

지역경제 위기극복을 위한 사립학교 교육용 기본재산의 기부채납에 관한 고찰 : 포항방사광가속기를 중심으로*

A Study on the Donation and Acceptance of Funds for Private School Education
: Focused on Pohang Synchrotron Radiation Facilities of POSTECH

목 익 수**·김 수 영***
Mok, Iksu·Kim, Suyoung

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 포항방사광가속기 기부채납 과정
- IV. 타 사례 적용과 개선방안
- V. 시사점 및 결론

학령인구 감소, 사학재단 재정 악화 등으로 인하여 사립대학 등의 사립학교의 존폐 위기가 현실로 다가오고 있으며, 이는 지역경제의 위기에도 영향을 미치고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 다양한 정부의 공적개입 정책이 수립되고 연구되고 있지만, 사립학교의 토지와 건물과 같은 기본재산을 기부채납하여 공립화하거나 사립학교가 관리위탁을 하는 연구는 부족한 상황이다. 매년 500억 원 이상의 운영비가 투입되는 포항 3·4세대 방사광가속기는 사립대학인 포항공과대학교의 기본재산이었지만, 2010년 포스코의 운영비 기금 고갈로 인하여 대부분의 운영비를 정부로부터 지원받아 대학운영의 한계를 보였다. 이에 따라, 관련기관인 국회, 정부, 학교법인 모두 방사광가속기의 국유화에 동의하여 2014년 사립학교법 개정 과정을 거쳐 2017년 국가로 시설 기부채납이 진행되어 안정적인 운영의 토대를 마련하였다. 본 연구는 사립학교 기본재산을 공공

* 이 논문은 국토교통부가 시행한 「도시재생 전문인력 양성사업」으로 지원되었습니다.

** 제1저자, 경북대학교 도시재생학과 박사과정, 포항공과대학교 포항가속기연구소 4GSR사업팀장

*** 교신저자, 경북대학교 건축학과 조교수

논문 접수일: 2022. 2. 11. 심사기간: 2022. 2. 11. ~ 2022. 3. 17. 게재확정일: 2022. 3. 17.

에 무상증여할 수 있는 법적 토대를 마련한 과정을 고찰한다. 또한, 사립학교 구조조정 시 시설의 공립화를 우선시 하되 한시적으로 사립학교가 운영한 후, 공립화 또는 통폐합(폐교 등)을 하는 것을 일시적인 대규모 인력의 구조조정 등의 사회적 문제를 점진적으로 해결할 수 있는 방안으로 제안한다. 그리고 국유재산의 관리위탁기간을 미국과 같이 예외적으로 두 번 이상 연장할 수 있도록 하여야 국유재산을 사립학교가 운영할 시 안정적으로 운영할 수 있을 것으로 제안한다.

□ 주제어: 사립학교 기부채납, 지역경제, 사립학교법, 국유재산법, 학령인구 감소

Due to the decrease in the school-age population and the weakening of the finances of private school foundations, the crisis of the existence of private schools such as private universities is approaching reality, which is also affecting the local economy. In order to solve this problem, there are cases in which the basic assets of private schools are donated and collected to make them public and consolidated. Pohang 3rd and 4th generation synchrotron radiation accelerators, which cost more than 50 billion Korean won every year, are the basic property of Pohang University of Science and Technology, a private university, the National Assembly, the government, and school corporations all agreed to the nationalization of the synchrotron radiation accelerator, and through the revision of the Private School Act in 2014, donations to the state were carried out in 2017, laying the foundation for stable operation. This study examines the process that laid the legal foundation for the free donation of the basic property of private schools to the public. If publicization or consolidation (closure of schools, etc.) is carried out later, it is proposed as a way to gradually solve social problems such as temporary large-scale restructuring of manpower. In addition, it is proposed that state-owned property can be stably operated when private schools operate only when the management consignment period of state-owned property can be extended more than twice exceptionally as in the United States.

□ Keywords: Private School Donation Collection, Local Economy, Private School Act, the National Property Act, School-age Population Decline

I. 서론

학령인구 감소, 사학재단의 재정약화, 원격수업의 보편화, 감염증 유행으로 인한 유학생 유입 감소 등으로 인하여 사립대학 등의 사립학교의 존폐 위기가 현실로 다가오고 있으며 이는 지역경제의 위기에도 영향을 미치고 있다(김병주 2021; 서영인 2021). 특히, 2021년 대학 입학정원 49만2천 명보다 수능 응시자수가 42만6천 명으로 7만 명 가까이 부족하였고, 우리나라의 외국인 학생 수는 2019년 11만 명의 정점을 찍은 후, 코로나19 확산으로 2020년 1만 명 넘게 줄었으며 온라인 강의 확대로 대학에 대한 회의감이 확산하고 있다(한국경제, 2021.4.13).

이러한 사립학교의 위기는 사립학교의 공립화, 사립학교의 재산 매각·임대 등을 통한 정원 축소, 운영비 절감, 산업체·연구기관 유치 등의 노력을 선제적으로 하지 않으면 사립대학 등을 기반으로 하여 경제를 유지했던 지역의 공동화가 우려되고, 국가적인 난제로 부각되고 있다.

지방사립대학의 위기를 극복하기 위하여 국가의 정책적 공적 개입의 필요성을 제시한 연구(임재홍 2021; 서영인 2020)가 이루어지고 있는데 연구방향은 공영형 사립대학 육성과 사립대의 공립화를 통한 무상교육의 실시 등이다. 하지만, 국내 사립학교 공립화 절차에 대한 연구는 부족한 실정이다.

포항 3세대 방사광가속기의 경우, 사립대학인 포항공과대학교의 교육용 기본재산¹⁾으로 운영되고 있었지만 2010년 일부 운영비로 활용되던 포스코가 출연한 기금의 소진으로 학교법인 포항공과대학교는 2010년 4월 3세대 방사광가속기 시설 및 부지에 대한 기부채납을 의결하였고, 추가적으로 2011년 3월 4세대 방사광가속기 구축사업의 부지에 대한 기부채납을 의결하였다. 하지만, 2011년 당시 「사립학교법」 제29조(회계의 구분) 상 기부채납 관련하여 교육·연구 목적의 사립학교의 기본재산을 보호하기 위하여 교비회계 재산 가액 보전 없이 무상으로 증여하는 것은 불가하여 교육과학기술부에 기본재산 처분허가신청을 하였음에도, 기부채납은 법적으로 불가하였다. 이러한 법적인 문제점을 해결하기 위하여, 공공 또는 교육·연구의 목적으로 교육용 기본재산을 국가, 지자체, 연구기관에 무상으로 귀속할 수 있도록 민병주 의원이 대표로 2012년 8월 「사립학교법」 개정을 발의하였고, 2014년 7월 개정 사립학교법이 시행되었다. 4세대 방사광가속기가 준공된 이후인 2017년 5월 교육부의 기본재산처분 승인을 거쳐 과학기술정보부로 사립학교 시설(건물, 건물의 중물인 방사광가속기, 토지 지상

1) 「사립학교법 시행령」 제5조(재산의 구분)에 따라 기본재산은 1. 부동산, 2. 정관에 의하여 기본재산으로 되는 재산, 3. 이사회의 결의에 의하여 기본재산에 편입되는 재산, 4. 학교법인에 속하는 회계의 매년도 세계잉여금중 적립금이며 이외의 재산은 보통재산이다.

권)이 국유화되었고, 공모를 통하여 기존의 포항공과대학교가 시설을 관리위탁하게 되었다.

본 연구의 목적은 사립학교 기본재산을 정부로의 기부채납과 사립대학이 관리위탁한 사례를 사립학교의 붕괴를 점진적으로 막을 수 있는 방안으로 제안하고자 하는 것이다. 이러한 제안이 현실화 될 경우 사립학교 시설의 공립화 이후에 기존 인력의 신분 변화 등의 운영체계에 대하여도 국가적인 과제로 부각될 수 있다. 그럼으로, 본 연구 대상을 통하여 사립대학 시설의 공립화 과정과 공립화 이후의 운영체계에 대하여 고찰할 필요가 있다.

연구 방법은 사립학교 교육용 기본재산의 기부채납 관련 법률·이론적 배경, 사립학교 공립화 사례 및 선행연구를 분석함으로써 연구의 타당성을 도출한다. 이후, 사립학교 교육용 기본재산이자 연구시설이었던 포항방사광가속기를 연구범위로 하여 기부채납과 관리위탁 과정을 분석한다. 기부채납한 과정의 연구 자료는 학교법인 포항공과대학교 이사회 회의록, 국가과학기술심의회(現 국가과학기술자문회의) 자료, 국회 자료, 교육부 및 과학기술정보통신부의 기부채납 자료, 국립대학 국유재산 관리 담당자의 인터뷰 자료 등을 활용하였다. 마지막으로, 포항방사광가속기의 기부채납과 관리위탁 과정에서의 시사점과 해외사례를 분석하여 사립학교의 공립화를 통한 지역경제 위기극복 방안을 제안한다.

