대학정보공시제 : 입법론

김 병 주 | 한국대학교육협의회 책임연구원

Ⅰ. 머리말

정부는 2005. 6. 4. '고등교육법 일부 개정 법률안(이하 '정부안')' 입법예고(교육인적자원부 공고 제2005-42호)를 통하여 지난해부터 논의해오던 대학정보공시제 도입을 위한 입법을 구체화하였다. 아울러 이보다 앞선 2005. 4. 7. 국회 이주호 의원이 대표 발의한(발의자 19인, 찬성자 101인) '교육 관련 정보의 공개에 관한 법률안(의안번호 1597, 이하 '이주호안')'도 마찬가지로 고등교육 관련 정보공시에 관한 내용을 담고 있다. 따라서 어떤 형태로든지 타협과 조정을 거친다면, 다소간 논란은 있겠지만 대학의 주요 정보가 공개되어 교육 수요자 등 이해 관계자가 이를 자유롭게 활용할 수 있는 제도가 탄생하게 된다.

대학 기타 교육기관의 정보를 공개한다는 정책목표에 대해서는 대체로 의견의 일치를 보이면서도 이러한 제도를 구체화하는 입법론에서는 법체계에서 구체적인 공개대상 정보 목록에 이르기까지 그 인식에 있어 발의 주체마다 상당한 편차를 보여주고 있다. 따라서 지금까지 가시화된 법안에 대한 비판적 검토와 함께 대안을 제시하는 것은 합리적 제도 정착을 위해 의미 있는 작업이 될 것이다.

Ⅱ. 대학정보공시제 : 입법론

1. 교육의 자주성 · 전문성과 정보공개의 불가피성

교육의 자주성과 전문성은 헌법이 보장하는 소중한 가치이며, 특히 대학의 자율성(제31조 제4항)은 학문과 예술의 자유(제22조)와 함께, 대학이 국가의 존립에 관계되는 가치의 창조와 전승의 역할을 담당함에 있어서 그 활동의 전제가 되는 기본권이므로, 교육제도와 그 운영의 구체적인 내용이 법률에 의하여 정해지는 과정에서 경시될 수 없다. 따라서 초 · 중등교육과 고등교육, 어느 경우에도 교육의 내용과 활동은 고도의 전문성을 바탕으로 한 특수한 영역이며, 교육성과는 상당한 시간이 경과한 다음에야 이를 확인할 수 있으므로 그 자주성과 독립성이 강하게 요구된다.

다만 최근 들어 공교육에 막대한 국가재정이 투입되는 상황에서 납세자의 공교육 효율성 제고 요청을 외면할 수 없게 되었다. 또한 교육기관들 간의 경쟁과 자극을 위해서도 일정 범위의 정보는 공개하는 것이 교육의 공공성 측면에서 바람직하므로, 교육 관련 정보의 공개는 불가피한 측면이 있음을 부인할 수 없다. 그러나 공개를 원칙으로 하지만, 그 범위에 대해서는 충분한 검토가 필요하고, 이미 '공공기관의정보공개에관한법률(이하 '공개법')'이 마련되어 있으므로 이를 보완하는 수준에서 입법을 추진하는 것이 타당한 것으로 보인다.

2. 법체계

법체계는 정부안과 같이, 우리나라 교육과 관련된 현행 법체계 — 헌법, 교육기본법, 초 · 중등교육법, 고등교육법, 평생교육법 등 — 를 유지하면서, 개별 법률을 수정 · 보완하는 수준에서 정보공개 관련 법정책이 구현되는 것이 타당하다고 본다.

이주호안에서의 법형식은 공개법과 같이 공개와 관련된 일반법으로 되어 있으나, 다만 대상이 초 · 중등학교, 대학, 교육행정기관, 교육연구기관 등을 포괄하고 있고, 정보내용이 교육과 관련되는 것으로 범위를 조정하였다. 공개법이 법명칭과 목적조항[1]에서 공공기관의 정보라고 하고 있지만, 그 시행령에서 공공기관의 범위를 '1. 초 · 중등교육법 및 고등교육법 그 밖에 다른 법률에 의하여 설치된 각급학교(제2조 1호)'로 확대하고 있으므로 사립학교를 포함하게 된다. 이 법(안)에 규정이 없는 것은 공개법이 적용되는 것으로 하고 있다(제4조). 따라서 교육관련 정보공개에 관한 사항을 개괄적으로 정하는 별도의 특별법을 만들 필요는 없고, 공개법과 고등교육법 등을 보완하는 것으로 족하지 않을까 싶다.

