

# 사립대학의 구조개선 지원에 관한 법률안(대안)

## 검 토 보 고

### I. 주요내용

- 학교법인과 사립대학의 구조개선에 관한 사항을 심의하기 위하여 사학구조개선심의위원회를 둠(안 제5조).
- 사립대학과 학교법인의 구조개선을 효율적으로 추진하기 위하여 한국사학진흥재단을 구조개선 지원 및 관리업무의 전담기관으로 지정할 수 있도록 함(안 제7조)
- 전담기관의 재정진단 결과 구조개선이 필요하다고 인정되는 사립대학을 경영위기대학으로 지정할 수 있도록 함(안 제9조).
- 경영위기대학에 대하여 재무구조 개선, 사립대학 통·폐합 및 폐교·해산 등의 구조개선이행계획을 제출하도록 하고, 전담기관의장이 위원회의 심의를 거쳐 교육부장관에게 요청하여 교육부장관이 구조개선을 명할 수 있도록 함(안 제10조 및 제12조).
- 경영위기대학으로 지정받지 아니한 경우에도 재정상태의 개선 필요성이 인정되는 경우에는 자율 개선 조치를 권고할 수 있도록 함(안 제13조).
- 구조개선이행계획 등에 따른 폐교·해산의 절차와 잔여재산 귀속

에 관한 특례를 규정함(안 제18조 및 제19조).

- 폐교되는 사립대학의 학생에 대한 학습권 보호와 교직원에 대한 퇴직위로금 지급 등 보호조치를 규정함(안 제21조).

## II. 검토의견

### 1. 사립대학의 통·폐합 정의 구체화(안 제2조제5호)

안 제2조제5호는 “사립대학의 통·폐합”에 대한 정의규정을 두고 있는 바, 사립대학의 통·폐합이란 사립대학의 전부 또는 일부가 “다른 학교”에 흡수되거나 서로 통합하여 새로운 대학이 신설되는 것을 말한다고 규정하였는데, 통·폐합의 대상에 학교법인이 누락되었고, 흡수 및 통합의 대상이 되는 다른 학교가 무엇을 의미하는지 명확하지 않은 측면이 있다고 보임.

이에 제정안의 입법 취지에 부합하도록 사립대학 통·폐합의 대상에 학교법인을 추가하였고, 흡수 및 통합의 대상이 되는 다른 학교를 구체화하여 사립대학뿐 아니라 국립학교와 공립학교도 포함하여 규정하는 것으로 교육부와 협의하였음.

| 제 정 안                                                                                             | 수정의견                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.<br>1. ~ 4. (생략)<br>5. “사립대학의 통·폐합”이란 학교법인이 설립·경영하는 사립대학의 전부 또는 | 제2조(정의) -----<br>-----.<br>1. ~ 4. (생략)<br>5. -----<br>----- |

|                                                                                          |                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| 일부가 합병, 교육사업양도, 그 밖에 대통령령으로 정하는 <u>경우에 의하여 다른 학교에</u> 흡수되거나 서로 통합하여 새로운 대학이 신설되는 것을 말한다. | -----<br>----- <u>사유로 다른 학교법인·사립대학이나 「고등교육법」 제3조에 따른 국립학교 또는 공립학교</u> -----. |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|

## 2. 사학구조개선심의위원회의 국회 추천 명확화(안 제6조제1항)

안 제6조제1항은 사학구조개선심의위원회의 위원 12인 중 6인의 위원을 국회의 추천을 반영하여 구성한다고 하였는데, “추천을 반영”한다는 의미가 명확하지 않고 어느 정도 반영해야 하는지가 불분명하여 하위법령의 내용 등에 따라 국회 추천의 취지가 무색하게 위원회가 구성될 여지가 있다고 보임.

