

## 大學 · 財團 · 政府와의 관계

李 亨 行

(延世大 教育學科)

### 1

大學의 運營體制가 민주화·자율화되어야 한다는 소리가 높아짐에 따라 대학 교수들이 教授評議會를 구성하여 대학의 중요한 정책 결정 과정에 참여하여야 한다는 문제가 심각하게 논의되어 오고 있다. 특히 최근 일부 사립대학(교)에서 總長과 學長마저도 교수들이 직접 투표로 선출해 오고 있는 것은 사립대학의 존립 양식과 경영 논리를 看過한 일부 교수들의 그릇된 주장이다. 일평생을 자기가 재직하고 있는 대학과 運命을 같이 하는 교수들이 바로 자기가 속한 대학의 중요한 정책 결정 과정에 어떤 형식으로든지 참여하여야 한다는 것은 어떻게 생각하면 너무나 당연하다. 그러나 대학은 교수들만의 專有物이기에는 너무나도 큰 국가·사회의 사업이며, 教授數보다 훨씬 더 많은 기부 행위자·사무 직원·학생·학부모·동창생 그리고 직접·간접적으로 대학을 지원하고 도움을 주고 있는 사회·문화 산업체가 있는데 오직 교수들이 그 대학에서 교육을 담당한다는 입장에서 당해 대학의 총·학장에 대한 人事權을 행사하겠다는 것은 반드시 옳은 권한 행사로만 볼 수 없겠다.

이는 오늘날 우리들이 처해 있는 시대·사회적인 상황이 정치의 民主化에 국한하지 않고 국민 생활 전 영역에 걸쳐 광범위하게 일고 있는

민주화의 일환으로 보고 싶다. 그러나 대학의 自律化는 오늘날에 와서 새삼스럽게 제기되는 문제도 아니고 요즘과 같은 전환기의 時流에 편승하여 제기될 수 있는 문제는 더욱 아니라고 본다. 정치적 민주화의 표현이 행정 권력의 분산에서 시작된다고 해서 사립대학의 설립 주체이자 운영 주체인 學校法人理事會의 합법적이고도 고유한 권한까지 대학 사회를 이루는 구성원들에게 蠶食되어도 좋다는 뜻은 아닐 것이다. 작금의 민주화를 향한 도도한 흐름은 정치의 민주화라는 매우 바람직한 환경적 변화를 가져오면서도 다른 한편으로는 잘못된 방법도 正當化시켜 주는 혼란을 가져오기도 한다. 이제 대학은(국·공·사립대학을 막론하고) 未曾有의 대혼란기에 접어든 감이 없지 않다. 이 혼란을 전향적으로 슬기롭게 극복하는 길만이 사립대학이 살아남는(survival) 길이 되겠다.

지난 40여 년간 우리나라 대학교육은 외형적으로 미국의 영향을 심대하게 받아온 것은 아무도 부인할 수 없다. 그러나 많은 사람들이 대학의 설립 방식에 있어서 두 나라 사이에 큰 차이점이 있다는 것을 간과해 왔다. 미국 대학의 설립은 공·사립을 막론하고 公益法人體로 구정부로부터 憲章宣言된(chartered) 대학으로 설립된다. 이와 같은 대학 설립 방식은 중세 대학으로부터 연원된다고 볼 수 있다. 헌장 선언된 대학

은 정부가 인정하는 일종의 自治團體로서 법인적 영구 존속(self-perpetuating body)과 제한적인 자율적 통치권이 부여된다. 따라서 각 대학은 헌장(우리나라 사립대학의 定款과 비슷함)에 따라 대학 이사회를 구성하고 이 이사회가 대학 총·학장을 선임하며, 대학의회(university council) 및 교수평의회(faculty senate), 기타 필요한 기구를 조직한다.

그러나 우리나라 대학은 국가·지방 자치 단체·학교 법인이 설치·경영할 수 있는 監督官廳(管轄官廳)의 설립 인가를 받아야 하기 때문에 국·공·사립의 모든 대학은 문교부 장관의 지휘·감독(지도)을 받아야 한다는 점에서 동일하다. 국립대학은 國立學校設置令(서울대학교는 서울대학교설치령)에 의하여 설립되기 때문에 국립대학(서울대학교 포함)은 그 자체로는 자치 단체가 아닐 뿐만 아니라 바로 중앙 정부 조직 속의 한 기관으로 그 법적 성격은 행정법학상 公共用營造物(public institution)이다. 따라서 공공용 영조물인 국립대학은 독립된 法人格이 부여되지 않을 뿐만 아니라 이들의 설치자가 포괄적인 지배권을 갖고 公權力을 행사하는 정부 조직의 일부에 불과하다. 서울대학교는 서울대학교 설치령에서 “문교부장관의 관할 아래 국립학교로서 서울대학교를 둔다”고만 규정하고 있고, 다른 지방 국립대학들은 국립학교설치령에 그만한 규정도 없이 설립되어 왔다. 국립대학이 중앙 정부 조직의 장인 문교부 장관의 관할하에 설립되는 한 대학 운영의 자율화는 실현되기 어렵다고 본다.

