



# 개정 사립학교법의 문제점과 대책

김 성 영 | 성결대학교 총장

## I. 서언

오랫동안 논란이 되어온 여당의 개정 사립학교법이 지난 2005년 12월 9일 국회의장 직권 상정으로 강행처리 되었으며 12월 29일 대통령령에 의해 공포되었다. 오는 7월 1일부터 시행될 개정 사학법은 국회 의결 절차상의 문제점은 논외로 하더라도 그 내용상 심각한 문제점을 내포하고 있어 우리 사학계는 물론 종교계와 법조계 등에서 크게 우려하고 있다.

그동안 초·중·고교는 사학연합회 등 해당 교육기관을 중심으로, 우리 대학은 한국사립대학총장협의회 및 한국신학대학총장협의회를 중심으로 지난 1년간 국회와 여·야의 관계자들을 꾸준히 접촉하면서 개정안의 독소조항을 제거하기 위해 적극적인 노력을 기울여 왔다.<sup>1)</sup> 그러나 결과는 교육현장의 목소리는 반영되지 않은 채 집권여당에 의해 일방 처리되고 만 것이다.

이 법의 국회 통과와 공포에 이르는 과정에서 우리 사립대학총장협의회를 비롯하여 각급 사립학교 관련 협의회와 종교계는 향후 개정 사학법이 야기할 부작용을 적시하면서 수 차례의 성명과 결의문을 작성, 대통령을 비롯한 관계 요로에 전달하고 대국민 발표까지 하면서 본 법의 저지에 총력을 다하였다.

시행을 목전에 둔 이 시점에서 우리 사립대학은 어떻게 대처할 것인지, 구체적인 대안을 심각하게 생각하지 않을 수가 없다. 이에 앞서 개정 사학법의 문제점은 무엇이며, 이것이 가져 올 교육현장의 악영향은 어떤 것인지를 정확히 파악하는 것이 대안 마련을 위한 관건이 될 것이다.

발표자는 먼저 두 가지의 사실을 분명히 전제해 두고자 한다. 하나는, 우리 사학은 사학법 개정 자체를 반대하는 것이 아니라는 사실이다. 사학법이 불변의 진리가 아닐진대 필요할 때는 언제든지 개정되어야 하고 시대의 변

1) 지난 1년간 한국사립대학총장협의회 회장을 비롯한 임원과 한국신학대학총장협의회의 저지 활동상은 별첨 자료 참조

화를 수용하면서 개선되어야 한다. 항간에 당국은 사학이 무조건 사학법의 개정을 반대하고 있다고 여론을 호도하고 있는데 이러한 오해에 대하여 우리의 태도를 분명히 해 둘 필요가 있는 것이다. 다른 하나는, 개정 사학법을 바라보는 관점에 따라 문제의 정도가 다를 수 있다는 점이다. 많은 국민들과 학부모들은 정부가 이번 사학법의 개정 이유가 '사학의 비리 척결'에 있다고 하니 잘 된 것이 아니냐는 반응을 보이고 있으며, 심지어 사학을 책임지고 있는 교사나 학교의 장들도 사안의 핵심을 정확히 파악하지 못해 난처한 입장을 보이고 있는 실정이다.

이제 필자는 위 두 가지의 전제 아래 개정 사학법의 문제점을 핵심적인 독소조항 중심으로 살펴보고 나름대로의 대안을 제시하고자 한다. 그리하여 문제 많은 사학법이 합리적으로 재개정되어 진통을 겪고 있는 사학 현안의 해결에 일말의 도움이 되었으면 한다. 최대한 객관적인 입장을 취하려 하였으나 견해가 다른 점이 있다면 양해해 주시기 바란다.

## II. 본언

본 장에서는 1. 우리나라 사학법 제정 및 개정의 연혁, 2. 개정 사학법의 문제점, 3. 개선안 및 향후 대책으로 나누어 진술하기로 한다.

### 1. 우리나라 사학법 제정 및 개정의 연혁

우리나라 근대교육의 출발은 서구의 경우와 유사하게 사립학교로부터 시작되었다. 국·공립학교가 나타나기 전에 주로 종교교육을 실시하는 미션스쿨이나 특정한 교육 실천을 위

해 세워진 교육기관에 의해 근대교육이 이루어진 서구처럼, 우리나라는 대학제국기에 미션스쿨과 민족계 사립학교에 의해 신교육이 시작되었으며 이들은 각각 선교활동과 민족계몽을 목적으로 급속도로 확산되었다. 그러나 일제강점기에는 일본이 한국에 식민지 공교육 체도를 도입하는 과정에서 사립학교 설립과 운영에 대한 규제를 강화하기 시작했다.

우리나라에서는 구한말인 1908년 '사립학교령'(칙령 제62호)을 공포, 사립학교로 하여금 본연의 교육 목적을 실현하게 한다는 명분을 내세웠으나 실제로는 학교시설 및 설립인가 규정을 강화하여 신설학교 및 기존 사립 교육기관을 통제하기 위한 목적이었다.

그 후 일제강점기인 1911년 '제1차 조선교육령', '사립학교 규칙'이 공포되었고 1915년 '개정 사립학교 규칙', 1922년 '제2차 조선교육령', 1938년 '제3차 조선교육령', 1943년 '제4차 조선교육령' 등을 발효하여 사립학교에 대한 제한을 한층 강화했다. 이러한 일제의 사립학교 통제정책으로 말미암아 대한제국기 5천여 개에 이르렀던 사학이 초등교육 수준만 하더라도 1912년 1,347개교, 1916년 992개교, 1923년 693개교, 1939년 452개교, 1943년 387개교로 급속히 감소되었다.

8.15해방 후에는 초등교육을 의무화하는 정책에 주력한 데다가 국가의 재정 부족으로 중등교육 이상의 학교에 대해서는 설립 규정을 완화하여 사립학교의 설립을 권장했다. 그 결과 1945년 당시 중등교육기관 중 20%를 차지하던 사립학교가 1957년에는 중학교의 41%, 고등학교의 42%를 차지할 정도로 증가했고 대학은 53%에서 72%로 확대되었으며 현재는 중학교의 22%, 고등학교의 45%,

대학의 77.8%를<sup>2)</sup> 사학이 점유하고 있다(별첨 자료, II).

이러한 양적 확장과 함께 사회 공공성을 무시하고 영리를 추구하는 기업적인 사립학교들이 나타나자 당국은 사립학교에 대한 감독을 강화하는 조치를 취했다. 1955년의 '대학설치령'과 1961년의 '교육에 대한 임시 특별법' 등이 그것이다.

그러던 중 1963년 '사립학교법'이 제정되어 감독청이 사립학교를 감독하도록 하였으며 1969년 중학교 무시험진학제도와 1974년부터 실시되었던 고교평준화정책으로 인하여 사립학교가 중등학생을 선발할 수 있는 권한이 제도적으로 없어졌다. 종교계 학교는 추첨에 의해 학생을 받아들이다보니 종교교육상 문제가 나타나기도 했다. 이러한 사학 정책으로 인하여 사립학교가 자율적으로 학교 운영을 하는 것이 어려워지고 교육활동을 위한 재원 확보가 어려워지자 1980년대부터는 재원조성 정책을 병행하게 되었다.

현재 사립학교에 관한 규정을 법률로 정한 것은 1963년 6월 26일에 제정된 '사립학교법'(법률 제1362호)이다. 이 법은 지금까지 36차례 개정을 거쳤으며, 특히 15차 개정 때는 사립학교의 학교법인 및 이사회의 기능과 권한을 강화하고, 교직원의 신분보장에 관한 규정이 상당수 개정되었다. 이러한 변화는 정부가 사립학교를 통해 감독하는 정책에서 사립학교의 권한을 강화하고 자율권을 신장하는 방향으로 전환한 의미를 가진다.

금일에 이르러 사립학교는 자율성과 사회적

공공성의 균형을 이루어가는 성숙된 단계에 접어들고 있으나, 금번 개정 사립학교법은 사립학교의 자율성을 현저히 제한한 반면 사회적 공공성의 정도를 넘어서 사적 재산권의 침해는 물론 사회화의 의도까지를 엿보이게 하고 있는 것이다.

