

한국 사립대학체제의 형성과 재단법인의 정치

2023.11.11

김일환 (서울과학기술대학교)

1. 문제제기

1) 한국 대학의 사립의존성 문제

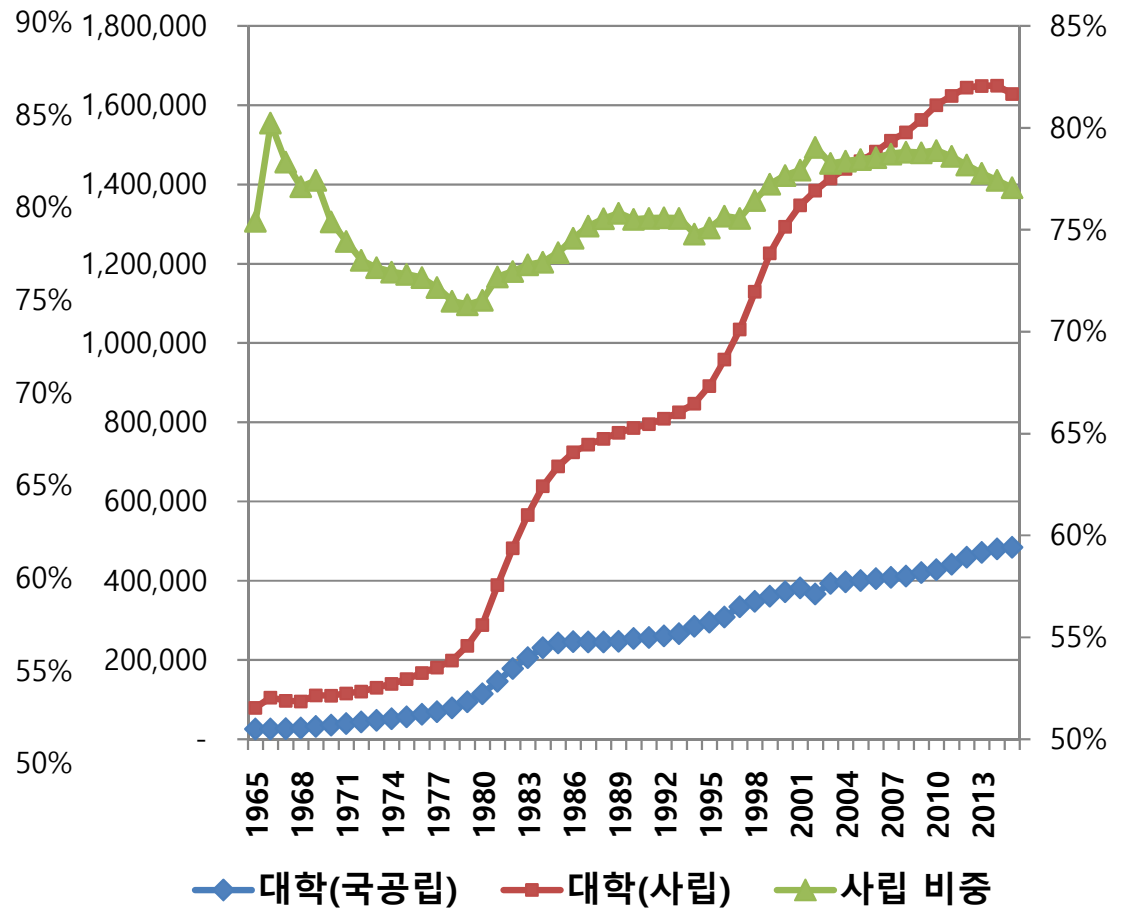
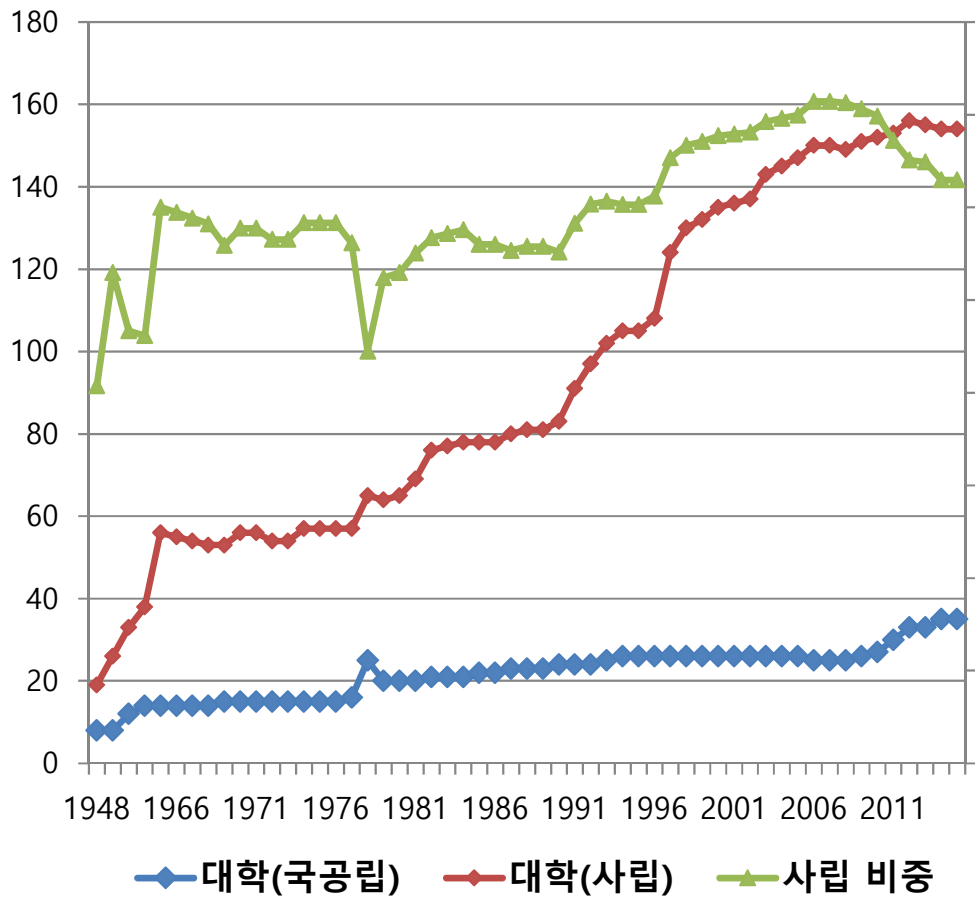
❖ 한국 대학체제의 특징과 사립 의존성

- 현대 사회에서 고등교육 및 연구, 학력지위 배분의 핵심기관인 ‘대학’(university)
- 한국 대학제도의 주요한 특징인 사립 기관에 대한 의존성
 - 해방 이후 초기 형성 과정에서부터 사립대학의 비중 매우 높았음(김정인, 2018)
 - 80년대 이후 대학 대중화/보편화 과정에서 사학 의존 심화(김기석, 2008; 박환보, 2008)
- OECD국가 군에서는 일본과 함께 이례적으로 높은 사립 의존성을 보임 (Levy, 2018)

❖ 정치화된 사립대학 소유/지배구조 문제와 그 특징?

