



## I. 문재인 정부의 출범과 공영형 사립대 정책의 도입

공영형사립대 정책은 문재인 정부의 핵심적인 고등교육정책으로 알려져 있다.<sup>1)</sup> 지난 2017년 박근혜 전 대통령의 탄핵으로 조기 실시된 대선 당시 문재인 후보는 10대 공약 가운데 하나로 “공교육은 세우고 교육비 부담은 줄이고”라는 슬로건과 함께 “유아부터 대학까지 공교육비 국가 책임 강화”하겠다고 의지를 밝혔다. 문재인 정부는 출범과 함께 100대 국정과제 가운데 하나로 “고등교육의 질 제고 및 평생·직업교육 혁신”을 교육부 정책으로 추진하겠다고며 2019년부터 “공영형사립대 단계적 육성·확대 추진” 계획을 발표하였다.

공영형 사립대 정책은 이미 잘 알려져 있듯이 학생 수를 기준으로 볼 때 대학교육의 85%를 차지하는 사립대학에 대한 정부의 지원부족이 고등교육의 질을 하락시킬 수 있다는 문제의식이 반영된 것이라고 할 수 있다. 지난 박근혜 정부하에서도 그녀가 2012년 대선공약으로 제시했던 “반값 등록금” 지원 정책을 추진하며 고등교육에 대한 재정지원을 거의 2배 가까이 증가한 바 있다(임세흠 2012.08.23.). 교육부와 대교협이 공동으로 발표한 자료(2019)에 의하면 교육부의 고등교육재정지원은 2012년 3조 6천억 원에서 2016년 6조 1천억 원 규모로 증가하였다(교육부-대교협 공동 TF 재정분과위원회 2019).

그럼에도 불구하고 대부분의 사립대학은 여전히 심각한 재정난에서 거의 벗어나지 못하고 있으며 대학교육의 질은 그다지 나아질 기미를 보이지 않고 있다. 그 이유는 무엇보다 정부의 재정 지원이 학자금지원사업에만 편중되었고 정작 대학교육을 책임지는 사립대학에 대한 재정지원은 오히려 감소하였다는 점에서 찾을 수 있다. 2016년 교육부의 대학 학자금지원사업 예산은 3조 9천억 원으로 고등교육 재정지원 총액의 63.2%에 달하였다. 하지만 일반지원사업 예산은 2조 3천억 원으로 36.8%에 불과하였다(교육부-대교협 공동 TF 재정분과위원회 2019). 그런데 이는 이명박 정부 말기였던 2011년 일반지원사업의 재정규모가 3조 원(고등교육 재정지원 총액의 81.4%)보다 적은 금액이었다.

## II. 공영형 사립대 정책의 추진 경과

2017년 김상곤 전 경기교육감이 문재인 정부의 초대 교육부 장관을 맡게 되면서 공영형 사립대 정책은 본격적인 궤도에 오르는 듯하였다. 교육부는 공영형 사립대 정책을 추진하기 위한 구체적인 실행계획은 물론 이를 법제화하는 방안까지 연구용역을 통해 마련하고, 2018년 총 800억 원의 예산을 편성하여 공영형사립대로의 전환을 희망하는 4년제 사립대학과 전문대학 가운

\* 이 연구는 조선대의 『공영형사립대 실증연구 최종보고서』(2020)의 일부를 보완한 것임.

1) 공영형 사립대 정책은 다양하게 정의될 수 있지만 사립대학의 법인 이사회에 50% 이상의 공익이사가 참여하고 중앙정부 혹은 지방정부가 대학운영비의 50% 이상을 부담하는 대학을 지칭하는 것으로 알려져 있지만 이러한 기준은 절대적인 것이 아니며 정부의 재정부담 능력과 대학의 특수성을 고려하여 유연하게 재정의할 수 있다. 다만, 공영형 사립대는 학교법인 이사회의 공공성과 대학운영에 대한 정부의 책임성 강화를 전제로 한다.

데 일부를 선정하여 시행하는 모델사업을 추진하기로 하고 평가기준안을 마련하기도 하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 공영형사립대 정책은 기획재정부의 반대에 부딪혀 실행되지 못하였으며, 2019년에는 관련 예산이 85억 원으로 대폭 삭감되었고, 2020년에는 양상하게 10억 원의 연구비만 책정되었다(이연희 2020.11.18.).

