

제6회 대한민국 교육문제 심층토론회 및 대안마련을 위한 토론회

사학의 투명성 및 공공성 확보 어떻게 이뤄낼 것인가

- 일시 : 9월 22일(화) 오후 2시
- 장소 : 국회의원회관 제2간담회의실



- ◀좌 장▶ 김 형 태 (전 서울시교육의원)
- ◀발제자▶ 김 거 성 (경기도교육청 감사관)
송 병 춘 (전 서울시교육청 및 서울시 감사관)
김 경 자 (서울시의원, 하나고 특위 위원)
- ◀토론자▶ 임 재 홍 (사학분쟁조정위원회 위원)
강 영 구 (변호사, 민주노총법률원)
전 경 원 (하나고 교사, 공익제보자)
홍 진 희 (사학을바로세우려는모임 대표)

■ 주 최 ■

교육을 바꾸는 새힘 / 국회 혁신교육포럼

(문의. 안민석의원실 784-3877)

☞ 행사 순서 및 자료집 순서

- **인 사 말** 김 형 태 ‘교육을바꾸는새힘’ 공동대표 2p
- **발 제 1 사학 공공성 제고를 위한 과제들** 14p
김 거 성 경기도교육청감사관
- **발 제 2 사립학교의 공공성 확보를 위한 감사제도 혁신 방안** 19p
송 병 춘 전 서울시교육청 및 서울시 감사관
- **발 제 3 권력유착형 사학의 전모, 하나고의 부끄러운 민낯** 28p
김 경 자 서울시의원, 하나고 특위 위원
- **토 론 1 임 재 흥 사학분쟁조정위원회 위원** 43p
- **토 론 2 강 영 구 변호사, 민주노총법률원** 61p
- **토 론 3 전 경 원 하나고 교사, 공익제보자** 73p
- **토 론 4 흥 진 희 사학을바로세우려는모임 대표** 75p

☞ 인사말

부패비리사학 이제는 정말 학교다운 학교로 거듭나야 한다!



교육정책포럼 <교육을 바꾸는 새 힘>

공동대표 김 형 태

상지대, 수원대 등 사립대는 말할 것도 없고, 어린이와 청소년들이 다니는 초중고 즉 영어몰입교육과 방산비리로 유명한 우촌유초 재단, 잘못을 반성하기보다는 공익제보자 탄압에 앞장서고 있는 하나고와 동구마케팅고 재단, 교사채용비리에 연루돼 무더기로 재판에 넘겨진 대전 대성고 재단, 어느덧 부패와 비리의 대명사가 된 충남 한마음고 재단... 등 사학비리는 여전히 현재 진행형입니다.

그리고 사학에서 교육자적 양심에 따라 바른 소리, 쓴 소리 했다가 부당하게 해직된 교사, 교수가 부지기수입니다.

교육은 국가의 기본책무입니다. 교육이 엄연히 공적인 것임에도 여전히 많은 사학이 교사채용, 입학부정, 성적조작, 공사시설비리, 공익제보자 탄압 등 부정부패로부터 자유롭지 못하고 일부 비리사학은 조폭집단처럼, 이사장의 왕국처럼 운영하며 온갖 파렴치한 전횡, 위법, 탈법을 자행하여 국민적 공분을 사고 있습니다.

사학도 이제는 시대적 변화와 세계적 흐름에 발맞추어 성역의식, 특권의식을 버리고, 건전하고 투명하고 민주적으로 운영되도록 탈바꿈해야 합니다. '사학개혁국민운동본부'를 중심으로 거의 10년 만에 '사학 입법 투쟁'을 다시 시작하고자 합니다.

사학비리는 학생들의 꿈을 훔치는 도둑질입니다. 사학비리를 근절하기 위해서는 교육주체뿐만 아니라 교육당국과 정치권이 앞장서 주어야 가능합니다. 또한 민주적인 사학법 개정 등 제도적 장치 마련에는 국민 여러분의 힘이 절대적으로 필요합니다. 부디 비리사학으로 고통 받는 사람들의 눈물을 생각해서라도 사학비리 근절과 척결에 동참해 주시기 바랍니다.

이번 국회 국정감사와 정기국회 통해 '비리부패사학의 부끄러운 현주소와 심각성'이 낱알이

드러나고, 아울러 제도적 대안 마련에 주력하며, 더 나아가 내년 4월 총선에 주요정당들이 꼭 민주적인 사학법 개정 등 사학 정상화 대책을 <총선 10대 공약> 안에 넣도록 함께 노력해야 할 것입니다.

그런 차원에서 지난 9월 9일에는 사립대학 위주로 토론회를 개최했고, 오늘은 유초중고 중심으로 토론의 장을 마련했습니다. 토론회 제목처럼 “사학의 투명성 및 공공성 확보, 어떻게 이뤄낼 것인가?”를 함께 머리를 맞대고 지혜를 모아보는 자리입니다. 부디 오늘 국회 토론회를 통해 사학비리·부패의 원인 진단 및 특단의 제도적인 대책이 마련되기를 기대합니다.

바쁘신 가운데, 귀한 시간 내주시고, 정성어린 원고를 바탕으로 기초발제를 해주시는 김거성 감사관님과 송병춘 변호사님, 김경자 의원님, 그리고 논찬자로 참여해 주시는 임재홍 교수님, 강영구 변호사님, 전경원 선생님, 홍진희 대표님 등 발제자와 토론자 분들에게 진심으로 감사드립니다.

또한 저희 교육정책포럼 <교육을바꾸는새힘>이 이렇게 매달 국회에서 깊이 있는 토론을 할 수 있도록 그 마당을 열어주고 계시는 <국회혁신교육포럼>대표 안민석 국회의원과, 자문위원 자격으로 공동주최를 해주시는 권은희, 김광진, 김기준, 김영주, 김제남, 김태년, 김현미, 노웅래, 도종환, 문병호, 민병두, 박영선, 박홍근, 서영교, 신경민, 신기남, 우원식, 유성엽, 유승희, 유은혜, 이상민, 이종걸, 이찬열, 정진후, 정청래, 최민희 의원님 등 많은 국회의의원님들께도 깊은 감사를 드립니다. 그리고 오늘도 기꺼이 어려운 시간과 마음 내주신 참석자 한 분 한 분 모두에게 머리 숙여 감사드립니다.

끝으로 저희 <교육을바꾸는새힘>도 사학비리 근절책 일부를 다음과 같이 제시하니 참고 바랍니다.

< 1 > 의무는 지키지 못한 채, 권리와 자율성만을 강조하는 사학재단

사립학교는 국가 및 지방자치단체의 재정 지원금을 받아 운영이 되고 있습니다. 즉, 국민이 낸 세금과 학부모의 수업료 그리고 학교 법인이 내는 법인전입금 등으로 학교가 운영되는 상황입니다.

하지만 2011년, 제가 교육의원 시절 냈던 보도자료에서 보듯 일부학교에선 학교법인이 부담해야 할 법인전입금을 내지 않고 있었으며(전체 350개교 중 2010년 41개교, 2009년 44개교), 법적으로 부담해야 하는 법정부담금 조차도 제대로 내지 못하는 학교 법인이 대부분이었습니다.

- 서울시에 2010년을 기준으로, 350개 정도의 사립학교(특수학교 등 제외)가 있고, 사립학교를 운영하는 사학재단(법인)은 133개 정도 있다. 사학재단은 학교를 운영하기 위해 필요한 자금을 내야 하며, 이를 ‘법인전입금’이라 한다. 법인전입금의 몇 가지 항목 중에서 법적으로 부담해야 한다고 규정된 4대 보험료 등을 ‘법정부담금’이라 한다.
- 법인전입금 자료를 분석해 본 결과, 2009년에는 44개 학교에서 법인이 부담해야 할 전입금을 내지 않았으며, 2010년에는 41개 학교가 법인전입금을 내지 않았다. 그 중에서, 2년 연속 법인부담금을 내지 않은 학교도 28개교나 되었다.
- 법적으로 사학재단이 부담해야 하는 법정부담금의 실태를 보면, 더욱 암담하다. 다음의 표와 같이 2010년에 법정부담금을 100% 부담한 학교는 117개교 중 25개교 밖에 안됐다. 117개 법인의 평균 법정부담금 부담률이 반도 넘지 못하는 31% 인 것은 심각해 보였다.

법정부담금 부담비율 연도별	100%	70% 이상	50% 이상	30% 이상	10% 이상	10% 미만	0%	합계
2010년	25	3	1	13	32	34	9	117
2009년	21	2	3	16	32	28	14	116
증감(A-B)	4	1	△2	△3	0	6	△5	1

※ 서울시교육청 관할 법인 중 고등학교 유지법인 기준임(중학교 이하 유지 16개 법인 및 경영학교 없는 2개 법인 제외)

- 학교와 기업은 설립취지와 목적이 다르지만, 고용자 또는 관리자의 최소한의 의무인 4대 보험 비용도 내지 못해, 국민의 세금과 수업료로 대신하는 것은 회사에서 고용인이 피고용인의 4대 보험을 내지 못해, 국민의 세금으로 채워주는 것과 별반 다를 바 없어 보인다.
- 이에 김형태 교육의원은 “일부 사학재단은 사학연금·건강보험·재해보험 부담금 등 법적으로 부담하기로 되어있는 자신의 의무를 다하지 못하여, 국민들의 혈세와 등록금으로 학교가 운영되고 있다. 또한 법정부담금을 내지 못해, 학교운영비에서 법정 부담금이 지출되는 경우, 학생들에게 돌아가는 지원마저 줄어들 수 있다”면서 “의무는 지키지 못한 채, 권리와 자율성만을 강조하는 사학재단에 대한 철저한 관리감독이 필요하다”고 강조했다.

결국, 부족한 부분은 학교회계에서 부담되게 되고, 그로 인해 가용 예산은 적어지게 되어 교육환경의 질은 떨어지고, 그 부분을 보완하고자 (국민의 세금인) 교육청의 예산 지원이 추가로 지원되는 구조입니다. 현재 사립학교와 재정지원은 떼려야 뗄 수 없는 사이입니다. 장삿속으로 학교를 운영하는 몇몇 사립학교에서 발생하는 비리가 돈과 밀접한 부분에서 발생하는 것을 보면 더욱 명확해집니다. 많은 사학들이 법적으로 법인이 부담하여야 할 법정전입금을 안 내고 있습니다. 이들 사학들 대부분 감사결과 수많은 문제가 지적되고 있습니다. 즉, 의무는 지키지 않고, 권리만 찾으면서 많은 문제를 일으키고 있는 것입니다.

<서울지역 대표적인 사학비리 유형>

○ 영훈학원 영훈국제중 : 영훈국제중이 속한 영훈학원은 성적조작, 공금유용, 금품수수 등 검찰수사를 통해 '비리백화점' 재단으로 확인되었다. 김하주 이사장의 지시로 2012학년도 입학 전형에서 같은 법인 산하인 영훈초 출신 학생들의 성적을 조작해 입학 편의를 봐줬다. 2012년 이재용 삼성전자 부회장의 아들이 비경제 사배자 전형에 지원했을 때에도 이 부회장 아들의 성적을 조작해 합격시킨 사실이 알려지며 사회적으로 물의를 일으켰다. 대법원은 특정범죄가 중처벌법상 횡령 등 혐의로 기소된 영훈학원 김하주 이사장에 대해 징역 3년6월에 추징금 1억 원의 형을 확정했다. 김 이사장은 2009년 3월부터 약 1년 간 영훈국제중 입학 편의를 봐주는 대가로 학부모들에게서 1억 원을 받고, 성적조작을 지시하는 등 온갖 교육비리를 저질렀다. 또한 교육청이 영훈학원의 전 이사진을 해임한 조치는 적법하다는 대법원 판단이 나왔다. 대법원 1부(주심 고영한 대법관)는 6월 28일 영훈 국제중 입학비리 의혹에 연루됐던 정영택 전 영훈학원 이사 등 6명이 임원직 해임 처분을 취소하라며 서울시 교육청을 상대로 낸 소송에서 원고 패소로 판결한 원심을 확정했다고 밝혔다. 1·2심은 정 전 이사 등이 이사회에서 영훈학원의 위법행위를 바로잡을 수 있었는데도 오히려 이를 묵인하거나 방치하는 등 직무를 소홀히 했으며 교육청의 조치는 사립학교법에 근거한 적법한 처분이라고 판단했다. 대법원도 정 전 이사 등이 김 전 이사장의 입시비리 행위를 말리지 않는 등 방만하고 안일하게 이사회를 운영해 관리자의 주의의무를 위반했다고 본 원심이 정당하다고 판단했다.

○ 진명학원 진명여고 : 아버지가 비리로 구속되어 물러나고, 이어서 아들이 이사장을 물려 받아서는 아버지 대에 벌여졌던 각종 불법이 재발함. 아버지 이사장이 불법으로 9억의 재산 무단 처분, 수익용 기본재산 4억 5,000만원 횡령, 학교 돈 8억 8,630만원을 친척에게 무단 제공 하고, 발전기금 2억2천 개인채무 변제 등으로 “특정경제범죄가중처벌등에관한법률위반(배임), 업무상 횡령”으로 ‘징역 1년 6월, 집행유예 2년’의 판결을 받았고 임원취임승인이 취소. 후임 아들 이사장이 교육청 허가 없이 3억3천만원법인 재산 토지 횡령 수사의뢰, 금품 수수 교원 채용 의혹 제기, 인사위원회 회의도 없이 교사를 채용 등 부정 발각. 교감 승진 대가로 뇌물 제공과 수수, 인사위원회와 이사회 없이 교원 채용하고도 회의록 조작 등 비리가 다람쥐 쳇바퀴처럼 반복. 최근에는 학교 불법 매각 의혹까지 제기된 상대. 감사 결과 이사 5명은 임원취임승인이 취소, 교직원 2명은 중징계, 1명은 경징계, 회수 또는 반환 등 7억4천5백만원의 재정 상 조치됨.

○ 상록학원 양천고 : 바지사장 앞세워 급식비리 8억8천만원, 시설공사 관련 금품수수 7천만원, 건축폐기물을 무단 매립 벌금과 승용차 유지비, 토지세 등 각종 세금, 개인 변호사 비용 등 5천여만원 학교회계 지불, 기간제교사 이중 계약으로 수천만원 불법 지급 등 비리가 10억 이상. 학교 비리를 공익제보한 교사를 2번이나 파면, 인사위원회와 이사회회의록 조작 의혹, 학교 돈으로 이사장이 급식업체 사장, 직원 등과 함께 해외여행 등에 이르기까지 각종 불법 부정. 감사 결과 이사 8명 전원에 대해 이사승인 취소 결정.

○ 대원학원 대원외고 : 대원외고가 2007년부터 2009년까지 3년간 총 21억2천8백만원의 불법찬조금을 받아 사용. 서울교육청은 교장, 교감과 1천만원 이상을 받은 교사 5명, 행정실장은 중징계, 금액이 3백만원 이상인 교사 30명은 경징계, 그리고 300만원 이하 교직원에 대해서는 주의경고 등 전 교사에게 징계를 요구하고, 이사장에게 책임을 물어 이사회스스로 해임하도록 요구함. <교육공무원 금품향응 수수 관련 징계 처리 기준>에 의하면 500만원 이상이면 파면 해임해야 함에도 불구하고 대원외고는 한명도 파면 해임 하지 않았으며, 대부분을 징계 감경했고, 교육청 역시 이에 대해서 아무런 조치를 하지 않음.

○ 청속학원 서울외고 : 아버지가 수십억 횡령으로 구속되어 물러나고, 아들이 이사장으로, 어머니가 교장을 하면서 2대에 걸쳐 100억대 횡령. 학교돈 3천여만원을 개인 채무 변제, 이사장 모자가 학교돈으로 변호사비 등 7천 여만원 횡령. 이사장, 설립자, 교장이 학교법인카드를 소지하고, 개인 용도로 3억 여 사용. 학교 설립자(전 이사장, 당시 이사장의 부)의 주택 경매 방지 대금으로 3억 7천 학교 공금 횡령. 관리수당 명목으로 교장(이사장 모) 등에게 7백여만원 불법 지급 등 회계 비리 적발. 이사 전원 승인 취소 및 교장 등 4명 징계 요구 결정.

○ 송실학원 송실중고 : 장학금 1억이 넘는 장학금 중 4천6백여만원 교회 목사의 전별금으로 지출하고, 6천 6백은 지출 근거도 없어 수사 의뢰. 학교 건물을 교회 건물로 사용하면서 이중으로 공사 계약하여 8천7백여만원을 추가 지급 등 정부 지원금 1억 1천만원을 횡령하여 고발. 토지 변상금과 건물 임대료 2천3백만원과 법인협의회비 약 8백만원 등 3천만원이 넘는 돈을 학교회계에서 불법 집행. 학교 시설을 교회 시설로 무상 사용하면서 시설유지비 등을 학교에서 부담. 학교 건물을 교회 부목사가 주거용으로, 또 다른 학교 건물은 교회 집사가 무상으로 사용하는 등 학원 경영이 엉망. 장학금과 정부 지원금 횡령, 전 교장의 도장 위조 사용 등 3건, 4명의 불법에 대해서 형사 고발. 4명의 이사 승인을 취소, 학교장과 교감 등 4명에 대해서는 해임 등 중징계, 1명에 대해서는 경징계 요구

○ 충암학원 충암중고 : 교사들을 이사장의 아버지(설립자) 묘소에 성묘를 다니는 봉건적인

행태를 반복하면서 학교돈 교수학습지원비(교사체육대회, 친목대회 등의 명목)라고 속여서 비용을 지출. 하지도 않은 공사를 한 것처럼 위조하여 공금 횡령으로 고발, 교사 채용 관련 서류는 모두 폐기하고, 인사위원회 회의록도 거짓으로 작성. 학교 법인 소유 차량 수리비를 학교비로 지출하고 이사장 아들에게 무상 양도, 이사장 운전수와 이사장실 난방비 등도 학교 돈으로 지급 하는 등 각종 불법으로 이사 전원 이사승인 취소, 교장과 교감 등 6명은 파면 해임 등 중징계 처분이 발표.

모든 사립학교가 이와 같이 많은 문제를 가졌다고 보기는 어렵습니다. 일부 문제 있는 사립학교로 인해, 건실한 사립학교에까지 피해가 가서는 안 될 것입니다. 하지만 비리 사학에게는 그에 맞는 징계나 조치를 취해야 하며, 건실한 사학에게는 지원을 확대하는 등의 차별을 두어야 할 것입니다. 다시 말해, 사립학교에 대한 재정지원과 더불어 지도·감독권도 강화되어야 합니다. 국민의 세금으로 수십억의 재정지원을 함에도 불구하고, 지도·감독을 하는 교육청에는 한계가 있습니다.

첫째로, 교육청이 감사를 하게 되었을 때 ‘수사권’과 ‘계좌추적권’이 없어서, 문제점으로 예상되는 부분을 발견하였다가도, 더 이상 진척하지 못하는 경우가 있습니다. 결국에는 감사의 계속성 없이, 문제점으로 예상되는 부분을 검찰에 고발하고 결과를 기다리는 것이 전부입니다.

둘째로, 감사 후에 문제를 발생시킨 교직원 또는 법인관계자에게 신분상 조치를 요구하여도, 법인에서는 그 신분상 조치를 그대로 따르지 않습니다. 오히려, 신분상 조치를 경감시킵니다. 예를 들어, 어떤 직원이 큰 문제를 일으켜서 교육청에서 ‘중징계’를 요구하더라도, 법인에서는 경징계로 마무리하는 경우가 다반사입니다.

< 2 > 몇몇 시도교육청의 사학비리 대응방법

부산시교육청은 채용비리로 발생한 징계조치를 학교 법인이 따르지 않자, 불법으로 채용된 교사 인건비 예산 중단이라는 강력한 제재를 취하였습니다. 또한 감사 처분 요구를 거부한 송원학원에게 강력한 행정적, 재정적 제재를 취하였습니다.

(한겨레) ‘사학 채용 비리’ 고리 끊기 힘드네

금품 수수·순위 조작·친지 채용 등 수법도 다양
교육청 ‘위탁’ 권유에 “자율성 침해” 반발 거세

부산의 사학 비재단에선 2008~2010년 교사 14명이 이사장한테 5000만~1억원씩을 주고 채용시험지를 건네받아 합격했다. 이들은 지난해 7월 면직됐으나, 징계 절차에 문제가 있었다고 법원에 가처분 신청을 낸 뒤 한 달 만에 복직했다. 금품을 건네고 채용된 교사가 버젓이 근무하는 일이 벌어지자 부산시교육청은 강수를 꺼내들었다. 재단이 임용을 취소하지 않으면 이달부터 교사 인건비를 주지 않기로 한 것이다. 이런 조처는 전국에서 처음 있는 일이다.

광주 사학재단 ㅅ학원은 3년 전 교사 16명을 채용하면서 미리 점찍어둔 6명을 합격시키려고 순위를 조작했다. 이는 와병 중이던 이사장이 채용 논의에서 배제된 데 불만을 품고 광주시교육청에 감사를 요청하면서 발각됐다. 광주 ㅅ학원은 5년 전 교사 채용을 대가로 8명한테 4000만원씩 3억2000만원을 받아 챙긴 이사장의 손자가 징역 1년6개월을 선고 받았다. 돈을 준 이들은 실력자한테 기부금을 내는 줄 알았다가 채용이 되지 않자 문제를 제기했다.

사립학교의 교원채용 비리가 전국적으로 끊이지 않고 있다. 수법도 금품 수수, 순위 조작, 친지 채용, 알선 사기 등으로 다양하다. 사립학교를 감독하는 시·도교육청들은 교원채용의 투명성을 확보하려고 △

공개채용 위탁 △공동 시험 출제 등 방안을 짜내고 있다. 하지만 사학재단들은 '인사권과 자율성을 침해한다'고 불만을 표출하며 교육청 쪽의 제안을 외면하고 있다.

대구시교육청은 지난 6월 신규 교사 채용을 위탁하면 행정적 인센티브를 주겠다는 내용으로 사학재단 20여곳과 양해각서를 맺었다. 부산시교육청은 비리 교사의 임금 지급을 중단하고 사립학교법 개정을 건의하겠다고 밝혔다.

서울·광주교육청은 필기·논술·면접의 3단계 전형 가운데 일부를 교육청에 위탁하도록 사학재단들에 권유했다. 필기에서 5배수, 논술에서 3배수를 뽑은 뒤 최종적인 선발권은 재단에 넘긴다는 내용이었다. 하지만 교육청에 채용 일부를 위탁한 사학재단은 서울에서 전체 법인 133곳 중 배화여고·동천학교 등 2곳, 광주에서 36곳 중 세종고·동명고·세광학교 등 3곳에 그쳤다.

충북 청주의 서원학원과 청석학원은 1차 전공·교육학 시험, 2차 논술을 충북도교육청에 위탁한 뒤, 최종 3차 실기·수업 시연·면접 등만 자체적으로 시행한다. 서원학원 법인사무국 김성수씨는 "채용의 객관성·투명성·공정성을 확보할 수 있어 학원 안팎으로 반응이 좋다"며 "교육청에 1·2차 시험을 맡기면서 업무량도 많이 줄었다"고 말했다.

국회 교육과학기술위원회 안민석 의원(민주당)은 "사립학교 교원채용은 국민적 불신과 의혹의 대상"이라며 "우선 시험 위탁, 공동 시험 등을 시행하고, 사립학교법을 개정해 인사위원회 권한을 강화해야 한다"고 말했다.

박삼원 전국교직원노동조합 광주지부 정책실장은 "사학 주변에는 '국영수 교사 7000만원, 예체능 교사 1억3000만원'이라는 풍설이 나돌고 있다"며 "위탁을 거부하는 사학법인들의 속셈은 계속해서 뒷돈을 챙기고, 개혁 성향 교원의 진입을 막으려는 것"이라고 비판했다.

광주 부산 청주/안관옥 김광수 오윤주 기자
okahn@hani.co.kr | 등록 : 2011.08.11 21:32

(한겨레) 광주교육청, 비리 감싼 송원학원 강력 제재

감사처분 거부에 학급 감축·사업비 지원 중단
비리교원 '경징계' 물의...학원쪽 "사학 길들이기"

광주시교육청이 학교 공사를 멋대로 발주하거나 학부모한테 촌지를 받았다가 적발된 교원의 징계를 거부한 사학법인에 학급 감축과 지원 중단 등 철퇴를 내렸다.

광주시교육청은 15일 "수의계약·금품수수·학생체벌 등에 연루된 교원들을 징계하라는 시교육청의 감사 처분 요구를 거부한 송원학원에 행정적, 재정적 제재를 하기로 했다"고 밝혔다. 시교육청은 "사학법인은 비리 교원의 징계를 요구해도 번번이 제 식구 감싸기를 해왔다"며 "학교 비리를 엄단하라는 시민의 바람에 따라 이런 결정을 내렸다"고 설명했다.

이에 따라 시교육청은 송원학원 산하 송원여고(24학급)에 2013년에 1학급, 2014년에 2학급 등 3학급을 감축하기로 했다. 또 올해와 내년에 송원학원 산하 학교 3곳의 평가우수기관·연구시범학교 지정, 교장·교감 자격연수자 지정 등을 배제하는 행정적 불이익을 준다.

또 2년 동안 학교 3곳의 각종 목적사업비 지원을 전면적으로 중단하기로 했다. 이들 학교에 올해 지원하는 예산은 38억6700만원이고, 이 중 학생한테 피해를 주지 않는 사업비 1억4500만원이 끊긴다.

이번 조처는 송원학원 산하 학교들이 시교육청의 예산으로 교내 공사를 하면서 경쟁입찰을 해야 하는 규정을 어기고 송원그룹의 자회사들에 멋대로 수의계약을 해준 데서 비롯됐다. 시교육청은 이를 적발해 교장의 감봉을 요구했지만 법인 쪽은 주의만 주고 덮었다. 송원여고는 2억1000만원짜리 교실 증축 공사를 하면서 송원그룹 자회사에 수의계약을 한 사실이 드러나 교장, 행정실장의 경징계(감봉 한달)를 요구받자, 각각 주의와 경고만 했다.

송원고는 1억3100만원짜인 다목적강당 방음공사와 화장실 개보수 공사를 송원그룹 자회사에 수의계약으로 주었다가 교장, 행정실장의 경징계(감봉 석달)를 요구받았지만 역시 주의와 경고로 그쳤다.

또 송원고는 학부모한테 금품 180만원을 받고, 학생을 심하게 체벌하는 등 말썽을 빚은 교사를 중징계

(해임)하라는 처분에도 경징계(감봉 한달)만 하기도 했다.

박삼원 전국교직원노동조합 광주지부 정책실장은 “주의나 경고는 징계가 아니라 행정처분일 뿐”이라며 “사학법인이 징계 요구를 무시해도 제재를 하지 않으면 ‘적반하장’ 식 반응이 되풀이될 것”이라고 말했다.

반면 송원학원 측은 “징계권은 학교법인에 있는 만큼 법인 입장을 존중해야 한다”며 “이번 제재는 사학 길들이기로 오해를 받을 수 있다”고 항변했다.

안관옥 기자 okahn@hani.co.kr | 등록 : 2012.02.16 08:58

또한, 2011년 10월 경기도 교육청은 비리 사학 재단에 재정지원을 하지 않는 등 사학비리 근절 종합대책을 발표했습니다. 비리가 드러나면, 시설개선 지원을 중단하고 이사장 직무집행 정지와 이사 취임승인 취소, 학급 감축 등이 그 대책이었습니다.

거의 모든 시도교육청에서, 왜 강력한 제재를 취했는지 돌이켜 볼 필요가 있습니다. 고질적이고 반복적인 비리가 발생하는 일부 비리 사학에는 재정적 지원에 걸 맞는 강력한 제재가 필요해 보입니다. 학교 내에서 발생하는 비리의 피해는 고스란히 학생들이 받는다는 것을 명심해야 할 것입니다.

< 3 > 부패 비리 사학재단의 특징 및 비리 척결방안

▲ 국가를 대신하여 학교를 운영하다는 생각이 없다.

▲ ‘내 학교’라는 인식에 사로잡혀 자기 ‘개인영업장’으로 생각한다.(학교에 대해 사유재산으로 인식하는, 설립자 또는 재단이사장의 소유의식 문제)

▲ 육영의지 없고 오로지 장삿속으로 학교 운영(온갖 위법, 탈법 저질러 비정상적인 이윤 추구에만 골몰)

▲ 학교를 설립했다는 이유 하나만으로 온갖 특권을 누린다(설립자나 이사장의 자격 엄격히 할 필요성 있음. 이사와 이사장에 대한 연수 필요)

▲ 학교가 재단이사장의 왕국이다. 종교집단 같다(권위적, 비민주적) -> 재단이사장이 학사에 개입하지 못하도록 해야 하며, 전횡을 휘두르지 못하도록 제도적 장치 마련해야 한다.

▲ 이사회가 유명무실화 -> 이사회가 실질적으로 작동하게 해야 하며, 비리 발생시 이사장 뿐만 아니라 이사, 감사들에게도 연대 책임을 지워야 함. / 이사회 허위작성하지 않도록 참석자 인증사진 의무화

▲ 학운위, 인사위도 형식적으로 운영 -> 민주적이고 실질적으로 운영되도록 제도적 장치 필요 / 더 나아가 학교 자치 보장

▲ 입시위주, 학원식 수업 진행, 입시성적으로(명문대 진학률 높임으로) 부패, 비리 문제를 덮으려 함(물타기 전략)

▲ 일부 학부모들의 입시성적만 좋다면, 부패는 문제 삼지 않겠다는 관용적 입장도 문제. 이것을 재단이 교묘하게 악용 / 감사 등 문제가 발생하면 학생이나 학부모를 방패막이로 쓴다.

▲ 바른 소리 쓴 소리하거나 공익제보하면, 바로 보복성 징계나 이런저런 불이익이 주어짐 (공익제보자 보호 및 지원, 명예회복 절실)

▲ 관할청의 파주기식 감사, 솜방망이 처분(잘못해도 토해내면 그만 / 공립과의 형평성 문제)

▲ 교육청 등 관계기관과의 유착 관계(한때 사학마피아라는 말까지 나돌았다) 공정택 교육감의 망언 : “100만원은 명절 과일값”

(국정감사 기록 : 김영진 의원은 또 양천고 재단 비리에 대해 “감사 때마다 사립학교법을 위반하는 중대 비리가 발견됐지만 시교육청은 주의·경고 정도로만 덮고 지나갔다”며 “심지어 횡령한 돈도 값으면 그만이라는 식의 상식 이하 처분을 내리기도 했는데 이는 시교육청이 구조적으로 비리 재단을 옹호한 증거가 아니냐”고 꼬집었다.)