그러므로 국립대학 총장과 학장(독립 단과대학)의 선임은 문교부 인사위원회의 자문을 거쳐 문교부 장관의 제청으로 대통령이 임명하도록 되어 있다. 사실 국립 서울대학교가 1946년 발족될 때 民選 理事會가 구성되었음에도 불구하고 그것이 당시 문교 행정 당국의 정책 감각과 맞지 않아 흐지부지되고, 1949년 敎育法制定 과정에서 탈락되어 버린 것은 오늘날의 비극을 잉태시킨 결과가 되었는지도 모른다. 그후 1960년 국립 고등교육 기관에 관한 한 연구 보고서에서도 이 문제를 재론하고 국립대학 이사회의 설치를 제외하곤 바 있으나 다시 문교 행정 당국에 의

하여 묵살되었고, 수 년 전 서울대학교 綜合化案에서도 이 문제가 또 다시 제기되었으나 아직 未決의 章으로 남았다. 차제에 국립대학을 특수 법인체인 學校法人(가칭)의 형태로 설립 형식을 바꾸어 대학의 조직과 운영의 자주성을 제도적으로 보장 받을 수 있도록 연구해 볼 만한 과제이다.

그러나 사립대학은 학교 법인만이 설립할 수 있다. 학교 법인이 곧 사립대학의 설립 주체이다. 그러나 학교 법인은 관념적인 존재이고 자연인이 아니기 때문에 自然人 理事(trustees)들로 구성된 이사회(governing board)에 의해서 사립대학은 운영된다. 그러므로 학교 법인 이사회는 사립대학의 운영 주체가 된다. 法的 限目에서 볼 때 학교 법인 이사회가 학교 법인이 설립한 사립대학의 主人이다.

학교 법인 이사회가 사립대학의 주인인 법적 근거는 학교 법인의 設立 行爲에서 확인할 수 있다. 학교 법인의 설립 행위는 일정한 사유 재산을 각출하여 出捐하고 서면으로 定款(학교 법인의 기본 규칙)을 작성하여 문교부 장관의 허가를 받는 요식 행위이며, 그 내용은 학교를 경영할 財團에게 法人格을 부여하는 효과를 발생하게 하는 法律 行爲가 된다.

학교 법인은 자신의 權利·義務의 주체가 되어 인사와 재산 거래 관계의 당사자가 되지만, 학교 법인 자신은 자연인과는 달라서 육체나 생명이 없으므로 학교 법인 자체가 사물을 생각하거나 교섭하여 계약을 체결할 수는 없다. 그러므로 학교 법인의 행위를 법인의 이름으로 현실적으로 행하는 자가 필요하게 된다. 따라서 학교 법인의 행위를 현실적으로 담당하는 것은 자연인 이사로 구성된 이사회라는 代表機關이다.

이 자연인을 대표 기관이라고 하며 학교 법인의 行爲 能力의 범위에 속하는 행위를 대표 기관이 하였을 때 그 행위는 곧 학교 법인의 행위로 인정하게 된다. 즉 학교 법인의 대표 기관과 학교 법인과의 관계는 대표 관계, 즉 기관의 행위가 그대로 학교 법인의 행위로 인정되는 관계에 있게 된다. 이에 私立學校法에서는 학교 법인의 任員으로서 理事를 두어야 한다고 했으며, 이사는 대외적으로 학교 법인을 대표하고 대내적으

로는 학교 법인의 업무를 집행하는 상설 필수 기관이 된다. 이러한 이사들의 의결 기관이 곧 학교 법인 이사회이다. 그럼에도 불구하고 왜 한국 사립대학 이사회는 대학의 주인이면서 권한을 잃어가고 있는가?

권한은 합법적인 권력이다. 그러나 한국 사립대학 이사회가 합법적인 권력인 권한을 행사하기에는 대학사회(academic community)를 구성하고 있는 구성원인 교무 회의(학무 회의)·교수회·학생회·동문회로부터 정당성(legitimacy)을 부여받지 못하고 있는 실정이다. 理事會의 決定이 합법적(legal)일 수는 있어도 정당한(legitimate) 것은 아닐 수도 있기 때문이다.

本稿에서는 사립대학의 설립 주체인 學校法人의 발전 과정을 역사적으로 고찰해 보고, 법인이 설립한 대학의 운영 주체인 理事會의 機能을 사학의 自主性이라는 관점에서 논의하고자 한다.

## 2

우리나라에서 최초로 사립 고등교육 기관인 전문 학교를 설립하기 위한 財團法人(學校法人)이 조직된 것은 日帝時代였다.

舊韓末 일제의 야욕 앞에 기울어져 가는 國運을 바로 잡기 위하여 사유 재산을 出捐하여 애국 청년의 육성으로 구국을 목적으로 세워진 민족 진영의 私學과 서양 선교계가 운영하던 사립 학교들은 民族精神을 고취하고, 反日思想을 북돋아 주며 排日運動을 조장하여 주었다. 이에 日帝가 직접 관리하던 관·공립 학교와는 다른 방법으로 사립 학교들을 억압하기 위하여 1908년에 제정·공포된 것이 私立學校令으로써 우리나라의 사학을 통제하기 위한 최초의 法令이다.

일제는 韓日合邦 후인 1915년에 이 법령을 대폭 개정하여 사학 통제에 적극적인 손을 뻗히기 시작하였다.

