

토론회 자료집

인구 구조변화 · AI시대
한국 고등교육의 지향점을 숙의하는 토론회

대학의 주체, 지금 무엇을 해야 할 것인가?

일 시 | 2026년 4월 29일(수) 오후 3시

장 소 | 국회의원회관 제11간담회의실

공동주최 | 조국혁신당 강경숙 · 더불어민주당 김문수 국회의원,

민주평등사회를위한교수연구자협의회,

전국국공립대학교수노동조합,

한국비정규교수노동조합,

전국대학원생노동조합지부

후 원 | 국무총리실 소속 사회대개혁위원회

목차

목 차	-----	2
프로그램	-----	3
개 회 사	-----	4
축 사	-----	7
축 사	-----	9
발표1. 국립대 공공성 강화와 대학 자율권	-----	11
발표2. 대학 강사제도 개혁과 법령 개정	-----	20
발표3. 불안정 연구노동자의 사회 안전망과 대학의 역할	-----	33
발표4. 사립학교법에 갇힌 민립대학, 국립대로 전환 모색	-----	43
종합토론	-----	77

프로그램

인사말 및 축사	남중웅 전국교수연대회의 상임의장 강경숙 조국혁신당 국회의원 김문수 더불어민주당 국회의원
발표 사회	선재원 평택대학교
발표	이성재 충북대학교 박중렬 전남대학교 이준영 서울대학교 이철갑 조선대학교
종합토론 사회	최인철 경북대학교
종합토론	김선일 경희대학교 박철웅 목원대학교 배성인 성공회대학교 송수영 중앙대학교



남중웅 전국교수연대회의 상임대표

존경하는 내외 귀빈 여러분, ‘인구 구조변화·AI시대 한국 고등교육의 지향점을 숙의하는 토론회’에 자리를 빛내주신 순천 갑 더불어민주당 김문수 국회의원님, 그리고 대학의 미래를 함께 고민하기 위해 멀리서 또 가까이서 달려와 주신 교수·강사·대학원생·연구자·시민 여러분, 진심으로 환영하고 감사드립니다. 전국교수연대 상임의장 남중웅입니다.

한국의 대학이 근본부터 흔들리고 있습니다.

학령인구 감소로 지방대학은 존폐의 기로에 서 있고, 인공지능은 교육과 연구의 지형을 송두리째 바꾸고 있습니다. 그러나 이 위기의 본질은 숫자와 기술의 문제가 아닙니다. 대학이 누구를 위해 존재하는가라는 공공성의 문제이며, 동시에 대학 스스로가 자신의 길을 결정할 수 있는가라는 자율권의 문제입니다.

여기서 우리가 반드시 짚어야 할 것이 있습니다. 오늘 한국 교육이 앓고 있는 거의

모든 문제는 대학에서 비롯되고 있다는 사실입니다. 정확히는 **뿌리 깊은 대학서열 구조**에서 비롯됩니다. 어느 대학을 나왔느냐가 평생의 임금과 직업 안정성을 결정짓는 사회에서, 그 경쟁은 대학 입시를 훌쩍 넘어 유아기부터 시작됩니다. 영어 유치원, 초등 선행학습, 특목고·자사고를 향한 지독한 사교육 경쟁은 그 결과입니다. 이것은 교육의 문제가 아니라 구조의 문제입니다. 독이 무너지고 있는데 물을 퍼내는 것만으로는 홍수를 막을 수 없습니다. 초·중등 단계의 어떤 교육개혁도 대학서열 구조를 바꾸지 않고서는 결코 성공할 수 없습니다.

이 구조가 무너지지 않는 까닭 역시 분명합니다. 소수의 독과점 대기업이 출신 대학의 서열로 채용 순위를 매기는 노동시장의 관행이 지속되는 한, 서열 경쟁은 더욱 심화될 수밖에 없습니다. 결국 교육 불평등의 해법은 대학체제 개혁과 노동시장 채용 관행 개혁, 이 두 가지를 동시에 추진하는 것 외에 다른 길이 없습니다.

이런 관점에서 오늘날 국립대학이 공공성과 자율권 사이에서 방향을 잃고 있다는 현실은 더욱 뼈아픕니다. 정부의 재정 지원이 각종 평가·사업 방식인 상호약탈식으로 집행되면서 대학은 스스로의 발전 계획보다 정부의 성과지표에 맞추어 움직이도록 강요받고 있습니다. 한국의 고등교육 공공지출은 GDP의 0.6%, OECD 평균의 절반 수준에 불과합니다. 국가는 충분히 투자하지 않으면서 통제와 간섭을 강화하고 있습니다. 이것은 공공성이 아닙니다. 한국은 OECD 국가 중 사립대학 재학생 비율이 약 80%로 압도적 1위이며, 강사법 시행 7년이 지났지만 대학강사는 여전히 퇴직금도, 건강보험도, 연구비도 보장받지 못하는 반쪽 교원입니다. 지난해 전남대학교 대학원생의 비극은, 대학이 공공성을 잃은 자리에서 가장 먼저 무너지는 것은 언제나 가장 약한 구성원임을 우리에게 다시 한번 일깨워 주었습니다.

이제 우리는 공공성과 자율권에 대한 잘못된 이분법을 넘어서야 합니다.

공공성은 국가의 통제가 아닙니다. 자율권은 무책임한 방임이 아닙니다. 진정한 공공성은 접근의 평등, 운영의 투명성, 사회적 책임에 있으며, 진정한 자율권은 구성원 모두가 민주적으로 참여하는 학문 공동체의 자기 결정에 있습니다. 독일과 핀란드의

사례가 증명하듯, 국가가 충분한 재정을 투자하고 대학 스스로의 운영을 제도적으로 보장할 때, 공공성과 자율권은 대립하지 않고 서로를 완성시킵니다.

우리가 요구하는 것은 분명합니다. 고등교육 공공재정을 OECD 평균 수준으로 획기적으로 확충하고, 경쟁적 사업 방식의 재정 통제에서 벗어나 대학 구성원의 민주적 참여에 기반한 자율 운영을 제도적으로 보장해야 합니다. 강사에게 실질적 교원 지위와 연구비를 보장하고, 대학원생을 연구자이자 노동자로 보호하며, 시민이 세운 대학은 시민의 품으로 돌려보내야 합니다. **교육자를 제대로 존중해야 교육이 바로 서고, 대학의 주체가 살아야 대학이 삽니다.**

오늘 이 토론회의 질문은 하나로 모입니다. **"대학은 누구를 위한 공간인가."** 인구 절벽과 AI의 파고 속에서도 대학이 지식과 민주주의의 공공적 보루로 남으려면, 오늘 이 자리의 숙의와 결단이 반드시 필요합니다.

대학의 주체는 바로 오늘, 바로 여기, 바로 여러분입니다.

오늘의 토론이 한국 고등교육 개혁의 역사적 출발점으로 기록되기를 간절히 기원합니다.

감사합니다.



강경숙 조국혁신당 국회의원

“대학의 위기, 사람에 대한 예우와 공공성 강화로 돌파해야”

반갑습니다. 조국혁신당 국회의원 강경숙입니다.

「인구 구조변화·AI 시대 한국 고등교육의 지향점을 숙의하는 토론회」 1회차 “대학의 주체, 지금 무엇을 해야 할 것인가?” 개최를 축하합니다.

이번 포럼을 공동주최하시는 더불어민주당 김문수 의원님과 민주평등사회를위한전국교수연구자협의회, 전국국공립대학교수노동조합, 한국비정규교수노동조합, 전국대학원생노동조합지부, 그리고 후원하시는 국무총리실 소속 사회대개혁위원회에 감사드립니다.

오늘 우리가 마주한 대학의 현실은 참혹합니다. 고용 불안과 열악한 처우에 시달려온 대학 강사들은 연구실도 없이 벤치와 차 안에서 강의를 준비합니다. 지식의 최전

선에 있는 이들에게 ‘지금 이대로’의 대학은 노동 존중이 사라진 불평등한 공간일 뿐입니다. 신분 보장과 적정 임금은 생존의 문제입니다.

대학원생들의 현실은 어떻습니까. 작년 전남대 대학원생 갑질 사망 사건은 학술연구의 장이어야 할 대학이 얼마나 무책임한 체계에 놓여있는지를 보여주는 비극적 단면입니다. 석·박사 과정 연구자들이 최저 생계비에도 못 미치는 보수에 의존하며 법적 사각지대에 방치되는 일이 반복되어서는 안 됩니다.

나아가, ‘민립 1호 사립대’인 조선대학교의 국립화 방안은 사립학교법의 한계를 넘어 교육의 공공성을 확보하려는 중대한 도전입니다. 이는 지역 고등교육의 붕괴를 막고 국가적 차원의 교육 유산을 공적으로 전환하려는 역사적 결단입니다.

존경하는 내외빈 여러분, 대학은 단순히 지식을 전달하는 곳이 아니라, 민주주의의 가치를 가르치고 연구자의 존엄을 지키는 보루여야 합니다. 대학 내 불안정 노동자들을 보호하기 위한 사회안전망을 확충하고, 사립대 구조개선을 통해 교육의 공공성을 회복해야 합니다.

오늘 토론회에서 논의될 강사제도 개혁, 대학원생 권리 보장, 대학 국립화 방안들이 단순한 제안을 넘어 실질적인 입법과 정책으로 이어질 수 있도록 저 또한 국회 교육 위원회에서 힘을 보태겠습니다.

축사



김문수 더불어민주당 국회의원

안녕하십니까.

더불어민주당 전남 순천광양곡성구례(갑) 국회의원, 국회 교육위원회 위원 김문수입니다.

「대학의 주체, 지금 무엇을 해야 할 것인가?」 대학 정책 현안 토론회를 개최하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다. 개최를 위해 애써주신 전국교수연구자연대 남중웅 상임대표님과 관계자 여러분들께 감사드립니다. 아울러 귀한 걸음해주신 내빈 여러분들께 환영의 인사를 드립니다.

대학 강사 문제는 단순히 개별 교원의 근로여건 개선에 국한된 사안이 아닙니다. 우리 고등교육 체계가 얼마나 안정적으로 운영되고 있는지, 또 대학이 교육과 연구라는 본연의 책무를 지속가능하게 수행할 수 있는 구조를 갖추고 있는지를 가늠하는 중요한 지표입니다.

현장의 현실은 여전히 힘듭니다. 강사는 학생들의 학습과 성장에 실질적으로 기여하고 있음에도, 불안정한 임용 구조와 제한적인 보수 체계, 충분히 보장되지 못한 연구·복지 여건 속에서 교육과 연구를 병행해야 하는 어려움에 놓여 있습니다. 이러한 구조 때문에 비극적인 소식을 수차례 접했지만 여전히 개인에게 부담으로 남아있습니다.

강사 처우 개선은 노동의 정당한 가치 보장이라는 측면과 함께, 학생의 학습권 보장, 대학의 공적 책임 강화, 그리고 지속가능한 학문 생태계 조성이라는 측면에서 함께 논의되어야 할 과제입니다. 이제는 강사를 일시적·보조적 인력이 아니라 대학 교육의 핵심 주체로 인식하고, 보다 체계적이고 실효적인 제도 개선 방안을 마련해야 할 시점입니다.

오늘 토론회가 현장의 목소리를 면밀히 점검하고, 임용 안정성, 보수 체계, 연구 여건 등 대학의 책무성과 정부의 지원 방안까지 폭넓게 논의하는 자리가 되기를 기대합니다. 아울러 오늘 제기되는 다양한 의견들이 선언적 문제 제기에 그치지 않고, 실질적인 입법과 정책 개선으로 이어질 수 있기를 바랍니다.

저 역시 국회 교육위원회 위원으로서 대학 강사 처우 개선이 더이상 미뤄질 수 없는 고등교육 개혁 과제라는 인식 아래, 현장의 요구를 귀담아 들겠습니다.

다시 한 번 오늘 토론회에 함께해주신 모든 분들께 감사드립니다.

고맙습니다.

발표1. 국립대 공공성 강화와 대학 자율권 : '서울대 10개 만들기'에 대한 비판을 중심으로

이성재 충북대학교

국립대 공공성 강화와 대학 자율권: -'서울대 10개 만들기'에 대한 비판을 중심으로

이성재(충북대학교)

목차

- I. 대학 공공성의 가치
- II. 대학 자율성의 가치
- III. 공공성과 자율성의 관점에서 본 '서울대 10개 만들기'의 문제점
 - 1. 지역균형발전 목표의 실종
 - 2. 대학 서열의 가속화
 - 3. 단기적 성과 강요
 - 4. 브랜드 단과 대학 설립의 문제점
- IV. 대학의 주체, 무엇을 할 것인가?

1. 대학 공공성의 가치

공공성은 '한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질'을 뜻하는 것으로 당연히 교육은 공공성의 영역이고 학교는 공공성을 갖추어야 한다. 고등교육 (고등직업교육을 포함한) 역시 공공성의 영역이고, 고등교육을 담당하고 있는 대학은 공공성을 갖추어야 한다.

대학 공공성은 교육의 기회균등과 사회적 책무를 위해 대학이 이윤 추구가 아닌 공적 인프라로서 운영되어야 한다는 가치.

학령인구 감소에 따른 위기 극복, 고등교육 재정 확충, 사립대 공영화, 지역 대학 균형 발전 등이 주요 핵심 과제로 논의되어 왔다. 그러나 최근 발표된 교육부의 '서울대 10개 만들기'는 이와는 다른 차원에서 전개되고 있다.



특히 국립대학은 국가 재정으로 운영되므로, 교육 기회의 공공적 보장이라는 핵심 역할을 가진다.

<국립학교 설치령> 제20조(경비 부담 등) 제1항은 "이 영에 따라 설립된 학교의 운영에 필요한 경비는 국고에서 부담한다"라고 하여 특별히 국립 학교의 공공성에 대해 규정하고 있다.

1) 교육의 공공성: 국민 전체를 위한 고등교육 제공

- 저렴한(무상) 등록금을 통해 교육 접근성을 확대
- 지역 출신 학생을 선발·육성하여 지역 균형 발전에 기여
- 교사, 의사, 공무원, 연구자 등 공공 부문 인력 양성
- 대학의 교육 성취도가 단순히 취업률·재학생증원률 등 시장적 잣대로 측정되어서는 안 됨.

2) 연구의 공공성: 수익성이 낮더라도 사회적으로 필요한 연구 수행

- 기초과학 연구: 장기적 국가 경쟁력 확보
- 공공 정책 연구: 정부 정책 설계에 필요한 학술적 근거 제공
- 위기 대응 연구: 감염병, 환경, 에너지 등 국가적 문제 해결

3) 지역사회에 대한 공공적 책무

- 지역 경제 활성화: 대학이 지역 산업과 인구를 유지하는 핵심 기반
- 평생교육 제공: 지역 주민 대상 교육 프로그램 운영
- 지역 문제 해결: 환경, 의료, 산업 구조, 인구 감소 등 지역 현안 연구

이재명 정부 교육 분야 국정과제

연차	2023-2024	2025-2026
1. 국가 균형 교육	1. 지역균형 발전	2. 전국대학 혁신 촉진
	2. 지역균형 발전	3. 지방대학 혁신 촉진

- 2023-2024 국정과제 1. 지역균형 발전
 - 지역균형 발전: 지역균형 발전(지역균형발전특별법 제정)
 - 지역균형 발전: 지역균형 발전(지역균형발전특별법 제정)
- 2025-2026 국정과제 2. 전국대학 혁신 촉진
 - 전국대학 혁신 촉진: 전국대학 혁신 촉진(전국대학혁신촉진법 제정)
 - 전국대학 혁신 촉진: 전국대학 혁신 촉진(전국대학혁신촉진법 제정)

거점국립대는 지방대학 혁신의 킥핀(King Pin)

거점국립대는 지방대학 혁신의 킥핀(King Pin)으로, 교육, 연구, 지역, 학생, 사회, 문화, 경제, 환경, 의료, 산업 구조, 인구 감소 등 지역 현안 연구에 기여한다.