* 뉴스 : 서울시교육청, 교육관료들 4.16 중국여행 추가 감사

지난 4월 16일 세월호 1주기에 서울시교육청의 전·현직 교육관료 10명과 사학법인연합회 핵심간부가 중국여행을 다녀온 것에 대해 서울시교육청이 추가 감사에 착수할 예정이다. 6월 23일 서울시교육청과 사학법인연합회 핵심간부의 발언을 종합하면 박근혜 대통령이 출국한 지난 4월 16일, 서울시교육청 중견 현직관료와 퇴직관료 각각 5명도 중국행 비행기를 탔다. 사학법인연합회 A간부와 함께 중국 산시성 일대를 3박4일간 여행하기 위해서다. 현직 관료들은 모두 공무가 아닌 연가를 쓰고 여행길에 올랐다. 이 여행에 함께 한 현직관료 B씨는 "올해 1월 A씨가 중국 여행을 함께 할 것을 제안해 연가를 쓰고 가게 됐다"고 설명했다. 퇴직 교육관료 중에는 학교 시설관련 업무를 맡았거나 현재 시설업자로 일하는 이도 끼어 있는 것으로 알려졌다. 사학법인연합회 핵심 간부와 교육청 관료의 동반 해외여행에 대해 '부적절한 유착 아니냐'는 제보가 잇따르자 서울시교육청 감사관실은 이에 대한 감사에 착수했다. 김형남 서울시교육청 감사관은 "해당 직원들의 중국 여행에 대해 1차 감사 결과가 미진해서 새로 감사를 해볼 생각을 하고 있다"면서 "대통령이 외국에 간 상황에서 연가를 쓰고 해외여행을 갈 수 있는지 검토할 소지가 있다"고 설명했다. 김 감사관은 '현직 교육청 직원과 사학법인연합회 간부의 유착 의혹에 대해서도 감사할 예정이냐'는 물음에 "그것은 말하기 곤란하다"고 덧붙였다.

교육단체 "부적절한 일", 사학법인연합회 A간부 "개인적 친목여행"

한 교육시민단체 대표는 "서울시교육청에서 요직을 맡았던 A씨가 사학법인연합회 핵심간부를 맡은 지 얼마 되지 않은 시점에 현직 관료들과 함께 집단 해외여행을 떠난 것은 매우 부적절한 일"이라면서 "서울시교육청의 감사가 미진할 경우 중국 여행을 떠난 인사들에 대해 고발을 검토할 예정"이라고 말했다.

▲ 교육청 감사의 한계(수사권, 계좌추적권 없어 어려움 많고, 거짓말 하거나 위증한 사람에 대해서 특별히 조치 방법 없다 / 제도적 장치 마련 시급) 사학비리 척결에 대해, 다른 시도 교육청과의 공동대응 또는 협조 필요 / 공동대응 차원에서 감사원, 경찰청, 검찰청 등 수사기관, 사정기관 등과의 긴밀한 연대 및 협력 필요 / 전문적인 시민감사관제 확대

▲ 관할청의 처분을 경감하거나 이행하지 않는 사학에 대해서는 특단의 대책 강구

▲ 사학에도 분명 국민의 혈세가 들어간다. 따라서 감사원 감사도 할 수 있도록 해야 한다.

▲ 사법부의 사학에 대한 온정주의(전관예우, 유전무죄 무전유죄) 바꾸도록 해야 한다.

재단이사장의 재산권 보호보다는 학생, 학부모, 교사 등 교육주체자들의 피해, 즉 피해자 입장에서 판결하는 자세가 필요함 / 초중고 사학비리가 사립대 비리에 비해 금액이 적다는 이유로 온정주의 작동하나 사실 알고 보면 초중고 비리가 더 치졸하고 지능적이며, 자라나는 학생들에게 아주 부정적인 영향을 크게 미침

▲ 교육청마다 <사학비리추방 추진위원회> 운영

- 사학개혁위원회 운영

- 교육시민단체와 파트너십 구축, 교육 거버넌스 구축

- 사립학교 평가 국민여론조사, 사학개혁요구 국민서명운동

- 교육비리자 징계양형 강화 방안

- 투명사학조례, 사학재정지원조례 등 관련조례와 법률 시행 실태 점검

- 교육청 징계요구 이행실태 점검

▲ 청렴시민감사관제 제도 개선 -> 조례 제정(독립성, 권한 확대)

▲ 유리알 같은 투명한 교육행정

- 정보공개 범위 확대 및 구체화

- 내부감시시스템 강화

- 내부분서 공유
- 결재문서 100% 대시민 공개
- 수의계약, 제안서평가, 수탁업체 선정 방식 개혁
- ▲ 학교와 학부모간의 갑을 관계를 파트너십 관계로 개혁
 - 학교운영위원회 운영 정상화
 - 학부모회 운영 정상화
 - 학부모 활동 지원 예산 우선 편성

▲ 사학교직원의 경영 참여권 및 알권리 보장

- 사립학교도 「근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률」적용 대상

(노동부 질의회신) : 교직원의 학교운영 관련 협의권, 의결권, 보고사항 청취권, 자료제출 요구권을 '투명사학조례'에 포함

▲ 노조가입률 높인다(노조가입률이 높은 나라일수록 부패지수 낮고 청렴지수 높다)

▲ 감독청과 수사기관의 협조 아래, 고강도 대책으로, 비리와 부패가 발붙이지 못하도록 하는 노력 필요(행정적, 재정적 불이익 / 다시 말해 비리 발생 시 사학시설개선 지원을 중단하고 이사장 직무집행정지 및 이사 취임승인 취소, 학급 감축 등 강력한 제재 조치 필요)

▲ 사학기관 보조금 사업의 부당한 신청과 위법한 집행을 방지하기 위해 모든 보조금 사업의 신청 단계에서부터 그 타당성 여부를 철저하게 검토하는 조치 필요.

▲ 사학비리의 대부분을 차지하고 있는 위법 수의계약을 원천 차단하기 위해 사업집행계획서와 경쟁입찰 근거서류를 사업집행 전에 제출하는 것을 의무화하도록 할 필요.

▲ 보조금의 목적 외 사용과 위법 수의계약, 법인부담금 부담 불이행 등 위법한 행태가 적발될 경우 해당 사학재단은 사업의 보조금을 반환해야하고 교육청의 모든 사업에 대한 보조금을 지원받을 수 없게 해야 함.

▲ 사립교원 채용의 교육청 위탁과 사학 시설공사 외부 감시단 운영 등의 방안도 필요, 특히 법인과 학교 운영 전반에 대한 행정적 지원 및 지도에 관한 사항을 통합적으로 규율할 조례 제정이나 법률제정도 필요.

▲ 반면 건전한 사학재단에 대해서는 법인 운영과 학교시설 관리에 교육청의 행정·재정적 지원을 강화하는 인센티브를 제공하는 조치 필요.

▲ 사립학교법의 민주적인 개정 반드시 필요

▲ 비리 반복하는 재단에 대해서는 궁극적으로 공립화하는 노력 필요

▲ 육영의지가 없는 사학의 경우, 현실적으로 국가가 매입할 필요성

▲ 부패사학이 발생할 수 있는 구조적 요인도 문제이지만, 그것을 방지할 수 있는 제도적 시스템을 갖추지 못한 것이 더 큰 부패를 만들어내는 요인

▲ 교직원 채용비리 : 사립학교 기간제 교원 불법채용, 과다 채용 문제 해결

* 사립학교 기간제 교사 문제에 대해 아래 보도자료 참고

(<http://cafe.daum.net/riulkht/9c4a/688>)

제목 : 기간제 교사가 고3 담임선생님까지 맡고 있다? - 공립보다 사립에서 기간제 교사에게 담임을 많이 맡기고 있었다.

아직도 교사 법정배치정원을 채우지 못하고 있는 것이 현실이다.(2011년 현재 교원총원률 87.9% 전국적으로 보면 아직도 4만명 정도의 교사가 부족함)

-> 법정 정원 확보를 더욱 강하게 의무화할 필요가 있고, 이를 지키지 않을 경우 불이익을 주도록 해야 할 필요성 있다. 사학에서 정교사 채용 대신 기간제 교사를 많이 쓰는 이유로, 공사립 교사 교류가 막혀 있어 어쩔 수 없다고들 하니, 이런 변명을 하지 못하도록 공사립 교사 교류 필요, 다시 말해 과원 교사의 경우 공립으로 갈 수 있는 길 열어놓아야 한다.

정교사, 기간제 교사 채용 시, 아직도 인사비리가 여전한. 인사위원회의 기능과 역할을 강화하거나, 신규채용을 교육청에 위탁하거나, 또는 사학재단이 공동으로 채용하도록 할 필요성

있다(앞에 언급한 (한겨레) <사학 채용 비리' 고리 끊기 힘드네> 참고)

○ 서울지역 교사채용 비리 사례 : 현직 교감이 사립 특수학교인 동천학교에 자기 아들 임용시키려고 시험 문제 빼들렸다가 구속. 서울 리리학원 리라공고에서 이사장의 아들이 교사 채용 미끼로 2억원대 금품 수수하였다가 구속 후 유죄 선고. 서울 진명학원 금품 수수 교사 채용 의혹 KBS 등 언론 보도, 양천고 기간제 교사 이중 채용하여 교육청 돈 횡령 유죄 선고, 충암학원 금품 수수 의혹 제기 및 인사위원회 회의록 조작, 채용 관련 서류 무단 폐기하여 수사 의뢰..... 끊이지 않는 교원채용 비리를 근본적으로 해결하기 위해 교육청단위 공동 위탁 시험 도입하고자 하는 시도에 사립학교와 내부 관료 반발.

▲ 사립학교 공익비리제보자 보호 규정 마련

사실상 사학비리는 공익제보자의 도움 없이 척결하기가 어렵다. 사학재단의 악용가능성까지 염두에 두고 입법 작업을 하면 좋겠다. 사학들은 공익제보자에게 보복성 징계를 할 때, 공익 제보했기 때문에 징계를 한 것이 아니라고 발뺌한다. 이를 테면, 학교 명예를 훼손했다, 품위 유지 위반이라는 등 이러 저런 다른 사유를 들어 징계한다. 누가 봐도 사실상 보복성 징계인데 이렇게 나오면, 교육청, 교과부, 권익위, 인권위마저 손을 놓기 일쑤이다. 인권의 사각지대가 생기지 않도록 더욱 세심한 조치가 필요하다. 공익제보자들이 너무나 힘겨운 삶을 살아가고 있다. 도둑을 신고했는데 국가기관들은 잡으라는 도둑은 잡지 않고 거꾸로 신고자를 잡고 있는 아이러니한 형국이다. 공익제보자에 대한 보호 규정과 아울러 명예회복도 꼭 이루어져야 한다. -> 서울시교육청 공익제보자 보호 및 지원에 관한 조례 참조

▲ 사립학교 인사위원회의 조직·기능과 운영, 심의절차를 법령으로 규정

민주적인 학교운영의 두 축인 인사위와 학운위가 명실상부하게 제대로 작동하도록 해야 한다. 그러기 위해서는 선출 자체가 민주적이고 공정하고 대표성이 담보되어야 한다. 일부 사학에서는 1위로 당선되어도 2배수, 3배수 추천이라는, 나쁜 정관에 막혀 인사위원이나 학운위 위원이 되지 못하고 있다. 그리고 인사위, 학운위 개최 시 가급적 많은 사람이 참관하도록 하고, 회의 결과도 공개하도록 한다.

학생회, 학부모회, 교사회의 법제화도 꼭 필요하다. 이사장, 교장 등 몇몇 사람에게 의해 주먹구구식으로 움직여지는 학교가 아니라 철저하게 시스템에 의해 작동되는 학교 행정이 되어야 한다. 열린 행정, 투명행정, 참여행정을 통해 학교의 민주화가 이루어지면 사학비리가 상당 부분 근절될 것이다. 아울러 학교자치가 이루어지도록 해야 한다. 학교자치가 이루어지면 이사장이 학사에 관여하기 힘들게 된다.

▲ 사립학교 비리에 대한 징계 강화

우선 감사에 협조하도록 하는 조치가 필요하다. 핵심증인이 출석을 거부하거나 핵심 자료를 내놓지 않는 경우가 허다하다. 제대로 비리를 파헤칠 수 있도록 관할청(교육청) 감사권 강화가 필요하다. 그리고 관할청이 내린 징계에 대해 감경할 수 없도록 하여야 악용의 소지가 없을 것이다.(앞에서 언급한 (한겨레) <광주교육청, 비리 감싼 송원학원 강력 제재> 참고) 또한 심각한 비리가 반복되는 법인에 대해서는 이사장의 연대책임을 물어야 한다. 서울시 교육청은 광교육감 취임이후 이런 노력을 하고 있다. 그동안 사립학교가 재단 일가의 사적 소유물처럼 운영되고 내부 비리에 속수무책이었던 기존의 관행을 깨고 적극적인 공적 개입이 이뤄지는 계기가 되고 있다.

▲ 사립학교 운영의 친·인척(족벌운영) 통제 장치 마련 -> 개선안이 꼭 필요하다. 그러나 족벌이 아닌 학교도 족벌처럼 운영된다는 점을 감안하여, 사학이 민주화, 투명화 되도록 제도적 개선이 필요하다.

▲ 임원의 결격사유 강화 -> 비리 등으로 해임된 임원들의 복귀를 원칙적으로 금지하여야 한다.

▲ 임시이사제도 개편 -> 사학분쟁조정위원회를 자문기구로 개편하는 것이 필요하다. 또한 현재 교육청이 임원승인취소한 학교, 다시 말해 임시이사 파견하고자 하나, 해당사학재단이 법적으로 대응 시, 그동안 해당 학교는 무주공산처럼 되어 버린다. 아니 일부 사학재단이 이

법적미비를 이용하여, 여전히 학교에 영향력을 행사하고 있다. 임원취소한 학교에 대해 교육청이 감독관을 파견할 수 있는 법적 근거를 마련해야 한다.

< 4 > 영화 '도가니'는 사실 알고 보면, 고질적인 사학비리!!!

영화 '도가니'로 인해 전국이 들끓었습니다. 그야말로 분노의 도가니였습니다. 약하고 힘없는 아이들을 더욱 정성껏 돌보아야 할 사람들이 정말 못할 짓을 했습니다. 더군다나 이러한 일들이 학교 안에서 버젓이 행해졌다는 점에서 큰 충격을 주었습니다.

영화 '도가니'의 이야기는 장애아동에 대한 성폭력문제로 국한되는 것이 아니라 넓게 보면 구조적인, 아주 고질적인 사학비리입니다. 화제가 되었던 영화 '부러진 화살'도 알고 보면, 사학비리에서 자유롭지 않습니다.

학교는 누구를 위해서 존재해야 할까요? 당연히 학생을 위해 존재해야 합니다. 그러나 이 지극히 당연한 사실이 일부 사학에서는 지켜지지 않고 있습니다. 학교를 설립했다는 이유 하나만으로, 학교를 개인소유물로 여기고 장삿속으로 학교를 운영하며 전횡을 휘두르는 사학들이 적지 않습니다. 우리나라에서 사학은 치외법권적 특권을 누리고 있다고 보아도 과언이 아닐 것입니다.

그로인해 얼마나 많은 사람들이 피해를 보고 있는가는 사립학교에 다녀보았거나 사립학교에 근무했던 사람이면 잘 아실 것입니다.

저는 힘없는 학생들을 대신하여, 급식 비리 등 사립학교 비리를 교육청에 공익제보했다가 그 사실이 학교측에 알려져 보복성 징계로 해직당한 사람입니다.

저는 교사로 있을 때, 변화하는 시대에 발맞추기 위해 학교도 이제는 달라져야 한다고 강조했습니다. “학생들이 다니고 싶어 하는 학교, 학부모님들이 보내고 싶어 하는 학교, 선생님들이 근무하고 싶어 하는 학교”를 만들자고 했습니다. 그러기 위해서는 민주적인 인사위원회와 학교운영위원회를 합리적으로 운영하고, 아울러 학생들의 정당한 의견과 요구에 귀 기울여야 한다고 했습니다.

학생들은 입시에 대한 스트레스 못지않게, 학교가 주는 불합리한 점 때문에 많은 고통을 당하고 있었고, 저에게 와서 그 고통을 호소하였습니다. 저는 약자인 학생들을 대변한다는 입장에서, 0교시, 방과후학교, 야간자율학습 강제적 실시, 도서실, 급식, 체육복 문제 등을 교육자적 양심과 신앙적 양심으로 학교측에 개선을 요구하였지만, 학교측(재단)에서는 오히려 이러한 저의 충정을 호도하고 왜곡하여, 끝내 파면이라는 극단적인 조치를 취했습니다.

이후 죽기보다 힘든 나날을 보냈습니다. 충격으로 병원에 입원하여 신경수술도 받았고, 복직소송을 하느라 경찰서, 검찰청, 법원에도 갔습니다. 무엇보다 부당한 파면에 맞서기 위해, 13개월 동안 학교 앞에서, 교육청 앞에서, 검찰청 앞에서 1인시위를 하였습니다. 제자들 앞에 당당하기 위해서 그랬습니다. 교단에서 “가르친 대로 행동하고 배운 대로 실천하라”고 해놓고 제 자신이 어려움에 처하자 소리 소문 없이 사라지는 부끄러운 스승은 되고 싶지 않았습니다.

좋은 선생님이 되고 싶었을 뿐인데, 결과적으로 우리 사회는 저와 같은 평범한 사람을 투사로 만들고 말았습니다. 도둑을 신고했는데, 잡으라는 도둑은 잡지 않고 신고자만 잡는, 어이없는 현실, 이런 세상에 우리가 살고 있습니다. 그러나 이런 억울한 사람이 어찌 저 하나뿐이겠습니까?

교육비리는 아이들의 꿈을 훔치는 도둑질입니다. 청와대, 검찰, 감사원, 교육청 모두 기회 있을 때마다 교육비리 척결을 강조하지만 근절되지 않는 이유는 무엇일까요? 먼저 학교가 투명해져야 하고 민주적으로 바뀌어야 합니다. 그러기 위해서는 학생, 학부모 교직원들이 교육주체로서 이제는 제 목소리를 내야 합니다. 또한 학교 운영에 적극적으로 참여해야 합니다. 잘못이 있으면 과감하게 개선을 요구해야 합니다.

불의를 보면 분노할 줄 알아야하고 비리나 부패는 신고해야 합니다. 알면서도 침묵하고 방관한다면 학교 현실은 바뀌지 않을 것입니다. 그러면 그 피해는 고스란히 우리 어린 학생들에게 전가될 것입니다.

그리고 궁극적으로 사립학교법을 새롭게 개정하는 일입니다. 사학재단의 비리를 감시하고 견제할 수 있는 장치를 만들어야 합니다. 이런 제도적인 개선이 없으면 제 2, 제3의 인화학교 뿐만 아니라 많은 부패 비리사학들이 건재할 것입니다.

우리나라 아이들, 우리 학생들이 정말 불쌍합니다. 핀란드 등 북유럽 아이들처럼 즐겁고 신나고 행복하게 학교를 다닐 수 있도록 해주어야 합니다. 학교에서 마음껏 푸른 꿈을 키우며 맑고 밝게 자랄 수 있도록 해주어야 합니다. 북유럽에서 가능한 일이 우리 대한민국에서 불가능할 리 없습니다. 우리도 더욱 노력하여 학교다운 학교, 행복한 학교를 만들어갑시다.

발제문 1

사학 공공성 제고를 위한 과제들

김 거 성 (경기도교육청 감사관)

I. 사학 자주성의 한계

사립학교(이하 ‘사학’)의 자주성과 공공성은 서로 보완적일 수는 없는가? 한국 교육의 현실에서 사학의 자주성은 많은 경우 공공성 요구를 대응하는 논리적 근거로 활용되어왔다. 공공성 강화를 요구하면 이는 자주성을 침해한다는 논리로 이를 반대해온 것이다. 지난 2007년 학교법인에 이사정수의 4분의 1에 해당하는 이사를 개방이사로 선임하도록 사학법을 개정하는 과정에서도 이런 논리가 개진되었다.

지난 2015년 6월에 이른바 ‘김영란법’, 즉 부정청탁 및 금품 등 수수 금지에 관한 법률이 제정된 데 대하여 한국사학법인연합회 산하 4개 단체가 헌법소원을 제기한 것으로 알려졌는데, 보도에 따르면 이 헌법소원의 주요 논지는 “사립학교는 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에 근거한 공공기관의 범주에 포함되지 않는다”며 “무리하게 사립학교 교직원과 학교법인 임원을 공직자 범주에 포함시키는 것은 헌법상 기본권인 사립학교의 설립과 운영의 자유를 침해하는 것”이라고 한다.¹⁾ 대한민국헌법 제31조제4항에서 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”고 규정하고 있다는 점을 자주성의 근거로 삼고 있는 셈이다.

그렇지만 교육의 자주성은 무제한의 보장이 아니라 법률로 정하는 바에 의하여 보장되는 것이다. 즉 헌법 같은 조 제6항에서 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다”고 규정하고 있다는 점은 애써 무시하고 자주성만을 주장하려 들어서는 안된다.

더욱이 실제로 교육청 관할 사립학교들 대부분이 학교 운영에 필요한 기준재정수요액(교직원인건비, 법정부담금, 학교운영비 등)의 부족분을 국민의 세금으로 조성된 재정결

1) “사학연합회, '김영란법' 헌법소원 제기” (뉴시스, 2015-06-24) http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20150624_0013748557&cID=10201&pID=10200

합보조금 지원을 통해 해결하고 있으며, 실제로 경기도교육청 관내 사학법인들의 경우 법정전입금 납부의 금액 비율은 15%에도 미치지 못하는 형편이다.²⁾

II. 비리사학, 황금알을 낳는 비즈니스?

본 발제자는 이사회 내분을 겪고 있는 모 사학법인의 이사장이 교육청 간부에게 “내가 이 학교는 딸이 아니라 아들에게 상속시켜 주겠다” 고 했다는 이야기를 전해들은 적이 있다. 이 말에서 사학법인이나 학교는 상속 증여 가능한 여느 부동산과 다름없는 그저 재산의 일부로 취급하고 있음을 알게 된다.

모두는 아니지만, 이런 경우는 대외적으로 아무리 미사여구를 써서 ‘육영사업’이라 하더라도 실제로는 학교법인을 동원하여 변칙적으로 재산을 상속시켜 주고 그 과정에서 증여세나 상속세 등의 세금을 포탈할 수 있는 수단으로 써먹는 것이다. 물론 가끔씩 자손들 사이에 내분이 발생하여 속을 썩이는 경우도 없지 않지만, 자손 대대로 직장이 보장되고 더욱이 가끔씩 교직원 채용이나 공사, 물품구매 등의 과정에서 ‘부수입’ 까지 챙길 수도 있다. 그러한 일부 문제 사학의 관점에서는 사학법인이나 학교, 교육을 공공성과는 무관한, ‘황금알을 낳는 비즈니스’ 로 인식하고 있음이 분명하다.

비리사학들은 그런 수익을 극대화하기 위해서 온갖 연줄을 동원하고, 직무관련자들에게 뇌물이나 향응 제공으로 유착관계를 강화해 나간다. 이들은 자신들의 왕국에서 민주주의를 주장하거나 반기를 드는 일은 결코 용납하지 않는다. 오히려 자신들의 친위 집단을 통해 협박과 폭력을 일삼고, 온갖 수단과 방법을 동원하여 오히려 엄청난 문제를 가진 구성원들이라고 매도하며, 법적 행정적 조치들을 남발한다.

그 과정에서 고통당한 많은 ‘공익제보자’ 들이 있었으며, 또 지금 현재도 여기저기에서 이들이 고통당하고 있다. 그러나 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률도, 공익신고자보호법도 비리사학에 맞서 싸우는 이 공익제보자들을 제대로 보호하지 못하고 있는 것이 안타깝지만 현실이다.

III. 사학 공공성 제고를 위한 법제의 방향과 과제

2) “도내 사립학교 법정부담금 449억 원, 실제 납부액 66억… 9곳은 3년간 ‘0’” (기호일보, 2015-09-13) : (전략) “(경기도)내 230여 개 사학법인의 법정부담금 기준액 대비 납부율 평균은 지난 2012년에 17.7%, 2013년에 16.1%, 2014년에는 14.7%로 20%를 훨씬 밑돌았다. 이에 따라 지난 2014년 도내 230개 사학법인이 납부해야 할 법정부담금 기준액은 449억8천309만 원이었지만 실제 납부액은 66억1천28만 원에 그쳤다. 법정부담금 납부율이 5% 미만인 학교는 지난 2012년 96개교(41.9%)에서 2014년 104개교(45%)로 늘어났으며 최근 3년간 법정부담금을 전혀 납부하지 않은 학교도 9곳에 달했다.” (후략)

1) 학교법인 운영권의 유상 양도는 금지·처벌되어야

학교법인, 장학재단, 사회복지법인, 공익법인 등은 설립자나 출연자에게 세제상의 많은 혜택을 주고 있다. 왜 그러한 혜택을 주는가? 교육(헌법 제31조)과 복지(헌법 제34조) 등 국가가 담당해야 할 공공의 과제를 그러한 법인들이 함께 참여하여 수행한다는 점을 전제로 한 것이 아닌가? 공익법인의 설립·운영에 관한 법률(이하 ‘공익법인법’) 제1조는 이 법의 목적이 “법인의 설립·운영 등에 관한 「민법」의 규정을 보완하여 법인으로 하여금 그 공익성을 유지하며 건전한 활동을 할 수 있도록 함” 이라고 적시하고 있다. 공익성 내지는 공공성이 제대로 갖추어지지 않은 법인에 세제상의 혜택을 준다면 이는 조세회피나 탈세와 어떤 차이가 있는가? 학교법인 등의 설립 과정에서 대단한 세제상의 혜택을 받고서 이후에도 법인의 재산을 자기 소유라고 주장하고, 심지어 학교법인(운영권)을 사고파는 일까지도 비일비재하다면 이는 참으로 경악스럽고 개탄을 금치 못할 일이라 하지 않을 수 없다.

지난 2014년 대법원이 “학교법인 운영권의 유상 양도를 금지·처벌하는 입법자의 명시적 결단이 없는 이상 학교법인 운영권의 양도 및 그 양도대금의 수수 등으로 인하여 향후 학교법인의 기본재산에 악영향을 미칠 수 있다거나 학교법인의 건전한 운영에 지장을 초래할 수 있다는 추상적 위험성만으로 운영권 양도계약에 따른 양도대금 수수행위를 형사처벌하는 것은 죄형법정주의나 형벌법규 명확성의 원칙에 반하는 것으로서 허용될 수 없다”³⁾고 한 판결 또한 사회적 상식을 크게 벗어난 것이라 하지 않을 수 없다. 다만 이 판결을 최대한 이해하려 한다면 법논리를 들어 “학교법인 운영권의 유상 양도를 금지·처벌하는 입법자의 명시적 결단”을 우회적으로 촉구한 것이라고 할 수 있을까?

이제 사학법을 개정하여 학교법인 운영권의 유상 양도는 금지하고 이를 위반하는 경우 형사 처벌할 뿐만 아니라, 해당 금액의 몰수는 물론 이사 전원의 취임승인 취소⁴⁾와 임시이사 파견 등으로 강력하게 대응하도록 해야 한다.

2) 사학법의 준용 규정은 공익법인법을 기본적으로 따르게 해야

3) 대법원 2014.1.23. 선고, 2013도11735, 판결. 관련 기고 : 김행수, “학교 사고팔아도 된다는 대법원, 국가망신이다” (오마이뉴스) <http://omn.kr/7130> 참고.

4) 현행 사립학교법 시행령 제9조의2(시정요구 없는 임원취임의 승인취소에 대한 세부기준)는 “① 법 제20조의2제2항 단서에 따라 시정요구 없이 임원취임의 승인을 취소할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다. <개정 2008.6.5>1. 관할청이 시정을 요구하여도 요구기한 내에 시정할 수 없는 것이 명백한 경우 2. 임원이 학교법인 및 학교의 회계 등에서 「대학설립·운영 규정」 제7조제1항, 「사이버대학 설립·운영 규정」 제7조제1항 및 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」 제13조제1항에 따라 확보하여야 하는 당해 학교법인의 수익용기본재산의 30퍼센트 이상(고등학교 이하의 학교법인의 경우에는 50퍼센트 이상)에 대하여 회계부정한 사실이 법원의 판결 또는 관할청의 감사에 의하여 명백히 확인된 경우 3. 임원이 학교법인의 재산을 횡령하거나 교직원 채용 및 시설공사 등과 관련하여 금품을 수수한 사실이 법원의 판결 또는 관할청의 감사에 의하여 명백히 확인된 경우 ②법 제20조의2제2항에 따라 관할청이 임원취임의 승인을 취소하는 경우에는 청문을 실시하여야 한다.”라고 되어 있으나, 제1항 제4호에 “임원이 학교법인의 운영권을 유상으로 양도한 사실이 법원의 판결 또는 관할청의 감사에 의하여 명백히 확인된 경우”를 추가하는 것이 필요하다.

현행 사학법은 학교법인의 설립, 해산과 청산 등에서 기본적으로 민법을 준용하도록 규정하고 있다. 이는 1960년대에 사학법을 민법으로부터 독립시키는 과정에서 비롯된 것으로 보인다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 학교법인의 공공성을 제고하기 위해서는 이제 사학법의 준용 규정을 법에서 규정한 사항을 제외하고는 민법과 공익법인의 설립·운영에 관한 법률(이하 ‘공익법인법’)을 준용하도록 개정하는 것이 옳은 방향이다.

3) 학교법인 해산시 잔여 재산은 관할청에 귀속시켜야

마찬가지로 현행 사학법은 제80조(잔여재산의 귀속)에서 “해산한 학교법인의 잔여재산은 합병 및 파산의 경우를 제외하고는 교육부장관에 대한 청산종결의 신고가 있을 때에 정관으로 지정한 자에게 귀속된다.”고 규정하고 있으나 이 또한 민법의 준용으로 볼 수 있다. (표 1. [사립학교법 등 잔여재산 귀속 조항 비교] 참고) 앞으로는 학교법인 해산시 잔여재산은 정관으로 정하는 자에게 귀속되도록 할 것이 아니라 공익법인법의 정신을 존중하여 국가 또는 지방자치단체, 즉 관할청 구분에 따라 대학급은 국가로, 유치중고급은 관할 교육청으로 귀속되도록 하는 것이 필수적이다.

4) 사학분쟁조정위원회와 교육청의 협조체계 확보해야

사학법 제24조의2는 임시이사의 선임과 해임 및 임시이사가 선임된 학교법인의 정상화 등에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 사학분쟁조정위원회(이하 ‘조정위원회’)를 두도록 규정하고 있다. 그런데 그 위원들은 대통령, 국회의장, 대법원장이 추천하는 자들로 구성되도록 하고 있다. 하지만 지역의 유치중고급의 사학법인들의 형편이나 정상화를 위한 바람직한 조정 방향, 적절한 임시이사 후보자 등에 대해서 중앙의 조정위원회가 깊이 있게 이해하는 것은 매우 어려운 일이다.

