사립학교 관련 법령과 제도 해외사례 연구

연구책임자 허종렬

2023. 8. 31



제 출 문

한국사학진흥재단 이사장 귀하

본 보고서를 「사립학교 관련 법령과 제도 해외 사례연구」 연구보고서로 제출합니다.

2023년 8월 31일

연구책임자 : 허종렬(서울교대명예교수)

연 구 원: 金光敏(大阪樟蔭女子大学)

黃月純(國立嘉義大學)

EunMI, Cho(CSU, Sacramento)

연구 결과 개요 보고서

본 연구는 사학 관련 법령과 제도에 관한 해외 사례를 조사·연구하여 한국의 사학 관련 법령과 제도 개선에 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한 것이다.

본 연구의 그 내용과 범위로 여섯 가지를 연구과제로 하였다. 이 과제들은 다음 과 같이 검토되었다.

첫째, 국가와 학교법인 또는 사립학교와의 상호관계에서는 비교대상 국가 중에 한국을 제외한 대만과 일본, 미국이 공히 국가의 평준화 의무교육 또는 무상교육 으로부터 사학을 자유롭게 풀어주고 있다.

둘째, 학교법인 또는 사립학교의 조직, 인사, 재정에 관한 법령상의 현황에서는 한국과 대만, 미국의 조직, 인사, 재정에 관해 보았다.

조직에서는 대만의 사학자문위원회와 내부통제시스템, 일본의 사학심의회와 학교 법인 평의원회제, 감사제도의 강화와 회계감사인 제도, 미국 사립학교의 법적 성격 으로서의 비즈니스 혹은 비영리단체성과 불간섭주의를 보았다. 인사에서는 동아시 아 특히 일본의 취업규칙에 따른 학교장 및 교사 채용의 사적 자치의 법령상의 실 제를 확인하였다. 또한 재정에서는 한국을 제외하고는 법인회계와 학교회계를 분 리하는 입법례를 찾기 어려웠다.

셋째, 국가의 사학에 대한 지원 방법과 내용에서는 특히 대만이 각종 보조금제 도등을 사립학교 평가와 관련짓는 것을 보았다. 일본에서는 조성 행정을 위해 사 립학교법의 위임과 그에 따른 사학진흥조성법을 운용하는 사례를 보여주었다.

넷째, 사학의 설립자, 임원의 학교법인 또는 사립학교의 운영 과정에서 불법행위 발생시 처리 과정과 방법에 관해서는 예컨대, 일본 사학법이 행정지도, 보고징수· 현장검사, 조치명령, 임원 해임권고, 해산명령 등의 단계별 조치를 취하도록 하는 등의 사례를 보았다.

다섯째, 학교법인이 자율적 운영이 불가능하게 된 경우 정상화하는 방법과 관련 하여서는 한국의 경우 사학분쟁조정위원회와 임시이사제의 활용을 통한 사학 정상화 사례와 통상의 정상화조치 노력 및 그것이 여의치 않을 때의 합병과 해산명령, 대만의 '다른 형태의 학교로의 전환' 등의 사례가 있었다. 한국의 임시이사제도를 통한 사학 정상화는 한국에 특유한 제도였다. 대만도 임시이사제도를 많이 활용하지만 그 지위가 한국의 임시이사와 같은 것은 아니었다.

사학에 관한 미국의 법제의 기본 정신은 사립학교는 사업(Business Minded Corporation) 또는 비영리 단체(non-profit organization)로 간주되며, 정부는 기본적으로 사립학교를 규제하거나 모니터링을 통해 이 학교들을 평가할 권한이 없다는점이었다. 영국의 경우 1944년의 교육법 입법 과정을 중심으로 종교사학이 의무교육제도에 편입되는 과정과 내용을 천착한 결과, 정부는 정책시행과정에서 사학의형편을 배려하였다. 사학의 재정 상황 등과 입장을 고려하여 사학 재정의 일정 부분 이상을 스스로 감당할 수 있는 사학과 그렇지 못한 사학으로 구분하고. 각자의형편에 맞는 학교체제를 선택하도록 기회를 주었으며, 마침내 사학이 그 특수성과자주성을 누리면서도 의무교육제도에 참여하도록 하는 성공을 거두었다.

한국은 사학을 국가와의 관계에서 미국처럼 처음부터 불간섭주의를 취하든가 혹은 영국처럼 의무교육제도에 편입시키되 당사자의 주장을 수용하여 그 건학 이념을 살릴 자주성을 부여하든가 하지 않았다. 대만과 일본은 평준화 교육제도와 의무교육제도에서 자유롭게, 교원의 채용과 교육과정 운영에서 나름의 자주성을 보장받고 있다.

한국은 사학과의 어떠한 적법한 절차와 과정의 협상도 없이 의무교육제도에 임의로 편입시킴은 물론, 평준화의 덫까지 씌어 일반 국·공립학교와 동일한 취급을해왔다. 사학의 특수성과 자주성을 보장하는 데에 있어서 중요한 것이 가급적 외부통제시스템을 최소화하고 대만 사학법이 규정한 바 있는 내부통제시스템을 강화하는 것이다. 차제에 우리도 이 관점에서 '사학법 다시 보기'를 해야 할 것이다.

대만과 일본의 사학법을 한국의 그것과 비교한 3국의 사학법 비교 내용과 미국과 영국의 사례 및 시사점 검토 결과 바탕으로 한국 사학법의 전면 개편 방안을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 의무교육과 평준화교육으로부터의 사학의 책임을 해제하고 학교선택권과 학생선택권을 보장한다.

둘째, 사학의 조직과 운영을 다음과 같이 개선한다 : 사학 조성을 위한 자문위원회의 설치, 일본식의 외부인사제도 도입, 자주적 교원임용권의 보장, 회계제도의합리적 개선, 사학에 대한 지원과 조성 입법, 건전사학 우대를 위한 평가시스템의도입.

목 차

Ι.	서론 ····································
	연구의 필요성과 목적1
2.	비교국가의 선정4
3.	연구 방법과 기대효과, 제한점6
4.	비교연구를 위한 한국의 사학 관련 법령, 제도 개관8
Ш.	일본과 대만의 사립학교 관련 법령과 제도4
	일본 사립학교 관련 법령과 제도14
2.	대만 사립학교 관련 법령과 제도71
3.	한국 대만, 일본의 사학 관련 법령과 제도 항목별 비교와 시사점114
ш	네그시 기회원 그 기가 되거니 게ㄷ 14
	미국의 사립학교 관련 법령과 제도
	미국 공교육제도 하에서의 사학의 위상 : 의무교육제도로부터의 자유 144
2.	사립학교 관련 법령의 개요와 특징145
	사립학교 관련 법령상의 주요 내용148
4.	요약 및 시사점161
IV.	영국의 자발적 학교의 공영화 과정과 시사점
1.	특별 사례로서의 영국의 자발적 학교의 공영화 과정과 정책165
	의무교육제도의 도입 및 운영 개요와 학교의 다양화 및 학교선택권 보장…166
	의무교육제도 편입 과정에서 자발적 학교의 종교교육의 보장176
	자발적 학교의 공영화 과정 및 정책의 시사점184
V	비교 내용 종합 및 결론과 제언 188
	사학법 비교 내용 종합
	결 론 198 198 198 198 198 198 198 198 198 198
3.	한국 사학법의 개선과 합리화를 위한 제언202
참고	고문헌 ····································

부록

1. 사립학교 회계구분과 관리 등에 관한 3국의 사학법 조문	223
2. 사립학교 임시이사제에 관한 3국의 사학법 조문	225
3. 캘리포니아주 사립학교법	228
표와 그림 목차	
₩ 1 → B → 1/1	
<표 1> 자금지출명세서에 기재할 사항	48
〈표 2〉사학의 위상 비교 : 사학의 평준화교육제도에의 편입 여하	114
〈표 3〉사립학교 관련 관할청의 자문기구 설치 비교	115
〈표 4〉학교법인의 임원 등의 구성 비교	117
〈표 5〉학교법인 이사의 자격 요건 비교	118
〈표 6〉학교법인의 이사 선임 기관과 임기, 겸직 금지 등 비교	120
〈표 9〉학교법인의 이사장과 이사의 직무에 관한 비교	121
〈표 10〉학교법인의 임시이사제도 비교	123
〈표 11〉학교법인의 감사의 자격과 선임 등에 관한 비교	125
〈 표12 〉 학교법인의 이사회의 구성과 운영에 관한 비교	126
〈표13〉사법상 학교법인의 임직원 보수 지급 관련 비교	128
$\langle {\tt E}14 angle$ 사학법상 학교법인 자문기구 관련 규정 내용 비교	129
〈표 15〉사학법상 내부 통제제도 구축 비교	131
\langle 표 $16 \rangle$ 학교법인의 교장 혹은 학사행정 존중 관련 법령과 제도 비교	132
〈표 17〉사립학교 교원 임용 관련 법령과 제도 비교	134
〈 표 18〉학교법인의 회계 구분과 통합에 관한 법령과 제도 비교	136
〈표 20〉사립학교 재정 지원과 조성 관련 법령과 제도 비교	138
〈 표 21〉사립학교 규제와 제재 관련 법령과 제도 비교	139
〈 표 22〉부실사학의 정상화 또는 구조조정 관련 법령과 제도 비교	142
<표 23> 영국정부의 학교유형 분류와 설립·경영 형태	170
〈 그림 1〉한국 사학법상 학교법인 운영의 개선과 합리화를 위한 제안	207

I. 서 론

1. 연구의 필요성과 목적

가. 21대 국회의 사학법 개정과 문제점

2021년도 21대 국회의 사립학교법('사학법'이라고도 한다) 개정은 2005년도 17대 국회의 사학법 개정에 못지않게 많은 규제 조항을 양산하였다. 사학법의 110여개의 전체 조문에 4개의 조문을 신설하고 약 30개 조항을 개정하여, 이사회의 임원 구성, 학교법인 운영, 교직원 임용 및 징계, 재정과 회계에 이르기까지 광범위한 내용을 규제하고 있다(이하 허종렬, 2021).

그 결과 예컨대, 학교법인의 임원이었다가 내쳐진 사람들이 임원으로 복귀할 수 있는 요건이 더욱 어려워졌고(사학법 제21조 7항), 교원을 신규 채용할때는 반드시 필기시험을 실시하고, 그 시험을 시·도교육감에게 위탁하여 실시하게 되었다(53조의4 제11항). 사립학교 법인의 회계 부정에 대한 형량이 강화되었고(제72조의5), 학교법인의 임원이 승인을 취소당할 수 있는 사유가교장뿐만 아니라 교직원에 대한 징계요구를 불응한 경우까지로 확대하였다. (법 제20조의 2 제1항 제4호). 한편 사립학교운영위원회의 기능이 강화되어학교헌장과 학칙의 제정 또는 개정이나 학교의 예·결산 등에 관하여 자문만하던 것을 바꾸어 심의할 수 있게 되었다(초·중등교육법 제32조).

나아가 국회에는 사학법 개정에 관하여 이미 통과시킨 법안들 외에도 여전 히 여러 가지 개정안들이 계류 중에 있다. 그 중에는 이사회의 구성에서 개 방이사의 인원을 이사의 1/2이 되도록 하는 안도 있고, 학교의 장을 임용할때 대학평의원회 또는 학교운영위원회에서 추천한 인사 중에서만 택일하도록 하는 안도 있다(박용진, 2020).

전체적으로 21대 국회의 개정 사학법과 개정 법률안들은 지원과 조성보다 규제 일변도이고, 규제의 대상이 모든 사학에 대한 일률적이며, 그 규제 방 법 또한 법령이나 관할청의 직접적 개입을 허용하는 식이다.

아울러 정부나 국회가 사학에 대한 이러한 규제를 할 때 당사자인 사학 측 에 충분한 의견 제시의 기회를 보장해 주어야 하지만, 귀를 기울이는 제도적 장치를 갖추지 않았다. 필요한 경우 학교법인의 운영의 투명성 확보를 위하여 규제를 하여야 하겠지만, 그 규제가 사안의 본질을 침해하거나 과도하여서는 아니 된다. 개정 사학법이 잘 못 되었다면 그것을 재개정하여서라도 사학의 설립·운영의 자유를 회복하고 지원과 조성을 강화하여 사학이 사학답게하여 학교교육 전체가 다양성을 확보할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

나. 연구의 필요성과 목적

본 연구에서는 이러한 노력을 위한 연구방법으로 비교연구를 하기로 한다. 문제의 해법을 찾는데 국내법의 태두리에서만 매몰되어서는 한계가 있다. 우리나라와 같은 사정과 문제를 안고 있으면서도 해외 국가들이 나름대로 찾은 다른 해법들이 있다면, 그것들이 우리에게 던져주는 시사점이 무엇일지찾아보고 도움이 받을 필요가 있다. 그런 점에서 외국의 사학 관련 법령과제도를 조사·연구하고자 하며, 위의 개정 사학법의 내용에 대한 것들을 포함하여 우리가 비교하고자 하는 몇 가지 문제들을 떠올려본다.

첫째, 보통 사학법의 방향과 내용을 좌우하는 것은 그 나라의 사학이 평준화 의무교육제도에 편입되어 있는가 하는 점이다. 비교대상국의 경우 국가에서 사학은 어떠한 위상을 갖고 있는가? 그 나라의 평준화교육 또는 의무교육제도에 편입되어 있는가?

둘째, 혹시나 사립학교들이 의무무상교육제도에 편입되어 있고 정부의 예 산상의 지원을 받고 있으면서도, 당초의 사학건립이념을 구현하고 있는 사례 는 없는가?

셋째, 개정 사학법은 학교법인의 임원이었다가 내쳐진 사람들이 임원으로 복귀할 수 있는 요건을 더욱 어렵게 하고 있는데, 외국은 어떠한가? 관할청에 의한 임원 승인취소 제도를 강화하고 있는데 외국은 어떠한가? 이사회의 구성에서 개방이사의 인원을 이사의 1/2이 되도록 하는 안까지도 제기되고 있는데, 외국은 어떠한가? 교원을 신규 채용할 때 반드시 필기시험을 실시하고, 그 시험을 시·도교육감에게 위탁하여 치르도록 하고 있는데 외국은 어떠한가?

넷째, 한국 사학법의 경우 학교 설립자가 육영사업을 위해 자신의 재산을 기부하고, 학교법인을 만들지만 사립학교법은 설립자가 학교법인을 세우는 그 순간부터 법인회계와 학교회계를 분리하여 운영토록 하고 있는데, 외국은 어떠한가?

다섯째, 개정 사학법은 학교법인이 불법행위를 범한 경우, 예컨대, 사립학교 법인이 회계 부정을 범하는 것에 대해서 형량을 강화하고 있는데, 외국은 어떠한가?

여섯째, 우리나라 사학법은 사학이 내부 분규와 비리 등으로 회복과 자생이 어려운 경우 학교법인 정상화의 방법으로 사학분쟁조정위원회와 임시이사제를 활용하여 아예 학교법인의 기존 운영진을 바꿔버리는 방법을 사용하는데, 외국은 어떠한가?

종합적으로 볼 때 우리나라는 사학이 뭔가 문제를 일으킬 때마다 그 사학 만이 아니라 전체사학을 대상으로 법령이 직접 규제를 가하거나 혹은 관할 청이 직접 개별 사학의 운영에 개입하도록 하는 외부 통제의 입법을 하고 있는데, 과연 이래도 되는 것인가? 외국은 어떠한가?

본 연구는 사립학교('사학'이라고 줄여서 표하기도 할 것이다) 관련 법 령과 제도에 관한 해외 사례를 조사·연구하여 위에서 제기한 물음들에 대한 답을 구하고, 한국의 사학 관련 법령과 제도 개선에 관하여 시사점을 도출하 는 것을 목적으로 한다. 따라서 그 연구 내용과 범위 역시 위의 6가지 질문 을 토대로 하여 다음과 같이 6가지 사항들에 대해 집중하여 비교하기로 한 다.

- 0 국가와 학교법인(또는 사립학교)와의 상호관계
- o 학교법인(사립학교)의 법령상의 운영 형태와 현황(조직, 인사, 재정)
- 0 국가의 사학에 대한 지원 방법과 내용, 국가의 지원 후 관리감독 방법
- 0 학교법인(사립학교)의 운영 과정에서 불법행위 발생시 처리 과정과 방법
- 0 학교법인이 자율적 생존이 어려워진 경우의 조치(정상화와 기타의 방법)
- 0 사립학교의 공영화 과정 및 정책 사례와 시사점

다. 선행 연구의 검토

이번 연구와 관련하여 기존의 국내 선행연구와 관련하여서는 보면 대체로 다음과 같은 문헌들이 보인다. 예컨대, 제철웅(2012)의 "사학의 자율성, 독

립성, 그리고 공공성: 국제비교를 통해 본 한국사학의 과제"; 유키마코토 (結城 忠, 2015)의 "헌법과 사학교육-사학의 자유와 조성"; 허종렬(2020a)의 "영국 사학 정책의 함의와 한국 사학 공영화 정책"; 허종렬(2020b)의 "사학의 자율성 등에 관한 비교교육적 연구-사학 공영화 정책 비판을 위한 미국 사례 분석을 중심으로-"; 허종렬(2020c)의 "사학에 대한 재정 지원과 사학의 자주성 규제 연계 여하 사례 연구" 등이 그것들이다.

제철웅의 연구는 일본, 독일, 미국과 영국 등의 중등사학을 비교하면서 사학의 자유 보장, 학교회계와 법인회계의 통합, 학교법인에 대한 국가의 제정지원 의무화, 국민 신뢰를 얻기 위한 사학의 책무, 교육문제에 대한 사학의 선도적 해결 등을 주장하였다.

유키마코토는 단행본 저술을 통해 일본에서의 사학의 자유와 사학조성에 관한 법리를 중심 문제로 다루고, 이어서 독일, 네넬란드, 덴마크, 벨기에, 스페인, 핀란드, 노르웨이에서의 사학의 자유와 사학 조성의 법령과 실제를 다루었다.

허종렬(2020a)의 연구는 영국에서 종교사학인 자발적 보조학교와 자발적 관리학교의 특징과 건학이념의 여전한 구현을 위한 정부의 보장에 관해 소 개하였다. 그러나 자발적 학교가 의무교육과정에 편입되고 공영화되기까지의 과정 자체를 다룬 것은 아니다.

허종렬(2020b)의 연구는 미국에서의 차터스쿨 등과 바우처제도 등을 통한 학부모들의 사학 선택 등에 관해 다루면서, 사학의 공영화가 아니라 공학의 민영화가 하나의 추세임을 소개하고 있다.

허종렬(2020c)의 연구는 일본이나 벨기에, 독일, 영국 등 웬만한 나라들은 사실은 사학에 대한 재정 지원과 사학 운영에의 개입을 별개의 문제로 다루고 있음을 소개하고 있다.

선행연구들을 종합하면, 국가에 사학이라고 하는 형태의 학교가 있음으로 서 교육의 다양성과 문화국가의 원리 구현을 기대함은 물론, 그 설립과 운영 이 자유가 보장되고, 사학의 존재 가치에 부응하여 국가에 사학조성의 의무 가 있음을 강조하고 있다. 이러한 선행 연구들이 본 연구의 비교국가들의 사 학 관련 법령과 제도 조사 및 검토에도 도움을 줄 것으로 기대한다. 본 연구 에서는 비교국가를 다음과 같이 선정하였다

2. 비교국가의 선정

결국 비교연구에서 중요한 것은 비교국가를 선정하는 일이다. 세계에 많은 나라들의 다양한 사례들이 있는데, 제한된 연구기간 안에 유의미하게 우리가시사를 받을 있는 나라들로 어떤 나라를 선정하는 것이 타당하겠는가? 우선 우리나라와 법문화가 비슷하고 같은 대륙법계 국가이면서, 역사적으로 원하던 원치 않던 간에 공통된 법계를 가진 나라가 일본과 대만이다. 미국은 우리가 영향을 많이 받는 국가이며, 적어도 교육계에 관해 나름의 경쟁력을 가진 나라이다. 영국은 특이하게도 종립사학을 의무교육제도에 편입시켰다. 또한 나름의판단을 하였기 때문이다. 따라서 이 4개국을 비교국가로 선정하였다. 아래에서 4개국의 사학 관련 법령의 특징과 그 나라에서 특히 알고자 한 점을 제시한다.

- o 일본: 2차 세계 대전 이후 사학을 의무교육과 평준화 시스템에 가두어 두지 않고 사학심의회를 두는 등의 방법으로 특수성과 자주성을 보장하는 한편, 조성과 지원 정책을 법제화하고 있다. 2023년 5월 8일 사학법이 전면 개정되었다.
- o 대만: 학교법인 운영 등에서 사학자문위원회를 두어 사립학교의 자주성 보장에 노력하는 한편, 사학에 대한 조성의 방법으로 사립학교 평가와 보조금 등의 지급을 규정하고 있다.
- 0 미국 : 영미법계를 대표하는 나라로 사학 불간섭주의를 취하고 있어 사립학교의 설립과 운영의 자유라고 하는 것이 제대로 구현되는 경우 실제로 어떠한 모습을 갖는 것인지를 잘 보여준다.
- 0 영국 : 사학을 주요한 의무교육기관으로 편입시키고 공영화하면서도 사학의 특수성과 자주성을 존중하고, 사학 운영상 필요한 학생과 학부모의 학교선택 권과 학교의학생선택권을 보장하고 있다.

여기에서 특히 영국의 사례를 검토하기로 한 것은 다른 세 나라와 달리 이 나라 가 유럽에서는 드물게 우리나라 사학처럼 종교사학을 의무교육제도에 편입시키고 공영화하면서도 각 사학들이 당초 설립이념을 구현할 수 있도록 종교교육을 여전히 허용하고 있다는 점에서 그 과정과 내용이 궁금하기 때문이다. 이 나라의 연구

를 통해 우리나라 일반 사학들이 처한 어려운 환경을 타개하는데 필요한 시사점을 얻고자 한다. 한국의 경우 1968년에 중학교 무시험전형의 평준화를, 1973년에 고교평준화를 단행하면서 사립학교를 모두 여기에 편입시켰다. 그러나 이것을 이유로 사립학교의 특수성과 자주성을 외면하여 사립학교를 사실상 국·공립학교와 완전히 동일하게 운영하도록 강하게 규제를 하여왔다. 그러나 이것은 그 자체로서자유민주주의 체제를 위협하는 체제의 문제를 포함한 것으로 매우 잘못된 일이다. 이 점에서 영국의 사례가 크게 주목된다. 따라서 영국에 관한한 이 점에 집중하여 연구한다.

3. 연구 방법과 기대효과, 제한점

가. 연구방법

1)문헌 연구

본 연구는 관련 법령 및 학술 논문을 검토하고, 관련 인터넷 사이트를 검색하는 방법을 주로 사용하였다. 현지 연구자들의 관련 문헌 자료 제공과 현지 관계기관 들의 인터뷰도 단편적으로 활용하였다.

2)현지 연구자들의 기초자료 작성 및 제공 및 협의

아울러 비교국가의 현지 전문가와의 공동연구를 시도함으로써 현지인이 가진 장점을 최대한 활용하고자 하였다. 국내 전문가들과 같이 문헌연구를 하는 것도 중요하지만 현지인의 도움을 활용하면 현지의 생생한 현실과 정보를 담아낼 수 있지 않겠는가, 이것이 오히려 비교연구에서 더 필요하지 않겠는가 하는 판단을 한 때문이다. 현지 공동연구자들과는 공동연구를 위해 주로 ZOOM을 이용하고, 수시로이동통신을 통해 소통하였다. 대만의 공동 연구자는 직접 한국을 방문하게 되어, 두 차례에 걸쳐서 직접 만나서 심도 있는 협의를 하였다.

3)해외 주재원들의 현지 조사

일본이나 미국의 경우 교육부가 해외 주재원을 통하여 단편적이지만 간단한 조

사 결과도 보내주어 연구에 도움을 받았다.

4)책임연구자 중심의 집필

이번 연구에서 집필 분담은 공동연구자들의 역할에 따랐다. 미국의 경우 전적으로 집필의 책임까지 맡아 연구를 잘 진행해주었다. 대만과 일본의 경우는 현지의사학 관련 문헌과 법령, 현지 관련 기관들의 답변 등 기초 자료들을 정리, 작성하여주었다. 연구책임자는 보내준 기초자료들을 활용하는 한편 여기에 더하여 직접관련 문헌들과 인터넷을 검색하고 참고하여 집필하였다. 영국은 처음부터 연구책임자가 분담하여 직접 집필하였다.

나. 기대 효과

이제 본론을 통해서 보겠지만 이번 연구로 적어도 위에서 제시한 연구 내용들에 대해서 얻고자 하는 기대 효과는 다음과 같다.

첫째, 현재 우리나라 사학법의 경우 사학이 위법, 부당한 행위를 범한 경우, 일 벌백계 식으로 그 규제를 위해 모든 사학에 일률적으로 규제를 가하는 방식으로 법령들을 운용하고 있어 건실한 사학이 제 역할을 못 하고 있다. 이에 대한 답을 구할만한 다른 나라의 사례가 기대된다.

둘째, 사학이 여러 가지 사정으로 퇴진이 불가피한 경우 우리나라가 임시이사제도를 활용하는 것과 비교하여 해외에서는 어떻게 처리하는가 하는 점을 알게 되기를 기대한다. 비교국가들은 우리나라와 같은 임시이사제도를 가지고 있는가? 그나라들에서는 이 제도가 어떻게 활용되고 있는가? 하는 점에 대한 궁금증이 풀리기를 기대한다. 이것은 우리나라 부실사학 혹은 문제사학의 정상화 조치를 개선하는 데에 도움을 줄 것이다.

셋째, 우리나라는 학교법인의 회계를 법인회계와 학교회계 등으로 구분하여 운영 하고 있는데 다른 나라들은 회계제도를 어떻게 운영하고 있는가 하는 점에 관해 실제 내용을 알 수 있게 되기를 기대한다. 이것은 우리나라 회계제도의 개선안을 찾는데 도움을 줄 것이다.

넷째, 종합적으로 이번 연구가 우리나라 사학 관련 법령과 제도의 개선, 즉 사학의 조직과 인사, 재정 등의 전반적인 개선에 필요한 시사점을 줄 것으로 기대한다. 다섯째, 미국의 사례를 통해서는 사학의 설립·운영의 자유가 실제로 미국이라는 국가에서 어떻게 작동하는지에 관해서 구체적인 모습들을 접할 수 있게 되기를 기대한다. 이러한 파악은 우리나라 사학의 설립·운영의 자유를 가꿔가는 방향에 시사를 줄 것이다.

여섯째, 영국의 경우, 자발적 학교의 의무교육 편입과 공영화를 위한 1944년의 교육법 제정 과정에 대한 검토가 우리나라 정부의 사학에 대한 접근 관점과 방법에 시사점을 던져줄 것이라고 기대한다.

다. 연구의 제한점

그럼에도 본 연구는 나름의 한계도 뚜렷하다. 방법상의 한계로서 공동연구의 형태를 띠기는 했지만 연구원들이 자국에 각각 흩어져 있고, 공동연구에 참여하는 방법과 내용이 달라서 어떤 사안을 놓고 서로 충분히 같이 의논할 기회를 갖지 못하였다. 미국편을 제외한 모든 내용에 관해 연구책임자 본인이 직접 집필하고 결론을 내린 것이어서 혹 해석과 판단에 오류가 있을 수 있다. 추후에라도 독자들의 지적을 기대한다. 한편 내용적으로도 두 가지 점에서 한계가 있다. 짧은 기간에 진행한 연구이기 때문에 국가의 입법례들이 형성이 된 배경 등에 관한 연구가 부족하고, 조문 중심의 내용 비교에 간단한 설명들을 참고한 것이어서 사안에 따라서는 더 설명이 필요함에도 더 이상 진전을 시키지 못하고 멈춘 것들도 있다. 또한비교대상 국가를 더 넓히지 못한 것도 연구의 제한점에 해당한다. 혹 다음에 또기회가 있다면 그때에는 유럽내륙의 독일과 프랑스, 베네룩스 3국, 핀란드 등의 사학법까지 확장하여 연구하면 좋을 것이다.

이제 외국과의 비교에 앞서 먼저 우리나라의 사학 관련 법령과 제도를 비교법적 관점에서 간단히 개관해본다.

4. 비교 연구를 위한 한국의 사학 관련 법령과 제도 개관

가. 공교육제도에서의 사립학교의 위상 : 평준화 교육제도에의 편입

한국의 사학들은 구한말에 들어온 서양 선교사들의 기독사학들과 일제 강점기 민족교육 및 독립운동을 위한 민족사학, 해방후 교육수요에 따른 공교육 사학으로 발전하였다. 한국의 사학들은 항일독립운동과 민족 근대화에 기

여하고 현대에 들어와 초·중등 의무교육 및 고교평준화교육에 크게 기여하였다. 현재 공교육에서 차지하는 비중이 유아학교의 69% 이상, 초등학교의 1.4%, 중학교의 17%, 고등학교의 46%, 전문대학의 90%, 대학의 80% 이상이다.

한국의 사학이 크게 손상을 입은 것은 1968년의 중학교 무시험전형 도입과 정이나 평준화교육제도 도입 과정에서 사학 측의 의사를 묻지 않고 사학을 법령의 제정에 의해 전격적으로 편입을 시킨 일이다. 이로 인하여 위 체제에 편입된 이후 학교선택권이 보장되지 않는 만큼 사학도 국·공립학교와 전적으로 동일한 교육과정을 운영하게 되었다. 여기에 사학이 그 결과에서도 사회에 미치는 영향 중 부정적 측면만 부각되어 공공성의 두 측면 중 소극적인 공공성에 따른 규제대상으로만 인식되고 있는 실정이다. 사학이 여러 가지 어려운 환경 속에서도 묵묵히 사회와 국가를 위해서 공교육에 기여하고 있는 만큼, 앞으로 의무교육과 평준화체제에서 벗어나 학교선택권과 학생 선택권이 보장되는 사학 본연의 모습을 되찾게 되어야 할 것이다. 그런 관점에서 이후 본론의 국가비교에서도 다른 나라들의 사학의 의무교육시스템 편입여하를 검토할 것이다.

나. 사립학교에 적용되는 법령의 개요

우리나라에서 사립학교에 적용되는 법률은 크게 국·공·사립학교에 공히 적용되는 법률들과 사립학교에만 적용되는 법률 등 두 가지로 구분된다.

사학을 위해서 사립학교에만 적용되는 법률에 사립학교법(2022.12.13. 개정, 2023.6.14. 시행)이 있다. 이 법은 1963년에 만들어졌다. 한국의 사립학교법은 학교설립자로서의 법인의 설립과 운영에 대한 내용들을 주로 담고 있다. 사립학교 자체의 교육 내용과 방법에서의 특수성과 자주성을 보장하는 내용들을 규정하고 있지 않다. 사학의 교육에 관해서는 국·공립학교를 중심으로 하는 학교교육 일반법을 그대로 적용하고 있다. 사립학교법은 제1장 총칙, 제2장 학교법인, 제3장 사립학교 설치·경영자, 제4장 교원, 제5장 보칙, 제6장 벌칙으로 편성되어 있다.

사립학교를 비롯한 모든 학교에 공히 적용되는 법률에 교육기본법, 유아교 육법, 초·중등교육법, 고등교육법이 있다. 한국의 경우 학교교육에 적용되는 위의 일반법들은 주로 국·공립학교를 염두에 둔 조항들이다. 사립학교의 특수성과 자주성을 보장하기 위한 예외 혹은 특례 조항들이 잘 보이지 않는다. 이것이 사학에는 또 다른 규제이다. 대만이나 일본의 경우 이 점을 어떻게 규정하는지 검토가 필요하다.

다. 사립학교법상 사학의 조직 관리

1)사학행정 조직

우리나라 교육행정과 관련해서는 정책집행 결정기구로 중앙에 교육부가 있고 여기에 모든 학교들을 통일적으로 관장하는 정책을 추진하고 있다. 그러나 사학에 관해서는 사학감사담당관제를 두고 있는 것이 전부이다.

문재인 정부에서 규제 목적의 사학혁신위원회가 자문기구로 있었으나 사학 관계자들의 참여를 배제하였다. 현 윤석열 정부에서는 이 기관을 폐지하였다. 사학 분규를 해결하기 위한 분쟁조정 기구로 교육부에 사학분쟁조정위원회(이하 '사분위'라고도 한다)가 있으나 역시 사학 관계자들을 참여시키는데에 소극적이다.

한국에는 사학진흥을 위해 정부가 세운 사학진흥재단이 있어 사학진흥을 위해 크게 기여하고 있다. 그러나 사학 측의 목소리를 듣고 그들의 의사를 반영하기 위한 심의기구나 자문기구가 필요하다. 이에 관한 비교연구가 필요 하다.

2) 학교법인의 조직 관리

가)학교법인의 조직 일반

사학법에 의하면 학교법인에는 임원으로서 임기 5년 이하의 7명 이상의 이사, 임기 3년 이하의 2명 이상의 감사를 두어야 한다(사학법 제14조 1). 이사정수(定數)의 4분의 1에 해당하는 "개방이사"를 개방이사추천위원회에서 2배수 추천한 인사 중에서 선임하여야 한다(제14조2항). 개방이사추천위원회는 대학평의원회 또는 학교운영위원회에 두되, 이 심의기구들이 추천하는 2분의 1 이상의 위원을 포함하도록 한다. 종교지도자 양성만을 목적으로 하는대학 및 대학원 설치·경영 학교법인의 경우에는 해당 종교단체에서 2분의

1을 추천한다. 사학법은 학교법인 이사의 자격 요건에서 국가공무원법 제33 조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 등 이사가 될 수 없는 결격 사유를 규정하고 있다. 아울러 학교법인의 이사 선임과 임기, 학교법인의 이사장과이사의 직무, 학교법인의 임시이사제도, 학교법인의 감사의 자격과 선임 등을 규정하고 있다. 사학의 통제 방식에 내부통제의 방식과 외부통제의 방식이 있다. 기본적으로는 한국 사학법도 사학법상 이사회, 이사장, 이사, 감사제를 중심으로 하는 내부통제시스템을 구축하고 있다. 개방이사, 개방감사, 외부감사인제 등은 그 통제 기능을 강화하고 있다. 그러나 임시이사제도나교원임용시험의 일부 강제위탁의 사례에서 보듯이 우리나라의 경우 외부통제시스템을 많이 활용하고 있다. 이와 관련하여 대만과 일본의 입법례를 비교해볼 필요가 있다.

나)임시이사제도

우리나라 학교법인의 조직관리에서 특이한 것은 학교법인 임시이사제도이다. 이 제도는 관할청이 분규사학에 관여하여 학교를 정상화시키기 위한 조처에서 비롯된 것이다. 임시이사는 관할청이 이해관계인의 청구 또는 직권으로 선임한다. 선임사유로서 제시된 두 가지 사유는 그 자체로서 쟁점이 되고있다. 학교법인이 이사의 결원을 보충하지 아니하여 학교법인의 정상적 운영이 어렵다고 판단되는 경우와 학교법인의 임원 취임 승인을 취소하여 이사회 의결정족수를 충족하지 못하는 경우가 그것들이다. 임시이사는 조속한 시일 내에 임시이사 선임 사유를 해소할 수 있도록 노력하여야 하며, 그 사유가 해소될 때까지 재임하되, 그 임기는 선임된 날부터 3년을 초과할 수 없다. 관할청은 임시이사가 선임된 법인에 이사회 소집을 요구할 수 있다. 전적으로 관할청의 판단에 따라 사학의 주인을 바꿀 수 있는 제도이며, 다른나라에서 유사입법례를 찾기 어렵다. 대만과 일본의 사례와 비교가 필요하다.

다)학교법인 이사회와 학교의 교장과의 관계

한편 학교법인의 조직 관리에서 주목할 또다른 한 가지는 학교법인 이사회와 학교의 교장과의 관계이다. 특히 사학법은 제20조의2에서 관할청은 그 취

임 승인을 취소할 수 있는 행위의 유형을 규정하고 있는데, 그 가운데 "학사행정에 관하여 해당 학교의 장의 권한을 침해하였을 때"를 적시하고 있다. 이것은 학교법인이 소속 학교를 두고 교육을 할 때 그 최종적인 책임을 누가 지는가 하는 점과 관련하여 쟁점을 야기한다. 이것을 조직관리 차원에서 해소할 수 있는 한 가지 방법은 이사는 예외적으로 학교의 장을 겸직할수 있다고 규정하고 있는 점을 활용하는 것이다. 즉 학교의 교장을 이사로 선임하여 사전에 교육을 둘러썬 법인과 학교와의 관계를 조정하는 것이다. 학교법인과 학교장과의 관계에 관해서 특히 비교연구가 필요하다.

라. 사립학교법상 학교법인의 재산 관리·운영

학교법인을 설립하면 정관에 재산에 관한 사항을 기재하여 등기하도록 함으로써 재산에 대한 소유권을 학교법인에 넘기게 된다. 학교법인 재산을 기본재산, 운영재산, 수익재산으로 구분한다. 우리나라는 회계제도에서도 학교회계와 법인회계를 엄격하게 구분하여 학교의 예산을 법인 예산으로 전용할수 없도록 하고 있다. 학교법인은 매년 학교에 법정 부담금을 지급하여야 한다. 이 부분 역시 비교연구가 절실한 부분이다.

마. 국가와 지방자치단체의 사학 조성과 규제

한국의 경우 사학에 대해 재정 지원을 많이 하고 있다. 특히 의무교육에 참여하고 있는 중학교와 평준화교육에 참여하는 고등학교에 대해서는 사학의 운영에 필요한 경상비와 교직원 인건비를 모두 지원하고 있다. 재정 지원의 방법에 관해서는 사립학교법 제43조와 51조에 따라 시·도별로 사립학교 재정지원 조례들이 있다. 그러나 사립고등학교 중 정부 재정 지원을 받지 않고 평준화교육보다 자율적인 수월성 교육을 하는 학교들이 일부 있다.

사립중학교는 국제중학교 등 특성화학교를 제외하고는 모두 의무교육제도에 편입되어 있어서 무상의무교육이다. 고등학교도 평준화제도에 편입된 고등학교에 재학하는 경우 수업료가 무상이다.

사학에 대한 재정 지원에 관한 법제는 사학법 43조의 한 조문과 관련 하위 법령으로 구성되어 있다. 의무교육과 평준화교육에 동참하는 모든 사학들의 인건비와 경상비의 상당부분을 지출하는 국가의 입장에서 관련 근거 법령의 구축이 취약하다. 이 부분 비교 연구가 필요하다.

한편 구체적으로는 재정 지원을 하는 경우 관할청이 예컨대, 업무 또는 회계 상황에 관한 보고징수권을 행사하거나, 학교법인 등의 예산이 지원 목적에 부합하지 않은 경우 예산 변경 조치 권고권을 행사하고, 권고에 따르지 않는 경우, 그 후의 지원을 중단할 수 있다. 한국의 경우 국가가 사학에 재정을 지원하고 있으므로 그에 따라 학교운영 전반에 걸쳐 간섭하고 개입할수 있다고 보고 있다.

바. 학교법인의 불법행위 시 조치와 부실사학의 정상화 방법

1)학교법인의 불법행위 시 조치

사학에 부정과 비리가 종종 발생한다. 교직원을 채용할 때 뒷거래로 뇌물을 받거나 재산 출연자가 다수의 친인척을 학교법인 이사 혹은 학교 교장이나 교직원으로 채용하며, 때로는 학생들의 교비를 횡령하기도 한다. 한국의사학법은 사학에 부정과 비리가 발생한 경우 관련자들에 대한 규제와 처벌이 엄격하다. 법령이 직접 임원 취임의 승인을 취소하거나, 임원의 직무집행을 정지하거나, 임원 선임 자체를 제한하거나, 취소된 임원직에 복귀하기 위한 자격을 상실케 하거나, 당연퇴임을 시키는 등의 규제를 하고 있다.

2)사립학교의 자율적 운영이 불가능하게 된 경우 정상화 방법

한국의 경우 교육부에 심의·조정기구로서 사학분쟁조정위원회가 있다. 위원회는 분규 사학에 자율적 문제 해결이 불가하다고 판단하면, 임시이사의 선임, 임시이사의 해임 등의 권한을 행사하여 학교법인의 정상화를 추진하는 등의 권한을 가진다. 이미 위의 임시이사제도에서 보았듯이 사학법은 사학의임시이사 선임사유를 매우 광범위하고 불확정적으로 규정하고 있어 사학의설립과 운영의 자유를 심각하게 침해할 수 있다.

Ⅱ. 일본과 대만의 사립학교 관련 법령과 제도

1. 일본 사립학교 관련 법령과 제도

가. 일본 공교육제도에서의 사학의 위상과 사학법제 개관

1) 일본 공교육제도에서의 사학의 위상 : 평준화제도에의 편입 여하

일본의 경우 사립소학교 및 중학교들이 평준화 의무교육제도에서 자유로움은 물론 고등학교 역시 자유롭다. 따라서 일본에서는 의무교육제도와 평준화교육시스템으로 인하여 사학이 자주성을 제약당하는 경우란 없다.

오히려 일본에서는 향후 세계적인 규모로 지식 기반 사회로의 이행이 더욱 급속히 진행될 것에 대비하여 의무교육제도가 새로운 시대에 적합한 교육을 실현하는데에 적합한지에 관해서 재검토하고 있다. 즉, 의무교육에 대해서조차, 교육 수준의 평준화도 중요하지만, 향후에는 지역에 뿌리를 둔 참여형의 교육이 중요하며,보호자나 지역이 학교와 협력해 스스로 땀을 흘리는 교육 구조가 필요하다는 것이다.!) 하물며 사립학교에 대해서는 그것이 가진 교육의 다양성과 창의성 추구라는 장점을 충분히 인식하고, 가급적 이것을 조성하고 지원하는 것이 국가의 과제임을일본 정부와 사회가 잘 인식하고 있다 하겠다. 따라서 일본에서는 적어도 사학을 국·공립학교와 동일하게 묶어두고자 하는 무리수를 두지 않는다.

2) 사학법의 역사

가) 전전(戰前)의 시대 사학령 등

일본에서 사립학교에 관한 일반법은 사학법이다. 이 법은 2차 세계대전 이후에 제정되었다. 사학법의 제정과 개정사부터 간단히 살펴본다.

2차 세계대전까지 사학에 적용되는 관계법령이라 할 수 있는 것으로서 교원자격, 시설·설비, 교과편성 등에 관해 학교급별로 소학교령, 중학교령, 고등여학교령, 전

¹⁾ https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/ chukyo/chukyo0/toushin/attach/1419866.htm/

문학교령, 대학령 등의 제반 학교령의 규정이 적용되었다. 특히 사립학교에 대해서 더 필요한 것에 대해서는 사립학교령이 보충적으로 적용되는 구조였다. 명치유신부터 2차세계대전까지 일본은 전체주의 체제를 유지하였다. 당연한 귀결로 학교교육정책은 관공립중심주의(官公立中心主義)였으며, 사학은 그 보완적인 역할만 감당하였다. 각급의 학교령과 사학령은 그것을 규정한 것이었다.

나) 초기 사학법의 제정 취지와 목적, 구성

일본은 전전(戰前)과 달리 전후에 구헌법 하에서의 소극적, 부정적 사립정책을 극복하는 한편, 사립학교 교육이 자유민주주의 공교육의 중요한 한 축임을 확인하 고, 그 자주성과 공공성을 확보하고자 하는 적극적인 노력을 기울였다.

사립학교의 페쇄명령사유를 법령위반 등의 경우에 한정하고, 수지예산, 결산에 대해서 신고를 의무화함에 그치도록 하는 한편, 수업료 등 납부금을 기재하는 학칙 변경은 인가제로부터 신고제로 하는 등 사립학교에 대한 감독청의 권한을 대폭축소하여 사립학교가 자주적인 운영을 통하여 건전한 발전을 하도록 조성하였다. 당시 정부가 1946년 12월의 교육쇄신위원회 제1회 건의를 통하여 사립학교의 설립 주체를 학교법인이라는 특별한 재단법인으로 유형화한 것은 이러한 요청을 반영한 것이다.

1946년의 교육쇄신위원회는 1947년 12월 제10회 건의에서 사학에 대한 재정지원책의 조속한 수립을 건의하였으며, 1948년 5월 제22회 건의에 이르러서는 사학법안의 제정 필요성을 강조했다. 문부성에서는 '일본사학단체총연합회'와 긴밀한연락을 가지면서 사학법안 작성을 추진해 수많은 곡절 끝에 성안을 하여 1949년 11월에 신일본국 헌법에 의거한 제6회 국회에서 '사립학교법'을 제정하였으며, 1949년 12월 15일 법률 제270호2)로 공포하고, 다음해 3월부터 시행하였다.

우선 제정 사학법은 제1장 총칙(제1조-제4조), 제2장 사립학교에 관한 교육 행정 (제5조-제24조), 제3장 학교법인 제1절 통칙(제25조-제29조), 제2절 설립(제30조-제34조), 제3절 관리(제35조-제49조), 제4절 해산(제50조-제58조), 제5절 조성 및 감독(제59조-제63조), 제4장 잡칙(제64조·제65조), 제5장 벌칙(제66조·제67조)과 부칙 등 모두 본문 5장 67조, 부칙 21조로 구성되었다.

이 법의 제정 목적에는 "사립학교의 특성을 감안해 그 자주성을 존중해 공공성

²⁾ https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/00619491215270.htm./

을 높임으로서 사립학교의 건전한 발달을 기한다."고 하였다.3) 이 법안은 다음과 같은 세 가지 점을 구체적인 목적으로 적시하였다.

첫째, 사립학교의 자주성을 존중하는 교육행정조직을 확립한다.

사립학교에 대한 관할청의 권한을 학교교육법보다도 더욱 한정함과 동시에 관할 청이 가지고 있는 권한을 행사할 경우에는 주로 사립학교 대표자로 구성되는 사립 학교심의회, 또는 사립대학심의회에 자문해야 한다고 했다. 사학에 대한 행정권의 행사시 사학관계자들의 의견을 먼저 청취하겠다는 것으로 사학의 자주성을 보장하 는 중요한 수단이라 할 수 있다.

둘째, 사립학교 경영주체인 조직·운영을 정해 그 공공성을 높인다.

사학의 관리·운영과 관련하여 공공성을 확보하는 차원에서 사립학교 설립자를 종전의 재단법인을 정관하여 학교법인이라는 특별재단법인의 유형을 창출하여 특히 임원의 정수, 조직의 구성, 평의원회의 의무제도 도입 등을 통하여 민법에는 찾아볼 수 없는 법적 규제를 추가하였다. 반면에 이사회의 자주성에 대한 존중이라는 관점에서 재단법인에 대하는 것과 같은 주무 관할청의 포괄적 감독권한은 인정하지 않기로 했다.

다만 학교법인은 재단적인 성격을 가지나, 구대학령이 규정하는 '수입이 발생하는 기본재산'을 요구하지 않았고 공탁제도도 폐지하였다. 이에 따라 종전에 비해서학교설치가 용이하게 되었다, 그러나 동시에 재정적 기초가 건전하지 않는 사립학교도 탄생하게 된 배경이 되기도 하였다.

셋째, 헌법 제89조와의 관계에 있어서 사립학교에 대한 공적 조성의 법적 가능성을 명확히 한다. 사학법 제59조에서 국가 또는 지방자차체가 사립학교에 대해보조금을 지출하는 등의 조성을 할 수 있는 취지를 열어두는 것과 동시에, 같은법 60조 이하에서 관할청은 조성을 받은 학교법인에 대해업무, 회계 상황에 관하여 보고를 요구할 수 있으며, 예산에 대해서 필요한 변경을 권고할 수 있고, 이사장 및 임원의 해직을 권고할 수 있는 권한을 가진다는 규정을 둠으로써 사립학교에 대한 지원이 공적 조성임을 명확히 함으로써 헌법 89조상의 쟁점을 해소하였다.

³⁾ https://shidaikyo.or.jp/newspaper/rensai/chikara/post-214.html/.

이상과 같이 전후의 일본 사학법은 일본의 사립학교제도에 획기적인 개혁을 지향한 것이며, 그 후 사립학교의 발전을 제도적으로 보장한 것이었다.4) 이 법률은 학교교육 분야에서 사립학교가 차지하고 있는 중요한 역할을 감안하여, 국가 및지방공공단체가 행하는 사립학교에 대한 조성을 함으로써 사립학교의 교육조건의유지 및 향상, 사립학교에 재학하는 아동, 생도, 학생 또는 유아에 관한 수학상의경제적 부담 경감을 기하는 한편, 사립학교 경영의 건전성을 높여, 사립학교의 건전한 발전에 이바지할 것을 목적으로 하였다.

그러나 사립학교의 공공적인 성격 유지·향상은 거의 이사 등 관계자의 양심과 인식에 맡겨졌을 뿐, 사학의 정도 경영에 맞지 않는 사례가 발생해도 이것을 사전 에 방지하는 시스템을 갖추지 못했다는 지적도 있다. 그런 점에서 사학법은 계속 수정과 보완을 하게 되었다. 이제 사학법의 개정사를 본다.

다) 사학법 개정사

(1) 2023년 이전의 개정사

그동안 사학법은 모두 48건의 개정이 있었다. 대부분은 타법률에 의한 개정이었다. 사학법 자체의 개정은 사학법 제정 이후 여러 차례가 있었다.5) 다음과 같은 것들이다 : 1975년 7월 11일 법률 제60호의 개정6, 1987년 9월 10일 법률제88호의 개정7, 2004년 5월 2일 법률 제42호의 개정8, 2014년 4월 2일 법률 제15호의 개정9, 2019년의 법률 제37호의 개정, 2023년의 법률 제21호 개정이 그것들이다.

특히 사립학교의 거버넌스와 관련하여 주목할 만한 사학법 개정은 2004년과 2014년, 2019년, 그리고 금년인 2023년 5월 8일에 있었다.¹⁰⁾

그 가운데 2004년의 개정에서는 학교법인의 관리운영제도 개선을 위해 이사회설치를 비롯한 이사, 감사, 평의원회 제도를 정비하여 권한과 역할 분담을 명확히하도록 했으며, 매 회계연도 종료 후 2개월 이내로 재산목록, 대차대조표, 수지계

⁴⁾ https://www.mext.go.jp/b menu/hakusho/html/others/detail/1317791.htm

⁵⁾ https://hourei.ndl.go.jp/#/result.

⁶⁾ https://hourei.ndl.go.jp/#/detail?lawId=0000065232&searchDiv=1¤t

 $^{^{7)}\} https://hourei.ndl.go.jp/\#/detail?lawId=0000074230\&searchDiv=1\¤t=3.$

⁸⁾ 私立学校法の一部を改正する法律

⁹⁾ 私立学校法の一部を改正する法律 平成26年4月2日法律第15号 | 日本法令索引 (ndl.go.jp)

¹⁰⁾ https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=324AC0000000270.

산서, 사업보고서, 감사보고서를 작성, 공개하도록 하였다. 또한 각 도도부현의 실 정에 맞게 사립학교심의회를 구성할 수 있도록 사립학교심의회 위원 구성에 관한 규정을 보완하였다.

2014년의 개정에서는 사립학교 전체 불신으로 이어질 수 있는 이례적인 사태에 대해 주무관청이 적절하게 대응하기 위한 체제를 정비하였다. 먼저 학교법인이 법령규정을 위반했을 때 주무관청이 필요한 조치를 취하도록 명할 수 있고, 학교법인이 조치명령에 따르지 않았을 때는 임원의 해임을 권고할 수 있다는 규정을 마련하였다. 단, 조치명령이나 임원의 해임권고를 할 때는 사전에 사립학교심의회 등의 의견을 듣도록 하였다. 또한 주무관청은 이 법률의 시행에 필요한 한도 내에서학교법인에 대해 소관 업무, 재산상황에 대한 보고를 요구하거나 학교법인 사무소에 가서 조사할 수 있도록 하였고, 학교법인의 이사에게는 충실의무를 명확히 규정하여 책무성을 갖도록 하였다(김지영, 2019).

2019년 6월의 개정에서는 학교법인의 거버넌스 강화에 중점을 두었다.

문부과학성 장관이 관할하는 학교법인의 경우 사업에 관한 중기적인 계획 작성이 의무화되었다. 정보 공개의 충실을 위해 재무제표 등의 정보의 공표 공개의 충실(사학법 제63조의2), 재산목록 등의 비치 및 열람(사학법 제47조제1항, 제2항), ①재무제표 등의 정보의 공표(사학법 제63조의2), ② 재산목록 등의 비치 및 열람(사학법 제47조제1항, 제2항), ③ 정관의 비치 및 열람(사학법 제33조의2) 등도 의무화되었다.

또한 임원의 직무 및 책임에 관한 규정들도 정비하였다. ①이사·감사의 선관주의 의무 신설(사학법 제35조의 2), ②경업 및 이익상반거래의 제한, ③특별한 이해관 계를 가진 이사의 의결 과정 참여 배제(사학법 제36조제7항), ④ 직무의 게으름에 의한 이사·감사의 법인에 대한 손해배상, 이사·감사의 직무에 대해 악의 또는 중 과실에 의해 제3자에게 생긴 손해배상 책임, 임원의 연대책임(사학법 제44조의4), 표현 대표이사의 제3자에 대한 관계에서 발생한 손해 배상(사학법 제40조의5), 임원 보수에 관한 기준(사학법 제48조) 등에 관해 새롭게 규정하였다.

(2) 2023년 5월의 개정

o 배경으로서의 사학 관련 사건들의 발생 : 일본 사학에도 부정과 비리가 자주 발생한다. 이사장·학장이 부정입학에 관련된 뇌물 혐의로 기소된 사안, 결격 사유 를 가진 전 이사장이 대학 운영이나 교육에 관여한 사안, 이사장이 자기의 이익을 위해서 법인이 설치한 학교의 토지 매각 대금을 횡령하여 유죄판결을 받은 사안, 학교법인의 이사가 배임죄 혐의로 체포된 사례 등 유형도 여러 가지이다.

삼우학원(森友学園), 가계학원(加計学園), 일본대학(日本大学) 등 최근 학교법인을 둘러싼 악재가 끊이지 않고 있다. 그 속에서 들려오는 것은 설립자 일가에 의해 사유화되거나 권력자인 이사장이 마음대로 지배하고 있는 학교법인의 실상이다. 사립대학의 비리로는 여기에서 2012년에 발생한 일본대학(日本大學)의 사건 사례를 본다.

일본대학은 학생수 9만명 이상을 자랑하는 일본 최대 규모의 학교이다. 국가나 지자체의 보조금이 사립대학 중에 가장 많은 212억엔에 이르며, 수업료 등 작년도의 총수입액은, 2,044억엔에 이른다. 그런데 전 이사들이 다액의 자금을 유출시켰다고 해서 체포·기소되는 이례적인 사태가 발상하였다.11)

이번 배임 사건으로 체포·기소된 사람들은, 일본대학의 A 전이사와 소속 의료법인의 B 전이사장이다. A는 학교법인 다나카 이사장의 측근이라고 알려져 있다. 사건의 무대는 A가 임원을 맡고 있던 일본대학 사업부이다. 이 사업부는 일본대학의자회사로, 물품 조달이나 거래처와의 계약 협상을 맡고 있었다.12) A는 B와 공모하여 부속병원의 재건축 공사를 둘러싸고 설계·관리 업무를 24억엔 정도로 도내의설계 사무소에 발주한 후, 그 사무소로 하여금 B측에 실체가 없는 컨설팅료의 명목으로 2억 2,000만엔을 송금토록 하였다. 또한 A는 굳이 필요하지도 않은 의료기기의 조달에 최종적으로 관련 회사에 23억엔을 지급하도록 하고. 그 중 대략 2억엔 정도를 B측에 유출토록 하였다. B측은 이렇게 흘러들어온 돈을 복수의 회사를통하거나 하는 방법으로 다시 A측에 2천 수백만엔을 환류하였으며, 검찰 수사에의하면 그 자금의 일부는 이사장 측에도 전달되었다고 한다.

일본대학에서 이사장의 측근이 이러한 일을 벌일 수 있었던 것은 이사장이 절대 권력을 장악한 까닭이다. 이사회가 이사장 중심의 측근들로만 구성됨은 물론, 법인 에 감사가 있으나 감사 자체를 이사회가 선임하는 구조로 전혀 견제기능을 발휘하 지 못하는 상황이었고, 이사장이 사전에 자문을 하는 평의원회마저 이사장과 A이 사의 측근들로 구성되어 역시 무력하였기 때문이라고 한다. 전이사 A도 이러한 이 사장의 측근이라는 점을 과시하면서 부정을 저질렀고 주변 사람들은 A측이 처신

¹¹⁾ https://www.nhk.or.jp/gendai/articles/4608/.

¹²⁾ 사업부는 대학이 100% 출자하여 11년 전에 설립된 자회사입니다. 자동판매기의 관리나 손해보험의 대리업무 등을 집약화함으로써 비용을 절감. 이익의 일부를 기부라고 하는 형태로 대학에 환원해, 교육이나 연구의 재원에 채우는 것을 목적으로 하고 있다.

에 잘못이 있음을 알고 있으면서도 감히 문제 제기를 못하였다는 것이다. 결국 이 사건에서 A와 B, 이사장은 임원직에서 물러남은 물론 모두 구속되었다.13) 그러나 이사진이 전체적으로 교체된 것은 아니며, 부족한 이사들은 이후 새로 보궐 선임하였고, 새이사회가 동문 출신의 사회저명인사를 새 이사장으로 선임하여 사태 수 습에 나섰다.

o 2023년 사학법 개정의 준비와 개정 규모 : 2023년 5월 8일의 법률 제21호로의 개정 사학법의 공포는 획기적인 것이다.¹⁴⁾ 이 법은 2025년 4월 1일부로 시행한다. 현행 사학법의 조문이 67개에 그치는데, 개정 사학법은 모두 164개 조문에 이른다. 이 법은 자민, 입헌, 유신, 공명, 국민, 공산, 유지, 레신 등 각 정당 소속의원들의 만장일치로 가결된 것이다. 2023년 2월 17일 법안이 제출된 후 2개월 반만에 통과되었지만, 실은 이미 2019년의 사학법 개정 때부터 문부과학성과 국회에관련 전문가 기구를 설치하여 본격적인 개정이 보다 확실하게 이뤄지도록 3, 4년간 지속적으로 치밀한 준비를 해왔다.

이번 개정은 위의 사건들에서 본 바와 같이 사학 임원들의 권한 집중으로 인한 비리 발생의 소지를 줄이고자 하는 목적을 가지고 있다. 개정안의 요지는 이사장 과 이사들의 권한을 견제할 수 있도록 평의원, 평의원회 및 회계감사인의 직무와 그 외의 학교법인의 기관에 관하여 필요한 사항에 대해서 정비하는 것과 예산, 회 계 그 외의 학교법인의 관리 운영에 관한 규정을 정비하는 것이다.

이하에서 이 개정 사학법에 따라 일본에서의 사학 관련 법령과 제도에 관한 전반적인 내용을 검토해보기로 한다.

나. 사학 행정

일본의 사학행정제도와 관련하여서는 문부과학성을 비롯한 사학정책 관련 기구들이 다양하게 조직화되어 있다.

1) 문부과학성 사무차관과 심의관, 사학부

문부과학성 안의 사학정책에 관한 관료기구의 정점은 문부과학사무차관이다. 그

¹³⁾ 日本経済新聞, 2021年11月29日,「日大・田中理事長、脱税容疑で逮捕 東京地検.

¹⁴⁾ https://www.mext.go.jp/b menu/houan/an/detail/mext 00041.html.

아래 심의관, 그 밑에 사학부가 있다. 사학부에는 사학행정과, 사학조성과가 있으며, 또 학교법인을 담당하는 과장급 참사관이 배치되고 있다. 중앙정부의 사립학교 행정은 여기서 모든 것이 통괄된다. 한편 사립학교법에 따라 도도부현도 지사의부나 국 혹은 교육청 내에 사학과 혹은 사학행정과를 반드시 두고 있다. 상기 이외에 사립학교 교육을 관장하는 행정부처는 달리 없다.

2) 사학심의회

가) 고등학교 이하 관련 사학에 관한 도도부현의 사학심의회

일본 사학행정에서 중시할 것은 사학 관련 심의회이다. 고등학교 이하 사립학교 와 관련해서는 지방자치단체의 사학행정을 통괄하기 위해 법률에 근거해 지사에 대한 건의권을 가진 사립학교심의회가 설치되고 있다. 사립학교법에 의하면 도·도·부·현은 그 권한에 속한 사항을 심의하기 위하여 사립학교심의회를 두도록 하고, 사립대학 및 사립고등전문학교 이외의 사립학교, 사립전수학교 및 사립각종학교에 관한 중요사항에 대하여 도도부현 지사에 건의할 수 있도록 하고 있다(개정 사학법 제8조1항).

사학심의회는 사립초·중등학교의 경우 학교교육법 제4조 제1항의 학교 등의 설치·폐지, 설치자의 변경, 기타 政令에서 정하는 사항의 인가 또는 제13조의 학교의 폐쇄에 관한 사항을 행하는 경우 미리 사립학교심의회의 의견을 듣도록 하고 있다 (개정 사학법 제7조 1항).

이 법에서 자문을 받도록 하고 있는 심의회의 구성과 조직에 관한 내용들을 개관하면 다음과 같다.

사학심의회는 10인 이상 20인 이내에서 도도부현 지사가 정하는 정원의 위원으로 조직하며, 위원은 교육에 관한 학식과 경험을 가진 자 중에서 도도부현 지사가 임명하도록 하고 있다(개정 사학법 제9조).

위원의 임기는 4년이며, 심의회에 회장을 두어 회무를 총괄하도록 하고 있다(개정 사학법 제10조). 위원은 본인과 배우자 및 3촌 이내의 친족에 관한 사건 또는 본인이 관계하는 학교 및 법인에 관한 사건에 대해서는 의결에 참여하지 못하도록하고 있다(개정 사학법 제13조). 여기에서 심의회 권한을 살펴본다.

첫째, 사립학교 인가시 자문 : 관할청은 그 관할하는 사립학교에 대해서 학교교

육법 4조 1항에 의하여 사립학교를 인가하는 때에는 미리 사립학교심의회의 의견을 들어야 한다(개정 사학법 제7조, 사립학교심의회등에의 자문)

둘째, 관할청이 사립학교가 할 수 있는 수익사업의 종류를 정함에 있어서 심의회 또는 학교교육법 60조의 2에서 규정하는 심의회 등의 의견을 듣도록 하고 있다 (개정 사학법 제19조 2항).

셋째, 수익사업의 정지를 명할 때도 동일하다(개정 사학법 제134조 2항, 3항, 4항, 5항).

넷째, 관할청이 학교법인을 설립하고자 하는 자의 정관을인가하는 경우 심의회 등의 의견을 듣도록 하고 있다(개정 사학법 제31조 2항).

다섯째, 사학법인에 대한 해산 명령을 내릴 때도 동일하다(개정 사학법 제135조 2항, 3항, 4항, 5항, 6항, 7항).

나) 사립대학 관련 사항에 관한 문부과학성 대학설립·학교법인심의회

사립대학 관련 사항의 심의는 사립학교법 제8조 2항의 위임과 학교교육법 제95조의 규정에 따른 대학설립·학교법인심의회가 관할한다.15) 이 조문에 의하면 "대학 설치의 인가를 실시하는 경우 및 대학에 대하여 제4조 제3항16) 또는 제15조제2항 또는 제3항의 규정에 의한 명령17) 또는 동조 제1항의 규정에 의한 권고를하는 경우에는 문부과학성 장관은 심의회 등에서 정령으로 정하는 것에 자문하여야 한다." 이 심의회는 대학설치분과와 학교법인분과의 두 과가 있다.

(3) 사학심의회에의 자문

- o 학교법인의 수익 사업 정지명령시 : 관할청은 일정한 사유에 의해 학교법인의 수익사업에 대해 정지명령을 하고자 하는 경우에는 미리 사립학교심의회등의 의견 을 들어야 한다(개정 사학법 제134조, 수익 사업의 정지).
- o 학교법인 해산명령시 : 관할청은 학교법인에 일정한 사유 발생시 해산명령을 하고자 하는 경우에도 미리 사립학교심의회등의 의견을 들어야 한다(개정 사학법

¹⁵⁾ https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/daigaku/mext_00564.html.

^{16) 1.} 대학의 학부, 대학원의 연구과 또는 제69조의 2 제2항의 대학 학과의 설치에 있어서 해당 대학이 수여하는 학위의 종류 및 분야의 변경을 수반하지 않는 것, 2. 대학의 학부, 대학원의 연구과 또는 제69조의 2 제2항의 대학 학과의 폐지

¹⁷⁾ 문부과학성 장관이 사립대학 및 사립고등전문학교가 설비, 수업, 기타 사항에 대하여 법령의 규정에 위반하고 있다고 인정할 때에 해당학교에 대하여 필요한 조치를 취할 것을 권고했으나 개선이되지 않았을 때의 변경 명령가 그 명령에도 개선되지 않았을 때의 권고 관련 조직의 폐지명령

제135조, 해산명령)

3) 학교법인운영조사위원제도

'학교법인운영조사위원제도'는 1984년에 설치되어 학교법인의 관리운영조직과 활동상황, 재무상황 등의 실태를 조사하고 필요한 감독지도와 조언을 주는 방식으로 운영되고 있다. 문부과학성 조직규칙 제45조에는 '고등교육국에 …(중략)… 학교법인운영조사위원을 둘 수 있다'고 하고 있다(김지영, 2019).

학교법인운영조사위원은 '문부과학성 장관이 관할하는 학교법인의 운영에 대해 특히 지정된 사항에 관한 조사, 지도와 조언'을 한다. 위원의 구성은 사립학교의 이사 혹은 이사장, 총장과 총장경력자, 변호사, 공인회계사, 연구자, 교수, 행정경험 자, 민간경험자 등 30명으로 구성된다. 2015년부터 위원을 35명으로 증원하여 연 간 30개 법인을 조사하던 것을 50개 법인으로 늘렸으며, 2020년도까지 전체 학교 법인의 절반을 조사하였다. 학교법인운영조사위원은 서면심사와 현장조사 등을 통 해 학교법인의 재정 측면(경영재무 상황, 회계처리 상황, 수익사업 실시 상황 등), 관리운영 측면(임원, 평의원의 취임 상황, 이사회, 평의원회의 개최와 심의 상황 등), 교학 측면을 조사한다.

4) 사립학교진흥공제사업단

'사립학교진흥공제사업단'은 일본사립학교진흥공제사업단법의 제정을 통하여 1998년에 '사립학교교직원공제조합'과 '일본사립진흥재단'을 통합한 특수 법인이다. 이후로는 일본에서 특수법인의 개혁으로 '공제조합' 유형의 법인으로 분류되었고, 2004년 10월부터 사업단의 조성업무에 대해 독립행정법인에 준하는 관리기법이 도입되었다(김지영, 2019). '사업단'은 위의 법 제25조에 근거하여 문부과학성의 정책에 맞게 보조금의 배분 방법을 검토하며, 각 사립학교의 정원 충족 상황, 교육정보와 재무정보의 공개 상황 등에 따른 조성액의 증감 등 차등적인 배분과중점 지원을 실시하고 효과 검증을 한다.

실제로 2018년 입시부정이 있었던 8개 대학은 2019년 1월 21일에 열린 '사립학 교진흥공제사업단'의 운영심의회에서 사학조성금을 25~35% 감액당하였으며, 그 중 총장이 뇌물죄 등으로 기소된 도쿄의과대학(東京医科大学)은 전액 미교부(전액

미교부인 경우 다음 연도에도 교부되지 않음)로 결정되었다.

다. 사학법상 학교법인의 조직 관리

1) 사립학교 조직 개관

학교법인은, 사학법에 근거해 설립된 법인이며, 사립학교의 설치 주체로서 공적인 성격을 가지는 것과 동시에, 자주적·자립적인 관리 운영을 보장받는다. 따라서 각 학교법인은 그 규모 등에 따른 나름의 거버넌스를 구축하게 된다.

개정 사학법 제18조는 학교법인에 '임원'으로서, 이사 5인 이상 및 감사 2인 이상을 두도록 하였다. 이사 중 1인은 정관이 정하는 바에 의하여 이사장이 되도록 하였다(개정 사학법 제37조 1항)

한편 법인을 감사해서 부정 등이 있으면 관할청에 보고하는 감사를 두며(개정 사학법 제18조 1항, 56조 1항), 법인의 회무 등에 대해 의견을 제시하는 자문기관으로서 평의원회를 두고 사립학교운영에 임하도록 하고 있다(개정 사학법 제18조, 62조). 이사 중에 그 정수의 5분의 1을 넘는 수가 결원일 때(개정 사학법 제31조, 52조)와 감사 중에 그 정수의 2분의 1을 넘는 수가 결원일 때(개정 사학법 제50조 2항)는 1개월 이내에 보충하여야 한다. 임원의 결격 사유로는 기존의 학교교육법 제9조(교장 및 교원의 결격 사유)의 규정은 임원에 준용한다.

아울러 개정 사학법은 임원 결격 사유를 더욱 강화하였다. 이사의 경우 기존의 심신의 장애 때문에 임원의 직무의 적정한 집행을 할 수 없는 자로서 문부과학성 령으로 정하는 자와 학교육법 제9조에 해당 하는 자 외에 예컨대,이 법의 규정을 위반하여 벌금의 형에 처해져 그 집행을 끝내거나 그 집행이 끝난 날로부터 2년이 경과하지 아니한 자, 학교법인이 제135조 제1항의 규정에 의한 관할청의 해산명령 에 의해 해산을 명령받은 학교법인의 임원이 된 자로 그 해산의 날로부터 2년을 경과하지 않은 자를 추가하였다(개정 사학법 제31조).

2) 이사, 이사장, 이사회

학교법인에는 법인업무를 결정하는 최종적인 의사결정기관으로서 이사회를 둔다 (개정 사학법 제8조 1항). 이사회는 이사들로 조직된다(개정 사학법 제36조 1항). 이사회에 의장을 두되, 이사장으로 한다(개정 사학법 제37조 1항).

가) 이사장

현행 사학법은 사립학교를 운영하는 학교법인은 법인을 대표하는 최고집행기관으로서 이사장을 두고 학교법인을 대표하여 그 업무를 총리하며, 이사회를 소집하고, 평의원회로부터 필요한 사항에 대해 미리 의견을 듣는 권한을 가지도록 한 바 있다(현행 사학법 제36조 3항, 제37조 1항).

그러나 개정 사학법은 이사장이 학교법인을 대표하고 그 업무를 총리하는 것은 그대로 하지만, 종래 이사장의 고유권한이라고 여겨온 이사회와 평의원회 소집권을 분산시켰다. 즉 현행 사학법에 의하면 이사회는 이사장이 소집하되, 이사장이 아닌 이사가 정관에서 정한 바에 의해 이사회를 소집하고자 하면 이것을 직접 할수는 없고 정관이 정하는 바에 의하여 이사장에게 이사회 소집을 청구하여야 하며, 실제 소집은 이사장이 하도록 되어있다(현행 사학법 제36조 3항). 그러나 개정 사학법 제41조는 이사회 소집권을 이사장에게 귀속시켜온 사학법의 원칙을 깨뜨려 정관이 정하는 바에 따라 각 이사가 이사회를 소집하도록 하였으며, 정관이 이사회를 소집하는 이사회 소집 담당이사를 별도로 정한 경우에는 그 이사가 이사회를 소집하도록 하였다. 또한 이 경우에는 그 외의 이사는 이사회 소집 담당 이사에게 회의의 목적인 사항을 제시하고 이사회의 소집을 청구할 수 있도록 하였다.

이사장의 권한을 분산시키는 또 다른 변화로서는 개정 사학법 제37조가 신설한 대표업무집행이사 및 업무집행이사제이다. 이에 따르면 학교법인은 정관이 정하는 바에 따라 대표업무집행이사 또는 업무집행이사를 둘 수 있다. 대표업무집행이사는 정관이 정하는 바에 따라 이사장을 제외한 이사 중에서 이사회가 선정하며, 업무집행이사는 이사장 및 대표업무집행이사를 제외한 이사 중에서 이사회가 선정한다. 대표업무집행이사는, 정관이 정하는 바에 따라 학교법인을 대표하고, 이사회가정하는 바에 의해 이사장을 보좌해 학교법인의 업무를 장리한다. 업무집행이사는이사회가 정하는 바에 따라 이사장을 보좌하여 학교법인의 업무를 장리한다. 이사장 및 대표업무집행이사의 학교법인을 대표하는 권한에 가한 제한은 선의의 제3자에게 대항할 수 없다.

나) 이사회의 지위와 직무

이사회는 학교법인의 업무를 결정하고 이사의 직무 집행을 감독하는 기관이다 (개정 사학법 36조 2항). 현행 사학법은 한국과 달리 이사회의 업무 범위에 관하여는 법이 구체적으로 규정하고 있지 않다.

그러나 개정 사학법 제36조 2항은 이사회의 직무 등이라 하여 이사회의 직무를 명시하고 있다. 이에 따르면 일본 사학법상 이사회의 직무는 다음과 같다.

<이사회의 직무>

- 1. 학교 법인의 업무 결정
- 2. 업무집행이사 등 기타 학교법인의 업무를 집행하는 이사의 업무집행의 감독
- 3. 이 법의 다른 규정에 의해 이사회의 결의를 요하는 사항에 대한 결의
- 4. 앞의 세 가지 사항 외에 이 법의 다른 규정에 의해 이사회가 실시해야 하는 직무 수행
- 5. 그 밖에 정관이 정하는 바에 의해 이사회가 실시해야 하는 직무 수행

다) 이사의 선임과 직무

(1) 이사의 자격과 결격 사유 등

개정 사학법은 제30조 1항을 신설하여 이사로서의 자격에 대한 적극적인 정의를 하고 있다. 즉, 이사는 사립학교를 경영하기 위해 필요한 지식 또는 경험 및 학교 법인의 적정한 운영에 필요한 식견 및 사회적 신망을 가진 자라야 한다는 것이다. 따라서 앞으로 각 사학들이 이사를 선임할 때는 이러한 기준을 적용하게 된다.

