



사립학교법은 시대의 흐름을 반영한 것이다

정 봉 주 | 열린우리당 국회의원

사학법은 사학의 전반적인 운영과 체제를 정리한 법이다. 사학법 개정과 관련하여 찬성 의견이 많았는데 그 이유로 교육을 사적재산으로 보지 않고 공공적 측면을 중심으로 보는 우리 국민의 특성 때문이라는 지적이 있다. 높은 교육적 관심때문이라는 것이다. 그러나 교육을 공공재로 보는 진짜 이유는 모든 국민에게 '교육의 기회 균등'을 부여하기 위함이다.

개정 사립학교법
공공재의 과제

I. 서론

1963년 제정된 사립학교법(이하 '사학법')은 2005년 12월 9일¹⁾ 국회에서 개정되기까지 39차례의 개정 역사를 지니고 있다. 사학법은 최근 10여 년 동안 사회 민주화와 더불어 개정 당사자의 지지기반 또는 입장에 따라 사학재단의 입장을 대변하느냐 아니면 학부모, 학생, 교원 등 국민의 입장을 대변하느냐에 따라 교육계와 시민사회 단체로부터 '개악'과 '민주적'이라는 극단의 평가를 받아온 개정의 역사를 지니고 있다.

교육정책만큼 이해집단 간의 갈등과 논란이 많은 것도 적지 않지만, 최근 개정 사학법을 둘러싼 사학재단 측의 신입생 배정 거부 등의 행동은 교육자로 보기 어려울 정도로 지나쳤다는 지적이 주를 이루고 있으며, 전국교직원노동조합(이하 '전교조') 핑계로 한 한나라당의 '사학법 색깔 씌우기'는 국민적 지탄을 받는 계기가 되기도 했다.

개정 사학법 이후 최초로 신입생 배정 거부 입장을 표명했다가 철회한 제주도 5개 사학은 교육인적자원부 차관이 직접 제주도로 내려가고 열린우리당의 '학생 학습권 보호 대책 특별

1) 2005년 12월 9일 국회는 2차례의 국회의장 심사기일까지 지정받았던 사학법과 관련하여 지리한 논쟁을 끝내고 국회의장의 중재안을 기초로 이에 반대하는 한나라당을 제외한 열린우리당과 민주당, 민주노동당을 포함한 여야의 합의로 처리되었으며, 이 과정에서 이를 저지하려던 한나라당과 물리적 충돌이 있었다.

위원회'의 제주도 현지 방문조사 등 정부와 여당의 강경대응 탓도 있었지만, 실제로는 동문 및 학부모들의 “어떠한 경우에도 학습권을 침해할 수는 없다”는 강력한 항의가 있었기 때문에 신입생 배정 거부 입장을 철회한 것으로 알려지고 있다.

이 후에도 사학재단 측은 개정 사학법이 부당하다며 위헌소송을 제기함과 동시에 한나라당의 장외투쟁과 맞물려 거리시위를 벌이기도 했다. 또한 개정 사학법이 발효되는 7월부터는 불복종 운동을 하겠다고 선언하기에 이르렀고 있다.

또한 한나라당은 장외투쟁을 진행하면서 즉각 사학법을 재개정해야 한다고 주장하며 2006년 1월 30일까지 53일째 국회를 공전시켰다. 결국 공전된 국회는 설 연휴 마지막날(2006년 1월 30일) 여야 원내대표의 이른바 ‘산상합의’²⁾를 통해 한나라당과 열린우리당이 4개 항에 극적으로 합의하면서 국회는 가까스로 정상화가 되었다.

이토록 사학재단 측과 한나라당이 개정 사학법에 극도로 민감하게 반응하는 이유는 무엇이며, 열린우리당의 사학법은 어떤 시대적 의미를 가지고 있는지 이 글에서 설명하고자 한다.

II. 사학법 개정을 둘러싼 여야의 입장

2004년 10월 20일 열린우리당은 복기왕 전의원의 대표발의와 150인의 찬성발의로 사학법을 국회에 제출했다. 발의의 내용은 제안 이유³⁾와 2004년 9월 23일 열린우리당 정책위원회 주최로 열린 토론회⁴⁾ 등에서 발표한 최재성 의원의 토론문에 함축적으로 잘 드러나 있는데, 열린우리당의 주장은 “사학재단의 전횡으로부터 비리를 예방하기 위한 최소한의 안전장치를 만들어야 한다”는 것으로 요약할 수 있다.

특히, 열린우리당은 우리나라는 높은 사학의 비중에 비해 그 운영의 틀을 규정하고 있는 사학법이 시대의 흐름과 변화를 제대로 담보해내지 못한 채 그대로 유지되고 있어 경쟁력 있는 교육을 할 수 없다는 비판의 목소리를 받아들여 17대 국회의원 구성이 이루어지기 전부터 교육위원회 의원들 중심으로 사학법에 대한 자료를 조사하고 연구하기 시작했었다.

반면, 한나라당은 2004년 12월 22일 김영숙 의원이 대표발의하고 120명이 찬성발의한 ‘사학법 중개정법률안’ 제안 이유에서 “사학의

2) 김한길 열린우리당 신임 원내대표와 이재오 한나라당 신임 원내대표는 설을 맞아 사학법과 관련하여 4개 항에 대한 합의를 이루고 국회 정상화에 합의했으나, 제2항의 ‘사학의 전향적 발전과 효과적인 사학비리 근절을 위해 사학법 재개정을 논의할 수 있다’라는 문구와 제3항의 ‘한나라당이 사학법 재개정안을 제출하면 교육위원회와 해당 정책조정위원회에서 논의한다’라는 문구에 대해 해석 차이로 논란을 불러일으키기도 했다.