민간이 다 했다는 거짓말; 혁신'의 든든한 언덕, 공공의 가치

공공경제학자 마리아나 마추카토(Mariana Mazzucato) 영국 UCL 교수

"애플, 테슬라로 대표되는 실리콘밸리의 혁신 이미지는 혁신을 간과한 신화".

예컨대

- 애플의 아이폰을 '스마트'하게 만든 인터넷과 시리(음성인식) 기술은 미 국방부, 지피에스(GPS) 기술은 해군, 터치스크린 기술은 중앙정보국(CIA)의 지원으로 개발.
- 일론 머스크의 신화는 널리 알려졌지만, 테슬라가 초기에 모델에스(S) 제작을 위해 미 에너지부(DOE)로부터 4억6500만달러(약 5500억원)에 달하는 대규모 보증 대출을 받았다는 사실.
- 국가를 혁신과 가치의 '공동 창조자'로 강조.
- 공공의 가치를 위해 노력하는 정부의 역할에 주목.

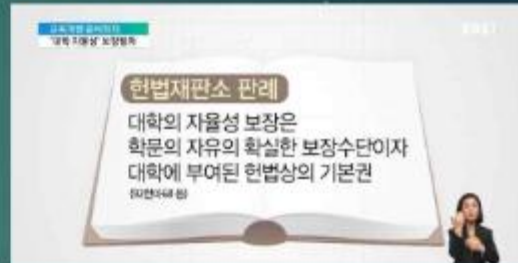


II. 대학 자율성의 가치

대학의 자율성: 대학의 연구, 교육, 학습에 관한 자율적인 의사 결정을 보장하며, 이는 학문적 양심과 전문성에 따라 공동체에 기여하려는 사회적 요청을 기반으로 함.

빌헬름 폰 훔볼트(Wilhelm von Humboldt): "대학은 연구와 교육이 결합된 자율적 공동체이다".

즉, 공공성과 긴장 관계 속에서 보장되는 제도적 학문적 독립성을 의미.



특히 국립대학의 경우 국가가 설립 재정을 지원하는 공공기관이면서도, 교육과 연구의 본질적 영역에서는 스스로 결정할 수 있어야 한다는 원칙을 강조.

- 1) 학문적 자율성: 무엇을 가르치고 연구할 것인가를 스스로 결정하는 권리.
 - 국립대학은 정부 정책이나 시장 수요에 종속되지 않고, 지식 자체의 논리에 따라 운영될 수 있어야 한다.
 - 기초학문 분야(철학, 순수과학 등)에서 **단기 성과와 무관한 연구 수행** → 국가 정책과 다른 관점의 연구도 지속적으로 생산.
- 2) 학사 운영 자율성:
 - 학위 수여 기준 설정, 교과과정 및 전공 구조 설계, 학생 선발 방식 일부 자율성.
 - 대학은 단순 교육기관이 아니라 **자기 규율(self-governance) 공동체**.
- 3) 인사 및 조직 자율성:
 - **학문 공동체의 구성은 외부가 아니라 대학 내 전문가 집단에서 결정**.
 - 교수 채용 및 승진 심사, 학과 및 연구소 설치
 - **봉직 직선제**
- 4) 재정 및 운영 자율성:
 - 국립대학은 국가 재정을 지원받지만, 일정 범위 내에서 재정 운영의 자율성 가짐.
 - **공공재정 기반이지만 대학이 스스로 발전 전략을 수립할 수 있도록 보장**.



III. 공공성과 자율성의 관점에서 본 '서울대 10개 만들기'의 문제점

'서울대 10개 만들기'는 미국의 캘리포니아주를 '벤치마킹'하는 모양.

주(州) 전역에 좋은 대학들이 산재해 있고 그 대학들이 지역의 경제도 살리고 있으니, 우리도 따라 하면 되리라는 식.

캘리포니아의 칼텍이나 스탠퍼드 대학 같은 명문 대학들도 처음엔 '지방 대학'이었다고 강조

한국의 지역 거점 대학들이 '서울대'로 도약하지 못하란 법이 없다는 주장.



우측은 미국 캘리포니아주 캘리포니아대학의 캠퍼스 10곳. 모든 캠퍼스에 운영 방식과 양질의 교육이 동일하게 적용된다. 좌측은 한국의 지방거점국립대 10곳을 서울대 수준으로 만들자는 구상.

최교진 교육부 장관이 4월 15일 세종시 정부세종청사에서 성장엔진 연계 지역인재 양성방안(서울대 10개 만들기)을 발표.

교육부는 올해 3개 거점국립대를 선정해 '브랜드 단과대학', '인공지능(AI) 거점대학' 사업을 패키지로 집중 지원, 교육·연구 거점으로 육성.

3개 대학에는 지난해 대비 교당 약 1000억원 내외의 예산이 추가 지원.

5월에 선정 계획을 안내하고, 7월 중 대학별 실행 계획이 담긴 신청서를 제출받을 예정.

원안과의 차이에 대해 최교진 장관은 "3개 대학만 지원하는 것이 아니라 9개 거점국립대 전체의 교육·연구 수준을 끌어올리는 동시에, 3개 대학을 지역 성장엔진과 연계한 연구·교육 허브로 키우는 두트랙 구조"라며 "사업이 후퇴하거나 축소되는 것은 결코 아니다"라고 말함.



원안 후퇴는 예산 부족

교육부는 두트랙구조라고 말했지만 다른 한 편으로는 장관과 차관 모두 예산부족이 4개 대학으로 축소된 원인이라고 말함.

2026년 정부 예산안에서 서울대 10개 만들기에 1조도 안 되는 경우 8,733억 원만 배정. 원래 이 프로젝트를 실행하기 위해 필요하다는 3조 원에 크게 못 미치는 금액이며, 전년 대비(3,956억 원) 경우 4,777억 원만 늘어난 셈.

"9개 거점국립대 학생 1인당 평균교육비를 서울대 70% 수준으로 하기 위해서는 연간 교육비가 단순 추계로도 최소 3.6조원이 필요.

하지만 올해 교육부가 편성한 국립대 재정지원 예산은 약 8천 400억원에 불과.

"브랜드 단과대·AI거점 패키지 지원금 500억원과 초광역 공유대학 인센티브 200여원을 모두 더하더라도, 선정 대학 1개교당 정부 재정지원은 991억원 수준에 그치고, 이는 서울대 국고 출연 규모의 30% 수준".

지역거점국립대 1교당 올해 평균 지원액 순증 규모

	3교	6교
성장엔진 브랜드 단과대	400억원	
지역 AI 교육연구 거점대	100억원	
대학 전반 성장 구축	200억~300억원	200억~300억원
지역혁신 허브와 인센티브(명거)	200억원	100억원
총 지원금액	1000억원 내외	300억~400억원

*자료: 교육부

1. 지역균형발전 목표의 실증

- 당초 '서울대 10개 만들기'의 핵심 정책이었던 거점국립대 네트워크를 통해 대학 서열 구조를 완화하고 수도권 집중을 완화하겠다는 계획은 **전략산업 인력 양성 중심으로 축소**

- **이재명 정부에서 통합네트워크 구축에 대한 논의 실증**

- 민주 사회의 다양성이라는 측면에서 봤을 때도 4개의 대학에만 몰아주어야 한다는 인식은 문제가 큼. 이런 식이면 또 다른 엘리트주의가 대학 서열과 함께 발생할 수 있음.

- 최은욱 교육부차관: "예산과 자원을 가지고 하다 보니 저희가 이것을 분산해서 하기보다는 집중해서 해서 성공 모델을 만들겠다"

---- > **모범사례를 만들어 확산하겠다는 주장 자체가 이미 지역 균형 발전에 대한 인식 부족을 반영.**



2. 대학서열화의 가속화

- **거점국립대학 간 경쟁만 부추기고, 대학 서열을 가속화시킬 수 있음.**

만약 "5국3특 전략과 연계하려면 9개 거점국립대를 고르게 지원하고 국가중심대학과의 연계를 강화하는 방식이 필요".

서울대 등 주요 대학과 지역 대학이 인프라를 공유하는 네트워크를 구축하는 데 예산을 써야 진정한 지역대 살리기가 가능. 지역 대학의 경우는 해외 학술지 구독도 어려운 상황.

- 서울대가 보유한 교육·연구 자원 역시 전국 국공립대와 공유하고, 국가 자원의 공동 교육·연구 플랫폼 구축에 동참해야 함.

- 더 큰 문제는 **비거점 국공립대의 참여 기회가 원천 배제되었다는 점**. 각 대학의 강점과 특성과 부분을 더 고려했어야 함.



3. 단계적 성과 강요

개별 대학 한 곳당 5년간 5000억원이라는 파격적인 금액이 추가로 투입되는 상황에서 성과 관리를 우려하는 목소리도 나옴.

윤석열 정부의 글로벌 대학 사업이 대학 한 곳당 5년간 1000억원을 투입한 것과 비교해 지원 규모는 다섯 배로 늘어났는데, 구체적인 성과 관리 지표는 공개되지 않았기 때문.

최 장관은 "2030년 이들 대학이 해당 특성화 분야에서 QS 전공별 세계 200위 내에 진입하는 것을 목표로 한다"고 언급. 5월에 선정 계획을 안내하고, 7월 중 대학별 실행 계획이 담긴 신청서를 제출받을 예정.

→여기에서도 조금쯤을 확인할 수 있음. 아무리 빨라도 20년은 걸린다고 보는 것이 합리적. 대학을 단기 성과 중심의 사업 수행 기관으로 전락시킬 위험을 내포하고 있음. **최근 학술융병이라는 문제가 지나친 대학 순위에 얽매었기때문은 아닌가에 대한 반성 필요**

'글로벌 대학 30' 사업이라는 재정적 유인에 의해 만들어진 사업으로 대학은 이미 큰 혼란을 겪고 있는데, 여기에 이제는 서울대 10개 만들기 사업, 그리고 그 중에서도 4개만 선발하겠다는 발상은 **대학을 연구기관이라기보다는 연구비를 타기위한 계획서 작성기관으로 전락시킬 수 있음.**



<표 3> 특성연구 수행기간과 노벨상 수상까지의 소요기간

수상 분야	특성연구 시작 연월	특성연구 완속 연월	노벨상 수상 연월
물리학	27.3월	28.3월	75.2월
화학	29.1월	31.9월	67.1월
생리학	40.8월	30.9월	70.5월
평균	28.6월	37.4월	71.1월

1) 이번 지원 방안은 대학 재정을 지속가능한 **기본운영 지원**이 아니라 **성과 연동형 사업비** 중심으로 재편하려는 경향을 강화. 이는 대학의 중장기 교육·연구 계획을 훼손하고, 취업률 등 단기 지표에 매몰된 왜곡된 대학 운영을 초래할 수 있음

특히 국립대학은 특정 산업 수요에 즉각 대응하는 인력 공급기관이 아니라, 장기적 학문 발전과 공공적 교육을 책임지는 고등교육 기관이라는 점에서 이번 정책은 근본적인 재검토가 필요.

2) 반복되는 사업 중심 정책은 대학 내부를 **사업 단위로 분절시키고 행정 부담을 가중시켜 교육과 연구의 본질적 기능을 약화시키고 있음.** 이는 교수의 교육·연구 여건을 악화시키는 직접적인 요인.

3) 정부는 대학을 정책 수행의 하위 기관으로 보는 시각에서 벗어나, 고등교육의 공공성과 자율성을 보장하는 방향으로 정책 기초를 전환해야 함. **재정 지원을 가지고 대학을 좌지우지할 수 있다는 시각을 버려야 함.** 돈을 줄테니 대학은 돌판을 만들어오라는 식의 행동.

4) 지역과 대학의 상생이라는 목표는 매우 중요. 그러나 그 방식은 단기 성과 중심의 사업 확대가 아니라, **국립대학에 대한 안정적인 기본재정 확충과 교수 처우 개선, 그리고 자율적인 교육·연구 환경 보장을 통해 이루어져야 함.**



4. 브랜드 단과 대학 설립의 문제점

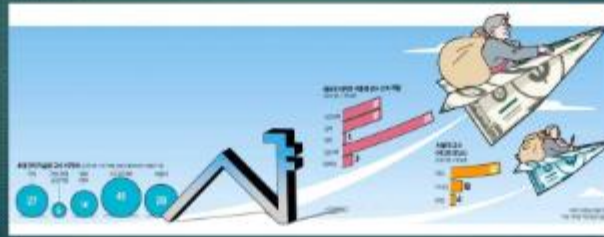
- 기업과 연계한 '브랜드 단과대학' 모델을 둘러싼 우려가 큼. 교육부는 기업-출연연과 협력한 단과대학 및 융합연구원 설립을 지원할 계획이지만 교육계에서는 "기업 주도 구조가 대학의 학문적 자율성과 공공성을 훼손할 수 있다"는 지적이 나온다.
- 8개 전략산업의 응용기술 위주로만 투자가 이뤄져 기초학문과 고등교육 발전을 역화시킬 위험이 있다는 우려도 제기된다.

'서울대 10개만들기' 추진위원의 발언:

"기존 교수들에게만 기대서는 경쟁력 향상이 거의 불가능하다. 외부에서 젊은 교수들 파격적인 연봉과 연구비로 모셔오는 '시스템'을 만들고, 성과에 따라 평가·보상해야 한다. 기존 교수도 더 많은 성과를 낼 수 있도록 설계해야 한다. 각 학교가 중점적으로 집중하는 브랜드 단과대학을 만들고, 좋은 사람과 자원을 그곳에 몰아줘야 한다."

- 정주 여건을 위해 해외 연구자의 자녀를 위한 특별 학교 설립까지 구상된다는 의견도 있는데 이는 초중등교육의 혼란까지 불러일으킬 수 있음. 국내 교수 이탈에 더 초점을 둘 필요가 있음. 또한 지역대학에서 역량을 발휘 중인 우수 학자들을 파격 지원해 세계적 수준의 연구공간 조성하는 것 현실적

- 산학협력의 단순한 획점이 아니라고 말하지만 큰 차이가 있어보이지는 않음. 구체적 모습을 이야기하지 않음. 산업과 밀착화시킨다는 주장은 대학의 자율권 침해할 가속화시킬 수 있음.