또한 현행 사학법은 이사와 특별한 이해관계를 가진 자로 이사의 배우자, 3촌이내의 친족을 특정하여 규정하는 외에 달리 규정을 두고 있지 않지만, 개정 사학법 31조 6항은 이사는 다른 2인 이상의 이사, 1인 이상의 감사 또는 2인 이상의 평의원과 특별이해관계를 가진 자로 문부과학성령으로 정하는 자를 이사로 선임하여서는 아니된다고 하여 법에서 특별이해관계를 가진 자를 친인척으로 특정하지 않는 정관에 문부성령에 의해 그 제척 범위를 넓히고 있다. 구체적이 범위는 앞으로 성령이 제정되는 것을 봐야 한다. 아울러 이사 중에 어느 하나와 특별이해관계를 가진 이사의 수가 총 이사의 3분의 1을 초과해서도 안 된다는 제한을 하고 있다.

또한 현행 사학법 제38조의 1항 2호는 평의원 중에서도 정관으로정하는 바에 따라 선임된 자를 이사로 포함하도록 규정하고 있으나 오히려 개정 사학법 31조 3항은 이사는 감사 또는 평의원을 겸할 수 없다고 함으로써 평의원의 이사 겸직을 금지하고 있다. 나아가 이사선임기관이 이사를 선임하는 경우 반드시 평의원회의 의견을 듣도록 하고 있다(개정 사학법 제30조 3항). 이것은 이번 사학법 개정의 역점을 집행과 감독, 자문 기능 등을 명확히 분리하여 서로 견제하도록 하겠다는 취지를 반영한 것으로 보인다.

(2) 이사의 구성과 선임 등

학교법인 설립 당시의 이사의 최초 선임은 처음에 학교를 설립하고자 하는 자가 정관으로 정한 바에 따르며, 이후 이사의 선임도 정관이 정하는 바에 따르도록 되 어있다. 이것은 이사 선임에서 학교설립자의 학교법인 운영의 자주성을 제도적으 로 보장하기 위한 의미를 갖는다. 현행 사학법 제38조 1항에 의하면 이사의 선임 은 다음과 같은 자들로 한다.

<이사의 구성>

- 1. 해당 학교법인이 설치한 사립학교의 교장, 학장 및 원장
- 2. 선임 당시 해당 법인과 자법인의 임직원이 아닌 자
- 3. 그 이외에 정관이 정하는 바에 의해 선임된 자

개정 사학법에서 주목하게 되는 것은 현행 사학법상 이사 선임 시 학내 인사가 아닌 외부인사 즉, 당해 학교법인의 임원 및 직원이 아닌 자를 포함할 것을 규정하고 있는데, 개정 사학법은 그 배제의 범위를 자법인¹⁸⁾ 임원 즉, 자법인의 이사, 이사, 집행역, 업무를 집행하는 사원, 감사 혹은 감사역 또는 이들에 준하는 사람들도 아닐 것을 요구한다는 점이다(개정 사학법 31조 4항). 일본 학교법인의 경우수익사업을 위해 자법인을 두는 경우가 많다. 이제 그 자법인의 임원 등도 이사를 겸직할 수 없도록 제한하는 것이다.

¹⁸⁾ 자법인이란 학교법인이 그 경영을 지배하고 있는 법인으로서 문부과학성령으로 정하는 것을 말한다.

(3) 이사의 직무

이사의 직무와 관련해서는 현행 사학법은 이사는 정관이 정한 바에 따라서 학교 법인을 대표하고, 이사장을 보좌하여 학교법인의 업무를 수행하며, 이사장에게 사고가 있을 때에는 그 직무를 대리하고, 이사장 유고시에는 그 직무를 수행한다고 규정하고 있다(현행 사학법 제37조 2항). 그러나 개정 사학법은 이사 일반을 염두에 둔 이러한 규정을 두는 정관에 개정 사학법 제37조에 이사 중에 특별히 대표업 무집행이사 및 업무집행이사를 두어 일을 처리하게 하는 등의 방법을 규정하고 있다.

아울러 개정 사학법 제39조는 이사의 법령 및 정관 준수와 학교법인을 위한 충실의무, 이사장이나 대표업무집행이사, 업무집행이사 등의 이사회 보고의무를 신설하고, 평의원회가 특정 사항에 대해 설명을 요구하는 경우 이를 거절할 정당한 사유가 없는한 응하도록 규정하고 있다.

(4) 사학법상 임시이사제도의 운용

현행 사학법 40조의 4는 가이사제도에 관해 "이사가 부족한 경우에 있어서 사무가 지체됨으로써 손해를 일으킬 우려가 있을 때, 관할청이 이해관계인의 청구 또는 직권으로 가이사(假理事)를 선임하여야 한다."고 규정하고 있다. 개정 사학법 34조 2항은 이것을 아래와 같이 임시이사(一時理事)로 이름을 바꿔 규정하고 있다.

<개정 사학법 제34조의 임시이사 관련 규정>

- 1. 이사가 임기의 만료 또는 사임에 의해 퇴임하고, 이에 따라 이사의 총수가 5 명에 밑돌게 되는 경우에는, 그 퇴임한 이사는 새롭게 선임된 이사가 취임할 때까지, 이사로서의 권리 의무가 있다.
- 2. 이사의 총수가 5명을 밑도는 경우에 있어서, 사무가 지체됨으로써 손해를 일으킬 우려가 있을 때는, 관할청은, 이해관계인의 청구에 의해 또는 직권으로, 임시이사의 직무를 할 사람을 선임할 수 있다.

임시이사제도와 관련하여 바꾼 것은 네 가지이다.

첫째, 현행 사학법은 임기만료 혹은 사임으로 퇴임한 이사는 그 사유로 퇴임한 경우 이사로서의 권리도 소멸되는 것을 당연한 전제로 규정하고 있으나 개정 사학 법은 새로운 이사를 선임할 때까지 기존 이사의 권리가 당연히 연장되는 것으로 규정하였다. 이사회의 정상적인 업무 수행을 위해서이다. 이 경우 법에 단서는 없지만 사임한 이사의 사임 사유가 개인의 신상에 의한 것이 아니라 부정 혹은 부패와 연루하여 사임한 때에는 그렇게 하기 어려울 것이다.

둘째, 일시적인 이사의 이름을 현행 사학법은 가이사(假理事)로 규정하였지만 개정사학법은 임시이사로 바꾸었다. 이렇게 바꾼 데에 큰 의미가 있는 것으로 보이지는 않는다. 다만 가이사는 어쩐지 이사가 아닌 듯 하다. 일시적으로 이사를 하더라도 이사는 이사이다. 따라서 그 점을 드러내기 위해 바꾼 것으로 이해한다.

셋째, 현행 사학법은 가이사를 반드시 선임하여야 하였지만 개정 사학법은 임시 이사를 반드시 선임하도록 하는 것이 아니라 선임할 수 있다고 함으로써 학교법인 에 재량권을 주었다.

가이사제도가 전체적으로 내용이 바뀐 것은 아니다. 가이사의 권한과 의무 책임에 관해 따로 규정한 것이 없는 이상 일시적인 기간이라도 이사를 맡는 이상 정이사와 같은 권한과 의무를 갖는 것으로 해석할 수밖에 없다.

가이사제도에 관해서는 일본의 많은 문헌들을 봐도 뚜렷하게 이에 관해 설명한 것이 보이지 않는다. 이에 현지 오사카부의 사학행정과에 그 역할에 관해 문의하 였다. 오사카부의 답변은 다음과 같다.¹⁹)

과거 학교법인이 운영하는 유치원에서 가이사를 둔 사례가 있었다. 셀제로는 이 제도가 널리 활용되지 않는다.

이사들이 부족하여 사무가 가능하지 않아 운영에 지장을 주는 경우는 예를 들어 경영진의 부실 운영 때문에 기존 이사들 중 일보 혹은 전부가 물러나고 법인이 보유하는 자산이 경매에 들어가는 경우 등이 상정될 수 있다. 주로 금전적인, 재정적 이유가 상정된다. 재정에 문제를 안은 법인인 경우 이사가 되는 경우 역시 재정 분담을 져야 할지 모르기 때문에 이유로 정이사를 하려는 사람을 찾기기 어려울 수 있다. 그럴 때 가이사를 쓸 수 있다고 생각하면 된다.

다만 중요한 것은 어디까지나 과제를 안은 법인으로부터 오사카부에 상담, 의뢰가 있었을 경우라는 조건이 달려 있다. 이사회에 결원이 생겨 이사 보충이 어려울때 오사카부가 법 규정을 근거로 가이사를 소개할 수 있다고 한다. 경우에 따라다를 수 있으나 주로 지식인(有識者)이나 법조인을 소개한다. 다만 선임은 어디까지나 법인의 정관에 따라 하게 된다. 결코 오사카부가 임명하거나 선임하는 것은

29

^{19) 2023.7.7.,} 오사카부 사학 행정과의 답변임.

아니다.

가이사는 임기가 없고 임시적인 것이기 때문에 법인 운영이 정상화 되었을 때는 가이사가 퇴임하고 정상이사를 선임한다. 만약 기존 이사회가 가이사를 바라지 않을 때는 오사카부가 아무것도 못한다. 그렇게 해서 학교법인이 파탄해도 원칙적으로 자기책임이다.

- 3) 감사와 감사의 직무, 감사의 선임과 결격사유 등
- 가) 감사의 직무

학교법인에 두는 2인 이상의 감사는 현행 사학법 제37조 3항에 의하면 그 직무가 다음과 같다.

<현행 사학법상 감사의 직무>

- 1. 학교법인의 업무 감사
- 2. 학교법인의 재산 상황 감사
- 3. 학교법인의 업무 또는 재산 상황에 대하여, 매 회계년도에 감사보고서를 작성하고, 해당 회계년도 종료 후 2월 이내에 이사회 및 평의원회에 제출
- 4. 제1호 또는 제2호의 규정에 의한 감사 결과, 학교법인의 업무 및 재산에 관하여 부정한 행위 또는 법령 및 정관에 위반하는 중요한 사실이 있는 것을 발견한 경우에는 그것을 관할청에 보고하며, 또는 이사회 및 평의원회에 보고
- 5. 전호의 보고를 하기 위해 필요시 이사장에 대해 평의원회의 소집 청구
- 6. 학교법인 업무 또는 재산의 상황에 대하여 이사회에 출석하여 의견 진술

즉, 감사는 학교법인의 업무 및 재산의 상황을 감사하고, 매회계년도에 감사보고 서를 작성하며, 해당 회계연도 종료 후 2월 이내에 이사회 및 평의원회에 제출하 여야 한다. 감사는 부정한 행위 또는 법령 위반의 중대한 사실은 관할청에 보고하 거나 이사회 및 평의원회에 보고하고 이사회에 참석하여 의견을 말하고 필요에 따라 평의원회의 소집을 이사장에게 청구할 수 있다.

이에 대해서 개정 사학법도 감사의 직무를 거의 비슷하게 규정하고 있으나 달라진 점은 감사의 조사 권한(개정 사학법 제53조), 평의원회에 제출하는 의안 등의

조사의무(개정 사학법 제54조), 이사회 및 평의원회 출석의무 등(개정 사학법 제55조), 이사회 등에의 보고(개정 사학법 제56조), 감사의 이사회 및 평의원회 소집(개정 사학법 57조) 등에 관한 조항을 신설하여 직무를 명확히 규정하고 있다는 점이다. 아울러 개정 사학법 제58조를 신설하여 감사에 의한 이사의 행위 금지 소송이청구 가능하도록 하고, 개정 사학법 59조를 신설하여 학교법인과 이사 상호간에소송이 제기되는 경우 감사가 학교법인을 대표하도록 하도록 하는 등으로 감사의권한을 확대하고 있다.

나) 감사의 선임과 독립성의 보장

이상의 직무를 수행하려면 감사의 독립이 필요하다. 이를 위해서는 감사 선임제도가 중요하다. 현행 사학법 제38조 4항은 감사는 이사회가 추천하여 평의원회의동의를 얻어 이사장이 선임하도록 하였다. 그런데 종종 이것이 사회문제가 되는경우가 있다. 피감사인인 이사회가 감사를 추천하여 선임함으로써 감사의 실효성을 떨어뜨린다는 것이다. 평의원회의 동의를 필요로 한다고 하지만 한계가 있다.지금까지는 감사 선임의 성공여부는 평의원회의 양심상의 공정성과 객관성, 투명성, 대의성에 좌우되는 구조였다.

그러나 이에 대해 개정 사학법 제45조 1항은 감사 선임방법을 바꾸었다. 즉 앞으로는 감사 선임에 이사회의 추천을 배제하고 지금까지 이사회 추천에 대해 단지 동의권만을 행사하도록 하던 평의원회로 하여금 전적으로 감사 선임을 결의하도록 하여, 피감사인과 감사를 완전히 분리하고 있다.

감사의 자격과 관련해서는 현행 사학법은 그동안 감사 결격사유만을 법정하였다 (현행 사학법 제38조 8항). 또한 감사 중에는 각각의 감사에 대하여 그 배우자 또는 3촌 이내의 친족이 1인을 넘어 포함되지 않도록 하고, 이사, 평의원 또는 학교법인의 직원을 겸하지 못하도록 하였다(현행 사학법 제39조).

이에 대해서 개정 사학법 제45조는 감사에 적합한 자격을 "감사는 학교운영 기타 학교법인의 업무 또는 재무관리에 관하여 식견을 가진 자"로 적극적으로 정의하고, 개정 사학법 46조를 통하여 이러한 감사에 겸직 불가한 범위를 이사, 평의원, 직원에서 나아가 자법인의 임원 또는 자법인 사용자까지로 확대하고 있다. 또한 다른 감사 또는 둘 이상의 평의원과 특별이해관계를 가진 자는 감사를 할 수없도록 하였다.

한편 개정 사학법은 형행의 사학법과 달리 '상근감사의 선정 특례'를 신설하였다.

문부과학성 장관이 관할하는 학교법인 중에서 그 사업의 규모 또는 사업을 실시하는 구역이 특히 큰 것으로서 정령으로 정하는 기준에 해당하는 것은, 정관이정하는 바에 따라, 상근의 감사를 선정해야 한다(이하 개정 사학법 제145조 참조).

4) 평의원회

가) 평의원회의 직무

일본에서 사학법이 학교법인에 평의원회를 두고 있는 것은 주목할 점이다. 현행사학법은 평의원의 직무라 하여 명시한 것은 없고 단지 임원들이 필요할 때 평의원회로부터 이러저러한 도움을 받도록 요구하는 정도의 소극적 규정을 하고 있다. 그러나 개정 사학법 제66조는 이러한 태도에서 벗어나 평의원회의 직무에 관하여적극적으로 다음과 같이 규정하고 있다.

<평의원회의 직무>

- 1. 학교법인의 업무 혹은 재산의 상황 또는 임원의 직무의 집행의 상황에 대해서, 임원에게 의견을 말하거나, 또는 그 자문에 응한다.
- 2. 이 법의 다른 규정에 의해 평의원회의 의견의 청취를 필요로 하는 사항에 대해서 의견을 말한다.
- 3. 이 법의 다른 규정에 의해 평의원회의 결의를 요하는 사항에 대해서 결의를 한다.
- 4. 전3호에 내거는 것 외에, 이 법의 다른 규정에 의해 평의원회가 하는 것으로 된 직무를 행한다.
- 5. 전 각호에 내거는 것 외, 기부 행위가 정하는 바에 의해 평의원회가 하는 것으로 여겨지는 직무를 행한다.

아울러 개정 사학법 66조는 계속해서 이러한 평의원회 지위와 권한을 보장하기 위해 학교법인이 이 법의 규정에 의해 평의원회의 의견의 청취 또는 결의를 요하 도록 규정한 사항에 대해서, 평의원회의 의견의 청취 또는 결의를 필요로 하지 않 는 취지의 규정을 정관으로 정할 수 없도록 하고 있다.

나아가 개정 사학법 제67조는 평의원회가 이사의 법령 위반 행위에 대해서 그것을 금지할 것을 청구하고, 때로는 를 밟아 언제든지 정관과 이사회 및 평의원회의사록 등을 열람할 수 있도록 하고 있다.

나) 평의원의 구성과 선임

현행 사학법 제41조에 의하여 학교법인에 두는 "평의원회"는 현행 사학법에 의하면 본래 이사 정수의 2배를 초과하는 수의 평의원으로 조직하며, 평의원회에 의장을 두도록 하고 있다. 그러나 개정 사학법 제18조는 평의원회는 정관이 정하는이사의 정수를 초과하는 수로 하면 되도록 하였고, 평의원회 의장도 두지 아니하는 것으로 하였다(개정 사학법 제18조 3항)

현행 사학법 44조에 의하면 평의원은 다음 각 호에서 규정한 자를 선임한다.

<평의원으로 선임되는 자의 범위>

- 1. 해당 학교법인의 직원 중에서 정관이 정하는 바에 의해 선임된 자
- 2. 해당 학교법인이 설치하는 사립학교를 졸업한 연령 25세 이상의 자로서, 정관이 정하는 바에 의해 선임된 자
- 3. 전 각 호에 규정하는 자 이외에 정관이 정하는 바에 의해 선임된 자

아울러 위에서 직원으로 참여하는 평의원은 직원의 지위를 물러날 때에는 평의 원의 직을 잃는 것으로 한다.

그러나 개정 사학법은 위의 내용을 포함하되, 위의 규정 방식보다 원론적이고 포괄적으로 규정하고 있다. 우선 개정 사학법 제61조는 평의원의 선임 원칙을 밝히고 있다. 이에 따르면 첫째, 평의원은 "당해 학교법인이 설치하는 사립학교의 교육 또는 연구의 특성을 이해하고 학교법인의 적정한 운영에 필요한 식견을 가진 자"중에서 정관으로 정하는 바에 의하여 선임한다.

둘째, 평의원의 선임은 평의원의 연령, 성별, 직업 등에 현저한 편향이 생기지 않도록 배려하여 실시하여야 한다.

아울러 평의원은 현행 사학법이 규정한 바와 같이 해당 학교 법인 직원, 해당 학교법인이 설치하는 사립학교를 졸업한 자로 연령 25년 이상인 자를 포함한다고 규정함으로써, 이들을 여전히 중시하는 구성을 규정하고 있다.

개정 사학법 제62조 2항은 평의원의 결격사유로 해임된 임원은 해임에 관련된학교법인의 평의원이 될 수 없도록 하고, 평의원은 다른 2명 이상의 평의원과 특별이해관계를 가지는 것이어서도 안 되며, 그 구성에서 직원인 평의원의 수가 평의원의 총수의 3분의 1을 넘지 말아야 하고, 이사 또는 이사회가 평의원을 선임하는 경우에 해당 평의원의 수가 평의원의 총수의 2분의 1을 초과하지 않아야 하며,임원 또는 다른 평의원 중 한 명과 특별이해관계를 가진 자 및 자법인 임원 및 자법인에 사용되는 자인 평의원의 수의 합계가 평의원의 총수의 1/6을 초과해서도안된 다고 하는 제한을 두고 있다.

이 모든 것들이 평의원들이 가급적 그 조직에서 임원 혹은 직원들과 독립적이고 자율적으로 직무를 수행할 것을 기대하는 취지를 가진 것이다. 그동안 평의원회가 있었지만 견제보다는 오히려 임원이나 이사회의 바람막이가 되어온 폐단을 방지하기 위함이다.

현행 사학법 제41조 3항과 5항은 평의원회는 이사장이 소집하되, 평의원 총수의 3분의 1 이상의 평의원으로부터 회의에 부쳐야할 사항을 제시받고 평의원회의 소집을 청구 받은 경우에는 그 청구가 있던 날로부터 20일 이내에 이를 소집하여야한다고 규정하고 있다.

그러나 개정 사학법 제70조는 평의원 소집권자를 정관이 정하는 바에 따라서 이사가 소집한다고 규정함으로써 평의원회가 이사장에 의해서만 소집되고 움직이는 조직이 되지 않도록 하고 있다. 이 조문은 이외에도 평의원 소집 관련 상세한 규정을 두어 평의원회가 제대로 역할을 하도록 규정하고 있다.

나아가 현행 사학법과 달리 개정 사학법 제71조와 72조는 때로는 이사만이 아니라 평의원 스스로에 의해서도 소집을 청구할 수 있도록 하고, 이 경우 이사가 제때 응하지 않을 경우 관할청의 허가를 얻어 소집 청구를 한 평의원들이 직접 평의원회를 소집할 수 있도록 하였다.

또 개정 사학법 제57조는 현행 사학법과 달리 감사에 의한 평의원회 소집의 길 도 터주고 있다.

5) 회계감사인

가) 회계감사인의 지위

개정 사학법의 특징 중 하나는 회계감사인 제도를 신설하였다는 점이다. 개정 사학법 제18조 2항에 의하면 회계감사인은 모든 학교법인이 반드시 두어야 하는 것은 아니며, 자율적으로 정관으로 정하는 바에 따라 둘 수 있는 제도이다. 그러나 문부과학성 장관이 관할하는 학교법인 등은 회계감사인을 반드시 두어야 한다(개 정 사학법 제144조 1항).

주목할 만한 것은 회계감사인과 감사와의 관계이다. 감사와 회계감사인의 관계에서 주된 역할을 하는 자는 감사이다. 감사는 학교법인과 이사간의 상호 소송에서법인을 대표한다. 개정 사학법은 학교법인 감사 업무의 엄중한 수행을 위해 감사외에 감사에 전문성을 가진 별도의 공인회계사 혹은 감사법인을 회계감사인으로선임하여 감사의 직무를 보조하게 하는 역할을 수행하도록 하였다.

회계감사인을 두는 학교법인은 계산서류 및 그 부속 명세서에 대해서 문부과학 성령이 정하는 바에 따라, 감사의 감사뿐만이 아니라 회계감사인의 감사를 반드시 받아야 한다(개정 사학법 제104). 아울러 이사회는 회계감사인의 감사를 포함한 감 사의 감사를 받은 계산서류 등에 대해서만 정식 결의로 승인할 수 있다. 이하에서 개정 사학법의 관련 내용을 본다.

나) 회계감사인의 자격과 선임, 임기, 해임

일본 사학법상 감사는 반드시 공인회계사일 필요가 없지만 회계감사인은 공인회계사 또는 감사법인이어야 한다(이하 개정 사학법 제81조 참조). 다음에 규정한 사람은 회계감사인이 될 수 없다.

<회계감사인 결격요건>

- 1. 공인회계사법의 규정에 의하여 제103조 제2항에 규정된 각 회계연도에 관한 대차대조펴 및 수지계산서 등의 계산 서류에 대하여 감사를 할 수 없는 자
- 2. 학교 법인의 자법인 또는 자법인의 임원으로부터 공인회계사 또는 감사법인의 업무 이외의 업무에 의해 계속적인 보수를 받고 있는 사람 또는 그 배우자
- 3. 직원의 절반 이상이 위의 두 가지 사유에 해당하는 사람들로 구성된 감사법인

회계감사인은 평의원회의 결의에 따라 선임한다(제80조).

회계감사인의 임기는 선임 후 1년 이내에 종료하는 회계연도에 관한 정시평의원

회의 종결 때까지로 한다(이하 개정 사학법 제82조 참조). 회계감사인은 정시평의 원회에서 별도의 결의가 이루어지지 아니한 때에는 당해 정시평의원회에서 재임된 것으로 본다.

회계감사인은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 평의원회의 결의에 따라 해당 회계감사인을 해임할 수 있다(이하 개정 사학법 제83조 참조).

<회계감사인 해임 사유>

- 1. 직무상의 의무를 위반하거나 직무를 게을리 했을 때.
- 2. 회계감사인으로서 적합하지 않은 비행이 있을 때.
- 3. 심신의 장애로 직무의 집행에 지장이 있거나 견딜 수 없는 경우

감사는 회계감사인이 위의 어느 하나의 사유에 해당한다고 인정하는 경우, 평의 원회의 소집을 기다릴 수 없거나 그 외 긴급을 필요로 할 때는, 감사의 전원의 합 의에 의해 해당 회계 감사인을 해임할 수 있다. 감사가 회계감사인을 해임했을 때 는, 그 취지 및 해임의 이유를 해임 후 최초로 소집되는 평의원회에 보고하여야 한다.

회계감사인은 회계감사인의 선임, 해임 또는 불재임 또는 사임에 대하여 평의원회에 참석하여 의견을 말할 수 있다. 회계감사인을 사임한 자는 사임 후 최초로소집되는 평의원회에 참석하여 사임한 취지 및 그 이유를 말할 수 있다. 이사는사임하는 회계감사인에게 평의원회를 소집하는 취지 및 그 일시 및 장소를 통지해주어야 한다.

다) 회계 감사인의 직무 등

회계감사인은 갸정 사학법 제103조 제2항에 규정된 각 회계연도에 관한 대차대조표 및 수지계산서 등의 계산 서류와 그 부속명세 및 재산목록 기타 문부과학성 령이 정하는 것을 감사한다(이하 개정 사학법 제86조 참조). 회계감사인이 감사를할 때에는 문부과학성령으로 정하는 바에 따라 회계감사보고를 작성하여 감사 및이사회에 제출하여야 한다.

회계 감사인은 그 직무를 수행하기 위해 필요할 때는, 학교법인의 자법인에 대하여 회계에 관한 보고를 요구하거나, 학교법인 혹은 그 자법인의 업무 및 재산의

상황의 조사를 할 수 있다. 여기에서 자법인은 정당한 이유가 있을 때는 동항의 보고 또는 조사를 거절할 수 있다.

- 6) 임원, 평의원 또는 회계감사인의 손해배상책임 등
- 가) 임원, 평의원 또는 회계감사인의 학교법인에 대한 손해 배상 책임

현행 사학법 제44조의2는 학교법인에 대한 손해배상책임 대상자의 범위를 임원에 국한하였다. 그러나 개정 사학법은 임원 외에 평의원과 회계감사인도 그 임무를 게을리 하여 학교법인에 손해를 입힌 때에는 배상 책임을 지도록 하였다(이하 개정 사학법 88조 1항). 이 책임은 평의원회의 결의가 있으면 면제할 수 있다(개정사학법 제91조).

(1) 이사의 위법·부당한 거래로 발생한 손해의 배상책임

이사가 "일반사단법인 및 일반재단법인에 관한 법률"(2023년 법률 제53호에 의해 개정되고, 2023년 6월 14일 시행된 법률) 제84조 제1항²⁰⁾의 규정에 위반하여이사가 자기 또는 제3자를 위해 다음의 거래를 한 때에는 해당 거래에 의하여이사 또는 제 삼자가 얻은 이익의 금액은 학교법인이 입은 손해의 금액으로 추정한다(개정 사학법 88조 2항 이하 참조).

〈이사의 위법·부당한 거래 유형〉

- 1. 학교법인의 사업 부류에 속하는 거래를 이사가 자기 또는 제3자를 위해 학교 법인과 한 거래
- 2. 학교법인이 이사의 채무를 보증하는 거래와 그 외에 이사 이외의 사람과의 사이에 학교법인과 해당 이사와의 이익이 상반되는 경우의 거래

이러한 거래에 의해 학교법인에 손해가 생겼을 때는, 해당 이사와 학교법인으로

²⁰⁾ 제84조 이사는 다음에 내거는 경우에는 사원총회에서 해당 거래에 대하여 중요한 사실을 개시하고 그 승인을 받아야 한다.

^{1.} 이사가 자기 또는 제3자를 위해 일반사단법인의 사업 부류에 속하는 거래를 하려고 할 때.

² 이사가 자기 또는 제3자를 위해 일반사단법인과 거래를 하려고 할 때.

³ 일반사단법인이 이사의 채무를 보증하는 것 그 외 이사 이외의 사람과의 사이에 일반사단법인과 해당 이사와의 이익이 상반되는 거래를 하려고 할 때.

하여금 해당 거래를 하게끔 결정한 이사, 해당거래에 관한 이사회의 승인 결의에 찬성한 이사는 그 임무를 게을리 한 것으로 추정한다.88

(2) 임원 등의 고의 또는 중과실로 인한 손해배상 책임

이사, 평의원 또는 회계감사인이 직무를 수행함에 있어서 악의 또는 중대한 과실이 있을 때는 제3자에게 발생하는 손해를 배상할 책임을 진다(이하 제89조 참조).

아래의 사람들이 해당 행위를 한 때에도 동일하다. 다만 주의를 게을리 하지 않은 것을 증명한 때에는 그러하지 아니하다.

<임원 등의 관련 문서 허위 기재 유형>

- 1. 이사 : 학교법인의 계산서류 등 및 재산목록에 기재하거나 기록해야 할 중요 한 사항에 대한 허위의 기재 또는 기록, 허위 등기, 허위 공고
- 2. 감사 : 감사보고서에 기재하거나 기록해야 할 중요한 사항에 대한 허위의 기 재 또는 기록
- 3. 회계감사인 : 회계감사보고서에 기재하거나 기록해야 할 중요한 사항에 대한 허위 기재 또는 기록

(3) 임원, 평의원 또는 회계감사인의 연대 책임(개정 사학법 90조)

임원, 평의원 또는 회계감사인이 학교법인 또는 제3자에게 발생한 손해를 배상할 책임을 지는 경우에 있어서, 다른 임원, 평의원 또는 회계감사인도 해당 손해를 배상할 책임을 부담할 때, 이들은 연대채무자로 한다.

(4) 학교법인에 대한 손해배상책임의 일부 면제 결의

임원 또는 회계감사인의 개정 사학법 제88조제1항에 따른 손배배상 책임은 당해임원 또는 회계감사인이 직무를 할 때 선의이고 중과실이 없는 때에 한하여 개정사학법 제94조 제1항에서 정한 금액을 한도로 하여, 평의원회의 결의에 따라 면제할 수 있다(개정 사학법 92조). 자세한 것은 개정 사학법 92조의 조항들이 규정하고 있다.

(5) 이사회에 의한 면제에 관한 정관의 결정

이사의 손해배상책임을 면제시켜주기 위한 평의원회의 결의를 요구하는 제91조의 규정과 별개로, 학교법인은 임원 또는 회계감사인의 손해배상책임에 대해서, 당해 임원 또는 회계감사인이 직무를 실시할 때에 선의 그리고 중대한 과실이 없는 경우에 있어서, 책임의 원인이 된 사실의 내용, 당해 임원 또는 회계감사인의 직무의 집행의 상황 그 외의 사정을 감안해 특히 필요하다고 인정할 때는, 위에서 정한 면제할 수 있는 금액을 한도로 하여, 이사회의 결의에 따라 면제할 수 있는 취지를 사전에 정관으로 정할 수 있다(개정 사학법 제93조).

이사는 정관을적용하던 중에 정관을 변경해 이사의 책임을 면제하는 의안을 이사회에 제출할 수도 있는데, 이때에는 각 감사의 동의를 얻어야 한다. 정관에 근거해 임원 또는 회계감사인의 책임을 면제하는 취지의 이사회 결의가 있더라도 이의가 있는 경우에는 이사는 지체 없이 일정한 기간 내에 이의를 제기한 취지를 평의원에게 통지하여야 한다. 그 기간은 1개월 미만이어서는 아니 된다. 평의원의 총수의 10분의 1 이상의 평의원이 그 기간 내에 이의를 제기했을 때는 학교법인은 위의 정관에 정한 바에 근거한 책임의 면제를 하여서는 아니 된다.

(6) 책임한정계약

학교법인의 임원과 회계감사인의 손해배상책임에 관한 평의원회의 면제 결의 규정(91조)에 관계없이 학교법인은 비업무집행이사, 감사 또는 회계감사인의 제88조제1항의 손해배상책임에 대해, 해당 비업무집행이사, 감사 또는 회계감사인이 직무를 실시할 때 선의이고 중대한 과실이 없는 때에는, 정관으로 정한 금액의 범위내에서 미리 학교법인이 정한 금액과 최저 책임 한도액 중 어느 하나의 높은 금액을 한도로 하는 책임한정 취지의 계약을 비업무집행이사, 감사 또는 회계감사인과체결할 수 있는 취지를 정관으로 정할 수 있다. 이것을 책임한정계약이라고 한다(이하 개정 사학법 제94조 참조). 이 계약을 체결한 비업무집행이사, 감사 또는 회계감사인이 당해 학교법인의 업무집행이사 등 또는 직원에 취임한 때에는, 당해계약은, 장래를 향해 그 효력을 잃는다. 비업무집행이사는 정관을 적용하던 도중이라도 할 수 있다.

(7) 보상 계약

학교법인은 임원 또는 회계감사인에 대하여 다음에 규정한 비용의 전부 또는 일부를 당해 학교법인이 보상하는 것을 약속하는 계약을 체결할 수 있다. 이것을 「

보상계약」이라 한다. 보상 계약의 내용을 결정하기 위해서는 이사회가 결의하여야 한다(이하 개정 사학법 제96조 참조).

<학교법인의 임원 등에 대한 보상 비용 내용>

- 1. 당해 임원 또는 회계감사인이 그 직무의 집행에 관하여 법령의 규정을 위반한 것으로 의심되거나 책임의 추궁에 관한 청구를 받은 것을 대처하기 위해 지출 하는 비용
- 2. 당해 임원 또는 회계감사인이 그 직무의 집행에 관하여 제3자에게 발생한 손해를 배상할 책임을 지는 경우에 있어서 해당 손해를 해당 임원 또는 회계감사인이 배상함으로써 발생하는 손실과 당해 손해의 배상에 관한 분쟁에 대하여 당사자간에 화해가 성립했을 때는 당해 임원 또는 회계감사인이 해당 화해에 근거한 금전을 지불함으로써 발생하는 손실

그러나 학교법인은 보상계약을 체결하고 있는 경우라도, 통상 요하는 비용의 액수를 넘는 부분과 임원 또는 회계감사인이 그 직무를 행할 때 악의 또는 중대한 과실이 있어 책임을 지는 경우의 손실 등은 보상할 수 없다.

(8) 배상책임 보험계약

학교법인은 임원 또는 회계감사인을 피보험자로 하여 임원 또는 회계감사인이 그 직무의 집행에 관하여 책임을 져야 하는 부분이나 해당 책임의 추궁에 관한 청구를 받음으로써 발생하는 손해를 보험자가 보전할 것을 약정하는 계약을 체결할수 있다. 이것을 「배상책임보험 계약」이라 한다. 이 경우 그 내용의 결정을 하기위해서는 이사회가 결의하여야 한다(이하 개정 사학법 제97조 참조).

- 라. 사학법상 학교법인의 학사운영과 사립학교 교육의 특수성과 자주성 보장
- 1) 사립학교 교육 활동에 관한 일본 사학법제의 특징 : 정관에의 위임

일본의 현행 사학법과 마찬가지로 개정 사학법도 제2장 교육행정에서는 사학심의회의 권한과 위원, 임기, 심의회 조직과 위원, 운영 등을 규정하고 있는 점에서달라진 것이 없다. 조문의 번호나 내용에서도 달라진 것이 없다. 일본 사학법은 학

생들의 입학 자격, 교원 자격, 교육과정운영 등에서 사립학교의 특수성을 살려 설립 이념을 자주적으로 구현하도록 하기 위한 내용들을 명시적으로 담고 있지 않음을 알 수 있다. 그러나 전체적으로 일본 사학법을 면밀히 검토해보면 사학의 자주성을 보장하는 몇 가지 장치들을 두고 있음을 알 수 있다. 이러한 해석이 가능한 것은 사학법이 사학법인의 교육 내적 사무에 대한 권한 행사에 대해서 정관에 전적으로 일임하고 규제를 하고 있지 않은 까닭이다.

일본 사학법상 사학의 특수성과 자주성을 보장하기 위한 장치에 관한 세 가지 내용을 본다.

첫째, 사학법은 사립학교에 대한 교육행정에서 사학심의회의 의견을 듣도록 하고 있다. 이 법에 의하면 사학 심의회는 그 권한에 속한 사항을 심의하기 위하여 도도부현에 사립학교심의회를 두도록 하고, 사립대학 및 사립고등전문학교 이외의 사립학교, 사립전수학교 및 사립각종학교에 관한 중요사항에 대하여 도도부현 지사에 건의할 수 있도록 하고 있다(개정 사학법 8조 1항).

둘째, 국가 또는 지방자치단체가 교육의 진흥상 필요한 경우 별도의 법률 즉 사학진흥조성법 등에 의해 학교법인에 대해 사학 교육에 관한 조성을 할 수 있도록하고 있다(개정 사학법 132조).

셋째, 사학법이 학교법인의 교육내적 사무에 관하여 이것을 정관에 일임하고 있다.

이미 본 바와 같이 현재 교육기본법과 학교교육법은 국·공·사립의 모든 유치원과 초·중·고 및 대학에 공통적으로 적용되는 내용들을 규정하고 있을 뿐, 사학을특별히 배려하는 조문을 찾아보기 어렵다. 사학법 역시 그 내용들을 종합해볼 때, 사학의 특수성과 자주성, 다양성을 확보하기 위한 명시적인 근거규정을 찾아보기어렵다. 유일하게 사학법 제1조가 법률의 목적을 밝히는 중에 "사립학교의 특성을고려하여 그 자주성을 존중하고, 공공성을 높임으로써 사립학교의 건전한 발전을도모하는 것을 목적으로 한다."고 규정하고 있을 뿐이다.

그러나 사학법은 기본적으로 교육행정의 원칙으로 사학에 관한 중요 사항에 관해서 사학 심의회의 의견을 들어서 하는 것을 강조하고, 학교법인이라는 특수법인을 설립자로 하여 이 법인으로 하여금 사학을 운영하도록 하는 형태를 취하면서, 학교법인 스스로 정관을 통해 다음 사항들을 정해서 운영하도록 하는 구조를 취함

으로써 사학 운영의 특수성과 자주성을 보장하고 있다.

즉, 개정 사학법 제16조는 학교법인으로 하여금 "자주적으로 그 운영기반의 강화를 도모함과 동시에 그 설치하는 사립학교의 교육의 질의 향상 "을 도모하도록 노력하게 함으로써 소속 사학이 하는 교육에 대해 그 교육의 질 향상의 최종 책임이 학교법인에 있음을 분명히 하고, 같은 맥락에서 개정 사학법 30조를 통해 그학교법인으로 하여금 학교 설립을 하려고 하는 경우 정관으로 그 설치하는 사립학교의 명칭 및 해당 사립학교에 과정, 학부, 대학원, 대학원의 연구과, 학과 또는 부를 두는 경우에는 그 명칭 또는 종류 등을 모두 기재하도록 하고 있다.

법인의 정관에 이것들을 기재하기 위해서는 학교에 속한 학사업무 등을 소상하게 파악하고 장악하고 있어야 하는 것이다. 아울러 이러한 내적 사무에 관한 사항을 정관으로 정하도록 할지언정 사학법이나 학교교육법에 어디에도 관련 조항을 두지 않은 것은 전적으로 이것들에 관한 학교법인의 특수성과 자주성을 보장하기위한 조치라 해석된다. 그러나 기왕이면 좀더 적극적으로 사학이 내적사무에 관해서는 이것을 법령이 아니라 정관으로 정한다고 하는 점을 개정 사학법에 명시적으로 선언하였으면 좋았을 것이다.

아울러 개정 사학법은 제132조(조성)에서 국가 또는 지방공공단체로 하여금 "교육의 진흥상 필요하다고 인정하는 경우에는 별도로 법률에서 정하는 바에 따라, 학교법인에 대하여 사립학교 교육에 관하여 필요한 조성을 할 수 있도록 규정하고 있다.

2) 이사회와 학교장과의 관계

이상의 사학법과 학교교육법의 관련 조항들을 종합하여 보면, 사립학교나 사립대학의 경우 이사회가 소속 학교의 업무 전반에 걸쳐 관여하겠지만 적어도 학교교육법의 관련 조항이 규정하는 교장이나 학장의 권한을 보장하는 선에서 할 것으로보인다. 다만 사립학교는 국·공립학교와 달리 학교법인이 개정 사학법 23조에 근거하여 정관에 의하여 학교법인 설립의 목적을 설정하고, 명칭을 정하며, 설치하는사립학교의 명칭 및 해당 사립학교에 과정, 학부, 대학원, 대학원의 연구과, 학과또는 부(部)를 두는 경우에는 그 명칭 및 종류 등을 모두 정한다고 하는 점에서, 교장의 권한도 이사회가 관장하는 권한의 범위 내에서 교무를 담당하고 교직원을 감독한다고 봐야 할 것이다. 특히 교장은 학교법인의 당연직 이사로서 이사회가

학교경영방침을 정하는 자리에 항상 참석하게 되어 있다. 이 점이 이를 뒷받침한다. 학교와 관련하여 필요한 사항은 사전에 이사회에서 다 거론하고 조정한다는의미이다. 한편 이사장은 개정 사학법 제37조 6항에 의하여 학교법인을 대표하고그 업무를 총리한다고 규정하고 있다. 이에 따라서 교장의 학사운영 권한은 그만큼 더 제약을 받는다고 봐야 할 것이다.

3) 일본의 사립학교 교원 채용 관련 법령의 특징과 내용

교원의 채용 방법에 관해서는 사학법에 관련 조문이 보이지 않는다(허종렬, 2023에서 이하 내용 발췌 인용). 국·공·사립학교에 공통적으로 적용되는 일반교육법즉, 일본의 교육기본법이나 학교교육법에도 관련 내용이 나오지 않는다. 공립학교의 교직원은 지방공무원법 등에 일상직무의 규범을 규정하고 있다.

학교교육법은 교장 및 교원 임용 결격사유(학교교육법 제9조)와 교장 채용시 관할청에 대한 신고의무만 규정하고 있다. 대학은 문부과학성 장관에게, 고등학교 이하의 학교는 도도부현 지사에 신고하여야 한다는 조항이 보일 뿐이다(학교교육법 제10조). 교육직원면허법을 보면 자격 미달의 자를 채용하는 경우 제재를 가한다는 내용이 한 번 나온다. 상당한 면허장을 갖지 않는 자를 교육 직원에 임명 또는 고용하는 경우에는 그 위반행위를 한 자는 30만엔 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다. 상당한 면허장을 갖지 않았음에도 불구하고 교육직원이 된 자도 전항과동일하게 규정한다. 공립학교의 교사 채용에 관해서는 교육공무원특례법에 상세히 규정되어 있다.

일본에서 사학의 교직원에 대해서는 공립학교의 교직원과 달리 기업의 사원과 마찬가지로 노동관계법령이 전면적으로 적용된다.²¹⁾ 따라서 각 학교법인 및 사립 학교는 노동시간의 객관적 파악, 노사 협정의 체결, 취업 규칙 등의 학내 규정의 정비 및 당해 규정의 운용 등, 노동관계법령, 특히 노동기준법에 근거한 노무관리 를 한다.

구체적으로는 사립학교의 교직원의 임용 등에 관해서는 각각의 학교법인이 정하는 취업규칙이 적용된다. 취업규칙은 각 학교 법인에 따라 그 내용 구성이 다양하다.²²⁾ 그러나 취업규칙의 공통적인 내용은 총칙, 인사, 급여, 퇴직 수당, 표창 징계, 안전 및 위생, 후생 등을 규정하고 있다.²³⁾

²¹⁾ https://www.mext.go.jp/a menu/koutou/shiritsu/index 00001.htm.

²²⁾ https://kohoken.chobi.net/cgi-bin/folio.cgi?index=nen&query=/lib/khk135a1.htm.

여기에서 이 취업규칙 중 인사 부분에서 교원의 채용을 본다. 학교마다 각자 정하므로 내용이 허술할 것 같지만 실제로 보면 전체적으로는 국·공립학교 교사 채용에 관한 법령과 비슷하게 매우 구체적인 규정들을 두고 있다.

전임교원의 채용은 원칙적으로 공모, 공개전형을 치른다. 하지만 국공립학교처럼 지원생 다수가 공개경쟁 시험을 치르지는 않는다. 사립학교 교원의 채용권은 이사 장에 있으며, 현장의 책임자인 교장에게 일임할 수 있게 되어 있다.

교사의 채용은 그 자의 학력, 경력 및 취득자격 등에 근거하여 전형기관의 심의를 거친다. 실무를 주관하는 조직으로서 각 교과의 주임으로 구성되는 인사위원회라는 것이 설치된다. 현재 근무하고 있는 비상근의 사람도 지원이 가능하며 동렬로 전형된다. 교감이 응모서류를 어느 정도 전형하고 나머지를 인사위원회에 자문한다. 이 위원회에서는 면접을 하며, 전형 과정에서 작성된 문제의 체크, 시험 후응모자의 인상 등을 협의한다. 그 후 교과회의를 열고 수명으로 좁혀 최종적으로는 이사회에서 결정한다. 이때 교과회의에서 1위로 추천한 사람과 이사회가 채용을 결정한 사람이 다른 경우 등은 교과 교원들이 다툴 수 있다.

현재 사학은 학생의 급감하여 교원을 보충은 하지만, 증원은 삼가하는 경향에 있고, 교원의 평균 연령이 상승일로에 있다.

일부 지자체에서는 매년 8월에 실시하고 있는 사립중고등학교협의회 주최의 사학교원 적성검사가 실시된다. 사학 교원 적성 검사를 받으면, 수험자의 명부가 각사립 학교장에게 배포되어 학교 측으로부터 채용 시험에 응할 것을 요청해오는 경우가 있다. 사학교원 적성검사의 결과는 사립학교가 채용을 검토할 때의 참고 자료로서 사용하기도 한다.

교원 채용 시험의 내용은, 사립학교가 각각 작성하고 있기 때문에, 일괄적으로는 말할 수 없다.²⁴) 난이도도 학교에 따라 다르다. 그러나 지원자가 준비해야 할 일은 공립학교의 경우와 거의 다르지 않다. 교원으로 요구되는 기본적인 항목은 공립이 든 사립이든 차이가 없다.

다만, 일본에서는 사립학교 교원 채용 시 지원하고자 하는 예비교사들은 공립과는 다른 대책의 포인트로서, 지망하는 사립학교의 「건학 정신」을 제대로 이해해두는 것이 중요하다고 한다. 건학 정신이란, 그 학교가 내거는 교훈이나, 학생의육성에 대한 이념 등을 나타낸다. 이 점이 공립학교와 다르다. 공립학교의 교육방

44

²³⁾ 취업규칙은 자체 규칙 및 이에 부속되는 제규정에 규정되지 않은 사항에 대해서는 노동기준법 기타 관계법령이 정하는 바에 의한다.

²⁴⁾ https://kyoin.co.jp/column/private-teacher-recruitment

침은 교육위원회가 총괄하고 있기 때문에 학교 사이에 차이가 거의 없다. 그러나 사립학교에서는 건학의 정신이 학교의 독자적인 특수성이 되어, 교육에 반영되고 있다. 사립학교 교원으로 지원하고자 하는 자가 희망하는 학교에 임용이 되기 위 해서는, 학교의 특수성을 제대로 이해해 두는 것이 중요하다고 한다. 교육 방침이 나 교풍 등 학교의 특색을 제대로 조사해, 자신의 생각이나 성격에 맞는 학교를 선택하도록 하여야 한다는 것이다.

마. 사학법상 학교법인의 재산 관리·운영

1) 학교법인의 재산 출연

일본 개정 사학법 제17조는 학교법인이 갖추어야 할 '자산'에 관하여 규정하고 있다. 학교법인은 그 설치하는 사립학교에 필요한 시설 및 설비 또는 이들에 필요한 자금 및 그 설치하는 사립학교의 경영에 필요한 재산을 가져야 한다. 여기에서 사립학교에 필요한 시설 및 설비에 대한 기준은, 별도로 법률로 정하는 바에 따르도록 하고 있는데, 그 법률에 해당하는 것이 학교교육법이다. 학교교육법은 제3조에서 학교를 설치하고자 하는 자는 학교의 종류에 따라서 문부과학성 장관이 정하는 설비, 편제, 그 밖의 관련된 설치기준에 따라 이를 설치하여야 한다고 규정하고 있다.

2) 학교법인의 재산 구분

현행 사학법시행규칙 제2조는 '정관 인가 신청'을 위한 와 방법을 규정하면서 문부과학성 정관의 관할에 속하는 학교법인의 설립을 목적으로 하는 정관의 인가 를 받으려고 할 때는 재산목록 등을 문부과학성에게 제출하도록 하고 있다. 나아 가 6항은 그 재산목록에 포함할 재산을 다음과 같이 유형화하고 있다.²⁵⁾

<학교법인의 재산의 유형>

²⁵⁾ 재산목록에 실제로 기재를 할 때는 기본재산과 운용재산을 구분하여 기재하며, 학교법인이 수익을 목적으로 하는 사업을 실시하는 경우에는 수익사업용 재산을 별도로 구분하여 기재하도록 한다.

기본재산 : 학교법인이 설치하는 사립학교에 필요한 시설 및 설비 또는 이것들

에 필요로 하는 자금을 말한다.

운용재산 : 학교법인이 설치하는 사립학교의 경영에 필요한 재산을 말한다.

수익사업용 재산 : 수익을 목적으로 하는 사업에 필요한 재산을 말한다.

위에서 기본재산으로는 시설로는 학교부지(교사 부지, 옥외 운동장, 실험 실습지 등)와 학교 건물이 포함된다.26) 설비로는 교육상 필요한 기계, 기구, 표본, 모형 등의 교구와 교육상 필요한 책상, 발판 등의 교구가 포함된다. 또한 운용재산은 학교의 종류와 규모에 따라 매년도의 경상지출에 대해 수업료, 입학금 등의 경상적 수입과 그 외의 수입으로 수지의 균형이 유지하는 데 필요한 재산을 말한다.

3) 재산의 관리와 수익사업

재산목록을 기본재산과 운용재산, 수익사업용재산으로 별도 구분한 취지에 따르면 수익사업용으로 활용하는 재산은 어디까지나 처음부터 그렇게 구분하여 둔 재산으로만 국한하며, 기본재산으로 수익사업을 하는 것은 허용되지 않는다.

기본재산은 원칙적으로 담보에 제공하거나 차용한 것이 아니어야 한다. 다만 특별한 사정이 있고 교육상 지장이 없는 것이 확실하다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.²⁷⁾ 학교법인이 신고한 재산목록에 기재되지 않은 현금、부동산은 법인재산으로 인정받지 못한다.

일본 학교법인 역시 교육·연구를 목적으로 한 비영리법인이지만, 그 목적에 지장이 없는 한 학교경영에 충당하기 위해 수익을 목적으로 하는 사업을 할 수 있다. 개정 사학법 19조에 의하면 "학교법인은 그 설치하는 사립학교의 교육에 지장을 주지 않는 한 그 수익을 사립학교경영에 충당하기 위해 수익을 목적으로 하는 사업을 행할 수 있다. 다만, 관할청은 여러 사유가 인정되면 학교법인에 대하여 그수익사업의 정지를 명한다(개정 사학법 134조).

사업의 종류는 사립학교심의회 또는 학교교육법 제95조에 규정하는 심의회 등 (이하「사립학교심의회 등」이라 한다) 의 의견을 들어 관할청이 정한다. 관할청은 그 사업종류를 공고해야 한다(개정 사학법 19조 2항). 학교법인이 수익사업을 하는

²⁶⁾ https://www.mext.go.jp/a menu/shougai/senshuu/04062907.htm/사학법의 시행에 대해서/문부과학성.

²⁷⁾ https://www.mext.go.jp/a menu/shougai/senshuu/04062907.htm

경우에는 정관에 수익사업의 종류 및 내용을 명기하여 관할청의 인가를 할 필요가 있다(개정 사학법 23조 1항 13호).

기부 행위에 정한 수익사업은, 학교 경영에 충당하기 위해서 행해지는 것으로, 수익사업에 있어서 이익이 발생해 자금에 여유가 생겼을 때는, 수익사업으로부터 학교법인 부문에 자금의 이전을 실시한다. 손실이 나왔을 경우는 학교법인 부문에 의 이전은 할 수 없다. 또, 새롭게 수익사업을 하거나 폐지하는 경우, 또는 수익사 업의 종류를 변경하는 경우도 관할청의 인가를 할 필요가 있다.28)

4) 회계의 통합운영과 자주성

가) 학교법인회계와 학교회계의 통합 운영

일본에서는 학교법인 운영에 필요한 '법인회계'를 법인이 설립하는 '학교회계'와 엄격하게 분리하는지가 궁금하다. 결론부터 말하면 일본에서는 법인회계와 학교회 계를 구분하지 않는다. 모든 것은 법인회계로 통합하여 운영한다.

사립학교진흥조성법(2019.5.24. 개정, 2020.4.1. 시행) 14조 (서류의 작성 등) 1항에 근거하여 보조금의 교부를 받은 학교법인은 문부과학성 장관이 정한 기준에 따라 회계처리를 하고, 대차대조표, 수지계산서, 그 외의 재무계산에 관한 서류를 작성하여야 한다. 문부과학성은 이 조문에 근거하여 1971년(쇼와 46년)에 문부과학성 조례 제18호로 학교법인회계기준을 정하였다. 이후 2013년 4월 22일 학교법인회계기준을 개정하여 학교법인이 작성하는 계산서의 내용을 더욱 일반화하고, 재정과 경영상황을 정확하게 파악할 수 있도록 하였다. 이 기준은 2016년 10월 1일부터 시행되고 있다.29) 구체적으로는 자금수지계산서에 새롭게 '활동구분 자금수지계산서'를 작성하도록 하여, 활동별로 자금의 흐름을 알 수 있도록 하였으며, 소비수지계산서도 '사업활동 수지계산서'로 하여 경상적 수지와 임시적 수지의 균형을 파악할 수 있도록 하였다. 또한 대차대조표에 순자산 부분을 표시하도록 해, 보유하는 자산의 조달원천(자기자본과 타인자본)을 명확하게 되었다(김지영, 2019). 이학교법인회계기준 제10조에서 자금지출명세서에 기재할 사항을 별표 1로 구체화하고 있는데, 본고에서는 그 별표 1에서 본 연구 목적에 필요한 범위에서 내용을 발췌하여 재구성하여 다음과 같이 적시한다.

²⁸⁾ https://www.koueki.jp/dic/hieiri 472/.

²⁹⁾ https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=346M50000080018./학교법인회계기준.

이 표에 따르면 예컨대, 수입의 경우 학교 학생들의 납부금 수입과 국고보조금 수입, 학교법인의 자산매각 수입 등의 수익사업수입을 같은 회계의 틀에서 통합해 서 다루고 있음을 본다. 지출의 경우 인건비 지출에서 학교교원의 인건비와 법인 임원의 보상비를 통합하여 다룬다. 즉 학교법인의 통합회계에서 학교교원의 인건 비도 지출하고, 학교법인 임원 보상에 관한 지출도 같이 하는 것이다. 여기에서 임 원보상 지출이란 이사와 감사에 지급하는 보상이다.30)

<표 1> 자금지출명세서에 기재할 사항

수입		지출	
대과목	소과목	대과목	소과목
학생 등 납부금 수입	수업료 수입	인건비 지출	교원 인건비 지출
	입학금 수입		직원 인건비 지출
	실험실습료 수입		임원 보상 지출
	시설 설비 자금 수입		퇴직금 지출
수수료 수입	입학검정료 수입	교육연구경 비 지출	소모품비 지출
	시험료 수입		광열수비 지출
	증명 수수료 수입		여비 교통비 지출
기부금	특별 기부금 수입		장학비 지출
수입	일반 기부금 수입	관리 경비	소모품비 지출
보조금 수입	국고 보조금 수입	지출	광열수비 지출
			여비 교통비 지출
	지방공공단체 보조금 수입	차입금 등	차입금이자 지출
자산 매각 수입	시설 매각 수입	이자 지출	학교채이자지출
	설비 매각 수입	차입금 등	차입금 상환 지출
	유가 증권 매각 수입	상환 지출	학교채 상환 지출
부수 사업·수익 사업 수입	보조 활동 수입	시설관계 지출	토지 지출
	부속 사업 수입		건물 지출
	수탁 사업 수입		구조물 지출
	수익 사업 수입		건설 임시 계정 지출
수익이자:	제3호 기본금 충당 특정 자		교육연구용 장비비품 지출
배당금	산 운용 수입		관리용 장비 비품 지출
수입	기타 수익이자·배당금 수입	설비 관계	도서 지출
잡수입	시설 설비 이용료 수입	지출	차량 지출
	폐품 매각 수입		소프트웨어 지출

_

³⁰⁾ https://www.ikp-school.com/useful/cash/012.html. 첨언하면 이사 및 감사에 대한 임원 보수에 대해서는, 학교법인과 위임 계약 관계, 즉 임원이 직무 집행의 대가로서 보수를 얻는 계약을 학교 법인과의 사이에 맺고 있는 것에 의한 대가라고 할 수 있기 때문에 고용 계약과는 다르지만, 고용계약에 근 거한 교직원의 급여와 마찬가지로 인건비 지출에 포함하여 처리한다. 덧붙여 평의원에 대한 보수에 대해서도 임원 보수 지출에 포함시켜 처리해야 하는지 혼동을 겼을 수 있지만, 학교법인 회계 기준상, 임원 보수란「이사 및 감사에 지불하는 보수」로 되어 있기 때문에, 평의원에의 보상은 임원 보상에는 포함되지 않는다고 해석된다. 따라서, 「관리 경비」의 적당한 소과목, 예를 들면 「보수위탁 수수료」등의 과목으로 처리한다. https://leyser.jp/blogs/chikara20160113/.

* 학교법인회계기준 제10조의 별표 1에서 발췌한 것임.

이처럼 일본에서는 학교법인회계와 학교회계를 구분하고 있지 않다.

국가는 대학 또는 고등전문학교를 설치하는 학교법인에 대하여 해당학교에 있어서의 교육 또는 연구에 관계되는 경상적 경비(經常的 經費)에 대해서 그 2분의 1이내를 보조할 수 있다. 여기에서 국가가 사립대학에 보조하는 경상적 경비란 모두 학교에서 쓰이는 경비다. 보조할 수 있는 경상적 경비의 범위, 산정방법, 그 밖의 필요한 사항은 정령에서 정한다. 그 경비의 2분의 1이내의 금액을 학교법인에 준다는 것은 학교법인이 학교에 관한 회계를 총괄하는 것을 전제로 한다.

나) 학교경영회계와 수익사업회계의 구분

일본 사립학교의 회계는 개정 사학법 제19조(수익사업) 제3항의 규정에 따라서 큰 틀에서 학교경영에 관한 부분과 수익사업에 관한 부분을 구분 경리하며, 각각 적용해야 할 회계기준도 달리 취급한다. 여기에서 학교경영회계라 함은 위에서 본 기본재산과 운용재산의 변동을 총괄적으로 관리하는 회계라 하겠다. 학교경영에 관한 회계기준으로서는 학교법인회계기준을 비롯하여 일반적으로 공정 타당한 것으로 인정되는 학교법인회계의 원칙에 따라 처리한다. 한편, 수익사업에 관한 회계 처리에 대해서는 학교법인회계의 원칙과는 별도로 기업회계의 원칙에 따라 처리한다(학교법인회계기준 3조 참조).31)

다) 학교법인의 법정 부담금

학교법인은 매년 정기적으로 소속 학교에 대하여 법적으로 정한 교직원들의 의료보험비 등에 관해 일정한 부담금 지급 의무를 갖는다. 이와 관련하여서는 1978년 법률 제245호로 제정된 사립학교교직원공제법이 있다. 현행법은 2022년 법률제96호에 의해 개정된 것으로 사립학교 교직원의 상호부조 사업으로서 사립학교교직원의 병, 부상, 출산, 휴업, 재해, 퇴직, 장애 또는 사망 또는 그 피부양자의병, 부상, 출산, 사망 또는 재해 에 관한 급부 및 복지 사업을 실시하는 「사립학교교직원 공제제도」를 규정하고 있다. 이 법은 사립학교 교직원의 복리 후생을

³¹⁾ https://www.koueki.jp/dic/hieiri_472/

도모하고, 함께 사립학교 교육의 진흥에 기여하는 것을 목적으로 한다(위의 법 제1조).

사립학교 교직원 공제제도는 일본사립학교진흥·공제사업단이 관장한다(이 법 제2 조). 사학법 제3조에 정하는 학교법인 등에 고용되는 자로 학교법인 등으로부터 보수를 받는 교직원은, 사립학교 교직원 공제 제도에 가입하여야 한다(이 법 제14조 가입자). 보험료는 공제 업무에 필요로 하는 비용에 충당하기 위해, 후생연금보험법 제82조 제1항의 규정에 따라 가입자인 피보험자와 해당 피보험자를 사용하는학교법인 등이 부담한다(이 법 제27조 부금 등). 부담 비율에 관해서 보면 가입자및 그 가입자를 사용하는 학교법인 등은 전조의 규정에 의한 과금을 절반하여 이를 부담한다.

- 바. 국가와 지방자치단체의 사학 조성과 규제
- 1) 일본 사학법의 특징으로서의 사학의 조성
- 가) 사학진흥조성법 제정과 의의

학교교육법 제5조에 의하면 학교의 설치자는 그 설치하는 학교를 관리하고 법령에 특별한 정이 있는 경우를 제외하고는 그 학교의 경비를 부담한다.

일본에서는 국가나 지방자치단체의 사학에 대한 재정 지원이 충실하게 이루어지고 있다. 그 법적 근거는 개정 사학법 제132조32)와 사립학교진흥조성법33)이다. 이법의 제정 배경을 간단히 본다.

1970년대에 접어들면서 물가 상승과 인건비 상승으로 인한 경상비 증대는 사학 측의 자발적 노력으로 인한 수입 증가를 넘어 사학이 감당할 수 없을 정도의 지출 초과를 겪게 되었다. 또 고등교육에 대한 국민의 수요가 급속히 높아지는 가운데 사립대학들이 입학 정원을 늘리게 되면서, 교원 1인당 학생수 기준 교육 조건이 국·공립학교에 비하여 상당히 악화되었다. 사학 조성을 위한 법률 제정을 요구하는 소리가 높다. 1975년(쇼와 50년) 7월 국회는 의원 입법의 형태로 법률 제611호

³²⁾ 개정 사학법 제132조 : 국가 또는 지방공공단체는 교육의 진흥상 필요가 있다고 인정하는 경우에는 별도로 법률로 정하는 바에 따라 학교법인에 대하여 사립학교 교육에 관하여 필요한 조성을 할수 있다.

³³⁾ 이 법률은 1975년(쇼와 50년) 법률 제611로 제정되었으며, 가장 최근의 개정은 2019년(영화 원년) 5월 24일 법률 제11호로 제정되었으며, 2020년(영화 2년) 4월 1일부터 시행되고 있다.

로 사립학교진흥조성법을 제정하였으며, 1976년 4월부터 시행에 들어갔다. 이 법률은 그동안 여러 차례의 개정을 거쳤다. 가장 최근에는 2019년(영화 원년) 5월 24일 법률 제11호로 개정되었고, 2020년(영화 2년) 4월 1일부터 시행되고 있다.

이 법은 사학진흥조성에 관한 국가의 기본적 원칙과 재정원조의 기본적 방향을 밝힌 것으로, 사립학교가 국가의 재정원조에 대한 법적 보장 하에 교육조건의 유 지 향상 등의 수단을 확보하게 되었다는 의미에서, 사학진흥사상 획기적인 조치로 받아들여진다. 이것에 의해 사립대학과 사립고등학교의 경상비 보조금의 법적 근 거가 정비되고, 또한 학교법인에 대한 세제상의 우대조치 등 사학진흥 시책의 충 실을 도모하게 되었다.

이 법은 제3조에서 '학교법인의 책무'로서 "학교법인은… 자주적으로 재정기반의 강화를 도모하고… 학생들의 수학상의 경제적 부담의 적정화를 도모함과 동시에… 교육 수준의 향상에 노력해야 한다."고 하고 있다.34)

학교법인은 어려운 나라의 재정 상황 하에서 다액의 공비가 사립학교에 투입되고 있는 의의를 깊이 인식하여 사립학교가 효율적인 학교 경영을 도모함과 동시에 교육 수준의 향상에 노력하고, 건학의 정신을 살린 특색 있는 학교 만들기에 최선의 노력을 기울여야 할 책무를 갖게 되었다.

나) 사학 조성의 내용

일본에서는 국가나 지방자치단체가 사학에 대해서 재정 지원을 한다면 학교의 어떠한 경비를 지원하고 있는지, 교직원 인건비 혹은 학교운영에 드는 경상비인지, 학생의 등록금을 일부 충당하는 것인지가 주목된다.

사학진흥조성법 제4조의 "사립대학 및 사립고등전문학교의 경상적 경비에 대한 보조"에 관한 규정에 따르면 국가는 대학 또는 고등전문학교를 설치하는 학교법인 에 대하여 당해 학교에서의 교육 또는 연구에 관련된 경상적 경비에 대하여 그 2 분의 1 이내를 보조할 수 있다(1항). 전항의 규정에 의하여 보조할 수 있는 경상적 경비의 범위, 산정 방법 기타 필요한 사항은 시행령(정령)으로 정하도록 하였다(2 항).

³⁴⁾ 나아가 「보조금 적정화법」은 제3조에서 당사자의 책무로서 "…보조금 등이 국민으로부터 징수된 세금 및 그 외의 귀중한 재원으로 조달되는 것임에 유의해, 법령이 정한 보조금 등의 교부 목적 또는 간접 보조금 등의 교부 혹은 융통의 목적에 따라 성실하게 보조 사업 또는 간접 보조 사업을 실시하도록 노력해야 한다."고 규정하고 있다.

사립학교진흥조성법시행령35)은 제1조에서 사립학교진흥조성법 제4조 제2항의 경상적 경비의 범위를 전임교원 등 급여, 전임직원 등 급여, 비상근교원 급여, 노동자 재해 보상 보험료, 고용보험료, 퇴직 등 연금급부 부담금·후생연금 보험료, 교육·연구에 직접 필요한 기계와 기구·비품·도서·소모품·광열 수료 등, 후생복지비, 국내연구 여비, 외국연구여비, 사례금(수고비)의 11항목에 걸쳐서 규정하고 있다.36)

그 외에도 사학진흥조성법은 제5조에 의거하여 보조금을 감액할 수도 있고, 제7조에 의거하여 보조금을 증액할 수도 있다. 또한 국가는 제9조에 의하여 학교법인에 대한 도도부현의 보조에 대해 보조할 수도 있다. 아울러 국가 또는 지방공공단체는 제10조의 "기타 조성"의 방법에 의하여 학교법인에 대하여 제4조, 제8조 및전조에 규정하는 것 외에 보조금을 지출하거나 통상의 조건보다 유리한 조건으로대부를 하고 그 외에도 국유의 재산을 양도하거나 대여할 수 있다.

다) 사학조성의 방법

(1) 간접 보조의 원칙

일본에서 국가나 지방자치단체가 사학에 대해 재정을 지원하는 경우 그 방법은 어떠한가? 우선 위의 사립학교진흥조성법은 제11조에서 간접보조의 원칙을 적용하고 있다. 즉, 국가는 사립학교진흥·공제사업단법이 정하는 바에 의해, 이 법의 규정에 의한 조성의 방법으로 보조금의 지출 또는 대부금에 관련된 것을 일본사립학교진흥·공제사업단을 통해 실시하는 것을 원칙으로 한다. 이것을 간접보조의 원칙이라고 한다. 문부과학성 장관은 경상적 경비를 산정하거나 도도부현에 대한 보조금을 결정함에 있어서 미리 재무정관과 협의하여야 한다(동법 시행령 제5조).

(2) 경상적 경비 산정 방법

아울러 조성의 내용 중 사학진흥조성법 제4조 2항의 "경상적 경비의 산정 방법"에 관해서는 동법시행령 제2조가 상세히 규정하고 있다.37)

^{35) 1951}년 11월 9일 정령 제289호로 제정되었으며, 최종 개정판은 2017년(평성 29년) 정령 232호로 개 정된 문서이며, 2018년(평성 30년) 4월 1일부터 시행되고 있다.

³⁶⁾ https://kotobank.jp/word/%E7%B5%8C%E5%B8%B8%E7%9A%84%E7%B5%8C%E8%B2%BB-2875801.

³⁷⁾ 제2조 ① 법 제4조 제1항의 경상적 경비는, 각 사립 대학 등에 대해, 전조 제1항 각호에 내거는 경비 마다, 해당 사립 대학 등을 설치하는 학교 법인이 지출한 금액을 한도로 하고, 다음에 정하는 바에 따라 산정하는 것으로 한다. 1. 전조 제1항 제1호에 내거는 경비에 대해서는, 전임교원등 1인당의 연간 표준 급여비의 액수를 곱하여 계산한다(여기에서 표준급여비라 함은 급여에 필요로 하

이에 따르면 경상적 경비는, 각 사립대학 등에 대해, 각 경비마다 해당 사립대학 등을 설치하는 학교법인이 지출한 금액을 한도로 한다(1항).

(3) 경상적 경비에 대한 국가 보조금

또한 사학진흥조성법 제9조의 규정에 의하여 실시하는 "학교법인에 대한 도부부 현의 보조와 관련된 국가의 보조금 계산법은 동법 시행령 제4조 1항에 상세히 규 정하고 있다.

(4) 경비 조성을 받는 학교법인에 대한 관할청의 권한

사학진흥조성법 제12조는 관할청이 이 법률규정에 따라 지원을 받는 학교법인에 대해 갖는 권한과 의무를 다음과 같이 규정하고 있다.

<지원을 받는 학교법인에 대한 관할청의 권한>

- 1. 조성에 관해 필요한 경우 당해 학교법인으로부터 그 업무 혹은 회계상황에 관해 보고를 요구하거나 또는 당해 직원, 당해 학교법인의 관계자에 대해 질문을 하며, 그 장부, 서류 기타 물건을 검사한다.
- 2. 당해 학교법인이 학칙에 정한 수용 정원을 현저하게 넘어 입학 또는 입원 시 킨 경우에 있어서 그 시정을 명한다.
- 3. 당해 학교법인의 예산이 조성 목적에 비춰볼 때 부적절하다고 인정이 되었을 경우 그 예산에 대해서 변경할 것을 권고한다.
- 4. 당해 학교법인의 임원이 법령규정, 법령규정에 근거한 관할청의 처분 또는 정관에 위반한 경우에 있어서 당해 임원을 해직시킬 것을 권고한다.

는 경비에 관한 보조금의 액수의 산정의 기초가 되는 액으로서 문부과학성 장관이 정하는 액을 말한다). 2. 전조 제1항 제2호에 내거는 경비에 대해서는, 전임 직원 1인당의 연간 표준 급여비의 액수를 문부 과학 정관이 정하는 바에 의해 해당 사립 대학 등의 전임 직원 1인당의 연간 평균 급여비의 액으로 따라서 보정하여 얻은 금액에 해당 전임 직원의 수를 곱하여 산정한다. 3. 전조 제1항 제7호에 내거는 경비에 대해서는, 해당 경비에 관한 보조금의 액의 산정의 기초가 되는 액으로서 문부 과학 정관이 정하는 전임 교원 등 1인당의 금액 및 학생 1인당의 금액에, 각각 해당 사립대학 등의 전임교원 등의 수 및 학칙으로 정한 수용 정원을 곱하여 하여 얻은 금액을 합계하여 산정한다. 여기에서 수용정원의 확정은 재학하고 있는 학생의 수가 해당 수용정원에 못 미치는 경우에는 재학하고 있는 학생의 수로 한다. 4. 전조 제1항 제3호부터 제6호까지 및 제8호로부터 제11호까지에 내거는 경비에 대해서는, 해당 각호에 내거는 경비마다 각각 문부 과학 정관이 정하는 바에따라 산정한다. ② 전항 제1호 및 제3호의 전임 교원등의 수, 동항 제2호의 전임 직원의 수 및 동항 제3호의 학생의 수의 산정에 대해서는, 문부 과학 정관이 정하는 바에 의하는 것으로 한다.

2) 국가·지자체의 학교법인과 사립학교에 대한 일반적인 감독권

일본 사학법에서 주목할 것은 관할청이 갖는 권한에 감독이라고 하는 용어는 나오지만 지도라고 하는 용어는 나오지 않는다는 점이다.38) 국가와 지방자치단체는 학교법인과 사립학교에 대해 단지 사후 감독권을 가질 뿐이다. 국가와 지방자치단체는 제는 대상이 되는 학교법인과 사립학교에 따라 감독권을 각각 달리 행사한다.

가) 학교법인에 대한 관할청의 권한과 절차적 제한

(1) 학교법인이 설립한 학교급별 및 유형에 따른 관할청의 구분

개정 사학법에 의하면 학교법인에 따라서 감독권을 행사하는 관할청이 다르다. 개정 사학법 제4조는 학교법인에 따라서 감독권을 행사하는 관할청을 다음과 같이 구분한다.

첫째, 사립대학 및 사립고등전문학교와 그 학교법인, 사립대학교 및 사립고등전 문학교, 사립전수학교 또는 사립각종학교를 병설하여 설치한 학교법인은 문부정관 이 관할한다.

둘째, 사립대학 등 외의 사립학교 및 사립전수학교, 사립각종학교와 그 학교들을 설치한 학교법인 및 개정 사학법 제152조 제5항의 전수학교 또는 각종학교의 설치만을 목적으로 하는 법인은 도·도·부·현의 지사가 관할한다.

(2) 학교법인에 대한 관할청의 감독권의 내용

관할청의 학교법인에 대한 감독권의 내용은 다음과 같다.

①보고서 제출 요구권: 관할청은 사립학교에 대하여 교육의 조사, 통계, 그 밖의 관계되는 필요한 보고서의 제출을 요구할 수 있다(개정 사학법 제6조, 보고서의 제출).