II. 이론적 배경

1. 사립학교 교육용 기본재산의 기부채납 관련 법률·이론적 배경

1) 기부채납의 의미

“기부채납”의 법적인 정의는 국가 외의 자가 「국유재산법」 제5조제1항 또는 「공유재산 및 물품 관리법」 제4조제1항에 해당하는 재산의 소유권을 무상으로 국가 또는 지방자치단체에 이전하여 국가 또는 지방자치단체가 이를 취득하는 것을 의미한다. 석종현(2015)은 기부채납을 기부자가 소유재산에 대하여 가지고 있는 사용·수익 및 처분권 등의 소유권을 무상으로 국가 또는 지방자치단체에게 양도하는 것을 의미한다고 하였으며, 과거에는 도로, 항만, 철도, 학교, 환경시설 등 공공시설을 국가 또는 지방자치단체의 비용부담으로 설치하는 것이 일반적이었으나, 최근에는 재정부담을 줄이고 사업의 효율성을 높이기 위하여 민간참여를 유도함에 따라 민간기업이 공공시설을 설치하여 국가 또는 지방자치단체에 기부하는 현상이 증가하고 있다고 이종교(2011)의 연구를 인용하였다.

본 연구대상의 기부채납은 민간이 설치한 학교, 연구시설과 같은 공공 기반시설을 바로 기부한 사례가 아닌 민간이 운영하던 시설을 재정약화로 인하여 정부로 기부한 사례로 볼 수 있다.

2) 교육용 기본재산의 처분·임대

「사립학교법」 제4조(학교법인의 설립허가신청) 2항에 따라 기본재산은 교육용 기본재산과 수익용 기본재산으로 구분하여야 하며, 대학의 수익용 기본재산의 경우 「대학설립·운영 규정」 제7조(수익용기본재산)에 따라 수익용 기본재산을 확보하여야 한다. 사립대학(법인) 기본재산 관리 안내서(교육부, 2019)는 교육용 기본재산을 학교법인 소유의 기본재산 중 학생들의 교육·연구 활동에 공여되는 토지 및 건물로 정의한다. 「사립학교법」 제28조에 따르면 교육용 기본재산을 매도·증여·교환 또는 용도변경하거나 담보에 제공하려는 때 또는 의무부담이나 권리를 포기하려는 때는 관할청의 허가를 받도록 하고 있다. 또한, 「사립학교법」 제16조에는 학교법인 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항은 이사회에서 심의·의결하도록 하고 있으며 이는 재산의 취득·처분·관리에 대한 이사회 심의·의결을 통해 학교법인 책무성과 재산 운영의 투명성을 제고하기 위함이다(교육부, 2019). 일반적인 재산의 취득 및 처분뿐만 아니라 건물의 철거(멸실), 증축, 임대 보증금 관리 등 재산의 일반운영·관리 등에 대해서도 심의·의결 하여야 하는데, 교육용 기본재산은 학생의 교육과 학술 및 연구 활동을 위해 사용되어야 하므로 그 목적을 훼손하지 않은 범위 내의 후생복지시설 또는 산학협력에 의한 산업체 활용의 용도 등으로만 임대가 가능하다. 하지만, 대학구조개혁, 학령인구 감소 등으로 대학의 정원이 감소함에 따라 사용하지 않는 유휴 교육용 기본재산이 증가하면서 2017년 1월부터 후생복지시설 외에도 제한적으로 학교의 교육 및 연구 활동이 지장이 없는 범위 내의 임대를 허용하고 있다(교육부, 2019).

2. 사립학교 시설 공립화 사례 및 선행연구 분석

1) 사학재단의 파행적 운영으로 인한 공립화

장애학생을 위한 특수학교인 서울 명수학교는 설립자의 사망 후 상속인들 사이에 상속재산을 둘러싸고 분쟁이 발생하였고, 경영자인 장남이 서울시 교육청의 지원금으로 개인 명의의 학교 건물을 건축하자, 다른 상속인들이 건물 철거 및 부지 임대료 지급을 구하는 소를 제기하고 법원은 경영자에게 월 1,989만원의 임대료를 지급하라는 판결을 내렸다. 경영자는 임대

료를 낼 수 없다며 서울시 교육청에 학교 폐쇄인가를 신청하였고 교육청은 반려하였지만 2014년 4월 폐쇄를 강행하였다. 이러한 문제로 인하여 이주언(2014)은 특수학교 중에 명수 학교가 유일하게 개인이 운영하는 곳이니 만큼 이후로는 개인이 특수학교를 설치할 수 없도록 「사립학교법」 제2조 제1항 학교 설치 주체에서 개인을 삭제하는 방안이나 동법 제3조에서 반드시 학교법인이 설치, 경영할 수 있는 학교에 특수학교를 추가하는 방안, 개인 설치 사립 특수학교를 공립화 내지 법인화하는 경과규정을 두는 방안을 고려해 볼 수 있다고 제안하였다. 결국, 명수학교는 2015년 기부채납이 아닌 서울시 교육청의 학교부지 매입의 방법으로 공립화를 하였다.

사립학교가 공립으로 전환 시 교원은 「교육공무원법」 제12조(특별채용)에 의하여 고용승계하였고, 행정직원의 경우는 「지방공무원법」 제27조(신규임용) 및 「지방공무원임용령」 제17조에 따라 특별임용 되었다.

명수학교 이외에도 선인학원도 재단비리로 인한 학생운동이 발단이 되어, 1994년 기부채납의 방법으로 인천시 또는 인천교육청 관할으로 공립화 되었다(정태현, 2013). 선인학원은 당시 인천대학교 등 대학, 전문대학, 초중고교를 가지고 있었다. 추후, 인천대학교는 2013년 시립에서 국립 대학법인으로 전환이 완료되었다.

2) 학령인구 감소로 인한 공립학교·사립학교 통폐합

학령인구 감소로 인한 공립학교와 사립학교 통폐합 사례가 발생하고 있는데, 2017년 전국 최초로 공·사립학교 통폐합을 통한 거점형 중학교인 함평중학교가 새로운 출발을 하였으며, 이는 공립인 함평중과 사립인 학다리중, 나산중을 통폐합한 결과이다. 이러한 과정은 지역 교육청과의 협의 하에 사학재단이 학교시설 기부채납을 통하여 사립학교를 공립화한 이후 폐교 절차를 거쳐 이루어졌다. 이후에도 함평군 내에 3개의 공·사립 고등학교가 통폐합하였다. 이러한 학교 통폐합은 국가적인 과제이나, 기부채납에 따른 보상과 같은 반대급부²⁾를 규정한 법률이 없기 때문에 사학재단이 학교 통폐합에 쉽게 나설 수 없는 상황이다(뉴스1, 2017.9.3.).

3) 사립학교 공립화에 대한 선행연구

임재홍(2021)은 고등학교까지의 초등교육과 중등교육은 (의무)무상교육이 실시되고 있기 때문에 공교육의 범주에 포섭되지만, 사립대학은 공교육의 범주에 포함되지 않기 때문에 지방사립대학의 안정적 존립 보장을 위한 방안을 제시하였다. 그 중 하나로 지방 사립대학의 공

2) 「국유재산법」 제13조(기부채납) 제2항에 따라 예외적인 조건을 제외하고 기부에 조건이 붙으면 안 된다.

립화를 제안하였고, 일본의 지방자치단체가 개입하여 사립대학을 공립대학법인의 형태로 변경한 사례와 함께 국내에 적용하는 방법으로 설립자변경방식으로 귀속재산의 특례를 인정하는 특별조항을 두어 지원하는 방안을 제시하였다.

문남철(2021)은 지방사립대학 폐교에 따른 중·소도시의 지역경제의 부정적 영향을 최소화시킬 수 있는 방안으로 폐교 이전에 지역경제와 지역사회에서 가지는 역할을 명확히 분석하고, 역할이 크다면 정부 및 지방정부는 재정지원 또는 대학 인수와 함께 사회의 요구를 반영한 학과 및 정원 등 구조조정에 의한 희생정책을 마련해야 한다고 하였다.

사립학교 공립화에 대한 선행연구는 지방사립대학의 폐교로 인한 지역경제에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위하여 일본의 지방사립대학 공립화 사례 등을 국내에도 도입하자는 정책적 제안이다. 하지만, 실제 국내 사립학교 공립화 절차에 필요한 시설 기부채납, 관리위탁, 교직원의 신분 변경 등과 관련한 법제도와 실제 사례에 대한 연구는 부족한 실정이다.