IV. 정부 지원전략

1 정부의 행·재정 지원

□ 제도 혁신

- (교원인사제도 혁신) 우수한 성과를 창출하는 교원이 걸맞는 보상을 받을 수 있도록 학내 교원인사제도를 성과 중심으로 혁신

※ 브랜드 단과대학 지원 시 브랜드 단과대학 및 특성화 융합연구원 참여교원 대상 대학 인사혁신방안 수립사항을 필수 요건으로 포함하고, 타 분야로 단계적 도입 확산

- 브랜드 단과대학 전임교원의 승진·정년보장 심사 시 글로벌 수준의 최우수 연구성과를 요구하는 등 수도권 주요 사립대 수준으로 심사 기준 대폭 강화
- 우수 성과를 창출하는 교원에게는 강화된 성과 차등 보상체계(연구성과와 교원 보좌를 미연하여 인센티브, 재능연구인센티브, 연구장비, 연구인력 배정 등)

◀ 현행 거점국립대-수도권 대학 간 전임교원 승진·정년보장 심사 비교 ▶

- (논문 실적 인정 기본인정요건) 서울대-수도권 사립대는 SCI급 국제학술지로 규정하고 있는 반면, 거점국립대는 KCI 이상으로 규정
- (정성적 요소) 서울대-주요 사립대는 SCI급 상위 20~75% 학술지 등 중재를 요구하는 반면, 거점국립대는 SCI급 학술지 전체 인정
- (동료평가) KAIST 등은 소수 대표논문에 대한 해외 동료평가 국제적 전문가 추천서 등 요구

교육부의 시각

수도권 교수들은 열심히 연구하는데, 지방대 교수는 열심히 연구하지 않고 있다. 그래서 지역대학이 뒤떨어졌다는 교육부의 시각.

열심히 연구하고 싶어도 학생과 연구비가 없어서 연구 못하는 실정에는 교육부가 눈을 감고 있음.

또한 거점국립대가 의미를 가지는 것은 종합대이기 때문이라는 점을 망각하고 있음.

단순히 이공계에만 중점을 둘 것이라면 기존에 지방에 있던 과거대를 활용하면 그만임.

지역 균형 발전이라는 사고 방식도 보이지 않음.

IV. 대학의 주체, 무엇을 할 것인가?

- '서울대 10개 만들기 정책' 전면적 재검토: 이 정책은 지역 균형 발전, 연구 중심 대학 경쟁력 강화, 대학 서열 완화라는 세 가지 정책 목표를 가지고 있는데 이 방향들이 서로 모순적이고 상충.

- 예를 들어 지역균형발전을 최우선 설정목표로 한다면 지역의 특수성을 반영한 교육 프로그램과 산업 연계가 필수적이지만, 대학 경쟁력 강화는 국제적 평가 기준에 따라 국제 학술지 게재 실적과 글로벌 랭킹을 추구해야 하므로 지역적 특수성과 국제적 보편성이라는 가치가 상충.

- 단기간의 성과지표 중심 정책 탈피: 이번 교육부 발표는 공무원으로서 안정적 신분보장을 엄격한 성과관리 마음으로 판단하고 있으며, 기존에 반복되어왔던 단기간의 성과주의에 대응되어 있음. 10년, 20년 이상의 지속적인 재정 지원 없이 쥐어짜기 식의 단기 성과에만 얽매인 정책이 또 나타나고 있음.

- 학문간 통합, 통섭을 강조한 결과가 채 나오기도 전에, 벌써부터 대학 수업에 시를 이용한 강좌를 무조건 만들라는 정책이 다시 나오고 있음. 모든 정책들이 시류에 따라 단기적으로 이루어지고, 그 성과에 대해서는 짐작하는 일이 반복됨.

- 고등교육제정의 안정적 기반 구축을 위해 초중등교육의 지방교육재정교부금법과 같은 **고등교육재정교부금법을 제정해야 함**. 또한 대학 무상교육으로 평등한 교육 기회를 보장해야 함.

- 대학들의 경쟁력을 확보하려면 공공성과 자율성이라는 두 가지 목표 사이에서 균형을 잡는 교육 정책의 모를 발휘하여야 함.

발표2. 대학 강사제도 개혁과 법령 개정

박중렬 한국비정규교수노동조합 위원장, 전남대학교

I. 대학강사제도 시행 배경

현행 강사제도는 30년 넘게 계속되었던 대학 시간강사의 고용 불안정과 열악한 처우를 개선하기 위해 2019년 8월 1일부터 시행한 제도이다(「고등교육법」 개정).

2019년 이전의 대학 시간강사는 시간급 비정규직으로서 이른바 ‘보따리 장수’라고 일컬어졌다. 한 학기(6개월) 단위로 강의를 배정받는 불안정한 고용, 한 대학 강의만으로는 도저히 생계를 유지할 수 없었기에 여러 대학에 출강할 수밖에 없었고, 연구실도 없어서 벤치나 차 안에서 강의 준비를 하거나 휴식을 취했던 열악한 현실 때문에 생겨난 사회적 명칭이다.

대학 시간강사는 대학원에서 5~10년 동안 연구한 석사와 박사이지만 6개월마다 반복되는 고용 불안정, 최저생계비에도 미치지 못하는 강의료만으로 생활해 왔다. 이러한 처지를 비판하여 스스로 운명을 달리했던 분도 적잖았다. 서울대 백준희 박사(2003), 건국대 한경선 박사(2008), 조선대 서정민 박사(2010) 등이 그러하다.

한국비정규교수노동조합은 불합리하고 불평등한 시간강사제도를 개선하기 위해 20여 년 이상을 투쟁해 왔다. 국가인권위원회도 “대학 시간강사가 차별적 대우를 받고 있고, 그 차별적 대우는 합리성을 잃은 것이므로 차별적 지위를 개선”할 것을 권고했다.

이러한 사회적 여망에 따라 문재인 정부는 사회적 대화 기구인 「대학강사제도개선협의회」를 구성하였고, 대학과 강사 단체가 합의하여 시간강사 명칭을 ‘강사’로 바꾸는 등 현재의 대학강사제도가 만들어졌다. 주요 내용은 다음과 같다.

○ 강사는 「고등교육법」 상 교원이며, 임무는 ‘교육·지도 및 학문연구’이다.

- 강사는 1년 이상 임용하며 신규 임용을 포함하여 3년까지 재임용 절차를 보장받는다.
- 강사에게는 방학 중에도 임금을 지급한다.
- 강사에게 불체포특권을 적용하고, 교원소청심사권을 보장한다.

II. 현행 대학강사제도의 문제점

대학강사는 「고등교육법」 상 ‘교원’ 신분이지만 그 법 안에서 “「교육공무원법」, 「사립학교교직원법」, 「사립학교교직원연금법」을 적용할 때에는 교원으로 보지 아니한다.”(「고등교육법」 제14조의2(강사) ②항)는 독소조항 때문에 반쪽 교원에 머물러 있다.

「고등교육법」 상 강사의 임무는 ‘교육·지도 및 학문연구’이지만 강의료와 4주분의 방학 중 임금 외에 학생 지도 수당이나 연구비 등은 전혀 지급하지 않는다. 강사는 2년 이상 근로하더라도 무기계약직으로 전환되지 않으며, 근로기준법상 1주 15시간 미만의 단시간근로자로 분류되므로 직장건강보험을 적용받지 못하며 법정 퇴직금 의무 지급 대상도 아니다.

대학강사는 전임교원(교수, 부교수, 조교수)와 함께 「고등교육법」 상 ‘교원’으로서 대학교육 및 연구 활동의 한 축을 담당한다. 그럼에도 불구하고 비정규직(part time)이라는 이유로 합당하게 대우받지 못한다. 비정규직이니까 차별을 합리화한다는 것은 정의롭지 않다. 이는 인간으로서의 존엄을 짓밟는 인권 문제이자 사회 통합의 위협 요인으로 작동한다. 80여 년 전 필라델피아 노동선언에서도 “일부의 빈곤은 전체의 번영을 위협하게 한다.”(1944. 5. 10.)라고 지적했다.

대학강사의 교육연구노동은 단지 한 개인의 지적 성과에만 머무르는 것이 아니다. 우리 사회에 환원되고 인류 문명의 발전에 기여한다. 대학강사도 최소한의 인간 존엄을 유지하며 살아가도록 허울뿐인 대학 자율에만 내맡기지 말고 국가가 책임지고 나서야 한다. 이대로라면 강사제도 이전의 시대로 퇴행하는 것은 시간 문제이고, 대

학의 학술생태계는 황폐화될 것이다. 교육자를 제대로 존중해야 교육이 바로 선다. 대학강사가 교원답게 연구하고 학생을 가르치도록 불합리한 법령을 개정해야 한다. 국회에서도 근본적인 개선책을 마련해야 한다.

III. 강사제도 개혁에 필요한 법령 개정

1. 「고등교육법」 개정

1) 강사 총장선출권

○ 제안 이유

- 「교육공무원법」의 제24조(대학의 장의 임용) ③항의 2 “해당 대학 교원, 직원 및 학생의 합의된 방식과 절차에 따른 선정”이라는 총장 선출 조항이 대학강사에게도 적용되어야 한다는 점을 명시하기 위해 「고등교육법」 제14조의2의 2항 1조에 다음의 목 신설.

○ 신·구 조문 대비표

현 행	개 정 안
제14조의2(강사) ② 강사는 「교육공무원법」, 「사립학교법」 및 「사립학교교직원연금법」을 적용할 때에는 교원으로 보지 아니한다. 다만, 국립·공립 및 사립 학교 강사의 임용·신분보장 등에 관하여는 다음 각 호의 규정을 각각 준용한다. 1. 국립·공립 학교의 강사에 대하여는 다음 각 목의 규정	제14조의2(강사) ② 강사는 「교육공무원법」, 「사립학교법」 및 「사립학교교직원연금법」을 _____ _____ _____ _____. 1. 국립·공립 학교의 강사에 대하여는 다음 각 목의 규정

가. (생략) 나. (생략) <u><신 설></u>	가. (현행과 같음) 나. (현행과 같음) 다. 「 <u>교육공무원법</u> 」 제24조
--	---

2) 교원의 임무, 방학 중 임금, 학문연구비

○ 제안 이유

- 교원의 임무에 ‘산학협력 전담’을 포함함으로써 교원이 난립하는 양상이 발생함. 교육 지도 및 학문 연구를 통합적으로 수행하는 사람들만을 교원으로 정립하는 것이 필요.
- 「고등교육법」에서 방학 중 임금 지급을 의무화했지만, 지급 기간과 수준에 대한 구체적인 기준을 명시하지 않고 대학별 임용 계약에 위임함으로써 대부분의 대학은 강의 준비와 성적 처리에 필요한 최소한의 기간(약 4주)에 대해서만 임금을 지급하고 있음.
- 개별 대학의 임용계약에 맡겼던 방학 중 임금 지급을 대통령령으로 정함으로써 방학 중 연구와 강의 준비에 매진하는 강사의 교육연구노동 가치에 대한 국가 책임을 강화하고, 현재의 미흡한 방학 중 임금 제도를 정상화함.
- 강사의 임무는 「고등교육법」상 “교육·지도 및 학문연구”임. 교육·지도와 관련한 임금은 강의료로 지급하는 것으로 본다 하더라도 학문 연구와 관련한 임금에 관한 규정이 없음. 학문연구 임금과 관련한 조항을 신설해야 함.

○ 신·구 조문 대비표

현 행	개 정 안
제15조(교직원의 임무) ① 총장 또는 학장은	제15조(교직원의 임무)

<p>교무(校務)를 총괄하고, 소속 교직원을 감독하며, 학생을 지도한다.</p> <p>② 교원은 학생을 교육·지도하고 학문을 연구하되, 필요한 경우 학칙 또는 정관으로 정하는 바에 따라 교육·지도, 학문연구 또는 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 산학협력만을 전담할 수 있다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에서 정한 사항 외에 강사의 임용·재임용 절차(신규임용을 포함하여 3년까지 재임용 절차를 보장하고 그 이후는 신규임용 또는 재임용 등의 절차를 진행한다) 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 학칙 또는 학교법인의 정관으로 정한다.</p> <p>④ 강사에게는 방학기간 중에도 임금을 지급한다. 이 경우 임금수준 등 구체적인 사항은 임용계약으로 정한다.</p> <p><신 설></p>	<p>② <u>교원은 학생을 교육·지도하고 학문을 연구한다.</u></p> <p>③ (현행과 같음)</p> <p>④ _____ _____ 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑤ <u>강사에게는 학문연구비를 지급한다. 이 경우 임금수준 등 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.</u></p>
--	--

2) 겸임 및 초빙교원

○ 제안 이유

- ‘겸임교원 및 초빙교원 등’에서 ‘등’에 의해 다양한 형태의 교원이 난립하는 문제가 발생함.

- ‘겸임교원 및 초빙교원 등’에서 ‘등’을 삭제하고 “이 경우 강사는 겸임교원 등으로 본다”는 구절도 삭제함.

○ 신·구 조문 대조표

현 행	개 정 안
<p>제17조(겸임교원 등) ① 학교에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제14조제2항의 교원 외에 명예교수·겸임교원 및 초빙교원 등을 두어 교육이나 연구를 담당하게 할 수 있다.</p> <p>② 겸임교원 및 초빙교원 등(이하 “겸임교원등”이라 한다)에게는 제14조의2제1항·제2항(「교육공무원법」 제11조의4제7항 및 「사립학교법」 제53조의2제9항은 제외한다)을 준용한다. 이 경우 “강사”는 “겸임교원등”으로 본다.</p>	<p>제17조(겸임교원 등) ① _____ _____명예교수·겸임교원 및 초빙교원을 두어 _____.</p> <p>② <u>겸임교원 및 초빙교원</u>(이하 “겸임교원등”이라 한다)에게는 제14조의2제1항·제2항(「교육공무원법」 제11조의4제7항 및 「사립학교법」 제53조의2제9항은 제외한다)을 준용한다. <이하 삭제></p>

2. 「고등교육법 시행령」 개정

1) 강사의 소정근로시간

○ 제안 이유

- 현행 규정은 대학강사의 근로 특성을 제대로 반영하지 못하고 있음.
- 이 때문에 대학강사는 「근로기준법」의 주휴일 및 연차유급휴일, 「근로자퇴직급여 보장법」의 퇴직금 지급, 「국민건강보험법」의 직장건강보험 적용 대상에서 벗어나 있음.
- 대학강사의 ‘강의시간’ 이외의 활동까지 포함하여 소정근로시간을 판시한 대법원 (2024. 7. 11.)*과 이를 인정한 과기환송심(2026. 4. 15.) 판결을 반영, 대통령령으로 대학강사의 소정근로시간을 규정함으로써 대학강사의 교육연구안정망을 강화하고 복리후생을 증진하는 법적 기반을 조성함.

* 대법원 2023다217312 임금등: 별지 참조

○ 신·구 조문 대조표

현 행	개 정 안
<p>제4조의11(강사의 임용기준과 절차 등)</p> <p>② 법 제14조의2제1항 각 호 외의 부분 본문에서 “임용기간, 임금 등 대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.</p> <p>1. 임용기간</p> <p>2. 임금(법 제14조의2제4항에 따라 방학기간 중 지급하는 임금을 포함한다)</p> <p>3. 면직사유</p> <p>4. 제3항에 따른 재임용 절차</p> <p>5. 강의시간 및 복무 등 그 밖의 근무조건에 관한 사항</p> <p><신 설></p>	<p>제4조의11(강사의 임용기준과 절차 등)</p> <p>② (현행과 같음)</p> <p>1. (현행과 같음)</p> <p>2. (현행과 같음) _____</p> <p>_____.</p> <p>3. (현행과 같음)</p> <p>4. (현행과 같음)</p> <p>5. (현행과 같음) _____</p> <p>_____.</p> <p>6. <u>강사의 주 근로시간은 15시간 이상인 것으로 간주한다.</u></p>

2) 교원의 교수시간

○ 제안 이유

- 학교의 장과 강사는 법령으로 교수시간을 규정하고 있는데, 다른 교원의 교수시간은 학칙으로 정하도록 되어 있어서 전임교원의 과도한 교수시간을 제어할 수 없음.
- 전임교원의 최대 교수시간을 규정함으로써 강의 부담을 줄이고 적절한 연구시간을 보장하며, 강사의 교육 기회를 확대함.