따라서 국회 추천 규정을 둔 취지에 부합하도록 12인의 사학구조개선심의위원 중 6인의 위원은 “국회의 추천을 받은 사람으로 구성”하도록 명확히 규정하는 것으로 교육부와 협의하였음.

| 제 정 안                                                                                                                 | 수정의견                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제6조(위원회의 구성 및 운영) ① 위원회는 위원장을 포함한 12인의 위원으로 구성하되, 그 중 <u>6명</u> 의 위원은 국회의 추천을 <u>반영하여</u> 구성하여야 한다.<br><br>② ~ ⑨ (생략) | 제6조(위원회의 구성 및 운영) ① -----<br>-----<br>----- <u>6인</u> -----<br>---- <u>받은 사람으로</u> -----.<br><br>② ~ ⑨ (생략) |

## 3. 폐교·해산의 근거조항 명시(안 제19조 등)

제정안은 사립대학의 폐교 및 학교법인의 해산 유형으로 ① 구조개선 명령에 따른 폐교·해산(안 제12조제2항), ② 구조개선이행계획에 따른

폐교·해산(안 제18조제1항제1호), ③ 구성원 동의를 전제한 자발적 폐교·해산(안 제18조제1항제2호)을 두고 있는바, 폐교·해산의 내용과 요건이 각 유형에 따라 서로 다르고 그 적용조문에 있어서도 차이가 있음.

### 〈폐교·해산 유형별 내용과 요건 및 적용조문〉

| 유형<br>항목 | (유형①)구조개선명령에<br>따른 폐교·해산                                               | (유형②)구조개선이행계획에<br>따른 폐교·해산                                     | (유형③)구성원 동의를 전제한<br>자발적 폐교·해산                                          |
|----------|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| 조항       | 제12조제2항                                                                | 제18조제1항제1호                                                     | 제18조제1항제2호                                                             |
| 내용       | 폐교·해산 이외의 구조개선 이행계획을 제출하였으나, 불이행하고 시정명령마저도 이행하지 않아 교육부장관이 폐교·해산을 명한 경우 | 경영위기대학 지정에 따른 구조개선 이행계획 제출 시 폐교·해산을 결정한 경우                     | 구성원 동의 요건을 충족하여 폐교·해산을 스스로 결정한 경우                                      |
| 요건       | ①위원회 심의<br>②전담기관의 장의 요청                                                | ①이사 정수 2/3 이상 의결<br>②위원회 심의<br>③교육부장관의 인가                      | ①이사 정수 2/3 이상 의결<br>②재적학생 포함 구성원 2/3 이상 폐교 동의<br>③위원회 심의<br>④교육부장관의 인가 |
| 적용<br>조문 | 공<br>통                                                                 | 제19조(잔여재산 귀속에 관한 특례), 제21조(학생 및 교직원의 보호), 제23조(폐교·해산 및 청산의 지원) |                                                                        |
|          | 차<br>이                                                                 | 제22조(청산인 등)<br>제24조(지방자치단체의 지원 등) 제2항                          | 제22조(청산인 등)<br>제24조(지방자치단체의 지원 등) 제2항<br><br>-                         |

자료: 교육부

위와 같은 차이가 있음에도 불구하고, 안 제19조제1항과 제21조제1항 등에서 “제18조”에 따라 해산 또는 폐교된다고 함으로써 이것이 제18조제1항제1호에 따른 폐교·해산인지 아니면 제18조제1항제2호에 따른 폐

교·해산인지 불분명한 측면이 있고,

안 제21조제5항은 근거조항 없이 “폐교대학”이라는 용어를 사용하여 이것이 어느 조항에 따른 폐교인지 규정하지 않고 있으며, 안 제21조제6항, 제22조제1항 및 제24조제2항 등에서는 “구조개선이행계획” 또는 “구조개선명령”에 따른 폐교·해산이라고 하는 등 용어가 통일되어 있지 않아 그 의미하는 바가 명확하지 않은 측면이 있다고 보임.