3) “사립학교 운영의 민주성과 투명성 및 공공성을 제고하여 사립학교의 건전한 발달을 도모하고 법인경영과 학사운영의 분리를 통한 견제와 균형적 발전의 새로운 사립학교 시스템을 구축하기 위하여 <중략> 21세기의 시대적 변화에 부응하는 사립학교의 발전을 가져오게 하려는 것임.”(2004. 10. 20. 복기왕 의원 대표발의, 사립학교법중개정법률안 제안 이유 중)

4) “우리나라의 사학은 대부분 법인 이사회와 이사장에 의해 배타적으로 운영되고 있을 뿐, 교육 주체인 교원, 학생, 학부모 등의 참여와 권한은 인정되지 않고 있습니다. 이에 따라 재단의 전횡의 가능성이 상존하고 있습니다.”(‘사립학교법 개정에 대한 토론회’, 2004. 9. 23. 최재성 의원 토론문 65쪽)

국제경쟁력을 강화하기 위하여 사학에 대한 자율성을 신장하고 자립형 사학의 법적근거를 마련하고자 함. 또한 사학의 회계의 투명성을 강화하여 교육기관으로서의 국민적 신뢰를 제고하고자 함.”이라고 밝히고 있다.

임재홍(영남대) 교수는 이러한 한나라당의 사학법에 대한 입장을 “사학법인 연합회가 주장하는 사학의 자율성을 전제로 하되, 일부 있을 비리에 대해서는 규제권을 강화시키겠다는 정도의 내용으로, 한나라당은 시종일관 소극적 자세를 견지했다.”며 “한나라당의 소극적 자세는 기실 반대입장이라는 것으로 결론 내리지 않을 수 없을 것이다”⁵⁾고 밝히고 있다.

이와 같은 내용은 사학법 개정 과정에서 한나라당이 보여준 수차례의 법안 상정 및 상임위 논의 기피와 소위 두 번에 걸친 ‘방탄법안’⁶⁾ 제출 등에서 보여준 행동으로 인해 한나라당이 사학법 개정 의지가 없다는 것이 드러났다고 보아도 무방할 것이다.

한편, 당시 한나라당 제5정책조정위원장을 맡고 있던 이군현 의원은 2004년 8월 3일 ‘사학제도 근본부터 뜯어 고치자!’ 라는 보도 자료를 통해 열린우리당의 사학법 개정안은 “사학이 안고 있는 보다 근본적인 문제에 대한 접근은 외면한 채 이사회 친족 비율 등과 같은 지엽적인 사항에만 집착하고 있다”고 비판했다.

또한 한나라당은 사학법 논란이 가속화되던

2005년 6월 16일 ‘교육선진화 특별위원회’ 회의결과를 발표하면서 “사학법에 대한 논의는 사학을 사학답게 운영되도록 함으로써 자율적이고 건전한 사학을 육성하여 보다 좋은 교육을 실시할 수 있도록 하는 방향으로 이뤄져야 한다”고 밝히면서도 비리사학에 대해서는 “문제사학에 대해 정부가 일방적으로 파견하는 현행 임시이사제도를 학교운영 관계자들의 의사가 반영될 수 있는 공영이사제로 전환한다”고 밝히고 있다.

현행법으로도 비리사학에 대해서는 비리 정도에 따라 이사를 해임하고, 학생, 학부모, 교원 등 학교 구성원의 의사를 반영하여 임시이사를 선임하도록 되어 있다. 그러나 한나라당의 주장은 학교 정상화를 위한 임시이사 선임에 있어서도 ‘학교운영 관계자(학교법인)’의 의사가 반영되어야 한다고 하여 오히려 사학법인 측의 의사를 반영한 개악 시도를 보인 바 있다.

물론 이러한 한나라당의 주장은 “비리 예방과 부패척결 의지가 없다”고 하여 교육계와 시민단체의 강력한 반발을 사기도 했으며, 열린우리당은 “학교운영 관계자들로 하여금 임시이사 선택권을 갖도록 하는 것은 비리인사를 다시 학교로 불러들여 황폐화시키는 것으로 한나라당은 비리사학의 옹호자임을 다시 한번 천명한 것”이라는 성명서⁷⁾를 발표하기도 했다.

5) 열린우리당 정책위원회 주최 ‘사립학교법 개정에 대한 토론회’ 발제문(2004. 9. 23), 10쪽
 6) 우리당의 사학법 개정 논의를 저지하기 위해 제출한 법안으로 2004년 12월 김영숙 의원이 한나라당 의원 120명의 서명을 받아 제출한 사학법안을 사학법 논의 과정에서 한나라당은 당론이 아니라고 주장하고, 새로 법을 제출할 때까지 논의를 미루자고 하였다. 실제로 한나라당은 2005년 8월 입태회 의원 대표발의로 새로 사립학교법 개정안을 제출하기에 이른다.
 7) 열린우리당 교육위원(2006. 6. 16), ‘한나라당은 비리사학의 방패막이인가’

〈표 1〉 17대 국회 사립학교법 주요 일자별 개정 과정

기간	내용
17대 총선	사립학교법 개정 공약(열린우리당, 민주노동당)
'04. 10. 20	개정법안 국회 제출(열린우리당 복기왕 의원 입법) - 민노당(04. 9), 한나라당(04. 12, '05. 6) 독자법안 제출
'04. 12. 7	국회 교육위원회 법안 상정
'05. 6. 28	국회의장 직권상정 요구(열린우리당, 민주당, 민주노동당) - 국회의장 심사 마감일(05. 9. 16) 지정
'05. 9. 20	여야 협의기구 구성 및 10월 19일까지 협상 지속 협의 - 국회의장 주재 원내대표 회담 결정(2차 심사기일 지정)
'05. 10. 19	국회의장 직권상정 유예 - 여야 협상 기회 부여
'05. 11. 30	국회의장 중재안 제시 - 12월 5일까지 타협안 도출 주문, 12월 9일 본회의 표결처리 천명
'05. 12. 9	사립학교법 중 개정법률안 수정안 본회의 의결

Ⅲ. 사학법 개정의 필요성 및 주요 내용

열린우리당은 17대 국회 개원과 동시에 다음의 이유로 사학법 개정의 필요성을 제기했다.