②정관 인가권: 관할청은 학교법인의 정관의 내용이 법령의 규정에 위반하는지 여부 등을 심사한 다음에 해당 정관의 인가를 결정하여야 한다(개정 사학법 23조). 관할청은 정관 변경 시에도 인가권을 갖는다(개정 사학법 108조 2항)

³⁸⁾ 한국 사학법 제4조는 사학이 학교급별에 따라서 교육부장관 혹은 시·도지방자치단체의 교육감의 일반적인 지도와 감독을 받음을 명시하고 있다.

③학교법인 해산 인가권 : 관할청은 학교법인 해산시 인가의 권한을 갖는다. 인 가등을 받지 못한 해산은 무효이다(개정 사학법 109조, 해산 사유).

④학교법인 해산 명령권: 관할청은 학교법인이 법령의 규정에 위반하거나, 법령의 규정에 기초한 관할청의 처분에 위반한 경우에, 다른 방법에 의하여서는 감독의 목적을 달성하는 것이 불가능할 경우에 한하여 해당 학교법인에 대해 해산을 명할 수 있다(개정 사학법 135조, 해산명령). 전자의 해산 인가권은 학교법인이 스스로 결정한 것에 대해 인가를 하는 것이며, 학교법인 해산 명령권은 일정한 사유발생시 관할청이 직접 해산을 명하는 것으로 서로 다르다. 관할청의 해산명령에 대해서는 행정불복심사법에 의한 불복 제기를 할 수 없다(개정 사학법 제135조, 해산명령).

⑤귀속 잔여재산 조치권: 해산한 학교법인의 잔여 재산은, 합병 및 파산 개시의 결정에 의한 해산의 경우와 청산종료의 신고 시에 정관이 정하는 바에 의하여 처분되지 않는 재산은 국고에 귀속한다(개정 사학법 125조).39) 국가는 국고에 귀속한 비금전 재산을 사립학교 교육의 조성을 위하여 (다른) 학교법인에 대해 양도하거나, 무상으로 대출하거나, 해당 재산의 가액에 상당하는 금액을 보조금으로서 지출할 수 있다(개정 사학법 제125조, 잔여 재산의 귀속).

⑥학교법인 합병 인가권 : 학교법인은 이사 3분의 2 이상의 동의을 얻어 다른학교법인과 합병할 수 있다. 합병은 관할청의 인가를 받지 않으면 무효이다(개정사학법 126조, 합병)

⑦수익사업 정지 명령권 : 관할청은 해당 학교법인이 다음의 행위를 하는 경우해당 학교법인에 대하여 그 사업의 정지를 명할 수 있다(제61조, 수익 사업의 정지).

<학교법인의 수익사업 정지명령 사유>

³⁹⁾ 국고에 귀속한 비금전 재산은 문부과학성 장관의 소관으로 하고, 그 처분도 문부과학성 장관이 한다.

- 1. 정관에서 정해진 사업 이외의 사업을 하는 경우
- 2. 해당 사업으로부터 발생한 수익을 그가 설치하는 사립학교 경영 목적 이외의 목적으로 사용하는 경우
- 3. 해당 사업의 계속이 해당 학교법인이 설치하는 사립학교의 교육에 지장이 있는 경우

수익사업정지명령에 대해서는 개정 사학법 133조의 조치명령에 대한 의견의 제기를 준용하여 의견을 개진할 기회를 가질 수 있다.

⑧과태료 처분권(개정 사학법 제163조)

본래 현행 사학법 제66조는 학교법인의 이사, 감사 또는 청산인이 예컨대, 이 법에 의한 등기를 게을리 했을 때 등 12가지 사유의 어느 하나에 해당하는 경우 20만엔 이하의 과태료에 처하도록 하고 있다. 이에 대해서 개정 사학법 제163조는 다음과 같이 과태료 사유를 더욱 폭넓게 인정하고 있다.

- 1. 이 법에 근거한 정령의 규정에 의한 등기를 하는 것을 게을리 했을 때.
- 2. 이사회의 회의록, 평의원회의 회의록, 회계장부 또는 이에 관한 자료, 계산서 류 등, 감사보고, 회계감사보고 또는 재산목록 등에 기재하거나 기록해야 할 사항을 기재하지 아니하거나 기록하지 않거나 허위의 기재 또는 기록을 했을 때.
- 3. 정관의 사본을 사무소에 비치하여야 하는 제27조 제1항 등의 규정을 위반하여, 서류 또는 전자적 기록을 갖추지 못했을 때.
- 4. 제27조 3항이 규정한 정관이 서면으로 작성된 경우 그 사본의 열람 또는 서면의 등본 또는 초본의 교부 또는 전자적 기록에 기록된 사항을 전자적 방법에 의해 제공하는 것 또는 그 사항을 기재한 서면 교부를 거절했을 때.
- 5. 제49조 제2항이 감사의 선임에 관한 의안을 평의원회에 제출하는 것을 청구할 수 있도록 한 것에 대해서 이사가 의안을 평의원회에 제출하지 않았을 때 등의 경우
- 6. 감사가 학교법인의 업무 및 재산 상황을 조사할 수 있도록 규정한 제53조 제 1항의 규정에 의한 조사를 방해했을 때 등의 경우
- 7. 평의원의 3분의 1 이상이 제71조 제2항에 의거하여 일정한 사항을 평의원회

- 의 회의 목적으로 청구하는 경우 그 사항을 평의원회의 회의의 목적으로 하지 않았을 때.
- 8. 제108조 제5항에 의한 정관을변경하고자 할 때 해야 할 관할청 신고를 하지 아니하거나 허위신고를 한 때
- 9. 제110조제2항 등에 의한 파산 개시의 신청을 게을리한 때.
- 10. 제117조 제1항의 규정에 의한 채권 신청 최고의 공고를 게을리 하거나 허위의 공고를 했을 때 등.
- 11. 제127조에 의한 합병에 대해서 채권자의 이의 제기의 최고 취지를 공고를 하지 않았을 때 등.
- 12. 제134조 제1항의 규정에 의한 수익사업 중지명령에 위반하여 사업을 했을 때.
- 13. 제136조제1항의 규정에 의한 보고를 하지 않거나 혹은 허위의 보고를 한 때 또는 제136조제1항의 규정에 의한 ㅈ산의 상황 혹은 장부, 서류, 그 외의 물건에 대한 검사를 거절, 방해, 또는 기피한 때.

현행 사학법의 과태로 처분 사유와 비교해보면 사유 1, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12호 정도의 사유는 외부를 대상으로 하는 기관의 서비스 업무 비협조에 대한 체재의 성격이 강한 것들로 현행과 같거나 비슷하지만, 새로 추가한 2, 5, 6, 7호의 제재들은 개정 사학법이 학교법인의 기관들에 대해서 내부 자율 통제시스템 확보 차원에서 집행부인 이사회를 견제하고자 도입한 기관간의 협조 사항을 협조하지 않았을 때 과하는 것들이 대부분이다. 그만큼 법 개정의 취지를 살리고자 하는 입법의의지를 보여주는 대목이라 생각한다.

⑨형사처벌권

한편 한 가지 주목할 점은 개정 사학법이 이번에 전에 없던 벌칙 조항들을 신설하고 사학의 위법부당한 행위를 매우 엄중하게 처벌하기로 한 점이다.

현행 사학법은 제목은 벌칙이지만 실제로는 형사처벌 조항을 두지 아니하고 과 태료 부과 처분 조항만 두었으며, 그 사유도 부실 등기, 부실 신고, 부실 기재, 선 고 청구의 태만, 수익사업 정지명령 위반과 사학 자신의 횡령이나 배임 등에 국한 하고 있다(현행 사학법 제66조). 사학들의 범법 행위에 대해서는 이것을 사학법이 직접 처리하기보다 일반 형사법상의 처벌에 따르는 것으로 한 것이었다. 그러나 개정 사학법은 이런 과태료처분에 그치지 아니하고, 직접 엄중한 형사벌을 과하는 것으로 태도를 바꾸었다. 개정 사학법이 신설한 범죄와 형벌은 다음과 같다.

<개정 사학법에서 신설한 형벌과 내용>

- 임원 등의 특별 배임죄: 개정 사학법 157조는 학교법인의 임원, 가처분 명령에 의해 선임된 임원의 직무를 대행하는 사람, 임원의 직무를 일시적으로 실시해야 하는 자로 선임된 임시이사 또는 임시감사, 청산인, 청산인의 직무 대행자가 자기 또는 제3자의 이익을 도모하거나 해당 학교법인 또는 동항의 법인에 손해를 가할 목적으로 그 임무에 반하는 행위를 하여 당해 학교법인 또는 동항의 법인에 재산상의 손해를 가한 때에는 7년 이하의 구금형 또는 500만엔40) 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과한다.
- 임원 등의 뇌물 죄: 개정 사학법 제158조는 제157조에 해당하는 자들과 임시 회계감사인의 직무를 수행해야하는 사람이 그 직무에 관하여 부정한 청탁을 받고 재산상의 이익을 수수하거나 그 요구 또는 약속을 한 때에는 5년 이하의 구금형 또는 500 만엔 이하의 벌금에 처하며, 그 이익을 공여하거나 그 요구 또는 약속을 한 자는 3년 이하의 구금형 또는 3백만엔 이하의 벌금에 처한다. 이 경우에 있어서 범인의 수수한 이익은 몰수하며, 그 전부 또는 일부를 몰수 할 수 없을 때에는 가액을 추징한다.
- o 학교법인 등의 재산의 처분에 관한 최 : 개정 사학법 제159조는 학교법인의 청산인, 청산인의 직무 대행자가 당해 학교법인 또는 청산법인의 목적의 범위 외에서 투기거래를 위하여 당해 학교법인 또는 동항의 법인의 재산을 처분한 때에는 3년 이하의 구금형 또는 100만엔 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과 한다.
- 거짓 그 외 부정의 수단에 의해 인가를 받은 죄: 개정 사학법 제162조는 거짓 기타 부정의 수단에 의하여 학교법인 등의 설립등기 (개정 사학법 제23조 1항), 정관의 변경(제108조제3항), 이사회의 결의에 의한 결정이나 기부 행위에 정한 해산 등(제109조제3항)과 합병(제126조제3항) 또는 정관으로 정한 법인 및 학교법인이 되기 위해서 필요한 사항(제152조 제7항)의 인가를 받은 자는 6월 이하의 구금형 또는 50만엔 이하의 벌금에 처한다.

58

^{40) 2023}년 8월 15일 현재 한화 46,000,000원 정도에 이른다.

나) 사립학교에 대한 관할청의 권한

(1) 포괄적인 권한이 아닌 개별적·구체적 권한

학교교육법은 국·공립 및 사립학교에 대한 포괄적인 감독권을 규정하고 있지 않다. 일본 교육기본법도 그 점에서 동일하다.41) 한국의 교육기본법 등은 포괄적 지도감독권을 규정하고 있다.42)

학교교육법은 사안에 따라서 감독권의 주체와 관련 권한을 규정하고 있다. 사립학교의 설치와 폐지, 설치자의 변경 그 외 정령으로 정하는 사항에 대해서 그 학교의 유형과 학교 급별에 따라 상응한 관할청이 인가권을 갖는다.

사학법에 사립학교의 자주성을 존중한다고 있으므로 국가나 지방자치단체가 학교법인과 사학의 경영에 개입하는 것은 사학의 비상사태에 국한된다.

(2) 문부과학성 장관의 일반적 권한

- o 학교의 설비, 편제 기타에 관한 설치기준의 결정 : 문부과학성 장관은 국·공립의 모든 학교 급별에 따른 모든 학교의 설비, 편제 기타에 관한 설치기준을 정한다. 사립학교도 이 기준에 따라야 한다.
- o 교장 및 교원의 자격에 관한 사항의 결정 : 교장 및 교원⁴³⁾의 자격에 관한 사항은, 별도로 법률로 정하는 것 외에는, 문부과학성 장관이 이것을 정한다(학교교육법 8조).

(3) 학교급별에 따른 관할청의 권한

①사립대학 등에 대한 관할청의 권한: 사립학교 중 사립대학에 대해서는 문부과학성이 관할청으로서 인·허가권 및 감독권을 가지고 있다. 문부과학성 장관은 사립의 대학 및 고등전문학교설치와 폐지, 설치자의 변경 그 외 정령으로 정하는 사항에 대해서 인가한다. 다만 대학의 학부 혹은 대학원의 연구과 또는 제188조 제2항의 대학의 학과의 설치에 있어서, 당해 대학이 수여하는 학위의 종류 및 분야의변경을 수반하지 않는 것이나 대학의 학부 혹은 대학원의 연구과 또는 대학의 학과의 폐지 외에, 정령으로 정하는 사항에 대해서는 문부과학성 장관의 인가를 필

⁴¹⁾ 일본교육기본법 제16조는 오히려 교육은 국가의 부당한 지배에 따르지 않는다고 규정하고 있다.

⁴²⁾ 교육기본법 제17조(국가 및 지방자치단체) 국가와 지방자치단체는 학교와 평생교육시설을 지도·감독한다.

⁴³⁾ 교육직원면허법(쇼와 24년 법률 제147호)의 적용을 받는 사람을 제외한다.

요로 하지 않으며, 사후 신고로써 족하다(학교교육법 4조 2항).

대학의 학부 혹은 대학원의 연구과의 학위의 종류 및 분야의 변경에 관한 기준 도 문부과학성 장관이 정한다(학교교육법 4조 5항).

- o 조직 폐지명령권: 문부과학성 장관의의 변경 명령에 의하여도 여전히 권고사항이 개선되지 아니한 경우에는 당해 사립대학 및 고등전문학교의 관련 조직의 폐지를 명할 수 있다.
- o 보고 및 자료제출 요구권 : 문부과학성 장관은 권고 또는 명령을 하기 위해 필요하다고 인정하는 때에는 사립대학 및 고등전문학교에 대하여 보고 또는 자료 의 제출을 요구할 수 있다(이상 15조).
- o 변경 명령권: 도도부현 지사는 대학 및 고등전문학교 이외의 사립학교에 대해서는 당해 학교가 설비, 수업 그 외의 사항에 대하여 법령의 규정 또는 도도부현의 교육위원회 또는 도도부현 지사가 정하는 규정을 위반한 때에 그 변경을 명할 수 있다(이상 14조).

②사립대학 등 외의 사립학교에 대한 관할청의 권한

- o 인가권: 사립유치원, 사립초등학교, 사립중학교, 사립의무교육학교, 사립고등학교, 사립중등교육학교 및 사립특별지원학교의 설치와 폐지, 설치자의 변경 그 외 정령으로 정하는 사항에 대해서는 도·도·부·현의 지사가 인가한다(학교교육법 3 조).
- o 폐쇄명령권: 학교가 다음의 어느 하나의 사유에 해당하는 경우에는 각각 인 가권을 가진 관할청이 해당 학교의 폐쇄를 명할 수 있다(학교교육법 13조). 시정촌 이 설치하는 유치원도 마찬가지이다.

<학교 폐쇄 사유>

- 1. 법령의 규정에 고의로 위반했을 때
- 2. 법령의 규정에 의하여 그 자가 한 명령을 위반했을 때
- 3. 6개월 이상 수업을 하지 않은 때

따라서 사립대학 및 사립고등전문학교는 문부과학성 장관이 학교폐쇄를 명할 수 있다. 사립유치원, 초등학교, 중학교, 의무교육학교, 고등학교, 중등교육학교 및 특 별지원학교는 도도부현의 지사가 학교폐쇄권을 행사한다.

- 3) 학교법인 또는 사립학교 운영 과정에서의 위법행위 적발시 조치와 제재
- 가) 사학에 부정·비리가 발생하는 경우 개정 사학법이 규정한 조치와 제재

학교법인의 운영에 있어 법령을 위반하거나 현저하게 부적절한 상황이라고 판단되는 경우 주무관할청은 학교법인에 대해 상황을 보고하도록 하고, 직접 현장조사통해 위반사실 등을 확인한 다음 조치명령이나 임원의 해임권고 등을 하여 운영을 개선하도록 한다. 그럼에도 불구하고 개선되지 않는 학교법인에 대해서는 해산명령을 하게 되며, 학교법인은 정산를 하며, 채무가 초과한 경우 파산를 하여 법인을 소멸시킨다.

(1) 법령이 규정한 단계별 조치

학교 법인이 경영 부진에 빠져, 학교 운영이 어려워졌거나 학교법인 이사회에서 부정 등이 발각되어 경영권을 사실상 행사할 수 없는 것으로 판명되었을 경우 관 할청은 기본적으로 다음과 같이 조치한다.44)

<부실 사학에 대한 관할청의 단계적 조치>

- 1. 행정 지도(임의)
- 2. 개정 사학법 제136조 제1항에 기초한 보고징수·현장검사
- 3. 개정 사학법 제133조 제1항에 기초한 조치 명령
- 4. 개정 사학법 제133조 제9항에 기초한 임원의 해임권고
- 5. 개정 사학법 제135조에 기초한 해산명령

위의 3호에서 5호까지의 행정지도와 처분은 사전에 사립학교 심의회의 의견을 듣게 되어 있다. 이하에서 차례대로 본다.

①행정지도 : 관할청은 우선 법령에 근거하지 않는 임의의 "행정지도"로서, 학교 법인의 협조를 받아, 보고를 요구하거나 법인에 나가 현장을 조사해, 사실 확인 작

⁴⁴⁾ 문부과학성, 제2회 학교 법인의 통치에 관한 유식자 회의 자료(2019년 2월 28일 개최), p. 2 "사학법·학교 교육법에 기초한 불상사 사안에의 대응(대학 관계)" 참조.

https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/102/mext_00002.html,

https://www.mext.go.jp/content/20200728-mxt sigakugy-000009068 1.pdf

업을 실시하게 된다.

②보고징수·현장검사: 그렇지만 상기 행정지도에서 임의의 보고 등으로 필요한 서류 등이 제출되지 않는 등 충분한 협조를 하지 않고, 관할청으로서 법인운영의실태를 충분히 확인할 수 없는 경우, "사학법제136조제1항에 기초한 보고징수 및현장검사"로 이행한다. 이 경우에 첫번째의 "행정지도"와 달리 학교법인에는 보고등에 응하는 법적의무가 발생한다. 만일 관할청에 대한 보고에 응하지 않을 때나허위보고를 했을 경우, 또는 검사를 거절하거나 방해하거나 기피하거나 할 때는이사장 또는 이러한 사무에 대해서 대표권을 가지는 이사에게 20만엔 이하의 과태료 처분을 할 수 있다(개정 사학법 제163조 제13호).

③조치 명령: 상기 보고징수와 현장 검사 결과, 학교법인이 법령의 규정, 법령의 규정에 기초한 관할청의 처분 혹은 정관을위반하여 또는 그 운영에 현저하게 적정하지 못한 사유가 발생하는 때에는 관할청은 학교법인에 대해 기한을 정해 위반의 정지, 운영의 개선 및 그 외 필요한 조치를 취하도록 명령할 수 있다. 이것을 "개정 사학법 제133조1항에 기초한 조치명령"이라 한다. 본 항이 적용되는 구체적인 사유는 예컨대 이하와 같다.

<관할청의 조치명령 사유>

- 1. 학교운영에 필요한 자산이 부족하여, 교육·연구 활동에 지장이 발생하고 있는 경우
- 2. 이사회에서 필요한 의사결정을 할 수 없어, 교육연구활동에 지장을 받고, 학 교법인의 재산에 중대한 손해가 발생하고 있는 경우

④임원 및 평의원의 해임권고 : 학교법인이 위의 "조치명령"에 따르지 않아, 학교법인의 목적에 반한 부적절한 행위를 임원이 계속해서 실시함으로써, 그것에 의해 학교법인에 불이익이 발생하고 있다고 생각되는 경우, 해당임원을 학교법인의 경영으로부터 배제하는 것이 적정한 학교법인 운영을 도모하는데 필요하면, 관할 청은 학교법인에 대해 "개정 사학법 제133조 제10항에 기초해 임원의 해임권고"를 실시할 수 있다. 다만 이 경우에 관할청에 의한 임원의 해임권고에 의해 즉시 해당 임원이 해임되는 것이 아니고, 학교법인의 정관에 기초하여 학교법인이 해당

임워을 해임하기 위한 를 밟도록 되어 있다.

해임권고에도 이것을 등한시 하여 문제를 계속 끌고 가는 경우 결국 마지막 조치인 학교법인 해산 명령을 하게 되는 것이다.

⑤해산명령: 관할청은 위의 임원 해임권고에도 학교법인이 이를 제대로 대처하지 못해 적정한 운영을 하지 못 하고, 이로 인하여 "법령의 규정에 위반한 경우" 또는 "법령에 기초한 관할청의 처분에 위반한 경우", "다른 방법에 의해서는 감독 목적을 달성할 수 없는 경우"에 한하여, "개정 사학법 제135조에 기초한 해산명령"을 강구하게 된다. 이것은 행정청의 법령상의 처분이다.

해산명령을 피하지 못하는 학교법인과 관련해서는 다음과 같은 과제가 있다. 먼저 경영이 파국에 치달았다고 객관적으로 판단됨에도 불구하고 학교법인의 유예신청 등이 없는 특이한 경우에는 주무관청의 판단에 따라 학교법인을 청산하기 위한 준비행위 과정으로 이행할 수 있도록 하는 것이다.

다음으로 경영이 파국에 치달은 상황에 대해 임원에게 중대한 책임이 있는 경우에는 주무관청이 선임한 관재인(管財人)이 해당 임원을 정관해 관리를 하여 학생 등을 보호하는 관점에서 학교법인 운영의 적정화와 재산의 보전을 할 수 있도록하는 것이다. 마지막으로 재학생의 전학 등을 원활하게 추진하기 위해 사학 관계자 등과 더욱 긴밀하게 협력하고, 전학 조치 등이 완전히 끝날 때까지 교육을 제공하기 위해 해당 학교법인에 당분간의 운영자금을 공급한다. 그래서 이를 위해 미리 일정금액의 축적하는 제도를 마련하는 등 필요한 자금을 확보하는 방안이 과제가 되고 있다(김지영, 2019).

나) 부실사학의 정상화 조치

자력으로 경영개선이 되지 않고 운영이 어려운 학교법인은 다른 학교법인과 연계, 통합, 합병을 할 수 있다. 그래도 어려운 경우에는 민사재생절차, 정산형 사적정리, 대체분쟁 해결(Alternative Dispute Resolution : ADR) 등의 재건 단계로 들어가며, 그것조차 어려우면 최종적 정산 단계로는 파산 또는 정산형 사적 정리가 있다.

재건단계에서 법적 구속력이 있는 것은 재판소가 관련하는 민사재생절차이다. 나 머지는 파탄 사실이 공개되지 않거나 신속하고 유연한 대응이 가능하다는 장점이 있지만 법적구속력은 없다.

한편 파산절차는 재판소 감독 하에 변호사 등의 파산관재인이 파산법에 근거하여 파산자의 재산을 환가하고 채권자에게 배당하여 정산하는 방법으로 법적 구속력이 있다. 그러나 정산형 사적 정리는 제3자의 개입 없이 채무자와 채권자 사이의 합의에 근거하여 정산을 하는 방법으로 법적구속력이 없다.

다. 일본의 사학 관련 법령과 제도의 요약과 시사점

1) 사립학교법상 사학의 조직과 운영

첫째, 일본의 사학법에서 주목하게 되는 것은 사학행정, 그 중에서도 자문행정에 관하여 비교적 구체적인 조문들을 두고 있다는 점이다.

일본의 경우 심의회의 역사는 사학법 제정기까지 소급한다. 일본 사학법은 전전 (戰前)의 사학령 시대를 벗어나 1949년 사학법을 제정하면서 세 가지 목적을 표방한 바 있다. (1)사립학교의 자주성을 존중하는 교육행정조직을 확립함, (2)사립학교경영주체인 조직·운영을 정해 그 공공성을 높임, (3)헌법 제89조와의 관계에 있어서 사립학교에 대한 공적 조성의 법적 가능성을 명확히 함이 그것들이다. 실제로이후 사학법의 전개는 그런 취지를 살리는 방향으로 전개되어 왔다. 사학심의회는위 세 가지 목적 중에서 (1)번의 사립학교의 자주성을 존중하는 교육행정조직을 확립하고자 하는 것의 핵심적 제도이다.

한국의 경우 사학과 관련하여 교육부에 설치한 심의기구로는 사학법 24조의2의 가 있다. 차제에 일본의 사학 자문기구에 대한 입법례를 바탕으로 사학행정에 대한 자문과 사학에 대한 지원 조성을 위한 심의자문기구를 설치할 것을 제안한다.

둘째, 일본의 경우 개방이사라는 말을 쓰는 것은 아니지만, 학교법인이나 자법인의 임직원이 아닌 자로 결국 '외부 인사'를 이사진에 반드시 포함하도록 하고 있다. 이사 선임과정에 이사회가 주도적으로 영입·추천하는 과정을 거치는 것이어서 한국의 개방이사처럼 이사회의 주류와 불편한 관계가 되지는 않을 것으로 본다. 아울러 다른 한편으로는 반드시 평의원회의 의견을 듣도록 내부 견제 장치를 갖추는 점에서 합리적이다. 즉, 이사진 구성의 개방성을 확보하면서도 그 구성의자율성은 보장하는 입법례를 보여주고 있다.

한국의 개방이사제는 학교법인 설립자 혹은 이사장의 의사와 별도로 학교구성원

의 의사를 반영한다는 점에서 이사진에 대한 견제를 가능하게 하는 한편, 생산적 논의를 어렵게 만드는 문제점을 지니고 있다. 이사회 구성의 개방성을 확보하면서 도 설립자 혹은 이사장의 자율적 결정을 가능하게 하는 구조로 일본의 입법례를 주목하는 것도 좋은 방법이라고 생각한다.

셋째, 이사의 자격을 규정함에 있어서 주목하게 되는 것은 특히 이번에 개정된 일본 사학법의 입법례이다. 한국은 물론 일본도 지금까지는 이사가 될 수 없는 결 격사유만을 규정하여 왔다. 일본 입법례는 그 자격을 적극적으로 "사립학교를 경 영하기 위해 필요한 지식 또는 경험 및 학교법인의 적정한 운영에 필요한 식견 및 사회적 신망을 가진 자"로 규정하고 있다(사학법 제30조). 바람직한 사례라고 생각 하며, 한국 사학법 개정시 충분히 참고할 만한다고 생각한다.

넷째, 일본의 이사 선임에 특히 주목할 것은 지금까지와 달리 이사 선임을 반드시 이사회가 하도록 하지 않고 이사선임기관을 따로 두어서 여기에서 이사를 선임하도록 한 것이다. 어느 기관을 선임기관으로 할 것인가 하는 점은 정관으로 정하도록 한다. 따라서 그 선임 기구가 이사회가 될 수도 있고, 평의원회가 될 수도 있다. 아직 실험적인 것이기는 하지만 앞으로 어느 쪽으로 될 것인지는 지켜봐야 할 것이다.

한편 일본 현행 사학법은 임기만료 혹은 사임으로 퇴임한 이사는 그 사유로 퇴임한 경우 이사로서의 권리도 소멸되는 것을 당연한 전제로 규정하고 있으나 개정사학법은 새로운 이사를 선임할 때까지 기존 이사의 권리가 당연히 연장되는 것으로 규정하고 있다. 실제로 이러한 개선은 이사회 운영에 도움이 될 것으로 생각한다. 이사회에서 이사의 친인척 혹은 특별이해관계에 있는 자의 제한에 관하여 대만과 일본은 3분의 1의 초과를 제한하지만 한국은 4분의 1초과를 제한하고 있다.

다섯째, 일본의 개정 사학법에서 이사장과 이사의 직무에 관한 규정들도 주목된다. 이 법은 현행 사학법상의 이사장과 이사의 직무에 관한 통념을 깨뜨리고 있다. 일본의 개정 사학법은 평소의 현실을 반영하여 이사의 업무를 유형화한 것으로 보인다. 대표업무집행이사는 정관이 정하는 바에 따라 학교법인을 대표하고, 이사회가 정하는 바에 의해 이사장을 보좌하며, 학교법인의 업무를 장리한다. 업무집행이

사는 이사회가 정하는 바에 따라 이사장을 보좌하여 학교법인의 업무를 장리한다. 해석상 비업무집행이사는 이사장과 앞의 두 업무집행이사를 제외한 이사들로 주로 회의 출석과 의결권을 행사하는 정도의 직무를 수행한다.

일본 사학법상 이사장은 이제 종전의 이사장과는 그 법적 지위와 권한이 달라졌다고 본다. 이사회 소집권도 이사장이 갖는 것이 아니라 소집 전담 이사 등이 맡아 하는 상황이 되었다. 그럼에도 여전히 이사장은 학교법인을 대표하며 이사회의장으로서 이사회를 이끈다. 일본이 이러한 새로운 시도가 어떤 효과를 낳을 수있을지 우선은 지켜볼 일이다.

여섯째, 일본의 임시이사제는 원문의 말 그대로 일시이사(一時理事)일뿐이다. 일본의 사학법은 학교법인의 이사 수가 사학법이 정한 최저한도의 이사수인 5인 이하로 떨어져 법인 운영에 손해를 끼칠 우려가 있을 때, 이해관계인의 청구 또는 직권으로 관할청이 임시이사를 선임하도록 하고 있다. 이 경우 임시이사가 새롭게하는 일은 별로 없고 기존에 이사들이 하는 일에 동참하여 의사형성이 되도록 하는 것뿐이다. 일본의 현행 사학법 40조의 4가 가이사(假理事)라고 하는 표현으로 그동안 규정되어 왔는데, 이번에 사학법을 개정하면서 이름을 임시이사로 바꾼 것이다.

일곱째, 일본 개정 사학법에서는 감사제도에 관해서도 크게 주목할 만하다. 일본은 이번에 감사 선임시스템을 많이 바꾸었다. 종래 이사회 자체에서 감사를 다 선임하였으나 개정 사학법은 평의원회의 결의로만 선임되도록 하였다(제45조). 종래 감사제도를 규정해왔으나 기본적으로 이사회가 추천하여 신임하는 것이어서 그 선임과정에 평의원회의 결의를 요건으로 하였지만 이사회 자체를 견제하는 데에 큰실효를 거두지 못하였던 것인데 이번의 법 개정으로 이것을 일단 불식하게 되었다. 감시선임과정에 이사회의 공식적 관여의 고리를 끊어버렸다.

또한 개정 사학법은 회계감사인 제도를 채택하였다. 개정 사학법에 따르면 감사회계인도 감사와 동일하게 평의원회의 결의로 선임한다. 주목할 만한 것은 회계감사인과 감사와의 관계이다. 감사와 회계감사인의 관계에서 주된 역할을 하는 자는 감사이다. 개정 사학법은 학교법인 감사 업무의 엄중한 수행을 위해 감사 외에 감사에 전문성을 가진 별도의 공인회계사 혹은 감사법인을 회계감사인으로 선임하여감사의 직무를 보조하게 하는 역할을 수행하도록 하였다.

이것은 한국의 경우 개방감사제도와 비교할 수 있겠다. 개방감사의 첫 추천에 이사회의 관여를 차단한다는 점에서 일본과 비슷하다. 앞으로 한국과 일본이 이부분에서 어떠한 긍정적인 효과를 거둘지 충분히 비교 연구의 대상이 된다고 할 것이다. 또한 일본의 회계감사인 제도는 한국의 외부감사인제도와 견줄 수 있다. 대학 교육기관을 설치·경영하는 학교법인은 직접 선임한 학교법인과는 독립한 외부감사인(「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」제2조제7호의 감사인)의 "외부감사보고서"와 부속서류를 첨부하여야 한다.

여덟째, 한편 이사회의 운영과 관련하여 일본 사학법에서 주목할 것은 이사회 소집권자와 이사회의 의사 및 의결 정족수에 관한 점이다.

통상 이사회의 소집권은 한국처럼 이사장이 행사하게 하는 것이 당연한 귀결로 인식되고 있다. 그런데 일본은 이번에 법을 바꿔서 소집권자를 이사장이 아니라 각 이사들이 하며, 특히 소집을 전담하는 이사를 따로 두는 경우 반드시 그로 하 여금 소집하게 하는 흥미로운 실험을 하려고 한다. 앞으로 이 제도가 어떻게 작동 할지 지켜볼 과제라고 생각된다.

아홉째, 일본 개정 사학법에서 가장 주목할 것은 일본 사학법상 학교법인의 자문·심의·의결기구인 평의원회이다. 이 기구는 한국에는 없다. 평의원회의 구성원은 학교법인 내의 소속 교직원들과 일정한 연령 이상의 졸업생들이 주로 구성원이다. 졸업 동문들인 이들의 학교사랑을 학교발전을 위한 공정한 열의로 이사회를 합리적으로 견제해줄 것을 기대하여 만든 독특한 민의수렴 기구이다.

종래 평의원회의 구성은 상당수 구성원들을 이사회나 이사들이 추천할 수 있어서 오히려 이사회가 하는 일을 평의원회가 앞장을 서서 옹호하는 어용기구로 전락할 가능성이 많았으며 실제로 현실에서 그렇게 부정적으로 작동한 사례도 있는 것으로 짐작한다. 이번의 법 개정은 이러한 문제를 해소하고자 한 것이다. 이에 평의원회 구성에 있어서 직원인 평의원의 수가 평의원의 총수의 3분의 1을 넘지 않도록 함은 물론(평의원회 구성의 개방성), 이사 또는 이사회가 평의원을 선임하는 경우에 해당 평의원의 수가 평의원의 총수의 2분의 1을 초과하지 않도록 규제하고 있다(이사회 영향력의 축소화). 따라서 이제는 이들의 영향력 밖에 있는 졸업생들이 다수가 차지하는 구조로 바꿀 가능성을 확보하게 되었다. 이들이 모교를 졸업한 동문으로서 학교에 대한 애정을 가지고 한편 이사회의 임직원들에게 협조하고,

한편 견제하는 역할을 충실히 해주기를 기대하는 시스템이다.

평의원회의 직무는 광범위하게 걸쳐 있다. 예컨대, 이사선임기구가 이사들을 선임하기 전에 반드시 평의원회의 의견을 듣도록 하고, 감사 선임에 관해서는 처음부터 평의원회가 독자적인 결의권을 행사하도록 한 것이 그 예이다. 이로써 평의원회가 처음 도입될 당시에는 단지 이사회의 자문기구 정도로 출발하였지만, 개정사학법에 이르러 이제는 이사회에 대한 강력한 견제세력이 되었다고 할 것이다.

2) 사학법상 학교법인과 학교와의 관계 비교

첫째, 소속 학교의 학사행정의 자율성 존중 또는 보장과 관련하여 일본은 학교법 인이 학교의 장의 권한을 존중한다든지 하는 규정을 두고 있지 않다.

그러나 일본 사학법에서 주목할 것은 제도적으로 학교법인의 이사회에 학교의 장이 이사로써 당연히 포함되도록 함으로써 이 문제를 제도적으로 풀어가고 있다 는 점이다.

우선 학교법인 소속의 학교교육과 관련하여 그 교육에 대한 최종적인 책임을 누가 지는가 하는 점이 늘 문제이다. 일본 사학법에서 사학 교육에 관한 최종 책임은 학교법인이 갖는다. 이것을 명시적으로 보여주는 조문이 개정 사학법 제16조이다. 이 조문은 '학교법인의 책무'라 하여 "학교법인은 자주적으로 그 운영기반을 강화하고, 그 설치한 사립학교 교육의 질을 향상시키도록 노력해야 한다."고 규정하고 있다. 소속 학교의 자율성을 존중하기 위하여 학교의 장을 당연직 이사로 포함하되, 어디까지나 그 학교의 경영에 관한 최종적인 책임은 법인이 진다고 하는점을 잘 드러낸 입법례라 할 것이다. 따라서 이것은 가령 학교교육의 방향 설정을놓고 이사진과 학교장의 판단이 다를 경우 이사진의 판단이 우선하는 구조라고 할 것이다. 이것이 옳고 바람직하다고 본다.

그런 점에서 보면 한국이 사학법 제20조의2에서 관할청이 이사들의 취임 승인을 취소할 수 있는 행위의 유형을 규정하면서, "학사행정에 관하여 해당 학교의 장의 권한을 침해하였을 때"를 그 사유의 하나로 적시하고 있는 것은 큰 문제이다. 일 견 이로써 한국의 사학법이 학교법인의 학교장과 소속 학교의 학사행정의 자율성을 매우 존중하도록 하는 법제임을 보여주는 듯하다. 그러나 여기에서 해당 학교의 장의 권한을 침해하는 경우 이것을 학교법인의 임원의 승인을 취소하는 사유로 삼겠다고 하는 것은 실제로 매우 편향되고 극단적인 규정이라고 생각한다. 다행스

럽게도 우선은 한국의 사학법도 학교의 장이 이사회의 이사를 겸직할 수 있는 길을 터주고 있는 만큼 교장이 이사를 겸함으로써 법인과 소속 학교 사이의 관계를 원만히 조절할 수 있도록 하는 노력할 일이다. 그러나 결국 위의 사학법 제20조의 2에서 규정한 이사승인취소사유는 삭제하여야 할 것이다.

둘째, 이번에 일본 사학법제를 연구하면서 놀란 것은 교장과 교원의 채용에 관한 일본의 관련 법제가 이런 정도로 자치적인가 하는 점이었다. 사학의 교원채용에 관할청이 개입할 여지는 전혀 없다. 철저하게 사적 자치를 관철하여 노동기준법과 취업규칙에 근거하고 있다. 다만 실제 취업규칙이 내용을 보니 그 규칙들이무분별한 건 아니었다. 공무원들의 임용과 복무에 관한 규정들과 비교할 때 거의비슷한 정도로 세세하고 꼼꼼하게 규정하고 있다.

한국의 경우 사학법에 교장과 교사의 채용에 관해서 상세히 규정하고 있다. 교장의 임용에 관해서는 법인 이사회가 임용한다는 조항에 그친다. 다만 초·중등사립학교 교장의 중임은 한 차례만 허용하고 있다. 참고로 일본은 그러한 제한을하지 않는다.

사학의 교사채용과 관련하여서는 사학법이 공개전형을 하되, 1차는 반드시 필기 시험으로 하도록 의무화하고 그 시험을 관할청에 위탁하도록 강제하고 있다. 일본 의 법제가 바람직하기는 하지만 거기까지는 미치지 못하더라도 적어도 학교법인의 교원 임용에서의 자유로운 선발권을 보장하는 특단의 조치가 필요하다.

3) 사립학교법상 학교법인의 재산 관리·운영-회계제도 중심

학교법인의 재산관리·운영과 관련하여 관심이 집중되는 곳은 회계제도의 구축과운영 문제이다. 일본의 경우 회계제도가 매우 명확하다. 개정 사학법 제19조가 회계를 학교경영회계와 수익사업회계로 구분한 것 외에는 회계를 달리구분한 것이 보이지 않는다. 문부과학성은 사립학교진홍조성법 제14조 1항에근거하여 보조금의 교부를 받은 학교법인은 문부과학성 장관이 정한 기준에 따라회계처리를 하도록 하였다. 문부과학성이 이 조문에 근거하여 1971년에 문부과학성 조례 제18호로 만든 것이 "학교법인회계기준"이다. 현행의 기준은 2013년에 개정되고 2016년 10월 1일부터 시행되고 있는데, 구체적으로는 자금수지계산서에 새롭게 '활동구분 자금수지계산서'를 작성하도록 하여, 활동별로 자금의 흐름을 알수 있도록 하였다.

학교법인회계기준 제10조는 자금지출명세서에 기재할 사항을 별표 1로 구체화하고 있다. 이 표에 따르면 예컨대, 수입의 경우 학교 학생들의 납부금 수입과 학교법인의 자산매각 수입 등을 같은 회계의 틀에서 통합해서 다루고 있음을 본다. 지출의 경우도 같은 인건비 지출에서 학교교원의 인건비와 법인 임원의 보상비 지출을 통합하여 다른다.

한국 사학법의 경우 학교법인의 회계를 지나치게 세분화하고 분리된 회계 간에 전출을 허용하지 않아 이로 인하여 재정 관리에 융통성을 가질 수 없어 정작 교육 을 위해 돈을 써야 할 때 못 쓰는 상황이 발생한다. 이로 인하여 오히려 학생 교육과 사학 발전에 걸림돌이 된다는 것이 사학 측의 주장이다. 이에 대한 개선안 이 나와야 할 것이다.

4) 사립학교법상 사학에 대한 지원, 조성과 규제 감독

일본에서는 국가나 지방자치단체의 사학에 대한 재정 지원이 충실하게 이루어지고 있다. 그 법적 근거는 개정 사학법 제132조와 사립학교진흥조성법이다. 이 법은 사학진흥조성에 관한 국가의 기본적 원칙과 재정원조의 기본적 방향을 밝힌 것으로, 사립학교가 국가의 재정원조에 대한 법적 보장 하에 교육조건의 유지 향상등의 수단을 확보하게 되었다. 이것에 의해 사립대학과 사립고등학교의 경상비 보조금의 법적 근거가 정비되고, 또한 학교법인에 대한 세제상의 우대조치 등 사학진흥 시책의 충실을 도모하게 되었다.

우리나라 사학법은 지원과 관련하여 한 개의 조문을 규정하고 있다. 이에 따르면 국가 또는 지방자치단체는 교육 진흥에 필요하다고 인정할 때에는 사립학교 교육을 지원하기 위하여 대통령령 또는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 보조를 신청한 학교법인 또는 사학지원단체에 보조금을 교부하거나 그 밖의 지원을 할 수 있다. 그러나 이 간단한 조문에 근거하여 정부가 사학에 들이는 지원의 규모는 상상을 초월한다. 이것을 역으로 말하면 지원에 걸맞은 법령 정비가 필요하다는 것이다. 일본이 위에서 본 바와 같이 사학 조성 법제를 완비하고 있는 점은 아주 바람직한 입법례라 생각한다. 차제에 이 부분 구체적인 검토를 통해 향후 조성법제가 확실하게 자리 잡히도록 하여야 할 것이다.

5) 사립학교법상 부실사학에 대한 정부의 조치와 관리

첫째, 사립학교에 대한 규제와 제재로서의 과태료와 벌칙에 관해 비교해 본다. 외견상 한국과 일본은 과태료와 벌금형을 동시에 규정하고 있는 점에서 동일하다. 그런데 이번에 사학법을 개정하여 형사범죄와 그 처벌에 관한 조문을 신설하였다. 여기에서 그 법조문에 신설된 내용을 보면 조문들이 다 실감나는 내용을 담고 있다: 임원 등의 특별 배임죄, 임원 등의 뇌물 죄, 학교법인 등의 재산의 처분에 관한 죄: 학교법인의 청산인, 청산인의 직무 대행자가 당해 학교법인 또는 청산법인의, 거짓 그 외 부정의 수단에 의해 인가를 받은 죄.

이상 형벌의 죄목들을 보았지만 모두 최근에 일본에서 일부 사학들에서 발생하는 부정과 비리를 일으키는 전형적인 범죄 유형들을 그 요건 중심으로 구성한 죄목들이다. 앞으로 이런 죄목들이 입법례로써 영향을 미칠 것으로 본다.

둘째, 일본의 경우 개정 사학법은 사학에 부정과 비리가 발생하는 경우 정부가 취할 수 있는 단계적 조치로 행정지도(임의), 보고징수·현장검사(제136조), 조치명 령(제133조), 임원 해임권고(제133조) 등의 수단을 통하여 정상화를 도모하고 있다. 그러나 이것이 여의치 않는 경우 해산명령(제135조) 등의 수단을 확보하고 있다. 또한 자력으로 경영개선이 되지 않고 운영이 어려운 학교법인은 다른 학교법인과 연계, 통합, 합병, 민사재생 절차, 최종적 정산 단계로는 파산절차를 밟도록 하고 있다.

한국의 경우 학교가 위와 같은 통상적인 정상화 조치가 아니라 관할청과 사학분 쟁조정원회의 판단에 따라서 문제의 이사들을 내치고 임시이사를 선임하여 경영의 정상화를 추진하는 독자적인 접근을 하고 있다(제25조의3).

그러나 이미 앞에서 보았듯이 현행의 우리나라 사학법상 임시이사 파견 사유들의 규정과 그에 따른 정상화조치는 여전히 뜨거운 쟁점을 가지고 있는 것이어서 좀 더 재검토해볼 필요가 있다고 생각한다.

2. 대만 사립학교 관련 법령과 제도

가. 공교육제도에서의 사립학교의 위상과 사학법제

1) 공교육제도에서의 사립학교의 위상 : 학교평준화제도에의 편입 여하

대만헌법 제21조는 "국민은 국민교육을 받을 권리와 의무가 있다"고 선언하고 있다. 제159조는 "모든 국민은 교육을 받을 동등한 기회를 가진다."고 규정하고 있으며. 제160조는 "6세에서 12세 사이의 학령기 아동은 수업료 없이 기본 교육을 받는다. 가난한 사람들은 정부에서 책을 제공받는다. 취학연령 이상으로 기초교육을 받지 못한 공민은 등록금 없이 보충교육을 받으며, 이들의 도서는 정부에서 지급한다."고 규정하고 있다. 제162조는 "전국의 공·사립교육기관 및 문화기관은 법률에 따라 국가의 감독을 받는다."고 규정하고 있다. 제165조는 "국가는 교육, 과학, 예술 종사자의 생활을 보장하며 국민경제의 발전에 따라 처우를 향상한다."고 규정하고 있으며, 제167조는 국가는 "실적이 우수한 국내 민영 교육사업"에 보상하거나 보조금을 지급한다."고 규정하고 있다.

교육기본법 제7조는 "국가는 개인 및 비정부기구가 교육사업을 하는 데 필요한 지원 또는 재정적 보조를 하고 법률에 따라 재정적 감독을 하여야 한다."고 규정하여 사학의 설립을 장려하고 지원을 하는 한편 재정에 대한 감독을 한다고 규정하고 있다. 같은 법 제8조는 이를 받아 "학부모는 국가 교육 기간 동안 자녀를 지도할 책임이 있으며, 법에 따라 교육의 형태와 내용을 선택하고 자녀의 최선의 이익을 위해 학교의 교육 업무에 참여할 권리가 있다."고 하여 학교선택권을 보장하는 한편, 같은 법 제2조를 통해 "6세 이상 15세 미만의 모든 국민은 국민교육을 받아야 하며, 아직 국민교육을 받지 못한 국민은 국민보충교육을 받아야 한다. 6세이상 15세 미만의 국민에 대한 의무교육은 별도의 법률로 규정한다."고 하여 의무교육을 법제화하고, 같은 법 제5조를 통해 "국립초등학교 및 국립중등학교의 학생은 수업료가 면제되며, 빈곤층에게는 정부가 도서를 제공하고 법이 정한 기타 비용을 면제한다."고 규정하여 의무교육의 무상화를 법제화하고 있다.

대만에서의 보통교육은 초등학교 6년, 중학교 3년에 취학연령은 12~15세이었고, 당초 의무교육은 초등학교 6년이었다. 1957년부터는 의무교육 기간이 9년으로 연장되어 중학교까지 확대되었다. 2014학년도부터 12년제의 국민교육을 실시하고, 그 과정 중에 고등학교 교육(일반·기술·종합·단과형으로 구분)을 3년간 실시하며, 고등학교 취학연령은 만 15~18세로 하였다.45)

국민교육법 제4조는 "국민교육은 국가가 실시하는 것을 원칙으로 하며 사립교육을 장려한다."고 선언하고 있다. 이것은 기본적으로 국민에게 필요한 공교육은 국가가 책임을 진다는 선언이며, 사학은 학부모의 학교선택권과 학교의 학생선택권

⁴⁵⁾ https://www.ey.gov.tw/state/教育制度.

을 보장하여 자유롭게 그 특수성과 자주성을 구현할 수 있도록 지원하겠다는 선언이다. 그 예로 같은 법 제6조는 "사립학교는 설립 목적 또는 학교 교육의 성격에부합하는 특정 종교 활동을 조직할 수 있으며, 학교 관리자, 교사 및 학생이 그러한 활동에 참여하고자 하는 의사를 존중해야 하며, 그렇지 않다는 이유로 차별해서는 안 된다. 종교교육기관은 사립학교법의 규정을 따른다."고 하여 사학의 종교교육의 자유를 보장하고 있다(李惠宗, 2014 : 242.許育典, 2018: 259).

이를 받아 사립학교법 제1조는 "사립학교의 다양하고 건전한 발전을 도모하고, …… 국민의 취학 및 공정한 선택의 기회를 증가시키기 위해 이 법을 제정한다."고 규정하여 대만에 사학을 두는 취지에 학생과 학부모의 학교선택권 보장이 중요한역할을 하고 있음을 규정하고 있다. 이로써 대만이 적어도 사학에 관해서는 평준화체제에서 제외하여 사학의 특수성과 자주성을 보장하고 있다는 것을 알 수 있다. 대만은 최근 사립중학교 입시의 열기가 뜨겁다. 대만 사학 관련 법령 들은 기본적으로 공교육에서의 사학의 위상을 이렇게 규정하고 이에 부합하는 법제를 실현하기 위해 노력하고 있다.

2) 대만 사학법제 개관

대만 사학법의 역사는 1949-1974년대의 사립학교규정 시대로부터 시작된다. 1949년에 대만정부는 사립학교규정을 발표했다(李惠宗, 2014). 1954년 5판으로 개정되어 총 29개 조항이 수록되었다. 1947년 공포된 '헌법' 제167조는 "민간교육 사업에서 우수한 성적을 거둔 자를 포상하거나 보조금을 지급한다."고 규정하고 있다. 헌법은 사립교육을 보장하고 있다(李惠宗, 2014).

사립학교법은 1974년 11월 16일 제정·공포되었다. (1)총칙, (2)설립, (3)보상, (4) 감독, (5)보충의 장으로 구성되었다. 1997년 81개 조항의 전문을 수정하여 (1)총칙, (2)설립, (3)보상 및 보조금, (4)감독, (5)정지 및 해산, (6)보충의 장으로 구성되었다.

이 법은 기본적으로 민법의 특별법으로 규정되고 있다. 이 법에서 정하지 아니한 사항은 민법 및 기타 관계법령에 따른다(제2조).

사학법은 2008년에 89개의 조항에 9개의 장으로 확대 개정되었다. (1)총칙, (2)학교법인, (3)사립학교의 설립·등록·입학, (4)감독, (5)포상, 보조금 및 기부금의 정지 및 해산, (6)교직원의 퇴직 및 해고, (7)합병, 구조 조정, 정지, 해산 및 청산,

(8) 벌칙 (9) 부칙의 장이 그것들이다. 개정안의 7가지 핵심 사항은 다음과 같다(周志宏, 2008).

- (1) 학교법인은 여러 사립학교를 설립할 수 있다: 사립학교의 통폐합과 학문체계 가 일관된 사립학교체제의 확립을 촉진한다.
- (2) 정관의 내용 강화: 기부자의 의사를 존중하고 법적 제한과 관할청의 통제를 줄인다.
- (3) 감독관 및 복지 감독관 설치 추가: 일정 금액 또는 비율의 정부 보조금을 받는 학교에 대해 관할청은 공공복지감독관을 임명하여 감독 권한을 행사할 수 있다.
- (4) 법원의 개입 및 감독 메커니즘을 강화한다.
- (5) 학교법인에 대한 정보 공개 및 내부통제메커니즘을 구축하고, 행정기관의 감독을 단순화한다.
- (6) 학교법인이나 학교를 특정하지 않은 기부자에 대해서도 모두 공제 또는 비용 또는 손실로 처리한다. 개학 및 사회적 자원의 유효활용을 위한 민간 기부를 실시 및 장려한다.
- (7) 사립학교 통합과 구조 조정 및 전환의 근거 규정을 개정한다.
- 3) 현행 사학법의 개요

현행 사립학교법은 앞에서 본 바와 같이 2014년 6월 18일에 개정되어 공표된 16판이다. 전문은 총 89조에 9개의 장으로 구성되어 있다 : (1)총칙(제1조~제8조), (2)학교법인: 설립(제9조~12조), 법인등기(제13조~14조), 이사회, 이사 및 감독관 (15-33), (3)사립학교의 설립·등록·입학: 사립학교의 설립(제34조~제36조), 사립학교의 등록 및 입학(제37조~제44조)을 포함한다, (4)감독(제45-55조), (5)포상, 보조금 및 기부금(제56-61조), (6)교직원 퇴직금 및 퇴직(제62-66조), (7)합병, 구조 조정, 정지, 해산 및 청산(제67-76조), (8)벌칙(제77-80조), (9)부칙(제81-89조).

사립학교법 제1조에 의하면 이 법은 사립학교의 건전한 발전을 도모하고, 사립학교의 공공성과 자율성을 높이고, 민간의 기부금 개학을 장려하며(捐資興學), 국민의 취학기회를 늘리기 위하여 제정되었다.

"사립학교법"의 정신에 따라 중화민국의 사립학교는 개인이 "학교 개설 자금

기부"를(捐資興學)를 장려하는 것을 목표로 한다. 기부자는 "설립자"와 "당연 이사"가 될뿐만 아니라 학교에 대한 책임도 있다. 사립학교는 "기부"에서 비롯되며 "수익 창출" 행위에 관여할 수 없다(楊朝祥, 2007).

4) 사립학교법 외에 사립학교에 적용되는 법령들

대만 역시 국·공립학교 및 사립학교에 공통적으로 적용되는 법률과 사립학교에 만 적용되는 사립학교법이 있다. 모든 학교에 적용되는 법률은 교육기본법(개정일: 2013. 12. 11), 유아교육 및 보육법(개정일: 2022. 6. 29), 국민교육법(개정일: 2016. 6. 1), 고급 중등교육법(개정일: 2021. 5. 26), 대학법(개정일: 2019. 12. 11.) 등이 있다. 1968년 제정된 "국민교육법"이 1999년에 개정되면서, 제4조 제1항에서 "국민교육은 정부가 책임지고 사립학교를 장려한다."고 규정하였다.46)

2022년 10월에 "사립고등학교 이상의 퇴장에 관한 규정"이 제정되었다. 이 법은 취학연령의 인구 감소에 따른 사학을 위한 대책으로 교수진과 학생의 권리와 이익을 보호하기 위해 출구 메커니즘을 개선하기 위한 법이다.

이 규정의 주요 입법 목적은 학교가 폐쇄되기 전에 학교 업무의 정상적인 운영을 유지하고 학생을 배치하고 교직원의 이직을 지원하며 어려운 문제를 해결하기 위해 사립 고등학교 이상의 학교 퇴교 자금을 마련하는 것이다.

나. 사학법상 학교법인의 조직 관리

1) 사학행정

가) 학교법인과 학교의 관할청

학교법인의 관할청은 그 대상에 따라 둘로 나뉜다. 학교법인이 둘 이상의 직할 시 또는 현(시)에 사립학교를 설립하거나 사립전문대학 이상을 설립하거나 사립고 등학교로서 그 소재지가 현(시)인 경우, 교육부가 관할청이 된다. 기타 학교법인은 사립학교가 소재한 직할시 또는 현(시) 정부가 관할청이 된다(이하 제3조 참조).

⁴⁶⁾ https://www.6laws.net/laws/國民教育法.htm.

나) 사학자문위원회의 법제화

대만 사학행정의 특징은 사학법에 의해 사학자문위원회(consultative committee)를 법제화하여 적극 활용하고 있다는 점이다(이하 제4조 참조). 학교법인 및 당해사립학교의 설립, 구조조정, 합병, 폐쇄, 해산, 그 밖에 중요한 사항을 심의하기 위하여 학교법인 또는 소속 학교의 관할청은 학자, 전문가, 일반인, 당해 사립학교의교원대표, 당해 학교법인의 대표자 및 관계 기관의 대표자 15명 이상 25명 이하로구성된 사립학교자문위원회를 두어 자문의견을 제시하도록 한다. 주목할 것은 자문위원회 구성에서 사학측 관계자의 참여 비율이다. 사립학교교사대표와 학교법인대표의 합계가 전체 위원 수의 5분의 2 이하가 되어서는 안 된다. 사학 관련 자문위원회에서 사학 관계자의 목소리를 충분히 반영한다는 취지이다.

사학의 교사 대표 및 법인 대표는 관련 단체에서 추천한 대표 중에서 선임한다. 사학자문위원회 위원의 구체적인 선임 방법 및 자문위원회의 조직 및 운영 방법은 교육부가 정한다. 이에 따른 교육부의 '사립학교 자문위원회 구성 및 운영방법에 관한 규정'(2009.1.13. 개정) 제2조에 따르면 이 위원회는 다음과 같은 권한을 갖 는다.

<대만 사학자문위원회의 권한>

- 1. 본 법 제21조 2항, 22조 2항, 26조 2항 및 28조를 대리할 임시이사를 선출하기 위한 법원의 신청.
- 2. 본 법 제23조 2항 및 제26조 2항에 규정된 바에 따라 감독관을 대리하기 위한 임시 감독관의 임명
- 3. 이 법 제23조 제3항에 규정된 감찰인의 해임에 대한 법원의 청원 및 이 법 제25조 제1항 및 제5항에 규정된 이사장 및 이사의 해임 청원.
- 4. 이 법 제9조제1항, 제35조제2항, 제67조제1항, 제69조, 제70조 및 제72조의 규정에 의한 학교법인의 설립, 학교의 설립, 합병, 구조조정, 정지 및 해산.
- 5. 본법 제54조 제2항의 규정에 의한 본인, 후원자 및 관련 사업인력의 해임
- 6. 본 법 제55조에 명시된 관할청의 학교 포상 수여, 보조금 등의 중단
- 7. 이 법 제71조에 규정된 학교 운영 목적 변경 및 기타 교육, 문화 또는 사회 복지 사업을 처리하기 위한 변경.
- 8. 기타 학교법인 및 학교에 관한 중요한 사항

2) 학교법인의 설립

가) 설립자

사립학교법 제9조에 의하면 사립학교를 설립할 수 있는 주체는 일반인과 학교법인이다. 사학의 대표적인 설립주체는 각급 종류의 사립학교의 설립은 법률에 특별한 규정이 없는 한 학교재단법인(이하 학교법인이라 한다)이다(이하 사학법 제2조참조). 학교법인이란 사립학교를 설립·운영하기 위하여 이 법의 규정에 따라 법인관할청의 승인을 받아 설립된 재단법인을 말한다. 설립자는 이 법의 규정에 따라법인에 허가를 신청하고, 자금을 기부하여 학교법인을 설립한다(楊朝祥, 2007). 설립되는 학교법인은 내부 통제시스템을 갖추도록 이 법이 상세하게 규정하고 있다. 대만 사학법에서 흥미로운 것은 기부자와 학교법인 설립자를 당연히 같은 주체로 보지 않고 일단 법률로 확실하게 구분하고 있다는 점이다(이하 제11조 참조). 기부자는 기부자로서 정관과 무관하게 우선 학교법인 설립자를 임명한다. 그러나기부자가 먼저 정관을 만들어 허가를 받고 그 규약에 따라서 그 규약에 따라 기부자 또는 집행자가 설립자를 지정할 수도 있다. 기부자가 임명한 학교법인 설립자 가 자연인이 아니라 법인일 수도 있다. 법인이 설립자인 경우 그 직무와 권한의

나) 정관의 작성, 제출 등

행사는 임명된 대리인이 수행한다.

사립학교를 설립하고자 하는 자연인 또는 법인은 본 법의 규정에 따라 법인관할 청에 학교법인 설립 허가를 신청하고, 학교법인 설립에 필요한 자금을 기부해야 한다(사학법 제9조). 기부자는 정관과 사립학교 설립 계획을 작성하고 기증 재산 목록 및 관련 자료를 첨부하여 법인관할청에 신청서를 제출해야 한다. 그 구체적 인 신청, 허가 조건 및 기타 관련 사항에 관한 규정은 교육부가 정한다.

학교법인의 정관은 이 법이 정한 항목을 명시해야 한다(이하 제10조 참조).

<학교법인 정관의 구성 항목>

- 1. 학교법인의 목적, 기부 재산
- 2. 학교 설립이념

- 3. 창립자의 추천에 관한 사항
- 4. 이사의 총수, 자격 및 이사 후보자 추천과 선임, 해임 및 연임사항
- 5. 이사장의 선임 및 해임 사항
- 6. 이사회의 구성, 권한 및 권한, 회의횟수, 소집, 의장선출, 결의방법, 이해 관계가 있는 경우 이사의 기피 등 운영상의 사항
- 7. 감사의 총 인원수, 자격, 권한, 선발 및 해임 사항
- 8. 학교법인 및 설립된 사립학교의 경영방법에 관한 사항
- 9. 정관이 성립된 연월일

정관은 학교법인 설립 허가 전에 법인 관할청의 비준을 거쳐야 하며, 정관을 변경하는 경우에도 법인 관할청의 비준을 받아야 한다. 정관 작성기준은 교육부가 정한다.

다) 학교법인 설립 등기

설립자는 법인관할청의 초대이사 승인 후 3개월 이내에 학교법인 설립에 관한모든 사항을 초대이사에게 인계하고 기부 받은 모든 재산을 학교법인의 소유가 되도록 해야 한다(이하 제14조 참조). 위에 정해진 기한을 위반할 경우 법인관할청은기한 내에 문제를 처리하도록 감독을 해야 하며, 학교법인이 해당 기에 처리를 완료하지 않는 경우 그 허가를 취소하고, 법인설립등기가 완료된 경우에도 관할법원에 그 설립등기를 말소하도록 통지한다.

학교법인은 제1기 이사장이 선출된 후 30일 이내에 이사장이 관련 자료를 확인하고 법인의 관할청에 보고하여 승인을 받고 관할 법원으로 이송하여 재단설립 등기를 받아야 한다(이하 제13조 참조). 학교법인 설립 등기 후 이사장, 이사, 감사의 재선거, 보궐선거 등 등록사항에 변경이 있는 경우에는 그 법인의 관할청은 이를 관할하는 법원에 보고하여 등기 변경 처리해야 한다.

3) 학교법인의 기관 : 이사 및 감사, 이사회와 임시이사제

사학법은 학교법인의 기관에 관해 상세히 규정하고 있다(이하 제12조 참조). 학교법인은 이사와 감사를 두며 설립자는 초대이사를 맡는다.

가) 이사의 선임과 구성

(1) 이사의 구성과 선임

①설립 당시 이사의 자격과 구성, 선임: 이사의 자격에 제한이 없다. 다만 이사의 배우자, 3촌 이내의 친인척이 이사 총수의 3분의 1을 초과할 수 없다. 설립자는 법인 설립 후 3개월 이내에 정관에 따라 이사와 감사의 총수를 정하고 적당한이사, 감사를 인선하여 법인관할청에 보고하여 승인을 받는다. 설립자는 승인후 30일 이내에 초대 이사 및 감사를 임명하고 이사회 성립회의를 열어 이사 중 한 명을 이사장(이사장)으로 선출한다.

설립자는 이미 위에서 언급한대로 선출 없이 연임할 수 있는 당연직 이사이다 (제18조).

②이사 임기 만료시 후임이사의 선임과 구성: 이사는 4년 임기로 선출되며 연임할 수 있다(이하 제17조 참조). 매기 이사회는 정관에 규정된 이사 총수에 따라해당 인원의 3분의 1 이상을 차기이사 후보로 추천하고, 후보자 중에서 다음 기수이사를 선출한다. 차기 이사 후보자는 후보자 명단에 포함되기 전에 선임동의서를제출해야 한다.

이사회는 임기만료 2개월 전에 차기 이사를 선출하기 위한 회의를 소집하고, 선출 후 30일 이내에 선임할 이사 전원 명단을 법인에 제출하여 승인을 받아야 한다. 이사는 법인관할청의 승인을 거쳐 권한을 행사할 수 있다(이하 제21조 참조). 해당 기의 이사가 그 권한을 행사할 수 없거나 소홀히 하여 원래 이사의 임기만료 4개월 후에도 여전히 규정에 따라 차기 이사를 선임할 수 없어 학교법인이 손해를입을 우려가 있을 경우, 법인관할청은 사립학교자문위원회에 의견을 구한 후, 법원에 임시이사를 선임하여 이사직을 대행하도록 요청해야 한다.

③이사 해임시 새로운 이사의 선임: 법원이 이사 전원을 해임한 경우, 학교법인 관할청은 원 이사 또는 교육에 열의가 있는 공정한 사람 중에서 다수의 사람을 지정하여 이사를 선출하고 이사회를 다시 구성하여야 한다. 아니면 법원이 이사 전원을 해임한 후 새로운 이사회를 구성하기 전에 임시이사를 1인 이상 선임하여 이사회의 직무를 대리하게 할 수 있다. 이 때 임시이사의 이사회 직무대행은 1년으로 제한한다. 다만, 필요에 따라 연장할 수 있으며, 그 연장기간은 4년까지 가능하

며, 그 기간을 초과할 수 없다.

(2) 이사의 직무: 사학법에 감사의 경우 직무 조항이 있으나(19조, 2항) 이사의 직무를 별도로 규정한 조문이 보이지 않는다. 다만 29조에서 이사회, 이사장, 이사 및 감사는 본 법과 정관에 따라 직책과 권한을 행사하여야 하며, 교장이 법령과 계약에 따라 부여받은 직무를 존중하여야 한다고 규정하고 있다.

나) 이사장의 선임

신임 이사회는 주무관청에 승인 보고 후 30일 이내에 전임 이사장이 소집하는 이사회를 새로 소집하여 신임 이사장을 선출하고, 이를 주무관청에 보고하여 승인을 받아야 하며, 현 이사장의 임기 만료 전에 신임 이사장의 인수인계를 완료하고, 이를 주무관청에 보고하여야 한다.(이하 제22조 참조). 이사장은 외부에 대하여 학교법인을 대표한다.(제15조)

이사가 직무를 수행하지 않거나 게을리하여 이사회 구성 후 4개월이 지나도록 규정에 따라 새로운 이사장을 선출하지 못하여 학교법인이 손해를 입을 우려가 있는 경우, 법인관할청은 해당 사립학교자문위원회와 협의하여 법원에 임시이사를 선임하여 그 직무를 대행하게 해줄 것을 청구할 수 있다.

다) 감사의 구성과 선임, 직무

(1) 감사의 자격과 선임

학교법인은 1~3인의 감사를 두며, 이사회는 정관에서 규정한 자격요건에 따라 적절한 감사를 선출하며, 임기는 각각 4년이다(제19조 참조). 이사회는 감사의 임기가 만료되기 3개월 전에 후임 감사를 선출하기 위한 회의를 개최하고 선출 후 30일 이내에 법인 관할청에 보고하여 승인을 받아야 한다(이하 제23조 참조).

원래 감사의 임기가 만료된 후 4개월 이내에 규정에 따라 새로운 감사를 선출할 수 없는 경우 법인관할청은 사립학교자문위원회와 협의하여 임시감사를 선임하여 직무를 대행하게 한다. 감사가 그 직무를 수행함에 있어 제80조 제1항 제2호의 회계 증명서, 회계 장부 또는 보고서를 숨기거나 파기하거나 위 문서에 허위 또는 부정확한 내용을 기재하는 행위, 제3호의 법인 또는 학교의 관할청이 지정하거나

위임한 사람이나 기관의 검사 또는 조사를 회피, 방해 또는 거부하는 행위. 제5호의 제49조 제1항47), 제2항48) 또는 제53조 제1항49) 위반, 제7호의 규정된 방법에 따라 회계 장부를 비치하지 않거나 회계 거래를 기록하지 않거나 예산을 제때에 완료하지 않은 사유가 발생하고 그 사정이 중대한 경우에는 법인과 사립학교자문 위원회의 협의를 거쳐 그를 직무에서 해임하도록 법원에 청원할 수 있다.

감사는 재무감찰, 재무장부, 서류 및 재산자료의 감찰, 결산보고 감찰, 그 밖에 정관에서 정하는 사항 감찰 임무를 수행하는 권한을 갖는다.

(2) 공익감사제의 채택

대만 사학법에서 주목할 것은 공익감사제도이다. 법인 관할청은 학교법인이 학교 관할청이 수여하는 포상금과 보조금 총액이 전년도 학교 총세입의 25% 이상이거 나 총액이 NT\$ 1억(한화 약 40억원)을 초과하는 경우 사회공정인사 1인을 학교법 인 공익감사으로 추가 배정할 수 있다.

이 감사는 학교 법인 감사과 동일한 기능과 권한을 가지며, 실제 필요에 따라 교체 또는 파견이 취소될 수 있다. 공익감사의 자격, 파견 절차, 비용 등 관련 내용의 처리 방법은 교육부가 정한다.

다) 임원 결격사유과 임원 해임 등

(1) 임원 결격사유

대만사학법은 설립자와 임원의 결격사유를 공통적으로 규정하고 있다. 아래 사항에 해당하는 자는 이사 및 감사가 될 수 없다(이하 제20조 참조).

<학교법인의 임원 결격 사유>

1. 2006년 12월 18일 이 법의 개정규정 시행 전에 재단법인 사립학교의 이사장,

⁴⁷⁾ 학교법인은 부동산을 처분하거나 의무를 부담하게 할 때에는 이사회의 의결을 거쳐 주무관청에 보고 하여 주무관청의 확인 및 승인을 받아야 하며, 부동산을 매입하거나 임대하는 경우에도 또한 같다.

⁴⁸⁾ 전항의 규정에 의한 부동산의 처분 또는 부담금의 설정은 다음 각 호의 규정에 따른다: 부동산의 처분은 학교의 발전과 운영에 지장을 초래하지 않는 범위로 한정한다. 부동산은 교육 및 학습과 직접 관련이 없는 범위 또는 학교의 토지 또는 건물이 용도폐지 승인을 받은 범위 내에서만 부담 금을 부과할 수 있다.

⁴⁹⁾ 학교법인과 사립학교는 회계연도 종료 후 4개월 이내에 결산서를 작성하여 법인 관할청의 요구사 항에 따라 공인회계사의 감사 및 인증을 받은 후 연간 재무제표와 함께 법인 또는 학교의 관할청 에 각각 보고해야 한다.

이사장 또는 사립학교의 이사장, 이사, 감독 또는 교장을 역임한 자가 그 직위를 이용하여 범죄를 저질렀거나 법에 따라 선고를 받았거나 면직 또는 면직된 경우.

- 2. 1년 이상의 유기징역을 선고받고 형 만기후 3년이 지나지 않은 경우
- 3. 파산선고를 받고 아직 복권되지 않은 경우
- 4. 행위무능력자이거나 행위능력이 제한된 사람

(2) 이사장과 임원의 해임

이사장, 이사 및 감사는 다음 사유에 해당하는 경우 당연히 해임된다(이하 제24조 참조).

<학교법인의 임원의 해임 사유>

- 1. 사직서를 작성하여 이사회에 제출하고 회의록에 포함시킨 경우
- 2. 제20조 각 호50)의 어느 하나의 사유에 해당하는 경우
- 3. 그 지위에 있는 기회를 이용하여 죄를 범하고 형이 확정된 경우
- 4. 이사가 이유 없이 3회 연속 이사회에 불출석한 경우
- 5. 이사장이 1년 이내에 이사회를 소집하지 아니한 경우

이사장, 이사 또는 감사가 제1항 제3호의 그 지위에 있는 기회를 이용하여 죄를 범하여 기소되면 당연히 그 직무는 정지된다.

이사회, 이사장 또는 이사가 법령 또는 기부금 정관을 위반하여 학교법인의 정상적인 운영이나 사립학교의 학사업무에 영향을 미치는 경우 법인 또는 학교관할 청은 기한 내에 개선을 명하고 개선이 되지 않는 자는 법인관할청이 사립학교자문 위원회와 협의한 후 사건의 성격에 따라 사립학교의 이사장, 일부 또는 전체 이사의 직무를 일정 기간 정지하거나 해임할 것을 법원에 청원할 수 있다(이하 제25조참조). 법원이 이사 전원을 해임한 경우, 학교법인 관할청은 원 이사 또는 교육에

^{50) 20}조 각호의 사유는 다음과 같다. 1. 2007년 12월 18일 개정된 이 법 시행 전에 학교법인의 이사장 또는 이사, 학교법인의 이사장, 이사 또는 감사, 사립학교의 장으로 재직한 자로서 그 직을 이용하여 범죄를 범하고 유죄판결을 받아 금고 이상의 실형을 선고받았거나 법률에 따라 그 직에서 해임 또는 파면된 자.

^{2. 1}년 이상의 징역형을 선고받고 그 형의 집행이 종료된 후 3년이 경과하지 않은 경우.

^{3.} 파산선고를 받고 아직 복권되지 않은 경우.

^{4.} 행위 능력이 없거나 제한되어 있는 경우.

열의가 있는 공정한 사람 중에서 다수의 사람을 지정하여 이사를 선출하고 이사회를 다시 구성하여야 한다. 아니면 법원이 이사 전원을 해임한 후 새로운 이사회를 구성하기 전에 임시이사를 1인 이상 선임하여 이사회의 직무를 대리하게 할 수 있다. 이에 관해서는 이미 앞에서 언급한 바와 같다.

(3) 이사장과 임원의 보수

회장, 이사, 감사는 무보수이며 회의출석비 및 교통비를 받을 수 있다. 다만, 정 관 규정에 따라 급여를 받는 자는 상근으로 하며, 별도의 출석비 및 교통비는 지 급하지 아니한다(이하 제30조 참조). 보수 및 비용의 상한은 법인관할청이 정한다.

라) 이사회의 구성과 직무

(1) 이사회의 구성

학교법인 이사회는 7~21명의 이사와 이사가 선출하는 이사장으로 구성된다(제15조). 이사회는 약간의 업무인력을 두고, 이들을 사립학교 설립 직원 수에 편입시킨다.

대만 사학법 역시 이사 상호간에 친인척이 전횡을 행하는 것을 제한하고 있다. 이사의 배우자, 3촌 이내의 혈족 또는 인척은 이사 총수의 3분의 1을 초과할 수 없다(제16조).

(2) 이사회의 운영

이사회 회의는 정관 규정에 따라 소집한다(이하 제31조 참조). 이사회가 연속 2학기 동안 소집되지 않은 경우, 이사장을 선출할 수 없거나, 선출 후 의장이 공석이어서 이사회를 소집할 수 없는 경우, 정관에서 정한 바에 따라 이사회를 소집하지 아니하여 학교법인 운영에 지장을 초래한 경우 해당하는 경우 법인 관할청은 2명 이상의 현직 이사의 신청 또는 직권으로 이사를 지명하여 이사회를 개최할 수있다.