- 사립대학의 소유/지배구조 문제가 주기적으로 첨예한 정치사회적 쟁점으로 부상
 - 특히 사립대학의 법적 설립주체인 ‘학교법인’의 구조가 문제가 주된 쟁점이 됨
 - 반면 ‘사립’ 대학의 고유한 교육, 연구활동의 특질은 거의 문제시되지 않음
- 민주화 이후 이념 대립, 종교정치적 갈등과 맞물린 「사립학교법」 개정의 정치화 경향 : 무엇보다 학교법인의 구조 개편과 관련되어 있었음(김종엽, 2009; 김보엽, 2008)

=> 이러한 대립구도가 한국 고등교육의 제도적 배치에 대해 무엇을 말해주는가?



〈그림〉 설립유형별 4년제 대학 기관 수(1948-2015) 및 대학 재학생 수 (1965-2015)

* 출처: 문교통계연보/ 교육통계연보 (1965-2015)

연도별 대한교육연감 자료 (1948, 1952, 1955, 1960년)

❖ 비교적 관점에서 본 한국 사립대학 소유/지배구조 문제의 기본적 특징?

- 대학을 포함한 사립고등교육 기관의 운영이 비영리 재단법인 형태의 조직으로 한정
 - 「민법」 상 ‘재단법인’, 1963년 이후는 「사립학교법」 상 ‘학교법인’으로 통일적 규율
 - 대학에 법인격 부여하지 않고, 이를 ‘학교법인’에 부속된 시설로 규율하는 형태
 - 중앙집권화된 교육행정을 바탕으로 사립대학(재단) 내부 운영에 대한 포괄적 규제
: 사립 고등교육 부문의 높은 제도적 동형화 수준 (Geiger, 1986; Altbach, 1999)
- 반면 한국 사립대학의 ‘사유화’, ‘봉건화’된 특성에 대한 비판들 역시 상존하고 있음
 - 폐쇄적 지배구조와 소위 ‘족벌경영’의 문제 (Bae et al, 2012; 홍덕률, 2006)
 - 국제 비교적 관점에서도 주목받는 한국 대학의 가족 경영 문제 (Altbach, 2019)
 - 행정/사법당국에 의해 제도적으로 보장되는 ‘설립자’ 집단의 소유권 (정대화, 2014)

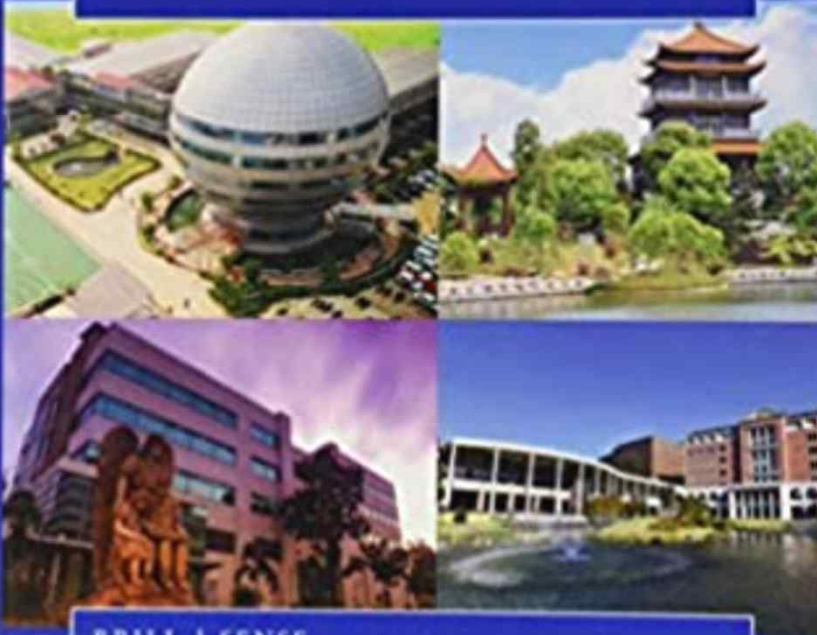
❖ 질문들?

- 공공성 제고를 명분으로 한 강력한 국가 규제와 ‘사유화’에 대한 비판이 공존하는 역설?
- 특히 ‘자치’와 ‘자율’이라는 문화적 가치와 결부된 대학 조직의 운영이 사적 이해관계에 크게 영향 받는 것은 어떤 구조적 조건 하에서 가능한가?

GLOBAL PERSPECTIVES ON HIGHER EDUCATION

The Global Phenomenon of Family-Owned or Managed Universities

Philip G. Altbach, Edward Choi,
Mathew R. Allen and Hans de Wit (Eds.)



BRILL | SENSE

OXFORD



sources
of inbuilt
resilience
in the face of
demographic
pressure,
1992-2030

FAMILY-RUN UNIVERSITIES IN JAPAN

JEREMY BREADEN | ROGER GOODMAN

2) 선행연구의 한계

- 1) 한국 사립대학 소유/지배구조 문제가 무엇보다 ‘재단법인’이라는 제도적/조직적 맥락과 긴밀히 연결되어 있다는 점에 본격적으로 주목하지 못함
 - 2) 사립대학 소유/지배구조의 핵심인 운영재단의 구조 자체가 법적으로 고정된 실체가 아니라 역사적/사회적 구성물이라는 점을 본격적으로 분석하지 못함
- => 교육 및 연구조직인 사립 ‘대학’이 아니라 경영조직으로서의 재단법인에 직접 초점을 맞추고, 재단의 독특한 조직적 맥락과 그 효과를 다룰 필요
- => 압축적 사회변동의 과정에서 사립대학재단을 둘러싼 정치사회적 갈등이 전개되는 양상, 각 시기별로 독특한 사립대학재단의 독특한 정체성이 형성되는 과정을 살펴볼 필요
- => 고등교육 영역에 국한되지 않는, 민간 재단에 의존하는 한국의 사회재생산 영역의 특징과 사립시설에서 나타나는 독특한 사사성(私事性, privateness)의 구조를 규명할 수 있는 가능성

2. 재단(foundation)과 대학(university), 그 역설적 관계

1) '재단'의 기원과 근대적 재탄생

❖ 설립 의지에 종속된 조직으로서의 '재단'

- 1) 공익 목적의 2) 기부자의 출연/증여 행위를 통해 설립되는 3) 자산 기반(asset-based) 조직
: 회원제(membership) 조직의 민주적 원칙이나 주식회사에 대한 시장 영향력 등 외부집단의 영향으로부터 상대적으로 절연되어 있는 경향(Anheier and Daly, 2007)
- 재단의 종교적 기원(Weber, 1978)에 뿌리를 둔 자산 증여자의 강한 영향력을 본질로 함
: 설립의지에의 종속/ 개인 카리스마의 보존 경향이 강함(Adloff, 2010; Strachwitz 2010)
재단을 통한 지배계급의 헤게모니 재생산에 대한 분석의 전통(베블런, 2019; 기요, 2013)
- '봉건적' 제도로서의 재단의 근대법제로의 편입 및 국가 관리의 시작(Richter, 2001)
: 근대 대륙법의 산물로서 '구성원 없는' 재단법인(財團法人)
재단의 재량적 활동과 권능에 대한 국가 통제 시도와 이를 둘러싼 장기적 갈등