○ 신·구 조문 대조표

현 행	개 정 안
제6조(교원 등의 교수시간) ① 대학·산업대학·교육대학 및 전문대학의 교원(학교의 장과 강사는 제외한다)의 교수시간은 학칙으로 정한다.	제6조(교원 등의 교수시간) ① _____ _____ _____매학년도 30주를 기준으로 매주 9시간 이하를 원칙으로 한다.

3) 초빙교원 사용 사유

○ 제안 이유

- 초빙교원의 사용 사유인 '특수한 교과'의 성격이 명확하지 않고, '초빙교원 등'이라고 규정함으로써 초빙교원을 무분별하게 사용할 뿐만 아니라 이와 유사한 '기타 교원'을 양산하여 대학의 교원이 난립하는 결과를 빚음.
- 최소 3년 임용 보장의 강사제도를 회피하기 위하여 1년 단위 임용의 초빙교원으로 대체하는 사례가 빈번함.
- 초빙교원을 '대학의 학과에서 통상적으로 개설되지 아니한 특수한 교과를 교수하

계 하기 위한 사람'으로 규정하고, 시행령 제7조 3항 '초빙교원 등'에서 '등'을 삭제함.

○ 신·구 조문 대조표

현 행	개 정 안
<p>제7조(명예교수 등) 학교의 장은 법 제17조 제1항에 따라 명예교수·겸임교원 및 초빙교원 등을 다음 각 호의 구분에 따라 각각 임용 또는 위촉할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. (생략) 2. (생략) 3. 초빙교원 등: 법 제16조 및 「대학교원 자격기준 등에 관한 규정」 제2조에 따른 조교수 이상의 자격기준을 갖춘 사람 또는 이에 준하는 해당 분야 경력을 보유한 사람으로서 특수한 교과를 교수하게 하기 위한 사람. 이 경우 초빙교원은 다음 각 목의 사항을 모두 충족해야 한다. 	<p>제7조(명예교수 등) _____</p> <p>_____</p> <p>_____.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. (현행과 같음) 2. (현행과 같음) 3. 초빙교원: _____ <p>_____</p> <p>_____ 대학의 학과에</p> <p>서 통상적으로 개설되지 아니한 특수한</p> <p>교과를 교수하게 하기 위한 사람.</p> <p>_____.</p>

3. 「대학설립·운영 규정」 개정

1) 교원 수

○ 제안 이유

- 현행 교원확보율은 OECD 기준에 미흡함. 교원 1인당 학생 수를 OECD 평균 수준으로 낮추어 교원 수를 확대함으로써 대학교육과 연구의 질을 제고함.
- 교원을 확대함으로써 학문 연구와 수업의 다양성을 확보함.

○ 신·구 조문 대조표

현 행	개 정 안
<p>제6조(교원) ① 대학은 편제완성연도를 기준으로한 계열별 학생정원을 별표 5에 따른 교원 1인당 학생 수로 나눈 수의 교원을 확보하여야 한다. 이 경우 계열별 학생정원을 합한 학생정원이 500명(대학원대학 및 장애인만을 입학대상으로 하는 대학의 경우에는 200명) 미만인 경우에는 그 정원을 500명(대학원대학 및 장애인만을 입학대상으로 하는 대학의 경우에는 200명)으로 보되, 계열별로 학생정원을 환산하는 방법은 교육부령으로 정한다.</p>	<p>제6조(교원) ① _____ _____별표 5의 교원 1인당 학생 수에서 의학을 제외하고 모두 15명으로 한다. _____ _____ _____ _____ _____ _____ _____</p>

2) 교원확보율

○ 제안 이유

- 산업대학·전문대학 및 이에 준하는 각종학교의 경우에 초빙·겸임교원을 교원확보율에 포함하는 정책은 대학 교육과정의 운영상 필요할 수 있음.
- 그러나 일반대학의 경우 교원이 아닌 겸임교원 및 초빙교원 등을 교원확보율에 포함하는 것은 일반대학의 성격에 부합하지 않을 뿐 아니라 폐해가 크기 때문에 교원확보율에 포함하면 안 됨.
- 법정 교원이 아닌 겸임교원 및 초빙교원을 교원확보율에서 제외함으로써 교원확보율을 높이기 위해 겸임교원 및 초빙교원을 무분별하게 채용하던 교원제도 운영방식을 개선함.

- 「대학설립·운영 규정」의 제6조(교원) ④항 “이 경우 대학(산업대학, 전문대학, 전문대학원으로서의 대학원대학 및 이에 준하는 각종학교를 제외한다)의 경우에는 그 정원의 5분의 1(대학에 두는 전문대학원은 3분의 1)”을 삭제함.

○ 신·구 조문 대조표

현 행	개 정 안
<p>제6조(교원)</p> <p>④ 제1항의 규정에 의하여 확보하여야 하는 교원에는 「고등교육법 시행령」 제7조 제2호 및 제3호에 따른 겸임교원 및 초빙교원 등(이하 “겸임교원등”이라 한다)이 포함될 수 있다. 이 경우 대학(산업대학, 전문대학, 전문대학원으로서의 대학원대학 및 이에 준하는 각종학교를 제외한다)의 경우에는 그 정원의 5분의 1(대학에 두는 전문대학원은 3분의 1), 전문대학원으로서의 대학원대학의 경우에는 그 정원의 3분의 1, 산업대학·전문대학 및 이에 준하는 각종학교의 경우에는 그 정원의 2분의 1의 범위 안에서 이를 둘 수 있으며, 겸임교원등에 관한 산정기준은 교육부령으로 정한다.</p>	<p>제6조(교원)</p> <p>④ 제1항의 규정에 의하여 확보하여야 하는 교원에는 「고등교육법 시행령」 제7조 제2호 및 제3호에 따른 겸임교원 및 초빙교원 등(이하 “겸임교원등”이라 한다)이 포함될 수 있다. 이 경우 대학(산업대학, 전문대학, 전문대학원으로서의 대학원대학 및 이에 준하는 각종학교를 제외한다)의 경우에는 그 정원의 5분의 1(대학에 두는 전문대학원은 3분의 1), 전문대학원으로서의 대학원대학의 경우에는 그 정원의 3분의 1, 산업대학·전문대학 및 이에 준하는 각종학교의 경우에는 그 정원의 2분의 1의 범위 안에서 이를 둘 수 있으며, 겸임교원등에 관한 산정기준은 교육부령으로 정한다.</p>

IV. 대학의 교육·연구 주체, 무엇을 할 것인가?

○ 대학 강사는 전체 강의의 30~35%를 차지하고 있으며, 대학원생과 함께 대학 내에서 중추적인 연구진을 구축함. 대학 교육연구공동체의 근간이라 할 수 있음. 이들이 겪고 있는 문제점을 해결하지 않고서는 고등교육의 질을 높이거나 성숙한 학문을

기대하기 어려울 것임. 더 나아가 노동 존중의 민주평등대학도 실현하기 불가능할 것임.

○ ‘지금 이대로’의 대학을 변화시키기 위해서는 대학에서 일하는 모두에게 ‘일과 생활의 양립’을 보장하고, ‘인간다운 생활을 할 권리’를 노동권으로 보장하며, 여기에서 벗어나는 영역에 대해서는 국가 및 대학 공동체가 최소한의 여건을 보장해 주어야 함.

○ 대학 강사는 비정규직임. 상시적인 고용 불안정과 열악한 처우에 놓여 있음. 결코 좋은 일자리라고 할 수 없음. 가장 좋은 해결 방안은 정규직으로 전환하는 것임. 그런데 대학 강사의 근로 형태가 일반 상용근로자와 많이 다르다는 점에서 문제 해결이 쉽지 않음. 학문후속세대로서 대학원생의 강사직군 진입 장벽 문제, 교육과 연구를 동시에 수행하는 강사의 근로특성, 비정규직이면서도 초단시간 근로자에 해당하는 근로조건 등 여러 가지 문제와 결부되어 있기 때문임. 비정규직 완전 철폐나 전면적 정규직 전환 문제에 앞서서 신분을 보장하거나 임금을 적정하게 보존하는 것이 현실적이고 시급한 과제일 것임. 이와 관련한 몇 가지 사례를 소개함.

- 공정 수당, 고용 불안정 수당, 사회연대임금제 등: 고용이 불안정한 비정규직 노동자에게 보상 수당을 지급함. 정규직에 비해 시간당 수당을 10~20% 우대하여 지급.

- 금융 노조의 근로복지진흥기금 조성: 2020년 1.8% 임금 인상분의 1/2을 용역·과건 근로자의 근로조건 개선 및 취약 계층 지원에 사용. 이른바 하후상박 임금 전략. 그 결과 비정규직과 정규직 간 임금이 70~80% 수준으로 격차가 줄었음.

- 일본: 2016년 동일노동 동일임금 지침 수립. 기본급, 상여금, 수당, 복리후생, 교육·훈련 등에서 정규직과 비합리적 격차를 줄일 것을 기업측에 권고. 정규직의 80% 수준까지 임금 수준 격상 목표.

○ 대학체제를 변화시키기 위해서는 1차적으로 대학 내에서 일하는 노동자들은 자신의 삶과 노동조건을 결정하는 데 필요한 권리부터 쟁취해야 함. 자신과 관련한 제반 물적, 제도적 조건을 결정하는 데 참여하는 것은 민주시민 및 자주적 인간의 본질적 요건임. 사용자가 일방적으로 작성한 취업규칙, 각종 규정에 무비판적으로 따르기만

하는 것은 자신 스스로를 자주적 인간으로 여기지 않는 것임. 가능한 노사가 동등한 지위에서 노동조건을 공동 결정할 수 있는 체제를 만들어가야 함. 이는 어느 한 단위 조직만으로는 불가능하며, 함께 연대해야 함.

- 교수·학생·직원이 동등한 권리를 갖고 대학 운영에 참여하는 거버넌스를 구축함.

- 대학원생의 연구를 사회적 노동으로 인정, 등록금을 전액 지원하고 생활비를 보조함. 등록금과 생활비를 학생 개인의 문제가 아니라 사회적 정의의 관점에서 바라보아야 함.

- 정규직과 비정규직 교수 사이의 차별 대우 문제는 반드시 개선해야 함.

발표3. 불안정 연구노동자의 사회 안전망과 대학의 역할

이준영 전국대학원생노동조합 지부장, 서울대학교

요약

이 발제문에서는 2025년 7월 13일 발생한 전남대학교 대학원생 갑질 사망 사건의 원인과 처리 과정을 살펴보고, 이를 바탕으로 대학이 불안정 연구노동자의 사회 안전망으로서 역할을 수행하기 위한 제도 개선책 및 입법 과제를 제안한다.

1. 사건 개요

작년 한 해에 한국에서 2만 명에 육박하는 사람들이 박사 학위를 취득하였다. 대학원에 진학하는 학생의 수는 점점 늘어나는 추세이다. 안타깝게도 35만 명에 달하는 대학원생 중에 어림잡아 20만 명은 국가나 기업의 연구 사업에 참여하지 못했을 것이고, 5만 명은 지도 교수로부터 정기적이고 적절한 논문지도를 받지 못했을 것이다.¹ 누군가는 연구 참여로부터 배제되고 지도 교수로부터 방치된 채 어떠한 지원도 받지 못하는 와중에, 한 대학원생에게 과도한 업무가 누적되고, 갑질에 노출되어 삶을 등지게 된 것은 대학의 노동 환경이 매우 불균형하다는 증거이다. 이 극심한 불균형은 이 사건을 한 대학원생이 교수 개인의 비윤리적인 업무 지시로 인해 고통받은 특별한 사건이 아닌, 학술·연구의 장으로서 한국의 대학이 놓여 있는 파편화되고 무책임한 고등교육 체계의 제도적 한계로 보게 한다. 대학원생이 얼마나 과한 노동을 하는지, 대학원생에게는 어떠한 역할이 부여되고 이것이 정당한 지를 한 대학원생의 죽

¹ 대학원생의 연구개발과제 참여 비율은 박일주&이지은(2022)과 교육통계서비스를, 논문 지도 비율은 국가인권위원회(2015)를 참고하였다.

음 이전까지 대학 내에서는 아무도 묻지 않았다. 불안정한 연구노동자인 대학원생들을 대학이 충분히 보호하고 있는가?

2025년 7월 13일 발생한 전남대학교 대학원생 갑질 사망 사건은 교수와의 수직적인 위계와 열악하고 비윤리적인 대학의 연구 문화를 함축하는 사례이다. 이 사건의 피해자 A는 지도 교수 B와, 그가 소속한 연구실의 연구 교수 C로부터 부당한 업무를 지시받아 왔다. 교회연 가족 행사를 준비하거나 교수의 중고 거래를 대신하는 등 연구와 전혀 관련 없고 교육의 목적이 있다고 볼 수 없는 부당한 지시들을 A는 따라야 했다. A는 중간 고사나 과제의 문제를 출제하도록 지시받기도 했다. 이러한 교수의 업무 태만은 해당 과목을 수강하는 학생의 교육권을 해칠 뿐 아니라, 강의를 함께 만드는 대학원생의 노동권도 침해한다. A는 강의를 보조하고, 평가 기준을 마련하는 등 보조 이상의 핵심적인 업무를 수행하고 있으나, 조교 근로 계약이나 복무 협약 없이 교수의 위계에 따른 업무 지시로 아무런 대가 없이 강의 노동력을 착취당했다.

이 사건의 가장 기이한 지점은 연구 교수 C의 아내가 대표로 있는 D사와 A와의 왜곡된 근로 관계이다. D사는 전남대학교의 산학협력단과 공동으로 연구개발과제를 수행하였다. A는 D사에 인턴으로 재직하기도 하였으나, 그 이후에도 A는 연구 교수 C로부터 D사의 연구 행정을 지시받아왔다. 더욱이 이 중에는 거짓 자문 및 출장의 근거 자료를 마련하거나, 인건비 회수 등 연구 윤리를 위반하는 불법적인 지시도 포함되어 있어, A에게 과중한 업무와 함께 연구에 대한 회의와 막대한 심리적 부담을 야기했을 가능성이 크다.

이 사건의 근본적인 원인은 대학원생이 연구와 행정, 교육에서 실질적인 노동 수행함에도 불구하고 노동권을 보호받지 못하는 데에 있다. 이 사건에서도 그러했던 것처럼 대학원생의 노동은 위계적인 연구 문화나 교육의 일환으로 비가시화된다. 대학원생의 업무 범위와 시간은 지도 교수의 재량이라는 명목 아래 흐릿해졌으며, 그에 상응하는 보상 체계는 지도 교수가 베푸는 아량 정도로 여겨지고 있다. 대학원생의 노동권을 보호하기 위해서는 보다 안전하고 법적 구속력을 발휘하여 강제할 수 있는 근로 관계가 확립되어야 한다. 『고등교육법』이나 『학술진흥법』과 같은 현행 고등교육 법령과 제도 그리고 그 실질은 이 사건의 책임 소지를 밝히고 다시는 이러한

비극이 벌어지지 않길 간절히 원하는 유가족을 위로할 수 없다. 위로의 시작점은 한국의 노동 관계 법령에 따른 산업 재해에 대한 규정과 직장 내 괴롭힘 관련 제도들처럼 가해자를 단죄하고, 피해자를 보호하며, 노동권 침해를 예방하는 규정들의 제도화이다.

