



## 사학의 특수성은 보장되어야 한다



**이 군 현**  
국회 교육위원회 위원  
한나라당 제5정책위원장

### 들어가는 말

지난 10월 20일 정부·여당은 사립학교법 개정안을 소속 의원 전원 이 서명한 가운데 발의하였다. 정부여당이 적극 의지를 보이고 있는 4대 개혁법안 중의 하나로 당 차원에서 발의된 것으로, 여당의 개개 의원이 모두 세세한 각론에 대해서까지 찬성하였다고는 보기 어려울지 모르나 역대 어느 때보다도 무게가 실리고 있음은 사실이다.

지금까지 사립학교법 개정에서 있어 주요 이슈는 거둬지는 부정비리에 대한 문제, 사립학교 경영권 등 지배 구조의 문제, 사학 구성원인 교사, 학부모의 참여 문제 등이라 할 수 있다. 이 문제를 다룸에 있어 기저에는 공공성과 자율성의 조화라는 해묵은 과제가 있다. 특수성과 자율성을 보장하면 공공성이 저해되고 사회적 공기가 아니라 사유재산으로 변질된다는 비판이 대두되었고, 공공성을 강조하면 사학의 필요성 자체가 부정되는 부작용이 우려되었다. 그러나 비교적 일관된 것은 지금까지 사학법 개정 논의의 방향이 사학의 진흥과 육성 보다는 사학에 대한 규제를 강화하는 방향으로 전개되어 왔다는 점이다. 사학에 대한 규제는 크게 두 가지로 구분된다. 즉 회계전문가의 감사 선임 의무화, 예결산 심사의 강화와 같은 제도를 통한 규제가 있고, 또 하나는 경영자와 피경영자간의 힘의 균형을 통하여 일정한 제약을 가하는 방법이다.

이번 정부 여당이 확정된 사학법 개정안은 규제 강화에 초점을 두되, 내·외부 인사의 참여 강화를 통해 경영자에 대한 견제를 강화하는 것이 기본 방향이다. 이른바 힘의 견제를 통한 지배구조의 개선이다. 그러나 이러한 내외부 인사의 참여문제는 필연적으로 갈등이 확산될 소지를 안고 있다. 특히 학교에서의 갈등은 생산직과 달리 학생에게 피해가 돌

“

사학은 공학의 획일성을 보완하고 다양한 교육을 위해 필요하다는 점이다.  
따라서 사학의 특수성은 보장되어야 한다. 더욱 중요한 것은  
구성원간의 이해가 광범한 문제인 만큼, 특정 입장에 집착하기 보다는  
구성원들의 충분한 의견 수렴을 통해 연락처할 수 있도록 해야 한다.

”

아가게 되고, 피해를 본 학생은 제품생산과 같이 철야 보충작업으로 보상할 수 없는 특징이 있다. 학생들이 피해를 입지 않으면서 합리적으로 사립학교법을 개정하는 것은 우리 모두에게 주어진 책무이다.

따라서 여기에서는 정부 여당의 사립학교법에 대한 문제점을 분석하고 향후 개정 방향을 제시하고자 한다.

## 정부 여당의 사립학교법 개정안의 문제점

### 1. 정부 여당의 사립학교법 개정안의 주요 내용

정부 여당의 사립학교법 개정안의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 개방형 이사제 도입이다. 현행 이사는 이사회에서 자율적으로 선임하도록 규정하고 있으나, 이번 개정안은 학운위에서 추천한 인사를 1/3이상 반드시 이사로 선임토록 한다는 것이다.

둘째, 학교운영위원회의 기능을 현행 자문 기구에서 심의기구로 하고, 개방형 이사 추천권, 감사 추천권 등을 부여한다는 것이다.

셋째, 이사 구성에 이사장 친인척 비율을 현행 1/3 이하로 제한하고 있는 것을 1/4 이하로 제한하여 친인척 비율을 축소한다.

넷째, 비리 이사 복귀시한을 현행 2년에서 5년으로 연장한다.