당시 데라우찌(寺內) 總督이 개정 사립학교령의 취지를 밝힌 바에 의하면 “모름지기 국민 교육을 베푸는 학교에 있어서는 公·私立을 막론하고 일정한 교육 방침을 준수하지 않으면 안 된다. 만약 관의 구속을 그리 받지 않는 私立이라는 처지에서 이를 무시한 雜된 교육을 행한다면

국가에 일관된 완전 교육을 보급시킬 수가 없을 것이다. 현재 사립학교 가운데 韓國人이 경영하는 것과 外國人이 운영하는 것의 두 가지가 있으나 앞으로는 그 어느 것이든지 이번 개정된 규칙에 의하여 그 모든 것을 행하여야 한다”고 하였다. 이 개정 사립학교령에 의하여 최초로 사립 고등교육 기관인 전문 학교 설치에 있어서는 그 학교를 유지·경영할 만한 재단 법인을 조직하고 그 재단 법인으로 하여금 학교 설립 수속을 밟아야 한다고 규정하고 있다. 또 사립 전문 학교 설치가 인가된 후에도 목적·명칭·위치·학칙과 설립자를 변경시키고자 할 때에는 朝鮮總督府, 또 교장이나 교원을 任聘하려고 할 때에는 道長官에게 청원을 내어 인가를 받을 것을 요구하고, 또 교지·校舎의 소유자가 유지 방법을 변경할 때에도 조선 총독부에 제출하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 일제의 교육 정책이 우리나라의 고유 문화를 말살하고 한민족을 愚民化시켜 일본 민족에의 同化에 있었다면 당시 사립학교령에 의한 사립 전문 학교를 유지·경영할 만한 재산을 가진 재단 법인 조직의 요구는 專門學校의 자율적인 운영을 기하기 위해서라기 보다는 오히려 民族主義的 색채가 짙은 사립 고등교육 기관을 간섭·통제·폐쇄 혹은 신설의 억제를 의미한다고 볼 수 있다.

당시에도 재단 법인의 機能을 발휘하는 기관은 理事會라고 볼 수 있으나, 대학의 설립 초창기는 그 운영 체제가 미분화 상태에 있었으므로 대학의 설립자가 곧 理事이고 教授이며 학교의 校長일 경우가 많았다.

현 연세대학교의 전신인 연희전문학교는 1917년에 조선 총독부로부터 設立 認可를 받은 우리나라 최초의 전문 학교로 발족하였다. 당시 연희전문학교를 경영하기 위한 재단 법인 이사회는 주로 미국 선교계의 人士들로 구성되었을 것이라고 말하고 있으나 당시의 定款을 입수할 수가 없다. 연희전문학교 1933년도 정관 제 8조에 理事會(Board of Managers)의 議長은 대학의 長(President of College)을 겸하도록 규정하고 있고 理事의 대부분이 教授였음을 보여준다. 이렇게 학교의 규모가 작고 그 운영 체제가 미분화된 상태에서는 대학의 운영이 圓卓式 민주주

의 방식으로 이루어졌으므로 학교 자체내에서는 별 문제가 생길 수 없었다고 본다.

컬럼비아대학교 理事會(Board of Trustees) 특별 위원회의 한 研究에 의하면 초창기 대학은 어떤 특정 교파를 대표하는 사람들이기보다는 일군(단)의 교육자들이 설립 인가를 받아서 운영하였기 때문에 대학의 설립자요 교육자이며 이사(Founder-Educator-Trustee)인 사람의 건학 정신과 설립 이념에 맞는 敎育課程을 구성하여 교수하므로 대학 운영상 문제가 생길 수 없었다고 지적하고 있다.

더우기 일제 치하 우리나라의 사립 고등교육 기관들은 敎育敎國의 大經을 건학 정신으로 삼고 설치되었던 만큼 일제의 교육 정책이나 재단 법인의 설립 동기 등을 고려해 볼 때 재단 법인의 조직을 통한 일제의 엄격한 통제를 받는 데에 문제가 있었다고 본다. 즉 학교 설립자의 변경에 조선 총독부의 인가, 재단 법인 이사회가 자율적으로 선임하는 학교의 장과 교수들의 任免에도 장관의 승인, 학교의 경리 장부 조사 등은 일제의 사립 고등교육 기관에 대한 감시와 통제의 극단일 것이다.

이런 일제의 전제적인 교육 정책하에서는 사립 전문 학교를 설립할 수 있는 재단 법인이나 그 기능을 발휘하는 이사회도 定款에 주어진 기능을 제대로 발휘하지 못하였고, 私學 特有的 창의성·독자성·자주성은 인정되지 않았다고 본다.

특히 일제 말기 소위 太平洋戰爭이 日帝에게 불리하게 전개됨에 따라 관·공립학교의 일본화 교육을 격화하는 동시에 다른 한편으로 私學을 탄압하여 사립 학교의 교장을 축출하고 그 대신에 일본인 교장을 두지 않으면 일본인 敎頭를 강제로 보내어 학교의 實權을 장악하게 하였다. 그 예로 이화여자전문학교는 金活蘭 교장이 엄연히 있음에도 불구하고 近藤이라는 視學官이 나와 앉아 학교를 지휘·감독하였다. 또 연희전문학교 재산을 敵産이라는 명목으로 차압하고 尹致昊의 교장직을 박탈하고 대신 일본인 辛島驍가 교장이 되게 한 후 우리나라 사람 간부와 교수진을 모두 추방하였다.