## 2. 개정 사학법의 문제점

### 1) 사립학교의 개념 간과

주지하는 바와 같이, 사립학교는 '모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다'는 헌법(제31조 제1항)에 근거하여 국민에게 부여한 학습권 및 교육권을 실현하기 위해 설립된 교육기관이다. '사립학교(私立學校)는 사인(私人)이나 사법인(私法人)이 설치·경영하는 학교로서 국·공립학교와는 다르다고 대다수 우리나라 국어사전이 정의하고 있다.'<sup>3)</sup> 근대교육이 발달된 서구 민주주의 국가의 보편적인 견해로 사립학교는 공공법인 이외의 법인으로 사인 또는 사법인이 설립한 학교라는 전제 아래 국·공립학교와는 달리 학교가 학생선발권을 가지며, 학부모측에서도 학교를 선택할 수 있는 권리를 가진다고 규정하고 있다. 이러한 특성은 사립학교가 독자적인 건학이념을 실현하기 위해 설립된 교육기관이라는 사실에 기인한다. 그런데 사립학교는 국민교육을 담당하는 공공교육기관으로서의 일정한 권한과 의무를 가지고 있다. 사립학교법 제1조에 '사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 양양함

2) 현재 전문대학(161개교)과 종합대학(203개교) 포함 364개교의 대학 중 사립학교 비율은 전문대학 91.3%(147개교), 종합대학 77.8%(158개교)임.

3) 신기철(1998), '사립학교,' 『표준국어사전』(서울: 을유문화사), p. 670

으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다'고 규정한 것이 이러한 두 측면, 즉 사학의 자율성과 사학의 공공성을 반영한 것이다.<sup>4)</sup>

이처럼 사립학교는 국가에 의해 세워진 교육기관과 병존하여 존재할 가치가 있는 제도인 점을 감안할 때 '사립학교의 자유' 또는 자율권이 존중되고 있다. 이 사학의 자율권을 보장받는 주체가 바로 사학을 설립하고 경영하는 학교법인이다.

이번 개정 사학법은 바로 이러한 사학의 자율권에 반하여 학교법인의 이사 선임권의 제한 등 설립운영권을 강제적으로 재편하고 있어 근본적인 위헌 요소를 안고 있는 것이다. 중요한 것은 위에서 적시한 바와 같이 사립학교를 설립·운영하는 주체인 학교법인은 사립학교법 제13조에 명시한 것처럼 법적으로 사적 가치에 입각한 재단법인의 성격을 가지며, 학교법인이 운영하는 사립학교는 법적 성격에 있어서 국·공립학교와는 본질적으로 그 성격이 다르다는 사실을 유의해야 한다는 것이다.

## 2) 사립학교의 존재 목적 경시

상기한 바와 같이 사립학교는 개인이나 단체가 그 가치관과 세계관(종교관)에 따른 건학이념을 구현하기 위하여 재산을 출연하여 세운 학교법인이다. 그러므로 사립학교 설립에는 고유한 건학이념과 그것의 구현을 통해 국가와 인류 사회에 기여한다는 존재 목적을 분명히 하고 있으며 국가로부터 이것이 인정

되어 인가를 받아 교육을 수행하기 때문에 국가는 이 목적을 존중하고 보장해야 한다. 이러한 사립학교의 존재 가치는 인류 역사의 진보와 문명의 발달의 원동력으로 작용하여 오늘에 이르고 있는 것이다.

그러므로 학교 운영의 기본이 되는 출연 재산은 학교법인의 재산권으로 보호를 받으며, 사학의 학교법인은 자유민주주의와 시장경제 원리에 따라 국가의 부당한 간섭을 배제하고 자율권과 자치권을 가지고 학교를 운영함으로써 건학이념을 구현·발전시켜야 한다. 이는 우리나라 헌법과 민법 등 국가 법체계에 의하여 그 지위가 보장되어 왔으며 세계 선진 자유민주주의 국가의 확고한 법정신이기도 하다.

따라서 이러한 사학의 존재 목적 및 보장된 사학의 자율권-학교 운영권 및 인사권 등을 박탈하고 사법인성(私法人性)을 공법인성(公法人性)으로 바꾸거나 개인 재산권의 사회화를 강요하는 법제도는 헌법과 결코 병존할 수 없는 것이다. 학교법인이 국가로부터 일정한 보조를 받고 관할청으로부터 지휘·감독을 받는다는 이유만으로 사학 법인이 본질적으로 가지고 있는 사인으로서의 재단법인의 성격을 공법인화 하려는 법제도는 사학의 재산권을 보장하는 헌법의 정신에 위배된다고 할 것이다(헌법 제10조, 제119조 제1항).<sup>5)</sup>

## 3) '개방형 이사제' 라는 치명적인 독소조항

### (1) 이사 선임권 제한 및 재산권의 침해

개정 사학법에 사학 경영의 투명성을 빌미

4) 브리태니커백과사전 편찬위원회(1993), '사립학교', 『브리태니커사전』Vol. 11, (서울: 동아출판사), p. 18

5) 헌법 제10조: 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다. 제119조 제1항: 대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

로 도입한 이른바 ‘개방형 이사제’는 이사선임권의 제한 및 침해를 가져온다. 사학은 대부분 독지가가 사재를 학교법인에 기부하여 학교법인이 그 재산으로 설립·유지하는 교육기관이다. 그러므로 사립학교의 재산은 설립자 개인의 사유재산도 아니고 사회 공공재산도 아닌 학교법인의 사유재산으로서 헌법에 의해 보장되고 있다(헌법 제10조, 제23조, 제119조 1항).<sup>6)</sup> 따라서 학교법인은 이 재산을 보호하기 위하여 법으로 이사회가 고유한 권한을 보장받고 있다.

그런데 이번 개정 사학법은 학교법인 교유의 이사선임권을 제한하고 있다. 즉 학교법인 이사 정수의 4분의 1 이상을<sup>7)</sup> 학교운영위원회<sup>8)</sup> 또는 대학평의위원회가 2배수 추천하는 인사 중에서 선임하도록 규정하고 있다(제14조 제3항).<sup>9)</sup> 한편 개정 사학법은 감사 중 1인을 학운위 및 대평위가 추천하는 자를 법인이사회가 받아들일도록 규정하고 있다(제21조 제5항). 따라서 학교법인 이사회는 학교의 설립 목적과 전혀 관계없는 외부인사로 적어도 2인 이상(이사 정수 7인의 경우)의 이사와 1

인 이상의 감사를 받아들여 구성해야 한다. 이는 명백한 이사선임권의 제한이자 자율권의 침해이다.

특히 이사 정수의 4분의 1 이상을 학운위 또는 대평위가 2배수 추천하는 인사 중에서 선임하도록 함으로써 이사 선임권을 학교법인과 법적으로 직접 관련성이 없는 상기위원회가 공유하여 개입하도록 조치하였다. 이는 이른바 사회주의적 성격의 개방형 이사제라 할 것이며, 사학을 사회에 증여된 공법인으로 만들려는 의도로 볼 수밖에 없다. 그 결과로서 학교법인의 재산권은 보장받기 어렵게 될 것이다.

## (2) 선진 외국학교의 경우와 다름

선진 외국의 경우에도 자유민주 교육이 보장된 나라에서는 그 어떤 학교법인도 피용자의 지위에 있는 구성원이 이사 및 감사의 임원을 선임·추천하도록 국가가 법률로써 강요한 예가 없다. 주지하는 바와 같이 외국 학교의 경우는 어디까지나 학교법인 이사회의 권한으로 학교 발전에 유익한 인사를 영입하는 일종의 기업의 사외 이사제 같은 제도를 갖고 있지, 우리

6) 헌법 제23조: ① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다. ② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다. ③ 공공 필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

7) ‘이사 정수의 4분의 1 이상’에 주목: 가령 이사 정수가 7인이면 2명 이상, 15인이면 4명 이상인데, ‘4분의 1 미만’이 아니라 ‘4분의 1 이상’임. 이 규정의 확대 해석은 이사 정수의 3분의 1, 또는 2분의 1도 가능하게 됨. 이 점에 유의해야 함.