이제 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리고자 하는 교육자치의 정신을 존중하여 유치중고급 사학법인 관련 사안을 다루기 위해서는 먼저 해당 법인 관할청(교육감)의 의견을 듣도록 하는 것이 꼭 필요하다.

5) 사학을 공익신고보호 대상에 포함시켜야

2016년 1월 25일부터 시행되는 공익신고자 보호법 개정안에서도 사립학교에서의 제보행위는 실제로는 ‘공익’을 위한 제보이며, 관할청의 임무를 지원하는 것임에도 불구하고 보호 대상에서 제외되어 있는 형편이다.

이제 동법 제2조제1호는 “공익침해행위”를 “국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위”로 규정하고 있으나 이제 “국민의 건강과 안전, 교육, 복지, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위”로 확대하는 것이 필수적이다. 이를 위해 공공성이 매우 중요하고 국가가 담당해야 할 과제를 분담하

고 있는 사립학교(법인)이나 사회복지사업(법인), 그리고 공익법인 영역 등을 포함시켜 별표1의 법률 목록에 다음 법률을 추가해야 한다.

- 사립학교법
- 사회복지사업법
- 공익법인의 설립·운영에 관한 법률

IV. 사학 공공성 강화를 위한 시민사회의 과제

사학 공공성은 몇 가지 법제의 제개정을 통해서 저절로 강화되는 것은 아니다. 사학의 내부 구성원들, 학부모나 관계자들, 그리고 시민사회의 근본적인 인식의 전환과 실천의 용기 없이는 그러한 법제의 변화란 현실 사학비리의 발본색원이나 공공성 강화로 이어지지 않는 미사여구에 불과할 것이다.

또한 사학법인들 스스로의 자정노력도 필수적이다. 일부 비리사학으로 말미암아 건전한 사학들까지 싸잡아 욕을 먹고 손가락질 당하는 일이 없도록 법제를 손질하는 일에 적극 협조하기를 기대한다. 이를 통해서만 비리사학은 도태되고 건전사학이 발전해 나갈 수 있다.

아울러 교육청이나 교육부 등 관할청의 각성과 공공성 강화를 위한 비상한 관심과 지원, 법의 적용이 지속적으로 이루어져야 한다.

발 제 문 2

사립학교의 공공성 확보를 위한 감사제도 혁신 방안

송 병 춘 (전 서울시교육청 및 서울시 감사관)

I. 사립학교의 공공성

학교법인(비영리재단)만이 사립학교를 운영할 수 있으며, 사립학교는 영리추구의 수단이 될 수 없음. 학교법인은 사립학교를 운영함에 있어 국민의 학습권 보장과 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성과 교육의 기회균등을 실현하는 데 이바지해야 함 - 헌법적 가치의 실현이 설립허가의 요건이 됨.

그러나 현실에서는 사립학교들이 설립자, 학교법인 이사장 가족들의 영리추구 수단으로 사유화되어 있는 경우가 많고, 국가 또는 지방자치단체로부터 재정 지원을 받고 있음에도 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성, 교육의 기회균등 실현에 반하는 행태를 보이기도 함. 학생선발권을 악용하여 특수계층 자녀들을 교육하는 특수목적고, 자율형사립고가 특히 문제됨. (학생선발권은 학교선택권과 양립할 수 있는가?)

한편 사립학교는 국가와 지방자치단체로부터 재정지원을 받고 있으므로 학교법인은 ‘공공의 재산을 사용하여 공적 사무를 처리하는 자’에 해당 함. 따라서 공공의 재산을 사용하도록 위임받은 자는 그 사무(회계) 처리 상황을 위임인(=시민 또는 시민의 대표기관인 의회)에게 보고, 설명할 의무가 있음.- 책무성(accountability) - account 계산서, 보고, 설명기관, 영국의 Local Audit and Accountability Act 2014, 미국의 U.S. Government Accountability Office (U.S. GAO) 참조

굳이 행정법을 인용하지 않더라도, 사인들 사이의 법률관계를 규율하는 민법[제683조(수

임인의 보고의무]에서도 “수임인은 위임인의 청구가 있는 때에는 위임사무의 처리상황을 보고하고 위임이 종료한 때에는 지체없이 그 전말을 보고하여야 한다.” 라고 규정하고 있음.

타인의 노무를 사용하는 방법에는 3가지가 있는데(고용, 도급, 위임), 그 중 위임은 대리인이 자기 책임 하에 위임인의 사무를 처리하는 것이며, 특히 특별한 지식, 기술 등이 요구되는 사무를 처리하는 데 활용되고 있음. 공직자에게 국가 또는 지방자치단체의 사무를 위임하는 경우에도 역시 위임의 법리가 적용된다고 할 것임.

그러나 위임의 경우에 본인과 대리인 사이에는 이해충돌 상황이 발생할 수 있으며, 대리인의 대리권 남용, 사익추구 행위 등의 위험이 상존함. 따라서 대리인의 위임사무 처리 상황을 본인에게 수시로 보고, 설명하도록 할 필요가 있는데, 고도의 복잡성과 전문성이 요구되는 사무나 국가, 지방자치단체의 사무 등 공적 사무에 대해서는 본인이 보고를 받는 것만으로는 부족하고 제3자로 하여금 대리인의 사무처리 상황을 확인, 점검하도록 할 필요가 있으며, 이러한 제3자의 확인·점검 활동을 감사라고 하는 것임.(공공감사의 의의 - 대리인 이론)

따라서 공공기관의 정보 공개만으로는 부족하며(공공기관의 정보공개에 관한 법률), 공개된 정보의 신뢰성을 검증할 필요가 있음. 회계처리의 적정성(횡령, 유용 여부), 이해충돌행위 여부(배임·배임수재 등), 사업의 성과 등을 평가하여야 함(교육사업비, 시설사업비). 사업의 성과는 경제성, 효율성만이 아니라 효과성, 즉 헌법적 가치의 실현이라는 측면에서도 평가해야 함(학습권 보장 등) - 사립학교의 책무성

II. 사립학교의 책무성과 회계감사

1) 사립학교의 회계 : 학교회계와 법인회계

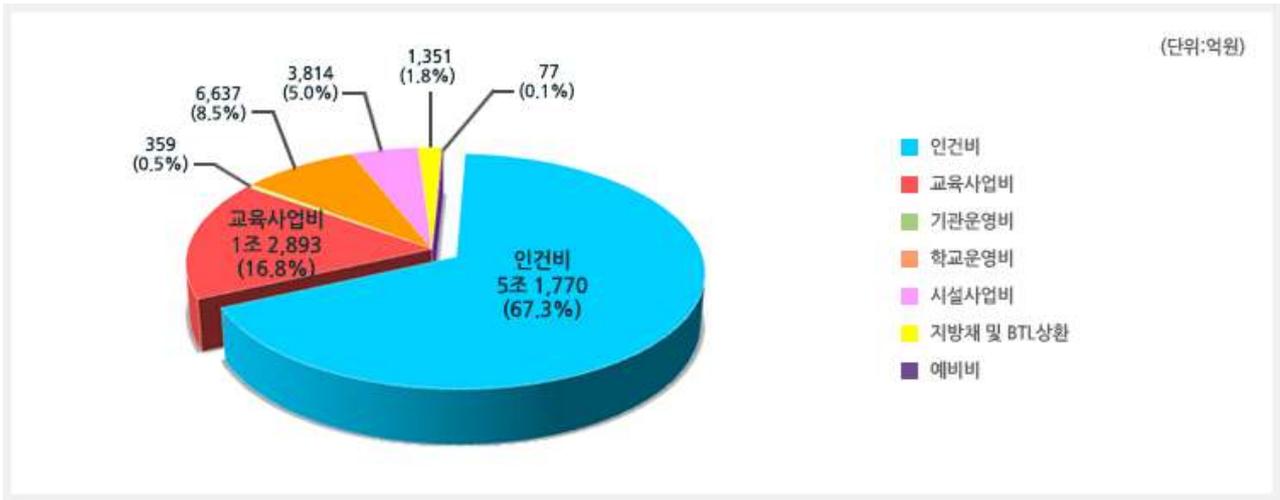
학교회계 - 등록금, 학교운영지원비, 수익자부담경비(급식비, 방과후학교 등), 재정결함보조금(학교운영비, 인건비), 시설사업비(교실, 체육관, 급식실, 시설개선 등 지원), 교육사업비(연구시범학교, 정보화 지원, 외국어교육, 창의·인성교육, 교과교실제, 직업진로교육, 특성화고 취업역량강화, 저소득층학비·급식비·교육정보화지원, 장학금 등)

- 사업기획 및 예산 편성은 교육부⇒교육청⇒교육지원청의 각 담당 부서가 순차적으로 결정하고, 관리·감독하고 있음.

사립학교는 교직원의 인건비와 학교운영비를 지원받고 있으며, 일반고의 3배 이내에서 수업료를 받는 대신 인건비와 학교운영비를 지원받지 않는 자율형 사립고, 특목고 역시

교육사업비, 시설사업비 등은 지원받고 있음.

※서울교육청 2015년 세출예산 76,901억원



2) 사립학교 비리의 유형

- 편·입학, 교직원채용, 물품·급식자재 등 구매, 시설공사, 업무추진비 사적 유용, 교육사업비 유용

- 청원학원 사례(20120618 서울교육청 보도자료)

청원학원은 그 설치·경영하는 5개 학교(유,초,중,고,여고) 행정실을 법인 사무국(법인 정관상 사무과) 산하에 두고, 법인 이사장과 상임이사 윤○○(법인 사무국장 겸임)이 학사행정을 통합 운영하며 학교회계 예산 집행에 불법적으로 관여하였는바, 이번 감사 결과 2007년부터 540,170,890원의 교비를 횡령한 사실을 확인하였다.

청원 초등학교에서는 하계 및 동계 영어캠프를 운영하면서 상임이사의 지시에 따라 캠프에 참여하지 않은 담임교사들에게 수당을 지급한 것처럼 가장하거나 학생들에게 간식을 제공한 것처럼 허위 서류를 꾸며 2008년부터 2010년 사이에 3년에 걸쳐 57,855,000원의 교비를 횡령하였으며, 공사비 명목의 허위 지출서류 작성, 물품구매 서류 허위 작성, 인건비 지급 서류 허위 작성 등의 수법으로 교비를 횡령하였다. 또한 사무국(통합행정실) 직원 가족과 거래업체 대표자 명의로 통장을 만들어, 조성된 비자금을 상임이사의 지시에 따라 입·출금 하는 등 조직적으로 비자금을 조성해 왔다.

청원학원은, 2008년부터 2012년까지 신규교원 41명을 채용하면서 교원인사위원회 심의를 누락하는 등 공개전형 절차를 위반하였고, 이사회의 심의·의결 전에 이사장과 상임이사 주도로 신규임용 대상자를 확정하였으며, 2012년에는 1,2차 시험 순위를 조작하여 3명을 최종 합격시켰고, 교육청에 교원인사위원회 회의록을 허위로 작성하여 보고하는 등, 교원임용 절차 전반에 걸쳐 공정성을 결여하였음이 확인되었다. 한편 서울시교육청은, 교원 신규임용과 관련하여 금품수수 정황이 있다고 보고 이사장과 상임이사 등 관계자를 고발하였다.

- 왕희학원 사례(2012. 4. 서울시교육청 보도자료)

검찰수사 결과 위 법인의 전 행정실장 ○○○은 2007. 11. 7.경 ~ 2011. 4. 8.경까지 법인회계 및 학

교회계에서 559,409,430원을 횡령하고, 2009. 8. 1. ~ 2011. 2. 11.까지 동 법인의 신용카드를 사용하여 금41,927,510원 상당의 재산상 이익을 취하였으며, 그밖에 이사장 소유 계좌에서 710,000,000원을 횡령한 사실이 밝혀졌으며, 현재 3년 6월의 징역형을 선고받아 복역 중에 있다.

이번 특별감사에서는 위 ○○○이 추가로 78,362,830원을 횡령한 사실이 밝혀졌고, 그밖에도 지출 및 사용 근거 없이 수표 또는 현금으로 274,780,202원을 무단 인출한 사실이 밝혀져 수사기관에 고발조치 하였다.

그 밖에도 이사 및 이사장 직무대행자는 학교공사에 관여하여 공사업체로부터 공사가 끝난 후 또는 명절 때마다 현금을 수수하는 등 수차례에 걸쳐 금8,100만원을 수수한 사실이 있고, 학교공사 계약의 대가로 이사장 사택 신축공사 대금을 감액받는 등 회계부정 및 비자금 조성에 관여한 의혹이 제기되어 현재 검찰의 수사가 진행 중에 있다.

한편 왕희학원은 실제 이사회를 개최하지 않고 회의록만 허위로 작성 보관하는 등 이사회가 제대로 운영되지 않아 장기간의 회계부정이 방치되었고, 수익용 재산의 임대보증금 및 임대료 횡령 사건이 발생하는 등 법인의 기능이 마비된 상태였다.

- 위 사례와 같은 전형적인 사학비리는 감사만 정기적으로 이루어지더라도 쉽게 해소될 수 있음.
- 물론 이사회 지배구조의 개혁(개방형이사, 공익이사 등), 이사의 책임 강화(임원취임승인취소, 손해배상책임 등), 학교 자치기구(학교운영위원회, 교무회의 등)의 강화 등은 여전히 필요하다고 할 것임.

3) 적정한 감사가 이루어지지 않는 이유

- ①감사기구의 독립성 결여 : 감사관실이 본청 내의 1개 부서이고, 감사담당공무원이 사학을 관리 감독하는 부서와 순환근무, 감사대상 기관과 교육청 관료기구의 유착관계
- ②감사인력 부족 : 서울시교육청 감사관실의 경우, 실제 감사에 투입할 수 있는 인원은 3개팀 24명, 이 중 사학에 대한 감사를 총괄하고 있는 팀은 1개팀 8명
- ※서울시교육청 감사관실 현황 : 총괄총괄팀 13명(팀장포함), 감사1팀 8명, 감사2팀 8명, 감사3팀 8명, 교육행정지원센터 5명

홈페이지 감사결과 공개 페이지 2014. 12. 31. 현재 「감사결과처리 현황」을 보면, 공립 101, 사립 61로 기재되어 있음. 이 통계를 그대로 믿더라도 단위학교를 주기적으로 감사하는 데 13.7년 이상이 걸린다는 결론

※2015. 4. 1. 서울교육청 산하 학교 현황

	공립	사립	계
유치원	197	691	888
초등학교	558	39	597

중학교	273	109	382
고등학교	115	200	315
특수학교	7	19	26
고등기술학교		2	2
각종학교(초)		1	1
(중)		3	3
(고)	6	2	8
합계	1,156	1,066	2,222

※경기도교육청 최근 3년간 각급 학교 감사현황

< 붙임5 >

최근 3년간 각급 학교 감사 현황

구분		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	계
종합감사 (재무감사)	유						0
	초				2		2
	중						0
	고	32			4	2	38
	특수						0
	계	32			6	2	40
특정감사	유		1	1			2
	초	313	312	111	135	90	961
	중	157	141	107	62	57	524
	고	135	160	303	65	125	788
	특수		1	5	2		8
	계	605	615	527	264	272	2,283
특정사안	유						0
	초			15	13	15	43
	중		2	16	15	11	44
	고		2	65	46	55	168
	특수			1	2	3	6
	계		4	97	76	84	261

따라서 이러한 조직·인력의 한계를 극복하기 위해, 시민감사관 제도를 활용할 필요가 있음.

물론 사립학교의 경우에는 학교법인 이사회가 있고, 감사가 있음.
그러나 학교법인 감사는 이사회가 선출하므로, 감사는 결국 이사장을 위해 일한다고 볼 수 있음.⁵⁾

4) 외부감사의 필요성

따라서 사립학교 학교회계 등에 대한 엄정한 감사가 이루어지려면 독립적인 외부감사인을 선임하여 감사를 위탁하여야 한다.

영국 지방감사원(Audit Commission)은, 지방정부, 주민자치기구, 보건의료서비스, 경찰, 소방 및 긴급구조기관, 공원, 보호관찰위원회, 주택, 교통, 사회보장, 교육 등 96개 분야, 11,000개의 기관에 대하여 외부감사인을 지명하고 있는데, 당초 소속 직원(in-house auditors)을 각 피감기관에 대한 전담 감사관으로 지명하기도 하였으나, 2012년부터는 모든 감사인을 외부감사인(법인도 가능)으로 선임하고 있다.⁶⁾

일본의 경우에는 1997년 지방자치법 제13장에 ‘외부감사계약에 의한 감사’ 규정(제252조의27 ~ 제252조의46)을 신설하여 지방자치단체장이 외부전문가에게 감사를 위탁할 수 있도록 하였다. 포괄외부감사는 1년 단위의 계약으로 감사위원 감사 중 수시의 재무감사를 외부감사인에게 위탁하는 것이고, 개별외부감사는 내부감사의 독립성 결여라는 한계를 보완하기 위하여 시민, 의회 또는 지방자치단체장의 요구하는 특정한 사항에 대한 감사를 외부감사인에게 위탁하는 것이다.

그러나 우리나라는 현행 법제 하에서 감사업무의 민간위탁이 불가능하다. 감사업무는 권력적 행정행위에 속한다고 보기 때문이다.⁷⁾

대신 일정한 한계는 있지만, 현재 상당수 지방자치단체에서 운영하고 있는 시민감사관 제도를 활용한다면, 감사를 민간에 위탁하는 것과 유사한 효과를 거둘 수 있다고 본다.⁸⁾

5) 제19조(임원의 직무)

④감사는 다음의 직무를 행한다. <개정 1981.2.28., 1990.4.7.>

1. 학교법인의 재산상황과 회계를 감사하는 일
2. 이사회의 운영과 그 업무에 관한 사항을 감사하는 일
3. 학교법인의 재산상황과 회계 또는 이사회의 운영과 그 업무에 관한 사항을 감사한 결과 부정 또는 불비한 점이 있음을 발견한 때 이를 이사회와 관할청에 보고하는 일
4. 제3호의 보고를 하기 위하여 필요한 때에는 이사회의 소집을 요구하는 일
5. 학교법인의 재산상황 또는 이사회의 운영과 그 업무에 관한 사항에 대하여 이사장 또는 이사에게 의견을 진술하는 일

제20조(임원의 선임과 임기) ① 임원은 정관이 정하는 바에 의하여 이사회에서 선임한다.

6) <https://www.gov.uk/government/.../audit-commission> 참조 - 1983년 설립된 audit commission은 2015. 4. 1. 자로 지방정부연합(local government association)이 설립한 public sector appointments limited로 대체되었고 여기서 감사계약audit contracts을 관리하고 있음.

7) 「지방자치법」 제104조(사무의 위임 등) ③ 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.

8) 「공공감사에 관한 법률」 제27조(외부전문가 등의 참여) ① 감사기구의 장은 회계·보건·환경·건설 등 전문지식이나 실무경험 등이 요구되는 분야를 감사하는 경우 외부 전문기관 또는 외부전문가를 감사에 참여시킬 수 있다.

5) 시민감사관 운영 실태

지방자치단체들의 시민감사관 운영 실태를 살펴보면, 첫째, 시민감사관의 직무 범위를 고충민원에 대한 조사·처리로 한정하는 지자체(부천시 등)와 종합감사·특정감사 등 각종 감사과정에 참여하도록 하는 지자체로 나뉘고,
 둘째, 직무 권한에 있어서 독자적인 조사·처리 권한을 부여하는 지자체(경기도교육청, 구로구, 서울시 등)와 보조적인 참여로 한정하는 경우,
 셋째, 단체장이 요청한 사안에 대한 조사·감사만 하도록 하는 지자체(경기도교육청 등)와 직권에 의한 감사가 가능하도록 한 지자체(구로구, 서울시)로 나뉜다.
 또한 넷째, 시민감사사무부즈만 임용 형태에 있어서, 상근으로 임용하는 경우와 비상근 형태로만 위촉하는 경우,
 다섯째, 의회의 동의 내지 추천을 받아 임용하는 지자체가 있다(부천시, 서대문구, 구로구).

<시민감사관 운영 실태>

	입법 형태	직무	권한	임용 형태
경기도 교육청	규칙	1.공익제보와 고충민원에 대한 조사·감사 3.교육감이 요청하는 사안에 대한 조사 또는 감사		상근1 비상근6
세종시 교육청	조례	1.교육감이 요청하는 각종 감사과정에 참여	의견제시, 건의	비상근 20명
전라북도 교육청	조례	다음 각 목 중 시민감사관의 참여가 필요하다고 교육감이 결정한 감사 - 10억원 이상의 공사, 2억원 이상의 용역, 1억원 이상의 물품 구매	의견서 제출	비상근 7명
인천시 교육청	조례	1.교육감이 요청하는 각종 감사과정에 참여하여 감사		비상근 50명
서울시 교육청	규칙	1.특정한 감사활동 참여		상근1, 비상근 30명
충청남도 교육청	규칙	1. 민원에 관한 접수, 조사 및 처리 2.제1호의 조사 결과 위법·부당한 처분 등에 대한 시정권고 및 부패행위 등에 대한 시정권고 또는 감사 요구	청렴 옴부즈만	비상근 7명
충청북도 교육청	규칙	1.교육감이 필요하다고 결정한 감사 및 조사에 참여		
인천광역시	조례	4.시장의 요청에 의한 감사 과정에 참여	제보,	
대전광역시	조례	1.위법·부당한 행정처리, 공무원의 부조리 등에 대한 감사청구	제보,건의	

		2.반복 제기되는 고충민원의 공동조사		
대구광역시	조례	1.시민불편·불만사항 제보 4.시에서 실시하는 감사 및 조사 참여		
부천시	조례	민원사항에 대한 조사 및 처리	시정 조치 권고, 의견표명	비상근 1명, 의회동의
고양시	조례	1.행정종합감사·특정감사 등 자체감사 시 참여 또는 자문		
금천구	조례	1.종합감사 등 실지감사 참여		
서대문구	조례	1.행정기관 등의 행위로 ombudsman에게 고충민원을 제출한 사항에 대한 조사·처리 4.그 밖에 구청장이 필요하다고 판단하여 ombudsman에게 부의한 사건의 조사·처리	1.시정 요구, 감사요구, 의견표명 3.조사 결과의 공표	비상근 5명, 의회동의
구로구	조례	1.구민의 감사청구 사항에 대한 감사 2.고충민원에 대한 조사 및 처리 3.ombudsman이 발의한 사안의 조사 및 감사 4.구청장 또는 구의회에서 발의한 사안의 조사 및 감사	시정 조치, 권고, 의견표명 및 이에 대한 내용공표	상근 3명, 의회동의
서울특별시	조례	1.고충민원의 조사·처리 및 조정·중재 2.공공사업에 대한 감시·평가 3.직권에 의한 감사 4.시민감사청구 및 주민감사청구 사항의 조사·처리	시정 조치 및 공무원 등에 대한 징계요구, 조치 결과 회보 요구, 공표	상근 7명

6) 시민감사관 제도 활성화 방안

현재 대부분 비상근 위촉직으로 운영되고 있는 시민감사관을 半상근의 시간선택제 임기제 공무원(정원 제한을 받지 않으며, 겸직 가능)⁹⁾으로 임용하여 일정 기간 단위학교에 대한 감사를 수행하도록 할 수 있다. 즉 민법상 위임계약에 의한 감사의 민간위탁이 아

9) 「지방공무원 임용령」 제3조의2(임기제공무원의 종류) 임기제공무원의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 일반임기제공무원: 예산 및 일반직공무원의 정원 범위에서 임용되어 상근하는 임기제공무원
2. 시간선택제임기제공무원: 예산의 범위에서 법 제25조의3에 따라 통상적인 근무시간보다 짧은 시간(주당 15시간 이상 35시간 이하의 범위에서 임용권자가 정한 시간을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 근무하는 공무원으로 임용되는 임기제공무원

「지방계약직공무원규정」

제9조(복무 등) ① 시간제계약직공무원의 근무시간은 「지방공무원 복무규정」 제2조에도 불구하고 1주당 15시간 이상 35시간 이하의 범위에서 채용계약에서 정하는 바에 따르되, 별 제56조 및 지방자치단체의 지방공무원 복무조례 중 일부 규정을 적용하지 아니할 수 있다.

「지방공무원법」 제56조(영리 업무 및 겸직 금지) ① 공무원은 공무 외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며, 소속 기관의 장의 허가 없이 다른 직무를 겸할 수 없다.

나라 외부감사인을 시간선택제임기제공무원 등으로 임용하여(=고용계약) 사립학교 등에 대한 감사를 전담하도록 위임하는 방식이다.

- 적절한 책임과 권한 부여(감사 계획 단계부터 보고서 작성까지)
- 시민감사관에 대한 교육훈련 : ①공공감사의 의의와 공공감사 기준, ②회계처리, 계약법 등에 대한 이해, ③교육정책사업 및 교육행정에 대한 이해, ④감사 계획 및 실지감사 기법, 보고서 작성법, 감사 결과 처리 등
- 시민감사관에 대한 적절한 보수
- 상근, 반상근, 비상근 등의 적절한 조합

III. 맺는말

학교법인 이사장 등의 비리 행위는 정기적인 감사만 이루어진다면 충분히 예방할 수 있음. 그동안 사학은 감사 사각지대에 방치되어 왔으며, 사건·사고가 발생하였을 때 사후적으로 이를 수습하는 차원에서 사후약방문 식으로 감사가 이루어지는 경우가 많았음.

- 독직사건으로 검찰이 수사하거나, 학내 구성원 사이에 분쟁이 발생하는 경우

특히 교육사업비는 인건비를 제외하고 가장 큰 비중을 차지하고 있음에도 불구하고 완전히 감사 사각지대에 방치되고 있음.

자체감사기구의 독립성 결여, 감사 인력의 부족을 보완하여 사학에 대해 정기적인 감사를 하려면, 외부전문가를 시민감사관으로 임용 또는 위촉하여 적극적으로 활용하는 것이 바람직할 것임.

발제문 3

권력유착형 사학의 전모, 하나고의 부끄러운 민낯

- 학교설립, 학생선발, 교원채용 등 총체적 문제점 -

김 경 자 (서울시의원, 하나고 특위 위원)

I. 들어가며

교육은 세계적으로 마땅한 자원도 경쟁력도 없는 대한민국에서 사람을 키워 그 경쟁력으로 세계에 도전하고 성취하는 것이 유일한 희망인 나라가 되었다.

또한 예로부터 지식 교육은 대한민국 모든 부모의 가장 중요한 화두가 되었다. 사회 계층 이동을 교육을 통해 뛰어 넘는 게 목표가 되기도 하고 대학 간판은 평생의 가장 큰 자산이 되는 사회가 되었다. 즉 어느 순간부터 우리나라 교육은 대학의 서열화를 통해 규정지어진다. 현대 최근 자사고 특목고 등을 통해 고교 서열화가 확대 되는 상황이고 국제중등을 통해 중학교 서열화조차 확대되어 우리 공교육 붕괴가 심히 걱정이다.

통상 SKY로 분류되는 대학의 입학이 고교 교육의 성공의 척도가 되고, 심지어 SKY를 많이 보내는 척도가 지역 부동산 가격의 결정요인이 되고, 해당지역 학교가 고교 평준화 제도가 존치됨에도 불구하고 또 다른 명문교를 규정하는 시대가 되었다.

2010년 3월 하나금융그룹이 은평 뉴타운에 설립한 자사고 인 ‘하나고등학교’는 시장 경제의 가장 말초 조직이랄 수 있는 금융시장 인 은행이 국가가 책임지지 못하는 교육을 하겠다고 비집고 들어와 학교를 설립했다. 하나금융의 자금 지원을 바탕으로 사교육을 배제한 최상의 공교육 시스템을 구축하겠다고 하나고를 개교 했으나 사실상 하나금융의 자금지원은 끊기고 학교가 수행하는 다양한 최고급 귀족 교육시스템은 고가의 기회비용을 놓고 고민하는 상황이 되었다.

더욱 가관은 얼마 전에는 김승유 하나고 이사장의 “조희연 자사고 놔두면 시장이 알아서 할 텐데”라며 조희연 교육감에게 자사고 문제를 시장 경제에 맡겨 놓아야 한다는 기사를 보았다. 과연 공교육의 문제가 시장 경제에서 결정된 일인지 이런 철학으로 운영하는 사학이 교육 현장의 모범적 평가를 받는 현실이 심히 우려되는 지점이다. “서울시하나고특혜조사특별위원회”는 지난 약 4개월간 공식·비공식적으로 진행된 조사를 통해 밝혀낸 학교법인 하나학원과 서울시 간의 부지 임대차계약의 문제점, 학교설립 인허가의 문제점, 자립형사립고에서 자율형 자립고로의 전환과정에서의 절차상 하자, 하나금융의 재단법인전입금의 중단과 임직원자녀특례입학, 서울시의 장학금 과다 지급 문제 등이 있으며 조사과정 중 신입생 모집에 있어서 성적조작, 교원임용에 있어서 절차 생략, 학교폭력사건의 은폐 등 위법사항이 다수 발견되어 현재 서울시교육청에서 특별감사를 진행 중이다.

이에 “서울시하나고특혜조사특별위원회”는 오는 10월 23일 종료예정이었으나 하나고 등학교 문제 전반에 대한 추가적인 조사를 진행하기 위해 6개월간 그 활동기간을 연장하기로 결정하였다.

하나고등학교 문제는 가장 정의롭고 투명하며 민주적이어야 할 공교육의 현장에서 사학이 권력과 유착하여 특혜를 받아 학교를 설립하고 그 특권을 유지하며 사학을 운영하는 과정의 문제점을 종합 세트로 드러내고 있다. 특히 이러한 문제가 발생한 것은 하나고등학교 뿐만 아니라 당초에 부당한 계약을 체결한 서울시와 부당함을 알면서도 이를 묵인한 서울시교육청 모두의 책임이다.

하나고 인허가를 앞둔 부적절한 돈거래 관련

하나고는 이명박 대통령이 2003년 서울시장 시절 뉴타운 개발을 하면서 뉴타운 지역에 우수 학교 설립을 위해 추진했다. 하나금융은 2008년 4월 30일 학교 설립 우선협상대상자로 지정됐다. 시교육청은 법인 설립 요건을 검토해 2008년 10월31일 학교법인 설립을 인가했다.