이렇게 사립 전문 학교는 순전히 日帝의 전제

수행을 위한 道具에 지나지 않았다. 이런 상황에서 사립 전문 학교를 설립할 수 있었던 재단 법인과 그 機能을 발휘해야 하는 기관인 理事會는 그야말로 유명무실했다고 본다.

8·15 民族解放은 정치적 의미에 있어서 일본 제국 주의의 굴레를 벗어나게 했을 뿐만 아니라 해방된 우리나라에 民主主義 국가를 수립하고 이를 키워야 한다는 민족적 과제를 부과시켰다. 이 과제의 해결은 민주주의의 기본 정신인 人間價値의 尊嚴을 認識하는 토대 위에 교육의 혁신을 요청하게 되었다. 해방 직후에 탄생했던 敎育審議會는 이러한 정신 밑에 우리나라의 교육 이념을 “弘益人間的 교육 이념에 기하여 人格이 完全하고 애국 정신이 투철한 민주 국가의 公民을 양성함을 교육의 근본 이념으로 한다”고 결정하였다.

이러한 교육 이념 아래 민주 사회·민주 국가의 건설을 지향하는 우리나라는 민주 교육이 요청되었고 실로 민주적 교육은 시대·사회적 요청이었으며 民族의 渴望이었던 것이다. 따라서 민주주의 교육의 機會均等의 原則이 적용되므로 일제 치하의 大學門戶封鎖主義를 깨뜨리고 대학 교육을 유효하게 받을 수 있는 능력을 가진 자에게 교육의 기회를 널리 개방하여야만 했다.

이것은 민주 사회에서 요구되는 것이 지도자의 다수화이며 소수의 지도자를 가진 사회는 언제나 독재화에의 가능성이 크다는 論理에서이다. 그래서 해방 직후 위정자들은 민주 사회를 확립하는 길은 고등교육을 받을 수 있는 機會의 開放이라고 믿었던 것이다. 고등교육이 민주 국가를 건설하는 기초적 세력이라는 信念이 교육에 굶주렸던 국민 대중 속에 번졌고 국민들은 오로지 교육의 힘을 통해서만 신생 민주 국가의 유능한 民主市民이 될 수 있음을 믿고 고등교육 기관의 문을 찾게 된 것이다.

해방 직후 대학 설립의 시대·사회적 요청을 들어 그의 불가피성을 지적하였듯이 현재 우리나라 私立大學의 많은 수가 美軍政 3년 기간(1945~'48)에 설립되었다. 당시 私立敎育機關의 설립은 일제 시대의 제도에 따라 재단 법인이어야 했다. 따라서 재단 법인은 설립한 학교를 유지·경영할 만한 일정한 基本財産을 확보하여

야 하는데 일제 시대 우리나라의 民族資本이 土地 形態로 존재하였기 때문에 해방 직후 大學 設立의 기본 재산은 주로 農地였다.

또 당시 무엇보다도 대학 설립을 촉진하고 그 운영 기금으로 土地를 내놓게 되었던 사실은 農地改革의 영향이었다고 군정 후기 文教部長으로 집무했던 吳天錫은 다음과 같이 말하고 있다. “해방과 더불어 土地改革은 언젠가 한번쯤은 있고야 말 당연한 문제였다. 제 값을 못받고 손에서 내놓아야 할 農土를 어떤 모양으로 가장 유효하게 쓸 수 있을까 하는 것은 당시 많은 地主들의 일대 관심사였다. 이에 착안한 것이 학교, 특히 대학 설립의 기본 자산으로 기부하는 일이었다.…… 군정 기간에 설립된 대학은 대부분 이와 같은 동기에서 기부된 토지를 그 자원으로 하였다.”

이와 같이 해방 직후 사립대학의 設立·운영을 위한 자산의 大宗은 토지였다. 그러나 이것은 1949년 법률 제31호로 제정된 農地改革法의 실시로 사학 운영의 유일한 財源이었던 경제적 基盤은 상실되고 말았다. 이에 대하여 盧永弼은 다음과 같이 말하고 있다. “私學의 유일한 재원이었던 소작료 수입을 일시에 상실하고 地價證券을 입수하였으나 결국은 通貨轉換이나 현금 관리에는 완전 실패하고 현재는 어느 사학 재단 법인이나 자산 수입이 고갈하고 있는 실정이다.”

게다가 설상가상격으로 1950년 6·25 動亂, 잇따른 경제적 악순환을 洪景燧은 다음과 같이 말하고 있다.

“農地改革으로 말미암아 사학 재단 법인의 기본 자산인 농지는 아무 수입이 없는 한 장의 證書로 바뀌어졌다. 이 증서를 가지고 미처 대책을 생각해 볼 겨를도 없이 6·25 戰亂으로 떠난하게 되고 휴전이 성립된 후 학교에 돌아와 보니 교사와 시설은 파괴되고 잇따른 화폐 개혁으로 가지고 있던 農地補償券의 價値는  $\frac{1}{100}$ 로 줄고 말았다. 게다가 해마다 늘어나는 인플레이션은 이 증서를 완전히 休紙化했다. 이렇게 되고 보니 학교 재단의 수입은 전연 없게 되고 말았다.”

