

[사법농단 ISSUE PAPER ⑫]

국립대학교 기성회비 사건 재판거래 의혹

2018. 7. 25. (수)



MINBYUN-Lawyers for a Democratic Society
민주사회를 위한 변호사모임

사법농단 진상규명과 책임자 처벌을 위한 T/F

<목 차>

1. 사안의 개요	1
2. 공개된 문건의 내용	3
3. 특조위 조사보고서 내용	5
가. 조사내용의 기재	5
나. 특조단의 평가	5
4. 사법농단의 실태와 평가	6
5. 특조단 조사의 한계 및 수사의 필요성	7

1. 사안의 개요

2010. 11. 17. ‘반값등록금’ 운동의 일환으로 당시 학생회 연합단체인 ‘21세기한국대학생연합’이 주도하여(이후 당시 황우여 교육부장관과 면담을 하기도 하였음), 경북대, 부산대, 서울대, 전남대 및 전국의 교육대학을 포함하여 24개의 국립대학교 재학생 2만여 명이 원고가 되어 법적 근거 없이 징수되던 국립대학교의 ‘기성회비’를 부당이득으로 반환하라는 소송을 제기하였다.

당시 국립대학교 등록금은 수업료와 기성회비로 나뉘어져 있었고, 국립대학 학생이 납부하고 있는 수업료와 기성회비 중에서 기성회비가 차지하는 비중은 2002년부터 2007학년도까지는 80% 내외였고, 2010학년도에는 84.6%에 이르렀다. 국내 각 대학의 기성회는 1963년 경 부족한 교육시설과 운영경비 지원을 위하여 자발적 후원회 성격으로 발족되었는데, 1970년대에 이르러서는 수업료와 더불어 등록금에 포함되어 징수되었고, 각 대학들은 기성회비가 포함된 등록금을 납부하지 않을 경우 등록을 할 수 없도록 학칙에서 정하였다. 각 대학 기성회 규약들은 ‘재학생의 보호자’를 기성회 회원으로 하고 있는데(성인인 대학생들에게 보호자를 요구하는 것 자체가 납득하기 어렵다), 학생들과 학부모 중 기성회와 기성회비의 ‘존재 자체’를 알고 있는 사람은 거의 없었지만, 대학 등록을 위해 기성회장 명의로 부과된 기성회비를 꼬박꼬박 납부했다. 대학들은 수업료보다 기성회비 인상률을 높이는 방법으로 등록금을 인상해 왔고, 기성회비를 관리하는 기성회 회계는 교비회계와 달리 감사를 받지 않아 대학들의 ‘쌈짓돈’으로 사용되기도 하였다.

이와 관련하여 고등교육법 제11조 제1항은 “학교의 설립자·경영자는 수업료와 그 밖의 납부금(이하 ‘등록금’이라 한다)을 받을 수 있고, 그 징수에 필요한 사항은 교육과학기술부령으로 정한다”(현재 고등교육법에서 징수와 관련하여서는 같은 조 제10항에 규정하고 있다)고 규정하고 있으나 기성회비와 관련한 별도규정은 없었고, ‘대학등록금에 관한 규칙’(2007. 3. 23. 교육인적자원부령 제903호로 제정될 당

시에는 '대학 수업료 및 입학금에 관한 규칙'이었다가 2010. 12. 2. 교육과학기술부령 제83호로 개정되면서 명칭이 변경되었다)에도 수업료와 입학금에 관해서만 규정하고 있었다.

이에 원고들은 국립대학교의 기성회비가 법적 근거가 없는 것이며, 특히 급여보조성 인건비로 사용하는 것은 부당이득 및 불법행위가 된다는 이유로 소송을 제기한 것이다.

1, 2심 법원은 법령의 근거가 없는 '기성회'라는 제3의 단체를 만들어 기성회비를 강제로 징수할 근거가 없다는 이유를 명확히 하며 원고들에게 각 대학 기성회들이 기성회비를 부당이득으로 반환하라는 판결을 선고하였다(서울중앙지방법원 2012. 1. 27. 선고 2010가합117721 판결, 서울고등법원 2013. 11. 7. 선고 2012나19910 판결).

그러나 2015. 6. 25. 대법원은 전원합의체 판결로 1, 2심 판결을 파기·환송하였다(대법원 2015. 6. 25. 선고 2014다5531 판결).