여기에 김승유 당시 하나금융지주 회장(현 하나학원이사장)과 김정태 하나은행장 (현 하나금융지주회장) 공정택 당시 서울시교육감의 부절절한 ‘돈거래’도 불거진바있다. 김회장은 하나고 설립 인허가를 하기 직전 서울시교육감 선거 때 공 교육감에게 후원금을 건넨 사실 등으로 검찰에 소환돼 조사를 받았다. 검찰은 하나금융이 자사고 인가권이 있는 공 교육감에게 건넨 돈의 대가성 여부에 주목했었다. 김승유 하나학원이사장과 김정태 하나금융지주 회장이 공 교육감에게 300만원과 200만원을 각각 후원했는데, 대가성이 성립되지 않아 무혐의 처리를 받은 후 공 교육감은 당선되자마자 하나고를 하나금융이 원하는 대로 허가해줬다. 앞뒤 관계를 봤을 때 거래를 했다는 비판이 맞을바 있고 현재 시점 당시의 인허가 특혜를 바라볼 때 이는 명백하다.

학교설립 인허가 관련 특혜

결론은 하나고 설립은 이명박대통령 당선직후 김승유이사장님의 선제안으로 이루어진 사업입니다.

경과를 보면 서울시가 우선협상대상자를 유치한게 아니라 중앙일보 2007년 12월31일 16면 기사를 보면 .김승유 이사장이 자사고 설립의사를 밝힌다.

김이사장님의 설립의사 기자인터뷰는 우선협상 재공고가 나가기도 전이다.

- 2007년 12월19일 대통령선거
- 2007년 12월24일 대교 우선협상지위반납
- 2007년 12월 27일 김승유하나금융지주자사고설립계획 인터뷰
(중앙일보 16면 기사 인용)
- 2008년 2월 21일 우선협상 재협상모집공고
- 2008년 3월 우선협상제안자 모집 마감
- 2008년 4월 30일 하나금융우선협상지정

2008년 5월1일 당시 서울시교육기획관 인터뷰내용에 따르면 기사를 보고 연락하여 은평뉴타운 자사고와 길음뉴타운 자사고 지역중 어느 곳이 좋은가 물어 면적이 넓은 은평뉴타운을 김승유이사장이 선택했다는 기사가 있다.

“자립고 시범운영 끝나는 해 자사고 아닌 자립고로 개교”

“전국단위 선발 프리미엄 누리려 무리하게 자립고 신청”

서울시교육청은 2008년 12월31일 하나금융의 학교법인인 하나학원이 신청한 ‘하나고 설립계획’ 을 최종 인가했다. 서울에선 첫 번째 자립형사립고였다.

그날은 교육부가 시범 운영 중인 자립형 사립고의 시범운영을 폐기하기로 발표한 다음날이다. 교육부 장관이 폐기한 자립형 전국단위로 학생선발이 보장된 자립고의 경우 교육부 장관에게 지정권한이 있음에도 하나고는 서울시교육청의 인가만 받고 개교했다. 교육부와 서울시교육청에 따르면 학교법인 하나학원은 2008년 12월 29일 공문으로 ‘하나고 설립 및 자립형 사립고 지정 사전 협의’ 를 서울교육청에 요청했고, 교육청은 31일 하나고에 ‘자립형 사립고 지정서’ 를 보냈다. 학교 설립 신청부터 허가까지 걸린 시간은 3일이다. 공정택 교육감이 이끌던 당시의 서울교육청은 하나고 개교 시점(2010년 3월) 이 자립고 시범운영이 종료되는 시점(2010년 2월) 이후란 점을 알면서도 자립고 인가를 내줬다.

결과적으로 하루도 자립형사립고로 운영된 적이 없는 하나고를 자립형사립고에서 자율형 사립고로 전환한 학교가 갖는 권리를 행사하고 있다.

그 특혜는 전국단위 학생 선발과 학생 전형의 학교 자율권이다.

학교법인 설립 특혜와 자립형사립고 지정의 법적요건 미비 “자립고, 교육부장관 지정 사항임에도 교육감 인가 받아”

또한 학교법인 설립과 자립형사립고 지정서를 교부한 2008년 12월 31일 당시 하나금융은 학교 건물은 고사하고 토지 임대차 계약조차 하지 않은 시점이다. 즉 학교 설립을 위한 실체도 없이 하나금융의 이사회 회의록만을 공증해 제출한 채 자산 “0” 원으로 등기된 학교 법인설립인가와 자립형사립고 지정이 된 것이다. 학교 설립자금의 출연조차 되지 않은 상황에서 학교 설립 출연계획서만으로 자립형 사립고로 지정이 된 것이다. 사립학교법에 따른 학교법인설립의 기본 요건인 자산의 출연이 이루어지지 않은 상황에서 하나금융지주 김승유 이사장의 도장만 간인으로 찍힌 “토지임대차계약서 (안)” 이 재산의 등기부등본이나 전자정부법에 의한 재산확인 대체 증빙으로 제출되었다.

또한 당시 자립고의 지정 권한은 교육부 장관임에도 서울시 교육감이 인가했다.

몇 시간 만에 일사천리로 자립고에서 자사고로 전환

하나고는 2010년 3월 자립고로 개교해 같은 해 6월 자사고로 전환했다. 2010년은 노무현 정부 때 도입된 자립고의 시범운영기간이 끝나고 MB정부의 ‘고교 다양화’ 정책에 따라 자사고가 도입되려던 시점이다. 기존 자립고들도 2010년에는 대부분 자사고로 전환했다. 그럼에도 불구하고 하나고가 자립고로 설립 인가 신청을 낸 이유는 자립고가 갖는 프리미엄 때문이다.

자사고는 해당 지역에서만 학생을 뽑을 수 있지만 자립고는 전국단위로 학생 선발이 가능하다. 이전에 설립되어 자립고로 개교 운영되던 민족사관고, 상산고등 더불어 단 하루도 자립고로 운영된적이 없는 하나고가 단기간 내 전국적인 명문고로 부상할 수 있었던 배경이다.

하나고가 자립고에서 자사고로 전환되는 과정도 석연치 않다. 교육부는 2010년 2월 자립고 시범운영 종료를 앞두고 하나고를 비롯해 자립고 7곳에 자사고 전환을 요구했다. 하나고는 시범운영 기간이 끝난 뒤에도 자사고로 전환하지 않고 버티다 박노현 교육감 취임 하루 전날인 2010년 6월 30일 돌연 자사고 전환을 신청했다. 이어 △서울교육청의 자사고 지정 교육부 협의 요청 △교육부의 자사고 지정 협의 결과 교육청 통보 △자사고 전환 지정 고시 등 신청·지정 절차가 모두 하루 중 몇시간 만에 끝났다.

이를 두고 진보진영 인사로 분류됐던 광 교육감 취임 이후 하나고 문제가 불거질 것을

우려, 황급히 자사고 전환을 진행했다는 지적이 나온다. 익명을 요구한 한 교육계 관계자는 “교육청과 교육부가 광노현 교육감 취임 직전 하나고의 자사고 전환 절차를 하루 만에 끝낸 것은 하나고에 대한 특혜가 탄로날까봐 이를 또 다른 특혜로 덮은 사례”라는 주장도 있다.

토지 임대료 특혜 관련

하나고에는 서울시가 651억 원에 매입한 토지인 학교부지를 50년 임대하되 재임대가 가능하도록 하여 총 100년간 일반고에 대비 1/5 임대료에 임대했다. 결국 공교육 붕괴에 정부가 직·간접적으로 뒷돈을 대주고 있는 격이다.

또한 서울시가 토지 임대차계약을 체결하면서 '뉴타운 도시재정비촉진조례'에 따른 조성원가 대비 0.5% 임대료 율을 적용하면서 강남3구 제한규정을 두었다.

이는 또 다른 헌법상의 교육평등권을 침해하는 모순성을 만들었다.

이렇게 무리수를 둔 것은 은평 뉴타운 지역 교육환경 개선을 위한 교지 확보의 경우가 아니면 '공유물 및 물품관리법'상 “사립학교 교지” 임대료율 조항을 적용하여 2.5% 이상을 적용해야하기 때문이다.

실제로 노원구의 대진고등학교가 “공유물 및 물품관리법” 상의 사립학교 율율로 2.5%를 적용하고 있다.

또한 은평 뉴타운 자사고 모집공고에는 분양원가의 5%를 원칙으로 하되 서울시가 제시한 조건을 적극 협조할 경우 0.5%까지 가능하도록 하겠다고 공고를 했다. 직전에 우선협상지위를 반납한 대교도 4.5% 임대료 율로 협상을 진행하다 비싼 임대료와 까다로운 절차를 이유로 포기하고 반납했다. 그러나 하나금융에는 아무런 조건 제시도 없이 처음부터 0.5%를 전제로 협상을 진행했다. 하나고는 강남북 교육격차 해소한다고 도시재정비 특별법과 동법 조례에 의거 도시재정비 지역 교육환경 개선 한다는 명분으로 공유재산 및 물품관리법의 사립학교 교지 임대료 율보다 낮은 토지 임대료 율을 조성원가 대비 0.5%를 적용 받아 연간 약 30억 가량 감면받고 있는 특혜를 받고 있습니다.

즉 도시재정비 지역의 교육환경을 위해 특혜 임대료로 다른 학교 임대료보다 대폭 싼 10%~20%만 내고 있습니다. 서울시가 예산을 한해 30억 가까이 간접 지원해온 것입니다.

낙후지역 교육환경 개선을 위한다고 특혜 임대료 내면서 실제 학생 선발은 국제중 출신이나 강남3구 학생을 위한 특권 교육으로 운영 되어온 부분인 것입니다.

토지 임대차 계약서에는 뉴타운 재정비 촉진조례의 임대료 율을 적용한 원칙에 맞추어 하나고 학생 모집 지역을 강남북 교육격차해소란 명분으로 서울권 모집으로 제한했다. 그러나 학교설립인가는 고사하고 토지 임대차 계약도 체결하지 않은 가칭 하나고를 서울시교육청은 학생선발 방법으로 임직원 자녀 전형은 전국에서 20% 선발할 수 있도록

하나고 지역별 입학생 현황

구분	2010년		2011년		2012년		2013년		2014년		2015년		전기간 평균			
	학생수	비율	비율(전체)	비율(서울)	참고(인구)											
서울	174	100%	180	100%	184	100%	184	100%	187	100%	183	100%	182.0	88.8%	100%	100%
강남3구	52	29.9%	41	22.8%	35	19.0%	34	18.5%	41	21.9%	42	23.0%	40.8	19.9%	22.4%	16.8%
강남전체	117	67.2%	106	58.9%	100	54.3%	91	49.5%	111	59.4%	111	60.7%	106.0	51.7%	58.2%	58.1%
강북전체	57	32.8%	74	41.1%	84	45.7%	93	50.5%	76	40.6%	72	39.3%	76.0	37.1%	41.8%	41.9%
은평구	9	5.2%	13	7.2%	11	6.0%	9	4.9%	12	6.4%	9	4.9%	10.5	5.1%	5.8%	5.0%
국제중(영문대위)	-	-	-	-	21	11.4%	22	12.0%	3	1.6%	22	12.0%	17.0	8.3%	9.3%	2/370개교
비서울	24		25		20		19		23		20		21.8	10.7%	-	
강정고시 등	4		0		1		1		0		1		1.2	0.6%	-	
일직원전환	40		40		40		40		40		40		40.0	19.5%	-	
전체	202		205		205		204		210		204		205.0	100.0%	-	

※ 서울교육청에서 유문해 의원실에 제출한 자료
 자립형사립고 지정서에 허가했다.

장학금 이중지원관련

(사회보장법 한부모지원법등 법률에 의한 지원 +계약서 장학금지급규정에 따른 지원)

이 부분을 하나고 이사장등 관계자들은 토지의 무상사용을 요구했으나 임대료를 내는 대신 장학금으로 받는 것이란 주장을 합니다.

하나고는 개교 첫해 1학년 8개 학급으로 시작한다. 학급당 인원은 25명이다. 하나금융은 하나고에 매년 약 25억 원의 법인전입금을 투입해 우수 학교로 키울 계획이었다. 수업료는 일반고의 3배 정도인 435만 원 정도다. 하나고와 서울시는 저소득층등사회적 배려 대상자 등을 위해 각각 정원의 15% 정도에게 장학금을 지급하기로 2009년 투지 임대차 계약서에 명시 했다.

그런데 2011년11월 초중등교육법과 시행령이 개정되어 경제적 사회배려자에 대한 법적 근거가 마련되어 교육비가 지급되고 있다. 또한 교육비의 이중지원을 금지 하고 있다. 그래서 2012년부터 서울시가 2009년 작성된 계약서에 명시된 장학금조항을 조정하려했으나 하나고가 이를 거부해오다 올해는 의회가 삭감한 예산을 연체료까지 계산해 내놓으라는 장학금 청구의 소가 진행 중이다. 물론 당연히 계약서의 계약 조항은 “법률 등이 바뀌면 조항을 변경하여야한다” 는 계약 변경 조항도 포함되어 있다.

장학금은 예산이며 정책이다.

또한 예산의 집행은 모두 법적 기준에 따른다. 법률이 새로 제정되어 사회보장법에 따른 저소득층 자녀 또 한부모지원법에 따른 한부모자녀등의 교육비(수업료, 급식비, 수련회비, 체험학습비, 교과서대, 교복구입비 등)가 집행된다면 법 제정전 어려운 아이들을 위한 아이들을 위하여 삽입된 장학금 의 이중지원 조항은 마땅히 조정되어야한다.

그러나 마치 개인에서 하듯이 계약내용이니 무조건 장학금을 내 놓으라는 주장이다. 이는 일반고 뿐만 아니라 서울시내 타 자사고와의 형평성에도 어긋나는 일이다.

하나금융 자사고, 임직원 자녀특별전형 “사실상 기여 입학제”

“느그 아버지 뭐시하노?”가 고등학교입학 조건

부모를 잘 만나 좋은 고등학교 자녀 특별전형 특혜를 받는다면?

감수성이 풍부한 청소년이 학교에서 계층 간 위화감을 느낀다면?

대부분의 학부모들은 분노할 것이다.

하지만 이런 학교가 서울에 있다. 우리나라는 대학교조차 기부금 입학이 금지되고 있다.

‘하나고등학교’가 임직원 자녀를 정원의 20%까지 선발하도록 해 ‘기여 입학제’ 특혜 논란이 그것이다. 하나고는 20%의 학생이 하나은행 임직원 특별전형으로 입학한다. 전교생 600명중 120명의 임직원 자녀라고 했을 때, 이들은 부모의 직업에 의해 고등학교 입학자격이 주어진 것이다. 기본적으로 자사고와 일반 학교 간 서열화도 문제거리와, 학교 내 학생간 서열화도 생기게 될 것이다. 이는 공교육의 틀을 무너지게 하는 일이다.

이 학교 설립 주체인 하나금융지주의 직원 복지를 위해 공교육을 이용하고 있다는 비판이 일고 있음에도 임직원 자녀를 20%까지 특별전형으로 선발하는 안을 서울시교육청이 2016년 선발전형에도 확정 승인했기 때문이다. 서울시교육청은 2008년 12월 하나고 자립형사립고 지정서에 단서를 붙여 전국 단위 모집을 허용했다. ‘하나금융 임직원 자녀의 경우 전국 단위로 선발’하도록 승인한 것이다.

시교육청이 붙인 단서가 일반적으로 용인할 수 있는 범위가 아니라고 보고 있다. 하나고토지 임대차 계약서 5조 2항에 ‘시교육청의 학교설립계획 인가와 학생선발방법 등에 대한 승인과정에서 합리적인 범위 내에서 조정할 수 있다’고 명시되었지만 특정 계층 자녀만 모집 범위를 달리한 건 합리적이지도 않고 조정범위도 벗어났다는 판단이다. 특위는 “부지 임대차계약서에도 명시되지 않은 하나금융 임직원 자녀 전국단위 모집 규정이 어떤 이유로 지정서에 삽입됐는지 의심이 가는 지점이다.

임직원 자녀 특별전형은 사실상 기여 입학제라는 지적이 이어지고 있다. 공교육이 기업의 ‘사원 복지용 도구’로 활용되고 있다는 점이다. 부모의 지위를 이용해 아이들의 미래를 담보 받는 것과 다름없는 것이다. 우리 교육제도 하에서는 국내 대학들도 기여 입학제를 허용하지 않고 있다. 하물며 기업의 직원 복지를 위해 공교육을 이용하는 것이 문제다. 국가가 공교육을 사학에 맡기는 사학제도의 틈새를 하나금융이 비집고 들어온 것이다.

문제는 입시전형

하나고는 개교 첫해 학급당 25명씩 200명을 뽑는다. 이 가운데 60%(120명)는 일반전형으로, 나머지 40%(80명)는 특별전형으로 선발한다. 특별전형 가운데 40명(전체 모집 정원의 20%)은 하나금융 임직원 자녀 중에서 뽑는다. 즉, 전교생 600명중 120명이 하나금융 임직원자녀이다. 애초 하나금융은 자사고 설립 신청을 할 때 계열사 자녀에 대해 30%의 특례 입학할 것을 요구한 것으로 알려졌다. 하나고는 하나금융이 5년전 845억원을 출연해 설립한 자립형 사립고다. 하나금융은 2011년까지 매년 25억원을 기부금으로 지원했지만, 2012년 하반기부터 이를 중지했다. 2013년 은행·보험·금융지주회사법 시행령 개정안 단서조항에 '출연회사 임직원에 대한 대가성이 있으면 공익법인에 대한 출연을 금지한다'라고 돼 있기 때문이다. 현재 하나고 신입생 200명 가운데 40명(20%)은 하나금융 임직원 자녀들에 대한 특별전형으로 뽑고 있다

다만 2013년 대가성 없는 순수 사회공헌활동으로서의 출연만이 허용되었다. 하나금융의 2009년 이후 하나고 설립 운영에 출연한 출연금이 임직원자녀 특별전형을 대가성 있는 출연으로 위법하다고 금융당국은 판단하였다. 해서 임직원자녀전형을 포기하여야하나 반대로 하나금융의 출연을 포기하여 학교 법인이 수익용 재산을 헐값에 매각해야할 만큼 재정적 어려움에 처해 있다. 대외적으로는 사회 공헌활동이라고하며 실제로는 복지용 출연이란 이중적 입장을 고수하고 있어 벌어지는 상황이다.

남녀 성비 조정의 문제

양성평등 기본법에 따르면 어느 한성이 70%를 넘지 못하도록 규정하고 있다.

학교 교육을 어디서 받았냐가 평생 사회 계층을 가르는 기준이 되는 현실에서 여성이라는 이유로 교육의 기회가 자신도 모르는 사이에 부정되고 차별 받았다는 현실은 명백한 여성들의 기본권 침해이다. 현대 유은혜의원실 자료에 따르면 탈락한 여학생의 대체 합격자조차 차순위로 합격되는 것이 아닌 순위 조작이 되었다는 사실에 다시 놀란다.

하나금융의 출연금지와 의심스런 기부금

학교를 설립한 하나금융이 설립당시의 계약을 어기고 최근 3년간 학교 운영비(전입금)를 한푼도 내지 않은 것으로 드러났다. 하나금융 임직원 자녀들 특혜성 입학유지를 의도 때문이다.

학교법인 하나학원 김승유 이사장과 오세훈 서울시장은 2009년 1월 23일 '하나고 부지 임대차계약'을 체결했다. 이 계약서에는 하나학원이 50년간 서울시로부터 학교부지를 임차하면서 학생 납입금 대비 8:2 이상의 전입금(학교운영비)을 내도록 명시돼 있다.

이 규정에 따라 하나학원 설립주체인 하나금융지주는 2010년 25억, 2011년 25억, 2012

년 10억 5천만원의 운영비를 학교법인에 각각 납부했다.

하나고의 기부 내역을 보면 대부분이 개인기부지만 기업기부도 제법 많다. CJ 제일제당, 효성, 코오롱유화부문, 웅진씽크빅, 동부메탈, 현대산업개발, 부영주택, 이노션 등 대기업 계열을 포함해 고려아연, 중앙건설, 동양석판, 미래신용정보, 태산엘시디, 웰컴퍼블리시스월드와이드, 대용산업, 동강메디칼시스템, 동강메디피아, 세아상역, 세한사, 대한제당, STS반도체통신, 아인에셋투자자문, (주)웰컴퍼블리시티월드와이드, 디자인하우스, 미래신용정보, TCC동양, 원창홍업, 시몬느, 한국정보공학, 아이엠투자증권, 우리ETI 등이 명단에 이름을 올렸다. 기업기부는 거의 모두 후원 액수를 비공개이며 수천만 원에서 수억 원대에 이를 것으로 보인다. 일각에서는 이들 기업들이 하나금융과 협력관계를 맺고 있거나 금융거래에서 도움을 받고 있다고 주장하고 있다. 실제로 이를 뒷받침할 근거도 나온다.

예를 들면 광고회사인 현대차그룹 계열 이노션과 디자인하우스는 하나금융 거래처이다. 이노션은 하나금융지주의 TV광고 제작을 대행하고, 디자인하우스는 하나은행의 사외보를 1986년 창간부터 지금까지 28년간 계속하고 있다. 또한 현대산업개발이 학교 설립공사를 시행한 후 수억 원을 기부한 것을 두고 건축사인 동료 시의원은 전형적인 공사 대금 부풀리기 에 따른 리베이트성 기부란 지적을 한바 있다. 또한 지속적 기부자와 고액 기부 임직원중 임직원자녀 전형으로 입학한 자녀가 있다는 점도 주목해 볼 대목이다. 이들 중 일부는 지속적으로 수차례 기부하거나 연말에 고액 기부를 하기도 했다.

상황이 이렇다보니 기부 의도의 순수성을 의심하는 목소리가 나오는 것도 무리는 아니다.

주목할 점은 기업기부의 대가성·보은선 논란과 관련된 내용을 온오프라인 상에서 찾아보기 힘들다는 것이다. 이 사실이 여론에 노출되기를 꺼려한 하나금융이 적극적인 해명보다는 감추기에 급급했던 탓이다. 근본적인 해결 방안 제시가 아닌 ‘손바닥으로 하늘을 가리는’ 식의 이런 미봉책은 차후 또 다시 논란이 제기됐을 경우 더 큰 ‘부메랑’으로 돌아올 가능성이 높다는 점에서 하나금융과 하나고 측의 태도가 아쉽다.

그때그때 다른 입장변화

순수 사회공헌 활동이란 명분으로 법을 벗어난 금액을 포함하여 845억 원을 출연 하고 대가성 입학을 임직원 복지정책상 포기 못한다는 이중성의 문제가 대두된다.

이에 대해 하나금융은 기업이 돈을 내 학교를 지었다면 당연히 그 기업 임직원 자녀에게 일정 부분 입학을 허용해야 하는 것 아니냐고 주장한다. 하나금융 측은 “학교를 짓는 데 수백억 원을 투자 했으니 일정 부분은 직원 만족을 위해 직원에게 돌아갈 필요가 있다”고 말하며 임직원 전형을 주장하고 관철 시켰다. 그러나 직원복지용으로 대주주와 고객의 이익에 반하는 천억 가까운 출연을 했다는 것은 은행법등 금융지주법 위반을 스스로 인정하는 것이다.

더욱이 제1 대주주가 9.8% (8월27일일 현재 서울시 “하나고 특혜조사위원회” 에 참석한 하나금융회장 증언) 소유한 국민연금인 상황에서 일반 국민들이 이를 납득 할까?

기업설립 자사고 “서울과 지방은 달라”

만약 기업들이 자기 회사 직원 복지를 위한다며 직장조합아파트를 분양하듯, 직원 복지용 휴가 콘도를 준비하듯, 학교를 세우고 자사 직원 자녀를 입학시키면 어떻게 되겠는가?

설립당시 고교 비평준화 지역인 포항 울산 등에 위치한 포철고등 기업이 현지에 거주하는 직원 자녀교육을 위해 직원 복지용으로 설립한 학교와 고교 평준화 지역인 서울에 설립한 하나고는 지방 거주 직원 자녀를 위한 학교는 출발점을 달리한다.

하나금융과 서울시교육청은 같은 자립형 사립고인 포항제철고와 광양제철고가 임직원 자녀를 중심으로 전형을 하고 있는 점을 감안했다고 강조한다. 그러나 현재 전국적으로 자사고는 포항제철고, 광양제철고, 민족사관고, 전주 상산고, 부산 해운대고, 현대 청운고 등이 있다. 서울시교육청 관계자는 “출연을 하나금융그룹에서 했다. 자사고 중 포항제철고(60%), 광양제철고(77%)도 임직원 중심으로 운영된다. 하나고는 임직원 중심으로 신청이 들어온 학교다. 타당성이 있다고 여겨 인가해줬다. 하나금융에서 학교를 세운 것이나 마찬가지로 그런 취지에 따라 허가했다” 고 말했다. 즉 “돈 냈으니 권리” 라는 금융 대출업의 천박한 주장을 공교육 영역에서 하는 것이다.

하나고와 포항제철고는 태생부터 다르다. 포항제철고는 1981년 지방에서 설립됐다. 처음부터 자립형 사립고였던 게 아니다. 하나고는 교육 수요가 많은 서울에 설립된 첫 자사고다. 포항제철고는 경북 지역의 포스코 임직원 자녀를 입학 대상으로 하지만, 하나고는 전국의 하나금융 임직원 자녀를 대상으로 한다.

그러나 백번 양보해 기업이 자사고를 설립할 수 있다.

그러나 하나고 설립당시 초중등교육법의 자사고 설립요건중 기업설립의 경우 다음 요건을 모두 충족할 것을 전제로 한다.

1. 학교장이 입학전형을 실시하는 지역일 것
2. 종업원의 복지증진을 위하여 기업체가 출연하여 설립한 학교법인이 경영하는 학교
3. 지방재정에 의존하지 아니하는 학교

2015년 현재의 기업설립 자사고 요건

가. 종업원의 복지증진을 위하여 기업체가 출연하여 설립한 학교법인이 경영하는 학교

나. 제91조의3에 따른 자율형 사립 고등학교 중 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제2조제3호의 혁신도시, 「기업도시개발 특별법」 제2조제1호의 기업도시, 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제2조제1호의 경제자유구역과 그 밖에 법률에 따라 정하여지는 도시 또는 구역 등으로서 교육부령으로 정하는 지역에 위치한 기업이 교육부령으로 정하는 기준과 절차에 따라 단독으로 또는 공동으로 출연하여 지원하는 학교

다. 국가 및 지방자치단체의 재정보조를 받지 아니할 것.

즉 서울은 기업설립자사고가 가능하지 않은 지역입니다.

하나고는 직원복지용으로 기업이 설립한 학교가 아닙니다. 사회공헌활동으로 출연 설립한 학교입니다.

학교 안에서도 위화감 조장 우려

자연스럽게 형성 혼재된 계층 간 학생 집단이 아닌 다문화가정 생활보호대상자등 사회적 배려 대상 자녀들과 금융회사 임직원 자녀등과 상류집단이 기획 적으로 선발된다. 일부는 자신들의 자녀를 자립형 사립고에 안 보낸 경우도 있다. 감수성이 풍부할 나이에 계층 간 위화감 속에서 잘 적응할까, 일반계 고등학교 보다 더 힘들게 학교생활 하게 되는 않을까 염려되는 지점이다. 현재 논란이 되는 학교폭력등 학생 생활지도에 있어 절차를 지키지 않은 문제와 함께 학생간 생활지도의 형평성이 우려되는 지점이다.

교사 채용의 문제점

하나고는 최근 2년간 공개채용 절차를 거치지 않고 이사장 면담으로만 기존 기간제 교사 6명을 정교사로 전환했다. 2014년과 2015년 임용된 6명의 교사가 공채 없이 이사장 면담만으로 채용된 내용을 이사회 회의록을 통해 알 수 있었다..

하나고는 전체 교사 중 절반 이상이 기간제 교사다. 외부 교사 지망생들은 물론, 내부 기간제 도일 과목 교사들에게도 정교사 채용 사실을 알리지 않고 몇 사람에게만 정규직 전환 기회를 준 것이다.

또 2009년과 2011년 회의록 등을 보면 30여명의 교사를 정교사와 기간제 구분 없이 채용한 것으로 보인다. 공개채용 절차 없이 기간제 교사를 정규직으로 전환하거나, 임용 사유와 절차가 다른 정교사와 기간제 교사를 구분 없이 채용하는 것은 모두 사립학교법 위반에 해당한다.

특혜 조사위에 나온 하나고 교장은 “부정한 방법으로 교사를 뽑은 게 아니라 2년 전에 정상 절차로 들어온 사람이니까 필기고사를 면해준 것”이라며 “위법이라고 생각하지 않고 사학의 관례로 그렇게 운영하는 학교들이 있다”고 해명했다. 아마도 이는 대다

수 사학들이 이처럼 하고 잇을 개연성이 있어 사학의 끊임없는 교사채용 비리의 모습이 라고 생각된다.

하나고에 대응하는 하나고 관계자들을 바라보며

하나고 사태에 대해 대응하는 하나고 학교 관계자 및 학부모님들 모습을 보며 ‘사회지도층인사’ 라는 말의 의미를 되짚어봅니다. 교묘하게도 직간접으로 하나고의 설립 인허가 운영과 학부모들의 관계 속에 연관 될 수밖에 없다. 그들은 “불의는 눈감아도 불이익은 절대 용납 못한다 ‘는 모습이다.

사회지도층이란 말에는 권력이나 금력이 아니라 그가 속한 시대의 정신적인 가치를 주도해나가는 인물이라는 뜻이 담겨 있습니다.

이들은 이권에 초연하고, 언제나 약자의 편에 서 있으며, 절망적인 처지에 놓였을 때 마지막 구원의 손길을 드리워주는 사람들이라고들 믿어왔다.

그런데 이 사회지도층 인사들이 오히려 보통 사람들보다 못한 윤리의식, 도덕관념을 지니고 있음을 보았다. 하나고에 대해 품었던 동경심은 결국 죄다 환상이요 허상이었던 것이다. 그런데 묘하게도 우리는 사회지도층인사들의 ‘타락’에 분개하고 신랄하게 비난하지만, 여전히 학부모의 입장에 처하면 명문고 입시에 붙잡고 매달린다. 그래서 우리 모두와 사회의 ‘행’ ‘불행’의 척도가 지금 서있는 사회의 교육을 바라보는 시민의식의 척도가 된다고 본다.

교육은 국가 100년 대계를 위한 공공재이다.

하나고의 임직원 자녀 특혜를 인정해 주는 것은 공교육의 틀을 부정하는 것이다.

교육을 통해 계층 문제를 완화하려는 그동안의 노력들이 수포가 된다. 교육이 공공재가 아닌 사유재로 전락하면 교육제도의 근간이 흔들릴 수 있다.

사립학교 설립자가 자기들 이해관계를 대변하는 사람들에게 특혜를 주는 것은 사회적 형평성에도 부합하지 않는다. 국가가 책임져야할 교육의 영역을 민간에 맡기며 공교육의 근간이 흔들리고 사학재단 운영이 사회 공공성의 목적이 아닌 사업적 영역으로 운영되는 현실을 바로 잡아야 한다고 본다. 그리하여 일반고 전성시대를 통한 자라나는 미래 세대의 교육을 체계적으로 통제하여야 한다. 교사 채용의 경우 교육청 위탁 교사 임용 제도를 확대하여 교사의 자질향상과 검증의 객관적 절차를 마련해야한다고 본다.