이 점에서 우리나라의 사립대학을 운영해 왔던 재단 법인은 기독교계와 가톨릭교계 학교를 제외하고는 그 학교를 유지·경영할 만한 기본

자산이 설립 역사가 긴 대학이나 짧은 대학을 막론하고 없었다.

여기서 대학 운영의 異例의인 조치로서 운영 경비의 大宗을 학생의 공납금에서 구하려는 데서 재단 법인은 원칙적으로 그 본래의 기능을 상실하였다고 볼 수 있다. 이렇게 財團法人은 기본 자산이 거의 없어 大學의 運營을 전적으로 학생들의 등록금, 기타 납입금에 의존하면서도 학교 법인 理事會는 법인의 성립 당시 정관에 주어진 막대한 권한만을 행사하는 데서 학교 운영상 물의를 일으켜 왔다. 또 문교부의 일개 行政命令에 불과한 학교 법인 定款(寄附行爲) 準則의 규정상의 遺漏와 不備를 호기로 하여 대학 운영을 영리 사업으로 잘못 생각하는 理事가 있음을 사회가 지탄하여 왔다. 이전 학교 법인 이사회일수록 사립대학의 건학 정신이나 설립 이념이 투철하지 못하여 대학이 최고 학부임을 잇은 剝削利欲에 분망한 나머지 때로는 이사들 상호간에 혹은 總長을 싸고 돌면서 결탁 대립을 격화하여 왔고, 혹은 이사회에서 직접 간여 안 해도 좋은 교수들의 권한 영역인 학사 문제에도 간섭하므로 教授會와의 문제를 일으켜 왔다.

大學史를 고찰해 볼 때 어느 나라든 대학 설립 초창기부터 대학의 운영 체제가 기능별로 분화되었던 것은 아니다. Bologna · Salerno · Paris · Oxford 와 같은 最古 대학들은 그 創立 연 월 일을 알지 못할 정도로 공식적인 설립 근거(Official Foundation)도 없다. 대학은 C.H. Haskins 가 말한 바와 같이 자연 발생적인 형태로 성립된 제도이기 때문이다. 미국의 최고 대학인 하버드大學校도 설립 초기에는 設立者가 곧 理事요, 그 이사가 學校長의 직무를 수행하면서 교수도 하였다. 우리나라 고등교육 기관의 초기 설립자들도 사재를 출연하여 학교를 세우고 學校의 長이면서 教授도 하였다. 그러나 學生人口의 팽창에 따른 대학 규모의 확장과 재정 문제의 중요성 그리고 지식(학문)의 전문화는 대학 운영 체제를 機能別로 분화시켰다. 그래서 歐美 선진국의 대학들은 그 運營 主體로서 대학 운영에 관한 기본적인 정책을 의결하는 의결 기관으로 이사회(governing board), 결의 사항을 집행하는 집행 기관으로서 대학교 총장(president)

그리고 그것을 수행하는 수행 기관으로 교수회(faculty)로 분화되었다.

우리나라의 사립대학은 현 시점에서 볼 때에 대학 운영 체제가 기능별로 분화 과정에 있다고 할 수 있다. 법규상으로는 형식적으로 분화되었으나 기능상으로 볼 때에는 위의 세 기관이 미분화 상태에 있기 때문에 혼선을 빚고 있다. 이런 현상은 기능별 분화 과정의 한 과도기적인 현상으로 나타나는 것이기는 하지만 이것도 사립대학 운영상의 복잡한 문제를 일으키는 원인이 되고 있다. 대학의 급격한 양적 성장과 일방적으로 비대해진 이사회와 권한 행사에 따른 대학 운영의 혼란은 급기야 5·16 軍事革命과 더불어 '教育에 관한 臨時特例法'을 제정하여 대학 운영에 대한 문교부의 감독권을 한층 강화하였고, 그 후 그것의 변신인 '私立學校法'을 제정하기에 이르렀다. 이 법은 사립대학에 대한 광범위한 통제와 감독을 규정하고 있으나 그 立法 趣旨는 분명했다고 본다. 즉 종래의 사립대학을 설치·운영할 수 있는 재단 법인은 私法인 民法에 의하여 설립되었기 때문에 법인 행정에 있어서 사립대학의 재산 관리는 사유 재산 존중의 精神을 토대로 한 민법에 터하였으나, 본래 학교 교육이란 국·공·사립을 막론하고 국가의 공권력에 의하여 지도·감독되어야 할 공공성이 강한 機能이어서 이런 공법 영역의 사학 운영을 私法으로 규율하는 데서 오는 불합리성을 제거하는 데 있었다. 또 사립학교법에서는 사립대학을 설립할 수 있는 법인을 私法인 民法의 규정에 의하여 설립되는 財團法人에 의하지 않고, 公法인 사립학교법에 의하여 설립되는 특수 법인으로서의 學校法人으로 하여금 사립대학을 설립·운영하게 하였다. 그러나 학교 법인은 사립학교법이라고 하는 특수한 공법에 의하여 설립되지만 公法人은 아니다. 학교 법인은 私法人으로서 私經濟의 원칙하에서 활동한다는 점에서 民法 제32조에 의하는 비영리적 재단 법인의 성격을 갖는다고 볼 수 있다.