우리나라는 공교육 중 사학 비중이 중학교 22.5%, 고등학교 44.8%, 전문대 91.1%, 4년제 대학 82.2%로⁸⁾ 매우 높음에도 불구하고 인사·예산 등이 이사회에 과도하게 집중되어 있으며, 운영이 투명하지 못하다는 지적이 있어왔다. 또한 이와 같은 운영으로 인해 각종 불법과 비리가 난무하면서 국민적 신뢰도가 약화되기에 이르렀다는 평가를 받고 있다.⁹⁾

또한 대부분의 사학이 재단전입금 2%를 넘지 못하는 가운데 학생 등록금과 국가의 재정 결함 보조금 등 국고 보조금 등에 과도하게 의존¹⁰⁾되어 있음에도 불구하고 예결산 과정에서

학부모 등의 참여는 원천적으로 차단되어 있는 실정이다.

이와 함께 사학의 문제점으로 항상 지적되는 것이 친인척 중심의 족벌운영을 들 수 있는데 사학법인 821곳의 임원 7,961명 중 13.16%인 1,048명이 설립자나 이사장, 교장의 친인척인 것으로 나타났다. 이 중 초·중·고 사학법인이 운영하고 있는 1,391개 학교 중 이사장의 배우자, 자녀, 형제자매 등 친인척이 교장으로 재직하고 있는 학교가 21.68%(178개교)인 것으로 나타났다.¹¹⁾

친인척 등 족벌운영의 문제점은 폐쇄적이고 수공업적인 경영과 이로 인해 잠재적 비리의 원인을 제공한다는 것이다. 최근 사학비리의 유형이 보직 및 교직원을 친인척으로 채용하면서 조직적이고 대규모화가 되어 가고 있는 추

8) 교육인적자원부(2005. 12. 13), 『개정사립학교법 해설집』

9) 2000년 '한국교육개발원', 교육 분야에서 부패가 가장 많이 발생하는 기관으로 '사립학교' 선정(39.1%)

10) 교육인적자원부(2005. 12. 13), 『개정사립학교법 해설집』

의료보험, 연금 등 법정 부담금을 내지 못하는 학교가 93%에 달하고 있으며, 법정 전입금이 전혀 없는 대학법인도 38개에 달하는 것으로 나타났다.

11) 한겨레신문(2006. 1. 13), '사학법인 교장 22%가 이사장 친인척'

〈표 2〉 사립학교 법인 전입금 비율 현황

구분	초등학교	중학교	고등학교	소계	전문대학	대학	소계
학생 납입금	55.6%	3.6%	22.5%	18.8%	83.5%	69.6%	72.9%
국고 보조금	4.0%	75.8%	54.2%	58.0%	7.5%	4.0%	4.8%
법인 전입금	12.8%	1.8%	1.9%	2.2%	1.8%	8.4%	6.8%

* 출처 : 교육인적자원부 2004년 통계

세를 보면 즉별경영의 문제가 사학비리의 핵심임을 알 수 있다.

열린우리당은 17대 국회 개원과 함께 이러한 사립학교의 문제점을 해결하기 위해 '사학법'의 개정 방향을 '참여'와 '분권'으로 정하고 논의를 진행시켰다. 참여의 방향으로는 교사(수)회, 학부모회의 법제화를 통한 구성원의 학교교육에 대한 책무성을 강화하고, 구성원과 지역사회의 적극적 참여를 유도하는 개방형 이사제를 도입하는 것으로 기본 방향을 설정했다.

또한 분권의 방향으로서는 재단의 역할과 학교장의 역할을 분명히 규정하여 재단은 학교의 운영이 원활히 될 수 있도록 지지 지원하는 경영 능력의 전문성을 신장시키도록 학사업무에서 제외시켜 주고, 학교장에게는 교원의 임면권을 주어 학교교육에 대한 책무성을 강화하고, 실질적인 학교의 자율성을 신장시키고자 했다.¹²⁾

이에 따라 열린우리당은 수차례의 내부 연구와 당정협의, 공개토론회 등을 거쳐 투명하고 민주적인 경쟁력 있는 사학시스템 구축의 필요성과 학교 예·결산 수립과정에 구성원의 참여

등 투명성 확보 방안, 학교법인의 경영과 학사 운영을 분리해 견제와 균형을 유지할 필요성 등을 검토한 후 사학법 개정안을 제출했다.