별첨: <하나고등학교 특혜 의혹 진상규명 특별위원회 행정사무조사 활동 경과보고>

- 권력유착형 사학의 전모, 하나고의 부끄러운 민낯 -
- 학교설립, 학생선발, 교원채용 등 총체적 문제점 드러나 -

우리 서울특별시의회 하나고등학교 특혜의혹 진상규명을 위한 행정사무조사 특별위원회는 지난 4개월여 동안 학교법인 하나학원과 하나고등학교의 각종 의혹에 대한 진실을 규명하고자 노력해 왔으며 조사과정 속에서 서울특별시와 서울특별시교육청 그리고 사학이 서로 협조하여 하나고 설립 및 운영에 있어서 과도한 특혜와 비리를 제공·묵인해 온 정황들을 밝혀냈다.

이번 행정사무조사의 대상인 하나고등학교는 지난 2010년 3월 개교한 자율형 사립고등학교로, 우리나라 굴지의 금융기업인 하나금융그룹의 출연에 의해 설립되었다.

하나고등학교는 「미래 인재를 양성하는 교육공동체」라는 슬로건을 바탕으로 나라의 미래를 선도하고 개척해 나갈 수 있는 인재를 키운다는 비전을 제시하였으나, 실상은 이러한 비전과 매우 다른 모습을 보여주고 있는 것이 사실이다.

하나고등학교는 대기업을 모체로 설립하였다는 점에서 설립 당시부터 각종 특혜 제공에 대한 의혹이 끊임없이 제기되어 왔으며, 기숙사 비를 포함한 연간 학생 부담금만 하더라도 1천 5백여만 원에 이르는 등 귀족학교라는 오명이 꼬리표처럼 따라다녔다.

우리 특별위원회는 이러한 의혹들과 관련하여 김승유 전 하나금융지주 회장, 김정태 현 하나금융지주 회장 등 관련자들을 증인으로 채택하여 논란의 진위여부를 파악하고 각종 관련 서류와 정황을 낱낱이 조사·분석하였고, 그 결과 이러한 의혹들의 상당부분이 사실인 것으로 드러났다.

먼저 서울특별시는 하나학원과 학교부지 임대차계약을 체결하면서 임대료는 학교부지 공급가격의 5%를 원칙으로 하되, 협상 과정 중에 서울시가 부여한 조건을 성실히 이행할 경우 0.5%까지 적용이 가능하다고 명시하면서도 실제로는 어떠한 조건도 부여하지 않은 채 처음부터 최저 임대료율을 적용하였다. 이 결과 서울시는 하나학원에게 약 30억 원이라는 임대료 감면 특혜를 제공한 것이다.

더욱이 부지 임대차계약의 내용으로 서울특별시의 장학금 지급 의무사항과 강남·서초·송파 등 특정 지역을 배제하도록 하는 내용을 포함시킴으로써 헌법이 보장하는 평등교육의 대원칙에 위배되는 부당한 계약을 체결하였다.

우리 특별위원회는 이러한 문제의 직접적인 당사자인 오세훈 전 서울시장을 증인으로 채택하여 그 진위여부에 대한 답변을 들어보고자 하였으나, 오세훈 전 시장은 이를 정쟁의 대상으로만 치부하면서 문제를 회피하고자 불출석하기에 이르렀으며, 우리 특별위원회는 이에 대해 과태료를 부과하는 조치를 단행한 바 있다.

또한 하나고등학교는 학생선발에 있어서도 의도적으로 남녀학생 비율을 조정하기 위하여 학생들의 입학성적을 조작하였고, 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」에 따른 조치를 위반하면서까지 유력자 자녀의 학교폭력 문제를 감추기에 급급하여 유력자 자녀학생을 전학시키는 것으로 사건을 무마해버리는 등 학교운영에 있어서도 교육기관으로서

의 책임감과 상식을 벗어난 행태를 보였다.

뿐만 아니라 서울특별시교육청도 마땅히 제출되었어야 할 관련 서류가 제출되지 않았음에도 불구하고 단 하루 만에 하나고등학교를 자립형사립고에서 자율형사립고로 전환 시켜주는 등 사립학교의 관리·감독기관으로서의 책임을 다하지 않은 정황이 밝혀졌다.

그 밖에도 하나고등학교는 교원채용에 있어서도 「사립학교법」에 따른 공개전형을 거치지 않았으며, 이사회 회의록의 서명을 막도장으로 날인하여 위조하는 등 이사회 회의록 작성에 있어 위법이 드러났다.

더 큰 문제로 현재 학교법인 하나학원은 하나금융그룹 임직원 자녀 입시전형을 유지함에 따라 하나금융그룹으로부터의 출연이 중단된 상태이다.

이로 인해 학교법인 하나학원은 수익용 기본재산을 매각하거나 기부금을 학교전입금으로 지급하는 등 재정적으로 불안정한 상태에 직면해 있으며, 이는 당초의 서울특별시와 체결한 학교부지 임대차계약에도 위반되는 것이다. 더욱이 하나학원은 이에 대한 문제해결 의지를 보이지 않고 있어 자칫 학생들의 교육활동에까지 지장이 초래될까 우려되는 상황이다.

이에 우리 특별위원회는 서울교육의 공공성과 책임성에 비추어 지금까지 밝혀진 문제들의 조속한 해결의 필요성을 통감하면서 서울특별시와 서울특별시교육청, 그리고 하나금융그룹과 하나학원 및 하나고등학교가 서울교육의 공공성과 책임성에 기초하여 다음 사항을 조속히 이행할 것을 강력히 요구하는 바이다.

첫째, 특정학교에 대한 장학금의 과다 지원은 교육의 불평등을 심화시킬 뿐만 아니라 사회공헌에 이바지하려는 학교설립 본래 취지에도 부합하지 않는 것이므로 서울특별시와 하나학원은 평등교육의 헌법정신을 반영하여 기존의 부지 임대차계약을 조속히 변경하라!

둘째, 하나금융그룹과 하나학원, 그리고 하나고등학교는 학교운영의 정상화를 위해 하나금융그룹 임직원 입학전형을 폐지하여 안정적인 출연확보가 이루어질 수 있도록 조치하라!

「은행법 시행령」이 개정되었음에도 하나금융그룹 임직원 입학전형을 계속 유지하겠다는 것은 사회공헌이라는 학교설립 취지에 반하는 것일 뿐만 아니라 학교재정의 악화를 초래하고 이에 따른 피해는 결국 학생들에게 돌아갈 수밖에 없다. 따라서 하나학원은 공교육의 막중한 소임을 다하는 사학기관의 책임성을 지금이라도 보여줘야 할 것이다.

셋째, 서울특별시교육청은 특별위원회의 행정사무조사로 밝혀진 입시부정, 인사비리, 이사회 회의록 허위작성, 학교설립과정의 특혜 등을 철저히 감사하여 관련자 처벌을 통한 학교운영의 조속한 정상화에 매진하라!

마지막으로 이번 하나고등학교 사태로 인하여 선의의 재학생에게 피해가 가거나 하나

고등학교 학생 전체가 매도되는 등 불이익이 발생되어서는 안 될 것이다. 서울특별시교육청은 이러한 점을 유념하여 학생들의 학사운영과 학업수행에 어떠한 차질도 발생하지 않도록 대책을 마련하여야 할 것이다.

앞으로 우리 특별위원회에서는 서울특별시교육청감사, 국회의 국정감사와 더불어 학교 사태에 관한 한 점의 의혹도 발생하지 않도록 행정사무조사 기간을 연장하여 철저한 진상조사를 계속해 나갈 것이다. 이 과정에서 관련법령 등의 위반사항이 밝혀질 경우 해당 관계자들에 대한 형사 고발 등 강력한 조치를 취할 것임을 밝힌다.

사학 비리와 부패의 원인과 그 해결 방안

임 재 홍 (사학분쟁조정위원회 위원)

I. 들어가며

1. 사립대학의 문제 상황

현재 사립대학은 3가지 유형의 문제 상황에 직면해 있다.

하나는 상지대와 같은 경우로서 사립대학의 부정부패와 사회적 해결로서 임시이사가 파견되었으나 비리전력이 있는 구재단에게 대학의 경영권을 돌려준 경우이다. 이러한 정상화가 행정기관의 결정에 의해 이루어진 점에서 충격적인 사건이었다.

둘째는 중앙대의 경우로서 대자본의 학교인수와 신자유주의적 대학경영으로부터 오는 위기상황이다. 이러한 위기상황은 자본의 욕구를 국가가 조절없이 정책적으로 받아들여 지난 20여년간 일관적으로 추진하고 있는 점에서 향후 교육계 내에서 타당성과 수용성 여부에 대해서 진지한 고민이 필요하다.

셋째는 성화대와 같이 부실 사립대학으로 지정되어 강제 폐교된 경우이다. 학생들의 교육권이 침해되고 교원과 교직원들은 고용승계 없이 해직되어 버렸다. 원래 사립대학 강제 퇴출정책은 대학구조조정사업의 목록에는 들어있지 않았지만 5.31정책에 포함되어 있던 대학설립자유화 정책으로 인한 대학의 공급과잉문제를 해결하기 위해 도입된 정책으로 볼 수 있다. 향후에도 공급과잉문제를 해결하기 위하여 신정부에서도 강력하게 밀어붙일 가능성이 크다는 점에서 대학구조조정의 원칙과 기준을 설정하기 위한 노력이 요구된다. 위 세 유형의 대학은 별개인 것 같지만 반드시 그렇지는 않다. 모든 것의 뿌리에는 사립 학교법인의 ‘비영리성’에도 불구하고 ‘영리’ 추구에 대한 욕구라는 점에서 공통적이다. 비리를 통해 영리를 추구하든, 아니면 합법적인 방식으로 영리를 추구하든 대학의

공공성은 훼손될 수밖에 없다. 강제퇴출위기에 빠진 소위 부실사립대학은 비리법인을 둔 결과일 가능성이 높아 문제의 뿌리는 같다.

2. 사립대학 구조조정과 부패발생 요인의 증가 가능성

부실대학 퇴출정책은 현 정부에서 더 강력하게 추진될 가능성이 있다. 이 경우 구조개혁을 위한 법적 근거는 종래 계류 중인 「사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률」과 유사한 내용이 될 수 있다.

물론 자발적 퇴출정책에만 의존할 것으로 보이지는 않는다. 교육부 업무보고 중에 “학사관리 및 경영실태가 취약한 대학에 대해서는 구조조정 추진”이 들어 있고, 그 방식은 “정부재정지원제한 대학→학자금대출제한대학→경영부실대학→퇴출”이라는 이명박 정부의 강제퇴출정책도 고스란히 들어 있다.

중요한 것은 이러한 구조조정정책에 사립학교법인이 어떻게 반응할 것인지의 문제이다. 만약 입법을 통해 자발적 퇴출을 할 정도의 특혜를 부여한다면 사립학교법인은 자발적 퇴출의 길을 갈 것이다. 그러나 그렇지 못한 경우 정부는 강제퇴출을 선택할 수 있다.¹⁰⁾ 이 경우 사립학교법인은 정부 정책에 저항할 것이며, 동시에 사립학교에서의 부정·부패 가능성은 더 커질 것이다. 이런 상황이 예상된다면 사립학교의 부정·부패에 대한 적절한 수단의 마련이 필요해질 수 있다.

II. 사학 비리와 부패의 원인

사학에서 비리와 부패가 계속적으로 발생하는 원인을 찾으면 다음과 같다.

1. 이사장(혹은 설립자) 1인 지배구조

종래의 사립학교법은 사학비리가 가능한 구조를 제공하고 있다. 사립학교법상 이사회의 권한은 경영뿐만 아니라 교무·학사 등 학교행정까지 관여할 수 있도록 되어 있다.¹¹⁾ 즉 사립학교 경영과 운영이 연결되어 있고, 경영주체인 이사회가 학교를 지배할 수 있도록 하고 있는 구조에 의하여 가능한 것이다.

즉 이사회 구성은 전적으로 이사장 혹은 설립자에 일임되어 있다.¹²⁾ 따라서 이사장

10) 강제퇴출의 경우 사립학교법인의 부정·부패는 법인재산 및 폐교의 근거가 될 것이다.

11) 사립학교법 제16조 이사회의 기능: 이사회는 다음 사항을 심의·의결한다. ① 학교법인의 예산·결산·차입금 및 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항, ② 정관의 변경에 관한 사항, ③ 학교법인의 합병 또는 해산에 관한 사항, ④ 임원의 임명에 관한 사항, ⑤ 학교법인이 설치한 사립학교의 장 및 교원의 임명에 관한 사항, ⑥ 학교법인이 설치한 사립학교의 경영에 관한 중요사항, ⑦ 수익사업에 관한 사항, ⑧ 기타 법령이나 정관에 의하여 그 권한에 속하는 사항

12) 설립시 작성되는 정관에 임원의 구성에 대해서 규정하도록 되어 있다. 그리고 이사중 1인은 정관이 정하는 바에 의하여 이사장이 되도록 되어 있다. 따라서 설립자가 직접 이사장을 겸하거나 아니면 간접적으로 통제가능한 사람을 이사장으로 임명할 수 있다. 대부분은 배우자나 직계존비속이 그 대상이 된다. 이것은 이사장뿐만 아니라 이사

혹은 설립자는 이사에 대한 임면권을 행사하고, 나아가 이사의 결원이 보충시 사립학교법상의 규제사항¹³⁾만 피하면 언제든지 관할청의 승인을 얻어 취임이 가능하다.¹⁴⁾ 따라서 설립자가 이사회를 전적으로 통제할 수 있는 상황이 가능해지며 여기서 독단적인 학교경영이 가능해진다.

문제는 독단적인 경영을 넘어 이사회를 장악하면 설립자나 이사장은 교무·학사등 학교행정까지 지배할 수 있게 된다. 그 연결고리가 바로 “학교법인이 설치한 사립학교의 장 및 교원의 임면에 관한 사항” 이 이사회의 권한으로 되어 있는 사립학교법 제16조 1항 5호이다. 학교장임면은 이사회의 권한이지만 사실상 이사장이 행사할 것이다.¹⁵⁾ 그런데 이사회가 임명한 학교의 장은 다시 하위보직에 대한 임면권을 행사한다.¹⁶⁾

<표 1> 법인경영권과 학교 운영권의 연결

경영상의 자율영역	학교자치영역
경영: 이사회	학교행정: 학교운영의 당사자들
이사장 -> 이사 선임 -> 이사회 구성/운영 -> 학교의 장 임면 -> 보직 교원 임면 -> 교원임면권의 행사(일부 대학)	

이렇듯 사립학교는 자치와는 거리가 먼 상향식의 지배구조이다. 또한 경영과 학교행정이 분리되지 않은 구조로 되어 있기에 결과적으로 이사장이나 설립자 1인이 경영과 학교행정 전체를 지배할 수 있는 가능성을 부여하고 있다. 경영을 담당하고 있는 이사회가 학교행정까지 지배할 수 있기 때문이다. 이러한 구조가 바로 사학비리를 가능하게 한다. 물론 사립학교법은 법인회계와 학교회계를 분리시키고 있고(동법 제16조), 이사회의 권한과 학교장의 권한을 분리시켜 놓고 있지만(제20조의2 제1항 제3호) 앞서 본 지배구조상의 문제로 인하여 의미없는 사문화된 규정이 되어 버리게 된다.

일부 논자들은 비리사학의 경영자를 처벌하면 되고 사립학교법을 개정할 필요는 없다고 주장한다. 그러나 사학비리를 원천적으로 가능하게 하는 법적 구조를 변경하지 않고서는 끊임없는 조사와 처벌의 악순환이 될 것이 분명하다. 따라서 제도적 개선이 오히려 필요하며 여기에 사립학교법 개정의 필요성이 생기는 것이다.

2. 공적 관리구조의 허점

1) 강력한 법적 규제수단과 부실한 관리

사립학교법이 사학 비리의 방지를 위하여 두고 있는 제재로는 임원취임승인취소, 임원 직무집행정지, 임원선임 제한, 임시이사의 선임, 학교법인의 해산, 수익사업정지명령, 학교장에 대한 해임요구, 형사처벌 등이 있다. 이외에도 초·중등교육법과 고등교육법에서도 제재규정을 두고 있다. 모두 강력한 규제수단들이다.

들도 그러하다. 사립학교법 제10조와 제14조 참조

13) 개정전 사립학교법 제21조 (임원선임의 제한), 제22조 (임원의 결격사유) 등

14) 개정전 사립학교법 제20조 임원의 선임과 임기

15) 개정전 사립학교법 제53조 (학교의 장의 임면 <개정 1990.4.7>)

16) 고등교육법 제15조와 초중등교육법 제20조에 규정되어 있다.

문제는 이러한 강력한 규제수단이 있음에도 지속적인 부정 및 비리가 벌어지고 있는 현상을 어떻게 설명할 수 있는가 하는 점이다. 해답은 부실한 감사제도에서 찾을 수 있다.

1979년부터 2009년까지 교과부 종합감사를 한 번도 받지 않은 사립대학은 4년제 대학 78교(49.7%), 전문대학 59교(43.7%)에 달한다. 1회 받은 대학은 4년제 대학 58교(36.9%), 전문대학 57교(42.2%)이다. 교과부 종합감사를 한 번도 받은 적이 없는 대학에는 언론에 부정·비리 내역이 보도된 대학도 다수 포함되어 있다.¹⁷⁾

<표 2> 1979~2009년 사립대학·전문대학 교과부 종합감사 실시 현황

구분		0회	1회	2회	3회	4회	5회	계
대학	대학수	78	58	18	2	1	0	157
	비율(%)	49.7	36.9	11.5	1.3	0.6	0.0	100.0
전문대	대학수	59	57	14	4	1	0	135
	비율(%)	43.7	42.2	10.4	3.0	0.7	0.0	100.0

자료출처: 한국대학교육연구소, 사립대학 부정·비리 실태와 개선방안 연구, 2010.

감사 결과에 따른 조치도 미약하여 부정·부패에 대한 효과적인 대책이 되지 못하고 있다. 2007년부터 2009년까지 통계를 보면 교과부 종합감사에 따른 후속조치로서 2,097명에게 신분상 조치를 내렸으나, 이 가운데 134명(6.4%)만이 징계조치를 받았고, 1,338명(63.8%)이 경고, 625명(29.8%)은 주의 조치에 그쳤다.

<표 3> 2007~2009년 교과부 사립대학 종합감사 조치 사항

구분	신분상 조치(명)				행정상 조치(건)					
	징계	경고	주의	소계	고발	시정	개선	통보	기타	소계
지적사항	134	1338	625	2,097	2	81	38	128	19	268
비율(%)	6.4	63.8	29.8	100.0	0.7	30.2	14.2	47.8	7.1	100.0

자료출처: 교육과학기술부, 국정감사 제출자료, 2007~2009

따라서 대학별 내부 감사도 부실한데, 공적 관리에 해당하는 교과부 감사까지도 미흡하기 때문에 강력한 규제수단이 종이호랑이로 전락하게 된다. 그러나 공적 관리가 철저하게 이루어질 가능성이 있다면 상황은 바뀔 수도 있다.

2) 중대한 범죄행위가 아니거나, 학교의 정상적인 운영에 영향을 주지 않는 비리에 대한 대책 결어

사립학교법상 규정된 임원취임승인취소 등 강력한 제재들은 한결같이 그 사유가 중대하거나 법인 또는 학교운용상 중대한 손해가 생길 우려가 있다고 인정되는 경우에 한정되고 있다.

예를 들어 임원취임승인취소조치(사립학교법 제20조의2)의 경우 그 사유는 ① 사립학교법, 초·중등교육법 또는 고등교육법의 규정을 위반하거나 이에 의한 명령을 이행하지

17) 홍성학, 사립대학의 부정·비리의 유형과 현황, 윤지관·박거용·임재홍 외, 사학문제의 해법을 모색한다, 실천문학사, 2012, 126쪽.

아니한 때, ② 임원간의 분쟁·회계부정 및 현저한 부당 등으로 인하여 당해 학교운영에 중대한 장애를 야기한 때, ③ 학사행정에 관하여 당해 학교의 장의 권한을 침해하였을 때, ④ 관할청의 학교의 장에 대한 징계요구에 불응한 때 등 네 가지이다.

그러나 이와 같은 취임승인취소는, “그 사유를 들어 시정을 요구한 날부터 15일이 경과하여도 이에 응하지 아니한 경우에 한한다” 고 하여 그 요건과 절차를 엄격히 한정하고 있다. 따라서 학교법인이 시정조치를 하면 임원취임승인취소조치를 취할 수 없다.

다만 시정을 요구하여도 시정할 수 없는 것이 명백하거나 회계부정, 횡령, 뇌물수수 등 비리의 정도가 중대한 경우에는 시정 요구 없이 바로 임원취임승인을 취소할 수 있도록 하고 있다.¹⁸⁾ 즉 시정할 수 없는 것이 ‘명백’하거나 비리의 정도가 ‘중대’한 경우에만 가능한 것이다. 따라서 이러한 정도에 이르지 아니하면 문제가 있어도 제재를 가할 수 없게 된다.

이러한 문제는 임원직무집행정지(사립학교법 제20조의3)의 경우에도 마찬가지이다. 임원직무집행정지는 임원취임의 승인취소를 위한 조사 또는 감사가 진행 중이거나 임원취임승인 취소를 위한 시정요구 기간 중 해당 임원이 계속 직무를 집행할 경우 법인 또는 학교운영상 ‘중대한 손해’가 생길 우려가 있다고 인정되는 경우에 한해서 직무집행정지를 명할 수 있도록 하고 있다.

학교법인의 해산(사립학교법 제47조) 역시 그 요건이 비리 등으로 인하여 ‘학교법인의 목적의 달성이 불가능한 때’로 좁혀져 있다.

특히 임원취임승인취소조치(사립학교법 제20조의2)의 사유 중의 하나인 ‘회계부정 및 현저한 부당 등으로 인하여 당해 학교운영에 중대한 장애를 야기한 때’의 경우를 보면 분명 비리나 부패가 있었고, 관할청이 이를 인지하여 시정을 요구한 경우 해당 학교법인이 관할청의 요구에 따른 ‘시정’을 하는 경우 임원취임승인취소조치를 할 수 없다. 또한 회계부정에 대한 책임을 물어도 학교법인이 내적으로 ‘경미한 조치’를 취하면 그 만이다.

이러한 법적 책임 구조하에서는 회계부정을 저지르지 않는 것이 더 이상한 일이 될 것이다. 즉 사립학교법에서 외관상으로는 ‘강력한’ 책임을 묻는 구조이지만 실상은 전혀 비리나 부패에 대처할 수 있는 공적 관리 체계가 아닌 것이다. 따라서 부패구조에 대한 개별적·구체적 대처수단을 마련할 필요가 있다.

3) 임시이사 파견 사유 해소 후 구재단의 경영권 복귀

이명박 정부는 과거 세상을 떠들썩하게 사학비리를 저질러 물의를 빚어서 교육현장에서 퇴출되었던 대표적인 비리사학들을 모두 복귀시켰다. 이 과정에서 편향된 사유재산 논리가 주로 작용했다.¹⁹⁾

18) 사립학교법시행령 제9조의2는 이처럼 시정요구 없이 임원취임승인을 취소할 수 있는 경우를 관할청이 시정을 요구하여도 요구기한 내에 시정할 수 없는 것이 명백한 경우, 임원이 학교법인 및 학교의 회계 등에서 「대학설립·운영 규정」 제7조제1항, 「사이버대학 설립·운영 규정」 제7조제1항 및 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」 제13조제1항에 따라 확보하여야 하는 당해 학교법인의 수익용기본재산의 30퍼센트 이상(고등학교 이하의 학교법인의 경우에는 50퍼센트 이상)에 대하여 회계부정한 사실이 법원의 판결 또는 관할청의 감사에 의하여 명백히 확인된 경우, 그리고 임원이 학교법인의 재산을 횡령하거나 교직원 채용 및 시설공사 등과 관련하여 금품을 수수한 사실이 법원의 판결 또는 관할청의 감사에 의하여 명백히 확인된 경우로 정하고 있다.

19) 자세한 것은 임재홍, “사학분쟁조정위원회의의 위헌성과 그 개편방향”, 민주법학 제46호, 2011 참조.

<표 4> 사학분쟁조정위원회에서 진행된 구재단 복귀 일지²⁰⁾

2009년 6월 18일	영남대: 영남대 전이사장인 박근혜 종전이사 추천한 4인을 포함한 정이사 7명 선임
2009년 11월 5일	서일대: 학교 설립자 이용곤이 추천한 이용곤의 아들 이문연, 조카 이재연과 친구 등 7명 이사 중 4명 선임, 그중 이재연을 이사장으로 선출
2010년 1월 1일	조선대: 7명의 정이사 임명, 2월 1일 박 전 총장의 아들 박성섭이 추천한 주광일 변호사 추가 선임.
2010년 2월 22일	세종대: 7명의 정이사 선임, 주명건 전 이사장 5명 추천
2010년 8월 9일	상지대: 김문기 추천 인사 4명, 교과부 추천 2명, 구성원 추천 2명, 임시이사 1명 결정
2011년 7월 14일	대구대: 종전이사 추천 인사 3명, 구성원 추천 2명, 교과부 추천 2명 선임 동덕여대: 구재단 추천 인사가 5명, 학교 측 추천 2명, 정부 추천 2명 선임 대구미래대학: 구재단 추천한 인사 4명, 구성원 추천 인사 3명
2011년 12월 22일	광운대: 종전이사 추천 인사 4명, 학내 구성원 추천 2명, 관할청 추천 1명
2012년 7월 12일	경기대: 종전이사 추천 3명, 학내구성원 추천 2명, 교육부 추천 2명(임시이사 1명 포함). 덕성여대: 종전이사 측 4명, 학내구성원 추천 2명, 관할청 추천 1명

그런데 이들 대학들은 예산 회계, 인사, 시설 등의 분야에서 집중적으로 비리가 적발되어 임시이사가 파견되었던 대학들이다.

<표 5> 교육부 종합감사 결과 분야별 지적사항 (2001~04년 7월)

(단위 : 건수)

구분	법인	예산·회계	연구비	입시	학사	인사	시설	기타	계
국립 대학	0	62	25	18	21	37	22	12	197
사립	소계	128	201	34	59	76	126	90	779
	대학	64	108	19	32	45	65	43	418
	전문대학	64	93	15	27	31	61	47	361
합계	128	263	59	77	97	163	112	77	976

주1) 대상대학 : 35개교(대학-국립8, 사립13, 전문대학-사립14)

자료 : 교육인적자원부, 정기국회 국정감사 제출자료, 2004년

20) 김재훈, 이명박 정부의 비리사학재단 복귀정책과 그 문제점, 윤지관·박거용·임재홍 외, 사학문제의 해법을 모색한다, 실천문학사, 2012, 162-164쪽 재편집.

이러한 법인정상화의 결과만을 놓고 본다면 결과적으로 사학비리를 조장하는 것이라고 평가할 수 없다.

III. 사립대학 비리와 부패의 해결 방안

1. 2005년 사립학교법 개정에 대한 평가

17대 국회에서 여당인 열린우리당은 4대 개헌입법의 하나로 사립학교법 개정을 추진하였다. 2005년 국회의장의 직권상정과 한나라당을 제외한 3당의 합의로 2005년 12월 9일 개정안이 의결되었다.

<표 6> 사립학교법 개정에서 발생하는 갈등 지점

<ul style="list-style-type: none"> - 개방형(또는 공익) 이사제 도입여부(찬성-반대) - 이사회 내 친인척 이사의 비율여부(33%-20%) - 교직원임명권의 주체(학교장-법인) - 비리임원복귀시점(불가-10년-5년-2년) - 대학평의회 내지 학교운영위원회의 인정 여부(인정-불인정) - 임원취임승인취소요건(강화-완화) - 예결산심의권의 귀속 여부(대학자치기구의 참여 인정-불인정) - 교육관련 당사자(교수회, 교사회, 직원회, 학생회, 학부모회등)의 법제화(인정-불인정)

2005년 개정법의 내용을 보면 ① 개방형 이사제와 감사제 도입, ② 이사회회의록의 의무제사항 설정 및 회의록의 공개 의무화, ③ 임원취임 승인취소의 요건을 넓혔고 절차도 명확히 함, ④ 임원선임의 제한 사항을 강화, 즉 이사회 구성에서 각 이사상호간에 친족관계에 있는 자가 정수의 4분의 1을 초과하지 못하도록 규정, ⑤ 또한 비리나 중대한 위법으로 승인취소, 파면, 해임된 자의 임원취임 승인 요청 조건을 강화하고 이때 이사의 2/3 이상의 찬성을 얻도록 하였다. ⑥ 임원의 겸직 금지범위를 확대하고, ⑦ 임시이사의 선임, 해산, 임기에 대해서 그 선임 사유를 구체화하고, 임시이사의 임기제한(2년) 규정을 삭제하였다. ⑧ 임시이사 파견학교의 정상화를 위한 이사 선임의 절차를 신설하였고, ⑨ 학교의 장의 임기에 제한을 두고 학교 장의 해임요구를 강제화하였으며, ⑩ 대

학교육기관에 교육에 관한 중요사항을 심의하게 하기 위하여 대학평의원회를 의무적으로 설치하였다.

2005년 개정된 사립학교법은 사학비리의 척결이라는 목적을 위한 수단 들을 규정하였다. 즉 이사와 감사의 일부를 학교운영위원회나 대학평의원회의 추천에 의하여 임명하는 것은 소위 기존의 이사와는 다른 임면방식을 통해서 사학비리에 대한 내부 고발을 가능하게 한다는 사고에 입각한 것이다.²¹⁾ 문제는 이러한 개방형 이사제와 감사제의 효과가 발생하려면 개방형 이사와 감사를 제대로 추천할 수 있는 학교운영위원회나 대학평의원회의 존재를 전제한다. 그러나 사립학교법 개정 이후에도 부정이나 비리는 지속되는 점을 보면 이러한 접근법에도 한계가 있음을 알게 된다. 2008년이후에도 사립대학 부정·비리 실태는 그 이전과 큰 차이가 없다.²²⁾

<표 7> 2006년도와 2007년도 유형별 지적건수(교과부 감사)

유형별	법인운영	설립인가	인사관리	입사학사	예산회계	장학연구비	시설관리	기타	계
지적사항	51	1	49	72	107	7	32	3	319

2. 박근혜정부의 사립대학 대책안에 대한 평가

박근혜 후보는 “사학부패방지법” 제정에 대한 ‘2013 교육연대’의 제안에 찬성 입장을 보였다.²³⁾ 또한 사립학교법 개정과 관련해서는 “자율성을 보장하되 비리나 잘못은 바로 잡아야 한다”며 기존 입장을 강조했다.²⁴⁾ 그러나 “사학부패방지법” 제정이나 부패방지를 위한 「사립학교법」 개정은 공약에 들어있지 않았다. 또한 인수위 보고서, 교육부 업무보고에도 빠져 있다. 이를 보면 사립학교 비리의 척결에 대해서는 특별한 관심이 없다는 것이며, 다른 말로 하면 종래의 공적 방식, 즉 교육행정기관이나 감사원의 감사, 검·경의 수사 등에 의존하겠다는 의미이다. 그러나 이런 방식이 종래 사립학교 비리 척결에 효과가 없었음은 누구나 알고 있다.

