정적 안정화에 기여할 수 있는 방안인 것은 사실이다. 나아가 공영형 사립제도가 학령인구 감소 시기에 대학의 공공성과 안정을 강화할 수 있는 대안으로 인식되기 위해서는 납세자인 지역주민의 이해와 협력이 선행되어야 한다(이건근·정종희, 2020).

1. 상지대학교

공제옥 외(2020)는 상지대학교의 사례를 바탕으로 한 공영형 사립대학 제도 도입의 효과를 실증적으로 분석함으로써 체계혁신, 공공성 제고, 지역균형 발전의 논거를 마련하였다. 이를 위해 상지학원은 정관을 개정하여 재정위원회를 설치 운영하고 이사회에 외부인사의 참관을 허용하는 등의 노력을 했다. 교육부는 2016년 6월 23일 당시 김문기 총장을 비리인

사로 간주하여 해임을 요구했고, 2018년 8월 공익적인 정이사회를 만들어 학교를 정상화했다. 그리고, 새로운 정이사회는 2019년 1월 상지영서대학교와 통합하고, 2020년 대학기본역량진단 보완평가와 대학기관평가인증 보완평가를 성공적으로 마무리했다. 하지만, 이전의 사학비리를 일소하는데 기여했던 정대화 총장이 2021년 신입생 모집의 부진을 이유로 사퇴하고 이어서 2021년 대학기본역량 평가에서 또다시 재정지원 대상에 오르지 못했다.

공제옥 외(2020)에 따르면, 상지학원은 지역사회와의 협력에 관해서 대표적인 지역 인사를 이사로 선임하고, 사회협력대학 비전을 수립하여 “사회적기업 성장지원센터, 우산동 도시재생 현장지원센터, 발달장애인 통합지원센터, 어린이급식관리지원센터, 청년지원센터, 원주시 노인종합복지관 등 다양한 사회협력 사업”을 수행 중이다. 다만, 상지학원이 공영형 사립대학 제도의 지역사회 기여의 기능을 통해 사학비리 근절, 재정안정, 지역 학생의 등록금 부담 경감, 교육서비스 품질 향상을 기대한다고 하지만, 실제로 그러한 효과가 나타나기 위해서는 공공의 참여와 협력이 절대적이다. 이와 관련한 해외 사례로서 일본은 대학의 지역공헌 의무를 법률에 명시하고, 도시재생사업에 대학의 인력과 시설을 적극적으로 활용하도록 하고 있으며, 미국 정부는 대학과 지역사회 간 협력체계 구축을 통해 지역 재생을 적극적으로 도모하고, 지역사회를 위한 서비스, 주택 선택권, 상가 활성화, 지역경제, 지역교육 여건을 강화하는 데 대학재정을 활용토록 하고 있다(공제옥 외, 2020: 32).

상지학원은 지역사회와 협력하는 방법으로 2018년 6월 공영형 사립대학 기본구상을 통해 지역 여론 조성을 위한 활동의 필요성을 확인하고, 2020년 8월 5일 동문·지역사회 공청회를 개최하였다. 또한, 공영형 사립대학 추진 관련 설문 조사의 결과, 이 대학이 소재한 원주시의 주민은 이 제도의 도입에 호응하고 있으며, 교육서비스와 학교시설 개선에 국고 사용을 제한하되 학생과 지역사회 의견을 반영하는 성과관리를 선호하여 적극적인 참여의향을 피력했다. 그에 따라 상지학원은 ‘지역사회와의 협력을 통한 공동발전’을 정관상 법인 설립 목적에 명시하고, 이사 정수 증원과 지역대표 또는 지자체 추천 이사 선임을 논의했다. 다만, 공제옥 외(2020: 103, 127)에서 보듯이 공영형 사립대학 이사회가 구성된다고 해도 기존의 이사진, 교직원, 학생, 동문, 지역사회 인사 등 각 구성원의 참여와 비율에 많은 논란이 예상되며, 이는 서울대학교가 2012년, 인천대학교가 2013년에 국립대학 법인화되는 과정에서도 발생했던 것과 유사하다.

하지만, 공제옥 외(2020)의 전반적인 기조는 공영형 사립대학이 지역사회와 밀착해야 하고, 대학과 지역의 상생을 위한 연계프로그램, 지역사회 문제를 해결하기 위한 특성화된 학과 신설, 지역주민을 대상으로 한 생애주기별 평생교육 서비스, 저출산과 고령화 현상을 극복하기 위한 대안 마련해야 함을 강조한다. 이는 공제옥 외(2020: 157)가 교원 및 교직원 대상으로 조사한 결과 지자체, 지역사회 인사의 대학 거버넌스 참여 확대에 비교적 찬성하는 것으로 나타난 것과 일치한다(4.35점/5점). 다만, 동문을 포함한 원주시민이 대학 공공성 확보를 통해 사학비리를 해소하고 지역사회와 상생·연계할 수 있다는 점에서 공영형 사립대

학 제도 도입에 긍정적이지만, 다른 강원도민의 관심이 상대적으로 부족하다는 점에서 지역 사학비리가 학교 이미지에 미친 악영향의 정도를 짐작할 수 있다.

