사립학교법 개정의 당위성과 방향

송영식 | 한국대학법인협의회 사무총장

Ⅰ. 머리말

사립학교법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 앙양함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 제정된 법률이다(사립학교법 제1조). 따라서 사립학교법의 제반규정들은 사립학교의 특수성을 살리고 사립학교의 자주성과 공공성을 존중하고 높이는 방법으로써 궁극적으로는 사립학교의 건전한 발달을 유도 · 조성할 수 있는 내용이 되어야 함을 사립학교법 제1조의 규정은 함의하고 있다.

그러나 2004년 9월 10일 최순영 국회의원이 대표 발의한 사립학교법중개정법률안과 같은 해 10월 20일 복기왕 의원이 대표 발의한 사립학교법개정법률안에 기초하여 우여곡절을 거쳐 2005년 12월 9일 국회의장에 의한 직권상정과 날치기로 통과되어 같은 해 12월 29일 공포된 소위 개정사립학교법(법률 제7802호)의 개정내용은, 사립학교의 건전한 발달과는 정반대로 사학의 생명이라 할 수 있는 건학정신을 왜곡시키고 사학제도의 근간을 붕괴시켜 사립학교가 퇴보할 수밖에 없도록 만든 것이다. 이렇게 사립학교법이 개악된 것은 당시 이 개정법안이 일부 의원들에 의하여 성안되는 과정에서 사학의 지배구조(governance structure)를 집단경영체제로 바꾸려는 목적 아래 교원노조의 주장을 여과없이 수용한데서 비롯된 것으로 보인다.

이 개정법에 대하여 사학단체와 사학인들은 법률공포일 하루 전에 개정법 내용의 위헌성을 이유로 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구하고, 국민저항권차원의 법률불복종운동을 전개하였다. 종교계의 반발도 거세었다. 기독교단체에서는 한국기독교총연합회(한기총)을 중심으로 성명서 발표, 기도회 개최, 사학법재개정촉구 1,000만 명 서명운동, 기독교 지도자들의 집단 삭발 및 단식 행동에 돌입하였다. 한국교육총연합회(한국교총)를 비롯한 교육단체나 학부모단체 및 애국시민단체들도 성명서를 발표하고 집회를 열어 정부와 여당을 규탄하였다. 이러한 개정사립학교법에 대한 일련의 반발과 투쟁의 결과로 2007년 6월 임시국회의 마지막 날인 7월 3일 국회 본회의를 통과하여 2007년 7월 27일자로 공포된 것이 이른바 재개정사립학교법(법률 제8545호)인 것이다. 이 재개정법의 내용을 보면 개정법 중 위헌소지가 매우 큰 몇몇 조문은 그 내용 일부가 손질되었으나 여전히 개방형 이사제, 대학평의원회의 심의기구화, 임원취임 승인의 취소요건 완화를 통한 임시 이사제 유지 등의 독소규정은 그대로 남아 있는 실정이다.

이 글에서는 현행 재개정사립학교법의 내용을 종전법과 개정법을 비교하여 살펴보고 바람직한 사립학교법의 개정방향을 탐색하고자 한다.

Ⅱ. 재개정 사립학교법의 주요내용 비교 및 분석

재개정 사립학교법 중 위헌소지가 매우 큰 관계조문은 별표 1의 재개정사립학교법 중 주요관계조문 비교표와 같이 제14조(임원) 제3항, 제20조의2(임원 취임의 승인취소) 제1항, 제20조의3(임원의 직무집행 정지), 제21조(임원 선임의 제한) 제5항, 제25조(임시 이사의 선임) 제1항, 제25조의3(임시 이사가 선임된 학교법인의 정상화), 제26조의2(대학평의원회), 제29조(회계의 구분) 제6항, 제53조(학교의 장의 임면) 제3항, 제53조의3(교원인사위원회) 제1항, 제54조의2(해임요구) 제1항, 제54조의3(임명의 제한) 및 제58조(면직의 사유) 제1항 등 13개 사항이다.

위의 13가지 조문 중 일선 사립학교에서 시행 또는 수용하기가 어려운 4가지 항목에 대하여 종전법(2005. 12. 28 이전법), 개정법(2005. 12. 29 공포) 및 재개정법(2007. 7. 27 공포)과 비교하고 위헌성 등 문제점에 관하여 살펴보면 다음과 같다.

1. 개방형 이사제 (제14조 3항)

개방형 이사제는 개정법에서 신설되었다. 개정법에서는 이사정수의 '4분의 1이상'은 학교운영위원회(대학은 대학평의원회)가 2배수 추천한 인사 중 선임토록 되어 있었으나, 재개정법에서는 이사정수의 '4분의 1'(소수점이하는 절상)은 개방이사추천위원회에서 2배수 추천한 인사 중에서 선임토록 개정된 것이다. 여기서 추천위원회는 학운위(대학은 대학평의원회)에 두고, 위원정수를 5인 이상 홀수로 하되 학운위(대학평의원회)가 2분의 1을 추천토록 하고 있다. 다만 종교지도자 양성만을 목적으로 하는 대학 및 대학원 설치·경영 학교법인의 경우에는 당해 종교단체에서 2분의 1을 추천토록 예외규정을 두고 있다. 또한 추천위원회가 개방이사를 30일 이내에 추천하지 못하는 때에는 관할청이 추천토록 강제하고 있다. 일반사학의 경우 개방이사의 사실상의 임명권(형식상 추천권이나 실제로는 임명권으로 작용할 수밖에 없게 됨)은 고등학교 이하에서는 학운위가, 대학은 대학평의원회가 행사하게 되고, 학운위와 평의원회의 주요 구성원이 교원인 점에 비추어 학교법인과 피고용 관계에 있는 근로자가 주도하여 자신들의 감독적 지위에 있는 경영진인 이사를 임명하는 형식이 된다. 이는 근로자가 경영에 직접 참여하는 전형이라 할 수 있다. 더욱이 개방이사의 추천이 지연될 경우 관할청에 의해 관선이사가 파송되는 결과를 낳고 있다.