이사회의 결의는 재적 이사 과반수의 출석과 출석 이사 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 이사의 재선 및 보선, 이사장의 선거, 재선·보선, 교장의 선임 또는 해임, 제49조 제1항에 따른 부동산의 처분, 담보 설정, 매입 또는 임대, 학교의 휴교, 해산 또는 파산 신청에 관한 결정 등 중요 사항에 대한 결의는 이사 총수의 3분의

2 이상의 출석과 과반수의 찬성으로 의결한다(이하 제32조 참조). 위 중요 사항에 대한 결의는 총 3 회의 회의를 소집하였음에도 불구하고, 출석 이사 총수의 3분의 2 미만으로 무산되어 제4차 회의를 하게 된 때에는, 출석 이사의 수가 총 이사 수의 3분의 2에 미치지 못할 경우라도 실제 출석한 이사로 회의를 열고, 출석 이사의 과반수로 의결하도록 한다. 이렇게 하는 것은 특히 이사 상호간에 불신이 팽배하여 어느 한쪽이 다른 쪽의 의사결정을 훼방하기 위해 의도적으로 결석을 일삼은 경우에 유용하다. 여기에서 말하는 이사의 총수는 정관의 규정에 따른다. 다만, 이사가 사망하거나 사임하거나 법원의 가처분으로 직무를 수행할 수 없게 된 경우 또는 법률에 따라 정직 또는 해임된 경우에는 해당하는 이사의 수를 제한다.

바) 학교내부통제시스템의 구축

(1) 근거법령

학교법인과 학교법인이 설립한 사립학교는 인사, 재정 및 학교 운영에 대한 자체 감독을 실시할 수 있는 내부 통제 시스템을 구축해야 하며, 그 시행에 관한 사항은 교육부가 정한다(이하 제51조 참조). 2007년 12월 18일 개정된 이 법 시행전에 법인이 컨소시엄을 구성하여 설립한 사립학교는 이 법 시행일부터 1년 이내에 내부통제시스템을 구축하여야 한다. 이에 따라서 교육부가 정한 법령은 "학교법인 및 사립학교 설립-운영에 관한 내부통제제도 시행에 관한 규정"이다. 2017년 5월 12일 개정되었다.

(2) 학교법인 및 사립학교 설립·운영에 관한 내부통제제도 시행에 관한 규정의 내용

이 규정은 그 목적이 학교 운영의 효과성 및 효율성, 자산의 안전성 등 운영의 효과성 및 효율성을 확보하고, 내부 및 외부 재무 보고 및 비재무 보고를 포함한 보고의 신뢰성, 적시성 및 투명성을 갖추며, 관련 법률 및 규정을 준수하는 것이라고 밝히고 있다. 이 규정은 학교법인 및 소속 사립학교는 학교의 인사, 재정, 운영 등을 이사회, 학교 및 그 구성원이 실행하는 경영과정을 통하여 자율적으로 통제할 수 있는 내부통제시스템을 구축하는 것을 주된 내용으로 함을 밝히고 있다. 이 규정에 따르면 내부통제제도는 학교법인과 학교가 자체적으로 정하며, 학교법인이사회의 승인을 받아 시행하도록 하고 있다. 이 시스템의 중요한 구성요소는 다

음과 같다.

- (1)통제환경: 학교법인과 학교는 조직문화, 청렴 및 윤리적 가치, 조직구조, 권한과 책임의 배분, 인사정책, 성과측정, 보상 및 처벌 등 이 시스템의 기초를 설계하고 시행하여야 한다.
- (2)위험 평가: 학교법인과 학교 관리자는 먼저 다양한 목표를 설정하고 각급 단위와 연계하는 동시에 목표의 적합성과 대내외 환경 변화의 영향 및 부정 발생 가능성을 고려하여 적절한 위험 관리 정책 및 절차를 통해 위험 식별, 분석 및 평가를 수행해야한다. 평가 결과는 학교법인과 학교가 필요한 통제를 적시에 설계, 수정 및 실행하는 데 도움이 된다
- (3)통제 운영: 위험 평가 결과에 따라 학교법인과 학교는 허용 가능한 범위 내에서 위험을 통제하기 위해 적절한 정책과 절차를 채택한다. 통제 운영의 구현에는 모든 수준, 비즈니스 프로세스의 모든 단계 및 모든 기술 환경에서 학교법인과 학교의 감독 및 관리가 포함된다
- (4)커뮤니케이션: 학교법인과 학교는 학교 업무의 계획, 실행 및 감독과 관련된 내부 및 외부 정보를 수집, 생성 및 사용하여 내부 통제의 다른 구성 요소의 지속적인 운영을 지원하고 효과적인 정보 전달을 보장하며 필요한 사람들이 정보에 적시에 액세스 할 수 있는 메커니즘을 제공한다.

아울러 이 규정은 학교법인과 학교가 이 시스템의 효과성, 적시성 및 정확성을 판단하기 위해 다음과 같은 감독을 실시하도록 의무화하고 있다.

<내부통제시스템을 위한 효과성 등의 감독>

- 1. 정기 감독: 감독 수준은 직무에 따라 계층적 책임 수준에 의해 승인된 업무에 대해 지속적이고 정기적인 감독을 수행한다.
- 2. 자체 평가: 책임 분담에 따라 관련 단위가 각 구성 요소의 운영 효율성을 평 가한다.
- 3. 감사 평가: 내부 감사인은 객관적이고 공정한 방식으로 내부통제 이행 여부 를 검토하고 적시에 개선을 권고하며, 내부통제 시스템의 미비점이 발견될 경우 적절한 수준의 감독자, 이사회 및 상급자에게 보고해야 한다.

이 규정은 학교법인과 학교는 이 제도를 설계, 시행 또는 평가함에 있어 이러한 구성요소를 고려하여야 한다는 점과 현실적 필요에 따라 필요한 항목을 조정할 수 있다는 점을 규정하고 있다.

사) 임원과 교직원의 이익충돌 회피 등

대만사학법이 임원과 교직원 등의 이익충돌 회비 조항을 둔 것도 주목된 다.

학교법인과 사립학교의 설립자, 이사, 감사, 청산인, 교장, 직원, 교원 등이 직무를 수행함에 있어 이익이 충돌할 경우 이를 자발적으로 회피하여야 하며, 직무상의 권력, 기회, 방법을 이용하여 자신이나 제3자의 부당한 이익을 추구해서는 안 된다(제81조 참조). 법인 또는 학교관할청, 검사, 학교법인 이사, 감사 또는 이해관계인은 해당 직원에게 그들의 부당한 이익을 학교법인 또는 사립학교에 반환하도록 명령할 것을 법원에 요청할 수 있다.

4) 사립학교

사학법상 사립학교 자체에 관한 규정 내용을 본다. 사립학교는 그 명칭에서 소속된 학교의 종류, 등급 및 소속학교 법인을 명확히 표시하여야 한다(제5조).

사립학교는 분교를 설치하거나 부서를 나눌 수 있다(이하 제6조 참조). 분교의 설치 및 부서를 나누는 기준, 절차 및 관리 방법은 교육부가 정한다.

가) 사립학교의 설립

학교법인은 각급 종류의 학교 설립을 동시에 또는 순차적으로 신청할 수 있으며, 이미 등록된 사립학교를 병합 신청할 수 있다(이하 제34조 참조). 학교법인이 사립 학교의 설립, 개편, 합병 또는 폐교를 신청하는 경우 사립학교 관할청은 각급 학교 법령의 규정에 의거하여 지역의 수요 및 학교분포 등을 고려하여 허가한다. 이점 대만의 입법태도가 돋보인다. 학교법인만의 입장을 고려하기보다 이런사정을 감안 하여 판단하도록 하고 있다. 이 때 사립학교 설립, 개편, 합병, 폐교 조건 및 심사 절차에 관한 규정은 교육부가 정한다. 학교법인은 법인등록 후 3년 이내에 사립학교의 설립 및 등록을 완료하여야 한다(이하 제35조 참조). 법인으로 등록 후에도 3년의 기간을 두어 학교설립에 필요한 기간을 충분히 주고 있다. 학교법인이 사립학교의 설립을 신청할 경우 각급, 각종 학교법의 관련 규정에 따라 학교 설립계획을 제출해야 하고, 이에 대해서 학교관할청이 심의 후, 설립을 허가한다. 학교법인이 설립 승인을 얻은 후 정당한 사유없이 위의 기한 내에 사립학교의 설립 및 등록을 완료하지 아니하고 학교 관할청이 설정해주는 추가 기한 내에 절차를 완료하지 못한 경우, 또는 그 학교 설립 활동이 불법적인 경우 학교 관할청은 원래의 설립 허가를 철회 또는 폐지해야 하고이를 공고한다. 필요시 법인 관할청은 학교법인 자체의 설립허가를 철회 또는 폐지할 수도 있다.

학교법인이 작성하는 학교 설립 계획에는 다음 항목이 포함되어야 한다(이하 제 36조 참조): 학교 설립 목적, 학교명, 학교의 위치, 학교 부지 면적, 학교 건물, 설비 및 유관 자료, 대학, 학과, 연구소, 교유과정, 과, 조, 반, 급 및 부속 기구 개설 계획, 학교 예산 견적, 학교 설립 자금 및 재산의 금액, 유형, 가치 및 관련 증빙 서류, 학교 법인에 관한 자료

여기에서 학교 부지는 학교 설립을 신청할 때 증여 토지 또는 임차 토지인지에 대한 관련 증명서를 취득해야 하며, 학교건물 및 설비 등은 대학, 학과, 연구소, 프로그램, 과, 조, 반, 급 및 부속 기구 개설 계획에 맞춰 몇 년간 나누어 완성해야 하며, 필요한 경비도 몇 년에 나누어 계획을 세워야 한다. 또한 위에서 언급한 토지 임대의 경우 그 지속 가능한 운영을 위해 학교 등록 또는 학교 토지 범위 변경후 최소 30년 동안 임대해야 한다. 또한 국유재산이 아닌 토지, 공기업, 정부가 기증한 재단을 임차하는 자는 국유재산법의 규정에 따라 임차료를 산정하여 징수하며, 임대기간과 동일한 지상권을 설정하고, 학교용으로 한정하며, 법에 따라 공증을 받은 후 위의 규정에 따라 심사를 완료한다.

나) 사립학교 등록 및 학생 모집

대만 사학법상 한 가지 특징은 사학법 자체에 국공립학교와 다른 사립학교의 동록 및 학생 모집에 관하여 규정하고 있다는 점이다. 국공립학교와 달리 사립학교학생 모집에 관하여 사학법이 따로 정하는 것은 그만큼 사학의 학생 선택권과 학생들의 사학 선택권을 보장하고 있다는 증거이다.

학교법인은 학교 관할청이 승인한 기한 내에 학교 설립을 완료해야 하며, 이사장은 관련 서류를 학교 관할청에 제출하여 학교의 건 등록 승인을 신청해야 한다. 필요한 경우 연장을 신청할 수 있다(이하 제37조 참조). 관련 서류는 법인등기증서, 학교 토지, 재산, 책, 장비 및 교사 목록, 학교 조직 규정, 제안된 교장의 이력서, 증명서 및 동의서, 회계사가 인증한 재무제표, 학교설립을 위한 자금조달, 보관및 지출의 계산 및 설명, 향후 5년간의 수입지출예산서 및 특별회계에 예치되어있는 학교설립자금 증빙서류, 교칙 및 인사·재무·회계·조달·재산 등 중요한 학교규칙 등이다.

여기에서 학교설립자금 및 학교설립시 학교법인이 필요로 하는 자금, 등록 및 입학 후 3년 이내의 학교운영에 필요한 자금은 차입자금으로 조달할 수 없다.

사립학교는 학교 관할청의 심사를 받고 관련 규정을 준수하며, 학교 설립 작업을 완료하고 학교 설립 자금을 특별 계정에 예치하고, 설립 과정을 완성해야만 그 등록을 허가 받는다(제38조). 학교 관할 당국의 등록 허가를 받은 고등학교 이하학교는 나중에 참고할 수 있도록 교육부에 보고해야 한다.

사립학교는 학교 관할청의 등록 허가 후에만 학생을 모집할 수 있다. 학교는 매학년도 학생 모집 전에 법률 및 규정에 다른 규정이 없는 한 학생 모집 방법, 대학, 학과, 연구소, 프로그램, 과, 조, 반, 급의 모집 정원, 입학 방법 및 정원 배정 안을 작성하여 학교 관할 당국에 승인을 받아야 한다(이하 제39조 참조). 생각건대이 점이 국·공립학교와 다른 점이라 하겠다. 공립학교의 경우에는 위 항목들을 개별 학교 단위로 결정하는 것이 아니라 설립자인 중앙정부나 지방 정부 차원에서모든 국립 혹은 공립학교에 동일한 내용으로 정한다. 이 내용들은 사학법이 사립학교의 특수성과 자주성을 보장하고 있는 간접적 표시 중의 하나이다.

사립학교는 위에서 관할청이 승인한 모집 정원을 기준으로 학생을 위해 이행보 증보험에 가입할 수 있으며 보험계약, 보험범위, 보험금액, 보험료율 및 이행보증 보험의 기타 관련 사항에 관한 규정은 교육부가 정한다. 이 법규에 의해 등록 허가를 얻지 못한 자는 정규교육의 이름으로 학생들을 모집하고 수업할 수 없다(제 40조).

다) 교무행정

교무행정 역시 대만 사학법의 또 하나의 특징을 보여준다. 일반 국·공립학교의

경우 학교교육법이나 국민교육법에 공통적으로 규정된 법규에 따르도록 하고 있는데, 사립학교에 관해서는 특별히 몇 가지 점을 따로 규정하고 있다.

라) 학교장의 임용과 학교장의 권한 및 학교법인 이사회와의 관계

(1) 교장의 임용과 권한

사립학교에는 1인의 교장을 두며, 교장은 학교의 법인에 의해 선출되고 법률이 규정한 자격을 충족하며 해당 법률의 규정에 따라 임명된다(이하 제41조 참조). 학교법인의 이사장, 이사, 감사의 배우자 및 직계혈족은 교장이 될 수 없다.

교장이 공석인 경우, 학교의 법인은 6개월 이내에 다른 교장을 선출하고 관련 법령에 따라 그를 임명한다(아하 제42조 참조). 학교 법인이 위의 기한 내에 교장 을 선출하지 못하거나 임명된 교장의 자격이 충족되지 않는 경우, 학교 관할청은 3개월의 기간을 주어 재임명하도록 명령해야 한다. 해당 기간에 학교장을 임명하 지 못하거나 임명은 하였는데, 자격이 부합하지 않을 경우, 학교관할청은 자격을 갖춘 교장이 재임명될 때까지 적절한 사람을 임시로 교장으로 지정하여 교장의 직 무를 대행하도록 한다.

교장은 법률 및 학칙에 따라 교무를 관리하고, 학교 법인 이사회의 결의를 이행하고, 감독 및 평가를 받으며, 직무 범위 내에서 대외적으로 학교를 대표한다. 교장은 전임이어야 하며 본교의 수업 외에 학교 밖에서 전임을 맡을 수 없다. 사립초등학교와 사립중학교를 합병하여 설립한 사립초·중학교는 실제 필요에 따라 교장 1인을 더 둘 수 있으며, 학교조직 규정 안에 각 교장의 직무, 권한, 책임 및 대외적으로 학교를 대표하는 교장을 명시하여 학교주무 기관에 보고하여 승인을 받아야 한다.

(2) 학교법인 이사회와 교장의 관계

이사회, 이사장, 이사 및 감사는 본 법과 정관의 규정에 따라 직책과 권한을 행사해야 하며 또한 교장이 본 법과 기타 관련 법률 및 계약에 따라 부여받은 직무를 존중해야 한다(아하 제29조 참조). 이것은 학교소유권과 경영권의 분리원칙을 확립하고, 이사회가 사립학교법에 규정된 기능과 권한을 행사할 때 교장의 행정권을 존중함을 명시한 것이다.

그러나 대만도 현실이 그리 간단하지는 않은 것으로 보인다. 현지 관련 학자의

지적을 본다. 이사회는 교장을 선출 및 해임한다. 교장 및 관련 감독관을 이사회에 참석시켜 보고서를 제출하도록 하고, 교장이 제안한 학교 발전 계획을 검토할 수 있다. 그런 점에서 교장은 학교를 대표하지만, 개발 계획을 이사회에 보고하고, 학교의 효율성을 보고하며, 학교 운영에 대한 책임을 진다. 성공 또는 실패를 관리할 책임이 있다.

교장은 이사회의 지시를 받으며, 실질적인 운영상 교장과 이사회가 경영철학 등에서 의견이 일치하지 않거나 학교 경영실적이 좋지 않을 경우 교장은 사퇴해야한다(盧延根, 2020).

이사장, 이사 및 감찰인은 사립학교의 교장 또는 학교의 기타 행정직을 겸직할수 없다. 이사장, 이사, 감사, 교장의 배우자 및 3촌 이내의 혈족 또는 인척은 설립된 사립학교의 총무, 회계 및 인사 업무를 담당할 수 없다. 규정을 위반한 사람에 대해 학교관할청은 학교에 즉시 해고 하도록 명령한다(제44조).

학교법인은 교장이 직무상의 기회를 이용하여 범죄를 저질러 기소된 경우 판결이 확정될 때까지 직무를 정지하고 관할청에 보고하여 학교조직의 관련 규정에서 정하는 자로 하여금 그 직무를 대행하게 할 수 있다(이하 43조 참조). 학교법인은 교장이 형사범죄로 유죄판결을 받거나 교육관계 법령을 중대하게 위반하거나 교원의 품위를 현저히 손상시킨 경우에는 즉시 해당 교장의 임용을 해지하고 해당 법령의 규정에 따라 새로운 교장을 선정하여 임명하여야 한다. 이 경우 학교법인이 교장을 해임하지 아니하는 경우에는 학교당국이 직권으로 해임하고, 관련 규정에따라 학교기관이 지정하는 자를 교장의 직무를 대행하게 할 수 있다.

사립학교의 장 또는 학교의 책임자 또는 학교의 담당자가 그 직무를 수행함에 있어서 제80조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있고 그 사유가 중대할 경우, 학교의 관할청은 제80조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 중대하다고 인정되는 경우에는 해당 사립학교의 자문위원회와 협의한 후 해당 사립학교의 교장 또는 교감을 그 직무에서 해임할 수 있다. 학교 당국도 사립학교 자문위원회와 협의한 후 직권으로 해당 교직원을 해임할 수 있다(제54조).

여기에서 80조 1항은 학교법인과 사립학교의 설립자, 이사, 감사, 청산인, 교장, 직원, 교원 등이 직무를 수행함에 있어 이익이 충돌할 경우 이를 자발적으로 회피하여야 하며, 직무상의 권력, 기회, 방법을 이용하여 자신이나 제3자의 부당한 이익을 추구해서는 안 된다고 하는 규정이다. 법인 또는 학교관할청, 검사, 학교법인이사, 감사 또는 이해관계인은 관련 직원에게 그들의 부당한 이익을 학교법인 또

는 사립학교에 반환하도록 명령할 것을 법원에 요청할 수 있다.

사립학교에서 인사상 또는 금전적 위반으로 중대한 분쟁이 발생하여 학교의 정상적 운영에 중대한 영향을 미치고 사태가 긴급한 경우 학교관할청은 직접 교장및 관련 인원의 직무를 정지시키고 적절한 사람을 파견하여 그 직무를 대행하게한다(이하 사학법 제54조 참조). 사립학교장과 유관업무를 주로 하는 사람들이 직무를 집행할 때 제80조제1호의 사유에 해당하고, 그 사유가 중한 경우에는 학교관할청이 사립학교자문위원회의 자문을 거친 후, 그 직무를 박탈한다.

마) 사립학교 교원의 채용 방법

사학법은 교장과 교원 중에 교장의 선임에 관해서만 규정하고 있다. 이 법 제32 조 1항 4호에 의하면 사람학교 교장은 이사회가 선임하고 해임한다.51)

대만교육법상 사립학교 교사의 임용에 관해서는 국·공·사립학교 교원에 공히 적용되는 교원 임용 관련법은 교사법(教師法)이 적용된다.52) 이 법 제9조는 중등급이하 학교의 교원의 임용은 초임, 갱신, 종신임용으로 구분하며, 교원평가위원회의심사와 승인을 거쳐 학교장이 임용한다고 규정하고 있다.

동법 제10조는 교원평가위원회의 구성에 관해 상세히 규정하고 있다. 이 위원회는 교원 대표, 학교 행정직 대표 및 학부모회 대표를 포함하되, 행정직 또는 이사가 아닌 교원 대표를 전체 위원 수의 1/2 이상 위촉한다. 교원평가위원회의 업무, 구성, 임기, 절차, 제척 및 기타 관련 사항은 교육감이 정한다고 규정하고 있다.

한편 교원양성법은 중학교 및 유치원 이하 학교의 교원을 양성하고 교원의 재원을 풍부히 하며 전문지식을 함양하기 위하여 제정되었다.

다. 사학법상 학교법인의 재산관리·운영과 회계제도

1) 재산의 관리·운영

가) 재산의 출연자

대만 사립학교법 제9조는 일반인과 법인은 사립학교를 설립하기 위해 허가를 신청하려면 기부자 또는 유언집행자가 정관과 사립학교 설립계획을 수립하고 기부

⁵¹⁾ 이하의 내용에 관해서는 허종렬, 2023 : 33에서 발췌 인용하였다.

⁵²⁾ https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0020040

재산 목록 및 관련 자료를 검토하여 법인관할청에 신청해야 한다. 신청 절차, 허가조건 및 기타 관련 사항의 방법은 교육부가 정한다.

나) 재산의 출연과 등기

일반인과 법인이 사립학교를 설립하기 위해서는 학교설립계획과 함께 자금을 기부하여 학교법인을 설립해야 한다. 학교 설립 계획에는 학교의 위치, 학교 부지 면적, 학교 건물, 설비 및 유관 자료와 학교 예산 견적, 학교 설립 자금 및 재산의금액, 유형, 가치 및 관련 증빙 서류를 포함하여야 한다.

자금을 기부할 때는 기부자 등이 정관에 기부하는 재산을 명시하고, 기부재산 목록 및 관련 자료를 법인관할청에 청해야 한다(제10조). 기부자는 스스로 설립자 가 될 수도 있고, 설립자를 따로 세우고, 본인은 기부자로 남아 있을 수도 있다. 아뭏든 설 립자가 되면 설립자는 법인관할청의 제1기 이사 승인 후 3개월 이내에 학교법인 설립에 관한 모든 사항을 제1기 이사에게 인계하고 기부를 받은 모든 재 산을 학교법인의 소유가 되도록 해야 한다(제14조).

학교 법인은 학교관할청이 승인한 기한 내에 학교 설립을 완료해야 하며, 이사장은 법인등기증서, 학교 토지, 재산, 도서, 장비 및 임용 예정 교사 목록, 교칙 및 인사·재무·회계·조달·재산 등 중요한 학교규칙 등을 갖추어 법인관할청에 학교의 설립등기신청(대만어로 '입안(立案)'이라 한다) 허가를 신청하고, 필요한 경우 그것의 연장을 신청할 수 있다(제37조)

다) 학교법인의 재산 관리

학교재산과 학교법인 및 그들이 설립한 사립학교법인 기금의 관리 및 사용은 법인 또는 학교관할정의 감독을 받는다(제45조). 기금 및 경비는 이사, 감사 및 기타개인 혹은 비금융기관에 위탁하거나 대여할 수 없다. 학교법인이 설립한 각 사립학교의 재정·인사·재산은 독립적이어야 하며, 2개 이상의 학교를 순차적으로 또는 동시에 입안을 신청한 경우에는 학교설립기금 및 설립에 필요한 자금을 별도로 세워서 준비하여야 하며, 학교법인은 학교 입안 전에 전용계좌를 만들어야 하며, 본법에서 규정한 것이 아닐 경우 서로 유용할 수 없다. 학교설립기금의 지출은 학교관할정의 승인을 받아야 한다.

대만의 사립대학은 심각한 재정 문제에 직면하고 있다(劉秀曦, 2021). 아동 감소 효과가 확대되면서 대만 사립대학의 비즈니스 위기가 점차 표면화되고 있다. 2014 년부터 2020년까지 6개 사립학교가 잇달아 퇴출길에 올랐다.

라) 재산의 처분

사립학교가 학교업무의 필요에 의해 공유, 공영사업 혹은 학교법인의 토지를 필요로 하는 경우 학교법인은 학교관할청에 요청하여 토지관리기관 또는 목적사업절차와 협의하여 법에 따라 매각하거나 임대하도록 할 수 있다. 토지를 변경하여 이용하고자 하는 경우 학교법인이 학교 관할청에 보고하여 유관기관이 규정에 따라처리하도록 한다. 정부의 도시계획기관은 기존의 사립학교 부지에 영향을 미치는도시계획을 수립하거나 변경하는 경우 학교관할청과 사립학교의 의견을 들어야 한다(제48조)

학교법인의 부동산 처분 또는 부담 설정은 이사회의 의결을 거쳐 학교관할청에 요청하여 법인관할청의 승인을 받아 처리한다. 부동산 구매와 부동산 임대 역시 마찬가지다. 부동산 처분 또는 부담 설정은 학교의 발전과 학교업무에 지장을 주지 않는 범위 내에서 한다. 부동산은 교육과 직접적인 관련이 없거나 포기가 승인된 학교 토지 및 건물에 한정한다(제49조).

2) 회계제도의 통합 운영

가) 학교법인과 학교의 통합회계제도의 구축

학교법인과 그 법인이 설립한 사립학교는 회계사무를 수행하기 위하여 회계제도를 두어야 하며, 회계제도의 규정사항, 회계부서의 설치 및 그 직원의 임용, 해임, 회계 및 관리, 그 밖에 준수하여야 할 사항에 관하여 필요한 사항은 교육부장관이 정한다(이하 제52조 참조). 학교법인과 그가 설립한 사립학교의 연간 수입과 지출예산은 각각 법인 또는 학교관할청에 비치하여 참고할 수 있게 한다. 학교법인 및 사립학교 예산의 항목, 종류, 기준, 산정방법, 재원 등은 예산연도 말까지 학교정보 망에 공시한다.

여기에서 교육부가 정한 학교회계제도에 관한 규정의 내용 요지를 정리해본다.

규정의 제목은 "학교법인 및 설립 사립학교의 회계제도 확립을 위한 시행 규정"53) 이다.

이 규정 제4조에 의하면 우선 학교법인은 하나의 사립학교만을 설립하고 그 지출을 이사회 결의로만 하는 경우에는 그 학교법인의 회계제도를 설립한 사립학교의 회계제도에 통합하여 적용할 수 있다고 규정하고 있다. 이것은 학교법인과 소속 학교가 하나의 회계장부만으로 통합하여 운영할 수 있음을 명시한 것이다. 또한 이 규정 제13조는 학교법인의 회계사무를 학교법인이 설립한 사립학교의 회계시스템에 통합하여 처리하는 경우에는 학교법인이 설립한 사립학교가 보고 주체이며, 이사회의 경비지출에 관한 사항을 충분히 공개하여야 한다고 규정하고 있다.이 규정 제7조는 학교법인 및 학교법인이 설립한 사립학교는 회계제도에서 설립 근거및 시행 범위, 부기 조직의 도표, 회계 보고서의 종류 및 해당 보고서의 형식, 회계 계정의 유형, 이름, 정의 및 개수, 회계 장부의 종류와 그 형식, 회계 증명서의종류와 형식, 회계 업무 처리 원칙, 기타 관련 규정을 명시하여야 한다고 규정하고 있다. 아울러 같은 조 제4항에서는 회계는 자산, 자산, 부채, 자본금 및 잔액, 수익, 비용 등을 구분한다고 규정하고 있다.

제13조에서는 학교법인 및 각급학교는 회계연도가 종료되면 지체 없이 결산을 작성하여 학교법인 관할청의 요건을 갖춘 회계사의 검인을 받아 학교법인이사회의 승인을 받은 후 매년 11월 30일까지 학교법인 또는 해당 학교의 관할청에 보고하여야 한다고 규정하고 있다. 각급학교에서 하는 회계보고라도 어디까지나 전체를 총괄하는 학교법인의 승인을 받도록 하고 있음을 알 수 있다. 그러나 일단 회계보고 작성 자체는 보고 주체에 따라서 구별하여 하도록 하고 있다. 즉 학교법인 및학교법인이 설립한 사립학교, 학교법인, 학교법인이 설립한 각 사립학교로 세 가지로 구분하여 작성토록 하고 있다. 주체 간의 각 보고서를 종합하여 보면 자금의 흐름을 한 눈에 파악할 수 있을 것이다.

나) 학교간 회계의 독립

학교법인 및 학교법인이 설립한 사립학교의 학교 재산과 자금의 관리 및 사용은 법인 또는 관할청의 감독을 받아야 하며, 이사, 감사를 비롯한 개인 또는 비금융기관에 자금 및 경비를 위탁하거나 대여할 수 없다.(이하 제45조 참조). 학교법인이

⁵³⁾ 學校財團法人及所設私立學校建立會計制度實施辦法(2009年 2月 4日). https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL008409.

설립하는 각급 사립학교의 재정, 인사 및 재산은 서로 독립하여야 하며, 학교법인 이 2개 이상의 학교의 설립을 신청하는 경우에는 학교설립기금과 학교설립에 필요한 자금을 따로 조성, 준비하여야 하고, 학교법인은 학교설립 전에 그 자금의 보관을 위한 특별회계를 설치하여야 하며, 이 법의 규정에 의한 경우를 제외하고는 그자금을 서로 이전할 수 없다.

다) 회계제도의 운영

사립학교의 수입은 모두 금년도 예산 항목의 지출에 사용하고, 잔금은 학교 기금에 적립하여 사용한다. 잔금은 학교법인이 법인관할청의 동의를 얻어 누적 잉여금의 절반 이내에서 학교의 재정 자원을 늘리는 데 도움이 되는 투자로 전환하거나 같은 학교법인이 설립한 기타 학교에 유용하며, 투자 혹은 유용의 항목, 조건, 절차, 비율, 제한 및 기타 준수사항은 교육부가 정한다. 투자는 이사회가 정관 및관계법령의 규정에 따라 해하며 이를 위반하여 학교법인에 손실을 입힌 경우에는의결에 참여한 이사가 연대하여 책임을 지고 손실액을 보상한다. 다만, 이의를 표시한 이사가 기록이나 서면으로 증명할 수 있을 경우 책임이 면제된다(제46조).

사립학교가 학생으로부터 징수하는 비용의 항목, 목적, 금액, 그 밖의 준수사항에 관한 규정은 학교관할청이 정한다. 사립학교가 매 학년도에 학생에게 부과하는 비용의 항목, 목적 및 금액은 공개해야 하며, 학교 정보 네트워크에 공지하고 학생모집요강에도 명시한다(제47조)

라) 회계제도의 지원과 감독

張秋桂(2004)의 리서치에 따르면 대만 사립학교의 재정 기반은 독립적인 금융기관인 공익재단이다. 교육부는 사립학교의 자율성을 높이고, 사립학교의 특성을 발전시키고, 사립학교를 육성하여 교육의 질을 향상시키기 위해 학교 운영에 있어서 사립학교의 자율성을 대폭 확대하였다. 재정 운영, 수입 및 지출 조건에서 사립학교는 자체 콘텐츠를 사용자 정의할 수 있는 권한을 보장받고 있으며 규정에 따라 준비된 예산은 이사회에만 책임이 있으므로 실행에 더 큰 유연성이 있다. 재정건전성 여부는 재정시스템이 적절하고 엄격한가에 달려 있기 때문에 사립학교는 공정하고 개방적인 재정시스템을 갖추어야 하며, 예산, 자금사용, 재산관리에 대한

명확한 지침이 있어야 한니다.

王紫玲(2006)은 재정 위기가 사립대학이 인식하는 가장 큰 도전이라고 보고 있다. 최근 몇 년 동안 많은 사립대학들은 재정문제를 겪었다. 이것은 교육, 연구 및 서비스 분야에서 교사와 학생의 정상적인 활동에 간접적으로 영향을 미쳤다. 교육부가 제정한 '사립학교 회계제도 시행방안'은 사립대학의 재정 운영을 개선하기 위한 관점에서 사립대학이 내부통제 원칙을 준수하고 내부관리 및 감사운영규칙을 제정하도록 규정하고 있는데 이는 중요한 지원조치 중 하나다.

학교법인 및 그가 설립한 사립학교는 회계연도 종료 후 4개월 이내에 결산을 완료하고, 연간재무제표는 법인관할청의 규정에 부합하는 회계사의 인증을 확인한다음 법인 또는 학교 관할 당국에 비치하여 참고할 수 있게 한다(제53조 참조). 학교법인 및 학교법인이 설립한 사립학교의 재무 사무를 감독하기 위해 법인 또는학교관할청은 수시로 회계사를 파견하거나 선임하여 재무제표, 재무제표의 서명확인에 관한 보고서, 내부 통제 및 기타 사항을 검사하게 할 수 있다. 학교법인 및학교법인이 설립한 사립학교는 전 2항에서 정한 검사 또는 심사 시 관련 자료의제공에 협조하여야 하며, 이를 회피, 방해 또는 거부하여서는 아니 된다. 공인회계사의 감사 및 인증을 받은 학교법인 및 설립 사립학교의 결산 및 연도별 재무제표는 「사학기관 재무회계규칙」및 「사학기관 재무회계규칙」의 관련 규정에 따라 공시한다.

3) 수익사업

규정 제5조는 법 제50조에 따라 설립된 사립학교의 자회사 또는 관련사업자가 대외사업을 하는 경우에는 그 회계제도를 별도로 정하여 교육청 및 학교법인의 이사회의 승인을 받아 시행하여야 한다고 규정하고 있다. 이것은 학교법인이 수익사업을 하고자 하는 경우 수익사업회계를 별도로 관리하여야 함을 규정한 것이다.

학교법인이 설립한 사립학교는 교육의 효율성을 높이고 학교의 재정을 확충하기 위하여 학교의 관할청과 사업목적에 따라 관할청의 승인을 받아 교육, 실습, 실험, 연구 및 진흥에 관한 부설기관을 설치할 수 있다(이하 50조 참조). 법령에 따라 국 가기관, 민간기업 또는 사인의 출자 혹은 위탁을 받거나 협동조합 운영, 그 밖에 적법한 방법으로 교육, 실습, 실험, 연구 및 진흥에 관한 사업을 운영하는 경우도 같다. 부설기관 또는 관련 사업의 재정은 학교의 재정과 엄격히 분리하고, 그 잉여금은 교원의 자질향상, 기자재 확충, 교비 충당 등에 사용하여야 하며, 법령에 달리정하거나 학교의 관할청이 승인한 경우를 제외하고는 특정인에게 특혜를 주기 위하여 사용할 수 없으며, 학교 폐교 후 잔여재산은 학교법인에 귀속한다. 위의 법령에 따라 운영되는 부설기관 또는 관련 사업은 학교의 정상적인 운영에 영향을 미치지 아니하며, 그 업무 및 재정은 여전히 학교법인의 감독을 받아야 한다.

4) 학생 등록금의 사용

사립학교가 학생으로부터 징수하는 비용의 항목, 목적, 금액, 그 밖의 준수사항에 관한 규정은 학교관할청이 정한다(이하 제47조 참조). 각 학년도에 사립학교가학생으로부터 징수하는 수업료의 항목, 목적 및 금액은 공개되어야 하며, 학교 정보망에 공지하고 등록 안내 책자에 명시해야 한다.

라. 사학법상 학교법인에 대한 조성과 감독

대만의 사립학교는 사립학교법, 교육기본법, 유아교육법, 국민교육법, 중등교육법, 대학법의 적용을 받는다. 이 법들에 의해 국가와 정부의 사학에 대한 조성과 규 제가 이뤄진다.

1) 학교법인과 사학에 대한 조성

가) 사학조성을 위한 학교 평가

각급 정부는 연간 교육예산을 편성할 때 학교의 건전한 발전의 필요성, 학교법 인의 실태, 사립학교 내부통제시스템의 건전성, 학교운영의 특색 등 실제 정황을 심사하여 포상과 보조금의 원칙을 명확히 규정하고, 사립학교에 포상과 보조금을 지급하며, 사회적으로 수요가 있으나 공립학교가 충분히 제공하지 못하며, 교육 자원이 부족한 지역이나 과목은 우선하여 포상과 보조금을 준다. 포상 및 보조금에 대한 조건, 원칙 및 심사 절차는 학교관할청이 정한다(포상과 보조금 지급 등의 총괄적 원칙 제59조). 이 심사를 위한 것이 학교법인과 학교평가이다.

- (1) 자체 평가: 대만 사학법은 학교가 교육, 연구, 봉사, 상담, 학교행정, 학생참 여 등의 사항에 대하여 정기적으로 자체평가를 실시하도록 규정하고 있다. 평가 규정도 각 학교에서 정하도록 하고 있다(제57조 1항).
- (2) 학교관할정 평가: 사학법은 사립학교의 발전을 촉진하기 위하여 학교관할정이 평가위원회를 구성하거나 학술단체 또는 전문평가기관에 위탁하여 정기적으로 사립학교 평가를 실시하고 그 결과를 공시하도록 한다(제57조 2항).

학교관할청은 평가 항목, 기준, 절차 등과 평가 결과를 활용하여 학교운영의 자율성을 보장하고 법령상 제한받지 않는 범위와 처리 방법, 절차 등을 정한다.(제57조6항)

교육부는 평가결과에 대한 검증절차, 재지원 조건과 기타 관련된 사항의 준칙을 정한다(제57조 7항).

나) 평가의 활용

(1) 포상: 대만 사학법은 사립학교가 경영상태가 양호하고 실적이 우수한 경우법인 또는 학교관할청은 학교법인, 교장 또는 관계자에게 포상할 수 있다고 규정하고 있다. 구체적인 포상 기준은 다음과 같다.

<학교관할청의 포상기준>

- 1. 학교법인 조직이 건전하고 자금을 대대적으로 조달하여 학교업무 발전에 크 게 이바지한 경우
- 2. 학교 법인이 교직원의 처우, 퇴직금, 연금, 보험, 복리후생 등에 대해 건전한 제도를 확립하여 일반기준보다 높은 성과를 거둔 경우
- 3. 도덕성, 지성, 체력, 사회성, 미적 감각의 균형적 발달을 위한 교육활동을 수 행하거나 상담 및 봉사활동에 특별한 실적이 있는 경우
- 4. 인재를 양성하거나 학술연구를 촉진하여 국가와 사회에 중대한 또는 특별한 공헌을 하는 경우
- 5. 학교 행정업무에 특별한 성과를 거둔 경우
- 6. 교사와 교직원이 전문성이 있고 오랫동안 직무를 수행했으며 탁월한 성과를 보인 경우

위에 언급한 포상은 법에 따라 훈장을 수여하는 것 외에도 상패, 메달, 증서, 표 창장, 포상금 또는 표창의 형태로 수여할 수 있다(제56조). 여기에서 흥미로운 것 은 학교법인이 교장 또는 관계자에게 포상할 수 있다고 규정한 부분이다.

포상과 보조금을 지급하는 데에는 원칙이 있다. 각급 정부는 연간 교육예산을 편성할 때 학교의 건전한 발전의 필요성, 학교법인의 실태, 사립학교 내부통제시스 템의 건전성, 학교운영의 특색 등 실제 정황을 심사하여 포상과 보조금의 원칙을 명확히 규정하고 사립학교에 포상과 보조금을 지급하며, 사회적으로 필요하나 공 립학교가 충분히 제공하지 못하거나 교육 자원이 부족한 지역이나 과목은 우선하 여 포상과 보조금을 준다.

포상 및 보조금에 대한 조건, 원칙 및 심사 절차는 학교관할청이 정한다(제59조). 사립학교가 정부의 포상금과 보조금을 사용하는 경우, 학교관할청은 법령위반, 지정된 용도외의 사용 혹은 정해진 계획에 맞춰 사용하지 못한 경우 법령에 따라 책임을 추궁하는 것은 물론 그외에 포상금과 보조금의 전부 또는 일부를 반환하도록 명령해야 한다(이하 제60조 참조). 사립학교는 보조금을 반환하는 것은 물론 다음 해의 포상금 또는 보조금의 전부 또는 일부에 대한 지급을 중단한다.

(2) 교육보조금등의 지급: 학교관할청은 위의 평가를 통하여 정부의 교육보조금 과 학교 조정 및 발전 규모를 판단하는데 참고자료로 활용한다. (57조 2항)

무지원 무제한의 원칙 적용: 사학법은 정부의 자금을 지원받지 않고 정부의 보조금을 받지 않은 사립 초등학교 및 중학교는 학교관할청에 보고한 후에는학교운 여에서 본 법령 및 관련 법령의 제한을 받지 않도록 규정하고 있다. 그러나 법령을 위반하거나 부실하게 처리하여 학교관할청의 확인을 받은 경우 그 제한을 다시받는다(57조 4항).

(3) 학교운영에 대한 규제 해제 : 또한 평가 결과 성과가 뛰어난 학교는 위의 포상 외에 아래 사항의 처리에 있어 절차의 동의를 얻은 후에는 이 법 및 관계법령의 제한을 받지 아니 한다.

<우수 사학 운영의 자율성 보장 내용>

- 1) 학과, 기관, 과정, 과목, 그룹, 반의 증설
- 2) 신입생 모집의 학과, 학원, 과정, 학과, 단체, 반 및 수강인원, 입학방식 및 그

정원의 배정

- 3) 교장 및 전임교원의 임용 연령(연령은 학교가 정한다. 다만, 75세 이하로 제한한다.)
- 4) 학생으로부터 징수하는 수수료의 항목, 용도 및 금액. 단, 학생지원기구가 완비된 학교의 경우 제한됨
- 5) 학교형태의 실험교육 또는 학교 내의 교육실험 실시(57조 3항 이하)

다) 세제상의 혜택

학교법인이 설립한 사립학교의 토지세, 건물세 및 수입품관세의 징수 및 면제는 관련 세법의 규정에 따라 처리한다(이하 제61조 참조). 개인 또는 단체가 학교법인 또는 2006년 12월 18일 이 법의 개정 이전에 재단법인 사립학교에 기부했거나종교법인이 종교수련원 설립을 위하여 기부할 경우 관련 법에 의한 포상 외에 관련 세법에 따라 세금을 감면받을 수 있다.

라) 사립학교진흥기금회의 설립과 운영

교육부는 사립학교의 발전을 촉진하기 위하여 사립학교진흥을 위한 재단을 설립하여 개인 또는 영리기업의 사립학교에 대한 기부에 관한 사항을 처리한다(이하제62조 참조). 이 경우 개인 기부금은 종합소득 총액의 50%를 초과할 수 없다. 또한 영리기업에 대한 기부는 그 기업 소득 총액의 25%를 초과할 수 없다. 위에서학교법인 또는 학교를 특정하지 아니하고 재단을 통해 기부한 미지정 기부금도 당해 연도의 소득세 신고 시 전액을 공제 또는 비용 또는 손실금으로 처리할 수 있다. 위 재단의 운영재원, 조직, 운영, 기금의 수입과 지출, 배분 원칙, 보관, 사용, 검사 및 관리규정은 교육부가 재무부와 협의하여 정한다(周志宏, 2008).

마. 부실사학에 대한 조치와 사학 정상화

사립학교가 인사 또는 재정 비리로 인해 중대한 분쟁에 휘말려 학교의 정상적인 운영에 심각한 영향을 미치고 상황이 긴급한 경우, 학교 관할청은 학교장 및 관련 자의 직무를 직접 정지하고 적절한 사람을 지정하여 직무를 일시적으로 대행하게 할 수 있다(이하 제54조 참조). 이하에서 관련 내용을 검토한다.

1) 불법적인 사학 운영과 관련 조치 및 처벌

학교법인이 설립한 사립학교가 경영을 제대로 하지 아니하고 본 법 또는 교육법 규에 위반한 행위를 하면 학교관할청을 통해 일정기간 내에 시정·개선하도록 조치 하다.

가) 사학의 최근 위법한 사례들

사립 명도대학교는 2022, 9월 교육부 사립퇴장심사위원회로부터 특별안건지도학교로 선정됐다. 명도대학교는 월급 체불 소문에 충격에 휩싸였다. 명도대학교 교직원들이 11월 월급을 받지 못하고 12월 말에 월급을 받을 것이라고 불평했다. 월급을 못 받을까 봐 걱정이 되는데 학교는 지불해야 할 모기지가 없다. 교육부가 나서서 도와줄 수 있기를 희망했다. 명도대학 운영을 둘러싼 논란은 계속됐다. 학과장의 논문 표절 사건, 불법적인 학점 개설, 이사장의 자금공백 의혹 등이 연이 터져나왔다, 대학 부총장은 위조 학위 판매 사건에 연루되며, 에스와티니(아프리카의대만의 외교 동맹국)라고 하는 나라에서의 학생들의 불법취업 사례 등 사립대학에서 볼 수 있는 거의 모든 부정행위가 발생했다.54)

또다른 사례도 있다. 윈린현 지역의 글로벌과학기술대학이 교육부에서 특별안건 지도학교로 지정되었다. 고등교육노조는 2023, 03.08 교직원 여러 명을 교육부에 초치해 학교가 교직원 급여를 불법적으로 삭감한 점을 지적하고 교장 해임을 교육부에 촉구했다.55) 위 두 대학 모두 2023년 9월 학기부터 학생 모집을 중단한다.

사립학교 이사들이 지출 규정을 지키지 않고 학교법인의 직원들과 교직원들에게 불이익을 주는 것 또한 사회에서 가장 많이 비판받는 문제 중 하나이다. 이사회가 자기 이익을 위해 비용을 쓰면서도 예를 들어 중학교에서 자금 배분에 문제가 생기면 교사 월급을 삭감하는 경우, 이사는 높은 급여를 받고 자동차를 제공받으면

⁵⁴⁾ 林曉雲(2022/12/26)。私立明道大學驚傳欠薪 教師:迄今未拿到11月薪水. 自由時報. https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/4165685.

⁵⁵⁾ 李侑珊(2023/03/08)。環球科大違法扣減教職員薪水 教團籲教育部解聘校長。中時新聞網, https://www.chinatimes.com/realtimenews/20230308004492-260405?chdtv

서, 교직원은 급여를 삭감해 어려움을 분담하게 하는 경우 등 이 그러하다.

대만의 사립학교에서도 부정부패가 발생하는데 이중장부, 허위 지출신고, 학교장 관계회사의 사기업 운영, 교직원 고용, 밀수를 통한 뇌물수수, 부모에게 허위자금 청구. 학생비리 착취 등의 사례가 빈번히 발생한다.

사립학교법 제53조 제1항에 따르면 사립학교는 자체적으로 회계사를 둘 수 있다. 관할 당국이 사회적으로 공정한 회계사를 임명하여 최종 계정 및 연간 재무제표를 확인해보면, 특히 사립학교 이사회의 유동 예산이나 교장의 비정상적인 급여나 기타 특별비용은 감사의 사각지대가 되는 경우가 많다. 분리되고 공정하며 객관적인 회계사의 감사가 없다면 사립학교이사회의 지출과 재정 착오 문제는 계속해서 존재할 수 있다. (盧延根, 2020).

나) 제재로서의 처벌

학교법인의 이사장, 이사 및 감사가 이 법을 위반하여 학교법인의 정상적 운영에 손해를 입힌 경우, 법인관할청을 통해 기한 내에 개선하도록 하며 기한 내에 개선되지 아니한 자에게는 벌금을 과할 수 있다.

(1) NT\$100,000(한화 4,200,000원)에서 NT\$500,000(한화 21,000,000원) 범위의 벌금 부과 사유(이하 제77조 참조).

- 1. 이사장, 이사 및 감사 사이에 분쟁이 발생하여 학교법인 또는 그가 설립한 사립학교의 정상적인 운영에 영향을 미치는 경우.
- 2. 이사가 권한 행사를 소홀히 하여 이사회가 의결하지 못하거나 의결을 이행하지 않아 학교법인 또는 그가 설립한 사립학교의 정상적인 운영에 영향을 미치는 경우.
- 3. 이사가 제26조 2항에 따라 지정된 기한 내에 이사, 감사 또는 이사장을 보선 하라는 법인관할청의 명령에 따르지 않은 경우.
- 4. 이사장, 이사 및 감사가 제29조 제2항의 규정을 위반하여 사립학교의 교장 기 타 행정직을 겸임한 경우
- 5. 이사장, 이사 또는 감사가 제30조 제1항 단서 또는 법인관할청이 제2항에 따라 정한 보수 혹은 비용의 상한을 위반한 경우
- 6. 이사가 제31조제2항의 규정에 의한 법인관할청의 이사회 소집 명령에 따르지

아니한 경우

(2) NT\$200,000(한화 8,400,000원)이상 NT\$1,000,000(한화 42,000,000원)이상의 벌금을 부과 사유(제78조).

사립학교가 제39조 제1항이 학교 관할청의 등록 허가 후에만 학생을 모집할 수 있도록 한 규정을 위반하여 학생을 모집한 경우에는 학생의 신분을 인정하지 아니하고 기한 내에 개선할 것을 명하며, 기한 내에 개선하지 아니한 경우

(3) NT\$300,000(한화 1,260,000원) 이상 NT\$1,500,000(한화 63,000,000원) 이하 의 벌금을 부과 및 일정 기간 운영 중지 명령 사유(제79조)

제40조의 등록 허가를 얻지 못한 자는 정규교육의 이름으로 학생들을 모집하고 수업을 할 수 없도록 한 규정을 위반한 경우

기한이 되어도 휴업을 하지 않을 경우 휴업이 이루어질 때까지 순차적으로 처벌할 수 있다.

(4) NT\$300,000(한화 1,260,000원)에서 NT\$1,500,000(한화 63,000,000원)의 벌금 을 부과 사유(이하 제80조 참조)

학교법인 이사장, 이사, 감사, 사립학교의 교장 및 주무, 경리업를 맡은 자가 그 직무를 수행함에 있어서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 경우. 위의 벌금을 부과하고 개선될 때까지 순차적으로 처벌할 수 있다

- 1. 학교에서 각종 공개적으로 학생을 모집하는 행위가 학생모집에 관한 관련법 규를 위반하거나 기타 학생모집 업무의 공정성을 저해하는 경우
- 2. 장부, 장부, 명세서를 은닉 또는 파기하거나 허위 또는 사실과 다른 기록을 하는 경우
 - 3. 법인 혹은 학교관할청이 파견하거나 위탁한 사람, 기구에 대한 감사 또는 검사를 회피, 방해 또는 거부하는 경우
 - 4. 제45조 제2항이 학교법인이 설립한 각 사립학교의 재정·인사·재산은 독립적이어야 하며, 본 법에서 규정한 것이 아닐 경우 서로 유용할 수 없다는 규정을 위반한 경우
 - 5. 제49조제1항이 학교법인의 부동산 처분 또는 부담 설정은 이사회의 의결을

거쳐 학교관할청에 요청하여 법인관할청의 승인을 받아 처리하도록 한 것을 위반한 경우, 같은 조의 제2항이 부동산 처분은 학교의 발전과 학교업무에 지장을 주지 않는 범위 내에서 하도록 한 것과 교육과 직접적인 관련이 없거나 포기가 승인된 학교 토지 및 건물에 한한다고 한 것을 위반한 경우, 제53조제 1항이 학교법인 및 그가 설립한 사립학교는 회계연도 종료 후 4개월 이내에 결산을 완료하고, 연간재무제표는 법인관할청의 규정에 부합하는 회계사의 인증을 확인한 다음 법인 또는 학교 관할 당국에 비치하여 참고할 수 있게 한 것을 위반한 경우

- 6. 제50조제2항이 부속기구 또는 관련 사업으로 인하여 발생한 잉여금은 교원의 양성, 설비의 충당, 학교자금의 충당에 사용되어야 하며 법령의 유관규정 및 학교관할청이 인준한 것 외에 어떠한 방식으로든지 특정인에게 특별혜택이 주어져서는 안 된다는 규정을 위반하여 특정인에게 특혜를 부여하는 경우
- 7. 제52조제1항이 회계제도의 규정사항, 회계단위의 설치와 그 인원의 임면, 책임과 관리, 그 밖의 준수사항은 교육부가 정하도록 하고 있는 바, 여기에 규정된 방법에 따라 회계 장부를 비치하지 않거나 회계 거래를 기록하지 않거나 예산을 제때에 완료하지 않은 경우.
- 8. 제64조제3호 규정이 사립학교연금기금으로 사립고등학교 이상인 경우 사립학교는 매 학기 수업료의 3%에 해당하는 금액을 할당하는 등으로 고, 사립학교교직원퇴직연금기금(이하 이라 한다)을 개설하여 사용하도록 하고 있는데, 이 규정을 위반하여 기금을 충당하지 않은 경우
- 2) 사학의 정상화 조치 혹은 학교폐쇄, 학교법인 해산 및 청산
- 가) 정상화 관련 조치

(1) 관할청의 개선 명령

사학법 제25조에 의하면 이사회, 이사장, 이사가 법령 또는 정관을 위반하여 학교법인과 법인이 설립한 사립학교의 정상적인 운영에 영향을 끼치는 경우 법인 또는 학교관할청은 기한 내에 개선을 명하여야 하며, 기한내에 개선이 되지 않거나무효인 경우 법인관할청은 사립학교자문위원회의 의견을 구한 후, 사건의 성격에따라 사립학교의 이사장, 일부 또는 전체 이사의 직무를 일정 기간 정지하거나 해

임할 것을 법원에 청원할 수 있다. 법원이 위의 규정에 따라 모든 이사를 해임하는 경우 법인 관할청은 원 이사 또는 교육에 열의를 가진 공정한 사람 중에 몇 명을 지정하여 이사를 선출하고 이사회를 개편할 수 있다. 법원은 위의 규정에 의하여 이사 전원을 해임한 후 새로운 이사회를 구성하기 전에 임시이사 1인 이상을 선임하여 이사회의 직무를 대리할 수 있다. 임시이사의 이사회 직무대행은 1년으로 제한한다. 다만, 필요에 따라 연장할 수 있으며, 그 연장기간은 4년을 초과할수 없다.

(2) 인센티브 지급 중지 혹은 학생 모집 중단 조치

그 기한 내에 개선하지 아니하는 경우 사립학교자문위원회의 의견을 수렴한 후 사안의 경중에 따라 다음과 같은 처분을 한다(제55조).

<학교에 대한 관련 조치>

- 1. 설립된 사립학교의 인센티브 및 보조금의 일부 또는 전부를 중지한다.
- 2. 설립된 사립학교의 일부 또는 모든 학생 모집을 중지한다.

사립학교의 장, 학교의 장 또는 학교를 운영하는 자 또는 관련 사업을 운영하는 자가 그 직무를 수행함에 있어서 앞에서 언급한 제80조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있고 그 사유가 중대한 경우에는 해당 학교의 관할청이 사학자문 위원회의 심의를 거쳐 직권으로 그 직무를 해임할 수 있다.

(3) 임원의 해임 처분

사학법 제24조에 의하면 이사장, 이사 및 감사는 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 당연히 해임된다. 당연해임의 효력발생일은 이 법 시행세칙으로 정한다.

<임원의 당연 해임 사유>

- 1) 사직서를 이사회에 제출하여 회의 기록에 포함된 경우.
- 2) 제20조 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우
- 3) 직무상의 기회를 이용하여 죄를 범하고 형이 확정된 경우
- 4) 이사가 이유 없이 3회 연속 이사회에 불출석한 경우

5) 이사장이 1년 이내에 이사회를 소집하지 아니한 경우

이사장, 이사 또는 감사가 제1항제3호 또는 제20조제1호의 죄를 범한 혐의가 있어 기소되면 당연히 그 직무는 정지된다.

이사장 또는 이사가 그 직무를 수행함에 있어 제80조제1항제2호, 제3호, 제5호 또는 제7호의 사유가 발생하여 사안이 중대한 경우에는 법인관할청이 사립학교자 문위원회의 의견을 구한 후 법원에 그 직무의 해임을 청원할 수 있다(사학법 제25 조 7호).

나) 학교폐쇄, 학교법인의 해산과 청산 등

(1) 학교폐쇄

사립학교가 학교 운영의 목적에 지장이 있거나 신청을 계속할 수 없는 중대한 사정이 있는 경우나 본 법의 규정에 따라 학교의 관할청으로부터 법에 따라 처리하거나 시정 및 개선하도록 명령을 받은 후에도 기한 내에 처리 또는 개선되지 않았거나 개선 효과가 없는 경우에는 학교법인은 학교 관할청의 승인을 거쳐 폐쇄한다(이하 제70조 참조). 이 경우에 학교법인이 스스로 학교관할청에 운영정지 승인을 신청하지 아니한 경우 학교관할청이 필요에 따라 사립학교자문위원회와 협의하여 운영정지를 명한다. 사정으로 인해 학교법인이 정관에서 정한 목적을 달성할수 없고 사립학교가 폐쇄된 후에는 이사회의 결의 및 법인관할청의 허가를 받아그 목적을 변경해야 하며, 기타교육, 문화 혹은 사회복리사업으로 변경처리한다(이하 제71조 참조). 법인관할청은 기증자의 의사를 고려하고, 변경 후 목적사업 관할청의 동의와 사립학교협의회의 의견을 수렴한 후, 그 변경을 승인하고 동시에 관할법원에 변경 등기를 하도록 한다.

(2) 학교법인의 해산

학교법인이 제70조의 규정에 의하여 운영이 정지된 사립학교로서 휴업기간이 경과한 후에도 계속하여 운영을 재개하지 아니하거나 시정·개선하지 아니하는 경우, 정관에서 정한 해산사유에 해당하는 경우, 모든 재산을 정부 또는 기타 학교 법인에 기부하는 경우에는 법인 관할청에 보고하여 승인을 받은 후 해산할 수 있다(제72조).

학교법인이 소정의 요건에 따라 관할청에 해산신고를 하였으나 인가를 받지 못한 경우, 관할청에 인가 신고를 하지 않고 운영을 중단하거나 학생을 모집하지 않는 경우 법인 관할청은 사립학교자문위원회와 협의하여 학교법인의 해산을 명할수 있다(제72조).

학교법인은 해산, 청산을 시작하기 전에 교직원의 고용계약에 따라 지급해야 할 급여와 퇴직금을 최우선적으로 청산하여야 한다(제72조).

사립학교가 운영을 중단하거나 해산하는 경우 해당 학교에 재학 중인 학생은 원적 학교에서 전학 증명서를 발급받아 다른 학교로 전학하게 되며, 필요한 경우 학교 관할청에서 다른 학교로 분산 배정할 수 있다.(이하 제76조 참조).

(3) 학교법인의 청산

①청산인의 선임: 파산을 제외하고 학교법인이 해산된 후 모든 이사가 청산인이되며 청산인은 법인관할청의 해산 통지를 받은 날로부터 15일 이내에 관할법원에법인해산 등기를 신청하고, 청산인 전부 혹은 일부가 원하지 않거나 취임을 못할경우 법원이 필요로 할 경우 법인관할청, 검사, 이해관계인의 청구 또는 직권으로청산인을 선임할 수 있다(제73조 참조). 법원이 필요하다고 인정하는 때에는 청산인의 전부 또는 일부를 해임할 수 있다. 법원이 청산인을 선임 및 해임할 때 법인관할청의 의견을 들을 수 있으며 법인관할청도 자체적으로 법원에 의견을 제시할수 있다. 청산인은 취임 후 30일 이내에 관할 지방법원에 취임일을 신고하여야 한다.

②청산 후의 잔여 재산 처리: 학교법인이 해산 및 청산된 후 합병의 상황을 제외하고 나머지 재산의 소유권은 첫째, 정관 규정에 따르며, 둘째, 이사회의 의결과법인관할청의 승인을 거쳐 공립학교, 기타사립학교의 학교법인, 혹은 교육, 문화, 사회복지 사업에 종사하는 재단법인에 기부할 수 있으며, 그것도 이뤄지지 않은경우 학교법인이 위치한 지방자치단체 또는 현(시)에 귀속된다. 다만, 부동산은 부동산 소재지의 직할시, 현(시)에 귀속된다. 이 경우 직할시, 현(시) 정부는 전항의학교 법인의 남은 재산을 교육, 문화 및 사회 복지 사업에만 사용해야 한다. 단어면 경우에도 잔여재산은 자연인 또는 영리를 목적으로 하는 단체에 귀속할 수 없다(제74조 참조).

청산이 완료되면 청산인은 모든 장부와 함께 15일 이내에 청산 기간의 재무제표 를 작성하여 감사에게 제출하여 심사를 받고 이사회에 승인을 제청해야 한다(제75 조). 전항의 재무제표는 각종 장부와 함께 이사회의 승인을 얻은 후 15일 이내에 법원에 보고해야 한다.

3) 학교법인의 구조조정

가) 합병

학교법인이 다른 학교법인과 합병하거나 사립학교가 다른 사립학교를 합병하는 경우 각 학교법인은 합병계획서, 합병계약서를 작성하고, 회계사에 의해 검증된 대차대조표 및 재산목록을 법인관할청에 보고하여 승인받은 후 처리한다. 법인관할 청은 승인 전에 사립학교자문위원회의 의견을 청취해야 한다(이하 제67조 참조). 학교법인 간에 합병을 진행하는 경우 합병 후 존속되거나 신설되는 학교법인은 합병으로 인해 소멸되는 학교법인의 권리와 의무를 계승한다. 학교간 합병을 진행하는 경우 합병후 존속 혹은 신설되는 사립학교가 합병으로 소멸되는 사립학교의 권리와 의무를 계승한다.

학교법인이 다른 학교법인과 합병하거나 사립학교가 다른 사립학교를 합병하는 경우 법인 관할청의 승인을 거쳐 법에 따라 법인변경등록을 완료해야 한다. 합병으로 인하여 학교법인이 소유한 토지를 함께 양도하는 경우 납부하여야 할 토지부가가치세는 토지를 상속받은 학교법인이 토지 재이전할 때 납부하는 것으로 기재하다.

나) 학교 형태의 전환

사립학교가 다른 형태의 학교로 개편하고자 하는 경우, 그 법인은 개편계획을 작성하여 학교 관합청의 승인을 받아야 하며, 학교 관합청의 승인을 받기 전에 사 립학교자문위원회의 심의를 거쳐야 한다(이하 제69조 참조).

4) 부실 사학 등의 제재와 정상화를 위한 학계의 지적

盧延根(2020)은 부실 사학이 생기는 원인들을 지적하면서 대안을 제시한다. 첫째, 학교법인의 이사들이 가족들에게 세습된다. 학교법인들이 사회에서 비판받 아온 주요 문제 중 하나는 이사들의 가족화와 세습이다. 사립학교 이사 상호간의 근친혼을 방지하기 위해 사립학교법 제16조에 따라 배우자 3촌 이내의 혈족 또는 혼인관계에 있는 이사는 이사 총수의 3분의 1을 초과할 수 없도록 하였다. 그러나 실제 운영상 이사는 설립자의 가족으로 구성되는 경우가 많으며, 이사의 선출은 사립학교 설립자의 가족이나 관련자가 되는 경우가 많다. 얼핏 보기에 공개적이고 공정하고 공정하게 이사를 뽑은 것처럼 보이지만, 뽑은 이사들은 모두 창업주나 사립학교 운영자와 관련이 있다. 이와 같은 사립학교 이사회의 가족화와 세습, 이사회의 권력이 소수에게 집중되어 사립학교 운영에 문제가 발생한다.

둘째, 사립학교 설립 초기에 설립자와 이사는 열정이 넘쳤고 교육에 투자하고 기여할 의향이 있었으나 시대가 변하면서 학교를 운영할 생각이 없거나, 생각이 바뀌거나, 나쁜 이사들로 구성되어 학교 경영에 문제가 생기는 이사들도 있다. 이사회가 학교 자산과 투자를 부적절하게 이전하면 학교 재정 관리에 문제가 발생한다. 즉, 사립학교의 운영불능은 반드시 입학난이나 교원부족의 문제가 아니라 이사회 운영의 문제이다. 타이난의 한 고등학교 이사회 문제도 이사회의 내분이나 재정 위반 등으로 이사 선거를 예정대로 마무리하지 못하였다.

셋째, 이사의 학사 운영에 대한 개입 문제도 심각하다. 이사회는 "감독 권한"규정을 위반하고 오랫동안 학문적 자율성과 교사와 학생의 자율성을 침해했으며 학교 법인의 공공 복지를 해치고 학교의 정상적인 운영에 영향을 미쳤다. 학교 이사회는 상주 이사, 회계사, 총무 및 교장 비서 등 학교에서 중요한 직책을 맡을 친구들을 임명한다. 학교 구매는 리베이트를 얻기 위한 수단을 사용할 수 있고, 회계사는 학교 평가와 상위 감독을 위해 별도의 장부를 만들고, 교장의 비서가 학교 개발 및 이사회에서 교장의 철학의 일관성을 통제한다. 상주 이사는 학교 행정가나교사의 불만이나 업무 결과의 불만을 이해하고 학생의 학습과 행정 운영에 영향을 미치는 학교 정리 해고의 근거 역할을 하는 이사회의 중요한 아이 라이너이다(盧延根, 2020).

넷째, 감독 기능이 좋지 않아 작업의 신뢰성이 떨어진다.

"사립학교법" 제23조는 이사회는 감사의 임기만료 3개월 전에 회의를 소집하여 교체할 감사를 선출하고 그 법인의 주무관청에 보고하도록 규정하고 있다. 그러나 사립학교의 기능이 명확하지 않아 사회로부터 비판을 받는 경우가 많다. 실제로 이사회의 구성은 세습이나 가족일 가능성이 높으며, 사립학교 설립자 및 운영자의 친지 또는 지인일 가능성도 있다. 가족 기업의 이사회를 상상해보자. 감독자는 사

립 학교 이사회에서 선출되며 권력의 원천은 이사회에서 나온다. 법에 따라 이사회를 감독한다. 감시 장치 재정, 재무장부, 서류 및 재산정보, 결산보고 등이 불합리해 보여서 감독과 시정을 위해 이사회 관련 업무의 신뢰를 얻기가 어렵다.

바. 대만의 사학 관련 법령과 제도의 내용 요약과 시사점

1) 사립학교법상 사학의 조직과 운영

첫째, 대만의 사학법에서 주목하게 되는 것도 사학행정, 그 중에서도 자문행정에 관하여 비교적 구체적인 조문들을 두고 있다는 점이다. 대만은 2009년의 사학법 개정과 '사립학교 자문위원회 구성 및 운영방법에 관한 규정'(2009.1.13. 개정)을 통해 "대학교육기관"과 그 설치·경영하는 학교법인은 행정처분시 사학법에 의해 사학자문위원회(consultative committee)를 법제화하여 적극 활용하고 있다. 특히 관심을 그는 것은 그 위원의 구성에서 학교법인대표와 교원대표들이 전체의 5분의 2 이하가 되지 않도록 한다는 것이다. 사학측의 목소리를 반영하는 데 소홀히 하지 않겠다는 의지를 반영한 것이다. 차제에 대만의 사학 자문기구에 대한 입법례를 바탕으로 사학행정에 대한 자문과 사학에 대한 지원 조성을 위한 심의자문기구를 설치할 것을 제안한다.

둘째, 대만의 입법례에서 주목하는 것은 이사회에 약간의 업무 인력을 두고 이들을 사학 설립 직원의 수에 포함키고 있다는 점이다. 이것은 이들도 같은 학교법인 내에 설치하는 학교의 교직원과 동일한 직원으로 간주하여 학교법인의 통합회계에서 보수를 지급하겠다는 의미이다. 우리나라의 경우 법인 직원의 보수에 관해서는 이것을 학교회계에서 지출할 수 없도록 하고 있다. 이런 점은 사소한 것 같지만 중요한 입법례라 생각한다.

셋째, 한국의 경우 이사가 승인취소되거나 해임된 경우 6년 또는 10년의 장기간에 걸쳐 이사취임을 할 수 없도록 규제하고 있다. 이 기간이 길다고 주장하는 경우를 많이 본다. 이에 대해 대만은 3년의 기간을 적용하고 있다.

넷째, 한국의 경우 학교법인이 임원의 친족 교직원 명단을 공개하도록 하고 있는데, 가급적 친족들의 참여로 인한 족벌 경영을 규제하고자 하는 취지로 보인다. 아직 대만의 경우 입법례가 보이지 않는다.

다섯째, 이사의 선임과 관련하여 대만의 경우 주목할 점이 있다. 이사의 임기를

4년 임기에 연임이 가능하도록 하면서도 이사 총수에 따라 현재 해당 인원의 3분의 1 이상을 차기이사 후보자로 추천하도록 하고 있다. 이것은 이사진의 운영의 지속성을 확보하면서도, 새로운 이사들의 참여를 조성하고자하는 취지를 다 가진 것으로 생각하다.

여섯째, 대만은 비교적 다양하게 임시이사제도를 활용하고 있는 국가이다. 앞에 서 보았지만 모두 네 가지 유형이 규정되어 있다. 공통점은 모두 그 선임을 청구 하는 곳은 관할청이며, 직접 선임을 하는 곳은 법원이라는 점이다. 네 가지 유형 중에 한국의 임시이사제도와 가장 근접한 경우는 두 번째 유형이다. 특히 사유를 이사들의 위법한 행위로 법인의 정상적인 운영에 영향을 미칠 우려가 있을 때로 상정한 점과 임기를 최장 4년까지 계속 할 수 있도록 한 점이 한국과 비슷하다. 그러나 대만이 한국과 다른 점은 임시이사를 선임할 것인지에 대해서 관할청의 판 단 외에 보다 중립적인 법원에서 다시 한 번 판단하도록 한 점과, 임시이사의 직 무와 관련하여 한국처럼 임시이사로 하여금 임시이사 선임 사유를 해소하도록 노 력할 의무를 지운 것은 아니라는 점이다. 대만 사학의 경우 정상화 조치는 임시이 사제를 통하여 하는 것이 아니라 통상의 임원의 해임과 개선 명령 등의 방법에 따 라 하는 것으로 이해한다. 차제에 임시이사의 직무를 대만과 같이 하는 정도로 개 정하고, 위 위원회의 직무 역시 법인 관할청으로 이관하는 동시에 법원에 그 선임 을 청구하는 정도로 제한하는 한편 법원에 최종 판단권을 주는 정도로 개편하고, 위 위원회는 폐지하는 방안도 생각해볼 때가 되었다고 본다. 대신에 대만의 사학 자문위원회처럼 사학 관련 조성 또는 육성위원회를 설치하는 안을 대안으로 제시 하다.

일곱째, 대만 감사제도에서 주목할 것은 공익감사제도이다. 법인 관할청은 학교 법인이 일정한 규모 이상일 때에는 사회공정인사 1인을 학교법인 공익감사로 추가 배정할 수 있다. 공익감사는 학교법인의 감사과 동일한 기능과 권한을 갖는다. 공 익감사의 자격, 파견 절차, 비용 등 관련 내용의 처리 방법은 교육부가 정한다. 우리나라와의 세 나라의 공통점은 내부의 감사를 두는데 머물지 않고 관할청과의 공조 하에 이중 삼중의 외부 전문가 감사제도를 적용하려 한다는 점이다.

여덟째, 아울러 의사정족수와 의결정족수에서 대만은 기본적으로는 과반수 출석에 과반수 찬성의 정족수를 적용하되, 특히 엄중한 안건들에 해서 예외적인 특별 정족수를 적용하고 있다. 한국의 경우 재적 이사 과반수 출석에 정관으로 정한 이사 정수의 과반수의 찬성으로 의결하도록 하고 있는데, 이것은 통상 의사정족수가

의결정족수보다 많다고 하는 상식을 뒤집는 것으로, 대만의 입법례를 참고하여 바로 잡아야 할 것이다. .

아홉째, 한 가지 특히 주목할 것은 대만 사학법 제51조를 보면 "학교법인과 그가 설립한 사립학교는 내부통제시스템을 수립하여 인사, 재정, 학교운영에 대한 자율감독을 시행하며 실시방법은 교육부가 정한다."라고 규정하여 "내부통제시스템"이라고 하는 표현을 법적 용어로 채택하고 그 취지를 구현하려 하고 있다는 점이다. 한국이나 경우에는 사학법에서 직접 내부통제시스템이라는 개념을 규정하고 있지 않다.

대만 교육부에서 관련 지침을 확인해본 결과 "학교법인 및 사립학교 설립 운영에 관한 내부통제제도시행에 관한 규정"이 보인다. 그 내용은 2017년 5월 12일 개정되었다. 대만이 이러한 규정을 가진 것은 그만큼 사학의 내부통 제시스템의 필요성을 느끼기 때문이라는 판단을 하게 된다. 규정의 구체적인 내용은 (1)통제환경의 조성, (2)위험 평가, (3)통제시스템의 운영, (4)커뮤니케이션을 강조하며, 이 시스템의 효과성, 적시성 및 정확성을 판단하기 위해 정기 감독과 감사의 평가활동을 강조하고 있음을 알 수 있다.

한국의 경우 사학의 교사채용시 필기시험의 교육청 위탁 등은 전형적인 외부 통제시스템이라 할 수 있다. 외부통제시스템을 지양하고 필요한 경우 내부통제시스템을 강화하는 대만의 입법례를 많이 참고하여야 할 것이다.

다. 사학법상 학교법인과 학교와의 관계 비교

대만의 법제는 이사가 교장을 겸직할 수 없다고 하면서도, 이사장과 이사, 이사회가 교장이 본 법과 기타 관련 법률 및 계약에 따라 부여받은 직무를 존중해야한다고 명시하고 있다. 아울러 사학법에 별도의 장을 두어 사립학교의 설립과 등록, 학생모집 등에 관해 상세히 규정하고 있다. 이로써 사학법이 사학의 학사행정의 자율성을 어느 정도 법적으로 보장하고자 노력하였음을 보여준다.