부정부패 척결의 문제는 아니지만, 유사한 것으로 사립대학의 재정적 책무성 확보를 위해 재정·회계 투명성 지표를 개발('13.5)하고, 적립금의 사용내역 투명화 추진(사립학교법 개정, '13.12) 정책이 있다. 그 내용 중에 재정·회계 투명성지표를 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법시행령」에 따른 대학정보공시 항목에 반영('13.12)하고, 법정부담금 부담의무 충족, 수익용 기본재산의 학교운영경비 부담비율 법정기준 수익률 충족, 적립금 적립한도 준수 등을 지표화 하는 부분이 포함되어 있다(업무보고 제24쪽).

사립학교법 시행령의 개정도 이와 연관되어 있다. 2013년 3월 20일 교육과학기술부는 대학 재무·회계의 투명성 제고 및 외부 감사의 공신력 제고를 위하여 외부회계감사에 대한 감리 규정을 마련하고, 대학교육기관을 설치·경영하는 학교법인의 감사증명서 제출 의무화 관련 규정 등을 정비하는 차원에서 「사립학교법 시행령」을 개정하였다.

이러한 재정·회계의 투명성 정책은 종래 교육행정기관이나 관련 학자들도 제시했던 것

21) 임재홍, 사립학교법 개정의 의미와 향후과제 - 대학평의원회를 중심으로 -, 민주법학 30호, 2006 참조.

22) 홍성학, 113-121쪽 참조.

23) <http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001813725&CMPT_CD=P0001>, 오마이뉴스

24) 2012.10.18 강원도 춘천 강원대학교 60주년기념관에서 가진 강원지역 총학생회장단과 간담회. <<http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2012/10/18/0505000000AKR20121018118500001.HTML>>

중의 하나이다. 대표적으로 이주호/ 박정수/ 김승보는 사립대학 지배구조의 문제점으로 ① 설립자(혹은 후계자) 중심의 지배구조, ② 대학의 주요 이해당사자에 개방되지 못한 지배구조, ③ 투명성이 결여된 지배구조²⁵⁾를 지적한 후, 그 대안으로서 ① 이사회 의 책무성 강화²⁶⁾, ② 대학 경영의 투명성 강화, ③ 대학 지배구조에 대한 규제 완화²⁷⁾를 들고 있다.

이중 대학 경영의 투명성 강화의 이유로서 “대학간의 정당한 경쟁을 통해 개별대학의 경쟁력을 강화하고 고등교육에 관한 사회적 관심과 투자를 일으켜 대학발전을 도모”를 들고 있다. 즉 신자유주의적 고등교육의 개혁을 위해서 필요하다는 것이다. 그리고 그 구체적인 방안으로 “예결산서의 공개”, “이사회 의결사항 공시”, “대학에 대한 감사의 강화”를 들고 있다. “대학에 대한 감사의 강화”의 수단으로 “현재 당해 회계연도 입학정원이 2000명 이상인 대학에 한정되어있는 감사증명서의 제출을 전 대학법인으로 확대하고, 사립대학의 외부감사는 학교회계 및 법인회계의 재무제표에 관한 신뢰성을 검증하는 회계감사 외에 어떠한 형태로든지 사립대학의 재정 운용이 관련된 법령, 규정, 관할청의 지침 등에 따라 적절하게 이루어졌는가에 대한 준거감사(이행감사)가 포함”될 것을 제시하고 있다.²⁸⁾

개정된 사립학교법 시행령의 주요내용은 이러한 재정·회계의 투명성 정책과 맥락을 같이 하고 있다. 이러한 제도는 사립대학의 비리나 부패방지를 위한 간접적 수단이 될 수는 있다. 문제는 이런 장점에도 불구하고 외부감사는 재무제표 작성의 적정성을 검토하는 제도이기 때문에 반부패의 직접적인 수단이 되지 않는다는 점이다. 또한 교과부가 감리를 실시할 수 있게 됨으로써 대학구조조정 수단의 남용되지 않을까 하는 우려도 있다.

여하튼 재정·회계 투명성 제도의 도입은 긍정적이나 이것만으로 반부패의 수단으로는 큰 의미가 없다는 점이다. 따라서 사립학교에서의 반부패정책을 위한 충분한 수단이 필요하다.

3. 족벌체제에 기인하는 비리의 타파 수단

1) 족벌체제의 문제점

우리나라 사립대학의 문제 중의 하나가 족벌체제라는 점이다. 비리나 부정 역시 이러한 구조에 기인하기 때문에 외부에서 찾아내기가 쉽지 않다. 2005년의 개정 사립학교법은 이러한 족벌체제에 균열을 낼 수 있는 요소가 있었고, 따라서 이 개정 법률에 대한 사립학교법인의 저항은 실로 광기어린 모습으로 연결되었다. 통계를 보아도 학교법인과 대학

25) 이주호/ 박정수/ 김승보, 제5장 사립대학의 지배구조 개혁, 박정수외, 지식기반사회의 고급인력양성을 위한 고등교육 개혁방안, 한국직업능력개발원, 2003, 190-199쪽

26) 이사회 참여가능 친족의 수를 현행의 1/3에서 더 낮추어 1/5 이하로 최소화하는 동시에 이사회에서 이사장에 대한 이사들의 권한을 상대적으로 보강하는 방안, 사립대학 법인 이사회 이사들의 1/2 이상을 대학평의회가 추천하는 공익이사로 채우도록 하는 공익이사 제도의 도입, 기여이사 제도의 도입을 제안하고 있다. 이주호/ 박정수/ 김승보, 214-215쪽.

27) 사립대학 지배구조의 책무성과 투명성이 제고된다면, 지배구조에 대한 정부의 세세한 규제는 자율화될 수 있을 것이고 사립대학의 공공적 성격 또한 제고될 것으로 보고 있다. 이주호/ 박정수/ 김승보, 216-217쪽.

28) 이주호/ 박정수/ 김승보, 215-216쪽.

의 족벌체제는 뚜렷이 나타난다.²⁹⁾

2005년부터 2009년까지 5년간 교과부 감사를 받은 대학 중 감사 당시 설립자와 이사장의 친·인척이 1명이라도 대학(법인 포함)에서 근무하고 있었던 곳이 약 60%(35교)로, 5곳 중 1곳에서는 친인척이 5명 이상 근무하고 있었다.³⁰⁾

친·인척 중심의 사립대학 운영구조는 일부대학에 국한된 것이 아니다. 2010년 8월말 138개 학교의 법인과 대학에서 상호간에 친인척 관계인 사람들의 근무 현황을 조사한 결과 90개(65.2%) 학교법인에서 300명이 근무하고 있는 것으로 나타났다.³¹⁾³²⁾ 이사장 46명, 이사 54명, 법인직원 3명 등 법인에서 103명이 근무하고 있었으며, 총장 43명, 교수 82명, 직원 60명 등 대학에서 근무하고 있는 사람이 197명에 달했다.³³⁾

<표 11> 사립대학 친·인척 근무현황³⁴⁾

단위(명, %)

* 대상 : 사립 일반대·산업대를 설치하고 있는 학교법인 138곳(종교지도자 양성대학 및 임시이사 파견 대학은 친인척이 포함된 경우

구분	학교법인				대학						합계
	이사장	이사	직원	소계	총장	부총장	교수	직원	기타	소계	
인원(명)	46	54	3	103	43	6	82	60	6	197	300
비율(%)	15.3	18.0	1.0	34.3	14.3	2.0	27.3	20.0	3.0	65.7	100.0

에만 포함)

** 총장이면서 이사를 겸직하고 있는 경우에는 총장에만 포함

*** 2010년 8월 말 현재 법인 및 대학에서 근무하고 있는 친·인척 기준

그런데 우리 사립학교법은 족벌구조에 대한 제한을 이사회에 한정하고 있다. 즉 사립학교법 제21조 제2항은 이사회의 구성에 있어서 각 이사상호간에 「민법」 제777조에 규정된 친족관계에 있는 자가 그 정수의 4분의 1을 초과하여서는 아니된다고 규정하고 있다. 따라서 이러한 방식의 규제로는 사립학교의 부정·비리에 대한 효과적인 수단이 될 수 없다. 따라서 학교법인뿐만 아니라 학교에 걸쳐서 족벌경영을 제한할 수 있는 법적 규제 수단이 있어야 한다. 나아가 족벌경영이 아니더라도 충실한 하수인에 의한 부정·비리의 가능성을 예방할 수 있는 조항도 필요하다. 대만의 사립학교법은 이러한 예를 규정하고 있다.

2) 대만의 사립학교법³⁵⁾

대만 사립학교법의 특징의 하나로서 들 수 있는 것이 ‘사립학교’에 대한 규제가 매우 강하다는 점이다. 내용을 보면 학교법인과 학교의 분리를 통해 학교운영에 학교법인의 개입을 막고 있다.

29) 자세한 것은 양진오, 사학의 족벌구조, 형성과정과 그 극복의 과제, 윤지관·박거용·임재홍 외, 사학문제의 해법을 모색한다, 실천문학사, 2012 참조.

30) 교육과학기술부, “사립대학 종합 및 사안감사결과”, 2005~2009, 흥성학, 124쪽에서 재인용.

31) 김상희 국회의원, “사립대학, 족벌세습 심각해”, 보도자료, 2010.10.

32) 교육과학기술부, 2010년 국정감사 제출 자료.

33) 흥성학, 124-125쪽.

34) 흥성학, 125쪽

35) 이와 관련한 내용은 김종서/ 임재홍 외, 사립학교 감사의 실효성 확보를 위한 행·재정적 제재방안 연구, 서울특별시교육청 연구용역보고서 2013.1, 107쪽 이하 인용.

(1) 법인업무와 학교업무의 분리

대만의 사립학교법은 법인업무와 교무업무를 분리시키고 있다. 이를 위해서 이사회 이사장, 이사 및 감사는 사립학교법 기타 관련 법령 및 계약에 의해 교장에게 부여된 권한을 존중해야 한다(제29조 제1항)고 규정하고 있다.

임원과 학교의 인적 분리를 위해서 이사장, 이사, 감사는 산하 사립학교 교장 및 교내의 기타 행정직을 겸임할 수 없도록(제29조 제2항) 하고 있다. 또한 학교법인의 이사장, 이사, 감사 및 교장의 배우자 및 3촌 이내 혈족, 인척은 소속 사립학교의 총무, 회계, 인사 관련 직무를 담당하지 못하도록 하고, 이를 위반한 경우에는 학교주관기관은 학교에 즉각적인 해직을 명할 수 있도록 하고 있다(제44조).

(2) 학교의 장에 대한 감독권

① 교장의 선임 제한

학교법인과 학교의 분리라는 취지에 따라 학교법인의 이사장, 이사, 감사의 배우자나 직계존비속은 교장을 맡을 수 없다(제41조 제2항).

② 교장 임명의 명령과 임시교장의 선임

교장이 결원인 경우에 학교법인은 6개월 안에 관련 법령에 따라 새로 임명하여야 한다(제42조 제1항). 학교법인이 6개월의 기간 내에 교장을 임명하지 않거나 임명하더라도 자격에 부합하지 않는 경우 학교주관기관은 3개월 내에 교장의 임명을 명한다. 추가기간 내에도 교장이 임명되지 않거나 임명하더라도 자격에 부합하지 않는 경우 학교주관기관은 새로이 교장이 임명되기 전까지 적임자를 임시교장으로 파견하여 교장의 직무를 대행하게 할 수 있다(제42조 제2항).

③ 교장의 직무정지와 직무대행

교장이 직무상 기회를 이용하여 범죄를 저질러 기소되고 판결이 확정되기 전인 경우 학교법인은 교장의 직무를 정지하고, 또한 학교조직 관련 규정에 따라 적임자를 학교주관기관 승인후 교장의 직무를 대리시킬 수 있다(제43조 제1항). 교장이 판결을 통해 유죄로 확정되거나, 교육법령을 중대하게 위반한 경우, 혹은 공적인 신뢰가 상실되는 경우 학교법인은 바로 해임해야 하고, 관련 법령에 따라 새로이 교장을 선임해야 한다(제43조 제2항).

학교법인이 교장의 직무를 정직시키지 못하는 경우 학교주관기관은 교장의 업무를 정지할 수 있고, 새로이 교장이 임명되기 전까지 적임자를 파견하여 교장직무를 대행하게 할 수 있다(제43조 제3항).

사립학교가 인사 혹은 재무 등으로 위법이나 중대한 분규가 발생하였을 시, 학교의 정상적인 운영에 중대한 영향을 끼치고, 그 상황이 긴박할 경우, 교육주관기관은 학교장 및 관련 인사의 직무를 정지시키고, 그 직무를 대행할 인사를 파견한다(제54조 제1항).

(3) 교장의 해임

학교주관기관은 제80조 제1항의 각호를 위반한 사립학교교장에 대해서 사립학교자문회의 자문을 거쳐 해임한다(제54조 제2항).

제80조 제1항 각호의 내용은 다음과 같다.

- ① 학생모집규정의 위반 혹은 공정한 학생모집행위를 방해하는 행위를 한 경우
 - ② 회계증거, 회계장부, 회계제표의 은닉이나 파괴, 혹은 위 서류의 허위 기재
 - ③ 법인주관기관 혹은 학교주관기관에 의해 파견된 사람에 의한 조사의 회피, 방해, 거절 행위
 - ④ 제45조 제2항36)의 위반
 - ⑤ 제49조 제1항, 제2항37) 혹은 제53조 제1항38) 위반
 - ⑥ 제50조 제2항39) 위반
 - ⑦ 제52조 제1항40)을 준수하지 않는 경우
 - ⑧ 제64조 제3항41)을 준수하지 않는 경우
- 위의 사항들은 해임뿐만 아니라 형사처벌의 대상이기도 하다(제80조 제1항).

(4) 사립학교 부실 운영 등에 대한 개선명령 및 시정조치

사립학교 운영이 부실하거나, 본 법 혹은 유관 법령을 위반한 경우 학교주관기관은 기간을 정해 개선을 명해야 한다. 사립학교가 개선명령을 이행하지 않는 경우 학교주관기관은 사립학교자문회의 자문을 거쳐 사안의 경중에 따라 ① 사립학교에 대한 부분 혹은 전액의 보조 정지, ② 학생 모집의 부분 혹은 전부 정지 등의 처분을 행해야 한다(제55조).

-
- 36) 제45조 ② 학교법인이 설립한 각급 사립학교의 재무, 인사 및 재산은 상호 독립적이어야 한다. 둘 혹은 그 이상의 학교를 동시에 혹은 연속적으로 등록한 학교법인은 학교설립기금, 학교별 소요 경비를 별도로 입안하고, 예치하고 사용되어야 한다.
 - 37) 제49조 ① 학교법인이 부동산을 처분 혹은 부담 설정시 반드시 이사회의 의결에 의하여야 하며, 학교주관기관에 보고하여 인가 후에 집행되어야 한다. 이것은 부동산의 매매나 임대에도 같다. ② 전항의 부동산의 처분 혹은 부담 설정은 아래의 규정에 부합하여야 한다. 1. 부동산의 처분은 학교 발전 및 교무 진행에 방해가 되지 않아야 한다. 2. 교무와 직접적인 관계가 없고, 불필요한 것으로 보류된 부동산만이 부담에 제공될 수 있다.
 - 38) 제53조 ① 학교법인 및 소속 사립학교는 회계연도 종료 후 4개월 내에 결산을 하여 법인주관기관이 인정한 공인 회계사의 공증을 받아 법인주관기관 혹은 학교주관기관에 각각 제출해야 한다.
 - 39) 제50조 ① 학교법인이 설립한 사립학교는 교육효과를 증진하기 위하여, 부속시설을 규율하는 규칙을 입안하고 학교주관기관으로부터 승인을 취득한 후 교학-, 실습-, 실험-, 연구관련 부속기구 등을 설립할 수 있다. 이것은 단독 투자방식, 정부나 산업계 또는 개인과 협력하는 투자방식으로 위의 부속기구를 설립하는 경우에도 같다. ② 제1항 부속기구 혹은 관련 사업의 재무는 학교의 재무와 엄격히 구분되어야 하며, 그 이익은 설비충실, 교원개선, 시설 확충 및 학교 기금 확충에 사용되어야 한다. 법령의 규정이 있거나 학교주관기관이 인가가 있는 경우 외에는 그 어떠한 방식이라도 특정인의 특수 이익으로 사용되어서는 안 된다. 운영이 정지되는 경우 잔여재산은 학교법인에 귀속된다.
 - 40) 제52조 ① 학교법인 및 소속 사립학교는 회계사무 처리를 위한 회계제도를 마련하여야 한다. 회계제도의 규정사항, 회계단위의 설치 및 담당 직원의 임면, 사무인계, 관리 및 기타사항을 정하는 규칙은 교육부가 정한다.
 - 41) 학교법인 및 소속 사립학교의 교직원의 퇴직, 순직, 공상, 이직, 해고 등 사항

(5) 법인과 학교 관련자 등에 대한 형사처벌

다음 사항의 경우에는 벌금이라는 형사벌로 처벌하고 있다. 이를 조문별로 보면 다음과 같다.

가. 임원에 대한 개선명령 불이행에 대한 제재로서 형사처벌

학교법인의 이사장, 이사, 감사가 ① 이사장, 이사, 감사 상호간에 발생한 쟁의로 학교법인 혹은 소속 사립학교의 정상적인 운영에 영향을 주는 경우, ② 이사가 업무수행을 태만히 하여 이사회가 법에 따른 의결을 할 수 없거나 의결된 사항을 집행할 수 없게 되어 학교법인 혹은 소속 사립학교의 정상적인 운영에 영향을 주는 경우, ③ 이사가 제26조 제2항⁴²⁾을 준수하지 못한 경우, ④ 이사장, 이사, 감사가 제29조 제2항⁴³⁾을 위반하여 소속 사립학교의 교장 혹은 기타 행정직을 겸한 경우, ⑤ 이사장, 이사, 감사가 제30조 제1항 단서⁴⁴⁾ 위반 혹은 법인주관기관이 설정한 제30조 제2항⁴⁵⁾ 소정의 보수나 비용의 상한을 초과한 경우, ⑥ 이사가 이 법 제31조 제2항⁴⁶⁾을 준수하지 않은 경우에, 법인주관기관은 기간을 정하여 개선을 명할 수 있다. 그 기간까지 개선을 이행하지 않는 경우 10만원 이상 50만원 이하의 벌금에 처한다. 벌금은 개선이 이루어질 때까지 1회 이상 중과될 수 있다(제77조).

나. 학교에 대한 개선명령 불이행에 대한 제재로서 형사처벌

사립학교가 제39조 제1항⁴⁷⁾을 위반하여, 학생학적을 승인할 수 없는 경우로서, 독단적으로 학생을 모집한 경우, 학교에 그 개선을 명령해야 한다. 개선조치를 취하지 않는 경우 학교주관기관은 학교법인에 20만원 이상 100만원 이하의 벌금에 처한다. 벌금은 개선이 이루어질 때까지 1회 이상 중과될 수 있다(제78조).

다. 미등록 사립학교의 학생모집에 대한 제재로서 형사처벌

제40조⁴⁸⁾를 위반한 경우 학교주관기관은 그 행위를 한 자, 혹은 책임있는 자에게 30만원 이상 150만원 이하 벌금에 처한다. 학교를 폐교하지 않은 경우 폐교시까지 1회 이상 중과될 수 있다.

42) 제26조 ② 이사가 권한행사가 불가능하거나 게을리하여 제1항에 규정한 보선이나 추대가 불가능한 경우 법인주관기관은 사립학교자문회의의 자문을 받아 법원에 임시이사의 선임 및 그 직권 대행을 청구해야 한다. 또한 법인주관기관은 사립학교자문회의의 자문을 받아 임시 감사를 선임하여 그 권한을 대행하도록 해야 한다.

43) 제29조 ② 이사장, 이사, 감사는 산하 사립학교 교장 및 교내의 기타 행정직을 겸임할 수 없다.

44) 제30조 ① 이사장, 이사, 감사에게는 급여를 지급할 수 없다. 단 정관에 따라 참석에 따른 실비를 지급할 수 있다. 그러나 업무에 대한 보수를 받는 이사장, 이사, 감사는 참석에 따른 실비를 지급받지 못한다.

45) 제30조 ② 전항의 보수 및 실비의 상한은 법인주관기관(the legal person authority)이 정한다.

46) 제31조 ② 아래의 어느 하나에 해당하는 경우 법인주관기관은 2명 이상의 신청에 의해 또는 직권으로 이사회 회의의 소집자를 임명할 수 있다. 1. 이사회 회의가 두 학기 이상 연속하여 소집되지 않은 경우 2. 이사회가 이사장을 선출하지 못하거나, 선출된 이사장이 이사장직을 사임한 경우 3. 이사회가 정관에 따라 회의를 소집하지 못하여 학교법인의 운영에 문제가 발생한 경우

47) 제39조 ① 사립학교는 학교주관기관의 허가를 통해 등록된 후, 학생을 모집할 수 있다. 매학년도 학생 모집 전에 법령에 따라 규정하고 있지 않다면 당연히 아래 사항에 대해서는 학교주관기관의 승인을 받아야 한다. 1. 학생모집에 관한 규정 2. 대학, 학부, 학과, 교과과정, 반, 학년의 학생 모집 숫자 3. 입학 방식 및 그 정원의 분배

48) 제40조 미등록된 사립학교는 해당 사립학교의 이름으로 정규교육 대상 학생을 모집할 수 없다.

라. 각종 규제행위 위반에 대한 제재로서 형사처벌

학교법인 이사장, 이사, 감사, 사립학교 교장, 관련 업무를 취급하는 학교직원이 직무를 집행함에 있어 ① 학생모집규정의 위반 혹은 공정한 학생모집행위를 방해하는 행위를 한 경우, ② 회계증거, 회계장부, 회계제표의 은닉이나 파괴, 혹은 위 서류의 허위 기재, ③ 법인주관기관 혹은 학교주관기관에 의해 파견된 사람에 의한 조사의 회피, 방해, 거절 행위, ④ 제45조 제2항⁴⁹⁾의 위반, ⑤ 제49조 제1항, 제2항⁵⁰⁾ 혹은 제53조 제1항⁵¹⁾ 위반, ⑥ 제50조 제2항⁵²⁾ 위반, ⑦ 제52조 제1항⁵³⁾을 준수하지 않는 경우, ⑧ 제64조 제3항을 준수하지 않는 경우 30만원 이상 150만원 이하 벌금에 처한다. 아울러 개선되지 않는 경우에는 1회 이상 중과될 수 있다(제80조 제1항).

제80조 제1항의 행위가 발견되거나, 학교설립기금이나 다른 재산이 법인 혹은 학교주관기관의 허가없이 횡령되거나 대출되는 경우 법인주관기관 혹은 학교주관기관은 기한을 정해 학교법인에 반환을 명해야 한다. 반환되지 않거나 그로 인해 학교법인에 손해를 끼치는 경우 학교법인의 전체 이사는 연대하여 책임을 져야 한다(제80조 제2항).

3) 대만 사립학교법상 법인과 학교에 대한 동시 규제의 의미

한국 사립학교법의 규제가 이사회에 집중되어 있다면 대만 사립학교법은 이사회뿐만 아니라 학교의 장, 학교의 인사나 재무를 담당하는 직원에 까지 확장되고 있다는 점을 특징으로 들 수 있다. 이것은 인사권의 남용이나 학교비리의 예방이라는 점에서 볼 때 유의미하다. 통상 학교비리는 인적인 연결 속에서 이루어지는 경우가 많기 때문이다.

4. 관리상의 어려움을 타파할 수 있는 수단

통상 다수의 사립대학을 공적으로 관리하는 것이 쉬운 일은 아니다. 따라서 이러한 관리상의 어려움을 해결할 수 있는 수단의 마련이 필요하다. 그러한 예로서 들 수 있는 것이 ‘지하철 부정승차자’에 대한 30배 부가운임의 부과와 같은 것을 들 수 있다. 철도사

49) 제45조 ② 학교법인이 설립한 각급 사립학교의 재무, 인사 및 재산은 상호 독립적이어야 한다. 둘 혹은 그 이상의 학교를 동시에 혹은 연속적으로 등록한 학교법인은 학교설립기금, 학교별 소요 경비를 별도로 입안하고, 예치하고 사용되어야 한다.

50) 제49조 ① 학교법인이 부동산을 처분 혹은 부담 설정시 반드시 이사회의 의결에 의하여야 하며, 학교주관기관에 보고하여 인가 후에 집행되어야 한다. 이것은 부동산의 매매나 임대에도 같다. ② 전항의 부동산의 처분 혹은 부담 설정은 아래의 규정에 부합하여야 한다. 1. 부동산의 처분은 학교 발전 및 교무 진행에 방해가 되지 않아야 한다. 2. 교무와 직접적인 관계가 없고, 불필요한 것으로 보류된 부동산만이 부담에 제공될 수 있다.

51) 제53조 ① 학교법인 및 소속 사립학교는 회계연도 종료 후 4개월 내에 결산을 하여 법인주관기관이 인정한 공인 회계사의 공증을 받아 법인주관기관 혹은 학교주관기관에 각각 제출해야 한다.

52) 제50조 ① 학교법인이 설립한 사립학교는 교육효과를 증진하기 위하여, 부속시설을 규율하는 규칙을 입안하고 학교주관기관으로부터 승인을 취득한 후 교학-, 실습-, 실험-, 연구관련 부속기구 등을 설립할 수 있다. 이것은 단독 투자방식, 정부나 산업계 또는 개인과 협력하는 투자방식으로 위의 부속기구를 설립하는 경우에도 같다. ② 제1항 부속기구 혹은 관련 사업의 재무는 학교의 재무와 엄격히 구분되어야 하며, 그 이익은 설비충실, 교원개선, 시설 확충 및 학교 기금 확충에 사용되어야 한다. 법령의 규정이 있거나 학교주관기관이 인가가 있는 경우 외에는 그 어떠한 방식이라도 특정인의 특수 이익으로 사용되어서는 안 된다. 운영이 정지되는 경우 잔여재산은 학교법인에 귀속된다.

53) 제52조 ① 학교법인 및 소속 사립학교는 회계사무 처리를 위한 회계제도를 마련하여야 한다. 회계제도의 규정사항, 회계단위의 설치 및 담당 직원의 임면, 사무인계, 관리 및 기타사항을 정하는 규칙은 교육부가 정한다.

업법 제10조가 그 법적 근거가 되고 있는데, 사립학교에서의 회계비리나 부정에 대해서 이와 같은 방법을 사용할 수 있다고 본다. 일종의 징벌적 배상으로 이는 행위자에 대해서 연대책임의 형식으로 물을 수 있다.

대만의 사립학교법은 “학교법인 등이 부정하게 얻은 이득에 대한 반환 청구권” 규정(제81조 제2항)을 두고 있다. 우리의 경우에도 이와 유사한 조항의 신설이 필요하다. 또한 관리상의 어려움을 감안하여 징벌적 형태의 배상을 청구하는 것도 재정·회계 투명성을 위해서도 필요하다고 본다.

대만의 사립학교법 제81조

- ① 학교법인 및 소속 사립학교 설립자, 이사, 감사, 청산인, 교장, 직원 및 행정직무를 겸임하는 교사는 직무를 집행함에 있어 이해가 충돌하는 경우 회피해야 하고, 개인적인 이득이나 제3자가 이익을 취하도록 하기 위해 그의 권한을 남용해서는 안된다.
- ② 법인주관기관과 학교주관기관, 검사(檢察官, prosecutors), 학교법인 이사, 감사 혹은 이해관계인은 법원에 전항 소정의 부정하게 얻은 이득의 반환을 청구할 수 있다.

이외에도 이사회 투자가 학교부실이나 비리로 연결되는 것을 방지하기 위하여 필요한 조치를 두어야 한다. 유사한 입법례로 대만의 사립학교법 제46조 제3항을 들 수 있다.

대만의 사립학교법 제46조

- ① - ② 생략
- ③ 이사회는 법률과 정관에 따라 제2항의 투자를 하는 경우 법령과 정관에 따라야 한다. 만약 학교법인이 법령이나 정관을 위반하여 손실을 끼치는 경우 이사회결정에 참여한 이사들은 그 손실에 대해서 책임을 져야 한다. 단 이사회에서 회의록이나 문장에 의해 반대의사를 표명한 경우에는 예외로 한다.

5. 대학지배구조의 변경을 통한 부정부패의 타파 수단

학교의 자주적 운영이라는 측면과 관련해서 보면 사립학교법인의 경영과 대학의 운영은 분리될 필요가 있다. 물론 이러한 것은 초중등교육의 경우에도 마찬가지이다. 앞서 본 대만의 사립학교법은 법인업무와 교무업무를 분리시키고 있다. 이를 위해서 이사회 이사장, 이사 및 감사는 사립학교법 기타 관련 법령 및 계약에 의해 교장에게 부여된 권한을 존중해야 한다(제29조 제1항)고 규정하고 있다.

대학의 경우에는 헌법이 교육의 자주성과 대학자치를 인정하고 있기 때문에 더 강하게 요청된다. 대학자치를 위한 일보는 학교운영전반에 개입할 수 있는 이사회 권한 조정의 개정부터 필요하다. 경영을 맡고 있는 이사회 역할과 대학자치를 담당할 구성원의 권한재분배를 위한 방법으로는 경영과 학교행정을 엄격하게 구별하는 것이 필요하다. 대학자치를 위한 민주적 권력분립의 관점에서 학사행정에 대한 이사회 권한을 배제하

고, 이를 대학평의회 등과 같은 의결권이 있는(과도기적으로는 필수적 심의기관도 가능한) 합의제형의 대학자치기구로 이전시켜야 한다.⁵⁴⁾ 대표적으로 총학장의 선출권을 합의제기관의 권한으로 변경해야하며 사립학교법에서는 학사운영에 관한 조항들을 일괄 삭제하고 고등교육을 규율하는 법률로 규정할 필요가 있다.

