

November 21, 2024

「사립대학의 구조개선 지원에 관한 법률」(안)의 주요내용 및 시사점

I. 배경

현재 국회에서 학령인구 감소에 따른 사립대학의 재정 악화로 인한 고등교육 생태계의 위기 해소를 위해, 여당에서 3건(대표발의 의원 김대식, 서지영, 정성국), 야당에서 2건(대표발의 의원 문정복, 강경숙) 등 총 5건의 사립대학과 학교법인의 구조개선을 통한 경영정상화를 지원하는 법률(이하 통칭하여 “「사립대학구조개선법」”) 제정안이 논의되고 있습니다.

2021년을 기점으로 학령인구가 대학 입학정원에 미치지 못하면서 사립대학의 재정 악화에 대한 우려의 목소리가 커지고 있고, 실제로 이미 2022년 등록 기준으로 전체 사립대학의 미충원 인원은 29,535명으로 사립대학의 미충원 현상이 점차 심화하고 있습니다. 그러나 「사립학교법」에 따르면, 학교법인의 해산 사유는 법률에서 열거한 사유로 한정되어 있는데(제34조 제1항), 학생수의 격감으로 인하여 그 목적의 달성이 곤란한 경우에 해산할 수 있도록 하는 특례(제35조의2)가 적용되는 초·중·고등학교와는 달리 사립대학은 위 특례가 적용되지 않아 단순히 학생수의 감소에 따른 재정 악화를 이유로 해산할 수 없습니다. 또한, 「사립학교법」 제35조는 학교법인의 해산에 따른 잔여재산은 정관에서 정한 학교법인이나 그 밖에 교육사업을 경영하는 자에게 귀속되는 재산 이외에는 전부 사학진흥기금의 청산지원계정에 귀속된다고 규정하고 있습니다. 따라서, 사립대학을 운영하는 학교법인의 설립자의 입장에서는 학생수의 감소로 인하여 운영이 어려운 상황에서도 자유로운 해산이 어려울 뿐만 아니라, 해산을 하더라도 해산에 따른 잔여재산이 전혀 귀속되지 않는 등 자발적 해산을 선택할 유인이 전혀 없어 사립대학의 자율적 구조개선이 어려운 상황입니다.

학령인구의 감소로 인한 사립대학의 재정 악화 문제는 2010년대부터 대두되었고, 이에 사립대학의 자율적 구조개선을 촉진하기 위한 법률안이 2010년부터 지속적으로 발의되어 왔으나, 해산 후 잔여재산 처분에 대한 여야간 이견을 좁히지 못하여 번번히 국회를 통과하지 못하였습니다.

그러나 학령인구가 예상보다 더욱 빠르게 감소하고 있어 재정에 어려움이 있는 대학이 자발적으로 해산할 수 있도록 퇴로를 열어줄 필요성이 커졌다는 점에 대한 사회적 공감대가 광범위하게 형성되어 있고, 지난 21대 국회에서도 사립대학구조개선법에 대한

심도 있는 논의가 진행되어 여야 간에 사립대학구조개선법의 필요성과 그 내용에 어느 정도 공감대가 형성되어 있으며, 이를 토대로 현재 발의된 5건의 법률안 내용이 모두 상당히 유사하다는 점에서 조만간 사립대학 구조개선법 제정안이 국회를 통과할 수 있을 것으로 예상됩니다.

아래에서는 현재 발의된 5건의 법률안 중 공통되는 사항을 중심으로, 「사립대학구조개선법」의 핵심 내용 및 위 법률의 제정과 관련하여 주목해야 할 시사점들에 대해 살펴 보겠습니다.

II. 주요내용

「사립대학구조개선법」은 크게 ① 사립대학 구조개선 전담기관의 지정 및 사학구조개선심의위원회의 설치 등에 관한 사항, ② 재정진단의 실시 및 구조개선 조치 등 구조개선 방법·절차에 관한 사항, ③ 사립대학 구조개선 및 폐교·해산에 관한 특례 등 구조개선 지원에 관한 사항을 규정하고 있습니다.

1. 전담기관의 지정 및 사학구조개선심의위원회의 설치

교육부장관은 사립대학과 학교법인의 구조개선을 효율적으로 추진하기 위하여 「한국사학진흥재단법」에 따른 한국사학진흥재단을 전담기관으로 지정할 수 있고, 학교법인과 사립대학의 구조개선에 관한 사항을 심의하기 위하여 전담기관에 사학구조개선심의위원회(이하 '위원회')가 설치됩니다. 위원회가 심의하는 사항은 다음과 같습니다.

