

대학의 변화에 따른 교원의 지위와 대학의 자율성*

서 윤 호

(건국대학교 학술연구교수, 주저자)

전 윤 구

(경기대학교 교수, 교신저자)

◆ 국문초록

현재 우리 사회는 대학의 기업화 현상과 함께 대학구조조정이 본격화되고 교원 내부의 분화가 촉진되고 있다. 지금까지 대학교원의 지위는 사립학교법이나 고등교육법 등 교육관련 법령이 규율해 왔다. 그러나 이들 법령은 우리나라 고등교육기관이 지속적으로 성장하던 시기에 입법된 것이어서 대학구조개편기에 접어든 현재 대학의 사정에는 적합하지 않다. 종래 노동법은 대학교원에 대한 입법정비를 교육법령에 맡긴 채 그 규율을 등한시해 왔고, 그 결과 대학구조개편기에 대학교원의 보호가 일반근로자에 비해서도 취약한 정황이 뚜렷해지고 있다. 그러므로 학령인구 감소에 수반된 대학구조개편기에 대응하여 부득이하게 요청되는 대학구조조정을 지원 내지 촉진하기 위해서는 노동법 차원에서 대학구조조정에 맞닥뜨린 대학교원을 그 보호대상으로 적극적으로 포섭하는 한편, 사립학교법 등 교육관계법령에서도 대학구조개편기에 적합한 입법적 대안과 규율이 요청되고 있다.

이에 대한 입법개선안은 청산형 대학구조조정과 존립형 대학구조조정으로 나누어 살펴보는 것이 필요하다. 비위와 관련 없이 정원이달이 누적되어 정상적인 학교경영이 어려울 것으로 예상되는 대학에 대해서는 법인해산장려금과 교원에 대한 면직보상금이 균형 있게 제공되도록 함으로써 당사자들이 공평하게 고통을 분담하는 질서있는 폐교가 될 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 다양한 입법적 지원이 모색되어야 하는 바, 그 중에서도 중요한 것은 대학교원에 대한 사회안전망을 서둘러 갖추어 나가는 것이다. 동시에 대학 및 학과의 존립

* 이 논문은 2016년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(2016S1A5A2A03926279).

과 학내 구성원의 신변에 심대한 영향을 미치는 존립형 대학구조조정에 대한 대학본부의 의사결정 과정과 절차에 대해서 학내 구성원의 의사가 적절하게 반영될 수 있도록 그 의사결정에 대한 참여권을 서둘러 마련할 필요도 있다. 특히 학과통폐합의 과정에서 교원들의 민주적 의사결정 참여보장은 매우 중요하다.

주제어 : 대학구조조정, 대학교원, 대학의 자율성, 학문의 자유, 대학의 기업화, 노동법, 사립학교법, 고등교육법

1. 서론: 대학의 기업화 현상

대학은 서구 중세부터 지적 전통을 이어가는 매우 중요한 공동체 조직으로 자리매김 되었으며, 대학교원들은 종속노동을 하는 일반 노동자와 달리 자유노동을 하는 집단으로 구별되었다.¹⁾ 대학과 대학교원에 대한 이와 같은 인식은 서구의 대학 시스템을 받아들인 우리 사회에도 강한 영향을 미치고 있으며, 그 결과 우리 헌법은 ‘학문의 자유’와 ‘대학의 자율성’에 대한 명시적 규정을 두고 있다.²⁾ 그러나 2000년대 이후에 신자유주의 교육정책과 함께 대학의 경영조직과 목적이 기업의 영리방식을 철저히 따르면서 대학은 급격한 변화를 겪기 시작했고, 그와 더불어 대학교원의 사회적·법적 지위도 크게 변화하기 시작했다.³⁾ 그 결

1) 이광주, 『교양의 탄생』, 한길사, 2009, 129쪽 이하 참조.

2) 장영수, 「학문의 자유의 현대적 의미와 보호범위」, 『현대공법과 개인의 권익보호 - 규제 양승두교수 화갑기념논문집 I』, 1994; 조규린, 「학문의 자유와 대학의 가치」, 『사회과학연구』 제6권, 전북대사회과학연구소, 1979; 고부웅, 「대학의 기업화와 학문의 자유」, 『비평과 이론』 제20권 제1호, 한국비평이론학회, 2015, 6쪽 이하 참조.

3) 김정인, 『대학과 권력 - 한국 대학 100년의 역사』, 휴머니스트, 2018; 김창인, 『괴물이 된 대학 - 자본의 꼭두각시가 된 한국 대학 구조조정 백서』, 시대의창, 2015; 임재홍, 「신자유주의 시대 대학의 지배구조」, 『문화과학』 제82호, 문화과학사, 2015; 노호창, 「대학의 위기와 교수의 지위」, 『노동법학』 제67호, 한국노동법학회, 2018.

과 대학교원에 대해서도 채용, 고용, 인적구성 및 대우에 있어서 일반 근로자와 같은 종속성을 요구하는 사례가 갈수록 다수를 차지하게 되었다. 오늘날 한국의 대학은 기본적으로 영리기업과는 다른 법적 규율을 받고 있지만, 상품시장에서 기업들이 처한 것만큼이나 치열한 경쟁과 효율적 운영을 요구받고 있는 것이다.⁴⁾

현재 우리 대학이 직면하고 있는 구체적인 문제와 상황은 과거와 매우 다르다.⁵⁾ 사립학교법이 제정된 1960년대는 인구학적으로나 경제적으로 고등교육에 대한 수요가 지속적으로 높아지는 시기였다. 국·공립 대학뿐 아니라 사립대학의 규모도 양적인 팽창 국면에 있었고, 대학이 정원을 채우지 못해서 폐교하는 상황은 상상도 할 수 없는 일이었다. 따라서 오늘날과 같은 대학구조개편기에 수반되는 폐교면적이나 폐교에 따른 대학교원의 보호에 관해서는 전혀 예상도 하지 못한 상태였다. 현재 학령인구 감소라는 절대적 요인은 중소기업의 생존경쟁을 강화하고 있으며, ‘교육서비스’라는 단어에서 단적으로 드러나듯이, 입시생들은 물론 재학생들도 교육수요자 내지 교육소비자로서의 지위가 점점 뚜렷해지고 있다. 그에 따라 취업률을 제고를 최우선으로 하는 학과체제나 교육과정 개편에 대한 정부와 대학본부, 재단의 압박도 그만큼 거세다. 이는 대학 내부와 외부의 통폐합 또는 폐교 등의 현실적인 결과로 이어지고 있다.

한편 1996년 대학설립준칙주의 허용에 따라 설립된 후발 대학들은 그 인지도 면에서나 지리적 위치 등에서 신입생 모집 경쟁에서 태생적으로 불리한 점을 안고 설립된 경우가 적지 않다. 학령인구 감소의 영향이 직접적으로 나타나는 시기에 도달하자 이들 중 적지 않은 대학들이 대학간 경쟁 심화와 함께 존립 여부에 커다란 어려움을 겪고 있다. 최근

4) 이경운, 「대학의 구조변화와 교수의 법적지위 - 대학자치에서의 지위를 중심으로」, 『교육법학연구』 제19권 제1호, 대한교육법학회, 2007.

5) 채효정, 『대학은 누구의 것인가』, 교육공동체넷, 2017; 레딩스, 빌, 윤지관 외 역, 『폐허의 대학 - 새로운 대학의 탄생은 가능한가』, 책과 함께, 2015.

대학구조개혁평가나 대학기본역량진단에서 하위평가를 받는 대학의 상당수가 이들 대학이다. 이 대학들은 부실대학으로 발표되는 순간 신입생 모집에 더욱 큰 어려움을 겪는 악순환에 빠지게 된다. 앞선 데 덧붙여 그 와중에 재단의 비리마저 표출이 되면 더욱 큰 핸디캡을 안게 되어 신입생유치 경쟁에서 거의 가망이 없고 필연적으로 폐교나 구조조정 길로 내몰리는 압박을 받게 된다. 이러한 심각한 사정이 아니더라도 대학간 경쟁은 학과통폐합 등 대학내부의 구조조정을 유발하는 요소가 되고 있다. 실제로 많은 대학들은 대학구조개혁평가나 대학기본역량진단에 대비하고 경쟁력을 높인다는 명분하에 자의 혹은 타의로 학과통폐합 및 그를 통한 정원감축에 나서고 있는 실정이다.⁶⁾

이와 같이 대학의 구조조정은 이제 더 이상 피할 수 없는 문제가 되었다. 고등교육기관과 고등교육산업이 그간의 성장기를 멈추고 정체국면에 접어든 현재 학령인구 감소와 그로 인한 대학간 경쟁 심화는 필연적으로 대학폐교를 포함한 대학구조조정을 초래한다. 대학구조개편 논의를 이끄는 담론이 학령인구의 양적 감소이든, 아니면 4차 산업혁명과 결합된 경제구조의 질적 전환이든 간에 우리 사회가 대학구조개편기에 접어들었음은 분명한 사실이다. 이런 과정에서 소위 ‘대학의 기업화’ 현상도 심화되고 있다.⁷⁾ 그 결과 고등교육은 과거와 달리 공급자 중심에

6) 우리보다 대학수가 많고 일찍이 학령인구의 감소와 함께 대학구조조정 과정을 겪었고 여전히 진행되고 있는 일본의 사립대학의 통계자료를 살펴보면, 폐교대학이 늘어나는 것은 사실이지만 그보다 더 많은 대학이 여전히 대학설립준칙주의에 따라 설립되어 그 총수는 계속 늘어나고 있다. 유의할 점은 우리나라의 전문대학에 해당하는 단기대학은 꾸준히 줄어들고 있다는 점이다. 특히 70%미만 신입생 충원율을 보이는 단기대학수가 늘어났다가 감소하는 주기에 맞추어 비슷한 추이로 단기대학수도 줄어드는 경향을 보이고 있다. 이는 심각한 신입생미달현상을 지속적으로 보이는 단기대학부터 먼저 폐교되는 것이라고 추정해 볼 수 있다. 학령인구의 감소가 현실화되고 있는 우리나라 대학도 이러한 추세에서 크게 벗어나지 않으리라고 생각된다. 자세한 것은 전윤구 외, 『대학구조개편에 따른 문제와 입법적 대안에 대한 연구』, 국회입법조사처, 2018, 6쪽 이하; 김미란, 「일본의 사립대학 재생을 위한 구조개혁」, 『비교교육연구』 제19권 제2호, 2009.

7) 고부응, 『대학의 기업화』, 한울아카데미, 2018.