또한, 이 사건에서 대학은 대학원생의 노동권과 교육권, 인격권을 보호하는 최소한의 역할을 수행하지 못했다. 안타깝게도, 대학은 대학원생이 처해 있는 왜곡된 근로 관계에 대해서 전혀 알지 못했다고 답할 것이고, 대학원생을 보호하여야 하는 책임을 회피할 가능성이 높다. 대학의 인권센터가 대학원생에게 심리적인 지원을 할 수 있을 지라도, 이 사건에서 볼 수 있듯이, 대학원생에게 지워진 과도하고 불법적인 업무 지시를 제한할 수 있는 실효적 수단이 없다. 대학원생을 노동권을 보호하는 대학의 책임을 분명히 하고, 대학이 포착하기 어려운 지도 교수 및 다른 교원과 학생과의 다층적인 근로 관계를 조사하고 개입할 수 있어야 한다.

2. 사건 처리 및 산업재해 승인

A씨의 사망 이후 전남대학교는 진상조사위원회를 꾸려 이 사안을 조사하였고, 징계위원회를 열어 11월 연구 교수 C를, 12월 지도 교수 B를 해임하였다. 진상조사위원회는 평균 담당 과제 수의 2배에 달할 정도로 과도한 업무 부담을 주었고, 사적인 심부름과 취업 이후에도 연구실 근무를 요구했다는 이유로 두 교수가 “권한을 남용하고, 고인에 대한 우월적 지위 행사하였으며, 대학원생을 대상으로 부당한 요구를 강요하고 부적절한 처우를 제공하였다”고 보았다. 대학이 사건의 가장 직접적인 원인이었던 가해자에 대해 가장 고강도의 징계인 해임을 의결했다는 점은 특기할만하나, 대학원생의 근로 환경과 근로 관계에 대해서는 충분히 포착하지 못했다는 점에서 한계가 있다. 징계위원회가 판단 근거로 삼은 자료는 어디까지나 사건 발생 이후 피해 학생의 카카오톡과 유서, 메일을 통해 확인한 사후 조치로 밝혀진 것에 불과하다, 대학원생의 노동 조건을 개선하고 업무 과중을 조정하는 등 유사 사건을 예방하기 위한 대책은 아직까지 미지수이다.

더욱 중요한 것은 A씨의 유가족이 근로복지공단에 신청한 산업재해 유족급여 신청이 2026년 3월 26일 승인되었다는 것이다. 이 판정은 대학원생이 겪었던 육체적·감정적 고통이 대학 내의 근로 현장에서 말미암은 산업재해임을 제도적으로 증명하는 사례이다. 이는 대학원생의 노동 안전에 크게 두 가지 의미를 지닌다. 첫째로는 2019년 경북대 화학관 폐기물 폭발사고로 대학원생이 크게 다친 이후 법제화된 대학원생 대상 산업재해 적용 법안(『산업재해보상보험법』 제123조의 2)의 첫번째 보고 사례라는 것이다. 매년 수백 건의 연구실 사고가 보고 되고 있고 이중 절반이 넘는 사고가 대학에서 발생한다. 그러나 연구실 사고로 피해를 입은 대학원생이 『산업재해보상보험법』에 따라 급여를 청구한 사례는 보고된 바가 없다. 이는 대학원생을 보호하는 제도가 아직 대학 내 연구 현장에 충분히 정착하지 못했음을 의미한다. 이번 사건에서는 민주사회를 위한 변호사모임이나 언론 등의 도움을 통해 적절한 절차를 밟을 수 있었지만, 산업재해 인정 청구의 절차와 같은 노동 관계 제도가 익숙하지 않아 대학원생들이 피해를 받더라도 입법안의 수혜를 받지 못하고 있다. 이번 사건의 산업재해 인정 판정은 연구실 사고로 피해를 입었음에도 산재법의 보호를 받지 못했던 수많은 대학원생이 적법한 보상을 받을 길을 제시하는 사례이다.

둘째로는 연구실 사고에 의해 발생한 물리적 피해가 아닌 지도 교수나 연구 교수와의 관계 속에서 발생한 정신상의 손해를 산업재해로 인정했다는 점에서 의미가 있다. 통상 『산업재해보상보험법』은 정신상의 손해도 업무상 장해로 인정한다. 2026년 2월 19일 『연구실 안전 환경 조성에 관한 법률』이 연구 주체의 장이 정신상의 손해까지 대비하여 보험에 가입하도록 개정되었기도 하다. 그러나 대부분의 대학원생들이 업무와 관련 없는 지시, 과중한 업무 등에 노출되어 위기를 겪고 있음에도 이로부터 대학원생을 보호하는 수단은 매우 제한적인 실정이다. 이 판정은 대학원생의 정신적인 위협을 명백하게 근로 관계에서 발생한 "업무상의 재해"로 인정하였다. 2024년 한국노동안정보건연구소와 공감직업환경의학센터가 실시한 "학생연구노동자의 정신건강 실태조사"에서는 20.2%의 대학원생이 최근 1년간 극단적 선택을 고려하였으며, 우울증을 진단받은 대학생이 30.7%에 달했다고 보고되고 있다. 이 사건

으로 인해 정신적으로 고통을 받고 있던 많은 대학원생이 보호받을 수 있기를 기대한다.

3. 한계 및 개선 방안

이 판정은 모든 대학원생의 근로자성²을 폭넓게 인정하기보다는 국가연구개발과제에 참여하는 학생연구자를 대상으로 산재보험에 가입할 수 있도록 하는 『산업재해보상보험법』에 따라 제한적으로 산업재해의 청구 권한을 인정했다는 점에서 분명한 한계가 있다. 현재 대학원생의 근로자성은 『산업재해보상보험법』에서만 제한적으로 보호될 뿐, 『근로기준법』이나 『노동조합 및 노동관계조정법』 등 모든 노동 관계 법령을 통해서 폭넓은 노동권을 보장받지 못한다. 『산업재해보상보험법』 제123조의 2은 『연구실 안전환경 조성에 관한 법률』에 따른 대학을 사업장으로 보고, 연구개발과제에 참여하는 학생연구자를 그 사업의 근로자로 본다고 규정한다. 이 때문에 이 사건이 『산업재해보상보험법』 제37조에 따라 업무상의 재해로 인정된 것으로 보인다. 다시 말해, 이 판정은 "모든 대학원생은 근로자다"라는 근거로 산업재해를 승인하였다기보다 대학원생을 근로자로 간주할 수 있도록 하는 제한 규정에 의해 보상받았던 것이라 할 수 있다. 만약, 이 사건 피해자가 연구개발과제에 참여하지 않았고, 인력양성사업이나 장학금을 통해 인건비를 지급 받았었다면 산업재해로 인정받았을 가능성이 더욱 희박했을 것이다.

그러나 이 사건 판정은 모든 대학원생에게 근로자성이 있고 대학이 대학원생의 근로자성을 보호할 책임이 있음을 보여주기도 한다. 우선, 실질적으로 『산업재해보상보험법』에서 사업장의 단위를 대학 및 연구기관이라고 명명하고 있다. 그리고, 이 사건에서 대학원생이 겪는 정신적인 고통은 연구개발과제 수행이라는 조건 내에서만

² 여기서 근로자성은 법령상의 용어로서 "근로자"를 차용하여 사용하였다. 일반적으로 "근로자"는 노동자가 근면하여야 한다는 규범성을 내재하고 있으나, 이 글에서는 근로자성과 노동권을 구분하여 사용하되, 법적으로 보호받는 근로자로서의 권리를 가질 수 있는 성질을 "근로자성"으로 좁게 정의하고, 모든 노동자가 보호받아야 하는 권리를 "노동권"으로 사용하였다.

발생하는 것이 아니라는 점이 명확하다. 과도한 업무에도, 업무 외의 지시에도 이 사건 피해자가 따를 수 밖에 없었던 이유는 연구 교수와 지도 교수가 연구개발과제 외에서도 지배력을 행사할 수 있는 대학 내의 위계 관계 때문이다. 따라서, 연구개발과제에 참여하는 학생이 아니더라도, 이공계열 대학원생이 아니더라도, 그러한 위계 관계 내에서 고통을 받고 있는 모든 대학원생과 그들의 근로자성을 보호하여야 한다.

모든 대학원생의 근로자성을 보호하기 위해 대학을 대상으로 하는 근로계약이 필요하다. 이 사건에서 볼 수 있듯이, 대학원생은 근로자성을 보유하고 있고, 산업재해보상보험법은 이를 보호하는 수단이었다. 직장 내 괴롭힘이나 휴식권, 최저 임금 등 현행법의 테두리 밖에 있는 대학원생의 노동권을 보호하는 가장 실속있는 해결책은 근로계약이다. 대학에는 근로계약을 체결함으로써 대학원생의 근로자성을 보호할 책임이 있다. 이 사건 이후로도 지속적으로 관계자와 협의하여, 산업재해로 사망자가 발생한 데에 대해 근로감독을 청구하고, 『중대재해처벌법』을 통해 대학이 산업재해를 예방할 수 있는 적절한 주의와 감독을 하였는지를 따져 물어야 한다.

4. 입법 및 제도 개선 제안

대학 내 사고 처리 규정 일원화

현재 대학 내에서 발생하는 사고를 관리하도록 하는 규정은 『고등교육법』, 『연구실 안전환경 조성에 관한 법률』, 『산업재해보상보험법』에 산재하여 있다. 『고등교육법』 제27조의 2는 학교의 장이 학생, 교직원 등 학교의 구성원을 안전하게 보호하도록 하며, 각종 위험 발생 후 사후조치 및 재발방지책을 마련하고, 안전사고 피해자 보상 및 지원을 하도록 되어 있다. 『연구실 안전환경 조성에 관한 법률』은 대학의 장이 연구실의 안전을 점검하고 사고 발생을 과학기술정보통신부장관에게 보고하며, 생명 및 정신상·신체상에 손해에 대비하여 연구활동종사자를 피보험자 및 수익자로 하는 보험에 가입할 수 있도록 한다. 『산업재해보상보험법』은 산업재해에 대해 근로복지공단에 보험급여를 청구하도록 하며 『연구실 안전환경 조성에 관한 법률』 상의 연구활동종사자를 그 대상으로 간주하는 규정을 포함하고 있다.

산재되어 있는 대학 내 사고 처리 규정은 두 가지 지점에서 문제가 있다. 첫째는 대학원생이 복잡한 제도를 모두 알고 수혜를 받기 어렵다는 것이다. 대학원생이 사고가 발생하였을 때 이를 학교와, 연구실 책임자와 근로복지공단에 각각 보고 및 청구하여야 보상 등 후속 조치가 가능하다. 둘째는, 국가연구개발과제에 참여하는 학생들만 산업재해보상보험법의 보호를 받는다는 것이다. 이번 사건에서 볼 수 있듯이, 대학원생의 정신상의 손해는 비단 국가연구개발과제라는 연구책임자-학생연구원 관계에서 발생하는 것이 아니다. 따라서, 국가연구개발과제 참여 여부와 관계 없이 대학 내에서 발생하는 사건을 보호할 수 있는 일원화된 사건 처리 체계가 필요하다.

○ 신·구 조문 대비표 (고등교육법)

현 행	개 정 안
<p>제27조의2(안전관리계획의 수립·시행)</p> <p>① 학교의 장은 학교에서 발생하는 재난, 안전사고, 감염병의 확산, 범죄 등 각종 위험으로부터 학생, 교직원 등 학교의 구성원을 안전하게 보호하기 위하여 안전관리 계획을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 안전관리계획은 다음 각 호의 사항을 포함한다.</p> <p>1. 학교 안전관리의 목표와 기본 방향 ...</p> <p>7. 안전사고 피해자 보상 및 지원</p> <p>7의2. 긴급구조활동과 응급대책·복구 등에 참여한 학생, 교직원 등 학교 구성원의 심리적 안정과 회복을 위한 상담 지원. ...</p>	<p>제27조의2(안전관리계획의 수립·시행)</p> <p>① 학교의 장은 학교에서 발생하는 재난, 안전사고, 감염병의 확산, 범죄, <u>산업 재해</u> 등 각종 위험으로부터 학생, 교직원 등 학교의 구성원을 안전하게 보호하기 위하여 안전관리 계획을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 안전관리계획은 다음 각 호의 사항을 포함한다.</p> <p>1. 학교 안전관리의 목표와 기본 방향 ...</p> <p>7. 안전사고 피해자 보상 및 지원</p> <p>7의2. 긴급구조활동과 응급대책·복구 등에 참여한 학생, 교직원 등 학교 구성원의 심리적 안정과 회복을 위한 상담 지원.</p> <p><u>7의3. 연구실 사고 등 산업재해 발생 시 사</u></p>

<p><신 설></p> <p>③ 그 밖에 학교의 안전관리계획의 수립·시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>건 처리 절차의 안내</p> <p>③ 학교의 장은 『연구실 안전환경 조성에 관한 법률』에 따라 『학술진흥법』 제6조의 “학술지원사업”의 대상자와 『국가연구개발혁신법』 제2조의 “연구개발 과제”에 참여하는 연구자를 피보험자 및 수익자로 하는 보험에 가입하여야 한다.</p> <p>④ 그 밖에 학교의 안전관리계획의 수립·시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
---	---

산업재해 규정 개선 제도 안내

학생연구자에 대한 산재보험료 및 보험급여 산정의 기초가 되는 보수액 및 평균임금은 근로자의 평균 임금에 매우 못 미치는 수준이다. 산업재해 보험 급여가 현실화 될 수 있도록 현행 보수액 및 평균임금을 「국가연구개발사업 연구개발비 사용기준」 제 40조에 따라 인상할 필요가 있다.

○ 현행

구 분	보수액(월)	평균임금(1일)
학사 학위 과정 (전문 학사 과정을 포함한다)	300,000	10,000
석사 학위 과정 (학·석사 통합과정을 포함한다)	1,000,000	33,330
박사 학위 과정	1,250,000	41,660

(석·박사 통합과정을 포함한다)		
-------------------	--	--

○ 개선안 (보수액 기준)

구 분	보수액(월)	평균임금(1일)
학사 학위 과정 (전문 학사 과정을 포함한다)	1,300,000	43,330
석사 학위 과정 (학·석사 통합과정을 포함한다)	2,200,000	73,330
박사 학위 과정 (석·박사 통합과정을 포함한다)	3,000,000	100,000

5. 대학의 주체, 무엇을 할 것인가?

고등교육 체제 내에 불안정 노동자로서 대학원생을 보호하기 위한 제도를 확충하여야 하는 이유는 대학원생을 고등교육 체계의 주변적 존재가 아닌, 학술·연구·교육의 영역에서 노동하는 핵심 주체이기 때문이다. 입법과 제도 개선은 필수적이지만, 선행 조건에 불과하고 그것만으로 대학원생의 권리가 실질에서 보장받기 어렵다. 제도는 입안으로 완결되는 것이 아니라, 그것을 해석하고 활용하며 집합적으로 실천하는 주체들에 의해 비로소 정착된다. 이러한 점에서 대학원생은 보호의 대상에 머무르는 것이 아니라, 자신의 연구 노동과 교육 참여 조건을 파악하고 권리를 행사하는 행위자로 자리매김해야 한다.

