

교육학석사 학위논문

사립학교의 법적 지위 : 현행 사립학교법의 문제점 및 개선방향

지도교수 배 영 길

이 논문을 교육학석사 학위논문으로 제출함



부경대학교 교육대학원

교육행정 전공

홍 용 식

홍용식의 교육학석사 학위논문을 인준함

2003년 6월 일

주 심 교육학 박사 장 한 기 (인)

위 원 교육학 박사 원 호 헌 (인)

위 원 법 학 박 사 배 영 길 (인)

목차

ABSTRACT	iv
I. 서론	1
1. 연구의 목적 및 필요성	1
2. 연구 내용	5
3. 연구 방법	6
II. 사립학교의 성격과 현황	8
1. 사립학교의 성격	8
가. 사립학교의 특수성	9
나. 사립학교의 자주성	11
다. 사립학교의 공공성	15
2. 사립학교의 현황	19
가. 중등교육기관 개황	20
나. 고등교육기관 개황	22
III. 사립학교법제의 변천과정 및 내용	25
1. 사립학교법제의 변천과정	25
가. 대한제국시대의 사립학교법제	25
나. 식민지시대의 사립학교법제	26
다. 정부수립 후의 사립학교법제	28
2. 사립학교법의 내용	50

IV. 사립학교법에 대한 개정논의와 개선방향	57
1. 최근의 개정논의	57
가. 민주당의 개정안	59
나. 의원 입법안	60
다. 사립학교법개정을위한국민운동본부의 견해	61
2. 개정안 제출에 대한 각계의 반응 및 평가	62
3. 현행 사립학교법의 문제점 및 개선방향	69
가. 학교법인 편중의 운영구조	71
나. 재단과 학교 간의 갈등관계	72
다. 법인이사회 공개의 제한성	73
라. 교원 임용제도의 모순	75
마. 사립학교 교원의 신분보장 미흡	77
V. 결론	80
참고문헌	87

표목차

<표 1> 중등교육기관의 학교수, 학생수, 교원수	20
<표 2> 사립중등학교의 양적 규모	21
<표 3> 고등교육기관의 학교수, 학생수, 교원수	23

Legal Status of Private School: Problems and Directions to Improvement of Private Schools Act

Yong-Sik Hong

*Graduate School of Education
Pukyong National University*

Abstract

The purpose of this study is to find the direction for improvement of Private School Law which supports necessary systematical improvement to develop harmoniously the renovation of Private School governance structure.

The following are the studies to help achieve this goal.

- ① The characteristics of Private School through the three concepts of particularity, autonomy, publicity of Private School, and their relationship
- ② The changing process of private schools act
- ③ The content of current private schools act
- ④ The latest revision about current private schools act
- ⑤ The issue and the direction to improvement of current private schools act

According to these studies, I examined the changing process of private schools act by the vertical point of view and the current private schools act by the horizontal point of view with the scholastic · technical method.

School Education is classified as Public School and Private School according to their institutional subjects, and there is no difference between the two schools in their importance, the influence, the social role, or the national mission. The rate of Private School occupation is very high in Korea. In particular, the rate of

Private School occupation in high school institutions is 80 percent, and has grown to almost twice that during the last 10 years.

Current private schools act of Korea has been revised thirty one times(August, 26, 2002 by law 6715) since June 26, 1993 by law 1362. Despite frequent revision, the dispute for private school revision hasn't finished yet.

A hot issue in the revision of private school law is of publicity and independency of the private school described clearly in the private school by law 1. These two concepts, as important concepts in the control of the characteristics of private schools act, have mutual conflicts and opposing sides, but we cannot expect a sound educational development of the private school without any harmony of the two.

Following point of view, sees the issues and the direction for improvement of private school law.

First of all, our administration structure of current private school centers on an educational foundation, so it's dangerous for the chief of council to administrate the organization by his own will. To revise this issue, it's necessary to make university senate into an essential organization.

Also, there is a conflict between the foundation and private school in the current private schools act. To revise this issue, it's necessary to distinguish clearly the role of the president of the private school and the chief of council and to revise the law for balance and mutual harmony.

Third, there are various injustices and absurdities in private school because the method of composition of a foundational committee of current private school law is not open. To revise this issue, we can mediate to open the composition of the school foundational committee and make the committee composed of an alumni association, a parents's association, provincial governors and recommended industrialists.

Fourth, there is simple article that the authority of the employment of teachers lies in the schools foundation in private school law. Because of this, abuse of authority of employment causes damage to students and the school. To revise this issue, we need to lay down the details of the procedures of teacher's employment in private school law.

Fifth, the improvement of private school law is needed because of the unstable position of private school teachers.

A real credited relationship between private school members must be established. Therefore, it is important to try to establish the credit atmosphere in the foundation, teachers, students and related members who work in private schools.

I. 서론

1. 연구의 목적 및 필요성

교육은 원래 사사성(私事性)의 인간 활동으로서 누구에게도 강제되지 않는 자유로운 선택에 의해 이루어지는 것이 일반적인 관행이었다. 그러나 근대 시민사회의 형성과 근대국가의 출현은 교육의 사사성의 범위를 좁혀 놓았다.

국가 발전에 있어서 교육의 중요성이 인식되면서 교육에 대한 국민의 욕구도 높아지고 교육받을 권리는 국민의 기본권으로 확립되었다. 이로 인하여 교육의 공공성이 강조되었으며, 초·중등교육에서 공교육의 비중이 높아져 온 것이 사실이다. 공교육이 지니고 있는 책임 중의 하나는 교육기회의 접근가능성과 그 활용에 있어서 형평성(equity)을 제고하고 확충하는데 있다¹⁾.

시민은 교육 기회 확대의 필요성 때문에 국가가 관리·경영하는 교육을 희망하게 되었으며, 국가 또한 번영과 영속과 통일을 위해 교육의 통제를 필요로 하였다. 이렇게 시민의 희망과 국가의 필요성이 서로 어울려 국가가 교육을 관리하는 새로운 상황이 전개되었다. 이는 교육이 더 이상 사사성에 안주할 수 없게 된 것을 의미하며, 교육의 공공성(公共性)이 확인된 것을 의미한다. 따라서 이때부터 사적 경영에 의존하던 교육이 공익을 위해 공적인 경영 영역에 포함되기에 이르렀다.

교육이 이처럼 공공성을 확인하게 되어도 사적으로 설립되고 사적으로

1) 권두승, 평생교육론, 서울: 교육과학사, 1995, p. 87

운영되는 사립학교는 상당 기간 국가의 간섭을 받지 않는 사사성을 인정받아 왔다. 그것은 시민사회의 전통과 관행이 사적 자유나 계약의 자유와 같은 자유의식을 바탕으로 이루어졌기 때문이다. 즉 사적 가치의 자율적 추구에 대한 권리는 공익과 충돌되지 않는 한 신성불가침으로 인정되고 있다²⁾ (윤정일 외 1995, p. 377). 그러나 이러한 시민사회의 전통과 관행이 현대에 이르러 점차 지켜지지 않는 경우가 나타났다. 따라서 사적인 경영에 속해있던 사립학교도 점차 그의 사적인 성격을 잃기 시작하였다.

그 이유는 첫째, 사립학교는 시간의 흐름에 따라 증대되는 교육 수요에 대응하여 학교 규모를 확대하여 왔다. 그러나 이것이 원인이 되어, 결국에는 거대화된 규모를 감당하지 못하여 그 자체의 유지를 위하여 외부의 자원에 의존할 수밖에 없게 되었다. 이로부터 사립학교는 지원하는 자의 요구나 의사를 그 경영에 수용하지 않을 수 없게 되었다. 이는 사립학교의 사적인 경영에 큰 흠집을 남기게 되었고, 이로 인하여 스스로 외부의 통제와 간섭을 자초하는 결과가 되었다.

둘째, 교육의 공공성의 증대는 사립학교를 공적인 경영의 범주로 포함시키지 않을 수 없게 하였다. 시민은 그들의 교육의 기회를 보장하고 평등을 확보하기 위하여 사립학교를 공적인 경영에 포함시키기를 원했다. 또한 국가공동체는 그 자체의 생존과 발전을 위하여 국가에 충성하는 국민을 확보하고 경제발전을 이룩하기 위하여 교육의 힘이 무엇보다 필요하였다. 국가는 이러한 이유 때문에 사립학교에 대한 통제가 필요하였다. 따라서 사립학교가 국가 권력에 의하여 강행되는 규범인 법에 의하여 규율되게 된 것이다.³⁾ 일반적으로 법규범이란 사회생활의 질서를 유지하기 위하여 지켜야 할 행위규범의 하나이며, 사회생활상 요구되는 행위준칙인 사회규범이다.

2) 윤정일 외, 교육재정론, 서울: 도서출판 하우, 1995, p. 377

3) 강인수 외, 교육법론, 한국교육행정학회, 서울: 도서출판 하우, p. 247

또한 국가권력에 의해 강행되는 강제규범이다⁴⁾.

그러나 사립학교가 법에 의하여 규율되는 것은 어디까지나 시민인 국민의 평등과 국가공동체의 생존과 발전을 위해서일 뿐, 사적인 경영의 모든 영역에 국가 권력의 독단적인 전횡을 인정하는 것은 아니다. 교육의 다양성과 창의성을 묵살하고서는 국가의 생존과 개인의 평등, 그 어느 것도 보장될 수 없기 때문이다. 그 때문에 국가는 사립학교의 통제를 자제하는 운영의 묘를 기하여야 한다.

우리 나라 사립학교법 제1조는 “이 법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 양양함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다”고 되어 있다. 즉 사립학교를 설립하는 목적은 사립학교의 특수성에 의한 자주성의 확보와 공공성의 양양이라는 2대 원리를 지주로 하여 건전한 사립학교의 발전을 도모한다는 것이다. 그런데 사립학교법에 관한 논쟁과 주된 논의는 이 사립학교의 자주성과 공공성이라는 두 개념 사이에 개재되어 있는 미묘한 상극성과 갈등에 있다.

사립학교에 있어서 자주성의 확보와 공공성의 양양은 상호모순과 대립적인 측면이 있으나, 이를 조화시키지 않고서는 사립학교의 건전한 발달을 도모할 수 없을 것이다. 따라서 사립학교에 대한 행정과 법적인 규제도 이 자주성과 공공성의 조화라는 원리에 입각하여 행해져야 하며, 동시에 사립학교의 경영도 이것을 목표로 하여야 할 것이다.

우리 나라의 중등 이후의 교육은 많은 부분이 사적인 경영에 속하는 사립학교에 의하여 성장하여 왔다. 현재 우리 나라의 교육에서 사립학교가 차지하는 비중은 대단히 높다. 중학교의 약 21%, 고등학교의 약 53%, 대학교육의 약 80%를 사립이 담당하고 있다⁵⁾. 특히 고등교육기관의 사립 점유율

4) 허재욱, 교육법신강, 서울: 형설출판사, 1998, p. 13

5) 한국교육개발원, 교육통계연보, 2001

은 80%나 되며 최근 10년 사이에 약 2배에 가까운 고등교육의 성장을 주도해 온 것은 바로 사립학교이다. 우리 나라에서 사립학교는 국민 교육 체제에 있어서 지대한 역할을 해 왔으며, 오늘날 특히 고등교육기관을 살펴볼 때 학생과 교원이 몸담고 있는 사립학교는 국·공립학교에 비하여 그 규모 면에서 훨씬 커다란 비중을 차지하고 있다. 이처럼 사학의 비중이 매우 높은 상황에서 사립학교의 문제는 바로 우리 교육 전체의 문제라고 할 수 있으며, 사학교육 발전을 위한 획기적이고 효과적인 방법이 제시되지 않는다면 우리 나라의 교육 발달을 기대하기 어려운 현실이다.

현재 우리 나라의 사립학교법은 1963년 6월 26일 법률 제1362호에 의해 제정된 이래 31차에 걸쳐 개정되어 왔다⁶⁾. 사립학교법은 개정 과정에서 우여곡절이 있었으나, 대체로 공공성 측면을 강조하고 독자성, 자주성의 측면에 대해서는 배려가 부족한 편이었다. 그러나 사립학교법에서 가장 핵심 영역이라고 할 수 있는 사립학교의 운영에 있어서는 재단이사회에 지나치게 많은 권한을 부여하고 있으며, 대부분의 사립학교에서 나타나고 있는 문제는 바로 이 점에서 야기되고 있다고 할 수 있다. 31차에 걸쳐 나타났던 사립학교법의 개정 논의의 핵심은 바로 사립학교와 학교법인 사이의 학내에서의 의사결정 구조에 관한 새로운 관계 정립이라고 할 수도 있겠다.

또한 ‘사학의 자율과 책임의 제고’라는 과제를 향한 사립학교법과 기타 사학 관련법규들의 개혁과정을 돌아볼 때, 이해당사자들 간의 대립이 매우 첨예하여, 사실은 개혁이라는 표현이 사립학교법의 개정 등에서는 적당한 표현이 아닐 정도로 진전이 별로 없었다⁷⁾.

이러한 상황을 감안하여 사립학교법이 전면적으로 재검토되어야 할 필요가 있다는 의견이 제기되고 있으며, 특히 사학의 운영구조가 어떻게 개선되

6) 2002년 8월 26일 법률 제6715호로 개정

7) 신현직, 교육법제 개혁과 학교의사 결정구조의 문제, 공법연구 제28집 제4호 제2권, 1997, p. 183

어야 하느냐 하는 문제와 교원 임용 과정에 있어서 투명성을 어떻게 보장 하느냐가 당면 쟁점이 되고 있다.

이 논문은 사학에 관련된 위와 같은 상황을 감안하여 사학 운영구조의 쇄신과 사학의 조화로운 발전을 위해 필요한 제도적 개선을 뒷받침할 수 있는 사립학교법의 개선 방향에 대한 시사점을 찾는 데 그 목적을 두었다.

2. 연구 내용

본 연구는 사학 운영구조의 쇄신과 사학의 조화로운 발전을 위해 필요한 제도적 개선을 뒷받침할 수 있는 법제 개선방향을 연구하고자 하는데 그 목적을 두었으며, 이러한 연구 목적을 실현하기 위하여 다룬 내용은 다음과 같다.

첫째, 우리 나라 사립학교법 제1조는 “이 법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 양양함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다”고 되어 있다. 이 제1조는 사립학교법 전체를 통하여 사립학교의 중요한 특성을 이루는 사학의 특수성, 자주성, 공공성이라는 세 개념을 내포하고 있다. 따라서 이 세 개념 및 개념 간의 관계를 살펴봄으로써 사립학교의 특성을 파악하고자 한다.

둘째, 한국교육개발원의 교육통계연보 및 각종 통계 자료를 활용하여, 최근 10여년간에 있어서 사립학교의 우리 나라 교육에 대한 기여도와 비중을 검토한다.

셋째, 사립학교법제를

- ① 대한제국 시대의 사립학교법제
- ② 식민지 시대의 사립학교법제

③ 정부수립 후의 사립학교법제

의 3 시기로 구분하여 그 변천과정을 중요한 특징 위주로 간단히 살펴본다.

넷째, 현행 사립학교법의 내용은 총칙, 학교법인, 사립학교 경영자, 사립학교 교원, 보칙, 벌칙 등 6장으로 구성되어 있다. 이 내용을 각 장별로 간단히 살펴서 사립학교법의 구조와 특징을 파악하고자 한다.

다섯째, 현행 사립학교법에 대한 최근의 개정 논의를 민주당의 사립학교법 개정안, 여·야개혁파 의원들의 사립학교법 개정안, 사립학교법개정과부패사학척결을위한국민운동본부의 사립학교법 개정안의 세 가지를 비교하여 검토해 보고, 이들 개정안에 대한 각계의 반응을 살펴본다.

여섯째, 현행 사립학교법의 문제점을 찾아서 살펴보고 그 개선방향을 찾아본다.

3. 연구 방법

이에 따라 본 연구는 문헌 연구에 의한 탐구적·기술적 방법을 통하여 종적으로는 사립학교법의 변천과정을, 횡적으로는 현행 사립학교법을 검토하였다. 본 연구와 관련된 문헌과 자료의 조사 내용은 다음과 같다.

1) 사립학교법에 관한 이론적 준거를 고찰하기 위하여 선행 연구를 중심으로 관계문헌을 분석하였다.

2) 연구의 기초가 되는 우리 나라 헌법, 교육법, 민법, 사립학교관계법규 등을 분석하였다.

3) 사립학교 법제에 대한 변천 과정을 고찰하기 위하여 교육인적자원부와 국회의 입법 자료, 그리고 법제처의 사이트 등을 검토·분석하였다.

4) 대한사립중고등학교장회, 사립학교교원연금관리공단 등 사학관련 단체의 간행물과 연구보고서 등을 활용하였다.

5) 사립학교법의 운영실태와 관련있는 기초자료를 확보하기 위하여 한국교육개발원 교육통계연보 및 각종 통계자료를 수집 분석하였다.

II. 사립학교의 성격과 현황

1. 사립학교의 성격

국가 발전에 있어서 교육의 중요성이 인식되면서 교육에 대한 국민의 욕구도 높아지고 교육받을 권리는 국민의 기본권으로 확립되었다. 이로 인하여 교육의 공공성이 강조되었고, 초·중등교육에서 공교육의 비중이 높아져 온 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 사학의 비중이 높은 것은 공교육제도 안에서 사립학교와 공립학교가 상호 보완적으로 존재하고 있음을 보여주고 있는 것이다.

우리 나라 교육기본법 제11조에 의하면, 사립학교는 법인 또는 사인이 설립·경영하는 학교를 말하며, 사립학교법 제2조에 의하면, “학교법인 또는 공공단체 외의 법인, 기타 사인이 설치하는 초·중등교육법 제2조 및 고등교육법 제2조에 규정된 학교”를 말한다. 이러한 규정은 우리 나라 사학이 설립자에 따른 개념분류에 의하여 공학(관학)과 구분됨을 나타낸다.

우리 나라의 교육 발전 과정을 살펴볼 때 사학이 기여한 공적은 매우 크며, 현재는 물론 앞으로도 사학이 담당하여야 할 교육적 역할과 그 책무는 막중하다고 할 수 있다⁸⁾.

한국근대사학은 민족교육 그리고 근대교육의 효시라는 역사적 소명의식 속에서 그 특성을 명백히하면서 출범하였다. 또한 모든 가난을 극복하고 국가를 위한 민주적 자주역량을 배양하면서 민족개화운동과 민족독립운동에 앞장서 온 우리 나라 사학은 다른 어느 나라에서도 찾아보기 힘든 특성을

8) 대한사립중고등학교장회, 사학연구 제1집, 서울: 대한사립중고등학교장회, 1977, p. 7

지니고 있다⁹⁾.

우리 나라 사립학교법 제1조에는 “이 법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 양양함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다”고 하여 사립학교의 설립 목적과 지도원리를 명확히 규정하고 있다. 즉, 사립학교를 설립하는 목적은 사립학교의 특수성에 바탕한 자주성의 확보와 공공성의 양양이라는 2대 원리를 지주로 하여 건전한 사립학교의 발전을 도모한다는 것이다. 따라서 사립학교에 대한 행정과 법적인 규제도 이 원리에 입각해서 행해져야 하며, 동시에 사립학교의 경영도 이것을 목표로 하여야 할 것이다.

다음에 사립학교의 특수성과 특수성에 바탕한 2대 원리라고 할 수 있는 자주성과 공공성에 대하여 살펴보겠다.

가. 사립학교의 특수성

사립학교의 특수성이란 국·공립학교가 국가 또는 지방공공단체가 설립, 경영하는 학교임에 대해 사립학교는 사법인 또는 개인이 설립, 경영하는 것을 원칙으로 하는 학교임을 뜻한다. 따라서 사학은 관학과는 그 성립에 있어서나 국가 기구 내에 있어서의 지위가 근본적으로 다른 것이다. 사립학교는 개인의 창의와 책임에 의해 설립, 운영되는 것인 만큼, 어디까지나 국가 또는 지방공공단체의 행정기관 밖에 있는 민간적 성질의 것으로 파악되지 않으면 안 되며, 따라서 최대한 그 개성과 자유를 존중하지 않으면 안 된다. 사립학교에 있어서 전통적으로 설립자의 건학정신이 강조되고 그 독특한 교칙과 학풍이 존중되는 것도 바로 이러한 의미에서이다¹⁰⁾.

9) 한국사학교육연구소, 사립학교 교육여건 개선에 관한 DURNS, 대한사립중고등학교장회, 1990, p. 87

10) 이종국, 사립학교법 축조해설, 서울: 재동문화사, 1982, p. 43

이러한 의미에서 사학의 특수성은 공학이 가질 수 없는 특성을 살려나갈 수 있다는 것을 의미하며, 다음과 같은 세 가지의 특성을 가진다.

첫째, 사학의 건학정신이나 설립개념을 존중하는 건학성이고,

둘째는, 건학정신에 따라 사학 나름대로의 다양한 학교운영을 할 수 있다는 다양성이며,

셋째는 사학도 사회의 공기인 만큼 기본채산을 갖도록 요구할 뿐만 아니라 그 법인에서 수익을 올려서 사학운영에 도움이 되도록 하는 재산공헌성을 말한다.

건학정신 측면에서의 특수성은 사학의 건학이념이나 건학정신이 설립자의 업적과 더불어 존중되고, 이것이 학교의 모든 면에 스며들고 있는 학교운영 형태를 말하며, 이것은 각 사학의 역사성과 전통성의 핵이 된다.

다양성 측면에서의 특수성은 사학이 관학과는 달리, 건학이념과 독자적인 프로그램과 교육방법을 자유로이 편성하여 다양하고 창의적인 교육을 실시함으로써 국민교육에 있어서 수월성과 창의성을 유지하며, 인간교육의 새로운 독자적 차원을 개척할 수 있다는 것이다. 따라서 수월성 교육을 추구하는 사학이 있는가 하면, 성실한 보통인을 양성하고자 하는 사학도 있을 수 있고, 종교적인 인간을 양성하고자 하는 사학도 있다. 이러한 사학의 다양한 교육의 추구는 다원적 가치로 엮어진 오늘날과 앞으로의 사회에 여러 모양으로 필요한 인재들을 폭넓게 양성한다는 관점에서 사학의 사회적 공헌이 크다고 할 수 있다.

사학의 재산 수익적 측면에서의 특수성 개념은 학교법인이 수익사업을 일으키는 것을 인정할 뿐 아니라 재산의 증식도 인정한다. 사학정책에서 사학의 수익을 촉진하는 것은 사학경영자가 사학이용자에게 보다 좋은 교육을 싼값으로 제공하는데 의의가 있다¹¹⁾.

11) 배종한, 사학정책의 발전방향, 사학, 대한사립중고등학교장회, 1987, p. 118

이로 미루어 볼 때, 사학의 목적은 공공성에 의거하고 있으나, 사학운영의 실체에 있어서는 자율성이 강한 체질을 가지고 있다. 이것은 사학의 설립에서 운영에 이르기까지 정부나 타인의 도움 없이 사학설립자 혼자 힘으로 해온 데서 나온 생각이라 할 수 있다.

나. 사립학교의 자주성

사학의 자주성은 사립학교의 교육과 경영은 행정권의 지배, 간섭을 받지 않고 독자성, 자율성을 갖고 영위되어야 한다는 것을 의미한다¹²⁾.

