



사립대학 설립자의 법적 지위

김 형 근 | 한국대학교육협의회 기획협력실장

I. 사립학교 설립자의 정의

우리 고등교육법은 국가가 설립·경영하는 학교를 국립학교, 지방자치단체가 설립·경영하는 학교를 공립학교, 학교법인이 설립·경영하는 학교를 사립학교로 구분(제3조) 규정하고 있다. 따라서 개인은 사립대학 설립자가 되지 아니한다.

그러나 사립학교법은 '학교법인을 설립하고자 하는 자는 일정한 재산을 출연하고, 다음 각호의 사항을 기재한 정관을 작성하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 교육인적자원부장관의 허가를 받도록 하고 있으며(제10조), 제3호는 설치·경영하고자 하는 사립학교의 종류와 명칭을, 제5호는 자산 및 회계에 관한 사항을 규정하고 있다. 또한 동법 제5조는 '학교법인은 그 설치·경영하는 사립학교에 필요한 시설·설비와 당해학교 운영에 필요한 재산을 갖추어야 한다'고 규정하고 있기 때문에, 일정한 재산을 출연하여 학교법인을 설립한 개인과 당해 사립학교 설립재산을 출연한 사람은 사립학교 재산이 바로 학교법인 재산

인 점에서 동일인이다. 이 점에서 사립학교법 상으로는 사립대학 설립재산을 출연한 사람은 법인설립자인 동시에 대학설립자가 된다. 그러므로 이 글에서는 당초 사립대학 설립재산 출연자를 당해대학 설립자로 보기로 한다.

II. 사립학교 설립자의 법적 지위

우리 사립학교법은 개인이 재산을 출연하여 사립대학을 설치한 설립자의 권리와 의무에 대하여 어떤 법적규정을 두고 있지 않다. 대학을 설치·경영하는 대학법인 설립자(실제 대학 설립재산 출연자)는 법인인가와 동시에 법률상으로 법인에서 분리되어버린 반면, 설립자이기 때문에 법인 조직내부에서 당연히 일정 직위를 부여받지 아니하며 설립자의 법적 지위에 대한 다른 규정을 두고 있지도 않다.

그리고 사립학교법 제20조는 학교경영 주체인 학교법인의 임원은 정관이 정하는 바에 의하여 이사회에서 선임하여 관할청의 승인을 받아 취임하며, 이사장, 이사 및 감사의 임기는 정관으로 정하되 이사는 5년, 감사는 2년

을 초과할 수 없으나 중임할 수는 있도록 되어 있다. 따라서 사립대학을 설치·경영할 목적으로 재산을 출연하여 대학법인을 설립한 사람의 경우도 5년의 임기가 만료되면 새로이 이사회에서 이사장으로 선출하여 관할청의 승인을 받는 절차를 거쳐야만 경영권을 유지할 수 있게 된다.

만일 어떤 이유를 들어 재적 이사 과반수가 학교설립자를 차기 이사 선출에서 배제한다면 그 설립자는 적어도 법적으로는 당해 학교와 아무런 관련이 없는 사람이 된다. 우리나라처럼 사립학교 설립자에 대한 사회적 불신이 높은 현실에서는 여론의 긍정적 도움도 받기가 어렵게 되어있다.

또한 학교법인의 해산이나 경영권의 유상양도가 제도적으로 크게 제한되거나 불가능하기 때문에 경영권의 이전과정이 공개적이지 못한 경우가 많다.

이러한 제도적 현실적 불안은 사립대학 설립자의 법인 임원구성이나 대학운영관리에 대한 자신의 영향력을 강화시키려는 요인이 될 수 있음을 부인하기 어려울 것이며 또한 권한의 하부위임의 결림돌이 될 수도 있을 것이다.

Ⅲ. 사립대학 설립재산 출연자 유형과 경영권

사립대학 설립재산은 본래 개인소유 재산을 출연하여 법인소유로 무상 이전한 것이다. 그리고 학교법인의 법적 성격은 사법인이며, 공익법인이고, 재단법인의 유형에 속하므로 형식적으로는 사유재산이나 실질적으로는 공유재산이 된다.