이와 같은 개방형이사제도는 국가·지방자치단체가 설립한 공법인이나 공익목적으로 설립된 사법인 공히 법률에 의하여 강제된 예가 전무하다.

학교법인은 단위사학의 최고 의사결정기관이고, 그 운영은 이사들이 모인 이사회를 통하여 이루어진다. 이사회 구성권은 학교법인의 고유하고도 기본적인 권한이며, 학교법인은 자율적인 이사선임권을 행사를 통하여 사학의 생명이라 할 수 있는 건학이념을 유지·계승한다. 따라서 재개정법에 남아있는 개방형 이사제는 학교법인의 이사회구성에 관한 기본권의 본질적 내용을 과잉으로 침해하여 위헌의 소지가 매우 크다고 본다. 또한 이 제도는 이사회의 감독적 기능을 약화시켜 교육의 질적 저하를 효과적으로 방어할 수 없게 되고 이로 인한 피해는 결국 학생·학부모·국민이 입을 수밖에 없게 된다.

2. 임원 취임 승인의 취소요건 완화 (제20조의2)

우리나라는 학교법인 임원이 관할청의 승인을 받아 취임하고, 일정한 요건에 달하면 취임승인을 취소할 수 있는 제도를 갖고 있다. 종전 법에서는 이 취소요건을 '이 법 또는 동시행령 위반'과 당해 학교법인의 '설립목적을 달성할 수 없게 할 때' 등으로 비교적 엄격히 운영했었으나, 개정법에서는 '이 법과 초·중등교육법, 고등교육법의 규정을 위반하거나 이에 의한 명령 불이행시', '당해 학교운영에 중대한 장애를 야기한 때'로 대폭 완화하는 한편, '임원 또는 학교의 장의 위법행위를 방조한 때', '관할청의 학교의 장에 대한 징계요구에 불응한 때' 등을

신설하여 관할청이 마음만 먹으면 손쉽게 승인을 취소할 수 있도록 하였다.

재개정법에서는 '이 법, 「초·중등교육법」 또는 「고등교육법」의 규정을 위반하거나 이에 의한 명령을 이행하지 아니한 때'로 하고, 문제의 '방조한 때'의 규정은 삭제하였으나 '징계요구에 불응한 때'의 규정은 존치시키고 있다.

먼저 여기서 집고 넘어가야 할 규정은 개정법의 '이 법과 초·중등 교육법, 고등교육법의 규정을 위반하거나'라는 대목이다. 이 규정대로라면 이 법과 초·중등교육법 및 고등교육법의 규정을 동시에 위반해야 한다. 과연 그럴 가능성이 있는가? 어찌 국회를 통과한 법의 규정이 이 정도의 허점을 보인단 말인가? 그 이유는 분명히 있다. 개정법과 같이 사립학교법을 전면 개정하는 일은 우리나라 교육에서 사학이 차지하는 높은 비중으로 보아 마땅히 정부제안 입법으로 처리하는 것이 합당하다. 정부제안 법률안은 해당 부처 내에서 충분히 사전 검토될 뿐만 아니라 법제처 심의, 차관회의, 국무회의를 거치는 과정에서 위헌성, 법령규정간의 상충·모순 등이 해결되기 때문이다. 개정법은 국회심의과정에서 소관 상임위원회인 교육위원회에서 충분히 검토하지도 못했고, 교육위원회를 통과하지 못하여 법제사법위원회의 자구수정조차 받을 수 있는 기회조차 없었다. 이는 상임위원회도 통과하지 못한 법률안을 국회의장이 직권으로 상정하고 변칙처리한 당연한 결과라 할 수 있다.

재개정법에서 '방조'라는 적절치 못한 용어들을 사용한 규정일부가 삭제되었으나 여전히 행정청의 명령이라 할 수 있는 지시공문을 이행하지 않거나 학생에 의한 점거농성 등 학교운영에 중대한 장애가 있다고 인정되면 관할청의 자의적인 판단에 따라 쉽게 임원승인을 취소할 수 있도록 하고 있다. '관할청의 학교의 장에 대한 징계요구에 불응한 때'라는 규정을 존치시키고 있는데, 이는 각급 사학기관에 설치되어 있는 징계위원회의 권능을 무력화시키는 처사라고 할 수 있다.

위와 같이 관할청이 손쉽게 학교법인의 임원취임을 취소할 수 있게 한 것 또한 학교법인 기본권의 본질적 내용을 과도하게 침해함으로써 위헌의 소지가 크다고 본다.

3. 임시 이사 제도

가. 임시 이사의 선임(제25조)

임시 이사제도는 관할청이 문제가 생긴 학교법인에 소위 관선이사를 파견하여 사학을 임시적으로 관학처럼 운영하는 제도이다. 종전법에서는 학교법인이 이사의 결원보충을 하지 아니하여 '학교법인의 목적을 달성할 수 없거나 손해가 생길 염려가 있다고 인정한 때' 임시이사를 선임토록 되어 있었으나, 개정법에서는 '학교법인의 임원취임 승인을 취소한 때'로 그 요건을 대폭 완화하였다. 재개정법에서는 임원취임 승인을 취소한 때에 '의결정족수를 초과하는 경우'로 단서를 부가하고, 사학분쟁조정위원회의 심의를 거치도록 하였다. 즉, 개정법에서는 관할청이 임원취임 승인을 취소하면 바로 임시이사를 선임하던 것을 재개정법에서는 비록 임원취임이 취소된 경우라도 잔여이사로 정상적운영이 가능한 경우에는 이를 제외토록 한 것이다.