2020년 조선대를 비롯하여 상지대, 평택대 등 3개대학이 각각 교육부의 지원을 받아 ‘공영형 사립대 실증 연구’를 진행하였다. 이 연구는 공영형사립대의 핵심 요소를 각 대학이 도입하여 실행한 후 그 성과와 한계를 평가함으로써 이 정책을 추진할 경우 발생할 수 있는 문제점을 사전에 예방하고 그 성과를 극대화하자는 취지에서 실행한 것이라고 할 수 있다. 당초 2월 말부터 6월말 까지 3~4개월 간 진행할 예정이었던 이 사업은 10월 말까지 총 8개월 넘게 진행되었으며, 많은 한계에도 불구하고 문재인 대통령의 공약이었던 공영형 사립대 정책의 효용성을 일부나마 보여 줄 경험적 근거를 마련하였다고 할 수 있다.

하지만 2021년 예산안을 책정하는 과정에서 공영형 사립대 정책은 다시 한번 심각한 난관에 봉착했다. 공영형사립대 정책에 대한 기획재정부의 의지가 거의 없는 상황에서 교육부는 이를 ‘사학혁신지원사업’이라는 우회로를 선택하게 되었다.<sup>2)</sup> 이 사업의 예산안 또한 한때 국회 교육위원회가 2배로 증액하여 104억 원으로 증액되는 듯하였으나 결국 5개 대학에 10억 원의 예산을 지원하는 당초 예산안인 53억 원으로 최종 확정되었다(이연희 2020.11.18.; 이승환 2020.12.6.). 물론 이는 공영형사립대 정책을 지속하기 위한 교육부의 고육지책이었다고 할 수 있으나 사실상 사립대학에 대한 정부의 재정적 책임성 강화와 대학의 공공성 강화라는 목적으로 추진된 본연의 취지와는 상당한 거리가 있으며 문자 그대로 ‘사학혁신’을 지원하는 것에 머물 수 밖에 없다.

### III. 공영형사립대로의 전환을 위한 조선대학교의 노력

#### ■ 2018년 학내 구성원들의 합의 도출 및 지역사회 지원 요청

조선대학교는 임시이사체제였던 2018년 1월 초부터 교수평의회, 총학생회, 직원노동조합, 총동문회 등이 참여하는 대학자치운영협의회에서 공영형사립대 추진을 위해 공동대응하기로 합의하였으며 이를 이사회에 보고하고 각 단위별로 결의를 모았다. 동년 5월 교수평의회와 총학생회는 각각 대의원회와 전체학생대표자회의를 통해 이를 추진하기로 하였다.

2) 이 사업은 “사학의 회계비리 근절, 운영의 투명성 확보를 위해 사립대학 정보화시스템 고도화 비용과 회계 투명성 강화, 법인 운영 책무성 강화, 교직원 인사의 민주성 강화 등을 지원”하기 위한 것이다(이승환 2020.12.6.).

- ▶ 대자협에서 대학본부와 구성원제단위가 협의하여 공영형 사립대추진을 위해 공동대응하기로 함(2018.01.09. 2017학년도 제42차 대자협운영위원회)
- ▶ 학교법인 조선대학교 이사회 보고(2018.3.29.)
- ▶ 광주광역시장후보 면담 및 공약화 요청(2018.4.16.~18.): 민중당 윤민호 후보, 정의당 나경채 후보, 민주당 이용섭 후보, 양향자 후보 등에게 공약화 요청
- ▶ 이사장 간담회(2018.4.18.), 조선대 혁신위원회 보고 및 협조 요청(2018.05.02.)
- ▶ 교수평의회 대의원회의에서 공영형사립대 적극추진 결의(2018.05.08., 찬성 28명, 기권 1명, 반대 0명, 위임장 포함)
- ▶ 총학생회 전체학생대표자회의에서 공영형 사립대 추진 승인(2018.05.28., 총의원 439명, 참여의원 310, 찬성 274, 반대 14, 무효 22).
- ▶ 공영형사립대 관련 토론회 개최(2018.05.09., 민주화운동연구원 주최)를 통해 박주선, 김경진, 유성엽 등 현역국회의원들과 이용섭, 나경채, 윤민호 등 주요 광주광역시장 후보들로부터 지원 약속을 받음

출처: 조선대학교(2020, 4) 일부 수정

이와 동시에 대자협을 중심으로 조선대학교는 2018년 6월 13일 실시될 예정이던 제7회 전국 동시지방선거를 앞두고 주요 광주광역시장 후보들을 방문하여 이들로부터 조선대의 공영형사립대 전환에 대한 지지를 요청하고, 조선대 민주화운동연구원 주최 토론회에서 박주선, 김경진, 유성엽 등 당시 현역 국회의원들과 이용섭, 나경채, 윤민호 등 주요 광주광역시장 후보들로부터 지원을 공개적으로 약속받았다.