다수의견은 국립대학 등록금과 관련하여 “‘법 따로, 현실 따로’인 편의주의 시대는 종말을 고하여야 한다”는 반대의견(대법관 박보영, 고영한, 김신, 김소영, 조희대, 권순일)을 묵살하고, “이 사건 각 국립대학의 기성회비는 피고 기성회들에 가입한 회원들로부터 기성회 규약에 따라 받는 회비라는 법률적인 성격을 가짐과 아울러, 그 실질에 있어 국립대학이 기성회를 통하여 영조물 이용관계에서의 사용료를 학생이나 학부모로부터 납부받은 것으로서 고등교육법 제11조 제1항에 의하여 국립대학의 설립자·경영자가 받을 수 있는 ‘그 밖의 납부금’을 납부받은 것과 마찬가지로 볼 수 있다”는 이유로 1, 2심의 일치된 판결을 파기하였다(대법관 양승태, 민일영, 이인복, 이상훈, 김용덕, 박상옥, 다수의견에 대한 보충의견 김창석).

대법원의 위 판결은 교육에서의 ‘법치’를 실현하고자 했던 하급심 법원과 원고들,

나아가 등록금 경감을 기대했던 전 국민의 염원을 무시하는 것이었고, 대다수 법조인들은 굳이 전원합의체 판결을 통해 많은 반대의견에도 불구하고 과기환송한 것에 대해 의아하게 여기지 않을 수 없었다.¹⁾ 특히 위 판결은 1, 2심에서 인정했던 사실관계를 아무런 근거 없이 전혀 다르게 판단한 것이어서 심각한 문제가 있는 것이었다.

무엇보다 “학생이나 학부모 역시 그러한 사정(부족한 교육재원을 마련하기 위하여 기성회를 통하여 학생이나 학부모로부터 기성회비를 납부받음으로써 학교시설 확충 등에 필요한 비용을 충당하여 왔다는 사정)을 알면서 국립대학의 부족한 재원을 보충하려는 의사로 기성회비의 납부에 응하였다고 보는 것이 국립대학에서의 기성회비 납부에 관한 실체에 부합한다”라고 함으로써 학생과 학부모의 의사 자체를 마음대로 판단한 것이다. 위 판결로 인하여 고등교육에 대한 국가의 책임, 등록금 경감이라는 사회적 과제는 여전히 미완으로 남은 채, 학생들 등록금으로 자기의 책임을 면하고 이득을 본 정부와 대학은 대학회계를 통해 면죄부를 받았다.

2. 공개된 문건의 내용

사법행정권 남용의혹 관련 특별조사단(단장 안철상 법원행정처장, 이하 ‘특조단’)이 2018. 5. 25. 자 조사보고서를 통해 공개한 문건 중, 기성회비 사건과 관련된 것은 ‘(151119) 상고법원 입법추진을 위한 협상추진전략 [82]’이다.

이 문건은 상고법원 추진에 반대하고 있는 민정수석의 입장을 번복시킬 수 있는 ‘실효적 압박카드’의 내용으로 “[압박 카드] BH 국정운영기조를 고려하지 않는 독립적, 독자적 사법권 행사 의지 표명”이라고 하고 있으며, 압박에 앞서 우선 상세히 설명해야 할 ‘협조 사례’의 하나로 기성회비 사건을 들고 있다.²⁾

1) 이광윤, “기성회비의 법적 성격”, 행정판례연구 21-2 (2016); 하주희, “국립대학교 기성회비 판결에 대한 평석”, 민주사회를 위한 변호 106호(2015) 등
2) 이 문건에서 말하는 ‘압박’의 순서는 대략 ① 우선 그 동안 사법부가 BH와의 원활한 국정운영을 뒷받침하기 위해 권한과 재량 범위 내에서 최대한 협조해 온 사례를 상세히 설명한 다음, ② 사법부 최대 현안이자 개혁

i) 국가적·사회적 파급력이 큰 사건이나 민감한 정치적 사건 등에서, ii) BH와 사전 교감을 통해, iii) 비공식적으로 물밑에서 예측불허의 돌출 판결이 선고되지 않도록 조율하는 역할 수행하였다는 것이다.

● 우선, 그 동안 사법부가 VIP와 BH의 원활한 국정운영을 뒷받침하기 위해 권한과 재량 범위 내에서 최대한 협조해 온 사례를 상세히 설명

ㄴ ①합리적 범위 내에서의 과거사 정립(국가배상 제한 등), ②자유민주주의 수호와 사회적 안정을 고려한 판결(이석기, 원세훈, 김기종 사건 등), ③국가경제발전을 최우선적으로 염두에 둔 판결(통상임금, 국공립대학 기성회비 반환, 키코 사건 등), ④노동개혁에 기여할 수 있는 판결(KTX 승무원, 정리해고, 철도노조 파업 사건 등), ⑤교육 개혁에 초석이 될 수 있는 판결(전교조 시국선언 사건 등) 등을 통해 직간접적으로 VIP와 BH에 힘을 보태 옴 ⇨ 협력 사례의 구체적 내용은 [별첨 자료 3]