2. 평택대학교

선재원 외(2020)는 고등학교 무상교육이 전면 시행되고 학령인구감소위기가 본격화되는 2021년부터라도 공적 교육기관으로서 대학이 온전한 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다고 주장한다. 연구진은 2017년 기준으로 사립대학 정상수입 중 상당 부분이 이미 국가장학금으로 지원되고 있다는 점에서 기존시스템을 정비하면 공영형 사립대학 도입에 너무 많은 비용이 들지 않는다고 주장한다. 그런데, 2021년 고등교육 예산 11조 1,455억원 중 맞춤형 국가장학금 지원 3조 9,946억원이고, 사립대학 교비회계 총액을 18.7조로 산정한다면, 그것의 절반이 9.35조이기 때문에 온전한 반값등록금을 실현하기에 약 5.35조가 더 필요하다고 해야 한다. 이외에 연구진은 지역거점별 공영형 사립대학을 지역별로 통합하여 기존의 국공립 대학과 네트워크를 형성하는 방식으로 입시와 학위업무를 일원화하여 우리나라 교육을 정상화하는 모델을 구상하고 있는데, 이는 그동안 수도권 중심의 대학 서열화에 대응하는 의미로 해석할 수 있다.

선재원 외(2020)에 따르면, 평택대도 상지대처럼 과거의 사학비리를 청산하는 대신 총학생회, 교수회, 교수노조, 직원노조 등 민주적인 자치조직을 구성하여 책무성, 투명성, 민주성을 확보함으로써 공공성과 대학의 경쟁력을 강화해왔다고 한다. 이를 위해 평택대학교 법인(피어선기념학원)은 2019년 12월 재정위원회를 설치하였고, 총학생회는 공영형 사립대 학생추진위원회를 자발적으로 발족했으며, 학계, 경기도의회, 평택시의회, 연구기관, 지역 산업체 등의 총 30인 내외로 구성된 교외 정책협의회가 이 제도의 도입을 추진하고 있다. 선재원 외(2020)에 의하면, 평택대학교는 변화의 의지가 강한 편에 속해 교직원 전수 조사와 지자체 행정기관, 동문, 지역사회를 대상으로 한 표본조사(2,323명)의 결과 응답자의 90% 이상이 평택대학교의 공영형 전환에 찬성하는 것으로 나타났다. 응답자들은 학교 주요 의사결정에 대한 정보 공개와 구성원 의견 수렴 등 그동안의 평택대학교 운영 현황에 절반 이하의 낮은 점수를 주었고, 지역사회의 발전 기여와 인재 육성의 정도에 보통 수준(50점~51.1점)이라고 답했다.

무엇보다 응답자는 그동안의 평택대학교 재정운영 현황이 매우 불투명했고(38.6점), 재정운영계획 수립이 비민주적이었고(40.4점), 운영에 대한 감시와 견제가 적절하지 못했고(41.9점), 운영의 효율성 또한 매우 낮았다고 평가했다(40.0점). 거버넌스와 관련하여 지방자치단체장 또는 교육감 추천 인사의 이사회 참여에 65.8점을, 구성원 대표의 참여에 75.8점을 주어서 약간의 차이를 보인 반면 이사 임기의 중임제에 매우 높은 지지를 보였다(78.8점). 이는 재정위원회 운영에 법률가나 회계사 등 전문가 참여에 76.6점을 준 반면에 투명한 재정

운영을 위해 외부인사를 많이 참여시키는 데 64.9점과 지방자치단체 인사의 참여에 59.6점을 주어서 재정운영에 있어서 최소한의 독립성과 자율성을 선호하는 것으로 이해된다. 공영형 사립대 전환 후 사회적 책임을 강화해야 한다는 면에서 대학시설을 지역주민에 개방하는 것에 동의한 점수가 62.3점이었지만, 지역 인재 육성 노력과 지역사회에 대학운영정보 공개, 대학운영에 지역사회 참여 확대, 지역사회 교육 프로그램 확대, 지방자치 단체 및 시민사회와 협력 관계 강화에 69.9점에서 79.3점까지 상대적으로 높은 점수를 주어서 공영형 사립대학 전환을 통한 재정지원 확보와 공공성 강화뿐만 아니라 지역사회와의 협력에 긍정적인 인식을 알 수 있었다.

마지막으로 선재원 외(2020)는 지역사회협력 방안으로 지역 현안에 대한 싱크탱크 역할, 주한미군 등 외국인과의 국제교류, 반도체·인공지능 등 첨단산업 클러스터 구축 등 고등연구기관, 평생교육원 등 시민공공대학, 공공의료보건 및 공공복지 기여, 학교시설 개방 등을 예시했다. 그리고, 동문 및 지역사회 중심으로 교직원 및 학생들은 지역인재 육성 노력, 대학운영 정보 지역사회 공개, 대학운영에 지역사회 참여 확대 등 공영화의 효과로서 사회적 책임을 강조했다. 다만, 선재원 외(2020)가 시민공공대학, 미래체험관, 공공전략센터, 미래공공융합원 등 시청, 시의회, 지역산업체, 시민 등 지역사회와의 협력모델을 제시하고 있지만, 실제로 설문 조사에 응답한 지역주민이 응답자 전체 2,323명의 2.4%에 불과한 56명이고, 그 중 상당수가 평택대학교의 동문이라는 점에서 지역사회 여론을 더 알아보아야 하는 과제를 남기고 있다.

