
사립학교법 시행령 개정안 의견서

사학비리 부추기는 개정안 철회해야

사립학교개혁과비리추방을위한국민운동본부
참여연대민생희망본부·민주화를위한변호사모임
민주화를위한전국교수협의회·전국교수노동조합
한국비정규교수노동조합·전국교직원노동조합·전국교원수호교수모임

■ 의견서 차례

차례	2
I. 「사립학교법 시행령」 개정이유와 주요내용	3
II. 사립학교법 시행령 개정안의 문제점	7
1. 사립학교법 시행령 개정안의 위헌성	7
(1) 법률우위의 원칙에 위배	7
(2) 교비회계의 세출은 “학교교육에 직접 필요한 경비”로 한정	8
2. 교직원 인사에 관한 소송비용을 교비 회계에서 지출하는 것은 위법	10
3. ‘학교운영과 관련된’이라고 표현된 모호성	13
4. 시행령 개정은 교육부의 자기 모순	14
III. 개정안이 시행될 경우 예상되는 문제점	15
1. 업무상 횡령을 조장하고, 교육 부실화 될 우려	15
2. 시행령 개정은 사학비리 옹호에 교비가 쓰일 우려	15
3. 교직원 부당해고 조장 우려	16
4. 현재 진행 중인 형사재판에 영향을 줄 우려	17
IV. 결 론	20

Ⅰ. 「사립학교법 시행령」 개정이유와 주요내용

교육부는 2016년 3월 3일 「사립학교법 시행령」과 「사학기관 재무·회계 규칙」을 각각 입법 예고했다.

교육부가 밝힌 「사립학교법 시행령」 개정이유와 주요내용은 다음과 같다.

학교의 경영 및 학사운영 과정에서 발생하는 교육용기본재산 매각대금 및 소송비 세입·세출 시 관계법령에 명시적인 규정이 없어, 회계운영의 합리성 확보를 위하여 교육용기본재산 매각대금 및 소송경비를 학교운영 상 필요경비로써 이 영의 세입·세출 항목에 명시하고자,

가. ‘교육용기본재산 처분 과정에서 생기는 수입’을 교비회계 및 부속병원회계 세입항목에 추가하고,

나. ‘교직원 인사 및 학교운영과 관련된 소송경비’를 교비회계 및 부속병원회계의 세출항목에 추가함.

<표 1> 사립학교법 시행령 개정령 부분 신규조문 대비표

현 행	개 정 안
<p>제13조(교비회계와 부속병원회계의 세입세출)</p> <p>① 교비회계의 세입은 다음 각 호의 수입으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법령 또는 학칙에 의하여 학교가 학생으로부터 징수하는 입학금·수업료 및 입학수험료 2. 학사관계제증명수수료 3. 학교시설의 사용료 및 이용료 4. 다른 회계로부터 전입되는 전입금 5. 학생의 실험실습에서 생기는 생산품등의 판매대금 6. 교비회계의 운용과정에서 생기는 이자수입 7. 교육용 기자재등의 불용품 매각수입 <p><신 설></p> <ol style="list-style-type: none"> 8. 교비회계의 세출에 충당하기 위한 차입금 <p>8의2. 학교가 학교교육에 사용할 목적으로 받은 기부금</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. 기타 학교법인의 수입으로서 다른 회계에 속하지 아 	<p>제13조(교비회계와 부속병원회계의 세입세출)</p> <p>① 교비회계의 세입은 다음 각 호의 수입으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.~ 7. (현행과 같음) <p>7의2. 교육용기본재산 처분과정 등에서 생기는 매각수입</p> <ol style="list-style-type: none"> 8.~ 9. (현행과 같음)

현 행	개 정 안
<p>이하의 수입</p> <p>② 교비회계의 세출은 다음 각호의 경비로 한다. 1. 학교운영에 필요한 인건비 및 물건비 2. 학교교육에 직접 필요한 시설, 설비를 위한 경비 3. 교원의 연구비, 학생의 장학금, 교육지도비 및 보건의료비 4. 제1항 제8호의 차입금의 상환원리금</p> <p><신 설></p> <p>5. 기타 학교교육에 직접 필요한 경비</p> <p>③ 부속병원회계의 세입은 다음 각호의 수입으로 한다. 1. 진료수입 2. 일반업무회계로부터 전입되는 전입금 3. 부속병원회계의 운용과정에서 생기는 이자수입 4. 부속병원회계의 세출에 충당하기 위한 차입금</p> <p><신 설></p> <p>5. 기타 부속병원운영에 따른 제수입</p> <p>④ 부속병원회계의 세출은 다음 각호의 경비로 한다. 1. 부속병원운영에 필요한 인건비 2. 부속병원관리·운영과 진료에 필요한 물건비 3. 부속병원에 직접 필요한 시설·설비를 위한 경비 4. 교비회계 또는 일반업무회계로의 전출금 5. 제3항제4호의 차입금의 상환원리금</p> <p><신 설></p> <p>6. 기타 부속병원운영에 필요한 경비</p>	<p>② 교비회계의 세출은 다음 각호의 경비로 한다. 1.~4. (현행과 같음)</p> <p>5. 교직원 인사 및 학교운영과 관련된 소송경비 및 자문료</p> <p>6. (현행과 같음)</p> <p>③ 부속병원회계의 세입은 다음 각호의 수입으로 한다. 1.~ 4. (현행과 같음)</p> <p>5. 교육용기본재산 처분과정 등에서 생기는 매각수입</p> <p>6. (현행 5호와 같음)</p> <p>④ 부속병원회계의 세출은 다음 각호의 경비로 한다. 1.~5. (현행과 같음)</p> <p>6. 부속병원의 교원·직원 인사 및 부속병원 운영과 관련된 소송경비 및 자문료</p> <p>7. (현행 6호와 같음)</p>

교육부가 밝힌 「사학기관 재무·회계 규칙」 개정이유와 주요내용은 다음과 같다.