III. 포항방사광가속기 기부채납 과정

1. 포항공과대학교 부설 포항가속기연구소 설립

포항공과대학교는 포스코가 2000년 국영기업에서 민영화되기 이전인 1986년 포항제철이 출연하여 설립한 학교법인 제철학원을 통하여 설립되었다. 사립학교지만 국영기업의 지원을 받아 설립되었기 때문에 일반적인 사립학교보다는 공적인 영역에서 관리가 많았을 것이라고 판단³⁾된다. 포항공과대학교의 초대 학장인 김호길 학장은 당시 박태준 포항제철 회장에게 대학보다는 가속기를 먼저 건설하고 싶다는 의사를 표명했고, 1987년 포항공과대학교가 우수 학생 유치에 성공하자 포항제철 창립 20주년인 1988년 가속기 건설사업을 시작할 수 있도록 포항제철 이사회에 가속기 건설 제안서를 제출하도록 요구하였다(고인수, 1998).

1987년 4월 과학기술처는 기초과학원 설립에 관한 계획을 수립하였는데 이를 전후하여 과학기술처 장관과 김호길 학장은 500억 원 정도의 건설비를 정부와 포항제철이 50대 50으로 부담하는 방안을 검토하고 있었는데, 6월 전두환 대통령에게 보고된 후 대통령은 포항이 아닌 대덕연구단지에 방사광가속기를 건설하되 건설비를 전액 포항제철이 지원하도록 지시하였다. 이후, 기초과학원 설립계획 내에 가속기 건설 내용은 재원이 마련되지 않은 이유로 빠졌

3) 포항공과대학교는 사립대학이지만 교육부에서 다른 공공기관인 한국과학기술원, 광주과학기술원, 대구 경북과학기술원, 울산과학기술원과 함께 MOU를 통하여 5개 과학기술특성화대학으로 관리되고 있다.

고, 기초과학원 설립을 기존 대학이 반대하여 대학이 필요로 하는 공동연구기기를 확보하는 기초과학지원센터 설립으로 계획이 바뀌었다. 1988년 3월 29일 포항제철 이사회에서 3세대 방사광가속기 구축을 위하여 포항제철과 제철학원 간에 협약에 의하여 포항제철이 건설하도록 하였다. 1988년 4월 1일 포항제철과 포항공과대학교를 중심으로 방사광가속기건설추진본부가 설립되었으며 이와 별도로 포항공과대학교는 1988년 5월 12일 포항가속기연구소를 포항공과대학교의 부속기관으로 설립하였다(고인수, 1998).

최초 포항제철 이사회에서 결의한 건설금액은 739억 원이었으나, 건설비 재산정 시 1,339억 원으로 산정되어 포항제철이 1989년 12월 산업정책심의회(위원장: 부총리 겸 경제기획원 장관)에 상정·보고를 통하여 600억 원을 정부지원 받아 반민·반관의 공동개발을 하는 것으로 의결되어 사립대학이 국가 연구자를 위하여 구축·운영하는 연구시설에 정부가 구축·운영비를 지원할 수 있는 토대를 마련하였다(과학기술처, 1989). 1993년 3세대 방사광가속기 완공에 따라 제6회 가속기개발위원회(위원장: 과학기술처 차관)에서 가속기 시설을 포항공과대학교 부설기관으로 운영하되 관련 비용을 정부가 지원하기로 결정하였다.

2. 학교법인 포항공과대학교 소유의 포항방사광가속기 기부채납

1) 포항방사광가속기의 기부채납의 요구

학교법인이 포항공과대학교가 소유하고 운영하고 있었던 포항방사광가속기의 공립화에 대한 의견은 1994년 제7회 가속기개발위원회에서 시작되었는데, 1995년 예산심의 과정에서 운영비 중 인건비를 포스코가 분담하라는 의견에 한시적으로는 가능하나 계속분담의 어려움으로 기부채납의 의견을 포스코에서 제안하였다. 기부채납이 현실적으로 이루어질 경우, 포항가속기연구소를 기초과학지원센터나 한국과학재단의 부설기관으로 추진하는 안이 검토되었다. 2005년 포항가속기연구소 발전방안에 대한 연구를 수행(기술과가치, 2005)하면서 방사광가속기의 공립화 방안이 좀 더 구체화 되었으며 해외의 사례와 같이 시설의 소유권을 정부로 이관 후 포항공과대학교에서 위탁경영하는 방안과 정부출연연구기관화 하는 방안을 제시하였다. 2008년 6월 포스코 운영기금의 소진을 앞두고 교육과학기술부, 지자체, 포항공과대학교가 참석한 포항가속기연구소의 지배구조개선에 대한 실무협의회가 개최되었고 소유주체 변경에 대한 포괄적인 검토가 있었다.

2009년 4월 이병석 국회의원이 대표로 「가속기 기술의 연구개발 및 공동이용 촉진법」을 발의하여 국내 대형가속기 운영주체를 통합하는 한국가속기연구원을 설립하고자 하였으나,

국회 교육과학기술위원회에서 계류되어 18대 국회에서 입법되지 못하였다. 촉진법 입법이 원활히 이루어지지 않자 학교법인 포항공과대학교는 선제적으로 4세대 방사광가속기 구축과 운영비 확보를 위하여 새로운 지배구조 정립의 필요성을 이유로 2010년 4월 3세대 방사광가속기의 시설을 정부로 기부채납하고 부지는 무상임대 하는 안을 정부가 승인하는 것을 전제로 의결하고 정부와 협의를 시작하였다.

〈표 1〉 주요 국가 방사광가속기의 운영 형태

| 국가 | 시설명 | 운영형태 | 운영기관 | 운영 재정 |
|-----|------------------|-----------|--------------|--------------|
| 미국 | APS | 사립대 위탁운영 | 시카고대 | 국비 |
| | NSLS-II | 공립대 위탁운영 | 뉴욕주립대 등 | 국비 |
| | ALS | 공립대 위탁운영 | 캘리포니아주립대 | 국비 |
| | SSRL, LCLS | 사립대 위탁운영 | 스탠포드대 | 국비 |
| | CHESS | 사립대 운영 | 코넬대 | 국비, 지방비 |
| | CAMD | 공립대 운영 | 루지애나주립대 | 국비, 지방비 |
| 캐나다 | CLS | 공립대 위탁운영 | 서스캐처대 | 국비 |
| 일본 | SPring-8, SACLA | 정부출연기관 운영 | RIKEN, JASRI | 국비 |
| | PF-AR | 정부출연기관 운영 | KEK | 국비 |
| | Aichi SR | 국립대 운영 | 나고야대 | 지방비, 국비, 산업체 |
| | NewSUBARU | 공립대 운영 | 효고대 | 국비 |
| | SAGA-LS | 지방정부 운영 | 사가대, 규슈대 등 | 지방비 |
| 독일 | PETRA-III | 정부출연기관 운영 | DESY | 국비, 지방비 |
| | ANKA | 정부출연기관 운영 | KIT | 국비, 지방비 등 |
| | BESSY-II | 정부출연기관 운영 | HZB | 국비 등 |
| | DELTA | 공립대 운영 | 도르트문트 공과대 | 국비 등 |
| 스위스 | SLS | 정부출연기관 운영 | PSI | 국비 |
| 유럽 | ESRF | 유럽공동출연 운영 | ESRF(22개국) | 각국 출연금 |
| 스웨덴 | MAX-IV | 공립대 위탁운영 | 룬드대 | 국비+지방비 |
| 중국 | SSRF | 정부출연기관 운영 | SINAP | 국비+지방비 |
| 한국 | PLS-II, PAL-XFEL | 사립대 위탁운영 | 포스텍 | 국비 |

출처(일부 수정): 포항 방사광가속기 운영 기본계획(안) (2018, 방사광가속기운영위원회)

기부채납의 논의는 2010년 12월 2일 국회 교육과학기술위원회에서도 있었다. 포스텍의 운영기금이 2010년 고갈되어 정부의 출연금으로만 포항방사광가속기가 운영되고 있었고, 2011년부터 정부 출연으로 구축비 4,000억 원대의 4세대 방사광가속기가 포항공과대학교 내에 구축이 시작될 예정으로 국회의원들의 시설의 기부채납의 요구가 있었다.

실제 미국⁴⁾, 일본, 유럽 등의 방사광가속기의 상당수는 <표 1>과 같이 정부가 시설을 소유 및 운영비를 지원하고 사립·공립대가 위탁운영을 하고 있기 때문에 당시 교육과학기술부는 방사광가속기 국유화에 대한 약속이 있었다(교육과학기술위원회, 2010).

2011년 3월 국회 교육과학기술위원회는 포항 방사광가속기의 기부채납에 대한 약속을 정부와 포항공과대학교 사이에 조속히 시행하라고 재차 요구하였다(교육과학기술위원회, 2011).