하지만 조선대는 동년 6월 말 교육부의 대학교육역량평가에서 ‘자율개선대학’에 진입하지 못하는 충격적인 평가결과를 받으면서 공영형사립대로의 전환을 추진하는 데 급제동이 걸리게 되었다. 교육부의 대학교육역량평가는 대학재정지원의 근거로 활용되어왔지만 평가기준이 자의적이고 대학을 서열화시킨다는 점에서 대부분의 사립대학으로부터 폐지 요청이 지속되어 왔다. 단적으로 이 평가에는 교육역량과 함께 대학의 근간이라고 할 수 있는 연구역량에 대한 평가가 빠져 있는 반면 대학이 자력으로 달성하기 어려운 취업률과 같은 평가항목이 포함되어 있다.

대학들은 정부의 재정지원규모를 결정하는 이 평가에서 고득점을 얻기 위해 1) 구조조정을 통해 취업률이 낮은 인문사회계를 줄이고, 2) 수억 원의 교비를 지출하며 대행업체로 하여금 ‘보기 좋은’ 보고서 제작을 위탁하고 3) 일부는 가짜 대학생을 유치하여 재학생 충원율을 유지하거나 취업률을 조작하는 불법 행위까지 서슴지 않고 있으며, 4) 퇴직한 교육부 관료 출신을 총장이나 직원으로 임용하여 인맥을 쌓는 일에 주력하고 있다. 결국, 이는 정부가 책임져야 할 취업률을 대학에게 전가하고 정부정책에 부응하는 대학에 대한 선별적인 재정지원을 통해 ‘시장화(marketization)’는 물론 일부 사학의 부실운영과 부패를 조장함으로써 고등교육의 질을 하락시키는 원인이 되고 있다.

## ■ 2020년 공영형 사립대 실증연구

조선대학교는 1988년 이후 지속되었던 임시이사체제를 마감하고 정이사 체제(2010-2017)로 이행한 이후 심각한 내홍을 겪어야 했다. 이는 무엇보다 이명박 정부 하에서 2010년 정이사체제로 이행하면서 정당성이 취약한 구경영진 추천인사가 법인이사회에 참여하게 되었고 이에 따라 학내구성원과 이사회 간의 갈등이 심화되었기 때문이었다. 1기 정이사체제가 마감되고 2기 정이사체제(2014-2017)로 이행하면서 구경영진 추천인사들이 또다시 이사회에 참여하였을 뿐만 아니라 영향력이 커지면서 이사회에 대한 학내구성원들의 불신은 더욱 심화되었다. 특히 일부 이사들의 비리와 폭행사건이 발생하고 민주적 총장선거에 개입하는 등 대학자치를 훼손하는 일들이 벌어졌다. 결국 2기 정이사들이 학내 구성원들과의 갈등으로 3기 정이사들을 선임하는데 실패하면서 2017년 말부터 임시이사들이 다시 파견되었다.<sup>3)</sup>

임시이사체제 하에서 조선대학교는 혁신위원회를 구성하여 운영하는 등 2018년 대학기본역량평가 결과의 후유증을 극복하고 대학혁신과 동시에 학교법인을 정상화시켜 정이사체제로 이행할 수 있는 기반을 마련하였다. 임시이사들과 학내 구성원들의 노력으로 2020년 조선대학교는 임시이사체제를 마감하고 다시 정이사체제로 이행할 수 있었으며 대법관 출신인 김이수 이사를 비롯한 공익적 성격이 강한 정이사들이 법인이사회에 참여하여 대학을 안정화시키고 민립대 정체성을 복원하기 위해 매진하고 있다.