또한 사학의 자주성이란 사학의 자유(설치와 교육의 자유를 말함)를 학교 내외로부터 침해되지 않도록 보장되어야 하는 것을 의미한다. 그러므로 공권력의 지배, 간섭으로부터의 분리, 독립을 의미하는 이 자주성은 공공성이 강한 국·공립학교에 비해서 더욱 강조되는 것이다¹³⁾.

일반적으로 개인이나 법인에 의해서 설립되는 사립학교는 두 가지의 특성을 지니게 된다. 그것은 사학(학교)설치의 자유와 운영의 자유를 말한다.

첫째, 사학(학교) 설치의 자유는 사립학교가 개인에 의해서 설립되었다고 하는 설립자의 특성을 강조하고 존중하는 것이다. 이는 사학 설치자가 그 학교경영을 통하여 건학 정신에 기초한 교육을 실시하고, 또한 독특한 교풍을 확립하도록 자율적으로 운영할 수 있는 자유를 말한다¹⁴⁾.

사학 설치의 자유는 사학운영의 자유와 일면 상통하는 점도 있지만, 다른 측면에서는 국민의 교육받을 권리¹⁵⁾나 교원의 학문과 교육의 자유¹⁶⁾에 의

12) 이국형, 사립학교법과 법인이사회의 위상, 석사학위논문, 고려대학교: 서울, 2001, p. 8

13) 이종국, 앞의 책, p. 146

14) 이성호 외, 사립학교법의 현황과 개정과제, 사립학교법연구위원회, 1998, pp. 40-41

15) 헌법 제26조

16) 헌법 제23조, 제26조

해서 제한을 받아야 하는 측면도 있다. 왜냐하면 사학설치자의 사학의 자유를 무제한으로 인정하면 건학 정신이나 교풍을 구실로 교육내용의 계획이나 구성에 개입할 수도 있으며, 이는 바로 사학 운영의 자유의 붕괴를 의미하기 때문이다.

둘째, 사학운영의 자유는 교원 및 학교조직에 있어서의 자유를 의미한다. 즉, 사학 운영의 자유는 설립된 사립학교가 지향하고 있는 독특한 건학 정신, 교풍, 교육방침, 교원구성 등에서 생성되는 전통적인 분위기나 교육환경 등에 있어서, 그 독자성을 지니는 교육적 특성을 의미한다¹⁷⁾.

이 경우 운영의 자유란 “교육과정 등 학사의 자유로운 형성과 교사의 자유로운 임용 및 학생의 자율적 선발에 대한 권리가 포함된다”¹⁸⁾고 한다.

구체적으로 이에는 “여기에서 첫째, 학사의 자유로운 형성의 자유라 함은 사립학교 설립자가 자신의 교육적·종교적·세계관적 운영 구도에 따라 교육과정 등을 자유로이 운영해 갈 수 있는 자유를 의미한다. 둘째, 교사의 자유로운 임용권이라 함은 사립학교는 원칙적으로 학교에서 필요하다고 생각되는 사람을 임의로 임용할 수 있고, 학교 자신의 판단이 아닌 타의에 의한 임용을 거부할 수 있는 권리를 의미한다. 셋째, 학생의 자율적 선발의 권리라 함은 독자적인 선발 방법을 통하여 그 학교의 교육 목적에 부합하는 인성과 특기, 재능과 생각을 가진 학생을 선발할 권리를 말한다”고 한다¹⁹⁾.

사립학교의 자주성은 사학설치와 사학운영, 이 두 가지의 특성에 의해서 보장받을 수 있다. 국가나 사회가 법과 제도적으로 사립학교의 이러한 특성을 보장해주지 않는다면 국공립학교와의 차이가 없게 된다.

17) 이성호 외, 사립학교법의 현황과 개정과제, 사립학교법연구위원회, 1998, pp. 40-41

18) 허종렬, 헌법상 사학의 자유와 재정 보조의 법리, 사학, 통권 94호 2000년 겨울호, 2000, p. 26

19) 허종렬, 앞의 책, 2000, p. 24

사립학교의 자주성은 크게 두 가지 준거에 의하여 그 실천성을 평가받게 된다. 그것은 첫째, 학사관리 측면에서의 자주성이고, 둘째는 행·재정 양면에서의 자주성이다.

학사관리 측면에서의 자주성은 사립학교에서 행해지는 수업 및 교육 내용이 사립학교의 학교장 책임 하에 교사가 자유롭게 진행 또는 선택하고 평가함을 의미한다²⁰⁾.

사립학교의 자주성 원칙에 포함되는 두 번째 기준은 행·재정운영 측면에서의 자주성이다. 이 기준은 사립학교가 될 수 있으면 사립학교의 행·재정운영에 대하여 외부의 관여나 감독 또는 간섭, 심지어 지도적 보조까지도 받지 않고 자력으로 하겠다는 의지적 주장이라고 할 수 있다²¹⁾.

그런데 이러한 사학의 자주성은 공공성²²⁾에 의하여 한계지워진다²³⁾. 그러나 “우리 헌법 제37조 제2항의 취지로 볼 때 사학의 공공성을 확보하기 위하여 자주성을 제한하는 경우에도 그 본질적 내용은 침해할 수 없다고 본다.”²⁴⁾고 할 수 있다.

그런데 이 사립학교법상의 자주성이 의미하는 바가 무엇인지가 문제가 될 수 있다. 즉 이 자주성이 헌법이나 교육기본법에서 말하는 자주성 개념인지, 아니면 다수 법학자들이 보는 것처럼 사립학교법인(혹은 설립자)의 자율적 운영권(즉 자율권)인지의 문제이다. 이에 대해서는 헌법상의 자주성 개념으로 이해해야 타당하다²⁵⁾.

20) 김명희, 사립학교의 학교운영위원회 활성화, 석사학위논문, 한국교원대학교: 충북, 2000, p. 8

21) 배종환, 앞의 책, p. 87

22) 우리 헌법 제37조 2항과 같은 국가의 안전보장 질서유지, 공공복리와 같은 개인의 기본권을 제약하는 요소로서의 공익성을 말한다.

23) 허종렬, 사립학교 교육의 공공성 보장과 그 비판, 교육비평, 제6호, 2001, p. 27

24) 허종렬, 앞의 책, p. 30

25) 임재홍, 사립학교법의 위헌성과 교육개혁의 방향, 사립학교법개정과부패사학척결을 위한국민운동본부, 2002, p. 15

헌법 제31조 4항은 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”고 규정한다. 이어 교육관련 법의 기본이 되는 교육기본법은 제5조 제1항에서 교육의 자주성을 “국가 및 지방자치단체는 교육의 자주성 및 전문성을 보장하여야 하며, 지역의 실정에 맞는 교육의 실시를 위한 시책을 수립·실시하여야 한다”고 규정한다. 동 제2항은 “학교운영의 자율성은 존중되며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등은 법령이 정하는 바에 의하여 학교운영에 참여할 수 있다”고 학교의 자주성을 규정하고 있다.

교육의 자주성 개념은 1962년 제3공화국 헌법에서 처음 등장하여 계속 헌법에 유지되고 있다. 그러나 헌법조문화되기는 했어도 우리나라에서는 근대 공교육제도를 학교에 대한 국가의 지배로 잘못 이해한 결과 자주성 개념은 하위법령에서 구체화되지 못하였다²⁶⁾.

교육 그 자체는 다른 영역에 비교할 때 특수하기 때문에²⁷⁾, 행정 기타 다른 영역으로부터 독립성이 본질적 요소라는 점에서 자주성의 의미를 찾을 수 있다. 곧 교육의 자주성은 교육의 본질로부터 유래하는 교육의 자유와 독립을 의미하는 것이고 그를 위해 ‘교직의 자율성’과 교육의 자치와 학교의 자치가 요구된다고 볼 수 있다.

이렇게 보면 교육의 자주성은 교육의 자유와 권력으로부터 교육의 독립을 포괄하는 것이며, 교원의 전문직으로서의 자율성과 결부되어 교육자치제로 나아가게 되는 것으로 이해할 수 있다. 또한 자주성은 전문성의 보장을 위해 요구되는 것이며, 중립성은 자주성을 보장하기 위해 필요한 것이라는 점에서 상호 밀접한 연관성을 갖는 것이라 할 것이다.

26) 신현직, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성의 법리, 교육법학연구, 제11호, 1999, pp. 154-5

27) 89헌 가106 전원재판부, 헌법재판소 판례, 1991. 7. 22

나. 사립학교의 공공성

공공성은 사적 목적이나 사적 관계와는 대조되는 개념으로서, 교육에 대한 국가와 지방자치단체의 관여와 개입을 의미한다. 오늘날 교육사업의 공공성이 강조되어 국가와 지방자치단체가 교육기관을 직접 경영하고 지원할 뿐 아니라, 사립학교에 대해서도 사회적 공기관으로서의 사명을 다하도록 지도·감독과 지원을 하고 있는 것이 현대사회의 특징이다²⁸⁾.

사립학교법 제1조에 제시된 사학의 공공성 개념은 사학이 비록 개인이나 법인에 의하여 설립될지라도 국가와 사회의 공공목적 실현하기 위한 공공기관임을 의미한다²⁹⁾.

교육의 공공성은 국민의 교육을 받을 권리로부터 발견된다. 공교육에서 공공성이 확립된 계기는 근대국가 이후 교육의 사사성(私事性)을 탈피하여 경제적 측면에서는 모든 국민들에게 능력에 따라서 균등한 교육을 받을 권리를 보장하고, 정치적인 측면에서는 모든 국민들이 주권재민의 원칙을 실질적으로 구현할 수 있도록 정치적 혹은 시민적 자질을 기르도록 하기 위하여, 국가가 그 동안 개인적인 일로만 보아왔던 교육을 공적인 과제로 간주하고 이것을 국가의 중요사무로 관리하여 온데서 비로소 인정되기 시작하였다³⁰⁾.

그런데 이 공공성의 주체는 근대국가 이후로는 국가를 전제로 한 개념이었다. 왜냐하면 근대이후 공교육은 국가에 의해서 보편성과 세속성을 가지고 전개되어온 교육형태이기 때문이다. 이것은 국가가 그 구성원, 즉 국민 전체를 대상으로 하여 국가의 필요에 대응하기 위한 목적으로 관리해온 교

28) 남정걸, 교육행정 및 교육경영, 서울: 교육과학사, 2000, p. 23

29) 배종근, 사학정책의 기본방향, 교육개혁심의회, 제4차 공청회 보고서, 1985, pp. 9-10

30) 허종렬, 사립학교 교육의 공공성 보장과 그 비판, 교육비평, 제6호, 2001, pp. 45-6

육의 형태이기 때문에, 어떤 특정한 집단의 이해관계가 일방적으로 관철되는 것을 경계하고 나름대로의 보편성을 추구하게 되기 때문이며, 이 과정에서 모든 개인에게 균등한 교육기회를 제공하기 위하여 의식적으로 노력하도록 기대되었기 때문이다³¹⁾.

사립학교에 있어서의 공공성이란 모든 학교교육사업은 사회 공공의 복리를 위해서 그 의의가 인정되는 것이기 때문에, 사립학교라 할지라도 설립자의 사익만을 도모하거나 자의적인 경영에 맡겨서는 안 된다고 하는, 공교육 개념에서 유래하는 사립학교가 갖는 공공적 성질을 말하는 것이다³²⁾. 이는 교육의 사회적인 공공성을 중요시하는 것이며, 국가와 사회가 요청하는 교육에 대한 통일성과 평균성, 동질성을 의미하는 것이다. 또한 사립학교의 공공성을 양양한다는 학교교육이 지니는 공적인 성질을 옹호하기 위하여 사립학교에 대해서 법적으로 견제하거나 행정기관이 사회·공공의 입장을 대표하여 관여할 수 있도록 행정청의 지도·감독을 강화해야 한다는 것이다.

교육은 현대국가의 3대 의무의 하나로서 교육이 어디서, 누구에 의하여, 어떤 형태로 행하여지든 간에 국민은 어느 정도의 교육을 받아야 한다는 원리는 이 공공성에 기초를 두고 있다.

오늘의 교육은 공교육이건 사교육이건 간에 넓은 의미에 있어 국가적 이익을 떠나서는 생각할 수 없게 되었고, 사립학교 역시 이 범주를 초월할 수 없음은 물론이다. 사립학교는 그것이 민간인이나 단체에 의하여 설립되어 경영된다고 하더라도, 그것은 언제나 국가 사회적 공공성을 지니고 국가이념과 목적의 테두리 안에서 행해져야 할 것이며, 사회의 요청에 부응하는 것이어야 한다. 즉 사립학교는 그 경영자의 사적 경영적 사익을 위하는 것

31) 이윤미, 공교육의 역사성과 교육의 공공성 문제, 교육비평, 제6호, 2001, pp. 14-5

32) 허재욱, 한국사립학교법에 관한 연구: 자주성과 공공성을 중심으로, 박사학위 논문, 중앙대학교, 서울, 1985, p. 22

이 되어서는 안 된다는 것이다.

사립학교가 사익을 도모하는 수단으로 타락될 때 그 공공성은 침해되고 사회성은 상실된다. 사립학교도 이제는 공교육을 하는 공기(公器)인 이상 정당한 방법으로 운영되어야 함은 물론 교육적 양심으로 공명정대한 공공사업으로 사회에 참여하여야 할 것이다. 이러한 사립학교의 공공성은 사립학교의 의무요 책임인 동시에 사회의 상호의존적이며 보편적 통제 요인을 내포하고 있다. 이렇게 볼 때 사립학교의 교육내용 결정에 있어서의 공공성은 행정개입의 최소화 및 광범위한 합의 도출의 구조라고 생각할 수 있다³³⁾.

사립학교의 공공성은 세 가지의 정책적 준거를 들고 있는데 그 준거는 공익적 측면에서의 공공성, 공·사 형평적 측면에서의 공공성, 그리고 사립학교 조성의 측면에서의 공공성이다.

첫째로, 공익적 측면에서의 공공성은 사립학교가 공공이익을 위하여 얼마나 노력하고 있으며, 사립학교가 필요한 재산을 갖고 스스로 사립학교 운영에 필요한 안정 재원을 확보하고 있는가 하는 것이다.

둘째로, 공·사립 형평적 측면에서의 공공성은 공·사립이 설립별에 관계없이 교육목적, 교육내용, 교육운영, 교육자격증의 구별이 없어야 한다는 것이다. 즉 모든 국민이 차별 없이 교육을 받을 수 있는 권리에 근거하고 있다고 할 수 있다.

셋째로, 조성적 측면에서의 공공성은 사립학교에 대하여 국가가 재정적 보조를 함으로써, 실질적으로 공·사립학교 간의 교육여건의 형평을 기하여, 사립학교가 국가의 공기로서 구실을 다할 수 있어야 한다는 것이다.

사립학교의 공공성이란 국가적 차원에서 교육의 책무성과 공공성을 강조

33) 김영삼, 교육과정과 공공성, 교육비평, 제6호, 2001, pp. 59-60

하는 입장에서 사립학교의 특성을 강조하는 관점이라고 할 수 있다. 즉, 사립학교도 다른 국·공립학교와 함께 동일한 교육기관이고, 그로 인하여 공교육법에 의해서 일정한 제한을 받아야 한다는 것을 의미한다. 뿐만 아니라 사학 교육의 공공성을 보다 명확하게 하여 그것을 법적 제도적으로 뒷받침하여 사립학교의 교육을 장려하려는 개념이다.

이렇게 볼 때, 사립학교의 공공성은 국가적 차원에서 사립학교들을 통제하려는 개념으로만 존재하는 것이 아님을 알 수 있다. 결국 사립학교의 자주성과 공공성은 서로 반대되는 개념이 아니라 결과적으로 사학의 자유(사학의 설치와 교육의 자유)를 보장하기 위해서 조화를 이루어야 할 불가결한 요소로 해석되고 있다.

사립학교의 자주성과 공공성의 두 개념은 사립학교의 지도, 육성과 긴밀한 관련을 지니는 핵심적인 개념이다. 사립학교의 자주성 내지 자율성의 확보에 중점을 두면 사립학교의 설치, 경영을 자유 방임해야 한다는 논리가 성립되지만, 그 반면에 사립학교의 공공성 양양이라는 측면을 강조하면 법적 규제나 행정감독의 확대, 강화라는 결론에 이르게 된다. 따라서 사립학교의 자주성 확보와 공공성의 양양은 상호 모순과 대립적인 측면이 있으나 이를 조화시키지 않고서는 사립학교의 건전한 육성발전을 기대할 수 없게 된다³⁴⁾.

사립학교는 독자적인 건학이념과 교육목적을 구현하기 위해 설립된 교육기관이다. 따라서 사립학교는 최대한 자주성과 특수성이 보장된 가운데 운영될 수 있어야 한다. 동시에 국민교육을 담당하는 사회적 공기관으로서 공공성을 추구하지 않으면 안 된다³⁵⁾.

34) 손현숙, 사립학교법 제정 및 개정과정의 사회·정치적 배경 분석, 석사학위논문, 성균관대학교: 서울, 1999, p. 10

35) 한국교원단체총연합회, 사학의 운영실태 및 개선방안 연구, 서울: 한라인쇄, 2000, p.

사립학교의 존재가 가지는 교육적 의미는 다원주의 사회에서 교육의 다양성과 혁신을 가져올 수 있다는 점이다. 사립학교가 다양한 교육을 제공하기 위해서는 당연히 교육에 대한 사립학교의 자유가 보장되어야 하며, 이러한 사립학교의 자유에는 설립의 자유, 교육방향의 자유 등이 있다.

그러나, 사립학교를 포함한 교육 행위는 국민전체의 기반 위에 서서 공공을 위해 행해지는 것이기 때문에, 사립학교는 자주성과 함께 공공성을 갖게 된다. 각종 교육관계 법령이나 교육과정 규칙, 교사의 자격요건도 국·공립과 동일하며, 운영비의 국가보조, 관할청의 감독은 사립학교가 갖는 공공성의 특징을 말해준다.

이상의 내용만으로는 한국 사립학교가 지닌 자주성과 공공성을 명확히 규정하기는 힘들다. 다만, 한국의 사립학교에서 청원, 참정권이나 학습권에 있어서는 공공성이 우선적으로 보이며, 경제적 기본권, 헌법질서 내의 교육이념과 관련하여서는 자주성이 우선하는 경향을 보인다. 따라서 우리 나라의 사립학교는 자주성과 공공성을 함께 보장해야 할 것으로 기대되며, 그에 따른 책무성 확립이 과제이다³⁶⁾.

2. 사립학교의 현황

우리 나라에서는 해방 이후 교육인구가 양적으로 확대되고 교육에 대한 사회적 수요가 크게 팽창하게 되었다. 이 과정에서 사립학교는 교육수요의 상당 부분을 충족시킴으로써, 공공재정의 부족을 보충하고 중등교육의 보급·확대를 통하여 민주교육의 기초 확립에 이바지하였으며, 산업화의 과정에서 산업 발전의 주도적 역할을 담당할 고급인력을 공급하는 기능을 수행

36) 김종철, 사학의 발전과정 회고 및 진로, 교육진흥, 통권 30호, 1996, p. 13

해 왔다³⁷⁾.

현재 우리 나라의 교육에서 사립학교가 차지하는 비중은 대단히 높다. 사립학교가 차지하는 비중을 보면, 초등학교 1.4%, 중등학교 24.6%, 고등학교 51.5%, 전문대학 89.8%, 대학교 83.6% 정도에 이른다³⁸⁾.

가. 중등교육기관 개황

<표 1> 중등교육기관의 학교수, 학생수, 교원수³⁹⁾

(단위: 개교, 명)

연도	학 교 수					학 생 수					교 원 수				
	총계	국 · 공립		사립		총계	국 · 공립		사립		총계	국 · 공립		사립	
		수	%	수	%		수	%	수	%		수	%	수	%
1991	4,432	2,727	61.5	1,705	38.5	4,554,813	2,494,099	54.8	2,060,714	45.2	192,762	115,188	59.8	77,574	40.2
1992	4,497	2,785	61.9	1,712	38.1	4,535,150	2,558,597	56.4	1,976,553	43.6	196,431	117,955	60.0	78,476	40.0
1993	4,562	2,844	62.3	1,718	37.7	4,558,173	2,671,174	57.3	1,946,999	42.7	198,234	119,293	60.2	78,941	39.8
1994	4,636	2,927	63.1	1,709	36.9	4,633,605	2,728,223	58.9	1,905,382	41.1	201,165	122,874	61.1	78,291	38.9
1995	4,716	2,995	63.5	1,721	36.5	4,696,501	2,770,200	59.0	1,926,301	41.0	203,427	124,812	61.4	78,615	38.6
1996	4,762	3,042	63.9	1,720	36.1	4,676,809	2,754,836	58.9	1,921,973	41.1	206,029	127,106	61.7	78,923	38.3
1997	4,815	3,098	64.3	1,717	35.7	4,570,930	2,670,370	58.4	1,900,560	41.6	207,147	128,011	61.8	79,136	38.2
1998	4,865	3,143	64.6	1,722	35.4	4,392,919	2,575,184	58.6	1,817,735	41.4	207,016	128,074	61.9	78,942	38.1
1999	4,890	3,164	64.7	1,726	35.3	4,202,266	2,489,605	59.2	1,712,661	40.8	203,550	126,231	62.0	77,319	38.0
2000	4,898	3,174	64.8	1,724	35.2	3,984,611	2,409,448	60.5	1,575,163	39.5	202,233	126,434	62.5	75,799	37.5

37) 한국사학진흥재단, 사학경영정보자료집, 서울: 대한교과서주식회사, 1998, p. 3

38) 한국교육개발원, 교육통계연보, 2000

39) 주 : 1) 중학교, 일반계고등학교, 실업계고등학교, 특수학교, 공민학교, 고등공민학교, 기술학교, 고등기술학교, 각종학교, 방송통신고등학교 등 모든 중등교육기관이 포함됨.

2) 분교수는 미포함

지난 10년 간의 우리 나라 중등교육의 성장과정을 학교수, 학생수, 교원수를 중심으로 살펴보면 <표 1>과 같다. 이하 각 통계치에 관하여 특별한 출처 표시가 없는 것은 모두 한국교육개발원의 『교육통계연보』 각년도 판을 참고한 것이다.

<표 1>에서와 같이 사립중등교육기관은 전체중등교육기관의 학교수에 있어서 약 35%, 학생수에 있어서 약 40%, 교원수에 있어서 약 38%를 담당하고 있다. 그러나 지난 10년 동안의 기간에서 볼 때 사립중등교육기관은 국·공립중등교육기관보다 소폭으로 담당율이 떨어지고 있다. 이것은 1985년 도서벽지 지역을 대상으로 실시된 중학교 의무교육제도가 1994년부터 읍면지역으로 확산된 데 따른 결과이다.

<표 2> 사립중등학교의 양적 규모(2000)

(단위: %)

학교급별	학교수		학생수		교원수	
	전체	사립	전체	사립	전체	사립
중학교	2,745	688 (25.0)	1,865,226	415,892 (22.3)	92,805	20,127 (21.7)
고등학교	2,023	952 (47.1)	2,095,630	1,145,153 (54.6)	104,870	53,208 (50.7)
일반계	1,193	614 (51.5)	1,324,482	756,693 (57.1)	63,374	34,282 (54.1)
실업계	764	319 (41.8)	746,986	380,466 (50.9)	40,977	18,663 (45.5)
계	4,768	1,640 (34.4)	3,960,866	1,561,045 (39.4)	197,675	73,335 (45.5)

한국의 교육에서 사학이 차지하는 비중은 교육의 양적인 측면과 질적인 측면에서 살펴볼 수 있다. 우선 사학이 차지하는 양적인 규모면에서 우리나라의 사립중등학교수는 전체 중등학교수의 34.4%를 차지하고, 학생수는 전체 학생의 39.4%를 차지한다.