동시에 개별 대학원생은 복잡하고 개별화된 고등교육 체계와 위계적 관계 속에서 권리를 주장하기 어려운 현실을 고려하여야 한다. 산재 인정과 같은 사후적 구제뿐 아니라, 근로조건의 기준 설정, 부당한 업무 지시에 대한 대응, 제도 개선 요구를 조직적으로 제기하는 주체로서 대학원생의 권리를 가시화하고 제도화하는 데에는 문제

제기를 개인적인 영역에 한정시키지 않고 집단적인 발화로서 대학원생의 노동 조건을 다루는 것이 필요하다. 전국대학원생노동조합은 대학원생의 권리 행사의 핵심적 매개로서 대학원생의 노동 환경 개선을 실현하여야 한다.

더 나아가 대학원생의 연구, 교육, 학사 운영 전반에 대한 참여권을 제도적으로 보장하는 방안이 마련되어야 한다. 국가교육위원회나 과학기술자문회의처럼 부처의 칸막이 안에서 불안정 연구노동자를 과편화하는 제도가 아닌 교육부와 과학기술정보통신부, 고용노동부 등이 두루 참여하는 상설적 고등교육 관리기구를 창설하여 정부와 대학, 연구노동자, 대학 내 노동 조건과 권력관계를 지속적으로 점검하고 조정할 수 있어야 한다.

참고 문헌

국가인권위원회. (2015). 대학원생 연구환경에 대한 실태조사. 국가인권위원회.

박일주&이지은. (2022). 국가연구개발사업 학생인건비 지급의 주요 쟁점과 제언. KISTEP 이슈페이퍼.

발표4. 사립학교법에 갇힌 민립대학, 국립대로 전환
모색 : 조선대 사례

이철갑 조선대학교



목 차

01	세계 각국의 국·공립 대학과 사립대학 비율	08	공영형 사립대 vs 국립화 비교
02	한국의 국립대학과 사립대학: 무엇이 다른가	09	인천대학교 국립 전환의 정치·사회적 맥락
03	사립학교법의 제정 배경과 법적 성격	10	조선대학교 국립화 방안
04	민법상 법인과 학교법인의 차이	11	광주·전남 시민에게 돌아갈 혜택
05	대법원 판례에서 본 사립학교의 공공성	12	사립대 구조개선법과 타 사립대 국립화 경로
06	사립대학 재정 구조 분석	13	예상되는 질문과 답변
07	교육의 공공성: 왜 국립화인가		

조선대학교 연구팀 2026

SECTION 1

01

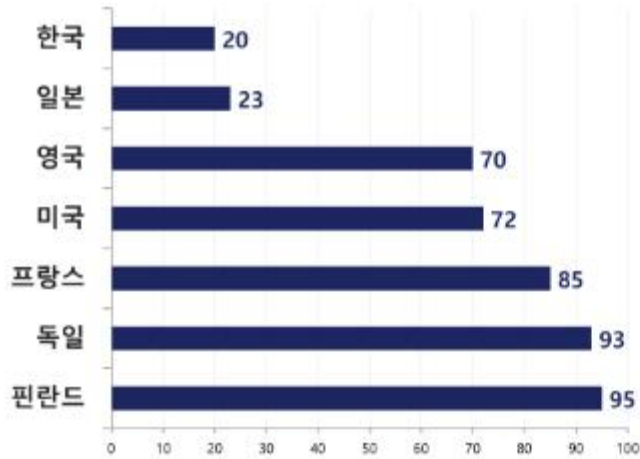
세계 각국의 국·공립 대학과 사립대학 비율

국제비교 - 한국은 어디에 있는가

조선대학교 연구팀 2026

주요국 국·공립 대학 재학생 비율

국제 비교 — 한국은 OECD 사립 의존도 1위



KI OECD Education at a Glance 2014 - IANSCO 185

유럽 모델

- 핀란드·독일·프랑스: 90% 이상 국공립
- 교육 = 공공재 인식

미국 모델

- 공공 72% + 사립 28%
- 사립도 기부금 위주, 등록금 국립

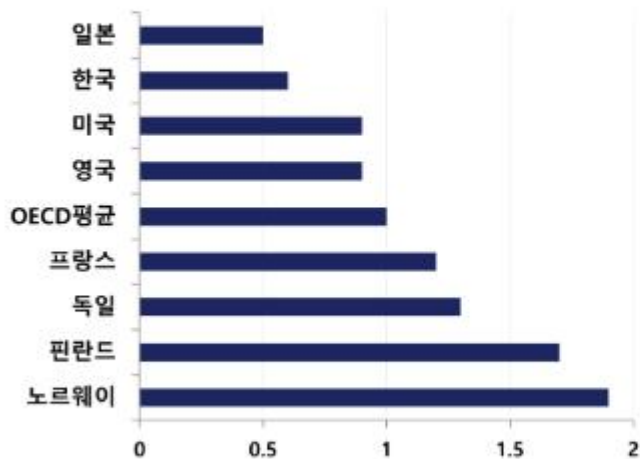
한국·일본 모델

- 사립 80% 의존형
- OECD 극단적 이상치

조선대학교 연구팀 2026

OECD 주요국 고등교육 공공 투자

GDP 대비 공공지출 — 한국은 OECD 평균의 60% 수준



KI OECD Education at a Glance 2013 - 국제예산정책지(2013.7)

한국의 현실

0.6%

GDP 대비 고등교육 공공지출

- OECD 평균 대비 60% 수준
- 학생 1인당 공교육비 \$12,225 (OECD 평균의 67.5%)
- 초·중등 대비 역전 구조 초·중등 OECD 133% ↔ 고등 67.5%

조선대학교 연구팀 2026

국제 비교의 시사점

한국 고등교육의 구조적 비정상성

1 사립 의존도	2 공공 투자	3 정책적 방향
<ul style="list-style-type: none"> • 세계 1위 수준 (77.7%) • 사적 부담(등록금) 과다 • 계층 격차 확대 구조 	<ul style="list-style-type: none"> • OECD 평균의 60% • 선진국 대비 절반 수준 • 고등교육 저투자 지속 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공성 확대 = 국제 표준 • '비정상 → 정상화' 필요 • 국립화·공공화 경로

조선대학교 연구팀 2026

SECTION 2

02

한국의 국립대학과 사립대학: 무엇이 다른가

국가 지원의 극명한 차이

조선대학교 연구팀 2026

국립대학 vs 사립대학 : 핵심 차이

국가 지원에서 최대 2배 이상 차이 발생

구 분	국립대학	사립대학
등록금 (연평균)	약 420만원	약 750만원
국가 재정지원	운영비 전액 국비	사업 선정 시 일부 지원
시설 투자	국가 예산 투입	재단 부담 (부족)
교원 신분	국가공무원	사립학교 교원
연구비 접근성	국책과제 우선 배정	경쟁 입찰 위주
재정 투명성	감사원 감사	제한적 공개

→ 같은 대학생이지만, 국가 지원에서 최대 2배 이상 차이 발생

조선대학교 연구팀 2026

등록금 부담 비교: 4년간 1,320만원 차이

저소득 가구 연간소득의 약 40%



4년간 총 등록금 차이

- 국립대 4년 약 1,680만원 vs 사립대 4년 약 3,000만원
- 4년간 약 1,320만원 차이 — 저소득층 가구 연간소득의 약 40%
- 국가장학금 감안 시에도, 사립대 학생 실질 부담은 국립대의 약 1.5배

조선대학교 연구팀 2026

사립학교법의 제정 배경과 법적 성격

사립학교법의 역사

03 | 사립학교법 제정 배경

사립학교법의 입법 목적 (제1조)

자주성 확보와 공공성 양양의 이중 원리

사립학교법 제1조 (목적)

"사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 양양함으로써 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다."

자주성 확보

- 설립자의 건학 이념 존중
- 학교 운영의 독립성 보장
- 정부의 과도한 간섭 배제

공공성 양양

- 교육의 공적 기능 수행
- 학생의 학습권 보장
- 국가 교육 이상 실현 의무

※ 현실에서는 '자주성'이 '사유화'로 변질되는 경우 빈번 — 공공성 회복이 국립화의 출발점

조선대학교 연구팀 2026

사립학교법 제정의 역사적 배경

'자주성 확보'와 '공공성 양양'의 균형

<p>1945-1963 법적 공백기 (사립대학 급팽창) 국가재정 미약으로 고등교육이 사립대학 중심 발전. 졸업 재산 대부분이 농지·임야로 수익성 낮아 대부분 사립대 재정난에 몰락. 교육법·입법 없음</p>	<p>1963.6.26 사립학교법 제정 (법률 제1362호) 박정희 군벌기 국가재건최고회의 가결. 초·중등보다 고등 교육기관(사립대학)의 건전 운영에 초점—사학에 대한 관리위한 통제규제 입법</p>	<p>1964 1차 개정 — 공공성·감독 강화 일부 사립대학의 정밀조과 모질 비리가 사회문제화. 일차 자주성 보장 방향 개정 움직임이 역전되어 지도·감독 조항 강화 방향으로 개정</p>
<p>1975 유신기 — 교수 재임용제 도입 제53조의2 신설로 대학(사범대·초급대 포함) 교원을 1976.2월말 임용 제임연. 유신체제의 대학 통제 장치로 비관. 학부자유·교원신분보장 논쟁의 출발점</p>	<p>1981 제5공화국 체제 정비 장계 출류·정치 전문개정(교원·건축 등), 관할청(문교부장관) 지도·감독 규정, 사립대 시설·재산 기준 장법위 제정. 이후 1980년대 강우환 정권의 사학 규율의 기본 형성</p>	<p>1990 회계 투명성 + 대학평의위원회 제31조 결산에 대학평의위원회 자문 규정 신설. 학교법인 예·결산 보고·공시, 임원 취임승인 취소 사유 정하며 사립 대학 운영 투명성 강화 시동</p>
<p>2005.12.29 개방이사제 — '사학법 파동' 이사 1/3 이상 대학평의위원회 추천, 이사 영수 7~9인, 권록이사 1/3~1/4, 비리일임 복귀제한 2~5년, 교감일기제, 회의록 공개, 사학계 기록공개 강제 반발</p>	<p>2007.7 사학분쟁조정위원회 신설 2005 개정의 일부 완화. 개방이사추천위·사학분쟁조정위원회 설치. 이사장 친족의 학교장 임명 예외 허용. 이후 비리재단의 경영권 복귀 통로로 악용 비판</p>	<p>2025.8.14 사립대학 구조개선 지원법 (신규 제정) 법률 제21010호. 2026.8.15 시행. 학생연구 감소·재정위기 대응—교육부 기본계획, 사학구조개선심의회, 재정진단, 경영위기대학 지원, 학생모집 방지·학교경영·재산관리금</p>

조선대학교 연구팀 2026

SECTION 4

04

민법상 법인과 학교법인의 차이

사단법인 재단법인 학교법인

조선대학교 연구팀 2026

사단법인 · 재단법인 · 학교법인 비교

학교법인은 '설립자의 사적 재산'이 아님

구분	사단법인 Association	재단법인 Foundation	학교법인
근거법	민법 §32	민법 §32	사립학교법 §2
구성 기반	사람(사원)의 결합	재산의 집합	학교 운영 목적 재산
최고의사결정	사원총회	이사회	이사회 (교육부 감독)
설립자 지위	사원 중 1인	출연자 (권리 소멸)	이사 참여 가능 (공공성 제한)
잔여재산 귀속	정관에 따라 귀속	유사 목적 법인 귀속	교육용 재산으로 귀속
공공성 의무	제한적	제한적	강력 (사립학교법)

학교법인 = 설립자의 사적 재산이 아닌, 교육 공익 목적에 귀속된 재산을 운용하는 법인

법인
설립 근거
공법인
사법인
목적
영리법인 (회사)
비영리법인
구성 방식
사단법인 (사람 중심)
재단법인 (재산 중심)
국가
국가기관 (비법인)
일반 국립대
법인
공법인
국립대학법인 (서울대, 인천대)
특수법인
(예) 한국은행 등

조선대학교 연구팀 2026

여러 유형의 특수법인

구분	법적 근거	설립주체	목적	감독기관	구성	특징
학교법인	사립학교법	설립자	교육	교육부	재단형	이사회 중심
의료법인	의료법	개인/재단	비영리 의료	보건복지부	재단형	수익 배당 금지
사회복지법인	사회복지사업법	개인/단체	복지	보건복지부	재단형	공익성 강함
종교법인	민법/개별법	종교단체	종교활동	문화체육관광부	사단/재단 혼합	자율성 높음
공기업	공공기관운영법	국가	공공서비스	기획재정부	혼합	공법인 성격
특수법인	개별법	국가/특수	공공/금융	금융위원회	특수	강한 규제

조선대학교 연구팀 2026

대법원 판례에서 본 사립학교의 공공성

초선대학교 연구팀 2026

사립학교의 법적 성격에 관한 주요 판례

설립자 재산권은 무제한 보호되지 않음

➔ 대법원 2006다19054

사립학교도 공교육의 일부

- 설립자·경영자의 사적 자치가 무제한 보장되는 것이 아니며 공공성에 의한 제한을 받음

➔ 헌법재판소 2001헌바64

사립학교의 자유도 교육의 공공성·공익성 앞에서 제한 가능

- 사학의 자주성은 교육의 본질적 기능 범위에서만 보호

➔ 대법원 2007다51758

학교법인의 재산은 교육 목적에 출연된 재산

- 설립자라 하더라도 임의로 처분 불가

초선대학교 연구팀 2026

설립자의 법적 지위: '출연자(出捐者)'

소유자가 아닌 봉사자 — 학교법인 재산은 이미 사유권에서 이탈

[흔한 오해] 설립자 = 소유자

- "내가 세웠으니 내 것"
- 설립자 가족의 이사장 세습
- 학교법인 재산의 사적 사용 · 이전
- → 법적으로 인정되지 않음
- 국립화 = '재산 몰수'로 오인

[법적 실체] 설립자 = 출연자

- 재산을 교육 목적에 출연한 자
- 출연 후 재산에 대한 권리 소멸
- 이사 참여는 '봉사'의 성격
- **공공성 위반 시 이사 해임 가능**
- → 대법원 일관 판례 확립

사학은 개인의 소유물이 아니다

현실 — 2010~20 비리 사학 적발 300건+ · 임시이사 파견 30여 교 → 공공성 회복 필요

조선대학교 연구팀 2026

SECTION 6

06

사립대학 재정 구조 분석

조선대학교 연구팀 2026

사립대학 수입 구조

등록금 의존 57% — OECD 최고 수준 (2023년 기준)



등록금 의존 57%

OECD 국가 중 최고 수준
학생에 과중한 부담 전가

정부 지원 25%

국가장학금·교육부 사업비
국립대 대비 부족

재단 기여 8%

법적 의무 없어 극히 저조
일부 대학은 0%에 가까움

조선대학교 연구팀 2026

재정 구조 대표 사례 비교

조선대 등록금 의존 62% · 법인 전입금 3% — 자생 불가 구조

구분	연세대	고려대	조선대	전남대(국립)
등록금 비중	45%	48%	62%	30%
정부 지원	28%	26%	22%	55%
법인 전입금	12%	10%	3%	-
기타(병원 등)	15%	16%	13%	15%

출처: 대학원리비

- 조선대: 등록금 의존도 62%, 법인 전입금 3% → 재단 기여 극히 미미
- 국립 전남대: 정부 지원 55% → 등록금 부담 절반에 불과
- 재정 구조의 구조적 격차 — 사립대는 자생적 재생산 불가

조선대학교 연구팀 2026

2026학년도 법인회계 세입예산 비교

사립 vs 국립법인 — 정부출연금의 극명한 차이

조선대학교 사립	인천대학교 국립법인	서울대학교 국립법인
총 수입예산 2,647억원	총 수입예산 2,741억원	총 수입예산 1조 2,038억원
등록금 수입 1,437억원	등록금 수입 639억원	등록금 수입 2,025억원
정부출연금 0	정부출연금 1,400억원	정부출연금 7,007억원

보 출처: 각 대학 2026학년도 법인회계 세입-세출예산 공시

조선대학교 연구팀 2026

SECTION 7

07

교육의 공공성:
왜 국립화인가

조선대학교 연구팀 2026

'교육의 공공성'이란 무엇인가

헌법 제31조 기반의 3대 원리

헌법 제31조 ①항

“모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.”