학교의 경영 및 학사운영 과정에서 발생하는 교육용기본재산 매각대금 및 소송비 세입·세출 시 관계법령에 명시적인 규정이 없어, 회계운영의 합리성 확보를 위하여 교육용기본재산 매각대금 및 소송경비를 학교운영 상 필요경비로써 이 규정의 세입·세출 항목에 명시하고자

가. [별표 3] 학교세입 예산과목에 “교육용기본재산 매각수입” 신설

나. [별표 4] 학교세출 예산과목에 “소송비 및 자문료” 신설함

<표 2> [별표 3] 학교세입 예산과목(제15조의2 제1항 관련) 신규조문 대비표

현행				개정안			
관	항	목	세부 내역	관	항	목	세부 내역
10.잡수입	<u><신설></u>	<신설>		10.잡수입	<u>1.교육용 기본재산 매각수입</u>	<u>1. 교육용 기본재산 매각수입</u>	<u>교육용기본 재산의 처분 과정 등에서 생기는 수입</u>
	1.생산품 매각수입	1.생산품 처분수입			2.생산품 매각수입	1. 생산품 처분수입	
	2.물품 매각수입	1. 불용품 매각수입			3.물품 매각수입	1. 불용품 매각수입	
	3.예금이자	1. 정기예 금이자 2. 신탁예 금이자 3. 통지예 금이자 4. 기타예 금이자			4.예금이자	1. 정기예 금이자 2. 신탁예 금이자 3. 통지예 금이자 4. 기타예 금이자	
	4.잡수입	1.교내재 산임대료 2.변상금 3.위약금 4.잡수입	교내매점, 이발관, 그 밖의 재산의 사용료 수입 잃어버리는 등에 따른 변상금 계약위반에 따른 보증금 수입 다른 과목에		5.잡수입	1.교내재산 임대료 2.변상금 3.위약금 4.잡수입	교내매점, 이발관, 그 밖의 재산의 사용료 수입 잃어버리는 등에 따른 변상금 계약위반에 따른 보증금 수입 다른 과목에

			속하지 아니 하는 수입				속하지 아니 하는 수입
--	--	--	-----------------	--	--	--	-----------------

<표 3> [별표4] 학교세출예산과목(제15조의2 제1항 관련) 신규조문 대비표

현행				개정안			
관	항	목	세부 내역	관	항	목	세부 내역
2.관리 운영비	1.학교 운영비	1.학교 교육비 2.자산 취득비 <신설>	학교운영에 필요한 여러 경비 비품 구입비	2.관리 운영비	1.학교 운영비	< 현 행 과 같음> < 현 행 과 같음> 3.소송비 및 자문료	<u>교직원 인사 및 학교운영 과 관련된 자문 및 소 송경비</u>

이 의견서에서는 교육부의 「사립학교법 시행령」 중 ‘나. 교직원 인사 및 학교운영과 관련된 소송경비’를 교비회계 및 부속병원회계의 세출항목과 「사학기관 재무·회계 규칙」 나. [별표 4] 학교세출 예산과목에 “소송비 및 자문료” 신설’ 항목에 대하여 입법 예고가 확정될 경우의 문제점을 지적하고 사립학교개혁과비리추방을위한국민운동본부(이하 사학개혁국본)의 의견을 제시한다.

II. 사립학교법 시행령 개정안의 문제점

1. 사립학교법 시행령 개정안의 위헌성

(1) 법률우위의 원칙에 위배

헌법 제75조는 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다”고 규정하고 있다. 그런데 국민주권의 원리상 국민의 권리와 의무에 관한 사항은 원칙적으로 국민의 대표자인 입법부가 제정하는 법률에 의해서만 제약이 가능한 것으로서 행정입법은 그러한 국회입법 원칙의 예외에 해당하므로 신중히 이루어져야 한다.

위임입법의 내용에 관한 헌법적 한계는 그 수범자가 누구냐에 따라 입법권자에 대한 한계와 수권법률에 의해 법규명령을 제정하는 수임자에 대한 한계로 구별할 수 있다. 법률의 우위원칙에 따른 위임입법의 내용적 한계는 후자에 속하는바, 위임명령의 내용은 법률이 수권한 규율대상과 목적의 범위 안에서 정해야 한다(헌재 2005. 2. 3. 2003헌마 544등). 즉 행정입법은 수권법률 혹은 모법에 근거하여야 하고, 나아가 그 위임의 범위 안에서 제정되어야 하며, 모법에 위반되는 사항을 규정할 수는 없다.

이와 관련하여 헌법재판소는 “헌법 제75조에서 ‘법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여’라고 함은 법률 그 자체에 이미 대통령령으로 규정될 내용 및 범위의 기본적 사항이 구체적으로 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률 그 자체에서 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 함을 의미하고, 그렇게 하지 아니한 경우에는 위임입법의 한계를 일탈한 것이라고 아니할 수 없다.”고 판시하였다.(헌재 1995. 9. 28.자 93헌바50 결정)

사립학교법 제29조 제1항은 학교법인의 회계를 학교법인이 설치·경영하는 학교에 속하는 회계와 법인의 업무에 속하는 회계로 구분하고, 제2항은 학교에 속하는 회계에 관하여 “이를 교비회계와 부속병원회계(附屬病院이 있는 경우에 한한다)로 구분할 수 있고, 교비회계는 등록금회계와 비등록금회계로 구분하며, 각 회계의 세입·세출에 관한 사항은 대통령령으로 정하되 학교가 받은 기부금 및 수업료 기타 납부금은 교비회계의 수입으로 하여 이를 별도 계좌로 관리하여야 한다”고 규정하고, 제6항은 원칙적으로 ‘교비회계

에 속하는 수입이나 재산은 다른 회계에 전출하거나 대여할 수 없다'고 규정하면서 예외적으로 '1. 차입금의 원리금을 상환하는 경우 2. 공공 또는 교육·연구의 목적으로 교육용 기본재산을 국가, 지방자치단체 또는 연구기관에 무상으로 귀속하는 경우. 다만, 대통령령으로 정하는 기준을 충족하는 경우'에 한하여 교비회계에 속하는 수입이나 재산을 다른 회계에 전출하는 것을 인정하고 있다.