서 수요자 중심으로 빠르게 개편되고 있다. 지금까지 대학구조개편 논의는 고등교육산업의 경쟁력 제고 측면에 지나치게 편중된 측면이 있다. 하지만 대학의 주요 구성원인 교원과 직원을 배제하고서는 대학구조개편의 원활한 추진은 어려운 일이다. 이미 한계대학의 교직원 임금 체불, 통폐합 및 폐교로 인한 교직원의 실직, 빈약한 사회안전망 등이 사회문제화 되면서 대학구조조정이 곳곳에서 혼선과 갈등을 빚고 있음을 우리는 실감하고 있다.⁸⁾

지금까지 우리 사회에서 대학교원은 대학 내 지배구조뿐 아니라 고용조건에 있어서도 더 나은 대우를 받는 집단으로 간주되었다. 그러나 급격한 대학구조개편기에 대학교원이 처한 현실은 이러한 기존의 대학교원에 대한 이해와 커다란 차이가 있다. 대학의 학과통폐합과 폐교 과정에서 대학교원들은 일방적 임금삭감이나 체불, 전공과 관련 없는 학과 배치, 고용보험의 보호도 없는 실직의 위협에 노출되어 있다. 그와 관련한 법제도 개혁이나 정비방안은 논의조차 충분하지 않은 상태이다. 예컨대 사립학교 교직원은 임금채권보장법이나 고용보험법의 적용대상에서 배제되어 있음에도 불구하고, 사립학교법 및 관련 법령은 이 문제에 대해 어떤 보호규정도 두지 않고 있다. 특히 폐교로 인해 일자리를 잃은 교원들은 일반 근로자인 직원과 마찬가지로 당장의 기본적인 생계를 위협받고 있으며, 이런 조건에서 교육은 물론이고 학문연구조차도 지속하지 못하는 사례가 비일비재하다. 그러므로 고등교육의 질적 발전을 촉진하고 고등교육제도의 인적 자원인 대학교직원의 교육·연구능력 유지와 학생 보호를 위해서는 대학구조개편과 관련해서 교원의 노동법 및 교육법상의 지위에 대한 해명에 기초하여 대학교원 제도에 관한 법률 정비가 시급히 요청된다.⁹⁾

8) 박가분, 「대학 기업화 시대의 종언과 대학교육의 공공성」, 『문화과학』 제82호, 문화과학사, 2015; 고부웅, 「대학 자본주의와 대학 공공성의 소멸」, 『비평과 이론』 제21권 제1호, 한국비평이론학회, 2016.

9) 최근 헌법재판소가 교수노조를 불허하는 교원노조법의 관련조항에 대해 헌법불합치결정을 함으로써 교수가 근로자신분을 가지느냐 아니냐 하는 논쟁은 큰 차원

이 글은 이러한 현실 인식에 기초하여 오늘날 우리 대학이 직면한 피할 수 없는 구조개혁과 관련하여 다음의 내용들을 다루고자 한다. 먼저 대학구조조정과 함께 급격한 변화를 겪고 있는 대학교원의 법적 지위의 문제를 교육법과 노동법의 관계 속에서 살펴봄으로써 앞으로 발생할 수 있는 법적 분쟁의 기본 형태가 무엇인지 분석하고(II), 이어서 대학구조조정에서 나타난 문제점이 무엇인지 그리고 대학구조개혁에서 기준으로 삼아야 할 기본원칙과 방향성이 무엇인지 살펴보고자 한다(III). 그리고 이러한 대학구조개혁의 기본원칙을 실현할 수 있는 방안으로 크게 청산형 대학구조조정과 존립형 대학구조조정의 두 유형으로 나누어 그에 대응한 입법개선안을 개괄적으로 제시하고(IV), 마지막으로 대학의 자율성과 관련하여 대학 내 구성원 모두의 이해관계를 균형있게 포괄하는 대학구조개혁만이 대학의 미래를 보장할 수 있음을 강조하고자 한다(V).

II. 대학구조개편기 대학교원의 법적 지위 변화와 보호 필요성

우리 사회에서 대학교원은 특수한 지위와 사회적 대우를 받아 온 것이 사실이다. 그 결과 대학교원은 노동법의 적용대상으로 인식하지 않거나 노동법은 교원의 법적 대우를 다루는 법으로서 중요하게 취급되지 않았다. 지금까지 사립학교법이나 고등교육법 등 교육관련 법령이 교원의 지위를 규율하고 대변해 왔다. 그러나 이들 법령은 우리나라 고등교육기관이 계속 성장의 가도에 있던 시기에 입법된 것이고, 그 규율폭력은 현재까지 크게 변하지 않은 채 이어져 왔다. 이들 법령의 주된 관심은 학교법인의 건전한 운영 및 재정투명성 확보와 이것을 감시할 정부

에서는 해결이 된 셈이다. 따라서 교원의 노조가입과 교섭권 요구가 초미의 관심으로 떠오른 만큼 교수의 교수노조의 교섭구조, 그리고 교수노조와 교수협회의와의 관계설정도 시급히 요청된다.

의 감독, 이를 통한 학생과 교직원의 보호였을 뿐, 대학교직원에 대해 노동법상 보호제도를 특별히 강구해야 할 긴박함도 실의도 크게 없었다. 그러나 대학구조개편기에 접어든 현재 대학의 사정은 과거와는 현저히 다르다. 대학의 기업화 현상과 함께 대학구조조정이 본격화되고 교원 내부의 분화가 촉진되고 있다. 이에 대학교원들은 그간 등한시했던 노동법적 보호를 요구하기 시작했고, 급기야 헌법재판소는 대학교원의 노동조합으로의 단결권 보장이 필요하다는 결정을 내리기에 이르렀다. 따라서 대학구조조정과 관련하여 학교법인이나 대학본부의 정책결정이 이러한 복잡한 사정들을 고려하지 않고 일방적으로 진행된다면, 대학 내부에서의 법적 분쟁이나 혼란은 피하기 어렵다. 이처럼 대학구조개편기에는 대학교직원 특히 대학교원을 중심으로 한 노동법적 적용관계와 고등교육기관에의 적용의 특수성과 한계를 검토하는 것은 시급한 과제가 되고 있기 때문에 이와 관련된 법적 쟁점들에 대해 면밀히 검토할 필요가 있다.¹⁰⁾

물론 노동법이 적용되는 고용 내지 근로관계는 근로자의 근로제공 과정에서 사용자가 그 근로의 내용을 지시권 행사를 통해 결정한다는 노무의 타인결정성을 본질적인 속성으로 하여 파악되어 왔다. 그러한 관점에서 고등교육기관 교원은 교육과 연구라는 고도의 지적 활동을 수행한다는 점에서 노동법의 주된 관심대상이 되지 않았던 것이다.¹¹⁾ 그러나 대학구조개편기 대학들 사이에 경쟁이 점차 치열해지는 가운데 대학교원의 강의와 연구활동 내지 심지어 대외활동의 자율성이 침식되었거나 침식될 개연성이 높아지고 있다. 가령 교육부가 주도해 온 대학구

10) 전윤구, 「대학구조조정의 영향과 교원의 법적 지위」, 『계약과 책임 - 하경효교수 정년기념논문집』, 박영사, 2017; 방준식, 「대학구조조정에 따른 대학교수의 고용 조건변경」, 『노동법학』 제70호, 한국노동법학회, 2019; 권혁, 「대학 시간강사의 노동법적 지위와 그 보호」, 『법학연구』 제51권 제3호, 부산대법학연구소, 2010.

11) 이상윤, 「사립대학 교직원의 노동법 및 사회보장법상의 지위」, 『노동법논총』 제29집, 한국비교노동법학회, 2013; 방준식, 「대학교 시간강사의 근로자성 판단에 대한 비판적 검토」, 대법원 2007. 3. 29. 선고 2005두13018 판결, 『노동법포럼』 제19호, 노동법이론실무학회, 2016.

조개혁평가나 대학기관인증평가 내지 대학정보공시, 대학알리미 항목, 그리고 특성화사업 등 교육부 재정지원사업 신청 등과 관련한 지표상승을 위해 수업관리 및 성적평가관리 강화, 전임교원 강의담당비율을 높이기 위해 책임시수 이상 강의 독려, 재학생 충원율을 높이고 중도탈락률을 낮추기 위한 방안으로 학생상담 독려, 졸업생취업률을 높이기 위한 제반 활동 등 각종의 행정업무 부과가 지속적으로 이루어지고 있다.¹²⁾ 이는 지방소재 대학의 경우 그 정도가 더 심하다고 할 수 있다. 이러한 상황이 지속된다면 대학교원에게도 노무의 타인결정성 혹은 지시권 구속성이라는 사용종속노동의 특징이 기준에 비해 훨씬 강화되었다고 평가할 수 있을 것이다. 즉 대학구조개편은 특히 지방사립대학을 중심으로 대학교원의 근로자성 요소들을 점점 더 강화하는 쪽으로 진행될 개연성이 크다고 할 수 있다.¹³⁾

물론 사립학교법은 교원의 자격, 임면, 복무, 신분보장, 징계 등에 대해 특별히 규정하고 있다. 따라서 우리 대법원판례는 근로기준법에 대하여 사립학교법이 우선하여 적용되므로 특별법우선의 원칙에 따라 그 부분에 대해서는 근로기준법의 적용이 배제된다고 본다. 예를 들면, 교원의 징계에 대해서는 부당노동행위가 아닌 한 노동위원회가 아닌 교원소청심사위원회의 관할에 속한다. 그럼에도 불구하고 사립학교법과 고등교육법 등 관련 교육법령이 교원의 복무와 관련된 모든 사항을 규율하고 있지 못하고 있기 때문에, 다른 근로조건에 관하여는 근로기준법

12) 손창완, 「대학 자치의 관점에서 본 사립대학 지배구조의 문제점과 해결방안」, 『교육법학연구』 제28권 제2호, 대한교육법학회, 2016.

13) 그런데 우리 법원판결에서 종종 중요하게 참고하는 일본의 판례를 살펴보면 대학교원과 관련해서는 징계를 포함한 해고와 취업청구권 및 사업양도의 고용승계, 심지어 부당노동행위에 이르기까지 다양한 노동법적 분쟁사례에서 그 청구의 인용 여부와 상관없이 대학교원의 근로자성은 그 기본적인 전제로서 큰 이견 없이 인정하고 있다. 일본도 우리나라와 같이 사립대학의 비중이 높고 고등교육체제의 구조와 정책이 비슷할 뿐만 아니라 이미 1990년대부터 대학구조개혁을 앞서서 경험하였다는 점에서 우리나라 대학교원의 노동법적 지위와 관련한 분쟁이 본격화된다면 일본의 판례태도는 우리에게도 큰 영향을 미칠 수밖에 없을 것이다.