- 재정진단
- 경영위기대학 지정·해제
- 구조개선 이행계획 승인
- 구조개선 명령
- 자율 개선의 권고
- 폐교·해산의 인가
- 잔여재산 귀속에 관한 특례
- 폐교대학 특별지원지역의 지정

2. 재정진단의 실시 및 구조개선 조치·명령

1) 재정진단 및 실태조사

전담기관의 장은 학교법인과 사립대학의 재무 상태를 파악하기 위하여 매년 재정진단을 실시하고, 재정진단 결과 학교법인과 사립대학의 구조개선을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 학교법인과 사립대학의 운영에 관한 실태조사를 수행할 수 있습니다. 전담기관의 장은 재정진단 또는 실태조사를 수행한 결과 구조개선이 필요하다고 인정되는 사립대학을 위원회의 심의를 거쳐 경영위기대학으로 지정할 수 있습니다.

2) 구조개선 조치의 이행 및 구조개선명령

전담기관의 장은 선정된 경영위기대학을 운영하는 학교법인에 대하여 구조개선이행계획의 수립·제출을 요구할 수 있고, 위원회의 심의를 거쳐 제출된 구조개선이행계획을 승인할 수 있습니다. 경영위기대학은 승인된 구조개선이행계획에 따라 구조개선 조치를 이행하여야 하고, 구조개선 조치를 이행하지 않거나 부실하게 이행하는 경우에는 학생 모집 정지, 사립대학의 폐교 및 학교법인의 해산과 청산, 그 밖에 경영위기대학의 구조개선을 위하여 필요한 사항 등을 내용으로 하는 구조개선명령을 받게 될 수 있습니다.

3. 사립대학 구조개선 및 폐교·해산에 관한 특례

1) 사립대학 구조개선에 관한 특례

적립금을 적립 목적으로만 사용하여야 한다고 규정하고 있는 「사립학교법」 제32조의2에도 불구하고, 경영위기대학이 구조개선이행계획의 수행을 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 적립금을 구조개선이행계획 수행 목적으로 변경하여 사용할 수 있습니다. 또한, 학교교육에 직접 사용되는 학교법인의 재산의 매도 및 담보 제공을 제한하는 「사립학교법」 제28조 제2항에도 불구하고, 경영위기대학이 구조개선이행계획에 따라 재산을 처분하고자 할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사립대학의 재산에 관한 기준을 달리 적용할 수 있습니다.

2) 폐교·해산의 절차에 관한 특례

학교의 폐지에는 교육부장관의 인가를 받아야 한다는 「고등교육법」 제4조 및 학교법인의 해산사유를 열거한 「사립학교법」 제34조에도 불구하고, ① 구조개선 이행계획 중인 대학, ② 구조개선 명령에 따른 경영위기대학, ③ 구성원(재적학생 포함)의 3분의 2 이상이 폐교를 동의한 대학은 이사 정수 3분의 2 이상의 의결 및 교육부장관의 인가를 거쳐 대학을 폐교하거나 학교법인을 해산할 수 있게 되었습니다.

3) 잔여재산 귀속에 관한 특례

학교법인의 해산에 따른 잔여재산은 정관에서 정한 학교법인이나 그 밖에 교육사업을 경영하는 자에게 귀속되는 재산 이외에는 전부 사학진흥기금의 청산지원계정에 귀속된다고 규정하고 있는 「사립학교법」 제35조에도 불구하고, 위 특례 조항에 따라 해산하는 학교법인은 법인의 잔여재산 일부를 잔여재산 처분계획서에 따라 위원회의 심의를 거쳐, ① 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공익법인에 대한 출연, ② 「사회복지사업법」 제2조제3호의 사회복지법인으로서 대통령령으로 정하는 법인에 대한 출연, ③ 「한국사학진흥재단법」 제17조제2항에 따른 사학진흥기금의 청산지원계정으로의 귀속의 방법으로 처분할 수 있습니다.

또한, 잔여재산이 사학진흥기금의 청산지원계정으로 귀속될 경우, 잔여재산 처분계획서에서 정한 자에게 위원회의 심의를 거쳐 해산장려금을 지급할 수 있습니다. 다만, 학교법인의 임원 또는 해당 학교법인이 설립한 사립학교를 경영하는 자 등이 교육 관계 법령을 위반하여 해당 학교법인이 관할청으로부터 회수 등 재정적 보전(補填)을 필요로 하는 시정요구를 받았으나 이를 이행하지 않은 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 해산장려금을 지급하지 않습니다.

4) 학생 및 교직원 보호

폐교대학은 소속 재학생이 폐교 이후 편입학을 포기하는 경우 학업중단위로금을 지급할 수 있고, 교직원에 대하여 잔여재산 범위 내에서 면직보상금 또는 퇴직위로금을 지급할 수 있으며, 국가는 폐교대학 소속 연구자가 학술 및 연구개발 활동 참여에 대하여 차별·제한을 받지 않도록 필요한 조치를 하여야 합니다.

