

폐교대학 정책 현황 및 과제

폐교대학 종합관리센터 | 미래정책연구실

요약

- 폐교대학이 속출하고 있다. 저출산으로 인한 학령인구 감소와 정원 미충원이 가장 큰 요인이다. 대학 폐교는 재학생에게는 학습권 침해, 교수와 직원에게는 임금체불·실직과 같은 노동 문제를 야기하며, 지역사회에도 큰 피해를 안겨준다. 유동 인구 감소와 상권 붕괴는 물론이고, 장기간 방치된 캠퍼스 부지가 우범지대화하는 사례까지 발생하고 있다.
- 대학 폐교에 따른 사회문제에 대응하기 위해 교육부와 한국사학진흥재단은 2012년부터 대책을 마련해 추진해 왔다. 하지만, 최근까지 그 대책은 재학생들을 대상으로 한 특별편입학, 졸업생과 교수·직원을 위한 각종 증명서 발급에 제한되어 있었다.
- 교육부와 한국사학진흥재단은 필요한 입법과 예산 확보를 통해 2022년부터 ‘폐교대학 종합관리사업’에 발벗고 나섰다. ① 폐교대학 기록물 이관·보관·관리·활용을 위해, 「폐교대학 아카이브」를 건축 중이고(2022년 12월 준공 예정), ② 해산법인의 청산을 지원하기 위해 융자사업에 착수하였으며(2022년 3월), ③ 폐교대학 통합 관리시스템 구축·운영을 준비 중이다(2023년 3월 운영 시작). 또한 ④ 한국사학진흥재단은 폐교대학 관련 업무를 총괄할 ‘폐교대학 종합관리센터’를 설치해 운영하기 시작했다(2022년 1월).
- 하지만 과제도 적지 않다. 폐교 이전부터 위기 징후 대학을 찾아 적극적으로 컨설팅을 수행하는 한편, 폐교가 불가피한 대학에 대해서는 폐교와 법인 청산을 빠르게 종결함으로써 불필요한 사회비용을 최소화하기 위한 제도 개선이 시급하다. 특히, ① 경영위기 대학의 자체 구조개혁 지원을 위한 규제완화, ② 회생 불능 대학에 대한 역할 재편 및 퇴출 지원, ③ 해산법인의 청산인 선임제도 보완 및 지방자치단체의 조기 용도 변경 승인으로 청산절차를 조기에 종결하는 등의 방안을 시급하게 마련해야 한다.



1. 대학 폐교와 사회문제

- 세계 최고 수준의 저출산으로 인한 입학자원 감소와 미충원 확대로 대학의 경영난이 가중되어 왔음. 대학 경영자의 비위와 도덕적 해이도 대학부실과 폐교를 낳는 중요한 요인이 되고 있음.
- 2022년 4월 현재까지 폐교대학은 총 19교에 달함. 학교법인이 폐교대학 외의 학교를 운영 중 이어서 그대로 존속하고 있는 사례가 8개 있고, 법인 해산에 따라 청산절차가 진행 중인 사례가 8개, 파산절차 진행 사례가 2개, 청산절차까지 완료된 사례는 1개임.

<표 1> 폐교대학 및 폐교대학 운영 법인 현황

(2022년 4월 기준)

구 분		학교명	대학 폐쇄일	학교법인 산하학교	학교법인 해산여부	학교법인 청산여부
폐쇄 (강제 폐교)	대학	광주예술대	'00.3.2.	나주 광남고	존속	
		아시아대	'08.2.29.	-	해산	
		명신대	'12.2.29.	목포 성신고	존속	
		선교청대	'12.8.31.	-	해산	
		국제문화대학원대	'14.2.28.	-	해산	
		대구외국어대	'18.2.28.	-	해산	
		서남대	'18.2.28.	-	해산	
		한중대	'18.2.28.	동해 광희중·고	파산	
		한려대	'22.2.28.	-	파산	
	전문 대학	성화대	'12.2.29.	-	해산	
		벽성대	'14.8.31.	광성중·고	존속	
		동부산대	'20.8.31.	부속유치원	존속	
		서해대학	'21.2.28.	-	해산	
	각종학교	개혁신학교	'08.2.29.	-	해산	
폐지 (자진 폐교)	대학	건동대	'13.2.28.	경북 하이텍고	존속	
		경북외국어대	'13.8.31.	-	해산	청산완료 ('18.2)
		인제대학원대	'15.8.31.	인제대	존속	
	전문대학	대구미래대	'18.2.28.	창파유치원	존속	
	각종학교	한민학교	'13.8.31.	해산 유예 중 (평생교육시설 세계사이버대 운영)	존속	