■ 개정 사학법의 조항별 주요 내용

① 개방형이사제 도입

- 이사정수 1/4 이상을 학교운영위원회(초·중등학교) 또는 대학평의원회(대학)에서 2배수 추천, 추천 인사중 이사회가 선임(이사정수 : 7인 이상)
- ※ 감사 2인 중 1인을 학교운영위원회 또는 대학평의원회의에서 추천

② 학교운영 및 회계 투명성 제고

- 사학법인 이사장의 학교장 겸직 금지 : 학교장, 타법인 이사장 불허(제23조제1항)
- 이사장의 배우자나 직계존비속 교장 임명 제한 강화(제54조 제3항)
- 이사승인 취소 요건 확대(제20조)
 - (현재) : 임원분쟁, 회계부정 등 법인 설립 목적을 달성할 수 없을 때

12) 그러나 교원임면권을 학교장에게 위임하는 것은 당정협의 및 사학법인, 야당과 협의 과정에서 임면권은 법인의 고유 권한이므로 위헌소지가 있다는 지적이 있어 임면권의 소재논의보다 '공정한 절차'의 확보를 고려하는 것이 타당하다는 주장에 따라 도입하지 않고 학교별 정관에 의하기로 하였다.

- (개정안) : 중대한 장애 야기 시, 학교장 징계요구 불응 시, 위법 방조 시
- 사립학교 교장 4년 중임(1회) 임기제 도입(제53조 제3항)
- 임시이사 선임 및 학교정상화 규정 강화(제25조)
 - 임시이사 1/3 이상을 학교운영위원회 · 대학평의회로 추천으로 선임
- 회의록 공개 의무화 : 회의록의 의무 기재 사항 규정(제18조의2)
- 학교회계의 예산·결산 관할청 보고, 공시 의무화(제31조제1항)
- 학교회계 예산은 학교운영위원회 · 대학평의회 의 자문을 거쳐, 심의 의결(제29조제4항)
- 학교법인 등기 후 관할청에 재산출연 결과 보고(제8조의2)

③ 학교법인 임원/교원 선임(면직) 관련 규정 개정

- 퇴직 후 2년이 경과하지 않은 4급 이상 교육행정공무원 (또는 4급 상당 이상 교육공무원) 선임 금지(제22조제5호)
- 교원 면직 사유 제한 : 면직 사유에서 ‘노동운동을 한 경우’ 제외

비록 부족하지만 개정 사학법으로 교육인적 자원부 및 관할청의 감사에 의존하기보다는 학교 자율시스템으로 건전하게 학교를 운영할 수 있도록 되었으며, 이와 함께 비리 임원 복귀 제한 강화 등 최소한의 비리 견제 및 예방 장치를 마련한 것으로 평가받고 있다.

한편 최초 열린우리당이 주장한 교사(수)회,

학부모회 등의 법제화는 국회의장 중재안을 거치면서 제외되었는데, 이는 국회의장이 심사기일을 정한 것은 초·중등 교육법이 아니라 사학법이라는 논리와 한나라당의 극렬한 반대로 말미암은 것으로 마지막까지 한나라당이 주장한 자립형 사립고 등과 함께 초·중등교육법 논의 시 다루어질 전망이다.

Ⅳ. 한나라당과 사학법인의 반발 이유

한나라당과 사학법인 측은 사학법이 국회를 통과하자마자 강력히 반발하여 장외투쟁을 벌였으며, 위헌이라며 헌법소송을 제기하고, 학교 폐쇄, 신입생 모집 중지, 법률 불복종 운동 등을 벌였다. 특히, 한나라당은 사학법 개정으로 전교조가 학교를 장악하고 이념교육을 시킬 것이라며 개정 사학법에 색깔론을 들고 나오기도 했다.

그러나 사립학교의 설립자는 재산을 출연하여 학교법인을 설립하는 순간 그 재산은 설립자 개인의 소유가 아니라 법인의 소유가 된다. 따라서 사학비리를 예방하고, 공공성과 투명성을 보장하기 위한 최소한의 안전장치가 필요하다는 것이다. 학생의 등록금과 정부의 지원으로 성장한 사립학교가 그 운영의 투명성을 확보하는 것은 당연한 일이다. 2%의 재단 전입금을 가지고 사학법인 측이 사학운영의 소유권을 주장한다면, 98%의 운영자금을 지원하는 국가와 학부모도 참여를 보장받아야 한다는 논리이다.

그럼에도 한나라당과 사학법인은 사학법 반대 이유로 다음의 몇 가지를 들고 있으나, 대부분 근거 없는 허위사실로 사학법에 대한 오해에서 비롯된 것으로 보인다.

1. 개정 사학법은 '전교조가 학교를 장악하기 위한 수단' 이다?

개정 사학법은 당해 학교의 교사는 이사로 선임될 수 없도록 하고 있어 한나라당과 사학법인 측이 주장하는 바와 같이 '전교조의 학교 탈취' 운운은 근거가 매우 약한 주장이다. 또한, 현행 학교운영위원회 중 교원위원의 배정 비율이 매우 낮으며(30~40%), 교원위원 중에서도 한국교원단체총연합회(이하 '교총') 소속 교사가 71.7%에 달하는 반면, 전교조 소속 교사는 15.5%에 불과하다.

특히, 현행 사립학교 운영위원 중 교원위원은 교직원회의에서 2~3배수로 추천된 사람 중 학교장이 임명(초·중등교육법 시행령 제 63조)¹³⁾하도록 되어 있기 때문에 1순위로 전교조 교사가 추천되어도 학교운영위원회에 선출되지 못하는 경우가 많이 발생하고 있는 실정이다. 한나라당과 사학법인이 주장하는 것처럼 전교조가 장악한다는 것은 매우 어려운 구조로 되어 있다는 것이다.