구체적으로, <표 2>에서 2000년 현재 우리나라의 전체 중학교 수는 2,745개로 그중의 25.0%에 해당되는 688개교가 사립이었다. 특히 고등학교를 일반계와 실업계로 나눌 경우 실업계보다는 일반계 고등학교에서 사립학교의 비율이 높은 것으로 나타났다. 따라서 우리나라 일반계 고등학교의 반수 이상이 사립학교이며, 중학교보다는 고등학교에서 사학의 비중이 크다고 말할 수 있다.

학생수 측면에서도 사학이 차지하는 비중은 높은 것으로 나타났다. 구체적으로 전체 중학생 1,865,226명 중에 22.3%에 해당되는 415,892명이 사립학교에 다니고 있고, 고등학생은 전체 2,095,630명의 54.6%에 해당하는 1,145,153명이 사립학교에 재학중이었다. 고등학교를 일반계와 실업계로 나누어 볼 경우, 일반계 사립고등학교에 재학중인 학생은 전체 학생의 57.1%에 달해 실업계 고등학교보다 더 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

교육을 담당하는 교원수에서는 우리나라 전체 중등교원 197,675명 가운데 사립학교 교원은 45.5%에 해당되는 73,335명에 달하고 있다. 구체적으로 사립중학교의 교원은 전체 92,805명중에 21.7%이고, 사립 고등학교의 교원은 전체 104,870명의 50.7%나 되었다. 일반계 고등학교와 실업계 고등학교로 나누어볼 때 역시 일반계 고등학교의 비율(54.1%)이 실업계 고등학교의 비율(45.5%)보다 약 10%가량 높았다.

나. 고등교육기관 개황

<표 3> 고등교육기관의 학교수, 학생수, 교원수⁴⁰⁾

(단위: 개교, 명)

연도	학 교 수						학 생 수						교 원 수					
	총계	국·공립		사립		총계	국·공립		사립		총계	국·공립		사립		총계	국·공립	
		수	%	수	%		수	%	수	%		수	%	수	%		수	%
1991	593	127	21.4	466	78.6	1,762,134	517,862	29.4	1,244,272	70.6	45,366	13,346	29.9	32,020	70.1			
1992	626	132	21.1	494	78.9	1,982,510	673,389	34.0	1,309,121	66.0	48,265	13,866	28.7	34,399	71.3			
1993	655	134	20.5	521	79.5	2,099,735	712,682	33.9	1,387,053	66.1	51,277	14,367	28.0	36,910	72.0			
1994	688	144	20.9	544	79.1	2,147,712	679,007	31.6	1,468,705	68.4	54,135	15,145	28.0	38,990	72.0			
1995	755	151	20.0	604	80.0	2,343,894	768,988	32.4	1,584,906	67.6	58,627	15,638	26.7	42,989	73.3			
1996	849	172	20.3	677	79.7	2,541,659	800,018	31.5	1,741,641	68.5	63,809	16,159	25.3	47,650	74.7			
1997	950	186	19.6	764	80.4	2,792,410	871,282	31.2	1,921,128	68.8	69,157	16,762	24.2	52,395	75.8			
1998	1,019	194	19.0	825	81.0	2,950,826	844,419	28.6	2,106,407	71.4	73,595	16,977	23.1	56,618	76.9			
1999	1,030	197	19.1	833	80.9	3,154,245	875,109	27.7	2,279,136	72.3	78,484	17,610	22.4	60,874	77.6			
2000	1,180	212	18.0	968	82.0	3,373,549	953,051	28.3	2,420,498	71.7	56,903	18,466	21.9	65,784	78.1			

<표 3>에서와 같이 전문대학에서 각종학교에 이르기까지 고등교육기관의 학교수에 있어서 지난 10년 동안 두 배 가까이 증가하였음을 알 수 있다(593개교에서 1,180개교로 증가). 사립 고등교육기관의 학교수도 이와 마찬가지로 두 배 이상 증가하는 양상을 보인다.(466개교에서 968개교로 증가). 반면에 국·공립 고등교육기관은 같은 기간에 약 1.7배 증가하였다.(127개교에서 212개교로 증가).

한편 전체 고등교육기관 중에서 사학이 차지하고 있는 높은 비중도 최근 10년간 변함이 없다는 것을 알 수 있다. 1991년 78.6%에서 2000년 82.0%로

40) 주 : 1) 전문대학, 교육대학, 대학(교), 개방대학, 방송통신대학, 각종학교(대학 및 전문대학), 대학원 등 모든 고등교육기관이 포함됨.

2) 분교수는 미포함.

오히려 소폭으로 증가하고 있는 현상을 보이고 있다.

이렇게 볼 때, 사립학교는 그 학교수에 있어서 고등교육의 약 80%를 책임지고 있으며, 최근 10년간 두 배에 가까운 고등교육의 성장을 주도해 왔다고 할 수 있다.

이러한 양상은 고등교육기관의 학생수에서도 동일하게 나타나고 있다. 고등교육기관의 학생수도 학교수에서와 같이 지난 10년 동안 두 배 이상 지속적으로 성장해왔으며, 이는 국·공립과 사립을 구분할 필요가 없이 동일하다. 그러나 전체 학생수에 있어서 사학이 차지하고 있는 비율은 약 70%에 달하고 있다. 1990년대에 들어와 국·공립대학 학생수의 증가로 인하여 사립학교의 학생수가 약 67~68% 정도를 차지하다가 2000년에 와서는 71.7%로 오히려 증가하고 있다.

전체 고등교육기관의 교원수에 있어서는 사학이 차지하고 있는 비율이 학교수와 학생수에서의 비율보다 높게 나타나고 있다. 1991년의 전체 교원수 중 사학 교원의 비율이 70.1% 였으나, 그후 비율이 점차적으로 증가하여 2000년에는 전체의 78.1%로 높아지고 있음을 알 수 있다. 교원수의 증가에 있어서는 사학은 지난 10년간 약 2 배 정도 증가하였으나, 국공립은 약 1.4 배 정도 증가하는 데에 그치고 있다. 이는 사립 고등교육기관의 교육 임용 규모가 국·공립보다 많다는 것을 보여주는 것이다.

이와 같이 고등교육기관의 학교수, 학생수, 교원수에 있어서, 사학은 최근 10년간 고등교육기관의 양적 성장을 주도해왔다는 것을 알 수 있다. 이상과 같이 한국의 고등교육은 사학에 의존하는 정도가 매우 높음을 알 수 있다.

이러한 사립학교의 학교수와 학생수 구성비는 중학교보다 고등학교, 고등학교보다는 대학이 더 높아, 사학의 비중은 상위의 학교급일수록 커진다는 것을 알 수 있다.

Ⅲ. 사립학교법제의 변천과정 및 내용

1. 사립학교법제의 변천과정

우리 나라의 사립학교는 구한말 또는 그 이전부터 뜻 있는 인사들에 의해 설립되어, 민족교육과 구국교육 등 국가나 공공단체에서 담당해야 할 교육사업을 주도해왔다. 우리 나라의 사립학교는 서구 열강들이 우리의 국토를 강점하려고 개방의 압력을 가해 오던 구한말에는 민족의 각성을 외치며 민족 계몽 운동을 담당했으며, 일본 제국주의 세력이 우리의 국토를 유린하고 민족을 말살하려 할 때에는 국가와 민족을 구하려는 구국교육을 담당했다. 또한 해방 이후 교육인구가 양적으로 확대되고 교육에 대한 사회적 수요가 크게 팽창하게 되자, 사립학교는 교육수요의 상당 부분을 충족시킴으로써 공공재정의 부족을 보충하고, 중등교육의 보급·확대를 통하여 민주교육의 기초 확립에 이바지하였으며, 산업화의 과정에서 산업 발전의 주도적 역할을 담당할 고급인력을 공급하는 기능을 수행해 왔다⁴¹⁾.

가. 대한제국 시대의 사립학교 법제

우리 나라 최초로 사립학교와 관련된 법이 제정된 것은 1908년 8월 26일이었다. 이때 대한제국 정부는 칙령 제62호로 전문 17조 2부칙으로 된 ‘사립학교령’을 제정·공포하였다. 이어서 동년 8월 28일에는 전문 14조 1부칙으로 된 학부령 제14호의 ‘사립학교보조규정’을 공포함과 동시에, 전문 10조

41) 한국사학진흥재단, 앞의 책, p. 3

1부칙으로 된 학부령 제15호의 ‘공립·사립학교인정에 관한 규정’과 학부령 제2호의 ‘사립학교시행에 관한 건’을 각각 공포하였다.

왜국은 왜국의 침략에 반항하는 사립학교의 수가 늘어나고, 교육내용 면에서도 그대로 두고만 있을 수 없다고 판단하여, 철저하게 한국인에 대한 문맹정책과 사립학교 통제라는 기본정책에 입각하여 사립학교에 관한 각종 법령을 왜인들이 제정·시행하여 본격적인 사립학교 탄압을 시작하였다⁴²⁾. 그리하여 1908년 8월 26일 칙령 62호 전문 15조 2부칙의 사립학교령을 시행하여 개설학교까지 교과서, 설비계획 등의 조건을 갖추어 학부의 인가를 받도록 함으로써 사립학교 폐교까지 의도하였으며, 이어서 사립학교 보조규정, 사립학교 시행령상 주의건, 공립 사립학교인정에 관한 규정 등을 제정하였다⁴³⁾.

이 사립학교령은 사립학교 설립 인가를 위한 절차로서 구비요건과 구성, 교과서, 학교 비치 문서, 설립자 및 교원의 자격과 제한, 사립학교의 감독과 폐쇄, 학교운영 사항의 보고 의무, 지방관서의 감독 등을 규정하고 있다. 그런데 이 사립학교령이 제정된 시기는 한·왜 제3차 협약이 강제된 시기로서, 이 법령들은 왜인 관료가 대한제국 정부에 파견된 상황에서 이루어졌다. 따라서 일반적으로 이때 제정된 법들에 대해서는 부정적인 시각이 일반에게 있으나, 어쨌든 어디까지나 대한제국 정부의 이름으로 제정·공포된 법제라는 점에서 틀림 없는 우리 고유의 법제이다⁴⁴⁾.

나. 식민지 시대의 사립학교 법제

1910년 국권이 침탈된 후 왜는 일시동인이라는 미명 하에 민족말살, 우민

42) 손인수, 한국근대교육사, 서울: 연세대학교출판부, 1971, p. 48

43) 이원호, 교육사·교육철학개설, 서울: 문음사, 1998, pp. 168-169

44) 강인수 외, 교육법론, 한국교육행정학회, 서울: 도서출판 하우, 1995, pp. 248-249

화를 기한 제국주의 식민지 정책을 준수하였다⁴⁵⁾. 그리고 1년만인 1911년 8월에 조선교육령이 왜칙령 제222호로 제정·공포되면서 식민지 교육 체제에 들어간 한반도는, 이때부터 사립학교 법제도 그들 식민지 교육 법제에 근거하게 되었다. 이들 식민지 세력에 의하여 1911년 10월 20일자로 왜총독부령 114호로 제정·공포된 사립학교규칙은 인가 절차와 그 효력, 학칙에 규정하여야 할 사항, 학교의 조직과 임무, 교과서, 설립자의 자격, 시정 명령, 폐쇄 조건, 보고 의무 등을 내용으로 하는 전문 18조 1부칙으로 짜여진 강력한 수탈의 통제법이였다.

이 밖의 사립학교 법제로는 ‘사립학교교원시험규정’이 1915년 3월 20일 왜총독부령 제24호로 전문 8조 1부칙으로 제정되어, 사립학교 교원 지망자의 시험 절차를 규정하고 있었다.

1915년 3월 24일 식민지 세력은 이 ‘사립학교규칙’을 개정하여, 설립자나 교원을 변경할 때에도 이력서를 첨부하여 인가를 받게 하는 등 인가 절차를 강화하고, 교과과정과 교원의 자격 등의 감독 절차도 강화하였다.

1920년 3월 1일에는 사립학교규칙의 전문이 개정되었다. 이 내용 또한 이전의 규칙과 거의 같으나, 전문교육 부분이 추가되어 있는 점이 다르다. 여기서 이때까지 한민족에 대하여 억제하여 오던 전문교육을 사립학교규칙에 추가한 것은, 1919년 3월 1일을 시발점으로 전국에 확산되고 있는 독립운동을 무마하고자 하는 의도였다고 할 수 있다.

1929년 2월 19일 왜부령 제13호에 의해 감독관청의 사립학교의 법 준용이나 금지 등을 지시하는 감독기능을 더욱 강화하였다.

그리고 1932년 4월 8일에는 왜부령 제39호에 의하여 다시 이 규칙을 개정하여 학교장과 교원의 임면에 대해서도 인가를 받도록 하였다.

사립학교규칙은 1935년 4월 1일 왜부령 제54호의 개정에서 사립학교에

45) 이원호, 앞의 책, p. 382

실업보습학교를 추가하고 있다.

1937년 7월 22일에는 왜부령 제90호의 개정을 통하여 사립학교를 폐지할 때의 인가절차를 규정하고 있다.

1938년 3월 30일 왜부령 제42호는 왜인학교와 같이 학교 명의를 통일하기로 한 학교정책의 변동에 따라 소학교, 중학교, 고등여학교로 명칭을 다 같이 통일하고, 이에 따른 후속 조치로 사립학교규칙에도 이 명칭을 통일하는 개정을 하였다.

그리고 1941년 4월 1일 왜부령 제96호에 따라 침략세력은 태평양 전쟁을 획책하고 소학교를 국민학교로 개칭하게 됨에 따라 역시 명칭을 바꾸는 개정이 이루어졌다.

다. 정부수립 후의 사립학교법제

정부수립 후 우리 나라에서 사립학교에 관한 법이 처음으로 제정된 것은 1963년 6월 26일 법률 제1362호에 의해서였다. 이때 제정된 법을 사립학교법이라 하였다. 이 하위법은 1969년 12월 4일 대통령령 제4396호로 제정된 ‘사립학교법시행령’으로 보완하고 있다⁴⁶⁾.

사립학교법은 단순히 종래의 사학 관계법을 종합·단일화하고 관권을 강화하는 목적을 가지고 제정되었지만, 그 외에도 다음과 같은 명확한 제정목적이 있었다.

첫째, 사학에 관한 법규를 단일화하였다.

종래 교육법, 교육공무원법, 민법, 교육에 관한 임시 특례법 등의 제 관계조항에 의해 사학 행정 및 사학 경영이 행해지고 있어, 행정기관 측이나 사학 측은 공히 심한 불편을 느끼고 있어 이를 종합·단일화하였다.

46) 강인수 외, 앞의 책, p. 254

둘째, 감독청의 지도·감독에 관한 법적 근거를 명시하였다.

당시의 사학운영 기관인 재단법인에 대한 감독청의 지도·감독은 민법에 의한 몇 조항만으로써 행해지고 별도로 상세한 규제조항이 없어 술한 혼란을 일으키고, 급기야는 걸잡을 수 없는 분규가 야기되고 나아가 학교 측에 까지 지장을 초래하였다.

셋째, 감독청의 소관 한계와 감독 한계를 명시하였다.

각급 학교와 그 경영 기관에 대한 각급 감독청의 소관 한계를 명확히 하고, 또한 그 지휘·감독 사항을 상세히 규정하여 관권의 부당한 개입을 막아 사학의 자주성을 확보하려 한 것이다.

넷째, 사립학교 교원에 대한 신분보장 제도를 확립하였다.

당시 사립학교 교원은 민법상의 고용계약에 따른 단순한 일반 노동자에 지나지 않았으므로 재단과 교원의 관계는 고용주와 피고용인의 관계에 불과하였으며 교원의 신분이 보장되지 못하였다. 사립학교법은 사립학교 교원에 대한 자격을 규정하고 복무의무를 부과하는 동시에 임명절차와 해임사유를 규정하여 본인의 의사에 반하여 부당하게 해임되는 일이 없도록 교원의 신분을 법률로 보장하려 한 것이다.

다섯째, 사립학교 조성에 관한 법적 근거를 확립하였다,

종래에는 사립학교나 이를 유지·경영하는 법인에 대하여 정부나 지방공공단체가 재정적인 지원을 하고 싶어도 법적 근거가 없어서 곤란하였다. 따라서 그 법률 근거를 마련하고 건전한 사학의 발달을 지원하려 한 것이다⁴⁷⁾.

사립학교법은 1963년 6월에 제정·공포되어 1963년 12월 1차 개정을 시작으로 2002년 8월 26일 현재까지 31차에 걸쳐 개정되어 왔다. 이 31차에

47) 이종국, 앞의 책, pp. 27-28

결친 개정과정을 살펴보는 것이 사립학교의 법제 이해를 위한 필수적 과정이라 생각된다.

사립학교법의 제1차 개정은 이 법이 제정된 지 6개월도 지나지 않은 1963년 12월 16일에 법률 제1621호로 공포하였다. 민법에 의한 재단법인이고 그 조직을 변경하여 학교법인이 될 경우 등록세와 취득세 등을 면세 조치할 수 있는 규정을 신설하였는데, 제50조 제2항(등록금 등의 감면)에 보면 학교법인이 되는 경우에는 등록세와 법인재산 이전의 등록세, 취득세를 면제하는 조항이 들어있다. 이 조항을 신설한 이유는 사립학교법이 만들어지기 전까지는 학교를 세워 운영할 수 있는 주체를 민법에 의한 재단법인으로 하였는데, 사립학교법이 제정되어 사립학교를 설립·운영할 수 있는 법인을 학교법인으로 규정하였다. 따라서 학교법인 설치의 기준을 만족할 수 없는 형편에 있는 법인들은 학교법인으로 법인 전환을 하고 있지 못한 실정이었다. 특히 재정 상태가 열악한 많은 수의 종교계 사립학교들은 본래의 재정상태는 물론이고 법인 전환에 따른 등록세, 취득세를 부담할 수 없는 형편이어서 학교법인의 등록신고 기한을 넘긴지 오래였다. 사립학교법 제정 당시에는 이런 점을 충분히 고려하지 않았기 때문에, 개정 후 6개월이 지난 1963년 12월에 이 점을 보완하기 위하여 개정하게 된 것이다.

제2차 사립학교법 개정은 1964년 11월 10일 법률 제 1664호로 공포되었다. 개정의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 학교법인의 이사를 감독청의 승인을 받아 15인 이상으로 할 수 있다(제 14조 임원).

둘째, ‘인가’를 ‘승인’으로 하고, 이사 5년, 감사 2년 임기의 재임을 중임으로 한다(제20조 임원의 선택과 임기).

셋째, 학교법인의 건전한 육성을 위하여 학교법인의 임원이 위법적인 일을 하였을 때에는 감독청은 그 임원의 취임승인을 취소할 수 있게 한다(제20조 제2항 임원취임의 승인취소).

넷째, 학교법인에 증여하는 기부금에 대하여는 그 해당액에 대한 소득세는 면제한다(제43조 제2항 기부금에 대한 면세).

다섯째, 학교법인 또는 재단법인이 조직을 변경하여 학교법인이 되는 경우에는 등록세법 제8조 제2호나 제3호의 등록세는 이를 면제한다(제50조 제2항 등록세 등의 면세).

여섯째, 학교의 장이 위법적인 일을 행하였을 때에는 감독청은 그 임명승인을 취소할 수 있게 한다(제54조의 제2항 임명승인의 취소).

일곱째, 학교법인 또는 사립학교경영자는 재심의결의 결과 이미 행한 징계처분이 부당하다고 인정된 당해 교원에 대하여 징계로 인하여 입은 손실을 지체없이 배상하여야 한다(제67조의 제2항 손해배상).

사립학교법에 대한 제2차 개정은 개정 당시 사립학교법의 지나친 통제를 완화하려는 것이었지만, 이 개정안이 오히려 전보다 사립학교에 대한 감독청의 통제를 강화한 것이라는 지적도 있었다. 가령 사립학교측은 감독청의 승인이라든지 감독청에 의한 총장, 교장, 원장의 임명승인 취소 등 악법의 요인이 그대로 있다고 이 개정안에 대해서 맹렬히 비판하였다⁴⁸⁾.

제3차 사립학교법 개정은 제53회 정기국회에서 의결되어 1965년 12월 30일 법률 제 1735호로 공포되었다. 사립학교법이 제정된 지 2년 반이 지났는데도 아직도 재단법인이 학교법인으로 전환하는 문제가 제대로 해결되지 않았다. 제3차 개정은 사립학교법 제정 이후 동법 제3조에 의거 대부분의 학교재단은 그 조직을 학교법인으로 변경하였으나, 일부 다목적 종교법인은

48) 교육부, 교육법령연혁, 서울: 교육부, 1992, pp. 125-126

그 조직의 특수성에 비추어 학교법인으로 조직 변경을 하지 못해, 이에 불가피한 경우 조직 변경을 할 수 있는 기간을 1966년 12월 31일까지 연장하려는 이유에서였다⁴⁹⁾.

제4차 사립학교법 개정은 1967년 1월 16일 법률 제1869호로 공포되었다. 개정의 주요취지는 제3차 개정법률에 따라 1966년 말까지 학교를 설치·운영하는 모든 재단법인은 학교법인으로 그 조직을 변경하여야 하나, 일부 천주교 계통의 재단법인이 조직변경을 하지 못함으로써 그 설치·경영 학교가 폐교의 위기에 처하자 이를 구제하기 위해서였다. 제4차 개정에 따라 특수한 사정으로 인하여 1966년 12월 31일까지 학교법인으로 조직 개편이 불가능하다고 문교부장관이 인정하는 재단 법인에 대하여는, 학교법인에 관한 규정을 준용함과 아울러 그 설치·경영하는 학교에 대하여는 사립학교에 관한 규정을 준용하도록 하였다.

이상의 개정과정에서 드러난 것은 사립학교법의 개정에는 학교경영의 주체가 참석하여 의견을 개진한 흔적을 발견할 수 없다는 점이다. 사립학교법은 법 제정에 따른 현실적 갈등을 최소화시키기 위한 조치가 없었던 것이다⁵⁰⁾.

그리고 1969년 12월 4일 대통령령 제4396호로 이 사립학교법을 보완하기 위하여, 이 법의 하위법인 전문 28조의 ‘사립학교법시행령’을 제정·공포하였다. 이 하위법은 학교법인의 감독청과 학교의 감독청의 협조, 수익사업의 신고, 수익사업의 공고 방법과 보고, 학교법인의 설립 허가, 재산의 구분, 정관 보충의 절차, 행정관청의 허가 등을 요하는 사항의 등기, 이사회의 소

49) 교육부, 앞의 책, pp. 125-126

50) 김원택, 사립학교법의 제정과정과 개정과정에 관한 연구, 석사학위논문, 한국교원대학교, 충북, 1992, p. 42

집 승인 신청, 감사 보고, 임시이사의 선임 청구, 기본 재산의 처분, 처분할 수 없는 재산의 범위, 학교 예산의 범위, 예산과 결산의 제출 시기, 학교법인의 해산인가 신청, 합병인가 신청, 국가의 조성 대상, 정관 변경인가 신청, 학교법인으로의 조직 변경을 위한 인가 신청과 등기, 학교의 장의 임면 승인 신청, 교원의 임면 보고 등 법을 보완하기 위한 세부적인 내용 28개항에 대하여 규정하였다.