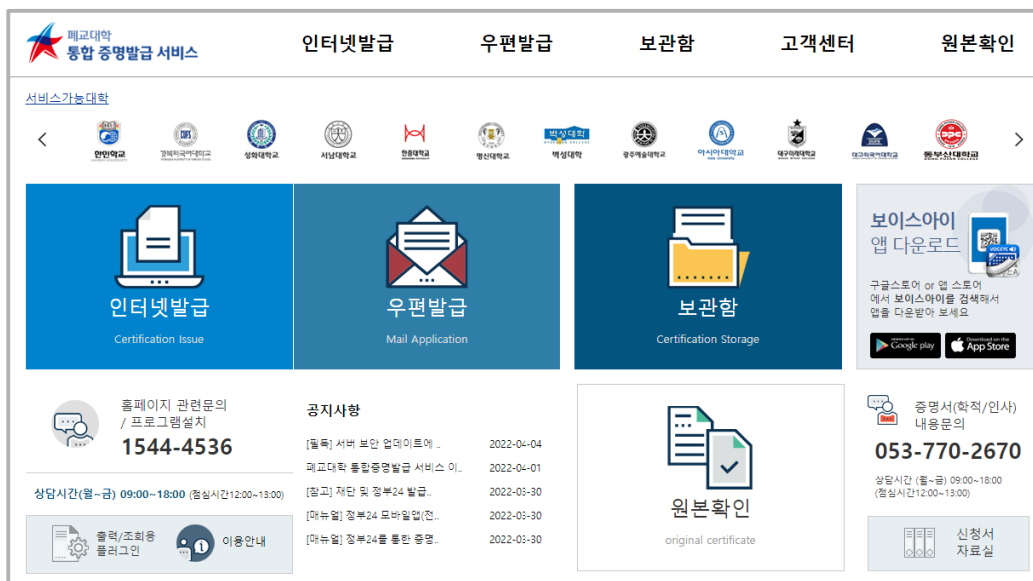
- 대학 폐교는 학생에게 학습권 침해를 가져오고, 교수·직원에게는 임금체불과 실직의 노동 문제를 야기하며, 지역사회에는 유동 인구 감소와 상권 붕괴, 나아가 노후화된 채 방치되고 있는 대학 시설의 우범지대화 등 지역사회 문제로 대두되고 있음.

2. 폐교대학 정책 현황

가. 구성원 사후 지원

- 폐교대학 학생의 학습권 보호 및 학부모 불안감 해소를 위하여 2012년부터 폐교대학 재적생(학부생, 대학원생) 대상 특별편입학을 지원함.
- 폐교대학과 동일·유사학과를 가진 인근 대학을 대상으로 특별 편입학 의사 및 수용 가능 인원, 전형 방식을 조사하고, 이를 진학을 희망하는 폐교 재적생에게 안내하여 대학별 편입학 전형에 응시하도록 지원하고 있음. 군입대 중이거나 휴학 중인 재적생의 여건을 고려하여 학기별 2회, 연 4회의 특별편입학 기회를 제공함.
- 폐교대학 교수·직원을 대상으로 강의 경력증명서 등 3종의 증명서, 학생 대상으로는 성적 증명서 등 11종의 증명서를 한국사학진흥재단이 운영하는 「폐교대학 통합 증명발급 서비스(<https://www.u-haksa.or.kr>)」 누리집을 통해 상담·발급함으로써 구성원의 취업 또는 진학 지원 서비스를 제공해 왔음.