교육부는 교육부 공고 제2016-42호로 입법예고된 「사립학교법 시행령」 일부개정령(안) (이하 '이 사건 시행령안'이라고만 함)의 제안이유에 대하여 “가. 학교의 경영 및 학사운영 과정에서 발생하는 소송비 세입·세출시 관계법령에 명시적인 규정이 없어, 나. 회계운영의 합리성 확보를 위하여”라고 밝혔다.

그러나 사립학교법 시행령은 모법인 사립학교법에서 위임한 범위 안에서 교비회계의 세입·세출에 관한 사항을 정할 수 있는 것이지 단지 “회계운영의 합리성”을 위해 그 세입·세출의 범위를 정할 수 있는 것이 아님. 따라서 이 건 시행령에서 새롭게 포함시키려는 '교직원 인사 및 학교운영과 관련된 소송경비 및 자문료'가 모법인 사립학교법에 의할 때 교비회계에 속하는 경비인지 여부가 이 사건의 핵심 쟁점이라고 할 것이다.

그런데 아래에서 살펴보듯이, 사립학교법 및 대법원 판례 등에 의하면 교비회계는 학교 교육에 직접 필요한 업무에 속하는 회계를 말하는 것이고, 법인회계는 법인의 업무에 속하는 회계를 말하는 것인바, 법령의 체계적 해석 및 회계원칙 등에 비추어 볼 때 '교직원 인사 및 학교운영과 관련된 소송경비 및 자문료'는 교비회계가 아니라 법인의 업무에 속하는 회계로 보아야 할 것이 명백함. 따라서 법인회계에 속하는 경비를 교비회계에서 지출하는 것을 허용하는 이 사건 시행령안은 사립학교법 제29조 제2항에서 위임한 범위를 일탈하여 제정된 것으로서 법률우위의 원칙에 위배된다.

(2) 교비회계의 세출은 “학교교육에 직접 필요한 경비”로 한정

이 사건 시행령안은 “교직원 인사 및 학교운영과 관련된 소송경비 및 자문료”를 교비회계의 세출에 포함시켰는데, 이는 교비회계에 포함될 수 없는 것을 포함시킨 것으로 위법하고, 규범의 체계적 해석에도 어긋난다.

사립학교법이 교비회계에 관하여 별도의 정의규정을 두고 있지는 않음. 그러나 사립학교법 제29조 제1항은 회계의 구분에 관하여 “학교법인이 설치·경영하는 학교에 속하는 회계와 법인의 업무에 속하는 회계”로 구분하고 있고, 교비회계와 법인회계를 학교와 법인의 “업무”에 따라 구분하고 있다.

현행 사립학교법 시행령은 위 기준에 따라 제13조 제2항에서 교비회계의 세출을 “1. 학교 운영에 필요한 인건비 및 물건비, 2. 학교교육에 직접 필요한 시설·설비를 위한 경비, 3. 교원의 연구비, 학생의 장학금, 교육지도비 및 보건체육비, 4. 제1항제8호의 차입금의 상환원리금, 5. 기타 학교교육에 직접 필요한 경비”로 규정하고 있다.

현행 사립학교법 및 사립학교법 시행령 하에서 교비회계의 세출에 해당하는 것이 무엇인가와 관련하여 판례는 오랫동안 일관된 기준을 정립하였다. 대법원은 “교비회계에 속하는 수입에 의한 지출이 허용되는 교비회계의 세출에 해당하는지 여부는 그 지출과 관련된 제반 사정을 종합적으로 살펴볼 때 당해 학교의 교육에 직접 필요한 것인지 여부에 따라 판단하여야”한다고 판시하였다.(대법원 2008. 2. 29. 선고 2007도9755 판결 등 다수).

다시 말해 사립학교법은 교비회계의 세출에 관하여 “당해 학교의 교육에 직접 필요한 것인지 여부”를 기준으로 한다는 점을 분명히 하고 있다. 이는 교비회계의 세입이 학생들이 내는 등록금을 근간으로 한다는 점에서도 분명하고, 개념 내재적으로도 그러하다.

<표 4> 법인 소송비용 교비에서 지출하다 교육부 감사에 적발된 최근 사례

대학명	지적 내용	관련 법령	조치
부산과기대 (2015년)	법인이 부담하여야 할 교수 해임취소 소송 비용(8건, 93,500천원) 교비회계에서 지급 외	사립학교법 제29조 및 제53조의2	법인 경고 5명, 대학 경고4명 및 시정
부천대 (2015년)	법인회계에서 집행해야 할 교원 임면 관련 소송 등 4건의 소송비용 합계 11,550천원을 교비회계 또는 산학협력단회계에서 집행	사립학교법 제29조 제6항 및 제56조의2	총장 등 경고 7명 및 시정
김천대 (2015년)	2013회계연도부터 2014회계연도까지 학교법인을 상대로 제기한 소송 2건의 착수금 합계 8,800천원을 교비회계에서 집행	사립학교법 제29조 및 제53조의2 동법 시행령 제13조 제2항 등	법인 경고 2명 및 시정, 대학 경고 4명
서울 디지털대 (2015년)	법인회계에서 집행하여야 할 교원 임면 및 징계에 대한 소송비용 총 13건(합계 52,600천원)을 교비회계에서 집행	사립학교법 제29조 제6항	법인 경고 4명, 대학 경고6명 및 시정
을지대 (2014년)	법인회계에서 집행해야 할 소송비용 등 합계 170,275천원을 교비회계에서 집행	사립학교법 제53조의2 및 제29조	경고 4명 및 시정
수원대 (2014년)	2011회계연도부터 2013회계연도까지 법인 회계에서 부담해야 할 소송비 6건 합계 39,423천원을 교비회계에서 집행	「사립학교법」 제29조, 「사립기관재무·회계규칙」 제4조 및 제44조	대학 경고 10명 및 시정
창원문성대 (2013년)	2012회계연도에 법인회계에서 집행해야 할 소송 2건에 대한 변호사 선임비용 합계 11,000천원을 교비회계에서 집행 외	사립학교법 제29조 및 제53조의2, 사립기관재무·회계규칙 제4조	법인 경고 2명, 대학 경고5명 및 시정