포항방사광가속기 국유화에 대한 정부와 포항공과대학교의 협의가 이루어져 2011년 3월 학교법인 포항공과대학교는 3세대 방사광가속기 시설 및 부지, 4세대 방사광가속기 건설 예정부지를 기부채납 하는 것으로 의결하고 2011년 7월 기본재산 처분허가 신청서를 교육과학기술부에 제출하였다. 하지만, 「사립학교법」 제29조 6항의 교비회계에 속하는 수입은 다른 회계에 전출하거나 대여할 수 없다는 근거에 따라 기부채납 대상 재산이 교비회계에 포함된다는 해석으로 2011년 12월 기본재산 처분허가 신청은 반려되었다. 기부채납을 하려면 감소한 재산가액(감정가 1,258억 원)만큼 교비회계 수입으로 보전하여야만 했다.

특히, 2011년 법인회계인 교육용 기본재산을 매각하더라도, 처분금액을 전액 교비회계로 보전하여야 한다는 감사원 감사 결과⁵⁾와 법원의 판결⁶⁾이 있었다.

2) 포항방사광가속기의 기부채납을 위한 사립학교법 개정

사립학교 교육용 기본재산의 기부채납 시 교비회계 문제를 해결하기 위하여 합목적적인 교육용 기본재산의 증여가 가능하도록 법 개정이 필요하였고, 2011년 12월 교육과학기술부가 공공 또는 교육·연구 목적으로 기본재산을 국가, 지자체, 연구기관에 무상 귀속하기 위해 타 회계로 전출하는 경우 예외를 인정하도록 법 개정안을 국회에 제출하였으나 18대 국회가 종료

4) 미국은 국립보건연구원, 해군연구소 등 고도의 안정성과 공공적 성격을 가지는 경우 정부소유/정부운영(government-owned, government-operated) 형태의 거버넌스를 채택하지만 그 외 대부분의 대형 연구시설은 정부소유/위탁운영(government-owned, contract-operated)의 형태로 운영하며, 정부소유의 대형연구시설의 위탁운영 시 연방정부는 연방 교부금 및 협동계약법(Federal Grant and Cooperative Agreement Act 1977)에 따라 대학 등과 협동계약(cooperative agreements)을 체결하여 자금을 지원한다(손경한·송용주, 2020).

5) 교비회계 재산인 교육용 기본재산의 처분 허가 시 처분대금이나 증여·용도변경 등에 따라 감소하는 재산가액만큼 반드시 교비회계 수입으로 보전이 필요하며, 법적근거 없이 교육용 기본재산을 수익용으로 용도 변경하는 것은 문제가 있음

6) 교육용 기본재산 처분 시 취득재원이 교비회계인 경우에는 재산의 시가에 상당하는 금액을 교비회계로 보전하고 취득재원이 교비회계가 아닌 경우(법인회계 등)에는 당해 재산의 시가에 상당하는 금액 전액을 교비로 보전해 주지 않아도 된다는 피고 주장에 교육용 기본재산의 매각대금 전부를 대학의 시설자금 용도로 사용할 것을 조건으로 한 처분 허가가 있는 경우 전액이 교비회계로 보전되어야 한다고 판결(서울중앙지방법원 2011.11.16. 선고 2011고합476 판결.)

되어 입법되지 못하였고, 2012년 8월 19대 민병주 의원의 대표발의로 2014년 개정⁷⁾되었다.

사립학교법 개정안 발의 사유는 두 가지가 있다⁸⁾.

첫째는 교육용 기본재산이라 하더라도 학생들의 이용편의와 교육환경을 개선하기 위하여 학교가 건축한 공공시설을 공공의 목적으로 국가나 지방자치단체에 기부채납하게 할 경우가 있는 경우이며, 학교시설을 건축할 때 진입도로 등의 공공시설을 설치할 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(제65조)」에 따라 해당 공공시설을 관리청에 무상으로 귀속(기부채납)하도록 하고 있다. 그러나 「사립학교법」 제29조 제6항에 따라 학교법인이나 제3자가 대상 재산의 가액을 대학에 보전하기 전까지 신축 건물에 대한 준공검사가 지연되고 도로신설이 되지 않아 건물을 사용하지 못하는 등의 교육활동에 지장을 초래하게 된 사례가 발생⁹⁾하고 있으므로 교육용 기본재산을 공공시설 관리청에 무상 기부채납 할 수 있도록 예외를 인정하는 것이 필요하다는 것이다.

둘째는 교육용 기본재산으로서 대학이 교육과 연구의 목적으로 소유하고 있는 첨단 연구시설 등을 범국가적인 공동연구시설로 활용하거나 연구기관(산업체 포함) 등과의 산·학·연 협력을 강화하기 위하여 국가·지방자치단체·연구기관 등에 해당 연구시설을 기부채납 하여 운영할 필요가 있기 때문이다. 대학의 첨단 연구시설은 취득비용보다는 운영경비가 더 큰 부담이 되고 있으므로 고가의 운영경비와 시설투자 비용을 부담할 수 있는 기관에서 해당 연구시설을 운영하는 것이 자원의 공공화를 통하여 활용성과 효율성을 극대화할 수 있고 산업체와의 교류와 협력을 활성화하는 데에도 기여할 수 있다고 보았다. 특히, 포항공과대학교가 소유하고 있는 포항방사광가속기의 경우 국가적인 공동연구시설임에도 불구하고 국가예산으로 지원하는 운영경비 외에 자체 조달한 재원으로 운영비의 일부를 부담하여 왔으나, 국가차원에서 전략적인 인프라를 구축하여 안정적이고 효율적으로 운영하기 위하여 이에 대한 소유권을 국가에 이전할 필요성이 제기되고 있으나 법적 근거가 미비한 상태여서 필요하다는 것이다.

7) 사립학교법 제29조(회계의 구분 등) 6항 제2항에 따른 교비회계에 속하는 수입이나 재산은 다른 회계로 전출(轉出)·대여하거나 목적 외로 부정하게 사용할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 차입금의 원리금을 상환하는 경우
2. 공공 또는 교육·연구의 목적으로 교육용 기본재산을 국가, 지방자치단체 또는 연구기관에 무상으로 귀속하는 경우. 다만, 대통령령으로 정하는 기준을 충족하는 경우로 한정한다.

8) 국회 교육과학기술위원회, 사립학교법 일부개정법률안(민병주의원 대표발의) 검토보고 (2011.11.)

9) 대구한의대, 동국대학교(일산캠퍼스) 등이 지자체에 진입도로 신설을 요청하였으나 도로신설 조건으로 부지(교육용 기본재산)를 무상 기부채납 요구사례 발생

3) 포항방사광가속기의 기부채납과 관리위탁

「사립학교법」 개정 이후, 기부를 받는 주체에 대한 논의가 있었고, 2013년 12월 국가과학기술심의회에서 방사광가속기를 포함한 기초과학연구원 부설의 통합 가속기연구소 설립안이 포함된 기초과학연구원 5개년 계획을 의결하였다. 하지만, 2016년 정부는 기초과학연구원이 증이온가속기 구축에 집중하여야 하므로 포항방사광가속기를 관리할 여력이 부족하고 방사광가속기 시설을 취득하면서 발생하는 취득세와 재산세 추징이 우려되어 정부로 기부하는 안을 검토하였다. 부지의 기부채납 관련하여 교육부는 사립대학의 기본재산을 지키기 위하여 부지까지 기부채납하는 것은 어려우며 무상임대 방안을 검토 요청하였으며, 기획재정부는 부지 없이 건물만 기부한 사례가 없으므로, 시설의 안정적인 운영을 위하여 지상권 설정을 권고하였다. 2016년 11월 미래창조과학부가 주관하는 방사광가속기 운영위원회에서 건물과 시설은 정부로 기부채납(부지: 지상권) 하고 위탁기관 공모 후 인력은 고용승계 하는 것으로 의결하였다. 이러한 과정을 거쳐 2017년 2월 국가과학기술심의회에서 건물과 시설을 기부채납 하고 공모를 통한 관리위탁으로 공공성과 투명성을 강화하도록 심의·의결하였다. 2017년 4월 기부할 시설의 감정평가를 거쳐 학교법인 포항공과대학교의 이사회에서 포항방사광가속기 기부채납 변경(안)을 의결 후, 2017년 5월 교육부에 기본재산 처분허가를 신청하고 교육부로부터 허가를 득하였다. 학교법인의 교육용 기본재산 처분규모는 건물 27개동(연면적 82,226.54㎡, 감정평가액 1,634억 원), 토지 지상권 247,420㎡(공시지가액 108억 원) 이었다.