8) 학교운영위원회(약칭 ‘학운위’)는 초·중·고교에서 교사·학부모·지역 인사들로 구성되며, 대학평의위원회(약칭 ‘대평위’)는 대학에서 교수·직원·학생·동창회 등으로 구성됨. 학운위는 현재 대다수 초·중등교육기관에 조직되어 있는 자문기구인데 이번 개정 사학법으로 말미암아 사실상 심의·의결기구화 됨. 대학평의위원회는 현재 극소수의 대학에 설치되어 있으며 어디까지나 자문기구임에 반해, 이번 개정 사학법으로 말미암아 모든 대학들이 의무적으로 평의위원회를 구성해야 하고 외부이사 추천권 및 예·결산 심의권을 갖는 사실상의 심의·의결기구가 됨(제26조, 제1항).

9) 제14조 제3항 신설: 학교법인은 제1항의 규정에 의한 이사 정수의 4분의 1 이상은 학교운영위원회 또는 대학평의위원회(신설 법인의 경우 관할청)가 2배수 추천하는 인사 중에서 선임하여야 한다.

의 경우처럼 이사회의 권한을 제한하거나 무시하는 강제적인 제도가 아니다. 우리나라 학교도 사실상 외국의 경우처럼 외부 이사를 법인 이사회의 권한에 의해 받아들이고 있다.

공익 목적으로 운영되는 병원이나 복지기관 등 사법인의 경우에도 이사 선임·추천권을 구성원들에게 부여한 예가 없으며, 공공법인의<sup>10)</sup> 경우에도 이사 선임·추천권을 그 구성원들에게 부여하지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 당국은 외국 학교에도 개방형 이사제가 있는데 왜 우리 사학은 거부하느냐고 사실과 다르게 여론을 호도하고 있으니 심히 유감스럽다.

### (3) 기업의 사외 이사제와 성격이 다름

국민들 중에는 학교법인의 개방형 이사제를 기업의 사외 이사제와 같은 제도로 오해하는 경향이 많다. 주지하는 바와 같이 기업의 사외 이사제는 기업의 이사회가 자율적으로 기업에 필요한 인사를 추천하여 주주총회에서 결정하는 제도로서, 이사회의 의견을 배제시키지 않는다. 기업의 사외 이사와 같은 개방형 이사제는 현재 학교법인에서도 실제로 시행하고 있다. 즉 설립자 및 이사장의 친인척 및 배우자를 제외한 나머지 이사는 모두 '개방형 이사' 또는 '사외 이사'인 셈이다. 그러나 개정 사학법의 개방형 이사제는 이사회의 의견을 무시하고 다른 단체에서 추천한 자를 무조건 이사 또는 감사로 선임해야 하므로 기업의 사외 이사제의 성격과는 근본적으로 다른 것이다.

### 4) '개방형 이사제'와 교육현장의 질서문제

이제 위에서 살펴본 개방형 이사제의 성격

을 중심으로 이 제도가 가져올 중대한 부작용을 제기해 본다. 혹자는 다음의 문제제기에 대하여 시행도 해보지 않고 지나친 상상력과 과장된 염려라고 비판할지도 모른다. 그러나 법이란 그 취지가 아무리 순수하고 명분이 분명하다 하더라도 만에 하나 부작용을 가져오거나 개인 및 공공의 이익에 침해를 준다면 그 법은 개선되어야 마땅하다. 법은 한 사람의 도둑을 잡기 위하여 수많은 사람을 도둑으로 몰아서도 안 되고, 반대로 수많은 사람을 보호하기 위하여 선량한 한 사람에게 피해를 입혀서도 안 되는 공평무사한 정의의 평형저울과 같은 것이다.

### (1) 건학이념의 침해

이번 개정 사학법은 건학이념에 대한 결정적인 침해를 야기한다. 사립학교는 저마다 고유한 건학이념이 있는데 이 건학이념은 법적으로 존중되고 있으며, 학교가 존속하는 한 유지되고 발전되어야 한다. 그러므로 학교법인의 이사회는 그 학교의 건학이념에 찬동하는 인사들로 구성되어야 한다.

그런데 이번 개정 사학법은 상당수의 이사를 학교법인 이사회의 의사와 상관없이 강제로 외부 이사를 받아들이게 함으로써 건학이념이 침해를 받을 소지가 다분하게 되었다. 물론 외부 이사라고 해서 무조건 건학이념에 반대하는 인사로만 들어온다는 극단의 논리는 아니다. 추천 기구가 마음먹기에 따라서 얼마든지 건학이념에 동의하지 않는 인사가 들어올 수 있으며, 특히 전교조 등 의식화된 인사가 들어올 경우 건학이념은 심대한 침해를 받게 될 것이다. 더욱이 개정법은 교원이

10) 공공법인이라 함은 교육인적자원부 소관의 학술진흥재단 및 국립대학부속병원 등을 말함.

노동운동에 가담하더라도 이를 이유로 면직할 수 없도록 하였다(제58조)<sup>11)</sup>.

### (2) 종교교육 등 사학 고유의 목적성 침해

특히 종교단체에서 설립한 학교법인의 경우에는 해당 종교의 사상을 건학이념의 기초로 하고 있다. 그러므로 종교(신앙)교육을 학교 설립의 목적으로 하고 있으며 이를 생명처럼 중요하게 간주한다. 그런데 이번 개정 사학법은 이러한 설립취지에 따른 종교교육을 제대로 시키지 못할 개연성을 다분히 내포하고 있다. 이는 헌법이 보장하는 종교의 자유를 침해하게 된다(헌법 제20조 제1항).<sup>12)</sup>

가령 학운위 또는 대평위에서 추천한 외부 인사가 비종교인이거나 해당 사학과 다른 종교를 가진 자거나 특정 종교에 대한 반감을 가진 인사일 경우, 그 사학의 종교교육은 심대한 도전을 받게 되며 경우에 따라서는 종교교육 불능 상태에 빠질 수 있다.

당국은 이러한 심각한 부작용이 지적되자 시행령에 종교사학에 한해서는 해당 종교인을 외부 이사로 추천하도록 안전보장을 하겠다고 설득하고 나섰다. 그러나 현재 종교계와 종교사학은 이러한 제안을 다음과 같은 이유에서 분명히 거부하고 있다. 첫째로 상위 법령인 개정 사학법에서 제한하지 않은 것을 하위 법령인 시행법에서 제한하는 것은 법질서의 위배이며, 둘째로 법 적용의 형평성에 어긋나며, 셋째로 이러한 처사는 사학계를 종교사학과 비종교사학으로 갈라놓고 갈등하게 하는 결과

를 가져올 것이기 때문이며, 넷째로 종교의 본질적 사명이 세상을 이롭게 하는 것인 만큼 종교계 사학들만 보호를 받고 비종교사학들은 상대적 불이익을 당하도록 한다는 것은 용납할 수 없기 때문이다. 그리고 무엇보다 그러한 단서조항도 종교사학의 문제를 근본적으로 해결할 수 없는 것이다. 해당 종교인 중에는 명목상 종교인이 있고, 종교인을 가장하고 침투한 인사들도 얼마든지 있을 수 있기 때문이다.

### (3) 교육의 자율권 및 전문성 침해

사립학교는 설립자가 자유롭게 운영할 자유를 헌법에 의해 보장받고 있다. 헌법 제10조가 보장하는 행복추구권의 내용을 이루는 일반적 행동자유권과 모든 국민이 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 규정하고 있는 헌법에 의해 설립자는 그 권한을 보장받아야 한다(헌법 제31조 제1항). 무엇보다도 헌법은 교육의 자주성과 전문성, 그리고 정치적 중립성을 보장하고 특히 대학의 자율성은 보장되어야 한다고 규정하고 있다(헌법 제31조 제4항).

우리가 경험하듯이 자율성과 창조성이 보장되지 않고는 교육이 제대로 발전할 수 없음을 재론의 여지가 없다. 교육의 자율성과 창조성을 무시하고 특정 정책에 의해 강제하고 통제하는 처사는 전체적인 사회주의 국가 체제에 서나 가능한 일이다.