출처 : <등록금으로 법인 소송 비용 내라는 교육부> 2016.03.07.대학교육연구소

자료 : 교육부 누리집에 공개된 사립대학 감사 결과

이 기준에 따라 법원은 교비회계에서 대학교 총장 등에 대한 소송비용을 지출한 경우 이를 모두 업무상 횡령으로 처벌하여왔고(대법원 2003. 5. 30. 선고 2002도235 등 다수), 교육부 역시 아래의 표와 같이 법인의 소송비용을 교비회계에서 지급한 것을 사립학교법 위반사항으로 꾸준히 지적해 왔다. <표 4 참조>

이 사건 시행령안은 교비회계의 세출에 관하여 다른 규정은 그대로 두고 단지 “교직원 인사 및 학교운영과 관련된 소송경비 및 자문료”만 추가로 포함시켰다. 그러나 현행 사립학교법의 체계적·합목적적 해석에 의할 때 “교직원 인사 및 학교운영과 관련된 소송경비 및 자문료”는 학교교육에 직접 필요한 경비가 아니라 법인회계에 속하는 사항이며, 현행 사립학교법에서 정하고 있는 교비회계의 기준을 달리 정해야 할 이유도 없다. 결국 “교직원 인사 및 학교운영과 관련된 소송경비 및 자문료”를 교비회계의 세출에 포함시키는 것은 위법하다.

2. 교직원 인사에 관한 소송비용을 교비 회계에서 지출하는 것은 위법

<표 5> 2006~2013년 서일대학 교비회계 법률자문비용 지출 현황

대학명	년도	자문기관	금액
서일대학교	2006	법무법인 이산	5,500
서일대학교	2006	변호사조대환법률사무소	880
서일대학교	2006	법무법인 덕수	3,712
서일대학교	2007	변호사조대환법률사무소	3,520
서일대학교	2007	법무법인 하우림	8,140
서일대학교	2008	법무법인 하우림	3,520
서일대학교	2008	법무법인 렉스	5,280
서일대학교	2009	법무법인 렉스	5,280
서일대학교	2009	법률사무소 하우림	5,280
서일대학교	2010	법률사무소 하우림	9,680
서일대학교	2011	법률사무소 하우림	10,560
서일대학교	2012	법률사무소 하우림	880
서일대학교	2012	법무법인(유)동인	9,680
서일대학교	2013	법무법인(유)동인	10,560
서일대학교	2014	법무법인(유)동인	6,160
합계			88,632

단위 : 천원

*출처 : 정의당 정진후 의원실 2014년 국감자료

<표 6> 서일대학 교비회계 소송비용 지출현황

대학명	년도	사건번호/사건명	소송 대리인	금액
서일대학교	2006	교원소청심사 재임용재심사 수입료	법무법인 이산	5,500
서일대학교	2006	소청심사청구기각결정취소 청구	법무법인 이산	5,500
서일대학교	2006	소청심사청구사건 수입료	법무법인 이산	5,500
서일대학교	2007	누리관 공사대금 청구소송 성공보수	법무법인 이산	5,500
서일대학교	2007	소청심사결정취소청구 1심 착수금	법무법인 하우림	11,000
서일대학교	2007	해임처분취소 소청심사청구사건 약정금	변호사고유창법률사무소	11,000
서일대학교	2007	누리관 공사대 청구 상고심 착수금	변호사이상인법률사무소	11,000
서일대학교	2007	누리관 공사대 청구 항소심 성공보수	변호사이상인법률사무소	55,000
서일대학교	2007	누리관 공사대 청구 항소심 착수금	변호사이상인법률사무소	11,000
서일대학교	2007	누리관 공사대청구 상고심 성공보수	변호사이상인법률사무소	25,000
서일대학교	2007	매도청구등 소송 제1심 착수금	변호사이상인법률사무소	7,700
서일대학교	2007	소청기각결정취소청구 상고심 착수금	변호사이상인법률사무소	11,000
서일대학교	2007	소청기각결정취소청구 항소심 착수금	변호사이상인법률사무소	11,000
서일대학교	2007	학습관 손배 청구 항소심 성공보수	변호사이상인법률사무소	179,016
서일대학교	2007	학습관 손배 청구 항소심 착수금	변호사이상인법률사무소	11,000
서일대학교	2007	형사(사기)소 소송대리 수입료	변호사조대환법률사무소	5,500
서일대학교	2008	소청심사결정취소청구 1심 성공보수금	법무법인 렉스	11,000
서일대학교	2008	소청심사결정취소청구 2심 착수금	법무법인 렉스	11,000
서일대학교	2008	소청심사결정취소청구 3심 착수금	법무법인 렉스	11,000
서일대학교	2008	근로기준법위반 1심소송 성공보수금	변호사고유창법률사무소	11,000
서일대학교	2008	근로기준법위반 1심소송 착수금	변호사고유창법률사무소	11,000
서일대학교	2008	정직처분취소 소청심사청구 착수금	변호사고유창법률사무소	5,500
서일대학교	2009	감봉처분취소 2심 착수금	법률사무소 하우림	11,000
서일대학교	2009	해임처분 무효확인 민사심 착수금	법률사무소 하우림	16,500
서일대학교	2009	소유권이전등기 1심 착수금	법무법인 누리	6,600
서일대학교	2009	소청심사결정취소청구 3심 성공보수금	법무법인 렉스	11,000
서일대학교	2009	총학생회선거무효확인 소송 착수금	법무법인 렉스	7,700
서일대학교	2009	총학생회선거무효확인소송성공보수	법률사무소 하우림	11,000
서일대학교	2010	소청결정취소 소송(1심) 착수금	법률사무소 하우림	11,000
서일대학교	2010	지위보전등가처분 소송(1심) 착수금	법률사무소 하우림	8,800