조선대학교는 임시이사 체제 시기였던 2019년 말 교육부가 공모한 공영형사립대 실증 연구사업에 참여하게 되었다. 이 연구사업을 공모하면서 교육부는 국립대학의 수준에 준하는 투명성과 민주성을 담지한 재정위원회 신설을 전제조건으로 두었다. 이는 대학본부는 물론 이사회의 동의 없이는 지원자체가 불가능하다는 것을 의미한다. 조선대학교는 이 사업의 공모 직후 민영돈 총장이 주도적으로 연구진을 구성하고 이사회가 재정위원회 신설에 동의하는 협약서까지 첨부하여 지원함으로써 연구사업에 선정될 수 있었다.

이미 앞서 언급한 것처럼 이 연구는 공영형사립대의 핵심 요소들을 실험적으로 도입하고 그 성과와 한계를 분석하는 것이 목적이었다. 그런데 조선대는 이미 1988년 1.8항쟁을 통해 학원민주화를 이룩한 이후 장기간의 임시이사 체제를 경험하면서 과거 박철웅에 의해 사유화되었던 법인을 공적인 인사들로 구성하여 대학을 운영하면서 사실상 공영형 사립대의 다양한 특성을 이미 갖추고 있었다고 할 수 있다. 호남의 인재양성을 위해 설립된 조선대는 민주화 이후 등록금 심의 위원회와 대학평의위원회를 운영하면서 재정의 투명성을 제고해 왔으며, 대자협을 통해 민주적으로 총장을 선출하는 등 대학자치의 전통을 확립해왔다.

3) 2017년 임시이사체제로 이행하는 과정에서 학내 구성원들은 지역 시민단체와 함께 공영형사립대와 유사한 '국민공익형 이사'를 임시이사 후보로 추천하였고 이를 교육부가 반영해줄 것을 요구하였다.

**표 1 | 조선대의 공영형사립대 요소 경험 요약**

시기	주요 경험	세부 성과/과오
설립(1946)	1922년, 조선민립대학설립운동좌절 1946년 조선대학설립동지회결성	인재양성 시작
구경영진 체제 (1946~1988년 이전)	1인독재체제 하에서 각종 재단비리(부정입학, 부정 교수채용, 교비 유출) 및 이에 저항한 교수 및 학생 탄압, 병원장 구타 및 학생 구타	-1960년 교수 20여명 사임/해임, 학생 21명 제적 -1980년 강패 동원 학생구타, 교수 해직
1.8항쟁 이후 (1988~2010; 2018~20)	공익인사 임시이사회 참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구체제 청산 및 민주적 대학운영(1988)</li> <li>• 최초 대학생활협동조합출범(1990)</li> <li>• 공정한 교수공채 시스템 구축·운영</li> <li>• 대학 혁신(2018~19) 및 공영형사립대추진(2020)</li> </ul>
	등록금심의위원회, 대학평의회 운영	재정투명성 확보
	대학자치기구 활성화(대자협: 교수평의회, 직원노동조합, 총학생회, 총동창회)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이돈명인권변호사 등 공익적 인사의 총장 영입</li> <li>• 1992년 이후 총장직선제 주관(시민참여 허용 시도)</li> <li>• 공영형사립대전환 추진결의(2017~18)</li> </ul>
정이사체제 (2010~17)	구경영진 추천인사 이사회 참여 (정원 9인 가운데 3인)	이사 1인, 배임수재 혐의로 징역형 이사 1인, 부총장에게 폭언, 무고·상해·폭행 혐의로 징역형 총장직선제 폐지 시도로 인한 구성원 장기천막농성(2016) 대학 부실관리로 인한 2018년 자율개선대학 탈락 개방이사의 선임 지연 및 학교법인 운영에 중대한 장애 초래

출처: 조선대학교(2020, 239~240)

이러한 경험을 바탕으로 조선대학교 실증연구단은 공영형사립대의 핵심요소를 법인 이사회 구성, 민주적 대학운영, 재정투명성, 지역사회 기여 등의 차원에서 (1) 공적 인사의 이사회 참관 제도 도입 및 운영 (2) 재정위원회 설치 및 운영 (3) 지역사회와 연계 협력 강화와 대학의 공적 역할 강화 등을 추진하였으며, 이와 동시에 이사회에 이사정수 확대와 중임 제한을 권고하였다.