→ 교육은 개인의 사적 소비재가 아닌, 국가가 보장해야 할 공공재

접근성의 평등

- 소득·지역에 관계없이 교육 기회 균등 보장
- 등록금 부담 최소화
- 공적 재원으로 운영

운영의 투명성

- 이사회와 공적 구성
- 회계의 외부 감사
- 국가 감사원 감사
- 비리 사학 구조 근절

사회적 책임

- 지역 인재 양성
- 공공 의료·교육 인력
- 지역 경제 활성화
- 국가 균형 발전 기여

조선대학교 연구팀 2026

사립학교법의 진화

통제 → 자율 → 공공성 강화

1963

국가통제형
공공성

군정기 사학 난립 정비
→ 허가·승인·감독 중심

1990

자율성
일부 확대

민주화 이후 규제 완화
→ 평의원회 도입

2005

참여형
공공성

개방이사제 도입
→ 투명성·민주성 강화

사학법의 역사 : '공공성 강화'의 일관된 방향 — 국립화는 이 흐름의 자연스러운 연장선

조선대학교 연구팀 2026

OECD 대학교급 기관의 공공/사립 비율

국가	대학교급 기관 수	공공 수	사립 비율	체제 유형
한국	202	45	77.7%	사립 의존형
일본	813	189	76.8%	사립 의존형
미국	2,267	725	68.0%	고비용 혼합형
독일	318	213	33.0%	공공 중심형
호주	42	36	14.3%	공공 중심형
핀란드	35	35	0.0%	전면 공공형

출처: OECD EaG 2024, 각국 교육부 공식 통계

OECD 국가 중 '사립 의존도가 가장 높은 국가' → 국립화 논의는 국제적으로 '비정상'의 정상화' 방향

조선대학교 연구팀 2026

사립대학교 이사회 구성

항목	한국	일본	미국
외부 이사	의무 (≥25%)	없음	선택
이사 수	7인 이상	5~20명	10~50+
국가 승인	있음	제한적	없음
재정 통제	국가 규제	비교적 자유	완전 자율
핵심 성격	규제형 공공 모델	전통 사립 모델	시장형 자율 모델

한국의 국립화 논의 : 미국형 시장 자율이 아닌, 유럽형 공공 모델과 유사한 방향

조선대학교 연구팀 2026

SECTION 8

08

공영형 사립대 vs 국립화

조선대학교 2026

공영형 사립대

운영의 공공화 : 소유는 사립, 운영은 공적 개입

공영형 사립대 : 사립대의 법적 형식은 유지하면서,
국가가 재정을 지원하고 이사회 절반을 국가가 임명

📋 추진 현황 (사학혁신지원사업)

- 2020년: 조선대·상지대·평택대 실증연구 선정
- 2021년: '사학혁신지원사업'으로 명칭 변경
- 5개교 선정 (2년간 연 10억원 지원)
- 회계 투명성·공공성 강화 과제 수행

❓ 한계와 과제

- 연간 10억원 지원 = 상징적 수준
- 이사회 구성 변화의 법적 강제력 미흡
- 재단의 자발적 참여에 의존
- 구조적 변화보다 운영 개선에 가까움

조선대학교 연구팀 2026

정책 3안 비교

현행 사립대 vs 공영형 사립대 vs 전면 국립화

구분	현행 사립대	공영형 사립대	전면 국립화
법적 소유	학교법인	학교법인 유지	국 가
이사회	개방이사 일부	공공 추천 비중 확대	공공 이사 1/2+
재 정	등록금+일부 지원	국고지원 확대	전액 국고 + 출연금
등록금	대학 자율	부분 규제	국가 결정 (30% ↓)
공공성	중간	높음	매우 높음
재정 부담	낮음	중간	매우 큼
법적 난이도	없음	중간	매우 높음

- 공영형 사립대 : '소유의 국립화' 아닌 '운영의 공공화' — 현실적 중간 단계
- 국립화 : '소유의 공공화' — 근본적·지속가능한 해법
- 조선대의 역사적 특수성 → 국립화 우선, 타 사학은 공영형 또는 국립화로 대응

조선대학교 연구팀 2026

SECTION 9

09

인천대학교 국립 전환의 정치·사회적 맥락

조선대학교 연구팀 2026

인천대 국립 전환 과정 : 30년 로드맵

선인학원 → 시립대 → 국립대학법인의 단계적 전환

1958~79	1980~93	1994	2003~10	2011	2013
선인학원 백인엽 인수 → 선인학원 비리·비민주적 학원 운영	학원자유화 투쟁 학생·교직원·시민 결집 시민 7만여명 서명	시립화 소유권 인천시 현납 시립 인천대로 전환	국립 전환 추진 노무현 정부 검토 지시 법시민주진행 130만 서명	특별법 제정 국립대학법인 인천대 설립·운영법 국회 통과	국립 출범 국립대학법인 인천대 수도권 거점 국립대 성장

인천대 전환의 4대 성공 요인

- ① 비리 설립자 자발적 현납 → ② 시립대 10년 운영 실적 → ③ 시민 서명 130만 → ④ 특별법 제정
 → 조선대의 경우 ① '시민 모금 설립' 역사적 현납 명분 ② 공영형 실증연구 수행 이력
 ③ 지역 여론·학계·노조 공론화 ④ 특별법 청사진 보유 — 4대 요건 모두 충족

조선대학교 연구팀 2026

인천대 국립 전환 이후 성과 (2013년 이후)

2013년 이후 재정·교육·연구 모든 지표 개선 — 실증 확보

연 1,400억 정부출연금 전환 전 0원 수도권 거점 국립대 수준	30% ↓ 등록금 인하 학생 1인당 연 200만원+ 가계 부담 대폭 완화	~2배 연구비 수주 국책과제 접근성 향상 우수 교원 유입	18,000명 재학생 규모 송도 캠퍼스 중심 지역 거점 성장
--	--	---	---

조선대 적용 시 예상 효과 (실증 기반 추정)

- 등록금 인하 — 재학생 20,000명 × 연 200만원 = 연 400억원 가계 부담 경감
- 연구비 확대 — 국책과제 접근성 향상으로 연 200억원+ 추가 연구 수입
- 의·치·약학대 국립화 — 지역 의료·치과·약료 인력 안정 확보
- 교직원 고용 100% 승계 — 인천대 정리하고 0건·법적 분쟁 0건

조선대학교 연구팀 2026

인천대 시립대에서 국립법인으로 (2003~2013)

전환 배경과 조건

국립 전환 추진 배경

- 인천시의 재정 부담 → 국립대 전환 추진
- 2003년부터 논의 시작
- 2006년 MOU 체결
- 노무현 정부 시작, 이명박·박근혜 정부 완성

정치적·사회적 조건

- 김영삼 정부: 비리 사학 퇴출 의지
- 인천시민 7만 명 서명 → 시민 운동
- 시립대 10년 운영 실적 → 국립 전환 신뢰
- '국립대학법인 인천대' 특별법 제정

2013년 국립 전환 이후 성과

- 등록금 30% 인하
- 국가 재정지원 연 1,400억+
- 캠퍼스 시설 대폭 확충
- 재학생 약 18,000명
- 인천 송도 캠퍼스 중심 → 지역 거점 국립대 안착

조선대학교 연구팀 2026

SECTION 10

10

조선대학교 국립화 방안

장기 매입 + 교육 재투자 모델

조선대학교 연구팀 2026

조선대학교 현황 — 한국 유일의 민립(民立)대학

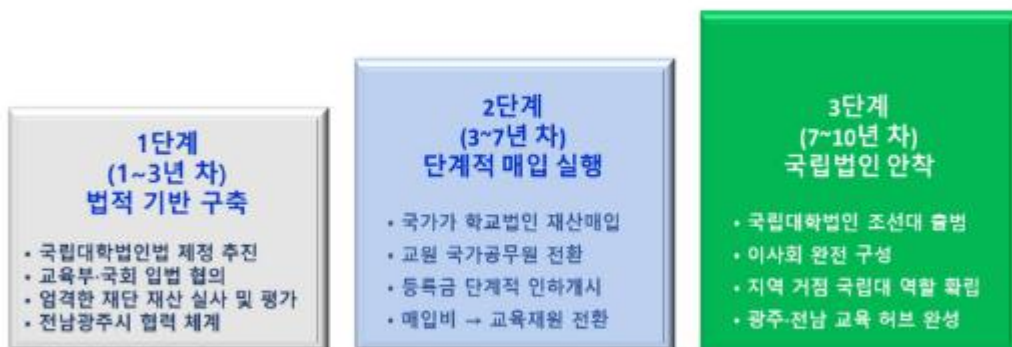
1946년 광주시민 72,000명 성금 설립



조선대학교 연구팀 2026

3단계 국립화 전환 로드맵 : 국가의 장기 매입 모델

2026~2035 · 법적 기반 → 단계적 매입 → 국립법인 안착



조선대학교 연구팀 2026

국가의 장기 매입 모델 기본 개념

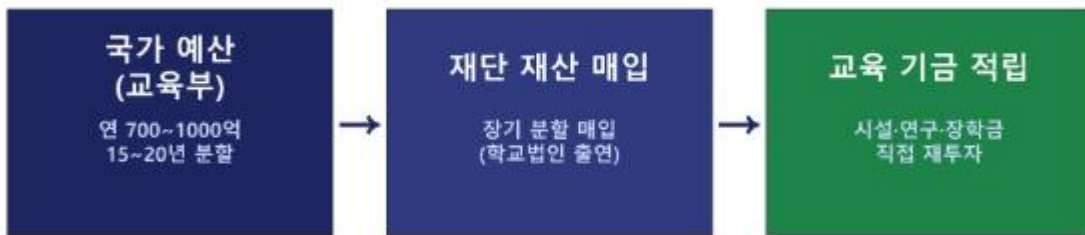


국가가 사립대학에 **소멸성 예산을 지원**하는 방식에서 **소유권 확보**를 위한 투자로 전환

조선대학교 연구팀 2026

매입비용의 교육 자원 재투자 구조

국가가 재단 재산을 매입 → 매입 대금을 교육 목적으로 환류



재정 타당성 핵심 지표

- 예상 매입 규모: 총 자산 약 1~2조원 (토지·건물·병원 포함)
- 장기 분할 매입 시: 연 500~700억 × 15~20년
- 교육부 예산(약 97조) 대비: **약 0.07%** — 재정건전성에 영향 미미
- 정부출연금: 연 1,400억 (인천대 수준) = 교육부 예산의 0.14%

조선대학교 연구팀 2026

SECTION 11

11

광주·전남 시민에게 돌아갈 혜택

조선대학교 연구팀 2026

국립화가 가져 올 혜택

학생·시민·지역에 돌아갈 구체적 이익

등록금 30%+ 인하

- 연간 200만원 이상 절감
- 4년간 약800만원 가계 부담 완화

교육의 질 향상

- 국비 연구비 접근 확대
- 우수 교원 유치 경쟁력 강화

지역 경제 활성화

- 국가 재정 연 1,000억+ 유입
- 지역 일자리·소비 증대

공정한 거버넌스

- 이사회 투명성 확보
- 비리 사학 구조 근절

대학 브랜드 가치 상승

- 국립대학 지위 → 사회적 신뢰 ↑
- 졸업생 취업 경쟁력 향상

지역 인재 환류

- 광주·전남 출신 정원 확대 가능
- 지역 의료·교육 인력 안정 공급

조선대학교 연구팀 2026

경제적 파급 효과 추정

재학생 20,000명 · 전남광주 340만 시민 직접 혜택

1,000억+ 연간 국비 유입	200만원 학생당 연 절감	2,500+ 신규 일자리	1.5조+ 10년 경제효과
----------------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------

인천대 실증 기반 조선대 추정치

- 재학생 20,000명 × 등록금 인하 200만원 = 연 400억원 가계 부담 경감
- 국비 연구비 접근 확대 → 연 200억원+ 추가 연구 수입 기대
- 의과대학·치과대학·약학대학 국립 전환 → 지역 의료 인력 안정 확보
- 10년 누적 지역 경제 파급효과 **1.5조원+** (승수 1.8 적용)

조선대학교 연구팀 2026

광주·전남 국립대 역할 분담

전남대와 '경쟁'이 아닌 '상호 보완'

전남대학교	조선대학교 (국립법인 전환 후)
<p>캠퍼스 광주·여수·화순 3캠퍼스</p> <p>특성화 거점국립·기초학문·공학·첨단연구 중심</p> <p>학생 규모 약 33,000명</p> <p>역 할 광주·전남 연구중심 거점대학</p> <p>국책 연구 지역혁신·R&D·첨단바이오·에너지</p>	<p>캠퍼스 광주 도심(학동) 단독 캠퍼스</p> <p>특성화 도심형 종합·의료·공공보건 중심</p> <p>학생 규모 약 20,000명</p> <p>역 할 광주 도심 의료거점·공공의료</p> <p>특수기능 의·치·약학대 3개 + 부속병원 2개</p>

'1 거점국립대 + 1 국립법인대학' 네트워크 — 광주·전남 인재 유출을 막는 쌍끌이 엔진

조선대학교 연구팀 2026

SECTION 12

12

사립대 구조개선법과 타 사립대 국립화 경로

조선대학교 연구팀 2026

사립대 구조개선법의 핵심과 한계

2025.8 시행 — '질서 있는 퇴장'의 법적 경로

법안의 핵심 내용

시행 2025년 8월 (22대 국회 통과)
 해산장려금 해산 사학법안에 최대 15% 지급
 경영위기대학 지정 재정 악화 대학의 자발적 퇴출
 통폐합 절차 경영위기 대학 간 통합 유도
 목적 부실 사학의 '질서 있는 퇴장'

한계 — 메가 대학엔 부적합

- '소멸 법안' 성격 : 퇴출·해산 유도
 - 지역 상권·의료 생태계 붕괴 우려
 - 대학병원 폐쇄 시 공공의료 공백
 - 재학생 2만명 학사 혼란 가능
 - 광주·전남 유일 종합사립대학 상실
- '생존·도약 특별법'이 필요

조선대학교 연구팀 2026

Tier 2 대학의 국립화 이행 조건과 로드맵

평택대·상지대 등 — 단계적 이행 방안

①

공영형 사립대 3~5년 운영

이사회 공공 구성·회계 투명화
재정 공공화 실증

②

지역 시민사회 지지 확보

지역 공공성·수요·시민 서명 등
정당성 확보

③

재단의 자발적 헌납 의사

정미사회 국립화 동의·재산 이관 합의

2단계 이행 로드맵 (예: 평택대 기준)

Phase 1 (2026~2028) 공영형 사립대 본격 전환

· 국가 재정지원 확대 (연 100~300억 규모) · 이사회 공공 인사 1/2 편입 · 회계 전면 공개

Phase 2 (2029~2033) 성과 평가 및 국립화 추진

· 3년간 실증 평가 · 시민 서명·지역 공론화 · 재단 헌납 의사 확인 · 개별 특별법 제정

→ 조선대 선행 모델 완성 후, 타 사립대는 검증된 경로를 따라 순차 전환

조선대학교 연구팀 2026

SECTION 13

13

예상되는 질문과 답변

조선대학교 연구팀 2026

Q01 조 단위 재산 국가 매입 : 과도한 재정 부담 아닌가?