현재 39개의 학교법인에 임시이사가 파송되어 있고, 그 중 20년이 넘게 임시이사체제가 유지되고 있는 법인이 있는가 하면 임시이사들에 의해 설립당시의 건학이념 파괴 등 비리행위가 자행된 법인이 있다고 언론에 보도된 바 있다. 임시이사의 선임은 설립자의 출연재산인 학교법인의 재산권(경영권)을 본질적으로 침해하고 관에 의하여 개별 사학의 지배구조가 임의적으로 변경되므로 그 선임요건을 대폭 완화한 개정법 내용의 대부분을 그대로 존치한 현행 규정은 분명히 위헌이라고 본다. 사학설립자들이 설립재산출연의 대가로 그동안 이사선임권을 보장받아 왔는데, 국가가 소급하여 손쉽게 관선이사를 파견할 수 있는 제도로 바꾸고 이를 시행하는 일은 국가가 사학설립자 또는 경영자에 대하여 신뢰이익보호의 원칙을 스스로 파기하는 것이며, 소급입법으로 재산권을 박탈하는 행위라 할 수 있다. 또한 이 문제의 제25조 규정은 제20조의 2의 규정과 연계하여 사학을 사회화하거나 국가가 무상으로 접수하는 수단으로 악용될 소지가 크다.

나. 임시이사가 선임된 학교법인의 정상화(제25조의3)

종전법에서는 정이사 체제 전환에 관한 규정은 없었으나 행정청에서는 관행적으로 설립자 등 이해관계자의 의견을 들어 정이사를 선임했었다. 개정법에서는 정이사 선임은 상당한 재산을 출연하거나 학교발전에 기여한 자 및 학운위 또는 평의원회의 의견을 들어 관할청이 선임토록 하였다. 또한 정이사 선임 시 이사의 3분의 1이상은 학운위(대학은 평의원회)가 추천하는 자를 선임토록 하였다. 재개정법에서는 사학분쟁조정위원회의 심의를 거쳐 정이사를 선임토록 하고 있다. 이 조정위원회는 교육과학기술부장관 소속으로 두고, 학교법인의 정상화추진에 관한 사항과 함께 임시이사의 선임 및 해임에 관한 사항 등을 심의하고, 관할청은 그 심의결과에 따르도록 하고 있다. 조정위원회의 구성은 대통령이 추천하는 3인, 국회의장이 추천하는 3인 및 대법원장이 추천하는 5인 도합 11인으로 대통령이 위촉한다. 그러나 현실적으로는 현 조정위원회의 위원 구성이 참여정부 때 이루어져 현 11인의 위원 중 상당수는 과거정부의 코드와 맞는 특정이념의 인사로 분류되어 임시이사파견법인협의체로부터 기피되고 있는 실정이다. 현재 일부 임시이사 선임법인의 이사들은 설립자 또는 임시이사 파견 직전이사들의 의견을 전혀 듣지 않은 채 자신들이 임의로 정이사를 추천하거나 제3자에게 학교 경영권을 인도(매도)하려는 움직임마저 보이고 있다. 개정법의 규정이나 종전의 행정관행과 같이 정이사의 일부를 학교구성조직이 추천토록하거나 관할청이 자의적으로 선임하는 것은 학교법인의 재산권을 과잉으로 침해하는 일이다. 심하게 표현하면 학교법인이 갖고 있는 사적재산의 일부를 무상 탈취하는 것을 국가가 조장하거나 스스로 무상 접수하는 것으로 볼 수 있다.

4. 대학평의원회의 의무적 설치 및 심의기구화 (제26조의2)

종전법에서는 대학교육 기관에 교육에 관한 중요사항을 심의하게 하기 위하여 대학평의원회를 둘 수 있다고 하여 평의원회가 임의기구이었으나 개정법에서는 '둘 수 있다'를 '둔다'로 바꾸어 평의원회를 의무적 설치기구로 만들었다. 또한 법시행령에 평의원회의 구성과 심의사항을 규정하고 있는데, 그 구성에 있어서는 교수, 직원 및 학생은 그 구성조직을 대표할 수 있는 자가 의무적으로 참여토록 하고, 심의사항으로는 대학의 발전계획에 관한 사항 등 6개 사항을 규정하였다. 재개정법에서는 시행령에서 규정하고 있던 심의사항을 법으로 격상시키고 심의사항이던 대학헌장 제·개정사항 등 2개 사항을 자문사항으로 하고 있다.

대학평의원회의 설치연혁을 살펴보면, 국·공립대학은 구 교육법 제117조에 의거 1991. 12. 31부터 1997. 1. 12까지 존치하다가 헌법상(제31조제4항) 대학의 자율성 침해 등의 문제가 제기되어 1997. 1. 13 고등교육법 시행과 더불어 폐지된 제도이다. 현재 국·공립대학은 법에 의한 평의원회제도가 없는 상태다. 당시 국·공립대학 평의원회 구성은 대학의 장이 위촉하는 40인 이내의 평의원으로 구성하되, 보직교수·교육에 저명한 인사 중에서 위촉하는 평의원의 수는 전체의 2분의 1 이내로 하였다. 즉 직원·학생이 배제되고, 구성조직의 대표성도 강요되지 않았다. 현재 서울대학교에 평의원회가 설치·운영 중이나 법이 아닌 서울대학교 학칙에 의하여 평교수 위주로 구성되고 있다.