이들 가운데 가장 주목을 끌었던 것은 이사회 참관제도로 이는 이사회를 지역사회 인사들에게 개방함으로써 이들이 조선대의 현황을 이해하고 이사회가 보다 신중하게 학교법인을 운영하도록 강제할 수 있는 기제로 작동할 수 있음을 확인할 수 있었다. 국립대와 유사한 재정위원회 역시 회계사를 포함한 외부 전문가들이 참여하여 보다 체계적으로 대학재정을 운영할 수 있는 기제로 기능할 수 있음을 확인할 수 있었다. 지역사회와의 연계 및 대학의 공적 역할을 강화하기 위한 다양한 프로그램을 진행한 것도 조선대학교가 지역사회에 봉사하는 민립대학의 정체성을 복원하기 위해 다각적인 노력을 기울이고 있음을 시민들이 인식할 수 있도록 하였다.

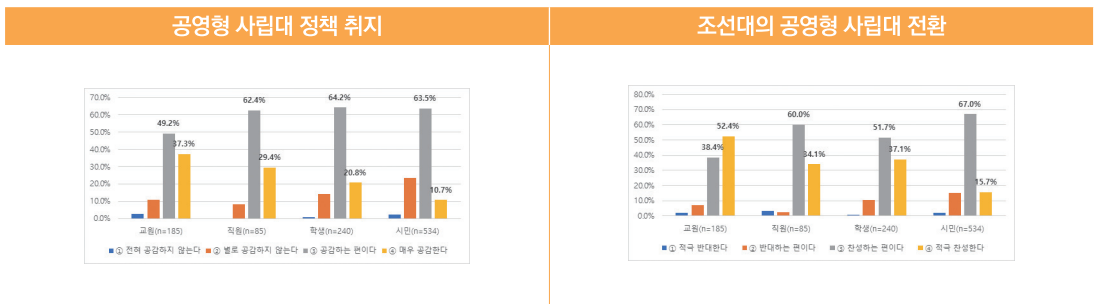
| 표 2 | 공영형사립대 실증분석 내용

항목		세부 실행 내용	효과
법인 이사회 구성	(1) 공익적 인사 이사회 참여 및 공적 인사 의 이사회 참 관제도 도입 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법조계, 교육계, 언론계, 시민단체 출신 공익적 인사들로 이사회 구성</li> <li>• 개방이사의 민주적 선출 및 지역시 민단체 출신 인사 추천</li> <li>• 광주광역시장 개방이사 후보추천 요청</li> <li>• 이사회 참관제도 시행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구성원 간의 갈등 완화 및 이사회에 대한 집 단반발 부재</li> <li>• 지역사회외의 요구 반영 가능성 제고(개방적 이미지 제고, 혁신 의지 공표)</li> <li>• 참관인제 도입에 따른 정제된 이사회 운영 (공정성 증대)가능해짐-지자체의 이사후보 미추천으로 실행되지 못함-이사회 운영의 불편함(비공개사안처리 어려움), 학내 인사 참관 부재</li> </ul>
	(2) 이사정수 확대 와 중임 제한 (권고)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이사정수 확대와 중임 제한(권고) - 법인의 사유화 방지 및 공익이사 참여기회 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공영형사립대로의 전환을 고려한 이사정수 조정의 필요성 및 사유화 방지책으로 중임제 한에 대한 학내외의 지지 확인</li> <li>• 법인개혁 논의-정이사체제 이행기로 인해 논의가 지연되고 있음-이사회 정원의 한계 로 추가 개방감사의 수 늘리기 어려움</li> </ul>
민주적 대학 운영		<ul style="list-style-type: none"> <li>* 기타: 학과자율성 존중 교원인사, 연구윤리 확립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학과 자율성을 존중한 교원인사 관행확립으 로 채용투명성 및 학내갈등 완화</li> <li>• 연구윤리연구원 신설(2020.3.1)에 따른 연구윤리의식 제고및 지역대학 모범사례 창출 (독립성, 학부/대학원/연구원으로 대상 확대, 위원의 전문성 강화)-대학재정의 어려움 으로 비정년계열 교수 증원에 따른 교육의 질 하락 우려-연구윤리기준 마련 미흡</li> </ul>
재정 투명성	(1) 재정위원회 설 치 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민주적 의사수렴절차를 통해 신설 운영(법인 정관 개정, 위원회 규정 신설)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정투명성 강화, 재정에 대한 체계적 전문 적 논의 가능해짐(외부 회계사 참여) -등심 위/대평과기능중복, 장기적·체계적 재정개 혁안 마련에 한계가 있음-이사회에 대한 재 정위원회 결정의 구속력 취약</li> </ul>
지역 사회 기여	(1) 지역사회와 연 계 협력 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 지역사회와의 협력 법인 명시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대학법인의 설립목적에 공공성의 강화 및 지 역사회와의 협력 강화를 명시하는 방안</li> </ul>
	(2) 대 학의 공적 역할 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 링크+ 사업단, 산학협력단을 통해 대학과 지방자치단체, 지역산업체, 지역시민단체와의 협력 실행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대학법인의 설립목적에 공공성의 강화 및 지 역사회와의 협력 강화를 명시(권고)</li> <li>• 링크+ 사업단, 산학협력단을 통해 지역산업 계와 협력 활성화(2020.3.1 이후 광주광역 시청, 전남도청 등 관공서 혹은 민간기관 75 개와 MOU 체결</li> </ul>