이 일반법으로서 적용된다고 보고 있다.¹⁴⁾ 대학교원의 노동이 자유노동에 가깝다거나 자유노동적 요소가 강하다고 하더라도, 그것이 민법상 고용계약에 의한 노동이라는 사실은 변하지 않으며, 따라서 고등교육법, 교육공무원법, 대통령령인 공무원 보수규정, 사립학교법이라는 특별법에 규율되지 않거나 상충하지 않는 한도에서 일반법에 해당하는 근로기준법 등 노동법이 이들에게 적용되는 것을 막을 헌법상상의 근거는 존재하지 않는다. 물론 독일과 달리 유상위임계약을 인정하는 우리나라 민법제도 하에서는 지금까지 자유노동을 노동법이 별도로 포섭할 실익은 크지 않았다. 그러나 자유노동적 특성이 강하다고 해서, 이것이 언제나 위임계약을 근거짓는 것이라고는 볼 수는 없다. 시간강사나 조교수, 부교수의 경우에 이들에게 학문의 자유와 대학자치가 보장되는 것이 여전히 중요하지만, 이를 단순히 민법상 위임계약으로 보는 것은 문제가 있다. 우리 대법원은 이미 대학전임교원의 법률관계의 성격을 사법상의 고용관계로 보는 데에 크게 이견이 없는 것으로 보이기 때문이다. 물론 전임 대학교원과 관련해서는 앞으로 자유노동에 대한 노동법의 포섭 문제와 그 보호수준을 어떻게 결정할 것인지를 둘러싸고 더 논의를 전개할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 대학교원의 근로자성을 당연시하는 일본의 최고재판소의 일관된 입장과 같이 한국에서도 대학교원의 근로자성을 부인하기는 어렵다. 한국과 일본의 대학제도와 그 법적 규율은 다른 어느 나라보다도 유사하다는 점에서 더욱 그러하다.

구조조정에 나선 대학들은 대학교원의 임금, 연구 환경을 포함한 근무조건, 후생복지 등을 감축함으로써 대학의 위기를 극복해 나가려는 강한 동기를 가진다. 이는 교직원의 입장에서 본다면 근로조건외 불이익변경에 해당하지만, 이러한 변경은 노동법에 규정된 절차가 아니라 각 학교법인의 정관과 학칙 및 관련 규정에서 정한 바에 따라 이루어지는 것이 일반적이다. 왜냐하면 학교법인 내부의 정관과 각종 규정은 교

14) 대법원 1979.9.25. 선고 78다2312; 대법원 1997.7.22. 선고 96다38995 등.

육관련 법령에 따라 신설, 변경되는 경우가 많기 때문이다. 그러나 대학교원의 노동법적 신분이 근로자라면 노동법의 개입과 통제가 요청된다. 요컨대 교원의 근로조건에 대한 내용규율이나 변경과 관련한 절차 등이 상호 충돌할 시에 어떤 법이 특별법으로서 우선 적용되어야 하는지 결정해야 하는 과제가 제기된다. 이를 검토하기 위해서는 사립학교법 등 교육관련법령과 노동법 간의 관계가 먼저 해명되어야 한다. 특히 사립학교법은 교원의 신분과 복무에 대한 다양한 규정을 가지고 있으므로 그 범위에서 근로기준법의 규정에 우선하여 적용된다고 말할 수 있을 것이다. 그러나 모든 내용을 사립학교법의 교원 관련 규정이 규율하고 있지는 않기 때문에, 사립학교법 등 교육관련법령에서 규율하지 않는 부분에 대해서는 그 성질상 적용이 곤란하다는 점이 명백하지 않는 이상 노동법의 관련 규정의 적용을 받는다고 보아야 할 것이다. 사립학교법, 교육공무원법, 교원지위향상법 등 교원의 신분보장에 대한 별도의 교육법령이 있으므로 근로기준법의 제23조 해고제한규정은 적용되지 않는다고 보아야 한다. 그렇다고 해서 대학교원을 포함한 교원이 존속 보호에서 일반근로자에 비해 특별히 취약하다고 볼 수는 없다. 교원지위향상법 제7조(교원소청심사위원회 설치)와 제9조(소청심사의 청구 등) 및 대통령령인 「교원소청에 관한 규정」 제2조(소청심사청구)는 ‘각급 학교 교원의 징계처분과 그 밖에 의사에 반하는 불리한 처분’에 대한 소청심사를 할 수 있도록 규정하고 있는데, 이때 재임용 거부처분도 교원의 의사에 반하는 불리한 처분으로 보아 소청심사의 대상이 됨을 명시하고 있다. 따라서 기간을 정하여 임용되는 교원은 재임용에 대한 기대권을 당연히 가진다는 점을 전제한다는 점에서 일반적인 계약직 근로자에 비해 훨씬 강한 존속보호를 받고 있다고 말할 수 있다.

노동법적 관점에서 보면 교직원의 근로조건을 정하고 있는 학교법인의 정관이나 학칙 및 기타 관련규정은 모두 취업규칙으로서의 성질을 가진다. 따라서 이러한 규정에 의해 보장된 교직원의 임금, 근무조건, 후생복지 등을 변경하고자 하는 경우에는, 학교 정관 및 하위 규정에

다른 변경절차는 물론 취업규칙의 변경절차를 거쳐야 하는 것이 원칙이다. 대학교원의 취업규칙 변경에 대한 근로기준법 적용에 대한 판결이 많지는 않지만, 대법원은 취업규칙의 불이익변경에 대한 과반수 동의 원리가 대학교원에게도 적용된다는 것을 직간접적으로 인정하고 있다.¹⁵⁾ 특히 교직원의 과반수 동의 없는 임금의 일방적인 삭감을 취업규칙 불이익변경의 절차를 거치지 않아 효력이 없다는 하급심판결도 있다. 이에 비추어 보면 우리 법원은 대학교원의 근로조건과 관련한 취업규칙 불이익변경에 대해 규제하고 있는 근로기준법의 적용을 긍정하고 있는 것으로 보인다. 또한 취업규칙의 불이익한 변경시 집단적 동의를 받도록 규정한 근로기준법 제94조의 규정(강행규정)과 상충하는 사립학교법 내지 기타 교육관련법령은 없는 바, 우리 법원 또한 동 조항의 대학교원에 대한 적용을 인정하고 있다고 판단된다. 따라서 단지 법인정관 등에 규정된 변경절차만을 거쳤다는 주장만으로는 그 불이익변경의 효력을 인정할 수 없다고 할 것이다. 반면에 어떤 학과폐지에 대한 결정이 적법한 절차를 거쳤는지는 비록 그것이 해당 교원의 면직 여부에 직접적으로 영향을 주게 된다고 하더라도, 엄격하게 말해서 취업규칙의 불이익변경 사안이라고 할 수 없으므로, 학교법인의 정관이 정한 바에 따른 절차준수가 있었는지에 따라 그 효력을 판단하여야 할 것이다.¹⁶⁾

나아가 대학통폐합은 세부 유형과 상관없이 대학교원의 고용관계 및 법적 지위에 커다란 영향을 미치는 중대한 의사결정에 해당한다고 할 수 있다. 대학통폐합의 결과로 입학정원 축소, 학과통폐합, 심지어 폐교라는 상황까지 가게 되면, 그 대학에 속해 있는 정규직뿐만 아니라 비정

15) 대법원 2011. 6. 24. 선고 2009다58364 판결; 대법원 2012. 6. 28. 선고, 2010다17468 판결; 대법원 2018. 11. 29. 선고 2018다207854 판결 등.

16) 대학본부가 대학구조조정을 추진함에 있어서 교수들의 신분에 관하여 대학구성원들의 의견을 수렴한 후 합리적이고 객관적인 기준으로 마련한 대학구조개혁안은 근로기준법 제94조 제1항 단서가 정하는 취업규칙에 해당하지 않고 따라서 교수회의 동의나 과반수동의 여부는 문제되지 않는다고 본 하급심 판결이 있다. 서울고등법원 2010. 12. 23. 선고 2009누39461 판결.

규직 교수, 행정직원, 연구원 등 상당수의 교직원이 현재 및 장래 직업 생활에 여러모로 심각한 타격을 입기 때문이다. 대학 내 교원의 법적 지위는 지금까지 큰 문제없이 교육공무원법과 사립학교법 등의 규율만으로 충분히 공익적 신분 및 그에 따른 처우가 가능했지만, 대학통폐합은 불가피하게 이러한 상황에 변화를 야기할 수밖에 없다. 통폐합에 따른 불이익은 분명하게 공무원의 신분을 갖는 국·공립대 교직원보다는 일반 사인의 신분을 갖고 있는 사립대 교직원에게 훨씬 더 클 것이다. 따라서 고용관계법의 관점에서 대학통폐합으로 인한 노동법적 문제에 대해 면밀하게 살펴보는 것은 매우 중요한 문제라 할 수 있다.

이상의 내용을 요약하면 다음과 같다.¹⁷⁾ 대학교원의 근로자성은 재판실무적으로도 인정되고 있으며, 따라서 노동관계법상의 보호규정과 사립학교법의 복무조건과의 우선적용 문제가 발생한다. 사립학교법 등 교육관련법령이 아무런 규정도 두고 있지 않은 영역에 대해서는 취업규칙의 불이익변경의 예에서 보듯이 노동법의 적용을 주장할 수 있다. 그럼에도 불구하고 종래 노동법은 대학교직원, 특히 대학교원에 대한 입법정비를 교육법령에 맡긴 채 그 규율을 등한시해 온 결과, 대학구조개편기에 교직원의 보호가 일반근로자에 비해서도 취약한 부분이 발생하고 있다. 이는 사립학교법을 포함한 교육관련 법령도 마찬가지로 놓치고 있는 부분이기 때문에, 구조조정에 접한 대학교원의 지위를 한층 열악하게 만드는 복합적인 원인이 되고 있다.

Ⅲ. 대학구조조정의 문제점과 대학구조개혁의 기본원칙

고등교육정책에 구조조정이라는 용어가 처음 사용된 것은 1998년 정

17) 자세한 것은 전윤구 외, 『대학구조개편에 따른 문제와 입법적 대안에 대한 연구』, 국회입법조사처, 2018, 39쪽 이하, 89쪽 이하 참조.

