



사립학교법 개정의 올바른 이해를 위하여



지 병 문
국회 교육위원회 위원
열린우리당

우리나라는 세계에 유례가 없을 정도로 사학의 비중이 높다. 중학교의 22.9%, 고등학교의 45.1%, 전문대학의 90.5%, 대학의 84.8%가 사립으로, 우리나라 공교육의 대부분이 사학에 맡겨져 있는 만큼 사학의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

그러나 적지 않은 사립학교들이 법인 이사회와 이사장에 의해 배타적으로 운영되고 있어, 교육주체인 교원, 학생, 학부모 등의 참여와 권한은 미약한 실정이다. 이에 따라 재단의 전횡 가능성이 상존하고 있다. 실제로 교육인적자원부 자료에 의하면, 지난해에만 사립대학에서 횡령 또는 부당한 운영으로 발생한 재정적 손실이 649억 원에 이르며, 최근 5년간 총 2천억 원이 넘는 돈이 비리 사학법인의 호주머니로 들어간 것으로 밝혀졌다.

금년만 하더라도 동해대학교에서 횡령 및 부당지출액 429억 원이 적발되었고, 경북외국어테크노대학이 116억여 원, 대구외국어대학교 9억 5천만 원, 경기대학교 50억여 원 등 4개 대학에서만 605억여 원의 회계부정이 적발됐다. 또한 현재 임원간 분쟁이나 이사회 부실운영, 회계부정 등으로 임시이사가 파견된 전문대 이상 학교가 총 15개교에 이르고 있다. 그나마 이것도 학교구성원들의 문제 제기로 적발되었으며, 폐쇄적·독점적 지배구조의 사립학교 특성과 교육부의 감사인력 부족 등을 감안한다면, 사학비리의 문제는 더욱 심각할 것이라는 견해가 많다.

초·중등 사립학교의 경우도 크게 다르지 않은 것으로 밝혀졌다. 2000년 11월에 민주당 교육위원들이 공동으로 발간한 정책자료집 “사립학교 운영실태 및 문제점 개선방안”에 의하면 16개 시·도 교육청이 3년간(1998~2000년) 912개의 사립교고 및 사학재단

“

이제 교육주체의 참여와 자치를 제도화하는 사립학교법 개정을 통해 사학의 자주성과 공공성을 확보하고 비리·분규의 악순환을 끊어야 한다.

사립학교법 개정에 대해 일방적인 반대 등 소모적인 논쟁보다는 국민의 대표기관인 국회에서 충분하고 합리적인 토론이 이루어질 수 있도록 합리적인 대안을 제시하는 것이 진정 국민을 위한 길이라고 본다.

”

을 감사한 결과, 문제가 있다고 지적된 7,821건에 대해 신분조치 21,328건과 3,140건의 행정조치, 그리고 302억 7천7백여만 원의 재정조치를 취한 것으로 나타났다. 또한 현재 법인이나 이사장 비리로 인해 임시이사가 파견된 초·중등 학교법인이 13개에 달하고 있다. 2000년 한국교육개발원의 자료에 의하면 교육분야에서 부패가 가장 많이 발생하는 기관으로 '사립학교'가 선정(39.1%, 781건)되기도 하였다.

그런데 현행 사립학교법은 지난 1963년 제정된 이래 그동안 36차례나 개정됐지만 다양한 사회적 변화와 시대의 흐름을 제대로 반영하지 못하고 기본 틀이 그대로 유지되고 있다. 오히려 '90년의 개정은 재단이사장 친인척의 총학장 취임을 허용하고 교원 임면권을 재단에 넘겨주는 등 사학재단의 사유화와 사학경영의 족벌화를 강화시킨 개악이었다는 비판이 높다. 따라서 열린우리당과 참여정부가 사립학교법을 개정하려는 것은 사학의 공공성과 자율성을 강화해 건전한 사학은 독자적 건학정신에 맞게 발전할 수 있도록 도모하고, 비리·분규 사학을 근절하려는 것이다. 사학 관련단체 등 일각에서 주장하는 것과 같이 전체

사학을 비리사학으로 매도하여 죽이자는 것이 아니다. 오히려 우리의 사학이 21세기 지식정보사회가 요구하는 인재양성에 필요한 선진적인 운영시스템을 도입하게 하여 궁극적으로 교육의 경쟁력을 높이는데 기여할 수 있도록 하자는 것이다.