임마누엘 칸트, <윤리형이상학> 중

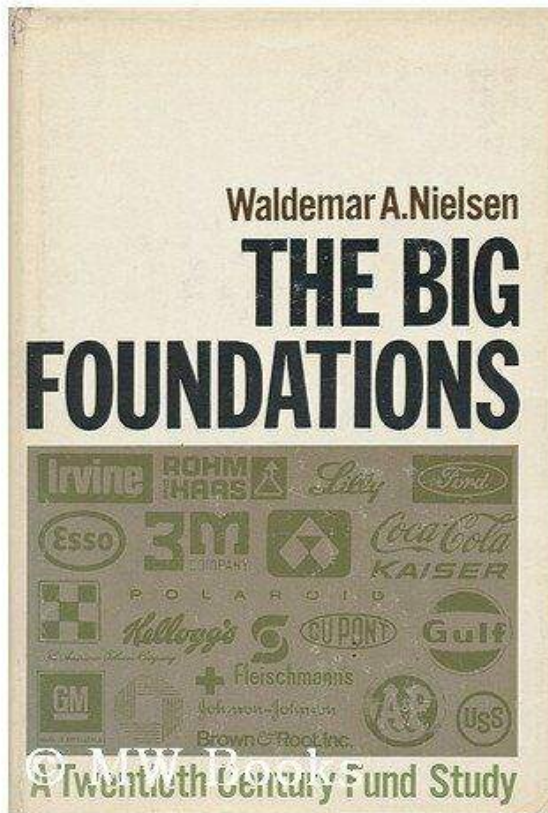
“신민을 위한 영구적 재단들에 관한 국가의 권리들에 대하여”



- “선량한, 그러나 동시에 무언가 명예심이 있어서 하나의 재단을 만드는 이는, 타인이 자기의 개념에 따라 이것을 변경하지 않고, 그가 그것 안에서 죽지 않기를 의욕”한다.
- 따라서 “무릇 사람들은 이러한 단체들과 그를 계승하는 권리들은 폐기될 수 없다고 말한다. 왜냐하면 그것은 유증에 의해 지정된 상속인의 재산이 된 것으로, 그러한 신비체(神祕體)를 폐기한다는 것은 누군가에게서 자기 것을 빼앗는 것과 같은 것이기 때문이다”
- 그러나 “빈민을 위한 영구 재단들 또는 학교시설들조차도, 그것들은 창설자에 의해 그의 이념에 따라 특정하게 기획된 어떤 형태를 가지고 있음으로 해서, 영구하게 확립될 수는 없”다
- “오히려 국가는 그것들을 시대의 필요에 적응시킬 자유를 갖지 않을 수 없다…… 만약 재단이 국가의 진보에 대립적이면, 모든 재산을 변경하는 것에 대한 국가의 의무”가 있다

❖ 19세기 후반 자본주의 발전과 재단의 재부흥

- 19세기 후반 미국, 독일 등지의 자본주의 발전과 자산계급의 문화적 헤게모니
- 재단법인의 공적 목적(Zweck)이 아니라 설립자의 의지(Wille)를 강조하는 흐름
- 재단 설립을 통한 교육/ 학술/ 문화/ 의료 등 영역에 대한 정치적 영향력 확대
- ‘재단’ 형태의 조직이 민주주의 원칙과 양립 가능한 조직인가에 대한 근본적인 질문들



“In the great jungle of American democracy and capitalism, there is no more strange or improbable creature than the private foundation.

Private foundations are virtually a denial of basic premises: aristocratic institutions living on the privileges and indulgence of an egalitarian society; aggregations of private wealth which, contrary to the proclaimed instincts of Economic Man, have been conveyed to public purposes.

Like the giraffe, they could not possibly exist, but they do.”

❖ 재단을 둘러싼 복합적 갈등과 ‘재단의 정치’

- 근대 이후 재단의 성격을 정의하는 것 자체가 치열한 사회적 경합의 대상이 됨
 - 재단의 공적(public) 성질과 사적(private) 성질을 둘러싼 논쟁과 갈등
 - ‘설립자’의 권한은 어디까지 인정되는가? 국가 규제의 한계는?
 - 재단 이사회는 (유사) 소유권자인가 혹은 단지 기능적 관리자에 그치는가?
 - 국가/시장/시민사회에서 재단의 사회적 위치는 어디인가?
- 특정 국면의 재단의 구조는 이러한 복합적 정치의 잠정적 결과를 반영함
: ‘재단의 정치’(politics of foundation)의 산물 (Anheier and Daly, 2007)
- 당대 사회의 변동을 예민하게 반영하는 지진계(地震計)로서의 재단 (안하이어 외, 2002)

=> 재단의 변화라는 렌즈를 통해 사회변동의 양상을 읽어내는 것 가능함

2) 대학사(史)에서 ‘재단’이 차지하는 위치

❖ 어색한 결합, 하지만 생각보다 뿌리 깊은 현상?

- 대학의 운영이 재단과 결부되는 현상을 어떻게 볼 것인가?
- ‘재단’의 수직적 조직 논리와, ‘대학’의 구성원 자치 경향 사이의 어색한 결합과 대립
- 그렇지만 중세 이후 유럽 대학사에서 빈번히 확인할 수 있는 현상 (하이델베르크/ 빈/ 프라하) 오히려 교수와 학생의 자치적 학문공동체라는 관념이 신화? (베버, 2020; Stichweh, 2009)

❖ 근대 이후 각국에서 나타난 대학과 재단의 관계?

- 독일: 19세기 이후 국가에 의한 국공립 중심의 근대대학 체제의 성립
(cf. 프랑크푸르트대학의 사례/ 2000년대 이후 ‘재단형 대학’의 허용)
- 미국: 거대 자선재단의 사립대학 지원과 연구중심대학의 탄생 (베블런, 2014; 바로우, 2011)
- 일본(과 한국): 후발 개발주의의 맥락에서 초기부터 사적 재단법인에 의해 설립된 사립기관이
고등교육체제에서 차지하는 중요성 매우 컸음(天野郁夫, 2013)
: 민간 자원을 동원한 압축적 교육 팽창의 결과

❖ ‘재단법인형 대학’에 내재된 긴장관계

• 상이한 조직적 원리의 긴장과 충돌에서 비롯되는 정당성 문제의 존재

- 일선 교수들의 동업조합적 통제(Clark, 1983)와 재단 경영의 수직적 논리 사이의 긴장/
- 재단 운영의 재무적 논리와 대학 조직의 학문적 논리 사이의 긴장(베블런, 2014)
- 대학에 대한 경제적 지원이라는 기능에 국한되지 않는 다양한 사적 재단의 실천들
(수익사업 이윤의 유출, 정실적 고용기회 등 ‘위장된 영리조직’으로 기능할 가능성)
- 이에 대한 정부 규제 권한의 범위 및 근거를 둘러싼 논쟁들

=> 사립대학(재단)의 소유/운영구조를 둘러싼 갈등을 낳는 기본적인 조건

=> 한국에서는 재단과 대학 양자 사이의 결합 언제, 어떻게 출현했는가?
그 운영을 둘러싼 갈등은 어떤 결과를 초래했는가?