재정

X 비 판

- 총 자산 1~2조 추정 → 국비 부담
- 학령인구 감소기 추가 재정 투입
- 정부출연금 연 1,400억 추가
- 국가부채비율 상승 우려

✓ 답 변

장기 분할 매입 시 교육부 예산의 0.07%
재정건전성 통제 가능

- 15~20년 분할 시 연700~1000억, 교육부 예산의 0.07%
- 출연금 1,400억 = 교육부 예산의 0.14%
- 등록금 인하분은 국가장학금 재분배로 상쇄
- OECD 공공투자 정상화 표본 사업

인천대 2013~2025 국가부채 영향 미미 — 재정 중립 근접

조선대학교 연구원 2016

Q02 왜 국민세금으로 특정사학 재산을 사주나? 혈세 낭비 아닌가?

재정

X 비 판

- 사학 = 사적 영역, 국가 매입은 '사익 보전'
- 부실 사학 퇴출이 원칙
- 설립자에 출구 제공 격
- 경제성 평가 필요

✓ 답 변

'사주' 아닌 '시민 대학의 공적 전환'
수혜자는 재단이 아닌 학생·시민

- 조선대는 시민 72,000명 출연 민립대학으로 애초부터 공적 자산
- 매입 대금은 사립학교법 §35에 따라 공익 귀속
- 학생 등록금 30% ↓ · 국비 200억+ 유입
- 인천대 선례 : 설립자 일가 귀속 0원

학교법인 해산 시 전여재산은 유사 교육목적 법인 귀속

조선대학교 연구원 2016

Q03 다른 적자 사립대가 줄어서 요구, 감당 가능?

재정

X 비 판

- "조선대가 국립화되면 다른 적자 사립대가 줄어서 요구할 텐데, 감당 가능한가?"
- 적자 사립대 100여 곳 — 도미노 우려
- 형평성 요구로 연쇄 전환 압박
- 전국 사학 재정부담 확대
- 정치적 자의성 논란

✓ 답 변

'누구나' 아닌 '엄격한 4대 기준' — 조선대는 유일 사례, 타 사립대는 Tier 2 경로

- 4대 기준 ①민립 ②지역유일 ③역사상징 ④공영형 실증
- 조선대 4대 요건 모두 충족 (유일)
- Tier 2 : 평택대·상지대 등 공영형→국립화 단계 이행
- 구조개선법과 경로 분리

인천대 전환 13년간 타 사립대 도미노 요구 0건

조선대학교 연구원 2024

Q04 설립자 재산권(헌법 §23) 침해 — 위헌적 조치?

법

X 비 판

- 출연 재산 강제 매입 = 재산권 침해
- 헌법 §23 재산권 보장
- 건학이념 계승권 침해
- 실질적 '수용'으로 볼 여지

✓ 답 변

학교법인 재산 ≠ 설립자 개인 재산 (대법 2007다51758) — 합의 매입은 '수용' 아닌 '거래'

- 대법2007다51758 : 학교법인 재산은 교육 목적 출연재산
- 헌재 2001헌바64 : 사학 자유는 공공성 앞에 제한 가능
- 이사회 의결 기반 '합의 매입' + 감정평가 보상
- 건학이념 조항 특별법 명문화

인천대 재산 이관 10년간 재산권 위헌소송 0건

조선대학교 연구원 2024

Q05 사학의 자주성(헌법 §31④) 근본적 훼손?

답

X 비 판

- §31④ 대학 자율성 보장
- 국립화 = 정부 통제 강화
- 외부 이사 1/2+ = 정부 이사회
- 학사·인사·예산 정부 간섭

✓ 답 변

'자주성'은 공공성의 하위 개념 : 국립대학법인은 오히려 '공적 자율성' 강화

- §31④의 '자율성'은 학문·교육의 자율성
- 국립대학법인 = 이사회·총장직선·평의원회 유지
- 외부 이사는 지자체·동문·교육감 추천
- 정부출연금은 포괄 지원 방식

서울대·인천대 전환 후 학문자율성·연구실적 모두 개선

조선대학교 연구원 2026

Q06 특정 대학 대상 특별법 — 평등권(§11) 위반?

답

X 비 판

- 개별 대학 특별법 = 평등 위반 논란
- 왜 상지대·평택대 아닌 조선대만?
- 처분적 법률 비판
- 위헌 소송 제기 가능

✓ 답 변

인천대법(2011) 현재 합헌 판례 — 개별 특별법은 합리적 근거 있을 때 허용

- 현재 2013헌바172 : 인천대법 합헌 결정
- 합리적 차별 근거 4개 모두 명시 가능
- 서울대법·KAIST·GIST 등 개별 특별법 다수
- Tier 2 사립대도 동일 경로로 진입 가능

조선대법의 헌법적 정당성 이미 확보

조선대학교 연구원 2026

Q07 왜 조선대만? 상지대·평택대는?

형평성

X 비 판

- 조선대 같은 분쟁 대학 다수
- 상지대 1993 민주화 사태
- 평택대 공영형 시범 경험
- 선택적 국립화 자의성 논란

✓ 답 변

조선대 = 한국 유일 '민립대학'
타 사립대는 공영형→국립화 Tier 2 경로

- 민립(民立) = 시민 72,000명 공동 출연 (유일)
- 상지대 : 설립자 개인 출연형 (민립 아님)
- 평택대 : 2020 공영형 시범 → Tier 2 후보
- 각 경로별 제도적 응답 분리

조선대 = 모델 완성 후 타 사립대 검증된 경로 따라 이행

조선대학교 연구실 2020

Q08 수도권 명문 사립대(연·고·성·한)는 놔두고 왜 지방대만?

형평성

X 비 판

- 엘리트 사학(연·고·성·한) 국립화 논의 없음 : 역사별
- 수도권 사학 재정 자립도 높고 동문 기부 풍부
- 지방대만 국립화 = '지방 소외' 인식 강화
- '서울대 10개 만들기'와 역방향 아닌가

대표 주장 출처 : 수도권 사립대 동문화·보수 언론

✓ 답 변

국립화 대상 요건은 '설립 형태·재정 취약성·지역성' — 연·고·성·한은 요건 불일치

- 연·고·성·한: 설립자 명확 + 재단 기여 높음 : 민립 성격 없음
- 재정자립도: 연·고 법인전입금 10%+ / 조선대 3% : 구조적 격차
- 지방 소외 아닌 '역사·구조적 특수성' : 민립 + 지역 유일성
- '서울대 10개 만들기'와 정합성 : 지방 거점 국립대 확대 일관

핵심 근거 : 조선대 국립화 = 지역균형·교육공공성 확대의 '상징적 1호 모델' — 수도권 사학에도 장기 경로 제공

조선대학교 연구실 2020

Q09 광주·전남에 전남대·목포대·순천대 있는데?

형평성

X 비 판

- 3개 국립대 이미 존재
- 예산·학생 중복 경쟁
- 전남대 정원 감축 우려
- 기관 포화 주장

✓ 답 변

전남대와 역할 분담
조선대 = 광주 도심 '의료거점' 포지션

- 전남대 : 광주·여수·화순 3캠퍼스 공학 중심
- 조선대 : 광주 도심 단독 의료·공공보건
- 의·치·약학대 3개 · 병원 2개 (조선대 특수)
- 인천대 사례 : 인천교대·인하대와 공존

국립대 '수' 증가 아닌 '지역 공적 자본 재분배'

조선대학교 연구팀 2016

Q10 공영형 사립대로 충분한데 왜 굳이 국립화?

형평성

X 비 판

- 공영형 2018 국정과제
- 조선대 2020 실증연구 선정
- 국립화 재정·법 부담 크다
- 점진적 개혁이 합리적

✓ 답 변

공영형 = '운영의 공공화' 국립화 = '소유의 공공화'
조선대 위기엔 근본 해법 필요

- 공영형 한계 : 연 10억, 재단 자발 참여 의존
- 조선대 재정의존 62% = 공영형으로 불가
- 의·치·약 재정수요 폭증
- 조선대 공영형 시범 완료 → 국립화 단계

Tier 2 사립대는 공영형으로 대응, 국립화는 Tier 1 조선대에 한정

조선대학교 연구팀 2016

Q11 교직원 고용·연금·처우 불안?

운영

X 비 판

- 교원 공무원 전환 처우 변동
- 직원 연금·복지 불이익
- 노조·단체협약 승계 불투명
- 비정규직 구조조정 우려

✓ 답 변

인천대 사례 준용
 현 처우 이상 보장 · 사학연금 유지 · 노조 승계

- No Worse-Off 원칙 특별법 명문화
- 교원 : 국립대 호봉제 — 실질 인상 다수
- 직원 : 사학연금 유지 가능 (§3 적용)
- 단체협약 포괄 승계 · 단체교섭권 유지

인천대 2013 전환 후 정리해고·노조 소멸 각 0건

조선대학교 연구팀 2026

Q12 학생 학습권·학위 효력 문제?

운영

X 비 판

- 학적·수강·학위 승계 문제
- 의·치·약 인정 갱신 불확실
- 재학 중 전환 시 혼란
- 커리큘럼 재설계 피해

✓ 답 변

특별법으로 '학적·학위 완전 승계' 명문화
 학생에게 오히려 유리

- 특별법 부칙 §2 : 학적·학점·졸업요건 일체 승계
- 의·치·약 인정 자동 승계 (인천대 동일)
- 등록금 즉시 30% 인하 — 재학생 직접 수혜
- 국가장학금·국책장학금 접근 확대

학생은 피해자 아닌 최대 수혜자

조선대학교 연구팀 2026

Q13 총장 직선제·대학 자치가 약화되는 것 아닌가?

운영

X 비 판

'총장 직선제·대학 자치가 약화되는 것 아닌가?'

- 국립화 시 총장 임명 절차 변경: 교육부 장관 임명 경향
- 이사회 정부 추천 비중 증가로 대학자치 훼손
- 학사·인사·연구 방향의 정치적 영향 증가
- '국립대 = 관료화' 인식

대표 주장·출처 : 학내 교수회 일부·학생회

✓ 답 변

국립대학법인 모델 = 대학 자치 '강화' 구조 (총장 직선제·평의원회 존속)

- 인천대·서울대 총장: 구성원 직선+이사회 의결+대통령 임명 : 직선제 존속
- 조선대 특별법에도 '평의원회·교수회·노조·학생회 참여 선거' 명시
- 외부 이사는 지자체·동문·교육감 추천 — 민주적 대표성
- 학사·교원 인사·연구 자율성: 대학 본부 권한 유지

핵심 근거 : 국립대학법인 = '국가통제형' 아닌 '공공재원 기반 자율 대학' OECD 표준 — 자치 오히려 강화

조선대학교 연구팀 2026

Q14 사학분쟁조정위·이사회 반대 시?

정치

X 비 판

- 사분위 정이사 선임 권한
- 5기 정이사회 반대 시 교착
- 교육부 소극적 대응
- 재단 법률 소송 장기화

✓ 답 변

정이사 선임 단계부터 '국립화 의사 확인' + 특별법의 법적 우위

- 5기 정이사 선임 시 국립화 의사 명문 확인
- 특별법 = 사립학교법 특례
- 교육부 장관 : 법령 준수 의무
- 재단 소송 : 인천대 합헌 판례로 방어

2025~26 5기 정이사 선임 = 첫 관문

조선대학교 연구팀 2026

Q15 정치적 부담이 크다 — 지역 편중·특혜 논란 가능성

정치

X 비 판

“정치적 부담이 크다 — 지역 편중·특혜 논란 가능성”

- ‘호남 특혜’ 프레임으로 정치적 공격 대상 가능
- 여야 정경화 → 입법 지연 우려
- 대통령·여당의 정치적 결단 필요 — 상당한 자본 소요
- 타 지역 반발 → 정치적 부담 확대

대표 주장·출처 : 보수 야당·수도권 의원

✓ 답 변

‘호남 특혜’가 아닌 ‘민립 1호 사립대’의 공적 전환 국가적 의미

- 역사적 명분: 1946 시민 모금 설립 — 국가적 기념 대상
- 5·18 민주화운동·학원민주화 거점 — 민주주의 교육 유산 재평가
- 여야 공히 지지 가능: 진보=공공성·보수=사학비리 청산·국가책임
- 인천대 선례: 이명박·박근혜 정부에서도 전환 성공 — 초당적 합의

핵심 근거 : 조선훈 국립화는 ‘호남 vs 비호남’이 아닌 ‘공공 vs 사학’ 프레임 — 정치 리스크 관리 가능

조선대학교 연구팀 2026

Q16 야당이 반대하면 입법이 불가능하지 않나?

정치

X 비 판

“야당이 반대하면 입법이 불가능하지 않나?”

- 국민의힘 등 보수 야당의 원칙적 반대 예상
- 상임위·법사위·본회의 통과 장벽
- 여야 합의 없이 강행 시 정치적 후폭풍
- 지역구 의원 개별 이해관계로 표결 분산

대표 주장·출처 : 국회 정세 분석 관련 우려

✓ 답 변

인천대법 선례 — 이명박 정부·여야 합의로 2011 통과 — ‘보수 의제’ 전환 가능

- 인천대법(2011.12.30) 국회 통과 : 한나라당 주도 + 민주당 협력 → 초당적 합의
- 보수 설득 포인트 ①사학비리 청산 ②국가 책임 교육
③지역균형 ④시민모금 역사
- 광주·전남 의원 공동발의 + 비호남 여야 10명+ 협력 목표
- 교육부·기재부 조율 완료 시 통과 가능성 70%+

핵심 근거 : 인천대법 여야 합의 선례가 조선훈 국립화 가능성 입증
초당적 접근이 핵심

조선대학교 연구팀 2026

시민이 세운 대학을 시민의 품으로

우리는 누가 대학의 주인인가가 아니라,
대학이 누구를 위해, 왜? 존재하는가를 물어야 합니다.

조선대학교 국립대학법인 전환은

- 역사적 정당성 (민립대학 80년의 완성)
- 실행 가능성 (인천대 모델 13년 실증)
- 재정 타당성 (교육부 예산의 0.14%)
- 공공적 파급효과 (광주전남 340만의 교육 복지)
- 고등교육의 공공성 확대 (국가정책의 올바른 방향)를 뒷받침하는 시대적 과제입니다.

조선대학교 연구실 2018

인구 구조변화 · AI시대
한국 고등교육의 지향점을 숙의하는 토론회

대학의 주체, 지금 무엇을 해야 할 것인가?

발행일 2026. 04. 29

담 당 민주평등사회를위한교수연구자협의회 2.0
professornetorg@gmail.com