이를 위해 17대 국회가 개원된 이후 열린우리당 교육위원들은 어느 한쪽의 의견만을 들은 것이 아니라 각계각층의 광범위한 의견 수렴과 조문 하나하나에 대한 심의 등을 통해 사립학교법 개정안을 마련하는데 전력을 기울여 왔다.

지난 10월 20일 국회에 제출한 사립학교법 개정안의 주요 골자는 다음과 같다.

- 가. 사학운영의 공공성과 투명성을 강화하기 위하여 이사 정수의 3분의 1 이상은 학교운영위원회 또는 대학평의원회(시설 법인의 경우 관할청)가 추천하는 인사로 선임토록 하는 개방형 이사제를 도입함(안 제14조제3항).
- 나. 학교의 장과 이사회의 역할을 구분하고 학교현장의 자율성을 강화하기 위하여 학사업무에 관한 사항에 대해서는 이사

- 회의 관여를 배제하도록 함(안 제16조 제1항제6호).
- 다. 위법행위를 한 임원에 대한 책임을 강화하기 위하여 현행 임원취임 승인의취소요건을 확대함(안 제20조의2).
- 라. 내부감사기능을 강화하기 위하여 학교 법인에 두는 감사중 1인을 초·중등학교는 학교운영위원회가, 대학은 대학평의위원회가 추천하는 자로 함(안 제21조 제5항)
- 마. 위법행위를 한 자로서 임원취임승인이 취소 또는 해임된 자가 다시 임원으로 선임되기 위한 경과기간을 종전의 2년에서 5년으로 연장하고, 경과기간이 지난 후에도 임원으로 취임하기 위하여서는 재적이사 3분의2 이상의 찬성을 요하도록 함(안 제21조제7항 및 제22조 제2호·제3호).
- 바. 교육인적자원부장관이 임시이사 전부를 해임하여 이사를 선임하는 때에는 이사의 3분의 1 이상을 초·중등학교는 학교운영위원회가, 대학은 대학평의위원회가 추천하는 자를 선임하도록 함(안 제25조의3).
- 사. 학교의 예산은 학교의 장이 편성하되 학교운영위원회 또는 대학평의위원회의 심의와 이사회의 의결을 거쳐 확정하도록 함(안 제29조제4항).
- 아. 결산서 제출시 감사 전원이 확인·날인한 감사증명서를 제출하도록 함으로써 현행 외부감사제도의 문제점을 개선하고 내부감사의 책무성을 강화하려는 것임(안 제31조제4항).
- 자. 국·공립학교의 장은 임기가 규정되어

있으나 사립학교의 장은 임기 규정이 없어 국·공립학교와 형평성을 맞추기 위해, 사립학교의 장의 임기제를 도입하여 그 임기를 4년으로 하되, 중임할 수 있도록 함(안 제53조제3항).

- 차. 교원인사위원회 및 교원징계위원회의 구성에 있어 교사회 또는 교수회가 추천하는 위원이 3분의 1 이상 포함하도록 하여 교원의 인사 및 징계에 균형있는 의견이 반영될 수 있도록 했음(안 제53조제2항 단서 및 제62조제2항 단서).