그러므로 비록 학교법인인 사인이 경영권을

행사하더라도 공익목적으로만 사용할 수 있다.

이러한 학교 설립재산 출연자의 경우에 있어서도 당해 학교 경영의사와 관련해서는 몇 가지 유형으로 구분되는데, 이는 다음과 같다.

첫째, 사립대학을 설립하여 경영할 목적으로 개인재산을 출연한 경우로서, 우리나라 대학은 대부분 여기에 해당한다. 즉, 자신이 소유한 재산을 학교설립에 무상기부함으로써 소유권을 상실하지만, 관련 법률이 정한 범위 내에서 경영권 행사를 전제로 하는 것이다.

둘째, 미국의 하버드대학 설립재산 출연자나 우리나라의 금옥여중교(현재는 공립화 됨) 설립재산 출연자처럼, 경영권 행사와는 무관하게 유증으로 자신의 재산을 학교 설립재산으로 무상기부하는 것이다.

셋째, 기독교계 학교나 불교계 학교 등처럼 종교단체가 성직자양성, 기타 종교사업과 관련하여 그의 재산을 학교 설립재산으로 무상기부하는 것이다.

넷째, 정부부처 또는 기업이 특수목적을 위해 그의 재산을 학교설립을 위해 학교법인에 무상기부하는 것 등이다.

다섯째, 일정지역 다수 주민의 성금을 모으고 일부는 자신의 재산을 출연하여 학교를 설립하고 그 학교의 경영권을 확보하는 경우이다. 중등학교의 경우에는 대체로 공립화로 변화되지만 대학의 경우는 그대로 남아있는 사례가 있다.

따라서 학교 설립재산 출연의 유형을 대체로 다섯 가지로 분류할 수 있으나, 유증의 경우 이외에는 모두 당해 학교의 경영권 행사가 전제된 재산출연에 해당된다고 보아야 할 것이다.

Ⅳ. 사립대학 설립자의 법적 지위에 관한 국제비교

1. 중세 대학의 경우

근대 대학제도의 기원으로 알려진 볼로냐 대학(1158년 설립 추정)의 경우 학생들이 대학을 조직하여 교수를 임명하고 학생들로부터 수업료를 거두어 교수의 급료를 지급하는 등의 경영권을 Rector(학생조합장)가 행사하였으나, 14세기 중반 볼로냐 꼬뮌이 그 자금으로 교수들의 급료를 지급하면서부터 Rector의 경영권은 쇠퇴하였다.

그리고 1160년경 설립된 것으로 추정되는 파리대학의 경우는 노트르담 주교좌 성당학교가 발전하여 설립되었으므로 설립자는 교회이며, 주교 또는 교황이 학교의 감독자가 되고, 대학 구성원이 선출한 학장(Rector)이 경영자이며 그 학장은 교수조합이 선출하였다. 그러나 16세기 르네상스 시대에 혁신적 학문, 문화의 흐름에 적응하지 못한다는 비판으로 그 명성이 떨어지고 1806년 나폴레옹 시대의 법률(제국대학법이라 함)에 의해 국립화되었다.

영국 옥스퍼드대학은 1167년경 수도원이 모체가 되어 설립된 것으로 추정되며 대학운영 제도는 College 중심이다. 옥스퍼드대학의 대표적인 Merton College는 1264년 Merton이 Maldn과 Farleigh 장원을 기본 재산으로 기부하여 이사를 지명·관리케 하였으며, 그 성장에 만족하여 이사의 권한을 확대하여 재산관리권 뿐만 아니라 학사관리권까지 부여하였다. 이후 국왕으로부터 헌장(Royal Charter)을 받아 독립법인이 되었으며 1854년에는 Oxford University Act를 제정하는

등 대학의 기본조직과 운영관리 제도를 법률로 정하였지만, 국가는 재정만 부담하고 경영은 관여하지 않는 사립 고등교육기관이다. 그러나 재정부담 측면에서 보면 국립대학이라 할 수 있다.