〈그림 1〉 포항방사광가속기 시설의 기부채납 경계



사립학교의 기본재산의 기부채납 전에 기부채납 재산의 과세여부 검토가 필요한데, 기부채납의 과세문제와 관련해서는 근거규정이 명확하지 않은 문제점 때문에 납세자와 과세관청 간의 분쟁의 가능성이 매우 크고, 부가가치세에서는 특히 부가가치세법 및 하위법령에서 기부채납을 직접적으로 규정하지 않고 대부분 유권해석이나 판례 등에 근거하여 과세문제를 판단하기 때문이다(전병욱, 2010). 본 연구사례의 경우는 「부가가치세법」 제26조(재화 또는 용역의 공급에 대한 면세)에 따라 국가에 무상으로 공급하는 재산에 대하여는 부가가치세가 면세이나, 기부채납 이후 포항공과대학교에서 지속적으로 운영을 할 경우 반대급부가 없는 무상 이전으로 볼 수 있는지에 대한 우려가 있었으나 국세청은 「상속세 및 증여세법 시행령」 제12조 각 호에 해당하는 공익단체에 기부하고 일정기간 동안 해당 연구소의 관리를 위탁받아 운영에 소요되는 실비를 국가로부터 지원받는 경우 해당 연구소(부지, 시설, 장치 등)의 공급에 대하여는 부가가치세 납세의무가 없는 것 해석하여 납세의무가 없는 것으로 확인되었다.

또한, 일반적으로 기부채납을 하는 대상은 부동산이므로 부동산이 아닌 연구장치를 기부채납하는 방안에 대한 고려가 필요하였는데 이는 「국유재산법」 제5조(국유재산의 범위)에 따라 부동산의 종물(공작물)¹⁰⁾로 판단하여 장치에 대한 감정평가(감정평가액 3,742억 원)를 실시하여 기부채납(총 5,484억 원)을 진행하였다. 국유재산화 할 수 없는 사무용 컴퓨터, 책상 등과 같은 물품¹¹⁾은 포항공과대학교 소유로 계속 유지하되, 국유재산 관리위탁기관이 포항공과대학교가 아닌 타 기관으로 변경될 경우 물품의 소유권을 무상으로 이전하기로 하였다. 기부채납은 「국유재산법」 제13조(기부채납)에 따라 진행되어 2017년 9월에 완료 되었으며, 「국유재산법」 제29조(관리위탁)에 의거하여 2017년 말까지 포항공과대학교가 임시관리위탁을 실시하였다. 방사광가속기의 관리위탁기관 선정의 공정성을 위하여 2018년부터 5년간 관리위탁을 할 기관을 공모하였으며, 한국과학기술연구원과 포항공과대학교가 경쟁을 하여 포항공과대학교가 2022년까지 관리위탁기관으로 선정되었다. 관리위탁기관을 5년으로 정한 것은 「국유재산법 시행령」 제22조(관리위탁 기간 등)에 관리위탁 기간은 5년 이내로 하되, 5년을 초과하지 아니하는 범위에서 기간을 갱신할 수 있도록 한 법령 때문이다. 관리위탁에 따른 관리위탁비는 0원으로 하되, 관리위탁기관은 과학기술정보통신부의 「방사광가속기공동이용연

10) 연구장비만 별도로 국유재산화는 국유재산법에 의하여 불가하며, 국유재산이 가능한 기계와 기구는 국유재산법령에 따라 선박, 부표, 부잔교, 부선거 및 항공기와 그들의 종물, 기관차·전차·객차·화차·기동차 등 궤도차량에 한정된다. 국립대학의 부동산은 국유재산으로 관리되고 연구장비는 「물품관리법」에 따라 물품으로 관리되지만, 포항 방사광가속기의 경우 연구장비를 위한 건물이고, 국유재산을 민간이 관리한다고 하면 연구장비를 건물의 종물(국유재산)으로 관리하는 것이 합당하다고 본다(금요공과대학교 담당자 인터뷰).

11) 물품관리법 상 '물품'은 국유재산의 범위 외에 국가가 소유하는 동산과 사용하기 위해 현재 보관 중인 동산을 말한다(손연우, 2018).

구지원사업'의 주관연구기관의 지위를 함께 가지므로 기존과 같이 연구개발비로 방사광가속기를 운영하게 되었다.

다만, 사립학교가 정부의 시설을 운영할 경우 교직원의 사학연금의 법인부담금 납부주체에 대한 명확한 법적 해석이 필요했다. 「사학연금법」과 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」이 서로 상이¹²⁾하였기 때문이다. 이러한 법적 해석의 논쟁은 기부채납 이전에도 논의가 되었는데, 2016년 8월 미래창조과학부는 「사학연금법」을 따라 학교법인이 부담하여야 된다고 해석하여 2013년부터 2015년도에 정부출연의 연구개발비로 납부한 사학연금 법인부담금 18.4억원(퇴직수당 포함)을 환수 처분하였으며, 2017년 7월 교육부는 「사학연금법」은 연금제도의 목적을 위하여 학교 경영기관이 책임을 가지고 성실히 이행하도록 규정한 것으로 국가연구개발비에 사학연금 법인부담금을 계상하여 집행할 수 있는지 여부에 대하여는 해석대상이 아니라고 판단했다.

결국 2019년 1월 서울고등법원¹³⁾과 2019년 5월 대법원¹⁴⁾은 사학연금과 국민연금은 사회보험 제도로 법적 성격이 유사하여 연구개발비로 사학연금 가입 연구원의 법정부담금에 사용될 수 있는 것으로 판결하였다. 또한, 1995년부터 「방사광가속기공동이용연구지원사업」을 수행해 온 점과 방사광가속기를 국가에 기부채납한 점 등을 고려할 때, 포항공과대학교 또는 연구소가 연구개발과제를 수행하는 과정에서 어느 정도 유·무형적 이익을 얻었다고 하더라도 연구개발비로 사학연금의 법인부담금을 집행·사용하는 것이 현저히 부당하다고 할 수 없다고 판결하였다.

〈표 2〉 포항방사광가속기 기부채납 주요 과정

| 시 기 | 내 용 |
|---------|---|
| '93.12월 | 포항방사광가속기는 포항공대 부설기관(포항공대 소유)으로 운영하되 정부가 지원하기로 결정 (6회 가속기개발위원회) |
| '94.10월 | '95년 예산심의 과정에서 포스코의 운영비 일부 부담 요구에 한시적으로 운영비를 부담하며, 방사광가속기 기부채납 용의 표명 (7회 가속기개발위원회) |
| '08.6월 | '96년 출연한 포스코 운영기금(200억원)의 소진 예정('10)으로 인한 장기적 대책을 위한 포항가속기연구소 지배구조 개선을 위한 1차 실무협의회 실시 |

12) (사학연금법 제 27조) 법인부담금은 학교경영기관(학교법인)이 부담, 법인부담금의 전부·일부를 부담할 수 없을 때에는 교육부장관의 승인을 받아 학교(학교회계)에서 부담 가능
(국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정 별표2) 소속기관의 급여기준에 따른 연구기간 동안의 급여총액(4대 보험과 퇴직급여총액의 본인 및 기관 부담금 포함)을 해당 과제 참여율에 따라 계상

13) 서울고등법원 2019.1.18. 선고 2018누48535 판결.

14) 대법원 2019.5.16. 선고 2019두34395 판결.

| 시 기 | 내 용 |
|----------------------|--|
| '10.4월 | 포항방사광가속기 시설(토지 무상임대) 정부에 기부채납에 관한 포항공대 이사회 의결 |
| '10.12.2, '11.3.4 | 국회에서 신규 4세대 가속기 구축사업 추진 등 방사광가속기 운영사업을 국가 주도형사업 형태로 추진 요구 * (제18대 국회) 294회 제12차 교과위('10.12.2), 298회 제2차 교과위('11.3.4) |
| '11.3월 | 포항방사광가속기 시설(토지 포함) 정부에 기부채납에 관한 포항공대 이사회 의결 |
| '11.7월 | 포항방사광가속기 재산처분 허가신청서 제출 (학교법인 포항공과대학교→교육부) |
| '11.12월 | 포항방사광가속기 재산처분 재검토 요청 (교육부) - 현행, 사립학교법 상 기부채납 관련하여 교비회계 재산가액 보전 없이 증여 불가 |
| '12.8월 | 사립학교법 일부개정안 발의 ('14.7 시행) - 교육용 기본재산을 국가, 지방자치단체 또는 연구기관에 무상으로 귀속하는 경우 교비회계 수입을 다른 회계에 전출하거나 대여할 수 있음 |
| '13.12월 | 가속기 관련 기술 인력의 국가적 활용을 위해 IBS 5개년 계획에 IBS 부설 통합 가속기연구소 설립근거 마련 (국가과학기술심의회 안건 상정) |
| '14.3월~'15.6월 | 공공부문(IBS) 편입 위한 협의 (기재부, 인력 증원 포함) |
| '15.9월 | IBS로 소유권 이전, 포스텍 위탁운영* 방식 검토 (미래부) * 향후 중이온가속기 구축사업 진행상황 등에 따라 운영방식 변경 여부 검토 |
| '16.3월 | 추진 방향 미래부 장관 보고 ⇒ 정부 기부채납, 포스텍 위탁운영 ※ 중이온가속기 건설 초기인 IBS의 포항가속기 감독 역력이 부족하고, 취득세(약32억원), 재산세(약2억원) '소유자 직접사용 원칙'에 따라 추징 우려 |
| '16.10월 | 관계 당국(교육부, 기재부) 실무협의 - 교육부 : 부지 기부채납은 허가 어려우며, 무상임대 방안 검토 요청 - 기재부 : 부지 없이 건물만 기부채납 사례 없음, 지상권 고려 권고 |
| '16.11월 | 제48차 방사광가속기 운영위원회 심의검토 - 정부 기부채납(부지: 지상권), 위탁기관 공모 후 인력은 고용승계 |
| '16.12월 | 국가과학기술심의회 운영위원회 상정 (차후 심의회 재협의) |
| '17.2월 | 국가과학기술심의회 운영위원회 재상정, 심의·확정 - 가속기 소유권을 국유재산(부지는 지상권)으로 편입, 공모를 통한 관리위탁으로 공공성투명성 강화 등 운영체제를 정비 |
| '17.4.12 | 자산감정평가 완료 |
| '17.4.20 | 포스텍 법인 이사회 기부채납 변경안 의결 |
| '17.4월 | 미래부-포스텍 기부채납 위한 업무협약(MoU) |
| '17.5월 | 기본재산처분 허가 (교육부 → 법인) |
| '17.9월 | 제50차 방사광가속기 운영위원회 심의검토 - 안건 : 수탁기관 및 소장 공모(안) 승인 |
| '17.9월 | 기부채납 완료 (법인→과기정통부)(9/18) |