- 국가적·사회적 파급력이 큰 사건이나 민감한 정치적 사건 등에서 BH와 사전 교감을 통해 비공식적으로 물밑에서 예측불허의 돌출 판결이 선고되지 않도록 조율하는 역할 수행

같은 문건의 [별첨 자료 3 : 정부 운영에 대한 사법부의 협력 사례]는 이러한 ‘협력 사례’를 사건별로 다시 모아둔 것인데, 이 중 『국가경제발전 최우선 고려』라는 제목 아래 통상임금·휴일근로수당 중복할증 사건·철도공사 사건 등과 함께 ‘국공립대학 기성회비 반환 사건’을 포함시켰다.

이에 따르면 “(대법원 판결이) 국공립대학의 기성회비 징수는 적법하고 학생들에게 반환할 필요가 없다고 인정”함으로써 “국공립대학이 10조 원이 넘는 기성회비 반환으로 큰 재정적 위기에 봉착할 수 있는 상황 모면”하게 하였다는 것이고, 그

이 절실하고 시급한 상고법원 추진이 BH의 비협조로 인해 좌절될 경우 사법부로서도 더 이상 BH와 원만한 유대관계를 유지할 명분과 이유가 없다는 점을 명확히 고지해야 한다고 제안하면서, ③ 비록 원론적 차원의 중립적 사법권 행사 의지 표방이라 하더라도 단호한 어조와 분위기로 민정수석에게 일정 정도의 심리적 압박은 가할 수 있을 것이고, ④ 아울러 상고제도 개선 관련 민정수석이 취해 온 그간의 반대 행보, 이로 인해 제도 개선 좌절로 사법부 및 국민 전체가 입게 될 피해와 충격 그리고 향후 사법부의 결연한 의지 등을 여러 경로를 통해 지속적으로 사법부의 입장을 계속 호소해 나갈 것임을 경고하여 심리적 압박 수위를 높인다는 것이다.

것이 국가경제발전을 최우선적으로 고려함으로써 정부운영에 사법주가 협력한 사례라는 것이다.

■ ③ 국가경제발전 최우선 고려

● 국공립대학 기성회비 반환 사건

- 국공립대학의 기성회비 징수는 적법하고 학생들에게 반환할 필요가 없다고 인정 ⇒ 국공립대학이 10조 원이 넘는 기성회비 반환으로 큰 재정적 위기에 봉착할 수 있는 상황 모면케 함

☑ 대법원 2015. 6. 25. 선고 2014다5531 전원합의체 판결

▶ 국공립대학이 학생들에게 부과해 온 기성회비는 교육 서비스와 학교 시설물 이용에 대한 정당한 징수라고 판시하며, 기성회비 반환을 인정한 원심판결을 파기환송함

3. 특조위 조사보고서 내용

가. 조사내용의 기재

특조단 조사보고서 173쪽은 위 [82] 문건에 대하여 “민정수석의 기존 반대 입장을 번복시킬 합당한 명분과 계기 또는 실효적 압박카드가 없으면 부정적 입장 선회가 현실적으로 불가능하고, 명분과 계기로는 법원과 법무부간 합의를 도출하는 것은 기대 불가능하다고 평가하고 상고법원안의 문제점 극복의 대안을 제시하고 있음. 대안으로는 상고법원을 대법원 내 설치하는 안, 대통령의 상고법원 판사 임명에 대한 영향력 행사 여부를 실제 검증하기 위한 한시법 제정을 하는 안 등을 제시하고 압박카드로는 ‘청와대 국정운영기조를 고려하지 않는 독립적, 독자적 사법권 행사 의지를 표명’하는 것으로 그 내용은 아래와 같은 바, 여기에는 국가적, 사회적 파급력이 큰 사건이나 민감한 정치적 사건 등에서 청와대와 사전 교감을 통해 비공식적으로 물밑에서 예측불허의 돌출 판결이 선고되지 않도록 조율하는 역할을

수행하였다는 심각한 내용이 기재되어 있음”고 하면서, 위 「압박카드」 부분을 그대로 옮기면서 ‘국립대학교 기성회비 반환’ 사건을 ‘국가경제발전을 최우선적으로 염두에 둔 판결’로서 “사법부가 VIP와 BH의 원활한 국정운영을 뒷받침하기 위해 권한과 재량 범위 내에서 최대한 협조해 온 사례”로 기재하고 있다.