3) 연구 및 분석의 대상

가) 사립대학재단에 대한 관리정책

- ❖ 핵심적인 사립대학 정책 영역으로서 운영재단에 대한 관리(regulation)
 - 민간 재단법인을 동원, 권한 위임, 관리하기 위한 다양한 거버넌스 기제들의 존재
: 사립대학의 교원, 교과과정 등에 대한 규제와는 다른 독자적인 정책/정치의 영역
 - 공적/사적 조직의 이분법을 넘어서 다양한 차원(dimension)에서 이루어지는 국가 개입

나) 사립대학재단 운영구조

- ❖ 시기별, 사례별 사립대학(재단) 운영구조의 다양성
 - 동일한 제도적 틀 하에서도 설립주체의 특성, 관련된 사회적 네트워크, 자원동원의 구조, 행위자 간 권력관계 등에 따라 다양한 방식으로 사립대학재단의 운영구조 제도화 가능
: 각 행위자들의 상이한 이해관계와 동원하는 자원이 경합하는 장으로서의 사립대학재단
 - 각 사례별로 시기에 따른 자원 동원구조의 양상 및 지배구조의 변화를 분류, 추적할 필요/
(사례별 유형의 다양성/ 수렴의 패턴과 방향/ 변화에 영향을 미치는 사건들 등)

관리정책의 영역

세부 영역

쟁점들

소유(ownership)

- 법인 유형의 분류
- 설립자의 지위
- 공적 경영체제

- 공법인인가 사법인인가?
- 소유권자인가, 기능적 관리인인가?
- 법인 해산 시 자산은 누구에게 귀속되는가?
- 관선 이사에 의한 공적 경영의 한계는 어디인가?

통제(control)

- 의사결정 기구의 구성
- 재단-대학의 관계
- 자산 운용의 형태

- 임원진의 구성과 겸직의 허용 여부
(친인척 비율/ 임기/ 학내외 겸직 허용 등)
- 대학/재단 운영의 각 권한을 누가 행사하는가?
(인사, 예산 편성과 운용, 자산의 처분 등)
- 수익용 기본재산 및 수익사업체 운용 규제

재정(funding)

- 정부 재정지원
- 가격(납입금) 통제
- 조세 지출과 간접 지원

- 재정지원의 규모와 조건의 설정 여부
- 학생 납입금의 명목과 액수에 대한 규제 여부
- 사립학교재단에 대한 조세 감면 혜택 부여 정도

3. 식민지 사립전문학교와 사립대학의 기원

1) 식민지 사립전문학교의 제도적 특징

❖ 모델로서의 일본 법제와 식민지 이식

- 1915년 개정된 ‘사립학교규칙’ 이후 식민지 사립고등교육 기관의 재단법인화 요구됨
- 사립 고등교육에 대한 통제 못지 않게, 일본적 법제 모델의 이식이라는 맥락의 중요성
: 천황제 공교육제도에서도 교육 수요 충족을 위해 지속적 민간 자원 동원/관리 필요했던 이율배반적 요구에 대한 해결책 => 재단법인 법제의 활용

❖ 사립전문학교에 대한 식민당국의 감독: 이원적/비대칭적 관리체제

- 식민정부(colonial government)로서의 조선총독부의 재단법인 관리
: ‘공공성’을 명분으로 한 인허가 권한의 독점
- 그러나 사립학교의 교원, 교과내용 등에 비해 재단법인에 대한 규제 수준은 상대적으로 낮음
: 설립자에게 상당한 재량 부여하는 (일본적) 재단법인 제도의 특성
- 따라서 사립전문학교 운영재단은 단순히 위로부터의 통제 수단으로 기능하지는 않음
=> 식민권력, 조선인 사회, 선교사 등 다양한 행위자들이 경합하는 장(場)으로서의 성격

❖ Cf. 일본의 20세기 초반 사립학교 법제와 재단법인

- 제한된 관립학교 입학기회를 보완했던 사립의 ‘전문학교’ 확대
- 1872년 [학제]가 국가주의적 교육 통제 방침 천명했지만, 사립학교에 대해서는 사실상 방임
- 1898년 메이지 민법 시행 이후 근대적 법인 제도의 시행 => 사립전문학교의 법인화
- 1899년 [사립학교령], 1903년 [전문학교령]에서도 설립 주체 형태에 대해서 제한 두지 않음
=> 1911년 개정된 [사립학교령]에서 사립전문학교(및 중학교), 1918년 [대학령], [고등학교령] 설립주체를 재단법인으로 할 것을 의무화
- **왜 ‘재단법인’이었을까? 당시 문부성 관료들이 스스로 밝힌 목표?**
 - 1) 재산을 충실하게 하여 수업료에 의존하지 않도록/ 2) 개인과 학교 재산 명확히 분리하도록
- 학교가 지닌 단체의 자율성보다는, ‘자금과 자산’의 안정적 확보와 최소한의 규제 장치
- 그러나 재단법인의 인사와 재무, 경영의 영역에 대해서 규제의 실효성 확보하기 어려움
- 지속적으로 사적 자원을 동원해야 했지만, 이에 대한 통제권 역시 놓칠 수 없는 딜레마적 상황
(1930년대 문부성의 ‘사이비 사립대학 정벌’/ 1940년대 총력전 체제의 제도개혁 논의)

3) 사립전문학교 운영재단의 운영과 공공성

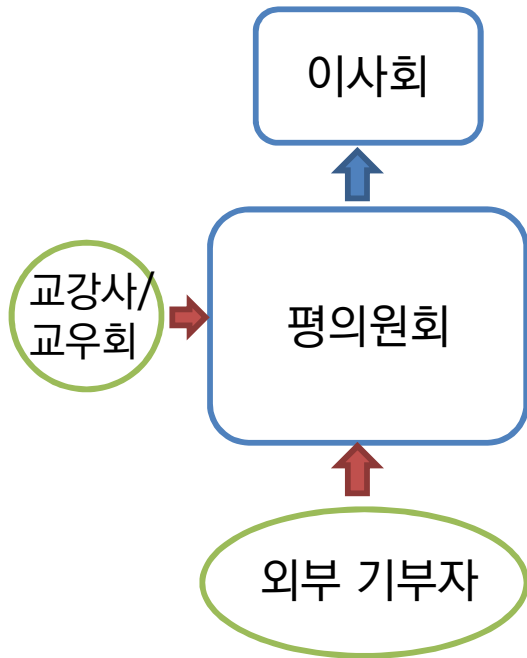
❖ 사립전문학교재단의 다양한 설립 경로와 운영 구조

- 1) ‘외부’ 세력의 체제내화(개신교 선교회/ 연회, 세브란스),
2) ‘아래’로부터의 설립(대중 모금/ 보성), 3) ‘위’로부터의 동원(전통종교/ 중앙불교, 명륜)
- 각기 다른 방식으로 공동의 자산출연 및 운영 참여를 통한 ‘연합’(聯合)의 제도화
- 사립전문학교 운영에서 재단 출연의 중요성 높음 (낮은 학생 납입금 의존)