이를 위한 구체적인 방안으로는 ① 사립대학 의사결정구조의 합의제기관화, ② 구성원의 참가권이 보장되는 총장선출방식의 채택, ③ 교원 신분보장과 공정한 인사권 등이 필요하다.⁵⁵⁾

6. 사립대학에 대한 인식의 변화를 통한 부정부패의 타파 수단: 사립학교법인의 공익법인화 정책의 필요성

학교법인은 법적으로 비영리법인(「민법」 제32조)이며 동시에 공익사업의 하나인 교육사업을 담당하는 공익법인(「상속세 및 증여세법」 제16조 제1항 및 「상속세 및 증여세법 시행령」 제12조 제1호)에 준하는 특성을 갖는다. 법적으로 보면 「민법」, 「사립학교법」, 「상속세 및 증여세법」이 적용되나, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」은 적용되지 않는다.

공익사업(교육사업, 사회복지사업, 의료사업)을 행하는 영조물을 운영하는 비영리법인은 공익법인으로 의제는 되나(「상속세 및 증여세법」상 공익법인등), 공익법인으로 규율을 하지 않고 있는 것은 큰 문제이지 않을 수 없다. 그러나 ‘공익법인으로 의제되는 비영리법인’을 둘러싼 법률해석의 경우에는 공익법인에 준해서 하는 것이 타당할 것이다.

공익법인이 아닌 비영리법인은 크게 2종류로 구분된다. 하나는 공익성보다는 사적인 성격이 강해서 공법적 규율이 최소화되어야 하는 법인이다. 즉 이해관계가 소수에 그치고 민사적인 규율이 필요한 비영리법인 예를 들면 동창회, 친목단체, 동호회, 업계단체 및 상조회 등이 그렇다. 이런 비영리법인에 대한 행정적 개입은 최소한에 그치는 것이 타당하고 분쟁이 발생하는 경우에는 민사법원에 의하여 해결되는 것이 바람직하다. 일본에서 이런 비영리법인을 규율하는 법률로 「중간법인법」이 있다.

다른 하나는 공익성이 강하기 때문에 공익법인은 아니지만 공익법인에 준해서 보아야 하는 비영리법인이 그것이다. 즉 이해관계가 다수에 미치며, 공익적 성격이 강해 국가의 공적 지원과 특별한 관리·감독을 받는 비영리법인으로 사회복지법인, 학교법인, 의료법인 등과 같은 것이 이에 해당한다. 이런 법인들의 경우 별도의 법률에 의하여 규율되는 경우가 많아 이들 법인에 대하여는 「민법이 적용될 여지가 거의 없게 된다. 따라서 이런 공익적 성격이 강한 비영리법인의 경우에는 분쟁이 발생하는 경우 공익성을 고려하여

54) 이시우 교수는 이사회의 권한을 존치시킨다는 가정하에서 이사회에 교수집단의 참여를 대안으로 제시하고 있다. “사립학교법상 학교법인의 이사에 최소 1명 그리고 최대한 과반수 이하의 이사는 해당 대학의 교수집단을 대표하는 자들이 중심으로 참여해야 한다. 그 이유는 법인이사회는 사립대학의 최고 의사결정기관이기 때문에 교수집단의 대표가 완전히 배제되어지는 것은 대학자치의 요청에 맞지 않으며, 또한 교수집단의 대표가 과반수를 초과하는 것도 곤란한 것은 재단의 설립 및 경영의 자유가 과잉적으로 침해될 우려가 있기 때문이다.”(이시우, 위의 글, 116쪽), 신현직교수도 같은 입장이다. 신현직, 「법인이사회와 대학평위원회의 위상 재정립」, 『대학교육』 1995년 5·6월호 (제75호), 21쪽 이하.

55) 자세한 것은 임재홍, “사학의 공공성 회복을 위한 법적 과제”, 윤지관·박거용·임재홍 외, 사학문제의 해법을 모색한다: 한국사학의 역사 현실 전망, 실천문학사, 2012.10.17, 287-297쪽 참조.

행정청이 책임 있는 결정을 하는 체계가 타당할 것이다.⁵⁶⁾

사립학교법인으로 앞서 본 구별에 의하여 후자에 해당한다. 그러나 「사립학교법」과 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」은 상당히 구조가 유사함을 알 수 있다. 따라서 학교사업이 법률상 공익사업으로 보아야 하기 때문에 공익법인 의제를 넘어 공익법인으로 하는 입법작업이 필요하다.

사립학교법인을 공익법인화 하면 공익재단법이 된다. 공익재단법인은 이타주의·박애주의에 기한 사재의 출연을 통해 마련된 독자적인 재산으로 일정한 공익목적 실현을 위한 제도들이다. 즉, 이들은 사회적 혹은 정치적 변화로부터 일정한 간격을 유지하면서 소정의 공익목적 실현하고, 재산가치의 사회적 재분배를 통하여 “시장의 실패”를 보완하며, 민간의 자발적 참여에 의한 공공재화와 서비스를 창출하는 등 여러 긍정적 역할을 수행한다.

현행 「사립학교법」은 국공립학교에 대하여 특수성이 인정되는 사립학교에 관한 법률이 되어야 하는데 현실은 사립학교법인법이 되고 있다. 학교가 공익사업이라면 이를 운영하고 있는 사립학교법인도 현재와 같은 공익법인의제를 넘어 공익법인에 포함시켜 「공익법인 설립운영에 관한 법률」에서 규정할 필요가 있다. 사회복지법인이나 의료법인은 마찬가지이다. 이렇게 해야만 사립학교법인의 자주성 개념보다 사립학교법인의 공익성 강조가 가능해질 것이다.

IV. 마치며: 사립대학 정책의 실패와 방향 전환의 가능성에 대한 검토

우리나라 법제는 사립학교의 공교육기관성을 당연히 전제하고 있다. 이러한 태도는 교육기본법으로부터 시작해서 사립학교법 등에서 확인되고 있고, 사법부 역시 법제에 따른 해석을 하고 있다.⁵⁷⁾

사립학교에 대한 공적 관리는 교육의 공공성으로부터 당연히 도출된다. 이러한 공공성은 헌법이 규정하고 있는 교육의 기회균등으로부터 출발하고 있다. 교육의 공공성은 사회에서의 경쟁 이전에 적어도 학교교육과정에서는 경쟁원리를 배제시킴으로써 모든 인간이 동등하고 평등한 교육기회를 확보하는 데에 목적을 두고 있다.

더욱이 사립학교의 비중이 매우 크다. 2011년 기준 초등학교 1.3%(1.4), 중학교 20.5%(17.8), 고등학교 41.5%(43.9), 대학 83.6%(78.6)에 이른다(괄호 안은 학생수 기준). 따

56) 임재홍, “사학분쟁조정위원회의 위헌성과 그 개편방향”, 민주법학 제46호, 2011, 299쪽

57) 대표적인 헌법재판소 결정을 보면 다음과 같다. 헌재 1991.7.22. 89헌가106 결정: 사립학교가 공교육의 일익을 담당한다는 점에서 국·공립학교와 본질적인 차이가 있을 수 없기 때문에 공적인 학교제도를 보장하여야 할 책무를 진 국가가 일정한 범위 안에서 사립학교의 운영을 감독·통제할 권한과 책임을 지는 것 또한 당연하다. ... 교육법 제에 따르면 교육의 내적 조건인 교육목적·교육과정·교과서 등에 있어서 국·공립학교와 사립학교 사이에 차이가 없고, 교육의 외적 조건인 인적·물적 조건 정비에 있어서도 차별을 두고 있지 않다.

라서 공적 관리는 불가피하다. 문제는 사립학교에서의 부정과 비리 문제이다. 이를 해결하고 교육에 대한 공적 책임을 강화하는 입장에서 국공립대학 위주로 고등교육을 강화시켜 나가야 할 필요성이 있다. 이런 맥락에서 정부책임형 사립대학의 육성이 필요하다는 점을 강조하고 싶다.⁵⁸⁾

58) 자세한 것은 임재홍, “사학의 공공성 회복을 위한 법적 과제”, 277-284쪽 참조.

토 론 문 2

사학 비리의 유형 및 원인, 사학의 공공성 확보를 위한 대안

강 영 구 (변호사, 민주노총법률원)

1. 사학 비리의 유형

유형	주요사례	특징
법인운영·재산관리	<ul style="list-style-type: none"> - 이사회 허위 개최 및 작성 - 학교 재산 사적으로 불법전용 - 학교부지 등 수익용 기본재산 매각하여 횡령 - 설립자 특수관계인에게 재산을 저가무상 임대 - 무상 증여를 가장한 학교 매매 - 허위로 재산 출연 위장 - 부실 감사 - 개방이사추천 부적정 - 감사의 회계부정 사안 보고서 미의결 - 교육용 기본재산 관리 부적정 - 법인운영업무 미공개 	<ul style="list-style-type: none"> - 설립자나 이사장의 권한 독점 - 이사회 유명무실 - 감사 부실 - 친인척 중심 체제
예산회계	<ul style="list-style-type: none"> - 학교회계 목적외사용 - 회계장부의 조작에 의한 불법 전용, 횡령 - 학교운영비로 부동산, 주식 투자 - 차명계좌, 부외계좌, 변태경리 - 학교비를 전용한 문어발식 학교확장 - 임원 본인, 특수인 토지를 고가 매입 - 방과후학교 관리 수당 부적정 집행 - 징계처분자 급여 및 수당의 부적정 집행 - 근무미제공자에 대한 급여 지급 	<ul style="list-style-type: none"> - 학교를 설립자나 이사장의 개인 이익추구 수단으로 변질시킴 - 설립자나 이사장의 권한 독점 - 이사회 유명무실 - 감사 부실 - 친인척 중심 체제 - 수당과 급여 관리의 부적정

인사복무 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 교직원 채용과정의 금품 수수 - 기간제교원에 대해 정교사 채용 대가 요구 - 유령직원을 이용한 인건비 횡령 - 교원인사위원회 규정 미비 - 이사회 심의, 의결 없이 신규채용 - 결재를 위조한 해외여행 - 실제 근로하지 않은 기간에 결재 	<ul style="list-style-type: none"> - 교원인사위원회의 형식화 - 교원채용과정의 절차 무시 - 이사회의 유명무실 - 유령직원을 활용 - 부적정한 근무자에 대한 결재
시설공사 및 물품계약 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 공사, 물품구매시 리베이트 수수 - 각종 공사비 과다 계상 및 횡령 - 허위 지출서류 작성 및 횡령 - 설계변경 업무 소홀 - 시설공사 부적합한 수의계약 체결 - 시설공사 감독 및 준공검사 부적정 - 재물조사 미 실시 - 물품대장 미비치 	<ul style="list-style-type: none"> - 계약시 설립자나 이사장의 개인 이익 추구 - 이사회 유명무실 - 감사 부실 - 친인척 중심 체제 - 시설공사 및 물품계약, 관리체결의 절차 무시
입시학사 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 입시 및 전학 부정을 통한 금품 수수 - 방과후학교 운영 부적정 - 부적합한 특별반 편성·운영 - 시험관리 부적정 	<ul style="list-style-type: none"> - 입시부정 등 설립자나 이사장의 개인 이익 추구 - 부적정한 방과후학교 운영과 특별반 편성·운영에 대한 무감각
급식	<ul style="list-style-type: none"> - 급식시설 등 각종 계약시 금품 수수 - 급식시설 사용료 미징수 - 급식시재료 구매방법 부적정 - 급식비 관리 부적정 - 직영 운영으로 미전환 	<ul style="list-style-type: none"> - 급식계약시 설립자나 이사장 등 개인 이익 추구 - 급식 관련 부적정한 관리에 대한 무감각
기타	<ul style="list-style-type: none"> - 장학금 학교발전기금에 미편입, 개인관리 - 장학생 선발과정의 부적정 - 특기적성비, 학생실습비 횡령 - 학부모회의 불법찬조금 모금 - 축구부 후원금 조성 집행상의 비리 - 예술고 과외 - 교장자격 모용 - 수학여행 업체로부터 접대 및 편의 수수 	<ul style="list-style-type: none"> - 학교발전기금 사용에 대한 관리 부실 - 학부모회를 이용한 불법 찬조금 모금에 대한 무감각 - 예체능계 비리의 반복 - 교사의 접대 및 편의 수수에 대한 무감각

II. 사학 비리의 원인

첫째, 학교법인의 설립자나 이사장이 재정권, 인사권, 운영권 등 대부분의 권한을 독점하고 있음

사립학교법

제14조(임원) ① 학교법인에는 임원으로서 7인 이상의 이사와 2인 이상의 감사를 두어야 한다. 다만, 유치원만을 설치·경영하는 학교법인에는 임원으로서 5인 이상의 이사와 1인 이상의 감사를 둘 수 있다. <개정 1964.11.10., 1990.4.7., 1997.1.13., 1999.8.31.>

② 이사중 1인은 정관이 정하는 바에 의하여 이사장이 된다.

③ 학교법인은 제1항에 따른 이사정수의 4분의 1(단, 소수점 이하는 올림한다)에 해당하는 이사(이하 "개방이사"라 한다)를 제4항에 따른 개방이사추천위원회에서 2배수 추천한 인사 중에서 선임하여야 한다. <개정 2007.7.27.>

④ 개방이사추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다)는 제26조의2에 따른 대학평의원회(이하 "대학평의원회"라 한다) 또는 「초·중등교육법」 제31조에 따른 학교운영위원회(이하 "학교운영위원회"라 한다)에 두고 그 조직과 운영 및 구성은 정관으로 정하되, 위원정수는 5인 이상 홀수로 하고 대학평의원회 또는 학교운영위원회에서 추천위원회 위원의 2분의 1을 추천하도록 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 종교지도자 양성만을 목적으로 하는 대학 및 대학원 설치·경영 학교법인의 경우에는 당해 종교단체에서 2분의 1을 추천한다. <개정 2007.7.27.>

⑤ 제3항에 따라 추천위원회가 개방이사를 추천하는 경우에는 30일 이내에 완료하여야 하며, 이 기간 내에 추천하지 못하는 때에는 관할청이 추천한다. <개정 2007.7.27.>

⑥ 제3항부터 제5항까지의 규정에 따른 개방이사의 추천, 선임방법 및 자격요건과 기준에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정관으로 정한다. <개정 2007.7.27.>

제15조(이사회) ① 학교법인에 이사회를 둔다.

② 이사회는 이사로써 구성한다.

③ 이사회는 이사장이 소집하고 이사장이 그 의장이 된다.

④ 감사는 이사회에 출석하여 발언할 수 있다.

제16조(이사회 기능) ① 이사회는 다음 각호의 사항을 심의·의결한다. <개정 1981.2.28., 1986.5.9., 1990.4.7.>

1. 학교법인의 예산·결산·차입금 및 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항
2. 정관의 변경에 관한 사항
3. 학교법인의 합병 또는 해산에 관한 사항
4. 임원의 임면에 관한 사항
5. 학교법인이 설치한 사립학교의 장 및 교원의 임면에 관한 사항
6. 학교법인이 설치한 사립학교의 경영에 관한 중요사항
7. 수익사업에 관한 사항
8. 기타 법령이나 정관에 의하여 그 권한에 속하는 사항

② 이사장 또는 이사가 학교법인과 이해관계가 상반하는 때에는 그 이사장 또는 이사는 당해 사항에 관한 의결에 참여하지 못한다.

제20조의2(임원취임의 승인취소) ① 임원이 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하였을 때에는 관할청은 그 취임승인을 취소할 수 있다. <개정 1990.4.7., 2005.12.29., 2007.7.27.>

1. 이 법, 「초·중등교육법」 또는 「고등교육법」의 규정을 위반하거나 이에 의한 명령을 이행하지 아니한 때
2. 임원간의 분쟁·회계부정 및 현저한 부당등으로 인하여 당해 학교운영에 중대한 장애를 야기한 때
3. 학사행정에 관하여 당해 학교의 장의 권한을 침해하였을 때
4. 삭제 <2007.7.27.>
5. 삭제 <2007.7.27.>
6. 관할청의 학교의 장에 대한 징계요구에 불응한 때
7. 삭제 <2007.7.27.>

제54조의3(임명의 제한) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 학교의 장에 임명될 수 없다. <개정 1981.11.23., 1990.4.7., 1997.1.13., 2005.12.29., 2008.3.14., 2012.1.26.>

1. 제20조의2의 규정에 의하여 임원취임승인이 취소되고 5년이 경과하지 아니한 자
 2. 제54조의2의 규정에 의한 해임요구에 의하여 해임되고 3년이 경과하지 아니한 자
 3. 제61조의 규정에 따라 파면되고 5년이 경과하지 아니한 자
 4. 「교육공무원법」 제10조의4 각 호의 어느 하나에 해당하는 자
- ②제1항제1호 내지 제3호에 해당하는 자로서 그 임명의 제한 기간이 경과한 자가 학교의 장으로 취임하고자 할 때에는 재적이사 3분의 2이상의 찬성을 요한다. <신설 2005.12.29., 2007.7.27.>
- ③학교법인의 이사장과 다음 각 호의 어느 하나의 관계에 있는 자는 당해 학교법인이 설치·경영하는 학교의 장에 임명될 수 없다. 다만, 이사정수의 3분의 2 이상의 찬성과 관할청의 승인을 받은 자는 그러하지 아니하다. <신설 2005.12.29., 2007.7.27.>
1. 배우자
 2. 직계존속 및 직계비속과 그 배우자

둘째, 학교 내 비리에 대한 감시·견제 장치가 부재함

○ 교원인사위원회의 형식적 운영

사립학교법 제53조의3(교원인사위원회) ①각급학교(초등학교·고등기술학교·공민학교·고등공민학교·유치원과 이들에 준하는 각종학교를 제외한다)의 교원(학교의 장을 제외한다)의 임면 등 인사에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 당해 학교에 교원인사위원회를 둔다. <개정 1990.4.7., 1995.12.29., 2000.1.28., 2005.12.29.>

②교원인사위원회의 조직·기능과 운영에 관하여 필요한 사항은 학교법인 및 법인인 사립학교경영자의 경우에는 정관으로, 사인인 사립학교경영자의 경우에는 규칙으로 정한다. <개정 1990.4.7.>

[본조신설 1981.2.28.]

- 사립학교법은 교원인사위원회의 조직, 기능, 운영을 모두 ‘정관’으로 정하도록 하고 있어, 대부분의 사학들이 교원인사위원회를 형식적으로 운영하고 있음
- 서울 시내 134개 사립학교의 인사위원회 중 학교장이 전적으로 또는 실질적으로 임명권을 가지고 있는 곳이 103개교에 이름(노년환, ‘초중고사립학교의 비리현황과 개선 방안’)

○ 학교운영위원회의 형식적 운영

초중등교육법

제32조(기능) ① 국립·공립 학교에 두는 학교운영위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 학교현장과 학칙의 제정 또는 개정
 2. 학교의 예산안과 결산
 3. 학교교육과정의 운영방법
 4. 교과용 도서와 교육 자료의 선정
 5. 교복·체육복·졸업앨범 등 학부모 경비 부담 사항
 6. 정규학습시간 종료 후 또는 방학기간 중의 교육활동 및 수련활동
 7. 「교육공무원법」 제29조의3제8항에 따른 공모 교장의 공모 방법, 임용, 평가 등
 8. 「교육공무원법」 제31조제2항에 따른 초빙교사의 추천
 9. 학교운영지원비의 조성·운용 및 사용
 10. 학교급식
 11. 대학입학 특별전형 중 학교장 추천
 12. 학교운동부의 구성·운영
 13. 학교운영에 대한 제안 및 건의 사항
 14. 그 밖에 대통령령이나 시·도의 조례로 정하는 사항
- ② 사립학교의 장은 제1항 각 호의 사항(제7호 및 제8호의 사항은 제외한다)에 대하여 학교운영위원회에 자문하여야 한다. 다만, 제1호의 사항에 대하여는 학교법인이 요청하는 경우에만 자문한다.
- ③ 학교운영위원회는 제33조에 따른 학교발전기금의 조성·운용 및 사용에 관한 사항을 심의·의결한다.

[전문개정 2012.3.21.]

제34조(학교운영위원회의 구성·운영) ① 제31조에 따른 학교운영위원회 중 국립학교에 두는 학교운영위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 공립학교에 두는 학교운영위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정한다.

② 사립학교에 두는 학교운영위원회의 위원 구성에 관한 사항은 대통령령으로 정하고, 그 밖에 운영에 필요한 사항은 해당 학교법인의 정관으로 정한다. [전문개정 2012.3.21.]

초중등교육법 시행령

제63조(사립학교의 운영위원회) ①법 제31조의 규정에 의하여 사립의 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교(이하 이 조에서 "사립학교"라 한다)에 두는 운영위원회(이하 "사립학교 운영위원회"라 한다)는 당해 학교의 교원위원·학부모위원 및 지역위원으로 구성한다.

②제58조·제59조·제60조제2항 및 동조제3항의 규정은 사립학교 운영위원회 위원의 정수·선출 등에 관하여 이를 준용하되, 당연직 교원위원을 제외한 교원위원은 정관이 정한 절차에 따라 교직원전체회의에서 추천한 자중 학교의 장이 위촉한다. 이 경우 "국·공립학교"는 "사립학교"로, "심의"는 "자문"으로, "학칙" 및 "시·도의 조례"는 "정관"으로 본다. <개정 2011.3.18.>

③학교의 장은 운영위원회의 자문결과를 최대한 존중하여야 한다.

④관할청은 사립학교의 장이 정당한 사유없이 법 제32조제3항의 학교발전기금의 조성·운용 및 사용에 관한 사항에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거치지 아니하거나 심의·의결의 결과와 다르게 시행하는 경우 또는 심의·의결의 결과를 시행하지 아니하는 경우나 제60조제2항의 규정에 의한 사유없이 자문을 거치지 아니하고 시행하는 경우에는 법 제63조의 규정에 의한 시정을 명할 수 있다.

⑤사립학교 운영위원회의 구성에 관하여 이 영에서 규정하지 아니한 사항은 정관으로 정한다.

[전문개정 2000.2.28.]

- 사립학교 학교운영위원회의 경우 그 위상이 자문기구에 그치고, 그 구성과 운영 등에 관한 사항을 ‘정관’이 정하고 있어 실질적인 역할을 하기 어려움

셋째, 사립학교의 비리는 내부의 공익제보가 아니면 드러나기 어려운 구조임에도 불구하고, 관련법상 사립학교 공익제보자에 대한 법적 보호 장치가 없음

○ 부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률상 ‘부패행위’에 ‘사립학교 비리’가 포함되어 있지 않음

부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2009.2.3.>

1. "공공기관"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다.
 - 가. 「정부조직법」에 따른 각급 행정기관과 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회
 - 나. 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육감, 교육청 및 교육위원회
 - 다. 「국회법」에 따른 국회, 「법원조직법」에 따른 각급 법원, 「헌법재판소법」에 따른 헌법재판소, 「선거관리위원회법」에 따른 각급 선거관리위원회, 「감사원법」에 따른 감사원
 - 라. 「공직자윤리법」 제3조제1항제12호에 따른 공직유관단체
2. "행정기관등"이란 중앙행정기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 기관 및 법령에 따라 행정기관의 권한을 가지고 있거나 그 권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 말한다.
3. "공직자"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.
 - 가. 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖의 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 자
 - 나. 제1호 라목에 따른 공직유관단체의 장 및 그 직원
4. "부패행위"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.
 - 가. 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위
 - 나. 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위
 - 다. 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위
5. "고충민원"이란 행정기관등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원(현역장병 및 군 관련 의무복무자의 고충민원을 포함한다)을 말한다.

- 부패방지법상 ‘부패행위’에 ‘사립학교 교직원 및 사립학교’는 포함되어 있지 않음. 따라서 사립학교 비리는 부패방지법상 신고대상이 아니며, 사립학교 비리의 제보자는 동법의 보호대상이 될 수 없음

○ 공익신고자보호법상 ‘공익침해행위’에 ‘사립학교 비리’가 포함되어 있지 않음

공익신고자보호법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. <개정 2015.7.24.>

1. "공익침해행위"란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.
 - 가. 별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위

나. 별표에 규정된 법률에 따라 인허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위

- 공익신고자보호법상 ‘공익침해행위’에 ‘교육관계법 위반행위’는 포함되어 있지 않음. 따라서 사립학교 비리는 공익신고자보호법상 신고대상이 아니며, 사립학교 비리의 제보자는 동법의 보호대상이 될 수 없음

넷째, 주기적으로 적정한 감사만 이루어져도 전형적인 사학비리는 해소될 수 있음에도 감사 조직 및 인력의 문제로 적정한 감사가 어려우며, 감사 이후 제재조치에도 한계가 많음

○ 감사기구의 독립성 결여 및 감사인력 부족(송)

III. 사학의 공공성 확보를 대안

첫째, 학교법인이 영리추구의 수단이 될 수 없다는 점을 법에서 구체적으로 명시해야(김거성)

- 학교법인운영권의 유상 양도 금지·처벌되어야
- 사학법의 준용규정은 공익법인법을 따르게 해야
- 학교법인 해산시 잔여 재산은 관할청에 귀속시켜야

둘째, 학교 내부의 감시·견제장치 강화되어야

- 현행 사립학교법상 사립학교 교원인사위원회는 필수적 심의기구이긴 하나, 그 조직과 운영이 정관에 의하여 정하여짐으로써, 이사장 등의 인사권을 견제하는 역할을 하지 못하고 있음. 그럼에도 아예 교원인사위원회를 개최하지 않거나, 정관이 정한 절차조차 따르지 않고 운영되는 경우에는 관할청이 초·중등교육법상 시정명령권을 활용할 필요 있음

초·중등교육법

제63조(시정 또는 변경 명령) ① 관할청은 학교가 시설·설비·수업·학사(學事) 및 그 밖의 사항에 관하여 교육 관계 법령 또는 이에 따른 명령이나 학칙을 위반한 경우에는 학교의 설립자·경영자 또는 학교의 장에게 기간을 정하여 그 시정이나 변경을 명할 수 있다.

② 관할청은 제1항에 따른 시정명령이나 변경명령을 받은 자가 정당한 사유 없이 지정된 기간에 이를 이행하지 아니하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 위반행위의 취소 또는 정지, 해당 학교의 학생 정원의 감축, 학급 또는 학과의 감축·폐지 또는 학생의 모집 정지 등의 조치를 할 수 있다.

[전문개정 2012.3.21.]

- 운영위원회 역시 내실화되어야

초·중등교육법 시행령

제63조(사립학교의 운영위원회) ①법 제31조의 규정에 의하여 사립의 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교(이하 이 조에서 "사립학교"라 한다)에 두는 운영위원회(이하 "사립학교 운영위원회"라 한다)는 당해 학교의 교원위원·학부모위원 및 지역위원으로 구성한다.

②제58조·제59조·제60조제2항 및 동조제3항의 규정은 사립학교 운영위원회 위원의 정수·선출 등에 관하여 이를 준용하되, 당연직 교원위원을 제외한 교원위원은 정관이 정한 절차에 따라 교직원전체회의에서 추천한 자중 학교의 장이 위촉한다. 이 경우 "국·공립학교"는 "사립학교"로, "심의"는 "자문"으로, "학칙" 및 "시·도의 조례"는 "정관"으로 본다. <개정 2011.3.18.>

③학교의 장은 운영위원회의 자문결과를 최대한 존중하여야 한다.

④관할청은 사립학교의 장이 정당한 사유없이 법 제32조제3항의 학교발전기금의 조성·운용 및 사용에 관한 사항에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거치지 아니하거나 심의·의결의 결과와 다르게 시행하는 경우 또는 심의·의결의 결과를 시행하지 아니하는 경우나 제60조제2항의 규정에 의한 사유없이 자문을 거치지 아니하고 시행하는 경우에는 법 제63조의 규정에 의한 시정을 명할 수 있다.

⑤사립학교 운영위원회의 구성에 관하여 이 영에서 규정하지 아니한 사항은 정관으로 정한다.

[전문개정 2000.2.28.]

- 장기적으로는 교원인사위원회의 조직과 운영 관련 최소한의 사항을 명시하는 등 법률 그 자체에 사립학교 내 이사장 등에 대한 권한 집중을 막을 수 있는 장치를 마련해야

셋째, 사립학교 공익제보자에 대한 법적 보호 장치 마련해야

- 현행 부패방지법, 공익신고자보호법은 사립학교 비리 제보자를 공익신고자로 보호하고 있지 않음.

- 따라서 현재로서는 사안별로 법적 대응을 강구하고, 조례규칙 등 지방자치법규를 활용

교원지위향상을위한특별법

제6조(교원의 신분보장 등) ① 교원은 형(刑)의 선고, 징계처분 또는 법률로 정하는 사유에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 휴직·강임(降任) 또는 면직을 당하지 아니한다.

② 교원은 해당 학교의 운영과 관련하여 발생한 부패행위나 이에 준하는 행위 및 비리 사실 등을 관계 행정기관 또는 수사기관 등에 신고하거나 고발하는 행위로 인하여 정당한 사유 없이 징계조치 등 어떠한 신분상의 불이익이나 근무조건상의 차별을 받지 아니한다.

[전문개정 2008.3.14.]

서울특별시교육청 공익제보 지원 및 보호에 관한 조례

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "교직원등"이란 「초중등교육법」, 「사립학교법」 및 「유아교육법」 상의 서울특별시교육청(이하 "교육청"이라 한다) 관할 학교의 교직원과 법인의 임직원, 교육청 소속 공무원과 교육청에 파견되어 근무하는 공무원을 말한다.

2. "공익제보"란 교육청 소관의 사무와 관련하여 공익을 침해하는 행위로서 다음 각 목과 같은 행위에 대한 제보를 말한다.

가. 교직원등이 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위

나. 교육청의 예산사용, 교육청 재산의 취득·관리·처분 또는 교육청을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 교육청에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위

다. 「공익신고자 보호법」상의 공익침해행위

라. 각 목에 따른 행위의 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위

3. "공익제보 조사"란 교육청이 접수하거나 관계 기관에서 이첩받은 공익제보에 대한 조사를 말한다.
4. "공익제보자"란 제2조제2호에 따라 공익제보하였거나 신고·진정·제보·고소·고발, 수사의 단서를 제공한 자를 말한다.
5. "공익제보자 등"이란 공익제보자와 공익제보에 대한 조사·수사·소송 등에서 진술·증언하거나 자료를 제공한 사람을 말한다.

제10조(공익제보자 지원 등) ① 공익제보자 등과 그 친족 또는 동거인은 공익제보 등으로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 피해를 받았거나 비용을 지출한 경우 교육감에게 구조금의 지급을 신청할 수 있다.