IV. 타 사례 적용과 개선방안

2014년 개정된 「사립학교법」에 따라 사립학교 토지에 공공기관의 건물을 신축하기가 용이하게 되었다. 그동안 공공기관이 사립학교의 토지 지상권을 획득하는 것은 토지가액만큼 사립대학이 보전하여야 했던 법령으로 인하여 불가능했기 때문이다. 현재는 공공의 목적인 경우 예외를 두었기 때문에 교육부 승인을 통하여 공공기관이 사립대학 토지지상권을 획득하여 건물을 소유할 수 있게 되었고 광주유니버시아드 체육관(사립대 3개소), 평창 동계올림픽 체육관(사립대 2개소), 기초과학연구원 포스텍 캠퍼스 등도 교육부의 승인을 거쳐 구축되었다. 하지만, 시설운영비는 사립대학이 아닌 공공기관이 책임을 져야하는 근거가 있어야 승인이 되는 것으로 판단된다(G1방송, 2017.12.8).

사립대학이 정부시설을 관리위탁 할 경우, 위탁기간은 「국유재산법 시행령」 제22조(관리위탁 기간 등)에 의하여 최초 5년+추가 5년으로 최대 10년에 한정되는데 안정적인 근로조건 유지를 위하여 미국과 같이 예외적으로 관리위탁기간의 융통성(〈표 3〉)을 발휘하는 것도 검토해 볼 수 있다. 지방자치단체의 재산을 대상으로 한 공유재산 및 물품관리법 시행령 제19조(관리위탁 행정재산의 수탁 자격 및 기간)에서는 예외적으로 두 번 이상 갱신할 수 있도록 하여 위탁기간에 대한 융통성을 두고 있다.

〈표 3〉 미국 방사광가속기 시설 계약 현황

| 연구기관 | 주요시설 | 계약자 | 최초 계약 | 현재 유효 기간 | 계약 조건 | 잠재적 유효 기간 |
|------------------------|----------------------|--------------------------|-------|------------|----------------------------|------------|
| 아르곤 국립 연구소 (ANL) | APS(3세대) 등 | 시카고 대학, 아르곤 LLC | 2006 | 2016/09/30 | '06년 전체 경쟁 기본기간 5년, 15년 옵션 | 2026/09/30 |
| 브룩 헤이븐 국립 연구소 (BNL) | NSLS-II (3세대) 등 | 브룩 헤이븐 과학 연합(뉴욕주립대), LLC | 2015 | 2020/01/04 | '15년 전체 경쟁 기본기간 5년, 15년 옵션 | 2035/01/04 |
| 로렌스 버클리 국립 연구소 (LBNL) | ALS(3세대) 등 | 캘리포니아 대학 | 2005 | 2020/05/31 | '05년 전체 경쟁 기본기간 5년, 15년 옵션 | 2025/05/31 |
| SLAC 국립 가속기 연구소 (SLAC) | SSRL(3세대), LCLS(4세대) | 스탠포드 대학 | 1962 | 2022/09/30 | 비경쟁 5년 연장 | 2022/09/30 |

출처(일부 수정): 대형가속기 운영체제 개선방안(안) (2017, 국가과학기술심의회 운영위원회)

일본의 경우 공립도서관과 같은 공공시설에 지정관리자제도를 활용하여 민간위탁을 하고 있는데 지역경제 측면에서 민간사업자 참여 활성화 측면에서 장점이 있으나 과거 관리위탁제도는 시설의 특성에 따라 관리기간을 정한데 반하여 지정관리자제도는 조례 등에 의하여 위탁기간이 3~5년으로 한정되고 다시 지정된다는 보장이 없어 불안정한 고용 등의 단점이 부각되는 등 지정기간의 단기성은 공공성 훼손의 문제소지가 있다(윤희운, 2021).

포항방사광가속기의 기부채납 이후 포스코가 출자한 학교들의 기부채납과 공립화 논의가 있었는데, 2018년 포스코교육재단은 재단 산하의 12개 학교 중에 고등학교 4개를 제외한 유치원, 초등학교, 중학교 8개 학교의 공립화를 추진하였다. 이는 포스코 교육재단은 포스코 직원 자녀를 포함한 내·외국인을 대상으로 유치원, 초등, 중등 교육을 실시함을 목적으로 설립 되었으나, 포스코 관련 임직원 자녀 비율이 50% 아래로 떨어짐에 따라 공립화가 추진되었다(매일신문, 2018.10.7). 하지만 학부모, 교사, 포항시민의 반대로 2019년 공립화를 철회하였고(경북매일, 2019.4.10.), 재정 자립화에 주력하기로 하였다. 실제로 포항의 초등학교 1개를 2019년 폐교하고, 2020년 부지를 520억 원에 매각하여 교비회계 수입으로 책정하였다¹⁵⁾.

포항공과대학교 또한 2021년 4월 학교법인 포항공과대학교 이사회에서 기부채납을 학교 발전을 위한 아이디어 차원에서 기부채납과 공립화 논의가 있었다(한국대학신문, 2021.4.12.). 포스코가 출자한 학교들의 공립화가 타 사립학교보다 쉽게 논의될 수 있었던 것은 학교 재산의 시작점이 개인이 아닌 공공기관이 출자하여 반대급부가 없는 기부채납에 쉽게 다가설 수 있는 것으로 판단된다. 사립학교 기부채납의 방법이 학교 구조조정에 가장 효율적인 방법이나, 일반적으로 사학재단은 학교를 사유재산으로 생각하기 때문에 기부채납의 방법은 쉽게 결정할 수 없다.

김병주(2020)는 신입생 충원율이 저조한 지방대학에 대하여 학교법인의 신속하고 원활한 해산을 지원하기 위하여 사립학교법 제35조(잔여재산의 귀속)와 같이 국가 또는 지방자치단체가 기본재산 중 학교교육에 직접 사용되었던 재산의 매입을 지원할 필요가 있음을 제안하였다.

지방의 국립대학교 조차도 재정적 어려움에 당면하였기 때문에, 국유재산인 국립대의 유휴부지 매각비용이 국유재산관리기금의 수입금으로 편입되던 기존의 규정을 대학회계로 편입될 수 있도록 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률」을 운영석 의원 대표로 2020년 일부 개정 발의하여 2021년 3월 개정안이 통과되었고 지방 국립대의 유휴공간에 대한 지역 사회 공간공유에 대한 연구도 진행되었다(김수영 외, 2021).

또한, 사립학교의 공공성 확보에 따른 법인운영비 지원 확대가 주요 골자인 공영형 사립학

15) 학교법인 포스코교육재단 2020년도 제4회 이사회 회의록 (2021.1.29.)