사립학교법의 根本 理念은 동법 제1조 목적에 잘 나타나 있다. "이 법은 사립 학교의 특수성에 비추어 그 自主性を 확보하고 公共性を 양양함으로써 사립 학교의 건전한 발달을 도모함을

목적으로 한다." 이러한 사립학교법의 목적 규정은 이 법의 다른 조항에 대한 하나의 기초적인 제한을 가하는 기본 정신을 이루고 있으며, 사립대학을 운영하는 데 있어서도 이 법을 解釋 適用하는 데 기본적인 지침이 된다. 따라서 이 법의 生命은 사립대학 운영의 일정한 한계 안에서 自主性과 교육 행정의 필요를 충족시키는 최저선에서의 사회적 公共性을 조화시키는 데 있다고 볼 수 있다. 학교 교육의 본래 기능이 공공성을 띤 것이긴 해도 이것은 어디까지나 사립대학 특유의 自主性을 인정하는 범위 안에서의 공공성이므로 이 양자를 균형있게 조화·유지시켜 사립대학의 건전한 운영을 기하는 것이 사립학교법의 근본 이념이라 하겠다.

그러나 이 법은 1963년 제정 당시부터 私學에 대한 광범위한 통제와 규제를 規定하고 있음을 認定하지 않을 수 없었다. 다음의 몇 가지 사항이 그 대표적인 예가 될 수 있을 것이다.

① 사립 학교는 감독청의 指揮, 監督을 받는다고 규정한 점, ② 학교 법인의 收益事業에 관하여 그 종류와 계획을 일일이 신고해야 된다는 점, ③ 학원 법인 任員의 定員과 구성 및 임기 등에 관하여 세밀한 제한 규정을 두고, 임원의 취임에는 감독청의 承認을 요건으로 한 점, ④ 문교부 장관의 職權에 의하여 임시 이사를 선임할 수 있도록 규정한 점, ⑤ 학교 법인의 예산 편성 요령과 회계 규칙, 기타 예산 또는 회계에 관한 필요 사항을 문교부 장관이 정할 뿐만 아니라 감독청이 예산안의 更正을 요구할 수 있다는 점, ⑥ 감독청은 학교 법인이 경영하는 수익 사업의 정지를 명령할 수 있고, 필요할 때에는 학교 법인에 대하여 보고서의 제출을 명하고 장부 및 서류 등을 검사할 수 있으며 이에 따른 필요한 조치를 명할 수 있다는 점, ⑦ 사립 학교의 장을 임명함에 있어 감독청의 승인을 요건으로 한 점, ⑧ 사립 학교 법인의 理事長이나 사립 학교 經營者에 대하여 사립학교법 소정의 규정을 위반하였을 때 징역과 벌금 등 실행을 규정한 점 등이다.

이와 같은 내용의 사립학교법이 공포되자 사학에 대한 정부의 감독과 통제가 심하다 하여 韓國私學財團聯合會와 大韓私立中等學校長會를 선

봉으로 大韓教育聯合會가 나서서 이 법의 개정을 강력히 건의하였다. 그러나 군사 정부는 끝내 이를 개정하지 않고 이 문제를 제3공화국에 넘기고 말았다. 그후 정치·경제·사회·문화의 변화와 그에 따른 私學 政策의 변화에 따라 14차에 걸친 사립학교법의 개정이 이루어져 왔다. 사립학교법의 改定史는 바로 사학 정책이라고 볼 수 있다. 왜냐하면 政策의 간결한 표현이 法으로 나타날 수 있기 때문이다.

사학의 공공성과 자주성을 兩軸으로 하여 우리나라 사학 정책은 적정한 均衡點을 찾기 위해 시행 착오를 겪으면서 오늘날까지 努力을 기울여 왔다고 할 수 있는데 바로 그 明示的 흔적이 사립학교법의 개정 과정이라고 할 수 있다. 그러나 사학의 자주성이라는 관점에서 볼 때 사립학교법의 문제스러운 개정은 이 법을 제정·공포한 다음 해부터 시작되었다.

실은 1964년 대통령 年頭敎諭에서는 사학과 교육계의 여론을 반영하듯, '국가 재정 형편상 私學敎育의 육성 발전에 기대되는 바 크므로 이를 위해 가능한 모든 지원을 아끼지 않을 것이며, 사학의 자주성 보장과 합리적 운영을 위하여 관계 법규의 改定 또는 制定을 연구·검토하여 추진할 것'을 명백히 함으로써 사립학교법이 교육자들의 여론과 건의에 부합되도록 개정될 것이 확실시되었다. 國會에서도 정부와 같은 움직임을 보여 1964년 3월 24일부터 개최된 임시 국회에 국회 文公委員長의 11인이 제출한 사립학교법 중 개정 법률안이 제출되었다. 개정 법률안 제출 이유로 '私學의 육성 발전을 위해 제정·공포된 이 법이 공공성을 강조한 나머지 사학의 자주성을 위축하고 있는 결함을 시정하고 사학에 대한 국가의 감독권을 사학의 질서 유지와 공공성을 양양할 수 있는 최소 한도로 제한하며 사학의 자주성을 보호하고 나아가 사학의 자율적 발전을 보장함으로써 우리나라 교육 향상에 이바지하기 위한 것'이라는 것을 밝혔다.