출처: 조선대학교(2020, 244-246)

그 외에도 조선대학교의 실증연구는 학내 구성원, 광주광역시, 전라남도, 전국의 시도민을 모집단으로 세 차례의 설문조사와 학내 구성원을 대상으로 초점집단조사(FGI)를 진행하였다. 이를 통해 확인할 수 있었던 것은 다음과 같다. 문재인 정부가 추진하고 있는 공영형 사립대 정책은 거의 모든 학내 구성원들과 시민들의 지지를 받는 것으로 나타났다(직원 91.8%, 교수 86.5%, 학생 85.0%, 시민 74.2%, 광주광역시 설문조사). 이러한 긍정적 인식은 조선대를 공영형사립대로 전환하는 것에 대해서는 더 강한 것으로 나타났다(직원 94.1%, 교수 90.8%, 학생 88.8%, 시민 82.7%).

[그림 1] 공영형 사립대 정책에 대한 태도



출처: 조선대학교(2020, 131-132) 일부 수정(1차 조사, 시민조사는 광주광역시)

아울러, 학내 구성원들을 대상으로 FGI를 실시한 결과 공영형사립대로의 전환을 통해 학생들의 경우 등록금 인하, 직원들의 경우 대학의 안정화에 대한 기대감이 매우 높은 것으로 나타났다.

#### IV. 공영형 사립대 정책에 관한 논쟁

그동안 공영형 사립대 정책의 도입을 둘러싼 논쟁은 다양한 차원에서 이루어졌다. 이를 옹호하는 이들은 공익이사의 법인이사회 참여를 통해서 사학비리를 척결할 수 있고 대학의 공공성을 강화할 수 있다고 주장해왔다. 정부의 재정지원을 통해 그동안 경제적 어려움을 겪고 있는 사립대, 특히 지방 소재 사립대를 안정화시키고 육성함으로써 지역균형발전의 동력이 될 수 있도록 할 것이라고 보았다.



**| 표 3 | 공영형 사립대 논쟁**

논점	옹호론	비판론
공익이사의 법인이사회 참여	사학 비리 척결	사법적 처리 방안 존재, 부패·부실대학 연명책
	준 국립화를 통한 대학의 공공성 강화	국립대 법인화 역행, 사립대 자율성 침해
정부재정지원	사립대 재정 안정화	(재단이 불안정한) 일부 대학 특혜, 대학역량평가를 통한 사립대 지원 진행 중
	지방대 육성·지역균형발전	지역혁신사업 추진 중

출처: 지병근(2020)

하지만 이에 맞서 공영형 사립대 정책을 반대하는 이들도 적지 않았다. 반대론자들은 무엇보다 사립대 법인에 정부가 추천하는 공익이사가 참여할 경우 사립대의 자율성이 침해될 수 있다고 주장해왔다. 특히 일부 족벌사학의 법인이나 이들과 협력관계를 형성하고 있는 일부 단체들은 최근 2021년 교육부가 추진할 예정인 ‘사학혁신지원사업’에 대해서도 사립대학을 친정부 인사들로 장악하고 운영하려는 “사학탈취시도”라며 노골적인 반대의사를 표명한 바 있다(최원영 2020.11.25.; 김민규 2020.11.25.).

비록 이처럼 노골적이지는 않더라도 상당수의 반대론자들은 이 정책의 효용성에 대한 강한 의구심을 지속적으로 제기해왔다. 이들은 공영형사립대 정책이 사학비리를 척결할 수 있다며 찬성론자들이 주장하지만 이는 사법적으로 대응해야 할 문제이지 공익이사가 대학의 법인이사회에 참여하여 해결할 문제가 아니며 오히려 부패부실대학을 지원하여 연명할 수 있도록 만들 것이라고 경고하였다. 아울러 이들은 이 정책이 최근 교육부가 추진했던 국립대 법인화 정책에 역행하며 사립대의 모럴 헤저드만 악화시킬 것이라고 주장하였다.