다섯째, 교원인사 및 징계위원회에 교사회 또는 교수회 추천인사가 1/3 이상 참여한다.

여섯째, 교사회, 학부모회를 법제화하고 학교장 임기를 4년에 1차 중임으로 제한하는 것이 주요 골자이다.

### 2. 정부 여당 개정안의 문제점

첫째, 균형성 상실이다. 사립학교법 개정 논의에 있어 주안점은 사학의 자율성, 공공성, 투명성 강화라는 세 가지 측면으로 볼 수 있다. 그러나 이번 개정안은 이러한 세 가지 주안점 중 어디에도 초점을 두고 있지 않다. 다만 지배구조의 개선에 초점을 두고 있을 뿐이다. 즉 사학재단의 경영권에 대한 참여를 강조하고 있을 뿐이며 투명성과 자율성 신장을 위한 제도 개선 노력이 보이지 않는다.

둘째, 학교구성원간의 갈등이 심화될 가능성이 있다. 사학에는 재단 이사회가 주요한 의

사결정을 하고 있다. 그러나 학교운영위원회의 심의기구화, 교사회, 학생회 법제화는 의사결정의 중층구조로 인하여 구성원간의 역할이 정치하게 분화되지 않는 한 갈등이 심화될 가능성이 있다. 문제는 학교라는 조직의 특성이 관료제와 전문성의 원리가 혼재하고 있는 조직이라는 점이다. 즉 관료제 조직 하에서는 각 의사결정기구간의 결정사항이 계층제로 적용될 수 있지만, 학교라는 이완된 결합조직(loosely coupled system)하에서는 일사불란하게 될 수 없는 특징이 있다. 따라서 의사결정의 중층구조는 학교를 구성원간의 갈등의 장으로 변질시킬 위험성을 내포하고 있다.

셋째, 경영의 무책임성 조장이다. 이사회는 학교경영에 대한 책임을 지는 기구이다. 즉 구성원의 참여와 이익을 잘 반영하는 것도 중요하지만 더욱 필요한 것은 학교경영에 책임을 지는 것이다. 즉 학교가 10년 후 아니 100년 후를 내다보고 발전방향을 정립하고 추진할 수 있도록 역량을 발휘하여야 한다. 그러나 이번 개정안에 있는 개방형 이사제 등은 학교구성원들이 일방적으로 추천한 인사를 받아들이면 학교경영의 책무성을 전혀 담보할 수 없는 문제점이 있다.

### 3. 정부 여당 안에 대한 각계의 입장

다음은 정부 여당의 안에 대한 각계의 입장을 알아본다.

◆**사학법인 단체 등** 사립학교법의 직접적인 이해당사자인 사립학교 재단 측에서는 정부 여당 안에 대해 강하게 반발하고 있다. 이번 개정안은 사학의 존재를 부정하는 것이며, 10월 18일 기자회견을 통해 정부 여당안대로 통

과되면 폐교까지 하겠다는 단호한 입장으로 보도되고 있다.

◆**사학법 개정운동본부 등** 이들 단체는 사립학교법 개정을 추진하는 각종 단체들이다. 이들은 정부여당의 개정안이 크게 후퇴한 안이라는 입장이다. 즉 쟁점이 되었던 교원임면권의 교장 위임 등 핵심적인 내용이 반영되지 않았다는 것이다.

◆**교육단체의 입장** 대표적 교원단체인 한국교총에서는 정부 여당의 사립학교 개정안에 대해 비판적인 입장을 취하고 있다. 반면 전교조는 사학법 개정운동본부와 비슷한 입장이다. 즉 교원인사권의 환원과 같은 핵심적인 내용이 누락되어 있어 개혁 후퇴라는 것이다.

## 사립학교법 개정 방향

### 1. 우리나라의 특수성

사립학교법 개정을 논함에 우리나라만이 안고 있는 특수성이 바탕이 되어야 한다. 우리가 처해있는 특수성은 다음과 같다.