서일대학교	2010	해임.정직 소청심사청구 착수금	법률사무소 하우림	16,500
서일대학교	2010	소유권이전등기 항소(2심)착수금	변호사최종선 법률사무소	5,500
서일대학교	2011	교수직위해제처분무효 소송(1심)착수금	법률사무소 하우림	11,000
서일대학교	2011	교수해임처분취소 청구(소청위) 착수금	법률사무소 하우림	5,500
서일대학교	2011	교수해임처분취소 청구(제1심) 착수금	법률사무소 하우림	5,500
서일대학교	2011	소유권이전등기 상고(3심)착수금	법률사무소 하우림	11,000
서일대학교	2011	지위보전등가처분 소송(2심) 착수금	법률사무소 하우림	3,300
서일대학교	2011	해임처분 무효확인 민사심 성공보수금	법률사무소 하우림	16,500
서일대학교	2011	해임처분취소결정취소 항소(2심)착수금	법률사무소 하우림	5,500
서일대학교	2011	교내 사망사고 소송(형1심)착수금	법무법인(유)동인	27,500
서일대학교	2012	가처분취소 소송(1심) 착수금	법률사무소 하우림	5,500
서일대학교	2012	임금지급가처분 소송(1심)착수금	법률사무소 하우림	3,300
서일대학교	2012	해임처분취소결정취소 항소(3심)착수금	법률사무소 하우림	11,000
서일대학교	2012	건물출입 방해금지가처분 사건 착수금	법무법인(유)동인	5,500
서일대학교	2012	건물출입 방해금지가처분사건 성공보수	법무법인(유)동인	5,500
서일대학교	2012	교내 사망사고 소송(형1심)성공보수	법무법인(유)동인	27,500
서일대학교	2012	징계처분 무효확인 착수금	법무법인(유)동인	5,500
서일대학교	2013	해임처분취소결정취소 (3심)성공금	법률사무소 하우림	5,500
서일대학교	2013	징계처분무효확인 성공보수	법무법인(유)동인	5,500
서일대학교	2013	지위보전가처분 소송(2심) 착수금	신아법무법인	6,600
서일대학교	2014	소유권이전 상고(3심)성공	법률사무소 하우림	22,000
합계				726,516

단위 : 천원

*출처 : 정의당 정진후 의원실 2014년 국감자료

위 <표 5>와 <표 6>은 전문대학인 서일대학의 2006~2013년 교비회계 법률자문비용 지출 현황과 소송비용 지출현황을 나타낸 것이다. 소송의 대부분이 교원소청심사·해임처분 취소의소·소청기각결정취소청구·정직처분취소의 소·감봉처분취소의 소·해임처분무효확인 의 소 등 교직원과의 인사 분쟁을 이유로 발생하고 있다.

위 사례를 보면, 소송 대부분이 교직원 인사에 관한 것임을 알 수 있다. 그런데 교직원 인사 관계는 해당 교직원과 학교법인과의 관계이다.

사립학교법 제29조 제1항은 회계의 구분에 관하여 “학교법인이 설치·경영하는 학교에 속하는 회계와 법인의 업무에 속하는 회계”로 구분하고 있음. 교비회계와 법인회계를 명

확히 구분하고 있고, 학교와 법인의 “업무”에 따라 회계도 구분하고 있다.

그런데 아래에서 살펴보듯이 이 사건 시행령안이 교비회계에서 지출할 수 있도록 한 “교직원 인사 및 학교운영과 관련된 소송경비 및 자문료”는 학교법인의 업무와 관련된 것이다.

사립학교의 장은 학교법인이 임용하며(사립학교법 제53조 제1항), 학교의 장이 아닌 교원 역시 학교법인이 임용하고(법 제53조의2), 임용된 교원의 면직, 직위해제 등 징계의 권한을 가지고 있는 것 역시 학교법인임(법 제58조, 58조의2). 따라서 당연히 이를 다투는 소송에서의 피고도 학교법인만이 당사자가 되고, 학교의 장은 당사자능력이 없다.

또한 사립학교법 제16조 제1항은 이사회의 기능으로 “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 임용에 관한 사항, 6. 학교법인이 설치한 사립학교의 경영에 관한 중요사항, 7. 수익사업에 관한 사항, 8. 기타 법령이나 정관에 의하여 그 권한에 속하는 사항”을 규정하고 있어 교직원 인사, 학교경영은 학교법인의 업무임을 분명히 하고 있다.

따라서 학교법인의 업무에 속하는 것이 분명한 “교직원 인사 및 학교운영과 관련된 소송경비”를 법인회계가 아닌 교비회계에서 지출하도록 하는 것은 위법하다.

그런데 소송경비를 교비회계에서 지출할 수 있게 한다면, 인사문제의 원인은 법인이 초래하고, 그 방어와 수습 비용은 법인회계가 아닌 교비회계에서 지출해야 한다는 모순이 발생한다.

따라서 교육부는 소송경비를 교비회계에서 지출하게 할 것이 아니라 당연히 법인회계에서 지출하도록 하고, 시행령 개정을 중단하여 현행 시행령을 유지해야 할 것이다.

3. ‘학교운영과 관련된’이라고 표현된 모호성

‘학교운영과 관련된’이라는 표현도 너무 포괄적이고 모호하다. 이것은 시행령 제13조 제2항 제1호의 ‘학교운영에 필요한’이라는 표현보다도 더 포괄적이어서 심각한 문제가 있다. 제1호에서 ‘학교운영에 필요한 인건비 및 물건비’라는 표현이 사용되고는 있지만, 학교에서 지출되는 인건비는 대부분 교원 아니면 직원에 관한 것이어서 그것이 교육에 직접 필요한 경비임이 명백한 것이다. 그러나 어떤 소송이 학교 운영과 관련되어 있는지

아닌지의 판단 여부는 인건비, 물건비에 비하여 매우 모호하기 때문에 이러한 시행령이 신설된다면 사립학교에서 소송경비 또는 자문료 지출과 관련하여 법적 분쟁이 더 늘어날 가능성이 높다. 이러한 포괄적인 표현은 자칫 법인 사무에 관한 소송비 및 자문료까지도 학교운영과 관련되어 있다는 이유로 교비회계에서 지출하도록 허용하는 것처럼 해석될 우려가 있는데, 이 개정안이 그러한 취지라면 사립학교법을 정면으로 위반하는 것이다.