이런 점에서 이번 개정 사학법이 교육의 공공성과 투명성을 강화한다는 명분으로 학교법인의 이사 선임권의 제한 내지 지배구조의 변

11) 제58조(면직의 사유) 제1항의 4: 정치운동(또는 노동운동)을 하거나 집단적으로 수업을 거부하거나 또는 어느 정당을 지지 또는 반대하기 위하여 학생을 지도·선동한 때, 개정 사학법은 '노동운동을 한 자'는 면직의 사유에서 제외시켰음.

12) 헌법 제20조 제1항: 모든 국민은 종교의 자유를 가진다.

화를 초래하는 과잉통제법은 교육의 기본권과 제도적 보장 장치인 교육의 자주성, 특히 대학의 자율권을 침해하는 것이다. 물론 사학도 예외 없이 자율성과 공공성을 다같이 중시하여 균형을 이루어야 한다. 자율성을 강조한 나머지 공공성을 경시해서는 안 되며, 공공성을 강조한 나머지 자율성을 포기해서도 안 된다. 이번 개정 사학법은 교육의 자율성을 현저히 제한하고 공공성을 지나치게 강화시켰을 뿐 아니라 사학을 언제든지 사회화할 수 있는 제도적 장치를 가지고 있다는 점에서 문제의 심각성이 있는 것이다.

#### (4) 대학의 경쟁력 강화 정책에 역행

정부는 현재 '대학의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력'이라는 슬로건 아래 대학에 대하여 과감한 구조조정 및 통폐합을 통한 경쟁력 강화를 독려하고 있다. 이러한 대학혁신 정책은 우리 대학사회에 큰 부담으로 작용하고 있지만, 감당해야 할 필연적인 과제이다. 그래서 모든 대학들은 경쟁력 강화에 혼신을 다하는 한편 대학 스스로의 자정노력과 청렴윤리운동을 적극 추진하고 있는 것이다.

그런데, 이번 개정 사학법은 대학의 경쟁력 강화의 발목을 잡는 시대 역행적인 제도라 하지 않을 수 없다. 대학의 경쟁력은 통제와 억압 속에서 가능한 것이 아니다. 어디까지나 대학의 자율권이 보장되고 양질의 에너지가 발산될 수 있도록 제도적인 뒷받침과 당국의 적극적인 지원 속에서 가능한 것이다. 그럼에도 불구하고 개정 사학법은 사학인의 의욕과 사기를 철저히 꺾어버리고 있다. 특히 대학의 학사를 책임지고 있는 총장의 리더십과 권위는 땅에 떨어질 수밖에 없고, 법인 이사회는 무력화되어

교육의 기능을 발휘할 수 없게 되었으니 이번 개정법은 대학의 경쟁력 강화와는 거리가 먼 이율배반적인 법이라 하지 않을 수 없다.

어떤 면에서 교육도 산업이라면, 교육은 지식과 인격을 원자재로 하는 특수산업이다. 여기에는 교육자와 피교육자 간의 질서와 사도(師道)가 전제되어야 소기의 목적을 달성할 수 있다. 그럼에도 불구하고 개정 사학법은 피고용자이자 피교육자인 교수·직원·학생이 학교 경영의 일정한 지분을 가지며, 교육자와 대등한 위치에서 이사회 고유권한을 분점하고 예·결산을 심의할 뿐 아니라 추천이사를 통해 사사건건 학교 정책에 대립하게 될 때 대학이 제대로 경쟁력을 가질 수 있겠는가. 개정 사학법은 한마디로 대학을 의욕상실과 무력감에 빠트리고 무질서의 현장으로 전락시킬 소지를 다분히 가지고 있는 것이다.

#### (5) 사학을 위시한 교육기관의 명예 실추

이번 개정 사학법은 사학의 투명성 제고를 위하여, 환언하면 사학의 비리척결을 위하여 불가피한 법이라는 그럴듯한 명분을 갖고 있다. 당연히 사학을 위시한 교육기관은 다른 어떤 사회기관보다 도덕적으로 정직해야 하며 재정적으로 투명해야 한다. 그런 만큼 사학 관계자들은 끊임없는 자기혁신을 꾀하고 부단히 청렴윤리운동을 전개해야 한다.

그런데 정부여당은 피교육자와 학부모들에게 사학은 비리의 온상이라는 부정적인 이미지를 주입하면서까지 개정 사학법의 정당성을 주장하고 있는데 이것은 교육방법론상 치명적인 부작용을 야기하게 될 것이다. 배우는 학생들에게 가르치는 선생과 교육기관은 믿을 수 없다는 불신을 조장하는 처사로서 교육계 전



반을 전과자로 규정한 것에 다름 아니다. 불신을 전제로 서로 감시하고 감독하라는 발상이다. 이렇게 교육받은 학생들이 앞으로 어떤 세계관을 갖게 될 것인지 교육자인 우리들은 심각하게 걱정하지 않을 수 없다. 당국이 사학을 색안경으로 보고, 학생과 학부모들에게 사학을 불신하도록 만드는데 어떻게 온전한 교육이 가능하겠는가?

그러면 과연 사학은 당국의 주장처럼 비리의 온상인가? 통계에 의하면 국가 사회에 존재하는 기업과 공공기관 중 비리의 정도가 가장 낮은 집단이 바로 교육기관이며 사학이다. 지금까지 드러난 비리는 전체 사학의 2% 미만이다. 우리는 그 비율이 낮다고 해서 사학의 비리를 간과하거나 정당화하지는 않는다. 0.1%의 비리도 근절해야 한다. 그러나 당국은 개정의 명분을 위하여 일부 극소수의 사학 비리를 마치 전체 사학의 경우인 것처럼 여론을 호도하고 있으니 이는 분명 절대다수의 건전사학에 대한 명예훼손이 아닐 수 없다.

##### 5) '임시 이사제'의 위험한 발상

개정 사학법 제25조의 '임시 이사의 선임'과 그 전제가 되는 제20조의 2 '임원 취임 승인 취소' 또한 개방형 이사제 못지 않은 독소조항이라 할 것이다. 특히 이 제도는 학교운영권을 포함하는 헌법 제23조의 재산권을 과도하게 제한하는 제도이다. 한 걸음 더 나아가 재산권 행사의 공공복리에의 적합성이라는 헌

법 제23조의 규정을 넘어서 재산의 접수 내지 사회화의 위험성이 큰 반시장경제적인 발상이라 할 것이다.

개정 사학법은 임시 이사회 선임과 존속을 개정 전보다 더 용이하게 하고 있으니, 예를 들면 ① 임시 이사의 선임 주체를 교육인적자원부 장관에서 '관할청'으로 바꾸었으며(제25조 제1항), ② 임시 이사의 재임기간도 "제1항의 규정에 의한 사유가 해소될 때까지 재임한다"로 바꾸어 사실상 무기한 재임할 수 있게 했다<sup>13)</sup>. 또한 임원의 승인 취소(제20조의 2) 중 '당해 학교운영에 중대한 장애를 야기할 때' 등이 있어 관할청의 판단 여하에 따라 언제든지 쉽게 기존 이사의 승인을 취소하고, 무기한의 임시 이사를 파송할 수 있도록 했다. 이는 그만큼 학교법인의 이사 지위를 과도하게 제한한 것으로서 헌법에 위배된다고 보는 견해가 지배적이다(헌법 제37조 제2항)<sup>14)</sup>. 이러한 임시 이사제의 확대적용 및 악용은 개방형 이사(1/4 이상) 외에 기존 이사의 자격을 박탈, 이사회 지배 구조의 현저한 변화를 가져오게 되고 쉽게 학교법인의 주체를 바꿀 수 있게 된다.

##### 6) 법인 이사장 및 학교장의 기본권 침해

개정 사학법은 이사장이 당해 학교법인의 학교의 장을 겸직하지 못하도록 할뿐 아니라 다른 학교법인의 이사장 또는 그 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 장까지 겸직하지

13) 개정 전에는 "임시 이사는 제1항의 규정에 의한 사유가 해소될 때까지 재임한다. 이 경우 그 사유가 장기간 지속되는 경우에도 그 재임기간은 2년 이내로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다"고 제한규정을 두었다.