제5차 사립학교법 개정은 1972년 12월 13일 대통령에 의하여 제안된 개정안이 수정 없이 원안 그대로 비상국무회의에서 가결되어 1972년 12월 28일에 법률 제2396호로 공포되었는데, 1970년 1월 1일 교육법이 개정되어 전문학교 제도가 신설됨에 따라 사립학교법 상 해당조문에 ‘전문학교’를 삽입하고 교육법 중 개정법률안과 관련하여 학교법인의 감독청을 그 설치·경영하는 학교의 감독기관과 일치시키기 위하여 개정하려는 것이다.

그 주요 내용은 첫째, 학교법인을 설립할 수 있는 사립학교로서 전문학교를 추가한다. 둘째, 서울특별시·부산시·도 교육위원회의 지휘, 감독을 받도록 되어있는 사립중학교를 서울특별시·부산시의 교육위원회 또는 시·군의 교육장의 지휘, 감독을 받도록 조정한다는 것이다.

제6차 사립학교법 개정안은 1973년 3월 10일 법률 제2587호로 공포하였다. 개정안을 내어놓게 된 이유로는 학교법인의 임원 결격사유를 명확히 하고, 사립학교의 장으로서 취임승인이 취소된 자는 2년 내에 재취임할 수 없게 함으로써 사학의 건전한 육성을 기하려는 것이라고 하고 있다.

그 주요 내용을 살펴보면, 첫째, 국민학교·중학교·고등학교·실업전문고등학교 및 전문학교 등 사립학교의 교원 임용에 있어서 감독청의 승인을 받도록 한다(제22조 임원의 결격사유).

둘째, 위원취임 승인이 취소된 자와 총장, 학교교장, 원장의 임명승인이 취소된 자로서 2년이 경과하지 아니한 자는 임원 또는 학교의 장이 될 수 없도록 한다(제54조 제3항 임명의 제한). 이것은 사립학교 인사에 대한 감독을 더욱 강화하여 공공성의 양양에 치우치게 개정된 것이라고 할 수 있다.

제7차 사립학교법 개정은 1973년 12월 20일 법률 제2649호로 공포하였다. 개정안을 내어놓게 된 제안이유는 사립학교 교원에 대한 사회보장제도를 확립함으로써 사립학교 교원의 사기를 진작하고 아울러 사립학교 교원의 질적 충실을 기하기 위한 것이다.

제7차 개정은 사립학교 교원에 대한 사회보장제도를 확립하여 사기를 진작키 위한 것으로써 사립학교 교원이 질병·부상·폐질·퇴직·사망 또는 재해를 입었을 때에는 법률이 정하는 바에 따라 적절한 급여를 지급하도록 한 것이다(제6조의 2항 사회보장).

제8차 사립학교법 개정은 1975년 7월 23일 법률 제 2775호로 공포되었는데, 개정 내용은 첫째, 학교법인의 정관 변경은 이사 정수의 3분의 2 이상의 찬성에 의한 이사회 의결을 거쳐 문교부정관의 허가를 받아야 한다고 하였다(제45조 정관 변경).

둘째, 대학에 근무하는 교원은 직명별로 10년 이하의 범위 안에서 학교법인의 정관이 정하는 바에 따라 기간을 정하여 임면하도록 하였다(제53조 제2항 학교의 장이 아닌 교원의 임면).

셋째, 감독청의 사립학교에 대한 해직 및 징계요구 사유에 해당하는 경우를 추가하고(제54조 임면에 관한 보고 및 해직 등의 요구), 마지막으로 교원에 대한 직위해제 제도를 신설(제58조 제2항 직위의 해제)하는 것 등이었

다.

제9차 사립학교법 개정은 1976년 12월 31일 법률 제2961호로 공포되었다.

제9차 개정의 취지는 새마을 운동의 시발로 경제 발전을 위한 수출제일주의가 경제정책의 당면 목표가 되었을 때, 정부에서는 산업체에서 국가 경제 건설을 담당하고 있는 근로 청소년들에게 산업현장에서 일하면서 배울 수 있는 기회를 마련해 주기 위해서 산업체에 부설학교를 설치할 수 있도록 하였으며, 교육법 중 개정법률을 공포(1976년 12월 31일)하였고, 이어서 이들이 사립학교이므로 학교법인이 아니더라도 중·고등학교를 설치·경영할 수 있도록 사립학교법의 관계조문도 정비한 것이다(제3조 학교법인이 아니면 설립할 수 없는 사립학교 등).

산업체 부설학교는 해당 산업체의 근무자이면 누구나 무시험으로 입학하였고, 학교운영에 필요한 모든 경비는 산업체에서 전액 부담하였으며, 교육 과정에 있어서는 일반 중·고등학교의 총 이수단위의 3분의 2를 이수하도록 하고, 실습을 요하는 교과목은 현장 실무로 대체하도록 함으로써 교육과정 운영에 탄력성을 부여하였다.

제10차 개정은 1977년 12월 31일 법률 제3057호로 공포되었다. 초급대학·전문대학·실업고등전문학교가 1979년 1월 1일부터 모두 전문대학으로 개편됨에 따라 대학의 경우처럼 전문대학의 교원에게도 기한부 임기제를 적용하도록 하였고(제53조 학교의 장의 임면), 사립학교의 사무직원도 연금대상자로 규정하였다(제60조의 2항 사회보장). 이는 전문대학에도 고등교육기관인 만큼 임기제의 적용은 당연한 것이었고, 같은 사립학교에 근무하면서 그 동안 연금대상자에서 제외되었던 사무직원에게까지 연금혜택을 부여한 것은 사회보장 측면에서도 바람직한 일이었다.

제11차 사립학교법 개정은 1978년 12월 5일에 법률 제3114호로 공포되었다. 이 제11차 사립학교법의 개정취지를 살펴보면, 우리 사학은 특정 소수의 독지가가 자신의 재산을 출자하여 학교법인의 기본재산으로 잘못 인식하여, 학교법인 또는 설치·경영 학교의 경비를 유용하여 사적인 용도로 전용하는 사례가 많았다. 따라서 이러한 부조리를 제거하고 건설한 사학 경영자를 보호하기 위하여, 학교법인 기본 재산액의 3분의 1 이상의 금액에 해당하는 재산을 출자 또는 기증한 사람 중에서, 생계가 곤란한 경우에는 문교부 장관의 승인을 얻어 생계비와 의료비 또는 장례비 등을 지급할 수 있도록 하였다(제26조 임원의 보수제한). 이러한 제도는 사립학교 설립 공로자 중 생계가 곤란한 자에게 학교법인의 수익금 중에서 공식적으로 생계비 등을 지급할 수 있도록 제도적인 보장을 함으로써, 사학의 비리를 방지하고 건전하게 육성하기 위한 것이다.

제12차 사립학교법 개정안은 1981년 2월 28일 법률 제 3375호로 공포되었다. 제12차 사립학교법 개정은 일부 사립학교의 설립자가 교수채용, 기타 학사 운영 등 학교경영에 부당한 간섭을 하거나, 설립자 또는 설립자의 친인척이 학교의 장에 취임하여 사회의 공기인 사학을 사유화함으로써 사회에 물의를 일으키자, 이와 같은 비리를 제거함으로써 사학의 건전한 발전을 유도하기 위한 것이다.

그 내용은 다음과 같다. 첫째, 학교법인의 설립자, 설립자의 배우자, 설립자의 직계 존·비속 및 그 배우자는 당해 학교법인이 설치·경영하는 대학의 총장 및 학장으로 취임할 수 없도록 한다(제54조의 3 임명의 제한).

둘째, 대학의 경우 설립자는 학교의 장이 임면권만 가지도록 하고 기타의 학교 교직원의 임면은 학교의 장이 하도록 한다(제53조의 2 학교의 장이

아닌 교원의 임면).

셋째, 대학교원(학교의 장을 제외함)의 인사에 관한 중요 사항을 심의하게 하기 위하여 대학, 사범대학 및 전문대학에 교원인사위원회를 두도록 하되, 그 조직 기능과 운영에 관하여 필요한 사항은 학교법인의 정관으로 정하도록 한다(제53조의 3 교원인사위원회).

넷째, 대학의 경우 학교법인의 편성 및 집행과 결산은 학교의 장이 하도록 한다(제16조 이사회의 기능).

다섯째, 대학의 학교 예산을 심의하게 하기 위하여 대학, 사범대학 및 전문대학에 대학 재무위원을 두되, 그 조직과 운영에 관하여 필요한 사항을 학교법인의 정관으로 정하도록 한다(제 29조 회계의 구분).

위에서 살펴본 바와 같이 제12차 개정 내용은 학교 경영자에게 대학의 인사·학사·재정분야에 대한 관여를 제한함으로써 공공성은 그만큼 비중을 많이 차지하고 있으나, 상대적으로 사학의 설립자 측으로부터는 직업 선택의 자유가 제한된다는 불만이 있었고, 그 후 끊임없이 이의 개정 요구가 있었다.

제13차 개정은 교육공무원법의 개정에 따라 사립학교에 관련된 사항을 부분적으로 개정한 것으로써, 1981년 11월 23일 법률 제3458호로 공포되었다.

그 개정 내용은 첫째, ‘교육공무원법 제16조’를 ‘국가공무원법 제33조’로 한다. 둘째, ‘교육공무원법 제35조의 2’를 ‘국가공무원법 제49조’로 한다. 셋째, 국가공무원법 제73조의 2(직위해제)의 규정은 이를 사립학교 교원에게 준용한다. 이 경우 준용규정 중 ‘임용권자 또는 임용제청권자’는 ‘임면권자’로 본다(제58조의 2 국가공무원법의 준용)는 것이다.

중학교 무시험입학제도와 고교평준화정책의 실시로 사립중등학교는 사실

상 공립학교와 다를 바 없게 되었다. 그러나 정부는 이러한 정책들을 시행하면서 시설적으로나 재정지원 상으로 여전히 공·사립간 차별을 둠으로써 공·사립간 격차는 더욱 커지게 되었다. 결국 이러한 이중적인 정책의 피해는 사립학교에 집중되어 나타나게 되었다. 따라서 사립고등학교 교원들은 같은 교사자격증을 가지고 같은 직무를 수행하고 있음에도 불구하고 승진이나 신분보장, 기타 여러 근무조건에 있어서 공립학교 교원보다 매우 불리한 위치에 놓이게 되었다.

전통적으로 우수한 사학으로 알려져 왔던 사립고등학교들은 고교평준화 정책으로 그 특징이 점차 사라졌고, 이러한 학교의 경우에는 호봉이 높은 교사들이 몰려 있어서 인건비의 부담이 가중되어 더욱 많은 재정압박을 받고 있는 상태였다. 따라서 호봉이 높은 교사를 분산시키기 위한 묘안이 요구되었다. 이러한 요구를 수렴하여 공사립간 인적교류를 허용하고, 사립학교 교원을 특별채용의 형태로 공립학교에서 수용할 수 있도록 개정하여 사립학교의 재정압박을 덜어주는 효과를 가져오게 되었다.

제14차 사립학교법 개정은 1986년 5월 9일 법률 제3812호로 공포되었다. 제14차 개정의 주요내용을 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 대학교육 기관의 회계에 속하는 예산은 학교의 장이 편성하여 대학 재무위원회의 심의를 거쳐 결정하도록 하였던 것을, 학교의 장이 편성하여 이사회에서 심의·결정하도록 하고 재무위원회를 폐지하였다(제16조 이사회의 기능).

둘째, 학교법인의 이사 중 적어도 3분의 1 이상은 ‘교육에 경험이 있는 자’를 ‘교육경험이 1년 이상 있는 자’로 하여 교육경험을 구체적으로 명시하였다(제21조 제3항 임원선임의 제한).

셋째, 학교법인에 재산을 출연 또는 기증한 자 중 생계가 곤란한 자에 대

하여 당해 학교법인의 수익이 있는 때에 한하여 '문교부 장관의 승인을 얻어'를 생계비 등을 지급할 수 있게 되어 있는 규정 중 '문교부 장관의 승인을 얻어'를 삭제하였다(제26조 임원의 보수제한).

넷째, 학교에 속하는 회계의 예산은 학교의 장이 편성하여 학교법인의 이사회에서 심의·결정하고 학교의 장이 집행하도록 개정하였다(제29조 회계의 구분).

다섯째, 학교법인의 설립자, 직계 존·비속, 배우자 등이 학교의 장이 될 수 없게 하던 것을, 학교법인의 이사장과 그 배우자, 직계 존·비속 등의 관계에 있는 자가 학교의 장이 될 수 있도록 하여, 사립학교 설립자의 학교행정에 대한 참여의 길을 보장하게 되었다(제54조의 3 임명의 제한).

여섯째, 징계의 종류는 '파면·감봉·견책'으로 되었던 것을 국·공립학교의 교원의 징계와 균형을 맞추어 '파면·해임·정직·감봉·견책'으로 하고, 정직을 1월 이상 6월 이하의 기간으로 하던 것을 1월 이상 3월 이하의 기간으로 하였다(제61조 징계의 사유 및 종류).

이 시기에는 종래 사학에 대하여 강화되었던 통제정책이 비교적 완화되는 경향을 보였다. 이전에는 획일적인 사학의 규제로 사학의 독립성과 자율성이 침해되었고, 이로 인하여 사학의 발전도 위축되었다. 따라서 이때에 이르러 이를 반성하고 종래의 사학정책을 시정하기 위한 조치가 취하여졌으며, 일련의 사학의 통제조치가 다소 풀리는 경향을 보이고 있다⁵¹⁾.

제15차 사립학교법 개정은 1990년 4월 7일 법률 제 4226호로 공포되었다. 제15차 사립학교법 개정안을 제안한 이유를 보면, 사학에 대한 행정감독권을 축소하여 사학의 자율성을 높이고 사립학교 교원의 신분보장을 강화함으로써 교직의 안정과 사학의 건전한 발전을 도모하도록 하며 기타 형행법

51) 강인수 외, 앞의 책, p. 259

상 미비점을 보완하려는 것이라고 할 수 있다.

개정된 주요내용을 보면, 첫째, 대학교육기관에 교육에 관한 중요사항을 심의하게 하기 위해 대학평의회회를 둘 수 있게 하고, 그 조직 및 운영에 관한 필요한 사항을 정관으로 정하도록 하는 내용의 조를 신설하였다(제26조의 2 대학평의회).

둘째, 학교의 예산·결산자문위원회를 설치하게 하고 학교법인의 예산과 결산을 감독청에 제출하게 하여 학교의 예산·결산에 있어서 감독을 강화하였다(제29조 회계의 구분, 제31조 예산 및 결산의 제출).

셋째, 종래 사립학교 교원의 임면에 있어서 감독청에 승인을 받아야 하는 규정을 없애고 당해 학교의 장의 제청으로 이사회의 의결을 거쳐 학교법인이 직접 임면할 수 있도록 하였다. 이는 개정 전 대학교원의 임면권이 총학장에게 있던 것을 법인으로 이전한 것으로서 대학자치에 역행한다는 많은 비판을 받은 바 있다⁵²⁾.

넷째, 규정의 삭제로 학교법인의 이사장과 그 배우자, 직계 존·비속, 그 배우자 등이 학교의 장이 될 수 없도록 한 조항을 삭제하여 학교운영에 적극적으로 참여할 수 있는 길을 대폭 확대한 것이라 할 수 있다(제54조의 3 임명의 제한).

다섯째, 교원이 직무를 이탈하여 후임자의 보충이 불가피한 때에 그 기간 중 교원자격증을 가진 자 또는 그 자격기준에 해당하는 자 중에서 임시교원을 임용할 수 있고, 임시교원에 대하여는 제56조, 제58조 제2항, 제58조의 2, 제59조, 제61조 내지 제69조의 규정을 적용하지 아니하며, 임용기간이 만료되면 당연히 퇴직하는 조항을 신설하였다(제54조의 4 기간제 교원).

여섯째, 사립학교교원으로서 20년 이상 근무한 자가 정년 전에 자진하여

52) 신현직, 사립대학의 자율성과 공공성 확보를 위한 국가 감독, 공법연구, 제28집 제4호 제2권, 2000, p. 89

퇴직하는 경우에는 예산의 범위 안에서 명예퇴직수당을 지급할 수 있고, 명예퇴직수당의 지급대상·범위·지급액·지급절차 기타 필요한 사항은 정관으로 정하는 조항을 신설하였다(제60조의 3 명예퇴직).

일곱째, 징계의결요구권자가 제64조의 규정에 의하여 징계의결을 요구할 때에는 징계의결요구와 동시에 경계대상자에게 징계사유를 기재한 설명서를 송부하여야 한다고 하였다(제64조의 2 징계의결요구사유의 통지).

여덟째, 징계의결의 요구는 징계사유가 발생한 날부터 2년을 경과한 때에는 이를 행하지 못하고, 징계위원회의 구성·징계의결 기타 절차상의 하차나 징계확정의 과다를 이유로 심의위원회 또는 법원에서 징계처분의 무효 또는 취소의 결정이나 판결을 한 때에는 2년이 경과하거나, 그 잔여 기간이 3월 미만인 경우에도 그 결정 또는 판결이 확정된 날부터 3월 이내에는 다시 징계의결을 요구할 수 있다는 조항을 신설하였다(제66조의 2 징계사유의 시효).

아홉째, 사립학교의 교원이 본인의 의사에 반하여 파면 또는 해임되거나 제58조 제1항 제2호의 규정에 의하여 면직되었을 때에는 사립학교 교원의 임면권자는 그 처분을 한 날부터 30일 이내에 후임자의 보충발령을 하지 못한다는 조항을 신설하였다(제67조의 3 후임자 보충발령의 유예).

제15차 개정된 사립학교법은 사학의 자율성을 신장하고 법 집행의 안전성을 도모하며, 사립대학 운영체제의 부재와 관리질서의 혼란으로 학원 사태가 소란하여지는 것을 방지하기 위해 이루어진 것이다.

제16차 사립학교법 개정은 1990년 12월 27일 법률 제4268호에 의하여 공포되었다. 제16차 개정은 급변하는 국내외 행정환경과 새로운 행정수요에 능동적으로 대처하고, 2000년대의 효율적인 국정수행체제를 구축하기 위하여 일부 중앙행정기관의 조직과 기능을 합리적으로 개편·조정하기 위하여

이 법의 일부 개정이 이루어졌다. 이때 개정된 대부분의 조항은 주로 정부조직법의 개정으로 문교부를 교육부로 개칭하게 된 데 따라 사립학교법의 각 조문 중 ‘문교부장관’을 ‘교육부장관’으로 ‘문교부령’을 ‘교육부령’으로 각각 개정한 것이다. 여기서 제54조 2항이 삭제된 것은 교원 임면의 경우, 감독청에 의무적으로 보고를 하게 되어 있는 제도를 폐기하는 조치의 일환이었다.

제17차 개정은 1991년 3월 8일 법률 제4347호에 의하여 공포되었다. 이 개정에 따라 이 법의 제4조 1항과 제71조가 개정되고, 제4조 2항이 삭제되었다. 이 법의 이러한 개정과 삭제는 지방교육자치법의 제정과 그 제도의 확립에 따른 후속 조치로서, 종래 시도·감독기관이 교육위원회와 교육장으로 되어 있던 것을 교육자치제도에 맞추어 교육감으로 통일하였다.

그리고 1991년 5월 31일에 이루어진 제18차 개정은 법률 제4376호로 공포되었다. 이때의 개정은 교원 지위향상을 위한 특별법이 제정되어, 교원의 징계처분 기타 의사에 반하는 불리한 처분에 대한 재심기관을 관할청 별도로 두던 사립학교법의 관계조문을 삭제하고, 이 기능을 교육부에 설치된 교육징계재심위원회로 이관함에 따라 조문을 정비한 것이다.

이때의 개정으로 제67조의 ‘재심위원회의 설치’, 제67조의 2의 ‘손해배상’, 제67조의 3, 제68조의 ‘징계처분의 결정’, 제69조의 징계의 ‘보고’ 등에 관한 조항이 일괄하여 삭제되었다. 이는 학교법인의 교원에 대한 징계권이 강화된 것으로 이해될 수 있다.

제19차 사립학교법의 개정은 1995년 12월 29일 법률 제5069호로서 교육법의 개정으로 인하여 이루어졌다. 이 법의 개정 이유는 국민적 합의에 기

초하여 민족정기를 바로 세우고 교육의 새로운 전기를 마련하기 위하여 초
등교육기관의 명칭인 국민학교를 초등학교로 변경하고, 국민의 조기교육에
대한 욕구를 반영하여 만5세의 아동에 대하여 조기취학을 허용할 수 있도
록 하였다. 대학원교육의 경쟁력을 강화하기 위하여 대학원만을 둔 대학을
설립할 수 있도록 하고, 대학원의 학위과정별 수업연한을 포함한 대학원 운
영제도를 다양화하는 등 시급한 교육개혁과제를 실천하기 위한 제도를 마
련하는 한편, 기타 현행제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·
보완하려는 것이었다.

제20차 개정은 1997년 1월 13일 법률 5274호로 공포하였다.

그 주요내용을 보면, 첫째, 기술대학을 설치·경영하는 학교법인을 설립
하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 미리 산업체가 일정한 재산을
출원하여야 하며, 기술대학을 설치·경영하는 학교법인의 경우에는 대통령
령이 정하는 바에 의하여 산업체에 근무하는 자를 임원으로 포함하여야 한
다는 조항을 신설하였다(제10조 설립허가).

둘째, 학교법인의 임원으로서 '7인 이상 15인 이하'의 이사를 두어야 한다
는 것을 '7인 이상'의 이사를 둘 수 있도록 하여 학교법인의 자율성을 확대
하였다(제14조 임원).

셋째, 종전에는 학교법인의 이사 중 적어도 3분의 1은 교육경험이 1년 이
상인 자로 하였으나 교육경험이 3년 이상인 자로 하여 이사회 의사결정의 전문성을
높였다(제21조 제3항 임원선임의 제한).

넷째, 학교법인 운영의 공공성과 투명성을 높이기 위하여 학교법인 회계
의 예산·결산을 공개하도록 하고, 학교법인이 결산을 관할청에 제출할 때
에는 공인회계사의 감사증명서를 첨부할 수 있도록 하였다(제31조 제4항
예산 및 결산의 제출).

다섯째, 대학교육기관의 장을 임기 중에 해임하고자 하는 경우에 종전에는 재적이사 과반수의 찬성으로 의결하였으나 앞으로는 이사정수의 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하도록 하여 대학교육기관의 장의 신분보장을 강화하였다(제58조의 2 직위의 해제).

여섯째, 사립학교의 교원이 자녀양육, 가족의 간호 또는 배우자의 국외근무시의 동반 등의 이유로 휴직하고자 하는 경우 임면권자는 휴직을 명할 수 있도록 하였다(제59조 제1항 휴직의 사유).

교육부 관계자는 '사립학교의 자체 경쟁력을 강화하기 위해 먼저 재정상태의 투명도를 높여 건실한 재정을 유지하도록 해야 한다는 취지에서 지금까지 실효성이 거의 없던 회계감사 기능을 강화하기로 했다'고 밝혔다.