일반적으로 특별법을 제정하는 것은 법현실에서 문제 해결을 위하여 기존의 법규를 보완하는 것만으로는 한계가 있기 때문에 별도의 입법을 추진한다. 우리나라에서 특별법이 양산되는 배경에는 타협과 조정의 문화는 없고, 단시간에 서둘러 문제를 봉합하려는 입법관행이 존재하기 때문이라고 할 수 있는데, 그 시정을 요함은 다언이 필요치 않다.

보완의 범위는 공시 주체, 공시 대상학교, 공시 항목, 공시 방법, 공시 시기, 정보의 오남용 방지, 벌칙 등을 포함하도록 조정한다.

고등교육의 경우는 현재도 학교 홍보 차원에서 상당히 많은 정보가 공개되고 있으나, 법규에 의해서 신뢰도를 인정받을 수 있는 의무적 공개 항목을 가감 없이 공개하도록 고등교육법에 관련 내용을 규정하는 것이 타당하다.[2] 기타 교육 관련 정부기구, 자치단체 또는 연구기관의 정보공개는 기존의 공개법의 적용을 통

1) 제1조(목적) 이 법은 공공기관이 보유 · 관리하는 정보에 대한 국민의 공개청구 및 공공기관의 공개의무에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 한다.

2) 이주호안이 그 도입을 추진하고 있는 초 · 중등학교의 경우는 학교운영위원회가 관련 법규가 정한 수준에서 정상적으로 운영된다면 정보공개문제는 해결될 수 있다고 보이며, 공개대상 범위에 관한 기본적 사항을 초 · 중등교육법에 규정하는 정도면 무난하다고 본다.

하여 문제를 해결할 수 있다고 본다.

3. 공시 주체

이주호안은 제5조와 제6조에서 각각 "…당해 학교의 장은…공시하여야 한다…그 공시정보를 교육인적자원부 장관에게 제출하여야 한다"고 의무 짓고, 제7조에서 "교육인적자원부 장관은…공시된 정보를 취합 및 관리하여야 한다"고 한다. 정부안은 "학교는…공시하여야 한다(제5조의2 제1항)"고 하면서도, "교육인적자원부 장관은…학교별 공시정보 내용을 관리하여야 하고, 필요시 이를 공개할 수 있다(동조 제2항)"고 한다. 두 가지 안 모두 공시는 당해 학교장이 하고 공시된 정보의 관리 및 활용은 교육부 장관이 하도록 하고 있으나, 정부안은 한걸음 더 나아가 필요시 관리하는 정보를 정부가 공개까지도 할 수 있도록 하였다.

정보를 대학의 장이 공시하는 것은 타당하지만, 정부가 이를 제출받거나 관리하는 방안은 많은 문제점을 안고 있는 것으로 보인다. 첫째, 일정 정보가 한곳으로 모이는 것은 그 관리에서 많은 문제점을 예비하고 있는 바, 최근 정보 보안 시스템이 아직도 완벽하지 못해 해킹 등의 방법으로 정보가 노출되는 사건이 드물지 않게 발생하는 사실을 유념해야 한다. 둘째, 전국의 모든 교육 기관의 엄청난 정보를 수집하여 관리하기 위해서는 신규로 예산과 인원이 필요하게 된다.[3] 셋째, 우리나라와 같이 교육열이 유난히 높은 사회에서 모여 있는 정보는 설사 관리 주체가 국가라 하더라도 오남용의 소지가 적지 않으며, 개인 정보는 물론 단위 학교의 정보도 항목에 따라서는 교육적 파장이 적지 않다는 점이 고려되어야 한다. 이는 단순히 이주호안 제3조 제2항에서 "…학생 및 교원의 개인 정보를 포함하여서는 아니 된다"는 규정이나, 제8조에서 공개기관으로부터 "…자료를 제공받은 자는 그 본래의 목적 외에 이를 이용하여서는 아니 된다"는 규정만으로는 오남용 방지에 한계가 있고, 원천적으로 정보가 한 곳에 집중되어 있다는 사실에 근본적인 문제가 있다는 사실을 인식할 필요가 있다. 정부안에는 그나마 선언적 규정조차 없다.