그러나 이 개정 법률안은 1964년 사립대학의 정원 초과 모집, 韓日會談 반대 격렬 시위, 사립대학의 변칙 운영 등이 직접적인 동기가 되어 학교 법인에 대한 임원 취임의 承認取消(사립학교법 제20조)와 학교의 장에 대한 임명 승인 취

소(동법 제54조) 조항을 신설한 소위 改正代案이 돌연 국회 문공위원회에 의해서 의결됨으로써 사립학교법의 개정은 문자 그대로 逆轉되고 말았다. 1970년대까지 사립학교법이 개정되어 온 과정을 살펴 보면 일반적으로 사립대학에 대한 규제 一邊倒로 되어 왔기 때문에 私學 전반은 극도로 위축되고 그 설립자들은 投資 意慾이 저하되었던 것이다.

제5공화국 출범 이후에도 사립학교법은 세 차례에 걸쳐 개정되었는데 1981년 제12차로 개정된 내용은 사립대학의 설립자와 대학의 장의 權限과 責任의 한계를 명확하게 하여 학교 법인의 설립자가 학교 행정에 부당하게 간섭할 수 없도록 함으로써 사회의 公器인 사학의 공공성 제고와 건전한 발전을 도모하려고 하였다. 이는 학교 법인의 설립자가 대학교육 기관의 財政과 人畵에 관여하는 것을 금지시킨 조치이다. 이 법은 1986년 5월 9일 법률 제3812호로 열네번째 개정되었는데 그 주요 내용은 대학교육 기관의 會計에 속하는 예산은 학교의 장이 편성하여 종전에 대학재정위원회의 審議를 거쳐 결정하도록 했던 것을 학교 법인 이사회에서 심의하여 결정하도록 하고, 대학교육 기관의 장은 理事長과 그 배우자 그리고 直系尊卑屬 관계자는 취임할 수 없게 함으로써 종전의 설립자와 그 배우자 그리고 직계존비속은 학교의 장으로 취임할 수 있게 한 것 등이다. 이러한 조치는 학원의 자율화 원칙에 따라 사학의 자주성을 보장하려는 것으로 사립대학 운영자로 하여금 학교 경영에 대한 투자 의무를 제고하고 나아가 사학의 건전한 육성을 도모하여 이를 통해 국민교육 전반의 질적 향상을 기하려는 데 있었다.

그러나 유독 사립대학 교원과 사무 직원만은 학교의 장이 任免하도록 한 조치는 고등학교 이하 각급 학교 교직원을 학교 법인 이사회가 임명하도록 규정한 것과 모순될 뿐만 아니라 대학의 인사권을 대학의 운영 주체로부터 배제하는 것은 조직 관리의 원칙에도 어긋난다고 볼 수 있다. 또 대학 운영의 실체에 있어서도 학교 법인과 대학간에 대립·갈등·충돌의 요인이 되고 있을 뿐만 아니라 사립대학의 총·학장을 교수들이 직접 선출하겠다는 주장과도 無關하지 않음

듯싶다. 따라서 사립대학 교직원의 임명도 중등 학교와 같이 당해 대학의 운영 주체인 학교법인 이사회가 권장하도록 하여 교수와 부교수는 停年制로 하고 조교수와 전임 강사는 契約制로 하되 그 임기는 定款에 정하도록 하며 대학 교원과 사무 직원의 임명권을 당해 학교의 長에게 委任할 수 있게 하여야 한다.

### 3

사립대학의 경영은 1차적으로 학교 법인 이사회에 의한 私的인 운영이지만 그 效用은 국가·사회로 돌아오게 된다. 여기에 사립대학 운영의 윤리성이 있고 義務라는 도덕적 思慮가 작용하는 것이다. 사립대학이 학교 법인이나 그 경영자의 사적인 이익이 될 때에 이미 자율성은 한계에 이른 것이며 자주성은 없게 된다. 自主는 자신이 주가 되어 의사를 결정하고 행동을 할 수 있다는 점에서 權利의 행사라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 自主는 경우에 따라서는 放縱이 될 수도 있다. 그러나 自律은 제한된 자유의 범위 안에서의 행동이기 때문에 방종이 될 수 없다. 이런 의미에서 자율은 도덕적인 행위로 볼 수 있고 따라서 자주보다는 高次的인 행위라고 보아야 한다. 자주와 자율은 다같이 바람직한 일이지만 자율은 더욱 바람직한 것이다. 권리의 행사가 민주 시민으로서 소유해야 할 소중한 가치이지만 자율적 행위는 자신의 利害關係를 초월하여 義務라고 하는 도덕적 사려에 의존, 제재되는 것인 만큼 보다 높은 차원의 가치라고 보아야 할 것이다.