3. 조선대학교

우리나라 대표적인 민립대학 조선대학교는 전국적인 민주화운동 1987년 6월항쟁에 이어 학내 민주화운동 1988년 1·8항쟁을 통해 같은 해 2월 4일 박철웅 총장 일가가 해임되고, 22년 동안 임시이사체제로 운영되었다가 구 경영 인사를 포함한 정이사체제를 7년 동안 유지하면서 많은 내홍을 겪었다. 이 과정에서 2017년 7월 20일 조선대 구성원과 시민 등 총 21개 단체는 범시민대책위원회를 출범시키고 국민공익형이사회 실현을 염원했는데 문재인 정부가 공약한 공영형 사립대학제도와 일치한다. 이후 2018년 1월 새롭게 구성된 임시이사회는 대학 총장 등 구성원과 공영형 사립대 전환을 위한 기반을 만들기 시작했다. 하지만, 2018년 조선대학교는 대학기본역량 평가에서 자율개선대학에 이름을 올리지 못한 후폭풍과 정부의 공영형 사립대학 공약 미이행으로 또다시 내홍을 겪은 끝에 2019년 11월 새로운 직선 총장 취임과 2020년 2월 새로운 정이사체제 출범 이후에야 안정을 찾게 되었다. 이어서 2020년 조선대학교는 공영형 사립대학 실증연구 학술용역을 수행하고, 2021년 8월 제3주기 대학기본역량 평가에서 무난히 재정지원대학으로 선정된 상태이다.

지병근 외(2020)는 이와 같은 조선대학교의 험난한 역사를 생각하여 정책의 실현 가능성

을 진단하여 효율적인 운영모델 개발에 역점을 두었다. 우선 연구진은 국가재정 부담, 정부의 과도한 개입, 일부 선정대학에 대한 편중 지원, 부실사학의 연명수단으로 악용될 가능성 등 제도 도입에 반대하는 근거를 의식하면서도 조선대학교의 민립대학 정체성과 구성원의 의지와 수용성을 높이 평가했다. 무엇보다 지병근 외(2020)는 공익인사의 이사회 참여와 재정운영의 투명성 이외에 지역사회 기여 확대를 공영형 사립대학 제도의 핵심요소로 간주하고, 대학의 공공성 실현으로서 지방정부, 지역산업체, 시민사회와 협력체제를 구축하여 다양한 지역사업을 추진해야 한다고 주장하고 있다. 지병근 외(2020)는 공제옥 외(2020)와 선재원 외(2020)처럼 우선 공익이사 및 공적 인사의 이사회 참관제도 도입, 이사정수 확대, 중임 제한(권고)을 내용으로 한 법인조직 구성과 재정위원회를 신설·운영하는 계획과 가설을 만들었다. 그리고, 지역사회와의 연계·협력을 강화하는 계획을 추가하여 구성원과 시민들을 대상으로 사전·사후 패널조사, 관계자 심층면접, 초점집단조사와 함께 일반 시민을 대상으로 설문조사를 실시하여 일반 사립대의 법인, 재정, 지역사회기여도 측면과 공영형 사립대 정책에 대한 인식을 파악했다.

지병근 외(2020)는 공영형 사립대 핵심요소를 실행한 결과 이사회 참관제도 도입, 이사정수 확대, 중임 제한(권고)에 있어서 이사회 회의 비공개 전환 가능성, 참관인의 자발적인 책임의식과 상호 배려, 참여 범위의 공정성을 강조했다. 재정위원회 운영에 있어서 이사회의 자율성 보장과 의결권 행사범위의 조정, 기존의 대학평의위원회와의 권한 조율, 법인과외의 관계, 외부인사의 책임감과 전문성 여부, 위원추천단위 구체적 명시, 전문경력인사의 위원 참여, 해촉 규정마련, 위원의 사임 혹은 위원정원의 2/3 동의 조건, 소위원회 구성 및 운영 등을 제안했다. 이외에 지병근 외(2020)는 지역사회와의 연계와 협력 강화에 있어서 조선대학교가 2020년 1학기에 지역사회 기관과 100여 건의 MOU를 체결했는데, 주요 내용은 인공지능 실무형 전문인재 양성(광주광역시), 차세대 방사광가속기 활용(전남도청), 선취업 후학습 진흥(광주신용보증재단) 등이다. 이외에 조선대학교 학교법인은 설립목적을 변경하여 공공성 강화 및 지역사회와의 협력 강화를 명시하여 링크 플러스 등 지역산업체와 협조 관계를 구축하고 있다고 주장한다.

마지막으로 지병근 외(2020)에 따르면, 설문 응답자인 시민과 학내구성원은 공영형 사립대학 제도와 관련하여 일반 사립대학의 재정운영에 대한 정부가 감독을 강화하기 위해서 공익이사가 필요할 정도로 그 투명성과 민주적 운영에 부정적으로 평가했다. 그래서인지 시민과 학내구성원은 조선대학의 공영형 사립대 전환에 대해서 높은 기대와 지지를 표명했다(직원 94.1%, 교원 90.8%, 학생 88.8%, 시민 82.7%). 이상에서 상지대, 평택대, 조선대의 교직원과 학생 등 구성원은 물론이고 지역주민이 이 사립대학이 공영화를 통해 지역사회의 경제, 보건의료, 문화예술 등 전반적인 문제에 기여할 것을 기대하고 있음을 알 수 있다. 하지만, 그동안 이들 대학의 과거 임원들이 행했던 비리와 부패에 대한 기억 때문에 공영화 노력의 진정성이 희석되고 있는 것도 사실이다. 실제로 지병근 외(2020)에 의하면, 다수의

시민이 사립대학에 대한 정부재정 추가지원의 필요성에 대해서 의문을 제기하고 있는데, 이는 공영화를 통해 그동안의 사학비리 또는 방만한 운영에 대한 인식을 개선해야 할 과제가 크다는 것을 시사한다. 다음에서 지방 사립대학의 공공성 확보방안으로서 공영형 사립대학 관련 담론을 주로 지역사회와의 협력 측면에서 살피기로 한다.