첫째, 과다한 사학의 비중이다. 우리나라 학교에서 사립학교가 차지하는 비중은 중학교가 23.4%, 고등학교가 약 45.3%정도를 차지하고 있으며, 대학의 경우에는 80% 이상이다. 이렇듯 사학의 비중이 과다한 것은 세계적으로 유례를 찾기 힘들다. 영국 8%, 미국 10%, 독일 7%, 이탈리아 5%, 스웨덴 2% 등 선진국의 사학 비중은 10% 정도에 불과하다.

비중이 낮다는 것은 사학의 특수성과 자율성의 보장이 가능하다는 것을 의미한다. 즉 사학의 비중이 낮은 선진국의 경우 대다수 국민들은 국가가 공급하는 국·공립학교를 선택하

되, 본인이 원하는 경우에만 사학을 선택하도록 하고 있다. 따라서 정부는 공교육비로 운영되는 국·공립학교의 육성에 치중할 뿐 사학은 사실상 시장원리에 맡길 수 있다. 사립학교는 전적으로 학생의 선택권에 속하여 있으므로, 해당 사학의 교육과정이나 등록금 책정권 등에 대해서도 전적으로 사학의 자율에 맡기고 있다. 사학이 경쟁력을 잃으면 학생들이 선택하지 않으면 되기 때문이다.

반면 우리의 사학 비중이 높은 것은 사학의 자율성과 특수성을 그대로 인정하기에는 한계가 있음을 말해주고 있다. 즉 고등학교의 경우 50%정도가 사학이므로, 사학에 대해 등록금 책정권 등에 있어 자율성을 보장하는데 한계가 있다. 학생의 50%가 선택할 수밖에 없는 사학을 전적으로 시장원리에 일임한다면 교육복지 측면이 크게 훼손되기 때문이다.

따라서 우리나라의 사학정책 수립 시에는 사학의 비중이 매우 높은 현실에 기초하여 수립하여야 한다.

둘째, 학교선택권 부재 및 평준화 체제의 적용에 따른 획일화, 자율성 위축이다. 우리나라는 거의 모든 대도시들이 평준화체제를 고수하고 있다. 평준화 체제는 한마디로 요약하면 학교선택권의 부재이다. 즉 학생들은 원하는 학교에 갈 수 없고, 학교는 원하는 학생을 선택할 수 없다. 다만 일방적으로 배정받을 뿐이다. 문제는 이러한 평준화의 체제에 사립학교가 포함되어 있다는 것이다. 즉 사학이 평준화 정책을 적용받음으로써 학생의 선택권을 원천적으로 박탈하고 있다. 평준화체제는 교육과정의 획일화를 전제로 한다. 만약 교육과정이 매우 다르다면 학생들을 일방적으로 배정하는 국가의 논리가 설 수 없기 때문이다. 따라서

평준화체제에 있다는 것은 교과과정의 특수성을 부정하고 획일화를 강조하는 결론이 된다.

평준화체제는 등록금 책정권 등 재정적인 측면에서의 자율성 부재와 직결된다. 정부가 학생을 일방적으로 배정하는 체제에서 정부가 등록금 즉 재정부문에 대해 일정부분 책임을 지는 것은 당연하다. 그렇지 않으면 정부의 학생배정 논리가 무색해지기 때문이다. 그 결과 대다수 사학들이 국고보조에 의존하고 있으며 자생력을 잃어가고 있는 것이다.

최근 자립형 사립고 제도를 도입해 운영하고 있으나, 전국적으로 불과 6개교가 시범 운영되고 있는 등 사실상 유명무실한 제도로 전락하고 있다고 보아도 과언이 아니다.

셋째, 평등의식과 학부모의 높은 교육열이다. 우리나라 학부모의 교육열은 대단하다. 물론 이는 아직까지 교육투자수익률이 매우 높은 사회 구조의 문제이기도 하다. 좋은 대학에 들어가는 것이 인생에 미치는 영향이 절대적이기 때문에 높은 교육열을 마냥 탓할 수만은 없다. 문제는 이러한 교육열이 평등주의 의식과 결합해 왜곡된 형상으로 나타나고 있는 것이다. 결코 나와 다른 것을 인정하지 않는 의식 때문에 사학의 자율성, 다양성이 살아나기 힘든 토양을 가지고 있는 것이다.