14) 헌법 제37조 제1항 및 제2항 : ① 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다. ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

못하도록 했다(제23조 제1항). 아울러 이사장의 배우자 및 그 직계 존비속 등 친인척의 당해 학교법인 장에의 임명을 금지하도록 제한 조항을 신설했다(제54조의 3 제3항). 또한 친족이사를 이사 정수의 3분의 1에서 4분의 1 초과 금지로 제한하고 있다<sup>15)</sup>. 또한 각급 학교의 장의 임기는 4년을 초과할 수 없고, 1회에 한하여 중임을 할 수 있도록 제한하고 있다(제53조 제3항).

이 규정은 학교법인 설립자 또는 이사장, 그리고 친인척 및 학교의 장의 헌법상 직업의 자유, 행복추구권, 친족의 행위로 인한 불이익 처우를 받지 아니할 권리(헌법 제13조 제3항)<sup>16)</sup> 등을 침해하는 법이다. 특히 학교의 장의 경우, 국·공립대학의 총·학장에는 임기 제한 규정이 없음에도 불구하고 사립대학 총·학장의 경우에만 제한을 둔 것은 객관적 근거가 없는 차별로서 헌법이 보장한 평등권 침해이며(헌법 제11조 제1항), 학교의 지속적 발전을 추구하는 세계적 흐름에 역행하는 시대착오적 법이라 하겠다.

7) '사학 비리척결' - 투명성 확립 - 명분의 문제점  
이렇게 볼 때 개정 사학법은 사학의 비리척결과 사학 운영의 투명성 확보라는 명분의 정당성을 가질 수 없다. 가령 그 명분의 정당성이 인정된다 하더라도 그 명분에 부합한 방법의 적절성과 법익의 균형성, 그리고 피해의 최소화 등이 유지되어야 하므로 이번 개정법은 기본권을 과도하게 제한한 악법으로서 헌법이 보장하는 과잉금지의 원칙(헌법 제37조 제2

항)을 위반하고 있다.

자주 들어서 새롭지 않을지 모르나 한 사람의 범법자를 잡기 위하여 백 사람을 범법자로 몰아서는 안 되는 것이 법치주의 민주국가의 기본 법정신이다. 사학의 비리는 현행법으로도 얼마든지 제재가 가능하다는 것이 법조계의 공통된 견해이다. 그럼에도 불구하고 범죄를 감시한다는 구실로 개인의 가정과 단체에 경찰을 상근시킬 수 없는 것과 같이 극소수의 사학 비리를 빌미로 사학 전체의 근간을 뒤흔 수 있는 악법을 적용하는 것은 결코 민주주의의 법정신이라 할 수 없다.

#### 8) 자유민주주의 및 시장경제질서에 대한 도전

위에서 누누이 지적한 바와 같이 타율적으로 설립자의 의사와 무관한 외부인사가 강제로 이사로 들어와 학교법인 및 학교의 운영을 좌우할 수 있도록 한 개정 사학법은 학교법인 제도, 특히 사립학교 법인제도를 보장한 자유민주주의 헌법의 원리와 기본 철학에 반하는 것이다. 그럴 뿐 아니라 자유민주주의 제도에 대한 중대한 도전으로 받아들여지고 있다.

또한 사립학교를 설립·운영하는 행위는 기본적으로 사유재산권의 인정 및 사적 운영권을 인정하는 자본주의 시장경제 체제하에서 보장받은 것이다. 그 뿐 아니라 부득이 사립학교 법인을 규제해야 할 때에도 우리나라 헌법이 보장하는 법체제와 자유 시장경제질서 안에서 정당하게 이루어져야 한다. 그러므로 이번 개정 사학법의 특징이자 문제점인 개방형 이사제 및 임시 이사제 등의 규정 역시 이에서

15) 이사 정수 7인일 경우 1인을 초과할 수 없다.

16) 헌법 제13조 제3항 : 모든 국민은 자기의 행위가 아닌 친족의 행위로 인하여 불이익한 처우를 받지 아니한다.

벗어나거나 예외일 수 없다. 이렇게 볼 때 위에서 예시한 조항들은 학교법인의 이사선임권 및 재산권을 침해하고, 건학이념 및 종교교육을 억압하고, 교육의 자율권을 무시하는 반민주적, 반시장경제적 위법임이 명백한 것이다. 이 외의 보다 자세한 문제점은 첨부한 '개정 주요 내용 일람표' (별첨 자료, 1)를 참고하기 바란다.

### 3. 개선안 및 향후 대책

그러면 우리 사학계는 향후 어떤 대책을 마련해야 할 것이며, 어떻게 대처해야 할 것인가? 앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라 사학법은 수많은 개정 과정을 거쳐 오늘에 이르렀다. 그러나 이번 개정 사학법처럼 자유민주주의와 시장경제원리에 역행하는, 사학법 자체의 근간을 흔들어 놓은 개정안은 일찍이 그 유례가 없었다. 그러므로 우리 사학계는 이번 개정 사학법을 받아들일 수가 없다고 하는 것이다. 그렇다고 해서 무조건 반대만 하고 버틸 수만은 없는 것이 법 아래 있는 우리 사학계의 현실이다.

이에 필자는 나름대로 다음과 같은 개선안을 제시하면서 사학계가 뜻을 같이 하여 향후 공동 대응하기를 희망한다.

#### 1) 몇 가지 대안

##### (1) 제1안

이번 개정 사학법이 강제로 제한한 이른바 '개방형 이사제' 관련 조항인 제14조 제3항(이사 정수 1/4 이상 외부 이사) 및 제21조 제5항(감사 중 1인 외부 인사)과, '임시 이사제' 관련 조항인 제20조의 2(임원 취임 승인

취소) 및 제25조(임시 이사의 선임)와 설립자의 불이익 조항(제23조 제1항 및 제54조의3 제3항) 등 독소조항을 완전 삭제한 개선안을 한국사립대학총장협의회가 중심이 되어 사학계의 중의를 모아 입안하여 한국대학교육협회의 협력하에 교육부와 여·야에 제출하여 재개정토록 하는 방안이다. 아울러 '학운위'나 '대평위'의 심의기구로서의 법제화를 반대하고 필요시 임의의 자문기구로 둘 수 있도록 한다. 단, 이 제1안의 경우에도 사학의 강도 높은 자정노력과 청렴윤리운동을 실천하며, 투명경영의 의지로서 감사기능을 대폭 강화하기 위하여 법인 정관에 감사 전원(또는 1인)을 정부가 공인하는 전문 회계사 등 사계의 권위자로 한다는 엄격한 규정을 명시하도록 한다.

##### (2) 제2안

우리 사학으로서 제1안을 관철하는 것이 원안이나, 차선으로 이른바 개방형 이사제 등, 소위 '비리척결' 명분의 명칭 삭제가 불가능하다면 개방형 이사는 학교 정관이 정하는 바 - 건학이념 및 종교교육, 이사선임권 및 재산권에 침해가 없도록 - 에 따라 교육경력 이사 범위 안에서 1인을 외부에서 선임토록 하는 방안이다. 선임 방법은 ① 자문기구로서의 학운위 또는 대평위가 법인 정관의 규정에 의거 추천하거나, ② 법인 정관의 규정에 따라 이사회가 자문기구의 자문을 받아 선임하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이 경우 학운위 또는 대평위는 학교법인의 자문기구로 두고 이사회의 개방형 이사 선임 자문 및 예·결산의 자문을 할 수 있도록 한다. 이 안의 특징은 이번 개정 사학법의 '개방형 이사제' 명분은 살리고 학교법인 고유의 권한 침해는 최소화하는

데 있다.

개정 사학법 상의 '임시 이사제'는 그 적용상 악용의 소지가 크므로 개정 이전의 사학법(2005. 1. 27 법률 제7352호) 내용으로 환원해야 한다. 설립자의 불이익 조항도 개정 이전의 사학법 내용으로 환원하되 친족 이사의 수는 1/3에서 1/4로 제한함으로써 족벌경영이라는 오해를 불식시키는 것이 좋을 것이다.