사립대학 평의원회는 구 사립학교법 제26의 2조에 의거 1990. 4. 7부터 2005. 12. 28까지는 대학이 의무적으로 설치하지 않아도 되는 임의기구이었으나, 2005. 12. 29 공포된 개정법에 의거 의무적 설치기관으로 강제되었다. 더욱이 2006. 6. 23 개정·공포된 사학법시행령(제10조의6)에 의하면 평의원회는 앞에서 언급한 바와 같이 "교원·직원 및 학생 중에서 각각의 구성단위를 대표할 수 있는 자"가 의무적으로 구성되도록 되어 있어 국·공립대학보다 훨씬 강한 규제를 사립대학에 가하고 있다.

외국의 사학제도를 보면, 사립학교법을 갖고 있는 국가는 한국을 포함하여 일본, 대만 등 3개국뿐이며 다른 나라는 일반 교육법에 의하여 운영되고 있다. 이 중에서도 사립학교법령에 의거 대학평의원회를 의무적으로 설치하도록 하는 국가는 한국과 일본뿐이다.

그러나 일본은 한국과는 달리 평의원회가 학교법인의

자문기구이고, 이사장이 소집하며, 그 구성에 학생이 배제되고, 교원 · 직원 중 대표성을 가진 자가 참여하지 않는다(일본 사립학교법 제41조 내지 제44조 참조). 여타의 국가들도 학생대표가 학교경영에 관한 의사결정기구에 참석토록 법령에 의하여 강제하는 사례는 없는 것으로 조사된다. 과거 60-70년도에 독일 등 유럽의 일부 국립대학에서 소위 학원민주화라는 소용돌이 속에서 교수 · 직원 · 학생에 의한 협의체를 구성하여(또는 대학구성원 1인 1표에 의한 선거방식으로) 대학 내 주요의사결정을 한 일이 있었으나 그 결과는 실패한 제도로 입증되었다.

사립대학은 국 · 공립대학보다 폭넓은 자율을 보장받는 것이 자유민주주의 국가의 확고한 법원리인데 우리나라는 이와는 반대다. 사립대학교 총장들은 학생대표가 포함된 대학평의원회를 개방형 이사제 보다도 더욱 심한 독소조항으로 인식하고 있다. 학생대표가 대학의 중요의사결정에 직접 참여하는 일은 학교법인의 의사결정권의 본질의 대한 중대한 침해가 된다. 사립대학의 내부기구의 구체적인 구성방법까지 행정입법으로 획일화하는 것은 대학의 자율성(헌법 제31조 4항)을 침해하는 것이 명백하다.

정부는 이미 대학평의원회를 '법률에 근거를 둔 교육에 관한 대학의 최고 심의기구' 라고 정의하고, 대학 내 임의기구인 '교무회의' 나 '교수회' 보다 상위에 기구임을 밝히고 있다(교육인적자원부(2006). 개정사립학교법 및 동법 시행령 Q&A. P53).

그러나 헌법재판소는 사립학교에도 학교운영위원회의 설치를 의무화하고 있는 것이 학교법인의 재산권을 침해한다고 제기한 위헌소송에 대한 기각을 결정하면서, 그 이유로 사립학교에 설치된 학교운영위원회가 '단순히 자문기관' 에 그친다는 점에서 재산권 제한이 과잉된 것이라고 할 수 없다고 판시하고 있다(헌재 2001.11.29 2000헌법 278 참조). 이와 같은 맥락에서 보면 사립대학에 두는 대학평의원회가 심의기구라면 당연히 학교법인의 재산권과 대학의 자율성을 과잉으로 침해한다는 이유로 위헌결정이 날 수 밖에 없다고 본다.

대학평의원회는 '교육' 에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 두고 있으나 심의사항에는 '교육' 에 관한 사항뿐만 아니라 '경영' 에 관한 사항까지 열거되어 있다. 대학의 발전계획 및 학칙의 제 · 개정에 관한 사항, 개방이사 및 감사의 추천에 관한 사항 등이 바로 그것이다.

국 · 공립대학은 대학평의원회의 설치가 의무화되지 않고 있어 국 · 공립대학 내의 최고의사결정기구는 지금도 교무(학무)회의다. 사립대학에 설치를 의무화한 대학평의원회가 대학발전에 꼭 필요한 기구라면 사립대학에 두기에 앞서 국 · 공립대학에 먼저 설치 · 운영해보고 그 성과를 보아 사립대학에 권장하는 것이 합당한 일이다.

사학에서 학교법인은 의결기구로서 최고의 의사결정기구이다. 그런데 사립대학의 심의기구인 대학평의원회가 심의 결정한 사항에 대하여는 법인이 거부할 수 없게 된다. 국내 대학의 특수한 사정 때문이다. 만약에 거부한다면 학내 분규로 이어지고 이는 임시이사 파송의 빌미가 될 수 있을 뿐이다. 학교법인은 대학평의원회가 결정한 사항을 그대로 통과시켜야 되는 무력한 기구로 전락하여 책임만 지고 권한은 없는 상징적인 존재가 되고만 것이다.

평의원회가 구성원 대표자가 참가하는 대학의 최고 의사결정기구라면 대학의 지배구조가 구성원 집단경영체제로 바뀌어졌음을 의미한다. 일부 대학에서는 교수 · 직원 및 학생 각각의 여러 내부 조직들 간에 주도권을 잡기위한 분쟁양상이 나타나고 있다. 그 분쟁이 심해지면 그 귀결은 교육적 저하로 이어짐은 자명한 일이다.

Ⅲ. 바람직한 사립학교법의 개정방향

1. 개정의 당위성

세계 각국은 세계화시대의 생존전략상 국가경쟁력을 높이기 위한 수단으로 교육력, 특히 고등교육력을 신장시키기 위하여 자율성 확대와 정부의 지원강화를 핵심과제로 삼고 있다. 우리나라의 경우 고등교육에서 사학이 차지하는 비율이 86.8%(학 교수 기준)로 매우 높아 사립고등교육

기관의 발전여부는 그대로 국가경쟁력에 직결된다고 할 수 있다. 이명박 새 정부도 이러한 사실을 인식하고 새 정부의 국정방향을 개방 · 창의와 더불어 자율로 삼고 있으며, 교육시책 중 핵심사항이 바로 '대학의 자율화'인 것이다.