부가 ‘국립대학 구조조정 계획안’을 발표하면서부터였다. 그 이후 정부의 고등교육정책은 국가경쟁력과 대학교육의 질적 제고라는 목표를 달성하는 방법으로 육성과 지원보다는, 양적으로 팽창해 있는 대학의 구조조정, 즉 대학통합과 입학정원 감축 등을 구조개혁의 방안으로 제시했다.¹⁸⁾ 그러나 정부의 대학구조개혁은 성과보다 많은 문제점을 양산했다는 비판을 받는다. 단순한 양적 감축만으로는 고등교육의 질적 제고가 가능하지 않으며, 연구와 교육에 있어서 대학의 특수성은 단일한 평가 기준으로 인해 오히려 획일화되었고, 대학의 자율성도 크게 훼손되었다. 또한 고등교육 재정의 확충 없이 추진한 ‘평가’를 통한 재정의 차등 배분은 대학의 평가부담만 가중시켰고, 고등교육의 경쟁력을 떨어뜨리는 결과를 가져왔다.¹⁹⁾

2018년 대학기본역량진단의 모태가 되는 박근혜 정부의 대학구조개혁의 목적은 학령인구 감소에 따른 입학정원의 선제적 감축이었고, 그 기조는 현재까지 이어진다.²⁰⁾ 대학의 미충원 사태를 사전에 방지하고 특히 시장원리에 맡기면 도태될 지방대학을 살리기 위한 정책을 목표로 제시했다. 하지만 2015년, 2018년 두 번의 평가 결과는 이 목표를 달성하는 데 실패했음을 여실히 보여 주었다. 대학은 대학의 발전계획과 특성화계획의 추진 방향 및 일정과 상관없이 평가 결과에 따라 정원을 감축하도록 권고받았고, 대학 내 구성원들의 의견은 반영될 여지가 없어졌다. 평가를 잘 받지 못하면 입학정원을 줄여야 하는 대학의 입장에서는 생존이 걸린 문제였고, 평가 준비에 전체 대학의 기능이 집중될 수밖에 없었다. 이로 인해 대학 내 갈등이 심화되고, 연구와 교육에 집중해야 할 인적·물적 자원이 평가에 투입되는 부작용이 생겼다. 그럼에도

18) 교육부, 『대학구조개혁 기본계획』, 교육부, 2015.

19) 신정철 외, 「대학에 대한 정부의 다양한 간섭 행태에 관한 연구」, 『교육행정학연구』 제25권 제4호, 한국교육행정학회, 2007.

20) 유현숙 외, 『고등교육 경쟁력 제고를 위한 대학 구조조정 방안 연구』, 한국교육개발원, 2009; 황홍규 외, 『사립대학 구조조정방안 연구: 해산·인수·합병을 중심으로』, 교육부, 1999.

목표로 했던 정원 감축은 재정지원사업을 통해 대부분(85.3%) 이루어졌다. 반면, 구조개혁평가를 통한 비율은 14.7%에 그쳤다. 이러한 문제를 개선하기 위해 대학기본역량진단에서는 양적 감축보다는 질적 제고를 강조하였으나, 동일한 평가 틀을 적용하면서 약간의 평가지표만 변경하여 이름만 바뀐 평가라는 비판이 있을 정도로 큰 기조는 바뀌지 않았고 그에 따른 성과도 나타나지 않았다. 또한 이러한 구조개혁이 반드시 필요한 이유였던 지방대학 살리기보다는 오히려 평가를 통한 ‘지방대학 죽이기’의 결과를 낳았다. 2015년 대학구조개혁평가의 결과, 감축 인원의 77%가 지방대에서 나왔고, 2018년 대학기본역량진단에서 정원 감축을 권고받은 40개 대학 중 33개 (83%)가 지방대학으로 지방대학이 수도권대학에 비해 교육여건과 성과가 나쁘다는 부정적 인식까지 더해졌다. 이는 지역의 특수성 및 지방대학의 역할을 충분히 고려하지 못한 결과이며, 구조개혁평가의 문제점을 극단적으로 보여 주는 예이다.

이와 같은 결과를 살펴볼 때, 입학정원의 양적 감축이 대학구조개혁의 목적이 되어서는 안 된다. 더욱이 선제적 정원 감축이라는 왜곡된 절차도 바로 잡아야 한다. 대학마다의 정원은 대학 스스로 구성원들 간의 합의를 통하여 결정해야 할 사안이며, 합의된 발전계획과 특성화계획에 따라 인적 자원의 분배도 재설정될 것이다. 대학이 발전계획에 따라 교육의 질을 제고하기 위해서 스스로 구조조정해야 할 사안들을 결정하고 추진할 수 있도록 지원하는 것이 정부의 역할이 되어야 한다. 아울러 양적 감축에 대한 정부의 구조개혁 방향은 대학별 학생 수 감축이 아니라, 대학의 기능(연구, 교육, 직업 등), 지역(수도권과 비수도권), 설립 형태(국공립대, 사립대) 등을 고려한 대학 분포의 조정과 대학교육의 질 관리에 따른 부실대학의 퇴출 등 대학 수 감축과 관련된 정책이어야 할 것이다.²¹⁾

대학구조조정은 크게 구분하면 대학의 폐교 혹은 학교법인의 해산,

21) 김도연 외, 『총장의 고뇌 - 대학의 혁신을 말하다』, 나남, 2019, 261쪽 이하 참조.

대학통폐합, 학과통폐합으로 나타난다. 또한 이러한 각각의 구조조정유형과 함께 교직원의 종전 근로조건이 저하가 결합되어 법적 분쟁으로 비화될 수 있다. 최근 본격화되는 대학구조조정 문제점은 다음과 같다. 첫째, 학령인구의 감소에 따른 신입생 모집의 어려움은 신입생 유치 경쟁 혹은 비용 절감을 위해 대학이 일상적인 구조조정에 적극 나서도록 하는 압력으로 작용하고 있다. 즉 과거 성장기에는 별달리 주목하지 않았던 교육소비자의 발언과 요구가 점점 더 영향력을 키우고 있으며, 그 결과 고등교육에서의 경쟁과 시장원리가 점점 더 중요한 비중을 차지하고 있다. 이 과정에서 대학의 기업화 현상이 갈수록 심화되고 있다. 둘째, 그럼에도 불구하고 아직까지 대학폐교를 포함한 대학구조조정은 자율적인 형태로 진행되기보다는 선제적 정원감축 유도라는 정책적 목표 아래에 교육부가 주도하는 대학구조개혁평가의 여파에 따라 부실대학으로 평가된 대학에 대한 강제폐교나 법인해산 명령이 주된 양태로 전개되고 있다. 자진폐교의 사례도 그러한 대학구조개혁평가의 여파로 인한 장기적인 충원을 미달과 그에 따른 재정적 압박으로 인한 것으로 볼 수 있다. 셋째, 사립대간 경쟁격화 시기에는 재단이사진의 횡령과 배임 등 비위사실은 그 자체만으로 대학의 존립을 위태롭게 하는 아킬레스건이 되고 있다. 모집인원보다 응시생이 더 많던 시절에는 비리 논란도 결국 유야무야되는 경우가 많았지만, 지원자가 부족한 현재는 매우 다른 양상을 보인다는 것이다. 교육소비자로서 수험생들은 비위소식 내지 교내혼란에 대해 과거보다 더 민감하게 반응하여 그 대학을 기피하기 때문에 신입생 유치나 재학생 충원 경쟁에서 해당 대학은 매우 불리한 상황에 놓인다. 그 뿐만 아니라 대학재단의 비위는 교육부 주관의 각종 평가에 불리한 영향을 미치며, 이는 다시 정원감축 등 대학의 재정적 상황을 악화시킨다. 그 결과 비위대학으로 낙인찍힌 대학 중에서 수도권에서 멀리 떨어진 지방 사립대부터 먼저 존립위기에 직면하고 있다. 결국 학령인구 감소 추세 속에서 진행되고 있는 우리나라의 대학구조조정은 크게 보아 정부개입과 시장원리 양 측면에서 동시에 강하게

영향을 받고 있다. 이에 따라 학내 구성원인 교원과 직원, 재학생들도 대학구조조정의 여파를 피할 수 없게 되었으며, 근로조건 저하나 폐과 면직 등 대학본부와의 법적 분쟁이 점증하고 있다.

대학폐교 사례가 점점 사회적 이목을 끌고 있음에도 불구하고 구조조정 결정과정에 대한 교원의 참여, 고용상의 신분 변화, 사회안전망을 보완할 입법안 마련을 위한 논의는 저조한 상태이다. 기존의 대학구조개혁법안들은 학교법인의 재단이사들로 하여금 대학의 자발적 해산을 유도하기 위해 일정한 경우에 학교법인의 자산 중 일부를 설립자 측에 되돌려 준다는 것을 핵심내용으로 담고 있었다. 즉, 부실경영대학의 자발적 퇴출을 촉진하기 위한 방도로서 해산한 학교법인이 그 잔여재산의 전부나 일부를 더 이상 대학이 아닌 공익법인에 대해 출연하거나 잔여재산처분계획서에서 정한 자에게로의 귀속되도록 하고 있었다. 그러나 폐교로 인한 학내 구성원의 피해 완화와 보상에 대해서는 빈약한 내용을 담고 있어서 많은 반대와 논란을 불러 일으켰다. 그런데 학령인구 감소에 대응하기 위해서든, 고등교육의 질 개선을 통한 대학경쟁력 제고를 위해서든, 대학개혁이 필요하다는 것은 대부분이 인정하고 있다. 문제는 대학개혁 혹은 대학구조조정이 주된 학내 구성원인 교직원, 특히 학문의 자유와 대학자치의 향유자인 교원에 미칠 영향을 세밀하게 분석·검토함이 없이 고등교육학 내지 고등교육정책학적 관점에서만 구조조정의 방향과 틀을 짜고자 한다면, 해당 구성원의 반발을 피할 수 없고, 그 과정에서 매우 소모적인 분쟁을 초래할 수 있다는 사실을 인식해야 한다. 따라서 대학구조개편기에 들어선 지금, 학문연구와 교육의 주체인 교원의 보호방안을 반영한 다각적이고 종합적인 구조개혁법안에 대해 진지한 고민을 서둘러야 할 것이다. 일방 당사자의 이해관계만을 반영한 대학구조개혁법안은 사회적 논란과 비용만 불러일으킬 뿐 성공을 장담하기 어려울 것이다.

그렇다면 대학구조개혁의 기본원칙은 어떠한가? 우선 대학구조개혁은 정부의 적극적 개입보다는 대학구성원의 자발적인 대응을 우

선시해야 한다. 정부의 역할은 이를 촉진하고 지원하는 것에 머물러야 할 것이다.²²⁾ 신입생 미충원의 장기화로 경영곤란 사태에 대응하기 위해서 각 대학은 우선 비용절감을 위한 학과 축소 및 폐지, 인력감축 내지 근로조건 변경의 구조조정이 필요할 것이고, 그러한 노력에도 불구하고 더 이상 대학존속이 어려운 경우에는 부득이 자진폐교를 염두에 둘 수밖에 없을 것이다. 강제폐교는 특별한 사정이 없는 한, 대학자치에 대한 국가의 과도한 개입이 될 수 있으므로, 최후의 수단으로서만 채택할 필요가 있다. 특히 비위재단이라는 이유로 강제폐교방안을 손쉽게 동원하는 것은, 그 비위에 공모하지 않았고 심지어 그 비위에 대항했던 구성원 교직원의 생계 및 연구터전을 박탈하는 아이러니한 결과를 초래할 수 있기 때문에, 국가는 이 점을 충분히 고려하여야 할 것이다. 이 경우에는 비위재단의 책임자를 처벌하고 임원승인을 취소하여 새로운 이사진으로 하여금 최대한 대학운영을 정상화시킬 수 있도록 기회와 지원을 제공하는 것이 필요할 것이다. 그 과정에서 가령 횡령금액의 보전을 새로운 이사진의 책임으로 돌리거나 그 미이행 자체를 이유로 불리한 평가를 가하는 것은, 대학정상화의 길을 오히려 정부가 가로막는 결과가 될 것이기 때문에, 되도록 피해야 한다. 그럴 때에만 대학구조조정의 불가피성을 학내 구성원들이 자발적으로 수용할 수 있는 가능성을 한층 높일 수 있다.