IV. 지방 사립대학 공공성 확보의 필요성과 공영화 담론

2021년도 교육예산은 76조 4645억원으로서 심의과정에서 5조 4600억여 원이 증액되었다. 이중 고등교육예산은 전년 대비 3169억이 늘어난 11조 1455억으로 책정되었는데 유·초·중·고등교육예산이 감소한 것을 생각하면 학령인구 감소를 반영한 측면도 있겠지만, 고등교육 재정이 그만큼 부족했기 때문이었을 것이다. 우리나라 교육예산과 교육수준별 비중을 OECD 평균에 맞추면 전체 교육예산 중 고등교육 부분이 차지하는 비중을 현재의 약 14.5%에서 약 25%로 상향해야 있는데, 이는 문화·체육·관광 예산인 약 8.5조와 비슷한 규모인 약 8조만금의 증액과 동시에 대학생의 민간지출 감소를 의미한다. 하지만, 이 경우 유·초·중·고등교육예산의 급격한 감소를 초래하기 때문에 연령별 학령인구에 맞는 실제 교육 수요를 재분석하든지 아니면 고등교육재정교부금을 추가로 조성해야 한다. 그런데, 보건·복지·고용 예산에 약 199조, 일반·지방행정예산에 약 84.6조, 국방예산에 약 52.8조인 것에 비해 교육 예산에 약 76.5조가 배정된 것에 비해 고등교육예산에만 8조를 추가 증액해달라는 제안은 지금까지의 관행으로 볼 때 많은 설득이 필요하다.

이러한 이유에서 해방 후 지금까지 고등교육 비용의 상당 부분을 사립대학의 공익적인 출연금에 의존해왔지만, 정작 사립대학 과반수가 교비 절반 이상을 등록금에 의존함에 따라 결국 민간에 부담을 떠넘긴 상태가 되었다. 그리고, 수도권에 대규모 사립대학이 밀집함으로써 그렇지 않았으면 절약되었을 주거비와 생활비 등 실제 고등교육비가 폭증했다. 무엇보다 2020년 교육통계 기준으로 전체대학 수 429개교 중 사립대학이 371개교로서 86.5%를 차지하고 있는 현상이 이 문제를 악화하고 있다. 대학지성(2020)이 조사한 바에 따르면, 187개교 사립대학 중 113개교의 등록금 의존율이 60.4%에 달하고, 심지어 등록금에 100% 의존하는 대학도 3곳이 있을 정도로 사립대학 재정상태의 부실함이 심각하다. 우리나라 대학 수의 28.4%를 차지하고 있는 수도권 대학 122곳에 국고보조금이 45.4%만큼 집중되어 있는데, 이는 실제 수도권 학생 수가 39%를 차지하고, 지방에 61%의 학생이 재학 중인 점에 기인한다. 여기에 상대적으로 등록금이 저렴한 국공립대학의 77.6%인 45곳이 지방에 소재한 반면 일반대학과 전문대학을 합한 사립대학 중 38.5%인 109개교가 수도권에 집중되어 있기 때문에 수도권의 고등교육비용을 가중하고 있다.

그동안 수도권 사립대학 중심의 대학 서열화 관행은 철저하게 패권적 현상을 주도하여 국·영·수 중심의 주입식 입시행태가 고비용 저효율인 것을 알면서도 공교육비를 훨씬 초월한 사교육에 의존하는 세계적인 기현상을 여태껏 개혁하지 못하고 있다. 이뿐만 아니라 수도권 중심의 대학 서열화가 반드시 개인 이기주의와 학벌주의적 계층화를 양산한다고 할 수는 없지만, 전국의 고등교육 생태계에 치명적인 피해를 주는 것은 사실이다. 특히, 이 현상은 수도권 인구집중의 주범으로서 지방 소멸의 위기를 가속하고 있는데, 인구치환수준인 합계출산율 2명대에 훨씬 못 미치는 0.8명대를 유지하여 약 100년 뒤 소멸위험지수가 0.2에 도달하여 인구가 1,510만 명으로 줄어들 수 있다는 보도가 나올 정도이다(임성빈, 2021). 마스다 히로야(2015: 22, 52)는 인구감소가 만성질환과 같아서 초기에 체질을 개선해야 하듯이 우선 지방대학을 육성하여 지방에 청년 인구를 증대해야 한다고 주장한다.