설령 전교조 교사가 학교운영위원회에 선출되더라도 전교조 교사가 이사로 선출된다면 학교운영위원회에서 2배수 추천(4명에 포함)된 후 최종적으로 법인이사회에서 또 선임되어야 하는데 이것은 현실적으로 불가능하며, 마지막으로 교사가 겸직을 하려면 학교장의 허가가 있어야 하는 현행 법규정 때문에 전교조 교사가 학교법인의 이사가 되는 것은 '낙타가 바늘구멍에 들어가기보다 어렵다'는 것이다.

이처럼 뻔히 드러나는 터무니없는 허위 주장을 하는 이유는 만연한 사학비리의 문제를 감추고, 교육을 정쟁화하며, 색깔론을 퍼뜨리는 등 사학법을 빌미로 우리 사회를 극단적으로 양분해 정치적 이득을 취하려는 의도에서 비롯되었다고 밖에 볼 수 없을 것이다.

2. '개방형 이사제' 는 설립자나 사학법인의 고유 권한을 부정하는 '위헌' 이다?

교육은 공공의 영역이므로 국가가 교육의 목적을 달성하기 위해 지도·감독을 할 수 있으며, 법률로써 이를 제한할 수 있다. 학교법인은 설립과 동시에 독립적 인격체로서 공공성을 가지게 되므로 학교가 설립자의 사유재산이라는 주장은 사회적으로 인정되기 어렵다고 본다. 특히, 영리를 취하는 기업과 학교를 비교하면서 사유재산의 개념을 논하는 것 자체가 교육적으로 온당하지 않다고 판단되며, 더욱이 몇 년 전부터 기업조차도 '사의 이사제'를 도입하여 운영하고 있는 점을 상기할 필요가 있다.

개정 사학법은 학교운영위원회(대학평의회)가 '직접 선임권'을 갖는 것이 아니라 2배수로 추천하는 '추천권'을 부여하고 있으며, 최종 선임권은 법인이사회가 갖도록 하여 논란의 이유가 없다고 보여진다. 학교법인의 이사회를 개방하여 투명하고 민주적으로 학교를 운영하는 것은 외국사례에서도 알 수 있듯이 사학 선진화를 통한 교육 경쟁력 강화의 기본적인 요건이라고 할 수 있다.

13) 제63조(사립학교의 운영위원회)② 제58조·제59조·제60조제2항 및 동조제3항의 규정은 사립학교 운영위원회위원의 정수·선출 등에 관하여 이를 준용하되, 당연직 교원위원을 제외한 교원위원은 정관이 정한 절차에 따라 교직원전체회의에서 추천한 자 중 학교의 장이 위촉한다. 이 경우 '국·공립학교'는 '사립학교'로, '심'의는 '자문'으로 본다.

한편, 최근 한나라당의 이군현 의원은 교총 회장시절인 2001년 6월 “공익 이사제를 도입하여 그 인원을 이사 중 1/3로 정해 이사장의 자의적 운영을 제한하는 조치가 필요하다”는 성명을 발표한 적이 있는 것으로 밝혀졌으며,¹⁴⁾ 같은 당 이주호 의원은 2004년 공동으로 발간한 논문¹⁵⁾에서 “사립대학에 대하여는 오히려 기업에 대하여 요구하는 것보다 더욱 강도가 높은 투명성이 요구된다고 할 수 있다”며 사학에 대해 높은 투명성을 요구했다.

또한, “지배구조를 제대로 개혁함으로써 대학의 설립자(혹은 후계자)가 대학 운영을 사적 이익(private interests)을 추구하는 데 활용할 수 있는 가능성을 차단하는 것이 빈번한 사학분규의 근본적인 해법이기도 하다”며 ‘사학의 지배구조 개혁’을 강도 높게 주장하며 대학평의원회가 추천하는 공익 이사제의 도입을 검토해야 한다고 스스로 주장하기도 했다.

2월 2일 현재까지 들리는 이야기로는 한나라당이 재개정안을 작성하면서 대학에만 개방형 이사제를 도입하겠다고 하는데 ‘개방형 이사제 자체가 위헌’이라며 원천적으로 도입을 반대하던 한나라당이 중·고등학교에는 도입하지 않고 대학에만 도입하겠다는 것은 위헌소송이 제기된 현 상황에서 논리적 일관성이 결여된 것으로 보이며, 사학법 개정과 관련해 스스로 자기모순에 빠지고 있는 것이라고 볼 수 있다.

3. 사학의 건학이념 훼손 문제는 어떻게 해결할 것인가?

사학의 건학이념은 존중되어야 한다는 것이 열린우리당의 생각이며, 개정 사학법은 이 점을 충분히 고려하고 있다. 종립학교 관계자들이 우려하는 종교교육 곤란 문제와 타 종교인사의 이사회 진입 등의 건학이념 실현 문제는 걱정할 필요가 없다고 생각한다. 열린우리당은 법 개정 과정에서 수차례에 걸쳐 충분히 종교계 인사들과 협의를 하였으며, 이를 법 개정 시 반영해 구체적인 개방형 이사 선출에 대한 방법과 절차는 대통령령으로 정하도록 하였으며, 현재 법인 측이 참여하고 있는 사학법 시행령 개정위원회¹⁶⁾에서 이를 집중 논의하고 있다.

개방형 이사제 도입과 관련하여 종교계 설립학교 등의 건학이념 실현의 문제를 보완하기 위해 ‘임원의 추천 및 선임 방법과 절차 등은 대통령령이 정하는 바에 따라 정관으로’ 정하도록(개정 ‘사학법’ 제14조제6항)¹⁷⁾하고 있기 때문에 법인의 건학이념을 훼손한다는 것은 기우일 뿐이다. 즉, 정관도 이사회가 정하는 것이며, 개방형 이사도 추천된 사람 중 이사회가 선임하는 것이기 때문에 건학이념 훼손과는 거리가 멀다는 것이다.