4. 시행령 개정은 교육부의 자기 모순

교육부는 소송비용의 교비회계 지출에 대하여 지속적으로 감사를 통해 지적해왔다. 위 <표 4>를 보면 교육부 홈페이지에 게시된 최근 사례만 보더라도 2015년에 4개 대학(부산과기대, 부천대, 김천대, 서울디지털대) 2014년에 2개 대학(을지대, 수원대), 2013년에 1개 대학(창원문성대) 등 소송비용을 교비회계에서 지출한 대학을 적발하고 경고 및 시정조치 명령을 했다. 이는 교육부가 소송비용을 교비회계에서 지출하는 것은 사립학교법 위반임을 확인하고 업무상횡령 혐의를 적용하고 있는 대법원 판례를 인정하고 있음을 보여준다.

그런데 교육부가 사립학교법 시행령을 개정하여 소송비용을 교비회계에서 지출하도록 하는 것은 교육부가 지금까지 감사를 통해 지적했던 사안을 전부 부정하는 것으로서 자기 모순에 해당된다.

Ⅲ. 개정안이 시행될 경우 예상되는 문제점

1. 업무상 횡령을 조장하고, 교육 부실화 될 우려

현행 시행령 아래에서도 학교교육에 직접 필요하다고 인정되는 경우에는 교비회계에서 소송비나 자문료를 지출하는 것이 가능한 것이다. 그렇다면 소송비나 자문료의 지출을 위하여 굳이 시행령을 개정할 필요가 없을 뿐만 아니라 교육부 안과 같이 시행령을 개정한다면 오히려 시행령의 취지를 오해하여 업무상 횡령에 해당하는 교비 지출이 급증할 우려도 있다.

뿐만 아니라 많은 사학재단들이 법정부담금조차 제대로 납부하지 않는 상황에서 이들의 부담금 납부를 독촉하고 실현시켜야 할 교육부가 오히려 재단이 부담하여야 하는 소송비용을 교비에서 지출하도록 허용하는 것은 매우 부당한 조치이다.

그리고 교육을 위해 지출해야 할 교비를 소송비용에 사용하므로 교육을 위한 지출이 줄어들어서 교육이 부실화 될 가능성이 높다.

2. 시행령 개정은 사학비리 옹호에 교비가 쓰일 우려

<표 7> 수원대 이인수 총장의 소송비용의 교비회계 지출, 약식명령청구내용

일시	사유	지급처	금액
2011.01.13.	교수재임용이행소송 대응	법무법인 주원	5,500,000
2012.06.05.	해고무효확인소송 대응	법무법인 주원	6,600,000
2012.10.30.	해고무효확인소송 대응	법무법인 두우&이우	11,219,060
2013.11.11.	해고무효확인소송 대응	법무법인 두우&이우	7,941,000
2013.09.10.	명예훼손 고소	법무법인 더퍼	22,000,000
2014.07.21.	명예훼손 고소	변호사 하홍식	22,000,000
계			75,260,060

출처 : 2015.11.25. 수원대 이인수 총장 약식명령청구서. 수원지방검찰청

위 <표 7>은 수원대 이인수 총장이 소송비용의 교비횡령지출 건으로 인하여 수원지방검찰청으로부터 약식벌금 200만 원을 청구 받았을 때의 약식명령청구서 내용을 표로 정리한 것이다.

2011.01.13. <교수재임용이행소송 대응> 건은 과거에 있었던 ‘수원대교수협의회’ 회장과 임원 교수를 탄압하면서 수원대 측이 해고를 했고, 이로 인하여 해당 교수로부터 재임용이행 소송을 당하자 대응하기 위해 지출한 소송 비용이다.

2013.09.10. 및 2014.07.21. <명예훼손 고소> 건은 수원대교수협의회와 참여연대가 수원대 이인수 총장의 사학비리 문제를 언론 등에 제기하자 「정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률위반(명예훼손)」죄로 수원대교수협의회 회장 배재흠 교수 외 6인을 고소하면서 고소대리인 선임비용 명목으로 교비회계에서 지출한 비용이다.

위 <표 7> 현황에서 볼 수 있듯이, 현재 대학측이 교비회계에서 지출하고 있는 소송비용 내용을 살펴보면 상당수가 대학 민주화에 역행하고 사학비리에 대한 문제제기를 억압하며 대학 내의 1인 독단 구조를 강화하는 내용의 소송이다.

그런데, 교육부가 입법 예고한 바와 같이 소송경비를 교비회계에서 지출할 수 있도록 허용한다면, 대학 총장·이사장들이 자신들의 1인 독단 운영체제를 심화시키고, 이에 저항하는 교수·직원·학생들에게 각종 징계 및 소송을 남발하여 더욱 치졸한 보복을 심화시킬 수 있다. 왜냐하면 소송비용을 교비회계에서 지출이 가능하므로, 사실상 소송비용에 대한 부담이 없기 때문이다.

따라서 사립학교법 시행령 개정을 강행할 경우 대학 내 독단 운영체제를 심화시키고 사학비리를 옹호하게 될 가능성이 높다.

3. 교직원 부당해고 조장 우려

본 개정안은 대단히 위험한 요소를 포함하는 독소조항이 될 수 있다. 만약 교육부의 안대로 시행령이 개정된다면 사학법인은 내부고발자나 비리에 동참하지 않는 교직원을 부당하게 해고하더라도 해당 교직원이 제기하는 소청이나 해고무효 확인소송에 관하여 법원회계가 아니라 교비회계에서 소송비용을 지출하면 될 뿐이므로, 설령 패소하여 교직원을 복직시키더라도 법인은 아무런 재정적 손실을 입지 않는다. 그러므로 위와 같은 경우 사학법인은 해고를 할 수 있는 법적인 근거가 없는 경우라 하더라도 일단 해고부터 하는 선택을 할 가능성이 높다. 반면, 부당해고를 당한 교직원은 복직 판결을 받을 때까지 소득 없이 소송비용을 자비로 부담하는 고통을 당하게 된다. 그러므로 교육부의 개정안

은 사학 비리를 더욱 심화시키면서 전국적인 교직원 해고 사태를 불러일으킬 수 있는 대단히 위험한 개정안인 것이다.