유은혜 교육부 장관은 2020년 말 새로운 고등교육 예산안을 내놓으며 마이스터대학 지원 사업을 신설하고, 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업을 확대하겠다고 말했다. 이때 발표한 고숙련 기술인재 양성, 전문대학 미래기반조성 사업 확대, 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 확대는 대학 전반에 걸친 규모는 아니지만, 향후 고등교육이 지방분권형, 저비용 고효율, 지역 특성화의 형태로 변해야 한다는 시각을 보인 것으로 이해된다. 특히 2020년 3개 대학 공영형 사립대 실증연구의 유의미한 효과에도 불구하고, 기획재정부의 반대로 약 800억 원대의 예산 확보가 좌절되자 사학혁신지원사업으로 우회하여 53억 원이 책정되었고, 2021년 7월 상지대, 성공회대, 성신여대, 조선대, 평택대가 회계 투명성, 법인 운영의 책무성, 법인 운영의 공공성, 교직원 인사 민주성, 법인·대학의 자체혁신 분야에서 투명성과 공공성 강화를 위한 혁신과제를 각각 수행하기로 했다. 이와 같은 차선택은 사립대 운영비의 절반을 국고로 지원해야 한다는 점과 사립대학 이사진의 절반을 공공에 맡겨야 한다는 점에 대한 반감에 기인하고 있지만, 이들 대학이 성공적으로 과업을 이루어낸다면 다른 결과가 나올 것이다.

다음은 최근 대학교육연구소(2020)가 생산한 지방대학 육성방안 중 공영형 사립대학 관련 부분을 중심으로 논하기로 한다. 우선, 대학교육연구소(2020)는 수도권 중심의 차별정책에 따른 대학 서열화, 대학설립준칙주의(1996년), 정원자율화(1997년) 정책을 지방대학 위기의 원인으로, 학벌주의, 사교육비 문제, 수도권 주택가격 문제, 지방의 공동화 등을 그것의 부정적인 효과로 설명했는데 이는 앞서 언급한 내용과 일치한다. 학령인구감소에 따른 미충원의 심화에 대한 설명으로 2020년 45만 7천 명의 입학가능 인원이 2024년 38만 4천 명으로 감소하여 전라, 부울경, 대경, 강원권 등 지방대학 신입생 수가 20% 이상 줄어들 것이다. 그에 따라 2024년부터 지방대학의 신입생 충원율이 70% 미만일 곳이 34.1%에 해당하는 85개교가 될 것이고, 등록금 수입 감소율은 30% 내외일 것으로 예측된다. 이어서 대학교육연구소(2020: 9)는 전반적인 수도권 집중 현상으로 인해 지방에서 취업의 기회와 품질이 저하되는 등 노동시장이 협소해져 지역인재 육성을 유발할 수 있는 사회경제적 토대가 지방에

구축되어야 한다고 주장하고 있다.

대학교육연구소(2020)는 문제해결방안으로서 포괄적인 정부책임형 사립대학 제도 도입을 주문했는데, 기존의 공영형 사립대학 제도가 도입을 희망하지 않은 대학을 지원하지 않는 것을 의미하기 때문에 고등교육 공공성 확보의 효과와 취지가 반감될 것이라고 말한다. 필자도 그 의견에 동의하지만, 사립대학 학교법인을 강제로 공영화할 수 있는 법적 그리고 제도적 장치가 없다는 점에서 여기에서는 공영형 사립대학 제도를 설명하기로 한다. 그전에 대학교육연구소(2020)는 학령인구 감소로 인한 지방대학 생태계 위기를 최대한 방지할 수 있는 국가균형 발전형 기반을 마련해야 한다고 말한다. 그 방법으로 현재의 시장주의식 구조조정을 중단하고 지역거점 국립대를 집중적으로 육성하여 교두보로 삼아야 한다고 주장한다. 또한, 수도권을 포함한 모든 지역의 대학이 전국적으로 부족한 학생 수의 절반만큼 동반 감축하되 나머지 필요 감축분의 절반을 자율적으로 추가 감축하고, 정원 외 모집을 정원 내로 흡수하며, 동일법인 내 대학을 통·폐합하는 등의 방안을 제시하고 있다.

이제 공영형 사립대학 제도 도입의 필요성과 효과를 주로 지방 사립대학의 공공성을 확보하여 사학비리를 근절한다는 시각에서 논한다. 대학교육연구소(2020)는 그동안 많은 지역 언론이 비판했던 것처럼(홍형득, 2013; 중부신문, 2020; 장호순, 2021), 수도권 중심의 시장주의적 경쟁 논리에서 벗어나야만 지방대학 육성책의 효과를 기대할 수 있다고 주장한다. 공영형 사립대학 제도는 지방대학 운영비 절반을 지속적으로 지원함으로써 사실상 존립을 보장하는 기제로 활용되는 한편 공익이사의 역할을 통해 사립대학의 부정·비리 및 부실 운영을 원천차단할 것이다. 또한, 대학교육연구소(2020)는 사학의 공공성, 민주성, 투명성을 강화에 능동적으로 접근할 권한을 가진 정부 각 부처와 지자체를 포괄하는 기구가 필요하다고 주장하는데, 공공기관 지방인재 채용과 지방대학 출신 인재 선발을 효과적으로 시행할 수 있기 때문일 것이다.