제20차 개정은 사립학교의 자율성을 신장하고 사립대학의 총·학장의 신분보장을 강화하며, 사립학교 운영의 공공성과 투명성을 높이기 위한 개정이라고 할 수 있다.

제21차 사립학교법 개정은 1997년 8월 22일에 법률 제5345호로 공포하였다. 이때의 개정은 외국대학 등에 대한 문호를 개방함으로써 세계화시대에 부응하여 국민에게 국제적 수준의 다양한 교육서비스를 제공하기 위한 것이라고 할 수 있다.

그 주요내용을 살펴보면, 첫째, 대학교육기관 중 대통령이 정하는 학교를 설치·경영하는 학교법인으로서 외국인이 기본 재산액의 2분의 1 이상에 해당하는 재산을 출원한 경우에는 이사정수의 3분의 2 미만을 외국인으로 할 수 있도록 하였다(제21조 제1항 임원선임의 제한).

둘째, 고등학교 이하 각급 학교를 설치·경영하는 학교법인은 학생수의 격감으로 인하여 그 목적의 달성이 곤란한 경우에는 시·도교육감의 인가를 받아 해산할 수 있도록 하였다(제35조의 2 해산 및 잔여재산귀속에 관

한 특례).

셋째, 학생수의 격감으로 인하여 해산한 학교법인의 해산 및 잔여재산의 처분에 관한 사항을 심의하기 위하여 시·도교육감 소속 하에 사학정비심사위원회를 두도록 하였다(제35조 2 해산 및 잔여재산귀속에 관한 특례).

넷째, 학생수의 격감으로 인하여 해산한 학교법인의 잔여재산을 그 전부 또는 일부를 해산 당시의 학교법인이 정하는 자에게 귀속시키거나 동일법인의 설립을 위한 재산으로 출원할 수 있도록 하였다(제35조의 2 해산 및 잔여재산 귀속에 관한 특례).

다섯째, 고등학교 이하 각급 학교교원의 직무이탈로 인하여 후임자의 보충이 불가피하거나 특정교과를 한시적으로 담당할 교원이 필요한 경우에는 임용기간을 정하여 기간제 교원을 임용할 수 있도록 하고, 기간제 교원의 임용권은 학교법인의 정관 등이 정하는 바에 의하여 이를 학교의 장에게 위임할 수 있도록 하였다(제54조의 4 기간제 교원).

제22차 개정은 1997년 12월 13일 법률 제5438호로 공포되었는데 초·중등교육법의 개정에 따라 제54조 제3항(임면에 관한 보고 및 해직 등의 요구) 중 ‘교육법 제77조의 결격사유에 해당하거나 이 법에’를 ‘이 법에’로 하였고, 제57조(당연 퇴직의 사유) 중 교육법 제77조 제1호 또는 제2호를 ‘국가공무원법 제33조 제1항 각 호의 1로’로 한대로 개정하였다. 이 법은 현행 교육법의 개정의 필요성과 그동안 확정·발표된 교육개혁방안에서 초·중등교육분야에 관하여 국민의 교육받을 권리를 강화하고, 국민중심의 교육으로의 변화를 지향하는 많은 방안들이 발표·시행됨에 따라, 이의 제도화를 위한 법적 근거를 명확히 하여 교육개혁방안의 제도화를 위한 법적 기반을 마련하기 위하여 일부개정되었다.

행정절차법의 시행에 따른 공인회계사법 등의 정비에 관한 법률의 개정으로 1997년 12월 13일 법률 제5453호로 공포된 제23차 개정으로 제47조의 2(청문)가 신설되었는데, 그 내용은 ‘교육부장관은 제47조의 규정에 의하여 학교법인의 해산을 명하고자 하는 경우에는 청문을 실시하여야 한다’는 것이다.

동년 동월 동일에 법률 제5454호로 공포된 제24차 개정은 정부부처명칭 등의 변경에 다른 건축법 등의 정비에 관한 법률에 의해서 이루어졌다.

제25차 사립학교법 개정은 1999년 1월 21일 법률 제5683호로 공포되었다. 그 내용을 살펴보면, 첫째, 제28조의 제목 ‘재산관리’를 ‘재산의 관리 및 보호’로 하고 동조에 제3항을 신설하였는데, 초·중등교육법 제10조 및 고등교육법 제11조의 규정에 의한 수업료 기타 납입금(입학금·학교운영지원비 또는 기성회비를 말한다)을 받을 권리와 이 법 제29조 제2항의 규정에 의하여 별도 계좌로 관리되는 수입에 대한 예금채권은 이를 함류하지 못한다는 것이었다.

둘째, 제29조 제2항(회계의 구분) 중 ‘대통령령으로 정한다’를 ‘대통령령으로 정하되 수업료 기타 납입금은 교비회계의 수입으로 하여 이를 별도 계좌로 관리하여야 한다’로 한다는 것이다.

제26차 개정은 1999년 5월 24일 법률 제5982호로 공포하였다. 정부조직법에 의한 개정으로 ‘재정경제원’ 장관을 ‘재정경제부 장관’으로 명칭을 변경하였다.

제27차 개정은 1999년 8월 31일 법률 제6004호로 공포되어 이루어진 것

이다. 개정된 법률의 주요 내용을 살펴보면, 첫째, 이사회 구성에 있어서 친족 및 혈족의 수를 현행 5분의 2를 3분의 1로 축소하여 공공성을 제고하도록 하였고, 감사는 감사상호간 또는 이사와 민법 제777조에 규정된 친족관계에 있는 자가 아니어야 한다고 하였다(제21조 임원선임의 제한).

둘째, 임시이사 선임제도는 무제한적인 현행 규정을 보완하여 임시이사의 역할을 조속한 시일 내에 해당 사유가 해소될 수 있도록 노력하도록 하며, 사유가 해소될 때까지 재임할 수 있으며 재임기간은 2년 이내로 하되 1차에 한하여 연임할 수 있도록 하였다, 법인이 임시이사를 대신할 이사를 선임한 때에는 임시이사는 해임된 것으로 보도록 하였다(제25조 임시이사의 선임).

셋째, 대학교육기관의 교원임용은 사립의 특성을 고려하여 교육공무원법의 획일적인 준용을 강제하기보다는 그 준용여부를 법인이 정관으로 정할 수 있도록 자율성을 부여하였다. 이 경우 근무기간에 관하여는 국·공립대학의 교원에게 적용되는 관련 규정을 준용하도록 하였는데, 이 항은 2002년 1월 1일 시행하도록 하였다. 그리고 교원의 임용기간이 종료되는 경우에 임면권자는 교원이사위원회의 심의를 거쳐 당해 교원에 대한 재임용여부를 결정하여야 한다고 규정하였다(제53조의 2 학교의 장이 아닌 교원의 임면).

넷째, 학교의 장이 아닌 대학교육기관의 교원의 임용에 관하여는 국가공무원법 제11조 4항·5항 및 6항의 규정을 준용하도록 조를 신설하였다(제53조의 4 국·공립대학 교원에 관한 규정의 준용).

2000년 1월 28일 법률 제6212호로 공포한 것이 사립학교법의 제28차 개정이다. 개정된 주요 내용을 살펴보면, 신체·정신상의 장애로 장기요양을 요할 때, 병역법에 의한 병역의 복무를 위하여 징집 또는 소집된 때, 천재·지변 또는 전시·사변이나 기타의 사유로 인하여 생사 또는 소재가 불

명하게 된 때, 기타 법률의 규정에 의한 의무를 수행하기 위하여 직무를 이탈하게 된 때에는 본인의 의사에도 불구하고 휴직을 명하여야 하고, 사립학교 교원이 1세 미만의 자녀의 양육이나 임신·출산하게 된 때에는 본인이 휴직을 원하는 경우 1년의 범위 내에서 임용권자는 휴직을 명하도록 하였다. 그리고 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 제5조의 규정에 의하여 노동조합 전임자로 근무한 경우를 휴직사유에 포함하는 항을 신설하였다. 그리고 육아 등을 사유로 한 휴직에 대해 인사 상에 있어서 불리한 처우를 하지 못하도록 하고, 1년 이내의 휴직기간은 근속기간에 산입할 수 있도록 하였다(제59조 휴직의 사유).

제29차 사립학교법 개정은 2000년 12월 30일 법률 제6332호로 공포되었다. 이 개정은 고등학교 이하 각급학교를 설치·경영하는 학교법인이 학생수의 격감으로 인하여 해산하는 경우에 적용되는 잔여재산의 처분에 관한 특례규정의 시한이 2000년 12월말로 종료됨에 따라, 이를 2003년 12월 31일까지 3년 연장하여 소규모학교의 통폐합을 통한 교육재정의 효율적 운영을 도모하기 위해서였다.

제30차 사립학교법 개정은 2001년 1월 29일 법률 제 6400호로 공포되었다. 이번 개정의 이유는 새천년의 요구에 맞는 경쟁력있고 효율적인 정부를 구현하기 위하여 국가 핵심역량인 경제정책 및 인적자원개발정책 분야의 총괄·조정기능을 수행할 부총리 2인을 신설하고, 여성의 사회참여 확대 및 권익신장을 도모하기 위하여 여성특별위원회를 여성부로 확대·개편하여 여성관련 기능을 강화하려는 것이었다.

이 개정으로 교육부를 교육인적자원부로, 교육부장관을 교육인적자원부장관으로, 교육부령을 교육인적자원부령으로 개칭하고, 교육인적자원부에 차

관보 1인을 둘 수 있도록 법 제26조 제1항 및 제28조를 신설하였다.

제31차 사립학교법 개정은 2002년 8월 26일 법률 제6715호로 공포되었다. 이번의 개정은 국제교류 및 투자협력 등을 목적으로 국내에 거주하는 외국인 자녀에 대한 교육기회를 확대하고 해당 국가의 특성에 맞는 학사운영을 기하기 위하여 외국인학교에 대하여는 국내 교육관계법에 의한 교원관련 규정을 배제하도록 하는 것이 목적이었다.

사립학교에 관한 법제의 역사를 살펴보았다.

1908년 최초로 우리 나라에서 선을 보인 이 법제는 파란 많은 우리 역사와 함께 발전해 왔다. 대한제국 정부 하에서는 ‘사립학교령’으로, 왜국의 식민지 체제 하에서는 ‘사립학교규정’으로, 정부 수립 후에는 ‘사립학교법’으로 발전하여 왔다.

현행 우리 나라의 사립학교법은 1963년 6월 26일 법률 제1362호에 의해 제정된 이래 31차에 걸쳐 개정(2002년 8월 26일 법률 제6715호)되어 왔다. 이렇게 빈번한 개정이 이루어졌음에도 불구하고 아직도 사립학교법 개정을 위한 논의가 있다. 이것은 우리 나라 학교교육에서 사학이 차지하는 비중은 매우 높고, 한편으로 사학의 운영구조에 관해서는 관련 집단 사이에 갈등이 빈번하며, 한편으로는 사학에 대한 국가의 재정적 지원의 확충을 둘러싸고 정책적인 현안이 자주 제기되어 왔다. 따라서 이러한 사학의 특성에 관련하여 사립학교법이 빈번히 개정되어 왔다⁵³⁾고 할 수 있을 것이다.

53) 박재윤, 학교교육의 이해를 위한 학교교육법 편람, 서울: 도서출판 원미사, 1999, p. 443

2. 사립학교법의 내용

사립학교법의 내용은 총칙, 학교법인, 사립학교 경영자, 사립학교 교원, 보칙, 벌칙 등 6장으로 구성되어 있다.

사립학교법 제1장은 총칙으로서, 사립학교의 목적과 용어의 정의, 학교법인이 설립할 수 있는 학교의 종류와 관할청에 관하여 규정하고 있다.

사립학교법 제1조는 그 목적으로 “이 법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 양양함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다.

동 제2조에서 내린 용어의 정의에서 ‘사립학교’를 ‘학교법인 또는 공공단체 외의 법인 기타 사인이 설치하는 초·중등교육법 제2조 및 고등교육법 제2조에 규정된 학교를 말한다.’고 규정하고 있으며, ‘학교법인’은 사립학교만을 설치·경영함을 목적으로 이 법에 의하여 설립되는 법인이라 하여, 초·중등교육법 및 고등교육법에 의하지 않은 법인이나 사인을 뜻하는 ‘사립학교 경영자’와 구분하고 있다.

동 제3조에서 학교법인만이 설립할 수 있는 학교로 초등학교·중학교·고등학교·대학·산업대학·전문대학·기술대학, 그리고 대학·산업대학·전문대학 또는 기술대학에 준하는 각종학교 등이 있다고 규정하고 있다.

그리고 제4조는 관할청을 규정하고 있는데, 사립의 초등학교·중학교·고등학교·고등기술학교·공민학교·고등공민학교·특수학교·유치원 및 이들에 준하는 각종학교와 제1호에 규정한 사립학교를 설치·경영하는 학교법인 또는 사립학교경영자는 그 주소지를 관할하는 특별시·광역시·도 교육감의 지도·감독을 받고, 사립의 대학·산업대학·전문대학·기술대학 및 이들에 준하는 각종학교와 제1호에 규정한 사립학교를 설치·경영하는 학

교법인 및 제1호에 규정한 사립학교와 기타의 사립학교를 아울러 설치·경영하는 학교법인은 교육인적자원부장관의 지도·감독을 받는다고 규정하고 있다.

사립학교법 제2장은 학교법인에 관하여 규정하고 있다. 이 장은 통칙, 설립, 기관, 재산과 회계, 해산과 합병, 지원과 감독의 6절로 이루어져 있다.

통칙에서 학교법인은 그가 설치·경영하는 사립학교에 필요한 시설·설비와 당해 학교의 경영에 필요한 재산을 갖추어야 하며(제5조), 이를 위한 경영에 충당하기 위하여 그가 설치한 사립학교의 교육에 지장이 없는 범위 안에서 수익사업을 할 수 있으며(제6조), 주소는 그 주된 사무소의 소재지에 있는 것으로 한다(제7조)고 되어 있다. 그리고 학교법인의 권리능력과 불법행위능력에 관하여는 민법 제34조 및 제35조의 규정을 준용하도록 하였다(제9조).

학교법인의 설립에서, 학교법인을 설립하고자 하는 자는 일정한 재산을 출연하고 목적, 명칭, 설치·경영하려는 사립학교의 종류와 명칭 등 소정의 여러 사항들을 기재한 정관을 작성하여 대통령령이 정하는 바에 따라 교육인적자원부장관의 허가를 받도록 하고 있다(제10조),

학교법인에는 임원으로서 7인 이상의 이사와 2인 이상의 감사를 두어야 하며, 이사 중 1인은 이사장이 된다.(제14조)

이사회는 학교법인의 예산·결산·차입금 및 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항, 정관의 변경에 관한 사항, 학교법인의 합병 또는 해산에 관한 사항, 임원의 임면에 관한 사항, 학교법인이 설치한 사립학교의 장 및 교원의 임면에 관한 사항, 학교법인이 설치한 사립학교의 경영에 관한 중요 사항, 수익사업에 관한 사항, 기타 법령이나 정관에 의하여 그 권한에 속하는 사항을 심의·의결하며, 이사장 또는 이사가 학교법인과 이해관계가 상

반하는 때에는 그 이사장 또는 이사는 당해 사항에 관한 의결에 참여하지 못한다(제16조).

의결에 필요한 정족수는 재적이사 과반수의 찬성으로 하며(제18조), 이사장·이사 및 감사의 임기는 정관으로 정하되, 이사는 5년, 감사는 2년을 초과할 수 없으나 중임할 수 있다(제20조).

이사회에 있어서 각 이사상호간에 민법 제777조에 규정된 친족관계에 있는 자가 그 정수의 3분의 1을 초과하여서는 아니 되며, 또 감사의 경우, 그와 같은 친족 관계에 있는 사람이 아니어야 하며, 이사 중 적어도 3분의 1 이상은 교육경험이 3년 이상 있는 자라야 한다(제21조).

임원취임 승인이 취소된 자로서 2년이 경과하지 아니한 자는 학교법인의 임원이 될 수 없으며(제22조), 이사장은 당해 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 장을 겸할 수 없으며, 이사는 감사 또는 당해 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 교원 기타 직원을 겸할 수 없으나 학교의 장은 예외로 한다(제23조).

학교법인은 그 학교법인의 기본재산액의 3분의 1 이상에 해당하는 재산을 당해 법인의 기본재산으로 출연 또는 기증한 자 중, 생계가 곤란한 자에 대하여는 당해 학교법인의 수익이 있는 범위 안에서 생계비·의료비·장례비를 지급할 수 있게 하였으며(제26조), 그 밖의 다른 기관으로서 대학교육기관에 교육에 관한 중요사항을 심의하게 하기 위하여 대학평의원회를 둘 수 있다(제26조의 2).

재산과 회계에 있어서는 학교법인의 그 기본재산은 관할청의 허가 없이 처분할 수 없다고 규정되어 있으며(제28조), 학교에 속하는 회계의 예산과 결산은 10인 이상의 교직원으로 구성하는 예산·결산자문위원회의 자문을 거쳐 학교의 장이 편성하고, 학교법인의 이사회의 심의·의결을 거쳐 학교의 장이 집행하나, 그 중 교비회계에 속하는 수입은 다른 회계에 전출하거

나 대여할 수 없다(제29조).

학교법인의 해산 사유로는 정관에 정한 해산사유가 발생하였거나, 목적의 달성이 불가능하다는 사실에 이사정수의 3분의 2 이상의 동의를 얻어 교육인적자원부 장관의 인가가 났을 때이며, 또한 다른 학교법인과 합병한 때나 파산한 때 또는 교육인적자원부 장관의 해산명령이 내릴 때에 구성된다고 규정되어 있다(제34조).

학교법인의 합병에는 이사정수의 3분의 2 이상이 동의하고 교육인적자원부 장관의 인가를 받아야 한다고 규정하고 있다(제36조).

사립학교에 대한 국가 또는 지방자치단체의 지원은 대통령령 또는 당해 지방자치단체의 조례에 따라 보조를 신청한 학교법인 또는 사학지원단체에 보조금이나 기타의 방법으로 이루어진다(제43조).

사립학교법 제3장은 사립학교 경영자에 관하여 규정하고 있는데, 사립학교경영자 중 민법에 의한 재단법인은 그 조직을 변경하여 학교법인이 될 수 있다(제50조).

사립학교법 제4장은 사립학교 교원의 자격·임면·복무, 신분보장 및 사회보장, 징계에 관하여 규정하고 있다.

사립학교의 교원의 자격은 일반 국·공립학교의 교원에 적용되는 자격과 같으며(제52조), 각급학교의 장과 교원의 임면은 당해 학교를 설치·경영하는 학교법인 또는 사립학교경영자가 하게 되어 있다(제53조).

각급학교의 교원(학교의 장은 제외한다)의 인사에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 당해 학교에 교원인사위원회를 두며(제53조의 3), 각급학교의 교원의 임면권자가 교원을 임면(각급학교의 장으로서 임기만료로 해임된 경우는 제외한다)한 때에는 임면한 날부터 7일 이내에 관할청에 보고하여

야 하며, 관할청은 사립학교의 교원이 이 법에 규정된 면직사유 및 징계사유에 해당한 때에는 당해 교원의 임면권자에게 그 해직 또는 징계를 요구할 수 있다(제54조).

각급학교의 장이 신체 또는 정신상 장애로 1년 이상 직무를 감당하지 못할만한 지장이 있거나, 근무성적이 극히 불량한 때, 정부를 파괴함을 목적으로 하는 단체에 가입하고 이를 방조한 때, 정치운동 또는 노동운동을 하거나 집단적으로 수업을 거부하거나 또는 어느 정당을 지지 또는 반대하기 위하여 학생을 지도·선동한 때, 인사기록에 있어서 부정한 채점·기재를 하거나 허위의 증명이나 진술을 한 때, 학생의 입학·수업 및 졸업에 관하여 교육관계법률 또는 그 법률에 의한 명령에 위반한 때, 학교에 속하는 회계의 집행에 관하여 부정을 저질렀을 때 또는 다른 교육관계법령에 위반하였을 때 관할청은 임면권자에게 당해 학교의 장의 해임을 요구할 수 있으며(제54조의 2), 사립학교에서는 기간제교원을 임용할 수 있으며, 기간이 만료되면 당연히 퇴직된다. 기간제교원의 임용기간은 1년 이내로 하되, 필요한 경우 3년의 범위 내에서 그 기간을 연장할 수 있다(제54조의 4).

사립학교 교원은 형의 선고·징계처분 또는 이 법에 정하는 사유에 의하지 아니하고는 본인의 의사에 반하여 휴직·면직 등 불리한 처분을 받지 아니하며, 또 권고에 의하여 사직을 당하지 아니한다. 그러나 교원이 형의 선고나 법이 정한 사유에 해당하는 경우, 그리고 학급·학과의 개폐에 의해 폐직이나 과원이 된 때에는 그러하지 아니하다.(제56조)

교원의 신분보장에도 불구하고 정당한 사유가 발생하였을 때는 면직이나 직위해제를 할 수 있다(제58조).

사립학교의 교원은 현행범인인 경우를 제외하고는 소속학교장의 동의 없이 학원 안에서 체포되지 아니하며(제60조), 사립학교교원으로서 20년 이상 근속한 자가 정년 전에 자진하여 퇴직하는 경우에는 예산의 범위 안에서

명예퇴직수당을 지급할 수 있으며, 명예퇴직수당의 지급대상범위·지급액·지급절차 기타 필요한 사항은 정관으로 정한다(60조의 3).

사립학교법은 교원의 징계의 사유와 종류, 그 절차에 관하여 규정하고 있다.

교원의 임면권자는 사립학교법과 기타 교육관계법령에 위반하여 교원의 본분에 배치될 때, 직무상의 의무에 위반하거나 직무를 태만히 한 때, 직무의 내외를 불문하고 교원으로서의 품위를 손상하는 행위를 한 때, 당해 징계사건을 관할하는 교원징계위원회에 그 징계의결을 요구하여야 하고, 그 위원회의 징계 의결에 따라 징계 처분을 하여야 한다. 징계 처분에는 그 경중을 따져 파면·해임·정직·감봉·견책 등 다섯 가지의 징계 처분이 있다(제61조)

교원징계위원회는 5인 이상 9인 이하의 위원으로 구성하되, 그 위원은 당해 학교의 교원 또는 학교법인의 이사 중에서 당해 학교법인 또는 사립학교경영자가 임명한다. 다만, 학교법인인 경우에는 당해 학교법인의 이사인 위원의 수가 위원의 2분의 1을 초과할 수 없으며, 교원징계위원회의 조직·권한 및 심의절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.(제62조)

교원징계위원회위원은 그 자신에 관한 징계사건을 심리하거나 피징계자와 친족관계가 있을 때에는 당해 징계사건의 심리에 관여하지 못한다(제63조).

교원징계위원회는 징계사건을 심리함에 있어서 진상을 조사하여야 하며, 징계의결을 행하기 전에 본인의 진술을 들어야 한다. 다만, 2회 이상 서면으로 소환하여도 불응한 때에는 예외로 하며, 필요하다고 인정한 때에는 관계인을 출석시켜 의견을 들을 수 있다(제65조).

교원징계위원회는 징계사건을 심리한 결과 징계를 재적위원 3분의 2 이

상의 출석과 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한 때에는 주문과 이유를 기록한 징계의결서를 작성하고 이를 임명권자에게 통고하여야 하며, 임명권자가 통고를 받은 때에는 그 통고를 받은 날로부터 15일 이내에 그 의결내용에 따라 징계처분을 하여야 한다. 이 경우에 있어서 임명권자는 징계처분의 사유를 기재한 결정서를 당해 교원에게 교부하여야 한다(제66조).