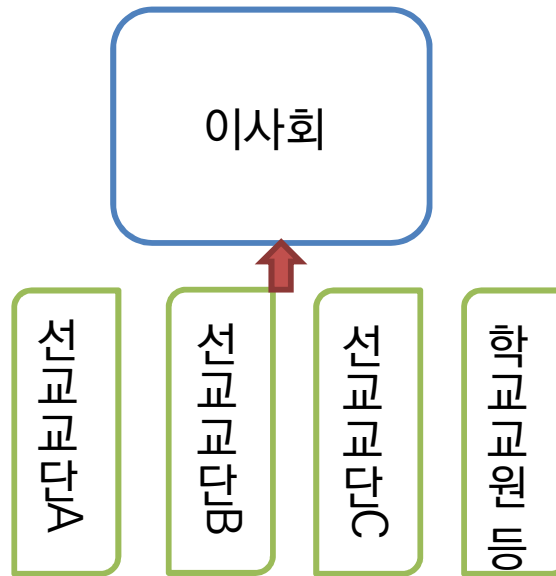
❖ 사립전문학교의 공공성에 대한 사회적 요구

- 1930년대 이후 사립전문학교의 규모 확대와 ‘후원회’ 등을 통한 사회적 모금 운동 진행
- “민족의 공유물”, “공기(公器)”라는 관념이 보다 강화되는 계기
- 사립전문학교재단에서 ‘사립’(私立)은 좁은 의미의 사적인 것(the private)으로 환원되지 않음
: ‘사회’, ‘민족적인 것’에 대한 기대와 규범적 요구가 투영되어 있음
=> 사립전문학교 운영 양상을 결정하는 객관적인 조건

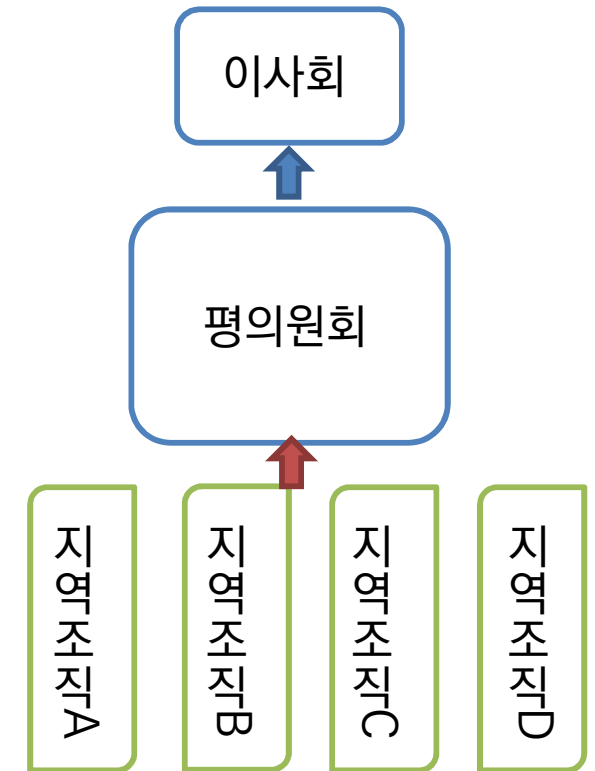
❖ 식민지 사립전문학교재단의 다양한 구조



재단법인보성전문학교
(1921~1932)



연희전문학교기독교연합재단법인
세브란스연합의학전문학교재단법인



재단법인 조선불교중앙교무원

4. 해방 후 사립대학체제 형성과 재단법인의 구조변동

1) 식민지적 제도의 지속과 변형

❖ 해방 이후 사립대학 출현에서의 식민지 유산

- 주한미군정 당국의 ‘현상유지’ 정책과 구 식민지기 법령의 존치 결정
 - 식민지기 법령, 군정의 각종 법령과 명령/지침 등 복수의 법원(法源)이 중첩, 공존
 - 특히 [조선민사령] 등의 존속: 조선총독의 허가를 통해 설립된 각종 법인조직의 지속
- 1945년 11월 ‘조선교육심의회’를 중심으로 한 조선인 엘리트의 새로운 사립대학 제도 모색
 - 1946년 2월 논의된 [대학령]과 [학위령]: 정식 군정법령으로 제정되지 않았음
 - : 대학의 수업연한 4년/ 國立, 公立, 私立의 3종으로 대학을 구분/
 - 사립대학의 설립주체에 대한 명확한 제한: “私立은 재단법인이라야 한다”
- 사립대학 제도 구상 과정에서 참조점이 된 식민지 법제:
사립학교 재단법인에 관한 식민지 법제를 참조, 일부 수정하여 그대로 활용했을 것
“해방 후 우리나라에서는 대학 자체가 재단법인이어야 한다는 일정 시대의 원칙을 버리고 재단법인과 학교는 분리토록 하여온 것” ([한국교육십년사], 1960, 127쪽)

❖ 해방 이후 사립대학 출현에서의 식민지 유산 (계속)

- 인허가제도를 활용한 문교부의 사립대학에 대한 선별적인 개입과 권한 행사
: 고등교육의 ‘미국화’ 및 자유방임주의 정책이 아니라, 일본적 사립대학 인가제도의 지속 (중앙정부의 대학/재단에 대한 인허가 행정의 독점)이라는 관점으로 볼 필요
- 재단법인 운영과 관련된 규제 범위는 식민지기에 비해 오히려 강화되는 측면도 있음
 - 가) 1946년 9월 23일 경상북도 내무부장 명의의 공문 [법인 사업 보고에 관한 건]
: 종전의 ‘민법’, ‘법인의 설립 및 감독에 관한 규정’에 따라 보고 철저히 할 것 지시
 - 나) 1946년 9월 16일 [사립교육기관의 유지경영 또는 기원조를 목적으로 하는 재단법인 설립 기타에 관한 사무제요에 관한 건]
: 1941년 조선총독부의 규정을 강화 => 임원 선임, 자산 처분 등에까지 규제 확대
 - 다) 1946년 12월 [학교법인 기부행위 일신에 관한 건]
: 위의 ‘사무제요’에 명시된 규칙에 따라 사립학교재단의 기부행위 재인가 요구
- 다만 형식적으로는 엄격해진 재단 설립 기준의 온정주의적 적용/ 선별적 제재
=> 사립대학 규모의 폭발적 확대와 함께 문교부 규제가 낳는 정치적 효과 존재

2) 사립대학 설립에서 자원동원과정과 지배구조

❖ 사립대학 설립에서 자원동원 과정의 중요성

- 대학의 내적 구조보다는 재단법인 구성이 대학 인가에서 결정적 문턱으로 작용했음
- 해방 이후 사립대학재단 구성이 함축하는 여러 문제들
 - 1) 식민지기에 변화한 재단법인 구조의 복구 및 ‘탈식민화’의 문제
: 특히 전시체제기 정체성 변화를 겪은 개신교계/전통종교계 학교들
 - 2) 자원동원 과정을 통한 새로운 이해관계자들과의 관계 형성과 지배구조 정비
: 특히 자산을 기부한 출연자 집단과의 관계의 중요성
 - 3) 인허가권을 독점한 정부 관료들과의 관계

❖ 개신교계 전문학교 재단 개편 및 종합대학 승격: 연희전문 사례

- 미군정 문교정책 등에 막대한 영향력을 행사한 연희전문 관계자들
- 1950년대 단절되었던 선교회와의 관계 복구 및 '적산(敵産)' 관리체제의 청산 과제
- 1945년 '연희전문학교 접수위원회'가 경성공업경영전문학교장으로부터 운영권 접수
: 10월 30일 언더우드 내한 이후 구성된 '과도이사회'를 통해 학교 운영/
(언더우드의 미군정청 재산관리과 근무, 적산 처리된 선교회 자산 등 관리 맡음)
- 그러나 적산관리체제의 공식적 종식은 1948년에 공식적으로 완료됨
 - 적산처리의 해제 및 자산의 소유권 반환에 대한 법령은 1948년이 되어서야 마련됨
 - 1946년 연희대학교의 설립인가 역시 '연희전문학교기독교연합재단법인' 명의로
 - 1948년 과도이사회의 정식 이사회로 재조직/ 재단 기부행위 정식으로 작성
- 단절되었던 선교회의 후원 네트워크 복원/ 선교회의 이사 파견
- 1946년 6월 경남 함안 지주 하원준의 '함안농장' 기부: 농지 형태 자산의 중요성 강화

❖ 지역별 대학설립 운동과 ‘민립(民立)’의 제도화 문제

- 대중적 모금 및 지역사회 참여를 통해 설립된 ‘민립형’ 대학과 재단법인 운영구조
- 실제 자원동원 과정의 사회적 성격과 ‘私立’으로의 제도화 과정의 모순?