사학 구조 선진화에 필수적인 개방형 이사제 도입

지금까지 우리나라 사학법인은 설립자나 기존 이사회 임원들에게만 이사 선임권이 부여되어 왔다. 이는 사학이 개인의 소유라는 의식으로부터 출발한 것인데, 사학의 운영이 국고보조와 납입금에 70% 이상 의존하고 있고, 법인 전입금은 중·고등학교의 경우 2.2%, 고등교육의 경우 6.8%에 불과한 현실에서 설립자나 기존 이사회 임원들에게만 독점적 권한을 부여하는 것은 설득력이 없다.

5년간 배출된 학위소지자들(동문들)에 의하여 투표로 선정된 위원으로 구성되는 '감독관 평의회'와 총장과 교수로 구성되는 '하버드 법인'의 양원체제로 이사회를 구성하는 하버드대학이나 법인을 평의회와 이사회의 양원체제로, 이사는 평의원에서 14~17명을 선임(교직원 이사 10~12인, 동창 선임 이사가 3~4인), 평의원은 총장, 학부장, 학과장, 각 학교교장, 교원중 호선한 자, 상의원 추천자, 상의원중 호선한 자 등으로 구성하는 와세다

대학 등 외국의 사례들을 종합해 봐도 이사 선임권을 설립자나 기존 이사회 임원들만 독점하여야 한다는 주장은 무리이다. 외국의 사학들은 자체 재정으로 학교를 운영하면서도 법인 이사회의 구성을 설립자나 기존 이사회 임원들이 독점하지 않는 경우들도 많기 때문이다.

설립자나 기존 이사회 임원 중심으로 이사를 선임해온 결과 올해 90개 대학을 대상으로 조사한 결과, 설립자 또는 이사장의 친인척이 79개 대학에서 122명이나 이사로 근무하고 있는 것으로 나타났으며, 이중 이사이면서 총장을 역임하고 있는 사람도 22명이나 되는 것으로 나타나는 등 사학의 족벌화도 심각한 수준이다. 또, 인사의 전권을 가진 이사회를 폐쇄적으로 구성해 운영하다보니 각종 인사비리도 심각한 수준으로 나타나고 있다.

학교가 아닌 기업에도 사외이사제도가 도입되어 기업의 투명성과 민주성을 강화하고 있는 지금 학교법인의 이사회를 개방하여 투명하고 민주적인 학교 운영을 하는 것은 사학 구조의 선진화를 통한 교육 경쟁력 강화의 필수 전제조건인 것으로 판단된다.

학교운영위원회의 학교 예결산 심의와 사학의 재산권

우리나라 사립학교의 운영은 대부분 학생

납입금과 국고의 지원을 통해 이뤄지고 있다 (<표 1> 참고). 1990년 이전까지 우리나라는 대학교육기관에 있어서 학교 예산은 이사회가 아니라 교원과 법인 이사로 구성된 대학재무위원회의 심의와 결정을 거치도록 되어 있었으며 심의가 아닌 의결의 기능까지 있었다. 개정 사립학교법은 법인 회계가 아닌 학교의 회계에 대해서만 학교운영위원회 혹은 대학평의원회가 예결산을 심의하게 하는 것으로, 비록 중학교 재정의 75.8%, 고등학교 재정의 54.2%를 국고에서 지급하고, 전문대학 재정의 83.5%, 대학 재정의 69.6%를 학생들이 납입하더라도 의결권은 여전히 이사회에 주는 것이다. 다만 학교운영의 투명성과 민주성을 강화하기 위해 학교 구성원들에게 심의과정을 거치도록 한 것으로 사학의 재산권 침해라는 일부의 주장은 설득력을 갖기가 어렵다.

개정사학법은 사립학교의 자주성을 침해한다?

사립학교의 특수성은 교육이라는 공공성을 가진 사업을 사인이 수행한다는 의미로, 사인이 수행한다고 해서 교육의 공공성이 사라지는 것은 아니다. 다만 학교 설립 및 관리·운영의 주체가 사인이 되는 것이고, 학교가 설립된 이후에는 사립학교의 자주성과 공공성의

<표 1> 사립학교 법인 전입금 비율 현황

구분	초등학교	중학교	고등학교	소계	전문대학	대학	소계
학생 납입금	55.6%	3.6%	22.5%	18.8%	83.5%	69.6%	72.9%
법인 전입금	12.8%	1.8%	1.9%	2.2%	1.8%	8.4%	6.8%
국고 보조금	4.0%	75.8%	54.2%	58.0%	7.5%	4.0%	4.8%

보편적 가치에 따라야 할 것이다.