사립학교법의 제5장 보칙 규정은 관할청이 사립학교의 교육에 대한 조사, 통계 등의 필요한 사항 보고, 장부 등 서류에 대한 검사 등에 관하여 규정하여 사학에 대한 통제권의 일부를 정하고 있다(제70조).

사립학교법 제6장 벌칙은 학교법인의 이사장과 사립학교 경영자에 대한 것으로, 이들이 법에 정한 바를 위반하거나 관할청의 명령을 위반할 경우에 부과하는 내용을 규정하고 있다.

이상으로 사립학교법의 내용을 간단히 살펴보았다.

우리 나라에서 교육에 관한 문제는 일반인들의 관심을 가장 많이 끄는 문제 중의 하나에 속할 것이다. 어느 가정인들 학생이나 학부모가 없는 경우가 거의 없을 것이며, 전통적으로 동아시아 국가들은 유교의 영향으로 교육에 대한 관심이 높다. 또한 우리 나라는 세계 어느 나라보다 사립학교의 비중이 높은 편이다. 사립학교법이 1963년 6월 26일 제정된 이래 오늘에 이르기까지 무려 31차에 걸친 개정이 있었지만, 아직도 사립학교법을 개정해야 한다는 목소리가 높으며, 그것은 사립학교가 우리 나라의 교육제에서 차지하는 비중이 그만큼 크기 때문이라는 반증이 되기도 할 것이다. 다음에는 최근의 사립학교법에 대한 개정논의를 살펴본다.

Ⅳ. 사립학교법에 대한 개정논의와 개선방향

1. 최근의 개정 논의

사립학교법에 관한 개정 논의가 가장 본격적으로, 그리고 조직적으로 이루어지게 된 시기는 2001년부터라고 할 수 있겠다. 2001년은 정치적으로 볼 때 각종 현안을 둘러싸고 보수와 개혁이라는 두 진영이 첨예하게 갈라져 이념적 대립이 심각했던 해였다고 할 수 있다.

종래 교육문제는 교원집단, 감독청, 학생 및 직원노조 내부의 문제로 인식되었다면, 2001년의 사립학교법 등 개정의 문제는 교육계를 넘어 정당, 언론, 종교계, 시민사회 내부에 이르기까지 그 파장이 확대되었다⁵⁴⁾.

이 시기에 사립학교법 개정 문제의 발단은 민주당의 교육위원회 소속의원들⁵⁵⁾이 사립학교법, 고등교육법, 초·중등교육법 등 3개 법률에 대한 개정안을 마련하면서부터였다. 이들은 이 개정법률안을 2001년 4월 18일 제 220회 국회 본회의에 회부하였다.

집권 민주당이 제출한 개정안의 특징을 요약하면 사립학교에 대한 공적 관리의 강화이다. 물론 종래에 사학을 국가관리로부터 방치한 것은 아니었다. 다만 노태우 정부 이래 사학의 자율성을 이유로 국가관리보다 나름의 자율성을 부여해 왔다. 그러나 이 자율성의 부여가 사학에서의 각종 비리와 부조리로 연결되었다. 그 원인은 주로 사학경영자의 비리와 부조리로 인한 것이었다. 비리와 부조리가 있는 사립학교가 어느 정도인지에 대해서는 정확

54) 임재홍, 앞의 글, p. 2

55) 설훈, 이상수, 이해찬, 정세균, 이재정, 김덕규, 김경천, 전용학, 임종석, 김화중 등, 설훈 의원 대표발의

한 통계나 규모를 제시하기는 힘들지만, 각종 언론이나 교육부 내지 교육단체들의 자료를 보면 상당히 심각하다는 것을 추정하여 볼 수 있다⁵⁶⁾.

사학의 비리·부조리의 유형을 보면, 사학 설립자와 재단 이사장의 학교 운영에 관한 전횡, 재단의 학교예산 유용, 교원 채용 관련 비리, 부정입학 및 사례비 수수 등 다양한 형태로 나타나고 있다. 그러나 이러한 부정 부패가 가능한 근본원인은 사학의 설립자나 또는 설립자와 관련된 인물이 사립학교 운영의 전권을 행사하고 있는데서 찾을 수 있다. 그리고 이러한 사학의 병폐에 대해서는 어느 정도 사회적 합의를 얻어가고 있는 것 같다.

2000년 11월 18일 EBS가 Korea Research에 의뢰해서 조사한 결과 88.2%가 사립학교법 개정애 찬성한다는 의사를 표시했다. 또한 연합뉴스가 무작위로 인터넷 사용자 16,834명을 대상으로 해서 2001년 2월 8일 조사한 결과 개정애 찬성한다는 의견이 78%에 달했다.

이러한 사회적 합의에 기초해서 나온 최소한의 공적 관리가 민주당이 발의한 개정안이라고 말할 수 있다. 그러나 이러한 개정 논의는 사학연합을 비롯한 기득권층의 격렬한 저항을 불러일으키면서 결국 법개정에 성공하지는 못했다. 그러나 우리나라 교육의 상당한 비중을 차지하고 있는 사립학교에 대한 공감대를 불러일으킨 것은 상당한 기여라고 판단할 수 있겠다⁵⁷⁾.

민주당 교육위 위원들의 사립학교법 등 개정안에 대해서는 공동여당내에서 자민련의 반대로 진통을 겪는 동안, 여·야 개혁파의원들⁵⁸⁾이 2001년 12월 8일 제225회 국회본회의에 사립학교법 등 개정안을 제출하게 되었다. 이안은 민주당 안과 유사하지만 보다 진전된 부분도 있었다.

사립학교법 문제가 사회화되도록 공헌한 것은 다름 아닌 “사립학교법개

56) 임재홍, 앞의 글, pp 11-12

57) 임재홍, 앞의 글, p. 12

58) 김영춘, 김홍신, 김락기, 안영근, 정의화, 김용학, 서상섭, 원희룡, 오세훈, 김성조, 손학규, 이승철, 남경필, 윤경식, 정병국, 심규철, 박종희, 이성현, 정인봉, 임진출 등, 김영춘 의원 대표발의

정과 부패사학척결을 위한 국민운동본부”(이하 국본으로 약칭한다)이었다. 국본은 시민사회운동단체로서, 이 단체는 교육관련단체를 중심으로 하여 시민사회단체 종교단체들이 모여서 우리 나라 교육에 대한 개선안을 내놓았다.

최근의 사립학교법에 대한 개정 논의에 있어서 민주당과 여야개혁파 의원과 국본의 3가지 입장을 살펴보면 사립학교법 개정에 대한 흐름을 알 수 있겠다.

가. 민주당의 개정안

민주당이 제안한 것은 사립학교법만의 개정은 아니다. 고등교육법과 초·중등교육법도 포함되어 있었다. 민주당이 내놓은 개정안의 주요 골자를 보면 다음과 같다.

(1) 고등교육법 개정안의 내용

교수회를 대학의 공식기구로 규정함.

(2) 초·중등교육법 개정안의 내용

- ① 사립학교 학교운영위원회를 심의기구화함.
- ② 교사회를 공식기구화함.

(3) 사립학교법 개정안의 내용

- ① 교수회와 학교운영위원회의 감사추천권 신설.
- ② 학교장의 교원임면권 행사.
- ③ 임원취임 승인취소요건 강화.

- ④ 비리·분규 당사자의 복귀 요건 강화.
- ⑤ 임시이사에서 정이사 체제로의 전환시 학교운영위원회나 교수회에 1/3 이상의 추천권 부여.
- ⑥ 외부감사제도의 문제점 개선 및 내부감사의 책무성 강화.
- ⑦ 사립학교의 장의 임기제 도입.
- ⑧ 교원인사위원회와 교원징계위원회의 구성방식의 다원화.
- ⑨ 학교장의 권한 강화.

나. 의원 입법안

(1) 고등교육법 개정안의 내용

학교운영위원회나 교수회뿐만 아니라 학생자치활동을 보장하고, 직원회의 조직 및 운영에 관한 기본적인 사항은 학칙으로 정하도록 함.

(2) 초·중등교육법 개정안의 내용

- ① 학생회·교사회 및 학부모회를 설치.
- ② 사립학교 학교운영위원회에 심의기능 부여.

(3) 사립학교법 개정안의 내용

- ① 학교법인 이사회내 공익이사 1/2 충당.
- ② 직원회에도 감사추천권을 부여함.
- ③ 이사 상호간 친족관계에 있는 자를 5분의 1을 초과하지 못하도록 함.
- ④ 사학 비리·분규 당사자로서 비위사실의 적발로 인해 임원취임 승인 취소된 자가 임원에 다시 선임될 경우 그 경과기간을 10년으로 연장하고, 다시 선임할 경우 재적이사 3분의2 이상의 찬성을 요하도록 함.

⑤ 학교법인의 임원 취임승인을 취소한 경우 교육부장관 직권으로 임시 이사를 선임하도록 하고, 임시이사는 임시이사의 파견사유가 해소된 때까지 재임하도록 하여 현행 임시이사 임기제한 규정을 삭제함.

⑥ 사학 비리·분규 당사자로서 임원취임 승인이 취소되었거나 학교의 장의 직에서 해직된 경우와 학교법인 운영과 관련하여 횡령 등의 죄로 처벌을 받은 자에 대한 학교의 장 임명제한에 관한 경과기간을 연장함.

다. 사립학교법개정을위한국민운동본부의 견해

(1) 사립학교의 공공성 확보

① 총칙에 사립학교의 공공성 확대를 명문화함.

② 이사회 구성원의 1/3 이상을 학부모, 시민단체, 교원이 추천하는 공익 이사로 충당하는 공익이사제의 도입 등 사립학교 운영주체인 이사회의 민주화.

(2) 투명한 학교 운영을 위한 견제·감시 장치의 제도화

③ 국·공립학교와 차별 없는 사립학교 학교운영위원회의 심의·의결기구화.

④ 학부모, 교직원, 학생 단체의 법적 기구화.

(3) 사립학교 부패 방지 방안의 제도화

⑤ 임원의 취임 승인 취소 요건의 확대와 구체화.

⑥ 이사 선임 요건의 강화 : 친·혈족 비중 축소, 교육경험자 비중 확대.

⑦ 비리 당사자의 학교 복귀 및 임원 취임 금지.

⑧ 임시이사의 파견 요건 확대 및 구체화, 임기 제한 조항 삭제.

- ⑨ 국가와 감독관청의 사립학교 지도·감독 강화.
- ⑩ 사립학교 이사장·경영자의 비위에 대한 처벌 강화.
- ⑪ 투명하고 효율적인 사립학교 재정 운영을 위해 교육청·학부모·교원·시민이 참여하는 시도별 '사립학교 재정운영 평가위원회' 설치.
- ⑫ 공영 이사제 확립.

(4) 사립교원 임용제도의 투명성 확보

- ⑬ 사립학교 교원 임용제도의 공개화 및 투명성 확보.

2. 개정안 제출에 대한 각계의 반응 및 평가

이러한 사립학교법 등 개정안 제출에 대해서 교원 및 학부모 단체는 교육의 공공성이 제고되고 사학비리를 척결하는 계기가 될 것이라고 환영하는 반면, 사학재단측은 설립자의 건학이념 구현이 어려워지고 학교운영의 자율성과 독립성이 침해당할 것이라고 반발하고 있다⁵⁹⁾.

이러한 찬반의 갈림은 사립학교와 직접적인 이해관계를 가지는 당사자뿐만 아니라 정당, 언론에까지 확산되기에 이른다. 이것은 사립학교법에 그만큼 복잡하고 착종된 이해관계를 갖는 사람이 많다는 것을 의미한다. 실제 통계를 보아도 고등학교, 전문대학교, 4년제 대학교에서 사립학교가 차지하는 비중은 압도적이다. 사립학교가 차지하는 비중을 보면, 초등학교 1.4%, 중등학교 24.6%, 고등학교 51.5%, 전문대학 89.8%, 대학교 83.6% 정도에 이른다⁶⁰⁾.

59) 한국일보, 2001년 2월 15일자

60) 한국교육개발원, 교육통계연보, 2000

민주당의 사립학교법 등 개정안에 대해서 가장 부정적인 반응을 보인 것은 한국사학법인연합회였다.

이들 주장의 요지를 보면, 국본의 주장은 사학법인을 사회화하는 발상으로 자유민주적 기본질서에 반하고, 재단법인의 기본권을 침해한다는 것이기 때문에 반대한다는 것이다. 여기에는 민주당이 추진하고 있는 사립학교법개정안도 포함시켜 볼 수 있다. 반대논거를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사립학교법 등 개정안에 대해서 사립학교법인의 자율권을 침해하여 위헌적이라고 평가하는 부분은 주로 학교장의 교원임면권이고, 다른 하나는 학교운영위원회를 심의기구화하는 점이다. 즉 “민주당안은 학교법인 자신이 체결하여야 할 그 임원과 위임계약을, 그 아닌 학교운영위원회나 교수회가 사실상 체결할 수 있도록” 하고 있는데, 이것은 “학교법인이 체결하여야 할 취임계약을 학교법인에 의해 채용된 학교장이 체결할 수 있도록” 하는 것으로 “헌법에 의하여 허용되는 범위를 벗어난 것”이다.

더불어 학교운영위원회의 심의권에 대해서도 “학교법인과 학부모는 취학계약의 당사자이므로, 학부모는 사립학교의 교육운영에 관하여는 중요한 이해관계를 가질 수 있”기는 하나, 이는 사실상의 이해관계이고 “교원 역시 기본적으로 교육운영을 학교법인의 간섭없이 자율적으로 정할 수 있는 지위에 있지만, 학교법인의 학교운영에 관하여는 개입할 법적 권리가 없다.” “교원, 학부모, 지역인사가 참여하는 학교운영위원회에, 학교법인의 전권사항인 학교운영에 관한 사항을 심의·의결하도록 한다는 것은, 학교법인의 기본권을 본질적으로 침해하는 것일 뿐 아니라, 학교법인을 부정하는 일”이다⁶¹⁾.

61) 제철웅, 사학의 역할과 경쟁력 강화방안, 2001년 4월 3일 한나라당 주최 공교육 정상화 심포지움에서 발표한 글. 2001, p. 12

교원의 임면권을 학교법인 이사장에서 학교의 장으로 이관시키는 경우, 학교장이 인사권을 행사할 때는 교원인사위원회의 심의를 거치게 되어 있기 때문에 실질적인 교원인사권을 교사들이 장악하게 된다. 민주당 안대로 시행하려면 현재 교육감이 행사하고 있는 공립교사의 임면권을 일선 학교장에게 위임하는 작업도 함께 이루어져야 형평이 맞다.

이 입장의 기본 축은 설립자의 건학이념과 이 건학이념이 구체화된 학교법인의 기본권 행사의 권한과 나아가 학교법인의 학교운영상 자율성이다. 이 자율성이 도출되는 과정은 다음과 같다.

먼저 개인은 사립학교를 설치할 권리가 있다는 것이다. “어떤 개인이든 법으로써 금지되지 않는 한, 자기 재산을 그 재산권에 부여된 권능에 따라 그가 원하는 방식으로 처분할 수 있다(헌법 제23조). 사인이 재산을 출연하여 사립학교를 설립할 수 있는 것도 바로 이런 기본권의 발현인 것이다. 즉 설립자는 자신이 설정한 교육목적, 가치관, 교육방법 등을 실현하기 위하여 학교법인을 설립할 수 있다.”⁶²⁾

이 설치의 권리가 행사되면 이 설치자의 이념이 영속될 수 있도록 할 필요가 있다는 것이다. 그래서 학교법인이 기본권 행사의 주체로 등장하되, 대신 이 학교법인은 설립자의 건학이념이 유지될 수 있도록 장치를 갖추어야 한다는 것이다.

둘째, 학교법인 임원의 취임승인 취소사유로 ‘교직원 인사에 관여하거나 학교장의 부당행위를 방조한 때’라고 광범위하게 확대 규정함으로써 관할청의 주관적인 판단으로 임원취임 승인을 취소할 수 있게 했고, 취임승인이 취소된 임원은 학교법인 이사로의 복귀를 사실상 봉쇄함으로써 헌법이 보장하는 직업선택의 자유를 침해하고 있다.

62) 제철웅, 학교재산출연자의 권리와 법적 보호, 사학, 통권 96호 여름호, 서울: 대한사립중고등학교장회, 2001, p. 14

셋째, 현재 자문기구로 되어 있는 사립학교운영위원회를 심의기구로 바꾸는 동시에 그 기능에 학교현장과 학칙의 제·개정에 관한 사항, 학교의 예·결산에 관한 사항, 학교법인 이사 3분의 1 선임추천권 등을 추가함으로써 학교운영위원회가 학교장의 권한은 물론 학교법인의 권한까지 행사하도록 하고 있다. 국공립학교의 경우 학교장이 학운위의 심의사항이나 집행하는 꼭두각시로 전락, 장학권을 상실함으로써 책임경영체제가 완전히 무너지 학교붕괴 사태로까지 발전하고 있는 현실을 직시하고, 교육의 앞날을 진정 걱정한다면 사립학교 운영위원회를 심의기구화 할 것이 아니라 국공립학운위의 자문기구화 작업부터 추진해야 마땅하다고 본다.

넷째, 교원의 인사에 관한 중요사항을 심의하게 하기 위하여 중·고등학교 이상의 각급학교에 교원인사위원회를 두도록 규정하고 있다. 그러나 대학교육기관은 인사의 규모가 크고 전문 분야도 다양하여 교원인사위원회의 평가가 타당성이 있다고 할 수 있으나, 중·고등학교는 인사의 규모가 작고 교사의 자질을 판단하기 어렵지 아니하므로 이 위원회를 일률적으로 설치하기보다는 사학의 자율에 맡기는 것이 오히려 바람직하다는 반론도 제기되고 있다⁶³⁾.

다섯째, 민주당의 이같은 개정안은 일부 사학의 비리를 전체 사학의 문제로 확대시켜 사학경영권을 탈취하려 시도하고 있는 급진교원단체의 주장만을 대폭 수용함으로써 대부분의 건전한 사학까지 규제하는 모순을 범하고 있을 뿐만 아니라, '사학자율성 신장'이라는 국제적 교육 추세에도 역행하고 있다. 또한 민법상 사인(私人)과 동등한 인격체로 인정되는 재단법인인 학교법인의 재산권을 인정하지 않는다는 점에서 자유민주사회의 기본질서를 파괴하는 혁명적 발상에서 입안된 법안이라는 비판을 면할 수 없다⁶⁴⁾.

63) 신동원, 개정사립학교법의 해설, 사학, 1990 여름호, 서울: 대한사립중고등학교장회, 1990, p. 43)

64) 이방원, 사립학교법 개악 움직임에 대한 우리의 반론, 사학, 통권 96호 여름호, 서

동아일보는 ‘사학의 자율성 존중되어야’라는 제목의 사설에서 사학재단법인의 입장을 다음과 같이 옹호하고 있다.

“사립학교법인은 사법상의 재단법인이며, 학교의 모든 재산은 바로 이 법인이 소유하는 것이(며), …… 학교재산은 학교법인의 사적 소유재산이며, 그렇기 때문에 헌법 제23조에 의해 그 재산은 소유권보장을 받”아야 한다는 것이다. 이러한 논리의 연장선상에서 “사학은 사법상의 재단법인으로서 법적으로는 일반 국민과 마찬가지로 사인이다. 따라서 그 성질에 반하지 않는 한, 사학 역시 헌법상의 기본권을 누리는 것이다. 그 내용 중 가장 중요한 것은 바로 헌법 제10조에 의해 보장되는 법인의 존엄성이며, 그로부터 파생되는 자기 활동의 자유이다. 사학 역시 여타의 사인과 마찬가지로 평등권을 누리며(헌법 제11조), 그 소유권은 헌법에 의해 보장받는다(헌법 제23조). 그렇기 때문에 사학은 학교를 어떻게 운영할 것인가를 스스로 판단할 권리가 있는 것이다. 어떤 교사를 임명하며, 어떤 방식으로 교육할 것이며, 재정을 어떻게 집행할 것인가를 스스로 결정할 수 있어야 하고, 이것은 바로 헌법상의 기본권의 발현이다. 어떤 개인이 그 자신의 동의 없이 그 활동에 있어서 일일이 국가나 제3자의 간섭을 받으려고 하겠는가? 그와 같은 것을 허용한다면 그것은 노예의 삶이며, 자유민주적 기본질서에 반”하는 것이다. “극소수 비리 사학을 빌미로 건전한 사학까지를 싸잡아 규제하는 것은 옳지 않다는 게 우리의 생각이(며), … 실제로 개정안의 몇몇 조항은 사학의 자율성과 학교법인의 고유권한을 침해할 소지가 있다. 이는 사학 설립 및 운영에 대한 의욕을 크게 약화시키고 사학의 생명력을 잃게 하는 것”이다⁶⁵⁾.

또한 동아일보는 더욱 강경한 입장을 보인다.

출: 대한사립중고등학교장회, 2001, p. 36

65) 동아일보, 2001년 3월 17일자 사설

“이들 법안은 기본적으로 사학의 자율성과 학교법인의 고유권한을 부정하고 막대한 개인재산을 투입해 사학을 설립한 독지가의 사유재산권을 침해하는 것이다. 우선 법인 이사회의 교직원 임면권 박탈은 사학 설립 주체의 권리를 근본적으로 뒤흔드는 것이다. 더욱이 임면권을 넘겨받은 학교장도 독자적이 아니라 교원인사위원회의 제청을 받아 인사권을 행사하도록 하고 있다. 여기에 학교의 예·결산심의권과 학칙제정권까지 교원 학부모 지역인사로 구성되는 학교운영위원회의 심의를 거쳐 행사하게 하고 있다. 이렇게 되면 학교법인은 무력화되고 사실상 인사 재정 학사행정 등 모든 권한이 교원들에 의해 좌지우지되는 셈”이다⁶⁶⁾.

차이는 있지만 중앙일보나 조선일보도 비슷한 입장으로 보인다. 조선일보는 2001년 2월 9일자, ‘사학법개정안 문제있다’라는 사설에서, 중앙일보는 2001년 2월 14일자 ‘사립학교법 개정 서둘러 말라’라는 사설에서 반대입장을 피력하고 있다.

사립학교법 개정안을 둘러싼 수구와 변화의 대립은 정치권에도 그대로 반영되었다. 자민련은 보수 역할론을 이유로, 한나라당은 사학의 기반을 손상할 우려가 있다는 이유로 반대하였다. 결과적으로 사립학교법 개정에 대한 찬반 입장에 따라 정치권이 보수와 진보세력을 구분하는 모양을 지었다는 점이 주목된다.

자민련은 당시 민주당과 정책공조를 하고 있었지만, 사립학교법 개정에는 뚜렷히 반대한다는 입장을 표명했다. 사학법인연합회 연말 총회에서 김종필 총재는 “사학의 자율성을 보장하고 운영권이 존중되어야 한다”고 강조하고 한 발 더 나아가 ‘근무시간 중 교원노조 활동 허용방침 철회’와 ‘단위학교 노조활동 금지’를 주장했다.

한나라당은 사립학교법 개정 시종일관 소극적 자세를 견지했다.