다음으로 중요하게 고려해야 할 것은 앞서도 살펴보았듯이 대학교원의 법적 신분은 고등교육법, 사립학교법, 교육공무원법상 교원으로서의 지위뿐만 아니라 근로자로서의 신분도 동시에 가지고 있다는 것이다. 이는 교원의 임용계약을 사법상 고용관계라고 보는 대법원 판결문이나 교수노조 불허에 대한 헌법불합치결정을 내린 헌법재판소의 결정

22) 이시우, 「대학의 자율성과 고등교육 관련 법 개정의 기본 원칙 및 방향: 고등교육법 총칙 개정을 중심으로」, 『공법연구』 제37권 제1-2호, 한국공법학회, 2008; 이시원, 「일본의 대학개혁의 방향: 국립대학 지배구조개편을 중심으로」, 『추계 학술대회 발표논문집(1)』, 한국행정학회, 2002.

문에 명시되거나 전제로 삼은 내용이기도 하다. 따라서 대학구조조정 과정에서 교원에 대하여는 교육 관련법령 뿐만이 아니라 노동법상 보호 규정이 적용될 수 있음을 인정하여야 하며, 양자의 조화도 함께 고려해야 한다. 그럼에도 불구하고 현재 대학교원에 대한 규율은 교육부 관할의 교원관련법과 노동부 관할의 노동보호법이 별다른 연계성 없이 병존하는 상태에 있다. 통상 이를 일반법과 특별법의 관계로 치부하여 왔으나, 대학구조조정 시기에 이르러 이러한 법률체계는 교원과 직원의 보호에 한계가 있음이 드러나고 있다. 교직원의 사회안전망 확보를 위해서는 교원관련법과 노동법의 조화롭고 체계적인 규율을 완성한다는 관점에서 입법개선안을 마련해야 할 필요가 있다. 따라서 재단과 학내 구성원의 이해관계를 종합적으로 고려한 대학구조개혁법을 마련하는 한편, 폐교대학 교직원의 사회안전망 정비도 서두를 필요가 있다. 이 경우 무엇보다 중요한 것은, 교원에 대한 관련 보호제도가 일반근로자와 평등취급 내지 형평성을 갖추고 있는지와 함께, 헌법상 교원지위 법정주의 원칙에 따라 특별한 취급이 필요한지를 분별하여 입법개선안을 검토해야 한다는 것이다.

IV. 대학구조조정에 대응한 입법개선안

대학구조개편기 대학교원의 법적 지위 보호와 관련한 입법개선안을 검토함에 있어서는 대학구조개혁의 기본원칙과 방향성을 토대로 하여 그 유형에 따라 대학의 청산으로 가는 구조조정과 대학의 존립을 염두에 둔 구조조정을 구분하여 그에 적합한 입법개선안이 무엇인지 구체적으로 모색되어야 할 것이다. 따라서 이하에서는 청산형 대학구조조정과 존립형 대학구조조정으로 나누어 입법개선안을 제시해 보고자 한다.²³⁾

23) 이하에서 서술되는 입법개선안과 관련된 내용은 2018년 국회입법조사처 정책연

먼저 ‘청산형 대학구조조정’에 대응한 입법개선안으로 잔여재산의 처리와 청산촉진을 위한 규정을 도입하는 것을 고려해볼 필요가 있다. 학령인구가 감소함에 따라 대학의 존립이 어려워진 사립대학들이 폐교를 하는 경우에도 과거 국가의 교육재정이 빈약하던 때부터 우리나라 고등 교육 분야에서 공교육의 일익을 담당하고 기여해 온 역할과 기능을 감안하여 이들에 대한 지원방안을 마련해야 한다. 다만 이와 관련하여 분명히 해두어야 할 것은, 비위재단의 경우에는 공교육에의 기여를 인정하기는 어렵기 때문에, 엄격한 대처가 필요할 뿐 어떤 보상도 해 줄 수는 없다는 것이다. 설립자가 자신의 재산이나 기부받은 재산을 출연하여 학교를 설립하는 것은, 그것이 일정한 법정 요건을 갖추어 이루어진 것인 한, 사적 자치의 일환으로서 헌법적으로도 존중되어야 하지만, 일단 재산의 출연을 통해 학교법인이 설립되면, 그 출연자산에 대한 재산권은 설립자가 아닌 학교법인에 오롯이 속하게 된다. 이와 관련하여 우리 헌법재판소도 “학교법인은 그 설립자와는 별개로 권리능력을 가지는 주체이며, 학교법인의 재산은 설립자의 재산이 아니다”고 명시한 바 있다.²⁴⁾ 따라서 대학을 폐교하고 학교법인을 해산하는 경우에도 그 잔여재산을 설립자 측 이사가 마음대로 할 수 있는 것은 아니다. 현재 사립학교법 제35조 제1항은 “해산한 학교법인의 잔여재산은 합병 및 파산의 경우를 제외하고는 교육부장관에 대한 청산종결의 신고가 있을 때에 정관으로 지정한 자에게 귀속한다”고 규정하는 한편, 제2항에서 “제1항의 규정에 의하여 처분되지 아니한 재산 중 대학교육기관을 설치·경영하는 학교법인의 재산은 국고에 ... 귀속된다”고 정하고 있다. 즉, 정관에 잔여재산 귀속자가 없다면, 그 잔여재산은 국고로 귀속된다는 것이다. 또한 사립학교법 제42조는 학교법인의 해산과 청산의 경우에 민법의 관련 규

구용역과제로 수행한 바 있는 전운구 외, 『대학구조개편에 따른 문제와 입법적 대안에 대한 연구』, 국회입법조사처, 2018, 89쪽 이하의 내용을 요약발췌하고 현재 시점에 맞춰 수정한 것이다.

24) 현재 2004.4.13. 2004헌마258.

정을 준용하도록 규정하고 있다.

현행법에서의 가장 큰 문제는 크게 두 가지이다. 먼저, 학교법인의 해산과 대학폐교의 원인이 재단이사 내지 설립자의 비위로부터 시작된 경우에도 잔여재산을 이들과 특수관계인일 가능성이 높은 정관상의 귀속자에게 귀속되도록 하는 것이 일반인의 법감정이나 정의관념에 부합하느냐 하는 문제가 있다. 그리고 법인청산절차가 기본재산의 매각지연이나 이를 둘러싼 법적 다툼 발생 등 여러 가지 사유로 지지부진한 경우가 많아 교직원 체불임금 등 부채의 정리에 시간이 너무 오래 소요되다는 점을 들 수 있다. 본격적인 대학구조조정기에는 이에 대한 입법적 해결안이 시급히 마련될 필요가 있다. 왜냐하면 청산형 대학구조조정에서는 교직원에 대한 법적 보호에는 비용이 소요될 수밖에 없는데, 그 비용은 우선적으로 폐교대학의 자산에서 사용되는 것이 우선이자 원칙이어야 하기 때문이다.

이러한 문제들은 구체적으로는 ‘교직원 면직보상금’과 ‘법인해산장려금’ 문제로 다룰 수 있을 것이다. 폐교로 인해 면직되더라도 고용보험 미가입 대학교원들은 구직급여를 받지 못하는 현행 제도의 한계를 고려할 때, 자진폐교나 강제폐교에 이어 학교법인이 해산하든 다른 중등학교 이하의 학교기관의 운영을 위해 학교법인이 존속하는 경우이든 관련 규정의 신설 또는 변경을 통해 학교법인의 교직원들의 일자리 상실에 대한 금전적 보상책을 마련할 필요가 있다. 따라서 면직보상금을 지급하는 방법으로 교직원에 대한 최소한의 생계보조방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 자발적으로 대학 보수규정 등 관련 규정을 자체 변경함으로써 교직원에 대한 피해를 줄이는 방안도 생각해 볼 수 있으나, 도덕적 해이 논란을 피하면서 좀 더 확실한 권리보장을 위해 면직보상금 규정을 입법화하는 것을 고려할 필요가 있는 것이다.²⁵⁾ 또 특별한 비위사실

25) 폐교대학 교·직원의 면직보상금은 크게 두 가지 측면, 즉 학교법인이 지급책임을 부담하는 면직보상금과 국가가 지급책임을 부담하는 면직보상금으로 나누어 볼 수 있다. 전자의 경우라면 교직원의 면직이 학교경영진의 경영실책이나 비위

이 없는 대학의 학교법인이 경영곤란 상태에 빠져 대학폐교와 함께 학교법인을 해산하고자 하는 경우에 일정한 조건을 충족하는 경우 설립시 재산을 출연한 이사에게 법인청산을 통해 그 자산 중 일정부분을 지급하는 ‘법인해산장려금’을 실시하는 것도 청산형 대학구조조정을 촉진하는 방법이 될 수 있다. 이는 완전히 새로운 제도는 아니며, 현재 사립학교법이 초·중·등 사립학교법인에게 한시적으로 인정하고 있던 방식을 고등교육기관의 해산의 경우까지 확대하는 것이다. 다만 법인해산장려금의 지급요건을 명확히 할 필요가 있을 것이다. 첫째 학교경영과 관련한 비위사실이나 횡령, 배임 등 재산상 범죄로 인하여 학교법인에 손해를 끼친 전력이 없을 것, 둘째, 폐교에 따라 면직되는 교직원에 대한 적절한 보상방법을 마련하여 시행할 것은 필수적으로 요구된다고 할 것이다.