사립대학은 자주를 요구하기 전에 자율의 능력을 과시하여야 하며 자주성을 부여할 수 있는 가치로 자신을 武裝하여야 한다. 사립대학의 자주에의 길은 일방 통로가 아니다. 사립 대학의 자주성은 戰取되어야 한다. 交戰 상대가 자기 자신인 싸움에서 이긴 戰利品이 자주성이다. 따라서 사립대학은 자주성이라는 전리품을 받아 들일 수 있는 능력과 이를 수용할 수 있는 자신의 價値를 발휘하여야 한다. 이 능력과 가치의 기본이 곧 자율의 힘이다. 즉 스스로를 다스릴 수 있는 힘이 대학에는 필요하다는 것이다. 自律力の

결집은 곧 統制에의 招待이다. G. Clemenceau는 자유란 다른 사람의 통제를 받지 않기 위하여 스스로를 통제하는 권리라고 갈파하였거니와 대학의 경우에 있어서도 정부의 통제를 받지 않기 위해서는 자기 스스로를 통제하여야 한다. 한발 짝 자기 통제에 失敗할 때 그만큼 정부의 통제가 달려든다는 眞理를 잊어서는 안 될 것이다.

그러나 사립대학의 자주성을 위협해 왔고 지금도 하고 있는 勢力은 대학 밖에 있는 것만도 아니고 學外 세력이라고 해서 반드시 政府만도 아니다. 초점을 대학의 안 쪽으로 맞출 때 우선 대학의 합법적인 主人이라고 할 수 있는 학교법인 이사회를 들 수 있다. 오늘날까지도 많은 사립대학 이사회 구성은 좁은 범위 안에서 親族中心으로 인선하여 특정인에 의하여 대학이 관장되는 듯한 인상을 주고 있어 지극히 근근대적인 가족 관리 체제를 이루고 있다. 이사회가 폐쇄적인 緣故情實主義에서 벗어나 대학의 공공성을 확립하고 자율적인 운영을 위해서 이사회를 개방적으로 구성하되 지역 사회와의 유대, 재정 기여도, 학교 운영 관련성 등을 고려하여 실업계·법조계·언론계·종교계를 대표하는 저명 인사, 교수 대표, 동문 대표로 구성될 때 이사회가 하는 합법적인 일에 정당성도 부여될 것이다.

학생들도 대학의 자주성을 계속해서 위협해 왔다. 학생들의 주장이 옳고 그른 것을 논하기 이전에 그 주장을 관철하는 방법이 대학에 외부 세력을 불러 들이는 결과를 초래하였다. 그러나 학생은 결국 학생인 것이다. 학생은 배우기 위하여 대학에 입학한 것이지 현실 정치와 대학 운영에 참여하기 위해서 들어온 것은 아니다. 학생들은 思索하는 일이 목적이지 決定하는 일이 本分은 아니다. 觀察이 본업이지 사람들에게 어떤 일을 강요하는 것이 학생들이 할 일은 아닌 것이다.

평생을 대학과 運命을 같이 하는 대학 교수들이 대학의 중요한 결정에 참여하겠다는 것은 너무나 당연하다. 그러나 교수라고 모든 결정에 다 참여하는 것은 아니다. 사립대학 총장을 교수들이 직접 투표로 선출하는 방식은 최선의 방식도 아니고 유일한 것은 더욱 아니다. 이는 언젠가는 다시 대학 이사회에 돌려 주어야 할 것으로 본



다. 이르기 위해서는 이사회는 잃은 權限을 되돌려 받을 수 있도록 대오각성을 해야 할 것이다. 그렇지 않을 때 이사회는 더 많은 권한을 대학 구성원에게 또다시 빼앗기거나 원하지 않는 按排를 하게 될 것이다.

총장을 교수들만의 직접 투표로 선출하는 것만이 민주주의가 아니다. 본래 민주주의는 權力을 행사할 수 있는 지위에 있는 사람들이 투표를 통하여 국민들의 자발적인 同意로부터 권력 행사의 合法性을 이끌어내는 정부의 한 형태를 가리키는 정치 개념이다. 그래서 투표가 정치적 민주주의에서는 필수적이지만 교육의 민주주의에서는 정치에서와 같이 그렇게 중요한 것이 아니다. 왜냐하면 교육적인 문제는 반드시 多數決의 原理에 의해서 해결할 수 없기 때문이다. 이제 종합대학 속의 단과대학 학장까지도 당해 대학 교수들의 직접 비밀 투표(?)로 선출해야 한다니

앞으로 확장될 사람은 마음에도 없는 실없는 소리도 해야겠고 점심 식사도 끈질기게 떼지어 해야 할 版局이다. 그러면서도 대학의 傷處는 크고 분열의 골은 깊게 베일 가능성이 매우 높다. 학장은 별난 사람이 하는 것도 아니겠지만 그렇다고 아무나 하는 것은 더욱 아닐 것이다. 누가 大學社會의 참 모습(integrity)을 깨고 있는가? 대학인은 다같이 한번 생각해 볼 일이다.

이제 끝으로 대학과 정부간에는 하나의 原理를 설정하자. 정부 당국은 사립대학의 독자성·특수성을 인정하고 그에게 자율력을 신장할 수 있는 기회를 부여하므로 自立性을 견지해 나가도록 하고, 사립대학은 각자의 건학 정신과 설립 이념을 뚜렷이 내세우고 그것의 실현을 통하여 국가·사회에 공헌하려는 교육적 양심과 책임감에서 주어진 자유를 선용하여야 할 것이다. \*