2. 미국의 경우

미국 대학의 역사는 하버드가 기증한 유산과 도서를 기초로 1636년 메사추세츠주 식민지 일반회의 결의에 따라 설립된 하버드 College에서 시작된다.

미국의 교육은 사적·종교적·박애적인 것으로 전국적 기준 없이 극도로 지방적이었으며, 1791년 연방헌법 수정으로 주정부가 교육에 관한 권한을 갖게 되어 대학설립 인가권과 감독권이 모두 주정부에 속한다.

따라서 주립대학의 경우도 ①주헌법의 규정에 의거 독립법인으로 자격을 인정받아 일정한 권한에 대하여 주의회와 주정부의 간섭이나 지배를 배제하는 것이 주헌법에 보장된 것(미시간, 미네소타, 캘리포니아 등), ②주의회의 지배에 속하지만 법인격이 인정된 대학으로서 대부분의 주립대학이 이 범주에 속하고 주의회와 주행정부의 결정에 지배되고 많은 주는 대학의 기본 재산의 관리권을 주의 재무 당국이 갖는 것, ③주정부 기관의 일부로 보는 대학으로서 이러한 경우는 소수지만 대학은 주지사 또는 주교육위원회의 지배에 속하고 교육기관 이외의 행정 당국의 간섭을 받는 정도가 가장 심한 것(오하이오, 아이오와 등)의 3가지 유형으로 분류된다.

사립대학의 경우는 하버드대학과 같은 판례법인이 있으나, 대부분의 사립대학은 주의 설

립인가를 받아야 하는데 원래는 주의 권한에 속하였지만 현재는 주법의 규정에 의해 주의 행정기관이 인가하는 경우가 대부분이다.

그리고 인가에 있어서는 기관의 목표, 교육 과정, 수업, 교원자격, 시설, 납입금, 입학기준, 졸업요건 등 기본적인 사항에 대한 자료를 검토하여 인가한다. 그러나 학교 경영 임원자격이나 교직원의 인사관리 또는 재산관리의 기준이나 방법에 대해 별도의 특별법률이나 규정을 두고 있지 않기 때문에 대체로 일반 공기업 경영방법에 의한다. 따라서 학교설립자의 지위에 관한 규정도 따로 없으며, 교육기관의 특성, 미국사회의 민주적이고 공개적인 의사결정 관행 등으로 이러한 사립학교 경영방법에 이의를 제기하는 사례도 드물다.

3. 일본과 대만의 경우

일본은 사립학교법을 1949년 제정하여 운영하여왔으며, 우리나라의 사학제도는 대부분 일본과 유사하여 1963년 제정된 사립학교법은 일본의 것이 모델이 된 것이다.

일본에서 사립대학을 설립하고자 할 경우에는 그 설립을 목적으로 하는 정관에 목적, 명칭, 사립학교 명칭, 임원, 자산 등을 기재하여 관할청의 인가를 받아야한다. 따라서 일본의 경우도 대학 설립자는 당해 학교법인 설립자가 되며, 학교법인이 설립된 이후에는 법률적으로 그의 권리와 의무에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 않다. 다만, 일본 사립학교법은 학교법인 임원의 관할청 취임승인이나 취임승인 취소제도, 그리고 임원의 임기에 관하여는 규정하지 아니하고 있다. 또한 학교법인을 설립하려는 자가 그 목적 및 자산에 관한 사항을

제외하고 사망한 경우에는 관할청은 임원, 정관 등 사항을 이해관계인의 청구에 의하여 정하도록 하고 있으며, 학교법인 또는 학교의 교직원의 인사관리에 대한 절차나 방법에 대하여도 사립학교법에는 아무런 규정을 두고 있지 아니한다.