그러나 대학의 자율화는 구호만으로는 달성될 수 없다. 자율화를 위한 법적 · 제도적 개선이 선행되어야 한다. 자율화 대상으로서는 사립대학에 대한 자율화조치가 가장 먼저 추진되어야 하며, 사립대학 운영전반을 규율하고 있는 사립학교법의 개정은 필수적인 것이다.

더욱이 대학의 국제화를 추진하고 있는 단위 대학들의 노력에 적극 부응하기 위해, 또한 주요국들과 FTA를 성사시키려는 국가정책과 통일된 연계를 위하여 우리나라의 사학제도를 국제적 기준(global standard)에 맞추는 일이 긴요하다. 여당인 한나라당도 청산해야 할 좌파식 법률의 표본으로 사립학교법을 꼽고 있고, 최근 한국대학교육협의회도 우선 사업으로 사학법 개정을 포함시키고 있음은 매우 고무적인 일이다.

앞에서 살펴본 대로 현행 재개정사립학교법은 반헌법적 · 반교육적 규제조항을 다수 포함하고 있는데 이를 조속히 개선하는 일은 시대적 소명이라 할 것이다.

2. 개정 방향

사단법인 한국사학법인연합회의 내부 자료인 "사학관련제도의 개선안"에 기초하여 사립학교법의 개정방향을 제시하면 다음과 같다.

가) 기본방향

현행 사립학교법을 폐지하고, 사학육성특별법을 제정하여 사학의 진흥과 조성을 위한 법적토대를 구축한다.

나) 사립학교법 폐지에 따른 타법 처리

현행 사립학교법을 폐지하는 경우 이에 따른 타법령을 처리함에 있어서는 사학의 건전한 발전을 도모하기 위한 필수적인 사항을 규정하도록 교육기본법, 초 · 중등교육법 및 고등교육법에 관련 조문을 신설하거나 기존 조문을 개정한다. 여기에는 법인 및 학교의 설립, 이사회 구성 및 운영 등 사학의 공공성 보장을 담보하는 최소한의 내용만을 포함시키는 것이 요구된다.

다) 사학육성특별법의 제정

사립학교에 대한 지원과 육성의 목적이 사학교육을 발전시킴으로써 궁극적으로는 사립학교에 재학 중인 학생들의 교육기본권을 보장하고 실현토록 함에 있음을 명백히 밝히는 것이 필요하다. 지원 대상에는 초 · 중등학교로부터 대학에 이르기까지 모든 급별 학교가 포함되어야 한다. 이는 사학이 규제와 통제의 대상이 아니라 지원 · 조성의 대상이라는 보편적 사학정책 이념에 비추어 사학에 대한 지원은 국가의 시혜가 아니라 국가의 의무이기 때문이다. 특히, 사학과 공학 간 지원의 차별을 극복하고, 고등교육기관에 대하여는 경상비 대비 일정비율이 지원되도록 제도화하여야 한다.

라) 사립학교법 폐지의 대안

한 법률을 폐지하고 이에 따른 대체입법(타 법률 개정 등)을 마련하는 데는 장기간이 소요될 수 있다. 아무리 이상적인 제도라 할지라도 이를 실현하는데 장구한 시간이 걸린다면 우선 손쉬운 임시방편적인 대안을 고려해볼 수 있다.

1) 사립학교법 개정

제2장에서 검토된 모든 규제조항이 삭제되도록 사립학교법을 개정한다.

2) 사립학교법시행령 개정

사립학교법이 폐지 또는 개정되면 법시행령이 자동정비되겠으나 법적개선에는 입법절차를 위한 많은 시간을 요하게 되므로 정부입법인 시행령을 조속히 개정하는 것이 요망된다. 그 개정내용에는 평의원회 구성(시행령 제10조의6 제1항)에 있어 '학생'과 '각각의 구성단위를 대표할 수 있는 자'를 삭제하는 것이 반드시 포함되어야 한다.