전국대학노동조합(2020)가 주최한 토론회에서 대학교육연구소(2020)의 상기 발제문 중 사립대학의 공영화에 관련하여 논한 바를 소개하면, 학령인구감소 위기가 반드시 구조조정의 불가피성을 수용해야 하는지, 공영형 사립대학 제도에 대한 사회적 불신에 대한 설득력있는 설명, 사립대학 공영화 추진의 주체, 지방대학과 지역경제와의 상생 구조 및 연계방법, 지방대학 입학자원 유지 방법과 교육의 질 제고, 수도권에서 지방으로 귀향하는 청년을 위한 사회경제문화 여건 조성, 사학비리와 부실 운영에 대한 사회적 관심 부족, 한계대학 구제책으로 남용될 수 있는 여지, 정부재정 투입에 따른 효과, 회계 투명성에 대한 국민의 이해, 전임교원 확보율 개선을 위한 재정투입, 폐교가 지역사회에 미친 정도, 폐교 위기의 대학을 공립대학과 통합 방법 등이다. 이상에서 공영형 사립대학 제도는 사립대학과 등록금에 높게 의존하고, 수도권 중심으로 관행화된 대학 서열화 구조를 완화할 수 있는 구상인 것이외에 지역사회와의 협력을 통해서만 정당성과 실현가능성을 보장받을 수 있음을 알 수 있다.

공영형 사립대학 제도가 고등교육재정교부금법안 채택의 노력처럼 매년 정부 정책으로

이어지지 못하고, 더욱이 여론의 지지를 얻지 못하는 이유는 우리 사회가 사립대학 법인의 공공성 확보 의지를 의심하고 있기 때문이다. 다시 말해서 사립대학이 수익자 부담의 원칙에 따라 학생들에게 등록금을 받는 대신 정부는 대학혁신, 전문대학혁신, 대학자율역량강화, 대학·전문대학 특성화, 산업연계 교육활성화 선도대학 등 선별적으로 재정을 지원하고 있다. 그리고, 정부가 최근 대학기본역량진단에서 입학정원 감축 여부를 평가 기준으로 삼아 사립대학의 자발적인 구조개혁 또는 통폐합을 유도하고 있지만, OECD 국제수준에 못 미치는 정부의 공교육비 지출과 너무 높은 민간 부담률 때문에 심지어 사립대학을 포함하여 어느 쪽도 만족하지 못하고 있다.

예를 들어, OECD(2020: 280)에 따르면, 2018년 기준 한국의 대학생 1인당 공교육비는 10,633달러로서 OECD 평균 16,337달러의 65.1%인 것에 비해 초등학생은 128.7%, 중고등학생은 132.2%만큼 OECD 평균보다 높다. 이를 다시 GDP 대비한 결과로 산출하면, 초등교육과 중등교육은 OECD 평균과 동일하게 각각 GDP의 1.5%, 1.1%이었지만, 고등교육은 OECD 평균인 1.4%보다 0.2%만큼 높은 1.6%이었다. 그 이유는 정부 부담이 국고보조금 이전 전 0.8%로 OECD 평균인 1%보다 0.2% 부족한 반면, 민간 부담이 OECD 평균인 0.3%보다 훨씬 높은 0.7%이었기 때문이다. 이것을 국가장학금 등 국고보조금을 이전한 후의 값으로 산출하면, 정부 부담과 민간 부담이 각각 0.6%와 1.0%로 바뀌게 된다. 이는 사립대학 법인의 기여가 거의 없음을 의미하며, 광역자치단체별 시민의 대표로 구성된 (가)지방고등교육자치위원회를 신설하여 재정이 열악한 지방 사립대학을 공영화하여 사학비리를 철저히 차단하면서 재정운영의 투명성, 공정성, 민주성을 관리·감독해야 할 이유를 제공한다.

V. 결론

2002년 국민의 정부 교육인적자원정책위원회에서 고등교육재정교부금법 제정이 권고되고, 2003년 11월 내국세 총액의 3%를 대학생 수에 비례하여 전국 대학교에 지원하는 것을 골자로 한 교육재정교부법안이 제출되었던 이래 2021년 8월 유기홍 국회의원이 ‘대학균형발전특별회계법안’을 발의하기까지 약 20년 가까이 주로 지방대학을 육성하기 위한 입법시도가 계속되었지만, 재정배분의 효율성과 조달가능한 재원의 어려움을 이유로 고등교육을 사립학교의 책임으로 전가한 채 사실상 수도권 중심의 대학 서열화는 굳어지고 역으로 지방대학의 위기는 가중되고 있다(이건근, 2020). 이에 본 논문은 공영형 사립대학 제도가 포스트 코로나 시대 수도권 집중과 지방의 공동화 현상을 해소할 수 있는 효과적인 고등교육 개혁정책임을 강조하면서 지방 사립대학의 비리를 차단하고 한계대학을 효율적으로 처리할 수 있는 (가)지방고등교육자치위원회 신설을 제안한다. 그 이유는 공영형 사립대학 제도가

단기적으로 2024년과 중장기적으로 2037년까지 학령인구가 감소하는 상황에서 고질적인 수도권 중심의 대학 서열화와 만성적인 사학비리를 동시에 해결할 수 있는 높은 시의성을 가지고 있지만, 주로 지방에 속출할 가능성이 높은 한계대학의 처리와 맞물려 지역사회와의 합의와 협력을 전제로 하고 있기 때문이다.