제2안에서도 제1안과 마찬가지로 사학 스스로의 강도 높은 자정노력과 청렴윤리운동을 실천하며, 투명경영의 의지로서 감사기능을 대폭 강화하기 위하여 법인 정관에 감사 전원(또는 1인)을 정부가 공인하는 전문 회계사 등 사계의 권위자로 한다는 엄격한 규정을 명시하도록 한다. 지면 관계상 구체적으로 제시하지 못한 크고 작은 문제점에 대한 대안을 사학계의 중의로 마련하면 될 것이다.

## 2) 몇 가지 병행할 일

이번 사학법 파동을 계기로 우리 사학계가 가져야 할 자세는 사학인 스스로의 반성과 개혁 의지이다. 우리의 관심이 이번 개정 사학법의 가혹한 내용에만 집중되어 있어서는 안 된다. 특히 그간 알게 모르게 타성이나 구태의연한 관행에 따라 사학을 경영해 왔다면 지금을 환골탈퇴의 기회로 삼아야 한다. 많은 국민들과 학부모들은 사학 비리척결이라는 명분에 동의하고 있는 입장이며, 우리 사학은 명분에 밀리고 있는 실정이다.

### (1) 사학 윤리선언 및 개정 사학법에 대한 분명한 입장 표명

우리 한국대학교육협의회는 지난해 '대학윤리강령'을 제정, 공포한 바 있다. 그 당시 일

부에서는 사학에 대한 사회적 인식이 편향되어 있는 시기에 윤리강령을 선언하면 오해를 받을 수도 있다는 지적이 있었다. 그러나 대교협은 24년의 역사상 처음으로 대학윤리강령을 선언함으로써 성숙된 한국대학의 모습을 대내외에 보여주었다.

지금도 상황은 마찬가지라고 생각한다. 부당한 개정 사학법으로 우리를 어렵게 하는 상황에서 자정 윤리선언을 하면 스스로의 약점을 인정하는 결과가 될 것이라는 견해가 있을 수 있다. 그러나 자기반성과 정화는 성숙된 개인과 공동체에서 가능한 것이다. 오히려 지금이야말로 국민과 학부모, 그리고 학생들 앞에 사학의 자정노력을 진지하게 보일 필요가 있다. 그간의 일부 사학의 비리에 대하여 대신 사과하면서 이번 개정 사학법이 절대다수의 건전 사학에 얼마나 큰 치명상을 주게 되는지 호소하고, 개정 사학법의 위험한 내용을 바로 알리는 기회로 삼아야 한다.

이에 대해 다음과 같이 제안해 본다. 이번 대교협 정기총회 시에 우리 사립대학은 ① 사학인의 윤리선언, ② 일부 사학의 비리로 인한 절대다수의 건전 사학에 대한 오해 불식, ③ 개정 사학법의 독소조항에 대한 대국민 홍보를 내용으로 하는 '사학의 윤리선언 및 개정 사학법에 대한 입장'을 대내외에 선포할 것을 제안하는 바이다.

### (2) 사학법 재개정을 위한 전문위원회 구성

위에서 제시한 대안 외에도 우리들의 중의에 따라 얼마든지 당국을 설득할 수 있는 합리적인 개선안을 만들 수 있다고 생각한다. 개정 사학법은 오는 7월 1일 그 시행에 들어가게 되는데 그 전에 사립대학총장협의회는 객관성

있는 대안을 마련해야 한다.

참고로 지금 우리나라 기독교에서는 종교계와 사학 및 교육계, 법조계, 애국 시민단체들이 망라된 '사학수호 국민운동본부'를 결성, 개정 사학법의 철폐 및 재개정 청원을 위한 1천만 서명운동을 시작하였다. 이러한 캠페인은 결과적으로 우리 사립대학에 큰 힘이 될 것이다. 이 운동본부에서도 재개정을 위한 대안 마련에 착수한 것으로 안다. 필요하다면 함께 지혜를 모으는 것도 좋을 것이다.

이에 사학법 재개정을 위한 전문위원회의 구성을 제안하는 바이다. 이 위원회는 재개정 안 자체의 법적 연구와 아울러 여·야 및 종교계 등에 재개정의 기회 마련을 위한 교섭 활동을 겸해야 할 것이다.

#### IV. 결론

지금까지 '12. 9 개정 사립학교법'의 문제점을 여러 면에서 살펴보았다. 우리는 이번 개정 사학법이 자유민주주의 국가가 보장하는 사립학교의 기본 개념을 간과하고 있거니와 사립학교의 존재 목적을 경시하는 반민주적 반시장경제적인 법령임을 확인하게 되었다.


특히 개정 사학법이 안고 있는 많은 문제점 중 주목해야 할 독소조항인 이른바 '개방형 이사제' 및 '임시 이사제'의 문제점을 지적하고 '법인 이사장 및 학교장의 기본권 침해' 조항에 대해서도 주목해 보았다. 개방형 이사제는 학교법인 고유의 이사선임권 및 재산권을 침해하며, 건학이념 및 종교(신앙)교육 등을 부정하게 된다는 사실을 제기하였다. 아울러 이러한 과잉 억압 제도는 대학의 경쟁력을 저하시키고 사학을 위시한 교육기관의 명예를

실추시킨다는 점도 지적하였다.

이와 함께 이번 사학법의 임시 이사제는 개방형 이사제 못지 않게 독소조항으로 법인의 지배구조를 근본적으로 바꾸어 놓을 수 있음에 유의하였다. 또한 설립자의 배우자 및 직계 존비속 등 친인척의 과도한 이사 제한 및 겸직 금지 조항 등이 갖는 문제점도 살펴보았다. 아울러 이번 개정 사학법은 자유민주주의 및 시장경제질서에 역행하는 사회주의적인 제도임을 지적하였다.

필자는 사학에 주어진 자율권이라는 권한과 공공성이라는 의무가 상호 보완적인 기능을 하고 균형감을 유지하는 선에서 언제나 사학법은 시대를 반영하면서 개선되고 발전되어야 한다고 주장하였다. 그런데 이번 개정 사학법은 과도하게 사학의 공공성만을 강조하고 사학의 자율성과 헌법이 보장하는 사법인의 기본권을 경시함으로써, 민주 사학법의 근간을 흔드는 법임을 강조하였다.

필자는 이러한 문제점 제시와 함께 향후 우리 사학계의 대안에 대해서 나름의 의견을 제시해 보았다. 앞에서 살펴본 바와 같이 개정 사학법의 독소조항을 완전히 거부하는 안과, 명분과 실제의 차원에서 최대한 독소조항을 제거한 안전장치를 마련하는 현실적 개선안을 제시하였다. 이와 함께 우리가 병행하여 실천해야 할 일로써 사학의 윤리선언 및 개정 사학법에 대한 입장 표명과 사학법 재개정을 위한 전문위원 구성을 제안하였다.

바라기는 우리가 중지를 모아 최선을 다하고 결집된 의지로 이 위기를 슬기롭게 극복함으로써 민주사학의 체질이 더욱 튼튼해지는 전화위복의 계기가 마련되기를 간절히 바란다. 