별표 1. 재개정사립학교법 중 주요관계조문 비교표

종전법 (2005.1.27 법률 제7354호)	개정법 (2005.12.29 법률 제7802호)	재개정법 (2007.7.27 법률 제8545호)
제14조(임원) ① 학교법인에는 임원으로서 7인 이상의 이사와 2인 이상의 감사를 두어야 한다. 다만, 유치원만을 설치·경영하는 학교법인에는 임원으로서 5인 이상의 이사와 1인 이상의 감사를 둘 수 있다.	**제14조(임원)** ① (좌동)	**제14조(임원)** ① (좌동)
② 이사중 1인은 정관이 정하는 바에 의하여 이사장이 된다.	② (좌동)	② (좌동)
〈신설〉	③ 학교법인은 제1항의 규정에 의한 이사정수의 −4분의 1 이상은 학교운영위원회 또는 대학평의원회(신설 법인의 경우 관할청)가 2배수 추천하는 인사 중에서 선임하여야 한다. 〈신설〉	③ 학교법인은 제1항에 따른 이사정수의 4분의 1(단, 소수점 이하는 올림한다)에 해당하는 이사(이하 "개방이사"라 한다)를 제4항에 따른 개방이사추천위원회에서 2배수 추천한 인사 중에서 선임하여야 한다. ④ 개방이사추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다)는 제26조의2에 따른 대학평의원회(이하 "대학평의원회"라 한다) 또는 「초·중등교육법」 제31조에 따른 학교운영위원회(이하 "학교운영위원회"라 한다)에 두고 그 조직과 운영 및 구성은 정관으로 정하되, 위원정수는 5인 이상 홀수로 하고, 대학평의원회 또는 학교운영위원회에서 추천위원회 위원의 2분의 1을 추천하도록 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 종교지도자 양성만을 목적으로 하는 대학 및 대학원 설치·경영 학교법인의 경우에는 당해 종교단체에서 2분의 1을 추천한다. ⑤ 제3항에 따라 추천위원회가 개방이사를 추천하는 경우에는 30일 이내에 완료하여야 하며, 이 기간 내에 추천하지 못하는 때에는 관할청이 추천한다. ⑥ 제3항부터 제5항까지의 규정에 따른 개방이사의 추천, 선임방법 및 자격요건과 기준에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정관으로 정한다.
제20조의2(임원취임의 승인취소) ① 임원이 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하였을 때에는 관할청은 그 취임승인을 취소할 수 있다.	**제20조의2(임원취임의 승인취소)** ① ----------.	**제20조의2(임원취임의 승인취소)** ① ----------.
1. 이 법 또는 동시행령의 규정에 위반한 때	1. 이 법과 초·중등교육법, 고등교육법의 규정을 위반하거나 이에 의한 명령을 이행하지 아니한 때	1. 이 법, 「초·중등교육법」 또는 「고등교육법」의 규정을 위반하거나 이에 의한 명령을 이행하지 아니한 때
2. 임원간의 분쟁·회계부정 및 현저한 부당 등으로 인하여 당해 학교법인의 설립목적을 달성할 수 없게 한 때	2. ---------- 당해 학교운영에 중대한 장애를 야기한 때	2. (좌동)
3. 학사행정에 관하여 당해 학교의 장의 권한을 침해하였을 때	3. (좌동)	3. (좌동)

종전법 (2005.1.27 법률 제7354호)	개정법 (2005.12.29 법률 제7802호)	재개정법 (2007.7.27 법률 제8545호)
〈신설〉	4. 제1호 내지 제3호의 규정에 의한 행위를 방조한 때	4. 〈삭제〉
〈신설〉	5. 학교의 장의 위법을 방조한 때	5. 〈삭제〉
〈신설〉	6. 관할청의 학교의 장에 대한 징계요구에 불응한 때	6. (좌동)
〈신설〉	7. 취임승인이 취소된 자가 학교의 운영에 관여하는 것을 방조한 때	7. 〈삭제〉
② 제1항의 규정에 의한 취임승인의 취소는 관할청이 당해 학교법인에게 그 사유를 들어 시정을 요구한 날로부터 15일이 경과하여도 이에 응하지 아니한 경우에 한한다. 〈단서 신설〉	② ---------- ---------- ---------- ---------- . 다만, 시정을 요구하여도 시정할 수 없는 것이 명백하거나 회계부정, 횡령, 뇌물수수 등 비리의 정도가 중대한 경우에는 시정요구 없이 임원취임의 승인을 취소할 수 있으며, 그 세부적 기준은 대통령령으로 정한다.	② (좌동)
〈신설〉	**제20조의3(임원의 직무집행정지)** ① 관할청은 다음 각호의 어느하나에 해당하는 경우에는 60일의 범위안에서 해당 임원의 직무를 정지할 수 있으며, 부득이한 사유가 있을 때에는 60일의 범위안에서 그 기간을 연장할 수 있다. 1. 제20조의2제1항의 규정에 의한 임원취임의 승인취소를 위한 조사 또는 감사가 진행중일 때 2. 제20조의2제2항의 규정에 의한 시정요구 기간중 해당 임원이 계속 직무를 집행할 경우 법인 또는 학교운영상 중대한 손해가 생길 우려가 있다고 인정되는 때 ② 제1항의 규정에 의한 임원의 직무집행정지 사유가 종료된 때에는 관할청은 이를 즉시 해제하여야 한다.	**제20조의3(임원의 직무집행정지)** ① (좌동) ② (좌동)
제21조(임원선임의 제한) ⑤ 〈신설〉	**제21조(임원선임의 제한)** ⑤ 학교법인에 두는 감사중 1인은 초?중등학교는 초·중등교육법 제31조의 규정에 의한 학교운영위원회가, 대학은 제26조2의 규정에 의한 대학평의원회가 추천하는 자로 한다.	**제21조(임원선임의 제한)** ⑤ 학교법인에 두는 감사 중 1인은 추천위원회에서 추천하는 자를 선임한다.
제25조(임시이사의 선임) ① 교육인적자원부장관은 학교법인이 이사의 결원보충을 하지 아니한 경우에, 이로 인하여 당해 학교법인의 목적을 달성할 수 없거나 손해가 생길 염려가 있다고 인정한 때에는 이해관계인의 청구 또는 직권에 의하여 임시이사를 선임하여야 한다.	**제25조(임시이사의 선임)** ① 관할청은 다음 각호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 이해관계인의 청구 또는 직권으로 지체없이 임시이사를 선임하여야 한다.	**제25조(임시이사의 선임)** ① 관할청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 이해관계인의 청구 또는 직권으로 조정위원회의 심의를 거쳐 임시이사를 선임하여야 한다.