4. 공시 대상학교 / 기관

정부안은 고등교육법 내에 규정을 두고 있으므로, 제5조의2 소정의 '학교'는 고등교육법 제2조 각호의 학교[4]를 의미하고, 그것이 공시 대상 기관이 된다. 이주호안은 제2조 3호에서 '공개기관'을 학교, 교육행정기관, 교육연구기관으로 정의하며, 다시 구체적으로 각 기관의 범위를 5호 내지 7호에서 열거하고 있다. 또한 제11조 1호에서 공개법률의 제6조 등에서 말하는 공공기관을 이 법안에서 규정한 공개기관으로 본다고 하고 있으나, 이는

3) 정부안 입법예고에서 별도 예산조치가 필요 없다는 언급은 이해하기 곤란하다. 강한 보안 유지를 위해서는 이에 상응하는 예산을 투입하여 높은 수준의 방화벽을 설치하고 숙련된 보안전문가를 고용해야 하는 것은 당연한 귀결이다.

4) '1. 大學, 2. 産業大學, 3. 敎育大學, 4. 專門大學, 5. 放送大學 · 通信大學 및 放送通信大學, 6. 技術大學, 7. 各種學校'를 말한다.

불필요하게 대상기관을 확대 규정한 것으로 보인다.

전술한 바와 같이, 공개법에서 규정한 정보공개 대상기관에는 이미 행정기관, 연구기관을 비롯한 모든 학교가 포함되어 있다. 따라서 정보를 원하는 자가 적극적으로 관련기관에 필요한 정보를 요청하여 얻을 수 있으므로 획일적으로 대상기관이 통일된 방식으로 공개를 의무짓는 것은 학교로 한정하는 것이 합리적이다. 정보공시의 필요성이 상대적으로 큰 것으로 보이는 고등교육법상의 학교를 우선 대상으로 하여 제도를 시행하고, 그 성과를 보아가며 차츰 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교로 확대하는 방안이 제도의 연착륙을 위하여 바람직한 것으로 보인다.

5. 공시 대상정보의 범위와 항목

공시 대상정보는 법률에 명시적으로 규정함으로써 혼란을 최소화하여야 한다. 다만 법률에 규정된 사항이 추상적 개념이거나 범위를 구체화할 필요가 있어 이를 보충하는 의미의 규정은 시행령에 두는 것이 불가피하고 또 필요한 경우가 있을 수 있다.

아래에서 보듯이 정부안은 상대적으로 추상적 표현을 많이 쓰고 있고, 이주호안은 추상적 표현을 쓰면서도 구체적 사례를 예시하고 있지만, 범위와 항목은 대체로 유사하다. 개별적 구체적 내용이 어차피 하위 법규에 위임될 수밖에 없다면, 이주호안의 열거방식은 다소 불필요한 것으로 보인다. 이주호안 4호에서 '충원율'은 수학능력이 부족하더라도 100%를 뽑아야 좋은 학교라는 인식을 줄 수 있고, 용어 자체가 부정적 의미를 내포하고 있으며, 재학생 수 확인만으로도 소기의 목적을 달성할 수 있으므로 이는 삭제하는 것이 바람직하다. 두 가지 안 모두 취업 현황 등 관련 자료를 규정하고 있다. 원론적으로 교육성과 측정을 위하여 당연히 필요한 정보이면서도, 그것을 확보하기가 쉽지 않고, 취업에 대한 질적 판단이 필요한 경우가 많으므로, 세부 시행과정에서 합리적인 범위를 설정하기 위하여 충분한 검토가 필요하다.

학교재정에 관하여 정부안은 6호에서, 이주호안은 8호에서 각각 규정하고 있다. 물론 현행 고등교육법 제7조 제2항에도 예산·결산 공개 의무 규정을 두고 있는데,[5] 두 안 모두 현행법 규정의 존속 여부에 관해서 언급이 없는 것은 부적절한 것으로 보인다. 고등교육법 제7조 제2항 규정을 삭제하든지, 공시 항목의 관련 내용을 삭제하든지 양자 택일하는 것이 바람직하다.

참고로 정부는 2005. 7. 4. 교육인적자원부 공고 제2005-53호와 제2005-54호를 통하여 사학기관재무·회계규칙(이하 '규칙')과 사학기관재무·회계규칙에대한특례규칙(이하 '특례규칙') 개정안을 입법예고하였다.

사학회계의 투명성 제고 요구에 부응하기 위하여 ① 예산공개의 범위를 '목'에서 '산출근거'까지 확대하여 실질적 재정정보를 제공하고, ② 예산정보의 접근성을 높이기 위하여 홈페이지에 공개하며, ③ 예산공개의 범위 및

5) '學校는 敎育人的資源部令이 정하는 바에 의하여 豫算 및 決算을 公開하여야 한다.'