## I. 사립학교법 개정 주요 내용(05. 12. 09 통과)

구분	현행	개정 내용	비고
재산 이전의 보고 (제8조의2)	-	재산출연 결과 보고(관할청)	제8조는 설립등기 사항(목적, 명칭, 위치 등) 규정
재산출연자 기재 (제10조의2)	-	재산출연자(설립 및 설립 이후)의 정관 기재	-
이사 정수 (제14조)	7인 이상	현행	당초안 9인 → 7인으로 변경
임원 (제14조)	이사회 선출, 관할청 승인	이사 정수 1/4 이상을 학교운영위원회 또는 대학평의원회(신설법인은 관할청)에서 2배수 추천자 중에서 선임 30일 이내에 추천을 못할 시 관할청이 추천	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2개 이상 학교 운영 시 상호 협의하여 추천(1/3→1/4)</li> <li>• 당초 관할청 선임을 추천으로 변경</li> </ul>
이사회 기능 (제16조)	학교 중요 사항	현행	당초안의 교무학사 부문 제외 조항 삭제, 현행대로
이사회 소집 (제17조)	소집권자가 궐위되거나 기피할 경우 관할청의 승인으로 소집 가능	과반수 찬동으로 소집 가능 단, 소집권자가 기피할 경우 관할청의 승인	-
의결정족수 (제18조)	재적 이사 과반수로 의결	재적 이사 과반수 출석으로 개의, 이사정수의 과반수 찬성으로 의결	이사회 운영 요건 강화
회의록 작성, 공개 (제18조의2)	자필서명 의무화(고시)	회의록 작성 의무, 조서작성 가능, 자필서명, 회의록 공개, 대통령령으로 정하는 사항은 미공개 가능, 기타사항은 대통령령으로 정함	사학에 대한 과도한 규제
임원 선임과 임기(제20조)	-	임원의 인적사항 공개(교육부장관이 정함)	-
	감사는 2년, 중임 가능	감사는 3년, 1회 한 해 중임	임원 선임 요건 강화
임원 취임의 승인 취소 (제20조의2)	이법과 시행령 위반 시	이법과 초·중등교육법, 고등교육법을 위반하거나 이에 의한 명령을 이행하지 아니한 때	-
	학교법인 목적을 달성 불가능 시	당해 학교운영에 중대한 장애를 야기할 때	-

구분	현행	개정 내용	비고
임원 취임의 승인 취소 (제20조의2)	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령 등 위반 방조</li> <li>• 학교장의 위법 방조</li> <li>• 관할청의 학교장의 징계요구 불응 시</li> <li>• 취임승인 취소자의 학교운영 관여를 방조한 때</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임원취소 요건을 강화하여 임시 이사 파견범위 확대</li> <li>• 사학 규제 강화</li> </ul>
임원 취임의 승인 취소 (제20조의2)	15일 경과 규정	단, 시정 불가능이 명백할 시와 중대한 비리의 경우, 요구 없이 취소 가능(세부적인 기준은 대통령령으로 정함)	경과 규정 삭제
임원 직무집행 정지 제도 (제20조의3)	-	임원 취임 승인 취소를 위한 조사 또는 감사가 진행 중일 때, 법인 또는 학교에 중대한 손해가 생길 우려가 있다고 인정되는 때(60일 이내, 60일 연장 가능)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신설 제도</li> <li>• 학교법인 운영 중단 사태 발생</li> </ul>
친족이사 (제21조)	이사 정수의 1/3	이사 정수의 1/4 초과 금지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이사 7명일 경우 1명</li> <li>• 친족의 범위(민법 제777조) : 8촌 이내 혈족, 4촌 이내 인척, 배우자</li> </ul>
감사 선임 (제21조)	-	감사 1인은 학교운영위원회 또는 대학평의회가 추천하는 인사로 선임 ※ 대학평의회는 현재 임의기구틀의 무기구로 변경(심의기구화)	법인 고유권한 침해
비리 임원 선임 제한(제21조)	-	재적 이사 2/3 이상의 찬성 필요 단, 취소 임원과 파면 교원은 5년, 관할청의 학교의 장 해임요구에 의한 경우 3년	비리 임원 취임 요건 강화
임원의 결격 사유 (제22조)	2년 미경과자	3년 미경과자, 파면교원 5년 미경과자, 4급 이상 교육(행정 포함)공무원 퇴직자 중 2년 미경과자	결격 사유 강화
임시 이사 선임 (제25조)	법인의 목적을 달성할 수 없거나 손해 염려 시	결원 미보충으로 학교법인의 정상적 운영이 어렵다고 판단될 때 또는 관할청의 임원 취임 승인을 취소한 때	사학 탈취 수단으로 악용 우려
	-	선임 방법, 운영 등 필요사항은 대통령령으로 정함	-
임시 이사 임기, 이사회 소집 (제25조)	2년, 1차 연임 가능	선임 사유가 해소될 때까지 재임 ※ 임기 제한조항 삭제	계속 재임 가능, 사학경영권 박탈 용이
	-	관할청은 임시 이사법인 이사회 소집 요구 가능	관할청의 권한 강화
임시 이사 해임 (제25조의2)	신설	국가공무원의 결격 사유 해당 임원 취소 사유 해당 시, 직무태만	관할청의 권한 강화

구분	현행	개정 내용	비고
임시 이사 법인의 정상화 (제25조의3)	-	선임 사유 해소 시 지체 없이 해임 정이사 선임 시 상당한 재산출연자·학 교발전 기여자 및 학교운영위원회(평의 원회)의 의견을 들어 관할청이 선임 1/3 이상은 학교운영위원회 또는 대학평 의원회 추천자로 선임, 다수의 학교 운영 시 협의하여 추천	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정이사 선임 시 학교조직 의 견수렴은 법인 기능 침해</li> <li>• 위헌적 요소</li> </ul>
대학평의원회 (제26조의2)	임의기구 - 조직 및 운영은 정관으로 정함.	설치 의무화(대학에 관한 중요사항 심의) 평의원회의 기능, 조직 및 운영관련 사항 은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정관 에 정함	대학평의원회 심의기구화는 법 인 기능과 충돌
회계의 구분 (관리, 제29조)	예결산자문위 자문	학운위(대학평의원회) 자문 의무화 ※ 예결산자문위 삭제	-
교비회계 전출 금지(제29조⑥)	전출 금지	일부 허용 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 임시 이사법인 이사회 운영경비 및 사 무직원 인건비 전출 가능</li> <li>• 대상은 대통령령으로 정함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 형평성 위배</li> <li>• 설립자 이사장은 전출 불허, 임시 이사는 허용</li> </ul>
예산 및 결산서 제출 (제31조)	관할청에 제출	보고하고 공시 학교운영위원회(평의원회)의 자문 의무화 ※ 유치원 제외 예·결산서에 감사 전원의 서명날인	-
학교의 장의 임면(제53조)	정관으로 정함	임기 4년, 1회에 한 해 중임	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사학 자율성 침해</li> <li>• 학교의 안정적 발전 저해</li> </ul>
교원의 임면권 (제53조의2)	신설	고교 이하 교원채용은 공개 전형 자격요건 등 대통령령으로 정함	-
학교의 장의 해임 요구 (제54조의2)	해임 요구 가능	해임 요구 시 특별한 사유 없는 한 이에 따라야 함	사학의 자율성 침해
학교의 장의 임면 제한 (제54조의3)	취소 임원 2년 미경 과자, 관할청의 요 구로 해임된 학교의 장은 2년 미경과자, 공무원 명예퇴직자 임명 불가	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 파면 후 5년 미경과 교원</li> <li>② 국가공무원 경력자</li> <li>③ 취소 임원 및 해임 학교의 장은 5년 미경과자</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>①~③ 해당자는 취임시 재적이사 2/3 이상 찬성 필요</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법인이사장의 배우자·직계존속 및 비 속과 그 배우자</li> <li>국가공무원 경력자는 교원임명 불가(신설)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인의 기본권 침해 및 새로 운 연좌제 형성</li> <li>• 직업 선택의 자유 제한</li> </ul>
면직의 사유 (제58조)	정치운동 및 노동운 동자	정치운동자 ※ 노동운동자 제외	교원의 노동운동 촉진 우려



구분	현행	개정 내용	비고
징계사유의 시효 (제66조의2)	2년	단, 금품수수 및 향응, 공금 횡령·유용의 경우 3년	-
부칙 중 시행일	2006. 7. 1부터 시행	-	-

## II. 금회 통과 제외 법안

### 1. 초·중등교육법

구분	현행	열린우리당(안)	검토 의견
학교운영위원회의 설치 (제31조, 제34조)	학교운영위원회 구성·운영	학교운영위원회, 교사회, 학부모회 구성·운영 교사회 대표, 학부모회 대표, 지역사회 인사로 구성 ※ 교사회는 교사로 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법인 기본권 침해</li> <li>• 사학에 대한 과도한 규제</li> </ul>
학교운영위원회의 기능 (제32조)	국·공립학교 심의 사립학교는 자문 기능	사립학교도 심의기구화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사립학교는 자문기구가 바람직</li> <li>• 법인 기능과 중복으로 혼란 유발</li> </ul>
교사회, 학부모회 기능(제32조④)	-	대통령령으로 정함	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법인 기본권 침해</li> <li>• 임의조적으로 존치 필요</li> </ul>