본 논문은 (가)지방고등교육자치위원회 신설의 논거를 찾기 위해서 먼저 한계대학의 현황과 사학비리와의 인과성을 살폈다. 그 결과, 2000년 이후 폐교된 18개교 중 절대다수가 사학비리와 연루됨에 따라 교직원과 학생들의 피해를 보상하지 못할 만큼 부실한 상태이었기 때문에, 이런 대학에 공영형 사립대학 제도를 남용한 것으로 인한 혈세 낭비의 우려를 알 수 있었다. 다음으로 2020년 상지대, 평택대, 조선대 연구진이 저술한 공영형 사립대학 실증연구 중 지역사회와의 협력 부분을 고찰한 결과, 각 대학이 소재한 지역의 주민은 이들 대학의 공영화에 찬성하면서도 그동안 만연해온 사학비리에 대한 경계심리 때문인지 재정지원의 필요성에 의구심을 가진 경우가 적지 않았다. 마지막으로 공영형 사립대학 제도의 도입과 관련하여 국가통계자료에 기초하여 지방대학 위기의 현황과 원인을 진단하고, 이를 자세하게 연구한 선행자료의 내용을 분석했다. 그 결과 국가균형발전 차원에서 중앙정부가 재정을 지원하되, 지방정부 및 지역사회가 직접 관내 대학의 위기상황을 관찰하고, 사학비리를 관리·감독해야 할 필요성을 확인했다.

지방고등교육자치위원회의 구성과 활동은 2021년에 신설된 자치경찰위원회 경우를 참고할 수 있지만, 고등교육재정교부금에 상응한 지방고등교육재정교부금(지방세)을 추가 재원으로 예상하는 데다 학령인구감소에 따른 한계상황에 공영화를 신청하는 사립대학이 많아질 경우 공영화 타당성 여부를 진단하고, 해당 학교법인 이사회에 참여할 공익이사를 임명하는 등 훨씬 많은 시민의 참여가 요구될 것이다. 에트란틱 코스트 총장 협의회 또는 코넬 대학교 이사회 등 미국 지역사회 대학연합체처럼 공영형 사립대학들을 총괄하는 (가)지방고등교육자치위원회는 지방 사립대학의 운영비 절반을 지원하되, 시도지사(또는 추천인), 시도의회 의원(또는 추천인), 시도교육감(또는 추천인), 중앙정부 인사, 대학 내 구성원을 이사회 의 과반으로 임명하여 신입생 충원율, 재학생 충원율 등 운영에 대한 책임을 부여할 수 있다. 그리고, 현행 국가장학금과 일반 대학재정지원을 그대로 유지하지만, 학령인구감소의 위기가 가중됨에 따라 예상되는 공영화 추세에 맞추어 (가)지방고등교육자치위원회 체계를 일원화할 수 있을 것이다.

2021년 학령인구 감소위기가 본격화됨에 따라 2024년까지 한계대학의 속출이 예상되고 있는 가운데, 신설된 사학혁신지원사업에 선정된 5개 대학 중 4개교가 제3주기 일반재정지원대상에 미선정되는 등 사학비리에 대한 사회적 책임이 강조되고 있다. 기존의 지방대학 육성책 효과는 미미하고, 직무능력 중심으로 대학체계를 변경해야 한다는 전문대학의 요구와 교육부 평가의 수도권 역차별을 주장하는 일부 수도권 대학의 비판도 경청할 만하다. 그런데 근본적인 문제는 사립대학 대부분이 마땅히 있어야 할 학교법인의 안정적인 재정지원

이 없는 상태에서 학생들의 등록금과 정부의 보조금에 지나치게 의존하고 있다는 사실이다. 본 논문은 이에 대한 해결방안으로 광역단위별 지역주민으로 구성된 (가)지방고등교육자치 위원회를 통해 대학교육·연구와 지역사회·산업의 수요를 일치시켜 점진적으로 지역의 고등교육 생태계를 최적화하면, 고질적인 사학비리를 근절할 수 있을 것이라고 주장한다.