1. 육체적·정신적 치료를 위하여 진찰·입원·투약·수술 등에 소요된 비용
 2. 전직·파견근무·신변보호 등으로 인한 이사에 실제 소요된 비용
 3. 원상회복 관련 쟁송을 위하여 선임한 변호사·노무사 등의 수입료
 4. 불이익조치 기간의 임금 손실액. 산정 기준은 불이익조치가 발생한 날 이전 3개월 동안의 임금 또는 실수입액의 월평균액(이하 "월평균액"이라 한다). 다만, 월평균액을 증명할 수 없거나 월평균액이 평균임금에 미치지 못하는 경우에는 평균임금. 월평균액은 평균임금의 2배를 초과하지 못하며, 지급 산정기간은 36개월을 초과하지 못한다.
 5. 그 밖에 교육감이 공익제보 등으로 인하여 피해를 입었거나 비용을 지출하였다고 인정하는 금액
- ② 교육감은 제1항에 따른 구조금의 지급 신청을 받은 때에는 위원회의 심의·의결을 거쳐 구조금을 지급할 수 있다.
- ③ 교육감은 구조금 지급과 관련하여 구조금 지급신청인과 이해관계인을 조사하거나 관련 기관이나 단체에 필요한 사항을 조회할 수 있다.
- ④ 공익제보자 등과 그 친족 또는 동거인이 제1항 각 호의 피해 또는 비용 지출을 원인으로 하여 손해배상을 받거나 「공익신고자 보호법」 등 그 밖의 법률 구제로서 구조금을 지급 받으면 그 금액의 범위에서 구조금을 지급하지 아니한다.
- ⑤ 교육청은 구조금을 지급한 때에는 그 지급한 금액의 범위에서 해당 구조금을 지급받은 사람이 제1항 각 호의 피해 또는 비용 지출을 원인으로 가지는 손해배상 청구권을 대위한다.
- ⑥ 교육감은 공익제보자 지원을 위해 위원회의 권고가 있는 경우 다음의 조치를 할 수 있다.
1. 공익제보자 등이 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치를 받았을 경우 월평균액의 지급. 다만, 월평균액은 평균임금의 2배를 초과하지 못하며, 지급 산정기간은 36개월을 초과하지 못한다.
 2. 공익제보자에 대한 재취업 지원
 3. 공립학교 교직원을 공익제보 등과 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 징계하는 경우 그 징계의 감경 또는 면제
 4. 국립학교 및 사립학교 교직원을 공익제보 등과 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 징계하는 경우 인사권자에게 그 징계의 감경 또는 면제 권고
 5. 학생을 공익제보 등과 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 징계하는 경우 학교장에게 그 징계의 감경 또는 면제 권고
 6. 공익제보로 인하여 공익제보자의 자녀가 재학 중인 학교에서 피해가 예상되는 경우 거주지에 상관 없이 전학할 수 있도록 함

- 장기적으로는 부패방지법, 공익신고자보호법을 개정하여 사립학교 비리 제보자에 대한 법적 보호 장치 마련해야

넷째, 독립적 감사제도 및 실효성 있는 제재조치 마련해야(송병춘)

- 현재의 감사조직 및 인력으로는 사학에 대한 독립적, 정기적 감사가 어려움.
- 그러나 현행 법제 하에서는 외부의 전문감사인에게 감사업무를 위탁하는 것이 불가능. 현재로서는 ‘시민감사관제도’ 활용할 필요 있음
- 장기적으로는 감사관련법률 개정하여 외부감사 도입해야

- 감사기구의 조사권 강화?

현행 사립학교법 및 초·중등교육법은 사학에 대한 제재조치의 사유와 절차를 구체적으로 규정하지 않고 있는 경우가 많음. 따라서 제재조치를 취하고자 하는 감독청으로서도 사학의 반발을 우려하여 당연히 제재조치를 취하여야 할 사안에서도 결정을 하기 어려움. 그럼에도 현재로서는 관할청이 재량 행사의 준칙을 정하고 법상 주어진 권한을 적극적으로 활용할 필요가 있음

- 사립학교법상 제재조치(임원취임의 승인취소/학교장 해임요구/보조금 및 교육사업비 지급 감축, 중단)

사립학교법

제20조의2(임원취임의 승인취소) ①임원이 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하였을 때에는 관할청은 그 취임승인을 취소할 수 있다. <개정 1990.4.7., 2005.12.29., 2007.7.27.>

1. 이 법, 「초·중등교육법」 또는 「고등교육법」의 규정을 위반하거나 이에 의한 명령을 이행하지 아니한 때
2. 임원간의 분쟁·회계부정 및 현저한 부당등으로 인하여 당해 학교운영에 중대한 장애를 야기한 때
3. 학사행정에 관하여 당해 학교의 장의 권한을 침해하였을 때
4. 삭제 <2007.7.27.>
5. 삭제 <2007.7.27.>
6. 관할청의 학교의 장에 대한 징계요구에 불응한 때
7. 삭제 <2007.7.27.>

②제1항의 규정에 의한 취임승인의 취소는 관할청이 당해 학교법인에게 그 사유를 들어 시정을 요구한 날로부터 15일이 경과하여도 이에 응하지 아니한 경우에 한한다. 다만, 시정을 요구하여도 시정할 수 없는 것이 명백하거나 회계부정, 횡령, 뇌물수수 등 비리의 정도가 중대한 경우에는 시정요구 없이 임원취임의 승인을 취소할 수 있으며, 그 세부적 기준은 대통령령으로 정한다. <개정 1981.2.28., 1990.4.7., 2005.12.29.>

③ 삭제 <1990.4.7.>

[본조신설 1964.11.10.]

제43조(지원) ①국가 또는 지방자치단체는 교육의 진흥상 필요하다고 인정할 때에는 사립학교교육의 지원을 위하여 대통령령 또는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 보조를 신청한 학교법인 또는 사학지원단체에 대하여 보조금을 교부하거나 기타의 지원을 할 수 있다. <개정 1964.11.10., 1990.4.7.>

②관할청은 제1항 또는 제35조제3항의 규정에 의하여 지원을 받은 학교법인 또는 사학지원단체에 대하여 다음 각호에 규정하는 권한을 가진다. <개정 1964.11.10., 1981.2.28., 1990.4.7.>

1. 지원에 관하여 필요한 경우에는 당해 학교법인 또는 사학지원단체로부터 그 업무 또는 회계의 상

황에 관한 보고를 받는 일

2. 당해 학교법인 또는 사학지원단체의 예산이 지원의 목적에 비추어 부적당하다고 인정할 때에는 그 예산에 대하여 필요한 변경조치를 권고하는 일

③ 국가 또는 지방자치단체는 제1항 또는 제35조제3항의 규정에 의하여 학교법인 또는 사학지원단체에 대하여 지원을 하는 경우에 그 지원성과가 저조하여 계속지원이 부적당하다고 인정하거나, 학교법인 또는 사학지원단체가 제2항의 규정에 의한 관할청의 권고에 따르지 아니한 때에는 그 후의 지원은 이를 중단할 수 있다. <개정 1964.11.10., 1981.2.28., 1990.4.7.>

제54조(임면에 관한 보고 및 해직등의 요구) ① 각급학교의 교원의 임면권자가 교원을 임면(각급학교의 장으로서 임기만료로 해임된 경우는 제외한다)한 때에는 임면한 날부터 7일 이내에 관할청에 보고하여야 한다. <개정 1990.4.7.>

② 삭제 <1990.4.7.>

③ 관할청은 사립학교의 교원이 이 법에 규정된 면직사유 및 징계사유에 해당한 때에는 당해 교원의 임면권자에게 그 해직 또는 징계를 요구할 수 있다. <개정 1990.4.7., 1997.12.13.>

[전문개정 1981.2.28.]

제54조의2(해임요구) ① 관할청은 각급학교의 장이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 임면권자에게 해당 학교의 장의 해임을 요구할 수 있다. 이 경우 해임을 요구받은 임면권자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. <개정 1981.2.28., 1990.4.7., 2005.12.29., 2015.3.27.>

1. 제58조제1항 각호의 1에 해당할 때

2. 학생의 입학(편입학을 포함한다)·수업 및 졸업에 관한 당해 학교의 장의 권한에 속하는 사항으로서 교육관계법률 또는 그 법률에 의한 명령에 위반할 때

3. 이 법 또는 이 법에 의한 명령 또는 다른 교육관계법령에 위반하였을 때

4. 학교에 속하는 회계의 집행에 관하여 부정 또는 현저히 부당한 일을 행하였을 때

② 제1항의 규정에 의한 해임의 요구는 관할청이 당해 학교법인 또는 사립학교경영자에게 그 사유를 밝혀 시정을 요구한 날로부터 15일이 경과하여도 이에 응하지 아니한 경우에 한한다. <개정 1981.2.28., 1990.4.7.>

[본조신설 1964.11.10.]

[제목개정 2015.3.27.]

- 초·중등교육법상 제재조치(시정·변경명령/취소·정지/학생정원의 감축/학급·학과의 감축·폐지/학생모집 정지)

초·중등교육법

제63조(시정 또는 변경 명령) ① 관할청은 학교가 시설·설비·수업·학사(學事) 및 그 밖의 사항에 관하여 교육 관계 법령 또는 이에 따른 명령이나 학칙을 위반한 경우에는 학교의 설립자·경영자 또는 학교의 장에게 기간을 정하여 그 시정이나 변경을 명할 수 있다.

② 관할청은 제1항에 따른 시정명령이나 변경명령을 받은 자가 정당한 사유 없이 지정된 기간에 이를 이행하지 아니하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 위반행위의 취소 또는 정지, 해당 학교의 학생정원의 감축, 학급 또는 학과의 감축·폐지 또는 학생의 모집 정지 등의 조치를 할 수 있다.

[전문개정 2012.3.21.]

고등학교 이하 각급 학교 설립 운영 규정

제19조(기준미달학교에 대한 조치) 시·도교육감은 「초·중등교육법」 제63조의 규정에 의하여 이 영

에 의한 기준에 미달하는 사립의 각급학교에 대하여는 일정한 기간을 정하여 이 영에 의한 기준에 적합하도록 시정 또는 변경을 명할 수 있고, 정당한 사유없이 지정된 기간내에 이행하지 못한 학교에 대하여는 학생정원의 감축 또는 학생모집의 정지 등을 명할 수 있으며, 행정 및 재정지원정책에 이를 반영할 수 있다. <개정 2001.10.31., 2005.3.25.>

사학에서 공익제보자란?

전 경 원 (하나고 교사, 공익제보자)

“지금 투쟁하시겠다는 거죠? 수단 방법 가리지 않고 못 견디게 만들어 드리죠.”

I. 앞마당

며칠 전 프레스센터에서 근무하는 어떤 분께 메일을 한 통 받았습니다. 그 분은 외신기자들을 돕는 부서에서 근무하고 계신다고 자신을 소개하셨습니다. 내용인즉슨 독일 언론에서 이번 하나고 사태에 대해 취재를 하고 싶으니 인터뷰에 응해 달라는 정중한 요청이었습니다. 그래서 생각해 봤습니다. 독일과 같은 선진국의 입장에서 볼 때, ‘공익제보’는 어떤 관점일까? 그리고 그에 대한 사회적 여론과 성숙도는 어떤 모습일까? 자못 궁금하지 않을 수 없었습니다.

II. 본채

얼핏 듣기에 유럽과 미국 등 선진국에서 공익제보는 권장되고, 철저히 공익제보자를 보호하는 방향에서 정책과 법률이 지원된다고 합니다. 그러나 우리 현실은 그런 모습과 상당 부분 괴리감을 느끼게 하고 있는 것이 사실입니다.

저는 지금 이 글을 작성하고 있는 9월 21일(월) 오늘 16시부터 국정감사에 출석해서 하나고등학교에 대한 서울시의회 의원 증언을 토대로 다시 참고인 조사를 받게 됩니다. 그리고 현재 학교에서는 서울시교육청 감사관실에서 현장 특별감사가 진행되고 있습니다. 아

올려 내일 4시에는 교권보호위원회가 개최될 예정입니다. 교권보호위원회에서 다뤄질 문제는 학부모들이 검정색 옷을 입고 제가 근무하고 있는 교무실까지 난입하여 온갖 험악한 말이 적힌 피켓을 들고 제 옆에서 7~8명이 둘러서서 퇴진을 요구했던 사안. 그리고 지난주에 알게 된 사실이지만 제가 서울시의회에서 증언을 한 이후로 제가 학교에서 담당했던 수업내용에 대해 동료교사가 학생들을 통해 수업내용을 불법사찰하고 있었다는 점 등이 추가로 밝혀졌습니다. 제가 수업시간에 무슨 말을 언급했고, 어떤 내용과 태도로 수업을 했었는지에 대해 학생들에게 A4 용지에 자필로 쓰도록 요구했습니다. 그 과정에서 제게는 어떠한 양해도 공지도 없이 이루어진 행동들입니다. 그리고 이 내용들이 고스란히 언론을 통해 확대되고 왜곡되며 과장된 채로 보도가 되고 있습니다. 이로 인한 심적 고통과 피해는 어떻게 보상받을 수 있을까요? 이러한 문제를 인지한 교육청에서 교권담당 장학사께서 제게 직접 전화를 주셔서 애로사항을 청취하시면서 학교에 교권보호위원회 소집을 요구하고 해결책을 모색하라는 조언을 주셨습니다.

그런데 학교에서 구성한 교권보호위원회조차도 재단 편에 서서 저를 고립시키고 탄압하는 교사들과 학부모들로 구성이 되었습니다. 법과 제도 그리고 규정이 있다고 한들 그것을 다루는 인간의 인격과 사회적 문화적 성숙도가 함량 미달인 사회에서는 공익제보자가 탄압을 받을 수밖에 없는 구조가 불가피한 것이 현실입니다. 우리 사회가 어떻게 변해야 하는지 토론을 요청 드립니다.

III. 뒷마당

다시 외신 기자분의 관점에서 생각해봅니다. 그들이 바라본 관점에서 하나고 사태와 공익제보자를 다루는 우리 사회의 모습에는 어떤 괴리가 존재할까요? 그리고 그러한 괴리와 부조리를 극복하기 위해 우리 사회는 어떤 노력이 필요한 것일까요? 저는 아직도 교감님께 시정을 요구하던 4년 세월, 교장님에게 시정을 요구했던 1년 그리고 이사장에게 잘못을 바로잡아 달라고 요청했던 6개월의 시간이 너무나도 고통스러웠습니다. 그리고 이사장에게 들었던 마지막 말씀이 귀에 쟁쟁합니다. “지금 투쟁하시겠다는 거죠? 그럼 재단에서는 수단과 방법을 가리지 않고 못 견디게 만들어 드리죠.”

토 론 문 4

사학 문제 해결을 위한 보다 더 효율적이고 근본적인 대안을 마련해야

홍 진 희 (사학을 바로세우려는모임 대표)

대한민국의 사학은 조선말, 일제 강점기, 그리고 6,25 전란 이후 등 역사의 격동기마다 교육을 통해 민족을 계몽하고 민족정신을 고취하려는 선각자들의 숭고한 이념과 아낌없는 사재 출연으로 국가를 대신한 공적 의무를 다하기 위하여 세워진 학교들입니다. 이런 훌륭한 정신으로 인해 사학은 수난의 근대사에 무수한 민족의 지도자들을 배출하였고, 오늘날 대한민국의 발전을 가져오게 한 원동력이기도 합니다.

하지만 현재 설립자의 2세내지 3세가 계승 운영하는 사학의 다수는 공적 책무성을 망각하였으며 법인 회계 및 학교 등의 각종 회계 비리, 교사 채용 비리, 시설 공사 비리, 학교 발전 기금 유용과 급식 비리 등 온갖 비리를 자행하여 사회적으로 지탄의 대상이 되고 있습니다.

그래서인지 서울시 교육청만 보더라도 이러한 사학들의 여러 가지 문제 등으로 인해 최근 몇 년 동안 서울시 교육청의 청렴도는 전국 17개 교육청중 최하위에 머물렀습니다. 공정택 교육감시 전국 마지막 위치였고, 광노현 교육감 때에는 잠시 나아지는듯 하였으나 그 후 문용린 교육감 재임 시는 다시 17등 꼴등으로, 근래 조희연 교육감시는 조금 나아졌을 뿐 별반 향상되는 듯한 모습이 없어 여전히 사학은 투명성과 공공성이 부족한 상태입니다.

그동안 전국적으로 새로운 교육감들이 등장할 때마다 사학의 투명성과 공공성 확보를 위한 여러 가지 정책과 사학 비리 척결을 내세웠으나 전북 등 일부 교육청을 제외하고는 더 나아지는 모습이 보이지 않습니다.

사후 조치로 각 교육청 감사과는 비리 사학에 대해 특별 감사 등 최선의 조치를 취했

으나 수많은 비리 적발에도 불구하고 “사학법“이라는 방패막이 때문에 강력한 제재를 취하지도 못했고, 아울러 비리 척결을 위한 교육청 내부의 직제 개편과 각종 프로그램들이 그 효용을 발휘하지 못한 채 유명무실한 상태입니다.

이러한 이유로 초래된 교육청의 사학 척결 의지 약화되어 “교육 마피아“라고 불리는 비리 사학 재단의 관계자들과 부패한 교육청 관료들과의 커넥션을 더욱 강화하고 있을 뿐입니다.

전반적 사학 비리 척결의 실패는 사학의 부정적인 면만 더욱 각인 시키는 계기가 되었고 아울러 모든 국민이 요구하는 사학의 공공성과 투명성 확보는 요원하기만 합니다.

이러한 현상과 폐해로 인하여 현 사학에 종사하는 교사와 교육의 수혜자인 학생과 학부모 등 직·간접적인 구성원들이 입는 피해와 정체성 혼란이 상당히 심각한 편인데 이를 위한 해결 방법으로 사학의 투명성과 공공성 확보를 위한 보다 더 효율적이고 명확한 대안이 있어야 하겠습니까.

* 사학의 자주성과 공공성

먼저 김거성 감사관님과 송병춘 변호사님 두 분 다 발제문에서 사학의 자주성과 공공성에 대해 논해 주셨습니다. 특히 김거성 감사관님은 사학의 자주성은 공공성의 확보 요구에 대응하는 논리라고 말씀하시면서 공공성을 강화하다 보면 사학의 자주성을 침해할 수 있는 논리가 될 수도 있다고 하셨습니다.

당사자인 사학의 관계자들은 교육청의 공공성 확보 요구가 사학의 자주성을 침해한다고 강하게 주장합니다. 그 논거로 학교 법인은 민법상 “자본금 재단 법인“이 아니고 “시설물 재단 법인“이라고 합니다. 즉, 출연된 재산으로 시설물을 마련하면 출연이 종료되고 그 후에는 등록금(시설물을 운영하여 얻은 수익)으로 운영비용을 충당하고 설립 목적을 달성하는 “비영리 시설 법인“이라고 강조합니다.

그리고 헌법 재판소의 판례를 들어(2001.1.18 선고 99 헌바 63 결정) 설립자가 관의 간섭없이 사립학교를 자유롭게 운영할 자유는 사립학교 설립의 자유와 운영의 독자성을 보장하는 국민의 기본권이며 헌법 정신의 본질적 요체라고 주장합니다.

아울러 사립학교법 제29조는 법인의 회계와 학교의 회계를 구분하도록 규정하여, 수업료는 학교에서 받고 학교의 돈은 일체 법인이 사용할 수 없도록 하면서, 정부 예산으로 모자라는 부분을 보전하여 주겠다고 등록금 액수도 마음대로 받지 못하게 하는 법조항은 사립학교에 대한 간섭을 강화한 전 세계 유일무이한 잘못된 사례라고 합니다.

또한 사립학교 법인은 이미 국가 사회에 엄청난 사적 재산을 출연한 나라 발전의 훌륭한 기여자라면서 계속해서 무엇인가를 더 부담해야 할 채무자가 아니라며 사학의 자주성을 강조합니다.

그러나 사학 관계자들의 이러한 주장은 선대 설립자들의 민족정신 계몽과 우수한 인재 양성이라는 공적 책무(공공성)의 숭고한 정신을 스스로 부정하는 행위이며, 오늘날 부실한 사학 재단을 대신하여 정부가 학교 운영 재정의 98%를 지원해주는 사실상의 준 공립학교라는 현실을 망각한 주장입니다.

실제 서울 교육청의 2014년도 사학을 위한 연간 재정 결함 지원액은 운영비, 인건비를 포함 164 개교에 총 5340 억원을 지원하여 주었는데, 이는 평균 32억 5천 6백 4십만원으로서 학교당 최저 15억 4백 8십만원에서 최고 59억 7천 9백만원을 지원하였습니다.

당연 국민의 혈세로 나간 돈인만큼 이러한 사실은 사학에 대한 교육청의 행정 지도 및 관리 감독을 강화하는 근거가 되어야 하며, 사학의 자주성 보다는 공공성을 강조하는 근거가 되기도 합니다.

또한 사립학교 재단의 법정 전입금 납부 비율이 거의 3% 미만의 금액이며 심지어 단돈 1원도 지원 안하면서 학교를 운영하는 법인도 꽤 되는 상당히 비난 받아야 할 현실입니다.

이미 발제자분들이 논하셨지만 사학의 자주성 강조는 현재의 발생되는 사안으로 보아 오히려 그 폐해만 만연할 것 같습니다. 사학의 사유 재산 만연화는 증여세, 상속세 등을 무시한 세습으로 학교 법인의 족벌 체제화를 야기하며 거기에 따른 각종 비리가 발생하는데 이미 언급한 학교 발전 기금 유용, 내신 성적 조작 등 입학 비리, 교직원 채용 비리, 각종 물품 구매 비리, 시설물 비리, 심지어 우리 학생들의 건강과 체력을 갉아먹는 음식 비리까지 그 사례에 대해서는 이루 말할 수 없습니다.

사학의 공공성 확보를 위한 모범적인 사례 제시로 현재 구상중인 “공립형 사립학교“를 잘 운용해서 하나의 이정표를 세워야겠습니다.

또한 현재 실시하고 있는 사립학교 운영 조례를 부분 수정하여 사학의 공공성을 잘 실천하는 학교에게는 인센티브로 각종 재정적 금원을 더 지원하는 차별화 정책을 실시하여 공공성 확립을 위한 양성적인 방향을 제시하는 것도 괜찮으리라 생각합니다.

* 사학의 비리 유형과 투명성 확보

송병춘 변호사님과 서울시 김경자 의원님이 발제하신 비리 사학의 사례 소개와 “사학을 바로 세우려는 시민모임“을 통해서 알게 된 개별 사학들의 비리 유형은 천태만상입니다. 이는 사학의 공공성이라는 본분을 잊어버린 채 자주성을 강조하는 과정에서 학교의 사유화와 세습 그리고 족벌 체제가 이뤄졌으며, 초기 설립자의 교육에 대한 공적 책무를 잊어버린 채 후대로 넘어가면서 사유 재산의 개념이 강조되었고, 국제중과 특목고, 자사고 및 특권 학교 등의 일부 계층의 이익과 출세를 보장하기 위하여 교육 기관의 본분을 망각한 채 발생시킨 여러 사안입니다.

현재 교육청 감사가 실시되어 처분 결과가 발표되었거나 감사 진행되고 있는 주요 학교별 사례로 그 비리 유형을 들어 보겠습니다.

1. 송실 재단 : “이사회 분란“을 다루는 “교육청의 직무 유기“로 발생한 여러 문제(장학금 횡령, 학교 후원금과 교회 헌금 횡령, 정부 보조금 횡령, 교장 공백 5년 등)
2. 영훈 재단 : “부정 입학 비리“와 “임시 이사의 직무 유기 및 불공정성“ 문제(교육청 관료 출신의 대거 기용, 입학 성적 조작 등 입학 비리, 학교 회계 업무상 횡령, 학교 발전기금 횡령, 내부 제보자 파면, 이사회 회의록 허위 작성 등)
3. 진명 여고 : “학교 매매“와 “시험 문제 유출 매매“의 연관성(교비 횡령, 이사회 회의록 허위 작성, 교직원 강제 사직, 내신 문제 유출, 내부 제보자 징계성 미술반 폐지 등)
4. 충암 학원 : 전형적인 “족벌 부패 사학 비리“와 “교육청의 직무 유기“(시설 공사비 횡령, 학교 법인 회계 비리, 학교 재산 유용, 이사회 회의록 허위 작성, 급식 문제 등)
5. 현장 학원 : “사립 재단의 사채 놀이“ 와 교육청의 직무 유기 문제(사립 학교법위반, 세법 위반, 부동산 거래에 대한 법률 위반, 허위 공문서 작성 등)
6. 새롭 학교 : 돈벌이에 치중하는 재단과 교육청의 “특수 교육 직무유기“(시설 지원금 위반, 법인 회계 비리, 교육청 학교지원과와 유착 혐의 등)
7. 자사고 유형 : 경희고 (불법 찬조금, 전 편입학 심의 무), 동성고(학교생활기록부 기재 사항 수정), 배재고 (학교생활 기록부 기재 사항 수정, 방과후학교 운영 비리, 학습 부진 학생 대책 미이행), 세화고 (시설 공사 비리, 동창회 후원금 문제), 승문고(학교생활 기록부 기재 사항 수정), 우신고(회계 비리), 이대 부고(학교생활 기록부), 이화 여고(수학 경시 대회 부적정 운영), 중앙고(학습 부진학생 대책 문제, 전 편입학 문제), 한가람고(학

교생활 기록부, 수의 계약 위반), 한대 부고(수의 계약 위반, 입학 전형 회의록 작성 문제 등), 하나고 (입학 비리, 강제 성비 조정, 폭력 학생 무마 처리)

8. 특목고 유형 : 대일 외고(입학 문제), 서울 외고(전 편입학 서류 보관 문제), 서울 국제고 (선발 전형 봉인 문제)

상기 여러 사학들에게 발생한 비리 유형을 보면 사학의 공공성을 배제하고 학교를 마치 사적 영역의 자치 범위 안에서 교육을 장사의 개념 또는 영업으로 간주, 다양한 방법으로 사학 재단들의 이득을 취하기 위한 불법을 저질러 왔음을 알 수 있습니다.

또한 이러한 행위에는 교육청의 사학 관련 학교 지원과 관료들의 직무 유기 또는 비리 사학 운영자와 부패한 관료들과의 커넥션, 그리고 경찰처럼 그 존재만으로 범죄의 예방 역할을 할 감사관실의 무능함과 강하지 못한 조직의 허약성에서 사학의 투명성을 이끌어 내지 못한 안타까운 점이 그대로 드러나 보입니다.

사립학교 운영의 투명성을 확보하기 위해서는,

첫 번째, 비리 사학들에 대한 교육청의 징계 처분에 대한 면죄부를 주거나 방패막이 역할을 하는 “사학법“ 개정이 필요하며, 현실적으로 힘들다면 각 시도 교육청의 “사립학교 운영 조례“라도 강하게 투명성을 보장할 수 있는 방법으로 제정되어 실시할 필요가 있습니다.

그 일환으로 교육감의 책무를 강화하여 사학의 회계 부정시 행정 지도나 행정 처분을 “할 수 있다“가 아니라 “의무적으로 해야만 한다“로 수정할 것이며, 공적 책무성을 망각하고 심각한 회계 부정을 저지른 학교에 대해서는 “재정지원을 중단“하거나 “학급수를 감축하는“ 등의 강력한 행정 지도를 할 수 있는 근거 조항을 두어야 합니다.

또한 교육감이 사립학교법에 규정된 이사회 회의록 공개 여부를 “매년 2회 이상 관리 감독 한다“라는 조항과 함께 이사회 회의록이 허위로 날조되었다는 민원이 발생하였을 경우 이를 “엄중히 조사하여 행정 조치한다“로 항목을 신설해야 합니다.

아울러 사립학교의 비민주적인 “교원인사위원회“를 당해 학교 구성원들의 민주적인 절차에 따라 직접 선거의 방식으로 선출 구성하도록 하여 사학의 교장과 재단의 간섭으로부터 독립하도록 해야 하며, 교원의 신규 채용 시에도 재단과 교장 등의 입김이 최대한 배제되도록 조항을 개정해야 합니다. 사립학교 법인 운영의 투명성과 민주성 확보를 위한 “개방 이사 제도“도 편법으로 친 재단인사를 등용하는 비민주적인 정관이 없도록 교육감과 교육청의 관리 감독권을 강화해야 합니다.

두 번째, 송병춘 변호사님이 지적하신대로 부족한 감사실의 충분한 인적 보강이 이루어져야 합니다. 지금 1팀 8명의 인원으로는 그 많은 사학에 대한 확실하고 공명정대한 감

사가 이루어 질수 없으며, 만약 사정에 의해 충분한 인적 보강을 할 수 없을 때에는 현재 활용중인 시민 감사관 제도를 각 교육청의 현실에 맞는 체제로 운용하도록 하여 시민 감사관의 권한도 일반 감사관과 차이 없이 확실한 감사가 이루어 질수 있도록 서울시와 경기 교육청 그리고 전북 교육청의 시민 감사관 제도를 취합(예:공익 제보와 고충 민원에 대한 조사 및 감사, 교육감이 요청하는 사안에 대한 조사 및 감사)강한 권한(감사에 대한 의견 제시와 건의 및 의견서 제출)을 부여해야 합니다.

또한 김형태 8대 교육의원님의 주장처럼 “공정한 감사 실시“와 “교육 마피아와의 유착을 방지“하기 위하여 각 지역마다 “광역 감사관“을 형성(예: 수도권은 서울, 인천, 경기 등) 사안에 따라 지역청 마다 협력 후 인원을 교차하여 감사를 실시하는 것도 괜찮으리라 생각합니다.

세 번째, 사법부의 변호사처럼 “전관예우 금지에 대한 규정“을 교육청 출신 관료들에게도 적용해야 합니다. 이는 영훈 국제중 사태를 보더라도 당시 무려 5명의 교육청 출신 인사들이 비리 사학의 중심에 서 있었습니다. 교육청과의 커넥션 형성, 비리 감사 무마, 타학교보다 더 많은 예산 따오기 등 안봐도 훤히 그 내막을 알 수 있는 사실들입니다. 사학의 투명성을 위해 일정기간 교육청 출신 관료들의 사립학교 취업을 제한해야 합니다.

네 번째, “공익 제보자 보호 조항을 더 강화“해야 합니다. 영훈 국제중과 하나고 사태를 보더라도 공익 제보자가 없이는 그 부패한 사학의 치부가 절대로 세상에 나올 수 없습니다. 그런 용기있는 제보자가 더 많이 나올 수 있도록 사학의 투명성을 유도해야 합니다. 사학 재단이 공익 신고자에 대해 형사 및 민사 소송 진행 그리고 파면 등으로 오랫동안 끈질기게 탄압하는 경우 교육청은 관련 사학을 더욱 엄중하게 감사하여 사학 재단을 무력화시킬 필요가 있으며, 상황에 따라 공익 제보자는 교육청이 특별 채용하여 공립학교에서의 남은 교직 생활을 충분히 할 수 있도록 관련 조례를 신설하여 안정적인 신분을 보장할 필요가 있습니다.