한국은 사학법 제20조의2에서 관할청이 그 취임 승인을 취소할 수 있는 행위의 유형을 규정하면서, "학사행정에 관하여 해당 학교의 장의 권한을 침해하였을 때" 를 그 사유의 하나로 적시하고 있다. 그러나 여기에서 해당 학교의 장의 권한을 침해하는 경우 이것을 학교법인의 임원의 승인을 취소하는 사유로 삼겠다고 하는 것은 문제가 있다고 생각한다. 대만의 입법례처럼 학교장의 권한을 존중한다고 하 는 정도의 입법이면 좋겠다.

한편 대만에서 교장의 채용은 이사회가 하며, 교원의 채용은 교장이 하고 있다. 사학이 교원 임용에 관할청의 개입이 법상 허용되지 않고 있고 있음을 알 수 있다.

라. 사립학교법상 학교법인의 재산 관리·운영

대만의 경우 사학법이 회계제도의 확립에 대해서 규정하고 이를 받아 교육부가 회계제도의 규정사항, 회계단위의 설치와 그 인원의 임면, 책임과 관리, 그밖의 준수사항은 교육부가 정하도록 위임하였으며. 이에 맞추어 교육부가 정한 것이 "학교법인 및 설립 사립학교의 회계제도 확립을 위한 시행 규정"이다. 이 규정 제4조에 의하면 학교법인이 하나의 사립학교만을 설립하고 그지출을 이사회 결의로만 하는 경우에는 그 학교법인의 회계제도를 설립한사립학교의 회계제도에 통합하여 적용할 수 있다고 하고 있다. 지금 한국 사학계에서 필요로 하는 것이 바로 회계제도의 개선이다.

마. 사립학교법상 사학에 대한 지원, 조성과 규제 감독

대만 사학법에서 특히 주목하게되는 또 한 가지 좋은 사례는 사학법에 우수사학에 대해서는 확실하게 평가시스템을 도입하여 보조금의 지원을 확실하게 하고 각종의 규제를 과감하게 풀겠다고 하는 것을 사학법에 담고 있다는 점이다.

이에 비하여 우리나라 사학법은 지원과 관련하여 한 개의 조문만을 규정하고 있을 뿐이다. 지금 초·중등의 사학이나 사립대학에 대한 지원의 모법적 근거는 사실상 사학법 제43조 하나 뿐이다. 그러나 이 간단한 조문에 근거하여 정부가 사학에 들이는 지원의 규모는 상상을 초월한다. 이것을 역으로 말하면 그만큼지원에 걸맞은 법령 정비가 필요하다는 것이다. 대만의 입법례가 좋은 모델이 될것이다.

바. 사립학교법상 부실사학에 대한 정부의 조치와 관리

부실사학에 대한 정부의 조치와 관라 차원에서 대만의 입법례를 본다. 대만은 이미 본대로 임시이사제도를 널리 활용하고 있으나 어디까지나 임시이사로서 한계

를 인정 하는 선에서 하고 있다. 대만도 결국 정상화조치는 관할청이나 법원이 학교내부 이해관계인들과 협의하여 개선명령이나 조치명령 등을 통하여 시도를 하도록 하며, 그것이 여의치 않을 경우 파산이나 해산의 절차를 거치도록 하고 있다. 그런 점에서 임시이사제도를 좀 더 재검토해볼 필요가 있다고 생각한다.

3. 한국 대만, 일본의 사학 관련 법령과 제도의 비교와 시사점

이제 대만과 일본의 입법례에 대한 이상의 내용 검토와 시사점을 바탕으로 여기에서는 한국과 대만, 일본 3국의 사학 관련 법령과 제도를 종합적으로 비교해보고자 한다. 아울러 그러한 검토를 바탕으로 한국 사학법 개선에 필요한 시사점을 도출해보고자 한다. 각 사학법의 비교 대상 항목을 모두 6개 영역 19가지 항목으로나누어 검토하고자 한다.

가. 사학의 위상 비교 : 평준화교육제도에의 편입 여하

사학의 위상을 비교해본다. 이것은 사학이 그 나라의 의무교육이나 평준화 교육제도에 편입되었는지의 여하에 따라 많이 좌우된다. 한국과, 대만, 일본의 위상을 비교해보면 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉사학의 위상 비교 : 한국, 대만, 일본의 평준화교육제도에의 편입 여하

	한국	대만	일본
o	한국은 1968년 중학교	o 국립초·중등학교 의무교육	o 의무교육 법제화(교육기본법
	무시험평준화교육제도,	무상화(교육기본법 제5조)	5, 학교교육법 제16, 17조)
	1973년 고등학교 평준화	o 학부모의 자녀지도책임과	o 학교교육법 59조 고등학교
	교육제도에 편입됨,	교육형태 및 내용 선택권	입학 등에 관해서 문부과학
o	현재 극히 일부의 자립	(교육기본법 제7조)	성 장관의 성령으로 정함.
	형 사립고 외에는 학생	o 2014년부터의 12년제 국민	o 초·중등 의무교육은 공립학교
	들의 사학선택권이 사실	교육(국민교육법)	대상 적용함. 학교선택권이
	상 부정되고 있음	o 국민교육의 국가 책임과	없고, '취학 학교 지정 통지'
o	초·중등교육법 제47조③,	사학 장려정책 선언(국민교	로 학교 지정함.

동법 시행령 제17조(취	육법 제4조), 종교사학의 o 사립초·중등학교는 자유롭게
학의 통지 등), 제68조	종교교육(국민교육법 제6 학교선택권 행사 가능함.
(중학교 입학방법), 제77	조) o 사립학교법은 이러한 체제를
조(고등학교 입학전형의	o 사립학교의 다양하고 건전 전제로 성립유지 발전되어
실시권자), 제84조(후기	한 발전을 도모하고, 옴.
학교의 신입생 선발 및	국민의 취학 및 공정한 선
배정방법)	택의 기회를 증대목적(사학
	법 제1조)

한국을 제외한 양국이 취학의무 담당 학교를 국공립학교로 한정하고 있다. 사립학교는 처음부터 학부모와 학생의 학교선택권, 학교의 학생선택권을 보장하고 있다. 특히 학령인구 감축 추세에 맞춰 국가는 대만 국민교육법 4조처럼 의무교육을 책임지고, 대상을 국·공립학교로 한정하며, 사립학교는 그 책임에서 제외하며, 사립학교로서의 설립·운영의 자유를 보장하며, 조성과 지원을 하겠다고 하는 결단을 교육기본법에 담을 것을 제안한다.

나. 사립학교법상 사학의 조직과 운영

1) 사립학교 관련 관할청의 자문기구 설치 비교 사립학교 관련 관할청의 자문기구 설치에 관해 비교해본다. 내용은 〈표 3 〉과 같다.

〈표 3〉사립학교 관련 관할청의 자문기구 설치 비교

한국	대만	일본
관련	o 설치 : 학교법인 및 당해 사립학	o 설치 : 도·도·부·현이 그 권한 권한에 속한
법령	교의 설립, 구조조정, 합병, 폐쇄,	사항을 심의하고, 사립학교 등에 관한 중요
없음	해산, 그 밖에 중요한 사항을 심	사항에 대하여 도도부현 지사에 건의할 수
	의하기 위하여 사립학교자문위원	있도록 하기 위하여 사립학교심의회를 두
	회를 둠.	도록 함(사학법 제8조 1항).
	o 구성 : 학교법인 또는 소속 학교	o 구성 : 사학심의회는 10인 이상 20인 이내
	의 관할청이 학자, 전문가, 일반	에서 도도부현 지사가 정하는 정원의 위원
	인, 당해 사립학교의 교원대표,	으로 조직하며, 위원은 교육에 관한 학식과
	당해 학교법인의 대표자 및 관계	경험을 가진 자 중에서 도도부현 지사가

- 이하로 구성함.
- 비율 : 사립학교교사대표와 학교 법인대표의 합계가 전체 위원 수 의 5분의 2 이하가 되지 않도록 함
- o 기능 : 관할청의 임시이사 선출 관련 법원에의 신청, 이사장 및 이사의 해임 관련 법원에의 청원, 구조조정, 정지 및 해산, 관할청 의 학교 포상 수여, 보조금 등의 중단, 학교 운영 목적 변경 및 기 타 교육・문화・사회 복지사업을 처 리하기 위한 변경, 그밖에 중요한 사항을 심의함

- 기관의 대표자 15명 이상 25명 임명함(사학법 제9조). 위원의 임기는 4년 임(사학법 제10조).
- o 구성에서 사학 측 관계자의 참여 o 기능 : 사학심의회는 사립초·중등학교의 경 우 수익사업의 종류 및 수익사업의 정지 명령, 학교법인 설립 정관 인가, 학교법인 해산 명령, 학교 등의 설치·폐지, 설치자 의 변경, 기타 정령(政令)에서 정하는 사항 의 인가 또는 학교의 폐쇄에 관한 사항 등 에 관하여 미리 사립학교심의회의 의견을 듣도록 함(사학법 제7조 1항)
 - 학교법인의 설립, 학교의 합병, o 사립대학과 관련된 사항의 심의는 사립학 교법 제8조 2항의 위임과 학교교육법 제95 조의 규정에 따른 대학설립·학교법인심의 회가 관할하며, 대학의 학부 등 설치, 대학 의 설비, 수업 기타 사항의 위법 개선 권고 등에 관하여 문부과학성 장관 자문에 응함

대만과 일본의 사학법에서 주목하게 되는 것은 사학행정, 그 중에서도 자문행정 에 관하여 비교적 구체적인 조문들을 두고 있다는 점이다.

대만은 2009년의 사학법 개정과 '사립학교 자문위원회 구성 및 운영방법에 관 한 규정'(2009.1.13. 개정)을 통해 "대학교육기관"과 그 설치·경영하는 학교법인은 교육부장관의 지도 감독을 받도록 하면서도, 행정처분시 사학법에 의해 사학자문 위원회(consultative committee)를 법제화하여 적극 활용하고 있다. 특히 관심을 그 는 것은 그 위원의 구성에서 학교법인대표와 교원대표들이 전체의 5분의 2 이하가 되지 않도록 한다는 것이다.

일본의 경우 심의회의 역사는 사학법 제정기까지 소급한다. 일본 사학법은 전전 (戰前)의 사학령 시대를 벗어나 1949년 사학법을 제정하면서 세 가지 목적을 표방 한 바 있다. (1)사립학교의 자주성을 존중하는 교육행정조직을 확립함, (2)사립학교 경영주체인 조직·운영을 정해 그 공공성을 높임, (3)헌법 제89조와의 관계에 있어 서 사립학교에 대한 공적 조성의 법적 가능성을 명확히 함이 그것들이다. 실제로 이후 사학법의 전개는 그런 취지를 살리는 방향으로 전개되어 왔다. 사학심의회는 위 세 가지 목적 중에서 (1)번의 사립학교의 자주성을 존중하는 교육행정조직을 확립하고자 하는 것의 핵심적 제도이다.

한국의 경우 사학과 관련하여 교육부에 설치한 심의기구로는 사학법 24조의2의가 있다. 그러나 이 위원회는 그 기능이 분쟁 발생시에 문제를 해결하는 소극적인대에 머물러 있고, 사학을 지원하고 조성하는 기능은 부재하다. 차제에 대만과 일본의 사학 자문기구에 대한 입법례를 바탕으로 사학행정에 대한 자문과 사학에 대한 지원 조성을 위한 심의자문기구를 설치할 것을 제안한다. 혹은 사학에 대한 자문과 지원·조성에 중점을 두면서도 지금의 사학분쟁위원회의 기능을 포괄하는 기구를 설치하는 것도 하나의 대인으로 생각한다.

2) 학교법인의 임원 등의 구성 비교

학교법인의 임원 등의 구성에 관하여 비교해본다. 내용은 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉학교법인의 임원 등의 구성 비교

	한국	대만	일본
o	학교법인에는 임원으로서 임기	o 임기 4년의 7-21명	o 임기 4년 이내의 5인 이사의
	5년 이하의 7명 이상의 이사,	의 이사, 임기 4년	이사, 임기 6년 이내의 2인 이
	임기 3년 이하의 2명 이상의	의 1-3인의 감사를	상의 감사, 임기 6년 이내의 6
	감사를 두어야 함(제14조 1항)	두며, 이사회에는	인 이상의 평의원회와 이사선임
o	이사 정수(定數)의 4분의 1에	약간의 업무인력을	기관을 둠(제18조).
	해당하는 "개방이사"를 개방이	배치하여 사학설립	o 이사의 구성에서는 해당 학교법
	사추천위원회에서 2배수 추천한	시 직원의 수에 포	인이 설립한 사립학교의 교장
	인사 중에서 선임하여야 함(제	함하도록 함(제15	(학장 및 원장을 포함)을 포함
	14조2항)	조)	함.
o	개방이사추천위원회는 대학평의		o 위원 중에는 해당 학교법인의
	원회 또는 학교운영위원회에 두		임원 및 그 직원과 자법인 직원
	되, 이 심의기구들이 추천하는		및 자법인에 사용되는 자의 어
	2분의 1 이상의 위원을 포함하		느 경우도 아닌 자, 즉 외부인
	도록 함.		사를 포함하여야 함.

대만의 입법례에서 주목하는 것은 이사회에 약간의 업무 인력을 두고 이들을 사학 설립 직원의 수에 포함키고 있다는 점이다. 이것은 이들도 같은 학교법인 내에 설치하는 학교의 교직원과 동일한 직원으로 간주하여 학교법인의 통합회계에서 보

수를 지급하겠다는 의미이다. 우리나라의 경우 법인 직원의 보수에 관해서는 이것을 학교회계에서 지출할 수 없도록 하고 있다. 학교법인이 자체 예산이 별무하여따로 직원을 고용할 수 없는 형편이므로 업무에 필요한 인력 활용에서 자유롭지못한 것이 현재 한국의 학교법인의 실정이다. 실제로는 학교 인력을 겸직 혹은 파견 발령하여 법인 업무를 보게 하고 있다.

한편 이사의 구성에서 한국의 경우 이사회의 무원칙한 법인 운영을 견제하기 위하여 개방이사제를 도입하였으며, 보는 사람에 따라서 지금도 찬·반의 의견이 엇갈리고 있다. 설립·경영자의 입장에서 보면 법인 운영에서 핵심이 이사회이고, 이사회 자율성의 핵심이 그 구성의 자유인데, 개방이사제라는 명분으로 이사회가 직접 자율적으로 선임하는 것이 아닌 자를 타의에 의해 제도적으로 포함하여야 하는 것이 무척 불편한 사안이다. 한국의 개방이사제는 학교법인 설립자 혹은 이사장의의사와 별도로 학교구성원의 의사를 반영한다는 점에서 이사진에 대한 견제를 가능하게 하는 한편, 생산적 논의를 어렵게 만드는 문제점을 지니고 있다. 이사회 구성의 개방성을 확보하면서도 설립자 혹은 이사장의 자율적 결정을 가능하게 하는 구조로 일본의 입법례를 주목하는 것도 좋은 방법이라고 생각한다.

일본의 경우 개방이사라는 말을 쓰는 것은 아니지만, 학교법인이나 자법인의 임직원이 아닌 자로 결국 '외부 인사'를 이사진에 반드시 포함하도록 하는 점이 있으나, 이사 선임과정에 이사회가 주도적으로 영입·추천하는 과정을 거치는 것이어서 한국의 개방이사처럼 이사회의 주류와 불편한 관계가 되지는 않을 것으로 본다. 아울러 다른 한편으로는 반드시 평의원회의 의견을 듣도록 내부 견제 장치를 갖추는 점에서 합리적이다. 즉, 이사진 구성의 개방성을 확보하면서도 그 구성의 자율성은 보장하는 입법례를 보여주고 있다. 현재의 개방이사제를 완전히 바꾸는 것보다 부실사학의 경우 기존의 개방이사제를 유지하면서, 우수사학의 경우 그 집에서 풀어주는 것도 사학 조성의 한 방편이라 생각한다.

3) 학교법인 이사의 자격 요건 비교 학교법인 이사의 자격 요건을 비교해본다. 내용은 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉학교법인 이사의 자격 요건 비교

한국	대만	일본			
0 이사 결격 사유를 규	o 이사 결격 사유를 규정함	o 이사 자격요건을 결격사유를			
정함	- 2006년 12월 18일 이 법	규정하는 데에서 나아가 적극			

- 국가공무원법 제33조 각 의 개정규정 시행 전에 재 적으로 규정함 는 사람
- 된 후 10년이 지나지 아 니하 사람.
- 지나지 아니한 사람
- 사람
- 원, 4급 상당 이상의 교 권되지 않은 경우 퇴직한 후 2년이 지나지 능력이 제한된 사람. 아니한 사람

는 교장을 역임한 자가 그 직위를 이용하여 범죄를 관할청의 해임 요구에 의 저질렀거나 법에 따라 선 하여 해임된 후 6년이 고를 받았거나 면직 또는 o 이사 결격사유를 규정함 면직된 경우.

- 지나지 않은 경우

- 호의 어느 하나에 해당하 단법인 사립학교의 이사 이사는 "사립학교를 경영하기 장, 이사장 또는 사립학교 위해 필요한 지식 또는 경험 - 임원 취임의 승인이 취소 의 이사장, 이사, 감독 또 및 학교법인의 적정한 운영에 필요한 식견 및 사회적 신망 을 가진 자"일 것을 요함(제 30조)

 - 감사, 평의원이 아닐 것,
- · 제61조에 따라 파면된 후|- 1년 이상의 유기징역을 선|- 본인이 속한 학교법인이 관할 10년이 지나지 아니한 고받고 형 만기후 3년이 청의 해산명령에 의하여 해산 한 경우 해산일로부터 2년을 - 4급 이상의 교육행정공무|- 파산선고를 받고 아직 복| 경과하지 않은 경우의 자(제 31조 2항)
 - 육공무원으로 재직하다 행위무능력자이거나 행위 법원의 확정판결에 의해 법인 에서 해고된 자 또는 해임권 고를 받아 해임되어, 해임된 날로부터 2년을 경과하지 아 니한 자(제31조 3항)

이사의 자격을 규정함에 있어서 주목하게 되는 것은 특히 이번에 개정된 일본 사학법의 입법례이다. 3국이 기존에는 이사가 될 수 없는 결격사유만을 규정하여 왔다. 이것은 나름 이사를 널리 폭넓게 능력자를 구할 수 있도록 하는 긍정적인 점이 있다. 그러나 실제로는 이사로서의 자질과 함량이 모자라는 경우도 있어서 때로는 능력보다 연줄에 의해 선임하는 경우도 많이 있다고 봐야 할 것이다. 일본 입법례는 이것을 개선한 것으로 그 자격을 적극적으로 "사립학교를 경영하기 위해 필요한 지식 또는 경험 및 학교법인의 적정한 운영에 필요한 식견 및 사회적 신망 을 가진 자"로 규정하고 있다(사학법 제30조). 바람직한 사례라고 생각하며, 한국 사학법 개정시 충분히 참고할 만한다고 생각한다.

또한 위에서 한국의 경우 이사가 승인취소되거나 해임된 경우 6년 또는 10년의 장기간에 걸쳐 이사취임을 할 수 없도록 규제하고 있다. 이 기간이 길다고 주장하 는 경우를 많이 본다. 이에 대해 대만은 3년, 일본은 2년의 기간을 적용하고 있다.

4)학교법인의 이사 선임 기관과 임기, 겸직 금지 등 관련 내용 학교법인의 이사 선임 기관과 임기, 겸직 금지 등과 관련된 내용을 비교해 본다. 사학법의 내용은 〈표 6〉와 같다.

〈표 6〉학교법인의 이사 선임 기관과 임기, 겸직 금지 등 관련 내용

	한국	대만	일본
o	이사는 이사회에서 선임하	이사는 이사회에서 4년 o	이사 임기는 4년 이내로 함.
	며, 관할청의 승인을 받아	임기로 선출되며 연임 가 o	정관이 정한 바에 따라 이사
	취임함.	능(제17조).	선임기관이 선임함(제30조).
o	이사의 임기는 정관으로 정	, 매 기 이사회는 정관에 o	이사가 임기의 만료 또는 사
	하며, 5년을 초과할 수 없	규정된 이사 총수에 따라	임으로 퇴직한 때 이사의 총
	으나 중임할 수 있음(제20	해당 인원의 3분의 1 이	수가 5명을 하회하게 된 경
	조).	상을 차기이사 후보로 추	우, 그 퇴임한 이사는 새롭게
o	이사장의 소속 학교장, 감	천하고, 후보자 중에서	선임된 이사가 취임하기까지,
	사 또는 소속 학교의 교원	다음 기수 이사를 선출	이사로서 권리 의무를 가짐
	또는 직원을 겸할 수 없음	함.	(제34조)
o	이사의 학교장 겸직 가능함	이사장, 이사는 사립학교 o	이사선임기관은 이사를 선임
o	민법 제777조에 따른 친족	의 교장 또는 학교의 기	하는 때에는 사전에 평의원
	관계인 이사들의 이사 정수	타 행정직을 겸직할 수	회의 의견을 들어야 함
	의 4분의 1을 초과 불허(제	없음(제29조) o	이사는 감사 또는 평의원을
	21조)	이사의 배우자, 3촌 이내	겸할 수 없음(제31조)
o	학교법인은 학교법인 임원	의 혈족 또는 인척은 이 0	, 다른 이사에게 특별이해 관
	과 친족관계에 있는 교직원	사 총수의 3분의 1을 초	계를 갖는 이사의 수는 이사
	을 교육부장관이 정하는 바	과할 수 없음(제16조).	총수의 3분의 1을 초과할 수
	에 따라 공개해야 함		없음(제31조)

한국의 경우 학교법인이 임원의 친족 교직원 명단을 공개하도록 하고 있는데, 가급적 친족들의 참여로 인한 족벌 경영을 규제하고자 하는 취지로 보인다. 아직 대만이나 일본의 경우 입법례가 보이지 않는다.

이사의 임기와 관련하여 한국은 5년 이내의 범위에서 학교법인이 정관을 통해임가를 정하도록 하고 있으며, 5년 이내 임기에 중임 가능한 것으로 규정하고 있다. 주목할 것은 대만의 경우인데, 4년 임기에 연임이 가능하도록 하면서도 이사총수에 따라 현재 해당 인원의 3분의 1 이상을 차기이사 후보자로 추천하도록 하

고 있다. 이것은 이사진의 운영의 지속성을 확보하면서도, 새로운 이사들의 참여를 조성하고자하는 취지를 다 가진 것으로 생각한다.

한편 일본의 이사 선임에 특히 주목할 것은 지금까지와 달리 이사 선임을 반드시 이사회가 하도록 하지 않고 이사선임기관을 따로 두어서 여기에서 이사를 선임하도록 한 것이다. 어느 기관을 선임기관으로 할 것인가 하는 점은 정관으로 정하도록 한다. 따라서 그 선임 기구가 이사회가 될 수도 있고, 평의원회가 될 수도 있다. 아직 실험적인 것이기는 하지만 앞으로 어느 쪽으로 될 것인지는 지켜봐야 할 것이다.

한편 일본 현행 사학법은 임기만료 혹은 사임으로 퇴임한 이사는 그 사유로 퇴임한 경우 이사로서의 권리도 소멸되는 것을 당연한 전제로 규정하고 있으나 개정 사학법은 새로운 이사를 선임할 때까지 기존 이사의 권리가 당연히 연장되는 것으로 규정하고 있다. 실제로 이러한 개선은 이사회 운영에 도움이 될 것으로 생각한다.

이사회에서 이사의 친인척 혹은 특별이해관계에 있는 자의 제한에 관하여 대만 과 일본은 3분의 1 의 초과를 제한하지만 한국은 4분의 1 초과를 제한하고 있다.

5) 학교법인의 이사장과 이사의 직무에 관한 비교학교법인의 이사장과 이사의 직무에 관해 비교해본다. 내용은 〈표 9〉와같다.

〈표 9〉학교법인의 이사장과 이사의 직무에 관한 비교

	한국	대만	일본
o	이사장은 학교법인을 대	o 이사회, 이사장, 이사 o	o 이사가 학교법인을 대표하고, 이사
	표하고 이 법과 정관에	및 감사는 본 법과 정	장을 보좌하여 학교법인의 업무를
	규정된 직무를 수행하며	관에 따라 직책과 권	수행하며, 이사장에게 사고가 있을
	학교법인 내부의 사무를	한을 행사하여야 함	때 직무를 대리하고, 이사장 유고
	총괄함(제19조).	(제29조).	시 그 직무를 수행한다고 하는 현
o	이사는 이사회에 출석하	o 그 외 이사의 직무를	행 사학법 제37조 1항을 삭제함.
	여 학교법인의 업무에 관	별도로 규정하지 아니 o	y 정관에 이사를 대표업무집행이사
	한 사항을 심의・결정하	함.	와 업무집행이사, 비업무집행사등
	며, 이사회 또는 이사장		세 가지로 유형화하여 각자의 유
	으로부터 위임받은 사항		형에 따른 직무를 수행하게 함(
	을 처리함.		제37조).

이사장과 이사의 직무에 관해서는 일본의 개정 사학법상의 규정들이 주목된다. 이 법은 현행 사학법상의 이사장과 이사의 직무에 관한 통념을 깨뜨리고 있다. 실제로 종래 이사회를 하면 주로 직무를 수행하는 것은 이사장과 그 중에 한 두 명의 중심 실무이사들이 일을 주로 하고 다른 이사들은 회의에 참석하고 의결권을 행사하는 정도의 역할을 수행해왔다. 그렇다고 이것을 법으로까지 상세하게 이렇게 업무분장을 하여 이사를 유형화하는 것까지는 상상하기 어렵다.

일본의 개정 사학법은 평소의 현실을 반영하여 이사의 업무를 유형화하고 있다. 대표업무집행이사는 정관이 정하는 바에 따라 학교법인을 대표하고, 이사회가 정 하는 바에 의해 이사장을 보좌하며, 학교법인의 업무를 장리한다. 업무집행이사는 이사회가 정하는 바에 따라 이사장을 보좌하여 학교법인의 업무를 장리한다. 해석 상 비업무집행이사는 이사장과 앞의 두 업무집행이사를 제외한 이사들로 주로 회 의 출석과 의결권을 행사하는 정도의 직무를 수행한다.

개정 사학법 제31조를 세밀하게 해석해보면 이사가 겸직 불가한 것은 감사와 평의원일 뿐, 평의원이 아닌 일반 직원이 이사의 직을 겸하는 것을 금하는 조항이 없다. 따라서 직원 중에 충실하게 이사의 직을 수행할 수 있는 자를 이사로 선임하여 이사 중에 업무집행이사를 맡아 이사회를 실질적으로 실무에서 뒷받침하는 것이 가능하다. 이것을 공식화한 것이 바로 이 조항이라 생각된다. 대표업무집행이사는 이사를 측근에서 보필하는 자로서 차기 이사장이 물망에 오를만한 후보를 선임할 수도 있을 것이다. 아울러 이렇게 업무를 분산시킴으로써 이사장 1인에게 집중하게 되는 권한을 분산시키는 효과도 있고 책임을 분담케 하는 효과도 있다고본다. 일본 사학법상 이사장은 이제 종전의 이사장과는 그 법적 지위와 권한이 달라졌다고 본다. 이사회 소집권도 이사장이 갖는 것이 아니라 소집 전담 이사 등이맡아 하는 상황이 되었다. 그럼에도 여전히 이사장은 학교법인을 대표하며 이사회의장으로서 이사회를 이끈다. 일본이 이러한 새로운 시도가 어떤 효과를 낳을 수있을지 우선은 지켜볼 일이다.

6) 학교법인의 임시이사제도 비교 학교법인의 임시이사제도에 관해 비교해본다. 내용은 〈표 10〉과 같다.

〈표 10〉학교법인의 임시이사제도 비교

	ই	<u>:</u> 국	대만			일본			
o	한국의 경우	임시이사제도는	o 대만	사학법은	임시이사제도	o 이사의	총수가	5명을	

- 관할청이 분규사학에 관여하 를 널리 활용하고 있음. 밑도는 경우에, 사무가 여 학교를 정상화시키기 위한 o 유형 1 : 임기만료 4개월 후 지체됨으로써 손해를 조처에서 비롯된 제도임.
- 구 또는 직권으로 선임함.
- 정상적 운영이 어렵다고 판단 수 있음(제23조). 되는 경우
- 충족하지 못하는 경우
- 임시이사 선임 사유를 해소할 수 있도록 하여야 함
- o 임시이사는 그 사유가 해소될 때까지 재임하되, 그 임기는 수 없음.
- o 관할청은 임시이사가 선임된 년에 4년까지 연장 가능함(제 법인에 이사회 소집을 요구할 25조) 수 있음.
- o 국가나 지방자치단체는 임시 이사가 선임된 학교법인 중 재정이 열악한 학교법인의 최 무직원 인건비 및 학교법인의 정상화를 위하여 소요되는 대 o 이사회 구성 후 4개월이 지나 통령령으로 정하는 소송비용 을 지원할 수 있음

- 에도 차기 이사를 선임할 수 o 임시이사는 관할청이 특히 다 없어 학교법인이 손해를 입을 음의 경우에 이해관계인의 청 우려가 있을 때, 법인관할청o관할청이 이해 관계인 이 사립학교자문위원회에 의 - 학교법인이 이사의 결원을 보 경을 구한 후, 법원에 임시이 충하지 아니하여 학교법인의 사를 선임해즐 것을 청구할
- o 유형 2 : 이사들이 법령 또는 - 학교법인의 임원 취임 승인의 정관을 위반하여 학교법인의 취소로 이사회 의결정족수를 정상적인 운영이나 사립학교 의 학사 업무에 영향을 미치 o 임시이사는 조속한 시일 내에 는 경우, 그 책임을 물어 관 할청의 청구와 법원의 판단에 따라 이사 전원을 해임한 경 우, 한 가지 방법으로 법원이 임시이사를 1인 이상 선임하 선임된 날부터 3년을 초과할 여 이사회의 직무를 대리하게 할 수 있음. 이 경우 임기 1
 - o 유형 3 : 이사가 임기 중에 공석인 경우 1개월 이내에 이사 선임을 완료하지 못한 경우, 법인관할청의 청구에 소한의 이사회 운영경비, 사 따라 법원이 임시이사를 선임 함(제26조).
 - 도록 규정에 따라 새로운 이 사장을 선출하지 못하여 학교 법인이 손해를 입을 우려가 있는 경우, 법인관할청은 해 당 사립학교자문위원회와 협

일으킬 우려가 있을 때.

의 청구 또는 직권으 로, 임시이사(一時理 事)의 직무를 할 사람 을 선임할 수 있음.

의하여 법원에 임시이사를 선 임하여 그 직무를 대행하게 해줄 것을 청구함(제27조)

세 나라의 사학법을 보면 모두 이름은 약간씩 차이가 있으나 우리말로 모두 임 시이사라고 불러도 좋은 임시이사제를 활용하고 있다.

나라 중에 가장 가벼운 임시이사제를 가진 나라는 일본이다. 일본은 학교법인의 이사 수가 사학법이 정한 최저한도의 이사수인 5인 이하로 떨어져 법인 운영에 손해를 끼칠 우려가 있을 때, 이해관계인의 청구 또는 직권으로 관할청이 임시이사를 선임하는 제도이다. 이 경우 임시이사가 새롭게 하는 일은 별로 없고 기존에 이사들이 하는 일에 동참하여 의사형성이 되도록 하는 것뿐이다.

나라 중에 가장 다양하게 임시이사제도를 활용하고 있는 곳은 대만이다. 위의 표에서 보듯이 모두 네 가지 유형이 규정되어 있다. 공통점은 모두 그 선임을 청 구하는 곳은 관할청이며, 직접 선임을 하는 곳은 법원이라는 점이다. 네 가지 유형 중에 한국의 임시이사제도와 가장 근접한 경우는 두 번째 유형이다. 특히 사유를 이사들의 위법한 행위로 법인의 정상적인 운영에 영향을 미칠 우려가 있을 때로 상정한 점과 임기를 최장 4년까지 계속 할 수 있도록 한 점이 한국과 비슷하다. 그러나 대만이 한국과 다른 점이 두 가지가 있다. 첫째, 임시이사를 선임할 것인지 에 대해서 관할청의 판단 외에 보다 중립적인 법원에서 다시 한 번 판단하도록 한 점이다. 둘째, 임시이사의 직무와 관련하여 한국의 사학법은 임시이사로 하여금 임 시이사 선임 사유를 해소하도록 노력할 의무, 즉 학교법인의 정상화를 위하여 노 력할 의무를 법정하고 있지만, 대만의 경우 임시이사에 그러한 직무를 전혀 부여 하지 않고 있다는 점이다. 대만 사학의 경우 정상화 조치는 임시이사제를 통하여 하는 것이 아니라 통상의 임원의 해임과 개선 명령 등의 방법에 따라 하는 것으로 이해한다. 한국의 임시이사제도와 제도는 관할청의 판단에 따라서 사학의 설립·운 영의 자유를 침해할 수도 있는 것이어서 큰 다툼거리가 되어 왔다. 차제에 임시이 사의 직무를 대만과 같이 하는 정도로 개정하고, 위원회의 직무 역시 법인 관할청 으로 이관하는 동시에 법원에 그 선임을 청구하는 정도로 제한하는 한편 법원에 최종 판단권을 주는 정도로 개편하고, 위원회는 폐지하는 방안도 생각해볼 때가 되었다고 본다. 대신에 대만과 일본 사학법처럼 사학육성위원회 또는 사학조성 자 문위원회를 설치하는 안을 대안으로 제시한다.

7)학교법인의 감사의 자격과 선임 등에 관한 비교학교법인의 감사의 자격과 선임 등에 관해 비교해본다. 내용은 〈표 11〉과 같다.

〈표 11〉학교법인의 감사의 자격과 선임 등에 관한 비교

	한국	대만	일본		
o	학교법인에는 임원으로(ን 학교법인에 1-3인의 감	o 일본 개정 사학법은 감사의 자격		
	서 2명 이상의 감사를	사를 둠.	을 적극적으로 규정함.		
	두어야 함(제14조)	ን 감사의 자격을 소극적	o 감사는 "학교운영 기타 학교법인		
o	감사의 자격을 소극적	으로 규정함. 이사의 결	의 업무 또는 재무관리에 관하여		
	으로 규정함. 이사의 결	격사유와 동일함.	식견을 가진 자"라야 함.		
	격사유와 동일함.	ን 감사도 정관에서 규정	o 감서의 선임에 이사회의 추천을		
o	감사는 정관에 따라 이	한 절차에 따라서 이사	법으로 요구하지 않고 정관이 정		
	사회에서 선임함(제20	회에서 선출함(제23조).	하는 바에 따라서 평의원회로 히		
	조). 감사의 임기는 3년	o 임기는 4년임(제19조).	여금 전적으로 감사 선임을 결의		
	을 초과할 수 없고 한	ን 공익감사제도를 채택함	하도록 함(제4조 1항)		
	차례 중임할 수 있음.	(제19조)	o 감사가 겸직 불가한 범위를 이사		
o	학교법인에 두는 감사		평의원, 직원에서 나아가 학교법		
	중 1명은 개방이사추천		인의 자법인의 임원 또는 사용지		
	위원회에서 추천하는		까지로 확대함(제46조)		
	사람을 선임함(제21조)		o 상근 감사제 도입 : 학교법인		
o	감사는 이사장, 이사는		중에서 그 사업의 규모 또는 시		
	물론학교법인의 직원을		업을 실시하는 구역이 특히 큰		
	겸할 수 없음(제23조)		것으로서 정령으로 정하는 법인		
o	외부감사인제도의 도입		에 상근 감사를 둠		
	(제31조 제4항)		o 회계감사인제도를 도입함(제80조)		

한국의 경우 감사제도에서 두 가지 특징을 보여주고 있다. 하나는 개방감사제도이고, 다른 하나는 외부감사인제도이다. 학교법인은 학교법인에 두는 감사 중 1명은 개방이사추천위원회에서 추천하는 사람을 선임하여야 한다. 또한 학교법인은 매회계연도 말에 결산서를 제출할 때에 그 학교법인의 감사 모두가 서명·날인한 감사보고서를 첨부하여야 한다. 거기에 더하여 대학교육기관을 설치·경영하는 학교법인은 직접 선임한 학교법인과는 독립한 외부감사인(「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」제2조제7호의 감사인)의 "외부감사보고서"와 부속서류를 첨부하여

야 한다. 외부감사인의 선임은 처음 4년은 학교법인이 직접 선임하며, 이후 2년은 교육부가 직접 선임한 외부감사인을 활용하여야 한다. 이렇게 함으로써 감사의 적실성을 확보하고자 하는 것이다.

대만 감사제도에서 주목할 것은 공익감사제도이다. 법인 관할청은 학교법인이 일정한 규모 이상일 때에는 사회공정인사 1인을 학교법인 공익감사로 추가 배정할수 있다. 공익감사는 학교법인의 감사과 동일한 기능과 권한을 갖는다. 공익감사의 자격, 파견 절차, 비용 등 관련 내용의 처리 방법은 교육부가 정한다.

세 나라의 감사제도에서 가장 주목할 곳은 일본이다. 일본은 감사 선임시스템을 바꾸었다. 종래 이사회 자체에서 감사를 다 선임하였으나 개정사학법은 이사회에서 선임하되, 평의원회의 결의로 선임하며, 이사정이 임명한다. 일본은 또한 회계 감사인제도를 채택하였다. 회계감사인은 모든 학교법인이 반드시 두어야 하는 것은 아니며, 자율적으로 정관으로 정하는 바에 따라 둘 수 있는 제도이다. 그러나 문부과학성 장관이 관할하는 학교법인 등은 회계감사인을 반드시 두어야 한다. 개정 사학법에 따르면 감사회계인도 감사와 동일하게 평의원회의 결의로 선임한다. 주목할 만한 것은 회계감사인과 감사와의 관계이다. 감사와 회계감사인의 관계에서 주된 역할을 하는 자는 감사이다. 감사는 학교법인과 이사간의 상호 소송에서법인을 대표한다. 개정 사학법은 학교법인 감사 업무의 엄중한 수행을 위해 감사외에 감사에 전문성을 가진 별도의 공인회계사 혹은 감사법인을 회계감사인으로 선임하여 감사의 직무를 보조하게 하는 역할을 수행하도록 하였다.

세 나라의 공통점은 내부의 감사를 두는데 머물지 않고 관헐청과의 공조 하에 이중 삼중의 외부 전문가 감사제도를 적용하려 한다는 점이다. 한국은 외부감사인 제도를, 대만은 공익감사 제도를, 일본은 회계감사인 제도를 적용하고 있으며, 감 사 중에 누군가는 공인회계의 자격을 가진 자일 것을 요구하고 있다.

8) 학교법인의 이사회의 구성과 운영에 관한 비교 학교법인의 이사회의 구성과 운영에 관해 비교해본다. 내용은 〈표 12〉와 같다.

〈표 12〉학교법인의 이사회의 구성과 운영에 관한 비교

한국	대만 일본					
o 이사회는 7인 이상의	o 이사회는 7~21명의 이사 o	이사회는 6인 이상의 이사들과				
이사와 이사들이 선출	와 이사가 선출하는 이	이사들이 선출한 이사장으로 조				

함(제18조).

- 집하고 그 의장이 됨.
- 개방이사가 참여함.
- 장이 필요할 때 소집 할 수 있음(제17조). 18조) 사도 소집을 요구할 수 있음.
- o 이사회는 정관에 특별 적이사 과반수의 출석 으로 개의하고, 정관 으로 정한 이사 정수 과반수의 찬성으로 의 결함(18).

하는 이사장으로 구성 사장으로 구성됨(제15 직됨(제36조). 조).

- 입시킴
- 서 이사회에 참석함(제
- 재적이사 과반수와 감 o 이사회는 재적 이사 과 사 과반수의 찬성으로 의결함.
- 한 규정이 없으면 제 o 부동산의 처분, 담보 설 정, 매입 또는 임대, 학 교의 휴교, 해산 또는 파 중요 사항에 대한 결의 는 재적 이사 3분이 2 이상의 출석과 출석 이 사 과반수 찬성으로 의 결 함(제32조).

- o 이사회에 의장을 두되, 이사장으 o 이사장은 이사회를 소o 이사회는 약간의 업무인 로 함. 이사진에는 외부 인사(학 력을 두고, 이들을 사립 교법인의 임직원, 자법인의 임직 o 이사회의 구성원으로 학교 설립 직원 수에 편 원이 아닌)와 교장이 포함되어야 함(제31조).
- o 이사회의 소집은 이사o 설립자는 당연직 이사로o 이사가 될 수 있는 자에 해석상 교직원도 포함됨.
 - o 이사회는 이사장을 포함하여 각 이사들이 소집할 수 있음(제41 반수의 출석과 출석 이 조). 정관에 이사회를 소집하는 전담이사를 별도로 둘 수도 있음. 이 경우에는 그 외의 이사는 이 사회 소집 담당 이사에게 회의의 목적인 사항을 제시하고 이사회 의 소집을 청구할 수 있음.
 - 산 신청에 관한 결정 등 o 이사회는 정관에서 별도로 정한 경우를 제외하고, 이사 과반수의 출석과 출석이사 과반수로 결정 함(제42조). 그러나 정관의 변경 은 의결에 참가할 수 있는 이사 의 수의 3분의 2이상의 다수결로 정하며, 학교법인의 합병이나 법 인 해산의 경우 이사 총수의 3분 의 2의 참석과 과반수의 의결을 요함

여기에서 주목할 것은 이사회 소집권자와 이사회의 의사 및 의결 정족수에 관한 점이다. 통상 이사회의 소집권은 한국과 대만처럼 이사장이 행사하게 하는 것이 당연한 귀결인데 일본은 소집권자를 이사장이 아니라 각 이사들이 하며, 특히 소 집권자를 따로 두는 경우 반드시 그로 하여금 소집하게 하는 흥미로운 실험을 하 려고 한다. 그 실효성에 대한 평가는 2년 후부터 가능할 것이다.

아울러 의사종족수와 의결정족수에서 한국의 경우 재적 이사 과반수 출석에 정 관으로 정한 이사 정수의 과반수의 찬성으로 의결하도록 하고 있는데, 이것은 통 상 의사정족수가 의결정족수보다 많다고 하는 상식을 뒤집는 발상이다. 입법 취지 의 일부를 이해하지 못하는 것은 아니지만, 의결정족수를 강화하는 것이 이사회 운영에 반드시 능사는 아니다. 때로는 통과시켜야 할 안건들이 많음에도 불구하고 의결정족수를 못 채워 사업의 진척을 보지 못하는 경우도 상정하여야 한다. 그런 점에서 대만이나 일본처럼 기본적으로는 과반수 출석에 과반수 찬성의 정족수를 적용하고 특히 엄중한 안건들에 해서 예외적인 특별 정족수를 적용하는 개선안이 필요하다고 본다.

9) 사학법상 학교법인의 임직원 보수 지급 관련 비교 사학법상 학교법인의 임직원 보수 지급에 관해 비교해본다. 내용은 〈표 13〉과 같다.

〈표 13〉사학법상 학교법인의 임직원 보수 지급 관련 비교

	한국		대만		일본
o	학교법인의 임원 중 정	o	회장, 이사, 감사는 무	- о	학교법인의 임원 및 평의원에 대한
	관으로 정한 상근임원		보수이며 회의 출석비		보수 등(보수, 상여 그 외의 직무
	을 제외한 임원에게는		및 교통비를 받을 수	-	수행의 대가로서 받는 재산상의 이
	보수를 지급하지 아니		있음. 다만, 정관 규정		익 및 퇴직 수당을 말함)에 대해서
	함. 실비변상은 예외로		에 따라 급여를 받는	-	는 문부과학성령이 정한 바에 의함.
	함(제26조).		자는 상근으로 하며	, o	학교법인은 위 규정에 의하되, 민간
			별도의 출석비 및 교통	-	사업자의 임원의 보수 등 및 종업원
			비는 지급하지 아니힘	-	의 급여, 당해 학교법인의 경리 상
			(제30조).		황 및 기타 사정을 고려하여 부당하
		o	보수 및 비용의 상한은	-	게 고액이 되지 않도록 지급의 기준
			법인관할청이 정함.		을 정하여야 함(제100조).
				o	학교법인은, 위에서 정해진 보수 등
					의 지급의 기준에 따라 임원 및 평
					의원에 대한 보수 등을 지급하여야
					함.

위의 표를 보면 학교법인의 보수에 관해서 형식상의 규정들이 대부분 비슷하다. 대만은 법인관할청이 보수의 상한을 정한다고 하고, 일본은 문부과학성령이 정한 범위 안에서 학교법인이 나름의 기준을 세워 그에 따라서 보수를 지급하도록 하고 있다.

문제는 실질에 있어서 한국의 경우 법인회계와 학교회계의 엄중한 구분에 따라 법인 자체적으로 법인의 임원들이나 직원들에게 보수를 지급할 여력이 없다는 점이다. 이 점이 일본과 다르며 혹 대만과도 다를 수 있다. 학교법인들의 사소한 회계부정의 상당 부분들이 이러한 열악한 여건 하에서 야기되는 것일 수 있다. 한국에서도 적극적으로 법인 업무에 종사하는 임원들과 직원들을 위한 보수체계가 양성화되어야 할 것이다.

10) 사학법상 학교법인 자문기구 관련 규정 내용 비교

〈표 14〉를 통해 사학법상 학교법인 자문기구 관련 규정 내용을 비교해 본다.

〈표 14〉 사학법상 학교법인 자문기구 관련 규정 내용 비교

	한국				대만			일본
o	학교법인	자문기	o	학교	법인	자문기	o	평의원회 위원 자격 : 당해 학교법인이 설치
	구를 두지	아니함		구를	두지	아니함.		하는 사립학교의 교육 또는 연구의 특성을
								이해하고 학교법인의 적정한 운영에 필요한
								식견을 가진 자(제61조) : 직원 중에서 정관
								이 정하는 바에 의해 선임된 자, 소속 학교
								를 졸업한 연령 25세 이상의 자로서, 정관이
								정하는 바에 의해 선임된 자등
							o	평의원회의 구성 : 직원인 평의원의 수가 평
								의원의 총수의 3분의 1을 넘지 말아야 함.
								이사 또는 이사회가 평의원을 선임하는 경우
								에 해당 평의원의 수가 평의원의 총수의 2분
								의 1을 초과하지 말아야 함. 평의원의 연령,
								성별, 직업 등에 현저한 편향이 생기지 않도
								록 배려하여야 함. 총인원은 이사의 정수를
								초과하는 수로 함(제61조)
							o	평의원회의 직무 : 학교법인의 업무 전반에

절쳐서 임원에게 의견을 말하거나, 또는 그자문에 응함. 이사 선임시 사전 의견 개진권을 가지며, 정관이 정하는 바에 따라서 감사선임을 의결함. 평의원회의 결의를 요하는사항에 대해서 결의를 함(제66조)

o 평의원회의 운영: 의안을 가진 이사가 소집 하지만, 평의원의 3분의 1이상의 소집 청구 에 의해서 소집할 수도 있고(제71조), 평의원 에 의한 소집(제72조)과 감사에 의한 소집 등도 가능함(제73, 74조).

여기에서 주목할 것은 일본 사학법상 학교법인의 자문·심의·의결기구인 평의원 회이다. 이 기구는 한국과 대만에는 없다. 위에서 보는 바와 같이 같은 학교법인 내의 교직원들과 일정한 연령 이상의 졸업생들이 주로 구성원이지만 평의원회에 대한 이사회의 영향력을 최소화하기 위해 직원인 평의원의 수가 평의원의 총수의 3분의 1을 넘지 않도록 함은 물론, 이사 또는 이사회가 평의원을 선임하는 경우에 해당 평의원의 수가 평의원의 총수의 2분의 1을 초과하지 않도록 규제하고 있다. 따라서 이들의 영향력 밖에 있는 졸업생들이 다수가 차지하는 구조로 볼 수 있다. 이들이 모교를 졸업한 동문으로서 학교에 대한 애정을 가지고 한편 이사회의 임직 원들에게 협조하고, 한편 견제하는 역할을 충실히 해주기를 기대하는 시스템이다. 평의원회의 직무는 광범위하게 걸쳐 있다. 학교법인의 업무는 물론 재산의 상황, 임원의 직무의 집행의 상황에 대해서, 임원에게 의견을 말하거나, 또는 그 자문에 응하며, 평의원회의 결의를 요하는 여러 가지 사항에 대해서 결의권을 행사한다. 예컨대, 이사회가 추천한 이사들의 선임에 대한 의견 개진권, 감사 선임에 대한 독 자적인 결의권 등이 그것들로서 학교법인이사회로서는 상당한 견제세력이 될 것으 로 이해한다. 개정사학법이 그 권한을 더욱 강화하였다. 이것이 한국의 사학법상 대학평의원회가 학교법인이 아닌 대학에 행사하는 견제권과 비교하여 전체 사학에 미치는 영향력이 어떠할지 보다 깊은 연구가 필요하다.

11) 사학법상 내부 통제제도 구축 비교

사학법상 내부 통제제도 구축에 관해 비교해본다. 내용은 〈표 15〉와 같다.

〈표 15〉사학법상 내부 통제제도 구축 비교

한국			대만		일본	
o	이사회,	감사,	o	이사회, 이사, 감사, 공익감사제	o	이사회, 이사, 이사선임기관, 감
	개방이시	ㅏ, 개	o	학교법인과 학교법인이 설립한 사립		사, 회계감사인, 평의원회
	방감사,	외부		학교는 인사, 재정 및 학교 운영에	o	학교법인과 해당 이사와의 이익
	감사인제	1		대한 자체 감독을 실시할 수 있는 내		이 상반되는 경우의 거래로 발
				부 통제 시스템을 구축해야 하며, 그		생하는 손해에 대한 임원, 평의
				시행에 관한 사항은 교육부가 정함		원 또는 회계감사인의 학교법인
				(이하 제51조 참조).		에 대한 손해 배상 책임(제 88
			o	이에 따라서 교육부가 정한 법령은		조)
				"학교법인 및 사립학교 설립-운영에	o	임원, 평의원 또는 회계감사인
				관한 내부통제제도 시행에 관한 규		의 연대 책임(제90조)
				정"됨. 2017년 5월 12일 최종 개정되	o	학교법인에 대한 손해배상책임
				었음.		의 일부 면제, 이사회에 의한
			o	규정의 내용 : (1)통제환경, (2)위험		면제취지의 정관의 결정, 책임
				평가, (3)통제 운영, (4)커뮤니케이션		한정계약제 도입(제94조), 배상
				을 강조하며, 이 시스템의 효과성, 적		책임보험계약(제97조)
				시성 및 정확성을 판단하기 위해 정		
				기감독과 감사의 평가활동을 강조하		
				고 있음.		

표에서 보듯이 한국이나 일본 대만 또는 미국 모두 학교법인에 대한 내부통제시스템으로서는 공통적으로는 법인의 기관 상호간에 견제와 균형을 이루도록 설계되었다고 할 수 있다. 여기에 일본의 경우 이번 사학법 개정을 통해 평의원회와 이사회의 분리와 견제, 평의원회의 결의에 의한 감사선임, 회계감사인제 도입 등으로 내부통제시스템을 대폭 강화하였다.

여기에서 한 가지 주목할 것은 대만 사학법 제51조를 보면 "학교법인과 그가 설립한 사립학교는 내부통제시스템을 수립하여 인사, 재정, 학교운영에 대한 자율감독을 시행하며 실시방법은 교육부가 정한다."라고 규정하여 "내부통제시스템"이라고 하는 표현을 법적 용어로 채택하고 그 취지를 구현하려 하고 있다. 한국이나경우에는 사학법에서 직접 내부통제시스템이라는 개념을 규정하고 있지 않다.

대만 교육부에서 관련 지침을 확인해본 결과 "학교법인 및 사립학교 설립 운영에 관한 내부통제제도시행에 관한 규정"이 보인다. 그 내용은 2017년 5월 12일 개

정되었다. 대만이 이러한 규정을 가진 것은 그만큼 사학의 내부통제시스템의 필요 성을 느끼기 때문이라는 판단을 하게 된다. 규정의 구체적인 내용은 (1)통제환경의 조성, (2)위험 평가, (3)통제시스템의 운영, (4)커뮤니케이션을 강조하며, 이 시스템 의 효과성, 적시성 및 정확성을 판단하기 위해 정기 감독과 감사의 평가활동을 강 조하고 있음을 알 수 있다.

한국의 경우 지금도 홍역을 겪고 있는 교원 공개전형 과정에서의 1차 필기시험의 교육청 위탁 등은 전형적인 외부 통제시스템이라 할 수 있다. 외부통제시스템을 지양하고 필요한 경우 내부통제시스템을 강화하는 대만과 일본의 입법례를 많이 참고하여야 할 것이다.

다. 사학법상 학교법인과 학교와의 관계 비교

1) 학교법인의 교장 혹은 학사행정 존중 관련 법령과 제도 비교 학교법인의 교장 혹은 학사행정 존중 관련 법령과 제도를 비교해본다. 내 용은 〈표 16〉와 같다.

〈표 16〉학교법인의 교장 혹은 학사행정 존중 관련 법령과 제도 비교

_						
	한국	대만	일본			
o	현행 사학법은 정관	o 사학법 제10조는 장관에 기	o 일본 사학법상 정관에 기재하			
	에 정관의 목적, 학교	재할 사항으로 "학교법인 및	도록 하고 있는 사항으로는 학			
	법인의 명칭, 설치·경	설립된 사립학교의 경영방법	교법인 설립 목적, 명칭, 설			
	영하려는 사립학교의	에 관한 사항"을 포함하고	치하는 사립학교의 명칭 외에			
	종류와 명칭 등을 규	있음.	해당 사립학교의 과정, 학부,			
	정하도록 하고 있음	o 사학법은 이사회, 이사장, 이	대학원, 대학원의 연구과, 학			
	(제10조).	사 및 감사는 본 법과 정관	과 또는 부(部)를 두는 경우에			
o	사학법은 관할청은	의 규정에 따라 직책과 권한	는 그 명칭 및 종류 등 전반			
	그 취임 승인을 취관	을 행사해야 하며 또한 교장	적인 것이 포함됨(제23조)			
	할 수 있는 행위의	이 본 법과 기타 관련 법률	o 사학법 제16조는 학교법인의			
	유형을 규정하고 있	및 계약에 따라 부여받은 직	책무라 하여 "학교법인은 자			
	는데, 그 가운데 "학	무를 존중해야 한다고 규정	주적으로 그 운영기반을 강화			
	사행정에 관하여 해	하고 있음(제29조).	하고, 그 설치한 사립학교 교			
	당 학교의 장의 권한	o 이사장, 이사 및 감사는 사	육의 질을 향상시키도록 노력			
	을 침해하였을 때"를	립학교의 교장과 학교의 기	해야 한다."고 규정하고 있음.			
1						

적시하고 조의2).

이사는 예외적으로 있음

고 규정하고 있음.

o 사학법은 제23조에서 o 사학법 제34조에서 학교법인 학교의 장을 겸직할 받기위한 사립학교의 설립계 수 있다고 규정하고 획에 관한 상세한 규정을 두 고 있음.

있음(제20 타 행정직을 겸직할 수 없다 o 학교법인의 교육내적 사무에 관하여 이것을 정관에 일임하 고 있음(제30조)

> 이 사립학교의 설립허가를 o 사학법 제31조는 "이사의 자 격 및 구성"이라 하여 해당 학교법인이 설립한 사립학교의 교장(학장 및 원장)을 포함한 다고 규정하고 있음.

학교법인이 학교의 장 혹은 학사행정에 대해서 어떠한 태도를 취하는가 하는 점 을 보면 3국이 서로 다른 점을 보게 된다.

대만의 법제는 이사가 교장을 겪직할 수 없다고 하면서도, 이사장과 이사, 이사 회가 교장이 본 법과 기타 관련 법률 및 계약에 따라 부여받은 직무를 존중해야 한다고 명시하고 있다. 아울러 사학법에 별도의 장을 두어 사립학교의 설립과 등 록, 학생모집 등에 관해 상세히 규정하고 있다. 이로써 사학법이 사학의 학사행정 의 자율성을 어느 정도 법적으로 보장하고자 노력하였음을 보여준다.

소속 학교의 학사행정의 자율성과 관련하여 일본은 학교법인이 학교의 장의 권 한을 존중한다든지 하는 규정을 두고 있지 않지만, 제도적으로 학교법인의 이사회 에 학교의 장이 이사로써 당연히 포함되도록 함으로써 이 문제를 제도적으로 풀어 가고 있다. 아울러 학교법인의 소속의 학교 경영에 관한 최종적인 책임을 갖는다. 이것을 상징적으로 보여주는 조문이 일본 사학법 제16조이다. 이 조문은 '학교법 인의 책무'라 하여 "학교법인은 자주적으로 그 운영기반을 강화하고, 그 설치한 사 립학교 교육의 질을 향상시키도록 노력해야 한다."고 규정하고 있다. 소속 학교의 자율성을 존중하기 위하여 학교의 장을 당연직 이사로 포함하되, 어디까지나 그 학교의 경영에 관한 최종적인 책임은 법인이 진다고 하는 점을 잘 드러낸 입법례 라 할 것이다.

이에 비하여 한국은 정관기재사항으로 정관의 목적, 학교법인의 명칭, 설치·경영 하려는 사립학교의 종류와 명칭 등만을 규정하도록 하고 있어 다소 간단히 다루는 인상을 주고 있다. 그러나 사학법 제20조의2에서 관할청이 그 취임 승인을 취소할 수 있는 행위의 유형을 규정하면서, "학사행정에 관하여 해당 학교의 장의 권한을 침해하였을 때"를 그 사유의 하나로 적시하고 있다. 일견 이로써 한국의 사학법이 학교법인의 학교장과 소속 학교의 학사행정의 자율성을 매우 존중하도록 하는 법 제임을 보여주는 듯하다. 그러면서도 학교의 장이 이사회의 이사를 겸직할 수 있는 길을 터주어 교장이 이사를 겸함으로써 법인과 소속 학교사이의 관계를 원만히 조절할 수 있도록 하는 방편을 확보하고 있는 것으로 보인다. 그러나 여기에서 해당 학교의 장의 권한을 침해하는 경우 이것을 학교법인의 임원의 승인을 취소하는 사유로 삼겠다고 하는 것은 그 규정을 해석하는 데에 매우 민감하고 어려운 문제를 제기하는 것이다. 실제로는 매우 편향되고 극단적인 규정이라고 생각한다. 전체적으로 학교법인과 학교는 사학이라고 하는 하나의 공동체의 말이고 수레이다. 말이 수례를 끌고 가는데 수레가 말이 마음에 들지 않는다고 그 목을 치는 것과 무엇이 다른지 생각해보게 된다. 이 조문은 사학 공동체의 갈등을 야기하는 것으로 결코 교육적으로 도움이 되는 조문이 아니다. 3국의 입법례로서는 일본의 입법례가 가장 바람직하다고 본다.

2) 사립학교 교원 임용 관련 법령과 제도 비교 사립학교 교원 임용 관련 법령과 제도에 관해 비교해본다. 내용은 〈표 17 〉과 같다.

〈표 17〉사립학교 교원 임용 관련 법령과 제도 비교

	한국		대만		일본
o	각급학교의 장은 해당 학교	o	사학법은 교장과 교원 중에	o	학교교육법은 교장 채용시
	를 설치·경영하는 학교법인		교장의 선임에 관해서만 규		대학은 문부과학성 장관에
	또는 사립학교경영자가 임		정하고 있음.		게, 고등학교 이하의 학교
	용함(53).	o	사립학교 교장은 이사회가		는 도도부현 지사에 신고하
o	각급 학교의 장의 임기는		선임함(제32조).		여야 한다는 조항을 두고
	학교법인 및 법인인 사립학	o	중등급 이하 학교의 교원의		있음(학교교육법 제10조).
	교경영자의 경우에는 정관		임용은 초임, 갱신, 종신임	o	학교교육법은 교장과 교사
	으로 정하되, 4년을 초과할		용으로 구분하며, 교원평가		의 결격사유를 규정하고 있
	수 없으며, 중임할 수 있		위원회의 심사와 승인을 거		<u>о</u> п.
	음. 그러나 초·중등학교 및		쳐 학교의 장이 임용함(교	o	사학의 교직원 채용에 대해
	특수학교의 장은 한 차례만		사법 제9조).		서는 공립학교의 교직원과
	중임할 수 있음.				달리 교육관계법에 규정되
o	각급학교의 교원은 해당 학				어 있지 않음.
	교법인 이 임용함(제53조의			o	기업의 사원과 마찬가지로
	2)				노동관계법령, 구체적으로

- o 대학교육기관의 교원 임용 권은 학교의 장에 위임 가 능함.
- o 고등학교 이하 각급 학교 교원의 신규채용은 공개전 형으로 하며, 교원의 임용 권자는 공개전형을 실시할 때에는 필기시험을 포함하 여야 하고, 필기시험은 시· 도 교육감에게 위탁하여 실 시하여야 함.

- 는 각각의 학교법인이 정하 는 취업규칙이 적용됨.
- o 학교법인은 조용주로서 교 장과 교사를 채용함.

일본의 경우는 교장과 교원의 채용에 관해서 사학법 뿐만 아니라 교육관계법 어디에도 규정하고 있지 않으며, 철저하게 고용시장에 맡기고 있다. 따라서 관할청이 개입할 여지가 없다. 철저하게 사적 자치를 관철하여 노동기준법과 취업규칙에 근거하고 있다. 다만 그 취업규칙이 무분별한 건 아니다. 공무원들의 임용과 복무에관한 규정들과 비교할 때 비슷한 정도로 세세하게 규정하고 있다.

대만 교육법에서 시사를 받는 것은 교장의 채용은 이사회가 하며, 교원의 채용은 교장이 하고 있다. 따라서 사학이 교원 임용에 관할청의 개입이 법상 허용되지 않고 있고 있음을 알 수 있다.

한국의 경우 사학법에 교장과 교원의 채용에 관해서 상세히 규정하고 있다. 교장의 임용에 관해서는 법인 이사회가 임용한다는 조항에 그친다. 다만 초·중등사립학교 교장의 중임은 한 차례만 허용하고 있다. 사학 교장의 중임을 제한하는 곳은 위 3국 가운데 한국이 유일하다.

한국 사학법은 사학의 교사채용과 관련하여서는 사학법이 공개전형을 하되, 1차는 반드시 필기시험으로 하도록 의무화하고 그 시험을 관헐청에 위탁하도록 강제하고 있다. 사학의 교원 임용에 관해서 위에서 대만은 법인이사회와 학교의 장의전적인 권한으로 인정하고 있으며, 일본은 전적으로 이 점에 관해 학교법인이 사적 자치에 맡기고 있다. 우리나라에서 사학법에 이러한 조문이 들어가서 필기시험의무화와 그것의 시·도교육감 강제위탁 문제를 놓고 위헌의 문제를 다투어야 하는이 현실이 답답하다. 일본의 법제가 바람직하기는 하지만 거기까지는 미치지 못하더라도 적어도 학교법인의 교원 임용에서의 자유로운 선발권을 보장하는 특단의

조치가 필요하다. 사학의 자유의 핵심에 해당하는 사항이 바로 이 교원임용권이다.

라. 사립학교법상 학교법인의 재산 관리·운영

사립학교법상 학교법인의 재산 관리·운영에 관하여 비교해본다. 내용은 〈 표 18〉와 같다.

〈표 18〉학교법인의 회계 구분과 통합에 관한 법령과 제도 비교

		, , , , , , , , , , , , , , , , , , , ,	19시 세고 미교		
	한국	대만	일본		
o	학교법인의 회계는 그가 설 o	학교법인과 그 법인이 설 여	› 개정 사학법 제19조(수익사		
	치·경영하는 학교에 속하는	립한 사립학교는 회계사	업) 제3항의 규정에 따라서		
	회계와 법인의 업무에 속하	무를 수행하기 위하여 회	큰 틀에서 학교경영에 관한		
	는 회계로 구분함(제29조).	계제도를 두어야 함(제52	부분과 수익사업에 관한 부분		
o	법인의 업무에 속하는 회계	조).	을 구분 경리함.		
	는 일반업무회계와 수익사 o	학교법인이 설립하는 각 c) 보조금의 교부를 받은 학교법		
	업회계로 구분할 수 있음	급 사립학교의 재정, 인	인은 문부과학성 장관이 정한		
o	학교에 속하는 회계는 교비	사 및 재산은 서로 독립	기준에 따라 회계처리를 하		
	회계(校費會計)와 부속병원	하여야 함.	고, 대차대조표, 수지계산서,		
	회계(부속병원이 있는 경우 o	회계제도의 준수사항은	그 외의 재무계산에 관한 서		
	로 한정한다)로 구분할 수	교육부가 정함.	류를 작성하여야 함(사립학교		
	있음. 0	"학교법인 및 설립 사립	진흥조성법 제14조 1항).		
o	교비회계는 등록금회계와	학교의 회계제도 확립을 0	ን 문부과학성은 이 조문에 근거		
	비등록금회계로 구분함. 학	위한 시행 규정"이 바로	하여 1971년에 문부과학성		
	교가 받은 기부금 및 수업	그것임.	조례 제18호로 학교법인회계		
	료와 그 밖의 납부금은 교이	이 규정 제4조에 의하면	기준을 정하였음.		
	비회계의 수입으로 하여 별	학교법인은 하나의 사립 c	o 현행의 기준은 2016년 10월		
	도 계좌로 관리하여야 함.	학교만을 설립하고 그 지	1일부터 시행되고 있는데, 구		
o	교비회계에 속하는 수입이	출을 이사회 결의로만 하	체적으로는 자금수지 계산서		
	나 재산은 다른 회계로 전	는 경우에는 그 학교법인	에 새롭게'활동 구분 자금수		
	출(轉出)·대여하거나 목적	의 회계제도를 설립한 소	지계산서'를 작성하도록 하여,		
	외로 부정하게 사용할 수	속 사립학교의 회계제도	활동별로 자금의 흐름을 알		
	없음	에 통합하여 적용할 수	수 있도록 하였음.		
		있다고 하고 있음.			

위의 표에서 한국 사학법의 경우 학교법인의 회계를 법인회계와 학교회계, 법인

회계를 일반업무회계와 수익사업 회계, 학교회계를 교비회계와 병원회계(병원이 있는 경우), 교비회계를 등록금회계와 비등록금회계로 구분한 다음, 교비회계의 수입은 따로 관리하며, 다른 회계로의 전출, 대여, 목적외 부정사용을 금하고 있다. 중요한 것은 이렇게 함으로써 학생들의 등록금을 중심으로 하는 교비회계를 유지함으로써 혹시 모를 무원칙한 교비 전출 등으로 학생들이 학습을 하는데 어려운 점이 없도록 사전에 예방하기 위한 차원인 것이다.

문제는 이로 인하여 재정 관리에 융통성을 가질 수 없어 정작 교육을 위해 돈을 써야 할 때 못 쓰는 상황이 발생한다는 것이다. 이로 인하여 오히려 학생 교육과 사학 발전에 걸림돌이 된다는 것이 사학 측의 주장이다.

대만의 경우 사학법이 회계제도의 확립에 대해서 규정하고 이를 받아 교육부가 회계제도의 규정사항, 회계단위의 설치와 그 인원의 임면, 책임과 관리, 그밖의 준수사항은 교육부가 정하도록 위임하였으며 이에 맞추어 교육부가 정한 것이 "학교법인 및 설립 사립학교의 회계제도 확립을 위한 시행 규정"이다. 바로 이 규정 제4조에 의하면 학교법인이 하나의 사립학교만을 설립하고 그 지출을 이사회 결의로만 하는 경우에는 그 학교법인의 회계제도를 설립한 사립학교의 회계제도에 통합하여 적용할 수 있다고 하고 있다.

일본의 경우 회계제도가 매우 명확하다. 사학법 19조가 회계를 학교경영회계와 수익사업회계로 구분한 것 외에는 회계를 구분한 것이 보이지 아니한다. 문부과학성은 사립학교진흥조성법 14조 1항에 근거하여 보조금의 교부를 받은 학교법인은 문부과학성 장관이 정한 기준에 따라 회계처리를 하도록 하였다. 문부과학성이 이 조문에 근거하여 1971년에 문부과학성 조례 제18호로 만든 것이 "학교법인회계기준"이다. 현행의 기준은 2016년 10월 1일부터 시행되고 있는데, 구체적으로는 자금수지계산서에 새롭게 '활동구분 자금수지계산서'를 작성하도록하여, 활동별로 자금의 흐름을 알 수 있도록 하였다.

앞의 제2장 〈표 1〉에서 학교법인회계기준 제10조는 자금지출명세서에 기재할 사항을 별표 1로 구체화하고 있는데, 이 표에 따르면 예컨대, 수입의 경우 학교 학 생들의 납부금 수입과 학교법인의 자산매각 수입 등을 같은 회계의 틀에서 통합해 서 다루고 있음을 이미 보았다. 지출의 경우도 마찬가지였다. 인건비 지출에서 학 교교원의 인건비와 법인 임원의 보상비 지출을 통합하여 다룬다. 지금 한국 사학 계에서 필요로 하는 것이 바로 회계제도의 이러한 활용인 것이다.

마. 사립학교법상 사학에 대한 지원, 조성과 규제 감독 비교 사립학교법상 사학에 대한 지원, 조성과 규제 감독에 관하여 비교해본다. 내용은 〈표 19〉와 같다.

〈표 19〉사립학교 재정 지원과 조성 관련 법령과 제도 비교

대만

o 한국의 경우 사학에 o 각급 정부는 연간 교육예산을 o 일본에서는 국가나 지방자치 여하고 있는 중학교와 평준화 무상교육에 참 필요한 경상비와 교직 을 지급함. 워하고 있음.

- 관해서 사립학교법 제 조 2항) 라 시·도별로 사립학 있음.
- o 구체적으로는 재정 지 원을 하는 경우 관할 청이 예컨대, 업무 한 보고징수권, 예산 행사하고, 권고에 따 수 있음.
- o 한국의 경우 국가가

- 대해 재정 지원을 많 편성할 때 학교의 건전한 발전 단체의 사학에 대한 재정 지 이 하고 있음. 특히 의 필요성, 학교법인의 실태, 원이 충실하게 이루어지고 평준화 의무교육에 참 사립학교 내부통제시스템의 건 있음. 그 법적 근거는 개정 전성, 학교운영의 특색 등 실 사학법 제132조와 사립학교 제 정황을 심사하여 포상과 보 진흥조성법임. 여하는 고등학교에 대 조금의 원칙을 명확히 규정하 o 이 법은 사학진흥조성에 관 해서는 사학의 운영에 고, 사립학교에 포상과 보조금
- 원 인건비를 모두 지lo 이 심사를 위한 것이 학교법인 힌 것으로, 사립학교가 국가 및 학교평가임. 자체 평가와 ㅇ재정 지원의 방법에 학교관할청 평가로 나뉨(제57
 - 43조와 제51조에 따 o 사학법은 사립학교의 발전을 촉진하기 위하여 학교관할청이 o 이것에 의해 사립대학과 사 교 재정지원 조례들이 평가위원회를 구성하거나 학술 단체 또는 전문평가기관에 위 의 법적 근거가 정비되고. 탁하여 정기적으로 사립학교 또한 학교법인에 대한 세제 평가를 실시하고 그 결과를 공 시하도록 함.
 - 또는 회계 상황에 관 o 법인 또는 학교관할청은 학교 법인, 교장 또는 관계자에게 o 사학진흥조성법 제4조위 위 변경 조치 권고권을 포상할 수 있다고 규정하고 있 유.
 - 르지 않는 경우, 그lo 학교관할청은 위의 평가를 통 후의 지원을 중단할 하여 정부의 교육보조금과 학 교 조정 및 발전 규모를 판단 하는데 참고자료로 활용함(제

일본

- 한 국가의 기본적 원칙과 재 정원조의 기본적 방향을 밝 의 재정원조에 대한 법적 보 장 하에 교육조건의 유지 향 상 등의 수단을 확보하게 되 었음
- 립고등학교의 경상비 보조금 상의 우대조치 등 사학진흥 시책의 충실을 도모하게 되 었음.
- 임에 따른 "사립대학 및 사 립고등전문학교의 경상적 경 비에 대한 보조에 관한 규 정"에 의하면 국가는 대학 또는 고등전문학교를 설치하 는 학교법인에 대하여 당해

사학에 재정을 지원하 57조 2항) 라 학교운영 전반에 수 있다고 보고 있음.

고 있으므로 그에 따 o 교육부는 사립학교의 발전을 촉진하기 위하여 사립학교진흥 걸쳐 간섭하고 개입할 을 위한 재단을 설립하여 개인 또는 영리기업의 사립학교에 대한 기부에 관한 사항을 처리 함(이하 제62조 참조).

학교에서의 교육 또는 연구 에 관련된 경상적 경비에 대 하여 그 2분의 1 이내를 보 조할 수 있음. 전항의 규정 에 의하여 보조할 수 있는 경상적 경비의 범위, 산정 방법 기타 필요한 사항은 시 행령(정령)으로 정하도록 하 였음(사학진흥조성법 제4조 2항).

우리나라 사학법은 지원과 관련하여 한 개의 조문을 규정하고 있다. 이에 따르 면 국가 또는 지방자치단체는 교육 진흥에 필요하다고 인정할 때에는 사립학교 교 육을 지원하기 위하여 대통령령 또는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따 라 보조를 신청한 학교법인 또는 사학지원단체에 보조금을 교부하거나 그 밖의 지 원을 할 수 있다. 지금 초·중등의 사학이나 사립대학에 대한 지원의 모법적 근거 는 사실상 이것이 중심이다. 그러나 이 간단한 조문에 근거하여 정부가 사학에 들 이는 지원의 규모는 상상을 초월한다. 이것을 역으로 말하면 지원에 걸맞은 법령 정비가 필요하다는 것이다. 이와 관련하여 대만 사학법이 제57조 등 여러 조문을 두어 보조금과 각종 포상제도를 규정하면서 학교법인과 대학에 대한 평가시스템을 도입한 것이라든지 일본의 사학법과 사학진흥조성법을 두어 적용하는 사례는 좋은 입법례라 생각한다. 차제에 이 부분 구체적인 검토를 통해 향후 조성법제가 확실 하게 자리 잡히도록 하여야 할 것이다.