정부안	이주호안
1. 학교 조직 및 전공 설치 현황에 관한 정보 2. 교사, 교지, 교원, 수익용 기본재산에 관한 정보 3. 학생 모집, 등록, 재학 및 졸업에 관한 정보 4. 취업 및 학생 진로에 관한 정보 5. 학사 운영에 관한 정보 6. 학교 재정에 관한 정보 7. 대학 발전 계획 또는 특성화 전략에 관한 정보 8. 교원의 연구, 교육 및 산학협력에 관한 정보 9. 도서관 등 연구 지원 시설이나 제도에 관한 정보 10. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항	1. 학교 규칙 등 학교 운영에 관한 규정 2. 교육과정 등 학사 운영에 관한 사항 3. 학생의 선발 방법 및 일정에 관한 사항 4. 충원율, 재학생 수 등 학생 현황에 관한 사항 5. 전임 교원 현황 등 교육 여건에 관한 사항 6. 졸업 후 진학 및 취업 현황 등 학생 진로에 관한 사항 7. 전임 교원의 연구 성과에 관한 사항 8. 예 · 결산 내역 등 학교 및 법인 회계에 관한 사항 9.「고등교육법」 제60조 내지 제64조의 시정 명령 등에 관한 사항 10. 그 밖에 교육 여건 및 학교 운영 상태 등의 정보로 대통령령이 정하는 사항

방법을 법령에 규정한다는 것이다(교육부 보도자료, 2005.7.5)[6]. 그런데 고등교육 관련 정보공개에 관한 사항의 입법 논의과정에서 대학정보공시제 도입 관련 고등교육법 개정과 '규칙' 및 '특례규칙' 개정의 관련성에 대한 검토가 있었는지 의문이다. 혹여 정부가 하위법규인 행정규칙 수준에서 공개범위를 정함으로써 필요에 따라 수시로 내지는 자의적으로 예 · 결산 공개의 범위와 수위를 조정한다면, 정부안 6호의 규정은 껍데기만 남는 장식적 규정으로 전락할 수도 있다는 사실을 경계하여야 할 것이다.

6. 공시 방법

이주호안 제5조와 제6조는 각각 "학교의 장은 당해 기관이 보유하고 있는…공시하여야 한다. 이 경우 당해 학교의 장은 그 공시정보를 교육인적자원부 장관에게 제출하여야 한다"고 규정하고, 정부안도 "…학교 인터넷 홈페이지에 등재하거나 용이하게 해당 정보에 접근 · 열람할 수 있는 적절한 방법으로 공시하여야 한다"고 하면서, 다시 교육부 장관이 학교별 공시정보를 관리 또는 공개할 수 있도록 하고 있다. 이는 번거로운 중복 작업일 뿐

6) '규칙' 개정안은 제24조에 제4항을 신설하여 "이사장 또는 학교의 장은 제16조 및 제23조의 규정에 의하여 심의 · 확정된 법인회계 및 학교회계의 예산서 및 결산서의 공개에 있어 예산서의 경우에는 매 회계연도 개시 5일 이전까지, 결산서의 경우에는 매 회계연도 종료 후 3월 이내에 학교의 홈페이지에 1년간 공개하여야 한다"고 하고, '특례규칙' 제6조 제4항을 개정하여 "예산서(제9조의 예산총칙 및 자금예산서와 제10조 제1항 제2호 및 제2항 제3호의 예산부속명세서)를 매 회계연도 개시 5일 이전까지 학교의 홈페이지에 1년간 공개하여야 한다"고 하고, 제42조 제3항을 개정하여 "결산서(제39조 제1호 내지 제4호의 서류 및 제41조 제3호의 감사보고서)를 매 회계연도 종료 후 3개월 이내에 학교의 홈페이지에 1년간 공개하여야 한다"고 하고 있다.

"

특별히 지적하고 싶은 것은 정부안에서 삽입·신설하는 조항이
고등교육법 제5조(지도감독)에 연결되어 있는 바, 이는 대학을 감시와
통제의 대상으로 간주하는 구시대의 대학관을 반영하는 것으로 보여 씁쓸하다.
대학정보공시는 대학설립의 연장선상에서 학교의 상황을 객관적으로 보여주는 것이므로
제4조의2(대학정보공시)로 입법하는 것이 바람직하다.

"

만 아니라 학교는 물론 학부모 등 수요자에게도 혼란을 줄 수 있으므로 시정을 요한다.

공개해야 할 정보는 특정된 단일 장소로 지정되어야 하며, 당해 학교의 홈페이지의 초기화면에 특정 규격의 배너를 설치하도록 하고, 이 배너를 클릭하면 관련 정보로 연결될 수 있는 장치를 하게하며, 그 배너에 '이 자료는 고등교육법 제○○조 규정에 따른 정보공시내용입니다' 라는 문구를 삽입하도록 하는 것이 공시주체와 이용자 모두에게 혼란과 비용을 최소화하는 방안이 될 수 있다.