### 2. 고등교육법

구분	현행	열린우리당(안)	검토 의견
학교의 자치기구 설치 (제27조의2)	사립은 대학평의회 설치 가능	국·공·사립대학에 대학평의회, 교수 회, 학생회, 직원회를 구성·운영 ※ 교수회는 총·학장을 제외한 교원으로 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법인 기본권 침해</li> <li>• 현행유지가 바람직함</li> </ul>
학교의 자치기구 구성 (제27조의2)	대학평의회 조직 및 운영은 정관에서 규정	대학평의회는 교수회 대표, 학생회 대 표, 직원회 대표, 동문 및 지역 대표 인사 15인 이상으로 하되 대통령령에서 정함 교수회에 학교의 장 제외 국가공무원 자격자는 제한	자치기구 법제화는 법인 기본 권 및 사학의 자율성 침해
대학평의회 결격 사유 (제27조의3)	-	국가공무원 결격 사유자	-
학교의 자치기구 기능 (제27조의4)	-	대학평의회 심의기구화 (현장, 학칙 제·개정, 예산 결산, 교과 과정 운영, 정원·학과 개폐 등 심의)	법인의 학교 경영권 침해

### Ⅲ. 사립학교 비율

#### 1. 개황

		국·공립	사립	합계
초등학교		5,571(98.7%)	75(1.3%)	5,646
중학교		2,276(78%)	659(22%)	2,935
고등학교	일반계	739(53%)	643(47%)	1,382
	실업계	417(58%)	296(42%)	713
	총계	1,156(55%)	939(45%)	2,095
대학 / 대학원	전문대학	14(8.7%)	147(91.3%)	161
	대학	45(22.1%)	158(77.8%)	203
	대학원대학교	-	34(100%)	34
	총계	60(14%)	359(86%)	419

#### 2. 고등학교 종교 관련 사학 비율

계	종교사학
2,095	236(11.2%)

#### 2-1. 종교사학 내 구성 비율

종교사학	기독교	가톨릭	불교	안식교	기타
236	162 (68.6%)	38 (16.1%)	12 (5.1%)	8 (3.4%)	16 (6.8%)

#### 2-2. 전체 고등학교의 종교별 구성 비율

종교사학	기독교	가톨릭	불교	안식교	기타
2,095	162 (7.8%)	38 (1.8%)	12 (0.6%)	8 (0.4%)	16 (0.8%)

#### Ⅳ. 한국사립대학총장협의회 활동 보고

연번	내 용	일 자	장 소
1	• 2005년 정기총회	1월 21일	고려대학교
2	• 회장단 상견례 및 간담회 - 부총리 겸 교육인적자원부장관 참석 - 한국대학교육협의회 사무총장 참석	3월 31일	롯데호텔
3	• 사립학교법 개정안 관련 회장단 회의	4월 8일	롯데호텔
4	• 사립학교법 개정안 관련 회장단 준비 회의	4월 12일	국민대학교
5	• 사립학교법 개정안 관련 회장단 회의 - 한국사립대학총장협의회 결의문 채택	4월 14일	롯데호텔
6	• 열린우리당 원내대표와의 간담회	5월 3일	국회
7	• 국회 교육위원회 위원장과의 간담회	5월 12일	국회
8	• 한국사학법인연합회와의 간담회	5월 13일	르네상스호텔
9	• 한나라당 교육선진화특별위원회 위원장과의 간담회	5월 18일	국회
10	• 열린우리당 당의장과의 간담회	5월 20일	국회
11	• 한국사학법인연합회와의 간담회	6월 9일	그랜드 인터컨티넨탈
12	• 한나라당 원내수석부대표와의 간담회	7월 15일	국회
13	• 열린우리당 정책위 의장과의 간담회 • 열린우리당 원내대표와의 간담회	9월 14일	국회
14	• 교육인적자원부총리와의 간담회	11월 7일	국민일보빌딩
15	• 한국사학법인연합회와의 간담회	12월 3일	프라자호텔
16	• 한나라당 원내대표와의 간담회	12월 6일	국회
17	• 사학법 조정안 직권상정 저지를 위한 기자회견	12월 7일	국회 기자회견실
18	• 한국사학법인연합회와의 간담회	12월 10일	프레지던트 호텔
19	• 한국대학교육협의회 회장단 간담회	12월 10일	프레지던트 호텔
20	• 한국사립대학총장협의회 회장단 간담회	12월 14일	프레지던트 호텔
21	• 한국사립대학총장협의회 회장단 비상확대회의	12월 21일	프레지던트 호텔
22	• 조계종 총무원장과의 간담회	12월 23일	조계사
23	• 대통령께 거부권 행사를 촉구하는 건의서 발표	12월 23일	-
24	• 개정 사학법에 대한 헌법소원 제기 및 기자회견	12월 28일	헌법재판소

## V. 한국신학대학총장협의회 활동 보고

연번	내 용	일 자	장 소
1	• 2005년 정기총회(대교협 총회시 신학대학총장협의회 회의)	1월 21일	고려대학교
2	• 사학약법 국회상정 저지, 여의도 집회, 개신교 연사로 참가	2월 28일	국회의사당 앞
3	• 한국사립대학총장협의회 회장단 상건례 및 간담회 - 부총리 겸 교육인적자원부장관 참석 - 한국대학교육협의회 사무총장 참석	3월 31일	롯데호텔
4	• 사립학교법 개정안 관련 회장단 회의	4월 8일	롯데호텔
5	• 사립학교법 개정안 관련 회장단 준비회의, 국회 및 여·야 대표에게 건의문 제출	4월 12일	국민대학교
6	• 사립학교법 개정안 관련 회장단 회의 - 한국사립대학총장협의회 결의문 채택 - 한국신학대학총장협의회 결의문 채택	4월 14일	롯데호텔
7	• 열린우리당 원내대표와의 간담회	5월 3일	국회
8	• 국회 교육위원회 위원장과의 간담회	5월 12일	국회
9	• 한국사학법인연합회와의 간담회	5월 13일	르네상스호텔
10	• 한나라당 박근혜 대표와의 간담회	5월 15일	국민일보빌딩 한식당
11	• 한나라당 교육선진화특별위원회 위원장과의 간담회	5월 18일	국회
12	• 열린우리당 당의장과의 간담회	5월 20일	국회
13	• 한국사학법인연합회와의 간담회	6월 9일	그랜드인터컨티넨탈
14	• 한나라당 원내수석부대표와의 간담회	7월 15일	국회
15	• 열린우리당 정책위 의장과의 간담회 • 열린우리당 원내대표와의 간담회	9월 14일	국회
16	• 교육부총리와의 간담회	11월 7일	국민일보빌딩
17	• 사학약법 정기국회 직권상정 저지 여의도집회, 개신교 연사로 참가	11월 10일	국회의사당 앞
18	• 한국사학법인연합회와의 간담회	12월 3일	프라자호텔
19	• 한나라당 원내대표와의 간담회	12월 6일	국회
20	• 사학법 조정안 직권상정 저지를 위한 한국교회 비상결의대회 - 한국교회 입장을 밝히는 결의문 초안 및 채택, 발표	12월 7일	한국교회100주년기념관
21	• 국회의장 직권상정, 사학법 강행처리	12월 9일	국회
22	• 한국사학법인연합회와의 간담회	12월 10일	프레지던트호텔
23	• 한국대학교육협의회 회장단 간담회	12월 10일	프레지던트호텔
24	• 한국기독교총연합회 대표회장·한나라당 대표면담에 동참, 기독교 대책 발표 '사학수호 국민운동본부' 설치키로 함.	12월 12일	한국기독교총연합회 회의실
25	• 한국사립대학총장협의회 회장단 긴급회의	12월 13일	프레지던트호텔
26	• 한국대학교육협의회 이사회, 사학법 강행처리에 대하여 유감표명, 2006년도 대교협 정기총회(2006. 1. 12) 시 신학대학총장협의회 회장 '개정사립학교법의 문제점과 대책'이라는 주제로 연구발표(특강) 키로 결정		