교가 추진되고 있는데 공영형 사립대학 도입 실증 연구가 2020년에 평택대, 상지대, 조선대를 대상으로 수행(한국사학진흥재단, 2020) 되었으며, 사립 중·고등학교를 대상으로도 공영형 사립학교¹⁶⁾가 추진되고 있다. 2021년 7월 교육부는 사립대학의 공공성 강화를 조건으로 재정적 지원을 위하여 상지대, 성공회대, 성신여대, 조선대, 평택대를 사학혁신 지원사업 수행대학으로 선정하였으며, 선정 대학은 회계 투명성, 법인 운영의 책무성, 법인 운영의 공공성, 교직원 인사 민주성, 법인·대학의 자체혁신의 성과를 기대하고 있다(교육부, 2021). 본 사례의 경우에도 2017년 과학기술정보통신부에서 포항방사광가속기 운영기관으로 포항공대를 선정할 시 관리위탁계약에 정부에 의한 경영평가와 감사에 대한 조항이 명시되었다(과학기술정보통신부, 2017). 인구 감소로 인한 학교의 구조조정 및 재원조달을 위한 입법적 노력과 정책적 지원이 지속되고 있지만 더욱 적극적인 입법적 노력이 필요하다.

V. 시사점 및 결론

사립학교의 공립화에 대한 제안 연구는 국내에 있으나, 실제 공립화 사례와 시사점을 분석한 사례가 없으므로 사립대학인 포항공과대학교의 교육용 기본재산인 포항방사광가속기를 기부채납하여 국유화한 사례를 고찰하였다. 본 연구사례인 포항방사광가속기는 국가적으로 꼭 필요한 시설이나, 사학재단의 재정적 지원의 한계에 봉착하여 국회, 정부, 사립학교가 협력하여 사립학교법 개정 등을 통하여 시설의 국유화를 이뤄낸 사례이다. 또한, 사립학교가 기부채납한 시설을 사립학교가 관리위탁하여 운영할 시 발생할 수 있는 사학연금 법인부담금의 지원여부 문제, 관리위탁기간의 문제, 경영평가와 감사의 필요성을 고찰하였다.

본 사례를 통하여 사립학교 구조조정 시 사립학교 시설은 우선적으로 공립화하고 한시적으로 정부의 지원으로 사립학교가 운영한 후, 일정의 기간¹⁷⁾이 지난 후 공립화 또는 통폐합(폐

16) 공영형 사립학교는 학교법인 이사회 임원의 일부를 교육청이 추천하는 임원들로 선임하도록 하여 의사결정체제의 공공성을 제고하고, 교육청이 안정적·체계적으로 행·재정적 지원을 하여 투명하고 민주적으로 학교를 운영하도록 하여 학생들에게 질 높은 교육 서비스를 제공할 수 있도록 한 새로운 사립학교 혁신 모델이다(서울교육소식, 2020).

17) 「국유재산법」 제13조(기부채납)에 따라 기부자 등에게 무상으로 사용허가를 줄 시에는 동법 제34조(사용료의 감면) 및 제35조(사용허가기간)에 따라 사용료의 총액이 기부를 받은 재산의 가액에 이르는 기간 내로 사용기간을 정할 수 있으나, 시설을 운영하는 비용인 관리위탁비용을 받을 수 있는 근거는 없기 때문에 국유재산(또는 공유재산)의 사립학교로 운영되는 등의 예외적인 경우 무상사용 허가기간 동안 지원이 가능한 제도적 장치 또는 관리위탁 기간의 연장이 필요하다.

교 등)을 한다면 일시적인 대규모 인력의 구조조정, 지역경제 위기 등의 사회적 문제를 점진적으로 해결할 수 있는 하나의 방안으로 제안한다. 본 연구사례의 경우도 사립대학의 시설 먼저 공립화 하고, 일정기간 사립대학에서 관리위탁 한 후에 최종적으로는 공공기관으로의 편입 또는 국가통합가속기연구소 설립 등의 공공에서 운영하는 것을 장기적으로 계획하고 있다(국가과학기술심의회, 2017).

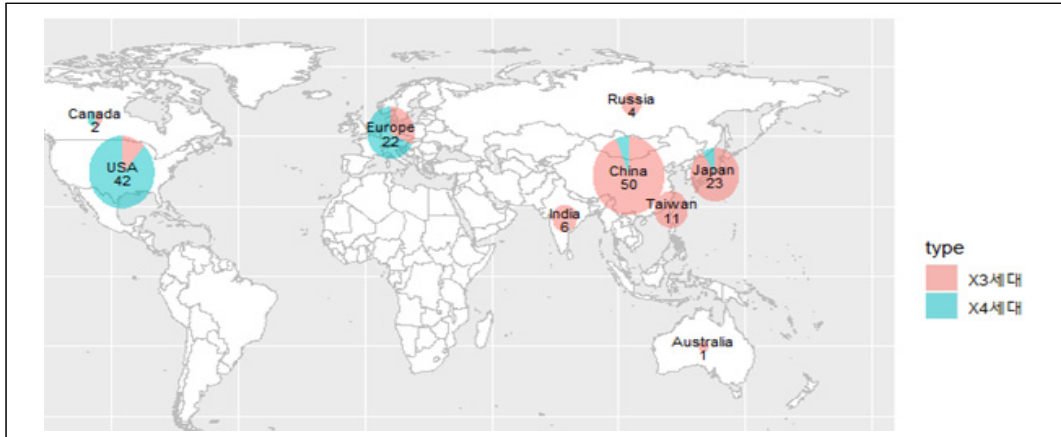
또한, 국유재산을 대학 등이 연구 및 교육 목적으로 관리위탁을 할 경우 관리위탁기간을 미국¹⁸⁾과 같이 예외적으로 두 번 이상 연장할 수 있도록 하면 국유재산 또는 공유재산을 사립학교가 운영할 시 안정적으로 운영할 수 있을 것으로 제안¹⁹⁾한다. 본 제안이 현실화 될 경우 내부감사의 신뢰성 향상과 정부에 의한 경영평가와 감사가 수반되어야 할 것으로 본다.

장기적인 학령인구가 감소할 시 사립학교 시설의 공립화만으로 대학소재를 기반으로 한 지역의 경제위기의 문제를 해결할 수 없을 것이다. 교육시설을 본 연구 사례와 같은 국제경쟁력(〈그림 2〉)을 갖춘 연구시설이나 산학협력시설로 변경하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다. 이러한 중앙정부 또는 지방자치단체 주도의 시설변경 계획은 사학재단의 전향적인 시설 기부채납이 우선시되어야 할 것이다. 또한 정부와 지자체는 운영비 부담을 가질 수밖에 없기 때문에 의회 심의를 통한 예산확보를 위하여 사립학교가 지역경제에 기여하는 효과를 정량적으로 분석하여 공립화의 타당성을 확보하여야 한다. 실제로 포항공과대학교는 재정부담으로 인하여 경상북도와 포항시의 지원으로 포항공과대학교 부지에 건립된 가속기 이용자숙소와 과학관을 경상북도에 기부채납하기 위하여 2018년 교육부 승인을 전제로 학교법인 이사회 의결 후 2019년 교육부에 기본재산 처분 신청을 하였으나, 교육부는 지자체의 운영비 지원 협약서를 추가적으로 요청하였으나 도의회 설득의 어려움 등으로 기부채납이 보류되고 있다.

18) 미국의 국립연구소의 민간 위탁의 경우 일반적으로 최초 공개경쟁 공모 후, 교육적, 비영리단체 또는 연방자금이 투입된 R&D 센터에서 제공하는 특정 영역의 필수적인 엔지니어링, 연구개발 능력의 유지 등에 한하여 비공개 공모 후 위탁을 하고 있다(2017, 국가과학기술심의회 운영위원회).

19) 「국유재산법」 제42조(관리·처분 사무의 위임·위탁) 또는 「공유재산 및 물품 관리법」 제43조의2(일반 재산의 위탁)에 따른 한국자산관리공사 등에 위탁할 시 토지 및 정착물의 대부기간은 최대 20년을 할 수 있어 국·공유재산의 최대 관리위탁 기간보다 길다. 경북 포항의 사립학교인 동성고·동해중은 공유지를 일부 대부받아 운영되고 있다.

〈그림 2〉 2019년 포항방사광가속기 활용 해외 신청 현황



출처: pal.postech.ac.kr/intranet (저자 R프로그램 활용)

본 연구사례는 사학재단 소유의 연구시설을 국유화하고 사립대학이 관리위탁한 사례로 일반적인 교육시설의 공립화에 적용하기에 한계가 있지만 사립학교의 기본재산을 기부채납하기 위하여 사립학교법을 개정하고, 사립학교 시설을 기부채납 및 관리위탁하는 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 고찰한 것에 의의를 둔다.