학술적 이유 또는 정책연구 목적으로 필요한 정보는 그러한 연구를 수행하는 자가 필요한 만큼 각 학교나 기관의 홈페이지를 검색하여 얻도록 하고, 공시대상에 없는 더욱 구체적인 정보는 '공개법'이 정한 절차에 따라 수집할 수 있을 것이다.

7. 공시 주기 / 시기

이주호안 제5조와 제6조는 "…관련 정보를 매년 1회 이상 공시하여야 한다"고 하고 있으나, 여기서 규정한 정보가 특정 시기에 동시적으로 생성되는 것은 아니므로 획일적으로 1년 주기의 정보 내용 갱신은 부적절하다고 본다. 개별 정보의 갱신 사유 발생일로부터 일정 기일 이내에 갱신하도록 의무짓는 것이 타당하지 않을까 생각한다.

정부안은 시행일을 2006년 1월 1일로 못박고 있으나, 처음 시행하는 제도의 원만한 정착을 위해서는 적어도 1년 이상의 유예기간을 두는 것이 바람직하므로, 이주호안처럼 공포 후 1년이 경과한 때로부터 시행하는 것이 적절하다고 본다.

8. 시정조치 / 벌칙

이주호안 제7조 제1항에서는 "교육인적자원부 장관은…공시에 필요한 양식을 마련·보급하고, 공시된 정보를 취합 및 관리하여야 한다"고 의무짓고, 공개나 공시를 하지 않거나 게을리 하면 시정을 권고(동조 제2항), 허위공개 시 시정 또는 변경 명령을 하도록 하며, 이를 위반할 경우 벌칙 규정을 두고 있다(법안 제10조).

법에 따른 조치를 취하지 않은 기관에 대해

서, 시정 조치와 벌칙 규정을 두는 것은 당연하다. 다만, 제7조 제2항에서 시정 권고 규정을 두고 다시 제10조 제1항에서 시정 또는 변경 명령을 규정하는 것은 불필요한 중복 조치이므로, 정부안에서처럼, 고등교육법 제60조 제1항 중 "시설 · 설비 · 수업"을 "시설 · 설비 · 수업 · 대학정보공시"로 한다고 규정한 것으로 충분하다고 본다.

9. 권한의 위임

이주호안 제9조는 교육부 장관의 권한을 교육감 등에게 위임할 수 있다고 하였으나, 이것도 마찬가지로 국가에 의한 정보의 관리를 기본 전제로 하는 방안이므로 동의하기 곤란하며, 고등교육법 등의 개정을 통하여 개별 단위학교가 법이 요구하는 정보를 특별히 지정된 장소에 공시하도록 의무짓고, 이를 위반할 경우 시정 명령, 나아가 벌칙을 적용하는 규정을 두는 것으로 문제를 충분히 해결할 수 있는 것으로 생각한다.

Ⅲ. 맺음말

특별히 지적하고 싶은 것은 정부안에서 삽입 · 신설하는 조항이 고등교육법 제5조(지도감독)에 연결되어 있는 바, 이는 대학을 감시와 통제의 대상으로 간주하는 구시대의 대학관을 반영하는 것으로 보여 씁쓸하다. 대학정보공시는 대학설립의 연장선상에서 학교의 상황을 객관적으로 보여주는 것이므로 제4조의 2(대학정보공시)로 입법하는 것이 바람직하다.

지도 감독은 단위학교에 문제가 있어서 이를 시정하는 차원에서 두는 규정이므로, 정상적으로 운영되고 있는 학교에 대해서 지도 감독을 하는 것은 불필요한 간섭에 다름 아니고, 헌법이 규정한 교육의 자주성과 전문성을 해치는 결과가 될 수 있다는 사실을 상기할 필요가 있다.

김병주

국민대 법학과 및 동대학원을 수료하였고, 독일 튀빙엔대학교에서 법학 박사학위를 받았다. 국무총리실 인권보호특별위원회 전문위원, 대법원 판례심사위원회 조사위원, 서울가정법원 가사조정위원 등을 역임하였고, 현재 한국대학교육협의회 고등교육연구소 책임연구원으로 재직 중이다. 주요 논저로는 『독일소년사법보호제도(공저)』, 『북한정부론(공저)』, 『가정폭력』, "일본 국립대학법인법안의 주요 내용과 시사점", "대학평가의 법적 문제 : 입법론" 등이 있다.