사립학교의 자주성이 사학법인의 자율성과 동일한 것은 아니다. 헌법은 제31조제4항에서 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”고 하고 있고, 교육기본법은 제5조에서 “국가 및 지방자치단체는 교육의 자주성 및 전문성을 보장하여야 하며”, “학교운영의 자율성은 존중되며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등은 법령이 정하는 바에 의하여 학교운영에 참여”할 수 있도록 규정되어 있다. 따라서 “사립학교의 특수성에 비추어 자주성을 확보”하는 것은 ‘사학법인의 자율성’이 아니라 ‘사인이 설립한 학교라 할지라도 헌법 등에 의한 교육의 자주성을 확보’한다는 개념이며 이는 학교자치를 통한 학교운영의 자율성이라고 보아야 할 것이다.

또한, 개정 사학법에서도 결국 학교에 대한 최종적인 권한은 이사회가 가지고 있다. 중요한 것은 법인 이사회의 구성이 설립자 혹은 이사장 중심으로 배타적으로 구성되는 것이 아니라 학교구성원이나 지역주민 등 공익성을 대표할 수 있는 인사들을 포함하여 폭넓게 이사회를 구성·운영해야 한다는 것으로 그것이 개방형 이사제인 것이다.

법인 이사회는 학교의 설립과 경영의 주체일 뿐 학교운영의 모든 권리를 가지고 있는 것은 아니다. 그러나 1990년 개정 당시 사립학교법은 학교운영에 관한 모든 권한을 법인 이사회로 집중시키면서 교원, 학생, 학부모 등 교육의 제 주체들을 배제시켰고, 그것이 10년 이상 누적되면서 사학에서는 끊임없이 비리와 분규가 나타나고 있다.

이제 교육주체의 참여와 자치를 제도화하는 사립학교법 개정을 통해 사학의 자주성과 공공성을 확보하고 비리·분규의 악순환을 끊어야 한다.

열린우리당이 마련한 사립학교법 개정안에 대해 사학 관련단체만이 아니라 전교조측에서도 반대하고 있어 입법과정에 상당한 진통이 예상되지만, 이는 역설적으로 개정안이 어느 한쪽의 입장만을 반영하지 않았음을 반증하는 것이다.

그러기에 사립학교법 개정에 대해 일방적인 반대 등 소모적인 논쟁보다는 국민의 대표기관인 국회에서 충분하고 합리적인 토론이 이루어질 수 있도록 합리적인 대안을 제시하는 것이 진정 국민을 위하는 길이라고 본다.

그동안 사립학교법 개정 자체를 반대만 했던 한나라당도 17대 국회 들어 사학비리 근절과 투명성 확보를 위한 사립학교법 개정의 필요성에 대해서는 어느 정도 공감하고 있기에, 반대를 위한 반대를 하지는 않을 것이라고 믿는다.

이번 정기국회에서 교육계 숙원이며 국민들이 바라는 방향으로 사립학교법 개정이 원만하게 처리되어 우리 사학들이 21세기의 시대적 변화에 부응하는 교육발전의 커다란 견인차가 되기를 바라는 마음이 간절하다. 우리 모두가 머리를 맞대고 진정 열린 마음으로 지혜를 모아야 할 때라고 본다. **대학개혁**

지병문

전남대학교를 졸업하고, 미국 뉴욕주립대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 전남대학교 정치외교학과 교수, 광주·전남개혁연대공동대표를 역임하였고, 현재 열린우리당 소속 17대 국회의원으로, 국회 교육위원회 위원이다.