【참고문헌】

- 고인수. (1998). 「빛을 만들어 낸 이야기」. 서울: 동인기획.
- 과학기술정보통신부. (2018). 「포항 방사광가속기 운영 기본계획(안)」. 제54차 방사광가속기운영위원회.
- 과학기술처. (1989). 「첨단과학기술연구장비 「방사광가속기」개발계획(안)」. 산업정책심의위원회.
- 과학기술처. (1993). 「'95년 가동이후의 포항 방사광가속기 운영체제 확정 통보」. 제6회 가속기개발위원회.
- 과학기술처. (1994). 「제7회 가속기개발위원회 회의결과」. 제7회 가속기개발위원회.
- 국가과학기술심의회. (2017). 「대형가속기 운영체제 개선방안 -포항 방사광가속기 중심-」. 제26회 운영위원회.
- 국회 교육과학기술위원회. (2011). 「사립학교법 일부개정법률안(민병주의원 대표발의) 검토보고」.
- 국회사무처. (2010). 「제294회 국회 제12차 교육과학기술위원회회의록」. 제294회 국회 교육과학기술위원회(예산결산기금심사소위원회).
- 국회사무처. (2011). 「제298회 국회 제2차 교육과학기술위원회회의록」. 제298회 국회 교육과학기술위원회.
- 기술과가치. (2005). 「포항가속기연구소(PAL) 발전방안 연구」.
- 기획재정부·교육부·미래창조과학부. (2017). 「대형가속기 운영체제 개선방안(안) -포항 방사광가속기 중심 -」. 제26회 국가과학기술심의회 운영위원회.
- 김병주. (2020). 「대학교구조조정 정책의 분석과 개선과제」. 국회입법조사처.
- 김병주. (2021). 대학의 새로운 역할과 사명. 「대경포럼」, 114: 10-14.
- 김수영·김정우·박다혜·이상홍. (2021). 대학공간 공유를 위한 거점국립대 공간관련 제도 분석 - 2020년 국립대 시설 공간활용 평가를 중심으로 -. 「청소년시설환경」, 19(2): 3-12.
- 목익수·최창규·강우석. (2020). 거대과학시설 인식에 따른 입지저항 및 입지선호에 미치는 영향요인 분석 - 포항 4세대 방사광가속기 사례 중심으로 -. 「지역정책연구」, 31(2): 99-129.
- 문남철. (2021). 대학폐교가 지역경제 및 지역사회에 미친 영향에 관한 연구: 남원 서남대학교를 사례로. 「국토지리학회지」, 55(3): 261-274.
- 배병일. (2003). 사립대학 부동산의 처분과 관리 방법. 「대학교육」, 124: 67-74
- 서영인·최상덕·김지하·문보은·길용수·신재영. (2020). 「학력인구 감소에 따른 한계대학 대응 방안 연구」. 한국교육개발원 연구보고 RR 2020-14.
- 서영인. (2021). 지역대학의 위기와 전망 : 한계대학 발생을 중심으로. 「대경포럼」, 114: 6-9.
- 석종현. (2015). 국유재산 기부채납제도에 관한 법적 검토. 「토지공법연구」, 72: 1-38.

- 손연우. (2018). 국가 재산의 관리 체계화에 대한 연구 -물품관리법, 공유재산 및 물품관리법, 국유 재산법의 검토를 중심으로 -. 「법과 정책연구」, 18(4): 433-464.
- 손경한·송용주. (2020). 국가 대형연구시설 관리 법제의 현황과 개선방향 - 가속기 관리 법제를 중심으로 -. 「인권과 정의」, 490: 85-102.
- 윤영석. (2020). 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률 일부개정법률안(윤영석의원 대표발의)」.
- 윤희윤. (2021). 일본 국립도서관 지정관리자제도 연구. 「한국문헌정보학회지」, 55(3): 57-77.
- 이병석. (2009). 「가속기기술의 연구개발 및 공동이용 촉진법안(이병석의원 대표발의)」.
- 이주연. (2014). 「“명수학교 공립화, 끝까지 함께.” 서울명수(특수)학교 공립화를 위한 긴급토론회」. 서울. 대한민국.
- 이중교. (2011). 기부채납과 과세문제. 「토지공법연구」, 73: 289-311.
- 임재홍. (2021). 지방사립대학의 위기와 대학정책. 「지역사회연구」, 29(2): 35-55.
- 전병욱. (2010). 기부채납자산의 부가가치세 과세문제. 「조세와 법」, 3: 95-120.
- 정태현. (2013). 1980년대 민주화운동에서의 학원민주화 쟁취 사례 연구 -인천대 학생운동의 시각에서 본 선인학원 시,공립화 과정. 「기억과전망」, 28: 12-57.
- 한국사학진흥재단. (2020). 「공영형 사립대학 운영모델·가이드라인 연구 -사학혁신 선도대학 중심으로-」.
- 학교법인 포스코교육재단. (2021). 「2020학년도 제4회 이사회 회의록」. 2020학년도 제4회 이사회.
- 학교법인 포항공과대학교. (2010). 「2010학년도 제1회 이사회 회의록」. 2010학년도 제1회 이사회.
- 학교법인 포항공과대학교. (2011). 「2011학년도 제1회 이사회 회의록」. 2011학년도 제1회 이사회.
- 학교법인 포항공과대학교. (2017). 「2017학년도 제1회 이사회 회의록」. 2017학년도 제1회 이사회.
- 학교법인 포항공과대학교. (2018). 「2018학년도 제3회 이사회 회의록」. 2018학년도 제2회 이사회.
- 경북매일. (2019). 포스코교육재단, 소속학교 공립 전환 철회 (4월 10일). <http://www.kbmaeil.com/news/articleView.html?idxno=812104>
- 교육부. (2019). 사립대학(법인) 기본재산 관리 안내서. <https://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=337&lev=0&statusYN=W&s=moe&m=0303&opType=N&boardSeq=79408>
- 교육부. (2021). 2021년 사학혁신 지원사업 선정 결과 발표. <https://www.moe.go.kr/boardCnts/viewRenew.do?boardID=294&lev=0&statusYN=W&s=moe&m=020404&opType=N&boardSeq=85000>
- 과학기술정보통신부. (2017). 포항방사광가속기 운영기관으로 포항공대 선정. <https://www.msit.go.kr/bbs/view.do?sCode=user&mId=113&mPid=112&pageIndex=1&bbsSeqNo=94&nttSeqNo=1371528&searchOpt=ALL&searchTxt=%EB%B0%A9%EC%82%AC%EA%B4%91%EA%B0%80%EC%86%8D%EA%B8%B0>

- 뉴스1. (2017). “180억대 사립학교 기부채납 이유?...교육백년대계조” (9월 3일). <https://www.news1.kr/articles/?3090725>
- 매일신문. (2018). 포스코교육재단 공립화 이유가 ‘돈 때문?’ (10월 7일). <http://news.imaeil.com/Society/2018100416240312121>
- 서울교육소식. (2020). 서울시교육청, 사립 중·고에 ‘공영형 사립학교’ 도입 (12월 28일). <https://enews.sen.go.kr/news/view.do?bbsSn=170318&step1=3&step2=1>
- 한국경제. (2021). [위기의 대학]① 저출산에, 코로나19에 대학이 ‘무너진다’. (4월 13일). <https://www.hankyung.com/society/article/202104135932Y>
- 한국대학신문. (2021). 포스텍 국립대화 선 곳기 “아이디어로 ‘언급’만 됐을 뿐”... 명문 사립 공대 현주소? (4월 12일). <http://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=507264>
- G1방송. (2017). 대학 동계경기장 지상권 설정 논란. (12월 8일). https://www.g1tv.co.kr/news/?newsid=177716&mid=1_207_4
- SLAC national accelerator laboratory. (2021). 「“Conformed Prime Contract DE-AC02-76SF00515 as of 2021.04.01.” U.S. Department of Energy/Stanford University Contract for the management and operation of SLAC National Accelerator Laboratory」. <https://legal.slac.stanford.edu/doe-stanford-contract>

목 익 수: 경북대학교 도시재생학 박사과정에 재학 중이며, 현재 포항공과대학교에서 포항가속기연구소 4GSR사업(청주 오창 다목적 방사광가속기 구축사업)팀 팀장으로 재직 중이다. 주요 연구관심분야는 거대과학시설의 지역경제에 미치는 효과, 입자가속기 건설, 가속기 산업 클러스터 등이며, 최근 연구로는 “Technical overview of the PAL-XREL conventional facility(2016)”, “거대 과학시설 인식에 따른 입지저항 및 입지선호에 미치는 영향요인 분석(지역정책연구, 2021)” 등이 있다. (mokalis@postech.ac.kr)

김 수 영: 서울대학교에서 2020년 공학박사 학위를 취득하고 현재 경북대학교 건축학부 조교수로 재직 중이다. 박사학위 논문은 “지구단위계획을 통한 젠트리피케이션 대응 실효성 검증 및 제도 개선 제안” 이며, 주요 연구관심분야는 건축공간법제도, 지구단위계획, 정책평가 등이다. 최근 논문으로 “지역사회의 연계강화를 위한 대학공간 공유 방안 연구(한국청소년시설환경학회논문집, 2021)”, “지구단위계획을 통한 상업적 젠트리피케이션 대응 가능성 검토(대한건축학회논문집, 2021)” 등이 있다. (suyoung@knu.ac.kr)