5) 폐교대학 특별지원지역 지정 및 지방자치단체의 지원

교육부장관은 폐교로 지역경제 여건의 현저한 악화가 예상되는 경우 위원회 심의를 거쳐 폐교대학 소재 지역을 폐교대학 특별지원지역으로 지정할 수 있고, 특별지원지역에 대해 국가와 지방자치단체는 금융·재정 지원, 지역 근로자의 고용안정 지원 등 필요한 지원을 할 수 있습니다. 또한, 지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 경영위기대학의 구조개선이행계획 이행에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있고, 지방자치단체가 수행하는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업을 위하여 토지 등을 매수·임차하려는 경우 폐교되는 사립대학 또는 학교법인의 재산을 우선적으로 고려하여야 합니다.

III. 시사점

「사립대학교구조개선법」은 「사립학교법」에 따라 사립대학의 폐교 및 학교법인의 해산이 어려웠던 점을 완화하는 것을 목적으로 하는 특례 규정들을 두고 있습니다. 특히, 잔여 재산 귀속에 관한 특례에 따라 해산 학교법인의 임원 또는 경영자가 해산장려금을 지급받을 수 있게 되어, 경영이 어려운 학교법인의 입장에서는 자발적 해산을 선택할 경제적 유인이 새롭게 생겼다는 점에서, 학령인구의 급감으로 인하여 어려움을 겪고 있는 지방 소재 사립학교들의 '질서 있는 퇴장' 및 자율적 구조개선이 가능해질 것으로 기대됩니다. 다만, 「사립학교구조개선법」에서 해산장려금의 범위, 한도와 절차 등을 직접 규정하지 않고 대통령령에 위임하고 있다는 점에서, 대통령령의 내용에 따라 자율적 구조개선의 활성화 정도가 크게 좌우될 것으로 예상됩니다.

만약 해산장려금에 따른 자율적 구조개선이 예상 외로 활성화되지 않는다고 하더라도, 「사립학교구조개선법」 제9조에 따른 구조개선명령은 사립대학의 폐교 및 학교법인의 해산과 청산 등을 포함할 수 있어, 정부가 직접 나서 경영위기대학 및 학교법인에 대한 강력한 조치를 취할 수 있게 됩니다.

따라서, 자율적 구조개선과 강제적 구조개선의 방법이 모두 규정된 「사립학교구조개선법」이 시행된다면, 사립학교의 구조개선이 더욱 가속화될 것으로 보입니다.

사립학교 구조개선은 학교법인 경영자, 교직원, 학생, 인근지역 주민, 학교법인에 대한 채권자 등 다양한 이해관계인들이 얽혀 있어 다양한 법률적 쟁점들이 발생할 것으로 예상되고, 구조개선 과정 전반에 걸쳐 교육부와 전담기관이 구조개선이행계획 승인 등 중요한 의사결정에 관여하게 되며 대학 소재 지방자치단체도 일정한 역할을 수행하게 되므로 정부 및 지방자치단체와의 원활한 소통도 필요할 것입니다.

아울러, 폐교대학의 잔여재산 처분 및 유휴 부지의 개발 등과 관련하여서도 여러 가지 법적·행정적 이슈가 발생할 것으로 보입니다.

* * *

법무법인(유한) 태평양은 지난 2004년 교육부 정책연구과제로 '사립대학 구조조정 방안의 법률적 검토 및 제도화를 위한 기초연구'를 수행한 이후 경영위기 대학의 구조조정에 대한 자문 활동을 꾸준히 진행해 왔고, 2022년에는 교육 및 행정, 입법, 구조조정, 조세, 노동 등 사립대학 구조개선에 관련된 다양한 전문가들로 구성된 사립대 구조개선지원센터를 출범하여 「사립학교구조개선법」 시행에 따른 사립대학 구조개선 지원을 본격적으로 준비해 왔습니다. 「사립학교구조개선법」이 국회를 통과하면 그간 축적된 지식과 경험을 토대로 구조개선 대상 대학의 선정, 통합 또는 폐교, 재산처분 및 사업양도,

잔여재산의 공익법인 출연, 해산장려금 지급, 교직원 보호방안 등을 빈틈없이 지원하여 사립대학의 구조개선이 원활하게 이루어질 수 있도록 하겠습니다.

관련 구성원

안영수

변호사

T 02.3404.0160

E youngsoo.ahn@bkl.co.kr

오정민

변호사

T 02.3404.6529

E jeongmin.oh@bkl.co.kr

우병렬

외국변호사(New York)

T 02.3404.6990

E byongyol.woo@bkl.co.kr

법무법인(유한) 태평양의 뉴스레터에 게재된 내용 및 의견은 일반적인 정보제공만을 목적으로 발행된 것이며, 법무법인(유한) 태평양의 공식적인 견해나 어떤 구체적 사안에 대한 법률적 의견을 드리는 것이 아님을 알려드립니다. 뉴스레터와 관련된 문의사항이 있을 경우 위 연락처로 문의주시기 바랍니다.