또한, 이사장의 부모, 자녀 등의 학교장 임명 금지 조항은 헌법상 직업선택의 자유를 ‘본질적으로 제한’했다고 보기 보다는, 사학비리 척

14) 오마이뉴스(2006. 1. 10), ‘공익 이사 절반 이상 채워야 한다더니’

15) 이주호·박정수·김승보(2004. 9), 『사립대학의 지배구조 개선』

16) 사립학교법 개정을 둘러싼 사회적 갈등과 논란을 최소화하기 위해 교육계, 사학관계자, 종교계 인사, 언론계 등으로 구성해 사학법 개정 취지를 살리는 범위 내에서 사학의 자율성을 침해하지 않도록 ‘사학법 시행령’을 만들고 있음.(2006. 1. 18. 현재 4차 회의 진행)

17) 제14조(임원) ⑥ 제3항 내지 제5항의 규정에 따른 이사의 추천, 선임 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령이 정하는 바에 따라 정관으로 정한다.

결은 교육의 공공성 확보를 위한 것으로 보고
 즉별경영을 막기 위해 이사장 직계존비속의 학
 교장 임명을 법률로써 제한하는 것은 타당하다
 고 생각한다.

4. 사학의 자주성(자율성)을 침해하여 획일적 인 교육 등 부정적인 영향을 끼칠 것?

헌법 제31조제4항은 “교육의 자주성·전문
 성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이
 정하는 바에 의하여 보장된다”고 명시하고 있
 어, 교육의 자주성(자율성)을 ‘법률에 의한 자
 율성’으로 명확히 규정하고 있다.

또한, 기타 교육 및 사립학교와 관련된 법률
 조항에서도 사학(교육)의 자율성을 ‘법률에 의
 한 자율성’으로 명확히 규정하고 있음에 따라
 한나라당의 주장처럼 ‘사립학교’의 자율성이
 곧 ‘사립학교 법인’의 자율성이라고 여길만한
 법률적 근거는 찾을 수 없다.

※ 교육기본법 제5조 : ① 국가 및 지방자
 치단체는 교육의 자주성 및 전문성을 보장
 하여야 하며... ② 학교운영의 자율성은 존
 중되며, 교직원·학생·학부모 및 지역주
 민 등은 법령이 정하는 바에 의하여 학교
 운영에 참여할 수 있다.

따라서 개방형 이사제 도입 등 개정 ‘사학
 법’은 사학의 자율성을 부정하는 것이 아니라,
 사립학교 설립·경영의 주체인 학교법인에 대
 해 법률로 정해진 권리를 보장하면서도 기존에
 폐쇄적이고 비민주적으로 운영되어 온 사립학

교의 문제점을 보완하려는 데 있음을 분명히
 하고 있기 때문에 사학에 부정적 영향을 끼치
 기보다 건전한 사학의 발전에 도움이 될 것으
 로 보인다.

V. 한나라당의 사학법 재개정¹⁸⁾ 논란

1. 사학법 재개정 논의는 현실적으로 어렵다.

정치권 일각에서, 특히 한나라당에서 사학법
 에 대한 재개정 논의가 있는 것 같다. 물론 국
 회의원이 법안을 제출하면 국회는 정상적 절차
 를 거쳐 심의하는 것이 옳다. 그러나 정상적 절
 차에 의해 개정된 법이 시행도 되기 전에 재개
 정을 추진한다는 것은 법치주의를 무너뜨리는
 것이며, 입법부의 권위를 스스로 무너뜨리는
 것으로 받아들이기 어렵다.

여야 원내대표가 작성한 ‘산상합의문’에 대
 해 “내부 사정이 복잡해 명분 없는 장외투쟁을
 오래한 한나라당이 일정 정도 국회에 등원하기
 위한 최소한의 명분을 제공했을 뿐인데 마치
 그것을 재개정 합의로 해석하는 것은 좀 지나
 친 자의적 해석이 아닌가라고 생각하며 지나친
 확대해석은 하지 않는 것이 바람직하다”고 생
 각한다고 이미 밝힌 바 있다.¹⁹⁾

또한 사학법 재개정을 위한 국회 교육위원회
 의 활동에 대해서도 “(합의문에) 즉시라고 하
 는 표현도 없고 우선이라고 하는 표현도 없다.
 현재 교육위원회에 130여 건의 법안이 계류돼
 있다. 그 법안도 다 시급하고 중요한 문제”라
 고 언급한 뒤 “사학법 개정안이 올라온다고 하

18) 원래 ‘재개정’이라는 법률적 용어는 없으나 한나라당은 개정된 지 얼마 되지 않은 ‘사학법’이 잘못되었다며 다시
 개정해야 한다는 의미로 ‘재개정’이라는 정치적 용어를 사용했다.

19) MBC 손석희의 시선집중 2006. 2. 1. 열린우리당 교육위원회 간사 정봉주 의원

더라도 이미 계류돼 있는 것이 우선적으로 처리되면서 이러한 부분들이 논의가 돼야지 기존에 있는 것을 뚫고 들어가, 말 그대로 새치기해 갖고 먼저 논의될 순 없는 것”이라고 강조하기도 했다.