그 밖에도 ‘실업급여’와 관련된 문제를 입법적으로 해결할 필요가 있다. 사립학교교직원연금법은 연금사업만 담당하고 있을 뿐, 그 외에 실업급여사업을 포섭하지 못하고 있기 때문에, 대학구조조정기에 교직원 사회안정망에 커다란 취약성을 드러내고 있다. 일본의 경우도 사립대학 교직원들이 실업보험법의 가입대상이지만 한동안 보험가입을 강제하지 않다가 2000년 초반 일본 대학구조개편시기에 적극적으로 실업보험 가입을 강제한 사례가 있다.²⁶⁾ 그러므로 우리도 장기적으로는 고용보험법

로 인해 학교경영의 부실 및 위기가 초래됨으로써 발생하였고 그로 인해 교직원들에게 정신적, 재산적 불이익을 끼친 것에 대한 고용주로서의 도의적 내지 경영상 책임을 위로금의 형태로 부담하는 형태가 될 것이고(해고위로금으로서의 성격), 후자는 학령인구 감소와 사회경제적 변화에 따라 요청되는 고등교육산업의 구조개혁을 촉진하기 위해 고등교육기관의 구조조정을 추진하는 정책적 의사결정을 내린 국가가 고등교육기관 종사자의 협조 속에서 이를 원활하게 추진하기 위해서 대학구조조정으로 인한 국민(교·직원)의 일자리상실의 불이익을 일부 보전하여 전직지원책으로서 지급하는 면직보상금(전직지원금으로서의 성격)이라고 할 수 있다. 자세한 것은 전운구 외, 『대학구조개편에 따른 문제와 입법적 대안에 대한 연구』, 국회입법조사처, 2018, 102쪽 이하 참조.

26) 이에 대해서는 小室昌志, 「私立大学における職員と教員との関係に関する一考察-「教職協働」という言葉を手がかりに-」, 『評論・社会科学』 98, 同志社大学, 2011,

으로의 단일한 보호체계를 갖추어 나가는 것이 필요하다. 다만 급격한 제도변화는 대학사회에 혼란을 가져 올 수도 있고, 이를 이유로 상대적으로 여유 있는 대학들의 반발을 초래할 수 있으므로, 실업에 대한 제도적 대응은 순차적으로 대응하는 것도 입법적으로 고려해 볼만하다. 우선 대학직원에 대해서는 고용보험법의 입법 당시 적용대상 규정처럼 고용보험이 적용되도록 개정을 서두르는 것이 필요할 것이다. 반면에 사립대학 교원에 대해서는 그 특성을 고려해 두 가지 접근방법을 생각할 수 있다. 즉 사립학교교직원연금법상 실업급여사업에 준하는 제도를 마련하여 실시하는 방안, 한시적인 특별법을 통해 정부가 출연한 기금을 통해 대학교원에 대한 실업급여사업을 실시하는 방안이 그것이다. 이러한 과정을 거쳐 중국적으로는 사립대학 교원도 일본과 같이 고용보험법의 적용대상으로 포섭시키는 것이 바람직할 것이다. 최근 정부에서 추진하는 전국민 고용보험 확대정책 속에서 이를 고민하는 것도 한 방법이 될 수 있을 것이다. 그러나 이러한 과정에 이르기까지는 일정한 시간이 걸릴 것이 예상되므로, 당장 폐교되는 사립대학 교직원의 문제에 대처하기 위한 현실적인 방안도 시급하다. 따라서 폐교가 예정된 대학의 직원들에게 고용보험법상 전직지원이나 직업능력개발사업의 혜택을 누릴 수 있도록 입법을 추진할 필요가 있다.

‘존립형 대학구조조정’에 대응한 입법개선안으로는 우선 대학 및 학과통폐합의 의사결정에 있어서 학내 구성원들의 참여권을 보장하는 것을 생각해볼 수 있다. 사립학교법 제16조에 이사회 의 심의·의결 사항으로서 “3. 학교법인의 합병 또는 해산에 관한 사항”을 명시하고 있고, 제34조에서는 학교법인의 해산사유로서 ‘다른 학교법인과 합병’을 규정하면서도 합병절차로서는 “이사회 동의와 교육부장관 인가”만을 제시하고 있다(제36조). 반면에 학내 구성원들에게 강한 영향을 미칠 수밖에 없는 대학통폐합이나 학과통폐합을 둘러싼 의사결정과정에서 학내 구

136頁 이하 참고; 전형배 외, 『고용보험 피보험자격 개선방안 및 실업급여 적용 개선방안 연구』, 고용노동부, 2018, 52-56쪽 참고.

성원의 참여권을 인정하는 규정은 마련되어 있지 않다. 단지 사립학교법상 대학의 발전계획 등에 대해 ‘대학평의회’가 심의할 수 있다고 규정하고 있을 뿐이다(제26조의2). 대학의 발전계획에 대학통합은 당연히 포함된다고 해석될 여지가 있으나, 학과통폐합까지 여기에 해당하는지는 해석상 다툼이 있을 수 있고, 설령 그것이 심의대상이 된다 하더라도, 현행법상으로는 대학평의회는 의결기구가 아니기 때문에, 거기에서의 심의결과가 이사회나 대학본부의 결정을 구속하지도 않는다. 따라서 이사회나 대학본부가 일정상의 긴박함을 내세워 일사천리로 관련 논의를 진행하려 한다면, 구조조정안은 학내 구성원의 의견이 충분히 반영되지도 않은 채 허술하게 시행될 우려가 있다. 헌법상 보장된 대학의 자율성 내지 대학자치라는 원리는 국가로부터의 자치뿐만 아니라, 사립대학의 경우에는 학교법인 내지 이사회로부터의 자치나 독립을 통한 교육과 학문공동체로서 가치를 보존할 것을 내포하는 원리이다.²⁷⁾ 이러한 점을 고려하면 일방적인 처리방식이 바람직하지 않다는 점은 물론이고, 현실적으로도 성공적인 결과를 가져 오기도 힘들다.

「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」(근참법) 제22조에 따르면 사용자는 노사협의회에 경영계획 전반 및 실적에 관한 사항과 기업의 경제적, 재정적 상황 및 인력계획에 관한 사항을 보고하도록 하고 있으며(동법 제22조 제1항 제1호, 제3호 내지 제4호), 협의사항으로서 경영상 또는 기술상의 사정으로 인한 인력의 배치전환, 재훈련, 해고 등 고용조정에 대한 일반원칙을 정하고 있다(동법 제20조 제1항 제6호). 나아가 근참법은 각종 노사공동위원회의 설치를 노사협의회 의결사항으로 규정하고 있다(동법 제21조 제5호). 이처럼 노사협의회는 그 활용 여하에 따라서는 대학구조조정과정에서 발생하는 여러 가지 문제를 논의할

27) 김선택, 「대학자치의 헌법적 보장과 구체화입법」, 『헌법학연구』 제11권 제1호, 2005, 245쪽. 이와 조금 다른 각도에서 접근하여 사립대학 교수도 헌법상 대학자치의 주체로 인정되지만 사립대학교법인도 대학자치의 주체가 된다는 견해로서는 손희권, 「헌법재판소 결정에 나타난 대학의 자율성 법리의 비판적 검토」, 『교육행정학연구』 제23권 제4호, 2005, 285-287쪽 참조.

중요한 기능을 담당할 수도 있다. 그런데 노동부 행정해석에 의하면, 사립대학교에서 근무하는 교직원도 원칙적으로 근로기준법의 적용을 받는 근로자로서, 노사협의회의 설치목적이 근로자의 복지증진과 기업 발전 도모에 있는 점 등을 고려할 때, 대학교에도 노사협의회를 설치·운영하여야 한다고 보고 있다. 우선 사립학교법이 규정한 ‘대학평의회’에 관한 규정이 사립대학에 있어서 근참법상의 노사협의회에 우선하여 적용하는 것인지 해석상 논란이 발생한다. 2001년에 노사협의회 설치의무에 관한 위의 행정해석이 나온 다음 2005년에 사립학교법을 개정하여 종래 대학평의회를 둘 수 있다고 규정하던 것을 ‘둔다’고 의무화하였기 때문이다. 대학평의회는 개방이사추천권을 가지고 있다는 점(사립학교법 제14조)에서 노사협의회에 비해 학내 구성원, 특히 교원과 직원에게 유리한 측면이 있지만, 반면에 대학구조조정 및 그에 따른 교직원의 배치전환, 처우 등과 관련한 협의권은 아무런 언급이 없는 등 각각의 장단점이 혼재되어 있다. 따라서 각 법률의 우선적용 여부에 관해 정비할 필요가 있다.

다음으로, 만약 여전히 노사협의회 설치가 의무라면, 여전히 남는 문제는 대학교원들이 임의단체에 불과한 교수회나 교수협의회를 넘어서서 상대적으로 법적 지위가 보장된 노사협의회에 참여할 수 있는지가 문제된다. 대학교원이 근로자라는 전제 하에 있다면 이를 부정하기는 어려울 것이고, 그 결과 현재 대부분의 교수들이 참여하지 않고 있는 각 대학교의 노사협의회 구성을 새롭게 개편해야 하는 문제가 발생한다. 현재와 같이 교수노조가 합법화되어 설립이 활발해진다고 할 때,²⁸⁾ 향후에는 그 가입정도와 규모에 따라서는 노사협의회 근로자위원의 위촉권을 더 이상 기존 직원노동조합이 확보하지 못하는 상황이 올 수도 있기 때문이다.

28) 2018년 헌법재판소의 헌법불합치결정에 따라 대학교원의 노동조합 설립을 인정하는 내용으로 개정된 「교원의 노동조합 설립 및 운영에 관한 법률」(법률 제17430호)이 2020년 6월 9일자로 시행되고 있다.

요컨대 대학통폐합이나 학과통폐합 등 구조조정에 대한 학내 의사결정과정에서 교직원 대표의 참여를 보장하는 방안을 전면적으로 재검토할 필요가 있다. 그것이 대학교원노조와 대학직원노조가 주도적으로 참여하는 근참법상의 노사협의회 제도의 정비가 되든, 사립학교법상의 대학평의원회의 심의대상의 확대가 되든, 아니면 임의단체인 교수회나 교수협의회의 법적 지위 인정과 함께 대학구조조정에 대한 협의권을 부여하는 것이든, 대학구조개편기에 원활한 대학구조조정을 촉진하기 위해서는 무엇보다 학내 의사결정구조와 참여방안에 대한 새로운 법제도 정비가 요청된다고 할 것이다.