따라서 “제12조제2항에 따른 폐교·해산”, “제18조제1항제1호에 따른 폐교·해산” 및 “제18조제1항제2호에 따른 폐교·해산”으로 폐교·해산의 근거조항을 구체적으로 명시하였고,

제18조제1항제1호 및 제18조제1항제2호에 따른 폐교·해산을 포괄하는 경우에는 “제18조제1항에 따른 폐교·해산”이라고 하는 등 폐교·해산의 근거조항을 명시하는 방법으로 용어를 통일하였음.

| 제 정 안                                                                                                                                                                     | 수정의견                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제19조(잔여재산 귀속에 관한 특례) ① 제12조제2항 또는 제18조에 따라 해산하는 학교법인은 법인의 잔여재산 일부를 「사립학교법」 제35조에도 불구하고 잔여재산 처분계획서에 따라 위원회의 심의를 거쳐 다음 각 호에 해당하는 방법으로 처분할 수 있다.<br>1. ~ 3. (생략)<br>②·③ (생략) | 제19조(잔여재산 귀속에 관한 특례) ① -----제18조제1항-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>1. ~ 3. (생략)<br>②·③ (생략) |
| 제21조(학생 및 교직원의 보호) ① 교육부장관은 제18조에 따라 폐교되는 사립대학 소속 학생(제12조제2항에 따라 폐교                                                                                                       | 제21조(학생 및 교직원의 보호) ① -----<br>-----제12조제2항에 따라 폐교명령을 받거나 제18조제1항에 따라 폐교                                           |

명령 받은 대학의 소속 학생을 포함한 다)의 편입학을 지원하는 등 학습권 보호를 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.

② (생 략)

③ 제1항에 따라 폐교되거나 폐교명령을 받은 폐교대학 소속 학생의 편입학을 받은 학교에 대하여는 해당 학생이 졸업할 때까지 그 정원이 별도로 존재하는 것으로 본다.

④ (생 략)

⑤ 국가는 폐교대학에 소속되었던 연구자가 「학술진흥법」 및 「국가연구개발혁신법」 등에 의한 학술 및 연구개발 활동 참여에 대하여 차별·제한받지 아니하도록 필요한 조치를 하여야 한다.

⑥ 구조개선이행계획 또는 구조개선명령에 따라 해산된 학교법인과 폐교대학의 학적부·조직·회계·예산 관련 자료 등 대통령령으로 정하는 기록물에 대하여는 「사립학교법」 제48조의2를 준용한다.

제22조(청산인 등) ① 교육부장관은 학교법인이 구조개선이행계획에 따라 해산한 경우에는(파산의 경우는 제외한다) 「민법」 제82조에도 불구하고 필요한 경우 전담기관의 임·직원을 청산인으로 선임할 수 있다. 다만, 구조개선명령에 따라 학교법인이 해산한 경우에는 전담기관의 임·직원을 청산인으로 선임하여야 한다.

②·③ (생 략)

제23조(폐교·해산 및 청산의 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 제12조제2항 또

되는 사립대학 소속 학생의 -----

-----  
-----  
--.

② (생 략)

③ 제12조제2항 또는 제18조제1항에 따라 폐교된 대학-----  
-----  
-----.

④ (생 략)

⑤ 국가는 제12조제2항 또는 제18조제1항에 따라 폐교된 대학-----  
-----  
-----.

⑥ 제12조제2항 또는 제18조제1항제1호-----폐교된 사립대학과 해산된 학교법인-----  
기록물의 관리-----.

제22조(청산인 등) ① -----  
-----제18조제1항제1호-----  
경우에는-----  
-----  
전담기관-----  
-----제12조제2항-----  
-----전담기관-----  
--.

②·③ (생 략)

제23조(폐교·해산 및 청산의 지원) ① --  
-----

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>는 제18조에 따라 사립대학 또는 학교법인이 원활하게 폐교되거나 해산할 수 있도록 다음 각 호의 <u>시점을 기준으로</u> 학교법인이 보유하고 있는 기본재산 중 교육에 직접 사용되었던 재산의 매입 등 필요한 지원을 할 수 있다.</p> <p>1. (생략)</p> <p>2. 제18조에 따라 폐교되는 사립대학 또는 해산하는 학교법인: 폐교 또는 해산인가의 신청 시</p> <p>② 전담기관은 제12조제2항 또는 제18조에 따라 해산한 학교법인의 효율적인 청산 절차의 진행을 위하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.</p> <p>제24조(지방자치단체의 지원 등) ① (생략)</p> <p>② 지방자치단체의 장은 지방자치단체가 수행하는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업을 위하여 토지 등을 매수·임차하려는 경우에는 <u>구조개선이행계획 또는 구조개선명령에 따라 폐교되는 사립대학 또는 해산되는 학교법인의 재산을 우선적으로 고려하여야 한다.</u></p> | <p>-----제18조제1항-----</p> <p>-----</p> <p>-----<u>시점에서</u>-----</p> <p>-----</p> <p>-----.</p> <p>1. (생략)</p> <p>2. 제18조제1항-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>② -----제18조제1항-----</p> <p>-----</p> <p>-----.</p> <p>제24조(지방자치단체의 지원 등) ① (생략)</p> <p>② -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----제12조제2항 또는 제18조제1항제1호-----</p> <p>-----</p> <p>-----.</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