결국 사학법의 재개정은 현실적으로 논의 자체가 어렵다고 보는 것이 옳을 것이다. 노파심에서 부연하면 사학법 재개정은 없을 것이지만, 만에 하나 혹시라도 재개정 논의를 시작해야 한다면 열린우리당은 개방형 이사제의 비율을 1/4에서 1/3로 확대하는 방안과 현재 자문기구로 되어 있는 학교운영위원회를 심의기구화하는 것 등 사학법 협상과정에서 후퇴했던 내용들을 강화하는 방향으로 재개정 방향을 설정할 것임을 이 자리를 빌어 다시 한 번 확인하고 넘어갈 것이다.

2. 한나라당이 제출한 재개정 법안에 대한 생각

그러나 한나라당은 당 내부 논의를 거쳐 지난 2월 24일 한나라당 이재오 원내대표의 대표발의로 ‘사학법’ 개정안을 국회에 제출했다. 그러나 이 법을 살펴본 후 솔직히 실망을 금하지 않을 수 없었다.

여러 심각한 사회적 혼란을 겪었기 때문에 책임있는 야당이라면 혼란을 감수하고라도 재개정을 해야겠다고 생각했다면 그야말로 법안의 내용이 투명성과 민주성이라는 시대적 흐름을 조금이라도 반영했어야 하는 것이 거대 야당으로서의 책임있는 자세일 것이다. 그래야 열린우리당도 어쩔 수 없이 재개정 논의에 나설 수 있을 텐데 한나라당이 제출한 소위 재개정 법안은 자신들의 주장에서 한치도 물러나지 않는 고집스러움을 보여주고 있다.

법의 첫 내용은 자율형 사립학교를 설립하겠

다는 것이다. 이미 법리적으로도 학교의 형태를 규정하는 것은 초·중등교육법에서 지정하는 것이 옳다는 지적이 여러 번 있었음에도 불구하고 여전히 자율형 사립학교를 사학법의 중심 이슈로 내걸고 있었다.

또한, 제14조 임원 규정에서는 ③항에 “학교법인은 제1항의 규정에 의한 이사정수의 일부는 정관이 정하는 바에 따라 이사회 외에서 추천된 인사 중에서 선임한다”로 규정하고 있어 개정 사학법의 구성원이 추천하도록 한 소위 개방형 이사제를 전면 부정하고 나섰다.

물론 한나라당과 사학재단 측은 개정 사학법의 여러 내용 중 이 내용이 경영의 자율권을 침해한다며 끝까지 거부하고 나섰던 경험이 있기에 이해가 가지 않는 것은 아니나 제출된 법은 개정 사학법 이전에 이사회에서 임원을 선임하던 방식과 크게 다르지 않은 것을 “이사회 외에서 추천된 인사”라고 포장하고 있어 국민을 우롱하는 것이라고 밖에 볼 수 없다.

즉, 개정 사학법 이전의 기존 이사회에서도 이사를 선임할 때는 이사회 외에서 추천되는 것이지 이사회 내에서 추천하는 것은 아니기 때문이다. 또한, ‘이사회 외’라고 추상적으로 규정하고 있으며, ‘정관에 정하는 바에 따라’라고 못박고 있어 이사회 입맛에 맞는 인사만 참여할 수 밖에 없을 것으로 보인다.

이것은 구성원의 참여를 통한 투명성 확보와 ‘대립과 갈등’ 보다는 ‘통합과 상생’이라는 시대적 흐름을 전혀 반영하지 못하는 것으로 교육의 퇴보, 역사의 퇴보라고 생각한다.

우리 사회는 이미 한차례 사학법 논쟁으로 쓸데없는 사회적 비용을 낭비하고 한바탕 흥역을 치른 경험이 있다. 그럼에도 또다시 거대 야당이 앞장서서 사학법 재개정 논의를 꺼내 갈등을 조장하고 국민들과 학생들을 혼란 속에

빠뜨리려고 하는 것은 교육을 생각하는 것이 아니라 정치적으로 이용하고자 하는 행동이므로 절대로 동의할 수 없다.

열린우리당은 사학법 재개정 논의에 대해 올 7월 1일 이후 시행을 한 후 장단점에 대한 사회적 평가와 교육계의 진지한 평가가 뒷받침되어야 한다는 점을 분명히 하고자 한다.

VI. 맺음말

사학법은 사학의 전반적인 운영과 체계를 정리하는 법이다. 사학법 개정과 관련하여 찬성 의견이 많았는데 그 이유로 교육을 사적재산으로 보지 않고 공공적 측면을 중심으로 보는 우리 국민의 특성 때문이라는 지적이 있다. 높은 교육적 관심 때문이라는 것이다. 그러나 교육을 공공재로 보는 진짜 이유는 모든 국민에게 ‘교육의 기회 균등’을 부여하기 위함이다.

그럼에도 불구하고 한나라당과 사학법인이 색깔론까지 들고 나오면서 극렬반대하고 있는 이유에 대해 일부에서는 ‘개방형 이사제가 도입되면 누군가 자신들을 지켜 볼 것’이라는 것을 들고 있는데 사학법인은 이것을 감사에 견줄 만큼 두려워 한다는 것이다. 지켜보는 것만으로도 그동안 감춰졌던 온갖 비리가 드러날 것을 두려워 한다는 것이다.

한나라당 박근혜 대표의 견해는 “개방형 이사제는 전교조를 이사로 선임하려는 것이다” 그렇게 되면 “전교조가 학교를 장악할 것이다” 그래서 결국 “학생들에게 이념교육을 시킬 것이다”로 논리를 요약할 수 있다. 이러한 논리는 좀 더 과도하게 나아가면 19세로 선거연령

을 낮춘 현 정부의 의도와 맞물린 장기집권 음모라는 것이다. 그래서 나온 결론이 ‘국가 정체성’을 지켜야 한다는 것이고, 이를 위해 장외투쟁을 벌인다는 것이다.