그 밖에 존립형 대학구조조정에 대한 입법개선안으로 사립학교법상의 폐과면직 조항에 대한 개선을 생각해볼 수 있다. 사립학교법 제56조(의사에 반한 휴직·면직 등의 금지) 제1항은 “사립학교 교원은 형의 선고·징계처분 또는 이 법에 정하는 사유에 의하지 아니하고는 본인의 의사에 반하여 휴직 또는 면직등 불리한 처분을 받지 아니한다”고 하면서도 단서에서 “다만, 학급·학과의 개폐에 의하여 폐직이나 과원이 된 때에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있다. 폐과나 통폐합과 같은 대학구조조정의 결과로 인해 폐과나 과원이 발생한 경우에 대하여 사립학교법 제56조는 면직을 허용하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 이 때의 면직기준이나 해고회피노력, 면직대상자의 선발과 이를 위한 협의절차에 대해서는 아무런 규정을 하고 있지 않다. 이에 대해서는 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」에 따른 교원소청심사위원회의 결정례 및 이와 관련한 대법원판결이 폐과면직의 정당성에 대한 일정한 판단기준을 제시함으로써 대학교원을 일정정도 보호하고 있긴 하지만, 근로기준법의 경영상 해고에 관한 요건규정과 같은 수준이라고 보기는 힘들 것이다. 특히 절차적 정당성은 경우에 따라서는 내용과 결과를 좌우할 수도 있기 때문에, 그 절차진행 중에 배치전환의 가능성이 자연스럽게 검토될 수 있다는 점에서 그 중요성은 간과할 수 없다. 계약당사자 소멸을 의미하는 대학폐교 및 법인해산에 따른 면직

이야 그 본질이 통상해고이지 정리해고로 보기는 어렵지만, 대학준립을 전제로 한 학과통폐합 과정에서의 폐과는 정리해고에 준하는 것으로 보아야 한다. 그럼에도 불구하고 사립학교법 제56조는 폐과면직의 경우에 교원에 대한 충분한 보호규정을 마련하고 있지 않아서 일선 대학에서는 그 적용상 자주 혼란이 야기되고 있다. 대학구조개편기를 맞아 폐과면직 조항에 대해서는 종래의 판결례 등을 반영하여 좀 더 구체적인 입법 개정이 이루어져야 할 것이다. 이 때 중요한 고려사항은, 폐과의 정확한 간주시점, 배치전환 등 면직을 피하기 위한 노력(해고회피노력), 면직대상자의 합리적이고 공정한 선발기준 마련, 적절한 보상방안을 포함하여 대상자 보호방안에 관하여 논의할 교원 내지 직원 대표와의 성실한 협의절차 규정 등이 될 것이다.

V. 결론: 대학구조개혁과 대학의 자율성

대학교원의 법적 지위와 역할은 전통적인 형태의 근로자에 그대로 딱 들어맞는 것은 아니다. 대학교원에게는 무엇보다 학문의 자유가 강하게 보장되어야 한다. 그렇기에 현재 대학구조조정이 임박한 상황에서 대학교원에 대한 노동법의 적용 여부와 대안에 대한 연구는 갈수록 시급한 사안이 되고 있다. 학령인구의 감소에 따른 대학구조개편이 피할 수 없는 대세로 떠오르고 있으며, 그에 따른 대학구조조정과 고학력층의 일자리 감소는 여론의 커다란 관심사가 될 수밖에 없고, 그를 둘러싼 다양한 법적 다툼은 사회문제로 비화될 가능성이 매우 높다. 따라서 이 문제를 해결하라는 정치적 압력이 높아지면 정부와 정치권은 부득이 어떤 정책적 수단을 동원할 수밖에 없다. 그러나 그 정책적 수단의 법률효과가 미리 해명되고 규명되지 않아 법원마다 판결이 달라지거나 그 판결을 일정하게 예측할 수 없다면, 그렇게 동원된 정책수단조차 애초의 정책적 목적을 달성하기란 쉽지 않을 것이다.

정부 주도의 대학구조개혁 정책은 무엇보다 대학의 특수성과 자율성을 고려하지 못하고, 대학을 구조개혁의 주체가 아닌 단순한 평가의 대상으로만 규정한다는 본질적인 문제가 있다.²⁹⁾ 고등교육은 초·중등교육과는 달리 공통교육과정의 존재하는 의무교육이 아니며, 설립이념과 교육목표, 교육과정, 운영 등에 있어 특성이 서로 다른 모든 대학에 대한 구조개혁 방향을 정부가 설정하는 것은 불가능하다. 성공적인 대학구조개혁의 시작은 대학 스스로가 자율적으로 중장기 발전계획을 수립하고, 그에 따른 특성화 방향을 설정하여 적합한 방식으로 구조조정을 할 수 있도록 정부가 대학의 자율성과 다양성을 인정하는 데 있다.³⁰⁾ 대학은 대학의 특성에 맞게 급변하는 사회 변화에 대처하기 위해 중장기 발전계획을 수립하고 추진하는 데 많은 시간과 노력을 투자하고 있다. 정부가 강제하지 않아도 이러한 노력을 게을리하는 대학은 시장원리에 의해 도태될 수밖에 없는 현실이기 때문에, 정부는 대학 특성을 이해하고 최대한 보장하는 형태로 교육의 질적 제고와 양적 조정이 이루어질 수 있도록 유도하여야 한다.³¹⁾

문제는 대학구조개혁을 주도해 온 교육부가 이를 위한 대비, 즉 교원의 노동법적 지위나 분쟁양태의 변화에 따른 혼란을 방지하기 위한 사

29) 배태섭, 「대학구조조정 누가 주도하나: 고등교육 정책 담론지형 분석 및 정책기조 비판」, 『교육비평』 제18호, 교육비평사, 2005.

30) 표명환, 「대학자치와 대학구성원의 참여권 보장: 국립대학교를 중심으로」, 『토지공법연구』 제66권, 한국토지공법학회, 2014; 권형준, 「사립학교법과 대학의 자율성」, 『한국교육법연구』 제7집, 한국교육법학회, 2001; 이시우, 「대학의 자치와 대학구성원의 참여권」, 『공법연구』 제25권 제3호, 한국공법학회, 1997; 표시열, 「대학자주성의 기본적인 과제에 관한 연구」, 『고등교육연구』 제5권 제1호, 한국고등교육협회, 1993; 조규린, 「대학자치의 역사적 전개」, 『법학연구』 제14권, 전북대법학연구소, 1987; 조규린, 「대학자치의 헌법적 보장」, 『법학연구』 제13권, 전북대법학연구소, 1986; 이형석, 「헌법학적 관점에서 본 대학의 자치와 한계」, 『교육법학연구』 제29권 제2호, 대한교육법학회, 2007; 성은빈, 「대학자치 관련 법제도 개선방안에 관한 고찰: 헌법상 대학자치의 구현을 위하여」, 서강대학교 박사학위, 2011.

31) 한국대학교육협의회, 『고등교육현안 정책자문 자료집I/II』, 한국대학교육협의회, 2014.

립학교법상 제도적 대응책을 함께 제시하지 않고 있다는 점이다. 지금까지 국회에 제출된 대학구조개혁법안들은 대학구조개혁을 위한 법제도적 장치의 일부이자 시작에 불과하다. 특히 노동법적 관점에서 보면 이상에서 검토한 중요한 법적 쟁점과 시각들이 대학구조개혁법안에서 고민되지 않은 채 누락되었다고 평가하지 않을 수 없다. 이 문제에 대해서는 고용노동부의 대응도 우려스럽기는 마찬가지이다. 가령 전국민고용보험 확대방침에 따라 최근 변화의 기미가 보이긴 하지만, 사립학교 교직원을 아직까지 고용보험법의 적용제외대상에 두고 있었던 점이 대표적인 사례라고 할 것이다. 대학구조조정이 성공하기 위해서는, 그로 인해 영향을 받을 사람들에게 대하여 구조조정에 대한 정확한 정보를 제공하고 보호대책을 동시에 전달함으로써 당사자들이 막연한 불안감을 떨치고 냉정하고 합리적으로 현재의 상황에 대하여 협의하고 본인의 진로를 결정할 수 있도록 하는 것이 우선일 것이다.

대학구조조정은 대학에 종사하고 있는 인력의 조정을 초래할 수밖에 없는데, 대학의 폐교와 폐교면직 등의 사례에서 아무런 법적 보호가 없는 상태에 내몰리는 대학교원이 이미 사회적 문제가 되고 있다.³²⁾ 폐교를 피한 대학이라고 하더라도 재정부족으로 인한 급여삭감, 학과통폐합에 따른 폐교면직 사태는 피하기 어려운 실정이다. 그러나 일반 근로자인 직원과 달리 교수로 대표되는 대학교원은 법적 권한이 부여된 대표단체나 법적 보호장치가 거의 없는 실정이다. 실제로 현행 사립학교법 제56조가 의사에 반한 불리한 처분을 금지하고 있지만 폐교면직처분은 예외로 두고 있다. 이에 따라 소청실무상 교원소청심사위원회는 이러한 소청을 각하대상으로 보고 있는 실정이다. 그만큼 대학구조조정에 대해 교원들의 반발이 커질 수밖에 없다.

32) 서남대의 사례에서 볼 수 있듯이, 최근 폐교된 대학 소속 교직원은 과거 폐교대학의 경우와는 달리 장기간 임금체불 상태에서 폐교를 맞이하고 있지만, 법제도의 미비로 실업급여는 물론 체당금의 혜택조차 받지 못한다. 더욱이 이들 중에는 정신적 충격으로 대인기피증까지 보이는 자들도 많은 것으로 알려져 있다.

그런데 폐교, 학과통폐합, 폐과면직 같은 물적 구조조정과정에서 대학교원의 보호방안을 강구하지 않고 방치하는 것은 사후에 이러한 전문 연구역량을 회복하는 데 더 많은 시간과 비용이 드는 만큼 우리 사회의 문화적·지적 손실이 아닐 수 없다.³³⁾ 또한 현재 진행되고 있는 정부의 대학구조조정 정책은 대학의 핵심 구성원인 대학교원의 적극적인 참여와 협조 없이는 성공하기 어렵다. 최근의 개정입법에 의해 교수노조가 합법화됨에 따라 특히 비정년트랙 교원들이나 위기에 놓인 지방사립대학교원을 중심으로 한 단결체가 활발해진다면, 이러한 경향을 더욱 강화할 것이다.³⁴⁾ 따라서 대학구조개편기에 대학교원 제도와 법적 권한을 어떻게 설계하고 반영하여 구조개혁을 추진할 것인가 하는 것은 중장기적으로 고등교육개혁의 성패에도 큰 영향을 줄 것이다. 따라서 학문생태계를 보호하면서 대학구조개혁을 재정적으로 지원하는 종합적인 내용을 갖춘 입법개혁안에 대한 연구가 무엇보다 시급하다. 특히 대학구조조정이 상시화되고 있는 대학구조개편기에 대학교원의 지위를 보호할 입법적 정비가 요청된다. 이를 통해 임박한 대학구조개편기에 교원의 지위와 관련하여 발생할 수 있는 혼란을 예방하는 것이 가능할 것이다.

이 글에서는 지금까지 국회에 제출되었던 대학구조개혁법안의 한계와 문제점을 비판적으로 검토하면서, 학내 구성원 모두의 이해관계를 균형감 있게 포괄하는 대학구조개편과 선진화를 촉진하기 위한 기초자료를 제공하기 위해, 사립대학의 대학교원을 중심으로 대학구조조정에 따른 노동법 및 교육관련법상의 문제점을 지적하고, 그 해결을 위해 필요한 범위 내에서 입법적 개선방향을 제시하였다. 먼저 그 출발점으로 서 대학교원에 대한 법적 지위에 대한 검토를 통해 대학교원은 헌법상

33) 변수연 외, 「전문대·4년제 통합을 겪은 교수들의 경험 탐색을 통한 대학 통합의 현상 분석」, 『한국교육학연구』 제25권 제4호, 2018.