66) 동아일보, 2001년 4월 25일자 사설

이러한 자민련과 한나라당의 반대로 결국 사립학교법 등에 대한 개정은 불가능해졌다.

이상에서 본 각 정당 단체들의 입장을 정리하여 본다면 가장 수구적인 입장에 서 있는 것이 사학연합과 자민련임을 알 수 있다. 그리고 대부분의 언론이 이들 수구적인 입장과 같은 맥락에서 사립학교법 개정반대를 주장하고 있다. 물론 한나라당 역시 일부 소장파 의원들이 사립학교법 개정을 주창하고 있지만 주류적인 흐름은 이들 수구적 입장과 거의 유사하다고 말할 수 있다.

그에 비해 가장 큰 변화를 원하는 것은 국본이며, 정치권에서는 2001년 2월경에 제출된 여·야의원제출안을 들 수 있다. 또한 언론사로는 한겨레신문을 들 수 있을 것이다. 논쟁의 발단을 제공한 민주당의 경우는 중도적인 입장으로 판단하여 볼 수 있다.

이러한 입장 차이는 교육에 대한 현실적인 이해관계에 따른 것이다. 그런데 자세히 보면 이러한 입장 차이는 사립학교법의 법적 성질과 원리를 어떻게 이해하느냐에 의해 구별되고 있다. 예를 들어 민주당의 사립학교법 등 개정안에 대해서 찬성하는 입장은 교육의 공공성이라는 개념을 중심원리로 보고 있고, 반대로 사립학교법 개정을 저지하려는 입장에서는 자율성 내지는 재산권의 원리를 중시한다는 것이다. 그리고 이런 개념들은 교육에 관한 우리 법질서의 중심개념이기도 하다. 따라서 이들 원리들이 법학에서 어떻게 논의되고 위치지워지는지를 검토하면 이들 주장에 대한 규범적 판단이 가능해질 것이다⁶⁷⁾.

67) 임재홍, 앞의 글, pp. 17-18

3. 현행 사립학교법의 문제점 및 개선방향

현행 우리 나라 사학의 문제점은 정부의 규제와 감독, 그리고 학교법인과 학교 사이의 법적 관계와 관련되어 초래되는 것으로 볼 수 있다.

법인 측에서 볼 때 자신들이 투자한 학교에 대해서 사학 운영의 우선권을 당연한 것으로 주장하고, 반면에 기타 학교 구성원들은 사학 교육의 책무성을 강조하고 있다. 상대방에 대한 반대의 논리도 재단 측에서는 사학 운영에 대한 책임 문제를, 사학 구성원들은 재단의 전횡과 비리를 각각 거론하고 있다⁶⁸⁾.

이러한 논리와 주장은 근본적으로는 사학의 자주성 확보의 문제와 관련되어 있음을 알 수 있다. 사학의 자주성은 사학의 설립과 교육의 자유를 보장하는 것에서 확보될 수도 있다. 그러나 또 한 가지 중요한 해결 방안으로서 공공성의 보장을 고려해 볼 수도 있다. 그런데 우리 나라 사학의 공공성은 자칫하면 국가의 과도한 간섭과 통제로 오해될 소지가 있다.

사학의 공공성은 국가의 간섭과 통제가 아니라 사학 설립과 교육의 자유를 국가적인 차원에서 공적으로 보장하고 조성한다는 개념으로 이해되어야 한다. 이러한 공공성 보장의 가장 중요한 수단이 바로 사립학교법이다⁶⁹⁾.

사립학교법은 사립학교의 자주성과 공공성을 진작한다는 목적 하에 1963년 6월에 제정됐다. 사립학교법 제1조에는 '사학의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 양양함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다'고 되어 있다.

사립학교의 자주성이란 국가가 규정하는 제반 시책 범위 내에서 학교가 독자적으로 그 특성을 유지 발전해 나갈 수 있도록 허용하는 것이라 할 수 있다. 사립학교의 공공성이란 모든 학교 교육사업은 사회 공공의 복지를 위해서 그 의의가 인정되기 때문에, 사립학교라 할지라도 설립자의 사익만을 도모하거나 자의적인 경영에 맡겨서는 안 된다고 하는 공교육 개념에서 유

68) 이성호 외, 사립학교법의 현황과 개정과제, 사립학교법연구위원회, 1998, p. 47

69) 손현숙, 앞의 글, p. 9

래하는 사립학교가 갖는 공공적 성격을 말하는 것이다.

사립학교의 자주성과 공공성의 두 개념은 건전한 사립학교의 육성과 직결되는 핵심적인 개념들이며, 마치 수레의 두 바퀴와 같아서 어느 한 쪽만을 따로 떼어서 이해할 수 없는 개념이다. 그런데 이 자주성과 공공성의 두 개념 사이에는 미묘한 상극과 갈등이 있으며, 서로가 서로를 제한하기도 하고 보조하기도 하는 역할을 하므로, 사립학교의 건전한 발달을 추구한다는 것은 결국 이 두 개념을 얼마나 잘 조화시키느냐에 달려 있다고 할 수도 있다⁷⁰⁾.

현행 사립학교법은 그 동안 31차에 걸쳐 개정을 했다. 그간 개정된 주요 내용을 보면 사립학교법의 개정이 동법의 법리상의 문제로 이루어진 것이 아니라, 형식적 법치주의의 발상에 의하여 문교시책이나 교육행정의 변천에 따라 사립학교법이 따라가는 형식으로 개정되었다. 정치·사회적 변화 때문에 빈번하게 사립학교법이 개정되었지만 법 자체가 갖는 모순이나 제도적 결함을 수정하기 위한 개정은 없었다.

우리 나라는 1948년 정부수립 이후 국민의 정부까지 수많은 변혁을 겪었으며, 그 변혁이 있을 때마다 변혁의 주역들에 의하여 교육 영역이 적지 않은 정치적 결단에 의하여 변화가 이루어져 왔다. 때로는 이러한 결단에 의하여 이루어진 변화들이 현명한 선택이 될 수도 있겠으나, 그것이 교육적 결단이 아닌 정치적 결단이라는 사실 때문에 교육에 역기능으로 작용할 수도 있는 것이다⁷¹⁾(안기성 외, 1990, pp. 6-7).

따라서 앞으로 사립학교법의 개정은 대선 전략 등 각파의 당리당략이나 특정 집단의 이익을 위하여 이루어져서는 아니 되며, 국민 전체, 특히 교육주체의 이익을 대변하는 방향으로 이루어져야 하겠다.

이러한 입장에서 사립학교법의 문제점과 그 개선방향을 살펴본다.

70) 허재욱, 한국사립학교법에 관한 연구: 자주성과 공공성을 중심으로, 박사학위 논문, 중앙대학교, 서울, 1985, pp. 23-24

71) 안기성 외, 교육법제 정비에 관한 연구, 교육부 학술연구, 1990, pp. 6-7

가. 학교법인 편중의 운영구조

현행 우리 나라 사립학교의 운영구조는 학교법인 중심으로 되어 있다. 우리 나라의 학교법인은 재단법인의 형태에 기초하여 공공성을 확보하기 위해 다소의 수정을 가한 학교법인이라는 형태로 제도화하고, 이사회를 의결기관으로 하며, 이사장을 학교법인의 대표로 하는 가운데, 학교는 법인이 설치, 경영하는 시설로 개념화되어 있다.

따라서 최소한 법적으로는 학교법인(사실상 이사회와 이사장이 실체인)이 사립학교의 모든 사항에 관한 최종 결정권자이고 사립학교에 대한 책임을 지는 형태로 되어 있다⁷²⁾.

이와 같은 법인(이사회) 중심의 현행 사립학교의 운영 구조하에서는 사학의 자율성이란 사실상 법인(혹은 설립자, 이사회)의 자율성으로 이해될 수밖에 없다. 법인과 대학을 포함하는 넓은 의미에서의 사립학교의 자율성이 아닌 사학의 운영구조를 이루고 있는 특정한 운영구성 요소의 자율성으로 잘못 이해될 수 있는 것이다.

사학을 독단적으로 운영하는 법인이 없지 않은 상황 속에서 공익을 대변할 수 있는 외부 인사들이 학교 운영에 참여할 기회도 충분히 보장되어 있지 못하다. 따라서 사학의 특정 구성 요소(이사회, 이사장, 기타 사학의 구성요소)들이 자의적 운영을 할 수 있는 여지가 생기게 되고, 이것이 사학의 공공성과 자율성을 오히려 해치고 있다고 할 수 있다.

학교법인에 지나치게 편중되어 있는 현행 운영구조를 개선하기 위해서는 대학평의원회를 설치 운영할 필요가 있겠다.

현행 사립학교법에는 대학교육기관에 교육에 관한 중요사항을 심의하게 하기 위하여 대학평의원회를 둘 수 있으나, 그 설치 여부가 임의적이어서 다양한 의견 수렴을 위한 자율성 보장 장치라고 볼 수 있음에도 그 기능이

72) 사립학교법 제16조, 제19조, 학교법인의 재산과 청산에 관하여 민법 조항을 준용하도록 한 사립학교법 제42조, 학교법인 정관 제27조 및 31조 등

유명무실해질 우려가 있다⁷³⁾. 따라서 법인과 학교를 망라하여 대학 운영에 있어서 중요한 사항에 관하여 심의하는 등의 권한을 갖는 대학평의위원회를 설치 운영하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

대학평의위원회는 현행 사립학교법상 대학평의위원회와 명칭은 같으나(제26조의 2), 현행 대학평의위원회가 총장의 권한에 속하는 사항에 대한 심의기구로 되어 있는 것(학교법인정관준칙 제35조의 6)과는 달리, 법인이사회의 권한에 속하는 사항(사립학교법 제16조)과 총장의 권한에 속하는 사항(학교법인정관준칙 제90조)을 모두 포함하여, 대학 운영에 있어서 중요한 사항에 관한 심의권 등 일정한 권한을 갖는 필수 기구로 만들 필요가 있다⁷⁴⁾.

대학평의위원회의 설치는 사학 내부로부터 공공성을 제고함으로써 외적인 간섭 등을 통한 공공성 확보를 지양토록 하는 취지를 갖는다. 외부로부터의 간섭이나 통제에 의한 사학의 공공성 제고가 아니라 내부 운영 구조를 개선하여 공공성을 제고함으로써 한편으로는 자율성을 제고하려는 취지이다.

나. 재단과 학교간의 갈등 관계

우리 나라 사학의 운영구조 중 재단과 학교간의 관계란 재단과 교원, 재단과 사립학교의 장의 관계를 의미한다.

현재 사립학교법상 이사장은 학교의 장을 겸직할 수 없지만, 이사는 학교의 장을 겸직할 수 있도록 허용함으로써, 이사회가 설립·경영에 중심 역할을 할 수 있도록 하면서도 견제·균형을 이루려는 구도를 취하고 있다.

학교와 재단의 관계에 대한 역사적 변천과정을 보면 사립학교법은 학교법인의 당초 설립자 및 그 직계존비속의 전횡이나 권리 남용을 방지하기 위해 1981년 개정으로 인사권 및 재정권을 박탈 내지는 제약하였다가, 다시 1990년 개정으로 원상 회복하는 과정을 거쳤다. 이 과정에서 설립자 가족의 권리 남용을 방지하기 위해 학교의 장 임명을 제한하는 개정도 이루어졌으

73) 이성호 외, 앞의 글, pp. 47-48

74) 이성호 외, 앞의 글, p. 48

나, 1990년 개정으로 이러한 제한이 제거되었다.

현재는 이사회는 인사권과 재정권을 보유하되, 학교의 장에게 인사에 대해서는 제청권을, 재정에 관해서는 예산편성권을 부여하여 견제와 균형을 이루도록 하고, 이사회가 설립·경영의 주체로서 활동하되, 학사행정에 관해 학교장의 권한을 침해할 수 없도록 함으로써 이사회와 학교를 상호 대립관계로 설정하고 있다.

그리고 재단(학교법인 이사회, 이사장)과 총장의 역할 분담에 있어서 합리적인 규정이 미흡하다. 현행 사립학교법에는 재단과 총장의 역할 분담이나 상호 관계에 대한 구체적인 조항이 없다. 고등교육법상의 총장의 역할(제15조)과 사립학교법상의 법인 이사장의 역할(제19조)이 서로 어떤 관계가 있는지도 불분명하다⁷⁵⁾.

다. 법인이사회 공개의 제한성

현행 사립학교법 상에서 나타나는 법인 이사회의 구성에 관한 조항을 살펴보면 다음과 같다.

임원은 정관이 정하는 바에 의하여 이사회에서 선임하며(사립학교법 제20조 제1항), 이사회의 구성에 있어서 각 이사상호간에 민법 제777조에 규정된 친족 관계나 처의 3촌 이내의 혈족관계가 있는 자가 그 정수의 3분의 1을 초과하여서는 아니 된다(동법 제21조 제2항). 이사장은 당해 학교법인이 설치 경영하는 사립학교의 장을 겸할 수 없으며(동법 제23조 제1항), 이사는 감사 또는 당해 학교법인이 설치 경영하는 사립학교의 교원 기타 직원을 겸할 수 없다. 다만 학교의 장은 예외로 하며(동법 제23조 제2항), 감사는 이사장, 이사 또는 학교법인의 직원(당해 학교법인이 설치경영하는 사립학교의 교원 기타 직원을 포함한다)을 겸할 수 없다(동법 제23조 제3항)고 되어 있다.

75) 이성호 외, 한국사립학교법에 관한 연구, 교육부, 교육정책개발연구과제, 1998, p. 36

현행 사립학교법의 이러한 법인 이사회의 구성방식으로 보아 법인의 의사결정체제(법인 이사회와 이사장 등)가 개방적이지 못하다. 특히 사립학교법상 법인이사회의 구성에 있어서 친족 이사수가 과다하게 책정되어 있는 반면에 학부모, 졸업생, 산업계 등 사회 각계 각층의 외부 인사들이 참여할 수 있는 제도적인 장치가 없다고 해도 과언이 아니다.

이러한 법인 이사회의 구성방식으로 인하여 사학은 법인 이사회의 이사장 중심으로 운영될 수밖에 없으며, 이로 인하여 사학의 각종 부정과 비리의 소지가 있을 수 있다.

법인이사회의 비공개성으로 야기될 수 있는 사학의 각종 부정과 비리의 소지를 방지하기 위해서는 학교법인 이사회의 구성방법을 개방적인 것으로 조정하여 동창회, 학부모회, 시도지사 및 산업체 추천 인사 등으로 구성하게 하는 방법을 생각해 볼 수 있다.

이 방안을 적용하기 위하여 다음의 두 가지 안이 검토되어야 하겠다.

첫째, 이사회 개방을 전면 실시하도록 사립학교법을 개정한다. 그리고 이사회의 개방을 전면 실시하는 경우 예상되는 문제에 대비하여 시행시기를 6개월 혹은 1년 후로 하는 방안이 검토되어야 한다.

둘째, 희망사학이나 분규사학에 한하여 선별적용할 수 있도록 한다⁷⁶⁾.

현재 사립중등학교의 학교운영위원회는 자문기구로 되어 있다. 그러나 국·공립학교와 똑같이 심의·의결기구로 위상을 높여, 교사와 학부모의 정당한 학교 운영의 참여를 통하여 학교재정과 운영의 투명성과 민주성을 높이는 방안도 강구할 필요가 있다.

또한 이사회의 구성에 있어서는 일반 공익법인과 같이 친족관계인 자가 이사 정수의 1/5을 넘지 않도록 한다.

거의 대부분의 사립학교 법인 이사회는 주요 보직을 맡은 자가 상당수 친인척으로 구성되어 비민주적 요소일 뿐 아니라, 학교 운영의 공적 성격을

76) 이성호 외, 앞의 글, p. 37

부정하고 부패 온존 구조로서 작용하고 있다. 재벌기업의 친족 상속과 족벌 경영에 대한 사회적 지탄이 존재하고 있고, 일반 공익법인의 이사회 구성에 있어서도 1/5 범위 내에서 친인척관련 이사를 허용하고 있는 일반적 사회 분위기에 반해⁷⁷⁾, 오히려 더욱 공적 성격이 강한 학교법인의 경우 그 비율이 1/3에 이르고 있다. 사립학교의 공적 성격과 국가적 자산인 학교의 사적 소유화를 방지하는 차원에서라도 일반 공익법인의 수준인 1/5 범위 내로 제한하는 방향으로 법제의 재정비가 필요하다

더불어 사학비리로 처벌받은 전력이 있는 자의 학교 복귀·임원 취임을 상당기간 금지시키는 방향으로의 법제 개정도 필요하다. 사립학교에 공금 횡령 등 비리를 저지른 당사자가 처벌 후 다시 복귀하여 비리가 재발되는 부패의 악순환이 되풀이되고 있다. 현재 사립학교법으로는 처벌을 받고 2년이 지나면 얼마든지 복귀할 수가 있고(제22조), 이 2년이란 기간도 사실상 직위와 상관없이 영향력을 행사하거나, 학교 복귀를 위한 준비기간으로 활용되고 있다. 따라서 학교의 정상적인 운영과 교육목적 달성을 위해서는 비리 당사자가 학교 운영에 관여할 수 없게끔 사립학교법을 개정할 필요가 있다.

라. 교원임용제도의 모순

사립학교법과 시행령에는 사립학교 교사·교수·직원의 임용제도와 임용 절차에 관해 아무런 규정이 없고, 오직 교직원 임용권이 학교법인에 있다는 간단한 조항만 있는 정도이다.(제16조 제1항의 5) 이런 상태에서 신규 교직원 임용과정이 공개적이고 공정하게 이루어지기는 힘들며, 후보자의 학문적 자질이나 능력보다는 출신학교, 인맥, 연고, 청탁 그리고 이사장이나 총장의 전횡, 더 나아가서는 금품 수수에 의해서 이루어지는 경우가 많은 것이 사

77) 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 제5조의 5항 - 이사회의 구성에 있어서 대통령령으로 정하는 특별한 관계가 있는 자의 수는 이사현원의 5분의 1을 초과할 수 없다

실이나⁷⁸⁾.

이로 인한 문제점은 첫째, 공개적 임용 과정이 생략된 인사권 남용으로 인해 학생과 학교에 피해가 돌아갈 수밖에 없으며, 둘째, 기부금 채용 등 음성적 거래가 이루어질 가능성이 많아 부패 양산의 한 수단으로 활용될 가능성이 높고, 셋째, 이사장 중심의 일방적 인적구조 형성으로 부패 사실과 재단전횡에 대한 외부 폭로 등의 여지를 없앴으로서 사립학교 내부를 이사장의 무법지대로 만들 우려가 있다.

교원 임면과 관련된 현행 법 조항에서 보는 바와 같이 문제가 되는 부분은 대체로 다음의 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째로는 사립대학의 교원 임면권을 사립학교의 장에게 두느냐 아니면 재단에 두느냐의 문제이고, 둘째로는 사립학교 교원의 기간제 임용에 관한 문제이며, 셋째로는 교원임용과정에서의 투명성과 공정성을 확보하는 문제라고 할 수 있다. 이 세 가지 문제들은 현재의 사학운영구조에서 재단과 사립학교의 장, 이사회와 교원의 관계를 규정하는 가장 중대한 요소로서 이를 둘러싼 각 이해 집단간의 논쟁도 치열하다.

우리 나라 사립학교법상 사립학교의 장이나 교원에 대한 임면권은 기본적으로 이사회에 귀속되어 있다고 할 수 있다. 단지 당해 학교법인의 정관이 정하는 바에 따라서 총, 학장에게 위임할 수 있다는 조항에 따라서 일부 사립대학에서는 총, 학장이 교원의 임면권을 갖는 경우도 있으나, 대부분의 사립대학 교원 임면권은 이사회가 가지고 있는 실정이다.

또한 일부 사립대학에서 문제가 되고 있는 소위 교수재임용제도의 법적 근거인 기간제 임용도 당해 학교법인의 정관이 정하는 바에 의거하고 있으므로 교원 임면의 경우와 대동소이한 실정이라고 할 수 있다. 이로 인하여 일부 사립대학에서는 총장과 교원의 임면과 재임용을 둘러싸고 재단과 총장, 이사회와 교수 그리고 학생들간의 불협화음이 계속되고 있는 실정이다. 따라서 이 문제에 대한 법적 차원에서의 해결책이 제시될 필요가 있다고

78) 임재홍, 앞의 글, p. 51

본다.

그리고 교원 임용절차의 투명성과 공정성의 확보 문제는 교원 임용의 절차나 제도에 대한 규정과 관련되어 있다. 그럼에도 불구하고, 한편 각 사학의 자체 인사규정에서도 교원 임용의 자격과 기준에 대해서 규정하고 있으나, 그 임용의 절차나 제도에 대한 규정은 찾아볼 수 없는 실정이다.

사립학교법상 교원 임용에 관한 조항들은 합리적인 교원임용을 위한 최소한의 조건들로 보아야 함에도 불구하고, 각 사학들은 그 조건들만 충족시키면 된다고 보고 더 이상의 합리적인 임용방법이나 절차를 추구하지 않는 경향 때문인 것으로 보인다. 즉, 각 사학들이 운영하고 있는 인사규정을 검토해보면 그 내용이 사립학교법의 조항 이상이 되지 못하고 있고, 공정한 임용절차나 방법에 대한 조항들을 찾기 어렵다. 따라서 사립학교법이 교원 임용에 관한 법률로서 구실을 하기 위해서는 상세한 절차를 규정하거나 상세한 절차를 두도록 하는 조항을 둘 필요가 있다.

그런 의미에서 시도 교육청별로 사립교원 임용위원회를 구성하여 신규 사립교원을 임용하는 사립학교 교원 임용제도의 공개·공영화가 필요하다.

마. 사립학교 교원의 신분보장 미흡

현행 사립학교법에서는 학급·학과의 개폐에 의하여 폐직이나 과원이 된 때에는 의사에 반하여 면직이 될 수 있도록 규정하고 있다⁷⁹⁾(사립학교법 제 26조 제1항).

또한 사학 교원이 근무성적이 극히 불량할 때, 정부를 파괴함을 목적으로 하는 단체에 가입하고 이를 방조한 때, 정치 또는 노동운동을 하거나 집단적인 수업 거부 및 어느 정당을 지지 또는 반대하기 위하여 학생을 선동한

79) 공공봉사자로서의 교원은 법령이 정하는 사유에 의하지 아니하고는 신분조치를 당하지 아니할 권리를 가지고 있으나, 사립학교의 교원은 학급, 학과의 개폐에 의하여 폐직이나 과원이 된 때, 또는 조건부로 임용된 자에 대하여는 예외로 규정하고 있는 점이 문제가 되고 있다.(하갑수·하윤수, 교육과 법률, 부산 세종출판사, 1999, p. 115)

때 등에는 비록 교원징계위원회의 동의를 요건으로 하고 있지만, 직권면직을 할 수 있도록 규정함으로써(사립학교법 제58조) 징계에 의한 면직보다는 직권면직이 남용될 우려가 있으며, 이로 인하여 사학 교원에게는 신분 불안정으로 인한 사기 저하의 요인이 될 수 있다. 교육공무원의 경우에는 직권면직 사유에 이러한 내용들이 없음을 유의해 볼 필요가 있다⁸⁰⁾.