바. 사립학교법상 부실사학에 대한 정부의 조치와 관리

1) 사립학교에 대한 규제와 제재 관련 법령과 제도 비교 사립학교에 대한 규제와 제재 관련 법령과 제도에 관하여 비교해본다. 내 용은 〈표 20〉과 같다.

〈표 20〉사립학교 규제와 제재 관련 법령과 제도에 관한 해외 사례 비교

	한국	대만			일본		
o	한국 사학법상 벌칙으로서는 벌금	o 대만	사학법은	일정한	o 일본은	현행	사학법에

- 형과 과태로 처분이 있음
- o 학교법인의 이사장. 이사, 또는 대학교육기관의 장이 제29조제6항 o 예로써 이사가 권한 행 o 개정 사학법이 처음으 이 금지한 교비회계에 속하는 수 입 또는 재산의 다른 회계로의 전 출·대여, 목적 외의 부정 사용을 한 경우에는 3년 이하의 징역 또 는 3천만원 이하의 벌금에 처함 (제73조)
- o 학교법인의 이사, 장, 대표이사 또 는 이사가 재산 관리보호상의 관 할청의 허가를 득하지 않거나 신 고를 하지 않은 경우, 관할청의 수익사업 정지 명령을 위반하여 사업을 계속한 경우, 관할청의 보 고징수 명령을 위반한 경우, 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처함(제73조의2)
- o 과태료 처분(74조의 과태료)

- 사유에 해당하는 경우 서는 과태료 처분만 규 벌금을 과함.
- 사를 소홀히 하여 이사 로 형사벌을 신설함. 회가 의결하지 못하거나 ㅇ 그 내용도 단순한 사학 의결을 이행하지 않아 법 위반이 아니라 사학 학교법인 또는 그가 설 립한 사립학교의 정상적 인 운영에 영향을 미치 이 임원 등의 특별 배임죄 는 경우 NT\$100,000(한 화 4,200,000원)에서 NT\$500,000(한화 2억 1 천만원) 범위의 벌금을 부과함
- 정하였음(제163조).

 - 관계에서의 형사범죄를 다루고 있음.
 - (제157조), 임원 등의 뇌물 죄(제158조), 학교 법인 등의 재산의 처분 에 관한 죄(제159조), 거짓 그 외 부정의 수 단에 의해 인가를 받은 죄(제162조)를 규정함

사립학교에 대한 규제와 제재로서의 과태료와 벌칙에 관해 비교해 본다. 외견상 한국과 대만, 일본은 비슷하게 보이지만 각국의 법들이 적용하는 강조점이 조금씩 다르다. 한국은 과태료와 벌금형을 규정하였다. 대만은 벌금형만 규정하고 있다. 일본은 한국과 비슷하다. 사학에 대학을 제재하는 수단으로의 벌칙과 형사벌도 나 라마다 조금씩 다르다.

여기에서는 특히 일본의 경우 사학법 제163조 이하 형사처벌권 신설이 주목된 다. 지금까지의 제재는 3국이 대개 지켜야할 절차상의 의무, 예컨대 어떤 허가를 위한 신청이나 재산상의 변동에 대한 보고나 알려야 정보 공개를 하지 않았을 때 이에 대해서 단순히 제재하는 차원의 과태료 혹은 형벌로서의 벌금 정도를 물리는 데 국한하였다. 한국 사학법은 두 가지 유형의 제재수단을 이미 오래전부터 규정 하여 왔다. 대만은 아직도 과태료 처분은 없고 여러 가지 사유에 따른 벌금을 물 리고 있다. 일본은 이번에 개정이 되기 전까지는 과태료 처분이 전부였다. 그러나 이번 개정 사학법은 오히려 한국이나 대만보다 강도와 차원이 다른 중한 처벌 조 항들을 신설하였다. 여기에서 그 내용을 법조문 그대로 소개하면 다음과 같다.

임원 등의 특별 배임죄 : 학교법인의 임원, 가처분 명령에 의해 선임된 임원의 직무를 대행하는 사람, 임원의 직무를 일시적으로 실시해야 하는 자로 선임된 임시이사 또는 임시감사, 청산인, 청산인의 직무 대행자가 자기 또는 제3자의 이익을 도모하거나 해당 학교법인 또는 동항의 법인에 손해를 가할 목적으로 그 임무에 반하는 행위를 하여 당해 학교법인 또는 동항의 법인에 재산상의 손해를 가한 때에는 7년 이하의 구금형 또는 500만엔(한화 약 4600만원 정도) 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과한다(개정 사학법 157조).

임원 등의 뇌물 죄 : 제157조에 해당하는 자들과 임시 회계감사인의 직무를 수행해야하는 사람이 그 직무에 관하여 부정한 청탁을 받고 재산상의 이익을 수수하거나 그 요구 또는 약속을 한 때에는 5년 이하의 구금형 또는 500 만엔 이하의 벌금에 처하며, 그 이익을 공여하거나 그 요구 또는 약속을 한 자는 3년 이하의 구금형 또는 3백만엔 이하의 벌금에 처한다. 이 경우에 있어서 범인의 수수한 이익은 몰수하며, 그 전부 또는 일부를 몰수할 수 없을 때에는 가액을 추징한다(개정사학법 제158조).

학교법인 등의 재산의 처분에 관한 최 : 학교법인의 청산인, 청산인의 직무 대행자가 당해 학교법인 또는 청산법인의 목적의 범위 외에 투기거래를 위하여 당해학교법인 또는 동항의 법인의 재산을 처분한 때에는 3년 이하의 구금형 또는 100만엔 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과한다(개정 사학법 제159조).

거짓 그 외 부정의 수단에 의해 인가를 받은 죄: 개정 사학법 제162조는 거짓기타 부정의 수단에 의하여 학교법인 등의 설립등기 (개정 사학법 제23조 1항), 정관의 변경(제108조제3항), 이사회의 결의에 의한 결정이나 기부 행위에 정한 해산등(제109조제3항)과 합병(제126조제3항) 또는 정관으로 정한 법인 및 학교법인이되기 위해서 필요한 사항(제152조 제7항)의 인가를 받은 자는 6월 이하의 구금형또는 50만엔 이하의 벌금에 처한다.

이상 형벌의 죄목들을 보았지만 모두 최근에 일본에서 일부 사학들에서 발생하는 부정과 비리를 일으키는 전형적인 범죄 유형들을 그 요건 중심으로 구성한 죄목들이다. 앞으로 이런 죄목들이 입법례로써 영향을 미칠 것으로 본다.

한편 일본은 과태료에 관해서도 20만엔 이하의 과태료 처분에 처할 위법 부당한 행위로 기존의 처분 사유를 보다 구체화하여 열거하고 있다(개정 사학법 제163조),

2) 부실사학의 정상화 또는 구조조정 관련 법령과 제도 비교 부실사학의 정상화 또는 구조조정 관련 법령과 제도에 관하여 비교해본다. 내용은 〈표 21〉과 같다.

〈 표 21〉부실사학의 정상화 또는 구조조정 관련 법령과 제도 비교

하국 o 사학에 부정과 비리가 발생한|o 사립학교가 부실 운영으로|o 사학에 부정과 비리가 경우 법령이 직접 임원 취임 의 승인을 취소하거나, 임원 의 직무집행을 정지하거나, 임원 선임 자체를 제한하거 나, 취소된 임원직에 복귀하 기 위한 자격을 상실케 하거 o 학교법인이 관할청에 인가 나, 당연퇴임을 시키는 등의 조치를 하고 있음

- o 한국의 경우 교육부에 심의· 조정기구로서 가 있음.
- o 위원회는 분규 사학에 임시이 사의 선임, 임시이사의 해임 o 학교법인은 운영이 정지된 등의 권한을 행사하여 학교법 인의 정상화를 추진하는 등의 권한을 가짐
- o 교육부장관은 학교법인에 예 컨대 설립허가 조건을 위반했 을 때 그 사유를 들어서 해산 을 명할 수 있음(제47조, 해 o 학교법인은 다른 학교법인 산명령)
- o 학교법인은 다른 학교법인과 이사 정수의 3분의 2 이상의 동의를 얻어 합병하기도 함, o 사립학교가 다른 형태의 학 합병은 교육부장관의 인가를 받아야 함(제36조(합병 절차) o 학교법인은 정관으로 정한 해 산 사유의 발생, 목적 달성의

학교 운영의 목적에 지장이 있는 등 소정의 사유가 발 생한 때에는 학교 관할청의 승인을 거쳐 폐쇄함(제70조 참조).

대만

신고를 하지 않고 운영을 중단하는 등의 사유가 발생 o 자력으로 경영개선이 되 하는 경우 법인관할청이 해 산을 명할 수 있음(제72 조).

사립학교로 휴업기간이 경 과한 후에도 운영을 재개하 지 아니하거나 하는 등의 사유 방생시 법인관할청의 승인을 받은 후 자진 해산 할 수 있음(제72조).

과 법인관할청에 보고하여 승인받은 후 합병할 수 있 음(이하 제67조).

교로 개편하고자 하는 경 우, 학교 관할청의 승인을 받아 학교를 개편할 수 있 음(이하 제69조 참조).

발생하는 경우 행정 지 도(임의), 보고징수·현장 검사(제136조), 조치명령 (제133조), 임원 해임권 고(제133조), 해산명령 (제135조) 등의 단계별 조치를 취함

일본

지 않고 운영이 어려운 학교법인은 다른 학교법 인과 연계, 통합, 합병. 민사재생 절차, 최종적 정산 단계로는 파산절차 를 밟도록 함

불가능, 다른 학교법인과의 합병, 파산, 교육부장관의 해 산명령 등으로 해산함(제34 조, 해산사유)

사립학교법상 문제가 발생한 사학에 대한 정부의 조치와 관리에 관해서 비교해 보았다. 아울러 이러한 부실사학에 대한 대처와 학교정상화 등의 조치를 비교해보 았다.

한국의 경우 학교가 부정과 비리 혹은 내부분규로 이사회가 학교를 정상적으로 경영할 능력을 상실하는 경우 예컨대, 사학법 24가 규정하듯이 학교법인이 학교의 장의 권한을 존중하지 않았다는 이유로 학교법인의 임원 취임 승인이 취소되어이사회 의정족수를 충족할 수 없는 경우를 통해 임시이사를 파견하여 그 사유를 해소토록 하고, 새로운 이사들을 선임하여 학교정상화를 도모하는 것으로 되어있다. 그러나 사분위가 이점을 판단함에 있어서 그 근거가 되는 이 법령상의 준거들이 광범위하고 모호하여 사학의 설립운영의 자유를 침해한다는 지적을 받아 왔다. 이러한 방식의 정상화조치는 한국의 특유한 방식으로 대만이나 일본의 경우에는 비슷한 예를 찾을 수 없다. 임시이사에게 이만한 권한을 준 입법례는 보이지 아니한다.

대만의 경우 임시이사제도를 널리 활용하고 있으나 어디까지나 임시이사로서 한 계를 가지도록 하고 있으며, 결국 정상화조치는 관할청이나 법원이 학교내부 이해 관계인들과 협의하여 개선명령이나 조치명령등을 통하여 정상화하는 시도를 하며, 그것이 여의치 않을 경우 파산이나 해산이 절차를 거치도록 하고 있다. 앞으로 그런 점에서 임시이사제도를 좀 더 재검토해볼 필요가 있다고 생각한다.

Ⅲ. 미국의 사립학교 관련 법령과 제도

1. 미국 공교육제도 하에서의 사학의 위상: 의무교육제도로부터의 자유

캘리포니아의 의무교육 법(Calif. Educ. Code 48200)은 6세부터 18세까지 학령기에 있는 모든 이들이 정규 공립학교에 다니도록 규정하고 있다. 또한 6세부터 18세까지의 학령기 자녀를 둔 부모나 보호자는 그들을 학교에 보내야 하는 의무가 있다.캘리포니아 주 교육 법의 아래 예외사항에 해당하지 않는 학생들은 공립학교에 출석하지 않을 시 지역 학군에 의해 무단결석으로 선언 및 처리될 수 있다(Calif. Educ. Code 48260). 이 법률에서 규정한 주요 예외사항은 두 가지이다. 그첫번째는 전일제 사립학교에 다니는 학생들의 경우이고, 두번째는 가정 학교(홈스쿨링), 즉 가정에서 학교 수업을 받는 학생들의 경우이다(Calif. Educ. Code 48222). 사립학교나 가정 학교(홈스쿨링)의 경우 공립학교와 동일한 교육을 하는 것으로 보기 때문이다. 다만 가정 학교(홈스쿨링)의 경우, 하루 최소 3시간 그리고 1년에 175일 동안 캘리포니아 주 교사 자격증을 소지한 교사가 가정으로 와서 하는 교육을 교육을 받아야한다.

주에서 정한 영어나 수학, 과학 등과 같은 교육과정 (subject matters, like English Language Arts, Math, Science, etc)의 공통핵심기준(Common Core State Standards)은 학년 별로 각 과목에서 무엇을 알고 무엇을 할 수 있어야 할지를 제시하고 있다(Common Core State Standards, n.d.=no date). 엄밀히 말하자면, 사립학교들은 이러한 공통핵심기준을 따라야할 의무는 없다. 그래도 많은 사립학교들이 이 기준 맞춘 교육과정을 사용하려고 노력하는데 그렇게 하고 있는 데는 두 가지 이유가 있다.

첫째로는 사립학교에서 공통핵심기준과 호환되지 않은 교육과정을 사용할 경우, 연방정부가 제공하는 재정지원을 받을 수 없기 때문이다.

둘째로는 공통핵심기준에 의거해서 전 미주 내 대학 입학 시험의 내용 및 범위가 결정되기 때문에 궁극적으로 그 기준치에 따라 공립학교에서 가르치는 비슷한 과목들을 가르치게 된다.

그러나 국가 공통핵심기준을 따르지 않는 사립학교들도 존재한다.

예를 들어, 캘리포니아 주 산호세 (San Jose)에 위치한 갈보리크리스천아카데미 (Calvary Christian Academy)는 국가 공통핵심기준 정관에 갈보리크리스천아카데 미만의 고전적 모델 (Classical model)에 기반을 두고 교육을 하고 있다. 이 아카데 미는 그들이 판단하기에 국가 공통핵심기준이 학생들의 자주적인 학습 능력을 기르지 않고 오직 교과별 내용 및 사실만을 국한하여 다룬다고 주장한다. 또한 이 아카데미는 캘리포니아 학력 평가(California Assessment of Student Performance and Progress, CAASPP)와 같은 주 전체(state-wide)의 평가 기준치에 따른 시험들을 그들의 교육 기준으로 삼지 않는다. 정관에 SAT (Scholastic Aptitude Test and later became the Scholastic Assessment Test)를 참고로 하여 본인 학교의 교육과정 기준을 정한다(Calvary Christian Academy, n.d.=no date).56)

2. 사립학교 관련 법령의 개요와 특징

가. 사립학교에 적용되는 법

미국에서 사립학교는 사업(Business Minded Corporation) 또는 비영리 단체 (non-profit organization) 로 간주되며, 캘리포니아 주 교육부(California Department of Education- CDE)는 기본적으로 사립학교를 규제하거나 감사과정(모니터링)을 통해 이 학교들을 평가할 권한이 없다(Private Schools Frequently Asked Question s⁵⁷⁾, . 사립학교의 경우, 학교 인증(accreditation) 및 승인(approval)은 선택 사항임에 반해, 등록(registration) 은 의무사항이다. 학교 자격증(license, official permit)에 대한 규정/요구사항은 없다 (US Department of Education, 2014). 교사 임용 시, 공식 교사 자격증을 요구하는 것 또한 선택적이며 사립학교 내 행정관은 각 학년 별로 하루동안 제공하는 수업시간을 결정할 자유가 있다.

다시 말해, 캘리포니아 주 정부는 캘리포니아 교육법 안에 사립학교 및 사립 교육에 관해 직접적으로 규정할 법적 권리를 지니고 있지 않다. 그러나, 캘리포니아 교육법 제33190조(California Education Code Section 33190)에 따라 6세에서 18세

⁵⁶⁾ SAT는 이름 그대로 수능적성평가 또는 학습능력적성시험으로 불리워지는 시험으로 주로 미국 동부 지역에서 대학에 입학하기 위해 치르는 표준화 된 시험인 ACT(American College Testing)와 같은 목적을 가진다.

⁵⁷⁾ https://www.cde.ca.gov/sp/ps/psfaq.asp.

의 학생들에게 사립교육을 제공하는 모든 이들 또는 기관들은 매년 교육부에 진술 /공언서 (Affidavit)를 제출해야 할 의무가 있다. 이는 캘리포니아 주 교육법 내에 사립학교에 관련되고 적용되는 법조항들을 포함시켜서 이러한 내용들을 규정하고 있는 것인데. 사립학교들을 위한 교육 규약(Education Code for Private Schools)이라고 부르며, 우리는 이것을 캘리포니아주 사립학교법이라 부를 수 있겠다.

예를 들어, 이 법 48222 조항(Education Code Section 48222)은 제48200조에서 명시된 출석 의무에서 사립학교 학생을 면제하고(Education Code for Private Schools, 1943 & rev. 2022) 위에서 설명한 것처럼 제33190조에 따라 사립학교는 매년 교육구청장에게 진술/공언서(Affidavit)를 제출해야 한다(Education Code for Private Schools, rev. 2022).

여러 건강 및 안전에 관련된 요구사항은 사립학교에 해당되는 캘리포니아 사립학교법 중 가장 큰 자리를 차지한다(Education Code for Private Schools, 1943 & rev. 2022). 이 조문들은 예방 접종 기록을 요구하고, 사립학교의 차량들 중 비상시 사용할 차들 안의 충분한 공간 확보, COVID-19 규정 준수, 긴급 상황 대응 등을 포함한다(US Department of Education, 2014). 그 다음으로는 기록 보관 및 보고에 관련된 요구사항을 담고 있는 바, 학생 출석 기록 및 부모나 보호자의 기록접근권을 포함한다(US Department of Education, 2014).

나. 그 밖에 사립학교에 적용되는 법령들

캘리포니아주에서 특정하게 사립학교에 적용되는 법조항들은 공사립을 막론하고 모든 학교에 적용되고 있는 교육법전(California Education Code) 내에 들어 있다. 이 법에 따르면 모든 학교에서 영어가 기본 언어로 사용되어야 하지만 이중 언어 로 가르치는 것도 허용된다(Cal. Ed. Code 30). 또한 장애를 가진 학생은 장애를 갖지 않은 일반 학생들과 동등하며 절대적인 교육을 받을 권리/접근권을 가지고 있다 (Cal. Civ. Code 54.1).

국가에서 보장하는 종교의 자유 및 집회결사(Association)의 자유와 같은 헌법적 보호 하에, 사립학교는 연방정부나 주정부의 간섭 없이 교육적 사명 및 가치에 의 거한 정책에 관한 결정을 내리고 적용되는 경우 종교적 가치를 가르칠 권리가 있다.

한편 사립학교에 직접적으로 다양성을 규제하는 법률은 없지만, 캘리포니아 주에

있는 모든 학교가 준수해야 하는 다양성에 관한 법률이 있다.

캘리포니아 공정고용주거법 (FEHA, Fair Employment and Housing Act)은 연령 (40세 이상), 선조, 인종, 신조, 정신적 및 신체적 장애, 종교, 성별, 성적 지향 등에 관계없이 동등하고 차별 없는 고용의 기회를 보호한다(CA Department of Rehabilitation, n.d.=no date).

한편 위의 사립학교법 외에 사립학교도 참여할 수 있는 연방법들도 있다.

대표적인 예는 전학생 학력 성취법(Every Students Succeeds Act; ESSA)이다. 이 법은 이전 명칭이 낙제 학생 방지 및 초중등교육법(No Child Left Behind, and Elementary Secondary Education Act)이라고 알려져 있는 법이다(Public Law 114 - 95 - Every Student Succeeds Act, 2015).

이 법은 미국 모든 학생들이 같은 교육기준 아래에서 교육을 받을 권리를 보장하고 교육과정, 평가과정 및 교사 규정을 나열하고 있다(Public Law 114-95-Every Student Succeeds Act, 2015). 114는 Congress number 이고 95는 Law number 이다. 이는 2015년 1월 3일부터 2017년 1월 3일까지 개최된 미국의 114차회 의회에서 통과된 95번째 법률이다.

이 법은 교육 정책 및 시험 방법에 관하여 주 정부에게 더 많은 유연성과 권리를 보장한다(Public Law 114 - 95 - Every Student Succeeds Act, 2015). 사립학교도 이 법의 프로그램에 참여할 수 있지만 의무는 아니다(Public Law 114 - 95 - Every Student Succeeds Act, 2015).

1964년 시민권법 제6조((Title VI of the Civil Rights Act of 1964)도 사립학교에 적용된다. 이 법은 미국에 거주하는 모든 사람이 인종, 피부색, 또는 출신 국가를 이유로 연방 재정 지원을 받는 프로그램에서 배제되거나, 혜택이 거부되거나, 차별을 받지 않도록 규정한다(CA Department of Rehabilitation, n.d.=no date). 1972년 교육개정법 제9조 (Title IX of the Education Amendments of 1972)는 연방 재정 지원을 받는 교육 활동 및 프로그램에서의 성 차별(임신 유무, 성적 지향, 성 정체성을 포함)을 금지한다.(Naomi & Peter, 2002).

다. 미국 사학법제의 특징 : 불간섭주의(noninterventionism)

미국에서 사립학교는 주 정부로부터 직접적이고 포괄적인 통제 및 규제를 받지 않기 때문에, 캘리포니아 주 교육법 제51210, 51220 조항에 명시된 교육 분야 내 에서 주체적으로 자체 교육과정을 선택할 수 있는 자유가 보장되어 있다 (Education Code for Private Schools, 마지막으로 검토된 날짜, 9/7/2022).

또, 캘리포니아 주 교육법 제48222조에 따르면 교사는 가르칠 능력이 있는 사람이라고 전제되어 있기 때문에, 정식 캘리포니아 교사 자격증이 필요하지 않지만 (Education Code for Private Schools, 1943 & rev. 2022) 사립학교 교사를 채용하는 학교 입장에서는 정식 교사 자격증을 선호하는 경향이 있다.

캘리포니아 주 사립학교들은 위에서 언급한 캘리포니아주 교육법(Education Code) 내에 포함된 특정한 법조항들을 제외하고는, 사립학교에 대해 규제하거나 감독하는 주 정부 기관이 따로 없다.

하지만, 특수 교육이 필요한 학생들을 대상으로 운영하는 비공립학교(Non-Public Schools)는 사립학교이지만, 종교적이지는 않고, 캘리포니아 주 정부로부터 공인을 받아 학생들에게 개별 교육 계획 (IEP)에 따른 특수 교육을 제공한다.

3. 사립학교 관련 법령상의 주요 내용

가. 사학의 조직 관리

미국 사립학교는 일반적으로 개인, 종교 단체, 비영리 단체, 이익 단체(For-Profit Organization) 에 의해 설립된다.

캘리포니아주 교육법 제33190조에 따르면, 초중고 교육 수준에 맞춰 학습을 제공하는 개인, 회사, 단체, 파트너쉽 또는 법인은 매년 10월 1일부터 15일 사이에 사립학교 진술/공언서(Private School Affidavit-PSA)를 교육구청장(State Superintendent of Public Instruction)에게 제출해야 한다(Cal. Educ. Code 33190). 그러나 미국 사립학교는 자율적인 기관으로, 큰 종교나 큰 규모의 시민 단체의 영향을 받지 않고 자체적으로 이사회를 구성하고 설립하여 자체 운영 프레임워크

2) 교사 및 기타 교직원 고용 과정

를 구축하거나 선택해야 한다(Guernsey, 2003).

교사 및 기타 교직원 고용 과정도 캘리포니아 주 교육부와 완전히 독립적으로

진행된다(Guernsey, 2003). 현재 대부분의 사립학교에서는 교사 지원자에게 유효한 캘리포니아 주 교원자격증을 요구한다. 하지만, 이는 법적으로 요구되는 것은 아니다. 캘리포니아 주 교육법 내 사립학교 관련 특정 법조항 제48222조에 따르면 사립학교 교사는 가르칠 능력이 있는 사람이어야 한다고 정의되어 있다(Education Code for Private Schools, 1943 & rev. 2022). 예외적으로, 특수교육을 제공하는 NPS(Nonpublic School)에서는 특수교육자격증을 소유한 교사를 요구한다. 일반적인 사립학교에 취업을 원하는 경우 지원자는 CDE(California Department of Education) 웹 페이지에 나열된 사립학교에 직접 문의해야 한다. 궁극적으로 사립학교에 주 정부가 관여하지 않으니 모든 최종 결정권은 각각의 학교에 있다 (Education Code for Private Schools, rev. 2022).

- 나. 사립학교법상 학교법인의 재산 관리·운영
- 1) 재산의 출연자의 권리와 의무
- 가) 재산출연자와 학교 설립자의 관계

사학 재산 출연/기여자 (property contributor/donor)가 항상 학교 설립자가 되는 것은 아니다. 미국 연방정부의 교육부는 교육 용어를 정리해 놓은 곳에서 학교 설립자(School Founder)를 새로운 학교 창립에 대해 계획, 기금 모금 및 기타 사전 준비 활동을 한 개인 또는 단체"로 정의한다. 따라서 사학 재산 출연자가 자동적으로 학교 설립자로 불리지는 않는다. 학교 설립자를 선출하거나 선택하는 과정은학교마다 다를 수 있다.

일반적으로 개인 재산 출연자(기여자)는 학교로부터 생활비 등의 보조를 받지 않는다. 하지만, 학교와의 계약 하에 그렇게 할 수는 있다.

나) 재산출연자의 권리

재산 출연자는 보통 개인이거나 법인 또는 비영리 단체와 같은 법적 단체들로 볼 수 있다. 그들은 법인으로 간주되며 법에 따른 일부 권리와 의무를 가지게 된다(Global Services In Education, 2022).

학교 설립 또는 유지에 큰 기부나 기증을 한 재산 출연자가 일부 학교 운영에 참여하는 것이 일반적이기는 하다. 예를 들면, 재산 출연자는 학교 이사회 또는 다른 이사 기구에 참여할 수 있거나 참여할 수 있도록 초대를 받고 있으며, 전략적인 학교의 방향과 여러 의사 결정에 의견을 제시할 수 있다. 그러나 사립학교의 재산출연자가 학교 운영에 참여하는 정도는 다양한 요인에 따라 결정되며, 이는학교의 이사 기구에 따라 학교 별로 다르게(case-by-case) 결정 및 운영되고 있다.

사립대학에서 많은 교수들은 재산출연/기부자들의 영향력을 학문적 자유의 위반 (a breach of academic freedom)으로 여겨 기업에서의 학문 연구 자금 지원을 사적이고 독립적인 것(often advances private, independent agenda)으로 인식하고 있다(Drozdowski, 2022). 그렇기 때문에 많은 대학은 재산 출연자에 의한 과도한 통제를 제한하여 교수진들이 학문연구 및 교육운영을 자율적으로 할 수 있는 보호정책을 시행해왔다(Drozdowski, 2022).

다) 재산출연자와 학교운영자의 분리

대부분의 사립학교들은 재산 출연/기여자와 운영자를 분리한다. 많은 사립학교들의 경우, 학교 부동산 소유자는 운영자가 아닌 사립학교 부동산의 소유자로 남아있다. 일상적인 재정 (finance) 운영은 금융관리 회사에게 수수료를 지불하고 감독을 맡기는 경우가 대부분이다. 이러한 금융관리 회사는 일반적으로 학교에게 기본 수수료와 총 수익의 일정 비율을 청구한다. 일부 학교의 경우, 소유지의 총 평수와 담당회사의 표준에 따라 재산 기여자로부터 학교 시설을 임대할 수도 있다 (Global Services In Education, 2022).

재산 출연/기여자는 법적 배려와 혜택을 받을 수 있다. 예를 들어, 재산 출연/기여자는 큰 규모의 세액 공제를 받을 수 있고, 재산 유지 보수와 관련된 금융적 책임에서 자유로워질 수 있다. 이때 사립학교는 기여한 재산을 오로지 교육의 목적으로만 운영하여야 한다 (Global Services In Education, 2022). 캘리포니아 주의비영리 사립학교들은 공립학교의 경우와 마찬가지로 주 정부에 내는 세금 (state income taxes) 및 지역 재산에 관련한 세금 (taxes)으로 부터 면제된다 (Legislative Analyst's Office, 2021).

라) 학교의 매각과 대가 지불 여하

사립학교가 이사회(Board of Trustees)로 구성된 경우, 그들에게는 새로운 구매자에게 학교를 판매할 권한이 주어진다. 판매 조건은 판매 관련 당사자들과의 계약에 따라 결정된다. 계약서는 구매 가격 및 기타 판매 조건을 명시해야 한다. 이는이의 단체의 운영 하에 있는 영리 사립학교에도 적용된다. 어떤 경우에는 비영리사립학교를 매각 시 캘리포니아 주 검찰청 (California Attorney General's Office)과 같은 규제 기관의 승인이 필요할 수 있다. 승인 절차는 해당 사립학교에 비용부담을 초래할 수 있다 (Private schools frequently asked questions ,n.d.= no date).

2) 설립자의 재산출연과 사학 재산 운영방식

가) 설립자의 재산출연 과정

미국 내 사립학교 설립 과정에 연방이나 주 정부 교육부에서 어떠한 통제가 없어, 그 승인을 받을 필요가 없다. 특히 사립학교 신설할 때 재산은 개인, 회사, 단체, 종교 단체 등으로부터 출현하게 됨으로 각각의 학교 별로 다르고 일관성도 없다.

나) 재산의 유형화와 회계 관리

사립학교는 학교재산을 늘리고 현재 운영비를 조성하기 위해 이사회에서 매년 기금마련을 하고 있고, 그 마련된 기금으로 학교를 운영하게 된다. 이 때 학교를 운영하기 위한 전문 학교회계인을 두게 된다.일 반적으로 사립학교는 운영은 등록금, 도네이션(donation), 특정 기부금 (endowment) 등으로 이루어 지지만 그 학교가 특정 종교단체에서 설립된 경우, 그 종교단체로부터 기금을 받는다.58)

전국사립학교협회(NAIS)는 재무회계기준위원회(Final Accounting Standards Board-FASB)가 규정한 표준을 준수하도록 되어 있다(https://www.fasb.org). 이 위원회의 회계기준 개선(업데이트 번호 2016-14, 2016)에는 사립학교들의 재무보고

⁵⁸⁾ Accounting for Public Vs. Private School, https://www.betteraccountingsolutions.com/post/accounting-for-public-schools-vs-private-schools).

에 다음과 같은 요구사항을 서술하고 있다: (1) 기부자 제한(donor restriction) 이 있는 순자산과 기부자 제한이 없는 순자산으로의 이원적 분류 전환, (2) 이사회 지정(board appointed) 및 기부자 제한의 본질을 명확하게 하는 공시, (3) 자연적 및 기능적 분류 (required to present expenses by both natural and functional classifications in one location) 로 지출을 한 곳에서 제시하도록 요구, (4) 비용할당 방법에 대한 개선된 공시.59)

그러나 독립학교들은 현금 흐름 보고서(cash flow report)에서 직접 및 간접 방법 중 선택할 수 있는 유연성 (flexibility)을 보장받는다 (Fusco & Schriver, 2016).

3) 법인의 '수익사업' 허용

영리를 목적으로 하는 사립대학들은 학비 외에도 많은 방법으로 수익을 증대할 수 있다. 예를 들어, 대학들은 후원자로부터 기부금을 받을 수 있다. 예를 들어 영리를 목적으로 하는 스탠포드 대학교의 경우, 2018-2019년 사이 창출한 \$6.5B(65억달러)의 수익 중 10억 달러는 학비로부터 발생 되었으며, 15억 달러는 기부금에서 발생하였다 (Agbonile, 2019).

부동산을 활용하여 수익을 창출하는 방법도 있다. 이에는 학교 시설물을 임대하는 것도 포함된다. 예를 들어, Brentwood Union School District는 몇몇 학교와 시설물(야구장, 체육관 등)을 임대를 하여 수익을 만들고 있다. 또한 주차장을 대중이 이용할 수 있게 함에 따라 이용료를 받아 수익을 창출한다. University of Southern California와 Loyola Marymount University가 대표적인 예이다.

많은 사립학교들은 일상적인 재정적 운영과 감독을 금융관리 회사에게 맡긴다 (Global Services In Education, 2022). 비슷한 맥락에서, 사립대학과 공립대학 모두 재무 관리를 하기 위해 대형 회계 사무소나 채권 등급 평가기관(bond rating agencies)에 의존한다. 그렇게 함으로써 안정된 재정 상태를 유지해 나갈 수 있다 (문헌상의 근거).

사립대학의 재정 상태와 건전성은 매우 중요한 문제이며, 미국의 성공적인 사립 대학들은 그들의 양호한 재정적 지위를 보존하기 위하여 충분한 기금을 유지하고 있다. 한국 대학들의 상황과는 다르게 미국 최상위 사립대학들은 2억 달러 이상의 큰 기금을 사용하여 학생 동록금에 대한 의존도를 낮추는 동시에, 경제적 이유로

_

⁵⁹⁾ https://www.nais.org/articles/pages/fasb-changes-to-independent-school-financial- statements /

학생들의 입학을 거부하지 않는 블라인드 입학 과정(blind enrollment process)을 시행할 수 있게 해 준다.

4) 사립학교 등록금의 결정 주체와 방식

캘리포니아 교육부는 사립학교나 사립교육을 규제하거나 감독할 권한이 없기 때문에, 등록금을 얼마로 할 것인지에 대한 결정 과정 또한 궁극적으로 사립학교의 선택에 달려 있다 (Private schools frequently asked questions, n.d.=no date). 결정 과정은 각 학교마다 다르지만, 대개는 학교 운영진이나 이사회, 또는 일반적으로 관련 위원회에 의해 이루어지며, 재무 분석과 등록금 수준 기준표를 통해 결정된다.

캘리포니아 주 정부는 공립학교 지역교육청 지시하에 장애학생이 비공립학교에 배치될 경우를 제외하고는, 사립학교 학생들의 등록금을 위한 공적 자금을 제공하지 않는다(Private schools frequently asked questions, n.d.=no date). 또한 미국 연방교육부도 학생이 초등 및 중등학교에 입학하기 위해 등록금을 직접 지불해준다던 지, 장학금 또는 기타 형태의 재정 지원" 등을 제공하지 않는다(A.G. File No. 2021-011 2021). 하지만, 교육부는 미 연방정부 일반 교육법인 전학생 학력성취법 (Every Student Succeeds Act, ESSA)60)에 따라 승인된 보조금을 통해 자금을 지원하는 프로그램을 가지고 있다. 예를 들면, 이 프로그램은 콜롬비아 지구(District of Columbia, 미국의 수도인 워싱턴 D.C.)에 사는 저소득 가정의 부모에게 보다학교에 대한 더 넓은 선택권을 제공한다(Every Student Succeeds Act, n.d.=no date).

독립학교운영(Independent School Management, ISM)⁶¹⁾에 의하면, 사립학교들은 대개 3가지로 그 유형을 나눌 수 있다.

<사립학교의 세 가지 유형>

1. 영리 목적 학교 : 주로 학급당 학생수가 많은 편이며(한 반에 25 명 이상), 학생들에게는 제한적인 비교과 프로그램을, 그리고 교직원들에게는 중간 정도

⁶⁰⁾ 전학생 학력성취법(Every Student Succeeds Act)은 2015년 12월 통과된 미국 연방정부 법률로 미국 내 K-12 공교육 정책을 관장하며, 이전의 낙오아동방지법 (No Child Left Behind Act) 을 대체했다. (https://www.ed.gov/essa?src=rn).

⁶¹⁾ 독립학교운영(ISM)에 관해서는 https://isminc.com/ 참조.

- 의 급여를 제공한다. 등록금은 대개 \$15K (\$15,000) 이하이다.
- 2. 학생들의 학업 성취에 집중하는 학교 : 입학과정이 까다로우며, 학급당 학생 수는 중간 정도이고, 등록금은 주로 \$25K 이상이다.
- 3. 교육과정에 중심을 두는 학교 : 제일 학급당 학생수가 적으며, 교육과정을 학생들의 능력과 관심사에 맞추어 제공한다. 등록금은 주로 \$25K 이상이다 (Independent School Management, 2021).
- 5) 재정 지원방법과 재정 지원 후의 규제 여하 및 규제 범위, 관리감독 방법

캘리포니아 주 헌법은 사립학교 지원을 위한 공적 자금의 배정을 금지한다 (California Constitution, Art. IX. Section 8)고 명시되어 있으며, 캘리포니아 주 헌법 제 16조 제 5항은 특히 종교적 신조, 교회 또는 분파가 통제하는 학교에 대한 어떠한 공공지원도 금지하고 있다. 공적지원 대상 금지 범위에는 개인 재산이나 부동산에 대한 보조금도 포함한다(Global Services In Education, 2022). 따라서 주나 연방 정부 단위에서는 등록금 지원을 위한 어떠한 장학금도 제공하지 않는다. 따라서, 독립적 장학금을 제외하고는 부모나 다른 보호자가 대부분의 또는 모든 등록금을 부담해야 한다.

그렇기 때문에 사립학교에 다니는 자녀를 둔 부모들은 민간단체들이 제공하는 장학금이나 등록금 지원을 신청한다. 이런 단체들의 좋은 예로는 Catholic Education Foundation of Los Angeles 와 The Guardsmen Scholarship Program 등이 있다. Catholic Education Foundation of Los Angeles는 캘리포니아 남쪽에 위치한 로스앤젤레스 내 가톨릭 사립학교들을 다니는 학생들을 상대로 장학금을 제공하고 있다. 이 재단은 가톨릭 로스앤젤레스 대교구에 포함된 219 곳의 학교들을 지원한다(Catholic Education Foundation of Los Angeles, n.d.=no date).

한편 주정부의 사립학교 운영에 대한 규제나 간섭이 없다. 이것이 재정지원을 하지 않기 때문인지 혹은 본래부터 재정 지원과는 별개로 사립학교에 대한 간섭을 하지 않기로 한 때문인지는 분명하지 않다. 사립학교에 대한 규제 여부에 관해서 는 이것을 재정 지원 여부와 연계하지 않는 것이 원칙적인 입장이다.

가듯멘 장학금 프로그램(The Guardsmen Scholarship Program)은 캘리포니아 북쪽에 위치한 알라미다(Alameda)와 샌프란시스코 (San Francisco) 도시가 포함된 9개의 카운티 내에 속해 있는 학생들을 위해 등록금 지원을 제공한다. 이는 등록금

바우처 시스템을 통해 이루어진다. 바우처(voucher)란 학부모에게 교육비 정관 일종의 쿠폰인 바우처를 지급하고 자녀가 진학하는 학교에 그것을 납부하는 시스템이다 (Lee, 2002). 이 프로그램이 제공하는 바우처는 최대 \$2,000까지 가능하다 (The Guardsmen, n.d.=no date).

라. 국가와 지방자치단체의 사학 조성과 규제

1) 국가와 지방자치단체의 사립학교에 대한 권한과 지도 및 감독 여하

연방정부와 캘리포니아주 정부 내 교육부는 비종교학교(Non-public School, Nonsectarian School) 또는 비공립기관(Non Public Agency) 및 비공립비종파기관 (Nonpublic and Nonsectarian Agency) 인증을 요청하는 경우를 제외하고는, 사립학교나 사립교육을 규제하거나 모니터링할 법적 권한이 없다 (Private schools frequently asked questions, n.d.=no date).

그렇기 때문에 비종교학교 또는 비공립 및 비종교기관으로서의 인증 (certification)을 받는 것이 필수적인 요건이 아니다. 일반적으로 사립학교는 연방정부 교육 법률을 따라야 하는 의무에서 면제되며, 연방정부로부터 자금을 받지 않는 이상 해당 법률에 의한 규정들을 따를 의무가 없다.

하지만, 건강, 안전, 비차별화, 세금 등과 관련된 특정 분야는 공립학교와 똑같은 규제를 받는다. 왜냐하면, 캘리포니아주 사립학교들은 학교 위치(관할 지역, 군, 도시 또는 기타 지역)에 따라 요구되는 요건들을 준수해야 하는 영리 또는 비영리단체로 간주되기 때문이다. 이 요건 들에는 구역 지정 (Zoning), 보건 및 안전/소방 규정, 기타 지역 규정이 포함된다.

또한, 만약에 사립학교가 연방 자금을 받거나 국가 급식 프로그램 (National School Lunch Program-NSLP)이나 연방정부 특수교육법(Individuals with

.

 $^{^{62)}\} https://www.fns.usda.gov/nslp/nslp-fact-sheet.$

Disabilities Education Act - IDEA)에 의거, 특수교육 및 관련된 서비스 등과 프로그램에 참여하는 경우, 사립학교에 다니는 학생일지라도 그 해당 규정과 요구사항을 준수해야 한다.

캘리포니아의 지역사회 정신건강 서비스(Community Mental Health Services)는 공적으로심각한 정신적 장애 증상을 보이는 학생들을 사립학교에 공개적으로 배치할 수 있다(Cal. Welf. & Inst. Code ㎜5852.5, 5864, 5865, 5877).

미국인 장애인법(The Americans with Disabilities Act, 1990) 은 연방 정부의 법으로 사립학교를 포함한 사업장이나 공공 편익시설에서의 장애 관련 차별을 금지한다. 하지만, 이 법은 특정한 종교와 연관된 사립학교는 제외한다. 비슷한 법인 캘리포니아 언루 민권법(Unruh Civil Rights Act, California Civil Code Section 51, 1959)은 장애와 관련된 차별을 금지한다.63)

- 2) 사학 운영 과정에서 불법행위 시 처리 과정과 방법
- 가) 사학의 부정과 비리 사례

사립학교에서도 다양한 유형의 부정행위가 발생할 수 있다. 부정행위의 예를 들어 보자면 횡령, 뇌물 수수, 친척 편중(Relative bias), 학력 위조 및 학문적 사기 (영어로는?), 불법 리베이트(Kickbacks) 그리고 자금 남용(misuse of funds) 등이 있다(Kirya, 2019).

뇌물은 대개 계약의 수여나 체결에 영향을 주기 위하여 상대방에게 가치 있는 물건 (thing of value)을 제공하거나 제공 받는 것을 뜻하는 반면에 리베이트 (Kickback)란 교육 관련 사업체들이 교사나 교직원들에게서 특혜를 받은 대가로 금품이나 선물을 제공하는 행위를 말한다(Kirya, 2019). 학력 위조 및 학문적 사기 로는 시험 점수, 성적, 학력 또는 기타 학문적 데이터를 조작하는 것을 말한다.

⁶³⁾ 이 법은 캘리포니아의 모든 사업체와 공공시설이 주민들의 서비스와 시설에 대한 접근을 허용함에 있어서 나이, 혈통, 피부색, 장애, 출신 국가, 인종, 종교, 성별 및 성적 취향으로 인한 차별을 금하고 있다. 예컨대, 장애인들에게 휠체어 활용, 수화 통역사 이용, 맹인을 위한 웹사이트 접근 등을 허용함에 있어서 위와 같은 사유로 인한 차별을 하지 못하도록 하고 있다. 이 법은 이 법안을 작성하고 1959년 통과를 위해 성공적으로 투쟁한 전 캘리포니아 주 하원의원 Jesse M. Unruh의 이름을 따서 명명되었다. https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=a875c8ba-281d-40cf-b1a8-68aab3c403fc.

나) 법령이 규정한 제재와 처벌

사립학교에서의 부정부패의 대표적인 예로는 Varsity Blues Scandal이 있다. 2011년부터 33명의 고등학생 학부모들이 다른 사람들과 함께 공모하여 뇌물과 기타 사기를 쳐 자신들의 자녀를 여러 명문대에 불법 입학을 시켰고 2019년도에 발각되었다.64)

Varsity Blues Scandal 문제로 FBI의 조사 대상으로 총 50명이 기소되었고 그조사 결과에 의해 처벌을 받았다. 하지만 대학교 자체는 어떠한 법적 책임도 지지 않았다. 이 중에는 대학 입학 지원자의 부모 33명과 8개 대학의 11명의 대학 운동코치 (collegiate coaches) 및 스포츠 행정관 (athletic administrator)이 포함되어 있다 (Smith, 2023).

대학교 자체는 어떠한 법적 책임도 지지 않았지만, 기소된 대학 운동 코치들을 정직 또는 해고하는 등 추가적인 사법적 조치를 취했다. 스캔들에 연루된 학생들에 대한 조치를 취한 학교도 여럿 있었다. 예를 들어, 예일대학교 (Yale University)는 스캔들에 연루된 학생의 입학을 취소했고, 스탠포드대학교(Stanford University)는 사기 자체에 연루된 학생을 퇴학시켰다 킨 바 있다(Levenson & Anthony, 2019; Sheyner, 2019).

이런 사립 대학교들의 설립은 그 역사가 오래되어 요즈음 일어나는 부정행위등에 의한 결과로 설립자들이나 학교 운영진을 새롭게 바꾸는 일들은 벌어지지 않는다. 그러나 관련된 학교들은 이런 입시 비리가 재발생하지 않도록 다양한 조치를 취했다.

예를 들면, 남가주대학교에서는 입학비리 혐의를 받은 대학 운동 감독들 3명 및 전 고위 체육책임자(former senior associate athletic director)을 특별조치를 취하거나 해임하였다 (University of Southern California, 2022). 그리고 이런 비리가 재발생하지 않도록 입학과정에 다음과 같은 변경사항을 포함하였다: (1) 학교는 1년 2회 선수명단과 입학명단에 대한 교차 감정을 실행해야 하고 (2) 학생선수 (student-athlete) 처분으로 입학에 지원하는 학생들의 지원서는 입학처에 다다르기전 3명의 운동부감독 (athletic official)으로 부터 승인을 받아야한다. 이 스캔들에 연루된 대부분의 관련자들은 정직처분 또는 해임 받았고 몇 관련자들은 사임하였다 (Reilly, 2020).

⁶⁴⁾ https://en.wikipedia.org/wiki/Varsity Blues scandal.

다음으로 자금 세탁과 횡령의 예시로는 캘리포니아 주 오렌지 카운티(Orange County)에 위치한 Holy Family 가톨릭학교라는 사립학교의 모금 활동 과정 중에 기금 모음 (fundraising) 담당 교직원 아델 마리아 타피아(Adele Maria Tapia)가 40 만불 이상을 횡령한 혐의로 유죄 판결을 받은 사건이 있다. Holy Family Cathedral 학교는 이 사건 이후 기금모금 프로그램의 재정 감독을 개선했다고 한다 (Hamilton, 2015). 횡령사건의 또 다른 예로는 캘리포니아 토런스(Torrance)시에 위치한 St. James Catholic Church의 교장이 10년동안 학교 자금을 도박 등의 개인적인 목적으로 쓴 사건이다. 학교장 메리 마가렛(Mary Margaret) 신부는 2008년부터 2018년까지 총 \$835,000를 횡령한 것에 자백하였고, 그에 따라 연방감옥에서 12개월 1일의 징역을 선고받았으며, 오티스 라이트(Otis D. Wright II) 미국 지방법원 판사는 범인으로 하여금 \$825,338의 배상금을 지급하도록 명령하였다 (McEvoy, 2022). 학교 측에서는 이런 사건이 재발하지 않도록 재무관리와 보고책임에 대한 추가 절차와 감독 정책을 시행했다"라고 밝혔다(Montrose, 2018). 이런 예시들은 불법행위 시 처리 과정과 방법은 각 학교의 결정을 따른다고 보여준다.

이에 대한 대응으로 대부분의 사립학교는 자체적인 뇌물 및 부패 방지 정책을 가지고 있다. 예를 들면, 사립학교에서는 윤리강령을 수립하여 시행하고 있다. 이윤리강령은 학교의 모든 직원들이 준수해야 할 윤리적 및 법적 기준을 명확하게 정의해 놓고 지키도록 하여 부패 행위를 예방하는 데에 목적을 두고 있다(Kirya, 2019).

또한 많은 사립학교에서는 내부 고발자 (whistleblower) 및 제보자 보호 정책을 시행하고 있다(Kirya, 2019), 이는 학교의 직원이 보복을 두려워하지 않고, 알게된 비윤리적이거나 불법적인 행위를 신고할 수 있도록 돕기 위함이다. 이러한 보호정책은 다른 이의 혐의를 신고하고 그 혐의를 정확하게 조사하는 절차까지 규정할 수 있다. 내부 고발자 및 제보자 보호 정책외의 다른 보호 법과 정책도 매우중요하게 사용되고 있지만, 사립대학 및 공립대학의 부정부패 사례의 대부분은 이러한 내부 고발자들에 의해 밝혀졌다.

또 다른 방법으로는 학교에서 규정준수 (Compliance) 프로그램을 수립하여 부패 방지 정책 및 절차에 관한 정기적인 교육을 진행할 수 있다. 실사(Due Diligence) 는 합리적이고 이성적 판단으로 회사나 개인이 상대방과 계약을 맺기 전, 관련자 및 자산에 미칠 수 있는 피해를 예방하기 위해 철저한 조사를 진행하는 행위를 말 한다(Law and Story, n.d.=no date). 모든 공급 업체, 계약자 및 기타 제3자 파트너에 대한 재무제표의 검토 및 배경 조사를 포함하는 법적 조사를 실시함으로서 그들이 부패적인 행위를 하지 않도록 제어하는 것이다. 규정준수 프로그램을 정밀하게 검토하고 운영하는 것도 이에 해당된다. 이렇게 함으로써, 캘리포니아 주 교육법이 요구하는 대로 올바른 기록 보관 및 보고 요건을 유지하고 관련된 모든 정책 및 법적 요구 사항을 준수할 수 있게 된다.

부정부패의 증거가 발견 될 경우, 사립학교들은 일반적으로 먼저 내부 조사를 실시한 후 정부 기관에 보고한다. 교육과 관련된 주 혹은 연방 법을 위반할 시 정 부 기관은 규제조치를 취하거나 현장 방문 및 기타 검사 형태를 통해 사립학교에 대한 감독과 모니터링을 강화할 수 있다.

마. 분규 및 부실사학의 정상화

1) 파산법의 적용

인구 감소와 지난 몇 년 동안 세계적으로 겪었던 팬데믹 그리고 기타 요인으로 인해 사립학교의 자율적 운영이 어려워진 상황에서도 이 어려움을 극복해 내고 학 교를 정상화 시킬 수 있는 여러 방법들이 사용되고 있다. 미국 사립학교들의 운 영은 다양한 형태를 띠고 있어 구체적인 파산과정 및 방법은 각 학교별로 그 특성 에 따라서 정해진다. 하지만, 많은 학교들이 비영리 단체에 속하여 있고, 또한 사 용 용도가 제한되어 있는 기부금을 받아 학교를 운영하는 경우가 많기 때문에, 파산절차가 간단하지 않다.

사립학교들이 오랫동안 사용해오고 있는 파산법도 자율적 운영이 가능하지 않은 학교를 정상화 시키는데 큰 도움을 주고 있다. 그 법의 제7장(chapter)에 따라서 청산 할 수도 있고, 제11장에 따라 재조직 과정을 신청할 수도 있다(The Law Project, 2014).

2) 학교폐쇄와 학생 구제

연방정부가 재정적으로나 다른 측면에서 어려움을 겪었거나 현재 겪고 있는 사립학교를 위해 그 문제 해결 과정에 개입해서 학교의 정상화를 도운 사례들을 예로 들겠다.

코린띠안 대학교 (Corinthian Colleges Inc.)가 그 좋은 예다. 캘리포니아 정부는 2013년 취업률에 대해 학생들에게 의도적으로 허위 진술 했다는 사유로 코린띠안 대학을 고소하였으며, 2015년에 그 대학은 파산신청을 하였다. 2016년에 주정부는 코린띠안 대학교 (Corinthian Colleges Inc.)를 상대로 학생들을 정관하여 교육비를 반환해주되, 학생들에게 금전적 구제를 하는 것에 대하여 주정부가 코르띠안 대학에 구상권을 행사하도록 민사처벌 책임을 묻는 캘리포니아 주 법무부로부터의 결정을 받아냈다(State of California Department of Justice, 2016). 그에 반해, 학교측에서는 연방 교육부에 그 학교 학생들에 대한 (학교측의) 교육비 반환의무 자체를 면제해줄 것을 요청했다. 그러나 교육부는 그렇게 하기보다 Brighton, Chelsea 등 코린띠안 대학교의 총 89개의 지점에 다니는 학생들을 대상으로 연방 학자금 대출비를 면제해주는 조치를 취하였다 (Schoenberg, 2016). 연방 교육부는 바이든해리스 행정부 하에서도 2022년도에 대학생 130만 명의 대출금을 값지 않아도 되도록 사용할 250억 달러를 승인"했다(U.S Department of Education, 2022).

코린띠안 대학교의 경우와 같이 Attorney General을 비롯한 정부측에서 학교를 고관할 수 있다 (State of California Department of Justice, 2016). 위 내용 들에 의하면 캘리포니아주 법무부의 결정과 연방 교육부의 결정이 다르며, 결국 연방 교육부의 결정대로 되었다는 것이다.

캘리포니아 주 검찰총장은 2013년도에 Corinthian Colleges, Inc. 와 그 계열사에 대한 민사 과태료를 청구했고, 그 이후 학교 별 폐쇄를 시작하여 2015 파산 신청을 하게 되었다. 최종 판결은 2016년에 내려졌는데 그 때, 피고에게 8억 2000만 달러의 보상금과 1억 5000만 달러의 과태료 납부를 명령했다. 교육부는 대출 탕감을 신청한 학생들을 위한 절차를 진행했고 2022년 바이든-해리스 행정부 아래 Corinthian Colleges Inc. 소유 또는 운영하는 학교를 다니기 위해 대출한 모든 연방 학생 대출을 탕감(forgive a debt)해 주었다.

3) 합병

한편 학생 수의 감소 및 여러 재정적 문제로 인해 2023년부터 폐쇄 예정이 되어 있던 Oakland, CA에 위치한 Mills College는 Northeastern University와 합병함으로 이 위기를 극복하기도 했다.

4) 경영진의 교체

부정부패의 증거가 발견 될 경우, 사립학교들은 일반적으로 먼저 내부 조사를 실시한 후 정부 기관에 보고한다. 교육과 관련된 주 혹은 연방 법을 위반할 시 정 부 기관은 규제조치를 취하거나 현장 방문 및 기타 검사 형태를 통해 사립학교의 감시와 모니터링을 강화할 수 있다.

만일 부패나 기타 문제로 인해 사립학교의 운영을 효과적으로 유지할 수 없다면, 정부 기관은 비상 관리자를 임명하는 등 학교가 원활하게 운영될 수 있도록 조치를 취할 수 있다. 더불어 정부 기관은 학교 운영 감독을 위해 새로운 임시 이사를 임명하거나 임시 경영진을 파견할 수 있다 (Department of Consumer Affairs, n.d.=no date).

특별한 경우에는 지방교육청이 학교 이사회 또는 관리부와 협력해 문제를 해결하는 데 도움을 준다. 그러나 캘리포니아 주 교육법을 비롯한 연방 및 주 법률에 명확한 위반이 있지 않는 이상, 각 학교와 각 사례에 따라 비리 조사 과정이 다를수 있다(Education Code for Private Schools, rev. 2022).

4. 요약 및 시사점

첫째, 캘리포니아주 사립학교는 의무교육과 평준화교육제도에서 자유롭다.

캘리포니아 의무교육 법은 6세부터 18세까지의 모든 이들이 정규 공립학교에 다녀야 한다고 규정하고 있다. 공립학교에 등록하지 않은 경우, 해당 법의 예외에 해당하지 않는 학생들은 지역 학군에 의해 무단결석으로 처리된다, 예외 사항은 전일제 사립학교나 가정학교(homeschooling)에서 수업 받는 학생들이다. 주에서 정한 공통 핵심 기준은 교육과정의 학년별 내용과 목표를 제시하고 있다. 사립학교는이를 따를 의무는 없지만 일반적으로 준수한다. 일부 사립학교는 국가 공통핵심기준을 따르지 않고 자체 교육 기준을 가지고 있다. 이에 따른 평가도 다른 방식으로 이루어진다.

미국의 경우 학부모들이 학생을 교육시킬 과정이 다양한 점을 확인할 수 있다. 선택권을 행사할 수 있는 점에서 분명 장점을 가지고 있다. 그런 점에서 분명 사 립학교도 원하는 학생들을 받아들일 수 있어 건학이념을 충실히 구현할 수 있는 상황이라 하겠다. 한국의 경우 학생과 부모들의 교육 선택권 학생 선택권, 학교의 학생 선택권 보장이 절실하다.

둘째, 캘리포니아 주 사립학교도 사립학교에만 적요되는 법령이 따로 있다.

미국에서 사립학교는 사업(Business Minded Corporation) 또는 비영리 단체 (non-profit organization) 로 간주되며, 캘리포니아 주 교육부는 기본적으로 사립학교를 규제하거나 감사과정(모니터링)을 통해 이 학교들을 평가할 권한이 없다는 것이 제일 중요한 점이라고 본다. 그렇기 때문에 주교육부(CDE)는 기본적으로 사립학교를 규제하거나 감사과정을 통해 평가할 권한이 없다. 캘리포니아주에서 사립학교는 학교인증(Accreditation) 및 승인(Approval)은 선택 사항이다. 그러나 등록 (Registration)은 의무사항이다. 등록시 학교 자격증에 대한 요구사항은 없다. 교사자격증도 또한 선택적이다. 캘리포니아 주 정부는 캘리포니아 교육법 안에 사립학교 및 사립 교육에 관해 직접적으로 규정할 권리를 가지고 있지 않지만, 일부 법조항들이 사립학교에 적용될 수 있다. 이런 것들을 모아 놓은 규정들이 캘리포니아주 사립학교법(California Code for Private School)을 이룬다.

주로 출석 면제 조항 및 진술/공언서 제출 의무, 건강 및 안전 요구사항, 예방 접종 기록 요구, 긴급 상황 대응 등에 대해 규정하고 있다. 사립학교는 기록 보관 등에 관련된 요구사항을 따라야 하며, 학생 출석 기록 및 부모나 보호자의 기록 접근권을 보장해야 한다.

셋째, 캘리포니아주 사립학교들은 사립학교법 외에 사립학교에 적용되는 법령들에 주의를 기울인다. 특히 特殊兒들을 위한 특수교육에 관한 법들이다. 미국에서는 기본 언어가 영어이지만 장애를 가진 학생들은 동등한 교육을 받을 권리가 있다. 캘리포니아 공정고용주거법 (Fair Employment and Housing Act) 및 다양성과 관련된 법률도 모든 학교가 준수해야한다. 모든 학생 학력 성취법 (Every Students Succeeds Act)와 같은 연방 교육법들도 사립학교가 참여할 수 있는 법들이다.

인종, 피부색, 출신 국가에 따른 차별을 금지하는 1964년 시민권법 제6조와 성차별을 금지하는 1972년 교육개정법 제9조 또한 사립학교에 적용된다.

넷째, 캘리포니아주 사립학교의 설립과 운영 형태는 매우 다양하다. 사립학교는 개인, 종교 단체, 비영리 단체, 또는 이익 단체 등 다양한 주체들에 의해 설립된다. 캘리포니아 주 교육법에 따르면, 사립학교를 설립하려면 매년 10월 1일부터 10월 15일 사이 사립학교 운영계획서(Private School Affidavit)을 교육구청장에게 제출하여야 한다. 미국 사회에서 사립학교는 기본적으로 설립과 운영이 자유로운 사업체(business)로 간주된다.

미국에서 교직원 임용권은 학교의 이사회 또는 학교장에게 대체로 위임되어 있다. 한편 교사 및 교직원의 고용 과정은 캘리포니아 주 교육부와 독립적으로 진행된다. 캘리포니아 주에서는 교원자격증을 요구하는 학교가 많지만 법적으로는 요구되지 않는다. 그러나 특수교육자격증은 반드시 필요하다.

다섯째, 사립학교에서 보통 재산 출연자는 개인이거나 법인 또는 비영리 단체와 같은 법적 단체들이다. 사학 재산 출연자가 자동적으로 학교 설립자가 되지 않는다. 설립자를 선출하는 과정은 학교마다 다를 수 있다. 재산 출연자는 학교와의 계약에 따라 혜택을 받을 수 있다. 이는 학교 운영에 참여할 수 있는 기회와 의사결정에 참여할 수 있는 권리 등을 포함한다. 학교를 양도할 때는 출연자에게 대가를 지불하는 경우도 있다. 판매 조건은 계약에 따라 결정 및 승인된다.

여섯째, 캘리포니아주 사립학교들은 재정의 확충을 주로 수익사업과 기부금에 의존한다. 특히 영리를 목적으로 하는 사립대학들은 다양한 방법으로 수식을 증대시킬 수 있다. 이에는 기부금, 부동산 임대, 대학 시설물 이용료 등이 포함되어 있다. 많은 학교들은 기부금을 기부자 제한(donor restriction)이 있는 순자산과 기부자 제한이 없는 순자산으로의 이원적 분류 전환된다.

일곱째, 사립학교 등록금의 결정 주체와 방식에 관해서 본다. 캘리포니아 교육부는 사립학교나 사립교육을 규제하거나 감독할 권한이 없으며 등록금 결정은 사립학교의 선택에 달렸다. 등록금 결정은 학교 운영진, 이사회 또는 관련 위원회에 의해 이루어지며 재무 분석과 등록금 수준 기준표를 참고로 하게된다.

여덟째, 캘리포니아 주 헌법(the Constitution of California)은 사립학교에 대한 공적 자금 지원을 금지한다. 학생들에 대한 지원도 없는 편이다. 사림학교에 대한 주나 연방 정부에서의 등록금 지원 거의 없다. 캘리포니아 주 교육부는 사립학교의 아동 영양 프로그램을 통해 재정을 지원하고 있다. 비영리 사립학교는 연방정

부의 국가 급식 프로그램을 신청할 수 있다

아홉째, 캘리포니아주 사립학교들은 재정적 운영 및 감독 등 회계관리를 금융관리 회사에 맡기는 경우가 많다.

열번째, 국가와 지방자치단체의 법인 또는 사립학교에 대한 권한과 지도 및 감독 여하에 관해서 본다. 사립학교는 연방 정부 교육 법률을 준수할 의무가 없으며, 연방 자금을 받지 않는 한 법률에 따른 규정을 따를 필요가 없다. 그러나 건강, 안전, 비차별화, 세금과 관련된 특정 분야에서는 공립학교와 동일한 규제를 받는다. 연방 자금이나 국가 급식 프로그램, 특수교육법 등에 참여하는 경우에는 해당 규정과 요구사항을 준수해야 한다. 캘리포니아의 언루민권법 (Unruh Civil Rights Act - California Civil Code Section 51))은 장애와 관련된 차별을 금지한다.

열한 번째, 사학의 설립자와 임원이 법인 또는 사립학교 운영과정에서 불법행위시 처리 과정과 방법에 관한 시사점이다. 사학의 부정행위의 예시로는 횡령, 뇌물수수, 친척 편중, 학력 위조 및 학문적 사기, 불법 리베이트 그리고 자금 남용이었다. 리베이트는 교사나 교직원들에게 특혜를 주고 금품이나 선물을 제공하는 행위를 말한다. 사립학교는 부패 방지를 위해 윤리강령, 내부 고발자 보호 정책, 규정준수 프로그램 등을 시행한다. 부정부패 발견 시 내부 조사 후 정부 기관에 보고하면 규제조치를 받는다. 부정부패에 대한 제재와 처벌은 법령에 규정되어 있다.

열두 번째. 사립학교의 자율적 운영이 불가능하게 된 경우 정상화 방법에 관한 것이다. 때로는 학교를 폐쇄하고, 때로는 학생을 구제도 한다.

합병도 정상화의 한 방법이다. 파산법도 자율적 운영이 가능하지 않은 학교를 정상화 시키는데 큰 도움을 주고 있다. 그 법의 챕터(chapter) 7에 따라서 청산할 수도 있고, 챕터 11에 따라 재조직 과정을 신청할 수도 있다.

어떤 경우에는 연방 정부 교육부가 관여해 학자금 대출비를 면제한 사례들도 있다. 코린띠안 대학교와 ITT기술대학이 그 예이다. 궁극적으로 정확한 과정은 학교측에 달려있다.

Ⅳ. 영국의 자발적 학교의 공영화 과정과 시사점

1. 특별 사례로서의 영국의 자발적 학교의 공영화 과정과 정책

본 장에서는 주로 잉글랜드 지역을 중심으로 특히 후술하는 자발적 학교 (voluntary school)에 대해서, 본래 사립이었던 이 유형의 학교들이 어떻게 의무교육제도에 편입되면서 정부지원을 받게 되었는지, 그럼에도 불구하고 여전히 본래의 건학 이념을 유지하면서 학생 선택권을 행사하는 등으로 사학으로서의 특색을살려가고 있는지에 관해서 보기로 한다. 이러한 필요를 느끼는 것은 이 영국의 사례가 우리나라 사학정책에 던져주는 뚜렷한 시사점이 있다고 보기 때문이다.

주지하는 바와 같이 우리나라는 같은 사립학교임에도 불구하고 중학교 평준화 및 의무교육 도입과 고등학교 평준화를 추진하는 과정에 영국과 달리 사립학교로서의 특수성과 자주성을 철저하게 규제하여 국·공립학교와 동종화해 가는 과정을 밟아 왔다. 예컨대, 미국이나 일본의 경우에서 쉽게 확인할 수 있지만, 비교법적관점과 비교제도적 관점에서 어느 나라든지 사립학교 자체의 특수성과 자주성으로인하여 사립학교를 국·공립학교와 동일하게 의무교육체제나 평준화체제에 편입시킨 나라가 거의 없는 점을 생각할 때, 사학을 이러한 국·공립학교 위주의 의무교육체제에 강제 편입시킨 그 자체로서 우선 부당하다. 그런데 영국의 경우 드물게도 우리나라처럼 초등학교와 중학교 의무교육을 실시하면서 정부지원을 고리로 사학을 이 체제에 편입시키고 있어서 그 자체로서 충분히 연구대상이 됨은 물론, 같은 사학 공영화의 방법을 취하면서도 우리나라의 사학정책과 판이하게 본래 사학이 추구해오던 건학이념을 그대로 살리도록 그 특수성과 자주성을 보장하고 있어차제에 사학 관련 법령과 제도를 비교하는 연구에 이 사례를 제외할 수 없다고 보는 것이다.

한편 영국은 준연방국가 quasi-federal state이다. 단일국가도 연방국가도 아니고 구성국인 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드와 북아일랜드 지역(region)의 연합체이다.65) 영국은 이러한 4개 지역을 구성국으로 하여 연합국가를 이룬 것이다. 4개 지역 중 북아일랜드 지역을 제외한 3개 지역은 행정조직에서 일반적으로 영연방국가가 국가(state)인 것과 구별하여 구성국(country)이라는 말을 쓴다.

⁶⁵⁾ https://www.government.nl/topics/brexit/question-and-answer/which-countries-make-up-the-united-kingdom#.

4개 지역 중 잉글랜드만이 영국 정부에 의해 직할 통치되며, 다른 세 지역은 자율적인 행정부와 입법부를 갖게 되었다. 따라서 스코틀랜드 의회, 웨일스 의회, 북아일랜드 의회는 교육에 대한 입법 권한을 위임받았다. 각 구성국에 대해서 정치적 이양이 있기 전에도 교육 시스템의 분권화가 있었다. 역사적 유산의 결과인 이러한 시스템은 결과적으로 각 구성국 또는 지역에 따라서 학교의 다양성을 가져왔으며, 학교 선택과 관련된 다양한 정책이 구현되도록 하였다. 앞서 언급한 바와 같이 영국이라는 나라의 이러한 구성의 특성상 본 연구에서는 4개 구성국 중 우선잉글랜드 지역을 중심으로 이 지역의 의무교육제도 도입 개요와 학교의 다양화 내용, 학교선택권 보장 및 이 모든 여건 하에서 사학이 어떻게 의무교육체제에 동참하여 공영화하면서도 그 건학이념을 살려 나름의 교육을 할 수 있게 되었는지, 그점들을 문헌들과 정부 문서들 및 인터넷상이 정보들을 종합하여 검토하기로 한다.

2. 의무교육제도의 도입과 학교의 다양화 및 학교선택권 보장

가. 잉글랜드의 의무교육제도 도입 및 초·중등학교 운영의 개요

1) 의무교육제도의 도입

잉글랜드에서 의무교육은 초등의 경우 1870년부터 시작하여 1893년에 완성되었다. 중등 의무교육은 1944년의 법에 의하여 확립되었다. 잉글랜드에서 이것이 어떻게 의무화되었는지 간략한 타임라인을 제시하면 이러하다.66)

1870년의 초등교육법(the 1870 Elementary Education Act)은 영국에서 국가적 규모로 보편적 공교육을 시행하기 위한 최초의 법이었다. 이 법은 1870년에서 1893년 사이에 잉글랜드와 웨일즈에서 5세에서 11세 사이의 어린이를 위한 의무교육을 하기 위해 통과된 의회의 여러 가지 법령 중 첫 번째 법이다.67)

이때 영국은 이 법에 의해 초등학교 교육을 위해 학교가 존재하지 않는 지역에 학교를 제공하고자 노력하였다. 기존의 자발적 학교는 그대로 유지하면서 필요한 곳에 학교를 짓고 관리할 학교위원회를 설립했다. 그러나 이때까지 자발적 학교에 정부가 재정을 지원하지 않았다. 1876년에는 아동들의 노동을 금지하기 위해 교육

⁶⁶⁾ https://www.twinkl.com.mt/teaching-wiki/compulsory-education

⁶⁷⁾ Synopsis of the Forster Education Act 1870 | The British Library (bl.uk).

을 의무화할 것을 권고했으며, 1880년에 마침내 5세에서 10세 사이의 학교 출석을 의무화했다.68) 그러나 학비는 무료가 아니었다. 이 당시는 산업혁명이 일어나 공장노동자들이 대량 양산된 시기로 각 가정의 어린 자녀들도 공장에서 일하는 경우가많았다. 따라서 자녀가 일을 통해 얻을 수 있는 추가 수입에 의존하는 저소득 가정 사이에서는 의무교육에도 불구하고 의무취학이 사실상 불가능했다. 10년이 지난 1890년에 가서도 5~10세 어린이의 80% 이상이 여전히 학교에 다니지 않았고,취학을 한 어린이들도 학교 시간 외에 일을 했다. 학비가 무료가 아니었던 시기는 1918년까지 지속되었다. 1893년에 이르러 초등교육(학교 출석)법이 통과되어 의무취학연령(compulsory School Age: CSA) 기간이 11년으로 확정되었다.

청소년들의 중학교 취학에 대한 논의는 1902년의 교육법에 이르러 지방교육당국이 중등교육을 제공하도록 법제화하였다. 1918년에 11세까지의 초등학교 수업료를 폐지하여 모든 어린이가 무상으로 취학할 수 있게 하는 한편, 의무취학연령을 14세까지로 늘렸다. 1944년의 교육법에 이르러 마침내 이 연령을 15세로 높였고, 11세부터 15세까지의 중학교 과정을 의무무상교육으로 하게 되었다.

제2차 세계대전 동안 처칠이 이끈 연합정부는 20세기 전반기에 가장 중요한 법안인 1944년의 교육법을 제정했다. 이 법은 "연합 전시 정부, 교회 및 교육기관간의 민주적 합의"에서 나왔다. 이 법은 무료의무중등교육시스템을 확립하였다. 교육은 지역당국이 운영하는 학교와 교회학교(church schools)에서 제공하는 이원적시스템(dual system) 하에 이뤄졌다. 교회학교의 의무교육 동참은 "교회 학교에 대한 민주적 또는 지역적 통제의 증가increased democratic, or local, control에 대한대가로 추가 공적 자금을 제공하는 종교적 해결"의 산물이다, 이로써 초·중등의무교육에 관한 교회와 세속학교의 "이중 시스템" "dual system" 이 그대로 유지되게되었다. 교회학교는 자발적 관리학교로서 지방 교육 당국의 증가된 주 자금 및 관리를 선택하거나, 자발적 보조 학교로서 주정부 지원을 줄이고 독립성을 높일 수있다. 이 법은 "교회 학교를 공적 자금 지원 시스템에 완전히 통합"시키는 결과를 낳았다.69) 이 법은 사회경제적 상류층이 주로 다니는 소위 "퍼블릭스쿨"(public school)70)을 규율대상에서 제외하였다. 이 법은 잉글랜드와 웨일즈에서 국가 지원교육의 보편적인 시스템universal system of state-funded education을 설정하였다.

⁶⁸⁾ https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/livinglearning/school/overview/1870educationact/

⁶⁹⁾ The Act resulted in the "definitive incorporation of Church schools into the publicly funded system.

⁷⁰⁾ 이름만 public school이지 실제로는 가장 전형적인 사립학교이다. 요즘은 public school이름만이지 거의 independent school화되었다,

1964년에 이르러 의회는 CSA를 16세로 올리기로 결정했지만 거의 10년 동안 시행하지 않았으며, 1972년에 와서야 CSA가 16세로 상향 확정하였다.

(2) 초·중등의무교육단계의 개요

잉글랜드에서 의무교육단계까지의 과정은 모두 4단계로 나뉜다. Key Stage 1은 5~7세(1~2학년)의 어린이를 대상으로 한다. 2학년에 아이들은 첫 번째 SAT 시험을 치른다.