대만의 사립학교법의 경우에는 우리나라나 일본과 유사하지만 학교 설립자에 대한 별도 규정이 특이하다. 즉, 학교 설립자는 재산 출연자가 되고, 출연자가 추천한 자는 설립자가 될 수 있다.(설립자 지위의 승계)

그리고 법인 또는 단체가 설립자일 때 그 권리와 의무는 그 대표자가 행한다. 또한 설립자는 1~3인으로 한정한다.(사립학교법 제13조)

대만에서의 대학 설립자는 당연직 이사가 되고 선거 및 연임을 경유하지 아니하며, 당연직 이사는 사망 혹은 사립학교법이 정한 해직 또는 해임(직무상의 기회를 이용하여 죄를 범하여 유죄선고 판결이 확정된 자)될 때만 이사 자격이 상실된다.(사립학교법 제23조)

이 점에서 대만 사립학교법은 학교 설립자의 지위를 명확하게 보장한 반면, 학교 경영관련 범죄를 범할 경우는 그 지위를 영구 박탈하고 있다.

V. 결론 및 과제

우리나라 사립학교법은 1963년 제정 이래 34차 개정을 거쳤으며, 그 중 몇 차례는 매우 큰 사회적 파장을 일으키기도 하였다. 그리고 금년 국회에서도 사립학교법 개정안은 주요 개혁법안 중 하나로 여·야 간 그리고 이해관계 집단의 견해차가 매우 크다.

여러 가지 쟁점이 있지만, 논란의 핵심은,

“

우리나라는 사학의 비중과 국가 사회적 역할에 비추어
교육의 공공성을 해치고 비리의 정도가 큰 사학 설립자는 배척하되,
교육발전에 기여도가 높은 사학 설립자는 이에 상응하는 대우를 받을 수 있고
앞으로도 더욱 훌륭한 육영 사업가가 나올 수 있는 전향적인
제도(예를 들면 선언적 의미의 사립학교 설립정신의 존중에 관한 규정)등의
마련을 검토해볼 필요가 있다.

”

① 교원 임면권의 소재 문제, ② 이사회 구성의 자율성 제한 문제, ③ 비리 임원의 복귀 제한 문제, ④ 교수회의 법정기구화 문제 등 대부분 사립대학의 경영권과 관련된 것이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 사립대학 경영권의 행사에 관한 법적 장치는 시대와 국가에 따라 많은 차이가 있다.

특히 자신이 설립한 학교를 경영할 목적으로 재산을 기부한 설립자의 권한과 의무에 대한 법적 장치나 사회적 인식에 대한 차이도 크다고 볼 수 있다.

우리 사립학교법은 학교법인 임원의 취임승인과 그 승인 취소제도, 설립자는 적어도 매 5년마다 새로이 이사 선임과 취임승인 절차를 거쳐야 하며, 대학 교직원 임면 방법이나 절차 등 사립대학 경영에 대하여 다른 나라와 달리 구체적이고 획일적으로 규정하는 제도를 두고 있다.

그러나 사립학교 설립자 또는 경영자에 대한 사회적 불신감은 다른 나라에서는 볼 수 없을 정도로 높은 실정이고 그것은 또한 더욱 강화된 사립학교 경영주체의 경영권 제한제도

설정 요구로 이어지고 있는 것이다.

사학은 그 존립이유가 공학과 달리 자주성과 공공성의 균형과 조화를 이루는 데 있다. 여기에서 자주성이란 설립이념과 밀접한 관련이 있으며 그것은 또한 설립자의 설립정신에 기초한 것이다.

이 점에서 사학의 공공성을 해치는 학사운영의 부정이나 비리는 철저히 배제되고, 설립이념 구현(특히 종교계 학교)을 불가능하게 할 소지가 있는 경영관리체제에 관한 국가 권력의 개입은 신중을 기하는 것이 마땅하다고 할 것이다.

그러므로 우리나라는 사학의 비중과 국가 사회적 역할에 비추어 교육의 공공성을 해치고 비리의 정도가 큰 사학 설립자는 배척하되, 교육발전에 기여도가 높은 사학 설립자는 이에 상응하는 대우를 받을 수 있고 앞으로도 더욱 훌륭한 육영 사업가가 나올 수 있는 전향적인 제도(예를 들면 선언적 의미의 사립학교 설립정신의 존중에 관한 규정)등의 마련을 검토해볼 필요가 있다. **필필**