- 1) 보성전문학교의 사례
- ‘재단법인경성척식경제전문학교’의 원상복구 및 1946년 ‘재단법인 보성전문학교’ 해산
 - ‘재단법인중앙학원’으로의 일원화 조치 완성/ 고려대학교 설립
 - 1920년대 이후 남아있던 ‘민립’의 정체성 사실상 소멸

- 2) 해방 이후 신설 대학들: 대구대학/ 조선대학의 사례
- 지역 소재 관료들의 역할과 함께, 지역 유지 및 대중들의 모금 등의 참여를 통한 재단 구성
 - 대학 설립 주체들의 ‘민립’(民立)에 대한 관념이 존재함
 - 재단 지배구조에서 평의회/ 설립동지회의 역할은 대단히 제한적으로만 제도화됨
 - : 식민지기의 대중적 재단 구성과 ‘평의회’의 위상과는 대조적

- 이사회 중심의 단순한 지배구조를 지향했던 1940년대 이후 정부 규제와 무관하지 않을 것

❖ 개인 주도의 대학재단 설립

- 해방 이후 사립대학재단의 한 특징: 개인 자산 출연 중심의 사립대학 구성 사례들
- 사적 개인의 영향력이 재단법인 구조 속에서 어떻게 영속적으로 보장되는지 살펴볼 필요

항목	재단법인중앙문화학원 (중앙여자대학)	재단법인한양공과대학 (한양공과대학)
임원 정수	제11조 본 법인에 좌(左)의 역원을 둔 이사 3명, 감사 2명	제12조 본 법인에는 좌의 임원을 두기로 함 이사 9명, 감사 2명
임원 선임 방식	제12조 이사 및 감사는 이사회에서 선거하여 문교부장의 인가에 의하여 취임함. 본 법인이 경영하는 학교의 학교장은 재임 중 이사로 함. 제13조 이사의 호선으로 이사장 1명을 선정하 여 문교부장의 인가에 의하여 취임함.	제13조 이사 및 감사는 종신이사의 추천으로 문교부장의 인가를 받아 취임함. 본 법 인이 경영하는 대학의 학장은 재임중 의 이사로 함 제15조 이사장은 종신이사나 혹은 종신이사의 추천을 받은 이사가 문교부장의 인가 를 받아 취임함.
이사 임기	제17조 이사의 임기는 3년, 감사의 임기는 3 년으로 함. 단 설립자 또는 기 가독상 속인인 이사의 임기는 종신으로 하고 타(他)는 호선함을 득(得)함.	제14조 김연준을 종신이사로 하고, 그 직위는 대대 계승할 것으로 함. 제19조 이사의 임기는 3년, 감사의 임기는 2 년으로 함(후략)
설립 당초 임원	이사장 임영신(종신) 이사 김태오(종신/ 임영신의 제부) 이사 임태희(종신/ 임영신의 남동생) 감사 임건희(2년/ 임영신의 오빠) 감사 오승근(2년)	이사장 김연준 이사 백관수(김연준의 장인), 조병옥, 이묘복, 이원철, 최태용, 김알준(친인 척) 감사 서창제

〈표 3-2〉 재단법인중앙문화학원 및 재단법인한양공과대학 임원 규정

3) 사립대학재단의 자산 전환과 경제적 실천

❖ 농지개혁과 사립학교 자산 전환에 대한 특혜 제공을 둘러싼 사회적 논쟁

- 사립대학재단 구성에서 가장 중요한 자산이었던 농지 자산: ‘부재지주’로서의 사립대학재단
- 농지개혁 과정에서 사립대학재단 소유의 농지 몰수 조건을 둘러싼 정치적 논쟁 전개
- 사학재단 소유 농지에 대한 2배의 보상금 지급 및 귀속재산 불하에 대한 특혜 법제화
- 사학재단의 ‘공공성’을 명분으로 한 경제적 특혜 제공의 정당화
: ‘문교재단연합회’ 등의 이익단체 및 제헌국회에 참여한 사학관계자들의 활동

“그리고 또 이 문교재단에 속하는 재산으로 말하면 이것 절대로 사유재산이 아닙니다. 이것은 공공한 재산입니다. 공공한 재산인 동시에 이것은 어떤 한 사람이나 두 사람의 이익을 위한 공공한 재산이 아니고 많은 대중의 이익을 위한 공공한 재산이기 때문에 우리 국가의 재산이라고 해도 과언이 아닌 줄 생각합니다. 그러므로 우리가 이제 무슨 특별한 법을 만들어 가지고 이 문교재단의 특수한 처리를 해 준다고 해서 우리 국민 전체에 절대로 손해가 없다는 것을 우리가 잊어서는 안 될 줄로 생각합니다.”

(국회임시회의속기록 제11회 제5호, 1951. 6. 6. 세브란스의대 총장 이용설의 발언).

❖ 농지개혁 이후 사립대학재단의 경제적 구조 변화와 그 결과

- 한국전쟁을 전후로 경작 농민에 대한 농지 분배 및 보상금 지급 절차 진행됨
- 이후 상당수 사립대학재단에서 각종 영리기업체 불하, 수익 활동에 착수함
(ex. 방직기업, 자동차운수업, 제약업, 염전 및 광산 경영, 호텔 운영 등)
- 농지 자산의 현금화 및 자산 전환 과정에서 사립대학 재단 운영의 주도세력 교체되는 사례들
- 그나마 기업체 경영의 경제적 효과는 대체로 제한적
: 지속 가능한 수입원 확보라는 기획의 실패
- 사립대학재단의 경제적 기반의 약화
=> 자산 출연을 전제로 했던 재단 운영의 정당성 문제가 제기되는 사회적 조건



〈그림 3-1〉 조업 중인 대동방직공장
출처: “대동방직”(동아일보, 1953. 11. 11)

5. 사립대학재단의 정당성 문제와 정치적 경합

1) 사립대학재단의 정당성 위기와 제도개혁 구상

❖ 1950년대 중반 이후 사립대학재단에 대한 비판과 도전

- 사립대학의 지속적인 외부 자원 의존: ‘후원회’ 및 각종 학생 징수금
:“재단의 쓸모란 무엇인가?”, “기생적인 존재는 아닌가?”라는 비판들

❖ 다양한 제도 개혁 구상들의 방향

- 식민지기 이후 지속되어 온 ‘민법’에 의한 사적 재단법인 제도의 개혁을 둘러싼 논의의 장
 - a) 1950년대 중반 이후 ‘사립학교법’을 통한 ‘학교법인’ 제도 실시를 위한 정부의 입법 시도
 - b) 세제상 특혜 및 정부 재정지원 확대를 요구하는 사립대학재단 세력
 - c) 사립대학재단 경영에서 이해관계자들의 민주적 참여를 요구하는 사회적 논의 역시 존재

“재단의 사명은 사립대학경영의 전 경비를 부담하는 곳에 있다. 그런데 근자에 있어서는 학교 경영비의 대부분은 학부형들이 부담하고 재단이 부담하는 부분은 거의 구우일모(九牛一毛) 격이다. 재단은 하나의 형식적 설립자에 불과하고 학교의 실질적 경영자는 학부형들이다. 그러함에도 불구하고 재단은 학교행정의 전권을 장악하고 이것을 남용하고 있는데 이것의 불합리함은 두말할 것도 없다.