<그림 1> 한국사학진흥재단 폐교대학 통합 증명발급 서비스

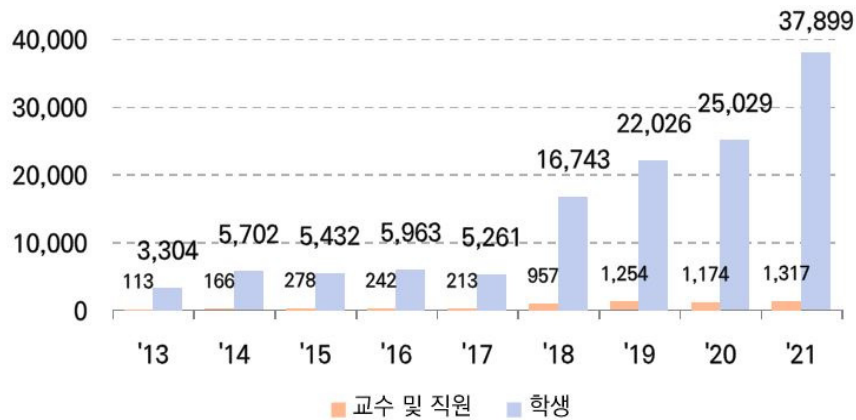


* <https://www.u-haksa.or.kr>

- 특히 2020년부터 성적증명서 등 6종의 주요 증명서 발급을 정부24(<https://www.gov.kr>) 누리집과 연계하여 이용자의 발급 서비스 편의를 높임.
- 2021년 말까지 폐교대학 구성원들이 위 증명서 발급 서비스를 이용한 횟수는 교수·직원이 5,714건, 학생이 127,359건, 총 133,073건임.

<그림 2> 연도별 증명서 발급 현황

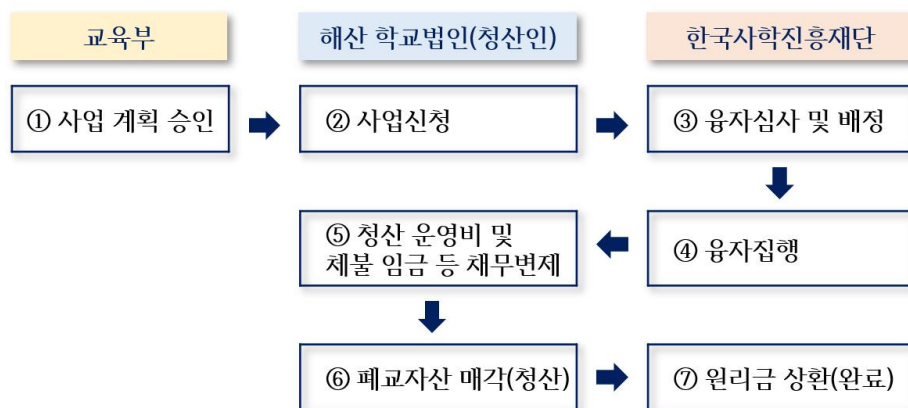
(단위 : 건)



나. 청산 지원 용자

- 폐교대학 법인의 경우, 청산비용과 채무 변제금에 충당할 유동자금 부족으로 청산이 계속 지연되는 사례가 많음. 이 경우 교수와 직원들이 체불임금 등을 제때에 변제받지 못해 생존권을 심각하게 위협받게 되는 것은 물론, 채무 변제금 가산, 자산 노후화 및 가치하락 등으로 청산 완료 시까지 사회비용의 계속 증가를 초래하게 됨.
- 한국사학진흥재단과 교육부는 2021년 「한국사학진흥재단법」 개정을 통해 사학진흥기금 내에 청산지원계정을 신설하였으며 해산법인을 대상으로 청산에 필요한 자금을 융자할 수 있도록 제도를 정비하였음.
- 한국사학진흥재단 ‘폐교대학 종합관리센터’가 2022년 1월 신설되었으며 청산지원용자 업무는 3월부터 본격 착수하였음. 2022년 사업비는 114억원으로, 재산 감정평가 비용 등 청산절차를 진행하는데 필요한 운영비와 체불임금, 조세·공과금 등 채무 우선 변제가 필요한 자금을 융자하고, 폐교 자산 매각 후 상환하도록 하였음.

<그림 3> 청산지원자금 융자 및 회수 절차도



- 이자율은 재원 조달금리인 공공자금 관리기금 예탁금리(2022년 2/4분기 연 2.547%)가 적용되며, 청산 종결 전까지 원리금을 일시상환(거치기간 최대 10년 이내)하게 됨.