34) 이에 대해서는 전운구, 「대학교원의 단결권 보장과 법적 쟁점」, 『노동법포럼』 28, 노동법이론실무학회, 2019, 93쪽 이하 참조.

학문의 자유를 구가하는 자임과 동시에 근로자라는 특수한 법적 지위를 갖는 존재라는 점을 확인하였다. 이어서 대학구조조정의 문제점과 대학 구조개혁의 기본원칙을 밝히고, 구조개편기에 대학교원을 중심으로 한 교직원에 대한 노동법 및 사립학교법상 보호를 위한 입법개선안 검토에서 대학청산을 위한 구조조정과 대학존립을 전제로 한 구조조정으로 구분하여 그 각각의 경우에 문제되고 요청되는 제도정비 과제를 제시하였다. 다만 그러한 보호내용과 정책적 과제를 입법내용으로 실현하는 방식은 현행 사립학교법 등 교육관련법 내지 노동법령의 관련 조항을 각각 개별적으로 개선하는 방식이 될 수도 있고, 아니면 그러한 법률은 그대로 두고 이들 법령의 특별법으로서 하나의 단일한 법안, 가령 대학 구조개혁의 규율을 위한 법률안을 구성할 수도 있을 것이다. 고등교육 산업의 변화추세에 뒤쳐져서 다소 부적합한 각 법령들의 조항을 변경하는 노력은 계속하되, 구조조정의 효과적인 시행을 위해 필수불가결한 내용만을 최소한도로 규율할 별도의 특별법을 제정하여 한시적으로 시행하는 방안도 고려해볼 수 있을 것이다.

■ 참고문헌

- 고부응, 『대학의 기업화』, 한올아카데미, 2018.
- 고부응, 「대학 자본주의와 대학 공공성의 소멸」, 『비평과 이론』 제21권 제1호, 한국비평이론학회, 2016.
- 고부응, 「대학의 기업화와 학문의 자유」, 『비평과 이론』 제20권 제1호, 한국비평이론학회, 2015.
- 교육부, 『대학구조개혁 기본계획』, 교육부, 2015.
- 권 혁, 「대학 시간강사의 노동법적 지위와 그 보호」, 『법학연구』 제51권 제3호, 부산대법학연구소, 2010.
- 권형준, 「사립학교법과 대학의 자율성」, 『한국교육법연구』 제7집, 한국교육법학회, 2001.
- 김도연 외, 『총장의 고뇌 - 대학의 혁신을 말하다』, 나남, 2019.
- 김미란, 「일본의 사립대학 재생을 위한 구조개혁」, 『비교교육연구』 제19권 제2호, 2009.
- 김선택, 「대학자치의 헌법적 보장과 구체화입법」, 『헌법학연구』 제11권 제1호, 2005.
- 김정인, 『대학과 권력 - 한국 대학 100년의 역사』, 휴머니스트, 2018.
- 김창인, 『괴물이 된 대학 - 자본의 꼭두각시가 된 한국 대학 구조조정 백서』, 시대의창, 2015.
- 노호창, 「대학의 위기와 교수의 지위」, 『노동법학』 제67호, 한국노동법학회, 2018.
- 레딩스, 빌, 윤지관 외 역, 『폐허의 대학 - 새로운 대학의 탄생은 가능한가』, 책과 함께, 2015.
- 박가분, 「대학 기업화 시대의 종언과 대학교육의 공공성」, 『문화과학』 제82호, 문화과학사, 2015.
- 방준식, 「대학구조조정에 따른 대학교수의 고용조건변경」, 『노동법학』 제70호, 한국노동법학회, 2019.

- 방준식, 「대학교 시간강사의 근로자성 판단에 대한 비판적 검토, 대법원 2007. 3. 29. 선고 2005두13018 판결」, 『노동법포럼』 제19호, 노동법이론실무학회, 2016.
- 배태섭, 「대학교구조조정 누가 주도하나: 고등교육 정책 담론지형 분석 및 정책기조 비판」, 『교육비평』 제18호, 교육비평사, 2005.
- 변수연 외, 「전문대·4년제 통합을 겪은 교수들의 경험 탐색을 통한 대학 통합의 현상 분석」, 『한국교육학연구』 제25권 제4호, 2018.
- 성은빈, 「대학자치 관련 법제도 개선방안에 관한 고찰: 헌법상 대학자치의 구현을 위하여」, 서강대학교 박사학위, 2011.
- 손창완, 「대학 자치의 관점에서 본 사립대학 지배구조의 문제점과 해결 방안」, 『교육법학연구』 제28권 제2호, 대한교육법학회, 2016.
- 손희권, 「헌법재판소 결정에 나타난 대학의 자율성 법리의 비판적 검토」, 『교육행정학연구』 제23권 제4호, 2005
- 신정철 외, 「대학에 대한 정부의 다양한 간섭 행태에 관한 연구」, 『교육행정학연구』 제25권 제4호, 한국교육행정학회, 2007.
- 유현숙 외, 『고등교육 경쟁력 제고를 위한 대학 구조조정 방안 연구』, 한국교육개발원, 2009.
- 이경운, 「대학의 구조변화와 교수의 법적지위 - 대학자치에서의 지위를 중심으로」, 『교육법학연구』 제19권 제1호, 대한교육법학회, 2007.
- 이광주, 『교양의 탄생』, 한길사, 2009.
- 이상윤, 「사립대학 교직원의 노동법 및 사회보장법상의 지위」, 『노동법논총』 제29집, 한국비교노동법학회, 2013.
- 이시우, 「대학의 자율성과 고등교육 관련 법 개정의 기본 원칙 및 방향: 고등교육법 총칙 개정을 중심으로」, 『공법연구』 제37권 제1-2호, 한국공법학회, 2008.
- 이시우, 「대학의 자치와 대학구성원의 참여권」, 『공법연구』 제25권 제3호, 한국공법학회, 1997.
- 이시원, 「일본의 대학개혁의 방향: 국립대학 지배구조개편을 중심으로」,

- 『추계학술대회 발표논문집(Ⅰ)』, 한국행정학회, 2002.
- 이형석, 「헌법학적 관점에서 본 대학의 자치와 한계」, 『교육법학연구』 제29권 제2호, 대한교육법학회, 2007.
- 임재홍, 「신자유주의 시대 대학의 지배구조」, 『문화과학』 제82호, 문화과학사, 2015.
- 장영수, 「학문의 자유의 현대적 의의와 보호범위」, 『현대공법과 개인의 권익보호 - 균제 양승두교수 화갑기념논문집 Ⅰ』, 1994.
- 전윤구 외, 『대학구조개편에 따른 문제와 입법적 대안에 대한 연구』, 국회입법조사처, 2018.
- 전윤구, 「대학구조조정 영향과 교원의 법적 지위」, 『계약과 책임 - 하경효교수 정년기념논문집』, 박영사, 2017.
- 전윤구, 「대학교원의 단결권 보장과 법적 쟁점」, 『노동법포럼』 제28권, 노동법이론실무학회, 2019.
- 전형배 외, 『고용보험 피보험자격 개선방안 및 실업급여 적용 개선방안 연구』, 고용노동부, 2018.
- 조규린, 「대학자치의 역사적 전개」, 『법학연구』 제14권, 전북대법학연구소, 1987.
- 조규린, 「대학자치의 헌법적 보장」, 『법학연구』 제13권, 전북대법학연구소, 1986.
- 조규린, 「학문의 자유와 대학의 자치」, 『사회과학연구』 제6권, 전북대 사회과학연구소, 1979.
- 채효정, 『대학은 누구의 것인가』, 교육공동체벗, 2017.
- 표명환, 「대학자치와 대학구성원의 참여권 보장: 국립대학교를 중심으로」, 『토지공법연구』 제66권, 한국토지공법학회, 2014.
- 표시열, 「대학자주성의 기본적인 과제에 관한 연구」, 『고등교육연구』 제5권 제1호, 한국고등교육협회, 1993.
- 한국대학교육협의회, 『고등교육현안 정책자문 자료집Ⅰ/Ⅱ』, 한국대학교육협의회, 2014.

황홍규 외, 『사립대학 구조조정방안 연구: 해산·인수·합병을 중심으로』, 교육부, 1999.

小室昌志, 「私立大学における職員と教員との関係に関する一考察-「教職協働」という言葉を手がかりに-」, 『評論・社会科学』 98, 同志社大学, 2011.

❖ ABSTRACT

The Status of Faculties and the Autonomy of
University in Accordance with the Change of University

Seo, Yunho
Konkuk University

Chun, Yun Ku
Kyonggi University

With the phenomenon of university corporatization, university restructuring in our current society is in full swing and the internal division of university faculties is being advanced. Until now, the status of university faculties has been governed by education-related laws such as the private school law and higher education law. However, these laws were legislated at a time when Korean higher education institutions were on the path of continuous growth, so they are unsuitable for the current university situation, entering the period of university restructuring. Conventionally, the labor law has neglected the regulation of university faculties, while entrusting its legislative reform to the educational laws. As a result, the protection of university faculties during university restructuring is becoming significantly weaker than that of ordinary workers. Thus, to support or promote university restructuring, which is inevitable in response to the university restructuring accompanied by a decrease in the school-age population, conversely, it is in the field of labor law necessary to actively include university faculties that face university restructuring as the objects of protection. At the same time, conversely, the legislative alternatives and disciplines suitable for university restructuring

are being requested in education-related laws such as the private school law and higher education law.

It is necessary to examine the proposal for legislative improvement classified into liquidation-type university restructuring and survival-type university restructuring. For universities that are expected to encounter difficulty in normal management because of the accumulation of shortages regardless of misconduct, it is necessary to ensure that the corporate dissolution incentives and the dismissal compensation for university faculties are balanced so that the university can be closed in an orderly manner wherein pain is shared fairly. To this end, various legislative supports must be sought, and the most crucial imperative is to quickly establish a social safety net for university faculties. At the same time, in the survival-type university restructuring that has a strong effect on the existence of universities and departments and the personal lives of university members, it is necessary for the university members to advocate the right to participate in the decision-making process and procedures of the university headquarters to properly reflect their intentions. In particular, it is crucial to ensure that the university members actively participate in democratic decision-making in the course of department integration and abolition.

Key Words : university restructuring, university faculty, university autonomy, academic freedom, university corporatization, labor law, private school law, higher education law

■ 논문접수일 : 2020. 08. 10

■ 심사완료일 : 2020. 09. 13

■ 게재확정일 : 2020. 09. 14