그런데 기재부를 포함하여 공영형 사립대 정책의 반대론자들이 제기하는 가장 중요한 논거는 정부의 재정부담에 관한 것이었다. 이들은 사립대 재정은 사립대 재단이 책임져야 하며 이들에 대한 재정지원을 포함하는 공영형 사립대 정책이 정부에게 막대한 재정 부담을 가져올 것이라고 주장해왔다. 이들은 이미 대학기본역량평가를 통해 충분하지는 않더라도 사립대의 재정을 정부가 지원하고 있기에 더 이상 사립대학에 대한 재정지원을 할 필요가 없다는 것이다. 아울러 이들은 이 정책은 재정부담으로 인해 일부 사립대학만을 대상으로 시행할 수밖에 없는데 그럴 경우 이 정책은 선정된 사립대학에 대한 특혜에 불과하며 재정적 여력이 있다면 오히려 모든 사립대학에 공평하게 배분하는 것이 바람직하다고 주장한다. 이들은 지방대 육성 및 지역균형발전을 근거로 공영형 사립대 정책을 주장하는 것 또한 이미 지역혁신사업을 통해 지방대학에 대한 지원이 이루어지고 있기 때문에 공영형사립대 정책은 일종의 ‘중복투자’가 될 수 있다고 비판한다.

물론 이와 같은 반대론자들의 주장이 전혀 근거가 없는 것은 아니다. 하지만 반대론자들의 주

장은 근본적으로 사립대가 처한 위기의 심각성과 사립대 육성이 정부의 책임이라는 점을 충분히 인식하지 못하고 있기 때문에 반복적으로 제기되고 있다고 할 수 있다. 더 나아가 이들의 주장은 학교법인 이사회에 외부인사를 참여시켜 사학비리를 사전에 예방하는 것이 사법기관을 동원한 처벌에 비해 훨씬 효율성이 높으며, 사립대의 공공성을 강화함으로써 사학의 모럴 헤저드 문제를 극복할 수 있다는 사실을 간과하고 있다고 할 수 있다.

아울러 재정적으로 현재 교육부가 대학에 대한 지원항목으로 설정하고 있는 사업은 대부분 막대한 관리비용이 수반되는 목적성 사업이다. 반면, 공영형 사립대는 이러한 부담에서 비교적 자유롭다고 할 수 있다. 마지막으로 공영형 사립대로의 전환이 가능한 대학은 실제로 많지 않다는 점에서 권역별로 정부가 실제로 부담해야 할 재정 규모 또한 그다지 크지 않을 수 있다. 희망하는 대학들만을 대상으로 평가기준을 정해 공영형 사립대를 선정할 것이기에 이 정책이 사립대의 자율성을 침해하거나 선정된 일부 사립대에 대한 특혜성 정책이라고 볼 수도 없다.

## V. 결론 및 전망

지금까지 살펴본 것처럼 문재인 정부가 추진해온 공영형사립대 정책의 취지 및 조선대의 공영형사립대 전환에 대하여 조선대 학내 구성원들은 물론 시민들은 매우 긍정적인 평가를 내리고 있다. 공영형 사립대의 핵심요소라고 할 수 있는 이사회 참관인제도는 법인 운영의 효율성 및 대학에 대한 지역사회 리더들의 이해도 제고에, 재정위원회 신설은 대학의 재정투명성 제고에 도움을 줄 수 있다. 아울러 이사회의 이사중임 횟수를 제한하는 것도 사립대의 사유화를 방지하는데 상당한 도움을 줄 수 있다.

그러나 안타깝게도 공영형사립대 정책은 아직까지 본 궤도에 오르지 못하고 있으며, 이로 인해 조선대학교가 2018년부터 적극적으로 추진해온 공영형 사립대로의 전환도 담보 상태를 벗어나지 못하고 있다. 박근혜 정부에 뒤이어 등장한 문재인 정부 하에서 고등교육에 대한 교육부의 재정지원정책은 거의 변화가 없다. 2017년 현재 교육부 고등교육 재정지원 가운데 학자금지원사업(63.7%, 3조 9천억 원)에 비해 대학에 대한 일반지원사업(36.3%, 2조 2천억 원)의 비중은 현격히 낮다. 오히려 박근혜 정부 시기보다 대학에 대한 일반재정지원 대비 학자금지원사업의 편중성은 가중되고 있다고 해도 과언이 아니다. 이는 문재인 정부의 대표적인 고등교육정책이 공영형사립대 정책이라는 세간의 인식을 무색하게 만들며 공영형사립대 정책의 실행 의지에 대한 의구심마저 불러오고 있다.