종전법 (2005.1.27 법률 제7354호)	개정법 (2005.12.29 법률 제7802호)	재개정법 (2007.7.27 법률 제8545호)
〈신설〉	1. 학교법인이 이사의 결원보충을 하지 아니하여 학교법인의 정상적 운영이 어렵다고 판단될 때	1. (좌동)
〈신설〉	2. 제20조의2의 규정에 의하여 학교법인의 임원취임 승인을 취소한 때 〈단서신설〉	2. 제20조의2의 규정에 의하여 학교법인의 임원취임 승인을 취소한 때, **다만, 제18조에 따른 이사회 의결정족수를 초과하는 이사에 대하여 임원취임 승인이 취소된 때에 한한다.**
〈신설〉	3. 제25조의2의 규정에 의하여 임시이사를 해임한 때	3. (좌동)
〈신설〉	**제25조의3(임시이사가 선임된 학교법인의 정상화)** ① 관할청은 제20조의 규정에도 불구하고 제25조의 규정에 따라 선임된 임시이사의 선임사유가 해소되었다고 인정한 때에는 지체 없이 임시이사를 해임하고 이사를 선임하여야 한다. ② 제1항의 규정에 따른 이사의 선임은 상당한 재산을 출연하거나 학교 발전에 기여한 자 및 학교운영위원회 또는 대학평의원회의 의견을 들어 관할청이 선임한다. ③ 제2항의 규정에 따라 이사를 선임하는 경우 이사의 3분의 1 이상은 초·중등학교는 학교운영위원회가, 대학은 대학평의원회가 추천하는 자로 선임한다. ④ 2이상의 학교를 설치·경영하는 학교법인의 경우 제3항의 규정에 따른 이사의 추천은 제14조제4항을 준용한다.	**제25조의3(임시이사가 선임된 학교법인의 정상화)** ① 관할청은 제20조의 규정에도 불구하고 제25조의 규정에 따라 선임된 임시이사의 선임사유가 해소되었다고 인정한 때에는 **조정위원회의 심의를 거쳐** 지체 없이 임시이사를 해임하고 이사를 선임하여야 한다. **② 임시이사가 선임된 학교법인은 매년 1회 이상 조정위원회에 정상화 추진 실적을 보고하여야 한다.** **③ 조정위원회는 제2항의 추진실적을 평가하여 해당 학교법인의 임시이사 해임 및 정상화 여부에 관한 사항을 관할청에 통보한다.** **④ 〈삭제〉**
제26조의2(대학평의원회) ① 대학교육기관에 교육에 관한 중요사항을 심의하게 하기 위하여 대학평의원회를 둘 수 있다.	**제26조의2(대학평의원회)** **① 대학교육기관에 교육에 관한 중요사항을 심의하게 하기 위하여 대학평의원회를 둔다. 〈단서신설〉**	**제26조의2(대학평의원회)** **① 대학교육기관에 다음 각호의 사항을 심의하게 하기 위하여 대학평의원회를 둔다. 다만, 제3호 및 제4호는 자문사항으로 한다.** **1. 대학의 발전계획에 관한 사항** **2. 학칙의 제정 또는 개정에 관한 사항** **3. 대학헌장의 제정 또는 개정에 관한 사항** **4. 대학교육과정의 운영에 관한 사항** **5. 추천위원회의 위원의 추천에 관한 사항** **6. 그 밖의 교육에 관한 중요사항으로서 정관으로 정하는 사항**
제29조(회계의 구분) ⑥ 제2항의 규정에 의한 교비회계에 속하는 수입은 다른 회계에 전출하거나 대여할 수 없다. 다만, 차입금의 원리금을 상환하는 경우에는 그러하지 아니하다.	**제29조(회계의 구분)** **⑥ 제2항의 규정에 의한 교비회계에 속하는 수입은 다른 회계에 전출하거나 대여할 수 없다. 다만, 다음 각호의 경우에는 그러하지 아니하다.** **1. 차입금의 원리금을 상환하는 경우**	**제29조(회계의 구분)** **⑥ 제2항의 규정에 의한 교비회계에 속하는 수입은 다른 회계에 전출하거나 대여할 수 없다. 다만, 차입금의 원리금을 상환하는 경우에는 그러하지 아니하다.** **1. 〈삭제〉**

종전법 (2005.1.27 법률 제7354호)	개정법 (2005.12.29 법률 제7802호)	재개정법 (2007.7.27 법률 제8545호)
	2. 임시이사가 파견된 학교법인중 재정이 열악한 학교법인의 최소한의 이사회 운영 경비 및 사무직원 인건비를 지급하는 경우	2.〈삭제〉
제53조(학교의 장의 임면) ③ 각급학교의 장의 임기에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 학교법인 및 법인인 사립학교경영자는 정관으로, 사인인 사립학교경영자는 규칙으로 정할 수 있다.	**제53조(학교의 장의 임면)** ③ 각급학교의 장의 임기는 학교법인 및 법인인 사립학교경영자는 정관으로, 사인인 사립학교경영자는 규칙으로 정하되, 4년을 초과할 수 없고, **1회에 한하여 중임할 수 있다.**	**제53조(학교의 장의 임면)** ③ 각급학교의 장의 임기는 학교법인 및 법인인 사립학교경영자는 정관으로, 사인인 사립학교경영자는 규칙으로 정하되, 4년을 초과할 수 없고, **중임할 수 있다. 다만, 초·중등학교의 장은 1회에 한하여 중임할 수 있다.**
제53조의3(교원인사위원회) ① 각급학교(초등학교·고등기술학교·공민학교·고등공민학교·유치원과 이들에 준하는 각종학교를 제외한다)의 교원(학교의 장을 제외한다)의 인사에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 당해 학교에 교원인사위원회를 둔다.	**제53조의3(교원인사위원회)** ① ---------- 교원(학교의 장을 제외한다)의 임면 등 인사에 관한 ----------.	**제53조의3(교원인사위원회)** ① (좌동)
제54조의2(해임요구) ① 각급학교의 장이 다음 각호의 1에 해당할 때에는 관할청은 임면권자에게 당해 학교의 장의 해임을 요구할 수 있다. 〈후단 신설〉 1. 제58조제1항 각호의 1에 해당할 때 2. 학생의 입학(편입학을 포함한다)·수업 및 졸업에 관한 당해 학교의 장의 권한에 속하는 사항으로서 교육관계법률 또는 그 법률에 의한 명령에 위반할 때 3. 이 법 또는 이 법에 의한 명령 또는 다른 교육관계법령에 위반하였을 때 4. 학교에 속하는 회계의 집행에 관하여 부정 또는 현저히 부당한 일을 행하였을 때 ② 제1항의 규정에 의한 해임의 요구는 관할청이 당해 학교법인 또는 사립학교경영자에게 그 사유를 밝혀 시정을 요구한 날로부터 15일이 경과하여도 이에 응하지 아니한 경우에 한한다.	**제54조의2(해임요구)** ① 각급학교의 장이 다음 각호의 1에 해당할 때에는 관할청은 임면권자에게 당해 학교의 장의 해임을 요구할 수 있다. 이 경우 해임을 요구받은 임면권자는 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다. 1. (좌동) 2. (좌동) 3. (좌동) 4. (좌동) ② (좌동)	**제54조의2(해임요구)** ① (좌동)
제54조의3(임명의 제한) ① 다음 각호의 1에 해당하는 자는 학교의 장에 임명될 수 없다. 1. 제20조의2의 규정에 의하여 임원취임승인이 취소되고 2년이 경과하지 아니한 자 2. 제54조의2의 규정에 의한 해임요구에 의하여 해임되고 2년이 경과하지 아니한 자	**제54조의3(임명의 제한)** ① 다음 각호의 1에 해당하는 자는 학교의 장에 임명될 수 없다. 1. 제20조의2의 규정에 의하여 임원취임승인이 취소되고 5년이 경과하지 아니한 자 2. 제54조의2의 규정에 의한 해임요구에 의하여 해임되고 3년이 경과하지 아니한 자	**제54조의3(임명의 제한)** ① (좌동)