4. 현재 진행 중인 형사재판에 영향을 줄 우려

이번 개정안은 현재 진행되고 있는 형사재판에 영향을 줄 위험성이 있다. 현재 수원대학교 이인수 총장과 성신여자대학교 심화진 총장이 교비로 소송비 및 자문료를 지불하여 업무상 횡령죄로 기소되어 형사재판을 받고 있다. 이러한 상황에서 이들에게 유리한 내용으로 시행령을 개정한다면 교육부는 범죄를 저지른 대학 총장을 위해서 행정입법권까지 남용하였다는 오명을 피할 수 없을 것이다.

앞서 언급한 바와 같이, 교육부의 사립학교법 시행령 개정안은 사립학교법 제29조의 위임범위를 넘는 것이어서 위법하다. 만약 교육부의 주장대로 상위법의 위임 범위 내에 있는 것이어서 위법하지 않다면, 교육부의 이번 개정령안은 현재 재판 중인 수원대 이인수 총장을 구하기 위한 ‘이인수 면죄부법’이라고 할 것이다.

수원대교수협의회·참여연대·사학개혁국민본부는 업무상 횡령, 배임, 배임수재, 사문서 위조, 업무방해, 사립학교법위반, 뇌물공여 등 “감사원과 교육부 감사 결과”를 바탕으로 수원대 이인수 총장을 2014년 7월 3일 서울중앙지검에 고발한 바 있다. 이후 수원지검은 장장 19개월을 끌며 40여개의 불법비리에 대한 고발 사안 대부분을 증거불충분으로 불기소했다.

수원지검이 유일하게 기소한 7500만원 업무상 횡령 혐의는 바로 법인회계에서 지출해야 할 소송경비를 교비회계에서 지출한 사안이었다. <표 7 참조> 수원지검은 이나마도 대법원 양형 규정을 크게 이탈한 벌금 200만원에 약식기소를 했다. 벌금 300만원부터는 현행법 상 총장직을 수행할 수 없다는 것을 역시 감안한 또 하나의 봐주기 및 비호 조치로 평가받고 있다. 검찰은 수사 과정에서도 감사원, 교육부가 40여개의 이인수 총장 관련 불법비리 혐의를 모두 사실로 확인했음에도 불구하고 압수수색 한번 하지도 않았고, 이인수 총장을 비밀리에 소환해 이인수 총장을 비호하는 것 같은 태도를 보여주었다.

수원지방법원은 검찰의 양형기준을 이탈한 벌금 200만원 약식기소에 대해 직권으로 정식재판에 회부했는데, 이 역시 매우 이례적인 일이다. 재판부가 검찰의 봐주기 수사기소 행태에 제동을 건 것이다.

그런데 교육부는 갑자기 소송경비의 교비회계 지출 허용을 하는 내용으로 사립학교법

시행령 개정안을 입법 예고했다. 시행령 입법예고가 된 이후인 3월 14일 수원대 이인수 총장의 재판에서 이인수 측의 변호인은 재판 시작과 동시에 본 시행령 입법예고를 언급했다. 이 시행령이 개정되면 수원대 이인수 총장의 재판에 큰 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

한편, 성신여대 사태를 자세히 살펴보면 사립학교법 시행령 개정안이 현재 재판에 영향을 끼칠수 있다는 우려는 더욱 깊어질 수밖에 없다. 학교법인 성신학원은 성신여대 심화진 총장에 대한 직위해제안을 놓고 이사회가 분열하여 임기가 만료된 이사의 후임을 선출하지 못하여 결국 재직 이사가 의결정족수에 미달되는 4명으로 감소되었다. 그러자 교육부에서 2015년 3월에 4명의 임시이사를 파견하여 임시이사과 정이사가 공존하는 체제로 운영되고 있다.

그런데 임시이사 파견 이후 개최된 이사회에서 결산안을 검토하는 과정에서 일부 이사가 일반용역비 항목에 과다한 비용이 지출된 사실을 인지하고 그 내역 제출을 요구하였고, 그 과정에서 심 총장이 2014년에만 약 7억 원에 달하는 소송비 및 자문료를 지출한 사실이 밝혀졌다. 위 이사는 해당 지출이 업무상 횡령 및 사립학교법 위반죄에 해당하므로 결산을 승인할 수 없다고 주장하였으나, 교육부에서 파견된 임시이사들이 오히려 결산 승인을 강력하게 주장하여 결국 결산을 승인하는 위법행위를 자행하였다. 임시이사들은 검사 및 헌법재판관 경력의 법률전문가, 감사원 출신의 회계전문가, 현직 서울시 부교육감, 국립대 총장으로 구성되어 있어 해당 지출이 위법함을 인지할 수 있는 능력이 충분하였음에도 감사가 아무런 문제가 없다고 주장한다는 이유로 추가적인 조사도 없이 곧바로 결산을 승인하였다.

그러나 이사회의 결산 승인을 수궁할 수 없었던 교수회, 학생회, 총동창회는 심화진 총장을 고발하기로 결의하고 교수회 공동대표 3인, 총학생회장, 총동창회장 공동 명의로 심화진 총장을 업무상 횡령죄로 검찰에 고발하였다. 이들 단체는 이후에도 이사장을 비롯한 임시이사들에게 심 총장의 교비 지출이 업무상 횡령죄에 해당하므로 심 총장의 임기가 만료되는 2015년 7월에 심 총장을 연임시켜서는 안 된다는 의사를 여러 번 전달하였으나, 이들은 그러한 지적조차 무시하고 심 총장을 연임시켰다.