<표 2> 사학진흥기금 청산 지원 용자 범위 및 조건

대상	범위(규모)	용자조건	
		이자율	상환기간
해산 학교법인	1. 청산 비용 ¹⁾ 2. 채무 변제금 ²⁾	2.547% (2022. 2분기 조달금리)	청산 종결 전 원리금 일시 상환

- 1) ① 감정평가 수수료 ② 관계자 소송비용 ③ 매각공고 광고비 ④ 채권·채무 확인 수수료 ⑤ 용도변경 수수료
⑥ 청산지원 컨설팅 비용 등
- 2) ① 최근 3개월 임금 ② 임금채권 ③ 소송판결에 따른 확정채무 ④ 조세·공과금 ⑤ 청산인 보수 등

- 청산지원용자는 체불임금 지급으로 폐교대학 교수·직원의 생활권 보장, 조기 채무 변제로 자산 매각가치 할인 방지 등 사회적 비용과 혼란 최소화에 기여할 것으로 기대됨.

다. 폐교대학 기록물 이관 및 관리

- 2013년 1월, 한국사학진흥재단이 교육부로부터 폐교대학 학적부 보관·관리 업무를 위탁받는 내용의 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 개정¹⁾
- 2020년 3월, 한국사학진흥재단을 폐교대학 기록물 관리 전담기관으로 지정하는 내용의 「사립학교법」 개정²⁾
- 2021년 2월, 기록물 이관 및 관리 범위를 명확히 하는 내용의 교육부 「해산된 학교법인 등의 기록물 제출 범위에 관한 고시」 제정³⁾
 - 위 고시에 따라 이관 및 관리되는 폐교대학 기록물은 기존의 학적부에서 △성적 등 학사 관련 기록물 △장학 등 학생 지원 관련 기록물 △교수·직원의 인사 관련 기록물 △학교법인 및 학교의 조직운영 관련 기록물 △예산·결산·회계 관련 기록물 △소송 등 법무 관련 기록물 △각종 제 규정 관련 기록물 △재산 취득·처분 등 재산 관련 기록물 △시설관리 기록물로 확대됨.

1) 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제45조 제8항, 교육부장관은 폐교대학의 학적부 관리·보관 및 제증명 발급 사무를 한국사학진흥재단에 위탁함.

2) 「사립학교법」 제48조의2(해산된 학교법인 등에 대한 기록물 관리) 교육부장관은 폐교대학의 효율적 기록물 관리와 소속 구성원의 권익 보호를 위하여 학적부, 조직·회계·예산 관련 자료 등 대통령령으로 정하는 기록물을 제출 받아야 하고, 효과적으로 관리하기 위하여 한국사학진흥재단을 전담기관으로 지정할 수 있음.

3) 「해산된 학교법인 등의 기록물 제출 범위에 관한 고시」 제2조, 폐교대학이 교육부장관에게 제출해야 할 기록물 범위를 규정함.

- 2022년 4월 현재까지 폐교대학에서 한국사학진흥재단으로 이관되어 관리되고 있는 기록물 규모는 비전자 기록물 7,396박스, 71,706철(권), 폐교대학 구성원 학사·인사 DB 534,166명에 이릅니다.
- 이관받은 비전자 기록물들은 현재 경기도 이천 소재 임차시설에 보관되어 있음. 이로 인해 발생하는 비효율을 제거하기 위해 한국사학진흥재단 부지 내 연면적 1,411㎡ 규모의 「폐교대학 기록물 아카이브」를 건립 중이며(2022년 12월 준공 예정), 2023년부터는 이관된 기록물의 훼손 방지와 효과적인 활용이 가능할 것으로 기대됨.

<그림 4> 한국사학진흥재단 아카이브 조감도(2022년 12월 준공 예정)



* 우측 건물이 현재 재단 청사임

라. 폐교대학 통합 관리 시스템 구축·운영

- 폐교대학 증가로 구성원, 청산인, 정부와 지자체 등 정책고객이 확대되고 있고 민원은 다양해지고 있으며, 폐교대학 자산관리 등의 정책 수요도 늘고 있는 바, 그에 대응하기 위해 디지털 기반의 「폐교대학 통합 관리시스템」을 구축 중임.
- 학사 DB와 인사 DB를 기반으로 한 증명서 발급 중심의 기존 시스템을 구성원의 교육·재취업 정보 제공, 대학기록물 인수·보존·검색 및 열람서비스 제공, 청산 자산 현황 정보 및 매각 서비스 제공 등의 기능을 포괄하는 내용으로 전면 확대 개편 중에 있으며(2023년 3월 운영 예정), 이후에는 정책고객의 다양한 서비스 요구에 부응할 수 있을 것으로 예상됨.