#### 4. 직무상 비밀누설행위의 형사처벌(안 제25조 및 제26조제1항)

안 제26조제1항은 제정안의 사학구조개선심의위원회 위원 및 한국사학진흥재단 임·직원의 직무상 비밀누설행위에 대해 1천만원 이하의 과태료 부과를 규정하고 있음.

그런데, 직무상 비밀누설행위는 「형법」에서 3년 이하의 징역 등으

로 규정<sup>1)</sup>하고 있는 등 직무의 공정성·투명성 확보와 사생활의 보호 등을 위해 다수의 법률에서 형사처벌 대상으로 규정하고 있고, 교육 관련 법률에서도 교권보호위원회 업무수행자<sup>2)</sup> 및 교육환경평가서 검토참여자<sup>3)</sup>가 직무상 알게 된 비밀을 누설하는 등의 경우에는 형사처벌을 받도록 하고 있음.

제정안의 사학구조개선심의위원회와 한국사학진흥재단에는 「형법」상 비밀누설죄를 적용받는 직역인 공인회계사 등이 참여하고 있고, 해당 직무를 수행하면서 알게 된 비밀 내용의 보호 필요성이 교권보호위원회 및 교육환경평가서와 관련한 직무상 비밀에 비해 작다고 할만한

1) 「**형법**」 제317조(업무상비밀누설) ① 의사, 한의사, 치과의사, 약제사, 약종상, 조산사, 변호사, 변리사, 공인회계사, 공증인, 대서업자나 그 직무상 보조자 또는 차등의 직에 있던 자가 그 직무처리중 지득한 타인의 비밀을 누설한 때에는 3년 이하의 징역이나 금고, 10년 이하의 자격정지 또는 700만원 이하의 벌금에 처한다.

② 종교의 직에 있는 자 또는 있던 자가 그 직무상 지득한 사람의 비밀을 누설한 때에도 전항의 형과 같다.

2) 「**교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법**」 제34조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제10조제5항에 따라 확정되거나 행정소송을 제기하여 확정된 소청심사 결정을 이행하지 아니한 사람

2. 제30조제1항을 위반하여 그 직무상 알게 된 비밀이나 자료를 누설한 사람

제30조(비밀누설 금지 등) ① 이 법에 따라 교육활동 침해행위 관련 업무, 시·도교권보호위원회 및 지역교권보호위원회 관련 업무를 수행하거나 수행하였던 사람은 그 직무상 알게 된 비밀, 교육활동 침해행위를 한 사람 및 피해교원과 관련된 자료를 누설하여서는 아니 된다.

② 제1항에 따른 비밀의 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다.

③ 시·도교권보호위원회 및 지역교권보호위원회의 회의는 공개하지 아니한다. 다만, 피해교원, 침해학생 또는 그 보호자가 회의록의 열람·복사 등 회의록 공개를 신청한 때에는 학생과 그 가족의 성명, 주민등록번호 및 주소, 위원의 성명 등 개인정보에 관한 사항을 제외하고 공개하여야 한다.