공영형사립대 정책을 실행하기 위해서는 무엇보다 이에 대한 시민들의 지지가 절실히 필요하다. 그리고 이를 위해서는 지병근(2020)이 지적했던 것처럼 사립대가 투명하고 민주적인 운영뿐만 아니라 지역사회에 대한 기여도를 제고할 필요가 있다. 사립대가 상아탑에 머물기보다 사회적 책임을 다하기 위해 지역인재육성은 물론 지역사회를 위한 교육프로그램 확대, 지역 이슈를

다루는 대학연구소 신설, 대학-지방정부-산업체를 포함한 시민사회 간의 협의체제 구축 등의 노력을 기울여야 한다. 그동안 공영형 사립대 정책을 추진해온 이들은 주로 사립대에 대한 국가의 책임성을 강조하는 담론형성에만 주력해왔지만 이를 넘어서서 사립대 스스로 지역사회에 대한 기여도를 높여 시민들의 신뢰를 얻으려는 노력이 필요하다.

정부의 무관심과 학령인구의 감소 등으로 사립대의 재정위기는 심화되고 있으며 고등교육의 질이 악화될 위기에 처해 있다. 이제 문재인 정부가 고등교육의 혁신을 위한 첫 걸음으로 공영형 사립대 정책을 본 궤도에 올려야 할 시점이다. 조선대의 실증연구는 공영형 사립대 핵심요소의 일부만 실행하여 검증을 시도하였다는 점에서 한계가 있으며 온전한 공영형 사립대 실효성 검증을 위해서는 그동안 논의 되었던 모델 사업을 추진할 필요가 있다. 아울러 지역의 사립대들이 연대를 통해 공영형사립대 지원에 관한 광주광역시 조례 제정, 더 나아가 사립학교법 개정을 통해 이를 법제화하는 방안을 동시에 추진할 필요가 있다.

## | 참고문헌 |

- 교육부-대교협 공동 TF 재정분과위원회(2019.6.27.). 「대학재정 확충 방안」 2019 한국대학교육협의회 하계 대학총장 세미나. 6.27. 여수. 한국대학교육협의회
- 김민규. 2020. “범사련, 민주공영대학 저지 회견서 “사학이 문 정권 것이냐” 성토.” 시사포커스. 11.25. [https://www.sisafocus.co.kr/news/articleView.html?idxno=251212&replyAll=&reply\\_sc\\_order\\_by=C](https://www.sisafocus.co.kr/news/articleView.html?idxno=251212&replyAll=&reply_sc_order_by=C). 접근일 2020.12.07.
- 조선대학교. 2020. 『공영형 사립대학 도입 실증연구』. 교육부.
- 임세흠. 2012. “박근혜 “반값 등록금 실현”...청년층 표심 잡기.” KBS. 08.23. <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=2524038>. 접근일 2020.12.07.
- 이연희. 2020. “200억→30억→10억 쪼그라든 공영형사립대 지원 예산, 국회서 증액될까.” 뉴시스. 11.18. [https://newsis.com/view/?id=NISX20201117\\_0001236837&cID=10201 &pID=10200](https://newsis.com/view/?id=NISX20201117_0001236837&cID=10201 &pID=10200). 접근일 2020.12.07.
- 이승환. 2020. “‘사학혁신 지원 사업’ 신설...공영형 사립대 ‘첫 발’” e대학저널. 12.6. <http://www.dhnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=132785>. 접근일 2020.12.07.
- 지병근. 2020. “사립대 재정지원에 관한 시민들의 인식.” 『교육문제연구』 33(4): 143-167.
- 최원영. 2020. “정부 예산투입 '공영형 사립대' 추진에 사학들 "학교 탈취" 반발.” TV 조선. 11.25. [http://news.tvchosun.com/site/data/html\\_dir/2020/11/25/202011259014\\_8.html](http://news.tvchosun.com/site/data/html_dir/2020/11/25/202011259014_8.html). 접근일 2020.12.07.