그런데 검찰은 수사 및 법률 검토를 거쳐 2016년 1월 26일 고발된 사건 중 26건 3억 7800만 원에 대해서는 업무상 횡령죄로 기소하였고, 1건은 증거불충분, 6건은 교육에 직접 필요한 경비라는 이유로 불기소하였으며, 나머지 3억여 원에 대해서는 사건을 종결하지 않고 분리하여 계속 수사하기로 결정하였다. 이에 일부 이사들은 학교법인 성신학원 정관에 따라 심 총장에 대한 징계절차에 착수하여야 한다고 주장하였으나, 임시이사들은 이러한 주장을 묵살하고 총장에 대한 징계를 거부하고 있다. 뿐만 아니라 교육부

역시 본 건에 관하여 인지하고 있으면서도 아무런 조치를 취하지 않고 있다.

심화진 총장은 현재 서울북부지방법원 2016고단296 사건으로 공판절차가 진행되고 있는데, 본건 시행령 개정안이 입법예고 되자 계속 공판기일 연기를 재판부에 요청하고 있는 실정이다. 이는 본건 시행령 개정안이 심화진 총장의 로비에 의하여 추진되고 있는 것은 아닌지 강하게 의심되는 상황이다.

지금까지 법인회계에서 지출해야 할 소송경비를 교비회계에서 지출할 경우 업무상 횡령 죄를 적용하여 처벌해 왔다. 이는 확고한 대법원의 판례임은 위에서 본 바와 같다. 교육부가 시행령 개정을 강행할 경우 개정령이 위법하지 않다면, 수원대 이인수 총장과 성신여대 심화진 총장의 업무상 횡령 혐의는 위법 행위가 아닌 것으로 해석되어 무죄 판결을 받게 될 가능성이 높아진다. 형법 제1조 제2항은 「범죄 후 법률의 변경에 의하여 그 행위가 범죄를 구성하지 아니하거나 형이 구법보다 경한 때에는 신법에 의한다」고 규정하여 행위자에게 유리하게 개정된 법률을 재판시점에 적용하도록 하고 있다. 이 때문에 시민사회단체는 본 사립학교법 시행령 개정안을 이른바 ‘이인수 면죄부법’이라고 명명하게 된 것이다.

교육부의 사립학교법 개정안이 강행되어 확정될 경우, 수원대·성신여대 뿐 만 아니라 많은 사학비리 대학에 면죄부를 주는 조치가 될 것이므로, 이번 입법예고안은 철회되어야 한다.

IV. 결 론

○ 교육부는 3월 3일 「사립학교법 시행령」과 「사학기관 재무·회계 규칙」 개정안 입법 예고했다.

■ 사립학교법 시행령 개정안의 문제점

○ 법인회계에 속하는 것이 명확한 “교직원 인사 및 학교운영과 관련된 소송경비 및 자문료”를 교비회계의 세출에 포함시키는 이 사건 시행령안은 사립학교법 제29조 제2항의 위임 범위를 일탈한 것이며, 법률우위의 원칙에 위배되어 무효이다.

○ 나아가 이 사건 시행령안은 법인회계에 속하는 비용을 교비회계에서 지출하도록 허용함으로써 교비회계에 속하는 수입이나 재산을 다른 회계에 전출할 수 없도록 정하고 있는 사립학교법 제29조 제6항을 위배하고 있다.

○ 사립학교법에서 교직원 인사권은 학교법인의 업무에 속하는 것이 분명한데 “교직원 인사 및 학교운영과 관련된 소송경비”를 법인회계가 아닌 교비회계에서 지출하도록 하는 것은 위법하다.

○ ‘학교운영과 관련된’이라는 표현도 너무 포괄적이고 모호하다. 어떤 소송이 학교 운영과 관련되어 있는지 아닌지의 판단 여부는 인건비, 물건비에 비하여 매우 모호하기 때문에 이러한 시행령이 신설된다면 사립학교에서 소송경비 또는 자문료 지출과 관련하여 법적 분쟁이 더 늘어날 가능성이 높다.

○ 교육부는 소송비용의 교비회계 지출에 대하여 지속적으로 감사를 통해 지적해왔다. 그런데 교육부가 사립학교법 시행령을 개정하여 소송비용을 교비회계에서 지출하도록 하는 것은 교육부가 지금까지 감사를 통해 지적했던 사안을 전부 부정하는 것으로서 자기 모순에 해당된다.

■ 개정안이 시행될 경우 예상되는 문제점

○ 업무상 횡령에 해당하는 교비 지출이 급증할 우려가 있고 교육에 써야 할 교비가 줄어들어서 교육 부실화가 될 가능성이 높다.

○ 사립학교법 시행령 개정을 강행할 경우 대학 내 독단 운영체제를 심화시키고 사학비리를 옹호하게 될 가능성이 높다.

○ 학교법인이 교직원을 부당하게 해고하더라도 해당 교직원이 제기하는 소청이나 해고 무효 확인소송에 관하여 법인회계가 아니라 교비회계에서 소송비용을 지출하면 될 뿐이므로, 설령 패소하여 교직원을 복직시키더라도 법인은 아무런 재정적 손실을 입지 않는다. 이 때문에 사립학교법 시행령 개정안은 전국적인 교직원 해고 사태를 불러일으킬 수 있다.

○ 사립학교법 시행령 개정안은 현재 재판중인 사건에 악영향을 끼칠 수 있다. 현재 수원대 이인수 총장과 성신여대 심화진 총장은 소송비용의 교비회계 지출 건으로 기소되어 재판을 받고 있다. 그런데 사립학교법 시행령 개정안이 확정될 경우 형법 제1조 2항에 의하여 무죄 판결 받을 가능성이 높다. 수원대 이인수 총장과 성신여대 심화진 총장 뿐만 아니라 현재 재판이 진행 중인 동일한 혐의를 갖고 있는 대학들에게도 면죄부가 될 가능성이 높아서 사학비리 척결에 오히려 악영향을 끼칠 우려가 있다.

■ 따라서 교육부가 입법 예고한 「사립학교법 시행령」과 「사학기관 재무·회계 규칙」은 철회되어야 할 것이다