3. 폐교대학 정책 과제

- ① 학생 미충원과 재정 악화로 경영위기에 봉착한 대학들이 **자율적인 구조개혁 및 경영개선**을 도모할 수 있도록 **규제완화 방안**을 적극 검토할 필요가 있음.
 - 예를 들어, 교사·교지·교원 등 대학 설립·운영 기준을 완화하여, 기준을 초과한 교육용 재산의 수익용 재산으로의 전환, 대체 재산 확보 없는 유휴 재산 처분 및 활용 허용 등의 규제완화 방안을 적극 검토할 필요가 있음.
- ② 교육 및 재정 여건이 부실한 대학은 **체계적인 구조개혁과 퇴출**을 지원하고 유도함으로써, **대학 전반의 교육 질 하락과 교육 부실의 확산**을 차단해야 함.
 - 교육부의 폐교 명령 처분에 불복하여 장기간의 소송을 거칠 경우 사회적 갈등과 비용이 과다해질 우려가 있으므로 이를 최소화할 수 있도록 위기 대학의 구조개혁 및 퇴출 관련 제도를 설계해야 함. 그래야 정책의 안정성과 예측 가능성, 수용성을 높일 수 있음.
 - 구조개혁 대상 대학과 폐교 대상 대학을 선정하는 기준과 절차(경영개선 권고, 시정명령·컨설팅·개선계획 수립 및 이행 등 경영개선 요구, 구조조정·명단 공시 등 개선 명령, 이행불능 대학의 폐교 조치 등)는 법률에 근거해야 함. 이를 위한 조속한 입법이 필요함.
- ③ **해산 법인의 조기 청산 종결**을 위해서는 **청산인의 선임제도 보완 및 지방자치단체의 조기 용도 변경 승인**이 필요함.
 - 현재 해산된 법인 중 3개 법인에서 청산인이 지정되지 않아 청산절차 미착수 상태임. 현행 법령상으로는 해산법인 이사가 청산인으로 지정되도록 하고 있으나 비위 재단의 이사가 청산인이 되는 경우 사적 동기로 청산 직무수행 지연이나 불합리한 직무수행 우려도 있으므로 타 입법례⁴⁾처럼 전문성 있는 법인이나 그 소속 임직원을 청산인으로 지정할 수 있도록 제도보완을 검토할 필요가 있음.
 - 폐교대학 부지 및 시설의 매각은 청산 종결을 위해 필수적인 절차인데, 현실적으로 학교 용지 및 교육 시설로의 매각은 매수자를 찾기가 어려워 성사될 가능성이 매우 적음.
 - 지방자치단체가 폐교 부지와 시설의 용도 변경을 조기에 추진해 지역사회 자원(노인요양시설, 연구단지, 재생에너지 발전단지, 기업 및 공공기관 연수원 등⁵⁾)으로 활용할 수 있도록 할 필요가 있음. 그래야 지역경제 붕괴를 최소화하고 더 나아가서는 지역 경제 활성화 기회로 활용할 수도 있을 것임.

4) 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」 제15조는 금융위원회가 해산된 금융기관의 청산인으로 예금보험공사의 임직원을 법원에 추천할 수 있도록 규정하고 있음.

5) 김한수. 2019. '대학 폐교 이후의 대학 부지와 시설의 활용'. 「대학교육」. 203호 78~79쪽

'학교를 튼튼하게 학생을 행복하게' 미래교육 선도기관

한국사학진흥재단(KASFO)은 사립학교의 교육환경을 개선하고,
학교 교육의 발전을 지원하기 위해 1989년에 설립된
교육부 산하 공공기관입니다.

재단은 교육환경 개선과 교육 혁신으로 미래교육 발전에 기여하고자
다양한 노력을 계속하고 있으며, KASFO 'VISION 2030' 달성을 위해
고등교육정책 전문기관으로 힘찬 도약을 시작 합니다!

〈주요 사업〉

- 교육환경개선 자금 융자사업
- 행복기숙사 지원사업
- 사학혁신 지원사업
- 대학 정보화 지원사업
- 폐교대학 종합관리사업
- 대학교육행정 연수사업
- 고등교육 경영 지원사업
- 고등교육 재정정보 집계·분석
- 사립대학 회계투명성 제고 지원
- 고등교육 정책 연구·개발



한국사학진흥재단
Korea Advancing Schools Foundation