그러므로 오인(吾人)이 요망하고 싶은 것은 적어도 학교 경영비의 반액 이상을 학부형들이 부담하는 대학에 있어서는 그 재단에 학부형 대표와 교수 대표가 정식으로 참여하도록 하라는 것이다.”

(경향신문 사설/ “사립대학재단에 교수와 학부형을 참여시키라” 1957.9.21)

❖ ‘기생적’ 존재로서의 사립대학 재단에 대한 인식

“(전략) 그와 같은 방대한 금액(등록금: 필자)이 교사의 신증축, 기타의 고정교육시설에 사용되었다고 한다면, 이것을 사립재단의 소유로 할 필요와 이유가 어디 있는가? 그만한 돈을 학부모형으로 하여금 국고나 공공단체에 납부케 하였더라면 여러 개의 국공립학교를 신설하거나 확장할 수 있지 아니하였던가? 더구나 해괴한 것은 수업료를 징수할 권한 밖에 없는 재단이 후원회나 사친회비에까지 손을 대고 있다는 사실이니 이것은 재단이란 기생충적 존재를 없이한다면 학생, 학부모의 부담은 훨씬 경감되리라는 것을 의미하는 것이다.

적수공권(赤手空拳)으로 대학경영을 시작한 국제학원의 이사들이 불과 2-3개월 동안에 학생이 납부한 수천만원의 공금을 온데간데없이 소비하고 말았다는 사실은, 이 나라에서는 재단 형식에 의한 사학의 경영이란 교육사업의 미명하에 개개인의 사복만 채우게 하는 반사회적 반문화적 결과를 가져올 위험성이 극히 많다는 것을 시사하는 것이요

(중략) 만일에 사학경영은 법인 형식을 취하는 것이 편리하다고 한다면, 재단법인으로 할 필요는 조금도 없고, 사립학교 자체에 법인격을 부여하되 교직원과 학부모의 대표, 대학에 있어서는 학생의 대표 약간 명을 학교 법인의 기관으로 선출하여 일정한 임기로써 경영을 맡게 함으로써 충분할 것이다.

(“사설: 사학운영의 신방안”, [동아일보]1955.11.14)

2) 4.19와 5.16 전후의 사립대학재단 개혁 논의 및 제도화

❖ 4.19 이후의 사립대학 분규와 ‘재단 민주화’라는 쟁점

- 이승만 대통령 하야 이후 전국 대학의 과반수 이상에서 분규 발생
: 사립대학에서는 영리적 경영, 이사장 등 소수의 권한 독점 등 재단에 대한 문제제기
- 그러나 2공화국 문교부는 사립대학재단에 대한 개입에도 소극적 태도

❖ 5.16 이후 사립대학재단 문제에 대한 개입과 제도화

- 쿠데타 이후 군사정부는 사립대학재단 문제를 정당성 차원에서 중요한 과업으로 인식함
- 계엄령 하에서 ‘학원 민주화’를 요구했던 교수/학생 집단을 통제하면서, 정부 개입 강화
- 1963년의 ‘사립학교법’ 제정을 통한 ‘학교법인’ 제도 도입
: 국가의 공적 개입과 사립대학재단 이사회의 사적 영역 보장 요구 사이의 모순적 타협

항목	1956년 시점 공개된 [사립학교법] 안 주요 내용
이사회 구성 및 권한	<ul style="list-style-type: none"> • 재단 이사와 감사에 <u>각인의 배우자 또는 삼등친(三等親) 이내 친척 포함 금지</u> • 학교장 이외의 교직원은 그 학교재단의 이사 또는 감사가 될 수 없음 • 학교법인이 학교의 장을 해임할 때는 <u>문교부장관의 승인</u> 얻어야 함 • 학교법인이 <u>교원과 사무직원을 임명 또는 해임할 때는 학교장의 제청</u> 필요
문교부의 감독권	<ul style="list-style-type: none"> • 이해관계자 간의 불화 또는 분규로 인하여 학교 운영과 교육에 지장이 있고 분규가 3개월 이후 지속될 경우 <u>문교부 장관은 법인 이사와 감사의 취임인가를 취소하고 법원에 제청하여 가(假)이사를 선출하도록 할 수 있음</u> • <u>해산한 학교법인의 잔여재산은 국고에 귀속</u>하고 문교부장관이 이를 관리한다 • 학교법인은 그 설립 운영하는 학교의 학생으로부터 문교부 장관이 정하는 입학금과 수업료 이외의 금품은 징수하지 못함
사학 단체의 요구	<ul style="list-style-type: none"> • 사립학교에 대한 조성의 확대 • <u>평의원회의 의무 설치 반대</u> 및 행정/재정 운영에 대한 심의 권한 삭제 • <u>'사립학교심의회'와 같은 중간단체 결성/ 문교부의 권한 견제</u> 및 심의

6. 개발독재기 사학재단의 동원/관리와 사사화

1) 국가-사립대학재단의 갈등과 타협

- ❖ ‘사립학교법’이 사립대학을 운영하는 학교법인에 가져온 효과?
 - 형식적으로는 사립학교재단을 하나의 특별한 법인 형태인 ‘학교법인’으로 재편
 - 평의원회, 후원회 등 이사회 이외 조직의 위상 축소
 - 이사회의 구성, 재정/회계의 운영 등에 대한 규제 강화
 - 동시에 ‘학교법인’의 최종 의결기구로서 ‘이사회’가 지닌 권한의 강화
(친족이사에 대한 제한 역시 크게 아주 강하지는 않음)
- ❖ 강화된 사립대학재단에 대한 규제와 반대급부 제공의 공존
 - 1963년 이후 근대화 정책으로의 사회적 동원: 대학의 정원 등에 대한 통제 강화
 - 반면 ‘개발 자유주의’적 사회정책(장경섭, 2011) 하에서 대학에 대한 재정지원은 극히 제한
 - : 사립대학재단 경영에 대해서 개입하는 것 쉽지 않음/ 실질적 양보를 제공할 필요
 - 강화된 규제에도 불구하고, 각종 타협과 탈법행위에 대한 묵인
 - : 특히 등록금 인상 자율화 정책의 결과 1970년대 사립대 등록금 평균 20% 이상 인상

2) 사립대학재단의 사사화(私事化)

❖ 재정적 기여와 통제의 분리

- ‘출연 없는 지배’의 제도화:

자산 출연이라는 경제적 기능으로 정당화되지 않는, 이사회 중심의 지배의 ‘정상화’