이 정도면 과장이 지나쳐 망상에 가깝다고 볼 수도 있을 법하다. 그러나 한나라당과 사학법인 측이 무엇을 주장하고 어떻게 행동하더라도 사학의 투명성 확보는 세계적 추세이다. 이미 유럽의 사학들은 동문들이 개방 이사로 참여하고 있는 것이 일반적이며, 미국의 예일대학교와 일본의 와세다대학교도 동문 및 지역인사들의 참여가 보편적이며 개방적으로 운영되고 있다.²⁰⁾

앞에서 이야기한 바와 같이 교육정책은 많은 이해집단들 간의 갈등과 논란이 많은 정책 중 하나이다. 비록 개정 사학법이 자신들의 입장에 비추어 맞지 않는다고 할지라도 지난 신입생 배정 거부와 같은 극단적 상황은 만들지 말아야 할 것이다.

개정 사학법은 국민들로부터 많은 지지를 받고 있는 법이다. 그만큼 사학비리가 심각하다는 것이며, 사학의 시스템이 바뀌어야 한다는 시대적 흐름을 반영하고 있는 것이라 할 수 있다.

사학법은 교육의 전부가 아니다. 사학법이 개정되었다고 교육경쟁력이 저절로 살아나지는 않는다는 것이다. 그러나 사학법은 사학의 근본 ‘체질’을 바꾸는 것이다. 우리나라가 세계가 놀랄 정도로 단시일 내에 IMF 외환위기를 극복할 수 있었던 것도 뼈를 깎는 고통을 겪으며 경제의 ‘체질’을 바꾼 까닭이다.

열린우리당과 정부는 현재 사학법 시행령 개정을 통해 사학법 개정 과정에서 제출되었던

20) 예일대학교는 이사 19명 중 동문 6명, 당연직 3명(총장, 주지사 및 부지사), 이사회 선출 10명 등으로 구성되어 있으며, 일본의 와세다대학교는 이사 14인 중 교직원 10명, 동문 3명, 총장으로 구성되어 있다.

각계의 우려와 시행과정에서 나타날 수 있는 시행착오를 줄이기 위해 최선을 다하고 있기 때문에 사학법인 측도 실제로 시행을 하면 크게 걱정할 일이 아님을 확인할 수 있을 것이다.

썩은 웅덩이에는 아무리 새 물을 넣고 단장한다고 해도 썩은 물만 생기게 된다. 썩은 웅덩이를 깨끗이 청소하고 더 이상 이물질이 들어가지 않도록 안전장치를 만들어야 하는데 이것이 바로 사학법이다. 우리는 이제 체질 변화를 위한 어려운 첫 발을 내딛었을 뿐이다. 사학의

시스템 변화와 교육개혁을 위한 학부모들의 적극적 참여가 절실하다. **박정주**

정병주

한국외국어대학교 영어과와 미국 캘리포니아주립대학교(U.C.R) 대학원 영어교육학과를 졸업하고, 고려대학교 정책과 학대학원에서 정치학 석사학위를 받았다. 민주언론운동협의회 간사, 민주통일민중운동연합(민통련) 편집기획실 차장, 전국민족민주운동연합(전민련) 편집기획실 차장, 한국외국어대학교 외대어학원 대표 등을 역임하였다. 현재 열린우리당 소속 제17대 국회의원으로서 국회 교육위원, 열린우리당 개혁입법추진특별위원회 위원장, 한반도재단 운영이사로서 활동 중이다.

별첨 자료

■ 개정 사학법을 둘러싼 주요 쟁점

주요 쟁점	한나라당 및 사학법인	열린우리당
사학법인의 성격	사유 재산	학교법인은 설립과 동시에 공익성·공공성을 가짐.
개방형 이사제	이사회 운영이 전교조에 의해 좌지우지됨.	전교조 교사의 이사 추천은 현실상 불가능 - 현재 사립학교 학교운영위원의 4%만이 전교조 출신 ※ 사립학교의 전체 교사 대비 전교조 교사의 비율은 12%
	사유재산권 침해이므로 위헌	개방형 이사제는 이미 세계 주요 사학에서 실시되는 제도임. 출연 재산의 변동성을 가져오는 것이 아니므로 재산권 침해라고 볼 수 없음(전국 사립 중·고등학교 연간 운영비의 98% 이상 정부 부담).
이사장 친족 교장임명 제한	이사장의 배우자와 직계존비속에 대한 교장임명 제한은 헌법상 평등과 직업선택의 자유를 제한하는 것으로 위헌	법인 운영의 투명성 확보와 공익을 위한 합리적 범위 내의 제한임 (사립학교의 53%에 이사장의 친인척 이사 제직, 친인척 학교장도 전체 사학의 17.4%).
이사 승인 취소 요건 확대	정부가 자유롭게 사학에 간여하게 되며, 사소한 문제로도 사학 운영권을 빼앗길 수 있음.	법인 운영의 투명성 강화를 위한 최소한의 안전장치임.
이사장 겸직 금지	불필요하고 과도한 제한	이사장의 다수학원 편법운영 견제를 위한 불가피한 조치임.
학교장 4년 중임제	국립대 총장들과 형평성이 맞지 않으며, 총장-교장의 전문성 강화를 위해서도 중임 제한은 철폐되어야 함.	초·중등 국·공립학교 교장은 이미 4년 중임제를 적용 (국립대 총장의 경우, 명문화는 되어 있지 않지만, 4년 중임조차 거의 불가능한 상황 - 정년 등의 문제)