종전법 (2005.1.27 법률 제7354호)	개정법 (2005.12.29 법률 제7802호)	재개정법 (2007.7.27 법률 제8545호)
3. 국가공무원법 제74조의2 및 교육공무원법 제36조의 규정에 의하여 퇴직한 자	3. 제61조의 규정에 따라 파면되고 5년이 경과하지 아니한 자	
〈신설〉	4. 국가공무원법 제33조 각호의 어느 하나에 해당하는 자	
② 삭제〈1990.4.7〉 〈신설〉	② 제1호 내지 제3호에 해당하는 자로서 **5년**이 경과한 자가 학교의 장으로 취임하고자 할 때에는 재적이사 3분의 2이상의 찬성을 요한다.	② 제1호 내지 제3호에 해당하는 자로서 **그 임명의 제한기간**이 경과한 자가 학교의 장으로 취임하고자 할 때에는 재적이사 3분의 2 이상의 찬성을 요한다.
〈신설〉	③ 학교법인의 이사장과 다음 각호의 어느 하나의 관계에 있는 자는 당해 학교법인이 설치 · 경영하는 학교의 장에 임명될 수 없다. **〈단서신설〉**	③ 학교법인의 이사장과 다음 각호의 어느 하나의 관계에 있는 자는 당해 학교법인이 설치 · 경영하는 학교의 장에 임명될 수 없다. **다만, 이사정수의 3분의 2 이상의 찬성과 관할청의 승인을 얻은 자는 그러하지 아니하다.**
〈신설〉	1. 배우자	1. (좌동)
〈신설〉	2. 직계존속 및 직계비속과 그 배우자	2. (좌동)
〈신설〉	④ 제1항제4호에 해당하는 자는 교원으로 임명될 수 없다.	④ 제1항제4호에 해당하는 자는 교원으로 임명될 수 없다.
제58조(면직의 사유) ① 사립학교의 교원이 다음 각호의 1에 해당할 때에는 당해 교원의 임면권자는 이를 면직시킬 수 있다.	**제58조(면직의 사유)** ① (좌동)	**제58조(면직의 사유)** ① (좌동)
1. 신체 또는 정신상의 장애로 1년 이상 직무를 감당하지 못할만한 지장이 있을 때	1. (좌동)	
2. 근무성적이 극히 불량한 때	2. (좌동)	
3. 정부를 파괴함을 목적으로 하는 단체에 가입하고 이를 방조한 때	3. (좌동)	
4. 정치운동 또는 노동운동을 하거나 집단적으로 수업을 거부하거나 또는 어느 정당을 지지 또는 반대하기 위하여 학생을 지도 · 선동한 때	4. 정치운동을 하거나 집단적으로 수업을 거부하거나 또는 어느 정당을 지지 또는 반대하기 위하여 학생을 지도 · 선동한 때	
5. 인사기록에 있어서 부정한 채점 · 기재를 하거나 허위의 증명이나 진술을 한 때	5. 인사기록에 있어서 부정한 채점 · 기재를 하거나 허위의 증명이나 진술을 한 때	

참 · 고 · 문 · 헌

- 교육인적자원부(2006). "개정사립학교법 및 동법시행령 Q&A". 회의자료
- 이석연 · 강경근(2007). "2007년 재개정사립학교법 위헌성 연구". 미간행 연구논문
- 한국사학법인연합회(2007). "재개정사립학교법에 대한 헌법소원심판청구서". 미간행 내부자료
- 한국사학법인연합회(2008). "사학관련제도의 개선안". 미간행 내부자료

필 · 자 · 소 · 개

송영식

육군사관학교를 졸업하고 연세대학교 교육대학원에서 교육학 석사학위를 취득하고, 홍익대학교 대학원에서 학연박사과정을 수료하였으며, 현재 한국대학법인협의회 사무총장으로 재직 중이다.

주요 저서로는 「2005 학교교육법편람」(공저), 「교원노조법해설」(공저) 등이 있다.