- 경제적 기여에 비해 비대칭적으로 큰 권한을 재단 운영자들이 행사하는 것이 가능해짐
- 정치적 권위주의 역시 각종 이해관계자 단체의 활동을 통제하며 이러한 경향을 지지

❖ 사립대학재단 운영의 정당화 근거의 변화

- 실질적 자산 출연이나 공적 기능의 수행보다는 배타적 사적 권리를 통해 정당화되는 일련의 경향이 존재함 (특히 개인지배/ 가족 경영 및 세습적 권리 설정의 방식)
- 설립자 신화(founding myth)의 강조
: 재단 조직 운영의 중요한 정당화 원천으로서 갈수록 중요해지는 경향

학교(법인명)		1940년대	1950년대	1960년대	1970년대	1980년대
한양대학교 (학교법인 한양학원)	총장/학장	김연준(48~)	김연준	김연준	김연준(~73) 이해남(73) 이병희(73~75) 김연준(75~80)	이병희(80~85) 한상준(85~89)
	이사장	김연준(48~)*	김연준	김연준(~62) 백경순(62~)**	백경순(~80)	신봉조(80) 김연준(80~06)
	비고	*김연준(1914년생), **백경순(1926년생/ 김연준의 부인)				
경희대학교 (학교법인 고향재단)	총장/학장	이규창(47~)	김인선(52) 이윤영(52~53) 조영식(54~)	조영식(~61) 고병국(61~63) 조영식(63~)	조영식(~80)	안치열(80~82) 심태식(82~85) 박양원(85~88) 조영식(88~93)
	이사장	이시영(47~51)	조영식(51~)*	조영식(~61) 박흥렬(61) 조영식(61~63) 오정명(63~)**	오정명(~80)	오천석(80) 조영식(80~88) 차경섭(88~93)
	비고	*조영식(1921년생), **오정명(1921년생/ 조영식의 부인)				
조선대학교 (학교법인 조선대학교)	총장/학장	박철웅(48~)	박철웅(~60)	최정기(60~61) 채병묵(61~63) 박철웅(63~)	박철웅(~80)	김영달(80~83) 김택주(83~86) 박철웅(86~87) 이돈명(88~91)
	이사장	박철웅(48~)*	박철웅(~60)	정애리시(60~)**	정애리시(~80)	김택주(80~82) 박철웅(82~87) 장형태(88) 안용섭(88~90/官)
	비고	*박철웅(1912년생), **정애리시(1924년생/ 박철웅의 부인)				

학교(법인명)		1940년대	1950년대	1960년대	1970년대	1980년대
단국대학교 (학교법인 단국대학)	총장/학장	장도빈(47~50)	김정실(50~52) 이선근(52~54) 이훈구(55~56) 윤택중(56~58) 고병국(58~60)	김기석(60~62) 김용진(62~66) 장충식(66~)**	장충식	장충식(~93)
	이사장	장형(47~)*	장형	장형(~61) 박정숙(61~64) 장형(64) 박정숙(65~)	박정숙	박정숙(~90)
	비고	*장형(1889~1964), **장충식(1932년생/ 장형의 아들)				
중앙대학교 (학교법인 중앙문화학원)	총장/학장	임영신(47~)	임영신	임영신(~61) 임성희(61~63)** 임영신(63~)	임영신(~72) 임철순(72~80)***	이석희(80~85) 문병집(85~87) 이재철(87~89)
	이사장	임영신(47~)*	임영신	황소향(60~61) 임영신(61~63) 임민규(63~)****	임민규(~72) 임영신(72~77) 방우영(77~80)	임철순(80~87) 김희수((87~08)
	비고	*임영신(1899~1977), **임성희(1929년생, 임영신의 양자), ***임철순(1937년생/ 임영신의 조카·양자), ****임민규(임영신의 조카)				
건국대학교 (학교법인 건국학원)	총장/학장	오하영(49~50)	유석창(51~59) 유석창(59~)	유석창(~61) 정대위(62~68) 문희석(68~70)	곽종원(71~80)	조일문(80~83) 권영찬(83~88) 김용산(88~91)
	이사장	강기덕(48~49) 유석창(49~)*	유석창(~51) 신태수(51~)	신태수(~61) 유석창(61~)	유석창(~72) 유일윤(72~78)** 유승윤(78~)***	유승윤(~82) 김계옥(82~83) 유승윤(83~93)
	비고	*유석창(1900~1972), **유일윤(1946~1978/ 유석창의 장남), ***유승윤(1950년생, 차남)				

결론과 함의?

❖ 기본적 제도적 연속성?

- 고등교육에서 제한된 국공립 부문을 압도했던 사립부문을 ‘재단법인’ 제도를 통해 관리하는 형식은 식민주의에서 개발주의 시기를 관통하며 유지됨
- 특히 대학의 ‘설립주체’인 재단만을 법인으로 하고, 대학은 재단 산하의 ‘영조물’이 된다는 기본 구조 역시 변함없이 지속됨

❖ 역사성과 가변성?

- 사립대학재단의 공적/사적 성격을 각기 다른 관점에서 규정하는 법적/경제적/담론적 실천들의 교차 및 그를 통해 나타나는 변화의 중요성
- 사립대학재단을 구성하는 다양한 기능들이 분화/조합되는 양상에 주목할 필요
 - 1) 설립자로서의 기능 (소유)
 - 2) 경영조직으로서의 기능 (통제)
 - 3) 경제적 기여자로서의 기능(재정)

결론과 함의?

본 연구에서는 ‘재단법인형 사립대학’이라 명명할 수 있는 한국(과 일본) 사립대학 제도를 후발 개발주의의 산물로서, 국가의 공적 재정지출을 대체할 민간 자원을 동원하고 안정적으로 관리하고자 하는 이해관심에서 기원한 것으로 파악했다. 즉 ‘대학’의 고유한 학문적·교육적 기능과 자치적 성격에 대한 배려보다는 민간 자원동원과 관리가능성을 고려한 결과였다. 그러나 20세기 후반의 압축적 성장의 시대가 이미 종료된 현재의 시점에서 ‘재단법인형 사립대학’이라는 독특한 조직의 사회적 정당성은 어디에서 찾을 수 있을까? (중략)

‘재단법인형 사립대학’의 출현이 후발 개발주의와 압축성장 시대의 산물이었다면, 탈성장 (de-growth) 시대의 대학은 어떤 사회적 형식을 띠어야 할까? 신자유주의적 대학개혁의 와중에서 ‘전국경제인연합회’가 제안한 ‘영리형 대학’의 모델은 (중략) 재단법인 형태의 조직이 가진 ‘비영리성’이라는 구속 자체를 제거하는 방식으로 문제에 대한 하나의 해답을 제시했다.

이와는 다른 방향의 가능성은 ‘설립자’의 지위를 신화화, 특권화하지 않으면서도, 이해관계자들의 참여와 민주적 공공성의 원칙에 기반한 소유·지배구조를 모색하는 것이다. ‘커먼스 (commons)’로서의 대학에 적합한 법적·사회적 형식은 무엇인지, 본질적으로 ‘소유주 없는 재산’으로서의 재단법인이 이러한 목적에 효과적으로 활용될 수 있는 잠재성을 얼마나 지니고 있는지는 하나의 열린 질문으로서 탐구될 필요가 있다. (335-336쪽)