3) 「**교육환경 보호에 관한 법률**」 제16조(벌칙) ① 제9조를 위반하여 교육환경보호구역에서 금지된 행위 또는 시설을 한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제6조제1항을 위반하여 교육환경평가서의 승인을 받지 아니하고 학교용지 선정 등을 한 자

2. 제7조제2항을 위반하여 정당한 사유 없이 자료제출을 거부하거나 승인내용의 조사를 방해 또는 기피한 자

3. 제7조제4항을 위반하여 사후교육환경평가서를 작성하지 아니한 자

4. 제15조를 위반하여 직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 직무상 목적 외에 이를 사용한 자

제15조(비밀유지의 의무) 교육환경평가서의 검토과정에 참여한 관계 전문가 또는 관계 전문기관의 임직원이나 임직원이었던 사람은 교육환경평가 등과 관련하여 직무상 취득한 비밀을 다른 사람에게 누설하거나 직무상 목적 외에 이를 사용하여서는 아니 된다.

합리적 근거를 찾기 어려워 보이므로,

「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」 등 교육 관련 입법례와 그 형량을 참조하여 사학구조개선심의위원회 위원 및 한국사학진흥재단 임·직원의 직무상 비밀누설행위에 대해 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 교육부와 협의하였음.

| 제 정 안                                                                                                                                                                                    | 수정의견                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제25조(벌칙) (생략)<br><u>&lt;신설&gt;</u>                                                                                                                                                       | 제25조(벌칙) ① (생략)<br>② 제6조제5항 또는 제7조제3항을 위반하여 직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 다른 용도로 사용한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.     |
| 제26조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.<br>1. 제6조제5항을 위반하여 직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 다른 용도로 사용한 자<br>2. 제7조제3항을 위반하여 직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 다른 용도로 사용한 자<br>3. ~ 7. (생략)<br>② (생략) | 제26조(과태료) ① -----<br>-----<br>-----<br><u>&lt;삭제&gt;</u><br><br><u>&lt;삭제&gt;</u><br><br>1. ~ 5. (생략)<br>② (생략) |

## 5. 과태료부과 대상행위의 구체화(안 제26조제1항)

안 제26조제1항제6호는 한국사학진흥재단이 실시하는 구조개선 조치의 이행실적 점검을 거부·방해 또는 기피한 자에 대해 1천만원 이하의 과태료를 부과하고 있음.

그런데, 이행실적 점검에는 여러 가지 조치수단이 있을 수 있는바, 단순히 “점검”을 거부·방해 또는 기피한다고 규정할 경우 점검을 위한 어떠한 조치수단에 대해 거부 등을 하는 것을 의미하는지 명확하지 않아 수범자에게 혼란을 줄 여지가 있다고 보임.

이에 안 제10조제5항 후단에 점검을 위한 조치수단으로 규정된 이행실적에 관한 자료제출이나 관련 장부·서류 등의 검사<sup>4)</sup>를 거부·방해 또는 기피할 경우에 과태료를 부과하는 것으로, 과태료부과 대상행위를 구체화하였음.

| 제 정 안                                                                                                                                      | 수정의견                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제26조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.<br>1. ~ 5. (생략)<br>6. 제10조제5항에 따른 <u>점검</u> 을 거부·방해 또는 기피한 자<br>7. (생략)<br>② (생략) | 제26조(과태료) ① -----<br>-----<br>-----.<br>1. ~ 3. (생략)<br>4. ----- <u>자료제출이나</u><br><u>검사를</u> -----<br>5. (생략)<br>② (생략) |

그 밖에 체계와 자구에 대하여 검토한 결과, 법률용어의 일치, 법률 내용의 정합성 확보 및 조문체계의 정비 등 경미한 체계·자구의 수정이 필요하다고 보았으며, 자세한 내용은 주서본을 참고해 주시기 바람.

(전문위원 이 은 정)

4) 안 제10조제5항에는 ‘조사’로 규정되어 있는데, 행정조사는 자료제출과 문서열람 등을 포괄하는 개념이고 (「행정조사기본법」 제2조 참고), ‘검사’는 법률에 정한 기준이 적합한지를 확인하는 것을 말하는바(국회법제실, 법제 기준과 실제, 2024, p.400 참고), 교육부에 따르면 관련 장부·서류에 대한 점검은 이행실적이 기준에 적합한지를 살펴보는 절차이므로, 검사라는 용어로 수정하는 것으로 교육부와 협의하였음.