나. 특조단의 평가

앞서 다른 이슈페이퍼에서 본 것처럼, 특조단은 [82] 문건에 대해서는 “국가적, 사회적 파급력이 큰 사건이나 민감한 정치적 사건 등에서 청와대와 사전 교감을 통해 비공식적으로 물밑에서 예측불허의 돌출 판결이 선고되지 않도록 조율하는 역할을 수행하였다는 심각한 내용이 기재되어 있음”고 하면서(조사보고서 173쪽), “2015. 11. 19.의 임종현 전 차장 직접 작성의 [82] 문건에서는 그와 같은 조율 역할까지 수행해 왔는데 상고법원 입법안이 좌절될 경우 더 이상 청와대와 원만한 유대관계를 유지할 명분과 이유가 없고 중립적 사법권 행사 의지의 표방이라 하더라도 심리적 압박은 가할 수 있다고 분석 및 보고하고 있는바, 이는 당시의 임종현 전 차장이 정부에 우호적인 판결이 있도록 협력해 왔고 비우호적인 판결이 나오지 않도록 조율하였음을 스스로 인정하는 것으로 설령 그러한 협력이나 압박카드 활용이 실제로 이루어지지 않았다고 하더라도 청와대가 대법원이나 행정처가 그러한 역할을 실제로 수행하고 있음을 믿게 하고 앞으로 더욱 심한 재판 관여 내지 간섭을 일으키게 할 수 있는 내용으로 그러한 문건을 당시 상고법원 입법 추진의 컨트롤타워 역할을 하던 행정처 차장이 직접 작성하였다는 것 자체만으로도 부적절한 것”이라고 하고 있다(조사보고서 176, 177쪽).

4. 사법농단의 실태와 평가

위 문건은 임종현 전 차장이 2015. 11. 19. 직접 작성한 것으로서, 문언상으로도 “협조해 온 사례”임을 분명히 기재하고 ‘사전에’ 조율과 협조가 있었음을 드러내고

있다. 교육에서의 ‘법치’를 실현하기 위한 시도를 납득할 수 없는 사유를 들어 합리적 근거 없이 파기한 대법원 판결이, ‘국가경제발전’을 위한 사법부의 ‘협조’였다는 것으로, 최고 법원이 스스로 ‘법치’에 아무런 관심이 없었다는 것을 드러내는 것이다.

심지어 법원 특조단의 조사보고서에서도 스스로 “청와대가 대법원이나 행정처가 그러한 역할을 실제로 수행하고 있음을 믿게 하고 앞으로 더욱 심한 재판 관여 내지 간섭을 일으키게 할 수 있는 내용으로 그러한 문건을 당시 상고법원 입법 추진의 컨트롤타워 역할을 하던 행정처 차장이 직접 작성하였다는 것 자체만으로도 부적절한 것임”이라고 평가할 정도이니(위 조사보고서 177쪽 참조) 그 심각성은 단언을 요하지 아니한다.

무엇보다 이 판결은 대학에 재학 중인 재학생들과 등록금을 부담해야 했던 학부모들의 열망과 교육에서의 ‘법치’를 바로세우기 위한 시도를 완전히 무시한 것이었다.

향소심 판결 선고 후 혹시라도 있을지도 모를 대학들의 재정적 어려움을 고려하여 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률」을 제정하여 국립대학교에 대학회계를 신설할 수 있도록 함으로써 미래의 재정적 문제와 관련한 보장을 이미 마련하였고, 그러면서도 이 사건과 아무런 관계도 없는 대학 기성회 직원들의 급여도 이미 삭감한 상태였다(기성회비로 인한 급여보조성 경비가 문제되는 것은 ‘공무원’인 직원들에만 해당되는 얘기이다).

결국 직원과 학생들의 희생을 바탕으로 국가는 아무런 손해 없이 과거의 위법적인 행위로부터 면제되고 거둬낼 기회를 얻은 것이다. 그런데도 불구하고 과거의 위법 행위에 대해서조차 “국가경제발전을 최우선적으로 염두”에 두고 BH에 협조한다는 이유로 아무 근거 없이 판단 한 것이다.

5. 특조단 조사의 한계 및 수사의 필요성

특조단은 문제의 심각성을 인식한다고 하면서도 언급된 개별 구체적인 사건에 대해서 이 사건이 어떤 경위로 “[압박 카드] BH 국정운영기조를 고려하지 않는 독립적, 독자적 사법권 행사 의지 표명”에 포함되었는지에 대한 조사는 전혀 하지 않았다. 누구의 지시에 의하여, 누가, 어떤 방식으로 BH에 협조해 왔는지에 대해서 낱낱이 밝혀야 한다.

특히 이 사건은 전원합의체 판결에서 대법원장이 캐스팅보트를 행사하여 원심의 결론을 파기한 것이라 대법원장의 사건에의 개입의 직접성을 확인할 수도 있는 사안이므로, 더욱 철저한 조사와 수사가 필요하다고 할 것이다.