## 2. 개정의 기본 방향

이상과 같은 우리나라의 특수성을 토대로 사학법의 개정방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 사학의 비중이 과다하므로 모든 사학에 대해 획일적인 기준의 적용은 곤란하고 유형화하는 방안이다. 즉 사학의 자율성과 특수성이 보장되기 위해서는 적어도 사학을 원하

지 않는 학생들을 공립으로 수용할 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 따라서 학생의 50% 정도가 사학을 선택할 수밖에 없는 상황에서 모든 사학에 대해 자율성과 특수성을 보장하기 어렵다. 따라서 사학의 비중을 줄여나가고 공학이 차지하는 비중을 높일 필요성이 있다. 그러나 그것은 장기간의 과제이므로 우선 현행의 사학을 일정한 기준에 의거 유형화하여 분류하고 차별화된 정책을 적용할 필요가 있다.

둘째, 회계의 투명성 강화이다. 사학이 공기임에도 사학 경영자의 도덕적 해이로 인해 각종 부정비리가 발생하고 있는 것이 현실이다. 따라서 이러한 부정비리를 최소화하는 장치를 마련하여 원천적으로 부정비리 발생 소지를 최소화시키는 것이 필요하다.

### 3. 사립학교법 개정 세부 사항

이상의 논의를 토대로 사립학교법의 개정안을 구체적으로 기술하면 다음과 같다.

첫째, 사학의 자율성 강화를 위해 자립형 사학을 확대한다. 이를 위해 설립준칙주의를 도입하고 전입금, 등록금, 교육과정에 대한 규제를 완화한다. 또 정관의 기재 의무 사항을 축소함으로써 사학의 자율성을 높인다.

둘째, 회계의 투명성을 강화하여 부정비리에 대한 원천적인 예방책을 강화한다. 이를 위해 감사 2인 중 1인을 학운위에서 추천하되 그 1인은 반드시 회계전문가로 한다. 외부감사를 현행 입학정원 5백명 이상에서 모든 대학으로 확대한다. 예·결산 자료 공시와 집중 공시 및 관련 규정을 신설하고, 신설공시 의무를 위반했을 때에는 처벌규정을 신설한다. 감사증명서를 첨부하고 반드시 공개하도록 한다.

셋째, 의사결정 구조의 변화이다. 이를 위해서는 이사의 친인척 비율을 현행 1/3 이하에서 1/4 이하로 강화한다. 비리이사의 복귀금지 시한을 현행 2년에서 5년으로 연장하여 도덕적 해이에 대한 책무성을 강화한다. 교원인사 및 징계위원회에 교사회나 교수회 추천된 인사가 최소한의 인원이 참여할 수 있도록 한다.

## 맺는 말

이상에서 사립학교법의 개정방향에 대해 알아보았다. 분명한 것은 사학은 공학의 획일성을 보완하고 다양한 교육을 위해 필요하다는 점이다. 따라서 사학의 특수성은 보장되어야 한다. 더욱 중요한 것은 구성원간의 이해가 광범한 문제인 만큼, 특정 입장에 집착하기 보다는 구성원들의 충분한 의견 수렴을 통해 연착륙할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 각 교육주체들이 자신들의 개선안을 일방적으로 강요할 것이 아니라 타협하고 양보하는 미덕을 발휘해야 할 것이다. 대학교육

### 이군현

중앙대학교를 졸업하고, 미국 캔자스주립대학교에서 교육행정학 박사학위를 취득하였다. 한국교원단체총연합회 회장, 대통령 교육인적자원정책위원회 위원, 중앙대학교 교육대학교 교수 등을 역임하였고, 현재 한나라당 소속 17대 국회의원으로, 국회 교육위원회 위원이다.