사학 교원의 신분보장을 위하여 직권면직 조문을 정비하여야 한다. 사학 교원이 국·공립 교원과 동일 자격요건에 의하여 임용됨에도, 근무성적 불량 등 그 사유가 애매하거나, 반정부 활동 등 정치적인 행동을 한다는 이유로 징계보다 간편한 방법으로 직권면직을 한다면 신분보장이 어려움은 물론 교육공무원과의 형평성 유지에도 어긋난다. 따라서 교원으로서의 본분에 어긋나는 경우 징계에 의해서도 그 제재가 가능하고 교육공무원과의 형평성을 위해서도 이 부분은 정비되어야 한다⁸¹⁾.

더불어 의무교육의 확대 실시로 사립중학교의 공립 전환 방안이 검토되어야 한다. 1985년 도서·벽지 소재 중학교부터 시작된 중학교 의무교육은 1994년까지 군 이하 지역이 완료되어 학생납입금이 전액 면제됨으로써, 국가에서는 사립중학교에 대하여 교원 인건비, 학교운영비 및 시설비 등을 보조해주고 있다. 따라서 농·어촌 지역의 중학교는 그 설립주체만 다를 뿐 학교 운영에 필요한 경비를 국가에서 부담함으로써 공·사립의 구분이 사실상 무의미하게 되었다.

이와 같이 학교 운영에 필요한 경비를 국가에서 보조하기 때문에 사학 설립자는 구태여 그가 설치·경영하는 학교에의 투자를 꺼리게 되었고, 투자가 없기에 학교에 대한 영향력 역시 줄어들게 되므로 학교 경영에는 관심을 기울이지 않게 되었다⁸²⁾.

80) 교육공무원법 제43조 제2항 - 교육공무원은 형의 선고·징계처분 또는 이 법에서 정하는 사유에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 휴직·강임 또는 면직을 당하지 아니한다

81) 이동근, 사립학교법의 변천과정 연구, 석사학위 논문, 고려대학교, 서울, 1996, p. 97

82) 임대호, 사립학교법의 개정과 사학정책의 변천과정 연구, 석사학위논문, 연세대학교,

따라서 농·어촌 지역의 사립중학교는 공립화나 다른 급의 학교로의 개편이 필요하고, 특히 공립으로의 전환시에는 일방적인 지방자치단체의 귀속보다는 그 동안의 사학 경영의 공로를 감안하여 수익용 기본재산은 설립자에게 반환하고, 교육용 기본재산만 귀속시키는 방안도 하나의 안으로 검토될 수 있다.

V. 결론

학교 교육은 그 설립 주체에 따라 공공기관이 설립 주체인 공학과 학교법인 또는 사립학교 경영자가 설립 주체인 사학으로 구별할 수 있으며, 이 두 기관은 그 중요성, 기능, 사회적 역할이나 국가적 사명에 있어 다를 바가 없다. 특히 우리 나라에서 사립학교는 국민 교육 체제에 있어서 지대한 역할을 해 왔으며, 오늘날 특히 고등교육기관을 살펴볼 때 학생과 교원이 몸담고 있는 사립학교는 국·공립학교에 비하여 그 규모면에서 훨씬 커다란 비중을 차지하고 있다. 따라서 사립학교가 그 역할을 성공적으로 하느냐 여부는 우리 나라 교육의 성패에 곧바로 연결될 만큼 사학의 중요성은 크나 할 것이다.

이 연구는 사학에 관련된 위와 같은 상황을 감안하여 사학 운영구조의 쇄신과 교원임용에 있어서 필요한 제도적 개선을 뒷받침할 수 있는 법제 개선방안을 연구하였다.

우리 나라에서 사립학교의 교육점유율은 매우 높다. 특히 고등교육기관의 사립 점유율은 80%나 되며 최근 10년 사이에 약 2배에 가까운 고등교육의 성장을 주도해 온 것은 바로 사립학교이다. 교원에 있어서는 77% 정도, 학생은 약 71%를 사립학교가 수용하고 있는 실정이다.

우리 나라 사립학교법제는 1908년 대한제국 체제하에서 처음으로 탄생된 이래, 많은 우여곡절을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 대한제국에서는 '사립학교령'으로, 식민지시대에는 '사립학교규칙'으로, 그리고 대한민국 정부 수립 후에는 '사립학교법'으로 명칭이 발전하여 왔다.

정부수립 후 우리 나라에서 사립학교에 관한 법이 처음으로 제정된 것은 1963년 6월 26일 법률 제1362호에 의해서였다. 이때 제정된 법을 사립학교법이라 하였다. 사립학교법은 단순히 종래의 사학 관계법을 종합·단일화하고 관권을 강화하는 목적을 가지고 제정되었지만, 그 외에도 다음과 같은

명확한 제정 목적이 있었다.

첫째, 사학에 관한 법규의 단일화.

둘째, 감독청의 지도·감독에 관한 법적 근거의 명시.

셋째, 감독청의 소관 한계와 감독 한계의 명시.

넷째, 사립학교 교원에 대한 신분보장 제도의 확립.

다섯째, 사학 조성에 관한 법적 근거의 확립,

사립학교법은 전문 74조와 부칙으로 이루어져 있다. 이 법은 총칙, 학교법인, 사립학교 경영자, 사립학교 교원, 보칙, 벌칙 등 6장으로 구성되어 있다.

사립학교법 제1장은 총칙으로서, 사립학교의 목적과 용어의 정의, 학교법인이 설립할 수 있는 학교의 종류와 관할청에 관하여 규정하고 있다.

사립학교법 제2장은 학교법인에 관하여 규정하고 있는데 통칙, 설립, 기관, 재산과 회계, 해산과 합병, 지원과 감독의 6절로 이루어져 있다.

사립학교법 제3장은 사립학교 경영자에 관하여 규정하고 있으며, 제4장은 사립학교 교원의 자격·임면·복무, 신분보장 및 사회보장, 징계에 관하여 규정하고 있다.

사립학교법의 제5장 보칙 규정은 관할청이 사립학교의 교육에 대한 조사, 통계 등의 필요한 사항 보고, 장부 등 서류에 대한 검사 등에 관하여 규정하여 사학에 대한 통제권의 일부를 정하고 있으며, 제6장 벌칙은 학교법인의 이사장과 사립학교 경영자에 대한 것으로, 이들이 법에 정한 바를 위반하거나 관할청의 명령을 위반할 경우에 부과하는 내용을 규정하고 있다.

현행 우리 나라의 사립학교법은 1963년 6월 26일 법률 제1362호에 의해 제정된 이래 31차에 걸쳐 개정(2002년 8월 26일 법률 제6715호)되어 왔다. 이렇게 빈번한 개정이 이루어졌음에도 불구하고 아직도 사립학교법 개정을 위한 논의가 끊이지 않고 있다. 이것은 우리 나라 학교교육에서 사학이 차지하는 비중이 매우 높고, 사학의 운영구조에 관해서는 관련 집단 사이에

갈등이 빈번하며, 한편으로는 사학에 대한 국가의 재정적 지원의 확충을 둘러싸고 정책적인 현안이 자주 제기되어 왔다. 따라서 이러한 사학의 특성에 관련하여 사립학교법이 빈번히 개정되어 왔다고 할 수 있을 것이다.

사립학교법의 개정에 있어서 논란의 대상이 되는 문제가 바로 사립학교법 제1조에 명시되어 있는 사립학교의 공공성과 자주성에 관한 문제라고 할 수 있다. 이 두 문제는 사립학교법의 성격을 좌우하는 중대한 문제이다.

사학의 자율성은 사학의 자주성을 말하며, 사립학교의 교육과 경영은 행정권의 지배, 간섭을 받지 않고 독자성, 자율성을 갖고 영위되어야 한다는 것을 의미한다. 일반적으로 개인이나 법인에 의해서 설립되는 사립학교는 두 가지의 특성을 지니게 된다. 그것은 사학(학교)설치의 자유와 운영의 자유를 말한다. 첫째, 사학(학교) 설치의 자유는 사립학교가 개인에 의해서 설립되었다고 하는 설립자의 특성을 강조하고 존중하는 것이다. 이는 사학 설치자가 그 학교경영을 통하여 건학 정신에 기초한 교육을 실시하고, 또한 독특한 교풍을 확립하도록 자율적으로 운영할 수 있는 자유를 말한다. 둘째, 사학운영의 자유는 교학의 측면(교원 및 학교조직)에 있어서의 자유를 의미한다. 즉, 사학 운영의 자유는 설립된 사립학교가 지향하고 있는 독특한 건학 정신, 교풍, 교육방침, 교원구성 등에서 생성되는 전통적인 분위기나 교육환경 등에 있어서, 그 독자성을 지니는 교육적 특성을 의미한다.

공공성은 사적 목적이나 사적 관계와는 대조되는 개념으로서, 교육에 대한 국가와 지방자치단체의 관여와 개입을 의미한다. 교육의 공공성은 국민의 교육을 받을 권리로부터 발견된다. 공교육에서 공공성이 확립된 계기는 근대국가 이후 교육의 사사성을 탈피하여 경제적 측면에서는 모든 국민들에게 능력에 따라서 균등한 교육을 받을 권리를 보장하고, 정치적인 측면에서는 모든 국민들이 주권재민의 원칙을 실질적으로 구현할 수 있도록 정치적 혹은 시민적 자질을 기르도록 하기 위하여, 국가가 그 동안 개인적인 일로만 보아왔던 교육을 공적인 과제로 간주하고 이것을 국가의 중요사무로 관리하여 온데서 비로소 인정되기 시작하였다.

사립학교에 있어서의 공공성이란 모든 학교교육사업은 사회 공공의 복지

를 위해서 그 의의가 인정되는 것이기 때문에, 사립학교라 할지라도 설립자의 사익만을 도모하거나 자의적인 경영에 맡겨서는 안 된다고 하는 공교육 개념에서 유래하는 사립학교가 갖는 공공적 성질을 말하는 것이다.

사립학교의 공공성은 세 가지 정책적 준거를 들고 있는데 첫째로, 공익적 측면에서의 공공성은 사립학교가 공공이익을 위하여 얼마나 노력하고 있으며, 사립학교가 필요한 재산을 갖고 사립학교 스스로가 사립학교 운영에 필요한 안정 재원을 확보하는 것이다. 둘째로, 공·사립 형평적 측면에서의 공공성은 공·사립이 설립別に 관계없이 교육목적, 교육내용, 교육운영, 교육자격증의 구별이 없다는 것이다. 셋째로, 조성적 측면에서의 공공성은 사립학교에 대하여 국가가 재정적 보조를 함으로써, 실질적으로 공·사립학교간의 교육여건이 형평을 기하여 사립학교가 국가의 공기관으로서 구실을 다할 수 있다는 것이다.

이렇게 볼 때, 사립학교의 공공성은 국가적 차원에서 사립학교들을 통제하려는 개념으로만 존재하는 것이 아님을 알 수 있다. 결국 사립학교의 자주성과 공공성은 서로 반대되는 개념이 아니라 결과적으로 사학의 자유(사학의 설치와 교육의 자유)를 보장하기 위해서 불가결한 요소로 해석되고 있다. 따라서 사립학교의 자주성 확보와 공공성의 양양은 상호 모순과 대립적인 측면이 있으나 이를 조화시키지 않고서는 사립학교의 건전한 육성발전을 기대할 수 없다.

사립학교법에 관한 개정 논의가 가장 본격적으로, 그리고 조직적으로 이루어지게 된 시기는 2001년부터라고 할 수 있겠다. 이 시기에 민주당의 교육위원회 소속위원들(설훈, 이상수, 이해찬, 정세균, 이재정, 김덕규, 김경천, 전용학, 임종석, 김화중), 여·야 개혁파의원들, “사립학교법개정과 부패사학척결을 위한 국민운동본부”는 사립학교법에 대해서 개선안을 내놓았다. 최근의 사립학교법에 대한 개정 논의에 있어서 민주당과 여야개혁파 의원과 국본의 3가지 입장을 살펴보면 사립학교법 개정에 대한 흐름을 알 수 있겠다.

이러한 사립학교법 등 개정안 제출에 대해서 찬성하는 입장은 교원 및 학부모 단체 그리고 국본, 정치권으로는 여야개혁과 의원들, 언론계로는 한겨레신문 등이었다. 그러나 이에 대해 부정적인 반응을 보인 측은 한국사학법인연합회와 정치권으로는 자민련과 한나라당, 언론계는 동아일보, 조선일보, 중앙일보 등 대부분의 언론이었다. 논쟁의 발단을 제공한 민주당은 중도의 입장으로 볼 수 있다.

이러한 입장 차이는 교육에 대한 현실적인 이해관계에 따른 것이다. 그런데 자세히 보면 이러한 입장 차이는 사립학교법의 법적 성질과 원리를 어떻게 이해하느냐에 의해 구별되고 있다. 예를 들어 민주당의 사립학교법 등 개정안에 대해서 찬성하는 입장은 교육의 공공성이라는 개념을 중심원리로 보고 있고, 반대로 사립학교법 개정을 저지하려는 입장에서는 자율성 내지는 재산권의 원리를 중시하고 있다.

현행 우리 나라 사학의 문제점은 정부의 규제와 감독, 그리고 학교법인과 학교 사이의 법적 관계와 관련되어 초래되는 것으로 볼 수 있다.

법인 측에서 볼 때 자신들이 투자한 학교에 대해서 사학 운영의 우선권을 당연한 것으로 주장하고, 반면에 기타 학교 구성원들은 사학 교육의 책무성을 강조하고 있다. 상대방에 대한 반대의 논리도 재단 측에서는 사학 운영에 대한 책임 문제를, 사학 구성원들은 재단의 전횡과 비리를 각각 거론하고 있다.

이러한 입장에서 사립학교법의 문제점과 그 개선점 방향을 살펴보면

첫째, 현행 우리 나라 사립학교의 운영구조는 학교법인 중심으로 되어 있다. 따라서 사학의 특정 구성 요소(이사회, 이사장, 기타 사학의 구성요소)들이 자의적 운영을 할 수 있는 여지가 생기게 되고, 이것이 사학의 공공성과 자율성을 오히려 해치고 있다고 할 수 있다.

학교법인에 지나치게 편중되어 있는 현행 운영구조를 개선하기 위해서는

법인이사회의 권한에 속하는 사항(사립학교법 제16조)과 총장의 권한에 속하는 사항(학교법인정관준칙 제90조)을 모두 포함하여, 대학 운영에 있어서 중요한 사항에 관한 심의권 등 일정한 권한을 갖는 대학평의위원회를 필수 기구로 만들 필요가 있겠다.

둘째, 현행 사립학교법에서는 재단과 학교 간의 관계를 갈등 관계로 파악할 수밖에 없으며, 고등교육법상의 총장의 역할과 사립학교법상의 법인 이사장의 역할이 서로 어떤 관계가 있는지조차 불분명하다

따라서 사립학교의 장의 역할과 법인이사장의 역할을 명확하게 구분하여, 상호 조화와 균형을 이룰 수 있는 상보적 방향으로의 법제 개선이 필요하다.

셋째, 현행 사립학교법의 법인 이사회의 구성방식으로 보아 법인의 의사결정체제(법인 이사회와 이사장 등)가 개방적이지 못하다. 특히 사립학교법상 법인이사회의 구성에 있어서 친족 이사수가 과다하게 책정되어 사학은 법인 이사회의 이사장 중심으로 운영될 수밖에 없으며, 이로 인하여 사학의 각종 부정과 비리의 소지가 있을 수 있다.

법인이사회의 비공개성으로 야기될 수 있는 사학의 각종 부정과 비리의 소지를 방지하기 위해서는, 학교법인 이사회의 구성방법을 개방적인 것으로 조정하여 동창회, 학부모회, 시도지사 및 산업체 추천 인사 등으로 구성하게 하는 방법을 생각해 볼 수 있다.

또한 현재 자문기구로 되어있는 사립중등학교의 학교운영위원회를 국·공립학교와 똑같이 심의·의결기구로 위상을 높여, 교사와 학부모의 정당한 학교 운영의 참여를 통하여 학교재정과 운영의 투명성과 민주성을 높이는 방안도 강구할 필요가 있다.

넷째, 사립학교법과 시행령에는 사립학교 교사·교수·직원의 임용제도와 임용 절차에 관해 아무런 규정이 없고, 오직 교직원 임용권이 학교법인에 있다는 간단한 조항만 있는 정도이다. 이로 인한 문제점은 첫째, 공개적 임용 과정이 생략된 인사권 남용으로 인해 학생과 학교에 피해가 돌아갈 수밖에 없으며, 둘째, 기부금 채용 등 음성적 거래가 이루어질 가능성이 많아

부패 양산의 한 수단으로 활용될 가능성이 높고, 셋째, 이사장 중심의 일방적 인직구조 형성으로 사립학교 내부를 이사장의 무법지대로 만들 우려가 있다.

따라서 사립학교법이 교원 임용에 관한 법률로서 구실을 하기 위해서는 상세한 절차를 규정하거나 상세한 절차를 두도록 하는 조항을 둘 필요가 있다.

그런 의미에서 시도 교육청별로 사립교원 임용위원회를 구성하여 신규 사립교원을 임용하는 사립학교 교원 임용제도의 공개·공영화가 필요하다.

다섯째, 사립학교 교원의 신분보장이 미흡하다. 현행 사립학교법에서는 학급·학과에 의하여 폐직이나 과원이 된 때에는 의사에 반하여 면직이 될 수 있도록 규정하고 있으며, 근무성적 불량 등 그 사유가 애매하거나, 반정부 활동 등 정치적인 행동을 한다는 이유로 직권면직을 할 수 있도록 규정하고 있다(사립학교법 제58조).

이러한 규정은 사립학교 교원의 신분보장이 어려움은 물론 교육공무원과의 형평성 유지에도 어긋난다. 따라서 교원으로서의 본분에 어긋나는 경우 징계에 의해서도 그 제재가 가능하고 교육공무원과의 형평성을 위해서도 이 부분은 정비되어야 한다.

더불어 의무교육의 확대 실시로 사립중학교의 공립 전환 방안이 검토되어야 한다.

바람직한 사학은 사학 구성원 사이에 진정한 신뢰 관계가 확보되고 서로 인정하면서 공동체 의식이 양양되는 사학이다. 사학을 구성하는 재단, 교원, 학생 기타 관련 구성원 사이에서 신뢰 풍토가 공고하게 확립되면서 능력을 충분히 발휘하는 사학이야말로 우리에게 필요한 사학이라 하겠다.

참고문헌

- 강인수 외, (1995), 교육법론, 한국교육행정학회, 서울: 도서출판 하우
- 교육법전편찬회, (2001), 교육법전, 서울: 교학사
- 교육부, (1992), 교육법령연혁, 서울: 교육부
- 권두승, (1995), 평생교육론, 서울: 교육과학사
- 김명희, (2000), 사립학교의 학교운영위원회 활성화, 석사학위논문, 한국교원대학교, 충북
- 김영삼, (2001), 교육과정과 공공성, 교육비평 제6호
- 김용덕, (1997), 한국의 사립학교법에 관한 연구, 석사학위논문, 성균관대학교, 서울
- 김원택, (1992), 사립학교법의 제정과정과 개정과정에 관한 연구, 석사학위 논문, 고려대학교, 서울
- 김종서·이영덕, (1991), 교육학 개론, 한국방송통신대학 출판부
- 김종철(1996), 사학의 발전과정 회고 및 진로, 『교육진흥』 통권 30호
- 남정걸 (2000), 교육행정 및 교육경영, 서울: 교육과학사
- 대한사립중고등학교장회, (1977), 사학연구 제1집, 서울: 대한사립중고등학교장회
- 대한사립중고등학교장회, (2000), 사학, 통권 94호, 겨울호
- 박재윤, (1995), 학교교육의 이해를 위한 학교교육법 편람, 서울: 도서출판 원미사,
- 배종근, (1985), 사학정책의 기본방향, 교육개혁심의회 제4차 공청회보고서
- 배종한, (1987), 사학정책의 발전방향, 사학, 대한사립중고등학교장회
- 손인수, (1971), 한국근대교육사, 서울: 연세대학교 출판부
- 손현숙, (1999), 사립학교법 제정 및 개정과정의 사회·정치적 배경 분석, 석사학위 논문, 성균관대학교, 서울

- 신동원, (1990), 개정사립학교법의 해설, 사학 여름호, 서울: 대한사립중고등학교장회
- 신현석, (1997), 한국 사학정책의 쟁점과 대안 그리고 선택(Ⅰ)-중등사학정책의 특성 탐색을 중심으로, 교육행정학연구 Vol. 15, No. 3
- 신현직, (1997), 교육법제 개혁과 학교의사결정구조의 문제, 공법연구, 제25집 제3호
- _____, (1999), 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성의 법리, 교육법학연구 제11호
- _____, (2000), 사립대학의 자율성과 공공성 확보를 위한 국가감독, 공법연구 제28집 제4호 제2권
- 안기성 외, (1990), 교육법제 정비에 관한 연구(교육부학술연구)
- 윤정일 외, (1995), 교육재정론, 서울: 도서출판 하우
- 이국형, (2001), 사립학교법과 법인 이사회의 위상, 석사학위논문, 한국교원대학교, 충북
- 이동근, (1996), 사립학교법의 변천과정 연구, 석사학위논문, 고려대학교, 서울
- 이방원, (2001), 사립학교법개악 움직임에 대한 우리의 반론, 사학 통권 96호 여름호, 서울: 대한사립중고등학교장회
- 이성호 외, (1998), 사립학교법의 현황과 개정과제, 사립학교법연구위원회
- _____, (1998), 한국사립학교법에 관한 연구, 교육부, 교육정책개발연구과제
- 이원호, (1998), 교육사·교육철학개설, 서울: 문음사
- 이윤미, (2001), 공교육의 역사성과 교육의 공공성 문제, 교육비평 제6호
- 이종국, (1982), 사립학교법 축조해설, 서울: 재동문화사
- 임대호, (1994), 사립학교법의 개정과 사학정책의 변천과정 연구, 석사학위 논문, 연세대학교, 서울
- 임재홍, (2002), 사립학교법의 위헌성과 교육개혁의 방향, 사립학교법개정과부패사학척결을위한국민운동본부

- 제철웅, (2001), 사학의 역할과 경쟁력 강화방안, 2001년 4월 3일 한나라당 주최 공교육 정상화 심포지움
- 제철웅, (2001), 학교재산출연자의 권리와 법적 보호, 사학 통권 96호 여름호, 서울: 대한사립중고등학교장회
- 하갑수·하윤수, (1999), 교육과 법률, 부산, 세종출판사
- 한국교원단체총연합회 (2000), 사학의 운영실태 및 개선방안 연구, 서울: 한라인쇄
- 한국사학교육연구소, (1990), 사립학교 교육여건 개선에 관한 DURNS, 대한사립중고등학교장회
- 한국사학법인연합회, (2000), 외국의 사학법제; -일본 및 유럽 諸國을 중심으로-
- 한국사학진흥재단, (1998), 사학경영정보자료집, 서울: 대한교과서주식회사
- 허재욱, (1998), 敎育法新講, 서울: 형설출판사
- _____, (1985), 한국 사립학교법에 관한 연구: 자주성과 공공성을 중심으로, 박사학위 논문, 중앙대학교, 서울
- 허종렬, (2000), 헌법상 사학의 자유와 재정 보조의 법리, 사학, 통권 94호 2000년 겨울호
- _____, (2001), 사립학교 교육의 공공성 보장과 그 비판, 교육비평 제6호
- 한국교육개발원, 교육통계연보, 사이트 <http://www.kedi.re.kr/>