핵심 단계(Key Stage) 2는 7세~11세(3~6학년) 사이의 어린이를 대상으로 한다. 일 반적으로 주니어 스쿨이라고 한다. 6학년에 학생들은 두 번째 SAT 시험을 치른다.

핵심단계 3은 12~14세(7~9학년) 사이의 청소년을 대상으로 한다.

핵심단계 4는 15~16세(10~11학년) 사이의 청소년을 대상으로 한다. 이 마지막 핵심 단계는 2년제 GCSE(General Certificate of Secondary Education) 과정을 다루며 이 기간 동안 공부한 각 과목에 대한 시험으로 끝난다.

영국에서는 아이들이 Key Stage 4 이후에 직업훈련 교육과정에 취학하거나16세에서 18세 사이의 대학에서 추가 교육을 받는다. 처음부터 대학에 가고자 하는 어린이들은 6학년 졸업 후 11+시험을 치르러 성적을 인정받고 원하는 상급학교에 진학하면 대학코스를 밟을 수 있다.

지역당국(Local Authority)이 관리하는 공영학교는 국가교육과정을 따른다. 이 과정은 목표를 포함하여 각 Key Stage에 대한 학습 프로그램이므로 아이들은 모두같은 시간에 같은 것을 배운다. 과목에는 영어, 수학, 과학, 디자인 및 기술, 역사, 지리, 예술 및 디자인, 음악, 체육, 컴퓨팅, 고대 및/또는 현대 언어, 시민권 및 음악이 포함된다. 국가 커리큘럼에 포함되지 않은 기타 과목으로 관계, 건강, 종교교육, 성교육(부모가 동의하는 경우), 개인, 사회 및 건강 교육(PSHE)이 포함된다.

나. 학교 유형의 실제와 공영사립학교

한국에서는 학교를 공립 혹은 사립이라고 할 때 그 '입(立)' 자는 설립(設立)의 의미를 가지며, 설립자가 학교경영을 하는 것을 당연히 포함하는 의미로 사용되고 있다. 그러나 영국은 학교의 설립과 경영을 별개의 것으로 생각한다. 설립은 했지만 경영은 다른 조직 혹은 단체가 하도록 하거나 혹은 그렇게 하도록 하면서 관여

하는 경우가 많다. 이것을 학교의 이원관리(二元管理, Dual Control)라고 표현하기도 한다(조완규, 1996).

설립자와 경영자 혹은 재정 지원자를 서로 다른 것으로 보고 이를 각각 공(公)과 사(私)와 관련지어 적용하여 보면 학교유형이 다양화된다. 영국의 사학은 사립과 공립의 이분법으로 가릴 수 없는 경우가 많다. 곧 학교의 설립자와 경영자가 동일하지 않고, 또 운영기구(school governing body)의 구성, 경비부담의 방법, 교원의임용, 교육과정의 운영, 종교교육에 관한 태도에 있어서 서로 달라서 일반적으로말하기 어렵다(조완규, 1996)

영국 정부는 초·중등학교의 유형을 크게 공영학교(State School)⁷¹⁾와 사립학교 (Private School)로 구분한다.⁷²⁾ 여기에서 공영학교라고 함은 국가 혹은 지역당국으로부터 재정 지원을 받고 관리를 받는 학교들이다. 이 공영학교의 유형에 속하는 학교들은 지역사회학교(community school), 재단학교(foundation schools)와 자발적학교(voluntary school)⁷³⁾, 아카데미(academies)와 자유학교(free schools)⁷⁴⁾, 문법학교(grammar schools)이다.

지역사회학교는 지역교육청이 직접 운영하는 학교(local authority maintained school)로서 기업이나 종교단체의 영향을 받지 않고 국가교육과정(National curriculum)을 전적으로 적용하는 공립학교를 말한다. '1998년 학교 수준 및 구조 작동법'(School Standards and Framework Act 1998)⁷⁵⁾에 의해 카운티스쿨(county school)에서 커뮤니티스쿨(community school)로 명칭이 변경되었다(김상규, 2019).

아카데미와 자유학교는 비영리교육신탁조직(not-for-profit academy trusts)이 지역 당국으로부터 학교운영의 위탁을 받아 독자적으로 운영하는 학교로, 실험적인 교 육과정을 적용하면서 다른 학교들에 비하여 상대적으로 많은 자율성을 누리는 학 교들이다. 문법학교는 성적과 학력을 중시하는 학교, 정부의 재정 지원을 받는다는 점에서 넓은 의미의 공영이기는 하지만 지역당국이 직접 설립·경영하기도 하고, 재단이나 신탁단체가 설립하고 운영하는 것을 정부가 지원하기도 한다.

⁷¹⁾ state school은 사전적 의미로 공립학교를 말한다. https://en.wikipedia.org/wiki/State_school. 그러나 이 단어는 정학하게 표현하면 정부가 설립하였다는 의미보다 정부이 재정 지원을 받는 학교, 즉 state funded school을 의미하며, 공영학교를 말한다. 정부로부터 재정 지원을 받지만 정부가 설립하지 않은 많은 사립학교들이 있다. 이 학교들을 공립학교라고 부를 수는 없다.

⁷²⁾ 이하의 내용에 관해서는 https://www.gov.uk/types-of-school 참조.

⁷³⁾ 유지단체 설립관리학교, 유지단체 설립 보조학교라고도 번역한다(김상규, 2019)

⁷⁴⁾ 정부의 재정 지원을 받는다는 점에서 공영학교이기는 하지만 그 운영상 사실상 많은 자율성을 누리기 때문에 경우에 따라서는 공영학교로 분리하지 않는 경우도 있다.

⁷⁵⁾ https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/31/contents.

이에 비하여 재단학교나 자발적 학교는 대개 교회나 종교단체 대표들에 의해 설립·운영되는 학교로서 지역당국으로부터 재정 지원을 받는 학교들을 말한다.

한편 위에서 사립학교란 위의 공영학교 유형에 속하지 않고 재정과 학교운영에서 독립적인 학교를 말한다. 실제로 독립학교(independent school)⁷⁶⁾가 이에 해당한다.

위에 적시한 학교들 가운데 예컨대, 지역사회 학교는 설립주체와 경영주체가 같은 공립공영학교이다. 독립학교는 설립주체와 경영주체가 동일하지만 사립사영학교이다. 아카데미와 자유학교는 정부가 설립자이지만 비영리교육신탁단체에 위탁하여 운영한다는 점에서 공립사영학교이다. 문법학교는 설립자가 정부일 수도 있고 자선단체일 수도 있어서 그 실제에 따라 분류하여야 한다.

재단학교나 자발적학교 역시 자선단체 혹은 교회나 종교단체에 의해 설립되고 정부로부터 재정지원을 받는다는 점에서 넓게 봐서 역시 사립공영학교라고 할 수 있다.77) 이 학교들은 대부분 지역당국이 설치한 학교가 아니라 교회나 종교단체 등의 다른 조직들이 설치하였다. 이상 영국 정부가 분류한 학교 유형과 그것에 대한 연구자의 분석을 종합하여 표로 제시하면 다음과 같다,

학교 유형			기서기취	자발적학교		시기리미	
			N 3/13	자발적	자발적	아카데미	독립학교
설립·경영 형태			학교	관리학교	보조학교	자유학교 등	
사 리		공립	О			О	
설립	사립			O	o		o
	공영	공영	o	0			
경영		정부지원			o	o	
		사영					0
종합			공립공영	사립공영	사립 정부지원	공립 정부지원	사립사영

<표 3> 영국정부의 학교유형 분류와 설립·경영 형태

*문법학교의 경우 설립자와 경영자가 다양하여 유형화가 쉽지 않다. 지역당국이 직접 설립·경영하는 공립공영의 형태부터, 지역당국이 설립하고 민간에 경영을 위 탁하는 공립사용 혹은 공립 정부지원의 유형과 민간이 설립·경영하고 지역당국이

⁷⁶⁾ 일명 public school이라고도 한다. 보통 다른 나라에서 public school이라고 하면 이것이 공립학교인 것이 상례이나 영국에서는 공립학교는 후술하는 바와 같이 community schools, state school이라 부르고, public school은 오히려 위의 독립학교를 가리킨다.

⁷⁷⁾ 그러나 자발적 학교의 경우 좀 더 세분화해서 보면 자발적 관리학교와 자발적 보조학교로 구분된다. 아래에서 보겠지만 전자는 사립공영학교가 맞지만 후자는 여전히 설립자가 학교운영 과정에서 중요한 결정권을 그대로 갖는다는 점에서 정부지원학교이기는 하지만 공영학교라고까지 할 것은아니지 싶다.

지원하는 사립정부지원형에 이르기까지 그 유형이 다양하다.

이처럼 영국에서는 학교 설립은 개인 혹은 민간단체가 하더라도 정부 지원에 의해 운영되는 학교들이 많은데, 공통점은 정부가 재정적으로 지원하되 학교들이 설립 당시의 교육이념을 살려나가도록 학교의 특수성과 자주성을 보장해주고 있다는점이다. 정부에서 재정 지원을 받는다고 해서 설립자가 정부가 아닌 학교들을 '공립'이라고 부르는 것은 타당하지 않다. 나아가 공영학교로 부르는 것이 정확한 표현이라고 하는데(김상규, 2019), '정부의 지원'을 받는다고 하여 이것을 공영이라고할 것인지도 조심스럽다.

다. 정부의 노선에 따른 학교선택권의 의미와 내용의 변화

전후 교육을 재건할 당시의 보수당정부와 이후의 노동당 정부의 시각 차이는 교육정책이 구현되는 모든 시기에 걸쳐서 정권교체가 이뤄질 때마다 학교선택권의 의미와 내용에 대해서 자주 반전을 가져왔다.

1944년의 교육법은 부모의 의사에 따라 자녀가 교육을 받아야 한다는 점에서 부모의 선택(parental choice)을 허용하였다.

보수당 시절인 1940년대에 1944년의 교육법에 따라 예컨대, 문법학교 등을 염두에 둔 학업을 위한 선택교육시스템(academically selective education system)이 도입되었다. 1940년 보수당은 1944년 교육법에 의해 공영 중등교육의 3 담당자로 이뤄진 시스템(tripartite system of secondary education)을 도입하였다.

고도의 능력을 가진 학생(academic education for higher ability children)을 위한학업 전문기관인 문법학교, 기술과목에 중점을 둔 일반교육을 제공하는 기술학교, 일반교육을 제공하지만 실용적인 과목을 강조하는 중등현대학교가 그것들이다. 이세 가지 학교에 대한 학생의 선택은 일반적으로 "11-plus" 시험 이후 초등학교 말에 이루어졌으며, 대부분의 영역에서 산술, 영어 및 지능시험으로 구성되었다.

노동당 정부(1945-1951)의 교육부 장관들도 등록한 아이들에게 적합한 다양한 종류의 학교에 대한 접근(access to different kinds of schools appropriate to the children)을 의미하는 기회의 평등(equality of opportunity)을 고려하였다.

그러나 이 시기에는 기회의 평등이 특정 유형의 학교(specific type of school)에 대한 접근을 의미하는 것이 아니라 "공통의 종합학교 내에서 적절한 교육"(an

appropriate education within a common, comprehensive school)에 대한 접근을 의미하는 것으로 아이디어가 바뀌었다. 더불어서 "11-plus" 시험은 특히 지능 테스트의 사용, 테스트 신뢰성, 테스트 정확도 측면이나 그 주요 수혜자가 사회 경제적으로 높은 수준의 집안의 아이들임을 나타내는 점 등에서 우려 대상이었다.

이후 1974-1979 시기 노동당 정부 역시 이전 노동당 정부의 학교의 선택에 관한 개념을 계승한 1976년 교육법을 통과시켰다. 이것은 지방교육당국이 요구하는 종합학교교육의 정책 목표를 강화하는 것이었다.78)

1980년대와 1990년대 보수당은 문법학교의 유형을 유지하고 후술하는 도시기술학교(CTC)를 새로 설립하며, 공영학교 시스템에 시장 지향적 개혁을 가하였다.

1979년에서 1997년 사이의 약 20년간 보수정부는 영국의 학교 시스템을 근본적으로 재편하였다. 학교 선택권 보장을 강조하여 1979년 교육법을 제정하여 종합학교를 강조한 1976년 법을 폐지하였다. 이를 통해 지역교육당국은 원할 경우 문법학교를 유지할 수 있었다.

이 시기에 공영학교 시스템에도 시장 지향적인 개혁을 시도하였다. 1980년의 교육법을 제정하여 학부모의 학교 선택을 전례 없이 강조하였다. 지역교육당국은 부모가 자녀가 다니기를 원하는 학교에 대한 선호(preference)를 표현할 수 있도록 준비했다.79) 그 후 1988년 교육개혁법(Education Reform Act)을 제정하여 학교로 하여금 학생들의 선택에 따라 학생을 받아들이고 등록학생수를 기준으로 재정지원을 받도록 하였다. 국가시험 점수(national test scores) 및 시험 실적(public examination results)에 따라서 정부는 학교 간에 경쟁시장을 조성하였다.

이 법은 공영학교들이 지방당국의 통제를 벗어나 중앙정부가 직접 지원하는 보조금으로 운영되도록 했다. 학교는 입학에 대한 책임을 포함하여 더 많은 자율성을 얻었다. 이 법은 도시기술학교((City Technology College: CTC)80)에 대한 규정을 마련하여 과학, 수학 및 기술 교육에 특히 중점을 두었다. CTC는 지방당국이 관리하는 학교보다 더 많은 "자유"를 누리도록 하여 지방 당국의 통제 밖에 두었다. 국가 커리큘럼(the national curriculum)에 얽매이지 않도록 하였다. 정관에 CTS는 "광범위하고 균형 잡힌 교육과정"(broad and balanced" curriculum)을 제공하고, 중앙정부와의 계약을 통해 자금을 스스로 조달할 수 있도록 하였다. CTC는

⁷⁸⁾ https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15582159.2023.2169814.

⁷⁹⁾ https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15582159.2023.2169814.

⁸⁰⁾ 영국 중소도시나 대도시에 있는, 11세에서 18세까지의 청소년들에게 과학·기술·수학을 가르치는 학교를 말한다.

적성과 능력을 기준으로 학생을 선발하고 산벌방법에 인터뷰를 적용하는 것을 허용했다.

교육부(DfE))에 따르면 학교 선택시 지원자가 정원보다 많을 때 학교에서 정원을 할당하는 데 사용되는 초과신청에 따른 선정 기준(oversubscription criteria)을 정해야 한다. 이러한 기준은 "합리적이고, 명확하고, 객관적이고, 절차적으로 공정하고, 평등법을 포함한 모든 관련 법률을 준수"해야 한다. 연구에 따르면 입학을 허가하는 데 활용되는 등록기준으로 형제자매(siblings, 97%), 자녀의 집과 학교 사이의 거리(distance, 93%), 학군의 수용 인원(catchment, 64%) 및 의료와 사회적 필요(medical, social need, 55%) 등이 적용되었다. 잉글랜드는 1988년 교육개혁법에 따라 공영학교 학생들을 위한 전국적인 학력테스트프로그램(national testing programme)을 도입하였다. 이 시기 정부는 국가교육과정과 결합된 학교 자율성과학부모의 선택이 모든 학교에서 더 높은 수준을 달성하는 열쇠"라고 보았다. 1992년 교육법에 따라 교육에 대한 독립적인 성과 검사도 실시하였다. 이를 위해 새로운 비정부기관인 교육기준청(Ofsted: The Office for Standards in Education)을 설립하였다.81)

1997년 총선 이후 노동당 정부는 1998년 학교 표준 및 기본법(the 1998 School Standards and Framework Act)을 제정하여 학교를 다시 지방 당국의 통제 하에 두었다. 또한 다양한 종교와 종파different faiths and denominations를 수용하는 새로운 자발적 공영 보조 종교학교(new state-funded voluntary-aided religious schools)의 설립을 허용했다.

또한 노동당 정부는 2000년에 도시아카데미(city academies)의 설립을 허용하였다. 도시아카데미(이후 아카데미)는 CTC를 밀접하게 모델링했다. 도시아카데미는 지방당국의 통제를 벗어나 비영리민간신탁단체(not-for-profit private trusts)에 의해운영되도록 하고, 회사(companies)로 등록하도록 하였으며, 회사법(company law)에따라 계약(펀딩 계약 contract for funding agreement)을 통해 중앙정부가 직접 자금을 지원하도록 하였으며, 그 운영에 있어서 공영학교에 적용되는 구체적 규정들로부터 자유롭게 했다.

CTC와 마찬가지로 국가 교육과정을 따를 필요 없이 "광범위하고 균형 잡힌" 커리큘럼을 제공하도록 하였다. 그러나 CTC와 달리 아카데미는 주로 일반적으로 실패한 것으로 간주되는 학교를 대체하도록 했으며, 목표를 특히 불우한 지역에서

.

⁸¹⁾ https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15582159.2023.2169814.

학생의 성과를 향상시키는데 두도록 하였다.

"아카데미"는 예컨대, 과학, 기술, 언어등과 같이 커리큘럼의 적어도 한 영역에서 전문 분야에 대한 적성을 기준으로 10%의 학생을 선발할 수 있는 학교이다.82)

공영학교에 대한 입학 준비는 이것이 그러한 선택의 "허용된 형식"이 아니거나 학교가 그래머스쿨인 경우가 아니면 능력에 의한 선택을 제공할 수 없도록 하였 다.

여기에서 허용된 선택 형식(permitted form" of selection)은 "규정된 과목 중 하나 이상"에 대한 적성을 말한다.

요컨대, 1944년 교육법 이후 부모의 학교 선택에 관한 주요 원칙은 그대로 유지되었다. 그러나 학교를 소유하고 운영하는 형태에서 아카데미 신탁으로 이동함에따라 입학 준비 및 의사 결정에 대한 책임이 지방 당국과 개별 학교에서 (자발적보조학교의 경우와 같이) 아카데미 신탁으로 점차 이동하였다.

2010년대 이후 현재까지의 연립·보수정부는 공영학교들도 아카데미로 전환할 수 있도록 허용하였다. 영국의 학교 기반 교육 구조에 대한 주요 변화는 2010년에서 2022년 사이에 아카데미 프로그램의 대대적인 확장과 함께 발생하였다. 2010년 총선 이후 보수당과 자유민주당의 연합정부(2010-15)는 2010년 학원법(2010 Academies Act)을 제정하여 공영학교들이 아카데미의 지위(academy status)로 "전환"할 수 있도록 하였다. 점점 더 학교는 단일 아카데미 트러스트(single academy trusts)가 아닌 다중 아카데미 트러스트(multi-academy trusts)의 일부가 되었다. 개별 학교가 입학 권한을 갖는 정관 멀티 아카데미 트러스트 위원회가 트러스트 산하에 있는 모든 학교의 입학 권한을 갖는다.

아울러 정부는 개별 학교의 운영 성과가 부적절하다고 평가되는 경우 검사기관인 교육기준청(Ofsted)이 중요한 역할을 하도록 하였다. 공영학교의 경우 2016년 교육 및 채택법(the Education and Adoption Act 2016)에 따라 교육부장관(Secretary of State for Education)이 아카데미 명령을 내리도록 하고, 명령을 받은학교는 아카데미로 전환하도록 하였다.

위에서 보았듯이 영국의 다양한 정책 궤적은 현재 학교 시스템 구조에 반영되어 있다. 2022년 1월 기준 중등학교의 80%가 주정부 지원 아카데미이며, 20%는 지방 당국에서 관리한다. 공영학교 중 18%는 종교적 성격을 지녔고 주로 영국성공회와 로마 카톨릭교회 등 기독교 학교들이지만 다른 신앙을 가진 학교도 있다. 문

_

⁸²⁾ https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15582159.2023.2169814.

법학교도 일정한 비율을 차지한다. 또한 연구에 따르면 명목상 종합학교의 7%가 과목 영역의 능력/적성을 기준으로 학생을 선택하고, 4%는 능력별 학생 분류 (banding)을 사용하고 있다.83)

요컨대, 정부는 민간비영리신탁이 운영하는 정부 지원 아카데미의 도입과 이후 공 영학교(종교 및 비종교)들의 아카데미 "전환"에 따라 학교의 다양성은 더욱 증가하 였다.

1980년대의 개혁 이후 점점 더 많은 종합학교들이 과목 영역 중심의 능력·적성 을 기준으로 일정한 비율의 학생들을 선발하기 시작하였다.

유사한 맥락에서 종교적인 성격을 지닌 학교운영기구(또는 아카데미 신탁 위원 회)는 학생을 선발하는 데에 종교적 기준을 적용한다. 종교학교의 이러한 자율성은 오래 지속되었으며, 1944년 교육법에 따른 교회와 국가 간의 합의의 일부(part of the settlement)였다.

이 법은 또한 학교 또는 지역 당국의 입학 준비에 대한 이의 제기에 대한 판결 을 담당하는 학교 심사관을 두는 새로운 법적 프레임워크를 확립했다.

부모 또는 보호자는 이러한 학교의 학생 선택제도를 전제로 자녀를 위해 공영중 등학교에 대해 최소 세 가지 "선호"(preference)의 선택을 표현할 수 있다. 학부모 는 선호하는 공영학교가 있는 지방당국에 단일 지원 양식을 제출한다. 학교는 학 부모가 나열한 선호의 순서를 참조하지 않고 모든 지원자의 학교선택에 대한 우선 순위를 고려하는 "동등우선순위 시스템"(equal preference system)에 따라 결정한 다. 각 아동은 각 학교에 대해 개별적으로 심사를 받는다. 공표된 입학기준이 아동 이 입학할 수 있는지 여부를 결정하는 데 적용된다. 입학당국은 입학기준이 충족 되었는지 여부를 결정한다. 학생에게 하나 이상의 학교가 자리를 제공할 수 있는 경우, 지역당국은 학부모가 나열한 학교 중 가장 선호하는 학교를 학생에게 할당 한다.84)

한편 시골 지역에서는 근처에 학교가 없거나 접근하기 쉬운 학교가 적을 가능성 이 높기 때문에 부모가 선택할 수 있는 선택지가 제한적이다. 도시 지역에서도, 허 용된 학교선택의 기준은 근처에 살지 않는 어린이의 접근을 제한할 수 있다. 학생 과 학부모는 이와 같은 "물류적 제약"(logistical constraints)에 더하여, 학업을 위한 선택적 혹은 부분 선택적인 학교로 인한 "구조적 제약"(structural constraints)도 받 고 있다.85)

84) https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15582159.2023.2169814.

⁸³⁾ https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15582159.2023.2169814

학부모의 "학교 선택"은 학교의 학생 선택이 되고, 학교는 입학 규정에 따라 특정 학생을 "선택"할 수 있는 위치에 있다. 부모의 선택을 제한하는 유일한 요인은 결코 아니지만, 학교 수준의 이러한 구조적 제약은 학교에 대한 접근의 평등을 제한하고 사회 경제적, 민족적, 종교적 분리를 증가시킬 수 있다. 입학 통제가 학교를 관리하는 기관에 있는 상황에서는 접근의 평등이 더욱 손상되며, 이로 인하여입학 절차의 복잡성을 가중시킬 뿐만 아니라 결정이 비공개로 이루어지기 때문에절차의 객관성에 대한 우려를 불러일으킨다.

3. 의무교육제도 편입 과정에서 자발적 학교의 종교교육의 보장

위에서 본대로 자발적 학교들의 의무교육에 대한 동참과 정부의 지원과 관여는 1944년의 교육법이 중등의무교육제도를 도입한 것이 계기가 되었다.86)

그런 점에서 여기에서는 1944년 교육법의 제정과정과 의무교육체제에의 자발적학교의 편입 및 공영화 과정에서 지켜낸 종교교육의 보장에 관하여 본다.

가. 배경

영국은 이미 언급한대로 2차 세계대전의 전쟁이 끝났을 때 국가가 다루어야 할 교육 문제 중에 지방당국이 직접 경영하는 공립학교 외에 교회가 자발적으로 설립하여 운영 중인 학교를 어떻게 다룰 것인가 하는 점이 있었다. 즉, 1870년의 초등교육법과 1902년의 교육법이 제정되고 '지속적인 문제'가 된 것은 자발적 교회 학교와 공립학교의 이원화된 교육 제도(dual system of education)를 어떻게 할 것이냐 하는 문제였다. 이것은 국가가 공교육에 대한 본격적인 책임을 떠맡게 됨에 따른 불기피한 문제였다. 특히 영국의 경우 교육의 역사에서 종립 사학들이 초기부터 끼쳐 온 영향을 감안할 때, 공교육 과정에서 종교단체의 교육을 영향을 배제하고 접근하는 것은 거의 불가능한 일에 가까웠다(James Murphy, 1968).87)

현실적으로도 중등의무교육제도를 도입하기 위해 한창 논의하던 1930년대의 잉

⁸⁵⁾ https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15582159.2023.2169814

⁸⁶⁾ https://www.parliament.uk/about/school/overview/educationact1944

⁸⁷⁾ James Murphy(1968), "Religion, the State, and Education in England", History of Education Quarterly, Vol. 8, No. 1 (Spring, 1968), pp. 3-34 (32 pages) Published By: Cambridge University Press.

글랜드와 웨일즈의 상황을 보면 당시 학교의 절반 이상이 교회에 속해 있었다. 그들은 전국 어린이의 약 1/3을 맡아서 가르쳤다. 문제는 그때 자발적 학교들이 세운 학교들은 아이들을 대부분 더 이상 그대로 유지할 수 없는 빅토리아 시대의 낡은 건물에 수용하였었다. 그들의 교육은 '낮은 수준의 대중 교육의 전형'이었다. 그렇다고 성공회나 로마카톨릭교회들이 모두 법적 의무를 이행하는 데 필요한 자금을 가진 것도 아니었다. 자발적 학교들의 자발적 학교에 다니는 아이들은 일반적으로 공립학교에 다니는 아이들에 비해 심각한 불이익을 받고 있었다.88) 많은 아이들이 열악한 교육환경에 노출되어 있었다. NUT 회장 Giles은 그 학교들을 '돼지학교'라고 불렀다고 하며, 혹자는 그 학교들이 '문명화된 사람들에게 치욕'이라고하였다는 문헌을 접하게 되니 어느 정도로 교육환경이 열악하였는지 집작이 된다 (Gillard D(2018).

오늘날 교회는 만족스러운 수준의 학교를 제공하고 유지할 수 없다는 축적된 증거에도 불구하고 그들의 건물을 국가에 양도하는 것을 단호히 거부한다. 아이들이 그들의 특정한 신조에 따라 기독교 신앙으로 교육받을 것이라는 그들의 관심을 이해하기는 쉽지만, 공정한 관찰자의 입장에서 보면 아이들의 영혼에 대해 나타내는 학교의 부드러운 보살핌과 그들의 몸에 대한 무시를 조화시키기는 어렵다.

수백만 명의 아이들은 전문교육을 받을 수 없는 단일한 '전연령'의 학교에서 학교생활 전체를 보내야 했다. '지방당국과 많은 시민들은 이러한 상황에 대해 절망했다. 따라서 전후 교육 재건을 위한 계획이 세워졌을 때 많은 사람들은 차제에이것을 '모든 교육을 지역 민주적 통제(local democratic control) 아래 두는' 기회라고 주장하였다.Gillard D(2018)

전국 학교위원회 연합은 자발적 학교가 세운 자발적인 학교들은 공립학교와 자발적인 학교의 공존을 '공공교육제도의 부끄러운 특징'(Board of Education)으로 묘사하며, 주요 개혁에 대처할 수 없을 것이라고 주장했다. 교육부의 관리들과 협동조합연합도 의무교육 담당 교육기관을 공립학교 외에 지발적 학교까지 포함하고 자하는 이중시스템의 폐지를 요구했다. TUC(Trade Union Congrees)는 교회학교에 대한 국가 지원 중단을 요구했다. WEA(World Education Association), NUT(National Union of Teachers) 및 다양한 기타 조직들도 같은 주장을 하였다.

⁸⁸⁾ Derek Gillard, Education in the UK: a history, first published June 1998 this version published May 2018, https://education-uk.org/history/

'명백하고 논리적인 해결책'은 '자발적 학교를 지역 교육 당국의 통제로 완전히 이전하는 것'이라는 주장도 나왔다. 이 문제는 많은 사람들에게 '교육 발전을 위한길이 열리려면 해결이 필요한 가장 중요한 문제'로 간주되었다. 이중 제도를 폐지하고 모든 학교를 공적 통제 하에 두는 문제에 대해서 정부의 입장에서 교회들과합의점을 찾아야 했다.Gillard D(2018)

자발적 학교들이 처한 이러한 어려움에 대해서 성공회나 로마카톨릭교회 스스로 도 모두 법적 의무를 이행하는 데 필요한 자금을 확보할 수 없었다. 이 문제에 대해 제기된 오래된 문제 제기가 바람직하게 해결되지 않으면 국가적인 교육의 개선에 대한 희망이 좌절될 것이라고까지 지적되었다.

- 나. 자발적 학교의 의무교육제도 편입을 위한 합의 과정
- 1) R. A. Butler와 W. Temple의 협상

당시 이러한 문제를 제대로 인식하고 지혜롭게 대처하여 문제를 해결한 사람은 Richard Austen Butler⁸⁹⁾ 국회교육위원장(1902-1982)이었다.

버틀러는 의무교육 담당 학교의 이원제도의 문제를 계속 검토했다. 다양한 이해 관계자들과의 긴 일련의 회의가 이어졌다.

1942년 여름 버틀러가 로마 교회의 새로운 대주교인 William Temple을 만나면서 돌파구가 생겼다. Temple, 그리고 St. Albans학장과 옥스퍼드 주교를 포함한 몇몇 다른 종교 지도자들과 몇 시간 동안 토론하는 동안 버틀러는 그가 교회 학교에 대한 사회의 인식과 환경 개선 및 관리시스템의 개편 필요성에 대해서 설명하였다. 버틀러는 위원회의 블랙리스트에 있는 비난받는 학교들의 4분의 3이 교회에 책임이 있다고 솔직하게 지적했다. 버틀러는 Temple이 그때까지 교회 학교가 얼마나 나쁜 상태에 있는지 알지 못했다고 말했다(Rachel Ashley Lerner, 2015).

2) Buttler의 제안과 Temple의 동의

템플과의 만남에서 버틀러는 같은 해 3월에 작성한 국회 교육위원회의 백색각서 White Paper Educational Reconstruction를 토대로 1944년에 통과시킬 교육법의 개요를 제안했다. 내용 중에는 법에 의해 학교 운영의 틀을 바꾸려는 계획에 대해

⁸⁹⁾ 보통 이름의 약자를 따서 RAB이라 불렀다.

종교 지도자들이 적대감을 표현할 수 있는 부분들이 있었지만, 버틀러는 합의에 도달하기 위한 최선의 방법으로 그 과정에서 가급적 어떤 종류의 의무 요구 사항 도 없는 청사진을 제시하기 위해 노력하였다.

종종 정치에서 협상 카드가 그렇듯이 문제를 해결하기 위한 방법은 거기에 소요되는 비용을 어떻게 확보하느냐 하는 점에 달려 있다. 템플과의 만남에서 버틀러는 "자발적 학교의 재정 구조와 공립학교의 재정 상태"를 비교하면서, "영국 교회가 현재의 학교 시스템을 잘 유지하려고 한다면 직면하게 될 재정적인 문제의 해법"으로 두 가지 대안을 제시하고 교회가 그 중에 선택할 수 있도록 하였다 (Rachel Ashley Lerner, 2015).

버틀러의 제안 내용 중 첫째는 자발적 학교의 설립자인 교회가 학교 건물 개선에 필요한 필수 비용의 50%를 더 부담할 의지와 능력이 있는 경우 이른바 자발적보조학교로서 나머지 필요 소요액을 정부가 모두 부담하고 학교 경영권도 그대로자발적 학교가 갖는 방안이다. 이러한 형태의 학교를 이른바 자발적보조학교라고부른다. 이 경우 교회는 계속해서 자유롭게 교사를 임명하고 적합하다고 생각하는방식으로 학교를 운영할 수 있다. 그러나 교회가 그 50%의 기부금마저 부담할 수없다면 학교는 문을 닫거나 혹은 정부가 필요한 비용을 모두 부담하고, 학교도 직접관리·경영하는 방안이 있으며, 이 경우에도 종교교육은 학생들이 원하는 경우관계 당사들과 합의된 방식에 따라서 할 수 있도록 하겠다는 것이다. 버틸러는 이러한 형태의 학교를 자발적관리학교라고하는 형태로 유형화하였다. 이것은 자발적학교가 주정부가 부담하는 개선 비용을 받는 대가로 "지역교육당국"의 운영권한하에 들어가게 됨을 의미한다. 이 형태에서는 학교운영기구에서 지역당국이추천한 사람들이 운영진의 과반수를 차지하고 지역교육당국이 교사 선택 및 학교운영 잔번에 대해권한을 행사할 수 있다. 그러나 "관리되는"학교도 종교 교육을계속 제공할 수 있는 기회를 보장하는 것이다(Rachel Ashley Lerner, 2015).

Temple은 버틀러의 제안을 듣고 그 제안을 받아들이기로 하였으며, 그때부터 Butler와 협력하여 합의에 도달했다.

3) 로마카톨릭교회와의 협상

그러나 이에 대해서 로마가톨릭교회 측은 계속해서 버틀러의 제안에 반대했다. 버틀러와 로마카톨릭교회와의 의견상의 불일치는 거의 일년간 계속되었다. 교회측 은 학교운영권을 내줄 수 없다는 판단을 하지만 그렇다고 바로 당국이 정한 규모 의 시설을 갖추는 데 필요한 전체 비용의 50%를 부담할 능력도 되지 않앗기 때문이다. 버털러는 마침내 1944년 5월에 그가 가톨릭이 필요한 비용의 50%를 잘 부담할 수 있도록 필요한 정부 대출을 제공하기로 제안하였고, 이에 로마가톨릭교회측도 동의하여 최종적으로 소관 자발적 학교들이 "관리"가 아닌 "보조"의 지위를 갖도록 하는 데에 합의가 이루어졌다(Rachel Ashley Lerner, 2015).)

4) 의회의 설득과 1944 교육법의 통과

버틀러는 한편 의회에서 이 법에 이견을 가진 노동당 지도자들의 지적에 부딪쳤지만, 대부분의 의회 지도자들은 전시 영국을 통합하는 데 이 방법이 적절하다고 보아 그대로 이 법안을 수용했다. 이로써 버털러는 종교단체와의 협상 과정을 성공적으로 탐색하는 데 성공한 최초의 정치인이라는 평을 들었다. 예를 들어, G. Shakespeare 경은 "버털러는 공병과 같다. 그는 선의의 손을 흔들고 매우 교묘하게 타협했다... [동시에] 나는 한 명 이상의 교육위원회 위원장이 종교적 논쟁의 지뢰에서 자폭하는 것을 보았다."고 평하였다.158(56-57). 마침내 영국정부는 국회에서 이 법안을 통과시켜, 1944년 8월 3일에 왕실의 승인을 받아 법률로 확정 공포하였다.

결국 교회의 강력한 저항과 압력에도 불구하고 버털러는 '교회 학교에 대한 공 적 자금 지원'이라는 타협안'을 수단으로 하여 자발적 학교를 공적 의무교육제도에 편입시키는데 성공하였다. 그 결과 1944년 법은 교회학교를 국가 교육 시스템으로 확고히 했다. 이 백서에 따라서 당시 현행법을 수정하는 개정안이 확정되었다.

다. 자발적 사학의 건학이념인 종교교육 보장 내용

1) 대워칙

법안은 두 가지 점을 전제로 제출되었다. 첫째, 종교 교육이 교육의 필수 요소라는 점을 강조한다.90) 둘째, 제안된 (교육) 개발에 자발적 기구에 의해 제공되는 학교가 참여할 수 있도록 한다.91)

⁹⁰⁾ to emphasise the position of religious instruction as an essential element of education/

⁹¹⁾ to enable the schools provided by voluntary bodies to play their part in the proposed developments. 여 기에서 자발적 학교의 정의를 확인하게 된다. 자발적 학교란 정부로부터 제안이 된 교육개발에 자발적기구로서의 교회가 참여하여 교육을 하는 학교를 말한다(the schools provided by voluntary

(2) 자발적 학교의 건학이념인 종교교육의 구체적 보장

1944년의 교육법이 규정한 종교교육의 내용을 본다. 이 법은 제25편에서 종교교육을 다음과 같이 구체적으로 보장하고 있다.

첫째, 모든 카운티 학교와 모든 자발적 학교는 종교 교육을 제공할 수 있어야한다(25(2)). 종교교육과 집단예배를 의무화하자는 제안은 많은 관심을 불러일으켰으며, 모든 것이 호의적인 것은 아니었다. 그럼에도 불구하고 이 조항에 대한 투표는 최종적으로 찬성 121대 20으로 법안에 살아남았다.

자발적 보조학교는 종교교육을 설립 단체의 재량에 따라 자유롭게 하도록 맡겨 졌지만, 자발적 관리학교는 협정 교과목을 가르칠 것이 요구되었다.

자발적 관리학교나 지역사회학교는 모든 학생들에게 학교방침으로 적극적으로 종교교육을 하는 것은 아니지만 학부모가 종교교육에 관하 지역에서 합의한 강의계획서에 따라 자녀를 가르치기를 원하고 자녀가 다닐 것으로 합리적으로 기대할수 있는 카운티학교가 없는 경우 지원을 받는 학교는 그러한 교육을 제공해야 한다(28(1)).Gillard D(2018)

이 법은 종교교육의 내용과 관련하여서는 학교 커리큘럼과 자발적 학교에 대한 통제권을 LEA와 및 교장에게 맡겼다.실제로 이 법 어디에도 '커리큘럼'이라는 단어가 나타나지 않다. 세속교육의 내용은 중앙정부의 문제가 아니라 학교의 문제로보았다. 종교교육 자체의 본질은 끊임없는 논의의 주제였다. 매우 자주 그것은 공민학이나 일반 또는 사회과civics or general or social studies와 거의 구별할 수 없게 되었다

둘째, 모든 카운티 학교(이후 community school) 및 모든 자발적봉사 학교의 수 업일은 학교에 출석하는 모든 학생의 집단예배로 시작해야 한다(25(1)).92) 카운티학교도 이점에서 동일하다.Gillard D(2018)93)

다만 종교문제는 종파간에 오히려 다툼이 발생할 수 있다. 종파마다 학교에서 자신의 교리대로 다뤄질 것을 기대한다. 자발적 관리학교나 지역사회학교는 특정 종교 종파를 구별하지 않아야 한다. 버틀러는 이 모든 학교에서 지역합의 강의계 획서에 따른 교육을 하는 합의를 도출하였다. 따라서 학생에게 제공되는 종교적

bodies to play their part in the proposed development)Gillard D(2018).

⁹²⁾ he school day in every county school and in every voluntary school shall begin with collective worship on the part of all pupils in attendance at the school(25(1)

⁹³⁾ state schools would be required to provide a daily act of worship and non-denominational religious education based on the LEA's Agreed Syllabus for Religious Education.

교육은 ... 학교 또는 해당 학생을 위해 채택된 합의된 강의 계획서에 따라 제공되어야 하며 다음과 같은 교리 문답 등을 포함할 수 없다.94)(26(1).

Gillard D(2018). 다만 자발적 보조학교는 자신의 재량애 따라 종파교육을 할 수 있다. 1944년 법 이후 몇 년 동안 대부분의 영국성공회는 학교에서 지역합의강의 계획서를 가르치면서도 이를 보완했다. 반면에 로마카톨릭학교는 합의된 교과목을 무시하고 '가톨릭신앙공동체에 아이들을 소개하는 데 매우 집중'하는, 보다 고백적인 스타일의 종교교육을 하였다.Gillard D(2018)

셋째, 자발적 보조학교와 관리학교를 포함하여 모든 공영학교는 '필요한 종교적 교육을 제공할 수 있는 적합성과 능력에 따라 교사'를 고용할 수 있다(27(2)).

넷째, LEA는 종교교육 자문위원회를 소집하고 임명할 수 있는 권한을 갖는 다.Gillard D(2018) 합의된 강의 계획서에 따라 제공되는 종교교육과 관련된 문제, 특히 교육 방법, 도서 선택 및 교사를 위한 강의 제공과 관련된 문제에 대해 당국에 조언한다(29(2)).

다섯째, 부모는 자녀를 종교적 숭배나 교육에서 물러나게 할 권리가 있다(25(4)). 여섯째, 이 법은 교사에게 '양심 조항"conscience clause'을 허용했다.Gillard D(2018)

어떤 사람도 자신의 종교적 견해, 종교 예배 참석 또는 불참으로 카운티 학교 또는 자발적 학교의 교사 자격 또는 그러한 학교 목적을 위해 고용되는 자격을 박 탈당하지 않다. 그러한 학교의 교사는 종교 교육을 제공하거나 제공하지 않는다는 사실 또는 이유를 이유로 적은 보수를 받거나 승진 또는 기타 혜택을 박탈하거나 자격을 박탈당하지 않다.

열곱째, 이 법은 재정 조항 섹션 100-107에서 자발적 학교 관련 건물 유지비용의 최대 50%까지 자발적 보조학교 등에 대한 장관의 보조금(102)을 지급하며, 새건물 비용의 최대 50%까지 자발적 보조학교 등에 대한 장관의 보조금을 지급한다 (103). 이후 납세자가 지원하는 자발적 학교의 건축 비용의 비율은 1959년에 75%, 1967년에 80%, 1974년에 85%, 2001년에 90%로 증가했다.

라. 자발적 학교의 의무교육 편입에 대한 평가

^{94) 1942}년 전국교사연합(National Union of Teachers)이 회의를 위해 준비한 소책자 '교육 재건 (Educational Reconstruction)'은 종교적 교육은 국가적으로 합의된 강의 계획서를 기반으로 해야 하며 다른 학교 과목과 마찬가지로 취급되어야 한다고 주장하였다.

1944년의 교육법은 교회 학교를 국가 교육 시스템으로 확고히 편입시켰다. 경제적인 관점에서 볼 때 교회 학교를 지방당국에 이전하는 것은 국가의 기반 시설이황폐화되었을 때 많은 사람들에게 돈 낭비로 여겨질 수 있는 문제였다. 1944 교육법 제정 과정에서 종교적 조항에 대한 반대가 거의 없었다는 것은 매우 흥미로운점이다. 또 사람들에 따라서는 이 법이 교회학교들을 의무교육시스템에 편입시킨것을 문제로 보고, 이것은 정부가 종교로비에 굴복한 것으로서 궁극적으로 종교근본주의자들이 납세자의 돈을 받아 아이들을 세뇌시키는 스캔들이라고 혹평하기도 한다. 그럼에도 불구하고 종교사학 측이 입장은 이 법의 제정으로 종교교육이라고 하는 건학이념을 살려나갈 수 있는 확실한 법적 근거를 확보한 것이어서 매우 고무적이고 감사하게 생각하였다.

영국 교회들이 세운 학교들은 이 법의 제정으로 그 재정 형편에 따라서 자발적 보조학교로 남을 수도 있고, 자발적 관리학교로 운영권을 넘겨주면서도 제한적이 지만 건학이념을 살려 종교교육을 할 수 있는 선택권(option)을 행사할 수 있었다. 자발적 보조학교로 동참한 자발적 학교들은 결과적으로 국가의 재정보조(state subsidies)를 받으면서도 학생 입학과 교육과정, 교사 임용 등에서 자율성 (autonomy)을 유지할 수 있는 권리를 그대로 보장받는 성과를 거두었다.

영국성공회 소속 학교들(The Anglican church schools)은 이 협상에 의해 다수가 자발적 관리학교(voluntary controlled School)가 되었다. 위 성공회의 나머지 3분의 1에 해당하는 종립사립학교들은 자발적 보조학교(voluntary aided schools)가 되었다. 로마카톨릭교회 소속 자발적 학교들은모두 자발적 보조학교로 남을 수 있게 되었다.95) 자발적 학교가 아닌 세속학교들(secular schools)도 중립적인 종교수업 (non-sectarian religious teaching)을 하게 되었다. 요건대, 이 법의 적용과 함께 역설적이게도 세속적인 사회에서 학교에서 종교교육이 확고한 기반을 유지하게 되었다.

학생과 학부모들도 종국적으로는 자발적 학교들이 의무교육체제에 편입되어 들어옴으로써 상대적이지만 서로 다른 프로그램을 운영하는 다양한 학교들 사이에서 실질적인 의미를 갖는 선택권을 행사할 수 있게 되었다.

1944년 교육법의 제2부는 1945년 4월 1일에 발효되었다. 그날은 부활절 일요일이었고, 모든 교회들이 이 법에 대한 감사를 드리기 위해 특별 예배를 드렸다. 버틸러를 도와 이 법안을 통과시키는 데 앞장을 선 Chuter Ede는 자신의 일기에서 '

_

⁹⁵⁾ https://en.wikipedia.org/wiki/Education Act 1944.

나는 초등교육제도가 만료되는 순간을 알기 위해 자정까지 깨어 있었다'고 기록했다. The Times(1943년 12월 17일)는 이 법안을 '타협의 걸작이자 교육 발전의 고무적인 구체화'라고 설명했다. 이 법안은 영국성공회 등의 지지를 받았다.

4. 자발적 학교의 공영화 과정 및 정책의 시사점

영국의 중등교육은 원래 자발적 사학 중심으로 시작되었으나 이후 정부가 중등의무교육체제를 도입하면서 이 학교들을 공영화하여 무상의무교육을 위한 공교육체제 내로 편입시켜왔다. 이하에서 영국 자발적 사학과의 비교 관점에서 이러한점들에 대한 시사점을 차례대로 보기로 한다.

가. 자발적 사학의 공영화 과정에서의 협상 대 강제 편입

1944년의 교육법 제정으로 중등의무교육제도를 도입하면서 자발적 사학들의 공영화가 진행된 과정에서 정부 측이 자발적 사학들에게 대안을 제시하여 협상을통해 대안 중에 선택할 기회를 준 점에 주목할 필요가 있다. 본문에서 보았듯이당시 영국의 하원교육위원장과 교육부 장관을 지낸 버털러는 1944의 교육법 제정을 주도하면서 영국 성공회 캔터배리의 W. Temple 대주교 및 종교지도자들과 여러 차례 만나 그들의 목소리를 반영하고 의무무상교육을 실시하기 위한 과정에서 자발적 사학을 동참시키기 위한 방편으로 당시 사학 측의 대표와의 협상 (negotiation)을통해 의무교육과정에 편입시킨 것을 보게 된다.

그런데 우리나라는 실제로는 의무교육을 수행하고 있는 사립중학교 중 어떤 학교도 이러한 절차와 방법을 거친 적이 없다. 앞으로 이러한 문제점이 개선되어야할 것이다.

두 가지 점에서 제안을 하면 우선 절차적으로 사학과 관련하여 중요한 정책을 정하고 시행을 할 때는 일본의 사학심의회나 대만의 사학자문위원회처럼 반드시 사학 관계자가 참여하는 자문 및 심의기구에서 사전에 사학 측의 의견을 경청하도 록 법제자화하는 것이다. 이에 관한 자세한 언급은 일본과 대만 사례에서 다시 볼 것이다.

다른 한 가지는 당초 국·공립학교의 몫이라고 할 수 있는 의무교육을 사실은 이

에 관해 아무런 책임이 없는 사학 측까지 포함하여 실시하고자 한다면 사학이 그러한 공교육을 위탁한다고 하는 법적 근거가 필요하다.

「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」제3조 제3항에 따르면 행정기관의 장의사무를 위임 및 위탁하는 경우, 수임 및 수탁사무 처리에 필요한 교육을 하여야하고, 수임 및 수탁사무 처리지침을 시달해야 하며, 제2항에는 필요한 인력 및 예산을 이관하여야 한다고 규정하고 있다. 따라서 사립학교에 의무교육을 위탁하고자 하는 경우 필요한 인력 및 예산 이관, 처리지침 등을 시달해야 한다. 또한 사무를 위탁하기 위해 수탁기관과의 명시적 행정행위 및 행정절차를 따라 위탁행위가이루어져야 한다.

그런데, 현실적으로는 사립학교에 대한 행정 처리지침을 시달하고 학교운영에 필요한 지원을 하고는 있지만, 의무교육 위탁에 대한 명확한 행정행위는 이루어진 바 없다. 이미 사학이 의무교육체제에 편입된 이후에 법제화된 것이어서 새삼 지금 와서 이 법에 의하여 위탁한다는 것이 의미가 있겠는가 하는 의문도 들지만 그럼에도 불구하고 초중등교육법 제12조가 국가로 하여금 의무교육을 실시하는 경우, 이를 위한 시설을 확보하는 등 필요한 조치를 강구하도록 하되, 지방자치단체가 설립한 학교에 그 관할 구역의 의무교육대상자를 모두 취학시키기 곤란하면 인접한 지방자치단체가 설립한 학교나 국립 또는 사립의 학교에 일부 의무교육대상자에 대한 교육을 위탁할 수 있도록 근거규정을 둔 것은 만시지탄의 감이 있으나다행스럽다. 그러나 이것이 실효적인 것이 되려면 동법 시형령 등에서 보다 구체적인 방법과 절차를 규정하지 않은 것은 하나의 입법태만이라 할 것이다. 이 점장애인 등에 대한 특수교육법 제6조와 동법시행령 제4조가 의무교육 위탁에 관한구체적인 규정을 둔 것과 대비된다. 이후에라도 입법에 불비한 점을 보완하도록입법적 노력을 기울여 할 것이다.

나. 학교유형의 다양화와 학교선택권 보장의 시사점

영국의 경우 학교 유형 가운데 우리가 주목할 것은 사립형 공영학교인 자발적 관리학교(voluntary controlled schools)와 자발적 보조학교(voluntary aided schools), 사립형 사영학교인 독립학교(independent schools), 공립형 사영학교인 아카데미 (academies), 공립사영일 수도 있고 공립공영일 수도 있는 문법학교(Grammer School)이다.

요컨대, 영국은 학교 운영 유형들이 다양하며, 독립 자발적 사학들을 인정하고, 심지어 공립학교들의 민영화까지 추구하고 있다. 영국 정부의 이러한 학교 다양화 교육정책 기조는 설립자로의 권익을 그대로 존중한 점도 있지만 국민의 학교선택 권 보장이 전제가 되기 때문이다.

다. 재정 지원과 자발적 사학의 자주성 보장

영국의 초·중등학교 가운데 정부 지원이 없는 학교는 사립형 사영학교 즉 independent schools 밖에 없다(이하 내용에 관해서 허종렬 외, 2012 : 99-103 참조). 공립형 공영학교와 공립형 사영학교는 그것이 공립이라는 이유로 정부재정 지원을 받고 있으며, 사립형 공영학교는 그것이 공영학교라는 이유로 정부의 재정 지원을 받고 있다. 영국에서 중등학교에 재정지원을 시작한 것은 1833년이다. 교육기관에 지출하는 공교육비 중 정부예산이 차지하는 비중은 69.5%, 민간 부담 비중은 30.5%이다. 영국의 공립학교와 사립공영학교는 이러한 수입원에 의지하여 공립 공영학교와 더불어 16세까지의 무상의무교육을 실시하고 있다. 사립공영학교 중에 자발적 관리학교는 납입금의 부담이 전혀 없다. 자발적 보조학교는 학교건물의 유지, 보수 및 증축의 책임이 재단에 있으나 정부가 역시 시설비를 지원하고 있다.

영국의 노동당 정부는 종래 전형적 사립학교인 독립학교를 폐지하는 정책을 추진하였었다. 독립학교들이 학력상의 좋은 성과를 처음부터 우수한 신입생을 선발해서 공립학교의 세 배에 가까운 투자를 한 까닭이라고 공격하였었다. 그러나 이러한 변수를 제외하더라도 이 학교들이 만들어내는 성과에는 그 학교들만의 추가가치(value added)가 작용하고 있다는 점들이 밝혀지고, 정부의 지원을 일체 받지아니하고 수요자와 공급자가 서로 만족하는 형태의 운영을 해온 관계로 이를 강제해산할 명분을 찾지 못하였었다. 그러다가 2005년부터 오히려 정책을 바꿔 이 학교들로부터 부실한 공립학교들의 운영에 도움을 받는 정책으로 방향을 선회하여이른바 공사립연계 장려정책을 실시하게 되었다. 이른바 공립형 사영학교인 아카데미는 이렇게 탄생하였다. 정부는 이러한 학교에 개교시 300억원을 지급하고 매년 공립학교와 동일한 수준의 학교운영비를 지급하였다. 그 결과 이 프로그램에참여한 공립학교 학생들이 대입학력고사 최고 등급을 받은 학생들의 숫자가 괄목하게 늘어났다.

라. 공영학교의 자율성 보장과 종교교육

대처정부 하인 1980년의 교육법은 이러한 공영학교에 자율성을 확대 보장하는 조치를 단행하였다. 더 나아가 1988년의 교육개혁법(The Education Reform Act 1988)은 각급학교 이사회가 지방교육당국(Local Eduation Authority : LEA)의 통제를 벗어나 독립공영학교(independent public schools)로 전환할 수 있도록 조치하였다. 이로써 공영학교는 지방정부의 통제로부터 벗어나 중앙정부로부터 직접 재정 지원을 받으면서 학교를 독립적으로 자율적으로 경영할 수 있게 되었다.

학교 이사회가 시설 소유권을 취득하며, 학교 경영을 전담하고, 교직원 임면에 관한 전권을 행사하도록 하였다(제철웅, 34-35). 여기에서 보듯이 공영학교임에도이 학교들이 완전한 자율성을 확보한 것은 주목할 일이다. 이 지점에 오게 되면 독립형 공영학교는 사립학교인 독립학교와 같은 유형으로 분류된다(제철웅, 35). 이 공영학교들은 국가와 계약을 체결한 개인 또는 단체가 설립·경영하되, 초기 설립 비용은 자체 부담을 하고, 교직원 인건비, 연간 운영 경비, 시설 보수 및 유지비는 공립학교에 준하여 교육부가 전액 부담하는 시스템이다(이하 제철웅, 2012 : 35). 이미 언급한대로 전통적인 독립학교들은 전액 학생들의 납입금으로 충당하며 엘리트 학교로 분류된다.

본격적 의미의 사립학교라고 할 수 있는 사립사영 독립학교는 전체 학교의 9%에 학생 수는 7%에 그친다. 독립학교는 정부 지원을 받지 않으며, 의무교육을 맡고 있지도 않다. 사립사영학교는 그 설립과 운영 면에서 온전히 자유롭다. 영국의노동당 정부는 종래 전형적 사립학교인 독립학교를 폐지하는 정책을 추진하였었다. 독립학교들이 학력상의 좋은 성과를 처음부터 우수한 신입생을 선발해서 공립학교의 세 배에 가까운 투자를 한 까닭이라고 공격하였었다. 그러나 이러한 변수를 제외하더라도 이 학교들이 만들어내는 성과에는 그 학교들만의 추가가치(value added)가 작용하고 있다는 점들이 밝혀지고, 정부의 지원을 일체 받지 아니하고수요자와 공급자가 서로 만족하는 형태의 운영을 해온 관계로 이를 강제 해산할 명분을 찾지 못하였었다.

V. 비교내용 요약 및 결론과 제안

1. 사학법 비교 내용 요약

가. 한국, 일본과 대만의 사학법 비교 내용 요약

일본과 대만도 사학법 규제에서 한국과 비슷하게 규제 강도를 높여가고 있다. 일본은 최근인 5.8일 사학법을 대폭 개정하여 내부통제시스템을 강화하였다. 그러 나 관할청이 직접 개입하는 측면이 여전히 우리나라와는 다르며, 최대한 사적 자 치의 원칙을 존중하여 자율성을 부과하되, 결과 책임을 묻는 구조를 충실히 지키 려고 한다. 본론에서 다룬 3개국의 비교 결과를 여기에서 다시 한 번 요약해 본다.

1)공교육에서의 사학의 위상

이와 관련하여 한국을 제외한 3국이 취학의무 담당 학교를 국·공립학교로 한정하고 있다. 3국은 처음부터 학생과 부모의 학교선택권, 사립학교의 학생 선택권을 보장하고 있다. 향후 학령인구 감축 추세에 맞춰 대만 국민교육법 제4조처럼 평준화 의무교육 담담 대상을 국·공립학교로 한정하고 사립학교 는 그 대상에서 제외해줄 필요가 있다.

2)3개국의 사학법의 특징

한국을 비롯한 대만과 일본은 철저하게 간섭주의를 취하고 있다. 대만은 교직원 퇴직금 및 퇴직, 구조조정, 합병, 정리, 해산 등에 관한 규정을 강조하고 있다. 일본은 평의원회와 회계감사인제도, 임원과 회계감사인, 평의원의학교법인에 대한 손해배상 책임, 문부과학성 장관 관할의 학교법인의 특례등에 관한 내용들을 강조하고 있다. 학교법인의 교육사업 규모에 따라서 운영의 합리화와 투명성 확보를 위해 그 조직과 체제에 더 엄중한 규제를 가하고 있음을 본다.

3)사립학교법상 사학의 조직과 운영 비교

가) 사립학교 관련 관할청의 자문기구 설치 비교에서는 대만과 일본의 사학 행정에서 주목하게 된다. 대만은 2009년의 사학법 개정과 사학법 제4조 및 '사립학교

자문위원회 구성 및 운영방법에 관한 규정'(2009.1.13. 개정)을 통해 "대학교육기관"과 그 설치·경영하는 학교법인에 대한 행정처분시 사학자문위원회(consultative committee)의 자문을 적극 활용하고 있다.

일본의 경우 사학심의회는 사학법 제정 당시 세 가지 목적 중에서 '사립학교의 자주성을 존중하는 교육행정조직'을 확립하고자 하는 것의 핵심적 제도이다.

한국의 경우 사학과 관련하여 교육부에 설치한 심의기구로는 사학법 제24조의2의 사학분쟁조정위원회가 있으나 문제사학에 대한 정비를 목적으로 한 것으로 위의 대만과 일본의 기관들과는 성격이 다르다. 차제에 대만과 일본의 사학 자문기구에 대한 입법례를 바탕으로 사학분쟁위원회의 기능을 포괄하면서도 조성에 중점을 두는 사학의 조성을 위한 자문기구를 신설할 것을 제안한다.

나) 학교법인의 임원 등의 구성 비교에서는 대만의 입법례에 주목하게 된다. 이 것은 이사회에 약간의 업무 인력을 두고 이들을 사학 설립 직원의 수에 포함시킨다는 것이다. 이것은 이들도 같은 학교법인 내에 설치 학교의 교직원과 동일한 직원으로 간주하여 학교법인의 통합회계에서 보수를 지급하겠다는 의미이다. 우리나라의 경우 법인 직원의 보수에 관해서는 이것을 학교회계에서 지출할 수 없도록하고 있다.

또한 한국의 경우 개방이사제가 이사회 구성의 자율성을 침해하는 것으로 보고 바꾸려는 시도가 많은데, 차제에 일본 유형의 외부인사 포함 방안도 참고할만하다 고 생각한다. 외부인사를 이사의 구성원으로 포함시키고자 하는 점에서 개방이사 제와 취지를 같이 하면서, 어디까지나 이사회의 자율적 추천을 전제로 한다는 점 에서 개방이사제와 궤를 달리 하며, 평의원회의 의견을 청취하도록 의무화한 점에 서 선임의 합리성을 어느 정도 확보할 수 있다는 판단에서다.

다) 학교법인 이사의 자격 요건을 비교에서 주목하게 되는 것은 최근 개정된 일본 사학법의 입법례이다. 3국이 기존에는 이사가 될 수 없는 결격사유만을 규정하여 왔다. 이것은 나름 이사를 널리 폭넓게 능력자를 구할 수 있도록 하는 긍정적인점이 있다. 그러나 실제로는 자격에 관한 일정한 기준이 없어 이사로서의 자질과함량이 모자라는 경우에도 편하게 선임하게 된다.

일본 입법례는 이것을 개선한 것이다. 자격을 적극적으로 "사립학교를 경영하기 위해 필요한 지식 또는 경험 및 학교법인의 적정한 운영에 필요한 식견 및 사회적 신망을 가진 자"로 규정하고 있다(사학법 제30조). 바람직한 사례라고 생각하며, 한국 사학법 개정시 충분히 참고할 만한다고 생각한다.

- 라) 학교법인의 이사 선임과 임기 관련 내용 비교에서는 일본의 이사 선임에서 특히 주목하게 된다. 지금까지와 달리 이사 선임을 반드시 이사회가 하지 않고 이사선임기관을 따로 두어서 여기에서 이사를 선임하도록 한 것이다. 다만 어느 기관을 그 선임기관으로 할 것인가 하는 점은 정관으로 정하도록 하였다. 따라서 그 선임 기구가 이사회가 될 수도 있고, 평의원회가 될 수도 있다. 아직 실험적인 것이기는 하지만 앞으로 어느 쪽으로 될 것인지는 좀 더 지켜봐야 할 것이다.
- 마) 학교법인의 이사장과 이사의 직무 비교에서는 일본의 사학법상의 규정들이 주목된다. 이 법은 현행 사학법상의 이사장과 이사의 직무에 관한 통념을 깨뜨리고 있다. 실제로 종래 이사회를 하면 주로 직무를 수행하는 것은 이사장과 그 중에 한두 명의 중심 실무이사들이 일을 주로 하고 다른 이사들은 회의에 참석하고 의결권을 행사하는 정도의 역할을 수행해왔다. 그렇다고 이것을 법으로까지 상세하게이렇게 업무분장을 하여 이사를 유형화하는 것까지는 상상하기 어렵다. 그런데 지금 일본의 개정 사학법은 평소의 현실을 반영하여 이사의 업무를 유형화하고 있다. 아울러 이렇게 업무를 분산시킴으로써 이사장 1인에게 집중하게 되는 권한을 분산시키는 효과도 있고 책임을 분담하는 효과도 있다. 일본이 이러한 새로운 시도가어떤 효과를 낳을 수 있을지 우선은 지켜볼 일이다.
- 바) 학교법인의 임시이사제도 비교에서는 세 국가의 사학법을 본다. 모두 이름은 약간씩 차이가 있으나 우리말로 모두 임시이사라고 불러도 좋은 임시이사제를 두고 있다.

국가 중에 가장 간단한 임시이사제를 가진 나라는 일본이다. 학교법인의 이사의수가 사학법이 정한 최저한도의 이사수인 5인 이하로 떨어져 법인 운영에 손해를 끼칠 우려가 있을 때, 이해관계인의 청구 또는 직권으로 관할청이 일시적 직무수행을 하도록 선임하는 이사이다. 이 경우 임시이사는 기존에 이사들이 하는 일에 동참하여 의사형성이 되도록 한다.

국가 중에 가장 다양하게 임시이사제도를 활용하고 있는 곳은 대만이다. 모두 네 가지 유형이 있다. 공통점은 모두 그 선임을 청구하는 곳은 관할청이며, 직접 선임을 하는 곳은 법원이라는 점이다. 각 유형 중에 한국의 임시이사제도와 가장 근접한 경우는 이사의 불법 행위 등으로 법인의 정상적인 운영에 영향을 미칠 우려가 있을 때, 그 이사들을 전원 해임하고 대신 선임하는 임시이사이다. 그러나 특히 이 유형이 한국과 같지 않은 점이 두 가지가 있다.

첫째, 임시이사의 역할이다. 대만은 임시이사를 선임한다고만 했을뿐, 그 역할에 대해 언급이 없다. 반면에 한국은 임시이사 선임사유를 해소하고 정상화를 추진하는 적극적인 역할이 주어져 있다. 둘째, 대만에서는 관할청의 판단을 보다 중립적인 법원에서 임시이사 선임 사유에 대해서 한 번 더 증거를 가지고 판단하는 기회를 갖는다는 것이다. 차제에 우리나라도 의 기능을 법원에 이관하는 방법도 생각해볼 때가 되었다고 본다.

사) 학교법인의 감사의 자격과 선임 등 비교에서는 한국의 경우 감사제도에서 두 가지 특징을 보여주고 있다. 하나는 개방감사제도이고, 다른 하나는 외부감사인제도이다. 학교법인은 학교법인에 두는 감사 중 1명은 개방이사추천위원회에서 추천하는 사람을 선임하여야 한다(제21조).

대만 감사제도에서 주목할 것은 공익감사제도이다(제19조). 법인 관할청은 학교 법인이 일정한 규모 이상의 학교법인에 대해서는 사회공정인사 1인을 학교법인 공 익감사로 추가 배정할 수 있다. 관할청이 직접 배정한다는 점에서 주목의 대상이 된다.

세 나라의 감사제도에서 가장 주목할 곳은 일본이다. 일본은 감사 선임시스템을 바꾸었다. 종래 이사회 자체에서 감사를 다 선임하였으나 개정 사학법은 이사회에서 선임하되, 평의원회의 결의로 선임하며, 이사장이 임명한다. 일본은 또한 회계 감사인 제도를 채택하였다. 개정 사학법 제18조 2항에 의하면 회계감사인은 모든 학교법인이 반드시 두어야 하는 것은 아니며, 자율적으로 정관으로 정하는 바에따라 둘 수 있는 제도이다. 그러나 문부과학성 장관 관할하는 학교법인 등은 회계감사인을 반드시 두어야 한다(제144조 1항).

세 나라의 공통점은 종래 내부의 감사 역할에 머물지 않고 외부와의 공조 하에 이중 삼중의 감사제도를 적용하려 한다는 점이다.

아) 학교법인의 이사회의 구성과 운영 비교에서 의사종족수와 의결정족수에 관해서 비교해본다. 한국의 경우 재적 이사 과반수 출석에 정관으로 정한 이사 정수의

과반수의 찬성으로 의결하도록 하고 있는데, 이것은 통상 의사정족수가 의결정족수보다 많다고 하는 상식을 뒤집는 발상이다. 대만이나 일본처럼 기본적으로는 과반수 출석에 과반수 찬성의 정족수를 적용하고 특히 엄중한 안건들에 해서 예외적인 정족수를 적용하는 개선안이 필요하다.

- 자) 사학법상 학교법인의 임직원 보수 지급에 관해서 3국의 관련 조문을 비교해 보면 형식상의 규정들이 대부분 비슷하다. 대만은 법인관할청이 보수의 상한을 정 한다고 하고, 일본은 문부과학성의 성령이 정한 범이 안에서 학교법인이 나름의 기 준을 세워 그에 따라서 보수를 지급하도록 하고 있다. 한국은 보수의 상한선에 관 해서 누가 정한다는 규정은 하지 않았다. 상근 임원에 대해서 실비 보상을 하는 정 도의 규정을 두고 있다. 상대적으로 한국에서는 적극적으로 법인 업무에 종사하는 임원들과 직원들을 위한 보수 지급이 양성화되어 있지 않다. 대부분의 학교법인이 법인과 학교 간에 회계가 분리되어 있고, 법인에 임직원 보수를 지급할만한 자금의 여력이 없기 때문이다.
- 차) 사학법상 학교법인 내 자문기구 비교에서는 3국의 관련 조문을 비교해보면 일본 사학법상 학교법인의 자문·심의·의결기구인 평의원회에 주목하게 된다. 이 기구는 한국과 대만에는 없다. 같은 학교법인 내의 교직원들과 일정한 연령 이상의졸업생들이 주로 구성원으로 하며, 사학법 개정 이전의 현행 평의원회제를 대폭 개선하였다. 직원인 평의원의 수가 평의원의 총수의 3분의 1을 넘지 않도록 함은 물론, 이사 또는 이사회가 평의원을 선임하는 평의원의 수가 평의원의 총수의 2분의 1을 초과하지 않도록 하여 평의원회에 대한 이사회와 이사의 영향력을 줄이고 있다. 개정 사학법에서 평의원회의 직무는 광범위하게 걸쳐 있다. 이사회가 추천한이사들의 선임에 대한 의견 개진권, 감사 및 회계감사인의 선임에 대한 독자적인결의권 등은 학교법인이사회에 상당한 견제를 가할 것으로 이해한다.
- 카) 학교법인 내 내부통제시스템 비교를 종합적으로 해본다. 한국이나 일본 대만 모두 공통적으로 법인의 기관 상호간에 견제와 균형을 이루도록 설계되었다고 할 수 있다.

한 가지 주목할 것은 대만 사학법 제51조상이다. 이 조문은 "학교법인과 그가 설립한 사립학교는 내부통제시스템을 수립하여 인사, 재정, 학교운영에 대한 자율

감독을 시행하며 실시방법은 교육부가 정한다."라고 규정하고 있다. 이렇게 하여 교육부가 정한 것이 "학교법인 및 사립학교 설립 운영에 관한 내부통제제도시행에 관한 규정"이다.

대만이 이러한 규정을 가진 것은 그만큼 사학의 내부통제시스템의 필요성을 느끼기 때문이라는 판단을 하게 된다. 규정의 구체적인 내용은 (1)통제환경의 조성, (2)위험 평가, (3)통제시스템의 운영, (4)커뮤니케이션을 강조하며, 이 시스템의 효과성, 적시성 및 정확성을 판단하기 위해 정기 감독과 감사의 평가활동을 강조하고 있다.

일본의 경우 사학법에서 직접 내부통제시스템이라는 개념을 적시한 것은 아니다. 그러나 이번 사학법의 개정은 전체적으로 사학의 투명성 제고를 위해 강력한 내부통제시스템을 마련한 것이라고 할 수 있다. 일본의 경우 내부통제시스템 강화라고 하지만 어디까지나 이사회 중심의 자율 통제 시스템인 반면에, 한국의 경우 최근 교원 공개전형 과정에서의 1차 필기시험의 교육청 위탁 등 외부 통제시스템을 많이 적용하고 있다. 이런 점에 대한 개선이 필요하다.

4) 사립학교법상 특히 학교법인의 회계제도 구분과 통합 비교

여기에서는 한국의 경우 사학법 제29조가 학교법인의 회계를 좁게는 법인회계와 학교회계로, 법인회계를 일반 업무회계와 수익사업회계로 구분하고, 학교회계를 병 원회계와 교비회계로 구분하는 등으로 회계를 엄중하게 구분하고 있다. 이에 반하 여 대만의 경우 딱히 법인 회계를 내부적으로 다시 구분한 것이 보이지 않는다.

일본의 경우 회계의 통합과 구분이 분명하다. 전체적으로는 회계를 학교경영회계와 수익사업회계로 구분한다. 수익사업회계는 어느 나라나 별도로 관리하므로 중요한 것이 아니다. 관심사는 학교경영회계를 구분하는가 하는 점인데, 사학진흥조성법 14조에 근거한 문부성의 학교회계기준을 보면 법인회계와 학교회계를 구분하지 않고 통합적으로 다룸을 확인할 수 있다. 차제에 우리나라도 이점에 관해서 전향적인 접근이 필요하다.

5) 사립학교법상 사학에 대한 지원, 조성과 규제 감독 비교

여기에서는 우리나라 사학법은 지원과 관련하여 사학법 제43조의 한 조문만을 두고 있다(송기창, 2007). 이에 따르면 국가 또는 지방자치단체는 교육 진흥에 필요하다고 인정할 때에는 사립학교 교육을 지원하기 위하여 대통령령 또는 해당 지

방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 보조를 신청한 학교법인 또는 사학지원단체에 보조금을 교부하거나 그 밖의 지원을 할 수 있다. 지금 초·중등의 사학이나사립대학에 대한 지원의 모법적 근거는 사실상 이것이 중심이다. 그러나 이 간단한 조문에 근거하여 정부가 사학에 들이는 지원의 규모는 상상을 초월한다. 이것을 역으로 말하면 지원에 걸맞은 법 정비가 필요하다는 것이다. 이와 관련하여 대만 사학법은 제57조 등에서 보조금과 각종 포상 제도를 규정하면서 학교법인과 대학에 대한 평가시스템을 도입하고 있다. 일본은 사학법과 사학진홍조성법의 법제를 통해 사학진홍조성에 대한 체계적 접근을 하고 있다. 우리가 바로 검토하여 법제 정비를 하여야할 좋은 입법례라 생각한다.

6) 부실사학에 대한 제재와 학교정상화 등의 조치 비교

여기에서는 한국의 경우 학교가 부정과 비리로 혹은 내부분규로 이사회가 학교를 정상적으로 경영할 능력을 상실하는 경우 예컨대, 사학법 제24조가 규정하듯이학교법인이 이사의 결원을 보충하지 아니하여 학교법인의 정상적 운영이 어렵다고판단되는 경우나 학교법인의 임원 취임 승인을 취소하여 이사회 의사정족수를 충족할 수 없는 경우에 임시이사를 파견하여 학교 정상화를 도모하는 것으로 되어있다. 그러나 사분위가 이 점을 판단함에 있어서 그 근거가 되는 이 법령상의 사유들이 모호하여 관할청의 자의적 판단에 따라 학교법인이 하루아침에 부실사학으로 전략하고 학교법인의 경영권을 박탈당할 수 있다.

대만의 경우 임시이사의 선임을 판단함에 있어서 관할청의 청구를 법원이 다시 판단하는 숙고의 기회를 갖는다. 앞으로 그런 점에서 현행의 사분위와 임시이사제 도에 대한 재검토가 필요가 있다고 생각한다.

나. 미국의 사학 관련 법령과 제도 요약

1) 사립학교의 성격

미국에서의 사학의 역할과 관련 법제에서 제일 주목하게 되는 점은 결국 사립학교는 사업(Business Minded Corporation) 또는 비영리 단체(non-profit organization) 로 간주되며, 캘리포니아 주 교육부는 기본적으로 사립학교를 규제하거나 모니터 링을 통해 이 학교들을 평가할 권한이 없다는 점이다. 그러나 캘리포니아 교육법 33190조(California Education Code Section 33190)에 따라 6세에서 18세의 학생들

에게 사립교육을 제공하는 모든 기관들은 매년 교육부에 진술/공언서(Affidavit)를 제출해야 할 의무가 있다. 캘리포니아 주 교육법 내에 사립학교에 관련되고 적용되는 법조항들을 '사립학교들을 위한 교육법'(Education Code for Private Schools), 즉, 캘리포니아주 사립학교법이라 부를 수 있다.