참고문헌

- 공제옥 외. (2020). 상지대학교 공영형 사립대학 도입 실증연구 결과보고서. 교육부 학술용역 보고서.
- 권구찬. (2021). 벚꽃 피는 순서대로 알아서 망해라? · · · 대학 퇴출, 기준도 시스템도 없다. 서울경제 (3월 17일). <https://www.sedaily.com/NewsView/22JUEGUE2L>(2021.07.19.검색).
- 김수현. (2021). 운영 곤란한 ‘한계대학’ 전국 84곳, 비수도권·사립대서 많아. 연합뉴스(4월 13일). <https://news.v.daum.net/v/20210413161033419>(2021.08.03.검색).
- 대학교육연구소. (2020). 대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성방안. 서울: 전국대학노동조합.
- 대학지성 In&Out. (2020). 사립대학 재정규모 총 48.8조...교비 수입 등록금 의존율 53.7%. <http://www.unipress.co.kr/news/articleView.html?idxno=2893>(2021.07.01.검색).
- 마스다 히로야(2015). 김정환 역. 지방소멸. 서울: 와이즈베리.
- 서영인 외. (2020). 학령인구 감소에 따른 한계대학 대응 방안 연구. 한국교육개발원 연구보고서.
- 선재원 외. (2020). 교육부 정책연구 공영형 사립대학 도입 실증연구. 교육부 학술용역보고서.
- 신하영(2020). 대규모 미충원 사태로 결국 문을 닫게 될 대학에 대해서는 청산절차를 지원한다. 이데일리(3월 23일). <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01230006625706272&mediaCodeNo=257>(2021.08.01.검색).
- 이건근. (2020). 사례로 본 공영형 지방사립대학 제도 도입의 필요성과 조건. 인문사회 21. 11(1): 321-330. 아시아문화학술원.
- 이건근·신효수. (2020). 공영형 사립대학 제도 도입의 효과성에 대한 추론과 담론. 인문사회 21. 11(3): 1717-1730. 아시아문화학술원.
- 이건근·정중희. (2020). 공영형 사립대의 지역균형발전형 재정위원회 도입방안에 관한 연구. 인문사회 21. 11(2): 717-729. 아시아문화학술원.
- 이승환. (2020). 17개 폐교 대학 중 13곳, ‘사학비리’로 문 닫아. e-대학저널(10월 13일). <https://www.dhnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=129614>(2021.08.01.검색).
- 임성빈. (2021). 저출산 충격 보고서 “100년후 서울 강남·광진·관악·마포만 생존”. 중앙일보(8월 19일). <https://www.joongang.co.kr/article/24131150#home>(2021.08.20.검색).
- 임지연. (2021). 교육부, ‘폐교대학 종합관리지원센터’ 설치 추진. e-대학저널(6월4일). <http://www.dhnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=141674>(2021.07.29.검색).
- 장호순. (2021). ‘일자리’ 수도권 집중...무너지는 지방대학. 전북의 소리(4월 20일). <https://www.jbsori.com/news/articleView.html?idxno=3804>(2021.07.15.검색).
- 전국대학노동조합. (2020). 대학위기 극복을 위한 지방대학 육성방안 토론회(pdf). <http://khei.re.kr/post/2317>(2021.07.08.검색).
- 중부신문. (2020). 실효성 없던 지방대학 육성책 전면 재고해야. 중부신문(7월 27일). <http://www.weeklyjb.co.kr/news/articleView.html?idxno=812>(2021.08.10.검색).
- 지병근 외. (2020). 공영형 사립대학 도입 실증연구. 교육부 학술용역보고서.
- 최창식. (2019). 대학생 1인당 교육비 1567만원. 대학저널(8월 30일). <https://www.dhnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=110619>(2021.08.01.검색).
- 한국대학신문. (2014). <대학경영 위기와 위기타개에 대한 대학 총장 설문조사> 81.3%가 재정확보

- 부담...“자발적퇴출고려했다” 8.3%. 한국대학신문(11월 10일). http://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=140797&replyAll=Y&reply_sc_order_by=I(2021.08.01.검색).
- 허지은. (2019). 교육부, 사립대 퇴출구조 마련 논란에 ‘의견 수렴일 뿐’ 선 그어. 한국대학신문(8월 21일). <https://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=217126>(2021.07.09.검색).
- 홍형득. (2013). 지방대학 육성정책 실효성 확보 방안. 강원도민일보(7월 27일). <https://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=642872>(2021.07.15.검색).
- OECD. (2020). Education at a glance 2020. OECD.org.(8 Sept. 2020). Available at <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>.
- OECD. (2021). 130 countries and jurisdictions join bold new framework for international tax reform. OECD.org(1 July 2021). Available at <https://www.oecd.org/newsroom/130-countries-and-jurisdictions-join-bold-new-framework-for-international-tax-reform.htm>.
- Turnull, Malcolm. (2021). A new tax deal. TIME (23 Aug. 2021).

투고일자 : 2020. 09. 08

수정일자 : 2020. 09. 16

게재일자 : 2020. 09. 30

<국문초록>

지역사회의 참여를 통한 지방사립대 공영화의 공익적 가치에 관한 연구

이 건 근

2020년대 초 학령인구 감소위기가 본격화되면서 사학비리와 부실한 운영으로 인해 지방 고등교육 생태계 붕괴 상황이 두드러짐에 따라 대학평가를 통한 사후적인 선별조치로 재정을 지원하기보다 이러한 폐단을 근원적으로 차단할 수 있는 체계가 필요하다. 이 논문은 사학비리를 예방하고 처리할 수 있는 방안으로 가칭 지방고등교육자치위원회 설립을 통한 공영형 사립대학 제도 도입을 제안한다. 연구방법으로 사립대학이 한계대학으로 전락한 배경과 현황 그리고 사학비리와의 관계를 논하고, 2020년에 생산된 공영형 사립대학 실증연구보고서 3편에 소개된 대학과 지역사회의 협력 방법과 이 제도에 대한 지역민의 인식을 고찰한다. 이어서 지방 사립대학 공공성 확보의 필요성을 강조하고, 그 방안으로서 공영형 사립대 제도와 관련한 담론을 살핀 뒤 지역사회가 참여하는 지방고등교육자치위원회의 신설을 제안한다. 연구결과 2000년 이후 폐교된 18개교 중 절대다수가 사학비리와 연루되어 결국 부실한 운영으로 종료되었다는 점에서 이를 가장 효과적으로 관리·감독할 수 있는 공영형 사립제도를 도입해야 한다고 주장한다. 또한, 지방고등교육자치위원회가 지역민을 대표해서 한계대학의 공영화와 폐교문제 처리 그리고 공영형 사립대학 선정 및 관리를 투명하고 공정하게 할 수 있을 것이다. 이 연구는 2004년까지 급속하게 감소하게 될 학령인구와 입학정원 때문에 발생할 수 있는 지방 고등교육 환경의 변화에 대한 대안을 제시함으로써 고질적인 사학비리를 근본적으로 해결할 수 있는 방안을 제시한 점에 의의가 있다.

주제어: 사학비리, 공영형 사립대학 제도, 지방대학, 지방고등교육자치위원회, 공공성