사립학교는 연방 정부나 주정부의 교육 법률을 준수할 의무가 없으며, 연방 자금을 받지 않는 한 법률에 따른 규정을 따를 필요가 없다. 그러나 건강, 안전, 비차별화, 세금과 관련된 특정 분야에서는 공립학교와 동일한 규제를 받는다. 연방자금이나 국가 급식 프로그램, 특수교육법 등에 참여하는 경우에는 해당 규정과요구사항을 준수해야 한다. 캘리포니아의 언루민권법(Unruh Civil Rights Act - California Civil Code Section 51))은 장애와 관련된 차별을 금지한다.

2) 사립학교의 설립·운영의 자유 보장

캘리포니아주 사립학교는 개인, 종교 단체, 비영리 단체, 또는 이익 단체 등 다양한 주체들에 의해 설립된다. 캘리포니아 주 교육법에 따르면, 사립학교를 설립하려면 매년 10월 1일부터 10월 15일 사이 사립학교 운영계획서(Private School Affidavit)을 교육구청장에게 제출하기만 하면 된다. 미국 사회에서 사립학교는 기본적으로 설립과 운영이 자유롭다.

사립학교의 경우 등록(registration)은 의무사항이지만 학교인증(accreditation) 및 학교승인(approval)은 선택 사항이다. 학교 면허증(license, official permit)에 대한 규정이나 요구도 없다.

3) 교직원의 임용 등

교직원 임용권은 학교 이사회 또는 학교장에게 대체로 위임되어 있다. 교사 및 교직원의 고용 과정은 캘리포니아주 교육부와 무관하다. 교원자격증을 요구하는 학교가 많지만 법적으로는 요구되지 않는다.

4) 사학 재정의 확충 등과 회계 관리

사립학교들은 재정의 확충을 주로 수익사업과 기부금에 의존한다. 특히 영리를 목적으로 하는 사립대학들은 다양한 방법으로 수익을 증대시킬 수 있다. 등록금 결정은 학교 운영진, 이사회 또는 관련 위원회에 의해 이루어진다.

사립학교에 대한 주정부의 공적 자금 지원은 없다. 등록금 지원도 거의 없다. 사

립학교들은 재정적 운영 및 감독 등 회계관리를 금융관리 회사에 맡기는 경우가 많다.

5) 사학의 불법행위 제재

사학의 설립자와 임원이 법인 또는 사립학교 운영과정에서 불법행위 시 처리 과정과 방법에 관한 시사점이다. 미국에서도 사학의 부정행위의 예시가 많다. 횡령, 뇌물 수수, 친척 편중, 학력 위조 및 학문적 사기, 불법 리베이트 그리고 자금 남용이 있다. 사립학교는 부패 방지를 위해 윤리강령, 내부 고발자 보호 정책, 규정준수 프로그램 등을 시행한다. 부정부패 발견 시 내부 조사 후 정부 기관에 보고하면 규제조치를 받는다. 부정부패에 대한 제재와 처벌은 법령에 규정되어 있다.

6) 부실사학의 정상화 조치

사립학교의 자율적 운영이 불가능하게 된 경우 정상화 방법에 관한 것이다. 합병도 정상화의 한 방법이다. 파산법도 자율적 운영이 가능하지 않은 학교를 정상화 시키는데 큰 도움을 주고 있다. 이 법의 챕터(chapter) 7에 따라서 청산할 수도 있고, 챕터 11에 따라 재조직 과정을 신청할 수도 있다. 때로는 학교를 폐쇄하고, 때로는 연방정부 교육부가 관여해 학생의 학자금 대출비를 면제한 사례들도 있다.

다. 영국의 자발적 학교의 공영화 과정과 정책 요약

1) R. A. Butler와 W. Temple 등과의 협상

Richard Austen Butler 교육부장관은 1942년 여름 영국성공회 대주교인 William Temple을 만났다. 이 만남에서 버틀러는 "자발적 학교의 재정 구조와 공립학교의 재정 상태"를 비교하면서, "영국의 자발적 학교가 현재의 학교 시스템을 잘 유지하려고 한다면 직면하게 될 재정적인 문제의 해법으로 두 가지 대안을 제시하고 그 중에 선택할 수 있도록 하였다.

자발적 학교의 설립자인 교회가 학교 건물 개선에 필요한 필수 비용의 50%를 더 부담할 의지와 능력이 있는 경우 이른바 자발적 보조학교로서 나머지 필요 소요액을 정부가 모두 부담하고 학교 경영권도 그대로 자발적 학교가 갖는 방안이다. 이 경우 교회는 계속해서 자유롭게 교사를 임명하고 적합하다고 생각하는 방식으로 학교를 운영할 수 있다.

교회가 그 50%의 기부금마저 부담할 수 없다면 학교는 문을 닫거나 혹은 정부가 필요한 비용을 모두 부담하고, 학교도 직접 관리·경영하는 방안이 있다. 이른바자발적 관리학교이다. 이 경우에도 종교교육은 학생들이 원하는 경우 관계 당사들과 합의된 방식에 따라서 할 수 있도록 한다.

로마가톨릭교회 측은 계속해서 버틀러의 제안에 반대했다. 교회 측은 학교운영권을 내줄 수 없다는 판단을 하지만 그렇다고 바로 당국이 정한 규모의 시설을 갖추는 데 필요한 전체 비용의 50%를 부담할 능력도 되지 않았다. 버틸러는 마침내 1944년 5월에 그가 가톨릭이 필요한 비용의 50%를 부담할 수 있도록 필요한 정부 대출을 제공하기로 제안하였다. 이에 로마가톨릭교회측도 동의하여 최종적으로소관 자발적 학교들이 "관리"가 아닌 "보조"의 지위를 갖도록 하는 데에 합의가이루어졌다.

- 2) 협상의 내용 : 자발적 사학의 건학이념인 종교교육 보장 내용 가)대원칙 : 종교 교육이 교육의 필수 요소라는 점을 강조한다. 제안된 교육개발
- 가)내원적 : 종교 교육이 교육의 필수 요소다는 점을 강소한다. 제안된 교육개발 에 자발적 학교가 참여할 수 있도록 한다.
 - 나)1944년의 교육법은 제25편에서 종교교육을 구체적으로 보장하고 있다.
- ①모든 카운티 학교와 모든 자발적 학교는 종교 교육을 제공할 수 있어야 한다(제 25조).
- ②모든 카운티 학교(이후 community school, 지역학교) 및 모든 자발적 학교는 학교에 출석하는 모든 학생의 집단예배로 시작해야 한다.
- ③자발적 보조학교와 관리학교를 포함하여 모든 공영학교는 '필요한 종교적 교육을 제공할 수 있는 적합성과 능력에 따라 교사'를 고용할 수 있다(제27조).
- ④지역교육 당국은 LEA는 종교교육 자문위원회를 소집하고 임명할 수 있는 권한을 갖는다. 위원회의 합의된 강의 계획서에 따라 제공되는 종교교육과 관련된 문제, 특히 교육 방법, 도서 선택 및 교사를 위한 강의 제공과 관련된 문제에 대해 당국에 조언한다(제29조).
- ⑤부모는 자녀를 학교의 종교적 예배나 교육에 불참하게 할 권리가 있다(제25 조).
- ⑥이 법은 교사에게 '양심 조항"conscience clause'을 허용했다. 어떤 사람도 자신의 종교적 견해, 종교 예배 참석 또는 불참으로 카운티 학교 또는 자발적 학교의 교사 자격 또는 그러한 학교 목적을 위해 고용되는 자격을 박탈당하지 않는다.

⑦이 법은 재정 조항 섹션 100-107에서 자발적 학교 관련 건물 유지비용의 최대 50%까지 자발적 보조학교 등에 대한 장관의 보조금을 지급한다. 새 건물 비용의 최대 50%까지 자발적 보조학교 등에 대한 장관의 보조금을 지급한다(제103조). 이후 정부가 지원하는 자발적 학교의 건축 비용의 비율은 1959년에 75%, 1967년에 80%, 1974년에 85%, 2001년에 90%로 증가했다.

3) 시사점

가)자발적 사학은 공영화 과정에서 강제 편입되지 않고 협상하였다.

나)학교유형을 다양화하였다. 학부모·학생의 학교선택권을 충실히 보장하게 된다. 다)재정 지원과 별개로 자발적 사학의 자주성을 보장하였다.

영국의 초·중등학교 가운데 정부 지원이 없는 학교는 사립형 사영학교 즉 독립학교(independent schools) 밖에 없다(이하 허종렬 외, 2012 참조). 공립형 공영학교와 공립형 사영학교는 그것이 공립이라는 이유로 정부재정 지원을 받고 있으며, 사립형 공영학교는 그것이 공영학교라는 이유로 정부의 재정 지원을 받고 있다. 영국의 공립학교와 사립공영학교는 이러한 수입원에 의지하여 공립 공영학교와 더불어 16세까지의 무상의무교육을 실시하고 있다.

2. 결 론

본 연구는 사학 관련 법령과 제도에 관한 해외 사례를 조사·연구하여 한국의 사학 관련 법령과 제도 개선에 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한 것이다. 서론에서 밝혔듯이 본 연구를 통해 알고자 한 것은 모두 6가지 사항이다. 국가와 학교법인(또는 사립학교)와의 상호관계, 학교법인(사립학교)의 법령상의 운영 형태와 현황(조직, 인사, 재정), 국가의 사학에 대한 지원 방법과 내용, 국가의 지원 후 관리감독 방법, 학교법인(사립학교)의 운영 과정에서 불법행위 발생시 처리 과정과 방법,학교법인이 자율적 생존이 어려워진 경우의 조치(정상화와 기타의 방법), 사립학교의 공영화 과정 및 정책 사례와 시사점이 그것들이다. 이제 여기에서는 본론에서다른 연구의 성과를 짚어본다.

가. 내용의 개별적 시사점

1)국가와 학교법인 또는 사립학교와의 상호관계

국가와 학교법인 또는 사립학교와의 상호관계에 관한 점을 보았다. 특히 국가의 공교육 특히 의무교육 관점에서 사립학교를 어떻게 다루고 있는가 하는 점을 보았다. 공통적인 것은 비교대상 국가 중에 한국을 제외한 대만과 일본, 미국이 공히 국가의 의무교육으로부터 사학을 자유롭게 풀어주고 있다. 영국은 사립학교를 공영화의 대상으로 삼으면서도 사학으로서의 특수성과 자주성을 보장해주고 있다.

2)학교법인의 조직, 인사, 재정 관련 법령의 태도

학교법인(또는 사립학교)의 조직, 인사, 재정에 관한 법령의 태도에서는 한국과 대만, 미국의 조직, 인사, 재정에 관해 보았다.

조직에서는 대만의 사학자문위원회와 내부통제시스템, 일본의 사학심의회와 학교 법인 평의원회제, 이사회의 각 이사들의 직무에 따른 유형화, 감사제도의 강화와 회계감사인 제도, 미국 사립학교의 법적 성격으로서의 비즈니스 혹은 비영리단체 성과 불간섭주의를 보았다. 각국이 명시적으로나 묵시적으로나 사학의 특수성과 자주성 관점에서 외부통제보다 내부통제를 강화하는 추세에 있다.

인사에서는 특히 일본의 취업규칙에 따른 학교장 및 교사 채용의 사적 자치의 법령상의 실제를 확인하였다.

또한 재정에서는 특히 회계제도의 운영에 관해 보았는데, 한국을 제외하고는 법 인회계와 학교회계를 분리하는 입법례를 찾기 어려웠다.

3)국가의 사학에 대한 지원 방법과 내용

국가의 사학에 대한 지원 방법과 내용에서는 특히 대만의 경우 각종 포상금제도와 보조금제도를 사립학교 평가와 관련짓는 것을 보았고, 일본에서는 사립학교법의 위임과 그에 따른 사학진흥조성법의 운용을 통한 지속적인 조성 행정의 사례를 접하였다. 재정지원 후 관리·감독과 관련해서는 한국이나 일본이 각종의 업무 또는회계 상황에 관한 보고징수권, 예산 변경 조치 권고권을 행사하고, 권고에 따르지않는 경우의 지원 중단 등의 조치등의 수단들을 가진 것을 확인하였다.

4)학교법인의 사학 운영 과정에서 불법행위 발생시 처리 과정과 방법

학교법인 또는 사립학교의 운영 과정에서 불법행위 발생시 처리 과정과 방법에 관해서는 예컨대, 일본 사학법이 행정 지도(임의), 보고징수·현장검사(제136조), 조

치명령(제133조), 임원 해임권고(제133조), 해산명령(제135조) 등의 단계별 조치를 취하도록 하는 등의 사례를 보았다.

5)학교법인이 자율적 운영이 어려워진 경우 그 정상화 방법

학교법인이 자율적 운영이 어려워진 경우 그 정상화 방법과 관련하여서는 한국의 경우 사학분쟁조정위원회와 임시이사제의 활용을 통한 정상화 해법을 가지고있는데, 일본은 위에서 본대로 행정지도(임의), 보고징수·현장검사(제136조), 조치명령(제133조), 임원 해임권고(제133조) 등에 의한 통상의 정상화 조치 노력 및 그것이 여의치 않을 때의 합병과 해산명령, 대만의 다른 형태의 학교로의 전환 등의해법을 적용하였다.

결국 한국의 임시이사제도를 통한 사학 정상화는 한국에 특유한 제도였다. 대만 이 임시이사제도를 많이 활용하지만 그 지위가 한국의 사분위의 선임에 의한 임시이사와 같은 지는 분명하지 않다. 적어도 대만 사학법에서는 한국 사학법 제25조와 같은 조문이 보이지 않는다.

6)미국의 사학 설립·운영의 자유 보장의 실제

미국의 경우 사학법제 자체가 아시아권의 국가들과 달라서 평면적으로 비교하기 어려웠다. 미국 그 자체를 놓고 독자적인 검토를 해본 결과 사학에 관한 미국 법제의 기본 정신은 사립학교는 사업(Business Minded Corporation) 또는 비영리 단체(non-profit organization)로 간주되며, 정부는 기본적으로 사립학교를 규제하거나모니터링을 통해 이 학교들을 평가할 권한이 없다는 점이었다. 무엇보다도 기본적으로 교육은 공적인 관심사라고 하기보다는 사사(私事)에 가까웠다고 하는 역사적사실을 상기시켜줄 정도로, 정부가 그 설립과 운영의 전반적인 과정과 내용에 대해 간섭하지 않는 입법태도를 견지하고 있는 점이 주목되었다.

7)영국의 자발적 학교의 공영화 과정 사례

영국의 경우 1944년의 교육법 입법 과정을 중심으로 종교사학이 의무교육제도에 편입되는 과정과 내용을 천착한 결과, 정부가 사학을 포용하여 사학의 재정 상황 등과 교육에 관한 입장을 고려하여 사학 재정의 일정 부분 이상을 스스로 감당할 수 있는 사학과 그렇지 못한 사학으로 구분하고. 각자의 형편에 맞는 학교체제를 선택하도록 기회를 주는 것은 물론, 비록 로마카톨릭교회 소속 학교의 경우 후자 의 사정에 가까웠지만 사학이 본연의 건학 이념을 살려나갈 수 있도록 정부가 융자 제공 등의 대안을 제시하는 등의 노력으로 설득하여 마침내 의무교육제도에 참여를 이끌어낸 사례를 접하였다. 한국이 경우에도 사학에 대한 정부의 이러한 인식과 조성이 필요하다.

나. 내용의 종합적 시사점

이상의 검토를 마치며, 여기에서 얻게 되는 종합적 시사점은 다음과 같다.

1)국가와 사학의 관계에서 사학의 위상 문제의 중요성

국가와 사학의 관계에서 사학의 위상의 문제이다. 미국은 기본적으로 사학을 국가와의 관계에서 하나의 사업체 혹은 비영리단체로 보아 처음부터 불간섭주의를 취하였다. 영국은 사학을 의무교육제도에 편입시키되 당사자의 주장을 수용하고 포용하여 그 건학 이념을 살릴 자주성을 부여하였다.

대만과 일본도 사학의 가치를 인식하여 평준화 교육제도와 의무교육제도에서 풀 어주어 교원의 채용과 교육과정의 운영에서 나름의 특수성과 자주성을 누리도록 보장하고 있다.

이에 반하여 한국은 사학을 국·공립학교와 동일시하여 철저하게 간섭하고 있다. 한국 사학의 문제는 모두 여기에서 비롯되고 있다. 한국은 사학과의 어떠한 적법 한 절차와 과정의 협상도 없이 사학을 의무교육제도에 강제로 편입시킴은 물론, 평준화의 덫까지 씌어 일반 국립학교와 동일한 취급을 하고 있다. 따라서 앞으로 의 큰 과제는 사학이 어떻게 하면 평준화 의무교육제도로부터 벗어날 수 있겠는가 하는 점이다.

2)사학에 특수한 규제방법으로서의 내부통제 시스템의 중요성

사학의 특수성과 자주성을 살리면서 공공성을 확보할 수 있는가 하는 점은 사학에 대한 통제를 어떠한 방법으로 하느냐 하는 점에 좌우된다.

대만 사학법이 사학의 조직·관리 차원에서 사학법에 도입한 것이 내부통제시스템의 개념이다. 최근 일본의 사학법 개정도 결국 제일 역점을 뒀던 것이 바로 이개념이다. 어떻게 외부통제를 하지 않으면서 사학이 내부통제만으로 자율성과 투명성의 두 마리 토끼를 다 잡느냐 하는 것이었다.

이 점을 생각할 때, 차제에 우리도 바로 이 내부통제의 관점에서 '사학법 다시

보기'를 해야 한다는 판단이 든다. 현행의 국내 사학법에 규정된 모든 조항들에 대해서 무엇이 내부통제이며, 무엇이 외부통제인가를 가려 외부통제에 해당되는 것은 모두 삭제하고, 같은 취지를 살릴 수 있는 내부통제로 대체하며, 그럴 필요가없는 것들은 그대로 폐기하는 전면 개혁안이 나와야 할 것이다.

이러한 관점에서 다시 한 번 대만과 일본의 사학법을 한국의 그것과 비교한 3국의 사학법 비교 내용과 미국과 영국의 사례 검토 결과를 종합하고, 그 시사점을 바탕으로 제안의 형식으로 한국 사학법의 개선 방안을 제시하고자 한다.

3. 한국 사학법의 개선과 합리화를 위한 제안

가. 평준화의무교육에의 사학의 편입 해제와 학생선택권의 보장

결국 한 나라의 사학법은 그 나라에서의 사학을 공교육제도에서 어떻게 취급하는가에 달려 있다. 사학이 사학다우려면 대전제는 사학에 대한 학교선택권을 국민과 사학에 돌려주어야 한다는 것이다. 여기에서 시사를 받는 입법례가 대만의 국민교육법 제4조이다. 이렇게 규정하고 있다.

국민교육은 국가가 실시하는 것을 원칙으로 하며 사교육을 장려한다.

한국도 사학에 대한 이러한 결단이 필요하다.

대만 사학법 제1조의 목적 조항의 내용도 상기하고자 한다. 다음과 같이 규장하고 있다.

사립학교의 <u>다양하고</u> 건전한 발전을 도모하고, 사립학교의 공공성과 자율성을 높이고, 사립학교를 장려하며, 국민의 취학 및 <u>공정한 선택의 기회를 증가</u>시키기위해 이 법을 제정한다.

대만 사학법의 목적 규정이 한국과 일본의 사학법보다 구체적이고 설득력이 있다. 대만의 국민교육법 제4조의 선언적 규정을 참고하여 한국의 교육기본법에도 같은 네용을 결단을 담는 법개정이 필요하다.

사학법의 목적 조항도 개정하여 특히 사학은 국민의 취학 및 <u>공정한 선택의 기</u>회를 증가시키기 위해 필요하다고 하는 점을 규정할 수 있기를 바란다.

나. 사학의 조직과 운영의 개선

1) 사학 조성을 위한 자문위원회의 설치

차제에 대만과 일본의 사학자문기구에 대한 입법례를 바탕으로 사학행정에 대한 자문과 사학에 대한 지원 조성을 위한 심의자문기구를 설치할 것을 제안한다. 사학에 대한 자문과 지원·조성에 중점을 두면서도 지금의 사학분쟁위원회의 기능을 포괄하는 기구를 설치하는 것도 하나의 대안으로 생각한다.

2) 법인 이사회 조직에의 업무인력 배치

대만의 입법례에서 보듯이 이사회에 약간의 업무 인력을 두고 이들을 사학 설립 직원의 수에 포함시킬 것을 제안한다. 이들도 같은 학교법인 내에 설치하는 학교 의 교직원과 동일한 직원으로 간주하여 학교법인의 통합회계에서 보수를 지급할 수 있게 되어야 한다.

3) 이사회 구성의 자율성과 개방이사제의 선임방식 전환

사학 자주성의 핵심은 이사회 구성의 자율성이다. 일본이 이번에 더 이상의 개혁을 논하는 것이 무색할 정도로 현행의 사학법 조문을 거의 다 바꾸었지만 한 가지 끝까지 유지한 것은 이사회 구성의 자율성이다. 이사회가 생산적인 논의의 장이 되려면 그 구성의 주도권은 이사회에 맡겨야 한다. 한국의 개방이사제는 그 이사회 자율 구성권을 제약하고 있으며, 이로써 이사회 내에서의 생산적 논의를 차단하고 있다. 이것은 법 이전에 행정조직이 기본원리에 반하는 것이다.

일본의 경우 개방이사라는 말을 쓰는 것은 아니지만, 학교법인이나 자법인의 임직원이 아닌 자로 결국 '외부 인사'를 이사진에 반드시 포함하도록 하는 점이 있다. 이점 한국이 개방이사제도와 취지가 같다. 그러니 이사 선임과정에 이사회가주도적으로 영입·추천하는 과정을 보장하고 있으며, 다른 한편으로는 내부통제의 원리를 적용하여 반드시 평의원회의 의견을 듣도록 하고 있다. 따라서 한국의 경

우에도 이제 개방이사선임방식을 바꿔 이사회가 추천하고 학교운영위원회 또는 대학평의원회가 동의하는 방식으로 할 것을 제안한다.

4) 이사 총수 중 일부의 정기적 교체

대만의 입법례인데 이사의 구성과 관련하여 이사진의 운영의 지속성을 확보하면 서도, 새로운 이사들의 참여를 조성하도록 매 기 이사회는 정관에 규정된 이사 총수에 따라 해당 인원의 3분의 1 이상을 차기이사 후보로 추천하고, 그 후보자 중에서 다음 기수 이사를 선출하는 방안도 있다.

5) 퇴임이사의 권리 연장

일본 현행 사학법은 임기만료 혹은 사임으로 퇴임한 이사는 그 사유로 퇴임한 경우 이사로서의 권리도 소멸되는 것을 당연한 전제로 규정하고 있으나 개정 사학법은 새로운 이사를 선임할 때까지 기존 이사의 권리가 당연히 연장되는 것으로 규정하고 있다. 실제로 이러한 개선은 이사회 운영에 도움이 될 것이다.

6) 임시이사제의 개편

앞으로도 사학분쟁조정위원화와 임시이사제를 유지할 것인지에 관하여 검토가 필요하다. 임시이사의 직무를 대만과 같이 학교법인의 현재 상태를 유지하는 정도 로 개정하고, 사학분쟁조정위원회의 임시이사 선임 권한을 법원에 이관하여 관할 청이 그 선임을 청구하는 정도로 제한하는 한편, 사학에 임시이사를 파견할 것인 지에 관해서도 관할청이 사학자문위원회의 자문을 받아 법원이 최종 판단하도록 개편하는 방안을 제안한다.

7) 의사정족수와 의결정족수의 개정

한국의 경우 재적 이사 과반수 출석에 정관으로 정한 이사 정수의 과반수의 찬성으로 의결하도록 하고 있다. 이것은 통상 의사정족수가 의결정족수보다 많다고하는 상식을 뒤집는 규정이다.

입법 취지의 일부를 이해하지 못하는 것은 아니지만, 의결정족수를 강화하는 것이 이사회 운영에 반드시 능사는 아니다. 대만이나 일본처럼 기본적으로는 과반수출석에 과반수 찬성의 정족수를 적용하고 특히 엄중한 안건들에 한해서 예외적인특별 정족수를 적용하는 개선안이 필요하다.

다. 학교법인의 학교교육에 대한 책무 조항 신설

1)학교법인은 소속 학교의 경영에 관한 최종적인 책임을 갖는다. 이것을 상징적으로 보여주는 조문이 일본 사학법 제16조이다. 이 조문은 '학교법인의 책무'라 하여 다음과 같이 규정하고 있다.

학교법인은 자주적으로 그 운영기반을 강화하고, 그 설치한 사립학교 교육의 질을 향상시키도록 노력해야 한다.

우리 사학법에도 이러한 학교법인의 권한과 책무를 담은 일반 조항이 필요하다.

2)사학법 제20조의2에서 관할청이 그 취임 승인을 취소할 수 있는 행위의 유형을 규정하면서, "학사행정에 관하여 해당 학교의 장의 권한을 침해하였을 때"를 그 사유의 하나로 적시하고 있다. 이 조항의 삭제가 필요하다. 대신에 대만 사학법처럼 "학교의 장의 권한을 존중한다."라고 하는 조항을 신설한다.

3)한국 사학법은 사학의 교사채용과 관련하여서는 공개전형을 하되, 1차는 반드 시 필기시험으로 하도록 의무화하고 그 시험을 관할청에 위탁하도록 강제하고 있 다. 그내용을 규정하고 있는 사학법 제53조의2 ①항을 삭제한다.

라. 회계제도의 합리적 개선

한국 사학법의 경우 학교법인의 회계를 법인회계와 학교회계, 법인회계를 일반업 무회계와 수익사업 회계, 학교회계를 교비회계와 병원회계(병원이 있는 경우), 교 비회계를 등록금회계와 비등록금회계로 구분한 다음, 교비회계의 수입은 따로 관 리하며, 다른 회계로의 전출, 대여, 목적외 부정사용을 금하고 있다(제29조(회계의 구분 등). 학교법인의 건전한 재정운용 재량권 보장을 위해 회계의 구분을 완화하 는 방향으로 이 조항을 개정한다.

마. 사립학교법상 사학에 대한 지원과 조성을 위한 입법

대만 사학법이 제57조 등 여러 조문을 두어 보조금과 각종 포상제도를 규정한 것이라든지 일본의 사학법과 사학진흥조성법을 두어 적용하는 사례는 좋은 입법례 라 생각한다. 차제에 이 부분의 구체적인 검토를 통해 향후 우리나라에도 조성법 제가 확실하게 자리 잡히도록 하여야 할 것이다.

바. 건전사학 우대를 위한 사학 평가시스템의 도입

1)대만은 연간 교육예산을 편성할 때 학교의 건전한 발전의 필요성, 학교법인의 실태, 사립학교 내부통제시스템의 건전성, 학교운영의 특색 등 실제 정황을 심사하 여 포상과 보조금의 원칙을 명확히 규정하고, 사립학교에 포상과 보조금을 지급하 며, 포상 및 보조금에 대한 조건, 원칙 및 심사 절차는 학교관할청이 정한다(제59 조). 이 심사를 위한 것이 학교법인과 학교평가이다.

2)대만 사학법은 사립학교의 발전을 촉진하기 위하여 학교관할청이 평가위원회를 구성하거나 학술단체 또는 전문평가기관에 위탁하여 정기적으로 사립학교 평가를 실시하고 그 결과를 공시하도록 한다(제57조 2항). 학교관할청은 평가 항목, 기준, 절차 등과 평가 결과를 활용하여 학교운영의 자율성을 보장하고 법령상 제한 받지 않는 범위와 처리 방법, 절차 등을 정한다(제57조6항).

3)학교관할청은 위의 평가를 통하여 정부의 교육보조금과 학교 조정 및 발전 규모를 판단하는데 참고자료로 활용한다(57조 2항). 또한 평가 결과 성과가 뛰어난학교는 위의 포상 외에 아래 사항의 처리에 있어 절차의 동의를 얻은 후에는 이법 및 관계법령의 제한을 받지 아니 한다.

<우수 사학 운영에 대한 사학법상의 규제 해제와 자율성 보장 내용>

- 1) 학과, 기관, 과정, 과목, 그룹, 반의 증설
- 2) 신입생 모집의 학과, 학원, 과정, 학과, 단체, 반 및 수강인원, 입학방식 및 그 정원의 배정
- 3) 교장 및 전임교원의 임용 연령(연령은 학교가 정한다. 다만, 75세 이하로 제한한다.)
- 4) 학생으로부터 징수하는 수수료의 항목, 용도 및 금액. 단, 학생지원기구가 완비된 학교의 경우 제한됨
- 5) 학교형태의 실험교육 또는 학교 내의 교육실험 실시(57조 3항 이하)

사. 제안의 종합

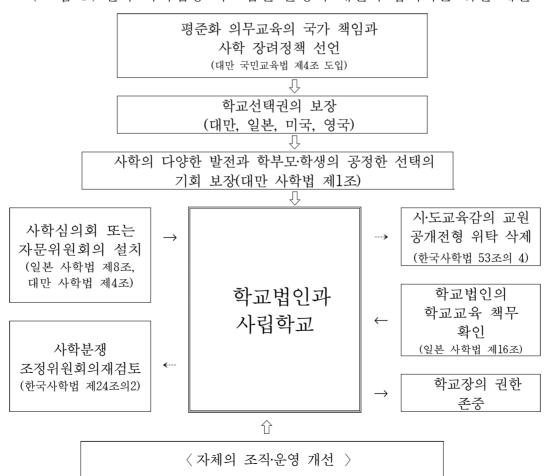
이상 대만과 일본, 미국과 영국의 사학 관련 법령과 제도 사례를 비교 연구하고 한국의 사립학교법에서의 학교법인 운영의 개선과 합리화를 위해 제안한 것을 중요한 사항을 중심으로 종합하고 시각화하여 나타내면 〈그림 1〉과 같다.

그림의 내용을 부연하여 설명하면 이러하다.

첫째, 한국의 교육기본법 혹은 초·중등교육법이나 사립학교법에 평준화 의무교육은 국가가 책임을 지고, 사학은 다양한 발전을 도모하고, 학생과 학부모에게 공정한 선택의 기회를 보장하도록 국가가 장려한다고 하는 원칙 규정을 신설한다. 아래 표에서 다만 대만 국민교육법 제4조와 대만 사립학교법 제1조, 일본 사립학교법 제16조를 참조함직하다.

둘째, 사학법에 조문을 신설하여 사학행정의 특수성을 고려하여 교육부에 별도의 심의기관 혹은 자문기관을 둔다.

〈그림 1〉한국 사학법상 학교법인 운영의 개선과 합리화를 위한 제언



법인이사회 조직에의 업무인력 배치(대만 사학법) 이사회 구성의 자율성 이사 총수 중 일부의 정기적 교체 퇴임이사의 권리 연장

<u>국민교육은 국가가 실시</u>하는 것을 원칙으로 하며 사교육을 장려한다(대만 국민교육법 4조).

사립학교의 <u>다양하고</u> 건전한 발전을 도모하고, 사립학교의 공공성과 자율성을 높이고, 사립학교를 장려하며, 국민의 취학 및 <u>공정한 선택의 기회</u>를 증가시키기 위해 이 법을 제정한다(대만 사학법 제1조).

학교법인은 자주적으로 그 운영기반을 강화하고, 그 설치한 <u>사립학교 교</u>육의 질을 향상시키도록 노력해야 한다(일본 사학법 제16조).

셋째, 사학법 25조의 임시이사 선임사유에서 논란이 되고 있는 점들을 개정하고, 임시이사의 역할도 현상을 유지하는 일로 제한한다. 임시이사 등의 선임과 관련하 여 대만처럼 관할청의 청구에 따라서 법원이 판단하도록 관련 기관들의 상호작용 체제를 바꾼다. 사학분쟁조정원회의 설치근거 조항들인 사학법 제24조의 2등은 삭제한다.

넷째, 한국 개정 사학법 53조의 2 시·도교육감에의 교원 임용을 위한 공개전형의 일부 위탁제는 즉시 폐지한다.

다섯째, 사학법에 학교법인은 소속 학교 교육의 질을 향상시키고 법인을 투명하 게 운영하여야 한다고 하는 학교법인의 권한을 확인하는 조문을 신설한다.

학교장의 권한을 존중하되, 사학법 20조의2에서 학교장의 권한을 침해하였다고 임원승인을 취소하도록 하는 것은 잘못된 것이므로, 학교법인이 가지고 있는 소속 학교교육의 질에 대한 최종 책임의 권한을 갖고 있는 사학법 20조의 2는 개정하여 야 한다.

여섯째, 법인이사회 운영의 활성화를 위해 대만 사학법 제15조의 입법례를 참고 하여 학교법인 조직에 업무인력을 배치하도록 한다,

일곱째, 이사회 구성의 자율성을 보장하여 사학법 제14조의 개방이사제 선임방식을 일본 사학법 제31조처럼 '외부인사'를 개방이사로 하여 이사진이 추천하

고 학교운영위원회 또는 대학평의원회가 심의권을 갖고 선임하는 방식으로 바꾼다.

여덟째, 대만 사학법 제17조를 입법례로 하여 이사진의 정기 교체시 이사 총수 중의 3분의 일 이상을 차기 이사후보로 추천하는 선임방식을 참고한다.

아홉째, 일본 사학법 32조를 입법례로 하여 이사 선임시 퇴임이사의 권리를 차기 이사가 선임될 때까지 연장한다.

참고문헌

1. 한 국

- 조완규(1996), 사립중등학교의 존재형태에 관한 연구, 한국교원대학교 박사학위논 문, 1996.
- 김상규(2019), 세계의 교육제도와 사학, 2019, Vol 36. 1-421.
- 김지영(2019), 일본의 국민 소통을 통한 교육정책의 신뢰 제고 사례-정부의 사립대학 관리를 중심으로-, 교육정책네트워크정보센터, 2019.02.2.
- 박 민(2011). "대만 사립학교법에 대한 연구." 법학논총 24.1: 197-230.
- 박용진(2020), 사립학교법 일부개정안, 2020.6.16.
- 송기창(2007), "교육재정법제의 연구 성과 및 과제", 대한교육법학회 편저, 교육법 학연구 동향, 2007.12, 386-425.
- 유키마코토(結城 忠, 2015), 헌법과 사학교육-사학의 자유와 조성, 교학사.
- 제철웅(2012)의 "사학의 자율성, 독립성, 그리고 공공성 : 국제비교를 통해 본 한국사학의 과제", 국제비교를 통해 본 한국 중등사학의 자율성과 공공성 정책 포럼 자료집, 한국대학교육협의회 외, pp. 1~48.
- 조정관(2019). "사립학교법인의 재정자립도 개선방안에 관한 연구." 국내석사학위 논문 한국외국어대학교 교육대학원.
- 허종렬(2012), 중학교 의무교육의 사립학교 위탁 관련 법령 정비방안, 한국사립초 중고등학교법인협의회.
- 허종렬 외(2014), 사립학교 법인에 대한 합리적인지원방안-사립학교법의 개정안을 포함하여-, 교육부
- 허종렬a(2020), "영국 사학 정책의 함의와 한국 사학 공영화 정책", 사학정책연구, 제8권, 71-93.
- 허종렬b(2020), "사학의 자율성 등에 관하 관한 비교교육적 연구", 초등교육연구, 제31권 1호. 129-142.
- 허종렬c(2020), "사학에 대한 재정 지원과 사학의 자주성 규제 연계 여하 사례 연구", 사학정책연구, 제9호, 41-85.
- 허종렬(2021), "최근 사립학교법 개정과 사학의 자주성 및 공공성-자유민주사회 교육의 다양성 형성을 위한 사학의 역할 제고의 관점에서-", 교육법학연구, 제

33권 3호, 213-242.

허종렬(2023), "사학의 자주성·공공성과 교원임용권의 보장", 사단법인사학미션네 트워크, 교육의자주성 보장을 위한 윤석열 정부의 개혁과제(2023 사힉미션 포럼자료집), 18-39.

허법

교육기본법.

초중등교육법.

고등교육법.

사립학교법.

2. 일본

教育基本法.

教育基本法-全國法規資料庫 (moj.gov.tw).

私立學校法.

私立學校法施行規則.

私立学校振興助成法.

私立学校振興助成法.

私立學校振興共濟事業團法.

私立學校振興助成法施行令.

私立学校法の一部を改正する法律.

私立学校法の一部を改正する法律 平成26年4月2日法律第15号.

日本法令索引 (ndl.go.jp).

一般社団法人及び一般財団法人に関する法律.

學校法人 根津育英會務藏學院.

學校教育法.

学校会計解説.

"学校法人で権力をふるう人たち", NichizeiJournalonline, 2018/06/05.

https://www.nhk.or.jp/gendai/articles/4608/.

日本文部省、日本の義務教育制度をめぐる課題、

https://www.mext.go.jp/b menu/shingi/

chukyo/chukyo0/toushin/attach/1419866.htm.

https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb housei.nsf/html/houritsu/00619491215270.htm.

https://shidaikyo.or.jp/newspaper/rensai/chikara/post-214.html.

https://www.mext.go.jp/b menu/hakusho/html/others/detail/1317791.htm.

https://hourei.ndl.go.jp/#/result.

https://hourei.ndl.go.jp/#/detail?lawId=0000065232&searchDiv=1¤t.

https://hourei.ndl.go.jp/#/detail?lawId=0000074230&searchDiv=1¤t=3.

https://www.mext.go.jp/b menu/shingi/daigaku/mext 00564.html.

https://www.mext.go.jp/a menu/koutou/shiritsu/index 00001.htm.

https://kohoken.chobi.net/cgi-bin/folio.cgi?index=nen&query=/lib/khk135a1.htm.

https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid.

https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb housei.nsf/html/houritsu/00619491215270.htm.

https://shidaikyo.or.jp/newspaper/rensai/chikara/post-214.html.

https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317791.htm.

https://hourei.ndl.go.jp/#/result.

https://hourei.ndl.go.jp/#/detail?lawId=0000065232&searchDiv=1¤t.

https://hourei.ndl.go.jp/#/detail?lawId=0000074230& searchDiv=1& current=3.

https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/.

chukyo/chukyo0/toushin/attach/1419866.htm.

https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb housei.nsf/html/houritsu/00619491215270.htm.

https://shidaikyo.or.jp/newspaper/rensai/chikara/post-214.html.

https://www.mext.go.jp/b menu/hakusho/html/others/detail/1317791.htm.

https://hourei.ndl.go.jp/#/result.

https://hourei.ndl.go.jp/#/detail?lawId=0000065232&searchDiv=1¤t.

https://hourei.ndl.go.jp/#/detail?lawId=0000074230&searchDiv=1¤t=3.

https://kyoin.co.jp/column/private-teacher-recruitment.

https://kyoin.co.jp/column/private-teacher-recruitment.

https://www.mext.go.jp/a menu/shougai/senshuu/04062907.htm.

https://www.mext.go.jp/a menu/shougai/senshuu/04062907.htm.

https://www.koueki.jp/dic/hieiri 472/.

https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=346M50000080018./학교법인회계기준.

https://www.ikp-school.com/useful/cash/012.html.

https://leyser.jp/blogs/chikara20160113/.

https://www.koueki.jp/dic/hieiri 472/.

https://www.rakuten-insurance.co.jp/media/article/2019/075/.

https://www.mext.go.jp/a menu/koutou/shinkou/07021403/1412031 00004.htm.

https://kotobank.jp/word/%E7%B5%8C%E5%B8%B8%E7%9A%84%E7%B5%8C%E 8%B2%BB-2875801.

https://www.mext.go.jp/b menu/shingi/chousa/koutou/102/mext 00002.html,

https://www.ey.gov.tw/state/教育制度.

https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shiritsu/index_00001.htm/.

3. 대만

教育部(2022/04/22)。「私立高級中等以上學校退場條例」三讀通過 完善退場機制 保障教職員生權益。

教育部統計處(2022)。111學年學校基本概況統計。

教育部(2022)。111學年度大專校院一覽表。

https://ulist.moe.gov.tw/Browse/UniversityList.

楊朝祥(2007),中華民國私校教育現況與發展趨勢。國政研究報告.

梁學政(2021),"關於韓國私立高等院校董事會與校長監督檢查關係的意見"

李高英(2021),私立國中招生問題研析。立法院法制局專題研究報告。編號:1578.

李侑珊(2023),環球科大違法扣減教職員薪水 教團籲教育部解聘校長。中時新聞網.

李惠宗(2014),教育行政法要義,台北:元照:許育典(2018),教育行政法,台北:元照.

林曉雲(2022), 私立明道大學驚傳欠薪 教師:迄今未拿到11月薪水. 自由時報.

丁志權(2020),中小學教育行政法規分析。台北:師大書苑發行.

周志宏(2008),私立學校法全文修正之立法精神。高教技職簡訊,2014,6-8.

高等教育法.

教育人員任用條例 規定.

教員養成法.

國民教育法.

大學法.

私立學校 教育要員 就業規則.

私立學校法.

私立學校諮詢會組織及運作辦法(사립학교자문위원회 구성과 운영에 관한 규정). 學校敎育法.

https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=A6F9C7E7F76C 3C79.

https://www.npf.org.tw/2/3678.

https://www.6laws.net/laws/國民教育法.htm.

https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0020040.

https://baike.baidu.com/item/%E6%A0%A1%E5%8A%A1%E5%A7%94%E5%91%98 %E4%BC%9A/49818285.

https://www.cnsaes.org.cn/homepage/html/publication/publicationarticle/10299.html/国际比较的视角:私立教育政府扶持角色与理念的建构.

https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL008409./學校財團法人及所設私立學校建立會計制度實施辦法(2009年 2月 4日).

https://www.chinatimes.com/realtimenews/20230308004492-260405?chdtv.

https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/4165685.

https://www.cde.ca.gov/sp/ps/psfaq.asp.

https://www.mext.go.jp/b menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/attach/1412370.htm.

https://plus.public.com.tw/article-20221216-3045-1/民辦高中停課問題分析.

3. 미국 문헌

AB 1586. California Assembly (20192020) - Open States. (n.d.=no date).

Retrieved April 14, 2023, from https://openstates.org/ca/bills/20192020/AB 1586/.

Accrediting Commission for Schools, Western Association of Schools and Colleges (WASC). (2019). Focus on Learning: The Accreditation Manual. Retrieved April 13, 2023, from https://www.acswasc.org/wp-content/uploads/2019/06/ACS-WASC-FOL-2019-FINAL.pdf.

Agbonile, A. (2019, January 8). Stanford's finances explained. The Stanford Daily. Retrieved April 13, 2023, from https://stanforddaily.com/2019/01/07/stanfords-finances-explained/.

- The Associated Press. (2022, August 16). \$3.9 billion in debt is canceled for former students of ITT Tech. NPR.
- https://www.npr.org/2022/08/16/1117715707/itt-tech-student-loan-debt-canceled.
- Brackemyre, T. (2019, December 21). Education to the Masses. U.S. History Scene.
- https://ushistoryscene.com/article/rise-of-public-education/.
- BRENTWOOD ELEMENTARY SCHOOL. (2023). Facilitron. Retrieved April 13, 2023, from
- https://www.facilitron.com/bes94513.
- California Department of Education. (n.d.=no date). Common core state standards.

 Common Core State Standards -Resources (CA Dept of Education).

 Retrieved April 15, 2023, from https://www.cde.ca.gov/re/cc/.
- CA Department of Rehabilitation. (n.d.=no date). The Fair Employment and Housing Act. CA Department of Rehabilitation: Employment, Independence, Equality. Retrieved April 13, 2023, from
- https://www.dor.ca.gov/Home/FairEmploymentandHousingAct#:~:text=The%20Fair% 20Employment%20and%20Housing%20Act%20(California%20Government%2 0Code%20Section,care%20leave%2C%20disability%20(mental%20and.
- https://www.dol.gov/agencies/oasam/regulatory/statutes/title-vi-civil-rights-act-of-1964.
- California Department of Education. (n.d.=no date). Private Schools Frequently Asked Questions Private Schools and Schooling at Home (CA Dept of Education). Retrieved April 13, 2023, from https://www.cde.ca.gov/sp/ps/psfaq.asp.
- Calvary Christian Academy. (n.d.=no date). On Common Core. Calvary Christian Academy: a Christian Classical School.
- Retrieved April 15, 2023, from https://calvarychristiansj.org/academics/on-common-core
- CAPSES. (n.d.=no date). Parent/Guardian Frequently Asked Questions (FAQ). CAPSES. Retrieved April 13, 2023, from
- https://www.capses.com/education-for-parents/faq#:~:text=What%20is%20a%20Nonpu blic%20School,stdents%20with%20special%20education%20needs.

- Catholic Education Foundation of Los Angeles. (n.d.=no date). Tuition Assistance. Retrieved April 14, 2023, from https://www.cefdn.org/tuitionassistanceprograms.
- Colonial era education in the United States. (2023). K12 Academics.
- https://www.k12academics.com/history-education-united-states/growth-public-schools.
- Cookson, P. W. (2016, July 28). New kid on the block? A closer look at America's private schools.
- Brookings. Retrieved April 13, 2023, from https://www.brookings.edu/articles/ new -kid-on-the-block-a-closer-look-at-americas-private-schools/.
- Congressional Research Service (CRS). (2022, December). Overview of Public and Private School Choice Options.
- CRS reports. Retrieved April 8, 2023, from https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10713.
- Education Code for Private Schools, Cal. Educ. Code 33190, 33191, 44237, 48200, 48222, 48224, 48269, 48904, 49068, 49069, 51210, 51220 (1943 & rev. 2022).
- https://www.cde.ca.gov/sp/ps/ psaffedcode.asp.
- Fusco, K., & Schriver, D. D. (2016). FASB changes to Independent School Financial Statements. Retrieved April 13, 2023, from
- https://www.nais.org/articles/pages/fasb-changes-to-independent-school-financial-state ments/
- Growth of Public Schools. (2023). K12 Academics.
- https://www.k12academics.com/history-education-united-states/growth-public-schools
- The Guardsmen. (n.d.=no date). Scholarship. Retrieved April 14, 2023, from http s://guardsmen.org/scholarship/.
- Global Services In Education. (2022, September 13). Private School Ownership and Management Models GSE.
- Global Services In Education. Retrieved April 14, 2023, from
- https://www.gsineducation.com/blog/private-school-ownership-and-management-models.
- Guernsey, D. (2003, July 10). The function of boards in private schools parameters and best practices. Board.

- Functions Practices. Retrieved April 13, 2023, from
- https://napcis.org/BoardFunctionsPractices.pdf.
- Hamilton, M. (2015, February 24). Woman allegedly embezzled \$438,000 from a Catholic school fundraiser. Los Angeles Times. Retrieved on April 15, 2023, from
- https://www.latimes.com/local/lanow/la-me-ln-catholic-school-church-embezzlement-2 0150224-story.html.
- Hanson, M. (2023, April 1). Average cost of private school [2023]: Tuition by education level.
- Education Data Initiative. Retrieved April 12, 2023, from
- https://educationdata.org/average-cost-of-private-school#:~:text=%2416%2C072%20is %20the%20average%20tuition,year%20including%20room%20and%20board.
- Independent School Management. (2021). Private schools, the pandemic, and resetting tuition: Wise decision or a Fool's Errand? Retrieved April 14, 2023, from
- https://isminc.com/silver-sneak-peek/ip46-7.
- Kennedy, R. (2021, November 25). How Private Schools Evolved in the United States. Boarding School Review.
- https://www.boardingschoolreview.com/blog/how-private-schools-evolved-in-the-unite d-states
- Kirya, M. (2019). Education sector corruption: How to assess it and ways to address it. U4 Anti-Corruption Resource Centre. Retrieved April 13, 2023, from
- https://www.u4.no/publications/education-sector.
- -corruption-how-to-assess-it-and-ways-to-address-it
- The Law Project. (2014, August). A Guide for Nonprofit Organizations:

 Bankruptcy Issues.
- https://static1.squarespace.com/static/5871061e6b8f5b2a8ede8ff5/t/592f2f6c86e6c052a 88c2e45/1496264559919/Guide-for-Nonprofit-Organizations-Bankruptcy-Issues .pdf.
- Lee, H. (2002, June 21). 바우처, 가난한 사람들을 위한 교육비 지원제도의 가능

- 정[Vouchers, the possibility of a tuition assistance system for impoverished peoples]. Mindle. Retrieved on April 14, 2023, from
- https://www.mindle.org/56/?q=YToyOntzOjEyOiJrZXl3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiY WxsIjtzOjQ6InBhZ2UiO2k6NDt9&bmode=view&idx=2045729&t=board#:~:te xt=바우치%20제도란%2C%20.
- Legislative Analyst's Office. (2021, October 13). A.G. File No. 2021-011. Funding for students attending private schools. [Ballot]. Retrieved April 13, 2023, from
- https://lao.ca.gov/BallotAnalysis/Initiative/2021-011.
- McEvoy, C. (2022, February 7). Nun who embezzled tuition money from Torrance Catholic Elementary Schoo sentenced to one year in Federal Prison. Central District of California: Nun Who Embezzled Tuition Money from Torrance Catholic Elementary School Sentenced to One Year in Federal Prison | United States Department of Justice. Retrieved April 15, 2023, from
- https://www.justice.gov/usao-cdca/pr/nun-who-embezzled-tuition-money-torrance-cath olic-elementary-school-sentenced-one-year.
- Montrose, A. (2018, December 10). Nuns accused of stealing \$500k from Catholic School to Gamble in Vegas. Complex. Retrieved April 15, 2023, from
- https://www.complex.com/life/2018/12/nuns-accused-stealing-500000-catholic-school-gamble-in-vegas.
- Naomi, M., & Peter, K. (2002, August). Private Schools: A Brief Portrait. Findings from the Condition of Education 2002. Retrieved April 8, 2023, from
- https://nces.ed.gov/pubs2002/2002013.pdf.
- National Association of Independent Schools. (2016). FASB Changes to Independent School Financial Statements. Retrieved April 13, 2023, from
- https://www.nais.org/articles/pages/fasb-changes-to-independent-school-financial-state ments/
- The National Association of Private Catholic and Independent Schools. (n.d.=no

- date -a). About. https://napcis.org/about/.
- The National Association of Private Catholic and Independent Schools. (n.d.=no date -b). Accreditation Overview.
- https://napcis.org/accreditation/accreditation-overview/.
- National Center for Education Statistics. (2020, May 19). Private School Enrollment. The
- Condition of Education 2020. Retrieved April 13, 2023, from
- https://nces.ed.gov/programs/coe/pdf/coe cgc.pdf.
- National Center for Educational Statistics. (n.d.=no date). School Choice in the United States: 2019. Retrieved April 13, 2023, from https://nces.ed.gov/programs/schoolchoice/ind_03.asp
- Office for Civil Rights (OCR). (2022, October 20). Title IX of the Education Amendments of 1972. HHS.gov. Retrieved April 13, 2023, from
- https://www.hhs.gov/civil-rights/for-individuals/sex-discrimination/.
- title-ix-education-amendments/index.html.
- Office of Non-public Education. (2019, September 6). Selected U.S. Supreme Court rulings related to private and home schools. Retrieved April 14, 2023, from
- $https://www2.ed.gov/about/inits/ed/non-public-education/supreme-court-rulings.html\#: \\ \sim: text$
- =Under%20the%20United%20States%20Constitution,to%20choose%20a%20private% 20education.
- Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration. (2015, December 9). Public Law 114.
- Every Student Succeeds Act. [Government]. U.S. Government Publishing Office. https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-114publ95.
- Reynolds, R. (2020, February 26). The 'Ins' and 'Outs' of Private School Lobbying. California Association of Private School Organizations. Retrieved on April 14, 2023, from https://www.capso.org/the-ins-and-outs-of-private-school-lobbying/.
- Schoenberg, S. (2016, March 25). Corinthian College students eligible for Student

- Loan Forgiveness. MassLive.
- Retrieved April 14, 2023, from https://www.masslive.com/politics/2016/03/corinthian_college students eligible for loan forgiveness.html.
- Southern Education Foundation. (2016). A History of Private Schools and Race in the American South.
- https://southerneducation.org/publications/history-of-private-schools-and-race-in-the-a merican-south/.
- State of California Department of Justice (2016, March 23). Attorney General Kamala D. Harris Obtains \$1.1.
- Billion Judgment Against Predatory For-Profit School Operator.
- https://oag.ca.gov/news/press-releases/attorney-general-kamala-d-harris-obtains-11-billi on-judgment-against-predatory.
- Thompson, M. & Mazzola, A. F. (2012). Independent School Parents: The Teacher's Guide to Successful Family, Majestic Books, Hounslow.
- Urban, W. J., & Wagoner, J. L. (2014). Colonization and Cultural Transplantation.

 In American Education: A History (5th ed., pp. 2253). Essay, Routledge.
- U.S. Department of Agriculture (USDA). (2019, September 5). Child Nutrition Programs. U.S. Department of Education. Retrieved April 13, 2023, from
- https://www2.ed.gov/about/inits/ed/non-public-education/other-federal-programs/usda.h tml.
- U.S. Department of Education. (2022, June 1). Education Department approves\$5.8 billion group discharge to cancel all remaining loans for 560,000 borrowers who attended Corinthian. U.S. Department of Education.
- https://www.ed.gov/news/press-releases/education-department-approves-58-billion-grou p-discharge-cancel-all-remaining-loans-560000-borrowers-who-attended-corinth ian-colleges.
- US Department of Education. (2023, February 28). Office of Non-Public Education. Retrieved April 13, 2023, from
- https://www2.ed.gov/about/inits/ed/non-public-education/index.html.
- U.S. Department of Education. (2014, September 26). California State Regulations-- Office of Non-Public Education (ONPE). US Department of Education.

- Retrieved April 13, 2023, from https://www2.ed.gov/about/inits/ed/non-publi c-education/regulation-map/california.html
- U.S. Department of Education (2019), National Center for Education Statistics, Private School Universe Survey.
- (PSS), 1995-96 through 2017-18; and Common Core of Data (CCD), "Public Elementary/ Secondary School Universe Survey," 1995-96 through 2017-18. Retrieved April 8, 2023, from https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19 205.10.asp.
- U.S. Department of Education. (n.d.=no date). Every student succeeds (ESSA).U.S. Department of Education. Retrieved April 13, 2023, from https://www.ed.gov/essa?src=rn

4. 영국 문헌

- Anne West, School Choice (And Diversity) in the UK since 1944: Continuity, Change, Divergence and School Selectivity,
- Derek Gillard, Education in the UK: a history, first published June 1998 this version published May 2018, https://education-uk.org/history/.
- James Murphy(1968), "Religion, the State, and Education in England", History of Education Quarterly, Vol. 8, No. 1 (Spring, 1968), pp. 3-34 (32 pages) Published By: Cambridge University Press.
- Rachel Ashley Lerner(2015), BUTLER'S BATTLE, WARTIME & THE NATURE OF COMPROMISE An Analysis of British Educational Reform During World War II, Submitted for review to the University of Michigan History Honors Thesis Program, March 31, 2015 Winter Semester, 34-60.

https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/120600/rachlern.pdf.

https://www.government.nl/topics/brexit/question-and-answer/which-countries-make-up - the-united-kingdom#.

https://www.twinkl.com.mt/teaching-wiki/compulsory-education.

Synopsis of the Forster Education Act 1870 | The British Library (bl.uk).

https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/livinglearning/school/overview/1870educationact/.

https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15582159.2023.2169814.

https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15582159.2023.2169814.

https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15582159.2023.2169814.

https://en.wikipedia.org/wiki/State school.

https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/31/contents.

https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15582159.2023.2169814.

https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15582159.2023.2169814.

https://www.parliament.uk/about/school/overview/educationact1944.

https://en.wikipedia.org/wiki/Education_Act_1944.

Nepotism, fraud, waste and cheating ... welcome to England's school system | Schools | The Guardian.

https://www.schoolsforthefuture.co.uk/changing-school-landscape/list-of-maintained-schools.

St Swithun's Church of England Voluntary Controlled Primary School (link)

Edward Peake Church of England Voluntary Controlled Middle School (link)

info@edwardpeake.beds.sch.uk

Egeneral@lsu.camden.sch.uk

https://www.gov.uk/types-of-school

https://doi.org/10.1080/15582159.2023.2169814

https://www.expatica.com/uk/education/children-education/the-uk-education-system-10 6601/

□ 부록

1. 사립학교 회계구분과 관리 등에 관한 3국의 사학법 조문

가. 한국 사학법

- 제29조(회계의 구분 등) ① 학교법인의 회계는 그가 설치·경영하는 학교에 속하는 회계와 법인의 업무에 속하는 회계로 구분한다. <개정 2020. 12. 22.>
 - ② 제1항에 따른 학교에 속하는 회계는 교비회계(校費會計)와 부속병원회계(부속병원이 있는 경우로 한정한다)로 구분할 수 있고, 교비회계는 등록금회계와 비등록금회계로 구분하며, 각 회계의 세입·세출에 관한 사항은 대통령령으로 정하되학교가 받은 기부금 및 수업료와 그 밖의 납부금은 교비회계의 수입으로 하여별도 계좌로 관리하여야 한다. <개정 2020. 12. 22.>
 - ③ 제1항에 따른 법인의 업무에 속하는 회계는 일반업무회계와 제6조에 따른 수 의사업회계로 구분할 수 있다. <개정 2020. 12. 22.>
 - ④ 제2항에 따른 학교에 속하는 회계의 예산은 해당 학교의 장이 편성하고, 다음 각 호의 구분에 따른 절차에 따라 확정·집행한다. <개정 2020. 12. 22., 2021. 9. 24.>
 - 1. 대학교육기관: 대학평의원회에 자문 및 「고등교육법」제11조제3항에 따른 등록금심의위원회(이하 "등록금심의위원회"라 한다)의 심사·의결을 거친 후 이사회의 심사·의결로 확정하고 학교의 장이 집행한다.
 - 2. 「초·중등교육법」제2조에 따른 학교: 학교운영위원회의 심의를 거친 후 이사회의 심사·의결로 확정하고 학교의 장이 집행한다.
 - 3. 유치원: 「유아교육법」제19조의3에 따른 유치원운영위원회에 자문을 거친 후학교의 장이 집행한다. 다만, 유치원운영위원회를 두지 아니한 경우에는 학교의 장이 집행한다.
 - ⑤ 삭제 <2005. 12. 29.>
 - ⑥ 제2항에 따른 교비회계에 속하는 수입이나 재산은 다른 회계로 전출(轉出)· 대여하거나 목적 외로 부정하게 사용할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나 에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2020. 12. 22.>

- 1. 차입금의 원리금을 상환하는 경우
- 2. 공공 또는 교육·연구의 목적으로 교육용 기본재산을 국가, 지방자치단체 또는 연구기관에 무상으로 귀속하는 경우. 다만, 대통령령으로 정하는 기준을 충족하는 경우로 한정한다.

나. 일본 사학법

- 제26조 학교법인은, 그 설치하는 사립학교의 교육에 지장이 없는 한, 그 수익을 사립학교의 경영에 충당하기 위해, 수익을 목적으로 하는 사업을 실시할 수 있다. 2 전항의 사업의 종류는, 사립학교 심의회 또는 학교 교육법 제95조에 규정하는 심의회 등(이하「사립 학교 심의회 등」이라고 한다.)의 의견을 듣고, 관할청이 정한다. 관할청은 그 사업의 종류를 공고하여야 한다.
 - ③ 제1항의 사업에 관한 회계는 당해 학교법인이 설치하는 사립학교의 경영에 관한 회계로부터 구분하여 특별회계로서 경리하여야 한다.
- 제30조 학교법인을 설립하려고 하는 자는, 그 설립을 목적으로 하는 정관이 적어 도 다음에 열거하는 사항을 정해, 문부 과학성령으로 정하는 절차에 따라, 해당 기부 행위에 대해서 관할청의 인가를 신청해야 한다.
 - 8 자산 및 회계에 관한 규정
 - 9 수익을 목적으로 하는 사업을 하는 경우, 그 사업의 종류 및 그 사업에 관한 규정

다. 대만 사학법

제37조

- 1.학교 법인은 학교관할청이 승인한 기한 내에 학교 설립을 완료해야 하며, 이사장은 다음의 문서를 갖추어 학교관할청에 학교의 입안허가를 신청하고, 필요한 경우 그것의 연장을 신청할 수 있다.
- 8. 교칙 및 인사·재무·회계·조달·재산 등 중요한 학교규칙

제52조

- 1. 학교법인과 그가 설립한 사립학교는 회계제도를 실시하여 회계사무를 처리한다. 회계제도의 규정사항, 회계단위의 설치와 그 인원의 임면, 책임 과 관리, 그 밖의 준수사항은 교육부가 정한다.
- 2. 학교법인과 그가 설립한 사립학교의 연간 수입과 지출 예산은 법인 또는 학교관할청에 보고하여 향후 참고할 수 있게 한다.
- 3. 학교법인 및 사립학교예산의 항목, 종류, 기준, 산정방법, 재원 등은 예산연도 말까지 학교정보망에 공시한다.

2. 사립학교 임시이사제에 관한 3국의 사학법 조문

가. 한국 사학법

- 제24조의2(사학분쟁조정위원회의 설치 및 기능) ① 제25조에 따른 임시이사의 선임과 제25조의2에 따른 임시이사의 해임 및 제25조의3에 따른 임시이사가 선임된 학교법인의 정상화 등에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 사학분쟁조정위원회(이하 "조정위원회"라 한다)를 둔다.
 - ② 조정위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
 - 1. 임시이사의 선임에 관한 사항
 - 2. 임시이사의 해임에 관한 사항
 - 3. 임시이사가 선임된 학교법인의 정상화 추진에 관한 사항
 - 4. 그 밖에 관할청이 조정위원회에 심의를 요청한 사항
 - ③ 조정위원회는 제2항 각 호의 사항에 대한 심의 결과를 지체 없이 관할청에 통보하여야 한다.
 - ④ 관할청은 제3항에 따른 심의 결과에 따라야 한다. 다만, 심의 결과에 이의가 있는 경우에는 조정위원회에 재심을 요청할 수 있고, 그 재심 결과를 수용하여야 한다.

[전문개정 2020. 12. 22.]

제25조(임시이사의 선임) ① 관할청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이해관계인의 청구에 의하여 또는 직권으로 조정위원회의 심의를 거쳐 임시이사를 선임하여야 한다. <개정 2021. 8. 10.>

- 1. 학교법인이 이사의 결원을 보충하지 아니하여 학교법인의 정상적 운영이 어렵다고 판단되는 경우
- 2. 제20조의2에 따라 학교법인의 임원 취임 승인을 취소한 경우. 다만, 임원 취임 승인이 취소되어 제18조제1항에 따른 이사회 의결정족수를 충족하지 못하는 경우로 한정한다.
- 3. 제25조의2에 따라 임시이사를 해임한 경우
- ② 임시이사는 조속한 시일 내에 제1항에 따른 사유를 해관할 수 있도록 노력하여야 한다.
- ③ 임시이사는 제1항에 따른 사유가 해소될 때까지 재임하되, 그 임기는 선임된 날부터 3년을 초과할 수 없다.
- ④ 임시이사는 제20조에 따른 임원으로 선임될 수 없다.
- ⑤ 관할청은 임시이사가 선임된 법인에 이사회 소집을 요구할 수 있다.
- ⑥ 국가나 지방자치단체는 임시이사가 선임된 학교법인 중 재정이 열악한 학교 법인의 최소한의 이사회 운영경비, 사무직원 인건비 및 학교법인의 정상화를 위 하여 소요되는 대통령령으로 정하는 소송비용을 지원할 수 있다. <개정 2021. 8. 10.>

[전문개정 2020. 12. 22.]

- 제25조의2(임시이사의 해임) 관할청은 임시이사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당 하는 경우에는 조정위원회의 심의를 거쳐 임시이사의 전부 또는 일부를 해임할 수 있다.
 - 1. 「국가공무원법」제33조 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 경우
 - 2. 그 직무를 현저히 게을리한 경우
 - 3. 제20조의2제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 경우 [전문개정 2020. 12. 22.]
- 제25조의3(임시이사가 선임된 학교법인의 정상화) ① 관할청은 제20조에도 불구하고 제25조에 따라 선임된 임시이사의 선임 사유가 해소되었다고 인정할 때에는 조정위원회의 심의를 거쳐 지체 없이 임시이사를 해임하고 이사를 선임하여야한다.
 - ② 임시이사가 선임된 학교법인은 매년 1회 이상 조정위원회에 정상화 추진 실

적을 보고하여야 한다.

③ 조정위원회는 제2항의 추진 실적을 평가하여 해당 학교법인의 임시이사 해임 및 정상화 여부에 관한 사항을 관할청에 통보한다.

[전문개정 2020. 12. 22.]

나. 일본 사학법

제40조의 4 (가이사) 이사가 부족한 경우에 있어서 사무가 지체됨으로써 손해를 일으킬 우려가 있을 때에는 관할청은 이해관계인의 청구 또는 직권으로 가이사 (假理事)를 선임하여야 한다.

다. 대만 사학법 제25조

- 1. 이사회, 이사장, 이사가 법령 또는 정관을 위반하여 학교법인과 법인이 설립한 사립학교의 정상적인 운영에 영향을 끼치는 경우 법인 또는 학교관할정은 기한 내에 개선을 명하여야 하며, 기한내에 개선이 되지 않거나 무효인 경우법인관할정는 사립학교자문위원회의 의견을 구한 후, 사건의 성격에 따라 사립학교의 이사장, 일부 또는 전체 이사의 직무를 일정 기간 정지하거나 해임할 것을 법원에 청원할 수 있다.
- 2. 법원이 前項의 규정에 따라 모든 이사를 해임하는 경우 법인 관할청은 원 이 사 또는 교육에 열의를 가진 공정한 사람 중에 몇 명을 지정하여 이사를 선 출하고 이사회를 개편할 수 있다.
- 3. 법원은 제1항의 규정에 의하여 이사 전원을 해임한 후 새로운 이사회를 구성 하기 전에 임시이사 1인 이상을 선임하여 이사회의 직무를 대리할 수 있다.
- 4. 前項의 임시이사의 이사회 직무대행은 1년으로 제한한다. 다만, 필요에 따라 연장할 수 있으며, 그 연장기간은 4년을 초과할 수 없다.
- 5. 이사장 또는 이사가 그 직무를 수행함에 있어 제80조제1항제2호, 제3호, 제5호 또는 제7호의 사유가 발생하여 사안이 중대한 경우에는 법인관할청가 사립학교자문위원회의 의견을 구한 후 법원에 그 직무의 해임을 청원할 수 있다.

제28조

이사 수가 부족하여 이사회를 소집할 수 없고 학교법인이 손해를 입을 우려가 있는 경우 법인관할청는 사립학교자문위원회의 의견을 구한 후, 법원에 임시이사 를 선임하여 그 직무를 대행할 수 있도록 청원한다.

3. 캘리포니아주 사립학교법%

아래는 캘리포니아 주 교육법 (Education Code) 중에서 사립학교와 관련된 법항들을 간단하게 번역한 것이다(Education Code for Private Schools, 1943 & rev. 2022).

33190. 사립학교 운영 진술/공언서 (Affidavit); 학교 명부 게시

- K-12 사립학교 교육을 제공하는 모든 단체의 학교의 이름, 주소 및 기타 요구 된 자료
- (a) 실제로 운영하거나 현재 사립학교를 운영 중인 사람, 회사, 단체, 파트너십 또 는 법인의 실제 또는 가명 이름.
- (b) 캘리포니아 주 내에서 사람, 회사, 단체, 파트너십 또는 법인이 사업을 하는 모든 장소의 주소 (도시 및 도로 포함).
- (c) 사람, 회사, 단체, 파트너십 또는 법인의 기록 위치의 주소(도시 및 도로 포함) 및 해당 기록의 관리자의 이름 및 주소 (도시 및 도로 포함).
- (d) 사람, 회사, 단체, 파트너십 또는 법인의 이사, 필요한 경우 주요 임원의 이름 및 주소(도시 및 도로 포함).
- (e) 학년별 학생 등록 수, 교사 수, 남녀 공학 혹은 남자 또는 여자만 등록되는 학생 수 및 기숙사 시설.
- (f) 다음의 기록은 명시된 주소에 유지되며, 진실하고 정확함:
 - (1) 섹션 48222에서 요구하는 기록.
 - (2) 기관에서 제공하는 교육과정.
 - (3) 교직원의 이름과 주소(도시 및 도로 포함) 및 각 교직원의 학력 기록.
- (g) 섹션 44237에 따라 형사 기록 요약 정보를 획득. 두 개 이상의 사립학교가 단일 행정 단위의 유효한 통제 또는 감독을 받는 경우, 해당 행정 단위는 각 학교

⁹⁶⁾ https://www.cde.ca.gov/sp/ps/psaffedcode.asp.

를 대표하여 이 섹션의 규정을 준수할 수 있도록 하기 위해 한 보고서를 제출할 수 있음..

에 대한 통계 및 기록을 비롯한 학교의 기본 정보를 포함하는 진술/공언서 (affidavit)를 캘리포니아 전체의 교육을 담당하는 교육감(Superintendent of Public Instruction)에게 제출해야 할 의무가 있다. 진술/공언서 (affidavit) 는 매년 10월 1일부터 15일까지 제출해야 한다.

33191. 진술/공언서 (Affidavit); 범죄 경력 증명서; 의무사항

- 1. 캘리포니아 주 교육법 조항 33190에 언급된 진술/공언서 (Affidavit)에는 캘리포니아 주 교육법 조항 44237의 규정을 준수하고 있다는 진술이 포함되어야 한다.
- 2. 교사가 행정관(administrator)으로도 활동하는 경우에도 마찬가지이고 위에서 언급된 진술/공언서 (Affidavit) 내용이 학부모나 보호자에게 제공되어 검토를 할수 있다.
- 44237. 지문(fingerprints); 사립학교 교직원; 범죄 경력 정보; 정지 또는 취소된 자격증을 가진 교사 명부; 수수료; 기밀성.

미성년자와 접촉해야 하는 일부 직무가 포함된 일에 지원하는 경우, 지원자는 두 세트의 지문을 제출해야 한다. 구인과정에서는 모든 지원자의 범죄 경력 및 배경 조사가 진행된다.

48200. 만 6세에서 18세 사이의 미성년자(공립학교 의무 교육 및 출석) 의무 취학이 면제되지 않은 이상 만 6세에서 18세 사이의 미성년자는 정부가 결정한 기간 동안 학교에 재학 해야 하며, 전일제 의무 교육을 받아야한다.

48222. 사립학교 출석 (출석 면제에 대한 지역 당국의 권한)

전일제 사립학교에 재학 중인 학생들은 의무교육 법령에서 면제된다. 이 조항 아래 해당된 면제권은 출석감독자(attendance supervisor) 혹은 교육위원회가 지정한 사람이 학교가 33190 조항의 조건들을 따르고 있는지 확인한 후 에야 유효하다.

48224. 가정교사(tutor) (검증된 가정교사로 인한 면제, exemption by certified

tutor)

유효한 주 교육자격증 (valid state credential)을 가진 사설 가정교사로부터 하루 3시간 이상, 1년 175일 이상 동안 해당 학년의 교육을 받는 미성년자도 의무교육 법령에서 면제된다. 가정교사의 미성년자 교육은 오전 8시부터 오후 4시까지 제공되도록 한다.

48260. 무단 결석 정의 (Definition of Truancy); 입법 의도

- 1. 캘리포니아 교육법으로 면제되지 않았거나 공립학교에 등록되지 않은 학생의 경우, 지역 학군에서 무단결석으로 선언할 수 있다.
- 2. 법에 쓰여져 있는 출석 기록 방법을 바꿀 수 없다.
- 48904. 학생의 고의적인 불량행동에 대한 부모나 보호자의 책임; 성적표, 졸업증명서 및 이수증명서 보류 (Liability of parent or guardian for willful pupil misconduct; withholding of grades, diplomas and transcripts); 자원 봉사 프로그램(사립학교에서의 기록 보류)
 - 1. 학생의 고의적인 불량행동에 의한 모든 손해는 부모나 보호자가 최대 \$10,000까지 책임을 져야한다.
 - 2. 학생에 의해 손해를 받는 경우 그 학생의 성적, 졸업증명서, 이수증명서를 보류할 수 있으며, 손해배상이 지불 될 때까지 유보된다._학생에 의해 손해가 발생하는 경우 그 학생의 성적, 졸업증명서, 이수증명서를 손해 배상이 이루어질 때까지 보류할 수 있다. 손해 배상이 될 때까지 학생에게 필요할 수 있는 자료를 주지 않을 수 있다는 뜻이다.

49068. 영구 등록(permanent enrollment) 및 장학금 기록 이전 학생이 전학할 경우, 새로운 학교의 요청에 의해 그 학생의 영구적 기록 (permanent enrollment)이나 그의 사본을 새로운 학교로 이전시킬 수 있다.

49069. 절대적 접근권 (부모 및 기록)

부모나 보호자는 자신의 학생과 관련된 모든 기록에 절대적인 접근 권한을 가지고 있다.

51210. 주요 학습 영역(K-6 학년)

이 규정은 K-6학년에서 요구되는 주요 학습 영역을 나열한다. 영어, 수학, 사회 과학, 과학, 시각 및 공연 예술(Visual and Performing Arts), 건강, 체육 및 추가로 교육 감독부(the governing board)에서 지정한 다른 학습 영역을 포함한다.

51220. 주요 학습 영역(7-12 학년)

이 규정은 7-12학년에서 요구되는 주요 학습 영역을 나열한다. 영어, 수학, 사회 과학, 과학, 시각 및 공연 예술, 건강, 체육, 외국어, 응용 예술, 직업 교육, 운전 교육 및 추가로 교육 감독부(the governing board)에서 지정한 다른 학습 영역을 포함한다.